

關於構建橫琴粵澳深度合作區民商事法律制度的思考*

冷鐵勛

摘要：橫琴粵澳深度合作區的戰略定位和發展目標，決定了其應有自己獨特的民商事法律制度，以營造趨同澳門的宜居宜業生活環境。在構建合作區民商事法律制度時，善用珠海經濟特區立法權，由珠海市人大常委會制定相關法規。涉及全國性民商事法律在合作區變通適用的，由有關方面按法定程序向全國人大及其常委會提出相關議案，經授權或決定後實施；涉及需調整其他現行法規的，由有關方面按法定程序提請權限部門授權或決定後實施。合作區民商事制度的構建，既有銜接澳門的要求，同時還要與國際接軌，旨在為促進澳琴一體化發展提供有力的法治保障。

關鍵詞：橫琴粵澳深度合作區 民商事法律制度 銜接 法治保障

On Constructing a Civil and Commercial Legal System for the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin

LENG Tiexun

(“One Country Two Systems” Research Centre, Macao Polytechnic University)

Abstract: The strategic positioning and development goals of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin determine that it should have its own unique civil and commercial legal system to create a living and business environment akin to that of Macao. In constructing the civil and commercial legal system for the Cooperation Zone, it is advisable to make good use of the legislative powers of the Zhuhai Special Economic Zone, with relevant regulations to be formulated by the Standing Committee of the Zhuhai Municipal People’s Congress. Matters involving the flexible application of national civil and commercial laws within the Cooperation Zone shall be submitted as motions by relevant parties to the National People’s Congress and its Standing Committee in accordance with statutory procedures, and implemented upon authorization or decision. Matters requiring adjustments to other existing laws and regulations shall be submitted by relevant parties to the competent authorities for authorization or decision in accordance with statutory procedures before implementation. The construction of the civil and commercial legal system for the Cooperation Zone entails both the requirement to align with Macao and the need to integrate with international standards, aiming to provide robust legal safeguards for promoting the integrated development of Macao and Hengqin.

Keywords: Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin, civil and commercial legal system, alignment, 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：冷鐵勛，澳門理工大學“一國兩制”研究中心主任、教授

習近平主席2024年12月考察橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“合作區”）時表示，“澳門+橫琴”正在成為豐富“一國兩制”實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地、實現國家高水平對外開放的新平台，並提出了檢驗合作區開發建設成效的三個標準：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一體化建設上，有沒有發揮先行先試的作用。其中第二個標準涉及《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《橫琴總體方案》）中有關逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系的具體要求。圍繞這一要求，合作區有序推進相關工作，並取得了階段性成果。本文擬就合作區民商事法律制度構建中的若干法律問題作些初步探討。

一、合作區應否有自己獨特的民商事法律制度？

構建合作區民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系，是否意味着合作區應有自己獨特的民商事法律制度？

從地理位置上來看，橫琴屬於內地，在沒有成立合作區之前，除澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區由全國人大常委會授權澳門特別行政區政府管轄，適用澳門特別行政區有關制度和規定外，橫琴其他區域所適用的法律制度，與內地其他地區一樣，都適用內地的法律制度，並不具有自己獨特的法律制度，包括民商事法律制度。因此，從法域上看，橫琴是內地法域的有機組成部分。

2021年9月17日合作區成立後，合作區上升為廣東省管理。根據《橫琴總體方案》的有關規定，合作區實行分區分類施策管理，除澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區適用澳門的有關制度和規定外，其他區域由粵澳雙方共商共建共管共享。其中，廣東省委和省政府在合作區設立派出機構，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。這表明在粵澳共商共建共管共享區域，有關黨的建設、國家安全、刑事司法和社會治安等領域是適用內地的有關制度和規定，這與內地其他地區是一樣的。但是，粵澳共商共建共管共享區域在民商事法律制度的適用方面，則與內地其他地區有所不同。對此，《橫琴總體方案》在“強化法治保障”方面明確規定：“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。”上述規定表明，合作區粵澳共商共建共管共享區域所適用的民商事法律制度，與內地其他地區適用的民商事法律制度不完全一致，這集中體現在合作區所適用的民商事法律制度有一個銜接澳門、接軌國際的具體要求。而且“構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系”的這一表述，表明合作區的民商事規則是由一系列民商事法律法規等規範性文件所組成的一個系統完備、科學規範、運行有效的有機整體。作出這樣的一個判斷，主要依據就是合作區的戰略定位與發展目標。

根據《橫琴總體方案》的要求，合作區要成為促進澳門經濟適度多元發展的新平台、便利澳門居民生活就業的新空間。圍繞上述戰略定位，《橫琴總體方案》明確了合作區發展目標，包括要求合作區全面確立與澳門經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，完善澳琴一體化發展體制機制，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境，為澳門居民在合作區學習、就業、創業、生活提供更加便利的

