

探討“琴澳深度合作區”之 區域法律問題

何駿豪 澳門大律師

2021年10月29日

一. 簡述“琴澳深度合作區”的概念

二. 區域合作所面對的法律問題

三. 對“深合區”有關粵澳共管共治的立法思考

簡述“琴澳深度合作區”的概念

- 於2021年9月5日，中共中央、國務院正式公佈了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱：《琴澳方案》）。明確橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱：“深合區”實施範圍為橫琴島“一線”和“二線”之間的海關監管區域，總面積約106平方公里。
- 根據橫琴全島客觀現實情況，對合作區進行分區分類施策管理。澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區，由全國人大常委會授權澳門特別行政區政府管理，適用澳門有關制度和規定，與其他區域物理圍網隔離；粵澳雙方共商共建共管共用區域採用電子圍網監管和目錄清單方式，對符合條件的市場主體，實施特殊政策。

粵澳雙方共商共建共管共享的新體制

- 建立合作區開發管理機構。在粵港澳大灣區建設領導小組領導下，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、重大政策、重大專案和重要人事任免。合作區管理委員會實行雙主任制，由廣東省省長和澳門特別行政區行政長官共同擔任，澳門特別行政區委派一名常務副主任，粵澳雙方協商確定其他副主任。成員單位包括廣東省和澳門特別行政區有關部門、珠海市政府等。
- 由此可見，透過有關的組織架構，以雙主任制來作為“深合區”管理體制，更有利於粵澳兩地在政策發展上的規劃，從而達到粵澳一體化的總體目標。

關於構建琴澳一體化的方向及目標

- 參看《琴澳方案》第三部份，有關建設便利澳門居民生活就業的新家園。以“深合區”的可發展空間，為澳門居民帶來更廣闊的生活圈子，突破澳門特區現有的地域限制。透過加快建設澳門特區延伸至“深合區”與珠海城軌的公共集體運輸道路網，以達到“琴澳地區”成為一個少於一小時的生活圈。從而吸引澳門居民前往“深合區”創業就業；甚至落戶到區內，或最終成為澳門居民的一個退休選址。
- 所謂一體化，不僅僅是在經濟上或產業上，相互流動，配合融通。而且，還應該著重吸引澳門居民融入“深合區”，把琴澳地區視為一個生活圈子，有效拓展優質生活空間。

區域合作所面對的法律問題

- 在堅守“一國兩制”的前提下，在琴澳一體化的地域上，我們同樣會面對兩個不同的司法系統，亦即在“一國”之下的“兩種”制度。
- 參看《中華人民共和國民事訴訟法》的**解釋**，當中：第五百五十一條規定，“人民法院審理涉及香港、澳門特別行政區和台灣地區的民事訴訟案件，可以參照適用涉外民事訴訟程序的特別規定”。該**解釋**（涉外民事訴訟程序的特別規定）第五百二十二條指出，“有下列情形之一，人民法院可以認定為涉外民事案件：（一）當事人一方或者雙方的經常居所地在中華人民共和國領域外的；（二）當事人一方或者雙方的經常居所地在中華人民共和國領域外的；（三）標的物在中華人民共和國領域外的；……”。

- 根據《中華人民共和國涉外民事關係法律適用法》第三十一條的規定，“法定繼承，適用被繼承人死亡時經常居所地法律，但不動產法定繼承，適用不動產所在地法律。”
- 從上述有關涉外民事案件的法律條文，可以知悉相關的爭議事宜，只要存有當事人或遺產與澳門特別行政區有關，則有可能基於爭議事宜涉及了不同地域的牽連點，從而引發在不同的司法管轄區內之法院提出訴訟，最終可能致使適用不同的實體法。

- 例如：一名澳門居民甲及其妻澳門居民乙，因事業發展而遷往“深合區”定居，其在澳門特區及“深合區”均擁有物業（不動產）；及後，在“深合區”經常居住多年，而被視為居民甲的常居地。
- 然而，居民甲的父母及子女，均常居於澳門特區，亦為澳門居民。
- 倘若，居民甲在“深合區”過世，當有關的繼承問題一旦發生爭議，並且，相關的繼承人在內地法院提出訴訟；對於有關的繼承程序，所適用哪一地區的實體法，將會成為解決有關爭議的重要前提。
- 另一方面，倘若有繼承人同時在澳門法院提出有關的繼承程序（財產清冊案），則上述的問題，將會更為複雜。

