

横琴粤澳深度合作区的制度创新与不足研究

简万宁¹

1 广州工商学院国际教育学院, manbao@macau.ctm.net

摘要: 横琴粤澳深度合作区是横琴自由贸易试验区的升级版,是广东省和澳门特别行政区两地深度合作特别区域,是粤澳双方坚守“一国”之本,善用“两制”之利基本原则的基础上,共同开发建设的新高地。由于合作区是当前我国从未有过的新体制、新机制。在实践中,这些创新的体制和机制总会出现这样那样的不足,因此,我们必须坦承面对和正视,并应全面检视存在的问题,不断反思、检讨、改进,使之趋于健全和完善。为此,粤澳双方应当坚持解放思想、改革创新、互利合作、开放包容,才能稳步推进目标的实现。

关键词: 横琴粤澳深度合作区, 衔接, 体制, 机制, 创新

1 引言

横琴粤澳深度合作区(Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin, 下称“合作区”)是在 2009 年 11 月 25 日设立的原珠海市横琴新区的基础上,经国务院批准于 2021 年 9 月 17 日设立。横琴合作区总面积为 106 平方公里,与原珠海横琴新区总面积一样,覆盖 2015 年 4 月 21 日建立的中国(广东)自由贸易试验区的珠海横琴新区片区(28 平方公里)^[2]。

横琴合作区不论从开放程度还是中央给予的特殊政策皆有别于之前的珠海经济特区、珠海横琴新区、横琴自由贸易试验区,因此可以认为它是自由贸易试验区的升级版。虽然合作区兼有自由贸易试验区的共性特征,但是它具有与我国其他自贸区和自贸港不同的特殊性,其最终目标是实现澳门产业和经济的适度多元发展、琴澳一体化和融入国家发展大局。因此,合作区的战略定位主要表现在四个“新”:促进澳门经济适度多元发展的新平台;便利澳门居民生活就业的新空间;丰富“一国两制”实践的新示范;推动粤港澳大湾区建设的新高地。基于此特殊性,合作区在制度、机制、体制的构建方面有别于其他自贸区和自贸港,为此,我们应当大胆地挖掘、探索,独创一套特别制度、机制和体制,以适合和促进合作区的开发建设。

由于合作区是在坚守“一国两制”的原则下,由粤澳双方本着共商共建共管共享的新理念、新思路进行深度合作,共同创设的一个特别区域。这一特别区域,既不同于内地的地方行政区域如省、直辖市、自治区、地级市,也不同于经济特区、开发区、保税区,以及最近在全国设立的二十二个自由贸易试验区。此体制无先例可循,惟有靠摸着石头过河,敢闯敢创,率先示范,摸索出一套新型的体制、机制、规则和制度,逐步推进澳门与内地尤其是广东省现行规则衔接、机制对接,打造具有中国特色、彰显“两制”优势的区域开发建设的示范。

2 合作区管理体制机制的创新

2.1 合作区管理机构与执行机构

由于合作区是由粤澳双方本着“四共”的新理念和新思路建立的,因此,不论是在顶层设计

作者简介: 简万宁,中国澳门,法学博士,现任职于广东省广州工商学院国际教育学院(外聘专职教师),并于澳门科技大学、澳门旅游大学等高校兼任教学工作。

^[2] 参阅《中国(广东)自由贸易试验区总体方案》。

还是在机构的设置及人事安排上应当充分体现“四共”理念，展现粤澳深度合作的意向及样态。从合作区的机构设立及人员配置足见体制的创新性。

《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（简称《总体方案》）对合作区的管理委员会及执行委员会的设立及人员的配置作出明确规定^[3]。

合作区的管理机构。全称为“横琴粤澳深度合作区管理委员会”，是在粤港澳大湾区建设领导小组领导下，由粤澳双方联合组建。它是合作区开发管理的议事决策机构，在职权范围内统筹决定合作区的重大规划、重大政策、重大项目和重要人事任免；但是，其中涉及国家事权的事项应当按照程序报批。合作区管理委员会实行“双主任制”，由广东省省长和澳门特别行政区行政长官共同担任；澳门特别行政区委派一名常务副主任；粤澳双方协商确定其他副主任，其中三名副主任由粤方委派（其中两名为广东省政府副省长，一名为珠海市委书记），另外二名副主任由澳方委派。成员单位包括广东省和澳门特别行政区有关单位、珠海市人民政府、中央驻粤相关机构。横琴粤澳深度合作区管理委员会下设执行委员会和秘书处（与执行委员会合署办公）。下面是管理机构的组织架构图（图表 1）^[4]。



图表1

合作区的执行机构。全称为“横琴粤澳深度合作区执行委员会”，是管理机构的日常工作机构，承担合作区建设主体执行责任，负责合作区具体开发建设工作，依法履行国际推介、招商引资、产业导入、土地开发、项目建设、教育医疗、文化体育、社会保障等相关行政管理和公共服务职能。合作区执行委员会及其工作机构是承担合作区经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能的法定机构^[5]。

