

《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》框架下 澳門規則銜接的實踐與展望*

葉海波

摘要：《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》以功能適當原則為法理基礎，構建了推動澳門規則銜接的憲制性授權框架。當前，澳門通過戰略響應與規則輸出，在民生、職業資格與跨境爭議解決等領域初步形成“分層銜接”實踐，但在解釋權、法律查明與行政協同等方面仍面臨結構性困境。這些困境本質源於“一國兩制”下授權靈活性與法治可預期性之間的張力。為此，應通過細化法律文本、完善協同立法、健全行政協同機制並強化澳門的主體性，以彌合制度縫隙，推動澳門從“規則接受者”向“規則共建者”轉型，為“一國兩制”框架下的區域法治協同提供制度化、可持續的實踐路徑。

關鍵詞：《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》 功能適當原則 規則銜接

Practice and Prospects of Macao's Regulatory Alignment under the Framework of the *Regulations on Promoting the Development of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin*

YE Haibo

(Law School of Shenzhen University)

Abstract: The *Regulations on Promoting the Development of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin* is grounded in the legal principle of functional appropriateness, establishing a constitutionally authorized framework to facilitate the alignment of Macao's regulatory system. At present, through strategic responses and regulatory exportation, Macao has begun to form a “multi-layered alignment” practice in areas such as livelihood, professional qualification, and cross-border dispute resolution. However, structural challenges persist, including ambiguity in interpretive authority, delays in legal ascertainment, and inefficiencies in administrative coordination. These challenges essentially stem from the tension between the flexibility of authorization and the predictability of the rule of law under the “One Country, Two Systems” framework. To address them, efforts should focus on refining legal texts, improving coordinated legislation and jurisdictional rules, enhancing administrative collaboration mechanisms, and strengthening Macao's institutional agency. Such measures can bridge systemic gaps and promote Macao's transformation from a “rule taker” to a “rule co-builder,” thereby providing an institutionalized and sustainable pathway for regional legal coordination within the “One Country, Two Systems” framework.

Keywords: *Regulations on Promoting the Development of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin*, functional appropriateness principle, regulatory alignment

* 本文發表於澳門理工大學“一國兩制”研究中心於2025年11月28日主辦的“‘一國兩制’論壇2025：橫琴粵澳深度合作區高質量發展法治保障”，並特別感謝深圳大學法學院研究助理黃家敏為本文形成作出的重要貢獻。

收稿日期：2025年11月28日

作者簡介：葉海波，深圳大學法學院/港澳基本法研究中心教授

一、引言

橫琴粵澳深度合作區的設立既是中央支持澳門經濟適度多元發展、推進粵港澳大灣區融合的頂層制度設計，亦是“一國兩制”框架下法治深化的關鍵實踐載體。2023年3月《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》（下稱《條例》）施行，標誌着合作區治理從政策驅動階段轉入法治引領的制度建構階段。作為“一國兩制”法治協同的創新實驗場，《條例》突破傳統地方性法規的自治性構建邏輯，以“框架性授權”為合作區規則銜接澳門創造制度空間，其核心價值遠超一般地方立法。此設計既明確澳門在規則銜接中的主體地位，亦直接引出關鍵法律命題：澳門對授權空間的解讀與銜接路徑界定、澳法適用的“移植適配性”及體系互信構建、單一制下區域自治與跨法域創新的平衡。推動澳門從“靜態授權接收”轉向“動態治理參與”，是《條例》有效實施的核心，亦是本文探討澳門制度作為深化“一國兩制”法治協同認知的起點。

在憲法與基本法確立的憲制秩序中，澳門以高度自治身份參與橫琴粵澳深度合作區治理，學界循授權、銜接、協同的脈絡，就功能適當原則的法理定位、澳門規則輸出的規範通道及共治架構的權責配置展開持續探討，已累積出兼具制度闡釋與對策導向的研究譜系。首先，關於授權，通說以《中華人民共和國憲法》第31條與《澳門基本法》第2條為規範支點，論證中央在單一制框架內授予特別行政區高度自治權的正當性，並強調授權範圍須與地方治理功能相稱。學者進一步指出，全國人大及其常委會的歷次決定並非簡單分權，而是一種功能性調適：哪一機關在特定事務上更具信息、效率與正當性優勢，就將相應職權分配給誰。¹ 在此視角下，《條例》雖由廣東省人大常委會出台，卻被視為中央通過間接管道向合作區注入憲制性特別治理空間的規範載體；其把澳門規則延伸適用限定於經濟適度多元與民生融合領域，恰好契合所授之權適合被授權機關行使的功能適當原則。然而，該部分對授權後的控權機制着墨不多，構成本文檢討的起點。其次，規則銜接方面，學界先後提出示範法²與授權和協同立法³等技術模型。不同模型共同指向一項未被規範化的評價標準，即銜接技術的選擇應取決於事務屬性對法律安定性與制度創新性權衡的不同需求。例如，醫療、建築等專業資格涉及公共安全與職業倫理，宜採授權立法以保障強制力；商事合同、知識產權等私法領域則可通過示範法保留意思自治空間。本文在此基礎上論證，《條例》第11條、第50條已內含雙軌授權：既允許珠海以地方性法規硬接入澳門標準，也為行業協會制定軟規則預留空間，從而構成對功能適當原則的制度確認。最後，協同治理方面，合作區共商共建共管雖打破行政區劃壁壘，卻衍生出管轄權重疊、決策效率與問責方面的三重困境。⁴ 對此，理論上提出程序協同論等矯正方案，強調通過立法前置協商、同步起草等程序設計，減少規範衝突的生成源。⁵ 這些方案體現了功能適當原則

¹ 秦小建：《全國人大常委會授權的憲法定位及合憲性展開》，《中國法學》2023年第1期，第162-180頁。

² 張亮：《粵港澳大灣區建設下內地與港澳民商事法律衝突解決路徑》，《社會科學家》2024年第4期，第8-13頁。李可：《論橫琴粵澳深度合作區規則銜接的示範法路徑：以合同法為例》，《中國應用法學》2024年第2期，第184-193頁。

³ 朱最新：《粵港澳大灣區區域立法的理論建構》，《地方立法研究》2018年第4期，第11-20頁。陳新欣：《大灣區框架內澳門與珠海法律銜接與協同立法》，《港澳研究》2020年第1期，第88-92、96頁。卞飛、謝雯、葉春蜜：《粵港澳大灣區法律規則銜接的理念、方法與路徑》，《港澳研究》2024年第2期，第27-38、94頁。

⁴ 陳朋親、毛艷華：《粵港澳大灣區規則銜接的多重制度邏輯衝突與調適策略》，《廣東社會科學》2025年第6期，第84-94頁。

⁵ 葉海波：《粵港澳大灣區規則銜接的實踐審視與路徑優化》，《地方立法研究》2024年第5期，第71-86頁。

在組織和程序層面的再具體化：事務的粵澳要素密度越高，越應由雙方共同行使、共同擔責；國家安全或中央事權要素越突出，越應由主責方主導並承擔終局責任。本文立足這些理論，將《條例》第6條、第9條及第13條的碎片化授權，重構為重大事項一致決、常規事項單方決、保留事項上級決的三階治理結構，並據此評估澳門主體性在醫療、職業資格與民商事爭議解決等領域的實際射程與制度瓶頸。

總體而言，既有研究為《條例》的憲制屬性、銜接技術與治理結構提供了豐厚資源，但仍留下三點空白：一是功能適當原則雖被頻繁提及，卻尚未形成貫通憲制、規範與治理全鏈條的分析框架；二是對澳門主體性的討論多停留在政策宣示，缺乏以解釋權、管轄權與行政協同權為主線的規範檢驗；三是對授權性與可預期性之間的張力，尚未提出兼顧制度創新與法治安定的精細化方案。本文嘗試以《條例》文本為中心，運用法教義學方法，系統論證功能適當原則如何在憲制授權、規則銜接與治理協同三個維度為澳門主體性提供正當性基礎，並針對解釋權真空、管轄權衝突與行政協調低效提出權責匹配清單、法律解釋協調與特殊管轄規則的組合方案，以填補上述空白。

