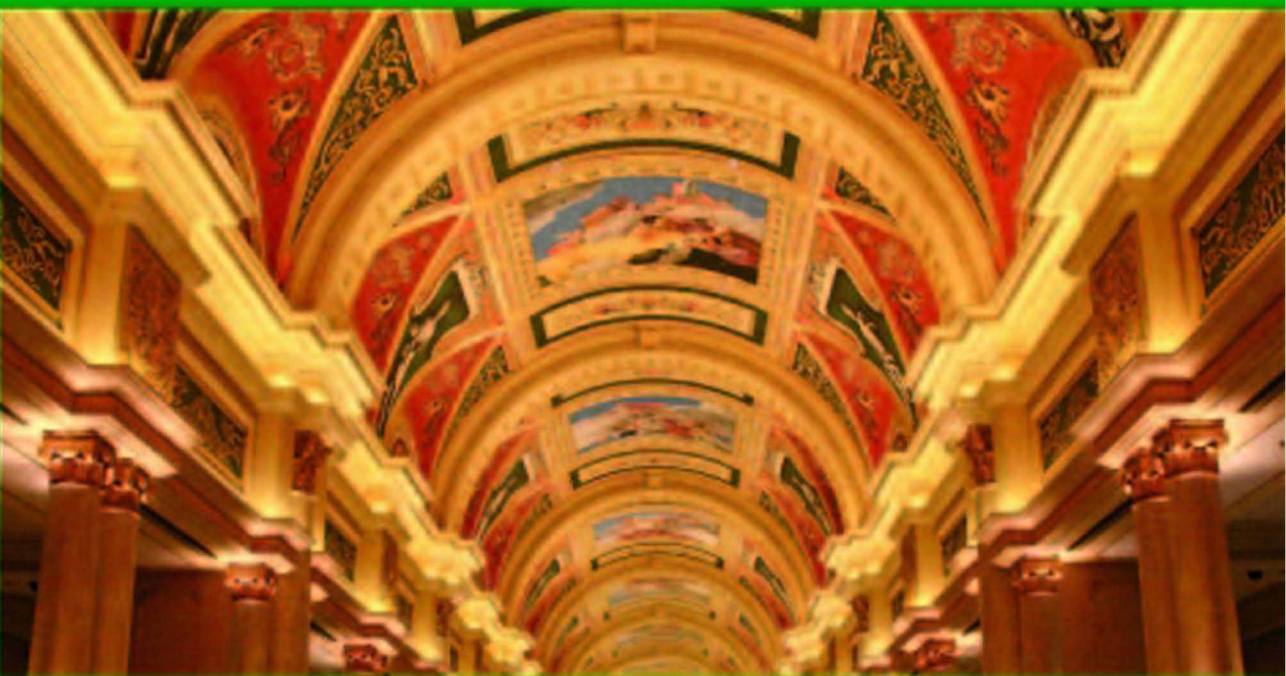


庄金锋 ◎ 著



“一国两制” 澳门模式 与博彩业依法管治

*Yiguoliangzhi Aomen Moshì
yu Bocaiye Yifaguanzhi*



“一国两制”澳门模式与 博彩业依法管治

(1999—2011)

庄金锋 著

图书在版编目(CIP)数据

“一国两制”澳门模式与博彩业依法管治/庄金锋著.
—北京:中国民主法制出版社,2011.10
ISBN 978-7-80219-955-2

I. ①一… II. ①庄… III. ①特别行政区基本法—
研究—澳门②赌博—服务业—法制管理—研究—澳门
IV. ①D921.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 208327 号

书名/“一国两制”澳门模式与博彩业依法管治
“YIGUOLIANGZHI”AOMENMOSHIYUBOCAIYEFAGUANZHI
作者/庄金锋 著

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)
电话/(010) 63292520 63056573
传真/(010) 63052520 63056983
http: //www. npc. gov. cn
E-mail: MZFZ@ 263. net
经销/新华书店
开本/16 开 700 毫米×1000 毫米
印张/20.25 字数/344 千字
版本/2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷
印刷/

书号/ISBN 978-7-80219-955-2
定价/56.00 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)

