



横琴蓝皮书

BLUE BOOK OF HENGQIN

No.2

横琴粤澳深度合作区 发展报告 (2023)

REPORT ON THE DEVELOPMENT OF
GUANGDONG-MACAO IN-DEPTH COOPERATION ZONE
IN HENGQIN (2023)

主 编 / 王振朋 宣建国

副主编 / 袁 超 张 旭 陈晓冬



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2023
版

横琴蓝皮书
BLUE BOOK OF HENGQIN



横琴粤澳深度合作区发展报告（2023）

REPORT ON THE DEVELOPMENT OF GUANGDONG-MACAO IN-DEPTH
COOPERATION ZONE IN HENGQIN (2023)

主 编 / 王振朋 宣建国

副主编 / 袁 超 张 旭 陈晓冬



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

横琴粤澳深度合作区发展报告·2023 / 王振朋, 宣建国主编; 袁超, 张旭, 陈晓冬副主编. --北京: 社会科学文献出版社, 2024. 3
(横琴蓝皮书)
ISBN 978-7-5228-3460-3

I. ①横… II. ①王… ②宣… ③袁… ④张… ⑤陈…
III. ①区域经济合作-研究报告-珠海、澳门-2023
IV. ①F127.653②F127.659

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2024) 第 066182 号

横琴蓝皮书

横琴粤澳深度合作区发展报告 (2023)

主 编 / 王振朋 宣建国
副 主 编 / 袁 超 张 旭 陈晓冬

出 版 人 / 冀祥德
责任编辑 / 陈 颖
责任印制 / 王京美

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书分社 (010) 59367127
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 社会科学文献出版社 (010) 59367028
印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16
印 张: 21.75 字 数: 326 千字

版 次 / 2024 年 3 月第 1 版 2024 年 3 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5228-3460-3
定 价 / 168.00 元

读者服务电话: 4008918866

▲ 版权所有 翻印必究

横琴蓝皮书编委会

主 编 王振朋 宣建国

副主编 袁 超 张 旭 陈晓冬

编 委 (按姓氏笔画排列)

王 耀	王江淮	王建恺	邓卓辉	左 楠
卢春天	庄真真	刘成昆	齐文豪	关乔文
江 华	杜钰滢	李 可	李 准	杨 晶
杨竞松	吴雪莹	余渭恒	罗晓文	冼庭欢
徐 瑄	唐晓晴	黄攀欢	梁湘津	梁嘉豪
鲁彦昊杰	曾俊霏	谢俊民	谢谕莹	鄞益奋
黎 斌	黎嘉琳	戴 杕		

目 录

I 总报告

B.1 横琴粤澳深度合作区2023年发展形势分析与未来展望

- 王振朋 / 001
- 一 以“两制”之利激活横琴多元使命的新担当 / 002
- 二 以高质量创新实现横琴开发开放的初心使命与时代成就
..... / 005
- 三 以更高标准聚焦中国式现代化的横琴探索与实践 / 019

II 产业篇

B.2 横琴粤澳深度合作区建设“数字贸易国际枢纽港”研究报告

——AIGC 创新发展的技术因素与产业路径分析

..... 鲁彦昊杰 李 准 / 022

B.3 横琴粤澳深度合作区西药及医疗器械销售

使用试点研究..... 关乔文 黄挚欢 / 038



- B. 4** 澳琴金融业联动发展现状、问题及对策建议
..... 王 耀 邓卓辉 梁嘉豪 齐文豪 / 061
- B. 5** 数字经济赋能琴澳旅游业高质量发展的演化机理及政策协同
..... 刘成昆 余渭恒 / 077

III 民生篇

- B. 6** 粤澳政务体系建设比较分析和策略研究..... 梁湘津 / 091
- B. 7** 浅析粤澳民生领域制度差异和衔接建议
——以“澳门新街坊”项目为例 罗晓文 / 102
- B. 8** “澳门新街坊”民生保障机制研究..... 鄧益奋 / 122
- B. 9** 关于濠江中学附属横琴学校建设发展研究..... 曾俊霏 左 楠 / 135
- B. 10** 关于在合作区实施澳门元小额支付的路径研究 王建恺 / 147
- B. 11** 澳门社团在合作区民生领域发挥的作用研究 曾俊霏 / 155

IV 区域篇

- B. 12** 澳门居民在横琴跨境融入的路径及其优化策略研究
..... 卢春天 曾俊霏 王振朋 / 168
- B. 13** 横琴粤澳深度合作区引进外籍人员为澳门籍
家庭提供家政服务策略研究 袁 超 杜钰滢 / 179
- B. 14** 琴澳跨境规划体系协调路径研究
..... 杨 晶 杨竞松 黎 斌 / 195
- B. 15** 横琴粤澳深度合作区“零碳岛”的建设发展与对策研究
..... 谢俊民 冼庭欢 吴雪莹 / 209

V 法治篇

- B. 16** 澳门特别行政区对横琴粤澳深度合作区建设的法治支持研究
 唐晓晴 李 可 / 228
- B. 17** 琴澳规则衔接的理论逻辑与实现路径 王江淮 / 246
- B. 18** 全球规则视野下横琴粤澳深度合作区发展数字贸易的对策建议
 谢瑜莹 / 263
- B. 19** 横琴粤澳深度合作区用足用好珠海经济特区立法权研究
 戴 林 / 279
- B. 20** 内地与澳门商标保护法律规则衔接的立法逻辑
 与立法试验 徐 瑄 黎嘉琳 / 294
- B. 21** 琴澳两地人才发展政策比较研究 庄真真 江 华 / 309

