

粵港澳大灣區法治協同建設的示範法進路*

劉向東** 馮澤華***

一、引言

粵港澳三地的各項法律規範差異大，執法標準和程序不一，彼此間的行政壁壘阻礙生產要素高效流動，實現三地法治協同是破解這一難題的關鍵所在，也是大灣區營造具有全球競爭力營商環境的制度性保障。2021年9月，中共中央、國務院相繼印發的《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》，亦明確將“推進規則銜接”作為推動港澳融入國家發展大局的關鍵抓手，在某種程度上指明了大灣區法治協同建設的方向。示範法（model law），又稱為“模範法”“標準法”，¹一般作為聯邦制複合法域國家實現區際行政法治協調的常規手段。在“一國兩制”憲制框架下，由一般示範法推演而生的區域示範法，是一種充分彰顯粵港澳三地共同意志的法治協同新進路，或將成為推動大灣區“合作型”法治走向“協同型”法治的重要利器。然而，由於示範法模式在我國跨境區域面臨着諸多複雜的法治問題，尤其是民商事法律衝突掩蓋區域行政法治不協調的內生性問題，區域示範法作為一種新型的法治協同方式尚未得到應有的重視。長遠地看，伴隨大灣區邁向高質量發展的深水區，任何有助於粵港澳實現法治協同的可能手段，都將得到三地治理者關注，也是大灣區法學界應予以重視的方向。為此，本文擬從粵港澳大灣區法治建設的發生語境出發，闡述區域示範法的構造原理，進而建構區域示範法適用於大灣區法治協同的制度進路。

* 本文係司法部法治建設與法學理論研究部級科研項目“粵港澳大灣區數據跨境流動的法治評估體系研究”（課題編號：22SFB5009）、教育部哲學社會科學研究重大課題攻關項目“全過程人民民主的法治保障體系建設研究”（項目批准號：22JZD017）、廣東省哲學社會科學創新工程2022年度特別委託項目“粵港澳大灣區數據要素流通機制研究”（批准號：GD22TWCXGC11）的階段性成果。

** 廣東工業大學法學院、廣東工業大學粵港澳大灣區協同治理與法治保障研究中心科研助理。

*** 廣東工業大學法學院講師、廣東工業大學粵港澳大灣區協同治理與法治保障研究中心副主任，全國港澳研究會會員。

¹ 何勤華：《外國法制史》，北京，法律出版社，2006年，第187頁。

二、大灣區法治建設的發生語境及其實踐進路

(一) 大灣區法治建設的基本特徵

1. “差序格局”式法治環境

當前，粵港澳大灣區場域內呈現出“差序格局”式法治環境，主要表現在：

第一，立法主體間的平等。粵港澳大灣區擁有多元化的立法主體和法律形態，尤其是 2015 年《立法法》修改後，大灣區瞬增至 12 個立法主體，有廣東 1 個省級地方立法權，有廣州、佛山、惠州等設區的市級地方立法權，《基本法》規定授權香港特區和澳門特區分別享有高度自治的立法權，以及全國人大及其常委會表決授予的深圳、珠海的經濟特區立法權。儘管廣州、佛山等設區的市的地方立法權受廣東省人大常委會的監督，但立法主體間在跨境對外這一層面而言是平等的，均有權獨立參與大灣區法治協同建設。易言之，若只是同一法域內的行政法治協調，解決這一衝突之路徑完全遵循“上位法優於下位法”與屬地法原則相結合即可，但大灣區面臨的是跨境、跨域、跨制度而造成的區際法治格局，故不能完全照搬前述方法，在實踐中也被驗證並不可行。質言之，粵港澳大灣區法治協同建設的立法主體具有地位平等的特點，大灣區內中央立法、地方立法與港澳自行立法、經濟特區立法同時並存，四種立法權之間存在層級、意志、利益和程序等方面的差異，在大灣區法治協同建設中有待彌合。並且，不同城市間的立法權限明顯不一致，彼此之間能夠協同的空間相對較窄。

第二，不存在共同的最高司法機關或者仲裁機構負責行政協調。珠三角九市的各級司法機關與港澳的各級司法機關互不隸屬，相互間不能干預司法審判。質言之，粵港澳並沒有一個共同的最高司法機關，府際糾紛解決機制不健全，造成三地行政案件的司法協調障礙。與此同時，仲裁作為一種獨特的府際糾紛解決機制並沒有得到粵港澳三地的重視，三地視仲裁為民商事糾紛解決機制的觀念根深蒂固。不僅如此，粵港澳的法律文化傳統並不一致，內地與澳門法律傳統比較相似，香港無論是法律制度還是技術層面都與內地

差異較大，這給三地在行政法治領域的制度銜接帶來了不小的困難。總之，在“一國兩制”下，多元化府際糾紛解決機制的制度與理論準備不充分，直接影響粵港澳大灣區法治協同建設的廣度與深度。

第三，港澳作為特別行政區，擁有獨立的司法權與終審權。依據港澳基本法規定，香港與澳門特區法院享有獨立審判權及一系列伴生權力（法官司法豁免權、法官終身制和法官薪金制等）、有限的法律解釋權（從法理上看，無論在法律解釋權力來源，還是權力界限，抑或是權力效力方面，香港特區法院享有的法律解釋權均低於全國人大常委會所享有的法律解釋權。²），以及終審權。³ 在法院地位方面，港澳特區法院與立法會、行政機關平行，在其上並無更高機關。而廣東省只是內地普通行政區，實行人民法院獨立行使審判權原則，各級人民法院雖與各級人民政府平行，但共同置於同級人民代表大會的領導之下，並不享有獨立審判權，更不享有終審權。⁴ 在此種語境下，大灣區法治協同建設存在訴訟管轄權、法律查明適用、裁決認可執行及民刑行政三大訴訟銜接等問題，衍生出構建大灣區多元化糾紛解決機制的法治命題。

2. “慢條斯理”式法治實踐

在粵港澳大灣區建設被正式提出以前，粵港澳三地的法治合作建設伴隨民間推動與官方主導的經貿交流合作日益密切而逐漸開啟並完善，但與經貿領域取得的顯著成就相比，粵港澳在法治領域取得的進展實際上並不明顯，缺乏顯著性成就與高度法治共識。這種與經濟、人文領域融合實踐形成鮮明對比的“慢條斯理”式法治實踐，可從以下兩方面窺探。

其一，粵港澳多採用區際行政協議等“軟法”推進法治建設。通觀過往粵港澳的法治合作歷程，可以發現，三地多採用區際行政協議、區制規劃法等統合性軟法和合意性軟法推動粵港澳法律規則銜接，試圖以此優化配置三地的規範資源，甚至漸成一種路徑依賴。可以預見的是，邁向大灣區深度融合

