

区际合作中法律冲突及其困局破解

——以粤港澳大湾区一体化为例

张学博 潘 瑞

摘 要：由于特殊的历史背景，粤港澳大湾区建设面临着“一个国家、两种社会制度、三大法系、三个关税区”的复杂局面，导致政府间合作治理过程中法律冲突凸显。而在全面依法治国的推进下，粤港澳大湾区府际合作中法律冲突的解决应当以法治为引领和保障，借鉴国外区域合作的先验经验，以“一国两制”原则为前提，建立一套合理的法律冲突协调机制。

关键词：粤港澳大湾区；区际合作；法律冲突

中图分类号：D926 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）01-0094-07

粤港澳大湾区建设作为国家战略，对于推动形成新时代全面开放的新格局和“一国两制”事业的发展所起的作用不言而喻，它不仅涉及我国经济社会发展，还与政治、法律、文化等息息相关。^①粤港澳地区由于社会制度、适用国际条约、立法体制的不同，再加上大湾区合作法律基础薄弱，造成粤港澳大湾区政府间合作治理过程中法律冲突频发，而且现有的官方文件大多是纲领性、操作性不强的行政协议或者方案，无法妥善解决具体执行过程中的实际问题，尤其是大湾区府际合作中适用法律方面的问题，如财税领域

的税收竞争矛盾。粤港澳大湾区府际合作法律冲突问题的有效解决不能仅从完善立法角度出发，也要重点结合大湾区自身的社会制度、法律文化以及区际合作的发展目标和相关政策，借鉴国外的有益经验，方能促进粤港澳大湾区经济社会融合发展。^②

一、粤港澳大湾区区际合作法律冲突的现实原因

（一）粤港澳大湾区法律制度存在差异
不同法系的法律制度在法律渊源、法律结构、立法技术、立法程序、诉讼程序、执法模式等方面

① 叶一舟：《粤港澳大湾区协同立法机制建设刍议》，《地方立法研究》2018年第4期。

② 王万里：《从域外经验看粤港澳大湾区的法治统合问题》，《港澳研究》2018年第3期。

存在很大差异。^①香港、澳门回归后,依照“一国两制”和港澳基本法,两地继续保持原有社会制度不变,法律制度也依旧分别保留着英美法和大陆法系的特征。香港、澳门两地均有独立的立法权、司法权以及司法终审权,港澳立法会在制定法律时只需不抵触全国人大制定的香港基本法、澳门基本法即可生效,而广东属于社会主义法系,其立法权受到严格限制,且并不享有司法终审权,其司法判决要受到最高人民法院的限制,粤港澳三地并无统一的最高立法机关、司法机关,从而在粤港澳三地府际合作中产生法律纠纷时,极有可能在适用法律、确定管辖权等方面出现法律冲突问题。例如,香港民商事管辖权制度基本上沿袭了英国的管辖权制度,包括地域管辖权、裁量管辖权、协议管辖权和应诉管辖权,澳门内地并未专门规定涉港民商事案件的管辖权,法院通常依据涉外民商事案件标准来处理,管辖权主要通过以被告住所地为原则并结合侵权行为地法院管辖来确定,当事人不可通过协商来选择法院管辖,内地法院也没有依据被告人出庭应诉实施管辖的权力。

(二) 粤港澳大湾区国际条约适用不同

香港、澳门在经中央政府授权后享有部分对外缔约权。根据《中英联合声明》第四项第十条、^②《中国香港特别行政区基本法》第一百五十一条、^③《中葡联合声明》第二项第七条、^④《中国澳门特别行政区基本法》第一百三十六条^⑤的规定,香港和澳门分别可以以“中国香港”和“中国澳门”的名义

单独与世界其他国家和地区在金融、贸易、科技、文化、航运等领域签署双边、多边协定或者进行交往并申请加入国际条约。中国内地和香港、澳门协调平衡地适用国际条约在我国来说是一个比较复杂的问题,粤港澳大湾区适用国际条约的不同主要体现在以下三个方面(见表1):

表1 粤港澳大湾区国际条约适用不同

	广东省	香港	澳门
法律地位	无对外缔约权	部分对外缔约权	
适用的国际条约	港澳有部分对外缔约权，可在特定领域单独地与世界其他国家和地区签订协定或申请加入中国尚未加入的国际条约，且根据本地实际情况决定是否适用中国签订的国际条约，进而造成三地适用国际条约的不同		
国际条约适用方式	通常采用纳入和转化相混合的方式，当国内法和国际法出现冲突时根据条约的效力等级来处理	对于军事、国防、外交的国际条约：直接适用 对于非政治性的国际条约：转化	对于军事、国防、外交的国际条约：直接适用 对于非政治性的国际条约：纳入和转化相结合

