

主辦單位：

- 澳門基本法推廣協會
- 法務局
- 市政署
- 教育及青年發展局

協辦單位：

- 澳門大學法學院
- 澳門科技大學法學院
- 澳門理工大學“一國兩制”研究中心
- 澳門城市大學法學院

# 澳門“一國兩制” 實踐新征程

——紀念澳門基本法頒佈32周年學術研討會

日期：2025年3月27日

時間：14:30-18:00

地點：澳門科學館會議廳

贊助單位：



澳門基金會  
FUNDAÇÃO MACAU

場地支持單位：



澳門科學館  
CENTRO DE CIÊNCIA DE MACAU  
MACAO SCIENCE CENTER



# 澳門“一國兩制”實踐新征程 ——紀念澳門基本法頒佈 32 周年學術研討會

2025 年 3 月 27 日( 澳門科學館會議廳)

## 程序表

14:00-14:30	嘉賓/傳媒到達
14:30-14:45	<p><b>會議開幕</b></p> <p>儀式開始, 司儀介紹主禮嘉賓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 澳門特別行政區代理行政長官 <b>張永春</b></li> <li>- 中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室法律工作部 <b>黃文軍</b> 副部長</li> <li>- 外交部駐澳門特別行政區特派員公署綜合部 <b>郭曉峰</b> 主任</li> <li>- 澳門基本法推廣協會 <b>賀定一</b> 副會長</li> </ul> <p>大會主持- 澳門基本法推廣協會 <b>李沛霖</b> 副理事長</p> <p><b>致歡迎詞</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 澳門基本法推廣協會 <b>賀定一</b> 副會長</li> </ul> <p><b>嘉賓致詞</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 澳門特別行政區代理行政長官 <b>張永春</b></li> </ul> <p><b>開幕儀式結束</b></p>
14:45-15:00	小休
15:00-16:20	<p><b>第一節 主題發言</b>(每人發言 15 分鐘)</p> <p>主持人: 澳門大學法學院 <b>唐曉晴</b> 院長</p> <p style="text-align: center;">澳門城市大學法學院課程主任 <b>李洪江</b> 副教授</p> <hr/> <p><b>《深刻理解有關“特別行政區憲制秩序”的重要論述</b></p> <p style="text-align: center;"><b>深入落實“維護特別行政區憲制秩序”的重要要求》</b></p> <p>全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室副主任 <b>杜 磊</b> (P. 4)</p>

	《“法治澳門”建設的目標維度和實踐路徑》 澳門科技大學法學院院長 方 泉教授 (P. 9)
	《改革創新是開創澳門融入國家發展大局新局面的必由之路》 深圳大學法學院 鄒平學教授 (P. 15)
	《發揮澳門中西文化薈萃優勢 弘揚“一國兩制”價值理念》 澳門理工大學“一國兩制”研究中心主任 冷鐵勛教授 (P. 35)
	互動討論
16:25-17:45	第二節 主題發言(每人發言 15 分鐘) 主持人：澳門理工大學“一國兩制”研究中心主任 冷鐵勛教授 澳門科技大學法學院 牟效波 課程主任
	《把握“一國兩制”實踐規律，踐行“一國兩制”重要使命》 澳門大學法學院憲法基本法研究中心主任 蔣朝陽教授 (P. 44)
	《試談“一國兩制”實踐規律性認識問題》 香港中聯辦深圳聯絡部 靳環宇教授 (P. 50)
	《橫琴粵澳深度合作區立法路徑研究》 澳門城市大學法學院課程主任 李洪江副教授 (P. 60)
	《論中國式現代化進程中的“一國兩制” ——以中國式現代化創造的人類文明新形態為視角》 中國浦東幹部學院 魏淑君教授 (P. 78)
	互動討論

\*\*\*\*\* 研討會結束 \*\*\*\*\*

# 作者簡介



---

杜磊，江蘇南京人，法學博士，現任全國人大常委會香港、澳門基本法委員會辦公室副主任，長期從事“一國兩制”方針和涉港澳法治問題研究工作，在《港澳研究》等學術刊物發表多篇論文。

# 深刻理解有关“特别行政区宪制秩序”的重要论述 深入落实“维护特别行政区宪制秩序”的重要要求

全国人大常委会澳门基本法委员会办公室副主任 杜磊

尊敬的各位领导，嘉宾们、朋友们：

非常荣幸受邀参加本次“澳门‘一国两制’实践新征程”学术研讨会！接下来，我就习近平主席创造性提出的“特别行政区宪制秩序”这一重要论述谈一些学习体会。

“特别行政区宪制秩序”，是习近平主席在2014年出席庆祝澳门回归祖国15周年大会暨澳门特别行政区第四届政府就职典礼时首次公开提出的，至去年12月习近平主席视察澳门时再次提及这一重要概念，已有10年整。10年来，党中央有关重要文件包括党的二十大报告以及习近平主席在有关场合的重要讲话，高度重视“特别行政区宪制秩序”的建立、落实、维护等问题，将其与“全面准确、坚定不移贯彻‘一国两制’方针”“宪法和基本法在特别行政区的实施”“维护中央全面管治权与保障特别行政区高度自治权有机统一”“坚持‘爱国者治港’、‘爱国者治澳’原则”等重大问题联系起来，将其视为党和国家事业的一项重要工作任务、中央和特别行政区的一项重要职责使命去督促落实。作为“一国两制”事业的参与者，我们必须深入学习关于“特别行政区宪制秩序”的重要论述，深刻把握其精神实质和思想内涵，更好地在本职工作中贯彻落实。

## 一、“特别行政区宪制秩序”的内涵与特点

这一概念由两个层次、三个词组构成。所谓“秩序”，是法治社会所追求的一项重要价值目标，即社会成员各自按照既定的规则活动，从而呈现出的一种具有普遍性、规律性、可预期、有安全感的状态。所谓“宪制”，是指由宪法及宪法相关法所共同构建起来的法律制度体系，其内容涉及国家各方面的重大制度和事务，特别是国家与人民、主权与政权、中央与地方关系等重大宪法问题。因此，我国政治和法律语境下的所谓“宪制秩序”，应是指围绕着我国宪法及其相关法所形成的一整套国家治理的规则体系与行为模式。至于“特别行政区宪制秩序”，则与香港、澳门回归祖国后重新纳入

国家统一的治理体系密切相关，与“特别行政区”这一特定行政区划以及“特别行政区制度”这一特定制度体系紧密相联，可归纳为几个特点：

第一，“特别行政区宪制秩序”是香港、澳门自回归之日起实行的新的宪制秩序。这与之前在香港、澳门殖民统治下的原有宪制秩序相比，有根本区别和巨大差异；这是在中华人民共和国主权与治权下，特别行政区这一我国特殊的地方行政区域所适用的宪制秩序。

第二，“特别行政区宪制秩序”以“一国两制”方针为根本遵循。其目的是确保“一国两制”方针得到全面准确、坚定不移地贯彻落实，以实现维护国家主权、安全、发展利益，保障港澳长期繁荣稳定的根本宗旨。任何时候，特别行政区宪制秩序的建立和运行都必须服务这些目标和宗旨，不能偏离或违背。

第三，“特别行政区宪制秩序”是以宪法和基本法为基础建立的。它依托于特别行政区法律制度体系的构建与完善，既有中央立法，也有特别行政区法律。其中，宪法是根本法和最高法，基本法是依据宪法制定、落实宪法规定、全面规定特别行政区制度的宪制性法律，它们共同对特别行政区法律制度体系起到基础性作用，确定了基本制度和原则。

第四，“特别行政区宪制秩序”是围绕着特别行政区制度中法律关系主体最重要的权利（权力）义务（责任）关系而构建的。我国及其特别行政区与包括港澳同胞在内的全国人民、中央与特别行政区、中央政府与特别行政区各政权机关之间，都应当基于宪法和法律所赋予的法律地位，按照宪法和法律规定的制度而行事，依法行使权利（权力）或履行义务（责任），确保各安其位、各执其事、各负其责。

## 二、“特别行政区宪制秩序”的主要内容

主要是指特别行政区制度中各法律关系主体的权力与责任、权利与义务的关系，主要有四点：

一是国家与特别行政区的关系。香港、澳门自古以来就是中国的领土，其回归时，国家依宪依法设立的香港特别行政区、澳门特别行政区，都是国家不可分离的部分。我国政府和两个特别行政区都负有维护国家主权统一和领土完整、反对一切分裂国家行径和企图的宪制责任。

二是国家主体实行的制度与特别行政区实行的制度的关系。社会主义制度是我国的根本制度，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。国家主体实行社会主义制度、坚持中国共产党的领导，这是在特别行政区实行资本主义制度的前提。国家保障特别行政区实行资本主义，特别行政区必须充分尊重并切实维护我国的社会主义制度，禁止任何势力或个人破坏宪法制度和原则。

三是中央政府与特别行政区的关系。我国是单一制国家，中央对特别行政区行使全面管治权，决定在特别行政区实行的制度。除对特别行政区直接行使一部分管治权力外，中央政府授予其高度自治的权力，同时对这些高度自治权的行使享有监督权。特别行政区作为直辖于中央的地方行政区域，向中央负责，行使高度自治权须符合“一国两制”根本宗旨和宪法法律规定。

四是特别行政区法律制度的内部关系。在其中，宪法居于根本法和最高法地位，宪法和基本法共同构成了特别行政区的宪制基础，确定了特别行政区的宪制秩序和法治秩序。基本法在特别行政区具有宪制性法律地位，特别行政区的任何法律规范，不得与基本法相抵触，必须符合法制统一的原则。

### 三、“特别行政区宪制秩序”的构建与形成

这分为三个阶段。

首先，宪法和法律奠定了特别行政区宪制秩序的基础。特别行政区宪制秩序正是以宪法为起点逐步建立起来的。根据宪法中有关国家的主权、根本制度、结构形式等制度和原则，以及有关特别行政区的特别规定，国家进一步制定出规定特别行政区制度的法律。宪法与这些法律一道，全面规定了最为重要的宪制法律关系，构建了特别行政区基本法律制度体系。

其次，特别行政区制度体系得到衍生和扩展。特别行政区基本法律制度体系构建出来后，需要一系列细化规则的配套，丰富和发展与宪法法律实施相关的制度机制。在中央层面，全国人大及其常委会作出有关决定、解释法律，国家主席、中央人民政府、中央军事委员会发布有关决定和命令；在特别行政区层面，立法机关制定法律，行政机关制定行政法规，司法机关作出判例、制定审判规则。这些法律渊源大大丰富和完善了特别行政区制度体系，为特别行政区宪制秩序的形成提供了充分的规则依据。

最后，特别行政区宪制秩序得以确立并有效运行。通过各方面的积极互动、制度体系的有效运作、政治和法治理论的建立与宣传教育，特别行政区法律制度体系得到普遍尊重和严格遵守，有关特别行政区宪制秩序的政治伦理与法治观念在全社会牢固树立，有关制度体系所规定的行为模式得以确立，特别行政区制度充分释放出应有的制度功效，促成了特别行政区的良政善治和长治久安。

特别行政区宪制秩序是确保“一国两制”方针不会变、不动摇，“一国两制”实践不走样、不变形的重要保障。各有关方面承担起宪制责任，在立法、执法、司法、守法和普法等各个领域，切实维护特别行政区宪制秩序，确保其全面落实和有效运作。

谢谢！



# 作者簡介



---

方泉，法學博士，澳門科技大學法學院教授、院長。中國法學會理事，中國刑法學研究會常務理事，中國港澳基本法研究會常務理事。澳門特別行政區廉政公署人員紀律監察委員會委員。廣東省高級人民法院港澳特邀調解員，深圳國際仲裁院等仲裁機構仲裁員。

# “法治澳門”建設的目標維度與實踐路徑

澳門科技大學法學院 方泉  
2025年3月

26/3/2025 10:50

2025基推會基本法會議-方泉

1

## 目錄

- 一、“法治澳門”的價值維度
- 二、“法治澳門”的制度維度
- 三、“法治澳門”的功能維度

26/3/2025 10:50

2025基推會基本法會議-方泉

2

# 一、價值維度：彰顯國家意識

- （一）“法治澳門”的價值維度在於彰顯國家意識
  - 習主席指出的四條規律性認識
- （二）進一步落實“愛國者治澳”原則
  - 1. “愛國者治澳”原則的內涵要求
    - 爱国者治澳原则不仅是政治伦理的基本要求，也是澳门特区发展的现实需要。
  - 2. “愛國者治澳”原則的實踐成果
    - 以《行政長官選舉法》的修訂為例
  - 3. “愛國者治澳”的逐步推進
    - 继续推进爱国者治澳原则的法治化，逐步将其从抽象原则转化为具体社会实践。

26/3/2025 10:50

2025基推會基本法會議-方泉

3

## 一、價值維度彰顯國家意識

- （三）進一步貫徹總體國家安全觀
  - 1. 總體國家安全觀的核心思想
    - 总体国家安全观是以“總體”為關鍵、以“十個堅持”為核心要義的科學理論體系。
    - 更加全面准确地理解国家安全与地区安全的辩证关系



26/3/2025 10:50

4

## 一、價值維度彰顯國家意識

- 2. 進一步完善特區維護國家安全法律體系
  - 修訂或制定相關領域的維護國家安全法律
  - 以總體國家安全觀為指導，繼續完善特區法律體系
    - 非傳統國家安全領域
    - 新型領域監管



26/3/2025 10:50 5

## 澳門現行立法

- 第2/2009號法律《維護國家安全法》
- 經第9/2016號法律修改的第3/2001號法律《立法會選舉制度》
- 經第4/2019號法律修改第9/1999號法律《司法組織綱要法》
- 第13/2019號法律《網絡安全法》、第35/2019號行政法規《網絡安全委員會、網絡安全事故預警及應急中心及網絡安全監管實體》
- 第11/2020號法律《民防法律制度》
- 經第14/2020號法律修改第5/2006號法律《司法警察局》
- 第35/2020號行政法規《司法警察局的組織及運作》
- 經第12/2021號法律修改的第5/1999號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》、經第26/2021號行政法規修改的第5/2019號行政法規《關於使用國旗、國徽、區旗及奏唱國歌的具體規定》
- 第15/2021號法律《樓宇及場地防火安全的法律制度》、第21/2022號行政法規《從事檢查、保養和維修防火安全系統業務的註冊規範》、第39/2022號行政法規核准《樓宇及場地防火安全技术規章》
- 第16/2021號法律《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》、第38/2021號行政法規《出入境管控、逗留及居留許可法律制度主要施行細則》
- 經第47/2021號行政法規修改第22/2018號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》
- 經第7/2022號法律修改的第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》
- 第12/2022號法律《危險品監管法律制度》
- 第10/2022號法律《通訊截取及保障法律制度》
- 《金融體系法律制度》《文化遺產保護法》，《檔案法》
- 第21/2023號法律《保守國家秘密法》
- 第8/2024號法律，修改第3/2001號法律《澳門特別行政區立法會選舉法》
- 第9/2024號法律，修改第4/1999號法律《就職宣誓法》
- 第12/2024號法律《武器及相關物品管控的法律制度》
- 第20/2023號法律，修改第3/2004號法律《行政長官選舉法》

2025/3/26

澳門保安部隊高校“總體國家安全觀”方案

6

## 二、制度維度：推動融合創新

- （一）“保持澳門歐陸法制度長期不變”：融合創新的前提和基礎
  - 1. 歐陸法制度是澳門“兩製”的法治框架，長期不變是善用“兩製”的法治保障。
    - 夏寶龍主任：“三個不變”
    - 不變與變：與時俱進
  - 2. 為“一國兩制”2.0版提供法治樣本

26/3/2025 11:00 7

## 二、制度維度：推動融合創新

- （二）兩條路徑：地域和領域
  - 利用“兩製”之利和歐陸法特色，推動法律制度融合創新
  - 1. 繼續推動橫琴深合區規則銜接、機制對接
    - 進一步開拓思路，通過立法創新制度機制，推動深合區法治建設。
  - 2. 推動數字經濟及人工智能立法
    - 數據治理、跨境數據流通、人工智能

26/3/2025 11:00 8

### 三、功能維度：打造法治文明互鑒平台

- **（一）打造中葡西爭議解決平台**
  - 提升澳門在国际商事仲裁領域的影響力，成為中葡西經貿合作爭議解決的重要支撐點
  - 法律規則的銜接、仲裁機構的國際化程度等
- **（二）打造法治軟實力的國際輸出平台**
  - 在博彩業、文化遺產保護等領域，推動形成國際認可的標準體系。
  - 推進法治軟實力的國際輸出平台建設，加強與國際組織的合作
- **（三）參與國際全球安全治理對話平台**
  - 提升澳門在国际法治領域的影響力，為中國特色法治話語體系提供實踐樣本。

26/3/2025 11:00 9

### 小結

- **堅守“一國”之本**
  - 價值維度彰顯國家意識
- **善用“兩製”之利**
  - 制度維度推動融合創新
  - 功能維度打造互鑒平台

26/3/2025 11:00 10



# 作者簡介



鄒平學，法學博士，二級教授，現為全國人大常委會港澳基本法委員會基本法理論研究深圳基地深圳大學港澳基本法研究中心主任，教育部備案國別與區域研究基地深圳大學港澳及國際問題研究中心主任，法學院博士生導師，深圳大學法學一級學科博士點學科帶頭人，國家社科基金重大項目首席專家，教育部人文社科重點研究基地重大專案首席專家。

1987 年、1990 年、1995 年分別獲得武漢大學法學學士學位、碩士學位和博士學位。博士畢業後在深圳市人大常委會機關從事特區立法及執法監督工作，2001 年 11 月調入深圳大學工作。曾擔任過法學院副院長、教授委員會主席。在憲法基本理論、人大制度、港澳基本法領域學術成果豐碩。

主要社會和學術兼職有：全國人大常委會港澳基本法委員會基本法理論研究領導小組成員、國務院發展研究中心港澳研究所學術委員會委員兼高級研究員、中國法學會香港基本法澳門基本法研究會副會長、中國法學會憲法學研究會常務理事兼兩岸及港澳法制研究專業委員會主任等多個職務。

# 改革创新是开创澳门融入国家发展大局新局面的必由之路<sup>\*</sup>

邹平学<sup>\*\*</sup>

2025年3月27日

很高兴获邀请来澳门参加澳门基本法推广协会、政府法务局、市政署、教育及青年发展局联合主办的“澳门‘一国两制’实践新征程”学术研讨会。感谢会议主办方！我想就澳门如何在新的历史起点上，凝心聚力，改革创新，开创澳门融入国家发展大局新局面谈几点看法。我的发言题目就是“改革创新是开创澳门融入国家发展大局新局面的必由之路”。

