

AOMENXINSHIJIAO

第35期 2024年11月

ISSN 1995-8250

# 澳門新視角



ISSN 1995-8250



9 771995 825008

# 《澳門新視角》 第三十五期

總編輯：劉成昆

副總編輯：江 華

**出版者：澳門青年研究協會**

電 話：（853）2852 6255

傳 真：（853）2852 6937

電 郵：macaomyra@gmail.com

網 址：www.myra.org.mo

創刊日期：2007.11

出版日期：2024.11

封面設計：劉新宇

印 刷：嘉華印務

發行數量：500 本

定 價：非賣品/Not-for-sale

## 編者的話

2024 年是澳門回歸祖國 25 周年，本期策劃和刊發的八篇文章旨在從多元化、多維度的視角回顧澳門回歸以來的發展歷程，並勾勒其未來的發展藍圖。其中，五篇文章挖掘了澳門在政治治理體系的不斷完善、政制發展的穩健步伐、作為中葡商貿合作平臺的獨特地位，以及愛國主義教育的蓬勃興起和社會結構的深刻變遷等方面的顯著成就；另外三篇文章則聚焦於科技創新與區域合作的前沿話題，探討了科技型企業規模與創新能力之間的內在聯繫，分析了澳門在融入粵港澳大灣區建設、與橫琴深合區協同發展過程中所面臨的民商事法律銜接、數據流動與保護規則等現實挑戰。

澳門的故事，是關於傳承與創新的雙重奏鳴，是關於“一國兩制”成功實踐的生動寫照，更是關於一個國際化大都市如何在全球化大潮中找准定位、實現可持續發展的積極探索。希望通過這組文章，不僅讓讀者多方面瞭解澳門回歸 25 年來取得的輝煌成就，更能激發社會各界對澳門未來發展的深入思考與廣泛討論。

《澳門新視角》

總編輯 劉成昆

二〇二四年十一月，澳門

# 目 錄

編者的話 .....	劉成昆
回歸以來澳門特區政治治理實踐分析：元治理視角 .....	婁勝華 趙 友 1
回歸 25 年來澳門特區的政制發展：成績、經驗與展望 .....	江 華 9
提升澳門紐帶作用 推進中葡經貿合作——澳門回歸 25 周年回顧與展望 .....	李敬陽 劉成昆 譚浩然 17
通過粵港澳大灣區融合促進澳門愛國主義教育：機遇與挑戰 .....	劉丁己 24
半導體企業規模與創新績效的影響機制研究——基於全球上市半導體企業的實證研究 .....	楊 博 李 新 40
澳門老齡化與少子化的雙刃劍：挑戰與應對 .....	余惠鶯 張 雲 黃翠萍 52
域外區域一體化發展經驗及其對橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接的借鑒意義 .....	李宇昊 56
佛港澳信用數據跨境流動規則銜接的法治協同機制 .....	黃政宗 劉向東 65
《澳門新視角》徵稿啟事 .....	73

# 回歸以來澳門特區政治治理實踐分析：元治理視角

婁勝華<sup>1</sup> 趙友<sup>2</sup>

**摘要：**運用元治理理論分析回歸後澳門特區政治治理實踐，特區政府在政治治理實踐中發揮元治理角色，不斷完善行政主導政制與立法會選舉制度，分設、合併、重組與調整政府架構，加強公務人員與社會的廉政建設，推進政策諮詢工作的制度化，重視公務員隊伍建設，完善入職、晉升、考核等公職制度，從而取得了政治穩定、管理有序、社會和諧的良好治理績效。

**關鍵詞：**政治治理；行政主導；一國兩制；澳門

20 世紀 90 年代，諾貝爾經濟學獎獲得者埃利諾·奧斯特羅姆提出多中心治理理論，主張建立政府、市場和社會網絡協同共治的“多中心”治理模式。<sup>3</sup>然而，在實踐中，多中心治理存在失靈的情況，出現諸如“無中心”主義傾向、實踐缺乏可操作性與研究對象具有局限性等問題，針對多中心理論存在的缺陷，英國學者傑索普率先提出元治理理論。<sup>4</sup>在元治理理論中，政府需擔任元治理者角色，承擔設計制度和提出遠景設想的任務，通過不斷協調優化社會治理制度，構建和諧、高效的社會治理多元主體合作治理模式，達到社會公共利益最大化的目標。<sup>5</sup>值得注意的是，政府作為元治理者，並非要成為掌控一切、至高無上的角色，而是要成為組織者、指導者，避免治理過程中出現“群龍無首”的現象，發揮好政府的權威作用，推動社會形成良好的治理機制。

元治理強調對治理過程的再治理，是從共治走向善治必要條件，政府作為負責主體，充當多元治理的發起者與推動者。在元治理理論中，由於政府具有為不同治理模式之間的混合提供基本規則，以及擁有壟斷性質的資訊資源與組織智慧等方面的特點優勢，所以，政府是元治理角色和職責的唯一主體。<sup>6</sup>

回歸以來，澳門特區政府在鞏固行政主導、深化行政改革過程中注意發揮元治理角色，

---

<sup>1</sup> 婁勝華，澳門理工大學人文及社會科學學院教授，澳門新視角學會副會長。

<sup>2</sup> 趙友，澳門理工大學公共政策博士生。

<sup>3</sup> 麥金尼斯：《多中心治道與發展》，王文章、毛壽龍譯，上海三聯出版書店 2000 年版，第 496 頁。

<sup>4</sup> 高偉、孫丹、楊傳鳴：《元治理視域下課程思政建設的優化路徑研究》，《黑龍江教育（高教研究與評估）》2024 年第 6 期，第 83 頁。

<sup>5</sup> 李睿瑩、張希：《元治理視角下地方政府社會治理主體結構及多元主體角色定位研究》，《領導科學》2019 年第 4 期，第 32 頁。

<sup>6</sup> 熊節春、陶學榮：《公共事務管理中政府“元治理”的內涵及其啟示》，《江西社會科學》2011 年第 8 期，第 233 頁。

推進澳門公共治理的完善。歷屆澳門特區政府公共行政改革的目標都是實現善治政府、責任政府、廉潔政府，善治是構建服務型政府的最理想途徑及公共行政改革與管理的全新模式。<sup>1</sup>

## 一、鞏固行政主導政制

澳門回歸後，實行以澳門行政長官為首的行政主導體制，又稱行政長官制。澳門特區實行的行政長官負責制，是“一國兩制”根本性原則的體現與落實。<sup>2</sup>澳門特區始終堅持並完善行政主導體制，不斷鞏固以行政長官為核心的特區政府的治理主體地位，對於澳門特色治理模式的構建具有重要基礎性意義。

在行政長官負責制下，澳門特區行政長官是澳門政治體制的核心，其核心地位主要體現在三個方面。一是行政長官擁有“雙首長”身份。根據《澳門基本法》第 45 條與 62 條規定，澳門特區行政長官既是澳門特別行政區首長，又是澳門特別行政區政府的首長。《澳門基本法》賦予行政長官的“雙首長”身份，使行政長官獲得超越行政、立法、司法三個機關的崇高地位。<sup>3</sup>二是行政長官及其領導的政府相較於立法機關具有優勢地位。根據《澳門基本法》相關規定，立法會的立法必須經行政長官簽署方可生效，行政長官有權以不符合澳門特區利益的名義駁回立法會已通過法案並要求立法會重新審議，特定情況下行政長官可解散立法會。<sup>4</sup>三是在司法層面，行政長官可通過任命法官、依法赦免或減輕刑法等手段制約司法權的行使。

回歸以來，澳門特區不斷對行政主導體制進行完善。一是協調立法機關與行政長官及其領導下的行政機關的關係。《澳門基本法》規定行政長官具有行政法規的制定權，然而，在回歸初的實踐過程中，政府在制定重大決策前並沒有與立法會進行充分的溝通與協商，甚至於很多重大決策，立法會都是在通過政府向社會公開後才得以瞭解。<sup>5</sup>行政法規與立法會立法的關係成為了行政主導體制完善的核心問題之一。在此背景下，2009 年立法會通過了《關於訂定內部規範的法律制度》，以立法的形式規定法律優於其他所有內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律，明確了行政法規的位階及規範範圍。二是擴大澳門特區社會治理的民主成分與對行政權力的監督範圍。2012 年立法會將直選議員和間選議員的

<sup>1</sup> 澳門發展策略研究中心：《“先破後立”——澳門公共行政改革研究》，<https://www.cpedm.org.mo/wp-content/uploads/2023/03/%E2%80%9C%E5%85%88%E7%A0%B4%E5%BE%8C%E7%AB%8B%E2%80%9D%E6%BE%B3%E9%96%80%E5%85%AC%E5%85%B1%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%94%B9%E9%9D%A9%E7%A0%94%E7%A9%B61.pdf>

<sup>2</sup> 李清偉：《澳門特別行政區行政主導體制的法理基礎》，《“一國兩制”研究》2014 年第 1 期，第 25 頁。

<sup>3</sup> 施家倫：《行政主導制下澳門行政與立法的關係》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2019 年第 6 期，第 143 頁。

<sup>4</sup> 參見《澳門基本法》第 51 條、第 52 條、第 75 條。

<sup>5</sup> 《立法會主席十年工作情況的總結報告》，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/26900584690d4e22d7.pdf>

數量各增加兩名，將澳門特區行政長官選舉委員會委員數量由 300 人增加到 400 人。三是完善《行政長官選舉法》。2024 年 1 月 1 日，澳門特區第 20/2023 號法律《修改〈行政長官選舉法〉》正式生效。新法案優化了行政長官選舉的管理及流程，將資格審查的標準法定化，強化了“愛國者治澳”的根本原則。

## 二、完善立法會選舉制度

澳門特區實行行政、立法、司法相互制約配合的憲政模式。立法會屬地方性立法機關，依法享有立法權、提起彈劾權、辯論質詢權、審核批准權，其立法權由全國人大授權行使，而非本身所固有，同時立法權作為一種政治權力反映代表著澳門特區的民意。<sup>1</sup>澳門立法會議員的產生方式有三種，即直接選舉、間接選舉和行政長官委任。直接選舉由選民以“一人一票”方式投票產生，間接選舉屬半封閉性選舉，是通過功能團體選舉產生。回歸以來，澳門特區政府不斷改革選舉制度，以求更加充分的反應民意，提升政府社會治理能力，主要舉措體現在穩步增加直接選舉名額及完善選舉相關的法律法規兩個方面。

首先是穩步增加直接選舉名額。根據《澳門特別行政區立法會選舉法》，立法會選舉中的直接選舉候選人名單必須由政治社團或由 300—500 人組成的提名委員會提名。雖然由直接選舉產生的議席未超半數，可是由於該選舉由選民直接選舉產生，一直受到澳門市民及媒體的廣泛關注。相關研究顯示，直選議員在議程前發言和質詢提案方面表現的比另外兩類議員更加積極，切實履行了監督政府工作的責任與義務。<sup>2</sup>回歸後，澳門特區立法會的直選議員數量及占比穩步增加，直選議員數量從 2001 年回歸後首次選舉的 10 人增長到 2021 年第七屆立法會選舉的 14 人，占比也從 37%增長到 42.4%。直選議席的增加有利於增加立法會的民主色彩，擴大民眾參政規模，強化立法會的民意代表性與認同性。

其次是完善法律法規。2001 年澳門特區政府通過第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選舉法》，為立法會選舉提供法律依據。此後，該法律在 2008 年、2012 年、2016 年、2024 年進行了幾次修訂，使其更加完善、規範，增強民意表達效力。2008 年立法會選舉法的修訂重點有三個方面：一是已滿 17 周歲而未滿 18 周歲的居民可以提前登記，滿 18 周歲即可享受獲選資格；二是廢除了選民證以免留置選民證作為賄選手段；三是強化立法會選舉委員會的許可權。2012 年立法會選舉法的修訂重點有兩個方面：一是直選議席由 12 人增加到 14 人，間選議席由 10 人增加到 12 人，提名門檻由 25%降低到 20%；二是法人選民投票人數由 11 人增加到 22 人，此舉確保了候選人的界別代表性與認受性，強化了民主參與

<sup>1</sup> 王禹：《澳門立法會產生辦法的功能和使命探討》，《“一國兩制”研究》2016 年第 4 期，第 65-68 頁。

<sup>2</sup> 葉海波：《澳門特別行政區立法會功能發揮的實踐考察》，《江漢大學學報（社會科學版）》2014 年第 3 期，第 69-70 頁。

成分。<sup>1</sup>2016年立法會選舉法修訂的重點有四個方面：一是完善競選活動，引入清晰界定競選宣傳和選舉活動的規定；二是強化打擊選舉不法行為；三是改善選舉組織工作；四是完善議員的參選條件及兼任規定，避免出現議員雙重效忠問題。2024年立法會選舉法的修訂重點有三個方面。一是落實“愛國者治澳”原則；二是優化組織提名委員會，避免出現重複簽名情況；三是優化抽籤安排，合理安排抽籤時間；四是優化法人選民的投票程式。

### 三、調整政府架構

澳門回歸標誌著澳門特區的憲政基礎轉變為《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，也意味著澳門特區的政權組織形式必須按照《澳門基本法》的要求來建立。<sup>2</sup>

回歸後，澳門特區政府架構調整的首要任務是依據《澳門基本法》形成公共行政組織基本架構。首先是選舉產生第一屆行政長官。按照基本法規定，澳門的政治體制不同於大陸地區的人民代表大會制、西方的議會內閣制與總統制，而是採用行政長官制。<sup>3</sup>行政長官具有領導、組織政府及決定特區事務的最終決定權。其次是組建第一屆特區政府。一是將澳葡政府時期的七個司，調整為行政法務司、經濟財政司、保安司、社會文化司及工務運輸司共五司<sup>4</sup>，改稱其首長為司長，接受行政長官直接領導。二是在保安領域，回歸後臨時先將各類警察機構統歸保安司管轄。2001年，澳門特區政府依據第1/2001號法律《設立澳門特別行政區警察總局》成立警察總局，下轄治安警察局與司法警察局，2006年在司法警察局轄下新增博彩及經濟罪案調查廳以打擊日益猖獗的博彩經濟犯罪。三是成立民政總署。按照基本法的規定，市政機構是受政府委託的非政權機構，因此，回歸後將原來澳門市政廳和海島市政廳更名為澳門臨時市政局與海島臨時市政局。澳門特區政府還通過一系列行政措施，整合了特區層面機構與兩個市政廳之間的職能管理交叉問題。<sup>5</sup>2002年兩個臨時市政局取消，合併重組為新的民政總署。<sup>6</sup>新成立的民政總署較原市政機構減少31個附屬單位，精簡率達到38%。四是成立澳門特區審計署、海關和廉政公署。五是重組政府輔助部門。2001年，澳門特區政府依據第7/2001號法律《新基金會的設立》將澳門基金會與澳門發展與合作基金會合併，成立新的澳門基金會；2000年，法律翻譯辦公室與司法事務局合併成立法務局。此後，在公共行政改革過程中，歷屆特區政府對特區行政架構進行了多次分設、合併與重組。

<sup>1</sup> 《選舉簡介》，[https://www.eal.gov.mo/zh\\_tw/intro\\_2013.html](https://www.eal.gov.mo/zh_tw/intro_2013.html)

<sup>2</sup> 蔣朝陽：《澳門回歸20年：公共行政的變革與發展》，《港澳研究》2019年第1期，第6頁。

<sup>3</sup> 肖蔚雲：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門科技大學，2005年，第2頁。

<sup>4</sup> 簡浩賢：《回歸以來澳門特區公共行政改革回顧與展望》，《嶺南學刊》2021年第1期，第22頁。

<sup>5</sup> 孫嫻：《澳門公共行政改革的問題與對策研究》，暨南大學碩士學位論文，第10頁。

<sup>6</sup> 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，社會科學文獻出版社2009年版，第27頁。



#### 四、加強廉政建設

加強廉政建設對於政府提升管治能力、實現善治目標極為重要。回歸後，澳門特區歷屆政府都高度重視廉政建設，努力在政府中營造清正廉潔的優良作風。澳門特區政府的廉政建設主要體現在以下幾個方面。

首先是持續強化廉政公署職能職責。澳門廉政公署依據基本法第 59 條規定設立，是獨立運作的公共機關，廉政專員僅向行政長官負責。2000 年，澳門特區通過《廉政公署組織法》和《廉政公署部門的組織及運作》，明確賦予了廉署調查員拘留、配槍、搜查等特權，標誌著廉署體制開始真正運作。2004 年廉政公署及審計署就各部門統一項目發出規範指引。2009 年 2 月，新修訂的《廉政公署部門的組織及運作》行政法規生效，主要內容有兩個方面：一是廉政公署增加 4 個處級部門及一個技術評審委員會；二是廉署的人員編制由 109 人增加至 165 人。2009 年第 19/2009 號法律《預防及遏止私營部門賄賂》賦予了廉署調查私營部門賄賂的許可權，強化對社會各領域腐敗行為的打擊力度。

其次是加強公職群體反腐敗和廉政建設。一是對重要離任官員經商予以限制。第 15/2009 號法律《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》規定行政長官和政府主要官員在離任後的一年期限內不得從事任何私人業務，離任行政長官在期限結束後的兩年內、離任主要官員在期限結束後的一年內，如要從事任何私人業務都需經現任行政長官審批。公共行政道德操守委員會對領導從事私人業務的申請設立嚴格標準，輔助行政長官貫徹廉政文化。二是增加政府透明度。2010 年澳門特區政府設立政府發言人辦公室及政府發言人與助理發言人，該機構直轄於行政長官，通過及時發佈特區政府的政策與措施，優化政府與市民媒體的溝通管道。<sup>1</sup>2013 年 1 月，澳門立法會召開全體會議表決通過了被稱為“陽光法案”的《財產及利益申報法律制度》，並於當年 4 月正式生效。澳門新財產申報法擴大了申報群體的範圍，將更多官員及其配偶納入到申報範疇，優化提升了申報流程與申報效率。

#### 五、構建政策諮詢網絡

公共政策獲得民眾認同的核心在於是否能夠最大限度的體現公共利益，為達到這一目標就必須在政策制定的過程中進行政策諮詢，充分吸納民意。澳門特區政府自成立之日起便充分意識到，想要達到“澳人治澳”的基本要求以及實現政府決策的科學民主，就必須

---

<sup>1</sup> 婁勝華：《澳門特區公共行政改革：進展與不足》，《行政》2020 年第 1 期，第 5 頁。

推動公眾參與公共政策。<sup>1</sup>澳門特區政府也一直以實際行動推動公共政策諮詢制度建設，促進公眾的政策參與，力求實現決策民主化、科學化。

首先是從宏觀政治體制層面建設政策諮詢網絡。一是成立輔助行政長官決策的最高諮詢機構行政會。行政會依據《澳門基本法》設立，委員由行政長官從政府官員、立法會議員及社會人士中委任，立法會議員對立法會與行政長官之間起到了溝通作用。行政長官做出重要決策之前，需徵詢行政會意見，若不採納多數委員意見需記錄具體理由。二是成立隸屬於各級行政機關的諮詢組織。根據基本法第 66 條的規定，澳門特區的各施政範疇可根據其實際需要建立諮詢組織。隸屬於行政機關的諮詢組織主要分為兩類：一類是隸屬於行政長官並接受其監督的諮詢組織；一類是隸屬於五個司級部門並接受相關司長監督的諮詢組織。兩類諮詢組織成員需獲得行政長官或相關司長的正式委任。截至 2021 年 10 月，隸屬於行政長官的諮詢機構有 3 個，隸屬於各司級機構的諮詢機構有 33 個。<sup>2</sup>

其次是推進政策諮詢工作的制度化。一是提高諮詢的民主性。想要實現諮詢的民主性就必須將諮詢的範圍擴大到普通市民階層，而非僅限於政府官員、社團代表和專業人士等。早在 2007 年，時任特首何厚鏵就提出了要以澳門半島和離島的社區服務中心為核心，擴大政府諮詢範圍的構想。2008 年的施政報告中明確提出要設立市民服務中心，發揮諮詢功能，加強“一站式”服務的目標。截至目前，澳門特區政府已在澳門設立了 6 個隸屬於市政署的市民服務中心。2008 年特區政府依託市民服務中心及跨部門協作，設立了北區、中區及離島區三個社區服務諮詢委員會，三個委員會可充分瞭解市民要求，直接在社區層面解決民生問題，進一步完善澳門特區諮詢機制。<sup>3</sup>二是制定《公共政策諮詢規範性指引》規範諮詢工作。2011 年，澳門特區政府制定了《公共政策諮詢規範性指引》，該指引將澳門公共政策分為“重大決策”與“政策項目及措施”。“重大決策”的推出必須按照規定進行諮詢工作，“政策項目及措施”若被列入施政報告，也必須進行諮詢工作。此外，該指引還確立了政策諮詢需遵守的七項原則，以及細化到分階段的諮詢工作要求。三是限制個人任職諮詢組織數量。特區政府在 2015 年財政年度施政報告中明確要求所有諮詢組織每屆任期為 2—3 年且最長不超 6 年，社會人士可最多出任 3 個諮詢組織成員。

## 六、優化公共服務網絡

澳門特區政府始終踐行“以人為本”的施政理念，致力於滿足市民需求，不斷優化公

<sup>1</sup> 王雪飛、李略：《澳門政策諮詢網路構建與優化——基於政策網路理論視角》，《行政》2021 年第 3 期，第 3 頁。

<sup>2</sup> 張強：《拓展過程民主的澳門故事：諮詢組織的制度實踐》，《公共治理研究》2022 年第 2 期，第 64 頁。

<sup>3</sup> 《〈公共行政改革路線圖〉——總結及執行報告情況》，[https://www.safp.gov.mo/download/reform/Chn\\_report.pdf](https://www.safp.gov.mo/download/reform/Chn_report.pdf)

共服務網絡。

首先是建立“一站式”公共服務實體機構。2004年澳門特區政府成立“民政總署綜合服務中心”，推進“一站式”服務。2009年12月，政府綜合服務大樓在澳門半島黑沙環建成並正式投入使用，該機構是首個提供“一站式”服務的政府服務中心。服務大樓提升了行政效率，優化了部門之間的合作，讓市民享受到優質的公共服務。

其次是構建包括“市民滿意度調查”、“服務承諾認可制度”、“ISO國際管理標準認證”在內的服務評估管理機制。行政公職局按照《公共服務及組織績效評審制度》有關“設立收集服務對象意見的測量機制（部門年度服務滿意度調查）”的規定，透過意見測量機制有效掌握公眾意見，並以此為導向找準改善路徑，優化公共服務素質。2007年行政長官通過第69/2007號批示公佈了“服務承諾認可制度”的規範，並設立公共服務評審委員會，該委員會隸屬於行政法務司。公共服務評審委員會自成立以來致力於推動“認可制度”的實施，促進各個部門持續優化公共服務。“ISO國際管理標準認證”旨在鼓勵並協助澳門本地機構實行符合國際標準的管理制度，2009年共有10個部門的63個附屬單位考取ISO認證，有效提升了政府工作人員的工作效率與服務素質。

最後是持續推進電子政務建設。澳門特區政府始終堅持推進電子政務事業建設，通過與阿裡巴巴合作的方式，在2019年推出了服務澳門民眾的“一戶通”，實現了澳門電子公共服務領域的重大突破。2024年，繼續推出面向企業與社團的“商社通”，以及面向政府機構與公務人員的“政務通”。同時，特區政府還積極利用阿裡巴巴提供的雲計算、大資料技術，快速提升政府在交通、教育、文化、醫療等領域的公共服務工作。

## 七、完善公職制度

加強公務員隊伍的管理、提升公務員素質對於建立高效率政府具有重要意義，政府行政能力高效化可大幅度提升政府社會治理能力。長期以來，澳門特區政府一直高度重視公務員隊伍的建設，完善公職制度。

一是完善招聘制度。澳門特區政府的公務員招聘制度歷經四次調整。2011年特區政府頒佈《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》，開始推行中央招聘制度，中央招聘制度的具體工作由行政公職局負責。推行中央招聘的目的有三層面，即確保招聘公正公開、提高政府效能、方便市民報考，然而在實行推行過程中，出現了諸如招聘效率低下、人員配置不對口等問題，引發了社會的廣泛批評，在實行五年後被迫廢止。2016年7月，新生效的第14/2016行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》規定公務員招聘實行統一開考模式，採取由行政公職局主導、用人單位協同參與的模式，行政公職局負責“綜合能力考試”，用人單位負責“專業或職務能力考試”。2021年7月，特區政府新修訂的第23/2017號行

政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》正式生效，進一步對招聘程式進行優化，如縮短一半開考時間、綜合能力開考爭取一年兩次、規範無需舉行開考的職稱晉級程式、特別開考可免重複應試等。<sup>1</sup>

二是建立績效管理制度。首先是建立公務人員評核制度。特區政府在 2005 年實施新公務人員評核制度，引入新的評分、評核、評語等項目，將評核範圍擴大到主管級人員。2007 年設立公務人員獎賞制度，依據公務員的工作表現進行評判。2009 年推出第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》，對領導及主管人員的義務、工作表現評審、職權等做了詳細規定，強化問責機制。其次成立公共服務評審委員會。該委員會負責監督、評審公共部門提供公共服務的品質與效率，並將評審結果上報監督實體。最後是引進績效審計制度。審計署對政府的公共財政進行審計，評估其效率、效益等情況。

三是規範公職人員晉升制度。澳門公務人員的晉升可分為晉階、晉級、跨職程向上流動、委任為領導主管四類，晉階和晉級是基本和主要的晉升制度。<sup>2</sup>晉階是指每個職等和職級內，職階的橫向、逐階晉升，澳門相關法律法規明確了晉階的工作表現評核結果及服務年限，規定只有連續兩年獲得“滿意”以上才可晉階。晉級是職等和職級的縱向逐級晉升。第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》第 15 條規定晉級需修讀或通過規定的培訓課程。第 14/2016 行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》對晉級培訓做了詳細規定，將培訓課程分為“達標式培訓課程”和“修讀式培訓課程”。第 237/2016 號行政長官批示對晉級所需培訓的課時數量和時長做了規定。

