

## 橫琴粵澳深度合作區法律地位及其保障研究\*

李洪江

**摘要：**橫琴粵澳深度合作區是改革開放的新探索，也是“一國兩制”實踐的新示範，在促進澳門經濟適度多元發展、國家戰略佈局中具有重要地位。合作區與以往改革開放形式不同，在法律地位上具有粵澳共治、分線管理、省級管理、民商事規則銜接、促澳多元發展等顯著特點。目前暫不適合由全國人大常委會制定合作區法，合作區法治保障是廣東省人大常委會制定地方性法規和珠海市人大常委會制定經濟特區立法方式進行，未來合作區發展過程中會制定一系列合作區條例，共同構成合作區法治基礎。

**關鍵詞：**粵澳共治 分線管理 民商事規則銜接 促澳多元發展 法治保障

### Research on the Legal Status and Guarantee of Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin

LI Hongjiang

(School of Law, City University of Macau)

**Abstract:** The Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin represents a new exploration in reform and opening-up and serves as a fresh model for implementing the “One Country, Two Systems” principle. It holds significant importance in promoting the diversified development of Macao’s economy and aligning with national strategic planning. Unlike previous reform and opening-up initiatives, the Cooperation Zone features distinct characteristics in its legal status, including joint governance by Guangdong and Macao, separate management along the boundary, provincial-level administration, alignment of civil and commercial rules, and fostering Macao’s diversified development. Currently, it is not appropriate for the Standing Committee of the National People’s Congress (NPCSC) to enact a dedicated law for the Cooperation Zone. Instead, legal safeguards are being established through local regulations enacted by the Guangdong Provincial People’s Congress Standing Committee and special economic zone legislation by the Zhuhai Municipal People’s Congress Standing Committee. Future development will involve formulating a series of Cooperation Zone regulations, collectively constituting the legal foundation of the zone.

**Keywords:** Guangdong-Macao joint governance, demarcated management, Convergence of civil and commercial rules, promotion of diversified development in Macao, legal safeguards

\* 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：李洪江，澳門城市大學法學院副教授、課程主任，法學博士

橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“合作區”）作為“一國兩制”實踐的新探索，承載着新時期豐富“一國兩制”實踐、促進澳門經濟適度多元發展、推動粵港澳大灣區建設的重大使命，在國家戰略佈局中佔據着舉足輕重的地位。2021年9月5日，中共中央、國務院印發了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《橫琴方案》），為合作區建設指明了政策方向。2021年9月17日合作區正式成立以來，2023年1月廣東省第人大常委會通過《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》（以下簡稱《發展促進條例》），是目前有關合作區立法內容最為全面的法規。截至2024年底，合作區在經濟、社會、民生等領域取得了顯著進展，粵澳共商共建共管共享體制機制運作順暢，特色產業加快發展，在合作區居住、就業的澳門居民大幅增加，琴澳一體化發展格局初步建立，合作區第一階段目標基本實現。目前合作區建設已進入第二階段新的建設發展階段。在審視合作區第一階段建設情況的基礎上，本文擬再深入探討合作區的法律地位及法治保障問題，為促進合作區第二階段高品質發展提供參考。

## 一、關於合作區法律地位的再探討

關於合作區的法律地位，學者們有許多分析。有學者指出，合作區主要有三個特點：一是行政管理級別之“特”，即由市管升級為省管；二是行政管理模式之特，即粵澳雙方共商共建共管；三是法律適用之“特”，即民商事規則銜接澳門、接軌國際。<sup>1</sup>多數學者的分析都會涉及以上三點內容。另有文章指出，在“一國兩制”框架下實行粵澳“共商共建共管共享”的新體制與新型治理模式，性質獨特且前所未有，這也為中國地方法治改革提出了新的命題、新的實踐。<sup>2</sup>

筆者認為，合作區既是中國改革開放的新探索，也是“一國兩制”實踐的新示範。1979年內地開展改革開放以來，從深圳經濟特區、浦東新區、海南自貿區到合作區，合作區是首次提出“深度合作區”的概念和模式，從內地自身進行改革到與境外深度合作探索，標誌着中國改革開放的不斷深入。另一方面，港澳回歸以來按照基本法的規定實行“一國兩制”，雖然內地與港澳之間相互交流很多，但像合作區這樣由內地與澳門兩種不同制度之間直接展開深度合作，共同組成合作區管委會，實行雙主任，並且合作區管委會和執行委員會及下設局中有澳門派駐的公務員，共同開展合作區建設工作，是之前“一國兩制”實踐中所沒有的。結合合作區第一階段的建設情況，重新審視《橫琴方案》、《發展促進條例》的有關規定，筆者認為，合作區是“一國兩制”下區域合作的新探索，具有不同以往改革開放的特殊法律地位，具體有以下幾個顯著特點：