二、《條例》框架下澳門規則銜接的法理基礎與空間

《條例》以憲法和基本法確立的憲制秩序為基本遵循，體現功能適當性的原則，在授權制度與機制體系方面為橫琴發展、雙向規則銜接提供了廣泛的授權和制度空間。

（一）規則銜接的憲制基礎

《條例》由廣東省人大常委會制定，在形式上屬地方性法規，其法律位階雖低於國家法律，卻具有獨特的憲制屬性與功能。該《條例》以《中華人民共和國憲法》為根本遵循，是在“一國兩制”方針指導下，由中央通過地方立法形式推動落實國家重大戰略的制度安排，實質是以法治方式實現國家對特定區域治理的功能性調適，是在堅持單一制國家結構形式前提下作出的。從法理上看，《條例》本質上構成了一種基於功能適當原則的憲制性授權。功能適當原則作為憲法組織與權力配置的重要法理，主張國家權力應依據機關的結構、程序與功能優勢進行分配，以實現治理效能與制度理性的統一。⁶ 正如秦小建所指出的：“憲法將權力分配給特定機關是基於其權力屬性與功能優勢，授權在表面上轉移了職權，但不能背離這一根本原則。”⁷ 該原則具體體現為《條例》將特定領域的管理與規則制定權授予合作區及其治理主體，正是基於合作區在推動琴澳融合、制度試驗方面的功能定位與地域優勢。

具體而言，功能適當原則在《條例》中的體現包括三個方面：一是授權依據的憲制性。《條例》並非普通的地方事務立法，而是基於國家整體發展戰略，在《中華人民共和國憲法》第31條及《澳門基本法》相關條文確立的“一國兩制”框架下，對特定區域作出的功能性制度安排。這種授權既保持了中央對跨域合作區的統籌主導權，又體現了對澳門高度自治權的尊重。二是授權內容的特定性。該授權具有明確的功能導向，聚焦於經濟發展、社會管理、民生服務等特定領域，通過規則銜接、機制對接，為澳門拓展發展空間。如《條例》第5條明確“推動澳門規則、標準等在合作

⁶ 張翔：《我國國家權力配置原則的功能主義解釋》，《中外法學》2018年第2期，第281-303頁。

⁷ 秦小建：《全國人大常委會授權的憲法定位及合憲性展開》。

區適用”，第12條規定“合作區應當與澳門特別行政區協商制定有關規則銜接的具體辦法”，實質構建了既區別於內地一般行政區、又不同於澳門特別行政區的特殊法治區域，這契合了“所授之權是否適合被授權機關行使”這一功能適當原則下的合憲性判斷標準。三是授權實施的協同性。《條例》確立的授權機制強調粵澳雙方通過協商共建共管，形成雙向互動的實施路徑。這種協同性既保障了中央事權的有效行使，又為澳門高度自治權的延伸提供了制度通道，體現了“一國兩制”原則下的制度創新。

進一步而言，澳門規則的輸出並非單純的政策創新，而具有深厚的憲制與法理正當性。首先，從憲制結構上看，《中華人民共和國憲法》第31條與《澳門基本法》第2條、第8條共同確立了澳門特別行政區享有高度自治與獨立法律體系的制度格局，賦予其在民商事、社會管理及專業服務等領域制定獨立規範的立法權限。中央通過《條例》設計澳門規則在合作區的延伸適用，實質上是對這一憲制安排的積極確認，而非例外突破。其次，從法理基礎看，澳門規則的輸出契合“一國兩制”下權力配置的功能邏輯：中央在保持主權與整體法治統一的前提下，授權最具規範成熟度與制度相容性的主體承擔規則供給任務。這意味着規則來源的選擇應以“法理適應性”而非“政治地理”作為標準。相比之下，澳門在職業資格、商事仲裁、金融服務等領域的規則體系更具完備性與國際通行性，能夠以較低的制度摩擦實現與外部市場的對接，因而在法理上更適宜作為制度輸出源。最後，從制度價值角度看，澳門規則輸出體現了“功能適當原則”在憲制層面的升華：授權並非單向的中央—地方權力分配，而是一種基於制度比較優勢的法理選擇。中央通過鼓勵澳門規則參與合作區治理，不僅實現了制度優化與治理效能提升，也在單一制國家結構內開闢了制度多元共存的新路徑。由此，澳門規則的輸出既是政策上的制度創新，更是憲制正當性與制度優勢相結合的必然結果。

從制度功能看，《條例》的授權架構為澳門高度自治權的延伸提供了法律路徑。根據《澳門基本法》第2條，澳門享有“高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”。《條例》通過基於功能適當原則的授權，使澳門得以在合作區內有限度地行使相關權力，形成“一地兩制”下的特殊法治實踐，豐富了“一國兩制”的實踐內涵。這種安排旨在通過將特定職權賦予在功能上更適合承擔試驗與融合任務的合作區管理機制，實現民主正當性與治理有效性的更好結合。

（二）授權的體系化建構

《條例》所構建的授權體系，其核心功能在於為澳門規則與要素融入合作區提供了一條制度化的“合法性傳遞”通道。這一過程並非簡單的權力下放，而是遵循着精密的法理邏輯，將上位的憲制性授權轉化為下位可執行規則的法律實踐。⁸ 從區域協同治理的視角看，此舉正是對傳統地方立法主體在跨域事務中“權限不足”與“核心利益協調乏力”等結構性困境⁹的針對性突破。通過構建多層次、寬領域的授權介面，《條例》在“一國兩制”的框架下，為粵澳深度合作鋪設了從價值宣示到具體實施的完整制度路徑。《條例》中所列的結構性、機制性授權條款（如表1），是搭建合作區治理框架的“四樑八柱”，它們解決了“誰來決策”（如雙主任制）、“依據甚麼原則行動”（如

⁸ 譚波：《權力的合法性傳遞：行政法規何以授權？》，《當代法學》2025年第4期，第65-75頁。

⁹ 陳奎、董寬：《論授權立法視閥下的區域協同立法》，《法學雜誌》2024年第3期，第140-156頁。

借鑑港澳經驗）等根本問題。

表1 核心授權與銜接“介面”條款

| 條款 | 核心內容摘要 | 屬性 / 關鍵詞 |
|------|----------------------------------|---------------|
| 第10條 | 授權合作區管理機構制定政策措施，促進澳門經濟適度多元發展 | 核心授權條款、自由裁量權 |
| 第11條 | 支持合作區“借鑑港澳有益經驗”制定條例、規章和規範性文件 | 規則銜接核心介面、借鑑港澳 |
| 第12條 | 合作區管委會“與澳門特別行政區政府建立緊密高效的對接工作機制” | 行政協作機制、共商共建 |
| 第29條 | 允許在合作區內“試點澳門醫療政策和措施” | 醫療規則引入、特殊政策 |
| 第30條 | 允許在合作區內“試點澳門相關辦學模式”和“適用澳門教育相關規定” | 教育規則引入、特殊政策 |
| 第48條 | 全面放開澳門機動車便利入出合作區 | 要素流動、便利澳人 |

上述結構性授權為澳門元素的融入開闢了制度空間，而《條例》中大量存在的領域性、對象性條款則進一步將這些空間具體化（表2所示）。這些條款通過明確“澳資企業”、“澳門居民”、“澳門模式”等特定對象和領域，賦予了澳門規則與標準在合作區適用的實體性權利和特殊待遇，使得授權從抽象的原則走向了具體的實踐。

