

論粵港澳大灣區建設的法律基礎

馮澤華*

自2017年國務院政府工作報告首次提出“粵港澳大灣區”概念以來，法學界如獲珍寶，一年多以來已就粵港澳大灣區（以下徑稱大灣區）建設的法律基礎、存在問題以及合作進路等核心問題進行了深入研究，普遍有這樣的一個共識：大灣區建設的法律依據並不是很明確，甚至有的學者還提出大灣區建設存在合法性難題。¹然而，若完全否認粵港澳行使區際合作權缺乏法律依據，則意味着大灣區建設是違憲行為，而新時代下的系列重大改革強調於法有據，這就很明顯地在挑戰我國憲治秩序。實際上，自改革開放以來，我國的改革立法思路業已十分明確，即通過中央授權或者默認的方式允許部份地區先行先試以逐步推進全國性改革。不同於美國等聯邦制國家的地方具有憲法規範上充足而明確的自治權，我國地廣人稠、東中西部現狀各異，長期中央集權制下的地方並無足夠的自治權且規範上對中央與地方職權的劃分任務並未完成，故需要以先行先試的方式推進全國性改革²，在此過程中，中央的態度往往是微妙的，以默認為主，若地方創新性的改革是嚴重違憲的，不符合中國改革的整體利益的一般會被叫停³，這不僅形成一種改革慣例，甚至可成為憲法慣例，因其完全符合當前中國推進改革的實際情況，且在部份改革領域行之有效的經驗往往會上升為直接、明確的法律條文，如《立法法》第13條⁴就改革問題在部份地區停止法律適用進行規定，以更好地調動地方進行改革的積極性。

* 深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生，中國法學會會員。

1. 相關觀點是由筆者參與不下十場有關粵港澳大灣區法律問題的研討會總結的，因許多論文集的論文尚未發表，此處不再闡釋哪位作者持相關觀點。
2. 這或是法治進程的中國方案，亦是先富帶動後富的改革思路在立法上的反映。
3. 如2009年，廣東把當年國務院辦公室已安排縮短成3天的“五一”假期，重新調整為7天。後引發全國各地效仿，最終被國務院叫停。
4. 《立法法》（2015）第13條規定：“全國人民代表大會及其常務委員會可以根據改革發展的需要，決定就行政管理等領域的特定事項授權在一定期限內在部份地方暫時調整或者暫時停止適用法律的部份規定。”

而關於區際合作問題仍在探索中，過早立法限制邊界不啻不利於粵港澳三方共同建設國際大灣區的積極性，而且受制於立法亦容易導致許多創新思路“胎死腹中”。因此，本文探討的是大灣區建設先行試點的法律基礎，而非所謂明確的法律條文依據。綜觀粵港澳合作多年的實際，大灣區建設的法律基礎是綜合性，絕非單一的國內法抑或國際法即能自洽，至少有五個層面的規範可作為大灣區建設的法律基礎。下文縷述之。

一、憲法：大灣區建設的根本法基礎

2014年國務院頒佈的白皮書著重強調：憲法和基本法是特區憲制基礎，之後歷年國務院政府工作報告、中共十九大報告、習近平主席在視察港澳的講話亦直接或者間接強調這一決斷。之所以強調憲法作為特區憲制的基礎之一，是因為“一國兩制”運行至今，屢次遭到香港反對派的挑戰，其原因在於過於強調基本法上的“兩制”，而忽視了基本法上的“一國”，或者憲法上的“一國”。這些有意割裂的邏輯思維導致高度自治權成為挑戰中央權威的擋箭牌。從憲法原理的角度而言，作為統一的主權國家，港澳特區法律體系長期與內地法律體系進行區隔，刻意形成兩套不同的法律體系，既不利於主權國家法律體系統一的需要，亦不利於“一國”與“兩制”實現良性互動。實際上，“一國兩制”的實施絕非為了區隔內地與港澳，而是為了兩地的融合，因為港澳回歸前，內地與港澳事實上即為“一國兩制”。港澳特區不實行社會主義制度，並不意味着在國家層面上的其他制度的隔離，如雙方均實現市場經濟，這就可在經濟制度上相互融合，以更好地實現國家法制的統一。港澳融入國家發展大局，尤其是正如火如荼的大灣區建設，強調法律制度不斷走向統一，在經貿往來、人才與資金流動、資訊傳遞等經濟與人文因素方面的法律不斷趨於統一，而非各自區域內暗中設置門檻，進而阻礙有利融合的因素自由流動。故此，憲法在大灣區建設中的統合作用愈發明顯。憲法實施之目的在於統合全國的法律體系，而非有意隔絕一部份地區與另外一部份地方的法律體系。若有意隔絕，則無法彰顯憲法的統合作用，憲法的實施亦即毫無意義。

