

基于横琴法律地位研究深合区立法可能性 ——以开发区管委会为切入点

葛莹莹

澳门城市大学 中国澳门 999078

摘要:自2009年以来,横琴越来越多元,珠海经济特区横琴新区、广东省自由贸易试验区横琴片区、横琴粤澳深度合作区,多重身份必然影响到深合区立法工作,本文将采用阅读文献方法、比较具有代表性的高新技术开发区、深圳经济特区、广东省自由贸易试验区蛇口片区、浦东新区、苏州工业园区,分析国内经过几十年发展这些获得特殊政策倾向的区域如何通过建立管理体制帮助发展经济,此外笔者将基于各区域特点分析他们的共同点:管理委员会在各地立法中的规定、在经济发展中发挥的作用。管理委员会建制的法律地位对各地开发区发展的影响进行分析。在国务院印发的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》中管委会管理体制如何在立法层面进行规定协调。

本文一共分为三个部分,第一部分主要讲述横琴与澳门发展基础,合作基础,横琴在国家发展规划中的政策演变历程。第二部分主要介绍其他经济区:经济特区(深圳)、高新技术区(浦东新区、苏州工业园区)、广东省自由贸易试验区蛇口片区、横琴在身为新区、广东省自由贸易试验区横琴片区时的立法状况,分析这些地区如何通过管理委员会制度创新、发展经济,以及管理委员会的走向。此外政府间合作共建的部分经验大陆在苏州工业园区与新加坡政府间合作时积累了丰富的政府间合作经验,虽然新加坡政府未参与到行政管理规划,但是中新政府间合作协商却为横琴与澳门合作提供了丰富的借鉴经验。第三部分横琴自身作为具有三重身份的“特区中的特区”在过去10年的立法变革也将影响深合区立法工作及立法内容,其中《珠海经济特区横琴新区条例》创设的“三会”制度是否有必要继续存在、管委会职权是否清晰等问题也将在文中讨论。本文将针对深合区立法中对立法主体、管委会职权范围、横澳设立投资开发公司拙劣之见。衷心祝愿未来“横琴精神”能为后人传承。

关键词:管理委员会;开发区;条例;投资开发公司

Research on the Possibility of Legislation Based on Guangdong-Macao in-depth cooperation zone in Hengqin —— A Point cut in the Management Committee

Yingying Ge

City University of Macau, Macao, China, 999078

Abstract: Hengqin has becoming increasingly diversified since 2009. From Hengqin New Area of the Zhuhai Special Economic Zone, the Hengqin Area of the Guangdong Pilot Free Trade Zone, to the Hengqin Guangdong-Macao in-depth Cooperation Zone. The multiple identities will inevitably affect the legislative work of Hengqin District. This paper will use the literature reading method to compare the representative high-tech development zone, Shenzhen Special Economic Zone, Guangdong Province Pilot Free Trade Zone Shekou area, Pudong New Area, and Suzhou Industrial Zone. This paper also analyzes how these regions with special policy preferences can help develop their economies through the establishment of management systems after decades of domestic development. In addition, the author will analyze their common points based on the characteristics of each region: the provisions of the management committee in the legislation of each region, and the role played in economic development. The influence of the legal status of the management committee on the development of

regional development zones is also analyzed. From the Overall Plan for the Construction of the Hengqin Guangdong-Macao in-depth Cooperation Zone issued by The State Council, the management system of the management Committee shall be regulated and coordinated at the legislative level.

This article is divided into three parts. The first part mainly describes the development foundation, cooperation foundation and policy evolution of Hengqin and Macao in the national development planning. The second part mainly introduces the legislative status of other economic zones: Special Economic Zone (Shenzhen), High tech Zone (Pudong New Area, Suzhou Industrial Park), Shekou District of Guangdong Free Trade Pilot Zone, and Hengqin District when they were new zones and Hengqin District of Guangdong Free Trade Pilot Zone, and analyzes how these regions developed their economies through institutional innovation of the management committee, as well as the direction of the management committee. In addition, the mainland has accumulated rich experience in intergovernmental cooperation during the cooperation between Suzhou Industrial Park and the Singapore government. Although the Singapore government has not participated in the administrative planning, the China Singapore intergovernmental cooperation consultation has provided a wealth of experience for Hengqin and Macao cooperation. The third part is the legislative reform of Hengqin itself as a “special zone in the special zone” with triple identity in the past 10 years, which will also affect the legislative work and content of the Shenzhen Hefei District. Among them, whether the “three councils” system created by the Regulations of Hengqin New Area of Zhuhai Special Economic Zone is necessary to continue to exist, and whether the functions and powers of the management committee are clear will also be discussed in the paper. This article will focus on the poor views on the legislative body, the terms of reference of the management committee, and the establishment of investment and development companies in Heng'ao in the legislation of Shenzhen Hefei District. I sincerely hope that the “Hengqin Spirit” can be inherited for future generations.

