



I

ntegration and Development

Legal Practice of Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge

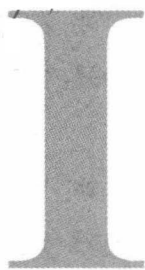
融合与发展

港珠澳大桥法律实践

朱永灵 曾亦军 / 主编



法律出版社 | LAW PRESS



Integration and Development

Legal Practice of Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge

融合与发展

港珠澳大桥法律实践

朱永灵 曾亦军 / 主编



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

融合与发展：港珠澳大桥法律实践/朱永灵，曾亦军主编. -- 北京：法律出版社，2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3193 - 9

I. ①融… II. ①朱… ②曾… III. ①跨海峡桥—交通运输管理—法规—研究—中国 IV. ①D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 037579 号

融合与发展

——港珠澳大桥法律实践

RONGHE YU FAZHAN

—GANGZHU'AO DAQIAO FALÜ SHIJIAN

朱永灵 主编
曾亦军

策划编辑 邢艳萍
责任编辑 邢艳萍
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华明印业有限公司

责任校对 王晓萍

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法律应用出版分社

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 18.75

字数 380 千

版本 2019 年 3 月第 1 版

印次 2019 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3193 - 9

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

港珠澳大桥是人类迄今建造的最长的跨海大桥,拥有最长的公路沉管海底隧道,最快的人工岛建造速度,可抵抗16级台风、8级地震,大桥设计使用寿命长达120年,被誉为国际桥梁界的“珠穆朗玛峰”。为了建造当今这一最富挑战性的超级工程,大桥建设者从一张白纸开始,历时15载,攻坚克难,砥砺奋进,破解一项又一项看似不可能的技术难题,创造了工程技术上一个又一个新的世界奇迹,近乎完美地完成了这一举世瞩目的伟大工程。

鲜为人知的是,大桥建设者在攻克世界级技术难题的同时,也攻克了许多世界级法律难题,在世界法律史上同样创造了奇迹。由于历史原因,粤港澳三地在一国之内实行三种迥然不同的法律制度,即便是一般的跨境法律事务都很复杂,常常超过国与国之间法律问题的复杂程度,何况三地共同建造、运营、管理这么复杂庞大的跨境大桥?其中法律问题的复杂性、艰巨性不亚于大桥建设技术上的难题,而且没有任何可资借鉴的经验。一方面,大桥工程技术本身难度极大,建设周期很长,法律风险和技术风险同样突出,涉及的法律问题包括三个法域的招标、施工、采购、金融、保险、税务、环保等多个法律专业领域,横跨多个法律部门,而且彼此交织叠加。一个细节没有处理好,就可能牵一发而动全身,引发严重法律后果。另一方面,粤港澳三地“一个国家,两种制度,三种货币,三个技术标准,三个独立关税区,三个不同法域,三个平行的地方政府”,政治法律环境极为特殊,法律制度千差万别。要实现一桥跨三地、通三区,就必须处理好相互之间的法律冲突,构建科学合理的三地管治架构。

以欧盟为例,其28个成员国在很多方面都实现了“多国一制”,尤其伴随着经济一体化,28国的一些法律也开始一体化,由28部不同的法律变成了一部通用的法律,28个出入境变成了一个出入境,28种货币走向单一货币等,极大方

便了成员国人和物的自由流动。粤港澳同属一国,无论三地如何建立健全更紧密的经贸关系,欧盟 28 个主权独立的成员国取得的这些一体化成果,在可预见得到的未来,对于三地都是不可能实现的,三地不可能密切到像欧盟 28 国那样放弃各自原有的很多制度,另外再共同创造出单一的制度和法律,实现“多国一制,多国一法”。“一国两制”固然是我们的优势,但有时候又确实带来很多不便,这些不便和障碍在目前三地特殊的政治法律环境下,几乎是不可克服的。