在積極推動大灣區建設的過程中，於2018年第五次修正憲法後而成立的憲法和法律委員會將大有作為，因為其將在審查粵港澳就區際合作而制定的法律是否合憲的層面上具有廣泛的自由裁量空間。憲法和法律委員會成立後，鑒於基本法乃憲法體系中的重要組成部份，該委員會有必要將涉嫌違反基本法的港澳特區法律納入合憲性審查的範圍。易言之，憲法和法律委員會有必要與港澳特區的法律機關建立直接的立法備案審查機制以及違反基本法審查制度，具體而言，在立法備案審查機制上，港澳特區、廣東省的立法機關可直接將制定的法律上報憲法和法律委員會備案，憲法和法律委員會經過審查後認為港澳特區、廣東省制定的法律規範不符合“中央管理的事務及中央與特區關係”，特別是含有阻礙內地（廣東）與特區融合的條文，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港澳特區、廣東省。在違反基本法審查制度中，港澳訴訟案件中的當事人、審理法院均有權向全國人大常委會提出違基審查的申請，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。

綜上所述，憲法不啻是特區的憲制基礎之一，而且是大灣區建設的根本法基礎，憲法和法律委員會作為憲法的“守護神”將在大灣區建設中佔據重要地位。同時，基本法不是特區的“憲法”、“小憲法”，港澳特區不能以基本法的高度自治權對抗來自中央依據憲法、基本法行使全面管治權，這些均須大灣區各方在合作過程中時刻作出完整準確地理解。

二、憲制性法律：大灣區建設的基本法律基礎

當前，粵港澳具有許多共同適用的憲制性法律，這些法律主要是由全國人大制定的，具有基本法律的屬性，故這些法律可作為大灣區建設的基本法律基礎，主要包括三種類型：

第一，港澳基本法。基本法作為明確賦予港澳特區具有高度自治權的憲制性法律，是大灣區建設的法律基礎之一。首先，基本法並非

僅適用於港澳，而是適用於全國的憲制性法律，其效力是及於中國所有領域的，無論港澳居民，抑或內地居民同樣受基本法的規制。由此，港澳法律制度與廣東施行的法律制度存在相通之處，可為大灣區建設提供共通的法律空間。其次，大灣區建設並未干預港澳自行管理的事務，因其從協議的方式獲得港澳的認可而滿足基本法的強制性要求。最後，港澳之所以能夠與廣東合作，其權力來源於基本法授予其獨立的行政管理權、立法權、司法權和終審權。港澳享有的綜合性權力可直接決定其就任何方式與廣東進行區際合作，這種方式是不完全受制於基本法條文的直接表述。為了賦予港澳充足的自治權，基本法還明確規定行政長官可代表特區處理中央授權的對外事務和其他事務⁵作為一條具有能動性的兜底條款。如此觀之，港澳是有與廣東進行合作的權力，這種權力早已“潛伏於”基本法的整個法律文本之中。

第二，全國性法律。⁶全國性法律是能夠直接適用於港澳的憲制性法律，其之所以能夠成為大灣區建設的法律基礎之一，是因為其亦能作為鏈接廣東與港澳的規範適用平台。綜觀當前在港澳適用的全國性法律，無一例外均可作為大灣區建設的法律基礎。如《關於中華人民共和國國慶日的決議》為國慶黃金周的出現提供法律依據，每一年的國慶黃金周，往返港澳的廣東遊客絡繹不絕，大大推動粵港澳三地的旅遊業、酒店業、餐飲業的發展。其他的全國性法律涉及外交、國防、國家領土等問題同樣為大灣區建設提供定紛止爭的依據，保證粵港澳三方在統一的主權國家框架內進行合作。