總之，回歸以來，特區政府在政治治理實踐中發揮元治理角色，不斷完善行政主導政制與立法會選舉制度，分設、合併、重組與調整政府架構，加強公務人員與社會的廉政建設，推進政策諮詢工作的制度化，重視公務員隊伍建設，完善入職、晉升、考核等公職制度，從而取得了政治穩定、管理有序、社會和諧的良好治理績效。

---

<sup>1</sup> 正報：《完善公務員招聘新法規下月生效》，<http://www.chengpou.com.mo/dailynews/201773.html>

<sup>2</sup> 鄧益奮：《澳門公務人員晉升制度析評》，《行政》2018 年第 2 期，第 19 頁。

# 回歸 25 年來澳門特區的政制發展：成績、經驗與展望

江華<sup>1</sup>

政制，即政治體制，也稱為政權組織形式，原意是指國家權力的橫向配置形式，即關於不同性質的國家機關（如行政機關、立法機關和司法機關）權力配置及相互關係的制度安排。而在“一國兩制”語境下，所謂澳門特區的“政制發展”問題並不是指要對《澳門基本法》所規定的澳門特區整個政治體制作全面的檢討和修改，而主要是指對《澳門基本法》所規定的澳門特區的“兩個產生辦法”（即基本法附件一所規定的行政長官產生辦法和附件二所規定的立法會產生辦法）予以落實和完善的相關問題。回歸二十五年來，在促進澳門特區的政制發展方面，各屆特區政府做了大量的工作，取得了很大的成績，充分落實了澳門居民的民主權利，也有效保障了澳門特區行政主導政治體制的有效運作以及中央與特區關係的良好運行。

## 一、回歸以來歷屆澳門特區政府在推動政制發展方面的工作成績

### （一）第一屆特區政府（1999 年—2004 年）

這一時期澳門特區主要致力於構建和完善澳門的選舉制度，即行政長官選舉制度和立法會選舉制度，以保障澳門的上述兩個選舉順利進行，落實澳門居民的民主權利（選舉權與被選舉權）。由於澳門回歸前的相關選舉法律不符合《澳門基本法》的相關規定而未被採用為澳門特區的法律，澳門特區就需要制定新的法律以填補存在的空白，保障澳門居民依法行使基本法第 26 條所規定的選舉權和被選舉權。為此，2000 年澳門通過了第 12/2000 號法律《選民登記法》，允許選民登記工作可以在全年進行，同時簡化選民登記程序，使居民更有意願也可以更為便利地參與政治活動，行使民主權利。2001 年澳門通過了第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》，對澳門特區立法會產生辦法作出全面細緻的規定，以落實《澳門基本法》第 68 條及附件二的規定，保障立法會選舉依法規範進行。2004 年澳門通過了第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》，對行政長官選舉委員會的產生以及行政長官選舉的程序和制度等作出規定，以落實《澳門基本法》第 47 條及附件一的規定，保障行政長官選舉依法規範進行。

---

<sup>1</sup> 江華，澳門大學法學院高級導師，憲法與基本法研究中心副主任，澳門青年研究協會理事長。

## （二）第二屆特區政府（2004年—2009年）

這一時期澳門特區繼續對選舉制度進行完善，進一步便利澳門居民行使民主權利，同時不斷增加選舉制度中的民主成分。根據《澳門基本法》附件二“澳門特別行政區立法會的產生辦法”的相關規定，回歸以後澳門立法會的議席逐步增加，由第一屆（1999年—2001年）的23人，增加至第二屆（2001年—2005年）的27人，再增加至第三屆（2005年—2009年）的29人。其中通過選舉產生的議員數量持續增加，行政長官委任的議員數量則長期保持不變。通過直接選舉產生的議員數量由第一屆的8人，增加至第二屆的10人，再增加至第三屆的12人；通過間接選舉產生的議員數量由第一屆的8人，增加至第二屆及第三屆的10人；由行政長官委任的議員數量始終維持為7人，保持不變。澳門特區切實落實基本法的上述規定，逐步增加了立法會的議席，特別是持續增加了通過選舉產生的議員數量，增強了立法會組成中的民主成分。2008年，澳門特區還通過第9/2008號法律，對《選民登記法》作出修改，進一步優化選民登記程序，加大對賄選行為的打擊力度，完善對立法會間接選舉中法人選民制度的規範，促進選舉的公開、公正、公平和廉潔。同年，澳門特區又分別對《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》作出修改，擴大行政長官選舉管理委員會及立法會選舉管理委員會的權限，加強對競選活動財務資助及開資限額的監管，同時提高打擊賄選的力度。

## （三）第三屆特區政府（2009年—2014年）

這一時期澳門特區最重要的成績是啟動並完成了“政制發展五步曲”程序，對《澳門基本法》附件一所規定的行政長官產生辦法及附件二所規定的立法會產生辦法作出了修改。《澳門基本法》附件一第7條規定“二零零九年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准”；附件二第3條規定“二零零九年及以後澳門特別行政區立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案”。由此可見，基本法允許澳門特區行政長官產生辦法和立法會產生辦法在2009年及以後可以進行修改，但並未明確“如需修改”由誰決定以及具體的修改程序為何。為此，2011年11月17日時任行政長官崔世安去函全國人大常委會了解《澳門基本法》附件一、附件二規定的行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改程序。2011年12月31日，全國人大常委會通過了《關於澳門特別行政區基本法附件一第七條和附件二第三條的解釋》，《解釋》規定“上述兩個附件中規定的2009年及以後行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法‘如需修改’，是指可以進行修改，也可以不進行修改。”《解釋》還明確了行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的程序步驟，即“政制發展五步曲”：第一步，就“兩個產生辦法”是否需要修改的相關事宜，行政長官向全國人大常委會提出報告；第二步，全國人大常委會對是否修改作出決定；第三步，特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案），並經立法會全體議員三分之二多數通過；第四步，

行政長官同意經立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案）；第五步，行政長官將有關修正案（草案）報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案。其後，澳門特區依照“五步曲”的程序啟動了對“兩個產生辦法”的修改程序。2012年6月30日全國人大常委會分別通過了對《〈澳門特別行政區基本法〉附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》和《〈澳門特別行政區基本法〉附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》的批准和備案，完成了修改《澳門基本法》附件一、附件二所規定的“兩個產生辦法”的法定程序，為澳門特區修改第3/2001號法律通過的《立法會選舉法》和第3/2004號法律《行政長官選舉法》的相關條文奠定了憲制基礎。隨後，“兩個選舉辦法”的修改進入了澳門特區本地立法的階段。2012年8月29日立法會全體會議細則性通過了“兩個選舉辦法”的修改法案，改制發展本地立法也順利完成。修訂後的《行政長官選舉法》將行政長官選舉委員會由四個界別的300人組成改為由四個界別的400人組成；將選委會委員選舉中法人選民的投票人數由11人增加1倍至22人；取消選委會委員選舉中的“自動當選”機制。修改後的《立法會選舉法》將立法會直接選舉產生的議員由原來的12人增加2人至14人，間接選舉產生的議員由原來的10人增加2人至12人；將法人選民的投票人數由11人增加至22人；取消間接選舉中的“自動當選”機制；將間接選舉的提名門檻由原來的25%降低至20%。本次“兩個產生辦法”的修改進一步增強了行政長官選舉和立法會選舉的民主性、代表性和競爭性。

#### （四）第四屆特區政府（2014年—2019年）

第四屆澳門特區政府在推動改制發展方面的最大工作亮點在於於2016年對澳門特區《立法會選舉法》作出修改，使澳門特區的民主發展和居民民主權利的行使不突破憲法和基本法的框架，不破壞澳門特區的憲制秩序，不危害我國的國家主權、安全和發展利益。

2016年香港發生“宣誓風波”，在香港特區第六屆立法會候任議員宣誓儀式上，有多名反對派候任立法會議員在宣讀誓詞時以增加內容、提高聲調、放慢語速、展示道具等不同形式表現自己的法定誓詞的不認同、不接受；候任立法會議員梁頌恒及遊蕙禎更是公然打出主張“港獨”的標語，在宣讀誓詞時任意篡改誓詞，公然侮辱國家和民族。為此2016年11月7日全國人大常委會對《香港基本法》第104條作出解釋，對香港特區相關公務人員如何依法履行宣誓效忠義務作出規範。隨後，澳門特區根據全國人大常委會對《香港基本法》第104條解釋的相關精神和要求，主動修改《立法會選舉法》，在原立法會選舉法的基礎上增加“防獨”相關條款，規定拒絕聲明擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者或事實證明不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者無被選資格。任何外國議會或立法議會的成員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員以及任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員無被選資格。<sup>1</sup>在候選名單確定後而選舉結果確定前，立法

<sup>1</sup> 澳門第9/2016號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第2條。

會選舉管理委員會有權對經事實證明候選人不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區或處於任何無被選資格的情況作出緊急決定，確認相關候選人喪失候選資格。<sup>1</sup>

### （五）第五屆特區政府（2019年—2024年）

在推動政制發展方面，在這一時期澳門特區主要從執法（包括司法）及立法兩個層面進一步對選舉制度作出完善，以落實愛國者治澳原則，保障澳門特區的民主政治發展符合憲法和基本法的框架，不危害國家的主權、安全和發展利益。

首先在執法（包括司法）層面，2021年7月，在澳門特區第七屆立法會選舉過程中，立法會選舉管理委員會（選管會）在審查各候選名單後，認定有6組候選名單中共21人經事實證明不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區，因此沒有被選資格。隨後，被認定為無被選資格的三份候選名單的受托人先後就選管會的上述決定向澳門特區終審法院提出上訴。2021年7月31日，澳門特區終審法院作出裁定，認為三份候選名單的首兩位參選人至少都參與了破壞我國憲制秩序和根本制度的活動，事實上證明他們符合《立法會選舉法》關於不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的規定，沒有被選資格。據此，終審法院裁定三份候選名單的受托人提起的選舉司法上訴理由不成立，維持立法會選管會作出的拒絕接納該三份候選名單的決定。<sup>2</sup>

其次在立法層面，澳門立法會分別於2023年12月14日及2024年4月11日細則性表決並通過了修改《行政長官選舉法》及《立法會選舉法》的法案。修改後的兩部選舉法規定，行政長官選舉的被提名人、行政長官選舉委員會委員參選人以及立法會議員候選人必須簽署並提交聲明擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的聲明書，拒絕簽署則不得參選。規定由澳門特別行政區維護國家安全委員會負責審查上述人員是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區，並就不符合條件者向行政長官選舉管理委員會發出具約束力的審查意見書；對於行政長官選舉管理委員會根據維護國家安全委員會的審查意見書作出的決定，不得向行政長官選舉管理委員會或立法會選舉管理委員會提出聲明異議或向法院提起司法上訴。以列舉的形式列明相關人士是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的判斷標準。

## 二、澳門特區在推動政制發展方面的成功經驗

（一）嚴格依照憲法和基本法辦事，保障澳門特區的政制發展不破壞澳門特區的憲制秩序。

<sup>1</sup> 澳門第9/2016號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第3條。

<sup>2</sup> 詳見澳門特區終審法院第113/2021號判決書，第203-214頁。



憲法是國家的根本法，是國家主權在法律上的最高體現，在一個國家的法律體系中具有最高的法律地位和效力。正是在憲法的允許和保障下，全國人大才有權在澳門設立特別行政區，制定澳門特別行政區基本法，決定澳門特別行政區內實行的制度。從這個意義上說，整個澳門特區的建立以及澳門基本法的制定都是以憲法為基礎構建起來的，憲法構成澳門特區的根​​本憲制基礎。同時，在憲法的允許和授權下，全國人大制定了澳門特別行政區基本法。澳門基本法是根據我國憲法制定的國家基本法律，是“一國兩制”方針的法律化、具體化，規定了在澳門特別行政區實行的制度和政策。澳門基本法也是澳門特別行政區的憲制基礎之一。因此，憲法與基本法共同構成澳門特區的憲制基礎。

自回歸以來，澳門特區始終認同、尊重和維護以憲法和基本法為基礎構建起來的憲制體制和憲制秩序，沒有否定憲法在澳門特區的根​​本憲制基礎的地位，沒有排斥憲法在澳門特區的效力和實施，也沒有試圖以基本法否定、沖擊或取代憲法。對於試圖沖擊或破壞由憲法和基本法所確定的澳門特區憲制體制和憲制秩序的行為，無論是澳門特區公權力機關還是愛國愛澳居民都積極予以反對和制止。比如 2021 年在澳門第七屆立法會選舉過程中，立法會選舉管理委員會和特區法院依法認定部分參選人參與了破壞我國憲制秩序和根本制度的活動，事實上符合《立法會選舉法》關於不擁護基本法或不效忠中華人民共和澳門特區行政區的規定，因此沒有被選資格。這就是澳門特區切實捍衛由憲法和基本法所確定的澳門特區憲制體制和憲制秩序的良好例證，捍衛了憲法和基本法的權威，為澳門特區民主政治的發展不偏離正確的軌道奠定了堅實的基礎。

## （二）循序漸進發展民主，使澳門特區的政制發展不脫離澳門的實際情況。

任何國家或地區政治體制的發展完善都不能脫離當地的實際情況，而回歸以來澳門最基本的實際情況就是居民對發展經濟和改善民生的訴求強烈。“經濟基礎決定上層建築”，發展經濟是“一國兩制”的根本任務之一，也是“一國兩制”能否得到成功實踐的關鍵。2017 年 7 月 1 日，國家主席習近平在出席慶祝香港回歸祖國 20 周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮時也指出，發展是解決香港各種問題的金鑰匙，少年希望快樂成長，青年希望施展才能，壯年希望事業有成，長者希望安度晚年，這都需要通過發展來實現。因此要始終聚焦發展這個第一要務，把主要精力集中到搞建設、謀發展上來。<sup>1</sup>

自回歸以來，澳門特區始終牢牢抓住發展這一核心主題，堅持在發展經濟、改善民生的基礎上，因應自身的實際情況和條件循序漸進推動政治民主進步，沒有脫離澳門的實際情況片面追求民主、普選，也沒有因為片面追求民主而使社會陷入“泛政治化”的漩渦。2012 年澳門特區對《澳門基本法》附件二所規定的立法會產生辦法作出修改的過程充分體現出澳門特區結合自身實際情況，循序漸進推動民主穩步發展的精神。2012 年 2 月 29 日，全國人大常委會通過了《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官

---

<sup>1</sup> 習近平：《在慶祝香港回歸祖國 20 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）》，《人民日報》2017 年 7 月 2 日。

產生辦法有關問題的決定》，對行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改作出了原則性的規定。該《決定》明確指出，《澳門基本法》附件二第一條關於“第三屆及以後各界立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成”的規定維持不變。對此，澳門社會各界表示認同和支持，沒有提出片面追求普選而希望取消間接選舉及委任制度的主張。實際上，澳門特區絕大多數居民之所以支持維持立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成的規定，就與澳門自身的實際情況有關。澳門社會素有兼顧多元利益，注重民主協商的傳統，向來注意保障不同階層、不同界別在政治生活中的均衡參與。正是清楚地認識到間接選舉及委任制度對於保障社會各階層各界別均衡參與的重要價值，澳門社會各界才擁護和認同立法會由三部分議員構成的規定長期不變。對此，時任全國人大常委會副秘書長喬曉陽曾於 2012 年有過清晰地論述，他指出“決定強調兼顧澳門社會各階層各界別的利益，即遵循包容性原則，這主要是因為：第一，澳門是中華人民共和國的一個特別行政區，實際上就是一個城市，一個城市的管理與一個國家的管理有著根本的區別，一個城市的管理，更要強調市民的廣泛參與，體現均衡參與。第二，與澳門的多元社會相適應。一個多元的社會，需要包容的精神，需要保證社會各階層、各界別在立法會中有其代表，有正式的途徑和渠道來表達他們的利益和訴求。第三，與澳門的政治文化特點相適應。澳門地方小，社群和諧相處，不宜搞對抗性選舉政治，通過直接選舉議員、間接選舉議員、委任議員三部分共同組成立法會的設計，能夠實現各方面利益和訴求，實現社會和諧。”<sup>1</sup>

### **（三）有效落實愛國者治澳原則，使澳門特區的政制發展不影響中央對澳門的全面管治權。**

愛國者治澳原則，是在“一國兩制”背景下形成的，由“一國兩制”的內在邏輯所決定的，為保障“一國兩制”在澳門特區行穩致遠所必須堅持的一項根本原則。在“一國兩制”語境下，其主要是指“澳人治澳”必須以愛國者為主體，即澳門特區的管治隊伍應當由愛國者組成，澳門特區的管治權應當牢牢掌握在愛國者手中。愛國者治澳的根本原則也必須在澳門特區的政制發展過程中得到體現，以保證經由澳門選舉制度所產生的管治隊伍組成人員符合愛國者的要求。

如前所述，回歸以來澳門特區《行政長官選舉法》及《立法會選舉法》的許多規定及其實施以來的多次修改都與落實愛國者治澳原則有關。比如，根據《行政長官選舉法》的規定，被提名為行政長官選舉的候選人必須是澳門特區永久性居民中的中國公民，不得具有外國居留權或承諾在就任行政長官之前放棄倘有的外國居留權，同時必須擁護基本法，效忠中華人民共和國及其澳門特別行政區。<sup>2</sup>2016 年，澳門特區根據全國人大常委會對《香港基本法》第 104 條解釋的相關精神和要求，主動修改《立法會選舉法》，規定拒絕聲明

<sup>1</sup> 參見喬曉陽在澳門各界座談會上的講話：《全國人大常委會決定遵循的原則》，2012 年 3 月 1 日。

<sup>2</sup> 澳門第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第 35 條。

擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者或事實證明不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者無被選資格。任何外國議會或立法議會的成員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員以及任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員無被選資格。<sup>1</sup>特別是 2023 年《行政長官選舉法》的修改以及 2024 年《立法會選舉法》的修改，是澳門特區在推動政制發展過程中切實落實愛國者治澳原則的又一良好例證，有利於從選舉制度上保證行政長官、行政長官選舉委員會委員以及立法會議員由愛國者擔任，對國家忠誠，切實維護國家的主權、安全與發展利益。

**（四）始終尊重中央對澳門特區政制發展的決定權，使澳門特區的政制發展不背離澳門的法律地位。**

我國實行單一制的國家結構形式，由中央統一行使對全國的管理權，中央根據國家管理的需要依法設立地方行政區域並決定地方行政區域的政治體制。《澳門基本法》序言第二段明確指出“根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立澳門特別行政區”，第 1 條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”，第 12 條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”。因此，從法律地位上說，澳門特別行政區是我國的一個地方行政區域，而不是一個獨立的政治實體。澳門特別行政區的政治體制作為地方行政區域的政治體制，是國家管理制度的重要組成部分，是單一制國家結構下中央與地方關係的重要內容，是中央通過基本法明確規定的，澳門特別行政區作為地方行政區域無權自行決定或改變其政治體制。

回歸以來，澳門特區始終尊重中央對澳門特區政制發展的決定權，對於中央依法行使對澳門特區政制發展決定權的行為，澳門特區始終予以認同和擁護，並切實貫徹中央的相關決定。比如，對於中央 2011 年 12 月 31 日作出的對《澳門基本法》附件一第七條及附件二第三條的解釋，以及根據該解釋所確立的澳門政制發展“五步曲”的程序，澳門社會始終表示認同，並於 2012 根據“五步曲”的程序完成了對基本法附件一所規定的行政長官產生辦法和附件二所規定的立法會產生辦法的修改。這是澳門尊重中央對澳門特區政制發展決定權的很好體現。

### 三、對澳門特區未來政制發展的展望

澳門特區的政制發展是澳門“一國兩制”實踐中的重要環節，它不僅關係到澳門居民民主權利的行使，也直接影響澳門特區的行政與立法關係以及中央與澳門特區之間的關係。未來，澳門特區要想繼續推動政治體制不斷發展完善，最關鍵的還是要堅持回歸以來的成

---

<sup>1</sup> 澳門第 9/2016 號法律《修改第 3/2001 號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第 2 條。

功經驗，進一步做好以下四個方面的工作：第一，全面準確貫徹“一國兩制”方針，嚴格依照憲法和基本法辦事，保障澳門的政治發展不偏離正確的軌道。未來在推動澳門特區政制發展的過程中，一方面要切實保障“一國”的基礎，使民主政治的發展有利於鞏固“一國”的基礎，而不能破壞“一國”的基礎；另一方面也要嚴格依照憲法和基本法辦事，尊重由憲法和基本法所共同確立的澳門特區憲制體制和憲制秩序，不能使民主政治的發展突破憲法和基本法的框架。第二，堅持在發展經濟、改善民生的基礎上循序漸進推進民主政治發展，不脫離澳門的實際情況而片面追求普選。《澳門基本法》並沒有如《香港基本法》一般規定行政長官和立法會最終要達至普選產生的目標，因此，普選並不是未來澳門特區政制發展的唯一選擇。任何一個國家或地區的政制發展都必須符合當地的實際，是否實行普選，除了法律因素外，還受到社會結構、經濟基礎、民主素質、政治文化、法治環境等許多因素的影響。從澳門的實際情況來看，通過普選產生行政長官和立法會的條件還有待進一步成熟，澳門的政制發展不能忽視普選以外的其他選項，也不能急於求成，要根據自身的情況和條件，最終走出一條符合澳門實際的政制發展道路。第三，堅持落實愛國者治澳原則，在保證澳門特區的管治權牢牢掌握在愛國者手中的同時，努力選賢任能，選出管治能力強者治理澳門，實現賢能愛國者治澳。愛國者治澳原則不僅要求治澳者愛國，也要求治澳者不斷增強管治能力，提升治澳水平。為此，未來澳門特區在推動政制發展過程中，要努力通過制度優化，提升選舉制度的競爭性以及參選人的代表性，努力鍛煉和提升治澳者的管治能力，增強澳門居民對治澳者的認可度。第四，堅持中央對澳門特區政制發展的主導權與決定權，保障澳門特區的政制發展符合國家及澳門特區的整體利益。未來澳門特區的政制發展無論最終走上哪一條路徑，都要符合國家及澳門特區的整體利益，在中央與特區之間形成共識的基礎上推動政治體制的發展。

# 提升澳門紐帶作用 推進中葡經貿合作

## ——澳門回歸 25 周年回顧與展望

李敬陽<sup>1</sup> 劉成昆<sup>2</sup> 譚浩然<sup>3</sup>

**摘要：**2024 年是澳門回歸 25 周年，是經濟適度多元發展規劃實施開局之年，同時也是中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）成立 21 周年，澳門積極運用自身優勢發揮中國與葡語國家商貿合作平臺的作用，進一步加強了中國與葡語國家的經貿聯繫，深化了雙方經貿合作的領域，並取得了豐碩的成果。本文回顧了澳門回歸以來中葡在經貿合作領域取得的成效，總結了澳門在推動中葡經貿合作方面的成功經驗，分析了中葡經貿合作所面臨的挑戰，提出了推動中葡經貿合作可持續發展的建議。

**關鍵詞：**中國；澳門；葡語國家；經貿合作

### 一、回歸以來澳門在推動中葡經貿合作方面取得的成效

#### （一）中葡經貿合作規模不斷擴大

澳門回歸以來，中國與葡語國家的雙邊貿易額接連創造歷史新高。2011 年，中國與葡語國家進出口貿易總額突破 1000 億美元大關，達 1172.34 億美元；2017 年以來，中國同葡語國家貿易額連續六年突破千億美元，2021 年中國與葡語國家進出口貿易總額首次衝破 2000 億美元大關，達 2009.48 億美元；2023 年中國與葡語國家貿易額達到 2208.69 億美元，同比增長 2.81%。葡語國家分佈於亞、非、歐、拉美等四大洲，擁有豐富的自然資源和市場潛力，與中國經濟互補性強，其中貿易商品的種類更加多樣，從最初的原材料、農產品，擴展到高科技產品、機械設備、電子產品等。截至 2023 年底，中國對葡語國家各類投資存量近 800 億美元，承包工程完成營業額約 1400 億美元，中國已成為葡語國家重要經貿夥伴。

#### （二）中葡經貿合作領域得以深化

澳門回歸以來，中葡雙方經貿合作領域不斷深化拓展。從《經貿合作行動綱領（2003）》到《中國推進與葡語國家經貿合作舉措（2024—2027）》，中葡經貿合作領域日趨多元，

<sup>1</sup> 李敬陽，中山職業技術學院經濟管理學院講師，澳門科技大學城市與區域經濟博士。

<sup>2</sup> 劉成昆，澳門科技大學可持續發展研究所所長，澳門科技大學商學院教授，博士生導師，澳門新視角學會副理事長。

<sup>3</sup> 譚浩然，巴斯大學人文與社會科學學院博士研究生。

已涉及貿易投資、產業合作、發展合作、人力資源、醫療衛生和中葡平臺建設等多個領域。2013年成立的中葡合作發展基金已批准實施10個項目，出資總額4.7億美元，帶動中國企業赴葡語國家投資超過50億美元。這些項目覆蓋基礎設施、農業、金融、產能合作等重點領域，已建成並投入使用的巴西巴拉那瓜集裝箱碼頭、莫桑比克農業園、安哥拉輸配電及供水器材等項目，有力帶動了當地經濟發展和民生改善。在簽署的《經貿合作行動綱領（2024—2027）》中，明確提出要在繼續深化傳統領域合作的同時，積極推進數字經濟、綠色環保、藍色經濟、人工智能等領域合作，充分發揮教育和人力資源、文化和旅遊、廣播電視等人文交流紐帶作用。

### （三）中葡經貿合作模式不斷創新

澳門回歸以來，中葡經貿合作模式越來越豐富。伴隨著葡語國家的發展及中國與葡語國家經貿合作的不斷深化，傳統的經貿合作模式也在與時俱進，通過適時升級來適應新的合作發展需要。除了商品貿易和承包工程等傳統經貿合作優勢領域外，在服務貿易、直接投資等諸多方面也開闢出了一些新的模式。例如，經濟援助模式、聚焦新領域創新合作模式、建設境外經貿合作區模式這些都是中葡經貿合作模式不斷創新的生動體現。中國憑藉其強大的經濟實力和技術優勢，為葡語國家提供了大量的投資和援助，在推動葡語國家的經濟發展的同時也為中國企業開拓國際市場提供了機會。聚焦新領域創新合作模式激發了中葡雙方的經貿合作潛力，促進了葡語國家經濟的多元化和可持續發展。建設境外經貿合作區模式已成為中國企業“走出去”的平臺和名片，既方便了我國優勢產業在海外形成集聚效應，降低投資風險與成本，又為東道國增加了就業機會、提高了稅收，推動著相關產業的優化升級。

