

橫琴粵澳深度合作區“四共”新體制建設： 意義、現狀及建議

江 華

[提 要] 橫琴粵澳深度合作區承擔著打造“一國兩制”實踐新示範的重要歷史使命,而要想完成上述歷史使命,如何充分發揮“四共”新體制(即合作區由粵澳雙方“共商、共建、共管、共享”的制度安排)的特點和優勢是其中的關鍵因素之一。合作區成立三年多以來,“四共”新體制運作基本順暢,在其保障下,合作區各項工作穩步推進,實現了首階段的目標。未來,我們需要認真總結新體制運作過程中的經驗教訓,並根據實際情況對其加以完善,以更好保障合作區建設,促進琴澳共同發展。

[關鍵詞] 橫琴 澳門 “一國兩制” “四共”新體制

[中圖分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2025) 03 - 0038 - 10

引 言

中央一直高度關心澳門與橫琴的發展。黨的十八大以來,習近平主席多次視察澳門及橫琴,並將澳門與橫琴的命運緊密聯繫在一起。2024 年 12 月,在澳門回歸祖國 25 周年同時也是橫琴粵澳深度合作區(以下簡稱“合作區”)正式啟動建設 3 周年之際,習主席再次視察澳門及橫琴,對合作區未來發展提出希望。他強調“一定要牢記開發橫琴的初心就是為了澳門經濟適度多元發展。要堅定落實規劃,保持戰略定力,堅持久久為功。”^①2021 年 9 月 5 日,中共中央、國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》(以下簡稱《總體方案》),正式開啟了合作區建設及其“四共”新體制實踐。“四共”新體制,即合作區由粵澳雙方“共商、共建、共管、共享”的制度安排,是我國在推進區域合作中一項極具創意的制度安排,也是合作區與我國其他區域合作地區相比最大的特色之一。梳理總結合作區“四共”新體制的建設實踐,對於國家、大灣區區域和澳門而言,都有著獨特的價值。

一、合作區承擔著打造“一國兩制”實踐新示範的重要使命

“一國兩制”是一項富有生命力的事物,其內涵隨著實踐的發展而不斷豐富。根據回歸以來港澳“一國兩制”實踐中的經驗教訓,也因應國內外形勢的發展變化,在十八大以後中央對港澳“一國

兩制”實踐提出了一些新的要求,其中最重要的體現之一就在於強調要從國家全局的角度來看待並貫徹“一國兩制”,不僅要發揮“一國兩制”對保持港澳長期繁榮穩定的作用,更要發揮“一國兩制”對促進國家發展、實現中華民族偉大復興方面的作用。比如,2024年習近平主席在出席慶祝澳門回歸祖國25周年大會時曾指出,“實現香港、澳門更好發展,為強國建設、民族復興作出更大貢獻,是新時代‘一國兩制’實踐的重要使命。”^②黨的二十大報告也強調:“支持香港、澳門更好融入國家發展大局,為實現中華民族偉大復興更好發揮作用。”^③而合作區建設正是回應中央對“一國兩制”實踐新要求的重要舉措,不僅有利於在特區層面保持澳門長期繁榮穩定,而且有利於在國家層面促進我國全面發展。在這個意義上可以說,合作區承擔著中央賦予的打造“一國兩制”實踐新示範的重要使命。

(一)在國家層面,合作區建設有利於促進我國全面發展

首先,合作區建設有利於助力我國擴大對外開放。橫琴粵澳深度合作區是廣東四個自貿片區中開放度最高的片區,國家賦予其“四共”新體制模式,便於其與澳門自由港在經貿規則上實行無縫銜接,更好地融合與發揮粵澳各自優勢;是內地首個實踐“一線放開,二線管住”區域,其建設對於其他自貿區/自貿港的高質量開放以及探索“雙循環”節點樞紐功能有重要借鑒意義。合作區建設能夠將粵澳雙方的優勢有機結合起來,通過加強粵澳合作助力我國進一步對外開放,加快構建國內國際“雙循環”的經濟發展新格局。這也是中央在《總體方案》中強調合作區民商事規則既要“銜接澳門”,也要“接軌國際”的原因所在,即希望發揮澳門“兩制”的特殊制度優勢和國際化的特點,粵澳攜手在合作區構建一套既符合我國國情又能夠接軌國際的規則體系。

其次,合作區建設有利於促進粵港澳大灣區發展。建設粵港澳大灣區是中央高層著力推動的國家戰略,對於我國構建新發展格局,促進高質量發展具有重要作用。而合作區則是大灣區中最重要、最核心的粵澳合作平台之一,對於推動大灣區建設發揮著先行先試的試點作用和示範作用。如果琴澳之間能夠通過合作區的平台,實現琴澳經濟的協同發展、規則的有效銜接以及要素的便捷流動,就能夠為大灣區一體化建設積累經驗,促進大灣區發展。

