粵港澳大灣區法治合作的理論進路與規範建構
——以西九龍“一地兩檢”安排和港珠澳大橋管理困境為案例

魏祖賢*

摘　要　如何從法治層面推進粵港澳大灣區三地合作，是“一國兩制”框架下的重要時代命題。學界圍繞該問題展開了多元探索，呈現出“百家爭鳴”的態勢，但也不可避免地導致了知識體系的碎片化。本文引入“國家—社會”理論體系，統合現有學術觀點，揭示其內在邏輯分歧，並提出“社會中的國家”是與實踐高度契合的理論範式。在此基礎上，本文進一步提出，推進大灣區法治合作需統籌和處理“三組關係”，並構建“二階層”分析方法，以提供規範層面的路徑指引。為檢驗上述理論與方法的有效性，本文選取“香港西九龍高鐵站‘一地兩檢’安排”及“港珠澳大橋運營管理困境”兩個典型個案進行分析，既實現了對該命題的真實呈現，也為本文創新提出的分析框架提供了檢驗的場域。更重要的是，本文力圖為當下亟需解決的實踐問題提供可行方案，從而實現理論與現實的緊密銜接。

關鍵詞　粵港澳大灣區　一國兩制　港珠澳大橋　一地兩檢

一、引言

在全面深化改革的巨大浪潮中，總是沉澱出一連串根本性問題，不得不由法學領域來回答。在“一國兩制”進程過半之際，粵港澳大灣區建設作為國家重大戰略全面推進，標誌著以“一國兩制三法域”作為基本特徵的區域概念初步形成。作為“一國兩制”事業的新實踐，建設粵港澳大灣區意味著過去港澳與內地“兩制”無涉的狀態發生根本性轉變，以“堅持一國之本，善用兩制之利”為原則，以深化內地與港澳合作為目標的粵港澳大灣區新型秩序逐步形成。至此，如何從法治層面推進粵港澳大灣區三地跨域合作一躍成為時代之問，這也正是本文所試圖探討的事實命題。

面對並無先例可循、治理實效重於邏輯分析的課題，學界開展了系列研究。目前學界就大灣區

* 魏祖賢，清華大學法學院博士研究生、珠海經濟特區立法研究中心立法專員。
本文系廣東省哲學社會科學規劃專項項目“用足用好經濟特區立法權　為粵港澳大灣區建設提供法治保障”（項目批准號：GD23WTA02）階段性成果。

三地合作所面臨的困境，已達成基本共識：第一，社會差異大，粵港澳三地涉及“兩種社會制度、三種法域、三種貨幣、三個海關”；[1] 第二，權限不對等，三地合作各方主體的行政級別和權限範圍存在多層級差異；[2] 第三，缺失法律基礎，粵港澳三地合作處於無法可依的狀態。[3]

而關於大灣區三地合作之法治路徑研究，則大致可劃分為三派：一是軟法模式。該模式包括示範法模式、政府間協議模式等多種表現形式。部分學者對示範法模式大力推崇，認為這是解決大灣區法治差異的理想路徑。[4] 二是硬法模式。提倡由全國人大及其常委會對粵港澳三地合作進行統一立法，並將其列入港澳基本法附件三，為三地合作提供規範依據。三是軟法和硬法兼備模式。該模式指出軟法和硬法在大灣區治理中都有各自的調整場域，二者應當銜接適用。[5] 此外，還有部分學者提出衝突法模式等等。[6] 對於三地合作之內容，近年來也逐步引起學界的關注與研究。[7]

就目前看來，粵港澳大灣區法治研究隱隱呈現出“百家爭鳴”的態勢，由此也不可避免帶來知識的碎片化。然而，須認識到，知識的碎片化是過程性問題而非終局性結果。我們不能僅僅滿足於“問題—對策”的研究，還要從經驗事實中提取出理論，進而發現法治實踐運行的規律。

近年來，學界也似乎逐漸意識到這一點，部分學者嘗試從一眾“對策”中提煉出基礎理論。從地方視角，有學者嘗試建構“區域立法說”；[8] 從央地視角，有學者從憲法文本出發，提出在大灣區治理中要區分中央特區關係和內地港澳關係，[9] 試圖糾正過去理解上的偏差與混淆。上述幾種理論，有一定的理論創新意義，但就目前看來尚無形成主流觀點和共識。此外，目前學界相關研究還被指出——缺乏實證研究和應用價值，未能給實踐提供切實可行的方案。[10] 粵港澳大灣區研究似乎呈現出一種既不夠“理論”也不夠“實踐”的尷尬境地。正如霍姆斯大法官所言，“法律的生命在於經驗，而不在於邏輯”。[11] 粵港澳大灣區合作涉及“一國兩制三法域”，無先例可循，我們不僅要以法學理論創新來回應和推動大灣區法治實踐創新、制度創新，還要提取和建立相關理論，著力構建粵港澳大灣區治理的法學理論體系、學術體系和話語體系。

本文嘗試在學界既有研究基礎上推進三個方面的工作：第一，在宏觀層面引入“國家—社會”的理論框架，並將主流學術觀點整合進新的分析敘述脈絡之中。在構建不同觀點對話體系的基礎

[1] 參見朱孔武：《粵港澳大灣區跨域治理的法治實踐》，載《地方立法研究》2018年第3期，第2-10頁。

[2] 參見朱最新：《粵港澳大灣區區域立法的理論建構》，載《地方立法研究》2018年第3期，第11-20頁。

[3] 參見朱國斌：《推進粵港澳大灣區建設的法律困境與進路》，載《深圳社會科學》2024年第3期，第35-44頁。

[4] 提倡示範法模式的學者有荊洪文、郭天武、王春業。參見荊洪文：《區域示範法：作為灣區民商事法律衝突解決路徑的追問》，載《暨南學報（哲學社會科學版）》2019年第12期；參見郭天武、呂嘉淇：《粵港澳大灣區法治合作的立法路徑》，載《地方立法研究》2020年第5期；參見王春業：《論粵港澳大灣區立法協調的示範法方法》，載《法學雜誌》2022年第5期。

[5] 參見石佑啟、陳可翔：《粵港澳大灣區治理創新的法治進路》，載《中國社會科學》2019年第11期，第64-85頁。

[6] 參見涂廣建：《“橫琴粵澳深度合作區”法治構建——以民商事法律制度銜接為例》，載《國際法與比較法論叢》2022年第00期，第81-93頁。

[7] 關於三地政府合作之內容，學界的關注點主要在“大灣區民商事規則銜接”政策用語的認識與解讀上。普遍認為銜接是指，在尊重彼此差異的基礎上內地有條件地適用香港或澳門規則。參見伍俐斌：《論橫琴粵澳深度合作區的民商事規則銜接》，載《港澳研究》2023年第2期，第84-93頁。也有學者形象化提出，“銜接”表達了通過一個接通、貫通甚至融通的裝置，把不同規則有機銜接起來的問題，並對規則銜接的模式進行類型化分析，可總結為趨同模式，轉換、嫁接模式和疊加、再造模式。參見鄒平學：《粵港澳大灣區法治合作和規則銜接的路徑探討》，載《青年探索》2022年第4期，第5-14頁。

[8] 參見朱最新：《粵港澳大灣區區域立法的理論建構》，載《地方立法研究》2018年第3期，第11-20頁。

[9] 參見屠凱：《論大灣區的規則體系和治理結構》，載《法學評論》2023年第2期，第46-58頁。

[10] 參見朱國斌：《推進粵港澳大灣區建設的法律困境與進路》，載《深圳社會科學》2024年第3期，第35-44頁。

[11] [美]小奧利弗·溫德尔·霍姆斯：《普通法》，冉昊、姚中秋译，中国政法大学出版社2006年版，第1页。

上，提出“社會中的國家”是與當下大灣區法治實踐契合度較高的理論範式，更可能發展出具有現實意義的具體進路。第二，基於“社會中的國家”之理論進路，嘗試提出“二階層”分析方法，為實踐提供規範層面的指引；第三，對“香港西九龍高鐵站‘一地兩檢’安排”和“港珠澳大橋運營管理困境”進行個案分析，一方面實現事實命題的真實呈現，另一方面為基於“社會中的國家”所提出的“二階層”分析方法提供實踐的檢驗場域，進而推動現實困境的解決。最終，通過宏觀的理論視角切入，具體分析方法的建構，真實個案的分析與解決，實現理論與實踐的綜融。