### （一）粵澳共治

合作區的名稱中“粵澳深度合作”，充分體現了“粵澳共治”。《橫琴方案》第五部分提出“健全粵澳共商共建共管共享的新體制”。有學者將這種新體制稱為“合作區共管體制”<sup>3</sup>。筆者認為，“粵澳共商共建共管共享”中已有“共管”，再總體稱之為“共管體制”似有些不準確，因此從治理的角度概括為“粵澳共治”似乎更為準確。

<sup>1</sup> 李可、唐曉晴：《橫琴粵澳深度合作區：理念創新與制度構建》，《港澳研究》2022年第1期，第13頁。

<sup>2</sup> 李宇昊：《推動橫琴粵澳深度合作區法治建設的思考》，《南方論刊》2024年第3期，第65頁。

<sup>3</sup> 鄧益奮、曾棟：《橫琴粵澳深度合作區的共管體制》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2023年第2期，第17頁。

粵澳共治的具體內容，體現在合作區管理委員會和執行委員會的組成上。關於合作區管理委員會，《橫琴方案》規定，粵澳雙方聯合組建合作區管理委員會，在職權範圍內統籌決定合作區的重大規劃、重大政策、重大項目和重要人事任免。合作區管理委員會實行雙主任制，由廣東省省長和澳門特區行政長官共同擔任，澳門特區委派一名常務副主任，粵澳雙方協商確定其他副主任。<sup>4</sup> 成員單位包括廣東省和澳門特區有關部門、珠海市政府等。《發展促進條例》規定，合作區管理委員會由廣東省、澳門特區雙方按照《橫琴方案》聯合組建，實行雙主任制。廣東省和澳門特區有關單位、珠海市人民政府、中央駐粵相關機構是合作區管理委員會的成員單位。<sup>5</sup>《發展促進條例》規定基本按照《橫琴方案》，只是成員單位上多了中央駐粵相關機構。

在合作區建設第一階段，廣東省政府和澳門特區政府密切合作，多次召開會議，商議及佈置開展合作區各項工作。2025年3月22日，合作區管理委員會第九次會議在橫琴舉行，由合作區管委會雙主任、澳門特區行政長官岑浩輝和廣東省省長王偉中共同主持。會議傳達學習了習近平主席視察廣東和澳門及考察橫琴合作區重要講話指示精神，聽取了《橫琴粵澳深度合作區執行委員會2025年工作報告》及年度重點工作彙報，通報了《橫琴粵澳深度合作區2024年預算執行情況和2025年預算草案》，以及審議了《橫琴粵澳深度合作區2025年政府投資項目計畫》和《橫琴粵澳深度合作區產業發展規劃（2025-2029年）》。<sup>6</sup>

關於合作區執行委員會，《橫琴方案》規定，合作區管理委員會下設執行委員會，執行委員會主要負責人由澳門特別行政區政府委派，廣東省和珠海市派人參加，協助做好涉及廣東省事務的協調工作。粵澳雙方根據需要組建開發投資公司，配合執行委員會做好合作區開發建設有關工作。<sup>7</sup>《發展促進條例》規定，合作區執行委員會是合作區管理委員會的日常工作機構，承擔合作區建設主體執行責任，負責合作區具體開發建設工作，依法履行國際推介、招商引資、產業導入、土地開發、項目建設、教育醫療、文化體育、社會保障等相關行政管理和公共服務職能。合作區執行委員會及其工作機構是承擔合作區經濟、民生管理等相關行政管理和公共服務職能的法定機構。<sup>8</sup>

需要指出，雖然合作區管理委員會常務副主任由澳門特區委派，執行委員會主任由澳門特區政府委派，這兩處規定讓人感覺合作區管理體制是略傾向於澳門方，但總體上還是体现为“粵澳共治”。實踐中，無論管委會開會以及相關事項的討論、相關工作佈置，粵澳雙方都是相互尊重、相互協商，共同推進合作區建設的開展。

