

蒋朝阳：《促进条例》为横琴深合区建设提供框架性法治保障



蒋朝阳 教授 澳门大学法学院 宪法与基本法 研究中心副主任

2023年2月8日，《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》（以下简称《促进条例》）经广东省人大常委会审议通过正式发布，自2023年3月1日起施行。这是自2021年9月横琴粤澳深度合作区宣布组建并挂牌运作以来出台的首部引领和保障合作区建设的综合性法规，具有举足轻重的地位和作用。

新时代地方立法的新突破

《促进条例》共有八章66条，是根据宪法基本法，在2021年9月中央发布的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（下称《总体方案》）的授权范围内，对合作区治理体制、规划建设与管理、促进

产业发展、便利澳门居民生活就业、推动琴澳一体化发展和法治保障等方面做出规定。内容比较全面，规定比较具体，是合作区建设第一阶段中取得的标志性成果。它是全国第一部规范内地与特别行政区共同管理的合作区的地方性法规，在具体规定方面体现了创新，是新时代地方立法的新突破。

具体表现在：一是治理体制机制的进一步细化。《条例》进一步明确了《总体方案》中规定的“共商共建共管共享的新体制”中各方的法律地位和职能，治理体制实行“议事决策机构——法定机构+省派出机构”的模式，明确合作区管理执行机构、广东省派出机构的职能定位。合作区管委会是议事决策机构，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事项。

而合作区执委会是合作区管委会的日常工作机构，承担合作区建设主体执行责任，执委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，同时赋予了执委会下设的工作机构独立的法律地位。在现行法律对省政府的派出机构没有作出规定的情况下，进一步明确省政府派出机构在职权范围内以自己的名义行使行政管理职权，行政管理职权清单经广东省人民政府同意后向社会公布。

《促进条例》立足广东省管辖范围内的事权，赋予合作区相关机构的法定职权。例如，执委会及其工作机构承接原自贸区横琴片区管委会、横琴新区管委会及横琴镇的相关职能，可以直接行使由设区

的市及以下人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等行政管理和公共服务职能。执委会及其工作机构也可行使受委托或交由的省级相关职能。经国务院及其有关部门同意，执委会及其工作机构可承接省一级的国家管理职权。按照政务公开的要求，执委会及其工作机构制定行政职权目录和权责列表，并向社会公布。广东省派出机构负责党的建设、国家安全、刑事司法、社会治安等职能，履行属地管理职能，配合合作区管委会和执委会推进合作区开发建设。



二是多层次的粤澳对接机制的建立。第一是协同工作机制。广东省派出机构与合作区执委会应当建立重大事项通报、重要工作衔接协同工作机制，加强日常信息互通共享。广东省人民政府派出机构与合作区执委会的职责分工不明确的，由双方协商一致后报合作区管委会备案，协商达不成一致意见的，由合作区管委会协调解决。第二是直接工作联系机制。合作区管委会中广东省方面的成员单位应当与合作区执委会及其工作机构建立直接工作联系机制，对合作区执委会各工作机构给予业务指导支持，协助解决实际问题。

第三是协调机制。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持合作区开发建设。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。第四是平台开放机制。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委会及其工作机构开放。第五是长效对接沟通机制。珠海市应当与合作区建立健全长效对接沟通机制，支持、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。

三是收益共享机制的细化和相关监督制度的建立。在收益共享方面，《促进条例》规定，广东省与澳门特别行政区协商建立合作区收益共享机制。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。在财政、预算等方面，合作区实行一级财政管理，合作区执委会负责编制合作区预算草案，经合作区管委员同意，由广东省政府按照程序提请广东省人会审查批准；预算调整方案和决算草案，经合作区管委会同意，由广东省政府按照程序提请广东省人大常委会审查批准。《促进条例》还规定了合作区的审计监督、廉政监督，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。《促进条例》还明确，除法律、行政法规和国家规定以外，不得设置对合作区执委会及其工作机构的考核、评比等项目。

在相关监督制度方面，《促进条例》具体规定了合作区规划建设与管理，建立生态环境评价和监测监管制度，成立合作区安全生产委员会，加强安全生产监督管理工作。加强对市场主体生产、经营活动的监管，完善市场主体信用监管制度，建立市场主体信用信息公示、信用评价制度。建立安全风险预警和防控体系，加强反洗钱、反恐怖融资、反逃税、反非法集资监管，对禁限管制、高风险商品等依法实施口岸联合查验和入市监管。广东省有关部门应当加强对合作区财税金融政策执行的监督检查。

