

# 欧盟和东盟的区域合作经验及其对推进横琴粤澳深度合作区规则衔接的启示

叶一舟，赵一丹

**摘要：**打破粤澳之间的制度壁垒、实现规则深度衔接，是横琴粤澳深度合作区建设工作的重点任务之一。就区域规则衔接而言，以欧盟和东盟为代表的区域协同发展组织在促进区域内规则衔接上积累了不少值得借鉴的经验。根据对相关经验的分析和比较，横琴粤澳深度合作区在推动规则衔接时，可以考虑探索设立专职负责规则衔接工作的委员会，明确合作区规则适用范围以及建立规则衔接情况的跟踪与评估机制。

《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（以下简称“《总体方案》”）提出要在2029年实现横琴粤澳深度合作区（以下简称“深合区”）与澳门经济高度协同、规则深度衔接的制度体系全面确立，并强调以法治为保障，逐步构建民商事规则衔接澳门、接轨国际的制度体系。在“一国两制”的条件下，广东省实行的是中国特色社会主义法律制度，澳门实行的是资本主义的大陆法制度，二者形成的具有鲜明特征与差异的法域构成了合作区独特的法治结构。在这个意义上，深合区打破粤澳之间的制度壁垒、实现规则深度衔接，是一件没有先例的开创性、探索性事业。在国际层面，纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区这三大世界级湾区都是“一国一制”条件下的区域协同发展，规则衔接的问题并不突出。但在欧盟、东盟等区域一体化发展过程中，存在不同成员之间的规则冲突问题，这与深合区面临的规则衔接问题具有一定的共性，可供深合区参考借鉴。

## 一、欧盟的区域规则衔接经验

在国际层面上，最引人关注的区域规则衔接实例无疑是欧盟的实践。尽管欧盟处理的是主权国家间的规则衔接问题，而粤澳则是一国主权下的两个行政区域。但除此差异，欧盟为了协调和衔接区域间的规则所做出的实践仍然有较高的参考价值。具体而言，欧盟有以下两点经验值得借鉴。

第一，建立完备的法律体系。为了实现区域一体化，欧盟建立起一个完备的法律体系，该法律体系的主要作用就在于让欧盟各成员自愿接受具有法律效力的约束，从而奠定一体化的基石。这一法律体系又可以区分出几个不同的层次。首先，是各类基础性条约。从上世纪50年代起，欧盟便开始通过各类条约建立起了从市场合作到制度对接的基本框架，这一框架发挥了类似主权国家内部的宪法的作用，为具体领域的规则衔接工作提供了必要的基础。其次，欧盟主要机构根据上述基本条约制定了各类条例、指令、决定等法规。这些法规涉及关税同盟、货币政策、环境保护、竞争规则、商业政策等诸多领域，是欧盟法律体系的主要渊源，同时也是各成员国之间规则衔接的最主要表现形式。最后，欧盟制定的法规一般会明确自身的适用范围。例如，欧盟《一般数据保护条例》第3条就规定：“本例适用于在欧盟内部设立的数据控制者或处理者对个人数据的处理，不论其实际数据处理行为是否在欧盟内进行。”类似的规定实际上设立了区域特殊管辖权。

第二，建立完备的领导与实施体系。与其他区域协同发展的领导和实施机构不同，欧盟的领导和实施机构享有实体性权力，而且具有完备的机构体系。这一机构体系由以下几个部分组成：1. 理事会，包括欧洲理事会和欧盟理事会。欧洲理事会即首脑会议，负责讨论欧

盟内部建设的重大问题。欧盟理事会则是欧盟的决策机构，拥有欧盟绝大部分立法权。2. 欧盟委员会，是欧盟的常设机构和执行机构，负责处理日常事务。3. 欧洲议会，是立法、监督和咨询机构。4. 外交署，统筹处理欧盟对外事务。5. 欧洲中央银行，管理利率、货币的储备和发行，制定欧洲货币政策，维护欧元稳定。6. 欧盟法院，负责审理和裁决在执行欧盟条约和有关规定中发生的各种争执。可见，为实现区域内的规则衔接，除了要有政策、规则制定与监督的机构外，还需要有配套的实施机构，才能完整地落实区域一体化的战略。

## 二、东盟的区域规则衔接经验

东盟是欧盟之外另一个重要的区域合作组织。但是东盟内部的规则衔接又与欧盟存在不少差异，通过两者之间的对比，可以帮助我们进一步认识推进和实现规则衔接的各类约束性条件。

与欧盟相比，东盟推动区域规则衔接的创新机制是东盟经济共同体记分卡作为追踪与评估的机制。2007年《东盟宪章》的出台和随后《东盟经济共同体蓝图》的制定和实施，标志着东盟地区经济合作进入全面发展阶段。然而，东盟内部规则衔接的实际效果尚难言乐观。为了有效监督东盟经济共同体政策倡议的执行情况，东盟建立了东盟经济共同体记分卡，以便开展相应的跟踪和评估。