### （四）澳門中葡平臺作用日益凸顯

澳門是連接中國與葡語國家的橋樑，長期發揮著重要的中葡商貿合作服務平臺作用。中葡論壇通過澳門中葡平臺每年開展數十項各類交流、推介和對接活動，推動中國與葡語國家經貿合作不斷深化，澳門中葡平臺國際影響力不斷提升。澳門特別行政區政府大力支持中葡論壇發展，積極建設葡語國家食品集散中心、中葡經貿合作會展中心、中葡中小企業商貿服務中心、中葡金融服務平臺等。在各方的共同努力下，澳門中葡平臺功能不斷完善，基本形成以經貿合作服務為中心，科研、中醫藥、文旅、會展、金融等領域協同發展、共同推進的綜合服務體系。中葡論壇發揮澳門聯繫中國與葡語國家的平臺作用，開闢更廣合作管道，密切各領域往來。如今，合作成果遍佈十國十一方，深受參與各國政府的高度好評。

## 二、回歸以來澳門在推動中葡經貿合作方面的成功經驗

### （一）“一國兩制”推動中葡經貿合作行穩致遠

“一國兩制”為澳門提供了獨特的制度優勢，使其在中葡經貿合作中扮演著重要的角色。同時，澳門與葡語國家保持著悠久緊密的歷史文化聯繫，擁有相近的行政和法律體系，又以中文與葡文為官方語言，在連接中國與葡語國家上具有得天獨厚的優勢。澳門作為中國與葡語國家合作的橋樑和紐帶，政府高度重視中葡經貿合作平臺建設，通過各種活動加強了雙方在經濟、貿易、投資等領域的交流與合作，促進信息交流與資源分享，積極尋求更多的商機與合作機會，推動中葡經貿關係的深入發展。中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）第六屆部長級會議發佈了《經貿合作行動綱領（2024—2027）》成果文件，明確了未來三年中國與葡語國家經貿合作的重點領域，為深化中國內地、葡語國家和澳門經貿合作注入新動能。此外，澳門積極參與粵港澳大灣區建設、橫琴粵澳深度合作區建設，主動融入國家發展大局，利用其在地理位置、語言文化、國際聯繫等方面的優勢，深化與葡語國家的經貿合作。這不僅為澳門自身的發展注入了新的動力，更為中葡經貿合作開闢了新的空間和可能，推動著中葡經貿合作行穩致遠。

### （二）雙多邊機制促進中葡經貿合作達成共識

隨著經貿往來不斷增多，中國與葡語國家之間建立了長期穩定的雙邊、多邊合作機制，對增進互信、凝聚共識、擴大合作具有重要積極作用。近年來，借助中葡論壇、金磚會晤等平臺，中國與葡語國家圍繞能源安全、綠色發展、數字經濟、全球治理等議題開展對話，達成了廣泛共識。中葡論壇以語言文化為紐帶、以經貿合作為主題，為推動中國與葡語國家各領域交流合作發揮了重要作用，得到了論壇與會國的充分認可，成為不同社會制度、不同文化背景、不同發展階段、不同幅員大小國家友好合作的典範，也是推動構建人類命運共同體的生動實踐。

當前，大部分葡語國家已加入共建“一帶一路”倡議。在“一帶一路”倡議框架下，一系列形式多樣的交流合作、公共外交活動，增進了中國與葡語國家之間的相互理解，廣泛凝聚共建“一帶一路”的共識，推動中國與葡語國家雙邊關係與合作再上新臺階。

### （三）共商共建助力中葡經貿合作互利共贏

秉持共商共建、開放包容理念，密切了中國與葡語國家關係。自2003年中葡論壇在澳門創立，無論是機制建設還是《經貿合作行動綱領》的簽署，均充分尊重各葡語國家對各自參與合作事項的發言權，妥善處理各國利益關係，推動其穩健前行。此後，中葡論壇分別在2017年與2022年迎來了兩次重要的擴員，聖多美及普林西比、赤道幾內亞相繼加入，彰顯了中葡論壇的吸引力與充滿活力的發展前景。中葡論壇擴員不僅僅是以該合作平臺為紐帶的合作夥伴增多，更意味著中葡論壇成員的發展機會增多。隨著中國與葡語國家間經貿合作步伐加快，進一步密切了論壇成員的戰略合作關係。

#### **（四）創新驅動中葡經貿合作高質量發展**

中國與葡語國家在經貿、科技和資源等領域互補性強，互利合作潛力巨大。在中國與葡語國家科技交流合作過程中，澳門借助“一中心、一平臺、一基地”的國家發展戰略，充分發揮各方面優勢，在澳門“小舞臺”上演繹中國—葡語國家科技合作的“大外交”。截至 2023 年，澳門與內地建有橫琴粵澳深度合作區這一粵港澳大灣區重要平臺，同時又與葡語國家建立了包括中國—葡語國家經貿合作論壇、中國—葡語系國家技術交流合作中心、葡語國家人民幣清算中心、中葡合作發展基金等多個合作平臺。澳門與內地、葡語國家的雙向合作平臺，連接著內地與葡語國家豐富的資源和廣闊的市場，助力中國與葡語國家開展科技交流與合作。當前，正積極發揮中葡合作發展基金作用，以綠色低碳、服務貿易、數位經濟等為突破口，培育經貿新增長點，助力中葡經貿合作高質量發展。

### **三、澳門回歸以來中國與葡語國家經貿合作方面面臨的挑戰**

#### **（一）全球經濟形勢的不確定性**

全球經濟形勢的不確定性對中葡經貿合作有著複雜而深遠的影響。一方面，百年變局加速演進，世界經濟復蘇動力不足，保護主義和貿易投資政治化傾向抬頭，全球產業鏈供應鏈加速重構，地緣政治不確定性加大，使得中國企業“走出去”面臨更為錯綜複雜的環境。另一方面，葡語國家受全球經濟形勢的影響明顯，特別是非洲葡語國家容易受到國際形勢的影響，可能引發能源、糧食、金融三重危機，致使葡語國家經濟增速放緩，消費者購買能力下降，投資意願減弱，對中葡經貿合作帶來不確定性和風險，影響中國企業的投資收益和效率。

#### **（二）葡語國家內部政治經濟差異**

政治制度和經濟環境影響著中葡雙方經貿合作的水準。亞非葡語國家政治轉型尚未完成，政治穩定性相對較弱，其政治和外交容易被迫“選邊站隊”，這些不利於推動中國與葡語國家經貿合作的深層次發展。葡萄牙是歐盟和北約成員國，夾在中美之間有一定的地緣壓力，很難承受美國帶來的壓力與制裁，又不願放棄中國帶來的經濟利益，這就為中葡兩國的經貿合作帶來更多挑戰與不確定性。東帝汶經濟基礎薄弱，經濟結構單一，嚴重依賴石油收入，發展水準相對落後。聖多美及普林西比預算的近一半資金依賴國際金融機構貸款和夥伴國的援助，常年貿易逆差超過 1 億美元，所需食品、燃料和機械設備等物資均需進口，經濟社會發展面臨嚴重困難。

#### **（三）中葡經貿合作模式亟待優化**

中國與葡語國家的經貿合作模式尚且存在一些短板：一是過度的經濟援助可能導致受援國對援助產生依賴性，缺乏自主創新能力。同時援助專案的執行和管理也是潛在威脅之



一。項目管理不善、資金挪用或浪費等問題可能影響項目的實際效果和聲譽，進而損害雙方的合作關係和信任基礎。二是地區衝突或地緣政治緊張局勢以及技術壁壘可能影響中國與葡語國家之間拓展新領域的經貿合作，在聚焦新領域創新合作方面，還在摸索階段，一些機制尚不成熟，比如中國與部分葡語國家尚未簽署數字經濟、綠色經濟相關協議。三是由於缺乏可借鑒的國際經驗，境外經貿合作區的建設也存在一些瓶頸和不足，如園區定位不明確和盈利模式不可持續等。

#### **（四）中葡經貿合作體系有待完善**

中葡雙方的經貿往來離不開健全的經貿合作體系。一方面，中葡在合作規則及產品標準的對接過程中，尚面臨一定障礙，主要源於法律制度、法律語言、法律程式等領域的差異，這可能導致在合作規則的對接過程中存在理解和解釋上的分歧，對中葡雙方經貿合作帶來潛在的挑戰。另一方面，不同葡語國家法律法規環境各異。例如，巴西涉及稅賦、勞工、環保等方面法律較為複雜，工會力量強大，當地相關法律對使用本地員工比例、環保等方面作出嚴格規定，在開展經貿合作前需謹慎考察，綜合考量。

### **四、未來澳門更好助力中國與葡語國家經貿合作的展望**

回歸 25 年來，澳門作為連接中國與葡語國家的橋樑，推動著中葡雙方在經貿合作領域向更高水準發展。澳門助力中葡經貿合作攜手前行，互利共贏，成效顯著，面臨世界百年未有之大變局的挑戰，如何在變化的環境中推動中國與葡語國家經貿合作行穩致遠，促進澳門經濟適度多元發展，融入國家發展大局，是一個值得關注的課題。未來，澳門仍需要利用好“一國兩制”的制度優勢和國家發展戰略，全面落實國家賦予澳門的“一中心、一平臺、一基地”重要定位，積極搶抓共建“一帶一路”、粵港澳大灣區建設、橫琴粵澳深度合作區建設等重大機遇，推動中國與葡語國家經貿合作邁向更高臺階。

#### **（一）提升澳門中葡平臺作用，搶抓經貿合作機遇**

應大力支持澳門充分發揮中葡論壇作用，打造高標準、綜合性的中葡平臺，更好建設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，辦好中國—葡語國家經貿博覽會，支援澳門建設中國—葡語國家科技合作平臺，助力橫琴粵澳深度合作區打造中國—葡語國家金融服務平臺，不斷深化澳門同各國各地區更加開放、更加密切的交往合作，為中國與葡語國家間貿易投資、技術合作、人才培養等提供更高水準的服務。澳門作為新時期國家開放格局中與葡語國家的“精準連絡人”，可在“一國”的前提下，發揮“兩制”之利，把握好橫琴粵澳深度合作區的利好機遇，乘歷史大勢而上，加強與葡語國家和內地的經貿交流合作，不斷提升澳門中葡平臺國際知名度和影響力，為中葡平臺做大做強做實提供強有力的支撐。

## **（二）推動經濟適度多元發展，完善經貿合作機制**

現如今，澳門已邁向傳統產業轉型升級、新興產業起步發展的關鍵階段。首先，要明確積極適度多元發展總體目標，有效落實“1+4”經濟適度多元發展策略，切實推動澳門各產業穩步提升發展，增強特區的經濟韌性與發展動能，實現經濟適度多元、可持續與高質量發展。其次，澳門需在營商環境、人才引進、法律制度等方面下大力氣改革創新，逐步優化發展環境，充分釋放澳門發展的潛力。最後，與時俱進，因地制宜的豐富合作內容，創新機制設計，逐步完善組織體系，高度重視投融資機制、經貿促進機制、信息共用機制、多元交流機制、利益分享機制等，為中葡經貿友好合作提供可靠保障。

## **（三）拓寬中葡經貿合作領域，創新經貿合作模式**

一是拓展中葡新興領域合作。中國與葡語國家在經貿合作方面已有堅實基礎，隨著全球經濟的發展和科技的進步，數字經濟、綠色發展、藍色經濟等領域已成為經濟增長的重要動力。在現有合作基礎上，應積極打造數字、綠色等發展新動能，發展新質生產力，加強在大數據、人工智能、可再生能源、海洋資源保護和可持續利用等方面的合作。二是深化中葡發展領域合作。中國始終積極踐行人類命運共同體理念，主動承擔大國責任，為亞非葡語國家提供力所能及的幫助。在葡語國家建設一批“小而美”項目，惠及當地民生。進一步加強在基礎設施、電信、能源、農業和自然資源等領域合作，增強葡語國家經濟社會發展的內生動力。三是動態調整出新的經貿合作模式。充分發揮中國內地、澳門特區及葡語國家各自優勢，挖掘合作潛力，探索新的合作方式，傳統的經貿合作方式需要適應新的合作發展需要進行動態調整，不斷提升發展能力。

## **（四）積極融入國家發展大局，增強區域合作能力**

澳門積極融入國家發展大局是一個系統工程，離不開政府、企業和社會各界的共同努力。首先，澳門需不斷鞏固和增強自身競爭優勢，以“國家所需，澳門所能”為原則，續寫新時代澳門“一國兩制”新篇章。其次，人才是澳門經濟社會發展的重要支撐，支持澳門青年融入國家發展大局，進一步完善澳門的人才制度建設，可以通過“引進”、“培養”、“回流”多策並舉，育才引智，為澳門長期繁榮穩定和推動中葡經貿合作厚植人才土壤。最後，澳門作為中國與葡語國家的“超級聯絡人”，需發揮發揮連通粵港澳大灣區內的企業與葡語國家間發展金融及貿易的作用，助力粵港澳大灣區兄弟城市開拓葡語國家市場，為粵港澳大灣區“走出去，引進來”搭建洽談交流的橋樑，積極將中葡商貿交流合作延伸到橫琴深合區，為“一帶一路”建設助力，為推動區域合作與發展做出更大貢獻。

## **結語**

回歸 25 年來，澳門在中央的堅強領導與祖國內地的大力支持下，澳門特區歷屆政府攜

手社會各界凝心聚力，保持了澳門繁榮穩定的良好發展態勢，譜寫了具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐的華彩篇章。當下，“一帶一路”倡議的推進、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的提出、橫琴粵澳深度合作區的設立以及澳門進一步擴展中葡平臺功能，這些都為中國與葡語國家經貿合作提供了新的合作機遇。澳門作為中國同葡語國家合作的重要橋樑紐帶和中葡論壇的永久舉辦地，未來，需進一步發揮澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平臺作用，促進內地、葡語國家和澳門之間合作與共同發展，提升中國與葡語國家經貿合作的韌性與發展潛力，助力構建人類命運共同體。

# 通過粵港澳大灣區融合促進澳門愛國主義教育：機遇與挑戰

劉丁己<sup>1</sup>

**摘要：**2024年是澳門回歸25週年。回歸至今，澳門在政治、經濟、社會、文化等各方面都取得傲人成就，揚名國際，並通過和內地與大灣區更緊密融合，促進了澳門愛國教育發展與國家認同。世界各地許多國家，包括美國、日本、俄羅斯、新加坡等，都有推廣愛國主義教育的作法。愛國主義教育是每個國家/地區維繫團結與發展所不可或缺的一種思想教育活動，雖然方法各異，但主要都是為了鞏固並促進人民對國家的認同與支持。澳門於1999年回歸，實行一國兩制，在愛國愛澳的旗幟下實行“澳人治澳”、“愛國者治澳”的高度自治，其愛國主義教育也在澳門特別行政區政府的指導下展開，包括從教育政策上直接貫徹愛國主義思想教育、編寫愛國主義教材、以及通過各類教育交流合作培養愛國愛澳情懷。迎接澳門回歸25週年，伴隨粵港澳大灣區整合，澳門愛國主義教育也迎來機遇與挑戰。本文針對上述部份提出整理分析，並對澳門愛國主義教育提出具建設性進一步建議。

**關鍵詞：**澳門回歸25週年；粵港澳大灣區；澳門；愛國主義教育；一國兩制；機遇；挑戰

## 一、研究背景

### （一）愛國主義的主要內涵

在現代漢語詞典中，“愛國主義”被定義為“對國家的忠誠和熱愛的思想”。《韋伯斯特大詞典》將“愛國主義”定義為對國家的熱愛或奉獻<sup>2</sup>。《簡明牛津政治辭典》則將“愛國主義”定義為對祖國的熱愛或保衛祖國利益的熱情，但並不一定會形成具體行動<sup>3</sup>。在英語中的“愛國主義”（patriotism）一詞來源於拉丁語中的“祖國”（patria）一詞，而“祖國”的詞源又是拉丁語中的“父親”（pater）。由於國家是為人所建立的，愛國主義也就被用作表達對開國之父們所建立的國家的忠誠與熱愛。在歷史發展的大部分時間中，對國家或家鄉的熱愛都是一種對土地的一種情感依附。例如，當這個詞十六世紀第一次出現在英語中時，愛國者（patriot）是同胞（compatriot）的意思：一個與他生活在、或來自於同一個國家的人。隨著工業革命及其引起的大規模社會轉型，愛國主義的意義明顯已經得到

<sup>1</sup> 劉丁己，澳門大學工商管理學院教授，博導。澳門大學持續進修中心主任，澳門新視角學會副理事長，澳門特區政府經濟發展委員會委員。

<sup>2</sup> Webster's Revised Unabridged Dictionary, MICRA Inc, 1998.

<sup>3</sup> Ian Mclean and Alistair McMillan eds., *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, 2003.

了擴展，對國家的風俗和傳統的熱愛、對國家歷史的自豪感、以及為國家福祉奉獻等文化內涵都被納其中。隨著時間流變，國家的特殊政治傳統的價值觀與原則的承諾，也逐漸成為愛國主義的內涵<sup>1</sup>。

## （二）世界各地都有不同形式愛國主義教育

世界各地許多國家，都有推廣愛國主義教育的作法。愛國主義教育是每個國家/地區維繫團結與發展所不可或缺的一種思想教育活動<sup>2</sup>，雖然方法各異，但主要都是為了鞏固並促進人民對國家的認同與支持。以下以四個例子簡單說明佐證：

- 美國：美國對愛國主義教育十分重視，其教育也非常成功，大部分美國人都以自己國家為榮。美國愛國主義教育的主要內容是（1）宣傳並培養美國精神，同時（2）進行公民教育。美國精神包括國家認同感和國家榮譽感、開拓進取的精神、實用主義和個人發展的平等民主等價值觀；美國公民教育則主要教授學生關於人權、自由、責任、政府及其職能等方面的知識，目的是培養美國的“好公民”。美國主要通過“滲透式教育法”進行愛國主義教育，如利用大眾傳媒、愛國節日慶典、英雄激勵、樹立典範、各類儀式等途徑進行社會教育，在學校也通過無處不在的國旗、國歌、國家地圖、總統肖像，以及唱國歌、對國旗宣誓、禱告等日常活動潛移默化地培養學生的愛國情懷。美國愛國教育也滲透到體育、娛樂等生活範圍，例如美國許多職業運動聯盟的開場或中場休息都會唱美國國歌，好萊塢許多電影處處都出現美國國旗。美國是一個典型的移民國家，種族來源十分複雜，但在其約短短 250 年的發展歷程中，憑借成功的愛國主義教育和軍事、經濟等各項優勢，將不同出身、民族、膚色的美國人緊緊凝聚在一起<sup>3</sup>。

- 新加坡：新加坡也是一個多民族、多文化、多語言、多宗教的移民國家，同樣是經濟強國。新加坡良好地融合不同背景的國民，除了依靠嚴厲的法治、完備的律令、以及發達的對外經濟貿易投資，其成功的愛國主義教育也是一大因素，新加坡的愛國主義教育培養了公民對國家的高度認同。新加坡屬於亞洲儒家文化圈，儒家文化在新加坡具有重要地位。新加坡將儒家文化理念與愛國主義教育理念相結合，提出了（1）國家至上，社會為先；（2）家庭為根，社會為本；（3）社會關懷，尊重個人；（4）協商共識，避免衝突；（5）種族和諧，宗教寬容的五大核心價值觀，這也幾乎涵蓋了新加坡愛國主義教育的主要特點。在教育理念上，新加坡愛國主義教育充分利用儒家文化的影響力，強調國家認同、國家意識和共同的價值認同，注重構建“新加坡人”這一身份認同；在教育方式和教育環境上，新加坡愛國主義教育將顯性教育、隱性教育相結合，強調學校、家庭、政府和社會

---

<sup>1</sup> M. G. Dietz, “Patriotism: A Brief History of the Term”, in I. Primoratz ed., *Patriotism, Amherst, Humanity Books*, 2003.

<sup>2</sup> 陳小瓊：《中國大陸與新加坡中學愛國主義教育比較研究》，廣州大學學位論文，2018 年。  
<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD201901&filename=1018245623.nh>

<sup>3</sup> 陳洪濤：《中美愛國主義教育比較研究》，《當代教育科學》2004 年第 8 期。

之間的配合，注重愛國主義教育環境的構建和利用；在教育實踐上，新加坡通過讓學生參與各種愛國主義實踐活動，培養學生的愛國情感和思想<sup>1</sup>。

- 日本：在二戰之前，日本的愛國主義教育被稱作“愛國心”教育，主要教育內涵是“忠君愛國”，從小學就有“修身課”，主要內容是教授良好的日本帝國子民應有的價值觀與行動，亦有抗衡他國意識形態的意圖。二戰之後，“修身課”因被認為和助長軍國主義思想有關而被取消。直到 1958 年，以教育民主社會理性公民為目的的“道德課”出現在中小學當中。儘管日本因擔心軍國主義再起，而廢除了形式上的愛國教育，但實質上的愛國教育依然存在（如同在日本和平憲法下，日本不允許擁有軍隊，只能擁有自我防衛隊，但自我防衛隊的實際軍力卻非常強大）。這種帶有愛國教育功能的道德課，目標轉化為“培養尊重傳統和文化、熱愛國家和鄉土的人，並養成尊重其他國家的態度，為國際社會的和平和發展做出貢獻”。帶有愛國教育功能的道德課同樣注重顯性教育與隱性教育的結合，一方面通過“道德時間”課進行溫和的愛國主義教育思想培養，一方面則通過語文課、社會課等學科及課外活動，進行本國文化和意識形態說明，同時也有升國旗、唱國歌等校園儀式來培養學生的愛國情懷<sup>2</sup>。日本於 2007 年修訂《學校教育法》，在教育方針中加入“對國家熱愛的態度”的要求；2015 年又修訂《學習指導要領》，將原來課外活動的“道德時間”獨立成科，都被認為是進一步加強愛國教育內涵的舉措。

- 俄羅斯：蘇聯解體後，蘇聯原本的思想體系隨之瓦解，俄羅斯愛國主義一度式微。在葉爾欽和普亭執政後，陸續提出以愛國主義為核心、俄羅斯傳統價值觀為基礎的“俄羅斯新思想”，重新建立愛國主義教育體系。當代俄羅斯愛國主義教育內容包括“俄羅斯新思想”教育、歷史傳統文化教育、國情教育、軍事愛國主義教育和體育愛國主義教育<sup>3</sup>。俄羅斯愛國主義教育注重課堂教學和課外活動的結合，通過“社會知識”、“俄羅斯民族精神道德文化基礎”等人文社科領域的課程，和二戰老兵座談會、參觀歷史博物館、紀念日集體紀念活動等課外活動加深學生對國家歷史發展、傳統文化和民族精神的了解，激發學生的民族自豪感和認同感<sup>4</sup>。俄羅斯還利用宗教的教化作用、媒體的宣傳功能和眾多社會組織的凝聚作用，強化公民的愛國主義意識，弘揚愛國主義精神。

### （三）內地的愛國主義教育

在內地，愛國與愛社會主義制度、擁護執政黨、堅持改革開放和實現中國夢本質上是一致的。愛國主義教育包括教授教育對象愛國主義思想、觀念、精神等，是公民教育的重要組成部分，“學術界普遍認同的觀點是：愛國主義教育是教育者有意識地對教育對象進

<sup>1</sup> 陳小瓊：《中國大陸與新加坡中學愛國主義教育比較研究》，廣州大學學位論文，2018 年。

<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD201901&filename=1018245623.nh>

<sup>2</sup> 龍時：《日本學校“愛國心”教育研究》，東北師範大學學位論文，2016 年。

<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD201701&filename=1016118212.nh>

<sup>3</sup> 袁杰：《當代俄羅斯愛國主義教育及啟示研究》，西南政法大學學位論文，2021 年。

<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFDTEMP&filename=1021602749.nh>

<sup>4</sup> 曹陽：《俄羅斯強化愛國主義教育》，《中國社會科學報》2022 年第 7 期。

行愛國觀念與民族意識的灌輸啓發式教育，使其認同接受、升華並轉化為行爲習慣的愛國實踐教育過程”<sup>1</sup>。在內地，愛國主義教育是思想政治教育的重要內容，以馬克斯列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、“三個代表”重要思想、科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想爲指導，主要內容包括開展中國夢教育、弘揚民族精神和時代精神、開展國史、執政黨史、改革開放史教育、弘揚中華優秀傳統文化、強化國家統一和民族團結進步教育、加強國家安全教育和國防教育等。中國內地的愛國主義教育活動始於1994年頒布的《愛國主義教育實施綱要》，2019年新頒布的《新時代愛國主義教育實施綱要》在前者基礎上進行了更新，增添了中國夢、中華民族偉大復興等內容。

## 二、在澳門如何推廣愛國主義教育

### （一）從教育政策上直接貫徹愛國主義思想教育

澳門於1999年回歸，實行一國兩制，在愛國愛澳的旗幟下實行“澳人治澳”、“愛國者治澳”的高度自治，其愛國主義教育也在澳門特別行政區政府的指導下有條不紊的展開。爲促進澳門愛國主義教育的推行和發展，澳門特區政府制定、頒布了大量政策提供支持。相關發展摘要列於下表一：

表一：近年來澳門特區促進澳門愛國主義教育的重要舉措

年份	重要舉措與行動
2004年	教育暨青年局推出《澳門非高等教育階段“愛國愛澳”教育實施綱要》，爲學校、相關組織及團體提供實施愛國愛澳教育的參考；教育界也依據該綱要，廣泛開展多種形式的愛國主義教育。
2006年	制定並通過《非高等教育制度綱要法》（第9/2006號法律），其中明確規定澳門非高等教育的總目標包括“培養及促進受教育者愛國愛澳、厚德盡善、遵紀守法的品格”，“培養其對國家和澳門的責任感”，爲澳門愛國主義教育奠定了堅實的法律基礎。
2008年	教育暨青年局制定並實施《非高等教育範疇德育政策》，提出應關注對青少年家國認同、民族認同、愛國愛澳情懷的培養，並將愛國愛澳教育作爲德育工作中的重要議題，鼓勵學校舉辦升旗儀式和有關中國傳統文化、歷史等方面的活動，大力推進教育領域與內地的交流，鼓勵學生赴內地旅行、參與國防教育等活動。爲克服語言隔閡，促進澳門與內地的交流，維護國家統一，制定了《非

