

粵港澳大灣區市場一體化的軟法治理*

彭運朋

（澳門科技大學法學院助理教授）

摘要：粵港澳大灣區的市場一體化發展需要強化軟法治理的運用。軟法治理介乎於硬法治理與不具有法效力的治理方式之間，這種獨特角色使其具有獨特功能：契合粵港澳大灣區三個法域並存的特點；有利於在大灣區先行先試、探索制度創新；有利於開展協商治理與民主、科學的制度決策。公共部門圍繞一體化發展的合作及其協定如果具有行為規範的意義和約束力，則屬於軟法規範。組建聯合管理機構是促進市場一體化發展的重要方式，其中軟法意義上的聯合管理機構在一些情形中更具優勢。大灣區市場一體化需凝聚各方力量參與社會共治，同時民間力量的參與需要公共部門的引導、支持或參與。大灣區市場一體化的軟法治理需持續增強互信基礎。

關鍵詞：粵港澳大灣區、市場一體化、軟法、治理

* 收稿日期：2022 年 5 月 23 日；通過日期：2022 年 10 月 29 日。本文為澳門科技大學研究基金研究項目「法治的競爭性供給機制研究：以粵港澳大灣區建設中的『一國三法域問題』為例」（FRG-18-033-FL）的部分成果。

The Soft Law Governance in Market Integration of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

Peng, Yun Peng

(Assistant Professor, Faculty of Law, Macau University of Science and Technology)

Abstract: The market integration of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area needs to strengthen the use of soft law governance. Soft law governance is between hard law governance and non-legal governance. The unique role of soft law makes it suitable to govern the coexistence of the three jurisdictions in the Guangdong- Hong Kong-Macao Greater Bay Area. It is beneficial for institutional innovation and pioneering in the Greater Bay Area and to carry out consultative governance and democratic and scientific institutional decision-making. If cooperation and related agreement of the public sector around the integrated development constitute a code of conduct with binding force, they can be considered soft law norms. Establishing joint management institutions is an important way to improve market integration, among which joint management institutions in the sense of soft law are more advantageous in some cases. The market integration of the Greater Bay Area requires various parties to participate in the co-governance, and the participation of private forces requires the guidance, support or participation of the public sector. Mutual trust is the foundation of soft law governance, which needs to be continuously strengthened.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; market integration; soft law; governance

一、引言

推進粵港澳大灣區建設是我國的一項重大發展戰略。在這項戰略中，促進市場一體化發展是其中的一項關鍵內容。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》專設一節闡述「提升市場一體化水準」。《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》也用專門一章對「構建與澳門一體化高水準開放的新體系」做出部署，《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》同樣強調「與港澳產業協同聯動、市場互聯互通」。近年來，粵港澳大灣區市場一體化穩步推進，取得了顯著成效，但同時也存在一些迫切需要進一步研究的問題，例如跨越內地、香港、澳門三個法域的法制結構與人員、資金、貨物、信息等要素的跨境流動之間存在客觀上的矛盾，同時增加跨境交易成本，對市場一體化形成較大的掣肘。對此，各界在經過數年探索後達成了「體制機制『軟聯通』」的共識。《十四五發展規劃綱要》亦有針對性地提出「便利創新要素跨境流動」「促進人員、貨物、車輛便捷高效流動」「深入推進重點領域規則銜接、機制對接」等內容。

在上述背景下，如何實現「體制機制『軟聯通』」等目標是目前需要重點研究的問題。為實現這些目標、推進粵港澳大灣區的市場一體化發展，應當在堅持「一國兩制」方針的前提下綜合施策，充分挖掘各種可能的一體化發展方式，在法律層面既需要在必要時運用由國家強制力保障實施、高效便捷的硬法治理，同時也需要在「體制機制『軟聯通』」「規則銜接、機制對接」的過程中特別強調運用區際合作、合作治理機構、制定示範法等具有獨特優勢的軟法治理方式。這些與傳統的法律治理方式存在極大不同，故而有顯著的研究必要。

二、粵港澳大灣區軟法治理的功能優勢

軟法是相對於硬法而言的。軟法理論認為，作為「主權者的命令」並由國家強制力保障實施的法律規範為硬法，而那些不由國家強制力保障實施但同樣具有行為規範意義和約束力的公共意志則屬於法律規範中的軟法。¹ 與命令、禁令等硬法治理方式相比，軟法治理在法律層面的最大特徵在於實現治理目標時所依賴的不是通常理解的由國家強制力保障實施的強制性，而是相關治理主體對治理行動的認同，這些主體是基於認同而主動、積極地參與其中。軟法治理指的並非除了硬法治理之

