

粵港澳大灣區：尊重法治的制度創新

彭艷崇

[提 要] 粵港澳大灣區作為改革開放的先行區、示範區，不僅僅是經濟灣區，而且也是制度創新的灣區。以尊重法治的精神推進粵港澳大灣區建設，意味着在新的國際貿易環境中，政府應轉變區域治理方式，依照法治的原則進行制度創新，建立與國際貿易規則發展趨勢相適應的貿易規則體系，通過法律的銜接機制實現粵港澳三地法律的合作協調，構築一流灣區的法治化營商環境，為國家新一輪改革開放提供示範經驗和開創性探索。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 “一國兩制” 制度創新 法治

[中圖分類號] D920.1 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2022) 01 - 0040 - 09

2019 年粵港澳大灣區建設正式開啟後，見證了諸多的歷史性事件：香港“修例風波”、中美貿易談判以及突如其來的新冠肺炎疫情，世界貿易秩序和經濟體系出現深度調整，雖然給粵港澳大灣區建設帶來諸多挑戰，但也更加凸顯粵港澳大灣區在新時代肩負的歷史使命。作為全面深化改革開放的國家重大戰略之一，粵港澳大灣區承載着國家多重戰略功能，既是提升區域發展新動能的重要實踐，也是豐富“一國兩制”實踐的重大安排，可以促進粵港澳區域經濟協同發展、重塑港澳新動能。^①2021 年 3 月，國家制訂的“十四五”發展規劃提出要積極穩妥推進粵港澳大灣區高質量建設，這意味着不僅要把粵港澳大灣區建設成為世界一流的經濟灣區，而且也是制度創新的先行區，通過制度創新，落實新發展理念，實現創新驅動提升發展質量。面對國際和國內的新形勢，在粵港澳三個差異化明顯的社會里實現制度創新，最終要落實到法律制度的相關安排上，粵港澳大灣區發展建設才能體現法治的現代治理原則。從法治的視角看，粵港澳大灣區高水平的制度創新面臨三個主要的任務：一是建立與國際貿易規則新趨勢相適應的貿易規則體系，提升其在國家經濟發展和對外開放中的支撐引領作用；二是加快粵港澳三地規則的銜接，建立起灣區的法治秩序，支持香港、澳門融入國家發展大局；三是提升政府區域治理能力現代化，以尊重法治的精神進行制度創新，構築一流灣區的法治化營商環境，有序保障三地共同參與大灣區建設，在大灣區內形成國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，為國家新一輪改革開放提供示範經驗和開創性探索。

一、法律創新：為國際貿易規則發展提供方案

粵港澳大灣區是我國經濟活力最強、開放程度最高的區域之一。開放程度最高意味着大灣區

擁有一套可以同國際貿易規則對話與接軌的開放型經濟體制，積極推動國際貿易規則的創新發展，全方位參與國際經濟合作。

21 世紀以來，在 WTO 多邊貿易體制下，新興國家積極參與全球分工與合作，成為世界經濟增長的重要力量，改變世界經濟的格局和力量對比。而美國等發達國家從本國利益優先出發，繞開以 WTO 規則為基礎的多邊貿易體制，通過單邊措施或雙邊貿易談判協調各國國內政策，並通過對邊境後措施和新議題的引入，逐步推動國際貿易走向“零關稅、零壁壘、零補貼”，在市場准入及貨物、服務和投資貿易中開放自由競爭，減少國家干預和不正当競爭保護，為全球貿易和投資活動確立新的遊戲規則。

儘管 WTO 確立的原則框架仍是當今世界貿易領域中的基本準則，但是受歐美發達國家的影響，國際貿易規則也出現了一些新的發展變化：首先，區域貿易發展興起，世界主要貿易體之間重新開展雙邊貿易談判，多組合、多路徑的區域貿易安排不斷發展，反映出主要發達國家面對新興經濟體崛起調整貿易政策，貿易保護主義抬頭。例如美加墨、美英、美國與歐盟、美日等之間開展貿易談判，形成一些有影響力的區域貿易協議。^②其次，貿易談判關注環境、勞工、知識產權、原產地規則、金融監管、競爭政策、經濟立法、市場透明等議題，實施更嚴格的法律約束機制，要求貿易夥伴在國內法層面修訂落實。例如，2020 年 7 月 1 日生效的《美墨加協定》(US-Mexico-Canada Agreement) 增加關於勞工和環境的章節，對知識產權章節進行重大更新，訂明這些領域受到協議的爭議機制和執法機制所約束。^③美國談判代表要求實施更嚴格的原產地規則，限制外國零部件的使用，以提高北美產品的價值含量。同時在與非市場經濟體談判方面作出重大改變，規定任何一方若考慮與非市場經濟體簽訂自由貿易協議必須先諮詢貿易夥伴的意見，貿易的針對性和保護性更為明顯。第三，隨着經濟全球化的發展，國際分工合作更為緊密，歐美貿易談判注重一些阻礙自由貿易的國內監管措施，不僅要求打開自由貿易的國門，而且在一些原本屬於國家主權範圍內的國內經濟監管競爭政策放開，以體現自由競爭的市場經濟法則，國際貿易規則由邊境開放進一步向邊境內開放拓展。從中美貿易談判來看，邊境內措施也構成了談判焦點之一。

