

橫琴粵澳深度合作區創新治理模式下粵澳規則對接問題

李好小

摘要：《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》賦予了深合區在新時代改革開放進程中探索創新的重任，對粵澳合作及深合區的發展建設擘劃了藍圖。在“一國兩制兩法域”的特殊語境下，深合區建設的實質是新治理模式的戰略建構。堅守“一國”並將“兩制”之異，發揮為“兩制”之利，通過建立“兩制”融和互補、琴澳一體化發展的社會管治和治理模式，為克服粵澳制度差異實現規則對接、發揮好粵澳集成優勢提供制度性保障。在深合區新治理模式下，以創新性思維推進粵澳規則對接，要把握“四新”定位，堅持“就高不就低”，採取分類施策、重點突破，尤其是用好用足珠海經濟特區立法權。

關鍵詞：橫琴粵澳深度合作區 規則對接 “一國兩制” 治理模式

The Convergence of Guangdong and Macao Rules under the Background of the Innovative Governance Model of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin

LI Yuxiao

(Faculty of Law, University of Macau)

Abstract: The *General Plan for Building a Guangdong-Macao In-depth Cooperation Zone in Hengqin* gives Hengqin the important task of exploring and innovating in the process of reform and opening-up in the new era, and also plans the future of the Guangdong-Macao cooperation and the construction of Hengqin. In the context of “One Country, Two Systems and Two Jurisdictions,” the essence of the construction of Hengqin is to establish a new governance model. By adhering to “One Country” and turning the differences between “Two Systems” into the advantages of “Two Systems,” and by establishing a governance model for institutional connectivity and the integrated development of Hengqin-Macao, we can provide institutional safeguards to overcome the differences between the two systems, achieve the convergence of rules and give full play to the advantages of Guangdong-Macao integration. Under the new governance model, to promote the convergence of different rules with innovative thinking, it is necessary to understand the “Four New” positioning, adhere to high standards, take differential measures in response to diverse needs, breakthrough key challenges, and especially make good and full use of Zhuhai Special Economic Zone legislative power.

Keywords: Guangdong-Macao In-depth Cooperation Zone in Hengqin, convergence of rules, “One Country, Two Systems,” governance model

收稿日期：2022年5月18日

作者簡介：李好小，澳門大學法學院博士研究生

一、引言

粵港澳大灣區建設是習近平主席親自謀劃、親自部署、親自推動的重大國家戰略，對新時代推動形成更高層次改革開放新格局、豐富“一國兩制”事業新實踐、推進國家治理體系和治理能力現代化具有重大而深遠的意義。自2019年2月18日《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱“《規劃綱要》”）印發實施以來，大灣區建設獲得階段性成效，2021年大灣區經濟總量達到12萬億元人民幣，超過6萬家高新技術企業絕大部分在灣區，粵港澳合作更加深入。¹ 2021年9月5日《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱“《總體方案》”）印發實施，進一步創新大灣區建設舉措，聚焦構建樞點帶動格局，確立橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“深合區”）“新平台、新空間、新示範、新高地”的戰略定位。² 從“新實踐”到“新示範”，深合區在粵港澳大灣區建設中的戰略地位和角色責任更加突出，擔負着新時代改革開放再出發的排頭兵、先行者和探索者重任。在“一國兩制兩法域”下，推進深合區條件下粵澳規則對接，讓“制度之異”成為“制度之利”，是實現深合區戰略定位、促進粵港澳大灣區國家戰略順利實施的重要保障。本文嘗試以《總體方案》為研究藍本，結合澳門與橫琴發展的現實所需和遠景規劃，從創新治理模式角度出發，對推動深合區條件下的粵澳規則對接作探討分析。

二、深合區建設的重大戰略意義

深合區建設的意義就在於“新”。這種“新”不僅體現在实操層面上的、地理空間和經濟建設的“新拓展”，更體現在理論制度上的“新發展”。深合區建設的重大戰略意義深深紮根於《總體方案》賦予深合區的定位，闡明建設深合區的意義所在，有助於把握戰略定位的深刻內涵，明確開展深合區各項建設工作的手方向和後續發展。

