

珠海市人大常委會立法推進琴澳一體化發展的回顧與展望*

孫儀波

摘要：中共中央、國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》明確要求，“用足用好經濟特區立法權，允許珠海立足合作區改革創新實踐需要，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定”。珠海市人大常委會根據全國人大授權決定和《立法法》的相關規定，充分發揮經濟特區立法權的核心優勢——變通權，聚焦合作區民商事領域規則銜接和為澳門居民在合作區就業生活提供制度保障，出台了一批具有全國首創性和引領性、體現合作區改革創新的經濟特區法規，逐步探索與“粵澳共商共建共管共享”新體制相適應的立法工作機制，為我國加快高水平制度型開放、對接國際規則提供了“珠海樣本”。

關鍵詞：經濟特區立法權 橫琴粵澳深度合作區 規則銜接

Legislative Promotion of Hengqin-Macao Integration by the Standing Committee of the Zhuhai Municipal People's Congress: Retrospect and Prospect

SUN Yibo

(Zhuhai Special Economic Zone Legislative Research Center)

Abstract: The Communist Party of China Central Committee and the State Council issued the *Overall development plan for the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin* which clearly requires that “the legislative power of the Special Economic Zone be fully utilized, and that Zhuhai be allowed to make alternative provisions to laws, administrative regulations, and local regulations according to the needs of the Cooperation Zone’s reform and innovation practices.” The Standing Committee of the Zhuhai Municipal People’s Congress, in accordance with the relevant provisions of the authorization decision of the National People’s Congress and the *Legislative Law* and giving full play to the core advantage of the legislative power of the Special Economic Zone - the right to make changes, has focused on the convergence of rules in the civil and commercial fields in the cooperation zone and the provision of institutional guarantees for Macao residents to work and live in the cooperation zone. A number of economic zone regulations that are pioneering and leading nationwide and reflect the reform and innovation of the cooperation zone has been introduced. It has gradually explored legislative working mechanisms that are compatible with the new system of “Guangdong and Macao extensive consultation, joint contribution, co-managing and shared benefits”, providing a “Zhuhai model” for China to accelerate high-level institutional opening up and dovetail with international rules.

Keywords: legislative power of special economic zones, Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin, rules connection

* 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”。

收稿日期：2025年11月28日

作者簡介：孫儀波，珠海經濟特區立法研究中心主任

建設橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“合作區”）是習近平總書記親自謀劃、親自部署、親自推動的重大決策。2021年4月，習近平總書記主持召開中央政治局常委會會議，審議橫琴總體方案時作出重要指示：“要用好橫琴合作區這個不同規則和機制交錯共存的區域，積極探索兩地規則銜接和機制對接，為粵港澳大灣區市場一體化探索經驗”。2021年9月5日，中共中央、國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《總體方案》）明確要求，“用足用好經濟特區立法權，允許珠海立足合作區改革創新實踐需要，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定”。2024年12月19日，習近平總書記考察合作區時強調，要不斷加強基礎設施“硬聯通”、規則機制“軟聯通”、琴澳居民“心聯通”，加快建成琴澳經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，把琴澳一體化提升到更高水平。近年來，珠海市人大常委會重點圍繞粵澳民商事規則銜接和便利澳門居民在合作區生活就業等領域，出台了一批具有創制性的涉合作區法規，推動合作區逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系，為合作區打造具有中國特色、彰顯“兩制”優勢的區域開發示範提供優良的法治保障。

一、經濟特區立法權的本質特徵

變通權是經濟特區立法權的本質特徵。1996年3月17日第八屆全國人民代表大會第四次會議通過的授權決定，明確規定授權珠海市人民代表大會及其常務委員會根據其經濟特區的具體情況和實際需要，遵循憲法的規定以及法律和行政法規的基本原則，制定法規，在珠海經濟特區實施。《立法法》第84條規定，經濟特區所在地的省、市的人民代表大會及其常務委員會根據全國人民代表大會的授權決定，制定法規，在經濟特區範圍內實施。第101條規定，經濟特區法規根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定的，在本經濟特區適用經濟特區法規的規定。

