

主持人按：粤港澳大湾区建设，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。2019年，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，为推进大湾区建设提供行动指南。2023年，习近平总书记在考察广东时指出，要“使粤港澳大湾区成为新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地”，为大湾区建设指明前进方向。近年来，随着一系列政策举措密集出台，粤港澳大湾区产业协同不断深化，软硬联通不断拓展，协同融合纵深发展。加强粤港澳大湾区法治建设与服务保障，推动规则衔接机制对接更加畅顺，保障人流物流资金流等要素流动更加便利快捷，是理论界和实务界义不容辞的重大时代使命。今年是《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布5周年，本期策划邀请粤港澳三地相关领域专家学者人共话大湾区法治建设，敬请读者垂注。

(邹平学 中国法学会港澳基本法研究会副会长、深圳大学港澳基本法研究中心主任、港澳及国际问题研究中心主任)

# 粤港澳大湾区立法协同的实践审视 与体制机制创新\*

叶海波 相梦垚

(深圳大学法学院, 广东 深圳 518060)

[摘要] 立法协同是粤港澳大湾区法治建设的基础性模式和规则衔接的基本路径，其不同于理论与实务界热议的“规则衔接”。当前，粤港澳大湾区准一体化、多中心、多平台的整体发展路径初步成型，但囿于粤港澳三地政治制度、法律传统以及立法权限的差异，大湾区规则衔接主要采取“整体规划，集中突破”的策略，以中央统筹与地方负责相结合为原则推动政策型规则衔接，立法型规则衔接则极为鲜见。本文认为立法协同是粤港澳大湾区制度整合和规则衔接最直接和最有效的方式。立法协同是指涉及大湾区发展的各个有权主体包括中央以立法方式协调构建大湾区法治环境，强调中央统筹的特殊地位和作用，区别于仅限地方间进行立法协调的“协同立法”方式。就目前来看，大湾区立法协同整体上仍然面临着“存异”与“趋同”的平衡、立法权限分配层差明显等巨大挑战。因此，面向未来，粤港澳大湾区立法协同需要体制机制改革创新，综合运用地方单独立法、区域协同立法和中央统一立法这三种方式，从制定立法协同促进规范和设立立法协同促进机构两个方面完善立法协同体制，从常态化规则清理机制、规则衔接摸排和评估机制、示范法制定机制等方面创新立法协同工作机制，以立法协同突破规则衔接的重要领域。

[关键词] 粤港澳大湾区 政策型规则衔接 立法型规则衔接 立法协同 体制机制创新

[中图分类号] D927 [文献标识码] A [文章编号] 2096-983X(2024)03-0026-09

收稿日期：2024-01-28；修回日期：2024-02-20

\*基金项目：国家社会科学基金重大项目“落实中央对特别行政区全面管治权研究”(22ZDA124)；国家社会科学基金一般项目“香港‘客卿’司法的实证研究”(20BFX078)

作者简介：叶海波，教授，博士研究生导师，法学院副院长，合规研究院执行院长，主要从事宪法学与行政法学、港澳基本法研究；相梦垚，硕士研究生，主要从事宪法学与行政法学研究。

## 一、引言

2019年,《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)正式发布,这标志着粤港澳大湾区发展正式上升为国家层面的区域发展战略,初步擘画了准一体化和多中心的湾区发展模式。近两年,《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》《横琴粤澳深度合作区总体发展规划》《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》《关于支持横琴粤澳深度合作区放宽市场准入特别措施的意见》《粤港澳大湾区国际一流营商环境建设三年行动计划》等多部规范性文件也相继发布,为加快推进重大合作平台建设和跨境合作先行先试提供重要政策保障。《规划纲要》颁布实施五年多以来,大湾区内各城市的分工不断明晰,各地立足功能最优和功能互补的原则,逐步探索形成了4个重大合作平台和13个特色合作平台<sup>①</sup>,这既是湾区建设向更高水平、更深层次、更广领域纵深发展的表征,也标志着粤港澳大湾区准一体化、多中心、多平台的发展路径和格局初步成型。

一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一。<sup>[1]</sup>而处理好活力与秩序的关系,就要坚持法治思维和法治方式,在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。<sup>[2]</sup>粤港澳大湾区内存在着复杂的法律传统、法律渊源、法律文化和法律制度,湾区一体化、多中心、多平台的同步共建若要保持活力与秩序的动态平衡,有效缓解因差异所引致的紧张关

