

用法治为横琴粤澳深度合作区 建设保驾护航

——广东省人大常委会制定出台《横琴粤澳
深度合作区发展促进条例》解读

建设横琴粤澳深度合作区（下称合作区）是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大决策，对于丰富“一国两制”实践，为澳门长远发展注入重要动力，推动澳门长期繁荣稳定和融入国家发展大局具有重要意义。中共中央、国务院印发的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（下称《总体方案》）明确提出“研究制定合作区条例，为合作区长远发展提供制度保障”。2021年9月17日，合作区正式揭牌成立，横琴管理模式、政策环境、发展目标都发生了重大变化。为更好推动落实《总体方案》，破解合作区开发建设突出难题，促进合作区建设发展，有必要制定我省地方性法规，为合作区建设行稳致远提供有力法治保障。

一、《条例》制定情况

为做好合作区立法工作，在省委的领导下，省人大常委会法工委会同省大湾区办、省司法厅、珠海市人大常委会法工委和合作区执委会等单位开展了广泛深入的调查研究和起草论证工作。2022年9月，根据中央有关部署和省委工作安排，省大湾区办、省人大常委会法工委、省司法厅等相关单位组成立法工作专班，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。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。11月底，省人大常委会第四十七次会议对条例草案进行了第一次审议。会后，根据常委会组成人员的审议意见、省直有关单位和中央驻粤相关单位等方面的意见，对条例草案进行了修改完善。2023年1月9日，《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》经广东省第十三届人大常委会第四十八次会议全票表决通过，将于2023年3月1日起施行。在条例制定过程中，中央湾区办、全国人大常委会法工委、司法部和国务院港澳办等国家有关方面给予了大力支持和指导。

二、《条例》主要特点

《条例》的制定主要体现了以下三方面特点：一是**坚持目标导向，全面贯彻落实中央决策部署**。紧扣《总体方案》设定的目标任务，聚焦促进澳门经济适度多元发展的主题主线和琴澳一体化发展目标，着力推动澳人澳资澳企在合作区加快聚集发展，凸显合作区服务澳门的初心使命。二是**坚持问题导向，聚焦解决重点问题**。针对合作区挂牌运行一年多来遇到的突出问题，重点明确合作区管理执行机构的法律地位和职权，理顺与广东省、珠海市有关单位之间的权责关系，优化澳资企业在合作区发展的营商环境，完善澳门居民在合作区就业生活的制度保障等。三是**立足广东省事权，最大限度放权赋能**。落实《总体方案》关于“合作区上升为省管理”以及“加大赋权力度”的要求，按照“能放尽放、应放尽放”的原则，建立放权赋能长效机制，最大限度赋予合作区改革发展自主权。

三、《条例》主要内容

《条例》共八章 66 条，贯彻落实《总体方案》提出的“发展促进澳门经济适度多元新产业”“建设便

利澳门居民生活就业的新家园”“构建与澳门一体化高水平开放的新体系”“健全粤澳共商共建共管共享的新体制”四新任务的要求，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作出规定。

（一）完善体制机制，最大限度放权赋能

《总体方案》提出，健全粤澳共商共建共管共享新体制。在粤港澳大湾区建设领导小组领导下，粤澳双方要切实履行主体责任，加快构建开放共享、运行有效的制度体系和管理机制，高标准、高质量推进合作区建设。为解决合作区挂牌运行一年多来存在的管理运行机制不够顺畅、合作区管理执行机构职能定位不够明确、与省、市有关单位之间的权责关系不够清晰等问题，《条例》进一步完善合作区体制机制，最大限度放权赋能，着力打造具有中国特色、彰显“一国两制”优势的区域开发示范。

一是明确合作区管理执行机构、广东省派出机构的职能定位。《条例》第六条结合实际规定合作区管委会是负责合作区开发管理的议事决策机构，针对其职责不够清晰的问题，细化了其统筹决定的重大规划、

重大政策、重大项目和重要人事任免事项的具体内容及调整程序。第七条进一步明确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；明确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，赋予了执委会下设的工作机构独立的法律地位；并将“民生管理”细化为“教育医疗”“文化体育”“社会保障”等事项。由于现行法律对省政府的派出机构没有作出规定，考虑到实际需要，第十三条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。

