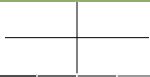


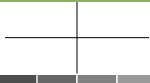


中国民主法制出版社





中国民主法制出版社



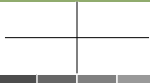


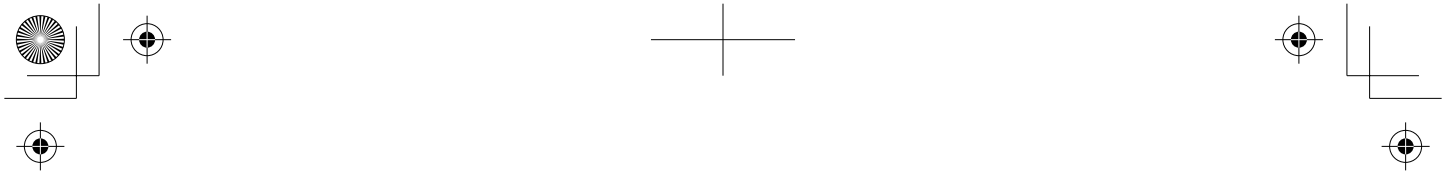
1999 ~ 2019





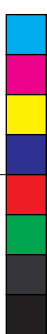
中国民主法制出版社



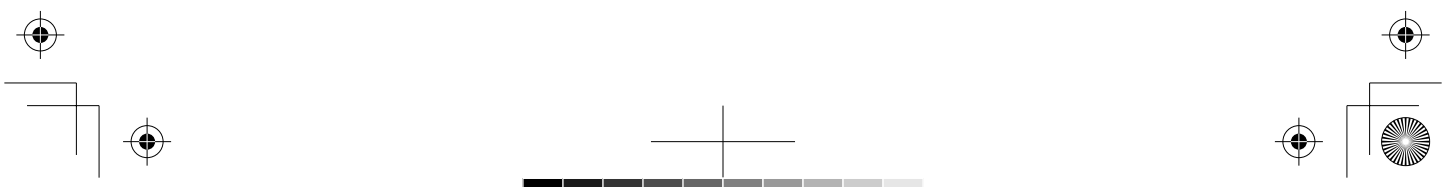


# 纪念澳门特别行政区 基本法实施20周年文集

全国人大常委会澳门特别行政区基本法委员会办公室 编



 **中国民主法制出版社**  
全国百佳图书出版单位



**图书在版编目 (CIP) 数据**

纪念澳门特别行政区基本法实施 20 周年文集/全国  
人大常委会澳门特别行政区基本法委员会办公室编. —  
北京: 中国民主法制出版社, 2020. 11

ISBN 978-7-5162-2236-2

I. ①纪… II. ①全… III. ①特别行政区基本法—澳  
门—文集 IV. ①D921. 94-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 090124 号

图书出品人: 刘海涛

责任编辑: 张霞

---

书名/纪念澳门特别行政区基本法实施 20 周年文集

作者/全国人大常委会澳门特别行政区基本法委员会办公室 编

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63055259 (总编室) (010) 83910658 63056573 (人大系统发行)

传真/ (010) 63055259

http: // www. npepub. com

E-mail: mzfz@ npepub. com

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/15 字数/269 千字

版本/2020 年 11 月第 1 版 2020 年 11 月第 1 次印刷

印刷/北京建宏印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-2236-2

定价/98.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)



纪念澳门基本法实施 20 周年座谈会会场  
(中间为栗战书,中间往右依次为韩正、杨洁篪、尤权、王毅、何厚铨,  
中间往左依次为王晨、郭声琨、丁仲礼、赵克志)



中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志发表讲话



中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨同志主持会议





澳门特别行政区行政长官崔世安先生发言



全国人大常委会澳门基本法委员会委员李沛霖先生发言



时任国务院港澳事务办公室主任张晓明同志发言



中共广东省副书记、广东省人民政府省长马兴瑞同志发言



原澳门基本法起草委员会委员刘焯华先生发言



北京大学法学院教授陈端洪同志发言



纪念澳门基本法实施 20 周年研讨会会场



全国人大常委会澳门基本法委员会主任沈春耀同志主持会议  
(左为崔世昌先生, 右为张勇同志)

# 目录

CONTENTS

## 上 篇

坚定不移走“一国两制”成功道路

确保宪法和澳门基本法全面准确有效实施

——在纪念中华人民共和国澳门特别行政区

基本法实施 20 周年座谈会上的讲话

栗战书 /3

在纪念澳门基本法实施 20 周年座谈会上的发言

崔世安 /12

坚定不移地宣传推广澳门基本法

李沛霖 /15

更加自信地推进具有澳门特色的“一国两制”成功实践

张晓明 /18

基本法保障粤澳合作深化发展

马兴瑞 /21

澳门基本法是一部体现全体中国人民共同意志和

集体智慧的重要法律

刘焯华 /24

澳门特别行政区法治转型的成功经验

陈瑞洪 /28

在纪念澳门基本法实施 20 周年座谈会上的主持词

王 晨 /31

坚定推进“一国两制”伟大事业

——纪念澳门特别行政区基本法实施 20 周年

人民日报评论员 /34

纪念澳门特别行政区基本法实施 20 周年座谈会在京举行

栗战书发表讲话

新华社 /36

## 下 篇

切实维护和巩固特别行政区宪制秩序

徐 泽 /41

澳门基本法何以成功贯彻实施

王振民 /44

全面准确贯彻“一国两制”是实现澳门长期繁荣稳定的根本保证	邱庭彪 /51
宪法是特别行政区的根本宪制性基础	胡锦涛 刘海林 /58
国家认同 爱国爱澳	骆伟建 /62
澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务	董茂云 /68
正确处理中央和特别行政区关系是澳门“一国两制”实践取得成功的关键因素	王 禹 /74
澳门“一国两制”成功经验与基本规律——基于港澳比较的研究视角	邹平学 /79
在“一国两制”的宪制框架下推动大湾区的发展	秦前红 /85
澳门幸运博彩业的监管：20年变迁与前瞻	王长斌 /89
澳门特别行政区法院在本地宪制发展中的积极作用	杨晓楠 /96
粤港澳大湾区建设背景下横琴开发与利用的法律问题	叶桂平 /99
“一国两制”澳门实践：特色、机理和前瞻	许 昌 /105
澳门续写“一国两制”成功实践的新篇章	祝 捷 /112
实施“一国两制”的澳门智慧	叶海波 /116
“一国两制”的澳门特色	郑 磊 王逸冉 /121
中央对澳门特别行政区全面管治权20周年实践及展望	杜承铭 邓 莉 /125
澳门回归20年来社会繁荣稳定的五大经验	程雪阳 /131
澳门特别行政区司法体系建设20年——历史、实践与未来	刘 晗 吴 玄 /136
澳门回归20周年对外交往的成就与未来展望	伍俐斌 /141
回望“改革开放”之初——追寻“一国两制”学说的语境和初心	田 雷 /146
回归20年：“一国两制”澳门经验的战略解读	田飞龙 /151
善用澳门独特优势 助力国家长远发展	黄明涛 /156
国家治理体系和治理能力现代化的澳门实践	朱孔武 /159
夯实宪制基础 履行宪制责任	李晓兵 /163
国家宪法在特别行政区实施的意义	朱世海 /166
地方自治理论下的澳门基本法——一个高度自治权的样本及解读	李杏杏 /170
全国人大及其常委会针对港澳问题实施宪法的比较	孙 成 /175

从全国人大及其常委会决定看中央对澳门特别行政区的治理	姚国建 /180
执政与行政：澳门行政长官制的内在法理	叶一舟 /186
以法治思维凝聚多元共识	
——澳门民主政制发展的重要经验	戴激涛 /191
特别行政区公职人员在港澳域外的公法义务	屠 凯 /195
澳门与内地地区际司法协助的法理基础与运行模式	张淑钿 /200
内地与澳门区际司法协助的现状与问题	寇 丽 /205
助力国家全面开放格局和澳门特别行政区法治发展展望	王千华 /211
项目化渐进推进粤港澳大湾区法制建构	王万里 /216
论粤港澳大湾区多元纠纷解决机制的构建	宋锡祥 /221
大湾区框架内澳门与珠海法律衔接与协同立法	陈欣新 /226
在纪念澳门基本法实施 20 周年研讨会上的主持词	沈春耀 /230
纪念澳门特别行政区基本法实施 20 周年研讨会在京举行	新华社 /234





上 篇

---

中国民主法制出版社



# 坚定不移走“一国两制”成功道路 确保宪法和澳门基本法全面准确有效实施

——在纪念中华人民共和国澳门特别行政区  
基本法实施20周年座谈会上的讲话

栗战书

(2019年12月3日)

同志们，朋友们：

1999年12月20日，在二十一世纪到来的前夕，中华人民共和国政府对澳门恢复行使主权，五星红旗在澳门上空冉冉升起，阔别已久的澳门回到了祖国的怀抱！这是继1997年7月1日香港回归后，祖国统一大业进程中又一个历史丰碑！澳门回归之时，根据《中华人民共和国宪法》第三十一条的规定和《全国人民代表大会关于设立中华人民共和国澳门特别行政区的决定》，国家设立澳门特别行政区；我国宪法的效力及于澳门特别行政区，根据宪法制定的《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》（以下简称“澳门基本法”）正式实施，宪法和澳门基本法共同构成了澳门特别行政区的宪制基础。

为了纪念澳门基本法实施20周年，今天，我们相聚在首都北京人民大会堂，隆重举行座谈会，缅怀邓小平同志等老一辈党和国家领导人开创的“一国两制”历史功绩，学习贯彻习近平总书记关于“一国两制”的重要论述，总结澳门基本法实施20年来的成功经验，坚定践行“一国两制”伟大事业的决心和信心，具有重要意义。

“一国两制”是中国共产党领导中国人民实现祖国和平统一的一项重要制度，是中国特色社会主义的一个伟大创举。上世纪八十年代初，为解决台湾问题，邓小平同志提出“一个国家、两种制度”的伟大构想，形成一系列基本方针政策，展现出中国共产党人的政治智慧和远见卓识。“一国两制”首先被创造性地运用于解决历史遗留的香港问题。邓小平同志指出，澳门问题也将按照解决香港问题那样的原则来进行，“一国两制”、

“澳人治澳”、五十年不变。

1982年12月4日，五届全国人大五次会议修改后的《中华人民共和国宪法》即我国现行宪法，专门就国家实行“一国两制”作出宪制性制度安排。根据宪法，七届全国人大三次会议于1990年通过了香港基本法，八届全国人大一次会议于1993年通过了澳门基本法。

澳门回归20年来，在宪法和澳门基本法的保障下，澳门社会和谐稳定，民主政制稳步发展，对外交往不断扩大，各项事业全面发展，特别是经济持续增长，财政收入充盈，民生福利明显改善，居民生活显著提升。澳门本地生产总值从1999年的519亿澳门元大幅增至2018年的4447亿澳门元，实现了跨越式发展；人均GDP也由1999年的12万澳门元跃升至2018年的67万澳门元，位列世界前茅。广大澳门同胞依法享受着前所未有的广泛权利和自由，作为祖国大家庭的成员，拥有参与管理国家事务的民主权利，作为澳门的主人翁，承担起了管理好、建设好澳门的历史责任。

今年9月11日，习近平总书记在会见新当选并获中央人民政府任命的澳门特别行政区第五任行政长官贺一诚时，高度评价了澳门的“一国两制”实践。他指出：20年来，在何厚铨、崔世安两位行政长官带领下，澳门特别行政区政府团结社会各界人士，全面准确理解和贯彻“一国两制”方针，坚定维护宪法和基本法权威，传承爱国爱澳的核心价值观，促进澳门经济快速增长、民生持续改善、社会稳定和谐，向世界展示了具有澳门特色的“一国两制”成功实践。习近平总书记的重要论述，对澳门“一国两制”的成功实践作了精准的概括，也为下一步如何深入实践“一国两制”指明了方向。澳门基本法实施20年来，最为深刻的体会是以下三点。

第一，澳门基本法的成功实践充分证明，只有在全社会形成广泛的国家认同，才能全面准确地实施基本法。“一国”与“两制”的关系、中央与澳门特别行政区的关系，是澳门基本法的核心内容和贯穿全篇的主线。习近平总书记生动地指出：“‘一国’是根，根深才能叶茂；‘一国’是本，本固才能枝荣。”因此，在处理“一国”与“两制”的关系时，必须坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”。正确认识中央的权力，认同中央和特别行政区的关系是单一制国家之内中央和地方的关系，这是准确实施澳门基本法的前提。全面贯彻落实澳门基本法，既要充分尊重中央的权力，又要正确行使

特别行政区的高度自治权，使两者有机地结合起来，统一于“一国两制”事业的创造性实践。

澳门基本法第一条规定，“澳门特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”；第二条规定，“中华人民共和国全国人民代表大会授权澳门特别行政区依照本法的规定实行高度自治”；第十二条规定，“澳门特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府”。上述规定表明，澳门特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，是直辖于中央人民政府的一个地方行政区域；同时，澳门又是一个实行与内地不同的制度和政策、享有高度自治权的特别行政区。在澳门基本法中，既有充分体现“一国”的内容，例如，由全国人大及其常委会或中央人民政府行使的职权或负责管理的事务；同时，又有充分体现“两制”的规定，例如，授予澳门享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权等广泛的自治权力，以及一些可自行处理对外事务的权力。澳门基本法连同香港基本法，是“一国两制”在国家法治上的集中体现。

回归20年来，澳门特别行政区全面贯彻实施了澳门基本法的各项规定，正确认识并妥善处理“一国”与“两制”的关系，使中央的权力与特别行政区的高度自治权在“一国两制”架构内有机结合、有效运行。能够做到这一点，其中一个特别重要的原因，就是澳门同胞始终坚持爱国爱澳的核心价值观，有很强的国家观念、宪法观念，国家认同在澳门社会拥有广泛、深厚的社会基础。澳门回归前，广大澳门同胞积极拥护国家对澳门恢复行使主权，为澳门的平稳过渡和顺利回归作出了重大贡献。澳门回归后，澳门同胞在珍惜澳门特别行政区实行的制度的同时，坚定维护国家主体实行的社会主义制度。历任特别行政区行政长官和政府主要官员，立法机关、司法机关主要负责人都由爱国者出任，特别行政区管治团队中的关键岗位牢牢地掌握在爱国者手中，真正实现以爱国者为主体的“澳人治澳”。

澳门同胞高度重视在全社会牢固树立国家民族观念，不断巩固爱国爱澳的社会政治基础，从家庭、学校到社区，深入而广泛地开展爱国爱澳教育，始终把建设好澳门与实现中华民族伟大复兴的奋斗目标紧密联系在一起。特别是在宪法和澳门基本法宣传推广方面，特区政府大力推动，社会各界积极参与，成立基本法推广协会，设立基本法研究机构，建立基本法纪念馆，举办知识竞赛活动，真正实现了基本法进课堂、进社会、进人心，大中小学基本实现了悬挂国旗全覆盖。可以说，广大澳门同胞深厚的

爱国情怀和广泛的积极参与，是澳门基本法得以有效实施的重要社会条件和坚实民意基础。

第二，澳门基本法的成功实践充分证明，只有切实维护国家主权、安全、发展利益，才能保持澳门的长期繁荣稳定。维护国家主权、安全、发展利益，保持澳门长期繁荣稳定，是“一国两制”和澳门基本法的根本宗旨。这两者是辩证统一的关系，既能够同时兼顾、并行不悖，又能够相互促进、相得益彰，在任何时候都不应偏废。其中，维护国家主权、安全、发展利益，是保持澳门长期繁荣稳定的前提和基础。只有民族独立、祖国统一、国家富强，澳门的繁荣稳定才有根本保障。另一方面，保持澳门长期繁荣稳定，就能够更好地服务于国家发展大局，更好地维护国家的主权、安全、发展利益。

澳门好，祖国好；祖国好，澳门会更好。这是公认的事实。坚守“一国”之本、善用“两制”之利，是澳门繁荣稳定的根本。早在 2009 年，澳门特别行政区就制定了《维护国家安全法》，在两个特别行政区中率先落实基本法第二十三条规定的宪制责任。此后，澳门特别行政区进一步推进各领域配套立法，成立维护国家安全的专门机构，举办各类国家安全宣传教育活动，构建全面维护国家安全的防护体系。2016 年 11 月全国人大常委会对香港基本法第一百零四条作出解释后，澳门特别行政区未雨绸缪，主动修订立法会选举制度，增加“防独”条款，明确规定参选人必须拥护澳门基本法、效忠澳门特别行政区，并且立法会议员不得兼任其他国家的政治职务。2017 年 11 月，全国人大常委会将《中华人民共和国国歌法》列入澳门基本法附件三。澳门特别行政区很快就相应修改了《国旗、国徽及国歌的使用及保护》本地法律，确保国歌法各项规定在澳门当地得到贯彻实施。20 年来，稳定繁荣的澳门特别行政区凭借营商环境好、市场发育程度高等方面的优势，成为国家双向开放、国际人文交流的重要桥头堡，为国家改革开放和现代化建设事业作出了重要贡献，真正实现了与祖国内地相互促进、共同发展，彰显了“一国两制”的强大生命力。

第三，澳门基本法的成功实践充分证明，只有将澳门特别行政区纳入国家治理体系、融入国家发展大局，才能使澳门走向新的美好未来。贯彻落实“一国两制”方针，通过宪法和基本法确立特别行政区制度，其目的的一方面是为了实现香港、澳门顺利回归祖国，另一方面是为了在回归之后长期治理好香港、澳门这两个特别行政区，服务于国家发展大局。香港、澳门回归祖国后，香港特别行政区、澳门特别行政区被纳入到国家统一的

治理体系，成为整个国家治理体系的重要组成部分。为此，国家在“十二五”、“十三五”规划中专章阐释支持香港、澳门发展的重大举措，党的十九大报告又提出支持香港、澳门融入国家发展大局，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作为重点，同内地优势互补、协同发展，全面推进内地同香港、澳门的互利合作，制定完善便利香港、澳门居民在内地发展的政策措施。2019年2月，中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》。这是由习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家区域发展战略，将为香港、澳门未来的发展提供新的重大机遇，指明正确的前进方向。

澳门特别行政区充分认识到融入国家发展大局的现实需要和战略意义，充分发挥“一国两制”的制度优越性，将“一国两制”的制度优势转化为实际的治理效能，取得了不俗的成绩。在中央的全力支持下，澳门特别行政区积极响应粤港澳大湾区发展规划的要求，高度重视和全面谋划澳门在国家发展整体布局中的地位和作用，坚持走经济适度多元可持续发展的道路，努力建设世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台，以及以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地，吹响了新时代新澳门新发展的集结号。

同志们，朋友们！

澳门基本法成功实施雄辩地证明，“一国两制”是解决历史遗留的澳门问题的最佳方案，也是澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度，是行得通、办得到、得人心的！澳门基本法符合国家根本利益，符合澳门实际情况，是一部经得起实践检验的好法律！展望未来，我们更有信心实施好澳门基本法，治理好、发展好澳门特别行政区，推动“一国两制”在澳门取得更大的成功。遵照习近平总书记提出的“坚持‘一国两制’不会变、不动摇，确保‘一国两制’实践不走样、不变形，始终沿着正确方向前进”的要求，我对全面准确有效实施澳门基本法提四点希望。

第一，严格依照宪法和澳门基本法实施治理。回归完成了澳门宪制秩序的巨大转变，国家宪法和澳门基本法共同构成了澳门特别行政区的宪制基础，共同确立了澳门特别行政区的宪制秩序。

依法治澳，首先是依据宪法和澳门基本法治澳。宪法是国家的根本法，在国家统一的法律体系中居于统帅和核心地位，在包括澳门特别行政区在内的全国范围内具有最高法律地位和最高法律效力。“一国两制”在国家法治上的最高体现，就是国家宪法。坚持依法治澳，必须坚决维护宪

法的尊严和权威。澳门基本法是根据宪法制定的，是规定澳门特别行政区制度和政策的基本法律。我们坚持“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治，正确实施澳门基本法，必须符合宪法的原则和相关规定。在特别行政区，不存在一个脱离宪法的“宪制”，也不存在一个脱离宪法的“法治”。

徒法不足以自行。宪法和法律的实施必须要有行之有效的制度载体和机制保障。在澳门特别行政区，以宪法和澳门基本法为基础，以国家有关立法和澳门特别行政区法律为主要依据，已经构建起一整套法制统一、权责明确、运作良好的宪制秩序和法律体系。这是国家治理体系的一部分，是保证澳门“一国两制”实践始终沿着正确道路前进、实现长治久安的关键，中央各有关部门、澳门特别行政区各政权机关，以及包括澳门同胞在内的全国人民，都必须尊重、遵守和执行，都必须共同维护。

第二，依法行使中央对澳门特别行政区的全面管治权和澳门特别行政区的高度自治权。我国是单一制国家，中央对包括特别行政区在内的所有地方行政区域拥有全面管治权。1999年12月20日我国政府收回澳门，对澳门恢复行使主权，是恢复行使包括治权在内的完整主权，按照宪法规定产生的中央人民政府代表全国人民行使对澳门的全面管治权。维护宪法和澳门基本法确立的澳门特别行政区宪制秩序，最重要的是落实并维护中央对澳门特别行政区的全面管治权，将维护中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来。

中央对澳门特别行政区行使全面管治权的形式，首先是对一些重大的事务，依法直接行使管治权。例如，全国人民代表大会监督宪法在澳门特别行政区的实施，修改澳门基本法，决定澳门特别行政区的设立及其制度；全国人大常委会监督宪法在澳门特别行政区的实施，解释澳门基本法，备案和审查澳门特别行政区立法机关制定的法律，决定在澳门特别行政区实施的全国性法律，决定涉及澳门特别行政区的其他重大问题；中央人民政府任免澳门特别行政区行政长官、政府主要官员和检察长，管理与澳门特别行政区有关的外交事务和防务，向行政长官发出指令，等等。

中央对澳门特别行政区行使全面管治权的另一种重要形式，是授权澳门特别行政区根据澳门基本法的规定，自行管理属于高度自治范围内的事务。澳门特别行政区不实行社会主义的制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式不变，法律基本不变。中央充分尊重、支持和保证澳门特别行政区依法实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。对于澳门特别行政区行使高度自治权的情况，中央有权予以监



督。例如，今年10月十三届全国人大常委会第十四次会议作出的《全国人民代表大会常务委员会关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定》，就需要中央和内地有关方面与澳门特别行政区共同实施，中央依法予以指导和监督。

中央对澳门特别行政区拥有全面管治权，讲的是主权层面的问题，中央授予澳门特别行政区高度自治权，讲的是主权行使层面的问题。中央的全面管治权是授权澳门特别行政区实行高度自治的前提和基础，授予澳门特别行政区高度自治权是中央对澳门特别行政区行使全面管治权的体现，两者相互联系、内在一致，任何情况下都不能将这两者割裂开来、对立起来。澳门特别行政区在行使高度自治权的过程中，一方面，要坚决维护中央的权威，不得损害国家的主权、安全、发展利益，更不得以特别行政区的高度自治权对抗中央的管治权；另一方面，要履职尽责、奋发有为，切实承担起治理特别行政区的主体责任，不辜负中央的信任和人民的嘱托。

第三，继续建立健全维护国家安全的制度机制。国家安全是国家生存发展的基本前提，维护国家安全是包括澳门同胞在内的全国人民的根本利益所在。宪法第五十二条规定，“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国民族团结的义务”。第五十四条规定，“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”。“为了维护国家的统一和领土完整”，是设立澳门特别行政区的首要目的，制定澳门基本法是为了“规定澳门特别行政区实行的制度，以保障国家对澳门基本方针政策的实施”。

维护国家安全，是直辖于中央人民政府的澳门特别行政区应当承担的宪制责任，是澳门基本法规定的法律义务。在“一国两制”实践中，维护国家安全就是要坚守习近平总书记强调的“三条底线”，即绝不能允许任何危害国家主权安全、挑战中央权力和基本法权威、利用特别行政区对内地进行渗透破坏的活动。澳门特别行政区已经制定了《维护国家安全法》，并采取了一些配套举措。党的十九届四中全会提出，“建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量”。在新的历史时期，要根据形势的发展变化，贯彻总体国家安全观的要求，围绕国家政治安全等重点领域，完善和健全相关制度机制，构建起全面有效维护国家安全的制度和机制体系：一是要增强忧患意识，做到居安思危，在复杂多变的安全和发展环境中，高度警惕可能存在的各方面风险，勇于挺身而出抵制各种破坏活动，在特别行政区有效维护国家安全和社会

和谐稳定。二是要以澳门基本法第二十三条规定为重点，围绕禁止和惩治任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府等严重危害国家安全的行为和活动，完善有关法律制度和执行机制，坚决防范和遏制外部势力干预澳门事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。三是要建立并强化与特别行政区维护国家安全任务相适应的执法力量，确保各项法律制度得以有效执行。

第四，持续加强宪法与澳门基本法的宣传推广。宪法和澳门基本法在澳门特别行政区实施得好，关键在于澳门全社会能够牢固地树立起尊崇宪法和基本法的公众意识与行动自觉。五年前，习近平总书记就提出要求，要在澳门全社会“弘扬法治精神，共同维护法治秩序，培养造就一大批熟悉澳门特别行政区基本法、具备深厚专业素养的法治人才，为依法治澳提供坚强人才保障”。五年来，澳门社会各界作出了多方面的努力，工作是卓有成效的。同时，我们还要看到，这是一项需要薪火相传、需要一代代人坚持不懈做下去的工作。希望澳门社会继续加强宪法和基本法的宣传推广和人才培养，引导和帮助广大澳门同胞更准确地把握宪法和基本法的精神实质，使宪法和基本法更加深入人心。

公职人员是澳门特别行政区实施有效管治的中坚力量，是践行“一国两制”和实施澳门基本法的示范者和责任人。党的十九届四中全会明确提出，“加强对香港、澳门社会特别是公职人员和青少年的宪法和基本法教育、国情教育、中国历史和中华文化教育，增强香港、澳门同胞国家意识和爱国精神”。澳门的公职人员既要做法治的模范者，又要做守法、执法的实践者；既要敢于承担法律赋予的法定责任，又要善于运用法治思维和法治方式推动发展、解决问题，进而将澳门基本法和特别行政区各项法律实施好、实施到位。希望澳门特别行政区高度重视公职人员宪法和基本法的宣传培训工作，并具体体现在公职人员招录、履职、考核等工作过程中，塑造一支政治、法律和专业能力都过硬的管治团队。

习近平总书记非常关心澳门青少年的成长。今年，他在给澳门小学生和长者的两次回信中指出，要“传承好爱国爱澳优良传统，珍惜时光，刻苦学习，健康成长”，“多向澳门青年讲一讲回归前后的故事，鼓励他们把爱国爱澳精神传承好，积极参与粤港澳大湾区建设，携手把澳门建设得更加美丽”。青少年是祖国和澳门的未来，是“一国两制”行稳致远的希望所在。为此，我们要格外重视澳门的青少年教育工作，倾听他们的心声，关心他们的成长，为他们当好“一国两制”事业的接班人夯实基础、创造

条件、营造环境。要在青少年中加强宪法和基本法的宣传教育，注重培养他们尊崇国家宪制、尊重基本法权威、维护社会法治的意识，努力将他们培养成为爱国爱澳、奋发有为的新时代栋梁。这些工作必须从学校抓起，从基础教育抓起，要下大力气做，持之以恒地做。

同志们，朋友们！

“一国两制”是中国的一个伟大创举，是符合国家和民族根本利益，符合澳门整体和长远利益的最佳制度安排。作为一项前无古人的开创性事业，“一国两制”的前进道路不可能是平坦的，总会出现这样或者那样的风险和挑战。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于港澳工作的重要论述精神，坚持和完善“一国两制”制度体系，在宪法和澳门基本法的轨道上推进具有澳门特色的“一国两制”成功实践。无论遇到什么样的困难、风险和挑战，都不会动摇我们坚定不移走“一国两制”成功道路的信心和决心，都不会阻止我们迎难而上、继续前进的坚定步伐！

当前，中国特色社会主义已经进入新时代，“一国两制”实践也步入“五十年不变”的中期。党的十九大将“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”确定为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。党的十九届四中全会又将“坚持‘一国两制’，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一”总结概括为我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一，强调坚持依法治港治澳，维护宪法和基本法确定的宪制秩序。这反映出我们对“一国两制”实践的规律性认识达到了新的高度。现在，我们已经积累足够多的经验，拥有足够强的信心，凝聚足够大的力量，具备足够多的手段，确保“一国两制”事业行稳致远，确保宪法和澳门基本法全面准确有效实施。我们相信，在中央和祖国内地的大力支持下，在澳门特别行政区行政长官和政府的带领下，在澳门社会各界人士的共同努力下，澳门的明天一定会更好！澳门同胞必将与全国人民一道，共担复兴重任，共享伟大荣光，共同书写实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦的华彩篇章！

# 在纪念澳门基本法实施 20 周年 座谈会上的发言

澳门特别行政区行政长官 崔世安

尊敬的栗战书委员长，各位朋友：

今天，我们在北京隆重举行纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施 20 周年座谈会。藉此机会，我谨代表澳门特别行政区和澳门特别行政区政府，对参与制定澳门基本法、关心支持澳门“一国两制”事业发展的各位领导、各位朋友，表示衷心的感谢和诚挚的敬意。

今年是澳门特别行政区成立 20 周年，也是澳门基本法实施 20 周年。通过回顾澳门“一国两制”成功实践 20 年的光辉历程，总结澳门基本法实施以来的宝贵经验，对于我们今后继续推进基本法在澳门的全面准确贯彻实施，进一步坚定推进澳门“一国两制”伟大事业的信心，更好地维护国家主权、安全、发展利益和澳门的长期繁荣稳定，具有重要的意义。

下面，我就全面准确贯彻实施基本法，谈两点自己的认识和体会。

第一点，全面准确贯彻实施基本法，必须坚持权利与义务相统一的原则，维护国家主权利益，保障澳门繁荣稳定。

澳门回归祖国 20 年来，在中央政府的大力支持下，在广大澳门居民的共同努力下，澳门的各项事业取得了全面进步，取得的成就有目共睹。这一切，有赖于基本法的保驾护航。

从宪制层面看，基本法是中央政府明确澳门特别行政区地位的纲领性法律文件，将“一国两制”伟大构想和国家对澳门的大政方针，以法律的形式加以细化和规范，为澳门平稳过渡、顺利回归和特别行政区持续发展，提供了坚强的法律保障。

正是在基本法的保障下，澳门保持原有的社会制度、经济制度不变，生活方式不变，法律基本不变。澳门特别行政区依照基本法实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，澳门居民依法享有广泛的权利和自由，确保了经济增长、社会和谐，文化教育、医疗卫生、社会保障等各项事业都有长足的发展。

在享受基本法保障的同时，澳门特别行政区也一直在积极履行宪制义务。20年来，我们全面准确理解“一国两制”，切实将维护中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合，不断完善基本法的配套立法和规定，完成了国家安全法的本地立法，设立了维护国家安全委员会，坚决维护国家主权、安全、发展利益，深入推进澳门的维护国家安全工作和城市安全建设，携手各界共同筑牢长治久安的社会根基。

第二点，全面准确贯彻实施基本法，必须充分发挥基本法赋予澳门的制度优势，与时俱进推动“一国两制”事业行稳致远。

自澳门特别行政区成立以来，我就进入了特别行政区政府服务市民。作为“一国两制”事业的见证者，同时也是践行者，这20年的经历使我深深地认识到，“一国两制”和基本法，既能保证澳门特别行政区有“一国之本”，有强大的国家做后盾和支撑；又能保证澳门特别行政区有“两制之利”，保持高度自治和地域优势，从而实现长期繁荣稳定。这样的制度安排不仅是尊重历史、正视现实的客观需要，而且能够十分有效地保证和推动澳门社会进步与发展。

“一国两制”事业是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现，是中华民族伟大复兴的重要内容。澳门“一国两制”20年来的成功实践，以事实印证了习近平主席的科学论断，“‘一国两制’是完全行得通、办得到、得人心的”。同时，亦充分证明贯彻落实宪法和澳门基本法，是保持澳门长期繁荣稳定的关键，必须长期坚持。

当前国家发展进入了新时代。澳门的“一国两制”实践，在新时代也应该有更高的时代定位和时代贡献。我们必须要进一步坚守“一国”之本、善用“两制”之利，确保澳门的“一国两制”实践始终沿着基本法轨道行进，充分发挥“一国两制”的制度优势，坚持“国家所需、澳门所长”的战略定位，以经济适度多元为基础，以维护稳定为前提，以内强素质、外抓机遇为路径，以长治久安为目标，配合中央在更高起点、更高层次、更高目标上推进重大战略部署，为“两个一百年”的奋斗目标贡献澳门的力量。

习近平主席在十九大报告中，把“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”确定为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的一项重要内容，我们要准确领会其中所蕴含的战略思想，积极向世界宣传澳门回归后的巨大变化，讲好“一国两制”成功实践的“澳门故事”，提升澳门“一国两制”成功实践的影响力，增进社会各界对“一国两制”的认同，为促

进祖国的和平统一，作出新的更大贡献。

各位领导，各位朋友：

习近平主席对澳门特色的“一国两制”实践给予了高度的评价，这是鼓励，也是鞭策。站在澳门回归 20 年的历史节点上，我们更加坚定地相信，澳门成功实践“一国两制”的最宝贵经验，就是全面准确实施宪法和基本法，其核心是澳门对国家政治体系、国家核心价值的准确理解和真心拥护，并始终保持和国家的紧密互动与融合，充分发挥“一国两制”的独特优势以及中央政府的政策支持，从而实现了澳门的稳定和繁荣。这条经验来自于我们的“一国两制”实践，也必将指导我们的“一国两制”实践走向更大的成功！

面向未来，我们必定勇于承担新的历史使命，深刻领会习近平主席和中央对澳门的工作要求，坚定维护宪法和基本法权威，传承爱国爱澳的核心价值观，坚持澳门特色的“一国两制”实践，不断推动“一国两制”伟大事业继续前进，努力争取更大的辉煌，和全国同胞一起谱写“一国两制”发展的新篇章！

# 坚定不移地宣传推广澳门基本法

全国人大常委会澳门基本法委员会委员 李沛霖

尊敬的栗战书委员长、韩正副总理，各位领导，各位朋友：

再过 10 多天，便是澳门回归祖国 20 周年纪念日，在这喜庆日子前夕举办这样一个隆重的座谈会甚具意义。现在我向各位领导和与会者简要汇报和介绍一下 20 多年来，澳门在宣传推广基本法方面所做的工作和积累的经验。

自澳门基本法开始草拟和咨询起，介绍、宣传和推广基本法便是我们义不容辞的神圣使命。回归前，虽然还是在葡萄牙人管治之下，由基本法起草委员会在澳委员、基本法咨询委员会委员共同组成的“澳门基本法协进会”应运而生，多年来举办并配合其他社团开展了形式多样的基本法宣传活动，编写基本法课本、举办培训班等，取得良好的社会效果。澳门基本法颁布以后，推动 10 多所中学开设基本法课程，向青少年介绍“一国两制”的伟大构想，使其了解基本法的立法原意和作用，启动了基本法在校园的普法工作。继后，推动各小学系统地向高年级学生介绍基本法，出版了基本法漫画书，普法工作从儿童开始抓起。

回归后，宣传推广基本法的工作进入了一个新阶段，其中最大的特征就是从民间的单方面行为转变成官方及民间的共同行为，普法工作成为爱国主义教育的重要组成部分，“爱国爱澳”教育的内涵也更为丰满。

2001 年 3 月 31 日基本法颁布 8 周年纪念日当天，在“原基本法协进会”的基础上，“澳门基本法推广协会”正式成立。它的成立是适应澳门回归后形势发展的要求，得到澳门特别行政区政府和中央人民政府驻澳门特别行政区联络办公室的大力支持。协会成员增加了原澳门特别行政区筹备委员会委员、澳门特别行政区第一届政府推选委员会委员、澳门特别行政区基本法委员会委员、澳门特别行政区行政会委员、立法会议员，以及曾任或现任全国人大代表、全国政协委员、省级（含副省级）政协委员，到目前为止拥有会员 500 多人。

澳门基本法推广协会自成立以来，一直致力于与政府有关部门、团体

合作开展推广工作，受到市民的欢迎和普遍认同。主要工作包括：

一是面向社会各界举办不同专题的学术研讨会、座谈会、讲座等；二是面向教师、公务员等特定群体开办基本法培训班，结合社会热点问题、重要法案，比如政制发展、三个本地选举法、维护国家安全法等，帮助其正确理解、全面准确贯彻落实基本法；三是面向市民举办形式多样、生动活泼、寓教于乐的基本法比赛和活动，比如问答、征文、书法、微电影创作、短剧汇演等，让基本法以喜闻乐见的形式“飞入寻常百姓家”；四是与特别行政区政府合作开展各种宣传、推广、研究活动，特别是到内地进行纪念澳门基本法颁布周年和澳门回归周年宣传活动，已在内地 19 个省市举行了巡回图片展，使内地同胞更了解澳门的发展变迁与“一国两制”的成功实践；五是从 2012 年起开办了“基本法青年推广大使”培训计划，至今已开办了 8 期，培训学员 300 多人，在此基础上推动成立“澳门基本法青年推广大使协会”，培养出青年一代基本法宣传推广的生力军；六是组织不同界别访京交流团，与中央有关部门以及与原草委、筹委交流，加深对国家政策、基本法的认识了解。据不完全统计，20 多年来逾 20 万人次参与了各项活动。

特别行政区政府相关部门在宣传推广基本法方面也做了大量工作。

法务局多年来一直有系统地订立有关的宣传推广计划，坚持不懈地向社会各界进行推广工作，包括积极动员社会各方参与，针对不同年龄、界别、群体有系统地开展宪法与澳门基本法的宣传推广。在校园内，持续举办小学和中学普法讲座、高等院校专题讲座、高等院校“国是茶聊”讨论会等各类推广活动。同时，在校园外，亦进行多元化的推广活动，例如：建立“青少年普法中心”，组织“普法义工队”，在各区图书馆举办“法律加油站”工作坊，举办“国家宪法日系列活动”，2010 年至 2019 年 10 年间，共约 13.4 万人次参与有关的讲座和活动。

市政署（前民政总署）在 2013 年设立了澳门基本法纪念馆，让市民从多个层面与角度了解澳门基本法的制定有着深刻的历史根源和重要的现实意义。2013 年至今已超过 44 万人次参与纪念馆各项活动。

教育暨青年局适时编撰及修订《品德与公民》教材，当中设有特定章节讲解宪法和基本法。2019—2020 学年全澳门地区中、小学均使用及参考该教材，做到全覆盖。为学生、教师有更多机会深入认识国家发展，教育暨青年局在课外亦组织及资助举办各类活动，如持续举办“国防教育营”、“澳门青年学生军事夏令营”等，多途径增进学生的家国情怀。



2018—2019 学年约有 6.5 万人次参与。

经过 20 多年的实践，我们有两点深刻体会：

一是基本法的宣传推广必须与宪法相结合，要让全社会牢固树立宪法和澳门基本法共同构成特别行政区宪制基础的意识，共同维护宪法和澳门基本法确定的特别行政区宪制秩序。自 1993 年起，澳门基本法协进会就把宪法宣传教育纳入基本法推广工作之中。1999 年澳门回归祖国时，就制定了国旗、国徽及国歌的使用及保护相关法律，让国歌与国旗、国徽享有同样的法律保护，走在全国立法前列。何厚铨副主席在其第二任行政长官任期内，提出了宪法宣传教育任务，开始在社会上举办宪法宣传讲座。在崔世安行政长官任期内，宪法宣传不断强化。从 2017 年起，特别行政区政府和有关法律社团举办了国家宪法日座谈会等活动。2018 年宪法修正案通过后，在中央人民政府驻澳门特别行政区联络办公室的协助下，特别行政区政府开展了广泛的宪法修正案宣传活动，并将宪法和基本法课程作为大学通识课程。

二是宣传推广宪法和基本法是一项细水长流的工作，不可能一蹴而就，必须充分认识宣传推广工作的重要性、长期性。注重宣传推广工作的实效性，把握宣传推广工作的多样性，以及明了宣传推广工作的艰巨性。

澳门特别行政区快走过 20 个年头了，全面准确理解和贯彻“一国两制”方针，坚定不移地宣传推广基本法，自觉以基本法规范行政、立法、司法行为，这是澳门特别行政区成立 20 年来的一项基本经验，也是素有爱国爱澳光荣传统的澳门各界人士的一项历史使命。

踏入新时期，面对新形势，总有新任务，我们一定站稳立场，紧跟中央，牢牢把握发展大方向，把握好国家与特别行政区的关系、宪法与基本法的关系，更有效地宣传推广基本法，更认真地贯彻落实基本法，当好爱国爱澳精神的传承者、“一国两制”实践的参与者和民族伟大复兴的推动者，以实际行动迎接澳门回归祖国 20 周年。

# 更加自信地推进具有澳门特色的 “一国两制”成功实践

国务院港澳事务办公室主任 张晓明

尊敬的栗战书委员长、韩正副总理，各位领导，各位嘉宾：

澳门即将迎来回归祖国 20 周年。习近平总书记在今年 9 月 11 日会见新当选并获中央政府任命的澳门特别行政区第五任行政长官贺一诚时，称赞澳门“向世界展示了具有澳门特色的‘一国两制’成功实践”。这一新表述是对澳门回归祖国 20 年来各方面成就的充分肯定和高度评价。

20 年来，在中央政府和祖国内地的大力支持下，澳门特别行政区历届政府和社会各界齐心协力、团结奋斗，开创了澳门历史上最好的发展局面。社会保持和谐稳定，经济实现跨越发展，人民生活持续改善，民主步伐稳步向前，广大居民安居乐业，多元文化丰富多彩，国际影响不断提升。特别是澳门特别行政区政府和社会各界全面准确理解和贯彻“一国两制”方针，严格依照宪法和基本法办事，积极探索符合澳门实际情况的治理和发展路径，形成了许多好制度、好做法，积累了许多宝贵经验，成为澳门“一国两制”实践的特色和亮点：

一是牢牢把握“一国两制”的核心要义，旗帜鲜明捍卫国家主权、安全、发展利益。澳门特别行政区政府和社会各界牢固树立“一国”意识，旗帜鲜明维护中央对澳门的全面管治权，积极履行维护国家主权、安全、发展利益的宪制责任。澳门特别行政区于 2009 年顺利完成基本法第二十三条规定的立法任务，制定《维护国家安全法》，并于 2018 年设立由行政长官担任主席的特别行政区维护国家安全委员会。澳门特别行政区还根据全国人大常委会对香港基本法第一百零四条释法，主动在立法会选举法修改法案中增加“防独”条款。在全国人大常委会通过将国歌法列入香港、澳门基本法附件三的决议之后，澳门特别行政区又及时完成国歌法本地立法。正如习近平总书记所指出，澳门“在贯彻落实‘一国两制’方针和基本法、维护国家安全和统一方面树立了榜样”。

二是牢牢把握“一国两制”的法治原则，旗帜鲜明维护宪法和基本法

确立的宪制秩序。澳门特别行政区政府和社会各界充分尊重宪法和基本法权威，不断完善同宪法和基本法实施相关的制度和机制。强化法治理念，加快法治建设，至2018年底已完成800多部法律和行政法规的制定修订，初步形成比较完备的法律体系。澳门特别行政区政府还与学校和民间社团一道，建立了既多元合作又协调统一的宪法、基本法宣传教育体系。大中小学各个教育阶段都有基本法教育的相关内容，宪法和基本法被列为大学必修课。进入公职系统成为公务人员需要掌握基本法的相关知识，在培训、入职和晋升各环节都增加考试基本法的程序。从2015年起连续多年开展国家宪法日宣传教育活动，在全社会推动形成尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的良好氛围。

三是牢牢把握“一国两制”的政制设计，旗帜鲜明坚持行政主导体制。特别行政区行政、立法、司法机关都自觉尊重中央对特别行政区的全面管治权，正确处理涉及中央与特别行政区关系的重要问题。自觉维护行政长官的权力和权威，在行政长官领导下依法行使职权，确保行政、立法机关既互相配合又相互制约并重配合，确保司法机关独立行使司法权。特别行政区政府既注重保持政策的延续性和稳定性，又注重与时俱进，顺应社会发展变化和民众期待，推进公共行政改革等制度改革，促进社会公平正义，努力提高施政能力和水平。

四是牢牢把握“一国两制”的制度优势，旗帜鲜明融入国家发展大局。澳门各界人士在坚守“一国”之本的同时，善用“两制”之利。将融入国家发展大局视为破解自身难题、探索发展新路的最大机遇所在，充分用好中央出台的一系列惠澳政策措施，促进澳门的繁荣和经济适度多元发展。扎实推进世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台等建设，着力培育新的经济增长点。特别是主动对接共建“一带一路”和粤港澳大湾区建设等国家战略，努力将“国家所需，澳门所长”和“澳门所需，国家所长”结合起来，为澳门发展拓展新空间、注入新动力。澳门融入国家发展大局的深度、广度不断提升，有力地促进了澳门与内地互利互惠、共同发展。

五是牢牢把握“一国两制”的主体要求，旗帜鲜明弘扬爱国爱澳核心价值。以行政长官为首的管治团队保持由爱国者组成，爱国爱澳力量在澳门特别行政区政治生活中居于绝对主导地位。尤为值得一提的是，澳门特别行政区政府和社会各界高度重视爱国爱澳核心价值的培育和传承，深入推进政府、学校、家庭和社会“四位一体”的爱国主义教育工程。澳门大

中小学实现升挂国旗、奏唱国歌全覆盖，“中国历史文化中心”在澳门成立。澳门同胞国家意识和爱国精神的不断增强，为“一国两制”在澳门的成功实践奠定了坚实的思想政治基础。

六是牢牢把握“一国两制”的包容特质，旗帜鲜明营造团结和谐的社会风尚。澳门社会有同舟共济、守望相助的优良传统，有把大家聚合在一起的社团文化，讲团结、重协商，在政府与市民之间、不同界别之间、不同族群之间等都形成了良好的协调机制。特别是众多爱国爱澳社团充分发挥市民与特区政府沟通桥梁作用，经常向特区政府理性表达市民的利益诉求，并配合特区政府对市民进行政策宣传，促使市民和特区政府相互理解、相互支持，为澳门社会的稳定和谐起到了润滑剂的作用。

澳门回归祖国 20 年来的成功实践，已经充分彰显“一国两制”制度的优越性和生命力。党的十九届四中全会决定把“坚持‘一国两制’，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一”作为我国国家制度和治理体系所具有的 13 个显著优势之一，充分印证了“一国两制”在我国国家制度和治理体系中的特殊重要地位。基本法为澳门“一国两制”实践继续成功推进提供了最坚实的法律保障。尽管在未来“一国两制”的实践过程中还会不断碰到新情况、新问题、新挑战，但有了这 20 年成功实践积累的雄厚基础和丰富经验，无论是中央政府、澳门特别行政区政府，还是澳门社会各界人士，在应对和处理时都将更加自信。澳门同胞一定能不断续写具有澳门特色的“一国两制”成功实践新篇章。

# 基本法保障粤澳合作深化发展

广东省人民政府省长 马兴瑞

尊敬的栗战书委员长、韩正副总理，各位领导，各位嘉宾，同志们：

在喜迎澳门回归祖国 20 周年之际，全国人大常委会办公厅举办纪念澳门基本法实施 20 周年座谈会，十分及时、非常重要。党的十九届四中全会提出，要坚持和完善“一国两制”制度体系，严格依照宪法和基本法对香港、澳门特别行政区实行管治，维护香港、澳门长期繁荣稳定。澳门基本法是全国人民代表大会以宪法为依据、以“一国两制”为指导制定的全国性法律，在澳门特别行政区具有宪制性地位。澳门回归祖国 20 年来，基本法为澳门全面准确贯彻“一国两制”方针、保持长期繁荣稳定提供了法律保障，也为推动粤澳合作、惠及两地民生福祉提供了根本遵循。

深化粤澳合作，是中央支持澳门长期繁荣稳定的重要举措，也是中央交给广东的重要政治任务。习近平总书记多次亲临广东、珠海横琴视察，多次作出重要指示批示，亲自谋划、亲自部署、亲自推动粤港澳大湾区建设，明确要求广东深化与澳门的合作，支持澳门产业多元发展。这为我们推进粤澳合作指明了前进方向。澳门回归祖国 20 年来，特别是党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，广东省委、省政府认真落实中央的决策部署，全面落实 CEPA 及粤澳合作框架协议，扎实推进粤港澳大湾区建设，粤澳合作在机制建设、平台建设、互联互通、经贸合作、社会民生等领域都取得了显著成效。

一是合作机制日益完善。在中央的大力支持下，粤澳合作不断深化、创新政策不断推出。2003 年，粤澳合作联席会议升格由我省省长与澳门特别行政区行政长官共同主持，两地在政府层面先后建立了高层会晤、联席会议、专责小组等合作机制。同时充分利用泛珠三角区域“9+2”合作机制，推动澳门与内地深化合作。2011 年，粤澳双方签署《粤澳合作框架协议》并逐年制定实施框架协议年度重点工作，目前已签署 9 份年度重点工作，累计推出 586 项促经济、惠民生的合作举措。2014 年，粤澳基本实现服务贸易自由化。2017 年《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》

签署以来，粤澳两地积极抓住粤港澳大湾区建设重大机遇，不断完善协同发展机制，共同赴香港、法国、日本等地举办粤港澳大湾区宣讲会和推介会，加强政策宣传推广，促成了一批高质量合作项目落户大湾区。

二是合作平台建设取得重大进展。我省主动推动珠海横琴在开发过程中充分考虑澳门经济适度多元发展需要，粤澳合作产业园已有 28 个项目签订合作协议，粤澳合作中医药科技产业园累计注册企业 155 家。2015 年，中国（广东）自贸试验区正式获批设立，坚持“面向港澳”“优先港澳”定位，成为粤澳合作新的高水平平台。积极配合中央做好明确澳门习惯水域管理范围及陆地界限工作，支持澳门获得更大发展空间，为澳门保持繁荣稳定、实现经济社会可持续发展提供有力支持。谋划更多平台载体拓展澳门发展空间，加快中山粤澳全面合作示范区、江门大广海湾经济区等建设。

三是跨境基础设施互联互通水平大幅提升。大力促进两地要素便捷有序流动，2014 年，横琴口岸实现与澳门 24 小时通关；2016 年，澳门单牌车入出横琴正式启动实施，粤澳游艇自由行开通；2018 年，港珠澳大桥正式通车，珠澳口岸实行“合作查验、一次放行”新型查验模式。澳门莲花口岸搬迁横琴正抓紧推进，粤澳新通道、湾仔口岸重建等工作进展顺利。广珠城轨延长线拱北至横琴段基本建成，并预留澳门城轨接驳口。全面落实内地居民赴澳“个人游”等便利政策，2018 年经珠澳口岸往来人员达 1.5 亿人次。

四是经贸合作力度持续加大。截至 2018 年，全省累计引进澳门直接投资项目 11997 个，累计实际利用澳门投资 99.1 亿美元，累计对澳门实际投资 5.3 亿美元。依托粤澳服务贸易自由化政策，大西洋银行横琴分行、澳门国际银行广州分行获批开业，一批专业人士和机构来粤执业。2018 年，首期规模 200 亿元的广东粤澳合作发展基金成立，目前已投资 142 亿元支持 12 个基础设施和民生项目建设。支持澳门“一中心、一平台、一基地”建设，2016 年签署实施《粤澳携手参与国家“一带一路”建设合作意向书》，共同设计推广“一程多站”旅游精品线路。

五是科教、青年、民生等领域合作不断深化。认真落实各项便利澳门居民政策措施，出台澳门居民在粤就读、购房、个人所得税优惠等政策。2013 年，澳门大学横琴校区启用。广东高等院校在读澳门学生超过 2000 人。支持澳门机构参与我省重点领域研发计划，出台省级科研经费跨境使用政策，一批重大科研基础设施和大型科研仪器向澳门开放。支持澳门青

年来粤创业就业，2019年粤澳联合授牌挂牌首批3家粤澳青年创新创业基地，横琴澳门青年创业谷等平台加快发展。青少年交流合作广泛开展，打造了大湾区澳门青年实习计划、粤澳姊妹学校、青少年国防体验营等一批品牌项目。深入推进建设粤港澳优质生活圈，加强空气质量、区域环境监测，全力保障对澳供水、供电、食品供应，第四条对澳供水管道工程正式通水。2017年全力支持澳门“天鸽”台风抗灾救灾工作。文化、教育、医疗康养等社会民生领域全面拓展，合作成果更广泛惠及两地民众。

回顾澳门回归祖国20年的历程，粤澳合作成效显著，有力促进了两地经济发展和民生改善，得到两地民众的高度认同和社会各界的积极参与。实践充分证明，“一国两制”是解决历史遗留澳门问题的最佳方案，是澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度。澳门向世界展示了具有澳门特色的“一国两制”成功实践，澳门基本法的制定实施是卓有成效的。

站在新的历史起点，粤澳合作正面临新的重要机遇。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，全面准确贯彻“一国两制”方针，深化同澳门的互利合作，支持澳门保持长期繁荣稳定、更好融入国家发展大局。一是共同推进粤港澳大湾区建设，进一步完善协同发展机制，拓展合作领域，共同参与“一带一路”建设，加快打造国际一流湾区和世界级城市群。二是全力支持澳门经济适度多元发展，充分发挥珠海横琴主阵地作用，扎实推进粤澳合作产业园等平台建设，加快横琴口岸、青茂口岸等工程建设，促进两地资源要素更加便捷高效流动。三是加强粤澳青少年交流合作，拓宽澳门青年来粤创新创业就业渠道，增强澳门青少年国家意识和爱国精神，促进爱国爱澳力量发展壮大。四是落实好中央便利澳门居民发展各项政策措施，持续加强科教文卫等领域合作，推动粤澳合作成果更多惠及两地民众，更好促进粤澳共赢发展。

# 澳门基本法是一部体现全体中国人民 共同意志和集体智慧的重要法律

原澳门基本法起草委员会委员 刘焯华

尊敬的栗战书委员长、韩正副总理，各位领导，朋友们：

澳门回归祖国二十周年的大喜日子即将到来。澳门回归祖国二十年来，社会和谐稳定，经济长足发展。事实证明，“一国两制”、“澳人治澳”和高度自治的方针行得通、办得到、得人心。“一国两制”方针对于澳门长治久安、国家和平统一、世界和平发展，都有着重大和深远意义。对于“一国两制”方针在澳门的成功实践，澳门广大同胞感到满足和自豪。

根据国家宪法的规定，全国人民代表大会制定澳门特别行政区基本法，规定澳门特别行政区实行的制度，以保障国家对澳门的方针政策的实施。因此，澳门回归以来的进步和发展，功在宪法，功在基本法。

我有幸作为澳门基本法起草委员会委员和澳门特别行政区筹备委员会委员，参与了基本法的起草和特别行政区的筹建工作，抚今追昔，对于基本法的起草过程感慨良多、感受至深。

## 一、纳民意、集民智、聚民心

自1988年9月澳门基本法起草委员会成立，至1993年1月向全国人大常委会提交草案，历时四年四个月的草拟过程先后五次广泛听取了澳门各界人士和内地各省市、有关部门的意见。

一是为拟出基本法结构稿（草案），草拟结构的小组用了半年时间调查研究，听取各界人士的意见；二是根据结构草案成立五个专题小组，分别负责起草有关章节条文。这期间，五个专题小组的内地委员赴澳门与澳门委员一起进行调查研究，与各界人士座谈，听取意见；三是拟出基本法草案征求意见稿，经全体会议审议通过并公布，用四个月的时间广泛征询和听取内地和澳门各界人士的意见；四是根据收集的意见和建议对征求意见稿作了一百多处修改补充，提交全国人大常委会审议后，公布基本法草



案及有关文件，再用四个月时间在澳门与内地广泛征求意见；五是根据收集的意见和建议，向全体会议提交了二十六个修改提案，其中十八个获通过，胜利完成了基本法的草拟任务。

## 二、尊重历史、符合实际、面向未来

我是经济专题小组的成员。经济章节条文基本上是原则性的和指导性的，具体政策都交由特别行政区按实际情况规定。但其中若干条文也是意见不一、争议颇大的。特别是第一百一十八条关于旅游娱乐业的问题，在澳门听取意见和小组讨论过程中，有意见认为赌博是负面的、不健康的，不应写入基本法，也有意见认为澳葡政府批出的经营许可名为“幸运博彩合约”，可沿用幸运博彩的表述。众所周知，内地实行社会主义制度，赌博是被严禁的，但澳门实行资本主义制度，不论历史和现实，博彩业不仅存在，而且随着加工制造业外移而成为澳门四大经济支柱之首，出台政策性条文，减少投资者、经营者和博彩从业者的疑虑是需要的。但正如姬鹏飞主任委员所说，基本法是全国人大制定的重要而庄严的法律，要经过代表十三亿人民的二千多名全国人大代表同意，如何考虑，要慎重啊！正由于博彩场的招牌是娱乐场，而客人主要也是外地游客，故此用旅游娱乐业这一表述，大家比较接受，也有委员预见到会否出现博彩业一业独大的问题，所以后来加上“根据本地整体利益”这一句表述，寓意深远。

## 三、注重民主协商，构建和谐社会

澳门基本法体现了民主协商精神，这在政治体制小组表现得尤其突出。政治体制小组任务很重，争论也较多。比如直接选举和间接选举的问题、行政机关和立法机关的产生方法问题、行政与立法的关系问题等。经过全体委员的努力，澳门基本法在“政治体制”，特别是行政长官产生办法和立法会产生办法的设计上，为各个阶层、各个界别、各个方面均衡参与提供了保障。一个是由四大界别产生的三百人组成的具有广泛代表性的选举行政长官的选举委员会，另一个是立法会议员由直接选举、间接选举和委任的议员三部分组成。澳门基本法的这一设计，既参考了香港基本法的规定，又有自身特点。

我从1974年参与澳门工联总会工作，十分关注基本法如何处理劳资关

系和平衡双方利益诉求等。基本法第一百一十五条规定，“澳门特别行政区设立由政府、雇主团体、雇员团体的代表组成的咨询性的协调组织”。对于这一条文，起初劳资双方争议颇大。毋庸讳言，随着经济的发展，合理分享经济成果，改善劳动条件，提高生活质量是必然要求，但这就涉及利益分配问题，如何平衡双方利益，是用激化矛盾的手段还是用协调的方式解决问题。内地草委起了积极的协调作用，讲清道理，说服对方，使协调方式解决问题的条文顺利通过。事实证明，建立劳、资、政三方组成的社会协调机制，有利于建立协调、和谐的劳资关系。二十多年来，无论是经济处于低迷还是起飞，劳资政三方都能按照基本法规定，利用社会协调常设委员会这一机制协调解决了一些问题，保持澳门经济发展社会稳定。

