

論粵港澳大灣區區際行政法律衝突

馮澤華*

過去相當長的一段時間內，粵港澳三地的區際民商事與刑事法律間的衝突比較明顯，而區際行政法律衝突因粵港澳尚未高度融合而難以有效突顯，故而區際民商事與刑事法律衝突問題的研究者甚多。然而，在粵港澳大灣區(以下簡稱大灣區)這一重點平台的催化下，粵港澳三地間的區際行政法律衝突不再是天方夜譚的理論學說，而是實實在在的實踐命題。所謂的區際行政法律衝突，是指同一國家內不同法域間行政區域的行政法律產生衝突的法律現象。從國際法的角度來看，各國或者各法域一般嚴守公法的地域效力原則，不承認域外公法在本法域的效力，因此一般不會產生公法衝突，由於行政法是最典型的公法，故行政法的地域效力尤為明顯。¹ 但是，隨着粵港澳在海關、環境治理、稅收行政、跨境經濟活動等方面增強合作程度，新的法律衝突形式將接踵而來，最為明顯的莫過於區際行政法律衝突。以港珠澳大橋為例，由於粵港澳三地的交通規則不一致而發生行政法律衝突，三地為了通行的方便而共同制定和認可一些規則，這就是大灣區區際行政法律衝突得以解決的縮影。因此，港澳以大灣區為重點平台積極融入國家發展大局的背景下，港澳與廣東即將在許多領域日益走向高度融合，區際行政法律衝突亦將日益明顯。故而，大灣區區際行政法律衝突成為新時代助推港澳與內地同發展、共繁榮亟需解決的新命題。儘管區際法律衝突在本質上具有一定的同質性，但由於行政法律衝突與民商事、刑事法律衝突間存在一定的差異，在具體特點上的內容亦有一定的差異，故本文擬研究大灣區區際行政法律衝突的特點及其破解之道，期待研究成果能為大灣區建設增磚添瓦。

一、單一制國家內的區際行政法律衝突

“一國兩制”施行後，中國的國家結構並沒有改變，中國仍為單一制國家。具體而言，一部憲法、一個中央國家機關體系、每個公民有統一的國籍、港澳的國防與外交事務仍由中央負責等單一制的重要特徵依然凸顯。儘管如此，在存在特例的情況下，單一制的國家結構並未充分說明港澳沒有“剩餘權力”，以國內通說認可“英國為單一制國家”為例，蘇格蘭還擁有全民公投決定是否脫離英國的權力，這意味着作為地方的蘇格蘭不但實實在在地擁有一些“剩餘權力”，而且能決定是否成為獨立國家的權力。那麼，這個例子是否能夠為港澳擁有所謂的“剩餘權力”背書？答案顯然是否定的。中央與港澳的權力劃分早已在港澳兩部基本法制定之際劃分清楚，例如，根據《澳門基本法》第2條規定：“澳門特別行政區的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權由全國人大授權。”第20條也規

* 深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生

定：“澳門特別行政區可享有其他授權。”這系列規定清晰地指向一個事實：特區的高度自治權來源於中央，沒有中央的授權，特區不可能行使其他權力，即特區沒有所謂的“剩餘權力”。部分人士鼓吹特區具有所謂“剩餘權力”主要是從美國的制度模式下探討的，但運用這種模式來論證中國問題往往是孤證不立。因為在毗鄰美國的另外一個國家——加拿大，該國也承認“剩餘權力”，但《加拿大憲法》明確規定“剩餘權力”歸中央所有。這種加拿大的模式與中國模式是一致的，在有明文規定的情況下還有人鼓吹作為一個地方的特區擁有“剩餘權力”實際上以政治思維代替法律思維，不願接受中央對特區的監督權。

探討單一制下的大灣區區際行政法律衝突旨在重申這一命題：港澳兩個特區的高度自治權來源於中央，港澳本身沒有“剩餘權力”，並非獨立的政治實體，港澳行使高度自治權受中央的監督。因此，大灣區區際行政法律衝突需要在單一制國家結構的原理上進行。質言之，理解單一制國家內的區際行政法律衝突，旨在闡明一些“剩餘權力”屬於中央，即既不屬於廣東，更不屬於港澳，在遇到國防、外交以及不屬於港澳自治範圍內的事項時仍需獲得中央的授權方可行使，尤其是涉及到國際條約中的行政法律規範跨境適用問題，需要獲得中央的授權，最終以更加符合憲治的思維推動大灣區建設的法治化。再者，大灣區是同一國家的不同行政區域間組成的跨境地區，倘若完全照搬照抄國際法原理，不啻不利於發揮憲法在粵港澳間的統合作用，而且弱化了“一國兩制”的“一國”性。因此，探討單一制下的大灣區，要有更多的中國智慧，不能完全照搬國外法學理論。