二是明确赋权方式和路径，最大限度放权赋能。为解决执委会及其工作机构职权来源问题，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相关职能由执委会及其工作机构承接，将其目前正在行使的相关职权法定化。考虑到合作区上升为省管理的实际需要，第九条规定合作区执委会及其工作机构可以直接行使法定由设区的市及以下人民政府及其有关部门行使的经济、民生管理等行政管理和公共服

务职能；对于省级相关职能，则根据权力来源，采取委托或者交由的方式赋予执委会及其工作机构行使；对于省一级承接的国家管理职权，规定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。第十条对行政职权目录和权责清单的制定并向社会公布作出规定，满足政务公开的要求。

三是建立工作机制，加大支持服务保障力度。为进一步理顺合作区有关机构与省、市有关单位之间的关系，提高运行效率，加大支持服务保障力度，第十三条至第十五条规定省派出机构与合作区执委会建立衔接协同工作机制、管委会粤方成员单位与合作区执委会及其工作机构建立直接工作联系机制、珠海市与合作区建立健全长效对接沟通机制；明确管委会粤方成员单位应当对执委会各工作机构给予业务指导支持，省相关部门应当强化政策支持和资源保障，珠海市应当支持、服务和保障合作区开发建设，省湾区办应当发挥统筹协调、决策参谋、推动落实的作用。同时，对职责分工不明、协商达不成一致意见的，明确了解决路径：省政府派出机构与合作区执行委员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；对需要珠海承接的事项，双方协商达不成一致意见的，由广东省人民政府协调解决。

四是创新合作区财政体制和收益共享机制。为落实《总体方案》关于“合作区上升为广东省管理”的要求，按照属地管理原则，第十六条、第十七条规定合作区实行一级财政管理，合作区预决算草案由省政府提请省人大及其常委会审批。依据《总体方案》关于“建立合作区收益共享机制”的要求，明确粤澳双方协商建立合作区收益共享机制。考虑到合作区在珠海市行政区划内，合作区的经济统计指标数据对珠海市影响较大，第十六条规定合作区的土地出让收益由合作区与珠海市均等共享，合作区国民经济统计指标数据纳入珠海市统计。

五是鼓励改革创新。第四条规定省政府及其部门应当加大指导支持力度，把合作区作为深化改革、扩大开放的试验田和先行区，支持合作区以清单式向国家申请授权。第五条规定容错免责机制，对符合一定条件，但未能实现预期目标的改革创新，免于追究有关单位和个人相关责任。第十九条规定除法律、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、评比项目。

（二）强化规划引领，高标准高质量建设合作区

《总体方案》提出，按照合作区发展新要求，修编《横琴总体发展规划》。为高标准、高质量推进合作区建设，《条例》明确合作区建设以规划为引领，创新管理模式，赋予合作区充分的开发建设自主权，推动合作区衔接澳门一体化建设发展。

一是强化规划引领。为推进合作区高标准、高质量开发建设，第二十条规定合作区建立以合作区总体规划为统领、国土空间规划为基础、专项规划为支撑的规划体系，以规划为引领，创新建设用地、能耗双控、污染物排放等方面的管理模式，赋予合作区充分的开发建设自主权。第二十一条规定构建灵活多样的土地供应体系，强调新出让建设用地应当直接服务于支持澳门经济适度多元发展；第二十四条规定加强地下空间分层开发利用，探索城市地下空间竖向开发、分层赋权等土地管理改革创新。

二是推动合作区衔接澳门一体化建设发展。第十二条规定加强琴澳一体化立体交通体系建设，推进

交通基础设施互联互通；第二十三条规定加强琴澳智慧城市合作；第二十五条规定合作区充分衔接澳门海湾的生态保护与利用，形成集湿地生态、城市形象、生活休闲于一体的海湾景观；第二十六条规定支持合作区立足琴澳一体化发展，创新超高层建筑管理模式。

三是压实合作区安全生产监管责任。为加强合作区安全生产监督管理，第二十七条明确合作区执委会、省派出机构的安全生产监督管理职责，进一步压实属地责任。同时，考虑到沿用过去做法将合作区安全生产责任落在珠海市已明显不适应当前情况，规定省对合作区安全生产工作实行单独考核。