- 根據《澳門民事訴訟法典》第十六條、j)款的規定，“旨在終結遺產共同擁有狀況之財產清冊訴訟，只要繼承係在澳門開始，又或繼承已在澳門以外地方開始，但死者在澳門遺下不動產，或雖無不動產，但在澳門遺下其大部分動產”，則澳門法院其管轄權。
- 因此，對於一名澳門居民，即是其死亡時常居地在澳門特區以外，只要死者在澳門遺下不動產或大部份動產，澳門法院則具有相關繼承程序(財產清冊案)之管轄權。
- 同時，澳門法律亦沒有明文禁止在相關的繼承程序中，一併處理在澳門特區以外的不動產。

- 根據《澳門民法典》第一千八百六十四條的規定，“賦權予一人或多人成為死者財產之法律關係之主體，並因此將原屬該死者之財產進行移交，稱為繼承”。
- 《澳門民法典》第一千九百七十二條指出，“法定繼承人為配偶、血親、與死者有事實婚關係之人及澳門地區，且按本編所載之順序及規則而繼承”。
- 對於有關法定繼承的順序，參看《澳門民法典》第一千九百七十三條、第一款的規定如下，“第一順位、配偶及直系血親卑親屬；第二順位、配偶及直系血親尊親屬；第三順位、與死者有事實婚關係之人；第四順位、兄弟姊妹及其直系血親卑親屬；第五順位、四親等內之其他旁系血親；第六順位、澳門地區”。

- 倘若有關的繼承程序(訴訟)在珠海橫琴新區人民法院提出，則先要釐定在實體法律關當中，以澳門居民作為主體，**是**否同樣會參照程序法解釋的特別規定，從而緩引涉外民事關係的原則。
- 根據《中華人民共和國涉外民事關係法律適用法》第三十一條的規定，“法定繼承，適用被繼承人死亡時經常居所地法律，但不動產法定繼承，適用不動產所在地法律。”
- 在實務上，對於澳門居民甲的案例，倘若在珠海橫琴新區人民法院提出繼承程序(訴訟)，針對其在“深合區”遺下的不動產，將會適用不動產所在地法處理，即《中華人民共和國民法典》；而對於澳門居民甲在澳門特區所遺下的不動產，則認為可以在澳門特區提出訴訟，故不予處理。

- 根據《中華人民共和國民法典》一千七百二十七條的(法定繼承)規定，“遺產按照下列順序繼承：(一) 第一順序：配偶、子女、父母；(二) 第二順序：兄弟姐妹、祖父母、外祖父母”。
- 由此可見，面對琴澳門一體化的戰略定位，以及發展方向。研究有關澳門居民在“深合區”內所將會面對的一連串涉及親屬及繼承法律關係的實體法適用問題；同樣是具有重要性的。

對“深合區”有關粵澳共管共治的立法思考

- 根據《琴澳方案》第六部份，其中關於強化法治保障的段落，指出要充分發揮“一國兩制”制度優勢，在遵循憲法和澳門特別行政區基本法前提下，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。
- 方案強調要充分用好珠海經濟特區立法權，允許珠海立足合作區改革創新實踐需要，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定。
- 對於涉及身份性質的民事法律關係，例如：婚姻、收養、繼承等問題；不能適用仲裁。
- 在“深合區”的範圍內，可以考慮直接修訂銜接澳門法律的特別條例。

研究合作區條例，為合作區長遠發展提供制度保障

- 倘若要為區內澳門居民把所有涉及具身份性質的民事法律規範，來制定一套新的合作區條例；除了要面對沉重的工作量之外，亦要面對較高的立法技術風險。
- 相反，如果只引用區際私法的原則，利用衝突規範來解決區內上述所指的法律問題；同樣地，也有機會出現無法操作的情況，尤其在收養及監護的事宜上。
- 因此，有必要把兩地的法律規範，進行梳理及比較，在通過深入研究之後，以折衷主意的方式來制定合作區的新條例。

謝謝！