最後,合作區建設有利於向國際社會講好“一國兩制”成功實踐的“中國故事”,推動構建人類命運共同體。近年來,我國提出“構建人類命運共同體”的倡議,以開放包容、互利共贏的理念應對個別國家“單邊主義”、“逆全球化”的逆流。而“一國兩制”本就是不同制度和平共處、互利合作的典範。如果琴澳之間能夠在“一國”的基礎上,充分利用合作區的平台開展互利合作,真正實現優勢互補、共同發展,對於我國向國際社會講好“一國兩制”成功實踐的“中國故事”,推動構建人類命運共同體,實現不同國家的合作共贏,能夠發揮積極的促進作用。

(二)在特區層面,合作區建設有利於保持澳門長期繁榮穩定

首先,合作區建設有利於促進澳門經濟適度多元發展。回歸以來,澳門經濟在快速發展的同時,也遇到了結構單一、抗風險能力較弱的問題。而參與合作區建設幾乎是解決上述問題的必由之路。對此,新一屆澳門特區政府在2025年4月發表的任內首份施政報告中指出,橫琴是澳門經濟適度多元發展“破局”的關鍵所在,本屆政府將把合作區建設作為重大任務,把握“澳門+橫琴”的定位,以澳琴一體化為目標,加力推進合作區建設。^④囿於自身人口、土地、自然資源等條件限制,澳門促進經濟適度多元發展的手段是比較有限的。而合作區建設不僅能夠為澳門經濟適度多元發展提供土地、人才等有利條件,而且能夠為澳門產業的轉型和多元發展提供導向,即通過在合作區發展新興產業,以新空間和新產業的增量來優化澳門的產業結構。2021年《總體方案》和2023年《橫琴

粵澳深度合作區總體發展規劃》(以下簡稱《橫琴規劃》)中均提出要大力發展促進澳門經濟適度多元的新產業,即科技研發和高端制造產業、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿產業、現代金融產業等“四新”產業。2024年12月合作區還公布了《橫琴粵澳深度合作區產業發展規劃(2025-2029)(公開徵求意見稿)》,就如何推動“四新”產業發展及促進琴澳產業一體化公開徵求意見,進一步為合作區的產業發展釐清路徑。上述政策和規劃的出台都是為了支持和配合澳門的產業轉型和經濟適度多元發展。

其次,合作區建設有利於改善澳門居民的生活和就業環境。合作區內生態資源豐富,自然風光優美,且正努力營造趨同澳門的居住環境,逐步實現與澳門的教育、醫療等民生公共服務和社會保障體系的對接,有利於改善澳門居民的生活和居住環境。同時,雖然回歸以來澳門的就業環境逐步改善,失業率持續降低,但在金融危機、新冠疫情等一些特殊時期,澳門的失業率也曾一路攀升。在當今世界不確定因素增多的情況下,合作區建設能夠為澳門居民提供更多的就業機會。另外,長期以來許多在外求學的澳門青年人之所以未能回澳發展,其中一個很重要的原因就在於澳門的經濟結構過於單一,很難給青年人提供更多的就業選擇和職業發展路徑。而合作區大力發展新興產業,能夠為許多學有所成的澳門青年人提供更多發揮專業所長的機會,拓寬其職業發展路徑和職業上升渠道。

最後,合作區建設有利於培育澳門特區政府的國家大局觀,提升特區政府的治理能力。澳門公務人員參與合作區管理和建設,有利於增強其國家觀念,從而培育澳門特區政府的國家大局觀,使特區政府能夠從國家全局的視角更為全面準確地理解和貫徹“一國兩制”方針。同時,粵澳兩地公務人員在共建共管過程中互鑒互學,有利於澳門公務人員吸收內地行政文化中勇於擔當、敢於破立的改革精神,從而提升澳門特區政府的治理能力,促使特區政府以新理念和新擔當推動澳門更好發展。

二、“四共”新體制為合作區打造“一國兩制”實踐新示範提供堅實保障

合作區與其他區域合作平台相比,最大的特點在於“一國兩制”。“一國兩制”能使粵澳雙方在“一國”的基礎上發揮各自所長,促進共同發展,但同時也在一定程度上為人員、物品、資金、數據等生產要素在合作區的便捷流動帶來了一定的影響。在此情況下,合作區要想完成中央賦予的使命,就必須努力發揮“一國兩制”的制度優勢,同時盡力減少“兩制”差異帶來的影響,也就是要努力做到堅守“一國”之本,善用“兩制”之利。而要完成上述目標,離不開體制機制的創新與保障。只有通過體制機制的創新,才能使粵澳雙方在“一國兩制”框架下,真正實現制度互補的收益最大化和制度摩擦導致的成本最小化。^⑤“四共”新體制是在不改變合作區行政區劃,由廣東省委省政府在合作區設立派出機構對合作區實施屬地管理的基礎上,由粵澳雙方在中央區域協調發展領導小組領導下共同組建合作區管理和執行機構,依法對合作區開發建設相關事項實施共管,同時由粵澳雙方共享合作區發展收益的一項特殊制度安排。它是粵澳之間在政策制定和執行、治理績效評估以及發展成果共享等多個環節進行全方位合作的探索性實踐,開創了“一國兩制”體制下我國府際合作的新模式,^⑥對於合作區打造“一國兩制”實踐新示範具有重要作用。