截至2025年10月31日，澳門特區政府通過臨時定期委任方式，派往合作區執行委員會及其所屬機構任職的全職公務人員共30名。此外，合作區已面向澳門居民開展兩次員額制招聘。目前，澳門員額制人員為84人，佔全部員額制人員的四成八。同時，特區政府已修改相關公職法律制度，創

<sup>4</sup> 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》第（二十）條。

<sup>5</sup> 《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》第6條。

<sup>6</sup> 《橫琴粵澳深度合作區管理委員會第九次會議在橫琴舉行》，澳門特區政府入口網站，網址：<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1131869/>。訪問時間：2025年11月22日。

<sup>7</sup> 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》第（二十一）條。

<sup>8</sup> 《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》第7條。

設“特別兼任”制度，讓澳門有經驗、具資歷的公務人員以更靈活方式跟進合作區的相關工作。<sup>9</sup> 可見，澳門特區政府通過各種方式，不斷增加派往合作區公務員人數，也通過招聘澳門居民的員額制招聘方式，不斷擴大澳門居民在員額制人員中的比例，積極地參與合作區建設，推動合作區建設不斷向前發展。

## (二)分線管理，封關運行

中共中央、國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》明確合作區實施範圍為橫琴島“一線”和“二線”之間的海關監管區域，其中橫琴與澳門特別行政區之間設為“一線”，橫琴與中華人民共和國關境內其他地區之間設為“二線”，合作區實施貨物“一線”放開、“二線”管住的稅收政策，人員進出高度便利的分線管理政策。<sup>10</sup>

2024年3月1日零時，合作區正式實施分線管理封關運行，實行貨物“一線”放開、“二線”管住，人員進出高度便利。內地貨物進入橫琴視同出口，按規定實行增值稅和消費稅退稅，澳門貨物經“一線”進入合作區免稅，旅客從“二線”進入內地攜帶不超過8,000元人民幣物品免稅。

時任合作區執行委員會主任李偉農表示，“實施分線管理封關運行，是落實促進澳門經濟適度多元發展初心使命的關鍵性舉措。政策將有力推動琴澳之間物流、人流、資金流、資訊流更加高效便捷流動，讓在合作區學習、就業、創業、生活的澳門居民，感受到更加趨同澳門的生活環境，為澳門新產業新業態營造寶貴的發展新空間。”<sup>11</sup> 合作區的分線管理、封關運作，推動琴澳一體化初步建立，人員進出高度便利，有助於澳門居民在合作區的工作和生活，也推動了合作區未來的建設與發展。

## (三)升級為省級管理

2009年國務院正式批覆《橫琴總體發展規劃》，橫琴島被納入珠海經濟特區範圍，橫琴是由珠海市進行管理。《橫琴方案》規定，合作區上升為廣東省管理。成立廣東省委和省政府派出機構，集中精力抓好黨的建設、國家安全、刑事司法、社會治安等工作，履行好屬地管理職能，積極主動配合作區管理和執行機構推進合作區開發建設。<sup>12</sup>

在《橫琴方案》出台之前，當時稱“橫琴新區”是由珠海與澳門合作建設。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》第十章第三節“推進珠海橫琴粵港澳深度合作示範”中講的還是“支持珠海和澳門在橫琴合作建設集養老、居住、教育、醫療等功能於一體的綜合民生項目，探索澳門醫療體系及社會保險直接適用並延伸覆蓋至該項目”<sup>13</sup>。而《橫琴方案》則將橫琴合作區升級為廣東省管理，即由廣東省與澳門合作建設，而且是深度合作建設。

<sup>9</sup> 《黃司：高水平推進澳琴一體化》，《澳門日報》2025年11月22日，第A04版。

<sup>10</sup> 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》第（三）條合作區範圍，及《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》第2條。

<sup>11</sup> 《琴澳一體化開啟嶄新篇章橫琴粵澳深度合作區正式實施分線管理封關運行》，廣東省人民政府，2024年3月1日，網址：[https://hengqin.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4383/post\\_4383481.html#4237](https://hengqin.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4383/post_4383481.html#4237)，訪問時間：2025年11月18日。