谨以此书

纪念澳门回归祖国暨澳门特别行政区

成立十二周年

序

庄金锋这个名字,我早在上世纪 80 年代就听说过。他曾在复旦大学分校政法系和上海大学法律系任教、担任过系主任,主要研究法理学和港澳台法律。后来移居香港,在香港一家著名的跨国公司 & 内地分公司高层任职,退休后又创办中国小城镇发展研究院。但他从未放弃对法理学与港澳台法律的研究,其发表的著作及论文甚丰,这是难能可贵的。《“一国两制”澳门模式与博彩业依法管治》一书是他近几年来研究的力作。

看了庄金锋教授送来的书稿,我的第一个感觉便是他把法学理论研究与澳门经济发展紧密结合起来。本书既从法理上深刻阐述“一国两制”和基本法在澳门的成功实践及其基本经验,尤其是深化了对“一国两制”澳门模式的系统性认识,又从经济上深入探讨澳门赌权开放的重要意义和显著经济效益以及引发的诸多经济社会问题,进而论述中央提出的澳门经济发展要适度多元化,粤澳共同开发横琴,澳门建设“世界旅游休闲中心”的正确性和紧迫性。法律属于上层建筑,但是研究法律不能就法律论法律,研究法律必须同该法律的经济基础密切结合起来,庄教授在这方面做得较好,这同他的经历有关。

第二个感觉是他把法学理论研究与澳门“一国两制”实践紧密结合起来。庄金锋教授在自序中写道:“力争全书三十多万字能成为一部具有系统性、创新性、前瞻性和可读性的学术专著。”我认为他出书的目标是达到了,不过,有必要强调研究“一国两制”和基本法的实施的理论与实践性都很强,庄教授在书中把两者结合得较好。理论和实践相结合



是我们党的优良传统,也是行之有效的科学研究方法之一。从行文字间可以看出庄教授具有较深厚的理论功底,发挥自如,但他更重视到澳门实地进行调研,参加各种不同的学术研讨会,与有关领导及学者交换意见,并注意收集资料,因此撰写的论文有骨有肉,有声有色,较有说服力。香港、澳门均已回归祖国十多年了,现在研究港澳问题,绝不能仅停留在对基本法条文的解释阶段,一定要深入实际,总结经验教训,以利繁荣发展。

第三个感觉是他把何厚铨主政澳门十年与崔世安主政澳门两年紧密结合起来。本书的主要内容是探索澳门特区第一、二任行政长官何厚铨,在中央人民政府大力支持下,带领社会各界人士,以坚毅的承担精神和务实的工作作风,根据邓小平关于“一国两制”的伟大构想,在实施基本法的历史进程中所创造的,具有澳门特色的实践模式或“依法施政模式”。同时,又阐述了澳门特区第三任行政长官崔世安任内前两年,如何“传承”回归祖国十年来坚实的发展基础,全面贯彻实施基本法,按照“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治的基本方针继续向前迈进。尤其是在开拓创新思维、提升施政水平,例如落实科学决策,构建阳光政府;推动区域合作,实现经济多元;共建和谐社会,建设美好家园所作的努力。

以上三个“紧密结合”是本书的三大特点,也是优点。此外,本书除两大亮点(即“一国两制”澳门模式的宝贵经验和赌权开放与依法管治,维护国家安全)外,还有若干小亮点,如宪法在特别行政区的适用性问题、基本法对法理学的新贡献,“横琴模式”、“澳门精神”、“阳光政府”、“责任博彩”、澳门新的定位等等。请读者留意。

总之,本书内容丰富,构思新颖,结构严谨,分析深入。在当前中国内地新出版的有关香港法律书籍不多,有关澳门法律书籍更是凤毛麟角的情况下,庄金锋教授这本新著的出版,无疑是一件可喜可贺的好事。他为“一国两制”这项开创性事业作了积极有益的探索,也为学术界和相关实际工作部门提供了一份较有参考研究价值的学术成果,应该受到肯定。在此,我向社会各界关心“一国两制”事业的人士推荐这本好书。

