

粵港澳區域合作協議的法學思考

李燕萍

[提要] 面對區域經濟一體化發展趨勢，區域合作協議成為粵港澳地區協調發展的重要方式之一。《粵港合作框架協議》、《粵澳合作框架協議》分別是關於粵港、粵澳合作的首要綱領性文件，是粵港澳區域經濟一體化的里程碑。協議賦予粵港、粵澳合作新的內涵，在框架協議之下，粵港、粵澳可就一些措施先行先試，這將對粵港澳三地居民的公共生活產生重要影響。從法律上清晰界定行政協議的性質、主體、法律效力等問題，有助於合作計劃的順利實施和發展。

[關鍵詞] 廣東 香港 澳門 行政協議 區域合作

[中圖分類號] D923.2 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2012) 03 - 0102 - 06

一直以來，港澳地區與內地的經濟貿易聯繫密切。由於地緣關係影響，港澳與廣東省的聯繫更為緊密，不僅適應經濟一體化和基礎設施協作的發展要求，而且更有同源的歷史文化背景為支撐。然而，社會經濟發展涉及到各方利益分配，單純依賴同源文化支持遠遠不夠，還需要制度的保障與協調。2010年4月，在國家領導人的見證下，粵港兩地政府在北京簽署了《粵港合作框架協議》，對未來十年粵港兩地的合作內容進行了盡可能詳細的規劃。這是全國第一份省級政府與特別行政區之間的合作協議，對兩地的發展進行了整體性安排，首次明確提出粵港兩地金融合作以香港為龍頭，打造世界級經濟區的目標。應當看到，這份協議僅僅是起步，大量的各種類型的合作協議將陸續出現。事實上，經過近一年的籌劃，《粵澳合作框架協議》也已經於2011年3月6日簽署。如何從法學角度定位這類協議？在“一國兩制”的框架下，準確認識協議的法律屬性，不僅有利於協議本身的履行與實踐，更有助於推進法治的交流與發展。本文對比分析了兩份框架協議的內容，指出其異同點，並探討了合作協議的法律意義、法律屬性，以及未來可完善的空間。

一、粵港澳區域合作協議的內容分析

回歸以來，廣東省、香港特別行政區與澳門特別行政區的政府和民眾都感受到了三地合作的必要性與迫切性。在人力、基礎設施建設以及自然資源等方面，三地都具有共濟互助的特點。如香港地區較為優良的管理制度與經驗，經常被廣東省視為優先學習的樣板；澳門地區的淡水資源，則完全依賴廣東省尤其是珠海市的供給與配合；而建設便捷的交通環境，是三地共同的心願

與利益所在。為此，在中央政府的支持下，廣東省分別與香港、澳門進行磋商，簽訂有關的合作框架協議，力圖打造亞太地區最具活力和競爭力的城鎮群，推動粵港澳地區的繁榮與和諧發展。

首先簽訂的是《粵港合作框架協議》（以下簡稱粵港協議），這是粵港合作中的基礎文件。該協議共有11章50個條文，分為三大部分。第一章屬於框架協議的總則部分，明確了粵港合作的宗旨、發展定位、合作原則與主要目標等內容，指出“形成最具發展空間和增長潛力的世界級新經濟區域”是粵港合作的宗旨目標，為此，應當堅持“優勢互補、互利共贏、平等協商、重點突破、協調規劃、合理對接、市場主導、政府推進”的原則，開展各方面的合作與協調。第二章至第九章具體指明了粵港合作的領域與內容，包括跨界基礎設施、服務業、製造業、營商環境、教育人才、重點合作等。最後兩章則對粵港合作的機制安排與協議的履行生效問題做了規定。一年之後，《粵澳合作框架協議》（以下簡稱粵澳協議）也獲得簽署，其結構與粵港協議類似，也可以分為三個部分，第一章“總則”明確兩地的合作定位、基本原則和主要目標；第二章至第六章從合作開發橫琴、產業協同發展、基礎設施建設、社會公共服務等方面說明了粵澳合作的具體內容；最後兩章說明了粵澳合作的機制安排和其他問題等。此外，粵港澳三地啟動了共建優質生活圈，環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃、粵港澳跨境基礎設施建設等多個專項規劃的編制，擴展了粵港澳合作空間，豐富了合作內涵，為三地全面協調和可持續發展奠定了堅實的基礎。對比前後兩份協議即可看出，除了具體內容的差異之外，粵港協議與粵澳協議有著相同的結構與行文模式。換言之，目前粵港澳合作框架協議的現狀是：

