

陈广汉 黎熙元 主编

當代港澳研究

Studies on
Hong Kong and Macao

第 2 辑



“港澳经济暨澳门回归10周年”专辑

中山大学出版社

陈广汉 黎熙元 主编

當代港澳研究

Studies on Hong Kong and Macao

第②輯



“港澳经济暨澳门回归10周年”专辑

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

当代港澳研究·第2辑/陈广汉, 黎熙元主编. —广州: 中山大学出版社, 2010. 7
ISBN 978 - 7 - 306 - 03712 - 1

I. 当… II. ①陈… ②黎… III. ①地区经济—经济发展—香港—文集 ②地区经济—经济发展—澳门—文集 IV. ①F127. 658-53 ②F127. 659-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 145038 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 李海东

责任编辑: 李海东

书名题词: 廖蕴玉

封面设计: 林绵华

责任校对: 李海东

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 13.5 印张 1 插页 320 千字

版次印次: 2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

学术委员会

(按姓氏字母排序)

陈广汉 封小云
郭正林 饶美蛟
王 珺 许学强
杨允中

编辑委员会

(按姓氏字母排序)

陈广汉 陈丽君
黎熙元 刘祖云
毛艳华 袁持平
周运源

本期编辑委员会

朱育诚 刀书林
薛凤旋 杨允中
姜春晖

主 编：陈广汉 黎熙元

编 辑 部：张光南 郑婉卿

编辑部地址：广州新港西路135号中山大学港澳珠江三角洲研究中心《当代港澳研究》编辑部，510275

电 话：(020) 84113236

传 真：(020) 84036749

电 子 邮 件：puhkmac@mail.sysu.edu.cn

网 址：http://hkmac.sysu.edu.cn

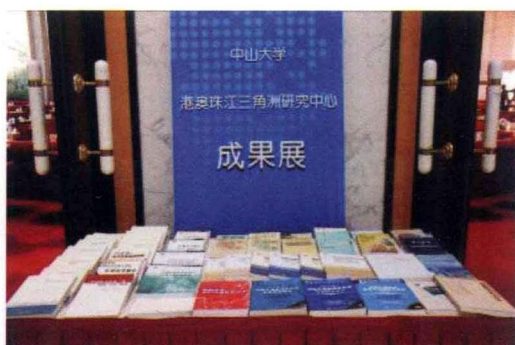


“港澳经济暨澳门回归10周年”国际学术研讨会会场盛况



举办单位代表合影

（左起：澳门理工学院一国两制研究中心主任杨允中教授，国务院发展研究中心港澳研究所刀书林副所长，中山大学港澳珠江三角洲研究中心主任陈广汉教授，香港浸会大学当代中国研究所薛凤旋教授）



“港澳经济暨澳门回归10周年”国际学术研讨会现场剪影

“港澳经济暨澳门回归 10 周年” 国际学术研讨会致辞 （代前言）

陈 多

（国务院港澳事务办公室港澳研究所所长）

尊敬的各位嘉宾、各位同行，早上好。

于此“港澳经济暨澳门回归 10 周年”国际学术研讨会召开之际，我谨代表国务院港澳事务办公室港澳研究所向研讨会的召开表示热烈的祝贺，对主办单位邀请我与会并致词表示衷心的感谢，并向多年来一直致力于港澳问题研究并取得工作成果、为港澳的繁荣与稳定作出贡献的同行们表示由衷的敬意。

今年是澳门回归祖国 10 周年，各地纷纷举办各种庆祝活动。召开研讨会对回归 10 年来澳门社会经济的发展进行深入分析、系统总结是一种很好的形式，有助于推动对澳门问题的关注和对澳门研究的深入。这次会议为我们提供了很好的机会，各位学者研究的领域之宽、涉足的问题之多、分析之深都是以往所不多见的，这无疑是一个非常可喜的现象。