第三，除憲法外《基本法》第18條之外的特區法的形式（下文徑稱其他法律）。⁷其他法律包括全國人大為特區制定的法律、授權法。同理，其他法律之所以能夠成為大灣區建設的法律基礎，是因為其能直接適用於粵港澳三地，構成共同的法律基礎。首先，全國人大為特區制定的法律。全國人大有權依據基本法的規定，直接作出適用於粵港澳的全國性規範，如全國人大依據基本法規定制定的兩部關於港澳

5. 如《澳門基本法》第50條第13項。

6. 如無特殊說明，本文的全國性法律特指的是列於基本法附件三中的全國性法律。

7. 詳細的法律規範種類可參見馮澤華：“《基本法》第18條之外的特區法的形式探析”，《澳門公共行政雜誌》2017年第3期。

區全國人大代表選舉的辦法。港澳居民中的中國公民（下文徑稱港澳居民）作為中國公民的一份子，有權依據憲法、基本法的規定參與國家政治生活。當港澳區全國人大代表參政議政時，可為港澳融入國家發展大局表達更多的港澳本土心聲，中央亦儘可能依據這些本土提案作出適合港澳的發展規劃。此外，在不違背中央對港澳政策既定的基本方針政策的情況下，全國人大作為最高的國家權力機關有權依據憲法、基本法制定能夠保障港澳繁榮穩定並直接適用於粵港澳的規範。其次，授權法。此處授權法主要是全國人大常委會根據基本法中“保持港澳的繁榮和穩定”的立法精神而授權特區在內地特定區域適用特區法的決定或者國務院為特區制定的規範等授權法形式。關於全國人大常委會授權的方式，往往是將內地特定區域租賃給港澳以使地狹人稠的港澳獲得擴容空間的機會，如將深圳灣、橫琴島的部份土地分別以決定的形式授權香港、澳門開發和利用，這有助於擴充港澳法律適用的空間效力，對港澳而言是百利而無一害的。而國務院為特區制定的規範旨在釐清港澳的管轄範圍，是明確港澳發展空間的重大舉措，如《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》、《中華人民共和國香港特別行政區行政區域圖》等。以往，珠海管轄的水域大，幾乎囊括澳門管轄的範圍，而澳門對周邊水域長期無管轄權，發展空間嚴重受到限制。2015年，國務院首次明確澳門的海域面積為85平方公里，實際上是國務院通過憲法的授權將澳門的發展空間擴容，習慣水域管理範圍劃定後，澳門將獲得更大的發展空間，必將促進澳門經濟發展，保持澳門的繁榮穩定。綜前所述，授權法為保障港澳繁榮穩定提供了扎實的法律基礎，亦為港澳積極融入大灣區建設提供充足的空間和制度基礎。

三、區際司法協助協議：大灣區建設的司法基礎

根據基本法的規定，港澳可與全國其他地區的司法機關達成司法協助。⁸ 這就為港澳司法機關與內地司法機關的司法協助活動提供立法依據，這個依據既包括港澳司法機關與全國其他地區任何級別的司法