系,便必须坚持法治思维和法治方式。本文认为,首先应采取对制度整合最直接和最有效的立法协同方式,包括统一立法、协同立法和单独立法三种方式<sup>[3]</sup>,促进湾区法治的协调,确保湾区高效高质的发展<sup>②</sup>。

## 二、粤港澳大湾区立法协同的客观基础

对于粤港澳大湾区法治合作模式,理论上存在立法协同、规则衔接、行政协调、多元化纠纷解决、市场自律等多种主张。本文认为,立法协同应当作为粤港澳大湾区法治建设的基础性模式和规则衔接的基本路径。

粤港澳大湾区将“宜居宜业宜游的优质生活圈”“充满活力的世界级城市群”“内地与港澳深度合作示范区”“具有全球影响力的国际科技创新中心”作为战略定位,要求大湾区建设必须促进大湾区内部、大湾区与我国内地城市、大湾区与世界不同城市间人员、物资、资金、信息等要素的有效流动。“粤港澳大湾区建设并非仅仅是粤港澳三地经贸合作的简单升级,而是要实现全方位深度合作,发挥引领创新、聚集辐射的核心功能,成为国家竞争力和创新能力的载体”<sup>[4]</sup>,因此大湾区建设必须“深入推进供给侧结构性改革,加快培育发展新动能、实现创新驱动发展,为我国经济创新力和竞争力不断增强提供支撑”<sup>[5]</sup>。这些都要求粤港澳大湾区内部必须建立可以保证要素有序流动的法治环境。如就粤港澳大湾区与外部世界的关系而言,其所面对的纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区的法治水平一般都比较高的,“对投资贸易

①4个重大合作平台是指横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区、广州南沙粤港澳全面合作示范区和河套深港科技创新合作区深圳园区。13个特色合作平台分别是指中新广州知识城、广州人工智能与数字经济试验区、广州穗港智造合作区、珠海西部生态新区、佛山南海粤港澳合作高端服务示范区、佛山三龙湾高端创新集聚区、佛山顺德粤港澳协同发展合作区、惠州潼湖生态智慧区、东莞滨海湾新区、中山翠亨新区、江门大广海湾经济区、江门华人华侨文化交流合作重要平台、肇庆新区。

②粤港澳大湾区语境下的“立法协同”和“协同立法”存在一定的差异。“立法协同”是指大湾区各个主体包括中央通过立法方式对湾区发展的法治环境进行协调式的构建,并特别强调中央统筹的特殊地位和作用,因而区别于“协同立法”;后者仅指地方间的立法协调。

等方面的法治化营商环境非常看重,法治水平成为他们是否愿意参与大湾区投资建设的重要衡量指标”<sup>[4]</sup>。因此,发挥法治“固根本,稳预期,利长远”<sup>[6]</sup>的功能与优势,是粤港澳大湾区建设实现战略定位的必然选择。

长期以来,规则衔接被普遍认为是新时代粤港澳大湾区法治建设的重要路径,这一路径的产生有其现实原因。基于粤港澳大湾区内港澳与内地在政治、经济、文化和法律制度间的显著差异,规则衔接这一强调实践效果和实用主义导向的用语得以产生,旨在在尊重各方差异的情况下更快推进大湾区内法治建设。这一路径有力地调动区域内各方,如区域内地方党政部门、企事业单位、社会团体等以各种方式推动规则趋同或对接,“先易后难”地快速优化了湾区内法治环境,但也不可避免地导致关键且复杂领域的规则衔接拖延,导致粤港澳大湾区法治建设的基础设施难以有根本突破。针对这种情况,《法治中国建设规划(2020—2025年)》和党的二十大报告明确指出,要“加强区域协调发展法律制度建设”,强化粤港澳大湾区建设、京津冀协同发展等国家重大发展战略的法治保障。这可谓是以立法推动大湾区法治环境优化的总体部署,也是粤港澳大湾区法治攻坚的重大决断。

立法是粤港澳大湾区法治建设进入深水区后实现规则衔接根本突破的基本机制。其根本原因在于,通常所说的“规则衔接”之规则,主要指法律规则。“法律规则是指以一定的逻辑结构形式具体规定人们的法律权利、法律义务及其相应的法律后果的一种法律规范”。<sup>[7](P101)</sup>而立法协同所关注之“法”是整体意义上的“法律规范”。“法律规范是国家制定或认可的关于人们的行为或活动的命令、允许和禁止的一种规范”<sup>[7](P101)</sup>,法律规范包括法律规则和法律原

