

粵港澳大灣區法治差異與應對

姬朝遠*

一、引言

“一國兩制”下的粵港澳大灣區(簡稱“大灣區”),存在着國家憲法秩序範圍內的三種法制體系和法治秩序,形成不了中國“和平統一,一國兩制”進程中的區際法治景觀。一方面,這種區際法治在一定意義上產生了粵港澳三地各自比較優勢。廣東地區長期以來除了不斷健全經濟法制的同時,善於運用政策的靈活性助推經濟的發展。過去 40 多年的發展歷程表明,中央給予的寬鬆政策環境為廣東創造經濟奇跡發揮了非常重要的作用。香港完善的經濟商貿法律制度和國際商貿經驗有目共睹。澳門在旅遊博彩業管理和相關產業鏈發展方面已經具備成熟的法治經驗。另一方面,粵港澳在機場、公路、碼頭等基礎設施日益完善的同時,港澳與內地卻設立嚴格的海關,將港澳社會與內地分割開來,即便今天運用先進的通過查驗科技,但畢竟為人員和物流的往來設下了致命障礙。

2019 年 2 月 18 日,中共中央、國務院印發了由中央有關部門會同粵港澳三地政府共同編制的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(簡稱《規劃綱要》)。《規劃綱要》明確了大灣區戰略定位、發展目標、基本原則等大灣區新一輪發展中的重大問題,為粵港澳三地的發展、分工及協作指明方向。然而,大灣區經濟發展必須的面臨法治環境的差異問題和國際影響力問題。“一國兩制”下的粵港澳地區存在着三種截然不同的法制體系和法治秩序。處理好大灣區建設中的經濟與法治的關係,需要審慎的思考。

二、粵港澳大灣區中的區際法治差異

總體上看,粵港澳存在的區際法治差異包括三個方面:法治理論的差異、法律制度的差異、法治秩序評價的差異。

(一) 港澳法律深受西方法治傳統的影響

首先,西方的法學理論來源於近代啟蒙思想家的理論指導。公元前 8 世紀(相當於中國東周取代西周的時期)以來,西方哲學家對治國理政的探討深深影響了西方法治理論的形成和建構。1776 年 7 月 4 日,托馬斯·傑佛遜起草的《獨立宣言》在費城大陸會議正式通過,世界上第一部成文憲法 1787 年《美利堅合眾國憲法》誕生;1789 年 8 月 26 日法國《人權宣言》、法國 1791 年憲法的誕生,標誌

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

着西方法治理論的基本定型。

香港和澳門現行的法律制度，雖然依據基本法進行了過濾和轉化，但香港和澳門回歸前的法律制度佔到兩地當前法律體系的主要部分。香港現時 703 個法例中，絕大多法例是對回歸前法例的繼續適用。澳門回歸後雖然依據《澳門基本法》創立了一系列法律制度，但《刑法典》《民法典》《刑事訴訟法典》《民事訴訟法典》《行政程序法典》等法律體系的主幹，還是沿用回歸前葡萄牙延伸到澳門的法典。這些法律制度的核心和靈魂與西方法治理論存在着密不可分的關係。

在法治秩序的評價方面，西方社會自成體系，香港特別行政區關於法治的評價體系就說明了這一點。律政司網站專門對“法治”進行了闡釋：“法治”是指一些基本法律原則，規限香港行使權力方式。法治的主要涵義是政府和所有公務人員的權力均來自表述於法例和獨立法院的判決中的法律。在香港，任何人(包括行政長官)除非有法律根據，否則不可以作出構成法律過失或會影響他人人身自由的行為。如果作出行為的人不能提出其行為的法律根據，受影響的人可訴諸法院，法院可能裁決該行為無效，不具法律效力，並下令受影響的人可獲賠償損失。這方面法治的原則稱為合法性原則。合法性原則要求法律面前人人平等。任何人不論種族、階級、政見或宗教信仰，都須遵守當地法律。法治原則要求法院獨立於行政機關，司法獨立實屬必要。法治的另一個涵義可見於限制酌情決定權的一套規則之中。¹