8. 如《澳門基本法》第93條。

機關建立司法協助關係，亦包括全國其他地區任何級別的司法機關與港澳的司法機關建立司法協助關係。易言之，基本法上的國內司法協助條款是一體兩面的，既賦予了港澳司法機關有此權力，亦賦予了內地司法機關此權力。過去的研究往往先看到該條款的主體為港澳司法機關，即斷言這一條款是港澳司法機關佔主導地位的，實際上這一思路是不符合基本法的，長期遵循這一思路不啻不利於穩固大灣區建設的司法基礎，更不利於健康運行“一國兩制”。正如上文所言，基本法是全國性法律，不僅在港澳實施，而且在內地同樣實施。以往的研究想當然地將基本法視作港澳法律制度與內地法律制度的防火牆而片面地理解這一條款，即僅限港澳司法機關單方面有權與內地司法機關建立司法協助關係。實際上，既然內地亦實施基本法，亦即意味着內地司法機關有權與港澳司法機關達成司法協助，這個過程既可以是港澳發起要約，亦可以由內地先發起要約，兩者均具有主導權。若港澳想與內地某一司法機關達成司法協助，但後者基於某種原因而拒絕，兩者的司法協助關係即無法建立。由此觀之，在這一過程中，港澳司法機關並非具有主導權。隨着港澳與內地，尤其是大灣區經貿往來的深入發展，港澳司法機關與內地就民商事建立司法協助關係的意願亦更高，而非過去內地急於打開港澳市場而被動地接受港澳司法機關建立司法協助關係。一言蔽之，內地（大灣區）與港澳經貿往來愈深入，兩者的司法關係愈平等。而基於內地政治體制問題，儘管從法律規範上，內地的各級司法機關有權與港澳司法機關直接達成司法互助關係，但往往不會主動聯繫港澳司法機關而先向上級司法機關甚至向最高司法機關（如最高人民法院）請示。基於內地政治體制問題，廣東各級司法機關與港澳司法機關建立司法互助關係時需要取得最高司法機關的授權方可排除政治上的風險。這些風險仍在短時間內存在，但隨着各方完整準確理解基本法即可逐步消除。

當前，內地與港澳的司法協助協議主要針對民商事，如《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》、《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行民商事判決的安排》、《最高人民法院關於內地與香港特別行政區法院就民商事案件相互委託提取證據的安排》等，而刑事、行政尚未有相關的協議。前述的各種司法協助協議，是為了建構內地與港澳司法協

助關係而鋪墊的基石，是最高人民法院與港澳特區平等協商的精品，對推動我國區際司法協助、共同化解跨境法律糾紛具有重要的促進作用，尤其是當下推動大灣區建設頗有司法保障性作用。

不可否認，任何一項區際合作首先遇到的必然是法律問題，尤其是隨着粵港澳三地經貿往來的頻繁，一些跨境法律糾紛在所難免。而由於粵港澳三地的法律制度各異，法律衝突隨之而來，此時，司法協助的作用即會凸顯。儘管民商事司法協助制度業已初步建立，但由於合作的廣度和深度均不能滿足大灣區蓬勃發展的需要，在實踐中常出現各種問題。第一，內地判決的終結性不確定。如廣東為代表的內地司法體系允許當事人有申請再審的權利，而一些法院的判決未能做到以理服人，甚至存在司法腐敗的嫌疑，一些當事人往往據此而不斷申請再審，導致案子難以有終結之日。再者，現在內地實施“錯案終身追責制”的司法責任制度更是加劇了案件沒完沒了的可能性。如此一來，當港澳司法機關被請求協助執行敗訴當事人在港澳的財產時就會存在判決不確定的因素，而在實踐中亦往往因這個因素而導致港澳司法機關不敢輕易協助執行來自內地（包括廣東）的判決。第二，在調取民商事證據或者相互認可執行民商事判決時需要經過特定級別的法院審批，程序複雜、訴訟成本高。因此，為加快推動大灣區民商事司法協助的進度，實現民商事司法協助無障礙，促進大灣區經貿往來，在大灣區中央領導小組的領導下，經最高人民法院授權廣東司法機關，大灣區內的各級司法機關可直接與港澳各級司法機關在多個領域實行司法協助。具體包括：一是增強廣東法院判決的終結性，在涉港澳案件上嚴格落實兩審終身制，禁止有關部門或者個人隨意干涉案件的執行。對在港澳執行完畢且確為錯案的案件應建立快速執行回轉機制，避免當事人合法權益受損擴大化。二是廣東九市⁹與香港特區相互委託送達民商事司法文書須通過廣東省高級人民法院和香港特區高等法院，變更為直接通過廣東九市內的各級人民法院和香港特區各級法院，廣東九市的各級人民法院亦可直接與香港特區各級法院直接相互委託提取證據；廣東九市與澳門特區相互委託送達民商事司法文書和