外的一切治理行動，因為公共治理並非局限於「法」的方式。粵港澳大灣區市場一體化除了硬法治理、軟法治理外還需要不具有行為規範意義和約束力的其他各式各樣的治理方式。其中，軟法治理介乎於硬法治理與不具有法效力的治理方式之間，是不依靠國家強制力保障實施但又具有行為規範意義和約束力的治理方式。這種中間狀態使得軟法治理在粵港澳大灣區市場一體化治理中存在獨特的功能優勢。

軟法治理在效率、剛性約束方面顯然無法與命令或禁令式的硬法工具相比。正因如此，有些學者建議將治理措施硬法化。例如有的意見認為應制定統一的「區域合作法」，並且將其作為涉及一國主權下的國家結構形式內容的法律，按照法定程序列入基本法附件三，再由特別行政區在當地公佈或立法實施。² 這一主張依據的是香港基本法第 18 條和澳門基本法第 18 條，如有必要，在法律技術上有其可能空間，但從充分利用各種治理方式的差異化優勢出發，粵港澳大灣區市場一體化需要的不是清一色的硬法工具，而是法律方式與法律之外的方式相結合、軟法與硬法相結合的綜合治理。軟法治理的功能優勢需要得到充分重視。

（一）、契合粵港澳大灣區「一國兩制三法域」的特點

粵港澳大灣區的市場一體化發展必須要全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的方針，嚴格依照憲法和基本法辦事。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》等都特別強調此點。軟法治理與粵港澳大灣區「一國兩制三法域」的特點相契合，有助於在全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治方針的基礎上全面推進市場一體化進程，堅持「一國之本」，善用「兩制」之利。由於粵港澳大灣區內部的法域邊界是硬法層面的，軟法治理不會受限於這些法域邊界，亦不以硬法上的明確授權為前提，這在大灣區三法域並存的法制結構下有著特別意義，特別是能夠極大地擴展公共治理的空間。總之，軟法治理天然地契合粵港澳大灣區「一國兩制三法域」的特點，在推動市場一體化發展方面具有硬法無法替代的潛在治理效能。

（二）、軟法治理有利於探索制度創新

軟法治理的另一頗為獨特的功能是，有助於新形勢下在粵港澳大灣區探索制度創新。粵港澳大灣區的市場一體化不僅要實現區內「一畝三分地」的發展，也要通過先行先試，為我國在經濟高質量發展、科技創新體系建設等方面探索制度創新。實際上，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》對此多有關注，例如已明確提出「堅持新發展理念，充分認識和利用『一國兩制』制度優勢、港澳獨特優勢和廣東改革開放先行先試優勢，解放思想、大膽探索」，「為全國推進供給側結構性改革、實施創新驅動發展戰略、構建開放型經濟新體制提供支撐」，「在構建經濟高質量發展的體制機制方面走在全國前列、發揮示範引領作用，加快制度創新和先行先試」等。粵港澳大灣區市場一體化的實現方式應考慮到服務這些目標的實現。

我國法治建設長期以來堅持歷史唯物主義並在具體工作中遵循「實踐是檢驗真理的唯一標準」、「摸著石頭過河」等方法論。這方面的一個體現就是法制創新的試驗模式。有學者歸納道，我國已經形成了自下而上與自上而下相結合、堅持黨的領導和堅持以人民為中心辨證統一的地方試驗型法治一體建設模式，即通過地方試驗、中央認可、穩步推廣和法治固化實現制度創新。³ 這個觀察是準確的。從根本上來說，「社會不是以法律為基礎的。那是法學家們的幻想。相反地，法律應該以社會為基礎。」⁴ 立法者必須在對市場環境、市場交易、商業邏輯、科技創新等具有準確、全面認知的基礎上才能有效地實現制度創新。

粵港澳大灣區市場一體化的軟法治理有利於在前沿陣地開展制度創新探索。硬法的優勢在於剛性、快速、便捷，但就市場具體的微觀運作而言，硬法治理又需要以有清晰明確的制度安排為前提。但是粵港澳大灣區市場一體化涉及諸多複雜的前沿議題，其中在很多時候並無現成的答案，需要在各方廣泛地開展探索，通過試驗實現創新。這恰恰是軟法具有相對優勢的情形。與硬法應當嚴格遵循法定程序不同，軟法的創制方式、制度安排及其實施富有彈性，有助於快速回應實踐的需要。⁵ 同時，這也能更加廣泛、靈活、全面地開展制度創新探索，讓更多的創意、制度設計湧現出來。此外，更靈活的軟法治理有助於借助「制度市場」，檢驗制度創新的「品質」，識別出最優的制度創新，有助於為國家治理體系和治理能力現代化提供前沿探索。待各方經過探索積累了足夠經驗、意見達成充分一致時，相關安排如有必要可再予以硬法化，由立法機關上升為由國家強制力保障實施的法律規定。在這個意義上，