然而,可喜的是,港珠澳大桥的建成不仅连通了三地的物理时空,而且朝三地法律与制度的融合迈进了一大步。长达 15 年的建设历程表明,港珠澳大桥建设是法律提前介入并全程保驾护航的典范之作。为了克服这些看似不可克服的法律难题,作为大桥工程的决策者和管理者,无论是专责小组、前期工作协调小组还是后来的三地联合工作委员会和大桥管理局,都一直高度重视。他们与法律顾问单位——广东君信律师事务所一起,对项目遇到的所有法律问题进行了深入细致的研究,涉及投融资、协议签订、工程建设、口岸运作、争议解决、环境保护等一系列重大法律难题,一个个都得到顺利解决,展现了很高的法律专业水平,为大桥工程顺利进行提供了坚实的法律保障。这里凝聚了大桥建设领导者及其法律团队大量心血、汗水和智慧。

2012 年我曾应邀到大桥管理局做调研,并做客“大桥讲堂”,为管理局全体员工及各参建单位代表做题为“‘一国两制’的法律解读”的学术报告。后来我又几次与大桥管理局朱永灵局长和韦庆东行政总监交流,讨论并持续关注有关法律问题的解决,深深感到,作为“一国两制”实践的新生事物,港珠澳大桥在管理制度的构建上只能“摸着石头过河”,完全无先例可循。当然,这也为“一国两制”的法律实践提供了难得的机遇。大桥管治架构在制度设计上严格依据宪法和我国香港、澳门地区两部基本法所确立的原则,既充分发挥“一国”之便,又充分利用“三制”之利,趋利避害,删繁就简,攻破了一个又一个法律障碍,让大桥的效益得到最大限度的发挥,充分惠及三地民众。在内地、香港、澳门三地法律制度框架不变、法律条文不改的前提下,创新机制,求同存异,通过巧妙适用三地现有法律,科学处理了各类法律争议,为解决全球大型跨境基建项目的法律问题提供了“中国经验”与“中国方案”。这些创新实践经验弥足珍贵,非常值得法学理论界、法律实务界认真总结。

这里一个典型例子是三方合作机制和联合管理架构的建立。从 2003 年国

务院正式批准设立港珠澳大桥前期工作协调小组,到2010年三地政府签订《港珠澳大桥建设、运营、维护和管理三地政府协议》,再到大桥管理局正式成立,粤港澳三方协调合作机制由浅入深,由虚向实,不断走向成熟。这是“一国两制”下三地政府首次联合建立的横跨三地、具有实质性管辖权的独立法定机构。管理局由三地政府共同出资,共同制定章程,既充分尊重三地自主性,又确保在平等协商基础上的科学决策,极大提升了项目管理的质量与效率。这为三地联合推进粤港澳大湾区建设、建立健全大湾区管制架构,为深化“一国两制”实践、创新“一国两制”理论和制度积累了宝贵经验。

另一个例子是跨境交通安排的拟定。港珠澳大桥虽然实行“三地三检”通关模式,但创立了一系列便利三地居民、旅客和业界的交通安排。例如,在通关模式上,珠海、澳门之间设立“合作查验,一次放行”的新通关模式,旅客只需出示有关旅游证件便可同时完成所有出入境手续;又如,在缴费方式上,严格根据国家外汇管理统一规定以人民币收费,但又结合港澳地区的特殊性设置了多元支付方式;再如,在交通安排上,统一实行内地右侧通行规则,车辆到达港澳口岸后再分别依据各自规定进行转换;还如,在审批程序上,简化了申办跨境车辆牌证流程,放宽了跨境车辆配额限制。这些特殊的跨境交通安排,必将为粤港澳形成“一小时生活圈”创造便利的条件。

港珠澳大桥管理局、广东君信律师事务所编辑本书,全面梳理了大桥建设过程中遇到的各种法律问题和解决方案,集中展示了各种法律和制度创新实践,并详细介绍了对重大法律问题的论证和决策过程。全书完全基于第一手经验,资料翔实,内容丰富,展现了很高的法律理论功底和专业水平,是研究“一国两制”下跨境法律问题不可多得的宝贵素材。

