

# 粵港澳區域合作的法理分析

李燕萍\*

回歸以來，特別行政區不僅與中央政府發展積極的互動關係，而且與不同層級的地方政府，尤其是廣東省政府不斷開拓合作關係，粵港澳區域合作問題由此突顯出來。本文在梳理粵港澳區域合作的實踐情況的基礎上，分析了相關的制度條件及其完善途徑。

## 一、問題的提出

2011年3月，中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要(簡稱“十二五”規劃)中要求，“深化粵港澳合作，落實粵港、粵澳合作框架協議，促進區域經濟共同發展，打造更具綜合競爭力的世界級城市群。”由此，深化粵港澳合作成為港澳特別行政區在國家整體發展中發揮作用的目標之一。事實上，回歸以來，香港、澳門兩個特別行政區與內地不同層級的地方政府，尤其是廣東省政府之間不斷地建立聯繫，發展合作關係，並取得了相應的成果。例如，2010年4月廣東省與香港特別行政區簽訂了合作框架協議，2011年3月又與澳門特別行政區簽訂了合作框架協議。協議全面涵蓋了經濟、社會、民生、文化等各個合作領域，明確了合作的定位、原則、目標，確立了合作開發、產業協同發展、基礎設施與便利通關、社會公共服務、區域合作規劃等合作重點，提出了一系列具體的合作舉措，明確了完善合作機制建設等保障機制安排。協議被視為粵港合作、粵澳合作的里程碑式文件，成為粵港澳地區發展的重要制度平台。

地方政府之間發展區域合作關係是20世紀後期以來世界各國經濟發展、社會整合的主要趨勢。例如，美國紐約州的地方政府公共服務和經濟發展部門專門為地方政府間合作提供諮詢和服務。綜觀世界各

國區域發展的過程中，區域法治合作成為推進和完善區域經濟發展的首要手段。無論是歐盟的立憲過程還是北美自由貿易協定，都格外重視法治對區域合作的重要作用。因為法律作為預先制定的理性規則，給人們的牟利行為提供了可靠的預期。通過有效的實施機制，法律能夠恰當約束各類經濟主體，形成經濟發展與健全法治之間的良性循環。然而，觀察粵港澳地區的區域合作，可以發現目前區域經濟合作的制度層面仍然處於“政府協議”式的政策型合作機制，缺乏立法式的法治型合作方式。本文主要運用制度經濟學的理論，對粵港澳區域合作進行法理層面的分析，希望能對粵港澳地區區域合作的良性發展有所裨益。

## 二、制度與區域合作深度的關係

根據制度經濟學理論，制度是一個社會為人們發生相互關係而設定的一系列規則，是制約人們行為的正式規則和非正式規則的集合。制度約束包括兩種情況，一種是甚麼行為個人不可以去做；另一種是何種條件下個人可以從事某種行為。制度的功能主要是為個人提供一種激勵系統，同時借助於交易成本的降低推動市場交換和市場功能，減少市場交易中的不確定性和偶然性。當我們從制度概念出發思考區域合作時，問題就具體化為：制度是否具有足夠的誘導力量，能夠有效引導鄰近區域政府之間發展出合作關係？著名的制度經濟學者諾斯認為，制度與人類合作問題息息相關，尤其是討論有關合作行為如何促成經濟體獲得交換利益時，制度發揮了重要作用。也就是說，制度的演進會創造有利的環境，有助於用合作的方式解決複雜的交換，進而促成經濟增長。亦即制度變遷理論。制度變遷理論是新制度經濟學的重要內

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

容，試圖建立一個關於制度的產生、成長、成熟、衰亡的理論框架與邏輯基礎。制度變遷不是指任何一種制度變化而是特指一種效率更高的制度替代原有制度，通過對原有制度框架的規則與機制進行邊際調整以增加制度收益。<sup>1</sup> 這些制度理論可以從美國等國家的地方政府關係協調實踐中一窺端倪。