中国人民大学法学教授、博士生导师、
原香港、澳门基本法起草委员会委员

2011年5月20日于北京

作者自序

邓小平是世界公认和敬佩的伟大战略家。他所创立的建设有中国特色社会主义理论,是当代中国活的马克思主义,而用“一国两制”的伟大构想来实现祖国的和平统一大业,则是这一理论的重大创新。“一国两制”也是我们党和国家纵观国际形势,根据中国的国情,从实际出发,在尊重历史和现实的基础上,提出解决台湾、香港、澳门问题,实现祖国统一的一项基本国策。香港、澳门先后回归祖国十多年来所取得的巨大成绩与进步,有力地证明了“一国两制”的科学性、正确性、优越性和强大的生命力。

几年前,国家主席胡锦涛就指出:“‘一国两制’是中华民族对人类政治文明的独特贡献。”“一国两制”事业是祖国内地和香港、澳门共同发展繁荣的事业,也是中华民族伟大复兴事业的重要组成部分。胡主席还说“‘一国两制’是一项开创性事业。”因此,无论是中央政府还是两个特别行政区政府,以及广大爱国同胞,都需要在贯彻“一国两制”的实践中积极探索,不断前进。

如今澳门这朵祖国美丽的莲花,正日益成为全国各族人民和海内外共同关注的焦点。“小城市大发展、小地方办大事、小舞台演大戏”成为外界评价澳门的常用词语。而“一国两制”在澳门成功实践、基本法在澳门顺利实施的宝贵经验,更为澳门发展谱写新的辉煌篇章,为国家发展增添了夺目光彩!

基于上述认识,因此笔者从2007年冬季开始,便把研究的注意力,从“城乡经济社会发展一体化”和“都市圈发展战略研究”转向“一国两制”



和基本法在澳门成功实践的研究,并把“一国两制”澳门模式和赌权开放与国家安全作为两个新的切入点。三年多来,笔者在国务院发展研究中心港澳研究所主办的《港澳研究》、上海社会科学院法学研究所主办的《政治与法律》、澳门大学澳门研究中心和澳门基金会联合编辑出版的《澳门研究》、澳门理工学院一国两制研究中心主办的《“一国两制”研究》、中华出版社主办的《澳门月刊》、澳门社会进步协会主办的《九鼎》月刊、澳门经济学会主办的《澳门经济》、澳门特区政府行政暨公职局主办的《行政》杂志、澳门基本法推广协会主办的《澳门基本法推广协会会讯》等境内外九种杂志,发表论文近40篇。此外,参加由北京大学中国公益彩票事业研究所和澳门理工学院联合主办的2007年、2008年、2009年、2010年四届《博彩产业与公益事业国际学术研讨会》,提供4篇论文,并被收入该国际学术研讨会每年出版的《论文集》。

笔者这部新的专著,是从上述40多篇论文中选择其中34篇论文汇集而成的。其主要内容是探讨“一国两制”方针和澳门基本法在澳门特区成功实践12年来的主要成效和基本经验,以及有待进一步完善的空间及其建议。全书大致分为两大部分:前18篇论文主要阐述“一国两制”和基本法在澳门实践的成功经验,着重探讨“一国两制”澳门模式的提出、意义、内涵、基本特征等重要问题;后16篇论文主要阐述澳门赌权开放的决策、意义和国家安全等重要问题,同时探讨澳门建设“世界旅游休闲中心”,发展多元经济的必要性和重要意义。每篇论文基本上都保持公开发表时的原貌,少数论文经必要的技术性处理,使每篇论文既具有相对的独立性,又成为有机内在联系整体的一个组成部分。力争全书30多万字能成为一部具有系统性、创新性、前瞻性和可读性的学术专著。当然,这有待于学术界与读者的认同或批评。

笔者从上个世纪60年代起,长期从事教育与研究工作。党的十一届三中全会以来主要从事法理学与港澳台法律研究(期间有10年在香港香江国际集团、友邦国际集团高层任职),大大小小出版的著作有16部,发表的论文有150多篇,其主要内容涉及祖国内地、香港和台湾的法律与经济问题,很少涉及到澳门的法律与经济问题,作为一个港澳台法律研究的学者来说,笔者感到非常的遗憾,是一个不完整的港澳台法律学者。因此,多年来一直想撰写一本关于澳门法律与经济问题的书。本专著的出版,总算实现了笔者一个“澳门梦想”。