Keywords: management committee, in-depth cooperation zone, regulation, investment and development company

引言:

国务院印发的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》第二十条指出“要健全合作区开发管理机构。在粤港澳大湾区建设领导小组领导下，粤澳双方联合组建合作区管理委员会，在职权范围内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。”第二十一条“组建合作区开发执行机构。合作区管理委员会下设执行委员会，履行合作区的国际推介、招商引资、产业导入、土地开发、项目建设民生管理等职能。执行委员会主要负责人由澳门特别行政区政府委派，广东省和珠海市派人参加，协助做好涉及广东省事务的协调工作。粤澳双方根据需要组建开发投资公司，配合执行委员会做好合作区开发建设有关工作。”第二十二条“做好合作区属地管理工作。合作区上升为广东省管理。成立广东省委和省政府派出机构，集中精力抓好刑事司法、社会治安等工作，履行好属地管理职能，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。”基于二十条至二十二条，国务院建立合作区管理体制层面要求已经很清楚，凡是涉及治安等与安全相关这些由省委和省政府派出机关负责，其余事项如国际推介、招商引资、产业导入、土地开发等民商事活动由粤澳共建。横琴上升为广东省政府管理，粤澳各派代表成立管委会与执委会。

就深合区管理体制建设，笔者关注到粤澳合作区是以成立管理委员会方式成立。然而“管理委员会”这个

概念在《宪法》中并无宪法依据，基于此，笔者基于管委会及管理体制视角展开对中国几种集中区域：经济特区、新区、高新技术区、经济开发区等进行比较研究，并对于深合区如何立法进行建言。

一、横琴管委会制度发展沿革

众所周知，有东方“拉斯维加斯”之称的澳门支柱性产业在疫情下收入大幅下跌，澳门经济构成又过于单一，其主要原因是经济发展挤压中小企业发展空间，同时抬高当地土地价格、物价水平，中小企业难以维持高昂的租金。此外澳门人口密度和产出密度均处在世界前列。^[1]此时横琴的战略规划便格外重要。2009年国家发改委公布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》，明确提出要建设珠海横琴新区。紧接着，2009年8月14日国务院正式批准实施《横琴总体发展规划》、2011年粤澳双方签署《粤澳合作框架协议》，2011年7月14日《国务院关于横琴开发有关政策的批复》下发，2015年国务院印发《国务院关于横琴开发有关政策的批复》，当时国务院已经给到横琴新区在与澳门合作中最宽松的政策，可以说2015年的横琴已经是“比特区还特”的地区，享受最“特”政策，2015年4月8日国务院发布《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》横琴被规划为三个片区其中之一，2017年7月1日国家发改委与粤港澳三地政府在港共同签署《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》，2019年2月18日中共中央、国务

院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》。

澳门自身因为土地面积狭窄以及经济产业过于单一迫切需要横琴提供土地缓解澳门居民居住压力、中小企业在澳门难生存压力，而另一方面，作为大湾区四大核心城市之一的澳门也充当辐射带动周边经济角色，好比南京之于马鞍山、上海之于长三角、北京之于京津冀一样，澳门同样具备这样的辐射作用，按照弗里德曼^[2]关于“核心——边缘”理论：核心区域从边缘地区获得劳动力和资金，边缘地区从核心地区获得商品。澳门经济适度多元化这个概念提出多年却一直难有进展，其原因与澳门本地中小企业与横琴高端定位不符有关。澳门中小企业大多数缺乏管理经验、核心竞争力、技术落后，而横琴因为本身只有106平方公里，超过70%土地面积属于不可开发利用型只能是生态保护区，也即只有大约28平方公里可以用来开发利用，因此横琴同样寸土寸金，这也导致横琴每一寸土地都必须高度充分利用，澳门中小企业则不能满足横琴的条件。目前横琴已经与澳门合作产业有“新街坊”项目、“粤澳中医药科技产业园开发有限公司”。依照区际一体化理论^[3]，目前港、澳、粤区际法律处于冲突状态，那么要想实现区域一体化，在短期内只能通过经济一体化、逐步发展演变为法制一体化，再到法治一体化。显然澳门与横琴尚处于经济一体化从1-10这个过程。因此短期内我们不可能期待横琴完全适用与澳门相同的制度，但是可以通过澳门特别行政区政府参与公共管理的方式通过不断协商、根据时事变化不断调整法律制度从而实现一体化。本文旨在通过研究横琴法律地位及管理委员会在类似区域中的作用为切入点寻求横琴粤澳深度合作区制定法律框架的方法。

二、国内管委会制度发展沿革

1980年8月26日《广东省经济特区条例》施行，自此以深圳为首的经济特区正式成立。《条例》中明确设立“广东省经济特区管理委员会”，其职责就是“代表广东省对各特区实行统一的管理。”其中，深圳市更是作为广东省经济特区管理委员会直接经营管理，而珠海、汕头只是设立必要的办事机构。由此可见深圳成为如今中国特色社会主义先行示范区管委会直接规划功不可没。省特区管委会主任吴南生在接受采访时指出，特区的成立目的与当下社会对特区的印象截然不同，1979年时特区能够成立其实是因为“太穷”，那时候政府管理体制主要还是传统政府公共管理理论下政府管理体制，其庞大、效率低下且缺乏竞争的弊端日益显现，而80年代后，新公共管理理论传入中国后，减少政府干预、简化政府层级等观念不断被采纳，深圳便是从传统“管制”型政府转型为“服务”型政府的优秀示范，特区还是“出口特区”时，便因为没有资金而使规划进程停滞不前，当时