美國是實行聯邦制的國家，複合共和制安排形成的多中心體制使得地方政府間關係非常複雜，摩擦矛盾不斷，但是通過制度建設，許多摩擦與衝突被有效消解了。例如，在發放執照、徵稅等各種管理活動中，各種形式的貿易壁壘成爲各州維護自己利益的主要手段。通過簽訂州際商品貿易的互惠條款，建設具有超越本州利益的大型工程項目，各州建立在相互依賴基礎上的長期合作，逐漸形成了新的協調機制，減少了地方政府間發展中的矛盾與衝突。<sup>2</sup> 《美國憲法》第4條第1款規定：“各州對他州的公共法令、檔案與司法程序，應給予充分信任和尊重。”美國國會也成立了政府間關係委員會從事協調工作。此外，通過司法審查和判例制度，美國法院在處理州際爭端的案件中爲區域合作提供了法律上的論證，進一步促使州際自由貿易、州際合作成爲美國區域制度建設的基本原則。法國是單一制國家，在二戰之前中央集權色彩相當明顯。二戰後發展起來的區域合作主要通過公共機構干涉並調整人和活動的空間分佈並提供公平、均衡的公共服務，以實現更好的經濟發展，獲得更好的集體福利。財富創造、公正分配、危機修復和保護是法國區域合作的四項主要任務。制度供給方面主要是通過明確的立法保證政策工具與區域合作組織的合法有效性。如1982年頒佈的《關於市鎮、省和大區的權利和自由法》和《權力下放法案》，較爲合理的劃分了中央政府與迪昂政府之間的職權關係，授予地方政府較大自主權，能夠自主管理本區範圍內的各項事務，並促使各種形式地方區域合作組織的發展。<sup>3</sup> 在德國，爲了解決跨多個行政區域範圍的共同問題，會就某一業務領域成立目的事業公法人，將相鄰行政區的有關業務處理權限集中到該公法人手中，以便於處理跨區共同業務或問題。當代各國的實踐表明，通過建立新的組織和規則，降低區域合作主體之間的交易費用，不斷完善地區利益獲得機制和地區間利益分享與平衡機制，並在新的制度框架下進行組織創新是各國促進區域合作的共同做法。這是因爲要降低交易費用促進地方政府間合作，關鍵在於有效的制度安排，制度的基本功能就是爲合作提供共識，制度是合作產生的基本邏輯前提。<sup>4</sup>

### 三、粵港澳區域合作中的制度現狀

回眸歷史可以發現，粵港澳地區在淡水資源、日常物資供應、交通運輸等領域一直存在着支持與保障性質的合作情況。事實上，如果沒有廣東省乃至全國各地的資源供給的話，香港澳門的發展顯然會受到影響與制約。但是，在回歸前這種合作具有較強的單方性，並且具有明顯互不兼容的“排他性利益集團”的合作性質，難以達致經濟社會方面相互整合的利益共同體。<sup>5</sup> 回歸後，香港、澳門成爲直轄於中央人民政府的特別行政區，與廣東省一起屬於中國人民共和國的地方行政區域。粵港澳區域合作進入了一個新的階段，無論在合作的廣度還是深度上都有了突破，“十二五”規劃中更是明確共建粵港澳優質生活圈的要求，確定了粵港澳重大合作項目，包括有港珠澳大橋、廣深港客運專線、深圳前海開發、廣州南沙新區開發、珠海橫琴新區開發等。這些項目涉及基礎設施、交通運輸、現代服務業等內容，尤爲需要合作各方通力協作才有可能實現。然而，反觀粵港澳區域合作中的制度建設，主要體現爲以下兩種情況：①以參與泛珠三角區域合作爲契機，在單個領域內簽訂行政協議。從已有的實踐來看，粵港澳地區以泛珠三角區域合作與發展論壇和泛珠三角區域經貿合作洽談會爲平台，在不同領域內簽訂行政協議，達成一定的合作共識。主要包括交通、能源、貿易、投資、旅遊、信息化、科教文化、環境保護、公共衛生等。此外，如前所述，粵港、粵澳分別簽訂了全面合作的框架協議，爲一段時期內的區域合作指明方向與範圍。②以地方首長聯席會議制度爲重點。例如粵港澳三地警方建立了刑偵主管定期會晤機制。有利於促進三方合作，該機制已成爲不斷推動三地刑事警務合作深入發展的重要決策平台。同時，粵港澳三地在此基礎上，繼續拓展合作領域，創新合作模式，共同提高打擊跨境犯罪的能力，爲三地經濟社會的健康發展營造安定和諧的環境。