9. 即大灣區內廣東省的廣州、深圳、東莞、惠州、佛山、肇慶、珠海、中山、江門共九個城市。

調取證據須通過廣東省高級人民法院和澳門特區終審法院變更為廣東九市內的各級人民法院和澳門特區各級法院；三是當事人可以依法直接向廣東九市各級司法機關或者港澳司法機關申請認可和執行民商事判決；四是廣東九市與香港相互申請和執行仲裁裁決的法院，可由原來的內地中級人民法院或者香港特區高等法院變更為廣東九市基層人民法院或者香港特區區域法院、裁判署法庭和其他專門法庭；廣東九市與澳門相互申請和執行仲裁裁決的法院可由原來的內地中級人民法院或者香港特區高等法院，變更為廣東九市基層人民法院或者澳門特區初級法院。

此外，關於司法協助，仍有兩個問題值得大灣區各方加以解決：一是刑事司法協助是大灣區司法協助的“老大難問題”，要逐步攻克。在大灣區中央領導小組的領導下，經最高人民法院授權廣東司法機關，大灣區可先行試點建立區際刑事司法協助機制。因粵港刑事制度差異大，廣東九市可與香港就貪污賄賂等職務犯罪、詐騙走私等經濟犯罪等部份犯罪試行刑事司法協助；而粵澳法律特徵相近，成文刑事法為主，廣東可與澳門實行全方位的刑事司法協助，最終逐步推動粵港澳全面實施區際刑事司法協助。二是行政司法協助是大灣區司法協助的新問題，要開始關注。因大灣區各方將在許多行政管理事務進行合作，如跨境環境治理、食品藥品行政監管等需要各方運用行政權的手段介入，一旦行政權的行使後，無論合法與否，在法治高度發達的社會中不可避免出現行政訴訟問題，此時，若被訴行政行為恰好是跨境事務，則需要跨境行政主體提供有關行政協助，包括提供證明被訴行政行為為跨境事務的相關證據以及其他能夠證明被訴行政行為性質等。因此，在大灣區中央領導小組的領導下，經最高人民法院授權廣東司法機關，推動粵港澳全面實施區際行政司法協助。

綜上所述，區際司法協助協議是有明確的、直接的基本法條文為依據的，是大灣區建設的司法基礎。儘管當前的區際司法協助協議簽署的程序尚未制度化、規範化，在港澳與內地就民商事等領域上合作的廣度與深度不足，並對大灣區司法合作產生一定的制約因素。而隨着大灣區各方全面準確理解基本法條文的內在精神後，無論民商事，抑或刑事、行政等方面的合作亦將迅速建立起相關機制，假以時日，

區際司法協助協議將以不可或缺的地位佔據大灣區建設法律基礎的重要一極。

四、WTO規則：大灣區建設的國際法基礎

港澳為WTO成員，具有“單獨關稅區”的國際法地位，而廣東獲得中央的默認授權而成為代表中國進行地方法治創新的地區，但仍不是單獨關稅區。中國內地以發展中國家身份加入WTO，而港澳以發達經濟體身份加入WTO，廣東屬於內地的一部份，承擔內地作為發展中國家在WTO中的權利義務，與港澳的權利義務不盡相同。綜觀WTO規則的調整範圍，其主要針對的是經濟貿易問題，而經濟貿易問題亦往往與社會、法律、文化交叉混合，實際上，管轄的範圍並非十分清晰。大灣區建設在初期亦主要是經濟貿易問題，基於此，在大灣區建設的過程中，WTO規則必然也起到一定的規範作用。由於港澳為國際自由港，涉外貿易多，許多國際企業在港澳設立總部，商事主體亦多運用WTO規則而簽訂貿易合同，大灣區建設必然要兼顧這些規則所潛在的問題，如市場經濟地位等敏感問題。由於內地市場多個領域的開放程度不如其他WTO成員，許多WTO成員並不認可中國內地為市場經濟地位。而WTO規則對非市場經濟地位的成員可採取一定的手段以保障其他市場經濟地位的成員的利益。這些因素的介入必然衝擊到大灣區經濟貿易的健康發展。最近，中美貿易戰的展開，港澳無法獨善其身。具體表現為香港金融市場的不確定或上升，港股市場受到美股和A股的雙重影響及中美貿易戰的衝擊，受到波及在所難免。儘管中美衝突尚在商品貿易領域，但若有關方面未能及時有效規制，蔓延到金融領域，香港的繁榮穩定亦難以有效保障。中美貿易戰主要圍繞中國的市場是否業已按照WTO等國際貿易規則進行開放而展開的，可見，WTO在大灣區建設的過程中不能避免受到國際因素的衝擊。