二、不同與同一社會制度的區際行政法律衝突

不同於絕大多數複合法域國家的不同法域均為同一社會制度的行政法律衝突，在“一國兩制”下，大灣區內不同的司法管轄區內的社會制度有所不同。一方面，廣東屬於中國內地管轄，實行的是社會主義制度。《中華人民共和國憲法》第1條第2款明文規定“社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。”這意味社會主義制度是憲法將長期堅守的制度，是立國之本。而港澳繼承原有的制度，實行的是資本主義制度，在五十年內將保持不變。進一步而言，若台灣在五十年內和平回歸，成為中國的一個特別行政區。那麼港澳的資本主義制度或可能繼續實行。有一些香港學者也表達了這一現實的可能性。² 在這種情況下，廣東與港澳因不同社會制度而產生的區際行政法律衝突將不會徹底根除，建構相應的協調路徑顯得尤為重要。另一方面，大灣區內亦有香港資本主義制度與澳門資本主義制度的行政法律衝突，但由於這兩者的社會制度的性質一致，港澳同一社會制度間的衝突並不佔主導。與此同時，大灣區內社會主義制度間同樣可能存在某種衝突，如廣東九市均具有獨立的設區的市的地方立法權，其所制定的地方行政法律規範同樣會產生一定的衝突，但這種衝突因具有同一的上一級行政單位——廣東省而顯得微弱，在區際行政法律衝突面前降格為矛盾的次要方面。然而，為了促成不同行政區域間的深度融合，這種衝突亦不能忽視，因為不同的行政區域對社會主義制度的理解不太一樣，如深圳市制定的經濟特區法規往往具有一定的超前性，與其他廣東其他地區的地方性法規時而差異大。³ 易言之，同一社會制度的內部亦可能因不同主體的理解不同而產生區別，這些區別儘管不佔主導地位，不是主要矛盾的主要方面，但不能忽視，更不能有意抹掉以避免挫傷一些主體合作建設大灣區的積極性。質言之，大灣區的區際行政法律衝突屬於不同與同一社會制度間的衝突，其中，不同

的社會制度佔主導地位。儘管如此，社會制度之間或者內部因素之間並非天然對立，在中國實行特色社會主義制度的時代下，兩者制度具有許多的融合性，如均認可市場經濟，均認可法治、民主、平等理念，但由於本質上仍具有許多的差異，尤其是在不同社制度的指導下，人民的社會觀念、經濟思維、文化思想有巨大的差異，因此，在解決區際行政法律衝突時不能忽視這種制度差異所帶來的潛在問題。

三、多元法系之間的區際行政法律衝突

廣東實行的是具有大陸法色彩的社會主義法系，香港實行的普通法系，澳門實行的大陸法系。三種不同的法系註定了行政法律規範差異較大。其中，粵澳因具有共同的成文法元素而差異小，粵港、港澳則因為法系差異而導致行政法律規範差異大，這主要體現在幾個方面：一方面，不同法系觀念下的行政訴訟受理機關不同。香港沒有設立專門的處理行政訴訟案件的法院，而廣東和澳門均設有專門的行政法院審理行政訴訟案件，三地在銜接跨境行政訴訟案件時或需要指定專門法院方能建構通暢的府際合作之路。與此同時，香港作為普通法系，具有許多特色，如可在特定案件中組建陪審團。另一方面，具體的行政訴訟理念不一致。內地偏重行政主導，重視政府在經濟社會發展中的主導地位，而港澳偏重市場運作，重視市場在經濟社會發展的主導地位。不同的價值觀念影響到行政訴訟理念的不同。以環境公益訴訟為例，廣東屬於內地，堅持的是社會主義制度，環境保護立法理念強調政府主導，個人或者社會組織不宜過多滲入環境治理問題，如 2015 年修正後的《行政訴訟法》只允許檢察機關作為行政公益訴訟的提起主體。在環境治理實踐中，廣東受內地非政府組織監管法律嚴格的影響，廣東的環境保護組織在保護環境的力量上仍未得到有效的啟動。而香港與澳門長期實行資本主義制度，社會觀念在很大程度上受到自由、平等、人權思想的影響，在環境治理上注重個人權益保護，允許個人或者非政府組織就環境問題提請行政公益訴訟，如維多利亞港的環境保護案件上，保護海港協會即發揮很大作用。⁴ 質言之，粵港澳由於法系的不同，其在法律理念、法律原則、法律價值判斷、法的淵源等方面亦有差異⁵，這就直接影響到區際行政法律衝突的順利解決。值得注意的是，當今世界日益經濟全球化的同時，法系與法系之間的差異逐漸降低，普通法中有大量成文法，成文法中亦開始重視判例的指導作用。粵港澳三地應抓緊這一時代機遇，着力通過區際行政協議等渠道縮小不同法系對區際行政法律衝突的產生程度。