（一）澳門可持續健康發展的新空間新平台

澳門回歸祖國20多年來，經濟社會發展取得舉世矚目的成就，受惠於博彩業給澳門帶來的巨大收益，居民生活水平和生活質素顯着提升和改善。然而，澳門發展的瓶頸和短板也逐步顯露出來，特別是單一經濟結構的風險性給社會發展帶來的不確定性、不穩定性凸顯。受新冠肺炎疫情持續影響，博彩收入大跌，澳門經濟全面收縮，2020年本地生產總值2,040.10億澳門元，同比下跌54.1%，2021年本地生產總值2,394.06億澳門元，同比雖增長17.1%³，但與2018年相比仍差不多腰斬一半。2022年上半年以來經濟持續低迷，本地失業率已從2019年底的1.7%上升到2022年第二季度的4.8%⁴，且仍呈上升態勢。拓展新空間發展新產業，打造經濟新的增長點已刻不容緩。然而澳門地小人少，資源稟賦難以支撐門類齊全的產業體系和完整的產業鏈；博彩業“一家獨大”，人才層次較為單一，

¹ 參見《粵：大灣區建設獲階段成效》，《澳門日報》2022年4月20日，第A3版。

² 根據《總體方案》，深合區的戰略定位為：“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”“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”。

³ 參見《本地生產總值及人均生產總值》，2022年3月4日，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#/step2/PredefinedReport/zh-MO/32>，2022年5月2日訪問。

⁴ 參見《第二季度澳門居民失業率為4.8%》，2022年7月29日，<http://hm.people.com.cn/n1/2022/0729/c42272-32489710.html>，2022年10月5日訪問。

人力資源結構失衡。⁵ 要支持新的產業發展、拓寬澳門居民生產生活的發展前景，就必須“眼光向外”，尋找新的出路和空間。

國家主席習近平強調：“建設橫琴新區的初心就是為澳門產業多元發展創造條件。”⁶《規劃綱要》明確指出，“打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群，有利於豐富‘一國兩制’的實踐內涵，進一步密切內地與港澳交流合作，為港澳經濟社會發展以及港澳同胞到內地發展提供更多機會，保持港澳長期繁榮穩定”。《總體方案》進一步指出，“大力發展促進澳門經濟適度多元的新產業，加快建設便利澳門居民生活就業的新家園”。深合區建設總體方案進一步聚焦為澳門發展拓展空間和平台的戰略目標，立足澳門的基礎和優勢，系統規劃了發展促進澳門經濟適度多元的新產業方向和佈局。規劃和方案的深入實施，必將為澳門經濟、社會的可持續健康發展開拓廣闊空間，注入強勁動力。澳門已經迎來新的重大發展機遇。

（二）澳門融入國家發展大局的新維度

中國共產黨的十九大報告指出，“要支持香港、澳門融入國家發展大局”，“讓香港、澳門同胞同祖國人民共擔民族復興的歷史責任、共享祖國繁榮富強的偉大榮光”。澳門回歸祖國後，融入國家發展大局，是保持長期繁榮穩定的必由之路，也是不二選擇。2021年5月，澳門特區設立“融入國家發展工作委員會”，統籌澳門特區政府參與助力國家“一帶一路”建設及參與粵港澳大灣區建設的短、中、長期的總體設計及工作部署。這是從政府層面推進融入國家發展大局的重大舉措。深合區建設總體方案的實施，以更加有力的開放舉措統籌推進粵澳深度合作，着力構建與澳門一體化高水平開放的新體系，不斷健全粵澳共商共建共管共享的新體制，支持澳門更好融入國家發展大局。也就是說，“深合區的建設有着多重意義，不僅是經濟上，還有法律上和政治上的意義。”⁷ 不僅有經濟上的融合發展，也有法律制度和政治管治上的有機銜接，這也正是創新和豐富“一國兩制”實踐的題中應有之義，必將極大地促進澳門融入國家發展大局的廣度和深度，極大地提升澳門融入國家發展大局的境界和水平。4月19日，盾構機“澳琴1號”在長沙下線的新聞，在澳門社會引起強烈反響。未來隨着更多互連互通基礎設施的建成，大幅提高珠澳連通水平，必將進一步打通澳門融入國家發展大局的康莊大道。澳人北上不僅僅是置業、居住、生活，而是作為主人翁參與到國家的建設發展中來，真正體現“共擔責任、共享榮光”。

