

解讀粵港澳大灣區地方性法規和規章的立法意義

——基於珠海橫琴新區、廣州市黃埔區、廣州市南沙區建築行業資質互認的考察

張楠¹

摘要：本文以珠海橫琴新區、廣州市黃埔區、廣州市南沙區公佈的三部地方性法規和規章為例進行比較分析，立足粵港澳大灣區建築行業資質互認的立法背景，解讀港澳建築企業和人員在立法銜接上的主要特點，分析其政策發展路徑和社會意義。

关键词：粵港澳大灣區 建築行業 地方性法規和規章 立法背景

由廣東省及其九市發佈有關澳門、香港建築工程領域專業企業和專業人士通過資格互認的法律規定，是內地第一次以地方立法的形式，為港澳建築企業和人員在國內發展提供立法保障等政策支援和直接服務，具有積極的意義。

一、港澳建築資質在國內互認的立法背景

隨著粵港澳大灣區合作不斷深化，2019年廣東省住房和城鄉建設廳率先貫徹落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，²在此背景下，廣東省及其九市陸續發佈了系列地方性法規和部門規章，為積極推動粵港澳大灣區建築行業間交流合作發揮了積極作用。

2019年12月，珠海市人民代表大會常務委員會率先運用經濟特區立法權，公佈《珠海經濟特區橫琴新區港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格認可規定》。³2021年6月，廣州市黃埔區、廣州開發區出臺《關於港澳建築工程領域專業企業和專業人

1 張楠，中國土木工程（澳門）有限公司法律合規部經理，公司律師。

2 資料來源：中共中央國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》國務院公報，2019年第7號

3 資料來源：2019年9月27日珠海市第九屆人民代表大會常務委員會第二十三次會議通過珠海經濟特區橫琴新區港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格認可規定，珠海市人民代表大會常務委員會公告〔九屆〕第14號

士從業服務管理試行辦法》。⁴ 2021 年 11 月，廣州市南沙區發佈《廣州市南沙區建築和交通工程專業港澳人才職稱評價管理辦法（試行）》。⁵

表 1 港澳建築資質在國內互認的立法信息比較表

序號	地方性法規和部門規章名稱	法律效力位階	制定機關	公佈日期	施行日期
1	珠海經濟特區橫琴新區港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格認可規定	地方性法規	珠海市人民代表大會常務委員會	2019-09-27	2019-12-01
2	關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法	部門規章	廣州市黃埔區住房和城鄉建設局（廣州開發區建設和交通局）	2021-06-21	2021-06-21
3	廣州市南沙區建築和交通工程專業港澳人才職稱評價管理辦法（試行）	部門規章	廣州市南沙區政府	2021-11-1	2021-11-1

二、港澳建築資質在國內互認的立法特點

（一）不斷豐富粵港澳大灣區建築資質互認的政策力度

這三部地方性法規和部門規章在第一條規定中，均明確指出，立法宗旨是為了推進粵港澳大灣區建設，促進香港特別行政區、澳門特別行政區的建築及相關工程諮詢企業和專業人士在粵港澳大灣區便捷有序提供服務。

《珠海經濟特區橫琴新區港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格認可規定》是國內第一次以地方立法的形式，打破了廣東省與香港、澳門特區政府在工程領域資質不能直接參與工程建設的壁壘，在粵港澳建築行業人才評價機制方面開創了經備案就可直接執業的先例。《關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法》結合黃埔區實際，以引進港澳工程建設領域專業人士為突破口，逐步推開試行港澳工程建設管理模式的工作。《廣州市南沙區建築和交通工程專業港澳人才職稱評價管理辦法（試行）》結合南沙區實際，重新構建開放的粵港澳職稱評價機制，進一步暢通香港特別行政區、澳

4 資料來源：黃埔區住房和城鄉建設局 廣州開發區建設和交通局關於印發關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法的通知，穗埔建規字〔2021〕1號

5 資料來源：廣州市南沙區人力資源和社會保障局 廣州南沙經濟技術開發區建設和交通局關於印發廣州市南沙區建築和交通工程專業港澳人才職稱評價管理辦法（試行）的通知，穗南人社規字〔2021〕5號