條件。當中與澳門規則深度銜接的制度體系就包括了構建民商事規則銜接澳門的制度體系，因為民商事法律制度作為調整自然人、企業等平等主體相互之間民商事關係的法律規範，其功能就在於更好保護民商事主體合法權益，營造公平競爭市場環境，維護良好市場經濟秩序，促進各類要素自由流動，保障人們美好生活。合作區要成為澳門居民生活就業創業的新空間，並營造趨同澳門的宜居宜業生活環境，有關的民商事法律制度當然有銜接澳門的內在要求。因為澳門在“一國兩制”下依法實行高度自治，享有立法權，有權制定自己的民商事法律法規。對於已經習慣了澳門自身的民商事法律制度的澳門企業和居民來講，要鼓勵他們到合作區投資、創業、就業和學習，最適當的辦法就是考慮在合作區適用的民商事法律法規與澳門的民商事規則相銜接，只有這樣才能讓那些到合作區的澳門企業和居民適應合作區的營商和發展環境，並安心在合作區紮根下去。

同時，合作區是推動粵港澳大灣區建設的新高地，要將合作區打造成國家更高水平對外開放平台，在構建合作區民商事規則銜接澳門的制度體系時，還必須要考慮與國際接軌，以培育和激發市場活力，吸引更多國際資源。在全球化進入“規則重構期”、我國改革開放進入“深水區”的背景之下，制度型對外開放是我國核心戰略之一。推進制度型對外開放，既要以國際高標準協定為抓手探索接軌銜接，又要加快國內立法修訂破除規則障礙，健全風險防控機制。就合作區來講，要打造更高水平國家對外開放重要的橋頭堡，在構建民商事法律制度體系時需要對標國際高標準經貿規則，這將有助於營造與國際接軌的營商環境，進一步促進貿易和投資自由化便利化，形成商品和要素順暢流動的制度環境、經營主體公平競爭的市場環境，為高質量“引進來”與高水平“走出去”提供制度支撐，從而為我國更大範圍拓展國際市場、更全面深度融入全球供應鏈體系、更高層次參與全球價值鏈分工提供發展空間。鑑此，合作區構建民商事法律制度體系時，除銜接澳門民商事規則外，還必須主動對照國際上的相關規則、規制、管理、標準推進相關領域體制機制改革，以高水平對外開放營造一流營商環境，促進開放型經濟再上新台階。

由此看來，《橫琴總體方案》明確提出構建合作區民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系，當中的“制度體系”，意在表明合作區要有自己獨特的民商事法律制度，其獨特性集中體現在其與澳門民商事規則銜接並與國際接軌方面。

二、合作區是否具備條件成為有獨特民商事法律制度的法域？

合作區有自己獨特的民商事法律制度，是否意味着它具備條件成為與內地其他區域相對應的一個法域？這是構建合作區民商事法律制度體系時值得思考的一個問題。

所謂法域，是指適用獨特法律制度的特定範圍，它通常有以下兩個顯著的特點：一是具有獨特的法律制度，二是作為一個特定的範圍而存在。其中，所具有的獨特法律制度既包括各種法律部門，也包括某些法律部門或法律的某些方面。以國家為單位的法域，通常其獨特的法律制度涉及各法律部門；而一個國家內部的各法域所具有的獨特的法律制度既可涉及各法律部門，也可僅涉及某些法律部門或法律的某些方面。至於法域作為特定的範圍方面，既可能是空間範圍，也可能是成員範圍，還可能是時間範圍，因此，有學者將法域分為屬地性法域、屬人性法域和屬時性法域，其中屬地性法域即為具有獨特法律制度的特定空間區域。此外，亦有學者認為法域除上述兩個特點外，

一國之內的不同法域還有一個特點，那就是各法域的法律制度具有平等性和非主權性。所謂平等性是指各法域應相互承認彼此法律的效力，承認根據彼此法律所產生的既得權；非主權性是指各法域雖有其獨特的法律制度，但它們都處於一國主權之下，而且中央立法對各法域具有制約性，中央立法不僅可以限定各法域法律實施的空間範圍，而且在一定程度上可以制約各法域間法律衝突的解決。

如果僅從法域的上述兩個特點來看，合作區似乎具備條件成為與內地其他區域相對應的一個法域，它既有自己獨特的民商事法律制度，而且具有獨特民商事法律制度的空間範圍也是特定的，即粵澳共商共建共管共享的區域。根據《橫琴總體方案》的規定，合作區的範圍為橫琴島“一線”與“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”。根據橫琴全島客觀現實情況，除澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區，由全國人大常委會授權澳門特別行政區政府管理，適用澳門特別行政區有關制度和規定外，其他區域由粵澳雙方共商共建共管共享，並需構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。由於共商共建共管共享區域與合作區其他區域實行物理圍網隔離，這使得合作區在空間範圍上具備成為具有獨特民商事法律制度的法域的條件。