以上變化顯示國際貿易規則正在向縱深拓展，多邊貿易規則在單邊措施和雙邊貿易談判的衝擊下進一步“碎片化”，對全球經濟格局及地緣政治重構產生深遠的影響。面對新時代百年未有之大變局，國際貿易環境的不確定性因素增多，民粹主義傾向突出，並通過中高端產業回流、技術遏制等措施打壓中國經濟，中國經濟發展的比較優勢正在發生深刻變化。^④2021 年，拜登政府制訂“戰略競爭法案”，正式開啟與中國全面競爭的新時代，預示中美在國際貿易領域的衝突常態化。

在發達國家影響下，以 WTO 為核心的多邊貿易體制受到較大衝擊，在多邊貿易中崛起的發展中國家積極應對國際貿易規則的發展變化，以中國為代表的發展中國家堅持多邊主義和共商共建共享原則也獲得國際社會多數共識。在新一輪國際貿易規則重構中，爭奪規則制定主導權無疑是維護自身利益的戰略制高點。^⑤在新的國際形勢下，“一國兩制”框架之下的粵港澳大灣區具備充當國際貿易規則創新的試驗田的先發優勢，其重要使命之一就是要通過制度創新，以適應國際貿易規則發展的新趨勢，在相關制度上有所突破和創新，為中國參與國際貿易規則的制訂提供更多經驗和方案，增強中國在國際貿易規則制定中的話語權和影響力。

粵港澳大灣區一個顯著特色就是在“一國兩制”框架下的國家發展戰略。“一國兩制”不僅要解決港澳回歸祖國後保持繁榮發展的問題，同時要推動以社會主義為主體的國家進行市場經濟改革。改革開放總設計師鄧小平針對社會主義要不要發展市場經濟的問題指出：“市場經濟不等於

資本主義,社會主義也有市場。計劃和市場都是經濟手段”,“不爭論,是為了爭取時間幹。”^⑥不要爭論並不是不要回答市場經濟姓“社”姓“資”的問題,而是在大膽嘗試的進程中,把姓“社”姓“資”的問題更多地留給社會發展本身去回答。這一論斷也意味着粵港澳大灣區建設在改革開放的實踐中因應國際貿易環境的發展變化不斷實現制度創新。實行資本主義經濟的港澳回歸祖國以來,港澳特區為中國改革開放打開了通往世界的窗口,內地實現與資本主義經濟的對話和合作發展,讓世界各國與中國開展安全可靠、公平公正的貿易、投資和交流。廣東正是基於與港澳毗鄰的地緣優勢,成為中國進行改革開放、實施市場經濟改革的前沿陣地,在參與國際貿易規則體系發展以及引領國內改革方面起到了先行者的作用。中國內地與香港、澳門的經貿安排(CEPA)的簽署,是國家主體與香港、澳門單獨關稅區之間簽署的自由貿易協議,通過 CEPA 及其 10 個補充協議,內地在貨物貿易、服務貿易、投資便利化等方面對港澳開放已達到較高度,充分體現了內地與港澳制度性合作的新路徑,展示了在“一國兩制”框架下區域貿易規則創新方面的成功實踐。“一國兩制”之下三地制度差異為粵港澳大灣區的創新發展提供了無限可能和發展空間,通過制度創新把制度差異變成制度優勢,有利於打造成最具經濟活力的灣區。