## 一、改革创新是国家全面深化改革的整体战略布局与港澳自身发展的战略需要

党的二十届三中全会的主题，归结到一点就是锚定中国式现代化，进一步深化全面改革。二十届三中全会后，港澳也面临着如何对接国家战略，深化改革、推动创新的问题。其深层次的原因，主要源于国家全面深化改革的整体战略布局与港澳自身发展的现实需求相结合。

### 第一，港澳加强改革创新是呼应国家深化改革战略的全局性要求。

党的二十届三中全会强调“进一步全面深化改革”的总目标，提出完善国家治理体系和治理能力现代化，这一要求覆盖全国各领域，包括特别行政区。港澳作为国家的一部分，需在“一国两制”框架下主动对接国家战略，例如，通过制度创新融入国家发展大局，如粤港澳大湾区建设，确保改革红利惠及港澳社会。例如，二十届三中全会进一步明确了教育、科技、人才在中国式现代化建设中的基础性战略性支撑地位，港澳要建设国际高端人才集聚高地。《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确建设具有全球影响力的国际科技创新中心战略定。再比如，三中全会全会提出要“健全推进新型城镇化体制机制”“深化土地制度改革”等举措，可能对港澳参与内地城市协同发展、

<sup>\*</sup> 本文系邹平学主持的广东省哲学社会科学规划 2024 年度法学理论与实践研究专项委托项目重点《港澳基本法与“一国两制”实施的法治保障研究》（批准号：GD24XFZ20）的阶段性成果。因是会议发言稿，有待修改，请勿引用。

<sup>\*\*</sup> 邹平学：法学博士，二级教授，深圳大学港澳基本法研究中心主任，港澳及国际问题研究中心主任，法学院博士生导师，中国法学会港澳基本法研究会副会长，广东省法学会港澳基本法研究会会长。



优化区域经济结构提出新要求。

**第二，港澳加强改革创新也是迎接自身发展的挑战与经济结构转型的需求。**

香港和澳门长期存在一些深层次的挑战和问题，需要以改革的勇气，创新的精神，凝聚社会共识，共同应对挑战。

一是经济结构单一性问题，经济结构转型问题一直未得到有效解决。香港长期依赖金融、贸易等传统产业，创科及其产业多次错过发展机遇。澳门则以博彩旅游业为主，面临经济多元化和抗风险能力提升的迫切需求。国家深化改革中强调的“以改革促创新”“提质增效”等方向，为港澳探索新兴产业，如科技创新、绿色经济、低空经济、人工智能提供了政策指引和发展机遇。

二是社会治理短板问题。“特区政府施政能力和水平离社会公众的较高期望和要求存在一定距离。”<sup>1</sup> 三中全会提出“基层治理是国家治理的基石”，而香港近年社会矛盾凸显，澳门也需进一步优化公共服务和社会管理体系。例如，全会倡导的“党建引领、多元共治”模式，可为港澳完善社区治理、增强社会凝聚力提供参考。

**第三，港澳加强改革创新也是维护国家安全制度机制完善的必然要求。**

习近平主席在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话中特别强调“任何危害国家主权安全、挑战中央权力和香港特别行政区基本法权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。” 三中全会强调“提高党对全面深化改革的领导水平”，在港澳语境下就体现为中央全面管治权与特区高度自治权的有机结合和衔接统一。例如，香港国安法的实施和选举制度改革已体现中央对“一国两制”行稳致远的顶层制度的加固，香港在2024年完成本地国安条例的制定，未来需进一步通过法律、教育等领域的改革巩固国家安全屏障。特别是在国安法实施过程中，香港必须理顺国安法与包括普通法在内

---

<sup>1</sup> 邹平学：《完善香港基本法实施的相关制度和机制》，载《学习时报》2017年6月26日第A3版民主法治版头条。

的香港本地法律体系的关系，并构建和完善相应的衔接、兼容和互补的机制，以避免冲突和矛盾。香港国安法的立法原则之一是：“兼顾两地差异，着力处理好本法与国家有关法律、香港特别行政区本地法律的衔接、兼容和互补关系。”<sup>2</sup>再比如，三中全会提出的“深入推进党风廉政建设和反腐败斗争”要求，鉴于港澳与内地的各方面深度合作和交流的现状，上述要求对于推动港澳加强公职人员监督和廉政体系建设，提升治理透明度也蕴含了相应的改革要求。

#### **第四，港澳加强改革创新也是促进港澳融入国家发展大局的实践需求。**

国家在长三角、京津冀等区域推动的跨域治理合作，如“长三角一体化基层治理共同体”，为港澳与内地深化合作提供了范例。例如，港澳需通过制度创新突破跨境要素流动壁垒，在金融、科技、人才等领域实现更高水平协同。三中全会对“农业现代化”“农文旅融合”等领域的部署，也为港澳发挥国际窗口作用、助力内地乡村振兴和对外开放提供了新机遇。

#### **第五，港澳加强改革创新是应对外部环境变化的压力的必要之举。**

今天，世界正面临“百年未有之大变局”，国际形势复杂多变，全球经济复苏乏力，港澳作为高度开放的经济体亟需通过改革增强竞争力。例如，通过数字转型、绿色金融等领域的制度创新，巩固国际金融中心地位，强化与世界各国和地区的经贸关系；通过实现经济适度多元发展，促进中国同葡语国家经贸合作巩固等。

总之，港澳的改革创新既是响应国家战略的必然要求，也是破解自身发展瓶颈的关键路径。未来需在坚持“一国两制”原则下，通过制度衔接、产业升级、社会治理优化等多维度改革，实现与国家发展同频共振，同时提升抵御风险能力，确保长期繁荣稳定。

## **二、澳门加强改革创新是落实习近平总书记和中央对澳门最新要求的重大现实需要**

2024年12月18日至20日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主

---

<sup>2</sup>全国人大常委会法工委负责人向十三届全国人大常委会第十九次会议作出关于《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法（草案）》的说明。

席习近平亲临澳门，出席庆祝澳门回归祖国 25 周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼，并视察澳门特别行政区。20 日，习近平主席在庆祝澳门回归祖国 25 周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话对澳门提出了“着力推动经济适度多元发展、着力提升特别行政区治理效能、着力打造更高水平对外开放平台、着力维护社会祥和稳定”的四点希望。<sup>3</sup>19 日，他在横琴考察时强调：“在新的起点上，希望大家按照中央要求，锐意改革、聚力攻坚，携手开创合作区建设新局面”，<sup>4</sup>并强调香港、澳门要积极主动参与粤港澳大湾区建设，整合优质资源，深化协同发展，更好融入国家发展大局。这是习近平主席对横琴合作区开发建设、对粤港澳大湾区建设作出的重要指示。是重要的方法论，也是期望和鞭策。中央港澳办主任夏宝龙同志在“学习贯彻习近平主席在庆祝澳门回归祖国 25 周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上重要讲话精神”专题研讨会上要求大家“深刻领会关于锐意改革、聚力攻坚的重要论述，推动香港、澳门在粤港澳大湾区建设中展现更大作为。”<sup>5</sup>由此可见，对于澳门而言，要落实习主席代表中央对澳门提出的四点殷切希望，必须锐意改革，创新驱动，这是澳门更好地融入国家发展大局的关键所在。

### **第一，港澳融入国家发展大局是国家战略，也是大势所趋。**

港澳回归以来，中央对港澳的基本方针政策的核心目标上，除了维护国家主权、安全和发展利益，落实中央全面管治权外，始终还有一个核心目标，就是保持港澳的繁荣稳定，保障特区高度自治权。但我们需要看到，经济上以自由港和金融中心为核心的香港和以博彩业为核心的澳门，它们有一个共同点，都容易受到外部环境和不确定性因素的影响，但澳门的经济结构和香港很不一样，在面对各种挑战的际遇也不一样。亚洲金融危机爆发后，香港遭受重创，中央推出了数十项有力举措支持香港克服金融危机、纾解民困、振兴经济。受新冠疫情影响，香港和澳门经济增速明显减缓，甚至出现负增

<sup>3</sup> 参见《习近平在庆祝澳门回归祖国 25 周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》。

<sup>4</sup> 《习近平考察横琴粤澳深度合作区》，  
[https://www.hmo.gov.cn/xwzx/szyw/202412/t20241220\\_40123.html](https://www.hmo.gov.cn/xwzx/szyw/202412/t20241220_40123.html)。2025 年 3 月 20 日访问。

<sup>5</sup> 《夏宝龙：深入学习贯彻习近平主席重要讲话精神 不断开创“一国两制”事业高质量发展新局面》，  
[https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/xb1/gzdt/202501/t20250109\\_40203.html](https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/xb1/gzdt/202501/t20250109_40203.html)。2025 年 3 月 20 日访问。

长的情况。特别是疫情发生后，澳门实行严格的防疫政策，包括收紧通关政策，赴澳门旅游人数骤减，博彩业及相关产业受到严重冲击，经济“元气大伤”。疫情告诉我们，澳门高度依赖博彩业的特点致使澳门经济发展呈现出高波动性，暴露出经济抗风险能力严重不足。据澳门特区统计暨普查局的数据显示，2020年实质GDP暴跌54.1%，仅微高于2009年水平，2021年上升至17.1%，但仅维持在2010年水平。可见，澳门的经济发展抗风险能力太低。据澳门统计暨普查局的数据显示，2021年12月至2022年2月澳门总体失业率为3.3%，本地居民失业率为4.3%，创2009年以来新高。

因此，如何解决港澳深层次问题，提高港澳经济体抗风险能力，中央早就认识到，必须推动内地与港澳合作发展，推动港澳经济结构转型及多元化发展，促进特别行政区融入国家大局。

为充分发挥香港、澳门资源禀赋，支持香港、澳门更好融入国家发展大局。十九届四中全会提出“完善香港、澳门融入国家发展大局、同内地优势互补、协同发展机制，推进粤港澳大湾区建设。”中共二十大报告提出“支持香港、澳门发展经济、改善民生、破解经济社会发展中的深层次矛盾和问题。”2019年2月，中央发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》，对包括香港、澳门在内的粤港澳大湾区当前和今后一个时期合作发展作出长远规划。国家的十二五、十三五规划、十四五规划就把粤港的发展纳入。2022年，中央发布《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》；2022年，中央发布《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》；2023年，中央发布《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》。至此，粤港澳大湾区建设的四大合作重点平台的建设方案均已出台。

**第二，港澳融入国家发展大局，必须对接国家需要，以改革进取的勇气，找准合适的方向和路径。**

既然港澳融入国家发展大局是大势所趋，对于港澳而言，就需要认真思考一系列的问题：港澳自身怎么对接国家发展需要？港澳应当在哪些领域融入国家发展大局？在融入的过程中港澳有什么优势？有什么短板？面临什

么样的障碍和问题？归结起来，就是一句话，如何满足“国家所需”、发挥“港澳所长”的问题，可以说，香港与澳门在上述这些问题上面临的挑战并不一样。香港社会在政治上曾经长期存在排拒一国两制、不愿意接受中央全面管治权、不接受“爱国者治港原则”的倾向，以致于在国家安全问题上、人心回归问题上出过严重问题，这当然构成香港融入国家发展大局的重大政治障碍。中央通过制定香港国安法、修改选举制度，解决了香港融入国家发展大局的政治障碍。由于香港是国际金融中心、贸易中心、航运中心，还是国际法律争端解决服务中心、知识产权交易中心、国际高端人才集聚地，高等教育也很发达，它融入国家发展大局，有天然的优势领域和特色产业可以满足国家所需，发挥独特作用，国家也十分重视发挥香港的各种独特优势。但澳门这方面和香港有所不同，爱国爱澳传统是澳门的核心价值，澳门政治上人心回归没有障碍，澳门作为国际旅游休闲之都及“中国与葡语国家商贸合作服务平台”，其优势和独特作用也十分明显。但毋庸讳言，澳门经济产业结构上的问题是澳门融入国家发展大局在经济方面的重大障碍。

一句话来说，澳门回归 25 年来，澳门经济结构虽在产业比例上有所优化，但博彩业一家独大没有得到根本性触动，甚至产业的内卷化日益严重，即多个产业高度依赖博彩业而发展，成为博彩业事实上的“相关产业”。例如酒店业、旅行业、饮食业等行业与博彩业即是一种唇亡齿寒的关系。澳门实施“一国两制”取得巨大成就一个显著标志就是经济高速发展、民生福利明显改善，但其内在逻辑却主要在于博彩业收入急剧膨胀后人均 GDP 和民生福利持续改善。这样的内在的逻辑使得我们不得不看到，澳门经济和民生方面取得的巨大成就无法抛开博彩业。如此逻辑延伸可知，“一国两制”澳门模式取得成功的经济上、产业上的理据似乎是通过行政许可对博彩业的特别安排，即中国浓厚的赌博文化和社会民众的赌博欲望被合法地释放于弹丸之地的澳门，澳门独家“坐收渔翁之利”。澳门实行“一国两制”，保持原有制度基本不变，这也是博彩业独大在澳门存在的制度原因。但问题是，澳门博彩业一家独大，不是健康经济体发展的常态。而且，博彩业对于澳门经济发展，具有“成也萧何败萧何”的功效，不解决这个发展高度依赖的“命门”，

澳门经济发展始终面临不确定性。从以往经济数据看，其博彩业收入高度依赖内地游客，但博彩业与内地社会主义核心价值观、与内地公共秩序保留原则始终是格格不入的，不控制其发展规模和规范其发展模式，还可能影响内地经济和金融安全，影响内地的社会稳定，内地亦不可能因为顾及澳门经济数据而任意放松内地游客赴澳门旅游的限制。在国家确立港澳融入国家发展大局的形势下，博彩业一业独大的澳门如何在经济上融入国家大局呢？长远看，澳门只能通过经济适度多元化发展才可能走通融入国家发展大局的康庄大道，不解决博彩业独大的问题，澳门的经济就难以融入国家发展大局。

当前，加快建设全国统一大市场成为国家战略，为澳门经济发展注入强大新动能。澳门作为粤港澳大湾区建设的重要参与者，有必要在维护全国统一大市场前提下，优先开展区域市场一体化建设工作，建立健全区域合作机制。然而，根据公共秩序保留原则，内地（广东）与香港不具有博彩业发展的制度环境，澳门博彩业不可能与内地（广东）和香港实现经济产业上的良性互动。与此同时，规则衔接是大湾区建设的重点工作。澳门的法律体系有不少规范针对博彩业，具有自成体系的博彩业运作规则。在维护全国统一大市场的情况下，澳门的博彩业运作规则难以直接对接内地与香港。唯有澳门依托粤港多元行业的经济资源为基础，积极优化经济产业结构，方能有效实现三地要素配置与流通，为澳门融入全国统一大市场夯实制度基础。

但是，也必须看到，澳门的博彩业短时间不可能放弃，长时间看也会长期存在，这不仅有路径依赖的问题，也有机会成本的问题。因为，澳门如果要贸然削弱博彩业，这个行业的萎缩对经济多元发展会带来连锁消极反应。

**一是降低博彩业的投资热情。**因特许经营，赌牌经营的期限性与投资行为的长期性之间的矛盾。首先，赌牌经营时间或过短。新博企进入澳门市场，需要花几年时间进行基础配件的投入，成本较高。若赌牌最长批给 10 年，或将削弱新博企投资的热情。其次，博企财力要求过高。博企注册资本从 2 亿澳门元提高到 50 亿，但据香港明报统计，目前博企注册资本均低于 50 亿，以金沙和美高梅旗下承批公司资本金最少仅 2 亿澳门元，而新濠最多但也仅 10.1 亿澳门元。截至 2021 年各家手持现金情况为银河 278 亿、新濠 118 亿、

永利 108 亿、金沙 42 亿、澳博 28 亿、美高梅 26 亿港元，但其中永利现金较多来自高负债，其总债务达到 447 亿港元。对博企财力要求过高，一方面提高了社会资本进入博彩行业的成本，也可能导致投入博企的资本会通过高负债形式充实明面上的资本数额，进一步冲击经济状态。

二是削弱博彩业也会冲击相关行业的经济带动作用。中央很早就提出澳门经济适度多元化的要求，但澳门在科技研发和高端制造产业、中医药产业、文旅会展商贸产业等产业尚未形成气候的背景下，贸然降低博彩行业规模，或将冲击与博彩业相关的上下游的旅游业、酒店业、休闲产业等，不利于后疫情时代澳门经济的逐步恢复。根据《2018 年澳门经济适度多元发展统计指标体系分析报告》显示，博彩业在澳门整体经济比重由 2013 年的 63.1% 降至 2018 年的 50.5%，产业结构优化明显。但澳门 GDP 年度增长率也从 2013 年的 11.2% 降至 5.44%。

三是博彩业过快萎缩也会对社会民生造成负面影响。(1) 就业率短期会急剧下降。2021 年第 4 季《澳门经济季刊》显示，澳门从事博彩业的就业人员为 7.65 万人，占总就业人口的 20.3%，这说明超五分之一的澳门人从事博彩业。现有六家博企均有大量的投资和本地雇员，如有公司失去赌牌，意味着澳门的博彩业将产生震荡，就业市场恐产生巨大波动；(2) 社会消费能力下降。疫情期间澳门的失业率已接近国际公认的失业率高压线 5%。这一严峻数据目前尚未彻底好转。疫情期间，博彩业规模压缩，与博彩业相关行业的铺价及租值带来影响，加之失业率快速接近乃至超过 5%，导致澳门居民的消费能力整体降低，相关行业的营业额也会持续降低，对铺主及租户带来更大压力，继而使得整体经济陷入恶性循环的发展状态。

第四，博彩收入压缩也会对澳门国际形象的冲击。一是削弱世界第一赌城的衍生经济效应。澳门长期稳坐全球博彩第一交椅，由此衍生诸多品牌作用。然而，博彩规模压缩，以世界第一赌城为导向的品牌经济效应将逐步降低，旅游休闲业遭到冲击，或将对澳门打造世界旅游休闲中心造成负面影响。二是“一国两制”模式再次遭到质疑和挑战。澳门回归后人均 GDP 超越香港和新加坡，乃至巅峰时排至世界第二位。官方一般以澳门回归后经济增长迅

速，社会繁荣稳定，实现了长治久安，作为“一国两制”澳门模式取得巨大成功的充分依据。如果贸然采取过激政策压制这个行业，导致博彩收入降低，而其他多元化产业布局还尚未成型之前，澳门人均GDP在短期内将遭到重挫，“一国两制”澳门模式遇到的挑战可能成为外部势力干预澳门乃至中国内政的话柄。

### 三、澳门要以改革的勇气持续在经济适度多元发展中下功夫

“人无远虑，必有近忧”。对于澳门而言，需要走出“舒适区”，需要树立危机感，要有久久为功的长期改革意识，要提高整个社会的竞争抗压、求新求变的意识和能力，下决心把经济适度多元作为澳门经济发展的长期核心目标，吸取疫情给澳门经济前所未有的冲击教训，痛定思痛，采取有力措施，持续重视澳门经济多元发展，扭转澳门经济发展的路径依赖。