(二) 中國特色社會主義法律體系自成一體

與特別行政區法治理論不同，中國內地社會主義法治理論的建構首先要接受馬列主義、毛澤東思想、三個代表重要思想、科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想的指導。在制度建構方面，要符合憲法。在評價體系上重在有中國特色社會主義建設成效。

社會主義法治理念的基本內容是五個方面：依法治國、執法為民、公平正義、服務大局、黨的領導。其中，堅持黨的領導、人民當家作主和依法治國有機統一，是社會主義法治理念的核心和精髓；公平正義是社會主義法治的基本價值取向；尊重和保障人權是社會主義法治的基本原則；法律權威是社會主義法治的根本要求；監督制約是社會主義法治的內在機制；自由平等是社會主義法治的理想和尺度。²

全面推進依法治國的一個重要戰略特徵，即堅持中國特色社會主義法治道路、法治理論、法治體系、法治文化“四位一體”。中國特色社會主義法治理論是中國共產黨根據馬克思主義國家與法的基本原理，在借鑑古今中外人類法治文明有益成果基礎上，從當代中國改革開放和社會主義現代化建設的實際出發，深刻總結中國社會主義法治建設經驗，逐步形成的具有中國特色、中國風格、中國氣派的社會主義法治理論體系。中國特色社會主義法治體系是國家治理體系的重要組成部分，建設中國特色社會主義法治體系、建設社會主義法治國家是全面推進依法治國的總目標。中國特色社會主義法治文化是體現社會主義先進文化內在要求的法治價值、法治精神、法治意識、法治理念、法治思想等精神文明成果，反映中國特色社會主義民主政治本質特徵的法律制度、法律規範、法治機制等制度文明成果，以及自覺依法辦事和尊法學法守法用法等行為方式共同構成的一種先進法治文化形態和法治進步狀態。³

1991 年蘇聯解體及後來的東歐劇變標誌着冷戰時代結束，從此，政治制度和意識形態方面的爭論暫時走入低谷。經濟全球化背景下，世界各國和各地區的治理開始步入理性選擇的歷史階段。人們

發現，無須爭辯政治制度和意識形態優劣，經濟社會發展和自由平等、公平正義、和平安全價值目標的實現，自然能回答這種毫無現實意義的唇槍舌戰。與此相適應，當今社會制度之間的首要不同當是法律制度設計方面的差異。從“一國”的憲法秩序角度理解，“一國兩制”下的特別行政區與中國內地存在着的社會制度不同，應該集中體現在法治樣態的不同。而且，這種不同對於國家和地方的發展具有十分重要的現實意義，具有明顯的正當性。

（三）中國當代區際法治統一於國家憲法秩序之中

《香港基本法》《澳門基本法》《反分裂國家法》以及中央關於港澳台一系列決策，將港澳台區際法治秩序統一與中國的憲法秩序之中。

首先，港澳的回歸，“九二共識”的達成，標誌着中央政府治國理政水平的提高。基本法的出台，兩岸政策一系列的提出，港澳“一國兩制”實踐顯示了中央政府同時駕馭資本主義制度和社會主義制度的高超政治智慧。

第二，隨着“一國兩制”的提出到實踐，中國憲法秩序發生了劃時代的變遷，中國特色社會主義憲政已初現雛形，中國特色更趨明顯。在中國特色社會主義憲政秩序範圍內，中國內地實行的是具有中國特色的社會主義憲政，港澳台地區實施的是國家憲法統領下的、中央享有全面管治權的資本主義憲政。這就是有中國特色的憲法秩序，是中國對國際政治經濟新秩序的新時代創建。澳門理工學院楊允中教授多次指出，特別行政區的建構，使中央同時駕馭的兩種社會制度在特殊區域展開了相互借鑑的嶄新歷史畫卷。這與戰爭和革命的歷史主題完全不同，但與和平與發展的當代世界主題完全吻合。