四、沒有最高司法機關協調的區際行政法律衝突

傳統複合法域國家在協調區際行政法律衝突難度低的根源在於其具有中央級別的最高司法機關根據管轄權的設置在同一法律制度內解決區際行政法律衝突。而在中國，根據港澳兩個基本法的規定，港澳擁有獨立的司法權和終審權，內地的最高人民法院不能管轄港澳的行政訴訟案件，即各法域均有自己的終審法院，故此，廣東與港澳並沒有一個最高司法機關負責協調彼此的行政法律衝突，廣東的基層法院、中級法院和高級法院與港澳的初級法院、中級法院、區域法院、高等法院、終審法院間互

不隸屬，這就為三地行政法律衝突的協調帶來巨大的司法障礙。目前，內地的最高人民法院代表內地司法區域與港澳分別簽署的區際司法協助協定適用範圍窄、合作程度低，往往因內地裁判不具有終局性而難以獲得港澳法院的認可。同時，系列區際司法協助協定還規定在執行過程中遇有問題時，都須通過內地最高人民法院與特區政府或者高等法院之間進行協商解決。無論在民商事，抑或刑事司法實踐中，請示程序的複雜、審批時間的冗長等問題凸顯，影響涉港澳案件的協查工作的效率。更為迷茫的是，迄今為止，內地與港澳尚未達成刑事司法協助協定，廣東與港澳的刑事司法協助進程因而發展緩慢，有鑑於此，三地的行政司法協助自不待言。

五、特定時期內中央立法、地方立法與特區立法間的區際行政法律衝突

由於港澳兩個特區五十年內實行“一國兩制”，原有的資本主義制度及其生活方式也在五十年內不變。站在歷史的分界點，“一國兩制”業已運行二十餘年，是時候且有必要開始探討特區五十年後的制度問題。這意味着大灣區的區際行政法律衝突的又一特點是特定時期內處於平等地位的中央立法、地方立法與特區立法間的衝突。

這蘊涵着幾個信息：第一，特定時期內的衝突。所謂的特定時期內是指港澳兩個特區回歸五十年內，大灣區的這種區際行政法律衝突基本存在，若港澳回歸五十年後再保持“一國兩制”的現狀，那麼，這種衝突仍然會在一定範圍繼續存在，但由於粵港澳已經高度融合，這些衝突的存在並不足以制約三地的經貿往來，易言之，這些衝突的程度類似當前廣東下轄的兩個設區的市之間的行政法律衝突的程度。

第二，中央立法、地方立法與特區立法之間的衝突。從法理上而言，法域間的法律地位本身是平等的。以廣東為代表的內地是獨立的法域，港澳也分別是獨立的法域。廣東作為一個地方，所適用的行政法律規範多數來源於中央層面的立法，且這些中央立法的法律位階比廣東及其設區的市所制定的地方立法高。而港澳兩個特區作為中國的地方行政區域，儘管不是獨立的政治實體，但其所制定的行政法律規範僅適用於特區範圍內，除列入港澳兩部基本法附件三的全國性法律(以下簡稱全國性法律)外，絕大多數情況下不受中央層面的行政法律規範的約束。一些學者認為，區際法律衝突帶來的特點之一是在立法管轄權方面，無中央立法管轄權和各法域立法管轄權的劃分⁶，這一點在尚無確立全國性法律地位時是可以得出這一判斷，但隨着港澳兩個基本法關於全國性法律的增減安排，一些中央立法性質的全國性法律完全可適用於港澳兩個特區，在“一國兩制”下，仍由中央立法管轄權與各法域立法管轄權之分。儘管如此，由於絕大多數法律由特區自行立法，特區立法與中央立法、地方立法是在較為廣泛的層面是平等的，基於司法管轄權的制約，中央立法與地方立法不能干預特區立法，特區立法亦不能延伸至內地。廣東所適用的中央立法、自身制定的地方立法與港澳的特區立法之間存在衝突的這一現狀要求中央、廣東、香港、澳門在推進大灣區法治化建設的過程中必然要處於一種相對平等的地位進行協商。