表2 明確“澳門元素”享有特殊待遇的條款

| 條款 | 核心內容摘要 | “澳門元素” 關鍵詞 |
|------|-------------------------------------|---------------|
| 第16條 | 鼓勵澳資企業在合作區投資發展，為其提供“專項政策支持” | 澳資企業、專項支持 |
| 第17條 | 支持澳門居民在合作區就業創業 | 澳門居民 |
| 第18條 | 鼓勵在合作區提供澳門模式的醫療、教育、廣播電視、電影及社區服務 | 澳門模式 |
| 第21條 | 推動合作區與澳門社會保險銜接 | 澳門社會保險 |
| 第22條 | 為“澳門青年”在合作區創新創業提供扶持 | 澳門青年 |
| 第34條 | 推動澳門醫療衛生服務提供主體以獨資、合資方式設立醫療機構 | 澳門醫療衛生服務提供主體 |
| 第37條 | 支持澳門世界旅遊休閒中心建設，推動合作區與澳門旅遊服務、人才培養等合作 | 澳門世界旅遊休閒中心 |
| 第41條 | 推動與澳門社會服務合作，支持澳門社會服務機構提供服務 | 澳門社會服務機構 |
| 第44條 | 推動澳門法律服務等專業服務發展，鼓勵澳門專業人士執業 | 澳門法律服務、澳門專業人士 |
| 第47條 | 為澳門居民在合作區學習、就業、創業、生活提供更加便利的跨境金融服務 | 澳門居民、跨境金融 |
| 第50條 | 推動澳門醫護人員、教師、律師、建築師等專業人士在合作區便利執業 | 澳門專業人士、便利執業 |

整體上，《條例》構成了一個從價值宣示到機制保障，再到領域落地的完整制度鏈條，先奠定價值基石（如第3條），確立了“澳門導向”的立法目的，為整個授權體系提供了價值引領和解釋

論基礎，明確合法性傳遞的終極方向；再設計治理架構（如第6、9條），通過“雙主任制”和執行委員會，解決了授權行使的主體問題，確保澳門在決策與執行層面的實質性參與，為合法性傳遞提供了組織保障。其次，劃定授權範圍（如第7、13條），以“正面清單”（經濟民生職能）與“負面清單”（中央事權保留）相結合的方式，界定了授權的邊界，確保了授權改革在法治軌道內運行。最後，設計動態機制（如第4、12條），通過“清單式授權”和“對接工作機制”，提供了授權在具體領域中啟動和細化的程序性路徑，使合法性傳遞得以動態實現。以醫療領域為例，《條例》第29條的原則性授權（“試點澳門醫療政策”）正是依託第11條“借鑑港澳有益經驗”這一規則銜接介面，以及第12條的行政協作介面，其合法性才得以層層傳導，最終通過《澳門特別行政區醫療人員在橫琴粵澳深度合作區執業管理規定》這一下位法完成從“上位法授權”到“下位法細化”的銜接閉環。這一過程清晰地表明，《條例》的授權介面不僅是文本上的規定，更是動態的“法律轉換器”，它將宏觀的政策意向，通過合法性傳遞，轉化為澳門規則在合作區具體適用的、具有可操作性的法律依據。

三、《條例》框架下澳門規則銜接的實踐

針對《條例》確定的規則銜接事宜，澳門積極主動作為，在政府政策、組織、人員及具體領域展開了富有成交的規則銜接工作。

（一）政府層面的響應

《條例》的頒佈為澳門提供了制度空間，而將其轉化為治理現實，則高度依賴澳門特別行政區政府的響應能力與制度作為。實踐中，澳門特區政府通過一套體系化的響應方案，主動建構其在合作區治理中的主體角色。這一進程始於最高決策層的战略錨定。行政長官在《2024年財政年度施政報告》中將合作區建設列為首要任務，這為整個特區行政系統響應《條例》進行了政治動員與方向鎖定。¹⁰ 為將戰略共識轉化為執行效能，澳門特區政府進行了關鍵的組織重構，由行政長官親任組長的“橫琴粵澳深度合作區建設協調小組”應運而生。該機構的核心功能在於整合特區內部立場，塑造一個統一、高效的澳門決策介面，確保澳門在合作區重大決策中能夠作為主動提案、統一決策的責任共擔主體。其成立以來，已經推動研究制定多項支持合作區建設的重要政策及法律法規，牽頭梳理不利於澳琴一體化發展的制度障礙，推動澳琴一體化發展的機制對接，如正式啟用二線海關監管作業場、稅收配套政策、澳門新街坊互聯網環境、橫琴口岸澳門機場值機業務、澳琴跨境物流快速通道等。¹¹

在政策與立法層面，《橫琴粵澳深度合作區產業發展規劃（2025-2029年）》、《橫琴粵澳深度合作區多功能自由貿易帳戶業務管理辦法》等政策出台，是對《條例》授權條款第主動對接與任務分解，旨在將宏觀制度空間轉化為各部門的具體職責。在立法層面，澳門立法會授權政府對現行法律進行系統性梳理與修訂，以期從源頭破解澳門本地法律與合作區治理需求的相容性障礙。澳門立法會在2023-2024年間先後完成修訂《行政長官選舉法》、《立法會選舉法》等重要法律，同時推動

¹⁰ 澳門特別行政區政府：《2024年財政年度施政報告》，2023年11月。

¹¹ 澳門特別行政區政府：《2024年財政年度施政報告》。

澳門通過制定或修改教育、衛生等7部法律法規，實現多領域規則與合作區銜接。例如，修改澳門衛生局組織法，允許其在合作區設立衛生站提供免費醫療服務。¹² 然而，這種“授權修訂”模式也折射出內在張力，即傳統立法程序固有的遲緩風險可能制約澳門規則的及時與有效輸出。

在執行層面，澳門特區政府通過公務員跨境交流機制輸送治理人才，實現了治理能力的“軟性延伸”。截至2024年8月，由澳門特區政府行政公職局、珠海市委組織部與橫琴合作區行政事務局聯合舉辦的澳珠琴公務人員交流研討班已舉辦三期，僅第三期就有三方民生領域36名公務人員參與深度交流，形成常態化人才培養機制。¹³ 更進一步，經濟及科技發展局、金融管理局等部門制定多項便利化措施與業務延伸指引，推動建成兩個跨境電商產業園，經濟及科技發展局推動建成兩個跨境電商產業園，截至2024年10月底進駐企業55家，其中澳資企業18家；指導3家企業的13款產品獲得“澳門監造”等標誌使用授權。¹⁴ 金融管理局則推進“數字澳門元”項目建設，計劃於2025年底開展沙箱測試，並推動優化多功能自由貿易賬戶（EF賬戶）體系，支持合作區具資質的澳資銀行參與試點¹⁵，尤其是“數字澳門元沙箱”機制，標誌着澳門特色監管模式與行業標準向合作區的主動輸出。這使“澳門元素”從政策概念深化為具體的業務規則，展現了澳門特區政府從機構參與邁向規則制定的能力躍升。

最終，澳門特區政府的制度化響應構建了官方與社會協同的立體網絡。在官方層面，依託執委會的常態化機制，粵澳雙方在市場監管、工程建設標準等領域達成了實質性共識。在社會層面，澳門特區政府積極引導專業團體參與規則制定，如2025年1月簽署《廣東省市場監督管理局與澳門特別行政區政府法務局合作備忘錄》等兩項重要文件，啟動“灣區註冊”服務試點，推動登記註冊公證資料標準化；合作區“分線管理”政策落地實施、“澳門新街坊”公共服務趨同澳門兩個案例入選廣東省第三批大灣區規則銜接典型案例。¹⁶ 在社會層面，澳府積極引導專業團體參與規則制定。2025年10月，合作區經濟發展局發佈《境外職業資格便利職業認可清單（2025年版）》，系統梳理了法律、金融、會計、稅務、藥學、醫療衛生、建築、規劃、旅遊、社工等10大領域共87項境