为了实现这个美好的“澳门梦想”,其中有不少值得一提的故事与插



曲。首先,要感谢全国人大常委会法制工作委员会副主任、澳门基本法委员会副主任李飞,由于他的关心与安排,使笔者有机会到澳门实地进行调研,并与特区政府行政法务司司长陈丽敏、中联办副主任徐泽等一些高官和专业功绩勋章获得者杨允中等几位著名学者进行座谈,交换意见。与此同时,特区政府法务局、新闻局、澳门基本法推广协会、澳门理工学院一国两制研究中心和澳门博彩研究学会等单位赠给笔者一批很有参考价值的资料。

2007年12月,笔者第一次应邀参加在上海浦东香格里拉大酒店举行的由北京大学与澳门理工学院等单位联合主办的“第四届博彩产业与公益事业国际学术研讨会”,并在专题分会上作了题为《澳门外资赌企迅速发展引发的诸多问题与对策建议》的演讲,受到好评。当时,主持会议的博彩业权威学者王五一教授对我说:“庄先生,现在研究澳门博彩业的人,大多数是从经济学(市场学)或社会学的角度来研究的,而你却是从国家经济、政治和文化的角度来研究博彩业的,这个研究角度选得很好,希望你能坚持下去。”王教授这几句话对我来说是个很大的鼓励,也是一种鞭策。

2008年,笔者与曾毓淮研究员在澳门《九鼎》月刊3月号发表《博彩全球化与中国内地赌金流失及防范》一文,更引起各方广泛关注。北京、上海与澳门中新社、中国新闻网、《瞭望》新闻周刊、香港《大公报》、新加坡《联合早报》等十多家媒体均有摘要报道和评论。这对作者来说又是一次鼓励和鞭策。

同年,笔者参与了上海社科院法学研究所承接国家有关部门委托的重大研究课题《澳门博彩业法律制度研究》,并在澳门《九鼎》月刊9、10月号及有关国际学术研讨会先后发表《澳门博彩业:六强争雄与依法治国》、《澳门博彩业法律制度亟待完善及其立法建议》两篇论文。当时,国务院港澳办综合司司长吴相仁、处长寇明曾来沪了解相关情况,并对笔者说了一些勉励的话。

2009年春天,笔者撰写的长篇论文《“一国两制”之“澳门模式”探析》全文在北京《港澳研究》刊登,并得到原港澳基本法起草委员会委员、中国人民大学法学教授、中国法学界泰斗许崇德的首肯,更增强了笔者研究“一国两制”和基本法的信心与乐趣及使命感。在此基础上,由笔者创办的中国小城镇发展研究院联合上海外国语大学法学院、澳门理工学院一国两制研究中心、澳门《九鼎》月刊杂志社共同在上海主办“‘一国两



制’澳门模式学术研讨会”获得成功。杨允中教授在闭幕式致词时说：“作为本次会议澳门合作方的代表，我代表澳门合办单位和来自澳门的学者对上海主办单位的精心筹备和富有创意的策划表示感谢。”“这次研讨会，标志着上海在这个领域的研究又走在全国前列。”“也衷心期望澳沪两地在推动‘一国两制’研究向纵深发展方面进一步携手合作，共同推出一些同时代发展相适应的研究成果，以服务于作为宪政发展最新标志的‘一国两制’事业步向更大成功。”

此后，笔者又连续发表几篇关于“一国两制”澳门模式的论文。因此，“一国两制”澳门模式的宝贵经验与博彩业依法管治，维护国家安全就成为全书的主要内容，也是全书最大的两个亮点。请读者留意。

但是病魔总是要作弄人的。正当笔者披星戴月泼墨挥毫连续作战完成一半书稿的关键时刻，2009年1月间，笔者同老伴徐培钰去海南岛旅游时，突然患了冠心病，急性下壁心肌梗死。幸好，导游先生、家属及时把我送到海口市琼山人民医院抢救后转海南省人民医院治疗，免于一死。最后回到香港伊利沙伯医院继续治疗，并装上“通波仔”（内地称为支架）。经过几个月的静养，病情才慢慢好转，又重新开始伏案写作。亲朋好友都对我说：大难不死，必有后福。但愿如此！我的下一个梦想，是撰写一本关于香港基本法和政制改革的新书。

