

關於粵港澳大灣區制度設想的幾點思考

許 昌*

粵港澳大灣區建設這個宏大課題，自 2017 年 3 月李克強總理在十二屆全國人大五次會議《政府工作報告》提出“研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃”而納入公眾議題以來，歷經同年 7 月習近平主席見證國家發改委主任、廣東省長、香港特區行政長官和澳門特區行政長官等四方代表共同簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》、10 月習近平在十九大報告中再次強調大灣區建設作為推動港澳納入國家經濟和社會發展大局的重要戰略部署等關鍵性發展，雖然國家的專題規劃預計推遲到 2018 年 7 月才有可能完成並予公佈，但相關的宣傳和研究方興未艾，不僅成為國際和國內的關注熱點，而且成功地提上港澳兩個特區和中央、廣東省乃至相關內地城市政府、業界的議事日程，更廣為政策研究和學術研究者所重視。

一、粵港澳大灣區建設的突破點和難點都在制度創新

粵港澳大灣區的地域範圍覆蓋了廣東省的廣州、佛山、肇慶、深圳、東莞、惠州、珠海、中山、江門等 9 個城市和香港特區及澳門特區，本身是個自然形成的地質構造，在各自行政地域級別不同、隸屬關係有異、特別是在國家治理層面實行“一國兩制”引發的財政、金融、貨幣、稅務、出入境、居民管理體系特別是法律實施相互區隔的前提下，已然自發自然地形成了程度不同的各種經濟、社會、人員的聯繫。根據簡單的總和疊加統計，“9+2”地區的人口、地域、經濟總量、人均 GDP 和公共稅收、科技創新投入和能力、貨物輸送量等指標，雖有的在數字上仍落後於紐約、三藩市和東京這世界三大著名灣區，但有的已接近或在趨勢上即將在未來數年間穩定發展而超越上述地方。這是中國改革開放 40 年的歷史性進步所逐漸積累起來的成就，是廣東省利用毗鄰港澳的優勢和港澳發揮國家對外聯繫窗口與路徑的特殊地位及功能的客觀結果，更是當前條件下建設粵港澳大灣區城市群和新經濟體的現實基礎，這是必須正視和肯定的。

那麼此情此景下由中央政府倡議和引導建設粵港澳大灣區城市群和新經濟體，其宗旨、目的和意義何在？前述四方共同簽署的《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》所確立的 7 個合作重點提供了思考的範圍和內容。其中：一是推進基礎設施互聯互通，二是進一步提升市場一體化水平，三是打造國際科技創新中心，四是構建協同發展的現代產業體系，五是共建宜居宜業宜遊的優質生活圈，六是培育國際合作新優勢，七是支持重大合作平台建設¹，每一項都直接涉及到現行制度規範及

* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授

其執行的問題，如基礎設施重複建設各自封閉運行、商品和服務市場人為的行政切割、科技創新多頭分散進行、現代產業體系互不連接更談不上協同共贏、生活圈被過多的人為設置的障礙所阻隔、區域合作如區際司法、減免稅、信息通報機制的“一國”優勢難以充分發揮等情況，不僅嚴重存在而且極大阻礙了經濟、社會交往的便利進行，不合時宜的管理制度成為束縛生產力進一步發展的根本原因。故此，突破現行管理制度的不利障礙，填平人為設置的制度鴻溝，積極尋求、構建乃至強化區別差異中所蘊藏的制度設計和宗旨目的上的共性價值，應當而且可能成為進一步推進國家發展的戰略設想。

事實上，在提出粵港澳大灣區建設宏圖之前，國家已經先後推出內地與港澳更緊密經貿關係安排、粵港和粵澳合作發展框架協議、泛珠三角 11 個省和港澳兩個特區交流合作安排等全國性和區域性的行政協定，形成了粵港和粵澳政府間的定期會晤溝通機制，宣示了粵港澳區域經濟一體化和交通基礎設施同城化的願景和目標。粵港澳大灣區建設是這些現行制度安排和政策措施的繼承和發展，更有必要總結相關的成功經驗和教訓遺憾。上述現行措施，有的局限於貨物貿易和特定服務提供，有的迄今仍主要表現為內地一方單方向港澳居民開放而港澳兩個特區仍未向內地提供對等的准入待遇，有的停留於振奮人心的口號，還有的因為缺乏制度保障而難以真正落實。僅以基礎設施便利通關以推動跨區域互聯互通為例，既聞聽香港特區完成立法落實港深高鐵在西九龍站實現“一地兩檢”的好消息並為之深受鼓舞，也得知港珠澳大橋現行通車安排仍維持三地畫地為牢、各自封閉、三地三檢、惟三地通的車牌才能上橋行駛的制度，導致這座以投資逾千億、克服巨大技術困難建造而聞名於世的標誌性建築難以充分發揮其設計效益。這其中最需要克服解決的核心癥結仍然是制度，制度決定行為，制度產生並維繫於利益。粵港澳大灣區建設能否突破現有瓶頸而取得成功，核心動力、突破關鍵和難點仍在於解放思想和制度創新。