#### 四、弘扬爱国爱澳传统和核心价值

关于区旗和区徽图案设计的问题，草委对设计工作发扬民主，充分调动社会民间的积极性，向社会人士广泛收集图案，共收到应征稿件七百八十二份，再由画师加工绘制，较有代表性的有五星、莲花、大桥、海水的图案，其中五星和莲花是图案的主体。五星代表国家，莲花代表澳门，澳门素有“莲花宝地”之称。澳门有若干庙宇、街道都是以莲花冠名。一座庙宇位于关闸马路口，叫莲峰庙，民族英雄林则徐曾于此地召见澳葡官员。另一座古庙是位于新桥区的莲溪庙，新中国成立之初，我们在莲溪庙的毗邻办起了永乐大戏院和劳工子弟学校，成为两大爱国宣文和教育的阵地。因此，区旗区徽设计是广大同胞爱国爱澳情怀的结晶。

澳门基本法实施已经二十年了，在中央政府的大力支持下，在广大澳门同胞的拥护和配合之下，特别行政区政府依法施政，严格按照宪法和基本法办事，取得了卓著的成就。未来推进澳门“一国两制”行稳致远，系于准确无误、不变形不走样地贯彻落实基本法，需要我们不懈努力，寻找不足。比如，基本法第一百一十八条规定，根据澳门“整体利益自行制定旅游娱乐业的政策”。国家提出了澳门经济适度多元发展的方向和定位。我们要借助横琴开发，融入粤港澳大湾区发展规划的机遇，加倍努力寻求经济适度多元的突破。又比如，在劳资政三方协调机制中，政府居于主导，应加强对经济发展的调研，不避事，讲清道理，敢于拍板。再比如，弘扬爱国爱澳的优良传统与核心价值，尤其对青年一代至关重要，爱国宣传教育要注意方式方法，讲求实效，要动其情、上其心、令其信。人

心回归才是真正的回归。

事实雄辩地证明，“一国两制”方针具有强大的生命力，澳门特别行政区正是在澳门基本法的正确指引下，走出了一条具有澳门特色的“一国两制”成功实践之路。展望未来，我们对国家和民族的未来充满信心，也坚信澳门各项事业一定会发展得更好。

# 澳门特别行政区法治转型的成功经验

北京大学法学院教授 陈端洪

尊敬的栗战书委员长、韩正副总理，各位领导，各位嘉宾：

澳门特别行政区成立二十周年以来取得的辉煌成就，向全世界有力地证明了“一国两制”构想是行之有效的，是中国对人类宪法思想的伟大贡献。

在现代社会中，法治指的是主权国家的法治，完整地说，应当称为宪制的法治。作为修饰语的“宪制的”不仅具有价值的内涵，更重要的是，还包含了法治的政治基础和前提。其中最为重要的是，宪法为国家机构提供合法性依据，同时发挥政治整合的功能。

澳门回归祖国，必然带来澳门法治模式的变迁。在澳葡殖民统治时期，澳门的法治从根本上不具有宪制法治的属性，澳门华人压根被排除在政治体制之外，殖民统治者和被统治者的关系犹如牧羊人和羊群的关系，只有政治服从，不可能有民主政治下的政治参与，更不可能实现社会的政治整合。

国家对澳门恢复行使主权，贯彻“一国两制”的方针，以国家宪法和澳门基本法为基础，为澳门创设了一种新的宪制秩序，设立了澳门特别行政区，按照“澳人治澳”、高度自治的原则对澳门社会进行政治整合。在新宪制法治下，澳门同胞当家作主，享有前所未有的充分的权利和自由。

澳门特别行政区的新宪制法治，不是废除澳门原有法律，一切从头开始，而是保持原有法律基本不变，充分利用原有的法治资源，积极发挥“澳人治澳”的主观能动性、积极性和创造性。澳门基本法第八条规定：“澳门原有的法律、法令、行政法规和其他规范性文件，除同基本法相抵触或经澳门特别行政区的立法机关或其他有关机关依照法定程序作出修改者外，予以保留。”澳门特别行政区之所以能够顺利实现法治转型，澳门原有法律之所以能够与新宪制法治对接，没有出现南橘北枳的问题，是因为满足了三个基本条件。

第一，澳门回归后，澳门居民，无论是中国人还是外国人，对主权

者——中华人民共和国——在政治上具有基本的服从意识，做到起码的政治忠诚。所谓起码的政治忠诚，或者称底线的政治忠诚，就是不得从事基本法第二十三条禁止的那些危害国家安全的行为，不得进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动，不得损害国家主权、安全、发展利益。如果没有起码的政治忠诚，就会人为地制造对抗性的身份认同。

第二，特别行政区行政、立法、司法机关坚定拥护基本法，严格按照基本法各司其职、各尽其责，合力实施好基本法。比如，对于危害国家主权和领土完整的所谓“民间公投”，特别行政区政府严格依法办事，敢于执法、善于执法，司法机关依法公正审理判案，有效地维护基本法权威。

第三，澳门居民都做到了初步认同基本法，初步认同按照基本法规定产生的澳门特别行政区政权机关的权威，在这个基础上实现了社会的政治整合。所谓初步认同，就是整体认同而不排斥具体批评。没有初步认同，就无法保证法治，无法保证基本的社会秩序。

回顾总结“一国两制”和基本法在澳门的实践经验，我们看到，为了顺利实现澳门特别行政区的法治转型，满足上述三大条件，中央和澳门特别行政区政府根据澳门的实际情况，作出了巨大的努力，具体包括四个方面：

第一，进行法律清理。在临近回归的时候，1999年10月31日全国人大常委会专门作出决定，根据澳门基本法第一百四十五条对澳门原有法律进行处理，对与基本法相抵触的原有法律，根据不同情况进行清理和适应化。回归后，澳门特别行政区继续开展法律清理工作，不断完善特别行政区法律体系。

第二，落实第二十三条有关立法。澳门基本法第二十三条授权澳门特别行政区自行立法禁止危害国家安全的七种行为、活动。澳门特别行政区积极履行基本法规定的宪制责任，2009年就通过了《维护国家安全法》，2018年还成立了由行政长官担任主席的澳门特别行政区维护国家安全委员会，为维护国家安全奠定了法律和组织基础。

第三，根据澳门实际情况循序渐进推进政制发展，构建爱国爱澳的管治队伍。澳门特别行政区始终尊重中央对特别行政区政制发展的主导权和决定权，按照全国人大常委会有关释法和决定，循序渐进地推进政制发展，根据实际情况完善行政长官和立法会两个产生办法，努力探索适合澳门实际的民主发展道路。澳门特别行政区还根据2016年全国人大常委会关于香港基本法第一百零四条的解释，“未雨绸缪、防患未然”，主动修改

《立法会选举法》，确保爱国爱澳力量始终成为管治主导力量。

第四，全面开展以宪法和基本法为核心的国民教育。国民教育在澳门特别行政区做得有声有色，政府、学校和社会组织携手共进，大力做好社会公众特别是公职人员和青少年的国情教育。比如，《非高等教育制度纲要法》明确规定培养受教育者爱国爱澳的品格。澳门的国民教育内容完整丰富，从中国历史到基本国情，从宪法到基本法；方式灵活多样，从知识学习到生活习惯，从课堂教学到实地考察。其效果有目共睹。

总的来讲，澳门法治转型之所以成功，其重要的一环就是，有赖于澳门特别行政区政府和社会上下齐心协力，共同完成了这四大任务，将国家宪法和澳门基本法确定的特别行政区宪制秩序，落到实处，形成具体制度，并不断完善，为“一国两制”在澳门的成功实践提供了有力保障。

# 在纪念澳门基本法实施 20 周年 座谈会上的主持词

王 晨

(2019 年 12 月 3 日)

(在座谈会开始时的讲话)

尊敬的栗战书委员长、韩正副总理，各位领导，同志们，朋友们：

今年 12 月 20 日，是澳门回归祖国 20 周年，也是《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》实施 20 周年。今天，我们在人民大会堂举行座谈会，隆重纪念澳门基本法实施 20 周年。

出席今天座谈会的党和国家领导人有：

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志；

中共中央政治局常委、国务院副总理韩正同志；

中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪同志；

中共中央政治局委员、中央政法委员会书记郭声琨同志；

中共中央书记处书记、中央统战部部长尤权同志；

全国人大常委会副委员长丁仲礼同志；

国务委员、外交部部长王毅同志；

国务委员、公安部部长赵克志同志；

全国政协副主席何厚铨先生。

澳门特别行政区行政长官崔世安先生专程来京出席本次座谈会。

出席今天座谈会的还有：

中央有关部门负责同志，广东省人民政府负责同志，全国人大常委会澳门基本法委员会成员，原澳门基本法起草委员会部分委员，原澳门特别行政区筹备委员会部分委员，部分澳门地区全国人大代表和全国政协委员，澳门特别行政区部分主要官员和立法机构、司法机构的代表，以及内地和澳门的专家学者。

“一国两制”是党领导人民实现祖国和平统一的一项重要制度，是中

国特色社会主义的一个伟大创举。基本法是“一国两制”方针的法律体现，是澳门长期繁荣稳定的法律保障。习近平总书记指出，事实证明，“一国两制”是完全行得通、办得到、得人心的。深入总结和积极宣传“一国两制”方针和基本法在澳门贯彻实施 20 年来取得的巨大成就和成功经验，具有重要意义。全国人大常委会办公厅今天隆重举行纪念澳门基本法实施 20 周年座谈会，栗战书委员长、韩正副总理等党和国家领导人莅临座谈会，栗战书委员长将发表重要讲话，这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对坚持全面准确贯彻落实“一国两制”方针和澳门基本法的高度重视。在此，请允许我代表全国人大常委会办公厅，向出席座谈会的党和国家领导同志，向出席座谈会的内地和澳门有关方面的代表、专家学者表示热烈的欢迎和衷心的感谢！

首先请澳门特别行政区行政长官崔世安先生发言。

……

下面请全国人大常委会澳门基本法委员会委员李沛霖先生发言。

……

下面请国务院港澳事务办公室主任张晓明同志发言。

……

下面请中共广东省委副书记、广东省人民政府省长马兴瑞同志发言。

……

下面请原澳门基本法起草委员会委员刘焯华先生发言。

……

下面请北京大学法学院陈端洪教授发言。

……

现在，让我们以热烈的掌声欢迎中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志发表重要讲话！

(在座谈会结束时的讲话)

同志们，朋友们：

刚才，崔世安先生、李沛霖先生、张晓明同志、马兴瑞同志、刘焯华先生、陈端洪教授先后作了发言，栗战书委员长发表了重要讲话。栗战书委员长的重要讲话，高度肯定了澳门贯彻落实“一国两制”和基本法取得的巨大成就，深刻总结了澳门基本法成功实践的主要经验，并对全面准确有效实施基本法提出了四点希望，充分体现了以习近平同志为核心的党中央中



央坚定不移贯彻“一国两制”方针“不会变、不动摇”、确保“一国两制”实践“不走样、不变形”的立场和决心，为未来继续推进澳门“一国两制”伟大事业提供了指引。我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是关于“一国两制”的重要指示和论述，贯彻落实栗战书委员长的重要讲话精神，落实栗战书委员长的指示和要求，坚定信心，踏实工作，努力创新，为坚持和完善“一国两制”制度体系，维护宪法和基本法确定的宪制秩序，保持澳门长期繁荣稳定贡献更多智慧，发挥更大作用！

座谈会到此结束，谢谢大家！

# 坚定推进“一国两制”伟大事业

——纪念澳门特别行政区基本法实施20周年

人民日报评论员

2019年12月4日 人民日报

“一国两制”是中国共产党领导中国人民实现祖国和平统一的一项重要制度，是中国特色社会主义的一个伟大创举。

日前，在京举行的纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施20周年座谈会，缅怀邓小平同志等老一辈党和国家领导人开创的“一国两制”历史功绩，学习贯彻习近平总书记关于“一国两制”的重要论述，总结澳门基本法实施20年来的成功经验，坚定践行“一国两制”伟大事业的决心和信心，对于确保宪法和澳门基本法全面准确有效实施，坚定不移走“一国两制”成功道路，具有重要意义。

时间是不凡的书写者。澳门回归20年来，在宪法和澳门基本法的保障下，澳门社会和谐稳定，民主政制稳步发展，对外交往不断扩大，各项事业全面发展，特别是经济持续增长，财政收入充盈，民生福利明显改善，居民生活显著提升。回归20年来，澳门特别行政区全面准确理解和贯彻“一国两制”方针，正确认识并妥善处理“一国”与“两制”的关系，使中央的权力与特别行政区的高度自治权在“一国两制”架构内有机结合、有效运行；凭借营商环境好、市场发育程度高等方面的优势，成为国家双向开放、国际人文交流的重要桥头堡，真正实现了与祖国内地相互促进、共同发展；充分发挥“一国之利、两制之便”的制度优越性，将“一国两制”的制度优势转化为实际的治理效能，向世界展示了具有澳门特色的“一国两制”成功实践。

澳门基本法的成功实施充分表明，只有在全社会形成广泛的国家认同，才能全面准确地实施基本法；只有切实维护国家主权、安全、发展利益，才能保持澳门的长期繁荣稳定；只有将澳门特别行政区纳入国家治理体系、融入国家发展大局，才能使澳门走向新的美好未来。历史和实践雄

辩地证明，“一国两制”是解决历史遗留的澳门问题的最佳方案，也是澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度，是行得通、办得到、得人心的！澳门基本法符合国家根本利益，符合澳门实际情况，是一部经得起实践检验的好法律！在新征程上，坚持“一国两制”不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不走样、不变形，始终沿着正确方向前进，就能进一步实施好澳门基本法，治理好、发展好澳门特别行政区，推动“一国两制”在澳门取得更大的成功。

党的十九届四中全会将“坚持‘一国两制’，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一”概括为我国国家制度和国家治理体系的一个显著优势。作为一项前无古人的开创性事业，“一国两制”的前进道路不可能是平坦的，总会出现这样或者那样的风险和挑战。无论遇到什么样的困难、风险和挑战，都不会动摇我们坚定不移走“一国两制”成功道路的信心和决心，都不会阻止我们迎难而上、继续前进的坚定步伐！面向未来，我们已经积累足够多的经验，拥有足够强的信心，凝聚足够大的力量，具备足够多的手段，确保“一国两制”事业行稳致远。

濠江碧海扬欢浪，盛世莲花谱华章。坚持和完善“一国两制”制度体系，在宪法和澳门基本法的轨道上推进具有澳门特色的“一国两制”成功实践，澳门的明天一定会更加美好，澳门同胞必将与全国人民一道，共享实现中华民族伟大复兴的荣光。

# 纪念澳门特别行政区基本法实施 20周年座谈会在京举行 栗战书发表讲话

新华社北京12月3日电 纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施20周年座谈会3日上午在北京人民大会堂隆重举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在会上发表讲话强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于港澳工作的重要论述精神，坚持和完善“一国两制”制度体系，在宪法和澳门基本法的轨道上推进具有澳门特色的“一国两制”成功实践。中共中央政治局常委、国务院副总理韩正出席座谈会。

栗战书指出，宪法和澳门基本法共同构成澳门特别行政区的宪制基础。根据宪法制定的澳门基本法符合国家根本利益，符合澳门实际情况，是一部经得起实践检验的好法律。20年来，澳门基本法的成功实践充分证明：只有在全社会形成广泛的国家认同，才能全面准确实施基本法；只有切实维护国家主权、安全、发展利益，才能保持澳门长期繁荣稳定；只有将澳门特别行政区纳入国家治理体系、融入国家发展大局，才能使澳门走向新的美好未来。

栗战书指出，坚持“一国两制”和推进祖国统一是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一；坚持“一国两制”、保持香港澳门长期繁荣稳定、促进祖国和平统一是我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一。他对全面准确有效实施澳门基本法提出四点希望：一是严格依照宪法和澳门基本法实施治理。在特别行政区，不存在一个脱离宪法的“宪制”，也不存在一个脱离宪法的“法治”。二是依法行使中央对澳门特别行政区的全面管治权和澳门特别行政区的高度自治权。中央的全面管治权是授权澳门特别行政区实行高度自治的前提和基础，两者相互联系、内在一贯，任何情况下都不能割裂开来、对立起来。三是继续建立健全维护国家安全的制度机制，坚决防范和遏制外部势力干预澳门事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。四是持续加强宪法与澳门基本法的宣传推广，弘扬法治精神，牢固树立起尊崇宪法和澳门基本法的公众意识与行动自觉。

王晨、杨洁篪、郭声琨、尤权、丁仲礼、王毅、赵克志、何厚铨等出席座谈会。

专程来京出席座谈会的澳门特别行政区行政长官崔世安在发言中说，澳门特色“一国两制”成功实践的最宝贵经验就是全面准确实施宪法和基本法，坚持权利与义务相统一的原则，充分发挥基本法赋予的制度优势。李沛霖、张晓明、马兴瑞、刘焯华、陈端洪也在座谈会上发了言。

中央有关部门和广东省负责同志，全国人大常委会澳门基本法委员会成员，原澳门基本法起草委员会部分委员，原澳门特别行政区筹备委员会部分委员，部分澳门特别行政区全国人大代表和全国政协委员，澳门特别行政区部分主要官员和立法机构、司法机构的代表，以及内地和澳门的专家学者约 150 人参加了座谈会。

座谈会由中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持。



# 下 篇

---

中国民主法制出版社





# 切实维护 and 巩固特别行政区宪制秩序

徐 泽\*

今年是澳门回归祖国二十周年。二十年来，“一国两制”实践在澳门特别行政区取得有目共睹的成就。总结澳门“一国两制”实践成功经验，最根本的一条就是以宪法和基本法为宪制基础构建的特别行政区宪制秩序在澳门特别行政区得到有效落实和维护。正如习主席五年前在庆祝澳门回归祖国十五周年大会上讲话所指出的，“‘一国两制’、‘澳人治澳’、高度自治方针和澳门特别行政区基本法在澳门社会广泛深入人心、得到切实贯彻落实，宪法和基本法规定的澳门特别行政区的宪制秩序得到尊重和爱护，中央全面管治权有效行使，特别行政区享有的高度自治权受到充分保障。”五年后的今天我们重温习主席的这段讲话，深感全面维护、巩固特别行政区宪制秩序，是确保“一国两制”实践在香港、澳门行稳致远的第一要务。这就要求必须全面准确地理解和把握特别行政区宪制秩序。

一、香港、澳门回归是宪制秩序的根本转变。习主席在香港回归二十周年庆祝大会上的讲话中指出，“回归完成了香港宪制秩序的巨大转变，中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。”这个论述深刻地指出了香港回归是宪制性的秩序转变（澳门亦如此），即由我国宪法和基本法共同构成宪制基础的特别行政区宪制秩序取代了香港、澳门原来的宪制秩序。

我国宪法是规定国家根本政治制度以及其他重要制度的根本法，是全体中国人民共同意志的体现。为了实现祖国和平统一，宪法允许国家在必要时设立特别行政区，在特别行政区实行不同于国家主体地区实行的制度。因此，宪法是创设特别行政区及其制度的法律渊源。基本法是根据宪法，由全国人民代表大会制定的规定特别行政区制度、体制和政策的基本法律，在特别行政区实行的制度、体制和政策均以基本法为依据。由此而形成了以宪法和基本法为共同宪制基础的特别行政区宪制秩序。香港、澳

---

\* 全国港澳研究会会长

门回归祖国，就是结束英国、葡萄牙分别在香港、澳门建立的宪制秩序，由特别行政区宪制秩序取而代之。

二、特别行政区宪制秩序的根本宗旨是维护国家的主权、安全、发展利益，保持香港、澳门的长期繁荣稳定。我国对香港、澳门恢复行使主权首先是为了实现和维护国家统一，也是为了促进香港、澳门和国家的共同发展。为此，必须坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”，并统一于“一国”之内。把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异、维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权、发挥祖国内地坚强后盾作用和提高港澳自身竞争力有机结合起来。绝不容忍任何挑战“一国两制”底线的行为，绝不容忍任何分裂国家的行为。特别行政区宪制秩序要为此提供制度和机制保障。

三、特别行政区宪制秩序的核心是中央与特别行政区关系。我国实行单一制的国家政治体制。按照单一制原则，中央对包括香港、澳门在内的所有地方行政区域拥有全面管治权。体现在特别行政区，中央全面管治权包括中央授予特别行政区的高度自治权和中央直接行使的权力。在基本法规定的特别行政区享有的行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权中，既授予特别行政区各政权机关充分的权力，同时，也规定最高国家权力机关和中央人民政府对特别行政区各政权机关所行使权力的相应的领导权和监督权。授权不是分权，中央对特别行政区各政权机关行使的权力给予必要和适时的领导和监督，是国家政治体制决定的。按照授权原则，被授权者须对授权者负责。为此，基本法规定，行政长官作为特别行政区首长和政府首长，必须对中央人民政府和特别行政区负责，其中最重要的职责是负责执行基本法和在特别行政区适用的其他法律。这就要求行政长官不仅要就行使基本法授予特别行政区的高度自治权对中央和特别行政区负责，也要对中央直接行使的权力在特别行政区的落实负责。因此，正确处理中央与特别行政区关系需要把中央依法行使权力和特别行政区履行主体责任有机结合起来。

四、特别行政区宪制秩序必然要求特别行政区的法律、司法体系要符合特别行政区的法律地位和基本法的规定。基本法以一系列条文对特别行政区的政治法律地位作出规定，同时还规定，在特别行政区实行的制度和政策均以基本法为依据；无论是被保留的原有法律，还是特别行政区制定的法律，均不得抵触基本法。根据香港基本法和澳门基本法的规定，全国人大常委会还分别作出处理香港原有法律和澳门原有法律的决定，明确规

定采用为香港、澳门特别行政区法律的香港、澳门原有法律，在适用时必须作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合我国对香港、澳门恢复行使主权后这两个特别行政区的地位和基本法的有关规定。对此，特别行政区行政长官以及行政、立法、司法机关均负有责任，全国人大常委会也负有责任。港澳回归以来，全国人大常委会就两部基本法的实施作出必要的解释和决定，都是为维护和巩固特别行政区宪制秩序对香港、澳门的法律和司法活动加以规范的必要之举。党的十九届四中全会报告明确提出，要完善全国人大常委会对基本法的解释制度，依法行使宪法和基本法赋予中央的权力，是特别行政区宪制秩序的应有内涵，是维护和巩固特别行政区宪制秩序的必然要求。

五、特别行政区宪制秩序必然要求香港、澳门融入国家发展大局。继党的十九大报告提出支持香港、澳门融入国家发展大局的重大方针后，四中全会报告又把完善香港、澳门融入国家发展大局的机制作为健全中央依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权的制度之一加以提出，可见其意义重大而深远。融入国家发展大局，走上同祖国共同发展、永不分离的大路，是由特别行政区宪制秩序的根本宗旨所决定的，也是港澳回归后依托国家发展大势，提升和发挥自身独特优势，在为国家发展作出贡献的同时，解决自身深层次矛盾和问题，为港澳民众谋求更大福祉的不二之选。习主席亲自谋划、部署、推动的粤港澳大湾区建设国家发展战略，关系国家发展大局，关系港澳发展前途，关系最广大群众切身利益，是民心所向！新时期的“一国两制”实践应当也一定能够为此作出新贡献。

中共十九届四中全会作出的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，把“一国两制”作为党领导人民实现祖国和平统一的一项重要制度加以提出，第一次在国家治理体系中明确了“一国两制”的制度定位，并就“严格依照宪法和基本法对香港特别行政区、澳门特别行政区实行管治”，“坚决依法治港治澳，维护宪法和基本法确定的宪制秩序”作出具体部署，彰显了中央按照特别行政区宪制秩序治理好港澳的制度自信和决心。我们当以此为行动指南，确保“一国两制”行稳致远。

# 澳门基本法何以成功贯彻实施

王振民\*

《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》（以下简称“澳门基本法”）1993年3月31日由全国人民代表大会根据《中华人民共和国宪法》制定，1999年12月20日澳门回归之日起开始实施。回归前葡萄牙制定的《澳门组织章程》不是完整意义上的现代宪制文件，正是澳门基本法这部耗时数年、精心打造的宪制文件，把“一国两制”法律化、制度化，第一次对澳门各方面的治理作出了科学规划和具体安排，规定了回归后澳门在“一国两制”下实行的各种重要制度体制，包括政治、法律、行政、经济、社会、居民权利和自由等等，是澳门地区全新的组织章程。20年来，澳门基本法得到了全面贯彻实施，成为整个澳门特别行政区的行为指南，取得了举世公认的成功，有力保障和促进了澳门社会稳定、经济发展、人权保障和民主进步。整个澳门脱胎换骨，面貌一新，全面提升，发生了翻天覆地的根本变革。实践证明，这是一部符合澳门特别行政区宪制地位和实际情况，能够给澳门带来安定繁荣、稳定发展，能够不断满足澳门居民对美好生活需求的宪制文件，经验弥足珍贵，值得认真总结。

## 一、澳门基本法得到了成功实施

20年来，澳门基本法得到全面、准确贯彻实施，主要体现在以下五个方面。

第一，国家恢复对澳门地区行使主权，澳门自回归之日起纳入国家治理体系和宪制秩序当中，宪法和基本法同时开始在澳门适用、实施，共同构成澳门特别行政区的宪制基础。中央认真履行对澳门特别行政区的各项宪制责任，基本法规定的全面管治权得到落实，包括组建澳门特别行政区政府、任免特别行政区行政长官和主要官员，支持并监督澳门特别行政区

---

\* 中国法学会香港基本法澳门基本法研究会会长，清华大学法学院教授

行政长官和特别行政区政府依法有效施政，接受行政长官述职；接受澳门特别行政区终审法院法官委任的备案；解释澳门基本法，对澳门本地立法进行备案审查，增加澳门基本法附件三所列在澳门实施的全国性法律，通过有关法律问题的决定，及时解决澳门发展中遇到的新问题；妥善处理涉及澳门的外交和涉台事务；承担起澳门地区的防务；与澳门特别行政区政府一道承担起维护国家安全的责任，等等。

第二，行政主导的政治体制得以确立和完善。行政长官领导澳门特别行政区行政机关，是行政机关的首长，打造了强有力的行政团队，又代表整个特别行政区，全面履行自己的宪制责任，在整个特别行政区地方治理中发挥了领导核心作用。立法机关与行政机关严格按照基本法互相制约，又互相配合，形成了建设性的互动关系，没有产生严重内耗内乱。司法机关严格依法独立运作，公正司法，履行起捍卫特别行政区宪制秩序和澳门法治的责任。在行政主导体制下，澳门行政、立法、司法“三权”严格依照基本法各司其职，各负其责，运作顺畅。正因如此，澳门回归后“一国两制”制度优势得到充分发挥，适度多元发展初见成效，经济持续走强，民生不断改善，可谓政通人和，百业繁荣，居民安居乐业。

第三，严格依据基本法和全国人大常委会有关解释、决定发展澳门民主政治。“一国两制”下“澳人治澳”、高度自治得到成功落实，澳门中国居民几百年来第一次真正成为自己土地的主人，行政长官和主要官员都由澳门人担任，实践证明，澳门人能够治理好澳门。回归以来，澳门特别行政区依法顺利进行了五任行政长官选举和六届立法会的选举。特别行政区行政长官和政府、立法机关倾听民意，了解民情，顺应民心，始终把施政重点放在持续发展经济、改善民生、不断满足居民对美好生活的需求上。澳门居民依法有序参与到特别行政区选举、立法、决策等各项公共事务当中，在澳门治理中真正发挥作用，居民的幸福感和获得感不断增强，从澳门回归得到了实实在在的好处和提升。2012年澳门特别行政区依法循序渐进地对行政长官和立法会产生办法进行了适当修改，扩大了两个产生办法的民主程度，进一步提升了民主的质量及有效运作。政制发展不动则已，动则必成，短平快，没有把政制发展持久化。20年来，澳门特别行政区没有单纯追求民主的形式，没有盲目攀比，没有好高骛远，不折腾，不矫情，追求实实在在的实质民主和政治进步，走出了一条适合自己情况、具有澳门特色的民主之路。

第四，澳门特别行政区居民享有空前的权利自由，人权得到实实在在

的保障。基本法规定的澳门居民享有的各项人权自由，包括言论、新闻、出版、结社、集会、游行、示威等基本权利和自由得到了充分保障。此外，澳门特别行政区居民中的中国公民依法与内地人民一道参与国家事务的管理。根据全国人民代表大会确定的代表名额和代表产生办法，澳门特别行政区居民中的中国公民选举了澳门特别行政区的全国人民代表大会代表，参加最高国家权力机关的工作。澳门特别行政区的全国政协委员积极参政议政，对不断完善国家各方面的治理作出了自己的贡献。

第五，澳门法治不断健全完善，法治体系逐渐形成。回归前，澳门法律残缺不全，适用的大部分法律包括“五大法典”均是葡萄牙法律，很多不适合澳门本地情况，本地立法严重不足。1999年10月，根据澳门基本法的规定，全国人大常委会作出《全国人大常委会关于处理澳门原有法律的决定》，对澳门原有法律进行了大规模清理，共审查了975项法律和法令。20年来，澳门特别行政区继续对原有法律进行清理及适应化工作。立法会积极发挥基本法赋予的立法职能，及时回应社会发展对法律的需要，截至2019年9月，共审议通过289项法律，其中新增法律190项，修改法律99项，逐渐形成了具有澳门自身特色的法律体系。澳门治安持续改善，犯罪率不断降低，从一个犯罪猖獗、社会混乱之地变为举世闻名的安全之都。可见，20年来澳门从立法到执法、司法、守法、法律服务、法律人才培养都得到了全面提升，法治体系不断完善，为澳门的长期繁荣稳定提供了坚实的法治保障。

## 二、澳门基本法成功实施的经验

20年来澳门基本法顺利成功实施，积累了很多很好的经验，值得认真总结并发扬光大。主要有以下四个方面。

### （一）正确处理了“一国”与“两制”的关系

澳门特别行政区政府、全体居民和整个社会始终把“一国”作为“两制”的根和本，自觉维护“一国”，真心实意认同祖国，接受回归祖国的事实，义无反顾、心甘情愿进入祖国大家庭，承认、接受国家主权和中央全面管治权，自觉纳入到国家治理体系和宪制秩序当中去，在“一国”问题上从不回避，从不动摇，从不犹豫，从来坚定不移，一以贯之，得到了中央和全国人民的信任和认可。中央当然在政策上给予澳门各种优惠和支

持，全力支持澳门各项事业的发展，实现了内地与特别行政区的“双赢”。既讲“两制”，也旗帜鲜明地讲“一国”，“一国”之利和“两制”之便得到充分显现和发挥，澳门“一国两制”实践进入良性循环。

正因如此，澳门找准了自己在国家总体发展布局中的战略定位，积极融入国家发展大局，大胆参与国家改革开放和现代化建设，善于运用“一国”带来的各种发展机遇和便利条件，争取并获得了中央的大力支持，多次获得中央新的授权，扩展了高度自治权范围。2003年澳门开始实施《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》及10个补充协议，获得众多优惠。澳门实际管辖的面积不断扩大，拓宽了发展的区域空间。2009年横琴岛澳门大学新校区获得特别法律管辖权，不久前全国人大常委会再次授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖。随着“一带一路”倡议的实施和《粤港澳大湾区发展规划纲要》的出台，国家大力支持澳门“一中心、一平台、一基地”建设，在中央持续不断的政策支持下，澳门经济保持平稳发展，经济发展带动了社会活力的释放，澳门同胞对未来充满信心和希望。

值得特别指出的是，澳门特别行政区自觉维护宪法基本法和中央的权威，积极回应中央关于维护国家主权、安全的关切，主动履行维护国家安全责任，以行动维护“一国”原则。2009年即出台《澳门特别行政区维护国家安全法》，顺利完成了基本法第二十三条立法。为配合《维护国家安全法》的实施，2018年澳门特别行政区制定《澳门特别行政区维护国家安全委员会》行政法规，建立健全了维护国家安全的制度体制机制。根据2016年全国人大常委会对香港基本法第一百零四条的解释精神，澳门特别行政区主动修改澳门立法会选举制度，加入“防独”条款，预先排除干扰，确保爱国爱澳力量在立法会的主导地位。

正是因为澳门特别行政区对“一国两制”的全面准确理解和执行，正是因为澳门特别行政区自觉采取行动维护国家主权、安全、发展利益，基本法在澳门的实施才得以行稳致远，得到全面贯彻实施，真正落实落地。

## （二）正确处理宪法与基本法的关系

宪法是国家的根本法，是包括港澳在内的全国的总章程，基本法是依据宪法制定的特别行政区的“小章程”、“子章程”，是我国宪法的“例外”，但不是我国宪法“之外”，是我国宪法的特别组成部分。把基本法与宪法对立起来，离开宪法谈基本法、离开宪法实施基本法、离开宪法解释

基本法，否定基本法的终端、顶层宪制架构，试图把基本法打造成特别行政区的“宪法”，都是极其错误的，也是十分危险和有害的，是造成基本法不能准确全面实施、“一国两制”实践走形变样、偏离正确轨道的重要原因。

20 年来，澳门基本法实施的经验表明，澳门特别行政区不仅接受由宪法和澳门基本法共同构成的特别行政区本地的宪制秩序，而且自觉接纳、融入并维护全国的宪制秩序和治理体系，尊重国家宪法以及根据宪法确立的国家各项制度体制，既认识了解基本法，也认识了解国家宪法。特别行政区政府在施政时当然首先看基本法，同时还清醒认识到基本法之上还有宪法，凡涉及中央依法管理事务和中央与特别行政区关系、内地与澳门关系的事务，除了看基本法，还要看宪法，尊重、配合中央事权的行使。尽管基本法为特别行政区另行设立了很多特殊的制度安排，但是并没有在所有事情上都作了特别、另行的处理，特别行政区既有特别之处，也有与内地兄弟省区市相同之处，也就是与内地一样的地方。换句话说，“一国两制”天然地包含着“一国一制”的因素，即特别行政区与内地一样的地方，例如关于中央政权机构设置、职能等，对全国都是一样的，这些都写在国家宪法里边，基本法无须也没有重复这些规定，但对特别行政区毫无疑问同样是有效的。总之，澳门特别行政区能够自觉把自己地方的宪制体系纳入国家宪制框架内，尊重和认同国家主体实行的社会主义制度，实现了本地宪制秩序与国家宪制的成功对接，实现了一个“社会主义的基础规范”与资本主义政制和法制兼容。这是澳门基本法能够成功实施的一个重要经验。

### （三）行政长官和特别行政区法院承担起了在澳门实施基本法的主体责任

依据澳门基本法规定，行政长官负责执行基本法。也就是说，行政长官是在特别行政区贯彻实施基本法的第一责任人。历任行政长官牢固树立宪法、基本法至上观念，深刻认识到落实宪法和基本法是保持澳门长期繁荣稳定的关键，把基本法作为自己施政的“手册”，把特别行政区政权的运转始终放在基本法的轨道上，不折不扣，严格依据基本法处理一切事务。行政长官还带动整个特别行政区全面学习认识宪法和基本法，带动整个社会自觉依据基本法办事，很好发挥了实施基本法第一责任人的作用。

除了行政长官，澳门特别行政区法院对基本法的实施也承担着重要的



主体宪制责任，肩负在本地解释基本法的重任。法院实施基本法的主要方式就是依据基本法定分止争，公正司法，在判案过程中解释基本法。20年来，澳门特别行政区法院始终遵循基本法的立法原意和根本宗旨解释基本法有关条款，自觉接受“人大释法”和“人大决定”的效力，有力维护了国家宪制的统合，也捍卫了澳门司法独立，为“一国两制”成功实践作出重大贡献。

#### （四）积极开展宪法基本法教育，不断提高全体居民的宪法基本法意识

20年来，澳门特别行政区持续不断地推行宪法和基本法教育，宪法基本法观念深入人心，这也是基本法成功实施的重要因素。历任行政长官在施政报告中均强调要落实好“一国两制”，切实宣传和贯彻基本法。特别行政区政府法务局、教育暨青年局、行政公职局、学校、澳门基本法推广协会等官方和非官方团体也将推广宪法和基本法作为重点工作，形成了“既多元一体又协调统一的宪法和基本法宣传教育机制”，既面向全体市民又重点针对青少年、公职人员，达到了良好的社会效果。澳门同胞普遍赞同“一国两制”的制度安排，认同依据宪法和基本法治理澳门的正当性和合理性。澳门还通过举办国家安全教育展，宣传总体国家安全观，提升澳门居民的国家安全意识。

当然，澳门基本法20年的实施也不是完美无缺的，改善的空间还很大，未来的路还很长。我们必须从长计议，总结经验，发扬成绩，弥补不足，不断开创基本法实施和“一国两制”实践的新局面。首先，要进一步深入研究宪法在特别行政区的适用问题，继续处理好基本法与宪法的关系。其次，要进一步完善基本法实施的相关体制机制，处理好“人大释法”与特别行政区法院释法的关系，明确“人大决定”的法律效力。第三，必须强化国家安全的立法、执法和司法，切实维护好国家安全。第四，对标国际先进水准，不断完善澳门法治，进一步提高法治化程度和水平，完善澳门特色的法治体系。第五，必须持续不断开展宪法和基本法的宣传教育，不放松，不偷懒，尤其要加强对青少年的教育工作。

20年对于一部法律而言不是一个短时间，也不是一个很长时间。相比一些存在了数百年的宪制性法律，澳门基本法的历史还很短。但是这20年打下了坚实的基础，迈出了成功的第一步，积累了丰富的经验。20年实践已经证明，“一国两制”行得通、办得到，是澳门特别行政区长远发展、

长期繁荣稳定的金钥匙；澳门基本法也是一部行得通、办得到的宪制性法律，符合澳门实际，解决澳门问题，契合国家发展大势，顺应世界发展潮流。只要坚守宪法和澳门基本法不动摇，继续全面准确贯彻实施基本法，不断完善相关制度体制机制，切实维护好国家安全，在基本法的轨道上澳门的明天一定更美好，澳门未来“一国两制”之路一定越走越宽广，越走越光明！

# 全面准确贯彻“一国两制”是实现澳门 长期繁荣稳定的根本保证

邱庭彪\*

时光飞逝，沧海桑田，澳门特别行政区实践“一国两制”已经整整二十年了。可以说，过去二十年的“一国两制”澳门实践是非常成功的，不仅社会稳定，而且现阶段的发展指标已经达到了国际认可的发达社会水平。澳门实践“一国两制”进入“弱冠”之年，总结成功实践、寻找基本规律对保障澳门长期繁荣稳定尤为重要。

## 一、“一国两制”是实现澳门回归的最优解

### （一）澳门必须回归“一个中国”

历史证明，澳门自古是中国的领土。澳门从秦朝开始属南海郡番禺县，晋朝属东官县，隋朝属宝安县，唐朝属东莞县，南宋属香山县管辖。由于葡国人逐步侵占，澳门从 1849 年起就沦为受葡萄牙殖民统治。1964 年在莫斯科召开的“世界青年论坛”大会上，有代表提出，应依联合国宪章使香港、澳门“独立”，与某些殖民地的决议草案一同讨论。中国代表当即反驳指出：香港和澳门是英国、葡萄牙帝国主义根据不平等条约强占的中国领土，中国人民一定要在适当的时候收回它们，要求给予这两个地方独立，实际上是要求这两个地方脱离中国，中国人民是不能同意的。1972 年 3 月 8 日，中国常驻联合国代表在致联合国非殖民化特别委员会主席的信中，重申上述的立场，指出：“香港和澳门是被英国、葡萄牙当局占领的中国领土一部分，解决香港、澳门问题完全属于中国主权范围内问题，根本不属于通常的所谓‘殖民地’的范畴。因此，不应列入反殖民地宣言中适用的殖民地地区的名单之内。”联合国非殖民化特别委员会于同

---

\* 澳门大学法学院教授

年6月15日通过决议，向联大建议从上述殖民地名单中删去香港和澳门。1972年11月8日，第二十七届联合国大会通过决议，批准了该特别委员会的报告。

在不承认清政府与葡萄牙签订的不平等条约以及坚持对澳门地区恢复行使主权的基础上，中国政府本着实事求是的原则，基于葡萄牙曾在澳门实行管治的现实状况，在上个世纪八十年代与葡国当局进行协商处理，希望通过和平方式解决澳门问题，最终签订了《中葡联合声明》。《中葡联合声明》明确了中国政府对澳门恢复行使主权的正当性，同时也令中国政府恢复对澳门行使主权具有国际法意义上的效力，双方都必须遵守。

因此，澳门的历史传递给我们的第一条信息便是，澳门回归祖国不仅是天经地义的历史事实，更是受到国际社会公认的事实。

### （二）澳门有其独特的历史发展轨迹

澳门从1553年起开启了一种“华洋共处”的局面，加之在1849年开始受葡萄牙统治，它实际上是与祖国内地经历了一段不同的近现代史。这段近现代史令它与祖国内地至少有以下两个方面的重要区别：

其一，内地早在1949年就因新中国建立而实现了民族独立，但是在澳门地区，直到1999年回归祖国的前夕，殖民主义色彩十分浓重，比如：在一个主要人口为华人居民的地区，中文一直没有官方地位；华人公务员不仅人数受限，而且普遍只能担任低职级工作；直到1996年之前，澳门法律全都是葡文而且繁琐，有些是根据数百年前的葡萄牙法律制定，一些内容则带有殖民主义色彩；等等。

其二，经过四百多年的“华洋共处”，澳门当地居民已习惯于西方资本主义式的宪制规则与生活方式，对中国内地社会主义的宪制规则及生活方式感到陌生，表现如下：第一，澳门社会习惯了西方的生活模式，而对内地的社会主义制度及其优越性有一定的陌生感。第二，虽然澳门是一个微型经济体，经济体量小、资源缺乏，但是已经形成了以极具资本主义色彩的博彩业为核心的产业模式，并形成了自由港传统，外向型经济体的特点明显，对外开放程度高。

### （三）“一国两制”与澳门回归

正是在上述的历史背景之下，澳门回归祖国是必然，但如何让人心一同回归？如何让生活在澳门土地上的人民对回归后的生活充满希望？这是

当时摆在中国政府面前所要解决的核心问题。

因应这样的情况，中国政府本着让港澳平稳回归祖国怀抱的目的，向世界承诺会在港澳回归后在两地实行具资本主义性质的特别行政区制度，并且进一步提出，未来在特别行政区制度下，港澳的地区事务遵循“港（澳）人治港（澳）”、高度自治的原则。

可以说，在那个特定的历史时期，港澳人士对国家的信任感尚处在不稳定的状态。国家及时推出史无前例的“一国两制”新政，成了社会主义和资本主义两大社会制度对话对接的智慧选择。这在国家内部是前所未有的求同存异、对立统一。扩大来讲，容忍局部特殊地区实行不同于国家主体部分基本社会制度的原有资本主义制度，这是世界范围内前所未有的求同存异、对立统一。

国家因应港澳社会的特殊社会心理状况，从实现国家统一的民族大义出发，对适用于港澳的特别行政区制度进一步作出了“港（澳）人治港（澳）”的特殊安排，安定了港澳人心，使得港澳最终得以平稳地回归到祖国怀抱，这无疑是实现了内地与港澳最大多数同胞的最大公约数，其时代的正当性意义是显而易见的。

## 二、回归二十载骄人成绩背后的根本原因

顺着上述逻辑，笔者认为，澳门回归二十年的骄人成绩，背后的根本原因正在于澳门社会全面准确贯彻“一国两制”方针，具体表现在以下五个方面：

### （一）及时履行维护国家安全立法的宪制责任

在回归之后治安形势好转、经济开始恢复增长的情形下，澳门特别行政区政府于2007年6月20日公布《澳门特别行政区二〇〇七—二〇〇九年度公共行政改革路线图》，明确提出落实澳门基本法第二十三条的立法工作。澳门的《维护国家安全法》最终于2009年初通过，填补了澳门特别行政区法律体系中国家安全保障的法律空白，为捍卫国家主权、维护国家安全提供了坚实的法律保障。

之后，鉴于维护国家安全工作是一个系统工程，涉及立法及执法多部门多领域事务，而且《维护国家安全法》也需要有配套的法律制度来保障落实，澳门特别行政区又于2018年设立了澳门特别行政区维护国家安全委

员会，负责协助行政长官就澳门维护国家安全事务进行决策并负责执行统筹工作。

这是继完成澳门基本法第二十三条立法任务后，特别行政区在维护国家安全方面迈出的坚实第二步，充分彰显了澳门全面落实基本法、维护国家安全的担当精神。同时也体现了特别行政区长期维护中央的权威，与中央建构和谐互动关系，并积极发挥爱国爱澳力量在宣传维护国家安全方面的作用，开创了地区稳定与国家安全的良性互动局面。

## （二）特别行政区高度自治权绝对尊重中央全面管治权

回归以来，澳门在维护中央全面管治权与发挥自身高度自治权的关系上取得空前的平衡。澳门特别行政区能够主动把尊重并维护中央的权力作为处理中央和特别行政区关系的核心工作紧抓不放，并落实到位，确保了中央全面管治权有效行使。凡涉及中央管理的事务和中央与特别行政区关系的事务，都一一依法向中央报告，需要中央批准的都及时报中央批准，需要向中央备案的都及时向中央报送备案。例如，澳门特别行政区 2012 年在处理行政长官和立法会产生办法的修改事宜上，严格按照基本法办事，坚决维护中央对特别行政区政制发展的主导权、决定权，按照全国人大常委会有关决定循序渐进推进符合澳门实际的民主政制向前发展，巩固了澳门和谐稳定的社会环境。

毫无疑问，此举也换来了国家对澳门的支持和信任，使得“一国两制”的制度优势得到充分彰显。例如，为了解决澳门用地不足的矛盾，中央先后向澳门特别行政区四次再授权：包括关闸、珠澳跨境工业区、澳门大学横琴校区以及 85 平方公里海域；为了解决澳门的可持续发展问题，中央透过《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》，支持澳门建设世界旅游休闲中心、中葡商贸合作服务平台，以及以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地等；特别是 2017 年 8 月，澳门遭受 1953 年以来的最严重台风吹袭而受到重创后，驻澳部队依法出动协助救灾，帮助澳门渡过了难关。这些都是中央关心澳门、支持澳门的生动体现。

## （三）始终坚持结合澳门实际来推动政制发展

2012 年，在处理 2013 年立法会产生办法和 2014 年行政长官产生办法是否需要修改的问题时，特别行政区政府一早就认识到政制发展与地区稳定间的相互关系，在咨询当中就明确指出，任何修改立法会和行政长官产

生办法的方案都应符合澳门的实际情况，有利于澳门的社会稳定和经济发展。

此后，特别行政区行政长官及相关主要官员，亦在不同场合，多次表达有关立场，即何时重启政改，绝对不可能是个人的意愿或者少数人的意愿，更不适宜作出单方面的承诺，必须是社会各界和广大市民的普遍意愿，即当社会各界和广大市民形成符合四个“有利于”（有利于澳门特别行政区基本政治制度稳定、行政主导政治体制有效运作、兼顾各阶层各界别利益、保持澳门长期繁荣稳定和发展）的政改方案主流意见时，特别行政区政府才会推动重启程序。

我们看到，2012年政改之后，至今已顺利完成了两次立法会选举和一次行政长官选举。无论是立法会选举，还是行政长官选举，投票率皆呈现上升趋势。比如最近的2017年立法会选举，总投票人数约17.4万，创下历史新高；而今年早些时候进行的第五任行政长官选举委员会委员选举，投票率更达到87.2%，较上届提高了约4.5个百分点。实践证明，2012年的政改是符合澳门回归以来社会的发展情况，符合政制发展的循序渐进原则，也响应了各个阶层均衡参与的要求。

#### （四）“爱国爱澳”的声音掌握了本地区话语权

在澳门，爱国爱澳的力量取得了绝对话语权。表现为广大澳门居民都坚决拥护“一国两制”方针，拥护国家对澳门的基本方针政策，拥护国家宪法和澳门基本法，具备贯彻落实“一国两制”的坚定意志，形成了在澳门全面准确贯彻落实“一国两制”的强大力量，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不走样、不变形。

比如2014年，澳门有社团发起“民间公投”选举行政长官，向民政总署申请集会所需的多处公共场所。社会上普遍认为“民间公投”不符合澳门基本法和澳门本地法律的规定。民政总署收到相关申请后认为，作为直属于中央人民政府的澳门特别行政区根本无权设立此项制度，因此不容许在公共地方举办“公投”集会活动。该社团不服民政总署的决定，上诉至特别行政区终审法院。特别行政区终审法院经审理认为，无论是澳门基本法还是澳门第2/93/M号法律，或其他的现行法律，均没有赋予澳门居民享有举行“公投”的权利，据此判决民政总署的决定是合法的，驳回了上诉。可以说，正是由于澳门特别行政区政府敢于执法、善于执法，司法机关又依法办案，及时制止了不符合澳门基本法的行为，有效地维护了澳

门特别行政区的宪制秩序。

### （五）爱国教育成效斐然

澳门回归后，特别行政区政府十分重视爱国教育，尤其是注重青少年的爱国教育，不仅投放充足资源用于青少年爱国教育，而且还将青少年爱国教育工作纳入法制轨道，以确保这项工作能够持续规范发展。除资助社团等开展爱国教育活动外，特别重视学校教育，尤其是非高等学校这个平台来进行爱国教育。

由特别行政区政府推动制定的《非高等教育制度纲要法》中就明确规定，非高等教育的总目标是“致力培养及促进受教育者爱国爱澳、厚德尽善、遵纪守法的品格”。此外，澳门特别行政区政府还结合澳门的实际情况，开展了送本地青少年去内地交流、实习，举办宪法与基本法的普及教育课程等形式多样的国情教育活动。

正是由于澳门特别行政区政府着力推进青少年爱国教育，使得澳门的青少年更多地了解中华民族的发展、文化精粹、民族价值观，以及中国近代发展历程，尤其是澳门与国家的关系，帮助青年学生在学习过程中正确认识国家、正确认识澳门。这不仅能够杜绝“澳独”言论，更能激发年轻一代爱国爱澳的朴素情感，增加他们对国家民族的归属感、自豪感、认同感，为在澳门实施“一国两制”提供了一个稳定的社会环境。

## 三、对澳门“一国两制”事业继往开来的几点建议

在接下来的日子里，如何才能推动澳门的“一国两制”事业在保持现有大好局面的基础上“更上一层楼”，笔者提三点建议：

首先，应当要继续全面准确贯彻落实“一国两制”方针，继续发扬上述五点经验，它们以往在确保“一国两制”实践行稳致远方面发挥了重要作用，未来只有进一步巩固完善才能使贯彻“一国两制”方针的社会政治基础变得更加巩固、更加牢靠。

其次，要集中力量发展经济、改善民生。“一国两制”在澳门实践，虽然过去的二十年里，成绩是显著的、主要的，但并不代表没有问题。事实上，要给澳门的“一国两制”事业添砖加瓦，目前最大问题应当就是“做大蛋糕”的问题。

笔者认为，未来澳门要实现持续稳定发展，为新一代澳门人提供更好



实现人生抱负的舞台，就必须实现经济适度多元化，而实现的路径已经十分明确，就是融入国家发展大局。祖国内地始终是澳门发展的坚强后盾，今后的发展也离不开这个后盾。中央对推动澳门经济适度多元化发展高度重视，先后出台一系列政策，包括推进澳门“一中心”、“一平台”、“一基地”建设，进行粤港澳大湾区建设以及泛珠三角区域合作，还划给澳门85平方公里海域，明确开发横琴岛的初心就是为澳门实现经济适度多元化提供支持。这些都是澳门的发展机遇，澳门各界人士应当珍惜这些机会，积极融入国家发展大局，用好国家为澳门作出的定位和制定的相应政策，开辟澳门经济适度多元发展新局面，创造澳门更加辉煌的未来，继续向世界展示具有澳门特色的“一国两制”的成功实践。

最后，就改善民生，除了关注“做大蛋糕”问题，也应当关注“分好蛋糕”问题。澳门社会目前也存在着一些深层次矛盾，由于制度不健全，在很多资源和机会分配方面，有时可能会令广大市民感受到不公平。比如饱受诟病的“预算无底、工期无限”问题，讲了十几年，始终也没得到解决。未来，特别行政区政府有必要在这方面作出努力，令制度更健全、社会更公平更和谐。

# 宪法是特别行政区的根本 宪制性基础

胡锦涛 刘海林\*

中华人民共和国政府恢复对香港和澳门行使主权，引发了香港和澳门的宪制秩序的根本转变，宪法和基本法构成了特别行政区新宪制秩序的基础，开启了香港和澳门发展的崭新时代。“一国两制”方针政策的酝酿、提出和实施是解决历史遗留的香港问题、澳门问题的历史起点和最佳方案，新宪制秩序则是特别行政区建置、特别行政区制度实施的根本宪制基础。习近平主席在庆祝香港回归祖国二十周年大会上的讲话明确指出“回归完成了香港宪制秩序的巨大转变”，并强调“中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。”这是中央向香港社会各界作出有关特别行政区的现行宪制秩序和宪制基础的最明确宣示，具有标志性意义。值得注意的是，该命题最初是由学界提出并获得学理上的论证。<sup>①</sup>随着“一国两制”实践不断深入，人们对“一国两制”的规律性认识进一步深化，这一命题逐渐为中央政府采纳并获得进一步发展。

2014年6月，国务院新闻办公室发表的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书指出，“宪法与基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。宪法作为国家的根本法，在包括香港特别行政区在内的中华人民共和国领土范围内具有最高法律地位和最高法律效力”。相应地，基于特别行政区宪制秩序和宪制基础的新思考、新认识，中央在阐释

---

\* 胡锦涛，中国人民大学法学院教授，法学博士；刘海林，中国人民大学法学院博士生

① 2007年6月，韩大元教授在纪念香港基本法实施十周年研讨会上创造性地提出和论证了中华人民共和国宪法与香港特别行政区基本法共同构成了香港宪制的基础这一命题。具体可参见韩大元：《中华人民共和国宪法与香港特别行政区基本法共同构成香港宪制的基础》，载全国人大常委会香港基本法委员会办公室编：《纪念香港基本法实施十周年文集》，中国民主法制出版社2007年版，第77—90页。

“一国两制”方针的含义和推进“一国两制”实践的过程中，更加强调宪法在特别行政区制度运行中的根本地位和重要作用。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中有关“一国两制”的阐述首次出现“严格依照宪法和基本法办事”的表述，接着，党的十九大报告中有关港澳的阐述亦出现从“严格依照基本法办事”到“严格依照宪法和基本法办事”的话语转变。国家对特别行政区的宪法观念和宪法意识的强调，带来了宪法权威和宪法效力在特别行政区的提升和深化，宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础这一观念渐渐获得广泛认同。

“宪法与基本法共同构成特别行政区的宪制基础”这个命题的重大意义在于，它准确地揭示了特别行政区现行宪制秩序的基本特征，是正确认识“一国两制”方针深刻内涵的基础性命题，是正确理解宪法与基本法的关系、宪法在特别行政区的地位、基本法的性质和地位以及宪法在特别行政区效力和适用的重要前提。但是目前看来，“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”这个命题并未获得非常充分的学理论证，在学理上还存在一些有待澄清的问题。例如，“宪制”的概念和内涵、“共同”的内涵和特征、“共同构成”的方式与原则，在特别行政区的宪制结构内宪法和基本法的关系的形态等种种问题，<sup>①</sup>学界和实务界目前并未作出明确而系统的回应。缺乏对这些问题的全面而系统的回答，不利于上述命题在香港和澳门社会获得全面认同，不利于宪法在特别行政区的地位体现和作用发挥。

宪法与基本法如何共同构成特别行政区的宪制基础需要得到更加系统的阐发。其必要性还体现在以下几个方面：

其一，关于特别行政区的宪制基础的宪法学理论体系尚未建构起来。基本法问题，首先是宪法问题；研究基本法，首先要研究宪法。正如韩大元教授所言，香港宪制的确立从来就是一个“宪法判断”，是宪法决定了香港宪制的基本面貌，而未来香港宪制的发展也最终是个宪法判断的问题，并非仅仅是个基本法问题。但内地学界就特别行政区的宪制基础展开的专门性研究甚少，对宪法作为特别行政区的宪制基础的研究和阐发则更少，从而出现仅仅强调基本法的权威，而忽视宪法在特别行政区的地位和

---

<sup>①</sup> 通俗一点来说就是什么是“宪制”，何谓“共同”，如何“共同”构成？在这个宪制结构中，宪法和基本法分别处于什么样的地位？它们的相互关系是什么？

效力的局面。<sup>①</sup> 这种“厚此薄彼”式的研究境况已经引发了一些学者的顾虑，“学界至今对于共同构成特别行政区宪制基础的宪法和基本法的关系架构和内在机理探讨甚少，实际工作中也是讲基本法多，讲宪法少……正反映出我们对宪法地位的宣示不够”。与此形成对照的是，主张基本法具有自主性（self-contained character of the Basic Law）以及宪法在特别行政区的适用应当受到严格限制的理论却获得香港社会的一些人的普遍认同。<sup>②</sup> 该理论虽然具有一定的学术价值，但是否符合“一国两制”理论和实践，需要人们进一步探讨。因此，在“一国两制”方针政策实施的新时期，从宪法角度深入研究特别行政区的新宪制秩序和宪制基础问题亟须重视。

其二，特别行政区居民对宪制基础和宪制秩序的认识和理解存在偏差。香港、澳门回归以来“一国两制”方针政策不断深入实施，不少新情况、新问题相继涌现，如国家认同和身份认同问题愈发显著，“一国两制”成功实践面临一些挑战，特别行政区的宪法意识缺位或者秉持错误的宪法观则是重要原因之一。有些特别行政区居民的宪法观念淡漠、宪法意识模糊；也有些人的宪法观念存在偏差甚至谬误，如有不少人认为，宪法在特别行政区不发生效力，基本法能替代宪法在特别行政区发挥宪法效力，有些人将“一国”和“两制”割裂甚至对立看待，只认“两制”，不认“一国”，不理解甚至不承认宪法作为国家主权的标志为“一国两制”在特别行政区的实施提供了根本法律保障。因此，扭转和纠正这种宪法观念和宪法意识上的不足和错误，是维护和推进“一国两制”成功实践的重要抓手。

其三，在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，宪法在特别

---

<sup>①</sup> 在香港回归前的过渡时期，围绕基本法的制定和实施的有关问题，人们曾深入讨论过特别行政区的宪制基础问题，但并未形成共识。例如，在基本法颁布后的过渡时期，学界曾就特别行政区基本法的立法依据问题展开过广泛的讨论，虽然内地学界已经形成基本共识，即国家为解决香港和澳门问题而提出的方针政策及其具体说明，都仅是制定基本法的事实依据和政策依据，而绝非等同于基本法的立法依据（法律依据），但一些港人仍坚持《中英联合声明》是基本法的立法依据。参见肖蔚云主编：《一国两制与香港基本法律制度》，北京大学出版社1990年版，第89页。许崇德主编：《港澳基本法教程》，中国人民大学出版社1994年版，第17—18页。随着“一国两制”实践不断推进，基本法实施面临各种新情况、新问题，对特别行政区的宪制基础问题的研究变得愈发迫切。而环视当下基本法学界，对此一问题的研究则难言乐观。对此，程洁教授也持相似观点。参见程洁：《香港新宪制秩序的法理基础：分权还是授权》，载《中国法学》2017年第4期，第89页。

<sup>②</sup> 佳日思坦言，这种主张本质上是要限制国家在特别行政区的主权。See Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong: Hong Kong University Press, 1999, p. 218-230.

