

AOMENXINSHIJIAO

第29期 2021年11月

ISSN 1995-8250

澳門新視角



 澳門青年研究協會



《澳門新視角》 第二十九期

總編輯：劉成昆

副總編輯：江 華

贊 助：澳門基金會

出版者：澳門青年研究協會

電 話：(853)2852 6255

傳 真：(853)2852 6937

電 郵：macaumyra@gmail.com

網 址：www.myra.org.mo

創刊日期：2007.11

出版日期：2021.11

封面設計：劉新宇

印 刷：嘉華印刷公司

發行數量：500 本

定 價：非賣品/Not-for-sale

編者的話

2021年已過大半，疫情的衝擊，凸顯了旅遊博彩業為主導的澳門經濟的大幅波動，以區域合作促進澳門經濟適度多元發展漸成共識。《博彩法》修訂、橫琴粵澳深度合作區建設、新冠疫情反復構成了影響澳門社會經濟發展的交織因素。本期刊載的文章，半數關乎區域合作的主題，包括前瞻分析深合區的發展契機、對比分析深合區的科技創新，探討大灣區的金融格局、協同防疫；其餘分別從法律、教育、應急管理、抗戰史等不同視角展示了澳門的多個方面。期待無論是關心區域合作的讀者，還是希望瞭解澳門在經濟復蘇甚至轉型的讀者，都可以從本期的內容中獲得啟迪。

《澳門新視角》

總編輯 劉成昆

二〇二一年十一月，澳門

目 錄

編者的話.....	劉成昆
抓住深合區契機，再創發展新局面	
——《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的亮點與展望...	庄真真 1
粵港澳經貿金融合作演進與灣區金融格局芻議.....	庄玲玲 丁 浩 8
粵港澳大灣區傳染病協同防治機制研究.....	陳靜芹 詹鵬璋 15
以色列科技創新經驗對橫琴粵澳深度合作區推進科技創新發展的啟示	蘭 萍 25
大灣區時代下繁榮澳門基本法研究的多維路徑.....	馮澤華 36
學校行政支持的實證分析：以從事融合教育的澳門普通學校教師為例	董志文 50
兩岸同研同傳抗戰史：兼論澳門的角色.....	丘智賢 劉丁己 65
应急管理中的幾個思考——鄭州 7.20 水災的經驗教訓.....	李 略 75
論澳門特別行政區的憲法地位.....	陳嘉林 85
《澳門新視角》徵稿啟事.....	96

抓住深合區契機，再創發展新局面

——《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的亮點與展望

庄真真¹

近年來，澳門背靠偉大祖國，在就業、創業、社會、民生等方面有了全面發展與進步，但在疫情的形勢下，澳門經濟產業結構的單一、博彩業一業獨大，經濟轉型空間小、經濟韌性不足等問題愈發凸顯。雖然近年來，政府不斷致力推動澳門的經濟多元化和可持續發展，但澳門地方小，經濟規模不大，人口不多，在自然資源、人力資源、市場規模上並無優勢，內需無法帶動自身經濟發展。如何實現澳門產業結構的多元化，在“一國兩制”下，重要出路就是要依靠背後強大的祖國。目前，我國擁有 41 個工業大類、207 個工業中類、666 個工業小類，是全世界唯一擁有聯合國產業分類中所列全部工業門類的國家。此次疫情之下，無論是穩產保供還是轉產防疫物資，無不體現了中國製造強大的生產能力、齊全的配套能力和高效的應變能力。

隨著“一帶一路”建設的推進，新的國際產業鏈和產業利益共同體加速形成，國家正致力助推製造業的整體轉型升級，並穩步提升在國際產業鏈中的地位，努力促使中國經濟邁向更高質量發展的新台階。2020 年，中國經濟在新冠疫情衝擊下仍增長 2.3%，領跑復蘇的中國經濟為陷入深度衰退的世界經濟帶來難能可貴的亮色。有鑑於此，澳門行政長官賀一誠不斷強調，融入國家發展大局是澳門實現經濟適度多元可持續發展，以及提升自身在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能的重大機遇，也是破解空間局限難題、探索發展新路向的根本途徑，當中橫琴是澳門參與粵港澳大灣區建設、融入國家發展的第一站，是澳門經濟多元發展的最便利、最適宜的新空間。

事實上，中央對於澳門經濟發展的困境也十分清楚，為了支持澳門的經濟多元化發展，幫助澳門融入國家發展大局，2021 年 9 月 5 日中央公佈了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《琴澳方案》），為橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱琴澳深合區）建設勾