首先,“四共”新體制切實保障合作區堅守“一國”之本。在堅守“一國”之本方面,至關重要的兩項工作是堅持黨的領導和維護國家安全。第一是堅持黨的領導。我國憲法序言規定,我國實行中國共產黨領導的多黨合作和政治協商的基本政治制度。由中國共產黨長期執政,各民主黨派參

政議政、民主協商。這一制度是在我國的歷史實踐中形成的,得到了人民的認可,也取得了很好的效果。在鴉片戰爭後國家日益積貧積弱,逐步淪為半殖民地半封建社會的情況下,是中國共產黨帶領人民締造了中華人民共和國。中華人民共和國成立以來國家發展建設取得的各項成就以及人民福祉的持續增進,都離不開中國共產黨的領導。我國憲法第一條也明確規定:“社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度。”而且“一國兩制”事業本身就是由中國共產黨創立的,也是在中國共產黨的領導、參與和保障下得以踐行的。因此,堅持“一國兩制”方針,首先就必須堅持中國共產黨的領導。這對合作區而言更是如此。合作區雖然實施“四共”新體制,有粵澳雙方人員共同參與合作區的管理與建設,但澳方人員和澳門元素的存在不影響合作區堅持黨的領導。堅持黨的領導是我國所有地方行政區域發展建設都必須遵守的一項根本原則。第二是維護國家安全。國家安全是一個國家生存發展的基石,世界各國的法律中都有關於維護國家安全的內容,都防範、制止和懲治危害國家安全的行為。我國憲法和澳門基本法中也有相關規定。我國憲法第 28 條規定國家維護社會秩序,鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動;第 54 條規定我國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務,不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為;第 55 條規定保衛祖國、抵抗侵略是我國公民的神聖職責。澳門基本法第 23 條也規定,澳門特區應自行立法禁止危害國家安全的行為。由此可見,維護國家安全是憲法和法律賦予我國所有地方行政區域的憲制責任。因此,合作區不會因為實行特殊的管理體制而放鬆對堅持黨的領導和維護國家安全的要求。根據《總體方案》的相關規定,黨的建設和國家安全方面的管理職能由廣東省委和省政府派出機構管理,不由粵澳雙方聯合組建的合作區管理和執行機構管理。換言之,在“四共”新體制中,對於黨的建設和國家安全這兩項關乎“一國”之本的關鍵事項,不實行共管,而完全由內地管轄。同時,即使是對於粵澳雙方共管的事項,也不能因為合作區開放創新的管理體制而對其放鬆監管。對此《總體方案》明確指出“越是開放越要注重安全,強化底線思維,增強風險防範意識,及時研究處置合作區改革開放過程中的各種風險。”《橫琴規劃》也指出要“強化底線思維,建立安全風險預警和防控體系,防範和化解重大風險。”

其次,“四共”新體制有利於合作區善用“兩制”之利。“四共”新體制中有澳門特區共同參與合作區的管理和建設,合作區的發展成果也由澳門特區共享,這對於促進合作區的發展至少具有以下幾個方面的好處:第一,有利於發揮澳門的主體作用,爭取澳門的更大投入。在“四共”新體制下,澳門成為了合作區的管理建設主體之一,有利於澳門增強主體意識,發揮主體作用,加大對合作區的政策、財政和人員等方面的投入,促進合作區發展。第二,有利於提升合作區在國家發展戰略中的定位,尋求中央的更多支持。合作區建設離不開中央的領導與支持,而澳門是我國實行“一國兩制”的僅有兩個特別行政區之一,黨的十九大報告將堅持“一國兩制”列為新時代堅持和發展中國特色社會主義的十四個基本方略之一,合作區承擔著打造“一國兩制”新示範的重要使命。因此有了澳門的參與,合作區的戰略地位得以提升,獲中央支持的力度得以加強。第三,有利於合作區全面了解澳門的實際情況和需要,更好落實促進澳門經濟適度多元發展的使命。合作區建設的主要目的之一在於促進澳門經濟適度多元發展,而要促進澳門經濟的多元發展,首先就要了解澳門的實際情況和需要。有澳方人員參與合作區的管理無疑是最快了解澳門實際情況和需要的途徑之一。第四,有利於合作區進一步了解澳門規則,構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系,助力我國進一步擴大對外開放。合作區承擔的另一個重要使命是在民商事規則與澳門相銜接的基礎

