

琴澳社會治理共同體:理論探索與實踐發展*

陳蓁蓁

[提 要] 澳門居民與澳門社團是橫琴“新家園”建設的關鍵力量,在深化琴澳社會治理合作中發揮著獨特的作用。基於主體性視角,系統剖析橫琴社會治理合作的雙重現實必要性與三重社會特徵,探討多元主體如何在異質性的治理環境中構建社會治理共同體。研究發現,“澳門+橫琴”的治理實踐,通過資源整合、政治吸納與身份培育三大機制,逐步推動“琴澳社會治理共同體”的形成與發展。這一分析框架既強調多元主體的能動性,又注重共同體的整體性,為理解跨境社會治理合作提供了新的視角。展望未來,落實國家關於深化琴澳社會治理合作的戰略部署,需在制度供給與規範依據兩方面持續發力,確保各項先行先試任務在法治軌道上有序推進。

[關鍵詞] 橫琴粵澳深度合作區 跨境社會治理 琴澳社會治理共同體 多元主體

[中圖分類號] F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2025) 02 - 0038 - 11

在慶祝澳門回歸祖國 25 周年之際,習近平主席視察橫琴粵澳深度合作區(以下簡稱“深合區”),形象地將新街坊這個琴澳“互嵌式社區”比喻為“新的桃花源”,勾勒出人人嚮往的美好圖景。^①眾所周知,國家開發橫琴的初心就是為了促進澳門經濟適度多元化發展,用十年左右的時間為 20% 的澳門居民締造一個“新家園”。^②過去幾年,約 2.1 萬名澳門居民選擇在深合區生活工作。^③一批愛國愛澳的澳門社團也隨之入駐,為琴澳居民提供具有澳門特色的社會服務。與此同時,體量相當的內地居民也看好深合區的發展前景而遷居於此。不同背景的人口匯集橫琴,使得該地“鹹淡水交匯”的多元社會底色愈加鮮明。^④

琴澳居民在同一空間生產生活,意味著深合區的治理範式會有別於粵港澳大灣區其他重大合作平台。除了持續提升“市場一體化”水平,還要關注“政府與社會的深度互動關係”,彌補“社會民生融合不足”的短板。^⑤對此,有學者研究發現,琴澳兩地政府結成了“橫琴開發共同體”,通過“共商、共建、共管、共享”的四共體制,持續提升琴澳府際間跨境合作水平。^⑥在政府主導兩地合作的同時,也有學者指出擁有“強大的資源動員和社會整合能力”的第三方力量,是粵港澳大灣區“多主體社會協作機制”的關鍵。^⑦可見,儘管“澳門+橫琴”的社會“橫向合作”仍顯不足,多元主體之間的協

* 本文係廣東省哲學社會科學規劃 2024 年度習近平法治思想研究專項“粵港澳大灣區社會治理合作機制”(項目號:GD24XFZ03)的階段性成果。

同效應尚未充分發揮,^⑧但琴澳社會治理共同體已初現端倪,並在實踐中得到不斷培育發展。

近年來,“社會治理共同體”是我國政策話語體系中社會治理現代化的核心概念,已在內地學界得到廣泛探討,相關研究涉及學理解釋、制度邏輯、結構關係以及構建路徑等多個維度。^⑨筆者認為,這個概念或可延伸到帶有跨境特質的深合區,用以解釋琴澳社會治理合作的最新實踐。呼應國家關於強化深合區“社會治理與服務合作”的戰略部署,有必要在琴澳“合作政府”的基礎上,構建一個適應其特殊治理環境的社會治理共同體,推動包括澳門居民和澳門社團在內的多元主體的共同參與。為此,本文立足於深合區這一異質性治理場域的實踐表達,提出“琴澳社會治理共同體”的概念,並發現琴澳多元主體通過“資源整合-政治吸納-培育身份”的三維轉化機制,逐步推動“共同體化”。^⑩與具有全局性指向的概念不同,本文所提出的“琴澳社會治理共同體”尤其關注澳門居民和澳門社團作為特殊的多元主體,在時空壓縮的條件下如何與社區居民委員會(以下簡稱“居委會”)等本地治理組織的協同行動和功能互補。在此基礎上,本文力求展現“一國兩制”下深合區社會治理合作實踐的新範式,也為深合區社會治理共同體的理論建構提供一些見解,希望拋磚引玉,就教於方家同仁。

一、琴澳社會治理共同體:何以可能

琴澳社會治理共同體是“琴澳社會治理”與“共同體”的創造性結合。其理論內涵應當從社會治理的實踐屬性和共同體的生成邏輯兩個維度進行闡釋。構建“人人有責、人人盡責、人人享有”的社會治理共同體,是共同體理念在我國社會治理領域的延伸與發展。^⑪該理念強調以黨建引領為核心,通過民主協商、情感聯結和協同行動等手段,整合公民、社會組織等多元主體的治理勢能,形成一個整體性的協同治理模式。

值得注意的是,共同體並非一種恆定的“事實狀態”,而是多元主體通過共同行動維繫的“能動構建”。^⑫正如《共同體與社會》作者騰尼斯所言,共同體是古老的概念與現象,但社會始終在變化。^⑬共同體的組成受到政策目標和社會發展需求的影響,也必須與之相適應。“珠海橫琴新區”向“橫琴粵澳深度合作區”的轉型升級,必然伴隨著共同體主體的拓展:從原有的內地多元主體到“一國兩制”下的琴澳多元主體,推動深合區形成與“琴澳一體化”戰略目標高度契合的治理形態。