第三，立法主體間的平等。大灣區內各城市的行政級別錯綜複雜，且城市間無統一的上一級政府。與此同時，大灣區內的廣東、香港、澳門均為省級行政單位，地位平等，彼此之間的行政法律衝突屬於同一平面上的橫向衝突。2015年《立法法》修正後，大灣區瞬增十二個立法主體，有廣東一個省級

的地方立法權，有港澳兩個特別行政區的立法權，有深圳、珠海兩個經濟特區的立法權，有廣州、佛山、東莞等 7 個設區的市的地方立法權。⁷ 儘管廣州、佛山等設區的市的地方立法權受廣東省人大常務會的審查，但立法主體間在跨境對外這一層面而言是相互平等的，均有權獨立參與大灣區法治建設。易言之，由於區際行政法律衝突本身強調的是跨境因素，若無跨境因素，僅是廣東省內部的行政法律衝突，那只是同一法域內的區域行政法律衝突，解決這一衝突之路徑可完全按照“上位法優於下位法”與屬地法原則相結合即可，但大灣區各市面臨的是跨境而造成的區際行政法律衝突，解決思路卻不能完全照搬前述方法。

綜上所述，大灣區內的區際行政法律衝突具有地位平等的特點，橫向法律衝突與縱向法律衝突並重。這種雙重性決定僅依靠屬地法原則等衝突法方法不能解決所有問題⁸，尤其是以三地高度融合作為目標的大灣區建設，若過於強調屬地法原則，難以製造更多的法律適用衝突。因此，大灣區合作各方應站在國家發展大局的立場上，逐步探索符合各方利益訴求的區際行政法律衝突的協調方法。

六、立法權限不一致的區際行政法律衝突

《立法法》的修正讓大灣區瞬增十二個相對地位平等的立法主體，而這些立法的立法權限卻不一致，容易影響到彼此的合作程度。首先，港澳擁有的特區立法權，除國防、外交、非特區自治範圍內的事項均可立法，相比於廣東及其城市，港澳的立法權限較大，包括外事立法權⁹、與資本主義主義制度相適應的經濟制度立法權¹⁰等。只有當特區立法不符合基本法關於中央管理的事務及中央和特區的關係時才被全國人大常委會發回使相關法案失效。其次，廣東作為省級行政單位，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下可以制定地方性法規。由於權限問題，廣東在許多經濟領域無法單獨制定有關政策，如面對極少運營商而造成的壟斷局面束手無策；廣東在外事方面亦沒有足夠的權限去簽訂國際協議等。再次，深圳、珠海等經濟特區原則上經過全國人大及其常委會的授權，其所制定的經濟特區法規可以等同於法律，不受立法事項的制約，實踐中，由於深圳經濟發展的需要，在深港合作中大量行使特區立法權，制定出一批符合深圳經濟發展需要的經濟特區法規，極大地促進了深港的高度融合。然而，經濟特區法規僅適用於經濟特區範圍內且需經過全國人大及其常委會的授權。最後，廣州、佛山等設區的市的地方立法權在不同憲法、法律、行政法規、省級地方性法規相抵觸的情況下，可以對城鄉建設與管理、環境保護、歷史文化保護等方面的事項制定地方性法規。顯然，設區的市的地方立法權的權限更小，與港澳合作或在許多領域沒有相應的立法權限，很難與港澳達成共識，最終不利於充分發揮設區的市積極立法以推進大灣區建設的法治化。