在本书付梓之际，再次向所有热心帮助与支持我的有关领导、朋友、同仁表示衷心感谢。尤其要感谢中国民主法制出版社社长肖启明和本书的责任编辑胡天焰为本书出版的各项具体事宜所付出的辛勤劳动。同时，期待读者对本书的不足之处，给予批评指正。

庄金铎于上海
2011年4月25日

论“一国两制”澳门模式

一、宪法对特别行政区适用性问题的再探讨	3
二、论基本法的创造性及其对法理学的新贡献	
——纪念香港回归十周年和澳门回归八周年	17
三、五点重要启示：澳门特区第一个十年发展的全面总结	28
四、试论澳门基本法成功实施的若干基本经验	37
五、试论澳门基本法第二十三条立法的必要性与重要性	
——兼谈基本法第二十三条立法的原则	50
六、关于“澳门精神”之我见	
——兼与李嘉曾先生商榷	60
七、“一国两制”澳门模式的提出、内涵与基本特征	68
八、从基本法的设计看“一国两制”的“澳门模式”	91
九、从《维护国家安全法》的制定看澳门模式的基本特征	100
十、从澳门社团的特殊性看“一国两制”的澳门模式	120
十一、中葡论坛“一国两制”澳门模式的一大特色	135
十二、土生葡人：“一国两制”澳门模式的一大特色	146
十三、对澳门特区政府管治能力的几点看法	158
十四、澳门居民基本权利保障：十年回顾与完善建议	166
十五、澳门行政主导政制模式研究及完善建议	177
十六、“横琴模式”：实践“一国两制”的新创举	
——兼论全国人大常委会关于“横琴决定”中的若干法律问题	190
十七、澳门特区“阳光政府”的涵义、运转与公众参与	198



目 录

CONTENTS

十八、澳台关系发展若干重要问题探讨及其建议	208
-----------------------	-----

论博彩业依法管治

十九、澳门特区赌权开放及其宪制性法律保障	
——为纪念澳门基本法实施八周年而作	231
二十、澳门外资赌企迅速发展引发的诸多问题与对策建议	242
二十一、威尼斯人在澳门搏杀及其对港澳与内地的影响	251
二十二、博彩全球化浪潮与中国内地赌金的流失	262
二十三、澳门博彩业：六强争雄与依法管治	272
二十四、博彩业如何符合“本地整体利益”	285
二十五、澳门博彩法律制度亟待完善及其立法建议	289
二十六、略论澳门博彩业发展的新格局及其特点	
——澳门博彩业从“三分天下”到“六强争雄”	302
二十七、横琴开发与澳门大发展新机遇	
——学习《横琴总体发展规划》的几点思考与建议	314
二十八、责任博彩：博彩业现代化必须面对的崭新课题	326
二十九、赌权开放与自由行政策：谁对澳门经济增长影响更大？	336
三十、澳门建设“世界旅游休闲中心”的几点思考	345
三十一、狮城赌场开业是澳门博彩业潜在竞争对手	356
三十二、新的一年向澳门博彩业建言	365
三十三、“横琴决定”：澳门高等教育和经济社会发展新动力	
——写在胡锦涛主席为澳大横琴校区奠基一周年之际	371



CONTENTS

目 录

三十四、澳门建设“世界旅游休闲中心”的再思考 ——论澳门特区成立后的第二轮大发展	384
附录：	
一、中华人民共和国澳门特别行政区基本法	400
二、澳门特区《娱乐场幸运博彩经营法律制度》	423

论“一国两制”澳门模式

宪法对特别行政区适用性问题的再探讨

一、再探讨问题的提出及其意义

早在1992年,笔者曾在中国内地和香港分别发表两篇题目不同,内容相近的论文^①,主要阐述我国宪法对香港特别行政区的适用性是绝对的,但我国宪法不宜直接在香港特别行政区实施,而是通过香港基本法这一特定的法律形式在香港特别行政区实施的。因此,保证基本法在香港特别行政区的正确实施,也就是维护和保障了宪法在香港特别行政区的最高法律效力。当时笔者之所以撰写这两篇文章,主要是为贯彻“一国两制”方针,为香港基本法于1997年7月1日起在香港特别行政区的实施作好思想(理论)准备。

