

機遇與挑戰：《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》的制定及其影響

黃景禧* 羅佩琪**

摘 要 本文以《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》為起點，首先闡述其立法背景、過程、核心內容與特點，具有高度包容性和創新性，構建了市場化、專業化的商事糾紛解決機制，但亦存在不足之處。進而探討《條例》實施後的社會效果，涵蓋調解機構建設、案件處理成效及跨境協作成果。再剖析《條例》對澳門調解事業帶來的挑戰，以及為澳門經濟適度多元、法律規則銜接、多元解紛人才培養發展、立法借鑒和發揮特色競爭力等方面創造的機遇。最後，聚焦澳琴一體化之規則銜接和機制對接問題，包括調解協議跨境執行機制、調解員資格重複審查以及澳琴兩地制度差異等障礙和問題，並提出構建快速執行機制、對接粵港澳大灣區調解員名冊機制及完善澳門本地立法建議。

關鍵詞 橫琴粵澳深度合作區 商事調解 規則銜接 多元化糾紛解決機制

一、引言

在橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱為“合作區”）正式成立三週年之際，於2024年11月21日，珠海市第十屆人民代表大會常務委員會第三十次會議通過了《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》（以下簡稱為“《條例》”）。作為我國首部規範商事調解活動的地方性法規，《條例》的出台，對於構建訴訟、仲裁、調解協同發展的多元化商事糾紛解決機制，本就具有重要意義。《條例》更是合作區在《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》和《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》的規則支持下的創新立法，可謂承先啓後的里程碑，需要更多的關注和研究。與此同時，按照《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，合作區的戰略定位是“促進澳門經濟適度多元發展的新平台、便利澳門居民生活就業的新空間、豐富“一國兩制”實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地”。為此，要推動澳琴兩地一體化發展，兩地一直致力推進各方面的規則銜接和機制對接。

因此，本文冀以《條例》作為起點，分析其立法背景、主要內容、所帶來的社會效果，以及對

* 黃景禧，澳門律師、粵港澳大灣區執業律師及調解員。

** 羅佩琪，澳門律師、粵港澳大灣區執業律師及調解員。

澳門所帶來的挑戰和機遇，從而思考澳門與合作區在有關制度銜接和機制對接方面所存在的具體問題及完善建議，望能為我國及本澳的調解事業發展貢獻綿力。

二、《條例》的立法背景及過程^[1]

（一）立法背景

商事調解作為國際通行的商事糾紛解決方式，憑藉靈活高效、節約成本、維持友好關係等顯著優勢，日益成為商事主體解決糾紛的首選途徑。特別是在《聯合國關於調解所產生的國際和解協議公約》（簡稱“《新加坡調解公約》”）生效後，全球眾多國家和地區紛紛致力於完善本國的商事調解法律與制度，積極推動商事調解發展，以提升自身在國際商事糾紛解決領域的吸引力、競爭力和影響力。在此國際大背景下，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》明確指出，合作區要在改革開放的重要領域和關鍵環節大膽創新。制定《條例》，不僅是推進多元化商事糾紛解決機制創新的關鍵舉措，也是構建民商事規則銜接澳門、接軌國際制度體系的必然要求，對於推動粵港澳大灣區發展和橫琴粵澳深度合作區建設，具有重大而深遠的意義。

關於制定《條例》的必要性方面，習近平主席強調，法治建設既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。我國國情決定了我們不能成為“訴訟大國”，必須堅持把非訴訟糾紛解決機制挺在前面，及時把矛盾糾紛化解在基層、化解在萌芽狀態。習近平主席強調要將非訴訟糾紛解決機制挺在前面，從源頭上減少訴訟增量。《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》也提出，要加強粵澳司法交流協作，建立完善國際商事審判、仲裁、調解等多元化商事糾紛解決機制。通過制定《條例》，能夠進一步激發合作區商事調解發展的新動能，構建訴訟、仲裁與調解協同發展的多元化商事糾紛解決機制，將合作區打造成國際商事爭端解決的優選地，切實貫徹落實中央的決策部署。

同時，《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》規定，要支持合作區構建與澳門一體化高水平開放的新體系，促進要素高效便捷流動，打造市場化、法治化、國際化營商環境。構建一套高效便捷的商事糾紛解決機制，是打造一流營商環境的必然要求。在世界銀行最新發布的“宜商環境指標體系”中，包含10項關於“解決商事糾紛”的指標。發展商事調解對於及時高效化解商事糾紛，維持商事主體之間的友好合作關係，打造具有國際競爭力的營商環境，具有重要的現實意義。

合作區作為全國唯一一個實行粵澳共商共建共管共享新體制的地區，肩負着“一條主線”（促進澳門經濟適度多元發展）、“四個戰略定位”（促進澳門經濟適度多元發展的新平台、便利澳門居民生活就業的新空間、豐富“一國兩制”實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地）、“四項主要任務”（發展促進澳門經濟適度多元的新產業、建設便利澳門居民生產就業的新家園、構建與澳門一體化高水平開放的新體系、健全粵澳共商共建共管共享的新體制）。現時越來越多澳門居民及企業有意至合作區發展，例如截至2024年底，在合作區生活居住的澳門居民17043人、就業的澳門居民5452人，同比分別增長17.1%和3.1%，來合作區發展的澳資企業達到6681戶，較2021年底增長40.3%；2024年前三季度澳資產業增加值達到26.29億元，較2021年同期增長3.2倍；經橫琴口岸通關人數、車輛，較2021年底分別增長1.82倍、1.25倍。^[2]

隨著澳琴一體化進程的深度推進，跨區域法律關係呈現顯著增長態勢，其核心特徵體現為澳

[1] 本章內容主要依據為作者訪談橫琴粵澳深度合作區法律事務局法律研究和服務處而獲得之數據材料。

[2] 參見粵港澳大灣區門戶網：《橫琴邁入2.0時代：從“物理疊加”到“化學反應”的進階之路》，https://www.cnbayarea.org.cn/news/special/platform/content/post_1285610.html，2025年8月19日訪問。

琴雙方法律主體與客體的交織融合，無論是商事交易中的投資主體、合同履行地，還是民事關係中的權利義務載體，均頻繁地涉及澳琴兩地法律連結點。在此背景下，合作區已成為區際法律糾紛的“前沿試驗場”，大量兼具涉外屬性與區際特徵的案件湧現，具體表現為三類新型法治挑戰：其一，法律適用爭議，因澳琴兩地法律體系差異，案件中準據法選擇、衝突規範適用常常出現不同見解；其二，澳琴平行訴訟，當事人基於兩地司法管轄權規定分別起訴，易導致裁判衝突與司法資源浪費；其三，法治文化差異，澳琴在法律理念、程序認知上的差異，例如澳門民事訴訟習慣使用人證且視之為最重要的證據方法，而內地民事訴訟則甚少採用人證方式作為證據方法，這進一步加劇了糾紛解決的難度。

粵港澳大灣區“三法域、三司法終審權”的特殊司法格局，使得區際管轄權衝突問題更為凸顯。當前，針對兩地法院的管轄權積極衝突（即兩地法院均主張管轄權）與管轄權消極衝突（即兩地法院均拒絕管轄），尚未形成明確、統一的協調解決方案。此種機制缺位不僅導致當事人“維權無門”或“重複維權”，更削弱了司法公信力，對澳琴一體化進程中的法治保障需求構成直接制約。