曾經擔任全國人大常委會副秘書長的周成奎同志，就經濟特區立法權提到：“建立經濟特區就是要讓一些地區可以率先改變和突破，不適應生產力發展的一些舊的條條框框，使生產力首先獲得解放和發展，經濟特區的授權立法是這個大政策的必然結果，其實質是經濟特區可以根據自己的具體情況和實際需要，變通國家法律、行政法規的規定”。全國人大常委會法工委相關負責同志曾指出：一是新時代經濟特區和特區立法負有特殊使命，這是毫無疑問的。二是經濟特區立法權是一種特殊的地方立法權，要從憲法第3條關於中央和地方關係的規定，即“遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則”來認識特區立法的定位。三是《立法法》第11條關於中央專屬立法權的規定，是對憲法原則的具體規定。其中，涉及國家主權的，國家機構的，犯罪刑法這些司法制度，經濟特區一般都不要觸碰，而涉及民事、財政、經濟、金融、海關、外貿的基本制度，屬於國家專屬立法權。但哪些是基本制度，需要進行個案判斷。目前這個階段，還沒有辦法系統全面地回應地方的這個問題，一些實施性的不是不可以搞。但總的來說，涉及到發改委、財政部這些宏觀調控事權的，地方要特別慎重。四是特區這些經濟發達的地區，會率先遇到改革發展過程中的問題，不能說上位法沒有規定或者是不明確，我們就等在那裡，為什麼要建特區，為什麼要賦予立法權，就是這個原因。特區立法權應當主要發揮這方面的作用。

二、進一步用足用好經濟特區立法權的必要性

經濟特區立法權與經濟特區相生相伴，已經成為經濟特區存在的基本特徵之一，是經濟特區進一步改革開放的必要制度保障。

（一）更好履行特區使命，要求進一步發展經濟特區立法權

習近平總書記強調：“經濟特區要成為改革開放的試驗平台。創辦經濟特區是我國改革開放的重要方法論，是經過實踐檢驗推進改革開放行之有效的辦法”，“先行先試是經濟特區的一項重要職責，目的是探索改革開放的實現路徑和實現形式，為全國改革開放探路開路”，“經濟特區要勇於扛起歷史責任，始終站在改革開放最前沿，在各方面體制機制改革方面先行先試、大膽探索，為全國提供更多可複製可推廣的經驗”。

經濟特區立法權存在和繼續發展的最大依據，在於中央堅持全方位改革開放以及經濟特區充分發揮地方積極性的發展戰略。國家對經濟特區由賦予“特殊政策”到“特別立法”，目的就在於鼓勵經濟特區在制度創新方面積極探索，以立法創新為經濟特區發展注入強大動力。因此，經濟特區立法權的本質是中央賦予特區的改革權、變通權、創新權，特區之特主要在於經濟特區立法權。

（二）全面深化改革，要求進一步發展經濟特區立法權

凡屬重大改革都要於法有據。經濟特區一方面要堅持摸着石頭過河，逢山開路，遇水架橋，在實踐中求真知，在探索中找規律，不斷形成新經驗、深化新認識、貢獻新方案；另一方面，要堅持在法治軌道上推進改革，努力使立法決策與改革決策相結合，着力增強改革的系統性、整體性、協同性。如果說改革與法治是經濟特區未來發展的車之雙輪，那經濟特區立法權就是連接驅動雙輪的主軸，重要意義不言而喻。

（三）實施粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區戰略，要求進一步發展經濟特區立法權

大灣區是在一個國家、兩種制度、三個法域、三個關稅區、三種貨幣的條件下建設的，國際上沒有先例。習近平總書記在深圳經濟特區建立40周年慶祝大會上的講話中強調，要抓住粵港澳大灣區建設重大歷史機遇，推動三地經濟運行的規則銜接、機制對接。黨的二十屆三中全會也明確要求，深化粵港澳大灣區合作，強化規則銜接、機制對接。因此，用足用好經濟特區立法權，全力支援服務合作區建設，推動粵澳民商事領域規則銜接、機制對接，為“一國兩制”新實踐提供法制探索、積累立法經驗是珠海經濟特區立法權承擔的歷史新任務。

（四）深入推進法治建設事業，要求進一步發展經濟特區立法權

經濟特區設立之初，建設者就已經認識到法治的重要性，在1980年提請全國人大常委會制定《廣東省經濟特區條例》，將經濟特區管理體制、優惠辦法等予以法定化，明確了條例的優先適用性，將法治基因注入經濟特區血脈。可以說，經濟特區建設一開始就是按照法治的精神來做的，而且從某種程度來說，這個法治從一開始就超出了全國總體水準。因此，在未來我國深入推進法治建設事業進程中，經濟特區具備最好基礎、最優條件、最大需求，經濟特區立法權可以在為國家立法提供經驗積累，進一步完善我國法律體系，健全國家立法制度以及提高立法品質等諸多方面，繼續發揮試驗田作用。

三、用足用好經濟特區立法權為合作區立法的實踐情況

珠海市人大常委會深入貫徹落實習近平總書記重要講話、重要指示精神，落實落細《總體方案》的相關部署，根據合作區的實際需要和相關建議，用足用好經濟特區立法權，制定、修改涉合作區的法規7部，為合作區建設提供了堅實的法治保障。