然而，合作區要成為與內地其他區域相對應的一個法域，需要解決的一個重要問題是，合作區應具備相應的終審權，就這方面的要求看，合作區又顯然不具備成為法域的條件。合作區上升為廣東省管理後，雖然合作區法院的法官以及院長和副院長的任免權由廣東省人大常委會行使，但合作區法院屬內地四級制法院系統中的基層法院，當事人對其裁判不服的，可依法上訴至珠海市中级人民法院。雖然有意見認為可探索今後在合作區成立民商事法院，專門審理不服合作區法院所作的第一審民事裁判的案件，以實現合作區法院受理的民商事案件在合作區內“閉環”審理，但這實際上是將設想中的民商事法院定位為合作區的上一級法院，這涉及我國司法機關設立制度的重大調整，目前來看，並不具備可行性。

此外，合作區雖說應有自己獨特的民商事法律制度，但這只意味着在合作區適用的民商事法律制度有一個銜接澳門、接軌國際的具體要求而已，從構成上看，合作區民商事法律制度仍屬內地民商事法律制度的有機組成部分，它難以脫離內地的民商事法律制度而獨立存在。這樣一來，就獨特法律制度這個方面來講，合作區其實也不真正具備條件成為與內地其他區域相對應的法域。況且，根據《橫琴總體方案》的規定，合作區在國家安全、刑事司法、社會治安等方面仍實行屬地管理，適用內地的相關法律制度，這也是合作區不具備條件成為法域的一個重要理由。

由此看來，在構建合作區獨特的民商事法律制度時，應把合作區作為內地法域有機組成部分，妥善處理好全國性民商事法律制度及其他相關法規在合作區的適用問題。

三、構建合作區民商事法律制度的路徑選擇

合作區既然作為內地法域有機組成部分，當然要適用《民法典》、《民事訴訟法》等全國性民商事法律。然而，根據《橫琴總體方案》的要求，合作區共商共建共管共享的區域，其民商事規則需與澳門銜接、國際接軌，以促進澳門經濟適度多元發展、便利澳門居民在合作區生活就業創

業。這樣一來，就需要對《民法典》和《民事訴訟法》等全國性民商事法律及其他相關法規的一些規定在合作區的適用作出變通，以便為合作區民商事規則銜接澳門、接軌國際騰出空間。

（一）涉《民法典》和《民事訴訟法》的變通

根據我國《憲法》規定，制定和修改民事的基本法律屬於全國人大的職權。《民法典》和《民事訴訟法》都是由全國人大制定的民事基本法律，要對《民法典》和《民事訴訟法》的相關規定在合作區的適用作出變通規定，其權限在全國人大。考慮到全國人大作為最高國家權力機關的法律地位以及其開展工作的特殊性，可採取“決定+附件”的形式，先由全國人大就《民法典》和《民事訴訟法》在合作區的適用需銜接澳門民商事規則事宜作出決定，授權全國人大常委會進行立法變通。具體操作上，可由合作區管理委員會提出需要銜接澳門民商事規則而涉及需變通的《民法典》和《民事訴訟法》的相關規定內容，以清單式申請授權的方式，按程序向國務院請示，依法定程序由國務院提交全國人大常委會按照立法程序就銜接澳門民商事規則後形成的內容以附件的形式公佈施行。以附件公佈的相關規定內容，屬於《民法典》和《民事訴訟法》的有機組成部分。未來，在合作區內，《民法典》和《民事訴訟法典》不涉及變通的部分仍然適用，而涉及變通的部分則不再適用，而是適用變通後的相關規定。

有意見認為，可考慮由全國人大作出決定，授權廣東省人大常委會或珠海市人大常委會就《民法典》和《民事訴訟法》在合作區的適用需銜接澳門民商事規則事宜進行立法變通，主要理由是，《橫琴總體方案》一方面明確規定合作區上升為廣東省管理，另一方面也要求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。這種意見的主要問題在於沒有考慮到《民法典》和《民事訴訟法》在中國特色社會主義法律體系中的重要地位和作用。民法與商法是關於平等主體間以財產關係、人身關係為主要調整內容的法律規範的總稱。我國採取的是民商合一的立法模式。民法是一個傳統的法律門類，它所調整的是平等主體的自然人、法人和非法人組織之間的人身關係和財產關係。商法是民法中的一個特殊部分，是在民法基本原則的基礎上適應現代商事活動的需要逐漸發展起來的，主要包括公司、破產、證券、期貨、保險、票據、海商等方面的法律。由於民法商法包括了民事活動的一般規範和市場經濟的基本準則，成為中國特色社會主義法律體系重要的部門法之一，《民法典》自然就屬於我國民事的基本法律，制定《民法典》屬於我國最高國家權力機關即全國人民代表大會的權限。2020年5月28日十三屆全國人大三次會議通過了《民法典》，以保護民事主體的合法權益，調整民事關係，維護社會和經濟秩序，適應中國特色社會主義發展要求，弘揚社會主義核心價值觀。