² 趙偉：“論香港司法權的憲法屬性”，《法治社會》，2017年第2期，第113-118頁。

³ 徐泉、張渝：“粵港澳大灣區區際司法協助模式探析”，《嶺南學刊》，2019年第4期，第41-48頁。

⁴ 韓大元：“論審判獨立原則的憲法功能”，《蘇州大學學報（法學版）》，2014年的1期，第1-10頁。

發展的新時代，基於路徑依賴，粵港澳仍會通過簽署區際行政協議的方式推動大灣區法治協同建設。然而，這種調適方式的法治約束力弱，大多並未規定違約責任內容，缺乏明確的利益協調與糾紛解決機制，磋商後的落實工作高度依賴於各方自覺，事實上缺乏有效的監督保障手段。同時，在法治思維上，區際行政協議遵循合作事項“一事一議”原則，缺少對區域整體發展的全局性思考，甚至引發同質化競爭等府際糾紛，香港“二次引航”事件、港珠澳大橋單雙 Y 之爭等即為例證。在“行政區行政”理念導向下，區際行政協議為代表的大灣區法治建設模式追求實現地方利益最大化，而非區域合作利益最優，實踐中粵港澳“分工不合作”“簽訂不執行”等現象普遍。

其二，大灣區內地向港澳特區“單向式”開放。在促進港澳融入國家發展大局的大勢之下，大灣區內地鼓勵進行單向式開放。以公共衛生領域的執業人員資格互認為例，僅依靠一方的“單向式”開放是難以有效配置區域間的公共衛生法治資源。從法治運作的內在邏輯而言，單向式開放意味着粵港澳三地的權利義務資源供給與配置的不對等，長此以往不僅無助於形成利益協調機制，也會限制人才、服務、資訊等資源要素的流通，無助於三地實現攜手推動法治建設的美好圖景。

申言之，伴隨着大灣區建設正式啟動，粵港澳全面互利合作的進程正式啟動，彼此間的生成要素走向高速流動，在以環境治理、稅收、海關、教育、醫療為代表等領域逐步達成緊密合作的區際狀態，也產生了以往從未有過的法治“碰撞”頻率。應當看到，這些法律規範之間的摩擦與矛盾固然對區域和國家法制統一產生一定程度的衝擊，造成區際法制無序的狀態，但其亦折射出區際主體之間的緊密合作程度，是各複合法域國家實現國家法制統一的必經之路，可在調適內在張力中提升三地之間的法治互信水準，進而為港澳更好融合國家發展大局奠定法治基底。以此為前提，過往那種較為鬆散的“合作型”法治模式，無法滿足區際主體之間緊密的協作需要，更無法回應多元領域的深層次融合需要，在粵港澳三地通過各種手段調適“三法系三法域”的內在張力時，一種更為緊密的區域法治合作模式——“協同型”法治模式呼之欲出，而區域示範法即為“協同型”法治模式之下，尊重三地制度差異、追求“法制統一”的法治協同方式之一。

（二）規則銜接對大灣區法治建設的促進作用

“規則銜接”指的是通過兩種或以上的制度相連接，在保持原有制度連貫性的基礎上適用或創造一套制度以使各方有效適用。加入“法律”一詞後，“法律規則銜接”便完全蘊含法學意義。“法律規則銜接”具體是指通過調整適用或協同立法等形式使得不同行政區域間的不同法律規則相互對接和融合，並在特定區域內共同產生法律效力的法律活動，實質上是規則的相互認可、共同適用。在區域協同發展的實踐中，法律規則是規則銜接中頻率最高的規則銜接，大灣區亦然。“法律規則銜接”概念更加強調不同法域或不同行政區域之間在法律制度、價值觀念上的聯通、貫通與融通。從內容上看，法律規則銜接涵蓋立法協同、行政協調、多元化糾紛解決機制、市場自治等多個維度，以區域協同打破行政壁壘，推動區域高質量發展。正如上文所言，複雜的法治環境，客觀上阻礙了粵港澳三地法治資源的科學配置，而各領域、各行業的規則銜接將逐步破解法治資源配置中出現的瓶頸性問題，有助於凝聚法治共識，增強法治互信，進而推動粵港澳大灣區法治協同建設。基此，有必要將規則銜接置於粵港澳大灣區法治建設的中心地位，以法律規則為媒介而進行的大灣區規則銜接工作，必然對大灣區法治建設產生積極作用。

三、 區域示範法的構造原理

（一）示範法的類型

示範法作為一種獨特的區域立法協作方式，有助於促進不同國家或者法域的法律協同發展，充分彰顯區域政府間進行立法協調的自主性。示範法類型各式各樣，按照部門法的角度，示範法可分為民商事示範法、行政示範法以及刑事示範法；按照規定內容和價值取向的角度，示範法可分為實體性示範法、程序性示範法和衝突性示範法。而按照適用地域範圍的角度，示範法可分為國際示範法、國家示範法和區域示範法，這裏着重對此類劃分進行探討。國際示範法是指國際組織為促進成員國規則對接而制定的供成員國作為立法指南的法律文本，具有跨國適用性的特點，如《國際商事仲裁示範法》《國際商事合同通則》等。國家示範法是指多法域國家為促進國內不同法域規則對接而制定的供不同法域作為立法指南的法律文本，具有全國適用性的

特點，如《大陸地區與台灣、香港、澳門地區民事法律適用示範條例》《美國示範州行政程序法》等。而區域示範法是指多法域國家的部份區域為促進不同法域規則對接而制定的，供該區域內不同法域作為立法指南的法律文本，⁵ 具有區際適用性的特點，如《粵港澳大灣區調解示範法》《粵港澳大灣區仲裁示範法》等。多法域國家是指含有多個實行不同法律制度的區域的國家。回歸後的港澳實行不同的法律制度，中國隨之加入多法域國家的行列，伴隨對複合法域國家法律適用的逐漸深入，區際法學作為一門新興學科逐步得到國內法學界的重視。粵港澳大灣區是由香港、澳門和珠三角九市組成的區域，三地實行的法律制度相對獨立。當制定專門的示範法在粵港澳大灣區適用時，該示範法即為區域示範法，也同時帶有區際法性質。

表 1：示範法類型比較

| 比較專案類型 | | 國際示範法 | 國家示範法 | 區域示範法 |
|--------|-------|---------------------------|-------------------|----------------------------|
| 相同之處 | 規範屬性 | 官方或者半官方性+民間性 | | |
| | 適用領域 | 公法（行政法+刑事法）和私法 | | |
| | 功能 | 促進法律協同 | | |
| | 制定許可權 | 三種類型的示範法立法權限一致，相互間可借鑒立法經驗 | | |
| 不同之處 | 立足點 | 兼顧各成員國的法律制度 | 兼顧全國各行政區域的法律制度 | 兼顧某一區域不同法域的法律制度 |
| | 起草人員 | 由國際組織認可的法律專家組成起草課題組 | 由國家認可的法律專家組成起草課題組 | 原則上由該區域的不同法域的法律專家共同組成起草課題組 |
| | 適用特點 | 跨國性 | 主權性 | 區際性 |