粵港澳大灣區作為改革開放的先行區,已經具備廣泛的國際聯繫、完備健全的法律、自由流通的信息、匯聚全球人才等先發優勢,在國際貿易規則創新發展方面積累了豐富的經驗。大灣區中深圳前海、南沙、橫琴自貿區的建設,實施比特區更特的優惠政策措施,包括稅收和關稅、出入境通關等方面實行寬鬆的政策。而港澳獨立關稅區及自由港政策,實行高度開放的貿易政策,市場經濟的透明度高,外匯無管制,資金進出自由,低稅率以及簡單的稅制都吸引國際資本的進入。到 2019 年止,香港連續二十五年被評為世界上最自由的市場經濟體,澳門作為自由經濟體在世界排名也屬前列。^⑦在一定意義上,港澳對於國際貿易規則的創新發展起到標桿作用,特別是香港作為大灣區的金融中心、貿易中心和航運中心,一直是國際貿易規則創新的引領者。粵港澳大灣區貿易規則的創新,一方面可以借鑒參考香港適用的一些成熟和合理的規則,另一方面,可以根據大灣區發展的實際需要進行修改調整,融合創新。^⑧例如,2016 年 3 月 28 日,香港海關與內地海關正式推出“跨境一鎖計劃”,透過應用同一把電子鎖及全球定位系統設備,以“跨境一鎖,分段監管”為原則,減少同一批貨物在兩地入境及出境時被海關重複檢查的機會,將香港海關的“多模式聯運轉運貨物便利計劃”與內地海關的“跨境快速通關”對接與整合,簡化清關手續和加快貨物轉關流程,打造粵港物流綠色通道,為業界提供無縫清關服務。該計劃現已覆蓋廣東省 63 個清關點,聯同香港的 13 個清關點,合共提供 819 條路線給業界選擇。^⑨貨物跨境運輸“一把關鎖”的清關制度創新,有效加快貨物通關速度與效率,降低企業跨境貿易成本,有助於大灣區的經濟要素高效流動,鞏固及提升香港作為國際貿易樞紐的地位及競爭力,為“一帶一路”沿線國家國際貿易貨物運輸提供新的便利,體現了粵港澳大灣區在國際貿易規則上的創新發展。

因此,建設高質量粵港澳大灣區,需要新的戰略站位和定位上,在國際貿易、環境、勞工、知識產權保護等標準上提升對高標準國際規則、標準的適應力,構建更加國際化、開放型區域創新體系,通過先行先試、制度創新來推動大灣區三地經濟循環融合發展。粵港澳大灣區深度合作不僅要有“破”,而且要有“立”,在貿易便利化、投資准入、知識產權保護、財稅政策、口岸管理等薄弱領域率先尋求突破,密切跟蹤國際貿易規則的發展變化,推動貿易規則和標準的創新發展,建立一套促進資本、技術、人員等生產要素自由流動的制度機制,建立一流灣區營商環境,為中國參與國際貿易規則的制定提供更多灣區經驗和創新方案,為國家構建與國際貿易發展趨勢相適應的制度體系和監

管模式、參與全球治理體系改革發揮先行先試的獨特示範作用。

二、法律銜接：理順灣區內部法律秩序

粵港澳大灣區作為改革開放的先行區、示範區，不僅要適應外部環境新形勢的變化，實現國際貿易規則的創新發展，拓展對外開放的空間，而且還要在灣區內部通過法律的銜接，理順灣區的法律秩序，建立起法治灣區，促進灣區內部有序流動。在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中，港澳納入灣區構成“9+2”的城市群，形成了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。就法律制度而言，“一國兩制”之下，粵港澳大灣區存在着三種法律制度，有着各自的法律傳統、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。如何減少粵港澳三地之間規則差異和壁壘實現人流、物流、資金流、信息流等經濟要素全流通？這是粵港澳大灣區法治建設面臨的一項重要挑戰。從域外經驗看，歐盟在推進歐洲經濟一體化過程中，由於各成員國之間規則不統一，導致成員國之間交易成本高，不利於經濟要素的自由流動，因此歐盟在成員國的市場准入、市場監管和產品技術等方面逐步建立統一的規則與標準，並監督各成員國內部實施，有力地推動了歐洲經濟一體化進程。粵港澳大灣區是“一國兩制”之下具有自身特色的灣區，在目前尚不存在有權限制訂統一規則的機構的情況下，減少三地法律的衝突或缺位的首要任務是通過法律的銜接重構灣區新的法律秩序，便利於灣區經濟要素的有序流動和人員往來。“十四五”期間，粵港澳大灣區深入推進重點領域規則銜接、機制對接，促進灣區三地之間融合互動、融通補充，才能取得新的突破性進展。