第一，澳门需要树立经济“适度多元发展”为未来发展的核心目标，逐渐改变博彩业在经济结构中的核心和主导地位。短期看，澳门经济当然不可能放弃博彩业的核心主导地位，但如果不痛下决心改变博彩业“一业独大”的地位，不真正重视经济适度多元，不采取有力措施给予其他产业发展空间，澳门经济社会发展始终无法解决这个随时可能爆炸的“地雷”：一是微型经济体无法抵挡全球性重大疫情冲击。比如疫情期间，澳门采取严格社会防疫政策具有显著成效，但严重阻碍要素流动，对澳门经济增长造成巨大冲击，一家独大的经济脆弱性逐步凸显。二是澳门高度依赖博彩业的特点令经济增长呈现出高波动性，暴露出经济抗风险能力严重不足。三是削弱“一国两制”澳门模式的社会认受性。在国家确立港澳融入国家发展大局的形势下，澳门在融入国家发展大局上始终会遇到博彩业一业独大的障碍。

第二，澳门需要以更加清晰的政策价值目标重塑澳门经济结构体系。博彩业是澳门作为微型经济体在特定的历史发展时空而作出的无奈抉择，需要根据不同时代背景实现必要的调整。习主席在去年澳门的讲话中要求澳门

“着力推动经济适度多元发展”，并指明了具体的发展方向和路径，就是“要结合自身优势和资源禀赋，精准定位、聚焦重点，完善产业发展规划，加大政策支持和资金投入力度，着力培育具有国际竞争力的新产业。推动实现横



琴粤澳深度合作区同澳门经济高度协同、规则深度衔接，各类要素跨境流动高效便捷；瞄准重点领域，推动特色产业发展形成规模，打造一批标志性、有带动效应的工程 and 项目。需要注意的是，中央决定开发横琴，目的就是促进澳门经济适度多元发展、便利澳门居民生活就业。这个定位要把握好，不能发展一些与这个定位不一致的产业项目。要积极主动参与粤港澳大湾区建设，整合优质资源，深化协同发展。要统筹推进教育、科技、人才一体化发展，大力引进和培养各类人才，打造国际高端人才集聚高地。”

这里我重点对澳门可以考虑积极发展高等教育经济的问题谈几点看法。因各种原因，目前内地很多学生赴欧美求学的意愿有所下降，导致赴港澳高校就读本科生、研究生的热度高涨。据我们的调研，澳门大学、澳门科技大学、澳门城市大学等本澳高校近三年来内地报考热度持续升温。比法学院为例，一届招收几十名的内地报考者居然达千人或二千以上。可以预计，内地考生持续提升赴港澳求学的意愿将是长期的态势。澳门 2023/2024 学年在校大学生、研究生约 55500 人，如能在国家教育部的支持下，在内地高校的积极参与下，特区政府采取有力措施，在保证本澳学生学位的前提下，积极扩大本澳高校对内地生的招生规模，使其规模未来五年到十年扩大至 10 万及以上，这样既可以增加学费收入，亦为本地产业升级贡献高层次人才，还拉动社会消费，大量增加的内地学生是不可小觑的社会消费的生力军。高等教育的超常发展，可将动本地居民就业的潜力无限，包括宿舍、饭堂、图书馆、教学楼等场所亟需要管理与服务的工作岗位。同时，随着内地生规模增长及其学费逐步增加，高等教育体系的收入将能稳定提升，可降低政府对高校的财政投入。澳门有必要抓住机遇，积极发展高等教育，引进国际或内地优质高校资源，扩大合作办学规模，以高等教育产业为导向，促进经济适度多元发展。从前次博彩法修订的内容看，现时设于非承批公司不动产内的娱乐场订定过渡规定，使再取得幸运博彩经营权的现有承批公司可在 3 年期间内处理该等娱乐场的事宜，以符合法案有关娱乐场必须设于属承批公司所有的不动产内的规定。这样一来，不少卫星赌厅涉及的酒店势必存在转型，如果顺势改为扩大规模后的高校办学场所或学生宿舍，不失为一个可行选择。当然，

澳门也要高度重视，系统谋划，在引进人才、扩大高校师资队伍、完善修改本澳高校法律、章程，推出对合作办学的优惠政策等方面下大气力。

第三，政府要<sup>①</sup>提高对经济的调适能力。作为微型经济体，澳门对外部经济环境具有极高的依赖性，其经济发展高度依赖博彩业，内生动力不足，急需推动新的经济增长点保障澳门经济协调发展。在博彩业一家独大的经济发展模式下，“经济适度多元发展”在回归后很快成为澳门经济社会发展的价值定位。在中央的大力支持下，澳门逐步推动经济适度多元发展，且已取得一定的成绩。然而，澳门经济结构虽在产业比例上有所优化，但博彩业一家独大未遭动摇，甚至产业的内卷化日益严重，即多个产业高度依赖博彩业而发展，在事实上成为博彩业的“相关产业”。应当看到，澳门经济难以摆脱适度多元发展的路径束缚，具有许多客观因素，但背后更反映出特区政府的经济调适能力相对欠缺，未能充分发挥推动经济多元化的指导作用，引致长期未能寻求经济结构转型的关键破局点，无法满足澳门经济可持续发展的现实需要。申言之，尽管澳门特区政府提出了“经济适度多元发展”的目标，在科技、中医药、文创等方面规划施政目标，但在价值导向上却仍以博彩业为核心定位，更在“生产力决定生产关系”原理中削弱着经济调控能力和效能。澳门亟待以治理范式和法治模式的转型，推动经济产业结构性变革。

第四，要确立经济多元发展的法治思维与治理思路。借助后疫情时代经济社会重建契机，澳门特区政府应拿出整体改革的勇气和决心，在法治轨道上确立经济适度多元发展的思路与措施，在增强本地经济韧性的同时进一步强化宏观经济调适能力。同时创造条件，争取中央支持，在澳门设立与“一带一路”、粤港澳大湾区建设相关的金融机构或者分支机构以及其他协调机构、组织，拓宽澳门经济多元发展的空间。在博彩业深受疫情冲击的情境下，澳门金融业却在近两年仍保持一定韧性，本地债券、数字货币及创投基金态势良好，深合区离岸、跨境金融等创新业务蓬勃兴起，为澳门特区政府探索经济多元发展提供重要抓手。金融业具有资金禀赋和附加值大的属性，而作为国际自由港的澳门，具备经济运行模式、监管规则与国际接轨、没有资本

管制、超低税率等优势，可进一步探索发展现代金融产业。<sup>6</sup>当前，中央和地方关于澳门金融业发展的政策利好频出，依托《关于金融支持横琴粤澳深度合作区建设的意见》《澳门特别行政区经济和社会第二个五年规划

（2021-2025年）》《支持企业赴澳发债扶持办法》等政策文件支持，澳门特区政府可进一步争取中央支持，抓紧布局本地金融业发展。一方面，以粤港澳大湾区为场域，在与粤港深度合作的基础上，支持澳门本土银行参与发起设立粤港澳大湾区国际商业银行，打造涵摄整个大湾区的金融高地，也可依托深合区推出包容且极富弹性的跨境金融监管政策，不断增加金融机构的数量和规模，优化跨境资本流动方案；<sup>7</sup>另一方面，以“一带一路”为服务对象，发挥澳门本土银行长期深耕葡语系国家的优势，支持其与“一带一路”沿线葡语系金砖国家合作，在本地设立营业机构，充分发挥金融的纽带和赋能作用。

#### 四、澳门要以改革的勇气着力提升特别行政区治理效能

习主席在讲话中还希望澳门要“着力提升特别行政区治理效能”，要求“要把依法治理和担当作为结合起来，适应经济社会发展要求，完善各项体制机制和法律法规，深入推进公共行政改革，完善组织架构，革新管治理念，改进管治方式，强化宏观统筹，建设高效、有为的服务型政府，激发社会蕴藏的巨大活力和发展潜力。优化公共政策咨询机制，提升决策科学化、民主化、法治化水平。健全政府和立法会协同立法机制。严格公正执法，完善司法制度，提升司法效率，坚定维护法治。推进公务人员管理制度改革，加强管治队伍建设，完善廉政监督体系。”上述要求中的“完善”“改革”“革新”“改进”“优化”“提升”“健全”等字眼，无不透露着中央对澳门锐意改革、聚力攻坚的殷切期待。

回归以来，澳门特区政府循序渐进地对公共行政体系进行了一系列改革，施政成效和总体治理能力应得到充分肯认，但依然存在两个突出的问题。

---

<sup>6</sup> 《全国政协委员陈明金：支持澳门金融业发展》，

<http://hm.people.com.cn/n1/2021/0306/c42272-32044305.html>，最后访问时间：2023年3月8日。

<sup>7</sup> 蔡依莹：《将澳门打造成数字货币的试验田、创投基金的聚集地》，《21世纪经济报道》2022年4月27日，第10版。

一是廉政风险防范能力有待增强。回归后澳门特区政府在中央的支持下，在反贪倡廉领域做出了许多努力，例如成立全新的反贪机构——澳门廉政公署，以《廉政公署组织法》《廉政公署部门的组织和运作》《预防及遏止私营部门贿赂》为运行规范，并配合审计署制定各部门的廉政工作指引、开展廉政教育宣传活动；制定并修改了《公务员财产申报制度》《澳门公共行政工作人员通则》等相关法律，规范公职人员廉政行为，<sup>8</sup>这些工作构建起澳门反腐肃贪的基本制度，使澳门的清廉程度居于亚洲范围的前列，在香港《政经风险评估》中被评为亚太地区第六位。<sup>9</sup>然而，澳门政界屡屡出现的腐败大案，体现出廉政问题一直困扰澳门特区经济社会的可持续发展，廉政公署历年披露的廉政年报<sup>10</sup>也印证了这一点。申言之，从“欧文龙案”到“高官墓地案”，再到“何超明案”，澳门政坛的腐败大案接连曝光，凸显澳门反腐败斗争的形势仍然严峻，任务仍然艰巨。特别是2014年爆发的“高官离补法案”，2021年破获的“澳门大学工程腐败案”，动摇社会对特区政府的认同，甚至抹黑政府形象，公信力急剧下降。在某种程度上，澳门廉政问题折射出澳门政治生态的不健康发展，长此以往，容易破坏政府的社会基础，损害政府权威，增加特区政府的管治压力。

通观历次贪腐大案，暴露出澳门特区政府运作机制存在一些弊病引致廉政风险隐患：一是政府职能关系依旧含混不清。澳葡政府时期，澳门以“社团社会”著称，存在超7000个社团，并在渗入社会各领域的同时承担经济、社会管理和公共服务等职能，衍生出“拟政府”功能。<sup>11</sup>伴随澳门回归后政治生态的剧烈变革，澳门原有的政社格局发生深刻变化，然而社团数量有增无减的现实，在澳门的公共治理中扮演着重要角色。<sup>12</sup>由此产生政府与社团在公共服务中职能交叉、利益交织的局面，极易催生官商纠葛与利益输送，“欧文龙案”即是社团企业寻求官员庇护导致贪腐发生的例证。二是廉政制

<sup>8</sup> 林瑞光：《澳门特区政府治理研究》，《中共珠海市委党校珠海市行政学院学报》2010年第1期，第39-43页。

<sup>9</sup> 司徒英豪：《澳门回归后的廉政成效（与澳门特区共成长）》，《人民日报》2014年5月22日，第6版。

<sup>10</sup> 澳门廉政公署：《工作报告》，[https://www.ccac.org.mo/sc/annual\\_report.html](https://www.ccac.org.mo/sc/annual_report.html)，最后访问时间：2023年3月3日。

<sup>11</sup> 刘晓玲：《澳葡政府时期“社团治理社会”的成因分析》，《广东省社会主义学院学报》2016年第4期，第78-82页。

<sup>12</sup> 姜胜华：《成长与转变：回归以来澳门社团的发展》，《港澳研究》2016年第4期，第78-90页。

度尚待完善。总的来看，目前澳门的反复肃贪制度体系以澳门廉政公署这一组织机构为核心，但法律规范的供给却相对不足：围绕公职人员的财产、行为准则建构相关制度，但缺少根本性、基础性的安排，制度的摇摆性和短视较为明显，往往头痛医头、脚痛医脚，例如在“欧文龙案”后才将廉政事务所涉范围扩及私营领域。同时，尽管回归以来澳门社会对官员问责的呼声长期存在，但因缺少具体的执行机制，导致官员在违纪而未犯法的情形下难以被追责，长此以往容易诱发相关贪腐行为。<sup>13</sup>三是政府决策高度集权，缺乏适度的分权和授权。决策权过度集中于司长和少数局长，中下层公务员参与程度较低，而公共参与机制则多衍变为“社团政治”的咨询模式，同时也带来了公共政策透明度不高的问题。

**二是政府的区际协作能力有待提升。**自澳门回归以来，澳门特区政府的历年施政报告反复提出要加强区域合作，尤其是与珠三角地区的产业协同和文化交流，但往往“雷声大，雨点小”。从资源要素流动的态势来看，内地与澳门的合作可以称为“单边开放”格局，即在促进港澳更好融入国家发展大局的大势之下，内地许多行业对澳门保持高度开放的立场，而澳门却始终保持高准入门槛的立场，导致内地许多专业人士被拒之门外。如执业人员资格互认，内地对于港澳医护人员的专业资格认可标准非常宽松，只在执业时间、机构上有所限制，而澳门规定持有居民身份证才可以执业，这将绝大多数内地居民拒之门外。深以观之，澳门多个行业的高度封闭、各自为政，澳门特区政府区际协作能力弱存在重大关联。在“单边开放”格局中，澳门特区政府只需要鼓励澳门居民到内地发展，却不积极引入内地投资者或者专业人士参与澳门经济社会发展，澳门特区政府的区际协作能力始终保持在较低水平，即可满足单边开放格局的管治工作。

进一步而言，单向式开放意味着内地与澳门的权利义务资源供给与配置的不对等，长此以往不仅无助于形成利益协调机制，也会限制人才、服务、数据等资源要素的流通，无助于实现协同发展的美好图景。总体而言，单边开放的格局既不利于澳门深度融入国家发展大局，也不利于提升澳门区际协

<sup>13</sup> 姜胜华：《回顾与前瞻：澳门特区公共行政改革》，《港澳研究》2020年第1期，第48-56页。

作能力，应当尽快推动“单向式开放”向“互通式开放”转变。相对于“单向式开放”，“互通式开放”强调地区之间的规则交流，共同为区域发展目标谋取互动式开放。“互通式开放”则是指开放主体和开放对象各自决定的开放适用规则，能够在两者之间循环互动、有效对接。粤港澳大湾区的融合发展，不仅需要内地向港澳地区开放资质认可、技术标准、行政监管等公共事务规则，还需要港澳地区向内地开放相关的规则。深以观之，“互通式开放”聚焦互认、互通、互联，打通区域要素流动的堵点，建构起资源叠加、开放联动、同频共振的协同式区域发展体系。

值得注意的是，近些年来，横琴粤澳深度合作区成为澳门区际协作的重大突破，或将极大赋能提升特区政府治理能力和效能。其中《横琴方案》明确提出建立合作区开发管理机构，由广东省省长和澳门特区行政长官共同担任合作区管委会主任，共同负责推进粤澳共商共建共管共享新体制建设。中央不仅专门印发关于横琴粤澳深度合作区的顶层设计方案，更直接提出探索这一新型管理体系，背后的重视程度可见一斑，同时也暗含了对澳门特区政府管治能力的期待。从逻辑而言，区际协作能力长期低位运行的澳门特区政府，亟待找到下一个关键破局点，以点破面推动提升治理能力和效能，而深合区的治理实践或将创设契机。还需探讨的是，在深合区治理上升为广东省与澳门共管的情境下，各自的立法如何跟进的问题，尤其是之于澳门而言。2021年12月，澳门特区政府公布《澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划（2021-2025年）》，其中明确提及强化深合区法治保障，“协同广东省推动横琴粤澳深度合作区相关立法工作”。<sup>14</sup>《2023年澳门财政年度施政报告》也强调，2023年特区政府将与粤方紧密合作，加快分步骤、分阶段有序推动深合区综合性立法工作。<sup>15</sup>2022年7月，广东省司法厅厅长透露，广东将加快研究推进横琴粤澳深合区条例立法进程。种种迹象表明，目前横琴粤澳深度合作区的立法进程相对滞后，仍停留在研究论证阶段，与中央的顶层

<sup>14</sup> 政策研究和区域发展局：《澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划（2021-2025年）》，<https://www.dseprd.gov.mo/zh-hant/download>，最后访问时间：2023年3月5日。

<sup>15</sup> 《中共中央 国务院印发〈横琴粤澳深度合作区建设总体方案〉》，《中华人民共和国国务院公报》2021年第26期，第7-13页。

设计相比有待提速。

基于上述问题，提升澳门特区政府治理能力和效能的法治进路需要从如下方面入手：

### 第一，打造廉洁高效公正的法治政府。

回归后，澳门建立了“行政主导”为特征的公共行政体制，在以行政长官为核心的行政权主导政治体制下，实现澳门经济多元发展，打造一个有限有效、廉洁高效的特区政府至关重要。申言之，经济发展迟迟未能迈入良性轨道的情境下，澳门特区政府的治理能力遭受质疑，近些年频发的贪腐大案，更使得澳门特区政府的管治权威受到挑战。事实上，历年施政报告中，澳门特首对公共行政领域改革着墨颇多，并将廉政建设作为当中急迫任务。澳门“一国两制”即将行至中期，澳门特区政府的形象不仅关乎政府公信力，更与这一开创性制度认受性直接挂钩，宜拿出更加有力的法治措施推动廉洁政府改革。

一是强化公职人员的外部监督，尤其是加大媒体舆论监督力度。监督是治理的内在要素，对于促进整个治理体系高效运转具有重要作用。当前，澳门特区政府受制于管理体制、问责机制和权限制度等多重因素，对实践中公职人员存在行政违法违规、职责缺位、效率低下等问题难以有效监督，<sup>16</sup>凸显了外部监督的重大意义。其中，新闻媒体所代表的舆论监督，是监督公职人员依法履职的重要力量。澳门社会普遍认为，新闻媒体的作用就在于代表公众来监督公权力。《澳门日报》曾刊出社论，认为通过法律制度保护和保障舆论监督，比监督媒体更为重要。<sup>17</sup>在这种社会氛围中，澳门特区政府可积极借助舆论监督力量，依法支持和鼓励澳门的爱国爱澳新闻媒体关注民生、反映民意、汇聚民智，对特区政府及其公职人员的保持客观、公正的监督立场。