我想在这里指出的是：

第一，回归 10 年来澳门特区经历了众多考验，如经历了持续低迷、失业率高企不下，后来又先后受到了亚洲金融风暴的后期影响、“非典”和今年来国际金融风暴的冲击。在中央政府的大力支持下，特区政府带领澳门社会各界克服内外重重困难，取得了显著的发展成就，经济持续快速增长，社会事业不断进步，基础设施建设逐步完善，城市面貌焕然一新，营商环境不断改善，居民生活素质明显提升，总体实力大幅增强，国际经济地位进一步巩固。回归 10 年是澳门经济发展最为快速的时期之一，澳门的经济发展成就得到了国际社会的广泛认同和肯定，特区政府在“一国两制、澳人治澳”的探索实践中积累了宝贵的施政经验。但同时，澳门经济在快速的增长中也积累了一些深层次的问题，影响了澳门经济的持续健康发展，归纳起来主要有两点：一是如何保持博彩业的适度健康发展，规范其监管，优化其增长模式，控制其风险成本，使之与其他产业发展相协调；二是如何推进澳门经济的适度多元，培育并增强博彩业的竞争力和在经济中的作用。在上述两个问题上，社会有共识，经济有一定基础，政府有财政能力，目前欠缺的只是具体的推动措施和符合实际的实施方案，需要政府、企业和社会各界共同探讨和协作努力。本次研讨会也有不少论文涉及这些内容，相信通过专家、学者们的沟通与交流及观点的碰撞，一定会进一步深化这方面的认识，推动其进展。

第二，目前国际金融危机已经见底，对港澳经济的冲击与影响已逐步消退，港澳经济不少指标已经触底回升。自金融危机爆发以来，中央政府采取了一系列支持措施、支

持政策，特区政府也采取了积极的应对措施。如果从金融危机对港澳经济本身的冲击来看，影响是很大的；但如果从另一个角度来看，其结果却是可喜的。此次金融危机引发了港澳社会对本身持续健康的发展模式与路向的深刻反思：香港特区政府成立了经济机遇委员会，提出了在巩固原有经济支柱产业的基础上，发展六大经济支柱产业，培育新的经济增长点；澳门特区政府也在积极探索经济适度工业化的策略与方向。伴随着《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》的推出和CEPA的逐渐深化，港澳与内地尤其是广东省的经济合作在制度层面得到了有力的提升。相信在本次会议上，各位专家、学者的真知灼见，对《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》的实施与粤港澳合作的深化，将具有十分重要的参考借鉴作用。

第三，随着“一国两制”实践的不断深入，港澳社会、经济、政治领域都会面临许多新现象、新课题，需要不断地探索和总结，有些问题的解决还需要长期的努力。希望通过本次研讨会能够强化对相关问题的关注与认识，也希望各位专家、学者，特别是年轻一代的专家、学者，能够长期从事港澳问题研究，携手港澳研究同行，共同为繁荣港澳、为实现“一国两制”作出贡献。

最后，再次感谢主办机构为举办这次会议付出的努力，感谢各位同志的辛勤服务，感谢为我们带来了精彩演讲的各位专家、学者，预祝研讨会圆满成功，谢谢大家！

目 录

“港澳经济暨澳门回归十周年”国际学术研讨会致辞(代前言)	陈 多	I
------------------------------------	-----	---

• 综 论

论“一国两制”文明——新的起点、新的高度	杨允中	1
港澳特区对国家发展的地位和作用以及对日本的借鉴意义	王效平	12

• 港澳经济研究

Some Thoughts on the Regulation of VIP Room Contractors in Macao	Xiao Jinxiong	24
外部宏观经济波动对澳门博彩业的影响以及解决途径	袁持平 赵玉清	35
香港在广东实施“双转移”战略过程中的作用	林 江 张佐敏	43
加工出口对中国、广东及香港的经济贡献	宋恩荣	53
中国崛起与香港的新经济	薛风旋	67
从《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》看粤港区域发展及 合作的基础、优势与障碍	刘佩琼	76
香港产业转移、就业结构与社会稳定	张光南 陈新娟	89
区域经济一体化中粤港服务业合作的现状与障碍	关红玲	102

• 港澳政治、法律研究

行政主导与澳门民主治理模式	朱孔武	112
粤港澳紧密合作的法律依据及相关法律问题思考	慕亚平	120
论“一个中国原则”的传承与发展	王运祥 甘燕飞	127
第四届立法会选举后的澳门政治生态分析	陈丽君	136

