

序言

朱國斌 香港城市大學法律學院教授

鄭煒 香港城市大學人文社科學院教授

“粵港澳大灣區”作為概念是在 2015 年首次寫入《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》（即“一帶一路”倡議書）的，可見它從一開始就被提升到國家發展的戰略高度。2017 年，在《政府工作報告》中，國務院提出中央決定“研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃”，並要求港澳特區“對外連接，對內融合”，港澳特區在新形勢下的地位和功能定位呼之欲出。2019 年 2 月 18 日，中共中央、國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《規劃綱要》），全面系統地對大灣區建設包括政治影響、經濟整合、法治驅動、技術賦能等多重政策目標進行綜合構思，並對大灣區內十一個城市（即“9+2”）分別進行戰略性的空間佈局和功能定位，旨在進一步明確粵港澳空間融合佈局背後的國家考量。《規劃綱要》是一份綱領性質的重要文件，既提綱挈領進行政策宣示，又提供行動指南；近期規劃至 2022 年，遠期展望至 2035 年。

時間來到 2024 年，我們看到，粵港澳大灣區建設作為國家發展和區域合作的重大規劃，是一個複雜的巨大的系統工程，不可能一蹴而就。五年多過去了，粵港澳三地政府為大灣區建設作出了重要的努力，也在法制建設和具體制度探索方面取得了一些實質性的成就；特別是廣東省人大及政府以及廣東境內的九個城市在政策制定、地方立法、制度建設、區內機制對接方面取得了值得稱道的進步，有目共睹。

從政策制定和法律擬制這個視角觀之，大灣區建設與合作的困境在於粵港澳三地如何在“一國兩制”大原則、大框架下打通“兩制”之間的相關壁壘（barriers），即如何實現三地之間的規則銜接與機制對接。毋庸諱言，兩制之下的三個法域、三套法律體系、三個關稅區、三種貨幣及外匯管制制度等等之間存在顯著的乃至結構性的差異，對大灣區合作構成一種天然的障礙，對其協同發展提出巨大的挑戰。

當然，我們會說事在人為。的確，在主權統一的“一國”之內以及憲法

與基本法的憲制框架之下，粵港澳三地合作發展在理論上並不存在憲制性質的不可克服的障礙，法律和具體制度差異是可以協調消弭的，對接機制也應當更具有開創性和前瞻性。

我們現在要關注和討論的就是如何“人為”，即如何既打通三地的物理與地理阻礙（“硬聯通”），又實現大灣區建設過程中的規則銜接與機制對接（“軟聯通”）。只有如此，大灣區建設才會順暢，達至成功。規則銜接與機制對接是跨區域合作發展的重要基石，對於營造國際一流的法治化投資、營商環境具有關鍵意義，其影響和機遇不僅限於法律領域，而且廣泛涵蓋經濟貿易、金融投資、科技創新、社會服務、文化產業、高等教育、住房民生等諸多領域與行業。實現規則銜接與機制對接，消除不同地域與法域之間規則與機制的差異和在實務中所形成的各種障礙，就能夠提高“9+2”各城市在相關領域的互通順暢程度，促進各種資源的高效配置，加快推進大灣區市場一體化進程與程度。進而言之，透過規則銜接和機制對接形成三地在立法原則、監管規則、訴訟程序、司法執行等各個法律領域的一致性和相互承認與執行框架，將進一步促進大灣區各城市法律體系和法治文化的緊密接觸、建造與整合，推進“法治灣區”進程，並使之成為具有國際競爭力的法治共同體。

