

論粵港澳大灣區區際行政法律衝突的調適：障礙、價值與方向*

馮澤華**

一、問題緣起

港澳由於歷史與國家統一的需要，在“一國兩制”的前提下，其行政法律制度將長期異於內地。中國作為統一的主權國家將長期呈現“一國兩制三法域”的獨特局面。可見，中國是一個名正言順的複合法域國家。複合法域國家不同法域要進行緊密型的互利合作活動時必然要面臨法律衝突問題，其中就包括區際行政法律衝突問題。所謂的區際行政法律衝突，是指同一國家內不同法域間行政區域的行政法律產生衝突的法律現象。在 2017 年粵港澳大灣區建設啟動之前，由於內地與港澳的互利合作尚未取得實質性突破，許多合作項目達不到預期的效果，三地間的生產要素無法通過海關這一堅實堡壘而跨越另外一法域。再者，由於內地與港澳尚未就行政司法協助達成相關協定，面臨區際行政法律衝突最為明顯的莫過於一線的跨境行政執法機關。在統一的主權國家內，為了相互交往需要的利益，跨境行政執法機關往往採取靈活寬鬆的調適方式予以解決區際行政法律衝突問題，在此過程中，跨境行政相對人並不容易感受到區際行政法律衝突對他們生活產生的巨大障礙。此時中國不同法域的行政法律制度只能呼作為“行政法律差異”，而不能稱之為“行政法律衝突”，因為三個法域仍處於靜態的層面，並沒有進行行政法律資源間的流通。在 2017 年以後，粵港澳大灣區建設作為一個國家戰略性工程得以全面貫徹落實，粵港澳全面互利合作的進程正

* 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。

** 廣東財經大學法學院與武漢大學法學院聯合培養博士後，法學博士。

式啟動，彼此間的生成要素即將走向高速流動。粵港澳在海關、環境治理、稅務、經濟活動等領域逐步達成緊密合作的協議，而彼此間不同的行政法律的效力將同時適用於這些協議之上，進而產生區際行政法律衝突。例如，香港證券交易所制定的有關對內地企業上市的規定，即從實際上對廣東、澳門要到香港上市的企業產生域外效力。這種效力直接影響到廣東、澳門企業的運作。這將意味着要上市的廣東、澳門企業既要遵守內地行政法律制度，又要遵守香港的行政法律制度。¹ 可見，區際行政法律衝突是隨着內地與港澳全面互利合作的緊密而出現的，只要中國長期保持三個法域，這種行政法律衝突即不能消除。從另一層面而言，由於中國存在區際行政法律衝突，內地與港澳的互利合作亦必然受此制約。鑒於此背景，本文擬從調適大灣區區際行政法律衝突的重大價值出發，闡釋亟待學界研究的若干重大方向，期待研究成果能引起大灣區建設有關部門的重視。

二、區際行政法律衝突與相關概念辨析

探討區際行政法律衝突，即有必要探討其於相關概念的區別與聯繫。首先，需要探討區際行政法律衝突與國際行政法律衝突的區別與聯繫。從總體上看，法學視域中的“區域”概念，具有全球意義上的區域和國家層面上的區域之雙重意義。全球意義上的區域，如區域性國際組織，國家層面上的區域，如珠三角洲地區。² 而本文所言的“區域”，特指國家層面上的區域。由於“一國兩制”並未改變中國單一制的國家結構形式，港澳自治的法源仍在中央，民族國家意義的區域亦可包括大灣區。³ 基於這樣的概念前置，國際行政法律衝突與區際行政法律衝突的區別在於行政法律衝突是否發生在同一國家裏——不在同一國家內的是國際行政法律衝突，在同一國家內的是區際行政法律衝突。在中國，內地與港澳、大陸與台灣、港澳與台灣、香港與澳門的行政法律衝突屬於區際性質，故不能完全拿國際法原理解決