粵港澳大灣區法律規則的銜接首先需要建設大灣區法律信息平台，提供法律查明系統。從比較法的角度看，中國內地和澳門都具有大陸法系傳統，香港屬於普通法系。即使是灣區中內地9個城市之間有些法律也具有差異性，因為內地除了中央的立法權之外，還授權地方立法，經濟特區還有特定的立法權。截止到2020年12月底，內地法律近300部、行政法規700多部、地方性法規近9,000部；香港法例有1,182章；澳門特區制定的法律322項，行政法規679項，所以灣區內法律之間的差異甚為複雜。^⑩

因此，面對“一國兩制”下三個相對獨立的法律體系及眾多的法律，粵港澳大灣區要實現法律的銜接，首先要了解三地法律的具體規定，對三地法律進行摸家底的法律清理、整理工作。三地逐步建立法律的數據庫和法律信息共享平台，從而可以進一步開展法律的比對工作，尋找差異，便於制訂相應的法律銜接方案。例如，澳門回歸以來除了制定了大量法律法規外，還有回歸前制定的、保留下來的原有法律，內容複雜，大部分已經與社會發展脫節。近年來澳門特區政府加快對原有法律、法令的清理工作，2017年澳門特區通過法律宣布1976至1987年的不生效法律、法令有472個。^⑪2019年通過法律確定1988年至1999年公布的284項法律及法令不生效。^⑫法律清理和適應化有利於釐清澳門特區現行法律，也有利於日後開展大灣區法律的比對銜接工作。澳門法務局也於2019年4月開通“粵港澳大灣區法律信息網”，發布與大灣區有關的法律信息及政策措施，在推動大灣區法律信息共享平台建設方面做出了有益的嘗試。

其次，通過負面清單的方式逐步推進法律的銜接。在三地法律法規清理的基礎上，需要具體分析需要銜接的法律法規。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提到的融合有13處，主要還是經濟和民生領域的融合，表明不是所有的法律制度都要銜接。一方面，三個法域的制度體系中已經按照衝突法的原則確立了法律衝突解決的一些規則；另一方面，對於涉及灣區要素流動、民生、基本社會秩序

等方面的衝突,在現有法律衝突機制不能解決的情況下,可以通過負面清單的方式列出法律銜接的規劃,尋找共識,先易後難,市場主導,政府引導,成熟一項,推出一項,最大程度實現求同存異,實現灣區要素流動的便利化、法治化。在灣區建設的五到十年期間,法律規則的銜接會越來越多,便利性、創造性的制度安排也會越來越多,互聯互通也會越來越順暢。所以,對於三地法律差異所造成的障礙也不應誇大,從積極的意義上講,正是因為有差異的多元化特色的法律制度,才有制度創新的機會和空間去構建具有創新活力的法律秩序。

在法律銜接方面,建立和完善三地的司法互助及多元爭端解決機制,對於灣區法治的形成有重要意義。目前三地都建立了有關民商事判決及仲裁互認和執行、司法文書送達的機制,但是刑事方面的司法互助安排尚未取得進展,而全面的司法互助機制可以確保灣區基本的法治秩序,所以作為灣區法治建設的一項基礎工程,需要加快推動完善三地的司法互助的制度安排。

第三,以憲法和基本法作為粵港澳大灣區法律銜接的依據。對於三地規則哪些需要銜接? 哪些不需要銜接? 其依據是憲法和基本法。憲法和基本法作為“一國兩制”方針的制度化 and 法律化,理應成為粵港澳大灣區建設中協調處理三種法律制度差異和衝突的最高法律依據,這是由憲法和基本法在中國法律體系中的地位所決定的。嚴格依據憲法和基本法,確保法律銜接的各種制度創新具有合法性,實現灣區法律秩序的有序化。

以憲法和基本法為依據進行法律的銜接,大灣區就不會出現“一國兩制”變成“一國一制”、港澳內地化或內地港澳化的趨勢,確保三地法律的銜接不會改變“兩制”的基本特徵:港澳憲制地位方面保持不變,基本法確定的政治制度和社會制度保持不變,資本主義生活方式繼續保持不變,私人財產和自由繼續受法律保護等。“兩制”中帶有根本性特徵的制度不變的依據也在於堅持憲法和基本法的規定。在保持“兩制”差別的基礎上實現法律的銜接,使得灣區的各项活動都有法律的依據,有利於推動灣區法治秩序的形成。在粵港澳大灣區法治建設問題上,有一種方案是倡議建立大灣區“法治特別合作區”,三地“讓渡出部分立法、執法、司法等權力,共同組成粵港澳大灣法治特別合作區,制定共同的法律規則和制度政策”施行於大灣區。^⑬然而這一具有理想性的制度創新,未必符合“一國兩制”基本原則,“讓渡權力”的設想與港澳基本法規定的港澳高度自治權相衝突,同樣會引起一些港澳人士對削弱港澳特區高度自治權的擔憂。至少在目前“一國兩制”框架下通過三地讓渡部分立法權來解決法律一致性的問題缺乏憲法和基本法的依據。