（一）創新制定兩部合作區“小切口”專項法規

2023年5月26日，珠海市人大常委會審議通過《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》和《澳門特別行政區藥學技術人員在橫琴粵澳深度合作區藥品零售單位執業備案管理規定》，自2023年8月1日起施行。這兩部法規的主要創新亮點包括：一是首次全面銜接澳門醫療人員執業類別。為落實落細《總體方案》關於“支持在合作區採取便利措施，鼓勵具有澳門等境外資格的醫療領域專業人才依法取得境內執業資格”的部署，法規全面銜接澳門《醫療人員專業資格及執業註冊制度》規定的十五類醫療人員，將內地法律法規中未涉及的脊醫、物理治療師、職業治療師、語言治療師等納入其中，實現符合條件的澳門十五種醫療人員在合作區註冊後，即可在合作區醫療機構提供與澳門醫療人員資格認可證書相符的醫療服務。二是首設澳門中醫生便捷辦醫新路徑。為回應澳門中醫生在合作區舉辦中醫診所的現實需求，法規變通內地現行規定，允許在澳門從事五年以上臨床工作的中醫生，只要符合在合作區執業相關條件，經合作區衛生健康主管部門註冊後，可以在合作區舉辦中醫診所。該舉措增加了合作區內優質中醫服務的供給來源，是豐富合作區醫療服務體系、便利澳門居民生活的重要制度創新。三是首建澳門醫療人員多點執業機制。為鼓勵和引導高水準澳門醫療人員來合作區執業，法規明確已註冊的十五類澳門醫療人員（包括澳門永久居民和非永久居民）在合作區執業滿一年，經向合作區申請和取得主執業機構同意後，可以在合作區多個醫療機構執業。該機制促進了澳門優質醫療人才在合作區的流動與共用，推動琴澳醫療服務同城化發展，是人才要素跨境便捷流動的制度創新。四是首創澳門藥學技術人員備案制度。針對澳門藥劑師、中藥師、中醫生和藥房技術助理的跨境執業需求，法規變通上位法，明確上述人員符合規定條件並經備案即可在合作區藥品零售單位直接提供相關藥學服務。兩部法規自2023年8月1日實施以來，已有185名澳門醫療人員完成執業註冊和獲發執業證書；有122名澳門藥學技術人員在合作區藥品安全社會共治系統註冊帳號並開展崗前培訓學習，2人完成執業備案。2024年5月，“珠海‘小切口’立法助力澳門專業人士跨境便利執業”入選《廣東省推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例（第二批）》。

（二）積極推動兩部原橫琴新區法規轉化為合作區法規

2019、2020年，珠海市人大常委會在全國率先審議通過《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》和《珠海經濟特區港澳旅遊從業人員在橫琴新區執業規定》兩部法規，其中建築領域港澳從業人員在橫琴新區執業認可規定作為“全國首部港澳人才跨境執業‘小切口’立法”被選入中國改革2022年度典型案例。兩部法規的主要創新亮點包括：一是直接認可港澳建築領域企業及專業人士資質。在本法規出台實施前，港澳建築服務業採取CEPA協議框架下的准入方式，即港澳建築企業和專業人士均需在內地申請資質後才可在內地執業，雖部分條件有所放寬，但效果並不明顯。因此，根據《粵港澳大灣區規劃綱要》（以下簡稱

《規劃綱要》) 要求和廣東省住建廳的批覆精神，法規創新規定：在橫琴範圍內，對符合條件的港澳建築企業和專業人士在港澳獲取的資質經備案後，橫琴予以單向認可，無需再轉換為內地資質。二是將資質許可制度轉換為資質備案制度。根據我國相關法律法規，建築企業未取得資質登記許可，禁止從事建築活動。依據《規劃綱要》和《國務院關於支持自由貿易試驗區深化改革創新若干措施的通知》的規定精神，法規變通上位法，結合國際先進經驗，探索通過備案制度取代許可制度，允許取得港澳執業資格的企業和專業人士經橫琴主管部門備案後即可在橫琴內提供服務。三是支援港澳旅遊從業人員具備規定條件經合法備案後在橫琴直接提供服務。根據我國相關法律法規，必須通過全國統一的導遊人員資格考試，取得導遊人員資格證書並經旅行社委派，才能提供導遊或者領隊服務。為貫徹落實《規劃綱要》和《橫琴國際休閒旅遊島建設方案》的部署，法規創新規定：港澳旅遊從業人員在橫琴執業，無需參加內地的導遊人員資格考試，只需要向橫琴旅遊主管部門申請備案，經培訓、認證合格後，領取橫琴旅遊從業人員專用證件，並經橫琴旅行社委派，即可在橫琴範圍內提供旅遊服務。