粵港澳大灣區市場一體化進程中的軟法治理具有探索制度創新的試驗田作用。

（三）、軟法治理有利於開展協商治理與科學的制度決策

軟法的創制和實施具有更高程度的民主協商性，特別是制定和實施的主體更為多樣，過程更加向公眾、各種利益群體、各種信息與智識、各種意見與建議開放，決策更強調共識與認同。⁶ 這使得軟法治理在粵港澳大灣區市場一體化進程中能夠促進形成最廣泛的協商治理，促進科學決策。作為改革開放的前沿陣地，同時作為存在兩種社會制度、三個法域的特殊區域，粵港澳大灣區的市場一體化涉及諸多前沿、新型、多元、複雜的情形，這恰恰需要軟法治理的運用，以充分發揮軟法治理的前述優勢。例如，粵港合作、粵澳合作的大量具體事務需要在港澳與深圳、珠海之間展開或者在港澳與深圳前海、珠海橫琴等具體區域之間展開，同時在很多時候都涉及中央及相關部委、派出機構的事權，而且三個法域內部亦涉及諸多方面的協調一致，在這樣背景下的市場一體化勢必需要更突出軟法治理。軟法治理不必嚴格地拘泥於行政級別、面積大小、人口多寡等因素，很多時候不必像硬法程序中那般講究主體對等、逐級授權等，治理過程更為靈活。同理，合作治理的具體形式具有開放性，只要硬法層面的法律不禁止即屬可為——各個層面的情況通報、信息共享、標準互認、執法互認、座談、協商、設立社團，或者區際合作協定、示範法，又或者任何不為硬法禁止的其他方式，都可以是合作治理的實現形式。這些有利於開展最廣泛的協商治理與實施民主、科學的制度決策。

三、軟法治理的主要形式

（一）、公共部門的合作及其協議

公共部門之間的合作在粵港澳大灣區市場一體化發展中顯然頗為重要。大灣區內部市場之間的法律分割是公共權力分配的產物，其融合發展相應地更加需要公共權力之間的合作治理；而且各區域的公共部門擁有對本區域內市場活動的管轄權，擁有豐富的資金、土地等資源，同時控制著公共物品的供給，對市場一體化進程的影響極為深遠。

基於軟法治理的前述開放性、靈活性，公共部門之間的合作方式可以包括協商、

通報、監管互認、聯席會議、聯合執法、「聯防聯控」、協同立法、共同制定一體化發展規劃等。合作方可以根據具體情況靈活地選擇運用，或者創造新的合作形式。不論是選擇這些方式中的哪種或哪些，相關公共部門在有條件、有必要時可以簽訂合作協定，以將相關合作安排常態化、長期化，並減少操作成本，及強化市場及其他相關各方對合作的可期待性。合作協定在粵港澳大灣區已有非常豐富的實踐。例如下表集中梳理了內地與澳門自 2003 年至今圍繞 CEPA 的協議群。綜合這些協定可發現，區際合作協定在加速內地與澳門市場一體化方面發揮著非常重要的作用。首先，十數年的實踐表明，雙方已形成良好的共同願景、默契、互信以及常態化的工作機制。其次，合作治理的內容愈發廣泛。例如 2017 年的《CEPA 經濟技術合作協定》已不再停留在貿易、投資的範疇，而是進入了更深層次的經濟技術合作，包括提出了「研究在澳門建立以人民幣計價的證券市場」、建設澳門葡語國家食品集散中心等非常具體的措施。最後，合作漸趨深化、細化。例如 2014 年的協議允許澳門律師事務所在內地開展聯營的試點範圍是深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴，2015 年的協議擴大至深圳、廣州、珠海，2019 年則進一步延伸至整個內地。國務院 2020 年發佈的《香港法律執業者和澳門執業律師在粵港澳大灣區內地九市取得內地執業資質和從事律師職業試點辦法》（國辦發 202037 號）允許港澳執業律師在大灣區內地九市取得內地執業資質和從事律師職業，這在一定程度上得益於前述協議項下的實踐探索。再如 2018 年的協議在推定貨物貿易自由化、便利化方面針對實踐問題提出了「聯合查驗、一次放行」、「入境檢驗、出境監控」等大量的具體措施。