資料來源：筆者整理自製。

⁵ 荊洪文：“區域示範法：作為灣區民商事法律衝突解決路徑的追問”，《暨南學報（哲學社會科學版）》，2019年第12期，第57-67頁。

值得注意的是，法學界長期以來着重於國際示範法和國家示範法的理論研究，卻忽視了一國內不同法域亦具有法治協調需求的現實，伴隨港澳融入國家發展大局的進程日益加快，區域示範法理應得到更多重視。而在大灣區推進法治協同的法律實踐中，亟待各領域、各行業推出旨在促進大灣區以規則銜接為主體的法治協同建設具體方案，區域示範法便有了理論探索的空間。申言之，粵港澳大灣區由三個規則體系差異較大的法治區域組成，顯然，區域示範法在推動三地法治協同檢核方面具有廣闊的適用空間。從大灣區具有適用區域示範法的社會基礎來看，具有三個維度的動力需求。首先，法治共識生成。廣東省依法治省成效顯著，香港和澳門的法治觀念較強。其次，文化觀念相近。粵港澳三地人文相親、文化相融、同聲同氣。最後，經濟互動頻繁。粵港澳區域經濟一體化逐步形成，對區域法治協調需求大。

（二）區域示範法的基本特徵

區域示範法的主要作用是促進同一主權國家內不同法域之間的法律協調或統一化，可從不同維度的基本特徵管窺其蘊涵的規則銜接功能。以法治協同建設功能為價值導向，區域示範法的適用具有這幾個特點：

第一，適用領域的全面性。從法治邏輯而言，區域示範法的適用領域不應受到部門法或者法律規定內容的限制，可隨着法律實踐以及理論深化而走向全面。一方面，區域示範法既可適用於民商事法領域，也可適用於行政法領域，更可適用於刑事法領域，甚至可適用於其他法律領域。另一方面，區域示範法既可適用於實體法，又可適用於程序法，更可適用於衝突法。

第二，制定主體的廣泛性。傳統理論認為，示範法主要是學者、專家或由其組成的職業團體、學術團體草擬的法律文本。⁶ 由此可見，示範法傾向於制定主體的非官方性。誠然，由非官方性主體制定示範法可以最大程度保障區域主體的意思自治，確保示範法的客觀性、中立性。然而，非官方性主體往往缺乏區域協同發展的第一手資料，與官方機構面臨的區域發展問題存在資訊不對稱的鴻溝，進而導致理論性強的示範法文本或脫離於區域發展現實而遭到冷落處境。這也是示範法難以引起立法部門重視的重要原因。為避免示範法文本與法律現實需求產生脫離現象，區域示範法的制定主體理應包

⁶ 黃進：“論當代法律的若干發展趨勢”，《法學評論》，1997年第4期，第10-16頁。

括不同專業背景，如法律領域的、經濟領域的、政治領域、文化領域、生態領域等等，亦應包括不同部門背景的人，如官方性或者半官方性的機構、民間機構或者法律專家。

第三，適用地域的區際性、可擴展性。區域示範法的區際性是指區域示範法適用於具有多法域的同區域，區域之外無法直接適用。這也是區域示範法與其他示範法相區分的獨特特徵。但以原適用區域為中心向外拓展，適用區域示範法的地域愈來愈接近甚至覆蓋整個國家時，區域示範法即演變為國家示範法，此即區域示範法的可擴展性所在。當前，學界討論較多的主要是國家示範法。

第四，制定許可權的准無上限性。有學者認為，示範法只能置於區域規則銜接之中，不能涉及中央立法權限。⁷ 筆者不以為然。事實上，過分強調區域示範法的“區域性”帶有的是法律規範的滯後性，並不符合當下增強法律規範可預見性的要求，將導致示範法在“立法”之後很快落後於時代。為增強法律文本的前瞻性，區域示範法既可根據區域內不同法域的立法權限而對接相關規則，亦可制定觸及中央立法事權的事項。之所以如此，是為了方便同一區域內的各法域能爭取中央授權以獲得更充分的立法權限。若將區域示範法的立法權限局限於各法域原有的立法權限，則不利於擴大區域示範法對區域公共事務規則進行對接的示範空間。事實上，區域示範法的制定初衷在於學者們吸收國內外立法經驗而制定較為理想化的“立法”草案，不能僅滿足於近期區域法治建設實踐的需要，而應著眼長遠，以遵循區域法治協同建設規律為導向，不斷更新“立法”內容，以期為今後的區域規則銜接源源不斷地提供可資借鑒的條文。未來，應明確區域示範法制定許可權的准無上限性，為粵港澳大灣區積極推動各方面的規則銜接清除不必要的融合障礙，如此方可真正突破法制壁壘推進三地法治協同。

⁷ 荊洪文：“區域示範法：作為灣區民商事法律衝突解決路徑的追問”，《暨南學報（哲學社會科學版）》，2019年第12期，第57-67頁。

四、區域示範法於大灣區法治建設的法治理性

(一) 區域示範法為大灣區法治建設提供價值指引

在大灣區協同法治建設的實踐中，無論立法權力，抑或行政權力，還是司法權力，在權力行使的過程中往往面臨着比預設情境中更為複雜的情況。進一步而言，隨着時間的推移，一些新興領域涉及的權利，譬如當下被廣泛討論的數據權利問題，現有的憲制框架並未也不可能對此作出因應。儘管憲法和《立法法》已對中央和地方的立法權力開展了大致上的劃分，但這些法律規範事實上並未完全理順中央和地方的具體權力，對中央與港澳來說更是如此。⁸ 應當看到，“一國兩制”之下的中央與港澳關係，是我國“中央—地方關係”這一縱向權力結構的特殊變數，區別於中央與廣東省這一普通維度的結構形式，大灣區內因而形成了多維縱向的國家權力結構，衍生出廣東省與港澳特區兩套截然不同的權力運行邏輯。在長期未能理順中央與港澳關係的情境下，中央在 2014 年正式提出全面管治權理論，進一步釐清全面管治權與高度自治權“源”與“流”的關係，為更好釐清國家縱向權力關係結構構築制度基底。⁹ 之於法治建設而言，在中央和地方的具體權力尚未完全理順的情況下，通過何種法治價值推進大灣區法治建設成為無法回避的現實問題。目前，在區域法治協同建設的頂層設計體系尚未健全，以及地方區域主體能動性不足的情況下，大灣區法治協同的價值指引尚處於模糊狀態，既不利於區域法治資源的科學配置，亦不利於釐清區域主體行為的權責邊界。