皮书数据库阅读**使用指南**

法治篇

The Rule of Law

B.16

澳门特别行政区对横琴粤澳 深度合作区建设的法治支持研究*

唐晓晴 李可**

摘要： 2022~2023年，澳门特别行政区对粤澳深度合作区建设提供的法治支持及成果主要在行政、立法和司法三方面予以体现。澳门特别行政区的行政主导体制特色，决定了在支持合作区建设方面，政府、立法会和司法机构扮演着不同角色和发挥着不同作用。本文梳理过去一年间澳门特区在合作区建设方面取得的法治成果，既是合作区法治建设的阶段性总结，也可为区域法治创新提供有益参考。

关键词： 区域法治 合作区 行政主导 规则衔接

* 本文为广东省哲学与社会科学2022年度学科共建项目“区域法治视野下横琴粤澳深度合作区民商事规则衔接研究”（批准号：GD22XFX07）阶段性研究成果。

** 唐晓晴，澳门大学法学院教授、院长，主要研究方向为民法理论、财产法；李可，澳门大学法学院高级导师，中国政法大学博士后研究员，主要研究方向为国际法、区域法治。唐晓晴为本文通讯作者。



一 引言

为深度推进经济体制改革，实现高水平对外开放目标，“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”^①，2021年9月5日中共中央、国务院发布《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（以下简称“《总体方案》”）^②。方案提出以横琴粤澳深度合作区（以下简称“合作区”）为“一国两制”创新实践，实现在营商环境、税收制度、金融体系、人才民生等方面与澳门特别行政区（以下简称“澳门特区”）一体化发展的新型改革示范区。《总体方案》首次提出粤澳两地以“双首长”模式“共商共建共管共享”合作区，在合作区建设目标上强调“利澳惠澳”和澳门特区的深度参与，在合作区立法方面强调与澳门特区民商事规则衔接，在合作区司法方面强调为当事人的粤澳跨境纠纷提供高效便捷的司法服务和保障。《总体方案》出台12天后，随着横琴粤澳深度合作区管理委员会等机构的正式挂牌运作，粤澳两地政府也在通关、财税、金融、法律等方面成立了专项小组和联络员机制，并通过对接工作会议推进深度合作区具体政策措施的出台和落实。2023年1月9日，由广东省人大常委会通过的《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》（以下简称“《合作区条例》”）正式公布，合作区建设具有了更坚实的法治依据。

粤澳深度合作区的成立，是中国区域法治建设的创新。合作区的顺利运作，不仅涉及中国单一制国家结构中传统的央地关系问题，即纵向国家权力体系下中央与地方之间的授权与被授权关系问题；更涉及科层模式下一般行政区域与特别行政区之间跨境府际合作中的横向权力关系的“权”与“利”

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-11/03/c_1126693429.htm，最后检索时间：2023年8月18日。

② 中共中央 国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm，最后检索时间：2023年8月18日。



的分配问题。这一新型的区域法治命题在中国其他地方的区域法治建设中尚未出现，也不能理解为是传统中央与地方问题和跨域府际合作问题的简单相加，而是一个涉及“新型区域治理模式下治理主体法律地位、自主立法权限、法治模式以及上级权力主体和外部治理主体的关系”等^①系统性法治命题。澳门特区在“双首长”模式下参与合作区建设，一方面，要遵循《总体方案》和《合作区条例》的基本原则，另一方面，澳门特区管治团队的合法化依据仍需要从澳门法律制度本身寻求答案。

综观粤澳一体化发展的整个过程，无论是合作区成立之前的市场一体化探索，还是《总体方案》落地后的对接协调，以及《合作区条例》出台后的具体实施，澳门特区都将合作区视为“经济适度多元发展的新平台”^②，并希望充分发挥澳门“一国两制”、单独关税区、国际贸易自由港等制度优势，推进与横琴的制度对接，以“加快实现与澳门一体化发展”。^③

在粤澳深度合作区成立两周年之际，合作区封关运作在即。回顾澳门特区在横琴粤澳深度合作区成立以来为合作区法治建设做出的努力与尝试，可以从行政、立法、司法和理论研究这几个方面进行分析总结。

二 创新府际合作模式，推进经济适度多元

澳门特区政府年度《施政报告》是澳门特区政府向澳门特区立法会负责的重要法律文件。根据澳门特区《基本法》第六十五条、第七十一条的规定，澳门特区政府有义务“定期向立法会做施政报告，并答复立法会议

① 唐晓晴、李可：《横琴粤澳深度合作区经济协同立法：动机、问题与路径》，《澳门法学》2022年第1期，第2页。

② 《重大机遇 重大平台 重大使命 贯彻落实〈横琴粤澳深度合作区建设总体方案〉谈话录》，http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hans/hzqgl/dtyw/xwbb/content/post_2998549.html，最后检索时间：2023年8月18日。

③ 《重大机遇 重大平台 重大使命 贯彻落实〈横琴粤澳深度合作区建设总体方案〉谈话录》，http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hans/hzqgl/dtyw/xwbb/content/post_2998549.html，最后检索时间：2023年8月18日。

