

Research on the Integration Path of Financial Rules in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area of China

Ziwei Wu

China University of Political Science and Law, Beijing, 102249, China

Abstract

The Guangdong Hong Kong Macao Greater Bay Area is one of the most important national economic strategic development areas in China's new era plan, and the connection of financial rules among Guangdong, Hong Kong, and Macao is an inevitable direction for the construction of unified rule of law. At present, there are significant differences in the legal systems of the three regions, with poor connection between financial regulation, economic factor flow, financial rules, and infrastructure, which has affected the speed of financial coordination and economic development in the Greater Bay Area. It is necessary to recognize that under the long-term existence of differences in legal systems and environment, to cultivate the willingness and momentum for cooperation among the three regions, to seek common interests, to adopt a gradually converging model to promote the rule of law cooperation and mutual coordination in the Greater Bay Area, to analyze specific issues specifically, and to find feasible paths to achieve the financial rules alignment in the Greater Bay Area.

Keywords

Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; financial regulatory alignment; regional governance

中国粤港澳大湾区金融规则衔接路径研究

吴紫薇

中国政法大学, 中国·北京 102249

摘要

粤港澳大湾区是中国新时代规划中最重要的国家经济战略发展区域之一, 粤港澳三地的金融规则衔接是统一法治建设的必然方向。目前, 三地法律制度差异较大, 金融监管, 经济要素流动, 金融规则和基础设施衔接不畅, 影响了大湾区金融协同和经济发展的速度。需要认识到在法律制度和环境差异长期存在的情况下, 培养三地的合作意愿与动力, 寻求共同的利益所在, 采用逐渐趋同的模式促进大湾区法治合作和互相协调, 具体问题具体分析, 寻求切实可行的路径实现大湾区金融规则的衔接。

关键词

粤港澳大湾区; 金融规则衔接; 区域治理

1 引言

作为国家战略规划中的粤港澳大湾区, 是在“一国两制”框架下, 将中国特色社会主义制度与港澳高度发达的市场经济和西方法律体系深度融合, 将粤港澳三地在国际贸易规则、低税率、深化改革开放和机制创新等方面的优势结合起来, 实现粤港澳三地的优势互补。在国家“一带一路”倡议中, 发挥中国海上丝绸之路的战略支撑枢纽和核心节点作用。

就现状而言, “一国两制、两大法系、三大法域、三大关税区”是中国粤港澳大湾区的法律规则特征。三地法律制度差异较大, 中国香港地区高度发达的判例法体系与中国内地成熟的社会主义中国法系存在较大差异, 制度壁垒较

多, 规则各自为政, 造成经济要素流动成本居高不下, 严重阻碍粤港澳大湾区在制度和经济层面的深度融合^[1]。

2 制约规则衔接的区域和历史因素

2.1 多重法律和行政制度互相叠加, 规则合作和衔接成本极高

理论上, 处于主权国家统一范畴的粤港澳在利益上是一致的, 在制宪上是统一的, 不存在根本冲突。在实际操作中, 港澳资本主义经济制度的实施是以全国人大授权的宪法性文件《基本法》为准绳, 而广东湾区的城市则是实行社会主义市场经济制度。这三个法域分别表现为: 香港执行英美法系判例法制度、澳门执行欧洲大陆法系、中国大陆执行中华法系。三个法域各有渊源、各具特色。

尽管在制度层面, 有大量的自由港, 经济特区, 自贸区和特别行政区的制度为便利大湾区经济活动而设立, 大大缓

【作者简介】吴紫薇(1992-), 女, 中国广东湛江人, 在读硕士, 从事公司法与证券金融法研究。

解了劳动力,资本和商品的流通困难,但在实际制度衔接,突破法律障碍和制度藩篱上仍存在较大困难。由于粤方大湾区九城的行政地位不同,城市之间也存在较大的立法权差异。珠海和深圳作为特区,在行政立法上享有特定的特区权力;中国广州作为省会,拥有省会级别的地方独立立法权;而中山、东莞、佛山等地,地方立法权的自主程度也因应对社会经济发展的不同层次而有所差异^[1]。在以行政地位排序决定经济权力的大陆地区,各城市之间不仅经济联系紧密,在经济发展诉求上也互相冲突,粤方九城在包括争夺人才资源、行政资源,污染环保治理,珠江流域治理,大型基建项目和邻避设施选址上经常存在摩擦和冲突,所产生的地方法律和行政法规互相冲突,进一步提高了大湾区规则合作和衔接的成本。