四是将已落地的政策及时上升为地方性法规。《促进条例》进一步落实《总体方案》规定的促进产业发展的具体政策。例如，明确规定了合作区的税收政策。对合作区内符合国家规定条件的产业企业，减按 15% 的税率征收企业所得税。对企业符合条件的资本性支出，

依照国家规定允许在支出发生当期一次性税前扣除或者加速折旧和摊销。对在合作区设立的旅游业、现代服务业、高新技术产业企业新增境外直接投资取得的所得，依照国家规定免征企业所得税。在合作区工作的境内外高端人才和紧缺人才，其个人所得税负超过 15% 的部分，依照国家规定予以免征。对在合作区工作的澳门居民，其个人所得税负超过澳门税负的部分，依照国家规定予以免征。



在便利澳门居民生活就业方面，除《总体方案》已明确的外，《促进条例》具体规定了在合作区就业、居住的澳门居民子女入学、入园，与横琴户籍生享有同等权利，按照国家规定，具有澳门等境外执业资格的金融、建筑、规划、设计等领域专业人才，在符合行业监管要求条件下，经备案后在合作区提供服务，其境外从业经历可以视同境内从业经历。中国籍澳门居民可以按照国家规定担任合作区社会组织成员或者负责人。

在推动琴澳一体化发展方面，除《总体方案》已明确的外，《促进条例》也作了相关具体规定。例如，按照国家有关规定，符合条件的货物及物品从澳门经“一线”免（保）税进入合作区。对合作区内企业生产的不含进口料件或者含进口料件在合作区加工增值达到或者超过30%的货物，经“二线”通道进入内地按照国家规定免征进口关税。从内地经“二线”通道进入合作区的有关货物视同出口，按照现行税收政策规定实行增值税和消费税退税。

五是法治保障方面的创新。在地方立法方面，赋予合作区执委会、广东省派出机构立法建议权。第一是根据改革发展需要，经合作区管委会同意，可以建议广东省人大及其常委会制定法规，或者建议珠海市人大及其常委会制定经济特区法规，在合作区内实施。第二是根据改革发展需要，可以建议广东省人大常委会、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的，合作区执委会、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。对此，《促进条例》还规定，珠海市人大常委会、珠海市人民政府应当支持并按照程序予以办理。

在综合执法制度建设方面，赋予合作区建立相对集中行使行政处罚权的制度。经广东省人民政府同意，合作区执委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。同时，合作区执委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。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委会组织实施。

在行政复议方面，明确了复议机关。《促进条例》规定，有关单位和个人对合作区执委会的工作机构、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委会、广东省人民政府派出机构申请行政复议。

在行政诉讼方面，明确了合作区法院行政诉讼管辖权。《促进条例》规定，有关单位和个人对合作区执委会及其工作机构、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。



《促进条例》颁布实施的意义

《促进条例》作为合作区的首部综合性法规，对于引领和保障合作区高质量建设，促进澳门经济适度多元发展，把合作区打造成为粤港澳大湾区建设的新标杆，具有十分重要的意义

有助于引领和保障合作区高质量建设。《促进条例》的颁布实施有利于加强合作区法治建设，加快配套措施出台。《促进条例》有助于合作区通过出台规范性档、政策性档的方式加强制度性安排，加快落地实施，有助于推动重大规则衔接和改革创新事项，推动产业发展。对于便利澳门专业人才在合作区执业，便利澳门居民在合作

区生活就业等方面内容，合作区可以适时向珠海市人大及其常委会提出有关立法建议，向广东省及珠海市提出在合作区调整或暂时停止适用有关地方性法规、政府规章的规定。对于在合作区紧迫急需但涉及国家事权或调整现行法律法规的重点事项，合作区可以积极建议中央部委出台一批在合作区先行先试。

