

「香港观涛」
时评丛书

“一国两制”与澳门的 良政善治

冷铁勋◎著

深圳大学港澳基本法研究中心

时事出版社

『香港观涛』
时评丛书

“一国两制”与澳门的 良政善治

冷铁勋◎著

深圳大学港澳基本法研究中心

时事出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

“一国两制”与澳门的良政善治/冷铁勋著. —北京: 时事出版社,
2018. 5

ISBN 978-7-5195-0210-2

I. ①一… II. ①冷… III. ①政治—研究—澳门 IV. ①D676. 59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 069471 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

开本: 787×1092 1/16 印张: 17.5 字数: 288 千字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

定价: 108.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)





作者简介

冷铁勋，1966年出生。现为澳门理工学院一国两制研究中心主任、副教授，全国港澳研究会理事。澳门回归前后曾在新华通讯社澳门分社（现中央人民政府驻澳门特别行政区联络办公室）工作。2001年至2010年在广东省珠海市中级人民法院工作。2010年8月至今，获聘到澳门理工学院一国两制研究中心工作。主要专著有《澳门公司法论》《澳门法律本地化历程》《一国两制与澳门特区制度建设》，并发表多篇学术论文。

感谢关注时事出版社



时事出版社
官方网站



时事出版社
官方微信公众号

责任编辑：高 冉

封面设计：杨 洋

- 总 序 -

邹平学*

岁月不居，时光飞逝，香港回归已经跨入第21个年头，澳门回归也18年了。在时事出版社的大力支持下，深圳大学港澳基本法研究中心决定编选出版一套关于港澳问题的时评丛书。经反复斟酌，决定丛书定名《香濠观涛》。

望文生义，“香”即香江，指的是香港，“濠”即濠江，指的是澳门。香濠观涛，意指临“江”而立，观涛听风，实指港澳时评，也即港澳新近发生的重大事件、新闻热点的评论。这里时评的“时”，是“时事”的“时”，是“时代”的“时”。时评的“评”，是“新闻评论”的“评”。港澳时评，因时而发，有感而生，对事对人，快速反应。她虽形似“豆腐块”，短小精悍，但河海之沛源自滴水之力，时评其小无内，其大无外，力量不可小觑。

编选和出版《香濠观涛》时评丛书，基于四点考量：

一是适应港澳治理面临的崭新形势和重大任务的需要。众所周知，港澳回归，乃中华民族一洗百年耻辱的世纪盛事。“一国两制”，更是和平统一与大国治理前所未有的制度创新。港澳回归，使“一国两制”伟大构想从理论变为现实，从制度走向实践。回归以来，港澳走上了同祖国内地优势互补、共同发展的宽广道路，“一国两制”实践取得举世公认的成功。但随着实践的深入，港澳社会经济发展中的一些深层次矛盾逐

* 邹平学：深圳大学港澳基本法研究中心主任，法学院教授，博士生导师。

渐显现，港澳进入“经济发展的关键期、社会矛盾的突发期、政治发展的高危期”，例如香港陆续发生的一系列影响重大的事件即是明证，如金融风波和经济急剧滑坡、禽流感频发和非典爆发、居港权系列案件、公务员的减薪与反减薪、基本法第23条立法风波、2003年“七一”事态、领汇事件、特首补选争论、2007/2008年双普选论争、五区总辞与公投事件、国民教育风波、政制发展争拗、冲击解放军军营、“占领中环”、旺角暴乱、“港独”蔓延等。澳门近些年来，经济社会发展过程中也出现了不少问题，博彩业一业独大一直是其经济结构的隐患，经济适度多元尚未有根本改观。一些消解政府管治权威、威胁社会和谐稳定的社运事件不时发生，其中某些游行事件规模渐增，诉求日益复杂化、政治化，有从单纯的民生议题向提出政治性议题的取向，特别是2014年5月发生的反离补大游行，是澳门回归以来最多澳门人参与的反政府示威游行活动，引起了较大的政治震荡。港澳正面临国家认同、政制发展、经济转型、民生改善、外部势力干预等重大问题，港澳与内地的和谐关系面临严峻考验。港澳回归的实践表明，贯彻落实“一国两制”基本方针政策是一项前所未有的探索伟业，严格实施基本法也不断面临攻坚克难的重大挑战和任务，其中如何全力维护中央对港澳的全面管治权及促进人心回归是最为突出的两大任务。2015年年底，国家主席习近平会见来京述职的香港行政长官梁振英时强调，近年来，香港“一国两制”实践出现了一些新情况，中央贯彻“一国两制”方针坚持两点：一是坚定不移，不会变、不动摇；二是全面准确，确保“一国两制”在香港的实践不走样、不变形，始终沿着正确方向前进。要实现两大任务，保证“一国两制”实践不会变、不走样、不变形，都离不开话语权建设，离不开通过舆论引导和媒体发声所建构的舆论环境。因此，推出《香濠观涛》时评丛书，正是恰逢其时，恰应其需。