<sup>1</sup> 李星欣：《澳門高中〈品德與公民〉教材愛國主義教育內容研究》，湖南師範大學學位論文，2021年。  
<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD202202&filename=1022428078.nh>

	<p>高等教育範疇語文教育政策》，確立了漢語在語文教學中的地位，大力推廣普通話，要求以中文為教學語言的學校培養學生的普通話，使學生在畢業時普通話能達到流利的程度，營造了良好的普通話學習環境。</p>
2011 年	<p>為繼續保障、推動“愛國愛澳”教育持續發展，澳門特區政府頒布《澳門非高等教育發展十年規劃（2011—2020 年）》，要求在學生發展上特別關注國家認同、澳門認同和愛國愛澳情懷的培養，提高學生對中國及澳門歷史文化的認同，並深化澳門與中國內地、香港特別行政區以及臺灣地區的交流與合作。</p>
2012 年	<p>《澳門青年政策（2012—2020）》中，“愛國愛澳”教育也被列為重要目標，並將“培養青年對社會、國家的認同感和歸屬感，使青年瞭解並尊重自己的國家和文化”作為基本政策方向之一。</p>
2014 年	<p>澳門特區政府頒布《本地學製正規教育課程框架》，將與“品德與公民”和“歷史”有關的科目納入必修課。相關規定自 2016/2017 學年開始在小學教育階段實施，並於 2019/2020 學年實現小學、初中、高中等正規教育階段全覆蓋。</p>
2015 至 2017 年	<p>先後頒布《本地學製正規教育基本學力要求》和小學、初中、高中教育階段總體和各科目的基本學力要求。其中，中文、地理、歷史、品德與公民等科目基本學力要求均將培養愛國愛澳情懷或增強對本土與國家的歸屬感和責任感作為其課程目標之一。</p>
2020 年	<p>《非高等教育中長期規劃（2021—2030）》和《澳門青年政策（2021—2030）》在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》、“一帶一路”倡議等重大國家發展策略下，提出“愛國愛澳是澳門社會的核心價值”，將培養學生的家國情懷與國際視野作為重點發展方向，要求加強澳門青年對中華民族和澳門本土歷史、文化、民俗、社會發展等方面的瞭解，加深澳門青年對國家發展歷程與成就的認識與思考，讓澳門青年瞭解、尊重及維護《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和“一國兩制”，將自身發展融入國家發展，為澳門和國家做出自己貢獻。</p>
2024 年	<p>教青局進一步加強學校課程的愛國愛澳教育元素，即將推出的《國家安全教育》補充教材計劃於 2024/2025 學年使用。非高等教育方面，會讓學生從“品德與公民”、“常識”、“歷史”及“地理”等科目中，系統學習愛國愛澳教育的內容，出版相關科目的教材和修訂對相應科目的基本學力要求，以及配合《憲法》與《基本法》教育的補充性教材，支援學校展開愛國愛澳教育工作。教青局已計劃於 2024/2025 學年推出面向初一年級學生的『愛國主義教育營』，當中設有到珠海市或橫琴粵澳深度合作區參訪的安排，以增進學生對國家及澳門發展的認識。</p>

資料來源：澳門雜誌 159 期（2024），《教青局多舉措支援愛國教育薪火相傳》；澳



門特別行政區政府教育及青年發展局網頁（2022）；郭曉明：《回歸二十年澳門青少年愛國愛澳教育實踐與經驗》（2020）。

## （二）編寫愛國主義教材

教材在教育中擁有舉足輕重的地位，因此編寫並在教育中採用愛國主義教材具有重要意義。澳門博彩綜合度假旅遊業在過去二十多年來，為澳門帶來巨額收入與財政儲備，極大地提高了澳門人民的生活質量，但同時較缺乏符合時代要求的系統性知識教育和品德教育，在民族認同、國家認同、意識形態等方面也能與時俱進。早期澳門特區政府對澳門學校採用的教科書並未做出任何限定，又因為過去人口少、市場小、能力不足等各種原因，而一直沒有一套自己編寫的教材，長期使用香港、臺灣等地的教材，雖然內容豐富多元，但部份核心價值卻各自表述，未必能適應澳門教育狀況並滿足教育及課程發展的需要<sup>1</sup>。

自2007年開始，在“愛國愛澳”教育總目標的指引下，澳門特區政府教育暨青年局與人民教育出版社、廣東教育出版社及眾多教育界人士合作編寫、出版了《品德與公民》、《中國語文》中學《歷史》等教材和《澳門地理》、《書寫我城》、小學《常識》、《憲法教育》等一系列補充輔助教材。合編教材根據澳門教育和社會發展的實際情況，在學科知識中融入國家觀、民族觀、歷史觀和文化觀教育，培養學生的愛國愛澳情懷。其中《品德與公民》教材作為澳門回歸後首套德育規範教材和合編教材，其影響最為深遠，學校選用率達六成以上，且總體呈上升趨勢<sup>2</sup>。《品德與公民》教材橫跨小學、初中、高中三個階段，涉及政治、經濟、文化、社會、倫理、法制等多方面知識，將愛國教育與公民教育相互融合，通過澳門本土化的題材和案例深化學生對澳門區情的瞭解和國家認同，幫助學生建立正確正向的世界觀、價值觀與人生觀<sup>3</sup>。

2015年，澳門特區政府頒布《本地學制正規教育基本學力要求》，對學生在完成各教育階段的學習後應具備的基本素養做出規定，其中包括“熱愛國家”、“熱愛澳門”等基本的情感、態度與價值觀<sup>4</sup>，為澳門學校選擇教材指明了基本方向。因此，除去部分教會學校和國際學校，大多數澳門普通學校均會選擇人教版教材，避免澳門出現如香港一般因教材問題而導致錯誤情緒。同時，為彌補本地教材在教育中的缺位，澳門特區政府投入大量資源進行本地教材的編寫和出版<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 郭曉明：《行政吸納政治——回歸祖國以來澳門本地教材開發中的政治衝突與出路》，《湖南師範大學教育科學學報》2018年第2期。

<sup>2</sup> 郭曉明：《行政吸納政治——回歸祖國以來澳門本地教材開發中的政治衝突與出路》，《湖南師範大學教育科學學報》2018年第2期。

<sup>3</sup> 李星欣：《澳門高中〈品德與公民〉教材愛國主義教育內容研究》，湖南師範大學學位論文，2021年。  
<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD202202&filename=1022428078.nh>

<sup>4</sup> 澳門特別行政區政府教育及青年發展局：《基本學力要求》，2015年。

<https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/site/ddca/index.jsp?timeis=Mon%20Oct%2031%2023:10:06%20GMT+08:00%202022&con=requirements&>

<sup>5</sup> 阮佳琪：《澳門妹子解說“澳門學生使用人教版教材”火遍全網》，觀察者網2019年8月19日。

### (三) 通過各類教育交流合作培養愛國愛澳情懷

港澳兩地因歷史因素，對外開放程度高，這是改革開放的前沿優勢，奠定了與國際接軌與經濟發展快速的良好基礎，但因此也較容易被境外勢力及西方價值觀滲透。為此，自回歸以來澳門和內地開展了諸多教育交流合作，以加強澳門年輕一代對國家的歸屬感和認同感。

例如，2004/2005 學年，澳門特區政府教育暨青年局首次推出“認識祖國，愛我中華”學習之旅資助計劃，利用教育發展基金資助學校，讓其組織學生前往內地考察交流，並開展相應的專題研習等活動，加強學生在國情、文化、地理、歷史等方面的認識，培養愛國愛澳情懷。該計劃深受學校和學生歡迎，參與學校及人數逐年增加，截至 2018/2019 學年共有近 6.2 萬名師生獲資助參與<sup>1</sup>。

2012 年，澳門特區政府社會文化司與國家教育部簽署《教育交流與合作協議》，每年組織教師、學生和青年互訪，如“內地優秀教師來澳交流計劃”、澳門“千人計劃”等，提高澳門教育工作者對國家教育事業的瞭解和參與國家教育發展的主人翁意識，促進內地與澳門教師的交流互動<sup>2</sup>。首階段“千人計劃”於 2016 年推出，由澳門基金會執行，組織本地中學及青年社團每年遴選青少年赴內地交流學習，累計組織 112 個交流團，共 3317 名澳門青年參與。2019 年“千人計劃”啟動計劃的第二階段，組織 34 個交流團共 1003 人參訪祖國 12 個省市，進行多元化的交流和學習活動<sup>3</sup>。

國家教育部不僅大力支持師生互訪活動，每年資助約千名澳門師生赴內地交流，也為澳門學生赴內地升學提供優惠。在教育部支持下，內地高校招收澳門保送生名額逐年增加，2017 年澳門保送生名額達到 924 名。此外，澳門學生還可以通過參加中國普通高等學校聯合招收華僑、港澳臺地區學生考試（澳門區）、中國內地高校研究生課程考試（澳門區）等考試，報考內地高校<sup>4</sup>。據澳門教育暨青年局《2016/2017 學年澳門高中畢業生升學調查簡報》，2016/2017 學年前往內地升學的澳門高中畢業生有 1047 人，占畢業生總數的 23.6%<sup>5</sup>。為提升港澳學生的愛國意識與國家認同，教育部還專門指導有關高校為港澳學生專門設立憲法、基本法、國情教育、中國傳統文化等課程，舉辦針對港澳學生的各類活動<sup>6</sup>。

同時，澳門特區政府和各大高校也竭誠歡迎內地學生前來就讀。據澳門青年研究協會

---

[https://www.guancha.cn/politics/2019\\_08\\_19\\_514228.shtml](https://www.guancha.cn/politics/2019_08_19_514228.shtml)

<sup>1</sup> 郭曉明：《回歸二十年澳門青少年愛國愛澳教育實踐與經驗》，《行政》2020 年。

[https://www.safp.gov.mo/safptc/download/WCM\\_075610](https://www.safp.gov.mo/safptc/download/WCM_075610)

<sup>2</sup> 《教育部與澳門簽訂教育交流合作協議》，《新華澳報》2012 年 3 月 20 日。

<https://www.waou.com.mo/2012/03/20/教育部與澳門簽訂教育交流合作協議/>

<sup>3</sup> 澳門基金會：《2019 年年度報告》。<https://www.fmac.org.mo/download/category/2>

<sup>4</sup> 高等教育輔助辦公室：《內地高等教育朝一流發展 成澳門學子升學熱點》。《澳門高等教育》2017 年 4 月。

<sup>5</sup> 澳門特別行政區政府教育暨青年局：《2016/2017 學年澳門高中畢業生升學調查簡報》。

[https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/addon/upload/Upload\\_viewfile\\_page.jsp?id=53627&sid=&](https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/addon/upload/Upload_viewfile_page.jsp?id=53627&sid=&)

<sup>6</sup> 《教育部與澳門簽訂教育交流合作協議》，《新華澳報》2012 年 3 月 20 日。

<https://www.waou.com.mo/2012/03/20/教育部與澳門簽訂教育交流合作協議/>

和澳門中華學生聯合總會統計，早在 2005/2006 學年在澳門就讀的內地全日制學生就已達 4646 人，約占澳門高校全日制學生總數的三分之一<sup>1</sup>。

### 三、大灣區融合為澳門愛國主義教育帶來全新機遇

在“一國兩制”方針以及“十四五”規劃的指導下，2019 年 2 月出台的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，讓粵港澳大灣區的建設，正式邁入更深層的融合發展新階段。粵港澳大灣區是圍繞珠江三角洲地區伶仃洋組成的城市群，包括廣東省九個相鄰城市：廣州市、深圳市、珠海市、佛山市、東莞市、中山市、江門市、惠州市、肇慶市，以及香港特別行政區與澳門特別行政區。2015 年 3 月國家發改委、外交部、商務部聯合發布文件《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》，首次提出“粵港澳大灣區”概念；2017 年 7 月 1 日，《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》在香港簽署；2019 年 2 月，國務院公布《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，為大灣區進一步合作發展做出規劃、指導。粵港澳大灣區總面積 5.6 萬平方公里，2021 年大灣區常住人口約為 8631 萬人，是我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，在國家發展大局中具有重要戰略地位。建設粵港澳大灣區，有利於豐富“一國兩制”實踐內涵，進一步密切內地與港澳交流合作，為港澳經濟社會發展以及港澳同胞到內地發展提供更多機會，有利於保持港澳長期繁榮穩定<sup>2</sup>。大灣區的建設和融合充分發揮粵港澳綜合優勢，深化內地與港澳合作，進一步提升粵港澳大灣區在國家經濟發展和對外開放中的支撐引領作用，支持港澳融入國家發展大局，保持港澳的長期繁榮穩定。粵港澳三地人才、資金、技術、貨物、數據的持續流通，促進大灣區一體化程度達到新高度，也為澳門愛國主義教育帶來全新的機遇和挑戰。

#### （一）經濟一體化與基建優化促進生活聯結與認同

粵港澳大灣區建設以來，區域內經濟一體化逐漸提高，密切的經濟交流也為粵港澳三地人民間的情感交流提供了機會與基礎，促進了情感聯結與港澳人民的國家認同。香港、澳門特別行政區和珠三角九市擁有各自獨特的定位與功能，如香港作為大灣區國際化程度最高的城市，擁有完善的基礎設施、自由的經濟制度和金融體系以及全世界最繁忙的機場和港口，定位為國際金融、航運和貿易中心及國際航空樞紐；澳門憑藉發達的博彩業和旅遊業，是大灣區乃至全世界的休閒旅遊中心；深圳則作為最早設立的經濟特區之一，擁有便利高效的交通網絡和發達的高新技術產業，是大灣區的創新與經濟中心。不同城市根據其獨特的發展優勢，在大灣區建設與發展中發揮自己的長處，形成產業互補、功能齊全、

<sup>1</sup> 澳門青年研究協會，澳門中華學生聯合總會：《澳門高校內地學生狀況調查研究報告》。

<http://www.myra.org.mo/wp-content/uploads/2009/03/澳門高校內地學生狀況調查研究報告.pdf>

<sup>2</sup> 中國政府網：《中共中央 國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》，中國政府網，2019 年 2 月 18 日。[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1)

經濟一體化的世界級城市群，粵港澳人民可以在大灣區內輕鬆滿足自己的各類需求，如前往澳門休閒娛樂或在香港名校接受教育，促進三地人民之間各方面的交流和聯結。國家商務部與澳門特區政府簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》也在粵港澳大灣區建設背景下不斷更新擴充，《投資協議》、《經濟技術合作協議》、《貨物貿易協議》和《關於修訂〈CEPA 服務貿易協議〉的協議》等補充協議的簽訂，進一步放寬澳門企業和專業人士進入內地的門檻，為澳門企業到內地拓展業務提供優惠待遇，帶動澳門與內地之間更多的貨品、人才、資本之間的流通，鞏固兩地的經貿聯繫<sup>1</sup>。中央政府也進一步擴大專業人士資格互認範圍，澳門專業人士，如律師、建築師、工程師等均能夠通過資格互認或參加執業考試取得內地執業資格並在內地拓展業務。澳門企業與人才紛紛進入大灣區市場，並通過在內地的工作建立與祖國的情感聯結。

為便利三地人民的出行與交流，大灣區大規模投資於跨境基礎設施建設，構建以高速鐵路、城際鐵路和高速公路為主體，連通內地與港澳的快速交通網絡。廣深港高速鐵路香港段和港珠澳大橋相繼通車，大幅縮短了來往香港、澳門、深圳、廣州以及珠三角其他城市之間的所需時間，大大促進了人員和貨物的流通，逐步形成粵港澳“一小時生活圈”的理想布局。“一小時生活圈”的建設，不僅促進了經濟交流，也為粵港澳三地人民彼此生活的相互融入奠定了基礎<sup>2</sup>，通過增強地區認同來消除港澳與內地人民之間的隔閡，進一步提高民族認同、國家認同。

## （二）多地成立愛國主義教育基地

為促進愛國主義教育發展，大灣區各地均紛紛根據其歷史、文化成立愛國主義教育基地。例如，為推動澳門愛國主義教育，培養澳門青年愛國愛澳情懷和國家認同感、歸屬感，瞭解並尊重中華傳統文化，澳門特區政府在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的指導下，於2020年在澳門回顧賀禮陳列館設立青少年愛國愛澳教育基地。基地由開展文化、歷史、藝術、科技等主題展覽的互動教育展區，舉辦國畫、茶道、手工藝、傳統服飾等中華文化工作坊和興趣班的萃文閣，國家與澳門歷史長廊，播放愛國教育影視教材和進行中國傳統文化藝術表演的神州光影館等設施構成，集展覽、培訓、多媒體、影視、演出於一體，讓參觀者通過多元的互動方式，全方位地感受中華傳統文化、澳門與國家歷史，體會澳門與祖國密切的聯繫、“一國兩制”的重要意義和粵港澳大灣區建設取得的巨大成就。此外，青少年愛國愛澳教育基地也聯合澳門特區政府文化局、市政署、教育及青年發展局實施“家國情懷延展教育計劃”，聯動澳門博物館、澳門基本法紀念館、家國情懷館等形成一條“歷史尋踪”的學習路線，參與學生更有機會獲邀參加其他本地或內地的愛國主義教育研學活動。除澳門外，香港也於2022年7月16日完成香港首個愛國主義教育基地——愛國教育支

<sup>1</sup> 澳門特別行政區政府經濟及科技發展局：《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱《安排》），2022年10月10日。[https://www.dsedt.gov.mo/zh\\_TW/web/public/pg\\_eetr\\_cepa\\_s?refresh=true](https://www.dsedt.gov.mo/zh_TW/web/public/pg_eetr_cepa_s?refresh=true)

<sup>2</sup> 中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室：《高質量建設粵港澳大灣區取得階段性成效》，2022年5月16日。[http://www.zlb.gov.cn/2022-05/16/c\\_1211647513.htm](http://www.zlb.gov.cn/2022-05/16/c_1211647513.htm)

援中心揭幕儀式，向粵港澳人民開放。

表二：澳門與香港近年來建成的愛國主義教育基地

地點	標誌性愛國教育基地
澳門	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 澳門國父紀念館（1958年設立）</li> <li>• 澳門林則徐紀念館（1997年建成）</li> <li>• 澳門回歸賀禮陳列館（2004年建成）</li> <li>• 中華民族雕塑園（2009年建成，2019年遷至何賢公園）</li> <li>• 澳門基本法紀念館（2013年設立）</li> <li>• 葉挺將軍故居（2014年開放）</li> <li>• 鄭觀應紀念館（2019年開館）</li> <li>• 澳門青州區青怡大廈內，設立家國情懷館（2019年建成）</li> <li>• 澳門冼星海紀念館（2019年設立）</li> <li>• 澳門回顧賀禮陳列館內，設立青少年愛國愛澳教育基地（2020年建成）</li> </ul>
香港	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 香港回歸紀念塔（1997年開放）</li> <li>• 香港孫中山紀念館（2006年開放）</li> <li>• 深圳市中英街歷史博物館內，設立香港國民教育中心國情教育基地（2009年設立）</li> <li>• 深圳市中英街廣東邊防六支隊“沙頭角模範中隊”（2009年與香港國民教育中心簽署“國情教育基地協議書”）愛國教育支援中心（2022年建成）</li> <li>• 沙頭角抗戰紀念館（2022年開放）</li> </ul>

資料來源：作者自行整理

除了港澳之外，廣東省本身更是擁有大量愛國主義教育基地，截至2021年，僅省級基地總數就達到140個，其中包括於2019至2021年間，先後成立的三河壩戰役烈士紀念碑、廣州起義紀念館、港珠澳大橋等5個全國愛國主義教育示範基地。大灣區的進一步融合使粵港澳三地的愛國主義教育交流活動越來越頻繁，各地愛國主義教育基地的紛紛建立為大灣區愛國主義教育活動提供了理想場所，也為澳門教師、學校乃至政府開展愛國主義教育提供了重要支持。

### （三）促成更豐富多元的交流機會

如前所述，澳門回歸之後，就和內地通過各類多元活動，不斷加強交流，除了促進彼

此認識，也加強了對國家的認同。2019 年之後，更進一步在愛國教育上，加強相關工作<sup>1</sup>。大灣區各地政府部門、社會組織也紛紛聯合舉辦各類愛國主義教育活動。單以珠海與澳門之間為例，就有不少重大活動：

表三：2019 年後澳門與珠海兩地較具代表性的交流活動

年份	重要舉措與行動
2019 年 10 月	2019 澳門青少年橫琴研學文化交流項目啟動。項目共計發動澳門 2019 名師生，本地超過 20 所小學、中學和高等院校參與交流項目，分享澳門回歸祖國二十周年取得的巨大成就，並組織澳門珠海兩地學生共同慶祝建國七十周年。
2019 年 12 月	“首屆愛國主義教育論壇暨內地與澳門共建愛國教育基地研討會”在珠海市橫琴長隆國際會議中心舉行，以“新時代愛國主義教育的實踐與創新”為主題，助推澳門愛國主義教育基地建設。
2019 年 12 月	為慶祝澳門回歸 20 周年，珠海市教育局與澳門教育暨青年局聯合主辦“尋找中華文化之美”分享會及珠澳中小學慶祝澳門回歸 20 周年“擁抱澳門，禮贊祖國”聯歡晚會，8 所珠澳學校學生同臺演出，加強了珠海與澳門愛國主義教育合作與文化交流。
2020 年 5 月	琴澳合辦“澳門市民、澳門企業家探知橫琴系列交流活動”，包括“奮進新時代·聚力中國魂”澳門青少年愛國主義教育橫琴夏令營和“慶回歸·琴澳遊”澳門青少年橫琴研學活動等愛國主義教育活動，數百名學生、家長、老師參加。
2021 年 1 月	第一屆琴澳文化藝術交流節開幕，將珠澳兩地的人文歷史以展覽、表演的形式向粵港澳大灣區青少年展出，增進青年對中華傳統文化的認識，增強青年的民族自豪感和認同感。
2021 年 12 月	以慶祝澳門回歸祖國 22 周年為契機，珠澳學生文化藝術薈暨第十五屆珠海大學生文化藝術薈展演在珠海大劇院舉辦，主題為“珠澳正青春 逐夢新時代”，珠澳兩地高校學子攜手為觀眾帶來了舞獅、皮影戲、民族歌曲合唱等節目，促進了兩地學生交流學習，增進了學子們對中華傳統文化的認識，展現出新時代珠澳學子傳承紅色基因、堅定文化自信的青年風采。
2022 年 5 月	珠海市工貿技工學校與澳門培華中學通過網絡形式共同開展主題為“同升一面旗、同唱一首歌、同上一節課”的五四青年節活動，是珠澳學校首次開展線上同升國旗同唱國歌活動。

<sup>1</sup> 于嘉，李寒芳：《教育部：內地與澳門教育交流合作生動體現“一國兩制”優越性》，新華社，2019 年 12 月 12 日。[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5147/201912/t20191212\\_411822.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201912/t20191212_411822.html)

2022 年 7 月	“2022 穗港澳青少年文化交流季”正式開幕，以“廣續文脈 共創灣區”為主題，著力舉辦“粵港澳大灣區中小學生故事大會”“粵港澳青少兒書畫大會”“人文灣區青少年行”“青少年灣區歷史學堂”“人文灣區風貌巡展”等系列活動，吸引近 5000 名大灣區青少年參與。
2024 年 7 月	澳門特奧會舉辦，澳門基金會資助“2024 認識鄉情尋根之旅愛國主義教育珠海二天遊”，帶領 14 對有特殊教育需要學生的家庭，共 28 人暢遊珠海，認識祖國，共同尋找家鄉的歷史根源，體驗大灣區的人文氣息。
2024 年 9 月	教育局計劃於 2024/2025 學年推出面向初一年級學生的“愛國主義教育營”，當中設有到珠海市或橫琴粵澳深度合作區參訪的安排，以增進學生對國家及澳門發展的認識。

資料來源：作者自行整理

#### 四、大灣區同樣為澳門愛國主義教育帶來挑戰

##### （一）香港社會思想與意識形態的衝擊

香港自第一次鴉片戰爭以來，被英國統治超過 150 年，這對香港的教育產生了嚴重影響，香港於 1997 年回歸後仍深受過去的體系影響。過去在香港教育體系中，推崇英語教育和西方價值觀，愛國主義教育體系相對缺乏，中文教育和中華文化一度面臨挑戰。同時香港學校以非官立學校為主，特區政府難以干預和管理，形成“一校一策”的局面，愛國主義教育難以實施和推行。香港特區政府在教育管治中的角色，加上香港自由的媒體環境，雖然孕育了自由開放的營商環境與國際化社會，但也被部份有心人士與外國人士利用，導致前幾年大規模社會運動，嚴重影響香港社會穩定，同時造成大規模經濟損失與政府威信的損害<sup>1</sup>。

雖然澳門的愛國主義教育實踐目前為止較香港成功許多，青年國家認同和民族認同顯著高於香港，但仍可以繼續進步。有調查資料表明，有關“我是中國人”的身份認同調查顯示，2011 年有 81.6%受訪者認為“我是中國人”，但在 2014 年時這個比例下降至 55.1%。同時間，反對“我是中國人”這一表述的受訪者比例，則從原本僅有的 2.3%上升至 11.9%<sup>2</sup>。這一變化，很可能是受香港 2012 年的反國民教育運動和 2014 年社會運動影響。

香港和澳門在“一國兩制”的總方針下，在經濟、教育等方面均有廣泛的交流，彼此

<sup>1</sup> 張婷婷，郝路軍，杜文軍：《困境與對策：多元文化視域下香港青年愛國主義教育探析》，《林區教學》2021 年第 7 期。

<sup>2</sup> 澳門中華學生聯合總會，澳門青年研究協會，《2020 年澳門中學生國民身份認同調查研究報告》。  
<http://www.myra.org.mo/wp-content/uploads/2021/02/2020年度澳門中學生國民身份認同調查報告20201227.pdf>