¹ 庄真真，澳門新視角學會理事長，澳門理工學院一國兩制研究中心講師。

勒出嶄新藍圖，也為澳門長遠經濟適度多元發展注入了重要的動力，對於在“一國兩制”下推動澳門長期繁榮穩定和切實融入國家發展大局有重要意義。

一、《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》勾勒嶄新藍圖

《琴澳方案》包含 6 個部分、29 條內容。第一部分為總體要求，明確了發展基礎、指導思想、合作區範圍、戰略定位和發展目標。第二部分至第五部分聚焦發展促進澳門經濟適度多元的新產業、建設便利澳門居民生活就業的新家園、構建與澳門一體化高水平開放的新體系、健全粵澳共商共建共管共享的新體制，提出一系列具體務實的舉措。第六部分明確了橫琴粵澳深度合作區建設的保障措施。其主要內容可概況為如下幾個方面：

一是圍繞一條核心主綫。橫琴的開發建設是國家主席習近平、中央政府立足豐富澳門“一國兩制”新實踐、落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》而進一步深入實施的重要舉措。鑑於開發橫琴的初心是為澳門產業多元發展創造條件，因此《琴澳方案》緊緊圍繞促進澳門經濟適度多元發展的核心主綫，聚焦產業多元發展，通過推出一系列配套措施，創造優惠的對標國際的嶄新投資環境，力求對接、扶助澳門有發展前景和基礎的產業，以推動澳門經濟多元及琴澳一體化發展。澳門經濟適度多元發展作為琴澳深合區建設的出發點和落腳點，亦成為評價琴澳深合區建設成效的最重要標準。

二是明確四大戰略定位。《琴澳方案》明確了未來琴澳深合區發展應把握“新平臺、新空間、新示範、新高地”這四大戰略定位。其中：第一個“新”是促進澳門經濟適度多元發展的新平臺，就是要立足粵澳資源稟賦和發展基礎，為澳門長遠發展注入新動力。第二個“新”是便利澳門居民生活就業的新空間，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境。第三個“新”是豐富“一國兩制”實踐的新示範，就是要堅守“一國”之本，善用“兩制”之利，打造具有中國特色、彰顯“兩制”優勢的區域開發示範，加快實現與澳門一體化發展。第四個“新”是推動粵港澳大灣區建設的新高地，加快提升合作區綜合實力和競爭力，有力支撐澳門珠海極點對大灣區的引領作用，輻射帶動珠江西岸地區加快發展。¹

三是清晰三階段發展目標。《琴澳方案》分別對應澳門特區政府

¹ 《做好加快橫琴粵澳深度合作區建設這篇大文章》，載於《廣州日報》，2021年9月6日。

2024年、2029年兩個任期時間節點，以及全國2035年現代化建設的時間節點，提出了體制機制、產業發展、公共服務水平等方面的發展目標。提出：到2024年澳門回歸祖國25周年時，粵澳共商共建共管共用體制機制運作順暢，創新要素明顯集聚，特色產業加快發展，公共服務和社會保障體系與澳門有序銜接，合作區內澳門居民大幅增加，琴澳一體化發展格局初步建立，促進澳門經濟適度多元發展的支撐作用初步顯現；到2029年澳門回歸祖國30周年時，合作區與澳門經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系全面確立，各類要素跨境流動高效便捷，特色產業發展形成規模，公共服務和社會保障體系更加完善，琴澳一體化發展水準進一步提升，促進澳門經濟適度多元發展取得顯著成效；到2035年國家基本實現現代化時，合作區經濟實力和科技競爭力能大幅提升，公共服務和社會保障體系能高效運轉，琴澳一體化發展體制機制更加完善，促進澳門經濟適度多元發展的目標基本實現。

四是制定四大重點任務。《琴澳方案》明確制定了未來琴澳深合區發應抓好“新產業、新家園、新體系、新體制”的四大重點發展任務。第一個“新”是發展促進澳門經濟適度多元的新產業，重點發展科技研發和高端製造產業，發展中醫藥等澳門品牌工業，發展文旅會展商貿產業，發展現代金融產業，完善企業所得稅優惠政策，促進境內外人才集聚。第二個“新”是建設便利澳門居民生活就業的新家園，聚焦澳門居民最關心最直接最現實的民生問題，吸引澳門居民就業創業，加強與澳門社會民生合作，推進基礎設施互聯互通。第三個“新”是構建與澳門一體化高水平開放的新體系，突出開放包容，貨物“一綫”放開、“二綫”管住，人員進出高度便利，創新跨境金融管理，建立高度便利的市場準入制度，促進國際互聯網數據跨境安全有序流動。第四個“新”是健全粵澳共商共建共管共享的新體制，堅持互利合作、協同聯動，建立合作區開發管理機構，組建合作區開發執行機構，做好合作區屬地管理工作，建立合作區收益共享機制，建立常態化評估機制。¹

