

# 粵港澳大灣區智慧灣區數據平台建設的法治推進\*

馮澤華\*\* 許政敏\*\*\*

當下，粵港澳大灣區（以下簡稱大灣區）正處於建設的初始階段，區內各生產要素遭遇層層障礙，難以自由流通，加之民商事、刑事與行政法律衝突的多層制約，導致建設的具體相關措施難以落實。與紐約灣區、三藩市等國際一流大灣區相比，大灣區在法治推進與協同發展方面依然有待提升。大灣區建設作為頂層設計的國家戰略，需要以科學的路徑進行謀劃，其中，大力推進智慧灣區數據平台建設是大灣區落實國家創新驅動發展戰略、加快打造國際科技創新中心的必然要求。2019年2月，中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《規劃綱要》）明確指出：“建成智慧城市群。推進新型智慧城市試點示範和珠三角國家大數據綜合試驗區建設，加強粵港澳智慧城市合作，……大力發展智慧交通、智慧能源、智慧市政、智慧社區。”有鑒於此，本文擬從大灣區智慧灣區數據平台的構建及其重大意義展開，闡述數據平台構建的法治痼疾，通過吸收國際一流灣區的建設經驗與結合本國國情，建構智慧灣區數據平台建設法治推進之道，達至協同粵港澳共同發展之目的。

## 一、大灣區智慧灣區數據平台的構建及其重大意義

大灣區應充分利用“智慧”技術重點構建智慧政務和智慧生活平台，為粵港澳區域協同管理、便利生活、科技創新等提供“智慧”服

---

\* 本文係2014年國家社科基金重大項目“港澳基本法實施的相關機制研究”（項目編號：14ZDC031）的階段性成果。

\*\* 深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生。

\*\*\* 廣東外語外貿大學法學院法律碩士研究生。

務。大灣區智慧政務平台是粵港澳電子政務公共平台建設的核心工程。而智慧生活數據是粵港澳便民公共平台建設的重要工程。兩大平台的建成將通過智能化技術為科技創新、文化、健康、綠色、宜居的大灣區等提供技術支撐和資源整合的創新平台。

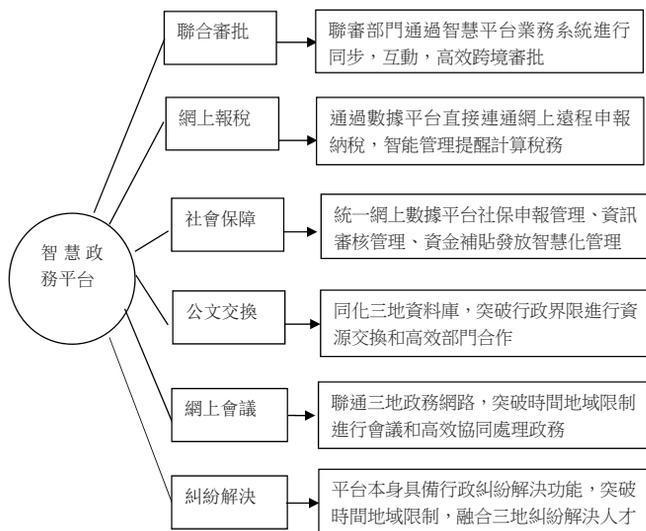
## （一）大灣區智慧灣區亟需構建的兩大數據平台

### 1. 構建大灣區智慧政務數據平台

大灣區作為新時代中國擴大開放與深化改革的先行區，面臨着粵港澳政府間政務合作的機遇和挑戰。“一國兩制”下粵港澳被天然劃分三大地方行政區域，各區域間因行政制度的不同而在政務系統上暫未實現行政資訊的共建共用，由此而導致大灣區內的行政相對人往往需要重覆地在不同的行政區域內填報申請資訊以及遞交相關紙質版申請表，既耗費了行政相對人的精力與成本，又阻隔了三地行政事務的聯通。長期以往，行政資訊的阻隔必然不利於大灣區跨境貿易與人文交往的頻繁展開。有鑒於此，構建智慧灣區政務數據平台將為粵港澳政務合作提供良策，並為進一步打破行政壁壘提供新的路徑。

綜觀當前電子政務的發展及運作模式，我們認為，大灣區的智慧政務數據平台可包括聯合審批、網上報稅、社會保障、公文交換、網上會議、糾紛解決等內容（見圖1）。該平台建成後，大灣區任何一個城市的居民可在網上辦理相關行政與司法事務，降低不同官方網站資訊流通間的障礙。大灣區各政府部門間的業務審批、繳稅納稅、社會保險資訊、網上會議等業務均可在該平台實現跨境協同處理，亦可通過政務資訊統一接入政務數據平台實現資源資訊共用。以網上聯合審批為例，大灣區居民在某一城市登錄智慧政務數據平台後，將可在該平台上直接辦理跨境業務，涉及該跨境業務的工商管理部門將在系統上直接審批該業務。若非審批資料的唯一和不可重覆性，大灣區居民無須親自攜帶相關申請材料到境外的工商管理部門上交。