同時，訴訟與非訴訟程序法是中國特色社會主義法律體系的另一個重要部門法，它是規範解決社會糾紛的訴訟活動與非訴訟活動的法律規範的總和，其中訴訟程序法包括了民事訴訟法。1991年4月9日，七屆全國人大四次會議通過了《民事訴訟法》，以後又經多次修訂。《民事訴訟法》確立了中國民事訴訟基本制度，其制定和完善，對於保障公民、法人和其他組織的合法民事權益，維護社會穩定，促進社會主義市場經濟的健康發展，都具有重要意義，理所當然地亦屬於我國民事的基本法律，其制定權限也屬於最高國家權力機關。

《民法典》和《民事訴訟法》作為我國民事的基本法律，當然在合作區適用，只是其適用有一個銜接澳門、接軌國際的具體要求，這就涉及到《民法典》和《民事訴訟法》在合作區的變通適

用問題。在構建合作區民商事法律制度體系時，需要對《民法典》和《民事訴訟法》作變通規定的，最佳的路徑選擇是由全國人大作出決定，授權全國人大常委會按照立法程序作出變通規定，而不適宜授權廣東省人大常委會和珠海市人大常委會這樣的地方國家立法機關去作出變通規定。事實上，2025年3月舉行的兩會期間，就有澳區全國人大代表提出《關於探索以“人大決定+附件”形式將澳門有關法律法規適用於橫琴的建議》，並認為這符合法律規定、有中央政策依據，是完全可行的。

（二）涉其他民事法律的變通

對於《民法典》和《民事訴訟法》以外的其他民事法律（如前所述，我國實行民商合一的立法模式，商法是民法的一個特殊部分，民事法律包括了商法在內），例如《公司法》、《商標法》、《專利法》、《票據法》、《保險法》、《破產法》和《信託法》等全國性民事法律需要在合作區變通適用的，可有兩種路徑選擇，其一是採取“立法+附件”的形式，由全國人大常委會依照立法程序直接進行。具體操作上，可由合作區管理委員會提出需要銜接澳門民商事規則而涉及需變通的其他民事法律的相關規定內容，以清單式申請授權的方式，按程序向國務院請示，依法定程序由國務院提交全國人大常委會按照立法程序就銜接澳門民商事規則後形成的內容以附件的形式公佈施行。以附件公佈的相關規定內容，屬於所變通的相關民事法律的有機組成部分。未來，在合作區內，相關民事法律不涉及變通的部分仍然適用，而涉及變通的部分則不再適用，而是適用變通後的相關規定。

鑑於全國人大常委會立法工作的繁重性，對其他民事法律需在合作區變通適用的，除採取“立法+附件”的形式外，可考慮另一路徑選擇，即“決定+制定法規”的形式，先由全國人大常委會就其他民事法律在合作區的適用需銜接澳門民商事規則事宜作出決定，授權廣東省人大常委會和珠海市人大常委會制定法規變通。具體操作上，可由合作區管理委員會提出需要銜接澳門民商事規則而涉及需變通的其他民事法律的相關規定內容，並提交給廣東省人大常委會或珠海市人大常委會，由廣東省人大常委會或珠海市人大常委會按法定程序制定法規。在這種情況下，由廣東省人大常委會或珠海市人大常委會制定的法規，就不再適宜以附件的形式作為所變通的民事法律的組成部分了，因為兩者的位階不一樣。由廣東省人大常委會或珠海市人大常委會根據授權對相關民事法律進行變通所制定的法規，屬地方性法規，與全國人大常委會制定的相關民事法律相比，差了兩個位階（法律之下的規範是行政法規，行政法規之下的規範才是地方性法規），低位階的規範內容不適宜作為高位階的規範的組成部分。

（三）涉相關法規的變通

除民事基本法律和其他民事法律外，國務院制定發佈的行政法規，以及廣東省人大常委會和珠海市人大常委會制定的地方性法規中，有部分亦屬我國民商事法律制度體系的有機組成部分，通常稱之為民事法規。例如，國務院根據政府行政職能，為立法部門制定的法律配套的行政法規，包括《企業法人登記管理條例》、《著作權法實施條例》、《專利法實施細則》等。又如，廣東省人大常委會和珠海市人大常委會制定的地方性法規中，有些亦屬於民事規範，包括《廣東省房地產開發經營條例》、《珠海市房地產登記條例》等。對於行政法規以及廣東省相關地方性法規需在合作區變通適用的，根據《橫琴總體方案》的規定，其路徑選擇可採取“決定+制定法規”的形式，先由國