行政区的地位和重要性不断提升。法治是治国理政的基本方式，依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，而坚持依法治国首先要坚持依宪治国，宪法是治国理政的总章程、总依据。习近平主席强调，作为直辖于中央政府的一个特别行政区，香港从回归之日起，重新纳入国家治理体系。中央政府依照宪法和香港特别行政区基本法对香港实行管治。这说明，在新时代国家治理体系下，宪法在中央行使对香港的管治权力过程中发挥着规范和保障的重要作用。

基于以上分析，笔者拟在“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”的基础上，进一步提炼出并系统展开“宪法是特别行政区的根本宪制基础”这个崭新理论命题，深刻辨明宪法和基本法的关系，更加强调宪法在特别行政区的地位和效力，着重发挥宪法作为国家根本法和最高法在特别行政区的作用，以正确认识“一国两制”方针政策和推动“一国两制”实践在正确的轨道上长期平稳运行。须特别说明，“宪法是特别行政区的根本宪制基础”和“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”这两个命题的关系并不是孤立和割裂的，而是具有相互印证、互为支撑的内在联系。二者共同的理论基础和逻辑前提是，宪法是特别行政区新宪制秩序的根本基础。从学术脉络上看，“宪法是特别行政区的根本宪制基础”脱胎于“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”，“宪法是特别行政区的根本宪制基础”既是对“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”的一种承袭和赓续，也是一种突破和深化。因此，对“宪法是特别行政区的根本宪制基础”的系统论证，同时也是对“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”的深入论证。

确立上述命题不仅具有深刻的理论意义，还具有直接的现实指导意义。特别行政区的宪制基础问题是基本法研究中的基础课题、重大课题，在这个课题上的研究取得突破和进展，有助于廓清人们长期存在的关于特别行政区的宪制基础的认识误区，为中央针对“一国两制”实践提出的一系列方针政策和重大决定提供理论支撑，彰显学术理论研究对推动解决“一国两制”实践面临的新问题的积极作用。

# 国家认同 爱国爱澳

骆伟建\*

澳门特别行政区成立 20 周年，“一国两制”在澳门的实践取得了举世瞩目的成就。总结澳门的经验，“一国两制”的实施能否成功，关键在于牢牢抓住两个基本点，即发展经济、改善民生和发展、壮大爱国爱澳的力量不松手。本文仅就加深澳门居民的国家认同，培育爱国爱澳力量谈一点看法。

## 一、国家认同的内涵

“一国两制”不同于一国一制，在“一国两制”下的国家认同，除了一般的国家认同的内涵，如历史文化认同、民族身份认同外，还要考虑到港澳被英国和葡萄牙管治，长期与祖国分离，殖民统治淡化港澳居民的国家认同，造成对国家了解不足，存在隔阂的情况。所以，应该特别强调以下五个基本因素：

1. 国家统一的认同。明白维护领土完整是每一个中国人的神圣的职责，也是国家认同的基本底线。不仅是政治伦理的要求，也是必须遵守的法律义务。

2. 主权统一的认同。明白特别行政区作为中华人民共和国的地方行政区，必然接受中央的管辖，必须在政治上和法律上接受中央领导特别行政区的事实。

3. 国家制度的认同。明白宪法确立的国家单一制的结构，人民代表大会制度的国家治理体系，接受宪法和基本法所确定的宪制制度，不能挑战和颠覆宪制秩序。

4. 国家安全的认同。明白不得从事分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央政府等行为，维护国家的安全，反对危害国家的言行。

---

\* 澳门大学法学院教授

5. 国家发展的认同。明白特别行政区与国家是一个命运的共同体，“一国两制”是实现中华民族伟大复兴事业的一部分，也必然服务于中华民族伟大复兴事业。特别行政区参与和融入中华民族复兴的伟大事业是必须的。

## 二、国家认同对“一国两制”实施的重要性

### 1. 对维护国家统一和安全的作用

有了国家的认同，才会维护和坚持“一国”原则，防止和纠正触碰“一国两制”底线，损害国家主权、安全、发展利益的行为。澳门的实践证明了这一点。2009年制定《维护国家安全法》时，绝大多数居民支持立法，认为维护国家安全是特别行政区政府和澳门居民的宪制责任，是天经地义的事，特别行政区顺利完成了立法工作。

### 2. 对维护中央管治权的作用

有了国家认同，必然会尊重、支持、配合中央对特别行政区的管治。在2012年特别行政区政府向社会各界进行有关政制发展咨询时，绝大多数居民认同和支持全国人大常委会有关决定，表示应该尊重中央在特别行政区政制发展议题上的主导权和决定权。最终，特别行政区政府和立法会根据全国人大常委会有关决定，制定了行政长官产生办法和立法会产生办法的法律，落实了中央的管治权，将中央的决定变成了特别行政区的具体法律规范。

### 3. 国家认同对“两制”合作发展的意义

第一，对“两制”和平共处的作用。

国家认同是“两制”和平共处的基础。“两制”建立在“一国”基础之上，“两制”的存在离不开“一国”。“两制”有利于“一国”，“两制”才能长期存在。在澳门的实践中，由于居民对国家认同意识比较强，始终坚持尊重国家的制度，尊重内地的社会制度，使得内地和澳门的关系比较融洽。

第二，对特别行政区融入国家发展的作用。

国家认同是互相合作，共同发展的基础。在澳门的实践中，澳门发展有今天的成果，完全离不开国家的支持，澳门未来的持续发展，也必须依赖于国家的发展。所以，澳门居民支持特别行政区参与和融入国家的发展。同时澳门特别行政区也希望发挥自己国际旅游休闲中心、中葡经济贸

易平台、以中国传统文化为主体的中西文化交流基地的优势支持国家发展。从而，基本形成了良性互动的局面。

### 三、国家认同的培育和规范

#### 1. 国家认同的培育

##### 第一，教育入手。

主要抓好两个领域的教育。一是学校教育，二是社会的教育，而且两个教育要互相配合，互相支持。学校教育是基础，做好了国家认同和爱国主义的教育，就能培养出一大批爱国爱澳的青少年，他们进入社会就会成为爱国爱澳的社会主力和基础。反过来，有了强大的爱国爱澳的社会基础，所形成的强大的舆论和社会氛围又会影响和支持学校的爱国爱澳教育。

在学校教育方面，特别行政区政府的两个教育部门（教育暨青年局和高等教育局）积极在大中小学推动国情教育和宪法基本法教育，制定《非高等教育制度纲要法》（第9/2006号法律），明确将爱国爱澳教育纳入教育总目标。2011年颁布的《澳门非高等教育发展十年规划（2011—2020年）》和2012年颁布的《澳门青年政策（2012—2020）》，均将爱国爱澳教育列为重要目标。在实施过程中，抓好教学课纲、教学要求、教材编写、教师培训这几个重要环节。高等教育局成立了宪法和基本法教学协调小组，推动宪法和基本法教育列入大学通识课的必修科目。

在社会教育方面，特别行政区政府行政暨公职局、法律和司法培训中心开办公务人员基本法培训课程，组织领导和主管级公务员参加基本法研习课程。法官培训中心将基本法列入法官入职的必修科目。澳门基本法推广协会，对基本法的推广教育作出了重大的贡献，培养了一大批宣传基本法的人才，尤为重要的是培养了一支基本法青年推广大使队伍。

##### 第二，社会实践。

国情教育不可或缺，体验国家发展的巨大进步也很重要。百闻不如一见，既可以让丑化中国的言论不攻自破，又可增强年轻人对国家的自信。行政长官和特别行政区政府主要官员带头组织澳门青少年回内地参观访问。在政府的资助下，爱国爱澳社团通过各种不同途径，组织社会活动，了解国家的历史，了解国家的国情，增强爱国爱澳情怀。

另一方面，让澳门居民在发展经济，改善民生，不断提高生活水平的体验中，感受国家认同和爱国爱澳的重要性。回归20年后的澳门居民生活



经验已经清楚说明，国家的大力支持是澳门经济发展、民生改善的主要动力之一，没有国家的支持就没有澳门的今天，从而提升和巩固了国家的认同。

## 2. 国家认同的规范

国家认同不能仅仅停留在教育层面，而且应该适当地规范化和制度化。

第一，中国公民身份认同和识别。

国家认同与身份认同是互相联系的，在某种程度上身份认同是国家认同的前提。基本法规定行政长官、主要官员等必须由中国公民担任。一方面，要让澳门居民知道，特别行政区是中国的特别行政区，对特别行政区的管理必须要由中国人为主体的来管理。另一方面，要让管治者清楚，作为中国公民，要站在中国立场，维护国家和特别行政区的利益，对中央政府负责。所以，必须进一步加强身份认同的规范化。如，居民在填写政府表格中的国籍一栏，必须严格掌握，按照全国人大常委会关于国籍法在特别行政区适用的解释依法处理。对未按法定程序放弃中国国籍而持有外国旅行证件者，不能接纳其外国国籍的填写。另外，政府表格中需要国籍内容的，应该采用当事人主动声明的方式，而不宜采用推定的方式处理，以增强当事人的身份认同。

第二，宣誓效忠。

基本法规定的宣誓效忠制度，对加强国家认同和身份认同是有一定意义的。宣誓的主体是中国公民，通过宣誓效忠，更加强了国家认同和身份认同。如果宣誓的主体仅仅是特别行政区的永久性居民而非中国公民，通过宣誓效忠中华人民共和国澳门特别行政区，也能够强化他接纳特别行政区是中国不可分离的部分的国家认同。除了基本法规定的宣誓效忠之外，特别行政区可以考虑制定相应的法律规定，对一定层级的公职人员建立宣誓制度，拥护中华人民共和国澳门特别行政区基本法，服务中华人民共和国澳门特别行政区。

第三，升国旗唱国歌仪式。

按照国旗法、国徽法、国歌法的规定，以及特别行政区制定的实施细则，做好升国旗唱国歌的安排，是提升国家认同的方式之一。近年来，特别行政区政府为了做好升国旗唱国歌的工作，以资助的方式给各类中小学安装国旗旗杆，确保学校有升国旗的条件。同时，政府将国旗法、国徽法、国歌法有关内容列入中小学教育课程，进行国家认同教育。通过经常性工作，加深国家认同。

#### 四、国家认同，爱国爱澳

国家认同的必然结果是形成爱国爱澳的队伍和爱国爱澳的社会基础。

国家认同，是爱国爱澳队伍和爱国爱澳社会基础的共同的根基，共同的语言，共同的旗帜，也是爱国爱澳凝聚力的黏合剂。

##### 1. 特别行政区管治队伍以爱国爱澳者为主体

爱国爱澳的管治队伍是实施“一国两制”的领导者和组织者，也是落实的责任人。判断特别行政区政府的管治队伍是否以爱国爱澳者为主体，不仅要看人员的中国公民身份，是否依法履行宣誓效忠的义务，更重要的是看在“一国两制”的大是大非面前能否立场坚定，旗帜鲜明，勇于维护“一国两制”，而不是犹豫动摇，放弃宪制责任。

##### 第一，敢于行动。

特别行政区政府在推动国情教育方面，面对一些阻力和不同的声音，本着对国家负责、对澳门负责的精神，将爱国爱澳写入教育法规中，作为教学的目标。政府组织编写国情教育的教科书，指导中小学教学。政府将宪法和基本法的教育列入大学通识课的必修科目。政府有所作为，一步一个脚印，达到了提升居民的国家认同的目的。

##### 第二，敢于承担。

特别行政区政府在履行宪制责任方面，排除杂音和干扰。不放弃责任，而是依靠爱国爱澳的力量，推动有关工作的进行。按照基本法的规定，制定了维护国家安全的法律，制定了国旗、国徽及国歌在特别行政区使用的实施细则，逐步建立基本法相应的配套制度。

##### 第三，敢于执法。

特别行政区政府在依法施政方面，对触碰“一国两制”底线的违法行为，依据基本法和法律坚决限制。如，有团体发起的所谓“民间公投”，违反基本法规定，冲击特别行政区宪制地位，挑战中央管治权威。对此，特别行政区政府运用行政手段加以制止，法院通过审判，接纳政府的决定，否定“民间公投”无法律依据的行为，最终让“民间公投”无疾而终。

##### 2. 特别行政区社会以爱国爱澳力量为基础

爱国爱澳的民间社团和力量是实施“一国两制”的重要保障。正是在社会上爱国爱澳力量的大力支持和保驾护航下，政府依法施政落实基本法

的规定才能够得以完成。

第一，政府支持。在培养、发展、壮大爱国爱澳力量问题上，政府不存在政治中立，在这个问题上，讲政治中立就是非常幼稚，政府的责任就是要从各方面支持爱国爱澳力量的形成和发展。特别行政区政府和爱国爱澳力量是荣辱与共，互相支持和配合。在社会服务领域，一方面，政府让爱国爱澳社团参与社会事务的管理，比如，政府设立各类咨询机构，吸收爱国爱澳社团成员参与，给予机会锻炼成才。另一方面，政府部分服务让爱国爱澳社团分担，爱国爱澳社团在为市民提供良好服务的同时，加强与市民的联系，扩大爱国爱澳力量的社会基础。

第二，社团有为。社团不仅要进行爱国爱澳的宣传、教育，更要培养爱国爱澳的人才，在实践中锻炼爱国爱澳人才。社团吸引年轻人，逐渐锻炼培养成为社团中爱国爱澳的骨干。围绕着骨干，再吸引其他青年人加入爱国爱澳队伍，扩大和延伸队伍。

总之，用国家认同和爱国爱澳的思想武装爱国爱澳的管治队伍和社团，“一国两制”的实施就有了基本的保障，“一国两制”事业就能不断取得成功。

# 澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务

董茂云\*

澳门特别行政区公职人员，包括澳门特别行政区行政长官、政府官员、行政会委员、法官和检察官等全体公职人员，均有效忠澳门特别行政区和效忠中华人民共和国的义务，这既是一项基本的政治义务，也是一项宪法法律义务。

## 一、澳门特别行政区公职人员国家效忠的政治逻辑

### （一）“澳人治澳”的政治前提

“一国两制”方针的初心是实现国家的完全统一。“一国两制”的根本在于“一国”，就澳门回归而言，就是要恢复在澳门地区全面行使我国国家主权。“两制”服务于“一国”，在澳门特别行政区实行“澳人治澳”和高度自治，是以确保“一国”为首要目的，并保持澳门特别行政区的繁荣和稳定。也就是说，“澳人治澳”是以确保国家主权为目的的，是以澳人对国家主权、国家统一的政治认同为前提的，是以澳人对一个中国一个中央政府的政治效忠为前提的。澳人“爱国爱澳”，是“澳人治澳”的政治前提，“爱国爱澳”、效忠国家效忠特别行政区，是澳门特别行政区公职人员依法履职的政治前提。

### （二）公职人员身份的特殊要求

从理论上讲，国家公职人员与国家建立起特定的公法上的契约关系，国家公职人员行使国家赋予的公共权力，并构成国家宪制的重要组成部分，国家公职人员必须效忠国家。国家公职人员对国家的效忠，本质上是对国家宪制的效忠，对人民的效忠。澳门特别行政区公职人员，也是我国

---

\* 宁波大学法学院教授

国家公职人员，他们既是澳门特别行政区宪制的重要组成部分，也是国家宪制的重要组成部分，既要效忠澳门特别行政区，也要效忠中华人民共和国。

### （三）公民和居民国家效忠义务的逻辑延伸

国家是最具组织性的政治共同体，这一共同体的存在，是以国家对公民的保护，公民对国家的效忠为前提的，公民和国家互为政治建构。基于澳门特别行政区的特殊性，澳门“居民”的政治身份与澳门居民中的中国“公民”的政治身份有区别又有重叠，不仅澳门居民中的中国公民有效忠中华人民共和国的义务，澳门永久性居民中的非中国籍人也有基本的效忠中华人民共和国的义务，澳门非永久性居民中的非中国籍人也有最低限度的或隐含的国家效忠义务（不得危害中华人民共和国及其国家宪制）。澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务，也是以澳门居民的国家效忠义务为基础的，公职人员的国家效忠义务也是公民及居民国家效忠义务的逻辑延伸。

## 二、澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的宪法法律基础

### （一）澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的宪法依据

澳门特别行政区公职人员的地位，从根本上看，是由我国宪法所决定的。国家依据宪法设立澳门特别行政区，实行“一国两制”、“澳人治澳”和高度自治。国家根据宪法制定澳门特别行政区基本法，宪法和澳门基本法共同构成澳门特别行政区的宪制基础。澳门特别行政区公职人员是澳门特别行政区宪制的组成部分，也是我国国家宪制的组成部分，必须拥护“一国两制”，遵守宪法，保持对国家的效忠。

我国宪法第五十二条规定：“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国民族团结的义务。”宪法第五十四条规定：“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。”这两条规定，明确了中国公民的国家效忠义务，同时，也奠定了所有国家公职人员（包括澳门特别行政区公职人员）国家效忠义务的基础。根据澳门基本法，澳门居民中的中国公民，在身份内涵上优于澳门的其他居民。澳门基本法规定了一些重要公职必须由澳门永久性居民中的

中国公民担任。可见，具有中国公民身份的澳门特别行政区公职人员，必须履行我国宪法规定的公民的国家效忠义务。

## （二）澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的澳门基本法规范

澳门基本法的总则、中央与特别行政区的关系及澳门政治体制的规定，直接构成了澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的宪制基础。澳门基本法对重要公职人员的就职效忠宣誓的规定，则强化了对公职人员的国家效忠要求。

澳门基本法第一百零一条规定：“澳门特别行政区行政长官、主要官员、行政会委员、立法会议员、法官和检察官，必须拥护中华人民共和国澳门特别行政区基本法，尽忠职守，廉洁奉公，效忠中华人民共和国澳门特别行政区，并依法宣誓。”澳门基本法第一百零二条规定：“澳门特别行政区行政长官、主要官员、立法会主席、终审法院院长、检察长在就职时，除按本法第一百零一条的规定宣誓外，还必须宣誓效忠中华人民共和国。”

有就职效忠宣誓要求的澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务，是以全体澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务为基础的，更进一步说，是以全体澳门居民的国家效忠义务为基础的。存在的差别只是，澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务比普通居民更高，更严格。澳门特别行政区全体公职人员的国家效忠义务是一样严格的，只是有就职效忠宣誓要求的比没有就职效忠宣誓要求的，要求对国家和特别行政区双重效忠宣誓的，比只对特别行政区效忠宣誓的，在政治忠诚度上要求更高。

澳门基本法在第二十三条对国家安全问题作出了特别规定，即要求澳门特别行政区自行履行宪制责任完成国家安全立法的任务。这实际上也给澳门特别行政区公职人员效忠国家提出了具体要求和任务。此外，澳门基本法第四十四条规定：“澳门居民和在澳门的其他人有遵守澳门特别行政区实行的法律的义务。”这明确了澳门居民对澳门特别行政区的效忠义务，其实，这也成为澳门特别行政区公职人员效忠澳门特别行政区的基本法基础。就特别行政区效忠与国家效忠的一致性而言，澳门基本法的这一规定，也构成了对澳门特别行政区公职人员国家效忠的要求。

## （三）澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的澳门本地法律规范

在宪法和澳门基本法的基础上，澳门特别行政区政府和立法会积极通

过本地立法回应和强化宪法与澳门基本法对澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的要求。这些本地立法主要包括澳门特别行政区立法会通过的《维护国家安全法》《国旗、国徽及国歌的使用及保护》等法律和对国歌法的相应修改。这些立法措施，一方面，彰显了特别行政区维护国家主权的决心与使命，彰显了特别行政区对挑战国家主权、危害国家主权及国家安全犯罪行为的禁止与惩治；另一方面，也体现了特别行政区对全体公职人员效忠国家、依法履职，承担和履行公职人员维护国家主权和国家安全宪制责任的特别要求。

### 三、澳门特别行政区公职人员国家效忠义务责任落实的经验

（一）中央和澳门特别行政区重视通过立法手段加强对澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的责任落实

公职人员的国家效忠义务虽然从本质上具有超宪法法律性，但是公职人员国家效忠义务的落实还是要依赖宪法法律。澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的责任落实，既有宪法依据，又有澳门基本法的明确规定，特别重要的是，有澳门本地立法的积极回应。除了基本的政治逻辑，澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务是有完整的法律体系的支持的，是有中央立法和澳门特别行政区本地立法联合发力和良性互动所逐步加强的整个法律体系的有力支持的。

（二）澳门特别行政区政府持续加强对公职人员的澳门基本法理论培训

“澳人治澳”，既要求“爱国爱澳”者治澳，又要求依法治澳，澳门十分重视对公职人员掌握澳门基本法知识的要求，将掌握“一国两制”和澳门基本法的理论作为公务员和法官的入职条件，政府在公务员培训和法官培训中均设置了澳门基本法课程。

（三）澳门特别行政区政府坚持通过宣传等多种手段强化澳门居民的“爱国爱澳”教育

澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务，既是澳门特别行政区宪制和国家宪制本身所要求的，也是以澳门居民的国家效忠义务为基础的。自

回归以来，澳门特别行政区政府通过各种途径和方法，积极向澳门居民宣传“一国两制”和澳门基本法，努力培养一支拥护和维护“一国两制”和澳门基本法的“爱国爱澳”群众队伍。让澳门基本法进学校、进社区、进社团，通过持续的宣传教育，让“一国两制”和澳门基本法逐渐地深入人心。“爱国爱澳”文化氛围的营建，也有助于澳门特别行政区公职人员国家效忠义务的责任落实。

#### 四、澳门特别行政区公职人员国家效忠就职宣誓制度的完善

就效忠义务的实质意义而言，拥护澳门基本法，就是尊重中国宪法；效忠澳门特别行政区，也就是效忠中华人民共和国。澳门特别行政区的根本利益与中华人民共和国的根本利益，在本质上是一致的，因此，效忠澳门特别行政区义务与效忠中华人民共和国义务，在本质上是一致的。

全国人大常委会于 2016 年 11 月 7 日在对香港基本法第一百零四条作出解释时明确规定，“第一百零四条所规定的宣誓，是该条所列公职人员对中华人民共和国及其香港特别行政区所作的承诺”，同理，澳门基本法第一百零一条所规定的宣誓，也是该条所列公职人员对中华人民共和国及其澳门特别行政区所作的承诺，也就是说，宣誓效忠中华人民共和国澳门特别行政区，具有对澳门特别行政区和对国家双重效忠承诺的意义。而澳门基本法第一百零二条规定的双重宣誓效忠，则起到进一步强化对国家效忠承诺的意义。

从根本上讲，澳门特别行政区全体公职人员的国家效忠义务是一样的，每一位公职人员效忠国家，对特别行政区宪制和国家宪制都具有十分的重要性和必要性。因此，应该通过澳门特别行政区本地立法的手段，逐步扩大公职人员进行特别行政区效忠和国家效忠的就职宣誓主体范围，直至最后通过澳门基本法的修改，要求全体澳门特别行政区公职人员在就职时均应进行效忠宣誓。

需要注意的是，全国人大常委会目前尚未对澳门基本法第一百零一条进行解释，该条所及就职宣誓的双重效忠承诺依然是学理解释而非立法解释；同时，澳门基本法第一百零二条的规定，客观上形成了宣誓效忠中华人民共和国澳门特别行政区和宣誓效忠中华人民共和国的两种宣誓程序，可能导致一些人对这两种就职宣誓作过度区别化的理解。因此，为了进一步强化特别行政区全体公职人员的一体化的国家效忠义务，有必要在扩大



特别行政区公职人员就职效忠宣誓主体范围的基础上，通过澳门基本法的修改将公职人员对澳门特别行政区的效忠宣誓与对国家的效忠宣誓完全结合和统一起来，在澳门基本法层面明确特别行政区全体公职人员的国家效忠就职宣誓要求。

总之，澳门特别行政区全体公职人员肩负拥护、遵守宪法和澳门基本法，恪尽职守、依法履职的宪制责任，他们既有效忠澳门特别行政区的义务，也有效忠中华人民共和国的义务，从根本上讲，国家效忠是首要的。澳门特别行政区公职人员实际承担实施“一国两制”和澳门基本法的任务和使命，公职人员对国家的忠诚程度，直接关系到特别行政区政权机关的职权运行，影响到“一国两制”方针的实施效果。

# 正确处理中央和特别行政区关系是澳门“一国两制”实践取得成功的关键因素

王 禹\*

澳门回归二十年来，“一国两制”取得了举世公认的成功。正确认识和处理中央和特别行政区的关系是澳门“一国两制”实践取得成功的关键因素。“一国两制”的根本宗旨就是维护国家的主权、安全、发展利益，保持特别行政区长期繁荣稳定。无论是维护国家的主权、安全、发展利益，还是保持特别行政区长期繁荣稳定，都离不开正确认识和处理中央和特别行政区的关系。中央和特别行政区的关系，是最能体现“一国”与“两制”关系并保证“一国两制”健康运作的核心要素。澳门回归后，正是由于正确认识和处理了中央和特别行政区的关系，使“一国两制”实践取得了历史性成就。

## 一、中央和澳门特别行政区的关系既具有单一制下中央与地方关系的一般性，也具有单一制下中央与地方关系的特殊性

我国是单一制国家。澳门基本法明确规定了澳门特别行政区的法律地位，如序言第一段指出“自古以来就是中国的领土”，第一条规定“是中华人民共和国不可分离的部分”，第十二条规定“是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府”。这些条文都清楚地表明中央和澳门特别行政区的关系是单一制下中央与地方关系。

中央和澳门特别行政区的关系既具有单一制下中央与地方关系的一般性，又具有中央与地方关系的特殊性。一般性是指澳门特别行政区是我国的一个地方行政区域，直辖于中央人民政府，具有与内地各省、自治区和直辖市同样的法律地位。特殊性是指澳门特别行政区实行“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治，享有不仅远远超越我国一般地方和民族自治地

---

\* 中山大学粤港澳发展研究院教授、港澳基本法研究中心主任

方，而且还比许多联邦制国家各联邦成员还大的权力。

一般性与特殊性是统一的。我国宪法第三条规定，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”我国在澳门特别行政区实行“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治，正是我国宪法第三条规定的“在中央的统一领导下”，“充分发挥地方的主动性、积极性”的具体表现。

## 二、中央在澳门特别行政区治理体系中具有主权代表者、权力授出者和自治监督者的地位

澳门回归后就纳入了我国统一的国家治理体系。澳门特别行政区治理体系是我国整个国家治理体系的一个组成部分。中央在澳门特别行政区治理体系中的地位包括：

第一，主权的代表者。主权是国家得以构成的根本要素，也是国家行使一切权力的源泉。主权既包括国家独立自主处理对外事务的权力，也包括对其管辖范围内行使至高无上的排他性权力。澳门自古以来就是中国的领土，澳门回归后成为我国单一制下一个享有高度自治权的地方行政区域。中央不仅是我国整个国家单一主权的代表者，而且还是国家主权最重要的维护者。

第二，权力的授出者。中央和澳门特别行政区的关系是授权关系。授权的形式有两种。第一种是澳门基本法第二条规定的，由全国人民代表大会授权澳门特别行政区“依照本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权”。第二种是澳门基本法第二十条规定的，“澳门特别行政区可享有全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会或中央人民政府授予的其他权力。”从“一国两制”实践来看，第二种形式的授权主要有对国籍申请的处理（1998年12月29日），原澳门政府资产的接收和管理（1998年12月18日），对横琴岛澳门大学新校区、横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖（2009年6月27日、2019年10月26日）等。

第三，自治的监督者。中央作为特别行政区高度自治权的授出者，自然有权监督高度自治权的行使情况。在单一制国家，中央对地方的监督主要有立法监督、人事任免、统一法律解释与发出指令等。这些监督机制由于在澳门特别行政区实行“一国两制”的缘故，其表现出来的形式和机制又有所不同。

### 三、尊重中央宪制权力和宪制权威是正确处理中央和特别行政区关系的必然要求

澳门回归后，尤其是在以下几个方面，尊重中央宪制权力和宪制权威，始终恪守一个地方政府的职责和本分，正确处理中央和特别行政区的关系，为澳门“一国两制”成功实践创造了基本前提和良好条件。

第一，坚决维护宪法和基本法权威，严格按照宪法和基本法办事。坚决维护宪法和基本法权威，严格按照宪法和基本法办事，在澳门社会有高度共识。这是尊重中央宪制权力和宪制权威、正确处理中央和特别行政区关系的基本要求和核心表现。澳门回归后，特别行政区政府和社会各界持续不断地举办各种宣传研讨“一国两制”和基本法的活动，使得“一国两制”与基本法深入人心，逐步树立起宪法在澳门特别行政区具有最高法律地位、宪法与基本法共同构成特别行政区宪制基础的观念。澳门特别行政区在处理土地问题、国家安全立法、法律与行政法规关系、政制发展及开展行政长官和立法会选举等多个方面，都做到了坚决维护宪法和基本法权威，严格按照宪法和基本法办事。

第二，率先完成基本法第二十三条立法工作，推进国家安全立法配套机制建设。维护国家领土完整和国家安全，是我国单一制下地方政府的宪制责任。澳门基本法第二十三条对此作了明确要求。澳门特别行政区政府高度重视第二十三条立法工作，2009年就通过了《维护国家安全法》，对叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为予以刑事打击。2018年展开大规模的国家安全教育活动，总体国家安全观的新理念得到了普及，并成立了由行政长官担任主席的“维护国家安全委员会”。2019年修订《司法组织纲要法》，规定对于《维护国家安全法》规定的犯罪，只能由中国籍法官审理。

第三，尊重中央对政制发展的主导权和最终决定权。政制发展是澳门基本法实施过程中社会各界广泛关注并容易引发社会纷争的重大问题。在2012年政制发展的过程中，澳门社会和特别行政区政府始终做到了尊重中央对政制发展的主导权和最终决定权。2012年2月29日全国人大常委会在行政长官报告的基础上作出决定，指出行政长官由一个具有广泛代表性的选举委员会选出，及立法会议员由直选、间选和委任三部分产生的制度，符合澳门实际情况，应当长期保持不变，在此前提下可以对2013年立

法会和 2014 年行政长官两个产生办法作出适当修改。在咨询过程中，社会绝大多数意见同意将行政长官选举委员会由原来的 300 人增加到 400 人，立法会议员由原来的 29 人增加到 33 人，其中直选增加 2 人，间选增加 2 人。有关草案获立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意。2012 年 6 月 30 日全国人大常委会批准了附件一修正案，并对附件二修正案予以备案。

第四，有效落实全国性法律。目前列于澳门基本法附件三的全全国性法律有 12 部，涉及国都、纪年、国庆节、国籍、国旗国徽国歌、领海及毗连区、专属经济区和大陆架、驻军及外国中央银行财产司法强制措施豁免等内容。澳门特别行政区积极落实这些涉及国防、外交和其他不属于特别行政区自治范围的法律。如关于澳门驻军法在当地的实施问题，澳门特别行政区通过了多项有关保护军事设施、驻军履行防护任务、协助维护社会治安和救助灾害等事宜及驻军因履行防务职责而享有的权利和豁免的法律和行政法规。值得指出的还有国歌的立法保护问题。2017 年 11 月 4 日《中华人民共和国国歌法》列入澳门基本法附件三，而澳门特别行政区在回归午夜立法时已将国歌与国旗、国徽一起加以立法保护。

第五，积极配合国家发展战略，融入国家发展大局，积极推动澳门与内地的各项合作事业。澳门回归后，中央支持澳门的各项发展，并将澳门发展纳入国家整体发展规划，批准实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）》《横琴总体发展规划》等，批准广东与澳门签署《粤澳合作框架协议》。2018 年澳门与香港、广东省和国家发改委在国家主席的见证下签署《粤港澳大湾区建设框架协议》。澳门特别行政区行政长官还担任粤港澳大湾区建设领导小组成员。澳门还与国家有关部委、广东省以及其他各省市、地市级政府签署了多项有关经贸、环保、教育、医疗卫生等方面的合作协议。

第六，扩展对外空间，在国家的指导下积极参与全球化治理。在中央政府的支持和协助下，澳门特别行政区参加国际组织的数量已由回归前的 51 个增加到 110 余个。澳门特别行政区个人资料保护办公室加入全球私隐执法网络，澳门特别行政区还与世界卫生组织签署传统医药领域合作计划，积极参与世界卫生组织中国国际应急医疗队（澳门）认证评估工作。2007 年 2 月联合国及世界气象组织台风委员会秘书处落户澳门。澳门妇联总会、亚太家庭组织等非政府组织获得联合国经社理事会咨商地位。澳门特别行政区还举办了大量区域性、专业性国际组织会议和活动。

#### 四、进一步正确处理中央和特别行政区的关系，推进澳门“一国两制”成功实践

“一国两制”是一个完整的制度体系。在进一步推进澳门“一国两制”成功实践的历史进程中，需要深入认识和正确把握中央和特别行政区的关系，尤其在以下几个方面更加着力推进：

第一，进一步加强宪法和基本法宣传推广，不断完善宪法和基本法实施的配套机制。宪法和基本法的宣传推广是一项长期的基础性工程，应当根据新时代新形势新条件，采取更加生动有效的形式进行宣传推广，为澳门社会全面准确理解贯彻“一国两制”方针奠定扎实的思想基础。在完善宪法和基本法实施的配套机制方面，需要加快推进澳门特别行政区的法律改革和法制建设、完善以宪法和基本法为共同宪制基础的法律体系，推进国家安全立法的配套执法建设、落实全国性法律在特别行政区的有效实施，建设健全行政长官执行中央人民政府发出指令的制度等。

第二，进一步加强中央全面管治权和特别行政区高度自治权的有机结合。澳门特别行政区高度自治权是在中央全面管治权授权下形成的。正确理解和把握两者的授权与被授权关系，是维护中央和特别行政区良好关系的关键。两者共同构成特别行政区治理体系整体。要进一步加强中央全面管治权对特别行政区高度自治权的引领、支持和监督功能，在整个国家治理体系及尊重中央全面管治权下，探索结合澳门实际情况、发挥澳门自身特色、充分行使澳门特别行政区高度自治权的治理体系和治理模式的建设和发展。

第三，进一步在国家发展战略下谋划澳门长远发展。正确处理中央和澳门特别行政区关系，还包括澳门特别行政区必须在国家发展战略中定位自己，谋划长远发展。“一国两制”为澳门的发展提供了广阔舞台。只有在国家整体发展战略下认真谋划澳门长远发展，才能弥补澳门土地和劳动力相对短缺等问题，有效推进澳门与内地优势互补、协同发展，更好发挥“澳门所长”服务“国家所需”，深度融入国家发展大局，为保持澳门特别行政区长期繁荣稳定奠定坚实基础。

# 澳门“一国两制”成功经验与基本规律

——基于港澳比较的研究视角

邹平学\*

在实践“一国两制”的伟大事业中，澳门与香港地位不分伯仲，各有独特价值与功能。澳门地方虽小，但回归 20 年来贯彻落实“一国两制”亮点纷呈，形成了学界关注的“一国两制”澳门模式。本文通过与香港进行对比检视，总结澳门实践“一国两制”的成功经验及基本规律。

## 一、港澳比较下澳门实践“一国两制”的成功经验与基本规律

### （一）澳门实践“一国两制”的成功经验

第一，有机结合全面管治权与高度自治权。全面管治权与高度自治权是源与流、本与末的关系，必须有机结合、协同发展。不同于香港社会总有一批人以挑战中央全面管治权为业，澳门全面准确贯彻落实“一国两制”方针，尊重和维护中央对澳门的全面管治权，依法行使高度自治权。澳门社会既有力遏制潜在的激进势力挑战中央权威的萌芽，又有效地发挥特别行政区拥有的独特优势；既尊重中央主导权、决定权，有序地推进政制发展以完善澳门政制，又成功发挥澳门作为中葡文化交流平台的作用，实现了经济、政治、文化、社会、生态等各方面有序健康运行。

第二，维护宪法与基本法作为特别行政区的宪制基础。澳门回归以来，一直把宪法和基本法作为澳门特别行政区的宪制基础，并将维护宪法和基本法作为澳门法治建设的重要法宝。香港发生候任议员宣誓辱华宣独事件后，为明确基本法的立法原意，有效规管候任议员的就职宣誓行为，

---

\* 深圳大学港澳基本法研究中心主任、法学院教授

有效遏制防范“港独”势力进入特别行政区建制系统，全国人大常委会及时对香港基本法第一百零四条作出解释。这一次人大释法的精神并不止于香港，其意蕴亦可适用于澳门。鉴于此，澳门特别行政区未雨绸缪，防患于未然，主动落实人大释法精神，对《立法会选举法》进行修正，强化“爱国爱澳”作为担任议员的首要条件，对维护国家主权和领土完整、阻止企图分裂国家者扰乱特别行政区秩序稳定有重要把关作用。

第三，积极履行维护国家安全立法的宪制责任。香港回归以来，香港反对派无视特别行政区应当履行维护国家安全的宪制责任，不遗余力反对和抵制特别行政区开展基本法第二十三条立法工作，2003年鼓动50万人上街游行反对基本法第二十三条立法，导致立法至今没有完成，更遑论相应的执行机构，这是近些年“港独”等本土激进分裂势力的活动不断加剧的主要原因之一，严重威胁香港繁荣稳定和香港与祖国内地的和谐关系。不同于香港，澳门2009年就已通过《维护国家安全法》。2018年还设立了特首担任主席的澳门特别行政区维护国家安全委员会，这是一个协助行政长官就澳门特别行政区维护国家安全事务进行决策并负责执行统筹工作的机关。这表明澳门认真履行宪制责任，坚定维护中央权威，对香港履行该责任提供了有益启示。

第四，积极推行国民教育。历年来的各种调查显示：澳门居民的国家认同感高于香港居民，这是与澳门特别行政区政府和社会各界高度重视爱国爱澳意识的培养分不开的。2012年香港爆发“反国教运动”，国民教育至今无法推行。而澳门回归以来，特别行政区政府一直十分重视澳门居民的国民教育，在中小学等课程中开设中国近代史与现代史，讲授正确的回归史观。当国歌法列入澳门基本法附件三后，特别行政区政府即启动修改《国旗、国徽及国歌的使用及保护》法案。为了进一步落实国歌法，澳门特别行政区政府还建议将国歌纳入中小学教育，组织学生学唱国歌，教育学生了解国歌的历史和精神内涵。

## （二）澳门成功实践“一国两制”的基本规律

第一，保持澳门的繁荣与稳定，重视发展经济，改善民生，着力推动与祖国内地同发展、共繁荣是成功实践的目的。回归以来，澳门有效发挥“一国两制”的制度优势，经济实现跨越式发展，社会福利体系日益完善。据世界银行统计，2018年，澳门人均GDP排名亚洲第一，世界第二。在中央大力支持下，近年来，澳门重点打造世界旅游休闲中心，力争成为享



誉全球的旅游胜地，同时，重视经济适度多元发展，积极参与粤港澳大湾区建设，融入祖国发展大局。

第二，依托祖国内地和中央的支持，提升澳门自身竞争力，发挥澳门自身优势是成功实践的动力。在中央政府大力支持下，澳门特别行政区政府充分发挥能动性，倡导“务实政治”，积极发展经济，力促社会稳定，落实惠民政策，保障居民权益。澳门政制发展在中央主导下依法有序运行。与此同时，发挥独特优势，积极融入国家发展大局，拓展发展空间，各项事业得以全面发展和提升。

第三，全面准确贯彻“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事是成功实践的前提与保障。澳门回归以来，中央严格按照宪法和基本法办事，依法行使全面管治权，保障特别行政区高度自治权，支持行政长官和特别行政区政府依法施政、积极作为。与此同时，澳门特别行政区依法行使高度自治权，正确处理特别行政区与中央的关系，维护基本法的权威和中央的管治权，确保中央对澳门基本方针政策有效落地、惠及澳人，社会各界齐心协力谋发展、促和谐。

第四，重视宪法和基本法的宣传推广是成功实践的基础工作。澳门特别行政区政府和整个社会对于基本法的宣传推广十分重视，学习基本法、维护基本法权威已经蔚为风气。政府持续支持澳门基本法推广协会积极开展活动，还开设了“澳门基本法纪念馆”。澳门大学创办了宪法与基本法研究中心。

## 二、未来澳门实践“一国两制”基本方略面临的问题与挑战

### （一）国内外激进与分裂势力开始介入澳门社会

近年来，境外势力干预澳门政治社会的萌芽已经出现，类似香港“泛民主派”性质的“新澳门学社”等团体积极鼓噪推动澳门“双普选”，“新澳门学社”多名成员曾参与台湾“太阳花”、香港“占中”等运动，还在国际上鼓吹他们在澳门推动“本土化”运动的做法。2017年9月，曾多次公开支持非法“占中”的苏嘉豪当选澳门立法会议员。澳门青年参与激进社会运动，实质上也与美资在澳门博彩业中逐年渗入和坐大、美国因素开始介入澳门事务存在一定关联，同时，近些年港台社会运动与澳门社运之间的联动迹象渐趋明显。

## （二）博彩业长期一家独大，经济适度多元化有待突破

澳门地狭人稠，博彩业一业独大，易受外部环境影响，难以保障经济可持续发展，也不利于青年寻求不同的发展机会，但目前经济适度多元化尚未有效突破，这对那些具有创新能力的潜在人才发展极为不利。就业岗位的单一化与支持帮助澳门青年人才不断涌现是当前澳门难以有效调和的矛盾。

## （三）澳门廉政建设任重道远

澳门回归以来，前运输工务司司长欧文龙案、前检察长何超明案等腐败大案显示澳门廉政建设任重道远，亟须加强廉政文化的建设及完善监督机制。

## （四）澳门实践“一国两制”的成功经验的研究提炼有待加强

和对香港“一国两制”实践的研究相比，澳门这方面的研究比较单薄，人员不多，成果不多，精品更少，与澳门实践“一国两制”的突出成就很不匹配，对宣传推广“一国两制”的澳门模式颇为不利。

# 三、助推澳门融入国家发展的若干建议

## （一）继续凝聚与培养爱国爱澳力量

爱国爱澳力量一直是维护澳门繁荣稳定的中坚力量，澳门回归后组建了一支爱国爱澳、“澳人治澳”的管治团队，有效保障了中央治澳政策方针的贯彻落实和澳门繁荣稳定。但澳门政坛存在政治人才青黄不接的隐忧。从近年来澳门青年参与爱国爱澳管治实践来看，人数偏少，与逐渐形成澳门“泛民主派”的青年团体的规模形成鲜明对比。未来需要高度重视青年工作，倾听青年呼声，重视青年诉求，拓展青年人参政议政渠道，这是香港回归 22 年给予我们的深刻教训。在新时代，中央与澳门有必要加大力度培养年轻一代爱国爱澳力量，建立健全培养爱国爱澳青年人才的机制：一是在文化培育方面，可通过中华文化夏令营、内地学校与澳门学校结为兄弟学校等措施，努力保持青黄相接、逐渐加深澳门青年对国情认识的良好局面的形成。二是在政治培育方面，澳区人大代表、政协委员的名

单分配上多考虑青年优才，广泛推荐他们担任内地政协委员、青联委员等。三是鼓励澳门居民积极报考内地公务员、事业单位人员、高校教师等具有公职人员性质的职业。四是特别行政区政府对于澳门青年社会社团组织要加大扶持力度，特别是要重点支持那些宣传普及宪法和基本法、推进澳门法治建设、符合经济适度多元化发展需要、服务大湾区青年创新创业的青年社团组织等。五是在军事培育方面，建议在充分调研的基础上，征询各方意见，修改国家兵役法或制定专门的针对港澳青年入伍的法规，奠定澳门青年服兵役的制度通道，提供有志参军报国的澳门青年一个选择机会。这对于增强澳门青年的国民意识，拓宽和稳固澳门爱国统一战线意义深远。

（二）继续加大国民教育的力度，大力支持宪法与基本法的学术研究和宣传普及工作，提炼与推广澳门实践“一国两制”成功经验

第一，强化中华民族的认同教育。中华文化是维系中华民族精神的纽带，是构成中国人身份的文化根基。澳门特别行政区要广泛开展中国历史、中华文化教育，重点是在澳门各层次学校加强相关教育，让澳门青少年了解中国历史，培养正确的国家观、历史观，增强其作为华夏之子的自豪感。同时，有必要将学习掌握国家历史作为特别行政区任用和评价公职人员的重要标准，努力提升特别行政区管治团队正确的国家观、历史观。

第二，强化以宪法和澳门基本法为基础的法治与政治认同教育。首先需要对管治团队加强宪法和基本法的培训教育。其次应当继续大力支持宪法和基本法的学术研究、宣传普及，提升研究水准。同时，重视建构两地青少年法治教育交流平台，拓宽交流渠道，创新交流形式。

（三）积极参与“一带一路”和粤港澳大湾区建设

当前，与“一带一路”倡议相关的资金平台有亚投行、丝路基金、中国—中东欧投资合作基金、中国—欧亚经济合作基金等七个，多个平台以金融机构的形式在中国第一大城市——上海设立总部。澳门要促进经济适度多元发展，发展自己相对落后的金融业，可以请求中央为发挥澳门作为葡语国家交流平台的优势，将亚投行、丝路基金等类似机构的分支机构优先设立在澳门。

在粤港澳大湾区建设中，澳门有必要发挥主观能动性，主动对接，增强在建设规划中的话语权，发挥在建设宜居宜行宜游湾区生活圈方面的独

特优势，主动与广东、香港加强合作，包括教育合作、降低律师业等相关专业行业的准入门槛等。此外，在中央的统一协调下，澳门亦可以在构筑紧密的区际司法互助机制方面，特别是在刑事司法互助方面增强合作力度。当前，中央和内地政府都通过粤港澳大湾区建设契机，扩大澳门居民事业生活的发展空间。澳门应当抓住内地推出同等待遇措施鼓励澳门居民北上求学、就业、创业、置业和定居的契机，积极推出各种支持措施，助推拥抱湾区的社会共识和融入发展大局的责任意识。

#### （四）依法推进廉政建设，营造廉政文化，助推澳门廉政政府生成

一是加强公职人员的外部监督，尤其是新闻媒体监督力度。同时，大力弘扬廉政文化，鼓励澳门居民敢于与腐败行为作斗争，共同建设廉政澳门。

二是立法会依法加强对政府的监督力度。要探索在保障行政主导体制的前提下，立法会加强监督的体制机制建设和法治保障建设。

三是加强公职人员内部监督。除了大力支持廉政公署的工作外，澳门特别行政区还要完善政府公共决策行为的公开透明和程序化建设，将政府的审批、许可等各种行为置于公开透明的法治轨道，形成有效遏制“黑箱操作”“台底交易”的环境和机制。

# 在“一国两制”的宪制框架下 推动大湾区的发展

秦前红\*

建设粤港澳大湾区是党和国家进一步扩大对外开放和促进区域发展的重大战略举措。粤港澳大湾区涉及一国之内的三区，即作为主体部分的中国内地以及香港和澳门两个特别行政区，要充分发挥大湾区的作用，首要的是充分发挥“一国两制”的宪制优势，在宪法和两个基本法的框架下为粤港澳大湾区的发展提供制度保障。

## 一、充分发挥“一国两制”的优势

“一国两制”首要的是“一国”，在中央政府的有力领导下，发挥社会主义制度的优势，能够为粤港澳大湾区的建设提供强有力的后盾。显著的一例是1997年香港回归初期，亚洲金融危机波及香港，在中央政府的强力支持下，香港的金融市场得以保持稳定。回归后的香港继续保持国际金融、贸易、航运中心地位。1999年澳门回归后，其经济发展迅速，人均GDP由回归之前的1.5万美元上升到2018年的8.3万美元，位居世界第二位，远高于美国、日本等发达国家。

“一国两制”的另一面是“两制”，港澳地区基本承袭了原来的社会制度和生活方式，并且有基本法的保障。香港特别行政区、澳门特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，在财政金融方面两个特别行政区可以保持财政独立，并有权发行货币。这些高度自治的权力是联邦制国家的邦或者州都难以享有的。三地各有特色的制度设计也使得粤港澳大湾区在理论上能够充分利用不同的制度资源，如香港的高度自由的经济、全球金融中心的地位，法治化水平较高；澳门是世界知名的休闲娱乐中心，同时还能成为加强我国与葡语国家联系的枢纽；珠三角九市是内

---

\* 武汉大学法学院教授

地外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口，并且腹地广，资源充足，人力成本较低。这些条件是世界上其他国家的湾区所不具备的，若能充分发挥三个地区的优势，将会有力地推动大湾区的发展。

## 二、粤港澳大湾区建设中的法治难题

首先是三地不同的法治传统，在提供多样化的法律选择的同时，也容易造成不必要的隔阂。不同的法治传统能够提供多种法律选择，使我们在与不同法系的国家交流时更加便利，但在一国之内的建设中若不同地区之间的差异过大将会影响法治统一，增加法律实施和交流的成本。内地和港澳地区在司法体系、法律渊源以及法治理念等方面存在较大差异，这就容易造成在处理相关法律问题时自说自话，形成法律“割据”的局面。

其次是在粤港澳大湾区的合作中，合作的情况如何，在很大程度上取决于三地政府间的合作。大湾区建设更多的是公权力推动的结果，如何保证三地的合作有序开展，相关的规则必不可少，所以有必要在三地政府合作方面提供有力的规则资源，构建起符合法治要求的、长效且有权威的沟通协商机制。

最后是如何实现在三个关税区内资源的无障碍流通。内地和港澳地区分属三个独立的关税区，要想实现在大湾区内各种生产要素能够自由、廉价乃至无障碍的流通，关键还是在于能在法律制度安排上有所突破。从现实来看，由于经济制度、法律传统、司法体制以及开放程度等方面存在一定的差异，粤港澳三地在人力、货物、资本等方面尚未实现完全自由的流动。这些因素的客观存在将会导致大湾区经济一体化的步伐放缓，而《粤港澳大湾区发展规划纲要》要求的是“开放型经济新体制加快构建，粤港澳大湾区市场互联互通水平进一步提升，各类资源要素流动更加便捷高效”，如无内地的进一步开放和三地关税法制等方面的创新，在短期内恐怕难有大的突破。

## 三、以法治助力大湾区的建设

第一是要坚持并充分发挥“一国”的作用。要解决三地在法治传统、司法制度、法治理念等方面的差异所造成的问题，就应当充分发挥“一国”的作用。当然这种方式也存在难以及时应对新问题、新情况的弊端，

并且中央政府的立法往往也难以照顾到粤港澳这一特定地域的实践特点。更多的还是要在既有的实践做法的基础上加以完善，粤港澳既有的沟通协商机制在一定程度上解决了三地出现的跨境问题。三地同是中央政府领导下的地方政府，可以考虑由三地适时签署有关合作协议，并在各地履行相应的法律程序，及时、妥善地处理相关问题。

第二是在司法协助方面，应当适时扩大司法承认和执行的范围，拓展司法协助的深度。如上所述，目前内地和港澳地区的司法判决的承认和执行主要限于民商事领域，并且领域有限，而在刑事司法领域尚无相应的规则。由于广州和深圳的法治水平较之于其他的湾区城市更高，我们或许可以在更小范围的香港、澳门、广州以及深圳开展试点，三地相互承认和执行民商事判决。而在协助的层次上逐步深入，从送达到取证再到承认和执行。案件范围逐步扩大，不仅限于民商事仲裁案件和当事人协议管辖的民事案件，在此基础上再进一步在整个大湾区承认和执行所有的民商事案件。如此就可以减少不必要的司法壁垒，减轻当事人的诉讼负担，为粤港澳大湾区的发展提供良好的司法环境，为建成世界一流乃至顶级湾区提供有力的司法保障。

第三是应当提供有竞争力的民商事争议解决机制。“在现代国际社会，具有竞争力的争议解决制度，尤其是司法制度，是维护经济发展、彰显本国综合国力的一个重要因素。”因此，“在具备专业化的司法机构和一定优势的制度后，晚近有不少国家着力于对本国司法制度的宣传，着力于打造国际争议解决中心。”所以，构筑新的符合实践需求的民商事争议解决机制一方面可以提升我国的竞争力和综合实力，如在商事纠纷解决中，瑞典斯德哥尔摩商会仲裁院（SCC）、国际商会仲裁院（ICC）、伦敦国际仲裁院（LCIA）、新加坡国际仲裁中心（SIAC）等均享有较高的声誉，是仲裁机构所在国软实力的象征；另一方面也可以在大湾区通过 ADR 的形式来解决部分通过司法机关难以解决的争端。因此，可以在大湾区由内地和港澳合作设立民商事争议解决中心，以民商事仲裁为例，仲裁可以充分尊重当事人的意思自治，在仲裁与否、仲裁机构的选择、仲裁规则的选择、案件审理形式等方面均具有相当大的灵活性，符合经济自由的理念，并且《纽约公约》在香港和澳门两个地区均适用。<sup>①</sup> 通过仲裁的方式可以充分发挥

---

<sup>①</sup> 中国政府 1997 年 7 月 1 日恢复对香港的主权后，立即按照中国加入《纽约公约》之初所作的声明，将《纽约公约》的领土适用范围延伸至中国香港特别行政区。2005 年 7 月 19 日，中国宣布，按照中国加入《纽约公约》之初所作的声明，《纽约公约》适用于中国澳门特别行政区。

三大法系的优势，提供符合当事人意思自治要求的争议解决方式。在法院审理方面，在保证符合我国法律规定的前提下，创新审判形式，有选择地借鉴国际通行的做法。而近几年开始设立的巡回法庭理应在大湾区的法治建设中发挥应有的作用，根据最高人民法院有关新闻发布会的报道，第一巡回法庭之所以设立在深圳，原因在于“广东经济发展快、临近港澳、案件类型多。另外，之所以选择深圳，还有一个重大的原因是深圳是最早设立的特区，是改革的前沿、对外开放的窗口，在深圳设立巡回法庭更有利于探索审判权运行机制改革，更利于探索法院的发展模式。我们关于巡回法庭的定位是未来法院发展的试验田、探路者，同时也是展现我们中国司法良好形象的窗口。”这也表明了第一巡回法庭设立时已经考虑到了涉外因素，所以，可以在适当的时候明确巡回法庭在办理大湾区涉港澳的案件方面的职能。

第四是在关税方面逐步降低乃至取消，实现生产要素的自由流动。前面已经提到港澳与内地是不同的关税区，是独立的关税体，如果资源、资本、人力等生产要素不能自由流动，面临高额的关税，将难以整合优势资源，经济一体化也就无法实现。而要在市场互通、生产要素的自由流动等方面有突破就应当使三地在关税方面有突破，在必要的时候签订关税协议，逐步降低乃至取消关税，营造公平、合理的税收环境。

最后是培养符合大湾区发展需求的法律人才。粤港澳大湾区建设中面临的法律问题乃至政治问题（政治问题法律化）终究要靠专业的人才去解决，而人才必须依靠教育。通过大湾区内法律人才的联合培养，可以在一定程度上解决上述问题。具体而言可以由粤港澳联合培养法律人才，综合三地法学教育的特色，取长补短，在课程上三地的法律均应在课程中占相应的比例。并且在语言方面对学生要严格要求，开设中文、英文以及葡萄牙文的相关课程，作为必修课程。在师资配备方面，可以探索由不同地区的专业课教师轮流授课的制度，而在研究生阶段可以试行由不同地区的教师担任双导师的制度，从而在师资力量方面能够保障人才培养的质量。



# 澳门幸运博彩业的监管： 20 年变迁与前瞻

王长斌\*

澳门幸运博彩业的监管体系，是澳门回归祖国之后才发展起来的。在这之前，澳门幸运博彩业属于垄断经营，澳葡政府对博彩业采取“委托监管”的方式，实际上是委托博彩专营公司自行监管。澳门回归祖国以后，特别行政区政府决心改善幸运博彩业的监管状况，遂制定《娱乐场幸运博彩经营法律制度》（第 16/2001 号法律）。近 20 年来，特别行政区政府不断予以丰富、修改与完善，并相继制定有关博彩信贷及反洗钱法律制度，建构了一个基本的博彩监管框架。其主要内容包括：（1）通过批给制度甄选博彩经营公司；（2）博彩公司及相关人员必须具备适当资格；（3）博彩中介人必须领取准照；（4）禁止或限制某些人士进入娱乐场；（5）博彩公司必须建立适当的会计、内部核查制度及接受审计；（6）具资格的实体才能从事博彩信贷业务；（7）反洗钱监管。除第（1）及第（4）项之外，均为回归后所创立。本文回顾、总结、检讨近 20 年来澳门幸运博彩监管的变迁与发展，并探讨澳门幸运博彩监管改进的方向。

## 一、博彩市场准入监管：批给制度与资格审查

### （一）博彩批给制度及其挑战

第 16/2001 号法律规定，澳门特别行政区政府保有幸运博彩的经营权，任何企业在澳门从事幸运博彩经营，必须由政府批给，且须预先公开竞投。这一批给制度起源于 19 世纪后半期的承充专营制度，除曾于 1877—1880 年间短暂中断外，延续至今。1982 年，澳葡政府颁布第 6/82/M 号法律，试图打破垄断，引入更多的博彩经营者，但基于种种原因，未获实

---

\* 澳门理工学院博彩旅游教学及研究中心主任，教授，法学博士

施。澳门回归祖国后，特别行政区政府再次将经营娱乐场幸运博彩的数目确定为三个，并于 2002 年将博彩经营权授予三个公司。

第 16/2001 号法律规定的博彩批给制度已实施近 20 年，逐渐暴露出一些问题。

第一，缺乏弹性。这个问题在 2002 年澳门特别行政区政府作出批给不久即显现出来。由于承批公司“银河娱乐”是由两家大股东联合组成，拿到赌牌后不久，两个大股东在经营理念上出现严重分歧，必须分开经营。特别行政区政府无奈允许二者以转批给的方式分开，后来又不得不允许其他两家公司各转批给一家公司，造成“三变六”格局。此举招致广泛批评。根据法律，政府如欲增加批给，必须首先修订法律，然后组织公开竞投，选出承批公司。但这势必是旷日持久的过程，不能及时回应市场变化。

第二，衍生了“卫星赌场”，也一定程度上造成了贵宾厅的泛滥。因为批给数量的限制，一些无法通过法律途径获得批给的第三方投资人，与承批公司合作开办赌场，称为“卫星赌场”。澳门有 40 多家赌场，其中接近一半是“卫星赌场”。“卫星赌场”的存在，构成了很大的监管隐患。另外，澳门博彩业以贵宾厅闻名，有些贵宾厅经营者完全有实力经营赌场，但囿于批给数量的限制，只能转而开办贵宾厅。

第三，造成了很大的续约难题。按照现行法律，批给到期后，目前的承批公司必须与新公司共同争夺新的博彩经营权。从目前澳门幸运博彩市场的实际情况看，难以用新公司替换现有公司，但政府还必须根据法律的规定组织公开竞投。这给政府造成了极大的难题，如果不替换现有公司，组织公开竞投意义不大；如果替换现有公司，势必造成博彩市场的动荡以及失业等社会问题。