（三）新時代“一國兩制”實踐的新示範

習近平主席在慶祝澳門回歸20週年大會上的講話指出，“澳門特別行政區政府和社會各界人士同心協力，開創了澳門歷史上最好的發展局面，譜寫了具有澳門特色的‘一國兩制’成功實踐的華彩篇章。”⁸ 澳門特別行政區成立以來，全面準確貫徹“一國兩制”和基本法，在30多平方公里的土地上，創造了令人驚歎的成就。新形勢下如何續寫“具有澳門特色的‘一國兩制’成功實踐的

⁵ 參見劉雪菲：《完善澳門人才政策，為產業多元化和可持續發展提供支撐》，2021年3月29日，<http://www.cdi.com.cn/Article/Detail/17386>，2022年5月5日訪問。

⁶ 《中共中央 國務院印發〈橫琴粵澳深度合作區建設總體方案〉》，2021年9月5日，http://www.news.cn/2021-09/05/c_1127830256.htm，2022年5月2日訪問。

⁷ 米健：《橫琴粵澳深合區建設模式核心和難點》，《澳門日報》2022年4月13日，第B11版。

⁸ 《習近平在慶祝澳門回歸祖國20週年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，2019年12月20日，http://www.xinhuanet.com/gangao/2019-12/20/c_1210404039.htm，2022年5月2日訪問。

華彩篇章”，是澳門承擔的重大使命和時代課題。總體方案指出，深合區的建設，“堅守‘一國’之本，善用‘兩制’之利”，大膽改革創新，推進規則銜接、機制對接，打造出能夠充分發揮“兩制”優勢的區域開發示範。這一頂層設計擘劃了深合區發展的美好藍圖，是豐富“一國兩制”實踐的重大部署，是兩種制度相互銜接、優勢互補，把制度優勢轉化為發展優勢的新實踐，為澳門長遠發展注入重要動力，進一步彰顯“一國兩制”的強大生命力和巨大優勢性，繼續發揮對香港乃至台灣的示範作用。1990年2月17日鄧小平先生稱讚《香港基本法》是“一部具有歷史意義和國際意義的法律”，“對全人類都具有長遠意義。這是一個具有創造性的傑作”。⁹ 香港、澳門的回歸與建設成果高度證實了“‘一國兩制’是中華民族對人類政治文明的獨特貢獻”¹⁰，而在新的發展階段，深合區這一嶄新實踐的成功，則是中華民族對人類政治文明的新貢獻。

（四）粵港澳大灣區建設的新引擎

《規則綱要》明確香港、澳門、廣州、深圳四大中心城市作為區域發展的核心引擎，發揮對周邊區域發展的輻射帶動作用。大灣區建設的目的，就是要破解大灣區城市相互之間優勢互補、融合發展的壁壘和障礙，不斷深化互利合作，進一步建立互利共贏的區域合作關係，推動區域經濟協同發展，建設富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群，打造高質量發展的典範。大灣區實現跨越式發展，需要合力打造制度創新、資源整合、協同發展的高地。深合區是除香港、澳門、廣州、深圳四個中心城市之外，國家在珠江西岸打造的新高地，建成後將形成4+1>5的功效，成為大灣區建設的新引擎，有力支撐澳門一珠海極點對大灣區的引領作用，輻射帶動珠江西岸地區加快發展。

三、深合區建設實質是新治理模式的戰略建構

粵澳兩地分屬兩種不同制度的行政區，在行政組織結構上存在較大差異，法律體系也不同，這種“制度之異”制約了兩地合作機制的效用的發揮和澳門跨境治理能力的縱深發展。¹¹ 在深合區構建新的治理模式成為“破局之道”。通過治理模式的戰略性創新，充分發揮上層建築對經濟基礎的能動作用，更好的實現促進區域經濟高質量發展、加強社會融合等建設目標，並為規則對接提供良好的制度性保障。

如前所述，深合區建設既有經濟上的融合發展，也有法律制度、規則機制和社會治理上的對接互補，沒有先例可循。因此，深合區建設要以創新思維創造性地解決治理主體多元、邊界（境）管控、利益分配協調、治理方法手段、法律制度適用、社會人文理念等問題。從這個意義上講，深合區建設成功的關鍵，是建構“一國兩制”條件下“兩制”交融互補、琴澳一體化發展的社會管治和治理模式。《總體方案》從以下多個層面對深合區這一嶄新治理模式作出戰略構建：