¹ 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148-153頁。

² 公丕祥：“還是區域法治概念好些——也與張彪博士、周葉子教授討論”，《南京師大學報（社會科學版）》2016年第1期。

³ 葉一舟：“粵港澳大灣區協同立法機制建設芻議”，《地方立法研究》2018年第4期。

中國的區際行政法律衝突問題。而且，在同一國家不同地區間的行政法律衝突不一定是區際行政法律衝突，有時還涉及到非區際行政法律衝突。過去，有些學者認為，區域合作僅包括同一法域內的合作，顯然，這一論斷既不符合我國區域合作的實踐，更不利於推進區域法治理論之系統建構。因為傳統區域合作的研究對象包括珠三角、長三角、環渤海灣等區域，而自港澳回歸以後，⁴ 隨着（泛）珠三角區域合作的興起，港澳得以獨立的法域加入（泛）珠三角經濟一體化的區域合作中。（泛）珠三角區域合作同樣是區域合作的典型例子，且不少官方文件對此予以肯定，⁵ 學界也有不少論著贊同。⁶ 再者，英、美、德、日等發達國家的部份城市通過不斷拓展自身的行政區功能而形成城市群與都市圈，此種跨行政區域進行的行政管理一般被稱為“區域行政”。為了使語言簡潔，強制與中國語境上的“區際行政法律衝突”或者“區際行政法”等概念相對應而使用“區域行政法律衝突”或者“區域行政法”等概念特指中國內地（大陸）各行政區域之間的行政法問題，顯然不能有效地將相關概念及其理論推廣至國際社會。有學者明銳地將內地與港澳分別稱為“境內區域”和“境外區域”，⁷ 這種劃分能解決中國問題，但不能向世界推銷中國方案。有鑒於此，區域法治理論必然催生新的學理概念——“同法域行政法律衝突”和“同法域區域行政法”。一般而言，國家層面上的區域行政法包括同法域區域行政法和區際行政法，作為子概念的區域行政法律衝突包括同法域行政法律衝突和區際行政法律衝突。取“同法域區域行政法”而捨“同法域行政法”之表述，是因為前者能夠準確表述區域的行政法合作，而後者無此意蘊；取“同法域行政法律衝突”而捨“同法域區域行政法律衝突”之表述，是因為前者已經準確而精簡地表述同一法域內不同行政區域間的行政法律衝突問題。質言之，區域行政法律衝突包括同法域行政法律衝突和區際行政法律衝突，同法域行政法律衝突特指同一法域內具有地方立法權的行政區域之間的行政法律產生衝突的法律現

⁴ 甚至和平統一後的台灣地區。

⁵ 如《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》、《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》等。

⁶ 如慕亞平主編：《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年；朱最新：“粵港澳大灣區區域立法的理論建構”，《地方立法研究》2018年第4期；等。

⁷ 文正邦：“法治中國視閥下的區域法治研究試論”，公丕祥主編：《法制現代化研究》，北京，法律出版社，2014年，第61頁。

象。在中國，內地設區的市以上的行政單位之間的行政法律衝突即為同法域行政法律衝突。若學界不認真對待這些概念，極容易導致結論出現掛一漏萬或者“南橘北枳”之效果。保障學理概念的嚴謹性與普適性，方能在同一學術平台上進行對話，進而形成區域法治理論的中國方案。

其次，在探討區際行政法律衝突的“區際”特性後，這裏有必要探討區際行政法律衝突與區際民商事法律衝突、區際刑事法律衝突的聯繫與區別。一方面，三者均屬於法律衝突。一般來說，法律衝突是指因某一法律關係涉及了兩個或者兩個以上國家或法域的法律在適用上的衝突現象。無論區際行政法律衝突，抑或區際民商事法律衝突，還是區際刑事法律衝突，三者產生之根源在於不同法域在區際合作中可同時調整同一法律關係，但因法律差異而發生適用上的衝突，包括執法、司法等環節的法律適用問題。在中國，內地與港澳間的區際合作將會越來越頻繁，合作的事項也會越來越多，在這種情況下，不同類型的法律衝突將會產生。三種不同類型的區際法律衝突可有共同的協調路徑，如制定統一的區際衝突法、借助合憲性審查機制協調區際行政法律衝突、設立區際立法協同機構等等。另一方面，三者調整的法律關係上具有本質的差異。區際行政法律衝突是同一國家內不同法域間行政區域的行政法律產生衝突的法律現象，強調行政管理方面的法律衝突，主要表現為執法上的衝突，司法上的衝突需要執法行為引發司法糾紛方可產生。而區際民商事法律衝突是同一國家內不同法域間行政區域的民商事法律規定不同而發生的法律適用上的衝突，強調的是平等主體間在私法糾紛中的法律衝突問題，主要表現為司法上的衝突。區際刑事法律衝突是同一國家內不同法域間行政區域的刑事法律規定不同而發生的法律適用上的衝突，強調的是刑事管轄權方面的衝突問題，執法與司法同樣存在明顯的衝突問題。總而言之，不同類型的法律衝突因不同法域的法律制度不同而產生，並可在大灣區建設中形成一種強大的張力，亟待協調。