圖1 智慧政務數據平台架構圖



## 2. 構建大灣區智慧生活數據平台

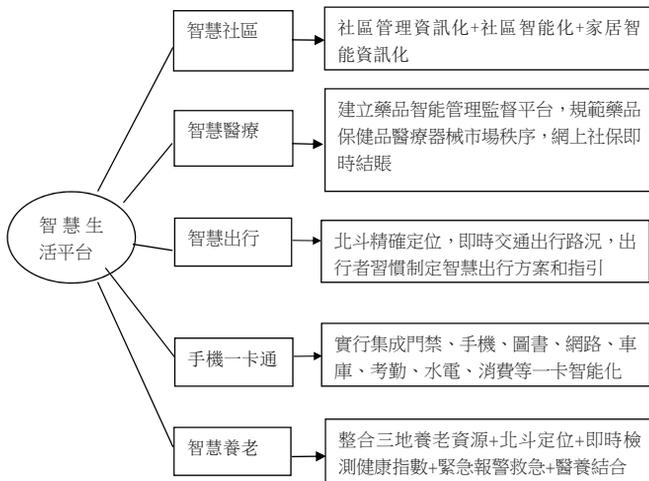
大灣區深度建設的同時將面臨着區域交通融合和民生便利等關係民生課題的諸多挑戰。目前，大灣區三地的生活資訊並非直接貫通，如交通資訊、醫療等與居民息息相關的資訊，需要當事人跨越境外網路方能尋得，不利於大灣區居民生活的便利。構建大灣區智慧生活數據平台能融合三地交通和便利民生，並能將“科技智慧”作為治理手段，為大灣區深化改革、擴大開放和創新科技發展鋪開一條“智慧”之路。

根據我們的設想，智慧生活數據平台可包括智慧社區、智慧醫療、智慧出行、智慧養老、手機一卡通等內容（圖2）。當前，廣東九市已經可以使用微信或支付寶支付公交、地鐵、計程車、高鐵、船、飛機等交通工具的費用，而港澳地區的交通結算多停留於八達通、澳門通以及以現金支付的傳統形式，極不利於粵港澳三地電子商務的銜接交流和發展。在大灣區智慧灣區協調機構的努力下，智慧生活數據平台建成後能為大灣區任何一個城市的居民提供便捷的衣食住行、醫療、教育、出行等資訊與辦事平台，提高往來灣區內市民的生活品

質和幸福水準，使市民的生活更加便捷、智能帶動其他領域的便捷發展。

建設快速且安全準確的交通出行智慧系統是加速粵港澳區域融合發展的核心前提。以交通為例，智慧生活數據平台提供以下幾方面便捷：一是線路導向，大灣區城市群“交通大腦”涵蓋了計算、感知、認知三類智能，實現400G寬頻光傳輸網絡能力、20PB存儲及百億級數據處理能力，建立了道路動態監控體系和大數據研判分析平台，讓城市交通管理模型更具彈性、更加精細化。目前騰訊、百度、高德等地圖客戶端的道路擁堵識別準確率還有待提高，尤其是在港澳地區，這些地圖客戶端並不能準確地顯示當地的線路。筆者期待粵港澳區域內能建立車道級路網模型的基礎性智慧城市設施，通過交委、交警、規土委的合作打通數據平台，構建完善智慧交通的應用。二是化解交通擁堵，通過交通出行源頭減量，化解供需矛盾。一方面完善城市次中心服務功能，減少通勤需求；另一方面加強軌道和城市的結合，將軌道站點打造成為片區服務中心，建設軌道都市。此外，加強資訊連接作用，打造區塊鏈狀的節點城市佈局，建立引領資訊時代的城市結構。

圖2 智慧生活數據平台架構圖



## （二）建構大灣區智慧灣區數據平台的重大意義

建構大灣區智慧灣區數據平台看似簡單，實則是一項重大而複雜的工程，需要粵港澳三地政府部門通力合作，堅守互利共贏的發展理念方能打造。基於此，數據平台的建構對推進粵港澳大灣區的法治建設具有重大意義，主要體現在以下幾個方面。