從治理體制層面：確立兩級三方共管架構。《總體方案》將深合區上升為廣東省管理，由廣東

⁹ 鄧小平：《鄧小平文選（第三卷）》，北京：人民出版社，2001年，第352頁。

¹⁰ 《胡錦濤在香港回歸十週年慶祝大會上講話（全文）》，2007年7月1日，<http://news.cctv.com/china/20070701/101254.shtml>，2022年5月5日訪問。

¹¹ 參見盛力：《粵澳合作中的跨域協同治理研究》，《國家治理》2021年第3-4期合刊，第60-64頁。

省委和省政府派出機構，配合合作區管理和執行機構推進合作區開發建設。方案實施以來，建立了管委會、執委會、廣東派出機構管理架構，截止2022年9月已召開四次管委會會議、十三次執委會會議，出台管委會規則、執委會議事規則、執委會主要職責機構和人員額度等重要規章制度。這一治理體制，充分借鑒了港珠澳大橋建設過程中的成功做法和經驗，其本身就是“一國兩制”實踐的有益探索和實踐。兩級（管委會、執委會）三方（廣東省、澳門特別行政區、珠海市）共商共建共管共享新體制已初步建立並運行，這一新體制的構建，本身就是對兩地適用規則銜接、管理機制對接的突破性創新。¹² 當然，這一治理體制的落實和執行還面臨許多已知的和未知的困難挑戰，其逐漸成熟並有效運行還需要一個磨合融合的過程。

從治理區域層面：一線與二線的創造性設置。有別於傳統的行政區劃，深合區建設從構建與澳門一體化高水平開放的新體系出發，採取差別化的特殊監管體制，確立橫琴口岸“一線放寬、二線管住、人貨分離、分類管理”的管理原則。這是在“一國”框架下，對深合區貿易自由與要素跨境自由流動的重大嘗試和制度設計，給深合區開發開放賦予了更大的自由度和空間。

從經濟政策層面：灣區所向、澳門所能。堅持科技研發和高端製造業、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿業、現代金融業“四大產業”為主攻方向，通過完善企業所得稅優惠政策、促進境內外人才集聚、創新跨境金融管理、建立高度便利的市場准入制度、建立深合區收益共享機制等政策措施，吸引更多澳資企業和澳門居民到深合區投資創業發展。鑒於粵澳兩地市場經濟體制和社會制度的差異——澳門強調市場主體的自主性，減少政府對市場的干預；內地實行社會主義市場經濟體制，堅持市場主體資源配置優勢與政府調控功能並重¹³，如何實現具體規則的對接，落實《總體方案》關於經濟政策的頂層設計，還需要透過深合區編制若干具體規劃加以完善。

從社會管理層面：對接澳門、趨同澳門。教育、醫療、社會服務等澳門居民最關心最現實的公共服務和社會保障體系深度對接澳門，為澳門居民在深合區學習、就業、創業、生活提供更加便利的條件，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境，在社會民生領域加快融合，最終實現琴澳一體化格局。2021年末港澳居民通過代理見證開立內地個人賬戶18萬多戶，參與“跨境理財通”試點業務的大灣區居民超過2萬人次。¹⁴

從法治保障層面：規則銜接、機制對接。在“一國兩制”前提和憲法、基本法框架下，通過四個維度逐步構建民商事規則銜接澳門、對接國際的制度體系。一是制定深合區法或深合區條例，作為深合區穩定長遠發展的制度性保障；二是利用珠海經濟特區立法權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定，以改革、創新、特色作為經濟特區立法的指導思想¹⁵；三是建立完善多元化商事糾紛解決機制，把非訴訟糾紛解決機制挺在前面，並推動粵澳兩地訴訟、仲裁、調解等糾紛解決規則銜接，建立起一套有競爭力的民商事爭議解決機制¹⁶；四是司法服務和保障，充分發揮司法職能作用，

¹² 參見董線：《橫琴粵澳深度合作區與經濟特區立法》，《中國社會科學報》2022年3月30日，第004版。

¹³ 參見董線：《橫琴粵澳深度合作區與經濟特區立法》，第004版。

¹⁴ 參見《港澳居民內地賬戶逾十八萬》，《澳門日報》2022年4月20日，第A3版。

¹⁵ 參見珠海市人大常委會法工委：《在新形勢下繼續發展完善經濟特區授權立法》，2016年9月18日，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2016-09/18/content_1997674.htm，2022年5月5日訪問。