第一,法律地位不同。香港、澳门作为中国享有高度自治权的地方行政区域被中央赋予非政治性领域的部分缔约权,而广东省并不享有对外缔约权,无法根据自己的实际发展需要在经济贸易、航运等领域单独地与世界其他国家和地区签订协定或申请加入相关国际条约。第二,适用的国际条约不同。由于香港、澳门享有部分缔约权,且根据《中国香港基本法》第一百五十三条^⑥和《中

① 沈宗灵:《法理学》,北京:北京大学出版社,2003年,第120-122页。

② 《中英联合声明》第四项第七条规定,香港特别行政区可以“中国香港”的名义单独地同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系,并签订有关协定。

③ 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十一条规定,香港特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以“中国香港”的名义,单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系,签订和履行有关协议。

④ 《中葡联合声明》第二项第七条规定,澳门特别行政区可以“中国澳门”的名义单独同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系,并签订有关协议。

⑤ 《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第一百三十六条规定,澳门特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、科技、体育等适当领域以“中国澳门”的名义,单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系,签订和履行有关协议。

⑥ 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十三条规定,中华人民共和国缔结的国际协议,中央人民政府可根据香港特别行政区的情况和需要,在征询香港特别行政区政府的意见后,决定是否适用于香港特别行政区。中华人民共和国尚未参加但已适用于香港的国际协议仍可继续适用。中央人民政府根据需要授权或协助香港特别行政区政府作出适当安排,使其他有关国际协议适用于香港特别行政区。

国澳门特别行政区基本法》第一百三十八条^①的规定，中国签订的国际条约需要根据港澳的实际情况才决定是否适用，并非一定适用，因而这就决定粤港澳三地所适用的国际条约的不同，造成条约适用的法律冲突。第三，国际条约适用方式不同。目前，国际条约在国内适用的方式主要包括两种：纳入和转化。纳入是指国际条约不需要转化为国内法即在国内具有法律效力，可在国内直接适用，^②而转化是指国际条约必须经过国内立法程序转化为国内法才能取得国内的法律效力，方可在国内适用。在我国，对于政治、军事、外交方面的效力遍及中国全部领土的国际条约采取纳入即直接适用的方式，包括香港、澳门在内，但是对于其他非政治性的国际条约的适用方式却不相同，中国内地对于国际条约在国内适用的问题上采取纳入和转化相混合的方式，当国内法和国际法出现冲突时根据条约的效力等级来处理，但由于香港、澳门享有国际条约适用方式的自主决定权，香港原则上采用转化方式，澳门采用纳入和转化相结合的方式。

（三）粤港澳大湾区立法体制设计区别

在区域协同发展战略的大背景下，我国地方政府各自为政的传统立法体制面临着挑战，政府间的合作也极易发生法律冲突，粤港澳大湾区府际合作更为明显。根据我国《立法法》第七十二条规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。设区的市人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自

治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。而根据《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》的规定，香港、澳门拥有自主立法权，只有少数涉及外交、国防、军事主权事项的全局性法律在两地区适用，其他国内法并不适用于此。因而导致内地和港澳在适用实体法和程序法时产生法律冲突，比如财税领域的税收制度法律冲突。

一方面，在实体法层面，内地与港澳的税收制度差异主要体现在税种结构和税负两方面。总的来说，与港澳相比，内地的税种多，税率高，税负较重。香港税种由3种直接税和9种间接税组成，最主要的税种为利得税^③和薪俸税^④，基本利率分别为16.5%和16%（利得税最低档优惠税率仅为8.25%），只对烟、酒、动力用的燃油征收关税，其他不征收，因而不存在增值税和土地增值税。澳门的税种主要有14种，8种直接税和6种间接税，对进口货物不征收关税，^⑤税率和税负都较低且累进幅度小。内地的主体税种有19种，分为流转税、所得税、财产税、资源税和行为目的税五类，直接税和间接税比例接近，对大部分进口货物和物品征收较高税率关税。总之，内地税率较高，税负重。