二、“國家—社會”框架下的理論進路

林來梵教授曾指出，從嚴格意義上說，各人文社科學科僅構成“學問”。作為“學問”，就有價值立場，但放任價值判斷的主觀性是有風險的，而追求價值判斷的客觀化又沒有出路。[12] 在粵港澳大灣區法治研究中，也隱含著各種不同的價值立場，學者們在這些不同價值立場的影響下，提出的觀點和對策也大相徑庭。正如上文所言，目前關於粵港澳三地合作路徑的探討，學界莫衷一是：有學者認為政府間協議模式或者示範法模式是解決大灣區法治差異的理想路徑；有學者認為軟法模式過於軟弱無力，惟有由全國人大及其常委會進行統一立法才能真正解決問題等等。基於實踐探索的需要，學界開放出研究大灣區法治的多重進路，並逐步呈現出“碎片化”的知識形態。為了梳籠離散的價值判斷，實現主觀價值在客觀層面的回歸，有必要構建一個新的理論框架，將現有的學術觀點加以整合，從而構建不同觀點之間的對話體系。

（一）“國家—社會”分析框架對大灣區跨域合作研究具有內在適用性

我們應當從目前各種紛繁複雜的觀點中抽身開來，高度洞察不同知識形態之間的差異，深刻理解其基礎邏輯。社會科學的研究方法啟示我們，這是一個基礎還原的過程。[13] 粵港澳大灣區建設作為重大國家戰略，首先是一個政治層面的國家戰略規劃問題。從政治學的角度進行思考，“國家”與“社會”無疑是最為基礎的範疇。建基於“國家”與“社會”兩種基本結構範疇及其相互邏輯關係，政治學構建出了“國家—社會”分析框架，並延伸出“國家中心視角”、“社會中心視角”與“國家與社會關係視角”三種不同的分析向度。[14] 法學與政治學的交叉互動，無疑為我們研究粵港澳大灣區問題提供更為宏觀的視角。

實際上，“國家—社會”在定格於當今意義之前，在西方國家經歷了一個漫長的演化歷程。其內涵變化幅度之大，幾乎找不到恰當的詞語來形容。[15] 從我國研究視角，“國家—社會”關係的流變可以概括為三個時期：第一，在西方工業化時期，形成了“國家中心主義”和“社會中心主義”兩種傳統國家現代化的基本範式。社會中心主義強調弱國家、強社會，認為社會是變革力量的來源，注重社會或市場的自主性；國家中心主義強調國家權力的能動性，主張國家權力是集聚社會資源並通向現代化的主導性力量。這兩種範式在近現代政治文明演進中，都曾經彰顯了強大的解釋

[12] 參見林來梵：《文科教材如何體現知識體系建構的自主性——<憲法學講義>的探索》，載微信公眾號“清華文科”2023年11月24日，https://mp.weixin.qq.com/s/3pvd9MKRb7MIYwHJwCzTZQ。

[13] “社會科學的許多學派都可以被肢解（或還原）為上述基礎範式的不同卻又常常不完全的組合；而它們對基礎範式的不同組合基本上決定了這些學派之間的差異。”參見唐世平：《社會科學的基礎範式》，載《國際社會科學雜誌》（中文版）2010年第1期，第33-42頁。

[14] 參見肖越：《“國家——社會”分析框架的本土化重構及其反思》，載《東南學術》2022年第5期，第70-82頁。

[15] 參見景躍進：《將政黨帶進來——國家與社會關係範疇的反思與重構》，載《探索與爭鳴》2019年第8期，第85-100頁。

力。第二，在後工業化時期，人們逐漸認識到“國家中心主義”和“社會中心主義”的局限性，提出了“社會中的國家”，將國家與社會的關係理解為是一種隨著時空、場域而不斷變化的“關係實踐”，開啟了國家與社會關係的新時代。第三，在20世紀90年代，“國家—社會”分析框架被引入中國，該理論以其廣闊的視域和分析維度引發了眾多學科的交叉與互動。後來，許多學者結合中國實踐又對該理論作出本土化努力，發展出“政黨中心主義”等多種觀點。[16]

粵港澳大灣區合作本質上是區域治理問題，“國家—社會”作為國家現代化的基本分析框架，對區域治理問題具有天然的內在適用性。然而，在法學領域中，往往運用“中央—地方”關係來研究大灣區問題。在邏輯層面，無論是中央和港澳特別行政區、還是中央和粵港澳大灣區的關係，本質上都是“中央—地方”關係。但我們應當意識到，邏輯性和科學性並不絕然對等。在“一國兩制三法域”的複雜背景下，單單靠“中央—地方”關係是難以解決大灣區的合作問題，因為它僅僅關注政府層面的權力分配，忽略了社會和市場的因素。此時，引入政治學上久經歷史檢驗的“國家—社會”理論，不僅可以為我們看待大灣區合作問題提供更為宏觀的視角，也可以彌補現有研究邏輯性有餘而科學性不足的缺陷。

（二）“社會中的國家”是符合大灣區跨域合作實際的理論範式

“國家—社會”理論投射到粵港澳大灣區治理中，聚焦為一個關鍵性問題：國家在粵港澳大灣區合作中應該扮演怎樣的角色？大灣區不同於長三角、京津冀等區域，當中涉及兩種不同的社會制度、三種不同的法域，社情民意具有高度複雜性。對此問題，若從“國家中心主義”、“社會中心主義”、“社會中的國家”等三種不同的經典理論範式出發，很可能會得到不同甚至截然對立的競爭性觀點。

那麼，究竟什麼是“國家”，什麼是“社會”呢？在理論上，“國家”與“社會”的概念豐富又複雜，並且處於不斷演進的狀態。在粵港澳大灣區治理的實踐場域，國家與社會並非是一種均質的實體和系統：“國家”在觀念上既體現為“一國”強大的形象，在實踐中也體現為各層級政府對區域治理的控制權，這種控制權具體表現為對大灣區發展走勢的掌握和政策方案的制定；“社會”在觀念上既體現為內地與港澳社會的“兩制之異”，在實踐中也體現為各種社會力量通過相互博弈推動大灣區發展。因此，在“國家—社會”的分析框架中，“國家”與“社會”的分異不在於主導的實體組織是政府還是社會組織，而在於究竟是強調社會的自主性還是國家的能動性，以推動大灣區的建設發展。

基於上述邏輯，本文嘗試對粵港澳大灣區合作路徑的各種觀點進行理論範式的分型（見表1）。

表1　大灣區跨域合作模式理論範式分型

理論範式	範式內涵	大灣區合作模式	模式概述
“國家中心主義”	強調國家權力的能動性，社會目標由國家確立，社會控制和秩序由國家實施，不為社會利益集團所俘虜。	中央統一立法模式	由全國人大及其常委會制定一部全國性的《粵港澳大灣區合作建設發展框架法》等，並將其作為全國性法律列入港澳基本法附件三。
“社會中心主義”	強調發揮社會和市場的自主性與能動性，國家扮演守護者的角色，服從社會力量的根本性安排。	示範法模式	由三地專家、學者、社會組織等非官方主體聯合成立專門的起草工作小組制定示範法，為三地立法機關提供參考文本。
“社會中的國家”	強調國家要“嵌入”社會，構建起國家政權與企業、社會組織的有效溝通機制，進而推動政策的社會認同與有效執行。	政府間協議模式	由內地政府與港澳特別行政區政府簽訂政府間合作協議後，再由各方政府各自推動落實。

[16] 參見景躍進：《將政黨帶進來——國家與社會關係範疇的反思與重構》，載《探索與爭鳴》2019年第8期，第85-100頁。

如果將“國家—社會”的分析框架形容為一棵樹的樹幹，那麼三種不同的理論分型就像是樹枝，而學界提出的不同模式則是開出的花朵。而這些花朵究竟是否能結出果實，還須經受“嚴寒酷暑”、“霜打蟲害”的實踐考驗。