¹⁶ 參見司艷麗：《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，第215-226頁。

為深合區的高質量建設營造更加穩定公平透明可預期的法治化便利化營商環境。系統性的制度安排可以將區域一體化發展提升至法治一體化高度，從而消除生產要素流動的壁壘。¹⁷ 通過制度創新規則對接，以“最大公約數”促進人才、物資、資金、信息等要素順暢流動，全面確立經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，在充分發揮“兩制”優勢基礎之上讓澳門更好享受“一國”之利。

四、以創新思維推動粵澳規則對接

在深合區條件下，創新思維的核心理念是對“一國兩制”的新思考與新發展。堅守“一國”之本，善用“兩制”之利，最終構建起“兩制”之和。¹⁸ 琴澳一體化發展，關鍵是要推進基礎設施的硬對接與制度規則的軟對接。作為大灣區建設的“新高地”，深合區對規則銜接、機制對接提出了更廣泛更實際的需求。軟對接是深合區建設的重點和難點。事物總是在矛盾中前進和發展的，制度差異並不必然是阻力，也可以成為揚長避短、優勢互補的動力，解放思想、大膽創新，在保持兩地法域獨特性的同時，進一步消除制度壁壘和衝突，妥善處理“兩制之異”，充分發揮“兩制之利”。

（一）堅守“一國”：堅持融入國家發展大局的戰略方向

實踐證明，澳門發展同內地發展緊密相連。國家的持續快速發展，為澳門發展提供了難得機遇、不竭動力、廣闊空間。祖國始終是澳門保持長期繁榮穩定的堅強後盾。融入國家發展大局，在國家整體發展戰略中找準定位、發揮所長，積極對接國家發展規劃，是實現澳門經濟適度多元發展、居民安居樂業、社會繁榮穩定的最佳選擇，而深合區建設是澳門融入國家發展大局的最佳路徑。

推進深合區規則銜接、機制對接，必然要求始終堅持融入國家發展大局的戰略方向不動搖。在憲法和基本法框架下，凡是有利於澳門經濟多元發展、有利於各類要素跨境流動高效便捷、有利於拓展澳門居民生活就業空間、有利於琴澳一體化發展的，都可以大膽嘗試大膽創新大膽突破，為澳門同胞到深合區乃至廣闊的內地發展提供更多機會，使澳門同胞在服務國家的同時實現自身更好的發展，同祖國內地人民一起創造更加美好的生活。

（二）善用“兩制”：堅持集成優勢的戰略目標

《規劃綱要》指出，“充分認識和利用‘一國兩制’制度優勢、港澳獨特優勢和廣東改革開放先行先試優勢，解放思想、大膽探索，不斷深化粵港澳互利合作，進一步建立互利共贏的區域合作關係，推動區域經濟協同發展”。深合區建設總體方案進一步指出，要“充分挖掘粵港澳大灣區制度創新潛力，用足用好澳門自由港和珠海經濟特區的有利因素，加快提升合作區綜合實力和競爭力”。廣東是中國改革開放的前沿陣地，是全國領先的先進製造業基地、創新高地和人才知識高地，也是內地國際化、市場化和開放程度最高的省份之一。珠海作為中國最早建立的經濟特區之一，是珠江口西岸的核心城市、珠江三角洲中心城市，區位優勢明顯，經濟發展良好，特別是科技創新“後發優勢”明顯。珠海還享有全國人大賦予的經濟特區立法權。澳門着力打造世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台和以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，又

¹⁷ 參見文雅靖、王萬里：《論粵港澳大灣區的規則銜接》，《開放導報》2021年第2期，第71-79頁。

¹⁸ 參見米健：《粵港澳大灣區建設與澳門未來發展》，《行政管理改革》2019年第12期，第9-15頁。

有自由港、低稅制、要素自由流動的制度優勢。最根本的，是有“一國”與“兩制”的雙重優勢。可見，深合區建設的最大優勢，是集成兩地的制度優勢和資源優勢。將比較優勢形成集成優勢¹⁹，“強強聯合”，發揮疊加效應，進而轉化為發展優勢。集成優勢是深合區的核心競爭力，也是破解體制機制障礙、推進規則對接必須始終堅持的戰略目標。

五、創新規則對接的思維路徑

市場天然與法治相連，法治是市場經濟發展的可靠保障。規則銜接成為在深合區構建高水平互聯互通市場、促進各類資源要素高效便捷流動的客觀要求。²⁰ 由於粵澳制度規則的差異，現時生產要素的自由流動還存在阻礙，難以形成集成優勢，深合區的潛能尚未得到很好發揮。如何在創新治理模式下，實現粵澳規則對接，是開展深合區建設工作的重大任務。