员的质询”^①，澳门特区立法会有权“听取施政报告并进行辩论”^②且要求答复。在行政主导体制下的澳门特区，每一财政年度的《施政报告》一经公布及经立法会的讨论，即成为未来一年澳门特区政府的工作重心。行政长官有责任领导澳门特区政府落实《施政报告》中提及的各项工作计划，澳门特区立法机关与司法机关在必要时也应在立法及司法领域予以配合和支持。《施政报告》也因此可作为澳门特区政府下一年度工作总结和自查的重要依据和标准。2022~2023年，澳门特区政府通过《施政报告》落实《总体方案》的要求，提出年度工作目标，后由澳门特区政府主导开展具体工作的模式，达成府际的有效合作，协同推进合作区的经济发展。

（一）《施政报告》对《总体方案》的回应

《总体方案》提出粤澳深度合作区以建立琴澳一体化发展格局、推动澳门特区产业适度多元为建设目标，并在科技研发和高端制造业、中医药、文旅商贸会展产业、金融产业等重点领域提出具体要求。《总体方案》出台后，2021年11月16日发布的《2022年财政年度施政报告》（以下简称《2022施政报告》）中澳门特区政府将合作区建设作为2022年工作重点，不仅在《2022年澳门发展形势和特区施政总体方向》中专门提到横琴粤澳深度合作区的建设，更提出“一条主线”、“四个战略定位”和“四项主要任务”，要求澳门特区政府与国家各部门及广东省政府保持密切沟通，参与《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》实施方案以及相关配套政策的起草。对于《总体方案》中提到的重点产业，《2022施政报告》在梳理澳门产业特点和既有优势的基础上提出如何利用合作区平台进一步推进相关产业在大湾区乃至全国范围内的发展。例如，在中医药产业方面，结合“合作区生产”+“澳门注册”的模式，将带有“澳门监造”“澳门设计”标志的中医药产品、食品及保健品等在大湾区市场销售；在金融业

① 《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第六十五条。

② 《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第七十一条。



方面，推进跨境资金流通和资金汇兑的便利化；在旅游业方面，着力发挥澳门特区国际旅游城市优势，联合合作区推出海岛游、养生游等特色旅游产品。除此以外，《2022 施政报告》还呼应《总体方案》的规定，在合作区的税收、招商引资、法制建设、基础设施、物流通关、民生就业方面给出具体的工作目标。

时隔一年，2022 年 11 月 15 日，澳门行政长官贺一诚发表《2023 年财政年度施政报告》（以下简称《2023 施政报告》）。经过一年的探索与努力，《2023 施政报告》与《2022 施政报告》相比在合作区建设方面的规定更细、更深、更广。例如，在制定合作区产业政策方面，《2023 施政报告》在《2022 施政报告》提出的重点产业基础上提出细分产业领域，出台相应的精准化产业促进政策，并逐步形成以澳门特区为产业发展平台、以合作区为产业拓展空间，琴澳共享国际资源的产业联动发展新模式；在合作区综合立法工作方面，在《总体方案》和《合作区条例》的基础上，特区政府将进一步加强与广东省的府际合作，落实“分线管理”的配套监管政策，为合作区封关运作提供制度保障，并在市场准入、税收、商事登记、知识产权等专门领域构建与澳门深度融合的规则体系；除加强粤澳合作外，进一步推进澳门与泛珠三角地区合作，并落实京澳、沪澳、川澳在重点领域的合作。

（二）澳门特区行政机关积极参与合作区法治建设

2022~2023 年，在《施政报告》的规划与指导下，澳门特区政府在“共建共管”合作区方面做出以下工作。

1. 与粤方合作定期召开合作区管委会会议

定期召开横琴粤澳深度合作区管委会会议，会议由澳门特区行政长官及广东省省长共同主持。通过定期会议双方共同总结阶段性工作成效及下阶段民生融合、规则衔接等方面的工作重点。在双首长主持的管委会会议制度成熟运行后，双方将进一步完善执委会工作规则，并强化执委会与广东省派出机构、珠海市的协同联动机制。



2. 以“临时定期委任”模式派澳公务员进驻横琴

粤澳以“双首长制”共建共管横琴合作区，是创中国区域府际合作之先河，^①也是澳门特区行政权的首次域外扩展。这种扩展的合法性不仅要从中国行政法律制度中寻找依据，也需要从澳门特区行政法律制度中获得合法性支持。为此，澳门特区立法会于2023年2月27日通过对《澳门公共行政工作人员通则》的修订，将接受“临时定期委任”工作人员机构由原来的“国际机构”扩展为“境外的公共部门、机构及其依法设立的法人”，即包括澳门公共行政工作人员赴合作区执委会或其工作机构工作的情形。以此法为依据，2023年4月1日行政长官以“临时定期委任”的方式委任首批29名澳门特区公务员在合作区执行委员会或工作机构担任职务，为期两年，首批公务人员所涉岗位包括行政事务局、法律事务局、经济发展局、城市规划和建设局、金融发展局、商事服务局、财政局、统计局和民生事务局等重要部门。首批澳门特区公务人员的赴任，是为融合琴澳行政执法环境、实现粤澳“共商共建共管共享”横琴合作区迈出的最实质一步。

3. 制定产业发展规划、细化产业扶持政策

为更好地利用横琴粤澳深度合作区作为澳门经济适度多元发展的平台，澳门特区政府编制《澳门特别行政区经济适度多元发展规划（2024-2028年）》，并广泛征求澳门社会各界意见，细化旅游休闲业、中医药大健康产业、现代金融业及高新技术产业的发展规划，确保产业规划及政策的科学性、前瞻性和可行性。同时，积极寻求政策支持，为这些产业争取更大、更灵活的发展空间。