另一方面，内地与港澳税收程序法层面的冲突主要发生在税收征管领域。一是主要税种管辖权冲突。作为香港主要税种的利得税和薪俸税以所得来源地为征税原则，这意味着来源于香港境外所得不需纳税，澳门的所得补充税及职业税的征税原则亦是如此，但是内地所得税适用的居民

① 《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第一百三十八条规定，中华人民共和国缔结的国际协议，中央人民政府可根据情况和澳门特别行政区的需要，在征询澳门特别行政区政府的意见后，决定是否适用于澳门特别行政区。中华人民共和国尚未参加但已适用于澳门的国际协议仍可继续适用。中央人民政府根据情况和需要授权或协助澳门特别行政区政府作出适当安排，使其他与其有关的国际协议适用于澳门特别行政区。

② 幕亚平：《当代国际法原理》，北京：中国科学文化出版社，2003年，第565页。

③ 利得税是香港税务局对在港澳经营的个人和企业来源于香港的所得征收的一种税。

④ 薪俸税的性质相当于内地的工资薪金所得。

⑤ 只对在香港制造而出口到有配额限制的国家的货品，按其离岸价格收取少量的手续费。

管辖权^①和所得来源地管辖权双重征税原则。主要税种管辖权的不同极易产生对同一税源重复征税以及内地和港澳征管权限冲突的不利结果。二是税收征管体制冲突。香港的税务系统由香港税务局、香港税务委员会、香港上诉委员会及联络小组,主要负责处理征税及纳税稽查事务、制定申请退款及减免程序、提出税务上诉、裁决税务上诉等事项,澳门的税收征管工作主要由财政司下辖的财政厅负责,其所属的税捐厅是具体执行部门,承担税务稽查、咨询等职责。而内地采用分税制模式的税收征管体制,赋予国家税务局和地方税务局不同的征管权限,省级及省级以下税务局受到国家税务总局为主与地方人民政府的双重领导。因而,粤港澳的税收征管机构之间不存在管理关系,是相互独立的,增加了大湾区在税收征管合作方面的难度。

(四) 粤港澳大湾区行政协议效力不明

法律是协调社会关系,解决社会矛盾的重要手段,因而由于法律效力不明将会造成大湾区各城市政府合作中由国际条约适用不同、立法机制设计区别等所引发的矛盾。我国《宪法》和《地方组织法》仅授权各级政府管理其辖区范围内的事情,并未明确规定地方政府缔结跨行政区域合作协定的权限、程序等内容,并且《基本法》也尚未对港澳政府与内地各级政府之间缔结区际合作协定的权限作出规定。因此,香港、澳门、广东三地签订的《大湾区协议》缺乏法律的明确授权,导致其法律效力不明确,即意味着在粤港澳大湾区各政府合作治理过程中很难形成法律层面的约束。《大湾区协议》的具体落实完全依赖于各地政府的自觉遵守,如果在履行协议的过程中,协议内容对其中一方不利或者发生地方利益冲突时,

地方政府也可能选择推诿或者不作为来逃避履行协议,^②不利于粤港澳大湾区的合作建设。

二、域外区际法律冲突解决的实践观察

区域协同立法不仅是推进区域一体化的重要抓手,更是解决府际合作中法律冲突的关键手段。粤港澳大湾区的协同立法应当从本区域的实践和特点出发,吸收其他区域已有的先进立法成果。从国外视角来看,区域立法模式较为成熟的有欧盟和美国,尽管其和我国在立法体制等方面存在较大差异,但是其区域协调机制有许多可借鉴和学习之处。

(一) 欧盟模式

欧盟是全球一体化发展趋势下区域经济一体化的典范和超国家组织,法制协调在欧盟政治经济一体化的进程中发挥了积极且有效的作用,有力地协调欧盟(欧共体)及其成员国的利益和平衡各种复杂多元的利益关系。^③申言之,欧盟从由六个成员国的煤钢共同体成长为当今具有二十八个成员国的世界上最发达的经济体之一,这和它的法制协调密切相关,其中知识产权和税收是协调程度最高的领域。欧盟在处理各成员国之间产生的知识产权和税收法律冲突所采取的法制协调主要体现在以下方面:

第一,健全法律协调体系。其一,法律合作体系。例如,为了促进区域经济一体化,欧盟建立了税收法律合作体系,具体包括关税、间接税合作和直接税合作三方面。为了消除关税和强化间接税合作,欧共体在1957年就签订了强制成员国严格遵守的《罗马条约》,此后开始增值税改革,颁布一系列促进增值税统一的法令,确定了最低为15%的增值税税率,将成员国普遍使用的消费地原则^④转变为原产地原则和消费地原则并存的过