商事調解以其靈活性、高效性及非對抗性特徵，成為破解上述困境的重要路徑。尤其值得注意的是，港澳地區基於長期法治實踐，已形成對商事調解的高度接受度與成熟應用環境，其制度經驗可直接為合作區提供借鑒。從功能適配性來看，商事調解可繞開管轄權爭議與法律適用分歧，通過當事人意思自治實現糾紛的實質性化解，有效彌補司法管轄機制的不足。因此，在合作區推廣並鋪設商事調解工作，構建兼具澳琴特色、契合區域需求的商事調解機制，已成為回應區際法治挑戰、保障澳琴一體化穩步推進的現實迫切需求，亦是完善大灣區區際糾紛解決體系的關鍵一環。

近年來，國內商事調解發展迅速，商事調解機構數量不斷增長，商事調解員隊伍持續壯大，商事調解活動日益頻繁。在此形勢下，如何規範和促進商事調解有序發展成為各方關注的焦點。基於此，合作區充分利用珠海經濟特區立法權，率先制定商事調解條例，有助於推動商事調解健康發展，為國家層面的商事調解立法提供寶貴的實踐經驗。

關於起草工作的指導思想和基本原則方面，《條例》的起草工作以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，深入貫徹習近平法治思想，全面落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》，致力於制定一部具有橫琴特色、銜接澳門、接軌國際的商事調解條例，為促進、規範和保障合作區商事調解發展，以及合作區建設提供有力的法治保障。

起草工作遵循以下基本原則：

1. 堅持正確政治方向：堅定不移走中國特色社會主義法治道路，堅決貫徹黨中央的決策部署，服務黨和國家工作大局，充分發揮立法在合作區建設中的引領、推動和保障作用。
2. 堅持以人民為中心：踐行以當事人為中心的調解理念，提升商事調解品質，在充分尊重當事人意思自治的基礎上，切實保護各方當事人和利害關係人的合法權益。
3. 堅持立足實際：全面總結合作區商事調解發展經驗，借鑒國際先進做法，探索符合合作區實際的商事調解本土化發展道路和機制。
4. 堅持問題導向：針對商事調解職業化、專業化、規範化、市場化、國際化發展過程中面臨的難題，以實踐需求明確立法方向，充分運用珠海經濟特區立法權，在商事調解立法工作中先行先試，不斷提升商事調解立法的針對性、有效性和適應性。

（二）立法過程

關於《條例》起草工作過程方面，2022年12月，合作區法律事務局委託內地高校團隊負責《條例》初稿的起草工作。起草組迅速開展研究論證，廣泛徵求了司法部人民參與和促進法治局、

合作區和珠海市有關單位及機構的意見，先後前往深圳、北京、上海、香港、澳門等地的司法行政部門、法院、調解機構進行調研。在此基礎上，於2023年12月形成《條例》初稿。

2024年2月，合作區法律事務局牽頭組建了由珠海市人大常委會法工委、珠海市司法局、珠海經濟特區立法研究中心、珠海市涉外公共法律服務中心、珠海國際仲裁院、合作區人民法院以及專家學者組成的立法工作專班。在司法部人民參與和促進法治局有關部門負責同志的指導下，專班對《條例》初稿進行集中研討修改，形成了較為成熟的《條例（徵求意見稿）》。

2024年6月，應新加坡國際仲裁中心邀請，合作區法律事務局、合作區人民法院、珠海國際仲裁院等主要領導同志赴新加坡訪問調研。期間，重點拜訪了新加坡律政部、麥士威國際爭議解決中心、新加坡國際仲裁中心、新加坡國際調解中心等機構，深入學習新加坡在商事調解立法、相關政策制定、商事調解與仲裁制度銜接、實現商事調解有效執行、規範和管理商事調解業務、培養商事調解人才等方面的寶貴經驗，並結合此次調研成果對《條例（徵求意見稿）》作了進一步補充完善。

2024年11月21日，《條例》經珠海市第十屆人民代表大會常務委員會第三十次會議通過，並於2025年1月1日正式實施。

二、《條例》的主要內容與特點分析

《條例》共七章三十九條，對商事調解的定義、主體、程序步驟、協議內容及效力、監督管理及法律責任等，進行了全面規範。以下對《條例》的主要內容作出系統梳理及分析如下：

（一）立法宗旨、概念與適用範圍

1. 立法目的

《條例》第一條，明確立法目的是為了優化合作區的營商環境，健全多元化商事糾紛解決機制，促進商事調解市場化、法治化發展，及時有效化解商事糾紛，保護當事人合法權益。

2. 商事調解的概念與適用範圍

關於商事調解的概念，立法者在第二條第二款，以正、反兩個方向進行界定：從正面納入，在依法設立的商事調解組織主持協調下，當事人在平等協商基礎上自願達成調解協議，友好解決商事領域合同糾紛和其他財產權益糾紛的調解活動；從反面排除，與人身關係、婚姻家庭、財產繼承、勞動爭議有關或者其他依法不適合商事調解的糾紛除外。

據此可知，儘管名稱是“商事”調解，但它的標的除了包括商事領域合同糾紛，實際上還包括其他財產權益糾紛，而不考究當事人是否具備商主體的資格。結合反向排除人身、家事、繼承及勞動等爭議，在《條例》的框架下，實際上擴大了商事調解的適用範圍，商事調解組織可以處理原本由其他調解機制（例如人民調解或行政調解）所解決的糾紛。可見，《條例》對於商事調解概念的構築是基於主觀主義，^[3]且亦據此巧妙地迴避了學術界對於我國商法是否要分立、是否應制定以及如何制定獨立的商法的論爭，毋須糾結於沒有商法而難以界定商事調解的困境。^[4]

而且，第二條第一款針對在空間上的適用作出規定，《條例》僅適用於商事調解組織在合作區開展的商事調解活動以及相關監管工作。換言之，《條例》構建了非常寬闊的空間，即使是純粹涉

[3] 關於商事調解概念的兩種進路：基於糾紛類型定義的客觀主義與基於調解主體定義的主觀主義進路，參見趙毅宇：《商事調解概念的主觀主義重構》，載《商業經濟與管理》2023年第4期，第95頁。

[4] 參見蔡偉：《從〈新加坡調解公約〉看我國商事調解的改革》，載《安徽大學學報（哲學社會科學版）》2021年第2期，第121頁。

外的爭議也有條件在合作區進行商事調解，且適用同一制度。

（二）核心特色與關鍵機制

1. 基本原則

《條例》第三至四條，確立了商事調解建基於當事人的自願參與、平等、保密、誠信和高效原則（按照第二十三條之規定，原則上在三十日內結束），並明確商事調解是獨立進行的，不受行政機關、社會組織和個人干預。透過商事調解，當事人可以擁有自決權選擇如何解決，但自決權的邊界是法律、法規的強制性規定，且不得損害國家利益、社會公共利益和他人合法權益。

儘管《條例》明確規定保密為商事調解的原則，但從第十六條的具體規定乃至第三十六條第一款第四項與第三十七條第一款第四項相關的受監管及處罰對象可見，保密義務僅約束調解機構、調解員以及其他工作人員。只有在雙方當事人調解達成共識並按照《條例》第二十六條第三款之規定協定保密事項時，雙方當事人才須承擔保密義務，但無疑是不足夠的：因為，這個保密義務具有或然性，僅在雙方調解成功時才有可能出現^[5]，調解不成的話則無保密義務約束雙方，此其一；其次，這個或然存在的保密義務僅基於約定，而不是基於法定；如有違反，當事人僅須承擔雙方約定的後果，而不適用《條例》所規定的罰則；而更重要的是，調解過程甚或雙方或一方當事人披露的資訊，日後無論調解是否成功，能否作為訴訟證據，《條例》並沒有作出明確規定。

