

序言

朱國斌 鄭焯

“法治灣區”是在推進粵港澳大灣區建設深度一體化與高質量發展的背景下逐步提出的目標，旨在以法治為導向、橋樑和紐帶，回應“一國兩制”框架下多法域（內地社會主義性質的大陸法、香港普通法、澳門大陸法）並存所帶來的各種法律與管治挑戰。在大灣區建設進入縱深推進階段之際，如何在多法域並存的制度條件下實現規則的協調與銜接，已不再只是一項抽象的政策命題，而成為大灣區建設必須正面回應的現實課題。隨著大灣區合作由藍圖規劃逐步走向制度建設實踐，相關討論的關注重心亦隨之發生轉變：相較於單純檢視法律規範是否齊備，或具體合作項目的推進進度，或不同治理文化下的政府間行政安排，愈來愈需要回到制度與規則本身，反思現行治理機制能否在實際運行中經受檢驗，並具備持續運作與自我調整的能力和可持續性。從這一意義上說，大灣區法治建設正經歷一個重要轉向：由側重制度的表述與宣示，逐步轉向對制度運行狀態及相互調適的關注；由偏重形式上的規則銜接與機制對接要求，進一步走向實質性的制度連結、法律協同，並朝向可持續、可評估的新制度實踐邁進。

本書各章節正是在上述背景下展開推演的。本書分為三部分，第一部分聚焦規則生成與銜接機制；第二部分檢視治理架構與運作流程；第三部分以數據、標準與金融等領域作專題檢驗。全書緊扣粵港澳大灣區“一國兩制三法域”並存的制度現實，嘗試從法治建設與區域治理的雙重視角，對主要相關問題進行梳理與分析。在規則層面，本書並未停留於條文比較或制度的靜態並置，而是著眼於規則在不同行為主體與治理流程中的實際運作狀態，系統考察中央示範性立法、跨域協同立法與地方規範之間的結構性銜接，探討如何將法域差異由制度障礙轉化為可對接、可轉換的制度接口；在治理層面，本書反思“共建共享”等高度概括性表述在制度運行中的現實局限，轉而從可實際運作的制度結構出發，分析區域協作中的決策安排、資訊與數據

的制度化流通、反饋與調整機制，以及責任配置與問責路徑，強調治理過程的完整性：決策有程序、協作有責任鏈、運行有數據與文獻記錄、成效有指標與復盤；在應用層面，則聚焦數據跨境流動、標準互認、金融互聯等現實需求尤為迫切的重點領域，從法治與制度設計的角度提煉可供參考的規則設計、程序安排與風險控制思路，力求為粵港澳三地在保持制度特色的同時實現協同發展，提供具有可操作性的制度方案。

從更宏觀的視角觀之，大灣區所面臨的結構性張力，本身並非可以通過一次性制度設計與安排加以化解，而是一個依賴制度運行、不斷調整、修正與完善的動態過程。正是在這一持續運行與反覆調適之中，法治不再僅僅體現為規則設定的結果，而逐步成為支撐區域治理得以協同展開的基礎性結構。在此意義上，“法治灣區”建設的成效，既取決於規則是否被確立與銜接、機制是否能夠在位並對接，更有賴於不同制度能否在保持各自特性的同時實現有效銜接與對接，並透過制度化運行，為治理實踐提供穩定預期與必要的彈性調適空間。相應而言，大灣區治理能否實現長期穩定運行，其關鍵亦不僅在於制度安排在形式與規範層面的完備性，而在於多法域條件下是否能夠逐步形成一套以法治為基礎與支撐、具備穩定性與可預期性的協同運作機制；而此種機制是否真正成立，最終仍取決於制度在具體治理過程中能否提供清晰的行為指引與權責邊界，發掘合適的激勵和反饋機制，從而為跨法域的區域治理奠定堅實基礎，提供可複用的創新模板。

因此，本書並非一部停留於“知其然”的描述性著作，而是一項力圖闡明制度何以如此安排、如何在治理流程中運行，並討論其可擴展的路徑的研究成果。相較於本系列前期著作較多著眼於大灣區法治建設的整體規劃與具體銜接安排，本著作嘗試將分析視角進一步引向制度運行與區域治理實踐層面。期望本書能夠成為研究者與實務工作者共享的制度思考基礎，為推動大灣區法治建設由理念走向實效，提供一套具有延展性與可借鑒意義的分析框架與經驗參照。因此，本書既面向研究者，也希望為政策制定、跨境合規與公共治理實務提供可操作的制度分析工具。