深合區本身就是解放思想、改革開放的創舉和典範，推進深合區的建設，必然也是一個持續解放思想、不斷深化改革開放的過程。習近平主席指出，“建設好大灣區，關鍵在創新。要在‘一國兩制’方針和基本法框架內，發揮粵港澳綜合優勢，創新體制機制，促進要素流通。大灣區是在一個國家、兩種制度、三個關稅區、三種貨幣的條件下建設的，國際上沒有先例。要大膽闖、大膽試，開出一條新路來”。²¹ 放之於深合區建設，更具有很強的針對性和指導意義。正如鄧小平先生早在1984年就講過，“‘一國兩制’的方式，你不吃掉我，我不吃掉你，這不很好嗎？”“在小範圍存在資本主義，更有利於發展社會主義。”²² 在新時代全面深化改革開放的今天，更需要這種卓越的胸懷和勇氣、智慧和遠見，以更加開闊的視野和創新的思維去應對新情況新問題，打通規則對接的堵點，解決一體化發展的難點。

（一）把握“四新”定位

作為“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”“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”，深合區建設既承載着探索和發展“一國兩制”新實踐的重要使命，也肩負着探索新時代構建高水平對開放新體系的重要責任，必須解放思想，大膽創新，着眼大灣區建設大局和國家發展戰略全域謀劃規則銜接。深合區的建設時不我待，而制度供給不可一蹴而就，不可能等到一系列的規則、制度建構齊備的時候再推進深合區建設。應當允許“摸着石頭過河”，經濟發展與規則對接齊頭並進，先易後難，遇到甚麼問題，就先解決甚麼問題。法律、地方性法規一時不能到位的，可以通過政策或協議變通處理。在實際操作中，政策、協議和立法可以多管齊下，解決急需急用問題。

¹⁹ 參見陳文玲、顏少君：《以創新思維推進粵港澳大灣區建設——打造大國競爭博弈新高地若干問題》，《開放導報》2020年第4期，第37-43頁。

²⁰ 參見朱最新：《粵港澳大灣區規則銜接的現狀、困境與路徑完善》，《法治論壇》2021年第3期，第178-196頁。

²¹ 《習近平會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40週年訪問團時的講話》，2018年11月12日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1113/c64094-30396591.html>，2022年5月5日訪問。

²² 鄧小平：《鄧小平文選（第三卷）》，第86、103頁。

(二)堅持“就高不就低”

制度競爭力是最強競爭力，制度優勢是最大優勢。珠海不僅具有中國特色社會主義制度優勢，而且具有經濟特區制度優勢，而澳門同樣具有“一國兩制”制度優勢，推進規則銜接、機制對接，不是誰同化誰，而是“需要向最優、最開放、最高的規則標準看齊，港澳優於內地的向港澳規則標準對接或銜接，內地優於港澳的則向內地規則標準看齊，三地共同對接國際適用的高標準規則”²³。這是有成功先例可循的，比如港珠澳大橋建設採取120年使用期限的“英式標準”，施工上又運用很多內地的全球領先標準。²⁴ 兩地相互借鑒、相互學習、相互銜接，享受“一國”紅利，挖掘“兩制”便利，實現優勢互補、共同繁榮。

(三)採取分類施策、重點突破

對深合區在改革創新過程中涉及的規則銜接、機制對接和制度供給問題，應當本着實事求是、務實管用的原則，根據具體情況和實際需要，多措並舉、多管齊下，把《總體方案》規定的大量優惠政策落實到位，以滿足當前深合區開發建設特別是澳門特別行政區政府參與深合區管理和澳門居民到深合區就業、創業、學習、生活的制度需求。

第一，《總體方案》提出，要“研究制定合作區條例，為合作區長遠發展提供制度保障。”建設深合區是實施《規劃綱要》的重點舉措，是豐富“一國兩制”實踐的重大部署。《總體方案》從政策層面作了頂層設計，為深合區開發開放提供了政策依據。這些政策貫徹落實，涉及重大改革創新。從長遠來看，爭取國家層面立法，對深合區建設發展行穩致遠具有重要意義。2021年6月全國人大常委會通過《海南自由貿易港法》，為深合區立法提供了借鑒。2022年全國“兩會”期間，澳門全國人大代表提交了由全國人大常委會制定《橫琴粵澳深度合作區法》的議案。深合區作為“一國兩制”嶄新實踐，有必要為其量身制定一部“基本法”，與國家戰略和中央方針政策相匹配，確保始終在法治軌道上推進深合區建設發展。