然而，保密乃是商事調解的基石^[6]，乃是當事人願意打開心扉、無後顧之憂地與他方商討的根本原因。如果沒有明確的制度保障及清晰的權利義務（包括罰則），將在很大程度上削弱當事人選用調解的意願，而即使當事人選用了調解，也會削弱其在程序當中的積極性。因此，本文認為，應完整及明確地細化規定保密原則，確保全鏈條的內容都得到規則覆蓋。^[7]

2. 調解模式與方式

《條例》第二十一條規定，商事調解員在尊重當事人意願的基礎上，可以依據法律法規、行業規則、商事慣例、交易習慣等開展商事調解，明確賦予相當大的靈活解決爭議的空間，且沒有限定商事調解應採取的模式或步驟。本文認為，這種規定體現了《條例》的高度包容性及創新性。

據內地學者梳理，國內有關調解的法律法規、規範性文件或其他機構內部規則等，普遍直接規定調解組織要通過說服、疏導、教育、規勸等方式開展調解，此即學理上的“評價式調解”（Evaluation Mediation，又譯“評估式調解”）。某些規範甚至規定了調解組織享有部份裁判者的權利，通過主動提出調解方案，而且當事人承諾在一定範圍內無條件接受該調解方案等，此即“超評價式調解”。^[8]撇開規範而言，實踐上，我國大陸地區的調解方式更趨向於“評價式調解”。我們不能斷言這種規定不正確或不夠高效^[9]，但這樣的規定有幾個缺陷：

[5] 按照該條明確規定，保密事項僅為一般應當載明的事項，並非必須載明。

[6] 朱若菡：《中國國際商事調仲程序保密風險的規制方法》，載《法律方法》2020年第2期，第353-366頁；轉引自彭真明、肖玲：《〈新加坡調解公約〉與海南自貿港商事調解規則的構建》，載《海南大學學報（人文社會科學版）》2022年第3期，第43頁。

[7] 例如香港特別行政區第620章《調解條例》第8至10條規定了有關“調解通訊的保密”“調解通訊作為證據的可接納性”及“關於披露或接納作為證據的許可”，明確調解保密義務遍及雙方當事人，且僅在法定例外情況在當局許可下，方可將調解通訊接納作為證據。

[8] 參見詹秦：《從〈新加坡調解公約〉反思中國現行的商事調解制度及完善建議》，載《商事仲裁與調解》2021年第1期，第64-65頁；另見熊浩：《語境論視野下的〈新加坡調解公約〉與中國商事調解立法：以調解模式為中心》，載《法學家》，2022年第6期，第20-21頁。

[9] 事實上，從文化及價值觀角度考察，不同地區的當事人在“權威信賴”方面有不同傾向，而基於不同傾向性，當事人有可能更期待調解員實質地介入糾紛解決過程，給予意見建議甚或是提出方案；相關研究，可參見熊浩：《語境論視野下的〈新加坡調解公約〉與中國商事調解立法：以調解模式為中心》，載《法學家》2022年第6期，第17-30頁。

第一，相當於隱含著一種預估、假設：評價式調解為更優甚至最優的唯一方法，但在面對千變萬化的爭議和訴求，自無最優或唯一解；第二，通過說服、教育、規勸的方式進行調解，隱含著某一方將被認定為有錯誤而需修正的，這讓調解又更接近傳統訴訟或仲裁的思路，難以發揮獨特優勢；第三，限制了調解員的發揮空間，且若其採取了不同風格的調解模式，恐有違反規則和不稱職之嫌；第四，限制或影響了當事人的想像或心理期待：基於明文規定，當事人或更期待及依賴調解員主動為其探索及提出解決方案，從而削弱當事人參與調解或自主思考的主動性。

回顧《條例》的規定，《條例》沒有採取說服、教育等表述，意味著給予調解員充份空間，在尊重當事人的情況下，可採用不同風格的調解方式，海納包容評價式調解、促進式調解（Facilitative Mediation，又譯輔助式調解）^[10]或其他風格。這不僅是規則方面的創新，長遠還有機會改變國內調解實踐技巧的轉變以及當事人對爭議解決的“權威依賴”傾向。

至於調解方式，《條例》第二十二條明確允許商事調解可以通過現場、書面、電話、郵件和信息網絡平台等方式開展，充份體現商事調解與傳統爭議解決相比所獨有的區別優勢，亦為日後發展ODR（Online Dispute Resolution，線上爭議解決機制）給予規則支撐，預留發展空間。

3. 機構調解和調解地概念

從《條例》第二條及第十三條可知，立法者在兩個關鍵問題上的取態十分明確：第一，將商事調解限定為“機構調解”（Institutional Mediation），而非“個人調解”（Ad Hoc Mediation），商事調解員必須依托商事調解組織，以組織的名義開展調解活動；第二，引入“調解地”的概念，《條例》適用的前提是“調解地”必須在合作區。這樣的取態牽引著《條例》在監管體系的構建與主體義務責任的分配。

4. 風險防範、監管體系與主體義務責任

商事調解給予當事人靈活及保密地解決爭議的空間，可能會衍生一些風險，例如虛假調解。目前各界對於防範虛假調解並沒有成熟的看法^[11]，但分析條文可見，《條例》試圖從監管體系上著手。

為防範風險，除了限定只接受機構調解之外，《條例》第五條還賦權合作區法律事務局一項雙重監督管理權：既監督商事調解組織的業務活動，也監督商事調解員的業務活動。而且，要求商事調解組織自律管理，並負有監督、培訓人員義務。《條例》第十一條及第十二條規定，商事調解組織須對商事調解員在商事調解活動中遵守法律、法規、職業道德的情況進行監督，以及須組織商事調解員參加崗前培訓和定期培訓；結合《條例》第十四條的規定，商事調解員須符合專業及道德操守要件，有嚴格的資質要求。

雙重監管權，相對應的就是商事調解組織和商事調解員的義務。《條例》第八條至第十二條，規定了商事調解組織的准入、成立、變更和解散程序，以及需承擔的管理義務；第三十三條則規定了商事調解組織應遵的定期審查制度，商事調解組織須每年製作工作報告。第十三至第十六條則規定了商事調解員的資質要求以及開展商事調解活動時的應遵義務。

商事調解組織及商事調解員違反義務，就要承擔法律後果，具體規定在《條例》第三十六條至第三十七條。值得指出的是，參與商事調解的當事人實際上也負有義務：《條例》第三十八條規定了當事人的違法責任，尤其是要防治雙方惡意串通虛假調解，又或一方偽造材料騙取商事調解協議等的違法責任。

[10] 參見[美]齊娜·祖米塔：《調解的模式：輔助型、評估型、轉化型》，中華人民共和國最高人民法院譯，載《人民法院報》2010年8月6日，第6版。

[11] 蔡偉：《從〈新加坡調解公約〉看我國商事調解的改革》，載《安徽大學學報（哲學社會科學版）》2021年第2期，第121頁。

由此可見,《條例》從全鏈條、多角度對商事調解進行規管,確保當事人保有靈活性,能夠在法律允許的空間內解決爭議之餘,亦防範商事調解機制被人不當運用的風險。

5. 政策支持與鼓勵導向

《條例》第六條明文要求合作區人民法院及仲裁機構,鼓勵和引導當事人運用商事調解化解商事糾紛。申言之,立法者對於商事調解的態度,明確從“允許”上升至“鼓勵”,長遠希望讓商事調解從替代的角色,轉變為主導角色,成為解決商事糾紛的最優和最先選項。

《條例》第七條明文規定,合作區支持商事調解組織在符合境內監管要求條件下,經備案後聘任港澳特區及其他境外具有專業影響力和國際公信力的人士擔任商事調解員。透過立法確定方向,有助商事調解組織吸納外地專家,共同參與工作,可更快地建立高水平及多元文化的專業隊伍,亦有助提升社會大眾對商事調解和商事調解組織的認可與信心。