• 港澳社会研究

内地专业人才在香港的社会适应问题及其应对策略	陈国贵 陈惠云	146
澳门养老保障制度改革	陈慧丹	166
澳门社团政治功能的个案研究	刘祖云	179

Contents		200
征稿启事		206
稿件体例		207

• 综 论

论“一国两制”文明——新的起点、新的高度

杨允中

摘 要：澳门特别行政区是“一国两制”体制创新而有效的示范。自1999年12月20日成立的第一个10年期间，她在不同领域、不同层面都生动地展示出新体制、新人新事、新作风新思维的多功能性。以下是澳门发展成功的经验：①1999年12月20日国家对澳门恢复行使主权和澳门特别行政区的建立，是澳门开创新历史、进入新时代的分界线，是澳门宪政发展的新起点和国家宪政制度创新的新标志，体现“一国两制”的特别行政区制度已经成为国家基本政治制度之一；②《中华人民共和国宪法》是《澳门特别行政区基本法》的母法，后者是在前者的授权下通过的；③“一国两制”新型法治已经在澳门特别行政区确立，《澳门特别行政区基本法》的权威在澳门被高度重视；④“一国两制”文明的开始对于澳门居民有重大的现实和操作意义；⑤在新形势下，提出澳门对于“一国两制”政策认识的特殊建议，将有益于澳门特别行政区的长期繁荣和稳定。

关键词：“一国两制”文明 新型法治 澳门特别行政区 《澳门特别行政区基本法》

1999年12月20日是澳门历史上具划时代意义的一个重要标志。2009年则是澳门顺利回归并建立特别行政区之后的一个不平凡年头，这一年澳门特区经历了“双选”和“双庆”。“双选”是澳门特区20年一遇的特别安排，“双庆”则令一向爱国爱澳的澳门居民的国家认同、民族意识达到前所未见的高度。10年来“一国两制”方针在澳门得到了有效的实践，澳门各领域发展达到了一个空前的高水平。应该说，推进“一国两制”文明已进入常态，总结第一个10年的成功与不足，以清醒思维推动第二个10年正常发展，站在新的起点、夺取新的实践高度已成为全澳居民新一轮的历史使命。

一、宪法与宪法意识

在现代社会强调法治、崇尚法治，恐怕没人持反对意见。对法治验证与判断有两大要点：一是法制或法制体系的科学性与完备性，二是法特别是根本法的权威性的受尊重程度。这也可以用“双到位”来表征，即政府依法施政的到位与社会法治意识的到位。这中间，作为国家根本法的宪法，其可靠保障的到位与受尊重的到位又是核心因素中的核心因素。所以，宪政发展与宪法保障是同一性质问题的两个侧面，宪政发展的实现必然伴生宪法保障的到位，宪法保障的实现程度则是判断宪政发展的重要标志。

所谓宪政，亦即宪法导向下的国家发展，或“以宪法为核心的民主政治。集中表现为：宪法精神、宪法制度、宪法规范的要求在社会的政治、经济、文化生活中得到普遍实现，宪法真正成为国家权力之间、国家权力与公民权利之间相互关系的最高调节机

制，宪法观念得到普及，违宪行为得到有效的制止”^①。这意味着，一个国家的法律体系特别是居核心地位的宪法的完备程度，对宪政发展起着至关重要的作用。只有作为国家根本法的宪法，其最高权威性受到普遍尊重，其最大效力性得到全面体现，宪政发展与进步方可逐步实现。故此，说宪政发展是一个国家现代化实现程度与民主政治实现程度的显著风向标，绝不过分。

可以说，随着1982年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）及其四次修正案的通过，中国已进入较为完备、具自身特色的宪政发展新阶段；特别行政区制度的实行，则成为中国宪政发展加速成熟化的新标志。在坚持国家主体部分继续保持社会主义制度的同时，允许个别局部地区实行“一国两制”，这既是史无前例的制度创新，也是国家空前强大、高度自信的标志。