## （二）资格审查制度及其实施

在博彩业实行资格审查制度，是美国内华达州于 1950 年代的发明，后为世界各地接受。澳门第 16/2001 号法律首次借鉴了资格审查制度。该法规定，参与竞投博彩经营资格的公司或承批公司，及其持有 5% 以及以上股份的股东、董事及主要雇员需要通过适当资格的审查；博彩中介人及 5% 或 5% 以上公司资本之持有人、行政管理机关成员及主要雇员，亦应具备适当资格。2012 年通过的《博彩机、博彩设备及博彩系统的供应制度及要件》（第 26/2012 号行政法规），规定博彩机供应商及其董事，及 5% 或

5%以上公司资本的持有人应当具备适当资格。这一规定，把资格审查制度的适用范围从博彩的直接经营者推广到与博彩经营有直接联系的经营 者，反映了扩大适用资格审查制度的趋势。

不过，澳门的资格审查制度仍存在可改进之处。一方面，澳门的博彩准照制度涵盖面过窄，众多的管理职位、与现金有密切关系的关键岗位、博彩中介人公司的众多管理职位、借贷人、合作人，均无须进行资格审查。另一方面，澳门的资格审查属于书面审查，基本上不进行实质性的调查，致使这一制度流于形式。

## 二、对博彩公司经营行为的监管

### （一）博彩公司必须建立及遵守财务、审计制度

对于博彩企业而言，规范的财务制度，以及适当的最低内部控制标准，是实现自我规范、提高管理水平的重要途径。对于政府而言，这些制度及标准是实现有效监管的重要环节，没有这套标准，所谓博彩业的日常监管即无从着力。

第 16/2001 号法律第三十条规定，承批公司及管理公司均应设置本身之会计系统、健全之行政组织、适当之内部查核程序，且应每年将其账目交由独立外部实体进行审计。

但是，什么样的会计系统符合标准？什么才是“健全”的行政组织？什么才是“适当”的内部查核程序？政府并无法律或行政法规予以细化，虽然就此制定了一些内部指引，迄今尚未对外公开，其执行情况不为外界所知。

### （二）博彩信贷的合法化及其存在的问题

在澳门，直到 2004 年制定了《娱乐场博彩或投注信贷法律制度》（第 5/2004 号法律），才赋予承批公司及博彩中介人合法博彩信贷资格，承认由此产生的债务属于合法债务。第 5/2004 号法律把长期处于地下状态的博彩信贷合法化，有利于规范博彩信贷行为，降低该领域的博彩犯罪。

但是，根据该法，博彩中介人的合作人不属于合法的博彩信贷实体。而在现实生活中，合作人提供博彩信贷却普遍存在。另外，第 5/2004 号法律的实际效力是有局限的。澳门博彩业的顾客大多数来自中国内地，而中

国内地法律不承认任何因赌博而产生的债务。因此，即使在澳门的合法博彩信贷，如果当事人不偿还债务，债权人也无法通过司法途径在中国内地追讨。

### （三）在反洗钱方面的进展

由于博彩活动牵扯到大量的现金交易，因此容易成为犯罪分子清洗黑钱的工具。为了保证博彩业的健康发展，澳门从本世纪初开始十分重视反洗钱工作。

2006 年制定的《预防及遏止清洗黑钱犯罪》（第 2/2006 号法律）明确界定了何为黑钱以及何为清洗黑钱、清洗黑钱的刑事责任以及有关机构、人员需要遵守的预防清洗黑钱的义务。同年制定的《清洗黑钱及资助恐怖主义犯罪的预防措施》（第 7/2006 号行政法规）对第 2/2006 号法律的规定进行了细化。

博彩监察局根据上述法律及行政法规的规定，颁布了针对博彩业的《清洗黑钱及资助恐怖主义犯罪的预防措施》（第 2/2006 号指示），<sup>①</sup> 规定澳门币五十万元或澳门币五十万元以上或同等款额的博彩或投注、或同等款额的博彩信贷的提供或偿还、或同等款额的幸运博彩中介业务，视为巨额交易，需要填写《巨额交易报告书》。而基于其性质、非惯常性或复杂性而显示有清洗黑钱或资助恐怖主义活动的迹象的博彩或投注的相关业务为可疑交易，有关人士需要履行识别身份等义务。

2017 年，为了回应金融行动特别组织（FATF）的建议，以及改善亚太区打击清洗黑钱组织（APG）于 2006 年对澳门的评估中发现的不足，澳门对上述法律及行政法规进行了修订，颁布了第 3/2017 号法律、第 17/2017 号行政法规，博彩监察局也对相关指引进行了修订，扩大了清洗黑钱犯罪的上游犯罪的名单范围，以及加强了对合同订立人、客户或幸运博彩者实施客户尽职审查措施等。

澳门在反清洗黑钱方面的努力是卓有成效的。经过严格的评估，APG 于 2019 年 10 月正式发布对澳门特别行政区的相互评估跟进报告，对澳门的反清洗黑钱工作给予高度评价，澳门成为首个以全部合格的评级通过所有 40 项 FATF 法律技术性合规国际标准的会员。

<sup>①</sup> 2016 年，澳门博彩监察协调局颁布了第 1/2016 号指引，废止了第 2/2006 号指示。

### 三、其他主要监管措施

#### (一) 加强规管博彩中介人

澳门的博彩中介人，是指贵宾厅承包人（俗称“厅主”）。在过去 20 年内，澳门博彩收入的至少一半以上来自于博彩中介人开办的贵宾厅，不少年份超过 60%，个别年份甚至超过 70%。澳门回归祖国之前，对于博彩中介人及其合作人（俗称“叠码仔”或“沓马仔”），以及博彩中介业务，政府基本上没有规管。

第 16/2001 号法律首次把博彩中介人、合作人及博彩中介业务纳入监管范围。2002 年，澳门政府公布了订定从事娱乐场幸运博彩中介业务的资格及规则的第 6/2002 号行政法规，细化了第 16/2001 号法律的规定。另外，博彩监察协调局还于 2015 年发出关于博彩中介人财务会计制度的指引。

按照上述法律及行政法规的规定，博彩中介人从事博彩中介活动须领取牌照，持牌中介人需要遵守政府发出的通告及指引，并需保持其适当资格。如属公司的博彩中介人的公司结构、董事会组成等有任何变更，应当将有关事实通知博彩监察协调局。博彩中介人可拥有经其选定的合作人，且必须与其合作人订立书面合同，为此，博彩中介人应将其合作之人的相关资料，送交博彩监察协调局。因为博彩中介人系与承批公司合作经营，所以法律也规定承批公司管理博彩中介人的责任。

尽管澳门加强了对博彩中介人的规管，但是仍然存在一些较为严重的问题，例如博彩中介人进出市场随意性大、吸收公众存款、贵宾客利用贵宾厅博彩的结果同时与外围庄家对赌及利用互联网或电话进行赌博等。

#### (二) 禁止或限制特定人士进入娱乐场，推行负责任博彩

出于保护弱势群体、保证博彩的公正性以及遏止腐败等方面的考虑，第 16/2001 号法律继承澳葡政府时期的做法，禁止或限制特定人士进入娱乐场。2012 年，澳门政府通过了《规范进入娱乐场及在场内工作及博彩的条件》（第 10/2012 号法律），修补了第 16/2001 号法律的漏洞，并在加强负责任博彩方面着墨甚多。其主要修改有：（1）把禁止进入娱乐场的年龄从 18 岁提高到 21 岁；（2）规定禁止博彩的人的投注金额及其赢取的彩金

或其他幸运博彩收益的价值，归澳门特别行政区所有，并对其进行罚款等行政处罚；（3）如果未成年人或禁治产人的法定代理人陪同被代理人进入娱乐场，则对法定代理人处以罚款；（4）引入“自我禁止进入赌场”的新机制，规定当事人可以自行提出或确认由其配偶、父母及兄弟姐妹所提出的禁止其进入赌场的申请，博彩监察协调局局长可以禁止其进入全部或部分的娱乐场，为期最长 2 年，可续期。

2018 年，澳门政府通过第 17/2018 号法律，对第 10/2012 号法律再次进行修改。此次修改主要是规定，在娱乐场内博彩桌、博彩机、出纳柜台、公关、餐饮、清洁、保安及监察领域工作的承批公司的雇员，以及在娱乐场内工作的博彩中介人的雇员，在不执行职务时，不得进入赌场。

#### 四、澳门博彩监管制度的成功与面临的挑战

澳门博彩监管制度从本世纪初开始从无到有，取得了长足的进步，主要包括以下几个方面：（1）从博彩公司的自我监管过渡到政府监管，建立了专门的博彩监管机构，保证澳门博彩市场成功实现了从垄断到有限竞争的过渡；（2）初步建立了资格审查制度，资格审查的范围从博彩公司、博彩中介人，扩展到为博彩业提供服务的博彩机供应商；（3）建立了博彩信贷的法律框架，使大部分博彩信贷从地下走到地上，改善了澳门博彩业的形象；（4）在反清洗黑钱方面受到国际权威机构的认可；（5）对博彩中介人的监管渐趋严格，对于规范博彩中介人经营正在起到作用；（6）在负责任博彩方面采用了更多的措施，对于减少博彩的负面影响起到一定作用。

但是，澳门博彩监管制度仍然面临巨大的挑战，主要表现在以下几个方面：

（1）批给制度是否适应博彩业发展的要求？批给制度在澳门已实施 170 年，主要是因为长期处于垄断地位，其欠缺灵活性不足以对澳门博彩业构成威胁。但现在世界的博彩形势已有相当大的变化，周边地区纷纷开设赌场，对澳门已渐成威胁，澳门需要更加灵活的制度应对这些威胁。从内部环境看，如今澳门已经有六个公司，再用公开竞投制度大规模替换现有公司已经显得捉襟见肘。因此之故，澳门应当探讨如何改革现有的批给制度。

（2）资格审查制度如何执行？资格审查制度对于博彩业的健康发展能够起到一定作用，这是澳门引入资格审查制度的原因之所在。但是，澳门

博彩业的资格审查制度还存在上文所述的两方面问题，让该制度大打折扣。为了更好地执行资格审查制度，澳门应当与中国内地及其他地区政府合作，对相关人士的背景进行实质性的调查。至少，在“一国两制”的体制下，与中国内地的合作是应该能够做到的。

(3) 如何有效规管博彩中介人或贵宾厅？贵宾厅一直是澳门博彩监管的较薄弱环节，也是实现有效监督比较困难的环节。澳门应当探讨从根本上解决博彩贵宾厅的问题，或者采取有效措施加强对贵宾厅的监管。可以考虑的措施包括扩大贵宾厅人员的资格审查范围，提高开办贵宾厅资金门槛，建立借款报告制度，限制自有资金与借贷资金的百分比，采取暗访、突袭、放蛇等方式打击赌底面等不规范操作行为，等等。

澳门回归祖国以来，博彩业获得了巨大的发展，这在很大程度上归功于祖国的强大支持，为澳门提供了稳定的治安环境以及源源不断的顾客群体。澳门在维护博彩业发展的同时，应当进一步加强监管，保持博彩业的健康，减少对澳门社会以及中国内地的负面影响。

# 澳门特别行政区法院在本地宪制 发展中的积极作用

杨晓楠\*

过去 20 年，澳门特别行政区的建设和发展见证了“一国两制”伟大构想的成功实践，使澳门从一个经济发展模式单一的小型城市逐渐转变为多产业、多渠道的国际化大都市。回归以来，澳门特别行政区稳定的政治环境为本地经济持续发展提供了重要保障，特别行政区立法、行政、司法机关在澳门基本法建立的行政主导制原则下恪守职责、相互配合，对澳门的繁荣稳定作出了重要贡献。回溯澳门特别行政区 20 年的发展历程，澳门特别行政区法院在本地宪制发展中起到了积极作用，其中有这样几方面成绩值得关注：

一、澳门特别行政区法院在案件审理中适用宪法，坚定宣示宪法和澳门基本法共同构成澳门特别行政区的宪制基础。(1) 在法治社会中，法院的作用是举足轻重的。澳门特别行政区法院在判决中对澳门特别行政区的宪制基础进行了系统论述，有助于澳门社会正确理解“一国两制”原则，维护社会稳定。特别是在香港“修例风波”中，有人意图在澳门申请抹黑香港警察的集会而未获批准，进而上诉至澳门特别行政区终审法院。特别行政区终审法院在判决中指出，中国宪法第三十一条和第六十二条授权设立特别行政区，“这些特别行政区宪制基本原则由于根植于中华人民共和国宪法和由全国人民代表大会所制定、通过及颁布的全国性法律——两部基本法，其效力及于整个中华人民共和国，这是毋庸置疑的”，所以，特别强调“澳门特别行政区不能违反有关特别行政区的宪制基本原则，干预香港特别行政区内部事务”。这一判决在实践中有效地维持了澳门特别行政区的社会稳定，也凸显了澳门与香港这两个地域邻近、语言和本土文化几乎相同、回归背景极为相似的特别行政区，在面对同一社会问题时的不同取态。(2) 澳门特别行政区终审法院在判决中阐述了对宪法和澳门基本

---

\* 大连海事大学法学院教授



法关系的深入理解。法院引用了肖蔚云教授、王振民教授的观点，认为在坚持“一国”的原则下，澳门基本法的具体规定可以与宪法不同，这是“一国两制”原则下适用国家宪法的特殊方式，坚定维护了以“一国”为前提，构建地方高度自治的法律体系的基本原则。(3) 澳门特别行政区法院积极适用宪法，在宪法与澳门基本法具体条文规定不同的情况下，引用宪法的原则和术语，进行了方法论尝试。例如，在解释“基本权利”这一概念时，特别行政区法院利用语境解释的方法引述宪法中“公民基本权利”的规定，在沟通两种法律体系的方法论方面作出尝试，可以说是“一国两制”原则下司法方法论的创新。

二、澳门特别行政区法院积极履行职责，在行政主导制下调整自身定位，积极协调与特别行政区立法、行政机关的关系。(1) 法院除了进行宪法和基本法适用外，也在本地宪制中审查行政机关、立法行为的合法性，这是法治政府的重要保障。澳门在回归前是一种较强势的行政主导制，在立法层面，总督和立法会也共享立法权。总督可以制定法令，保留制定主权国纲要法的权力，还可以以训令或批示的方式“为实施在当地生效但欠缺规章的法律及其它法规而制订规章”。受到回归前强行政权传统的影响，特别行政区法院在司法审查中主要审查行政行为的合法性，保持司法谦抑的态度，对于行政裁量的范围原则上不作审查。(2) 而且，澳门特别行政区法院主要维持传统的诉讼救济方式，包括宣告行政法规违法、不适用违反澳门基本法的法律和法规、在无法律规定的情况下撤销行政行为、审查立法机构的立法从而使行政行为缺乏依据、撤销违反澳门基本法的判决等。在此基础上，澳门特别行政区法院也进行了救济方式的创新，例如进行合宪性解释，维持行政行为的合法性，使其符合澳门基本法的要求。(3) 此外，特别值得关注的是，在近期的苏嘉豪案件中，澳门特别行政区法院认为，特别行政区立法会中止议员职务的决议“既不是行政行为，也不是可被中止效力的行政事宜上所作的行为，而是政治行为”，最终以法院不具备该事项的管辖权为由，拒绝审理这一案件，主动采取了谦抑态度，避免了政治风险，也保障了特别行政区立法会的机构独立性。

三、澳门特别行政区法院积极与本地法律共同体协同发展，极大地推进了澳门特别行政区法律本土化的进程。(1) 澳门特别行政区法院在回归以来一直面临本土法官及法律专业人士数量不足的问题。一方面是因为澳门在葡萄牙统治时期，司法权长期作为行政权和政治斗争的附属品，未得到良好的发展，大部分重要案件会交由里斯本法院审理。另一方面，司法

机关的权威来自法律共同体的认知，而澳门本地传统文化、纠纷解决方式和香港有很大的不同。澳门法律长期以葡语为官方语言，而葡语读写人口在澳门本地的比例较低，葡语法律共同体与澳门本土的华人社会有一定程度的脱离，这使得回归后澳门特别行政区法律人才供给存在一定的问题。据统计，澳门特别行政区终审法院法官 3 人，中级法院法官 9 人，初级法院法官 32 人，行政法院法官 2 人，和香港特别行政区法官相比数量非常少。而澳门特别行政区终审法院 2017—2018 年受理案件 113 件，审判工作还是较为繁重的。回归 20 年来，澳门特别行政区法院与本地法律职业共同体做了大量双语化的工作，澳门大学、澳门科技大学、澳门理工学院、澳门城市大学等高校开设了中葡法律专业课程，培训了越来越多的双语法律人才。（2）澳门特别行政区法院着重审判双语化建设，在判决文书中加大了中文的使用比例。根据 2017—2018 年的司法年报，终审法院“完全解决了中文在终审法院使用的问题”，以中葡双语制作的判决文书占全部判决的 79.37%；中级法院中文制作的刑事判决文书占全部判决的 55.91%，民事及劳动诉讼案件的中文判决文书占 10.08%。与此相比，在 2001—2002 年司法年报中记载，“终审法院内全面使用中文或中葡双语仍存在相当难度”；在中级法院层面，“绝大部分律师的诉讼书状均以葡语作成，中文书状寥寥可数”。由此可见，在过去的 20 年，澳门特别行政区法院为推进法律的本土化作出了重大的努力，随着葡籍法官的退休，这一比例在未来还会有更大的提高。今天，澳门本地的法律人才基本可以为司法机构提供可持续的供给，澳门法律本土化、去葡化的程度随着时间推移产生了质的飞跃。通过法律本土化的方式，澳门特别行政区法院努力提高澳门法律界和市民社会的身份认同、国家认同，有助于“一国两制”的顺利实施。

总而言之，“一国两制”概念的提出是为了完成国家的统一大业，以“一个国家”为前提，充分调动两种社会制度的活力，这个概念的提出是一个伟大的创举，回顾澳门特别行政区 20 年的成功经验，司法机关在这一实践中为维护澳门繁荣稳定作出了重要的贡献。

# 粤港澳大湾区建设背景下横琴 开发与利用的法律问题

叶桂平\*

建设粤港澳大湾区，是习近平主席亲自规划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略，横琴新区则在“珠澳”双城背景下于2009年成立，是“特区中的特区”。合作开发横琴，是中央给予巨大期许且事关粤澳两地重大发展利益的课题。粤澳两地在法律体系、法律制度和法律地位上存在差异，迫切需要研究两地的法律制度如何在合作开发横琴中实现合理衔接及融合。

## 一、粤澳合作开发横琴的现状及相关法律问题

### （一）横琴发展现状

1. 横琴岛澳门大学新校区：澳门大学横琴校区在横琴岛的东部，占地1.0926平方公里，校区与澳门之间以一条海底隧道连接，出入不设任何边检，是一种新的粤澳土地合作模式，具有开创性示范作用。

区别于其他常见的区域高等教育合作方式，澳门大学横琴校区具备特殊性。从合作组织制度来看，它充分挖掘了“一国两制”制度的潜能，使横琴岛成为了实施“一国两制”的新区域，也是内地唯一实施“一国两制”的特殊区域；从合作的实体形式上看，实践的主体就是澳门与珠海两地；在合作内容上，是横琴将地租给澳门政府来建设澳门大学校区，根据全国人大常委会有关授权决定，租赁期限到2049年12月19日止，可以续期。

2. 分线管理通关制度：国务院同意横琴以比经济特区更要优惠的政策

---

\* 澳门城市大学协理副校长、葡语国家研究院院长、澳门社会经济发展研究中心主任，教授，经济学博士

来进行发展，现阶段在海关监管上，横琴自由贸易区推行“一线放开、二线管住、人货分离、分类管理、区内不干预”的海关监管模式，环岛建设高科技电子围网，积极推进 24 小时通关。

其中，“一线放开”指通过莲花大桥、横琴口岸的境外货物可以自由进入贸易区，自由贸易区的货物也可以不受监管地运出境外。对进出口货物采用报备制，不再承担报关检验的功能。“二线管住”是指货物从自由贸易区进到关税区或相反的路径，都需要海关的重点监管，将“一线”职能转移到“二线”。例如从“一线”进来的免税货物要经过“二线”销往内地，就需要按照规定办理报关手续，受到海关监管。“二线”有“申报通道”和“无申报通道”，除了需要申报的免税、保税货物外，其他货物或车辆、人员都可以走无申报通道进出横琴，这样进一步方便了居民、游客的进出，有利于融合横琴与澳门，利于横琴承接来自澳门的休闲旅游或者会展旅游的人气。同时，在出入境检验检疫管理上突破实施检验和检疫分离，也是符合了“人货分离”和“分类管理”海关监管模式。“区内不干预”是指区内的货物无论进行怎样的加工组装，都无须经由海关批准，只需要做简单的备案，尽可能地简化手续、提高贸易自由程度，还能使澳门居民或其他过境人员便利通关。横琴新区和其他特殊监管区域最大的区别就是“分线管理”模式，“一线”和“二线”的划分使横琴新区成为国内开放程度最高、体制最宽松、创新空间最大的地方，使其变成了“自由港”，其产品服务可以按照 CEPA 免税进入内地市场，发挥比保税区更强大的功能，很大地突破了传统的海关监管运行机制。

3. 粤澳合作中医药科技产业项目：中医药产业科技园占地面积约 5 平方公里，澳门凭借悠久的中医药传统，将其作为开发粤澳合作的产业园先驱，特别行政区政府负责统筹开展产业投资资金试点，促进两地机构合作，发起建立联合横琴产业投资基金，充分利用现有高校资源扩大生产，打造集中医医疗、养生保健、科技转化、会展、物流于一体的国际中医药产业基地，重点发展 CEPA 协议，努力推动澳门居民到园区就业，促进澳门产业和就业的结构多元化发展。

## （二）发展中遇到的问题

从目前合作开发横琴的实际情况来看，粤澳两地法律制度如何实现合理衔接及融合还存在一些重要问题。主要包括：

1. 澳门大学法律问题：在澳门大学新校区上法律适用所产生的问题基

本属于澳门法律的内部问题，但一些涉及基本法上中央与特别行政区关系的问题仍需在宪法指导下进行法律判断。此外，在偷渡走私、疫情传染病通报、环境、基础设施建设与维护、水电供应、通信网络供应、食物供应、大学招生等方面都存在着大量法律关系和相应的法律问题。

2. 通关法律问题：“一线放开、二线管住、人货分离、分类管理”新型海关监管模式及其具体操作问题；通关便利化问题及澳门游客进入横琴回流的可能性；在横琴岛澳大新校区与横琴新区之间设立边检通道的可行性问题。

3. 民事法律问题：鉴于粤澳两地人员、物资和资金在横琴频繁地跨境流动，粤澳合作产业园的民商事法律适用和纠纷解决机制需要探讨，例如区际私法冲突规则或统一实体法规则尚未制定，现有的纠纷解决机制忽略了立法合作和调解制度。

4. 刑事法律问题：粤澳两地在法律制度、执法模式、证件标准、工作流程等方面都存在许多差异。受制于此，以及区际刑事司法协议的缺位，在两地刑事司法发生冲突而无法通过协商解决时，跨境犯罪的打击效果和警务协作的效率均受到不同程度的影响。加上两地证据制度也存在差异，在横琴新区可能会面临着证人权利与义务的冲突问题。所以在横琴如果简单应用某一地法律，都会有澳珠两地居民不满的声音，从而可能导致丧失司法公信力。

5. 行政及司法法律问题：横琴新区管委会是横琴新区的行政管理机关，是珠海市人民政府的派出机构，经珠海市人民政府授权，对横琴新区依法行使管理职能。然而横琴新区司法机构设置方案尚不明朗，存在由珠海市中级人民法院及珠海市人民政府派出设立与单独设立基层法院及检察院两种可能。此外还有横琴合作开发中澳门特别行政区司法机构与内地司法机构之间就有关管辖、法律适用、司法措施、沟通机制等方面的合作协调问题。

6. 临时仲裁法律问题：2017年3月23日，横琴自贸区以珠海仲裁委员会为依托，突破性出台《横琴自由贸易试验区临时仲裁规则》。尽管最高法院承认特定临时仲裁的法律地位，但临时仲裁仍未被我国立法机构完全认同。并且，这份规则未明确指出仲裁协议的内容，也没有制定临时仲裁的示范性条款，且规定的仲裁院有回避义务，但并没有对仲裁院违反相关规定时应采取的处罚措施作出明确规定。

7. 金融法律问题：在横琴未来发展中，澳门金融机构可开展的服务包

括：区域离岸金融、跨境人民币融资、融资租赁、粤澳跨境金融保险业务、珠澳跨境金融结算等。但横琴新区尚未按照金融业及地区特殊性建构法律准入机制，给澳门金融机构在横琴开展业务带来较高风险。

8. 税收法律问题：所得税、营业税、关税等具体税收规则冲突，以及支持金融业、文创产业等服务业发展的税收优惠执行机制问题。同样还会产生规范产业税收后，产业税收所得归属问题，对于行业标准、认证标准、产品专利问题及市场机制顺利运行所需要的法律法规制定者是谁等问题。

9. 职业资格互认法律问题：由于澳门和内地有着不同的职业资格制度，这就会产生两地如何通过制度设计，便于澳门专业资格人员在横琴从事专业工作的问题。

10. 消费者权益保护法律问题：两地消费者保护组织已经建立了信息沟通机制，但对于跨域消费争议，却未建立一站式的联合处理机制，例如未完善的旅游纠纷解决机制，未能有效发挥非司法途径快速解决消费争议的功能。

## 二、针对横琴开发与利用的相关法律建议

上述问题既产生于两地具体制度的差异，也与横琴新区有关制度建设尚不明朗有关。确切了解横琴新区的法律地位和目前粤澳合作开发横琴过程中遇到的问题，并在此基础上准确定位合作开发的思路，对于妥善解决上述法律问题具有重要的现实意义。

1. 澳门大学法律问题：秉持“澳人治澳大”的观点，澳大横琴校区应与澳门一致，保障互联网互通，水电供应和设施维护则应该完善横琴自贸区规划，明确权利与义务的主体对象。加强横琴岛澳门大学新校区治安管理中的合作，特别是疫情通报及防治传染病、反偷渡、反走私和火警处置。对于招生问题，则应该关注澳门特别行政区高教法和中华人民共和国教育法来制定符合横琴实际情况的澳门大学招生政策。

2. 通关法律问题：创新通关模式，实现通关便利化。目前已将出入境检验检疫职责划分到海关，在横琴口岸完善通关制度，积极制定并落实横琴创新通关机制，可以在横琴岛澳大新校区与横琴新区之间设立边检信道，完善区域交通设施互联，还可以提出允许澳门的单牌车进入珠海的通关合作机制等法律规定。

3. 民事法律问题：首先，共同立法。利用横琴新区的先行规定权和变通规定权，由粤澳共同组成立法小组，就园区可能发生的民商事问题，共同制定适用于园区的法律规定。商事制度可以借鉴澳门的“宽进严管”的法律经验，降低市场门槛，释放企业活力。其次，建立信用管理机制，完善多元纠纷解决机制，尤其要重视调解在园区纠纷解决中的作用，可组建粤澳共同参与的调解组织，制定适合园区的调解规则。

4. 刑事法律问题：通过内地与澳门的刑事司法协商，灵活便捷地解决案件，但长期还应制定一个两地居民都能认可的独创刑事司法模式。在不脱离澳门和内地原有刑事法律体系的基础上，将两地不冲突的法律进行融合，将两地冲突的法律单独提出后进行再修改。第一阶段先致力于推进区际刑事情报、信息互通等工作的规范化与制度化，建立常规的共同培训机制。第二阶段推进项目合作制，实现澳门与珠海在横琴地区以具体项目为载体的警务及应急管理合作。第三阶段以区际司法协议和警务一体化运作为目标，实现粤澳警务及应急管理的一体化和制度化。

5. 行政及司法法律问题：横琴新区可以设立行政处罚法庭，行使部分较为严厉的行政处罚权，从而规范行政行为，杜绝行政违法行为。建立行政处罚查询网站，建立行政处罚清单，使企业和居民能够快速针对自身状况进行行为区分，加强司法独立。政府应该转变政府观念，树立服务意识，完善粤澳社会管理合作，建立政府和民间的行政协商会议体系，实现双轨制。

6. 临时仲裁法律问题：横琴可以借鉴他国经验，将临时仲裁的适用范围扩大，不仅仅局限在自贸区内注册企业的仲裁，还适用于其他当事人的仲裁需求。将仲裁庭的权限和责任扩大化，保证仲裁质量，提升仲裁庭公信力。横琴新区在对仲裁员的选择上应突出粤澳合作，完善仲裁员的选任和监督机制，仲裁机构内应具有澳门和珠海两地的仲裁员，以保证仲裁案件的公正处理。同时，对仲裁员的义务进行规定，明确处罚措施，完善仲裁员守则。

7. 金融法律问题：特别行政区政府可争取为澳门金融机构在横琴开办分支机构时享有准入标准、税收等方面的优惠待遇，以及争取直接在横琴提供服务的优惠政策，尤其是向澳门金融机构适当放开内地尚不允许境外机构直接经营的金融业务。横琴应遵从国家战略决策，主要面向澳门发展离岸金融业务，以澳门为平台逐步向葡语国家市场发展，同时注重突出自身特色，紧紧抓住粤澳经济一体化的机遇。并要建立有效的金融风险防范

体系，加强监管。同时也应完善信息披露制度，便于监管部门的离岸金融外汇监测，完善资金跨境流动监测体系和预警体系，建立突发事件应急处理机制，确保横琴新区金融创新稳步前进。

8. 税收法律问题：明确在横琴发展的企业税收归属问题，制定纳税规则，在横琴发展的企业将税交给澳门特别行政区政府，从而达到促进澳门产业多元化的目的。而且特别行政区政府可以对信用度高的横琴新区企业采取网上纳税认可，使用电子发票，节约资源且提高领取发票效率。同时制定纳税提示清单和涉税提示，通过短信、微信公众号等方式提示居民和企业，拓宽纳税人信息获取途径。为了简化纳税流程，建议横琴新区完善跨境纳税制度，减少纳税流程，不需要向多地递交材料，节约纳税成本。

9. 职业资格互认法律问题：澳门地方细小，产业较为单一，市场对专业人才的需求远不及内地，如与内地互认专业资格，将对澳门影响很大。同时，澳门职业资格的法律制度尚不完善。建议特别行政区政府目前可考虑继续争取内地允许澳门居民参加内地更多的职业资格考试而获得职业资格，并与内地合作开展“一试两证”项目，令考生可通过一次考试获得两地职业资格证明。在资格互认问题上，优先推进与横琴合作开发的产业有关的资格互认工作，包括中医、建筑、会展、旅游等职业资格类别，区别对待行政许可类职业资格与能力水平评价类职业资格，前者由特别行政区政府与内地有关部门协商，后者可委托行业性协会和社会组织实行自律管理。

10. 消费者权益保护法律问题：粤澳已形成各自的消费者保护法律体系，两地法律相互借鉴，有助于提高协调程度。第一，加强信息交流，实现信息共享，及时在当地发布消费信息。第二，通过新闻媒体、互联网等手段，积极宣传合作机制。第三，吸取“泛珠三角区域消费维权信息平台”的成功经验，并参考“欧洲消费者中心网络”的模式，构建“两岸四地公共服务跨域网络合作平台”，实现更广泛的跨域消费维权信息互联互通及一站式处理消费争议机制。第四，进一步落实澳门与珠海消费者委员会的合作协议，可在单向认可运作成熟的基础上，尽快开通“诚信店”双向互认制度。第五，在粤澳合作高层会议中加入关于消费维权合作的议题。第六，积极推动调解、仲裁等非司法途径解决跨域消费争议。



# “一国两制”澳门实践：特色、机理和前瞻

许 昌\*

2019年9月11日，习近平主席在接见澳门第五任行政长官贺一诚时高度评价“一国两制”在澳门的落实情况，向世界展示具有澳门特色的“一国两制”成功实践，并借此证明，“一国两制”是完全行得通、办得到、得人心的。值此纪念澳门回归祖国和特区政府成立20年的大日子，举国上下都充分肯定澳门特区“一国两制”实践所取得的成就，不少学者和专家还从政权建设、人心回归、社会治理、经济发展和社会进步等诸多方面进行了总结，并就政制发展原则规制、国民教育引导方向、社会矛盾解决方案和居民生活基本状态等方面与香港特区的异同进行比较分析。确实，澳门特区20年的实践取得了举世瞩目的伟大成就，有充分的说服力和影响力，非常有必要实事求是、恰如其分地给予考察和评估。这当中，“一国两制”方针在澳门的实践，是否具备普遍的借鉴意义抑或仅局限于斯土斯壤的某些指征？有无独特的经济、政治、文化的内在机理值得探究？更是值得作答的论述课题。笔者就此提出一些粗浅的看法，原文约1.2万字，因编辑的字数要求限制，舍弃了对“一国两制”在澳门实践的主要特征、关于澳门经验和“澳门模式”概念的探讨和对澳门发展的前瞻预测部分，集中论述“一国两制”澳门实践之所以成功的内在机理和潜在问题，以期引发深入思考和研究。

“一国两制”在澳门实践之所以获得比较显著的成就，是内外多元因素综合作用的结果。其中根本的原因，在于这一战略构想和制度设计符合澳门的客观条件和社会发展阶段，符合包括澳门居民在内的广大中国人民的根本和长远利益。而其具体形成机制表现为以下四个方面：

第一，在经济发展动力和结果上，博彩业的存在和发展奠定稳固的经济基础。众所周知，澳门特区经济快速发展与博彩业腾飞是同步相关的。下表显示的1999年到2018年间澳门GDP增长率与博彩毛收益增长率之间的紧密关系，恰恰反映出这一客观事实。

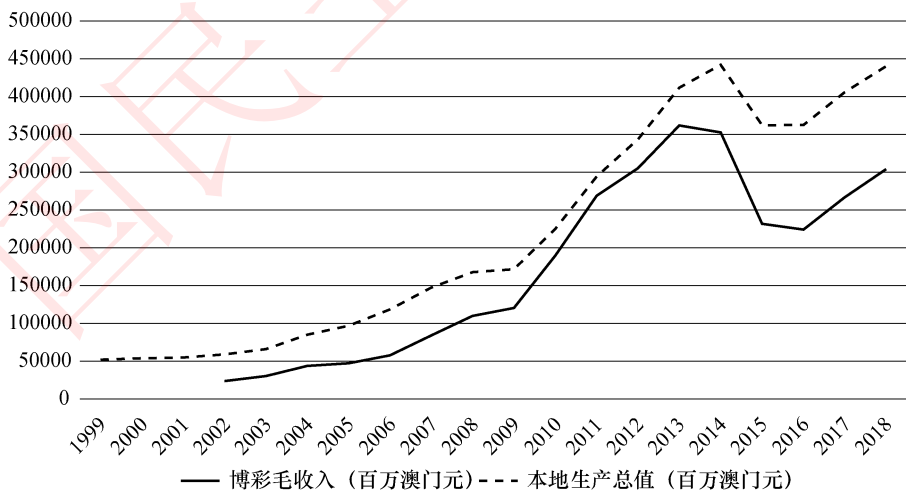
---

\* 澳门理工学院“一国两制”研究中心教授

澳门 GDP 增长和博彩毛收益增长的年度统计

年份 \ 项目	博彩毛收入 (百万澳门元)	变动率 (%)	本地生产总值 (百万澳门元)	变动率 (%)
1999	—	—	51872	—
2000	—	—	53938	3.98
2001	—	—	54718	1.45
2002	23496	—	58826	7.51
2003	30315	29.02	65734	11.74
2004	43511	43.53	84920	29.19
2005	47134	8.33	96872	14.07
2006	57521	22.04	118338	22.16
2007	83847	45.77	147382	24.54
2008	109826	30.98	167760	13.83
2009	120383	9.61	171467	2.21
2010	189588	57.49	225051	31.25
2011	269058	41.92	294347	30.79
2012	305235	13.45	343818	16.81
2013	361866	18.55	411865	19.79
2014	352714	-2.53	442070	7.33
2015	231811	-34.28	362213	-18.06
2016	224128	-3.31	362356	0.04
2017	266607	18.95	405790	11.99
2018	303879	13.98	440316	8.51

(数据来源：澳门特区政府统计暨普查局历年统计年报)



20 年来澳门 GDP 和博彩毛收益增长的对照示意图

(数据来源：澳门特区政府统计暨普查局历年统计年报)

需要指出的是，澳门博彩业作为一个以普遍性禁止为前提、特许经营为特征的特殊产业，既是历史形成的，更是“一国两制”前提下国家尊重历史和现状而授权澳门保留经营的。正是基于国家通过基本法赋予的特殊授权，澳门得以在全国禁赌的环境下保留事实上特许独家开赌的特权，并使得全国民众的博彩消费大部汇聚于澳门狭小的经济体中，而这所带来的澳门博彩业井喷式爆发，是澳门经济快速发展的根本动力（其中博彩业占GDP比重最高的年份是2011年的91.41%），博彩专营税收成为澳门特区的主要且基本税源。下表充分揭示了澳门政府财政对博彩税的依赖程度，以2013年为例，该年度博彩毛收益达到3618.66亿澳门元，接近相当于日进博彩毛收入10亿澳门元，政府博彩税收1343.82亿澳门元，相当于日均3.68亿澳门元，这样的财政收益对于小小澳门来说是非常可观的。

澳门20年来博彩税收占政府财政收入比率表

年份 \ 项目	博彩税年度收入额 (百万澳门元)	政府公共收入总额 (百万澳门元)	博彩税收占比 (%)
2000	5647	15339	36.82
2001	6293	15642	40.23
2002	7766	15227	51
2003	10579	18371	57.59
2004	15237	23864	63.85
2005	17319	28201	61.41
2006	20748	37189	55.79
2007	31920	53710	59.43
2008	43208	62259	69.4
2009	45698	69871	65.4
2010	68776	88488	77.72
2011	99656	122972	81.04
2012	113378	144995	78.19
2013	134382	175949	76.38
2014	136710	161861	84.46
2015	89573	116111	77.14
2016	84375	110502	76.36
2017	99845	126367	79.01
2018	113512	141313	80.33

(数据来源：澳门特区政府统计暨普查局历年统计年报)

如是，尽管中央政府主观上并无允许博彩业在澳门产业结构中单一坐大并实质性影响澳门社会生态的意愿，但各种客观条件下此种政策实施和经济运行的结果，是博彩业为特区政府提供了稳定丰厚的财政收入，从而为其采取低税制、高福利的社会分配和资助政策供养澳门社会，提供了坚实的物质基础；据此形成的中央政府事实上运用行政特许权配置社会资源给澳门博彩业、澳门博彩业以高额税收支撑特区政府、特区政府供养整个社会的超稳定利益结构，保证了中央和澳门、特区政府和澳门社会在根本利益上的一致性，结成牢不可破的利益共同体，很难因相关持份者意识形态和价值观的分歧、政策宗旨和利益诉求的变动而出现实质影响。这是澳门现今经济社会政治格局的出发点和归宿，对此“凡是钱能解决的问题都不是问题”的铁律起着决定性作用。

第二，在政府体制和政策导向上，澳门特区采取与香港不同的路径选择。一是澳门特区政府成立之初即采取“以我为主”的特区执政团队的建设方针，全面组成以爱国者为主体的特区行政、立法、司法管治机关，为正确落实“一国两制”、“澳人治澳”提供了组织保证。二是澳门基本法相关规定汲取了香港过渡期的经验和教训，在有关行政长官职权和产生办法、立法会组成结构和运作规则、司法机关全新组建方面，提供了适合澳门特点的制度规则和政策指引，从而稳固顺利地建立起以权力分工为前提，行政为主导，行政与立法互相配合、互相制衡，司法独立的符合地方行政区域特征的政府管治架构。三是在特区具体运作中，中央和特区之间始终恪守分际，依照宪法和基本法办事，保持行之有效的磋商和合作，中央不干预特区高度自治的地方事务，特区尊重和服从中央的权威，使得中央落实对澳门的依法管治和澳门特区实行高度自治并行不悖地得以全面展开。

第三，在主流文化塑造和传承上，澳门特区坚定弘扬“爱国爱澳”的核心价值观。澳门特区建立于本地爱国力量长期存在并通过社团网络覆盖全社会的人称“半个解放区”的基础上，“人心回归”和思想上的“去殖民化”任务完成得相对彻底。特区政府在施政过程中，始终高扬爱国爱澳、薪火相传的主旋律，敢于大张旗鼓地支持和推动爱国力量在中西文化荟萃、多元思想并举中担当主角，善于运用政府资源和行政权力开展爱国主义教育，有意识地助推广大居民对国家民族认同与家乡地域情怀的二元融合，如政府部门从学校教育入手，从青少年抓起，专门组织编写有关澳门历史和爱国主义通识教育的教科书和辅助读物，倡导各大学普遍开设宪

法和澳门基本法的必修课程，资助社团开展形式多样的法律普及宣传推介活动，很大程度上推动广大市民对国家民族的认同和关注。在全社会共同努力下，澳门特区适时完成维护国家安全法的立法工作，推动和组织各阶层市民特别是青少年赴内地参加学习培训、夏令营、参访交流直至求学和工作，并针对澳门人在内地定居聚集的特点与相关邻近地区合作提供福利和社区服务，引导市民积极参与内地的防灾扶贫事务，全方位推动澳门居民与内地的交融和合作，同时对来自港台地区的威胁和挑战始终保持适度防范。

第四，在国际国内影响和战略定位上，澳门特区努力提高在国家改革开放大局中的地位和功能。澳门主动拥抱国家“十二五”和“十三五”规划并将之纳入整体发展愿景之中的现实，从“一中心、一平台、一基地”的战略定位出发，从“国家所需、澳门所长”中发掘澳门经济的增长点，积极配合国家所推行的“一带一路”倡议和粤港澳大湾区战略，有意识地推进产业结构的适度多元调整，依法将财政盈余用于开拓科技创新和内地建设的投资，用资金去购买未来的机会，从内地现代化建设的高速成长中去寻找商机。努力发挥与葡语系国家和海外华侨的天然联系及特殊优势，继续扮演沟通中外和示范港台的桥梁纽带作用，设身处地、现身说法地强化宣传“一国两制”的优越性和可行性。此等观念和情感也极大提升澳门政府和民众的自信心和自豪感，促使其不断增强珍惜和维护澳门良好局面的自觉性和责任意识。

澳门20年来所获得的成功经验来之不易。澳门地域纵深小、人口规模少、受外来影响巨大，但澳门实践“一国两制”的特殊优势和经验值得重视。成功的经验难能可贵，可资广为推广，而这来自综合各方面因素的巨大合力。笔者观察到，这一成功除了离不开中央的正确领导和特区政府及民众的共同努力的内在因素有决定意义外，也与澳门具备相对较好的外部环境密切相关。与香港和台湾的情况有所不同，澳门长期偏安一隅，葡萄牙管治的落后手法以及其影响世界能力的弱势，导致影响澳门的外部因素远逊于内地对澳门的重要影响，两者不可同日而语。这使得澳门人心回归的问题、国家认同问题、外籍和双重国籍人士影响问题、土生葡人的社会功能问题都比较容易解决。而且，由于中央采取对港澳一体的政策，凡属中央给予香港的政策，澳门也能够同时享用，使得澳门这个小地方的回旋余地更大，给予港澳地区特殊权利和优待在澳门惠及的社会面更为广泛。

在充分肯定澳门成就和经验的同时，我们也必须清醒认识到，对澳门

特区高成本、高代价基础上的高速度、高福利社会经济格局中隐藏的深层次内在风险不可低估。

一是建立在博彩业高速发展基础上的特区政府和澳门社会超稳定结构具有两面性，在带来经济社会稳定繁荣的同时也存在巨大的隐忧。首先，微型经济体在市场经济条件下通过竞争取得市场优势，依赖单一产业生存，不搞“大而全”、“小而全”而搞专业化分工的生产模式，原本是正常且符合客观规律的，但博彩业在澳门取得一业独大的优势，尽管有市场竞争奠定的产业优势，而更大程度上是奠基于行政权力配置社会资源的特许独家开赌的现行政策，一旦政策调整改变就会引发重大情势变迁，这是根本性的问题，也是中央何以反复强调推进产业结构适度多元的内在原因。其次，博彩业是利用人性贪婪而获利的产业，是不产生新的物质财富而进行财富二次分配的产业，必定为博彩消费者群体带来巨大的社会负担。澳门赌业曾经由于内地采取隔绝政策而长期面向东亚国家和地区如日本、泰国、香港和台湾的市场，但内地开放居民赴澳旅游后，无论是游客来源地还是赌资输出地都迅即调整为以内地为主，祸水内流导致内地为澳门博彩业的繁荣支付最大的代价，势必对内地社会稳定和发展带来相当程度的冲击，这为中央政府采取宏观调控手段规限澳门博彩业规模和负面影响提供现实诱因。再次，澳门博彩行业的内部治理结构不尽完善，特区政府对外资准入条件及对国计民生影响的安全审查程序、赌牌转让、赌厅承包、博彩借贷、博彩中介人等经营活动都缺乏有效的法律规制和监管，长此以往恐会衍生违法犯罪的温床；博彩业及其辐射的酒店、零售和旅游行业完全依赖外来旅客和资金引入生存和发展，这不可避免地在出现自身难以控制外来风险时张皇无所作为；围绕中国周边地区的境外赌场相继开业，更加剧行业竞争，对澳门“博彩之都”地位构成一定的威胁和挑战，不加重视将会带来系统性风险。

二是博彩业的繁荣给澳门社会生态和未来长远带来亟待解决的影响。一是澳门特区政府在一定程度上满足于博彩业提供的丰厚财政支撑，缺乏经济结构适度多元调整的主观意愿和客观努力，缺乏高瞻远瞩的宏观决策和积极进取的执行能力，办事效率低下。许多政策耽误在冗长的公众咨询和官僚程序过程中，许多项目长期延宕，财政资金浪费严重，如建造轻轨从拟议立项到目前建成的 9.3 公里，耗时 20 余年，工程概算从最初的 42 亿元到已经完成静态投资 142 亿元，拟议中的项目还需再拨预算超过 500 亿元，尚不能保证工期和封顶成本，无疑是个典型的“大白象”项目。二

是博彩业对于从业者乃至社会整体价值观负面效应显著。博彩业具有从业门槛低、收入回报高的特点，特区政府还实行力保博彩荷官由本地人担任的政策，使得澳门居民的就业和教育价值观产生扭曲。易就业、高收入、高福利的就业环境使一些青少年形成不思进取的心态，导致部分社会成员固守抗拒开放、限制竞争、利益封闭、奢靡享乐思想和行为模式，创新意识 and 竞争力严重不足。三是鉴于博彩业对澳门社会经济生活和政治格局的举足轻重的影响，博彩业的内在和外来风险很容易转化为影响澳门繁荣稳定大局的政治和社会危机。诚如饶戈平教授所指出的那样“如果有一天‘一国两制’在澳门的实施出现重大风险，很可能不是出在政治发展上，而是出在博彩业经营上，或者说出在博彩业经营引发的政治问题上。从这个意义上说，要不要加强对博彩业的依法治理和监管，要不要调整博彩政策也是一个政治问题。”<sup>①</sup>

三是澳门居民对美好生活的向往与澳门社会财富分配所形成的利益格局之间有巨大落差。澳门虽然一方面呈现人均 GDP 水平、财政收入和支出水平、社会福利保障均居世界前列的骄人成绩，但由于整体的经济体量小、社会财富分配不合理、贫富分化严重等原因，另一方面又呈现豪华酒店林立的新区与普通居民聚居旧区的巨大反差、博彩业与其他中小企业从业者之间、本地雇员与外地雇员之间福利待遇和收入水平上的天壤之别，社会利益冲突的问题也随之突出。城市土地开发和旧城改造过程中出现的各种问题、公共交通管理系统的混乱、青年一代住房需求难以及时妥善满足、政府管治中出现的低效无序、贪腐和推诿不作为等情况，随时可能将日常生活中的社会矛盾演化成为信任危机，加之外来势力的参与渗透，反对派人士的推波助澜，潜在的深层次问题有可能以各种形式被引发，都迫切需要疏通和化解。

---

<sup>①</sup> 引自新闻报道“北大教授：澳赌业一枝独秀衍生深层次矛盾不容忽视”，载《澳门日报》2019年10月13日电子版，后变题为“澳借博彩法修订优化赌业政策”，载《澳门日报》2019年10月15日，第A11版。

# 澳门续写“一国两制”成功实践的新篇章

祝捷\*

2019年，注定在“一国两制”和国家统一的发展史上留下深深的印记。这一年，台湾地区政坛波诡云谲，岛内政争不断，两岸关系和平发展受到重大挫折，两岸的“冷和平”态势以令人心悸的方式得到了直观的体现。岛内至今不承认“九二共识”的政党以一己之力裹挟台湾地区民众，明确提出拒绝接受“一国两制”，以制度形式阻碍两岸商谈，“一国两制”在台湾地区遭遇空前严峻的挑战。这一年，香港出现严重破坏基本法和特别行政区宪制的事件，以所谓“反修例”为名的街头示威运动已经转变为具有颜色革命性质的暴乱，并且出现恐怖主义的苗头，“一国两制”在香港经受着回归以来最为艰巨的考验。这一年，澳门回归20周年，也是特别行政区制度和澳门特别行政区基本法在澳门实施20周年，虽亦偶现波折，但“一国两制”在澳门“风景独好”，展现出了迷人的魅力和别样的精彩。澳门，或许是人们讨论“一国两制”时最容易忽视的一块土地，在2019年这样一个“一国两制”的关键年份，日益走进“一国两制”大舞台的中央，成为推进“一国两制”和国家统一的聚焦所在。习近平总书记指出：事实证明，“一国两制”是完全行得通、办得到、得人心的！澳门回归20年的历史事实，为“一国两制”书写了“澳门故事”，积累了“澳门经验”，发展了“澳门模式”，续写“一国两制”成功实践的新篇章。

## 实现与内地深度融合 发展了“一国两制”理论

“一国两制”无疑是国家统一的理论。但是，如果仅仅将“一国两制”理解为国家统一理论，则是收窄了“一国两制”的理论内涵。香港、澳门的回归，并不意味着“一国两制”的历史使命在港澳问题的论域内已经结束。“一国两制”在香港的实践告诉人们，实现“一国两制”已属不易，

---

\* 武汉大学法学院教授，博士生导师



坚持和维护“一国两制”更是任重道远。

台湾、香港和澳门，都由于历史原因形成了不同于祖国大陆（内地）的政治体制、社会制度和文化价值。隔阂、误解与偏见造成了祖国大陆（内地）与港澳台地区的人心落差。实现土地的回归需要“一国两制”，实现人心的回归也需要“一国两制”。人心回归，就是要在立足“一国”、尊重“两制”的基础上，实现社会融合。“一国两制”不仅是国家统一理论，更是社会融合的理论。在通过“一国两制”实现与内地社会的融合方面，澳门无疑作了表率。

在政治上，澳门特别行政区基本法的宪制性地位有效巩固，国家安全立法顺利实施，国情教育和国家意识教育成为澳门学校教育的重要组成部分；基础设施建设上，港珠澳大桥通车消弭了澳门与内地、香港的地理障碍，澳门和祖国内地、香港更加紧密地联系在一起；经济上，中央和内地省份支持澳门经济适度多元化力度加大，澳门大学新校园在毗邻澳门的横琴岛落地生根，内地游客赴澳门自由行有序开展，珠海澳门区域一体化“新鲜概念”迭出，澳门主动融入粤港澳大湾区建设；对外关系上，以澳门为平台的中国—葡语国家经贸合作论坛顺利举行……澳门已经成为港澳台三地中与祖国大陆（内地）关系最密切、合作最友善、融合最紧密的地区。澳门用她的亲身实践，扩展了“一国两制”的理论内涵，也让“一国两制”充满了新的活力。

## 探索与内地合作新形式 助力国家治理现代化

国家统一固然立基于民族情感、历史情结、文化纽带和政治互信，但也需要通过一系列的制度安排来加以实现和维护。可以说，能否找到最合适的方式实现和维护国家统一，是检验一个国家治理体系和治理能力是否现代化的标准之一。在此意义上，“一国两制”既是国家统一的战略与策略，又是国家治理的战略与策略。

在探索维护国家统一的具体实现形式方面，澳门再次站在了时代的潮头：珠澳跨境工业区及其跨境管理的创新模式，为内地与澳门的区域一体化开拓了新渠道；CEPA与《粤澳合作框架协议》构建澳门与内地区域合作制度框架，为依法推进内地与澳门区域合作的治理体系和治理能力现代化助力；中央授权澳门特别行政区依法管理横琴岛澳门大学新校区，授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖，为“一国

两制”框架内管辖权跨域转移以及澳门“借地发展”提供了有益的先例；港珠澳大桥的创新性项目治理结构，又为两岸四地实施重大事务合作开辟了新的治理机制。

在“一国两制”的框架内，内地与澳门不断探索促进两地合作的新形式和新机制，大胆先行先试，有力地推动了澳门经济适度多元化，推动内地与澳门形成更加紧密的全方位合作关系，推动“一国两制”在澳门向纵深发展。

### 加强与内地民间交往 促进民众心灵契合

“一国两制”对中央全面管治权和特别行政区高度自治权作了详细安排，但“一国两制”并非仅仅只关注权力。“一国两制”以中华民族根本利益为依归，以两岸四地民生福祉为目的，具有深厚的权利意蕴在内。推进民意的跨域融合，推动“一国两制”框架内不同地区民众的心灵契合，对于在港澳地区维护和巩固“一国两制”以及探索“两制”台湾方案，都尤为必要。国家统一更重要的是心灵契合，民众之间若能以心相交，“一国两制”方可成其久远。

澳门通过独特的社团机制，为民众之间的心灵契合提供畅通渠道。澳门社会是社团社会，社团治理是澳门社会治理的最大特征。社团在澳门实践“一国两制”的过程中发挥了独特的作用。澳门社团已经成为澳门社会聚焦民意、表达民声、整合民力的重要机制。社团社会是“一国两制”澳门模式的重要组成部分，也是“爱国爱澳”、“澳人治澳”的具体表现形式。除助力澳门社会治理外，澳门社团与内地社团亦呈现出热络互动的局面，成为内地与澳门两地开展各层次交往，尤其是民间交往的主要途径。内地与澳门的民意在两地社团交往的推动下，跨域融合稳步推进。

“一国两制”的澳门故事表明：“一国两制”既是宏大叙事的国家战略，也是体贴入微的生活常态；“一国两制”不是权力冷冰冰地排列组合，而是一种心灵相交的人文精神。澳门让“一国两制”的人文精神获得了充分的体现。澳门回归 20 年来的成功实践，既证明了“一国两制”、成就了“一国两制”，也发展了“一国两制”、丰富了“一国两制”，谱写了“一国两制”的精彩华章。

2019 年，党的十九届四中全会对推进国家治理体系和治理能力现代化作出全面、系统的战略部署，再次把法治作为国家治理体系和治理能力现

代化的重要组成部分，法治将成为实现和维护“一国两制”和国家统一的新利器。依法构建国家统一的治理结构，运用法治思维和法治方式实现和维护“一国两制”，是“一国两制”发展的最新里程碑。在此方面，澳门已经形成了可推广、可复制的制度典范，为进一步融通内地与香港、加强两岸关系和平发展制度化提供了重要参考。“一国两制”在重大考验之年，人们有理由对澳门寄予更多的期待，而澳门也有着足够的担当，为“一国两制”和中国国家治理现代化的再出发助力。

## 实施“一国两制”的澳门智慧

叶海波\*

“一个国家，两种制度”是和平解决历史遗留的国家统一问题、保持港澳长期繁荣稳定的国家工程，是前无古人的巨大创举，其实践需要坚强的意志，更需要无穷的智慧。

1982年宪法修改时，如何给未来谈判留下宪法空间，又为“一国两制”提供宪法依据，是一个需要有一定智慧方能应对的挑战。现行宪法妥当地解决了这一问题：紧接第三十条关于国家行政区划的规定，宪法第三十一条中规定，国家在必要时得设立特别行政区，同时授权全国人民代表大会以法律规定特别行政区制度的内容。这一规定将“一国两制”方针政策宪法化，确立了特别行政区的宪法制度，将特别行政区列为我国行政区划的一种，贯彻了单一制的国家结构原理，也确立了特别行政区基本法的宪法起点。

随后，中国政府先后与英国政府、葡萄牙政府展开谈判，以在同一法律文件中各自独立声明的方式，分别签署了《中英联合声明》《中葡联合声明》，解决了历史遗留的香港问题、澳门问题。全国人大贯彻宪法的规定，根据单一制国家结构原理，决定设立中华人民共和国香港特别行政区和中华人民共和国澳门特别行政区，两个特别行政区作为中央人民政府直辖的地方行政区而诞生，纳入国家行政区划体系。全国人大广泛吸纳内地和港澳社会的意见建议，制定《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》，“一国两制”得以具体化和法制化，“一国两制”宪法制度的实施走向新阶段——在特别行政区实施基本法。

1999年，澳门特别行政区成立，澳门基本法开始实施。于新生的澳门特别行政区而言，如何严格实施基本法，落实和维护宪法确立的特别行政区制度，是一项巨大的挑战。回归20年的实践证明，澳门特别行政区在贯

---

\* 深圳大学港澳基本法研究中心副主任，教授

彻实施基本法、维护特别行政区制度方面取得了显著成效，充分展现了澳门社会明是非、知轻重、顺大势，拥护并实施特别行政区制度的智慧。

## 一、明是非——坚决维护特别行政区制度的根本

澳门特别行政区制度的根本目标、核心价值和首要准则，是维护国家主权、安全和发展利益，这是澳门特别行政区制度的根本，也是事关国家核心利益的大是大非问题，更是澳门基本法实施的基本遵循。只有坚决维护这个根本，澳门特别行政区制度才具有存在的正当性和发展的空间。审视回归 20 年来澳门基本法实施经验，不难发现，澳门社会明是非，采取各种措施坚决维护国家主权、安全和发展利益，建立健全澳门特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制。

### （一）履行宪制责任，完成澳门基本法第二十三条立法

澳门基本法第二十三条授权澳门特别行政区自行制定维护国家安全的法律。2009 年 2 月，特别行政区立法会通过《维护国家安全法》，行政长官签署并刊宪后于 2009 年 3 月 3 日生效。对于这项立法，澳门社会有正确和理性的认识，皆认为“自行立法维护国家安全，是特别行政区全面贯彻落实澳门基本法的必要举措，亦是特别行政区政府理所当然、责无旁贷的宪政责任”。无论是行政长官、立法会议员，还是社会公众，澳门社会上下形成了关于维护国家安全的高度共识，同心协力完成了基本法第二十三条立法，以“澳门方式”填补了国家安全领域的法制空白，为依法治澳和综合施策提供了法律根据。