自2023年以来，国家加大了对合作区的政策供给，包括《合作区条例》^②、

① 李可、唐晓晴：《横琴粤澳深度合作区：理念创新与制度构建》，《港澳研究》2022年第1期，第14页。

② 广东省第十四届人民代表大会常务委员会公告（第1号）《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》，http://www.rd.gd.cn/zyfb/ggtz/content/post_179552.html，最后检索时间：2023年9月12日。



金融 30 条^①、海关 20 条^②等政策相继出台，为合作区行业发展带来利好。此外，澳门政府还就特定产业领域的发展向中央争取优惠政策及人才支持。如在金融领域，作为中央支持澳门发展现代金融的举措之一，2022 年 8 月 31 日，财政部与澳门特区政府共同宣布，中央政府在澳门特区发行 30 亿元人民币国债，以推动澳门特区债券市场的建设；在中医药领域，澳门药物监督管理局为中药药事活动及中成药注册提供技术性指示^③；澳门政府还与国家中医药管理局签署合作协议^④，支持横琴粤澳合作区内中医药科技产业园建设，支持内地与澳门的中医药机构合作与人才交流，打造粤港澳中医药高地和“一带一路”中医药交流合作桥头堡。

4. 落实惠澳利澳相关政策，推进琴澳民生融合

《总体方案》要求在合作区建设便利澳门居民生活就业的新家园。为此澳门特区政府着力落实各项惠澳政策，打通法治关节，推进琴澳民生融合。这里涉及澳门特区相关法律政策如何延伸适用于横琴的问题，以保障居住在合作区的澳门居民在社会保障、公共服务等方面获得与居澳同等待遇。如在推进“澳门新街坊”项目的过程中，澳门特区政府着力研究相关楼宇单位属性（如公屋、夹屋或长者公寓等），以便按照澳门法律规定明确申请购买楼宇单位的资格。在医疗保障方面，澳门特区政府卫生局与横琴粤澳深度合作区民生事务局保持密切沟通与合作，探讨并制定澳门 15 类医疗人员通过备案式在合作区执业的可能。在双方的共同努力下，《澳门特别行政区医疗人员在横琴粤澳深度合作区执业管理规定》出台，并经珠海市人大常委会

① 《中国人民银行银保监会证监会外汇局广东省人民政府关于金融支持前海深港现代服务业合作区全面深化改革开放的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-02/23/content_5743026.htm，最后检索时间：2023 年 9 月 12 日。

② 《海关总署出台 20 项支持措施 服务横琴粤澳深度合作区高质量发展》，<http://customs/xwfb34/mtjj35/4834039/index.html>，最后检索时间：2023 年 9 月 12 日。

③ 《药物监督管理局公布 25 项中药药事活动及中成药注册相关技术性指示》，<https://www.isaf.gov.mo/wp-content/uploads/2022/04/>，最后检索时间：2023 年 8 月 18 日。

④ 《社会文化司司长欧阳瑜、国家中医药管理局党组书记余艳红今（18）日于政府总部签署〈国家中医药管理局与澳门特别行政区政府社会文化司关于中医药领域的合作协议〉》，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/693913/>，最后检索时间：2023 年 8 月 18 日。

表决通过，自2023年8月1日起施行。该执业规则的出台有利于合作区对接澳门医疗体系，提升琴澳两地医疗服务水平，为合作区居民提供更完善的医疗卫生服务。此外，澳门特区政府还在居民通关、就业就学等方面持续关注，研究出台便利澳门特区居民往返琴澳的具体管理措施。如推广“电子身份证”便捷通关，设立“横琴粤澳深度合作区澳门办事处”提供商事登记跨境通办服务，方便跨境商事登记等。

5. 便捷交通拓展空间，加快融入发展大局

随着合作区建设的稳步前进，粤澳陆路交通需求激增。2016年澳门特区政府和珠海市政府便已联合颁布《广东省澳门机动车入出横琴管理暂行办法》及《澳门机动车入出横琴管理细则》，开放澳门法人申请单牌照车辆进入横琴。2022年8月22日，澳门车牌的非营运小客车全面放开进入合作区。又短短四个月后，粤澳交通便利举措进一步深入。根据粤港澳大湾区建设领导小组办公室有关工作部署，粤澳两地制定《广东省关于澳门机动车经港珠澳大桥珠海公路口岸入出内地的管理办法》、签署《澳门机动车入出广东协议》，成功打通牌证申领、保险购买、系统建设等关键环节^①。自2022年12月20日起，澳门特区私家车经港珠澳大桥珠海公路口岸入出内地（又称“澳车北上”）接受申请。上述两项创新性举措，为澳门居民走入合作区、迈向大湾区创设了极大的便利条件。随后，国家公安部与澳门特别行政区政府签署了《内地与澳门关于互认换领机动车驾驶证的协议》，实现了内地与澳门驾驶证免试互认换领，正式实现了澳门特区居民与合作区乃至与整个内地陆路交通的联通。为配合国家“十四五”规划、《澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划（2021-2025年）》以及《澳门特别行政区城市总体规划（2020-2040）》等，澳门特区政府开展了《澳门陆路整体交通运输规划（2021-2030）》的咨询工作，编制未来10年本澳的陆