表1：內地與澳門之間的CEPA系列協定一覽表

| 年份 | 協定名稱 | 協定內容概述 |
|-----------|--|---|
| 2003-2013 | 《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（《CEPA 協議》）及其十份補充協議 | 確認要建立更緊密經貿關係，包括逐步減少或取消雙方之間實質上所有貨物貿易的關稅和非關稅壁壘；逐步實現服務貿易自由化，減少或取消雙方之間實質上所有歧視性措施；促進貿易投資便利化。 |
| 2014 | 《CEPA 廣東協議》 | 推動內地在廣東省與澳門基本實現服務貿易自由化。 |

| | | |
|------|----------------------------|--|
| 2015 | 《CEPA 服務貿易協定》 | 推動內地與澳門基本實現服務貿易自由化，特別是擴大廣東協定有關開放措施的適用範圍。 |
| 2017 | 《CEPA 投資協定》 | 推動雙方逐步實現投資自由化、便利化。 |
| 2017 | 《CEPA 經濟技術合作協定》 | 包括但遠遠超越了貿易、投資的範疇，全面提升雙方經濟技術交流與合作的水準。 |
| 2018 | 《CEPA 貨物貿易協定》 | 深化內地與澳門貨物貿易自由化、便利化。 |
| 2019 | 《關於修訂內地與澳門 CEPA 服務貿易協定的協定》 | 在金融、法律、建築等多個領域進一步取消或降低對澳門服務提供者的准入門檻，放寬對自然人流動、跨境交付等服務貿易模式的限制措施。 |

值得進一步討論的是這些區際合作及有關協議的法律性質。現有法律法規中並無直接的針對性規定，特別是沒有關於違約方法律責任的規定，因而有的意見主張這些協議並不具有法律效力。例如有學者認為：「推而廣之，粵港粵澳合作的系列文件與相應機構……就性質來講僅是一種政策行為，是號召性的措施。粵港粵澳合作能否順利進行，完全取決於三方是否能夠自覺遵守合作協定。說直接一點就是如果任何一方不遵守協議也不用承擔法律責任。」⁷ 還有學者認為，內地與香港、澳門區域一體化合作屬於特殊的區際合作行為，但因其國內法上缺乏相應的法律依據，此合作行為並非法律行為，不屬於法律調整的範疇。⁸ 類似地，有意見認為需要制定行政協定法，才能讓地方政府間的合作穩固和得到法律保障。⁹ 這些觀點儘管在視角上有所不同，但都認為區際合作協定沒有法律約束力。

這種觀點在硬法層面通常是成立的，區際合作協定通常確實不具備由國家強制力保障實施的硬法強制力，但是筆者認為這些協議具有軟法上的法律效力。區際合作協定如果具有行為規範的意義和約束力，則屬於軟法規範。締約方的締約意圖包括了己方履行協議的鄭重承諾以及對方履行協議的合理期待。從協定文本來看，這些協定都會有「本協定自雙方代表正式簽署之日起生效」的內容，其中的「生效」無疑是「發生效力」之意，而「效力」指的當屬約束力。而且，我們還可換個角度，區際合作並不一定採取協定的方式，即便採取協定的方式也不一定採取書面形式，

採取書面形式也不一定採取法律用語，不一定公之於眾，既然如此，當事方為何採取正式的書面協議形式，大量使用諸如「協議」、「應當」、「不應」、「允許」、「本協議有效期」等法言法語，並且鄭重地正式對外發佈？這些無論如何不能理解成無目的的，而是必然有著特殊且濃重的法規範意義——包括己方履行協議的鄭重承諾以及對方履行協議的合理期待。這些承諾與期待圍繞著行為規範展開，確認各方應當為或者不為特定的行為，屬於行為規範的範疇。它們雖然不具有國家強制力保障實施的效力，但是在軟法層面對當事方具有約束力。這種約束力不是來自國家強制力，而是來自於道德、倫理、輿論、政治等其他層面。如果不把約束力狹隘地理解成國家強制力，而是把它定義為督促當事方履行協議的約束力量的話，那麼這些協議無疑具有約束力——實際上，後者才是約束力的通常含義，才符合概念的合目的性。