從已有的三地合作的經驗看,可行的方式是粵港澳大灣區工作領導小組及粵港澳合作聯席會等工作機構協商需要銜接的相關政策議題後,三地再通過各自立法推行,既保證灣區做到有法可依,相互協調合作,也保證了港澳特區的高度自治權,符合憲法和基本法的要求。例如,澳門居民參與珠海醫療保險的解決方案就是這種方式的體現。目前,澳門實行福利性質與商業保險相結合的醫療保障模式,而內地實行的是醫療社會保險模式。為適應灣區融合發展趨勢和民生需求,澳門特區政府與廣東省及珠海醫療保障部門協商確定了澳門居民參加珠海市基本醫療保險制度的方案,從2019年7月1日起正式以橫琴作為澳門居民加入內地醫療保險制度的先行先試地區,解決粵港澳大灣區的跨境醫療保障問題,實現兩地規則的銜接。珠海對澳門居民開放醫療保障制度,符合條件的澳門居民參加珠海市基本醫療保險後,可按規定享受珠海市同等醫療保險待遇。而澳門特區政府也制定相應的法律政策措施支持澳門居民跨境醫療保障,由特區政府承擔參加內地醫療保險制度的國家財政補貼部分,10歲以下兒童、中小學生,以及65歲或以上澳門居民的自付保費部分,澳門特區政府提供全部津貼,不減損澳門居民現有的醫療福利水平。針對跨境醫療保障事項,粵澳

兩方在尊重“兩制”差異、開放協商、規則銜接的過程中，遵循了憲法和基本法的規定，為粵港澳大灣區各種跨境民生事務的銜接提供了創造性的制度安排，充分體現了法治的原則和精神。

三、政府治理：尊重法治精神的制度創新

無論粵港澳大灣區與國際貿易規則的對接，還是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。從政府治理角度看，“一國兩制”之下，粵港澳大灣區存在多重政府間關係，包括縱向關係（中央與粵港澳地方政府）、橫向關係（粵港澳地方政府）以及斜向關係（香港與深圳、澳門與珠海）等。^④基於不同的權限範圍，在大灣區公共事務中不同層級的政府需要建立一種法治秩序規範權力的運作，避免權力之間的相互衝突或者缺位，在制度創新過程中減少政出多門，各自為政。以往依靠各種政策優惠、分割管理以及飛地經濟等這些特殊政策或措施，既不能完全適應多樣化的利益格局和深度融合的現實需求，也不能完全體現法治治理模式的意蘊。法治強調各項政策及制度創新法律化，凸顯制度及政策的透明度、可預期性及公正性，有利於構建公平的營商環境。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中指出大灣區建設要尊重法治，三地政府需要依照法治的原則和精神來推動灣區的制度創新，在多重府際關係中政府權力的運作依法行使，不斷提升政府治理能力的現代化水平。

1. 嚴格按照憲法和基本法辦事是法治化制度創新的總體要求

中共十八大以來，中國把推進國家治理體系和治理能力現代化作為深化改革的總體目標及任務之一。衡量國家治理體系是否現代化的標準包括公共權力運行的制度化和規範化、民主化、法治、效率和協調等五個方面。^⑤法治構成國家治理能力和體系現代化的一項重要指標與內容，也是國家治理體系和治理能力現代化的核心要求。^⑥粵港澳大灣區作為一項國家戰略，三地政府在治理能力現代化上也應起到先行示範作用。從根本上講，無論多重府際關係中政府權力的行使還是制度機制的創新都要習慣於按照憲法和基本法辦事。

從中央權力的角度看，全國人大及其常委會依法行使憲制權力，已就港澳融入國家發展過程中出現的民生事務、基本法有關條款的適用等事項作出了多個決定和解釋。例如香港西九龍高鐵站“一地兩檢”和澳門大學橫琴校區法律管轄問題的決定，解決了在粵港澳大灣區範圍內實施新興事項管理的合憲性、合法性依據問題，為制度創新奠定了法律基礎。通過上述決定或解釋，也基本上形成了全國人大常委會行使憲制權力的基本程序和規範。在未來粵港澳大灣區法治建設中，依照既有的經驗和做法，中央權力的行使依然會嚴格按照憲法和基本法辦事，積極處理涉及需要在中央層面解決灣區法律制度銜接與創新問題，並在實踐中總結完善體現憲法和基本法精神的權力行使規範。