¹² 《橫琴澳門新街坊衛生站今揭幕 11月11日起營運 開創“一國兩制”療實踐新示範》，2024年11月9日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1104438/>，2026年3月25日訪問；《第31/2024號行政法規：修改十一月十五日第81/99/M號法令》。

¹³ 見《第三期澳珠琴公務人員交流研討班通報》，2024年8月7日，<http://www.zlb.gov.cn/20240807/34361387f61f45898b75f7a2a0d4b98e/c.html>，2026年3月25日訪問。

¹⁴ 《2024年全球跨境電商年會智庫研討會召開 推動跨境電商產業高質量發展》，2024年10月9日，https://www.zhuhai.gov.cn/xw/ztjj/gzlfz/content/post_3717777.html，2026年3月25日訪問；《探討產業發展新路徑 橫琴中醫藥企業代表組團訪澳》，2024年12月8日，https://www.zhuhai.gov.cn/xw/xwzx/zhyw/content/post_3741072.html，2026年3月25日訪問。

¹⁵ 見澳門金融管理局：《澳門特別行政區數字澳門元白皮書》，https://cdn.amcm.gov.mo/uploads/media/images/emop/e-MOP_simplified_cn.pdf，2026年3月25日訪問。

¹⁶ 見《2025年粵澳合作聯席會議舉行 務實推動粵澳多領域合作》，2025年1月10日，<https://www.tkww.hk/a/202501/10/AP678113bce4b0f8a56f834c60.html>，2026年3月25日訪問；《廣東省推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例（第三批）》，2025年1月，<https://www.gdhmo.gov.cn/attachment/0/1/1040/90943.pdf>，2026年3月25日訪問。

外職業資格，其中49項為澳門職業資格¹⁷，為澳門專業人士跨境執業提供了清晰第制度指引。澳門世界貿易中心仲裁委員會與珠海國際仲裁院共建聯合仲裁機制¹⁸，同時澳門律師公會仲裁中心與珠海國際仲裁院、澳門世貿中心仲裁中心、澳門仲裁協會共同簽署合作協議並開通在線辦案系統。截至2026年初，近1,500名港澳居民在合作區跨境執業。¹⁹ 另外，澳門律師公會編制適用指南，澳門世界貿易中心仲裁委員會與珠海國際仲裁院共建聯合仲裁機制，澳門誠信店品牌與橫琴誠信體系實現聯動。此舉成功將民間的專業智慧與市場活力吸納到規則銜接進程之中，形成了“官方主導、社會參與”的格局，極大地拓展了澳門規則影響力的廣度與深度。綜觀全域，澳門特區政府通過多層次、體系化的響應，初步完成了從“被動賦權”到“主動建構”的角色轉變，這是“一國兩制”下澳門高度自治權在區域治理中的一次深刻實踐。

（二）關鍵領域的規則銜接

在《條例》的授權框架下，澳門特區政府積極發揮主體性，通過主動對接與制度創新，在民生民事、職業資格互認及民商規則等領域推動規則銜接取得了實質性進展。以下結合具體條款與實踐，分析澳門在三大關鍵領域的規則銜接實踐。

1. 民生領域的規則銜接

在民生領域，澳門特區政府積極運用《條例》第18條“鼓勵在合作區提供澳門模式的醫療、教育、廣播電視、電影及社區服務”以及第29條“允許在合作區內試點澳門醫療政策和措施”的授權，系統推進公共服務跨境延伸。目前，該領域已形成以《澳門特別行政區醫療人員在橫琴粵澳深度合作區執業管理規定》為核心的具體實施規範，明確15類澳門醫療人員執業滿2年後經註冊即可在合作區提供服務，並配套出台《執業註冊管理辦法》簡化申請材料與審批流程。從規則層級看，該領域形成了“地方性法規授權—地方政府規章細化”的縱向規範體系，規範密度較高且結構完整。在實施機制層面，銜接深度已實現從政策允許到法律保障的跨越，通過資格直接承認與程序簡化，打破了傳統的跨境執業壁壘。然而，其法治化程度呈現顯著不均衡性：醫療領域因形成完整法規鏈條而風險較低，但社會保障銜接仍主要依賴《粵澳社會保障合作備忘錄》等政策性文件，權益認定與轉移接續缺乏強制約束力，存在因協議效力不足而引發的履行爭議風險。澳門在該領域的主體性發揮較為充分，通過主動提出立法建議、參與標準制定等方式，成功將“澳門模式”的醫療、教育等服務延伸至合作區。然而，在社會保障等涉及深層次制度協調的領域，澳門的主體性仍受限於政策性文件的法律效力層級，需要通過更高位階的立法予以保障。

2. 職業資格與行業標準的互認機制

澳門特別行政區政府依據《條例》第50條“推動澳門醫護人員、教師、律師、建築師等專業人士在合作區便利執業”的授權，在不同專業領域採取差異化推進策略。目前，醫療領域通過《澳門

¹⁷ 見橫琴粵澳深度合作區經濟發展局：《關於印發〈橫琴粵澳深度合作區境外職業資格便利執業認可清單（2025年版）〉的通知》，2025年10月28日，https://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hans/zwgk/tzgg/gg/content/post_3846522.html，2026年3月25日訪問。

¹⁸ 見《珠澳合作、線上仲裁——珠澳跨境仲裁合作平台在線辦案系統開通》，2022年4月28日，https://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hans/hzqgl/dtyx/dtxx/content/post_3141766.html，2026年3月25日訪問。

¹⁹ 見橫琴粵澳深度合作區統計局數據，https://www.hengqin.gov.cn/stats/tjzt/rktjzt/content/post_3763801.html#a03，2026年3月25日訪問。

特別行政區醫療人員在《橫琴粵澳深度合作區執業管理規定》實現了資格直接承認，而法律、建築等領域則主要通過行業備忘錄建立培訓共建、標準互認的“軟性銜接”機制。最高人民法院《關於支持和保障橫琴粵澳深度合作區建設的意見》進一步支持港澳調解組織與調解員參與糾紛化解，橫琴法院已將3家澳門機構納入特邀調解組織。從規則層級看，存在“法定互認”與“協議互認”兩種模式，導致規範密度不均。醫療領域依託地方性法規的法定互認具有普遍適用效力，規範密度最高；而律師、建築師等領域依賴行業備忘錄的協議互認，因其不屬正式法律淵源而規範密度較低。在實施機制上，法定互認通過“資格承認+簡化註冊”實現了較高的銜接深度，協議互認則因法律效力不足，多局限於非核心業務領域。此領域的風險敞口集中體現為監管權責的模糊與規則碎片化。法定互認雖效力強，但監管權責劃分不清，如澳門醫療人員在合作區發生糾紛時的法律適用與監管主體不明，協議互認則面臨在行政訴訟中無法作為合法性依據的根本性風險。澳門在該領域的主體性體現為積極推動各專業主管部門與對口機構協商，但在構建統一的監管協同機制方面仍顯不足，需要推動制定《橫琴專業資格互認暫行規定》等更高效力的規範文件。

3. 民商事規則與糾紛預防機制

澳門特區政府充分運用《條例》第11條“支持合作區借鑑港澳有益經驗制定條例、規章和規範性文件”的授權，系統推進民商事規則銜接。目前，最高人民法院已明確支持橫琴法院試點域外法適用機制，允許合作區澳資企業協議選擇澳門法解決合同糾紛，2024年橫琴法院已適用澳門法律審理案件多件。同時，《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》確立市場化調解加司法確認機制，允許聘任澳門專業人士擔任調解員。從規則層級看，該領域通過司法政策與專門立法，在特定環節顯著增強了規範密度。允許協議選擇澳門法的創新實踐，本質是將國際私法中的“意思自治”原則引入區際法律衝突解決。在實施機制上，銜接深度實現重大突破，不僅拓展了當事人意思自治的適用範圍，還通過司法確認程序賦予了調解協議強制執行力。然而，該領域的風險敞口最為複雜：法律查明與解釋的統一性缺失，缺乏官方統一解釋機構；程序銜接存在梗阻，澳門法院對內地司法確裁定承認的承認需個案審查；法律服務介入範圍不明，可能引發職業准入的法律衝突。澳門在該領域的主體性得到較好發揮，法務局主動開展民商事法律評估，律師公會等專業機構積極參與糾紛解決機制建設。但面對深層次的法律體系融合難題，仍需在構建統一法律查明機制、推動程序規則對接等方面加強制度創新。