（二）、一體化發展聯合管理機構

組建聯合管理機構是市場一體化發展的重要方式。實際上，數年來不少研究機構都建議成立大灣區發展管理委員會、管理局或其他類似的管理機構。¹⁰《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》規定在橫琴粵澳深度合作區實行共商共建共管共享新體制，包括在粵港澳大灣區建設領導小組領導下由粵澳雙方聯合組建雙主任制的合作區管理委員會，以及在該委員會之下組建主要負責人由澳門特別行政區政府委派、廣東省和珠海市派人參加的合作區開發執行機構。這是區域合作治理體制機制的一項富有意義的重大創新。各方完全可以在憲法、法律允許的範圍內積極探索更多的創新舉措。一般意義上，聯合組建管理機構有利於強化合作治理的組織化、常態化，增強管理機構的全域統籌能力，並降低合作方之間的溝通、協調成本及減少消耗性博弈成本，提高治理的效率及民主協商性、科學性、延續性。

域外亦存在很多類似實踐，如日本在東京灣區成立首都建設委員會、都市圈整備局等機構，以推動多行政區域的一體化進程；¹⁰ 美國三藩市灣區共 84 個市、15 個鎮及 1 個市郡的地方政府聯合組成「灣區政府聯盟」（Association of Bay Area Governments），以在土地利用、住房、環境保護、節能等方面為聯盟成員開展研究、分析、培訓、推廣以及區域間協調。類似地，美國其他的大都市區亦有相關地方政府聯合成立政府委員會、交通規劃委員會等機構以促進區域協調和地區規劃。¹¹ 這些都是聯合管理機構優勢的實踐體現。

在我國，所有機構的組建與運行應當符合憲法、香港基本法、澳門基本法以及三個法域各自的法律規定。在此基礎上，聯合管理機構的法律性質不是一成不變的，而是需要具體情況具體分析。第一，中央對香港、澳門享有全面管治權，這是中央依照憲法和基本法對香港、澳門兩個特別行政區享有的憲制權力，在此前提和基礎上特別行政區實行高度自治。基於中央的全面管治權，國家可以對聯合管理機構的法律性質行使最終決定。第二，如按照管理許可權安排依法獲得了相關法域內的相應授權或者依法各自完成法域內部的相應立法，聯合管理機構亦可以行使相應的管理權，管理行為具有硬法上的法律效力。第三，如果是未獲國家機關依法授權的其他情形，聯合管理機構的行為視乎其是否具有行為規範意義和約束力決定其是否具有軟法上的法律效力。

聯合管理機構即便不具有硬法上的授權，作為軟法機構亦有巨大的潛在功能和廣闊的實踐空間。特別是，粵港澳大灣區的市場一體化涉及三個法域且在每個法域內又涉及條塊結構下的事權分配，因此一些具體工作看似細微但實際上牽涉到方方面面的統籌協調，通常來說統籌協調難度大，很多時候需要不同法域的、從上到下多個層級的共同努力。基層工作者在很多時候並不具備足夠權限。硬法層面的處理受到條塊結構的權限約束，如果涉及管理調整則需要經過細緻、科學的論證並嚴格遵循法定程序，因此具體工作中有大量的統籌協調難以在硬法層面展開，反而軟法上的聯合管理機構更具優勢。當然，不論是何種性質的聯合管理機構，其組建和運行都需要具體的、能夠落地的制度配套。聯合管理機構及其背後的設立主體既要大刀闊斧引好「千條線」，也要為具體事項落實的「一根針」做好全流程的努力，包括不能忽略設立前的仔細推演以及設立後的持續跟蹤。

（三）、社會共治及公共部門與民間力量的合作

粵港澳大灣區市場一體化的治理需要推動社會力量參與，凝聚各方力量共建共治共享。這符合公共治理的趨勢，而且，與特別強調法域管轄權的公權力不同，社會力量的法域屬性較弱，受法域邊界的限制少，契合大灣區三法域並存的法制結構。粵港澳大灣區擁有大量優秀的企業、高校、智庫、仲裁機構、調解機構、民間社團等，這亦為社會共治提供了良好的基礎。

示範法的制定是這方面的一個典型。由民間專業機構、專業人士在交通規劃、

產品質量標準以及市場管理、合同法、公司法等領域制定民間性質的示範法，這具有非常重要的意義。第一，示範法建議性質的規範，由於不具有由國家強制力保障實施的效力，故而能夠不受限於「兩制」下的法域疆界，進而獲得廣闊的「立法」空間。也正因如此，此處所稱示範法中的「法」並不限於合同法、公司法等被稱為「法」的部門法，還包括交通規劃、產品質量標準等其他具有普遍規範意義的文件。