上進一步接軌國際,助力我國對外開放。有澳門特區參與合作區管理建設,有利於合作區在制定各項民商事規則時,了解澳門規則,銜接澳門規則,並在此基礎上推動合作區民商事規則的國際化。第五,有利於進一步提升合作區的國際知名度、美譽度和吸引力。澳門是享譽全球的世界旅遊休閒中心、“世界美食之都”、“東亞文化之都”,享有較高的國際知名度和美譽度,國內外遊客眾多。有澳門特區參與合作區的管理建設,可以在合作區的各项建設中增加更多的澳門元素,有利於提升合作區的國際知名度、美譽度和吸引力。第六,有利於促進粵澳兩地行政文化的交流和融合,提高合作區的行政效率和行政服務水平。粵澳雙方公務員在合作區內共同辦公,有利於增進雙方的互相了解,取長補短,將澳門公務員文化中的廉潔、法治、為民服務的理念與內地公務員文化中把握全局、勇於承擔、高效靈活的理念相結合,提升合作區的公共服務和公共行政水平。

三、“四共”新體制的主要內容及運行現狀

關於“四共”新體制的內容,目前學界主要以合作區相關法律法規和政策文本為基礎,並結合學者自身的理解來歸納“四共”新體制的主要內容。比如,有學者認為根據《總體方案》,“四共”新體制主要涉及三個層面的內容:一是領導層面,由粵港澳大灣區建設領導小組領導和統籌合作區建設;二是政策制定層面,由粵澳雙方聯合組建合作區管委會行使相關職能;三是執行層面,在合作區管委會下設執行委員會,同時成立廣東省委和省政府駐合作區派出機構,履行各自職能。^⑦筆者認為,學界的上述思路是可取的。對“四共”新體制內容的梳理和總結應當緊緊圍繞合作區相關法律法規和政策文本。根據2021年《總體方案》、2023年《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》(以下簡稱《促進條例》)及2023年《橫琴規劃》的相關規定,筆者認為“四共”新體制主要包含以下四個方面的內容。

(一)封關運作,分線管理

將珠海橫琴島“一線”和“二線”之間的總面積約106平方公里的海關監管區域(不包括澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區)劃定為合作區範圍。其中,橫琴與澳門之間設為“一線”;橫琴與我國關境內其他地區之間設為“二線”。根據實際情況,對合作區實行分區分類管理。

自2024年3月1日零時起,合作區正式開始封關運作。目前合作區已建成並啟用“一線”通道一個,“二線”通道七個。在人員進出方面實行分線管理政策,“一線”採用“合作查驗、一次放行”的通關模式以進一步提升通關效率,對“二線”人員進出則不做限制。在貨物進出方面,實施“一線”放開、“二線”管住的財稅和海關監管政策,符合相關條件的貨物經“一線”進入合作區根據不同情況予以免稅或保稅;經“二線”進入內地的貨物依規徵收進口相關稅收,符合條件的可免收加工增值關稅,合作區內企業生產的含進口料件在合作區加工增值達到或超過30%的貨物,經“二線”進入內地免徵進口關稅。個人行李和寄遞物品經“一線”進入合作區,以自用、合理數量為限且符合有關規定的,可予免稅;“二線”進入內地參照自澳門進入內地的物品進行監管和徵稅。同時,允許符合相關條件的在合作區學習、就業、創業、生活的澳門居民攜帶一定重量的熟肉、乳製品、熟蛋、蔬果等七大類三百多種動植物產品經“一線”進入合作區,供居民自用。^⑧

(二)組建機構,依法履職

粵澳雙方聯合組建合作區管理委員會,在職權範圍內統籌決定合作區的重大規劃、政策、項目和人事任免。同時,合作區管理委員會下設執行委員會,同樣由粵澳雙方聯合組建,作為合作區的日常工作機構,承擔合作區建設主體執行責任,履行相關行政管理和公共服務職能。

為此,2021年9月17日,《廣東省人民代表大會常務委員會關於橫琴粵澳深度合作區有關管理體制的決定》(以下簡稱《關於合作區管理體制的決定》)正式公布實施,為合作區管理機構的設立和運作提供法律依據。同日,合作區管理機構正式揭牌。合作區管理委員會(以下簡稱管委會)為合作區最高決策機構,下設執行委員會(以下簡稱執委會)和秘書處(與執委會合署辦公)。管委會設兩名主任、一名常務副主任和五名副主任以及兩名秘書長。兩位主任分別由廣東省省長和澳門特區行政長官擔任。常務副主任由澳方相關代表擔任,另外五名副主任由廣東省、澳門特區及珠海市相關代表擔任。秘書長由粵方和澳方各一名代表擔任。兩名秘書長分別兼任執委會主任及副主任。執委會下設9個局級部門,包括行政事務局、法律事務局、經濟發展局、金融發展局、商事服務局、財政局、統計局、城市規劃和建設局、民生事務局。執委會由粵澳雙方人員共同組成。

