

法律改革與“一國兩制”*

趙國強

摘要：本文旨在闡述在當前形勢下，澳門的法律改革應如何為實踐“一國兩制”服務。本文分為三個部分，第一部分為法律改革與國家安全，着重論述法律改革應根據總體國家安全觀以及實體法與程序法的關係，對澳門特區現行的維護國家安全的法律制度進行完善。第二部分為法律改革與國情教育，着重論述國情教育作為“一國”的應有之義，特區政府在澳門特區開展國情教育乃是一種責任和義務，並有必要通過法律改革將國情教育納入法制軌道。第三部分為法律改革與粵港澳大灣區建設，着重論述法律改革應當為澳門特區積極融入粵港澳大灣區建設服務，這是一個涉及面廣、時間長的大型課題。最後，本文認為，澳門的法律改革不能僅僅停留在原有法律“滯後”的起跑線上，而是應當有意識地讓法律改革為實踐“一國兩制”服務，從而真正實現“一國兩制”在澳門特區的法治化。

關鍵字：法律改革 “一國兩制” 國家安全 國情教育 粵港澳大灣區

Legal Reform and “One Country, Two Systems”

ZHOU Guoqiang

(Faculty of Law, University of Macao)

Abstract: The purpose of this article is to elaborate how the legal reform of Macao should serve the practice of “One Country, Two Systems” in the current situation. The first part is about legal reform and national security. It emphasizes that legal reform should be based on the overall concept of national security and the relationship between substantive law and procedural law to improve the current legal system of maintaining national security in the Macao SAR. The second part is about the legal reform and the education of national conditions. It focuses on the significance of the education of national conditions as “One Country”. The Macao SAR Government is obliged to implement the education of national conditions in the Macao SAR. It is also necessary to bring the education of national conditions into the orbit of the present legal system through legal reform. The third part is about the legal reform and the development of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. The legal reform should serve the Macao SAR’s active integration into the construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, which is a large-scale task involving a wide range and a long time. The article holds that Macao’s legal reform should consciously serve the practice of “One country, Two Systems”, so as to truly realize the legalization of the “One country, Two systems” policy in the Macao SAR.

Keywords: legal reform, “One Country, Two Systems”, national security, education of national conditions, Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

* 本文發表於由澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2019年12月5日主辦的“慶祝澳門特區成立二十週年暨‘一國兩制’高端論壇2019——澳門特別行政區公共行政與法律新發展”。

收稿日期：2019年11月28日

作者簡介：趙國強，澳門大學法學院特聘教授、澳門法律工作者聯合會監事長

自澳門回歸以來，法律改革已成為澳門法律界具有共識的一個概念，惟社會人士在解讀法律改革的必要性時，比較側重的是澳門原有法律的“滯後性”，期望通過法律改革，使滯後的原有法律能夠適應回歸後澳門社會發展的需要。本人認為，關於法律改革的解讀，這一觀念本身並沒有錯，但僅僅將法律改革理解為解決原有法律的“滯後性”，顯然是不夠的。因為根據《澳門基本法》的規定，澳門回歸後是實行“一國兩制”，而作為法治社會，實踐“一國兩制”必須將其納入法治的軌道，換句話說，立法者應當有意識地通過制定各種相關的法律，來為實踐“一國兩制”保駕護航，使“一國兩制”真正納入法治的軌道。只有這樣，才能使“一國兩制”不走樣，才能使“一國兩制”在澳門特區得到全面、正確的貫徹落實。基於此，本人就以下幾個問題，談幾點關於法律改革如何為實踐“一國兩制”服務的看法。

一、法律改革與國家安全

無庸置疑，國家安全作為國家主權的核心內容，屬“一國”的範疇，實行“兩制”，必須服從維護國家安全的需要。正因為如此，《澳門基本法》第23條明確規定澳門特區應當自行立法禁止危害國家安全的行為。這一規定首先體現的就是“一國”原則，表明澳門特區必須就維護國家安全進行立法，以切實有效地維護中華人民共和國的國家安全，這是澳門特區的一種憲制性責任，沒有甚麼討價還價的餘地，澳門特區既然是中華人民共和國的一個地方行政區域，就必須義不容辭地負起這種憲制性責任。