记分卡将东盟经济共同体的举措分三类：一是成员国对东盟经济共同体蓝图中有具体时间规定的责任和承诺的批准、接受、转化为国内法律、规定和行政程序的执行情况；二是东盟战略规划中的协定或承诺以及重大目标的执行情况；三是为东盟经济共同体提供统计指标。但需注意的是，这一记分卡只是从形式上统计东盟成员国批准条约的情况，并没有进一步追踪这些条约在各国内部的实际执行情况。

尽管东盟通过记分卡机制建立了内部规则衔接的追踪和评估机制，但与欧盟相比，东盟没有像欧洲理事会、欧盟理事会那样的权力机构，而主要都是一些协调性机构，这在很大程度上影响了东盟内部的规则衔接。

## 三、对粤澳深度合作区的启示

通过以上总结和比较可看出，实现区域规则衔接有多种可能的手段和举措。对这些手段和举措进行类型化整理之后，可以进一步提炼出两种不同的类型，以供深合区参考。

第一类是制定专门法律，同时设立专门机构，以便自上而下地推动区域内的规则衔接。制定专门法律协调和衔接区域规则，无论是在国内还是国外都不乏先例。例如，国内的《长江保护法》、欧盟的各类基础性条约和法规等。设立专门机构方面，像美国罗斯福新政时期设立的田纳西河流域管理局也可以在一定程度上归为此类。制定专门法律和设立专门机构的好处是显而易见的，它能够赋予各类具体手段和举措以权威性，从而有效地推进区域内的规则衔接。当然，采取此种类型的措施也需要满足一定的前提条件。从国外已有的实践来看，一般只有在区域成员之间的差异确实非常明显，由此导致的制度壁垒特别突出的情况下，才会由更高的权威主体出面来制定专门法律、设立专门机构。否则，往往是设立不具有强制性的协调组织。从粤港澳大湾区的情况来看，需要在不同法域之间构建法治共同体，有效支撑和促进经济社会一体化，实质上是通过法治统合促进经济社会统合乃至国家统合。因此可以考虑充分发挥中央权威，在中央主导下采取此种类型的措施。

第二类是在区域成员内部开展相应的协同和合作，以便自下而上地推动彼此之间的规则衔接。政府间合作协议、地方协同立法等都可以归为此类。此种类型措施的优势一方面在于灵活性，另一方面在于相关举措往往不会过多涉及成员自身的权力让渡，因此推行的阻力会较小。此类措施的优势和缺陷是相伴而行的。灵活性往往意味着易变性，这与规则衔接追求

的稳定性之间存在一定张力。此外，也意味着规则衔接的主动权实质上还是掌握在成员自己手中，这就有可能使得规则衔接的实效打了折扣。更为关键的是，此类措施本身往往还缺乏相应的规范基础。例如现阶段的地方协同立法之所以无法“升级”成为真正的“统一立法”，就是因为统一立法面临法律层面的障碍。就此而言，此类举措如果想要真正发挥实效，是需要和第一类举措结合在一起的。在推进粤澳规则衔接的过程中，超成员单位的各类举措和成员单位自身的积极配合，是不可分割的一体两面式的存在。

综上，深合区的规则衔接需要注意以下几个方面。首先，探索设立专职负责规则衔接工作的委员会。尽管《总体方案》提出以清单式授权方式加大对合作区的赋权力度，但这并不能完全涵盖合作区内规则衔接的需求。一方面，合作区本身容易受到地方视角与地方利益考量的限制；另一方面，规则衔接涉及的两地法律法规梳理和调整的工作量较大，一些涉及的问题亦可能比较复杂和重大。因此，在合作区内部可设立专职负责规则衔接工作的委员会，并由中央、广东省和澳门特别行政区三方人员组成。规则衔接委员会下设针对不同领域的专业委员会以及协调中央部门与地方相关部门的工作组。

其次，明确合作区规则适用范围。随着深合区规则衔接与制度改革的不深入，难免会出现新的规则。而明确新规则适用范围是促进欧盟区域规则衔接的成功经验之一。例如，上面提及的欧盟《一般数据保护条例》第3条规定。值得注意的是，由欧盟设定的各类统一规则实际上也会对欧盟之外的区域产生影响，进而形成某种“事实上的规则衔接”现象。在《一般数据保护条例》通过之后，诸多在欧盟有相关业务的中国企业就不得不调整相关的业务规则。从这一点来看，效仿欧盟的经验不仅有利于促进合作区内部的规则衔接，也有利于合作区的先进做法向其他地区辐射。

最后，建立规则衔接情况的跟踪与评估机制，并纳入到合作区管理机构绩效考评的范围之内。

**作者简介：**叶一舟，中山大学粤港澳发展研究院副教授；赵一单，中国政法大学法学院讲师。

**基金项目：**本文是教育部人文社会科学研究基金青年项目“粤港澳大湾区协同立法机制研究”（18YJC820082）的阶段性成果。

**收稿日期：**2021-10-11