本書的完成得益於多方的支持與協助。在研究與編纂過程中，粵港澳三地多位學者、實務界人士及政策研究者通過學術討論、經驗分享與專業建議，為本書提供了重要啟發，謹此一併致謝。本書的研究與出版，亦得到香

港城市大學法律學院和公共事務與法律研究中心的有力支持。同時，特別感謝出版社編輯團隊在書稿策劃、結構調整與文字編校等方面所付出的專業努力，以及參與資料整理、統稿與編輯工作的研究助理與同仁。書中若仍有疏漏與不足之處，概由編者與作者自負，尚祈讀者不吝指正。

二〇二五年十二月

於九龍塘獅子山下，香港城市大學





導讀

朱國斌 鄭焯 林詠茵

引言

粵港澳大灣區是中國區域協同發展的重要戰略試驗田，更是中國經濟發展的火車頭。作為國家高質量發展的核心區域，大灣區承載著經濟增長和科技創新的雙重使命，同時也在法律制度的融合與協調、區域治理模式的創新與實踐方面發揮著關鍵作用。隨著《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（2019）的深入推進，三地在規則銜接、機制對接和法治保障等領域已取得重要進展。然而，面對“一國兩制三法域”的特殊結構和區域內多元需求的挑戰，如何進一步提升法律協同效能、創新治理體系，仍是粵港澳三地需要持續探索的核心議題。

本書圍繞大灣區建設的實際需求，從法治建設和區域治理兩個維度出發，梳理了從政策設計到落地實施的全過程，並探討了法律協作、區域治理和民生保障的具體實踐。書中全面呈現了粵港澳三地在推進區域協作中的探索與實踐，總結了取得的成就與面臨的理論與實踐挑戰。同時，通過深入剖析現有問題，探討下一步發展方向，為促進大灣區建設的可持續發展提供了啟發和參考，助力其成為全球區域合作與治理創新的典範。

—

本書第一部分探討了大灣區建設的戰略背景、意義與發展方向，強調區域協同與高質量發展的核心理念，並與長三角發展模式進行了多維度比較。文章內容涵蓋政策規劃、產業佈局、制度創新等多個維度，呈現了推動大灣區建設的宏觀考量。

劉成昆教授的文章《大灣區戰略與港澳融入國家發展大局》詳細分析了大灣區作為中國區域化戰略核心樞紐的重要地位，並探討港澳在融入國家發展大局中的角色。文章梳理了大灣區在科技創新、產業協同與對外開放等領

域的發展現狀，並指出產業結構差異、要素流動壁壘及協同機制不完善等挑戰。作者認為，通過深化制度創新、推動規則銜接和加強產業協同，大灣區能進一步提升港澳的競爭力與影響力，並為中國探索區域協調發展新模式提供寶貴經驗。

葉林教授與康浩洋合著的《大灣區的創新經濟與政策發展》則聚焦於大灣區的創新經濟發展，系統分析了全球價值鏈重構與科技競爭背景下的發展邏輯。文章通過比較三藩市灣區、東京灣區與紐約灣區的治理經驗，提出了粵港澳大灣區在“一國兩制三法域”框架下構建創新生態系統的路徑選擇。此外，文章揭示了制度摩擦、政策協同與空間治理對區域創新的影響，並提出未來應更注重政策創新與產業聯動，以實現技術、產業與制度的深度融合。

方舟總監的文章《從與長三角的比較看大灣區的制度創新探索》中對大灣區與長三角在發展模式上的差異進行了深入的對比分析，指出長三角在經濟輻射能力和多層次城市格局上的優勢，為大灣區的發展提供了重要的參考。同時，文章詳細介紹了橫琴粵澳深度合作區的建設方案，從稅收政策、管理體制到產業佈局等方面闡述了其制度創新探索，展現了“一國兩制”框架下兩地融合發展的新模式。文中還列舉了河套、沙頭角及前海等粵港合作平台的現狀，並分析了當前面臨的挑戰與未來的發展空間。