第三，港澳台區際法治的存在具有長期性。因為走中國道路，必須堅持中國共產黨的領導、堅持社會主義、堅持馬列主義、堅持人民民主專政。中國的道路無法完全適用於西方世界，同時西方世界的制度也無法完全複製到中國來，因此在較長的歷史時期內，國家需要這些特殊的行政區域作為中西對話和交流的橋樑。但是，這個橋樑必須為國家整體發展利益服務，統一於國家的憲法秩序中，服從於中央的全面管治權，絕對不是假借高度自治權，煽動對抗和獨立。

三、法治差異的原因與憲法規制

從法理上看，港澳回歸中國，國家設立香港特別行政區和澳門特別行政區，在兩個特別行政區內實施“一國兩制”，中國對香港和澳門恢復行使主權，進入了國家的憲法秩序。《中華人民共和國憲法》的基本規範及其形成的中國內地有中國特色社會主義制度、特別行政區實施的制度，理應在港澳地區受到尊重。雖然不在特別行政區實施社會主義制度，但社會主義制度是國家憲法明確的根本政治制度，具有全域性和根本性，必須得到遵守。就像內地近 14 億同胞對港澳實施的資本主義制度予以理解和支持一樣。只有這樣，兩種社會制度才能統一於國家的憲法秩序中，符合“一國兩制”的要義。

（一）一個國家之內不同制度的存在與具體國情密切相關

制度的差異並不必然引起不同社會的衝突和撕裂，恰恰相反，運用得好，可以互相促進，共同服務於國家的發展和民族的復興。這在世界範圍內是具有先例的。以法律制度的差異為例，單一制國家

的英國，除了憲法性法律外，不同地區採取不同的法律制度，並沒有妨礙英國的整體管治秩序和經濟社會發展。

歷史上，蘇格蘭和英格蘭雙方議會的代表在 1706 年 4 月開始進行合併的協商談判。蘇格蘭人希望建立一個類似瑞士的聯邦式聯盟，但英格蘭人堅持要求建立完全融合的聯盟，最終達成的協議是建立擁有一個議會及君主，且可以自由貿易的王國。雙方代表擬定的聯盟協議在 7 月 23 日呈報女王，並在隨後遞交雙方議會進行討論。最終於 1707 年 1 月，以 110：67 的投票比例通過了聯盟條約。英格蘭議會在 2 月完成議案的辯論，3 月經過女王的禦准正式成為法律。根據聯盟法案的第 1 項條款，自 1707 年 5 月 1 日起，英格蘭王國和蘇格蘭王國永久合併為大不列顛王國。

一般認為蘇格蘭更多的是從經濟發展的角度，而英格蘭則是從政治和軍事安全的角度出發，在聯盟派的推動下組建了聯盟。根據聯盟法案，取消蘇格蘭和英格蘭議會，在倫敦建立新的不列顛議會，蘇格蘭選出 45 名議員參加英國議會的下院(總數是 558 名議員)，16 名蘇格蘭貴族加入上院(總數 154 名)。雖然名義上是建立新的不列顛議會，但是實質卻是英格蘭議會的小規模擴容。為了讓蘇格蘭議會接受完全合併的協議，英格蘭議會在宗教、法律、經濟等諸多方面做出妥協和讓步。蘇格蘭的宗教、法律、教育等系統得以保留。