的省特区管委会主任吴南生通过贷款创造出“制造面包的酵母”。作为《条例》主持编订者吴南生同志表示，当时的外国友人认为特区没有法，外商不敢来投资，而80年代的“特区拓荒者们”成立特区目的就是希望通过大量优惠政策吸引外商来深投资，因此制定《条例》势在必行。

《条例》通过短短2000多字明确经济特区由广东省自己管理；特区成立目的是为鼓励客商来特区投资建厂；第二条明确特区内企业个人必须遵守中华人民共和国法律法规，在此基础上“本条例有规定的按照本条例规定”，强调特别法比一般法优先适用。对于优惠办法部分，《条例》明确授权，“根据不同行业和用途，给予优惠，具体办法另行规定。”作为经济特区的“基本法”，《条例》明确将在特区提供的政策方向等框架性宏观规定：出入境简化手续、特别优惠待遇、税收缴纳数额和办法及给予优惠具体办法另行规定等。此外管委会职责也在条例中明确：包括制定特区发展计划在内的七项职权。此后，基于条例依旧是由吴南生主导完成的《深圳市城市总体规划》借鉴了世界先进城市规划经验，主张开发罗湖。如王安石那句“看似寻常最奇崛，成如容易却艰辛”，作为先行示范区的深圳在开发指出鲜有制度借鉴，在“北方冷空气”质疑声中历经磨炼，始终坚持“约法三章”，多做少说。吴南生在《关于我省设置经济特区和制定特区条例的问题》^[4]中提及列宁的思想“要乐于吸取外国的好东西：苏维埃+普鲁士的铁路管理制度+美国的技术和托拉斯组织+美国的国民教育等等=总和=社会主义。”^[5]深圳的这40多年来的成功堪称石破天惊，其中少不了最初一批坚毅的拓荒者们打破制度的牢笼加快、加大步伐前进他们的方针简单明确“一快二宽”，宽即放宽条件，基于放宽条件加快发展速度，在此方针下《条例》及配套《办法》应运而生。

前人种树，后人乘凉，“吴南生们”所面临的姓资姓社的回应压力到40年后的今天早已随风而去，深圳作为经济特区给中国市场经济发展的宝贵借鉴经验却历久弥新。特区之所以会诞生于广东，是历史的选择，也是其比邻港、澳、台的必然选择。历史轮回，深合区总体方案“横空出世”，相关制度研究也必将“琴鸣天下”。作为制度“复合型”国家，粤港澳大湾区处在制度复合漩涡中心，这也注定大湾区将通过制度创新，向台湾展示“特区”经济发展生命力，坐拥复合制度^[6]的大湾区必将产生“1+1大于2”的效果。因此借鉴“深圳”智慧，通过管委会先制定框架性条例，后根据城市发展制定相关实施办法、意见等，横琴也必将如深圳般大鹏展翅，一飞冲天。

2.1 国家高新技术开发区

开发区自80年代蛇口工业区开始以来如潮水般涌现，开发区成立的目的是将研究与市场相结合，希望最

大限度将科技成果转化为科技生产力基于此建立起来的集合区域。^[7]开发区种类很多,按照国家级别可以分为国家级开发区、省级开发区和省级以下开发区。按照类别可以分为经济技术开发区、高新技术产业开发区等。本章节将重点分析国家高新技术产业开发区管理体制。《科技园区创新性品格——高新区体制机制创新研究》中指出国家高新区优势是结合国内技术与国外先进技术资源、资金和管理手段等,加持优惠政策发展经济。开发区的特色是“统一、精简、高效”的准政府管理模式。之所以说是准政府,是开发区一般会设立管理委员会(以下简称“管委会”)统筹规划开发区发展,前文提到深圳经济特区在设立之初便成立经济特区管理委员会。管委会作为“摸着石头过河”的优秀代表,在制度实践创新中总能看到它的身影:深圳经济特区、蛇口工业区、苏州工业园区、上海浦东新区、雄安新区、横琴深澳合作区等。管委会这套管理体制在中国受欢迎是因为它走在了宪法与法律前面,我国宪法中并未出现“管理委员会”的身影,《宪法》第三十条:“中华人民共和国的行政区域划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”该条中并没有赋予管委会行政权力。同时也没有关于“管理委员会法”这样的由全国人民代表大会通过生效的法律。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第一章总则第一条:“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”第四章地方各级人民政府也没有规定“管理委员会”字眼,不过第六十八条“省、自治区的人民政府在必要的时候,经国务院批准,可以设立若干派出机关。”由此可见,管委会在《组织法》中也没有法律地位。