执行委员会主任由澳门特别行政区政府委派，副主任由澳方和粤方委派；澳门委派二名，粤方委派三名，协助做好涉及广东省事务的协调工作。

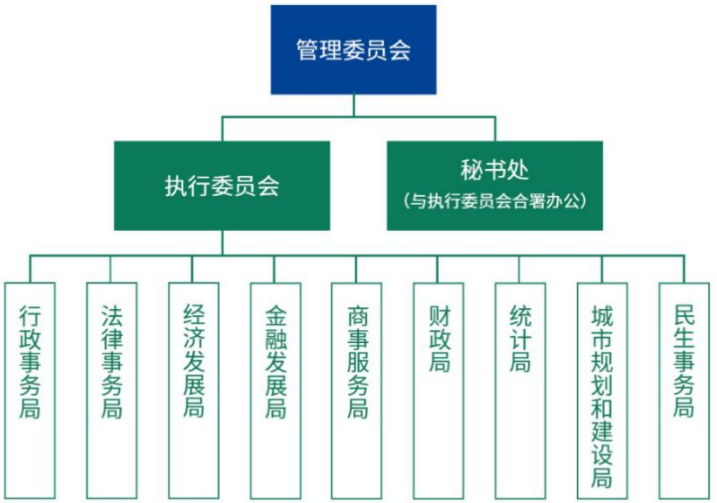
执行委员会下设行政事务局、法律事务局、经济发展局、金融发展局、商事服务局、财政局、统计局、城市规划和建设局、民生事务局等九个局，其性质为工作机构或职能部门，依法履行国际推介、招商引资、产业导入、土地开发、项目建设、民生管理等相关行政管理和公共服务职能，负责合作区具体开发建设工作。粤澳双方根据需要组建开发投资公司，配合执行委员会做好合作区开发建设有关工作。由此可见，管理委员会和执行委员会的主要工作任务是负责合作区的开发

^[3] 《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》五（二十）和（二十一）。

^[4] 粤港澳大湾区门户网 <https://www.cnbayarea.org.cn/>

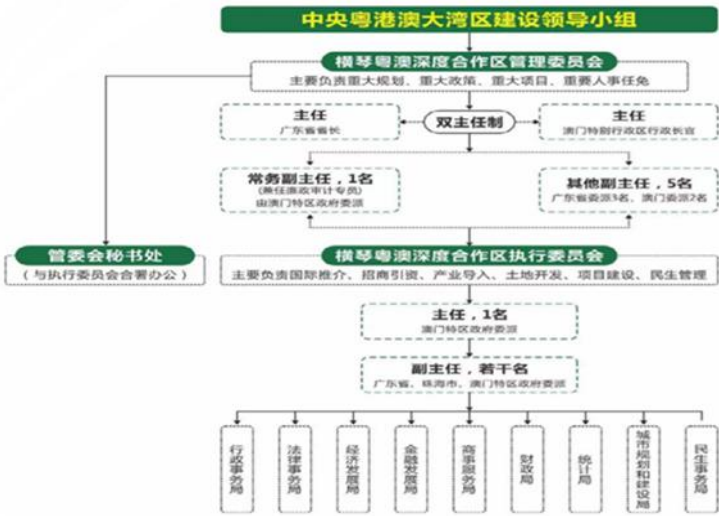
^[5] 《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》第七条。

建设,因此,职能部门的设置及权力配置也主要围绕合作区的开发建设之主要工作任务而设计的。下面是执行委员会的组织架构图(图表 2)^[6]。



图表2

以下图表为管理机构和执行机构的完整组织关系架构图(图表 3)^[7]。



图表3

2.2 广东省省委、省政府的派出机构

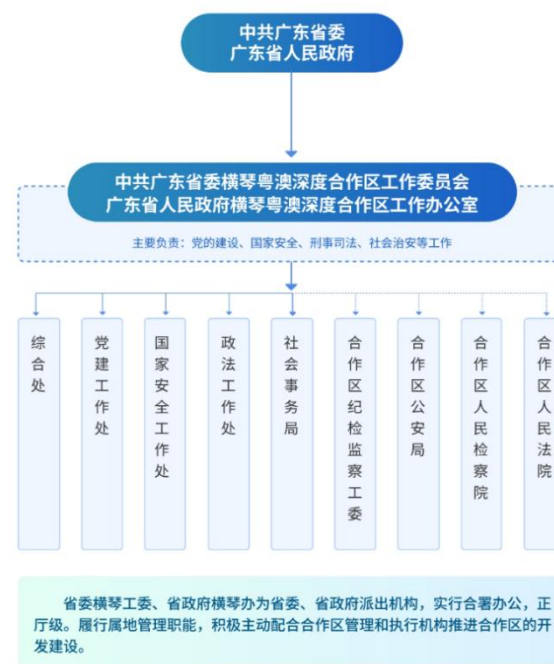
《总体方案》五(二十二)和《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》(简称《促进条例》)第十三条规定,在横琴合作区设立省委和省政府的派出机构,履行属地管理职能,并加强与合作区执行管理委员合作和协调,积极配合作区管理委员会和执行委员会推进合作区开发建设。

目前,广东省委横琴工作委员会的组成人员为七人:书记由珠海市委书记担任;副书记两人,其中一人兼任广东省政府横琴办公室主任;委员四人,其中两人为广东省政府横琴办公室副主任。从担任的职务分析,两个派出机构(省委和省政府的派出机构)的职务可由一人同时担任。

^[6] 粤港澳大湾区门户网 <https://www.cnbayarea.org.cn/>
^[7] 粤港澳大湾区门户网 <https://www.cnbayarea.org.cn/>