基於這樣的理論前置，區域示範法可為大灣區法治協同建設釐清價值選擇、開展價值權衡提供多元選擇。從起草過程來看，區域示範法相對於較為寬泛的區域發展規劃綱要、官方簽署的區域行政協議而言，價值定位清晰，目標明確，既可由官方背景的專業人士起草，亦可由非官方背景的專業人士起草，從而更好兼顧不同維度、不同層面的現實需求，凝聚着不同領域的法治價值。對官方而言，或許區域示範法應偏向放權以及行為的輕責性甚至無責性，而對非官方而言，或許區域示範法應偏向控權以及行為的重責性。從

⁸ 劉向東、馮澤華：“全國統一大市場下內地與香港防疫政策銜接之路”，《中國評論》，2022 年第 8 期，第 75-84 頁。

⁹ 中華人民共和國國務院新聞辦公室：“‘一國兩制’在香港特別行政區的實踐”，《人民日報》，2014 年 6 月 11 日，第 13 版。

條文內容來看，基於區域示範法適用與轉化的可選擇性，大灣區各城市主體可在充分考量本地區經濟社會發展實際的情況下，靈活變通適用其中部份條款，更可充分吸收社會、市場等多元主體的規制意志，避免傳統法律強制適用產生的不相契合。換言之，區域示範法為政府、市場與社會在立法活動中創設了磋商空間，多元主體可從本位價值出發闡釋訴求並調適彼此之間的張力，形成遵從度高、規範效果好的法律文本。總之，站在不同的立場，區域示範法所表現的價值指引顯然是具有差異的，最大程度尊重不同領域、不同行業的現實需求，蘊含着法治“最大公約數”的社會共識。

（二）區域示範法為大灣區法治協同提供制度動力

目前，學界對區域法治的研究主要從同一法域入手，如長三角、京津冀、東三省、珠三角等區域，而與粵港澳大灣區“一國兩制三法系”的法秩序語境截然不同。面對如此複雜的法治環境，粵港澳三地在推進大灣區法治協同建設時，往往會因觸及中央事權而面臨進退兩難的困境。過去在面對此種情境時，粵港澳三地通過層層遞進的方式請求中央授權或指引，則是以往的常規性進路。然而，在新時代的背景下，中央授權地方進行法治協同是一種稀缺的行為資源，實質是中央賦予地方改革、創設和突破現有體制機制的權力，往往牽動全局、協調難度特別大，啟動起來絕非易事。

事實上，在當前國家重大戰略遍滿神州的大環境下，並非僅有粵港澳大灣區建設這一國家戰略需要中央授權。背後深層原因是，在地方法治水準受到國家法治水準整體制約的情境下，任何國家戰略均需國家授權方可獲得改革創新的許可權和動力。然當前，雄安新區、海南自由貿易港，以及京津冀協同發展、長三角區域一體化發展等區域發展均需要中央“出場”以作規劃、指引，而各地爭相提請中央授權在客觀上造成“僧多粥少”的法治局面。¹⁰ 目前，由於人力、物力乃至對改革試驗評估的局限性因素，中央對這些作為國家戰略的區域尚未建立健全的授權機制。可以說，由於時下中國國家治理實踐現實，地方政府在區域建設過分依賴中央授權以推動經濟發展和法治建設缺乏制度理性，更應“自尋出路”，積極利用各種有利政策因素尋求區域法治

¹⁰ 鄒平學、馮澤華：“中國特色社會主義先行示範區深圳法治建設的內在邏輯及立法進路”，《深圳大學學報（人文社會科學版）》，2020年第4期，第34-45頁。

建設突破。以此為前提，在“僧多粥少”情況下，過度依賴中央授權以推進大灣區法治建設或將難以為繼。進一步而言，“一國兩制三法域”的獨特法治格局之下，粵港澳三地法治建設模式尚未成熟定型，各地施政的“最大公約數”模糊不清，僅僅依靠頂層宏觀設計和中央必要時協調，無法取得大灣區實質性融合效果。

據此，在“一國兩制”憲制框架下，除了過去常規性運用區域行政協議推動粵港澳三地分別立法以達至大灣區法治建設外，區域示範法亦是一種能夠體現大灣區發展利益的法治協同新進路。與具有宏觀性的區域行政協議相比，區域示範法強化了規則銜接的微觀性指引，是在粵港澳三地不同領域、不同行業規則的基礎上凝聚而成的“准法律”文本。在具體的實施效果上，區域示範法既不直接觸及中央事權，又不會侵蝕地方區域主體的意思自治，最大程度增強粵港澳積極推動法治協同建設的內生動力，是推動大灣區法治建設從“合作型”法治走向“協同型”法治的重要環節。粵港澳三地有必要充分發揮地方的主動性和積極性，在憲法和基本法確立的憲制秩序下，充分用好用足所被賦予的地方權力，引導社會力量有序參與，積極適用和推廣區域示範法，為大灣區法治建設輸送源源不斷的法治理資源。如此，方可以法治資源持續供給助力高質量建設粵港澳大灣區。

（三）區域示範法有助於增強大灣區法治協同的可行性和实操性

無論是國家法律，抑或區域發展規劃綱要，以及區域行政協議，都存在着宏觀性強、規範過粗的問題，進而難以適應大灣區建設中各領域、各行業的協同需求。事實上，從大灣區法治協同建設的現有進路來看，主要存在中央頂層設計式和地方區域主體自主推動式。而大灣區當前的協同進路往往是中央頂層設計式，主要採取區域發展規劃綱要的方式進行推動。這種方式對解決大灣區法治建設的合法性基礎問題具有根本性作用，然而，難以適應各領域、各行業較為細緻的規則銜接需求。因此，地方區域主體自主推動式成為直接貼近法律實踐的法治協同模式。但由於高度依賴於宏觀性的市場調節方式，區域主體往往通過區域行政協議的方式推動大灣區法治建設工作。此種方式在規範依據、審批程序、法律位階等方面遭到責難，在推進大灣區法治協同建設時逐漸面臨一些困境。

基於上述面臨的困境，示範法可最大程度地尊重大灣區複雜的法秩序現實，又能激發各領域、各行業致力於探索粵港澳三地微觀性的規則銜接事項，是平衡立法權力與法律實踐的絕佳調節閥。一方面，區域示範法並無侵蝕立法權，僅為一部尚無法律效力的法律文本，但其高度模擬法律規範，是對立法權難以實施事項的一次實驗，能有力地推動立法者反思，並檢視立法是否存在不作為行為，進而推動大灣區法治協同的立法工作。另一方面，區域示範法更加強調各領域、各行業立法文件的示範性，是直接面對法律現實的“立法活動”，有助於調動各方面人士積極參與立法工作，充分體現公眾參與的能動性，最大程度凝聚粵港澳三地專業人士的智慧力量。當前，粵港澳三地的相關規則體量龐大、體系複雜，彼此之間的構造要素亦差別甚大且錯綜複雜，哪些區域規則可以銜接、應當銜接以及以何種方式和進度推進銜接，是粵港澳大灣區法治協同建設的關鍵性問題。¹¹ 據此，通過區域示範法的方式，從聯通、貫通、融通三個維度，立足不同領域、不同行業，逐步編制層次分明、體系完整的大灣區規則銜接清單具有可行性和可操作性，清晰而相對全面地呈現構造圖景推進銜接，為把“規則之異”轉變為“規則之利”指明方向。