綜前所述，大灣區內各立法主體的立法權限不一致，在許多領域難以有效進行平等協商，若過於強調中央層面的立法協調，或者過於強調粵港澳三方作為代表而忽視廣東九市與港澳城市間的平等地位，亦容易導致“上有政策，下有對策”的現象。更進一步而言，儘管許多區際行政協議為大灣區建設奠定了法律基礎，憲法、基本法、立法法、地方組織法等規範也為此奠定了憲制與權力基礎，但缺乏大灣區建設明顯缺乏府際合作的具體途徑、方式與效力的規定，這給粵港澳法律合作帶有諸多不穩定的因素。實際上，過去粵港澳合作進程之所以緩慢的原因並不在於沒有法律基礎或者依據，而在於建立的合作機制不健全、合作權限不明晰，需要最高國家權力機關予以明確。¹¹ 因此，破解區際行政

法律衝突需要在堅持中央全面管治權的前提下，尊重各城市間立法主體的平等性，遇到不可避免的衝突時應及時授權，包括授權大灣區內各城市就大灣區建設的行政法律規範問題進行立法。

七、法律適用上的區際行政法律衝突

傳統複合法域國家較少出現地方法律規範與國際條約的衝突源於這些國家普遍規定各地方要統一遵守中央政府對外簽署的國際條約，如《美國憲法》第6條明文規定：“美國締結的國際條約各州都要統一遵守。”¹² 據此，傳統複合法域國家自然亦不會出現區際行政法律衝突在適用國際條約上的問題。然而，在“一國兩制”的情況下，不可避免地出現法律適用上的衝突問題。基於保持港澳法律體系的穩定性，港澳兩個基本法認可回歸前港澳殖民當局業已簽訂有效的國際條約繼續適用，包括中國尚未參加但已適用於港澳的國際條約仍可繼續適用，如《公民權利和政治權利國際公約》生效於1976年3月23日，中國於1998年簽署了該條約，由於該條約部分規定與中國相關法律存在多處直接衝突，迄今為止，中國並未開始實施該條約。而港澳在回歸前，英國和葡萄牙已簽署並批准《公民權利和政治權利國際公約》在香港、澳門適用。港澳回歸後，中國根據港澳實際情況亦批准港澳繼續適用該條約。再者，港澳可以分別以“中國香港”“中國澳門”的名義在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊等領域單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。因此，在港澳的法律體系包括國際條約的情況下意味着大灣區內的區際行政法律衝突既有本土法律適用上的衝突，亦有國際條約適用上的衝突，這種本來在單一制國家內的區際行政法律衝突容易上升為國際行政法律衝突。

八、結語：破解衝突的相關思路

綜上七個特點可以知道，過去粵港澳間的區際行政法律衝突之所以不明顯的根源在於三地的經貿往來與人文交流並不得到高度的融合，三地政府又不願意對接彼此間的政府義務，致使許多領域尚未進入合作的快速道。隨着大灣區建設的橫空出世且粵港澳來自國內外經濟社會發展的競爭壓力¹³，三地政府再也不能置身事外。在新時代大灣區建設的背景下，當粵港澳三地在海關、稅收、環境、跨境經濟活動、衛生資源共用等領域逐步進行義務對接時，彼此間行政法律規範的差異亦將出現，在規制同一法律關係的過程中必然出現衝突問題。質言之，粵港澳三地政府需要正視區際行政法律衝突在義務對接過程中的消極影響，及早建構合適的協調路徑以推進大灣區建設的法治化。總的而言，上述的七大特點大致上勾勒出區際行政法律衝突的基本面貌，也為破解之道提出了具體方向，至少有以下四種路徑協調區際行政法律衝突。

第一，設立在大灣區建設領導小組指導下的立法協調機構。2018年8月，由中共中央政治局常委、國務院副總理韓正親自擔任組長的大灣區建設領導小組正式成立，這為打造區際立法協調機構運作平台奠定了基礎。當前，大灣區建設領導小組除港澳兩位行政長官外，其他成員均為國家領導人，小組成員均身兼多職，只能從根本上、整體上把握大灣區建設的方向而難以時刻關注大灣區建設的動