<sup>12</sup> 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》第（十三）條。

<sup>13</sup> 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》第十章第三節。

筆者認為，升級管理對橫琴建設意義重大。廣東省是中國經濟第一大省，GDP連續36年蟬聯全國第一，具有非常強勁的經濟實力，廣東省的經濟實力和資源是珠海市無法比擬的，顯然由廣東省與澳門特區合作，可以給合作區提供更多的經濟機會和資源，更加有利於合作區的建設。2025年8月26日，廣東省政府在澳門特區成功發行25億元人民幣離岸人民幣地方政府債券，是廣東省自2021年起連續第五年在澳門發行離岸人民幣地方政府債券，也是首次在澳門發行第十五屆全國運動會項目的專項債券及藍色債券。至今廣東省在澳門發行地方政府債券的規模累計已逾100億元。

#### (四)民商事規則銜接

《橫琴方案》指出，充分發揮“一國兩制”制度優勢，在遵循憲法和澳門特別行政區基本法前提下，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。<sup>14</sup> 關於規則銜接問題，特別是《橫琴方案》中明確提出“民商事規則銜澳門、接軌國際”，是合作區法治保障的重要問題。很多學者圍繞此問題專門發表文章進行探討。

最高法院港澳台辦主任司艷麗從訴訟規則銜接的角度對何謂“銜接”作了解釋，指出粵港澳大灣區訴訟規則銜接，要在“一國兩制”和基本法框架下謀劃，充分尊重三個法域彼此的法律制度和司法管轄權，既不是完全消除差異，也不能因差異而形成制度壁壘，而應在保持各自特色和優勢的基礎上，將差異轉化為動力，實現有效銜接，為要素跨境高效便捷流動創造良好的司法環境。<sup>15</sup> 學者伍俐斌認為，在“橫琴構建民商事規則銜接澳門的制度體系”顯然不是用澳門民商事規則取代內地民商事規則，或者在橫琴全面適用澳門民商事規則，而是內地民商事規則繼續適用於橫琴，但在特定條件下允許澳門民商事規則在橫琴適用；並且進一步指出，在“橫琴構建民商事規則銜接澳門的制度體系”至少具有三方面的內容：一是在特定條件下承認依澳門民商事規則形成的法律效果，二是在特定條件下允許澳門民商事規則在橫琴直接適用並調整有關民商事法律關係，三是在特定條件下有選擇地實現在橫琴實施的內地民商事規則與澳門民商事規則的逐漸趨同。<sup>16</sup>

筆者認為，《橫琴方案》提出逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系，明確規則銜接的範圍是“民商事規則”，是澳門居民在合作區生活、規則涉及到的民商事法律範疇，要有利於澳門居民的法律規則適用。而國家安全、刑事司法、社會治安等非民商事規則，由廣東省派出機構按照屬地管理原則，適用內地法律。至於“銜接”，不是澳門法律規則直接在橫琴適用，但因為合作區是便利澳門居民生活和工作，因此合作區應對涉及到澳門居民的法律問題作出特別規定，方便澳門居民適用。同時，澳門特區亦針對相關情況進行協同立法，以確保雙方銜接。

2025年5月19日澳門立法會全體會議細則性審議通過修改第3/2012號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》及第15/2020號法律《非高等教育私立學校通則》。法案明確已在澳門開辦學校的辦學實體，經向教育及青年發展局取得許可及簽訂協定書後，可在合作區開辦附屬學校。該等學校在不抵觸內地相關規定的情況下，適用澳門教育制度，包括學生及教學人員的福利待遇、權利義務，尤其包括免費教育津貼、澳門教師專業發展津貼和教師年資計算；同時須遵守澳門法律規定的

<sup>14</sup> 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》第（二十六）條。

<sup>15</sup> 司艷麗：《粵港澳大灣區法律規則銜接疑難問題研究——以多元化糾紛解決機制為切入點》，《中國法律評論》2022年第1期。

<sup>16</sup> 伍俐斌：《論橫琴粵澳深度合作區的民商事規則銜接》，《港澳研究》2023年第2期，第87頁。

學校人員的登記、學校財政資源的調撥、學校的會計帳目及審計報告要求等特別規定。<sup>17</sup> 兩個法律通過，既保障澳門居民在合作區辦學和就學權益，為兩地教育合作提供堅實的法律基礎，也是合作區規則銜接的具體實例。