務院或廣東省人大常委會就相關法規在合作區的適用需銜接澳門民商事規則事宜作出決定，授權珠海市人大常委會制定法規變通。具體操作上，可由合作區管理委員會提出需要銜接澳門民商事規則而涉及需變通的相關法規內容，並提交給珠海市人大常委會按法定程序制定法規在合作區適用。至於珠海市地方性法規需在合作區變通適用的，則由合作區管理委員會提交珠海市人大常委會，或由珠海市人大常委會根據法定程序直接修改相關法規。

(四) 珠海市人大常委會制定合作區民商事法規

在構建合作區民商事法律制度體系時，除對相關的法律、行政法規和地方性法規在合作區作變通適用而採取“決定+附件”、“決定+制定法規”以及由珠海市人大常委會直接修訂相關法規的方式外，還有一種重要路徑，那就是由珠海市人大常委會制定適用於合作區的地方性民商事法規。

近年來，珠海市主動對接合作區，按照《橫琴總體方案》法治保障要求，全力支持服務合作區建設，堅持在法治下推進改革，在改革中創新和完善法治，不斷創新立法工作機制，發揮立法放權、賦權功能，法治固根本、利長遠、穩預期的保障作用逐步彰顯。為解決合作區立法難度大、流程長、不確定因素多等問題，珠海市人大常委會建立了“立法直通車”機制，凡涉及合作區建設的地方立法項目可以不受珠海市人大常委會年度立法計劃限制，隨報隨批，通過制度性安排最大限度滿足合作區的立法訴求。由於“立法直通車”機制優化了立法流程，縮短了立法周期，為立法條件成熟的合作區重大創新政策及時轉化落地為法規提供保障。¹ 至2025年10月，珠海市人大常委會運用珠海經濟特區立法權，為合作區“量身打造”並以“小切口”立法的形式，制定和修改了涉及港澳建築業、旅遊行業、醫療行業的從業人員在合作區直接執業等相關的4部法規，分別為《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日通過，自2023年8月1日起施行）、《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日通過，自2023年8月1日起施行）、《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日通過並公佈施行）和《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日通過並公佈施行），促進港澳專業人士跨境便利執業。

另外，由珠海市人大常委會通過並自2023年12月1日起生效的《珠海經濟特區律師執業條例》，貫徹落實國家推行粵港澳聯營律師事務所、粵港澳大灣區律師執業的試點舉措，明確規定市、區政府可以根據實際情況制定政策，支持香港律師事務所、澳門律師事務所與內地律師事務所在珠海設立聯營律師事務所，為通過粵港澳大灣區律師執業考試的香港法律執業者和澳門執業律師在珠海執業提供保障。

此外，珠海市人大常委會制定的珠海反走私領域的第一部地方性法規《珠海經濟特區反走私綜合治理條例》（2023年9月28日表決通過，自2023年12月1日起施行），以及《珠海經濟特區低空交通建設管理條例》（2024年11月21日通過，自2025年1月1日起施行）中，分別設置“橫琴粵澳深度合作區特別規定”專章，為確保合作區“分線管理”政策平穩實施以及合作區低空交通建設提供了有力的法治保障。

¹ 橫琴粵澳深度合作區法律事務局編著：《綻放琴澳一體化之花》，北京：法律出版社，第225-226頁。

特別值得一提的是，珠海市人大常委會於2024年11月21日通過的《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》（自2025年1月1日起施行），透過規制調解基本原則、調解模式、調解協議效力與監管機制等，嘗試為合作區構建市場化、專業化的商事糾紛解決機制，也為澳門調解事業的專業化、澳門經濟適度多元化發展提供了新路徑，不僅是全國首部規範商事調解活動的地方性法規，更是合作區運用珠海經濟特區立法權深化調解制度改革的生動實踐。

從內容上看，珠海市人大常委會制定或修改的適用於合作區的已有相關地方性法規，主要涉及澳人澳企到合作區執業、創業等有關資格認定，以及相關行政管理等事項，嚴格來說，這些都還不屬於典型的民商事規則銜接的範疇。目前，只有《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》屬於合作區民商事規則銜接澳門的法規。隨着澳人澳企到合作區生活、就業、創業等增加而形成的民事法律關係，合作區如何構建規則銜接澳門的民商事法律制度來進行調整，這是以法治保障合作區高質量發展所要解決的突出問題，這其中不可避免地要面對如何解決《民法典》以及《民事訴訟法》等全國性民商事法律在合作區的適用問題。例如，有關夫妻財產制以及財產繼承方面，內地《民法典》與《澳門民法典》的規定便有不一致的規定，對在合作區形成的涉及夫妻財產制或財產繼承的相關涉澳民事案件，如果適用內地《民法典》的相關規定，則可能不符合到合作區生活、就業的澳門居民的願望，因為他們已經習慣了適用於澳門的相關民商事制度。為此，《橫琴總體方案》提出要構建民商事規則銜接澳門的民商事制度體系，目的就是要為澳門居民在橫琴合作區學習、就業、創業、生活提供便利，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境。而要達至上述目標，僅僅依靠珠海市人大常委會運用珠海經濟特區立法權，甚至廣東省人大常委會運用地方立法權限都會面臨法律上的困境，仍然需要全國人大及其常委會按照法定程序來解決全國性民商事法律在合作區的變通適用問題。當然，這其中，珠海市人大常委會和廣東省人大常委會在推進合作區構建包括民商事制度在內的規則銜接、接軌國際的制度體系方面仍有不可替代的地位和作用。