第二部分“‘法治灣區’建設與合作路徑”圍繞粵港澳大灣區法治建設，主要分析了法律體系、法律協同、立法創新、規則銜接和管轄權協調等重點議題，以推動大灣區內法律制度與規則的對接以及法治環境的優化。

朱國斌教授與林詠茵博士的文章《“大灣區法”：構建粵港澳大灣區法律體系》開宗明義，探討了粵港澳大灣區在“一國兩制”下推進區域一體化所需的法律協同挑戰與解決方案。文章指出，打造一個能夠平衡法律衝突、促進規則銜接並支持區域整體協作的法律體系（“大灣區法”）是構建法治灣區的關鍵。通過梳理現有大灣區法律體系的特徵與不足，文章進一步探討了多法域合作的挑戰及實踐路徑，並提出從中央授權與地方立法相結合的進路，推進多層次法律協作與政策創新的具體建議。

習超教授在《粵港澳大灣區法律與監管協調研究》一文中，探討了粵港澳三地法律與監管協調的現狀、挑戰與未來方向。文章指出，協調法律規則和監管標準能有效降低交易成本，促進市場一體化，並總結了包括政策層面的設定與協調、地方層面的實踐探索，以及司法層面的規則制定與運用在內的多層次措施。文章還強調，應通過實證研究進一步評估現有協調舉措的成效，並結合比較法視角探索協調的最佳路徑。文章認為，法律與監管協調是粵港澳大灣區實現深度融合與長遠發展的重要基礎，需在制度創新與實踐中不斷完善。

葉海波教授和馬悅在《粵港澳大灣區規則銜接的“基本權利對齊”原則》一文中，從中國式現代化、憲制秩序以及灣區一體化實踐三個層面，分析了“基本權利對齊”的政治、法治和現實基礎。他們通過對自由權與社會權的審視，總結了大灣區在人員流動、生命健康、職業自由等領域的規則銜接成果。同時，文章指出，政治參與和勞動權等領域的保障仍然存在不足。文章進一步提出以憲法和基本法為統領，採取分類分層保障和灣區內地與港澳雙向對開的路徑，通過推動灣區內地與港澳雙向對接的路徑，將規則銜接向深層次的基本權利保障邁進。

江保國教授在《“後安排時期”內地與港澳民商事管轄權衝突的協調》一文中，討論了內地與港澳地區在民商事管轄權衝突中的問題及解決路徑。作者指出，現有司法協助安排對管轄權衝突的協調效果有限，容易引發平行訴訟和訴訟競速，增加當事人的訴訟成本並損害其權益。他主張對積極衝突採用改良的相對先受理法院原則，輔以專屬管轄與協議管轄；對消極衝突則通過“必要管轄權”補充機制保障司法救濟。文章強調，區際管轄權協調需平衡確定性與靈活性，並呼籲制訂直接管轄權分配規則以深化司法協作。

劉程研究員的文章《廣東地方立法探索及協同立法創新》總結了廣東省在地方立法及區域協同立法中的創新實踐，特別是在科技創新、產業發展和生態保護等領域的探索。文章介紹了廣東省“小切口”立法策略以及“1+N”省市協同立法模式，並分析了前山河流域保護、潮劇文化傳承及廣佛軌道交通等協同立法案例的成功經驗。文章建議，廣東應拓展新興領域立法空間，完善協同立法機制，並加強法律實施與監督體系，為大灣區高質量發展提供長遠的法治保障。

三

第三部分“大灣區區域治理與合作區建設”圍繞粵港澳三地在區域協同中的治理實踐，展現了大灣區在制度融合與協同治理中的進展和探索方向。同時，本部分兩篇文章聚焦探索南沙和橫琴兩個合作區發展模式，展現了大灣區在推進區域協同治理和提升法治保障過程中所面臨的現實挑戰與改革方向。