管委会之所以一直受到青睐便是因为其摆脱了略微庞大的体制限制,灵活的管理模式:“公司制”管理模式、开发区与行政区行政合一的管理模式和准政府的管理模式三种类型。^[8]蛇口工业区采用的便是“公司制”管理模式,1983年蛇口工业区管理委员领导班子成立,袁庚任管委会主任,1987年蛇口工业区有限公司设立取代管理委员会,自此“蛇口模式”诞生。在此种模式下开发区管理主体充当企业的角色而不是一级行政组织。此种管理体制的优势在于政府介入成本最低,能够最大程度利用经济杠杆发展市场经济,缺点是容易忽视公共事务管理和社会事业。国内大部分开发区采用的都是行政合一模式管理体制,此种模式即采取“两块牌子,一

套班子”,管委会融入行政区政府,人员配置上相互混合,此种模式为众多开发区由功能单一向扩容的选择,很多开发区起初选择作为政府派出机构,后面面临区域内发展饱和、公共事务日渐繁杂等问题回归行政合一模式,此种模式需要格外注意政府体制问题,避免旧体制拖累,此类开发区在我国有很多,如青岛开发区、广州南沙区是由广州南沙经济技术开发区升格为一级行政区划。

2.1.1 浦东新区

横琴作为继浦东新区、天津滨海新区之后的第三个新区,浦东新区丰富管理体制沿革有很多借鉴意义,浦东新区成立过程中也有一段“党委+管委会”准政府治理模式,此种管理模式不同于上文“蛇口模式”、“行政合一模式”。“准政府”治理模式是由地方人民代表大会和政府的特别授权,组建成立开发区管委会,由管委会作为所在地政府的代表进行行政管理。与完整的地方政权相比,开发区只有简化的党委和管委两部分,少了“人大、政协、法院、检察院等”等机构。此种精简的管理体制是浦东自始以来坚持的“小政府、大社会、大服务”理念,在发展最初时期,坚持优先发展经济,随着发展、扩容需要进行灵活调整。浦东新区在区划发展扩容过程中也加入回归“行政合一”队伍。2000年8月浦东建政,撤销党工委、管委会体制。^[9]浦东经历了从最初精简版的管委会、到新区扩张恢复行政合一体制,浦东的成功,很大程度上是基于体制灵活,坚持精简“一站式”服务型政府。

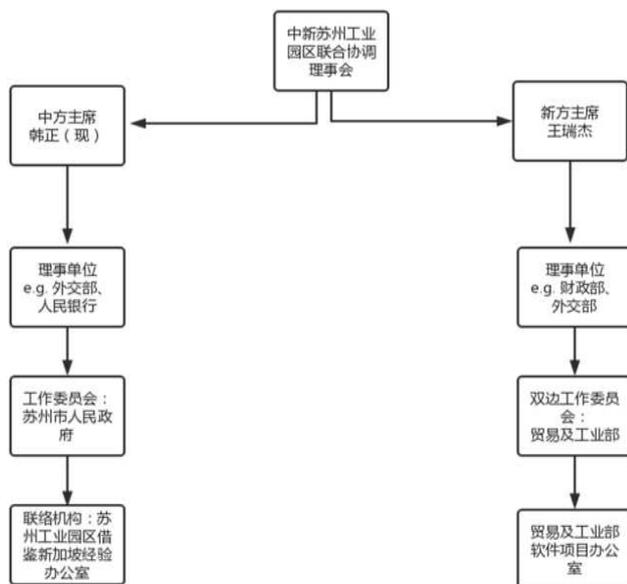
横琴的占地面积仅106.46平方公里,其中超过70%的土地被划定为不适合开发建筑面积,从公共管理角度来看,面积小则治理难度小,那么就更应当坚持“小政府”理论,目前横琴还未能建立一站式政府,但是深合区成立后有望通过管委会建立一站式政府。

2.1.2 苏州工业园区、江苏自由贸易试验区苏州片区

苏州工业园区是自“蛇口模式”光辉散去后又一具有特色的开发区代表,园区在全国高新区综合排名上升至第四位。^[10]其主要特色是借鉴新加坡行政管理经验,与新加坡进行政府间合作开发。1994年国务院印发《国务院关于开发建设苏州工业园区有关问题的批复》^[11]以及中国政府与新加坡政府签署的协议《中华人民共和国政府和新加坡共和国政府关于合作开发建设苏州工业园区的协议》^[12],自此政府间合作协议达成,协议中明确该政府间合作由两国有关机构合作开发建设苏州园区,主要借鉴运用新加坡经济发展、城市规划、建设和管理等行政管理方面的成功经验,单独提出支持新方向园区提供经济行政管理软件。在组织管理体制方面中新通过建立两国政府的联合协调理事会,两国政府各委派一名副总经理负责。1994年苏委《关于加快苏州工业园区建设

若干问题的通知》^[13]，明确“苏州工业园区是苏州市的一个组成部分”，“工业园区分设党的工作委员会和管理委员会，暂定为副地级市建制，作为苏州市委和市人民政府的派出机构”“管委会能够代表市政府对园区及周边地区行使管理职能，管委会下设的部、委、局、室为正处级建制”该规定帮助苏州工业园区在面临扩容问题时可以有权进行行政管理规划，具体方案由园区提交市委、市政府审定，报省备案。管委会有权“根据国家、省和苏州市的有关法律、法规和规章，借鉴新加坡的适用经验，结合苏州工业园区的实际情况，制订园区有关管理制度，制订工资、福利、社会保险等方案，报省批准后组织实施。”