所谓宪法保障，亦即宪法基本功能的发挥，系指“维护宪法尊严和保证宪法实施的措施和制度。包括：确立宪法的最高法律地位，规定一切法律、法规都不得同宪法抵触，一切国家机关、武装力量、政党、社团、企业事业单位和公民都必须遵守宪法；规定修改宪法的严格程序；规定解释宪法、监督宪法实施的机关；实行违宪审查制度”^②。这表明宪法的至高无上性地位和尊严必须不打折扣地建立并得到有效维护，这中间对公民基本权益做到有效保障更是对宪法权威的实际考验，保障的充分和到位与权威的真正建立构成正相关。现阶段，以民为本的施政理念受到各方面高度认同，但理论上的接受、口头上的承诺与公民基本权益实际得到保障或社会关系的真正平等化并非可以简单地画上等号，还有许多认识上的障碍与利益平衡上的非理性倾斜有待排除。对这个问题，发达国家未必解决得很好，发展中国家（地区）或待发达国家（地区）更是任重道远。

与宪法保障最相关的是宪法解释与违宪审查问题。前者指“法定机关对本国现行宪法条文的涵义所作的具有法律效力的解释，宪法解释之所以需要，主要是因为宪法条文通常只作原则规定，某些具体内容有待阐明，以便正确理解和执行”^③。对宪法的解释是法律解释中最重要最复杂的课题。对宪法的解释在中国是属于全国人大常委会的职权，这是立法机关解释；在美国是属于联邦最高法院的职权，这是司法机关解释；在德国等欧洲国家是宪法法院的专有职权，这是特设机关解释。

至于违宪审查，也是当代各国高度重视的一个问题，尽管不同法系的理解存在一定的差异。依据西方宪政理论，“违宪（unconstitutionality）是指立法机关制定和颁布的法律和其他法律文件、政府机关的政府行为及其公职人员的职务行为违反宪法，即违宪的主体是政府机关及其公职人员，违宪行为是违宪审查的对象”^④。在中国，根据1982年《宪法》的规定和宪法原理，通常认为，“违宪主要是指国家权力机关的立法活动和其他国家机关及其工作人员行使职权的行为违反了宪法的原则和具体规定”^⑤。

① 《辞海》，上海辞书出版社1999年版，第2325页。

② 同上，第2324页。

③ 同上，第2325页。

④ 《中国大百科全书》第23卷，中国大百科全书出版社2009年版，第151页。

⑤ 同上。

违宪审查是宪法实施最重要的制度保障。为维护宪法尊严、保证宪法实施和保持宪法的最高法律效力,多数国家均建立了违宪审查制度。违宪审查的主要内容包括:“①审查法律、法规的合宪性。②裁决国家机关之间的权限争议。③裁决选举争议。④处理特定公职人员违宪事件。⑤审查政党活动是否违宪。⑥受理宪法诉愿。”^①违宪审查的形式主要分事先审查和事后审查两种。前者“指在法律、法规实施之前,由有关机关对其是否合宪进行的审查,通常适用于法律、法规的制定过程中”^②。如在中国,民族自治区制定的条例和单行条例,须报全国人大常委会批准后生效。后者“指在法律、法规实施之后,由有关机关对其是否合宪进行的审查。它是违宪审查基本和主要的形式”^③。特别行政区立法机关制定的法律须报全国人大常委会备案(《澳门特别行政区基本法》第十七条),原则上亦属于这一类。这表明全国人大常委会是唯一行使违宪审查和违基本法审查的权力机构。

作为生活在特别行政区的中国公民,享受宪法和基本法保障的基本权利和自由,可以说受保障程度远大于内地居民。因此,尽可能多一些认识宪法、了解宪法,尊重并维护宪法的权威,这一点同建立强烈的国家认同、民族认同具有很高的一致性,也是现代法治的基本要求。

二、宪制性法律性质与位阶

宪法规范的科学与完备、宪法地位和作用的被认同、以宪法为核心的普法教育的推进,与现代公民社会的构建和完善,与现代民主政治和政治文明的进步密切相关。前者是基础条件,后者是表现形式;前者是本和源,后者是花和果。由于宪法条文具有很高的浓缩性、概括性,“宜粗不宜细”、“宜简不宜繁”,所以,为了提升其可理解性和可操作性,各个国家往往制定较为具体的单项法律加以补充与配套,这便是宪制性法律出台的缘由。在每一个法律体系中,宪制性法律作为宪法相关法和配套法都是居核心地位,发挥特定导向、规范作用的特定板块。对宪制性法律权威性的解释是:“普通法律的对称。宪法以及起宪法作用的法律文件的总称。通常由制宪会议(制宪议会)或最高国家权力机关(或立法机关)按特定程序或一般立法程序制定与颁布,规定国家的政治制度、经济制度、国家机构的组织、权限与活动的基本原则,公民的基本权利与义务等根本性问题,是普通法的立法基础,具有最高的法律效力,任何其他法律都不得与之抵触,故亦称根本法或母法。”^④像英国这样无成文宪法的国家,其《大宪章》、《权利法案》、《人身保护法》等都是宪制性法律。在中国,像1949年通过的、具代宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)以及《全国人民代表大