關於行政協議，有學者分析了行政協議的概念和性質之後，指出行政協議機制運行面臨的最大障礙就是不確定性。這種不確定性會破壞相互的信任，增加談判的難度和減少締結協議的可能性。<sup>6</sup> 有學者在對美國法律中的行政協議進行介紹之後，指出行政協議是現代行政領域解決跨部門跨地區行政合作問題而出現的新形式，應當納入法制框架展開。美國法中的行政協議不僅是克服行政機關之間權力交叉或權力空白的工具，而且受到法治基本精神——保障公民合

法權益的約束。在中國，行政協議的價值取向在於組織協調、提高效率與促進行政合作並實現共同發展，缺乏憲法與法律上的依據。<sup>7</sup> 至於地方首長會晤制度更是具有強烈的行政措施色彩，難以通過法律手段進行制約。

綜上，粵港澳區域合作的歷史和現狀都表明，三地具有區域合作的客觀需求，三地政府需要在諸多領域開展廣泛的合作，彼此依賴對方的資源和協作才能實現各自目標，並共同受益。然而，在制度建設方面，粵港澳合作還處於外部性特徵非常明顯的階段，僅通過有限的外部協議的方式處理需要深入融合的區域合作問題，尚未實現現代都市群治理中常見的多元治理模式。例如，港珠澳大橋是三地共同興建的大型基礎設施，對於區域內的深度融合具有重要作用，如何實現大橋的有效管理，是粵港澳的共同課題。借鑒其他地區大都市治理的經驗，既可以建立跨界的聯合組織，也可以設立單一目的功能區，通過聯合管理的形式實現地方政府無法提供的跨區服務，而未必只有依靠行政協議的方式處理。粵港澳區域合作中制度建設的局限很大程度上是由於“兩制”之間的陌生感與疏離感所致。如果拋開意識形態的約束，僅僅就制度的合作能力而言，通過提供一系列規則界定人們的選擇空間，約束人們之間的相互關係，減少環境中的不確定因素，保護產權，減少交易費用，促進合作的空間仍然是存在的。

#### 四、粵港澳區域合作的制度建設路徑

在粵港澳區域合作中，制度合作趨勢的出現表明在謀取自身利益最大化過程中，合作各方都意識到改變制度的必要性，制度合作有利於促進經濟增長。印證了新制度經濟學的基本假定：制度資本可能是經濟發展的更重要決定因素，經濟增長依賴政府創造的有利條件。另一方面，粵港澳區域的法治合作不僅是通過制度邊際調整進行，在保持經濟穩定發展的同時，還可能以制度突變的方式進行。

2009年6月27日，十一屆全國人大常委會第九次會議表決通過決定，授權澳門特別行政區以租賃的方式取得珠海橫琴島的部分土地使用權，用於興建澳門大學新校區，並授權依照澳門特別行政區法律實施管轄。這一決定不僅為密切粵澳合作關係提供了法律助力，而且化解了坊間討論已久的澳大新校區法律適用難題。決定以國家意志的形式推動區域合作進程，

既為區域有效合作提供新的發展思路，又為“一國兩制”模式的健康發展打開了新的局面。這一決定為粵港澳區域法治合作提供了一種嶄新的模式，具有重要意義。主要體現在：

第一，粵港澳區域的法治合作可以在各方平等協商的基礎上，以國家立法的形式實現制度整體突破。這是因為法律作為一種制度，是人們為了實現某種目的而理性設計的產物，法律制度的變化同樣出於理性動機。因此，法律制度的變遷可以是不連續的，甚至在一夜之間發生根本變化。這種由政府主動調整資源配置結構，推進制度變遷，獲取制度收益的方法，有利於擴充區域綜合資源結構，為區域發展路徑升級提供資源基礎。澳大橫琴校區適用澳門法律的決定看起來似乎使橫琴島部分區域的法律制度發生了根本變化，但是並不會造成制度斷裂，而是使得不同的法制互相比較，持續不斷的推進制度創新，獲取區域發展過程中最大化的制度收益。