经分析合作区执行委员会的内部机构设置和职能配置,我们认为它不是一个严格意义上的地方政府(行政机关),仅设立九个局(工作/职能机构),工作内容/职能范围覆盖不全面,有些公共事务无权管理,例如社会治安、公共交通安全、消防、不动产买卖与转让登记、物业管理区域的业主大会成立、国家安全、刑事司法等则无权管辖。鉴于此,我们认为执行委员会在体制设计及权限配置上具有局限性。因此,在实务中,若涉及九局管辖权限范围之外的事务,则只能由广东省委横琴粤澳深度合作区工作委员会和广东省政府横琴粤澳深度合作区工作办公室管辖。广东省省委和省府派出机构的工作职能主要是履行属地管理职能,并应积极主动配合合作区管理委员会和执行管理会推进合作区开发建设^[8]。例如,对于横琴合作区的出入境管理、社会治安等管理职责只有由横琴的粤方海关、边防、卫生检疫、公安等机构(派出机构)负责。目前而言,执行委员会直属的九个局没有设立对应的工作机构。

下面是两个派出机构的组织架构图(图表 4)^[9]:



图表4

2.3 工作专班

工作专班,又称“专班”制度,是中华人民共和国行政体系的一种独有制度,与港澳及新加坡等地的“跨部门工作小组”类似。在面临“急、难、险、重”任务或阶段性工作时,各级部门抽调相关方面的负责人专门编排成一个班组,以方便安排工作,被视为以较快速度贯彻落实上级政策、执行重点工作的重要途径^[10]。工作专班的性质为临时性、跨部门性、专业性的快速应变机构。工作专班具有如下特点:工作专班有助于发挥集思广益、统筹兼顾、协调联动的效果,以加快沟通协商、分工协作解决实际问题。

据了解,截至 2022 年,横琴合作区已设立十个工作专班,例如“商办楼盘项目治理工作专班”、“元宇宙产业发展专班”、“立法工作专班”、“建设工作专班”,等等。《促进条例》是由工作专班制定的。2022 年 9 月,根据中央有关部署和省委工作安排,广东省大湾区办、省人大常委会法工委、省司法厅、合作区执行委员会、省政府横琴办和珠海市有关单位组成立法工

^[8] 《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》“五”部分之“(二十二)”。

^[9] 资料来源: https://hengqin.gd.gov.cn/zwgk/zjgdspejg/zjg/content/post_4285049.html

^[10] <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E4%B8%93%E7%8F%AD>

作专班，在充分听取包括澳门等方面意见、广泛凝聚各方共识的基础上，高效完成了《横琴粤澳深度合作区发展促进条例（草案）》的起草工作。2022 年 11 月中旬，省政府向省人大常委会报送了提请审议《条例（草案）》的议案。《条例（草案）》经省人大常委会会议两次审议，于 2023 年 1 月 9 日表决通过，同年 3 月 1 日起施行。又如，2022 年 7 月 27 日，由合作区经济发展局、法律事务局、金融发展局、商事服务局、民生事务局五个部门共同组建的“合作区推动元宇宙产业发展专班”揭牌成立。

对于合作区商办楼盘项目纠纷的协调和解决也是采用工作专班制度——“商办楼盘项目治理工作专班”。2024 年 8 月 24 日，横琴合作区商办楼盘项目治理工作专班组与横琴永同昌时代科技园签订了《综合治理协议意向书》。截至 2024 年 9 月，横琴合作区已有十一个商办楼盘项目签订了《综合治理协议意向书》，为加快解决横琴商办楼项目治理迈出重要一步。

虽然工作专班具有许多优点，是“工作高效、工作质量好、工作作风优”的代名词，一直以来被各级党组织视为上级政策抓落实最快的重要途径，是推动地区快速优质发展的重要方式；但是，专班工作在近年来出现种种问题，例如，专班成为虚抓落实的“空帽子”、推卸责任的“坏皮球”。工作专班出现泛化、异化现象，成为形式主义、官僚主义的滋生地^[1]。有见及此，上述文章作者建议，专班要凸现实效，应从“专”字下功夫，强化和突出“专注”、“专业”和“专管”。“专注”要求专班成员全身全职投入专班工作，专心做专班工作；“专业”要求专班成员具备建立专班的工作性质和内容所要求的专业知识和特别技能，做到懂行在行，充分了解问题的痛点难点，能从根源上解决制约发展的“瓶颈”问题；“专管”即赋予工作专班对某一特定领域的工作享有专属管理权，排除“多头管”的弊害，使工作效能获得充分发挥。

合作区为迅速、有效协调和解决横琴的商业和办公楼盘的买卖纠纷，也采用工作专班制度，成立了“商办楼盘项目治理工作专班”。笔者了解到，此专班的组成人员主要是从信访部门抽调过来的，部分成员具有法律知识，部分成员具有解决群众上访的经验和能力。但是，缺少共有物业管理的专业知识、经验和技能，因此，在共有物业业主大会的成立及其相关机构的组成人员的选举、产生及运作等方面的专业知识、经验及能力应该说是缺乏的，从而在推动相关问题解决过程中出现种种不专业的操作情况，让业主们相当困惑，无所适从。

2.4 协同、沟通、联系工作机制

为顺利、快速推进合作区开发建设，高效落实中央关于合作区开发建设的战略部署，《促进条例》第十三条要求广东省派出机构与合作区执行委员会建立重大事项通报、重要工作衔接协同工作机制，加强日常信息互通共享。同法第十四条要求合作区管理委员会广东省方面的成员单位应当与合作区执行委员会及其工作机构建立直接工作联系机制，对合作区执行委员会各工作机构给予业务指导支持，协助解决实际问题。广东省推进粤港澳大湾区建设领导小组办公室应当发挥统筹协调、决策参谋、推动落实的作用，负责协调广东省有关单位支援合作区开发建设。广东省相关部门应当强化政策支持和资源保障，对涉及合作区的事项创造条件、优先安排。广东省一体化政务服务平台和一体化行政执法平台应当向合作区执行委员会及其工作机构开放。此外，同法第十五条要求珠海市应当与合作区建立健全长效对接沟通机制，支援、服务和保障合作区开发建设。合作区的社会管理、城市管理和民生事务等，需要珠海市承接的，由合作区和珠海市协商确定，协商达不成一致意见的，由广东省人民政府协调解决。