（一）維護國家安全的持久性和發展性

值得肯定的是，澳門特區政府對這一憲制性責任給予了充分的重視，於2008年10月22日，由時任行政長官何厚鏵正式宣佈啟動為期40天的《維護國家安全法（草案）》的諮詢工作，並通過澳門特區立法會審議通過、行政長官頒佈等立法程序，《維護國家安全法》（第2/2009號法律）於2009年3月2日正式生效。《維護國家安全法》（以下簡稱《國安法》）的制定和生效，不僅充分反映了澳門居民愛國愛澳的熾熱情懷，而且為澳門特區有效維護國家安全、全面落實“一國”原則提供了堅實的法律保障，可以說是澳門法律改革為“一國兩制”服務的典範。

然而，《國安法》的制定並不意味着澳門特區肩負的維護國家安全的憲制性責任已經完成，這一憲制性責任必須隨着社會的發展而不斷地加以充實加以完善。換句話說，澳門特區負有的維護國家安全的憲制性責任具有持久性和發展性。正是由於這種憲制性責任具有持久性和發展性，因此，從今天的國家安全形勢的發展以及法律自身的完善來考察，澳門完全有必要對十年前的《國安法》進行檢討和反思。有人認為，《國安法》自制定生效以來，澳門特區還未發生過一件危害國家安全的案件，為甚麼要檢討和反思呢？須知，一部法律要不要制定和修訂，必須從一些基本原則和社會發展的實際需要出發進行考量，與法律本身是否被適用過沒有直接關係。舉例來說，從澳門回歸至《國安法》制定生效之前，澳門特區也從未發生過一件危害國家安全的案件，難道沒有發生過此類案件，就不需要制定《國安法》嗎？當然不是。同樣的道理，對《國安法》的檢討與反思也與有沒有發生過危害國家安全的案件無直接關係，澳門特區之所以有必要對《國安法》進行檢討與反思，是因為維護國家安全對澳門特區來說是一種具有持久性和發展性的憲制性責任，這種責任必須隨社

會的變化和發展、尤其是隨國家安全形勢的變化和發展而不斷加以完善。所以，對《國安法》進行全面檢討和反思，這是澳門特區應盡的憲制性責任，也是法律改革為“一國兩制”服務應有之義。

對《國安法》進行檢討和反思，可以從觀念的轉變和程序的配套兩個方面進行檢討和反思。

（二）觀念的檢討和反思

所謂觀念的檢討和反思，就是要用與時俱進的眼光來重新審視國家安全觀。

通過四十年的改革開放，國家取得了舉世矚目的輝煌成就，國家變得從未有過的強大，但世界上總有那麼一些人，他們視中國的崛起為“眼中釘”，想方設法地企圖從政治、軍事、經濟、文化等各個領域從外部對中國實施“圍剿”，竭盡所能地企圖從內部破壞中國的政治安全，危害國家的發展利益，這一切深刻地表明隨着中國的強大，國家安全形勢則變得越來越嚴峻。為此，2013年，中國共產黨中央委員會決定成立中央國家安全委員會，習近平總書記在第一次中央國家安全委員會上首次提出了“總體國家安全觀”，強調要構建集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、資源安全、核安全等於一體的國家安全體系，走出一條具有中國特色的國家安全道路。2015年，全國人大常委會通過並公佈了新的《中華人民共和國國家安全法》，明確規定“國家安全工作應當堅持總體國家安全觀”，並將每年的4月15日定為“國家安全教育日”。維護國家安全既然是貫徹落實“一國”原則，那麼，對國家安全理念的變化與理解，澳門特區應當與國家保持一致，以“總體國家安全觀”來調整原有的國家安全理念。

值得欣慰的是，澳門特區政府深刻地認識到了這種國家安全觀念的變化與發展。比如，2018年9月3日，行政長官頒佈獨立行政法規成立“澳門特別行政區維護國家安全委員會”，從宏觀政策、法制建設的角度加強了對維護國家安全工作的決策和指導。¹ 又比如，2018年和2019年，澳門特區政府與中聯辦連續兩年聯合主辦了“國家安全教育展”，以此來向廣大市民宣傳“總體國家安全觀”。除了要從決策層面、宣傳教育層面來落實“總體國家安全觀”之外，法律改革也應當有意識地為實現“總體國家安全觀”的法治化提供法制保障。