二是应对港澳治理面临的舆论环境的严峻挑战，发挥港澳时评在港澳治理话语权建构中的重要作用。众所周知，在港澳治理面临的各种挑战中，香港传媒的政治生态环境不理想，以苹果报系为代表的一些不良媒体滥用言论自由，罔顾传媒的社会责任，践踏客观、公正、平衡的新闻准则，以恶意攻击中央政府和特区政府为能事，以破坏“一国两制”

落实和基本法实施为目标，逢中必反，逢共必反，肆意歪曲特别行政区制度，误导社会民意，挑拨两地人民关系，激化内港矛盾，使得香港多数主流媒体成为攻击国家主体制度、攻击特区政府的宣传纸，造成整个香港媒体生态的恶化，媒体生态的恶化又导致整个香港政治生态和社会环境的恶化。在此严峻情况下，中央政府虽然明白抓住话语权的重要性，但有时基于减少政治争拗和策略上的考虑，较长时期以来话语权行使不够果断、不够理直气壮，行使权力时缺乏有力的舆论护航造势。在一些重大举措、重大原则问题上，比如普选原则问题、23条立法、国民教育、立法会功能界别制度存废等问题上，主动发声、发力不够，理论宣传、法理阐释不足，有时甚至不表态，以至于在23条立法、国民教育、功能界别等议题被特区反对派和不良媒体妖魔化时，不能及时拨乱反正。此外，在特区爱国爱港人士发表正确言论遭到反对派肆意攻击时，内地学者、媒体也很少出来声援撑腰。可以说，在港澳治理尤其是香港治理的舆论争夺战中，我们长期处于被动“挨骂”的不利境地，几近丧失话语权。2014年《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书发表，话语权建构有了起色。今天，港澳治理进入深水区后，话语权建构已经刻不容缓，在涉及“一国两制”的大是大非原则问题、基本法实施的重大问题上，如果我们不敢于亮剑，媒体不积极迎战，学者不主动发声，基本法实施不可能有一个良好的舆论环境和社会基础，“一国两制”的前途与命运势必蒙上阴影。港澳时评在宣传全面正确的“一国两制”观念，解读基本法的准确内容和科学实质，营造良好的港澳治理舆论环境，为中央全面管治权和特区高度自治权保驾护航方面，有着独特的重要作用。她因其内容的思想性、理论的启迪性、观点的交锋性和鲜活的文风，业已成为主流媒体舆论引导的重要抓手。因此，推出《香濠观涛》时评丛书，对于国家港澳治理的话语权建构具有重要意义。

三是顺应港澳问题研究语态发展的新动向。过往较长时间的港澳研究，内地专家学者重视发表论著，且鸿篇大论居多，短平快见长的港澳时评却不多，甚至一些人认为这算不上港澳问题的学术研究而不屑为之。与此同时，人们发现，港澳地区特别是香港媒体发表的时评文论却很多，坊间也出版不少专栏作者的时评结集，风行书林。作者不乏学者教授、

专栏作家、记者编辑、政商名流，这些集子风格各领风骚，立场分野鲜明，笔触旨意迥异，深度分析者有之，严肃冷静者有之，生动活泼、撒娇卖萌者亦有之，或冷峻尖刻，或言辞犀利，或肆意乖张，不时可窥平和的歧见、立场的迥异、激烈的争拗和意识形态的对立。这类集子似乎构成港澳“一国两制”实践和基本法实施舆论场域的突出特点之一。这些时评集因其快速反应和接地气的鲜活内容也引起内地港澳研究学者的高度关注，成为港澳研究必不可少的参考资讯。与此同时，在中央越来越重视对港澳舆论引导工作的大背景下，内地港澳智库及港澳研究专家也开始发现和注意到时评在构建舆论引导新格局中的独特功能，不少同志开始重视撰写时评，有的一发不可收，笔耕不辍，力作迭出。这些时评针对重大事件、重大问题，正面阐释“一国两制”和基本法的科学内涵，积极宣传中央人民政府治理港澳的基本立场和政策原则，坚定维护中央行使全面管治权，维护特区繁荣和稳定，发挥了积极作用，也丰富了港澳研究的理论成果。推出《香濠观涛》时评丛书，就是为了推动港澳问题研究语态新发展。