合作區法律事務局按照《條例》第三十一條第一款之規定,鼓勵支持商事調解組織建立與國際接軌的商事調解規則,推動建立商事調解行業誠信體系,並向社會公開行政處罰信息。《條例》第三十四條還預留了空間,合作區法律事務局可在適當時機,指導及支持成立商事調解協會,促進商事調解行業的自律管理。

由此可見,立法者對於商事調解的嚴格管控,並不是為了限制其發展,反而是希望透過適當的管控以及鼓勵支持,確保商事調解的安全運行,有效解決當事人的爭議,促進商事調解的發展並且與國際接軌,並隨著時間發展而逐步邁向行業自律管理。

6. 調解程序的進行

《條例》第十七條規定,當事人可以在糾紛發生之前或之後,選擇商事調解組織開展商事調解。結合《條例》第三條、第十五條第一款以及第二十四條第一款可知,基於商事調解的基礎是當事人自願原則,且當事人有權隨時終止商事調解,儘管當事人事前或事後達成共識採取商事調解方式來解決糾紛,這種約定並不排除法院管轄權。

關於商事調解員的選定或指定機制,《條例》第十九條第一款規定,當事人可從商事調解組織的商事調解員名單中共同選定,也可申請由商事調解組織指定。同條第二款規定,如果商事調解涉及特定專業領域,經商事調解組織確同意,當事人可從與該商事調解組織合作的其他專業調解機構中選定,或申請商事調解組織從與其合作的其他專業調解機構中指定。

假使嚴格按照上述條文義解讀,在第一款的情況中,《條例》並無限定商事調解組織只能在其自身的商事調解員名單中指定調解員;意即,商事調解組織可以毫無限制地選定調解員。然而,在第二款所指涉及特定專業領域的情況下,《條例》卻又明確限定了當事人或商事調解組織只能在與該組織合作的其他專業調解機構中選定或指定調解員,亦即是收窄了可選擇的範圍。

單純比較此兩種情況,本文認為,在第二款涉及特定專業領域的情況下,在商事調解組織的名單裏可能不具備相關專業人士,如此,在選定或指定範圍都仍然受名單所限制(必須是與商事調解組織合作的其他調解機構),那麼第一款的情況只不過是普通的爭議,本就無需要擴大指定的空間,因而亦無需給予其無限制的指定範圍。

而且,結合前文所述,《條例》對商事調解、商事調解組織及商事調解員都有全面的及多角度的監管,商事調解員須具備嚴格的資質要件,還須接受商事調解組織的崗前培訓和定期培訓,並且只能以商事調解組織的名義進行商事調解活動。如果商事調解員作出了《條例》第三十七條第一款所指之違法行為,合作區法律事務局按該條第二款的規定,還應當對其所在的商事調解組織主要負責人進行警示談話、責令加強人員管理。

可見,納入商事調解組織的商事調解員名單並非任意或隨便的事,商事調解員名單,在《條

例》的框架下，是確保商事調解合法進行的非常重要的安全保障。因此，從系統上去解釋，不應該輕易打開“窗口”允許商事調解組織隨意地指定名單以外的商事調解員，否則，《條例》所設置的一系列監管制度將淪為空談。是故，本文認為，儘管行文可能存在歧義，但上述第十九條第一款應理解為當事人或商事調解組織也只能在商事調解組織的商事調解員名單裏選定或指定商事調解員。

（三）調解結果的效力

《條例》總結國內經驗，關於商事調解結果（《條例》裏的“商事調解協議”）的法律效力，在第二十七條至第三十條作出明確規定，並分為四種情況：

1. 司法確認：經雙方當事人在法定期限內共同向人民法院申請，並經司法確認的商事調解協議，具有強制執行力。
2. 公證債權文書：經一方當事人向公證機構申請辦理債權文書公證的商事調解協議，具有強制執行效力。
3. 支付令：以金錢或有價證券給付為內容的商事調解協議書，一方當事人可以依法向人民法院申請支付令。
4. 仲裁確認：雙方當事人可以在調解協議中約定仲裁條款，透過仲裁機構出具仲裁調解書或仲裁裁決書，確認商事調解協議的效力。

實際上，商事調解協議的上述法律效力，與一般情況下當事人自行協商並達成和解協議的法律效力，並無二致，商事調解協議並不因為具備專業培訓及受嚴格監管的調解員的參與，而得到直接執行的效力。關於這四種商事調解協議的法律效力，在後文分析澳琴兩地規則銜接的部份，將會再次探討。

（四）《新加坡調解公約》對《條例》的啓示

綜上可見，《條例》對於商事調解的主體、全過程都給予了完整規範，並且納入了一些政策方向或傾向性，讓在合作區進行的商事調解有法可依和有清晰的進路，嘗試逐步與國際接軌。

轉以國際視野觀察，我國作為首批 46 個簽約國家之一，於 2019 年 8 月 7 日簽署了《新加坡調解公約》。雖然，《新加坡調解公約》至今尚未獲批准生效，但我國在《新加坡調解公約》起草過程中派代表積極參與討論，《新加坡調解公約》的部份行文表述亦採納了我國代表的建議^[12]，顯示了我國對此的重視^[13]，亦展現了發展國際商事爭議解決機制國際法治、維護以聯合國為核心的國際體系和真正的多邊主義的國際立場^[14]。可以預期，《新加坡調解公約》在國內的正式生效只是或遲或早的事。但是，要讓國際公約正式落地生效仍有不少問題亟待解決。以下嘗試透過《新加坡調解公約》，探討公約對《條例》的啓示。

1. 國際商事調解的競爭力

《新加坡調解公約》沒有規定調解員資質要求，沒有限定於機構調解；但是，卻嚴格限定只有經調解所產生的和解協議，才具備直接執行的效力。亦即是說，明確排除了法院調解，或當事人自行協商和解的情況；唯有透過調解而達成的和解協議，方能受惠於《新加坡調解公約》的機制。為促進調解協議的跨境執行及避免法律適用問題，《新加坡調解公約》還捨棄了“調解地”的概念^[15]，創設“普惠執行”機制，讓締約國負有執行經調解的和解協議的義務。

[12] 參見[美]蒂莫西·施納貝爾：《〈新加坡調解公約〉：跨境承認和執行調解而產生的和解協議的制度基礎》，王徽譯，載《國際法研究》2020年第6期，第105頁。

[13] 黃子淋：《〈新加坡調解公約〉政府保留條款的適用問題及中國因應》，載《商事仲裁與調解》2022年第2期，第77頁。

[14] 參見王洪根：《國際商事調解協議跨境執行機制研究》，法律出版社2023年版，第194-195頁。

[15] 參見[美]蒂莫西·施納貝爾：《〈新加坡調解公約〉：跨境承認和執行調解而產生的和解協議的制度基礎》，王徽譯，載《國際法研究》2020年第6期，第112頁。

簡單比對《新加坡調解公約》的上述取態，明顯可見與《條例》的選擇截然不同。我們難以簡單訴說哪個做法更優，畢竟法律的世界從來也是“適者為珍”。但是，《條例》的目標之一，是希望促進商事調解組織接軌國際，最終吸引更多當事人選擇在合作區進行商事調解。當事人選擇到哪個地方進行商事調解，除了考慮商事調解機構的管理能力、商事調解員的技巧經驗、商事調解程序的靈活度等因素，其實更為關鍵重要的是考慮調解制度的成熟程度以及調解結果能否得到快速執行。