近年来,中央明确要支持香港、澳门地区融入国家发展大局,以粤港澳大湾区建设等为重点,全面推进内地同香港、澳门地区互利合作,制定完善便利香港、澳门地区居民在内地发展的政策措施。我相信,该书的出版必将为香港、澳门地区融入国家发展大局提供宝贵的法律实践经验,有利于夯实粤港澳大湾区建设的制度保障,有利于三地在经贸、工程、法律等方面建立更加紧密的合作机制,有利于香港、澳门地区同胞突破制度藩篱,与祖国人民共担民族复兴的历史责任、共享祖国繁荣富强的伟大荣光。

最后,谨以此文衷心祝贺大桥建设法律团队取得的卓越成绩,祝贺大桥顺

利通车！并向所有为港珠澳大桥建设付出巨大辛勤努力的管理者、建设者以及法律工作者表示崇高的敬意！

王振民

中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室法律部部长

2018年10月30日

前 言

建设港珠澳大桥的提议,可追溯到20世纪80年代初,1983年我国香港特别行政区胡应湘先生首次提出兴建连接香港与珠海的伶仃洋跨海大桥构想。随着珠江三角洲经济腾飞,20世纪90年代中期,珠海市曾积极推进之前提出的伶仃洋跨海大桥项目,但均未能落实。

20世纪末亚洲金融危机后,香港特区政府对建设连接香港、我国澳门特别行政区和珠海的跨海通道,充分发挥香港、澳门优势,谋求珠三角地区经济增长有了新设想。2002年香港特区政府正式向中央政府提出修建港珠澳大桥的建议。中央政府委托专业机构——国家发改委综合运输研究所完成了《香港与珠江西岸交通联系研究报告书》,报告认为有必要建设一条连接香港、珠海与澳门的跨海大桥。根据该研究结果,2003年8月国务院决定全面开展港珠澳大桥项目的前期工作,并批准成立由香港特区政府作为召集人,粤港澳三方组成的“港珠澳大桥前期工作协调小组”负责该项工作。2004年3月,协调小组设立常驻办公机构“港珠澳大桥前期工作协调小组办公室”,全面启动港珠澳大桥项目建设各项前期工作。

港珠澳大桥项目经历了前期研究、决策、建设施工等阶段,前后历时15年。2018年10月23日,港珠澳大桥开通仪式在广东省珠海市顺利举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席仪式,并宣布“港珠澳大桥正式开通”。习近平强调,港珠澳大桥的建设创下多项世界之最,非常了不起,体现了一个国家逢山开路、遇水架桥的奋斗精神,体现了我国综合国力、自主创新能力,体现了勇创世界一流的民族志气。这是一座圆梦桥、同心桥、自信桥、复兴桥。大桥建成通车,进一步坚定了我们对中国特色的社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,充分说明社会主义是干出来的,新时代也是干出

来的!

确如习近平总书记所言,港珠澳大桥项目不愧为世界超级工程。在大型跨海桥梁的建筑史中,大桥项目在设计、建设过程中,解决了一个个重大技术难题,克服了无数工程障碍,创造了多个中国第一,乃至世界第一,成绩足以彪炳史册。

鲜为人知的是,港珠澳大桥的建设取得的法律成就也同样富有开创性。

港珠澳大桥连接广东、香港、澳门,在“一国两制”框架下跨越了三个司法管辖区,项目投资建设的法律环境极为复杂。前期办成立之初就意识到港珠澳大桥项目法律环境的特殊性,立即聘请广东君信律师事务所作为项目法律顾问。自此,前期办、管理局和君信所共同组成的法律团队十五年如一日坚守在港珠澳大桥法律战线。