1. 協議的法律依據。兩份協議中均明確提及“為了落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》、《內地與香港（澳門）關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）及其補充協議，促進粵港（澳）更緊密合作……制定本協議。”前者是2009年國務院通過的在未來較長一段時間內珠江三角洲地區的發展規劃，港澳作為珠三角地區的核心城市必然要考慮參與是次的中長期發展，在促進自身經濟增長的同時，帶動區域經濟發展；後者則是在港澳地區回歸後不久，內地先後與香港、澳門簽訂的內容主要涵蓋貨物貿易、服務貿易和貿易便利化等方面的協議及其補充協議，彰顯了中央政府對港澳經濟發展和繁榮穩定的支持與關懷。在這兩份文件基礎上簽訂的合作框架協議進一步以對等的地方政府身份，確定了雙方合作的內容、權益及其他事項，有著充分的法律依據。

2. 協議涉及的範圍。從內容上看，兩份協議都涉及到了交通、旅遊、文化教育、人才開發、環境保護、產業以及口岸合作等領域，大多屬於社會公共服務範疇，符合現代區域經濟合作範圍的一般規律。合作各方本著實事求是的精神，從自身優勢出發，提出了切實可行的、合作共贏的協議內容，為粵港澳未來的長期合作奠定了良好的基礎。

3. 協議的簽署程序。從已有的實踐來看，兩份協議基本上都遵循了自主行動與中央政府支持的雙向互動模式。一方面，基於區域經濟一體化的發展趨勢，港澳地區與廣東省具有合作的內在動因。區域經濟的形成與發展，促使地方政府願意在更多範圍即區域範圍內協調、溝通與聯繫，實行打破行政區劃界限的經濟管理體制。從20世紀70年代開始，港澳地區就是廣東省的重要資金、人才、技術等生產要素的來源地，而廣東省又構成了港澳地區遼闊的經濟腹地，彼此形成了密切的依存關係。因此，在地方層面，無論是廣東省還是港澳地區，都具有推動合作深入發展的願望與動機。另一方面，來自中央政府自上而下的支持，也是兩個框架協議能夠順利簽署的重要保障，簽署地選擇在北京，就表明了中央政府積極創建港澳與廣東省合作平臺的態度。

4. 協議的管理機構。“徒法不足以自行”，如果沒有良好的實施機制，設計得再好的制度也可能流於形式。協議的簽署僅僅是合作的開始，為了確保協議的實現，有必要設置相應的管理機構。兩份框架協議提供了幾乎一模一樣的協議管理機構，從宏觀戰略到微觀實施，以及成效評價都有相關機構負責。具體包括：1) 高層會晤：粵港（澳）高層適時會晤，研究重大合作事項，達成戰略性共識，指導和推動合作的開展。2) 聯席會議：完善粵港（澳）合作聯席會議制度，確定年度重點工作；設立或調整粵港（澳）合作有關專責小組，加大工作落實和執行力度；加強香港與廣州、深圳等珠江三角洲城市協同發展的聯繫，建立澳門與珠海等珠江口西岸城市的協同發展機制，推進重點合作項目，加強指導和成效評估。3) 工作機構：強化粵港（澳）合作聯絡辦公室職能，粵方設在廣東省人民政府港澳事務辦公室，港方設在香港特別行政區政府政制及內地事務局，澳方設在澳門特別行政區政府行政長官辦公室，負責高層會晤及合作聯席會議有關工作，督促和協調落實框架協議及有關合作事項。

二、粵港澳區域合作協議的法律意義

隨著區域經濟的發展，區域之間行政事務交叉聯繫的現象逐漸增多，區域合作協議成為各國加強區域行政之間確定共同工作、共同承擔責任的重要方式。區域合作協議是政府順應區域經濟發展調整府際關係、實現社會資源的合理配置而相互協調合作、對區域公共事務進行綜合治理的一種行政管理活動與制度安排，如長三角區域合作、環渤海地區的區域合作等。從法律上看，這些區域合作的共同之處是在同一法律制度體系內地方政府之間的合作。然而，粵港澳區域合作協議卻是基於不同法制體系的合作，在憲法學、行政法學以及法理學研究中都有著重要的理論意義與實踐價值。