在中國，根據《中華人民共和國民族區域自治法》，各個民族區域自治地區亦存在與中國其他行政區域的不同法律制度。

(二) 憲法規制是應對分離主義的最佳回應

消除分裂主義破壞，一個國家內區際法治之間可以獲得和平發展和互相促進的機會。加拿大應對魁北克地區的分離主義，為區際法治應對分離主義挑戰提供了有價值的借鑑。

加拿大魁北克省的法律制度主要以大陸法系(亦稱民法法系)國家的法律，特別是以法國法為基礎發展起來的，因而與加拿大其他省的法律制度有很大不同。加拿大除魁北克以外的 9 省，都是以英國普通法(屬英美法系或普通法系)為基礎發展起來的。嚴格說來，魁北克的法律制度並不完全屬大陸法系；其私法雖然起源於法國法，但其公法淵源於英國法，屬普通法系。現在的魁北克法律制度實際上是一種混合型的法律制度，這種局面是 1774 年《魁北克法案》造成的。魁北克周圍都是通行普通法的地區，為了適應其所在的北美地區發展，魁北克不得不吸收和借鑑某些普通法的原則和精神。⁴ 鑑於魁北克相對加拿大聯邦的諸多特殊性，分離主義勢力一直在推動魁北克地區的獨立運動。1980 年和 1995 年，在加拿大魁北克省分別舉行過兩次關於魁北克主權獨立的全民公決，雖然主權獨立派在這兩次全民公決中都未獲勝，但魁北克省在某些條件下獲得主權獨立的可能性是存在的。加拿大聯邦政府認為：必須通過聯邦議院立法，對任何有關分離問題的全民公決的內容和程序進行法律上的具體規定。

加拿大聯邦政府 1998 年正式向聯邦最高法院提出法律解釋的要求：第一，在《加拿大聯邦憲法》中，魁北克省政府、省議會有無單方面決定從加拿大聯邦分離的權利？第二，在國際法中，魁北克省政府、省議會有無單方面決定從加拿大分離的權利？特別是國際法有關民族自決權的條款中有無給予魁北克單方面分離的權利？第三，在有關魁北克單方面分離的問題上，國內法和國際法之間有沒有衝突？如果有，國內法和國際法有無先決的法律效力？

最高法院的法律解釋認為，對這些問題的回答不得違背《加拿大聯邦憲法》的基本原則：聯邦主

義、民主政治、憲政主義與法治、保護少數族群的權利。最高法院認為：第一，魁北克在法律上不能僅用民主權利的原則片面地、單方面地宣佈從加拿大聯邦分離出去，因為這樣做會侵犯到加拿大其他省份相同的民主權利，而所有省份都是加拿大聯邦的組成部分；同時，魁北克也不能用享有的民主權利來否定其在加拿大聯邦中所承擔的維護國家統一的責任。第二，魁北克不能以國際法中的民族自決權為理由，單方面從加拿大聯邦分離出去，原因是國際法中的民族自決權僅適用於當事民族處於三種情況下，即殖民主義統治、外部勢力佔領及遭受壓迫和剝削、在所在國內不能享有真正的政治參與和擁有自治政府。第三，有關分離的原則在憲法和國際法之間沒有衝突。分離問題必須通過與加拿大聯邦政府和其他省政府談判、協商加以解決，而絕不能由單方面來實現。

劍橋大學著名國際法專家詹姆斯·克勞福德應加拿大司法部要求，提交的分析和總結指出：聯合國 1960 年的第 1514 號決議(非殖民化決議)和 1970 年的第 2625 號決議(友好國際關係決議)強調了只有在三種情況下才可以支持民族自決：(1)殖民主義統治；(2)外國佔領和強加的政治統治；(3)種族主義政權。支持民族自決並不表示支持、鼓勵現存主權國家內部少數族群的分離、獨立的要求。著名學者布坎南認為，在國際法的傳統中分離權實際上是一種“補救權利”。這種權利並不是一種單方面的基本權利，而是一種在民眾的基本權利被當事國政府強行剝奪的情況下，作為對民眾進行最後補救的權利。