则这两个部分。因而,“规则衔接”是针对特定条款之间的微观衔接,而立法协同则是针对某一领域事项的中宏观的整体性创制。申言之,立法协同作为“规则衔接”的一种方式,是通过立法的方式达至各方之间的协同,受到严格的立法程序保障。立法协同可以是中央通过顶层设计的方式为粤港澳大湾区的区域法治合作赋予合法性基础并设立正当程序,也可以是地方间的主动“趋同性立法”。前者如我国以《外商投资法》取代《中外合资经营企业法》《外资企业法》《中外合作经营企业法》<sup>[8]</sup>,将中国外商投资体制从内外投资的“双轨制”转向为同港澳地区一致的“单轨制”<sup>[9]</sup>;后者指地方通过充分的协商和沟通机制所进行的“协同立法”,即针对主体之间所涉及的共同性事务所进行的立法活动,如京津冀地区积极探索区域协同立法模式,北京、天津、河北同步起草、同步修改、同步通过、同步实施各自的机动车和非道路移动机械排放污染防治条例,产生我国首个区域协同立法的实质性成果。<sup>[10]</sup>无论是哪种情况,立法协同必然生成适用于粤港澳大湾区内全部区域的新规则,在某些关键领域真正实现差异整合和一体化,推动湾区内特定事项的实质性规则衔接,化解大湾区规则衔接推进较缓的问题,从而进一步优化粤港澳大湾区法治环境。

### 三、粤港澳大湾区立法协同的实践审视

#### (一) 粤港澳大湾区立法协同的现状

当前,粤港澳大湾区的立法协同仍处于初级阶段,政策型规则衔接是法治建设的基本方式,立法型规则衔接则极为鲜见。具体而言,粤港澳大湾区法治建设中的政策型规则衔接主要围绕“1+N+X”政策体系<sup>①</sup>不断得以建构完善。

① “1+N+X”政策体系适用于特定区域或者领域,如京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、革命老区振兴发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域,如新型城镇化建设、资本市场改革等领域,其中“1”是指一个由中央所发布的宏观规划,“N”是指由各部门或者地方机关具体拟定细分领域或者特定区域的规划、方案等文件,而“X”则是指涉及某一细分领域或者特定区域发展所采取的配套支撑性文件。



以《粤港澳大湾区发展规划纲要》为规则衔接的核心政策指引,粤港澳三地报请党中央或国务院探索形成了关涉横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区、广州南沙粤港澳全面合作示范区和河套深港科技创新合作区深圳园区这四大合作平台的一系列方案规划,聚焦基础设施、科技创新、司法协助、医疗卫生、税收、住房保障等重点领域建设出台一系列专项文件。例如国家发展改革委印发的《关于粤港澳大湾区城际铁路建设规划的批复》,深圳市前海管理局印发的《深圳市前海深港现代服务业合作区香港工程建设领域专业人士执业备案管理办法》等。此外,中央和地方还出台一系列诸如《粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展中央预算内投资专项管理办法》等关

涉湾区建设的资金政策文件。这些均为采用政策型规则衔接方式所产生的实践成果。

在政策型规则衔接的推进中,中央统筹与地方负责相结合原则直接支持了大湾区战略原则的形成。<sup>[11]</sup>中央层面以中央统筹湾区发展为原则,采取“整体规划,集中突破”的策略,一方面从制度设计、区域规划等方面对涉及粤港澳大湾区的发展事项进行顶层设计和统一部署。另一方面依托香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海这三个区域的极点带动作用,划定横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区、广州南沙粤港澳全面合作示范区、河套深港科技创新合作区深圳园区四个重大合作平台,明确各个重大合作平台在粤港澳大湾区发展中的战略定位(如表1)。

表1 四大合作平台的战略定位及其规划文件

四大合作平台	战略定位	相关规划文件
横琴粤澳深度合作区	①促进澳门经济适度多元发展的新平台 ②便利澳门居民生活就业的新空间 ③丰富“一国两制”实践的新示范 ④推动粤港澳大湾区建设的新高地	①《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(中共中央、国务院,2021年9月5日) ②《横琴粤澳深度合作区总体发展规划》(国家发展改革委,2023年12月21日) ③《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》(广东省人民代表大会常务委员会,2023年3月1日)
前海深港现代服务业合作区	①全面深化改革创新试验平台 ②高水平对外开放门户枢纽	①《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》(中共中央、国务院,2021年9月6日) ②《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区投资者保护条例》(全国首部区域性投资者保护条例,深圳市人民代表大会常务委员会,2023年12月1日) ③《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》(国家发展改革委,2023年12月21日)
广州南沙粤港澳全面合作示范区	①科技创新产业合作基地 ②青年创业就业合作平台 ③高水平对外开放门户 ④规则衔接机制对接高地 ⑤高质量城市发展标杆	《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》(国务院,2022年6月14日)
河套深港科技创新合作区深圳园区	①深港科技创新开放合作先导区 ②国际先进科技创新规则试验区 ③粤港澳大湾区中试转化集聚区	《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》(国务院,2023年8月29日)

