

粵港澳大灣區的法律信息共享機制研究

李燕萍*

一、法律信息共享對粵港澳大灣區的意義

法律信息是指在立法、司法、執法和法學研究等領域活動中所交流的有關法律的信息、情報、知識的總和。¹ 法律信息涉及政治、經濟、文化、教育、科學、外交等一切社會領域。法律信息是法治與法制活動中產生的專業信息，這類信息作為維繫國家政治、經濟活動的重要載體是支持和保障社會法治進程的重要文獻信息資源。現代社會，法律信息公開程度是衡量一個國家發展狀態與文明程度的重要標誌，保證國家與人民共享法律信息資源是世界上大多數國家的共識和政府的責任。一般而言，法律信息共享具有以下作用：①法律信息共享是政府獲得政治合法性的前提和基礎。通過表達自由和信息共享讓民眾獲得更多參與公共決策的機會、讓普通人獲得更強的參與感，有助於消解社會發展過程中產生的矛盾，使社會發展在寬容、理解和平穩中進行。②法律信息共享是制約政府權力，避免官員腐敗的有力工具；如果不將政府的管理過程、決策過程和官員與公共事務有關的活動透明化，政府和官員手中的權力就會被濫用，人民的利益就會受到損害。只有做到政務公開、信息自由流動，人民能夠充分享有表達自由，政府才能透明化，政府官員也才能更加盡職盡責。③法律信息自由對於維持市場高效運作有不可替代的作用。促進信息的自由流動，賦予普通消費者在批評產品及企業提供的服務方面更充分的表達自由，對於公司企業改善自己的服務提高產品和服務的競爭力，具有非常明顯的現實意義。²

粵港澳大灣區(Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area)，是由香港、澳門兩個特別行政區和廣東省的廣州、深圳、珠海、佛山、中山、惠州、東莞、肇慶、江門九市組成的城市群，是國家建設世界級城市群和參與全球競爭的重要空間載體。建設粵港澳大灣區，是國家主席習近平親自謀劃、親自部署、親自推動的國家戰略，是新時代推動形成全面開放新格局的新舉措，也是推動“一國兩制”事業發展的新實踐。建設粵港澳大灣區已經成為中國新一輪改革開放和區域發展的重要戰略安排。2019年2月18日，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》正式公佈，對大灣區的戰略定位、發展目標、空間佈局等方面作了全面規劃。綱要是指導粵港澳大灣區當前和今後一個時期合作發展的綱領性文件，規劃近期至2022年，遠期展望到2035年，全方位推進廣東與香港、澳門互利合作，塑造區域發展新格局。灣區經濟具有高度開放、包容集聚、創新引領、宜居宜業等特點。良好的灣區經濟需要適宜的制度規範引導調整，科學合理的規則可以促進灣區的健康發展。灣區經濟是世界經濟版圖的突出亮點，與世界其他主要灣區相比粵港澳灣區具備綜合實力強、開放程度高、經濟活力旺盛等優勢，粵港澳大

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

灣區存在“一個國家、兩種制度、三個關稅區、四個核心城市”的特殊情況，在經濟合作、共享互融等問題上需要更多的創新思路、互補合作與發展機制。³ 大灣區的建設就是要克服制度差異形成的隔閡，在尊重“兩制”差異的基礎上，維護“一國”之本，把維護中央的全面管治權和保障特別行政區的高度自治權有機結合起來，尊崇法治，嚴格依照憲法和基本法辦事。把國家所需和港澳所長有機結合起來，充分發揮市場化機制的的作用，促進粵港澳優勢互補，實現共同發展。粵港澳大灣區建設需要制度化、規範化和法治化的立法引導和保障，這是實現良法善治的治本之策。⁴ 問題的關鍵在於，立法來自於何處，中央立法亦或是粵港澳三地合作立法機制？毫無疑問，中央立法與合作立法是灣區建設過程中重要的規範來源和制度指引，也是維護單一制國家結構形式、中央權威在國家發展過程中的重要性。⁵ 但無論是中央立法還是合作立法都離不開對信息的充分掌握，尤其是灣區內各個參與主體的立法、行政、司法等領域的法律信息，這是中央立法與合作立法得以成立的基礎。因此，應當重視三個法域彼此之間法律信息的公開與溝通，促進互相理解與尊重。在這個背景之下，法律信息共享對於粵港澳大灣區建設具有重要意義：