新加坡与苏州工业园区的发展在过去二十多年里发展迅速，虽然其主要合作方式是采用合资公司方式合作开发，但是其政府间合作发展经验、理事会交流沟通、苏州工业园区与横琴类似具备双重功能区身份（中国（江苏）自由贸易试验区苏州片区，苏州工业园区）、新加坡与澳门类似体量从无到有成功发展经验等都值得借鉴。苏州工业园区采取的开发方式是公司行政分离，与新加坡共同成立中新苏州工业园区开发集团股份有限公司（简称中新公司），该公司于2019年在上海证券交易所挂牌上市。期间更是与宿迁、银川等地开发区合作发展，将与新加坡成功合作经验辐射我国其他地区，目前整体股份占比中方占65%，新方占35%^[14]。目前中新苏州工业园区联合协调理事会（理事会）已经召开了二十一次^[15]，主席为历届副总理，理事会中涉及的理事单位包括政府的各个部门，下设双边工作委员会：中方苏州市人民政府、新方贸易及工业部，联络机构：中方苏州工业园区借鉴新加坡经验办公室，新方贸易及工业部软件项目办公室。总体结构^[16]如下图：



总结来说，我国高新技术开发区政府间合作经验丰富，虽然苏州工业园区与新加坡合作并未涉及行政管理权层面交流共同，但是其苏州工业园区成功合作经验、成立之初管理体制建设、管委会职权、市政府、省政府、国务院角色充当值得参考。比如成立横琴粤澳深度合作开发公司由粤澳共同投资，分别占股50%；明确管委会是政府省级政府派出机构；鉴于横琴粤澳深合区管委会成员由粤澳组成，可以规定横琴深合作区管委会一年多次展开管委会会议；相比较中新是借鉴新加坡成功经验为主，而粤澳深合区则强调深度合作，可以定期安排粤公务员到澳、澳政府公务员到粤学习了解彼此体制、制度差异，便于制定相关章程等。

2.2 广东省自由贸易试验区

2015年由国务院印发的《国务院关于印发中^[17]国（广东）自由贸易试验区总体方案的通知》^[18]，强调“以制度创新为核心”，布局范围包括广州南沙区片区、深圳前海蛇口片区、珠海横琴新区片区。与此同时对于土地开发利用指出“须遵守土地利用法律法规”。关于横琴在自由贸易试验区的功能定位，国务院规划为“重点发展旅游休闲健康、商务金融服务、文化科教和高新技术等产业，建设文化教育开放先导区和国际商务服务休闲旅游基地，打造促进澳门经济适度多元发展新载体。”就行政体制建设，国务院提出“一站式”高效服务模式，“建立行政权责清单制度，明确政府职能边界”监管方面提出“建立严管的市场准入和监管制度：实施自贸试验区外商投资负面清单制度，减少或者取消对外商投资准入限制。”法治环境方面“强化自贸试验区制度性和程序性法规规章建设。”基于以上基础框架的宏观政策指导，2016年5月5日，广东省人大通过了《中国（广东）自由贸易试验区条例》，且基于2018年国务院印发的《进一步深化中国（广东）自由贸易试验区改革开放方案》修改了《条例》。其中《深化方案》明确提出“对标国际先进规则，建设开放型经济新体制先行区：依法将下放至地级及以上城市的省级管理权限下放至自贸试验区。健全事中事后监管体系等”。《条例》第二章管理体制第六条至第十九条规定“设立省自贸试验区办公室和自贸试验区片区管理机构。”第十一条“省人民政府、自贸试验区片区所在市人民政府应当向片区管理机构下放片区履行职能所需的省级、市级管理权限。”

横琴现在除了新的深合区头衔，还有2015年的“广东省自由贸易试验区横琴片区”头衔，而珠海市暂时还未出台类似“自由贸易区横琴片区”的条例。横琴可以充分利用双重身份福利充分利用珠海经济特区立法权限，由管委会制定相关权限清单报珠海市人大通过。并充分利用“试验”身份对标国际规则，制定兼具澳门特色体

制的条例。管委会自身则可以充分践行《条例》第十一条，利用好行政管理权限，制定相关管理办法。

2.2.1 广东省自由贸易试验区（深圳前海蛇口片区）

深圳市人常于2020年10月1日起施行《深圳经济特区前海蛇口自由贸易试验片区条例》该条例性质上是经济特区自主立法权，依照《中华人民共和国立法法》第七十四条“经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。”因此深圳市顺理成章可以通过其立法权制定地方条例，该《条例》第六条规定“自贸片区管理委员会为市人民政府派出机构”并明确列出七条职责清单包括发展改革、投资贸易、行政管理、监管、安全审查等，第七条甚至列出了兜底条款“其他职责”。第七章法制环境，第五十四条“深圳市人民政府规章有关规定不适应自贸区发展需要的，管委会可以提请市人民政府决定在自贸片区暂时调整或者暂时停止适用相关规定。”