地方层面的政策型规则衔接主要以全面落实中央总体规划为主线,立足地方发展特点,制定发布本地区发展规划纲要。“地方按照中央的区域发展战略和相应制度,发挥主动性和积极性,实现区域协调发展目标,体现了区域协调事务配置的就近原则。”<sup>[13]</sup>广东省立足本省情况和湾区发展全局针对多个地市制定发展规划,如《广州都市圈发展规划》《深圳都市圈发展规划》等都市圈发展规划,又如立足城市定位的《关于支持佛山新时代加快高质量发展建设制造业创新高地的意见》等。同时,广东省还积极打造了粤港澳大湾区13个特色合作平台,

发布《中新广州知识城总体发展规划(2020—2035年)实施方案》《佛山顺德粤港澳协同发展合作区建设方案》等多项合作区规划,还针对数字化建设、医疗卫生、资格互认、青年发展、金融支持等湾区发展重点合作领域,发布多项方案和意见。此外,香港特别行政区专门设立大湾区投资基金支持粤港澳大湾区发展,发布《北部都会区行动纲领》主动融入国家发展大局,推动粤港澳大湾区高质量发展。澳门特别行政区则依托深合区建设积极回应国家发展战略,善用粤港澳大湾区优势,关注基础设施和重点领域建设,发布《澳门特别行政区经济

适度多元发展规划(2024—2028年)》,以湾区发展促进澳门产业形态转型发展,以湾区发展丰富“一国两制”实践。整体而言,粤港澳大湾区的政策型规则衔接呈现了中央统筹、点面结合、重点突破、地方执行的特征。

随着粤港澳大湾区依托各重大合作平台不断试点改革并取得显著成果,各地立法机关也积极探寻以地方立法促进规则衔接。如广东省人民代表大会常务委员会通过的《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》和《南沙深化面向世界的粤港澳全面合作条例》,以及深圳市人民代表大会常务委员会通过的《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区投资者保护条例》,等等。总体来看,粤港澳大湾区立法型规则衔接数量较少,限于特定区域或者平台,且多为内地单向的规则衔接,各地之间缺乏有效充分的协商沟通,相关规划中难以体现区域协作共建的合作精神,更未出现诸如前述京津冀实践中三地立法机关通过协商形成区域合作专章或者专项规则的立法实践。

## (二) 粤港澳大湾区立法协同的挑战

粤港澳大湾区作为跨法域、跨行政区域、跨社会制度的跨界区域,“在经济组织模式、区域治理架构与社会认同等方面均存在高度碎片化特征”<sup>[12]</sup>。这一方面表明通过立法协同促进湾区规则衔接的必要性,另一方面决定了湾区立法协同面临着重大挑战。且实践中以立法协同的方式促进规则衔接的案例也不多见。

首先,粤港澳大湾区处于“一国两制”“三法域”的客观法制环境中,立法协同必然面临着“存异”与“趋同”的平衡。具体而言,大湾区中广东省内九个城市实行社会主义制度,建设包括党内法规制度体系和国家法律在内的中国特色社会主义法治体系;香港和澳门作为直属于中央的特别行政区,不实行社会主义制度和政策,保持原有的资本主义制度和生活方式,原有的法律制度也基本得以保留。因此,内地属于中国特色社会主义法系,香港属于英美法系传统,澳门是大陆法系传统。三地在法律体

系、法律渊源、法律意识以及立法体制、机构组成等方面都存在明显差异,这些差异“使得粤港澳三地协同发展遇到天然的历史屏障”<sup>[13]</sup>。虽然如此,但三地同为中国宪法秩序下的地方行政区,统一于中国宪法确立的法治秩序之中。