首先，智慧數據平台的建構將致力於暢順大灣區內各生產要素，盤活各種制度機理，在一定程度上有效地轉變國內經濟形態和使產業升級轉型。從而達到新一輪持續健康的經濟增長，並創造區域一體化科技發展模式，將粵港澳城市合作推向更高層次、更深領域、更大範圍地融合發展。

其次，數據平台構建需要法治保障，如此系統的配套工作可為全面準確貫徹“一國兩制”偉業提供新方法和新思路，並為今後粵港澳之間趨於經濟一體化奠定制度與物質基礎。大灣區智慧灣區數據平台的建構，恰好為提升國家現代治理能力與充分發揮中央全面管治權提供最佳平台，直接影響粵港澳政府間的行政事務管理模式和提高粵港澳政府間政務辦理的效率，破解行政分割帶來的負面作用，是“一國兩制”探索發展的“智慧”創新之路，對港澳居民積極融入內地交流發展有重大的促進作用。

最後，數據平台的建成與應用將為國內外其他灣區的智慧灣區建設提供寶貴經驗。大灣區深度建設的國家戰略性任務要求自身走向國際化，與其他灣區共用制度創新的經驗。而智慧城市數據平台的構建是國際化與科技智能化的典型特徵。構建大灣區智慧城市數據平台與依法推進灣區法治智慧城市建設，可使粵港澳各要素流通智能化與自由化，是打造國際創新、交融多元文化、深度融合政商與民生領域“智慧”發展的創新之路。

## 二、大灣區智慧灣區數據平台建設的法治痼疾

從“珠三角”“大珠三角”“泛珠三角”直到“大灣區”，這一系列概念的提出，既反映出粵港澳區域合作的戰略定位變遷，亦折射

出區域發展克服系列不利因素的過程。<sup>1</sup>“一國兩制”是大灣區建設的最大優勢，若不全面準確貫徹該制度，同樣亦可成為大灣區建設的最大劣勢。國家為貫徹落實“一國兩制”，保持港澳的繁榮穩定，運用行政區隔的方式將港澳回歸前的三個單獨關稅區和法域繼續維持，導致大灣區深度建設必然遭遇許多法治痼疾，智慧灣區數據平台的建設亦然。從粵港澳三地行政管理制度以及民間交往的實際情況來看，我們認為，當前，大灣區智慧灣區數據平台建設的法治痼疾主要有四大方面。

### （一）跨境網路合作的法治基礎不牢固

建立協調機制一直是粵港澳區域合作的主要方式。CEPA的簽訂即是以協調機制為主的合作方式，從法理的角度而言，該協議屬“軟法”範疇，邏輯上不具有法律強制性的特點，其主要功能是對協議方在各自域內立法與公權力機關的合作提供參考。內地政府與港澳政府以及特別行政區政府間的合作以協調機制為主的合作路徑逐步成為一種慣例後，憲法與港澳基本法卻沒有為此提供足夠的規範資源，即當前的粵港澳跨境合作的法治基礎不牢固，對具體合作事項無明確的法律授權，不利於大灣區的深度建設。數據平台最為關注網路合作問題。在中國，由於網路安全的考慮，網路管理權屬於中央權力，港澳經過授權後可獲得管理港澳網路管理權，但不能跨越內地的管理。廣東作為地方行政區域，尚未取得關於網路管理權的授權。基於此，粵港澳聯通跨境網路必須需要中央的授權方可為之，若無中央明確的授權，不僅聯通粵港澳智慧城市網路平台無法律依據，其他一系列需要法律授權的合作均無法落到實處。總之，跨境網路合作的法治基礎不牢固，具體法律授權事項沒有明確，已成為阻礙大灣區建設智慧城灣區數據平台的主要法治障礙。

### （二）行政分割與政府本位主義的限制

“一國兩制”下的行政分割是跨境網路合作難以進行的法治障礙之一。為保持港澳特別行政區的法律地位，行政分割是無奈之舉，但

---

1. 朱孔武：“粵港澳大灣區跨域治理的法治實踐”，《地方立法研究》2018年第4期。

分割並非不能合作的理由。從目前的實際情況來看，大灣區存在不同行政區域類型。有省級級別的城市（香港、澳門）、有副省級城市（深圳、廣州）、有地級市（佛山、東莞等），各市政府在行政主體等級上沒能達成共識。由於受傳統行政區域管轄權限制的影響，大灣區內各市政府往往固守本位主義導致地方政府無法擴大公共服務範圍。<sup>2</sup> 因此，在大灣區建設的背景下，若不解決粵港澳區域間的行政分割問題，將嚴重影響粵港澳政府間的合作，致使智慧政務平台的打造淪為空談。