楊可哈與鄭煒教授在《區域治理的差異：大灣區的上層設計及屬地實施》中，通過分析 2018 至 2023 年間 679 份政策文件並比較前海與橫琴的治理模式，發現中央在政策制定中保持主導地位，地方政府則在執行中展現不同程度的靈活性。文章指出，前海依託深圳的高度自治權推動制度創新，橫琴的粵澳共治模式則受限於澳門行政能力。研究進一步強調，中央根據各地經濟結構實施差異化治理，而廣東省在區域內兼具協調者與主導者角色，實現了治理效率與區域融合的平衡。

王小虎教授、袁志航研究員、李勁微、徐菁媛和盧瑋合著的《爭議解決與協作治理能力提升：大灣區治理模式的探索》一文以粵港澳大灣區協作治理中的爭議為切入點，提出“爭議驅動型”協作框架，深入探討了外部環境變化、制度差異與利益博弈如何影響協作爭議的產生與演變，以及中央政府適時干預在化解爭議中的作用。文章進一步提出加強溝通、完善制度調整與引入外部干預等針對性政策建議。

岳經綸教授在《建設“社會灣區”：粵港澳大灣區社會政策協同的目標與路徑》中提出了“社會灣區”這一概念，旨在突破粵港澳三地社會政策的地域限制，推動政策逐步協同與收斂，從而共同保障跨境流動居民的社會權益。文章深入分析了三地社會政策體系的理念差異及其制度背景，梳理了當前社會政策協同的進展與不足，並提出通過創新合作示範區、數字技術賦能和多主體共治等方式，為推動大灣區經濟深度整合與社會融合提供有力支撐。

楊愛平教授、趙庶文在《粵港澳大灣區規則銜接的理論內涵與創新樣態：基於廣東省推進規則銜接實踐的群案例分析》一文中，基於廣東省首批 20 個典型案例，總結了規則銜接在主體、領域和路徑上的創新樣態和演變。他們發現，大灣區規則銜接正從政府單一主導轉向政府、市場、社會多元共治；銜接範圍由經濟運行逐步拓展至公共服務和社會治理；銜接方式也

從內地單向對接港澳，發展為雙向互動與聯動創新。文章進一步明確了規則銜接的內涵，提出正式規則與非正式規則相結合的框架，並強調規則銜接的深化需要依託重大合作平台，推動粵港澳三地整體協作，探索更多非正式規則的創新實踐。

王緝憲教授在《香港與深圳的競爭、互補及對大灣區發展的影響》一文中，基於“比較環境”的分析框架，深入剖析了香港與深圳在制度設計、經濟結構和社會互動方面的差異與互補。文章指出，深港兩地在人員流動、資金流動、信息傳遞和貨物流通等方面呈現出顯著差異，而香港憑藉其金融服務優勢與深圳的製造業形成了高度互補的經濟聯繫。文章進一步強調，要推動大灣區的深度融合，必須突破現有制度和政策壁壘，深化政策協作，構建統一的市場環境，以促進資源的自由流動和區域一體化的長遠發展。

杜承銘教授的文章《南沙深化粵港澳大灣區科技創新發展的法治保障》指出南沙科技創新產業存在“量質失衡”和規則銜接不足等問題，導致創新資源配置效率低下。作者建議構建具有南沙特色的競爭審查制度，規範政府主導的創新驅動行為，避免市場機制扭曲。此外，文章提倡立法型與政策型規則銜接並進，完善法治保障體系，為南沙的科技創新提供穩定的法律框架和運行基礎，推動其成為大灣區科技創新發展的重要引擎。

魏祖賢博士在《橫琴粵澳深度合作區法治建設的困境及紓解》一文中，聚焦橫琴粵澳深度合作區“共商共建共管共享”新體制下的法治挑戰。文章指出，新體制突破了以《地方組織法》為基礎的行政權力配置框架，但缺乏相應的法律支撐，導致治理體制在法治保障上存在結構性缺陷。橫琴合作區面臨組織法缺位、央地立法權與事權不匹配等問題，改革與法治之間的矛盾仍未完全紓解。文章建議從中央、廣東省和珠海市三個層級構建多層次立法保障體系，分別確立治理框架、推動規則銜接與制定配套法規，逐步完善橫琴合作區的法治基礎。作者強調，應採取“漸進式”的改革與立法路徑，以確保新體制的合法性與穩定性，為橫琴合作區的長遠發展提供堅實支撐。