“一国两制”下的三地差异是粤港澳大湾区得以创新发展的制度土壤。以立法协同的方式衔接规则,为要素流动提供规则管道,既有可能,也有必要。粤港澳大湾区立法协同面临的首要挑战是如何区分“异”和“同”,即哪些领域和方面可以通过立法协同实现规则趋同或者相同的方式达致规则衔接,哪些领域和方面应当维护规则差异且通过对接性制度机制装置实现规则衔接。显然,这些领域既可能涉及中央事权,也可能涉及地方事权;在广东省九市中属于中央事权的事项放在特别行政区可能属于高度自治的范围,也可能放在深圳、珠海等经济特区属于经济特区变通立法权的范围。诸如此类的特点,对粤港澳大湾区的立法协同提出了极大的挑战。

其次,湾区内九个城市间的立法权限分配层差明显,协同立法缺乏强劲的实践动力。我国立法体制呈现出“一元化”“多层次”的特点。粤港澳大湾区内的地方立法权具有“多层次”的特点,省级立法权、设区的市立法权、经济特区立法权等交织一体。同时,广东省可以制定所属经济特区法规。立法权的充分配置和权限差异造成了广东省内九个城市间的立法位差。一方面,粤港澳大湾区内地九个城市同处广东省,广东省人民代表大会及其常务委员会和广东省人民政府分别有权制定地方性法规、地方政府规章,规范九个城市间的城际治理事项或者共同事项。由此,九个城市间通常并无必要如同京津冀一般采用协同立法的机制,这也是九个城市间协同立法较少的内在原因。另一方面,九个城市在被赋予地方性法规制定权之后,根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的规定,若相关事项国家尚未制定法律或者行政法规的,可以根据本地方的具体情况和实际

需要,先制定地方性法规。这些地方性法规在国家制定的法律或者行政法规生效后,同法律或者行政法规相抵触的规定无效,制定机关应当及时予以修改或者废止。九个城市特别是经济特区通常运用其立法权在国家立法和上级立法空白的领域推进改革开放和先行先试,这反而形成了九个城市间在法律上的一些差别。以人工智能、数字经济等新兴领域为例,深圳市充分运用其特区立法权,出台我国首部绿色金融法律法规《深圳经济特区绿色金融条例》、我国首部人工智能法律法规《深圳经济特区人工智能产业促进条例》,还出台《深圳经济特区数字经济产业促进条例》和《深圳经济特区数据条例》等多项首创性引领性法律规范。反观其他八个地市,针对新兴领域的立法由于权限规定以及缺乏实践支撑,立法进度较慢。即便在先行先试领域之外,广东省内九个城市之间的立法也可能表现出较多的差异。根据规定,设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。“不抵触”原则为地方性法规制定留下诸多空间,依据相同的上位法制定的本市地方性法规可能在内容上有明显的差异,从而形成法律间的差别。

总之,基于粤港澳三地政治制度、法律传统和立法权限的差异,以及各城市间立法权限的差别,粤港澳大湾区通过立法协同实现规则衔接面临着更为复杂的情境,这也导致粤港澳大湾区的立法协同未能如京津冀一体化那般富有成果,而是以政策代替立法推动规则衔接。这些特殊情境也是推进粤港澳大湾区立法协同面临的重大挑战。不过,值得特别注意的是,近年来,针对少数城市间所共同面临的问题,广东省及相关城市也在积极探索协同立法。如为保护和传承潮剧,2021年,广东省人民代表大会常务委员会同时分别审查批准了《汕头市潮剧保护传承条例》《潮州市潮剧保护传承条例》《揭阳市潮剧保护传承条例》,这三部条例以统一

步调协同立法,是广东省探索区域协同立法的首个成果<sup>[14]</sup>。又如,广东省为促进粤菜产业发展,创新采用“1+N”省市立法协同模式,“1”是指立足全省关于粤菜发展共性问题而制定的《广东省粤菜发展促进条例》,“N”是指佛山、汕头、潮州、江门、梅州立足区域自身特色而分别制定的《佛山市广府菜传承发展条例》《汕头市潮汕菜特色品牌促进条例》《潮州市潮州菜传承与产业促进条例》《江门市侨乡广府菜传承发展条例》《梅州市客家菜传承发展促进条例》,综合省市之间的纵向协同和五个城市之间的横向协同,整合形成法规制度合力<sup>[15]</sup>。