2.5 收益共享机制

《总体方案》五（二十三）明确支持粤澳双方探索建立合作区收益共享机制。具体规定 2024 年前合作区的投资收益的分配方案，即全部留给合作区管理委员会支配，用于合作区开发建设。中央政府不但没有向合作区征收国家税，还对合作区给予补助，补助与合作区吸引澳门企业入驻

[1] 肖尧：《专班不“专”工作白干》（<https://tougao.12371.cn/gaojian.php?tidD>）

和扩大就业、增加实体经济产值、支援本方案确定的重点产业等挂钩。但是，补助数额不超过中央财政在合作区应分享税收数额。《促进条例》第十六条细化了《总体方案》关于粤澳在开发建设合作区过程中的收益共享机制的规定，确立实行一级财政管理，由广东省人民政府制定具体办法。具体规定，合作区国有土地使用权出让收入扣除成本后由合作区与珠海市均等共享。合作区国民经济统计指标资料纳入珠海市统计^[12]。

2.6 容错免责机制

合作区的发展建设和管理是目前我国的首创，没有先例可循，因此，中央政府和主管机构除了鼓励战略的决策者、政策的制订者、执行者及开发建设者大胆创新、先行先试、自主探索。《促进条例》第五条建立了一条独特的机制即“容错免责”机制，其具体内容是：在合作区进行的改革创新未能实现预期目标，但是符合合作区战略定位和任务要求，决策程序符合法律、法规或者有关规定，未牟取私利或者未恶意串通损害公共利益的，对有关单位和个人免于追究相关责任。可以肯定地说，此机制的创立容忍参与决策、执行及开发建设合作的有关人士在改革创新的实践过程中的非性质严重的工作过失，排除他们的某些思想顾虑，调动和激发他们的改革创新的积极性和主动性。但是，必须把握好相关的要件，不得任意扩大解释，否则背离了该条的立法原意。容错免责机制的法定要件是：一须限定在改革创新的尝试和探研活动未能实现预期目标，但是符合合作区的战略定位和任务要求；二是决策程序应符合法律、法规或者有关规定，排除以人为因素尤其长官的意志为决定标准；三是犯错者在改革创新活动过程中没有牟取私利或者没有恶意串通损害公共利益。

2.7 其他机制

除了以上介绍的各项创新机制外，合作区还建立和创新预算和决算方案机制、审计监督和廉政监督及年度评估等机制。《促进条例》第十七条规定，合作区执行委员会负责编制合作区预算草案，经合作区管理委员会同意，由广东省人民政府按照程序提请广东省人民代表大会审查批准；预算调整方案和决算草案，经合作区管理委员会同意，由广东省人民政府按照程序提请广东省人民代表大会常务委员会审查批准。同法第十八条规定，广东省审计主管部门依法对合作区开展审计监督。同法第十九条规定，合作区管理委员会建立合作区促进澳门经济适度多元发展成效评估指标体系，开展年度评估。评估结果向粤港澳大湾区建设领导小组报告。除法律、行政法规和国家规定以外，不得设置对合作区执行委员会及其工作机构的考核、评比等项目。

3 合作区执行机构的行政职权和职能来源

3.1 合作区执行机构的行政职权来源

综合分析《总体方案》和《促进条例》的相关规定，我们梳理出合作区执行机构的行政职权和职能的来源有以下几类：

1. 依法应当承接的职权和职能

《促进条例》第八条规定，原自贸区横琴片区管委会、横琴新区管委会及横琴镇人民政府的经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能，由合作区执委会及其工作机构承接。

2. 依法可以行使的职权和职能

《促进条例》第九条第一款规定，法律、法规、规章规定由设区的市及以下人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能，可以由合作区执行委员会及其工作机构行使。对于此条规定可作以下解读，对于我国法律、法规或规章赋予设区的市（地级市）及以下的政府及其有关机构行使的限于经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能可以直接

^[12] 《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》第十六条。

赋予合作区执行委员会行使，不必经广东省人民政府或珠海市经济特区的授予（下放）或委托，这类职权或职能可称为“本身拥有的职权或职能”。

3. 依法授权或委托的职权

对于合作区执行委员会获得授权或委托的职权，《促进条例》作出相关规定，具体有以下三种情况：

(1) 授予或委托行使的职权或职能

《促进条例》第四条规定，广东省人民政府及其有关部门、珠海市人民政府及其有关部门应当根据合作区开发建设实际，将有关省、市管理权限依法授权或者委托给合作区有关机构行使。值得指出的是，此类职权和职能不限于经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能方面。

(2) 委托行使的职权

同法第九条第二至第四款规定，法律、行政法规、国务院部门规章明确由省人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能，委托给合作区执行委员会及其工作机构行使，法律、行政法规、国务院部门规章明确规定不得委托的除外。必须提示，对于此条文的理解应该关注两点：一是对于此类职权限定在法律、行政法规、国务院部门规章明确由省人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能；二是拥有此类职权的行政主体仅限于广东省人民政府，不包括珠海市人民政府；三是此类职权限于“委托”，没有“授权”之规定；四是省人民政府及其有关部门享有自主决定的权力，只要法律、行政法规、国务院部门规章不禁止委托的职权，皆可根据合作区开发建设的实际及需要，自主决定是否委托。