中央統一立法模式，是指由全國人大及其常委會出台立法，並“強勢”地將其列入基本法附件三。雖然，出台的“框架法”僅僅對授權、合作原則及合作方式等大方向進行明確，具體的合作細節仍須由粵港澳三方商議確定。但是，該模式主張發揮國家的自主性與能動性，強調由中央通過立法直接主導區域合作發展的目標與方向。並且最為關鍵的是，要將該立法作為全國性法律列入港澳基本法附件三。從中央層面高位推動並通過立法予以固化，固然能加快粵港澳三地政府的合作效率。但是，我們也應關注到，近年來“基本法附件三”延伸出來的香港社會種種爭議。儘管可以通過法解釋技術，將“框架法”歸入港澳基本法第十八條中“不屬於港澳特別行政區自治範圍內的法律”，[17] 從而使其獲得列入港澳基本法附件三的資格。但應當同時考慮到，香港社會內部在政治和文化上均存在深層次矛盾，社會也一度嚴重撕裂。大灣區合作恰恰是需要發揮和尊重三地社會積極性的場域，輕易動用“基本法附件三”，可能會適得其反。如若退而求其次，僅出台“框架法”而不列入基本法附件三，一則難以達到通過立法推動三地合作的立法目的，二則有損中央立法的權威性或引發社會的質疑——立法名稱為“框架法”，為何卻不在港澳社會實施？中央統一立法模式，無疑具有較強的國家中心主義色彩，應將其歸類為“國家中心主義”的理論範式。在處理粵港澳大灣區問題中，對國家中心主義立場的運用，應當持高度審慎的態度。

示範法模式，是指由非官方組織起草示範法，為三地立法機關提供參考文本。示範法具有非強制性，由三地立法機關基於社會經濟發展需要，各自考量是否將相關規定寫入立法中。早在 1991 年，港澳回歸之前，韓德培、黃進就提出通過示範法解決內地和港澳台之間的法律衝突，並草擬了《大陸地區與台灣、香港、澳門地區民事法律適用示範條例》。隨後於 1995 年，又起草了《深圳經濟特區涉港澳民商事關係法律適用條例（建議稿）》。[18] 至今三十多年過去了，示範法模式的觀點雖然不間斷有學者提出，但可以觀察到，該模式在粵港澳大灣區法治實踐中，並沒有太大的應用場景，亦也沒有引起港澳政府的重視。此種模式強調發揮民間組織機構自主性與能動性的安排，應歸入社會中心主義的範疇。然而，由於示範法模式無法實質破除制約大灣區合作的制度藩籬，因此適用場域較為有限。

政府間協議模式，是指由各方政府先通過簽訂協議的方式凝聚共識，然後再轉由簽訂協議的各方政府將協議內容轉化為政策或立法加以實施。這種“協議 + 立法 / 政策”的方式建立在各方主體的平等性與自願性基礎上，因此合作內容通常能貼近、回應社會的需求與呼聲。由此，體現出國家與社會的有效互動，應歸入“社會中的國家”。在大灣區合作中，基於“社會中的國家”之立場所提出的政府間協議模式，在實踐中被廣泛應用。[19]

---

[17] 《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第18條第3款：“全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。”

[18] 參見荊洪文：《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。

[19] 2000年至今，內地和香港之間簽訂《內地與香港特區兩地間廢物轉移管制合作安排》《內地和香港特別行政區間航空運輸安排》《海關總署與香港海關合作互助安排》《加強內地與香港更緊密旅遊合作協議書》《內地與香港關於相互承認高等教育學位證書的備忘錄》等協議，以及多個內地和香港之間關於對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅的議定書和關於在知識產權領域合作的協議。中央政府部門和澳門特區政府簽訂的內地與澳門間跨域合作協議則比較少，有代表性的有《國家知識產權局和澳門特別行政區經濟局關於知識產權領域合作的協議》和《澳門特別行政區和內地關於對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅的安排》等。

由此觀之，在粵港澳大灣區合作中，無論是“國家中心主義”還是“社會中心主義”，基於自身理論缺陷，其適用場域均較為有限。而“社會中的國家”實現了對兩種主義的理論糾偏，並且成為了當下解釋國家現代化發展的政治學理論主流。申言之，“社會中的國家”作為主流的理論範式，符合當下大灣區合作的實踐需求。首先，該範式強調中央要“嵌入”而不是“介入”粵港澳大灣區，在推進大灣區三地合作中，要儘量排除背離社會意願的強制性介入；其次，其強調充分發揮三地社會的積極性與主動性，尊重三地社會的呼聲與需求。具體而言，即要求中央對地方充分授權，由粵港澳三地政府根據社會需要，協力破除制約三地合作的制度藩籬，以充分激發社會合作的活力。在具體合作路徑的構建中，該理論範式不僅可以發展出“政府間協議模式”，還可以根據實際情況發展出多種不同的合作模式。

（三）小結

通過宏觀層面的理論分析，本章旨在完成兩個任務：一則通過引入“國家—社會”的分析框架，實現對現有觀點的體系化建構，挖掘出不同觀點之間的基礎邏輯差異。二則尋找到契合當下大灣區合作實踐的理論範式，即“社會中的國家”，為後續發展出更多具有現實意義的合作路徑奠定理論基礎。

三、“二階層”體系的規範建構

對於如何推進粵港澳大灣區跨域合作這一具體的事實命題，“國家—社會”提供了宏大的理論框架，“社會中的國家”則提供了具體的分析進路。但我們也應當認識到，僅僅停留在理論層面的分析顯然是淺顯和籠統的，其研究結果有時無法直接應用於實踐層面，並推動問題的解決。林來梵教授指出，社科法學傾向於探究事實命題，但究竟是離不開規範性命題。一旦離開規範性命題，社科法學便難以獨立地進行有關事實命題的判斷與評價，甚至有可能失去了據以作為客觀分析和必要依據的各種含有規範性指向的理論前提。[20] 本文深以為然。因此，在借助政治學領域的理論完成基礎價值判斷後，接下來便進入規範層面的分析——在現行法律制度下，粵港澳大灣區三地政府應如何推進合作？這也正是困擾實踐部門的問題。

基於“社會中的國家”這一價值立場，本章試圖建構分析大灣區合作路徑的方法——“二階層”分析方法，以期為實踐提供清晰的規範指引。刑法上有二階層、三階層的分析方法，通過每一階層的次序分析，可以得出罪與非罪的判斷。在本文創新構造的“二階層”分析方法中：“一階”是進行“三組法律關係”的梳理，分析縱向上中央與特區關係、中央與地方關係，再分析橫向上港澳與內地關係，並準確界分每一組關係中涉及到的央地事權；“二階”是根據合作事項的不同，靈活運用協議、政策與立法，精准構建合作的路徑。

（一）第一階層：中央與特區關係、中央與內地關係、內地與港澳關係

屠凱提出，應當區分中央特區關係和內地港澳關係，並以此作為理解粵港澳大灣區規則體系和治理結構的理論框架。[21] 他認為，過去學界對這兩對關係往往不加以區分，由此導致許多問題存在理解上的偏差與混淆。“兩組關係”的提出顯然是富有創見的，同時關注到了國家和社會兩個面向。在“社會中的國家”理論視角下，屠凱提出的“兩組關係”可以轉化為這樣一種表述：從國

[20] 參見林來梵：《中國憲法學研究方法評辨：過去、現在與未來》，載《中國社會科學報》2024年3月15日，第A04版。

[21] 參見屠凱：《論大灣區的規則體系和治理結構》，載《法學評論》2023年第2期，第46-58頁。

家層面出發，我們應當關注中央與特區的關係；從社會層面出發，我們應當關注內地與港澳之間的關係。

但是，從“國家”角度，“兩組關係”的觀點可能忽視了第三個面向——中央與（內地）地方關係。在傳統的涉港澳關係研究中，中央與（內地）地方關係的討論似乎不納入學術視野，這組關係通常作為一個混沌的整體出現。我們普遍認為，涉港澳事項屬於中央事權，地方政府非經授權不可涉足。換言之，在涉港澳關係中地方事權的大小完全聽命於中央。作為頂層決策者的一種政治決斷，涉港澳關係的央地權限界分，在學術研究層面似乎沒有討論的必要。然而，隨著粵港澳大灣區建設作為國家重大區域戰略被提出，中央通過《粵港澳大灣區發展規劃綱要》至上而下“攤派任務”，涉港澳事項不再當然地被認為屬於中央事權。尤其是在地方開展粵港澳大灣區“規則銜接、機制對接”過程中，中央與（內地）地方關係成為不可忽視的重要因素。因此，本文提出，在處理粵港澳大灣區問題時，應當區分並統籌考慮三組關係：“中央與特區關係”、“中央與地方關係”、“內地與港澳關係”。