儘管學界普遍認識到推動琴澳社會層面治理合作的必要性,但是現有研究往往將澳門多元主體視為深合區的“他者”^⑭,主要關注澳門居民在“異地生活”中面臨的福利攜帶與民生銜接問題^⑮,以及澳門社團在“跨境服務”遇到的制度壁壘。^⑯這些研究視角雖然解釋了澳門多元主體在深合區所面臨的現實挑戰,卻在某種程度上忽略了他們從“落地”到“生根”過程中的角色轉變,以及他們對激活琴澳社會治理合作的獨特作用。

為此,討論琴澳社會治理共同體何以可能,尤為必要。從“他者”到“主體”角色的轉換,意味著要理解琴澳社會治理合作在“一國兩制”實踐新階段和國家社會治理現代化“雙重要求”下的現實必要性,分析所在社會“空間-人口-組織”三重特徵下的客觀可能性,並且回答共同體“主體是誰,治理什麼,如何治理”的三個問題。

(一) 琴澳社會治理共同體的雙重現實必要性

琴澳社會治理共同體的現實必要性體現在兩個維度:一方面,深合區承載著探索“一國兩制”實踐新示範的政治使命;另一方面,它是在國家社會治理現代化的目標導向下所進行的社會治理改革探索。從國家大局來看,琴澳合作必須在堅持“一國兩制”原則的基礎上,結合深合區的實際情

況,為跨境治理制度提供先行先試的經驗。從微觀視角來看,琴澳合作是國家治理現代化在粵港澳大灣區的具體實踐,需要通過深合區作為治理載體,推動治理改革任務的落實。

第一,琴澳社會治理共同體的價值目標需要從開發橫琴的初心出發,共同為建設新家園、構建新體系、健全新體制承擔治理責任。從深合區成立初期的《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》(以下簡稱“《橫琴方案》”)到最新發布的《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》(以下簡稱“《橫琴發展規劃》”),頂層設計持續推動著琴澳社會治理的改革創新。^①澳門社團的發展空間持續擴大,從民生公共服務對接到社會組織管理制度改革,為愛國愛澳的澳門社團提供了發揮所長的機會。澳門居民參與治理的方式也日益豐富,既允許個人擔任社會組織的重要職務,也涉及基層民主自治等制度化探索。^②

第二,琴澳社會治理共同體的重要任務是形成異質性多元主體間的協同行動,推動不同治理規則的有效銜接,實現不同治理功能的相互補位。深合區之所以常常被形容為“無先例可循、無經驗可鑑、無既定路線可走”,恰恰是因為琴澳社會比我們熟知的共同體形態更為複雜。這種複雜性主要體現在多元主體、多重制度和多重目標的交錯並存。基於此,琴澳的社會治理既不能簡單移植澳門社團社會的治理文化,也不能生搬硬套內地的治理實踐,更要避免出現琴澳“各行其路”的社會隔閡或者形成“二元社區”的時空平行。琴澳社會治理共同體的提出,充分兼顧琴澳兩地的社會底蘊,又能有效整合和發揮各自的治理優勢。

第三,琴澳社會治理共同體的實現路徑以“深度合作”為基礎,通常表現為關係的緊密性、時間跨度的長期性以及多元主體之間的共在性。^③具體而言,《橫琴發展規劃》為琴澳社會治理合作指明了三大行動方向:一是推動社會組織管理制度改革;二是允許中國籍澳門居民(以下簡稱“澳門居民”)擔任部分本地社會組織負責人等職位;三是試點澳門居民依法參與深合區村(居)民委員會選舉。從國家的戰略部署來看,琴澳社會治理合作的關鍵環節在於激活澳門多元主體參與治理機制體制的創新,吸引更多的澳門居民來此生活工作。因此,琴澳社會治理共同體的構建必須圍繞這三個“先行先試”方向展開,在制度化、規範化、體系化方面有所作為。

(二) 琴澳社會治理共同體的三重特殊性

深合區位於“一國兩制”的交匯點,具有獨特的地理空間、變化的人口結構和不對稱的本外社會組織力量。這些社會特徵與單一行政區域或同一制度下的跨區域協同治理模式有所不同,共同構成了琴澳社會治理共同體所獨有的三重特殊性。^④

首先,地理空間是形成居民社會的空間基礎,與人居環境密切相關,直接影響多元主體之間的關係構建。深合區的地理面積是澳門特區的三倍有餘,具有人口稀少,樓多人少且空間距離短的特點。與內地超大城市、城鄉結合部或少數民族地區因人口流動引發的“本外人口”衝突相比,正處於開發中的深合區更可能因為社交渠道有限,人員交往不足,難以聚集足夠的多元主體形成穩定的共同體。

此外,“琴澳同城化”的區位特徵塑造了琴澳居民獨特的生活模式,使其區別於傳統“客居異鄉”的新移民群體。琴澳居民能夠頻繁往返於珠海與澳門之間,在兩種身份間靈活切換,同時保持與原社區的高度關聯。地理鄰近造就的生活模式,使得琴澳居民的身份認同建構較僅在異地長期居住的新移民群體更為複雜多變,同時也對兩地的治理差異表現出更高的敏感性。