從澳門刑事立法的實踐考慮，通過法律改革使“總體國家安全觀”法治化，可以在立法上運用制定相應的單行法或在單行法中設置某個條款的方式來加以貫徹和落實。因為在單行法中規定相關的刑事制度或各自獨立的相關罪名，已經成為澳門刑事立法的一大特色。關於這一點，澳門特區政府其實已經有所行動。比如，2019年制定的《網絡安全法》²就是一例，因為網絡安全與國家安全之間具有密切的聯繫。又比如，前一階段社會公眾熱議的《民防法（諮詢稿）》第25條關於緊急狀態下追究故意製造謠言者刑事責任的規定，同樣與維護國家安全緊密相關，因為《民防法》第25條立法的根本目的，就是要在突發公共事件這樣一種緊急狀態下，通過刑事手段來充分保護社會公共安全和公共秩序³，其中很可能也會涉及國家安全。

除此之外，對《國安法》本身的內容也可通過制定相應的單行法來加以完善，這樣不僅可以增

¹ 有關《澳門特別行政區維護國家安全委員會》的具體組成和相關職能，請參閱第22/2018號行政法規。

² 有關《網絡安全法》的內容，請參閱第13/2019號法律。

³ 有關《民防法（諮詢稿）》第25條的立法目的與內容，請參見《趙國強：三處“明確”助消誤會》，《澳門日報》2019年7月17日，第B10版。

加其操作性，而且也可以在完善過程中有意識地融入“總體國家安全觀”的理念。比如，為了落實《國安法》第5條所規定的“竊取國家機密罪”，澳門特區應盡快制定有關保密的法律制度⁴，明確規定甚麼樣的機密屬於國家機密，在具體規定國家機密概念時，應考慮引入“總體國家安全觀”的理念。還比如，為了落實《國安法》第6條和第7條的規定，應當重新審視澳門原有關於社團方面的法律制度，明確界定甚麼樣的社團屬於“政治性組織或團體”，明確界定“澳門的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫危害國家安全”的法律含義。

應當指出，對《國安法》運用“總體國家安全觀”進行檢討和反思，與《澳門基本法》第23條不存在抵觸的問題。因為如前所述，根據《澳門基本法》第23條規定，澳門特區必須制定維護國家安全的法律，這是憲制性責任和義務，而澳門特區政府如何制定維護國家安全的法律，則屬於特區高度自治的範疇，所以，澳門特區完全可以並且應當在“總體國家安全觀”指導下，對有關維護國家安全的法律作全方位的檢討和反思。

（三）程序法的檢討和反思

程序法的檢討和反思，就是要從程序法的角度，對《國安法》進行配套，使其更具可操作性。

法律可分為實體法和程序法。實體法的主要功能是規定和確認具體的權利、職權以及義務、責任，如刑法、民法和行政法都是實體法，而程序法的主要功能在於及時、公正、恰當地為實現權利、職權或落實義務、責任提供必要的規則、方式和程序，如刑事訴訟法、民事訴訟法和行政訴訟法都是程序法。實體法和程序法是相輔相成、缺一不可的，實體法體現的法律正義必須要由程序法來保障。正因為如此，20世紀以來，注重程序立法和嚴格按照程序辦事，已成為世界各國各地區法治實踐的大趨勢，程序法作為實體法的保障，越來越受到學者以至立法者的關注。也正是基於實體法與程序法的這種密切關係，所以在特定的實體法領域，立法者往往會配套性地設置一些特定的訴訟程序，以確保實現實體法包含的法律正義。刑事立法同樣如此，這一點在澳門的刑事立法實踐中得到了充分的體現。比如，在澳門的單行刑事法律中，針對有組織犯罪、毒品犯罪、電腦犯罪，立法者都在相關的單行刑事法律中專章規定了專門適用於相關犯罪的特別的刑事訴訟規定。可以說，為特定犯罪設置特別的刑事訴訟規定，這已成為澳門的刑事立法慣例，其目的就是為了通過公正、合法的程序來正確認定事實，適用法律，確保法律正義得到真正的實現。

一個好的實體法，須有一個配套的程序法來保障，《國安法》作為實體法同樣如此。比如，對危害國家安全的案件從調查取證、執法主體、證據效力、審理制度等方面作出一些特別的訴訟規定，無疑是非常必要的，這不僅有利於準確、有效地打擊各種形式的危害國家安全的犯罪行為，切切實實地維護好國家的安全，而且也有利於最大限度地保障被告的合法訴訟權利，有利於做到不枉不縱，從而使《國安法》真正成為一部既具有威懾力和必要的操作性，又能真正體現法律正義的法律。遺憾的是，從現行的《國安法》來看，立法者對危害國家安全的犯罪行為主要還是從實體法的角度作出了規定，在刑事訴訟程序方面只是規定了特定的不公開程序以及將《國安法》規定的犯罪行為列入《刑事訴訟法典》第1條第2款a)項之中，此外並沒有任何特別的刑事訴訟方面的規定，這對於涉及到國家安全法益的複雜犯罪來說，顯然是不足夠的，可以說是《國安法》一個明顯的缺陷。