第一，有利於制定符合“一國兩制”成長要求的法律規則。規則制定者總是希望制定出最符合社會實際需要的法律，通過法律信息交流，促使規則制定者與規則調整對象之間形成共同的知識基礎。例如對個人自由權利的認識，形成建立在共識基礎上的規則是法治社會得以有效成長的基本條件。在港澳地區，基本法的制定過程在相當程度上遵循了信息共享的要求，為港澳地區順利回歸提供了最基本的制度保障。但是，回歸僅僅是開始，在“港人治港”，“澳人治澳”，高度自治的基礎上，促進“一國兩制”的成長與進步是全體中國人民不可推卸的責任，有必要充分考察回歸後港澳地區法治發展情況，在信息充分的基礎上，制定出有利於國家統一和社會發展的法律規則。從某種意義上說，2019年2月份出台的《粵港澳大灣區建設規劃綱要》就是國家在充分瞭解與把握回歸以來粵港澳區域發展狀況與實際需求基礎上出台的官方文件，是在維護“一國兩制”基本國策基礎上，國家對港澳地區治理方式的一種昇華。面對未來，粵港澳大灣區如欲打造成為繼紐約灣、舊金山灣、東京灣之後的第四個全球發展增長級，必須在包括推進基礎設施互聯互通、進一步提升市場一體化水平、構建協同發展的現代產業體系、共建宜居宜業宜遊的優質生活圈等方面做出努力，這些領域的發展都離不開制度保障，粵港澳灣區建設背景下更加需要充分的法律信息共享以促使制度的有效運行。法律信息的全面、便捷、高效性可以為企業和個人提供全面的法律信息，發揮經濟保障的功能，能夠產生巨大的經濟價值，法律信息是社會經濟運轉的一個必不可少的有機組成部分。

第二，法律信息共享有利於建設和諧的大灣區法治發展之路。現代法治要求法律法規制定的過程必須公開，並向普通公民、媒體傳遞信息；法律法規對基本的人權提供保護；法律系統公正無私，有獨立並負責的律師和法官。律師的獨立性，是指獨立於政府控制，廣泛代表社區利益；法官的獨立性，除了包含對法官的一系列嚴格訓練，還要考慮法官的選擇、薪酬制度等，都應該圍繞着獨立性來設計。與之相應，所有法庭和其他執法機構的材料以及之後的裁決都必須公開，並以各種方便公眾獲取的方式公之於眾。⁶ 這些要求共同適用於內地與港澳地區法治發展，然而，由於法治建設具體條件與環境不同，只有在紛繁複雜的法律實踐表達出來的信息充分共享的前提下，才可能探索出符合粵港澳大灣區實際要求的法治之路。對粵港澳大灣區城市群法治指數的研究表明，城市之間的法治水平呈現出較大差異，法治發展不均衡，只有在保持較高法治水平城市的發展勢頭，着力提升低法治水平城市的發展能力，形成良性競爭，縮小法治水平的城市群差異，才能實現粵港澳大灣區的和諧發展。⁷ 粵港澳

大灣區城市群法治之間的良性競爭必須在各方均能準確獲取大量的、全面的有效法律信息基礎上進行，法律只有公開透明，才能起到指引、評價、預測、教育和強制的作用，進而實現法律的公平。只有灣區內的各個參與主體對彼此的法律體系、法治理念、法律程序等都非常熟悉的情況下，才可能跳出狹隘地方主義觀念的局限，共同為灣區的健康發展而努力。

第三，通過法律信息共享，提升灣區民眾的法律意識，推動社會整體協調發展。法律信息作為一個整體可以在大灣區建設中發揮極大的作用，尤其是在公民法律意識培養中，粵港澳三地的法律信息共享，為民眾依法評價、依法論事提供前提保障，掃清信息封閉造成的誤解與臆想。民眾通過各種渠道獲取法律信息，通過法律信息瞭解灣區法律建設成果，通過法律信息在社會上的良性傳播，促使民眾克服意識形態的禁錮，真正形成以法律為基礎的思維方式，實現社會經濟快速進步。

二、粵港澳大灣區內法律信息共享存在的主要問題

法律信息涉及的範圍非常廣泛，按照不同標準可以有不同劃分。依載體不同分為文獻法律信息和數字法律信息；依內容不同分為立法信息、司法信息、法學教育信息等，依機構不同分為立法機構、司法機構、行政機構、法律研究機構和法律服務機構等。近年來，粵港澳大灣區內各個城市在經濟、文化、社會等諸多方面開始了更深層次的合作與交流。在法律方面，以廣東省與港澳兩個特別行政區之間交流合作較為頻密，目前雙方在法治領域的信息合作與交流情況主要集中在粵港澳警方在打擊跨境毒品犯罪、掃黑活動中建立 24 小時情況通報機制，2009 年粵港澳警方開通情報信息共享平台，不斷深化合作機制，共同維護粵港澳社會治安的持續穩定。⁸ 法律信息相對而言，目前粵港澳大灣區法律信息共享狀況存在以下問題：