第二，示範法不改變各法域分別立法的格局，而是憑藉示範法自身的科學性、合理性獲得各法域立法者的認可，實現分別立法但內容趨同的效果。儘管大灣區有可能圍繞立法問題簽訂具有直接、剛性約束力的多方協定，但是這類協定相當於多法域的統一立法，增加了立法所涉及的適用範圍、利益博弈，將極大增加立法難度，同時降低了立法的針對性，因此其可能的運用範圍是需要謹慎、嚴格控制的。相反，示範法是更為靈活的工具。這一點與經濟全球化中的法制統一問題有類似之處。因國際條約對成員國具有這種直接的、相對剛性的約束力，「一切多邊條約都是很難實現並且是相當笨重的工具，因此在法律統一的領域，取得的結果向來是不能令人滿意的。」¹² 相反，示範法在很多時候是更為可行的方式。例如聯合國國際貿易法委員會為了促進國際貿易法逐步統一和現代化，制定了《國際商事仲裁示範法》等 12 部示範法。這些示範法對各國、地區貿易法的制度趨同產生了非常深遠的積極影響。據統計，世界上已有 80 個法域在不同程度採用了《國際商事仲裁示範法》。¹³ 內容科學、合理的示範法完全有可能為各法域的立法者自願採用，而立法的同源性意味著較高程度的制度趨同。與國與國之間相比，同處一國之內的粵港澳大灣區三個法域間更是能夠借助示範法促進制度協調。而且，由於仍是分別立法，制度趨同仍然是自發過程，因此示範法更有利於通過制度「市場」的探索讓最優方案被識別出來。

第三，制定示範法還具有繁榮三法域的學術與文化交流的功能。法制銜接的一個重要基礎是法律文化、法學研究的銜接。「法律制度不是僵死的文字和教條，法律的理念和精神蘊含在法律理論之中，沒有法學理論的有效支撐和同步提升，永遠不可能實現法律的現代化。」¹⁴ 但是，有實證研究顯示，粵港澳三地的法學研究與法學教育並沒有形成學術共同體，例如澳門作者的法學論文完全不關心香港法律問題，香港作者完全不關心澳門法律問題，廣東的期刊對港澳的法律問題的關注度也明顯與區域經濟一體化前景明顯不匹配。¹⁵ 缺乏法學研究的融合，法制上的銜接與融合恐受深遠影響。對此，制定示範法可以將三地法學理論屆、實務界組織起來共同研究三地法律問題，促進三地開展長期的、深度的法律文化交流。與此同時，制定示

範性立法時必然會對三地在各個具體議題上的已有規定、典型案例、各方意見等法治資源進行梳理。這個比較法研究過程能為三法域帶來重要的法律文化資源。這一點對澳門尤為具有特別意義。澳門法律與法學理論受制於諸多客觀障礙，例如澳門法制發展、法律職業發展、法學教育發展所需的本地社會實踐「腹地」不足，¹⁶ 歷史上被強制植入葡萄牙法但現已不能再從葡萄牙獲得法制文化支撐，¹⁷ 本地法律研究人才與研究共同體欠缺。對這些問題，大灣區示範法及其背後的三地法律學術、文化交流能夠為法學理論、教育與法律制度的發展提供所需之補強。

但是民間力量在粵港澳大灣區三法域並存背景下的一體化參與需要公共部門的引導、支持或參與，進而形成公共部門與民間力量的合作。其一，示範法的調研、規則設計、研討等環節需要來自公共部門的信息交流、需求匹配、事務協調等，以提升示範法所必需的科學性。粵港澳大灣區市場一體化具有前沿性，存在諸多沒有先例的事項，因而相關的制度創新更需突出問題導向以及強調來自實踐的探索、試驗、回饋以便不斷地進行「反覆運算升級」。這顯然離不開公共部門的支持。其二，公共部門在其中的引導、支持、參與有助於提升示範法對公共部門需求的匹配度和公共部門對示範法的認可，提高示範法的潛在應用價值。制定示範法的核心目的在於應用，而公共部門是這一目的能否實現、示範法的制定過程能否與實踐應用形成互動和能否長期持續進行的關鍵所在。其三，示範性立法必須有效地協調內地、香港、澳門三地專業素養高的專業機構、人員。示範性立法要能起到引領作用，必須具有足夠的權威性、科學性、嚴謹性，這有賴於專業素養非常高的研究人員長期地專注於這一事業，有賴於公共部門在時間投入、經費支持、職稱評定、其本職所在單位的支持、職業發展等多個方面予以必要支持。例如目前有研究人員正在起草《粵港澳大灣區調解示範法》(專家建議稿)、《粵港澳大灣區生態示範法》(專家建議稿)，這些研究的開展即受益於公共機構的立項支持。