門特別行政區的建築和交通工程領域專業人才在廣州市南沙區的職稱評價管道。

這三部地方性法規和部門規章的陸續出臺，逐步完善了港澳建築領域專業企業和專業人士在廣東省地區建築資質互認的政策支援體系，為建築行業深度合作提供了強有力的法治保障，對引進香港和澳門建築工程領域專業企業和專業人士，以及促進粵港澳大灣區人才自由流動都發揮了重要作用。

（二）首次採用建築領域強制保險機制

廣州市黃埔區、廣州開發區公佈的《關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法》，把職業責任保險作為工程保險體系中的一個重要環節，首次寫入地方性政府規章。

第二十一條規定：“提供設計、諮詢或監理服務的港澳企業在黃埔區承攬業務時，需購買保險理賠覆蓋地域範圍包括黃埔區的職業責任專業保險，或承諾在承攬工程前 2 個月內補齊職業責任專業保險。

提供施工服務的港澳施工類企業在黃埔區內承攬業務時，應按照內地法律、法規及部門規章要求，為在施工現場工作的管理人員和工人辦理建築意外傷害保險、工傷保險、安全生產責任保險等保險；同時需提供符合施工承包合同要求的銀行保函，或購買保險理賠覆蓋地域範圍包括黃埔區的建設工程質量保證保險，保險保期須涵蓋工程建設期及保修期。

聘請港澳企業提供勘察、設計、施工、監理、造價、諮詢等服務的工程項目，建設單位須購買建築工程質量潛在缺陷保證保險（IDI）。’

近年中國建築業出現的重大責任事故，以及建築項目的質量、工期以及造價等問題和社會公眾的切身利益日益緊密，建築業職業責任保險在工程施工中發揮的作用也越來越重要。目前，國內通常採用的傳統三大類工程保險類型包括：職業責任保險、建設工程質量保證保險（多年期）和建築工程質量潛在缺陷保證保險（IDI）。⁶ 其中，建築工程質量潛在缺陷保證保險（IDI, Inherent Defects Insurance）是指由建設單位投保的，在保險合同約定的保險範圍和保險期間內出現的，由於工程質量潛在缺陷所造成的投保工程的損壞，保險公司承擔賠償保險金責任的保險。⁷ 該 IDI 保險在國內現仍處於萌芽階段，並不屬於強制險。但是，在廣州市黃埔區、廣州開發區公佈的《關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法》中，已經將 IDI 保險作為強制條款推出，實現了國內建築領域強制保險立法機制的創新發展。

該地方性法律條款的出臺背景，正是充分借鑒參考了港澳地區豐富的實踐經驗。IDI 保險在港澳地區建築行業實施的必要條件之一是工程施工過程中的質量管控，保險公司

6 資料來源：馬建輝 國外建築工程質量保險制度：借鑒與啟示．管理觀察，2009，（32）：254-255

7 資料來源：龔保兒 建築工程質量潛在缺陷保險：亮點與困難同在．建築，2019，（12）：16-21

應該選擇獨立于施工方和設計方的第三方技術檢查機構，在工程實施的各個環節，進行監控、辯識、評估、報告，並對風險因素提出控制、處理建議，以促進工程質量的提高，減少和避免質量事故發生。該第三方建設工程質量風險管理機構即為 TIS(Technical Inspection Service)，是 IDI 保險的核心，TIS 機構的引入為監理改革提供了突破口。同時，IDI 保險的 TIS 機構也可以採用香港澳門的諮詢顧問、工程監察、檢測機構，為實現國內國際雙循環相互促進的新發展格局改革提供了機會。事實上，在港澳地區本地建築企業所購買的職業責任保險覆蓋領域更加多元化，包括：設計、監理、造價、測量等多個方面。⁸ 保險的產品也從針對單個項目保險，轉變為面向某個區域或者多年期的定制化、多元化擴展。