如前所述，《新加坡調解公約》沒有“調解地”概念，且基於“普惠執行”機制，當事人原則上可在任意地方進行商事調解，只要符合《新加坡調解公約》的要件以及執行地是締約國，且沒有出現《新加坡調解公約》第五條所規定的拒絕准予救濟的理由，當事人即可以獲得救濟。亦即是說，國際商事調解市場的競爭對手，可以是任何地區的調解組織或調解員。

那麼，依託機構進行調解以及仰賴經當局及商事調解組織監管並載於名冊內的商事調解員，確實可能讓當事人更加安心，但在調解的世界裏，當事人的需求和想法並非總是如此。假使有更為靈活和彈性的選擇，而且足夠符合《新加坡調解公約》跨國執行協議的要求，當事人便很有可能另作他選。

2. 概念構建與術語選用

商事調解結果在《條例》裏被命名為“商事調解協議”，此一表述與《新加坡調解公約》所採用的“經調解所產生的和解協議”並不相同。以香港為例，當地法律細緻地區分了兩種協議：按照香港第六百二十章《調解條例》第二條的釋義規定，調解協議（Agreement to Mediate）意指雙方當事人同意進行調解的書面協議，一般記載雙方參與調解的意願、擬採用的程序、語言以及調解費用的分擔等條款^[16]；而調解的結果，則被稱為經調解的和解協議（Mediated Settlement Agreement）。換言之，在香港，從同意參與調解到調解得出結果的全個流程，都受法律規範和保護。

由於《條例》本身並無對同意參與調解的協議進行規範，即使單純將《條例》裏的“調解協議”命名為或理解為“經調解的和解協議”，純粹對標國際規則的文字表述，亦並不能真正做到接軌國際、讓國際公約落地^[17]。雖然“調解協議”一詞長期普遍被應用於國內的法律、規範文件等，但為了讓當事人準確理解，在概念構建和術語命名上應作出更新。

綜上，本文認為，《條例》構建了一個覆蓋商事調解主體、程序、監管、效力等全流程的規範體系，並融入了鼓勵發展、吸納境外人才、推動行業建設及自律發展等的政策導向，為合作區商事調解活動提供了法律依據和發展路徑，但仍然存在待完善的不足和未境之事。儘管立法並不總是能夠一蹴而就、一步到位，但必須要留意的是，《新加坡調解公約》作為國際商事調解的最新潮流，《條例》在後續適用或修訂上，應當倍加關注，及時跟上世界步伐，在防範風險上尋求平衡，方能在制度層面助力商事調解組織提升國際競爭力。

三、《條例》帶來的社會效果^[18]

《條例》自2025年1月1日施行以來，合作區法律事務局通過快速部署配套措施，短期內已在商事調解領域顯現積極效應，但在深化推行中亦暴露出深層問題，具體可從實施成效與現存挑戰兩方面展開分析。

[16] 參見香港律師會所公佈的調解協議範本：<https://www.hklawsoc.org.hk/zh-HK/Support-Members/Professional-Support/Mediation/Sample-Mediation-Agreement>。2025年8月19日訪問。

[17] 熊浩：《語境論視野下的〈新加坡調解公約〉與中國商事調解立法：以調解模式為中心》，載《法學家》2022年第6期，第19頁。

[18] 本章內容主要依據為作者訪談橫琴粵澳深度合作區法律事務局法律研究和服務處而獲得之數據材料。

（一）《條例》實施的階段性成效

《條例》落地半年內，合作區從調解基礎建設、案件處理效率到跨境協作模式均實現突破，為區際商事糾紛化解提供了高效路徑。

1. 調解機構與人員隊伍的體系化建設

合作區已構建起完善的商事調解機構網絡，4家商事調解機構作為核心載體，匯聚239名專業調解員，形成規模化服務力量。其中，港澳籍調解員占比顯著（澳門籍41名、香港籍23名），憑藉粵澳法律文化通曉優勢，成為跨境糾紛調解的關鍵力量。單是2025年1至3月期間，澳門籍調解員數量便增至28人，增幅突出。

人員能力保障方面，合作區依托《條例》建立“崗前培訓＋定期培訓”體系：崗前培訓通過模擬複雜商事糾紛場景，聚焦矛盾焦點梳理、對立情緒疏導等實戰技能；定期培訓則邀請國內外專家分享前沿理論與案例，持續提升調解員專業素養，為服務質量奠定基礎。

2. 商事糾紛處理的高效化與多元化

2025年1至5月，合作區商事調解機構共處理案件3018件，覆蓋合同糾紛、知識產權爭議、股權糾紛等核心商事領域，成功調解474件，顯著降低當事人時間與訴訟成本。典型如某跨境電商合同糾紛案，調解機構通過線上平台搭建協商渠道，快速化解貨物交付與質量爭議，幫助企業避免跨境訴訟拖累、恢復正常經營。

從短期數據看，2025年1至3月新增調解案件約300宗，標的額超5億元人民幣，且平均調解周期縮短至20天，較傳統訴訟效率大幅提升。這一成果得益於流程優化措施，如按糾紛類型與複雜程度建立快速分流機制，實現調解資源的精準分配。

3. 粵澳跨境協作模式的創新性突破

合作區首創“調解＋仲裁確認”模式，有效破解跨境糾紛執行難題，截至2025年5月已協助12起跨境債權執行案例，其中涉澳案件占比75%，充分符合澳琴一體化需求。例如某涉澳貿易債權案，因兩地法律差異與執行程序複雜導致債權回收困難，通過“調解促成協議＋仲裁確認效力”的組合路徑，最終實現債權在內地的順利執行，為跨境糾紛化解提供了可複製範例。

同時，合作區建立調解誠信公示體系，對調解員違規操作、不誠信行為公開處罰信息，以外部監督推動隊伍專業化，形成行業自我約束、自我完善的良性氛圍。

（二）《條例》深化推行中的現存挑戰

儘管《條例》初期成效顯著，但在執行效力銜接與專業標準統一層面，仍存在制約商事調解長遠發展的問題。

1. 調解協議執行效力的銜接瓶頸

當前商事調解的高效性局限於糾紛化解階段，調解協議在內地的強制履行仍高度依賴司法確認或仲裁程序。即便當事人通過調解快速達成共識，仍需經歷額外的司法或仲裁審查流程，才能確保協議具備強制執行力，這不僅延長了糾紛解決周期，也削弱了商事調解“高效便捷”的核心優勢，間接降低了當事人選擇調解的意願。

2. 調解員專業資質的標準缺失

受《行政許可法》對資質審批的限制，合作區調解員資格管理目前以各調解機構自律為主，缺乏統一的行業准入標準與考核體系。不同機構對調解員的專業背景（如法律、商事領域經驗）、實踐年限、能力考核要求差異顯著，導致調解員隊伍水平參差不齊：部分機構因准入門檻過低，使得缺乏複雜商事糾紛處理能力的人員進入調解領域，既影響了調解服務的專業性與公信力，也制約了合作區商事調解行業的規範化發展。

四、《條例》對澳門所帶來的挑戰和機遇

隨著粵港澳大灣區建設的深入推進，合作區成為推動區域經濟協同發展的關鍵平台。《條例》的實施，為合作區內的糾紛提供高效專業的解決機制，實際上也為澳門帶來了挑戰和機遇。以下將逐一論述分析。

（一）對澳門所帶來的挑戰

1. 制度缺乏競爭力

如前所述，《條例》透過明確定位、調解協議效力、監管主體和責任安排等內容，構建了全面的、更規範的商事調解規則體系，當事人能夠清晰預期在合作區參與商事調解的流程、效力及保障。