三、粵港澳大灣區區際行政法律協調的深層障礙

綜觀以往粵港澳行政合作的歷程，區際行政法律衝突的深層障礙在於內地與港澳在法律上人為地進行區隔而導致相互間的行政法律規範銜接性弱，這可以從主客觀層面分析：

客觀障礙為三個法域與三大法系同時並存於粵港澳。三個法域與三大法系同時並存於同一大灣區的現象是前所未有的，對標全球大灣區的法治現狀，“清一色”為同一法域或同一法系管轄同一灣區，法律制度間的差異少，協調事項亦少，經濟一體化進程順暢。相比之下，大灣區具有的複雜局面可謂喜憂參半。首先，“一國兩制”下的廣東、香港、澳門分別隸屬於不同的單獨關稅區，且港澳具有相對獨立的法域地位，在實踐中，內地絕大多數的法律規範不適用於大灣區的港澳區域。儘管中央多個官方文件一再強調憲法和基本法共同構成港澳的憲制基礎，但並沒有解決憲法如何適用於港澳的根本性難題，憲法在大灣區的統合作用仍需加強。近年來，在 CEPA 及其補充協議框架下，廣東與港澳簽署了《泛珠三角區域合作框架協議》《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》等區際行政協議，但由於缺乏有效的糾紛解決機制，行政合作的實效一直達不到預期狀態。其次，內地為具有大陸法色彩的社會主義法系，香港為普通法系，澳門為大陸法系。內地與澳門的行政訴訟以法官為中心，強調成文法在司法中的主要作用，香港則以當事人為中心，強調判例在司法中的主要作用。再者，內地法官實行終身負責制，而港澳並無此類要求，相比之下，港澳的行政訴訟獨立性高。綜前所述，不同的法域環境導致粵港澳在區際行政合作中容易產生衝突，而不同的法律制度是在“一國兩制”框架下保證各自的獨立司法權和終審權而設計的。可以說“一國兩制”既是大灣區建設的最大優勢，亦是最大制約。因此，解決大灣區區際行政法律衝突即有必要化“一國兩制”的制約為最大優勢，構建互利共贏的新制度。

主觀障礙可分為兩個維度：一是因行政分割而產生的地方利益保護需要。行政區域劃分是中央與地方利益平衡的一道槓桿，但其卻導致行政分割的產生，從而生海關、環境保護、稅收、市場監管等區域治理領域的堅實堡壘。首先，行政考核導向使然。內地經濟利益至上的行政考核導向為地方利益保護“背書”。港澳在近年來經濟發展緩慢亦倒逼其以經濟利益保護為重要的行政考核導向。環境保護、稅收、市場監管等領域與經濟發展直接相關，地方政府自然通過行政立法方式“佔領”能夠促進經濟發展的空間，如以污染產業為經濟支柱的城市或將消極對待環境保護上的合作、在跨境稅收豁免上亦將消極回避等。其次，資源配置的地域性。傳統行政區域管轄權

限制或本位主義使然，地方政府間無法擴大公共服務範圍。⁸ 環境保護執法隊伍、公共產品等資源配置需要地方財政支持，而地方財政投入是否充足取決於當地的經濟發展水準。如前文所述，基本公共衛生服務資源長期處於緊缺狀態，港澳尤甚。基本公共衛生服務資源高度依賴於地方財政投入，而囿於地方財政間並未實現共用，衛生服務資源配置必然設置“戶籍或參加當地社會保險”堡壘，以阻卻其他城市的居民享受當地資源。這種堡壘自然通過行政立法的形式生成。質言之，不同地方的行政立法基於經濟發展水準的不同而產生不一致，最終形成大灣區各市間的法律衝突。因此，若不解決大灣區的行政分割問題，區際行政法律衝突之協調將淪為空談。二是內地與港澳間缺乏足夠的司法互信，這主要表現為港澳對內地的司法公信力缺乏信任感。自港澳被殖民統治以來，港英政府、澳葡政府為了籠絡人心，鞏固統治，不斷推進港澳的法治建設，保障了港澳居民在法律面前得到形式上的平等，司法獨立、執法嚴厲、官員財產公開、政務資訊透明等約束權力措施日益健全。有鑒於此，港澳的法治水準得到國際社會的高度認可。內地的法治建設自建國以來由於國家探索法治需要一個認識過程而屢遭挫折，而內地現代法律體系隨着改革開放的進程而不斷完善。改革開放後內地的法治建設在保護內地居民的權益，促進經濟發展方面確已取得空前成就，初步建立起中國特色社會主義法律體系。囿於體制等原因，司法公信力欠佳而導致內地居民“信訪不信法”的狀況仍在一定範圍記憶體在。更為棘手的是，廣東司法機關在審理行政訴訟案件時被一些公權力機關以保護地方利益為由進行干預，而這種干預現象在訴訟過程中往往難以被發現，只有當紀委監察機關依法監察有關領導幹部後方可獲悉。⁹ 此外，環境保護、市場監管等執法力度與公正性亦受到一定的質疑，這種質疑將在一定程度上阻礙區際行政司法互助進程。綜前所述，正因港澳與內地法治水準間存在一定距離，這就嚴重阻礙了區際行政法律衝突重要的配套設施——行政法制監督和救濟機制之構築。