自由贸易区蛇口片区是横琴管理体制立法学习的最佳模板，蛇口属于深圳经济特区，该条例充分运用经济特区立法权限，制定《条例》。类似地，横琴虽然上升为广东省直接管辖，但是依旧属于珠海市横琴，珠海作为经济特区也享有与深圳同等的立法权限，因此横琴的管理体制学习深圳立法方式再合适不过。笔者认为可以参考苏州工业园区（江苏省发出加快建设园区通知方式），由广东省发布“加快建设横琴粤澳深度合作区的通知”这样的红头文件，提供指导性政策如：管委会列名权责清单；管委会属于广东省与澳门特别行政区共同派出机关；管委会级别属于厅级或以上级别；列出管委会职责负面清单等。

三、深合区管委会制度立法方案对策

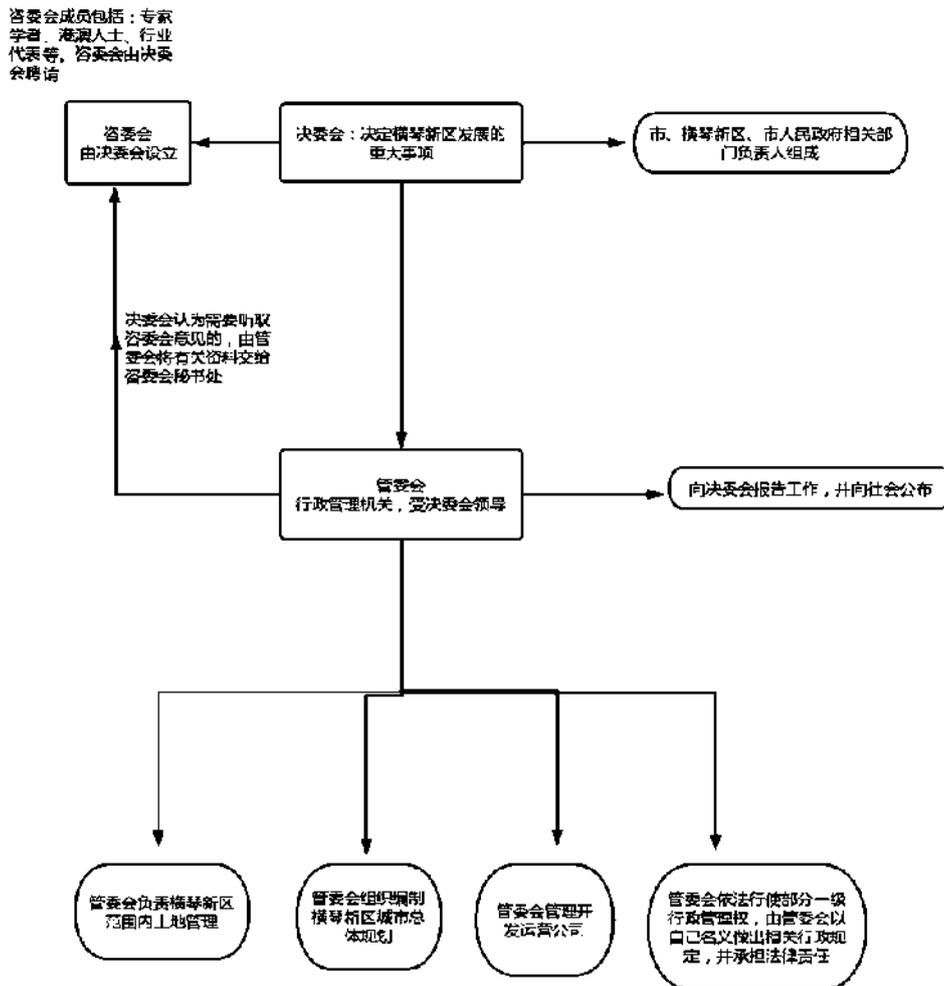
2009年8月14日横琴成为继浦东新区、天津滨海新区后成立的第三个国家级新区，12月16日，横琴新区成为国家第一个粤港澳紧密合作示范区。2010年国务院批准《横琴总体发展规划》，2015年4月8日，国务院印发《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》，设立三个片区：广州南沙、深圳前海、珠海横琴。今年国务院印发《横琴粤澳深度合作区总体方案》，经过16年发展，横琴已经成为集国家级新区、自由贸易试验区、深澳合作区以及粤港澳大湾区为一体的无敌区域。^[19]关于横琴管理委员会行政体制及横琴作为“新区”“自由贸易试验区”的法例相较于深圳蛇口而言，立法不是很清晰，管委会职责相对较弱。2010年9月17日，由珠海市人常通过《珠海经济特区横琴新区管理委员会行使部分市一级行政管理权规定》，该规定中明确了管理委员会行使部分一级行政管理权。不过2011年11月24日珠海市人大通