首先，粵港澳區域合作協議是“一國兩制”條件下“兩制”合作的新形式，擴大了憲法學與“一國兩制”研究的範疇。“一國兩制”作為解決港澳問題的方案，實現了港澳地區順利回歸祖國，保持了社會的持續穩定發展。“一個國家，兩種制度”已經被寫入憲法與港澳基本法中，成為憲法學研究的重要內容。在這裡，“一國”是指中華人民共和國，兩制分別指“港澳原有的資本主義制度”與“內地實行的中國特色社會主義制度”。按照基本法，中央人民政府既是“一國”的重要標誌，又是代表內地“社會主義制度”並領導和協調“兩制”的國家機構，港澳特區是直轄於中央政府而具有高度自治權的地方行政區域。《內地與香港（澳門）關於建立更緊密經貿關係的安排》是內地（由中央政府商務部為代表）與港澳特區在經濟合作領域中簽署的專項協定。粵港澳區域合作協議的簽署主體分別為廣東省政府官員與港澳地區政府首長，顯示著“兩制”的合作開始了以地方政府為核心的合作模式，無論是在中央與地方的關係上，還是在地方政府之間的關係上，都對憲法學研究具有重大意義。就中央與地方的關係而言，現行憲法規定，中央和地方國家機構遵循在中央統一領導下，充分發揮地方主動性、積極性的原則。改革開放以來，我國中央與地方之間的關係發生了一定的變化，開始出現了中央與地方之間局部領域的分權體制，尚有必要進一步理順中央與地方政府的關係。粵港澳合作協議是以廣東省的名義進行，意味著地方政府在遇到與港澳地區有關的具體事務時，在遵循中央主導的前提下一定程度上發揮自主性和能動性，也可以處理包括相鄰關係在內的本地地方行政區域與港澳特區之間的關係，但這些都應在中央政府協調和授權的框架內進行。在粵港澳的府際關係之間，兩份區域合作協議也是一次有意義的嘗試。不同政治制度下的地方政府同樣可以進行全面深入的合作，以達致區域共同發

展的目標。

其次，粵港澳區域合作協議為中國區域合作方式提供了研究範本，將成為行政法學研究中的重要內容。隨著現代社會區域行政、行政合作日益發展，行政法學研究也發生了巨大的變化。傳統上行政法學主要研究行政組織、行政行為與行政責任等內容，側重於靜態分析，將視野限定於深化對法律的解釋和對法律進行技術上的分析，構築法律體系。^①但是，現代公共行政的重心已經發生了變化，從管制行政轉換為給付行政，更多的是在社會福利、城市規劃、資訊科技等領域提供良好的行政服務。合作與協商成為行政行為的主要方式，面對這些改變，行政法學有必要從理論上探討合作協議的特徵、法律屬性、地位及其發展等問題，為區域合作提供恰當的行政法學理據。

最後，粵港澳區域協定法治化問題應當成為法理學研究的重要內容。法治理論是法理學中的傳統理論，法治是以民主為前提和目標，以嚴格依法辦事為核心，以制約權力為關鍵的社會管理機制、社會活動方式和社會秩序狀態。^②依法治國已經成為中國的憲法原則，在社會治理中發揮著巨大的功能。在區域行政與粵港澳區域合作領域，法治化運行是應有的題中之意。但是，如何協調在不同社會經濟、歷史文化與政治制度下形成的港澳地區與內地不同的法治觀點，是區域合作中首先需要解決的問題。進而，構建具有“一國兩制”特色的法治理論，這是法理學領域無可回避的課題，也是值得深入探討的問題。