二、設想粵港澳大灣區建設的制度創新需要注重的思考維度

2018 年 6 月 2 日，在廣東財經大學舉辦的“粵港澳大灣區法律論壇”上，許多專家學者提出了不少頗具理論價值和實踐意義的制度設想和對策建議，探討了各種區域合作共贏發展的必要性和可行性，給筆者帶來許多啟發和想像空間。如有學者提議通過統一立法模式消除區際法律衝突、將養老金和醫療福利的相互承認作為共建宜居家園制度基礎的設想，也有學者闡述了關於根據地方區域法定立法權限來形成城際合作發展協定的構想，不少學者都對有關環境保護、自由貿易區建設、司法互助在區域合作中的必要性和可行機制進行了探討²，並對現行制度的改革和完善提供了很好的設想。

設想任何制度變革和創新都有必要立足現實，實事求是，根據憲法和法律的原則和國家治理體系中的基本邏輯和制度框架去設計和論證其必要性和可行性。同理，提出建設粵港澳大灣區制度創新探討和設想，也特別需要注重和切實遵循以下幾個方面的思考維度。

一是要立足於國家發展的戰略全域來思考。建設粵港澳大灣區城市群和新經濟體，是國家推進全面建設小康社會、實現中華民族偉大復興“兩個一百年”戰略方針的重要組成部分，是和東北振興、西部開發、中部崛起整體佈局相聯繫的，是和長三角經濟帶、京津冀一體化、海南自貿省同樣性質的區域性經濟和社會發展規劃，符合國家“穩定西北、經略東南”的戰略決策。粵港澳大灣區建設的制度調整，必須符合國家賦予其的特殊戰略地位和功能，維護並服務於國家發展的大局，而非簡單地強

化和擴張特定地方的小眾利益。即便是在特定轉換階段需要借助先行先試的授權形成某些優惠政策的安排，也是為着積累經驗奠定在全國一體實施的各項準備而展開，故此不能重蹈各地方區域爭相搶要稅收優惠、用地指標和特權政策等覆轍，而應因地制宜，從當前現實條件出發，務實解決改革攻堅的“啃硬骨頭”難題，為全面深化改革提供新鮮經驗。

二是要立足於維護國家法制統一性和允許先行先試的授權安排來思考。儘管目前中國出現了“一國兩制三法域”的複雜形態，但無論怎樣都統一於憲法確立的憲政秩序中。建設粵港澳大灣區的一項工作，繞不過協調統一內地和港澳法律規定不一致的老大難問題，但解決區際法律適用衝突的方法亦應根據憲法和法律來設計新的制度工具，遇事要切實最大限度維護國家法制的統一性，不應排除在條件具備的前提下由國家權力機關制定全國性規範區際司法衝突解決的統一示範法的工作方案，對現行法律規定加以變通或修改的嘗試也須事先取得國家機構的依法授權，工作步驟上採取先易後難、先程序法後實體法、先私法後公法的次序循序推進。因此，不設前提地主張確立“區域法治”、構建自我加冕的“粵港澳台法律共同體”等設想，以及超越地方行政事權在司法協助、稅收減讓、出入境管治等範疇以內地個別地區和香港及澳門兩個特區簽訂行政協定等建議³，或因為違反中國單一制國家結構中對地方治理體制的核心規範而可能導致內地法律適用的碎片化趨勢，定然不會被輕率採用。