合作區成立後，橫琴區域名稱和相關職能部門的設置及職能發生了較大變化。為順應合作區現行體制要求，2023年12月29日，珠海市人大常委會審議通過港澳建築企業和專業人士、港澳旅遊從業人員在橫琴執業兩部法規的修正案，進一步為港澳專業人士在合作區便捷有序執業提供有力的制度支撐。截至目前，橫琴建設主管部門已發出港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格備案認可書715份，共有105家企業（澳門74家、香港31家）和610名專業人士（澳門447人、香港163人）合法備案；通過橫琴旅遊主管部門考核，累計持證的港澳導遊及領隊共計885名，其中澳門698名，香港187名。

（三）出台全國首部規範商事調解活動的地方性法規

在國家層面尚未出台商事調解相關法律法規的情況下，珠海市人大常委會用足用好經濟特區立法權，先行先試、大膽探索，於2024年11月21日審議通過《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》，為合作區商事調解發展注入新動能，助力構建訴訟、仲裁、調解協同發展的多元化商事糾紛解決機制，支持合作區打造成國際商事爭端解決的優選地，為進一步優化合作區營商環境，推動更好服務澳門經濟適度多元發展提供制度支撐。自2025年1月1日實施以來，合作區各商事調解組織介入處理的商事調解案件約1,100件，商事調解員380名，相比2024年增長55%，其中港澳調解員96名，其他境外調解員4名。

（四）在珠海經濟特區法規中創設合作區“專章模式”

2023年9月28日，珠海市人大常委會出台《珠海經濟特區反走私綜合治理條例》，自2023年12月1日施行。該法規創新立法形式，單列一章特別規定合作區反走私綜合治理工作，支援合作區探索符合自身需要的反走私綜合治理工作機制和治理手段，有力保障合作區“分線管理”政策平穩落地實施。2024年11月21日出台《珠海經濟特區低空交通建設管理條例》，設置“合作區特別規定”專章，根據合作區“分線管理”要求，滿足其全域建設海陸空全空間智慧無人體系的法治需求，賦能合作區低空經濟高品質發展。

(五)健全涉合作區立法工作機制

合作區實行粵澳共商共建共管共用新體制史無前例，為更好以立法推進粵澳規則銜接、機制對接，適應合作區新型管理體制機制，珠海市人大常委會積極創新涉合作區立法工作機制，全力支援服務合作區建設。一是創新實行“立法直通車”機制，涉及合作區建設的地方立法專案不受珠海市人大常委會年度立法計畫限制，實行隨報隨審。二是創新起草機制，通過提前介入、主動對接，與合作區有關機構組成立法專班，共同起草法規草案，提升立法協調效率。三是創新徵求意見機制，踐行全過程人民民主，就涉及合作區的法規，充分聽取澳門特區政府相關部門和澳門業界代表、居民代表的意見建議。四是創新向國家有關部門爭取支持的機制。立法專班就合作區立法中的重大制度創新，主動向全國人大常委會法工委請示報告，積極向國家相關部門爭取支持，在法規審議表決前均得到全國人大常委會法工委和國家相關部門的支持。五是創新提案形式，根據《立法法》的規定，合作區執委會不具備相關提案主體資格，目前的創新做法是由合作區執委會向珠海市人大常委會提出立法建議，由珠海市人大常委會主任會議作為提案主體提出法規案。

四、開展粵澳民商事規則銜接面臨的困難和未來展望

《規劃綱要》、《總體方案》、《粵澳合作框架協定》、CEPA協定等粵港澳跨域合作文屬於行政規劃或貿易協定，可以起到指導和指引作用，但欠缺強制性和約束力。澳門與內地在企業登記、專業資格認證、稅收制度、市場監管等方面存在很大差異，以現有制度安排來推動市場開放和深化改革，促進粵澳兩地規則銜接效率較低、效果欠佳，出現“大門開，小門不開”現象。

2024年底，習近平總書記親臨廣東、澳門視察時提出，檢驗合作區開發建設的成效，要看在促進澳門經濟適度多元發展、便利澳門居民生活就業上，有沒有實實在在的舉措和成果；要看在發揮“兩制”之利、推進兩地規則銜接和機制對接上，有沒有創造新的制度性成果；要看在以琴澳一體化推進粵港澳大灣區市場一體化建設上，有沒有發揮先行先試的作用。這為我們推進合作區建設，支援澳門更好融入國家發展大局提供了根本遵循和行動指南。新形勢下做好涉合作區法治建設工作任重而道遠，珠海市人大及其常委會將緊緊扭住“澳門+橫琴”新定位，繼續用好經濟特區立法權和合作區法規“立法直通車”制度，一如既往全力支援服務合作區建設，進一步加強涉合作區立法工作，完善“粵澳共商共建共管共用”新體制下的立法工作機制，為加快構建琴澳一體化提供法治保障。

〔編輯：李燕萍〕