（三）围绕发展促进澳门经济适度多元的新产业，明确支持保障的具体事项和措施

《总体方案》提出，立足粤澳资源禀赋和发展基础，围绕澳门产业多元发展主攻方向，加强政策扶持，大力发展新技术、新产业、新业态、新模式，为澳门长远发展注入新动力。围绕《总体方案》提出的发展科技研发和高端制造产业、中医药等澳门品牌工业、文旅会展商贸产业、现代金融产业，《条例》进一步细化支持促进四大产业的内容，强化人才、税收支持保

障措施。

一是细化支持促进发展的四大产业的内容。结合正在编制的合作区产业发展规划，第二十九条至第三十五条细化了支持促进发展的四大产业内容，如规定支持引进国内外顶尖科研院所设立重大创新平台，创建国家级重大科研平台；支持构建特色微电子产业链，加快发展数字经济；支持发展大健康产业，推动依法开展干细胞、体细胞临床项目等前沿医疗技术研发和应用；支持推动文旅跨界融合，发展影视、原创艺术、动漫、电竞等文化创意产业；支持在合作区创新发展财富管理、债券市场、融资租赁等现代金融业，鼓励探索构建高水平开放的金融监管协调机制。

二是强化人才支撑，落实税收优惠政策。为吸引、集聚国际高端人才参与合作区建设，第三十六条规定支持合作区开展人才发展体制机制综合改革试点，加强与澳门优才计划的衔接，建立与国际规则接轨的人才招聘、评价激励、科研管理等制度，明确实行更加开放、宽松、便利的人才停居留管理措施、临时出入境政策、工作签证政策。为了稳定预期，提振信心，第三十七条落实国家税收优惠政策，明确具体的税收

减免等优惠措施。

(四)围绕建设便利澳门居民生活就业的新家园，明确支持鼓励和保障的具体措施

《总体方案》提出，推动合作区深度对接澳门公共服务和社会保障体系，为澳门居民在合作区学习、就业、创业、生活提供更加便利的条件，营造趋同澳门的宜居宜业生活环境。《条例》在推动深度对接上下功夫，积极回应澳门居民关切，明确支持、鼓励的各项便利措施。

一是推动营造趋同澳门的生活环境。聚焦澳门居民关心关切的的教育、居住、医疗、养老等民生热点问题，推动合作区深度对接澳门民生公共服务和社会保障体系，第三十九条规定支持建立衔接澳门的教育服务机制，鼓励在合作区开办澳门子弟学校、子弟班；第四十二条支持在合作区探索提供澳门模式的医疗、教育、广播电视、电影及社区服务，建设“澳门新街坊”等民生项目；第四十三条鼓励澳门医疗卫生服务提供主体在合作区内以独资、合资或者合作方式设置医疗机构；第四十四条支持合作区衔接澳门养老服务标准及规范，提供多元化的长者照顾服务；第四十六

条支持合作区建立与澳门社会服务合作机制，促进两地社区治理和服务融合发展。

二是促进创新创业和便利执业。第四十条规定为澳门青年在合作区创新创业提供政策扶持，推动同步享受两地扶持政策，支持合作区为澳门青年提供更多的创新创业空间。第四十二条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，依据《总体方案》，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；探索符合条件的港澳和外籍医务人员在合作区便利执业；推动符合条件的外籍家政服务人员经备案在合作区内为特定人群提供服务。

三是充分保障澳门居民子女入园入学权益。第三十九条规定合作区普及学前教育，大力发展普惠性学前教育，加强优质公办学位建设，支持社会力量举办民办幼儿园；明确在合作区就业、居住的澳门居民子女入园、入学与横琴户籍生享有同等权利。

（五）围绕推动琴澳一体化发展，明确促进要素高效便捷流动的具体措施

《总体方案》提出，立足合作区分线管理的特殊

监管体制和发展基础，率先在改革开放重要领域和关键环节大胆创新，推进规则衔接、机制对接，打造具有中国特色、彰显“两制”优势的区域开发示范，加快实现与澳门一体化发展。为促进人员、货物、资金、数据等要素在合作区高效便捷流动，优化营商环境，《条例》作了相关规定。