二是探索在保障行政主导体制的前提下，立法会依法加强对政府的监督

<sup>16</sup> 许昌：《澳门公共行政在廉政制度建设中稳步推进》，《“一国两制”研究》2012年第1期，第45-53页。

<sup>17</sup> 《澳门日报：保护舆论监督比监督媒体更重要》，

[https://news.ifeng.com/opinion/politics/200911/1117\\_6438\\_1438703.shtml](https://news.ifeng.com/opinion/politics/200911/1117_6438_1438703.shtml)，最后访问时间：2023年3月9日。

体制机制建设和法治保障建设。根据“一国两制”的制度设计，澳门回归后实行行政主导的分权制衡政治制度，即“以行政为主导、司法独立，行政和立法既相互制约又相互配合”，由此引出了立法权对行政权、立法会对特区政府开展监督的法治命题。与香港相比，澳门的行政与立法关系明显更为和谐，行政主导运作更为顺畅，立法会对特区政府的监督呈现出有限性，深刻体现在财政监督、施政方针、质询与听证等立法会所掌握的核心权力过程中。然而，面对“行政独大”下特区政府治理效能低迷、贪腐频出的现状，探索适当强化立法会的监督功能很有必要。考量到澳门政治权力运作实际，可着重加强立法会议员对特区政府的质询权，鼓励议员积极履职尽责，并要求特区政府就议员质询的事项或结果进行公开，强化政策的透明度，并引入公众监督力量。

三是完善政府公共决策行为程序化建设，提升政府公开透明度。公开是最好的防腐剂。依法行政首先是阳光行政、公开行政，只有将特区政府的审批、许可等各种行为置于公开透明的法治轨道，才可以形成有效遏制“黑箱操作”“台底交易”的环境和机制。目前澳门尚欠缺政府信息公开的专门法律，应尽快完成政府信息公开的相关立法，就信息公开的权利和义务主体、事项范围、方式和救济手段、公开程序及法律监督等问题予以规范。<sup>18</sup>同时，鉴于过往被广为诟病的决策集权问题，特区政府还应有规划地提升决策的民主水平，一是畅通体制内意见反馈渠道，在保证主要负责人战略决策权的情境下，适当放权给对应职能的局、厅、处等部门，提高中下层公务员参与政府决策的积极性和主动性；二是可参照香港做法，提高立法规范和政策文件出台中的公众参与程度。可喜的是，在这一点上，澳门特区政府正依托电子政务改革走在前列。

## **第二，积极参与大湾区协同立法和规则衔接。**

澳门积极融入粤港澳大湾区建设，既是实现高质量发展的现实之策，也是提升区际协作能力的应有之义。事实上，迈向建设“下半场”的大湾区，对粤港澳政府的区际协作能力都提出了更高要求，在不能仅靠一方推动建设

<sup>18</sup> 杨爱平：《澳门特区政府治理能力的现状与发展路向》，《港澳研究》2014年第3期，第43-53页。



的情境下，更加考验三地把握大湾区规则衔接、机制对接的智慧。澳门作为其中的核心城市之一，需要更加清晰地厘清自身独特优势、更好利用政策支持，加速融入国家发展大局。

一是打造内地与澳门，或者珠三角九市与澳门“司法合作示范区”。深化司法合作是提升澳门区际协作能力的重要环节。自2001年最高人民法院与澳门特区签署首个司法协助安排后，迄今为止，内地与澳门在司法协助上达成多项安排。可以明显发现这些制度绝大多数停留在民商事领域，例如相互认可和执行民商事判决、仲裁裁决，就民商事案件相互委托送达司法文书和调取证据等，但缺乏在刑事司法协助方面的合作，制度性安排进展十分缓慢，与体系化、法律化的理想模式相差甚远，这与近年来大湾区跨境有组织犯罪愈发猖獗的打击需求不相适应。<sup>19</sup>据此，除了继续深度加强内地与澳门民商事司法协助外，可先在澳门先行先试，推进内地与澳门，或者珠三角九市与澳门的区际刑事司法协助，以及建立廉政协同机制。条件不成熟的，可依托深合区先就某一类型案件进行协助，例如粤澳可先就公职人员贪污、受贿案件达成互助协议，也可采取“先易后难”的突破路径，两地先就跨境追缴和移交赃款赃物等紧迫法治需求进行磋商，再逐步达成逃犯移交、罪犯服刑等方面的协议。

二是逐步放宽珠三角九市的律师、医生、会计师等专业人士在澳门跨境执业的限制，扭转大湾区建设单边开放的被动局面。如前所述，“单向式开放”有利于本地区吸收外来的优质资源，但由于整个流向是单行的，当“单向式开放”发展到最后阶段，将会出现社会资源分配不公平现象，更引致政府治理能力长期低位运行，区际协作水平更难言提升。基于此，澳门特区政府应变“单向式开放”为“互通式开放”，想方设法降低准入门槛、破除制度藩篱，积极吸纳珠三角九市的优质资源，在满足市场需求的同时赋能特区政府治理能力和效能。考量到大湾区建设实际和澳门发展现状，澳门特区政府可先行开放专业性较强的行业，修改相关法律规定允许珠三角地区符合资质的人士在粤澳两地跨境执业，典型如律师、医生等，在取得一定实践经验

<sup>19</sup> 宋锡祥，王富世：《内地与澳门区际刑事司法协助问题新探》，《学术交流》2019年第10期，第88-98页。

后再逐步扩展到其他行业，并不断总结两地规则衔接和对接中的有益探索，为最终推动大湾区法治协同建设贡献智慧。

三是建立健全内地与澳门公务员队伍深度交流合作机制。交流合作的具体形式可包括互访、培训、挂职、借调等，以减少区际合作中的政治思维、文化观念等方面的摩擦。尽管近年来，粤澳两地政府有交流合作的安排，但应该看到，行政主导体制下澳门区际协作呈现“雷声大，雨点小”，背后与特区政府公职人员滞后的区际协作理念直接相关。一方面，在“行政区行政”理念导向下，公职人员缺乏动力推动大湾区府际合作，不愿甚至排斥与珠三角九市开展融合交流；另一方面，受港台政治运动的波及影响，公职人员轻信别有用心的政治话术，对于内地存在错误认识和恐惧心理。基于此，应尽快扭转澳门公职人员的排斥乃至恐惧的心理态势，以粤港澳大湾区、深合区为场域开展交流学习。一方面，推动澳门公职人员以各种形式北上交流，例如委派至深合区、珠海、深圳等机关部门开展为期一年的实习，亦可促进内地官员到访澳门司局介绍管治经验；另一方面，可由粤澳公务员管理部门在深合区共同组织交流研讨班，重点就两地的先进经验和制度差异进行研习，以此增强两地官员对规则衔接、机制对接必要性的认识。

此外，习主席在澳门的讲话中还要求澳门要“着力打造更高水平对外开放平台”“着力维护社会祥和稳定”，这些都是需要澳门特区通过持续的创新来写就得大文章。限于篇幅，本文就不展开了。

# 作者簡介



---

冷鐵勛，澳門理工大學“一國兩制”研究中心主任、教授。畢業於武漢大學法學院，獲法學博士學位。長期致力於“一國兩制”和憲法與澳門基本法研究及教學工作。主要專著有《澳門法律本地化歷程》、《澳門公司法論》、《一國兩制與澳門特區制度建設》、《“一國兩制”與澳門的良政善治》、《基本法與澳門“一國兩制”實踐》，並在《中國法學》、《法學評論》、《政治與法律》等刊物發表多篇學術論文。

# 發揮澳門中西文化薈萃優勢 弘揚“一國兩制”價值理念

澳門理工大學“一國兩制”研究中心主任 冷鐵勛

習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會上的重要講話中指出，“一國兩制”蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念，是中國的，也是世界的，值得共同守護。這一重要論斷，深刻揭示了“一國兩制”的時代意義和世界意義，為推動全球治理提供了中國智慧和中國方案，是對人類政治文明的一大貢獻。澳門作為“一國兩制”成功實踐的典範，既要守護好“一國兩制”蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念，更要充分發揮澳門中西文化薈萃的人文優勢，不斷拓展深化國際人文交往，講好“一國兩制”成功實踐的澳門故事，以弘揚“一國兩制”蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念，深化文明交流互鑒，進而更廣泛地形成國際社會對“一國兩制”的認同和支持，推動中華文化更好走向世界。

## 一、“一國兩制”的成功實踐充分彰顯了其所蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念

“一國兩制”本身就是中國共產黨領導人民實現祖國和平統一的一項重要制度，是中國特色社會主義的一個偉大創舉。作為一項前無古人的偉大事業，“一國兩制”不僅強調用和平的方式解決我國歷史遺留的香港問題、澳門問題和台灣問題，而且極大地豐富和發展了馬克思主義的和平共處理論。眾所周知，馬克思主義的和平共處理論，是用來處理不同社會制度國家之間的相互關係，特別是指社會主義國家同資本主義國家之間的和平共處。在一個國家內部，社會主義同資本主義兩種制度能不能“和平共處”的關係，馬克思主義理論並沒有進行過論述。對這個新問題，鄧小平用“一國兩制”的構想創造性地給予了回答。1984年10月31日會見緬甸總理吳友山時，鄧小平明確指出：“和平共處的原則不僅在處理國際關係問題上，而且在一個國

家處理自己內政問題上，也是一個好辦法。”又說：“現在進一步考慮，和平共處的原則用之於解決一個國家內部的某些問題，恐怕也是一個好辦法。根據中國自己的實踐，我們提出‘一個國家，兩種制度’的辦法來解決中國的統一問題，這也是一種和平共處。”此外，1984年12月19日會見英國首相撒切爾夫人時，鄧小平表示：“我們相信，在小範圍內容許資本主義存在，更有利於發展社會主義。”由此看來，“一國兩制”偉大構想是馬克思主義和平共處理念的中國化時代化的成果。

“一國兩制”還凝結了海納百川、有容乃大的中國智慧，它充分尊重制度差異和多元特色，既包容不同的社會制度，也包容由此帶來的不同價值理念和多樣性的文明，做到了和而不同，成功解答了在一個統一的國家內部如何實現社會主義制度和資本主義制度的和平共處這一重大課題，顯示出了“包”的胸襟和“容”的智慧。同時，“一國兩制”本身又是我國改革開放的產物，而且是作為我國改革開放政策的一部分。對此，鄧小平在上個世紀八十年代說明為什麼香港回歸祖國後保持資本主義制度五十年不變，且五十年後也不變時曾指出：“中國要真正發達起來，接近而不是說超過發達國家，那還需三十年到五十年的時間。如果說在本世紀內我們需要實行開放政策，那末在下個世紀的前五十年內中國要接近發達國家的水平，也不能離開這個政策，離開了這個政策就不行。”接着，鄧小平表示：“如果開放政策在下一世紀前五十年不變，那麼到了後五十年，我們同國際上的經濟交往更加頻繁，更加相互依賴，更不可分，開放政策就更不會變了。”在“一國兩制”下，得益於國家開放政策，澳門同120多個國家和地區建立了穩定的經貿關係，是190多個國際組織和機構的成員，為澳門產經濟社會的發展注入了新活力。此外，“一國兩制”還意味着合作共贏、互利互惠，分享制度紅利和發展成果，這也是“一國兩制”的實踐使然。在“一國兩制”下，港澳可以充分利用內地廣闊的市場腹地和豐富的要素資源，把握國家快速發展的機遇，從中獲得巨大的發展空間和不竭的發展動力；而國家也可以發揮港澳聯通世界的天然優勢，健全港澳在國家對外開放中的機制，實施“走出去”的戰略。

香港、澳門按照“一國兩制”的方針回歸祖國後，國家主體堅持社會主義制度，香港、澳門保持原有的資本主義制度，兩種不同的社會制度和平共處在中華人民共和國的領域內，和諧共存在中華民族大家庭之中，相互尊重，相互借鑒，共同進步，顯示出“一國兩制”的強大生命力和巨大優越性。“一國兩制”在香港、澳門的成功實踐，充分彰顯了“一國兩制”所蘊含的和平、包容、開放、共用的價值理念，是中國的，也是世界的。

## 二、“一國兩制”蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念源於中華文化的“和合”理念

“一國兩制”蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念，植根於中華文化中的“和合”理念，強調“和而不同”。中華民族在漫長的歷史發展進程中，創造了獨具特色的傳統文化，其中“和”的思想佔有十分突出的位置。

“和”不是盲從附和，不是不分是非，不是無原則的苟同，而是“和而不同”，它強調世界萬事萬物都是由不同方面、不同要素構成的有機統一整體。在這個統一體中，不同方面、不同要素相互依存、相互影響、相互借鑒。

“和”的思想對中國人民的生活、工作、交往、處世乃至內政和外交等各個方面都產生了深刻影響。表現在人與人的關係上，要求“和睦相處”；表現在人與社會的關係上，崇尚“合群濟眾”；表現在國與國之間的關係上，倡導“協和萬邦”，國家間應當親仁善鄰、講信修睦、禮尚往來，不能以大欺小、以強凌弱、以富壓貧，國際爭端要通過協商和平解決，各國之間應在平等相待、互相尊重的基礎上發展友好合作關係；表現在各種文明的關係上，主張“善能解容”，各種文明都是人類文明的組成部分，不應當相互排斥，而應當彼此尊重、相互學習、保持特色、共同進步。中華民族從來都把自己的文明理解為一個包含多種因素、可以不斷生髮出新的意義和創造出新的價值的開放系統。對新的文化因素，不會抱有恐懼和敵視的態度，而是一方面接納它們、包容它們，尊重它們的特色，另方面把其中的一些有益成分吸收、融合進來，充實、豐富中華民族的文化。正因為如此，中華文明才能在漫長的歷史發展進程中始終保持自己的生機和活力。

中華民族“和”的思想傳播到世界特別是歐洲後，受到了許多思想家的重視和推崇。英國著名哲學家羅素在他的《中國問題》一書中寫道：“中國至高無尚的倫理品質中的一些東西，現代世界極為需要。這些品質中我認為和氣是第一位的。”這種品質“若能夠被全世界採納，地球上肯定會比現在有更多的歡樂祥和”。類似的看法還有很多，例如德國學者萊布尼茨的《中國新事萃編》、法國學者伏爾泰的《風俗論》以及當代英國學者湯因比的《歷史研究》等著作裡，都有這方面的闡述。當今世界正面臨百年未有之大變局，不同文明之間相互交融又相互激盪，不同利益之間相互依存又相互摩擦，人類從來沒有象今天這樣面臨如此眾多的共同問題和挑戰。在這種情況下，保持和諧共存、協調共進更加受到全人類的共同關注，中華民族的“和”的思想，為思索解答這些課題無疑提供了有益的啟示。

澳門自古以來就是中國的領土，在16世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領，並實行與內地不同的社會制度和生活方式，但這不能改變澳門是中國領土的事實，也不能改變中華文化在澳門的主流地位。中華文化在澳門一直保留且得到傳承，並孕育滋養了澳門同胞綿長深厚、歷久彌新的家國情懷。正如愛國詩人聞一多在《七子之歌·澳門》中所寫的那樣：“但是他們擄去的是我的肉體，你依然保管我內心的靈魂”。四個多世紀以來，澳門雖然成為中西文化交匯之地，但澳門同胞始終認同、珍視和保持着中華民族的優秀傳統文化，當中包括了中華文化中的“和合”理念。澳門近現代以來四百多年間中西文化交流中，中華文化不斷借鑒和吸收西方文化，豐富自身的外延和內涵，由此造就了澳門“以中華文化為主流，多元文化共存”的獨特人文風景，使澳門這座歷史悠久的商埠名城在現代社會煥發出前所未有的生機活力。

澳門能夠發展成為一個生機勃勃的現代化城市，其中的一個關鍵因素就是作為澳門文化主流的中華文化所彰顯的中華文明的開放性和包容性，進而造就了澳門中西方文化的“相容並蓄”與“和諧共存”，也造就了澳門文化的相容性。正是澳門文化所具有的相容性，使得澳門作為中西方文化薈萃的歷史文化名城，傳承嶺南色彩的中華文化的同時，不排斥西方外來的文化，而是用來吸收借鑑壯大自己，以達到“洋為中用”的目的，使得澳門文化融

匯歐陸風情，蘊含獨特魅力。生活在澳門的不同族群和諧相處，相互學習，守望相助，展示了澳門活力四射的形象，這對當今世界面臨所謂文明衝突的現象有很強的啟發意義。環視現今國際形勢，有些人仍抱有“文明衝突論”，極力劃清自己和他人的邊界，強調一種文明與另一種文明的界限和區別，並樹立一個與自己對立的“他者”，讓世界進入新的動盪變革期。而中華文明的開放性與包容性，則為我們觀察和思考世界上不同文明之間的關係提供了超越“文明衝突論”的全新眼光和思維框架。人類文明並不是只有一種模式，也不是只有一條發展道路。不同文明之間並非只有相互衝突一種選擇，而是可以“各美其美，美人之美，美美與共”的。我們要尊重人類文明的多樣性，堅持弘揚平等、互鑒、對話、包容的文明觀，以文明交流超越文明隔閡，以文明互鑒超越文明衝突，以文明共存超越文明優越，共同建設開放包容的世界，夯實共建人類命運共同體的人文基礎。

“一國兩制”方針凝結的“海納百川、有容乃大”的中國智慧，為“一國兩制”實踐不斷注入新的活力和動能。回歸後的澳門令人稱羨的地方，是它的寧靜和諧的社會氛圍。在澳門，沒有政黨紛爭，有的是社團合作；沒有族群糾葛，有的是和睦互助；沒有階層分化，有的是社會共融。廣大澳門居民素有的愛國愛澳光榮傳統，與“講團結、謀發展、求穩定、促和諧”的時代呼聲和“識大局、顧大體、求大同、存大異”的協商精神有機融合在一起，形成了“愛國愛澳、包容共濟、務實進取”的澳門精神。這種澳門精神，就是中華優秀傳統文化在澳門傳承和發展的一種生動體現。正是在“一國兩制”方針指導下，澳門堅守“一國”原則，善用“兩制”之利，不僅實現了順利回歸和平穩過渡，置於國家的完全主權之下，並重新納入國家的治理體系，而且在回歸後呈現出社會大局和諧穩定、經濟快速發展、居民生活持續改善、各項事業全面進步、對外交往不斷擴大的喜人局面，走上了與一條與祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路，“一國兩制”在澳門的實踐取得了舉世公認的成功。目前，澳門新一屆特區政府正團結帶領社會各界集中精力促進經濟適度多元發展，主動融入國家發展大局，努力破解產業結構單一、住房困難等經濟民生深層次矛盾和問題，以不斷提升居民的幸福感、獲得感。