^① 《澳门交通事务局：“澳车北上”12月20日起接受申请》，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/661389/>，最后访问时间：2023年8月18日。



路整体交通运输规划。^① 以上政策及规划，拓展了澳门居民和大湾区居民的生活空间，为澳门特区加快融入国家发展大局的步伐创造便利的交通条件。

三 调整及完善立法，配合合作区建设

《总体方案》提出“逐步构建民商事规则衔接澳门、接轨国际的制度体系”，并要求灵活运用珠海经济特区立法权，针对合作区改革需要，对既有法律法规做变通规定。虽然从《总体方案》的要求中解读，规则衔接更多的是改变、变通中国内地法律而非澳门特区法律，但建设合作区的过程，也是澳门立法完善的过程，这一过程并非因应某种政策或政令进行被动改变，而是为配合合作区建设，更好发挥合作区作为澳门特区经济适度多元发展平台而做出的主动变革。2022~2023年，澳门特区立法会通过的以下法律，对合作区建设有直接和深远的影响。

（一）完善《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》，筑牢总体国家安全屏障

《澳门特别行政区基本法》序言第一句、第一条及第十二条明确澳门特别行政区的法律地位：作为中国不可分割的一部分，具有无可推卸的维护国家安全宪制责任。根据《基本法》第二十三条的规定，澳门特区于2009年制定并实施2/2009号法律《维护国家安全法》，履行了基本法所赋予的立法义务，而后又在2018年成立澳门特别行政区维护国家安全委员会完善维护国家安全的组织机构建设，并通过在司法警察局在维护国家安全方面的专属执法权的明确，结合中央在国家安全委员会增设的国家安全事务顾问和国家安全技术顾问构建起“一国两制”下特别行政区的国安防火墙。2023年5月18日，澳门特区立法会全体大会细则性讨

^① 《〈澳门陆路整体交通运输规划（2021-2030）〉完成咨询，报告已公布》，<https://www.gov.mo/zh-hant/policy-consultation/893816/>，最后访问时间：2023年8月18日。

论及表决通过《修改第 2/2009 号法律〈维护国家安全法〉》法案^①。此次修订是在总体国家安全观的指导下，在澳门特区政府公开咨询、广泛搜集民意的基础上进行的及时修订，新法通过进一步完善危害国家安全行为的刑法规定、准用合适的特别刑事程序规定构建与危害国家安全犯罪及其防治特点相适应的专属程序制度，进一步细化对危害国家安全行为的规范，并通过增设的特殊刑事程序规定、预防性措施等规定延伸适用于《刑法典》有关章节所指犯罪，增加《维护国家安全法》与本地刑法的兼容度，体现了维护国家安全和维护澳门特区安全的整体一致性考虑，也有助于在合作区建设及琴澳一体化过程中构建不低于国家标准的安全防护法律体系。

（二）出台《人才引进法律制度》，为经济适度多元提供人才保障

为配合澳门特区经济适度多元改革以及合作区建设，澳门特区立法会出台第 7/2023 号法律《人才引进法律制度》^②，并于 2023 年 7 月 1 日起生效。另外，配套制度即第 19/2023 号行政法规《人才引进法律制度施行细则》^③及第 20/2023 号行政法规《人才发展委员会》^④于同日生效。依据这些人才引进法律制度，澳门特区政府有序开展三类人才的引进工作，包括具有卓越才能或技术能力、获国际公认杰出成就或特定领域做出重大贡献的高端人才，有利于澳门特区经济适度多元发展特别是能推动重点产业发展的优秀人

① 《澳门特区立法会通过修改〈维护国家安全法〉法案澳门特区政府表示坚定维护国家安全》，https://www.gov.cn/lianbo/difang/202305/content_6874818.htm，最后访问时间：2023 年 8 月 18 日。

② 《第 7/2023 号法律〈人才引进法律制度〉》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2023/22/lei07_cn.asp，最后访问时间：2023 年 9 月 13 日。

③ 《第 19/2023 号行政法规〈人才引进法律制度施行细则〉》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2023/24/regadm19_cn.asp，最后访问时间：2023 年 9 月 13 日。

④ 《第 20/2023 号行政法规〈人才发展委员会〉》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2023/24/regadm20_cn.asp，最后访问时间：2023 年 9 月 13 日。



才，以及具有专业经验、能支持重点产业发展的高级专业人才^①。澳门特区制定并出台公平、透明的人才引进制度，有针对性地引进重点产业人才，为澳门经济适度多元发展以及合作区发展提供重要的人才保障。

（三）重新订定《金融体系法律制度》，发展合作区现代金融产业

作为中国对接葡语国家的窗口，澳门特区的金融业天然具有多币种优势。《总体方案》提出，要支持合作区打造中国—葡语国家金融服务平台^②。为配合政策方向，参考国际银行监管组织提供的标准，学习邻近地区或法律制度相近法域的立法经验，2023年澳门特区全面修改金融法律，出台第13/2023号法律《金融体系法律制度》^③。全新的金融法律制度接轨国际监管标准，加强行业监管要求；吸收金融科技类项目监管沙盒机制，试行金融项目临时许可制度^④；金融牌照种类设置具弹性，为金融业的多元化发展预留空间^⑤。第13/2023号法律全方位接轨国际，可以有力吸引外资进入澳门特区及合作区市场，助力合作区开展跨境人民币结算业务，提升人民币在全球金融市场的影响力。