(3) 授予行使的职权或职能

广东省地方性法规、广东省政府规章规定由省人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能，交由合作区执行委员会及其工作机构行使。广东省人民政府及其有关部门承接的国家管理职权，经国务院及其有关部门同意后，可以交由合作区执行委员会及其工作机构行使。此条规定可作以下几点理解：一是“交由”可理解为“授予”或“下放”；二是此类职权限于广东省地方性法规、广东省政府规章规定由省人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职能，不包括珠海市地方性法规、珠海市政府规章规定由珠海市人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等相关行政管理和公共服务职权和职能；四是授予的职权属于广东省承接的国家管理职能的，须先经国务院同意后才可授予。

根据官方向社会公布职权目录显示，2023 年 3 月广东省政府把省级行政职权委托给合作区执行委员会的有 153 项，下放的省级行政职权有 6 项；同年 12 月广东省政府把省级行政职权委托给合作区执委会有 20 项，下放的省级行政职权有 3 项。截至 2024 年 9 月，广东省政府于 2023 年先后分二批把省级的行政职权委托和下放给合作区执行委员会，共有 182 项。

授权、委托或下放职权给合作区执行机构应当制定职权目录或清单并向社会公开。具体操作依照《促进条例》第十条规定，广东省人民政府及其有关部门交由合作区执行委员会及其工作机构行使的行政职权目录，由广东省人民政府制定并向社会公布。合作区执行委员会及其工作机构的权责清单由合作区执行委员会向社会公布。

4 制定、变通或暂停适用地方性法规及经济特区法规的建议权

4.1 合作区执行机构及广东省派出机构无立法权仅有立法建议权

无论是《总体方案》还是《促进条例》都没有赋予合作区执行委员会和广东省派出机构制定地方性法规或者经济特区法规的权力和职能。从合作区的组织构架设置不难看出这一点。合作区没有设立立法机关即人民代表大会及其常委会，由此足以确定合作区本身没有制定地方性法规的权力或职能。

为解决合作区的立法问题，《总体方案》和《促进条例》提供了解决此难题的路径。《总体方案》六（二十六）作出一般规定：“研究制定合作区条例，为合作区长远发展提供制度保障。

用足用好珠海经济特区立法权,允许珠海市立足合作区改革创新实践需要,根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定。”据此,我们认为合作区的立法可循两个途径:其一是制定地方性法规,即由广东省人民代表大会及其常务委员会制定适用于合作区的法规,法律文件以“条例”命名;其二是授权珠海经济特区人民代表大会及其常务委员会立足合作区改革创新实践需要,对现行法律、行政法规、地方性法规作出变通,制定经济特区法规的变通规定。法律文件也以“条例”命名。

为使《总体方案》六(二十六)具体化及可操作性,《促进条例》第五十七规定:“合作区执行委员会、广东省派出机构根据改革发展需要,经合作区管理委员会同意,可以建议广东省人民代表大会及其常务委员会制定法规,或者建议珠海市人民代表大会及其常务委员会制定经济特区法规,在合作区内实施。

必须提示,《总体方案》和《促进条例》规定合作区执行委员会、广东省派出机构行使立法建议权必须符合以下条件:一是符合改革发展需要。也即在开发建设和管理合作区过程中,遇到现行法律、行政法规、地方性法规不适用(没有相应法律规定)或者没有相关法律法规可适用的情况下才可提出修法或立法(含制定变通规定)建议;二是修法或立法(含制定变通规定)建议须先经合作区管理委员会同意,才能向相关立法机关提出;三是修改或立法(含制定变通规定)建议的规范性文件仅限于法律、行政法规、地方性法律和经济特区法规,不包括地方性政府规章;四是建议修改或制定的地方性法规或经济特区法规的适用范围仅限于合作区的管辖范围。

4.2 对地方性法规、地方政府规章暂时调整或暂停适用的建议权

广义立法的概念应包括立、废、改、调整及停止适用有关法律法规等活动。据此,对于广东省地方性法规、广东省政府规章、珠海市地方性法规、珠海市政府规章中的有关规定不适应合作区发展需要的,合作区执行委员会和广东省派出机构可根据改革发展需要,向省人民代表大会及其常务委员会,或者珠海市人民代表大会及其常务委员会提出调整和暂时停止在合作区适用的建议。此项规定可从《促进条例》第五十八条找到法律依据。该条规定:“合作区执行委员会、广东省派出机构根据改革发展需要,可以建议广东省人民代表大会及其常务委员会、广东省人民政府在合作区暂时调整或者暂时停止适用有关广东省地方性法规、广东省政府规章的规定。珠海市地方性法规、珠海市政府规章中有关规定不适应合作区发展需要的,合作区执行委员会、广东省派出机构可以提出调整或者停止该规定在合作区适用的建议。珠海市人民代表大会常务委员会、珠海市人民政府应当支持并按照程序予以办理。”

4.3 对现行法律、行政法规调整的建议权

《总体方案》六(二十七)载明,合作区执行委员会、广东省派出机构在执行日常管理事务时,对于有关改革开放政策措施,涉及需要调整现行法律的,由有关方面按法定程序向全国人民代表大会或其常委会提出相关议案,经授权或决定后实施;涉及需要调整现行行政法规的,由有关方面按法定程序提请国务院授权或决定后实施。

5 合作区综合执法制度与不服行政行为的救济制度

5.1 合作区综合执法制度与不服行政行为的救济制度

根据《促进条例》的相关规定,合作区依法建立综合执法制度^[13]。经广东省人民政府同意,合作区执行委员会在职权范围内可以明确一个工作机构相对集中行使行政处罚权并向社会公布。合作区执行委员会可以结合合作区改革创新实践需要,制定行政裁量权基准,规范行使行政裁量权。此规定明确合作区的行政裁量权不完全照搬内地的立法规定,由合作区执行委员会根据合作