⁴ 據悉，有關制定《保密法》的法律草擬工作，有關政府部門正在落實。

順便指出，關於從程序上對《國安法》加以配套的工作，澳門特區已開始給予了很大的關注。比如，2019年，澳門特區立法會修訂了《司法組織綱要法》，明確規定《國安法》所規定的案件的訴訟，必須由屬確定委任且具有中國國籍的檢察官和法官行使司法權⁵；比如，行政會目前已完成討論的關於修改司法警察局組織法的法律，建議司警局新增保安廳、國家安全情報工作處、國家安全罪案調查處、恐怖主義罪案預警及調查處等特定附屬單位。為此，保安司司長黃少澤便強調，根據“國安法”規定，包括港澳同胞在內的所有中國公民都有義務和責任維護國家安全，這是天經地義的事。⁶ 這些法律的修訂實際上都涉及對《國安法》的程序配套立法，使其具有更可靠的安全性和更強的可操作性。但本人認為，僅有這些配套法律是不夠的，對危害國家的犯罪行為，應當有一個完整的、系統的程序方面的配套法律。據說，澳門特區政府有關部門正在落實起草這樣的法律。我們期待着這樣的法律早日出台。

二、法律改革與國情教育

毫無疑問，在香港特區發生的多個月來的暴亂，對澳門特區是一個非常重要的警示，特區的回歸必須是實質性的回歸，而不是形式的回歸。要做到實質性的回歸，強化國情教育勢在必行。

（一）國情教育是愛國愛澳的基礎

顧名思義，國情就是指一個國家的基本情況。世界上每個國家都有自己的特定國情，國情教育自然是“因國而異”。但儘管每個國家的國情不同，但就國情的具體內容、涉及的方面則大同小異。毫無疑問，國情是一個相對比較廣泛的概念，它可以涉及一個國家的歷史發展、文化傳統、政治制度、經濟制度、法律制度等各個方面的內容，也會涉及一個國家的社會、國防、外交、教育、生態、科技、地理等各個領域。正因為如此，有人認為，國情可以分為兩類：一類是自然國情，如資源、地理、環境、人口；另一類是人文國情，如歷史傳統、文化背景、政治制度、經濟制度等。也有人將國情分為五類，即自然國情教育、歷史國情教育、現實國情教育、比較國情教育和未來國情教育。

從上述關於國情的解讀來看，在澳門特區開展國情教育，其內容基本上也應當包括這幾個方面的內容。但是，在澳門特區開展國情教育，必須要有民族的確定性和國家的確定性。首先，所謂民族的確定性，就是指澳門特區的國情教育所指的民族是中華民族，因而澳門特區的國情教育離不開中華民族悠悠幾千年的歷史和博大深厚的文化傳統，如中國古代的四大發明、中國文化的儒家學說和法家思想、中國近代史上“落後挨打”被西方列強欺侮的恥辱，等等，無疑都屬於國情教育的範疇。其次，所謂國家的確定性，就是指澳門特區的國情教育所指的國家是中華人民共和國，這一點是沒有任何疑問的，因為《澳門基本法》所規定的“一國兩制”中的“一國”就是指中華人民共和國。因此，澳門特區的國情教育既要有中華民族的歷史和文化，也應當包括中華人民共和國的基本概況，也就是要通過國情教育，使澳門居民瞭解中華人民共和國基本的政治制度、經濟制度、法律制度、“一國兩制”等內容，而國情教育主要是通過加強關於《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》的教育來實現的。這裏必須指出的是，瞭解和接受是兩個不同的概念，使澳門居民瞭解國家現行的政治、經濟、法律制度，並不等於要澳門特區接受相關的制度，因為澳門特區實行“一國兩制”，國家整體的社會主義制度並不適用於澳門特區，但不適用不等於不