#### 四、粤港澳大湾区立法协同的体制机制创新

粤港澳大湾区立法协同包括统一立法、单独立法和协同立法这三种方式。统一立法是指由中央从国家层面进行立法,效力范围及于粤港澳大湾区全部区域,包括中央直接立法,也包括中央对地方经过协商后报请的相关草案的批复和公布。基于“一国两制”方针,中央对直接统一立法方式一般情况保持审慎和谦抑的态度,只在涉及国家主权、安全和发展等事关国家发展全局的事项时才针对湾区进行统一立法,实践中极少采取这种方式。《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》可以视为此类立法的实践,虽然并非仅是针对粤港澳大湾区的国家立法。另外,《全国人民代表大会常务委员会关于授权香港特别行政区对深圳湾口岸港方口岸区实施管辖的决定》《全国人民代表大会常务委员会关于授权澳门特别行政区对广东省珠海市拱北口岸东南侧相关陆地和海域实施管辖的决定》等决定,是粤港澳大湾区内要素流通的重要规则的衔接实践,其中之一更是转化为香港《深圳湾口岸港方口岸区条例》的立法。中央对地方协商后的政策和立法予以批复,实践中有一些政策性和立法性实例,如国务院关于《前海深港现代服务业合作区总体发



展规划》的批复。另外,在香港特别行政区政府与内地有关方面就在西九龙站设立口岸并实施“一地两检”的相关问题协商作出适当安排后,全国人民代表大会常务委员会作出《关于批准〈内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排〉的决定》,香港特区制定《广深港高铁(一地两检)条例》,从而实现了交通运输领域的规则衔接。协同立法是指地方立法机关针对地方性共同事务在进行充分协商的基础上进行的立法。单独立法是指地方立法机关作为主体就粤港澳大湾区发展立足自身特色而单向开展的立法,包括地方性法规和地方政府规章。如2024年广东省人民代表大会常务委员会审议通过的《南沙深化面向世界的粤港澳全面合作条例》便是单独立法的实践。粤港澳大湾区立法协同的体制机制改革创新主要围绕这三种方式展开。其中体制指的是机构和规范这两个要素的结合体,而机制则是各个机构在同规范相结合后产生的运作方式。<sup>[16]</sup>粤港澳大湾区语境下的立法协同体制改革主要涉及宏观观念和顶层设计层面,包括对于规范和机构设置的考量,而立法协同的配套机制则具体指机构的不同工作机制。

### (一) 完善体制促进立法协同

为了实质性地推动粤港澳大湾区立法协同,应当形成立法协同促进的相关规范,并在既有协调机构的基础上设立完善粤港澳大湾区立法协同促进机构,强化立法协同的规划性、组织性和协调性。立法协同促进的基本规范旨在明确立法协同促进的基本目标、基本原则、组织机构、基本功能和运行程序及保障。具体而言,应当形成基本规范,明确规定立法协同的首要目标是为粤港澳大湾区要素流动创设法治条件,基本原则是坚守“一国”,守护“两制”,尊重差异,优势互补,平等商谈;基本组织机制是完善形成立法协同促进机构;基本任务是梳理规则衔接状况并根据具体情况采取不同的方式促进立法协同;基本程序是在规范清理的基础上摸清需求,分类评估,精准立法协同。

与规范创设相伴随的是设立粤港澳大湾区立法协同促进机构。学界对设立立法协同促进机构的必要性业已达成共识,但是对于机构设置方式却存有不同意见。具言之,有的学者认为大湾区立法协调机构应当由全国人民代表大会常务委员会授权大湾区建设领导小组设立<sup>[17]</sup>,有的学者则认为应当由全国人民代表大会以行使重大事项决定权的方式设立大湾区区际立法协调机构<sup>[18]</sup>,还有学者提出可以由粤港澳三地立法机构联合成立立法协调机构并且定期召开会议<sup>[13]</sup>,以此打破行政壁垒,提升湾区协同质效。本文认为,这一促进机构存续的主要目标旨在推进协同性立法。针对立法协同中中央立法权、地方行政区立法权、特别行政区立法权及经济特区立法权并存的现实,这一机构必须具备启动各级各类立法权形成立法上的协同效果的动能。因此,应当由从中央到地方的各级各层次立法权的代表构成,在构成上既不能基于传统的行政层级由上级统摄和代表下级,简单进行基于行政级别对等性作人员安排,也不能只是由同一层级间立法主体的代表组成。质言之,这一机构既要能够推动各方克服既往粤港澳大湾区建设中存在的政治、文化和认知方面的障碍,也要统筹识别粤港澳大湾区规则衔接的具体领域与内容,并在区分所涉各级立法权的基础上动员各方达成协同立法。