與之相對的是，澳門至今沒有針對調解的專門及基礎立法，“調解”散見於澳門《民法典》《民事訴訟法典》《勞動訴訟法典》、第5/2016號法律《醫療事故法律制度》、第3/2025號法律《家事案件調解制度》等不同法律或政策措施之中，缺乏統一的總則性規定，且這些分佈於不同法律之間的“調解”，往往具有不同的內涵和效力。而更重要的是，基礎立法的缺位，導致當事人以及調解員的權利義務不明。

以保密義務為例，現行並無總則性的規定，故即是說，除非所涉及的單行法律對之有明確規定，調解員和當事人的保密義務僅僅源於三方約定。而考察現有相關保密義務規定的單行法律，亦會發現規範之間存在不一致。^[19]可見，分散及不完整的制度，與合作區的相對完整的商事調解制度相比，加上《條例》開放面向涉外爭議，澳門本地商事主體極有可能傾向選擇制度健全的合作區進行商事調解。長期下來，制度競爭力不足，將可能隨著合作區制度逐步接軌國際，而更進一步導致澳門調解市場被邊緣化。

2. 發展方向未錨定

如前所述，澳門尚未有調解的總則性法律規定。儘管按照對外釋出的資訊，早於2018年澳門政府法務局已初步完成《民商事調解制度》法律草案的草擬工作^[20]，且在2019年財政年度施政方針已載明“爭取完成《民商事調解法》法案的草擬工作及內部立法程序，提供更多訴訟以外的替代性爭議解決機制。”^[21]，相關的法案草擬再無進一步消息，至今尚未出台。

在一般性制度出缺的情況下，卻相繼出台了針對特定爭議範疇的調解制度，尤其是針對醫療爭議調解的第5/2016號《醫療事故法律制度》，以及針對家事案件調解的第3/2025號法律《家事案件調解制度》，過程中尚推出了一些政策措施類的特定爭議範疇的調解計劃，例如澳門金融管理局於2019年推出的“金融消費糾紛調解計劃”等。澳門調解制度的發展出現了明顯的轉向，但今後的長遠方向尚未錨定，相關從業人員無所適從。

《條例》則為合作區錨定了明確發展方向，將商事調解作為發展重心，並要求合作區人民法院、仲裁機構鼓勵和引導當事人運用商事調解，明確聚合各種資源，從政策及法律法規上支持商事調解走向市場化、專業化，冀最終實現行業自律發展及接軌國際。

縱觀全球，調解事業的發展有不同路徑和方向，始終需要因地制宜，回應社會實際聲音。面對《條例》提出明確的發展方向，相當於向澳門嚮起了一記起跑的哨聲：澳門須儘快“立定志向”，

[19] 例如，澳門特別行政區第5/2016號法律《醫療事故法律制度》第二十四條第二款，規定了調解員負有保密義務；而澳門特別行政區第3/2025號法律《家事案件調解制度》第二十條所規定的保密義務，卻是遍及家事調解程序的所有參與人。

[20] 參見澳門特別行政區政府入口網站，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/234486/>，2025年8月18日訪問。

[21] 參見澳門特別行政區行政法務司司長辦公室專頁，<https://www.gsa.gov.mo/zh-hant/policy2019?section=2>，2025年8月18日訪問。

在明確的賽道上就位，打好基礎投入競賽。

3. 調解人才的流失

在澳門進行的調解，主要依附於司法訴訟或仲裁程序而實現運作^[22]，而據筆者的觀察，調解員由來自各行各業的人才組成，但總體上仍然以律師或具法律背景專業的人士為主。儘管均具備專業調解技巧培訓及豐富實踐經驗，至今仍未形成職業化的趨勢和條件。

然而，《條例》開宗明義要促進商事調解市場化，並通過培訓、嚴格的准入和持續監管機制，結合寬闊的適用範圍，廣泛接納本地及涉外的爭議，在培訓與實踐相結合的情況下，將快速構建高水平調解專業隊伍以及職業化運作模式，成果指日可待。

《條例》高度開放及接納澳門的調解人才參與工作，兩地情況相比較，可以預期將有大量澳門調解人才嘗試到合作區開展調解工作，理想的情況下可以成就人才的雙向發展，將合作區的經驗引入澳門。但我們需要留意的是，如果兩地發展調解的步伐長期持續不一致，則在人才方面極有可能發生“馬太效應”（Matthew Effect）：強者愈強，弱者愈弱；最終導致調解人才的單向流出，進一步窒礙澳門調解事業的發展。

因此，雖然澳琴兩地並非志在分高下，但《條例》的出台，意味著合作區的商事調解已踏上邁向規範化和專業化之路。不得不承認，這是對澳門調解事業發展的重大挑戰，澳門不能漠視，必須加快步伐，急起直追。

然而，本文深信，《條例》對澳門帶來的機遇遠大於挑戰，以下將從四個方面論述。

（二）對澳門所帶來的機遇

1. 支持澳門經濟適度多元發展，助力澳琴規則銜接

《條例》構建了高效靈活的商事糾紛解決機制，有效優化合作區營商環境，有機會吸引更多優質投資項目落戶合作區，從而實現《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的合作區的戰略定位，為澳門經濟適度多元發展奠定基礎，豐富澳門的經濟生態。另一方面，讓澳琴兩地有機會從“小切口”入手，深化區域合作。

事實上，商事調解涵蓋各類型的商業糾紛，透過前述的兩地人員合作進行調解的機制，共同解決商事糾紛，可以讓兩地調解員在工作前線，更實在及更深入地了解到兩地商事主體在營運上的不同風格、價值觀以及習慣（uso）^[23]，甚至乎發掘並反饋規則與現實之間存在的問題或障礙。

這不僅能夠探索兩地合作的新模式，亦能夠有效加強兩地社會治理效能，進而推動兩地規則銜接與機制對接。

2. 為澳門調解制度提供立法借鑒

在法律層面上，澳門日後如對調解進行專門立法，不免要參考鄰近地區例如香港的相關制度。可是香港乃普通法系地區，而澳門作為大陸法系地區，較難將香港的立法經驗移植或參考。如此，《條例》正好可以作為新的借鑒，補充具有中國特色社會主義法治體系的立法理念，有望提升本澳立法水平。

而《條例》的市場化、專業化及國際化導向，正好能夠為澳門調解制度的頂層設計提供參照方案，讓澳門有機會“以橫琴為鏡，以國際為標”，提升澳門調解制度的規範性，亦能為對接國際商事調解制度奠定基礎。

3. 支持澳琴人才共同發展

[22] 邱庭彪、李宇昊、毛光海：《新時代“楓橋經驗”對澳門調解制度發展的啟示》，載《澳門研究》2024年第3期，第29頁。

[23] 此處所指之“習慣（uso）”是指可能構成法之間接淵源之習慣。

《條例》打開了“窗口”，讓澳門籍調解員有機會與合作區商事調解組織共同參與商事調解工作。這種做法，不僅給予了澳門籍調解員更多的發展和實踐機會，提升自身競爭力，亦能夠讓帶有澳門特色的調解風格、溝通技巧，融入到合作區的商事調解。

除此之外，按照《條例》規定，商事調解組織須對商事調解員進行培訓，如此，不論是在個案的處理上，抑或是崗前或定期培訓，也有機會讓兩地常用的、流行的調解模式，由兩地調解員有切實的體會、交流以及相互借鑒的機會，共同提升兩地的調解專業水平。因此，《條例》給予本澳調解員更多的機會，共同參與我國商事調解邁向市場化、專業化和國際化的道路。