然而,香港、澳门回归10多年来,我国宪法在香港、澳门两个特别行政区的效力和适用问题一直众说纷纭。在香港,有人认为宪法在特区没有效力,不能在特区适用;有人认为宪法只有第31条对香港特区有效力,其他条文都不适用于香港特区;有人则认为宪法部分条文适用于香港特区,故宪法于特区只有部分效力;还有人认为宪法整体上适用于香港特区,具体条文不完全都适用于香港特区。“理论上的争论尚且如此,遑论实践。香港回归以来的种种事实表明,宪法尚未在香港特区树立其作为一国具有最高法律效力的权威地位。”^②在澳门,“一国两制”的成功实践不仅带来了中国宪政体制的创新,也随之出现了对我国宪法在澳门特区是否生效和适用的疑问。这种疑问一方面是针对宪法规定本身提出的,例如有人认为,我国现行宪法第31条规定与宪法其他部分,尤其是序言、第1条及第5条是相抵触的,因而宪法不能在特别行政区适用。也有人

^① 庄金锋发表的两篇论文的题目是《宪法对香港特别行政区适用性问题的探讨》与《香港特区成立中国宪法如何实施?》。前文原载《中南政法学院学报》1992年第4期;后文原载香港《星岛日报》1992年11月11日、13日、17日三天连载。

^② 宋小庄、潘亚鹏“论宪法在香港特区的效力和适用”,北京《港澳研究》2009年12月冬季号第104页。



认为整部宪法中只有第31条才适用特别行政区,其他条文都不适用;另一方面则往往是源于澳门基本法的规定本身,尤其是其中实行的法律的规定。最为明显的有两条:一是基本法第11条第2款明确规定,澳门的任何法律、法令、行政法规和其他规范性文件均“不得同本法相抵触”,而并非“不得与宪法相抵触”。正是因为这样的规定,在一些人看来,基本法才是澳门位阶最高的法律。二是基本法第18条第2款明确规定,全国性法律除列于本法附件三者外,不在澳门特别行政区实施。然而,附件三所列八项在澳门特区实施的全国性法律并没有只字片语提及宪法。于是有人质疑说,主张宪法在澳门特区生效和适用,其依据何在呢?因此,“在澳门法律问题的研究中,人们所提到规范性文件往往也只是基本法、法律、法令和行政法规等,而作为‘一国’基础的宪法的效力和适用问题却往往被忽视,甚至被有意无意地回避了。这种现象淡化甚至在某种程度上割断了澳门法律体系与宪法的联系,因而需要在理论上予以澄清。”^①

正确理解我国宪法在香港、澳门两个特别行政区的效力和适用问题,既是“一国两制”下宪政理论一个带全局性的法律问题,也是继续实施基本法的现实政治问题。这不仅对于维护我国宪法的权威、尊严和法制的统一,而且对于更好地认识、推动和实现“一国两制”的方针,都具有不可忽视的重要意义。尤其是对于理顺中央和两个特别行政区的关系以及特区政制发展主导权等问题更具有指导意义。

本文拟在笔者原有两篇论文基本观点的基础上,结合回归以来,香港、澳门特区有些人对宪法效力在两个特区适用性存在疑虑和不同理解,进一步阐述宪法的崇高地位、最高效力及其在两个特区的适用性,分析几种认识误区的错误所在。然后着重指出,在“一国两制”下宪法不能直接在两个特区适用(实施),但不能由此导致否认宪法的最高法律效力及其对两个特区的适用性,因为宪法在两个特区的效力及其适用具有特殊性,即宪法是通过第31条这一“中介”条款制定基本法适用于两个特区的。一旦基本法在两个特区实施,就意味着宪法的效力对两个特区是适用的。最后强调,“四项基本原则”与两个特区并非毫无关系。

^① 孙同鹏“关于宪法在澳门特别行政区的效力和适用问题的思考”,《“一国两制”研究》,澳门理工学院一国两制研究中心出版,2009年第1期,第16页。