### (二) 创新立法协同工作机制

立法协同的有效运行需要相应的配套机制,以此“扫清政策、利益、制度等外在因素给协同立法带来的客观障碍”<sup>[19]</sup>。首先,围绕粤港澳大湾区建设完善常态化规则清理机制。在进行立法协同之前,各地需要首先理清并清理本地已经失效、不具有适用性或者存在合宪争议的法律,明晰湾区立法协同和法治建设的法律基础与环境。《立法法》第116条规定:“对法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章和其他规范性文件,制定机关根据维护法制统一的原则和改革发展的需要清理。”因此,制定机关清理法律是一项法定

义务。港澳基本法只规定了与基本法相抵触的法律的处理程序,未涉及常态化的法律清理问题。因此,在粤港澳大湾区建立法律清理机制具有必要性,同时也符合湾区建设的需要。

围绕粤港澳大湾区建设建立规则衔接需求的摸排和评估机制。法律总是以具体规则的方式呈现,并且嵌入大湾区居民的日常生活之间。要素流动阻断的实际效果总是由这些居民在日常生活中最先体验到,而规则衔接工作主要由政府主导推进,忽视湾区民众生活需求的情形容易出现。因此,建立规则衔接的实情与需求摸排极为必要。在确定需要开展规则衔接的事项和领域之后,应当针对具体的事项予以评估,以确定是否需要采用立法协同的方式推进规则衔接。若采用立法协同的方式,又涉及何种层级的立法权以及可以采用何种立法协同方式。具体而言,若规则衔接涉及的事项属于未授予地方行使立法权,宜以中央统一立法的模式推进;若规则衔接涉及的事项属于港澳高度自治范围但在内地九城市属于中央事权,可以采用授权内地九城市或者广东省相关立法权,抑或中央统一立法的方式;若规则衔接涉及的事项属于港澳自治范围且为内地所涉九市所具有之权限,那么即可在考量立法成本和立法效果的情况下,采取协同立法之方式;若规则衔接需要以单独立法的方式加以突破,应当推动具有立法权的中央或者地方政府采用单独立法的方式。总之,精准的立法协同是建立在对规则衔接情形的准确评估基础之上的。为了使这一机制有效运作,粤港澳大湾区有必要建立地方立法信息共享机制和沟通协商机制,便于11个城市均能熟悉相互之间的立法进展。

建立示范法制定机制。示范法方法最初被用于解决美国联邦制下的州际冲突问题。然而,粤港澳大湾区“三地法治状况的差异性非常大,遇到了几乎与联邦国家在立法方面相似的问题,也使得大湾区具有示范法适用的广阔空间。”<sup>[20]</sup>此外,示范法本身制定程序的灵活性、制定主体的专业性和客观中立性、内容的示范

性和与时俱进性、效力的非强制性,在粤港澳大湾区建设中具有可行性和广阔空间。具体而言,应当鼓励法律工作者、各领域专家等广泛开展粤港澳大湾区示范法的草拟。大湾区11个城市可以协商发布相关领域或者事项的示范法需要清单,以此引导社会参与粤港澳大湾区的法治建设,并在相关领域立法时,将示范法作为立法的重要参考。

## 五、结语

粤港澳大湾区建设并非仅仅是区域经济上的一体化,而是立足国家发展全局擘画的关涉政治、经济、文化等多方面的国家级发展战略。因此,推进粤港澳大湾区合作纵深发展和复合型目标的实现,需要以立法协同体制整合湾区资源,激活湾区发展动力,为粤港澳大湾区建设提供充足的法律供给和法治保障。具言之,粤港澳大湾区立法协同需要坚定“一国”之基,用好“两制”之利,以“两权结合论”为抓手,关注中央统筹和地方积极性发挥两个方面。综合运用单独立法、协同立法和统一立法这三种方式,完善粤港澳大湾区立法协同的工作机制和规范基础,确立承担粤港澳大湾区立法协同的具体工作机构,深化粤港澳合作程度,推动粤港澳大湾区的高质量发展。

### 参考文献:

- [1]习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话[N].人民日报,2020-08-25(2).
- [2]张文显.习近平法治思想的理论体系[J].法制与社会发展,2021(1):5-54.
- [3]程庆栋.区域协同立法层级关系困境的疏解[J].法学,2022(10):32-44.
- [4]王春业.粤港澳大湾区法治建设论纲[J].法治现代化研究,2020(4):96-112.
- [5]中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[EB/OL].(2019-02-18)[2024-01-01].[https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1).
- [6]邱丽芳.习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建