[13] 《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》第五十九条。

区改革创新的实际需要，自主制定。

《促进条例》还规定，合作区行政执法人员应当持中华人民共和国行政执法证开展行政执法工作。行政执法证核发、管理按照国家以及广东省有关规定执行，具体工作由合作区执行委员会组织实施。此条规定明确，虽然综合行政机构为执行委员会直辖的一个工作机构，具体行政执法工作也由执行委员会组织实施，但是行政执法工作证核发、管理须按照国家以及广东省有关规定执行。这是落实“属地管辖职能”的体现。

5.2 不服行政行为的救济措施

行政相对人（利害关系人）不服执行委员会本身及/或其工作机构（直辖的九个局）、广东省人民政府派出机构本身及/或其工作机构作出行政行为可采取两种救济措施

1. 先复议后诉讼

《促进条例》第六十条第一款规定，有关单位和个人对合作区执行委员会的工作机构、广东省人民政府派出机构的工作机构作出的行政行为不服的，可以分别向合作区执行委员会、广东省人民政府派出机构申请行政复议。仅从条文的字面很难理解立法者的真实立法意图。通常会存在两种情况：一是先复议后诉讼，即复议是诉讼的前置程序，具体而言，须经过复议，对复议不服，才能提起行政诉讼；二是或复议或诉讼，即由利害关系人自由选择复议抑或诉讼。为避免解释或理解不正确，笔者建议立法者应制定实施细则，进行细化和解释。

2. 直接提起诉讼

同条第二款规定，有关单位和个人对合作区执行委员会及其工作机构、广东省人民政府派出机构及其工作机构作出的行政行为不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。对此款的解释，笔者认为也可能会导致两方面的理解：一是利害关系人不服执行委员会本身或派出机构本身作出的行政行为只能提起行政诉讼，因为在合作区没有设立接受对该两机构复议申请的机构，只能提起行政诉讼；二是利害关系人不服执行委员会的工作机构或派出机构的工作机构作出的行政行为，或可直接提起行政诉讼，或须/可先向行其上级领导机构（执行委员会或派出机构）提起行政复议，对行政复议作出的决定不服才能提起行政诉讼。同上所述，为产生不正确的解读，也建议立法者制定实施细则予以明确。

6 建立完善多元化国际商事纠纷解决机制

随着合作区国际商事活动的频繁，产生涉外（含港澳）商事纠纷随之增加，为有效地解决国际商事纠纷案件，采取多元化的解决机制已受到广泛关注，当事人可根据意思自治，自主决定采用哪一种解决纠纷方式。常见的解决国际商事纠纷的机制有调解、仲裁和诉讼。在实践中，调解和仲裁为当事人优先选项，最后才是诉讼。

为切合国际商业活动的现实和实务，《促进条例》第六十一条强调加强粤澳司法交流合作，推动在合作区建立完善国际商事审判、仲裁、调解等多元化商事纠纷解决机制。在仲裁方面，鼓励合作区仲裁机构借鉴国际商事仲裁机构先进的管理体制和管理模式，建立国际通行商事仲裁机制，搭建琴澳仲裁合作平台。在调解方面，鼓励在合作区依法开展国际商事调解。当事人达成的、具有给付内容的商事调解协定，经公证依法赋予强制执行效力或者经人民法院司法确认，可以向人民法院申请强制执行。

7 推动两地法律服务业务融合发展

推动广东省、澳门两地的律师、公证、法律援助等法律服务业务融合发展，是粤澳两地法律服务合作的先行试点。为加快建设琴澳国际法务集聚区，优化涉外法律服务发挥支撑作用。《促进条例》第六十二条第一款、第二款赋予澳门法律服务提供者在横琴及粤港澳大湾区提供服务的许多优惠政策：一是国家支持在合作区成立律师协会，加强律师行业管理；二是准许取得律师执

业证书（粤港澳大湾区）的人员，按照国家规定在合作区内办理适用内地法律的部分民商事法律事务（含诉讼业务和非诉讼业务）。

对于澳门出具公证书在内地使用方面及澳门居民在合作区申请法律援助方面，同法第三款、第四款规定：公证机构出具或者中国委托公证人（澳门）出具的民商事领域的公证文书，可以按照国家规定在合作区内使用；澳门居民在合作区申请法律援助的，法律援助机构可以按照澳门有关司法协助的条件、范围等规定核查申请人的经济状况等。

然而，截至目前，粤澳两地在民商事规则的衔接和互认方面仍然存在诸多问题，例如，澳门政府机构出具的公文书（含纸本和电子文本两种形式）在横琴的公共部门不予认可和采用，须经中华人民共和国司法部驻澳门特别行政区的中国法律服务（澳门）有限公司出具书面认证或公证才获认可和接受。这不仅给澳门居民带来不便，更背离了琴澳一体化的目标。

8 内地民商事法律制度衔接澳门的紧迫性和必要性

8.1 内地民事法律及登记法律制度仅确认产权证记载人为所有权人

无论是《总体方案》还是《促进条例》皆强调^[14]，在遵循国家宪法和澳门特别行政区基本法的前提下，逐步构建合作区的民商规则衔接澳门、接轨国际的制度体系。要达致既定目标，合作区应当加快扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。