① 居民管辖权是指以本国居民取得的所得为管辖对象的一种税收管辖权。根据这一管辖权,本国居民纳税人取得的所得,不论其是来源于本国境内还是本国境外,都必须承担向本国纳税的义务。而对外国居民纳税人取得的所得则不予课税。参见何盛名:《财经大辞典》,北京:中国财政经济出版社,1990年。

② 刘燕玲:《京津冀协同发展中政府间合作问题的法律分析》,载自周佑勇:《区域政府间合作的法治原理与机制》,北京:法律出版社,2016年,第118页。

③ 陈俊:《欧盟一体化进程中的立法协调》,《国际经济合作》2011年第6期。

④ 在这一原则下,无论是国内商品还是进口商品,只有在被消费的国家征收增值税。这在一定程度上促进了内销和外销商品的税收公平。但这对于商品原产地所在国来说是不利的。商品在生产过程中除了需要消耗生产要素外,还需要投入大量的公共产品。倘若无法对投入的公共产品要求支付费用,那么势必影响到商品原产地所在国的财政收入。

渡性增值税征收原则,促进了欧盟成员国之间商品、服务、人力与资本的自由流动。其二,诉讼管辖和法律适用制度。为了解决欧盟两套商标制度在重叠区域出现的冲突,^①《共同体商标条例》规定,各成员国要将国内的一些初审以及上诉法院转变成“共同体法院”。在法律适用上,条例明确规定的事项,成员国法院必须严格依条约保证实施,规定范围之外的可依照本国法和国际私法处理。

第二,设置超国家地位组织机构。欧洲理事会和欧盟理事会为最高立法与决策机构;欧盟委员会(“欧洲政府”)是行政和常设性机构,^②居于核心位置,主要负责执行欧盟法律,制定应用欧盟立法的一些必要规则、条例;欧洲议会是具体咨询和执行事务的监督机构;欧洲法院是欧盟具有较高权威性的司法机构,建立在各成员国签订主权让渡协议的基础之上,肩负解决成员国争端的重任,同时负责解释欧盟各项条约和法规。欧盟的知识产权和税收的合作与协调工作都是由独立于各成员国的上述超国家机构负责的,通常欧洲委员会提出合作或者协调建议,在征求各成员国意见后进行修改,提交给欧洲议会表决通过,颁布正式生效的法令,再由欧盟委员会执行落实。

(二) 美国模式

美国是从殖民地发展起来的联邦制国家,从横向层面来看,各个州的自然环境、经济发展方式、人口结构等不同造成不同的政治、经济和法律制度,再加上美国实现三权分立,联邦、州和地方政府享有不同程度的独立立法权,法律冲突极易发生。就税收而言,联邦政府的主要税种为所得税,各州政府是消费税,地方政府则是财产税,虽然各级政府的主要税种不同,但在美国各政府税收中占有重要位置的同源税是产生税收竞争的关键原因,例如消费税,各州政府拥有相对独立的立法权,可以根据本地实际情况决定该地消费税税

率,这就导致各州消费税税率差异巨大,激化了税收竞争。美国为了妥善解决法律制度层面的差异,协调州际政府间的法律冲突,实施了联邦立法机关制定统一实体法、建立具有统领地位的最高组织、赋予各州订立州际协定权等措施。

首先,区域发展立法。美国联邦政府为了实现区域经济一体化的发展先后颁布了一系列的法律,如与西部开发相关的《宅地法(1862)》《扩大宅地法(1909)》《公共工程和经济开发法(1965)》、1933年的《田纳西河流域管理局法》、1965年的《阿巴拉契亚区域开发法》等,区域立法的不断完善实现了区域发展的平衡,有效地协调了州际之间的法律冲突。其次,设立跨州委员会等政府职能部门及自发性组织协调法律冲突,例如税收协调领域的跨州委员会、税收管理者联合会。最后,州际协定。美国《联邦宪法》第1条第10款第(3)项规定:“任何一州,未经国会同意,不得与他州或外国缔结协定或盟约。”州际协定在美国宪法的充分保障下成为美国区域发展中不可或缺的法治协调机制,^③也是各州政府合作的重要方式,但州政府所签订的协定经各州立法机关批准认可后,方具有制定法的法律效力,若出现州际协定和各州法律发生冲突的情形时,优先适用州际协定。当出现违反州际约定的情形,非违约方可以通过赔偿诉讼来保障自己的合法权益。例如,美国各州采用统一和独立订立州际税收合作协议相结合的方式实现税收信息的交换,即美国各州可以依照《统一税收交换协议》,也可通过制定州际双边税收协议来交换税收信息,减少税收冲突。