在此背景下，2023年7月28日，香港城市大學再次組織“粵港澳大灣區法律論壇”，吸引了來自內地、香港、澳門法學領域的決策者、專家學者與業界精英人士參加。2023年法律論壇主題為“打造法治灣區，開創發展新局”，旨在探討如何在粵港澳大灣區建設中加強法治建設，促進區域發展，共創美好未來。此次論壇有幸邀請到粵港澳三地政府官員、專家學者與業界精英共同參與，他們就如何加強粵港澳三地在法律規則和機制協作的實務操作方面，以及法治灣區發展建設的方向與舉措等方面發表了廣泛而又深入的見解。我們十分欣賞與珍惜各位與會者對大灣區建設發表的精到見解與經驗分享，這將激發學術界與政策制定者對大灣區規則協調與法治整合的深入思考，同時為大灣區建設的理論研究與實踐探索提供寶貴的參考。在此，我們對各位與會的官員、專家學者與業界精英表達衷心的感謝。

展望未來，香港城市大學將一如既往秉持開放包容的學術態度展開相關的後續研究，進一步關注與探討大灣區的法治與管治、社會政策制定、灣區城市功能互補以及人才跨境流通等內容。此外，我們也會重點關注大灣區的四大合作方案與平台（橫琴、前海、南沙、落馬洲河套地區）及其發展進程

與經驗。我們始終歡迎志同道合的同仁和有興趣者加盟未來的研究計劃，為大灣區建設貢獻綿薄之力。

最後，我們特別感謝香港城市大學法律學院和公共事務與法律研究中心對研討會的支持，感謝香港城市大學法律學院公法與人權論壇研究助理白冉冉女士具體安排操辦會議，感謝研究助理林詠茵女士提供的細緻的統稿與編輯協助。當然，我們不會忘記三聯書店（香港）有限公司前總編輯周建華博士的熱情鼓勵、資深編輯蘇健偉先生的專業的策劃與編輯工作，有了他們的支持與合作，本書才得以及時與高質量地出版面世。

二〇二四年盛夏

於九龍塘 香港城市大學



導讀

朱國斌 香港城市大學法律學院教授

鄭煒 香港城市大學人文社科學院教授

林詠茵 香港城市大學法律學院研究助理

引言

2019年2月18日，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》正式出台，粵港澳大灣區在短短五年間，在推進規則銜接、機制銜接、法律服務融合發展等方面取得一定的初步成果，為三地帶來法律和治理模式的創新，但同時也展現出一定的短板和不足。隨著大灣區建設進入深化發展新階段，粵港澳三地政府與社會各界在推動法律的深度整合，以及法律實務接軌方面均面臨著新挑戰。本書旨在探索如何在粵港澳大灣區建設中加強三地之間的法治融合與合作，促進整個區域在法律規則和制度水平上的深度整合，推動三地在法治理念和治理模式上的互相借鑒與傳達，從而促進粵港澳大灣區協同發展。從法律理論和實踐兩個層面，本書全面和深入研究推進三地法治融合的各個環節和具體途徑，挖掘建設法治灣區的機遇與潛力，提升區域綜合治理水平，其目的在於為大灣區下一階段高質量發展提供重要參考，打造一個制度協調、法律規則高度兼容齊全的法治型區域經濟體。

本書第一部分從政策制定者和業界主要人士的視角，全面分析粵港澳大灣區在法律服務交流合作機制建設、法律規則融通、多元合作深化、人才培養等重要領域所取得的成就與存在的機遇，以及未來發展的方向。

張國鈞副司長在《發揮香港優勢，建設法治灣區》一文中闡釋了粵港澳大灣區建設需要立基於堅實的法治基礎，並提出了三地需要加強對接的內容。在機制對接上，香港與廣東已建立全面涵蓋法律程序、仲裁和判決執行的民商事司法互助機制，並爭取完善兩地執行判決和送達民商事司法文書的

機制。此外，香港應充分利用普通法制度的優勢，擴大“港資港法”和“港資港仲裁”等措施在大灣區內的使用範圍，與大灣區其他城市在法律服務和爭議解決領域加深合作，促進區域內司法體系與機制的融合發展。在規則銜接方面，三地在調解方面取得進展，並將積極推動區域調解機制的建設。在人才培養方面，律政司支持推動大灣區律師考試和擴大涉外法治人才隊伍。