加拿大聯邦議會通過的《清晰法》(1999 年)規定，加拿大聯邦政府有關分離問題公決的申明必須絕對清楚、無歧義，而且全民公決的結果必須是決定性多數贊成，不能以簡單多數決定公決的成功；具體需要多大的多數，將由聯邦議會決定。同時，因為分離問題涉及領土變化和憲法修改，所有省份都有最終決定的權力，所以魁北克問題的最終決定必須有所有省份參加的法律確認。這項法律承認“聯邦主義、政治民主、憲政主義和法治、保護少數族群權利”四項基本原則是處理有關分離問題的法治基礎。只有當分離的內容和程序都符合以上四項原則時，加拿大聯邦政府才會同意與魁省政府開始有關分離的談判。⁵

(三) 中國國際法治差異具有一定的合理性

中國人民選擇了與其他國家不一樣的發展道路，中國人民現在走的是一條已為實踐所驗證的、給中國人民帶來實實在在好處的、有中國特色的社會主義道路。這條道路是以馬列主義、毛澤東思想、三個代表重要思想、科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想為指導的，與西方的國家治理和法治建設存在着明顯的不同。

中國特色社會主義道路，就是在中國共產黨領導下，立足基本國情，以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放，解放和發展社會生產力，鞏固和完善社會主義制度，建設社會主義市場經濟、社會主義民主政治、社會主義先進文化、社會主義和諧社會、社會主義生態文明，促進人的全面發展，逐步實現全體人民共同富裕，建設富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化強國。

理論和道路選擇不同，實踐樣態就不同，由此決定着中國特色社會主義法律體系的基本特徵和全部內容。2011 年基本形成的中國特色社會主義法律體系具有鮮明的中國特徵的。這個法律體系雖然在具體的立法原理和制度設計方面，吸收和借鑑了西方法治文明成就，但最為主要的還是“中國特色”。例如，中國的基本法律頒佈後，賦予最高人民法院、最高人民檢察院以成文化的文件，解釋法律的權力。在西方國家的法治傳統中，這種行為被認為是立法行為。只有在具體判案中，結合具體案

情和法律選擇權、法定自由裁量權，才能算作解釋法律。香港回歸以來圍繞着《香港基本法》解釋權的爭執，核心分歧亦在於此。

另一方面，隨着中國特色社會主義事業不斷進展，中國人民治國理政的能力不斷提高。“和平統一，一國兩制”的提出和港澳回歸實踐，標誌着中共同時駕馭兩種社會制度的高超政治智慧。由於香港和澳門獨特的歷史發展軌跡，保留原有生活方式和社會制度是由港澳的客觀歷史情況和回歸後實現繁榮穩定目標所決定的。經歷數百年的西洋治理，西方的政治法律制度已經在這裏沿用多年。如果因為回歸這一重大政治事件，果斷終止回歸前所有法律的適用，直接使用中國特色社會主義法律體系解決回歸後的港澳社會治理問題，勢必引起權利義務的重新確認，這樣，必然引起社會的巨大混亂。而且，沿用原來的政治法律制度，可以繼續發揮港澳特殊的政治法律傳統、國際經貿經驗和國際地位，服務於國家建設。再加上兩岸關係和終極統一的科學考量，保持港澳台區際法治樣態，對於國家的和平統一和中國特色社會主義建設，具有重大的現實意義。

從國際範圍看，無論是聯邦制國家和單一制國家，只要是文化多元、領土面積較大的國家，一般都存在着區際法治差異問題。聯邦制國家存在制度差異的各個邦的法治，實質上就是一個主權統一的國家內地的區際法治。

四、大灣區新一輪發展對法治區際挑戰的回應

《規劃綱要》以中共中央、國務院的名義發佈明晰了粵港澳在未來一個歷史時期發展的具體方向，無論是對國家的整體發展，對珠三角區域發展，還是對粵港澳三方各自的發展均具有重要的意義。在具體的實施中，必須注重區際法治差異，理性認識區際法治差異的正當性，正確處理粵港澳大灣區發展中的區際法治問題，並因地制宜地推進大灣區建設。

