

慶祝澳門回歸 20 周年系列文章

2019.09.09 見報

澳門回歸祖國 20 年以來，澳門特區法制建設獲得長足的發展，為澳門經濟繁榮和社會穩定提供了有力的制度保障。為回顧“一國兩制”在特區的成功實踐，總結回歸以來澳門特區法制建設的成就，並展望未來，正值澳門回歸 20 周年之際，法務局特別邀請澳門和內地著名法學界的教授、專家、學者分別撰文介紹澳門回歸 20 年間“一國兩制”實踐經驗、特區法制建設與法律發展狀況、粵港澳大灣區法治建設等方面的情況。本專欄會分三周刊載澳門理工學院彭艷崇副教授的文章。

嚴格按照憲法和基本法辦事，推動粵港澳大灣區法治建設（一）

（文章內容以見報日的法例為依據）

彭艷崇

大灣區建設的願景與挑戰

作為一項重要的國家發展戰略，建設粵港澳大灣區（以下簡稱“大灣區”）顯然具有其重大意義和時代使命。新時代條件下面臨百年未有之大變局，大灣區三地都面臨著經濟結構和發展動能的轉換升級，在港澳回歸後三地在民生領域深度融合的趨勢下，需要通過通關、社保、醫療、教育、休閒生活等制度安排，滿足三地市民高質量生活圈的社會訴求，而在國家戰略上，港澳在重新納入國家治理體系後，在實現“兩個一百年”奮鬥目標和中華民族偉大復興進程中的地位更為重要。港澳回歸 20 年來“一國兩制”的實踐取得舉世矚目的成就，也面臨一系列深層次的問題，如何推進未來“一國兩制”的實踐、保持港澳長期繁榮穩定、共擔民族復興的歷史責任也是關係國家發展戰略的全域性問題。建設大灣區顯然是順應時代發展要求的重要戰略部署。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《綱要》）對大灣區的戰略定位、發展目標、空間佈局等願景方面作了全面規劃，是粵港澳大灣區當前和今後一個時期合作發展的行動指南。

機遇與挑戰向來是並存的。在《綱要》的藍圖中，港澳納入大灣區構成“9+2”的模式，形成一個異常複雜的格局：“一國兩制”、三種法律制度、三種關稅區、三種貨幣、四個中心城市、十一個城市。在三地差異顯著的現實條件下，如何減少大灣區三地的差異和壁壘，實現人流、物流、資金流、資訊流等經濟要素需要全流通？如何協調發展形成一流的競爭力？這是大灣區建設面臨的一項重要挑戰，需要通力合作解決三地的制度差異和壁壘，實現貿易投資人員往來的便利化以及生產要素的自由流動。因此，大灣區不僅僅是一個經濟的灣區，而且也是一個制度創新的灣區，必然推動三地政府在治理能力現代化方面的提升。

大灣區建設需要尊重法治

就法律制度而言，“一國兩制”之下，大灣區存在著三種法律制度，有著各自的法律傳統、特色和優勢，在某些方面還會構成一定的法律衝突和體制障礙。以至於有意見認為在解決法律障礙之前，並不看好大灣區建設，足見要解決三地法律制度差異的緊迫性。

大灣區建設討論過程中，我們不乏看到一些迥異的觀點，其中一種是反對的聲音，有一些人認為在大灣區中港澳變成了中國的普通城市，一旦融入大灣區，將會破壞“一國兩制”，模糊“一國兩制”的“兩制”界限，變成了“一國一制”，港澳的優勢和獨特地位不復存在了，因此需要一道防火牆來固守“兩制”之間的差異。而另外一種就是強調三地加快融合，建立大灣區的統一市場，各項政策、法律都盡快走向步調一致，最終不可避免的是內地港澳化、港澳內地化的一體化融合，自然又會引起一些港澳人士對“兩制”的擔憂。因此，大灣區面臨的困境就是：社會經濟開放發展的要求必須加快融合，消除壁壘，另一方面，融合又引起一些人的擔憂，“一國兩制”變成“一國一制”了。其實這種擔憂是不必要的，對此，將在下文中論述。

面對三地法律規則的差異，從大灣區建設的角度看，有必要進行協調和銜接，但法律制度的銜接不是非此即彼，也不能以偏概全。需要思考的是：哪些是需要三地法律制度進行銜接和協調的？哪些是三地可以保持各自特色的法律制度？需要銜接和協調的法律制度也要具體分析，即不是所有的差異都需要銜接和協調，而是在涉及灣區

要素流動、民生、基本社會秩序等方面可以先行同步協調，實現便利化、法治化；不妨礙灣區要素流動的法律制度可保持不變，最大程度實現求同存異。

從大灣區建設的進程來看，三地消除各種差異的政策措施、制度創新，最終必定要落實到法律制度的安排上。因此，《綱要》指出，大灣區建設要尊重法治。尊重法治意味著人們的一切活動在法律的統治下，依法行事。