有助于进一步凝聚合作区建设更大合力。《促进条例》明确涉及合作区治理各方的职能和权责，有利于进一步凝聚合作区建设更大合力。省派出机构集中精力抓好党的建设、国家安全、刑事司法、社会治安等工作，履行好属地管理职能，发挥联络协调优势，积极主动配合合作区管理和执行机构推进合作区开发建设，为完成《总体方案》明确的第一阶段目标任务提供有力支撑。合作区执委会履行主体责任，在配套措施制定、规则衔接和机制对接、提出立法建议、争取中央部委政策支持、加快产业发展以及琴澳一体化发展等方面取得更大成效。珠海方面支持、服务和配合合作区加快建设，用足用好经济特区立法权，强化产业协同，强化交通联通，强化民生服务合作。

有助于推动和支持便利澳门居民生活就业和琴澳一体化发展。《促进条例》有关民生的规定为在合作区推进多项公共服务和社会保障与澳门衔接提供了保障，有助于建立对接澳门教育服务的学校，建设澳门模式的卫生站，对接澳门的养老模式，将澳门的社会福利延

伸到合作区，发挥符合条件的澳门爱国爱澳社团和社会服务机构的社会服务优势。

澳门需积极主动配合条例的实施

一是涉及在内地实施的惠澳利澳政策，澳门需加强两地政策对接。

例如，拓展跨境养老、医疗、社会福利、社会援助等领域的互动对接和互利共享，协助澳门青创企业进驻孵化基地，加强与当地初创企业的对接；充分发挥澳门资本市场和金融服务功能，与合作区合作构建多元化、国际化、跨区域的科技创新投融资体系；加强与合作区金融基建对接，提升结算效率，降低结算风险；推广“澳门产品优质认证计划”，探讨与内地尤其是粤港澳大湾区其他优质产品的自愿性标志项目互认的可行性。

二是涉及在澳门管辖范围的事项，澳门需要制定扶持、优惠、便利政



策, 完善本地立法。例如, 完善澳门社会保险在大湾区内跨境使用、澳门医疗体系及社会保险直接适用并延伸覆盖至横琴的综合民生项

目、澳门居民加入珠海基本医疗保险制度、澳门居民子女在大湾区接受教育的资助政策、鼓励澳门青年到大湾区实习就业的政策、鼓励科研创新税务优惠制度资助政策；鼓励联合开发和推广“一程多站”旅游产品、加快发展会展业发展的政策；推动澳门金融产业发展政策；支持澳门本地物流业发展和跨境电商产业政策；促进内地、澳门与葡语国家之间的双向投资合作，鼓励大中小企业落实投资项目等。上述方面涉及澳门法律和行政法规的制定、修改和完善，需要加快配套。

条例实施过程中待衔接和完善的地方

应该看到，《促进条例》中许多含有“支持”、“鼓励”和“推动”字样的条文，这些条文大多属于指引性条款，在法律上“刚性”较弱，带有“软法”特点，在具体实施中尚需作大量工作才能进一步落地。

从相关内容来看，这些条文大部分属于国家法律、行政法规规定的事项或者属于中央事权范围。这就需要合作区尽快列出向中央申请授权的清单，或者向中央申请法律、行政法规部分条文在合作区暂停实施的清单。在此之前，为配合“澳车北上”，海关总署出台了免担保的政策。2023年2月，海关总署出台了20项支持和服务横琴粤澳深度合作区建设措施，中国人民银行、银保监会、证监会、外汇局和广东省人民政府联合发布了《关于金融支持横琴粤澳深度合作区建设的意见》，总共有30条意见。

上述政策的出台，有利于促进合作区产业发展、金融改革创新、琴澳一体化和对外合作开放，也便利澳门居民生活就业，支持澳门经济适度多元发展。随着《条例》的实施，涉及中央部委支持的事项将会不断呈现出来，例如从促进产业发展来看，合作区“封关”后进出口税收政策的全面落地、合作区企业加工增值百分之三十如何计算、澳门进入合作区动植物产品列表、合作区如何享受海关特殊监管区域的政策等，需要中央相关部门的大力支持。

此外，《促进条例》规定的合作区治理机制、粤澳对接机制、收益共享机制、相关监督制度、法治保障措施，也需要制定相关具体规则措施加以落实。

横琴粤澳合作区的建立和发展，是国家级发展战略，也是“一国两制”新实践。我们充分相信，在中央的坚强领导下，在中央各部门的大力支持下，通过粤澳双方共同努力，合作区必定能达到《总体方案》所确定的目标。

来源：澳门月刊 4 月号刊文