其次,人口結構是琴澳社會治理的基礎,群體特點、年齡結構和社會背景直接影響共同體的構建。截至2024年9月,深合區常住人口約為10萬,其中戶籍人口不足3.9萬,而來自澳門的居民已

近 2.1 萬,同期新遷入的內地居民也有相當體量,形成“兩新一老”的居民結構。根據長期規劃,澳門居民數量將在 2035 年增至 20 萬,具有當前基數小,未來增長快,且長期總量大的特點。如何在人口結構的變化中實現“兩新一老”居民的融合,是深合區社會治理的關鍵議題。

隨著可容納 4,000 戶居民的“新街坊”項目落成,深合區未來的新增澳門居民有很大一部分來自中低收入家庭,退休長者也佔到一定比例。與港澳專業人士、精英階層通過“兩新”組織參與社會治理的模式不同,這批居民可能更傾向於“通過住宅物業所在的社區建立社會聯繫,利用公共服務平台參與治理,並借助熟悉且信賴的自組織表達訴求”(訪談記錄 HLD20240528)。這一特點決定了琴澳共同體的構建場景更具“生活性”。^④

表 1 進駐深合區的澳門社團

模式	澳門社團名稱	業務主管部門	登記年份	服務實體或者活動網絡
實地開展服務	澳門街坊會聯合總會 廣東辦事處	廣東省民政廳	2018	小橫琴、新家園、荷塘、蓮花、新街坊五個服務點
	澳門工會聯合總會 廣東辦事處	廣東省總工會	2018	蓮花社區居民發展中心 殘疾人無障礙服務中心
	澳門婦女聯合總會 廣東辦事處	廣東省婦女聯合會	2020	琴澳親子活動中心 及新街坊家庭社區服務中心
	澳門青年聯合會 廣東辦事處	廣東省青年聯合會	2023	計劃在近期完成實體網 點建設開展服務
跨境訪問交流	澳門愛國教育青年協會 廣東辦事處	廣東省青年聯合會	2021	組織學習交流訪問活動
	中華青年進步協會 (中國澳門)廣東辦事處	廣東省人民政府橫琴粵澳 深度合作區工作辦公室	2024	組織學習交流訪問活動

最後,社會組織是琴澳社會治理的社會性基礎。社會組織的行動過程也是共同體進行公共表達的過程,為多元主體參與治理提供了組織空間。澳門作為一個擁有深厚社團傳統的地區,居民早已“習慣在社團中生活”(訪談記錄 WLC20231113)。因此,部分澳門社團早在 2018 年就積極在粵港澳大灣區內地城市布局,率先在深合區開展公共服務。相比之下,本地民辦非企業單位、群團組織和基金會等社會組織起步較晚,大多在近兩年才陸續在深合區落地,且主要集中在研究機構、法律服務、專業協會等特定領域,與居民生活距離較遠。

上述現象,使得登記為“境外非政府組織”的澳門社團在民生領域嶄露頭角,成為深合區主要社會服務的承辦方。它們通過實地開展服務、跨境訪問交流等靈活多樣的運營模式,服務深合區四個社區的長者、青年、婦女等多類居民群體。與此同時,橫琴鎮政府和街道撤銷所留下的治理縫隙,實際上由作為“黨的基層組織”的社區黨委以及“基層群眾性自治組織”的居委會共同補齊(訪談記錄 JGY20240530)。這一現況促使澳門居民、澳門社團與社區黨委與居委會之間形成了更為緊密的協同關係,為琴澳社會治理共同體的構建奠定了基礎,這也是本文後續分析的主要對象和核心內容。

(三) 琴澳社會治理共同體的主體性分析視角

目前,學界對於社會治理共同體的構建主要有兩種思路。一種基於系統性視角,主張從社區這一社會治理的“末梢神經”出發,識別系統內部的創新改造情境,以應對外部變化帶來的緊張關係。^②另一種思路則強調主體性,補充前者所未充分考慮的“本外”力量互動、治理組織的網絡重構及居民群體的身份認同。^③鑑於琴澳社會治理中澳門多元主體的特殊性和重要性,本文採用第二種思路,基於主體性視角分析琴澳多元治理主體,認為除了充分發揮“原有”治理主體的基礎性作用,還要特別重視“新進”治理主體的積極參與。

第一,治理主體是誰?從規範意義上講,主體應當是“澳門+橫琴”。琴澳合作的規範屬性在深合區的行政管理體制得到較好的體現。澳門特別行政區政府主導經濟及民生管理,而廣東省委橫琴工委(以下簡稱“橫琴工委”)以及廣東省政府橫琴工作辦公室(以下簡稱“省橫琴辦”)則負責社會治安等屬地管理職責。這種“分工合作、各有側重”的模式,為多元主體參與社會治理合作搭建了“制度的貫通變通”渠道。^④例如,橫琴工委政法工作處與澳門社團探索了跨體制的社會治理合作,由澳門街坊總會承辦內地平安建設體系下的“共建橫琴美好社區服務”項目。