4. 跨境爭議解決機制

在跨境爭議解決領域，澳門特區政府積極運用《條例》第12條關於“建立緊密高效的對接工作機制”的授權，推動形成了具有創新性的多元糾紛解決體系。該體系在保持兩地司法權完整性的前提下，通過制度創新實現了澳門規則在跨境爭議處理中的適用，體現了“一國兩制”原則下的法治協同創新。從規則建構層面看，跨境爭議解決機制呈現出複合型規範體系的特徵。該體系以最高人民法院的司法政策為框架性指導，以《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》為核心載體，同時融合了仲裁機構程序規則等軟法規範。這種多元規範結構既保持了必要的制度彈性，也為澳門爭議解決規則的引入創造了空間。然而，在仲裁裁決的認可與執行等關鍵環節，仍然依賴於《關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》等區際司法協助框架，反映出跨境爭議解決機制在規範性層面的局限性。在機制運行層面，該領域通過程序創新實現了重要突破：允許當事人選擇

澳門法律作為仲裁準據法，本質上是將國際私法中的意思自治原則創造性地運用於區際法律衝突的解決，體現了對澳門法律體系的尊重。調解與仲裁的混合程序設計，以及調解協議通過司法確認獲得強制執行力的制度安排，則是在現行憲制框架下實現程序銜接的重要探索。這些創新不僅提升了爭議解決的效率，也為澳門專業人士參與合作區法治實踐提供了制度通道。然而，該機制在實踐運行中仍面臨三重法治挑戰：首先是在裁決執行環節，由於缺乏專門的快速通道機制，涉澳仲裁裁決仍需經過複雜的確認程序，影響了爭議解決的終局性效力；其次是在法律適用環節，由於缺乏統一的澳門法律查明和解釋標準，不同裁判機構對澳門法的理解和適用存在差異；最後是在司法協作環節，兩地法院尚未建立常態化的信息共享機制，制約了司法判斷的一致性。

總體看，澳門在該領域的主體性發揮呈現出專業參與和制度影響不均衡的特點。一方面，澳門法律專業人士通過擔任調解員、仲裁員等方式深度參與具體爭議解決過程，澳門仲裁機構也與內地機構建立了穩定的合作關係。另一方面，在爭議解決規則的制定環節和程序標準的設定層面，澳門的影響力仍顯不足。未來需要進一步健全粵澳法律解釋協同機制，完善兩地司法信息共享平台，探索建立更加緊密的司法協作關係，從而全面提升澳門在跨境爭議解決體系中的制度性話語權。

四、《條例》背景下澳門規則銜接的困境及誘因

然而，在《條例》背景下，澳門規則銜接也面臨一些需要克服的困境，體現在法律適用、管轄、行政協同等方面。

（一）法律適用的困境

《條例》第56條僅原則性授權合作區構建銜接澳門、接軌國際的民商事規則體系，但未明確該體系的解釋權歸屬、解釋程序及衝突解決規則。實踐中，多元主體基於不同法律依據主張解釋權形成顯性衝突：廣東省立法機關援引《立法法》第45條主張對省級權限範圍內的規則享有立法解釋權，澳門特區政府依據《澳門基本法》第17條認為涉及澳門法律銜接的部分應屬本地法解釋範疇，合作區執行委員會則以屬地管理權為由主張對日常執法中的規則適用享有行政解釋權。典型衝突體現在澳門醫療人員執業資格認定領域：澳門方承襲大陸法形式理性傳統，主張資格相符標準應採用學歷加執業年限的形式審查；內地執行部門契合實質公正導向，要求在形式審查基礎上增加實操考核與本地法規培訓的實質審查。兩地審查標準的分歧直接影響跨境執業的順暢推進，引發了對規則適用公平性的討論，凸顯出缺乏統一適用標準的現實問題。這一困境的關鍵在於解釋權真空與規則銜接斷層的疊加。一方面，解釋權歸屬不明確導致無主體能作出具有普遍約束力的權威解釋；另一方面，即便達成臨時解釋共識，也因缺乏統一的規則適用標準，導致同類案件出現不同處理結果。例如跨境貨物買賣合同糾紛中，澳門企業主張適用《澳門商法典》中的瑕疵擔保責任，內地法院則參照《民法典》買賣合同編裁判，兩者對瑕疵通知期限的規定相差明顯，直接影響違約責任認定。

從深層原因看，首先在法理層面，解釋權配置的法理依據存在衝突。依據大陸法立法解釋優先原則，澳門法律體系中解釋權通常歸屬立法機關；而內地《立法法》雖明確立法解釋優於行政解釋，但合作區作為特殊區域，其省級權限由執委會行使，導致立法主體與執行主體分離，解釋權歸屬缺乏法理支撐，使得多元主體的解釋主張均無明確的排他性依據。其次在價值層面，形式理性與

實質公正的取向差異顯著。澳門承襲大陸法傳統強調規則的形式理性，解釋需嚴格遵循條文文義與邏輯自治；內地法律實踐更注重實質公正，解釋時需考量政策導向與社會效果，兩種價值取向的差異導致對同一規則的解釋必然產生分歧且難以通過單一標準調和。最後在實操層面，規則查明與公共秩序保留機制存在空白。合作區未建立粵澳法律統一查明機制，法官、執法人員需自行檢索兩地法律，既增加時間成本又易因信息不全導致適用錯誤；同時，《條例》未明確公共秩序保留的具體適用情形，實踐中只能參照《涉外民事關係法律適用法》第5條，而該條針對涉外關係無法體現合作區境內銜接的特殊性，進一步加劇適用混亂。

優化的方向需聚焦制度構建以實現解釋與適用的確定性。一方面，應明確解釋權配置，建立協調優先、分級授權機制，借鑑歐盟初步裁決機制的經驗，設立由粵澳雙方各佔50%的法律解釋協調委員會，成員包括兩地立法機關代表、資深法官、法學專家且比例為1:1:1，委員會對規則銜接類問題享有優先解釋權，解釋意見具有準立法解釋效力可直接作為執法、司法依據，對日常適用類問題授權合作區執委會作出行政解釋但需報委員會備案，確保解釋不偏離銜接方向，這一設計既符合一國兩制下分權與協作的法理，又能通過多元主體參與平衡價值差異。另一方面，需完善規則適用支撐，構建三位一體查明與保障體系，通過《條例》實施細則明確建立粵澳法律數據庫，整合兩地民商事規則及典型案例，實現實時更新與檢索，組建法律專家庫為執法、司法提供個案諮詢解決複雜法律適用問題，發佈規則適用指引針對高頻糾紛明確統一標準，如醫療人員相符標準需包含學歷認證加實操考核且考核內容由粵澳雙方共同制定，該體系可解決實操層面的信息不對稱，同時通過指引固化解釋成果減少反覆爭議。