1. 中央與特區關係

關於中央與特區關係，雖然港澳基本法對中央直接行使的權力（如憲法和基本法的解釋權、特區高級公職人員的任免權、國防外交等）作了明確列舉，同時對特區高度自治權的範圍進行了概括性規定。但是，在單一製國家下，中央對特區的權力不僅限於港澳基本法具體列舉事項，而是涵蓋國家主權範圍內的所有權力。換言之，中央的全面管治權既包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區依法實行高度自治。[22] 特區高度自治權完全來源於中央授權並始終受其監督。全國人大常委會的釋法實踐和香港國安法的制定都充分證明，中央在必要時可依法行使包括危機干預權在內的各項主權權力。

2. 中央與內地關係

關於中央和（內地）地方之間的權力劃分，較之於港澳基本法下的中央和特區之間，顯然具有更多的模糊地帶。目前，學界對地方權力來源存在兩種對立觀點：部分學者根據傳統的單一制理論，認為我國作為一個單一制國家，地方的權力均由中央自上而下授予；[23] 部分學者從人民主權原理出發，提出中央權力由地方自下而上聚合的觀點。[24] 儘管學術上對地方權力來源有不同的看法，但可以達成共識的是：《憲法》第三條第四款是我國央地關係的憲法依據，其中“中央統一領導”作為剛性原則不容挑戰，而“地方積極性”的邊界則存在彈性空間。[25]

然而，應當認識到，粵港澳大灣區有別於長三角、京津冀等其他城市群，其作為特殊的區域治理單元，央地關係呈現顯著異質性：其一，該區域涵蓋兩種社會制度、三個法域，因此粵港澳大灣區跨域合作涉及諸多制度藩籬，須突破傳統央地分權範式；其二，大灣區本質上仍屬單一制框架下的特殊地方合作，三地規則銜接和機制對接與現行法律保留原則存在張力；其三，大灣區合作事項

[22] 參見國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》（白皮書），2014年6月。

[23] 有學者從“單一制的本質”推導出地方無專屬立法權。參見孫波：《論地方專屬立法權》，載《當代法學》2008年第2期。有學者從單一制出發，認為地方人大的權力具有派生性和附屬性。參見王春業：《論賦予設區市的地方立法權》，載《北京行政學院學報》2015年第3期，第109-116頁。

[24] 參見方明：《論八二憲法中的央地關係》，載《江蘇警官學院學報》2010年第6期；熊建明：《論中央與地方權力的統合與分置——從單一制含義正誤之思辨切入》，載《法治研究》2013年第10期；王建學：《我國的地方自治——憲法文本的解讀和現實狀況的考察》，載廖益新主編：《廈門大學法律評論》2006年第2卷，廈門大學出版社2006年版。

[25] 參見鄭毅：《論中央與地方關係中的“積極性”與“主動性”原則》，載《政治與法律》2019年第3期，第58-76頁。

多涉及中央事權且常需突破現行法律框架，地方政府基於政治風險規避頻繁啟動中央授權程序，客觀上制約合作效率與積極性。

因此，要破解粵港澳大灣區跨域合作所面臨的實踐困局，須在《憲法》第三條第四款的規範框架下，突破傳統的央地分權範式，充分運用“地方積極性”的彈性空間，明確涉港澳合作事項的地方權限。具體而言，可對跨境要素流動、專業資格互認等區域性公共事務建立地方事權清單。同時，充分利用現有的地方立法備案審查機制，確立中央的合法性審查與備案監督機制，進而形成規範化的粵港澳大灣區央地權限配置機制。由此，在保障中央事權憲制權威的同時，亦可調動地方跨域合作治理的積極性。

3. 內地與港澳關係

在央地關係的規範譜系中，中央與特別行政區關係、中央與（內地）地方關係構成典型的縱向權力配置模式，而內地與港澳關係則呈現出橫向府際協作特徵。內地與港澳關系的制度內核體現為區域平等原則——合作各方在法定授權範圍內平等開展跨域合作。然而，應當注意的是，由於中央對內地與港澳進行非對稱式授權，內地與港澳之間的合作授權也呈現出非對稱性的特點。如何紓解不對稱性授權與區域平等合作之間所形成的張力，成為跨域合作中處理內地與港澳關係的難點。

就具體合作路徑而言，建基於規範化的粵港澳大灣區央地權限配置機制，（內地）地方政府可通過類似於“央地權限清單”等制度確認合作事項的事權基礎；若涉及《立法法》第十一條規定的法律保留事項，則啟動中央授權程序。相較而言，港澳特別行政區則可依據基本法賦予的高度自治權，直接在自治權限範圍內，與內地進行橫向跨域合作。

（二）第二階層：協議、政策、立法

上述“三組關係”僅為我們提供了一個分析框架，厘清了粵港澳大灣區政府合作中需要考慮的關係，至於如何推動合作開展，還須借助立法、政策與協議三種效力不同的“工具”。

1. 協議

政府間協議的拘束力僅限於簽訂協議的各方主體，目的是及時固化合作共識。因此，還須通過政策或立法等其他工具的配套使用，方能將協議內容效力延及各自轄區。在實踐中，政府間協議在內地和港澳開展經貿、運輸、旅遊、稅務、知識產權等方面發揮了重要促進作用。2017 年 7 月 1 日，國家發展改革委、廣東省政府、香港特區政府、澳門特區政府四方在香港共同簽署大灣區框架協議。不同於過去就具體合作事項簽訂政府間協議，大灣區框架協議主要是在大方向上凝聚各方合作共識。部分學者認為大灣區框架協議是所有內地涉港澳協議中最重要的，實現了質的飛躍。[26]

2. 政策

政策制定出台具有及時性、靈活性、權威性的特點，可以根據行政管理需要快速適應當下社會形勢需求，又避免了繁瑣的立法程序。過去，各級政府制定的政策對粵港澳大灣區合作發揮了實質推動作用，深刻影響著大灣區法治建設的進程。在我國，政策是一個十分常見的概念。有學者提出，政策是指有行政權的國家機關，為實現特定公共目標而制定的、在一定時期內具有普遍指導意義，且能反復適用的規範或準則，主要以規範性文件為載體。[27] 具體到粵港澳大灣區合作中，政策既包括由中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》等具有頂層設計屬性的綱領性文件，也包括各級政府針對具體事項出台，旨在促進人員、資金、技術等因素在大灣範圍內自由流動的規範性文件。近年來，隨著規範性文件合法性審查制度的不斷完善，政策的適用空間也趨於狹窄——僅限於法律法規沒有作出規定，又或者是法律法規已有

[26] 參見屠凱：《論大灣區的規則體系和治理結構》，載《法學評論》2023年第2期，第46-58頁。

[27] 參見彭中禮：《中國法律語境中的國家政策概念》，載《法學研究》2023年第6期，第19-36頁。

相關規定但應當進行細化執行的事宜。

3. 立法

較之於協議和政策在粵港澳大灣區合作中的高頻運用，立法的步伐則稍顯遲緩。這部分源於中央立法權行使存在隱性政治慣例——全國人大及其常委會傾向於僅在對港澳行使全面管治權時，才啟動立法程序。實際上，在粵港澳大灣區合作中，地方存在大量突破現行法律的需求，須由中央行使立法權破除現行法律制約。因此，根據合作的實際情況，應由中央適時對地方作出立法授權，必要時，由全國人大常委會暫停或調整現行法律適用範圍。

從地方立法層面來看，亦存在立法供給滯後的問題。在粵港澳大灣區合作中，廣東省地方性法規面臨雙重制約：其一，省級地方性法規並無變通上位法的權限，因此在對接、銜接港澳規則時，廣東省地方性法規的立法空間十分有限；其二，中國特色社會主義法律體系已基本形成（現行有效法律 303 部）[28]，立法空白逐步消弭，地方立法的改革創新空間也大幅壓縮。值得關注的是，近年來廣東省地方性法規在雙重制約之下，似乎實現了“戰略轉型”。2023 年廣東省人大常委會出台《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》，隨即 2024 年就開始單獨編制粵港澳大灣區專項立法計畫。[29] 就目前廣東省人大常委會出台的兩部粵港澳大灣區法規 [30] 來看，廣東省層面的地方立法在粵港澳大灣區合作中發揮不可忽視的作用：通過省級層面的立法，可以壓實全省各部門的職責分工，自上而下推動各級政府統籌資源，進而推動大灣區合作具體事項的落實。

相較於省級地方立法權，經濟特區立法權則有變通上位法的制度優勢。當前大灣區內地九市中，僅珠海、深圳兩地擁有經濟特區立法權。然而，經濟特區立法權雖然有變通上位法的立法權限，但其事權範圍受《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第七十三條“市轄行政區域管理權”限制。這種“立法權能—治理事權”的結構性錯配，導致經濟特區立法權的變通功能未能充分發揮，凡改革必須向相關部委爭取授權，改革進程陷入阻滯。