（四）修订《澳门公共行政工作人员通则》，保障外派人员权利

为配合合作区的建设工作，澳门特区在修订《澳门公共行政工作人员通则》的过程中，特别将临时定期委任的适用范围加以拓展，从立法层面确立外派至合作区工作的澳门行政公职人员的法律性质，同时完善相关规定，保障外派人员权利，令临时定期委任人员没有后顾之忧地前往合作区工作，为合作区建设提供管理人才支持。此外，《澳门公共行政工作人员通

① 《澳门特别行政区人才引进制度-制度简介及立法进度》，<https://www.cdqq.gov.mo/zh-hant/talent-recruitment-system/>，最后访问时间：2023年9月13日。

② 《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》，第（九）项。

③ 《第13/2023号法律〈金融体系法律制度〉》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2023/33/lei13_cn.asp，最后访问时间：2023年9月13日。

④ 澳门第13/2023号法律《金融体系法律制度》第111条至第115条。

⑤ 澳门第13/2023号法律《金融体系法律制度》第3条。



则》规定，经适当配合后，临时定期委任制度也可适用于符合条件的以个人劳动合同制度任用的人员，以及按专有人员通则任用的工作人员。^①此番扩大，可以充分运用澳门特区现有的人力资源，从立法层面全方位支持合作区发展建设。

除上述重点立法及法律修订外，为配合合作区的建设进程，澳门特区还将出台相关配套立法。如为保障合作区居住的澳门居民权益，澳门特区正在讨论修订关于领取社保需留澳 183 天的规定等。

四 加强司法合作促进法治环境融合

《总体方案》明确要在民商事领域加快规则对接。在粤澳两地实体法成功对接之前，两地司法机关通过加强司法合作，灵活运用法律适用规则和管辖权规范，也可实现合作区民商事规则衔接澳门特区的目的。2022~2023 年，粤澳两地司法机关保持合作，为促进两地法治环境融合做出了以下努力。

（一）司法机关完善域外法查明机制、扩大域外法适用范围

2022 年 1 月 22 日最高人民法院发布《关于支持和保障横琴粤澳深度合作区建设的意见》^②，除强调在横琴法院设立域外法查明机构、重点加强葡语系国家（地区）和澳门的域外法查明外，还变通了涉外民事法律关系适用规则，扩大域外法的适用范围，允许在合作区注册的港、澳、台资企业和外资企业选择域外法或国际规则解决合同纠纷。

（二）继续深化琴澳两地司法机关合作交流与司法协助

2021 年 12 月 17 日，澳门特区与最高人民法院签署《关于进一步加强

^① 第 87/89/M 号法令核准的《澳门公共行政工作人员通则》第 30 条。

^② 《关于支持和保障横琴粤澳深度合作区建设的意见》，<http://gongbao.court.gov.cn/Details/fa1d271d24c0ea9237e7670dae42ff.html>，最后访问时间：2023 年 9 月 13 日。



司法法律交流合作的会谈纪要》^①，双方约定澳门与内地共同推进司法法律规则衔接、机制对接，建立完善跨境商事多元化纠纷解决机制。2022年2月25日，澳门特区与最高人民法院又签署《关于内地与澳门特别行政区就仲裁程序相互协助保全的安排》^②，进一步推动两地共商共建共享多元化纠纷解决新机制的创新和完善。未来在琴澳两地司法合作中，除传统司法协助涉及的取证、送达、承认执行民商事判决和仲裁裁决外，还可在程序法层面增加两地规则的衔接。例如2021年5月最高人民法院与香港特区政府签署《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和协助破产程序的会谈纪要》^③，深圳为其中一个试点，认可香港的清盘程序，内地的破产管理人也可向香港高等法院申请认可在内地的破产程序。这一做法同样值得合作区借鉴。

（三）澳门法律专业人才助力跨境多元纠纷解决

通过澳门律师或仲裁员以陪审员或调解员的身份参与审理合作区各类纠纷，有助于促进两地法治环境的趋同。例如，在合作区劳动仲裁委审理的涉澳劳动纠纷案中，澳门籍劳动仲裁员作为合议庭成员参与审理工作；^④广东省横琴粤澳深度合作区人民法院（以下简称“横琴法院”）法官和“一带一路”国际商事调解中心澳门籍调解员联合主持调解涉澳抚养权纠纷；^⑤珠

① 《澳门特区与最高人民法院今签署〈关于进一步加强司法法律交流合作的会谈纪要〉》，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/578322/>，最后访问时间：2023年9月13日。

② 《澳门特区与内地今签署仲裁程序相互协助保全的安排》，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/871650/>，最后访问时间：2023年9月13日。

③ 《香港与内地就相互认可和协助破产程序签署会谈纪要（附图）》，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202105/14/P2021051400217.htm>，最后访问时间：2023年9月13日。

④ 《首次！横琴引入澳门籍劳动仲裁员，审理涉澳劳动纠纷案件》，http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/dtyw/xwbb/content/post_3063540.html，最后检索时间：2023年8月18日。

⑤ 《横琴粤澳深度合作区法官调解员联合调解涉澳家事纠纷温情化解》，<http://www.bnrmediation.com/CN/NewsContent/02/d5ddd07d-0dbd-41a9-8b12-ce2ef30da855>，最后检索时间：2023年8月18日。