过的《珠海经济特区横琴新区条例》管委会的职权则与《规定》大不相同，明确横琴管理体制：“第二十一条，设立横琴新区发展决策委员会（以下简称决委会），决定横琴新区发展中的重大事项。其中决委会由市、横琴新区和市人民政府相关部门负责人组成。第二十二条横琴新区管理委员会是横琴新区行政管理机关，在决委会领导下依法管理横琴新区的经济和社会事务。管委会应当每年向决委会报告工作，并将工作报告向社会公开。第十四条决委会设立横琴新区发展咨询委员会（简称咨委会）。”总体而言《横琴新区条例》中规定的管理体制组织较为复杂，与我国其他地区的管委会制度相比大相径庭。其制度如此不同原因在于横琴特殊的地理位置，横琴与澳门隔水相望，横琴得以被列为重点发展规划，也是基于其地理位置便于服务澳门，为澳门城市外溢缓解压力。

《条例》中的“决委会”、“管委会”、“咨委会”（三会制度）为横琴立法中具有创新性的尝试，是具有横琴地方特色的立法。也是地方利益诉求本土化的体现^[20]咨委会虽然作为一级行政机关，但是并未被明确列出清晰范围的行政职责范围，而且管委会受决委会的管辖，权利更是受限。咨委会的成员组成包括境内外澳门和大陆的专业人士，其中何厚铨作为第一届咨委会首届委员。咨委会制度在大陆并非首创，浙江省、四川省的地级市都设立有咨委会制度，咨委会的设立有助于提高决策的效率。但是咨委会与决委会、管委会信息交换、咨委会向决委会提出意见、决委会向咨委会提出咨询意见等都要通过管委会来传递，程序略显复杂此外还有第三方监督主体监委（从法条看，其职权类似于澳门的行政会议），虽然《横琴条例》明确横琴贯彻精简、一级行政，但实际管委会权利受限，类似于执行部门。^[21]笔者认为“三会”制度（决委会、管委会、咨委会）虽然与大陆其他开发区制度都不同，融合考虑了横琴的特殊地位，但是“三会”制度在精简行政及“一站式政府”“小政府、大社会”新公共管理理念相矛盾，不利于横琴的行政高效实施。从立法角度看，“三会”职责不够明确，管委会制定办法的方式、范围等都未明确给出。此外孟律师还提及横琴不适合“一揽子”方式出台实施办法，应当先在发展中积累经验，待到经验成熟时再通过条例方式制定相关事宜，笔者认为应当先制定一个明确列出行政机关职权负面清单、行政机关级别以及行政机关如何制定法规的框架性条例。而对于横琴“三会”分立制度，对比较前文提到的蛇口、苏州园区而言，三会制度过于冗杂，不适用于需要灵活执政的横琴。此外笔者认为横琴的作用虽然是为澳门扩容、缓解澳门城市压力服务，但是应当在我国大陆已经积累的丰富开发区发展管理体系法制经验之上逐步借鉴具有澳门特色的规定。从法律

地位角度来说，无论是决委会、管委会还是咨委会都不属于《组织法》《立法法》中明确规定的行政主体与立法主体，管委会制度之所以看似合理也是因为我国自改革开放以来通过管委会先行试点不受制度约束而能够一直被用在创新示范试点区域，但是《横琴新区条例》中创设的三会制度反而遮盖了管委会这一优势。尽管珠海市

针对横琴出台《珠海市法制局支持广东省自贸区横琴片区建设法制十条》（即《法制十条》）。依照《法制十条》：珠海不适应横琴需要的地方性法规以及政府规章将在横琴停用，并表明珠海特区已向横琴开放特区立法权。横琴可以高效地直接通过珠海经济特区以特区立法形式实现。^[22]下图为三会职权架构图：



从图中可以明显看出管委会职权范围有限，且执委会存在意义不大，执委会只是负责重大事项决定权。广东自由贸易区横琴片区成立后横琴为广东省管辖、横琴粤澳深度合作区成立后，横琴改为由广东省与澳门共管。此时决委会显然不能再由执委会决定重大事项。而横琴人大也公布横琴新区管委会由横琴深澳合作区执委会承接，并明确只要不与《总体方案》抵触，认为有必要继续适用则可以继续适用。2021年12月6日，横琴粤澳深度合作区管理委员会第二次会议在横琴举行，强调“用好《总体方案》、招商引资、横琴粤澳深度合作区投资开发公司组建工作等”。如前所述，横琴澳门可以借鉴苏州工业园区与新加坡合资成立投资开发公司的成功经验。粤澳合资投资开发公司股份占比可以是澳门方面出资占51%。横琴方提供土地占比49%或者各占比50%，这样

的合作在深合区成立前，横琴身份为“新区”时已经有了丰富的合作经验：2010年澳门特区政府成立的“澳门投资发展股份有限公司”，与横琴新区“珠海大横琴投资有限公司”共同组建“粤澳中医药科技产业园开发有限公司”由澳门出资占比51%，横琴方提供土地占比49%。^[23]如今深合区已经成立，粤澳可以进一步共同设立投资开发有限公司，笔者认为可以由已经发展成熟的“珠海大横琴投资有限公司”与“澳门投资发展股份有限公司”合并，双方共同参与招商引资工作。参考、借鉴苏州工业园区与新加坡裕隆集团合作模式，分别按照占比51%、49%强强联手继续在横琴招商引资。

