

## 促进粤港澳大湾区法律服务业发展的建议

伍例斌

**摘要：**当前粤港澳大湾区法律服务业存在协同发展的上层建筑不健全，内地法律服务市场对港澳居民设置的限制较多，内地与港澳缺乏互信基础，以及香港面临比较强劲的外部竞争等问题。建议：逐步完善粤港澳大湾区法律服务协同发展的上层建筑，对港澳居民充分开放法律服务市场；建立健全粤港澳大湾区法律服务协同发展体制机制；高度正视、积极应对新加坡的竞争；深化粤港澳大湾区法治文化建设与法治研究交流，建立法治互信；支持“互联网+法律服务”发展。

法律服务业包括律师服务、仲裁服务、公证服务、司法鉴定服务、法律援助服务、基层法律服务等方面。本课题选择律师服务、仲裁（含调解）服务、公证服务等三个方面对粤港澳大湾区法律服务业的现状、主要问题及建议展开研究。

### 一、粤港澳大湾区法律服务业现状

#### （一）律师服务

在《内地与香港/澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）框架下，作为先行先试，广东省颁布了多项规章制度。粤港澳大湾区律师服务合作取得了一定成果。截至目前，共有23家香港律师事务所在广东设立代表机构，4家广东律师事务所在香港设立分支机构。广州、深圳、珠海三地已获准设立了11家粤港/粤澳合伙联营律师事务所，共有46名港澳律师派驻到合伙联营律师事务所；累积有1000余名港澳居民参加国家司法考试；155名港澳居民成为在广东执业的内地执业律师；15名港澳律师受聘于广东律师事务所担任法律顾问。

#### （二）仲裁服务

截至2018年底，广东省共有仲裁委员会16家，受理仲裁案件量约22万件。成立于1983年的华南国际经济贸易仲裁委员会（深圳国际仲裁院）是粤港澳地区第一家仲裁机构。深圳国际仲裁院允许香港人士以仲裁员、调解员、专家证人、代理人等多种角色，参与自贸区及内地商事法律服务；当事人可以约定仲裁时适用香港法、在香港开庭，可以约定或指定香港籍仲裁员。在最新的深圳国际仲裁院名册中，在香港工作或居住的仲裁员146名，其88名是香港籍，澳门仲裁员有4人。

#### （三）公证服务

为确保港澳发往内地使用的公证书真实合法，司法部建立了中国委托公证人制度，规定港澳居民回内地办理法律事务所需公证书，须由司法部任命的委托公证人出具，并经中国法律服务（香港/澳门）公司审核。目前，在香港共有393名委托公证人，在澳门有16名委托公证。2003年内地与澳门的CEPA规定对经培训合格的澳门律师，授予内地认可的公证人资格。2018年9月，中国法律服务（澳门）公司横琴公证服务窗口在横琴新区综合服务中心挂牌，设立专门服务窗口满足澳门同胞办理涉及两地公证的业务需求。

### 二、粤港澳大湾区法律服务业面临的主要问题

粤港澳大湾区“一国、两制、三法域”的根本特征、法律传统和法治观念的重大差异，

导致大湾区法律服务协同发展不够充分，法律服务市场部分开放政策“大门开、小门不开”的情况仍较普遍。

（一）粤港澳大湾区法律服务业协同发展的上层建筑不健全。粤港澳大湾区法律服务业的协同发展以内地、香港、澳门三个法域之间公权力机关达成的法律合作协议作为基础，但迄今这种上层建筑仍不健全，不利于大湾区法律服务业的协同发展。

（二）内地法律服务市场资格准入门槛较高，对港澳居民设置的限制较多。根据内地目前的法律规定，港澳居民不能以港澳律师身份在内地提供法律服务。港澳居民若要以律师身份为港澳居民或企业提供法律服务的条件是：（1）取得内地律师执业证书；（2）在内地律师所执业；（3）限于民事案件，排除刑事、行政诉讼案件。香港居民参加国家司法的通过率不足 8%，低于全国平均通过率，香港居民的报考人数从 2004 年 440 多人降至年均约 300 人，有的年份低至 100 余人。

港澳律师事务所在内地设立的代表机构或合伙联营律师事务所也受到诸多限制。港澳律师事务所在内地设立的代表机构不得聘用内地执业律师提供内地法律服务，只能通过个案协议委托等形式参与。这些限制性规定，使得港澳律师事务所在内地设立的代表机构的业务大量萎缩。截至 2018 年年底，香港律师事务所驻内地代表机构仅剩 62 家，较最高峰时下降 65%。港澳律师事务所与内地律师事务所合伙联营政策实施 4 年多来，联营所经营状况并不理想，2018 年至今无一起新增申请。

在仲裁服务开放方面，《仲裁法》对境外仲裁机构在内地设立分支机构未作规定。深圳前海自 2012 年提出引进香港仲裁机构至今仍未落地，目前境外仲裁机构在内地设立的代表处只能开展一些服务推广、宣传联络工作。