（二）管轄的困境

《條例》對管轄權的配置呈現碎片化特徵，導致跨境民商事糾紛管轄衝突頻發。《條例》第9條授予合作區執行委員會經濟、民生管理領域的省級權限，意味着相關民事糾紛可由合作區法院管轄；第13條卻將黨的建設、國家安全等職能劃歸廣東派出機構，使得涉及此類職能的關聯糾紛可能由廣東屬地管轄。同時，澳門法院依據《澳門民事訴訟法典》第12條延伸管轄原則，對澳門居民、企業為一方當事人的跨境糾紛主張管轄權，形成內地屬地管轄、澳門延伸管轄、合作區專屬管轄的三重管轄連接點結構。實踐中，這一結構引發諸多現實問題，如管轄衝突直接導致同類糾紛管轄歸屬不明。廣東高院2025年發佈的白皮書顯示，2019-2024年全省法院共審結涉澳民商事案件1.6萬件²⁰，此類管轄爭議已成為跨境糾紛的突出問題之一。具體而言：

從管轄連接點認定衝突來看，廣東省珠海市中级人民法院（2021）粵04民轄終141號民事裁定書所涉案件極具典型性²¹上訴人北訊電信（珠海）有限公司的工商註冊地位於橫琴合作區，但主張其主要辦事機構所在地在珠海市香洲區，據此提出管轄權異議，認為案件應由香洲區法院管轄。橫琴法院一審駁回異議後，當事人上訴至珠海中院。法院最終認定公司登記住所地具有公示公信力，在無有效證據證明主要辦事機構所在地變更的情況下，維持了橫琴法院的集中管轄權限。該案暴露了《條

²⁰ 《廣東法院服務保障粵港澳大灣區建設白皮書》，2025年1月9日，https://www.gdcourts.gov.cn/xwzx/gdxwfb/content/post_1842921.html，2026年3月25日訪問。

²¹ 北訊電信（珠海）有限公司訴浙江南都電源動力股份有限公司買賣合同糾紛案，廣東省珠海市中级人民法院（2019）粵04民轄終141號民事裁定書。

例》未明確合作區管轄以登記住所地還是實際經營地為標準的規則空白，導致屬地管轄與合作區集中管轄的邊界模糊。

在專門管轄與合作區集中管轄的衝突層面，廣州海事法院（2017）粵72民初1014號民事判決書給出了清晰例證。²² 涉案吹填沙工程位於橫琴新區中心溝北1區1-1（屬橫琴合作區範圍內），原告李旭南因承攬合同糾紛向橫琴法院起訴，主張施工設備退場費、吹沙工作量結算款及停工損失等款項，而被告珠海鴻潤建築工程有限公司以案件涉及海事海商專屬管轄為由提出異議，引發管轄衝突。該案最初由橫琴法院受理，原告在該院審理階段還申請了停工損失司法鑑定，後橫琴法院將案件移送至廣州海事法院審理。廣州海事法院經審理認定，涉案工程為橫琴新區中心溝北區吹填沙工程，屬於《海事訴訟特別程序法》及相關司法解釋規定的海事海商專屬管轄範疇，即便工程地理位置位於橫琴合作區，涉及合作區集中管轄相關規定，也應優先適用專門管轄（海事專屬管轄）規定，故對橫琴法院移送管轄的行為予以認可，並對案件實體爭議作出裁判。這一裁判反映出《條例》未明確合作區集中管轄與專門法院管轄的優先級，導致同類跨境工程糾紛管轄歸屬缺乏統一標準，與此前相關案例共同凸顯了該管轄衝突的普遍性及規則完善的必要性。

在區際平行訴訟管轄衝突層面，王某甲訴澳門銀某公司、吳某生命權糾紛案²³中，原告王某甲在澳門法院起訴並獲生效判決後，又就同一糾紛向橫琴法院提起訴訟，形成典型平行訴訟。橫琴法院依據《廣東省高級人民法院關於粵港澳大灣區內地人民法院審理涉港澳商事糾紛司法規則銜接的指引（一）》確立的“先受理原則”，裁定駁回對澳門銀某公司的起訴，並採信澳門法院生效裁判認定的事實。該案暴露了《條例》在處理跨法域平行訴訟問題上的規則空白，即《條例》未明確合作區管轄與澳門管轄的衝突協調規則。而《指引》效力層級有限，“先受理原則”亦可能誘發訴訟競速問題。

在臨時措施執行層面存在制度銜接障礙。2022年《內地與澳門特別行政區就仲裁程序相互協助保全的安排》生效，建立了仲裁保全協助機制，但實踐中《安排》將適用範圍限定於機構仲裁，排除了臨時仲裁中的保全協助，而港澳仲裁制度均支持臨時仲裁，形成制度空白。同時，仲裁前保全在內地“只具備理論上的可能性”，法院常以“非情況緊急”為由拒絕，而澳門則更易獲得批准；在保全必要性審查上，內地“以擔保代替必要性審查”，與澳門的實質審查標準形成差異。²⁴ 這一困境的核心在於特殊管轄規則缺位與司法協作機制空白的疊加：一方面，《條例》未針對合作區跨境交融的特點設計專門的管轄權規則，仍套用內地屬地管轄與澳門延伸管轄的傳統模式，必然導致連接點衝突；另一方面，即便出現管轄競合，也因缺乏有效的協作機制無法及時化解，既增加當事人訴訟成本，又損害司法公信力。這些程序障礙導致同一保全申請在不同法域面臨迥異的審查標準，且缺乏統一的信息傳遞平台，導致協作效率不足。

從深層原因分析，首先在法理層面，管轄原則的法理基礎存在本質衝突。內地民事訴訟以屬地

²² 李旭南訴珠海鴻潤建築工程有限公司承攬合同糾紛案，廣州海事法院（2017）粵72民初1014號民事判決書；李旭南訴珠海鴻潤建築工程有限公司承攬合同糾紛案，廣東省高級人民法院（2018）粵民終1844號民事判決書。

²³ 《橫琴法院2025年度司法服務保障琴澳一體化典型案例》，2026年3月25日，<https://hqfy.hqcourt.gov.cn/article/detail/2026/03/id/9245292.shtml>，2026年3月25日訪問。

²⁴ 吳學艇：《大灣區商事仲裁保全司法協助機制：問題與建議》，《澳門法學》2024年第4期，第164-174頁。

管轄為核心原則，依據《民事訴訟法》第22-23條，管轄權取得依賴被告住所地、合同履行地等物理連接點，側重維護司法權的地域邊界；澳門則以屬人管轄為基礎，延伸管轄原則強調當事人與法律體系的關聯，連接點更具彈性，兩種原則的法理邏輯差異在合作區跨境場景下必然產生規則衝突，且無明確法理依據判斷優先性。如（2021）粵04民轄終141號案中，內地法院堅守登記住所地的屬地管轄邏輯，與澳門屬人管轄的價值取向形成潛在張力。其次在價值層面，面臨司法統一性與個案正義的平衡難題。從國家法治統一角度，需重視跨法域裁判效力相互認可的統一和司法規則的穩定性；但從個案正義角度，澳門當事人試圖尋求不同的救濟結果，如王某甲訴澳門銀某公司、吳某生命權糾紛案中當事人對損害賠償的訴求，當事人可能利用管轄規則空白進行“擇地訴訟”的投機心理。若一味追求形式上的司法統一而僵化適用先受理原則，可能導致當事人在澳門敗訴後轉戰內地進行二次求償，既損害被告的正當程序利益，也使司法淪為當事人博弈的工具；反之，若過度遷就個案情境而突破統一規則，又可能侵蝕司法規則的穩定預期。最後在实操層面，信息不通與執行依據細化不足制約協作效率。粵澳兩地法院缺乏實時案件信息共享平台，平行訴訟難以事前預防，例如王某甲訴澳門銀某公司、吳某生命權糾紛案中，當事人就同一糾紛在澳門獲得生效判決後又在橫琴起訴，法院因未能及時知曉澳門判決而啟動“先受理原則”審查，造成程序空轉。同時，《內地與澳門特別行政區就仲裁程序相互協助保全的安排》雖已生效，但適用範圍限定於機構仲裁而排除臨時仲裁，仲裁前保全在內地“只具備理論上的可能性”，且內地“以擔保代替必要性審查”與澳門的實質審查標準形成差異，導致同一保全申請在不同法域面臨迥異的審查標準。