由此看來，無論是協議、政策還是立法都有其內在局限性與優越性，需要結合實際情況對不同問題進行區分處理——明確哪些問題通過協議解決、哪些通過政策解決、哪些通過立法解決。

（三）小結

通過“二階層”分析方法的規範建構，本章在現有研究基礎上提出三個創新觀點：一則在屠凱所提出“兩組關係”的基礎上，提出第三組關係，完善法律分析框架的周延性；二則通過梳理粵港澳大灣區合作中涉及的法律關係，指出目前制約大灣區合作的關鍵在於（內地）央地事權劃分不清晰；三則分析協議、政策、立法在大灣區合作中的適用空間和場景，為實踐層面提供規範指引。

四、“二階層”分析方法的實踐運用

“馬克思主義認為，理論來源於實踐，必須在實踐中檢驗與發展。”[31] 如果說宏觀上“國家—社會”的理論框架有助於幫我們找到最契合當下大灣區實踐的理論範式，“二階層”的分析方法提

[28] 參見《現行有效法律目錄（303件）》，載中國人大網http://www.npc.gov.cn/npc/c2597/c5854/，2024年9月19日訪問。

[29] 2024年9月4日，廣東省人大常委會正式印發《廣東省人大常委會粵港澳大灣區專項立法計畫（2024—2027年）》。

[30] 2024年7月31日廣東省第十四屆人民代表大會常務委員會第十一次會議通過《廣東省促進港澳青年在粵港澳大灣區內地九市就業創業條例》《廣東省粵港澳大灣區內地九市進口港澳藥品醫療器械管理條例》。

[31] 習近平：《幹在實處　走在前列——推進浙江新發展的思考與實踐》，中共中央黨校出版社2006年版，第315頁。

供規範層面的指引，那麼，個案視角則有助於發現實踐中的複雜考量。本章以“二階層”分析方法為切入，從總結既有經驗的層面，選取了“香港西九龍高鐵站‘一地兩檢’安排”作為個案研究的對象，旨在通過個案複雜的實踐場景，驗證“二階層”分析方法的適用性。從回應實踐關切的角度，選取了“港珠澳大橋運營管理問題”作為分析藍本，旨在通過“二階層”分析方法為大橋的現實困境提供解決方案。

（一）香港西九龍高鐵站“一地兩檢”安排

“一地兩檢”[32]是極大提高通關便捷程度的通關模式，並且在世界各地口岸得到了廣泛運用。為了在通關模式上實現“一地兩檢”，促進大灣區內人員的便捷流動，三地政府曾作出不少努力。其中，最具有代表性的就是香港西九龍高鐵站“一地兩檢”安排，也被稱為“三步走”方案。[33]該案例所涉及到的法律問題，曾經在香港和內地引起了廣泛爭論。

在法律層面，“一地兩檢”模式實際上是部分區域法律管轄權的讓渡問題。通過研究涉港澳地區的歷次法律管轄權讓渡事件（見表2），可以發現，“一國兩制”下粵港澳三地之間法律管轄權的變動，已經形成兩種較為成熟的模式。第一種模式，稱之為“兩步走”模式，即由特別行政區政府提起申請，全國人大常委會作出決定，兩地政府簽署合同。此模式適用於內地讓渡部分區域法律管轄權給香港的情形。第二種模式，則是以香港西九龍高鐵站“一地兩檢”為代表的“三步走”，即經由國務院授權的廣東省政府與特別行政區政府先簽訂協議，再由全國人大常委會作出批准決定，最後合作雙方通過各自程序具體落實。此模式適用於香港讓渡部分區域法律管轄權給內地的情形。值得關注的是，當時香港西九龍高鐵站“一地兩檢”首次運用了“三步走”模式，引起內地和香港社會的廣泛爭議，[34]甚至有數名香港人士向香港高等法院提起了訴訟。[35]

表2 涉港澳地區歷次法律管轄權讓渡事件

時間	涉及地塊	範式內涵	程序	轉移方式
2001年11月	澳門拱北新邊檢大樓	《關於廣東省珠海市和澳門特別行政區交界有關地段管轄問題的批復》	特別行政區政府提起申請，國務院批復，兩地政府簽署合同	特別行政區政府以租賃方式取得使用權
2006年10月	深圳灣口岸香港管轄區	《關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》	特別行政區政府提起申請，全國人大常委會決定，兩地政府簽署合同	特別行政區政府以租賃方式取得使用權
2009年6月	橫琴島澳門大學新校區	強調國家要“嵌入”社會，構建起國家政權與企業、社會組織的有效溝通機制，進而推動政策的社會認同與有效執行。	特別行政區政府提起申請，全國人大常委會決定，兩地政府簽署合同	特別行政區政府以租賃方式取得使用權

[32] “一地兩檢”是指在兩個國家（或地區）的邊境口岸，在同一處地點完成兩地的出境與入境檢查、檢疫手續。

[33] 香港西九龍高鐵站實行“一地兩檢”的安排也被稱為“三步走”方案：第一步是由香港和國務院授權的廣東省人民政府簽署《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排》；第二步是由全國人大常委會批准這個協議，即全國人大常委會作出《關於批准〈內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排〉的決定》；第三步是由香港立法會通過關於西九龍站通關安排的法例，即《廣深港高鐵（一地兩檢）條例》，同時由內地有關部門進行內地的法律程序，以安排有關出入境和海關等部門的人員在西九龍站的內地口岸區執行職務。

[34] 在林來梵的主持下，鄒平學和陳端洪曾就香港高鐵西九龍總站“一地兩檢”法律問題展開過激烈的討論。參見鄒平學：《香港高鐵西九龍總站“一地兩檢”法律問題檢視》，載微信公眾號“清華大學國家治理研究院”2017年12月4日，https://mp.weixin.qq.com/s/ie2nwSHsNEhvJ30Z0mJqNA。

[35] 參見《香港高鐵西九龍總站“一地兩檢”司法復核案分析》，載微信公眾號“非此即彼”2024年03月26日，https://mp.weixin.qq.com/s/rOGwIb0hFc4wlgSWMxA2qw?poc_token=HG6NXWijGJXqmjBfvYyi1MLlDIWhbFTUDbiJ0oF。

時間	涉及地塊	範式內涵	程序	轉移方式
2017 年 12 月	西九龍高鐵站內地口岸區	《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排》《全國人民代表大會常務委員會關於批准＜內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排＞的決定》	內地和香港特區簽署《合作安排》；由國務院提請全國人大常委會批准《合作安排》；雙方通過各自法律程序落實《合作安排》	廣東省人民政府以租賃方式取得使用權
2019 年 10 月	橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區	《全國人民代表大會常務委員會關於授權澳門特別行政區對橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區實施管轄的決定》	特別行政區政府提起申請，全國人大常委會決定，兩地政府簽署合同	特別行政區政府以租賃方式取得使用權
2023 年 12 月	珠海市拱北口岸東南側相關陸地和海域	《全國人民代表大會常務委員會關於授權澳門特別行政區對廣東省珠海市拱北口岸東南側相關陸地和海域實施管轄的決定》	特別行政區政府提起申請，全國人大常委會決定，兩地政府簽署合同	特別行政區政府以租賃方式取得使用權

案件爭議的焦點在於：“一地兩檢”安排是否與《基本法》第十八條[36]相抵觸？在 2018 年“香港高鐵西九龍總站一地兩檢”司法復核案中，香港五位申請人最主要的理據是——一地兩檢安排與《香港基本法》第十八條相抵觸。對此爭議，顯然全國人大是具有預見性的，透視“三步走”模式的具體安排，可以發現立法者的政治智慧。以下我們運用“二階層”的分析方法，對此案例進行深入剖析，嘗試發現：為何在香港西九龍高鐵站“一地兩檢”中，不適用較為成熟的“兩步走”模式？最終選擇“三步走”模式，到底基於哪些考慮？

1. 第一階層：“三組關係”的適用性

首先，分析中央與特區之間的關係，“一地兩檢”安排與《香港基本法》第十八條之間的衝突爭議，實際上是中央全面管治權與香港高度自治權之間規範張力的具象化。此爭議的核心命題在於：中央全面管治權的行使邊界與香港高度自治權的憲制空間，二者應如何調適？