⁸ 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。

⁹ 近日，最高人民法院案卷丟失事件同樣暴露出內地司法令人憂慮的一面，這同樣會觸動到港澳法律界的敏感神經，在一定程度上或將損害粵港澳間的司法互信。

四、調適粵港澳大灣區區際行政法律衝突的重大價值

誠然，調適粵港澳大灣區區際行政法律衝突具有許多方面的重大價值，而從學術的角度而言，可將這些重大價值抽象為以下兩個層面。

（一）理論價值

1. 突破了傳統區際法律衝突理論觀

傳統觀點認為將區際法律衝突等同於區際民商事法律衝突，這實際上是一葉障目的觀點。法律衝突本屬法學之基本範疇，卻幾乎成為國際私法的“領地”。¹⁰ 當今世界，國家與國家或者地區之間的交流在民商事與刑事領域頗為活躍，故傳統法學理論言及法律衝突，必提民商事與刑事法律衝突，似乎行政法在其中無用武之地。事實上，由於傳統觀點過於強調行政法的屬地效力而不承認其域外效力，容易造成法理邏輯上的矛盾。典型的刑事法律衝突尚能通過引渡協議等合作路徑予以解決，而與現實社會經濟活動關係密切的行政法更不能固守成規，更需要通過區際行政協議或者自行設定特殊規範取得突破。若內地與港澳相互間的稅收、海關、市場監管、環境保護等涉及行政執法領域的相互衝突尚未有效調適，必然給相互間的生產要素流通帶來層層堡壘。在廣東各大自貿區中實行的“港人港稅”“澳人澳稅”政策，實際上是一種調適區際行政法律衝突的結果。儘管該稅收制度表現為內地行政法律規範的一種變通，但本質是為保障長期處於低稅狀態下港澳居民的合理利益而設定的。近年來，隨着國際私法學界研究的深入，愈來愈多學者願意承認區際法律衝突中有行政法律衝突之維。¹¹ 可以說，在一定程度上認可行政法的域外效力是保障區際合作深度進行的關鍵，更是法律衝突理論煥發生命力的“潤滑劑”。無獨有偶，近年來，國際行政法愈來愈發展成為一門有別於國際公法的學科，並主要致力於促進國家間的行政協

¹⁰ 董皞：《論法律衝突》，北京，商務印書館，2013年，序言第1頁。

¹¹ 袁發強：《憲法與我國區際法律衝突的協調》，北京，法律出版社，2009年，第134頁。

作，共同應對國際公共問題。¹² 中國作為推動人類命運共同體建設的首倡國，也許會在行政法領域受到國外不同法律制度的排擠。中外不同的行政法律制度將需要進行更多的行政合作方能實現和諧相處。可見，國際行政法自然不會放棄對國際行政法律衝突的研究。而國際行政法律衝突與區際行政法律衝突具有許多相似性，如均沒有最高司法機關協調、立法權限不一致等。既然前者的解決涉及法律衝突理論，處理後者的相關問題時，也不應將該理論排除在外。因此，法律衝突理論不宜“半截子”發展，在全球化背景下應成為容納差異的平台，並成為促進世界經濟發展的法治引擎。中國應借助粵港澳大灣區建設的東風，在協調區際行政法律衝突取得突破後將此理論方案推廣至國際行政法律衝突問題上，為完善法律衝突理論的整體架構貢獻中國智慧。