從長遠來看，在廣州市黃埔區、廣州開發區公佈的《關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法》第二十一條款，對促進國內開展建築工程質量潛在缺陷保證保險工作，具有非常重要的現實意義。一是，IDI 強制保險能夠借助 TIS 機構，有效提升建築工程的質量水準；二是，IDI 強制保險提供長達 10 年的建築物主體結構保險保障，落實了建築承包商的保修義務，有助於保障處於弱勢的業主群體權益；三是，IDI 強制保險還有利於分擔和緩解政府的監管壓力，解決分判方資金支付等問題，提高建設工程項目參與各方的管理能力，避免或減少損失的發生，有效降低工程質量引起索賠的風險防範和訴訟糾紛。

（三）持續推動港澳建築人員資格互通認可的範圍

建築業由於其行業的特殊性，安全證書資質或人才等級評價問題始終是所有企業在施工中必須考慮的重要問題，因此建築工人的安全培訓和從業等級評價工作也有著舉足輕重的地位。

1. 關於港澳人士獲取內地建築業安全培訓證書方式的相關條例有顯著的內容創新。

在廣州市黃埔區、廣州開發區公佈的《關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法》中，第二十二條規定：“港澳施工類企業應承諾其建築工地或工程地點所有參與施工的人員已完成相應的建築業安全培訓課程並通過考試。已取得香港《建造業安全訓練證書》或澳門《建築業職安卡》的人員應按要求完成相應的建築業安全培訓課程。”

該條款允許已取得香港《建造業安全訓練證明書》或澳門《建築業職安卡》的人員，無需通過考試便可申請換取建築業安全培訓證書，實現了港澳安全培訓資格首次在內地得到認可，借鑒了香港和澳門由政府統一管理的建造業強制安全培訓機制，有助於完善適合本地區實際情況的安全培訓機制。

2. 建立內地建築行業與港澳工程專業及學會中涉及人才評價機制的對應關係，解決內

⁸ 資料來源：林知炎 趙海鵬 陳小龍 建築工程質量保險制度的效用與成本研究 同濟大學學報（自然科學版）2007, (5): 708-713

地職稱評價體系和港澳職業資格體系的差異性難題。

在廣州市南沙區發佈的《廣州市南沙區建築和交通工程專業港澳人才職稱評價管理辦法（試行）》中，第十條規定：“港澳專業人才申報職稱，其在境外工作期間的專業技術工作經歷作為有效工作經歷，取得的業績成果、公開發表的論文著作等，可作為有效業績成果和學術成果。”第二十二條規定：“職稱評審委員會可按照專業組成若干港澳專業人才評議組，每個評議組評審專家不少於3人，可結合評審實際設置一定比例的港澳評委或邀請港澳專家參與評議。港澳籍評委（專家）為界內享有公認聲譽，在相關領域作出顯著貢獻的專家，對職稱不作要求。”

該辦法是內地首部關於港澳工程專業人才職稱評價標準體系文件，有助於打通港澳人才晉升內地高級職稱通道。上述2條規定不僅明確港澳人才在境外工作經歷的有效性，打通港澳人才晉升內地高級職稱的通道，還特別設置港澳專家廣泛參與評議的工作機制，邀請港澳評委參與評議。在法律層面上，突破了內地現有標準難以對港澳人才水準能力進行評價的技術壁壘，為港澳工程專業人才參與內地職稱評價提供行動指南，對推動港澳人才在粵港澳大灣區內地便利執業，實現粵港澳大灣區創新人才資源深度融合均具有十分重要的意義。

在廣州市黃埔區、廣州開發區公佈的《關於港澳建築工程領域專業企業和專業人士從業服務管理試行辦法》中，第二十八條規定：“已通過《廣東省住房和城鄉建設廳關於香港工程建設諮詢企業和專業人士在粵港澳大灣區內地城市開業執業試點管理暫行辦法》（粵建規範〔2020〕1號）在粵港澳大灣區內地城市備案並仍在備案有效期內的香港企業和專業人士，可依法在黃埔區開業執業。已在珠海市橫琴新區、深圳市前海合作區合法備案並仍在備案有效期內的港澳企業和專業人士，可向區住房城鄉建設管理部門提交相關的申請材料（包括所有續期和變更申請材料），區住房城鄉建設管理部門可結合實際情況，根據本試行辦法的規定，對其在黃埔區的申請予以認可。”