三、粵港澳區域合作協議的法律性質與定位

區域合作協議已經成為粵港澳區域合作的重要表現形式。在法律上，這類協議的法律性質為何，是首先需要解決的問題。對這一問題需要從行政協議的法律定性入手。在理論上，學者們對行政協議的法律定性包括：1) 行政契約說；2) 雙方行政行為說；3) 抽象行政行為說；4) 內部行政行為說。^③其中以行政契約說最有影響。該理論認為，行政協議是兩個或兩個以上的行政主體，為了提高行使國家權力的效率，實現行政管理的效果，互相意思表示一致而達成協定的雙方行為，本質上是一種對等性行政契約。^④這種判斷是建立在“行政契約”這一概念的基礎上做出的。行政契約是行政法借用民法的“契約”理論，用以解讀行政機構相互間及行政機關與公民之間，為了達成一定的行政目的而締結合約的行為。但是，將行政協議尤其是政府之間簽訂的行政協議定性為行政契約，有過於簡化的嫌疑。因為，政府間的行政協議通常都涉及兩個行政區域之間廣泛的事務合作，不僅需要政府的積極履行，更需要區域內全體公民的配合，有時更直接影響到公民的基本權益。這與通常僅涉及特定居民權益的行政契約有較大分別。對實踐中跨區域政府間的行政協議進行細化研究可以發現，多數協議既有契約的特徵，又具有立法特徵。因為：第一，跨區域政府間的行政協議多是具有普遍適用性而且對未來具有拘束力的法律文件；第二，跨區域政府間的行政協議通常是各個政府履行相關義務的法律依據，政府通常據此制定出具體的實施方案或辦法；第三，跨區域政府間的行政協議不僅對協議訂立方發生效力，同時也對區域內全體居民的權益產生影響。因此，在探討合作協議的法律性質時，可以從兩個層面進行描述：其一，就簽署雙方而言，合作協議屬於行政契約，具有合同的法律地位，對雙方當事人具有直接約束力；其二，就各自的行政區域範圍內的居民而言，合作協議類似於行政制規行為，屬於抽象的需要具體落實的規範性文件。

“一國兩制”條件下，即使將跨區域政府間的行政協議歸類為行政制規，依然存在著如何確

定其法律地位的問題。這是因為，粵港澳政府間的行政協議不同於其他跨區域政府的行政協議，港澳地區與廣東省簽訂的行政協議在港澳地區現有的法律規範體系中位階與效力在現有的法律秩序中並不能直接看出來。對此，需要考察和區分香港、澳門與廣東省各自的規範體系內容。

根據“一國兩制”、高度自治的原則，港澳地區在繼承原有規範體系的基礎上，形成了相對獨立完整的法律規範體系。在香港，廣義上的法律形式有：普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法。澳門基本法規定的法律規範形式有：法律、法令、行政法規和其他規範性文件。此外，港澳行政長官均有權發布行政命令。由此，行政協議究竟屬於行政機關的附屬立法行為還是行政命令，並不明晰。同樣，按照內地法理學教科書上的一般理解，現有的規範體系劃分為：憲法、法律、行政法規，地方性法規，規章（包括部門規章與地方規章）和其他規範性文件等形式^⑤，似乎也無法發現行政協議的位階屬性。對此，或可考慮兩種處理方式：其一，“分別”處理方式。由香港、澳門與內地分別根據各自的法律傳統與法理學說，對行政協議進行定位，按照各自的理解定位粵港澳區域合作中產生的行政協議。這種做法最大限度的滿足“一國兩制”、高度自治的要求，賦予地方高度自由判斷能力。其二，制定全國統一的“行政協議法”，並適用於港澳地區，從主體、程序、法律效力等方面對行政協議進行全面規範，有利於區域行政合作的法律保障。

四、粵港澳區域合作協議的完善與發展

現代區域經濟是社會化程度日益提高的市場經濟，也是有序發展的法治經濟。法治在粵港澳區域合作中具有非常重要的意義。法治化運行有利於粵港澳區域合作深入發展，破解“一國兩制”條件下由於制度不同產生的經濟增長障礙，創造出共同的市場規則與統一的區域大市場。在特定的歷史條件下，有必要對粵港澳區域合作協議的發展完善進行認真思考，以有利於國家法治統一，同時維護平等、自由、開放、公平的市場環境，提高區域經濟競爭力。可以看出，框架協議全面規定了粵港澳之間合作的內容與方式，是未來一個時期內雙方需要通力協作的法律文件。值得進一步討論的問題有：

第一，程序問題。就港澳地區和廣東省內部而言，都存在著框架協議是否需要公眾參與以及立法機關能否就協議內容進行討論的問題。公眾參與是現代公共行政的重要特徵與發展趨勢，重視公眾參與社會公共事務的廣度與深度，強調政府與社會的互動合作，共同作出具有影響力的事務決策行為。公眾參與可以防範政府在公共事務治理過程中的濫用權力行為，形成市場、政府、社會協作互動的治理格局。框架協議的內容廣泛，從製造業到服務業、從教育到環保均有涉及，可以說與粵港兩地居民的生活息息相關，應當允許公眾以各種方式對協議表達意見，以求得最佳的協作效果。此外，從合作協議的內容上看，涉及的事項基本上都屬於行政部門廣義上的行政管理範圍，但是，需要明確的是，立法機關能否介入框架協議的簽署過程，在多大程度上可以介入？有學者認為，中國憲法和組織法實際上已暗示或間接賦予地方政府以協議締結權，只要在憲法和法律規定的管理權限內，地方政府就有權締結行政協議。^⑥