學理上，對於“一地兩檢”安排存在不同的解釋：主流觀點認為，西九龍站內地口岸區的設立，屬於《香港基本法》第一百五十四條賦予特區的出入境管制權範疇，納入香港高度自治權的範圍之內。[37]；陳端洪教授則從國家主權理論出發，援引《憲法》第十條土地制度條款提出，雖然《香港基本法》授權香港的土地可自行管理，但國家仍保留高位所有權，必要時可以進行土地徵用。[38] 兩種不同的解釋，呈現出方法論的差異，前者側重《香港基本法》文本的體系解釋，後者則強調主權決斷的政治邏輯。實質上，從宏觀角度，兩種觀點乃基於不同的理論範式提出，分歧在於對“國家—社會”關係的不同認識。“徵用觀”秉持強大的國家中心主義立場，主張國家應當發揮自主性與能動性。但是，在涉港澳問題中，最重要的命題是調和不同社會、階級以及群體的多元化利益。通過整合內地和港澳的社會力量，推動“一國兩制”行穩致遠。因而，在需要發揮三地社會

[36] 根據香港基本法第18條規定，包括西九龍高鐵站內地口岸區在內的整個香港特區實行的法律為香港基本法以及香港基本法第8條規定的香港原有法律和香港特區立法機關制定的法律。全國性法律除個別列於本法附件三者外，絕大多數不在香港特區實施。

[37] 參見陳弘毅：《全國人大常委會一地兩檢決定的法理分析》，載《明報》2018年1月8日；張榮順：《關於在廣深港高鐵西九龍車站實行“一地兩檢”的法律問題》，載微信公眾號“全國港澳研究會”2018年1月15日，https://mp.weixin.qq.com/s/4s09TzJ5-dOV47p_1ijq_Q。

[38] 參見鄒平學：《香港高鐵西九龍總站“一地兩檢”法律問題檢視》，載微信公眾號“清華大學國家治理研究院”2017年12月4日，https://mp.weixin.qq.com/s/ie2nwSHsNEhvJ30Z0mJqNA。

積極性的大灣區跨域合作中，國家中心主義立場的適用性和解釋力均十分有限。全國人大常委會在《關於批准〈內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排〉的決定》（以下簡稱《決定》）及其相關說明中，也明確“香港特別行政區依法享有的高度自治權，是其與內地作出上述‘一地兩檢’安排的權力來源”。[39] 因此，在全國人大常委會作出《決定》前，香港政府有權就出入境管制事宜，與廣東政府先行簽訂政府間協議。然而，“一地兩檢”不僅涉及出入境管制的變通，更為重要的是，還帶來部分區域法律管轄權的變動。此種變動，是否符合“一國兩制”方針，是否符合憲法和香港特別行政區基本法，須由中央作出判斷。這也是為何雙方簽訂“合作安排”後，還須提請全國人大常委會審議批准。

再者，分析中央與（內地）地方關係。廣東政府是否有權與香港政府簽訂“合作安排”？對此，有學者提出質疑，認為該事項涉及法律管轄權變動，屬中央事權，在中央作出決定前，不應由雙方政府先行簽訂協議。[40] 可以看到，在深圳灣“一地兩檢”所使用的“兩步走”模式中，同樣涉及部分區域法律管轄權的變動，但卻是在全國人大常委會決定後，兩地政府再簽署合同。換言之，基於全國人大的授權，廣東政府才有權與香港政府簽訂涉及部分區域法律管轄權變動的協議。

分析“三步走”模式的合法性，至少需要處理以下兩個問題：第一，國務院授權廣東省政府與香港特區政府簽訂協議，授予的是什麼權力？第二，廣東省政府與香港特區政府簽訂的政府間協議，具有怎樣的法律效力？

根據《憲法》第八十九條，國務院作為最高國家行政機關，有權“領導和管理對外事務”並“批准自治州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分”。在“三步走”模式中，國務院授權廣東省政府與香港特區政府磋商並簽署協議，實質上是將“談判權”和“初步合意形成權”授予廣東政府，但不包含最終決策權。此類授權乃基於中央對地方處理特定事務的信任，並且僅限於程序性事項（如談判、協議草案擬定）。而涉及法律管轄權變更、出入境管理等實質性權力仍屬中央事權，需由全國人大或常委會行使。因此，廣東省政府與香港特區政府簽訂的協議，在未經全國人大常委會批准前，處於效力待定狀態。全國人大常委會通過複合性權力行使（立法權、決定權、監督權）確保地方協議的合憲性，既維護了中央權威，又兼顧了地方跨域合作的需求。因此，無論是“兩步走”還是“三步走”，法律管轄權變動均被視為中央事權，兩種模式的區別僅僅在於程序上的不同安排。

最後，分析內地與港澳之間的關係。通過討論上述兩組關係，可得出結論，香港特區政府和廣東省政府均有權與對方就“一地兩檢”簽訂行政協議。問題的關鍵在於：為何“兩步走”先由全國人大常委會作出決定，雙方政府再簽訂協議，“三步走”卻先由雙方政府簽訂協議，全國人大常委會再作出決定？兩種模式的程序差異並非偶然，而是基於不同的政治考量：“兩步走”直接由全國人大常委會作出決定，強調法律管轄權變動屬於中央專屬事權，地方政府的協議簽署僅是執行中央意志的程序性步驟；“三步走”通過地方政府先行達成協議，形式上體現地方“自願性”，再由中央批准確認，避免直接觸發“中央強加”的爭議。實質上，這是用橫向上平等協商的內地與港澳關係，弱化縱向上中央與特區間的緊張關係，正正體現了“社會中的國家”之適用立場。

2. 第二階層：“三種工具”的適用性

[39] 參見關於對《關於批准〈內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排〉的決定（草案）》的說明，載中國政府網，https://www.gov.cn/xinwen/2017-12/28/content_5251058.htm，2024年9月19日訪問。

[40] 參見鄒平學：《香港高鐵西九龍總站“一地兩檢”法律問題檢視》，載微信公眾號“清華大學國家治理研究院”2017年12月4日，https://mp.weixin.qq.com/s/ie2nwSHsNEhvJ30Z0mJqNA。

在跨境合作，尤其是涉及“一國兩制”下不同法域協調的複雜場景中，協議、政策與立法工具的綜合運用，是平衡效率與合法性、兼顧地方自治與中央事權的關鍵策略。香港西九龍高鐵站“一地兩檢”的實踐正是這一策略的典型範例。

廣東省人民政府和香港特區政府簽署《合作安排》，運用的是“協議工具”。跨境合作涉及不同利益協調，直接由中央決策易引發“中央強加”質疑。地方政府通過協議工具先行磋商，既能試探社會反應，又能將爭議局部化，為中央介入提供緩衝空間。再者，國務院運用“政策工具”授權廣東省政府簽訂協議，而全國人大常委會運用“立法工具”作出《決定》。二者前後聯動，一則確保中央權威，防止地方自治權架空中央事權；二則為《合作安排》注入合憲性效力。最後，由香港本地立法進行收尾，通過本地立法對《合作安排》予以轉化，以滿足高度自治權與程序正義的要求。

由此可見，在粵港澳大灣區跨域合作中，不同工具的選擇具有“情境適配性”。涉及主權事項必須由中央立法工具主導；爭議較大的合作優先通過地方協議和政策工具鋪墊；程序性事項可依賴政策工具快速推進。跨境合作需跳出“協議 / 立法 / 政策”孰優孰劣的單一思維，轉而關注“不同工具”組合的協同效應。這種“複合工具箱”模式，既是對“一國兩制”下央地關係複雜性的回應，也為大灣區建設等未來跨域合作提供了可複製的制度路徑。但其成功依賴於一個前提：中央對“工具箱”內各類“工具”的分配和程序銜接，擁有最終解釋權與控制權。

（二）港珠澳大橋運營管理困境

對“香港西九龍高鐵站‘一地兩檢’安排”案例的分析，證明了“二階層”對實踐具有一定的解釋力。然而，要證明“二階層”方法在實踐層面具有適用性，至少還須推動某一具體實踐問題的解決。港珠澳大橋是我國首座在“一國兩制”框架下，粵港澳三地共建共管的標誌性工程。港珠澳大橋的建設和運營管理，是大灣區規則銜接和機制對接的典型縮影。然而，近年來質疑港珠澳大橋“無車通行”，“千億投資成擺設”的聲音在網路上時有發生，[41] 加上前幾年新冠疫情等客觀原因，港珠澳大橋通行車輛寥寥無幾。隨著港車北上、澳車北上的政策落地，港珠澳大橋通行量雖逐漸上升，但仍遠低於大橋設計車流量，並且與今年 7 月開通的深中通道巨大車流量，形成鮮明對比。[42]