毋庸置疑，合作区要构建民商事规则衔接澳门，这是一个难点、痛点的问题，比其他问题如设施联通、资金融通、政策沟通、信息及信息互通共享来得难。深究其因：一是因要坚守国家宪法和澳门特别行政区基本法的底线，不得随意突破；二是法律文化、法律传统、法律意识的差异导致法律制度、法律规则及法律原则的不同，难以在短时间内融合。下面我们举些实例予以阐述：

以不动产登记为例，根据中国内地《民法典》第二十七条规定，仅确认不动产权属证书（俗称“产权证”或“房产证”）记载的人为该不动产物权的权利人（所有权人）。若其他共有人（按份共有或共同共有人）如夫妻共同人的姓名没有记载在房权证的，概不予确认；除非其他共有人透过向不动产登记机构申请异议登记，并于登记之日起十五日内提起诉讼，由法院判决予以确认^[15]。

这种情况与澳门不同。《澳门民法典》、《澳门物业登记法典》对夫妻共有的不动产作出明确规定。民法典规定，仅凭登记公示的不动产（物业）之事实，不足以证明该不动产的登记人为惟一的所有权人，没有登记的其他共有人也是所有权人，因此，在转让该登记的不动产时，也须经不登记的其他共有人的同意才能转让。澳门民法典还规定，不动产不论采取何方式登记，若夫妻双方婚前或婚后的财产协议为共有财产制度（一般共同财产制或取得共同财产制），双方皆是该不动产的所有权人。据此，该财产不论是婚前或婚后取得，只要夫妻关系仍然存续，夫妻任何一方皆对现在的不动产享有所有权（采用一般共同财产制）；而对于婚后或采取取得共同财产制后取得的不动产，夫妻任何一方也同样享有所有权（采用取得共同财产制）^[16]。根据上面阐述的观点，可从澳门《物业登记法典》第二条的规定予以佐证。该条第一款规定，下列者均须登记：a）引致设定、确认、取得或变更所有权、用益权、使用权及居住权、地上权或地役权（统称为物权）之法律事实。同条第二款作出排除性的规定，即：上款 a 项之规定不适用于因婚姻财产制而引致之财产共同拥有。换言之，登记之法律事实不得否定夫妻因婚姻关系而选定的共同财产制所确定的共同所有的法律事实，即，不得仅确认记载夫或妻一人为不动产的所有人，而否定没有登记的夫或妻另一方共有人为该不动产的所有权人。

[14] 《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》六（二十六）、《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》第五十六条。

[15] 《中华人民共和国民法典》第二百二十条第二款。

[16] 澳门《民法典》第 1603 条、1609 条。

8.2 内地物业管理法律制度仅认定房产证记载的人为业主(所有权人)

从法的效力位阶（效力等级或层次）分析，内地《民法典》为基本法律^[17]，而内地《物业管理条例》为行政法规^[18]，其效力位阶低于前者。由此可见，《物业管理条例》的制定应当遵循《民法典》确立的原则和规则，且内容不得抵触《民法典》的相关规定^[19]。受内地《民法典》以不动产登记记载的人确定为不动产的所有权人这一立法指导原则的影响，物业管理法律制度的立法也应体现这一原则。

以“业主”的定义为例，《中华人民共和国民法典》第二百七十一条规定，业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权，对专有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的权利。换个角度理解，业主即该条所指的专有部分和共有部分享有所有权的人。所谓的“所有权人”，是指对自己的不动产和动产，依法享有占有、使用、收益和处分权利的人^[20]。《中华人民共和国物业管理条例》第六条规定，房屋的所有权人为业主。由此得知，“所有权人”与“业主”的含义是相通的。《珠海经济特区物业管理条例》第十九条进一步细化“业主”（“所有权人”）所包含的对象，即：尚未登记取得所有权，但基于买卖、赠与、拆迁补偿等旨在转移所有权的法律行为已经合法占有该房屋的人。据此，判定不动产业主（所有权人）的身份不仅以不动产权属证记载的人为依据，也应包括不动产买卖合同、赠与合同、拆迁补偿的官方文件确定的买受人、受赠人、获补偿人记载的人。但是，若上述合同或官方文件没有记载的人，则不被认定为业主（所有权人），即便事实上还有其他共有人。对于这一点，笔者认为有商榷的必要，并建议修改予以完善。

8.3 以产权产证记载人为所有权人之制度剥夺其他共有人成为业主大会管理机关的参选人资格

有一案例：澳门两夫妻婚后在横琴合作区购买一个商铺，但是不动产买卖合同的买受人仅写妻子的姓名并仅由其妻子签署。据夫妻提供的婚姻登记资料证实，夫妻在澳门民事登记局登记的财产制为“取得共同财产制”。该商场最近发起成立铺主大会，并决定选举业主组成商铺管理委员会。丈夫想参与选举，可相关文件没有记载他的资料，根据内地相关法律规定，他被认定为不具业主身份，结果他无缘参与选举，理由上面已阐述。此案例明显是两地法律制度差异所造成的。基于此，笔者认为随着横琴合作区开发建设的推进，在横琴合作区购置物业的港澳居民将越来越多，但是，由于两地的法律制度和法律规定存在差异，不衔接、不协调，将困扰和影响澳门居民到横琴合作区投资创业、就业、居住、就读、生活的热情，对加快开发建设横琴合作区，融入国家发展大局产生不同程度的负面影响。

