

## 慶祝澳門回歸 20 周年系列文章

2019.09.30 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。本專欄會分兩周刊載澳門大學蔣朝陽教授的文章。

### 澳門參與粵港澳大灣區法律合作的思考（上）

（文章內容以見報日的法例為依據）

蔣朝陽

#### 一、澳門參與粵港澳大灣區法律合作的必要性

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》指出，粵港澳大灣區建設面臨諸多挑戰，其中之一就是，在“一國兩制”下，粵港澳社會制度不同，法律制度不同，分屬不同關稅區域，市場互聯互通水平有待進一步提升，生產要素高效便捷流動的良好局面尚未形成。同時，由於粵港澳三地社會和法律制度的差異，導致彼此之間法律制度協調的難度較大。這就是粵港澳三地法律差異性所帶來的挑戰和困難。為此，有必要在“一國兩制”的框架下，依據憲法、基本法加強粵港澳大灣區法律合作，以促進大灣區法律制度體系協調，減少乃至消除生產要素跨境流動的制度壁壘，推動大灣區全面對接國際高標準市場規則體系。

澳門參與粵港澳大灣區法律合作主要有兩個面向：一是澳門與內地尤其是廣東之間的法律合作，涉及澳門與廣東省之間、澳門與廣東省9個城市尤其是與珠海市之間、澳門與廣東省自貿區（橫琴、前海和南沙）之間等不同層次的法律合作。二是澳門與香港之間的法律合作。由於港澳之間市場規則體系的趨同性較強，所以，澳門參與粵港澳大灣區法律合作的重點面向是與廣東之間的法律合作。

## 二、澳門參與粵港澳大灣區法律合作的特點

應該看到，粵港澳大灣區法律合作既不同於國際上存在的大灣區合作，也不同於內地其他地區區域合作。概括的來講，它具有下述特點：

首先，它是在一個主權國家中地方行政區之間的法律合作。按照憲法的規定，廣東省是國家一級地方行政區域，其轄下設區的市則是市一級地方行政區。根據憲法和基本法的規定，特別行政區是中央人民政府直轄的擁有高度自治權的地方行政區。廣東自貿區雖然不是憲法所規定的地方行政區，但是它由廣東省所管轄。所以，粵港澳大灣區法律合作是在國家範圍內區域性法律合作。在這個意義上，它是跨境法律合作，而不是借鑒國際私法意義上的單純區際法律合作。粵港澳大灣區是在憲法基本法之下複合型政策區域。就政策層面而言，涉及澳門與國家的層面、澳門與廣東省層面、澳門與廣東省其他城市層面以及澳門與廣東自貿區層面等四個層面。在國家層面上，至少有《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》、《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》；在地方層面上，有《粵澳合作框架協議》及其一系列雙方的協議安排等等。這就決定大灣區法律合作是協商性的法律合作，通過協商，達成協議，然後將政策各自落地，在有必要時各自制定配套法律、法規。

其次，它是特別行政區單獨法域與內地非單獨性法域之間的合作。根據憲法和基本法的規定，特別行政區不實行社會主義制度，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，法律基本不變，全國性法律除列入基本法附件三的之外，不在特別行政區實施，這樣，就在香港、澳門分別形成了單獨法域。與香港、澳門不同，儘管憲法和相關法律賦予廣東省以及大灣區九個城市的地方性法規和地方政府規章制定權，

乃至經濟特區立法權，但必須在憲法和法律、國務院制定的行政法規框架內進行，從屬內地統一的法律體系，不是單獨的法域。儘管在中國憲法體制下，港澳單獨法域與內地法域共同構成國家法律體系，但香港屬普通法體系，澳門屬大陸法體系，內地則是有大陸法體系特點的社會主義法律體系。因此，粵港澳三地之間法律制度和法律文化有相當大的差異，需要彼此尊重，儘量將“制度壁壘”轉化為“中介效應”，合力找出法律合作的共同點，協同體制機制創新。

第三，它是擁有高度自治權的特別行政區與內地一般地方行政區之間的法律合作。從地方行政區的法律地位來看，儘管特別行政區與廣東省均屬國家憲法下的一級地方行政區，但是，港澳由中央人民政府直轄，擁有不同於內地省級行政區的憲法地位；在中央與地方關係上，廣東省與中央的關係按照憲法規定，遵循“在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則”。特別行政區則是根據憲法和基本法的規定，遵循中央與特別行政區關係的基本法規範，實現中央全面管治權與特別行政區高度自治權的有機結合。在管治權力方面，除中央直接行使的主權權力和對高度自治權的監督權之外，特別行政區由中央授權，享有包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權在內的高度自治權。而廣東作為一般地方行政區，不享有類似權力。在對外事務處理方面，在外交權屬於中央的前提下，特別行政區享有一定的對外事務處理權，包括參與國際組織和對外締約權，而內地地方則無此項權力。在這個意義上，粵港澳大灣區法律合作不會改變特區現有的制度，也沒有改變特區基本的法律制度，更不影響也不破壞特區的高度自治。它以創新來驅動，規劃和政策各自落地，在法律層面上港澳調整的較少。出現糾紛時，在政府間協議方面，以協商解決為主；在權利保障方面，以屬地管轄為主、屬人管轄為輔，以共同仲裁或調解解決，最終以各自司法管轄來解決，除了司法管轄協調外，不改變現有的司法管轄現狀。