一是促进人员、货物便利流动。依据《总体方案》，第四十八条至第五十二条对货物“一线”放开、“二线”管住，人员通关便利、出入境便利作出规定。为全面提升通关便利化水平，第五十一条规定推动琴澳口岸实施更大范围、更深层次的信息互换、执法互助、监管互认，支持符合条件的澳门机动车辆免担保进入合作区；第五十条规定推动探索建立更为简便、优化的检验检疫模式；第五十二条明确在横琴口岸设立的签证机关为外国人进入合作区提供口岸签证等便利措施。

二是进一步优化营商环境。第五十三条规定支持合作区建立高度便利的市场准入制度，按照国家规定实施合作区放宽市场准入特别措施，放宽各类投资者在合作区开展投资贸易的资质要求、持股比例、行业

准入等限制；简化政务服务流程，提高审批效率，降低审批成本；支持合作区拓展国际贸易单一窗口功能，提高货物通关效率，促进跨境贸易便利化；推动建立与澳门商事登记信息共享互通机制，推行与澳门商事登记跨境通办。

三是推动金融开放、促进数据跨境安全便利流动。依据《总体方案》和国家有关规定，第三十五条规定鼓励合作区营造与港澳、国际接轨的金融营商环境；第五十四条规定支持合作区建立与其发展相适应的账户管理体系，推动合作区与澳门资金自由便利流动，建立适应高水平贸易投资自由化、便利化需要的跨境投融资管理制度；鼓励与澳门保险机构合作开发跨境保险产品，提供跨境保险服务；第五十五条规定支持合作区在国家数据跨境传输安全管理制度框架下，开展数据跨境传输安全管理试点。

（六）强化法治保障，稳定社会预期

《总体方案》提出，强化法治保障。充分发挥“一国两制”制度优势，在遵循宪法和澳门特别行政区基本法前提下，逐步构建民商事规则衔接澳门、接轨国际的制度体系。加强粤澳司法交流协作，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。为加强法治保障力度，回应合作区对立法、执法、行政复议诉讼以及多元化商事纠纷解决机制等方面的需求，稳定社会预期，《条例》作出了相关规定。

一是对立法和调法调规建议作出规定。为与合作区的改革发展相适应，第五十七条、第五十八条规定合作区执委会、广东省派出机构可以根据改革发展需要，提出制定广东省地方性法规或者珠海市经济特区法规的建议，提出在合作区暂时调整或者暂时停止适用广东省或者珠海市地方性法规、规章的建议，并明确珠海市对调法调规建议应当予以支持并按程序办理。

二是建立综合执法制度。根据《行政处罚法》的有关规定，结合合作区实际，第五十九条规定经省政府同意，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，对行政裁量权基准制定、执法证核发管理作出规定。

三是明确合作区行政复议规则。根据《行政复议法》的有关规定，并落实中央行政复议体制改革关于“将行政争议化解在基层和萌芽状态”精神，结合合

作区管理体制的实际，第六十条规定合作区执委会和省政府派出机构可以对其工作机构作出的行政行为进行复议管辖。

四是建立多元化商事纠纷解决机制。依据《总体方案》，第六十一条规定加强粤澳司法交流协作，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；鼓励合作区仲裁机构建立国际通行商事仲裁机制，搭建琴澳仲裁合作平台；鼓励在合作区依法开展国际商事调解。

五是推动粤澳两地法律服务业务融合发展。第六十二条规定推动广东省、澳门两地的律师、公证、法律援助等法律服务业务融合发展，加快琴澳国际法务集聚区建设；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执业，澳门公证机构或者中国委托公证人（澳门）出具的公证文书按照国家规定在合作区内使用；澳门居民可以按照澳门有关司法援助的条件、范围在合作区申请法律援助。

六是加强监管，守牢安全底线。第六十五条规定合作区建立安全风险预警和防控体系，防范和化解重大风险；加强反洗钱、反恐怖融资、反逃税、反非法

集资监管，加强对合作区财税金融政策执行的监督检查；建立反走私综合治理工作机制，综合运用多种监管手段，依法严厉打击走私等违法犯罪活动。