關於如何“用好管好港珠澳大橋”的話題，一躍成為社會各界的關注點。這也為我們運用“二階層”方法，提供了具體化的場景。但在進入具體分析之前，首先須完成事實命題的提煉，即分析港珠澳大橋“未能用足用好”的困境根源。

1. 事實提煉：港珠澳大橋的困境成因

回溯港珠澳大橋建設之前，最初的設想是統一組織建設。然而，由於大橋部分路段橫跨港澳特區境內，涉及行政管轄權與司法管轄權變更問題。若採取統一建設模式，則需港澳特區政府分別另行立法，程序複雜，協調難度大，時間成本高。[43] 為降低法律障礙，確保建設進度，最終確立了分

[41] 參見《投資千億粵港澳大橋：車少成擺設被質疑，我們的建設目的是什麼？》，載騰訊網https://new.qq.com/rain/a/20210607A05QJ800，2024年9月19日訪問。

[42] 今年7月1日，週末及節假日口岸進出境港、澳單牌車日均通關量達1.2萬輛次，其中香港單牌車日均通行量達7000輛次。參見《“港車北上”一周年　逾96萬輛次香港單牌車進出境》，載中國政府網https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6960466.htm，2024年9月19日訪問。深中通道開通72小時以來，日均車流量超過10萬車次，佔每日珠江跨江車流量四分之一，架起一條粵港澳大灣區的“超級通道”。參見《72小時通車超30萬車次　深中通道架起“超級通道”》，載中國政府網http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6961013.htm，2024年9月19日訪問。

[43] 參見朱永靈、曾亦軍主編：《融合與發展：港珠澳大橋法律實踐》，法律出版社2019年版，第42頁。

段建設、分段運營的模式。[44] 在此制度安排下，形成了目前大橋口岸“三地三檢”[45] 的運作模式。

儘管港珠澳大橋順利落成，但其實際通行量及區域帶動效應均未達到預期水準。主要存在以下三方面原因：

第一，區域經濟形勢變化導致功能定位落空。港珠澳大橋自提出到建成，歷時近十年。期間，珠三角地區經濟發展格局發生根本變化。傳統的“前店後廠”模式式微，港資企業對珠江西岸地區土地與勞動力的依賴程度，明顯下降。儘管大橋建設之初的設計目標，是藉助珠江西岸低成本優勢，複製香港與珠江東岸城市的生產協作模式，進一步強化香港作為國際轉口貿易及航運中心的地位。但是，隨著區域經濟重心向服務業和高端製造業轉型，港珠澳大橋原先設定的經濟功能註定無法完全實現。

第二，運營管理體制碎片化削弱整體效能。港珠澳大橋運營管理涉及中央與地方、多層級、多部門，事權劃分複雜。建設階段依靠“港珠澳大橋專責小組”“三地聯合工作委員會”“港珠澳大橋管理局”三層機制有效推動協調決策；但在運營階段，專責小組僅為議事協調機構，無法有效解決三地法律制度差異導致的運營對接障礙。加之大橋主體工程、口岸、連接線由三地分段管理，實際上導致運營碎片化。整體管理目標與分段管理現實脫節，權責界限模糊、協調成本上升，嚴重制約了大橋功能的充分發揮。

第三，人流、物流與資訊流通受限影響運營效率。港珠澳大橋實行“三地三檢”模式，在連通的主橋橋面上，三地各自負責行政區劃內橋面的出入境、海關、消防、應急等事項的管理和執法。除橋面管理外，大橋管理還包含海上管理、空中防控等多層管控。這意味著，大橋管理不僅涉及粵港澳三地政府的橫向事權劃分，還涉及多層級部門協同。加上三地資訊共用上存在法律障礙，[46] 導致大橋管理碎片化，產生系列安全管控風險。[47]

為全面梳理港珠澳大橋現行管理制度，本文對截至2024年9月出台的涉港珠澳大橋法律法規、規範性文件及政府協議進行了系統性梳理（見表3）。[48]

---

[44] 香港部分的口岸和連接線，均由香港政府自行投資建設和運營管理，珠海口岸和連接線由內地投資建設和運營管理，澳門亦是如此。主體工程則由三地聯合出資，並共同成立港珠澳大橋管理局進行共建共管。參見朱永靈、曾亦軍主編：《融合與發展：港珠澳大橋法律實踐》，法律出版社2019年版，第76-84頁。

[45] “三地三檢”是指三地口岸由三地政府各自負責設立和管理，均位於各自屬地內。其中珠澳之間採取“合作查驗、一次放行”的創新模式。

[46] 《港珠澳大橋建設、運營、維護和管理三地政府協議》規定，在大橋各部分的建設、運營、維護和管理等有關事務中，粵港澳三地政府之間應資訊共用並相互提供必要的協助；還規定三地政府及專案法人對大橋通行車輛的交通資訊實行共用。上述資訊共用的時效性要求非常高，有的甚至具有即時性。但根據我國《數據安全法》、《網路安全法》及相關規定，內地向境外（含港澳地區）提供集成監控系統產生的數據，應當向關鍵資訊基礎設施主管部門報備進行安全評估。

[47] “但從執行情況來看，因三地管理體制不同，涉及單位眾多，各聯勤單位工作介面比較複雜，溝通成本和效率較高，導致大橋管理碎片化，實際上帶來執法割裂困境，並衍生了系列安全管控問題，突出表現在港澳直通車輛管理存在漏洞。港澳直通車輛及載運人員可不經內地邊防檢查，直接穿行內地管轄橋面往返港澳，內地邊檢機關對上述人員及車輛資訊不能及時掌握，實際執法活動中存在“截停難、控制難、處理難”困境。”參見港珠澳大橋出入境邊防檢查站課題組：《優化港珠澳大橋管理服務　服務大灣區建設的之間與探索》，載《法治藍皮書：珠海法治發展報告（2024）》，社會科學文獻出版社2024年版。

[48] 其中，由於《港珠澳大橋建設、運營、維護和管理三地政府協議》和《港珠澳大橋管理局章程》為非公開文件，因此在下列表格中沒有對其內容進行概述。

表 3　涉港珠澳大橋相關法律文件

出台時間	名稱	主體	性質
2010 年	《港珠澳大橋建設、運營、維護和管理三地政府協議》	香港特區政府、廣東特別行政區政府、澳門特別行政區政府	政府協議
2010 年	《港珠澳大橋管理局章程》	香港特區政府、廣東特別行政區政府、澳門特別行政區政府	專案法人章程
2017 年	《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》	國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特區政府、 澳門特別行政區政府	政府協議
2018 年	《港珠澳大橋警務、應急救援及應急交通管理合作協議框架》及《港珠澳大橋三地口岸執法聯絡協調工作機制》	珠海市人民政府、香港特區政府、澳門特別行政區政府	政府協議
2019 年	《粵港澳大灣區發展規劃綱要》	中共中央、國務院	黨內法規、國務院規範性文件
2020 年	《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》	中國人民銀行、中國銀行保險監督管理委員會、中國證券監督管理委員會、國家外匯管理局	國務院部門規範性文件
2022 年、2023 年	《廣東省關於澳門機動車經港珠澳大橋珠海公路口岸入出內地管理辦法》《廣東省關於香港機動車經港珠澳大橋珠海公路口岸入出內地的管理辦法》	廣東省人民政府	省級政府規章
2023 年	《國務院關於“港珠澳大橋旅遊功能”的相關批復》	國務院	國務院規範性文件
2022 年、2023 年	《廣東銀保監局、廣東省公安廳關於實施澳門機動車經港珠澳大橋珠海公路口岸入出內地交強險“等效先認”的通知》《廣東銀保監局、廣東省公安廳關於實施香港機動車經港珠澳大橋珠海公路口岸入出內地交強險“等效先認”的通知》香港機動車經港珠澳大橋珠海公路口岸入出內地交強險“等效先認”的通知》	廣東銀保監局、廣東省公安廳	省級政府規範性文件