事實上，近年來，廣東省和珠海市在推動合作區重點領域規則銜接澳門方面做了大量卓有成效的工作，積累了很多有益的經驗，這為以後推動國家層面立法活動構建合作區民商事法律制度創造了有利條件。例如，廣東省人大常委會出台《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》，從制度設計層面加快推進兩地法律規則銜接。又如，珠海國際仲裁院對接國際通行商事仲裁制度和商事慣例，在仲裁領域率先推動珠澳兩地規則銜接；珠海探索粵港澳大灣區醫保銜接模式、“橫琴打造琴澳跨境法律服務新模式”被評為廣東省第一批粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例；橫琴法院“探索跨境商事規則銜接”改革成果獲評首屆廣東法院改革創新獎，等等。未來，合作區要加強與廣東省和珠海市的緊密合作，持續推動合作區加強基礎設施“硬聯通”、規則機制“軟聯通”、琴澳居民“心聯通”，加快建成澳琴經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，把澳琴一體化提升到更高水平。

四、民商事規則銜接澳門、接軌國際的理解

合作區民商事制度的構建，需要與澳門民商事規則銜接。合作區執委會就合作區規則銜接工作專門成立了跨部門的政策研究和規則銜接專責小組，並制訂了相關指引，就規則銜接路徑作了有益探索。當然，上述工作指引是就合作區所有規則銜接工作而言，除民商事規則外，還有“公共服務和社會保障體系與澳門有序銜接”，以及在市場監管方面“建立與澳門銜接、國際接軌的監管標準

和規範制度”。就合作區民商事規則銜接澳門、接軌國際方面應如何理解？

（一）“銜接”一詞在回歸前的澳門社會政治生活中就常使用

“銜接”一詞，是指事物相連接。只有兩個獨立存在的事物，才存在相銜接的情形。在法律規則方面，“銜接”一詞意在表明兩個獨立的規則之間存在相似的內容，雖有差別但不是太大，或者差異是非常細微的，甚至部分內容一致。民商事規則銜接澳門，既可以指將澳門相關的民商事規則完全移植過來成為合作區自身的民商事法律制度，也可以指將澳門民商事規則的部分內容吸收成為橫琴合作區的民商事制度。至於接軌，與銜接的意思大致接近，表明兩種不同的事物有着不同程度的密切聯繫。

其實，“銜接”一詞在澳門回歸前就一直在廣泛使用。1993年3月31日，八屆全國人大一次會議通過並公佈了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》後，4月3日《人民日報》為祝賀基本法的頒佈所發表的社論《結束過去開闢未來》一文中便指出：“澳門基本法的通過，標誌着澳門進入過渡時期的新階段。基本法是澳門特別行政區的根本大法，是解決澳門問題的總章程，具有權威性和約束力。今後，澳門的政治、經濟、文化等社會生活各個方面的演進都需要同基本法的規定相銜接，這樣才能做到平穩過渡，順利交接，這是包括澳門同胞在內的全國各族人民的共同利益所在。”此後，“與基本法相銜接”便成為澳門社會政治生活中的一個常用詞。後來全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會在對澳門原有法律進行審查時，其中的標準之一就是要與澳門基本法相銜接。不過，這在回歸前澳門法律界還曾引起過爭論，有來自葡國的法律專家認為，同基本法銜接這一觀點特別在一些法律學者和部分前基本法起草委員會委員看來，似乎牽涉到另一種觀點的出現，即：基本法這一文件的提前生效。該法律專家表示，必須摒棄有關基本法提前生效的論點，1993年3月獲通過的基本法並沒有說要建立一個使這一文件提前生效的機制，相反，應該認為進入了一個“法律待生效期”。² 上述法律專家將“與基本法相銜接”同基本法提前生效聯繫在一起，這種觀點是不正確的。