海横琴粤澳深度合作区法院多元解纷中心聘任 95 名特邀调解员（含 17 名港澳调解员），充分发挥各自专业特长，精准对接协助港澳当事人；^① 珠海中院联合珠海市妇女联合会、澳门妇女联合总会等社会组织成立涉澳妇女儿童审判庭，更好地发挥澳珠妇女组织在涉澳妇女、儿童案件中女性权利保护的作用；^② 合作区还成立粤港澳工程争议国际调解中心，通过澳门、香港调解员发挥自身专业优势，运用调解技巧和经验，与粤方调解员一同参与案件调解，有效发挥跨境联合调解模式的特殊功效，助力跨粤港澳工程争议的高效化解。^③ 此外，横琴国际商事调解中心——珠海国际仲裁院与珠海市律师协会、澳门律师公会亦签约推动全面合作，成立了珠海市律师协会仲裁专业委员会，有力深化珠澳法律协作^④，这些举措对打造粤澳趋同的法治环境都起到了实质的推动作用。

（四）完善琴澳两地司法援助制度衔接，有效维护合作区居民合法权益

澳门特区司法援助制度仅适用于经济能力不足的澳门特区居民和其他符合条件的当事人在澳门法院所进行的诉讼，因此对横琴法院的诉讼，澳门特区居民无法向澳门的司法援助职权机构——“司法援助委员会”提起司法援助申请。同时，由于司法管辖权的限制，澳门特区司法援助机构无法将服务扩展至合作区。目前合作区执行委员会下设的法律事务局已经设置了面向合作区居民的法律援助处，广东省珠海市涉外公共法律服务中心也专设涉外法律援助区。随着合作区建设的推进，澳门特区居民在合作区的司法援助需

① 《琴法院澳调解员助解跨境纠纷》，https://www.cyberctm.com/zh_TW/news/detail/2925331，最后检索时间：2023 年 8 月 18 日。

② 《“涉澳妇女儿童合议庭”在珠海揭牌》，<https://www.court.gov.cn/fuwu-xiangqing-361381.html>，最后检索时间：2023 年 8 月 18 日。

③ 《横琴粤澳深度合作区成立粤港澳工程争议国际调解中心》，http://www.locpg.gov.cn/jstdt/2022-08/10/c_1211674690.htm，最后检索时间：2023 年 8 月 18 日。

④ 《横琴国际商事调解中心成立汇集粤港澳律师及仲裁同业》，<https://www.macaobusinessnews.com/?p=51131>，最后检索时间：2023 年 8 月 18 日。



求增加，未来还可考虑将澳门特区司法协助范围扩展至涵盖澳门居民在横琴法院中的诉讼，以及将珠海市法律援助对象范围扩展至涵盖合作区澳门居民。

最高人民法院与澳门特区政府签署的《关于内地与澳门特别行政区就仲裁程序相互协助保全的安排》于2022年3月25日在内地^①与澳门^②同时生效，为合作区建设提供了高效便捷的法律服务和保障。未来两地司法机构应继续加强合作，填补目前两地司法合作空白，如在刑事司法协助方面，澳门特区居民一旦在新街坊以至合作区其他地方发生刑事案件，不受执委会管理，由广东省派出机构所辖的公安机关管理，受当地刑事法律约束，受当地法院管辖。在此情形下该被判刑人可否移交澳门司法机关，在目前两地缺乏刑事司法协助协议的背景下难以解决。

五 学术社团加强理论研究促粤澳两地法制对接

《总体方案》提出两地规则对接的目标和要求后，两地法律社团和学术组织积极开展相关研究，提供理论支持。例如为促进消费者保护法律制度的对接、加强澳门与横琴粤澳深度合作区消费维权工作的深度融合，澳门消费者委员会参加由横琴粤澳深度合作区消费者协会举办的“加强深度融合，打造琴澳趋同消费环境”座谈会。^③ 澳门法律交流协进会积极参与《澳门刑法典与内地刑法条文对比及普法建议》的编写，并经由横琴粤澳深度合作区公安局和澳门法律交流协进会合作于2022年1月联合出版。2022年1月法学协进会举办《“一问二答”珠澳两地法律指引手册》珠海发布会，为民商事领域问题做出两地法律指引和制度比较。澳门法律工作者联合会于

-
- ① 《关于内地与澳门特别行政区就仲裁程序相互协助保全的安排》，<http://gongbao.court.gov.cn/Details/fd6931cc35245a79ec11f8155c1090.html>，最后检索时间：2023年9月13日。
 - ② 《澳门特区与内地今签署仲裁程序相互协助保全的安排》，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/871650/>，最后检索时间：2023年9月13日。
 - ③ 《座谈会加强琴澳消保工作合作与对接》，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/930696/>，最后检索时间：2023年8月18日。



2022年5月举办“横琴粤澳深度合作区建设法治保障”研讨会^①，参会专家为两地法制对接建言献策。另外两地高校和科研机构也发挥专业优势，加强粤澳法制对接研究。如澳门大学法学院承接广东省社科基金项目“区域法治视野下横琴粤澳深度合作区民商事规则衔接研究”研讨民商事领域两地规则衔接的必要性和可行性；港澳与内地专家共同研讨起草三法域民事示范法等。

六 澳门特别行政区法治支持的特色总结

过去几年间，澳门特别行政区融入国家发展大局，深度参与合作区建设，主动对接国家发展战略，充分彰显“一国两制”制度优势，凸显澳门特别行政区在法治支持过程中的独特优势。