欧盟成员国中包括大陆法系国家和英美法系国家,前者如法国和德国,后者如英国和爱尔兰,成员国之间的政治制度、法律、经济等都存在不同,冲突表现形式和粤港澳大湾区极为相似,但是粤港澳三地的冲突是我国主权之下的不同法域

① 欧盟形成了统一商标制度建立了复式商标体系,即在建立欧盟统一商标制度的同时,各成员国国内的商标法仍然有效。

② 陈建德:《欧共体统一商标法律制度》,《欧洲法通讯》2006年第9期。

③ 何渊:《美国的区域法治协调——从州际协定到行政协议的制度变迁》,《环球法律评论》2009年第6期。

之间的冲突,此项特点和美国州际法律冲突相似。因而我国粤港澳大湾区法律冲突协调管理机制的构建可以参考欧盟和美国的有益经验,比如完善现有法律制度,借鉴美国的州际协定,授予地方政府的签订协议权;参考欧盟的超国家地位机构和美国的跨州委员会,建立超政府职能的组织协调机构,协调大湾区法律冲突。

三、粤港澳大湾区府际合作中法律冲突问题的解决路径

随着粤港澳大湾区府际合作进一步深入,各地之间的法律冲突逐渐明显,区域协同立法的重要性也日益凸显,但是区域一体化发展面临法律基础缺失、法律依据可操作性低等问题,导致大湾区府际合作中的法律冲突更加复杂。但由于粤港澳大湾区三地社会制度、经济发展水平等存在差异,因而,“一国两制”原则是保持港澳长期繁荣稳定最坚实的制度基础,也是粤港澳大湾区政府适用法律必须牢牢坚持的中心原则。粤港澳大湾区各地之间法律冲突的解决必须牢固树立“一个国家”的意识,坚守“一国”之本,在尊重“两种社会制度”差异性的前提下,实现区域发展的协调、统一、规范、有序。因而,假如内地和港澳之间发生了法律冲突,各方都要理解和尊重彼此的经济政治以及法律制度,确保不同法域的主体享有平等的法律地位,使主体的合法权益获得同等的法律保护。而未来粤港澳大湾区府际合作法律冲突的解决可在现有行政协议和官方文件的基础上借鉴美国、欧盟的经验,构建符合大湾区发展需要的区域协同立法机制。

(一) 明确行政协议效力

根据“一国两制”基本原则以及《香港基本法》和《澳门基本法》的相关规定,内地和港澳并没有统一的上级立法部门,无法制定一部统一的实体法来解决粤港澳三地的法律冲突,因而可以借鉴美国各州政府间合作经验,即在《联邦宪法》中允许各州签订协议来解决不同法域的政府间合作所产生的法律冲突。第一,在内地范围内。首先,在《宪法》中作出原则性规定。我国可以宪法形式明确政府间签订协议的相关原则,授予政府一定的缔约权促使地方政府在职权范围内和

外部订立协议,但所订立的协议损害第三方利益时则需报批上级机关,若损及国家利益,则要报批国务院。其次,在行政法中对作出具体性规定。需要在《地方组织法》和《立法法》中分别明确政府在订立协议过程中的职权范围和制定程序,确保各级政府平等、和谐、有序地开展合作。第二,在港澳范围内。香港澳门在《基本法》中可以借鉴内地宪法和行政法的规定,明确授权其政府可以和内地政府缔结协议,实现行政协议法治化。例如,粤港澳三地政府可以针对特定的法律冲突签订行政协议,比如针对税收征管冲突问题,可以签订协议加强税收征管信息建设,打造粤港澳税务信息共享平台,保证税收信息交流的畅通,提高税收征管效率,加强对跨境税源的征管。