在政府本位主義的治理限制下，政府充當的主要角色是對社會實施管理和控制，是權威中心和權力中心，社會與公民組織必須遵從政府管制，政府被塑造成“全能政府”。<sup>3</sup> 各市政府均以各自行政區域作為其施政轄區，在業務推動上常受限於轄區割裂而未能以區域發展為基礎和考量前提。歷史實踐證明，各城市間不僅有共同利益，更有不同需求，當涉及不同城市間利益時，各地方政府間的關係難以協調。在未來大灣區的建設中，受限於政府本位主義影響，各地方政府間利益關係衝突也是制約粵港澳大灣區建設的一個非常重要因素。因此，打通粵港澳之間的網路平台與建設智慧數據平台，加強粵港澳政府間合作，必須打破行政壁壘與破除政府本位主義。

### （三）大灣區建設需要提高網路安全保障水準

囿於國家安全法治觀使然，網路安全問題或在一定程度上影響着粵港澳智慧平台建設。因為，網路是虛擬的，大灣區建設過程中的各種跨境網路犯罪、民商事名譽侵權等行為難以杜絕。可以說，網路安全問題已成為國際社會面臨的全球性公共問題。例如，美國不斷提升網路安全在國家安全戰略中的地位，其最新發佈《情報界安全威脅評估報告》把網路威脅視為其面臨的各種國家安全威脅之首。<sup>4</sup> 中國同樣將網路空間安全與太空、海洋安全並重，並提出要從戰略高度上對

2. 朱孔武：“粵港澳大灣區跨域治理的法治實踐”，《地方立法研究》2018年第4期。

3. 朱孔武：“粵港澳大灣區跨域治理的法治實踐”，《地方立法研究》2018年第4期。

4. U.S. Intelligence Community, Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community. <http://www.intelligence.senate.gov/1301312/clapper.pdf>, p.1, 2018-12-29.

其予以重視。<sup>5</sup>《規劃綱要》也著重強調要“提升大灣區的網路安全保障水準。”從粵港澳三地發展智慧灣區的需要來看，內地與港澳的網路政策有所差異，導致彼此間的網路連接並不暢通，在一定程度上阻礙三地互聯網電子商務相關產業的融合發展，影響粵港澳智慧灣區數據平台的建構。毋庸置疑，健全的大灣區網路安全保障體系有助於為智慧灣區的建成保駕護航，而粵港澳各個城市間的基礎資訊流通是跨界合作的前提，是協同粵港澳發展的核心問題。因此，國家要通過推進網路數據開放創新來找到粵港澳大灣區可持續發展道路，就必須樹立與大灣區發展相適應的網路安全法治觀，積極聯通粵港澳三地的網路，在促進大灣區智慧灣區數據平台建設與網路安全間尋求平衡之路。

#### （四）缺乏糾紛解決機制

現在支付寶、微信等平台已經可以在港澳大部份商店使用，將來使用的面也會更廣，在這種趨勢下，數據平台的使用免不了跨境糾紛的存在。但目前無論是數據平台，抑或粵港澳其他合作領域，均無明確而系統的糾紛解決機制。各平台在粵港澳通行通用的同時，必然會導致行政、民商事、刑事糾紛。這意味着大灣區建設儘管納入了中央的頂層設計，但如何跨越法律制度的衝突，進行跨區域規劃的協調，不斷破解區際糾紛仍然需要不斷探索。不可否認，在數據平台運行的過程中，粵港澳公權力機關間、粵港澳公權力機關與大灣區居民間、大灣區居民間是三對不可忽視的法律關係主體。除粵港澳政府間關於數據平台建構的行政糾紛可通過協商方式進行解決外<sup>6</sup>，智慧城市數據平台中的公權力機關與大灣區居民、大灣區居民間的糾紛暫時無任何路徑予以解決。數據平台的資訊有些由粵港澳公權力機關提供，有些由私營企業提供。由於大灣區內各地隱私保護力度不一，不良企業可能利用此機會洩漏個人資訊以牟私利，損害粵港澳居民的合法權益，

---

5. 《中國共產黨第十八次全國代表大會文件彙編》，北京，人民出版社，2012年，第39頁。

6. 事實上，粵港澳合作中的政府間的行政糾紛主要以協商的方式解決，除此之外，暫無其他比較可行的路徑。

這就需要建立與數據平台有關的區際行政糾紛解決機制和大灣區居民的民商事糾紛解決的機制。

### 三、大灣區智慧灣區數據平台建設的法治路徑

大灣區深度建設雖然存在法律差異，但其最本質性問題是如何通過各種類型的規範彌合法律制度、意識形態與多元價值之間的裂隙。從深層次而言，以往各種版本的粵港澳合作之所以未取得預期效果，與不科學性的規劃策略有關，更與制度授權不充分有關。為了避免大灣區建設再遭“滑鐵盧”，智慧灣區數據平台建設的法治路徑需要整合各種有利資源。主要可從幾個方面着手。