（三）香港法律服务界分享内地法律服务市场开放的红利不平衡。IPO 上市、融资、并购等高端附加值法律服务产值占比超过九成，基本上被香港本地大型律师事务所垄断，在香港法律业界律所占比高达 89% 的 800 多家本地中小型律师，难以直接从中受益。在中国委托公证人业务领域，目前全港实际开展委托公证业务的公证人 324 人，在事务律师中仅占 3%，提供中国委托公证业务的律师事务所 255 家，在全港律所中占比不足三成，覆盖率整体偏低。

（四）粤港澳大湾区法律服务协同发展的现有机制不够健全。一是两地法律服务交流合作的平台机制建设不够健全。二是纠纷解决机制不够健全。粤港澳三地在仲裁、调解领域总体上“各自为战”，甚至存在竞争。内地仲裁法律制度较为滞后，仲裁员素质良莠不齐，仲裁公信力不足。三是相关协作机制有待健全。粤港澳三地法律服务业中服务中国企业“走出去”业务推介和对接平台不多，涉外法律服务供需信息不对称。

（五）内地与港澳缺乏互信基础对粤港澳大湾区法律服务合作产生一定的负面影响。长期以来，在对内地与港澳的区际法律合作安排的观念和认识上存在“内地中心主义”和“香港优越主义”的误区。“内地中心主义”认为，内地提出的区际法律合作安排途径、方案等，港澳理应予以接受和配合；“香港优越主义”认为，香港的法治优越于内地，对内地法治和司法制度缺乏了解甚至偏见。澳门对加速推动区际法律合作缺乏足够动力，担心深度法律合作会对澳门的政治、法律生态造成影响。

（六）香港建设亚太区国际法律及争议解决服务中心面临比较强劲的外部竞争。香港在国际仲裁机构中的排名从 2017 年第三名下降至 2018 年第四名。2018 年数据显示，在世界上最受欢迎的前七大仲裁地中，除香港有所下降外，其余六大仲裁地均有所上升，尤其新加坡的受欢迎度上升较快，从 2015 年落后香港 6 个百分点，到 2018 年反超香港 11 个百分点。香港建设亚太区国际法律及争议解决中心应高度重视新加坡的竞争。

### 三、促进粤港澳大湾区法律服务业发展的建议

粤港澳大湾区建设要运用法治思维和法治方式,促进大湾区法律服务业健康、快速发展,充分发挥法律服务对大湾区建设的推动和保障作用。

(一)逐步推动完善粤港澳大湾区法律服务协同发展的上层建筑。广东可争取在中央授权下,与港澳签订有关法律合作协议,逐步建立起粤港澳大湾区全面的法律合作安排,完善粤港澳大湾区法律服务协同发展的上层建筑。

(二)利用粤港澳大湾区先行先试政策,对港澳居民充分开放法律服务市场。一是推动粤港澳大湾区专业资格互认。二是对取得内地律师执业证书的港澳居民取消执业范围的限制,实行与内地居民的同等待遇。三是优化律师事务所合作联营政策。

(三)建立健全粤港澳大湾区法律服务协同发展体制机制。一是探索建立粤港澳大湾区律师联盟。二是促进大湾区仲裁服务健康有序发展。(1)发展特色仲裁服务。(2)大力推进仲裁创新。(3)加强仲裁队伍建设,打造专业化、国际化仲裁员队伍。(4)完善仲裁员监督机制,切实提高仲裁公信力。(5)完善仲裁合作机制。三是推动促进调解作为解决法律纠纷新机制的发展。(1)建立健全调解机制。(2)探索建立粤港澳调解人才库。(3)研究推动调解协议效力的司法确认,以及在粤港澳三地的互认和执行。(5)推动设立知识产权纠纷调解组织。四是完善机制,规范大湾区公证服务。(1)吸引高素质人才加入公证队伍。(2)积极搭建平台为公证人员到港澳交流学习创造条件和提供便利。(3)不断拓展公证业务领域。(4)加强公证质量监管力度。(5)编选公证典型案例,在网上建立公证法律服务案例库。

(四)高度正视,积极应对新加坡的竞争。一是学习新加坡国际仲裁中心的新做法和新经验。二是进一步提高仲裁服务质量。三是抓住国家“一带一路”建设的战略契机,进一步提高香港作为仲裁地和香港国际仲裁中心的国际知名度。

(五)深化粤港澳大湾区法治文化建设与法治研究交流,建立法治互信。一是加强对港澳法律制度和法治文化的研究。二是在港澳地区积极开展内地法治宣传。三是建立粤港澳常态化法律信息交流机制,建立大湾区法律资讯平台。四是加强三地法学理论、法律教育、法治文化及法治实践的交流合作。五是加强粤港澳大湾区法律人才建设,建立粤港澳大湾区法治保障智库。

(六)支持“互联网+法律服务”发展。一是利用现代互联网技术打造粤港澳大湾区综合性公共法律服务网络平台。二是鼓励、扶持大湾区内将人工智能技术应用于法律服务的企业发展壮大。

**收稿日期:** 2020-8-20

**作者简介:** 伍俐斌,中山大学粤港澳发展研究院、港澳珠江三角洲研究中心,副教授。