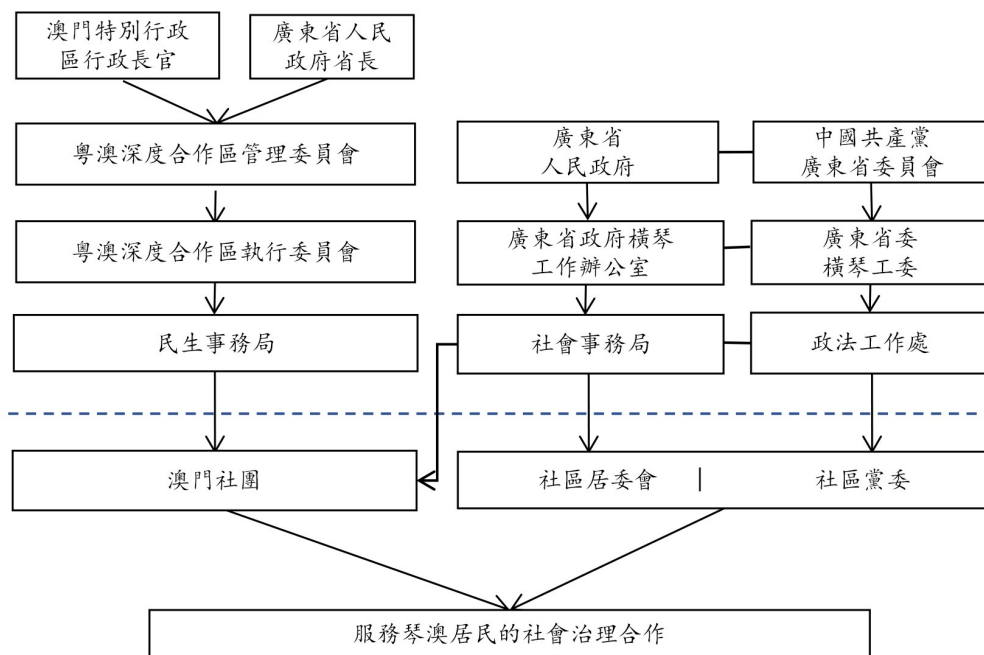


圖1 深合區“共商、共建、共管、共享”體制下的琴澳社會治理體系

本地居民自治組織與澳門社團分別作為琴澳社會自治和自我管理的重要載體,共同承擔社會治理的主體責任,並在共同體的構建中發揮社會協同的紐帶作用,推動兩種治理資源和力量的整合。在深合區的社區層面,社區黨委及居委會是社會治理在“最後一公里”的關鍵力量,承擔大量的公共事務,並在一定程度上充當著政府行政職能的“延伸工具”。澳門特區政府儘管不直接參與深合區的社會治理,但在實踐中,通過支持澳門社團開展跨境服務,與琴澳居民保持了間接的聯繫。基於這一背景,澳門社團在琴澳社會治理合作中可以被視為廣義上的澳門治理主體之一,與社區黨委及居委會攜手推進社會層面的共同自治。

第二,治理內容是什麼?從官方表述來看,澳門特區政府雖未使用“社會治理”這一概念,但其施政報告中所提及的“公共治理”任務與前者有著相近相似之處。^⑤例如,健全城市安全體系、建立多元糾紛解決機制以及築牢“一國兩制”社會政治基礎這三項任務,與內地社會所熟知的“平安建設”、“楓橋經驗”和“全過程人民民主”有著共通之處,可以成為琴澳社會治理合作的重點領域。下文也將圍繞這三項治理任務展開分析。

第三,共同體如何構建?琴澳的社會治理不僅體現在兩地政府層面的“四共”體制,還需要琴澳多元主體之間的治理合力。澳門居民長期形成的社團身份使他們更易接受並積極參與由社團承辦的治理活動。同時,作為“特區治理體系的重要組成部分”,澳門社團憑藉在“社會服務、政策倡導、選舉參與和人才輸送”方面積累的社會資本,具有調動澳門居民的天然優勢。^⑥通過澳門社團與社區黨委及居委會的協同,可以提升琴澳居民社會參與的廣度和深度,優化社會組織網絡,連接治理資源解決問題,推動從單一治理向多元共治的轉變。

二、琴澳社會治理共同體:何以可為

為了全面展示深合區社會治理共同體構建的現實圖景,本研究通過案例分析和深度訪談,主要涉及三類琴澳治理主體:一是深合區政法部門、群團組織、社區黨委及居委會等相關部門負責人;二是澳門街坊總會等澳門社團的一線工作人員;三是深合區的琴澳居民。基於上述一手資料,並結合政府公開文件和官方媒體報道,本文提出,琴澳多元主體通過資源整合重構治理網絡,政治吸納實現關係聯結,以及志願服務培育治理身份這三大機制持續推進琴澳社會治理共同體的構建。

(一)資源整合重構治理網絡

琴澳治理資源的整合是琴澳各有側重的治理理念、治理活動和治理網絡在深合區再生產的關鍵。這種整合主要體現在內地剛性治理力量與澳門柔性治理資源的融合,以及新老居民共同參與社區民主協商兩個方面。

首先,社會治安綜合治理是具有中國特色的治理任務,強調聯防聯控、社會穩定以及預防和化解矛盾糾紛。^⑦深合區的社會治安綜合治理中心和網格大隊承擔著“一個中心管平安”和“小網格織牢安全網”的主體責任。澳門社團對琴澳居民日常開展的社會服務並不包括上述的綜合治理任務,但他們有在澳門與澳門治安警察局長期合作開展“維護街坊安全利益”、市民“防罪意識”宣傳的經驗。因此,澳門社團能夠理解內地政法部門維護城市安全和調解糾紛的治理任務。針對一些澳門居民對內地“綜合治理”缺乏了解,甚至排斥網格員“查家問底”,澳門社團外展團隊與深合區綜治中心和網格大隊合作將社會服務的“巡區工作”與網格管理整合,嘗試讓資深澳門社工擔任“兼職網格員”,幫助消除澳門居民的顧慮。通過“(社團)藍背心加(綜治)藍帽子”的聯合拜訪,“在一次叩門中同時完成兩項工作,也將內地的反詐宣傳融入澳門居民所熟悉的冬防行動”(訪談記錄 YT20241101)。