誠然，由於粵港澳均屬同一主權國家內的地方，如何處理WTO規則與國內規範間的關係直接影響到憲法在大灣區建設中的統合作用，亟需合作各方謹慎處理。從大灣區長久建設的需要來看，各方可以通過非政府組織行為，如加強企業、社會公共組織的合作以儘可能規避

WTO規則中規制政府行為的規定，這裏的規則規避主要針對的是對大灣區不利的因素，而對於那些仍然對大灣區有利的則“取其精華”，從而在WTO框架下實現大灣區建設的利益最大化。具體而言，大灣區鼓勵各行業組織自行制定比WTO更能兼顧大灣區內各企業經貿交易需要的軟法規範，對僅涉及大灣區內的經貿交易提倡優先適用這些軟法規範，而對涉及其他國家的經貿交易則與交易相對方簽署合同時儘可能排除WTO規則對軟法規範的負面影響。同時，大灣區各方要清晰地認識到，WTO規則主要針對的是貿易及其相關領域，粵港澳合作亦只有部份經濟關係才需要接受WTO規則的約束，故加強對經濟關係進行研究，以區分經濟與政治、文化、社會、生態等方面的不同以避免經濟糾紛領域的擴大化，避免制約大灣區建設的範圍。

五、粵港澳府際協議、CEPA及其補充協議： 大灣區建設的區際法基礎

廣東、香港、澳門的行政級別均為省級，受中央的統一領導。若過於強調WTO規則在大灣區建設中的作用，顯得有意強調廣東與港澳歸屬同一主權國家的現狀，不利於彰顯憲法在港澳的統合作用。因此，除了形式上遵守WTO規則外，粵港澳合作多年來主要依託的是區際法規則，亦即粵港澳府際協議、CEPA及其補充協議共兩大規範。這兩大規範構成了大灣區建設最為直接的規範依據，共同形成了區際法基礎。目前，粵港澳府際協議、CEPA及其補充協議的簽署尚未按照憲法、立法法規定的立法程序轉化為通行於全國的法律，是否履行協議完全依賴於締約主體的自覺性，與國際法所言的“軟法”有異曲同工之處。而待大灣區建設進展到一定程度時，粵港澳三方或陸續制定一些具有國家強制力的法律，如學界一直主張制定的中華人民共和國區際衝突法。然而，囿於粵港澳三地就一些法律合作領域尚未深入進行，許多共識問題尚未達成，區際衝突法要大灣區建設達到一定“火候”方能應運而生。故此，此處重點闡述現有的兩大區際法基礎。

首先，粵港澳府際協議。自港澳回歸以來，廣東分別與香港、澳門就雙邊或者多邊合作達成系列的府際協議，如《粵港教育合作協

議》、《粵澳旅遊合作協議》、《粵澳文化合作項目協議》等，不斷深化粵港澳服務業、教育業等領域的合作。當前的許多府際協議均是中央以默認的方式授權粵港澳簽署並付諸實踐的，例如典型的《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》即是在國家主席習近平的見證下簽署的。試問，如果這些協議沒有法律基礎或者說沒有法律依據的，那麼，作為見證人的國家主席亦一同違法嗎？顯然，現有研究並沒有釐清這一核心問題，亦即將現有粵港澳府際協議沒有明確的國家強制力作為支撐混淆為沒有法律基礎。¹⁰ 這種邏輯思維實際上與言及英國沒有一部成文的憲法即下判斷說英國沒有憲法即為同一之理。實際上，正如上文所言，憲法、基本法的內在邏輯業已融合一國與兩制的理念，儘力消除兩者的差別，而非刻意疏遠二者。理解好憲法、基本法的立法精神，一切內地與港澳的合作即能“打通任督二脈”，一切潛在的法律基礎亦水到渠成。更進一步思考，現有的區際合作方式能否視為憲法慣例？或者直接通過慣例的形式上升為一種橫跨內地與港澳的法的形式？這些都需要研究者加以探索，而非用慣常的法理思維直接套用於“一國兩制”融合偉業之上。