特別值得一提的是,在合作區籌備成立期間,澳門特區就派出公務員參與相關工作。合作區正式成立運作初期,澳方公務員是以臨時“出差”的形式赴合作區工作。隨後,澳門特區開始著手為澳方公務員常駐合作區工作尋求本地法律支撐。2023年2月27日,澳門立法會通過了第1/2023號法律,對《澳門公共行政工作人員通則》及相關法規作出修改。本次修法的主要內容之一是將“臨時定期委任”制度的適用主體範圍由原來的“國際機構”擴展為“境外的公共部門、機構及其依法設立的法人”,即可以將“臨時定期委任”制度適用於澳門特區公務員赴合作區任職的情形。這一修改的目的就是要為澳方公務員常駐合作區工作提供澳門本地法律依據。以修訂後的《澳門公共行政工作人員通則》為依據,2023年3月28日澳門特區行政長官作出批示,以“臨時定期委任”的方式委任29名澳門特區公務人員赴合作區執委會或其工作機構擔任職務,為期兩年。在兩年的任職期滿後,行政長官又於2025年3月26日委任24名澳門公務員赴合作區執委會或其工作機構任職,同樣為期兩年。

合作區管委會和執委會組建完成後,很快開始構建和完善自身的議事規則和工作規則。在合作區運作初期,管委會主要通過定期召開會議的形式,履行相關管理和決策職能。管委會會議由雙主任——澳門特區行政長官和廣東省省長共同主持,共同商定合作區的工作部署。截至2025年3月底,管委會共舉行了九次會議。此後,合作區持續從規範層面構建和完善管委會及執委會的議事規則和工作規則。2021年10月管委會審議通過了《橫琴粵澳深度合作區管理委員會工作規則(試行)》。同年11月《橫琴粵澳深度合作區執行委員會工作規則(試行)》也獲審議通過。^⑨2023年6月,合作區執委會行政事務局印發了由管委會第五次會議審議通過的《橫琴粵澳深度合作區管理委員會議事規則》(以下簡稱《管委會議事規則》)以及由執委會2023年第9次會議審議通過的《橫琴粵澳深度合作區執行委員會工作規則》(以下簡稱《執委會工作規則》)。《管委會議事規則》及《執委會工作規則》的通過和實施,意味著合作區內部的工作流程和權責範圍已基本釐清,合作區“四共”新體制的建設邁入了一個規範治理的新階段。

(三)多層聯動,協同治理

在“四共”新體制中,由中央和地方各主體,包括中央區域協調發展領導小組、中央各部委、廣東省、澳門特區、珠海市等,共同參與合作區的管理和建設,實現多層聯動,協同治理。

在中央層面,由中央區域協調發展領導小組(原“粵港澳大灣區建設領導小組”)領導合作區建設。粵港澳大灣區建設領導小組是國務院於2018年設立的議事協調機構,由國家發改委、國務院港澳辦、廣東省委省政府、港澳特區政府以及港澳中聯辦等機構的負責人組成,負責領導大灣區建設。2022年黨的二十大以後,粵港澳大灣區建設領導小組與京津冀協同發展領導小組、西部地區

開發領導小組、推進海南全面深化改革開放領導小組等重大國家戰略領導小組一起合併為“中央區域協調發展領導小組”。該領導小組下設中央區域協調發展領導小組辦公室(以下簡稱“中央區域辦”),設在國家發改委,與國家發改委區域協調發展司(以下簡稱“發改委區域司”)合署辦公。同時,為進一步支持合作區建設,目前已有十多個中央部委在合作區成立了工作專班,委派相關人員在合作區辦公,負責合作區與中央相關部委的溝通聯繫。

在廣東省層面,根據《總體方案》及《關於合作區管理體制的決定》的相關規定,合作區上升為廣東省管理。成立廣東省委和省政府派出機構,負責管理黨的建設、國家安全、刑事司法及社會治安等工作。據此,2021年在合作區管委會組成揭牌同日,廣東省人民政府橫琴粵澳深度合作區工作辦公室(以下簡稱“廣東省政府橫琴辦”)也正式成立運作。2023年1月9日,廣東省人大常委會還通過了《促進條例》,自同年3月1日起施行。《促進條例》進一步明確了廣東省政府橫琴辦的職能定位,同時規定廣東省政府橫琴辦的行政管理職權清單經廣東省人民政府同意後向社會公布。2023年8月16日,廣東省政府橫琴辦公布了自身的機構職能和組織架構。廣東省政府橫琴辦為廣東省政府的派出機構,與中共廣東省委橫琴粵澳深度合作區工作委員會(以下簡稱“廣東省委橫琴工委”)合署辦公。此外,廣東省還設立了推進粵港澳大灣區建設領導小組負責跟進大灣區及合作區建設相關工作。廣東省推進粵港澳大灣區建設領導小組下設廣東省推進粵港澳大灣區建設領導小組辦公室(以下簡稱“廣東省大灣區辦”),設在廣東省發改委。據此,廣東省發改委(廣東省大灣區辦)也成為了參與合作區建設的主體之一。