之間的認同程度高。粵港澳大灣區建設以來，港澳之間聯繫更為密切，兩地愛國主義教育必然會互相影響<sup>1</sup>。2014年後，隨著香港社會活動的逐漸平息和澳門愛國主義教育的持續推動，澳門中學生國家認同程度逐漸回升，並於2020年達到2014年以來的最高值80.9%，但由於之後又有包括香港修例風波之類的社會運動發生，仍未恢復至2009年高達90.6%的最高值<sup>2</sup>，愛國教育仍需持續。

### （二）三地制度規則不同易導致衝突，宜加強融合有助愛國思想

港澳回歸後推行“一國兩制”，保持原有的制度五十年不變，而中國內地其他地區則繼續實行中國特色社會主義制度。粵港澳大灣區作為一個存在兩種制度、三個關稅區、三種法律體系、三個法律區域的異質城市群<sup>3</sup>，其不同的經濟、社會政治制度和法律體系常常引發矛盾與衝突，並對澳門愛國主義教育造成負面影響。劉毅等人（2019）通過使用全球新聞事件數據庫GDELT（The Global Database of Events, Language and Tone）對內地、澳門、香港三地之間發生的事件進行歸納整理，並分類成言語合作、現實合作、言語衝突和現實衝突。雖然總體上合作事件遠高於衝突事件，但隨著粵港澳大灣區的建設發展，融合交流和衝突的發生頻率也會同時增長，互動關係不確定性加強<sup>4</sup>，可能影響澳門愛國主義教育推廣。例如，當一件刑事案件涉及到粵港澳其中兩地或者三地時，就會產生刑法使用衝突和刑事訴訟法適用衝突。當衝突難以解決時，犯罪分子就能夠通過逃亡到某一地而逃避承擔刑事責任，逍遙法外。這種衝突毫無疑問會增加各地區人民彼此之間的不信任感，損害雙方甚至多方的友好與感情與關係。因此，在粵港澳大灣區融合背景下，如何實現粵港澳三地之間的規則銜接，如在法律方面協助調查、協助緝拿和引渡嫌疑人，成為大灣區加強整合釐清的議題。澳門政府2022年底推動國安法修例，就是進行相關更新與完善。

### （三）競爭與疫情的意外因素

粵港澳大灣區建設以來，三地經濟交流愈發密切，但同樣存在競爭，包括但不限於市場競爭、人才競爭和產業競爭等。雖然大灣區內各城市定位各有不同且較為明確，擁有各自主導產業與優勢產業，但在經濟一體化程度未達預期目標的過程中，各城市產業間仍存在一定競爭。粵港澳大灣區融合為各產業提供了寬闊的市場，也引入了眾多實力強勁的競爭者。各城市主導產業的優勢被進一步放大，產生虹吸效應、滾雪球效應、馬太效應與財富轉移效應，強勢產業可能越來越強，弱勢產業容易陷入困境。城市間產業差距可能變大，

---

<sup>1</sup> 李陽琇，楊愛平，胡中鋒：《香港教育去殖民化的若干思考》，《羊城晚報》2021年2月22日。  
[http://ep.ycwb.com/epaper/ycwb/h5/html5/2021-02/22/content\\_112\\_360565.htm](http://ep.ycwb.com/epaper/ycwb/h5/html5/2021-02/22/content_112_360565.htm)

<sup>2</sup> 澳門中華學生聯合總會，澳門青年研究協會，《2020年澳門中學生國民身份認同調查研究報告》。  
<http://www.myra.org.mo/wp-content/uploads/2021/02/2020年度澳門中學生國民身份認同調查報告20201227.pdf>

<sup>3</sup> 朱最新：《粵港澳大灣區規則銜接的現狀、困境與路徑完善》，《法治論壇》2021年第3期。

<sup>4</sup> 劉毅，王雲，楊宇，馬麗：《粵港澳大灣區區域一體化及其互動關係》，《地理學報》2019年第12期。



矛盾也無可避免，地方主義也因此滋生<sup>1</sup>。澳門長期以來採用自由市場經濟模式，但產業結構卻較為單一，致使澳門經濟結構不夠多元<sup>2</sup>。競爭和創新意識的缺乏也使澳門成為世界上少數未採用綜合競爭立法的地區之一<sup>3</sup>，在保護本地產業和人員方面，澳門一直做的很好，但在產業多元發展的道路上，也形成一些阻礙。澳門作為產業結構單一化城市，自 2016 年起，澳門第二產業增加值總額實質就總體呈下降趨勢<sup>4</sup>。以 2020 年為例，澳門第三產業占據了 90% 以上的本地生產總值，其中以博彩及博彩中介業占主要地位，在疫情爆發前占比均為 50% 左右，占據了澳門 GDP 的一半<sup>5</sup>。新冠疫情的爆發使產業結構單一的澳門遭受了巨大打擊，生產總值下降 54.4%，其中博彩及博彩中介業增加值總額下降近 30%<sup>6</sup>。2023 年與 2024 年雖然旅遊業強力反彈，經濟表現逐年上升，但距離疫前高峰仍有一段距離，面對經濟適度多元發展，同樣還有很大的進步空間。

粵港澳大灣區建設尚處於初期積極建設階段，經濟一體化程度還要加強，各城市之間的產業互補難以解決疫情給澳門經濟造成的窘境。面對越來越劇烈的大灣區競爭、脆弱的澳門經濟結構，以及各地方的競爭，一定程度影響了粵港澳大灣區的融合進程，可能使得愛國主義思想的順利傳播遇到挑戰。

## 五、對澳門愛國主義教育的建議

澳門愛國主義教育經過數年發展，已經形成一定規模，但仍存在不足和缺陷。澳門愛國主義教育應充分發揮其優勢，盡可能彌補其劣勢，才能更好地把握粵港澳大灣區融合所帶來的機遇並應對各種潛在的挑戰。根據上述分析與討論，筆者為澳門愛國主義教育的未來發展提出以下幾點建議：

**（一）國家要進步富強，且有人民認同的價值觀，是愛國教育的基礎：**美國、新加坡、澳大利亞等國家都是移民國家，不僅許多本地人愛國，還受到許多外地人的推崇，其中重要原因，包括了強盛的國力、發達的經濟、以及自由有活力的社會等等。習近平總書記說

---

<sup>1</sup> 陳銳鋒：《粵港澳大灣區競爭政策建設一體化研究》，Proceedings of 2022 the 6th International Conference on Scientific and Technological Innovation and Educational Development, Hongkong New Century Cultural Publishing House.

<sup>2</sup> 張作文：《關於澳門經濟定位與未來經濟政策取向》，楊允中主編《澳門人文社會科學研究文選·經濟卷》，社會科學文獻出版社，2009 年。

<sup>3</sup> 亞歷山大·史維特里契尼：《澳門特別行政區對市場競爭的保護：挑戰與展望》，《環球法律評論》2016 年第 4 期。

<sup>4</sup> 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門產業結構 2020 年》。https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/8ca7798f-3e2a-42bb-89e7-c0462f0aaaae/SC\_PIBP\_FR\_2020\_Y.aspx

<sup>5</sup> 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門產業結構 2019 年》。https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/5f3820f7-5efd-4ddd-9b67-af1e570d054c/SC\_PIBP\_FR\_2019\_Y.aspx

<sup>6</sup> 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門產業結構 2020 年》。https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/8ca7798f-3e2a-42bb-89e7-c0462f0aaaae/SC\_PIBP\_FR\_2020\_Y.aspx

過“打鐵還需自身硬”，要讓人民愛國，除了原生的歷史情懷和家庭因素外，需要創造讓人民能打心底以國家自豪、以國家為傲的理由和條件。澳門要良好推動愛國教育，根本原因是要依靠國家的富強和特區的富強。內地近年來經濟發展快速，不僅人民收入逐漸提高，生活水平也上升，高鐵建設、電子支付、電商生態等等便利人民生活，精準的攻堅脫貧工作，也讓國家邁向全面奔小康目標。國家的整體進步，是讓港澳民眾更加認同國家的重要基礎。

**（二）加大政策支持力度，推進制度建設：**澳門特區政府在回歸之後，制定並頒布了大量政策與制度，為澳門愛國主義教育提供支持，從制度層面為愛國主義教育的開展奠定了堅實基礎。澳門特區政府應充分發揮並擴大這一優勢，始終將培養愛國者、愛澳者作為教育的總目標之一，通過政策和制度為愛國主義教育的發展掃清障礙。在中央政府的支持下，澳門回歸之後經濟一路成長，各項生活水平與社會福利都居世界前沿，雖然過去幾年因全球疫情帶來巨大衝擊，如何在疫後重振經濟，繼續讓人民過好生活，是持續推廣愛國教育的重要基礎，目前看來澳門經濟快速復甦，區域交流變得更加頻繁，橫琴粵澳深度合作區各項措施紛紛推出，良好勢頭與創新的制度建設宜繼續保持。

**（三）密切與內地出版社、本地愛國愛澳教育人士的合作，加大對愛國主義教材編寫和推廣的投入：**教材是教師教學、學生學習的重要憑據，而愛國主義教材更是愛國主義教育能否成功的其中一個決定因素<sup>1</sup>。一套編寫精良、廣泛使用的愛國主義教材不僅能提高教師的教學效率，達到事半功倍的效果，還能夠幫助學生建立正確三觀，從根本上形成抵禦國家分裂主義和西方極端意識形態侵襲的防線。

**（四）加強對教師資歷和師德的審核，開展教師隊伍的愛國愛澳培訓：**教師是教育活動的實踐者，也是第一線的工作者，是學生啟蒙學習的重要引導者，在教育中發揮著不可替代的重要作用。因此必須保證教師隊伍的質量與師德，有助培養學生客觀理性的愛國思想，防止出現部分教師帶頭煽動、帶領學生進行遊行示威等政治運動的局面。

**（五）建立愛國主義教育基地，開展各式愛國主義教育活動：**課外活動是教育中關鍵的一環，傳統填鴨式愛國主義教育未必人人接受，但各式豐富生動且真實的愛國主義教育活動，卻是學生感興趣且有效的方式，不僅有助於學生培養愛國愛澳情懷，還能幫助學生開拓視野、瞭解歷史文化等知識。愛國主義教育基地搭配優質跨境研學遊活動，都可為愛國主義教育開展提供助力，也為澳門愛國主義的普及構建奠定基礎。行之有年的奧運冠軍代表團每四年定期訪港澳是受好評的活動，澳門大學近年也積極推廣跨境研學遊，加深內地與本澳學子的交流與認同，同樣頗受好評。

**（六）普及“一國兩制”相關知識，推進規則銜接：**雖然“一國兩制”賦予了港澳繼續實行資本主義制度的高度自治權力，但必須以“一國”為前提，何況高度自治不等於獨

---

<sup>1</sup> 曹旭東，李萍，楊少曼，吳佩婷，徐英，郭麗莎：《澳門中小學教育：法律、制度與政策》，中國社會科學出版社，2019年版。

立自治或絕對自治。對“一國兩制”的正確認識能夠從根本上解決群眾對“一國兩制”的誤讀問題，促進粵港澳人民對彼此不同制度的尊重與理解，求同存異，化衝突為合作。推進三地的規則銜接則能夠推動三地的經濟、文化等各種交流，促進三地人民情感聯結，有助於愛國主義教育的推廣。

**（七）密切與中央政府合作，切實改善民生，提高政府治理水平：**自澳門回歸以來，中央人民政府多次出臺重大惠澳政策，幫助澳門特區政府改善民生。澳門特區政府應進一步密切與中央政府的合作，為澳門的發展創造更多機會，維護澳門人民的切身利益，使民眾切實感受到國家對澳門人民的關懷與支持，所謂“潤物無聲”，在硬實力和軟實力方面同時進步，以民為本，從根本上贏得民心，就是推廣愛國教育最好的方式。毛主席曾經說過“因為我們是為人民服務的，所以，我們如果有缺點就不怕別人批評<sup>1</sup>”，特區政府還有許多民生措施可以做的更好，如何持續提高澳門特區政府治理水平，廣納批評，做到依法行政、公開透明、勤政為民，提高政府和國家形象，能為愛國主義思想的傳播增添助力。

## 六、結語

粵港澳大灣區的建立和進一步融合，為澳門愛國主義教育的發展和推廣創造了眾多機遇，也為其帶來了挑戰。澳門回歸 25 週年，全方位成果豐碩，堪稱一國兩制的典範。展望未來，宜順應大灣區一體化的趨勢，堅持“一國兩制”的總方針，把握機遇，與灣區城市共同積極應對挑戰，攜手培養澳門民眾的愛國愛澳情懷，為中華民族的偉大復興貢獻本澳自己的力量。

---

<sup>1</sup> 《毛澤東文集》第 3 卷，人民出版社，1996 年版。

# 半導體企業規模與創新績效的影響機制研究

## ——基於全球上市半導體企業的實證研究

楊博<sup>1</sup> 李新<sup>2</sup>

**摘要：**文章從 2007—2023 年全球 135 家上市半導體企業的財務數據入手，研究樣本覆蓋了半導體產業鏈中游企業。以資源基礎觀，交易成本理論，戰略結構績效理論為基礎，檢驗企業規模對企業創新績效的影響變化因素。通過檢驗獲知，在企業素質相對穩定的條件下，企業規模與企業創新投入強度和企業創新投入水準相關，與創新轉化率不相關。說明在知識密集型和資本密集型的行業，提高創新績效和擴大企業規模存在艱難的挑戰。進一步分析發現，企業素質在企業規模和企業創新績效的平衡關係發揮了重要的作用，企業會因所處的外部環境條件，財務狀態，市場佔有率，以及供應鏈水準等變化而採取不同的戰略。在考慮投入成本與產出利潤平衡性方面，要關注過度投融資與資產交易，避免造成治理漏洞和步入加速化陷阱。最後結合研究中的發現，文章提供了一些建議和應對措施。

**關鍵詞：**企業規模；創新績效；企業素質；半導體行業；企業治理

### 一、引言

2024 年中央經濟工作會議明確提出打造低空經濟等戰略性新興產業。低空經濟具備以高科技主導、高效能運營和高品質發展等新質生產力的核心特徵。澳門特區政府頒佈了經濟適度多元發展規劃（2024—2028），並將“高新技術產業”納入“1+4”產業之一，積極發佈各項政策和措施推動科技創新和高新技術產業發展。可見，經濟與科技結合的方式將成為我國經濟發展的主旋律。持續創新能力（企業內部稱之為創新績效）是當代企業核心競爭力之一，而以其為基礎的企業內部戰略決策行為體現在研發投入方面。對於半導體企業而言，研發投入是佔用資金量大，週期長的高風險投資行為，且還會受到其他因素的幹擾，如融資約束，企業素質（包括供應鏈整合度，內部治理能力，償債能力）等因素，產生更多的不確定性。創新轉化率，相對於固定資產而言，是一種無形資產的商業化。轉化過程中通常涉及企業核心技術機密和商業資訊，難免會衍生出治理結構風險。

半導體器件是智慧社會的重要工業品，其品質和創新更新頻度越發被市場關注。如何

---

<sup>1</sup> 楊博，澳門科技大學商學院工商管理博士研究生。

<sup>2</sup> 李新，澳門科技大學商學院副教授，澳門青年研究協會理事。

才能夠搶佔市場和擴大市場份額？企業在戰略和結構上如何做好資源配置，平衡創新投入，商業轉化與企業規模？面對治理漏洞和研發加速化陷阱，應該如何思考？本文將通過實證研究來嘗試探求企業規模與創新績效的關係，以及解答企業規模的發展能否帶來企業創新績效的提高等相關問題。

本文的主要創新和貢獻，（1）將企業素質納入模型範疇，不僅符合現實企業經營實際，也增加了研究適用性。（2）從產業鏈角度，將不同地區或國家企業納入研究樣本，增加了數據的全面性，避免樣本內生性問題。本文研究不僅得出了企業擴大規模影響企業創新績效變化，還發現在商業化轉化方面帶來的企業內部治理結構失衡性風險問題。採用量化的研究方法，便於在一定程度上清晰梳理企業規模，企業創新績效，和企業素質的關係。

本文首先通過構建量化模型來進行分析評估企業規模，創新績效，企業素質等指標之間的線性關係強度和方向，其次通過多重共線性，Hausman 檢驗，內生性檢驗來驗證模型規格和估計結果的一致性及其有效性，然後採用回歸模型分析企業規模對創新績效的影響。大灣區屬於半導體產業鏈的第三極區域，本澳地理面積狹小，橫琴粵澳深度合作區還在初步發展階段，希望通過以上實證研究得到的一些有效經驗資訊，對本澳及橫琴粵澳深度合作區的高科技企業創新績效研究提供幫助。

## 二、文獻綜述與研究假設

### （一）企業規模與創新投入強度

Porter(1980)將企業資源基礎理論與競爭優勢理論結合形成了五力模型理論，用來分析產業結構。Wernerfelt(1984)解釋了公司如何通過資產、能力、知識及類似內部資源的所有權和管理，來取得競爭優勢和經濟租金。Barney（1991）認為企業資源是異質的，基於這些獨特資源組合可以形成不同戰略機會和結果。Rumelt(1984)和 Peteraf(1993)發展理論為可持續競爭優勢理論，即以資源為分析單位解釋企業能夠保持競爭優勢的程度。也說明企業利用有價值的資源可以獲取所處環境中的機會或化解風險。

Crook, Ketchen, Combs, & Todd（2008）為瞭解決“戰略資源與績效的關係程度”的問題，對關於企業資源基礎理論的 125 項研究進行了分析。結果表明，當資源符合理論所規定的標準時，對於那些不受潛在價值佔有影響的績效而言，與資源之間的聯繫更強（相關係數為 0.22）；當資源符合理論標準，且績效不受潛在撥款的影響時，與資源之間的關係強度達到最大（相關係數為 0.29）。

為什麼在同等條件下，即符合企業資源理論所規定的標準後，企業資源與績效的關係強度變化如此？首先，企業資源的稀缺性迫使資產積累，創新能力，商業化能力的增長都要參考績效指標的變化來做與之呼應的戰略決策。其次，企業擁有的內部資源，如 IP 智慧

財產權屬於高風險資產，無法如固定資產般用來抵押貸款，流動性較差。第三，績效提升投入過多，週期過短，容易造成逆向風險，形成治理難題。第四，績效提升投入往往佔用現金流過大，且難以準確估算。在商業化轉化率不穩定的情況下，極易釀成財務危機。

基於以上理論綜述分析，本文提出以下假設，

假設 1.在企業素質穩定不變的情況下，企業規模的擴大利於企業創新投入強度提升。

假設 1.1 存貨量減少對增強企業創新投入強度無影響；

假設 1.2 銷售額增加會增加企業創新投入強度。

## （二）企業規模與創新投入水準

現代企業除擁有穩定可持續的創新能力之外，核心競爭力還包括高效率運營能力（李正中,&韓智勇，2001）。這種高效率不僅體現在企業內部的規範化流程和生產秩序，還有高效率的市場化，即內外部市場交易中的高效率資源配置和低成本。Coase(1992)和 Oliver Williamson(2010)的主要觀點集中在對企業和市場的效率運營和收益方面，但缺乏對市場交易中的尋租經濟和代理成本等複雜性因素觀察。Yochai Benkler(2002)認為在市場和企業因素之外，資訊科技具有系統性優勢。資訊技術可以短時間內募集大量有效資源產生規模收益和高效率完成交易。在創新績效方面，H Jiang, J Yang, W Liu(2022)強調一個穩定的創新生態對創新績效的重要作用。Hsieh, C. T., Huang, H. C., & Lee, W. L. (2016)以及李威松,王淑雲（2024）對企業選擇向外開放創新（公司治理），內向開放創新（市場運營），核心能力外包的取捨進行思考和探尋。綜合上述分析，企業規模可以創造規模經濟，分攤成本和分擔風險。還可以通過對內部垂直整合供應鏈的控制（戰相岑,榮立達,張峰，2021），減少外部交易的不確定和交易成本，提高資源配置效率。但有滋生尋租經濟和代理風險的可能（馬麗春，2024）。穩定良好的治理環境會減少高交易成本和官僚障礙（賀小剛,呂斐斐,王博霖,&楊昊，2019），促使研發投入更多，優化創新環境，促進創新績效能力提升。有效平衡運營效率和創新產出的關係，提高企業規模的靈活性和適用性（胡海文,&馬士華，2020），是企業在動態變化的市場競爭生存的重要因素。

基於以上理論綜述分析，本文提出以下假設，

假設 2、在企業素質穩定不變的情況下，企業規模的擴大有助於提升企業創新投入水準。

假設 2.1 存貨量增加有助於企業創新投入水準提高；

假設 2.2 銷售額變化對企業創新投入水準無影響。

## （三）企業規模與創新轉化率

企業資源基礎理論認為企業的創新能力在很大程度上取決於其內部資源及其所處的外

部環境（張光磊,&劉善仕，2012）。也就是說，內部資源的有效配置和外部知識的高效獲取對創新績效提升有積極作用（陳勁,&陽銀娟，2014；陳恒,侯建,&陳偉，2018）。交易成本理論關注效益和成本，也帶來了層級和代理問題（陳平，2008；李海艦,&聶輝華，2004）。戰略結構績效理論似乎彌補了上述不足，Chandler(1962)提出企業必須將其組織結構與策略目標結合，以達成長期目標和獲得持續競爭優勢。Alosani 等(2020)和 Rodrigues and Franco(2019)則進一步解釋該理論為使內部能力與外部需求一致，從而影響組織績效。在戰略組織與創新績效方面，Baláz, V., Jeck, T., & Balog, M.(2023)的研究告訴我們，有效的組織結構和戰略計畫可增強企業的創新能力和市場能力，從而提高創新績效。那麼，怎樣才是達成企業績效創新的最佳途徑呢？Fan, M., Huang, W., & Xiong, S.(2023)和 Heikkilä, M., Bouwman, H., & Heikkilä, J. (2018)的研究表明融合企業自身的實際因素，從多個角度考慮組織規模，資源配置，發揮大企業的規模經濟優勢和中小企業靈活適應力強的特點，將戰略與結構與創新轉化能力等諸因素結合，推動績效產出，幫助企業有效地增強持續競爭力和達成長短期目標。

基於以上理論綜述分析，本文提出以下假設，

假設 3、在企業素質穩定不變的情況下，企業規模的擴大與企業創新轉化率無關。

假設 3.1 存貨量變化對企業創新轉化率無影響；

假設 3.2 銷售額變化對企業創新轉化率無影響。

### 三、研究設計

#### （一）數據選取與數據來源

文章選取 2007—2023 年的上市半導體企業為研究對象。按照以下標準進行篩選：(1) 剔除行業分類不符的企業；(2) 剔除被 ST 和 PT 的企業樣本；(3) 剔除相關數據缺失的樣本；(4) 由於研發投入強度在實際生活中存在滯後一期的現象，因此剔除未連續兩年及以上披露研發支出與銷售額比例的公司。為了消除極端值的影響，本文用 Stata18.0 軟體對樣本變數進行縮尾處理得到 2,278 個觀測值。研究樣本來自國泰安數據庫，萬得數據庫，資料流數據庫，企業年報和互聯網資訊抓取。

#### （二）變量定義

借鑒 Hui, T. Y., & Yu, W. H.(2021)和楊冬梅、萬道俠、郭俊豔(2021)等相關主流研究測量方法，結合文章研究樣本實際梳理歸納得出相關因素作為研究變數。具體如下表 3-1，

表 3-1 變數定義表

變數類型	變數名稱	財務指標	英文縮寫		相關定義	
被解釋變數	企業創新績效	創新投入強度	EP	RtoS	研發支出額/銷售額。	
		創新投入水準		RExp	企業在一個財年內在研發項目上的支出數額。	
		創新轉化率		TR	無形資產總額-商譽值/總資產額。	
解釋變數	企業規模	存貨量	ES	Inv	企業在一個財年內存儲在企業產成品倉庫中暫未售出的產品實物數量貨值。	
		銷售額		Sales	企業在一個財年內通過銷售產品或者提供勞務服務所獲得的收入值。	
控制變數	企業素質	董事會規模	EQ	GA	BdSz	董事會組成人數。
		獨立董事比率			InDir	董事會中獨立董事的人數。
		雙權合一			Duality	虛擬值，雙權分開計為 1，雙權合併計為 0。
		營運能力		OA	SGR	股東權益報酬率*【1-（股息支付率/100）】。
		償債能力		DA	FCF	營運現金流量-資本支出。

### （三）模型構建

文章採用回歸分析方法對在相對穩定的企業素質條件，計算分析企業創新績效與各變數下的財務指標相關性如何，檢驗是否存在線性關係。具體模型如下，

$$EP = \alpha_0 + \alpha_1 ES + \alpha_2 \sum EQ + \varepsilon$$

## 四、實證分析

### （一）描述性統計

文章使用 Stata 18.0 軟體對研究樣本進行分析，結果如下表 4-1，



表 4-1 描述性統計分析

Variables	Listed Banks				
	Obs.	Mean	Std. dev.	Min	Max
RtoS	2,278	13.30911	14.87816	0	202.9219
RExp	2,278	698.565	1963.591	0	21710.83
TR	2,278	0.1112164	0.2371524	0	5.981026
Inv	2,278	923.5621	2638.483	0.1	41543.57
Sales	2,278	7800.492	22110.26	0	244312.1
BdSz	2,278	8.492976	2.768112	1	24
InDir	2,278	4.132572	2.588611	0	16
Duality	2,278	0.4626866	0.4987152	0	1
FCF	2,278	590.3329	2436.038	-14279	34071.76
SGR	2,278	3.633004	31.61685	-498.9181	797.45

從上面表格所呈現的內容可知如下資訊，

(1) 企業規模。Inv 最小值與最大值說明不同半導體企業的庫存管理策略在受市場變化及外部環境影響非常大；Sales 平均值表明不同公司之間銷售額差異顯著，行業進入門檻高，產品市場界限分明。

(2) 企業創新績效。RtoS 平均值表明半導體行業內企業的研發投入強度差別非常大，可能與企業所處的發展階段有關係；RExp 平均值說明半導體行業內企業間的研發支出差異明顯；TR 平均值說明無形資產轉化率存在較大差異。