- 设社会主义现代化国家提供有力法治保障[EB/OL]. (2020-11-17) [2024-01-01]. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/17/c\\_1126751678.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/17/c_1126751678.htm).
- [7]舒国滢. 法理学导论(第三版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2019.
- [8]朱最新. 粤港澳大湾区规则衔接的现状、困境与路径完善[J]. 法治论坛, 2021(3): 178-196.
- [9]宁红玲. 粤港澳大湾区法制协调及其实现路径——以外商投资法制为视角[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2021(1): 1-8.
- [10]李卓谦. 整合区域立法资源, 增强地方立法实效, 为京津冀协同发展提供法治保障[N]. 民主与法制时报, 2021-08-20(01).
- [11]叶必丰. 区域治理的“中央统筹与地方负责”原则[J]. 行政法学研究, 2023(2): 7-12.
- [12]张街春, 唐承辉. 构建高质量空间治理体系, 推动粤港澳大湾区协同发展[EB/OL]. (2021-03-15) [2024-01-03]. [https://www.gmw.cn/xueshu/2021-03/15/content\\_34687554.htm](https://www.gmw.cn/xueshu/2021-03/15/content_34687554.htm).
- [13]易楠, 李仕轩, 易凌. 粤港澳大湾区立法协同研究[J]. 政法学刊, 2019(5): 51-57.
- [14]姚瑶, 骆骁骅. 广东率先在文化领域探索协同立法[EB/OL]. (2021-12-02) [2024-01-05]. [https://news.southcn.com/node\\_54a44f01a2/f0c4fcad8b.shtml](https://news.southcn.com/node_54a44f01a2/f0c4fcad8b.shtml).
- [15]郑玮. 广东首创“1+N”省市协同立法, 为粤菜立法探索走入下半程[EB/OL]. (2023-03-31) [2024-01-05]. <https://www.21jingji.com/article/20230331/herald/7285c1d9aca392dbeef9f929bff5fa08.html>.
- [16]孙锦涛, 康翠萍. 教育体制改革与教育机制创新关系探析[J]. 教育研究, 2010(7): 69-72.
- [17]邹平学, 冯泽华. 粤港澳大湾区立法协调的变迁、障碍与路径完善[J]. 政法学刊, 2019(5): 45-50.
- [18]冯泽华, 杜承铭. 粤港澳大湾区行政法治协调的立法进路[J]. 法治论坛, 2021(1): 131-147.
- [19]江雪松. 城市群治理体系构建中条块协同的法治因应[J]. 世界经济与政治论坛, 2023(6): 155-170.
- [20]王春业. 论粤港澳大湾区立法协调的示范方法[J]. 法学杂志, 2022(5): 80-90.

【责任编辑 邱佛梅】

## Practical Review and Innovation of System and Mechanism of Legislative Synergy in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

YE Haibo & XIANG Mengyao

**Abstract:** Legislative synergy is the basic model for the construction of the rule of law and the basic path of the interface of the rules in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, which is different from the “the interface of the rules” that is hotly discussed in the theoretical and practical circles. At present, the overall development path of quasi-integration, multi-center and multi-platform of the Greater Bay Area has taken initial shape, but due to the differences between Guangdong, Hong Kong and Macao in terms of the political systems, legal traditions and legislative authority in the Bay Area, the interface of the rules in the Greater Bay Area mainly adopts the strategy of “overall planning and centralized breakthrough”, and promotes the interface of policy-based rules based on the principle of combining the overall planning of the central government and local responsibility. By contrast, the interface of legislative rules is extremely rare, single-directional, in small quantities and weak in coordination. Based on this, this paper argues that legislative synergy is the most direct and effective way to integrate the system and interface the rules in the Greater Bay Area. Therefore, the legislative synergy in the Greater Bay Area needs to refine legislative mechanism and system, comprehensively using the three methods of local independent legislation, regional coordinated legislation and central unified legislation, improving the legislative synergy system from the two aspects of formulating promotion norms and establishing promotion institutions for legislative synergy, and innovating the legislative synergy mechanism from the aspects of the mechanism for regular rule cleanup, the mechanism for rule investigation and evaluation, the mechanism for model law formulation, so as to break through the important areas of rule convergence with legislative coordination.

**Keywords:** Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; policy-based rule convergence; legislation-based rule convergence; legislative coordination; innovation of system and mechanism