其次,儘管澳門居民具備在深合區“當家做主”的意願和能力,但在現有體制機制下,他們直接參與社會治理仍面臨不同程度的制度障礙。針對一些機制性難題,深合區通過設立“琴澳議事廳”作為“中間組織”,探索了一條琴澳居民協商自治的新途徑。這些創新舉措旨在推動體制內外治理主體的直接溝通對話,拓寬澳門居民和澳門社團的參與途徑。

此後,省橫琴辦社會事務局專門制定《橫琴粵澳深度合作區社區議事協商工作指引》,規範整個議事協商的流程運作、議題設置以及後續的工作落實。在此基礎上,深合區多層級的責任主體也

通過“委任”澳門籍“社情觀察員”、“社區議事員”、“社區合夥人”及兼職網格員等形式，建立起多樣化的琴澳居民自主管理制度。這些創新的治理實踐通過積極吸納澳門居民和澳門社團，整合多元治理骨幹進入社會治理體系，營造琴澳“民事民商、民事民決、民事民辦、民事民評”的民主協商氛圍。^②

（二）政治吸納實現關係聯結

澳門社團進入深合區開展社會服務的初衷是為移居橫琴的澳門居民提供支援。然而，他們的“在地化”發展必然要求這些社團逐漸適應深合區特定的治理環境。在此過程中，澳門社團與居委會等基層群眾性自治組織形成兩兩結對的合作夥伴，並通過支持社區黨委的黨建活動，逐步以政治信任為基礎實現緊密的關係聯結，形成積極的實踐互動。

獲得居委會的認可是澳門社團與本地組織形成關係聯結的起點。一方面，居委會在上傳下達內地決策方面起到橋樑作用，能夠幫助澳門社團及時掌握相關政策的走向。^③另一方面，居委會作為社區公共事務的治理主體，在深合區取消鎮區政府和街道機構後，需要處理更多瑣碎的行政事務，並承擔各種的動員任務。當澳門社團願意協助居委會，動員澳門居民完成一些指標任務時，居委會就更加樂意與澳門社團合作。

2020年6月獲批成立的蓮花社區，曾經是深合區較為薄弱的新社區。澳門街坊總會入駐蓮花社區後，專業的社工團隊為年輕的居委會主任帶來了整套動員澳門居民的工作方法、資源和經驗。澳門街坊總會與居委會主任商量建立了“澳門居民在蓮花”的微信群，藉此線上平台建立聯繫，並進行線下轉化”（訪談記錄 YQL20241101）。經過多次互動，澳門居民不僅樂於參與居委會組織的各類文娛活動，也開始願意配合居委會完成一些內地特有的窗口型社區建設任務。經過幾年的努力，蓮花居委會成功扭轉了局面，成為深合區所有社區中唯一的“先進基層黨組織”。^④

與此同時，澳門街坊總會對澳門“向議員反饋社區需求”的機制進行了本地化改造。一旦收集到蓮花社區的問題和訴求，澳門街坊總會工作人員會首先向居委會主任反映，再由居委會與相關職能部門進行溝通協調，確保社會矛盾在社區內化解。這一機制實現了澳門社團轉介制度與內地楓橋經驗所要求的“問題不出社區、矛盾不上交、風險不外溢”相互調適。通過對澳門機制的本地化，澳門街坊總會逐漸適應了本地治理語言與運作機制。類似的調整不僅強化了澳門社團與本地治理組織之間的協同能力，還進一步推動了琴澳居民的融合發展。此後，澳門街坊總會的澳門女社工陸鳳璇被社區推選為婦聯副主席，並在2024年深合區婦女第一次代表大會上增補為澳門特邀代表，獲得從澳門社團走向體制內群團組織的寶貴機會（訪談記錄 YT20241101）。

支持社區黨委是澳門社團獲得政治信任的關鍵節點。黨建引領社會治理是中國式現代化的基本方式。國家有關規定要求各個主管部門應當定期了解並掌握包括境外非政府組織在內各類社會組織的黨建情況。^⑤其中，常設辦事機構專職人員中正式黨員達到3人以上的社會團體應當建立黨的基層組織。澳門社團在深合區的絕大多數工作人員為內地戶籍居民，其中包括不少黨員和團員。這一人員構成，既為澳門社團參與並支持社區黨建工作提供了條件，也為其融入內地治理環境奠定了基礎。在此過程中，澳門社團服務點負責人與社區黨委書記的相互配合發揮了關鍵作用。例如，澳門街坊總會廣東辦事處負責人帶頭組織全體工作人員參加社區黨委書記主持的月度黨課，強化黨建意識。同時，社區黨委邀請澳門街坊總會廣東辦事處的骨幹列席黨委會議，通過“共同討論陣地融合”等合作項目持續將“黨建引領”柔性嵌入澳門社團的日常管理之中（JFC20241101）。橫琴工委也通過制定《澳門居民（社團）代表列席社區黨委會議議題正面清單》明確澳門居民和澳門社