（一）主体保障：锚定服务特区产业适度多元化的价值追求

澳门特别行政区政府在为合作区建设提供法治支持的过程中，发挥着主体作用。以“一国两制”为制度基础，合作区特殊的制度体系让澳门特区政府主导合作区的法治建设成为可能。宏观层面，通过发挥行政、立法和司法等权力主体，在合作区法治中起主导地位。微观层面，得益于中央政府赋予的较大的决策自主权，澳门特区政府在参与合作区治理的过程中能高效分配资源，快速响应并灵活应对社会多样化需求。独特的治理模式，可以真正保障澳门特区政府在合作区的法治建设方面起到主导作用，以实现合作区建设最终为澳门产业适度多元化服务的最终价值目标。

（二）制度保障：特色制度尊重民意保障政策顺利落地实施

澳门特别行政区现有的独特的政策咨询制度，^②能够保证政府公共政策

^① 《横琴粤澳深度合作区法治保障研讨会在澳门召开》，<https://www.chinalaw.org.cn/index.php/portal/article/index/id/30826/cid/25.html>，最后检索时间：2023年8月18日。

^② 第224/2011号行政长官批示《公共政策咨询规范性指引》明确：就澳门特别行政区政府的公共政策，包括政策行为、措施及法律，均可推行咨询工作，并接受该《指引》的规范。



制定的科学性、透明性和民主性。合作区建设过程中所需的相关立法、政策、发展规划的制定也要紧贴民意，为相关政策的落地扫除障碍。例如涉及合作区建设的“澳门特别行政区经济适度多元发展规划”^①、涉及粤澳交通对接的《澳门特别行政区城市总体规划（2020-2040）》^②均在广泛搜集民众意见的基础之上做出决策，以确保政策的制定过程公开透明，内容充分贴合民意，兼顾社会不同利益团体的需求，以保证政策顺利落地实施。

（三）立法保障：通过单行立法为合作区建设提供法治支持

基础性法律的修订通常需要经历复杂的立法程序和广泛的政治协商。而单行立法则可以着眼于特定问题，有利于更好地回应当下的社会需求。自合作区揭牌以来，在《总体方案》的指导下，澳门特别行政区立法会专门制定《人才引进法律制度》，修订《维护国家安全法》《金融体系法律制度》《澳门公共行政工作人员通则》，以单行法方式对合作区建设快速提供法治支持。另外，《基本法》第五十条赋予澳门特别行政区行政长官制定行政法规的权力。《澳门特别行政区城市总体规划（2020-2040）》即是由澳门特区行政长官核准并作为第 7/2022 号行政法规。第 19/2023 号行政法规《人才引进法律制度施行细则》及第 20/2023 号行政法规《人才发展委员会》全方位推动落实澳门特别行政区人才培养发展策略，为促进合作区聚集境内外人才的法治地基添砖加瓦。当下，澳门特区政府正在推进制定《公共采购法》，建立现代化税务制度^③，同时，促进产业转型的新“电信法”立法工作亦在稳步进行。

① 《特区政府就编制〈澳门特别行政区经济适度多元发展规划（2024-2028年）〉举办专场意见征询会》，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/698445/>，最后检索时间：2023年8月18日。

② 《〈澳门特别行政区城市总体规划（2020-2040）〉草案公开咨询》，<https://www.gov.mo/zh-hant/policy-consultation/341578/>，最后检索时间：2023年8月18日。

③ 《澳门特别行政区〈公共采购法〉公开咨询总结报告》，<https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2019/07/>，最后检索时间：2023年8月18日。



七 结语与展望

澳门特别行政区与中国内地的法律制度有所不同、文化环境有所差异，但两地对美好生活、良法善治的追求是一致的。作为在行政主导体制下构建的特别行政区域。澳门特别行政区在支持合作区建设方面，从行政、立法、司法三个方面全方位做出相应的改革和调整，并呈现行政主导体制下法治改革特点，即以行政命令为主推进改革，以立新法或法律调整为改革辅助手段，以司法合作为推进法治环境趋同主要工具。法治是粤澳沟通合作的桥梁和纽带，法治建设是合作区建设的制度基础。2022~2023年，澳门对合作区建设的法治支持无论在行政、立法还是司法领域均有亮眼表现。

接下来，澳门特别行政区更应牢牢把握机遇、积极迎接挑战，乘着合作区惠澳东风，提升自身治理能力和治理水平，持续性地为合作区提供法治支持。为此，澳门特别行政区应在继续发挥上述特点的基础上，加强粤澳两地行政机构的沟通合作，发现难题需及时商议、果断决策，充分彰显合作区作为两地发展新平台的意义。此外，澳门特别行政区可以继续着力宣传合作区相关政策，并广泛接受公众的反馈和建议，维护开放信任的社会体系，推动澳门居民主动融入湾区。另外，澳门特别行政区还应发挥单行法优势，修订法律、接轨国际，助力构建稳定的营商环境，提高投资信心，吸引更多国内外投资进入合作区，推动合作区经济繁荣发展。总之，澳门特区政府应立足合作区的发展需要，为合作区构建统一而优良的法治环境，为近期合作区在粤澳“共商共建共管共享”的基础上封关运作做好准备，也为远期的合作区产业适度多元化发展保驾护航。