從可行性來看，粵港澳大灣區內已經有《粵港澳大灣區調解示範法》《粵港澳大灣區仲裁示範法》，以及在 2022 年 12 月第四次粵港澳大灣區法律部門聯席會議獲得通過的《粵港澳大灣區跨境爭議調解示範規則》等示範法實踐，¹² 同時，港澳特區內還有其以獨立名義加入並採用的《聯合國國際貿易法委員會國際商事仲裁示範法》等。加之時下，深圳建設中國特色社會主義先行示範區業已啟動。在中央的直接支持下，深圳享有廣闊的改革權力空間，其中就包括對大灣區區域示範法的實踐空間。從法理上看，這種示範法創建機制與美國等官方、半官方或民間組織提供的不具有法律效力的示範法不同，也不同於歐盟包含“基準設定、最佳實踐、定期評價、共同學習”四個基本要素的開放協調立法機制，而是深圳特區主導制定、法律效力外溢性的示範法模式。¹³ 可見，我國目前事實上存在可供區域示範法生長的法律土壤，希冀

¹¹ 劉向東、余梓健：“大灣區背景下港澳加速融入國家發展大局的制度理路”，《順德職業技術學院學報》，2023 年第 3 期，第 47-54 頁。

¹² “合作區與香港在商事調解領域開啟深度合作——促進大灣區跨境爭議調解示範規則廣泛適用”，《珠海特區報》，2023 年 5 月 31 日，第 6 版。

¹³ 葉海波：“‘天使投資’、示範立法與風險管控——‘雙區’語境下深圳特區立法的邏輯與使命”，《地方立法研究》，2020 年第 3 期，第 41-60 頁。

將“制度之異”轉化為“制度之利”的粵港澳大灣區或將成為區域示範法突破的重要場域。

五、區際示範法在大灣區法治協同建設中的缺位體現

儘管區域示範法作為一種新型立法模式，可為大灣區法治協同提供一種可行的參考方案。然而，示範法的適用也需要一定的法治土壤和法治共識，而區域示範法在粵港澳三地的應用缺乏法治文化的土壤。從比較法視角來看，相較於美國、澳大利亞、歐盟等其他複合法域國家或地區，區域示範法在粵港澳大灣區法治建設中的“出場率”很低，始終沒有引起粵港澳三地的重視，鮮有被三地立法機關、執法機關所採用，甚至可以說長期缺位。質言之，粵港澳大灣區的這一法治境況，或有以下幾個方面的原因。

（一）法律觀念保守和理論不足

粵港澳大灣區區際法律衝突的根源在於三地分屬不同法域、法系背景不一致，大灣區法治協同治理面臨的立法衝突明顯。三地分別適用不同的法律規範，採用不同的治理模式，法律規則的有效對接存在難度，明顯的法律衝突制約着粵港澳大灣區法治協同建設。港澳特區在民商事、行政管理和刑事方面自成獨特的法律制度，與內地法律在異地管轄、執行等方面不統一。而且，粵港澳大灣區尚缺乏統一的立法協同機構或執法協同機關。¹⁴ 以行政執法為例，粵港澳三地同時存在控制式、控權式和執行式三種行政執法模式，執法體制以及政府作用程度不同，彼此之間容易產生執法衝突。¹⁵ “控制式”行政執法模式主要存在於廣東省（珠三角九市），側重於提高行政效率，對行政機關職權的監督與控制不足。香港深受英國法的影響，採用“控權式”行政執法模式，其行政法內容主要包括行政程序和司法復審，目的在於規制政府行動，保證行政機關執法活動的合法性。總體特點是強調權力制約，但行政程序繁瑣，執法效率較為低下。澳門為“執行式”行政執法模式，在很大程

¹⁴ 賴真、張粵：“粵港澳大灣區協同立法的困境與出路”，《中國司法》，2021年第11期，第69-71頁。

¹⁵ 謝偉：“粵港澳大灣區環境行政執法協調研究”，《廣東社會科學》，2018年第3期，第246-253頁。

度上受葡萄牙的影響，力求平衡控權與效率，但行政執法約束力度不夠。此外，當前粵港澳的跨境聯合執法活動的合作主體局限於省級部門之間，珠三角九市與港澳之間因許可權不足而未能建立常態化的執法平台。而且，粵港澳三地行政機關接受司法審查和監督的程度不同。港澳的司法機關對行政機關的監督力度強，在涉及個人隱私、公共衛生等相關事務的監督上更是如此，但廣東省的立法機關對行政機關的執法行為制約力度有限，這些都凸顯出行政協調的重要性與必要性。

表 2：粵港澳大灣區行政執法模式差異

| 地區 比較項 | 廣東省（珠三角九市） | 香港 | 澳門 |
|-----------|------------|-----------|--------------------|
| 執法模式 | “控制式”執法模式 | “控權式”執法模式 | “執行式”執法模式 |
| 執法重心 | 注重行政效率 | 注重權力制約 | 控權與效率並重 |
| 模式優點 | 效率較高 | 權力制約以有效監督 | 追求平衡控權與效率 之間的關係 |
| 模式缺點 | 監督與控制相對不足 | 程序繁瑣、效率低下 | |

資料來源：筆者整理自製。

同時，區域示範法作為一種立法協調機制，還必須得到相關主體的自願遵守和接受，然而在實踐中卻很少被立法機關、行政機關、司法機關採用。這與粵港澳三地協同適用區域示範法缺乏共識性法治文化基礎有關。在這種複雜的法治環境下，粵港澳三地雖都將法治作為治理選擇，但卻難以形成高度共識，或將不利於大灣區區域示範法的生成。此外，區域示範法作為一種新興的法治工具，儘管在美國、澳大利亞等複合法域國家取得良好成效，但目前無論在內地還是港澳特區都缺乏足夠的理論研究，法學界對於其基本理論問題也未達成共識。從既有文獻資料來看，區域示範法的相關研究仍停留在概念引介、制度剖析等表層維度，專門研究制定大灣區區域示範法的成果少之又少且相互存在一定的觀點對立。