① 《中国大百科全书》第23卷,中国大百科全书出版社2009年版,第152页。

② 同上。

③ 同上。

④ 《辞海》,上海辞书出版社1999年版,第2324页。

会组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《国旗法》、《国徽法》、《国籍法》、《集会游行示威法》、《戒严法》、《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》、《立法法》等规范国家基本制度与确保主权与领土完整、确保公民基本权益的法律，都应列为宪制性法律的范畴。而直接由最高国家权力机关制定的《澳门特别行政区基本法》（以下简称《基本法》），根据第八届全国人大第一次会议决定，一方面，“是根据《中华人民共和国宪法》按照澳门的具体情况制定的，是符合宪法的”；另一方面，“澳门特别行政区设立后实行的制度、政策和法律，以澳门特别行政区基本法为依据”。因此，《基本法》的宪制性法律地位是不言而喻的。

作为国家的宪制性法律，《基本法》的效力范围或适用范围是否包括整个国家，其实是一个基本清晰，但有待进一步解释的问题。法理上，所有由最高国家权力机关制定的宪制性法律，包括两部基本法，其效力与适用范围均应包括全国所有地方，这是毋庸置疑的共同性一面。正如前国家主席江泽民所指出：“澳门特别行政区基本法是澳门的宪制性法律，也是全国性的法律，不仅澳门要遵守，全国上下都要遵守。”^①但与此同时，由于特别行政区是根据《宪法》“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”（第三十一条）的规定实行“一国两制”，即“为了维护国家的统一和领土完整，有利于澳门的社会稳定 and 经济发展，考虑到澳门的历史和现实情况，国家决定，在对澳门恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定，设立澳门特别行政区，并按照‘一个国家，两种制度’的方针，不在澳门实行社会主义的制度和政策”（《基本法》序言）。“根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会特制定中华人民共和国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基本方针政策的实施。”（《基本法》序言）上述规定表明，《基本法》作为国家的特别法和授权法，其效力与适用范围基本上是涵盖实行原有资本主义制度的特区本身，而不宜无限扩大。《基本法》进一步明确：“根据中华人民共和国宪法第三十一条，澳门特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以本法的规定为依据。澳门特别行政区的任何法律、法令、行政法规和其他规范性文件均不得同本法相抵触。”（第十一条）

这意味着《基本法》具有双重属性：在全国，是宪制性法律体系中的一部，是最高国家权力机关根据《宪法》第三十一条制定的一部宪法相关法或特别法；在澳门特别行政区，则是根本大法，在国家《宪法》部分条文不适用澳门的特定情况下是特别行政区位阶最高、具根本性意义与作用的大法典。在特别行政区，《宪法》与《基本法》具有法理渊源的一致性、效力最高的一致性和导向权威的一致性；讲《基本法》不能脱离宪法授权，讲《宪法》不能不落实到《基本法》具体规范的实处。民间有一种形象讲法，把《基本法》比作特别行政区“小宪法”。其实，“小宪法”不等于《宪法》，它是《宪法》之下的一部重要大法。“小宪法”本身并非官方语言，也不是法律