澳門特區行政長官岑浩輝在2026年施政報告中指出，通過修法調規推進規則銜接，已梳理出首批重點跟進的法規清單，將適時納入立法或修法規劃。<sup>18</sup> 筆者認為，規則銜接問題既需要合作區立法中作出銜接澳門民商事規則的規定，亦要澳門特區協同立法，從而推進規則銜接。

### （五）促澳多元發展

2024年12月19日，習近平考察橫琴粵澳深度合作區指出，一定要牢記開發橫琴的初心就是為了澳門經濟適度多元發展，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。<sup>19</sup> 這是因為，澳門之前經濟發展主要依靠博彩業，經濟結構單一，疫情時就面臨經濟受到較大影響，因此為確保澳門特區長期繁榮穩定，提出經濟適度多元，而橫琴開發的初心就是澳門經濟適度多元發展。

為此，《發展促進條例》第四章“促進產業發展”明確規定，合作區應當編制產業發展規劃，發展促進澳門經濟適度多元的新技術、新產業、新業態、新模式，重點發展科技研發和高端製造、中醫藥、文化旅遊會展商貿、現代金融等產業。<sup>20</sup> 這裏提及的重點促進的產業發展方向，與澳門特區政府提出的經濟適度多元發展方向基本一致。2023年11月1日澳門特區政府公佈《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》（下稱《規劃》），提出2024至2028年經濟適度多元發展的具體目標、主要任務和重點項目，主要發展方向也是綜合旅遊休閒業、中醫藥大健康產業、現代金融業、高新技術產業及傳統產業轉型升級、會展商貿及文化體育產業等重點產業方向。

行政長官岑浩輝在2026年施政報告中談及促進澳琴產業聯動發展，聯動打造文旅會展商貿高地，創新中醫藥大健康產業鏈，共建澳琴跨境金融新格局，共同培育新質生產力。<sup>21</sup> 因此，無論是中央領導的關注點，還是《發展促進條例》、《規劃》以及特區政府施政報告，都圍繞這些方向展開。

## 二、合作區法治保障

### （一）合作區法治保障現狀

2021年9月17日，合作區掛牌成立。到目前為止，廣東省人大常委會和珠海市人大常委會先後制

<sup>17</sup> 《政府修法琴澳校享同等待遇》，《澳門日報》2025年2月22日，第A03版。

<sup>18</sup> 2026年施政報告《銳意改革提效能·聚力攻堅促多元》，第14頁。

<sup>19</sup> 《習近平考察橫琴粵澳深度合作區》，2024年12月19日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content\\_6993577.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6993577.htm)。訪問時間：2025年11月19日。

<sup>20</sup> 《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》第28條。

<sup>21</sup> 2026年施政報告《銳意改革提效能·聚力攻堅促多元》，第36頁。

定發佈了有關合作區的若干地方性法規。廣東省人大常委會立法是依據《中華人民共和國立法法》（下稱《立法法》）賦予的省級立法權限<sup>22</sup>，珠海市人大常委會立法則依據其賦予的經濟特區立法權<sup>23</sup>，立法形式都屬於內地《立法法》上的地方性法規。

### 1. 廣東省人大常委會的立法概況

2021年以來廣東省人大常委會圍繞合作區，主要制定了《關於橫琴粵澳深度合作區有關管理體制的決定》（2021年9月16日，以下簡稱《管理體制決定》）、《關於批准設立廣東省橫琴粵澳深度合作區人民檢察院的決定》（2021年12月1日）、《發展促進條例》（2023年1月9日）等地方性法規。《管理體制決定》是廣東省人大常委會制定的有關合作區的第一個地方性法規，為深合區有關管理機構的組建和運行提供及時必要的法律依據。《發展促進條例》是迄今為止有關合作區立法之中條文最多、內容最為全面的法規，貫徹落實《總體方案》的要求，對合作區治理體制、規劃建設與管理、促進產業發展、便利澳門居民生活就業、推動琴澳一體化發展和法治保障等方面作出規定。廣東省人大常委會制定的上述法規，是合作區最主要的立法。