在澳門特區層面,澳門特區主要通過管委會中的澳方代表以及在執委會任職的澳方公務員參與合作區的管理和建設。在澳門特區第六屆政府成立後,設立了由行政長官擔任組長的“促進橫琴粵澳深度合作區建設領導小組”,負責研究制定澳門特區支持合作區發展建設的重要政策和法律法規,推動對不利於澳門居民到合作區生活就業創業以及不利於琴澳一體化發展的法律法規加快作出修改,並對特區政府不同範疇參與合作區建設的各項工作進行統籌協調,希望從政策、法律、資金、人力等各個方面加大對合作區建設的支持力度,推進合作區建設第二階段目標的高質量完成。^⑩除此之外,在澳門特區政府的架構中,還有政策研究和區域發展局具體負責協調跟進合作區建設相關工作,協助澳門特區政府各部門與合作區及內地相關單位開展聯繫。

為加強合作區向中央的請示報告,同時加強合作區與廣東省、澳門特區、珠海市不同單位之間的聯動和協同,自成立以來合作區不斷構建和完善管委會、執委會與中央區域辦、廣東省發改委(大灣區辦)、廣東省政府橫琴辦、澳門特區政府、珠海市政府之間的請示報告和對接聯絡機制。在向中央報告方面,合作區管委會接受中央區域協調發展領導小組領導,通過中央區域辦(發改委區域司)向黨中央、國務院請示報告。在與廣東省、澳門特區及珠海市有關單位對接聯絡方面,執委會與廣東省發改委(廣東省大灣區辦)建立重要事項協作會商機制,就相關工作及時進行溝通。執委會與廣東省政府橫琴辦建立協同工作機制,加強重大事項通報、重要工作銜接及日常信息共享。合作區與珠海市建立對接溝通機制,合作區的社會管理、城市管理及民生事務等需要珠海市承接的,經合作區與珠海市協商確定後,由珠海市承接;雙方協商不能取得一致意見的,報廣東省人民政府協調解決。經過三年的實踐探索,目前合作區與中央、廣東省及澳門特區不同層級單位之間的對接聯絡機制已逐步成熟,運作順暢。

(四)收益共享,常態評估

建立合作區收益共享和常態化評估機制。收益共享機制主要包括兩個方面,一是合作區與

珠海市的收益共享,即合作區國有土地使用權出讓收入扣除成本後由合作區與珠海市均等共享。合作區國民經濟統計指標數據納入珠海市統計。二是合作區與澳門的收益共享,即由廣東省與澳門特區進一步協商建立收益共享機制。在合作區與澳門的收益共享方面,三年多來,合作區內的澳資企業數量顯著增長,且增長速度遠超合作區內其他企業的增長速度,澳門的經濟適度多元發展已開始受惠於合作區的發展建設。此外,雖然合作區國民經濟統計指標數據納入珠海市統計而不納入澳門特區統計,但澳資企業在合作區所賺取的要素收益(投資收益)卻可以同步納入澳門統計。自2023年起,合作區統計局與澳門統計暨普查局協作編制《橫琴粵澳深度合作區澳資企業投資收益統計調查制度》,將合作區澳資企業在合作區賺取的要素收益納入澳門特區本地居民總收入核算,促進合作區與澳門特區共享澳資企業在合作區的發展收益統計指標。

常態化評估機制主要是指創新合作區國民經濟相關數據統計方式,建立合作區促進澳門經濟適度多元發展成效評估指標體系。合作區的評估機制與一般地方的評估機制最大的不同在於它不強調對合作區生產總值的考核,而重點強調發揮合作區對促進澳門經濟適度多元發展、便利澳門居民在合作區生活就業的作用。為此,合作區編制形成了《橫琴粵澳深度合作區促進澳門經濟適度多元發展指標體系(試行)》(以下簡稱《指標體系》)。《指標體系》堅持以服務澳門、銜接澳門為設計導向,設置了“產業結構”、“就業結構”、“多元產業發展”、“民生深度融合”、“兩地互聯互通”五個主要指標,重點反映合作區在促進澳門經濟適度多元發展方面的成效。