^① 江泽民：《在澳门特区成立庆祝大会上的讲话》，载《澳门特别行政区宪政法律文献汇编》，澳门理工学院一国两制研究中心2009年版，第242页。

专用词语，故此不存在任何不妥，不需要对此过分敏感。

三、《基本法》——特区根本大法的定位

首先，《基本法》是《宪法》第三十一条的具体化。1999年12月20日国家对澳门恢复行使主权，同1997年7月1日国家对香港恢复行使主权一样，是当代中国发展史上的一件大事，是涉及国家主权和领土完整的一件大事，这是对《宪法》第三十一条所述“在必要时得设立特别行政区”的及时认定。《宪法》第六十二条规定：“设立特别行政区”是全国人民代表大会的15项基本职权之一。早在1993年3月31日，第八届全国人大第一次会议便同时作出关于设立澳门特别行政区的决定和关于《基本法》的决定。前一决定指出：“自1999年12月20日起设立澳门特别行政区。”“澳门特别行政区的区域包括澳门半岛、氹仔岛和路环岛”。^①后一决定指出：“澳门特别行政区基本法是根据《中华人民共和国宪法》按照澳门的具体情况制定的，是符合宪法的。澳门特别行政区设立后实行的制度、政策和法律，以澳门特别行政区基本法为依据。”这表明《基本法》具有特区根本大法的地位，对于《宪法》来讲，它是子法；对于特区其他法律来讲，它是母法。

其次，《基本法》体现新型创新思维。根据《宪法》和《立法法》，国家基本法律的制定和修改权属于行使国家立法权的全国人大（第七条），国家的其他法律的制定和修改权属于全国人大常委会（第七十条），而法律的解释权一律属于全国人大常委会。特别行政区基本法作为宪制性法律，其制定与修改权属全国人大（序言第三款、第一百四十四条），其解释权属全国人大常委会（第一百四十三条）。由于特别行政区是根据《宪法》第三十一条规定的特别授权而设定，特区内“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”，因此，实行“一国两制”制度的特别行政区，其具根本大法性质的基本法则需要由全国人民代表大会来专门制定。这就打破了国家立法机关长期以来的传统，在确保国防、外交等体现国家主权的领域直接由中央政府管理外，对作为地方行政区域的特别行政区，由于享有高度自治权，允许其保持原有资本主义制度和生活方式50年不变。在一个统一的社会主义国家内部情况特殊的局部地区实行另外的制度，在单一制政体内部开始出现复合制因素，这是前所未有的理论创新和制度创新。

再次，《基本法》已得到10年实践的检验。澳门活生生的稳定、繁荣、和谐的现实，证明《基本法》的规范到位、引导到位、保障到位、防范到位，是一部构思科学、定位合理、规范全面、保障到位的好法典，是特别行政区政府依法施政的法理依据，也是广大居民真正享有公民基本权益的可靠保障，当然，也是澳门未来居安思危、长治久

^① 1999年12月20日，国务院总理朱镕基颁布第275号国务院令，规定中华人民共和国澳门特别行政区行政区域范围文字表述为：“中华人民共和国澳门特别行政区包括澳门半岛、氹仔岛和路环岛。澳门特别行政区北部与广东省珠海市的拱北陆路相连。关闸拱门以南由澳门特别行政区管辖。关闸拱门以北至珠海边防检查站原旗楼之间的地段维持原有管理办法不变。澳门特别行政区维持澳门原有的习惯水域管理范围不变。”

安的可靠指引。澳门属微型社会，是典型的“弹丸之地”。在面积不足30平方公里、人口50多万的狭小社会空间，不仅有自身的根本大法《基本法》和自身的完整的法律体系，而且依法施政基本到位，法治意识比较强烈。这本身就具有很强的说服力和示范性。

最后，需要指出的是，《基本法》享有很高的尊严和普遍认同。《基本法》不仅法律位阶高，定位清晰，规范科学，而且大提前量完成立法程序，提前宣传推介，提前发挥引导保障效应。特区成立后，政府与民间更扩大合作，年复一年，月复一月，境内境外兼顾，全面推进普法宣传，使之家喻户晓，深入人心。倡导对“一国两制”和《基本法》的正确理解，倡导对“一国两制”理论与实践的深入研究，近年已提到议事日程。故此，这部新型根本大法的法理尊严受到澳门官民无可置疑的认同，也得到国际社会罕见的高认受性。