⁵ 有關具體內容請參閱第4/2019號法律。

⁶ 參見《黃少澤：維護國安天經地義》，《澳門日報》2019年11月26日，第A01版。

要瞭解，瞭解作為一種國情教育，則具有必然性。

綜上所述，在澳門特區開展國情教育從內容方面考察應當包括三個方面的內容：一是國家地理方面的內容，如領土面積、人口變化、資源礦產等；二是國家歷史方面的內容，如中華民族的發源史、幾千年國家的演變史、中華文化的發展史以及中國近代史；三是國家現行制度方面的內容，如《中華人民共和國憲法》規定的國家結構、政治體制、經濟制度等。

在澳門特區加強國情教育是十分必要的，這種必要性首先就是表現為國情教育是愛國愛澳的基礎。從香港特區這次發生的暴亂來看，很多參與者都是“97後”，他們都是在香港回歸後才出生。由於香港特區的國情教育嚴重滯後，甚至屢屢受阻，致使這些香港特區的青少年對自己的民族、自己的國家知之甚少，甚至根本沒有認識，或者被一些別有用心的人用抹黑了的所謂“國情”進行了“洗腦”。在這樣一種缺乏國情教育的情況下，談甚麼愛國愛港就沒有“根基”，也就是沒有基礎。關於這一點，香港教育工作者聯會主席黃錦良說的一句話很值得人深思。他表示，“國情教育在香港嚴重不足，推行困難，年輕人對祖國的基本瞭解都沒有，哪能談愛？”⁷ 本人非常認同黃錦良主席的看法。由此可見，談愛國愛澳，要讓澳門的年青一代愛國愛澳，加強國情教育實在是一個基礎性的工作，這項工作做不好，愛國愛澳只能是空的，落不到實處。

（二）國情教育是“一國”原則的必然

在澳門特區開展國情教育具有必然性，就是基於對“一國”原則的詮釋。

《澳門基本法》序言開宗明義地指出，中葡兩國政府簽署聯合聲明，前提就是確認中華人民共和國於1999年12月20日恢復對澳門行使主權。這一表述非常明確地表明，澳門回歸祖國，就是指回歸中華人民共和國，對澳門享有主權的國家是中華人民共和國，講“一國兩制”，就是指在中華人民共和國的領土主權範圍內實行兩種制度，即在國家實行社會主義制度不變的前提下，允許澳門特區實行資本主義制度，而絕非是甚麼“一國兩府”或“一國兩治”。因此，維護“一國”原則是實行“兩制”的前提，“兩制”必須服從於“一國”，這是實踐“一國兩制”的基本準則，當我們說實踐“一國兩制”不走樣、不變形，首先就是要確保這種“一國”與“兩制”的關係不走樣、不變形。

既然維護“一國”原則是實行“兩制”的前提，既然《澳門基本法》明確規定澳門特區是中華人民共和國不可分離的部分，是中華人民共和國的一個地方行政區域，那麼，一個國家在自己的國土上對自己的國民進行國情教育，就屬國家主權的範疇。澳門特區雖然因“兩制”而實行高度自治，但作為中華人民共和國的一個地方行政區域，在自己的區域內開展國情教育，就是對國家所承擔的一種責任，一種義務，是在維護國家主權，其性質如同澳門特區必須維護國家安全一樣。換句話說，要不要在澳門特區開展國情教育，這不屬澳門特區高度自治的事務，這是必須開展的工作，沒有選擇的餘地；至於以甚麼方式進行國情教育，如何從澳門特區的實際情況出發開展國情教育，這才屬澳門特區的高度自治事務。有人或許會提出異議，說《澳門基本法》沒有規定澳門特區必須開展國情教育，這在本人看來純屬一種“詭辯”。《澳門基本法》規定澳門特區是中華人民共和國不可分離的部分，是中華人民共和國的一個地方行政區域，就是表明國家主權不容侵犯，維護國家

⁷ 引自2019年8月14日香港教育工作者聯會主席黃錦良接受人民網強國論壇記者採訪的報道。

主權不容打折扣。難道《澳門基本法》沒有規定《中華人民共和國憲法》在澳門特區生效適用，憲法就不能在澳門特區生效適用？難道《澳門基本法》沒有規定中央對澳門特區享有全面的管治權，中央就沒有對澳門特區的全面管治權？試想一下，如果允許澳門特區可以不開展國情教育，那還叫甚麼中國的地方行政區域？世界上哪個國家會容忍這種無視國家主權的現象存在？