向。因此，大灣區建設除了需要成立大灣區建設領導小組外，還需要建立大灣區立法協調機構，該機構的職能之一是協調粵港澳的區際行政法律衝突。大灣區建設屬於嚴格意義上的重大改革，可由全國人大常委會授權大灣區建設領導小組設立大灣區立法協調機構，由立法協調機構就三地無法協調的事項進行協調、主導立法等工作。成立統一的立法協調機構，是為了便利各市在法治建設過程中發生行政法律衝突問題有一個統一的平台進行協商解決。之所以應由全國人大常委會授權設立立法協調機構，是因為現有的許多重大立法改革都必須由一個高位階的權力機關予以主導，若僅由國務院主導則難以承受這種因立法權限尚屬不充分的機關進行協調。在憲法層面而言，全國人大常委會是全国人大閉會期間履行國家最高權力的機關，能夠應對大灣區建設的各種突發事件。

第二，借助合憲性審查機制協調區際行政法律衝突。憲法和基本法共同構成港澳兩個特區的憲制基礎，憲法必然需要通過一定的平台對港澳兩個特區產生影響，方能實現憲法在大灣區建設中的統合作用。在新時代下，借助合憲性審查機制初步建立的春風，中央可對大灣區內的法律規範或者行政行為進行合憲性審查。具體而言，一方面，憲法和法律委員會成立後有必要將涉嫌違反憲法和基本法的粵港澳法律規範納入合憲性審查的範圍。廣東、港澳兩個特區的立法機關可直接將制定的法律上報憲法和法律委員會審查，憲法和法律委員會經過審查後認為粵港澳各自制定的行政法律規範不符合“中央管理的事務及中央與特區關係”，特別是含有刻意製造廣東與港澳不可調和的行政法律衝突條文，可向全國人大常委會提出相應的意見，全國人大常委會在諮詢港澳基本法委員會後決定是否發回廣東、港澳特區。另一方面，粵港澳行政訴訟案件中的原被告、審理法院均有權向全國人大常委會提出違反憲法和基本法審查的申請，尤其是關於粵港澳公權力機關涉嫌刻意作出行政法律衝突的行為。全國人大常委會將申請轉交憲法和法律委員會進行合憲性審查，憲法和法律委員會審查後將相應的意見上交全國人大常委會，全國人大常委會將最終的結論函告提請違反憲法審查的主體或者在諮詢港澳基本法委員會後將最終的結論函告提請違反基本法審查的主體。

第三，制定《中華人民共和國區際衝突法》(以下簡稱《區際衝突法》)。制定區際衝突法是破解包括行政法律衝突在內一切區際法律衝突的根本保障。儘管自港澳兩部基本法起草以來，已有許多學者主張制定《區際衝突法》解決區際民商事法律衝突¹⁴，但基於同質性的法治思路，這種主張迄今尚未過時，仍能適用於區際行政法律衝突之中。具體而言，由於區際衝突法系解決涉外法律問題的基本法律，按照憲法規定，理應由全國人大制定，並出台專門決定明確授權大灣區先行試點《區際衝突法》。過去，由於盡快建設中國特色社會主義法律體系的需要，《涉外民事關係法律適用法》由全國人大常委會制定並通過的行為在某種程度上需要重新審視。¹⁵有鑑於此，《區際衝突法》的調整內容可包括行政法、民商事、刑事等法律衝突問題，同時，按照全國人大授權決定的精神，該法律規範由全國人大常委會納入兩部基本法附件三中，作為全國性法律僅適用於大灣區。值得進一步討論的是，過去，學界研究區際衝突法的過程中幾乎將其等同於國際私法在區際問題上的“影子”，進而將區際衝突法等同於區際民商事法律衝突。¹⁶這種觀點在粵港澳統一市場尚未形成之際時尚具有一定的道理，但隨着大灣區建設的深入，許多跨境行政服務需要共建共用，合作各方不能置身事外，而跨境行政服務往往與當地的公共資源配置有關，故行政法律規範必然要介入。因此，區際衝突法研究不能將行政法律衝突遺忘，《區際衝突法》可明確規定區際行政行為、區際行政管轄、區際行政複議、區際行政訴訟、區際行政司法互助等問題的解決路徑。