8.4 其他民商事法律制度不衔接的规定

虽然中国内地和澳门特区的法律制度皆具有大陆法系的特征，以成文法（制定法）为法律的主要渊源，判例不是法的渊源，并且尤其注重法律编纂，法典化是其标志。但是，由于澳门受葡萄牙管治达四百多年之久，受葡萄牙的法律传统、文化影响深远，因此法律制度、法律原则、法律规则与中国内地存在差异，这些差异自然反映在澳门六大法典所确立的制度、原则、规则及法律术语等内容里。例如，自然人的民事行为能力，中国内地《民法典》采用三分法：完全民事行为能力、限制民事行为能力及无民事行为能力，且把具备以上能力的人分别称为完全民事行为能力

^[17] 由 2020 年 5 月 28 日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过。其效力仅低于宪法，调整国家和社会生活中带有普遍性的社会关系的规范性法律文件的统称，如刑法、民法、诉讼法以及有关国家机构的组织法等法律。

^[18] 由国务院于 2003 年 6 月 3 日颁布国务院令 379 号公布实施，期间修改过 3 次：2007 年 8 月 26 日第一次条改，2016 年 2 月 6 日第二次修改，2018 年 3 月 19 日第三次修改。

^[19] 《中华人民共和国民法典》第六章（第 271 条至第 287 条）有关于“业主的建筑物区分所有权”的规定。

^[20] 《中华人民共和国民法典》第二百四十条。

人、限制民事行为能力人及无民事行为能力人；而澳门《民法典》则采用两分法：完全行为能力和无行为能力，且把具备以上能力的人分别称为完全行为能力人和无行为能力人。对于无行为能力人再作分类，即分为禁治产人（德国民法典也有此分类）和准禁治产人。为了有效地保护禁治产人和准禁治产人的人身、财产，澳门《民法典》设立亲权、监护和保佐等不同于内地《民法典》设立的制度。

再者，两地的民法典对于遗产继承的法定继承人的顺序作出不同规定。中国内地《民法典》规定把配偶、子女、父母作为第一顺序的继承人；而澳门《民法典》则把遗产继承的法定继承人分为六种顺序，并把配偶及直系血亲卑亲属(子女)作为第一顺序，不包括直系血亲尊亲属(父母)，父母仅作为第二顺序法定继承人。由此可见，在办理遗产的继承案件时，适用中国内地《民法典》或适用澳门《民法典》来处理，其结果明显不同，或会引起纠纷。

除了以上所举出例子外，其实，还有很多民商事规则不衔接的例子。若要实现“琴澳一体化”的目标，着实需要两地加快修订相关规则，尽快让这些规则衔接，以彻底解决两地民商事法律不和谐、不协调、不一致的难题。

9 结语

合作区是我国独创的特别区域，在开发建设、管理过程中必会遇到种种从未遇到的新问题、难题。因此，我们必须解放思想，以新思维、新理念、新视野，对于合作区开发建设的现有或将制定的各种制度、体制及机制大胆地进行探索、研究、试验，敢于面对失败，并能从失败汲取教训，检讨、反思，开辟一条适用于合作区的路子。

（注：本文以 2024 年 11 月 2-4 日参加海南海口举行的“第六届中国自贸智库论坛”主旨发言为蓝本修改而成。）

参考文献：

- [1] 国务院. 中国(广东)自由贸易试验区总体方案[Z]. 2015-04-08. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2015-04/20/content_9623.htm.
- [2] 中共中央,国务院.横琴粤澳深度合作区建设总体方案[Z].北京:人民出版社,2021.
- [3] 粤港澳大湾区建设领导小组办公室.粤港澳大湾区门户网[EB/OL].[2025-03-08]. <https://www.cnbayarea.org.cn/>.
- [4] 广东省人民代表大会常务委员会.横琴粤澳深度合作区发展促进条例[S].2023-01-09. 2023 年广东省第十三届人民代表大会常务委员会第四十八次会议通过.
- [5] 全国人民代表大会.中华人民共和国民法典[Z].2020-05-28.2020 年第十三届全国人民代表大会第三次会议通过.
- [6] 澳门特别行政区政府法务局.澳门特别行政区民法典[Z].第 39/99/M 号法令.澳门特别行政区公报,1999(31):1794,1999-08-03.
- [7] 横琴粤澳深度合作区管理委员会.政府机构设置情况[EB/OL].[2025-03-08]. https://hengqin.gd.gov.cn/zwgk/zjgdspcjc/zjg/content/post_4285049.html.
- [8] 维基百科.工作专班[EB/OL].[2025-03-08]. <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E4%B8%93%E7%8F%AD>.
- [9] 全国人民代表大会.中华人民共和国法律文件总称说明[S].2020-05-28.
- [10] 国务院.物业管理条例[S].2003-06-03.
- [11] 肖尧.专班不“专”工作白干[EB/OL]. [2025-03-08]. <https://tougao.12371.cn/gaojian.php?tidD>.

Research on institutional innovation and deficiencies in the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin

Jian Wanning¹

1 School of International Education, Guangzhou Business School, Guangdong Province,
manbao@macau.ctm.net

Abstract: Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin is the upgraded version of Hengqin Pilot Free Trade Zone, which is the special zone collaborated by Guangdong province and the Special Administrative Region of Macao. It is the new highland that developed and built by two parties on the basis of persisting in the fundamental principle of the origin of “one country” and taking advantage of “two system”. Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin is the new system of organization and new mechanism which rarely seen in our country. They will expose some deficiency in practice, therefore, we should confront them frankly, as well as completely inspect the existing problems, and unceasingly rethink profoundly, review, improve, so as to make them perfect. Accordingly, Guangdong and Macao should continuously emancipate the mind, reform and innovate, open and tolerate, so as to push on our goals to achieve steadily.

Keywords: Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin, Upgraded Version, Connection With, System of Organization, Mechanism, Innovation