港珠澳大桥项目启动之初,各项决策需面对各类因素的多样性,可供参考的设计、建设、投融资模式也极为丰富,这一切在大型跨海工程中也是空前的。为给粤港澳三地政府决策层提供准确无误的法律信息,保证港珠澳大桥顺利建设与高效管理,前期办和君信所的律师们在超乎想象的广泛的法律领域中探索、收集可收集到的世界上全部同类建设项目范例;在此基础上对港珠澳大桥项目可能涉及的所有法律问题进行了全面调查、分析、研究;并提出切实可行的法律建议方案,协助粤港澳三地政府乃至中央政府最终确定港珠澳大桥项目的各项基本决策。

港珠澳大桥项目建设阶段,由于工程巨大,施工环境复杂、工程时间紧迫,管理局面对的困难非一般项目可比;各种重大问题不时出现,管理局与建设单位、工程相邻单位之间的意见分歧也不时有发生。管理局坚持融合发展的原则,谋求共赢的结果,在君信所协助下圆满地解决了一个个实际法律难题,依法稳妥地解决了各种各样的纠纷及矛盾,保障港珠澳大桥项目顺利推进。

港珠澳大桥通车前夕,管理局及君信所又完成了大桥运营期将要面对的法律问题及解决措施的研究工作,为港珠澳大桥运营做好法律保障。

港珠澳大桥项目法律工作的广度、深度及难度,非一般人所能想象。港珠澳大桥项目的法律工作情况,知情人不多。管理局与君信所于2015年商议对港珠澳大桥的法律工作进行系统总结,并对写作思路和选题进行探讨,最终确定以叙事分析法作为基本的写作方法,选取十个最具有代表性的法律问题作为

写作对象。本书的面世,体现了“策划很好、思路很好和执行很好”的特点。本书从法律实践的角度,向读者展现港珠澳大桥项目的艰辛与辉煌。在港珠澳大桥项目中,项目管理者超前法律安排的意识、坚定不移地依法决策的做法,是港珠澳大桥项目顺利推进的坚实基础之一。我们相信港珠澳大桥项目法律工作经验,能为粤港澳大湾区、台海地区的融合与发展,提供不可多得的经验借鉴。希望本书的出版,能为有意在粤港澳大湾区及台海地区融合发展添砖加瓦的人士提供有建设性、有价值的思路和具体的法律安排参考,为立法者优化我国法制环境提供广泛而深入的法律思考,同时为法律工作者提供不可多得的真实素材。

港珠澳大桥法律实践形成了“三级架构、两级协调”的管理模式,其中“三级架构”是指中央层面的专责小组、三地政府层面的协调小组或联合委员会以及实操层面的项目法人。“两级协调”则是中央层面的协调和三地政府层面的协调。应当说,这种独特的管理模式为港珠澳大桥的法律实践提供了最为坚实的组织保证。正是凭借中央政府的高度重视和方向引领,三地政府的有效沟通和求同存异,港珠澳大桥的建设和管理从一开始就带有区际化和法治化的特征。

本书分三部分展现港珠澳大桥项目的法律工作场景及进程。第一部分系统介绍港珠澳大桥项目前期阶段海量的法律研究,大量的跨境、跨界项目资料的收集与分析,向有关主管部门、法律专家请教的全过程,展现法律工作为港珠澳大桥项目重大决策提供不可缺失的法律意见的实际情况。第二部分为港珠澳大桥项目建设中涉及的特殊的法律问题、考虑处理问题的方法,妥善处理各种分歧与争议的法律安排;这些法律安排保障了港珠澳大桥项目参与各方实现双赢,推动大桥项目顺利完工。第三部分就港珠澳大桥通车后可预见的法律问题,进行前瞻性的探讨及安排设想。