第二，是否需要制定專門的“區域協議法”。將包括港澳地區在內的全國各大經濟體之間的區域合作協議的締約行為統一予以規範，從法律上真正實現各區域之間的平等法律地位。在目前港澳地區與內地的區域協議立法均屬空白的情況下，由中央政府制定同時適用於港澳地區與內地廣大區域的統一“區域協議法”，有助於推進國家法制統一的進程。一方面，區域協議法應聚焦

於程序性制規，以為地方政府區域合作創造制度化平臺為目標，既實現了中央政府對地方政府協議的法律監控，又避免了由於涉及實體內容而容易造成港澳地區誤解的情況。另一方面，由於區域合作問題一定程度上涉及中央與地方關係的調整，“區域協議法”由中央政府統一立法，符合基本法的有關要求，較易推行。具體內容可以包括：1) 明確區域行政協議的法律性質與法律地位。地方政府之間之所以要簽訂協議，就是希望用有約束力的協議來約束各方，實現合作。行政協議對締約各方具有約束力是協議的應有之義。2) 明確行政協議的締結程序和形式。政府之間的協議不僅對締約各方有影響，對於區域內民眾的公共生活也會產生重大影響。在協議締結過程中，應當允許民眾參與討論，尤其是涉及公民重大利益的協議內容，以滿足現代民主社會對政府行為合法性的要求。

第三，框架協議的爭端解決機制問題。通常情況下，協議都有適當履行的問題，因為缺乏可履行性的協議是沒有意義的約定，只能給締約各方造成人力、物力上的浪費與損失。在履行過程中，成員方拒不履行或履行義務違反協議的，屬於違約行為，應當承當違約責任。行政協議的履行可以有兩種模式，各自履行模式和設置專門機構模式。後者又具體包括行政首長聯席會議及獨立管理機構兩種模式。行政協議實施機構的法律基礎同樣有待通過全國性立法加以解決。目前，不僅粵港澳地區的行政協議缺乏糾紛處理機制，全國大部分區域的行政協議都沒有約定協議履行中糾紛的解決機制。一方面，可以借鑒CEPA貿易協議的爭端解決形式，整合區域內的制度體系，解決產生的經貿糾紛；另一方面，在行政協議中引入仲裁機制，並充分考慮港澳與內地仲裁規則的異同，設計出符合三地法治共同目標的仲裁機制，充分發揮統一高效的合作機制的協調能力，體現中央政府的宏觀調控功能。

行政協議是在不改變粵港澳地區現有法律制度的情況下，促進地方政府之間合作協調、實現共同發展的現實途徑。當然，粵港澳之間的區域合作協議也有一個進一步完善和發展的過程。為此，應當緊緊抓住區域合作的目標宗旨，跳出地方層面上升到國家層面，強化法律調整功能。直面存在的法治難題，利用制度激勵功能，借助於交易成本的降低，推動市場交換的發展，減少區域合作的投機心理與不確定因素，實現法律制度對區域合作雙贏的保障功能，逐步走上中央以統一立法調整區域協作的法制化道路。多年的實踐表明，粵港澳共同合作是三地繁榮發展的獨特優勢，也是粵港澳增強國際競爭力的源泉所在。展望未來，粵港澳合作的空間十分廣闊，只要堅持法治主義精神，求同存異，一定能為區域合作法治化提供新的試驗樣本。

①[日]大橋洋一：《行政法學的結構性變革》，北京：中國人民大學出版社，2009年，第3頁。

②張文顯：《法理學》，北京：法律出版社，2002年，第95頁。

③⑥高秦偉：《美國法上的行政協議及其啟示》，重慶：《現代法學》，2010年第1期。

④何淵：《環渤海地區行政協議的法學思考》，北京：《北京交通大學學報（社科版）》，2008年第

10期。

⑤沈宗靈：《法理學》，北京：北京大學出版社，2003年，第281～284頁。

作者簡介：李燕萍，澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員、博士。

[責任編輯 陳志雄]