#### （一）中央授權下探索破除行政分割與政府本位主義的立法之道

國外區域發展的寶貴經驗充分證明：沒有科學的、強有力的法律保障的規劃便難以成就區域發展的輝煌。美國和德國的區域發展經驗便可證成這一觀點。首先，美國三藩市灣區建設初期，由於各城市都有自己的發展方案和發展目標、政策法規等，導致灣區缺乏統一規劃和管理，在一定程度上限制了三藩市灣區內的經濟跨界融合發展。為此，三藩市灣區成立了一個“灣區政府協會”，該協會是一個聯合加州灣區多個地方政府的區域規劃機構，主要負責和處理灣區土地利用、住房、環境品質、經濟發展等方面的跨界協調治理工作的組織。<sup>7</sup>儘管三藩市灣區內各市政府間自願聯合組成灣區政府協會而導致各市許可權受到限制，但其為區域協調發展與繁榮起到巨大推動作用，解決了三藩市各個城市間的政府行政分割問題。進一步而言，儘管該組織並非中央授權下成立，但該組織發揮的統一協調機制作用給粵港澳大灣區區域立法建設提供了寶貴經驗。其次，德國的斯圖加特市中心周圍的170多個地方政府在1990年代以《斯圖加特區域聯盟憲章》作

---

7. 陶希東：《全球城市區域跨界治理模式與經驗》，南京，東南大學出版社，2014年，第102頁。

為基礎成立了斯圖加特區域聯盟，該聯盟設有區域議會作為決策機構，議會機構制定區域規劃的核心內容。<sup>8</sup> 該聯盟成立的主要作用是整合區域內各個地方政府的權力，其“發展規劃”是“地方政府制定地方規劃必須遵循的上位法則”。<sup>9</sup> 該“發展規劃”在德國的法律體系中具有法律規範性<sup>10</sup>，為德國灣區建設提供了統一區域協調作用，同時解決了170多個政府間行政分割等難題。

綜上可知，大灣區智慧灣區數據平台建構必須具有科學的、強有力的法律保障的規劃方可為之。而當前囿於大灣區建設的法治基礎不牢固、行政分割與政府本位主義等因素，粵港澳三地難以自行建構數據平台。這就要求大灣區在中央的授權下妥善協調多元立法主體之間的關係，從而實現數據平台的穩固建構。基於發展的現實需求與制度的前瞻性建設，大灣區在中央的授權下可從兩個方面夯實數據平台建構的法治基礎：

第一，構築大灣區數據平台的立法協調機制。立法協調機制是解決大灣區數據平台建構的法治基礎薄弱、行政分割和政府本位主義等問題的良策。而成立統一的立法協調機構可以便利各市在建設過程中發生法律衝突時有一個統一的平台進行協商解決，是立法協調機制的核心內容。2018年8月，由中共中央政治局常委、國務院副總理韓正作為組長的大灣區建設領導小組正式成立，這為構築大灣區立法協調機制奠定了基礎。在此背景下，可由全國人大常委會授權大灣區建設領導小組設立大灣區立法協調機構，由立法協調機構就三地無權建構的數據平台事項進行協調、主導立法等工作，解決行政分割和政府本位主義問題。總之，大灣區建立協同立法機制，有助於把建構智慧灣區數據平台納入法治軌道，為克服制度壁壘和行政本位主義弊端打下堅實基礎，為提高三地政府政務辦理效率和港澳同胞融入國家發展大局提供法治保障。

---

8. 唐燕：《德國大都市地區的區域治理與協作》，北京，中國建築工業出版社，2011年，第42-49頁。

9. 唐燕：《德國大都市地區的區域治理與協作》，北京，中國建築工業出版社，2011年，第48頁。

10. Johann Jessen. Regional Governance and Urban Regeneration: The Case of the Stuttgart Region, Germany. Sustainable City Regions: Space, Place and Governance, Tetsuo Kidokoro, Noboru Harata(ed), pp.232-233.