四、“一国两制”与现代法治

“‘一国两制’是一项开创性事业。在国家主体实行社会主义制度的同时，按照‘一国两制’方针把实行资本主义制度的香港、澳门两个特别行政区管理好、建设好、发展好，保持香港、澳门长期繁荣稳定，是中央政府治国理政面临的崭新课题，同样也是香港、澳门两个特别行政区政府面临的崭新课题。”^①“一国两制”事业方兴未艾，特别行政区欣欣向荣，这是体现中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系的一大特有标志，也是人类文明发展到21世纪的一个突出亮点。作为体现现代政治文明理论创新和制度创新的两个特别行政区之一，澳门已经成为一个观察、验证现代法治、现代政治文明的新标杆、新切入点。

法治的本质一是维护公正，二是延续文明。历史一再证明，对国家管治、社会管理没有比法治更有效、更科学的手段，这已成为大多数专家、学者以及社会上的普遍共识。验证法治水平与成熟程度的指标可以列举多项，专家、学者作出判断的侧重点也可有所不同，但最基本的方面应该是：①政府用权的依法性、合理性、科学性；②法律对社会平等保障的到位程度；③社会成员法治意识的普及性和自觉性。这三个方面又构成互相制约和互相促进、互为因果、互为补充的关系。

现代法治是否真正建立，法治是否处于较高的水平和成熟度，这是衡量不同社会制度、不同发展水平、不同国情区情的一个重要观察点和判断依据。当然，作为文明成果，法治的形成和发展与当地经济成长和文化传统存在颇大的关联度，同广大居民的综合素质也密切相关。故此，强调依法施政、执政为民，坚持施政理念民本化、法制化，几乎成为各个不同国家执政者的一个基本的共同性理念，不敢怠慢；不能事出公心，言行脱节，漠视民众疾苦，不依法办事，甚至违法乱纪、作奸犯科的为政者必然丧失民意

^① 胡锦涛：《在庆祝澳门回归五周年大会暨澳门特区第二届政府就职典礼上的讲话》，载《澳门特别行政区宪政法律文献汇编》，澳门理工学院一国两制研究中心2009年版，第249页。

基础，葬送从政前景。加速人才培养，特别是法律人才培养是现代法治国家、地区的一项重要课题。不仅要注重共同性法制建设，还要提高有助于本地法制完善的针对性、适用性；不仅要强调立法、司法领域本地人才的主体性，还要推动自身法制传统、法治理念的高层次性、代表性；不仅要维护法理上、社会实践上的公正性，还要大力推进公职人员执法能力与执法技巧的稳步上升。在某种意义上，现代法治观对掌握执政权的政府官员来说，就是为政民本观、为政民主观、为政廉洁观、为政科学观。凡是符合法律规定的事情都要积极作为，予以支持和保护；凡是法律禁止或限制的事情都要积极不作为，严加控制。

1999年12月20日澳门特别行政区的成立，标志着澳门正式进入实践“一国两制”的历史新时代，也标志着澳门宪政发展的进步与飞跃和国家宪政发展的创新与突破。从此，澳门成为“一国两制”法治的载体。“一国两制”法治有其特定要求与表现形式。一是目标明确性。“一国两制”是一项既定国策，不是权宜之计，需要长期推进。《基本法》规定“保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变”（第五条）。中国改革开放总设计师邓小平生前即已指出：“有人担心这个政策会不会变，我说不会变。核心的问题，决定的因素，是这个政策对不对。如果不对，就可能变。如果是对的，就变不了。”^①“我们在协议中说五十年不变，就是五十年不变。我们这一代不会变，下一代也不会变。到了五十年以后，大陆发展起来了，那时还会小里小气地处理这些问题吗？所以不要担心变，变不了。”^②这清楚地表明现在是不能变，今后是不需要变。20世纪80年代初国家推出特别行政区制度设计时港澳台与内地经济落差很大，在国家对港澳恢复行使主权时落差依然明显，但50年后内地和港澳地区经济发展水平将有可能逐步拉平。随着经济全球化、区域一体化、现代化的实现，制度趋同性将得到进一步增强。因此，“一国两制”只能成功不能失败，只能前进不能后退。

二是机制创新性。“一国两制”既是理论创新又是制度创新，它带给特别行政区的是前所未有的制度性保障和优势，它所展示的是全新的现代政治文明与社会文明。作为特别行政区居民，尤其要懂得开发和利用，传承与发扬。