回歸以來港澳特區的實踐也充分顯示嚴格按照憲法和基本法辦事的重要性。以澳門為例。回歸以來，國家對澳門實行自由行政策、經貿合作安排、澳門大學橫琴校區歸澳門法律管轄、劃定澳門海域管轄範圍等大量措施，積極支持澳門發展，讓澳門融入國家發展，體現“兩制”共同發展的目標。而澳門特區政府也積極抓住國家發展機遇，發展經濟，改善民生，社會各項事業繁榮和諧發展。回歸二十多年來的管治實踐中，澳門特區政府清醒認識到特區的憲制地位，尊重中央依法享有的權力，堅守“一國”之本，善用“兩制”之利，處理好“一國”和“兩制”的關係，形成良好的央地關係，施政管治成效顯著。澳門特區二十多年來積澱的經驗中，最為重要的一條寶貴經驗就是全面準確貫徹“一國兩制”方針，嚴格按照憲法和基本法辦事。

上述實踐經驗表明,粵港澳大灣區法律創新和銜接的過程中需要尊重法治,而嚴格按照憲法和基本法辦事是實現制度創新法治化的總體要求。

2. 以法治的原則處理灣區深度融合的民生公共事務

粵港澳深度融合發展的趨勢下,生產要素自由流動,基礎設施互聯互通,人員流動更加頻繁,三地深度融合會產生更多新的民生需求,政府公共服務需要響應這些民生需求。例如,“一國兩制”下,內地與港澳之間仍存在邊境口岸的區隔。從“兩地兩檢”到“一地兩檢”通關模式,加上24小時通關的制度,人員流動的便利性得到極大提高,但是與灣區生產要素自由流動的需求相比還有些距離。如果說在目前條件下還不能實現無邊境檢驗放行的情況下,那麼在電子化和信息化技術條件下,通過身份證數據的互聯互通互認,是否可以實行居民身份證的通關模式呢?在“一國”之內使用身份證而不再需要第三種證件——通行證來通關,從而真正體現“一國”的原則以及內地居民與港澳居民的國民待遇。當“特區邊防證”退出歷史舞台後,期待不久的將來“通行證”也可退出歷史舞台。¹⁷粵港澳大灣區可以實行人流通關模式及物流統一關稅模式的探索與創新,實現人員無障礙、無縫隙流動。在實現灣區內部經濟循環流動之後,人員流動深度融合之下的民生需求,如就業、醫療、教育、養老、居住、納稅等,粵港澳大灣區需要提供相應的公共服務,對於灣區內的政府管治而言更具有挑戰性,某種意義上可以倒逼政府治理方式的變革和創新。一方面,港澳特區政府要響應港澳居民北上置業居住、養老醫療、消費投資等帶來的公共事務管理變革;另一方面,內地也要響應越來越多的港澳居民在內地工作生活等方面社會事務的管理,而不僅僅是原有的本地居民。在“一國兩制”的原則之下,政府之間通過法律政策的協調和合作機制來實現社會的管治,逐步實現灣區內公共服務的均等化。

粵港澳大灣區在實現深度融合中面臨最主要的阻力還是行政體制的阻力,政府管治基於地方責任在制定相關融合政策時,總是不能及時回應三地民眾的現實需求,與民眾的期望有一定的差距,沒有實現三地深度融合下市場要素的雙向流動。2019年的新冠疫情下,三地加強了既有的合作力度,共同嚴防嚴控,但三地體制機制的不同,還是會對各地政府抗御疫情的協調運行產生一些障礙。當三地合作發展已經突破了貿易、投資領域,向民生這一深度融合領域邁進時,人員的跨境流動諸如安居、養老、醫療、教育、消費及通行、衛生防疫等民生息息相關的公共事務,需要三地政府提升法治化治理能力來處理深度融合下的公共事務,在其政策視野中也應該有面向三地居民公共事務的視野和前瞻性,便利居民在灣區生活,實現真正的國民待遇。三地政府在區域治理的法治化過程中,可以向三地居民開放政府公務員系統,建立三地公務員交流掛職制度,讓三地居民參與政府公共事務的管理機制,以便能夠有效處理深度融合趨勢下居民對公共服務的廣泛需求。¹⁸通過構建開放的治理體系,三地民眾可以在制度框架下進行自由、理性、廣泛的對話和討論灣區民生事務,在制度創新過程中吸納三地民眾的智慧,保障居民在灣區的主體地位,提高其參與灣區建設的積極性。正如美國著名行政學家登哈特所說,公共利益最好被視為小區對話和參與的一個過程。這個過程既可以使人們了解政策制定的情況,又可以培育公民意識。¹⁹通過法律及相關制度將灣區居民參與政策的內容、方式、途徑、步驟等明確下來,促進居民參與公共事務過程的規範化、常態化、有序化,增強三地居民對公共事務相關政策的認同度和理解,從而有利於政府推動相關議題的順利實施。