四、作為軟法治理基礎的互信之強化

軟法治理依靠的不是傳統上的法律強制，而是主動、積極的協同行動，故而需要建立在各方相互之間的信任之上。有觀點指出：「在協作過程中，多元主體形成一種複雜的社會網絡，而主體間信任是一種重要的主體間關係，具有簡化信息、減少摩擦的潤滑劑作用，影響著協作程度的高低。」¹⁸ 筆者贊同這種觀點。一方面，軟

法的實施在普遍意義上頗為依賴共同體對軟法規範的認同。「應當注意到，軟法要想得到理想的實施，還需要某一個共同體成員強烈地普遍認可這項規範……共同體的成員必須對這項軟法規範具有不可動搖的道德認同感。」¹⁹ 這種認同需要達到很高的程度，因此必須建立在共同體成員彼此信任的基礎上。如果彼此都不存在足夠信任，行為規範成否成為共同認可的軟法這本身就是存疑的，即便有形式上的軟法規範恐怕也難以得到有效實施，落實到具體工作中恐難免有虛與委蛇之疑慮。另一方面，具體到粵港澳大灣區市場一體化的語境中，互信可以減少彼此之間消耗性的防禦、對抗，轉而協調各方圍繞共同目標開展建設性的行動並實現各方行動的協同效應。這種市場一體化區涉及到內各城市之間諸多利益的博弈，這就非常需要對彼此行為、意圖的信任，相信對方的誠意和善意，相信軟法規範指向的不是利益的此消彼長或零和博弈，而是大灣區的整體發展以及相關各方的共同繁榮。不論是理論上還是實踐中，如果缺乏互信，則對合作治理的一切技術分析都可能淪為無本之木；反之，如果有堅實的互信基礎，則容易減少在許可權、後果、博弈等方面的糾葛，大膽創新，諸多技術障礙能夠通過努力最終找到克服的方式。例如在 2017 年，澳門經濟局與珠海出入境檢驗檢疫局合作推出「進口食品檢驗前置制度」，由澳門的檢測機構對擬從澳門入境珠海的貨物進行現場抽樣並為企業提供實驗室檢測和標籤審核前置服務，檢測報告和檢驗證書作為入境口岸檢驗檢疫機構實施快速驗放的重要依據，由此將通關時間由原 7-11 個工作日耗時縮短到目前 2-3 小時內。²⁰ 藉此，兩地通過合作治理的方式實現了貨物的快速通關，而其中的關鍵在於兩地執法機構之間存在良好的互信。類似地，目前港澳居民可以在中國銀行香港分行、工商銀行澳門分行開設內地銀行帳戶，這同樣需要以內地與香港、澳門金融監管部門間的互信為前提，因為其中涉及內地監管部門對開戶人資質、盡職調查等的合規要求以及澳門監管部門對客戶資料處理等的規範。《珠海經濟特區橫琴新區港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格認可規定》《珠海經濟特區港澳旅遊從業人員在橫琴新區執業規定》在特定領域對澳門企業資質、專業人員資格的認可也以信任澳門的資質、資格標準為前提。

基於互信而合作，經由合作而強化互信，此為通常之理，自不待言。對粵港澳大灣區而言，還需側重的是應形成對市場一體化的強大的共同願景。與其他區域相比，共同願景對粵港澳大灣區而言更為關鍵，因為這一區域存在兩種社會制度和多元的文化背景，相應地，市場一體化中的求同存異、和而不同的過程需要有更為強

大的共同願景提供支撐。與此同時，共同願景並不必然排斥差別化安排。自願合作往往是各方按無差別的標準採取一致行動，但也不盡然，實際上還可以存在其他選擇。大灣區的市場一體化在客觀上受到土地面積、人口基數、市場規模等因素以及社會制度差異的限制，為共同願景而採取的一致行動有時候必須是差別化而非無差別的。這種「有差別的一致行動」有助於共同願景的順利形成和一致行動的展開，從長期和宏觀層面來看，對合作各方都是有益的。當然，差別化與一致行動之間確實存在一定的張力，因此合作進程需要有規劃地控制差別化程度，避免讓差別化變成對互信、互相尊重的阻礙因素，而是讓其服務於達成一致行動和共同願景。