本书各章均由参加港珠澳大桥项目法律工作的一线人员执笔书写。其中,前言由曾亦军、刘刚撰写;第一章由朱永灵、曾亦军撰写;第二章由何海琼、苏毅、江晓霞撰写;第三章由曾亦军、张劲文、刘刚撰写;第四章由朱永灵、盛健、刘刚撰写;第五章由朱永灵、李伟年、刘刚撰写;第六章由戴建标、冯肖婷、高星林、王芳撰写;第七章由何海琼、刘刚、黄志雄撰写;第八章由何海琼、余烈、刘刚撰写;第九章由何海琼、曾雪芳、钟勇华、罗谷安撰写;第十章由高星林、李伟年、方洵莹、张鸣功撰写;后记由谈凌、黄硕撰写。期间,书稿经过多次讨论,数易其

稿。全书由刘刚和何海琼完成统稿,由高星林和张劲文完成审稿,由朱永灵完成最终审定。

此外,君信所的黄硕和方洵莹对全书进行了认真的核校,付出了辛勤的劳动;管理局的肖洁、刘若春、李婕妤、张永财等大桥建设者在本书撰写的过程中参与了部分协助工作。在本书即将出版之际,谨向他们表示衷心的感谢!

最后,特别向港珠澳大桥专责小组、港珠澳大桥三地联合工作委员会长期以来对法律工作的重视和支持表示衷心的感谢,向社会各界和所有支持港珠澳大桥法律工作的人士表示衷心感谢!

缩 略 表

全称	简称
港珠澳大桥工程项目	港珠澳大桥项目
港珠澳大桥海中桥隧主体工程	港珠澳大桥主体工程
港珠澳大桥海中桥隧主体工程岛隧工程	港珠澳大桥岛隧工程
国家发展和改革委员会综合运输研究所	国家发改委综合运输研究所
中华人民共和国国务院	国务院
港珠澳大桥前期工作协调小组	协调小组
港珠澳大桥前期工作协调小组办公室	前期办
港珠澳大桥专责小组	专责小组
港珠澳大桥管理局	管理局
《港珠澳大桥管理局章程》	《管理局章程》
港珠澳大桥三地联合工作委员会	三地委
港珠澳大桥跨界通行政策研究工作小组	通行政策研究小组
中交公路规划设计院有限公司	中交规划设计院
广东君信律师事务所	君信所
我国香港特别行政区	香港
我国澳门特别行政区	澳门
香港特别行政区政府	香港特区政府
澳门特别行政区政府	澳门特区政府

续表

全称	简称
中华人民共和国全国人民代表大会	全国人大
中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会	全国人大常委会
中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会	全国人大法工委
广东省人民政府	广东省政府
珠海市人民政府	珠海市政府
广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府合称	三地政府
深圳市人民政府	深圳市政府
北京市人民政府	北京市政府
中华人民共和国国家发展和改革委员会(前身为“中华人民共和国国家计划委员会”)	国家发改委/原国家计委
广东省发展和改革委员会(前身为“广东省计划委员会”)	广东省发改委/原广东省计委
中华人民共和国国家海洋局	国家海洋局
中华人民共和国建设部(后改为“中华人民共和国住房和城乡建设部”)	原建设部
中华人民共和国国家环保总局(后改为“中华人民共和国环境保护部”,2018年改为“中华人民共和国生态环境部”)	原国家环保总局
中华人民共和国对外贸易经济合作部(后整合为“中华人民共和国商务部”)	原对外贸易经济合作部
中华人民共和国农业部渔业局	国家渔政局
中华人民共和国财政部	财政部
国务院港澳事务办公室	国务院港澳办
中华人民共和国交通运输部(前身为“中华人民共和国交通部”)	交通部
中华人民共和国交通运输部综合规划司环境保护办公室	交通部环保办
中华人民共和国国家科学技术委员会	国家科委
中华人民共和国铁道部	原铁道部
中华人民共和国电力工业部	原电力部
国务院发展研究中心企业研究所	国务院企业研究所