2.2 金融规则面临的实际挑战

由于粤港澳三地的法律制度不同,对金融业的监管规则和许可程度不同,存在一系列冲突。以银行板块为例,港澳地区是混业经营,银行资金买卖证券市场是没有约束的。而中国大陆严格监管银行分业经营,银行、证券和保险业分界严格,严禁银行资金流入证券市场。香港和澳门没有资本项下的外汇管制,资本可随意流动;而内地实施严格的资本项下的外汇管制和居民外汇管制,资本流出受到严格限制,居民每年外汇额度不超过5万美元。香港实行的是钉住美元的联系汇率制,而内地实行的是浮动汇率制,对一揽子货币进行管理。在对证券市场监管中,双方差异更大。香港证券市场实施注册制,而内地实施审核制;香港证券监管机构如果需要调查在港上市的内地公司,则需要得到内地监管机构的许可和配合^[2]。

从顶层制度设计而言,目前缺乏解决冲突和协调整合的更高层机制。现有的政治安排中,中国粤方九城完全属于中央—地方管辖的政治体制内,而中国澳门和香港均享有高度自治权,中央仅负责外交和国防。中国澳门和香港立法机构享有《基本法》授予的立法权,全国人大常委会在不影响特区自行立法并经全国人大备案后生效的情况下,仅就不符合《基本法》内容的特区立法发回或主动就《基本法》中涉及国家安全的条款作出解释。司法层面而言,澳门和香港均设立终审法院,司法裁判自主,中国最高法和最高检对两地终审法院的裁决并无权力干涉。从行政角度而言,中央除任命特首和中央在港派出机构如中联办主任和外交特派员,对特区行政官员并无明确的任免权力。粤港澳大湾区的三方在制度安排上基本处于并行状态,并无顶层机构协调和统一指挥,因此多项高层协调机制和共同发展举措仅能依靠各方的自愿配合,而对各方的具体利益无法协调,导致各方合作常常出现空白,或共同倡议无法落实。各方的利益冲突时常大于合作共赢,由此导致种种无助大湾区共同发展的行政举措。

3 金融规则衔接的法律架构

粤港澳大湾区的金融规则衔接,需要依靠适当的法律

框架。这一框架主要由以下几个方面组成。

3.1 推动民事司法协助落地

金融规则的衔接和协同立法依赖于区域司法合作制度体系。目前,内地与港澳司法合作的模式主要有两种:一是法域合作模式,形成内地与港澳平等、独立的平行模式,由最高检与香港律政司、澳门法务司进行司法合作。二是区域合作模式,香港和澳门独立与各内地省市进行平等司法合作,中央起到组织协调作用。

区域合作模式的弊端在于,由于港澳作为具有特殊政治地位的特别行政区,在中央政府无法全面统筹协调的情况下,中国内地省市在与港澳单独进行民事司法合作时,存在着难以落地的情况。尽管内地省市服从中央要求,与港澳在民事司法上进行原则性合作,但涉及具体事项如遗产公证,判决资料提供,合同证据资料获取等问题时,常常难以推进。双方司法部门人员和法律专业人士对对方的民商事司法操作也较为陌生,合作发挥作用有限。解决这一问题需要中央对省市司法部门给予明确授权,赋予司法机关和港澳单独签订民商事司法协助协定的权力^[4]。

3.2 提升金融开放与流通

在人民币国际化的大背景下,需要建立大湾区金融行业互认监管标准,放宽港澳金融机构在大湾区经营的限制,主要是逐步放宽大湾区资本流动限制,放开以人民币结算为核心的资本流动试点,一方面将国际资本的流动性通过港澳市场注入大湾区金融业,另一方面要加强监管措施,优化监管方式,建立风险隔离和控制机制,使国际金融市场波动的风险不通过港澳传导到大湾区^[5]。

3.3 建立互联互通的金融平台

在证券、银行和保险三个行业建立统一的金融平台。一方面,通过修改境外上市规则、吸引国际资本等措施,支持符合条件的内地公司来港上市,其中包括内地与香港上市规则的衔接;另一方面,推动港澳险资投资内地优质企业、参股港澳保险公司内地业务进入内地市场。放宽内地对港澳银行业在内地经营的限制,允许内地投资者购买以港币或澳门元计价的理财产品,主要是放松对个人外汇管制的限制。

3.4 建立金融数据流通规则

数据流动是目前社会治理领域最重要的方面。在确权、复制、携带、删除、利用等环节三地仍没有统一的金融数据细则,粤港澳数据跨境传输壁垒极高。由于粤港澳三地不同的个人隐私政策,个人数据流通规则建立极为困难,解决方式是从企业数据流通入手,合规风险较低。建立粤港澳大湾区统一的企业信用平台,为大湾区用户提供便捷、高效、准确的企业信息查询、数据共享与交换,有利于金融监管的落实和金融信息的互通^[6]。