(二) 重构组织协调机构

1. 打造体系化的超政府职能机构。欧盟成员国之间法律冲突的解决关键在于欧盟设置了超国家地位组织管理机构,将立法、决策、执行等职能分配给不同机构并赋予其较高权威,而美国跨州税收委员会和税务管理者联合会等机构有效保证了美国州际税收协调。我国可以借鉴欧盟与美国的经验,整合现有组织机构,粤港澳三地的立法机关可以签订区际协议确立区域立法协调机构,明确该机构的具体职责,比如香港立法会联系事务委员会、珠三角九市人大常委会、市政府法制办公室等。针对粤港澳三地税种结构、税收负担存在差异的问题,在遵循税收法定原则前提下,可以将粤港澳三地的关税协调适用范围从原产地为内地与港澳的货物扩大到原产地为第三国的货物,减少关税税负,此外港澳主要税种为直接税,内地是直接税与间接税并重,其中内地间接税的第一大税种为增值税且在财政收入中占比较大,基本税率为13%,纳税人税收负担重,因而需要简化间接税税种,逐步降低增值税税率。

此外,将粤港、粤澳联席会议制度合并,成立粤港澳联合公共平台并将其作为协调三地法律冲突的最高决策机构,将现有的联络办公室(联络小组)转为常设机构,设立固定办公地点,建立总负责办公室,并在各地下设总办公室的分办公室,监督处理整体事务,定期向联席会议汇报

项目实施情况,还需构建公共信息平台,保证大湾区各地知识产权和税收信息的及时有效公开。联席会议每年举办一次,轮流在粤港澳三地举行,若发生重大问题可由常设机构中的常设委员会申请召开临时会议。处于最高领导地位和运行整体化的组织机构不仅可以明晰协调职责,提高冲突解决效率,同时有助于落实合作协议中所寻求的协调机制。

2. 建立软硬兼备的争端解决机构。欧盟的商标权冲突由专门的共同体法院审理,我国可以创造性地借鉴欧盟的经验,在粤港澳建立区域法律服务和商事争议解决中心以及专门法院,通过调节、仲裁、审判等方式来解决粤港澳三地的法律冲突。区域法律服务和商事争议解决中心的职责定位、协调程序等可由三地签订区际协议来明确。而区域专门法院由三地共同组建一个专门法院,并在三地分别设立该法院的基层法院,合议庭由三地各派一名或几名法官组成,三地法官轮流担任审判长,该法院应当依据粤港澳相关法律法规和合作协议审理案件,若无前述依据,可适用所在地法律。专门法院可以防止地区保护主义,避免当事人挑选法院谋求非正当利益,保证审判的公正,进而促进粤港澳大湾区合作活动。

(三) 分类适用国际条约

粤港澳大湾区三地适用国际条约的情况主要分为以下三种情况:第一,粤港澳三地均适用的国际条约,比如国防、外交领域的条约、《巴黎公约》和《世界版权公约》;第二,港澳适用但内地不适用的国际条约;第三,内地适用但港澳不适用的国际条约。针对第一种情况,目前在尚未确立解决机制的情况下,优先适用粤港澳三地共同参加的国际条约是解决粤港澳大湾区的知识产权和税收冲突的重要途径,具有很强的可操作性。例如,《巴黎公约》和《世界版权公约》都是粤港澳三地共同参加的国际条约,当出现相关法律冲突时,应当优先适用前述条约。针对后两种情况,可先由粤港澳大湾区法律服务和商事争端解决中心在尊重三地社会发展差异和促进区域协同发展的前提下进行协调,若协调不成,交由区域专门法院仲裁或者审判。

四、结语

粤港澳大湾区面临着“一个国家、两种社会制度、三个法系、三个关税区”的复杂情形,存在适用国际条约的不同、立法体制差异等重大难题,政府间合作法律冲突十分明显。粤港澳大湾区建设处于国家新时代发展战略地位,其法律冲突的解决之道必须具有全局性和前瞻性。从欧盟和美国解决法律冲突的实践经验来看,区域协同发展的重要前提是建立一个和谐的法律环境,在此基础上进行治理层面的创新突破。因而,粤港澳大湾区法律冲突的最佳解决途径是在坚持“一国两制”的基础上,明确行政协议的法律效力,构建一套超政府职能、分工明确、体系化的组织协调机构,从而实现大湾区合作的合法化、合理化,为推进区域一体化做出有独特价值和意义的贡献。

参考文献:

- [1] 叶一舟. 粤港澳大湾区协同立法机制建设刍议[J]. 地方立法研究, 2018, (4).
- [2] 沈宗灵. 法理学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [3] 慕亚平. 当代国际法原理[M]. 北京: 中国科学文化出版社, 2003.

作者: 张学博, 中共中央党校政治和法律教研部副教授
潘 瑞, 中共中央党校政治和法律教研部研究生

责任编辑: 钟晓媚