(3) 企業素質。SGR 最小值與最大值表明一些企業經歷了快速增長，而另外一些則可能面臨銷售下滑趨勢顯著，產業鏈中游生存競爭激烈；FCF 平均值顯示不同企業間自由現金流流動差異大；BdSz 平均值表明行業不同企業的董事會規模相對一致，比較穩定；InDir 平均值說明企業間的獨立董事數量存在差異，總體狀態平穩；Duality 平均值表明大約有 46% 的公司董事長與 CEO 為同一人。

## (二) 多重共線性檢驗

結合線性回歸和方差膨脹因數結果分析判斷，多重共線性不會對模型產生負面影響，模型具有解釋力和穩定性。分析結果如下表 4-2，

表 4-2 方差膨脹因數分析

Variable	VIF	1/VIF
ln_Inv	3.81	0.262719
ln_RExp	3.59	0.278267
Sales	2.69	0.372290
FCF	2.33	0.428561
BdSz	1.58	0.634150
InDir	1.53	0.654418
TR	1.11	0.898876
SGR	1.03	0.966527
Duality	1.03	0.972812
Mean VIF	2.08	

備註：VIF < 5，無多重共線性；5 ≤ VIF < 10，中度共線性問題，VIF ≥ 10，強多重共線性。

### (三) Hausman 檢驗

進行 Hausman 檢驗用來檢驗樣本一致性，效率和解決潛在的內生性問題，以便更準確地解釋變數之間的影響因素關係。結果如下表 4-3，4-4，4-5，

表 4-3 研發投入強度與企業規模的 Hausman 檢驗

Variables	FE	RE	Difference
ln_In	0.2065881	0.1483049	0.0582833
ln_Sales	0.0166672	-0.0184252	0.0350924
BdSz_w	-0.002974	-0.0206167	0.0176427
InDir_w	-0.0009636	0.0257446	-0.0267082
Duality	-0.1255431	-0.132907	0.0073639
ln_FCF_w	-0.0016833	0.0011607	-0.0028441
ln_SGR_w	-0.0196257	-0.0241916	0.0045659
chi2(7)	8.05	Prob > chi2	0.3286

表 4-4 研發投入水準與企業規模的 Hausman 檢驗

Variables	FE	RE	Difference
ln_In_w	0.5225046	0.5143107	0.008194
ln_Sales	0.3632524	0.3709859	-0.0077335
BdSz_w	0.0299149	0.0251724	0.0047424

InDir_w	-0.0015131	0.0202112	-0.0217243
Duality	-0.0069819	-0.0261338	0.0191519
ln_FCF_w	0.0048093	0.0074678	-0.0026585
ln_SGR_w	-0.0179058	-0.020036	0.0021302
chi2(7)	79.32	Prob > chi2	0.0000

表 4-5 創新轉化率與企業規模的 Hausman 檢驗

Variables	FE	RE	Difference
ln_Inv	0.0067441	0.0029761	0.0037679
ln_Sales	0.0088528	0.0068974	0.0019554
BdSz_w	0.0053513	0.002894	0.0024573
InDir_w	0.0029416	0.0076079	-0.0046663
Duality	0.0160306	0.0132663	0.0027643
ln_FCF_w	0.0007802	0.0011188	-0.0003386
ln_SGR_w	-0.0009433	-0.0012708	0.0003276
chi2(7)	85.34	Prob > chi2	0.0000

綜合上述檢驗結果，假設 1 的 P 值  $> 0.1$ ，說明適合隨機效應，假設 2 與假設 3 的 P 值  $< 0.05$ ，說明適合固定效應。從企業實際經營角度來看，中游企業可能同時面臨外部環境突變的風險，如中美貿易戰，科技脫勾，新冠疫情等對市場需求或技術的影響，企業決策傾向於隨機效應與固定效應模型能夠更好地控制不隨時間變化的個體特定效應，減少風險的同時平衡企業規模和企業創新績效的關係。

#### （四）內生性檢驗

文章對模型進行 OLS 回歸、IV 回歸以及隨後的 Hausman 檢驗來檢測內生性問題。卡方值，P 值以及零假設差異的非系統性表明模型不存在內生性問題。具體如下表 4-6，

表 4-6 內生性檢驗分析

Variables	OLS	IV	Difference
ln_RExp	0.6307713	0.7611948	-0.1304235
ln_Inv	-0.2682069	-0.3282617	0.0600548
ln_Sales	-0.3058617	-0.3549518	0.0490901
ln_FCF_w	0.0089198	0.0040463	0.0048734
ln_SGR_w	-0.0333425	-0.0265688	-0.0067737
BdSz_w	-0.0340311	-0.0350247	0.0009936
InDir_w	0.0311751	0.0141921	0.016983
Duality	-0.0963013	-0.0710557	-0.0252455

### （五）多元回歸及分析

對假設進行多元回歸分析發現影響模型中各變數影響關係。結果如下表 4-7，

（1）假設 1 中研發投入強度與銷售額顯著正相關，庫存量不相關。在半導體中游企業研發投入決策的過程複雜，如市場需求波動可能導致企業調整庫存水準，而不直接影響研發投入；在需求不穩定的市場中，企業可能更傾向於保守的庫存策略，同時維持研發投入以保持競爭力等。

（2）假設 2 中研發投入水準與庫存量顯著正相關，銷售額不相關。半導體中游企業研發活動風險巨大，研發投入不總能成功轉化為商業產品，從而影響銷售額。另外，銷售額更多地受到生產規模、市場需求和供應鏈管理的影響。

（3）假設 3 中創新轉化率與企業規模不相關。實際經營中 IP 產權轉化和交易存在非常複雜的情形，如製造工藝、良率問題等製造技術挑戰；與市場需求不匹配，導致銷售額和庫存量受影響；智慧財產權保護的不足影響其轉化為銷售額等。

4-7 變數之間影響關係

被解釋變數	解釋變數	影響方向	顯著與否
創新投入強度		正	否
創新投入水準	存貨量	正	是
創新轉化率		正	否
創新投入強度		正	是
創新投入水準	銷售額	正	否
創新轉化率		正	否

## 五、結論與建議

### （一）研究結論

在企業素質相對穩定的條件下，半導體企業利用規模優勢提升研發投入強度時，需要從長期戰略角度考慮投資在前沿技術專案中的資源，即使會面臨短期內的銷售額減少和庫存積壓現象發生，避免與假設 1 相反的市場結果發生。

在企業素質相對穩定的條件下，半導體企業更願意通過優化規模優勢，組織結構，內部運營效率的措施，提高研發投入的水準，增加創新績效行為的數量，長期或短期地將資

源放在更多的創新項目中，即在策略技術層面上通過多項目的操作不但解決收益問題，還能夠戰略性地實現創新績效水準的提高，即與假設 2 相同的市場結果。

在企業素質相對穩定的條件下，半導體企業的規模優勢去考慮經營發展，基於第一曲線和第二曲線更多戰略性的嘗試和突破，但與創新績效無線性關聯度，即假設 3 所體現的結果。如額外分出資源做 IP 產權交易，以及為客戶定制開發 IP。因為全新 IP 開發充滿更多不確定性，且對於技術程度要求更高，往往導致佔用大量資源但對企業利潤的貢獻度並不明顯。

## （二）相關建議

半導體企業如何才能更好地快速發展，擴大規模，提高創新績效？相關建議如下，

第一，對半導體產業鏈深入全面認知，同時結合企業實際，不斷更新企業價值定位，設置符合企業自身結構特點的戰略。

第二，建立和完善供應鏈網路，利用資訊技術整合供應鏈體系，提升供應鏈的透明度和韌性。積極與供應商合作，形成良好的多級跨境供應鏈生態體系以應對脫勾和區域化問題。

第三，制定長期人才引進戰略，樹立良好的人才價值觀和用人策略，採用靈活適配的績效評價體系以激勵和影響員工積極意識，促進積極的績效結果發生。

第四，建立或完善現在企業制度，結合國家或地區政策法規構建強大的公司治理能力，為企業長遠發展打下基礎。

第五，在產品市場建立持續競爭力優勢，在週期內平衡產品開發，技術研發和資產流動，用以抵禦過度研發投入陷阱風險壓力。在資本市場提高 IP 產權等無形資產的轉化率和流動性。

## 參考文獻：

1. 李威松、王淑雲(2004)。基於交易費用與核心能力相融合的外包研究[J]. 北京航空航太大學學報社會科學版, 17(1): 39-44。
2. 李正中、韓智勇(2001)。企業核心競爭力：理論的起源及內涵。經濟理論與經濟管理, (7), 54。
3. 李海艦、聶輝華(2004)。論企業與市場的相互融合. 中國工業經濟, 8, 26-35。
4. 胡海文、馬士華(2020)。市場感知，協調一致與創新對供應鏈高適應性影響的實證研究。管理學報, 17(1), 131。
5. 馬麗春(2024)。垂直一體化與企業風險：文獻綜述[J]. 現代管理, 14(4): 549-555。
6. 張光磊、劉善仕(2012)。企業能力與組織結構對自主創新的影響——基於中國國有企業的實證研究。管理學報, 9(3), 408。

7. 陳恒、侯建、陳偉(2018)。內外部知識源化，非研發對創新績效影響的空間計量研究。科技進步與對策，35(8)，60-69。
8. 陳勁、陽銀娟(2014)。外部知識獲取與企業創新績效關係研究綜述。科技進步與對策，31(1)，156-160。
9. 陳平(2008)。交易成本的複雜性與公司治理的演化。 *Governance*,76(2), 139-153。
10. 賀小剛、呂斐斐、王博霖、楊昊(2019)。制度環境與新創企業的經營效率。中國經濟問題，(6)，86。
11. 戰相岑、榮立達、張峰（2021）。經濟政策不確定性與垂直整合——基於供應鏈視角的傳導機制解釋[J]。財經研究，47(2)：49-63。
12. 楊冬梅、萬道俠、郭俊豔(2021)。企業科技研發投入與企業績效——兼論政府創新政策的調節效應。山東社會科學(05)，129-135。
13. Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17, 99–120.
14. Benkler, Y. (2002). Coase’s Penguin, or, Linux and “The Nature of the Firm” . *Yale law journal*, 369-446.
15. Baláž, V., Jeck, T., & Balog, M. (2023). Firm performance over innovation cycle: evidence from a small European economy. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 12(1), 40.
16. Chandler A D Jr. *Strategy and structure*[M]. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.
17. Crook, T. R., Ketchen Jr, D. J., Combs, J. G., & Todd, S. Y. (2008). Strategic resources and performance: a meta-analysis. *Strategic management journal*, 29(11), 1141-1154.
18. Coase, R.H. (1992) The Institutional Structure of Production: The 1991 Alfred Nobel Memorial Prize Lecture in Economic Sciences. *American Economic Review*, 82, 713-719.
19. Fan, M., Huang, W., & Xiong, S. (2023). How enterprise interactions in innovation networks affect technological innovation performance: The role of technological innovation capacity and absorptive capacity. *Plos one*, 18(3), e0282540.
20. Hsieh, C. T., Huang, H. C., & Lee, W. L. (2016). Using transaction cost economics to explain open innovation in start-ups. *Management Decision*, 54(9), 2133-2156.
21. Heikkilä, M., Bouwman, H., & Heikkilä, J. (2018). From strategic goals to business model innovation paths: an exploratory study. *Journal of small business and enterprise development*, 25(1), 107-128.
22. Hui, T. Y., & Yu, W. H. (2021). An empirical study on the relationship between R&D investment and firm performance. *Scientific Journal of Economics and Management Research*,3(3).

23. Jiang, H., Yang, J., & Liu, W. (2022). Innovation ecosystem stability and enterprise innovation performance: the mediating effect of knowledge acquisition. *Journal of Knowledge Management*, 26(11), 378-400.
24. Porter, M.E. (1980). *Competitive strategy*. New York, NY: Free Press.
25. Peteraf, M.A. (1993) The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View. *Strategic Management Journal*, 14, 179-191.
26. Rumelt, R.P. (1984) Towards a Strategic Theory of the Firm. *Competitive Strategic Management*, 26, 556-570.
27. Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171–180.
28. Williamson, Oliver E. 2010. “Transaction Cost Economics: The Natural Progression.” *American Economic Review*, 100 (3): 673–90.

# 澳門老齡化與少子化的雙刃劍：挑戰與應對

余惠鶯<sup>1</sup> 張雲<sup>2</sup> 黃翠萍<sup>3</sup>

第六任行政長官候選人岑浩輝先生在公聽會上，有部份出席者關注老齡化及少子化的問題。對於“兩化”問題的出現，澳門作為一個微型經濟體，正面臨著日益嚴峻的挑戰。根據《澳門人口預測 2022-2041》報告，澳門在 2023 年已步入老齡社會，2041 年則接近超老齡社會的臨界點。與此同時，新生嬰兒出生率處於全球第四低水準。與其他國家和地區相比，其顯著不同在於澳門的人口基數相對較少，未來面對勞動力不足、撫養比率上升、社會福利、養老服務、醫療負擔、教育等多個領域提出了嚴峻挑戰。學齡人口減少對教育資源分配產生的影響等深層次問題會更加突顯。這種人口結構的變化對社會經濟可持續的發展，給城市競爭力帶來風險和挑戰。政府和社會各界需要積極、前瞻且科學作出評估，盡快為老齡化和少子化的社會變化制定相應的對策。

## 一、澳門老齡化與少子化現狀

### （一）澳門老齡化現狀

根據澳門統計暨普查局公佈的資料顯示，澳門老年人口比例在過去十年中顯著增加。2023 年底，65 歲及以上的老年人口占總人口的 14%，較 2014 年上升了 5.6%(見表一)。老年人口的快速增長意味著社會保障壓力的不斷增加，對社會經濟可持續發展帶來了嚴峻挑戰。按照聯合國的標準，一個國家或地區 65 歲以上人口達到總人口的 7%即進入老齡化社會，超過 14%是老齡社會，超過 20%則是“超老齡社會”。即是澳門於 2023 年已踏入老齡社會。根據推算，到 2036 年，澳門長者將占總人口的 20.7%，即每 5 人中就有一位 65 歲以上的長者，澳門將正式邁入超老齡社會。

表 1 2014—2023 年澳門 65 歲以上人口數目

年份	總人口	65 歲以上人口	65 歲以上人口百分比
2023	683700	95718	14.0%

<sup>1</sup> 余惠鶯，澳門鏡湖護理學院助理教授，澳門青年研究協會會員大會副主席。

<sup>2</sup> 張雲，澳門鏡湖護理學院講師。

<sup>3</sup> 黃翠萍，澳門鏡湖護理學院助理教授。



2022	672800	89482	13.3%
2021	683200	83350	12.2%
2020	683100	88120	11.7%
2019	679600	80872	11.1%
2018	667400	74100	10.7%
2017	653100	68576	10.3%
2016	644900	63200	9.8%
2015	646800	58212	9.0%
2014	636200	53441	8.4%

## (二) 澳門少子化現狀

澳門新生嬰兒出生率持續低下，根據澳門統計暨普查局的資料顯示，2022年澳門新生嬰兒出生率處於全球第四低水準。從表二中看到2023年全年澳門新生嬰兒3712名，出生率為5.5%。2014年新生嬰兒7360名，出生率為11.80%。相距九年時間出生嬰兒下降了3648名。在2024年首季僅800多名嬰兒出生。這些資料表明，澳門的少子化問題日益嚴重，將對未來人口結構和經濟發展產生深遠影響。

**表 2 2014—2023 年澳門新生兒數目**

年份	總人口	新生兒	出生率
2023	683700	3712	5.5%
2022	672800	4344	6.4%
2021	683200	5026	7.4%
2020	683100	5545	8.1%
2019	679600	5979	8.9%
2018	667400	5925	9.0%
2017	653100	6529	10.1%
2016	644900	7146	11.0%
2015	646800	7055	1.08%
2014	636200	7360	11.5%

## 二、澳門老齡化與少子化對社會的挑戰

澳門面臨著老齡化與少子化的雙重挑戰，這些挑戰對本澳的社會經濟結構和可持續發展構成了深遠的影響。以下是對澳門老齡化與少子化挑戰的綜合論述：

### **（一）經濟及社會福利的影響**

根據澳門統計資料顯示：2023年澳門人口683700人，其基數相對較少，且結構單一。當人口老化和出生率低時，勞動力短缺與生產力下降，對澳門經濟產生了一定的影響。兩化問題加劇了澳門社會福利體系的壓力。隨著老年人口的增加，對養老、醫療等社會保障的需求不斷上升，這不僅需要優化現有的社會保障措施，還需要探索新的服務模式。同時，為了應對少子化帶來的財政壓力，政府可能需要調整社會保障體系的結構。老年人口不再是勞動力市場的一部分，勞動力市場的潛在減少將導致勞動力不足和生產力下降，撫養比率上升、社會福利、養老服務、醫療負擔加重等深層次問題會更加明顯。

### **（二）教育影響**

少子化現象對澳門的教育系統產生了衝擊。學齡人口的減少將導致教育資源的過剩，但同時也需要關注教育質量的保障和提升。許多學校面臨招生困難，甚至不得不削減班數和教職人員。這不僅影響了學校的運營和教育品質，也對教育團隊的穩定帶來了負面影響。此外，教育資源的分配也面臨挑戰，如何優化教育資源配置，提高教育品質成為亟待解決的問題。

### **（三）文化傳承影響**

澳門的老齡化與少子化對文化傳承構成了顯著挑戰。老齡化意味著承載著豐富文化記憶的老年人數量增多，他們是傳統文化的守護者和傳承者。老年人口的增加使得傳統文化技藝的傳承面臨困難，許多傳統技藝可能因為缺乏年輕人的學習和傳承而逐漸消失。同時，少子化趨勢加速了這一現象的發生，使得澳門文化的多樣性和豐富性受到威脅。然而，隨著他們的逐漸老去，如果沒有年輕一代的接力傳承，寶貴的文化遺產可能會面臨失傳的危險。年輕一代對傳統文化的興趣和瞭解相對較少，老齡化與少子化還改變了家庭結構和代際關係，使得傳統文化在家庭內部的傳承受阻礙。

老齡化與少子化對澳門社會帶來了多重挑戰。老齡化導致社會保障和醫療體系壓力劇增，勞動力市場緊縮，經濟增長潛力受限，同時，老年人口增多也加劇了文化傳承的困難。

## **三、澳門應對老齡化與少子化的應對策略**

### **（一）制定科學前瞻的人口政策**

針對澳門人口政策，要改善並促進人口高質量發展。政府需要積極應對人口政策進行評估和調整，結合澳門社會實際情況，制定更具科學性與前瞻性政策。總結過去多年人口數目的變化，建立週期性的人口政策調整機制，定期梳理和評估現有政策的適用性、及時性和執行情況。去積極應對老齡化與少子化挑戰，提升人口素質與優化人口結構。

加強政府各部門之間的合作與協調，形成合力，制定符合澳門實際的人口政策去促進

經濟發展與人口增長相協調，鼓勵社會各界共同參與人口政策的制定和實施，形成社會共識和合力。

政府應加快經濟結構調整和產業升級步伐，提高經濟的競爭力和可持續發展能力。同時，應加大本土人才的培養和引進人才的政策，吸引更多的高素質人才來澳門工作和生活。此外，還應加強與大灣區的合作與交流，推動區域經濟的協同發展。

## **（二）鼓勵生育和提高人口素質**

為了應對少子化問題，岑浩輝先生在公聽會上回應市民及有何措施鼓勵生育時，他說，若當選，將由以下三方面鼓勵生育：(1).增強生育意願；(2).參考其他國家及地區做法，給予鼓勵措施，特區政府將考慮從經濟層面鼓勵生育，如稅務寬免、加大托兒所資助措施，減輕家庭在育兒，養兒方面的經濟壓力；(3)研究延長產假等。

我們建議還應完善輔助生殖技術，並將其納入免費醫療範圍，優化婦產科產前產後的檢驗項目，營造母乳喂哺友善政策。開展科學的調查研究，年輕一輩在生育問題上的所思所想。政府及團體可以通過媒體、社交平臺等管道加強生育政策的宣傳和教育，開展戀愛觀、婚姻觀、生兒育兒的諮詢講座和熱綫等。提高居民對生育問題和政策的認識及瞭解。宣導正確的生育觀念，鼓勵適齡青年結婚生育，並營造有利於生育的社會氛圍。在不婚不育及離婚高的問題上給予關注。

優化教育資源配置，針對少子化對教育系統的影響，政府應優化教育資源配置。根據適齡入學兒童的數量和分佈情況，合理規劃學校佈局和招生規模。同時，政府應加大對教育的投入，提高教育品質，吸引更多的學生就讀。此外，政府還應鼓勵和支持學校開展特色課程和課外活動，豐富學生的學習體驗。

## **（三）完善社會保障體系及促進老年人再就業**

政府需要加大對未來老年人口社會保障需求的規劃與研究，制定科學化與靈活性的長者再就業法律與配套措施，完善“銀髮就業”的相關權益，保障老年人持續就業及創造再次就業的機會。為了應對老齡化帶來的社會保障壓力，加強精神健康教育和心理輔導服務。確保老年人口的基本生活需求得到滿足。同時，還應加強醫療和養老服務的建設和管理，提高服務品質和效率。政府還應鼓勵社會資本參與社會保障體系建設，形成多元化的社會保障格局。

澳門老齡化與少子化問題是一個複雜的社會現象，需要政府、社會、企業和個人等多方面的共同努力來解決。政府應制定科學前瞻的人口政策，鼓勵生育和提高人口素質；優化教育資源配置，完善社會保障體系；促進經濟發展與人口增長相協調。同時，政府還應加強與大灣區的合作與交流，推動養老服務，加大區域經濟的協同發展。社會各界也應積極參與和支援政府的工作，共同應對老齡化與少子化帶來的挑戰。

# 域外區域一體化發展經驗及其 對橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接的借鑒意義

李宇昊<sup>1</sup>

**摘要：**在“一國兩制”背景下推動民商事規則銜接不僅有利於降低法律衝突帶來的交易成本，更能促進區域一體化高質量發展，這對橫琴粵澳深度合作區而言尤為重要。“銜接”並非意味著民商事規則完全統一，而是在特定條件下選擇性適用。放眼域外，澳大利亞、美國、歐盟在區域一體化發展方面積累了較為成熟的經驗。基於此，橫琴粵澳深度合作區可以此為鑒，在“推動國家層面建立協調機構、制定民商事領域示範法、增進對嶺南文化的認同”三個維度有所突破，為實現與澳門民商事規則深度銜接、高度一體化發展奠定堅實基礎。

**關鍵詞：**區域一體化發展；民商事規則銜接；橫琴粵澳深度合作區

## 一、引言

粵港澳大灣區建設是國家區域重大戰略之一，其聚焦於“如何實現區域合作與協同發展”，並以“推進一體化、構建共同體”為核心要義。<sup>2</sup>而橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“橫琴深合區”）作為粵港澳大灣區中的關鍵部分與重點區域，因具有毗鄰澳門的地緣優勢，其法治建設特別是“民商事規則銜接澳門”的問題受到理論界和實務界高度關注，這不僅是《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》以及《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》中提出的明確要求，<sup>3</sup>更是實現粵澳之間資金融通、貿易暢通、資訊流通以及其他生產要素能夠跨區域流動的重要保障。

---

基金項目：國家社會科學基金一般項目“區域協調發展視域下國土空間規劃法治研究”（項目編號：22BFX135）；珠海市哲學社會科學規劃課題“橫琴粵澳深度合作區背景下民商事法律制度銜接研究”（項目編號：2023YBB022）。

<sup>1</sup> 李宇昊，北京理工大學大灣區創新研究院研究員，澳門大學法學院博士研究生，經濟師。

<sup>2</sup> 李宇昊：《新時代區域法治協同建設的問題探討——以橫琴粵澳深度合作區為例》，《三晉基層治理》2024年第1期。

<sup>3</sup> 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》在“保障措施”部分提到：“充分發揮“一國兩制”制度優勢，在遵循憲法和澳門特別行政區基本法前提下，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系”。《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》第56條提出，“支持合作區加快擴大規則、規制、管理、標準等制度型開放，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系”。

當前，對於橫琴深合區民商事規則銜接澳門的路徑選擇，既有研究成果多以“協同立法”的視角展開論述。<sup>1</sup>誠然，從這一角度切入值得肯定，且具有一定的正當性，但結合我國目前的政治現狀、憲政結構以及粵澳存在的法律差異，協同立法的方式將面臨較大困難，難以在短期內推進並取得顯著成就。究其原因在於：一方面，立法本身就是一個較為漫長的過程，包括逐步形成共識、作出最終決策以及實際開展起草工作乃至審議通過程序等內容；另一方面，從立法品質來看，立法需要不斷解決實際問題、積累實踐經驗，才能形成相對成熟的條文。<sup>2</sup>而橫琴深合區的建設實踐推進迅速，發展變化之快，立法的滯後性與實踐先行性之間存在抵牾。由此，協同立法的條件尚不成熟，可能作為中長期的目標更為適宜。

綜上所述，本文以“概念釋義—他山之石—破解之策”為邏輯鏈條：首先，厘清“民商事規則銜接”的具體內涵；其次，分析澳大利亞、美國、歐盟三者在一體化發展方面的有益經驗；最後，提出當下推動橫琴深合區民商事規則銜接澳門的可行路徑，以期為後續規則深度融合以及協同立法提供一定的智識貢獻。

## 二、概念釋義：“民商事規則銜接”的論述

在尋求橫琴深合區民商事規則銜接澳門的路徑之前，有必要對“民商事規則銜接”的概念予以明晰，具體可從“民商事規則的內涵”與“銜接的旨意”兩個層面進行論述。

### （一）民商事規則的內涵

民商事規則是民事和商事領域法律規則的總稱，民事規則調整平等主體之間的人身關係、財產關係，包括婚姻家庭、繼承、合同之債、侵權之債等；商事規則則是規範市場主體和商事活動的規範總和，涉及市場主體的准入、交易和退出等內容，例如設立公司、市場主體登記等。在橫琴深合區建設背景下，民商事規則銜接澳門有利於保障澳門居民和企業的合法權益。將銜接的範圍限定在民商事領域，也體現了中央對粵澳制度現狀的清晰把握。<sup>3</sup>但值得注意的是，對民商事活動進行許可、授權、管理的行政法律規範則不屬於民商事規則範疇。例如，珠海市人大常委會通過特區立法權為橫琴深合區頒佈的《澳門特別