關於在澳門特區開展國情教育，有一種所謂進行國情教育就是“洗腦”的奇談怪論必須加以駁斥。一個國家的地方政府在自己的國土上對自己的國民開展國情教育叫“洗腦”，這絕對是歪理。在澳門特區開展國情教育屬維護國家主權的天經地義之舉，特區政府應當義無反顧、理直氣壯地去做這件事。在中國的領土上，特區政府有責任使特區的孩子從小就看着中華人民共和國的國旗長大，從小就在聽着、唱着中華人民共和國的國歌聲中長大，從小就為自己是中華子孫而感到自豪。

（三）國情教育應納入法治軌道

眾所周知，現代社會是一個法治社會，而要真正實現法治，一是要有健全的、符合社會需要的法律制度；二是要嚴格執法，在澳門特區開展國情教育，同樣要講法治，也就是要有相關的法律制度為其鳴鑼開道、保駕護航，這是澳門法律改革應當引起重視的一項立法工作。

關於開展國情教育，本人還聽到一種說法，說根據《澳門基本法》規定，澳門特區享有教學自由，意思是說澳門特區的學校是不是將有關國情教育的教材納入教學內容，或選擇甚麼樣的國情教育教材，學校享有自由選擇權。這種說法並沒有正確地理解《澳門基本法》第122條關於教學自由的規定。《澳門基本法》第122條裏的教學自由，是指“依法享有教學自由”，很明顯，“依法”就是指要依照法律規定來享有教學自由，這與《澳門基本法》第26條關於澳門永久性居民“依法享有選舉權和被選舉權”的規定在性質上是一樣的。舉例來說，甲是澳門永久性居民，但只有15歲，或雖已成年，但患有失去責任能力的精神病，或雖成年也無精神病，但因犯罪而被法院宣判附加剝奪政治權利刑，在這些情況下，甲就不能享有選舉權和被選舉權，因為這是法律規定。同樣的道理，如果澳門特區的法律明確規定學校必須強制性地開展國情教育，並對教材的適用作出強制性的規定，那每個學校就必須遵守，你就不能再用所謂的“教學自由”來違反法律。

在法律改革過程中，關於將國情教育納入法治軌道究竟應當如何來制定法律，應對法律作廣義的理解。這裏講的法律，可以包括立法會制定的法律，如教學方面的“綱要法”，也可以包括以行政法規形式制定的涉及國情教育的規章制度，甚至可以包括由不同主體如大學自己制定並公佈的與國情教育相關的規章制度。比如，澳門大學決定在法學院內部設立“憲法與基本法研究中心”，這就是學校自身通過規章制度來完善國情教育的教育機構。當然，法律的效力有位階之分，因而在澳門特區要依法開展國情教育，最重要的法還必須由澳門特區立法會制定，比如，可對相關的中小學的教學綱要法進行修訂、補充，明確規定每個學校不管是公立還是私立，都必須將國情教育納入到教學內容之中，同時對教材的選用作出相應的規定。

三、法律改革與粵港澳大灣區建設

澳門特區的法律改革應當有意識地為維護國家安全和開展國情教育服務，這當然是為了更好地落實“一國兩制”中的“一國”原則。對“兩制”來講，法律改革就應當有意識地為澳門特區自身

的發展服務，為提升全體澳門居民的生活素質服務。關於這一點，本人認為今後澳門特區的法律改革更應當側重於如何為實現澳門特區的“一中心”、“一平台”和“一基地”的定位服務，為產業的多元化服務。而要做到這一點，使法律改革積極為澳門特區融入粵港澳大灣區建設則是首當其衝的任務。

(一) 粵港澳大灣區法制建設的模式

在澳門特區要積極開展為融入粵港澳大灣區建設服務的法律改革，有必要對將來的粵港澳大灣區的法制建設模式有一個正確的評估。

毋庸置疑，粵港澳大灣區的法制建設不具有單一性，就整體而言，它包含了不同法系的法制建設成分，究其原因，就是因為香港特區和澳門特區作為中華人民共和國的兩個特別行政區，各自享有行政、立法和司法方面的高度自治權。正是在這樣一個法制背景下，粵港澳大灣區的法制建設呈現出多元化的特點，也就是形成了以“粵”為代表的具有社會主義法系特點的法制建設、以香港特區為代表的具有普通法系特點的法制建設以及以澳門特區為代表的具有大陸法系特點的法制建設齊頭並舉的格局。