梁穎妍局長的《澳門參與粵港澳大灣區建設的經驗與展望》一文重點關注澳門如何在“一國兩制”框架內，進一步推動粵港澳法律規則和機制整合，提升大灣區建設法治水平。在創新規則銜接方面，近年來澳門特區政府積極與內地、香港建設橫琴粵澳深度合作區，通過小切口推進法律規則機制軟聯通。在開展多元合作方面，澳門與內地簽署各項民商事司法協助協議，深化調解、仲裁合作，提升大灣區多元法律服務能力。在深化對外開放方面，澳門應善用“兩制”優勢，將葡語法律人才優勢融入大灣區對外開放新體制建設，提升國際競爭力。

容海恩議員的《香港助推粵港澳大灣區法律交流新機遇》一文展現了香港在粵港澳大灣區法律服務交流合作中的機遇與成果。在“一國兩制”框架下，香港為大灣區提供了獨特的普通法司法體系，近年來三地在司法協助、法律人才交流等多方面不斷加強合作。其次，香港與內地在民商事判決互認執行及對接機制建設等方面取得了重大進展，如簽署多項司法協助安排文件。此外，容議員提出了促進法律服務發展的幾項建議，包括擴大“港資港法”和“港資港仲裁”在粵港澳大灣區的應用範圍，鼓勵更多香港律師通過考核獲取大灣區執業資格，以及推動創新科技在大灣區法律服務的發展。

陳澤銘會長（時任）在《香港律師會推進粵港澳大灣區法律服務合作新格局》一文中，從香港律師會的角度對推進粵港澳大灣區法律服務交流合作提出了實質性的建議。陳會長從聯營律師事務所這一重要舉措入手，提出了相關的優化措施。此外，他指出香港在提供中國委託公證人服務的領域中具有獨特優勢，應持續發展，並就大灣區律師執業考試和區內執業安排提出了相關的建議。最後，陳會長闡述了香港作為粵港澳大灣區法律服務樞紐的重要性及香港律師會促進其開放與協同發展的作用。

杜淦堃主席的《香港大律師在粵港澳大灣區的發展機會與前景》一文探討了香港大律師在“一帶一路”和粵港澳大灣區建設深入推進過程中的機遇與責任。香港具有兼容普通法和大陸法的獨特法律地位，且具備中西文化融合能力，可為國際商事糾紛提供高效、專業的法律服務。與內地律師相

比，香港大律師在跨境案件和國際仲裁領域具有明顯優勢，能更好維護企業利益。同時，香港大律師為國家培養高水平涉外法律專業人才扮演著重要的角色。

二

第二部分聚焦於檢視“法治灣區”的現狀與挑戰，探索硬軟法律的協調和優化機制，以及分析前海、橫琴、南沙的三種模式的路徑探索。

李霞研究員在《粵港澳大灣區法制融合：基礎、挑戰和前景》一文中梳理了粵港澳大灣區法制融合的現狀、問題以及未來的發展思路。粵港澳大灣區法制融合面臨“一國兩制三法系”所帶來的法律衝突和不同法律體系間的壁壘，是當前面臨的主要挑戰。此外，缺乏明確的法律依據也增加了實現法制融合的難度。法制融合構思應堅持合憲合法原則，注重前瞻和漸進，通過科學立法減少制度差異成本，利用差異為大灣區建設提供多面法律保障。只有通過這樣穩步推進的方式，才能實現粵港澳大灣區地區法制的深入整合與共同發展。