2. 拓寬“一國兩制”理論的研究視野

當前，“一國兩制”理論從淺層而言，已經將港澳基本法、反分裂國家法框架下的一些命題進行研究，相關成果業已有一定的規模，甚至有些理論研究已經進入飽和狀態，如港澳特區的行政主導制問題。然而，關於粵港澳三地間的區際法律衝突問題，仍然是一個老大難問題。由於港澳事務在傳統法律意義上屬於涉外事務，中國內地往往將其視作境外。中國內地在處理涉港澳事務上往往參照國際（私）法規則。因此，在相當長的一段時間裏，“一國兩制”理論界融入許多國際法的研究力量，這些研究力量在過去已經對區際行政協議進行了深入的研究，並提出區際行政協議缺乏法律依據，沒有法律約束力，亦普遍主張民商事法律衝突是區際法律衝突的最突出領域，並附帶研究區際法律衝突對彼此間的刑事司法協助所帶來的巨大挑戰，但總體而言，當前的主流觀點尚未揭示內地與港澳互利合作無法實現的主要矛盾的主要方面，亦即區際行政法律衝突。可以說，區際行政法律衝突是“一國兩制”理論尚未涉獵的荒地。在粵港澳大灣區建設的新時代下，港澳將積極融入國家發展大局，一些跨法域的府際合作事項將陸續產生，而三個法域

¹² Daniel, C. E. “Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law”, *The Yale Law Journal*, 2006, Vol. 115, No.7, pp. 1490—1563.

間實行不同的行政法律制度，府際合作事項必然面臨法律衝突問題，因此，深度研究並調適區際行政法律衝突將為“一國兩制”理論界開啟研究領域的“新大陸”。

3. 澄清區域法治理論的一些誤區

張文顯教授認為，區域合作是國家法治在一定區域內的展開，是根據區域不同的自然環境、經濟基礎、歷史傳統、民族習慣等因素實施法治治理，形成的具有區域特色的法治運行模式。¹³ 近年來，中國愈來愈多學者參與到區域合作法律問題研究的浪潮中，使區域法治理論得以逐漸形成。區域法治理論研究日漸勃興，本體論、價值論、方法論等維度的研究日趨深化。¹⁴ 傳統觀點一般認為，區域合作僅包括同一法域內的合作，¹⁵ 然而，這一論斷既不符合中國區域合作的實踐情況，亦不利於推進區域法治理論之系統建構。傳統區域合作包括珠三角、長三角、環渤海灣等區域，而自港澳回歸以後，隨着（泛）珠三角區域合作的興起，港澳以獨立的法域加入（泛）珠三角經濟一體化的區域合作中。（泛）珠三角區域合作同是區域合作的典型例子，且在中央官方文件上予以肯定，如 2016 年頒發的《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》。因此，區域合作應包括區際合作和同法域區域合作。據此，粵港澳大灣區建設即為區際合作，長三角地區合作即為同法域區域合作。如前文所述，區際合作是一種特殊的跨法域合作形式，在這種形式下，首要的問題必然是區際法律衝突問題。因此，區域法治理論的研究方向之一必然是解決區際法律衝突，尤其是區際行政法律衝突在區域法治中的制約作用及對破解同法域行政法律衝突的借鑒意義等。可見，區域法治理論與法律衝突理論是共同致力於區域緊密合作的戰友關係，但兩者有不同的側重點，後者的調整對象更不限於區域合作。質言之，破解區際行政法律衝突，並形成相應的理論學說有助於拓寬區域法治理論的發展空間，亦可為粵港澳大灣區的府際合作提供科學的理論指導。