第一，法律信息共享意識不強。目前，粵港澳大灣區範圍內無論是民間社會還是政府機構對於法律信息共享的認識均不充分。就民間社會而言，除了學者之間有一定的合作與交流之外，港澳地區居民先入為主的認為內地法治落後，進而形成隔離心態的狀況還沒有完全消除，形成人為的法治心理隔閡，內地居民認為港澳地區法律發達，法治先進的盲目意識也比較多。內地與港澳地區法治觀念與法律制度方面的差別也在一定程度上阻礙了市民社會之間法律信息共享程度。政府機構之間的交流也多限於經貿、文化等特定領域，形成一定的區域性合作與交流，對於法治信息的共享重視程度不夠，缺乏對法律信息共享的理論研究，對法律信息的經濟價值和社會價值認識不足。

第二，缺乏專門的行業組織與協調機構，專門人才隊伍建設不足。法律信息貫穿於立法、行政、司法、法律實踐和法學教育等各個領域，涉及到法律信息的產生、公佈、傳播、保存和利用等。粵港澳三地對於法律信息的管理均有所不同。在廣東省基本上是遵循國家統一的做法，由各個政府部門下屬的社團組織負責法律信息相關工作，例如新聞出版部門主管的出版協會，信息產業部門主管的互聯網協會，文化部主管的圖書館學會以及中國法學會等，但是沒有專門的法律信息分支。港澳地區的法律信息主要集中於立法會、政府部門、司法機關和法律教學研究機構之中，也沒有專門的行業團體或組織機構。在法律信息整個系統中，沒有統一的行業組織，缺乏協調和合作機制，導致各系統分立，各行其是，法律信息資源建設無法協調，資源浪費現象嚴重。法律信息雖然具有法律專業特質，但是涉及的領域非常廣泛，包括政治、經濟、社會各個方面，因此對從業人員的要求相對也較高，不僅要

具備法律知識，更要具有資源整合和管理能力，處理和解決問題的能力，需要培養具有法律、管理和業務能力的複合性人才，實現信息資源的有效利用。

第三，法律信息交流方式簡單，以宏觀介紹、價值分析層面為主，缺乏對微觀細緻法律問題的觀察與研討。回歸後，港澳地區法治方面的最大變化是以基本法形式為港澳地區社會發展提供了最基本的憲制安排，這是一種嶄新的制度安排，深受內地與港澳地區各界人士重視。從1997年香港回歸算起，基本法的實施已有二十多年，目前對基本法的研究仍主要處於宏觀價值介紹階段，尤其是對於不涉及中央地方關係的基本法條款在具體適用中出現的個案更加不為內地法律機構所知曉與關注，不利於全面檢討基本法在實踐中的運行情況，也不利於促進內地與港澳地區法治的協同發展。法律信息只有被利用，才能產生價值，發揮作用。法律信息的使用者不僅有普通民眾，更有政府部門和教學研究機構的眾多專業人員，不同人群對法律信息的需求和利用方式是不同的。目前，法律信息服務仍然維持傳統的資料室管理模式，難以提供專業信息服務。無法發揮法律信息作為專業資源的服務優勢。

三、建設並完善粵港澳大灣區法律信息共享機制

由前述可知，法律信息共享對粵港澳地區的法律發展，對整個中國的法治社會建設都有着不可忽視的意義與價值。“一國兩制”背景之下，有必要設置穩定有效的法律信息共享機制，發揮制度競爭優勢，從而為轉型中的中國社會創造出具有高度整合力的法律規範體系，實現國家民族的法治文明進步。這種共享機制可以從以下幾個方面予以考慮：

第一，樹立法律信息意識，設立法律信息服務與保障體系。粵港澳大灣區建設的重要意義是“進一步密切內地與港澳交流合作，為港澳經濟社會發展以及港澳同胞到內地發展提供更多機會，保持港澳長期繁榮穩定；有利於貫徹落實新發展理念，深入推進供給側結構性改革，加快培育發展新動能、實現創新驅動發展，為我國經濟創新力和競爭力不斷增強提供支撐”；建設與國際接軌的開放型經濟新體制是灣區建設的重要目標。法律作為調整市場主體行為的社會規範，是保障經濟發展和社會進步的重要工具。法律必須具備公開透明的品質，成為公民和政府擁有的共同信息，為經濟發展和社會進步提供規則與觀念。法律信息具有數量大、增長快的特點，同時在各個行業具有廣泛的需求性，必須重視法律信息資源建設工作。要從廣度和深度上加強法律信息建設。例如，利用網絡環境和計算機技術，將粵港澳三地不同類型、不同媒介的法律信息開發出來，建設出資源全面豐富，檢索功能齊全，具有特色的法律專業數據庫，打破三地數據庫建設各自為陣的局面。規範網絡信息源的轉載和信息發佈，提高信息質量和權威性，保證信息來源準確和時效性。有關部門和機構可以攜手共建，徹底解決法律信息資源渠道匱乏問題，使網絡真正成為溝通法律信息的重要渠道。