事實上，與基本法相銜接這一原則的提出，正是以基本法在澳門回歸前未生效為前提條件的，它意在表明將來生效的基本法是澳門特別行政區的憲制性法律，澳門特別行政區成立後所有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件都必須符合基本法的規定，不能與基本法相抵觸。考慮到澳門回歸前原有法律可依法過渡為澳門特別行政區法律，為確保將來過渡為特別行政區法律的澳門原有法律符合基本法的規定，有必要強調澳門原有法律在制定時必須與基本法銜接，否則這些法律將依法不能過渡為澳門特別行政區法律。對此，澳葡政府最後一任總督韋奇立將軍在接受記者採訪回答《澳門基本法》在過渡時期有何作用時曾說道：《澳門基本法》是在1999年政權移交後生效，但在過渡時期它會起到某種“指引”作用。時任新華社澳門分社副社長的宗光耀亦曾就此表示，我們是大陸國家，喜歡用鐵路的術語，如“接軌”“銜接”，葡萄牙是以航海著稱的國家，習慣用“燈塔”“指引”之類的字眼，其意思是很接近。³ 由此可見，在過渡期內，《澳門基本法》雖未生效，但對當時澳門的一些重大政策和法律的推出仍有着重要的指引作用，在內容上有一個與基本法相銜

² 簡天龍：《過渡期澳門之政治制度：是延續還是銜接？》，《澳門法律學刊》1997年第3期，第25-27頁。

³ 駱偉建、江華、趙英杰：《澳門特別行政區基本法解析》，澳門、北京：澳門基金會、社會科學文獻出版社，2020年，第352頁。

接的具體要求，以利於澳門將來的平穩過渡和順利回歸。

（二）民商事規則銜接澳門、接軌國際的涵義

首先，民商事規則銜接澳門，是在構建合作區民商事法律制度體系的語境下進行。也就是說，所要銜接澳門的民商事規則而形成的東西，其本身應該是合作區民商事法律制度體系的有機組成部分。例如，包括合作區在內的內地法院在審理涉澳案件，以及內地仲裁機構仲裁涉澳案件時，適用澳門民法或商法來解決爭議糾紛，嚴格來講，並不屬於構建合作區民商事制度體系意義上的民商事規則銜接。因為這屬於解決法律衝突的法律適用活動，它是根據相關衝突規範解決法律衝突的常見方法，這不僅在合作區成立後存在，在合作區成立前亦存在，而且在澳門回歸前同樣存在。將來構建合作區民商事制度時，有關解決與澳門法律衝突的法律問題的相關規定，較多採取適用澳門法律的規範，則就是銜接澳門規則的做法。此外，廣東省高級人民法院於2022年12月29日公佈《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）》（以下簡稱《指引》），對跨境糾紛管轄、訴訟主體認定、簡化委託手續、送達法律文書、訴訟證據審查和域外法的查明及適用等訴訟規則銜接問題提出指導性意見，這個指引便屬於民商事規則銜接澳門的範疇，因為它對涉澳司法規則銜接作出了指引，屬於構建合作區民商事法律制度的範疇。

其次，民商事規則銜接澳門，不是指將澳門民法商法的相關規則內容直接在合作區適用。在構建合作區民商事制度體系時，借鑑吸收澳門民商事規則的相關規定，甚至移植澳門民商事規則的相關規定，是民商事規則銜接澳門的重要方式，但這並不意味着澳門民商事規則直接延伸適用於合作區，更不意味着這些澳門民商事規則直接在合作區適用。如前所述，合作區在地理位置上屬於珠海，在法域上屬於內地法域，除內地法院在審理涉澳民商事案件根據內地衝突規範而適用澳門民法商法的規定外，澳門的法律包括民法商法不能直接在內地適用。事實上，經銜接澳門的民商事規則而形成的合作區的民商事制度，這中間有一個轉化程序，即由有權限機關在構建合作區民商事法律制度時，直接移植澳門民法商法規則，或將澳門民商事規則適當調整後作為合作區的民商事規則。經過相應轉化程序後，澳門民商事規則的內容就作為合作區民商事制度的有機組成部分了。沒有這個轉化程序，澳門的民商事規則作為澳門特別行政區法律體系的有機組成部分，它只能在澳門特別行政區這個法域內直接發生法律效力。司法實踐中，即使合作區法院依法適用澳門的民商事規則處理涉澳案件，也不表明這些作為個案裁判依據的澳門民商事規則在合作區直接發生法律效力，因為這屬於法院處理具體個案中解決法律衝突的法律適用活動，我們不能因此而認為這些澳門民商事規則在合作區直接發生法律效力。此外，有全國人大代表提出將澳門相關民商事領域的規則延伸適用或經調整後適用於合作區，也是以由全國人大及其常委會作出相應決定並履行法定程序為前提的。

再次，民商事規則銜接澳門，不是指合作區的民商事法律制度必須全部銜接澳門的民商事規則。構建合作區民商事規則銜接澳門的制度體系，並不是要求在所有的方面都必須銜接澳門的民商事規則，具體哪些方面的民商事制度需要銜接澳門的民商事規則，則需要經過認真研究和深入探討。例如，涉及自然人的權利能力和行為能力的規定，涉及民事行為的效力的規定等內容，如果銜接澳門的民商事規則的話，更有利於促進澳門居民到合作區生活、工作、創業等。實際上，澳門的民商事規則並不是在所有方面都是先進科學並符合澳門實際情況的，澳門民商事法律的相關改革工作也因此而在持續進行。在2025/2026年司法年度上，行政長官岑浩輝提到政府將啟動修訂主要法