第四，全國性法律路徑。除憲法與港澳基本法外，僅剩下全國性法律作為具有法律約束力的規範

適用於大灣區。因此，破解大灣區區際行政法律衝突需要充分利用全國性法律這一規範資源，即將粵港澳融入程度較高、分歧較小的內地行政法律規範直接納入港澳兩部基本法附件三中作為全國性法律適用於港澳。囿於港澳要保持特區法律制度的相對獨立性，全國性法律的內容僅限於國防、外交和其他不屬於特區自治範圍的事項。由於大灣區的國防、外交實際上已有一套橫跨三地的系統予以有效運作，全國性法律幾乎可以不再考慮國防、外交這兩種事項，故大灣區只能在不屬於特區自治範圍的事項“做文章”。基於探討區際行政法律衝突的立場，我們需要挖掘粵港澳融入程度較高的內地行政法律規範，如環境合作、法律適用、法律服務業等領域。以環境合作為例，由於內地開展建設美麗中國的國家戰略，許多地方已逐步轉型發展高新科技、服務業等產業，環境污染重的企業將日益消失，在此過程中，中央可先與港澳協商，將特定的水污染、空氣污染等領域先行合作治理，並制定標準統一的、能夠橫跨內地與港澳的環境治理規範。再如法律服務業，內地與港澳可在法律服務方面的高度合作基礎上，達成橫跨三地執業範圍的跨境法律職業對接協議，以律師為例，通過跨境法合作培養後的學子經過特定部門考核合格後，在三地均有過實習或者學習經歷的，可同時獲得三地的執業資格，而這執業資格可僅限於涉及跨境糾紛，例如一項糾紛涉及到內地與香港個人間的法律糾紛，擁有三地執業資格的律師便可接受這種類型的糾紛的代理服務，若一項糾紛只涉及到內地或者香港或者澳門，則這個律師還須擁有當地普通律師執業資格方能代理。¹⁷ 若條件尚不成熟的，可經全國人大作出決定，先行將一些僅適用於粵港澳的全國性法律列入港澳兩部基本法附件三中。誠然，這種局部適用的全國性法律的法律地位尚未進一步探討，但由於全國人大具有全權性且為最高權力機關，其有關決定以何種法律適用於全國或局部地區。自此，廣東與港澳通過這一渠道而獲得行政法律規範間的銜接，以更好地開展府際合作。

註釋：

- ¹ 袁發強：《憲法與我國區際法律衝突的協調》，北京：法律出版社，2009年，第134頁。
- ² 林峰：《2047年後的香港：“一國兩制”還是“一國一制”？》，載於《深圳大學學報》(人文社會科學版)，2017年第1期。
- ³ 如深圳2001年較早制定了《聽證條例》，促進了深圳立法的科學性與民主性；2005年，深圳市首次對校園安全管理立法，制定《深圳市學校安全管理條例》。
- ⁴ 黃文婷、馮澤華：《環境治理的港澳經驗及其借鑑》，載於《澳門法學》，2018年第1期。
- ⁵ 朱最新：《論粵港澳經濟一體化中的法制協調》，載於《國際經貿探索》，2008年第8期。
- ⁶ 韓德培、黃進：《中國區際法律衝突問題研究》，載於《中國社會科學》，1989年第1期。
- ⁷ 當然，深圳、珠海也有設區的市的地方立法權。
- ⁸ 同註1，第168頁。
- ⁹ 如《澳門基本法》第136條。
- ¹⁰ 如《澳門基本法》第75條。
- ¹¹ 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。

- ¹² 當然，亦有少數國家，如加拿大，由於中央與地方分權的原因，地方執行國際條約的力度低，但這僅是中央在轉化國際條約為國家法律過程中涉及中央與地方分權問題，並不意味着加拿大地方與地方之間在執行國際條約間存在衝突，見徐亞文、黎文娟：《從國際條約的執行看加拿大聯邦憲法問題》，載於《政法論叢》，2006 年第 1 期。
- ¹³ 如上海、北京的國內生產總值業已超過香港，深圳也預計於 2018 年全面超越香港；受中美貿易戰的影響，主要依賴出口貿易的廣東省在經濟發展上也遭遇一定的影響。
- ¹⁴ 卡敏：《區際衝突法研究刻不容緩》，載於《法學雜誌》，1986 年第 2 期；韓德培：《論我國的區際法律衝突問題——我國國際私法研究中的一個新課題》，載於《中國法學》，1988 年第 6 期；黃進：《試論解決區際法律衝突的途徑》，載於《法學評論》，1988 年第 1 期。
- ¹⁵ 張春生、秦前紅、張翔：《推進合憲性審查 加強憲法實施監督》，載於《中國法律評論》，2018 年第 4 期。
- ¹⁶ 董皞：《論法律衝突》，北京：商務印書館，2013 年，第 26 頁。
- ¹⁷ 同註 11。