<sup>1</sup> 唐曉晴、李可：《橫琴粵澳深度合作區經濟協同立法：動機、問題與路徑》，《澳門法學》2022年第1期；陳雪珍：《粵港澳大灣區協同立法的困境與出路》，《地方立法研究》2020年第4期；陳欣新：《大灣區框架內澳門與珠海法律銜接與協同立法》，《港澳研究》2020年第1期；葉一舟：《粵港澳大灣區協同立法機制建設芻議》，《地方立法研究》2018年第4期。

<sup>2</sup> 塗廣建：《橫琴粵澳深度合作區法治構建——以民商事法律制度銜接為例》，《國際法與比較法論叢》2022年第28輯。

<sup>3</sup> 張亮：《論共商共建共管共用體制下的橫琴深合區民商事規則銜接》，《“一國兩制”研究》2024年第1期。

行政區醫療人員在橫琴粵澳深度合作區職業管理規定》，<sup>1</sup> 雖然澳門醫療人員在深合區執業過程中會形成平等主體之間的民商事關係，但此規定是對其進行民商事活動的資格認定，以及相關行政管理等事項，嚴格而言，並不屬於民商事規則。

民商事規則除了實體法以外，還應包括程序法規則。這一判斷可從內地與澳門的司法合作中探尋到答案。長期以來，由於內地與澳門分屬不同的法域，導致在涉澳民商事案件中存在文書送達、判決承認與執行、證據認證和調取等不便情形，這也體現了兩地民商事司法程序銜接不暢。隨著澳門回歸，內地與澳門共同努力並達成了多項司法合作安排，民商事司法程序銜接機制逐漸成熟，有效破解了銜接不暢的難題。不僅如此，地方機關也在積極推進銜接的相關事宜。例如，廣東省高級人民法院為貫徹《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，於 2022 年和 2024 年分別發佈了兩份大灣區商事糾紛司法規則銜接指引檔，<sup>2</sup> 對於推動大灣區司法規則銜接具有重要意義；再例如，橫琴深合區法律事務局印發的《橫琴粵澳深度合作區規則銜接工作指引》中提出了 12 類規則銜接路徑，其中便包括了“司法協助”以及“引導以非訴方式解決爭議”兩類情形。<sup>3</sup> 由此可見，與澳門進行民商事規則銜接的內涵不僅包括實體法規則，亦涵蓋程序法規則。

## （二）銜接的旨意

關於“銜接”的概念，在現有法律框架下並沒有明確的界定或解釋。實際上，“銜接”的概念屬於公共政策範疇。若置於橫琴深合區建設的語境之下並轉換為法言法語，則其代表著區域之間存在的法律衝突和法律適用問題。<sup>4</sup> 對此，有觀點認為，“銜接”意味著在橫琴深合區要全面適用澳門民商事法律規則，這種理解顯然是不妥當的。理由有二：一是從橫琴深合區實行粵澳“共商共建共管共用”的新體制來看，“銜接”強調粵澳雙方之間應具有“溝通、交流、配合、協調、共同探索”之意，若直接簡單地全面適用則明顯違背政策的初衷。二是從橫琴深合區“四新”戰略定位來看，<sup>5</sup> 民商事規則銜接與促進澳門經濟適度多元發展以及便利澳門居民生活就業關係密切，對前者的探索有益於後者的實現，換言之，戰略定位落到實處需要規則之間有效銜接予以保障。並且，“四新”戰略定位的重點在於“新”，即表明應在已有基礎上進一步拓展和深化。進而可推斷，如果在橫琴深合區全面適用澳門的民商事規則，則與澳門地區實行的民商事規則無異，難以體現“新”之含義。

<sup>1</sup> 李宇昊：《推動橫琴粵澳深度合作區法治建設的思考—以民商事規則銜接為例》，《南方論刊》2024 年第 3 期。

<sup>2</sup> 分別是《關於粵港澳大灣區內地人民法院審理涉港澳商事糾紛司法規則銜接的指引（一）》和《關於粵港澳大灣區內地人民法院審理涉港澳商事糾紛司法規則銜接的指引（二）》。

<sup>3</sup> 李宇昊：《橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接研究—以多元化糾紛解決機制為視角》，《湖北經濟學院學報（人文社會科學版）》2024 年第 11 期。

<sup>4</sup> 吳學艇：《橫琴粵澳深度合作區商事仲裁制度對接路徑分析》，《法治論壇》2022 年第 3 期。

<sup>5</sup> 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》明確了橫琴粵澳深度合作區的四大戰略定位：促進澳門經濟適度多元發展的新平臺、便利澳門居民生活就業的新空間、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。

承前所述，在推動橫琴深合區建設的背景下，對“銜接”的理解應在兩個方面進行重點把握：其一，“銜接”並非是在橫琴深合區直接、完全適用澳門的民商事規則，而是遵循屬地管理原則，內地民商事規則繼續適用於橫琴深合區，但在特定條件下允許選擇適用澳門民商事規則；其二，“銜接”工作應以目的為導向，其結果應符合“四新”戰略定位，但不可盲目與機械地進行。從目的角度分析，“銜接”旨在營造趨同澳門及國際的宜居宜業法律制度環境，吸引更多澳門居民在區內生活、定居、工作。<sup>1</sup> 但規則具有本土適用性，且與當地的政治體制、文化傳統和風俗習慣緊密相關。這就決定了銜接還必須檢視具體的民商事規則，而非不加區分地盲目適用。以民事關係中的事實婚姻為例，內地《民法典》對此並不承認，但《澳門民法典》通過第 1471、1472 條予以承認。因此，在推進的民商事規則銜接澳門特別是婚姻關係時，就需要慎重考慮這種差異所造成的影響；再如，橫琴深合區人民法院按照澳門利率標準對涉澳民間借貸案件作出判決，讓澳門籍當事人得到與其在澳門同樣的保護。<sup>2</sup> 因借貸利率在兩地均存在，僅是利率標準有所區別，故而適用澳門的規則有助於暢通規則銜接，化制度之異為制度之利。

### 三、他山之石：域外區域一體化發展的有益經驗

一般認為，區域的存在是導致衝突發生的直接原因。因此，如何推動區域之間協同和一體化發展是需要直面的問題。針對這一問題，澳大利亞、美國、歐盟均取得了一定的經驗積累，它山之石可以攻玉，希冀能夠為橫琴深合區提供借鑒意義。

#### （一）澳大利亞：設立區域協同機構

區域協同機構的有效運作是確保灣區綜合效益最大化的關鍵，<sup>3</sup> 包括紐約灣區、三藩市灣區、東京灣區等世界知名灣區均存在自己的協同機構。其中，澳大利亞的大悉尼灣區顯示出了可推廣性與可借鑒性。大悉尼灣區以悉尼為核心，且根據已公佈的大悉尼未來 40 年規劃方案《走向我們的大悉尼 2056》（Towards our Greater Sydney 2056），其致力於建立一個由東部港城、中部河流域、西部園城三個城市組成的大都市圈，每個城市中均包含若干地方政府。值得一提的是，“三城”的含義並非指實際意義的“三座城市”，而是為

<sup>1</sup> 《為什麼要構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系？》，橫琴粵澳深度合作區網，2021 年 9 月 24 日，[https://www.hengqin.gov.cn/macao\\_zh\\_hans/hdjl/cjwt/content/post\\_3001668.html](https://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hans/hdjl/cjwt/content/post_3001668.html)。

<sup>2</sup> 根據《澳門民法典》第 1073 條的相關規定，若借貸雙方對借款期限內的利率有約定，則可從其約定，但利率不得超過法定利息（9.75%）的 3 倍，如若超過 3 倍則視為合同具有暴利性質，應當減少至等於 3 倍的上限即年利率 29.25%；而《最高人民法院關於審理民間借貸案件適用法律若干問題的規定》第 25 條對於內地關於民間借貸的最高保護利率作出了如下規定：出借人請求借款人按照合同約定利率支付利息的，人民法院應予支持，但是雙方約定的利率超過合同成立時一年期貸款市場報價利率四倍的除外。若適用內地的法律，則借款期限內的最高年利率標準與澳門法律的相關規定有所不同。

<sup>3</sup> 袁振傑，何俊安：《構建粵港澳大灣區區域協同機制：來自大悉尼灣區的啟示》，《廣州大學學報（自然科學版）》2023 年第 12 期。

了對現有都市中心的部分功能進行剝離和轉移，實現從單中心到多中心格局的轉變與優化，從區域內交通、經濟、就業等因素出發設想而成的抽象概念，<sup>1</sup> 以此實現灣區功能的有效整合，形成發展合力。正是基於推動此規劃的有力實施，澳大利亞政府於 2015 年通過立法設立了大悉尼委員會（The Greater Sydney Commission）作為區域協同機構，進而更好地實現大悉尼灣區的區域協同發展。

大悉尼委員會被賦予了對大悉尼灣區進行規劃編制、管理、協調、監督審查等權利。而最為獨特之處在於，其是由國家主導成立並且行政級別高於地方政府的區域協同機構，組成委員包括“規劃與環境部、交通運輸部、財政部等政府部委機關”，“代表不同地區利益的地方政府及議會”，以及“澳大利亞資深的規劃、環境、經濟及社會學家”，以此確保各主體能參與決策的制定和實施，保障各項目在推進過程中能夠實現灣區整體利益的最大化。在日常運作中，大悉尼委員會將前述委員置於戰略規劃委員會、基礎設施落實委員會以及財政和管理委員會 3 個次級委員會當中，3 個委員會負責日常的規劃落實、運行和管理工作，從而統籌管理不同分區在規劃制定和實施中的矛盾，並協調建設等方面的需求。<sup>2</sup> 簡而言之，大悉尼委員會實行“國家主導，部委協調，地方實施，公眾參與”的模式，這一模式能夠凸顯區域發展規劃的整體性以及實施性，相較於單純的設置領導協調機構而言，其多元化的成員設置在保證頂層設計和中央統籌的前提下，能夠充分體現地方政府意志，同時，還能整合各界各方訴求，切實反映問題，形成上下聯動，使區域真正邁向融合。

## （二）美國：發揮示範法作用

示範法的核心價值在於發揮示範作用與範本效應。當立法機關採納示範法草案，該草案才正式成為法律規範並具備效力。從功能而言，示範法可將不同法域之間法律衝突帶來的影響實現最小化，促進不同法域之間法律法規更加協調、趨同、甚至統一。

美國在聯邦體制之下，各州在貿易領域上享有立法權，不同立法導致州與州之間存在法律衝突，嚴重阻礙了相互之間的經濟貿易往來。基於經濟一體化的需求和演變，破除各州在貿易領域的經濟壁壘與法律衝突顯得尤為重要。<sup>3</sup> 為此，示範法為這一難題提供了解決之道。最為典型的示範法是美國的《統一商法典》，其由美國法學會和美國統一州法全國委員會於 1952 年合作制定，<sup>4</sup> 以供各州立法時自由採用，從而有效破解了美國各州民事規則存在差異的問題。基於《統一商法典》詳細完備、適用靈活，能夠適應美國資本主義的發展，美國 50 個州全部採納了《統一商法典》，這也被稱為“美國法制的最大成就”。

---

<sup>1</sup> 彭亞茜：《構建大都市區多中心格局的策略研究——以大悉尼區域規劃為例》，《國際城市規劃》2022 年第 3 期。

<sup>2</sup> 袁振傑，何俊安：《構建粵港澳大灣區區域協同機制：來自大悉尼灣區的啟示》，《廣州大學學報（自然科學版）》2023 年第 12 期。

<sup>3</sup> 封麗霞：《美國普通法的法典化——一個比較法的觀察》，清華大學出版社，2002 年，第 30 頁。

<sup>4</sup> 翁國民、曹慧敏：《論示範法在中國的應用》，《浙江大學學報（人文社會科學版）》2006 年第 4 期。



<sup>1</sup> 另外，美國在各個領域也都充分利用了示範法的積極功能，各州的立法機關在吸收採納民間的示範法後通過類似或者相同的立法方式，最終達到各州在法律上的協調統一。不僅如此，美國還通過採納“紐約規劃協會”（Regional Plan Association of New York）制定的示範法來協調紐約灣區出現的各種問題。可見，示範法在美國得到了廣泛實踐，其無論是在解決區際法律衝突還是協調灣區建設上，均發揮著重要作用。

### （三）歐盟：推動文化認同

文化認同是指人類群體或個體對於某一特定文化的歸屬和接納以及對共同文化的確認，其起源於人類對於自身所處環境的認識。<sup>2</sup> 文化認同的具體表現形式為：使用相同的文化符號、遵循共同的文化理念、秉承共有的思維模式和行為規範。大多數區域的長久且可持續發展，都離不開一種文化價值觀作為紐帶，從而促進區域之間的快速發展。實際上，經濟發展只是其發展水準的表像特徵，而文化內涵才是其源源不斷的內生動力。歐盟不斷推動文化認同便是如此。

歐洲各國文化的多樣性是歐盟寶貴的文化財富，基於此，歐盟推動文化認同始終遵循“文化多樣性中的同一性”的理念，使歐洲民眾不僅瞭解自己本民族的文化和歷史，而且在更高維度上認同歐洲文化。為了加強成員國之間文化領域的合作，努力建設“文化歐洲”，歐盟大力實施“制定文化政策、舉辦文化活動、資助文化專案”等舉措。例如，通過每年選定一定數量的“歐洲文化城市”，並在歐盟的財政支持下，舉辦音樂會、展覽會等各種文化活動，吸引歐洲各地藝術家彙集一城；設立“歐洲文化遺產日”定期邀請公眾發現或重新發現歐洲各世紀的藝術寶藏，<sup>3</sup> 增進各國人民對歐洲文化和歷史的瞭解；針對歐洲共同的文化遺產，歐盟對歐洲文化遺產的保存工作進行經費補助和獎勵，以強化成員國公民的歐洲文化認同感。總而言之，文化認同對歐洲一體化發展意義重大，其不僅是構建歐洲一體化的基本前提，也為歐洲一體化的進一步深化和擴大起到了促進作用。<sup>4</sup>

## 四、破解之策：域外區域一體化發展經驗 對橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接的借鑒意義

橫琴深合區的民商事規則銜接是一項意義重大又負有挑戰的法治工作，緣由在於其沒有任何先例可循，異常複雜、艱巨，需要在探索的過程中不斷實踐並積累經驗，並進行本土化發展。通過梳理域外地區協同發展的經驗，可在“推動建立國家層面的協調機構、制

---

<sup>1</sup> 朱景文：《比較法社會學的框架和方法——法制化、本土化和全球化》，中國人民大學出版社，2001年，第131頁。

<sup>2</sup> 陳兵：《文化認同建構在歐盟一體化進程中的作用及其對東盟的啟示》，《東南亞縱橫》2010年第9期。

<sup>3</sup> 郭靈鳳：《歐盟文化政策與文化治理》，《歐洲研究》2007年第2期。

<sup>4</sup> 滕宇思：《歐洲文化認同的概念分析及其啟示》，《學理論》2010年第20期。

定民商事領域示範法、增進對嶺南文化的認同”三個方面先行實施，以期為後續協同立法等事宜奠定有利基礎。

### （一）推動國家層面建立協調機構

當前，粵港澳大灣區的協調機構設有粵港澳大灣區建設領導小組以及粵港（澳）合作聯席會議，前者負責統籌協調重大決策和重大事項，後者負責地方政府層面的磋商、決策和落實。為推動大灣區發展，廣東省九市和港澳地區也均設立了各自的統籌協調機構，但由於權責範圍的限制和各自為政的固有思維導致政策內容局限於各自地域，未能涵蓋大灣區整體建設。<sup>1</sup>另外，橫琴深合區實現規則銜接澳門需要依靠珠海市的經濟特區立法權，然而目前珠海市在統籌協調橫琴深合區建設各相關主體方面力有未逮，更難直接與國家部門對接，常態化溝通協調機制亟待構建。因此，推動全國人大常委會和相關國家部門對珠海市人大常委會制定橫琴深合區相關法規進行政策授權迫在眉睫。<sup>2</sup>此外，聯席會議作為鬆散型的溝通交流機制，一般具有週期性，議題因時而異，也可能存在協調度不足的弊端。<sup>3</sup>

針對上述問題，且在粵港澳大灣區以及橫琴深合區此類區域合作事項具有長期性、常態化、多元性的現實情形下，設立常設且固定的機構更為科學與合理。同時，還需要融入中央統籌的參與元素，因為中央層面的議事協調機構有助於破解三地各自為政的固有權力思維，即更能促進不同地區政策的協調和配合，優化規則銜接，並有助於調和不同地區利益。在大悉尼委員會模式的啟示之下，為推動橫琴深合區民商事規則有效銜接澳門，應探索建立中央授權或主導的大灣區法律衝突協調機制，並賦予協調機制高度調控、領導、監督的權力，為後續相關工作開展提供保障。具體而言，可在中央授權的前提下，在粵港澳大灣區建設領導小組的基礎上設立粵港澳大灣區規則銜接和協同立法委員會，負責統籌、規劃、協調粵港澳三地規則銜接和協同立法的有關工作，同時破解規則銜接和協同立法過程中地方許可權不足的問題，以期推動規則和機制的高效銜接，進而向構造系統性強、協調性高的大灣區法律體系目標邁進。在當前的體制下，粵港澳大灣區規則銜接和協同立法委員會應主要由以下主體組成：（1）全國人大常委會代表；（2）廣東省及其下轄九市、港澳特別行政區代表；（3）司法部、文旅部、發改委等與大灣區發展相關的國家機關部委代表；（4）相關領域的專家學者。其中，對於橫琴深合區民商事規則銜接與協同立法問題，可由珠海與澳門等聯繫密切的委員將存在區域利益衝突等情形的規則條文進行梳理匯總，並聯合上報委員會後由其進行統籌與協調，就相關規則條文如何修改適應或者重新制定進行協商，同時吸納專家學者的智慧，促進最終一致意見的達成。此外，粵港澳大灣區規則銜接和協同立法委員會還應暢通中央與地方之間的直接溝通和對接管道，便於對部分需要先行先試地方的政策授權。

<sup>1</sup> 朱國斌：《推進粵港澳大灣區建設的法律困境與進路》，《深圳社會科學》2024年第3期。

<sup>2</sup> 吳軾、陳甦、田禾主編：《珠海法治發展報告 No.6（2024）》，社會科學文獻出版社，2024年，第36頁。

<sup>3</sup> 於文豪：《區域協調發展合作機制的內部規則》，《法學雜誌》2022年第3期。

## （二）制定民商事領域的示範法

示範法並非正式法律淵源，而是集優秀立法經驗和法治智慧於一體的立法參考，其具有包容性強、適用靈活、功能實用的特點。這一特點與橫琴深合區作為“一國兩制”體系下發展迅速、市場變化敏感的現實情況是相契合的，也是能夠完美適配的。因此，利用示範法推動民商事規則銜接澳門無疑具有重要意義。

結合美國善用示範法的成功經驗，橫琴深合區發揮示範法作用的宏觀思路為：在市場需求的指引下，以專業組織或行業協會為推手，通過制定民商事領域示範法，並在粵澳兩地跨境民商事活動中被廣泛接納後，再通過兩地立法機關吸納示範法入本地法律體系，從而以漸進的方式實現兩地規則的銜接。<sup>1</sup> 結合橫琴深合區民商事法律衝突的具體情況，有以下幾方面需要明確且注意：第一，關於制定示範法的基本原則。制定示範法應以動態的方式，按照“急用、常用、多用、先行”的原則，依照實踐中亟需且易協調的領域，先行開展示範法的制定工作。對此，兩地可協商發佈相關領域或者事項的示範法需求清單，明確需求範圍。第二，關於制定示範法的主體。示範法的起草、制定、應用等過程均離不開不同法域的專家、學者、律師等法律人員或是職業團體、學術團體的參與及合作，實際上這也是不同法域之間法律文化、思想相互交流、碰撞的過程。因此，可發揮法學研究機構、澳門社團、聯營律師事務所、兩地高校、學者、法律工作者等主體的作用，確保示範法文本的專業性與中立性，為起草示範法提供助力。第三，關於制定示範法的程序。示範法文本草稿起草後，應向兩地廣泛徵求意見、吸納修改建議，通過彙聚多元化主體的智慧，實現示範法的最大效用。對此，可充分依託橫琴深合區聯營律師事務的平臺作用，一方面，其集聚了內地與澳門的專業律師，能夠將熟悉各自法域的優勢充分發揮，形成相互借鑒、融合的合力。另一方面，其作為橫琴深合區設置的基層立法聯繫點，能夠多元方式廣泛收集社情民意，有效增進公眾之間的交流與互動，真正實現“察民情、知民想、集民智”。<sup>2</sup>

## （三）增進對嶺南文化的認同

粵港澳大灣區自古以來文化同源，無論是歷史、語言還是人口變遷，都處於一個統一的文化體系之中，並非因經濟、地緣亦或政治因素才導致區域合作。即便香港、澳門先後被外國列強侵佔，呈現出了不同的政治制度和經濟水準，但文化內核依舊未變，文化之源根深蒂固。因此，2000多年同根同源、血脈相同的嶺南文化，不僅是粵港澳大灣區共同的文化內核，<sup>3</sup> 也是粵港澳大灣區一體化發展的突出優勢。可以說，嶺南文化在粵港澳大灣區中具有深厚的基礎，對推進區域一體化發展具有重要作用。

習近平總書記在中央民族工作會議上指出：“文化認同是最深層次的認同”。這一論斷在“一國兩制”框架下依然適用，只有讓澳門居民對嶺南文化產生深層次的認同，才能

<sup>1</sup> 李可：《論橫琴粵澳深度合作區規則銜接的示範法路徑：以合同法為例》，《中國應用法學》2024年第2期。

<sup>2</sup> 李宇昊：《政府基層立法聯繫點的價值內涵與優化進路》，《三晉基層治理》2023年第5期。

<sup>3</sup> 付雪芹：《弘揚嶺南文化 建設人文灣區》，《廣東省社會主義學院學報》2021年第1期。

更好的吸引其前往橫琴深合區居住生活、創業就業，降低琴澳之間合作的風險和交易成本，以及提升琴澳一體化的凝聚力。雖然促進文化認同相較於其他銜接方式而言缺乏較為直觀的感受，但其能夠產生深遠、持久影響的作用不容忽視。基於此，粵澳及橫琴深合區可在借鑒歐盟推動文化認同經驗的同時，結合嶺南文化特色予以施策：一是加強對嶺南文化根脈的保護。加大保護力度有益於文脈的傳承與壯大。對於嶺南文化的遺址古跡，可重新修葺、修舊如舊，最大限度保存古跡肌理，例如澳門鄭家大屋、廣州騎樓街等具有嶺南風格的歷史建築；對嶺南非物質文化遺產應加大傳承與發揚，特別是重視對“粵劇、龍舟、武術、醒獅”等遺產的推廣，同時可運用著作權、商標權、專利權、地理標誌等各種保護方式，制定並出臺相關的保護規定，從而健全非物質文化遺產知識產權保護的法律體系。二是創新嶺南文化的展現形式。促進澳門居民對嶺南文化產生共鳴與認同感，創新文化展現的形式是關鍵。一方面，將嶺南文化作品與現代科技有機融合，提升視覺衝擊力和觀賞感。譬如，澳門將嶺南特色舞劇《醒·獅》通過現代高科技設備重新編排並推出《醒獅美高梅》，實現現代虛擬空間與傳統非遺元素融合，進一步增加了傳統舞劇的娛樂性和可觀性，深受觀眾的喜愛。另一方面，積極探索推動嶺南文化+旅遊、飲食、生態等新業態全產業發展模式，借助澳門與橫琴深合區旅遊資源豐富的優勢，打造具有特色的文化產業園區和文旅結合的綜合示範園區，<sup>1</sup> 進一步推動嶺南文化走進園區。三是深化嶺南文化的交流合作。一方面，通過共同舉行喜聞樂見的嶺南文化論壇、文化展會、文藝匯演等活動，使嶺南文化交流合作更加繁榮、深入。對此，可依託粵港澳大灣區的博物館聯盟、公共圖書館聯盟、文創聯盟等平臺，激發業界合力，構建更加緊密和完善的嶺南文化體系。另一方面，凝聚嶺南文化合作交流共識，以實現跨制度資源整合、跨區域文化共用。例如，嶺南中醫藥文化融合了嶺南文化特色和中醫藥文化底蘊，而中醫藥在澳門歷史悠久且深入人心，中醫藥發展基礎良好，故而可以此為牽引，鼓勵澳門居民在橫琴深合區設立中醫診所或中醫藥協會，加強中醫藥文化的交流與學習。

## 五、結語

從域外區域一體化發展經驗來看，統籌區域一體化發展不僅是國家發展中需要面臨的重大問題，更是時代發展的大勢所趨。橫琴深合區作為粵港澳大灣區重大戰略的關鍵部分，應從“推動國家層面建立協調機構、制定民商事領域示範法、增進對嶺南文化的認同”三個維度加快推進民商事規則銜接澳門以及建立琴澳一體化發展新格局。2024年是澳門回歸祖國25周年，也是橫琴深合區成立3周年及第一階段發展目標驗收大考之年，在這重要的時間節點，相信橫琴深合區能夠以此為契機，堅守“一國”之本，善用“兩制”之利，讓琴澳一體化走得更穩更實，不斷譜寫琴澳高質量一體化發展新篇章。

---

<sup>1</sup> 黎澤國：《嶺南文化在粵港澳大灣區建設中的重要作用研究》，《特區實踐與理論》2021年第1期。

# 佛港澳信用數據跨境流動規則銜接的法治協同機制

黃政宗<sup>1</sup> 劉向東<sup>2</sup>

**摘要：**信用數據跨境流動日益成為影響經濟社會運行的關鍵因素，之於佛港澳跨境征信合作具有重要價值。佛山具備建設“信用灣區”高地的良好基礎，可率先對接港澳實現信用數據跨境流動規則銜接，其法治基礎可從憲制依據、普通規範和軟法依據三個維度進行厘清。但佛港澳信用數據跨境流動規則銜接在規則法治資源保障、行政執法模式、糾紛解決手段等維度存在現實痛點，制約佛港澳三地信用資源的最優化配置。為此，宜依托具備法治約束力的協同機制，從法治運行的全過程構建法治進路。