¹³ 張文顯：“變革時代區域法治發展的基本共識”，公丕祥主編：《變革時代的區域法治發展》，北京，法律出版社，2014 年，第 3 頁。

¹⁴ 夏錦文：“區域法治發展的基礎理論研究框架”，公丕祥主編：《法制現代化研究》，北京，法律出版社，2013 年，第 43-64 頁。

¹⁵ 張蕊：“區際行政法律衝突和區域行政法律衝突探究”，《安陽師範學院學報》2009 年第 6 期。

（二）實踐價值

1. 全面推進內地同港澳的互利合作

從階段性戰略任務來看，調適粵港澳大灣區區際行政法律衝突的初衷在於助推粵港澳生產要素的高速流通，進而全面推進內地同港澳的互利合作。然而，區際行政法律衝突之困會隨着粵港澳深度合作而產生，若任其無序發展，將削弱合作實效。以往各種版本的粵港澳合作未能取得良好預期的重要原因在於區際行政法律衝突未能有效地予以解決，海關、環境、稅務等行政領域因而未能實現共建共治共享的社會治理局面。可以說，粵港澳全面互利合作的最大障礙便在於三地間的法律衝突，理由在於：第一，區際行政法律衝突從本質上闡釋“一國兩制”為維護港澳原有法律制度不變，從而形成不同的三套行政法律制度，若粵港澳的行政法律規範完全一致，則不必刻意製造不同的法律制度。回歸前港澳的行政法律規範業已自成一體，且對社會關係的調整產生持久影響，不可能完全採用內地的行政法律規範。第二，區際行政法律衝突可以詮釋粵港澳行政法律規範間的互動關係，因為只有存在互動關係，才能讓具有明顯屬地效力的行政法律規範產生衝突。正因如此，行政法律衝突才可能在同一層級的上位法間協調適用。如果強調形式上的法律阻隔，則無此種邏輯傾向。第三，區際行政法律衝突產生的理由很多，基於身份為標準的人口流動管制是其中一個原因，維護國家安全、保持港澳的繁榮穩定等亦是區際行政法律衝突產生的重要原因。總之，在不觸及區際行政法律衝突的前提下，內地與港澳全面互利合作的根本不可能進入“深水區”，只能進行一種法域資源間的協調與配置、各自為戰的合作，而非追求主權國家內部暢通、要素真正流動的合作。鑒於區際行政法律衝突之困將削弱內地與港澳全面互利合作的實效，增加了內地與港澳融合的成本，各方有必要儘快協調區際行政法律衝突，保障內地與港澳生產要素的流通不因法律衝突而被阻隔。

2. 重構內地與港澳的融合性憲制秩序

從長遠的戰略任務來看，調適大灣區區際行政法律衝突的最終目的在於重構內地與港澳的融合性憲制秩序，而這一秩序需要中國法律體系的融合性建設方能圓滿。於一個國家的長遠發展而言，區際行政法律衝突的長期

存在絕非良態。不同於美歐國家保持中央與地方相對獨立性的國家結構演變進路，在長期強調大一統文化基因的中華大地，法律衝突意味着不和諧，有碰撞之意，需要協商，由此而造成國家統合成本的上升，甚至為了滿足少數往大多數群體融合的需要而在法律層面上製造區別對待，例如國家為了儘快推動港澳居民的人心回歸而在內地法律體系上配置優於內地居民的權利種類及其保障措施。例如，港澳在高校招生中享有專項計劃。這種區別對待的措施固然在特定時期具有合理性，是國家統合不可避免的嬗變過程，但隨着全體國民法治意識的增強，長久維持憲法權利二元配置的狀態勢必觸碰憲法平等原則的紅線，容易造成中國憲制秩序的“二元結構”，最終不利於保持中國法律規範適用對象的普遍性與法律體系的統一性。如《兵役法》不在港澳實施，港澳居民作為中國公民暫停履行憲法上的兵役義務。這種“奇特局面”需要耗費高昂的憲治成本方能實現國家法律體系上的統合。¹⁶內地與港澳全面互利合作必然需要推動法律一體化建設，建構對接三地政府義務的管道，保障法律規範適用對象的普遍性，逐步實現同一主權國家內部公共產品的平等分配，方能最大程度統合各方的利益需要。然而，為保障港澳法律制度的相對獨立性，粵港澳在行政法律制度層面將持續保持一定的差異，區際行政法律衝突亦必然長期存在，這是中國憲制秩序上允許的合理因素，這亦意味着內地與港澳全面互利合作具有法律統合的歷史使命。有鑒於此，內地與港澳全面互利合作不能忽視區際行政法律衝突對融合性憲制秩序潛在的強大消耗力，而應將這種衝突現象的消極影響降至最低，化衝突為全面互利合作的內生動力。

3. 助推中國更好地推動人類命運共同體建設

粵港澳大灣區建設並非僅蘊涵國內層面的重大價值，從國際層面而言，有效調適大灣區區際行政法律衝突的實踐有助於中國更好地推動人類命運共同體建設。凡事均有兩面性，不能只看到區際行政法律衝突對粵港澳互利合作造成的消極性。從一種籠統的角度而言，粵港澳大灣區形成的三個法域的獨特局面，類似一個“國際社會”運作的模式，中國憲法是形式上的“聯合國憲章”。由於歷史的緣故，法域與法域在制度與人文觀念上差異大，這亦類似世界國與國之間的差異。但人與人，國與國必然有共通之處，世界沒