### 三、中西文化交匯特色助力講好“一國兩制”成功實踐的澳門故事

1999年12月20日，澳門回歸祖國，開啟了澳門發展新紀元。伴隨着“一國兩制”從科學構想變成生動現實、從全面付諸實施到不斷豐富完善，二十多年來，澳門保持長期穩定發展良好態勢，各項事業取得長足進步，譜寫了具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐的華彩篇章。在推進“一國兩制”實踐新征程中，澳門要根據《粵港澳大灣區發展規劃綱要》新增的“以中華文化為主流，多元文化共存的交流合作基地”的發展定位，全力打造國際人文交流合作基地，充分發揮中西文化交流的紐帶作用，以“澳門所長”對接“國家所需”，講好成功實踐“一國兩制”的澳門故事，廣泛傳播中華民族為世界和平與發展作出的新貢獻。尤其是要發揮澳門在以下方面突顯的中西文化交匯的特色優勢，讓“一國兩制”在澳門成功實踐的生動故事飄洋過海：

一是澳門與葡萄牙的密切關係。由於歷史上的原因，澳門曾被葡萄牙管治，無論法律、經濟還是文化等方面，澳門都與葡萄牙有着密切的關係。澳門不僅是葡萄牙通往中國的門戶，也是中國加強與葡萄牙甚至歐盟聯繫的一個重要支撐點。要通過加強澳門與葡萄牙的聯繫，向他們介紹“一國兩制”在澳門全面落實的情況，以及澳門回歸中國以來所取得的巨大變化。由於葡萄牙是《中葡聯合聲明》的簽署方，向葡萄牙推介好了“一國兩制”成功實踐的澳門故事，在國際上可以起得事半功倍的效果，大大增加“一國兩制”在國際上的廣泛認可度和影響力。可以採取“請進來”的方式，讓更多的葡萄牙人了解“一國兩制”在澳門的實際執行情況和效果。澳門特區政府邀請回歸前處理澳門事務的一些葡萄牙高級官員以及曾在澳門任職的官員等，親身來澳門看看，就是一種很好的做法。畢竟百聞不如一見。這些人來到澳門後，普遍都反映，澳門的巨大變化是他們當初沒有想到的，都從內心裡力挺“一國兩制”的方針。此外，澳門特區也可採取“走出去”的方式，到葡萄牙去推介“一國兩制”在澳門的實施情況。另外，本澳一些高校與葡萄牙高校都有長期合作關係，可透過深化合作合辦一些有關澳門落實“一國兩制”

和實施澳門基本法的相關研討活動，再通過這些高校來介紹澳門所取得的成就。總之，對葡萄牙的推介工作做好了，其效果實際上也會輻射到歐盟其他國家。

二是澳門與葡語系國家的緊密聯繫。基於歷史淵源，澳門與橫跨四大洲、人口超過 2.6 億的葡語國家有著緊密且廣泛的聯繫。回歸後，得益於“一國兩制”的制度優勢，澳門不僅是“中國—葡語國家經貿合作論壇”部長級會議的舉辦地，而且是中葡經貿合作服務的平台。澳門建設的“葡語國家食品集散中心”、“中葡經貿合作會展中心”和“中葡中小企業商貿服務中心”，向中國與葡語國家企業和投資者在開拓業務合作上提供支持。澳門要利用與葡語國家進行聯繫所具有的語言、文化等方面的優勢，在促進中國與葡語國家包括商貿與文化合作在內的交流合作中發揮獨特橋樑和紐帶作用，既幫助中國內地等企業走出去，使得優秀的中國文化產品可以出海，又將葡語國家的高品質的特色文化產品等引進到中國來，促進中國與葡語國家之間文化的雙向流動。特別是要通過中葡商貿合作服務平台、“一帶一路”建設等，加強與葡語系國家聯繫以及促進同葡語國家全方位互合作、打造國家高水準對外開放重要的橋頭堡的同時，積極推廣“一國兩制”成功實踐的澳門故事，讓“一國兩制”成功實踐的澳門故事走向橫跨四大洲的葡語系國家。另外，澳門也是葡語系國家留學生比較集中的地方，要加強與葡語國家在澳留學生的聯絡工作，通過這些學生對外講好澳門實踐“一國兩制”以及促進中葡合作方面取得的成就。

三是澳門與東南亞國家的文化旅遊合作關係。旅遊和文化兩者相互依存、相互促進，文化是旅遊的靈魂，旅遊是文化的載體。中國與東南亞國家人民交流交往源遠流長，如今，中國與東南亞國家豐富多彩的民族文化和壯美秀麗的自然風光，吸引了越來越多的對方遊客前來觀光遊覽，澳門便是東南亞國家人民喜愛的旅遊目的地。澳門作為一座文化城市和旅遊名城，中西文化在這裡交流交融，最負盛名的是聯合國賦予澳門的兩張“名片”，一個是世界文化遺產澳門歷史城區，另一個是聯合國教科文組織授予的‘創意城市·美食之都’稱號。長期以來，澳門與東南亞各國在旅遊合作上關係密切，具

有廣闊的發展空間。澳門要充分發揮與東南亞國家在文化旅遊方面的先天優勢，進一步加強雙方在旅遊、文化及人民之間的往來，讓東南亞國家的遊客親身感受“一國兩制”給澳門帶來的巨大變化以及澳門多元文化共存的景象，特別是認識“一國兩制”下宗教和諧共融的澳門。在澳門，除佛教、道教、儒教信仰為主體的民間信仰之外，也有傳入的天主教、基督教、伊斯蘭教、巴哈伊教等。不同宗教的門徒和信眾在自己的傳統宗教節日裡，以特有的方式進行各種紀念活動或慶祝儀式。走在澳門社區，教堂與廟宇比肩而立，或者隔街相對，你抬聖像出遊，我辦菩薩寶誕，大家相安無事。生活在澳門的不同宗教信仰、不同風俗習慣的社群，長期和諧共處，尊重彼此的信仰，相互學習，守望相助，展示出澳門活力四射的形象。這對解決當今時代由於宗教信仰和文化隔閡所引發的衝突紛爭有著深刻的啟示意義，它充分表明具有不同宗教文化背景的人們完全可以通過一種彼此寬容和相互理解的良性互動方式來實現共存共榮。

# 作者簡介



蔣朝陽，澳門大學法學院教授，澳門大學憲法與基本法研究中心主任。北京大學法學學士（1987）、法學碩士（1990，憲法行政法專業）、法學博士（1995，憲法行政法專業）。研究與教學領域為憲法、基本法和行政法。著有《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》（中國社科文獻出版社，2016）、與他人合著《中國憲法簡明讀本》（澳門基金會，2022）。在《法學評論》、《行政法論叢》、《中國檢察官學院學報》、《港澳研究》、《澳門法學》、《澳門研究》、《“一國兩制”研究》等雜誌發表數十篇論文。

# 把握“一國兩制”實踐規律，踐行“一國兩制”重要使命

澳門大學法學院憲法基本法研究中心主任 蔣朝陽教授

2025.03.27

2024年12月20日，國家主席習近平在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中，首次提出了“一國兩制”蘊含的價值理念，精闢概括了新時代“一國兩制”實踐的四條規律性認識。這些重要論述，科學回答了“一國兩制”重大理論和實踐問題，進一步豐富和發展了“一國兩制”理論體系，把對“一國兩制”實踐規律的認識和把握提升到新的歷史高度。<sup>1</sup>下面，我就學習《講話》，談談對“一國兩制”理論體系和實踐規律的幾點認識，供各位分享。

一、堅守“一國兩制”的根本宗旨。澳門基本法在序言第二段開宗明義地規定：在澳門實行“一國兩制”方針，是“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展”。黨的18大首次提出，中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。<sup>2</sup>習近平主席多次強調“一國兩制”的根本宗旨，指出：“堅持‘一國兩制’方針，深入推進‘一國兩制’實踐，符合香港居民利益，符合香港繁榮穩定實際需要，符合國家根本利益，符合全國人民共同意願。因此，我明確講過，中央貫徹‘一國兩制’方針堅持兩點，一是堅定不移，不會變、不動搖；二是全面準確，確保‘一國兩制’在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿著正確方向前進。”<sup>3</sup>正是堅守“一國兩制”的根本宗旨，澳門回歸25年來，在踐行“一

<sup>1</sup> 夏寶龍：《深入學習貫徹習近平主席重要講話精神 不斷開創“一國兩制”事業高品質發展新局面》，在“學習貫徹習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上重要講話精神”專題研討會上的致辭。國務院港澳事務辦公室，2025年1月9日。

<sup>2</sup> 《堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進為全面建成小康社會而奮鬥——中國共產黨第十八次全國代表大會報告》，2012年11月8日。

<sup>3</sup> 習近平：《在慶祝香港回歸祖國二十周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，2017年7月1日。

國兩制”過程中，澳門特別行政區政府和社會各界堅持把維護國家主權、安全、發展利益和維護澳門長期繁榮穩定統一起來，意志堅定，具有澳門特色的“一國兩制”實踐取得了巨大成功。<sup>4</sup>只有堅守“一國”、堅定“兩制”，“一國兩制”實踐才能沿著正確的方向行穩致遠。

二、落實“一國兩制”的根本原則。2021年1月27日，習近平主席在北京以視頻連線方式聽取香港特別行政區行政長官林鄭月娥述職報告時指出，“香港由亂及治的重大轉折，再次昭示了一個深刻道理，那就是要確保‘一國兩制’實踐行穩致遠，必須始終堅持‘愛國者治港’。這是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則。”習近平總書記強調，只有做到“愛國者治港”，中央對特別行政區的全面管治權才能得到有效落實，憲法和基本法確立的憲制秩序才能得到有效維護，各種深層次問題才能得到有效解決，香港才能實現長治久安，並為實現中華民族偉大復興作出應有的貢獻。<sup>5</sup>2022年7月1日，習近平主席在慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中進一步指出：

“必須落實‘愛國者治港’。政權必須掌握在愛國者手中，這是世界通行的政治法則。世界上沒有一個國家、一個地區的人民會允許不愛國甚至賣國、叛國的勢力和人物掌握政權。把香港特別行政區管治權牢牢掌握在愛國者手中，這是保證香港長治久安的必然要求，任何時候都不能動搖。守護好管治權，就是守護香港繁榮穩定，守護七百多萬香港居民的切身利益。”

澳門回歸25年來，特別行政區政府和社會各界高度重視弘揚愛國傳統，堅決落實以愛國者為主體的“澳人治澳”，特別行政區政權機關均以愛國者為主組成，愛國愛澳力量日益發展壯大。<sup>6</sup>全面落實“愛國者治澳”原則，民主政制得到完善，“一國兩制”的政治社會基礎國家扎實。<sup>7</sup>不斷鞏固和發展同“一國兩制”實踐相適應的社會政治基礎，在愛國愛澳旗幟下實現最廣泛

---

<sup>4</sup> 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，2019年12月20日。

<sup>5</sup> 習近平聽取林鄭月娥述職報告，2021-01-27 19:43:06 來源：新華網。

[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-01/27/c\\_1127033004.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-01/27/c_1127033004.htm)，2025年3月22日上網。

<sup>6</sup> 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，2019年12月20日。

<sup>7</sup> 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，2024年12月20日。

的團結，是“一國兩制”始終沿著正確軌道前進的根本保障。<sup>8</sup>

三、維護“一國兩制”的最高原則。2017年7月1日，習近平在慶祝香港回歸祖國二十周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中指出了“一國兩制”的“一國”原則。“‘一國’是根，根深才能葉茂；‘一國’是本，本固才能枝榮。”“必須牢固樹立‘一國’意識，堅守‘一國’原則，正確處理特別行政區和中央的關係。”2022年7月1日，習近平主席在慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中指出，“維護國家主權、安全、發展利益是‘一國兩制’方針的最高原則，在這個前提下，香港、澳門保持原有的資本主義制度長期不變，享有高度自治權。”2024年12月20日，習主席在視察澳門講話中提出，“始終堅持國家主權、安全、發展利益高於一切，落實中央全面管治權，任何時候都不能動搖。”

澳門回歸祖國25年來，“一國兩制”制度體系不斷完善，國家主權、安全、發展利益得到有效維護，系統建立維護國家安全的法律制度和執行機制，以憲法和基本法為基礎的特別行政區憲制秩序更加穩固。只有維護“一國兩制”的最高原則，才能實現“一國兩制”的根本宗旨，完成新時代“一國兩制”的重要使命。

四、踐行“一國兩制”的重要使命。2024年12月20日，習主席在視察澳門講話中提出，“當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期，‘一國兩制’實踐也進入了新階段。實現香港、澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代‘一國兩制’實踐的重要使命。”

要把“一國兩制”實踐放在國家發展戰略中考量。20大報告指出，新時代新征程的使命任務是全面建成社會主義現代化強國、實現第二個百年奮鬥目標，以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興。<sup>9</sup>全面建成社會主義現代化強國，總的戰略安排是分兩步走，<sup>10</sup>20屆3中全會指出，當前和今後一個

<sup>8</sup> 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，2019年12月20日。

<sup>9</sup> 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》，2022年10月16日。

<sup>10</sup> 同上注。

時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期。<sup>11</sup>新時代“一國兩制”思想是習近平新時代中國特色社會主義思想的組成部分，是長期指導國家發展的十四個基本方略的基本內容和推動國家治理體系和治理能力現代化的十三個制度優勢的組成部分。2021年11月11日，19屆6中全會通過的《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》，把“一國兩制”事業作為黨百年奮鬥重大成就和歷史經驗的重要組成部分。這是中國共產黨關於重大歷史問題的決議首次載入港澳問題和“一國兩制”內容。<sup>12</sup>在20屆3中全會的報告中，指出發揮港澳“一國兩制”優勢，是完善高水準對外開放體制機制中優化區域開放佈局的重要舉措。

實現澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代‘一國兩制’實踐的重要使命。這也是“一國兩制”根本宗旨、根本原則和最高原則的體現。對澳門來講，25年來“一國兩制”的成功實踐不是澳門停停腳、鬆口氣，而是新的發展開端和起點。<sup>13</sup>不管怎麼說，即使澳門前一百年靠博彩業，總不能後一百年也靠博彩。任何一個高度依賴單一產業的經濟體，其發展是很難持續的。<sup>14</sup>經濟適度多元發展是保持澳門長期繁榮穩定的必由之路，是事關澳門長治久安和澳門居民根本福祉的戰略問題，通過“澳門+橫琴”，使其“成為豐富‘一國兩制’實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地、實現國家高水準對外開放的新平臺”。<sup>15</sup>

五、把握新時代“一國兩制”實踐基本要求。這就是：一要堅守“一國”之本、善用“兩制”之利；二要維護高水準安全、推動高品質發展；三要發揮獨特優勢、強化內聯外通；四要弘揚核心價值、促進包容和諧。

2019年12月20日，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中，總結澳門回歸20周年“一

---

<sup>11</sup> 《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》，2024年7月18日中國共產黨第二十屆中央委員會第三次全體會議通過。

<sup>12</sup> 《堅定不移維護香港長期繁榮穩定——習近平總書記引領“一國兩制”香港實踐行穩致遠》，人民日報，2022-06-29 09:46:43。 [http://www.gdztb.gov.cn/yw/dbtlbt/content/post\\_85845.html](http://www.gdztb.gov.cn/yw/dbtlbt/content/post_85845.html)，2025年3月22日上網。

<sup>13</sup> 鄭永年：《特區中的特區“橫琴”，未來發展的可能選擇》，“文化縱橫”，2024年10月23日。

<sup>14</sup> 同上注。

<sup>15</sup> 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，2024年12月20日。



國兩制”成功實踐4點重要經驗。一是始終堅定“一國兩制”制度自信；二是始終準確把握“一國兩制”正確方向；三是始終強化“一國兩制”使命擔當；四是始終築牢“一國兩制”社會政治基礎。

2022年7月1日，習近平主席在慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中指出，香港“一國兩制”25年的實踐告訴我們，只有深刻理解和準確把握“一國兩制”的實踐規律，才能確保“一國兩制”事業始終朝著正確的方向行穩致遠，並總結了四條規律性認識。第一，必須全面準確貫徹“一國兩制”方針；第二，必須堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一；第三，必須落實“愛國者治港”；第四，必須保持香港的獨特地位和優勢。

在2024年講話中，將港澳發展不同階段“一國兩制”的實踐針對性認識上升為新時代“一國兩制”實踐的規律性認識和基本要求，著重把握好四對關係：“一國”與“兩制”的關係，安全與發展的關係，內聯與外通的關係，以及價值核心與多元的關係。

總之，新時代“一國兩制”理論體系和實踐規律的主要內容包括：“一國兩制”的根本宗旨、“一國兩制”的根本原則、“一國兩制”的最高原則、“一國兩制”的重要使命和“一國兩制”實踐的基本要求，是習近平新時代中國特色社會主義思想“港澳篇”的最新成果，為香港、澳門未來發展領航指向，是新時代“一國兩制”行穩致遠的根本遵循和行動指南。

# 作者簡介



靳環宇，紫荊學院教授，主要從事“一國兩制”理論與實踐研究。已主持完成國家及省部級課題 10 餘項，出版《新時代“一國兩制”理論與實踐》（香港中華書局 2018 年版）；《港澳台國家安全：法律與制度的構建》（澳門文化公所 2021 年版）；《新時代“一國兩制”理論探略》（澳門文化公所 2024 年版）等多部著作，在《光明日報》、香港《大公報》《紫荊論壇》、澳門《“一國兩制”研究》等報刊發表文章百餘篇。

# 试谈“一国两制”实践规律性认识问题

靳环宇

在今年两会结束不久我们就召开这次会议，对于宣传贯彻两会精神、进一步推动夯实宪法和基本法所构成的特区宪制秩序具有重要意义。在今年两会的政府工作报告和全国人大常委会工作报告中，都专门对特区宪法和基本法的宣传教育以及实施问题作了要求和部署，我们基本法推广协会职责所在、当仁不让，可以多做工作，发挥更大的作用。

李强总理在政府工作报告中指出，我们要全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序，落实“爱国者治港”、“爱国者治澳”原则。支持香港、澳门发展经济、改善民生，深化国际交往合作，更好融入国家发展大局，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

赵乐际委员长在工作报告中对新一年人大工作所作部署，要求建立宪法实施情况报告制度，加强宪法宣传教育和理论研究，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序，指导地方探索区域协同立法，围绕“十五五”规划纲要编制工作若干重要问题、粤港澳大湾区建设、加强侨务立法等开展 11 项专题调研，等等。

这些都应成为我们今年基本法宣传教育推广工作的重点内容和方向。与此同时，我们更要深入学习贯彻习近平主席去年 12 月 20 日澳门讲话重要精神，特别是深入体会和把握习近平主席在讲话中所提出的“一国两制”实践进入新阶段的重大论断和所总结的“一国两制”最新实践规律。要将这一工作与今年的基本法教育推广工作有机结合起来，如此则更具理论性、战略性、长远性，更富价值和意义。