第二，《總體方案》加大賦權力度，明確提出“支持合作區以清單式申請授權方式，在經濟管理、營商環境、市場監管等重點領域深化改革、擴大開放。”清單式申請授權是《總體方案》賦予深合區的一種常態化政策手段，具有很強的針對性和實效性。在爭取國家層面立法的同時，用足用好以清單式申請授權，解決當前深合區亟需解決的市場准入、專業資格認可、出入境便利等問題，支持深合區在經濟管理、營商環境、市場監管等領域深化改革、擴大開放。

第三，用足用好珠海經濟特區立法權。《總體方案》在“強化法治保障”一節中特別規定，“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。”有意見認為，在深合區管理體制變化後，由珠海市為深合區立法，存在立法者與管理者位階不匹配問題。筆者認為，這是沒有充分認識和挖掘“經濟特區立法權”的價值和潛力。雖然廣東省位階高於珠海市，但並不享有經濟特區特殊的立法權限，而深合區並不具備獨立的法律地位，不具有地方立法權。由珠海市行使經濟特區立法權，深合區涉及突破現行法律法規的有

²³ 陳文玲、顏少君：《以創新思維推進粵港澳大灣區建設——打造大國競爭博弈新高地若干問題》，第37-43頁。

²⁴ 參見陳緒厚、李金簷：《港珠澳大橋：設計使用壽命120年，抗16級颱風8級地震》，2018年10月21日，https://m.thepaper.cn/rss_newsDetail_2549744?from=sohu，2022年5月1日訪問。

關改革事項，只要不屬於法律保留範圍，珠海市人大及其常委會在遵循上位法基本原則的前提下，可以通過用足用好經濟特區立法權作出變通規定，不需要再另行取得全國人大及其常委會等上位法制定機關的授權。

深合區作為珠海市行政區劃的一部分，起着連接澳門與珠海的特殊橋樑作用，是澳門融入國家發展大局的“第一公里”。澳門融入國家發展大局，首先是與珠海的互連互通，推進珠海同城化發展，形成珠澳一體化市場。珠澳唇齒相依，深合區的發展首先離不開珠海市的全面參與和全力支持。“春江水暖鴨先知”，珠海市也更能全面準確感知深合區發展中的制度障礙與供給需求所在。

從區域良性競爭與合作共贏的角度來看，廣東省管理可以避免珠澳利益分歧，更準確地把握國家頂層設計和戰略。珠澳兩地對橫琴的定位有所區別，澳門將橫琴視為支持澳門延伸發展、拓展空間的備用地，而珠海將橫琴開發視為當地經濟發展的新增長點，以期建立起自身在沿海經濟特區改革發展中的優勢地位。²⁵ 例如在休閒旅遊產業發展中，澳門要打造“世界旅遊休閒中心”，橫琴要建設“國際休閒旅遊島”，如果不錯位分工、協調發展，可能引發同質性衝突。也就是說，“一個國家的頂層設計，一個國家的戰略或安排，其實現模式如果完全交給地方執行者選擇確定，往往會陷於地方局部利益考慮的權衡困局。”²⁶ 地方如果以自身利益優先，可能導致頂層設計或國家戰略無法有效落實和實現。由此可見，珠海市雖然對深合區有立法權，但並不直接進行行政管理，反而是這種超然地位，更有利於平衡把握立法過程的矛盾爭議和利益協調，有利於調動珠海各方面配合深合區琴澳一體化發展的積極性。所謂立法者與管理者位階的不對稱，並不影響法律的效力與實施。“用足用好珠海經濟特區立法權”，恰恰是突破傳統模式慣例，勇於創新創造的表現。

六、結語

深合區創新治理模式下的規則對接和制度建設既要符合“一國兩制”方針，嚴格按照憲法和基本法辦事，又要銜接澳門、接軌國際，構建與澳門一體化高水平開放的新體系，是一個龐大而複雜的系統工程，不可能一蹴而就、畢其功於一役，需要在實踐中不斷探索、總結、創新，堅持分類指導、因事制宜，分清輕重緩急、先易後難，綜合運用中央與地方立法、行政法規與政策性文件、合作協議與規範指引等多種方式，為深合區體制機制順暢運作、加快琴澳一體化發展提供支持，再逐步將成功的做法上升為制度和法律，探索建立一套與澳門經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，全面彰顯“一國兩制”強大生命力和優越性。

參考文獻 References:

文雅靖、王萬里：《論粵港澳大灣區的規則銜接》，《開放導報》2021年第2期，第71-79頁。Wen, Y. & Wang, W., “Institutional Connectivity in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *China Opening Journal*, no. 2, 2021, pp. 71-79.