3. 以法治的原則推動開放包容的區域合作

國家主席習近平考察橫琴時指出,建設橫琴新區的初心就是為澳門產業多元發展創造條件。

橫琴有粵澳合作的先天優勢,要加強政策扶持,豐富合作內涵,拓展合作空間,發展新興產業,促進澳門經濟發展更具活力。^②這對於粵港澳大灣區建設而言具有切實的指導意義。新時期粵港澳合作要相互促進,互利共贏,協同配套,同向共進,才能可持續,才能長久。

改革開放初期,粵港澳在產業鏈上形成一個“前店後廠”的區域合作模式。^③隨着社會經濟的發展,特別是在 CEPA 的推動作用下,粵港澳原有的合作互補關係也由此逐漸向競爭替代關係過渡,粵港澳的利益格局出現分化,粵港澳間互補性下降,競爭性和替代性增強,三地合作的互補性利益結構逐漸轉向競爭性利益結構。^④在新時代條件下利益格局的變化迫切需要三地政府治理方式的轉變。

在大灣區建設過程中,三地政府通過法治的治理方式來協調三地的利益分歧,全面深化三地互利合作,探索實施三地“共同謀劃、共同開發、共同管理、共創收益、共享成果”的合作方式,解決彼此的利益關切,共同建設粵港澳深度合作示範區,助力港澳融入國家發展大局。例如,在橫琴開發中,有學者提出,為了彌補現有協商機制不足,需要一個機構既能從中央層面統籌兩地利益,又具有行政管理權,確保琴澳合作政策從頂層設計到落地實施,建議設立粵澳橫琴深度合作示範區管理委員會(簡稱“粵澳合作管委會”)。管委會是在粵港澳大灣區建設領導小組的領導下,由全國人大常委會授予管理權、具有公法人地位的管理機構(類似原來的經濟特區管理委員會),以“共商、共建、共管”的合作目標建立粵澳深度合作協調管理機制。^⑤這種思路就是要突破以往“驚政策”、劃地隔開管理的模式,實現琴澳居民以主體的身份而不是一個旁觀者、投資者或者是外人來共同參與開發橫琴。在琴澳合作中,經常把橫琴看成是澳門的後花園,希望通過飛地經濟的形式參與橫琴開發,澳門出資,橫琴出地,或者是劃地給澳門大學並適用澳門法律管轄的模式,這些參與橫琴開發的模式可以理解為特定歷史條件下的產物,在特定的時空條件下可以看作是一項政策創新,但是新時代條件下琴澳深度合作的發展使命而言,尋求特殊政策不利於調動各方參與橫琴建設的積極性,也不符合可預期的、體現普遍主義的法治化營商環境的要求。

因此,通過法治的治理方式保障粵港澳三地共同參與大灣區建設,摒棄保護主義,清除利益分歧、協調不順、資訊混亂和執行不力的情況,以更開闊眼光和更大氣魄,在民主治理、社會管理、經濟管理乃至民生福利方面能夠與港澳和國際社會接軌,消除粵港澳合作中的制度障礙,深化改革,創新治理能力,立足於維護國家利益和粵港澳共同發展的長遠利益,強化平等合作意識,充分利用“一國兩制”的體制優勢和港澳的特色優勢,通過制度創新實現各方利益的共贏,將粵港澳大灣區打造成不同社會經濟制度相互包容、優勢發展的新模式,探索構建粵港澳共商共建共管的治理機制,建設更為開放的法治化灣區,才能吸引港澳及全球參與灣區的建設。

四、結語

從世界各大灣區的比較來看,開放性和創新性是衡量灣區競爭力的兩大重要指標。^⑥一流的灣區除了經濟上的成功,還要為世界提供通過制度創新解決發展中面臨的問題的經驗成果。粵港澳大灣區可以吸收借鑒世界一流灣區的成功經驗,但是沒有捷徑,只能在實踐中不斷摸索,特別是在“一國兩制”原則下粵港澳大灣區的發展有其自身的困境和特點,因此需要更開放和包容的心態去推動灣區的制度創新,實現生產要素的自由流動,建設成為更開放自由的經濟體和引領世界經濟創新發展的重要區域。正如 2018 年 10 月習近平主席在廣東考察期間指出,廣東及粵港澳大灣區建設要以改革開放的眼光看待改革開放,充分認識新形勢下改革開放的時代性、體系性、全局性問題,