¹⁶ 鄒平學、馮澤華：“新時代港澳青年服兵役的統戰價值研究”，《統一戰線學研究》2018年第2期。

有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人。粵港澳是同一主權國家裏的不同地方行政區域這一共通之處無法改變，共創中華民族偉大復興的事業是華夏子孫夢寐以求的夙願。於國際社會而言，相互尊重、平等協商、持久和平、共同繁榮的共同理念從未停息。中國主張的人類命運共同體理念正是包容了國際社會普遍認可的交往準則，是共商共建共享全球治理觀的“集大成者”。在這種具有類同性國家治理氛圍下，中國政府通過運用各種方式調和不同法域下的行政法律衝突，促進粵港澳全面互利合作，推進港澳更好地融入國家發展大局，類似運用於推動人類命運共同體的方案與智慧便得到及時的總結與回饋。因此，研究者應力求清晰還原粵港澳大灣區區際行政法律衝突的全貌，貢獻區際行政法律衝突的中國智慧。可以說，中國從事調適區際行政法律衝突的活動為其推動人類命運共同體建設提供實踐機遇與檢驗平台。

五、調適粵港澳區際行政法律衝突的重大研究方向

於學術的角度而言，調適粵港澳大灣區行政法律衝突具有理論與實踐兩方面的重大價值，是一個大灣區亟待破解的命題（以下簡稱本課題）。那麼，破解的方向為何？下面就三個比較重大的方向闡釋筆者的一些淺層的看法。

（一）粵港澳大灣區區際行政法律衝突的具體表現

區際行政法律衝突的具體表現應是本課題研究的基石。只有從大量的實踐中總結出衝突的表現方能為課題的進一步研究提供可支撐的論據。這也是區別於傳統觀點認為區際法律衝突等同於區際民商事法律衝突的“殺手鐮”。綜觀以往各種版本的粵港澳合作之所以未能取得預期效果，一種重要原因是在龍頭概念的束縛下內地與港澳各自為政，不願承擔多餘的政府義務，這讓三地的許多經貿往來的配套機制無法銜接，進而影響到民眾深入交流的積極性。¹⁷ 在法律層面而言，這種束縛的存在直接表現為行政法律衝突問題未能有效協調。從粵港澳大灣區建設的新時代背景出發，粵港澳合

¹⁷ 鄒平學、馮澤華：“改革開放四十年廣東在粵港澳法律合作中的實踐創新與歷史使命”，《法治社會》2018年第5期。

作迎來新的發展機遇，三地的合作領域將比以往更寬，合作程度將比以往更高。國際一流灣區發展的經驗表明：海關、環境治理、稅務、科技、文化教育等領域的深入合作是生產要素獲得高速流通的基石，內地與港澳欲想生產要素獲得高速流通，就必須對海關、環境治理、稅務、跨境社會福利等行政領域進行協調，當共建共治共享的社會治理格局日趨生成，內地與港澳的區際行政法律衝突亦愈發明顯。基於此，研究大灣區區際行政法律衝突的調適方向有必要首先對當前相關衝突的具體表現系統做一個總體的概況。

(二) 調適區際行政法律衝突的國際經驗

區際行政法律衝突在其他國家並不常見，不代表未來的全球治理中不發生這種性質的法律衝突問題。例如，為解決北愛爾蘭難題，愛爾蘭外長曾向英國建議借鑒“香港模式”，在北愛爾蘭實行“一國兩制”，¹⁸ 國際行政法或者全球行政法也以迅雷不及掩耳之勢蓬勃發展，¹⁹ 這足以說明探討中國獨特的區際行政法律衝突理論仍然具有一定的普適性，亦具有與國際學術對話的可能。毋庸置疑，理論研究的國際化視野是檢驗研究科學性、普遍的重要指標。本課題的研究自然不會捨國際經驗而“唱獨角戲”。考慮到中國單一制國家結構形式的特殊性，本課題的國際經驗研究起着承上啟下的作用，將從三個層面進行深入詮釋。一是從聯邦制國家層面，分別以美國、加拿大、德國、澳大利亞共四個國家調適區際行政法律衝突的成敗經驗進行深入分析；二是從單一制國家層，分別以英國、荷蘭、比利時、奧地利共四個國家調適區際行政法律衝突的成敗經驗進行深入分析。三是從區域性國際組織，分別以歐盟、北美自由貿易區、中國—東盟自由貿易區共三大組織調適不同成員間行政法律衝突的成敗經驗進行深入分析。總體而言，本課題所研究的國家或區域性國際組織的樣本從地域而言，橫跨美洲、歐洲、亞洲；從法系而言，橫跨普通法系和大陸法系的國家。基於此，樣本具有一定的代表性，能夠在一定程度上展現國際社會在調適區際行政法律衝突的寶貴經驗。