（二）法律技術不一致

區域示範法是立法技術性很強的一項法律創制活動，根本目的在於調適不同法域間的法律衝突，其一般步驟包括：示範法文本的起草，文本內容的確定、文本的採納與轉化、後續的評估與修改等，力求透過示範法方法，使得具有協調內容的示範法文本，變成各方具有法律約束力的規範以最終解決法律衝突問題。¹⁶ 在這一過程中，不僅要求立法者以中立的態度和嚴謹的法律方法，系統審視區域內各法域之間的法律條文及其引致的法律衝突，更要求熟悉某一具體法治領域的基本原則和規律定理，如公共衛生強調的法學與衛生學、環境學的交叉、個人資訊保護強調的技術性等，還要求形成具有促進相關方採納的學理方面的解釋，以確保條文能被各方予以吸收和轉化，避免文本閒置淪為虛空。一言蔽之，區域示範法的起草難度絕不亞於一般性法律文本，對立法者的理論功底、實踐理解和調研水準等均提出很高要求，是一項必須交由專業的人做的專業之事。然而，就大灣區而言，目前國內法學界精通粵港澳三地法律的涉外專家學者並不多，尤其是港澳熟悉內地法律的學者更是少之又少，而制定區域示範法必須依靠精通三地法律、具備深厚理論知識儲備的專家學者。究其原因，不僅與示範法研究本身就處於冷門狀態有關，也與實務界不夠重視示範法的內在價值有關。

此外，一般而言，區域示範法文本起草應廣泛吸納中立的社會組織或民間組織，確保各方利益得以反映並體現在文本內容之上，政府部門一般只發揮組織、引導或指導的作用，保障形成客觀中立的文本。然而，目前粵港澳三地的社會組織大多缺乏文本起草專業性，即使是社會組織發育成熟的香港，其社會組織也對三地具體領域的法治協調立法事項瞭解不深，無法獨立起草，而官方組織與社會民間組織缺乏合作起草示範法律文本的觀念和熱情。¹⁷ 申言之，相較於各自分佈於粵港澳的社會組織，三地的跨境社會組織的優勢顯著，對大灣區法治協同建設的作用更加明顯。但目前粵港澳三地的跨境社會組織在絕對數量上偏少，從性質上看也較少涉及法治領域，難以承擔區域示範法的制定重擔。同時，在立法技術上，承繼英美法系傳統的香港，其法律技術偏向於判例及同類案件歸納；而內地偏向於通過制定法律條文的立法意

¹⁶ 王春業：“論粵港澳大灣區立法協調的示範法方法”，《法學雜誌》，2022年第5期，第80-90頁。

¹⁷ 王春業、公子晨：“示範性文本在粵港澳大灣區法治協調中的作用”，《中國社會科學報》，2022年3月30日，第4版。

圖探究或者演繹推理，在法條中呈現其概念；澳門受葡萄牙法律技術的影響，也不同於內地的法律技術。¹⁸ 三地立法技術的偏向性更加大區域示範法的統一制定難度。

（三）區域示範法涉及事權局限性

前文述及，當前不少學者認為涉及中央立法權限的事項不宜制定示範法，只能採取其他立法形式。¹⁹ 大灣區區域示範法屬於地方區域立法的特殊形式，自然也要受到中央事權範圍的限制。²⁰ 然而，大灣區內涉及不同級別的立法主體、不同的立法權限及範圍。如按照《立法法》規定，廣東省內設區的市只能就“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。港澳作為特別行政區，獲得中央授權較多，立法事項較為廣闊，只要不涉及主權與國家安全等政治事項均可自主開展立法。如此，不同立法權限之下的大灣區場域內，可制定區域示範法的空間其實很小。在前述主流觀點的束縛下，區域示範法的適用自然是困難重重。

然而，這種理解並非正確，實際上是對制定區域示範法的片面看法。就性質而言，區域示範法並不具備強制力，意味着即使形成正式的法律文本也不代表施行，還必須依託後續的立法轉化程序。換言之，區域示範法事實上並不僭越中央立法權限，而只是提供參考性質的法律文本，由各城市立法機關自行把握。假如一開始即限制區域示範法的涵攝範圍，無疑將大大削弱區域示範法對法治協同的適用範圍與促進作用。站在長遠的角度來看，雖然當前廣東省內的設區的市只能就以上三類事項制定地方性法規，但伴隨國家治理能力現代化建設持續推進，鼓勵地方主體的積極性、自主性或將成為大趨勢，未來或許將進一步拓寬地方立法主體的立法權限。例如，根據 2018 年憲法修正案有關表述，將“環境保護”修改為“生態文明建設”，進一步適應設區的市制定地方性法規的實際需要；²¹ 又比如，2023 年《立法法》修改增設了

¹⁸ 荊洪文：“區域示範法：作為灣區民商事法律衝突解決路徑的追問”，《暨南學報（哲學社會科學版）》，2019 年第 12 期，第 57-67 頁。

¹⁹ 王春業：“將示範法方法引入我國經濟區域地方立法協調之中”，《公法研究》，2011 年第 2 期，第 155-184 頁。

²⁰ 荊洪文：“粵港澳大灣區法治一體化路徑研究”，吉林大學，2019 年，博士學位論文，第 111 頁。

²¹ 童衛東：“新《立法法》的時代背景與內容解讀”，《中國法律評論》，2023 年第 2 期，第 192-203 頁。

“區域協同立法”條款，為我國的區域協調發展夯實制度基礎，事實上進一步拓寬了地方立法主體的立法範圍。從這一角度而言，應鼓勵區域示範法起草者既要嚴謹論證又要大膽設想，站在服務區域法治融合的角度制定文本，而不拘泥於是否觸及中央事權，如此方可高質量推進大灣區法治協同建設。

還需注意，“一國兩制三法系”之下的粵港澳大灣區是極為特殊的法治場域，粵港澳三地自行開展的法治合作不可避免地涉及中央事權，是調適全面管治權與高度自治權的一門法治藝術。立足這種制度情境，如若嚴格限定區際示範法的層級效力，將極大限制其在公共衛生法治協同領域的重要作用，限縮了區域示範法擴散跨境效力的原本之意和引領空間。反向觀之，為方便大灣區三法域之間開展法治協同，中央不斷出台相關法律文件給予更為充分的改革許可權，更為粵港澳出台區際示範法提供了先行先試的合法性基礎，深圳建設社會主義先行示範區即為例證。當然，區域示範法可觸及中央立法事權的事項並非無邊無際。事實上，中央立法事權可分為政治性事權與非政治性事權，諸如政治制度、國防、外交等具有根本性的事權即屬於政治性事權，是區域地方主體不可觸及的，而諸如稅率、民商事制度乃至刑事制度等非政治性事權則可針對性設計。總之，區域示範法的內容不僅可以涉及中央事權，還可以借鑒國外法治協調的有益經驗。

六、區域示範法在大灣區法治協同中的常態化機制

（一）建構區域示範法的公眾參與機制

立法需要特別強調公開和公眾參與，以確保運作過程的透明和科學性。據此，建立區域示範法的公眾參與機制，有助於凝聚社會共識，增強公眾對區域示範法的認可，推動區域示範法的推廣適用。