四、总结

本文通过分析经济特区及广东省自由贸易区蛇口片区、高新技术开发区及具有借鉴意义的浦东新区、苏州

工业园区发展立法历程及管理委员会在其中发挥的作用,分析深合区如何充分理解管理委员会及如何制定框架性法律,得出以下结论:

1.横琴可以学习深圳经济特区设立之初吴南生领导的管理委员会对于一切未知的事情不宜制定一揽子规章制度,先利用经济特区授权立法身份制定基础框架性条例,再根据社会发展制定相应实施办法。此外深圳“敢闯”精神也值得横琴学习,横琴的机遇要比深圳好太多,就更需要横琴解放思想,践行创新精神充分利用珠海经济特区立法权与广东省立法权制定框架性条例,精简管理体制。

2.横琴应借鉴浦东坚持“一站式政府”,坚持信息化、精简体制,坚持“小政府、大社会”服务型政府理念。

3.苏州工业园区与新加坡政府间成功合作经验非常值得借鉴,新加坡的服务型“政府公共管理经验值得深合区借鉴,此外新加坡与澳门拥有类似发展背景,都是工业基础薄弱、农业高度依赖进口,但是新加坡坚持发展工业、招商引资成功发展先进制造业。此外中方与新方共同成立的联合理事会也是成功合作经验之一。深合区可以学习中新联合理事会,成立类似的联合办公室更加频繁派出粤、澳公务员考察彼此制度公共管理差别,通过交流、交换意见增加了解,并寻求逐渐完善制度框架的办法。同时横琴与澳门可以共同成立投资开发公司,笔者建议将已经成立发展成熟的珠海大横琴投资发展公司与澳门投资发展股份有限公司合并,以澳门出资占比51%,横琴方占比49%方式合并为”超级“投资开发集团,整合横琴岛内资源进行规划。

4.广东省自由贸易试验区蛇口片区管理体制经验也相当成熟,深合区可以借鉴蛇口,充分利用好自由贸易试验区横琴片区的优势,充分利用横琴享有的作为自由贸易试验区最优惠政策,同时学习蛇口利用深圳经济特区制定条例《深圳经济特区前海蛇口自由贸易试验片区条例》,由蛇口自行制定实施办法。

5.《珠海经济特区横琴新区条例》”三会并存的制度创新一定程度上增加了政府负担,程序上不够精简,我国大陆管理委员会制度虽然没有《宪法》与《中华人民共和国立法法》明文规定,但是管理委员会胜在走在制度前面,所以更加应当充分利用其灵活性特点,因此笔者认为在由广东省制定“横琴粤澳深度合作区条例”时列明管理委员会职责负面清单,凡是非“党建、国安、刑事、治安”等涉及国家安全的,其余都授权管委会作为粤澳政府派出一级行政机关行使行政权,并赋予管委会厅级以上级别。执委会负责具体的决策执行,而关于咨询委员会可以通过律师协会等机构提供意见。

参考文献:

- [1]《广东省经济特区条例》
- [2]《关于我省设置经济特区和制定特区条例的问题》
- [3]《粤港澳大湾区发展报告2019-2020》
- [4]《园区管委会关于印发苏州工业园区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二零三五年远景目标纲要的通知》(苏州工业园区管理委员会文件)
- [5]《国务院关于印发中^[24]国(广东)自由贸易试验区总体方案的通知》
- [6]《珠海市横琴新区条例》
- [7]《关于加快苏州工业园区建设若干问题的通知》
- [8]《苏州工业园区志》附录部分p1361
《深圳经济特区前海蛇口自由贸易试验片区条例》
《国家关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见》
- [9]吴南生.关于我省设置经济特区和制定特区条例的问题——1980年4月14日向广东省人大常委会的汇报[J].同舟共进,2000(09):10-12.
- [10]李晓辉.横琴:多元法律交融的尝试与探索[J].广东行政学院学报,2016,28(04):48-55.
- [11]孟繁春.《横琴新区条例》实施若干问题法律探析[N].珠海特区报,2012-04-23(006).
- [12]刘云.中国工业园区发展策略及对策研究[D].对外经济贸易大学,2007.
- [13]石磊.开发区管委会法律地位的困境与对策研究[D].中国政法大学,2010.
- [14]郭响.我国高新区管理体制研究[D].南京大学,2016.
- [15]韩德培,黄进.中国区际法律冲突问题研究[J].中国社会科学,1989(01):117-132.
- [16]徐建峨.制度要有创新的精神品格——周旺生解析《中关村科技园区条例》[J].中国科技信息,2001(06):8-12.
- [17]黄汝钦,杜雁,程龙.智慧型城市空间形态培育路径研究——以深圳蛇口工业区更新为例[J].规划师,2013,29(02):26-31.
- [18]徐海燕.新公共管理理论的中国适应性分析[D].华东政法大学,2013.
- [19]崔福海.特区立法权的深圳实践[J].经济与社会发展,2008(10):108-111.
- [20]吴晓林.模糊行政:国家级新区管理体制的一种解释[J].公共管理学报,2017,14(04):16-26+63+153-154.
- [21]宋方青.论中国经济特区立法的新格局——兼评《立法法》有关经济特区立法的规定[J].现代法学,2000(06):126-130.