典及其他立法工作，當中便包括了《民法典》、《民事訴訟法典》和《商法典》在內。澳門回歸以來，除《商法典》進行了較大修改外，《民法典》和《民事訴訟法典》等至今都未進行過大的修訂。因應內外環境的深刻變化，澳門的《民法典》、《商法典》和《民事訴訟法典》等有必要結合本澳經濟社會發展需求作出修訂，以完善相關制度。合作區要構建銜接澳門的民商事規則制度體系，首先必須保證澳門的相關民商事規則符合澳門的實際情況。這就要求澳門推進本澳民商事法律制度的現代化。只有這樣，才能確保合作區銜接澳門民商事規則後的民商事制度真正為深化澳琴一體化發展提供堅強有力的法治保障。

例如，澳門工商界經過調研認為，澳門商業登記制度長期存在行政手續繁瑣、審批周期冗長等問題，制約中小企業成長，削弱外來投資吸引力，成為“制度性梗阻”。澳門商業登記制度有必要進行改革，改革不是簡單的“流程簡化”，而是以“全新一站式”服務為核心的“制度重構”——它既是優化營商環境、啟動市場活力的“鑰匙”，也是澳門對接國家戰略、實現經濟適度多元的“基礎工程”。從珠海經驗看，只要澳門樹立“敢學敢跟”的新思維，打破部門壁壘、再造審批流程、強化數字賦能，就能構建起“高效便捷、服務優質、監管有力”的商業登記體系。⁴

目前，合作區適用的內地民商事規則在很多方面吸收了世界法治文明的先進成果，例如於2021年1月1日起生效的《中華人民共和國民法典》便是一部吸收了世界上一些國家或地區先進民事立法經驗的開放型法典，該法典增加規定新的權利類型，如隱私權、個人資訊受保護的權益，股權和其他投資性權利，資料、網絡虛擬財產權益，以及居住權等，這些規定內容即使與澳門民商事規則有所不同，但如果對澳人澳企到合作區開展民商事活動更為有利，那就不需要與澳門的民商事規則銜接。當然，如果目前適用於合作區的內地民商事制度，與澳門的民商事規則有重大差別，對澳門居民到合作區學習、就業、創業、生活造成不便的，就要考慮與澳門的民商事規則進行銜接。

最後，民商事規則除了銜接澳門，還需接軌國際。習近平主席2024年12月20日在慶祝澳門回歸祖國25周年大會上的重要講話中，希望澳門持續優化營商環境，完善民商事等法律制度，培育和激發市場活力，吸引更多國際資源。合作區在構建合作區民商事法律制度時，要考慮世界上相關國家或地區可資借鑑的先進的民商事立法經驗，並將其結合作區的實際情況轉化為合作區的民商事法律制度，以營造國際化的營商環境，吸引更多外資到合作區投資。中共二十屆四中全會通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》明確指出，積極擴大自主開放，對接國際高標準經貿規則，以服務業為重點擴大市場准入和開放領域，擴大單邊開放領域和區域。合作區要認真貫徹二十屆四中全會精神，積極推進與國際高標準經貿規則更全面、更深入、更高水平的對接，以高水平開放促進深層次改革、推動高品質發展。具體到合作區民商事制度構建方面，在銜接澳門民商事規則的同時，還要借鑑當今世界各國和各地區民商事法律制度方面的先進立法經驗，加快確立合作區與澳門經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，將澳琴一體化發展提升到更高水平。

⁴ 黃仁民：《“全新一站式”革新商業登記制度助力澳門經濟適度多元（上）》，《澳門日報》2025年10月29日，第C08版；黃仁民：《“全新一站式”革新商業登記制度助力澳門經濟適度多元（下）》，《澳門日報》2025年11月5日，第C12版。

五、結語

合作區的建設，包括法治保障建設，是一項意義重大而又富有挑戰的工作，沒有任何先例可循，異常複雜、艱巨、繁重，需要邊探索邊實踐，大膽試大膽闖。根據《橫琴總體方案》的規定，合作區法治保障建設，要在“一國兩制”框架內嚴格依照憲法和澳門特別行政區基本法辦事，充分發揮“一國兩制”制度優勢。為此，要立足合作區區位獨特、地位獨特、定位獨特、目標獨特和體制獨特的特點，打破常規，創新體制機制，注重以法治化方式協調解決合作區發展中的問題，在遵循我國憲法和澳門特別行政區基本法的前提下，透過民商事規則銜接澳門、接軌國際來構建合作區的民商事制度體系，為促進澳琴一體化發展提供堅實的法治保障。

〔編輯：梁淑雯〕