**關鍵詞：**粵港澳大灣區；信用數據；規則銜接；法治協同

數據跨境流動已經成為數字時代的核心議題，而信用數據跨境流動更成為優化營商環境的重中之重。伴隨《關於促進粵港澳大灣區數據跨境流動的合作備忘錄》《粵港澳大灣區（內地、香港）個人信息跨境流動標準合同實施指引》相繼實施，促進佛港澳信用數據跨境流動規則銜接已然具備良好的實踐基礎，應盡快調適三地信用法治的制度張力，為本地大批製造業企業和中小企業創設良好發展環境。但形成鮮明對比的是，當前佛山在信用數據跨境流動的法治設計相對滯後，在對接港澳跨境征信合作方面的吸引力不如廣深珠，難以推動“信用佛山”建設再上新臺階。為此，有必要加快調適佛港澳信用數據流動規範差異，研究建立佛港澳共建跨境征信合作的法治協同機制，加快“信用佛山”“信用廣東”與“信用灣區”建設。

## 一、佛港澳信用數據跨境流動的法治基礎

### （一）憲法和港澳基本法提供憲制依據

第一，憲法作為國家根本大法，是“一國兩制”法治框架下佛港澳信用數據跨境流動

---

基金項目：2024 年度佛山市社科規劃項目“佛港澳信用數據跨境流動的法治協同機制研究”（項目編號：2024-GJ166）；2023 年度廣東省本科高校教學質量與教學改革工程項目“‘邏輯—過程—目標’三維交叉融合的跨境數據法治人才培養策略研究”（項目編號：粵教高函〔2024〕9 號）

<sup>1</sup> 黃政宗，深圳技術大學馬克思主義學院（人文社科學院）講師。

<sup>2</sup> 劉向東，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生。

的根本依據。《憲法》規定“國家實行社會主義市場經濟”“國家鼓勵、支持和引導非公有制經濟的發展”，即是信用數據跨境共享的價值體現。雖然港澳特區的法律體系與內地不同，但共同的國家利益和統一的憲法制度規制數據跨境行為必須符合憲法程序。佛港澳在信用數據跨境流動的規範建設、處理機制等全過程都要體現合憲性，同樣需以憲法為核心開展。<sup>1</sup>

第二，港澳基本法作為憲制性法律，是港澳特區對個人數據跨境流通規則建設的憲制依據。港澳基本法均明確了中央與特別行政區的關係、特別行政區與各省、自治區、直轄市的關係，為佛山與港澳開展廣泛合作提供憲制規範依據。同時，基本法授予港澳兩地行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，港澳特區頒布與實行的政策、制度等均應遵循其規定，這種綜合性權力使得港澳具備有力充足條件推進數據跨境流動。

## （二）普通規範作為主要依據

首先，內地立法。第一，《個人信息保護法》對個人信息跨境流動作出原則性規制，個人信用因強烈的金融屬性，屬於敏感個人信息受其限制。該法規定個人信息的跨境提供需要經國家網信部門的安全評估、保護認證或簽訂標準合同，並通過履行“告知-同意”行為範式取得數據主體的明確同意。第二，《數據安全法》第31條分別對兩種特殊主體的數據出境安全管理中進行規定，為內地數據的出境監管提供指引。第三，《網絡安全法》對金融等涉及重大公共安全的數據控制者進行規制，強調關鍵數據應當存儲在境內。第四，廣東省和佛山市陸續出臺《廣東省數字經濟促進條例》《佛山市政務數據資源管理辦法（試行）》等規範，強化信息規制力度。

其次，香港特區立法。香港個人信用數據遵循《個人資料（私隱）條例》第33條所列明的三項條件之一：目的地列入白名單、有合理理由相信法律規制類似、當事人書面同意。但事實上，這一條款遲遲未生效實施，特區政府並未對個人數據跨境轉移做過多限制。然而，雖該條款至今尚未正式實施，卻亦可看出香港立法者對個人數據跨境的重視程度，並且伴隨個人數據成為一種重要戰略資源，生效的迫切性正在持續凸顯。<sup>2</sup>

最後，澳門特區立法。第一，《個人資料保護法》中針對個人資料跨境轉移作出一般原則和例外情況的相關規定，當個人資料保護局認定個人資料在出境後仍能得到適當的保護程度，才可進行轉移。<sup>3</sup>若個人信用數據轉移涉及金融安全或社會經濟發展，還需遵循其他法律規範。第二，《個人資料保護法》將與私人生活相關的資料列為敏感數據，包括出境在內的處理行為原則上不被允許。

## （三）軟法基礎凝聚規範共識

統合性軟法是指由中央作為主要制定者，圍繞粵港澳大灣區建設總體規劃和根據不同

<sup>1</sup> 黃哲瑞，馮澤華：《粵港澳大灣區個人健康信息規則銜接的立法進路》，《紫荊論壇》2022年第3期。

<sup>2</sup> 鄧凱：《法政新思/鞏固灣區數據樞紐 完善香港數據跨境法制（上）》，《大公報》2022年8月26日，第A12版。

<sup>3</sup> 吳燕妮：《粵港澳大灣區跨境數據流動治理範式的挑戰與進路》，《深圳社會科學》2023年第2期。

區域發展需要統合形成的軟法規範總稱。例如《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》《粵港澳大灣區發展規劃綱要》《關於促進粵港澳大灣區數據跨境流動的合作備忘錄》等，該類規範均規劃數據跨境安全有序流動，是佛港澳共建“信用灣區”共同訴求的高位體現。合意性軟法是指粵港澳三地不同主體間通過協商達成合意形成的各類軟法協議，以共同意願促進實際行動。國家商務部與港澳分別簽署的服務貿易協議（CEPA）及其補充協議，雖並非專門針對數據跨境流動，但內地與港澳早期包括金融領域在內的各項合作為信用數據跨境共享打下堅實基礎。又如廣東省分別與港澳協商制定的《粵港合作框架協議》《粵澳合作框架協議》等框架協議，其中均提出要加強金融領域合作，暗含著信用數據跨境流動的內容。<sup>1</sup>再如粵港澳簽署的專項協議，如《關於在粵港澳大灣區深化金融科技創新監管合作的諒解備忘錄》等，大多強調加強三地跨境金融合作，促進信用數據順暢流動。

## 二、佛港澳信用數據跨境流動規則銜接的現實困境

### （一）法治保障不足

#### 1. 征信法治差異

從征信規則來看，佛港澳在不同的社會背景與法域下形成了差異化的征信規則體系。佛山採取綜合立法模式，由《個人信息保護法》為個人信用信息處理提供法律保障，行政法規《征信業管理條例》、部門規章《征信業務管理辦法》則作為征信業務的主要規範，指導征信信息保護。上述法律規範共同構成征信法律體系的主體部分，促進征信行業健康發展。其中，央行及其派出機構是《征信業管理條例》中正式確立的監管部門，細化至各省份的監管職責則依照屬地管理原則進行任務分配。2023 年國務院機構改革後，佛山征信業的監管主體變更為央行廣東省分行。<sup>2</sup>香港金融機構採取統一立法模式，以《個人資料（私隱）條例》《銀行業條例》為法律基礎，由可操作性較強的《個人信貸資料實務守則》《透過信貸資料服務機構共用商業/個人信貸資料指引》作補充。《個人資料（私隱）條例》是亞洲首部保障個人隱私的法律，可見香港對於個人信息保護的重視程度。同時，以上規範中均明確香港征信行業的專門監管機構，其監管職責分散於個人資料私隱專員公署與香港金融管理局等部門。澳門採取分散立法模式，《個人資料保護法》《中小企業信用保證計劃書》分別對個人信息保護和跨境流動、規範中小企業融資等問題作出詳細規定，構成澳門征信法律規範。

從征信技術標準來看，三地差異同樣明顯。征信技術標準具有連貫性，融會貫通於對

<sup>1</sup> 韓晉雷：《粵港澳大灣區數據要素安全有序跨境流動的困境與出路》，《網絡安全與數據治理》2023 年第 3 期。

<sup>2</sup> 李思敏，繆鐵文，戈志武：《粵港澳征信合作路徑初探》，《福建金融》2014 年第 S2 期。

企業或個人征信數據從進行處理到形成信用報告的全過程中。在信用數據處理過程中，三地的征信技術標準差異明顯體現在信用數據的使用範圍上，可對比內地和香港個人信用報告中的對於債務逾期的記錄——香港個人信貸資料庫僅將保留逾期超過 60 天的債務信息，直至全部還清之日起計 5 年屆滿刪除；而內地的個人信用報告中的債務信息範圍，將逾期償還的債務信息全部納入。可見，相較於香港，內地對於個人的信用觀察時間更長，對征信評估採取更加慎重的態度。征信技術標準的差異既可能對信用數據的存儲範圍產生直接影響，也將帶來信用報告的傳播及認可度問題。

## 2. 信用數據跨境流動規定差異

囿於信用數據的複雜性，可將其主要劃分為個人信用數據和企業信用數據兩類。就前者而言，《征信管理條例》概括性規定內地信用數據跨境流動規則參照《網絡安全法》《數據出境安全評估辦法》等規範。內地堅持將個人信息與重要數據置之於境內存儲，確有跨境流轉需要的應當通過安全評估，屬於較為嚴格的事前監管。香港《個人資料（隱私）條例》第 33 條尚未正式施行，而《保障個人資料：跨境資料轉移指引》的意義則在於在上述條款未生效的情況下，鼓勵資料持有者在跨境轉移個人資料時按照《指引》中的相關方式保護個人資料安全，但沒有強制性效力。澳門《個人資料保護法》規定，只有經由公共當局確認資料接受地的法律體系能夠滿足適當保護程度的前提下，才能將個人數據轉移到特區之外的地方。截至目前，澳門個人資料保護局尚未宣告任何一個國家符合以上要求，認定標準較為嚴格。就後者而言，當前港澳僅在個人數據跨境流動領域出臺了相關規範指引，對於企業征信數據規定未設限制，而內地的制度規定則較為全面。內地企業征信數據的跨境流動可納入《網絡安全法》中第 37 條規定重要數據範疇。<sup>1</sup>無論是個人信用數據還是企業信用數據的流動，內地法律規範為佛港澳信用數據跨境流動增設一定的門檻與條件。從“數據跨境轉移”本身來看，之於港澳而言是將相關數據轉移到香港或澳門以外的地方；而內地則是指轉移到“境外”——但無一例外的是，各地都將彼此排除在可自由流動的範圍。綜合來看，佛港澳作為跨境區域的性質和特征依舊明顯而整體性發展目標未被突顯，在實質上並未被當作一個整體性的例外空間而允許數據跨境自由流動。

### （二）執法模式差異明顯

佛山信用數據跨境流動監管強調數據主權，注重數據安全出境。個人信用數據屬於個人信息範疇，企業信用數據則根據其重要程度歸屬於重要信息或一般信息，依托《數據出境安全評估辦法》《個人信息保護法》《網絡安全法》等法律規範設定了較為明確的監管流程與監管主體，為數據跨境流動提供規則指引。其中，預示信用數據跨境流動監管程序的啟動標志是數據處理者自評估，隨後是國家網信部門進行的最終性評估。曆次評估的重點大致相同，均在於對國家安全與社會利益的重點考量，以及是否會對個人或者組織的合法權益造成不利影響，體現國家主權與數據主權優先的審查思維。

<sup>1</sup> 顧敏康：《論粵港澳大灣區企業信用體系合作》，《湖湘法學評論》2021 年第 2 期。



香港對於數據跨境流動的監管較為寬松，為佛港澳信用數據跨境流動營造了自由流動的環境。盡管《個人資料（私隱）條例》第 33 條規定了個人資料允許被傳輸至香港以外地區的情形，但因其尚未生效，因而事實上僅依據《跨境資料轉移指引》填補規範空白，並為資料使用者提供實務性指引。得益於開放的金融環境和市場環境，香港其實並未對信用數據跨境流動設置較高門檻或附加條件。

囿於博彩業、銀行業對信用信息的嚴格保護要求，加之良好的法治環境，澳門在收集信用資料的過程中高度注重隱私保護，建構“適當保護程度”要求下的嚴格出境監管模式。《個人資料保護法》對涵蓋信用數據在內的個人信息的境外轉移作出了嚴格的限制性規定，資料轉移僅僅能在接收地的法律體系能夠滿足適當保護程度的前提下進行。內地與香港均未被澳門個人資料保護局認定為適格的數據接收地，澳門在數據保護方面體現出同歐盟相似的優越性。<sup>1</sup>在獲得“白名單”認可之前，佛港澳之間無法實現信用數據的雙向跨境流動，澳門只能作為信用數據的接收地而非流出地。

### （三）糾紛解決互通不足

內地在數據領域的糾紛呈現出豐富的樣態與類型，既包括數據安全保護領域，也涵蓋新經濟業態下的數據壟斷問題。為順應數據糾紛新形態，國內首個涉數據糾紛專業合議庭應運而生，於 2021 年在廣州互聯網法院掛牌成立，專門審理轄區內涉及數據類的一審案件。同時，內地適當采用行政接入模式解決數據糾紛，典型如阿裏壟斷行政處罰案例。在該案中，前期競爭優勢為阿裏帶來了海量的數據積累，但數據壟斷卻事實上損害數字經濟市場的健康發展，因此收到國家市場監督管理總局的處罰書與意見書。此外，數據糾紛行政調解和約談也是內地在行政領域對數據糾紛解決模式的新探索。在實踐中，尤其是在數字經濟新業態案例中，借助行政手段回應數據糾紛具有一定成效，也是節約司法資源的體現。<sup>2</sup>

香港采取行政手段解決數據糾紛問題。《個人資料（私隱）條例》中專門設立個人資料（私隱）專員職位，負責條文監察及數據隱私保護等。在糾紛解決領域，專員具有較大的職權，包括接受糾紛投訴、對投訴進行專項調查、根據調查結果作出報告等。其中，對於違反規定的資料使用者，專員可發布執行通知指示其糾正，該執行通知具強制執行力，違反執行通知的行為屬於犯罪。對於為獲得金錢或財產利益而導致當事人蒙受財產損失，或以其他知名傷害等不良意圖未經許可披露他人個人資料的惡劣行為按犯罪處理，此時專員可用本身名義檢控其罪行，由裁判官審訊。

澳門實行行政為主、司法為輔的糾紛解決方式。為更好保障《個人資料保護法》的施行，澳門於 2024 年正式設立個人資料保護局，其職責包括遵守、執行等。當有市民對有關個人資料保護方面進行投訴或舉報時，個人資料辦公室有權決定對此案件開立調查卷宗。

<sup>1</sup> 丁曉東：《數據跨境流動的法理反思與制度重構——兼評〈數據出境安全評估辦法〉》，《行政法學研究》2023 年第 1 期。

<sup>2</sup> 劉向東，馮澤華：《以法治護航粵港澳大灣區數據跨境流動》，《南方日報》2023 年 8 月 28 日，第 A05 版。

經過調查之後，如確有違反《個人資料保護法》的行政違法行為，將對此作出進一步調查並處理後續的處罰工作。但個人資料保護局未被賦予刑事警察當局和機關身份，上述的調查行為不屬於刑事調查權範疇。如有需要，還必須交由刑事警察當局跟進處理。同時在司法途徑方面，澳門特區政府通過確立“個人資料權”在民事方面應對個人資料相關糾紛。

### 三、佛港澳信用數據跨境流動規則銜接的法治進路

#### （一）構建長效化立法協調機制

##### 1. 探索跨境區域協同立法

區域協同立法已在法律文本上得到正式規定，表面上看，修訂後的《地方組織法》《立法法》似乎為佛港澳開展信用跨境流動協同立法提供規範依據。然而細究條文表述，立法者筆下的“區域協同立法”更適用於內地行政單位之間，並不包括具備“跨境”色彩的佛港澳三地，以至協同立法依舊面臨著許多理論與實踐障礙。基於協同立法的必要性，從《立法法》《地方組織法》的協同立法條款中汲取立法資源難以避免，還必須對兩部法律中關於“區域協同立法”作進一步理論探討，方能為這一跨境區域的協同立法提供指引。在不觸動憲法和港澳基本法修改的前提下，由全國人大及其常委會作為最高立法機關為“跨境區域”協同立法創設法律依據，是最為可行的方案。<sup>1</sup>就具體進路而言，主要有以下三條：第一，由全國人大出臺人大授權決定。第二，由全國人大常委會對《立法法》作出法律解釋，將該法第 83 條中“區域”擴大理解為“跨境區域”，明確內地的行政單位享有與港澳就跨境區域開展協同立法的權力，為佛港澳信用數據跨境流動協同立法提供依據。第三，全國人大常委會對與港澳協同立法的地方性法規進行備案審查。跨境區域協同立法的立法主體仍然是地方立法機關，其本質上仍是地方立法，屬於地方性法規。

##### 2. 制定區際示範法

信用數據跨境流動即不僅關係三地征信的規則銜接，也涉及數據跨境的規則協同，牽涉範圍廣且規則差異顯著，難以一步到位地補足法治基礎。若強制融入或硬性接合反而可能導致現有法治體系產生“排異”反應，給三地征信行業發展帶來負面沖擊。為此，通過出臺信用數據跨境流動的區際示範法，為三地提供選擇空間，是更溫和、更具制度理性的方式。在統一的社會共識形成之後應當建立示範法起草小組，以其豐富的實踐經驗、學理知識投身示範法的起草和推廣工作。三地政府可出臺激勵與扶持政策，如設立專項基金，為示範法起草工作以及後續的評估、推廣與轉化環節提供資金支持與保障，保障起草小組工作的順利推進。同時落實信用數據跨境流動示範法的立法轉化，可選擇具有重要參考意

<sup>1</sup> 王春業，徐珮程：《論粵港澳大灣區合作中政府間協議及其法律效力》，《港澳研究》2022 年第 1 期。

義的條款融入本地立法，也可整體轉化成適當文本予以適用。<sup>1</sup>

## （二）形塑常設化行政協調機制

### 1. 建立數據跨境統一監管機構

當前穗港澳信用數據跨境流動監管機構處於缺位狀態，屬於分散監管模式，由此帶來了行業間、地域間監管割裂與分散治理突出的問題。<sup>2</sup>建立統一的灣區征信平臺與信用數據跨境流動監管機制確有必要。有學者直截了當地指出，跨區域管轄組織化問題，是區域府際合作治理中不可回避的重要課題。<sup>3</sup>目前而言，統一監管機構的組成人員可由三地信用數據管理機構的現有人員中抽調組成，即由香港金融管理局、澳門金融管理局以及央行廣東省分行三大機構人員共建征信監管小組，專職負責信用數據跨境流動的監管事宜，共同對征信合作環節進行體系化監管。征信合作小組在信用數據跨境流動的監管工作中，應當協同保障穗港澳信用數據共享重點數據與重點環節，關注與個人隱私相關的個人信用數據、與企業商業秘密相關的企業信用數據在跨境流動、存儲、加工等環節中的安全性與保密性，統籌協調三地征信行業信用數據跨境流動的具體事項，以統一監管平臺落實信用數據保護工作。

### 2. 平衡信用數據本地化與流動性

如何更好地平衡信用數據的本地化與流通性，成為當前三地跨境征信合作中必須解決的一大問題。可借鑒歐盟經驗，交由數據跨境統一監管機構建立信用數據跨境流動白名單，負責白名單准入標準制定與准入資格審查工作。鼓勵三地的金融機構、征信機構等市場征信主體積極加入白名單，擴大金融與征信合作範圍。白名單採用“流動監管+定量管理”模式，由數據跨境統一監管機構制定信用數據跨境流動的數據安全保護標準與流動指引，對照相關標準對名單內的征信機構與企業進行年度或季度評估。對於不符合規範要求的征信機構或企業，應當在規定時間內按要求整改修復安全漏洞，限期內整改無效的將被移出白名單。將不合規範的機構與企業移除之後，應在名額範圍內納入新一批機構與企業。數據跨境統一監管機構應鼓勵白名單內機構與企業之間的信用數據跨境自由流動，鼓勵適用《粵港澳大灣區（內地、香港）個人信息跨境流動標準合同》或制定指導性質的《信用數據跨境流動安全指南》，為數據安全共享提供指引。

## （三）完善多元化糾紛解決機制

### 1. 加快區際司法協助

首先，對於尚未達成安排的領域，比如民商事管轄權的沖突問題，可交由穗港澳先行探索達成大灣區民商事管轄權沖突協議的路徑。<sup>4</sup>具體方案可借鑒美國的區際案件移送制

<sup>1</sup> 劉向東，馮澤華：《粵港澳大灣區法治協同建設的示範法進路》，《行政》2023年第4期。

<sup>2</sup> 陳兵，楊鑒林：《因應數字平臺集團數據跨境流動安全治理挑戰》，《統一戰線學研究》2022年第3期。

<sup>3</sup> 朱最新，劉雲甫：《法治視角下區域府際合作治理跨區域管轄組織化問題研究》，《廣東社會科學》2019年第5期。

<sup>4</sup> 張淑鈿：《粵港澳大灣區民商事司法協助的現狀與未來發展》，《中國應用法學》2019年第6期。

度，建立相應的案件移送制度，由受案法院根據規範裁判駁回起訴後移送受訴案件。如此安排省去了諸多審批環節，更符合當前網狀合作和節點融合相統一的建設現狀。其次，當事人可以依法直接向佛山市中院申請認可和執行港澳特區的民商事判決，無需再經過三地司法體系較為冗長的流轉程序。最後，內地與港澳相互申請和執行仲裁裁決的方式，也應轉變為佛山基層法院、香港區域法院、裁判署法庭和澳門初級法院徑直進行協同，激活基層司法的能動性。除簽訂若幹司法協助協議，當務之急是加快司法協助平臺建設，實現司法信息共享與司法資源互聯互通，以動態解決緊密區際協作下三地遇到的司法困難。<sup>1</sup>佛港澳可作為試點區域，在經過國家安全機關等部門審查許可後，暫時性地移除跨境網絡的技術障礙，建立起司法信息共享網絡平臺，供三地司法機關查閱裁判、交換情報等。<sup>2</sup>

## 2. 建立“分區域+聯合型”的調解機制

佛港澳分別形成了較為完善的調解機制，應當充分挖掘調解制度的優勢，形成共商共建共享的數據糾紛解決機制。可考慮構建“分區域+聯合型”信用數據糾紛調解機制，這一調解模式的重點在於根據信用數據爭議的發生地確定具體的糾紛管轄主體。若所涉標的、當事人所在地都位於同一區域時，如同佛山、香港或澳門某一地時，可以由該區域的調解組織負責調解，因為“就地解決”在證據收集、當事人協商等環節中更有助於提高效率。而當信用數據糾紛元素分散在不同區域時，即典型的跨境信用數據糾紛，則可以採用“聯合型”的糾紛解決方式。一是可以讓關聯地的調解組織，根據個案需要抽調調解人員，為佛港澳信用數據跨境糾紛特設個案臨時調解組織，在糾紛出現時為當事人提供調解服務。二是由佛山市司法局、香港特別行政區律政司、澳門特別行政區行政政務司牽頭成立佛港澳跨境數據糾紛調解工作組，工作組可以分門別類針對不同領域、不同行業的數據跨境糾紛設置工作小組。

## 3. 構築國際化仲裁機制

仲裁是佛港澳乃至整個大灣區差異最小、運用最廣的跨境商事糾紛解決方式。以此為前提，佛港澳信用數據跨境糾紛依托仲裁方式尋求解決，具備極強的現實意義。可爭取在佛山成立粵港澳大灣區數據仲裁中心。在數據跨境法律體系尚不健全的情況下，急需一批深刻理解數據要素特性的專家、實務工作者參與到信用數據跨境糾紛化解中來。可成立大灣區數據仲裁中心（仲裁院），有針對性地聘請數據行業背景、熟悉三地法律的專家為仲裁員是切實可行的辦法。中心可參照國內外國際仲裁中心建設經驗，形成契合數據跨境糾紛特性的仲裁程序與機制。除面向整個大灣區外，該中心更應透過港澳這兩個“超級聯系人”“開放橋頭堡”面向全球各國提供高水平、國際化的數據糾紛仲裁服務，在具體實操中建立一套契合大灣區、面向國際化的信用數據糾紛仲裁規則，有效提升專業性與準確度。

<sup>1</sup> 謝雯，丘概欣：《粵港澳大灣區建設中司法合作與司法保障的路徑——以涉港澳民商事審判為視角》，《法律適用》2019年第9期。

<sup>2</sup> 李晟：《粵港澳大灣區民商事司法協同機制研究》，《甘肅政法大學學報》2023年第6期。

## 《澳門新視角》徵稿啟事

一、《澳門新視角》係澳門青年研究協會編輯出版的學術理論性刊物，國際刊號 ISSN: 1995-8250。

二、《澳門新視角》以“研究青年、研究澳門”為宗旨，推動本澳學者特別是青年學者的學術研究與交流，力求發揮學術理論服務社會的基本功能。

三、本刊暫定為不定期出版，內容涉及政治、法律、經濟、文化等方面的社會事宜。第三十五期將會爭取在 2025 年 5 月出版。

四、本刊除發表本澳專家學者的有關論述外，歡迎外地專家學者惠賜有關論文，提供訊息及資料。

五、《澳門新視角》編委會成員為澳門青年研究協會全體理事。

總編輯：劉成昆

副總編輯：江華

編輯部設在澳門媽閣街中山新邨第三座 17/D

電話：00853-2852 6255 傳真：00853-2852 6937

電郵：macaomyra@gmail.com

六、文稿一經發表，即致薄酬（大學生習作也適當支付稿酬）。本刊有權在其他場合編輯採用。

七、本刊堅持學術自由原則，文責自負。所發表觀點不代表本會及編輯部意見。

八、本刊只接受通過電子郵件（本刊編輯部電子郵箱為 macaomyra@gmail.com）以文字檔傳來的稿件，手寫稿件一律不收；由於版面的原因，每篇稿件字數請控制在 5,000 至 10,000 字。

九、本刊特設“學者微語”欄目，以發表短小精悍、觀點獨特鮮明的學者文章，每篇稿件字數在 1,000 至 1,500 字。

十、本刊特設“大學生習作”欄目，並安排專家對習作進行點評。

十一、本刊編輯部對選用文稿有權進行必要體例規範工作，倘作者有所保留，請在來稿中說明。

《澳門新視角》編輯部

二〇二四年十一月