相關的優化需通過規則細化與機制構建實現司法協同。一是制定特殊管轄規則，明確連接點優先順序。通過《條例》實施細則規定三級管轄優先順序，第一順位為合作區專屬管轄，包括涉及合作區規劃、基礎設施建設（非專門法院管轄範疇）的糾紛，此類案件僅由合作區法院管轄以排除其他法院管轄權，避免（2022）粵72民初156號案中專門管轄與集中管轄的衝突；第二順位為協議管轄，當事人可書面約定由粵澳任一法院管轄，但需明確與案件有實際聯繫，如合同履行地在合作區，廣東法院已審理多起香港公司約定由內地法院管轄的跨境糾紛，證明協議管轄的實踐可行性；第三順位為法定管轄，無專屬管轄、協議管轄時按被告住所地優先、兼顧原告選擇確定，明確住所地以登記公示信息為準，化解（2021）粵04民轄終141號案中的認定爭議，若被告為澳門居民，原告可選擇合作區或澳門法院。這一規則既符合專屬管轄優先的法理，又通過協議管轄尊重當事人意思自治，可有效減少管轄衝突。二是應依託“琴澳法律通”等平台，建立粵澳法院立案信息實時通報機制，對可能構成平行訴訟的案件，由先立案法院在3日內通知後立案法院，後立案法院在15日內依據訴訟階段、便利性、判決可執行性等因素裁定是否駁回起訴或中止審理；同時明確澳門法院生效判決在合作區具有既判力，當事人就同一糾紛在澳門獲得生效判決後又在合作區起訴的，應直接裁定駁回。在跨境保全協助層面，應通過簽署補充協議將臨時仲裁納入適用範圍，統一“情況緊急”的認定標準，明確擔保僅作為“保全錯誤的賠償保障”而非保全的前置條件，擔保數額以“可能造成的損失”為限，對於被申請人財力雄厚、保全錯誤風險低的案件可免除或降低擔保。

（三）行政協調困境

《條例》第6條確立粵澳共商共建共管共用的治理體制，但未配套具體的決策程序、權責邊界與應急機制，導致實踐中行政協同仍有待優化。在決策層面，合作區管理委員會與執行委員會的權限

劃分方面，其中重大事項的定義、共商的表決規則均無明確規定。從協同決策機制運行來看，粵港澳大灣區法律部門聯席會議尚未形成常態化協商頻次；合作區管理委員會2023年公開報道的重大決策會議僅1次，跨境醫療、教育等核心民生領域的協作決策缺乏固定流程支撐；粵澳雙方工作機制、決策流程及文化背景存在差異，仍處於磨合期。在標準互認領域，儘管粵港澳三地已聯合公佈了四批次共262項“灣區標準”，覆蓋交通、中醫藥、養老服務等36個領域²⁵，但建築工程、醫療服務等核心領域的標準銜接仍存在空間。這種標準差異直接增加了市場主體的制度性交易成本，與合作區“分線管理”政策下的一體化發展目標形成張力。企業辦事效率數據同樣反映了協同困境。橫琴新區企業開辦曾面臨跨部門流程分散的問題，商事制度改革初期需分別對接工商、稅務等多個部門；通過跨部門協同改革後，企業開辦時間壓縮，極端案例中效率提升顯著。此外，市場監管領域曾存在“信息孤島”“數據煙囪”問題，導致多頭執法、重複執法現象，增加了企業合規成本，直至相關部門建立協同機制後，該問題才得到緩解。

這一困境的關鍵在於權責劃分仍有模糊與協同機制仍有缺失的雙重制約。一方面管理委員會與執行委員會的權限邊界，無明確標準區分重大事項與常規事項，導致決策時需反覆確認權責，影響效率；另一方面跨部門、跨區域協作依賴聯席會議等臨時機制，難以形成穩定的協同效果。深層的原因則可從法理、價值與實操三個維度分析。首先，在法理層面，依據《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第6條（2022年3月11日第十三屆全國人民代表大會第五次會議修正），權責一致要求有權必有責、權責相匹配，但《條例》僅賦予合作區共管權力，未明確管理委員會中粵澳雙方的權責比例，如澳門方對澳門企業相關事項是否享有一票否決權，也未規定決策失誤的問責主體，如因標準互認延遲導致企業損失時責任由哪一方承擔，這種權力與責任不一致的狀態，容易造成雙方在決策中傾向於規避風險，反覆協商卻不願拍板。其次在價值層面，存在效率與程序正義的衝突，合作區作為制度創新試驗田需以效率為導向推動項目落地，但粵澳雙方均需遵循各自的行政程序，如內地的《重大行政決策程序暫行條例》（2019年5月8日國務院公佈）與澳門《公共行政程序法典》（1994年11月14日公佈），程序正義要求決策經過多輪徵求意見、合法性審查，兩者的價值衝突使得快速決策與程序合規難以兼顧。最後在實操層面，協同機制具有臨時性特點，粵澳相關專項聯席會議召開重大決策會議頻率不高，且缺乏統一的信息共享平台，澳門方難以實時獲取內地標準更新情況，內地方也不完全掌握澳門企業的資質信息，導致協商時需反覆核對基礎信息，耗費了時間。

行政協同的優化需通過權責清單與程序規範實現協同增效。一是制定權責清單，明確三重分類決策標準，出台《合作區管理委員會決策權限清單》。按事項性質劃分權責，重大事項涉及跨境公共服務如醫療、教育、重大投資單個重大項目，需粵澳雙方一致同意，且澳門方對澳門企業資質相關內容享有建議權並需書面說明理由；常規事項如日常企業登記、標準備案，由執行委員會自主決策並報管理委員會備案；保留事項涉及國家安全、意識形態，由廣東派出機構主導決策，澳門方參與協商。這一劃分既符合權責一致原則，又能通過分類決策提升效率。二是構建全流程協同規範，固化程序與監督機制。通過《合作區議事規則實施細則》明確決策前、決策中、決策後的全流程要

²⁵ 《粵港澳聯合發佈27項“灣區標準”》，2025年10月16日，https://www.samr.gov.cn/xw/df/art/2025/art_2ed5b01efb6e4305909d3c42fa6341b2.html，2025年11月20日訪問。

求，決策前建立信息共享庫整合粵澳兩地標準、企業資質信息，協商前在合理時間內向雙方提供完整基礎材料以減少信息核對時間；決策中聯席會議及進召開會議，未達成共識的需書面說明分歧點並提交上級如粵港澳大灣區建設領導小組協調；決策後設立第三方評估機制，由粵澳法學專家、企業代表組成，對決策執行效果如標準互認周期、企業成本變化進行季度評估，評估結果作為問責依據，通過流程固化解決機制臨時問題，通過監督評估落實權責，兼顧效率與程序正義。

(四)困境形成的誘因

上述困境的根源，是“一國兩制”框架下功能性授權的制度彈性與傳統法治的可預期性之間的結構性張力。這種張力並非偶然，而是源於合作區特殊區域屬性與法治核心價值的內在衝突，具體表現為以下三對法理層面的矛盾：

第一對矛盾是授權性與約束性的不平衡。從法理看，授權與約束是權力運行的一體兩面，依據《中華人民共和國憲法》第5條依法治國原則，任何權力均需法治框架內運行，即授權必有約束。但《條例》對合作區的授權呈現單向性，通過第9條、第56條等條款賦予合作區超越普通區域的許可權，如省級管理許可權、規則銜接權，卻未建立對應的權力制約機制，容易導致授權有餘、約束不足。