第二，推進跨境移動通訊、網路更加便捷化、廉價化。推進跨境移動通訊、網路更加便捷化、廉價化屬於大灣區數據平台建構的重要組成部份，將極大促進大灣區人流、物流、資訊流等生產要素的快速運轉。在現有國家安全法治觀的背景下，大灣區就以下具體方面進行改進：一方面，《規劃綱要》明確指出：“增強通信企業服務能力，多措並舉實現通信資費合理下降，推動降低粵港澳手機長途和漫遊費，並積極開展取消粵港澳手機長途和漫遊費的可行性研究，為智慧城市建設提供基礎支撐。”基於此，國家在大灣內實現移動通訊一體化建設，即大灣區各市間通話不再分市內市外、國際長途或者漫遊，一張電信網遍佈大灣區。同時國務院有關部門協調運營商，逐步降低通訊費用，有關移動通訊運營商可參考現有的優惠措施，實行大灣區內跨境通話、短訊等服務優惠計價。同時，鼓勵內地運營商多設置粵港澳4G上網數據漫遊，設置在大灣區境內使用的跨境優惠套餐，如晚間十點之後的閑時可優惠購買流量套餐等措施。另一方面，《規劃綱要》明確指出：“積極推動先進技術在香港、澳門、廣州、深圳等城市使用建立健全網路與資訊安全資訊通報預警機制，……加強即時監測、通報預警、應急處置工作，構建網路安全綜合防禦體系。”基於此，國家可允許粵港澳特定產業人士在特定的文化創意產業園、自貿區創業園等範圍內使用外網。綜觀有關部門經常封鎖VPN導致高新科技產業無法直接從事跨境貿易和專業服務業工作。大灣區數據平台可參考對酒店的管理，通過實名制的方式允許粵港澳特定產業的人士在特定區域範圍內使用外網，並要求特定人士承諾不使用外網從事危害網路安全的行為。

## （二）連通大灣區政務互聯網的軟法之治

政務互聯網聯通的軟法之治能為當下大灣區網路隔離狀態之破解提供智慧之道。在實踐中，粵港澳深化區際的合作方式主要是簽訂具有軟法性質的合作文件（表1）。相比於軟法，硬法不具備靈活性和明確性。軟法之治可以彌補硬法的不足，特別是在安全連通大灣區政務互聯網上面具有獨到之處。軟法的載體具有多樣性，通常以綱要、

協議、倡議、促進法等為稱謂。<sup>11</sup> 軟法之治與大灣區政府間合作具有高度契合性。2017年7月1日，國家發改委聯合廣東、香港、澳門，在香港簽署了《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》（以下簡稱《大灣區框架協議》）。該協議由四方一致協商而出，體現了合作共贏的基本原則，是粵港澳合作中軟法治理的“昇華”。綜觀《大灣區框架協議》的整體內容，該協議無詳細規定各方的法律責任，不依傳統行政命令強制性予以推行，也與我國傳統的硬法規範體系結構相異，其更多體現的是以合作協商、靈活變通的形式來破解大灣區建設進程中的問題。<sup>12</sup> 《大灣區框架協議》無論從外在形式抑或是實質內容上來看，都具備軟法的性質，而且這種軟法治理模式已經成為粵港澳政府間在處理區域問題上所廣泛採用。可見，基於網路安全與管理，在連通粵港澳政務互聯網的建設中，軟法之治大有可為。

一方面，軟法能夠為大灣區當前所面臨的網路安全問題和網路隔離現實困境提供快速解決之道。這裏以《大灣區框架協議》為例分析軟法之治對連通粵港澳政務互聯網的可行性。《大灣區框架協議》在內容和制定上具有高度的彈性和靈活性，其明確指出要加強統籌協調建設大珠江三角洲發達完善的基礎設施體系，該部份內容規定的相當籠統，並無細化建設的相關內容，也沒有明確相應權利與責任。這些原則性和建設性的規定，為大灣區的建設提供相對自由的空間，在一定程度上擺脫了行政隔離和政府本位主義的束縛，是推進粵港澳深度合作務實之舉。<sup>13</sup> 軟法合作模式在於聯通粵港澳政府間資訊網絡平台，打造灣區政府資訊網絡資料庫，進而探索其他領域的開放合作。因此，在參照以上協議的基礎上結合國家安全，大灣區可以聯合粵港澳三地政府試行簽訂連通粵港澳政務網路的協議，以協議形式把政務網路納入法治軌道，實現政務資訊間的共建共用。