該辦法從法律層面鼓勵在粵港澳大灣區已經取得備案資質的企業和個人，可依法在國內開業執業，從法律層面保護這些公司和個人在從事建築商業活動中的合法權益，提高國內建築業施工的安全管理水準，擴大港澳人員在跨境便利執業的合作範圍，促使符合條件的港澳企業和個人更為積極地履行自身的法定責任和創造社會價值。

三、港澳建築資質在國內互認的改革趨勢

粵港澳大灣區建設是國家重點戰略，從2019年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》公佈以來，先後在珠海經濟特區橫琴新區、廣州市黃埔區和廣州開發區、廣州市南沙區等地開始探索試點工作，通過立法保障改革實踐，逐步放開並允許具有港澳執業資格的建築領域專業人

才通過相關部門或機構備案為國內企業提供專業服務，形成了寶貴的可供借鑒和推廣的創新樣本經驗。地方監管部門在推出這些粵港澳大灣區建築行業資質互通認證政策紅利的同時，也出現了以下幾點改革趨勢。

一是地方監管部門不斷加強合規檢查力度。包括相關主體的授權許可權，協議的法律性質及法律效力等，持續加大對粵港澳大灣區建築工程領域資質認定合規義務的審查。

二是香港特區、澳門特區善用大灣區“一國、兩制、三法域”的優勢，積極促進與國內法律實務接軌。2023年1月7日，香港律政司公佈成立“粵港澳大灣區專責小組”，⁹以深化粵港澳大灣區（大灣區）便利惠民的互利合作及推進大灣區發展和建設，其中涉及含建築行業等民商互動。

三是從專業性到綜合性法規的過渡深化。2023年1月9日，《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》經廣東省第十三屆人大常委會第四十八次會議表決通過，這是合作區首部綜合性法規，自2023年3月1日起正式施行。¹⁰該《條例》緊扣《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》設定的目標任務，按照“能放盡放、應放盡放”的原則，最大限度賦予合作區改革發展自主權，建立放權賦能長效機制，在橫琴總體方案的基礎上細化支持促進四大產業含建築領域的配套措施，明確促進琴澳兩地要素高效便捷流動的相關措施，對促進澳門經濟適度多元發展，豐富“一國兩制”實踐發揮積極作用。

綜上所述，廣東省及其九市陸續發佈了一系列有關港澳建築資質在國內互認的地方性法規和部門規章，有助於促進跨境法治環境融合，不斷健全完善長效對接溝通機制，充分利用立法保障作用，助力合作區有序承接和開拓涉外建築行業資質的法律服務銜接，並持續在更寬領域、更深層次合作，助力大灣區一體化向縱深發展，讓法治成為合作區建設的鮮明底色，為香港和澳門建築業充分發揮好“一國兩制”的獨特優勢，積極融入國家發展大局和大灣區的高質量發展注入了重要動力。

9 資料來源：香港特區政府律政司成立“粵港澳大灣區專責小組”。新華社 2023-01-09 http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2023-01/09/c_1211716106.htm

10 資料來源：橫琴粵澳深度合作區發展促進條例。廣東人大網。2023-02-08 http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post_4091516.html

Interpretation of the legislative significance of local laws and regulations in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area : Based on the investigation of mutual recognition of construction industry qualifications in Hengqin New District, Zhuhai, Huangpu District, Guangzhou City, and Nansha District, Guangzhou City

Zhang Nan

Abstract: Taking the three local laws and regulations promulgated by Hengqin New District of Zhuhai, Huangpu District of Guangzhou City, and Nansha District of Guangzhou City as examples, this paper compares and analyzes, based on the legislative background of mutual recognition of construction industry qualifications in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, this paper interpretes the main characteristics of the legislative cohesion of Hong Kong and Macao construction enterprises, and analyze its policy development path and social significance.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, construction industry, local rules and regulations, legislative background