(一) 正確理解區際法治存在的重大意義

港澳地區經過 20 年左右的“一國兩制”實踐，已經形成了獨具特色的“一國兩制”法治秩序，這個法治秩序由基本法統領，可以稱之為基本法秩序。這個法治秩序在國家憲法秩序內，和中國內地的社會主義法治秩序有機統一於中央的全面管治。特別行政區區際法治文明的塑造彰顯出中央政府高超的治理水平和政治智慧。

區際法治的發展形成了港澳面向全世界的開放景觀，而對於中國內地卻由於法制的不同存在着經濟社會融合發展的法制障礙。面對這個客觀現實，要有客觀、理性的認知：一是明確這些障礙仍然在國家憲法秩序允許的範圍內，是一個主權國家對不同地區管治的需要，一旦經濟社會發展有新要求，就可以隨時解決。也就是說，這種法制障礙是可以解決的障礙，因為是一個國家範圍內的事情；二是這種法制差異，確保港澳地區時刻與世界上最發達國家和地區的發展步伐。在這樣的制度安排下，港澳地區可以立足經濟社會發展需要，隨時引進西方最先進的法律制度，確保法治軟實力優勢；三是在基本法規制下，香港法律制度和澳門法律制度的存在和不斷發展，形成了獨具特色的中西合璧的地方法律支系。這種對西方先進法律制度的引進和實踐，為中國法治的發展提供了客觀依據。因此，特別行政區區際法治的存在對於國家法治建設具有非常重大的意義。

(二) 區際分工發展是粵港澳發展的主調

“一國兩制”下的粵港澳發展，不可能像單一的行政區域內的不同地方協同規劃和發展，亦不像內地長三角、京津冀等地方的區域協同發展，因為首先面臨的就是不同制度所形成的法治差異。如果要達到粵港澳地區的協同發展，首先要學會如何使粵港澳三地之間的法治秩序相得益彰，而不是相互妨礙。

首先，在考慮法治衝突的前提下，要以粵港澳三地各自的相對獨立發展作為主流。從這個基本的路徑出發，粵港澳三地可以根據《規劃綱要》，先做好自己的域內佈局和發展規劃，再考慮跨越本地區域開展區域合作。

其次，要關注各自區內經濟社會發展的短板和實際需求。《規劃綱要》對各方的角色作出了清晰的定位，各方需要因地制宜地做好對接。從具體工作層面予以務實的回應。例如，《規劃綱要》對澳門的發展定位是：建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，促進經濟適度多元發展，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。⁶ 據此，澳門就應該在過往配合國家規劃經驗的基礎上作出新時達新回應。

第三，融合發展不可忽視粵港澳法治的區際差異。在大灣區發展中，堅守“一國”之本、善用“兩制”之利是基本的政治要求。在國際經貿領域，港澳地區長期的國際實踐經驗和法治建設成就值得繼續發揚，並繼續服務於大灣區建設。在經濟發展和貿易交往領域，廣東省必須持開放心態，不斷提升市場經濟領域的管理水平，積極向國際接軌。

(三) 極點建構需要適時作出調整

《規劃綱要》將澳門作為一個大灣區發展引擎。這樣規劃的主要原因可能是由於澳門每年超過 3,000 萬遊客的強大第三產業吸引力。但是，就澳門的旅遊資源開發和基礎設施來看，還存在着很大的缺陷。隨着珠三角地區的交通網絡的形成，真正在澳門住宿的很少，絕大部分遊客到澳門旅遊只是走馬觀花。所以，從經濟實力和市場活力看，廣州、深圳、香港應該是三個名副其實的大灣區發展極點。澳門頂多是半個極點，或者說是正在形成中的極點。因此，有必要將珠海和澳門合併考慮逐漸西岸的極點建設問題。珠海和澳門統籌建構珠江西岸新的積澱具有明顯的必要性和可行性：(1)澳門地域狹小，建成世界旅遊休閒中心，缺少珠海方面的土地和海域供應或者配合，根本不可能建成；(2)澳門每年超過 3,000 萬遊客亟待新的旅遊產品和旅遊市場的換代升級，否則在未來的一個時期內，很可能被周邊地區迎頭趕上；(3)澳門特區中愛國愛澳力量佔社會絕對多數，對於兩地融合發展不存在民意障礙；(4)珠海方面沒有澳門對旅遊業的帶動，單靠自身力量不可能培育出世界一流的旅遊設施和旅遊市場；(5)澳門和珠海經過 40 年的各自發展，目前正處於統籌發展、市場統一的門檻。