第一，增強公眾參與的廣泛性。伴隨粵港澳三地日益形成緊密的人員流動，大灣區業已成為 9000 萬灣區居民美好生活的家園，大灣區法治建設也與他們的切身利益密切相關。為契合三地各種領域的法治協同審，充分保障三地的發展利益，大灣區區域示範法可在粵港澳三地政府部門的引導下或者相關專業團體自發下，由內地與港澳的法學院系、粵港澳三地共同認可的法學研究團體／律師協會的法律專家學者，以及其他行業協會的相關人員聯合組

成區域示範法起草小組，專職負責某一區域示範法的起草工作。²² 質言之，無論是國際示範法、國內示範法還是區際示範法，制度主體都應涵涉和兼顧各國、各行政地區以及不同法域的法律制度，應當包含具有官方性或半官方性的機構、民間機構或者法律專家。基於此，為保障三地的發展利益，調適三地不同的法律制度，適用於大灣區某一具體部門法領域的區際示範法的起草團隊，應當由粵港澳三地的知名跨境法律專家、衛生行業協會代表共同組成。²³ 必要時，還可邀請大灣區以外的法律專家參與制定工作，避免傳統立法機構與法律職業者嚴重脫節的弊端以及外行做內行事。²⁴ 同時還需注意，示範法起草團隊還應當接受粵港澳三地的立法機關、衛生行政部門以及行業協會的聯合指導，確保大灣區公共衛生示範法的最終呈現樣貌與制定示範法基本精神高度吻合。

第二，建立區域示範法適用、研究與起草的激勵機制。長期以來，粵港澳三地立法、執法機關並未重視適用區際示範法，社會各界也並不重視參與區際示範法的研究和參與起草，使得這一法治模式在大灣區缺失得以應用的法治土壤。為扭轉這一被動局面，建構相應的宣導與激勵機制尤為必要。申言之，激勵社會各界積極參與區域示範法研究與起草，可為區域示範法在三地立法適用營造良好的社會環境，增強社會公眾的法治共識。在官方層面，粵港澳三地政府應堅持以需求為導向，加強對應用於大灣區各領域示範法的研究工作，尤其是在涵蓋粵港澳的各種聯席會議、溝通平台上進行重點討論，形成合作文本尋求法治共識。同時，可由全國人大及其常委會或大灣區建設領導小組牽頭構建利益補償機制，對積極推出、適用示範法文本的大灣區城市給予相應的縱向、橫向的利益補償。在民間方面，鼓勵和支持粵港澳三地的高校、科研院所及行業企業投入區域示範法的起草工作，加大資金投入，推動區域示範法的研究。

²² 王春業：“論粵港澳大灣區立法協調的示範法方法”，《法學雜誌》，2022年第5期，第80-90頁。

²³ 鄒平學、馮澤華：“粵港澳大灣區立法協調的變遷、障礙與路徑完善”，《政法學刊》，2019年第5期，第45-50頁。

²⁴ 曾濤：“示範法比較研究——以公約為視角”，《武大國際法評論》，2004年第1期，第207-227頁。

（二）創設區域示範法的先行先試機制

儘管大灣區業已在局限領域開始對區域示範法進行探索和實踐，但區域示範法尚未引起廣泛重視。若要推動區域示範法的應用，創設區域示範法的先行先試機制成為一種可行進路。

第一，遵循“先行先試”的推廣適用進路。粵港澳三地規則銜接事關大灣區區域法治建設全局，不宜追求“大而全”的實施進路。借鑒改革開放先行先試的法治經驗，可遵循“特別試驗—各方認可—穩步推廣—法治確立”的發展邏輯，²⁵ 穩步推動區域示範法建立並完善。由於整合目前大灣區立法資源的區域示範法過於複雜且不易操作，對此，區域示範法可遵循“先行先試”的立法進路，即先就已經取得共識的互涉領域率先通過區域示範法的方式呈現，粵港澳三地根據區域示範法分別立法實施。事實上，粵港澳大灣區在公共衛生的建設方面，粵港澳三地一方面具備一定的公共衛生合作基礎，另一方面在突發公共衛生事件防控合作方面已達成共識，這就為公共衛生領域的法治協同建設提供了契機，若能夠建立起公共衛生領域的區域示範法，將儘快在公共衛生法治協同建設上形成制度化體系。²⁶ 在立足於大灣區公共衛生治理的基礎上，積極吸收域外示範法適用的成熟經驗。鑒於我國的示範法適用經驗尚未成熟，基於調和大灣區公共衛生治理的現實訴求，可大膽地參照、援引多法域國家成熟的示範法適用經驗。如借鑒域外經驗而制定的區域示範法文本不宜在大灣區全區域推廣適用，則可在粵澳或者粵港之間的若干城市內適用，充分發揮示範法靈活、適應的法治優勢。

第二，推動先行示範區建設與粵港澳大灣區建設相輔相成。在中國特色社會主義先行示範區建設的背景下，深圳特區將其參與粵港澳大灣區建設所獲經驗，轉化應用到示範區的建設中去，而在先行示範區建設積累經驗後，再用於建設粵港澳大灣區。中央以發佈《關於支持深圳建設中國特色社會主義先行示範區的意見》的形式推動對深圳特區的再授權，也隨即開啟了大灣區區域示範法的新嘗試。如前所述，雖然此種“示範法”直接賦有法律效力，

²⁵ 呂林靜：“法治政府建設的地方經驗：法治浙江的實踐分析”，《福建行政學院學報》，2019年第5期，第82-89頁。

²⁶ 馮澤華：“粵港澳大灣區公共衛生區際法律衝突的調適邏輯”，《港澳研究》，2023年第1期，第66-79及95頁。

有別於一般意義上的區域示範法，但是其具有極高的實踐價值：深圳經濟特區通過先行示範立法，能夠為粵港澳大灣區的區域示範法提供基準和指引，說明我國目前存在可供區域示範法生長的法律土壤，有極大的借鑒意義。

第三，以各領域、各行業的需求為導向推廣適用區域示範法。從適用領域來看，區域示範法的內容應著眼於大灣區法治協同中的微觀行業標準問題，再逐步推動中觀和宏觀層面的內容。由於整合目前大灣區立法資源的區域示範法過於複雜且不易操作，對此，區域示範法可遵循“先行先試”的立法進路，即先就已經取得共識的互涉領域率先通過區域示範法的方式呈現，粵港澳三地根據區域示範法分別立法實施。以公共衛生法治建設為例，大灣區已經建立起較為完備的、原則性的合作基礎，但是仍缺乏在具體領域聯防聯控的運作規範，例如三地藥品使用範圍、突發公共衛生事件的應急等級、緊急醫療聯合救援和病人轉送、衛生醫療服務規範和標準、短期醫師資格資質互認等方面依然不一致。因此，區域示範法或將成為跨區域公共衛生協同的突破口之一。²⁷ 具體而言，通過起草大灣區公共衛生示範法，一方面，給予公共衛生在立法上更大的探討空間，用以推薦給粵港澳三地在正式立法時予以借鑒或採納，可以推動三地在一些未具體實踐的專案上深入合作，促進世界一流“健康灣區”加速建設。另一方面，粵港澳三地在公共衛生領域建設法治協同建設時，可從區域示範法中求取“最大公約數”，提升防範重大公共衛生事件聯防聯控協同效應，進而夯實大灣區世界一流“健康灣區”的制度基礎。