團代表參會討論的具體範圍,推動雙方形成制度化的合作關係。

(三) 志願服務培育治理身份

志願服務(港澳地區稱為“義工活動”)是澳門居民在澳門本地就非常熟悉的一種社會參與方式,也是澳門社團非常擅長組織的一種活動形式。志願服務的公共性體現在兩個方面:一是參與和接受服務的對象非常廣泛,二是活動主題與治理需求相互契合。早在2019年,習近平主席在給澳門街坊總會頤駿長者義工組全體成員的回信中,就讚賞澳門長者“發光發熱”的服務精神。^②

在新的社會環境中,志願服務能夠迅速喚醒澳門居民“當家作主”的主體意識,幫助他們重塑社會身份,並增強對深合區的認同感和歸屬感。與此同時,澳門社團通過將志願服務與公共服務相結合,能夠觸達行政管理機構難以覆蓋的居民群體,填補治理空白。例如,深合區的公共法律服務中心邀請澳門社團的義工服務隊入駐,在現有的信訪工作框架內,加入澳門居民熟悉的義工參與異議處理模式,推動矛盾糾紛化解。在這一過程中,澳門居民從被動的社會服務接受者轉變為主動的社會治理參與者,實現了從“澳門居民”向琴澳社會“治理主體”的身份轉變。

首先,社會服務推動多元主體融入社區,是建立共同體身份的基礎。深合區黨群服務中心與澳門社團通常使用同一個或者相鄰的場所,形成一個場所貫通兩種資源的空間特點。這個安排拉近琴澳居民、居委會幹部與澳門社團社工之間的心理距離。他們在社區飯堂中吃飯社交,一起參與黨群服務中心主辦、澳門社團承辦的各類文娛活動。這無形中就是“一個兩地文化深度融合的過程”,滿足琴澳居民的公共生活需求,也讓他們逐漸建立起歸屬感,為後續參與治理打下了基礎(訪談記錄 WLC20231108)。

然後,志願服務推動多元主體間的互動,可以激活共同體身份的塑造。琴澳居民從接受社會服務到提供志願服務是身份轉化的關鍵一步。以澳門長者花姐為例,她從參加澳門社團的“義剪隊”向琴澳居民提供剪髮服務,再到自告奮勇開辦粵語興趣班,不斷通過自己的能力和情懷推動琴澳居民相互認識,扮演構建社會秩序和滿足公共需求的能動角色(訪談記錄 AHL20231108)。這些能人志願者的出現激發著更多志願力量的湧現。當“澳門社工 + 澳門籍義工 + 黨員志願者 + 琴澳居民”實現整合時,這標誌著多元主體身份認同的不斷深化。

最後,社會認可激發多元主體的持續參與,確立共同體的治理身份。長者志願者正式進入社會治理體系還需要獲得體制對其治理身份的官方或者半官方認可。在澳門社團的推薦下,小橫琴社區居委會邀請花姐等澳門居民成為“琴澳議事廳”的“社情民意觀察員”。^③這一身份標誌著花姐不僅完成了主體性的角色再造,還成功融入官方主導的治理體系。這種貼近民情的“身份重塑”,不僅能在短期內推動個人與社區的融合,也為構建琴澳社會治理共同體積累群眾基礎。

三、琴澳社會治理共同體:何以發展

未來五年是琴澳一體化從“格局初步建立”邁向“水平進一步提升”的關鍵階段。正如夏寶龍所強調的,站在新的發展起點上,琴澳兩地需將習近平主席對深合區的高度重視與殷切期望,轉化為務實舉措,切實提升治理效能。^④這當中也包括推動政府治理與琴澳社會調節、兩地居民自治形成良性互動,提升琴澳多元社會治理的協同共進。

具體而言,下一階段琴澳社會治理的關鍵在於落實兩大任務:一是引導與規範澳門社團發展,發揮其內聯外通的紐帶作用;二是積極探索澳門居民參與社區民主自治,吸引更多澳門居民到深合區就業居住。^⑤

(一)加強“引導和規範”澳門社團的制度供給

全面提升深合區社會組織管理的法治化水平,是落實習近平主席視察橫琴及澳門時有關“引導和規範社團發展,築牢基層治理根基”重要論述的關鍵。完善法律法規、健全制度機制,才能推動包括澳門社團在內多元社會組織在社會治理中的橋樑紐帶作用,為琴澳一體化奠定堅實的治理基礎。^⑤

目前,在深合區比較活躍的6個主要澳門社團由4個不同的省級職能部門及1個屬地部門分別擔任業務主管單位。作為廣東省政府的派出機構,省橫琴辦在2023年已經依法增設為廣東省第49個境外非政府組織的主管單位,也是廣東省內首個按照地域而非職能對“境外非政府組織”進行業務管理的單位。然而,絕大多數澳門社團在此之前,已經確立其他省級職能部門(如廣東省民政廳)作為業務主管單位。這種多頭管理、條塊分割的現狀,不僅增加了澳門社團的協調難度,也制約了政府監管效率的提升。例如,深合區某部門曾邀請澳門社團設立多元矛盾糾紛調解工作室,但由於該澳門社團的省級業務主管單位認為此項活動超出其職能範圍,最終未能系統推進。此外,澳門居民在內地社會組織任職的監管規範也存在模糊地帶。部分由省級職能部門主管的澳門社團在提名澳門居民擔任負責人時,需同時協調省級職能部門與省政府橫琴辦兩個部門。