朱國斌教授的《推進粵港澳大灣區建設的法律困境與進路》一文提出粵港澳大灣區建設面臨著制度銜接、規則統一、體制創新以及法律衝突等一系列問題和挑戰。該文提出，要突破法制困境，制度設計需要高屋建瓴，並從五個方面提出制度性建議，包括：（一）設立中央主導的常設行政機關；（二）建立長期立法協作機制；（三）靈活適用以法制為基礎的制度銜接方式；（四）建立法律衝突法規範體系；以及（五）創設新的衝突解決機制。在建立健全粵港澳大灣區法律規則體系的基礎上，同時需要推動大灣區法治文化建設，提高整體法治水平。健全的法律規章與法治文化相輔相成，大灣區合作發展的制度基礎才能更加牢固。

劉程研究員的《珠三角九市協同立法探索》一文分析了珠三角九市的立法經驗成果與實踐中的問題。其中，他指出粵港澳大灣區建設在中央層面沒有法律的明確授權，而在地方層面由於《立法法》規定的體系框架，在立法上面臨一定的阻力，比如立法權限不足，立法程序複雜，與立法法原則相衝突和不同法域之間存在差異等。為此，他提出以協調發展為目標，充分發揮不同級別立法機關作用：省級推動和完善廣東省貫徹《立法法》的相關法規制度，健全立法機制，重點推動經濟、民生等領域創制性立法和先行先試立

法；地級發揮立法權作用以增強基層治理能力，解決實際問題，對上位法落實細化，促進立法落地；並加強合作，推動市際橫向和省市縱向協同立法。

朱國斌教授、林詠茵助理合著的《粵港澳大灣區各城市立法的規範性分析及協同立法建議》一文透過對大灣區各城市立法現狀的實證分析，發現目前立法方面所存在的不足，如大灣區各級立法機關和政府制定的高位階法律文件數量偏少，與大灣區的發展需求不相匹配；各地的立法數量不均衡，港澳地區立法滯後；以及立法範圍局限於部分領域的單向優惠或雙方措施等。該文提出以中央統籌與區域協調互補互促的方式完善法律制度建設，同時結合軟性的法治文化促進各地在立法目標和原則上的一致理解，以法治推動大灣區的深度發展。

鄒平學教授的《粵港澳大灣區法治合作和規則銜接的路徑探討》一文提出了粵港澳大灣區法治合作和規則銜接的關鍵在於三地要建立起良好的合作機制，展示出深入合作的意向。規則銜接應透過多元化的模式（如相互認可、趨同、轉換、嫁接、疊加、再造等）靈活應用於不同的領域。此外，三地應採取創新思路，突破制度邊界制約，特別是屬地管理的思維。總體來說，三地應該在保持各自制度優勢的同時，促進規則和機制的深度整合。

翟小波副教授和薛宇博士合著的《粵港澳合作的橫琴模式》一文探討粵港澳合作中的橫琴模式之主要特徵與初步成果。該文指出了橫琴粵澳合作模式與前海深港合作模式及南沙模式的共通性：三者均是在中央統籌下，基於“一國兩制”原則探索構建融合區域合作新模式的嘗試。橫琴模式最鮮明的獨特性在於其由專門憲制安排來保障的粵澳“共管”制度，利用國家權力保障其實施，實現了粵澳在權力和資源配置等各個環節的“深度參與”，以創新形式消除琴澳合作的體制機制障礙。此外，橫琴模式明確將“服務澳門”作為發展導向，重點解決澳門的經濟多元發展問題和民生需求，這也體現了其定位的特點。

三

第三部分從不同角度探討如何推進和完善粵港澳大灣區的司法合作。

卞飛院長在《內地與香港區際送達制度銜接研究》一文中指出內地與香港在區際送達制度上的觀念與實踐差異不利於案件廣泛及時送達當事人。目前兩地區際送達程序繁瑣，耗時長，有效送達率不高，有必要透過簡化跨境