4 金融规则衔接与协同立法的可行路径

在承认粤港澳大湾区三地制度差异巨大、法域差异的基

基础上,求同存异,创造出一条为推进协同立法寻求更多实际路径的衔接路径。尽管消除三地制度差异和法律差异,实现法治一体化是解决三地融合的最理想方案,但必须考虑到在现实因素影响下难以实现。正是从实际出发,在三地制度法域差异巨大、短期内难以统一的基础上,中央坚定不移地在港澳实施“一国两制”政策,期待创造出规则衔接、机制对接的办法,探索出可行的协同立法作为粤港澳大湾区的制度创新。同样,短期内指望出现凌驾于三地制度之上的顶层设计也是不现实的^[7]。

从构建联结体系、填补规则空白三大思路出发,可以考虑金融规则衔接和粤港澳大湾区协同立法;衡量孰高孰低,莫衷一是,以粤港澳规则的最高准则为准;可以以广东在先行先试、尊重现有差异的情况下,逐步放宽金融领域对港澳的限制。

4.1 建设趋同体系, 填补规则空白

大湾区的会计师执业限制开放,是金融规则衔接的一个重要标志。以香港通行的HKFRS(IFRS)会计准则为基础,逐步实现财务审计方面的标准趋同,建立香港与内地在大湾区、会计从业资格等方面相互接纳、相互认同的现代服务业合作关系。

4.2 就高不就低, 提升三地法律标准

以上市公司财务造假为例,可以对违规公司展开调查并采取惩戒行动的主要监管机构是香港证监会(SFC)和港交所(HKEX)。香港证监会可透过市场失当审裁处进行执法工作,以审讯及作出处罚决定。香港金管局等监管机构亦会对银行作出纪律处分,包括罚款及下达命令纠正违规行为,以及打击洗黑钱及恐怖分子集资条例。

而在中国,证监会对财务造假的处罚标准大幅提高,对违规信息披露的公司和责任人的罚款上限由原来的60万元和30万元,大幅提高到1000万元和500万元。欺诈发行罚款上限从5%提高到1倍,对欺诈发行有利。《刑法修正案(11)》将违规公开的刑期上限由3年调高至10年,若中介机构及从业人员出具虚假证明文件,最高可判10年徒刑,《刑法修正案(11)》则将违规公开的刑期上限由3年调高至10年。尽管如此,中国目前仍未建立完善的投资者集体诉讼制度。在防止财务造假,重大退市规则的逐步建立,以及退出趋同上市公司监管规则,完善粤港澳大湾区上市公司法律准则,都需要深交所将上市公司的标准逐步向联交所靠拢^[8]。

4.3 逐步放宽内地金融领域的限制

特殊金融政策(如税收优惠等)在现有三大自贸区(广州南沙、深圳前海、珠海横琴)试点,可依托合作平台,试点金融行业,实施标准港澳标准的特殊政策。广东税务部门按照其应纳税所得额15%以上计算的应纳税所得额所缴纳的个人所得税已纳税部分,对在大湾区工作的高端人才和紧缺人才中的境外(含港澳永久居民)给予补贴,补贴部分免征个人所得税。此外,还将落实企业所得税优惠、境外投资者在深圳前海深港服务合作区延期纳税等事项^[9]。

5 结语

法治是粤港澳大湾区三地融合的最大公约数,法治一体化也应是大湾区未来努力的方向。必须确立以法治合作和规则衔接为目标的集体共识,努力提升粤港澳三地的法治水平。尽管在行政,立法和司法等方面,三地有诸多藩篱要破除,但只要努力从实践着手,能够提供适当的解决方案。金融业作为大湾区最重要的产业之一,在实现规则衔接和协同立法上具有迫切需要和明显优势。以新思维、新模式促进金融业规则衔接,更能起到推动粤港澳大湾区融入国家发展的作用。

参考文献

- [1] 邹平学.粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨[J].青年探索,2022(4):5-14.
- [2] 卞飞,谢雯,叶春蜜.粤港澳大湾区法律规则衔接的理念、方法与路径[J].港澳研究,2024(2):27-38.
- [3] 李支.粤港澳大湾区金融规则衔接的法治理念及其实践路径[J].社会科学家,2023(12):117-122.
- [4] 司艳丽.粤港澳大湾区法律规则衔接疑难问题研究——以多元化纠纷解决机制为切入点[J].中国法律评论,2022(12):215-226.
- [5] 梁嘉铭,许政敏.粤港澳大湾区规则衔接和协同立法的可行性路径研究[J].政法研究,2023(6):87-99.
- [6] 梅傲,李准俊.论《数据出境安全评估办法》与DEPA中数据跨境流动规则的衔接[J].上海对外经贸大学学报,2023(2):62-72.
- [7] 文雅靖,王万里.论粤港澳大湾区的规则衔接[J].开放导报,2021(2):71-79.
- [8] 陈朋亲.粤港澳大湾区规则相互衔接的制度复杂性与行为策略[J].学术论坛,2023(3):32-43.
- [9] 薛宇.粤港澳大湾区规则衔接的基本原理[J].深圳社会科学,2024(3):45-54.