面對這樣一種多元化的法制建設格局，本人曾看到這樣一種觀點。該觀點認為，就粵港澳的法制建設而言，“構建粵港澳大灣區合作的法律框架和法制機制是當務之急”，為此，“推進粵港澳大灣區的協同發展，突破口在於凝聚法治共識，着力解決三個不同法系的法治認同差異問題”，並“建議三地政府共同制定《粵港澳大灣區經貿合作條例》，實現粵港澳大灣區城市群規劃與實施的法治化”，“因而，法律合作治理可成為灣區發展的有益思路”。⁸ 本人不清楚該觀點中所提出的“構建粵港澳大灣區合作的法律框架和法制機制”究竟要通過甚麼途徑去實現，但從所謂的通過“凝聚法治共識”來共同制定《粵港澳大灣區經貿合作條例》的意思判斷，似乎帶有三法域“共同立法”的思維模式。對這一觀點，本人認為是值得商榷的。

首先，從三法域法制的獨立性考察，三法域的法制是不能相互替代的。這是因為香港特區現行的法律制度和澳門特區現行的法律制度在高度自治原則涵蓋下各自具有很強的獨立性，且這種獨立性受到基本法的保障，因此，不僅香港特區和澳門特區的法律制度不具有相互替代性，而且兩個特區與中國內地的法律制度同樣不具有相互替代性，我們在考慮粵港澳大灣區法制建設時必須正視的一個基本現實。忽視這樣一種基本現實，泛泛而談“凝聚法治共識”，很難收到實際效果。

其次，從兩個特區所享有的立法權的高度自治程度考察，香港特區和澳門特區的法制建設應該如何發展，包括兩個特區的法制建設應當如何去適應粵港澳大灣區的發展，這是特區高度自治的事務。中國內地可以與其在行政、司法等方面通過協商進行一些合作和協助，如出入境管轄上的合作、民商事的仲裁合作、律師的跨地執業合作、警務工作的合作，等等，但相互合作和共同立法是兩個完全不同的概念，不應當混為一談。

最後，從三法域法制在粵港澳大灣區建設中的作用考察，沒有必要也沒有權利去強求香港特區和澳門特區在法制建設上應當如何去做，或者應當做甚麼。粵港澳大灣區雖然包括了珠三角九市以

⁸ 參見鄭方輝、邱佛海：《以法治推進粵港澳大灣區發展》，2017年8月30日，<http://www.likeiii.com/a/mingren-yuledenglu/2017/0830/4279.html>，2019年11月28日訪問。

及香港特區和澳門特區，但各自的地位和作用還是有所區別的。對珠三角九市來說，在涉及到香港特區和澳門特區時，其重點在於“利用”，即在珠三角九市的大灣區建設中，要充分利用香港作為國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐的優勢，充分利用澳門作為世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿合作服務平台的優勢。這樣的“利用”從法制建設的角度來看，與香港特區和澳門特區的法制沒有直接關係，珠三角九市究竟應當制定甚麼樣的法律來實現這種“利用”，這是珠三角九市自身的立法權限，無須通過三法域的“共同立法”來實現這種“利用”。而香港特區和澳門特區在粵港澳大灣區的建設事務中，其重點在於融入，也就是平時經常說的兩個特區應當緊緊抓住國家改革開放的大好局面，積極融入國家建設，與國家共同發展，共同繁榮。粵港澳大灣區的設立，對兩個特區來說正是一個“天賜良機”的發展機會，其發展的最好方式就是積極融入。同樣，這樣的融入從法制建設的角度來看，與珠三角九市的法制也沒有直接的關係，兩個特區究竟應當制定甚麼樣的法律來實現這種融入，這是兩個特區自身的立法權限，屬其高度自治的事務，無須通過三法域的“共同立法”來實現這種融入。

基於上述分析，粵港澳大灣區的法制建設基本模式就是“各自立法”，通過“各自立法”共同來構建和推動粵港澳大灣區的法制建設。當然，在“各自立法”模式下，由於珠三角九市在地域、人口、本地生產總值以及國家改革開放中的戰略地位等方面具有顯著的優勢地位，因此粵港澳大灣區的法制建設模式應該是“各自立法，以粵為主”。

正是從“各自立法”的法制建設模式出發，澳門特區應當由自己來審時度勢，從融入粵港澳大灣區建設的角度，通過對自身內部因素和外部因素的考量，使法律改革有意識地為融入服務。