### （二）落实澳门基本法第十八条，立法实施国旗法、国徽法、国歌法等全国性法律

澳门基本法第十八条规定，对于列入附件三的全国性法律，由澳门特别行政区在当地公布或立法实施。澳门特别行政区严格落实基本法第十八条规定，回归伊始，便制定了第 5/1999 号法律《国旗、国徽及国歌的使用及保护》，立法实施列入附件三的《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》、国旗法和国徽法。国歌法正式列入澳门基本法附件三之后，澳门特别行政区立即启动并完成第 5/1999 号法律《国旗、国徽及国歌的使用及保护》修订工作，履行了宪制责任，在澳门特别行政区建

立了相对健全的维护国家安全的法律制度。特别是，对于基本法第十八条规定，澳门特别行政区是从其对中央的宪制责任的角度来认识的。在修订第5/1999号法律《国旗、国徽及国歌的使用及保护》时，澳门特别行政区行政法务司司长陈海帆强调：“对全国性法律订定的基本原则及规定，可按照澳门实际情况调整，但不能视而不见不立法，否则涉及违反宪制责任。”

### （三）健全维护国家安全法律执行机制，强化维护国家安全法律实施

澳门特别行政区不但通过立法建立相对健全的维护国家安全法律制度，还建立执行机制，强化维护国家安全法律的实施。这一实施机制至少包括三方面：一是法律工作者的积极参与，澳门法律工作者联合会于2017年4月15日第二个“全民国家安全教育日”，举办“国家安全教育座谈会”，以民间方式导入，根据国家的总体国家安全观，审视澳门特别行政区维护国家安全法制，推动建立更为有效的法律实施和执行机制。二是设立“澳门特别行政区维护国家安全委员会”，协助行政长官就澳门特别行政区维护国家安全事务进行决策并执行统筹，强化澳门特别行政区维护国家安全法制的执行。三是将国家安全和国民认同教育纳入国民教育体系中。

这三方面的举措，在澳门初步建立了相对健全的特别行政区政府主导、全社会参与和从青少年抓起的国家安全法制实施、执行和国民教育机制。

## 二、知轻重——坚决维护澳门特别行政区行政主导政治体制

如何维护及推进澳门基本法规定的行政主导政治体制，是亟须智慧应对的巨大挑战。澳门回归后不久，涉及行政主导制的相关争议便出现。澳门特别行政区终审法院与中级法院对于行政法规的法律认知直接冲突，特别行政区终审法院坚持规范分析路径，抛弃对立法体制的抽象讨论，以澳门基本法的具体规定为依据，判断行政长官的权力范围，在这个关键问题上表现出高超的法律智慧。

基于这一判决，澳门特别行政区立法会制定《关于订定内部规范的法律制度》，特别行政区行政、立法和司法，就行政主导体制形成了最大的共识，为澳门特别行政区宪制发展奠定了坚实的基础。在纪念澳门基本法

颁布 20 周年启动大会上，行政长官崔世安强调要继续“维护及推进基本法规定的行政主导政治体制，促进行政与立法的相互制衡、互相配合，确保司法独立”。

### 三、顺大势——坚决融入国家发展的大局

如何将发挥祖国内地坚强后盾作用和提高特别行政区自身竞争力结合起来，是特别行政区面临的现实挑战。积极融入国家发展大局，澳门特别行政区以富有智慧的实践回答了时代之问，表现在多个方面：

首先，澳门社会坚决拥护和践行“一国两制”，助力国家改革开放大局。澳门回归不久，就成立了澳门基本法推广协会，致力于宣传和推广“一国两制”和基本法，提高澳门社会对“一国两制”的认识和基本法意识。还成立了基本法纪念馆，开设“宪法与基本法”等展区，进一步推动澳门社会理解“一国两制”、澳门基本法、特别行政区制度在国家现代化和改革开放大局中的独特地位及意义。澳门社会形成了拥护“一国两制”和基本法的广泛共识，为澳门成为助力国家改革开放的战略支点提供了坚实支持。

其次，澳门社会坚决推进粤港澳合作，助力国家改革开放。通过《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》《粤港澳合作框架协议》《内地与澳门 CEPA 关于内地在广东与澳门基本实现服务贸易自由化的协议》《香港特别行政区与澳门特别行政区关于建立更紧密经贸关系的安排》等，澳门特别行政区积极推进粤港澳及其他与内地的合作交流。

最后，积极落实《粤港澳大湾区规划纲要》，融入并助力国家全面改革开放和建设现代化强国的发展大局。2019 年 6 月 6 日，澳门特别行政区政府公布《澳门特别行政区五年发展规划》附件——“澳门特别行政区参与粤港澳大湾区建设”文件，提出 61 项重点工作，阐述了澳门特别行政区参与粤港澳大湾区建设的规划安排，使得澳门参与粤港澳大湾区建设的方向更明确、力量更集中、重点更突出。

### 四、共担历史重任，共享时代荣光

回归以来，澳门重新纳入国家治理体系，共同承担着通过改革开放促进国家现代化的国家根本任务。针对这个国家发展的大势和全局，澳门特

别行政区顺应时势，积极参与，高度配合，在为国家的改革开放贡献智慧时，澳门自身也获得了长足的发展，人均 GDP 由回归时 1.5 万美元增至 7.9 万美元，高居世界第二。澳门回归后的发展，正是澳门社会共担国家发展的历史重任，共享国家发展荣光的生动写照。

如果说“一国两制”是中国解决国家统一问题的历史智慧，澳门回归 20 年来的历程，则展示了特别行政区实施“一国两制”和基本法的“澳门智慧”：明是非，完善维护国家安全法制及其实施执行机制，维护国家主权、安全、发展利益；知轻重，司法、立法和行政三方合力，进一步维护和完善了澳门特别行政区行政长官制；顺大势，坚决拥护“一国两制”和基本法，全力推进粤港澳交流合作，参与粤港澳大湾区建设，融入国家发展大局。澳门特别行政区第五任行政长官贺一诚强调：“决心在习近平主席和中央政府的领导下，坚定不移地贯彻落实‘一国两制’方针，维护好宪法和基本法权威，维护好中央与澳门特别行政区的良好关系，维护好中央的全面管治权，维护好国家主权、安全和发展利益，推进‘一国两制’在澳门的实践行稳致远。”的确，“四个维护好”之中，最为核心的，也被澳门实践所证明的，正是如何有力地维护好国家主权、安全、发展利益这个根本。



# “一国两制”的澳门特色

郑磊 王逸冉\*

2019年，是一个与澳门“一国两制”故事休戚相关的年份。回归20年不是一个孤立的过程和事件，对其解读需要放在新中国70年波澜壮阔的画卷中，乃至放到5000年中华文明历史的大格局中去感受。从“历史最悠久的国家之一”到“实现中华民族伟大复兴”，5000年历史文明的续存不仅是宪法“序言”拉开的时间轴，也是20年澳门故事展开的厚重时间背景。

“一国两制”不是权宜之计，“前50年不能变，50年之后是不需要变”，对于这项长久事业，刚刚胜利召开的十九届四中全会提升到“制度体系”的层面强调“坚持和完善‘一国两制’制度体系，推进祖国和平统一”，为探讨许崇德先生等先后倡导的“‘一国两制’是我国基本政治制度”、“特别行政区制度是我国的基本政治制度”的观点提供了新的时代背景与理论框架。“一国两制”故事具有多样态性，观察和提炼其中的澳门版本，对于丰富和发展“一国两制”内涵意义重大。为此，笔者尝试从时间维度、原因维度、参照国家治理“五位一体”的领域维度来考察“一国两制”制度体系的澳门特色。

## 一、时间维度：“一国两制”澳门特色的三个递进阶段

“一国两制”在澳门的实践大致经历了三个阶段：

第一个阶段，是“一国两制”澳门特色的酝酿及其法制化（1979—1999）。从提出澳门和香港一样适用“一国两制”方针到“一国两制”澳门模式的政策化、法律化，运用“一国两制”完成澳门回归谈判，再到澳门基本法的起草和通过，于1999年实现了澳门回归。

第二阶段，是融入“一国”的“两制”治理阶段（1999—2009）。澳门在实现领土回归的基础上巩固人心回归，开始融入“一国”的国家治理

---

\* 郑磊，浙江大学光华法学院院长助理，副教授；王逸冉，清华大学宪法学与行政法学博士研究生

体系。

第三阶段，是提速融入“一国”国家治理的“两制”治理阶段（2009—）。自回归十周年以来，澳门提速融入“一国”国家治理体系，加强国家整合，人心回归红利不断显现。

1979年2月8日，中国和葡萄牙两国正式建立外交关系，同时双方就澳门问题达成共识，同意“澳门是中国领土，定将归还中国。至于归还的时间和细节，可在将来认为适当时候由两国政府谈判解决”。1984年《中英联合声明》发表后，邓小平于10月3日在人民大会堂顺势而说：“澳门问题的解决，想用香港的方式，我们以前不讲，是不要因为澳门问题影响了其他。澳门问题的解决当然也是澳人治澳，‘一国两制’。”1993年3月，《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》由第八届全国人大第一次会议通过，标志着“一国两制”澳门方案的法律化和宪制化。1999年，中华人民共和国对澳门恢复行使主权，澳门基本法开始正式实施。

1999年回归以来，澳门积极融入国家发展大局，不断就创新“一国两制”制度内容进行尝试，为国家治理和地方治理积累了许多有效经验。其中尤为典型的是横琴“特区租管地”模式。澳门特别行政区在领土回归基础上积极巩固人心回归。回归伊始，在教育中倾注对青少年的爱国主义情怀的培养，并积极履行宪法与澳门基本法中的宪制、法制义务，2009年出台《维护国家安全法》，有力地维护了国家安全。同时，积极以“一国两制”在不同地区的实践经历中为参照关注，例如，在香港候任议员宣誓风波之后，澳门立即对《立法会选举法》予以修改，保证“爱国爱澳”作为议员首要条件。

2009年6月，十一届全国人大常委会第九次会议授权“澳门特别行政区政府以租赁方式取得横琴岛澳门大学新校区的土地使用权”，以横琴为试点，开始了“一国两制”的新尝试：在社会主义土地上实行资本主义的管辖制度。据此试点，推而广之，“粤港澳大湾区发展建设为澳门参与国家发展战略、融入国家发展大局并且在此过程中实现国家对澳门定位、实现经济适度多元、保持长期繁荣稳定提供了重大历史机遇。”有论者据此而言，“澳门唯一的出路，就是要主动融入国家发展大局，特别是粤港澳大湾区的建设，发展多元化经济，使澳门这一资源贸易港，更好地分享粤港澳大湾区建设过程中的红利，让老百姓得到更多实惠”。

## 二、原因维度：澳门特色的澳门原因

从原因维度宏观地看，形成“一国两制”澳门特色的澳门优势有三个

方面：单一化的经济结构促使澳门积极融入国家发展大局。基本法对于澳门的一系列特色性制度安排为国家认同提供了宪制基础。教育途径等润物无声的认同渠道，为促进青少年对于国家的认同感发挥了基础性作用。

娱乐博彩业是澳门社会、经济生活中最具特点的组成部分。它不仅是澳门旅游业中最吸引游客的地方，同时也是政府税收的重要来源。长期以来，澳门博彩专营税收占澳门财政总收入的大部分，对于澳门的经济意义十分重大。澳门基本法第一百一十八条规定，“澳门特别行政区根据本地整体利益自行制定旅游娱乐业的政策。”经济上的“一元”抑或“多元”结构所带来的影响远超出经济领域本身。一元化的经济体制自然形成了一元化的政策体系，中央授予澳门特别行政区的博彩特许经营权和博彩业提供的赢利与税收，事实上形成了澳门经济繁荣和社会稳定的客观基础。

澳门基本法的一系列特色性制度安排奠定了国家认同的宪制基础。这些特色安排，首先典型地体现在行政长官和立法会两个产生办法上，也体现在任免和宣誓制度等方面。

教育在凝聚爱国共识方面，发挥着基础性作用。以澳门课程教材的编写为例，祖国恢复对澳门行使主权以来，针对澳门本地教材发展过程中的利益和观念冲突，政府往往通过增加教材编写者和审查者的多元性和代表性，并在决策过程中采取“编审合一”的方式，最终在各种形式的妥协中化解冲突，避免政治风险，达成“共治”。同时，基本法宣传推广工作有效展开，“澳人治澳”是“爱国者治澳”的观念得到普遍认同。澳门回归以来，特别行政区政府把宣传和贯彻“一国两制”方针和基本法，培育自觉融入中华人民共和国国家观念、自觉融入中华民族民族观念和“当家作主”的“新公民”意识，作为其施政的重要内容，各种官方和非官方的基本法推介组织纷纷成立，自幼稚园至大学，自公务员至普通市民，各种形式的“爱国爱澳”和基本法教育始终不辍。

### 三、领域维度：澳门特色的制度安排

在国家治理“五位一体”的各领域，澳门治理呈现出了“澳门特色”，可从如下五个方面来考察。

经济领域，积极推动经济适度多元化。立足“一中心”、“一平台”建设，融入国家发展大局当中，从单一化向适度多元的经济结构转变。

政治领域，推动民主政治发展，但不以牺牲社会稳定为代价，这是澳

门改革、发展、稳定大局得以续存的重要因素。在澳门，大量的“爱国爱澳”社团组成了澳门政治生态的有机体。它们在形成爱国爱澳主流力量和舆论导向，确定回归后政治生态主基调，确保社会秩序井然、参与特别行政区管治、对行政机关有效监督、为澳门特别行政区培育大量的政治人才等方面发挥了重要作用。

文化领域，人心回归工程代际持续，这不仅是澳门特色的现象，更是澳门特色的原因。回归以来，澳门同胞对国家的认同感和向心力不断加强，血浓于水的民族感情不断升华，爱国爱澳已成为澳门社会主流价值观。这本身也是“一国两制”制度多元功能中的一元，即动态的国家整合功能。这种整合所指向之“一国”，并非静态意义上的“一制”，而是动态性的“国家认同”，即代际持续的“人心回归”。主权意义上的“一国”是“两制”的必要前提，国家认同意义上的“一国”则是“两制”整合的必然归宿。只有做到人心回归和国家认同，才能够使澳门做到“融入式发展”，也才能够在国家的整体发展进程中书写澳门故事。

社会治理领域，通过区域合作形式，在积极融入国家发展战略体系的图景中，推进社会治理。

生态文明领域，通过保护环境打造世界旅游休闲中心。有论者指出，一直以来，澳门致力于保护和维护环境、自然、生态平衡，积极推进经济社会的可持续发展。澳门特别行政区政府早已订立前瞻性的工作方向和目标，为世界旅游休闲中心的发展定位提供必要的环境元素，并展开了多项工作，包括坚决执行《京都议定书》；设立“环保与节能基金”，为澳门中小企业和社会团体在改善空气素质、倡导节能和节水项目方面提供资助。

#### 四、余论：“一国两制”制度体系中的多元与单一

多元不应该是冲突的来源，而应该是寻觅解决冲突方案的资源。如何从价值多元中凝聚共识，最重要的是要依靠法治化道路。人心回归，是一项久久为功、与时俱进的事业，是“坚持和完善‘一国两制’制度体系”的初心所在。“一国两制”澳门特色在此中所呈现的成功经验，不仅构成了“一国两制”制度体系的有机组成部分，也将继续为加强和完善“一国两制”制度体系添砖加瓦。

# 中央对澳门特别行政区全面管治权 20 周年实践及展望

杜承铭 邓莉\*

2019 年，澳门回归走过 20 年的历程。自回归以来，澳门始终坚守“一国”之本、善用“两制”之利，民主政制有序发展，经济快速增长，从博彩业作为单一支柱产业逐渐发展建设“一个中心”（即世界旅游休闲中心）和“一个平台”（即中国与葡语国家商贸合作服务平台）的战略定位。如火如荼的粤港澳大湾区建设，为澳门多元化发展提供了新的机遇和挑战。澳门高速发展的 20 年与国家改革开放历史进程高度重叠，澳门同胞是见证者也是参与者，是受益者也是贡献者。

澳门取得巨大成就的经验在于不忘初心，充分实践中央对港澳全面管治权的理论，既发挥高度自治权的优势，又履行应尽的宪制责任，实现了尊重“一国”原则与维护“两制”差异的平衡。十九大报告中明确指出要“全面准确贯彻‘一国两制’方针，牢牢掌握宪法和基本法赋予的中央对香港、澳门全面管治权”；“必须把维护中央对香港、澳门特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来，确保‘一国两制’方针不会变、不动摇，确保‘一国两制’实践不变形、不走样”。可见，全面管治权已然成为港澳工作中的重要主题。

## 一、“一国两制”下全面管治权体现了中央对特别行政区的权力本质

港澳回归 20 年来的理论和实践，创造性地回答了“一国两制”这一重大课题中的诸多难题。在 2014 年发布的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书中，中央明确提出全面管治权概念。

---

\* 杜承铭，广东财经大学副校长，中国法学会香港基本法澳门基本法研究会副会长，教授，博士；邓莉，广东财经大学教师，法学博士

全面管治权与主权息息相关。主权是全面管治权的法理基础和合法性依据，全面管治权是主权的行使方式和实现途径。从主权→全面管治权→高度自治权的逻辑演变，是解决从主权→高度自治权的直接授权理论而导致“统而不治”的理论困境的有效方式，是厘清主权不可分特质下，高度自治权权力本源问题的基础。在法理上，单一制国家中，中央恢复对香港与澳门行使主权，表明其拥有了对港澳地区的全面管治权，即一切对内对外之权力。中央基于主权对特别行政区享有的全面管治权是毋庸置疑的，是现代主权理论公认的领土范围内的权力逻辑，也是探讨中央与特别行政区关系之基石。在此基础上，中央将自身管治权的一部分授予香港、澳门，形成高度自治权，这是中央行使管治权的具体方式，本质上是行使主权的体现。全面管治权是主权行使的应有之意，而高度自治权是全面管治权行使的具体方式。

在政治上，提出全面管治权概念，是在宪法和基本法框架内重申中央与特别行政区的权力关系，是对“自决”之异化思想的纠正。“全面管治权”对于检视特别行政区“一国两制”的实践，纠正部分人重特别行政区“高度自治权”而轻中央“全面管治权”的认识偏差提供了理论基石。

全面管治权概念完善了与基本法相关的实施机制，助推国家长期稳定发展的局面得以实现。相较于中央在香港直接行使管治权的波澜，澳门回归以来，其行政、立法、司法机关充分尊重和维护宪法和基本法的宪制地位，全面准确贯彻落实“一国两制”方针，在维护中央对澳门的全面管治权与发挥自身高度自治权的关系上取得了平衡。

## 二、中央对澳门全面管治权成功实践的核心：夯实宪制基础，推进澳门政制发展

### （一）尊重和维护中央直接行使的管治权

在澳门回归后的政制发展中，行政长官和立法会两个产生办法的修改问题可谓最为重要。这事关中央和特别行政区的关系，根据基本法的规定，两个产生办法是否需要修改和如何修改，决定权在中央。澳门特别行政区根据全国人大常委会有关解释和决定，对行政长官和立法会两个产生办法进行了修改，并报全国人大常委会批准和备案。这维护了中央在特别行政区政制发展中的主导权和决定权，推动行政长官和立法会两个产生办

法发展完善，将中央全面管治权与特别行政区高度自治权有机结合起来。

特别行政区立法会也积极推进本地立法，落实中央管治权。比如，根据基本法第十四条规定，“中央人民政府负责管理澳门特别行政区的防务”。为保障中央履行防务的职责，立法会分别通过了第4/2004号法律《军事设施的保护》等三项法律<sup>①</sup>，对驻军履行职责提供了保障。

## （二）积极履行自身宪制责任

基本法第二十三条对特别行政区维护国家安全作出了规定，要求特别行政区自觉履行宪制责任，完成国家安全立法的任务。澳门在回归之后就积极努力，首任澳门特首何厚铨指出：“维护国家的主权、统一、领土完整和安全，是基本的宪制责任。为了贯彻‘一国两制’的方针，国家并没有把内地的相关法律直接延伸到澳门特别行政区实施，而是透过澳门基本法授权澳门特别行政区自行立法，这是国家对澳门特别行政区和全体澳门居民的高度信任。自行立法维护国家安全，是特别行政区全面贯彻落实澳门基本法的必要举措，亦是特别行政区政府理所当然、责无旁贷的宪制责任。”在回归10周年之际，澳门特别行政区通过了《维护国家安全法》，就叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密行为的定罪量刑作出了明确规定，对于外国的政治性组织或团体单独或与澳门本地政治性组织或团体联合，在澳门进行上述犯罪活动规定了刑事责任。《维护国家安全法》填补了澳门特别行政区在国家安全领域的立法空白，为“依法治澳”和在此领域的“依法施政”提供了基本的法律依据。为了执行《维护国家安全法》，澳门特别行政区政府与立法机关相互配合，设立了维护国家安全委员会，共同承担维护国家安全的法律责任。澳门特别行政区积极履行自身的宪制责任，为维护宪法和基本法的权威，促进中央与特别行政区的政治互信，积极推进“一国两制”成功实践起了关键作用。

除了国家安全立法，特别行政区对列入基本法附件三的国歌法本地立法工作也积极推进。2018年8月，澳门立法会通过修改国歌法法案。法案规定在奏唱国歌时在场人士应肃立，不得有不尊重国歌的行为，违者可被罚款2000至10000澳门元。侮辱国歌将最高处3年徒刑。该法案还将国歌纳入中小学教育内容，要求组织学生学唱国歌，教育学生了解国歌的历史

<sup>①</sup> 第6/2005号法律《订定规范驻澳门部队协助维持社会治安和救助灾害的事宜》和第3/2009号法律《驻澳门部队因履行防务职责而享有的权利和豁免》。

和精神内涵。2019年1月，澳门特别行政区立法会通过了《国旗、国徽及国歌的使用及保护》法案。悬挂国旗活动在澳门学校基本实现全覆盖。至此，澳门完成了国旗、国徽、国歌等国家象征的本地立法。这是澳门特别行政区宪制秩序重塑的基本内容，也是澳门特别行政区治理和“一国两制”实践的必然要求。

澳门特别行政区司法机关同样积极履行实施基本法的宪制责任。如，就国际法与澳门本地立法之间的关系，终审法院在第2/2004号案件判决书中明确提出，澳门民法典规定国际条约优先于法律是违反基本法的，国际法在澳门的效力应由基本法规定。此项判决确立了依照基本法的规定来决定特别行政区内部规范性文件之间的地位和效力的原则。

概言之，澳门特别行政区行政、立法、司法机关各司其职，在维护中央直接行使的管治权与履行自身宪制义务方面都发挥了积极的推动作用。

### （三）凝聚爱国爱澳力量，积极推进国民教育

维护宪法和基本法的宪制地位，不仅在于特别行政区权力机关的推行，也得益于爱国爱澳力量的凝聚，以及国民教育的有效推进。澳门自回归以来，积极宣传和推广“一国两制”和基本法，使国家对澳门的基本方针政策深入人心，这是成功实践全面管治权的基础。澳门特别行政区建立了各类面向普通民众、在校学生、公职人员的宣传教育平台和机构，努力推进澳门居民对国家和民族的认同。

针对普通民众，澳门特别行政区政府法务局于2015年建立了“《中华人民共和国宪法》与《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》专题网站”，刊登宪法和基本法的文章。专题网站以中、葡双语集中展示了关于宪法和澳门基本法的各类信息，宣传、普及宪法和基本法的基础知识。藉此灵活方式向市民提供与日常生活息息相关的法律信息，让市民能便捷深入地认识宪法和澳门基本法。2013年，在澳门基本法制定颁布20周年之际，澳门建立了基本法纪念馆，设置了“澳门历史回望”、“中葡联合声明”、“基本法的起草”、“基本法的推广”和“基本法的落实”五大展区，为后人了解澳门基本法制定实施过程与“一国两制”在澳门的实践提供了丰富多彩的素材。

针对学生群体，澳门特别行政区相关部门采取了各类措施，从学生和教师两个维度推进国民教育。高等教育辅助办公室专门成立了宪法和基本法教育协调小组，统筹各高等院校开设宪法和基本法必修课和选修课，编



辑课程教学大纲。教育暨青年局将国情教育和基本法学习的要求列入课程纲要。同时，将国情和基本法教育的内容加入教师学习进修课程中，组织相关学者进入中小学为教师宣讲中国传统文化、国家的情况和基本法的内容，在公立大学先后设立了“一国两制”研究中心、宪法和基本法研究中心等机构。

针对公职人员，行政公职局开办了中高级公务员研习班，一边学习理论，一边总结“一国两制”和基本法实践经验。截至目前，有800多位中高级公务员参加，基本覆盖了中高级公务员。澳门法律和司法培训中心开设基本法培训班，对普通公务员进行培训。此外，还有基本法研习提高班，用专题的形式，学习和讨论“一国两制”和基本法。对于即将进入法官、检察官岗位的学员，也开设了基本法的必修课。

### 三、全面管治权在澳门实践的挑战与展望

澳门回归20年来的实践整体是成功的，但也存在一些问题，特别是在如火如荼的“一带一路”和粤港澳大湾区建设中，怎样遏制境内外激进和分裂势力进入澳门，继续加强澳门居民的国家认同，使澳门真正摆脱博彩业一家独大的困境等问题仍是澳门面临的关键问题。

民生问题是一个国家、一个地区永恒的主题。要继续稳步推进“一国两制”方针，必须激活经济、做好民生建设。特别是在粤港澳大湾区建设中，澳门有必要主动出击，增强在建设规划中的话语权，在大湾区中争当重要一极，发出更强的“澳门之声”。具体而言，应加强多方面的合作，包括降低相关行业的准入门槛、积极主动参与粤港各类合作等。以律师业合作为例，澳门可就粤澳律师业降低相互间的准入门槛踏出更大的步伐，而非仅呈现出广东律师业的单边开放。民生方面，由于澳门地小人多，澳门居民在住房、就业、医疗、教育等方面面临困境，需要多方持之以恒地沟通交流才能逐步缓解。当前，中央可借助粤港澳大湾区建设的平台，鼓励澳门居民北上工作，着重并优先解决澳门居民在内地的就业、子女教育等问题，营造澳门居民良好的发展环境，为大湾区人才流动提供有力的政策支持。

加大国民教育、强化中华民族的认同是实践全面管治权的基础。具体而言，可加大澳门居民与内地，特别是广东地区的文化教育交流、拓宽澳门与内地人才流通渠道、推动构建青年服兵役的衔接机制等。但制度的构

建须充分考量“一国两制”的基本国策，其中不乏一些具体问题亟待解决。如在粤港澳大湾区建设中，针对来内地工作的港澳子女的教育问题已逐渐凸显出来。除了专门针对这类学生的民办教育，在公立学校中，各级部门如何切实保障港澳学生需求的双语教育，对配套引进的港澳教师采用何种人事制度，如何在本地学生与港澳学生之间平衡教育资源，不形成对本地学生的反向歧视等问题，都是在具体制度建立中亟须论证、研究的。

# 澳门回归 20 年来社会繁荣稳定的五大经验

程雪阳\*

自 1999 年回归祖国以来，澳门不但实现了平稳过渡，而且实现了经济快速发展、社会繁荣稳定和人民安居乐业。就经济发展指标而言，1999 年，澳门本地生产总值仅为 518.72 亿澳门元，政府的财政盈余仅有 3.2 亿澳门元，只实现基本的收支平衡。2018 年，澳门本地生产总值已高达 4403.16 亿澳门元，比回归之初增长了 8 倍多。世界银行 2018 年发布的全球人均 GDP 排名显示，澳门仅次于卢森堡，位居世界第二。澳门居民人均寿命达 85 岁，稳居世界前列。

澳门特别行政区能够取得举世瞩目的成就并不是偶然的。当我们总结和回顾澳门回归 20 年来的成功经验时，可以毫不夸张地说，正是因为澳门特别行政区的民众和历届政府坚定不移地贯彻落实“一国两制”方针，坚持做“一国两制”的“模范生”，才有了今天澳门社会繁荣稳定的大发展。

具体来说，澳门回归 20 年来社会繁荣稳定的成功经验，主要有以下五个方面。

## 一、全面准确贯彻“一国两制”是澳门长期繁荣稳定的根本前提

回归以来，澳门特别行政区始终坚持“一国两制”基本方针，做到了“坚持‘一国’原则，尊重‘两制’差异”，实现了维护中央全面管治权与保障特别行政区高度自治权有机结合。

在维护“一国”原则方面，澳门在回归初期就迅速通过了《立法会选举法》《行政长官选举法》《选民登记法》等 11 部法律，把新政权运作所需要的法律制度都建立起来了。2016 年 11 月，全国人大常委会对香港基本法第一百零四条作出解释后，澳门特别行政区政府和立法会又主动通过

---

\* 苏州大学王健法学院副院长，教授，法学博士，博士生导师

修改《立法会选举法》，要求立法会议员参选时需签署“拥护澳门基本法”和“效忠中华人民共和国澳门特别行政区”声明。同时，澳门特别行政区于2009年年初通过了《维护国家安全法》，落实了基本法第二十三条的宪制责任。2017年11月全国人大常委会将国歌法列入基本法附件三后，特别行政区政府积极对本地立法进行了修改完善。这些法律的制定和修改，都有力地维护了国家的团结和统一以及“一国”原则的落地生根。

在尊重“两制”差异方面，澳门特别行政区有效维护了基本法所承认和保护澳门居民各项基本权利，并根据本地实际情况，推行“博彩业经营权开放”政策，建立和完善娱乐场博彩业经营法律制度，推动了博彩业的跨越式发展。同时，为了适应经济多元和文化多元发展的要求，先后出台了《对外贸易法》《酒店营业场所业务法》等一批法律制度，搭建了世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台，“中华文化为主流、多元文化共存”的交流合作基地等多个平台，有力地推动了澳门经济社会的发展，不断增强了澳门特别行政区对外交往和发展的能力。

## 二、爱国爱澳力量不断发展壮大是澳门长期繁荣稳定的社会基础

习近平总书记曾经指出，在长期奋斗历程中，澳门同胞形成了爱国爱澳、包容共进、务实进取的优良传统，这是澳门发展的力量源泉。经过历史的长期淬炼，爱国爱澳、坚持以爱国者为主体的“澳人治澳”，已经成为澳门社会发展和繁荣稳定的组织基础。

回归20年来，澳门特别行政区从幼儿教育阶段开始，便教授学生认识国旗国徽，奏唱国歌，从小培育对祖国深刻的情感。小学教育阶段设立的品德与公民教育课程中，“我与国家”的教育是其重要的内容之一。通过“我与国家”的教育，学生们认识了中华人民共和国国旗、国徽，会唱国歌，并且理解其基本含义。同时，澳门的《小学品德与公民基本学力要求》包含了介绍澳门法律体系的课程内容。澳门学生从中学一年级开始就接触澳门的法律体系。通过学习和了解澳门基本法以及在澳门适用的国籍法、国旗法、国徽法和国歌法等全国性法律，学生从小就形成对国家象征、国家历史和文化的认同。另外，澳门特别行政区政府和爱国爱澳社团还采取编写基本法解释读本，开展基本法的巡回展览，鼓励民间进行基本法知识竞赛等多种措施在青年人中间推广宪法和基本法。

除了宣传和普及基本法之外，澳门特别行政区还十分注重将历史国情与现实国情相结合，提高国情教育的有效性。澳门的国情教育注重培养青年人了解中国的历史文化，通过学习中国悠久的历史文化，让澳门民众深知自己与内地同胞同根同源。同时，对于当代现实国情，特别行政区政府又通过多种方式鼓励澳门学生赴内地学习交流和实地考察，使得澳门青年了解祖国的发展变化以及澳门与祖国同气连枝的命运。所有这些活动，都有力地推动了爱国爱澳力量的不断发展壮大，为澳门社会的繁荣稳定奠定了坚实的文化和社会基础。

### 三、不断发展完善与宪法和基本法相配套的法律制度是澳门长期繁荣稳定的法治保障

习近平总书记在2014年庆祝澳门回归祖国15周年大会上指出，人类社会发展的事实证明，依法治国是最可靠、最稳定的治理。要善于运用法治思维和法治方式进行治理，要强化法治意识，特别是要完善与澳门特别行政区基本法实施相配套的制度和法律体系，夯实依法治澳的制度基础。要努力打造勤政、廉洁、高效、公正的法治政府，做到依法决策、依法施政，使特别行政区发展始终沿着法治轨道展开。

澳门回归20年来的实践表明，特别行政区政府和社会各界始终严格按照宪法和基本法办事，不但让宪法和基本法成了澳门社会普遍遵守的准则，而且依据宪法和基本法推动了法律的“立、改、废”，建立和完善了相关的法律制度，确保了基本法的相关规定在澳门特别行政区落地生根。以立法工作为例，澳门特别行政区回归20年来，共计颁布了284部法律，同时，行政长官也制定颁布了621部行政法规。可以说，在回归之后的短短20年内，澳门特别行政区已经基本建立起以宪法和基本法为宪制基础、五大法典为主干、法律和法规相互协调的法律体系。

在立法会制度建设方面，立法会议员的结构一直保持着回归之初的“直接选举、间接选举和委任议员”三种类型，并且立法会议席由23席增至33席，实现了选举民主和协商民主有机融合，有利于“以爱国者为主体的澳人治澳”目标的实现。到如今，立法会已经成功进行了六届选举，不但形成了极具“澳门智慧”“澳门特色”和最有利于澳门长治久安与繁荣稳定的民主制度安排，而且形成了爱国爱澳、民主和谐的政治文化。

在行政长官的选举方面，不但依法顺利进行了五任行政长官选举，实

现了管治团队的有序交接，而且行政主导政治体制得到了全面贯彻和落实，为特别行政区政府有效施政提供了坚强的组织保障。

在司法权运作方面，澳门特别行政区各级司法机关依法独立行使司法权，得到了社会各界的普遍认同和尊重，“司法作为社会最后一道防线”的功能得到了有效发挥。在维护基本法的权威和统一适用问题上，特别行政区法院（特别是终审法院）一方面始终保持司法谦抑原则，严格遵守澳门基本法关于司法机关职权和功能的定位，拒绝了建立美式违宪审查的诱惑，另一方面又巧妙地采用了“解释一致性”等原则和方法，有效化解了特别行政区普通法律规范与基本法所存在的不一致问题，依法维护了基本法规范在澳门特别行政区法律秩序中的统一性和优位性。

#### 四、坚持以民为本，持续关注民生问题是澳门长期繁荣稳定的社会基础

民为邦本。一个社会想要繁荣和稳定，必须要妥善处理社会多元诉求，平衡好各方利益，积极营造更加公平公正的社会环境，从而让老百姓上得起学、住得起房、看得起病。

澳门回归以来，经过历任行政长官、特别行政区政府、立法会的通力合作以及社会各界的大力支持，澳门社会民生问题持续改善，社会保障制度日趋完备，居民幸福指数不断提高。以社会就业和居民收入为例，澳门的失业率已经从 1999 年的 6.4% 降至 2018 年的 1.8%，而且近几年一直维持在这一水平，基本实现了充分就业。

经济的繁荣不仅带来了居民的富足，而且为政府进一步完善社会保障制度奠定了良好的基础。比如，为进一步增强对长者的关怀，澳门特别行政区政府于 2005 年开始向年满 65 岁的澳门永久性居民发放敬老金。到 2018 年，已经达到了每年 9000 澳门元。为了提高居民的受教育水平，确保儿童不因为家庭贫困而失学，澳门特别行政区政府自 2007—2008 学年，开始全面实行 15 年免费教育，是我国首个实施 15 年免费教育的地区。为了确保发展的成果可以惠及最广泛的民众，从 2008 年开始，澳门特别行政区实行现金分享计划。在 2019 年施政报告中，澳门特别行政区政府决定向永久性居民每人发放 10000 澳门元，向非永久性居民每人发放 6000 澳门元。这些社会保障制度对于澳门社会繁荣稳定无疑都起到了极为重要的促进作用。

## 五、积极融入国家战略是澳门长期繁荣稳定的经济基础

回归以来，澳门始终与国家发展大局相契合，充分发挥“一国两制”最大的制度优势，紧紧抓住中央实施的“一带一路”、粤港澳大湾区建设等国家战略所带来的机遇以及对澳系列优惠政策，不断深化与内地的互利合作，实现了自身的跨越式发展，跻身世界上最富裕的城市之一。当下的中国是世界上发展最为迅速的地区之一。实践证明，只要澳门紧紧依靠祖国，与祖国同呼吸共命运，就可以搭上祖国经济腾飞和转型升级的快班车，进而实现自身的快速发展以及社会进一步的繁荣和稳定。

当然，任何一个国家或地区在发展过程中都可能会遇到这样或那样的问题，澳门也不例外。比如今天澳门经济适度多元化发展还需要大力推进，进一步解决交通、住房等民生问题的需求也越来越迫切。在这种情况下，只要特别行政区政府和民众继续全面准确贯彻“一国两制”方针，确保“一国两制”在澳门实践不走样、不变形，同时更加积极主动融入国家发展大局，不断提高治理体系和治理能力现代化水平，坚持以民为本的施政理念，做到察民情、知民需、解民忧、纾民困，让广大澳门居民更好地分享经济发展的成果，那么澳门社会必将实现更加持久的繁荣和稳定。

# 澳门特别行政区司法体系建设 20 年

——历史、实践与未来

刘 晗 吴 玄\*

澳门回归 20 年以来，“一国两制”实践取得了举世瞩目的成就，社会经济重新焕发生机。相应地，司法体系建设也取得了巨大进步。司法体系的现代化建设，是澳门回归 20 年以来各项事业发展中颇值得称道的一个方面，尤其是对比澳门回归之前的司法体系发展而言。

## 一、澳门司法体系的历史发展：从传统走向殖民化

从历史角度而言，澳门的司法体系发展速度较为缓慢，发展程度也不尽发达。仅仅是到了 20 世纪末期，才开始了现代化进程的突变。澳门的司法发展历程，可以大概分为六个阶段：中国主权时期（1553 年—1849 年），殖民化早期（1849 年—1911 年），“殖民统治”时期（1911 年—1976 年），葡管中国领土时期（1976 年—1991 年），司法体制过渡时期（1991 年—1999 年），特别行政区政府时期（1999 年至今）。

### 1. 中国主权时期的司法制度（1553 年—1849 年）

在中国主权时期，澳门的司法体系处于较为混杂的阶段，近代司法体系尚未建立。一直到 19 世纪中叶，澳门处于华人与葡萄牙人共处但分治的状态，近代司法体系尚未建立，一方面沿袭中国传统司法体系，司法行政尚未相互分离。澳门葡人则采取欧洲中世纪的政府管理体制，司法权散见于各个政府机构手中，未能建立相对独立且职业化的司法系统。

### 2. 殖民化早期的司法制度（1849 年—1911 年）

之前华洋分治的统治模式逐渐转为以葡国司法体制为蓝本的殖民化模式。“华洋并存”双轨制让位于葡法为主的殖民统治法制。葡萄牙在澳门

---

\* 刘晗，清华大学法学院院长助理，副教授，博士生导师；吴玄，上海师范大学哲学与法政学院副研究员



的管理结构也向中央集权发展。

首先，侵犯中国司法管辖权。将华人案件的司法管辖权交由理事官。其次，总督享有的司法权扩大。总督有权罢免普通法官，对于理事官审理华人诉讼的案件，可以上诉至总督，总督拥有最终裁决权。再次，律师制度开始逐渐规范化和职业化。最后，司法的双轨制向统一演变。设立了法区（comarca）法院统一行使司法权。自此，适用于澳门 300 余年的华洋有别的“司法双轨制”正式结束。

### 3. “殖民统治”时期的司法制度（1911 年—1976 年）

政治上，澳门沦为受葡萄牙殖民统治；在法律上，沦为葡国法律体系全覆盖的欧陆法系附庸。澳门司法制度也在不断探索改革。一方面受到葡萄牙本国司法体制的变化影响，另一方面也处于本地独特的多元法律文化的环境中。

有四点值得关注，一是华人专属法庭昙花一现，二是澳门行政法院开始建立，三是司法体制改革最终统一于法区法院，四是法官任免制度也相应予以改革。澳门法官选任制度也是在这两方面的影响下发展，最初的普通法官由市民选举产生；之后改由议事会推荐，总督任命；至近代，澳门作为葡国一个法区，法官也来源于葡国法官序列，由葡国政府提名，总督任命。

### 4. 葡管中国领土时期的司法制度（1976 年—1991 年）

自 19 世纪中后期葡萄牙对澳门实际管治以来，澳门便一直作为葡萄牙的一个法区进行设置。1976 年葡萄牙新宪法不再将澳门视为葡萄牙领土，而视为自治地区。

但在司法领域，1991 年之前，澳门却仍然从属于葡萄牙。澳门只有一审法院，上诉必须向葡萄牙上级法院提起。澳门法院无权处理立法与行政行为违法的情况，对澳门总督和政务司的上诉必须向葡萄牙最高行政法院提出，立法违宪的案件只能由葡萄牙宪法法院裁决。澳门法官候选人须获得葡萄牙司法官资格，司法活动均使用葡语。澳门本地华人很难获得进入司法官途径。直至 1996 年，澳门没有一位华人法官。随着《中葡联合声明》的签订以及澳门基本法的制定，澳门司法机构本地化进程开始推进。

## 二、澳门司法体系的现代化：从过渡时期到回归以后

### 1. 司法体制过渡时期（1991 年—1999 年）

为适应澳门回归中国的需要，落实《中葡联合声明》的有关条款，葡萄牙从 20 世纪 90 年代开始逐步改造澳门司法体制，赋予司法自治。第一，

建立澳门本地上诉法院。第二，改造法区法院。普通管辖法院被分为三个庭，每个庭由一位法官主持。第三，改组审计评政院。分为澳门行政法院与澳门审计法院。前者具有行政、税务、海关事务的管辖权。后者具有审计案件的审判权与财政控制权。

对比港澳两地回归前的情势，澳门建立本地化的司法体系的难度要大于香港：在司法体系的完备程度上来看，澳门不如香港；在司法人员的数量上来看，澳门的司法从业人员少于香港；司法人员的本地化程度上，澳门远远落后于香港。

## 2. 回归后的司法本地化发展（1999 年以后）

1999 年 12 月 20 日，随着澳门基本法的正式实施，澳门特别行政区司法制度相应建立。其中最重要的一点，即将司法体系的顶点本地化，由新设立的澳门特别行政区司法体系行使终审权，既切断了与原宗主国之间的联系，也未与内地的司法体系产生直接联系。

特别行政区终审法院在处理具体上诉案件之外，还具有作出统一司法见解的权力。此外，特别行政区终审法院还处理职务犯罪以及一些宪法性问题（如执法机关限制集会、游行和示威的上诉案件）。正是在回归之后，澳门司法的现代化进程才迈出了快速发展的步伐，“本地化”正是促成澳门特别行政区司法现代化的重要推动因素。

首先，终审权本地化。澳门特别行政区司法制度确立的标志之一是拥有独立的司法权和终审权。

其次，对于法官选任方式“本地化”。在法官的选任方式上，澳门特别行政区政府延续了葡澳政府的体系，采用提名委员会的形式。但提名委员会成员的身份也强调“本地化”。

最后，在司法审判中语言的“本地化”。在过渡期，澳门司法组织从起诉到判决依然只使用葡萄牙文。1999 年后，根据澳门基本法规定，大力推广中文在司法程序中的使用。经过 20 年努力，中文已经成为澳门司法程序中的主要语言。

## 三、未来：法官素质的提高与选任制度的改革发展

在澳门司法发展的大方向基本奠定、发展势头良好的基础上，澳门特别行政区司法体系建设的重中之重是提升司法质量和司法水平，推动社会经济良好发展。在提升司法质量和水平方面，法官的队伍质量又是重中

之重。澳门特别行政区司法体系下一步发展的关键，是培养、遴选和完善法官的选任机制。

### 1. 专业性：完善法官选任的培训课程及实习要求

在现代法律系统当中，法官居于司法体系的核心地位。专业性的保障就是司法独立、社会公正的重要要求。在法官选任制度的设计当中，首先应该考量专业因素和实践技能培养。

澳门已有成型的法官选任制度。但法官选任资格的规定却与典型的大陆法系国家有一定距离。大陆法系的法官选任一般都要求先通过法学本科再通过十分严格的从业资格考试，才有可能出任法官。与其相比，澳门法官选任制度中的实习要求显然薄弱很多。

澳门应借鉴两大法系的制度优势，发展出结合一般条件和专业知识的标准，加强职业经验的要求。具体来讲，可考虑在法官候选人需要参加的培训课程和实习之外，要求必须获得律师资格。长远来看，可考虑统合目前律师公会的实习律师准入和律师资格总考、实习司法官课程考试以及法律范畴的公务员考试这三种考试，建立统一司法考试制度，构建准入门槛。在目前尚未具有统一司法考试的情况下，要考虑从具有多年执业经验的成功知名律师当中选任法官。

### 2. 完善法官的惩戒机制及晋升机制

法官自身的道德对其判案具有不可忽视的影响。英美法对法官之道德伦理皆有严格要求。有违反法官职业伦理的不端行为将影响法官的选任，特别是其中公平公正、诚实正直等与个人素质紧密相关的伦理要求。大陆法系也对司法官员的伦理准则设立了极为严格的标准。

关于法官的晋升机制，澳门特别行政区属于大陆法系区域，法官具有职业性特点，即上级法院的法官大部分从下级法院的法官中逐级选调。由于中级法院和终审法院法官的任职条件，只要满足法官的一般任用条件，此种“严下宽上”的做法应逐步废弃。

应对法官的晋升制度作出相应修改，加强法官晋升的规定，严格考察司法经历和道德品质，如对任职实践可考虑设置一定年限。目前，澳门《司法官通则》对于法官任免条件没有具体而明确的列举，会给人只要满足一般初任法官的规定即可的印象。应该考虑修改《司法官通则》从任职年龄、职业经历和道德标准三方面进行细致规定。

### 3. 完善法官选任的路径及管道

澳门法律已经为从专业人员当中选任法官留出了制度渠道，只是未能

实际采用。在拓宽司法官选任路径时，应适当启用定期委任模式，在律师及法律专业人士中选任合适人选担任司法官职务。

世界各法治国家已经有成型经验可供参考。中国内地近年来也推动从法律专业人士当中招录法官。澳门应当顺应趋势，拓宽从法律专业人员当中选任法官渠道。

其一，创设专门的司法辅助人员选任法官的渠道。以澳门基本法第九十一条为基础进行制度创新，以司法辅助人员的渠道吸纳法律专业人士，为其以后充任法官作必要准备和训练。修改《司法辅助人员通则》，增设司法高级技术员职称，吸引已取得法律学士学位、从事法律业务一定年限且具有极高潜质的专业人员进入。

其二，设立法官助理，提高司法效率，建立法官人才储备库。这也是目前世界多数国家的通行做法。澳门司法体系建立历史较短，法官较年轻，常被质疑经验不足，建立法官助理制度将有效地形成传帮带作用。

其三，可考虑恢复“司法参事”制度。回归前，澳门曾经在司法机关里设置了司法参事，辅助一审法院司法官，提供咨询，受到指导，但不得作出审判行为。充任此类官职的人员具有相应公民品德、专业才能和语言要求（懂中葡文）。司法参事是种“准法官”，唯缺少审判权。当时，很多专业人士借此进入司法系统，并获得锻炼，接受德才考察，后来大多数成为澳门司法官。可适当考虑恢复这一体制。

# 澳门回归 20 周年对外交往的成就与未来展望

伍俐斌\*

## 一、“一国两制”与澳门特别行政区对外交往

妥善处理澳门回归祖国后的国际联系和对外事务，是“一国两制”方针的重要内容。中国政府在 1987 年《中葡联合声明》及其附件一集中阐明了对于澳门对外事务问题的方针政策。

尽管《中葡联合声明》及其附件一阐明了在澳门回归以后涉及澳门特别行政区对外事务的基本方针，但《中葡联合声明》不是澳门特别行政区对外交往权的法律依据。《中葡联合声明》在法律性质上属于国际法上的双边条约。在国际法上，只有条约的缔约主体（或称为当事方）才能享有条约下的权利，承担条约下的义务。《中葡联合声明》的缔约主体分别是中国和葡萄牙，只有中国和葡萄牙才能承受该声明下的权利和义务。澳门不是《中葡联合声明》的缔约主体，而是《中葡联合声明》的客体或者对象，不能直接承受《中葡联合声明》所产生的权利和义务，不能将《中葡联合声明》作为其对外交往权的法律依据。

澳门特别行政区对外交往权的法律依据是《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》。澳门特别行政区的对外交往权只能以国内法作为法律依据。缔约权（treaty-making power）是澳门对外交往权的重要内容，指缔结国际条约的权力。缔约权不同于缔约能力（treaty-making capacity），缔约能力被认为是国际人格的最重要的表现，也是国家主权的一个属性，直接源于国家主权。虽然《维也纳条约法公约》第 6 条规定：“每一个国家都有缔结条约的能力”，但国家的缔约能力并不产生于该条的规定，缔约能力是任何国际法主体固有的、内在的能力或权力，《维也纳条约法公约》第 6 条只是对国家的缔约能力的确认。缔约权是缔

---

\* 中山大学粤港澳发展研究院副教授

约能力的表现形式和实现方式，是国家内部某一机关所具有的对外缔结条约的权限。而这种国家内部缔约权限的分配由该国国内法进行安排。因此，缔约能力不同于缔约权，前者由国际法调整，是固有的、内在的能力或权力，后者产生于国内法，由国内法调整，是一国内部不同机关的缔约权限。对中国而言，缔约能力是中国国家主权的体现，同时根据中国的缔结条约程序法等国内法律，具体的缔约权由不同的国家机关行使。澳门作为中国的地方行政区域不具有缔约能力，它所享有的缔约权产生于中国国内法，由澳门基本法具体规定和调整，是一种国内法上的权力。

## 二、澳门特别行政区对外交往权的权限

澳门基本法授予澳门特别行政区广泛的对外交往权。澳门基本法对澳门对外事务高度重视，将其作为“一国两制”在澳门实施的一个重要方面予以全面、明确、具体的规定，不仅保留而且大大扩大了澳门在对外事务方面的权限。澳门基本法第七章专门规定了澳门特别行政区在对外事务方面的权限，包括：

1. 澳门可作为中国政府代表团成员，参加同澳门直接有关的外交谈判（第一百三十五条）。

2. 澳门可以“中国澳门”名义在适当领域与世界各国、各地区及有关国际组织签订和履行条约（第一百三十六条）。

3. 澳门可以中国政府代表团成员身份或“中国澳门”名义参加有关国际组织或国际会议（第一百三十七条）。

4. 国家缔结且欲适用于澳门的国际协定需事先征询澳门意见，原已适用于澳门而中国尚未参加的国际协定可继续适用（第一百三十八条）。

5. 澳门可经授权发放澳门特别行政区护照和旅行证件，实行单独的出入境管制（第一百三十九条）。

6. 澳门可经授权对外谈判和签订互免签证协议（第一百四十条）。

7. 澳门可在外国设立官方经贸机构（第一百四十一条）。

8. 经中央人民政府批准外国可在澳门设立领事机构（第一百四十二条）。

除第七章外，澳门基本法第五章、第六章的有关条款还授予澳门在对外经济事务、对外社会文化事务等方面的自主权。

通过澳门基本法的上述规定，澳门作为一个地区性的非主权实体，从

国家中央权力机关获得了广泛的对外事务交往的授权，其自主的范围、幅度和种类不但远远超过其自身在回归前的权限，还远远超过中国内地的其他省、市、自治区，超过一般单一制国家的地方行政区域，甚至也超过联邦制国家的成员邦或州。

### 三、澳门回归后对外交往的发展

#### (一) 设立对外事务机构

##### 1. 澳门礼宾公关外事办公室

2012年9月1日，澳门成立了澳门礼宾公关外事办公室，提升了澳门特别行政区政府外事工作的专业性，有助于加强澳门的对外交往能力。

除澳门礼宾公关外事办公室外，澳门特别行政区政府的其他部门也有若干涉及处理对外事务的机构，如行政法务司法务局辖下的国际及区际法律事务厅、经济财政司辖下的贸易投资促进局和中国与葡语国家经贸合作论坛常设秘书处辅助办公室、社会文化司辖下的澳门驻葡萄牙旅游推广中心等。

##### 2. 驻外经济和贸易机构

澳门设立了若干驻外经济和贸易机构，包括：澳门驻里斯本经济贸易办事处、澳门驻布鲁塞尔欧盟经济贸易办事处、澳门驻世界贸易组织经济贸易办事处。

#### (二) 外国在澳设立官方、半官方机构

截至2018年12月31日，领区包括澳门或可在澳门执行领事事务的共有61个总领事馆及28个名誉领事馆，另外尚有3个官方认可的代表机构。

#### (三) 国际条约的缔结与适用

##### 1. 澳门对外缔结国际协定

截至2018年12月31日，澳门回归后在贸易、科技等领域单独地与有关国家或国际组织缔结了11个双边协定。

此外，根据澳门基本法相关条款的规定，在中央人民政府协助和授权下，澳门可单独与有关国家谈判和签订民航、司法协助、投资保护和互免签证等双边协定以及含司法协助条款的税收类双边协定。澳门回归后不

久，中央政府一次性将谈判互免签证协定的权力授予澳门。对于其他四类协定：

(1) 民航协定。截至 2017 年 12 月 31 日，中央政府已授权澳门与捷克、英国等 46 个国家和地区谈判民航协定，授权澳门与巴基斯坦、日本等 19 个国家和地区签署了航班协定。

(2) 司法协助协定。截至 2017 年 12 月 31 日，中央政府授权澳门与葡萄牙、东帝汶等 11 个国家和地区谈判司法协助类协定，授权澳门与葡萄牙、东帝汶、蒙古等 4 个国家签署了司法协助类协定。

(3) 投资保护协定。截至 2017 年 12 月 31 日，中央政府授权澳门与葡萄牙、荷兰等 3 个国家和地区谈判投资保护协定，授权澳门与葡萄牙、荷兰等 2 个国家签署了投资保护协定。

(4) 税收协定。截至 2017 年 12 月 31 日，中央政府授权澳门与英国、日本等 41 个国家谈判税收信息交换或避免双重征税协定，授权澳门与丹麦、澳大利亚等 27 个国家签署了税收信息交换或避免双重征税协定。

此外，截至 2017 年 12 月 31 日，中央政府已授权澳门与新加坡、泰国、欧盟等 7 个国家或地区修订航班协定，授权澳门与比利时、葡萄牙修订避免双重征税协定。

## 2. 国际公约在澳门的适用

澳门回归后，对于国家缔结的非外交国防类条约，根据情况和澳门特别行政区的需要，中央人民政府先通过外交部驻澳门特派员公署就有关公约是否适用于澳门征询特别行政区政府意见，在听取了特别行政区政府意见后，再决定是否适用于澳门。澳门特别行政区政府也曾主动提出适用若干国际公约的请求。截至 2017 年 12 月 31 日，适用于澳门的多边国际公约共计 613 项。

中央人民政府还根据有关适用于澳门的国际公约的规定，协助澳门提交了《消除一切形式种族歧视国际公约》等国际公约执行情况的报告。

### (四) 参与国际组织或国际会议

在中央政府的支持和协助下，澳门积极参与国际组织和国际会议活动。截至 2018 年 1 月，澳门参加国际组织的数量已由回归前的 51 个增加到 111 个，其中以适当身份参与的以国家为单位的政府间国际组织 18 个，以“中国澳门”名义单独参加的不以国家为单位的政府间组织 23 个，澳门特别行政区政府部门参与的非政府间国际组织 70 个。2007 年 2 月，联



联合国及世界气象组织台风委员会秘书处落户澳门，这是在澳门设立的首个政府间国际组织。澳门妇联总会、亚太家庭组织等非政府组织获得联合国经社理事会咨商地位。

澳门特别行政区还举办了大量区域性、专业性国际组织会议和活动，如世界旅游组织部长级圆桌会议、第八届 APEC 旅游部长会议、中国—葡语国家经贸合作论坛会议、第四届东亚运动会等。这些会议的举办对于加强澳门产业结构多元化和城市形象国际化起到积极助推作用。据国际会议协会（ICCA）2018 年 5 月发布的《2017 年度国际协会会议市场年度报告》，39 项在澳门举办的国际会议活动符合 ICCA 认可标准，较 2016 年的 37 项增加了 2 项；澳门在全球城市排名名列 65，较 2016 年名列 72 上升了 7 位；在亚太区城市则名列 16，较 2016 年上升了 1 位，反映澳门对全球会议活动及参会代表的吸引力正逐步增加。

#### 四、未来展望

国家“一带一路”倡议的实施特别是近期《粤港澳大湾区规划纲要》的出台，为澳门特别行政区对外交往的未来发展提供了更多的发展空间。

《粤港澳大湾区规划纲要》在多个地方提及要扩大澳门的对外参与，如“支持香港、澳门举办与‘一带一路’建设主题相关的各类论坛或博览会，打造港澳共同参与‘一带一路’建设的重要平台”，“支持香港、澳门依法以‘中国香港’、‘中国澳门’名义或其他适当形式，对外签署自由贸易协定和参加有关国际组织”，“发挥澳门与葡语国家的联系优势，依托中国与葡语国家商贸合作服务平台，办好中国—葡语国家经贸合作论坛（澳门）”，等等。

澳门未来应把握国家“一带一路”建设和粤港澳大湾区建设的重大契机，发挥澳门多元文化和对外经贸交流优势，进一步提升对外交往能力，在国际舞台更好地展示澳门，助推国家发展战略的实施。

# 回望“改革开放”之初

——追寻“一国两制”学说的语境和初心

田雷\*

2017年7月1日，在庆祝香港回归祖国20周年的大会上，习近平总书记指出：“在改革开放的历史条件和时代背景下，邓小平先生提出了‘一国两制’伟大构想。”如要在新时代对“一国两制”进行学理阐释，一定要重视总书记的这个表述，这句话看似简单，但其间蕴涵着一个重要的论断，也即“一国两制”作为一种伟大构想，之所以能得到提出，有它的“历史条件”和“时代背景”，而这个条件和背景不是别的，而是“改革开放”。

那么，我们自然可以提出一个问题：作为“一国两制”之“历史条件”和“时代背景”的“改革开放”，应如何理解，也就是说，在谈论“一国两制”时，能否给“改革开放”下一个定义，指明其具体所指？

在这一问题意识下，我们将焦点集中在1984年。这一年的10月22日，邓小平在谈话中指出：今年做了两件事，一件是进一步开放沿海十四个城市，还有一件是用“一国两制”的方式解决香港问题，其他事都是别人做的。改革开放总设计师的这句话说得非常清楚，抓大放小之后，他在这一年就做了两件“大”事，其一就是解决香港问题。只要翻开《邓小平文选》和《邓小平年谱》的1984年，香港问题在当年之“大”即可一目了然。《邓小平文选》的1984年，收录各种讲话共16篇，其中有4篇是以香港问题为题的，均为篇幅较长的谈话。虽然“一国两制”的构想并非在这一年才问世，“主要是在我们党的十一届三中全会以后形成的”（《邓小平文选》第三卷第67页），但它首次集中、连贯、成熟的表述却见于1984年这4篇讲话。