在更高起點、更高層次、更高目標上推進改革開放。^⑤因此，在國際貿易規則和世界經濟格局發生重大變化的形勢下，粵港澳大灣區的發展思路與模式必須有所創新，需要三地政府建立與灣區時代發展相適應的治理模式，通過法律的銜接理順灣區的法治秩序，因應國際貿易規則的發展變化，加快貿易制度改革，全面引領國際貿易規則高質量發展，以尊重法治的原則進行制度創新，構建穩定、公平、透明、可預期的法治化營商環境，努力實現世界一流灣區的建設發展目標。

①蔡赤萌：《粵港澳大灣區城市群建設的戰略意義和現實挑戰》，廣州：《廣東社會科學》，2017年第4期。

②2018年11月30日簽署的《美國—墨西哥—加拿大協定》替代施行24年的《北美自由貿易協定》(NAFTA)。2016年2月4日，《跨太平洋夥伴關係協定》(TPP)正式簽署，2018年12月30日更新的《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(CPTPP)正式生效。

③見美國貿易代表辦公室網站，<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>，檢索日期：2021年8月28日。

④林毅夫：《中國的新時代與中美貿易爭端》，武漢：《武漢大學學報》，2019年第2期。

⑤陸燕：《在全球價值鏈中尋求制度性話語權——新一輪國際貿易規則重構與中國應對》，北京：《人民論壇·學術前沿》，2015年第23期。

⑥《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第373~374頁。

⑦相關經濟自由度指數排名數據見美國傳統基金會網站，<https://www.heritage.org/index/>，檢索日期：2021年8月26日。

⑧鄭永年教授指出，粵港澳大灣區亟須做的事情就是統一規則，見《粵港澳大灣區：打造世界級經濟平台》，北京：《光明日報》，2021年5月28日。

⑨見香港海關網站：“跨境一鎖計劃”，https://www.customs.gov.hk/sc/trade_facilitation/sels/content/index.html，檢索日期：2021年8月28日。

⑩相關數據來自全國人大網站、香港律政司網站及澳門印務局網站，檢索日期：2021年8月28日。

⑪見澳門特別行政區《特區公報》，2017年第34期第一組，第1069~1082頁。

⑫見澳門特別行政區《特區公報》，2019年第48期第一組，第2618~2626頁。

⑬李林：《粵港澳大灣區建設的法治問題》，香港：《中

國評論》，2019年1月號。

⑭鄧益奮：《珠澳合作開發橫琴中的政府間關係》，澳門：《澳門理工學報》，2020年第4期。

⑮俞可平：《衡量國家治理體系現代化的基本標準》，北京：《北京日報》，2013年12月9日。

⑯莫紀宏：《國家治理體系和治理能力現代化與法治化》，北京：《法學雜誌》，2014年第4期。

⑰特區邊防證是實施經濟特區後的通關管理措施，2013年起，特區邊防證逐漸退出歷史舞台；2018年1月，國務院同意撤銷深圳經濟管理線。

⑱2021年5月10日，香港行政長官林鄭月娥通過媒體宣布，即將與廣東簽署相關事宜，讓兩地公務員互相“掛職”，大灣區三地公務員交流掛職，成為公務員培訓的一個重要內容和方向。

⑲珍妮特·V.登哈特、羅伯特·B.登哈特：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，北京：中國人民大學出版社，2010年，第88頁。

⑳㉕習近平：《高舉新時代改革開放旗幟 把改革開放不斷推向深入》，廣州：《南方日報》，2018年10月26日。

㉑陳廣漢、劉洋：《從“前店後廠”到粵港澳大灣區》，廣州：《國際經貿探索》，2018年第11期。

㉒封小雲：《粵港澳經濟合作走勢的現實思考》，北京：《港澳研究》，2014年第2期。

㉓楊道匡等：《自由港政策延橫琴，推動粵澳深度合作》，澳門：《澳門日報》，2020年4月1日。

㉔吳思康：《深圳發展灣區經濟的幾點思考》，北京：《人民論壇》，2015年第6期。

作者簡介：彭艷崇，澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授、博士。

[責任編輯 劉澤生]