第二對矛盾是統一性與多樣性的衝突。《中華人民共和國憲法》第3條明確中央統一領導下的地方分權，決定了合作區法治必須維護國家法治統一性，“一國兩制”則要求尊重澳門法律體系的多樣性。依據《澳門基本法》第8條，澳門原有法律在符合基本法的前提下繼續有效，兩者的平衡成為核心難題。統一性要求合作區規則與內地法律體系協調，如公共秩序保留、司法管轄等不能突破國家法治框架；多樣性需求則體現在澳門承襲大陸法傳統，規則設計、司法理念與內地存在差異，若完全套用內地規則會失去銜接澳門的制度價值。

第三對矛盾是創新性與穩定性的博弈。法律安定性是法治的核心價值之一，法律規則應具有穩定性，為市場主體提供可預期的行為指引。但合作區作為制度創新試驗田，核心使命是突破現有制度框架，解決跨境治理的新問題如澳資企業標準互認。創新層面需要通過規則銜接、機制創新打破傳統束縛；穩定層面則要求避免頻繁的制度調整，否則會破壞法律安定性，如規則解釋標準反覆變化、管轄規則頻繁修改，會導致企業無法預判行為後果，進而選擇規避合作區市場。

破解上述結構性張力，需在堅守法治核心原則的前提下通過精細化制度設計實現動態平衡。針對授權與約束的不平衡，應建立權責匹配清單，明確授權範圍與對應責任，確保權力與責任對等；針對統一與多樣的衝突，可構建核心規則統一加具體規則差異的體系，公共秩序保留、管轄權優先順序等核心規則保持統一，資格認定標準、違約利息計算等具體規則在不突破核心框架的前提下保留差異，並明確適用邊界；針對創新與穩定的博弈，需設立創新評估機制，任何制度創新前先進行安定性評估，確保不突破法律底線，創新成果經實踐檢驗後及時固化為規則，減少頻繁調整，最終實現功能性授權與法治可預期性的有機統一，為合作區法治建設提供堅實基礎。

五、澳門規則銜接的路徑建構

針對上述的困境，澳門可以在細化相關立法規範、協同立法、行政協同等方面採取革新的措施。

（一）規範的細化

前文指出，《條例》第56條等條款存在原則性強、指引和操作性不足的問題。其根本原因在於文本規範密度不足與程序規則缺位。為此，首要任務是通過文本細化彌合解釋真空，使授權條款具有可操作性和制度確定性。

在實體層面，應建立“權責清單+適用指引”體系，以清單化方式固化解釋邊界和責任範圍。建議制定《合作區管理委員會決策權限清單》及《規則適用指引》，對涉及澳門規則適用的條款進行系統梳理，明確解釋主體、適用程序與備案要求，實現權力行使的透明化與程序化。在程序層面，可借鑑歐盟初步裁決機制，設立“粵澳法律解釋協調委員會”，由兩地立法代表、法官及法學專家共同組成，針對規則銜接類問題作出統一解釋意見，賦予其準立法解釋效力。通過規範細化與機制配套，可將《條例》的宏觀授權轉化為可執行的法律指引，化解解釋權競合、查明困難等問題，實現合作區法律適用的可預期性。這不僅回應了解釋權衝突的制度根源，也為澳門規則在合作區的延伸提供了穩定的法理支撐。

（二）立法的協同

合作區的跨境糾紛管轄呈碎片化結構，司法協作機制缺位，導致訴訟救濟失衡，其根本原因在於授權體系未實現制度化承接與立法協同。對此，應以本地立法修訂和協同立法機制為核心，建立穩定的跨域司法秩序。在制度設計上，澳門可於法律中增設“跨域合作特別條款”，明確在《條例》授權範圍內的立法權限與通報機制。凡涉及合作區事務的澳門立法案，應提前通報合作區管理委員會徵詢意見，確保制度銜接。同時，應推動出台《橫琴專業資格互認暫行規定》、《合作區跨境民商事管轄規則》等專項法規，明確跨境糾紛的連接點優先順序、協議管轄條件及管轄衝突解決程序，從根本上彌合司法適用的模糊地帶。

此外，應建立常態化的粵澳立法協同平台，形成“立法前協商—文本同步—實施共評”的三階段互動機制，以制度化溝通替代個案協調。通過立法協同與程序銜接，可將分散的規則銜接轉化為體系化的法治共建，有效降低管轄競合與標準落差所帶來的制度風險。

（三）行政協同效能的提升

合作區行政決策中存在權責模糊、機制碎片化等問題，導致跨境公共事務協同效率有待提高，應通過制度創新實現治理結構的精細化與權責明晰化。首先，應建立“權責清單制”以劃定決策邊界。可將重大事項、常規事項和保留事項實行分層管理，即重大事項如涉及醫療、教育、投資等領域，應由粵澳雙方一致決定；常規事項如企業登記、項目備案，由執行委員會獨立決策並備案；保留事項如國家安全、意識形態領域，由廣東派出機構主導，澳門方參與協商。此種分層授權有助於落實權責一致原則，避免決策失衡。其次，應完善協同程序規範，確立固定議程與常態化會議制度。通過《合作區議事規則實施細則》，規定聯席會議的召開頻次、協商程序及意見反饋機制，並設立由兩地專家和企業代表組成的第三方評估機構，對重大決策執行情況進行定期評估。上述制度

安排有助於將協同從臨時協調轉化為常態治理，實現從“會議機制”到“法治機制”的轉變。通過權責清單化與程序制度化，可有效提升決策效率與問責力度，提升行政協同的效率，使合作區治理更具制度彈性與執行力。

(四)澳門主體性的強化

合作區的制度困境實質上反映了功能性授權的制度彈性與法治可預期性之間的結構性張力。要實現長期穩定的區域法治協同，關鍵在於推動澳門主體性的法治化實現，使授權、創新與約束形成動態平衡。在此基礎上，應以“規則共建—標準共制—機制共育”為路徑，推動澳門從規則參與者轉向規則制定者。一方面，通過高位階授權立法，將部分成熟的澳門民商規則經審查後延伸適用於合作區，實現從“政策銜接”向“法治嵌入”的轉型；另一方面，應建立聯合解釋與標準互認機制，將澳門法律體系的國際化經驗與內地制度優勢相結合，形成具有區域示範意義的法治協同模式。同時，澳門應在教育與人才培養層面加大制度供給能力建設，可與粵方高校、科研機構共建跨境法律人才培養項目，設立聯合研究中心和實務培訓基地，為規則銜接提供持續的人才支撐。通過制度完善與能力建設并行推進，澳門主體性方能在制度創新與法治穩定之間實現平衡，為“一國兩制”框架下的法治協同提供可持續的制度樣本。

六、結語

《條例》遵循功能適當原則，將澳門高度自治權與國家治理體系有機銜接，為“一國兩制”提供了新的法治化實施機制。澳門特別行政區在該框架下不再是單純的制度接受者，而是在法治邏輯內主動承擔規則供給與治理責任的制度主體。從實踐看，澳門已通過立法修訂、機制對接和標準互認等方式，在民生、職業資格與爭議解決等領域形成了較為穩固的制度銜接鏈條。然而，合作區的法治保障仍任重道遠。為此，本文提出四項相應的制度路徑：其一，通過文本細化和解釋協調機制，彌合法律適用與解釋權空白；其二，以協同立法和特殊管轄規則化解司法衝突，構建跨境糾紛的統一規則體系；其三，依託權責清單與程序規範，提升行政協同效能；其四，通過強化澳門主體性，實現制度創新與法治安定的動態平衡。這一體系化方案，旨在將澳門的制度優勢轉化為區域法治創新的可持續動能。橫琴的經驗表明，“一國兩制”的生命力不僅在於制度並存，而且更在於其內在的協調與創新能力。澳門在合作區中的制度參與和法治貢獻，不僅驗證了功能適當原則的理論生命力，也為國家法治體系下的多元共治提供了可複製的範式。未來，隨著澳門主體性的法治化鞏固與區域制度融合的深入，《條例》有望成為“一國兩制”法治實踐邁向更成熟時期的重要里程碑。

〔編輯：何志輝〕