第二，立法領域除了拓寬法律文件的公開與獲取途徑之外，應重視立法技術與思路的信息共享。例如，在市場經濟條件之下，發展經濟保障就業，反對歧視是政府的共同職責，為此，內地通過制定《促進就業法》來規範就業秩序，而香港政府則通過反對歧視來維護就業市場的穩定與有序。仔細分析，不難發現，兩者對於市場經濟下勞動力管理的立法思路是不同的，促進就業法施加更多的積極責任於政府，反對歧視則顯得更加謹慎，針對具體情況處理就業糾紛。這種立法思路方面的差異及其立法效果的對比值得研究與分享。反之，港澳地區也有借鑑內地成功立法經驗的必要。例如，澳門回歸

之後，法律體系與葡治時代有了很大改變，其中關於立法會制定的法律與行政長官制定的行政法規之間的位階關係及其內容產生了很大爭議。根據大陸法傳統，合理分配立法權限是獲得有效法律體系的前提，因此，澳門有必要理順特別行政區的法律規範體系，而借鑑大陸地區已有的《立法法》技術是一個可行的捷徑。可見，無論對於港澳地區還是內地省市，有效借鑑與獲取各種立法信息資料對於本地立法活動具有良好的示範效應。

第三，設置行政執法信息共享機制。依法行政與行政民主化是現代公共行政的發展方向，然而如何確保行政手段合法有效，促進社會經濟發展，各地政府都形成了各自行政風格與特色。例如，香港特別行政區政府為了解決市民住房困難，提供了大量的政府供給的廉租房，同時在長期的管理過程中，形成了相對科學公允的廉租房管理制度，滿足了社會中下階層的基本生活要求，對社會秩序的穩定發展有着舉足輕重的作用。這對於內地許多城市正在發展的經濟適用房管理制度有一定的參考價值。隨着內地與港澳地區經貿活動日益頻繁，執法信息共享有助於打擊跨境違法犯罪行為，共同創建和諧的法治社會。法律信息的全面公開，也是粵港澳三地實現依法行政的首要條件，應當予以重視。

第四，有必要建立完善的司法案例共享體制，建立司法信息共享網絡平台。在司法領域，特別行政區享有獨立的司法權和終審權可見，中國的地方法院擁有相對完整終審權的局面已經出現，這是對各國奉行的司法權統一觀念的重要突破。因此，認真觀察回歸後特別行政區法院的司法案例對於衡量港澳地區居民自由權利受保障狀態，總結特別行政區司法獨立運行效果對內地法治發展有着重要的借鑑價值。此外，基本法明確規定，特別行政區法院負責對基本法的相關條款予以適用和解釋。從某種意義上說，區域憲政已經出現，基本法適用過程中發生的司法案例既是特別行政區本身案件，也是研究中國憲政發展不可或缺的資料，值得認真對待。由於國家安全和網絡體制等因素，在內地，只有特定政府部門可與港澳網絡體系直接相通，不利於法律信息共享。完善快速的司法信息共享平台是大灣區內所有案件深入開展的基礎工作，可以以大灣區為試點，解除網絡壁壘，粵港澳三地政府共同建設司法信息共享網絡平台，服務於灣區司法工作。⁹

信息是現代社會中個人、組織進行活動的基礎與原動力，是決定其發展與進步的舉足輕重的因素；而信息化的程度則是衡量一個國家發展程度與文明程度的重要標誌。正是隨着信息在社會中的重要性凸現，信息公開的價值也日益突出。在“一國兩制”的背景下，不僅要重視政府對公民的信息公開行為，保障公民的知情權，更應當關注內地與港澳地區法律信息共享平台的建設，促進法治領域交流，真正建成富有中國特色的法治社會。

註釋：

- ¹ 周黎明：《法律信息特性及其傳播》，載於《圖書館論壇》，1999年第3期。
- ² 王四新：《信息和表達為甚麼都要自由》，載於北大法律信息網：http://article.chinalawinfo.com/article/user_article_display.asp?ArticleID=38106。
- ³ 人民論壇理論研究中心：《近期國內粵港澳大灣區問題研究綜述》，載於《國家治理》，2018年第4期。
- ⁴ 李林：《粵港澳大灣區建設的法治問題》，載於《中國評論》，2019年1月號。

- 5 孫彩虹、余斌：《對中國中央集權現實重要性的再認識》，載於《政治學研究》，2010年第4期。
- 6 季衛東：《以法治指數為鑑》，載於《財經》雜誌，2007年第21期(總第196期)。
- 7 滕宏慶：《我國城市群的法律差序研究——以粵港澳大灣區城市群法治指數為例》，載於《探求》，2018年第3期。
- 8 鄒平學、馮澤華：《改革開放四十年廣東在粵港澳法律合作中的實踐創新與歷史使命》，載於《法治社會》，2018年第5期。
- 9 同上註。