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

²⁵ 參見盛力：《粵澳合作中的跨域協同治理研究》，第60-64頁。

²⁶ 米健：《粵港澳大灣區建設與澳門未來發展》，第9-15頁。

- 法律評論》2022年第1期，第215-226頁。Si, Y., “A Study on the Difficulties in the Interface of Legal Rules in the Greater Bay Area of Guangdong, Hong Kong and Macao – Taking the Diversified Dispute Resolution Mechanism as an Entry Point,” *China Law Review*, no. 1, 2022, pp. 215-226.
- 朱最新：《粵港澳大灣區規則銜接的現狀、困境與路徑完善》，《法治論壇》2021年第3期，第178-196頁；Zhu, Z., “The Current Situation, Dilemma and Pathway Improvement of Institutional Connectivity in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *Nomocracy Forum*, no. 3, 2021, pp. 178-196.
- 米健：《粵港澳大灣區建設與澳門未來發展》，《行政管理改革》2019年第12期，第9-15頁。Mi, J., “GBA Construction and Macau’s Future Development,” *Administration Reform*, no. 12, 2019, pp. 9-15.
- 米健：《橫琴粵澳深合區建設模式核心和難點》，《澳門日報》2022年4月13日，第B11版。Mi, J., “The Core and Difficulties of the Construction Model of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin,” *Macao Daily News*, 13th April 2022, p. B11.
- 吳志良主編：《澳門藍皮書——澳門經濟社會發展報告（2019-2020）》，北京：社會科學文獻出版社，2021年。Wu, Z., (ed.), *Annual Report on Economy and Society of Macau (2019-2020)*, Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2021.
- 宋明、李明超：《經濟特區立法權的使命和任務就是改革創新》，《深圳特區報》2020年7月21日，第B01版。Song, M. & Li, M., “The Mission and Task of the Legislative Power of the Special Economic Zone is to Reform and Innovate,” *Shenzhen Special Zone Daily*, 21 July 2020, p. B01.
- 林彥：《經濟特區立法再審視》，《中國法律評論》2019年第5期，第179-186頁。Lin, Y., “Re-examination of Special Economic Zone Legislation,” *China Law Review*, no. 5, 2019, pp. 179-186.
- 盛力：《粵澳合作中的跨域協同治理研究》，《國家治理》2021年第3-4期合刊，第60-64頁。Sheng, L., “A Study on Cross-Domain Collaborative Governance in Guangdong-Macao Cooperation,” *Governance*, iss. Z4, 2021, pp. 60-64.
- 陳文玲、顏少君：《以創新思維推進粵港澳大灣區建設——打造大國競爭博弈新高地若干問題》，《開放導報》2020年第4期，第37-43頁。Chen, W. & Yan, S., “Promoting the Construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area with Innovative Thinking: Some Issues Concerning Building New Heights in the Game of Major-country Competition,” *China Opening Journal*, no. 4, 2020, pp. 37-43.
- 黃金榮：《大灣區建設背景下經濟特區立法變通權的行使》，《法律適用》2019年第21期，第66-76頁。Huang, J., “The Exercise of Flexible Legislation Right of Special Economic Zones in the Context of the Construction of the Greater Bay Area,” *National Judges College Law Journal*, no. 21, 2019, pp. 66-76.
- 董皞：《橫琴粵澳深度合作區與經濟特區立法》，《中國社會科學報》2022年3月30日，第004版。Dong, H., “Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin and Special Economic Zone Legislation,” *Chinese Social Sciences Today*, 30th March 2022, p. 004.
- 鄧小平：《鄧小平文選（第三卷）》，北京：人民出版社，2001年。Deng, X., *Selected Works of Deng Xiaoping (Volume III)*, Beijing: People’s Publishing House, 2001.