进一步分析，在1984年还有另一件“大”事，就是邓小平口中的进一步开放沿海十四个城市，这件事无须过多铺陈，但必须留意到，邓小平

---

\* 华东师范大学法学院教授

在这里说的是“进一步”，既然是“进一步”，那么势必就存在着发生在1984年之前的“先行一步”，否则“进一步”在逻辑上就讲不通。现在梳理改革开放40年的大事因缘，一切就能看得很清楚：“开放14个沿海港口城市”之所以是“进一步”，是以1980年开始的4个经济特区实践为基础的。翻阅《邓小平年谱》，在1997年前的改革开放史上，邓小平可以说有过两次南方谈话，一次众所周知，发生在1992年，还有一次则不能遗忘，就是在1984年年初，邓小平在南方视察之后亲自拍板，为当年作为窗口进行试验的经济特区最终下了结论，也即他的亲笔题词“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”。也是在这一次南方视察返京后，1984年2月24日，邓小平有过一次谈话，题名为《办好经济特区，增加对外开放城市》，如此就连贯起来了：要有4个经济特区为实践检验在先，才会有“14个沿海港口城市”的这次“放”。想当年，经济特区刚打开窗口时，当事人的表述有些悲壮，邓小平自己就讲过，叫“杀出一条血路来”，那么现在，既然政策为实践证明为正确，改革和开放就开弓没有回头箭，如小平同志在特区归来之后所谈，“有个指导思想要明确，就是不是收，而是放。”发生在1984年这一年，改革史上最值得浓墨重彩的，就是邓小平所讲的这“进一步”：原本只是华南沿海的4个窗口，是“穷则变”而逼出来的试验，当实践证明了“变则通”之后，这一年则由点成线，改革的前沿或者高地，从中国南海边的一个圈，连成了东部沿海的一条线。

考诸邓小平的原意，他把“改革开放”和“一国两制”并列在一起，作为他这一整年数一数二的头等大事。也能看出，从邓小平同志，到习近平总书记，两代最高领导人高屋建瓴，都把握存在于改革开放和“一国两制”之间的源流交汇，而他们的差异则表现在，小平同志是内在于这一历史进程的，他是当年的实践者，可以说是两者关系的“设计师”，而习总书记则是立足新时代，用权威的论断给我们表达出这段历史的关键所在，构成了我们今天重新思考“一国两制”的前提。

既然“改革开放”是“一国两制”的“历史条件”和“时代背景”，那么我们可以说，若没有从1978年十一届三中全会开始的“改革开放”，没有从4个经济特区到14个沿海城市的改革开放之深化，那么也不可能有现在的“一国两制”，至少不会有我们所知的这个版本的“一国两制”。但问题是，虽然说“改革开放”使得“一国两制”得以生成，但“一国两制”也不是完全被动的，回头去看改革开放的40年史，“一国两制”在许

多时刻表现为能动的存在，甚至在 1997 年之前，在“一国两制”还只是一个“构想”时，它就代表着先进、发达、美好以及未来，发挥着辐射全国的制度影响力，以某种隐蔽的方式影响甚至指导着当年的“改革开放”。

在下文中，我们集中回答一个问题，“一国两制”是以何种方式指引“改革开放”的？

为什么我们之前“不识庐山真面目”，在研究中未能正视上述存在于“改革开放”和“一国两制”之间的历史性关系？首先是因为我们“只缘身在此山中”，整个基本法研究的概念体系都奠基于“改革开放”历史之初，当我们带上这副理论的眼镜去观察“一国两制”的实践时，既有目光焦点之所及，也存在着看不到的盲区。最大的盲区，就是没看到“两制”，而只关心“一制”，也即资本主义在香港的问题，按照这种思路，“一国两制”的初心只有一个，就是如何保护香港在 1997 年回归之后的“不变”——“舞照跳，马照跑”。但不要忘记，“一国两制”的构想当然包括了“两种制度”，而且只要略加留心就能发现，邓小平在表述这个构想时从未厚此薄彼，向来是“两制”都要抓，“两制”都要硬的，在此仅举一例，摘自他在《中英联合声明》签订当日会见撒切尔夫人的谈话原文：

我还想请首相告诉国际上和香港的人士，“一国两制”除了资本主义，还有社会主义，就是中国的主体、十亿人口的地区坚定不移地实行社会主义。主体地区是十亿人口……香港是五百五十万……主体是很大的主体，社会主义是在十亿人口地区的社会主义，这是个前提，没有这个前提不行。在这个前提下，可以容许在自己身边，在小地区和小范围内实行资本主义。我们相信，在小范围内容许资本主义存在，更有利于发展社会主义。

请注意，上述这段，是邓小平说给撒切尔夫人听的，要请这位来自资本主义世界的“铁娘子”带话给世界，包括香港在内，对“一国两制”的理解，必须两制并举，其中既有资本主义在香港的 50 年不变，更有 10 亿人口实行社会主义坚定不移。我们作为这段历史的观察者，只有发展出一种“大国宪制”的理论视野，才能同时看到“一国”之内长期共存的“两制”，同时也只有把社会主义作为国家主体的这“另一方面”（《邓小平文选》第三卷第 219 页）带进来之后，我们才能发现“两制”之间还有故事，其互动的历史绝不是“河水不犯井水”就能一言以蔽之的，也由此才能捕捉到“改革开放”和“一国两制”在具体历史进程中的复杂关系。回到 1984 年，重返“改革开放”这个具体的“历史条件”和“时代背

景”，我们才能发现，“一国两制”在当年其实有两个初心：第一个初心是面向未来的，以“50年不变”的承诺让香港同胞放心，回归之后资本主义在香港保持“不变”，第二个初心则事关当下的“变”，也即如何用香港来推进社会主义主体的“改革”和“开放”，如邓小平在会见撒切尔夫人时所说的那一句“我们相信”，“在小范围内容许资本主义存在，更有利于发展社会主义”。可以说，这一句“我们相信”就预示了“两制”之间绝非“井水河水”之间的关系，何以“有利于”，回答这个问题，也就是要切入“一国两制”和“改革开放”的历史性关联。

在此，我们用邓小平来注释邓小平，1988年，邓小平也有一段话谈到香港问题：“为什么说五十年不变？这是有根据的，不只是为了安定香港的人心，而是考虑到香港的繁荣和稳定同中国的发展战略有着密切的关联……现在有一个香港，我们在内地还要造几个‘香港’。”这样连贯起来，“一国两制”在1997年之前之于“改革开放”的战略意义，也就浮出水面了。香港之所以如此重要，归根到底不在香港自身，而在于它曾经担当着社会主义这个主体改革开放的样本。历史地看，从4个经济特区的窗口试验，到14个沿海城市的深化开放，当年都曾包含着“在内地还要造几个‘香港’”的改革策略。当然，在小平同志的原文中，香港两字是加上引号的，言下之意我们学习香港绝不可能是全盘拿来，我们一心一意要搞的是社会主义的现代化建设，在“姓社”还是“姓资”这个问题上，是来不得半点含糊的，所以说即便是深圳这个第一个画出的圈，开放之初也讲得很明确，它只是经济的特区而已。

进入上世纪90年代后，“国家实行社会主义市场经济”在1993年写入宪法，“市场经济”在社会主义制度内得到正名，虽然目标得以设定，但“市场经济”怎样建设，如何“市场化”，可谓摆在当年改革决策者面前的一个现实难题。香港之所以如此重要，“一国两制”之所以能同“改革开放”相提并论，首先就在于香港曾是我们进行市场化改革的参考范本。回望90年代，在10亿人口的社会主义主体，曾涌起过一波想象香港的大众文化运动，其中最深入人心的要数民谣歌手艾敬的《我的1997》，在歌中，一位成长在家乡沈阳国家工厂的小姑娘，在当年唱出了80年代新一代的集体情怀——对南方的向往、对一个“花花世界”的想象。在此意义上，忘记了“让我去那花花世界”暗涌的情愫，也就不可能理解90年代何以“改革春风吹满地”，简言之，现在关于90年代的两个主旋律，恰恰曾经是交叠在一起的。

市场化改革以及市场经济的建设涉及方方面面，而在以香港为学习对象这个问题上，内地城市国有土地转让和住房制度改革，是我们最熟悉的案例。2018年，由中共上海市委党史研究室编写的《破冰：上海土地批租试点亲历者说》就以深度访谈的形式，讲述了上海和香港的一段“双城记”。“在香港的所见所闻，对我冲击最大的，是当时香港和内地的差距。对我来说，可以说是经受了一次全身心的洗礼和头脑风暴。我们内地的生活条件与他们相比，真的差距太大了，人家的城市面貌已经是焕然一新，生活服务设施十分完善，宾馆、餐饮、购物环境、人的文明程度，都是实地探访以后，才有了切实的感受和认识。”（《破冰：上海土地批租试点亲历者说》第209页）这段话，是上海官员回忆当年赴港接受培训时的感想，一席话道出了当年即便是上海也在全方位地仰视香港。在当年，有或者没有香港，香港能否保持它的稳定和繁荣，不仅关乎香港一地，更事关中国改革开放的全局。

在此意义上，理解“一国两制”的另一个不可忘却的初心，就要求我们回到“改革开放”之初，这就是本文所做的一点工作。

# 回归 20 年：“一国两制”澳门 经验的战略解读

田飞龙\*

2019 年是澳门回归 20 周年，是“一国两制”港澳模式更深入比较及互鉴的重要年份，也是国家进入新时代发展的关键年份。从国家宏观战略和宪制秩序而言，十九大报告与 2018 年修宪提出了面向本世纪中叶的民族复兴与人类命运共同体的双轨理想目标，这是中国自主现代化的完整图景。从外部空间来看，中美贸易战及中美更为全面的权力秩序竞争，已快速推动中国与世界关系的重构及中国进入世界舞台中央。在这一特定的历史阶段，中国迫切需要在技术主权上取得突破，需要更高水平的改革开放及新发展动能。“一国两制”作为改革开放的制度杠杆，曾经战略性地支撑和引导了国家的初期现代化，如今应该如何总结这样的杠杆作用以及如何继续探索其战略价值和意义，便成为澳门回归 20 周年之际的重大议题。

在中国现代化的长期历史中，“一国两制”本身就是中国全面现代化与国际化之开放战略的有机组成部分，而且是其中最具活力的前沿性和杠杆性部分。港澳作为“一国两制”的主要试验田，在改革开放 40 年中实现了自身与国家的“双赢发展”。2018 年 11 月 12 日，国家主席习近平在京会见港澳各界庆祝改革开放 40 周年访问团，对港澳在国家改革开放中的独特贡献及其可持续性作出了高度肯定及具有战略性的未来规划。2019 年 2 月 18 日，《粤港澳大湾区发展规划纲要》正式发布，标志着“一国两制”进入大湾区时代。这就为对澳门“一国两制”经验的总结及未来发展探索提供了最为关键的国家战略框架。

“一国两制”在某种程度上是中国改革开放的“第一杠杆”，这一杠杆作用如何推陈出新，继往开来，持续作出贡献，与新时代主题产生新的互动与共赢，是对中央全面管治与澳门高度自治的持续性提问和考验。习近平主席明确提出了“以国家为中心”的港澳发展新思路“四大目标”，即

---

\* 北京航空航天大学高研院/法学院副教授，全国港澳研究会理事，法学博士

更加积极主动助力国家全面开放，更加积极主动融入国家发展大局，更加积极主动参与国家治理实践，更加积极主动促进国际人文交流。这表明，新时代“一国两制”有了更加明确的国家理性自觉，有了通过国家战略及港澳实践推动“两制”向“一国”回溯性建构与认同的基本共识。

改革开放 40 年中，“一国两制”的第一杠杆作用主要体现在：其一，港澳资本构成内地现代化与制造业发展的主要境外资本来源，爱国爱港及爱国爱澳力量的内地投资构成了国家现代化的初期动力；其二，港澳为内地企业的上市融资与规范化治理提供技术平台与制度示范，促进了内地企业的规范化和国际化；其三，港澳的管理制度，包括土地管理制度、社会管理制度、金融管理制度等，对内地治理现代化的深入发展及体系化起到重要的借鉴与推动作用；其四，港澳尤其香港的民主化与民主治理经验，对内地政治现代化的知识储备与经验锤炼是一个非常难得的试验田与风险控制区；其五，港澳在内地改革开放的相当长时段内充当了国家看世界的“眼镜”，通过这样的国际化平台，国家对世界的理解与交往得到持续性深化。

关于“一国两制”实践，人们既往多聚焦于香港，因为香港问题的复杂性与挑战性更为凸显，对国际社会及台湾之影响更为突出。一般印象中，澳门是和风细雨的繁荣稳定，香港则是惊心动魄的斗争与博弈。实际上，“一国两制”在澳门的实践有着自身的内涵与发展经验，恰可与香港经验构成对比，二者亦有经验互鉴的必要及空间。

“一国两制”在澳门成功实践主要原因在于：第一，葡萄牙在澳门殖民管治深度不够，对澳门精英缺乏吸引力，回归后亦基本没有施加干预，使得澳门回归及治理较为顺利；第二，爱国爱澳力量在澳门相对更强，为回归后治理打下扎实政治基础；第三，澳门社会经济结构、市民构成及国际影响力相对单调及可控，中央管治较为得心应手；第四，澳门基本法制定晚于香港，部分修正和调整了不利于中央管治的有关条款，比如更加凸显行政主导以及未明确列入普选条款。这些历史及政治因素在港澳之间差别较大，因此港澳治理不能简单地横向对比，需要分别评估、诊断及治理。

澳门经验有香港值得借鉴的地方：其一，在国家安全立法上承担对国家责任和义务，是“一国两制”行稳致远的重要宪制保障，澳门先于香港完成；其二，缓行普选，聚焦经济民生及从制度上保障行政主导，是特别行政区良好管治的基本经验；其三，融入式发展思维，对“一带一路”战



略及粤港澳大湾区规划应持有积极参与和发挥独特优势的立场及实际作为，带动港澳社会融入国家发展大局，为青年人带来新的身份体验、认同和归属感成就。

香港经验也有澳门需要学习的地方，比如更加优良权威的法治，自治而富有活力的公民社会，更高的国际化水平与对外交往能力以及在金融、专业服务方面对国家更大的发展支持作用。澳门回归20周年，各方面表现良好，但潜在的经济社会问题也逐步凸显。澳门需要适当增强法治权威性 & 公民社会活力，经济更加多元化，社会竞争力及公民竞争意识需要进一步激发，这些仅仅在澳门本地是难以展开的，需要更大的空间与战略思维加以突破，幸好粤港澳大湾区提供了澳门经验转型发展的巨大历史机遇和空间。

总体上，澳门稳定超过香港，但香港活力及国际影响力超过澳门。这不仅仅是体量上的，也是结构与质量上的。对国家治理现代化及国际化而言，香港经验对国家制度与软实力的挑战更大，当然刺激成长的契机也更大，不过香港模式内部矛盾重重，张力凸显，对国家依然保持严重的不信任甚至敌意，有本土分离及“港独”运动，需要严肃应对和处理，否则香港的固有优势非但不能为国家所用，还会成为国家进一步发展的障碍。澳门需要进一步融入国家及参照香港某些指标与经验而提升国际化层次。

新时代是国家新一轮改革开放的历史周期，港澳尤其是澳门应当抓住国家战略机遇完成自身经济结构到社会发展的重大调整，适应“一带一路”与大湾区的新发展格局。从实践进程来看，2018—2019年是澳门整合入国家大交通体系与大湾区发展战略框架的关键年份，也是澳门“一国两制”实践发展的重大机遇，当然也包含着挑战。以港珠澳大桥为代表的大交通体系及以大湾区规划为代表的国家战略配置，为澳门新时代改革发展提供了基础支撑和发展愿景。

“大交通”不同于港澳及珠三角其他城市的内部“小交通”，其经济社会意义在于：第一，大交通扩大了大湾区居民就业、旅行、置业、交友、教育及社会参与的范围和程度，有助于港澳深度融入国家发展大局，也有助于珠三角其他城市借助港澳优势进一步创新发展；第二，大交通必然带来港澳生活方式与制度元素在大湾区的吸收、整合与会通，助推大湾区成为更具整体性、协调性、有机性与创新性的人文湾区；第三，大交通有助于国际创新科技中心的实质性建设，有助于整合多方力量，释放创新动能

和创意，帮助国家实现高端技术的突破；第四，大交通可以帮助解决港澳社会内部资源紧张、阶层矛盾凸显、经济发展乏力的结构性矛盾，通过地区合作及经济社会容量扩展，客观上增进港澳社会的繁荣稳定。

大交通在推动港澳居民身份认同方面也具有突出效应：第一，大交通使得港澳居民尤其是青年人有更多机会和便利来内地旅行、交友、就业及创业，并可享受包括创业支持项目、居住证等特惠安排，帮助其在具体利益、情感和国家认知上融入湾区及国家体系；第二，在大交通支持下，湾区建设可以试行“大湾区智能一卡通”，捆绑湾区内多重优惠、福利及政策性安排，以“大湾区人”的概念化和制度化实现对香港“本土主义”的对冲和消解；第三，通过大交通条件下湾区社会保障、公共服务与公共治理标准及生活方式的趋同化，打破“两制”的僵化隔离，推动“两制”向“一国”的有机融合发展，逐步消解“两制”的绝对化二元对立符号意义。

大湾区战略是对“一国两制”实践内涵的重大丰富和发展，实现了支撑国家更高水平改革开放与持续保障港澳繁荣稳定的理性结合，因而从根本上回应和回答了新时代如何继续发挥港澳独特优势推动国家发展的重大问题，切合了“一国两制”的初衷初心。

更进一步，粤港澳大湾区建设还将推动探索中央全面管治权与特别行政区高度自治权有机结合的具体制度机制，因为大湾区的深度融合必然涉及内地与港澳的制度竞争、互动、交流与融合，这是一个良性的制度整合过程，不是“内地港澳化”，也不是“港澳内地化”，而是内地与港澳根据共同建设目标及各自制度优势进行的“协作性制度创造”。为了实际解决湾区建设瓶颈而进行的这种制度创造与融合，是“两制”向“一国”回溯性建构的理性化过程，所产生的具体制度增量与成果，不仅直接服务于大湾区，而且对于内地其他城市和地区的治理现代化乃至“一带一路”沿线国家的治理改革，都将具有重大的借鉴意义。在理想状态下，大湾区的技术标准应当成为“一带一路”沿线的共同标准，大湾区的制度标准应当成为“一带一路”沿线的参考标准，这才能体现出大湾区作为“一带一路”倡议支撑区的基础性与实验性价值。

总之，澳门回归 20 年，既是总结“一国两制”澳门经验的重要时刻，也是比较港澳经验及系统总结作为改革开放系统战略之制度杠杆作用的重要时刻。澳门的高度自治、繁荣稳定及对国家发展的持续贡献，在既往 20 年里得到了相当程度的呈现和检验，但新时代国家发展更加聚焦“以国家

为中心”，聚焦澳门对国家“一带一路”与粤港澳大湾区战略的主动对接、参与和整合，这是前所未有的重大机遇，更是触及“一国两制”深层次融合问题的结构性挑战。澳门能否在未来30年中抓住“一国两制”和国家战略的全新机遇，促成自身与国家的互利共赢及融合发展，对大湾区时代的适应和创新是关键性方向。

## 善用澳门独特优势 助力国家长远发展

黄明涛\*

2019年是澳门特别行政区成立20周年，也是新中国成立70周年。包括澳门特别行政区在内，“一国两制”构想的落实与制度实践的展开，呼应了中华民族于20世纪后半叶在独立自主发展道路上的不断探索与不凡成绩。众所周知，“一国两制”相关政策论述在中央层面的初次提出，是以“和平解决台湾问题”为目标设定；在法律制度上予以首次落实，则是香港回归和香港特别行政区的建立；但是，这些政策、制度所反映的更深层次的理念，即中国共产党所领导的中国政府愿意以一种崭新思维和一种务实态度，来处理国家统一问题，并且由此重新定位中国与世界的关系，其最初萌芽与实质运用，是和澳门有关的。

很长一段时期内，内地的理论界对于澳门特别行政区的关注相对较少，这或许是因为澳门人少地狭，也或许是因为单一产业所附加的显著标签。然而，在我看来，澳门是有其独特优势与魅力的；并且，在今时今日的中国，在国家长远发展的宏观战略层面，澳门都是可以扮演有益角色的。借着纪念特别行政区成立20周年的机会，我们不妨好好做些省思与总结：

第一，澳门特别行政区的20年，证明了“一国两制”方针是正确的、可行的。“一国两制”从一开始的笼统构想，到之后的制度成型，然后在两个特别行政区作实践中的推进与完善，其概念内涵有一个不断丰富过程，也倾注了不止一代人的智慧与心力。从今天的视角回看，可以说，“一国两制”方针和作为其法律化形式的澳门基本法，在澳门地区取得了成功。这是“一国两制”方针的稳定性与延展性的体现，也是国家治理能力不断提升的体现。人们乐于把澳门与香港作对比，这并不意外。作为“特别行政区”概念仅有的两个实际案例之一，澳门特别行政区的经济社会发展、民生福祉保障、政治法律建设等，是如何落实、演绎乃至丰富“一国两制”的理论体系，都会被人们深入探究、分析和评价；而且人们尤其要问，这个政策的

---

\* 武汉大学法学院副教授

“澳门版本”与“香港版本”所体现的差异，让我们究竟该如何评价这个政策本身。我认为，澳门特别行政区在过去 20 年的成长与发展，证明了“一国两制”方针是正确的、可行的，甚至可以说，“一国两制”方针在贯彻于香港时——这既包括香港特别行政区层面的落实，也包括中央层面的执行——所遭遇的矛盾、挑战，也绝没有否定掉这一方针的初衷与本质。我们逐渐认识到，大国之内的特别行政区治理，有多方面的“因素”共同作用，法律制定得再好，如果缺少共识理解，或缺少善意执行，就难以取得理想的治理效果。澳门基本法当中有很多条文与香港基本法完全一致或几乎一致，但澳门特别行政区能够免于大规模的政治争议或社会对立，无疑说明，“一国两制”方针完全有机会得到很好的落实。这并不是说，澳门社会就臻于完美了，其当然也有一些亟待解决的问题；我也不太主张把澳门特别行政区践行“一国两制”的一些特点轻易上升为“澳门模式”，以致限定、制约了我们对于“一国两制”作进一步探索与完善的努力。但是，我们特别要警惕一种思想倾向，那就是，以某一个特别行政区在一定阶段内的困难、矛盾与争议，放大为对于“一国两制”构想本身的证伪，甚至打算喊出“一国一制”这样极其不负责任的口号。澳门特别行政区过往 20 年的历程已经表明，“一国两制”仍然可以、也必定可以行稳致远，关键看各个方面如何同心协力，如何在核心价值观上互鉴互谅。

第二，澳门特别行政区因其与葡语世界的特殊联系，可以为国家对外关系的发展提供多方面的重要帮助。澳门地区接受葡萄牙管治长达几百年，实际上是“葡语文化圈”的一部分。尽管在 19 世纪末以前的相当长时间内，葡萄牙所采取的管治政策使得“葡、华社区”彼此分治相当明显，但总体上看，仍旧给澳门留下了相当可观的“制度遗产”、“文化遗产”。仅从法律制度的角度来看，19 世纪大陆法系国家的法律改革与法典化运动，延伸到葡萄牙，推动了该国的法制现代化进程，也进一步影响到澳门，使得澳门在 20 世纪之后迎来了法律制度的大幅度更新与逐渐定型。实质上，这也奠定了“高度自治”的制度基础。“一国两制”方针的高度智慧在于：一方面必须结束“殖民统治”，完成国家统一；但另一方面，并不采取极端的、僵化的、单纯意识形态化的方式处理“殖民时期的遗留”。不同文明在历史进程中的接触、碰撞与交融，是人类发展进步的固有方式，只要换一种视角，历史的包袱也能转化为前行的助力。澳门地区原有制度的保留，使得我国变成一个“多法域、多法系”的复合型法秩序，这虽然提出了一国之内不同法域之间相互协调的课题，但也为我国走

向世界，尤其与大陆法系国家、葡语国家加深经贸联系、增进制度互鉴，提供了极大优势。应该注意到，近年来，我国对外交往的广度与深度都在大幅度提升，与葡语国家——除葡萄牙之外还有南美大国巴西、非洲友邦安哥拉、大西洋岛国佛得角乃至作为东南亚邻邦的东帝汶——的各层次、各方面交往也包括在内。在世界多极化的当下，我国的大国外交、和平发展，一定需要一种更加平衡的国际视野与外交格局，而在这方面，葡语世界是我国对外战略中有待于进一步开发的富矿，那么，澳门特别行政区完全可以在这个过程中为祖国提供重要的帮助，再次传递给全世界一个清晰信号，即中国的崛起一定是和平的、相互尊重的、共赢的。

第三，澳门特别行政区地处粤港澳大湾区核心位置，是确保大湾区战略落地落实的重要环节。中央从全局着眼，确立了“粤港澳大湾区”发展战略，这对于促进港澳地区与内地融合发展，具有深远意义。对于澳门而言，要善用自身独特的区位优势、产业优势、制度优势、政治优势，对接国家规划纲要，协同广东经济转型，尤其要与邻近地区——如珠海、中山、香港——实现优势互补，从而实现经济上有所共赢、政治上和谐稳定。在微观层面，以横琴新区为例，横琴与澳门之间过往 10 年间的合作发展已经取得了喜人成果，而未来则会在彼此互通开放、制度衔接上有进一步推进，这就是充分发挥澳门独特优势的生动案例。在宏观层面，我们更不能以静态眼光看待澳门特别行政区，看待大湾区的制度隔膜。“一国两制”方针在改革开放之初推动了国家结构的重大变迁，在今天，则容许我们作进一步的制度试验，乃至在局部地区的制度试错。澳门特别行政区的区划范围不必是一成不变的。只要符合法治原则、符合宪法与基本法，大湾区内部不同区划之间，可以在多方面作统筹安排和融合发展的探索，这样才能够把个别地区的制度优势，发挥至湾区全境，创造出唯我国所独有的“‘一国两制’之制度红利”。

总而言之，中国的发展离不开世界，世界的发展也离不开中国。这样看来，“一国两制”的伟大实践，不只是解决了我们一国之内的历史问题、统一问题，更是中华民族以全新的、负责任的方式走向世界舞台的一种宣示、一种印证。在我看来，算经济账、政治账，都有失于狭隘，都不如算历史账、民族账来得重要。一定要在国家、民族的历史维度上，评价或检视我们现时的制度、政策与应对手法。特别行政区制度仅仅走过 20 多年，遭遇误会、矛盾、挑战，在所难免。没有哪个国家的体制、政策是至优至善、无须检讨的，而特别行政区制度也同样会在不断地纠错和调适的过程中发展完善、行稳致远。

# 国家治理体系和治理能力现代化的澳门实践

朱孔武\*

回归 20 年来，澳门经济快速增长、民生持续改善、社会稳定和谐，向世界展示了具有澳门特色的“一国两制”成功实践。行政主导政治体制对于澳门特别行政区治理体系和治理能力提升具有重大意义，体现了调动一切积极力量参与社会建设的新治理观。

## 一、地方治理的思考框架与澳门治理革新的议题

“地方治理”在严谨学科定位上仍是一个模糊未明或多元定义的概念，主要是一种地方的民主控制与组织式社会的民主化，显现了地方居民自我管理和公共参与的结合。在思考方式层面，所谓地方治理是指在全国性政策与地方性事务的厘定和执行中，其涉及的决定主体已不再仅局限于中央与地方政府两者间单纯的互动关系，还涵盖了来自中央与地方以外的公、私组织和公共团体等互动所形成的一种复杂的网络关系。在操作方式层面，地方治理就是政府与多元利害关系人之间建立有效参与地方公共事务的策略与方法。

回归 20 年来，提升特别行政区政府的管治能力与行政改革已成为澳门特别行政区政府的重要议题。在全球化时代，澳门特别行政区公共行政改革，无论是被动抑或是主动，必然受到了全球性公共行政革新浪潮的影响。自回归以来，澳门特别行政区政府在历年的施政报告中都把公共行政与公共服务改革作为施政的重点之一，采取各种措施，来革新政府部门的官僚文化，提升公共服务的质量，提高社会公众的满意度。持续提升地方治理能力，要求特别行政区政府积极依法施政，政府、市场、社会组织三大部门各司其职、互补合作。澳门实现了经济跳跃式发展，成为世界上经济增长最快的地区之一，并被国际权威机构评为世界微型经济体中贸易和投资政策最自由开放的地区。

---

\* 广东财经大学法学院教授

## 二、澳门行政主导体制与地方治理能力的关系

澳门基本法确定了澳门特别行政区实行以行政为主导的政治体制，既优先考虑了澳门政府体制的稳定高效，又充分兼顾了民主政治在澳门的发展，从而为澳门的繁荣稳定提供了宪制性保障。特别行政区成立以来的实践证明，以行政长官为核心的行政主导保障了澳门的稳定和发展。这一政治体制不是想当然设计出来，它不仅需要考虑如何落实“澳人治澳”的问题，还要考虑在特别行政区以何种体制运作才能贯彻落实“一国两制”和澳门基本法，保证中央政府能够有效行使主权。不仅要符合澳门特别行政区是直辖于中央政府的一个地方行政区域之法律地位，还要维持澳门政治体制有效运作的成分。

管理问题和回归效应是澳门回归后公共行政改革的主要动机。回归前，澳葡政府是一个消极、低效政府，在统治澳门的一个半世纪内，扮演着“掠夺者”的角色，早期通过鸦片贸易、苦力贸易疯狂敛财，后期通过发展博彩业获得收益。回归时留给澳门特别行政区政府的财政储备仅 20 多亿澳门元以及约 100 亿澳门元的土地储备金。澳门的公共行政制度沿袭于上个世纪 70 年代后期至 80 年代基本形成的行政法律制度，比较落后，权力过分集中于上层官员。政府结构存在的问题包括架构过度庞大，分工不合理，职能重叠且缺乏统筹协调，影响效率，缺乏有效的监察机制。基本法设计的“行政主导”不同于葡澳时期，尊重澳门的历史，吸收了澳门原有制度中的一些有效方面，增加了民主政治的要素，与葡澳总督制下的“行政主导”制度有本质区别。

以具有较高法律地位和较大决策权的行政长官为核心的特别行政区地方政权形式，行政与立法之间的关系由殖民统治时期的“绝对主导”调整为“相对主导”。从行政与立法关系看，澳门特别行政区立法会比回归前的立法会权力大，有弹劾行政长官的权力，有迫使行政长官辞职的权力。澳门基本法为共治共享的社会治理制度奠定基础。“行政主导”治理模式的延续保障了行政长官建立管治权威的权力需要，为塑造“有权、有为、有效政府”奠定了法律基础。为提升治理能力，行政改革已成为澳门特别行政区政府的重要议题。先后提出“职能再造”、公共行政改革路线图等方案，从政府内部、公共政策的制定、执行能力以及结构等方面进行系统改革。但是由于职能重组的复杂性和艰巨性，职能改革的实质成果到目前



仍较为有限。新一任特首的首项施政构想就是“提升公共治理水平，深化公共行政改革”，实现“协同奋进、变革创新”，开创澳门发展新局面。

### 三、提升治理能力：行政主导体制的发展方向

提升治理能力要求克服弊端，转换模式，在“一国两制”框架下坦诚面对澳门历史遗留和发展过程中遇到的问题与挑战，紧紧围绕和把握澳门在新时代国家改革开放中的优势特点和发展机遇，致力建设一个政府廉洁高效、经济繁荣多元、居民安居乐业、社会文明进步的澳门，在民主实践的过程中真正提高市民的参与感、获得感和幸福感，真正体现民主的价值。

第一，参与大湾区治理，促进民生。粤港澳大湾区建设对澳门而言，无疑提供了千载难逢的历史发展机遇，为解决经济适度多元等经济社会问题带来了新的发展思路和空间。在新的发展时代，澳门一定要主动参与大湾区治理，体现中心城市的责任和担当。配合国家“一带一路”发展战略，保持澳门的优势和竞争能力，建设“世界旅游休闲中心”，打造“中国—葡语国家商贸合作服务平台”，促进澳门不断繁荣和发展。特别行政区政府必须成为一个决策和行政效率高的政府，而“行政主导”就能提供这方面的保证。

第二，完善行政主导体制，强化立法监督。澳门特别行政区行政、立法与司法在政治体制里的有效运作，就要进一步加强特别行政区政权自身建设，加强行政长官制的制度建设。既要做到行政主导，也要做到行政与立法互相配合又互相制约，司法独立。澳门立法机关对行政机关的制约，特别是在公共开支方面的制约严重不足，要加强财政预算立法，以强化立法对行政的制约。进一步加大法律改革和法制建设的力度，改革公共行政授权体制，为精兵简政做好制度铺垫，提高行政效率，提高行政执行能力和效率。

第三，发展参与式民主，扩大政府施政的民意基础。特别行政区管治团队与社会公众参与的有力配合，是澳门治理体系的主要组成部分。澳门特别行政区政府要着力提升公共治理能力，解决社会深层次矛盾与问题。对于各种民生问题，广大市民才是重要的利益相关者，经济如何发展、民生如何改善，市民的意见尤其重要。这要求政府构建一套民主、科学、高效的决策机制，以多元方式充分吸纳民意，了解市民所急所想所需，经过

科学分析找出最优解决方案后，高效决策，解民所困。

澳门特别行政区成立以来，治理体系和治理能力逐步提高，“行政主导”与“多元参与”有机结合成为澳门特别行政区迈向善治的有效模式。“一国两制”、“澳人治澳”和高度自治作为特别行政区治理原则得到验证。实现澳门特别行政区治理体系和治理能力现代化，要求加强中央在澳门特别行政区的管治权威、管治权力和管治能力。中央管治的权力应当在法制化、规范化和常态化的轨道上运作。澳门作为直辖于中央人民政府的特别行政区，根据澳门基本法，特别行政区政府必须坚定承担好“行政主导”的使命，带领施政团队，努力推进“一国两制”的实践，落实宪制责任。

## 夯实宪制基础 履行宪制责任

李晓兵\*

澳门回归祖国和澳门特别行政区的成立意味着澳门宪制秩序的新起点，通过澳门基本法实施，形成中央与特别行政区良性互动关系，是澳门特别行政区宪制秩序重塑的重要内容。

回归之日起，澳门重新纳入国家治理体系。作为直辖于中央政府的一个特别行政区，宪法与基本法共同构成澳门特别行政区的宪制基础，宪制秩序重塑成为澳门特别行政区治理和“一国两制”实践的一个重要目标。

澳门基本法第二章“中央和澳门特别行政区的关系”的最后一条，即第二十三条规定：“澳门特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在澳门特别行政区进行政治活动，禁止澳门特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”这意味着澳门基本法要求特别行政区要自觉履行宪制责任完成国家安全立法的任务。

2003年初，澳门特别行政区展开第二十三条立法的起草工作，鉴于香港在第二十三条立法方面遭遇到重大困难，稳妥起见，澳门特别行政区将第二十三条立法相应地延期。2004年，何厚铨在竞选第二任行政长官时承诺连任后即启动基本法第二十三条立法程序。2007年6月20日，澳门特别行政区政府公布《澳门特别行政区二零零七——二零零九年度公共行政改革路线图》，明确提出“落实基本法有关第二十三条的立法工作”。2008年10月22日，行政长官何厚铨宣布，澳门特别行政区政府将根据澳门基本法第二十三条的规定完成《维护国家安全法（草案）》的草拟工作，并展开为期40天公开咨询。何厚铨还特别指出：“维护国家的主权、统一、领土完整和安全，是基本的宪政责任。为了贯彻‘一国两制’的方针，国家并没有把内地的相关法律直接延伸到澳门特别行政区实施，而是透过澳门基本法授权澳门特别行政区自行立法，这是国家对澳门特别行政区和全体澳门

---

\* 南开大学法学院副教授，台港澳法研究中心执行主任

居民的高度信任。自行立法维护国家安全，是特别行政区全面贯彻落实澳门基本法的必要举措，亦是特别行政区政府理所当然、责无旁贷的宪政责任。”2009年1月6日，《维护国家安全法（草案）》在澳门立法会一般性通过。2月25日，立法会细则性讨论及表决《维护国家安全法》法案。经行政长官签署并刊宪后翌日正式生效，即第2/2009号《维护国家安全法》，就叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密行为的定罪量刑作出了明确规定，对于外国的政治性组织或团体在澳门特别行政区进行上述犯罪活动，澳门特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系进行上述犯罪也规定了刑事责任。

《维护国家安全法》的制定充分考虑并吸纳了澳门社会各界人士有关制定维护国家安全法律的意见和建议，同时参考了国际社会（特别是葡萄牙）有关维护国家安全的法律，填补了澳门特别行政区在国家安全领域的立法空白，为“依法治澳”和在此领域的“依法施政”提供了基本的法律依据。这既充分考虑到澳门特别行政区政治、社会的特殊情况，尊重澳门基本法规定的特别行政区高度自治权，又创造性地丰富和发展“一国两制”在澳门的实践。与香港由于二十三条立法而引发社会震动相比，澳门《维护国家安全法》提供了成功的例证。澳门特别行政区政府就《维护国家安全法》完成立法程序的声明强调：“特区政府一贯认为，自行立法维护国家安全，是特区全面贯彻落实澳门基本法的必要举措，亦是特区政府和立法会理所当然、责无旁贷的宪制责任。《维护国家安全法》在今天顺利通过，终于填补了澳门特区在相关法律方面的空白。广大市民在立法过程中所凝聚和展现出来的爱国爱澳情怀，亦将成为特区持续团结进步的重要精神财富。特区政府重申，特区政府将继续严格依法施政，务必使澳门基本法所规定的居民的基本权利和自由，包括言论、新闻、出版等自由，得到充分的保障，确保在维护国家安全和保障居民基本权利和自由之间，取得适当的平衡。”

2018年8月27日，澳门特别行政区行政会通过《澳门特别行政区维护国家安全委员会》行政法规草案。草案建议澳门特别行政区设立维护国家安全委员会，协助行政长官就澳门特别行政区维护国家安全事务进行决策并负责执行统筹工作。该草案的核心内容主要是设立澳门特别行政区维护国家安全委员会，统筹及协调澳门特别行政区维护国家主权、安全、发展利益的工作。2018年9月3日，澳门特别行政区政府公报刊登了第22/2018号行政法规《澳门特别行政区维护国家安全委员会》，并规定该行政

法规自公布后满 30 日起生效。

从澳门特别行政区立法会制定实施第 2/2009 号《维护国家安全法》到澳门特别行政区行政会通过第 22/2018 号行政法规《澳门特别行政区维护国家安全委员会》，是澳门特别行政区自觉履行宪制责任，将维护国家安全的基本义务落实到本地立法，维护国家安全的成功实践。《维护国家安全法》的通过实施，意味着基本法第二十三条立法顺利完成，使得维护国家安全有了基本的底线拦网，让中央和特别行政区关系得以协调。行政法规《澳门特别行政区维护国家安全委员会》，对进一步落实澳门特别行政区维护国家安全的宪制责任在机构上提供了保证，完善了澳门特别行政区维护国家安全的配套机制，构建起维护国家安全的相关体系和运作机制，使当中的决策、统筹、协调、执行、监督和效果反馈等环节有机结合，妥善、依法、有效地维护国家安全和澳门的社会福祉，是在全面、准确履行宪法和澳门基本法的基础上，更有效落实《维护国家安全法》。

2019 年 1 月 24 日，澳门特别行政区立法会细则性通过了《国旗、国徽及国歌的使用及保护》法案，法案在政府公布后翌日生效。国歌法本地立法的完成，意味着在国家基本的法律制度上，除了共同构成特别行政区宪制基础的宪法和基本法，国旗、国徽、国歌、首都等作为建构和塑造现代民族国家的一部分，共同作为国家象征形式，在澳门不断得到丰富和充实，这是特别行政区治理、宪制秩序重塑和“一国两制”实践的必然要求。

# 国家宪法在特别行政区实施的意义

朱世海\*

习近平主席指出，宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。国家宪法不仅在中国内地实施，其中有些规范还应在特别行政区实施。宪法在香港、澳门特别行政区实施，能够实现宪法的价值。宪法定义并确定着整个法律秩序的基本价值；同样也规定了这些基本价值对一切法律秩序领域的效力和作用强度。关于宪法的价值，有学者指出，宪法的价值内核主要有两个维度：一个是要维护个人的生命、自由、财产等人类理性以及契约原理；另一个是要形成一种兼顾法理和情理的秩序整体。由此可见，宪法的价值可概括为两个方面，即权利（自由）和秩序。就宪法在特别行政区实施所追求的价值而言，主要不是保障权利自由，因为两部基本法对居民权利和自由已作出充分规定。港澳回归使港澳法制经历“一次根本规范的转移，亦即凯尔森意义上的法律革命”（陈弘毅语），港澳进入全新的宪制秩序。宪法在特别行政区实施，主要是保障国家层面的宪制秩序和中央与特别行政区关系层面的宪制秩序。进一步说，保障国家层面的宪制秩序的目的是维护主权、安全和发展利益，而保障中央与特别行政区关系层面的宪制秩序就是要促进中央对特别行政区的管治。

## 一、维护国家主权、安全和发展利益

### （一）维护国家主权

主权是国家的生命和灵魂，对内具有至高无上性，对外具有独立性。主权的内容包括领土完整、政治独立、经济自主和与别国的主权平等。宪法由人民意志最大公约数而形成，也是不同意见、党派、团体等所协商出来，因而具有统合性。以此统合性为基础，宪法具有统合功能。宪法中的

---

\* 澳门科技大学法学院副教授

“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家”、“中华人民共和国的一切权力属于人民”都是关于国家主权的规范。宪法的统合功能的发挥，还仰赖宪法的实施。通过这些宪法规范在特别行政区的实施，宪法的统合功能就拓展到特别行政区。香港近年出现“港独”现象，对国家主权产生一定负面影响。“港独”作为组织行为，不仅违反宪法，也违反基本法。两部基本法的第一条都规定特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，进一步落实了宪法中关于国家主权的规范。依据基本法，特别行政区政府首先负有宪制责任取缔“港独”组织。香港特别行政区政府于2018年9月24日在政府宪报刊登禁止“香港民族党”运作，表明特别行政区政府对“港独”组织及其活动“零容忍”的立场，认真履行了特别行政区政府负有维护国家主权的宪制责任。有学者指出，宪法在应对“港独”时也应当发挥基础作用，宪法的适用过程就是反击分离主义、强化国家认同的过程。因此，无论是从法理的角度，或是从政治判断的角度，宪法都应成为维护国家统一的基础性规范。依据宪法维护国家主权的要求，中央政府也有遏制“港独”的宪制责任，当然是在特别行政区无力解决的情况下，中央政府才依法干预。

## （二）维护国家安全

在我国，维护国家安全是指保卫中华人民共和国人民民主专政的政权和社会主义制度，保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。宪法第一条规定，中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。这是关于国体的规定，而“‘一国两制’既涉及到国体，又涉及到国家的政体和结构”。鉴于实行“一国两制”，宪法中关于国体的规定适用于中央国家机关和内地地方国家机关。虽然特别行政区不实行社会主义制度，两部基本法的第五条也对此再次加以确认，但是特别行政区的任何组织和个人负有不得破坏内地的社会主义制度的义务。两部基本法第二十三条都规定禁止颠覆中央人民政府的行为，这里的中央人民政府应作目的性扩张解释，不仅仅指国务院，而是包括中共中央、全国人大及其常委会、国务院、中央军委等党和国家的全部中央机关。两部基本法第二十三条的规定是落实宪法第一条中“禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”的规定。特别行政区通过维护国家安全的本地立法，对

在本地的所有组织和个人都具有拘束力。澳门特别行政区已经在 2009 年就通过《维护国家安全法》，该法第三条规定了“颠覆中央人民政府罪”，第四条规定了“煽动颠覆中央人民政府罪”。对这里的“中央人民政府”也应作目的性扩张解释，包括执政党中央在内的党和国家的全部中央机关。

### （三）维护国家发展利益

国家利益，不仅包括国家主权、国家安全，还包括国家发展。宪法在特别行政区的实施，其意义还包括促进国家发展。国家的一些发展战略与港澳密切相关，例如建设粤港澳大湾区。建设粤港澳大湾区是国家发展的新战略，是新时代推动形成全面开放新格局的新举措，也是推动“一国两制”事业发展的新实践。2018 年，为推动粤港澳大湾区建设，中央成立高层统筹决策和实施的“粤港澳大湾区建设领导小组”，香港、澳门特别行政区的行政长官成为该小组成员，这也是首次有香港、澳门行政长官参与中央高层架构的工作。很早就有学者指出，“实行两种不同制度的地区，在同一的国境内受到一个统一的政权的直接管治和领导，这种统治权力上的从属关系套用到两制上，就成为中央的全国性社会主义政权对特别行政区的资本主义政权的支配。”其实，特别行政区享有高度自治权，中央政府必须对此加以尊重，中央在立法、行政和司法等众多事务上是很难支配特别行政区的。但该学者也说出了客观事实，即中央的全国性社会主义政权与特别行政区的资本主义政权是主从关系，这决定了中央政府基于优势地位无疑能够依据宪法和基本法对特别行政区在政治、经济等多方面产生重大影响。

## 二、促进中央政府对特别行政区的管治

数年前曾发生因中央政府对特别行政区行使权力引致争议的事件，即国务院编制“十一五”规划涵盖香港。当时，有香港人士提出香港是“被规划”。中央为香港制定规划的规范依据，显然在香港基本法中找不到，但在宪法中可以找到依据。我国宪法第八十九条第五项规定，国务院负责编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算；第六十二条第十项规定，全国人大有权审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告。“制定香港规划的行为并不会带来明显和基本法冲突的效果，但是在经济管理权笼统授予特别行政区的前提下，中央是否可以直接为香港特



别行政区制定规划在法律上也是模糊的。”该规划虽然涉及香港，但并非规划香港本地经济发展（即不会损害香港在经济管理上享有的自治权），而是中央计划如何支持香港经济发展和保持香港经济地位，属于中央与香港特别行政区关系的范畴，中央政府依据宪法有关条款制定这样的规划也无可厚非。“在‘十二五’规划中，香港政府则更为积极主动，规划中港澳问题也独立成章。据此可以发现，是享有经济管理权的香港政府同意或主动要求将规划的效力引入香港。香港并非‘被规划’，中央对香港行使基于宪法的规划权由香港的同意获得合法性。”

在香港“一地两检”案中，入禀方的代理律师认为，基本法是一个“根深蒂固”的“自给自足”的宪法文件，全国人大和全国人大常委会只能通过基本法来处理香港问题，而不是通过中国宪法。虽然两部基本法的第二章都是“中央与特别行政区关系”，基本法的其他部分也有涉及中央与特别行政区关系，但基本法列举式的规定，无法穷尽中央与特别行政区关系所涉及的事务，同时鉴于法的滞后性，基本法对现实中出现的新情况的处理可能也难以提供必要的规范依据。因此，在中央与特别行政区关系处理上，基本法规范难以“自足”，有时还得寻求宪法依据。

正如韩大元教授所言，“依法治港”中的“法”当然包括宪法在内。这是对宪法与特别行政区关系的新认识，但在基本法起草时并没有认识到这一点。“其实这个问题在基本法里已有解答。这就是设置第十一条的用意。该条明确规定香港特别行政区的制度和政策均以基本法的规定为依据。据此，香港特别行政区的一切事情只需都按基本法办理，就足以符合法制的要求了。”现在回头审视前辈们当时的看法，会发现当时可能还没有意识到在处理中央与特别行政区关系方面基本法并不能提供充足的规范依据，有时还需要依据宪法。

总之，宪法在特别行政区实施所追求的价值主要是维护宪制秩序，当然与此相关的价值还有增强国家认同。宪法在特别行政区实施，就是要保障国家层面的宪制秩序和中央与特别行政区关系层面的宪制秩序。进一步说，保障国家层面的宪制秩序的目的是维护主权、安全和发展利益，而保障中央与地方关系层面的宪制秩序的目的是促进中央对特别行政区的管治，当然两者的关系并非是割裂的，而是有一定的重合。

# 地方自治理论下的澳门基本法

——一个高度自治权的样本及解读

李杏杏\*

在地方自治理论领域，克拉克（Gordon L. Clark）教授借鉴边沁的思想，提出两项原则以衡量地方自治的水平，多年以来在学术界产生了深远的影响，亦在涉及我国基本法研究中被频繁地引用。这两项原则一为“创议的权力”（the power of initiation），二为“豁免的权力”（the power of immunity）。我国对澳门恢复行使主权 20 年以来，澳门特别行政区享有的高度自治权成为国际上研究地方自治一个至关重要的样本。如何依克拉克的理论分析澳门特别行政区享有的自治权，又如何从国际比较的视角作出评价，应当是兼具理论和实践意义的命题。

克拉克的名篇《地方自治的理论》将“创议的权力”解释为自治地方对本地居民的行为进行立法、规管的权力。地方行使其立法和行政管理权力，乃基于地方自身的利益出发行事。“豁免的权力”则指地方不受更高权力机关的监督而所享有的采取行动的自自由，即允许地方在其创议权范围内随心所欲地行动。

依创议权和豁免权大小，地方自治理论将地方自治水平划分为四类：第一类为最高程度的自治，地方享有宽泛的创议权及豁免权。其类似于城邦（city-state）的概念，地方有完全的自由裁量权，除本地选民外没有任何其他机构对本地的治理产生影响。第二类自治，地方有宽泛的创议权，但豁免权较为狭窄。通常认为单一制国家内的某些地区，如美国的波多黎各、葡萄牙的阿速尔群岛属于此类。第三类自治，地方创议权受限，但有宽泛的豁免权。第四类自治，地方的创议权和豁免权均受限。美国联邦制下的地方政府（州以下）属于第四类。学界认为澳门特别行政区的地方自治权属于第二类自治，理由是澳门特别行政区享有的创议权虽然较我国其他地方的权力为宽，但是在制度上受到了一定局限，即豁免权受限。

---

\* 暨南大学法学院副教授，法学博士

我们应如何理解和评价学界对澳门特别行政区高度自治权的定位？澳门特别行政区是否应当以追求不受制约的地方自治为目标？本文认为第一类自治不宜适用于澳门特别行政区的情形。首先，对澳门特别行政区进行治理的合法性不是来源于本地选民，而是来源于中央通过澳门基本法对澳门特别行政区的授权。其二，在第一类自治中，更高权力机关扮演的是无关重要的角色，既不划定自治地方的自治范围，亦不作为监督者对地方政府行为的合法性进行监督。而在我国的央地关系中，剩余权力不属于澳门特别行政区，而归于中央，澳门基本法对高度自治权的范围正是基于此权力配置方式进行界定的。因此中央有权对澳门特别行政区创议权的行使进行监督。同时，在澳门特别行政区行政主导体制下，本地立法、司法对于行政的制衡有限，中央可作为对澳门特别行政区政府更高层次、更有效的监督者。第一类自治模式难以实现这样的安排。其三，第一类自治不过是一种柏拉图式的理想模型，不应成为澳门特别行政区追求的目标。大英帝国的自治领如加拿大、澳大利亚、新西兰，以及作为小型独立国家的意大利城邦，被认为符合第一类模式，但历史上意大利城邦体系催生了欧洲民族国家的国家利益观，强调应当将国家的安全、繁荣、强大作为政策的核心，最终是对城邦“分而治之”模式的背反。克拉克本人也承认第一类模式的不现实，因为即使主权国家亦受到国际条约的外部限制，其理论后续不断修正，称为“修正的地方自治理论”。因此，第一类地方自治既非普遍的现实图景，亦非特别行政区治理良好的参照对象。

我们分析澳门特别行政区的创议权，学界的共识是澳门特别行政区的创议权远较我国的其他自治地方为大，因此对澳门特别行政区享有高度创议权并无争议。澳门特别行政区的行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权均是地方有权设定其自身的工作日程、功能、行动这一高度创议权的具体体现。澳门特别行政区可以自主决定本地的各项经济、文化、社会政策，可以以自己的名义参加国际组织和国际会议，有权与外国发展经济和文化关系，自主签发护照，在外国设立官方或半官方的经济和贸易机构。在经济上，澳门特别行政区自主决定其经济政策，还主动选择了更为紧密地融入内地的市场。有观点据此认为，澳门特别行政区对内地的经济依赖和融合，给予了中央政府以干预澳门特别行政区选举的契机。这是值得商榷的，理由是自治地方在行使创议权时，当然可以自发地选择与中央在经济上融合，这不应当被援引为地方创议权受限的例证。

分析澳门特别行政区的豁免权时，认定澳门特别行政区属于第二类自

治地方的观点，通常意在批评澳门特别行政区所享有的豁免权受限。这类观点通常援引对第二类自治模型的描述，即地方政府享有的自由裁量权是不完备的；更高权力机关可以密切地审查本地政府的行为，甚至推翻本地政府的决定。

但豁免权受限即必然需要批评吗？本文持否定态度。首先，地方拥有无限豁免权并不总是好事。即使克拉克亦承认，更高级别的机关对地方自治进行审查，意味着整个社会对相对较小的自治地方享有更大的利益。中央有必要通过某种方式，保证各个地方之间的协调。澳门特别行政区享有的高度创议权已保证了澳门本地利益得到充分体现，而中央从全局利益出发作出的考虑，恰恰需要对澳门特别行政区的豁免权实施限制方能反映。地方自治理论虽然被用于衡量地方的自治水平，但其并不主张无限的地方自治，理由是“出于效率（规模性）或公平（民众的可获得性）的考虑，国家更高层面的机构应当更适宜承担那些职能。”

有限的豁免权与中央对澳门特别行政区享有全面管治权的理论不相冲突。关于中央对澳门特别行政区的全面管治权，理论上的争议在于中央全面管治权与特别行政区高度自治权之间是否存在冲突，中央享有全面管治权是否意味着特别行政区自治权受到减损。对此，乔晓阳主任作过阐述：一些权力由中央直接行使，一些权力授权澳门特别行政区行使，前者称为中央的直接权力，后者称为澳门特别行政区高度自治权。换言之，授权给澳门特别行政区的部分——即较为完整的创议权，是不因中央享有全面管治权而减损的。中央强调对澳门特别行政区享有全面管治权，是对高度自治的地方享有的豁免权作出的必要限制。第二类自治模型恰恰描述了这种宽泛的创议权与受限的豁免权并存的模式——自治地方自主地决定其立法、行政行为的同时，可能就同样的行为受更高层级权力机构的监督和影响，而监督和影响本身并不否定自治地方创议权的完整性。

其次，需要强调的是，地方自治理论多数学术研究关注的是自治地方的财政独立权。相较其他权力而言，地方的财政独立权被认为是地方自治最重要的权力。则对此最重要的权力，澳门特别行政区享有极大的创议权以及未受中央限制的豁免权。澳门特别行政区有权留存其税收及非税收入，对财政收入有充分的支配权，自主将财政盈余划分为基本储备和超额储备进行管理。而在行使这项最重要的自治权时，其豁免权不受限制，仅需要将财政预算、决算向中央政府进行备案。中央政府对财政预算、决算的监督并不涉及对内容本身的审查，这在国际上应当可以作为不受限制的

豁免权典范。因此，部分学界对于澳门特别行政区享有的豁免权受到限制的判定，错误地低估了财政独立在地方自治水平评价中的权重，澳门特别行政区的高度自治应当在地方自治理论框架中得到更多的肯定而不是批评。

再次，澳门特别行政区带有典型的华人社会色彩，正如黄宏耿在《澳门法律简史》中所云，“葡萄牙法律长期不能完全成为澳门本地的法律，自然是受到多方因素的影响，但也许最根本的一点就是，澳门始终是个以华人为为主的社会。”而在华人世界看来，分权与集权之辩，无论从各国的横向比较抑或从历史的纵向比较角度而言，均是一个宏大命题，从来就不是一个简单的非此即彼的问题，在我国特定的国情下，分权亦不是一个被认可的传统。如果简单地套用理论界模型化的政治理论，不可避免地会出现以偏概全等一系列问题。

就地方自治理论本身而言，后人引用克拉克，暗含了为地方高度自治、国家去中心化背书的意图。然而克拉克仅仅是构建了不同自治类型的模型，便于学界从类型化的角度，针对不同模式提出不同的政策建议。他也清楚地意识到“地方自治对不同的人来说，意味着许多不同的含义”，因此其本意是一个主张中性的理论。但是近年来，地方的自治程度俨然被作为一项独立的价值来看待，欧盟2014年颁布的《地方政府自治指数》更是在一定程度上将地方的自治程度与地方的治理水平相等同，并称赞样本中的39个欧盟国家在1990—2005年间均未出现中央集权强化的倾向，认为是去中心化的成功。

这是对克拉克的一种误读。地方自治理论关心的是地方的公共利益能否得到保证。澳门特别行政区享有的充分的创议权，保证了澳门特别行政区本地居民利益得到充分反映。认为中央强调对澳门特别行政区享有全面管治权，即限制了澳门特别行政区的豁免权，进而会导致澳门本地利益受减损的观点是不成立的，其前提假设是中央政府不会像地方政府一样，对本地居民的诉求作出回应。实际上，中央不仅有动力对特别行政区本地诉求作出回应，而且有动力从国家整体的层面考虑特别行政区的利益，而该等全局考虑并不是以牺牲特别行政区本地利益为代价的。对于前者，以全国人大常委会就吴嘉玲案对香港基本法作出的解释为例，是对香港特别行政区本地利益作出的回应。对于后者，结合我国港澳基本法的历史背景可知，“一国两制”构想最初是为了解决台湾回归祖国的问题，先在香港、澳门付诸实践，中央有动力推动香港特别行政区和澳门特别行政区成为

“一国两制”、高度自治的成功样本，从而促进台湾统一问题的和平解决。而该等全局利益的考量，是与澳门本地居民利益最大化相兼容的，能够实现中央和澳门特别行政区的双赢。

因此，我们在今天用地方自治理论审视澳门特别行政区的高度自治权，应当防止出现评价标准的错误，即简单地认为中央集权应当予以遏制，地方实行越高程度的自治，方是越“好”的治理这一武断的论点。正如普拉切特（Lawrence Pratchett）所批评的那样，在谈及地方自治时，许多研究都错误地将其等同于地方民主了。

# 全国人大及其常委会针对港澳问题 实施宪法的比较

孙 成\*

早在《中英联合声明》签署前后，学术界就对“在港澳问题上实施宪法”有所关注，在基本法起草过程中，围绕该问题还产生了诸多争鸣。然而，随着港澳相继回归，宪法作为主权象征的功能得以实现，港澳基本法的实施变为讨论重心。直到2014年，随着香港宪制结构失衡问题愈发严重，中央政府在《“一国两制”在香港特别行政区的实践（白皮书）》中明确指出“宪法和香港基本法共同构成香港的宪制基础”，宪法在港澳的地位与作用再次引发关注，学界也围绕这一命题形成了诸多成果。