四、對“四共”新體制的完善建議

自實施以來“四共”新體制總體運作順暢,在以下幾個方面取得了較大的成績:第一,在分線管理方面,建設和優化了“一線”及“二線”通道,出台了合作區特殊的財稅和海關監管政策,落實了合作區的封關運作和分線管理。第二,在共管方面,組建了由粵澳雙方工作人員共同組成的合作區管理和執行機構,制定了管理及執行機構的工作規則。歷史性地實現了粵澳雙方工作人員在合作區共同辦公,依法履職。第三,在理順合作區建設各主體相互關係方面,形成了合作區管委會向黨中央、國務院請示報告的機制,相關中央部委在合作區設立專班與合作區進行直接聯絡協調的機制以及合作區執委會與澳門特區政府、廣東省政府橫琴辦及珠海市政府的重大事項通報、日常信息共享、重要工作對接等聯絡協調機制。第四,在服務澳門方面,出台了合作區產業發展規劃及相關配套措施,大力發展新興多元產業,配合推動澳門經濟適度多元發展;在通關、就業、創業、住房、教育、醫療、養老及社會民生服務等方面出台多項政策措施,方便澳門居民在合作區生活就業。第五,在收益共享方面,實現了合作區與珠海市在國有土地出讓收益上的共享,實現了合作區與澳門特區在部分統計指標上的共享。但筆者認為目前合作區“四共”新體制的運作在以下幾個方面還可以進一步完善。

(一) 進一步完善人事管理制度

目前粵澳雙方工作人員已在合作區管理及執行機構中共同履職,但在對上述人員的管理上,合作區現行的人事管理制度還存在以下兩個方面的不足:第一,人員構成複雜,待遇不一。目前執委會的工作人員主要分為四類,包括澳方公務員、粵方公務員、市場招聘的員額制工作人員以及勞務派遣的政務人員。不同身份的工作人員在薪酬待遇、績效考核、晉升標準等方面都存在不同。同等的職級和相似的工作要求卻享受不同的薪酬待遇,這容易影響相關工作人員的心態,進而影響工作效率。第二,澳方公務員數量不足。在合作區建設過程中,許多與澳門特區政府及澳門社會各界溝

通聯繫的工作以及促進合作區民商事規則與澳門相銜接的相關工作主要靠澳方公務員協助推進。但澳門特區政府前後兩批正式派駐在合作區執委會及其工作機構工作的公務員均僅為二十餘名，數量明顯不足，這對於合作區發揮服務澳門、銜接澳門的功能不太有利。雖然執委會也面向澳門招聘員額制工作人員，但這些人員對澳門政務系統和行政文化的了解不足，較難發揮溝通“兩制”和促進規則銜接的作用。

為此，建議從以下兩個方面加以完善。第一，增加員額制工作人員數量，縮小不同身份工作人員間的待遇差異。目前合作區不同身份的工作人員，特別是粵澳雙方公務員的薪酬待遇差異較大，最主要是由粵澳雙方的公職法律制度不同造成的。因此要想實現粵澳公務員的“同工同酬”，就涉及對內地公職法律制度的調整，這對現行體制的突破大，在短期內不易實現。為此建議合作區未來在招聘工作人員時，可考慮增加員額制工作人員數量。員額制工作人員不是內地公職法律制度中的公務員，因此在薪酬待遇上可以更加靈活，更加接近澳方標準。同時通過公開考試或內部晉升等方式將表現優秀的勞務派遣人員逐步轉化為員額制工作人員。第二，建立常態化、公開化的澳門公務員赴合作區任職的相關招聘和委任制度，增加澳方公務員數量。在選拔相關人員時，除需要考慮其學歷、經驗、才能等一般標準外，還應著重考量相關人員的擔當和開拓精神，選拔更多有才能、有擔當、有開拓精神的澳門公務員赴合作區工作。同時，在選拔過程中澳門特區政府宜與合作區管委會及執委會充分溝通，考慮並重視合作區管理及執行機構的意見。

（二）進一步優化合作區向中央請示報告機制

合作區仍屬內地行政區劃，適用內地的法律，因此合作區建設中許多改革性、創新性的工作，特別是涉及服務澳門、促進粵澳規則銜接的相關工作，由於與全國統一的規範或既有做法不相一致，必須得到中央的授權才能向前推進。這就要求合作區與中央之間要建立更為便捷高效的請示報告和溝通機制。目前在中央區域辦的協調下，已組建了由十多個部委人員組成的工作專班進駐合作區工作，直接負責合作區與中央相關部委的溝通聯繫。這一機制安排較之合作區成立前橫琴新區主要通過廣東省港澳辦上報國務院港澳辦，再由國務院港澳辦溝通其他中央部委的安排，在效率上已有很大提升。但目前這一機制僅能在合作區與部分中央部委之間進行較為有效的溝通，而對於需要不同中央部委相互協作、共同推進的工作，則還不能進行很好地統籌協調。為此，建議將中央設在合作區的工作專班提升到更高層級，比如直接對國務院副總理或國務委員負責的層級。合作區可以通過這個工作專班定期將需要得到中央批准支持的事項上報給國務院副總理或國務委員，由副總理或國務委員牽頭協調中央相關部委並落實相關工作。這一高層次的統籌協調機制有利於提升合作區建設的效率，加快實施更多改革創新舉措。