### 2. 珠海市人大常委會的立法概況

《橫琴方案》規定，用足用好珠海經濟特區立法權，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。近年來，珠海市人大常委會善用經濟特區立法權，圍繞粵澳民商事規則銜接和便利澳門居民在橫琴粵澳深度合作區生活就業等領域，以“小切口”立法，出台了一批體現合作區改革創新的地方性法規，包括《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》（2023年5月26日）、《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》（2023年5月26日）、《橫琴粵澳深度合作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》（2023年12月29日）、《港澳旅遊從業人員在橫琴粵澳深度合作區執業規定》（2023年12月29日），以及《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》（2024年11月21日）。前面四個條例便利澳門居民在橫琴便捷有序執業，2025年1月1日起施行的《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》，是全國首部規範商事調解活動的地方性法規，規定了商事調解組織、商事調解員、商事調解程序、商事調解協定、監督管理及法律責任等內容，支援合作區打造成國際商事爭端解決的優選地，是運用珠海經濟特區立法權深化調解制度改革的生動實踐。

### 3. 司法領域情況

2022年1月，最高人民法院印發了《關於支持和保障橫琴粵澳深度合作區建設的意見》（法發〔2022〕4號，以下簡稱《橫琴意見》）。《橫琴意見》始終服從服務於促進澳門經濟適度多元發展這一主線，在強化拓展橫琴法院職能、推進規則銜接機制對接、密切法治人才交流等方面細化落實中央方案賦予的改革空間，不斷提升琴澳一體化發展水準。《橫琴意見》提出，支持在橫琴粵澳深度合作區人民法院設立域外法查明機構，重點加強包括葡語系國家（地區）、澳門在內的域外法查明服務，支援境內外法律專家在橫琴法院出庭提供法律查明協助。支持橫琴法院申請授權試點探索域外法適用機制，在不違反我國法律基本原則或者不損害國家主權、安全和社會公共利益的前提

<sup>22</sup> 見《立法法》第80條。

<sup>23</sup> 見《立法法》第83條。

下，允許在橫琴合作區註冊的港資、澳資、台資及外商投資企業協議選擇域外法解決合同糾紛，或者適用國際條約、國際慣例和國際商事規則化解糾紛，等等。

合作區成立以來，橫琴法院與澳門特區初級法院一直以來保持着友好的交流合作關係，取得了一定成效。一是在司法協助方面取得突破性進展，獲得最高法院首批授權，率先實現與澳門特區法院直接對接辦理委託送達司法文書和調取證據；二是在司法交流方面日益緊密，通過舉辦首屆琴澳法律文化沙龍、跨境司法理論與實踐研討會，選派涉外審判法官到澳門授課等形式，與澳門同行分享經驗成果、碰撞思想火花。但是，在司法合作交流環節上仍然存在不夠便利等問題。2023年12月13日，澳門特區第一審法院院長姚穎珊和橫琴粵澳深度合作區人民法院院長陳曉軍分別代表澳門特區初級法院和橫琴合作區人民法院簽署了《澳門特別行政區初級法院橫琴粵澳深度合作區人民法院加強司法交流協作紀要》，包含七方面內容：（1）不斷鞏固和深化兩地法院互訪交流機制；（2）雙方輪流舉辦各類專業研討活動；（3）持續開展資訊交流；（4）認真執行兩地司法協助安排；（5）相互分享兩地司法改革及司法領域資訊技術應用的經驗；（6）共同研究和推動為粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區建設提供司法服務和保障的相關事項；（7）雙方各指定一名聯絡人保持溝通與聯絡。

## （二）關於合作區法治保障的兩個爭議問題

### 1. 是否由全國人大常委會制定合作區法問題

2022年兩會期間，澳區全國人大代表團就建議儘快將“深合區法”列入全國人大常委會的年度立法工作計劃。<sup>24</sup> 2025年兩會期間，澳區全國人大代表團再次就《關於在橫琴粵澳深度合作區開展法律制度重大創新》提出建議。代表團針對合作區法制建設面臨的實際困難，比如廣東省人大常委會的省級立法權和珠海經濟特區立法權解決問題的作用有限，中央部委政策供給受制於現行法律法規的約束而難以有大的制度性突破，“一事一議”調法調規模式不足以高效解決合作區規則障礙問題，澳門特區通過自身修法難以解決合作區的實際規則障礙問題等，提出固化合作區近年來的開發建設成功經驗、把“澳門+橫琴”的戰略定位從政策宣示轉化為具體的法律規則、一攬子破解澳琴一體化制度性和規則性壁壘矛盾等建議，實際上還是希望由全國人大常委會制定“合作區法”，以解決合作區發展建設中遇到的各種問題。還有觀點認為“條例”層級低，建議參考《中華人民共和國海南自由貿易港法》，由全國人大常委會制定“合作區法”。