三是基础稳定性。“一国两制”是宪政发展进入崭新时代的标志，也是加速发展新形势的客观要求，它带给广大居民的是全面保障与坚定信念，它对社会各界的要求是建立公民意识、自主意识、创新意识、自我完善意识。因此，在这样的社会里，高守法率与低犯罪率是可期待的一个竞争指标。

四是效应可靠性。“一国两制”是新形势下两种社会制度优势的科学组合，它基于对过去发展道路的理性总结和对新时代特别行政区发展目标、发展前景的科学认定。唯其是务实理性认识提高的成果，故完全可能成为知行合一新认识论的标志；唯其是具高度前瞻思维的先进理念组合，故应该也可能在实践中继续提升实践水平，在实践过程

^① 邓小平：《一个国家，两种制度》，载《澳门特别行政区宪政法律文献汇编》，澳门理工学院一国两制研究中心2009年版，第228页。

^② 邓小平：《保持香港的繁荣和稳定》，载《澳门特别行政区宪政法律文献汇编》，澳门理工学院一国两制研究中心2009年版，第231页。

中继续完善认识体系。由于贯彻“一国两制”充分体现现代知行观，把理论与实践两者的互促互动、互补互利的认识与行动体系加以有效整合，故特别行政区有条件沿着一条科学有序的坦途前进，特别行政区居民也有条件在提升行动自觉性基础上成为特别行政区稳定发展的受益人，同时也是特别行政区宪政发展与进步的拓展者。

在推进特别行政区政治发展的进程中，要力求逐步扩大现代公民的自主自为性，逐步减少行为的盲动自在性，扩大思维的科学与行动的妥善性，防止认识上的片面性、主观性和行动上的短期性、对外依赖性。要设法扩大共识、提升起点，进一步把澳门打造成“一国两制”的验证示范体，成为对“一国两制”正确理解与认真贯彻的范例，成为既有活力、有动力、有拉力、有竞争力，又有国际影响力与认受性的先进地区。在这里有公平竞争，也有共襄善举；有自由表达，也有深层思考；有合理诉求与正面批评，也有自我约束与积极沟通；有正面推进，也有反面警示。政治发展的一个积极结果是利益多元化、理念多元化与经济结构的多元化。多元化绝不可以简单地理解为负面现象，关键在于政府也好，有影响力的机构也好，大社团也好，普通社会成员也好，对其如何积极而有目的地加以利用与引导。合理的选择是在维护、尊重多元格局的前提下，不失时机地作出较为准确而清醒的判断，在看似纷纭复杂的社会现象中找出合理内核，找出主流价值体系，并顺其自然地加以推动和引导，做到多元中见主流，纷繁中保实质。提起政治发展，有人便会想到选举文化。其实，在现代社会，民主选举毕竟是一个公认的科学发展模式，推行选举文化不应脱离社会现实，不宜脱离政治文化的成熟。在当前，间接选举在社会发育未见充分的地方仍有其特殊存在价值，盲目地加以否定未必是好事。但即使是间接选举，也应最大限度体现民主、公平、科学、理性，不宜由少数人操控，搞成间接委任。

民主渐进化、换届常态化、接班年轻化、诉求多元化、思维前瞻化，在澳门已经开始受到关注，但依然有强调的必要。当然，强调也好，重视也好，标准与模式均不宜机械化、简单化、公式化。一旦绝对化，好事也可能转换成坏事；在多元化社会，少数人总想操控大局，以势压人是不可取的。家长制、一言堂作风同互相尊重、尊重别人、尊重能者是格格不入的。参与政治活动尤其应该遵循打波规律，倡导公平公正。

五、“一国两制”文明：认同、养成与加强

在特别行政区，在“一国两制”现实中，新生事物在成长、在积累，其实“一国两制”文明已经在形成，它是中华文明在新时代的升华与结晶，倡导“一国两制”文明绝不是不识时务的多余奢望，而是实实在在有根有据，有需要也有条件，有必要性也有可行性的现代文明发展进程。

（一）“一国两制”文明观

一是爱国观。一个人生存与成长不能脱离社会群体，热爱生于斯长于斯的热土，热爱同宗同祖、同文同语的同胞乡里，这是人的常情常理。作为故乡故土养育成人的人