---

11. 羅豪才、宋功德：“認真對待軟法——公域軟法的一般理論及其中國實踐”，《中國法學》2006年第2期。

12. 陳洪超、張春楊、王琳：“軟法視野下粵港澳大灣區合作治理機制研究”，《特區經濟》2018年第4期。

13. 陳洪超、張春楊、王琳：“軟法視野下粵港澳大灣區合作治理機制研究”，《特區經濟》2018年第4期。

另一方面，軟法推動硬法的協同治理。軟法在大灣區中發揮積極作用，並不是否定硬法的必要性，也不是完全替代硬法的存在。相反，發揮軟法的功能推動硬法的協同治理，不妨以軟法為前提推動區域網路硬法立法，大灣區合作各方可借鑒美國《經濟合作法》的核心理念<sup>14</sup>，以《大灣區框架協議》和粵港、粵澳合作框架協議為藍本，在嚴格遵循憲法和港澳基本法的規定下，達成建設粵港澳公共基礎網路設施的區際合作協議，為粵港澳政務網路以及其他領域硬法的制定奠定法治基礎。

表1 內地（廣東）與港澳簽訂的主要合作文件

時間	簽署文件	手段與目的
2003	《內地與香港、澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱“CEPA”）	以制度性合作形式聯合內地與港澳，實現三地貿易往來更自由。
2004	《泛珠三角區域合作框架協議》	著重通過“泛珠三角區域合作與發展論壇”平台推進該區域內合作交流。
2008	《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》	以廣東省統籌規劃，促進粵港澳城市間區域經濟一體化進程加速發展並於2020年率先實現基本現代化。
2010	《粵港合作框架協議》	通過落實和明確雙方的分工和互補，遏止過去香港和珠三角地區重覆投放、浪費資源的情況，打造世界級經濟區。
2011	《粵澳合作框架協議》	通過明確新粵澳合作的定位、原則、目標，建設世界著名旅遊休閒目的地、打造粵澳產業升級發展新平台、探索粵港澳合作新模式示範區並拓展澳門經濟適度多元發展新空間。

14. 陳洪超、張春楊、王琳：“軟法視野下粵港澳大灣區合作治理機制研究”，《特區經濟》2018年第4期。

時間	簽署文件	手段與目的
2017	《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》	通過完善實施與協調機制，擴大公眾參與為主要手段，推進粵港澳協同發展，建設世界級一流灣區。
2019	《粵港澳大灣區發展規劃綱要》	不斷深化粵港澳互利合作，進一步建立互利共贏的區域合作關係，推動區域經濟協同發展，為港澳發展注入新動能，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，建設富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群，打造高質量發展的典範。

### （三）構築涉數據平台的區際糾紛解決機制

行政協議中違約責任、糾紛解決機制的缺失在長三角地區和泛珠三角地區這種已具經濟一體化規模的區域及其他初具規模的區域都是共同存在的。在國外，這些內容有法律直接規定並形成的固定的機制，無需另外規定，但目前在國內尚無法可依，有必要在協議中明確。<sup>15</sup> 在粵港澳政府簽訂的各項協議的內容裏無法找到關於行政糾紛、民商事糾紛解決的條款，這將直接影響到涉及智慧灣區數據平台糾紛的解決。綜觀跨境糾紛的常規類型來看，涉及智慧灣區數據平台的糾紛主要是行政糾紛、民商事糾紛。而涉及數據平台的刑事犯罪問題，由於三地可達成僅限於這一方面犯罪的刑事司法互助協定，原則上按屬地主義原則處理，當涉及到區際司法協助時，三地司法人員應通力合作，共同撲滅罪惡。因此在這裏重點闡釋的是常規的涉及數據平台的行政糾紛和民商事糾紛解決機制。

首先，積極達成區際行政司法互助協定。涉及數據平台的行政糾紛主要有公權力機關間的糾紛以及公權力機關與大灣區居民間的糾

15. 葉必豐：“我國區域經濟一體化背景下的行政協議——以長三角區域為樣本”，《法學研究》2006年第2期。

紛，前者可參照上述軟法之治中的協調方式處理，而後者作為常規行政糾紛類型需要專門達成區際行政司法互信協定方可達成。從國際法的角度來看，各國或者各法域一般嚴守公法的地域效力原則，不承認域外公法在本法域的效力，因此不會產生公法衝突，由於行政法是最典型的公法，故行政法的地域效力尤為明顯。<sup>16</sup> 但是，大灣區是同一主權國家內不同地方行政區域建立互利共贏合作關係的共同體。隨着大灣區的深度建設，海關、稅收、環境保護、市場監管、基本衛生服務等行政制度必將走向共建共治共用的狀態。這就意味着大灣區合作各方不得不面臨行政法的域外效力問題。在智慧灣區數據平台的公權力機關與大灣區居民間的行政糾紛中，由於提供數據的部門或可能是境外部門，這就意味着一旦產生行政糾紛，必將隨之出現行政法的域外效力問題。因此，大灣區有必要在中央的授權下，先行在數據平台的行政糾紛方面試點區際行政糾紛的解決機制，積極達成區際行政司法互助協定。大灣區在互助協定中約定區際行政訴訟的內容可包括區際行政行為、區際行政管轄、區際行政復議、區際行政訴訟、區際行政司法互助等問題的解決路徑。