这里，我仅从党的十八大以来习近平主席对“一国两制”实践规律性认识的角度谈点粗浅学习体会，请大家批评指正。

党的十八大以来，习近平主席在党的全会，香港、澳门回归祖国 20 周年、25 周年庆典，以及接受香港、澳门特区行政长官述职等的重要时间节点发表系列重要讲话，高度肯定香港、澳门“一国两制”成功实践，深刻总结“一国两制”实践经验，科学擘画“一国两制”事业发展蓝图，向世界庄严宣示全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”方针的坚定立场，构成了习近平新时代中国特色社会主义思想的“港澳篇”，为香港、澳门发展领航指向，为做好港澳工作提供了根本遵循和行动指南，在“一国两制”发展进程中具有重要深远意义。

习近平主席在科学回答“一国两制”重大理论和实践问题时，始终坚持马克思主义实践观点，根据“一国两制”港澳具体实践问题及时分析、理性应对、圆满解决，不断总结“一国两制”实践规律性认识，进一步丰富和发展了“一国两制”理论体系，把对“一国两制”实践规律的认识和把握提升到了新的历史高度。

习近平主席坚持马克思主义实践观点，始终认为作为一项前无古人的伟大创举，“一国两制”需要在实践中不断探索。对于“一国两制”实践中出现的一些新情况新问题，要正确看待，理性分析，想办法解决问题。困难克服了，问题解决了，“一国两制”实践就前进了。关键是要在“一国两制”港澳实践不断向纵深推进的过程中，不断增强对“一国两制”的制度自信和实践自觉。这里也从实践的角度，尝试分析梳理自党的十八大以来习近平主席关于“一国两制”实践规律性认识的大致框架和演变历程。

### 一、从“宗旨”论到“原则”论

党的十八大首次正式提出“一国两制”根本宗旨的概念，成为此后“一国两制”实践行稳致远的基本框架和基本准绳。习近平主席也多次强调“一国两制”的根本宗旨，是维护国家主权、安全、发展利益，保持香港、澳门长期繁荣稳定。根本宗旨确定下来后，习近平主席根据“一国两制”实践发展需要，又先后提出了事关全面准确理解贯彻“一国两制”方针的多个重要

原则。

**“一国两制”的“一国”原则。**2017年7月1日，习近平主席在视察香港时重点提出了“一国两制”的“一国”原则问题，强调“一国”是根，根深才能叶茂，“一国”是本，本固才能枝荣；强调在具体实践中，必须牢固树立“一国”意识，坚守“一国”原则，正确处理特别行政区和中央的关系；强调要把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异有机结合起来等等。

**“一国两制”的根本原则。**2021年1月27日，习近平主席在听取香港特区行政长官林郑月娥述职时首次提出了“一国两制”实践的根本原则问题。指出香港由乱及治的重大转折，再次昭示了一个深刻道理，那就是要确保“一国两制”实践行稳致远，必须始终坚持“爱国者治港”。这是事关国家主权、安全、发展利益，事关香港长期繁荣稳定的根本原则。只有做到“爱国者治港”，中央对特别行政区的全面管治权才能得到有效落实，宪法和基本法确立的宪制秩序才能得到有效维护，各种深层次问题才能得到有效解决，香港才能实现长治久安，并为实现中华民族伟大复兴作出应有的贡献。随后，通过修改完善香港选举制度，通过特区政府制定完善相关法例，“爱国者治港”原则得以有效落实。习近平主席在香港、澳门回归祖国25周年庆祝大会上也分别对“爱国者治港”“爱国者治澳”作了强调和肯定。

**“一国两制”的最高原则。**2022年7月1日，习近平主席在视察香港所发表的重要讲话中又提出了关于“一国两制”的最高原则问题。习近平主席总结“一国两制”香港实践规律，指出应该深刻理解和准确把握的第一点就是必须全面准确贯彻“一国两制”方针，把“一国两制”方针视作一个完整的体系。而其中，维护国家主权、安全、发展利益是“一国两制”方针的最高原则，在这个前提下，香港、澳门保持原有的资本主义制度长期不变，享有高度自治权。并且，全面准确贯彻“一国两制”方针将为香港、澳门创造无限广阔的发展空间；“一国”原则愈巩固，“两制”优势愈彰显。2024年12月20日，习近平主席在澳门回归祖国25周年庆祝大会上的重要讲话

中又提出了“始终坚持国家主权、安全、发展利益高于一切”的最新论述，实际是对“一国两制”“一国”原则和最高原则的高度概况和最新表述。

很显然，上述有关“一国两制”方针和实践的三项原则，都是在“一国两制”根本宗旨基础上衍生扩展而出的，既服从服务于根本宗旨，三者也紧密联系，相互支撑，有机统一在一起。

## 二、从“自治”论到“结合”论

回归祖国后的一个较长时期，香港社会普遍在理解执行香港基本法时存在片面性、选择性和模糊性，在看待中央对香港管治权时存在怀疑、排斥甚至否定的态度和行为，而其本质则在于错误理解“一国两制”方针，错误理解“港人治港”“高度自治”，以为“港人治港就是只有港人才能治港”“高度自治就是完全自治”，其“高度”就是“无限高”“无王管”。这种错误思想最终酿成一系列重大政治社会问题，引起香港社会政治动荡，危及特区政权安全和国家安全，必须中央出手重塑特区宪制秩序。

针对“自治”论这一错误思潮，中央从党的十八大开始就以中央与特区关系“结合”论的视角进行了一系列理论和政策建构，逐步破除了港人的心魔，重塑了香港风清气正的政治生态。

**中央与特区关系“三结合”论。**在党的十八大，中央首次提出全面准确贯彻“一国两制”方针、正确处理中央与特区关系的“三结合”论。指出全面准确贯彻“一国两制”“港人治港”“澳人治澳”、高度自治的方针，必须把坚持一国原则和尊重两制差异、维护中央权力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，任何时候都不能偏废。此后，习近平主席又多次在不同场合强调了“三结合”论。

**国家宪法与特区基本法“结合”论。**2017年7月1日，习近平主席在香港正式提出了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的重要论断。这一重要论断对于中央处理港澳事务

和“一国两制”港澳实践的行稳致远具有转折性的里程碑意义，一改以往“言必称基本法”“唯基本法办事”的积习，而强调国家宪法和香港基本法共同构成香港的宪制基础，正是回归和反映了“一国两制”方针的本义，明确厘清了基本法和特区正是因宪法而生、因宪法而稳，缺失了国家宪法作为特区的宪制支撑，特区的法理基础和治理结构都会显得单薄和脆弱。正是基于这一重要论断，“始终依照宪法和基本法办事”的规律性认识及其效果才能展现出来，中央对特区的全面管治权也才拥有了坚实的法理基础。

**中央全面管治权和特区高度自治权“结合”论。**党的十八大以来，中央多次提出维护中央权力和保障特区高度自治权的结合问题，但是一方面囿于中央全面管治权这一概念尚未提出，另一方面也存在中央对特区的权力并不仅仅是维护的问题，还有中央对特区管治权的直接行使以及对特区高度自治权的监督问题，因此随着实践的发展还有不少的完善空间。2022年7月1日，习近平主席视察香港所作重要讲话中，对所总结的25年“一国两制”香港实践规律的第二点，就是“必须坚持中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权相统一”。强调中央政府对特别行政区拥有全面管治权，这是特别行政区高度自治权的源头，同时中央充分尊重和坚定维护特别行政区依法享有的高度自治权。并着重指出两权相统一的重大意义，落实中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权是统一衔接的，也只有做到这一点，才能够把特别行政区治理好。

另外，在“结合”论中，还有一点不容忽视，就是特区政府层面要管治好、发展好特区，也需要行政、立法、司法三权相结合、相配合、相统一的问题。2017年7月1日，习近平主席在会见香港特区新任行政、立法、司法机关负责人时讲话指出，特别行政区政府管治团队是一个整体，关键是要全面落实和进一步完善以行政长官为核心的行政主导体制，处理好行政、立法关系，真正做到议而有决、决而有行，确保政府依法施政的顺畅、高效；要自觉维护管治团队的团结，坚决维护行政长官的权威，在工作上相互支持、

相互配合、相互补台，共同维护政府整体的威信和声誉。2022年7月1日，习近平主席在香港又强调，特别行政区坚持实行行政主导体制，行政、立法、司法机关依照基本法和相关法律履行职责，行政机关和立法机关既互相制衡又互相配合，司法机关依法独立行使审判权。2024年12月20日，习近平主席在澳门指出，健全政府和立法会协同立法机制；严格公正执法，完善司法制度，提升司法效率，坚定维护法治。由此可见，特区管治团队内部相互协作配合的重要性。

### 三、从“特殊”论到“普遍”论

前文已指出，中央对于“一国两制”实践规律性的认识是通过实践的不断深入而不断丰富完善深化的。而对于“一国两制”实践规律性的认识，还有一个特点，就是周期性的重要时间节点，比如在香港、澳门回归祖国20周年、25周年的4个重要时间节点上，习近平主席都会莅临港澳在庆祝大会上发表重要讲话，每一次都是对香港或澳门“一国两制”5年实践的总结及对下段工作的展望与部署，这些讲话都有可能提出一些有关“一国两制”港澳实践的规律性认识。还有就是中国共产党5年一届的大会和年度的全会，一般也会对当前“一国两制”港澳实践作出重要论述和工作安排。这些内容受具体时间和具体实践的约束，一般具有明显的实践指向性和针对性，而全局性和普遍性略显不足。而这种现象，随着“一国两制”港澳实践都迈过了20岁的成人礼，而进入到25岁的成熟期，“一国两制”港澳实践的普遍性规律就呼之欲出了。

同样是回归祖国20周年，由于香港早于澳门2年回归祖国，特别是澳门回归祖国的5年期庆祝典礼和新中国成立庆祝典礼处于同一年份，这些因素也都影响到“一国两制”港澳实践规律性认识的内容。

习近平主席在思考、谋划、处理“一国两制”港澳实践问题上，具有鲜明的时间意识，对于港澳回归祖国的20周年、25周年等重要时间节点都予以特别关注，并以此为段限分析思考总结“一国两制”实践规律性认识问



题。在 2017 年香港回归祖国 20 周年庆典上，习近平主席指出，依照中国的传统，男子二十谓之弱冠，今天就是香港特别行政区的成年礼，正所谓“如竹苞矣，如松茂矣”。并回首香港特区成长历程，指出“一国两制”在香港的实践取得了举世公认的成功。与此同时，习近平主席还从全面准确理解和贯彻“一国两制”方针，今后更好在香港落实“一国两制”的角度对香港工作作了系统部署，即提出了“四个始终”（始终准确把握“一国”和“两制”的关系，始终依照宪法和基本法办事，始终聚焦发展这个第一要务，始终维护和谐稳定的社会环境），这一内容以部署任务的形式兼具了总结概况“一国两制”实践规律性认识的性质。只不过，无论从讲话的结构形式还是字面形式来看并没有明确说出这一点。再拉长时段看，这次讲话也与后面的澳门回归祖国 20 周年和香港、澳门回归祖国 25 周年的庆祝讲话结构不同，后面三次讲话则都将规律总结和工作部署作了明确的区分，“一国两制”实践规律性认识的内容得以突出，其重要性也得到了明显加强。

但是也要看到，虽然在澳门回归祖国 20 周年和香港回归祖国 25 周年的庆祝讲话中，习近平主席都对“一国两制”港澳实践的规律性认识作了阶段性总结，但是这些总结相对而言都是具有区域性的、特殊性的，虽然也不排除港澳之间的相互指向性和参考借鉴意义。比如，2019 年 12 月 20 日习近平主席的澳门重要讲话，明确指出澳门地方虽小，但在“一国两制”实践中作用独特；而总结具有澳门特色的“一国两制”成功实践，可以获得 4 点重要经验，即始终坚定“一国两制”制度自信、始终准确把握“一国两制”正确方向、始终强化“一国两制”使命担当、始终筑牢“一国两制”社会政治基础。很明显，这些“一国两制”成功实践经验，是具有澳门特色的，但是无疑也是香港亟需奋起直追的。同样道理，2022 年 7 月 1 日，习近平主席的香港重要讲话，也重点分析总结“‘一国两制’在香港的丰富实践给我们留下很多宝贵经验”，并明确告诉世人，经过“25 年的实践”，我们已经能够深刻理解和准确把握“一国两制”的实践规律，也能够确保“一国两制”

事业始终朝着正确的方向行稳致远。从这篇讲话中的“一国两制”实践规律性认识内容来看，这些规律无疑是“香港特色”的，但是对港澳共性的总结和要求却也得到了明显加强，只是在字面上没有突出出来而已。

而到了2024年12月20日，习近平主席的澳门重要讲话，正是处在香港澳门都已经回归祖国25周年、“一国两制”港澳实践都已进入成熟期稳定期的重要历史阶段，因此就直截了当、开宗明义地将港澳并举，无论是谈“一国两制”这一“好制度”，还是谈“一国两制”的丰富“价值理念”，都是从“香港、澳门”并行入手，宏观性的概括性的内容没有再单独对应澳门或香港。对于“一国两制”实践规律性认识更是如此，明确指出“香港、澳门回归以来的实践经验告诉我们，保持香港、澳门长期繁荣稳定，继续推进‘一国两制’实践行稳致远，需要把握好以下4条”（即坚守“一国”之本、善用“两制”之利，维护高水平安全、推动高质量发展，发挥独特优势、强化内联外通，弘扬核心价值、促进包容和谐）。

很明显，在“一国两制”实践规律性认识形成的过程中，无论在形式和内容方面都经历了一个由简单到丰富、由区域到全域、由特殊到普遍的过程，这一过程既是“一国两制”实践规律性认识不断在港澳之间相互影响作用进而从差异化到趋同化的结果，也是习近平主席紧扣时代脉搏、紧盯实践动向将科学理论与具体实践有机结合的结果。

总之，“一国两制”实践的规律性认识科学系统、博大精深，有根本宗旨，有主要原则，有基本要求，共同构成一个有机整体。概况起来，主要就是正确处理把握好以下8对关系：一是“一国”和“两制”的关系，要坚守“一国”之本、善用“两制”之利；二是发展和安全的关系，要维护高水平安全、推动高质量发展；三是国家和世界的关系，要发挥独特优势、强化内联外通；四是核心和多元的关系，要弘扬核心价值、促进包容和谐；五是守成和创新的关系，着力推动经济多元健康发展，培育打造与特区相适应的新质生产力；六是依法和作为的关系，着力提升特区治理效能，把依法治理和

担当作为结合起来、有为政府和有效市场结合起来；七是对外和对内的关系，着力打造更高水平对外开放平台，健全在国家改革开放中更好发挥作用的机制，主动对接国家重大战略，不断提升国际竞争力；八是理念和力量的关系，着力维护社会稳定，坚持以人民为中心的施政理念，团结全社会积极建设力量，共创更加公平美好生活。

# 作者簡介



李洪江，澳門城市大學法學院副教授，法學博士。現任澳門城市大學法學院法學碩士課程主任、澳門城市大學校學術委員會委員、澳門城市大學校董會成員、澳門法律改革諮詢委員會成員、《澳門法政雜誌》主編等職務。曾任最高人民法院法官等職。

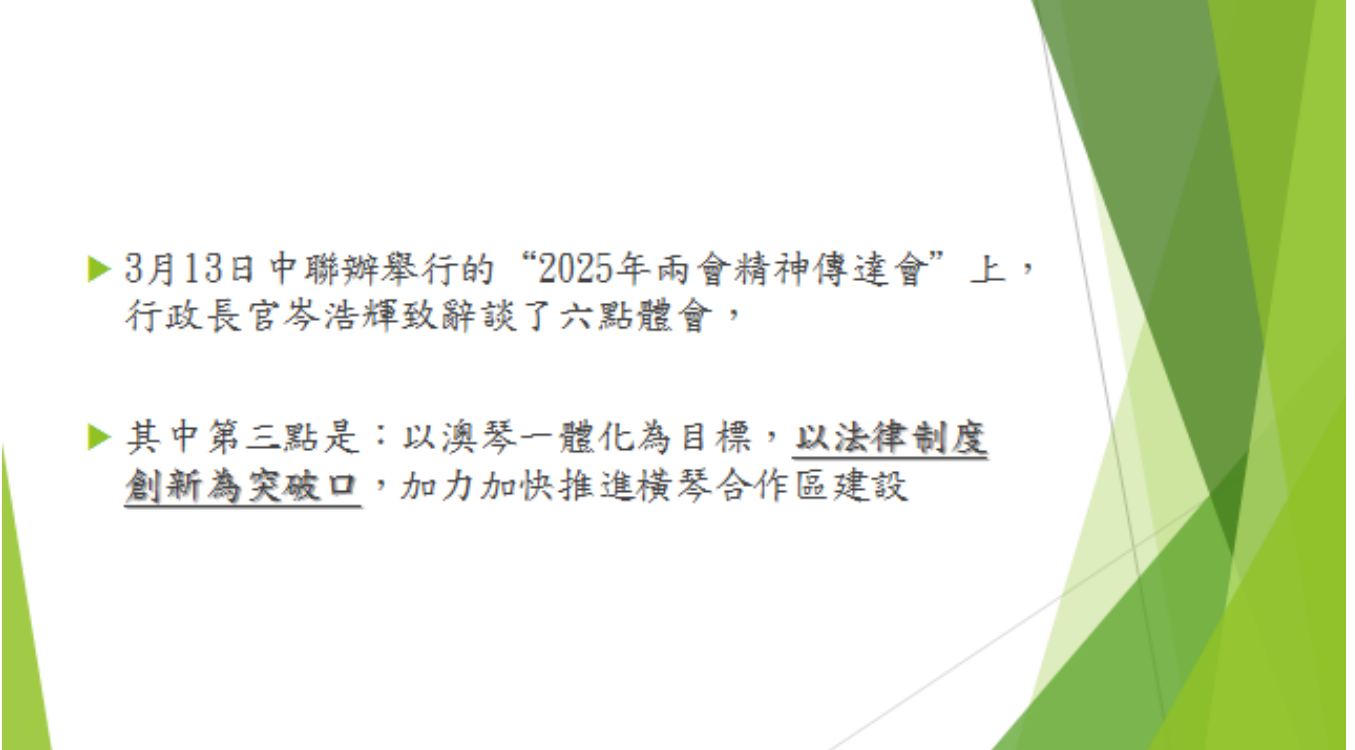
主要研究方向公法，包括澳門基本法、刑法、刑事訴訟法、比較刑事法等，曾在《中國法學》、《法學研究》、《中國人民大學學報》、《刑法論叢》、《法律適用》、《人民司法》、《人民檢察》等期刊發表論文三十餘篇。個人專著兩部，合著兩部，聯合主編一部，主編兩部。