续表

全称	简称
广东省交通运输厅	广东省交通厅
广东省海洋与渔业局(后改名为“广东省海洋与渔业厅”)	广东省海洋局
中华人民共和国石油工业部(后撤销)	原石油工业部
中华人民共和国国家能源局	原国家能源局
中华人民共和国国家能源局油气司	原国家能源局油气司
中华人民共和国国家能源局政策法规司	原国家能源局政策法规司
中华人民共和国国家发展和改革委员会基础产业司	国家发改委基础产业司
中华人民共和国交通运输部公路局	交通部公路局
《中华人民共和国宪法》	《宪法》
《中华人民共和国立法法》	《立法法》
《中华人民共和国香港特别行政区基本法》	《香港基本法》
《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》	《澳门基本法》
《中华人民共和国中外合资经营企业法》	《中外合资经营企业法》
《中华人民共和国公司法》	《公司法》
《中华人民共和国中外合作经营企业法》	《中外合作经营企业法》
《中华人民共和国中外合作经营企业法实施细则》	《中外合作经营企业法实施细则》
《中华人民共和国外资企业法》	《外资企业法》
《中华人民共和国民法通则》	《民法通则》
《中华人民共和国物权法》	《物权法》
《中华人民共和国合同法》	《合同法》
《中华人民共和国担保法》	《担保法》
《中华人民共和国公路法》	《公路法》
《中华人民共和国招标投标法》	《招标投标法》
《中华人民共和国建筑法》	《建筑法》
《中华人民共和国道路交通安全法》	《道路交通安全法》
《中华人民共和国收费公路管理条例》	《收费公路管理条例》

续表

全称	简称
对外贸易经济合作部《关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》	《关于以 BOT 方式吸引外商投资的有关问题的通知》
《中华人民共和国国务院组织法》	《国务院组织法》
《中华人民共和国行政诉讼法》	《行政诉讼法》
《中华人民共和国行政复议法》	《行政复议法》
《中华人民共和国海关关于过境旅客行李物品管理规定》	《关于过境旅客行李物品管理规定》
《中华人民共和国禁止进出口的物品表》	《禁止进出口的物品表》
《中华人民共和国海关法》	《海关法》
《中华人民共和国出境入境边防检查条例》	《出入境边检条例》
《中华人民共和国出境入境管理法》	《出入境管理法》
《中华人民共和国进出口商品检验法》	《进出口商品检验法》
原建设部《关于外国企业在中华人民共和国境内从事建设工程设计活动的管理暂行规定》	《关于外国企业在中国境内从事建设工程设计活动的管理暂行规定》
《水利工程建设监理规定》	《工程建设监理规定》
《公路水运工程监理企业资质管理规定》	《工程监理企业资质管理规定》
《中华人民共和国招标投标法实施条例》	《招标投标法实施条例》
《广东省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》(2003 年)	《广东省实施〈招标投标法〉办法》
《中华人民共和国政府采购法》	《政府采购法》
《中华人民共和国政府采购法实施条例》	《政府采购法实施条例》
《中华人民共和国环境保护法》	《环境保护法》
《中华人民共和国环境影响评价法》	《环境影响评价法》
《中华人民共和国海洋环境保护法》	《海洋环境保护法》
《中华人民共和国野生动物保护法》	《野生动物保护法》
《中华人民共和国自然保护区条例》	《自然保护区条例》
《中华人民共和国防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》	《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》
《中华人民共和国大气污染防治法》	《大气污染防治法》

续表

全称	简称
《中华人民共和国石油天然气管道保护法》	《石油天然气管道保护法》
《关于私营特许权人建设和运营海峡隧道的条约》	《英法海峡隧道条约》
《中华人民共和国海关对进出境旅客行李物品监管办法》	《海关对进出境旅客行李物品监管办法》
《中华人民共和国国家标准——组织机构类型》	《国家标准——组织机构类型》
《中华人民共和国自然保护区条例》	《自然保护区条例》
《中华人民共和国水生动植物自然保护区管理办法》	《水生动植物自然保护区管理办法》
《中华人民共和国外资企业法》	《外资企业法》
《中华人民共和国合同法》	《合同法》

港珠澳大桥项目法律问题一览