（二）法律改革應為融入創造條件

澳門特區的法律改革究竟如何為融入粵港澳大灣區建設服務，這是一個涉及面廣、時間長的大型課題。在今後的法律改革進程中，澳門特區的立法者要有積極的融入意識，有意識地去修訂或制定一些鼓勵融入的法律。比如，澳門地方小，土地有限，產業又是以博彩業為主，因此，要實現澳門經濟的多元化，在人才方面，就必須鼓勵澳門的年青人走出去創業，通過創業，使澳門的年青人積累起各方面的經驗，繼而快速成為經濟建設的人才。毫無疑問，粵港澳大灣區的形成，客觀上為澳門的年青人走出去創業提供了非常有利的條件，因為在自家的門口，在自己的國土上創業，怎麼也比跑到人家的國土上創業更可行，更“實惠”。如果澳門特區政府將鼓勵澳門的年青人到粵港澳大灣區創業、定居作為一項政策的話，在法律上是否可明確規定一些鼓勵的措施，如給予資金上的支持，在外地購房者可讓其在澳門的銀行進行“按揭”，等等，應當進行可行性研究。還比如，如果在澳門開設股票交易中心，有關股票交易的法制問題必然會擺上議程，單靠澳門現行的一些民商法法律顯然是遠遠不夠的，而在制定有關股票交易的法律時，是否要考慮澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的作用，為葡語國家的“入市”在法律上提供一定的便利條件，也可以作為研究的內容。總之，澳門的法律改革應當為澳門如何為融入粵港澳大灣區建設服務，這應當成為今後推行法律改革的一項重要內容。

當然，應當指出，本人雖然認為粵港澳大灣區的法制建設是“各自立法”，不存在“共同立法”的問題，但並不等於不同法域之間“老死不相往來”，恰恰相反，作為一個國家中的不同地區，三法域在各自行使立法權制定與粵港澳大灣區建設有關的法律時，仍然應當保持密切的聯繫，

相互溝通，相互配合，甚至可以相互銜接，以此來不斷深化三法域在行政和司法等方面的合作事宜。舉例來說，澳門特區政府如何通過立法來鼓勵澳門的年青人走出去創業，這是自身的立法權限，與其他法域沒有直接關係，但需要其他法域的配合，這種配合就可以通過協商、合作來解決。比如，廣東方面關於澳門居民開車前往橫琴的“單牌車”政策，關於在珠三角九市購房取消對港澳居民限購的政策，關於港澳居民可在內地參加公務員考試的政策，這些政策實際上就是鼓勵港澳地區年青人到粵港澳地區去創業和定居，這就是一種配合。所以，“各自立法”並不影響三法域之間的相互溝通和相互配合。

以上是本人對法律改革如何為實踐“一國兩制”服務的一點膚淺看法。歸納起來，本人認為澳門的法律改革不能僅僅停留在原有法律“滯後”的起跑線上，而是應當有意識地讓法律為實踐“一國兩制”服務，從而真正實現“一國兩制”在澳門特區的法治化。

參考文獻 References：

- 《中共中央國務院關於支持深圳建設中國特色社會主義先行示範區的意見》。 *Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on Supporting Shenzhen in Building a Pioneering Demonstration Zone for Socialism with Chinese Characteristics.*
- 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。 *The Basic Law of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China.*
- 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》。 *Outline Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area.*
- 吳志良：《改革開放與澳門發展》，北京：社會科學文獻出版社，2018年。 Wu., Z., *China's Reform and Opening Up and the Development of Macau*, Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2018.
- 楊允中、饒戈平主編：《開拓“一國兩制”實踐新征程——紀念澳門基本法頒佈22週年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2015年。 Jeong, W. C. & Rao, G. (Eds.), *Exploring a New Journey of the "One Country, Two Systems" Practice: Proceedings of the Symposium to Commemorate the 22nd Anniversary of the Promulgation of the Macao Basic Law*. Macao: Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, 2015.
- 趙國強：《澳門刑法研究（續）》，澳門：澳門刑事法研究會，2014年。 Zhao, G., *Research on Macao Criminal Law (Continued)*. Macao: Criminal Law Study Association of Macau.
- 趙國強：《澳門刑法研究》，廣州：廣東人民出版社，2009年。 Zhao, G., *Research on Macao Criminal Law*. Guangzhou: Guangdong People's Press, 2009.
- 駱偉建、周挺、張強：《“一國兩制”下的中央管治權研究》，澳門/北京：澳門基金會/社會科學文獻出版社，2019年。 Lok, W. K., Zhou, T. & Zhang, Q., *On the Jurisdiction of Central Government under One Country, Two Systems*, Macao/Beijing: Macao Foundation/Social Sciences Academic Press (China), 2019.