四是鼓励支持更多的港澳研究专家学者发表更多更好的时评。近些年，尽管不少专家学者重视撰写港澳时评文章，一定程度上改善了以往话语权掌握不够、行使不力、法理阐释不够的窘境。但毋庸讳言，现有作品在数量及社会显示度、影响力方面还远远不够，特别是一直存在即时性评论滞后、文风不够快准狠、议题设置能力弱、舆论大V不足、说理能力欠缺、对中间人士影响力小等不足，在港澳本地的舆论话语体系中缺乏主导力、核心竞争力。结集出版优秀的个人时评集，纳入《香濠观涛》时评丛书，就是为了向公众推介时评力作，培育造就更多优秀的舆论大V和时评家。

推出《香濠观涛》时评集，我们秉持的选稿辑书的理念是：指点江山，聚焦港澳热点；激扬文字，说好特区故事；权威解读，体现专业精神；敢于直言，不惧观点交锋；理性述评，表现敏锐视角；交流对话，引领塑造共识；激浊扬清，凸显理论高度；正本清源，展示思想深度。

港澳时评应聚焦基本法实施的法政焦点、民生热点和社会脉动。港澳时评虽聚焦港澳，视野则应高远，立足全国，放眼世界。港澳时评虽

关注当下，旨意应着眼未来，做到如黄仁宇先生告诫我们的那样：“一国两制”的精神需要彼此将眼光看远，在长久的历史中，找到合作的逻辑，而且今后也只有使两方更为接近，不致越来越远。”港澳时评应在众声喧哗中保持清醒，彰显学术和专业精神；在纷繁复杂中恪守格调，秉持大局观念；在眼花缭乱中坚守底线，坚持国家立场。港澳时评的文风，应言必有据，论从实出，客观公允，行文活泼不失平实，既接地气，又高屋建瓴。

本丛书作者既有享誉学界的老将，也有崭露头角的新兵；既有内地学者，也有港澳人士。他们的时评集，均是每个创作者精心辑录的他们对“一国两制”在港澳实践的所见所闻、所思所想、所议所论。

“百舸争流千帆竞，敢立潮头唱大风。”我们诚挚地期待有更多的港澳研究工作者对“一国两制”不忘初心、保持耐心、坚定信心，不负舆论引导的时评家使命，奉献更多更好的港澳时评，共襄构建“一国两制”话语权的伟业。

是为序。

目 录

contents



一、“一国两制”实践与基本法权威维护

- 003 / 坚定走符合澳门实际的“一国两制”实践之路
- 011 / “一国两制”概念的完整性
- 016 / 基本法实施中的国家意识培养
- 022 / 培育巩固“爱国爱澳”核心价值观
- 028 / 爱国教育贵在坚持和务实
- 035 / 基本法权威的尊重与维护
- 042 / 坚定维护《澳门基本法》权威地位的十五年
- 050 / 回归后国有地管理须严格执行基本法
- 053 / 守法应当成为一种生活方式
- 055 / 就职宣誓后议员须信守法定誓言

二、人大释法与基本法正确实施

- 059 / 谈谈“释法”
- 063 / 人大释法旨在正确适用基本法

- 070 / 正确区分人大常委会与香港法院对基本法的解释权
- 078 / 《澳门基本法》推广任重道远
- 085 / 基本法意识培育：公民教育的核心内容
- 092 / 基本法关于中葡文使用的规定
- 098 / 准确把握基本法关于行政长官产生办法的规定内容
- 105 / 稳步推进澳门政制发展的关键性五年
- 112 / 求真务实推民主 和平理性促和谐
- 118 / 规范竞选活动 打击违规宣传

三、科学立法与依法治澳

- 125 / 谈谈市民对新一届立法会的期望
- 132 / 议员应重视立法会立法职能的发挥
- 138 / 立法应有适度超前理念
- 145 / “开门立法”：解决法律滞后的有效途径
- 151 / 立法评估制度：提高立法质量的有效途径
- 158 / 立法会应强化对施政报告的辩论功能
- 164 / 政府应强化立法计划的执行力
- 170 / 政府提交法案应重视利益的表达与协调
- 175 / 公共利益的界定需有适当程序保障
- 182 / 完善法律规章 提升政府效能