# 橫琴粵澳深度合作區 立法路徑研究

澳門城市大學法學院 李洪江

## 問題的由來

- ▶ 今年兩會期間，澳區全國人大代表團提出關於在橫琴粵澳深度合作區開展法律制度重大創新的聯合建議
- ▶ 建議固化深合區近年來的開發建設成功經驗；
- ▶ 把“澳門 + 橫琴”的戰略定位從政策宣示轉化為具體的法律規則；
- ▶ 一攬子破解澳琴一體化制度性和規則性的壁壘矛盾。

- 
- ▶ 3月13日中聯辦舉行的“2025年兩會精神傳達會”上，行政長官岑浩輝致辭談了六點體會，
  - ▶ 其中第三點是：以澳琴一體化為目標，以法律制度創新為突破口，加力加快推進橫琴合作區建設

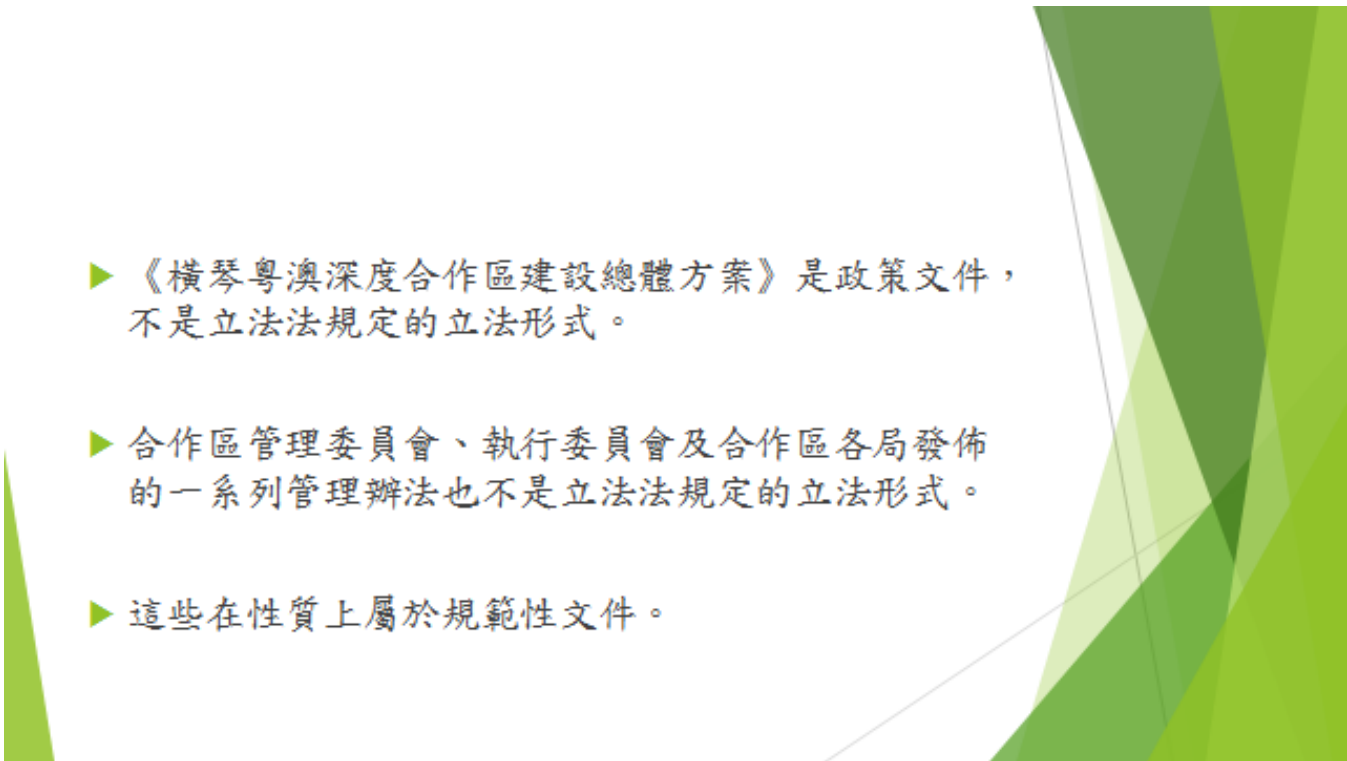
- 
- ▶ 合作區立法現狀
  - ▶ 合作區立法面臨的困難
  - ▶ 合作區的立法路徑建議

## 合作區立法現狀


- ▶ 合作區立法的定位
- ▶ 合作區立法概況

## 合作區立法的定位

- ▶ 合作區立法是內地立法機關制定，不是澳門立法機關制定
- ▶ 內地立法形式主要包括法律、行政法規、地方性法規、國務院部門規章和地方政府規章等

- 
- ▶ 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》是政策文件，不是立法法規定的立法形式。
  - ▶ 合作區管理委員會、執行委員會及合作區各局發佈的一系列管理辦法也不是立法法規定的立法形式。
  - ▶ 這些在性質上屬於規範性文件。

## 合作區立法概況

- 
- ▶ 廣東省人大常委會的立法概況
  - ▶ 珠海市人大常委會的立法概況
  - ▶ 澳門協同立法概況



## 廣東省人大常委會的立法概況

- ▶ 《關於橫琴粵澳深度合作區有關管理體制的決定》
- ▶ 《關於批准設立廣東省橫琴粵澳深度合作區人民檢察院的決定》
- ▶ 《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》

### 《關於橫琴粵澳深度合作區有關管理體制的決定》

- ▶ 2021年9月16日，廣東省第十三屆人民代表大會常務委員會第三十四次會議通過
- ▶ 規定了合作區範圍、合作區管理委員會、執行委員會、省派出機構的職能職權，以及省市兩級授權或委託合作區行使的許可權作出明確。
- ▶ 是廣東省人大常委會制定的有關合作區的第一個地方性法規，為合作區管理委員會、執行委員會的設立提供了法律依據。

### 《關於批准設立廣東省橫琴粵澳深度合作區人民檢察院的決定》

- ▶ 2021年12月1日廣東省第十三屆人民代表大會常務委員會第三十七次會議通過，
- ▶ 批准設立廣東省橫琴粵澳深度合作區人民檢察院，作為廣東省人民檢察院的派出機構，
- ▶ 行使基層人民檢察院職權，由珠海市人民檢察院作為上一級檢察院履行相應訴訟職責。

### 《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》

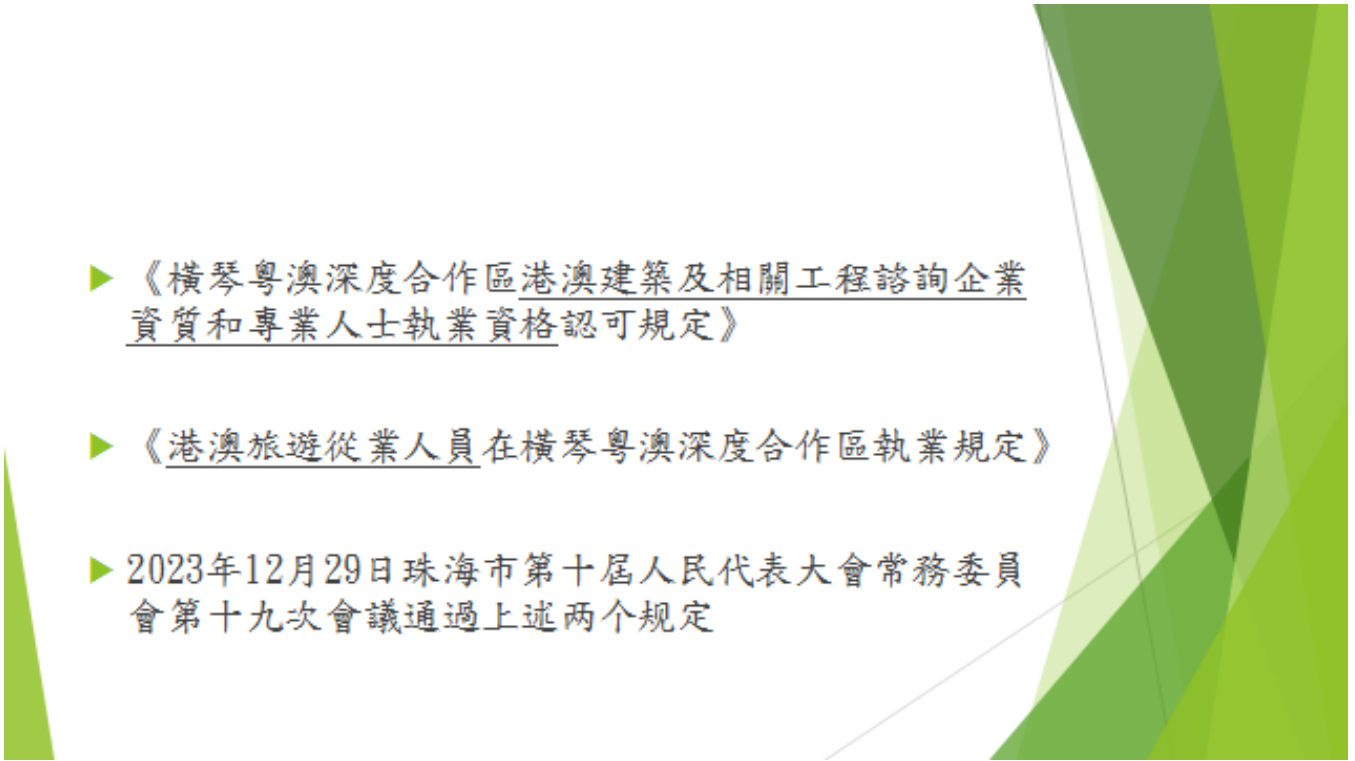
- ▶ 2023年1月9日廣東省第十三屆人大常委會第四十八次會議通過。
- ▶ 分為八章，共66條，是迄今為止有關合作區立法之中條文最多、內容最為全面的法規。

## 主要内容

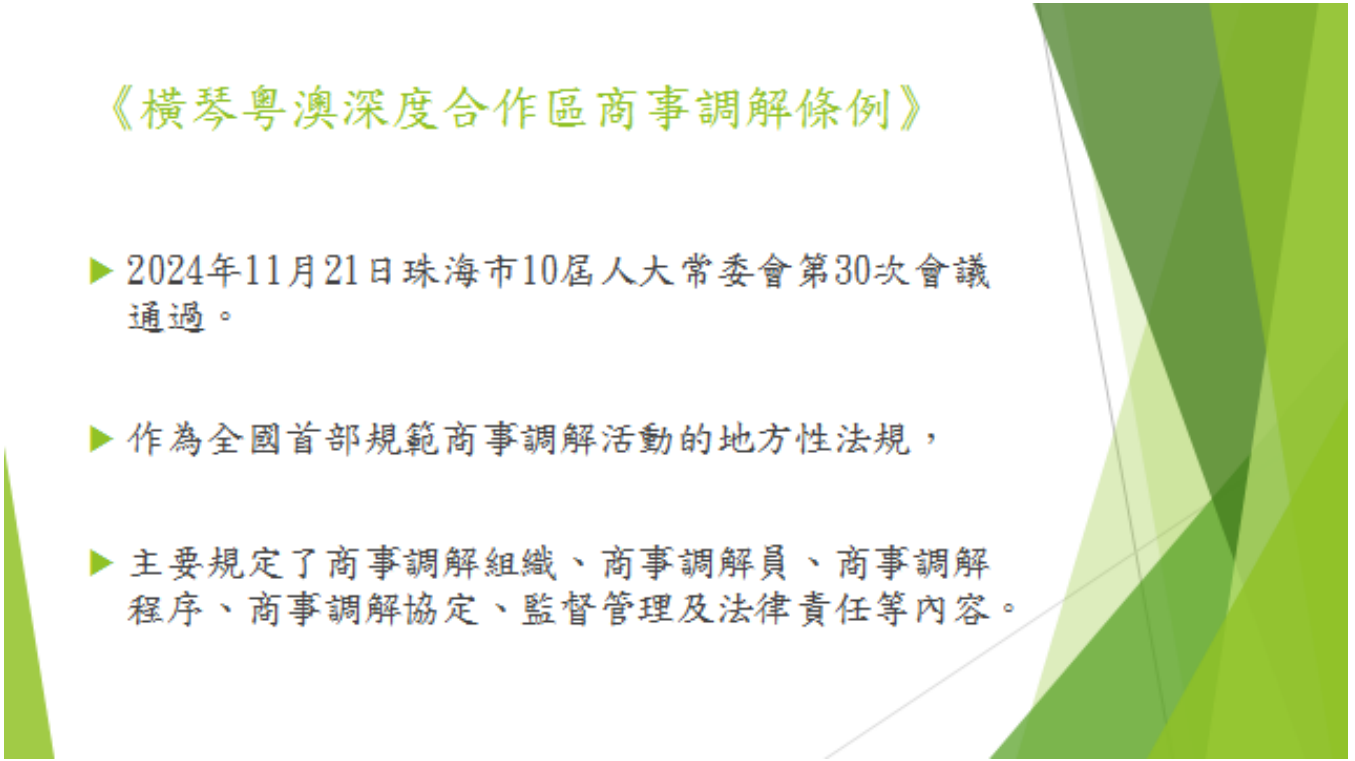
- ▶ 合作區的治理體制、規劃建設與管理、
- ▶ 促進產業發展、便利澳門居民生活就業、
- ▶ 推動琴澳一體化發展和法治保障等。

## 珠海市人大常委會的立法概況

- ▶ 《澳門特別行政區醫療人員在橫琴粵澳深度合作區執業管理規定》
- ▶ 《澳門特別行政區藥學技術人員在橫琴粵澳深度合作區藥品零售單位執業備案管理規定》
- ▶ 2023年5月26日珠海市第十屆人大常委會第十四次會議通過以上兩個規定

- 
- ▶ 《橫琴粵澳深度合作區港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格認可規定》
  - ▶ 《港澳旅遊從業人員在橫琴粵澳深度合作區執業規定》
  - ▶ 2023年12月29日珠海市第十屆人民代表大會常務委員會第十九次會議通過上述兩個規定

### 《橫琴粵澳深度合作區商事調解條例》

- 
- ▶ 2024年11月21日珠海市10屆人大常委會第30次會議通過。
  - ▶ 作為全國首部規範商事調解活動的地方性法規，
  - ▶ 主要規定了商事調解組織、商事調解員、商事調解程序、商事調解協定、監督管理及法律責任等內容。

## 澳門協同立法概況

- ▶ 第21/2024號行政法規《二〇二四／二〇二五學校年度廣東省學校就讀學生就學財政支援》
- ▶ 《修改澳門公共行政工作人員通則及相關法規》法案
- ▶ 修改第3/2012號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》及第15/2020號法律《非高等教育私立學校通則》法案

### 《修改澳門公共行政工作人員通則及相關法規》法案

- ▶ 目前澳門特區派駐到合作區工作的公務員是使用公職法訂定的出差制度，政府認為不恰當，
- ▶ 法案希望讓派駐在橫琴合作區管委會工作的公務人員，可盡快使用法案中建議的臨時定期委任制度，
- ▶ 法案2024年12月17日在澳門立法會一般性審議通過，目前正在立法會第二常設委員會進行細則性審議。

## 修改第3/2012號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》及第15/2020號法律《非高等教育私立學校通則》法案

- ▶ 法案明確已在澳門開辦學校的辦學實體，經向教育及青年發展局取得許可及簽訂協議書後，可在合作區開辦附屬學校。
- ▶ 該等學校在不抵觸內地相關規定的情況下，適用澳門教育制度，包括學生及教學人員的福利待遇、權利義務，尤其包括免費教育津貼、澳門教師專業發展津貼和教師年資計算。
- ▶ 同時須遵守澳門法律所規定的學校人員的登記、學校財政資源的調撥、學校的會計帳目及審計報告要求等特別規定。
- ▶ 法案預計3月28日在澳門立法會一般性審議。

## 合作區立法面臨的困難

- ▶ 省級立法權和珠海經濟特區立法權解決問題的作用有限
- ▶ 中央部委政策供給受制於現行法律法規的約束難以有大的制度性突破
- ▶ “一事一議”調法調規模式不足以高效解決合作區規則障礙問題
- ▶ 澳門特區通過自身修法難以解決合作區的實際規則障礙問題

## 省級立法權和珠海經濟特區立法權解決問題的作用有限

- ▶ 廣東省人大常委會受限於地方立法權限，當涉及到國家事權時只能作“軟性規範”，大量條款使用“支持”、“推動”、“鼓勵”等措辭。
- ▶ 珠海經濟特區立法權為合作區開通了立法直通車，過去3年先後為合作區制定5部小切口立法，但也都是解決小的局部問題，涉及面非常有限。



## 中央部委政策供給受制於現行法律法規的約束難以有大的制度性突破

- ▶ 琴澳一體化涉及如何打通物流、人流、資金流及信息流的障礙，其中大部分均屬中央事權。
- ▶ 國家部委表示理解合作區訴求但解決難度大，主要原因是凡改革創新必須於法有據。很多政策和改革訴求的背後往往涉及到現行法律法規的調整。
- ▶ 一些國家部委全力支持在現行法律框架下作小切口式的“微創手術”，但難以取得實質性突破。

## “一事一議”調法調規模式不足以高效解決合作區規則障礙問題

- ▶ 涉及破解跨境要素流通背後的規則、規制、管理及標準等制度性壁壘。
- ▶ 盡管《總體方案》規定，改革涉及到調整法律、行政法規可以申請調整或者暫停實施
- ▶ 但根據內地現行規則，仍要“一事一議”法律授權，採取該路徑的周期長、成本高



## 澳門特區通過自身修法難以解決合作區的實際規則障礙問題

- ▶ 澳門特區通過立法、制定行政法規和行政長官批示形式，修訂了一些法律法規，解決了澳門公職人員到合作區任職、澳門新街坊學校教育免費等問題，
- ▶ 但僅局限在澳門公共福利和服務保障延伸到在合作區生活的澳門居民，
- ▶ 調整澳門的法律無法解決合作區的法律制度和規則“銜接澳門、接軌國際”問題。

## 合作區未來立法路徑建議

- ▶ 用足用好珠海經濟特區立法權
- ▶ 充分發揮廣東省人大常委會立法權
- ▶ 全國人大常委會適時授權廣東省人大常委會制定合作區條例
- ▶ 時機成熟時提請全國人大制定合作區法