因此，只要澳門加緊步伐，積極參與，鼓勵澳門籍調解員運用好《條例》的培訓及工作機會，雙向互通資源與經驗，可望促進澳琴兩地人才的共同發展。

4. 發揮中葡雙語調解的特色競爭力

《條例》開放適用處理涉外糾紛，意味著海外主體有可能選擇合作區的商事調解組織處理商事糾紛。那麼，雖然兩地在一定程度上存在資源競爭，但在面向涉外主體方面，兩地可以嘗試協同發展，共同提升競爭力。

糾紛解決是一種地方性知識，是一種文化過程，其有效性依賴規則和其所嵌入的社會語境之間的有機契合。^[24]那麼，基於澳門的歷史背景與法律體系，澳門擁有大量熟悉葡萄牙語文化及葡語系法律知識的專業人才。運用《條例》中開放予澳門人士擔任調解員的機制，大力推動及鼓勵中葡雙語人才參與合作區的調解工作，打造具有澳琴特色的、葡語系商事調解機制，既能避免兩地在商事調解領域的直接競爭，又能強化澳門自身不可替代的區域價值，發揮特色競爭力。

五、澳門與合作區在有關制度銜接方面所存在的具體問題及完善建議

《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》提出要充份發揮“一國兩制”制度優勢，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。有見解認為規則銜接的目的之一，是為了在合作區盡最大可能縮小因不同法系所造成的制度差異，降低差異制度運行成本，盡可能多地吸引澳門居民來合作區就業、投資、居住。^[25]申言之，即是為了促進兩地要素的便捷和高效流通。基於這個目的，有見解認為規則銜接的對象應僅針對那些和跨境要素流通直接相關的規則，其他那些和要素跨境流通無關的規則，即使差異巨大，也和規則銜接沒有關係。^[26]

《條例》的實踐，意味著調解結果與調解員在澳琴兩地的流轉，而兩地制度差異亦會影響規則銜接的進行，故本文嘗試從文書和人員兩項要素流通以及制度差異上，檢視現存的具體問題。

（一）現存的具體問題

1. 調解結果跨境執行不便

如前所述，調解結果的法律效力乃當事人考慮是否採用調解的關鍵因素。其次，粵港澳大灣區跨法域調解協議的執行機制，是區域法治協同的核心內容之一。因此，必須關注在《條例》項下，調解結果跨境執行的實際情況，確保不存在障礙或不便。

回顧《條例》設置的四種效力，與澳門現行制度不相協調，規則之間存在差異，甚至乎當事人面對有關文件效力的期望亦有明顯落差。具體言之，只有經過司法轉化或仲裁轉化的商事調解協

[24] 熊浩：《語境論視野下的〈新加坡調解公約〉與中國商事調解立法：以調解模式為中心》，載《法學家》2022年第6期，第18頁。

[25] 李可、唐曉晴：《橫琴粵澳深度合作：理念創新與制度構建》，載《港澳研究》2022年第1期，第21頁。

[26] 薛宇：《粵港澳大灣區規則銜接的基本原理》，載《深圳社會科學》2024年第3期，第50頁。

議，在內地才能夠依法進行執行，此亦即為“轉化執行”，實際上代表不承認調解協議本身具有執行力。而在澳門，由於現時沒有調解的專門立法，由調解員促成的和解協議，其性質仍然屬於澳門《民法典》第一千一百七十二條所規定的“和解協議”，具有民事合同的法律效力。可是，結合澳門《民事訴訟法典》第六百七十七條c項之規定，如果調解協議符合法定要件（導致設定或確認依法確定或可確定其金額之金錢債務，又或導致設定或確認屬交付動產之債或作出事實之債），則具有直接執行的效力。亦即是說，在澳門，調解協議本身有可能直接具有執行力，而毋須事先進行轉化。

據此可知，兩地主體對於調解協議的效力有不同期望：對於內地主體而言，定必傾向按照《條例》對調解協議進行轉化，以確保具有執行力。

然而，按照《內地與澳門特別行政區相互認可和執行民商事判決的安排》，經司法轉化的商事調解協議即為“調解書”，屬於判決書的一種；按照《關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》的規定，經仲裁轉化的商事調解協議，亦同樣屬於仲裁裁決的一部份。按照兩份《安排》及結合澳門《民事訴訟法典》第一千一百九十九條的規定，當事人應首先將這些文書送呈澳門中級法院進行外地裁判的審查和確認，獲確認後才能夠送呈澳門初級法院開展执行程序。

可是，假使當事人不對商事調解協議進行司法轉化或仲裁轉化，依照澳門《民事訴訟法典》第六百八十條第二款，“對於澳門以外地方所作成之其他執行名義，為成為可執行之依據，無須經澳門法院審查及確認。”，卻可以直接於澳門初級法院申請執行。

無庸置疑，兩地迥異的規則，並不符合當事人的主觀認識及期望，當事人難以選擇是否對文書進行轉化，也增加了程序時間和金錢成本。如果進行轉化，當事人還需要蒙受商事調解協議不獲澳門中級法院確認的風險，顯然不利於當事人採用商事調解的意願，亦是兩地法律文書要素流通的重大障礙。

另一方面，一旦將來《新加坡調解公約》正式生效並延伸於澳門生效，在澳門便可能同時存在三種不同的協議：國際商事調解協議、合作區商事調解協議以及澳門本地調解協議。假使三種協議各自有不同的效力規則和執行機制，不但造成混亂，規則機制之間的差異性是否正當亦存在疑問。

2. 調解員資格的重複認證

除了文書流通之外，人員流通亦為核心問題。《條例》規定了商事調解員必須符合的條件，須參與崗前培訓和定期培訓，還須接受合作區法律事務局與相關商事調解組織的監管。與此同時，透過粵港澳大灣區三地法律部門共同推動建設的粵港澳大灣區調解員資格資歷評審及認可名冊，粵港澳三地分別有對應的評審細則、標準以及調解員專業操守最佳準則，具體內容與《條例》的要求並不完全一致。換言之，儘管合作區同樣位於大灣區範圍之內，已經納入大灣區調解員名冊的調解員，假使欲前往合作區商事調解組織擔任商事調解員的工作，不能直接開展工作，只能依照《條例》再次接受審核及符合相關條件。

當然，誠如本文所述，對於商事調解員的嚴格審查和要求乃是商事調解事業良好發展的重要保障，但畢竟，粵港澳大灣區調解員名冊內調解員係經過三地法律部門的嚴格審查和認可，具有足夠的專業技能、經驗和職業操守，才獲得接納。機制的出台，有利於統一大灣區調解員的資格資歷，推動調解在大灣區的運用，為大灣區建設提供法律保障。^[27]申言之，獲認可的調解員假使能在大灣區內便利執業，能夠促進大灣區內糾紛的解決。

實際上，這些大灣區調解員普遍都是熱衷於調解及活躍於大灣區，那麼《條例》另設獨立的准入機制，而兩項機制並存且對相關調解員進行重複審查，略欠合理性，而且長遠而言，亦不利於面向全國構建統一的調解員認證標準。在推進商事調解專業化、職業化的道路上，帶來障礙。

[27] 參見澳門特別行政區政府新聞局，<https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N21Ld5dSDh>，2025年8月19日訪問。

3. 規則差異引致銜接障礙

在規則銜接方面，不能忽略兩地原有的法律文化、法律傳統和法律術語等問題，因為這些問題乃直接影響兩地的法律適用、溝通與理解。

面對此一問題，本文認為，澳門本身存在“先天不足”之處。事實上，截至現時為止，澳門尚未有關於調解的專門及基礎立法，“調解”散見於不同法律，既無統一用語，也不具有完全一致的內涵。