第二，澳大橫琴校區適用澳門法律的決定啟動了“一國兩制”的制度功能，為國家制度建設開闢了新的發展道路。長期以來，對“一國兩制”的研究側重於政治意義，意識形態色彩較濃。強調“一國兩制”對和平共處理論的貢獻，對馬克思主義國家學說的貢獻。忽略了“一國兩制”的制度功能。事實上，“一國兩制”不僅是中國人民政治智慧的體現，更是通過基本法等法律制度體現出來的制度安排方式之一。通過授權理論完成了主權與自治權之間的邏輯紐帶，更應用中華帝國傳統治理中的“讓時間去彌合裂縫”的時間智慧。<sup>8</sup>

第三，在條件許可的情況下，特別行政區實行的法律制度空間範圍可以擴大。特別行政區的法律延伸適用並非澳門獨有，香港已有先例。2006年10月31日，全國人大常委會通過了《關於授權香港特別行政區對深圳灣港方口岸區實施管轄的決定》，授權香港特區政府在位於深圳境內的港方口岸區範圍內實行全封閉管理，港方口岸區的範圍及使用期限由國務院決定。在港方口岸區實施香港法律，並由香港執法人員管理。全國人大常委會的這兩次決定雖屬特殊處理，但也意味着特別行政區法律制度空間範圍的擴大並非不可能。使得“兩制”之間靠得更近，彼此學習借鑒，實現制度比較優勢。

全國人大常委會關於澳大橫琴校區法律適用問題的決定為粵港澳區域合作提供了一種新的制度建設路徑，值得進一步的深入研究。事實上，從各國區域合作實踐來看，中央政府在制度供給方面都扮演了

非常重要的角色。例如，在司法合作領域，美國與澳大利亞都是以中央國家機關制定統一的法律文件對區際司法協助的重大問題作出安排，包括訴訟文書的送達、調查取證以及區際間法院判決的承認與執行等。一般而言，中央政府通過以下途徑為區域合作提供制度支持：①在憲法中明確區域合作的原則與目標。例如，美國憲法明確規定州際關係的處理原則，包括有信任與尊重條款、州際引渡條款、權利與豁免條款、州際協定條款、州際訴訟條款、自由貿易條款等。<sup>9</sup> ②重視立法協調，通過制定政府間關係協調法規範區域政府關係。如美國國會在 20 世紀 60 年代對涉及 13 個州的阿巴拉契亞區域開發就專門出台《阿巴拉契亞區域開發法案》，戰後聯邦德國出台了《改善區域結構共同任務法》等。<sup>10</sup> 意大利中央政府在 1996 年通過了推動地方政府間建立夥伴關係的第 662 號法案，其設計目的是提供一套指導方針，而非現實的干預。以國家和歐盟的資金作為誘因，鼓勵地方政府發展夥伴關係，共同促進區域發展。③將公權力納入司法體系約束範圍，賦予法院司法審查權，以“司法最終原則”處理地方政府間爭端。通過公正司法消滅地方政府爭議，保障橫向政府間相對平等的法律地位，維護各方合法利益。美國憲法的整個發展歷史說明，“在一塊領土上，通過建立獨立強大統一的司法體系，通過司法判例逐漸形成統一的法律秩序，較之立法上的集中統一，更不用說是行政中央集權制，能夠更有效地實現該領土的政治和經濟一體化，使居民成為相互認同、富有內部凝聚力的公民團體，並在有效擴張中央政府權力的同時，相對更少損害甚至保障地方自治和人民自主治理。”<sup>11</sup>