¹⁸ 觀察者網：“愛爾蘭外長提出‘香港模式’，促英國考慮與北愛‘一國兩制’”，參見 http://www.sohu.com/a/206217418_115479，2019年10月2日。

¹⁹ 姚金菊：“全球行政法的興起：背景、成因與現狀”，《環球法律評論》2015年第4期；林泰：“國際行政法之論——全球化與全球治理視野中的國際法治”，《太平洋學報》2014年第10期。

(三) 粵港澳大灣區區際行政法律衝突的調適之路

區際行政法律衝突的調適之路是本課題研究的重頭戲。基於理論研究的多樣化視野，本課題所涉及的若干路徑並非唯一的，亦不是永遠的，它只能反映研究者在當下理論水準而得出的短暫性成果。區際行政法律衝突的實質是行政法律規範的效力衝突，傳統衝突規則如“上位法優於下位法”“新法優於舊法”“特別法優於一般法”均可直接適用於此，然而，區際行政法律衝突因其具有跨法域性的特點，基於國內外經驗以及結合中國區際的實際情況，筆者初步認為，粵港澳大灣區區際行政法律衝突的調適之路應在遵循平等協商、合作共贏，互信互信、優勢互補，全面管治權與高度自治權有機結合共三個原則的前提下，通過設立區際立法協調機構、制定《中華人民共和國區際衝突法》、善用授權性決定、發揮合憲性審查機制的融合作用、探索區際行政協議的法律地位等路徑進行。

六、結語：

法律衝突不是阻礙粵港澳互利合作的根本理由

在“一國兩制三法”的情況下，法律衝突是不可避免的。理論上，粵港澳大灣區在經濟上可以實現一體化，但實際上，法律一體化是極為艱辛的。然而，法律是一種致力於暢通生產要素的調節器。當法律無法形成一體化，何以在實踐中實現經濟的一體化？因此，大灣區建設不能忽視彼此間的法律衝突。傳統區際法律衝突理論只認可民商事這一類型的法律衝突，但在粵港澳大灣區建設的新時代下，港澳融入國家發展大局的步伐加快，內地與港澳三地間的海關、稅務、經濟活動等領域的交流將進入前所未有的緊密局面，因彼此間不同的行政法律制度而導致立法、執法和司法等層面的法律衝突，亦即在同一主權國家內，區際行政法律衝突並非假命題，而是一項已經誕生的法律難題。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》大篇幅地規劃了經濟、社會、文化、生態等方面的美好未來，唯獨“蜻蜓點水式”描述粵港澳三地間的法律衝突問題，在某種程度而言蘊涵着破解法律衝突的艱辛性——不宜大篇幅地講述，相反，要韜光養晦式地逐一破解。

可以預見的是，包括區際行政法律衝突在內的法律衝突並非阻礙粵港澳互利合作的根本理由。根本理由在於粵港澳三地間互利合作的動力。易言之，任何法律障礙只是法律技術上的表層問題，事實上卻蘊含着人心與情感的障礙。當粵港澳秉承共贏之心，任何法律難題都容易得到化解。作為國家發展戰略的粵港澳大灣區，是一個致力於建設內地與港澳合作的最佳示範區，旨在實現區域經濟一體化，其成功建設的關鍵是在於要解放思想、體制創新以及破除攀比。具體而言，在“一國兩制”方針指導下，粵港澳三地要通過市場和法治的強大力量，不斷促進大灣區各方合作主體通過優勢互補和資源整合來發展經濟，積極尋找三地之間共同點，減少衝突，提供解決問題的途徑，方便三地居民暢通無阻地流通，最終實現區域經濟一體化。值得注意的是，儘管台灣地區尚未回歸，但粵港澳行政法律衝突的調適經驗依然適用於回歸以後的台灣地區。