在这些研究的基础上，本文试图将全国人大及其常委会针对香港与澳门实施宪法的实践予以比较，从实证的角度归纳宪法在港澳实施的现状、特点与演化路径。在此基础上，进一步从“制度原初目标”与“制度演化因素”两个角度揭示宪法在港澳实施的制度逻辑，为讨论宪法在港澳实施争议，乃至构建宪法在港澳实施机制提供新的视角与思路。

## 一、全国人大及其常委会针对港澳问题实施宪法的规范比较

全国人大及其常委会对宪法的实施，主要体现在其立法、作出法律解释及决定的过程中，其实施方式与它们的权力行使方式密切相关。据统计，到目前为止，全国人大及其常委会针对港澳问题先后通过了77份规范性文件（香港45份/澳门32份），经梳理，其中有55份规范性文件涉及

---

\* 深圳大学港澳基本法研究中心助理教授，法学博士

宪法实施问题（香港 33 份/澳门 22 份）。<sup>①</sup> 通过对全国人大及其常委会针对港澳问题实施宪法的样本对比，可以发现如下三个基本的特点：

（一）从宪法实施涉及的问题类别看，全国人大及其常委会在针对港澳问题实施宪法的过程中既保持了一致性，也存在一定的差异度。这种一致性需要结合全国人大及其常委会针对港澳问题实施宪法所欲实现的制度目标加以理解，而差异则主要与港澳两个特别行政区回归 20 年在法政争议上的不同表现密切相关。

（二）从宪法实施的具体方式看，全国人大及其常委会在针对港澳问题实施宪法的过程中实际上根据各方反馈，不断地在对自身的实施方式予以优化。这种优化甚至不是一次性的，而是会根据各方反馈以及认识深入持续不断地加以完善，这一点在“实施宪法决定内地—特区租管地”<sup>②</sup> 上体现得较为充分。

（三）从宪法实施的后续结果看，港澳两地法院对全国人大常委会依据宪法所制定的规范性文件采取了不同的立场。澳门法院在判决中基本没有触及过该问题，与之相比，香港法院在这个问题上则活跃得多，除了“实施宪法确定港澳人大代表的产生方式”这类规范性文件香港法院引用不多外，其他类型的规范性文件均被香港法院引用并讨论过，有的甚至引起了较大的学术争论。

## 二、全国人大及其常委会针对港澳问题实施宪法的制度逻辑

在完成对宪法在港澳实施样本的规范分析的基础上，我们试图引入功能主义方法，从“制度原初目标”与“制度演化因素”两个角度，探析宪

<sup>①</sup> 本文数据来自“北大法宝法律法规数据库”，<http://www.pkulaw.cn/>，检索方式为：以“澳门”为关键词，以“全国人大及其常委会”为发布主体，共检索出 31 份规范性文件，需要特别指出的是，其中“全国人民代表大会常务委员会关于批准《全国人民代表大会澳门特别行政区筹备委员会工作情况的报告》和全国人民代表大会澳门特别行政区筹备委员会结束工作的建议的决定”是由全国人大常委会作为一份规范性文件通过的，由于前者涉及宪法实施问题，而后者不涉及，因此，从学术研究的角度将其分为两份文件，样本总数也由此变为 32 份，其中 22 份涉及宪法实施问题。被排除的规范性文件主要有两类：第一，完全是形式性和程序性的规范性文件；第二，完全是根据基本法制定的规范性文件。数据库最后访问时间为 2019 年 10 月 28 日。

<sup>②</sup> “内地—特区租管地”是根据董皞教授首先提出的“特区租管地”演化而来的概念，董教授 2015 年提出上述概念时，只存在港澳租借内地土地的情形，但在 2018 年，“西九龙高铁站内地口岸区”的出现，意味着内地也可以反过来租借香港的土地，因应新的情况，本文提出“内地—特区租管地”用以描述此类问题。参见董皞：《特区租管地：一种区域合作法律制度创新模式》，载《中国法学》2015 年第 1 期。



法在港澳的实施为何会呈现出“本是同根生，路径却不同”现象，从而为深入理解“宪法在特别行政区实施制度”的制度逻辑奠定基础。

### （一）权力主体创设“宪法在港澳实施制度”的原初目标

2014年，国务院新闻办公室发布《“一国两制”在香港特别行政区的实践（白皮书）》，其中提出“宪法和香港基本法共同构成香港的宪制基础”，与以往在涉港宪制问题上“只强调基本法”的论述相比出现了变化。对于这一调整，港澳社会高度关注，香港部分人士甚至将其误读为“‘一国两制’政策要变”、“宪法要取代基本法”。与之相比，澳门社会虽然总体上秉持积极态度，但对于宪法究竟要如何在澳门实施还是存在各种疑惑。

各种猜测和疑虑的出现，说明港澳社会对于“权力主体创设宪法在香港实施制度的原初目标”认识不足。将视角拉回上个世纪80年代，其实在香港基本法起草的过程中对这个问题进行过充分的讨论。为了处理该问题，全国人大还破例在通过基本法时，专门依据宪法作出了《关于中华人民共和国香港特别行政区基本法的决定》，要旨在于阐明宪法在香港宪制结构中重点发挥主权宣示的作用，而香港日常法律体系的建构，包括港人基本权利的保障则主要通过基本法来加以处理。此后在澳门基本法起草的过程中，上述方案的内容得到了沿袭。

如果审视全国人大及其常委会针对港澳问题实施宪法制定的55份规范性文件，会发现上述预设的制度目标始终起着指导作用，但在港澳表现形式则有所区别。对于澳门而言，宪法的实施一直忠实地遵循着基本法起草者当时预想的制度目标。香港的情况则较为复杂，虽然在回归前以及回归初期一度也如此，但随着回归后香港内部矛盾的爆发，在诸多因素的作用下，宪法不得不一再出场解决当年制度设计者并未预想到的各种新情况新问题。

### （二）决定宪法在港澳实施路径演化的制度要素

在“一国两制”政策下，港澳两个特别行政区建立所引发的新旧宪制秩序的转轨，均不是由宪法独自，而是与两部基本法一道完成的，宪法与基本法共同成为特别行政区的宪制基础。这一制度事实，决定了港澳两地存在一种“复合式的宪制结构”。应指出，这种特殊宪制结构的确为港澳顺利回归降低了政治成本，但其内部的潜在问题却也同时提升了回归后中

央政府对港澳的管治成本。

具体而言，基本法的效力虽然可以回溯到宪法，但港澳普通立法却不以“是否符合宪法”为效力判准。受此影响，这套规范体系背后的政治权力隶属关系也显然无法呈现出金字塔型的常态结构，这决定了港澳宪制结构先天就具有“离心基因”。当然，这种潜藏在宪制结构内部的离心性，究竟会对港澳治理产生何种负面影响，则取决于港澳对于抑制离心性采取何种态度。显然，从回归后的情况看，两地对此的立场并不相同，正是这种差异致使宪法在港澳的实施呈现出不同的演化路径。

香港方面，回归后香港特别行政区法院利用“基本法审查权”，在判例中不断推动基本法的“宪法化”，“中国宪法是内地宪法，香港基本法是香港宪法”的认识在香港社会长期没有得到纠正。对此，中央政府高度警惕，明确指出“香港的宪制基础是由宪法和基本法共同构成的，基本法非但不能取代宪法，反而要将基本法具体规范的含义放置到宪法的框架内加以诠释。”上述理念，在2016年《全国人大常委会关于香港特别行政区基本法第一百零四条的解释》以及2017年《全国人大常委会关于批准在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”合作安排的决定》两次宪法实施的实践中都得以充分贯彻。

与之相比，澳门特别行政区终审法院虽然也通过判决确立了“基本法审查制度”，但其始终对于该项制度的“分际”有着明确认识，“宪法与基本法”之间的平衡在澳门没有被破坏，澳门特别行政区宪制结构内部天然潜藏的“离心基因”也由此得以抑制。

第一，澳门特别行政区终审法院在确立“基本法审查制度”的过程中，始终注意澳门特别行政区的宪制地位与澳门基本法的法律位阶，与香港特别行政区终审法院相比，态度相当谨慎。

第二，澳门特别行政区终审法院始终关注判决效果对内是否会冲击“行政主导体制”，对外是否符合特别行政区的宪制地位。

综上所述，宪法在港澳实施的差异，与港澳复合式宪制结构“离心效应的不同表现”存在制度性联系。澳门特别行政区法院克制立场的选择，使得宪法与澳门基本法之间的关系始终处于平衡的状态，澳门特别行政区宪制结构内部天然存在的“离心基因”得到了较好抑制。在此种情况下，中央政府愿意信任澳门能够处理好自身的各种争议，也乐意严守宪法实施制度的设计初衷，将宪法在澳门的实施严格限制在涉及“主权”的范围内，将本地具体法律问题放手给澳门基本法处理。

与之相较，香港特别行政区法院在司法审查实践中则采取了积极主义的立场，对基本法“普通法化”和“宪法化”的大力推动，对“人大释法”和“人大决定”的柔性排斥，使得基本法日渐呈现“虚化宪法”取而代之的企图，香港特别行政区宪制结构离心效应也越发明显，并与香港社会中弱化国家认同的趋势形成呼应。在此种的背景下，中央政府为了避免香港特别行政区宪制结构彻底失衡，危及“一国两制”存续的政治前提，不得不多次亲自出手实施宪法处理香港重大的政治和法律争议。宪法在港澳的实施制度呈现出不同演化路径的制度性原因即在于此。

### 三、结语

目前宪法在港澳实施所呈现出来的形态，正是在法理、政策、政治三者综合作用下的产物。面对这个“非常态的规范法学问题”，一方面当然要坚持规范分析的立场，但问题的复杂性也决定了有必要引入功能主义的思维方式，通过提炼宪法在特别行政区实施的制度逻辑，加强对宪法规范的理解力与解释力。如此，不仅有利于扩展与深化对这个问题的认知维度，而且也有利于在三地政治与法律制度各异的背景下，推动三地学界进行理性对话，促进“宪法在港澳实施共识性理论”的形成。

# 从全国人大及其常委会决定看中央 对澳门特别行政区的治理

姚国建\*

## 一、全国人大及其常委会决定权的性质

### (一) 决定权的性质

人民代表大会作为我国的国家权力机关，人大常委会是人大闭会期间行使国家权力的机关。人大及其常委会接受人民的委托行使国家权力。1950年6月，毛泽东主席在党的七届三中全会上指出：人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论，并作出决定。宪法和法律上规定的各级人民代表大会及其常委会的职权实际上就是这一政治判断的法律转化。一般认为，作为国家权力机关，各级人大及其常委会的职权主要包括四个方面：立法权、任免权、监督权及决定权。这一归类也得到曾任全国人大常委会委员长的彭真的认可。这些权力之间并非绝对分开的，但仍然存在大致的界限：立法权是制定具有普遍约束力的、能够反复适用的规范性文件的权力；任免权是产生其他国家机关组成人员和负责人，包括全国人大常委会组成人员、国家主席、国务院组成人员、中央军委组成人员、国家监察委员会主任、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长；监督权是监督由其产生其他国家机关，包括全国人大常委会、国务院、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院。

在以上四大权力中，决定权与立法权在性质上最为接近，关联性也最强。在一定意义上，立法权与决定权是互为补充的两项权力，即立法权针对一般事项，决定权针对具体事项，都是人民主权的最直接体现。相对于立法权，决定权行使起来程序更为简便，能够及时解决实践中的具体问题

---

\* 中国政法大学教授，博士生导师

题，具有很强的灵活性。当然，由全国人大及其常委会决定的事项一定是重大事项。彭真曾指出：“人大和人大常委会是国家权力机关，它的任务是审议、决定国家根本的、长远的、重大的问题。”对全国人大及其常委会而言，所决定的事项应是属于国家全局的、根本的、长远的问题，都是重大问题，一般都应该由人大或人大常委会决定。“全局”指问题涉及的空间范围，“长远”指问题涉及的时间范围，“根本”指问题的重要程度。

## （二）“决定权”与“决定”

全国人大及其常委会的决定是与立法、任免、监督相并列的一种权力，其指向和内容与其他三权不同。但要注意的是，全国人大及其常委会行使立法、任免和监督权力时也有可能运用“决定”这一形式。所以，全国人大及其常委会的“决定权”与作出的“决定”并非一回事。

从实践来看，全国人大及其常委会依照宪法和相关规定的规定，作出了一系列的决定、决议，主要包括：具有立法性质的决定、批准国际条约或重要协定的决定、通过国民经济和社会发展规划和预算调整及决算的决定、人大会议召开及人大代表选举的决定、各项人事任免的决定、政府机构设置和调整的决定、授予国家的勋章和荣誉称号的决定、省级行政区划包括特别行政区建置的决定、有关军人和外交人员衔级制度的决定、特赦决定，等等。

以上这些决定中，既有属于完全意义上的决定权的，也有属于行使立法权、任免权和监督权领域的。在立法权、任免权和监督权领域中，作出某个“决定”只是全国人大及其常委会行使这些权力的方式，不是在行使决定权。

## 二、宪法和澳门基本法中关于中央政府决定事项的规定及其实践

### （一）宪法和基本法关于中央决定事项的内容

宪法中有关全国人大及其常委会关于澳门特别行政区的决定主要是指宪法第三十一条和第六十二条规定的决定特别行政区的设置及其制度。基本法中有关全国人大及其常委会对澳门特别行政区行使的权力中大多数也是以决定的形式作出。

## （二）实践中全国人大及其常委会有关澳门特别行政区的决定及其类型

### 1. 主权回归和基本法的起草通过及合宪性确认

#### （1）中葡联合声明的批准

1987年4月13日，中国政府与葡萄牙政府在北京签署了《关于澳门问题的联合声明》，确立了澳门回归及回归后按“一国两制”原则设立特别行政区。虽然被称为“联合声明”，而不是条约，但实际上应是条约。按宪法规定，条约批准权应属于全国人大常委会，但声明又涉及特别行政区的建立及其制度。根据宪法，决定特别行政区设立及其制度的权力在全国人大。为了协调这中间可能存在的制度张力，全国人大于1987年4月11日授权全国人大常委会批准中葡联合声明。授权决定中明确指出，联合声明中涉及特别行政区的设立及其制度，应由全国人大决定；会议决定授权全国人大常委会对其予以审议和决定批准。

#### （2）起草委员会的成立

全国人大于1988年4月13日决定成立澳门特别行政区基本法起草委员会，明确起草委员会向全国人大及其常委会负责，以及其组成人员，即各方面的人士和专家组成。具体名单由全国人大常委会决定。全国人大常委会于1988年9月5日通过了起草委员会名单，并于1990年6月28日和1991年9月4日两次对名单作了个别调整。

#### （3）全国人大对澳门基本法合宪性的确认

1993年3月31日，全国人民代表大会在通过《澳门特别行政区基本法》的同时，通过了关于澳门基本法的决定，确认澳门基本法符合宪法。

#### （4）全国人大常委会对基本法葡文本效力的决定

1993年7月2日，全国人大常委会决定由全国人大法律委员会主持审定的澳门基本法葡萄牙文译本为正式葡文本，和中文本同样使用；含义与中文本有出入的，以中文本为准。

### 2. 特别行政区成立与新宪制秩序的确立

#### （1）全国人大决定设立澳门特别行政区

1993年3月31日，八届全国人大第一次会议根据宪法第三十一条和第六十二条第十三项的规定，决定1999年12月20日设立澳门特别行政区。

#### （2）全国人大关于澳门特别行政区第一届政府、立法会和司法机关产

生办法的决定。

1993年3月31日，八届全国人大第一次会议作出关于澳门特别行政区第一届政府、立法会和司法机关产生办法的决定，并决定设立澳门特别行政区筹备委员会，负责筹备澳门特别行政区成立的有关事宜。

### （3）澳门基本法委员会的成立

1993年3月31日，八届全国人大第一次会议还批准了全国人大澳门基本法起草委员会关于设立澳门基本法委员会的建议。值得注意的是，澳门基本法委员会是全国人大常委会设立的工作机构，但并不是由全国人大常委会根据《全国人民代表大会组织法》第二十八条的规定设立，而是由全国人大设立。一个可能的解释是澳门基本法委员会虽然是全国人大常委会的工作委员会，但因其是全国人大行使基本法规定的有关权力时的重要咨询机构，是特别行政区制度的组成部分，因而由全国人大决定设立。

### （4）全国人大常委会处理澳门原有法律的决定

澳门基本法规定，澳门特别行政区成立时，原有法律除由全国人大常委会宣布同本法抵触的外，采用为澳门特别行政区法律。1999年10月31日，九届全国人大常委会第十二次会议通过决定，对澳门原有法律是否保留为特别行政区法律作了分门别类的处理。

### 3. 全国人大常委会有关澳门特别行政区政制发展的决定

基本法附件一和附件二规定特别行政区行政长官和立法会产生办法，同时规定两个产生办法如需修改，须经立法会成员三分之二多数通过，并报全国人大常委会批准或备案。2011年12月31日全国人大常委会对相关条款进行了解释。

2012年2月29日，全国人大常委会根据这一解释作出关于2013年立法会产生办法和2014年行政长官产生办法有关问题的决定，决定指出在维持两个“不变”的前提下，可对2013年立法会产生办法和2014年行政长官产生办法作出适当修改。随后，2012年6月30日，全国人大常委会对基本法附件一和附件二有关规定进行了修正。

### 4. 完善特别行政区法律体系、修改附件三的决定

基本法规定全国人大常委会可以根据法定程序对附件三所列全国性法律进行增减。全国人大常委会分别于1999年12月20日、2005年10月27日和2017年11月4日作出决定，对基本法附件三所列全国性法律进行调整。

### 5. 对澳门特别行政区作出新的授权的决定

2009年6月27日，全国人大常委会作出决定，授权澳门特别行政区

对设在横琴岛的澳门大学新校区实施管辖。2019年10月26日，全国人大常委会作出决定，授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖。

### 三、全国人大及其常委会决定对特别行政区治理的意义

总体上，全国人大及其常委会的决定是中央行使宪法和法律所赋予的权力的基本方式。相对于全国人大常委会对基本法的解释，全国人大及其常委会更多地运用决定的方式在特别行政区落实宪法与基本法。

#### （一）根据宪法的“决定”与根据基本法的“决定”

全国人大及其常委会在澳门回归之前作出的决定，包括联合声明的批准、基本法起草委员会的成立、基本法合宪性的确认和文本效力的确认以及设立特别行政区、特别行政区第一届政府产生办法的决定等都是根据宪法作出的。这表明：宪法和基本法共同构成特别行政区宪制基础的表述并不是空洞的，而是有坚实的实践基础作为支撑的。

全国人大及其常委会也可以根据基本法作出决定，这是全国人大及其常委会作为主权者行使基本法赋予中央权力的基本方式。全国人大及其常委会根据基本法就澳门问题作出决定，其效力与特别行政区立法机关根据基本法作出的决定并不相同。全国人大及其常委会不仅是基本法下行使一定权力的机关，更是在中央与特别行政区关系中处于主权者的地位，其作出的决定对于特别行政区而言是来自于主权者的决定，是不容置疑的。其中一些决定可能是针对特别行政区社会存在的某种具有争议性的问题作出的具有终局性和裁决性的决定。

#### （二）作为“决定权”的“决定”与作为其他权力行使方式的“决定”

如同全国人大及其常委会在内地的决定一样，全国人大及其常委会对澳门的决定既有纯粹决定性质的，也有立法性质的，有法律解释性质的，也有监督性质的。所以，不能抽象地判断全国人大及其常委会对特别行政区作出决定的权力，而是要根据决定本身的内容来确定其性质及实施方式。实践中，全国人大根据宪法作出决定多数是在基本法实施之前，其内容主要涉及主权回归和特别行政区新宪制秩序构建。特别行政区成立后，



全国人大及其常委会的决定多数是根据基本法作出的。所以，这些决定本身就是基本法实施的内容。

### （三）有具体法律依据的“决定”与一般法律依据的“决定”

那些宪法和基本法已经明确的事项，全国人大及其常委会作出决定似乎没有争议，如特别行政区成立等。争议的是那些没有特别明确法律依据的决定。这些决定可能带有主权者意志的决定，同时还起到弥补基本法的作用，使基本法能够因应时代变迁需要。

# 执政与行政：澳门行政长官制的内在法理

叶一舟\*

在制定法的范畴中，行政是和立法、司法并置的基本概念之一，而执政则是一个更为宽泛、更具传统的概念。时至今日，“执政”依然是常用的法政术语，例如“执政者”、“执政党”、“执政联盟”以及“执政政府”等。然而，在制定法的语境下，行政作为与立法、司法并置的基本概念，往往遮蔽了执政的内涵或把执政视为与行政等同。重新阐明行政长官的执政职能，可以让我们更好地回答何者堪担执政之大任，能为共同体抵御危机，劈波斩浪的一系列问题。

## 一、行政长官与代表

根据基本法规定，特别行政区行政长官具有双重身份，分别为特别行政区的首长与特别行政区政府的首长，前者是政治性的，后者是行政性的。在行政长官的双重身份中，作为特别行政区政府首长的身份对应行政职能，可以说是十分明确和易于理解的。但行政长官的另一重身份，即特别行政区首长的身份对应的职能是什么？针对此问题，笔者试图说明，行政长官除了具有行政的职能外，还具有执政的职能。申言之，行政长官是中央政府的执政代表。

行政长官是中央政府的执政代表的论断要成立，无疑有一个基本前提，那就是行政长官是中央政府的代表。肖蔚云先生认为，行政长官制与总督制不同，总督是葡萄牙总统在澳门的代表，而行政长官则是“经中央授权、由澳门人实现当家作主的体现”。<sup>①</sup>对此，笔者认为，代表的概念和

---

\* 中山大学粤港澳发展研究院副研究员，法学博士

① 肖蔚云：《行政长官制是单一制下新的澳门特别行政区地方政权形式》，载《中国法学》2017年第4期，第111页。在肖蔚云先生的另一部作品中，则直接表明了行政长官不是中央政府的代表。参见肖蔚云：《论澳门特别行政区行政长官制》，澳门科技大学出版社2005年版，第67—68页。

用法是多元化的，因而无法简单地断言行政长官是抑或不是中央政府的代表。更为科学的做法应当是在区分不同代表概念的基础上，说明行政长官在何种意义上不是中央政府的代表，而又在何种意义上是中央政府的代表。

首先，行政长官不是中央政府的意志代表。在笔者看来，肖蔚云先生所强调的行政长官不是中央政府的代表，指的应该是行政长官不是中央政府的意志代表。因为肖蔚云先生在强调行政长官不是中央政府的意志代表时，意在表明行政长官制不同于总督制。在总督制下，总督是英女王或葡萄牙总统的代表，总督在香港或澳门履职时犹如英女王或葡萄牙总统亲临，统揽香港或澳门的立法、司法、行政大权于一身。行政长官则是以“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治为原则的、在中央授权下享有高度自治权的特别行政区的首席长官，是一个宪法与基本法共同提供的法治框架下的授命官员，其职权都是在宪法与基本法的授权与规限之下的。因此，行政长官只能在宪法与基本法的授权下代表特别行政区的意志，而中央政府代表的是国家意志。

其次，行政长官具有形式代表的特征。关于代表的基本定义问题，沃格林曾提出一种以行动资格及行动效果归属为线索的代表观。此种代表观与授权理论是紧密联系在一起，亦即皮特金总结的“代表是被授权去行事的人……一个人只要得到了授权，只要是处于所授权威的界限内，那么他做任何事都是在进行代表”。以基尔克和耶利内克为代表的有机团体理论认为，所有的政府官员、国家机构都是代表者……任何一个为集体承担了某种功能的人都是集体的代表者。概言之，国家的整体人格是通过机关的行动得以展现的，而每个机关都是这个整体人格的一致意志与行动的组成部分。这一点亦是以授权理论为基础的代表观所试图阐明的原理，即机关或个人被国家授予权力处理相关事务，从而形成了一种代表关系。回到行政长官这一具体对象上，两部基本法都明确规定了行政长官由中央政府任命，向中央政府负责。任命在本质上就是一种授权行为。

最后，行政长官具有利益代表的特征。从利益代表的角度来看，行政长官与中央政府之间的关系也符合相关特征。利益代表的一个典型的制度性范例是英国法中的信托制度。在梅特兰看来，信托貌似是一个私法上的概念，但是在英国法经年累月的发展之中，信托已经与法人紧密地联系在一起，即“国家就是‘女王陛下’……君主并非‘独体法人’，而是一个结构复杂且高度组织化的‘由非常多的人组成的集合法人’的领导者……

称这个法人为王室没有什么重大不妥之处……后来在制定法中又重新出现了一个更好的词语……联邦（Commonwealth）”。地方政府基于信托关系有义务运用好自己的权力保护中央政府在相关地方的利益以及更进一步发展、谋取相关利益。反观特别行政区行政长官，它的一个重要功能就是维护中央政府在港澳的利益。这其中最明显的一点就是，行政长官具有执行基本法、维护港澳长期繁荣稳定的宪制义务。此外，行政长官还有宪制义务在港澳维护国家安全。

## 二、执政与行政：行政长官的两种职能

行政长官此职衔的英文名称 Chief Executive 中的 Executive 一词意为“执行”，根据执行对象的不同，在功能上则产生出行政与执政之分。当执行的是立法机关制定的具体的法律法规时，其体现的功能便是行政；当其执行的不是具体的法律法规而是主权者的意志并由此保护共同体的利益之时，其体现的功能便是执政。执政与行政功能的分殊是在功能主义的视野下进行的。

在古罗马共和国的宪制里，执政官继承了王政时期的国王权力，掌握“（统）治权”（imperium），所涵盖的范围远超现在我们所熟知的行政权。乔洛维茨和尼古拉斯指出，“延伸到管理的所有方面，并且包括军队的领导权、司法权和向人民提交议案的权力，当然还包括向……元老院提交事项的权力”。当共同体面临危机的时候，执政官权能属性体现得最为突出。据林托特的说法，对于执政官而言，“危机之中，人们采取的措施要诉诸他的权威……元老院的‘紧急’命令是请求执政官履行其一个主要职能——保卫共和国”。蒙森亦曾指出，在履行上述职能的时候，执政官可以超越一般法律规定的约束以及基于同僚制的权力制衡，解除共同体面临的危害，捍卫共同体的总体利益与安全。此处所凸显出的执政官的权能无疑超出了一般行政权的范围。

英国虽然没有执政官此种官职的设置，但不妨碍法学家觉察到执行权在功能上的分殊。洛克曾指出，在某些情况下，基于公共福利和利益的需要，法律应让位于执行权。法律让位于执行权，不仅指的是在一般法律没有明确规定之下行使权力，也指突破一般法律规定的范围行使权力。而这种执行权的行事方式，非但不会受到法律制裁，反而是被允许的甚至是被要求的。因为掌握执行权的个人或机关本质上是受人民的委托，保护人民

的利益，为人民谋取福利。可以说，此时执行权者是作为利益代表在行事，也可以看出，当执行权如此行事时，与古罗马共和国的执政官有共通之处。反过来说，执政官则可被看作是获得授权保护共同体利益的代表。执政官代表或执政代表的原理即在于此。

在我国，中国共产党是执政党，中国共产党领导下的中央政府是执政政府，我国的执政权在中央。张龔认为，国家权力可以分为两大类，分别是“主权/立宪权/立法权”与“治权/执政权/执行权”。所以，全面管治权实际上表达的就是中央掌握执政权。而行政长官作为中央任命的地方官员，实质上就是中央在港澳的执政代表。换言之，中央作为国家代表以及执政者，同时行使主权与治权，但基于“一国两制”原则，中央部分权力一般情况下不在港澳直接行使，而是通过代表的方式，亦即授权给特别行政区行使。特别行政区的行政长官由中央政府任命，向中央政府负责，同时也如王磊所言，是“处理中央和特别行政区关系的重要联系人”。所以，综合任命一授权的形式特征以及维护国家利益的实质要求，行政长官所担负的角色是中央的执政代表，此亦是行政长官的内在法理属性。

### 三、澳门的成功经验与启示

澳门回归祖国20年来所取得的成绩足以表明澳门的行政长官制获得成功实践。从执政代表的角度来看，澳门行政长官制的成功实践有相当一部分原因在于历任行政长官的条件与能力都契合了担当执政代表的要求。具体而言，澳门行政长官制的成功与其选才模式有关。

到目前为止，澳门历任行政长官均来自行政官僚体制之外。行政长官的执政代表功能决定了它并非平常意义的官僚。官僚制或者科层制，侧重于强调官员的专业化、规范化训练，因而更适合于担当行政的职能。然而，执政不同于行政，执政要求更高的决断力，以在处理危机、保卫共同体时能采取果断、有效的措施化解危机。同时执政也要求更高的凝聚力，以在需要推动社会重大议题时能团结和调动更多的力量克服各种艰难险阻。这两点，往往是习惯了执行规范、命令的行政官僚难以做到的，或者说，要做到这两点，行政官僚体系里出来的人将面临更多的困难。官僚制的特点在很大程度上适应了现代国家治理的需求，通过专业化、技术化、高效化的工作方式极大提升了国家的治理能力，但同时也局限了行政官僚的大局观、政治决断力和政治行动力。

中央政府授予特别行政区政府的权力远大于行政权概念所能涵盖的范围。所以，官僚制培养出来的人才或许是一个行政能手，对于行政长官一职而言是存在能力短板的。这些能力短板在平常不会显现出来，而当发生紧急的或严重的危机时，或需要推动重大问题的解决时，就会显现出来。澳门历任行政长官所具备的条件和展示出的能力，往往都是官僚制出身的人所不具备的。肖蔚云先生曾总结，民众对“一国两制”的认同很大程度上取决于行政长官是否具备足够的“施政智慧、人格魅力和驾驭能力”，而何厚铨所具备的社会地位和个人威望使得他的施政取得十分好的效果。行政长官崔世安在处理超强台风“天鸽”的救灾工作时，首次向中央请求调动驻军进入市区执行任务，也展现了充分的决断力。上述经验对于我们在未来继续完善相关机制、保持“一国两制”在澳门的成功实践而言，具有重要的启示意义。

# 以法治思维凝聚多元共识

——澳门民主政制发展的重要经验

戴激涛\*

## 一、澳门民主政制稳步推进需要法治思维

自1999年回归后，澳门民主政制有序发展，经济快速增长，居民生活持续改善，社会大局和谐稳定，各项事业全面进步，取得的成就有目共睹。回归20年来，澳门特别行政区政府坚持运用法治思维和法治方式进行治理，宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序得到尊重和维护，中央全面管治权有效行使，澳门特别行政区享有的高度自治权受到充分保障，这是澳门民主政制发展的重要经验，也是澳门在“一国两制”条件下为完善“共建共治共享”的社会治理制度作出的独特贡献。

人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。法治是现代国家治国理政的基本方式，法治思维是以法治理念为导向，以法律规范为基准判断是非、分析问题、解决矛盾的理性思维方式，它要求政治共同体的每个成员特别是权力享有者和行使者应敬畏规则、尊重法律、崇尚法治，维护法律权威，树立法治信仰。

澳门治理主体的多元化是当前澳门社会重要的生态特征，这就需要法治框架下的民主协商使分歧的观点慎思明辨，使不同的意见形成共识。澳门回归20年来民主政制发展的实践表明，法治框架下的民主协商、理性辩论和互惠合作是凝聚多元共识、保持澳门长期繁荣稳定的重要方式，法治是澳门民主政制有序发展的根本保障，澳门民主政制的稳步推进需要法治思维。

---

\* 广东财经大学法学院教授，法学博士

## 二、澳门民主政制发展运用法治思维的成功经验

法治是特别行政区制度对我国国家治理的重要贡献。澳门回归后虽面临日益增多的利益诉求，但通过法治思维下的协商治理在增进立法和公共决策的正当性、凝聚多元共识、化解矛盾纠纷方面取得了显著效果。如 2011 年 12 月 4 日，澳门特别行政区政府就是否修改《出版法》及《视听广播法》举办“商议日”活动，采用问卷调查、小组讨论、大会提问等形式进行，代表参与者积极发表意见和观点，就两法的修改进行了充分的讨论。澳门特别行政区运用协商民主的成功范例被媒体盛赞“两岸四地中引入‘协商民主’成效最为显著”。

协商民主是学术界晚近兴起的协商治理的理论核心，其基本主张是：建立在交往理性基础上的自由平等协商有助于为多元治理主体的互惠共赢提供规范性合作方式。作为全球化背景下国家治理新范式，协商治理以共治合作理念取代了以往对抗性和管制性思维，广泛出现在立法和公共决策的制定施行过程，带来了公共治理领域的新气象。域外协商治理的实践表明，在开明宽容的语境中通过理性协商，能够促使协商参与者实现自我教育、自我形成、自我发展、自我完善，培养健康民主所必需的公民美德。澳门特别行政区在协商治理过程中坚持运用法治思维，充分证明了不同文明和制度是可以共存的，各种分歧和矛盾是可以在平等互惠基础上通过民主协商解决的。澳门特别行政区运用法治思维和法治方式促进良政善治的主要经验有：

一是坚决维护以宪法和基本法为基础的澳门特别行政区宪制秩序，尊重中央对政制发展的主导权、决定权，依照基本法和全国人大常委会有关决定，立足澳门实际情况，有序推进民主政制发展，实现了选举民主和协商民主的有机融合。如 2012 年初特别行政区政府对政制发展问题进行咨询的过程中，始终强调要严格遵循澳门基本法、全国人大常委会有关解释和决定，体现了特别行政区政府和社会崇尚法治、和衷共济谋发展的优良传统。

二是切实尊重宪法和基本法在特别行政区的至高地位和最高权威，逐步完善与澳门基本法实施相配套的制度和法律体系，不断夯实依法治澳的制度基础。澳门特别行政区协商治理的实践表明，任何协商都必须在法治框架下进行，遵守基本法及澳门现行法律体系的规定。对于协商治理而



言，澳门基本法最重要的价值在于为协商民主建制化提供规范依据，充分保障澳门居民的各项权利和自由。基本法对澳门居民基本权利的规定，是澳门居民积极参与各种协商活动的根本依据，也是协商治理能够取得实效的重要保障。

三是充分发挥宪法和基本法作为社会多元共识的重要价值。在多元社会里，宪法用形式上的共识让共同体成员愿意用这些符合共同体每个成员平等利益的原则来指导和规范他们的共同生活，因为这些原则获得了所有人经过论证的同意。澳门特别行政区非常重视宪法和基本法作为社会多元共识的重要价值，比如在保育运动的纠纷解决中，特别行政区政府积极创设和建立各种协商平台和机制，使社团、传媒和广大市民的意愿和建议得以有效表达，既解决了问题，又最大限度地凝聚了多元共识。澳门社会运动的解决大多通过社团、民众和政府之间的协商，如理性文明的请愿、签名、集会、举办商议会、参与工作坊、民意调查等方式。这种以家园意识为中心的民众与政府间的博弈大多在文明、宽容、温和、有序的氛围下进行，诉愿和建议的表达也大多以呼吁的形式出现，一般较少发生暴力冲突事件，有利于问题的和平理性解决。

四是特别行政区政府积极承担维护国家安全的宪制责任，充分尊重和保障澳门居民的各项权利。宪法和国家安全法都明确规定包括港澳同胞在内的每一位中国公民都有维护国家安全的责任和义务。无论是在保护“蓝屋仔”、保护东望洋灯塔、保护鹭鸟林事件中，还是在美沙酮服务站选址、西湾湖广场综合旅游项目、东望洋兴建垃圾站争议的处理中，都充分体现了特别行政区政府勇于承担维护国家安全的宪制责任，充分尊重和保障公民的知情权、集会权、示威权、参与权和监督权。

### 三、法治思维助力协商治理：澳门民主政制发展新图景

自回归后，澳门特别行政区在政制发展过程中坚决维护基本法，坚定履行好宪制责任，充分尊重和保障广大澳门居民依法行使民主权利，以法治思维凝聚社会多元共识的经验形成了独特的“澳门智慧”与“澳门特色”。在澳门未来的协商治理中，特别行政区政府亦当坚持运用法治思维，坚持以人为本的施政理念，妥善处理社会多元诉求，平衡好各方利益，共同维护以宪法和基本法为基础的特别行政区宪制秩序。

首先，通过推行爱国爱澳教育培育多元主体的宪法忠诚。协商治理的

一个基本前提是，参与协商的每位成员均能对公民权利和宪法权威树立信心，深刻理解和高度认同特别行政区宪制秩序。在特别行政区这样一个利益多元、价值观高度分化的社会中，使参与者对特别行政区民主政制产生公共认同的重要途径就是以宪法和基本法为中心继续推行爱国爱澳的国民教育。在“一国两制”条件下的特别行政区，尤其要加强中国历史等国情教育，帮助青少年形成正确的国家意识、主权意识和民族意识，不断巩固爱国爱澳的社会政治基础。

其次，在法治框架下构建起多层次的民主协商机制和互惠合作平台。特别行政区政府应努力创设各种民主协商机制，建立健全协商治理的各种配套制度如信息公开、居民权利保障、民主参与及协商程序机制等，积极拓展公共讨论的空间和渠道，兼听各类不同意见，让各界别、各阶层的居民都能畅所欲言，彼此积极互动，使政府的政策措施从酝酿到出台，都能得到公众的全程参与，并获得广泛的民意支持。政府对收集的民意应及时进行归纳和回应，增强公众继续参与的信心和愿望。此外，特别行政区政府的各个施政领域在制定重大政策时，可以创设主题协商机制，广纳社会各界的意见和建议，促进更为广泛的协商治理。

最后，不断提升澳门特别行政区政府依法治理能力和水平，进一步推进特别行政区治理体系和治理能力现代化。当前澳门社会正处于转型期，培养防范化解重大风险的思维能力及善于运用法治思维和法治方式进行治理的能力非常重要。因此，要坚持“一国”原则与尊重“两制”差异、维护中央全面管治权与保障特别行政区高度自治权、发挥祖国内地坚强后盾作用与提高澳门自身竞争力有机结合起来，坚持“循序渐进、均衡参与”推进民主政制发展，继续推进公共行政、法律制度改革，夯实依法治澳的制度基础，进一步巩固行政主导体制，不断提高依法、科学、民主决策和施政水平，引导社会各界正确理性看待和妥善化解深层次社会矛盾和问题，保持澳门长期繁荣稳定发展。

# 特别行政区公职人员在港澳域外的公法义务

屠 凯\*

## 一、刑法和国家安全法的相关规定

我国刑法不但适用于个人，也适用于单位。刑法第三十条规定：“公司、企业、事业单位、机关、团体实施的危害社会的行为，法律规定为单位犯罪的，应当负刑事责任。”对于单位犯罪，刑法主张同时处罚犯罪单位和该单位的主要负责人，即“单位犯罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员判处刑罚”。但是第三十一条也规定，“本法分则和其他法律另有规定的，依照规定”。依照刑法第三十条的文义，国家机关可以因其危害社会的行为构成单位犯罪的主体。虽然我国刑法对国家机关可能构成单位犯罪之主体是明确的，但是诚如张克文所说，对这一文本表述，“否定论在理论与实践占据了主导地位”。张克文解释说：“否定说认为，犯罪意思与国家意志水火不容，机关工作人员的犯罪行为是越权行为，应由个人承担责任；在我国，行政权大于司法权，而且单位罚金的后果最终仍然落到国家身上，追求国家机关刑事责任会导致机关瘫痪，并严重损害国家机关的威信。”此外，张克文还具体举出2006年7月新疆乌鲁木齐铁路运输中级人民法院受贿案的例证，在该案中，对乌鲁木齐铁路运输中级人民法院的指控被撤销，代以对犯罪个人的起诉，可见我国司法机关很难以国家机关作为犯罪主体进行审判。贾凌和曾粤兴也曾专文论述，“将国家机关作为犯罪主体，是一个危险的抉择”。

即便国家机关不能成为单位犯罪的主体，机关中的国家工作人员的犯罪行为应当承担刑事责任是毫无疑问的。刑法第九十三条规定：“本法所称国家工作人员，是指国家机关中从事公务的人员。”此外，“国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企

---

\* 清华大学法学院副教授，博士生导师

业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员，以及其他依照法律从事公务的人员，以国家工作人员论”。立法解释、最高人民法院和最高人民检察院的司法解释均明确，“村民委员会等村基层组织人员”，人大代表，人民陪审员等在从事特定公务时，视为国家工作人员。

有的罪行还以国家工作人员为特定主体。比如，刑法第一百零九条规定：“国家机关工作人员在履行公务期间，擅离岗位，叛逃境外或者在境外叛逃的，处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑。”刑法第一百一十条规定，“危害国家安全的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑；情节较轻的，处三年以上十年以下有期徒刑”。刑法第八章“贪污贿赂罪”中的许多条目和“国家工作人员”关系密切，比较值得注意的包括第三百九十五条，即“国家工作人员的财产、支出明显超过合法收入，差额巨大的，可以责令该国家工作人员说明来源，不能说明来源的，差额部分以非法所得论，处五年以下有期徒刑或者拘役；差额特别巨大的，处五年以上十年以下有期徒刑。财产的差额部分予以追缴。”

除了遵守刑法的规定以外，国家机关及其工作人员还承担其他公法上的义务。特别是，2015年7月1日十二届全国人大常委会第十五次会议通过的国家安全法赋予了国家机关维护国家安全的责任和义务。该法第十一条第一款规定：“中华人民共和国公民、一切国家机关和武装力量、各政党和各人民团体、企业事业组织和其他社会组织，都有维护国家安全的责任和义务。”第二款还专门提出：“中国的主权和领土完整不容侵犯和分割。维护国家主权、统一和领土完整是包括港澳同胞和台湾同胞在内的全中国人民的共同义务。”对于公民和“组织”所承担的国家安全法上的义务，该法第七十七条规定有：“（一）遵守宪法、法律法规关于国家安全的有关规定；（二）及时报告危害国家安全活动的线索；（三）如实提供所知悉的涉及危害国家安全活动的证据；（四）为国家安全工作提供便利条件或者其他协助；（五）向国家安全机关、公安机关和有关军事机关提供必要的支持和协助；（六）保守所知悉的国家秘密；（七）法律、行政法规规定的其他义务。”

## 二、特别行政区人员和机构的公法义务

香港基本法第十八条规定：“在香港特别行政区实行的法律为本法以

及本法第八条规定的香港原有法律和香港特别行政区立法机关制定的法律。全国性法律除列于本法附件三者外，不在香港特别行政区实施。凡列于本法附件三之法律，由香港特别行政区在当地公布或立法实施。”澳门基本法第十八条也有类似的规定。基本法的这一规定包含几层意思：第一，全国性法律如没有列入基本法附件三，则不在特别行政区实施。第二，全国性法律如果列入附件三，则由特别行政区在当地公布或者完成本地立法，然后在特别行政区实施。按照这一规定，刑法和国家安全法均未列入两部基本法附件三，故而不在于特别行政区实施，这是明确的。

问题在于，如何理解“不在特别行政区实施”。刑法第六条规定：“凡在中华人民共和国领域内犯罪的，除法律有特别规定的以外，都适用本法。”第七条第一款规定：“中华人民共和国公民在中华人民共和国领域外犯本法规定之罪的，适用本法，但是按本法规定的最高刑为三年以下有期徒刑的，可以不予追究。”第二款规定：“中华人民共和国国家工作人员和军人在中华人民共和国领域外犯本法规定之罪的，适用本法。”那么，如果特别行政区及其工作人员在内地或者中华人民共和国领域以外犯刑法规定之罪，是否适用刑法呢？

一种解释是，刑法不在特别行政区实施，即刑法不但不在特别行政区领域内实施，而且也不对特别行政区及其工作人员实施。那么，不但特别行政区及其工作人员的任何行为在特别行政区领域内，不适用刑法第六条的规定，而且即便在中华人民共和国领域以外，也不适用刑法第七条的规定。另一种解释是，刑法不在特别行政区实施，只是基本法第十八条针对刑法第六条而作出的有关地域管辖的特殊规定。那么，特别行政区及其工作人员的行为虽然在特别行政区领域内没有违反刑法的问题，但是在除该特别行政区以外的中华人民共和国领域内，以及在中华人民共和国领域以外，均可能构成违反刑法的犯罪。

考虑到特别行政区的刑事法律法规也只在特别行政区领域内有效，如果采用第一种解释，特别行政区工作人员在内地时即不再受到刑法和特别行政区刑事法律法规的约束，具有了中国领域内其他公民、外国人均不享受的特权。这似乎并非基本法第十八条的本意。而且，刑法第九十条规定：“民族自治地方不能全部适用本法规定的，可以由自治区或者省的人民代表大会根据当地民族的政治、经济、文化的特点和本法规定的基本原则，制定变通或者补充的规定，报请全国人民代表大会常务委员会批准施行。”也不意味着民族自治地方机关和国家工作人员在民族自治地方以外

不受刑法约束；民族自治地方变通规定只在民族自治地方适用。这可以启发我们，刑法和基本法所作出的安排是一项地域管辖权的分配，而不是授予特别行政区及其工作人员特权和豁免权。

实际上，国家安全法对此就更加明确。基本法第十八条也排除了国家安全法在特别行政区领域内的适用。而且，众所周知，香港基本法第二十三条还规定：“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”澳门基本法第二十三条也有类似规定。如果按照那种错误的解释，以为国家安全法既不在香港、澳门特别行政区实施，也不对特别行政区及其工作人员实施，那么特别行政区及其工作人员在特别行政区内外均不承担任何国家安全相关法律义务。但是，国家安全法第四十条第三款专门指出：“香港特别行政区、澳门特别行政区应当履行维护国家安全的责任。”这一规定并非对基本法第二十三条的重复，而是明确特别行政区机关及其工作人员均有维护国家安全的法律义务，在特别行政区领域内即遵守基本法第二十三条所称国家安全之本地立法的义务，在特别行政区领域外即遵守国家安全法的义务。澳门特别行政区于 2009 年自行制定的第 2/2009 号法律《维护国家安全法》在此颇具启发意义。该法第十条明确规定：“本法亦适用于澳门特别行政区居民中的中国公民在澳门特别行政区以外作出的第一条规定的行为，以及澳门特别行政区居民在澳门特别行政区以外作出的第二条、第三条、第四条和第五条规定的行为。”

由此，特别行政区机关工作人员在特别行政区境外从事公务活动时，均应履行国家安全法第七十七条所规定的义务，包括向专门机关“及时报告危害国家安全活动的线索；如实提供所知悉的涉及危害国家安全活动的证据；为国家安全工作提供便利条件或者其他协助；向国家安全机关、公安机关和有关军事机关提供必要的支持和协助；保守所知悉的国家秘密”，否则将可能被追究法律责任。特别行政区工作人员在内地就此并无任何法律上的刑事豁免权。特别行政区的外籍工作人员在中华人民共和国领域以外也可能如刑法第八条所称“对中华人民共和国国家或者公民犯罪”，如泄露国家秘密、在履行公务时叛逃等。正因为特别行政区的存在，“外籍的国家工作人员”也成为刑法犯罪主体。明确这一点，对塑造爱国爱港、爱国爱澳的管治团队十分重要，可以回答为什么外籍的特别行政区工作人

员在爱港、爱澳之外也需要“爱国”。甚至可以这样说，对特别行政区外籍工作人员而言，所谓爱国爱港、爱国爱澳的法律意义，实质即要求他们遵守基本法，并在特别行政区以外履行包括国家安全法在内的中国全国性法律施加于国家工作人员的相关法律义务。

# 澳门与内地区际司法协助的 法理基础与运行模式

张淑钿\*

根据澳门基本法第九十三条“澳门特别行政区可与全国其他地区的司法机关通过协商依法进行司法方面的联系和相互提供协助”。回归后，澳门与内地积极开展区际司法协助磋商，并成功缔结了三项区际司法协助安排，有力推进了区际司法协助发展<sup>①</sup>。2019年2月《粤港澳大湾区发展规划纲要》正式公布，明确提出加强粤港澳大湾区司法协助，对澳门与内地进一步推进区际司法协助提出了方向和要求。当前迫切需要理清澳门与内地区际司法协助的法理基础和运作模式，以进一步推动澳门与内地区际司法协助的高效化、常态化和制度化，助力粤港澳大湾区发展。

## 一、澳门与内地区际司法协助的法律依据

在性质上，澳门与内地区际司法协助的产生，首先根源于回归后澳门成为一个中国之下实行独特法律制度的地方行政区域，也即法域。宪法第三十一条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”据此，澳门特别行政区成为一个中国之下实行独特法律制度的地方法域。同时，澳门基本法第十二条规定：“澳门特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。”澳门基本法第八条和第十八条保留了澳门原有法律制度，可见，澳门回归并没有改变澳门仍然是一个与中国内地实行不同法律制度的地方法律区域的事实，澳门特别行政区属于我国国家内的地方法域。

\* 深圳大学法学院副教授，法学博士

<sup>①</sup> 分别是2001年《内地与澳门特别行政区法院就民商事案件相互委托送达司法文书和调取证据的安排》，2006年《内地与澳门特别行政区关于相互认可和执行民商事判决的安排》，2008年《内地与澳门特别行政区相互认可和执行仲裁裁决的安排》



根据澳门基本法规定，澳门回归后享有独立的司法权和终审权。但作为一个地方行政区域，澳门特别行政区司法权在性质上属于地方行政区域的司法权，只能在澳门行政区域范围内行使。在跨境人员流动中，民商事争议的当事人或证据可能出现在域外，一法域的判决也可能需要在另一个法域获得认可和执行，显然，司法权的地域性无法完全解决人员跨境流动带来的域外法律问题，这需要构建完善的司法协助制度。为此，澳门基本法第九十三条规定“澳门特别行政区可与全国其他地区的司法机关通过协商依法进行司法方面的联系和相互提供协助”，为澳门特别行政区与内地通过协商方式开展司法联系和协助奠定了宪制性依据。但澳门基本法第九十三条没有明确协商的主体、协商的程序、协商的形式以及协商结果的实施等问题，这些问题的解决需要根据澳门基本法的其他条款进行。根据澳门基本法第五十条规定，行政长官“代表澳门特别行政区政府处理中央授权的对外事务和其他事务”，因此澳门特别行政区政府有权代表澳门与内地开展区际司法协助的磋商；根据澳门基本法第八条规定澳门保留原有法律制度，因此区际司法协助安排在澳门参照国际协定的方式，采用刊宪成为澳门法律的生效方式；根据澳门基本法第八十三条“澳门特别行政区法院独立进行审判，只服从法律，不受任何干涉”，刊宪后的区际司法协助安排作为澳门法律，成为澳门法院开展区际司法协助的法律依据。可见，借助澳门基本法中的其他条款规定，澳门基本法第九十三条的规定得以顺利实施。

回溯澳门区际司法协助制度的源流，宪法和澳门基本法有关澳门特别行政区宪制地位、空间区域范围以及独特法律制度保留与发展的规定，确定了回归后澳门特别行政区成为一个中国之下实行独特法律制度的地方地域，从而决定了澳门与内地司法协助的性质为区际司法协助。澳门基本法有关澳门特别行政区法律地位和司法权的规定，决定了澳门特别行政区司法权的地域性，从而引发了构建澳门特别行政区区际司法协助制度的需求。澳门基本法有关特别行政区立法权、司法权与行政权的规定，有关特别行政区法律制度的规定，推动了澳门基本法第九十三条区际司法协助协商路径的顺利实施。宪法和澳门基本法的相关条款与澳门基本法第九十三条共同构成解决澳门与内地区际司法协助问题的宪制性依据。

## 二、澳门与内地区际司法协助的权力关系

澳门与内地开展区际司法协助属于澳门特别行政区高度自治权的范

畴，这一点，无论是从澳门基本法的规定还是区际司法协助的实践均得到确认。首先，澳门基本法第九十四条明确规定澳门特别行政区开展国际司法协助事项需要得到中央政府的协助和授权，不属于特别行政区高度自治权的范畴。澳门基本法第九十三条则规定澳门特别行政区可与全国其他地区的司法机关通过协商依法进行司法方面的联系和相互提供协助，据此澳门特别行政区与内地通过协商开展具体区际司法协助时，并不需要逐项事先取得中央的授权或者协助。澳门基本法对于特别行政区国际司法协助以及特别行政区区际司法协助的不同规定，明确了澳门与内地开展区际司法协助事项属于特别行政区高度自治权的范畴。其次，在具体司法协助事务中，一个法域为另一个法域提供和开展司法协助属于本法域司法权的行使范围，因此在澳门与内地根据第九十三条规定通过协商达成区际司法协助安排后，具体的区际司法协助事宜将通过特别行政区法院的司法行为进行。根据澳门基本法规定，澳门特别行政区享有独立的司法权和终审权，意味着特别行政区法院在具体个案中如何开展以及是否开展司法协助，将不受最高人民法院的制约与影响，进一步保障了区际司法协助个案中特别行政区高度自治权的行使。最后，在澳门与内地三个区际司法协助磋商和签署的实践中，无论是澳门特别行政区本身还是内地都将区际司法协助视为特别行政区的高度自治权范畴。具体而言，内容包括澳门特别行政区可决定与其他法域开展区际司法协助安排的磋商和谈判；澳门与内地通过平等磋商决定区际司法协助安排的内容；澳门特别行政区自行决定安排的生效程序；澳门特别行政区法院对安排有解释权；澳门特别行政区缔结区际司法协助安排不用报全国人大常委会备案或者批准等。

然而，认可澳门与内地开展区际司法协助属于澳门特别行政区高度自治权范畴，并不意味着区际司法协助领域中不存在中央管治权的行使空间。首先，除了澳门基本法第九十三条外，还有多项澳门基本法条款涉及澳门与内地区际司法协助的开展，为中央在澳门区际司法协助开展中行使中央管治权提供了法律依据。其次，从权力性质看，澳门特别行政区享有的高度自治权受到中央管治权的监督，作为高度自治权范畴的区际司法协助权力，也当然受到中央管治权的监督。再次，在澳门与内地区际司法协助中强调中央管治权与尊重特别行政区行使高度自治权并不矛盾。尊重澳门特别行政区高度自治权，有助于激活澳门特别行政区与内地开展区际司法协助的能动性，为区际交往提供保障，最终实现对国家整体司法秩序和社会秩序良好运转的维护，本质上是对中央管治权的维护。强调中央管治

权，是因为中央尽力为澳门特别行政区与内地开展区际司法协助提供完善的法律支持，拓展澳门特别行政区与内地区际司法协助的空间，有助于保障特别行政区司法程序的顺利开展，最终保障特别行政区高度自治权的有效行使。就此而言，根据澳门基本法的规定，中央在澳门与内地区际司法协助中行使的中央管治权包括以下内容：根据澳门基本法第一百四十四条，中央有权修改包括澳门区际司法协助在内的基本法条款；根据澳门基本法第二十条，中央享有进一步授予澳门特别行政区与内地开展区际司法协助的高度自治权；根据澳门基本法第十七条，中央享有对澳门特别行政区与内地区际司法协助法律的审查权。

### 三、澳门与内地区际司法协助的路径选择

在澳门基本法第九十三条的框架下，澳门与内地区际司法协助存在着协商模式多样化的空间。首先，澳门基本法第九十三条规定司法协助的主体是澳门特别行政区与“全国其他地区”，“全国其他地区”作为一个广义的概念，可以是一个法域整体，也可以是一个法域辖下的地方行政区域。其次，澳门基本法第九十三条规定澳门与全国其他地区开展司法协助，但没有限制协商主体的数量。再次，澳门基本法第九十三条提及“全国其他地区的司法机关”，但全国其他地区的司法机关并不局限于法院，更不是仅限于最高人民法院。最后，澳门基本法第九十三条规定开展司法方面的联系和相互协助，内容不仅涉及司法协助，更是扩大到司法方面的联系和相互提供协助等。

进一步而言，澳门基本法也没有将第九十三条的协商途径限制为澳门与内地区际司法协助的唯一路径。首先，澳门基本法第九十三条采用了“可”字的表述，当为一种自由的选择，澳门特别行政区可以通过协商与全国其他地区开展司法协助，也可以不通过协商，而采用其他方式与全国其他地区进行司法联系和相互协助。其次，澳门与内地根据第九十三条规定通过协商达成的民商事司法协助安排，在性质上属于双边协议路径，安排本身并不排除澳门与内地各自根据单边立法提供司法协助，也不排除澳门与内地基于互惠原则通过个案提供司法协助。最后，回归后澳门特别行政区区际司法协助实践也充分证明了多样化路径的可行性。例如在2013年《关于香港特别行政区与澳门特别行政区相互认可和执行仲裁裁决的安排》生效之前，澳门特别行政区法院是根据澳门本地《民事诉讼法典》认

可香港仲裁裁决的。<sup>①</sup>

回归 20 年来，澳门与内地区际司法协助取得了突出的成绩，有力维护了国家整体司法秩序的有序运转，并充分展示了对一国之下其他法域的尊重与信任。《粤港澳大湾区发展规划纲要》第八章第六节进一步提出“严格依照宪法和基本法办事，在尊重各自管辖权的基础上，加强粤港澳司法协助”，为此，在澳门基本法的框架下，正确理解澳门基本法第九十三条对澳门与内地区际司法协助的作用与规范，正确理解澳门与内地区际司法协助中中央权力与特别行政区高度自治权之间的关系，拓展澳门与内地区际司法协助路径，有助于进一步推动和加强澳门与内地区际司法协助的制度化、高效化和常态化运作。

---

<sup>①</sup> 从 2013 年 12 月 16 日《港澳仲裁安排》生效以来，目前澳门中级法院尚没有收到任何有关的请求事项，但自澳门回归到 2017 年底，澳门中级法院根据澳门《民事诉讼法典》第 1199 条的规定，审理了涉及香港及台湾地区仲裁裁决审查和确认案件 154 件。参见澳门终审法院：《澳门特别行政区法院司法年度年报（2016—2017）》，第 106—107 页。

# 内地与澳门区际司法协助的现状与问题

寇丽\*

内地与香港、澳门分属三个不同的法域，三地针对区际司法协助呈现出阶段式的发展样态。澳门与内地同属成文法，在法律文化上有一定的相似性。在某些方面，澳门与内地的合作会更超前一些。值此澳门回归20周年之际，有必要对内地与澳门区际司法协助的现状与问题进行梳理，对经验进行总结，并结合粤港澳大湾区建设的背景，对完善内地与澳门区际司法协助作进一步思考。

## 一、内地与澳门区际司法协助的现状

内地与澳门特别行政区区际司法协助在一些方面已经形成比较成熟的机制，在民商事方面合作关系较为融洽，在区际刑事司法协助方面则比较欠缺。

### （一）内地与澳门区际司法协助机制

内地与澳门的区际司法协助主要集中在送达文书和调查取证上，并逐渐扩展到更为具体的业务，比如协助调查取证已经涉及几乎所有的证据形式和取证方式<sup>①</sup>，还开展了法律查明协助，也出现了跨境远程视讯询问证人等取证请求。

内地与澳门关于区际司法协助形成了较为成熟的对接机制。法院系统针对涉港澳台司法协助工作，实现了归口管理，由人民法院成立专门机构或指定部门负责归口办理、专人负责。<sup>②</sup> 检察院系统在个案协查调查工作