橫琴工委正積極推動澳門社團“入駐”深合區各級綜治中心,全程參與社會治理工作。這是澳門社團從社會服務網點“走出來”,並以更直接的方式“走進去”社會治理體系的重要契機。然而,隨著澳門社團承擔更多的社會治理職責,現有的社會組織管理體制也面臨更高要求。為此,有必要盡快通過法治化手段為澳門社團參與社會治理提供更為清晰的制度供給。一種可行的思路是,將澳門社團的登記管理和業務主管職權統一歸入“廣東省政府委託(或下放)由橫琴粵澳深度合作區執行委員會及其工作機構實施”的職權事項目錄,實現管理權限的集中統一。另外也可以借鑑“港澳藥械通”的成功經驗,推動個人任職資格和社會組織管理制度的地方或特區立法工作,確保改革於法有據,完善澳門社團規範運作的法治保障。^⑥

(二)完善澳門居民參與基層群眾自治的規範依據

“符合條件的澳門居民可依法參與村(居)民委員會選舉”,是國家層面探索澳門居民參與中國特色基層群眾自治制度的重大試點任務。在2021年橫琴粵澳深度合作區成立之前,橫琴鎮就曾提出在四個社區試點非戶籍委員,物色優秀的社會工作者通過“專額專選”的方式進入居委會。然而,非戶籍內地居民與澳門居民參與居委會選舉存在本質上區別。後者可能涉及“一國兩制”下的規則對接和機制銜接問題。因此,有必要釐清澳門居民參與選舉所涉及的一些核心問題,並在此基礎上對澳門居民參與選舉的規範依據進行完善。

根據《中華人民共和國城市居民委員會組織法》第八條的規定,我國公民參與居委會選舉可以通過兩種方式:一種是通過個人身份直接參選,另一種是通過居民小組和戶主推選的間接選舉。^⑦那麼澳門居民是否享有“選舉權”,能以個人身份直接參選居委會呢?一種觀點認為,居委會的選舉權源於居民的自我決定權,與人大代表制度等“代議機關代表”的選舉權有所區別。^⑧作為國家權力秩序以外的自治制度選舉,澳門居民只要具備中國國籍,不存在被剝奪政治權利的情況,且能夠提供深合區居住的證明,就可直接參選居委會。

另一種觀點認為,我國居委會的選民登記原則上只能在“經常居住地”或“戶籍所在地”之間擇其一。這一邏輯類似於外來務工人員即使獲得本地居住證,也只有在未回鄉參加戶籍地居委會選舉的前提下,才能在非戶籍地居委會行使選舉權和被選舉權。^⑨有鑑於此,澳門居民參選居委會還

需考慮“一國兩制”下的關聯制度安排。例如，參選居委會的澳門居民是否能夠同時參選或擔任澳門特區的議員？從這個角度出發，澳門居民以間接身份參選可能是目前更為穩妥的方案。

作為國家頂層設計指導下的地方探索，澳門居民參選居委會是一項高度敏感且牽一發而動全身的改革，必須妥善處理好守正與創新的關係。以“新街坊”項目為例，該社區的房產目前僅向澳門特區的永久居民發售，澳門居民是該社區的絕大多數居民群體。除了參選途徑的問題之外，這裡面還涉及居委會的劃區、居民人數的統計、琴澳代表的比例等諸多技術性的實施辦法，需要更多了解琴澳居民的想法，綜合各方意見，形成一套兼顧法治精神、政治原則與社會現實的規範依據。

結語

國家縱向推動琴澳一體化發展所帶動的深度合作，是一個與時俱進的發展過程。在社會治理領域，琴澳社會多元主體在資源整合、政治吸納和身份培育三個機制上展現出強大的主體能動性，使琴澳社會治理共同體的構建成為可能、可為且可發展。其中，澳門社團配合國家戰略，從提供單一社會服務向積極參與社會治理轉型；同時，澳門居民也從被動接受社會服務逐漸開始承擔治理責任。隨著深合區內澳門居民數量的不斷增加以及更多澳門社團的進駐，持續推動這兩類澳門治理主體參與跨境社會治理合作，發展壯大琴澳社會治理共同體，是學界需要持續關注的重要議題。當前，國家部署的兩項社會治理合作探索，即澳門居民擔任社會團體重要職務及參與基層民主自治選舉，仍處於起步階段，未來還有很長的路要走。為此，深合區需持續提升琴澳社會治理合作的法治化水平，完善制度供給和規範依據，確保實踐與發展始終在法治軌道上穩步推進。

①新華社：《習近平考察橫琴粵澳深度合作區》，北京：《人民日報》，2024年12月20日；《橫琴粵澳深度合作區舉行高質量發展會議》，澳門：《澳門日報》，2025年2月6日。

②⑬國務院：《國務院關於〈橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃〉的批覆》，2023年12月10日。

③資料來源：本文涉及的人口數據均來自橫琴粵澳深度合作區統計局。

④⑳楊愛平、黃天：《粵港澳居民“互嵌式社區”如何實現黨建引領治理？——基於粵港澳大灣區A地社區的觀察》，廣東深圳：《深圳社會科學》，2025年第1期。

⑤楊愛平：《粵港澳大灣區跨境協調發展機制創新研究——基於府際關係的視角》，澳門：《澳門理工學報》，2019年第1期。

⑥鄧益奮、曾棟：《橫琴粵澳深度合作區的共管體制》，廣州：《華南師範大學學報》，2023年第2期；楊愛平：《縱向推動下粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構建》，澳門：《澳門理工學報》，2025年第1期。