在互信方面，粵港澳大灣區需要恰當處理合作與競爭的關係。直面競爭的存在並樹立良性競爭、攜手共進的理念更有利於彼此之間的坦誠與真正互信，同時使得更有利於有規劃地、系統地發揮競爭的功能優勢。錯位發展只能是有限度的錯位，而重疊、競合的存在實為必然，這就意味著各方需直面競爭關係的存在，繼而科學地處理合作與競爭的關係。實際上，粵港澳大灣區內部各個城市之間的良性競爭可以督促彼此提升競爭力，可以服務於市場一體化發展，同時也可以通過市場化競爭過程為大灣區、為國家探索制度創新。強化這些共同願景，有助於圍繞如何利用競爭活動實現制度創新的目標進行體系化的規劃。儘管競爭活動天然地存在彼此間的張力，但是城市之間的競爭是在中央的規劃、指導、監督下進行的，完全能夠保持在良性競爭的範疇。這方面加以明確有利於為互信和為軟法治理之展開奠定更堅實的基礎。

五、結語

粵港澳大灣區是我國城市群一體化和高品質發展的重點區域之一。《十四五發展規劃綱要》指出：「以京津冀、長三角、粵港澳大灣區為重點，提升創新策源能力和全球資源配置能力，加快打造引領高品質發展的第一梯隊。」在這三大一體化發展區域中，粵港澳大灣區因跨越了三個法域而具有一定的特殊性。軟法治理本即擁有探索制度創新等諸多獨特優勢，而且契合了粵港澳大灣區的前述特殊性，值得加以廣泛探索應用。這不僅有利於粵港澳大灣區市場一體化的發展，也有利於其發揮探索、攻堅的試驗田功能，在體制機制創新中實現更多突破為我國各區域的高品質發展發揮引領作用。

徵引書目

- [1][5][6] 羅豪才、宋功德，〈軟法亦法——公共治理呼喚軟法之治〉（北京：法律出版社，2009），272、372、374。
- [2] 張亮、黎東銘，〈粵港澳大灣區的立法保障問題〉，《地方立法研究》，第2卷第4期（廣州：2018），16。
- [3] 章志遠，〈法治一體建設地方試驗型模式研究〉，《中共中央黨校（國家行政學院）學報》，第2期（北京：2021）。
- [4] 《馬克思恩格斯全集（第6卷）》，（北京：人民出版社，1998），291-292。
- [7] 蔡鎮順，〈粵港澳經貿合作的法律基礎〉，《廣東外語外貿大學學報》，第24卷第3期，（廣州：2013），7。
- [8] 慕亞平、朱穎俐、慕子怡，〈內地與港澳區域經濟一體化法律性質探析〉//慕亞平，〈區域經濟一體化中的法律問題研究：以粵港澳大灣區為例〉（北京：社會科學文獻出版社，2017），7。
- [9] 何淵，〈論行政協議〉，《行政法學研究》，第3期（北京：2006），9。
- [10] 符天藍，〈國際灣區區域協調治理機構及對粵港澳大灣區的啟示〉，《城市觀察》，第6期（2018）。
- [11] 徐增陽、餘卿，〈美國大都市區治理中的地方政府自願合作：何以興起？何以持續？〉，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》，第3期（2018）。
- [12] [德]K.茨威格特 H.克茨、潘漢典等譯，〈比較法總論〉，（北京：法律出版社，2013）36。
- [13] United Nations UNCITRAL. “Overview of the Status of UNCITRAL Conventions and Model Laws.” Accessed July 29th, 2021. <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/overview-status-table.pdf>
- [14] 劉德學，〈「一國兩制」原則下澳門法律改革與發展戰略的思考〉，《行政》，第4期（2013）。
- [15] 稅兵，〈區域經濟一體化是否形成了學術共同體〉，《澳門法學》，第1期（2016）。
- [16] 王千華，〈澳門法制發展助力國家全面開放新格局的思考〉，《法治社會》第5期（2020）。
- [17] 謝耿亮，〈法律移植、法律文化與法律發展〉，錄入米健主編，〈澳門法律改革與

法制建設》（北京：社會科學文獻出版社，2011）127-139。

- [18] 常多粉、楊立華，〈協作治理中主體間信任如何影響其協作程度？——基於內蒙古草原治理的實證研究〉，第11期《中國人口·資源與環境》（2019）。
- [19] 羅豪才等，《軟法與公共治理》，（北京：北京大學出版社，2006）234。
- [20] 廣東省人民政府，「廣東自貿區迎來『三周歲』 新設企業21萬家 實現385項制度創新」，http://www.gd.gov.cn/zzzq/gdyw/content/post_3543032.html，瀏覽日期為2018年04月20日。

作者簡介：

彭運朋，男，博士，澳門科技大學法學院助理教授，主要研究方向：金融法、經濟法、商法。

通訊郵箱：yppeng@must.edu.mo