---

\* 中国政法大学《政法论坛》编审，中国政法大学仲裁研究院研究员，教授

① 涵盖了取得证言及陈述，提供书证、物证及视听资料，确定关系人所在或其身份、前科，进行勘验、检查、鉴定和查询等方面。

② 目前最高人民法院和各高级人民法院均已设立专门机构负责统一办理涉港澳台司法协助业务，并都指定了负责涉港澳台司法协助业务的联络人和代理联络人，中级和基层人民法院也普遍确定由一个部门具体负责办理，普遍指定了专办员，并均由法官担任。

中形成了专门的对接部门。<sup>①</sup> 对于在案件审理过程中涉及的由澳门取得的证据，会由省公安厅刑事侦查局会同省人民检察院通过司法协助程序取得。

## （二）民商事司法协助框架基本完善

随着一系列“安排”的发布，内地人民法院的判决在澳门得到认可和执行的体制障碍基本消除；关于仲裁裁决的认可与执行的协作机制已经基本成型；相互委托送达司法文书和调取证据也有规定的对接机关和对接手续。虽然民商事裁判的认可与执行的法院级别相对过高，地方法院要经过高级人民法院才可以与港澳司法机关进行对接，一定程度上带来了额外的诉讼成本，但内地与澳门在民商事方面的司法协助框架已较为完整。

## （三）刑事司法协助以个案协助为主要方式

在刑事司法协助领域，内地与澳门至今未能签署关于刑事司法协助的制度性协议安排。内地与澳门之间的刑事司法协助依然采用个案协查机制，刑事方面的合作更多集中于警务合作。

从近几年的成果来看，警务合作更多是专题性质的，比如在毒品犯罪、职务犯罪、涉黑罪行、边防方面等。当然，随着这些联合反罪恶行动，两地警务之间的合作机制也在不断深化。比如粤港澳三地警方已经形成了定期通报的形式，对日常掌控的情报信息、案件线索进行交流。

## （四）相关司法协助谈判进展缓慢

区际刑事司法协助的磋商进展缓慢，基本处于停滞状态。澳门特别行政区政府于 2015 年底曾向立法会提交《区际刑事司法协助法》草案，因有关谈判进展缓慢，立法的条件尚不成熟，不得已于 2016 年 6 月撤回了该法案。

区际司法协助中的一些特定事项可能会是港澳两地的敏感区域，很容易激起内部的反对，其背后有较为复杂的利益考量。现有路径倾向于将司

---

<sup>①</sup> 最高人民法院个案协查办公室就负责香港特别行政区廉政公署、澳门特别行政区检察院请求内地有关检察机关协助的事项。地方各级人民检察院办理的案件需请香港、澳门特别行政区有关部门协助的，也由所在省、自治区、直辖市人民检察院逐案报最高人民法院审批。各省、自治区、直辖市人民检察院也会指定一名副检察长主管个案协查工作，同时确定专门的检察人员负责个案协查日常工作。

法协助的内容分解成更具体的项目和内容，并在实践中解决。但是这一路面临着官方政治和法律资源的相对有限性与不断增长的区际交往需求之间的矛盾，这是当前我国区际司法协助中诸多问题的产生来源，也是应对谈判进展缓慢的无奈举措。

## 二、内地与澳门区际司法协助存在的不足及缘由

当前内地与澳门区际司法协助制度相对于两地愈加紧密的经贸关系来说，存在一定的滞后与缺陷，与法域之间的合作需求存在落差。

### （一）区际司法协助上位法的缺失

我国的区际司法协助并无明确的上位法进行调整。香港、澳门特别行政区作为享有终审权的单独司法区，与内地法域之间也不存在从属关系，因此两个法域之间在协商之外，可能会出现法域内立法和实践与协商内容相冲突的情况。<sup>①</sup>

内地与港澳之间的区际司法协助相关“安排”的定性不明。区际司法协助不同于国际法规则下的司法互助，区际司法协助安排是各法域间基于平等自愿原则而签订的协议，各方自觉将安排内容转化成本法域内具有执行力的法律文件。

内地与港澳之间，并不存在严格意义上的、具有约束力的协定<sup>②</sup>，达成的内容是由各自官方转化为域内法律渊源的一部分，形成“协商的结果、各自的规则”。这就使得这些协议无法真正形成区际司法协助的上位法，而直接以司法解释的形式发布的“安排”本身存在法理缺陷。这种表面上的“区际协议”送达模式其实仅为一种基于双方同意的互惠模式。

两地在谈判协商过程中各自的权限存在落差。澳门作为特别行政区具有高度自治权，内地省份如何与其对接将会面临一些权限方面的难题。如何在法律最大限度内充分发挥地方立法权，允许和促进地方法院进行有价值的探索和突破，是亟待明确和解决的问题。

---

<sup>①</sup> 比如《关于涉港澳民商事案件司法文书送达问题若干规定》与内地与港澳特区间达成的《送达安排》在内容上就存在一定冲突，但由于上位法的缺失，这种现象无法以共同的上位权力进行协调。

<sup>②</sup> 内地与澳门之间关于区际司法协助谈判的主体，往往是由最高人民法院与澳门特别行政区行政法务司商谈并达成，由行政长官发布，从而使其成为澳门地区成文法渊源的一部分。对于内地来说，谈判达成的内容也是以司法解释的形式予以颁布生效。

## （二）区际司法协助的碎片化

在已有的几个“安排”文件中，看不出体系化的倾向。不同的“安排”文件将注意力集中于具体问题的解决，忽视了对整体区际司法协助发展的考量，这就使得两地之间司法协助没有得以遵守的更为具体的原则。当然，这种做法能够使两地无须过度纠结于抽象理据，但也导致这些“安排”成为过渡性的、实验性的成果。缺乏体系化的目的，带来的另一个后果是已达成的司法协助的内容碎片化。

一是已有的合作成果覆盖面欠佳。<sup>①</sup> 这导致区际司法协助缺乏连贯性和体系性，使一些既有实践出现问题，比如由于未对非官方途径的司法协助方式表明态度，此前大量采用非官方途径的合法性就出现了疑问。

在先行的实践中，这种碎片化特征更加明显。广东与港澳司法机关间的刑事司法协助对一些跨境侵犯财产的案件，无法常态化和体系化地进行遏制。即便是专题合作，这种碎片化特征也会带来其他问题。<sup>②</sup>

二是不利于深化两地司法协助的力度。零星的合作方式意味着两地参与的主体层次都较低，各个领域和部门之间自行开展的合作，可能会存在一定的冲突。而且零星分散的合作可能会减轻两个法域之间展开深化合作的紧迫性，使得一些很难形成低层次合作的领域<sup>③</sup>被长时间搁置。

当然，区际司法协助的碎片化一个主要原因还在于内地与港澳之间很多有关安排具有一定的试验性，很难通过一揽子的“安排”将所有内容都涵盖在内，只有通过各个领域同时展开合作，才能在实践中试错和完善。但是如何保证区际司法协助制度构建的一贯性需要重点考虑。

## 三、内地与澳门区际司法协助的完善

在粤港澳大湾区建设的大背景下，内地与澳门区际司法协助发展的方向不应停留在对原有机制的打补丁，而应从大湾区建设的法治需求角度出发，考虑通过宪法协调机制，建立一个统一的区际司法协助体系。

<sup>①</sup> 以《内澳送达与取证安排》为例，委托送达的范围仅包括“司法文书”。小于港澳回归前，也小于《海牙送达公约》及我国与其他国家签订的双边司法协助条约。

<sup>②</sup> 以毒品犯罪为例，现有的刑事执法合作只能集中在侦破现案的范畴，不能更好地梳理跨境犯罪的前科事实。

<sup>③</sup> 比如对案件的管辖权冲突、移交逃犯等问题。



## （一）粤港澳大湾区建设中区际司法协助的新形态及新要求

### 1. 内地与澳门之间民商事案件种类和性质将发生重大变化

大湾区建设会使内地与澳门的经济活动以及交流更为频繁，两地之间产生的民商事案件数量大概率将攀升，跨区域因素将更加复杂和多样化。这对两地区际司法协助提出了更高的要求。

### 2. 内地与澳门之间区域治安管理需求将大大提高

粤港澳大湾区的建设强调要素流动顺畅，作为我国对外开放的特殊门户，出入境人员流动性加强是必然结果，跨境犯罪发生概率将会大大增加。因此除了要对原有区际刑事司法协助进行构建，还应当针对这种独特的区域治安管理需求建立相应的警务合作机制。

### 3. 内地与澳门区际司法协助应当结合更广泛的法律合作

粤港澳大湾区建设需要的不仅仅局限于司法协助，而是一个更广泛意义上的基于法律行业和法律事务方面开展的双方合作。因此内地与澳门区际司法协助的完善需要与其他制度进行对接，比如要考虑其与统一的多元化纠纷化解机制之间的关联，要对内地与澳门关于诉讼、调解、仲裁资源进行衔接和整合等。

## （二）完善内地与澳门区际司法协助的具体路径

### 1. 为区际司法协助提供上位法依据

关于区际司法协助上位法缺失的问题，学界有几种方案，包括建立宪法协调机制、建立全国性统一立法的规范和支撑，或者在当前协定的基础上进行专门立法。总的来说，只有存在上位法支撑，区际司法协助的体系化才能进行。

可以预见的是，以上几个方案在执行过程中都将面临极大阻力，统一的区际司法协助上位法是一种应然状态，只不过囿于现实情况无法得以实现。在现阶段可以考虑先采取一定措施促使两地法律趋同化，为将来构建统一的区际司法协助上位法做铺垫。比如采取单边立法模式促进两地区际司法协助<sup>①</sup>，或者以个案来推动两地的区际司法协助。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 如《深圳前海条例》、《广州南沙条例》和《珠海横琴条例》都以单边立法模式规定在审判、仲裁、法律服务等相关行业与港澳的合作。

<sup>②</sup> 2011年1月7日广东省高院作出《关于承认香港特别行政区区域法院2007年第7112号离婚判决法律效力的批复》，同意深圳法院认可香港离婚判决，以个案形式实现了内地对香港法院离婚判决的首次认可，突破了《关于内地与香港特别行政区相互认可和执行当事人协议管辖的民商事案件判决的安排》排除婚姻家庭案件判决的承认和执行的规定。

## 2. 区际司法协助应有明确的目标导向

短时间来看，区际民商事和刑事司法协助依然会相互独立，区际刑事司法协助的个案协助方式将继续进行下去。化整为零的谈判方式，填补制度缺漏仍是目前完善区际司法协助的主要手段，但可以从明确的目标导向入手，对后续的磋商谈判行为进行指导。

区际司法协助整体制度需要一个明确的目标指向，不仅在于指示行动的方向，更在于对行动的路径进行选择 and 校准。通过对目标导向的事先明确，可以使各个安排在基本精神和原则上保持一致。

借着粤港澳大湾区建设的契机，内地与澳门区际司法协助的完善，可以突破原有的双边“安排”模式，开辟内地、港、澳三方同时参加的多边区际协议模式。考虑到内地各地区经济发展不平衡的现实因素，可先将广东作为“窗口”，由其率先与港澳签订多边区际司法协助协议，内地其他地区再根据自身实际情况选择适当时机参照执行。对多边协商下能够达成共识的领域，可先以文本的方式确定下来。

这种路径表面上似乎会使得区际司法协助在主体以及内容上进一步碎片化，但是以多边协议作为制度构建的基础，只要能从制度构建之初，就在司法协助协调体系与其他子协调体系之间建立一种平行对等的关系，并且都服务于高层次协调机构的构建与发展，那么从一开始就能保证粤港澳大湾区关于区际司法协助立法整体性与统一性，为之后的统一体系构建奠定基础。

# 助力国家全面开放格局 和澳门特别行政区法治发展展望

王千华\*

## 一、澳门特别行政区助力国家全面开放格局的意义

习近平总书记在十九大报告中强调，要推动形成国家全面开放格局。2018年11月12日，习近平总书记在会见港澳各界庆祝国家改革开放40周年访问团时发表重要讲话，高度肯定港澳同胞对国家改革开放的贡献，希望港澳更加积极主动助力国家全面开放，努力把港澳打造成国家双向开放的重要桥头堡。2019年2月，《粤港澳大湾区发展规划纲要》正式公布，提出将粤港澳大湾区打造为“一带一路”建设重要支撑区，并详细规划了港澳助力国家全面开放的具体工作内容。

在回归20年后的新历史时期，澳门特别行政区应当充分发挥“一国两制”独特制度优势，积极助力国家全面开放战略，以“澳门所长”服务“国家所需”，为拓展中国对外经济交流空间的身份和渠道继续作出重要贡献。

## 二、澳门特别行政区助力国家全面开放格局工作的主要内容

### （一）建设对外投资融资平台，推动人民币国际化

澳门特别行政区应结合产业适度多元化的目标，积极建设国际金融中心的部分功能，利用澳门低税率和货币自由兑换的优势，努力成为“一带一路”项目建设资金的募集地和投资企业的注册地。《粤港澳大湾区发展规划纲要》赋予澳门发展金融服务业的任务，支持澳门打造中国—葡语国

---

\* 深圳大学港澳基本法研究中心副主任，教授

家金融服务平台，建立出口信用保险制度，建设成为葡语国家人民币清算中心，承接中国与葡语国家金融合作服务，支持澳门发展租赁等特色金融业务，研究在澳门建立以人民币计价结算的证券市场、绿色金融平台、中葡金融服务平台。实现上述众多目标的核心，是澳门发挥“一国两制”优势，促进人民币国际化进程。（澳门）金融资产交易股份有限公司和澳门证券交易所的成立，将为离岸人民币债券的发行和离岸人民币股票的发行交易提供重要途径。澳门的“一国两制”优势将为人民币国际化提供新渠道。

## （二）建设落实中国和葡语国家商贸合作服务平台

2017 年中国与葡语国家进出口总额超过 1000 亿美元，中国已成为葡语国家最重要的贸易伙伴之一。澳门正努力建设成中国与葡语国家商贸合作的服务平台以及经贸合作会展中心、中小企业商务服务中心、葡语国家商品集散中心。

## 三、澳门基本法与澳门特别行政区参与之双边投资保护协定

随着“澳门资本”的集聚和输出，中央政府和澳门特别行政区政府应根据澳门基本法，尽快协商推动澳门特别行政区双边投资保护协定的完善，考虑根据东道国国别特殊情形，针对不同国家分别采取根据澳门基本法第一百三十六条和第一百三十八条的做法，推动澳门特别行政区织密双边投资保护协定网。

在缔结双边投资保护协定方面，澳门存在的问题是：经中央政府授权签订的双边投资保护条约网过疏。截至目前，澳门特别行政区政府缔结的双边投资条约只有两个：2000 年 5 月 17 日签订的《中华人民共和国澳门特别行政区和葡萄牙共和国关于相互鼓励和保护投资的协议》和 2008 年 5 月 22 日签订的《中华人民共和国澳门特别行政区与荷兰王国关于相互鼓励和保护投资的协议》。新加坡法院判决澳门“SANUM 公司”案有力地说明，澳门特别行政区政府编织澳门特别行政区与外国双边投资保护协定网络的必要性和紧迫性。尽管中国先后两次以外交照会形式确认该协议目前不适用于澳门特别行政区，但 2016 年 9 月，新加坡上诉法院就澳门 SANUM 公司针对老挝提起的投资仲裁案作出判决，认定 1993 年中国与老挝缔结的关于鼓励和相互保护投资的协定适用于澳门。本案实际体现了“一

国两制”下的澳门特别行政区企业和个人对外投资缺乏必要的条约保护的困境：一方面，澳门特别行政区根据基本法第一百三十六条签订的双边投资保护网过疏，未与众多东道国达成有效的投资保护救济途径和机制；另一方面，中国已缔结的众多双边投资保护协议未根据澳门基本法第一百三十八条适用于澳门特别行政区。投资争端的申请方之所以基于中国与其他国家缔结的双边投资保护协议提出仲裁，就是因为缺乏上述投资保护救济途径和机制。

目前，中国已与“一带一路”沿线主要国家分别签署了双边投资保护协定（BIT）。根据澳门基本法，澳门特别行政区参与“一带一路”沿线国家间的投资保护协定有两个途径：第一，根据基本法第一百三十六条，经中央政府授权以“中国澳门”的名义单独与“一带一路”沿线国家缔结双边投资保护协定；第二，根据基本法第一百三十八条，中央政府征询澳门特别行政区政府意见后，在征得对方缔约国同意的条件下，将中国已缔结的双边投资保护协定适用于澳门特别行政区。<sup>①</sup>根据基本法第一百三十六条签订双边投资保护条约的谈判成本高，但有利于引入适应澳门特殊情况的个性化条款，有利于发挥“一国两制”下充分利用澳门特殊地位拓展我国对外事务空间的优势，保护来源于澳门的投资和企业。根据基本法第一百三十八条将中国已缔结的众多双边投资保护协议适用于澳门特别行政区的方式谈判成本相对较低，有利于澳门投资和企业尽快得到双边投资保护协定的保护，但个性化不强，且存在着对“澳门企业和投资”的定义困难。

#### 四、探索建立葡语国家法律和澳门法律查明中心（以下简称“法律查明中心”）

##### （一）建设“法律查明中心”的主要内容

澳门应建设“法律查明中心”，服务于两方主体：第一，服务于内地各法院和仲裁机构，为其在案件审理中查明葡语国家和澳门法律所需出具

---

<sup>①</sup> 目前，中国已签订145个双边投资保护协定，其中110个已生效。“一带一路”沿线68个国家中，中国尚未与之签订双边投资保护协定的国家仅有8个国家：东帝汶、不丹、马尔代夫、尼泊尔、阿富汗、伊拉克、巴勒斯坦、黑山共和国，数据来源：UNCTAD <http://investmentpolicy-hub.unctad.org/IIA>。

专家法律意见；第二，为内地与葡语国家和澳门地区发生经贸往来的企业和为之提供法律服务的律师提供投资环境法律调查公共服务和短期非学历培训。“法律查明中心”应成为中国的葡语国家和地区比较法研究中心。该中心建设的关键步骤，是由澳门特别行政区政府有关部门与最高人民法院根据澳门基本法，就法律查明机制签订相关司法合作安排。

## （二）建设“法律查明中心”的意义

建设“法律查明中心”是配合国家全面开放和“大国司法”建设的需要。内地法院在审理有关适用葡语国家法律和澳门地区法律的案件时，可将“法律查明中心”视为符合法律条件的法律查明机构，向“法律查明中心”发出查明请求。在不存在利益冲突的条件下，“法律查明中心”亦得接受有关当事人的申请作出法律查明意见或中介有关专家作出法律查明意见。“一带一路”投资建设中，东道国法律尽职调查法律业务成为中国内地律师和东道国律师合作完成的重要业务。葡语国家作为东道国投资法律环境需要有机构和人员持续进行跟踪研究并提供公共咨询服务，在中国只有澳门特别行政区具备如此人才条件。“法律查明中心”的建设将带动澳门作为中国的葡语国家法律研究和比较法研究中心和培训中心，切实带动澳门本地法律服务业者参与到国家全面开放格局建设中来，为中国企业迈向葡语国家保驾护航提供法律服务踏踏实实做好组织准备、人才储备和经验储备。

“法律查明中心”是澳门特别行政区积极参与和融入粤港澳大湾区建设的需要。粤港澳大湾区的跨境交通设施建设和跨境市场准入壁垒各项“大门”和“小门”逐步降低，将增加大湾区内不同法域之间的人员流动和商业往来，三地区际民商事法律查明和适用将成为粤港澳大湾区内法院的重要日常工作。内地法院需要有稳定和权威的澳门法查明机制。

## 五、积极开展和完善澳门金融法治建设

积极开展澳门离岸人民币业务，首先应完善内地与澳门银行和非银行金融机构的监管合作机制，建立人民币在澳门地区有序国际化和可控流回内地的管道。内地在资本账户还没有完全开放的前提下，允许澳门银行经营企业的零售或批发的汇兑业务，将鼓励两地套汇，刺激人民币短期资本流动。内地地方政府、银行和企业澳门发行人民币债券，对澳门债券发

行机制的完善也提出了新要求。澳门银行和非银行金融机构的金融创新将加大人民币资本账户下管理的难度，内地和澳门特别行政区的金融监管部门应加强跨境监管合作。

此外，作为离岸人民币和其他货币资金的募集地和中国与葡语国家金融合作服务企业的注册地，澳门应积极研究完善澳门民商事法律，促进澳门商法和金融法的全面现代化，以适应外向型、离岸投资型公司注册的需求。跨境融资租赁的发展则将刺激澳门合同法、担保法和保险法的完善需求。

## 六、结语

坚守“一国”之本，善用“两制之利”，在国家全面开放格局形成和澳门回归 20 周年之际，澳门特别行政区应担当起法治发展新任务，建设中国对外直接投资的融资平台，推动人民币国际化，建设落实中国和葡语国家商贸合作服务平台，织密澳门特别行政区双边投资保护协定网，探索建立葡语国家法律和澳门法律查明中心，开展和完善金融法治建设，积极与内地金融监管部门加强跨境监管合作，促进澳门商法和金融法的全面现代化，努力使澳门成为中国向世界开放的重要桥梁。

# 项目化渐进推进粤港澳大湾区法制建构

王万里\*

粤港澳大湾区建设是在“一国两制”特殊宪制秩序和法政结构下推进的，需要通过不断的法制建构予以有力引领和坚实保障。而这种法制建构，应更多关注现实需要和实践经验，通过对一个个具体问题的摸索解决，不断积累规则，予以规范，久久为功，最终形成粤港澳大湾区建设的有效法制保障体系。

## 一、粤港澳大湾区法制建构的目标取向

粤港澳大湾区建设是推动“一国两制”事业发展的新实践，其重要战略目的之一是支持港澳融入国家发展大局，形成粤港澳区域经济社会共同体，促进和保障“一国两制”下的国家“统合”。从宪制上说，回归祖国后，国家宪法和港澳基本法共同构成了香港特别行政区和澳门特别行政区的宪制基础，两个特别行政区的政制和法制已经成为国家整体宪制的有机组成部分。但由于历史的原因，这种新的宪制秩序不是在已有的跨域经济社会秩序的基础上产生建构的，而是基于国家对港澳恢复行使主权的事实而科学民主地设计出来的，故还需要落实转化为现实的与之适配的区域经济社会秩序，而所形成的与新的宪制秩序适配的区域经济社会秩序将反过来决定“一国两制”宪制秩序的稳固性和有效性，并促进该宪制秩序进一步发展完善。

粤港澳大湾区建设是实现上述转化互动的重要路径和平台。为此，经济方面要形成粤港澳大湾区区域经济共同体，社会方面要形成粤港澳大湾区区域社会生活共同圈，浓缩为两个字，即“通”和“同”。通，指生产要素高效便捷流通，市场通，经济市场一体化；同，指居民身份及其附带的社会待遇同等化，社会生活同享化。大湾区的法制建构主要围绕以上目标，切实提供有效的引领促进和支撑保障作用。

---

\* 澳门理工学院人文及社会科学高等学校副教授



## 二、粤港澳大湾区法制建构需解决的主要问题和基本路径

在“一国两制”宪制秩序下，粤港澳三地都是直辖于中央人民政府的一级地方行政区域，但三地实行不同的社会制度、不同的政治体制、不同的法律体系、不同的司法管辖、不同的关税、不同的货币等，被总结为“一国、两制度、三法域”。换言之，在粤港澳大湾区内部，政治层面存在三套法律体系、三套司法体系，经济层面存在三套货币、三个关税区。这种状况客观上造成要素流通阻隔性、居民身份差异性和权力主体多元化。要实现通和同，重点需要在放宽壁垒、规则标准对接、建设发展协调同步等方面着力，这些也是大湾区法制建构应当聚焦发力之所在。

第一，放宽壁垒。粤港澳之间的壁垒主要表现为要素流动壁垒和市场准入壁垒。在“一国两制”下，港澳与大湾区内地城市之间将长期存在海关、出入境、资金跨境和信息流动等过境管控，这是必要的。因此，在“一国两制”下粤港澳大湾区的生产要素流动，应是争取在安全可控、适度管制条件下的更加高效便捷的流动，而不是没有管控的完全自由流动。这方面已有一些很好的实践，如以高科技手段便捷出入境检查、广深港高铁西九龙站实施“一地两检”安排、前海跨境金融业务模式等。在市场准入方面，在构建全面开放新格局背景下，粤港澳大湾区内地城市应当先行先试，率先突破，进一步扩大和深化对港澳开放，发挥对促进全国全面开放和构建开放型经济新体制的引领示范作用。比如，可探索在大湾区内地城市对港澳市场主体实行全国最短负面清单等。

第二，规则 and 标准对接。这涉及投资贸易规则标准、专业服务规则标准、市政建设和管理的规则标准、市场主体设立、运营、管理及外部监管的规则标准等。一般而言，港澳在这些方面与国际先进规则标准体系深度接轨，粤港澳大湾区建设作为国家构建全面开放新格局和外向型经济新体制的新尝试，应当解放思想，大胆创新，积极推进与港澳有关规则和标准对接。规则和标准大都体现为法律规范。对接规则和一个主要路径是参考借鉴港澳有关的具体法律规范，调整构建与港澳适配的规则和标准体系。这些方面已有一些宝贵的尝试。如前海试行香港建筑师负责制，以香港的工程建设管理模式和标准进行工程建设。

第三，建设发展协调同步。三地要错位发展，优势互补，利益共享，形成合力，整体推进，避免各行其是，同质化竞争，并要积极推进要素高

效便捷流动和规则标准衔接，不断在保持必要差异的基础上趋同趋通。这些都需要科学有效的决策和执行机制予以保障，以处理好中央与粤港澳三地的法律关系、粤港澳三地行政主体之间的法律关系以及珠三角九市之间的法律关系。在“一国两制”宪制秩序下，粤港澳大湾区 11 个发展主体的法律地位有很大差异。港澳直辖于中央政府，中央授权其享有行政权、立法权、独立的司法权和终审权。而珠三角九市有的是经济特区，有的是副省级城市，有的是地级市，行政权和立法权有很大差异。11 个主体要合力有序推进大湾区建设，统筹协调机制至关重要。实践中目前已经形成了一些机制：在中央与特别行政区关系方面，已有行政长官述职制、向中央报告重大事项制度、特别行政区政府与港澳工作主管部门工作会商制等常规机制可资运用；还因应大湾区建设创设了两个特别行政区行政长官成为粤港澳大湾区建设领导小组成员参与有关议事决策的机制。在广东省与港澳关系层面，有粤港联席会议制度、粤澳联席会议制度。再下一层面，有深港合作年度会晤机制、深澳合作年度会晤机制等。这些机制可进一步优化完善并探索予以法定化。

壁垒放宽、规则标准对接和建设发展协调同步，说到底，就是要通过重构在“一国两制”整体宪制结构下的粤港澳大湾区具体法律秩序，形成有利于大湾区建设向纵深发展的法制基础，引领促进和保障支撑大湾区最终迈向区域经济社会共同体。而如何推进大湾区法制建构，主要可有两条路径：一是渐进路径。对实践中遇到的问题，逐一解决，并在法制建设上予以体现和保障，长期持续积累，逐渐形成一套大湾区法制体系，反过来坚实支撑大湾区建设继续向纵深推进。二是顶层立法路径。通过制定规定大湾区建设体制机制、规则标准等框架性、纲要性的国家法律，为大湾区建设的具体实践提供四梁八柱和一揽子的规范指引；同时可对一些重要领域制定专项立法。

考虑到大湾区建设是一项全新的开创性事业，具有“一国两制”的特殊性，需要面对港澳（特别是香港比较敏感）的政治现实，顶层立法路径将对现有法律秩序作显性改进，且或需适用于港澳，争议性和法律技术难度都会比较大，短期内当以研究准备为主。而以具体的重大跨境合作项目为载体，在合作项目中发现问题，解决问题，不断积累经验和法制素材，并逐一提炼上升为一个个具体的法律规范或法律制度，从而在一个较长的时间维度，逐渐形成体系化的适配法律制度，犹如普通法的发展演进过程，这或许是当前更符合现实条件、更为有效可行的粤港澳大湾区法制建构路径。

### 三、渐进法制建构路径的基本推进策略

项目化渐进重点突破的法制建设，应根据实际情况，不断深入总结提炼实践经验，以之为生产法律规范的丰富素材，并在这些存量探索的基础上进行增量创新，着眼解决现实症结性问题，倒逼规范和制度供给。为此，渐进突破路径的法制建构宜把握以下一些基本推进策略：

#### （一）抓住牛鼻子，先点后面

科学确定粤港澳大湾区建设中渐进法制建构的先行领域和重点所在。根据支持港澳融入国家发展大局的目的及规划纲要明确的重要任务，可以确定以下一些先行重点领域，包括但不限于：港澳居民在内地发展的同等待遇问题、大湾区国际科技创新中心建设涉及的体制机制及相关法律制度衔接问题、跨境金融业务规则监管制度问题、大湾区建设同等优质的法治化市场化营商环境问题等。这些领域又可在各自中分解出若干细分领域和环节，根据实际需要予以选定抓住，深入研究，逐项提出解决办法，并上升为政策举措乃至法律法规。如同普通法体系的建构历程，通过一个规则一个规则、一个制度一个制度一点一滴积累，逐渐在某个领域、某个方面形成比较完善的法制支撑体系。

#### （二）由易到难，先政策再立法

渐进法制建构的样式多元，要在某个领域某个方面或者几个领域几个方面，根据必要性和可行性，采取单行立法、行政法规、地方性法规等方式予以规范。但在实际操作中，一步到位就展开立法程序不太现实，应先探索研究制定相关政策举措，待政策举措实践成熟，再以这些政策规范为基础进行提炼升级优化完善，制定相关法律法规。这样做，一方面比较灵活，有利于相对迅速简化地解决实际问题，推进大湾区建设进度；另一方面，有利于提升后续相关立法的质量，使立法更具科学性和操作性，更容易推行实施。

#### （三）先行先试，先地方再中央

在大湾区法制建构中，应充分发挥地方的积极性。地方在建设的第一线，掌握实际情况，了解实际需求，熟悉实际问题，通过地方发现问题，

解决问题，最后上升到中央层面，将地方做法复制推广到更大范围。为此，可以更好发挥大湾区内地中心城市的功能和作用，特别是将大湾区建设与支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区有机结合起来，综合授权深圳市用好经济特区立法权，在深港合作领域先行先试，探索积累立法经验和素材。比如，可授权深圳在引进香港医疗机构、教育机构等服务机构、港澳居民市民待遇、单向认可港澳专业资格、争端解决机制衔接等方面率先立法，确立与香港相关领域的资质标准和监管制度等衔接对接。

#### （四）除弊兴利，先存量再增量

先对现行法律法规及相关政策举措作系统梳理研究，对于阻碍大湾区要素高效便捷流动的规则制度，该废止的就废止，该调整修改的就调整修改，将现行法律规则和政策体系的弊端逐渐消除。同时，系统梳理研究粤港澳合作项目已有实践经验，从中提取立法参考资源和素材，生产法律规范和制度。在此基础上，根据大湾区建设向前推进的需要，不断创新，建设更新更优的规则体系及体制机制，增加和优化保障支撑大湾区建设的法制产品供给。

总之，渐进推进法制建构，主要以大湾区建设中粤港澳合作的具体项目和事项为着眼点，在基层前线具体工作中发现问题，发挥地方的积极性、主动性和创造性，在探索中解决问题，积累法制建构的鲜活素材。上级立法部门和政策部门要善于到基层实践中去“采风”，探寻规范规则制定的灵感和知识，并进行理论提升和立法应用。上下结合，前后联动，持之以恒，水滴石穿，粤港澳大湾区法制体系终将建成。

# 论粤港澳大湾区多元纠纷解决机制的构建

宋锡祥\*

大湾区多元纠纷解决机制建设涉及三个不同的法域，相互之间不仅存在实体上的较大差异，而且在司法管辖权、送达取证、法律查明、判决和仲裁裁决的相互认可与执行等程序上也相对区隔，在这些事项上，既有一些共同遵循的区际制度性安排，也有各自为政的法律、法规和规则，尤其是平行诉讼、送达难、取证难、查明难、判决的认可与执行更难等问题，困扰着涉案法院和相关当事人，也是摆在粤港澳大湾区有关法院面前亟须破解的一项意义深远而重大的课题。

2017年粤港澳三地政府正式签署《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》（以下简称《框架协议》）。大湾区建设是推动内地与港澳地区深化合作，把握“一带一路”倡议重要历史机遇，提升大湾区城市群在国家经济发展和对外开放中地位的重大区域战略。2019年公布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》，具有权威性、规范性和指导性。而大湾区多元纠纷解决机制是“一个国家、两种制度、三个关税区、三种法律体系”的合作体制，有赖于探索建设粤港澳大湾区多元化纠纷解决的创新，完善多元化纠纷解决手段，加强大湾区深度合作。

## 一、粤港澳大湾区多元纠纷解决机制建设的基本理念及其缘由

### （一）为发挥“一国两制”提供新经验

粤港澳三地在经济制度、法律体系、行政体制和社会管理模式等方面存在不小差异，决定了大湾区建设面临其他湾区所没有的制度和体制机制难题，使得大湾区建设呈现出更加复杂的竞争与合作的关系，甚至可能形成某种合作上的体制和机制上的障碍。然而，“一国两制”是作为一种协

---

\* 上海对外经贸大学法学院教授，法学博士

调制度冲突的方略而提出的，体现了求同存异的政治智慧。在此前提下，港澳仍然可以发挥这些独特优势，主动参与国家新一轮高水平改革开放，实现港澳更好的发展。而广东在大湾区建设过程中应积极探索协同创新之道，尝试建立起一系列配套的区域协同机制，包括在大湾区多元纠纷解决机制的构建中，承认三地之间的差异性、纠纷解决资源的多样性和互补性，同时也要有一定程度上的制度协同创新，满足大湾区建设和发展的需要，以丰富“一国两制”实践的內涵。

### （二）体现“国家所需，港澳所长”的优势

习主席在会见港澳各界庆祝国家改革开放 40 周年访问团讲话中充分肯定港澳同胞在国家改革开放进程中的作用和贡献，强调在新时代国家改革开放进程中，港澳具有特殊地位和独特优势，仍然可以发挥不可替代的作用。这充分体现了“国家所需，港澳所长”，具有极强的现实针对性和长远战略性。具体到粤港澳大湾区多元纠纷解决机制上，三地法系不尽相同，纠纷解决程序各具特色，在大湾区内，也在相互融通中相互吸纳各自司法人才和仲裁员。如深圳前海法院聘请专家型港籍陪审员，参与涉港商事案件审理，形成互补与协作关系。又如，广州南沙区劳动人事争议仲裁委员会聘任港澳籍人士担任劳动人事争议仲裁员，提高仲裁和司法公信力和国际影响力。

### （三）大湾区多元纠纷解决机制是“一带一路”建设不可或缺的重要支撑

粤港澳三地在—个主权国家分属不同法系和法域，构建多元纠纷解决机制必须寻找到凝聚三地政府和民间的共识，在求同存异的基础上，对现有纠纷解决资源进行适当整合并采取新举措是至关重要的。目前，粤港澳仲裁联盟、中国互联网仲裁联盟、“一带一路”国际商事调解中心南沙调解室等已落户广州南沙，并成立涉“—带—路”案件合议庭，探索涉外商事案件内地+港澳台籍调解员“双调解”模式，服务于大湾区建设的需要。

## 二、构建粤港澳大湾区多元纠纷解决机制的依据和实施路径

实际上，搭建多元纠纷解决机制的合作平台需要多层次的硬法和软法并举作为依据，彼此之间构成一个完整的整体。

### （一）多层次的法律依据

回归以来，内地与港澳在实践中一直在探索区际合作的路径和方法。从区际司法协助系列安排到 CEPA、补充协议和 CEPA 升级版的签署，实现了内地与港澳经贸合作质的提升。在其实施过程中既要制定完善便利港澳居民在内地发展的政策措施，也要创立有利于三地的多元纠纷解决机制。

《框架协议》归属于政策性、指导性文件，它是粤港澳三地政府为了促进大湾区建设协调发展而制定区域合作的行政性协议，得到中央事实上的授权。《粤港澳大湾区发展规划纲要》对于在“一国两制”宪法规范内，三地间如何协同发展、深化全面务实合作等方面，提出原则性的指导意见，也是探索完善多元纠纷解决手段，加强粤港澳大湾区深层合作的参照系和纲领性指导文件。

### （二）近期和中期目标

大湾区构建多元纠纷解决机制的近期目标是促进国际化、法治化区域营商环境的形成，促进粤港澳经济和社会融合发展。在区域争议解决方式上力求顺畅对接与协调。这种对接主要涵盖仲裁与诉讼的衔接、调解与诉讼的衔接等。

1. 发挥调解在大湾区商事纠纷解决方式各个环节中的应有功能。如深圳法院已建立诉调对接制度从诉前、诉中各个环节上保障当事人调解，设立诉调对接中心实现法官与调解员分离，确保调解和司法中立性。依托大湾区舞台设立商事争议解决方式对接中心，与大湾区法院、仲裁院及其他争议解决机构建立对接程序，为商事争议当事人提供完整高效的争议解决服务。

2. 建立粤港澳三地司法官、仲裁员和调解员的常态化交流机制。彼此需要有固定的交流平台，如在粤港澳三地成立司法、仲裁和调解员研究会，定期举办研讨会，将研究会作为三地司法界、仲裁界开展理论与实务研讨的重要平台，为司法合作交流、凝聚共识建言献策，贡献智慧和力量。

中期目标则是构建形成服务于“一带一路”的区域性法律服务和纠纷解决中心，保障港澳的长期繁荣稳定和国家的统一。未来大湾区涉港涉澳纠纷的公平、公正处理需要设立多元化的纠纷解决机制和平台。

同时，整合内地相关仲裁机构，构建以仲裁为依托或为中心的大湾区争议解决中心。其中，既有组建南沙国际仲裁中心、广州国际航运仲裁院、广州金融仲裁院南沙分院等一批专业仲裁机构，在国内率先实现在同一仲裁中心同时选用三大庭审模式的仲裁服务；又有与港澳合作组建粤港澳仲裁联盟、中国互联网仲裁联盟；还有设立“一带一路”国际商事调解中心等。因此，应采取以下举措：

第一，在澳门设立葡语系国家仲裁和调解中心。从顺应新形势的发展需要出发，未来有必要将澳门逐步打造成为中国与葡语国家商贸合作服务平台的法律保障机制的首选地，可以考虑在澳门设立葡语国家仲裁和调解中心。

第二，司法合作机制应及时跟进并发挥其应有的作用。只有内地和澳门双管齐下，分别与葡语国家签订一定数量的民商事司法协助条约或协定，才有可能与葡语国家间建立起民商事司法协助法律体系，依法维护不同国家和不同法域的公司、企业和当事人合法权益，并协调好内地和澳门与葡语国家之间的民商事司法协助关系，使各方司法合作机制更顺畅。

### 三、当下粤港澳大湾区多元纠纷解决机制的构建亟待解决的若干问题及对策

#### （一）民商事判决包括在粤港澳大湾区范围内流动的问题

最高人民法院与香港特别行政区根据基本法在判决和仲裁裁决的相互认可与执行领域先后签署协议管辖判决安排、婚姻家庭判决安排和内港民商事判决互认安排。其中，婚姻家庭判决安排和民商事判决互认安排均尚未生效。协议管辖判决安排规定了当事人有书面管辖协议情形下的民商事案件判决相互认可和执行，自生效以来，实际效果不彰。

而内澳区际司法协助成效显著，从《关于内地与澳门特别行政区相互认可和执行仲裁裁决的安排》和《内地与澳门特别行政区关于相互认可和执行民商事判决的安排》分别于 2008 年及 2006 年生效起，直至 2018 年 12 月底为止，澳门中院受理的对由内地法院或仲裁员作出裁判的审查及确认请求的案件共计 210 件。初级法院受理经中院审查及确认由内地法院或仲裁员作出的裁判的执行案件共计 17 件。在受理案件中，已审结 190 宗，获得中院确认的有 179 宗，确认比例为 94.2%。这些数据和成效不仅展现



出两个区际安排实际付诸实施的效果，而且更以司法实践深化了对该安排的理解与适用。而每年内地法院协助澳门请求的司法协助案件 50 余宗，数量有限。两地司法协助的良性互动为大湾区民商事判决的自由流动铺平道路。

当务之急是积极创造有利条件，尽快使内地与香港婚姻家庭事判决安排和民商事判决互认安排早日生效。这有助于民商事判决在很大程度上能够满足粤港澳大湾区范围内各类民商事判决自由流动的最低要求，以维护当事人和企业的正当合法利益。等时机成熟时，再考虑启动建立粤港澳三地判决在区域内自由流动的共同规则，创造更加有利于三地判决在大湾区认可与执行的条件和氛围。

## （二）建立澳门区域葡语系国家法律查明中心问题

澳门和葡语国家交往由来已久，目前澳门在打造我国与葡语国家商贸合作服务平台，在查明葡语国家法律途径上显然具有得天独厚的优势，拥有一批既懂法律，又熟谙葡语的专门人才。内地法院也需要有稳定、可靠的澳门法和葡语系国家法律的查明机制。因此，在澳门设立葡语国家的法律查明中心，有利于将澳门特别行政区逐步建成多元纠纷解决的中心。另外，有必要出台粤港澳三地有关涉外或涉港澳台地区法律查明的共同规则，以便有一个共同遵循的查明依据可循。

## （三）解决调解协议或和解协议的效力和执行力问题

构建粤港澳大湾区多元纠纷解决机制离不开调解制度的引入。在区域内达成调解协议，其效力问题可以由最高人民法院颁布相应司法解释的方法，适用于大湾区的调解协议，通过司法确认，建立当调解一方不自动履行调解协议时，另一方可向法院申请强制执行的机制，以确保调解协议的有效执行。法院在对其进行司法确认时，只要调解协议是在可调解事项范围内，就不必对其进行实质审查，充其量仅做形式审查，即可确认，并赋予其强制力和可执行力。

# 大湾区框架内澳门与珠海法律衔接与协同立法

陈欣新\*

协同立法是指存在法制差异的多法域的立法机关，先就互涉领域或需要法律规则衔接的领域的具体法律规则的创制和修改取得共识，再利用各自的立法权力，通过各自的立法程序制定、修改法律或具有普遍约束力的规范性法律文件，消除、减轻法制冲突的不良影响，实现立法协调的活动。立法协调是消除法制冲突的最有效、最彻底的方式，这是由立法协调本身的特点所决定的。尽管在澳门回归初期，由于澳门和内地发展程度和法治水平差异较大，采取立法协调这种方式的机会和条件不成熟，但目前粤港澳大湾区建设为澳门和广东之间，特别是澳门与珠海之间通过协同立法的方式，实现立法协调创造了条件。

## 一、协同立法起草阶段的协调

立法协调起始于法律起草阶段。法律起草阶段是指从接受起草指令到经协商同意的法律草案完成的整个过程。各国立法经验表明，法律质量主要取决于法律起草工作，澳门和内地应当高度重视互涉立法起草工作的协调。

起草工作的协调，首先体现在起草机构的人员组成的协调。互涉立法必须适应澳门和内地完全不同的法治观念、法律传统和法治惯例。由于两地法律界尚无法提供足够数量和质量的“精通双法”人才，而起草互涉立法又必须做到对两地的法制十分了解，所以只能采取由两地法律人士共同参与起草工作，在机构内就具体差异进行具体协调的方式。事实上，澳门特别行政区基本法起草工作正是由来自内地和澳门的人士共同参与，协调完成的。这也是中国历史上不同法系的法律人士在平等协商的基础上，制定一部能为不同法域所共同认可的互涉法律的成功范例。值得注意的是，

---

\* 中国社会科学院台湾香港澳门法研究中心主任，研究员

起草机构由来自不同法域的人士共同组成，并且在起草工作中，不同法域的人士具有平等的地位，对于立法协调是至关重要的，是不能为“起草立法的咨询程序”所代替的。因为任何立法咨询都会有期间限制，并且往往很短，虽然会收集到极有价值的意见或建议，但却缺乏系统性和全局性。而且互涉立法对立法技术要求较高，不同法系所存在的立法技术差异，只能在较长时间的磨合中，才可能实现协调。单靠短时间的立法咨询期，是不可能解决立法技术和法律传统上的分歧的。何况，咨询意见对立法起草人员的约束力毕竟是很有限的，代替不了“同事”之间的意见交流和切磋。不同法域的法治观念、法律传统、法律技术的差异，只有通过来自不同法域的立法起草者在起草过程中，互相启迪、商榷，经长期磨合，才可能在立法中实现协调。由于起草机构中，各个成员的地位是平等的，所以不同意见或建议的分量就明显高于来自起草机构以外的咨询意见。加上起草成员们有长期共事、互相了解的机会，彼此之间容易建立较深厚的友谊，这对于他们所持的不同观点或见解的沟通是有极大益处的。澳门特别行政区基本法起草过程中，内地和澳门的起草委员们正是通过共事中的协商、研讨，才逐渐缩小彼此之间的分歧，并使基本法得以为分属不同法系的澳门和内地所接受。

互涉立法的起草机构在议事过程中，应采取“先易后难”的工作方针，即将较少争议、易达成共识的内容先列入草案中，而把那些受法制差异影响存在较大分歧的内容留待较后处理或商议。因为起草机构内来自不同法域的人士彼此了解和适应，以及机构内形成良好而融洽的氛围，都需要一定的时间。在起草工作的初始阶段，不同观点之间的成见尚未消除，共事所必需的良好人际关系尚未形成，无法就分歧严重的难点进行协调。这时如果先处理敏感的疑难问题，不但易造成尴尬的僵局，而且对于尽快建立融洽的共事环境也是有百害而无一利。只有先就大家分歧较小、易达成共识的事宜，进行磋商，才能既保证工作效率，又利于互相沟通、理解。

在就有关草案条文作最后审定前，起草机构内必须尽可能做到不同法域的起草成员意见达成一致。不可采取贸然表决，由数量占优的法域的起草成员，强行通过决议的方式。互涉立法的起草机构不是拥有立法权的议会，它的中心工作是使法律草案尽可能地科学、严谨，能符合不同法域的法治要求。至于不同利益集团的利益协调问题，虽然在立法起草过程中就会遇到，但最终的决定权，不在起草机构，而在立法机关。因此，起草法

律的机构不应当把议会中对付利益冲突不可协调情况时所采取的“强行表决通过”的方式，引入起草工作中。否则，将会使起草成员之间的互信关系受到致命打击，不利于协调。不采取“强行表决”的方式处理争议问题，并不意味着极少数起草成员可以利用“否决权”强迫大多数成员按其意志进行妥协。互涉立法是关乎“一国两制”构想能否顺利落实以及不同法域的人民福祉和法治能否得到保障的重大事宜。起草机构中的每一个成员，不论其来自什么法域，持何种法律观点，都应当本着对人民负责、对法治精神负责的态度，积极地寻求实现法制协调的方案，不应存消极甚至对抗的心理。至于绝大多数持某一观点或立场的起草成员，也应充分尊重个别异议中的合理成分，务求以理服人，避免以力服人。对于影响较大但分歧严重的问题，起草机构可以采取将不同方案整理归纳，一并提交立法机关予以审议决定取舍的办法。

## 二、协同立法咨询阶段的协调

在互涉立法的起草机构基本完成草拟工作后，应将草案的“征求意见稿”向社会公布，征求不同法域各方面人士的意见。这就是“咨询程序”。尽管咨询意见没有强制约束力，但起草机构有责任将其中确有价值的部分纳入草案之中。实际上，“法治”的一个重要体现，就是立法十分尊重民间咨询意见。政府在提出法律议案前，也应十分注重咨询民意，力求集思广益，得到最合理和实际的方案。内地对立法咨询也愈来愈重视，不论在起草法律过程中，还是立法表决前，都有全面征求民意的咨询程序。因此，互涉立法的咨询程序对澳门和内地，均不是陌生的。必须强调的是，互涉立法的咨询，应在两地全面展开，不可以只面对某一法域或某些方面的人士，而有意识或无意识地忽视另一法域或另一些方面的意见。这一点在澳门基本法的咨询程序中曾有成功的经验；但两地在互涉行政规制中，明显存在忽视对方民间意见的缺陷，需要加以改进。

在“征求意见”的咨询程序之后，起草机构应当根据公众的意见反馈，对草案进行必要的修改。在这一过程中，可能会出现社会舆论与起草机构之间观点严重分歧的情况。尤其是当某一条款符合法治的前瞻性要求，却不适应某法域的传统习惯时，更易发生此类分歧。对此，起草机构可以将社会舆论的主张归纳于立法草案说明之中，呈请立法机关定夺。草案修改定型后，起草机构应对草案进行逐条审定。由于草案的个别条文可

能仍然没有被起草成员一致认可，为了确保条文可以适应不同法域的要求，应当将“分组投票”的制度引入互涉立法的草案审定程序中。所谓“分组投票”是指草案审定时，来自不同法域的起草成员，按其所属法域分组投票。从严谨稳妥的角度考虑，草案条文应以“分组投票”各组均过三分之二多数，为审定通过。这样做的目的是，确保每个条款均能为两地的不同法系的法治标准所接受。同时，这种严格的“分组投票”审定制度，将有利于两地起草成员更加注重互相沟通和协调，防止专断现象出现。

### 三、协同立法表决阶段的协调

互涉法律的草案经起草机构审定后，就将交付立法机关审议并付诸表决，即进入法的确立阶段。为了使协同立法得以顺利进行，可以考虑先由澳门特别行政区按照双方达成的协调默契，启动特别行政区立法程序，制定有关法律；然后由珠海市人民代表大会或其常务委员会依经济特区立法的程序，制定内容相同或相似的经济特区条例，在珠海经济特区实施。这一模式可以避免因互涉立法突破两地立法分权制度，违反“一国两制”，而可能导致在澳门无法适用的被动局面。况且澳门立法机关已形成特殊格局，其运作机制与内地立法机关的运作机制有极大的差异。两地政府就立法协调议案达成的默契或协议，在内地立法机关较易获得通过，而在澳门立法会却未必能获得多数支持。如果珠海先行立法，而澳门却无法就相同内容立法，则为协同立法而进行的立法协商就不能实现预期目的。因此，只有澳门立法会先就两地法制协调问题形成多数支持，即通过澳门立法程序修正原有法律或制定新的法律，再由内地立法机关制定相同或相似内容的法律，才能确保两地真正实现立法协调。采取这种协调模式，需要两地政府先行沟通商议，并负责与各自的立法机关协调，以确保协议或默契能为两方立法机关所接受。达成协议后，两地政府负责向各自立法机关提出立法议案。

# 在纪念澳门基本法实施 20 周年 研讨会上的主持词

沈春耀

(在研讨会开始时的讲话)

各位专家学者，各位同事，女士们、先生们：

大家下午好。

今天上午，在澳门回归祖国、澳门基本法在澳门特区实施 20 周年即将到来之际，全国人大常委会办公厅在人民大会堂隆重举行了纪念澳门基本法实施 20 周年座谈会，栗战书委员长发表了重要讲话，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对坚持全面准确贯彻落实“一国两制”方针和澳门基本法的高度重视。

今天下午，为认真学习领会栗战书委员长重要讲话精神，深入总结“一国两制”方针和澳门基本法贯彻实施的成功经验，全国人大常委会澳门特别行政区基本法委员会在这里举办纪念澳门基本法实施 20 周年研讨会，内地和澳门的专家学者、有关方面的代表人士共聚一堂，交流探讨澳门基本法的成功实践经验。我谨代表曹其真副主任、张勇副主任和澳门基本法委员会全体委员，向出席今天研讨会的内地和澳门的专家学者以及有关方面的人士，表示热烈欢迎和衷心感谢。

栗战书委员长今天上午发表的重要讲话，高度肯定了澳门贯彻实施“一国两制”方针和基本法所取得的巨大成就，深刻总结了澳门基本法成功实践的三条重要经验，并对未来澳门全面准确有效实施基本法提出了三点希望，对于我们更好地开展“一国两制”和基本法理论研究，深入总结澳门“一国两制”成功实践的特点和经验，不断丰富“一国两制”制度体系的内涵，具有十分重要的指导意义。我们要认真学习领会和贯彻落实栗战书委员长的重要讲话精神，做好我们的基本法理论研究工作。

今天的研讨会收到内地和澳门专家学者共 38 篇文章，已经编印成册，发给了大家。因为时间关系，本次会议安排了 12 位专家学者作为代表，现场交流发言，每人发言时间 8 分钟（第 7 分钟、第 8 分钟各有一声提醒

铃)。之后如有时间，可视情进行自由发言。

下面进入发言环节。首先请徐泽会长发言，他发言的题目是《切实维护和巩固特别行政区宪制秩序》；

……

下面请王振民教授发言，他发言的题目是《澳门基本法何以成功贯彻实施》；

……

下面请邱庭彪教授发言，他发言的题目是《全面准确贯彻“一国两制”是实现澳门长期繁荣稳定的根本保证》；

……

下面请胡锦涛教授发言，他发言的题目是《宪法是特别行政区的根本宪制性基础》；

……

下面请骆伟建教授发言，他发言的题目是《国家认同 爱国爱澳》；

……

下面请董茂云教授发言，他发言的题目是《澳门特别行政区公职人员的国家效忠义务》；

……

下面请王禹教授发言，他发言的题目是《正确处理中央和特别行政区关系是澳门“一国两制”实践取得成功的关键因素》；

……

下面请邹平学教授发言，他发言的题目是《澳门“一国两制”成功经验与基本规律》；

……

下面请秦前红教授发言，他发言的题目是《在“一国两制”的宪制框架下推动大湾区的发展》；

……

下面请王长斌教授发言，他发言的题目是《澳门幸运博彩业的监管：20年变迁与前瞻》；

……

下面请杨晓楠教授发言，她发言的题目是《澳门特别行政区法院在本地宪制发展中的积极作用》；

……

下面请叶桂平教授发言，他发言的题目是《粤港澳大湾区建设背景下横琴开发与利用的法律问题》；

……

下面是自由发言时间，请大家发言。

(在研讨会结束时的讲话)

今天的研讨会开得很成功，大家结合栗战书委员长的重要讲话，围绕澳门贯彻实施“一国两制”和基本法的实践，畅所欲言，各抒己见，十分精彩。大家都充分肯定了澳门“一国两制”和基本法 20 年实践的巨大成就，都认为澳门贯彻实施“一国两制”和基本法的实践形成了自己的特色，需要学术界加强研究，从理论层面进行深入总结和论述。

我简要对刚才专家学者发言的情况作一下小结，大家主要关注和探讨了以下几个方面的问题：

一是深入总结了澳门基本法实施的成功经验。徐泽会长、王振民教授、骆伟建教授、邱庭彪教授、邹平学教授、王禹教授从不同角度出发，结合自身对澳门基本法实施情况的观察和思考，总结提出了澳门基本法成功实施的有关经验和规律。我注意到，这几位教授的观点虽然各有侧重，但是基本上都认同“国家认同”、“爱国爱澳”、“维护宪法和基本法权威”、“正确处理中央与特区关系”等是澳门基本法成功实施、澳门保持繁荣稳定的重要经验，这与今天上午栗战书委员长总结的三条成功经验形成了很好的呼应。希望各位专家学者继续对这一问题进行深入分析和论述。

二是对澳门贯彻实施基本法的一些重要理论和实践问题作了分析探讨。胡锦涛教授在强调“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”这一命题重要性的基础上，进一步提出了“宪法是特别行政区的根本宪制基础”的新命题；董茂云教授对澳门特区公职人员政治效忠的政治逻辑、宪法法律基础、实践经验作了深入分析，强调了公职人员政治效忠的重要性和必要性；杨晓楠教授分析了澳门特区法院在贯彻实施宪法和基本法、维护行政主导体制运作中承担的重要职责和发挥的特殊作用；王长斌教授结合对澳门特区幸运博彩业监管制度的变迁和发展历史的回顾梳理，分析了这套监管制度的成功之处和面临的挑战，并提出了自己的建议。

三是从法治角度对如何在“一国两制”框架下推进粤港澳大湾区建设提出了意见建议。比如，秦前红教授认为“一国”和“两制”因素都是粤港澳大湾区的重要优势，并针对粤港澳大湾区建设中面临的“法治难题”，



提出“以法治助力大湾区建设”，从司法协助、民商事纠纷解决机制、法律人才培养等方面提供自己的见解；叶桂平教授全面分析了当前粤澳合作特别是横琴开发建设面临的法律问题，并就通关、刑事司法协助、金融、税收等各个方面的问题提出了自己的对策建议。粤港澳大湾区是国家的重要发展战略，涉及“一国”、“三个地方行政区域”、“三个法域”，其中涉及的法律问题理论性、实践性都特别强，还需要专家学者在这方面下更多的气力去好好研究。

“一国两制”是解决历史遗留的香港、澳门问题的最佳方案，也是香港、澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度。要贯彻落实好国家的这一重要制度，关键在于全面准确理解和严格执行宪法和基本法规定的特别行政区制度。在这个过程中，学术界的理论研究发挥着重要的智力支持作用。与此同时，“一国两制”和澳门基本法的实施历程，也为专家学者的研究工作提供了丰富的素材，是专家学者进一步开展宪法和基本法理论研究的“富矿”。希望大家继续关注澳门基本法的实施情况，关心澳门基本法委员会的工作，多给我们提出有益的意见建议。澳门基本法委员会也将按照栗战书委员长重要讲话的要求，积极为专家学者的基本法理论研究工作提供必要的便利和支持，共同为澳门“一国两制”伟大实践迈向新的历史阶段、取得新的历史成就贡献力量。

研讨会到此结束，谢谢大家。

## 纪念澳门特别行政区基本法实施 20周年研讨会在京举行

新华社北京12月3日电 全国人大常委会澳门基本法委员会3日下午在北京人民大会堂举办纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施20周年研讨会。与会内地和澳门专家学者回顾了20年来澳门基本法的实施情况，从法律、政治、经济和社会等角度总结了“一国两制”和澳门基本法实践的成功经验。大家认为，“一国两制”在澳门20年的成功实践充分说明，澳门基本法是一部好法律，是保持澳门长期繁荣稳定的根本法律保障。

研讨会上，内地和澳门的专家学者深刻领会习近平总书记关于“一国两制”和有关澳门工作的重要论述，热烈响应栗战书委员长在当日上午纪念澳门特别行政区基本法实施20周年座谈会上所作的重要讲话，一致认为，习近平总书记的重要论述充分展示出中央始终坚持维护国家主权、安全、发展利益和澳门长期繁荣稳定，坚持和完善“一国两制”制度体系，坚定维护宪法和基本法权威、推进澳门基本法全面准确有效实施的决心和信心，为今后“一国两制”和基本法的实践指明了方向。大家表示，要进一步深入总结宪法和基本法的实践经验，继续加强理论研究和宣传推广，共同为建设一支高素质的基本法研究队伍、建构一套符合“一国两制”要求的基本法理论体系的目标而努力。

研讨会由全国人大常委会澳门基本法委员会主任、法制工作委员会主任沈春耀主持。

全国人大常委会澳门基本法委员会成员和来自内地、澳门的专家学者80多人出席了研讨会。