儘管粵港澳區域合作有着不同於其他國家和地區的“一國兩制”的背景，但是就區域合作的動力與制度需求而言，粵港澳區域合作與其他地區的區域合

作具有相似性，因此，從憲法、立法、司法等領域提供相應的制度支持也許是保障粵港澳區域合作良性發展值得借鑒的路徑。

## 五、結語

近代以來，中國法治發展歷程中移植模仿他國制度的情況頗多，真正屬於自己的制度有限。“一國兩制”則列居其一。簡單而言，“一國兩制”就是在堅持國家主權完整獨立的情況下，允許資本主義和社會主義了兩種社會制度並存。對制度差異容忍到了最大限度，這是中國人政治智慧的表現。很大程度上，“一國兩制”中的國家意識不是簡單的現代主權國家的概念框架系統，而是古老中華政治文明的復興。其精神實質是按照儒家倫理原則來處理個體心靈秩序和社會生活秩序，處理中央與地方關係，處理中心與邊疆關係，處理多數民族和少數民族關係的一整套政治原則，它是一種倫理思想，也是政治組織體系，是貫穿整個生活原則的文明形態。<sup>12</sup> 儘管有着濃郁的中國傳統政治哲學的意蘊，“一國兩制”仍然具有現代國家的制度突破價值。“一國兩制”可以作為區域法治合作的平台，讓不同的法律制度在競爭中尋找合作空間，以制度合作改變觀念障礙，從而推動國家法治事業的進程。誠如楊允中博士在理解鄧小平關於“一國兩制”論述中所提及的“從實際出發，突破以往意識形態上將社會主義與資本主義兩種制度完全對立起來的一面倒的片面認識，敏銳地從兩種制度的對立關係中，看到兩種制度存在着‘互相借鑒’、‘互相合作’、‘互相發展’等的統一關係”<sup>13</sup>，這也許是粵港澳區域合作中的制度建設應當秉持的基本立足點吧。

## 註釋：

- <sup>1</sup> [美]諾斯：《制度變遷的理論：概念與原因》，上海：三聯書店，1994 年，第 266-268 頁。
- <sup>2</sup> 張緊眼：《當代美國地方政府間關係協調的實踐及其啓示》，載於《公共管理學報》，2005 年第 2 卷第 1 期。
- <sup>3</sup> 李宜強：《區域合作的基礎：複合行政與法國經驗》，載於《湖北社會科學》，2011 年第 10 期。
- <sup>4</sup> 同註 2。
- <sup>5</sup> 陳瑞蓮、楊愛平：《論回歸前後的粵港澳政府間關係》，載於《中山大學學報(社會科學版)》，2004 年第 1 期。
- <sup>6</sup> 何淵：《環渤海地區行政協議的法學思考》，載於《北京交通大學學報(社會科學版)》，2008 年第 7 卷第 4 期。
- <sup>7</sup> 高秦偉：《美國法上的行政協議及其啓示》，載於《現代法學》，2010 年第 1 期。

- <sup>8</sup> 陳端洪：《主權政治與政治主權——〈香港基本法〉主權話語的邏輯裂隙》，載於中國憲政網：[http://www.calaw.cn/Pages\\_Front/Article/ArticleDetail.aspx?articleId=3362](http://www.calaw.cn/Pages_Front/Article/ArticleDetail.aspx?articleId=3362)，2010年5月1日。
- <sup>9</sup> 何淵：《地方政府間關係——被遺忘的國家結構形式維度》，載於《寧波廣播電視大學學報》，2006年第2期。
- <sup>10</sup> 韋以明、周毅：《區域合作經濟的國家立法回應》，載於《學術論壇》，2006年第10期。
- <sup>11</sup> 劉海波：《中央與地方政府間關係的司法調節》，載於《法學研究》，2004年第5期。
- <sup>12</sup> 強世功：《“一國”之謎：中國 VS. 帝國》，載於公法評論網：<http://www.gongfa.com/html/gongfazhuanti/xiandaixing/20081115/41.html>，2010年5月1日。
- <sup>13</sup> 楊允中、許昌、王禹、姬朝遠等：《“一國兩制”理論探析》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第38頁。