（三）構築區域示範法的監督評估機制

為更好地實現區域示範法的推廣適用目標，積極推進大灣區法治協同建設工作，形成區域示範法與大灣區場域內的地方立法的良性互動，建構區域示範法的轉化對接機制尤為必要。

第一，建立區域示範法的評估程序。粵港澳三地若想採取區域示範法的文本進行立法，立法評估程序將起到重要的品質保障功能，應預先對區域示範法進行評估。可參照起草經驗，在粵港澳三地政府部門組織下，另行成立區域示範法評估委員會，評估人員應涵蓋立法機關、執法機關、立法諮詢專家、公共衛生專家學者以及社會公眾在內，共同探討區域示範法的可行性及

²⁷ 馮澤華：“粵港澳大灣區公共衛生立法協調研究”，《紫荊論壇》，2021年第6期，第55-62頁。

推廣難度，並着重審查現行示範法文本內容是否符合憲法、港澳基本法以及立法法的相關規定。對其中需要獲得中央授權的條文，如屬大灣區法治協同確有必要的，應及時爭取中央授權，確保區域示範法得到推廣適用，中央可通過發佈指引、制定規劃或頒佈決定等方式，賦予其合法性。在已然完成文本起草工作的前提下，區域示範法評估委員會還應肩負起調查示範法文本是否轉化為大灣區各城市立法文本，以及轉化的路徑及經驗，並據此撰寫形成詳細的調研報告，以供各城市立法機關參考。

第二，建立區域示範法的修改程序。自大灣區正式建設啟動後，粵港澳深度融合發展日新月異已是有目共睹，在此情境下，大灣區區域示範法更應該著眼長遠，以服務區域法治協同建設為中心，完善長效機制確保大灣區區域示範法“與時俱進”，不斷更新“立法”素材，做好後續的更新與修訂工作。申言之，區域示範法的根本旨趣在於，依託具有深厚法學基礎的學者們在吸收國內外立法經驗的基礎上，制定較為理想化的“立法”草案，因此這一文本更應增強適應性，從修改確認、條款選用、立法轉化以及法律廢除等階段，持續為區域法治建設持續提供可資借鑒的條文。在起草小組完成文本擬訂後，原區域示範法制定主體可根據後續工作需要，組成區域示範法修改小組以專職負責後續的修改工作，增強組織保障。

就示範法的修改過程而言，首先，應當由三地相關機關或部門進行審查修改，保證“立法”的文本高質性和場域適應性，還可向社會廣泛徵求意見，按照大灣區法治建設的現實需要形成意見一致的文本規範，以供各方選用。粵港澳大灣區各地則可以根據各自情況對示範性文件內容進行選用，也可以對部份內容做出適當的、非實質性的修改適用。在合適時候，三地立法機關還應當充分利用立法權，賦予示範性文本法律約束力，通過履行相應的立法程序進行立法轉化使之變為地方立法規範。²⁸ 深以觀之，粵港澳三地積極借鑒和採納區域示範法後，將逐步推動三地各項規則銜接，執法標準與程序走向互認化、趨同化，為大灣區深度融合發展奠定扎實的法律基礎。其次，為避免區域示範法與時代脫節，可積極借鑒歐盟開放協調機制。開放協調機制

²⁸ 王春業、公子晨：“示範性文本在粵港澳大灣區法治協調中的作用”，《中國社會科學報》，2022年3月30日，第4版。

包含基準設定、最佳實踐、定期評價和共同學習四個基本要素，²⁹ 通過該機制可按照年度行動計劃評選出最佳實踐，保證區域示範法能夠不斷更新、迴圈執行。最後，應鼓勵社會大眾對滯後的示範法提出修改意見。在歐盟，為了促進成員國經濟社會發展政策的順利施行，一般會制定共同的指導方針。成員國根據指導方針制定各自的年度行動計劃。爾後，歐盟會定期評出行動計劃的最佳實踐，並宣導其他成員國共同學習。³⁰ 以歐盟為鏡鑒，結合大灣區實際，為避免區域示範法與大灣區建設現實脫節，應通過各種手段鼓勵社會公眾參與示範法的制定，示範法修改小組據有關修改意見做到廢、立、改、釋並舉，³¹ 使得社會大眾可以實質參與區域示範法的制定過程中，創造良好互動的社會環境。

七、結語

從近年來大灣區法治建設的初步探索經驗來看，規則銜接是手段，法治協同是目標，機制建設是關鍵。這意味着規則銜接是大灣區建設無法回避的法治願景，也將推動區域法治建設理論深化向前。事實上，從法治運行的基本規律來看，只要粵港澳三地的法律制度相異，大灣區的規則銜接即有法治存在的空間和時間，是“一國兩制”事業存在的基底性因素。而在眾多規則銜接方式中，區域示範法充分彰顯大灣區合作各方的共同意志，將法治共識推動為法治實踐，更將法治思維演變為法治動力，是大灣區法治協同建設的可行進路。事實上，大灣區法治協同建設追求的並非“法制一樣”，而是“法制統一”，即建立趨同化的法律體系。在“一國兩制”框架下，“法制一樣”不具有可行性，“法制統一”卻存在着可期待的空間。粵港澳三地雖分屬不同法系，但三地同屬於中華人民共和國的主權領域之下，其立法也必然統率於中華人民共和國的憲法秩序。質言之，粵港澳三地共建的法治秩序必然需要接受憲法的價值貫徹和規範控制。在此過程中，區域示範法的嵌入，為大灣區的法制

²⁹ 朱最新：“區域一體化法律治理模式初探”，《廣東行政學院學報》，2011年第3期，第44-48頁。

³⁰ 張玲：“亞太經濟一體化背景下跨境破產的區域合作”，《政法論壇》，2021年第1期，第139-149頁。

³¹ 馮澤華、杜承銘：“粵港澳大灣區行政法治協調的立法進路”，《法治論壇》，2021年第1期，第131-147頁。

統一和法治理論轉型提供可行之道。誠然，區域示範法作為一種正在探索中的法治協同方式，除了需要通過增強粵港澳三地法治互信而獲得推廣適用區域示範法的法治共識外，更需要通過推廣適用區域示範法反哺於粵港澳三地的“協同型”法治秩序，由內而生，相得益彰。假以時日，隨着大灣區推廣適用區域示範法，並形成一套可推廣、可複製的灣區法治模式時，大灣區“協同型”法治模式即已生成。