其次，除了相互認可和執行民商事判決的途徑外，涉及到跨境民商事糾紛的解決之路莫過於構築大灣區替代性糾紛解決機制。基於跨境糾紛涉及的訴訟成本高，而數據平台牽涉的法律關係主體眾多，為儘快解決糾紛，促進和諧灣區生成，有必要在數據平台的民商事糾紛中大力完善大灣區替代性糾紛解決機制。事實上，基於大灣區的法律制度差異，構建統一的司法制度短時間內可行性低，但構建共同的替代性糾紛解決機制卻是可行的。<sup>17</sup> 從糾紛解決的實踐來看，仲裁和調解等制度在處理糾紛上具有國際共通、效率高等優勢。仲裁是國際廣泛認同的糾紛解決方式之一，其許多制度已達成國際性共識，也因此仲裁被喻為“商界的共同語言”和“萬民之法”。<sup>18</sup> 運用仲裁處理數

---

16. 袁發強：《憲法與我國國際法律衝突的協調》，北京，法律出版社，2009年，第134頁。

17. 黃文婷、馮澤華：“粵港澳大灣區替代性糾紛解決機制研究”，《法治社會》2018年第2期。

18. 王小莉：“搭建粵港澳仲裁合作平台—助推南沙新區經濟發展”，《仲裁研究》2013年第3期。

據平台產生的民商事糾紛最符合大灣區當前的現實狀況。其主要路徑有三，第一，完善粵港澳三地仲裁和承認機制與執行仲裁裁決制度。當前，內地與港澳就仲裁裁決事項簽訂的合作文件有《最高人民法院關於內地與香港特別行政區相互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仲裁裁決的安排》。基於這些文件，粵港澳可建立相互認可的裁決機制，再逐步擴大到裁決書的相互認可、執行的適用範圍與限制使用公共秩序保留等方面上。第二，建立大灣區專門處理大灣區數據平台民商事糾紛的仲裁機構。在仲裁制度上明確粵港澳專門仲裁機構受理案件與接受仲裁的許可權，並制定相應制度保障其實施。第三，加速培養處理粵港澳仲裁糾紛的高素質人才；仲裁的實施關鍵在於仲裁員。大灣區不妨在積極引進港澳優秀仲裁員的同時，加強粵港澳仲裁員之間的業務交流，使三地仲裁員對粵港澳業務與規則更熟悉，適應大灣區仲裁的需要。

而建立數據平台的民商事糾紛調解路徑也主要可從三個方面着手：第一，啟動大灣區跨境民商事糾紛調解分流機制。數據平台的民商事糾紛可將調解委託給法院以外的專業調解機構或仲裁中心進行處理，實現調解與審判分離，更能發揮調解的專業和公正功效。第二，破除大灣區調解的地域限制。內地與香港聯合調解中心2015年在香港成立，為跨境商業爭議和貿易糾紛的高效解決提供了更便捷的平台。大灣區可協同相關部門鼓勵更多跨境調解機構成立，並在智慧數據平台下試行網上調解機制，從而解決調解的地域限制問題。第三，大灣區智慧城市數據平台可設置具有調解功能的欄目，即可通過數據平台的糾紛解決功能來處理跨境民商事糾紛。數據平台具備聯通粵港澳政務網路的功能，區域內的行政糾紛與民商事糾紛可在智慧數據平台本身中得到專業調解，為調解方式提供了新的發展模式。

#### 四、結語

灣區經濟是當前全球最頂尖的經濟形態，代表着一個地區在全球的國際經濟地位。大灣區是中國對外開放水準最高的區域，若要達到國際一流灣區的經濟實力與發展水準，就必須使灣區內各生產要素自

由流通，包括智慧灣區相關網路數據的流通。大灣區通過“智慧”技術重點構建粵港澳大灣區智慧政務和智慧生活平台，將有助於深化粵港澳經濟合作，推動經濟新增長。智慧平台的建成和配套協同立法機制的落實，將能消融內地與港澳之間的制度壁壘，實現跨境智慧聯通自由化，為粵港澳政務管理、灣區科技創新、灣區智慧出行、智慧養老和港澳居民融入國家發展交流提供新平台。我們期待，智慧灣區數據平台的建成將為大灣區的未來發展提供新動力，為追求美好生活、提高政府效能、打造星級城市奠定堅實的基礎。