同理，作為大灣區具體建設路徑的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》或其他類似的文件能否作為大灣區建設的法律基礎？答案依然是肯定的。任何關於大灣區建設的規劃文件無論由誰出台或者共同商議制定，均屬於廣義上的粵港澳府際協議。以《粵港澳大灣區發展規劃綱要》為例，儘管形式上由中央名義頒佈，但其規劃內容卻蘊含着中央、廣東、香港、澳門共四方的意見，是粵港澳根據自身情況進行多番協商的智慧結晶。更為重要的是，由於該綱要在中央名義的指導下制定的，亦即粵港澳進行大灣區建設的相關作業已明確得到中央的授權。一言蔽之，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》或其他類似的文件能否作為大灣區建設的法律基礎。

其次，CEPA及其補充協議。CEPA的簽署旨在推進內地與港澳貨物、服務、投資等領域的便利化、自由化，為內地與港澳的經濟合作

10. 這種論證思維跟下文探討的CEPA及其補充協議實際上是一樣的。這需要研究者辯證地看待“一國兩制”下的特殊性，而非將具有普遍性的法理直接套用於內地與港澳的合作之上。

提供更為廣闊的空間。同理，由於CEPA及其補充協議沒有建立有效的實施保障機制以及糾紛解決機制，實踐中內地與港澳政府將不可避免地各取所需，從而影響CEPA及其補充協議的實效。這就需要合作各方儘可能發揮合作共贏的理念，在內地與港澳合作中，尤其是粵港澳法律合作中，只有秉承同呼吸、共命運、心連心的態度，在合作的基礎上彰顯共贏理念的正能量，方能助推合作工程的完美構築。大灣區建設應拋開粵港澳各自的概念，尤其克服是廣州、深圳、香港間的龍頭思維，尋求最大公約數，方能將CEPA及其補充協議準確而完整地落地，促使港澳同胞共用祖國繁榮富強的偉大榮光。

綜上所述，無論粵港澳府際協議，抑或CEPA及其補充協議，其當前的性質多屬於軟法範疇，亦正因如此，往往被法學界視作大灣區建設沒有法律基礎的根源。然而，這些觀點只以協議是否有國家強制力作為保障而沒有看到協議具有的軟法效力同樣具有威力。一旦合作一方不履行或者拖延履行建設的進程，其他各方亦自然收緊與之合作的進度，這就暗藏一定的“制裁”作用，而非簡單以所謂的國家強制力作為評判標準。況且，在“一國兩制”框架下，如何運用國家強制力仍然是一個重大命題，亟需各方探索可行的方案。隨着粵港澳合作的深入，一些行之有效的法治經驗將陸續呈現，中央亦會適時在法律規範上明確大灣區建設的法律地位。

六、結語

大灣區建設作為“一國兩制”的新興事物，由於發展過於迅猛而立法上尚未及時配套的現狀並不意味着該“重大工程”沒有法律基礎。不可否認，在我國法律體系中暫無任何一部法律明確規定區際合作的相關問題，然而，沒有明確規定與沒有規定是兩個維度的問題，前者著重從法律規範上的文義解釋，後者需要從法律規範的體系、目的解釋甚至要追溯到立法精神上方能決斷。那些否認大灣區建設具有法律基礎的觀點既不符合大灣區蓬勃發展的現狀，亦不利於豐富“一國兩制”的內核。因此，本文的結論是，認可當前大灣區建設並無法律規範上明確的法條依據，但否認大灣區建設無任何法律基礎，即從

法律規範的立法目的中無法推出粵港澳行使區際合作權的法律依據的觀點是本文不能接受的。綜觀我國當前的法律體系，大灣區建設至少可從五個領域獲得法律基礎，而這個基礎涉及經濟、政治、文化、社會、生態、法律等全方位的事項，其實質是同一主權國家中不同法域的地方政府合作事宜。儘管部份法律基礎並非以直接的、明確的方式呈現，甚至有些法律基礎在現階段仍表現為軟法性質，但並不妨礙大灣區建設以綜合性的、系統化的方式呈現法律基礎。只要全面準確理解“一國兩制”在國家發展大局的長久性、重要性等特徵，大灣區建設的法律基礎才能日益彰顯，從而更好地保障港澳與內地同發展、共繁榮。