舉例言之，在澳門《民事訴訟法典》《勞動訴訟法典》及第5/2016號法律《醫療事故法律制度》和第3/2025號法律《家事案件調解制度》等均訂有“調解”程序，可是出現在訴訟程序中的“調解”（*conciliação*）與醫療爭議或家事調解案件中的“調解”（*mediação*），不僅是葡文翻譯用詞不同，其意義亦完全不同：前者是由承辦或審理案件的司法官所推動促成，後者則是由中立第三方調解員所促成。換言之，在澳門現行法律制度下所呈現的“調解”是多樣的、不統一的，在規則銜接的過程中如果不作處理，必然會造成混亂和不協調。^[28]

（三）完善建議

透過上述簡單分析，可以發覺現存的問題確實會妨礙澳琴兩地要素流通，最終影響《條例》的影響力，因此，本文認為須對兩地規則進行銜接。

規則銜接的路徑選擇十分多樣，在此之前已有許多研究探討，有學者梳理路徑如下：單獨立法路徑、司法判例路徑、示範法路徑、統一實體法路徑及統一立法路徑。^[29]有學者更提出可在中國憲法與法律制度的框架內進行法制創新和粵澳協同立法，利用珠海經濟特區立法權和全國人大授權立法制定地方條例，制訂僅適用於合作區的法律制度。^[30]

事實上，《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》第五條規定，“合作區率先在改革開放重要領域和關鍵環節大膽創新、先行先試、自主探索，推進規則銜接、機制對接，打造具有中國特色、彰顯“一國兩制”優勢的區域開發示範。”，以及第四十七條規定，“支持合作區構建與澳門一體化高水平開放的新體系，促進要素高效便捷流動，打造市場化法治化國際化營商環境。”。可見，在規則支持下，合作區承擔著創新的任務，規則銜接的方式存在著各種可能性，本文相信銜接路徑並不僅限於前者，而應按照實際需要進行量身訂製。為此，針對上述三個問題，本文提出相應的完善建議如下：

1. 協商制定快速執行機制之司法協定

針對商事調解協議跨境執行不便的問題，本文認為，《條例》出台時間尚短，考慮到立法成本及時間因素等，以立法形式解決或未必理想。在不改變兩地現行制度下，建議以澳門《民事訴訟法典》第六百七十七條d款以及第六百八十條第一款的規定所預留的空間作為切入點，並依照澳門《基本法》第九十三條的規定，以澳琴作為試點，透過橫琴粵澳深度合作區的司法機關與澳門特區進行協商，探索協定特別針對合作區商事調解協議的認可與快速執行機制，並為之制訂專門安排。

如是者，根據澳門《民事訴訟法典》第六百八十條第一款的規定，司法協助領域之協定另有規

[28] 值得注意的是，聯合國貿易法委員會於2018年通過修正2002年的《貿易法委員會國際商事調解示範法》（*Model Law on International Commercial Conciliation*），將之更名為《貿易法委員會國際商事調解示範法》（*UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation*），並將先前的法規和相關文件中所使用的術語“*conciliation*”（“調解”）（當時理解為“*conciliation*”與“*mediation*”可以互換），修改為“*mediation*”（“調解”）。

[29] 參見李大朋、文雅靖：《域外民商事法律規則銜接的路徑及對粵港澳大灣區的啟示》，載《澳門法學》2023年第3期，第105-108頁。

[30] 李可、唐曉晴：《橫琴粵澳深度合作：理念創新與制度構建》，載《港澳研究》2022年第1期，第21頁。

定者，商事調解協議可以直接作為執行之依據，在澳門初級法院申請進行執行之訴，而毋須在澳門中級法院進行審查和確認。這樣，既能消弭兩地當事人對規則的期望落差，亦解決了繁冗的審查機制，也除去不被澳門中級法院審查認可的風險，達到快速執行的效果。

2. 透過補充法規對接灣區調解員資格，逐步統一資格審查及擴大適用範圍

在人員流通機制方面，短期內，建議儘快善用《條例》第十四條第四款所預留的空間，透過專門另立的補充法規，明確大灣區名冊內調解員等同於符合《條例》的要件，以避免重複認證。

中長期而言，建議逐步統一資格及審查要件，打造全國通用的商事調解員資格認可機制。

3. 參照海內外經驗，儘快完成澳門本地立法

本文認為，規則銜接除了旨在促進澳琴兩地一體化發展，最終目標亦期望規則與國際接軌。因此，我們不應該留待個案增多、問題浮現時才開始行動，而應該在此刻先行完善本地立法，訂立調解的專門制度，明晰、梳理現行各種各樣散見於不同法律法規之中的“調解”。

在具體立法參照上，除了參考國內、香港以及其他海外地區的成熟經驗之外，尚應特別留意由聯合國大會在2002年通過、2018年修正的《聯合國國際貿易法委員會國際商事調解和調解所產生的國際和解協議示範法》（UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation），緊貼國際潮流，在結合澳門實際情況下，以法律形式制訂一套調解的基礎法律。讓澳門調解事業在穩固的土壤上成長，進而才有條件與合作區協同做好規則銜接。

六、結語

《條例》的出台，不僅是我國商事調解地方立法的里程碑，更是“一國兩制”下區域法治協同的重要探索。合作區商事調解制度及事業的發展，不僅關乎當地市場主體的糾紛解決效率，更關乎澳琴兩地要素流通、規則銜接的成果。

透過本文初探，《條例》在規範調解基本原則、調解模式、機構調解、引入跨境調解員、調解協議效力與監管機制等方面的規則，嘗試為合作區構建市場化、專業化的商事糾紛解決機制，也為澳門調解事業的專業化、澳門經濟適度多元化發展提供了新路徑。《條例》對於合作區商事調解發展帶來十分積極的訊號，調解機構及商事調解員呈現持續高漲的發展態勢。然而，《條例》生效至今未逾一年，帶來的實際效果尤其是對國際商事主體的吸引力等，仍然需要時間驗證，有待我們長期關注和研究。

未來，澳琴兩地應繼續以創新及開放的思維，以《條例》為起點，按照兩地的實際情況，協同推動規則銜接和機制對接，尤其是推動快速執行機制、大灣區調解員名冊對接的實現，同時加快澳門本地調解立法，共同提升澳琴兩地在商事糾紛解決中的競爭力。既有利於粵港澳大灣區的融合發展，長遠亦能推動商事調解在全國範圍的普及，藉此為起點，逐步讓我國調解事業及制度與國際接軌。

Abstract: This paper takes the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin Commercial Mediation Regulation as its starting point, first outlining its legislative background, process, core content and characteristics. The Regulation demonstrates a high degree of inclusivity and innovation, establishing a market-oriented, professionalized mechanism for resolving commercial disputes. However, it also has its shortcomings. It then explores the social impact of the Regulation's implementation, covering the mediation institution development, case handling effectiveness and cross-border collaboration outcomes. It then analyzes the challenges the Regulations present for Macao's mediation sector, as well as the opportunities create for Macao's economic diversification, legal rule alignment and the cultivation and development of diverse dispute resolution talent, legislative reference and the leveraging of its unique competitive advantages. Finally, it focuses on the issues of rule alignment and mechanism integration between Macao and Hengqin, including obstacles and challenges such as the cross-border enforcement mechanism for mediation agreements, duplicate reviews of mediator qualifications, and the institutional differences between the two regions. It also proposes recommendations such as establishing a rapid enforcement mechanism, aligning with the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Mediator Panel Mechanism, and improving Macao's local legislation.

Key words: Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin; Commercial Mediation; Rule Alignment; Diversified Dispute Resolution Mechanism

(責任編輯: 勾健穎)