研究發現，2018 年以前，港珠澳大橋建設階段，三地政府主要通過簽訂政府間協議的方式推進合作。2018 年以後，大橋進入正式運營階段，制度供給主要來自於國務院或廣東省政府出台的規範性文件，通過“小切口”方式，單方面對港澳地區給予政策優惠。然而，作為推進合作的重要工具，政府間協議無論是內容還是效力，均存在一定局限性。政府間協議不得與上位法抵觸，決定其難以突破三地間制度差異所形成的結構性障礙。因此，與港珠澳大橋諸多亟待解決的運營管理問題相比，現有法律文件無論在數量上還是效力層級上，均顯不足，呈現出明顯的供給貧乏狀態。

綜合以上分析，港珠澳大橋運營困境的根源，實質上在於三地政府分段管理、分段運營模式下的管理碎片化問題。缺乏統一的法律制度設計，使得跨境協作面臨制度摩擦與執行障礙，嚴重制約了大橋整體功能的充分發揮。

2. 分析方法：“二階層”方法的運用

針對港珠澳大橋的運營管理困境，實踐部門曾提出多種方案。其中，較為具有代表性的建議是：由全國人大常委會制定“港珠澳大橋運營管理法”，並列入基本法附件三，目的是取消大橋分

段管理模式，使大橋橋面統一適用內地 / 香港法域。[49] 另一種較為溫和的替代性方案則是，在現有制度框架下採取“小步快走”的方式，針對具體問題，通過三地政府加強合作予以解決。

從宏觀理論視角出發，對上述不同方案作出基本判斷：港珠澳大橋作為促進粵港澳三地人流、物流、資訊流自由流通的重要基礎設施，本質上服務於三地社會。運營管理體制的改革既需兼顧國家整體利益，也須充分尊重三地社會主體的能動性與合作意願。強勢的國家中心主義模式（如單方面統一立法），難以適應以社會合作為主要特徵的粵港澳大灣區發展需求；但純粹依賴社會中心主義（即完全仰賴三地自主協作推動），亦可能導致進程遲滯，難以突破現有法律與制度障礙。綜合考量，應當採取“社會中的國家”模式，在國家有序引導與三地社會積極參與的互動中，推進大橋管理體制改革，通過打破制度藩籬，促進要素高效流動。

目前，港珠澳大橋運營管理的最迫切需求是打破分段查驗模式，推動珠港之間實行“一地兩檢”，[50] 以實現整橋一體化運營。針對此目標，實踐中存在以下三種可行方案：

第一種方案，在香港設置“一地兩檢”口岸，內地負責整橋運營管理。此方案擬將“一地兩檢”設於香港口岸，並由內地統一運營大橋。從“第一階層”的三組法律關係分析：在中央與特區關係中，將“一地兩檢”設於香港口岸，一方面涉及出入境管制的變動，屬於香港高度自治權的範疇，同時還帶來部分區域法律管轄權的變動，須由全國人大常委會作出決定；在中央與地方關係中，無論是出入境管制還是法律管轄權的變動，都屬於絕對的中央事權，須由全國人大常委會作出決定；在內地與港澳關係，轉移法律管轄權涉及社會敏感性問題，須充分徵求香港社會意見，避免引發政治矛盾。進入“第二階層”分析，應綜合運用政策、協議與立法工具。參考香港西九龍高鐵“一地兩檢”模式，可採取“三步走”策略：即由雙方政府先行簽訂協議、全國人大常委會批准、雙方落實協議安排。

第二種方案，在珠海設置“一地兩檢”口岸，香港負責整橋運營管理。此方案參照深圳灣口岸模式，將香港口岸設於廣東省轄區內，由香港政府統一運營大橋。相較於第一種方案，此模式在社會層面阻力較小，操作更為簡便。從“第一階層”對此方案展開分析：在中央與特區關係，此方案同樣涉及出入境管制和法律管轄權的變通，既涉及香港高度自治權也涉及中央全面管製權；在中央和內地關係中，在珠海設置口岸屬於中央事權範疇；在內地與港澳關係中，此方案屬於內地單方面向香港讓與管理權限，香港社會反響相對溫和。因此，進入“第二階層”分析，此方案下採用“兩步走”模式即可，即由香港提案經全國人大常委會批准後，廣東與香港兩地政府簽訂協議。

第三種方案，維持現行分段運營模式，推動小步快走、問題導向的合作機制。若短期內難以推動整橋運營，可暫時維持分段管理體制，在現有框架下針對實際問題逐步推進合作。從“第一階層”展開分析：從中央與特區關係來看，大橋涉及的雙方政府合作事項應屬於特區高度自治權；從中央與地方關係來看，在合作過程中則涉及到大量中央、地方以及央地共同事權；在港澳與內地關係中，推進雙方政府合作的關鍵，在於由誰作為代表和港澳政府開展合作。顯然，相較於的國務院，在行政層級上，廣東省政府是與港澳特別行政區政府開展合作更為合適的內地代表。在“第二階層”操作層面，三地政府可就具體問題簽訂合作協議；涉及突破現行法律障礙的，可由全國人大常委會依《立法法》第十六條進行調法調規，或由國務院以清單批量授權的方式對廣東省進行授

[49] 參見港珠澳大橋出入境邊防檢查站課題組：《優化港珠澳大橋管理服務　服務大灣區建設的之間與探索》，載《法治藍皮書：珠海法治發展報告（2024）》，社會文獻科學出版社2024年版。參見全國人大代表金立奎：《通過近中遠期措施，進一步提高港珠澳大橋通行效率》，載《珠海特區報》2024年3月9日，第4版。

[50] 由於珠澳之間已採取“合作查驗、一次放行”的模式，因此要實現人流在港珠澳大橋上的暢通便捷流動，關鍵在於推動珠港之間實行“一地兩檢”。

權。先通過政策予以先行先試，待立法時機成熟後，再與港澳政府共同協商，通過協同立法的方式予以固化。

綜上所述，推動港珠澳大橋整橋一體化運營具有高度必要性與緊迫性。就可行性而言，第二種方案（即仿照深圳灣模式，在珠海設置香港口岸，由香港統一運營整橋）相對最為可行，社會阻力小、法律操作路徑清晰，應作為優先推進的方向；第一種方案則在必要時可作為備選；第三種方案則可作為短期過渡安排，在條件成熟時逐步過渡至整橋一體化管理模式。

（三）小結

如果說“香港西九龍高鐵站‘一地兩檢’安排”的案例讓我們得以透視那些游離於規範之外的複雜考量因素，那麼“港珠澳大橋運營管理困境”的案例，則提醒我們應當關注並分析當下大灣區合作中所面臨的現實難題。規範層面的理論分析固然重要，但在理論的指導下，汲取以往案例的智慧與經驗並應用到當下問題的解決，同樣具有重要的現實意義。

五、結語

目前粵港澳大灣區法治研究呈現出一種實踐在先，理論在後的局面。誠然，面對那些實踐成效優於邏輯推理的問題，我們總要讓實踐的子彈“多飛一會兒”。實際上，在探索中國式現代化新道路的進程中，不乏那些以問題為導向，通過一項項個別性、漸進式改革，在現代化進程中逐步內生、再經法律確認的原則，而並非通過一次性的頂層設計從外部嵌入到改革之中。

目前，可以說中國是全球最大的改革開放實驗室，在此背景下我們應當做這樣一種努力——關注法治實踐，回應現實問題，並從不斷探索中逐步自主生成知識。這也正是本文努力的方向。

Abstract: Advancing rule of law cooperation within the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (GBA) constitutes a critical topic of our times under the "One Country, Two Systems" framework. While scholarly explorations have yielded a diversity of perspectives, creating a vibrant intellectual landscape, they have also inevitably led to fragmentation within the knowledge system. This study introduces the "state-society" theoretical framework to synthesize existing academic viewpoints, revealing their inherent logical divergences, and proposes the "state-in-society" paradigm as a theory highly congruent with practical realities. Building on this foundation, the paper further contends that advancing rule of law cooperation in the GBA requires the strategic coordination of "three sets of relationships" and the construction of a "two-tiered" analytical methodology to provide normative guidance. To validate the efficacy of this theoretical and methodological framework, two emblematic cases are examined: the co-location arrangement at Hong Kong's West Kowloon High-Speed Rail Station and the operational management dilemmas of the Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge (HZMB). This dual-case analysis not only authentically reflects the complexities of the subject matter but also serves as a testing ground for the innovative analytical framework proposed herein. Significantly, this research strives to deliver actionable solutions to pressing practical challenges, thereby bridging theoretical constructs with real-world applications.

Key words: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (GBA); One Country, Two Systems; Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge (HZMB); Co-location Arrangement

（責任編輯：張雨虹）