四、科学施政与制度化建设

- 193 / 政府施政贵在始终坚持加强制度建设
- 200 / 也谈影响澳门经济社会发展的深层次问题和矛盾
- 207 / 提高行政效率重在强化政府行政执行力
- 214 / 政府处理“闲置土地”引发社会关注的思考
- 219 / 政府官员应有责任本位意识
- 224 / 正确看待质询权

- 230 / 政府咨询工作旨在获取真实民意
- 237 / 政府咨询工作亟待检讨与完善
- 245 / 提升竞争力需培养和开发人才
- 250 / 构建人才培养长效机制首先应完善人才评价机制
- 256 / 构建人才培养长效机制 健全人才选拔任用机制
- 262 / 人才培养的关键是建立人才激励保障机制

—

“一国两制” 实践与 基本法权威维护

— 坚定走符合澳门实际的 “一国两制” 实践之路 —

澳门同胞期盼已久的国务院总理李克强首次视察澳门，一踏上澳门土地，便盛赞澳门是祖国的莲花宝土，更是“一国两制”成功实践的热土。接下来，李克强总理深入澳门小区，多走、多看、多听，亲身感受澳门回归以来所发生的历史性巨变。的确，回归 16 多年来，一个社会稳定、经济发展、民主进步的新澳门雄辩地向世人证明：“一国两制”不仅是解决历史遗留的澳门问题的最佳方案，更是澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度安排。

李克强总理离澳之际，澳门中联办主任王志民在总结李克强总理的三天视察本澳行程时提到，李克强总理在澳的所见所闻，见证和分享了澳门这一成功实践“一国两制”的热土上，一个个成功的澳门故事，而成功实践的精髓在于坚持“一国”之本，善用“两制”之利。王志民主任的这段话准确、形象并生动地道出了澳门回归以来成功实践“一国两制”的根本原因和关键所在。澳门回归祖国 16 年多的时间，在历史的长河中只是弹指一挥间，但对澳门来讲却是一段极不平凡的历程。站在岁月的门坎上，回望澳门回归祖国 16 年多以来所走过的不平凡道路，澳门在“一国两制”实践中探索积累的经验弥足宝贵，非常值得总结也发人深省，非常值得澳门同胞和全国各族人民珍惜和铭记。王志民主任认为澳门成功实践“一国两制”的精髓在于坚持“一国”之本，善用“两制”之利，实际上指的就是澳门始终坚守“一国两制”初心，坚持从实际出发，走自己的路，努力探索符合自身实际情况的“一国两制”实践

之路。

坚守“一国两制”初心，将维护国家主权、安全和发展利益与保持澳门长期繁荣稳定有机结合起来

“一国两制”作为一个崭新事物，我们在实践中难免会遇到一些矛盾。要正确分析和妥善处理出现的矛盾，确保“一国两制”实践不走样、不变形，关键是要坚持全面准确地理解和贯彻“一国两制”方针。要全面准确理解和贯彻“一国两制”方针，关键又在于要把“一国两制”作为一个完整的概念。其中，“一国”是前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”，并统一于“一国”之内。具体到澳门，要全面准确地理解和贯彻“一国两制”方针，就是把爱国和爱澳有机地统一起来，牢牢把握“一国两制”方针的根本宗旨，将维护国家主权、安全、发展利益与保持澳门长期繁荣稳定有机结合起来。维护国家主权、安全、发展利益，是“一国”原则的宗旨所在，保持澳门长期繁荣稳定则是“两制”安排的目的所在。这两方面是有机统一的，这也正是“一国两制”的初心所在。

就澳门问题的解决而言，“一国两制”方针正是中国政府在尊重澳门历史的基础上，充分考虑到澳门、作为国家主体部分的内地和国际方面的实际情况，为了维护国家的统一和领土完整，有利于澳门的社会稳定和经济发展，经过深思熟虑后制定的一项基本国策，其核心要求和基本目标就在于维护国家主权、安全、发展利益，保持澳门长期繁荣稳定。

澳门回归后，澳门同胞真正成为国家和澳门的主人，享有广泛的自由和民主权利。顺应国家对澳门恢复行使主权的重大历史转折，澳门同胞抒发出前所未有的“爱国爱澳”情怀，始终坚守“一国两制”初心，致力维护国家的主权、安全、发展利益的同时，全力建设好澳门，以崭新的面貌投身于“一国两制”的伟大实践。

他们打心眼里拥护中国政府对澳门恢复行使主权，坚持澳门是祖国不可分离的部分，高度认同澳门事务是中国的内政，自觉维护国家的核心利益，坚决反对和抵御外部势力干预。特别值得一提的是，澳门特别行政区认真履行《澳门基本法》第23条所赋予的宪制责任，完成了《维