筆者認為，《海南自由貿易港建設總體方案》明確規定建立以海南自由貿易港法為基礎、以地方性法規和商事糾紛解決機制為重要組成的自由貿易港法治體系，而《橫琴方案》並沒有制定合作區法的內容，而《橫琴方案》第（26）條明確規定“研究制定合作區條例”，以及“用足用好珠海經濟特區立法權，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”這些規定表明，《橫琴方案》認為制定“合作區條例”為合作區提供制度保障較為合適，而這裡“條例”的表述應當理解為地方性法規，不是全國人大常委會制定合作區法。因此，按照《橫琴方案》規定，合作區立法依然是由廣東省人大常委會和珠海市人大常委會制定地方性法規的形式進行。對於一些涉及國家層面、廣東省人大常委會和珠海市人大常委會無權制定的內容，可以按照《橫琴方案》第（29）條的規定，以清單式申請授權方式，在經濟管理、營商環境、市場

<sup>24</sup> 《橫琴深合區法應列入全國人大立法計劃》，《新華澳報》2022年3月19日。

監管等重點領域深化改革、擴大開放。有關改革開放政策措施，涉及需要調整現行法律的，由有關方面按法定程序向全國人大或其常委會提出相關議案，經授權或決定後實施；涉及需要調整現行行政法規的，由有關方面按法定程序提請國務院授權或決定後實施。如果確有需要，也可以考慮由全國人大常委會授權廣東省人大及常委會制定合作區條例。

需要指出，合作區建設在未來的實踐中具有許多未知性和可能性，仍需不斷探索。目前由全國人大常委會制定具有權威性和穩定性的法律，並不是最合適的選擇。等到合作區各方面發展都比較成熟後，可以考慮提請全國人大常委會適時制定合作區法。

## 2. 如何理解“制定合作區條例”

《橫琴方案》提出“研究制定合作區條例”，涉及到合作區條例的立法形式問題。按照內地《立法法》，內地立法形式主要包括法律、行政法規、地方性法規、國務院部門規章和地方政府規章等。其中，法律的立法主體為全國人大及其常委會，行政法規的立法主體為國務院，地方性法規的立法主體為省、自治區、直轄市的人大及其常委會和設區的市人大及其常委會。行政法規的具體名稱有“條例”、“規定”和“辦法”，地方性法規大部分以“條例”命名。“條例”這一法律名稱表明其性質是行政法規或者地方性法規，但行政法規主要用來規範全國的行政管理事務，而合作區條例應當是涉及合作區產業、民生、貿易、金融、科創等全方位開發建設和管理的基礎性立法，不僅僅是行政管理問題，因此“合作區條例”的性質應當是地方性法規，制定主體是地方立法機關。

筆者贊同合作區條例是地方性法規而不是行政法規的觀點，主要有兩點原因：一是行政法規是國務院制定的，國務院作為國家的最高行政機關，其制定的行政法規是規範全國的行政管理，而合作區只是很小的一個區域，由國務院為合作區制定行政法規不是很妥當；二是行政法規是規範行政管理事務，對行政管理事務之外的內容又無權規定，而地方性法規雖然效力僅及於該地方，但可以針對地方的方方面面內容進行規定。如橫琴檢察院的設立是由廣東省人大常委會批准設立，而國務院無權批准設立。因此，《橫琴方案》中提及的“合作區條例”，這裡的“條例”應該是地方性法規。

關於合作區條例是一個還是若干個這一問題，筆者認為，《橫琴方案》規定的“合作區條例”不應理解名為《合作區條例》的法規，而是指一系列的法規都是合作區條例。因此，合作區條例並不是惟一的，可以是若干個。因此，並不是說《發展促進條例》是合作區條例，以後就不能再制定相關條例了。就像深圳經濟特區法規，深圳改革開放以來制定了上百個經濟特區法規。合作區未來發展還有很長時間，很可能出現目前《發展促進條例》中沒有規範的內容，可以由廣東省人大及其常委會和珠海市人大及其常委會制定相關法規。這些法規共同構成合作區條例體系。

〔編輯：何志輝〕