⑦婁勝華：《跨域服務：澳門社團灣區服務實踐及其治

理創新》，澳門：《澳門理工學報》，2023年第1期。吳巧瑜、黃穎：《第三方治理：粵港澳大灣區社會組織跨區域協作治理研究——以Y青年總會為例》，廣州：《學術研究》，2022年第3期。

⑧吳巧瑜：《粵港澳大灣區跨域治理的制度建設與優化》，澳門：《澳門理工學報》，2019年第1期。

⑨郁建興：《社會治理共同體及其建設路徑》，北京：《公共管理評論》，2019年第3期；劉瓊蓮：《國家治理現代化進程中社會治理共同體的生成邏輯與運行機制》，重慶：《改革》，2020年第11期。張賢明、張力偉：《社會治理共同體：理論邏輯、價值目標與實踐路徑》，武漢：《理論月刊》，2021年第1期。

⑩王春光：《社會治理“共同體化”的日常生活實踐機制和路徑》，北京：《社會科學研究》，2021年第4期。

⑪《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，北京：人民出版社，2019年。

⑫徐勇：《關係——行為視角下的現代共同體構建》，上海：《社會科學》，2024年第10期。

⑬騰尼斯:《共同體與社會》,張巍卓譯,北京:商務印書館,2019年。

⑭Iver Neumann, *Uses of the Other: "The East" in European Identity Formation*, United States: University of Minnesota Press, 1999.

⑮岳經綸:《建設“社會灣區”:粵港澳大灣區社會政策協同的目標與路徑》,廣州:《公共治理研究》,2024年第4期。

⑯陳家良、田翼:《澳門社會服務進入內地的分析與建議》,香港:《紫荊論壇》,2021年9月。

⑰中共中央、國務院:《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》,2021年9月5日。

⑱賀海仁:《橫琴粵澳深度合作法制問題研究》,北京:社會科學文獻出版社,2022年。

⑲楊君:《共同體的生活性:社區治理共同體構建的另類想象》,廣州:《廣東社會科學》,2025年第1期。

⑳本文引用的訪談材料和經驗數據源自課題組於2021年至2024年在深合區以及澳門特區的數次實地調研。遵循學術管理規範,對於沒有公開資料可以進行引證的訪談觀點進行了技術處理。

㉑文宏、林仁鎮:《多元如何共治:新時代基層社會治理共同體構建的現實圖景——基於東莞市橫瀝鎮的考察》,哈爾濱:《理論探討》,2022年第1期。

㉒王名等:《社會共治:多元主體共同治理的實踐探索與制度創新》,北京:《中國行政管理》,2014年第12期。

㉓謝宇、張曼婷:《橫琴深度合作區模式的制度完善》,廣州:《法治論壇》,2024年第3期。

㉔澳門特別行政區政府:《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃(2021-2025年)》,2021年12月。

㉕婁勝華:《澳門社團組織的公共治理參與》,廣州:《華南師範大學學報》,2024年第5期。

㉖侯猛:《政法:作為中國法學的標識性概念》,廣州:《開放時代》,2025年第1期。

㉗《省橫琴辦社會事務局:創新舉措引領琴澳居民幸福感提升,織細社會事務幸福網》,珠海:《珠海特區

報》,2024年9月17日。

㉘林尚立:《基層群眾自治:中國民主政治建設的實踐》,北京:《政治學研究》,1999年第4期。

㉙中共廣東省委橫琴粵澳深度合作區工作委員會:《關於表彰橫琴粵澳深度合作區優秀共產黨員、優秀黨務工作者和先進基層黨組織的決定》,2024年6月27日。

㉚《習近平給澳門街坊總會頤駿中心義工組老人的回信(全文)》,北京:《人民日報》,2019年10月8日。

㉛《澳門居民橫琴生活“攻略”:來得了,留得下,過得好》,北京:中新社,2023年11月19日。

㉜《夏寶龍促琴澳融合發展》,澳門:《澳門日報》,2025年1月9日。

㉝廣東省人民政府橫琴粵澳深度合作區:《關於中共廣東省委橫琴工委關於巡視整改進展情況的通報》,2024年9月14日。

㉞《習近平在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話(全文)》,北京:《人民日報》,2024年12月21日。

㉟劉雲甫、朱最新:《“港澳藥械通”地方行政先行立法研究》,廣州:《法治論壇》,2023年第2期。

㊱《居民委員會組織法》第八條:“由本居住地區全體有選舉權的居民或者由每戶派代表選舉產生;根據居民意見,也可以由每個居民小組選舉代表二至三人選舉產生”。

㊲羅恆、伍例斌:《憲法中基層群眾性自治組織“公共事務”概念的法律解釋研究》,南京:《江蘇行政學院學報》,2023年第4期。

㊳王崇:《我國基層社會治理的法治保障問題研究》,北京:法律出版社,2023年。

作者簡介:陳蓁蓁,廣東財經大學法學院講師,博士;廣東省法學會國際法研究會副秘書長。廣州 510320

[責任編輯 劉澤生]