送達步驟、探索多主體多渠道送達機制、明確送達方式效力位階和加強制度調研等方式，縮小兩地送達體系差異，提高區際案件處理效率，更好地保護當事人權益。

程葉法官在《深圳前海探索改革涉外商事案件管轄權的路徑選擇》一文中探討了美國法院處理涉外案件中確定管轄權的兩個準則，包括出現原則和最低限度聯繫原則。前海在融入大灣區並與國際接軌的過程中可借鑒香港在涉外管轄權方面的經驗，在涉外商事類案件管轄中採用存異型趨同模式。程法官提出了有序擴大涉外民商事案件管轄範圍的具體建議，如將“出現”理論中所考慮的因素作為連接點，根據司法實踐需求逐步放入特殊管轄體系之中。

江保國教授的《論大灣區商事糾紛解決合作的規則供給與路徑選擇》一文指出憲法和基本法只是為粵港澳三地啟動大灣區糾紛解決合作提供了法律基礎，具體合作範圍和模式的規則供給應當予以明確。由此，江教授分別從縱向（中央）軟法、橫向（省域或市域）硬法以及橫向軟法等三類規則進行探討。此外，江教授指出大灣區商事糾紛解決合作平台應實現多樣性、多元性和國際化的目標，並提出了相關的對策建議，以協調跨境商事糾紛的法院管轄，提高糾紛解決結果在國際範圍內的可執行性，優化糾紛解決資源配置，和降低成本。

黃文婷博士的《粵港澳大灣區司法合作研究》一文指出，目前大灣區的司法合作僅限於雙邊民商事司法協助，港澳特區與內地尚未達成刑事司法協作安排。此外，民商事司法協助範圍有限，司法判決互相承認與執行存在一定障礙，也沒有形成涵蓋整個大灣區的多邊司法合作機制。為了突破現有司法合作機制缺乏整體性、系統性和長遠性的不足，黃博士提出大灣區應在“一國兩制”和循序漸進的原則下實現司法理念、司法文化與組織功能的磨合與規則銜接，並從主體結構、協調機構、管轄事務、法律協調和技術支撐的角度，分析了大灣區司法合作的未來發展路徑。

四

第四部分著眼於提升大灣區法律服務業合作水平。

唐犀副院長與吳藝律師合著的《大灣區法律服務業合作法律機制的完善途徑探析——以執業律師資格互認和業務合作為視角》一文中指出，三

地律所聯營合作的實行以及不同法域律師之間越漸豐富的法律業務合作方式縮小了不同法域之間執業的壁壘。該文深入研究了大灣區法律服務業合作的實踐問題，包括不同法系的制度、思維與價值觀不一致；案件合作模式簡單化；港澳律師對聯營合作熱情不足；以及三地律師交流廣度及深度有限，查詢渠道不統一，和資格互認方式有限等。該文隨即提出了五項相關建議，以進一步完善大灣區法律服務業合作的法律機制。

孫南翔副研究員《大灣區區際法律服務融合發展：挑戰與前景》一文分析了推動大灣區法律服務融合發展的法律障礙，包括缺乏解決管轄衝突的協調機制，區際司法協助存在制度上的重複建設，以及細則上的差異；和涉外法律服務開放進度緩慢等。為此，作者提出了相關的對策建議，如創設區際司法制度，於短期內細化具體規定，長期則建立統一的管轄權衝突解決機制；推動形成三地統一協調的國際商事調解機制；以及實現律師服務開放方面的新突破。

李銘銳主任在《內地對香港法律服務業開放措施的沿革發展和推進》一文中闡述了粵港澳律師事務所合夥聯營以及大灣區律師職業試點兩項措施的發展歷程。兩項政策在初期取得了某些成效，但在實際操作中也產生了一些問題，比如香港律師行業管理規則與內地市場需求方習慣不一致；高端法律業務受限；資金、信息和人員流動障礙，以及兩地稅務規定銜接不清晰。未來需要內地與香港相關主管部門和行業組織通力合作，在保持試點工作連續性的同時，研究解決上述問題，使港澳律師服務業在粵港澳大灣區開放措施能夠更好地實施。