(四) 中央協調和統籌功能不可缺位

《規劃綱要》指出，大灣區包括香港特區、澳門特區和廣東省廣州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、東莞市、中山市、江門市、肇慶市(簡稱“珠三角九市”)，總面積達 5.6 萬平方公里，2017 年末共有約 7,000 萬人口，是中國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，在國家發展大局中具有重要戰略地位。規劃近期至 2022 年，遠期展望到 2035 年。在長達 13 年的發展中，涉及到國家未來的五年規劃，中央政府必須予以隨時跟進，全面掌控。

與此同時，涉及到兩制方面的協調問題，需要中央政府作出順應時代的有關政策和法制跟進。例如，關於通關的便利化問題。粵港澳之間存在着多個海關，資金和物流根本沒有辦法出入便利化。尤其是考慮到澳門賭場可能帶來的負面影響，海關已經限定每一次攜帶人民幣不得超過2萬。而且《中華人民共和國刑法》將危害邊境管理秩序與危害國境管理秩序作等同立法對待。這種狀況，已經遠遠偏離港澳融合國家發展的政策導向。《中華人民共和國刑法》第322條規定，違反國(邊)境管理法規，偷越國(邊)境，情節嚴重的，處一年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處罰金；為參加恐怖活動組織、接受恐怖活動培訓或者實施恐怖活動，偷越國(邊)境的，處一年以上三年以下有期徒刑，並處罰金。刑法將邊境和國境等同。從港澳融入到國家發展大局的角度看，除了當前採用的指紋通關等自由行便利化措施外，應該講危害邊境管理秩序的行為另行立法，不應該等同於危害國境的行為。

此外，港澳兩個特區直轄於中央政府，在政治地位上可能高於大灣區其他行政區域。如何保障粵港澳三地在在大灣區平等競爭，發揮各自優勢，促進大灣區市場一體化進程，還需要中央政府的關注。目前看，澳門短板最多。《規劃綱要》對澳門的發展定位，與澳門特區現時各種資源而言，存在明顯的緊張關係。同時，珠海近40年的發展，雖然取得了巨大成就，但與附近的深圳相比，還是存在巨大差別。珠澳兩個市場亟待進行整合，共同打造世界旅遊休閒中心和多元文化中心。否則，會在這一輪發展中再次錯失良機。

五、結語

40年來，中央出台了多份關於粵港澳大灣區各方經濟社會發展的文件。中央的這些文件大大促進了大灣區的發展。最新發佈的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》是之前各個文件的換代升級，必須以更為開放、更為理性、更為務實的形態解決大灣區發展中的區際法治問題，促成粵港澳“經濟共同體”的形成。

註釋：

- ¹ 《香港的法律制度》，載於香港律政司網站：<https://www.doj.gov.hk/chi/legal/index.html>，2019年5月20日訪問。
- ² 謝鵬程：《社會主義法治理念的基本內容》，載於《學習時報》，2006年第324期。
- ³ 莫紀宏、翟國強：《中國特色社會主義法治理論的新發展》，載於《人民日報》，2018年3月5日，第07版。
- ⁴ 劉藝工：《試論魁北克法律制度的演變》，載於《法國研究》，1996年第2期，第130-131頁。
- ⁵ 朱毓朝：《魁北克分離主義的挑戰與近年來加拿大聯邦政府在法律和政策上的應對》，載於《世界民族》，2007年第4期，第20-28頁。
- ⁶ 《中共中央、國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》，載於《人民日報》，2019年2月19日，第01版。