## 用足用好珠海經濟特區立法權

- ▶ 《總體方案》明確規定
- ▶ 珠海作為經濟特區，享有立法法第84條第一款規定的經濟特區立法權
- ▶ 合作區部分事項盡量通過珠海經濟特區立法權解決

## 立法法第八十四條第一款

- ▶ 經濟特區所在地的省、市的人民代表大會及其常務委員會根據全國人民代表大會的授權決定，制定法規，在經濟特區範圍內實施。

## 充分發揮廣東省人大常委會立法權

- ▶ 廣東省人大常委會作為地方性法規的立法者，
- ▶ 特別是合作區是粵澳合作，涉及到廣東省的內容，很多需要廣東省人大常委會的立法權

## 全國人大常委會適時授權廣東省人大常委會制定合作區條例

- ▶ 鑒於廣東省人大常委會的地方立法權限，難以對涉及國家事權方面事務立法
- ▶ 建議全國人大常委會適時授權廣東省人大常委會就合作區有關事項制定條例
- ▶ 具體可以修改立法法第84條

## 立法法第八十四條第二款、第三款

- ▶ 上海市人民代表大會及其常務委員會根據全國人民代表大會常務委員會的授權決定，制定浦東新區法規，在浦東新區實施。
- ▶ 海南省人民代表大會及其常務委員會根據法律規定，制定海南自由貿易港法規，在海南自由貿易港範圍內實施。

## 建議立法法第八十四條增加第四款

- ▶ 具體建議
- ▶ 廣東省人民代表大會及其常務委員會根據全國人民代表大會常務委員會的授權決定，制定橫琴粵澳深度合作區法規（或條例），在橫琴粵澳深度合作區實施。

## 時機成熟時提請全國人大制定合作區法

- ▶ 合作區發展到一定階段后，可以考慮提請全國人大常委會制定合作區法。
- ▶ 如果全國人大常委會接受建議制定合作區法，確實更加權威，更有助於合作區建設和發展

## 需要指出

- ▶ 即使制定合作區法，並非一部合作區法就萬事大吉
- ▶ 在合作區法之下還需要一系列的條例，需要廣東省人大常委會和珠海市人大常委會制定
- ▶ 共同構成合作區法律基礎

# 作者簡介



---

魏淑君，中国浦东干部学院法学教研分部主任、教授、法学博士，“一国两制”研究中心主任，学术委员会（教师发展委员会）委员。法学理论专业、法律史学专业研究生导师。兼任中国法学会香港基本法澳门基本法研究会理事，上海市法学会港澳台法律研究会副会长。主要研究领域为：法治理论、法律史、“一国两制”和港澳基本法。

# 论中国式现代化进程中的“一国两制” ——以中国式现代化创造的人类文明新形态为视角

魏淑君 中国浦东干部学院

## 引言

习近平主席在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中，明确提出了我们在坚持和发展中国特色社会主义的基础上，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态。在中国共产党二十大报告和之后的重要讲话中，习近平主席深入阐述了中国式现代化理论，阐述了中国式现代化与中国特色社会主义、人类文明新形态之间的紧密联系。“一国两制”是中国共产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伟大创举。“它不仅是中国人民伟大的制度创新，而且对人类文明的进步产生了深远而广泛的影响，赋予人类文明的当代价值体系以中国经验与智慧。”<sup>1</sup>习近平主席在庆祝澳门回归祖国25周年暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的重要讲话中，指出“一国两制”具有的显著制度优势和强大生命力，明确提出“一国两制”的价值理念和时代内涵，强调在当前和今后以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，“一国两制”实践也进入了新阶段。“实现港澳更好发展，为强国建设、民族复兴作出更大贡献，是新时代‘一国两制’实践的重要使命。”<sup>2</sup>习近平主席的重要讲话，对于新时代“一国两制”在港澳的成功实践和深入发展具有重大的理论意义和现实指导意义。本文通过梳理“一国两制”与中国式现代化的内在联结，阐述“一国两制”在中国式现代化进程中的地位和作用，以及“一国两制”对人类文明新形态内涵的丰富。

<sup>1</sup> 韩大元：《论“一国两制”的文明观及其当代意义》，《中国人民大学学报》2021年第3期。

<sup>2</sup> 习近平：《在庆祝澳门回归祖国25周年暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》（2024年12月20日），《人民日报》2024年12月21日。

## 一、现代化与中国式现代化

现代化是指人类社会由传统农业社会向现代工业社会的转变，以及由此带来的巨大的社会变迁。一般认为，现代化是以工业化为推动力，导致传统的农业社会向工业社会转变，并引发整个经济领域及政治、思想、文化等方面发生深刻的变化。现代化同与之相应的文明形态相伴而生、一起前行。“现代化是文明的产物并塑造着新的文明，一定形态的文明则由现代化承载并深刻影响着现代化的进程。”<sup>3</sup>从传统社会到现代社会的变迁，本质上就是文明的转型。世界各国现代化道路具有多样性的特征，不同的现代化道路呈现出人类文明的多样性，推动着人类社会的发展进步。

中国式现代化经历了一脉相承的不同发展阶段。中国的现代化源出于近代以来中华民族为摆脱半殖民地半封建社会而进行的艰苦抗争，为实现国家独立、民族解放和民主自由英勇奋斗、苦苦求索，进行民族复兴的各种尝试。但种种试图实现现代化的方案都以失败告终，探索中国现代化道路的重任，历史地落在了中国共产党身上。党团结带领人民浴血奋战、百折不挠，取得了新民主主义革命的胜利，建立了新中国，实现了民族独立、人民解放，为实现现代化创造了根本社会条件。中国式现代化肇始于新中国成立，在社会主义革命和建设时期，向着“四个现代化”的目标探索前进。改革开放和社会主义现代化建设新时期，成功开创了中国特色社会主义，开启了中国式现代化的新征程，为国家现代化建设提供了充满新的活力的体制保证和快速发展的物质条件。十八大以来，中国共产党坚持问题导向，解决现代化建设中存在的突出矛盾和问题，成功推进和拓展了中国式现代化。中国式现代化在新时代承续发展、日臻成熟，在理论认识和推进战略上更加深化完善，取得了一系列标志性成果，中国特色和世界影响更加彰显。

中国式现代化具有鲜明的文明标识。中国共产党二十大报告中指出，中

---

<sup>3</sup> 商志晓：《中国式现代化的文明标识与文明观塑造》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2024年第5期。



国式现代化既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色，将人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路等，概括为中国式现代化的中国特色；将坚持中国共产党领导、坚持中国特色社会主义、实现高质量发展、发展全过程人民民主、丰富人民精神世界、实现全体人民共同富裕、促进人与自然和谐共生、推动构建人类命运共同体、创造人类文明新形态等，归结为中国式现代化的本质要求。这些中国特色与本质要求的提出和阐释，从不同层面、不同角度揭示了中国式现代化的内涵要义，展现出中国式现代化不同于西方现代化模式的新图景，是一种全新的人类文明形态。

## 二、“一国两制”与中华民族伟大复兴

实现中华民族伟大复兴，是近代以来中国人民和中华民族最伟大的梦想，是中国共产党一经成立就肩负起的历史使命。实现这一历史使命的过程，也是中国共产党团结带领人民不断探索中国现代化道路的过程。中国式现代化是实现中华民族伟大复兴的唯一正确道路。中国式现代化的过程，是实现中华民族伟大复兴的过程。

国家统一是实现中华民族伟大复兴的必然要求。中国共产党从成立起，就把结束近代以来中国四分五裂的混乱局面、实现国家统一作为自己的奋斗目标。1922年7月召开的二大上提出党的最高纲领的同时，也制定了党在民主革命阶段“推翻国际帝国主义的压迫，达到中华民族完全独立；统一中国为真正的民主共和国”的党的最低纲领。为此，中国共产党带领中国人民为争取国家独立、民族解放进行了不屈不挠的斗争。新中国成立前后，毛泽东、周恩来等党的第一代领导人阐明了党对待港澳问题的立场和政策，为解决港澳问题、实现祖国和平统一作出了不懈努力。1980年1月，邓小平在中共中央召集的干部会议上的讲话中，第一次提出了“八十年代我们要做的三件大事”：“在国际事务中反对霸权主义，维护世界和平”、“台湾回归祖

国，实现祖国统一”、“加紧经济建设，就是要加紧四个现代化建设”。<sup>4</sup>在改革开放的历史条件和时代背景下，邓小平提出“一国两制”的伟大构想，并以此为指引解决了历史遗留的港澳问题，洗雪了中华民族百年屈辱。因此，“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。二十大报告指出，“‘和平统一、一国两制’方针是实现两岸统一的最佳方式，对两岸同胞和中华民族最有利。”<sup>5</sup>邓小平在1987年提出，香港基本法很重要，要为澳门、台湾作出一个范例。因此，香港、澳门相继回归以来，“一国两制”的成功实践为在“一个中国”的原则下探索“两制”的台湾方案、就推动两岸关系和平发展达成制度性安排、最终解决台湾问题提供了有益的启示和借鉴，提供了实践样本。

“一国两制”成功实践是实现民族复兴伟业的重要组成部分。实现中华民族伟大复兴的中国梦，本质是国家富强、民族振兴、人民幸福。中国梦把国家的追求、民族的向往、人民的期盼融为一体，体现了中华民族和中国人民的整体利益，表达了全体中华儿女的共同远景。同时，实现中华民族伟大复兴彰显出“以人民为中心”的文明标识。香港、澳门的命运从来与祖国紧密相连。在中华民族迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃中，港澳同胞从未缺席。在革命、建设和改革的不同时期，港澳同胞都扮演着重要角色，作出了独特的贡献，为铸牢中华民族共同体意识增强了主体力量和精神动力。特别要提的是，中国式现代化动力是改革开放，改革开放和“一国两制”是中国在社会主义现代化建设进程中作出的两个重要决策，中国实行改革开放政策，融入世界经济轨道的过程是与“一国两制”的提出与生动实践同时完成的。国家改革开放的历程就是香港、澳门同内地优势互补、一起发展的历程。

---

<sup>4</sup> 《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1994年版，第239-240页。

<sup>5</sup> 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》（2022年10月16日），人民出版社2022年版，第59页。

习近平主席指出，“保持香港、澳门长期繁荣稳定，实现祖国完全统一，是实现中华民族伟大复兴的必然要求。”<sup>6</sup>在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴的关键时期，推进“一国两制”在港澳的成功实践是这一历史进程的重要组成部分。实现香港、澳门更好更好发展、为强国建设、民族复兴作出更大贡献，是新时代“一国两制”实践的重要使命。

### 三、“一国两制”与中国特色社会主义

1978年12月中国共产党十一届三中全会召开，作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来，实行改革开放的历史性决策，成功开创了中国特色社会主义。经过长期努力，中国特色社会主义进入新时代。习近平主席指出：“改革开放四十年的实践启示我们：方向决定前途，道路决定命运。”<sup>7</sup>“改革开放四十年来，我们党全部理论和实践的主题是坚持和发展中国特色社会主义。”<sup>8</sup>坚持和发展中国特色社会主义，不仅是开创了中国特色社会主义道路，而且为中国式现代化创造的人类文明成果奠定了实践基础，为文明创造提供根本的政治保障、理论指导、方法引领、主体力量和发展动力。中国式现代化独特文明观，“充分展现中国特色社会主义的实践要求和价值追求，以根本区别于资本主义现代文明理念的鲜明姿态，昭示新文明观的社会主义属性和社会主义优越性，昭示新文明观的中国特色文明境界和文明风貌。”<sup>9</sup>

“一国两制”是中国特色社会主义的伟大创举。“一国两制”的提出，根植于中国共产党对社会主义的深刻理解，它将解决国家统一与现代化建设两个重要课题融入中国特色社会主义伟大实践中。1987年4月，邓小平在

---

<sup>6</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），人民出版社2017年版，第25页。

<sup>7</sup> 《习近平著作选读》（第二卷），人民出版社2023年版，第225页。

<sup>8</sup> 《习近平著作选读》（第二卷），人民出版社2023年版，第225页。

<sup>9</sup> 商志晓：《中国式现代化的文明标识与文明观塑造》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2024年第5期。

会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时就指出，“我们搞的是有中国特色的社会主义，所以才制定‘一国两制’的政策，才可以允许两种制度存在。没有点勇气是不行的，这个勇气就是来自于人民的拥护，人民拥护我们国家的社会主义制度，拥护党的领导。”<sup>10</sup>“要保持香港五十年繁荣和稳定，五十年以后也繁荣稳定，就要保持中国共产党领导下的社会主义制度。我们的社会主义制度是有中国特色的社会主义制度，**这个特色**，很重要的一个内容就是对香港、澳门、台湾问题的处理，就是‘一国两制’。”<sup>11</sup> 早在1980年初，邓小平就强调国家统一与现代化建设的内在联系。他讲到四个现代化搞好了，经济发展了，我们实现统一的力量就不同了，也就是说现代化建设为国家统一提供物质基础和力量；另一方面，“一国两制”对国家现代化建设有利。用“一国两制”的构想解决国家统一问题，是和实现我国社会主义现代化分“三步走”的发展战略相关联的，是和我们建设有中国特色社会主义的总体任务相关联的。在小范围内允许资本主义存在，更有利于发展社会主义。习近平主席在十四届全国人大一次会议闭幕会上的重要讲话中指出，我们要扎实推进“一国两制”实践和祖国统一大业。推进强国建设，离不开香港、澳门长期繁荣稳定。“一国两制”是关于国家统一和国家治理的理论，既是解决港澳问题的基本方针政策，也是港澳回归后国家对香港、澳门的管理方式，是中国共产党锐意推进马克思主义民族国家统一和国家治理理论与中国具体国情有机结合的理论创新和实践创新，是马克思主义中国化的重大理论成果。“一国两制”成为中国特色社会主义的重要组成部分和鲜明标识。

中国特色社会主义进入新时代，“一国两制”事业也进入新时代。二十大报告提到，中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化。中国式现代化的本质要求是坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义制度。

“一国两制”是中国特色社会主义的重要组成部分，在新时代的实践必须坚

---

<sup>10</sup> 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第217页。

<sup>11</sup> 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第218页。

持社会主义为主体。十八大以来，面对“一国两制”在香港社会出现的新情况新问题，以习近平同志为核心的党中央贯彻“一国两制”方针坚持两点，一是坚定不移，确保不会变、不动摇；二是全面准确，确保不走样、不变形。习近平主席在坚持依法治港治澳过程中，从战略和全局高度就“一国两制”和港澳工作提出了一系列新理念新思想新战略，特别强调“一国两制”是一个完整的体系，提出“一国两制”方针的根本宗旨和最高原则。“维护国家主权、安全、发展利益”和“保持香港、澳门长期繁荣稳定”是一个完整的目标，但前者在“一国两制”原则体系中处于最高位阶和首要地位。为此，习近平主席在讲到准确把握“一国”和“两制”关系时，强调不能触碰的“三条底线”；在讲到必须全面准确贯彻“一国两制”方针时，强调社会主义制度是中华人民共和国的根本制度，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，特别行政区所有居民应该自觉尊重和维护国家的根本制度。强调“一国”原则愈坚固，“两制”优势愈彰显。习近平主席的精辟论述，明确了在“一国”原则下尊重“两制”差异，确保国家发展和港澳长期繁荣稳定。

#### 四、“一国两制”与人类文明新形态

中国式现代化，以其深厚的文化底蕴、科学的理论指引、独特的实践路径、关照全人类的价值追求，成就一种独特的文明创造。习近平主席指出，“中国式现代化，深深植根于中华优秀传统文化，体现科学社会主义的先进本质，借鉴吸收一切人类优秀文明成果，代表人类文明进步的发展方向，展现了不同于西方现代化模式的新图景，是一种全新的人类文明形态。”<sup>12</sup>世界文明是多样性的，即不存在定于一尊的现代化模式，也不存在放之四海而皆准的现代化标准。中国式现代化，打破了“现代化=西方化”的迷思，为全球提供了一种全新的现代化模式，为人类对更好社会制度的探索提供了中

---

<sup>12</sup> 习近平：《以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业》，《求是》2025年第1期。

国方案。“中国式现代化中蕴含的独特世界观、价值观、历史观、文明观、民主观、生态观等及其伟大实践，是对世界现代化理论和实践的重大创新。”

13

“一国两制”丰富了中国式现代化创造的人类文明新形态的内涵。一是按照“一国两制”的伟大构想，香港、澳门和平回归，改变了历史上但凡收复失地都要大动干戈的所谓定势。“一国两制”是中国为国际社会解决类似问题提供的一个新思路新方案，是中华民族为世界和平与发展作出的新贡献，凝结了海纳百川、有容乃大的中国智慧。二是创新和丰富了国家治理模式。在我国这样一个单一制国家里，从国情和港澳历史与现实出发，创造性地提出了中央与地方关系的构造模式，形成中央全面管治权与特区高度自治权的有机统一，丰富了我国地方行政区域管理制度，是国家治理结构的重大理论创新。三是“一国两制”为两种不同社会制度的和平共处提供了制度空间。“一国两制”的鲜明特征便是社会主义与资本主义共处于同一个国家中，超越了社会制度的不同和意识形态的差异。习近平主席继承和发展了邓小平“两个不变”的思想，提出“两个建设好”的重要论述，就是既要把实行社会主义制度的内地建设好，也要把实行资本主义制度的香港建设好。在“一国”的基础上，“两制”的关系应该也完全可以做到和谐相处、相互促进。习近平主席指出：“‘一国两制’包含了中华文化中的和合理念，体现的一个重要精神就是求大同、存大异。”<sup>14</sup>“一国两制”体现出在坚持“一国”的高度原则性下，两种社会制度和谐共存的务实性和灵活性。

习近平主席在庆祝澳门回归祖国25周年暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话中，强调“一国两制”具有显著制度优势和强大生命力，是保持香港、澳门长期繁荣稳定的好制度，是服务强国建设、民族复兴伟业的好制度，是实现不同社会制度和平共处、合作共赢的好制度，必须长期坚

<sup>13</sup> 习近平：《以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业》，《求是》2025年第1期。

<sup>14</sup> 习近平：《在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话（二〇一七年七月一日）》，《人民日报》2017年7月2日。

持。习近平主席特别强调：“‘一国两制’蕴含的和平、包容、开放、共享的价值理念，是中国的，也是世界的，值得共同守护。”习近平主席将“和平、包容、开放、共享”这些治国理政的政治智慧进一步上升为中国和世界共同守护的价值理念，使“一国两制”这一中国特色社会主义的伟大创举为不同社会制度和平共处、合作共赢提供了成功范本，成为践行人类命运共同体理念的生动体现，具有重要的世界意义。

### 参考文献：

1. 《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版。
2. 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》（2022 年 10 月 16 日），人民出版社 2022 年版。
3. 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，人民出版社 2024 年版。
4. 习近平：《在庆祝澳门回归祖国二十五周年暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》（2024 年 12 月 20 日），《人民日报》2024 年 12 月 21 日。
5. 《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》（2023 年版），学习出版社、人民出版社 2023 年版。
6. 洪银兴：《中国式现代化论纲》，江苏人民出版社 2023 年版。