（三）進一步便利澳門居民在合作區生活就業

合作區已實施了許多方便澳門居民生活就業的政策措施，但這些政策措施之所以還不能完全帶動合作區的人氣，究其原因主要在於澳門居民對合作區開放的需求是全方位的，而受內地相關法律法規所限，目前合作區的開放政策仍是有限的。而合作區要想突破現有法律法規的框架，就必須得到中央的授權。在取得中央授權方面，主要有兩種路徑。一種是以“小切口”的方式針對具體事項逐一取得中央的支持，“擠牙膏”式逐步實現改革。這一方法的優點是“小步前進”，遇到的阻力相對較小，但缺點是耗時較長、效率較低。另一種解決方法是通過高層次的中央立法，由中央針對合作區制定全國性法律，將涉及便利澳門居民在合作區生活就業的相關問題進行全盤考慮，一攬子解決。這一方法的好處在於能夠在更大程度上使合作區向澳門開放，滿足澳門居民對合作區的全

方位需求,但其缺點或難點在於對現行體制的突破更大,且事先必須通過大量的調查研究和實踐經驗積累,在全面準確了解澳門居民對合作區需求的基礎上方能推進。筆者認為,未來合作區建設應堅持“雙管齊下”。一方面繼續通過“小步快跑”、“小切口”的方式逐一解決澳門居民在合作區生活就業過程中遇到的實際問題或障礙,同時也為合作區向澳門的全面系統開放積累經驗;另一方面在積累大量經驗的基礎上,積極爭取中央立法,推動合作區向澳門全面開放,從而實現合作區服務澳門、促進澳門發展的初心。

(四) 進一步優化收益共享機制

合作區成立以來,在合作區工作生活的澳門居民日益增多,合作區的澳資企業數量、往來橫琴口岸的通關人數以及澳門單牌車進出合作區的數量也均顯著增加,澳門居民已經切實享受到了合作區建設帶來的收益。同時,自 2023 年起,合作區澳資企業在合作區賺取的要素收益也可被納入澳門特區本地居民總收入核算,實現合作區與澳門特區共享相關統計指標。但我們也必須看到,在落實“四共”新體制中的收益共享方面,目前主要實現了合作區與珠海市之間的收益共享,而澳門特區目前還不能在財政、稅收、GDP 統計等方面直接共享合作區的收益。這就容易影響澳門參與合作區建設的積極性,也不利於發揮合作區促進澳門發展的功能。為此,粵澳、琴澳之間要建立“利益讓渡而非爭奪、利益共享而非獨佔”的命運共同體理念。特別是廣東省和珠海市政府,可以秉持“合作區建設為澳門經濟適度多元發展服務”的初心,善用單向讓利給惠機制,從國家整體利益出發對澳門特區作出利益上的讓渡與共享。^①未來可以考慮建立更具激勵性的收益共享機制,使澳門特區也能以適當的形式,在一定程度上共享合作區的稅收或 GDP 統計數據。當然,共享收益的另一面是共擔成本。未來澳門特區政府也應堅持“琴澳一體化發展”的思路,加大對合作區的財政投入,在重大基礎設施建設以及教育、醫療、養老等重大公共服務項目建設方面與合作區共擔相關成本,真正實現合作區與澳門特區之間的成本共擔和收益共享。

①《習:提升琴澳一體化至更高水平》,澳門:《澳門日報》,2024 年 12 月 20 日。

②習近平:《在慶祝澳門回歸祖國二十五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》,北京:《人民日報》,2024 年 12 月 21 日。

③習近平:《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》,北京:《人民日報》,2022 年 10 月 26 日。

④⑩ 中華人民共和國澳門特別行政區政府:《二〇二五年財政年度施政報告》,2025 年 4 月 14 日。

⑤陳廣漢、劉洋:《粵港澳大灣區建設與港澳發展新機遇》,廣州:《廣東經濟》,2019 年第 4 期。

⑥李可:《橫琴粵澳深度合作區:理念創新與制度構建》,北京:《港澳研究》,2022 年第 1 期。

⑦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。

⑧詳見橫琴粵澳深度合作區執行委員會及拱北海關聯合發布的《關於允許澳門居民攜帶相關動植物產品進入橫琴粵澳深度合作區的公告》。

⑨中華人民共和國澳門特別行政區政府:《二〇二二年財政年度施政報告》,2021 年 11 月 16 日。

⑪楊愛平:《粵港澳大灣區跨境治理中的包容性府際關係》,廣州:《學術研究》,2022 年第 10 期。

作者簡介:江華,澳門大學法學院助理教授,憲法與基本法研究中心副主任。

[責任編輯 劉澤生]