三是要立足於堅持和發展完善“一國兩制”實踐的制度前景來思考。建設粵港澳大灣區的主要宗旨，是通過加強和深化粵港澳合作，推進香港和澳門融入國家發展大局，這是一項帶有根本性的戰略任務。根據基本法，香港和澳門各自保持其原有經濟、社會制度和生活方式不變，原有法律基本不變，實質是在原有社會利益格局、運行方式和意識形態維持不變的情況下實現政權更替而授權其實現“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治、五十年不變的方針政策。在這樣的制度安排下，如何從思想上完全實現港澳同胞的人心回歸、樹立正確的國家和民族認同？如何從經濟和社會生活上實現兩地的交融一體、相互信賴和共同利益最大化？如何從制度上保障國家主權、安全和發展利益以及港澳的長期繁榮穩定？中央和港澳兩個特區都在持續不懈地相向努力，粵港澳大灣區建設是最新的嘗試探索舉措之一。在此話語環境和政策框架下，一方面必須堅持“一國兩制”原則“不動搖、不走樣、不變形”，另一方面也須切實推動和引導相關的具體政策措施與時俱進地調整和發展。要細緻區分哪些制度規範構成“一國兩制”長期不變的核心支柱，哪些則確有必要和可能按照憲法和基本法確立的規則程序作出適當的調整和修改，哪些屬於尚未形成“終局決斷”的課題尚待繼續研究符合客觀規律的衡常政策。然而無論如何，將粵港澳大灣區合作定性為“具有國際性”的區域合作的提法⁴，似乎不甚妥當。

四是要立足於遵從市場經濟規律和發揮政府“有形之手”調控功能的結合來思考。建設粵港澳大灣區的經濟目的，在於整合灣區內各區域產業、資金、土地、勞動力的合理配置，避免重複投資和資源浪費，加強區域合作以謀求經濟利益最大化。這就要求粵港澳三地打破轄域性的行政壁壘，按照市場經濟的客觀規律辦事，積極推動相互間的資金融通、市場融通、技術融通和信息融通，讓人流、物流、信息流和資金流充分活絡起來。同時三地政府也要積極主動地發揮“有形之手”的調控功能，通過具體的立法和行政措施積極實施《粵港澳大灣區合作框架協定》等一系列全國性和區域性的跨域合作協定，以使得港澳納入國家發展規劃和區域經濟規劃的政策實施落地，從而在更大範圍和更深層次上創造性地實現推動港澳融入國家發展大局的目標。

三、幾點結論性建議

綜合上述思考，筆者針對即將出台的建設粵港澳大灣區城市群和新經濟體規劃的制定和研究，提出以下建議。

一是推進粵港澳大灣區建設的制度創新，既要依賴中央高屋建瓴的頂層設計，又要依靠所有參與方的共同努力。中央的頂層設計旨在明確戰略方向，確定根本宗旨並定位核心功能，這是形成大灣區合作規劃及其推進各項具體工作的過程中的核心指導原則，須臾不可或缺。而所有參與方的共同努力必須建立在利益共識基礎上，此利益共識只能在中央統一協調下通過各方妥協才能達致，這不僅要克服廣東省和港澳兩個特區之間因“兩制”帶來的特殊制度障礙，而且還要打破內地 9 個地市之間和港澳之間因行政區劃和級別層次而形成的體制藩籬。墨守成規肯定形不成思路，解放思想、開拓創新才能辟路前行，但須謹守法律和政策界限，以改革思維代替革命口號，先易後難、循序漸進，務實有為，積跬步而致遠。

二是推進粵港澳大灣區的制度創新，特別是探索先行先試的政策安排，需要以國家中央機構的依法授權為前提。香港和澳門兩個特區根據基本法的授權在地方經濟和社會事務實行高度自治，有充分的自主權對外簽署合作協定並接受區域規劃；而廣東省乃至其轄下的 9 個地市則不然，僅具有有限的地方性事務的立法權和行政協定權。如若突破憲法和立法法規定的地方立法權限去制定地方性法規、採取變通和停止實施特定全國性法律、與港澳締結超越其職權範圍的合作協定等，似應事先取得國家中央機構的依法授權。

三是探討粵港澳大灣區的制度創新，無論是做政策設計，抑或是做學術研究，均有必要本着實事求是、務實求真的態度，均必須抱持嚴謹科學態度和方法，既不應人為設置禁區，亦不應虛言妄語。有人抱着做個夢也好的態度天馬行空，穿梭於不同話語體系之間，缺乏腳踏實地論證和可操作性的方案，終究不是解決問題的嚴肅負責態度，勢必身陷夢囈而無為無功。

註釋：

- ¹ 見第 40/2017 號行政長官公告(命令公佈《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》的正式中文文本及相關葡文譯本)，載於《公報》，2017 年第 31 期第二組，第 12799-12894 頁。
- ² 見《“粵港澳大灣區法律論壇”論文集》，廣東財經大學法學院和中國法學會香港基本法澳門基本法研究會主辦，廣州，2018 年 6 月 2 日。
- ³ 同上註，第 39、55 頁。
- ⁴ 同上註，第 32-33 頁。