除此之外，《琴澳方案》緊緊圍繞促進澳門經濟適度多元發展的初心，立足服務澳門、推動琴澳一體化發展的謀劃和設計並為此提供了諸如全面加強合作區黨的領導和黨的建設，強化法治保障，加大賦權力度，建立健全風險管理機制，加強組織實施等相應保障措施。

¹ 《做好加快橫琴粵澳深度合作區建設這篇大文章》，載於《廣州日報》，2021年9月6日。

二、《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》亮點

(一) 通過共商共建共管共享的全新機制，讓澳門直接參與管治建設

《琴澳方案》提出健全粵澳共商共建共管共享的新機制，粵澳雙方共同組建合作區的開發管理機構和開發執行機構，並將合作區上升為廣東省管理，建立合作區收益共享機制和常態化評估機制。其中，管理委員會作為合作區的開發管理機構，由粵澳雙方在粵港澳大灣區建設領導小組下聯合組建。管理委員會實行雙主任制，由廣東省省長和澳門特區行政長官共同擔任，澳門特區委派一名常務副主任、粵澳雙方協商確定其他副主任。管理委員會的職權包括：統籌決定合作區的重大規劃、重大政策、重點項目和重要人士任免。管理委員會下設執行委員會，是合作區的開發執行機構，主要職責是履行合作區的國際推介、招商引資、產業導入、土地開發、項目建設、民生管理等職能。執行委員會主要負責人由澳門特區政府委派，廣東省和珠海市派員參加。

從最新公佈的人事任命來看¹，管理委員會共 10 人組成，粵澳雙方各 5 人，其中，行政長官與廣東省省長同為管理委員會主任，管理委員會常務副主任由澳門特區行政法務司司長擔任，保安司司長和社會文化司司長同為副主任，經濟財政司司長為秘書長。此外，執行委員會主任亦由經濟財政司司長擔任。此次機構人員設置及人事任命意味著澳門特區不再是橫琴開發的“局外人”或被動“合作方”，而是一個實實在在的主動參與者與建設者。特首及四位主要官員的親自披掛上陣，凸顯了澳門特區政府對琴澳深合區高度重視。管理委員會主任、常務副主任、執行委員會主任等重要職位均由澳門委派的人員擔任亦凸顯了國家對澳區領導人領導能力和領導智慧的寄望與考驗。

(二) 通過放權賦能和法治創新構建琴澳一體化高水平開發的新體系

在粵澳深合區的建設過程當中如何利用“兩制”之利，實現粵澳兩地優勢互補、協同發展，攻克客觀上因跨區域、跨制度所形成的制度性障礙和問題是深合區建設成敗的關鍵點。在此次《琴澳方案》中

¹ 相關人事任命及機構職權見橫琴粵澳深度合作區官方網站：<http://www.hengqin.gov.cn/>，2021 年 9 月 24 日訪問。

創新地提出了通過放權賦能和法治創新構建琴澳一體化高水平開發的新體系，開啟了粵澳深度合作的新模式。

《琴澳方案》立足深合區的發展需要和資源環境承載能力，強化行政職權下放以更好地激發、釋放深合區的發展動能。在放權賦能方面，支持橫琴以清單式申請授權方式，在經濟管理、營商環境、市場監管等重點領域深化改革。在法治創新方面，允許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；允許制定橫琴合作區條例；支持深合區用足用好珠海經濟特區立法權，可因應合作區改革創新實踐需要，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定；同時強調要加強粵澳司法交流協作，以建立完善國際商事審判、仲裁、調解等多元化商事糾紛解決機制。在要素資源的流動上，實施“分綫管理”通關模式，推動貨物“一綫”放開、“二綫”管住；推行合作查驗、一次放行的通關模式以便利人員進出。在體系創新上，粵澳聯合創新跨境金融管理、建立高度便利的市場準入制度、促進國際互聯網數據跨境安全有序流動等，從而構建琴澳一體化高水平開放的新體系。

三、對橫琴粵澳深度合作區建設發展的展望

橫琴粵澳深度合作區建設總體方案的正式公佈，是新形勢下做好橫琴粵澳深度合作區開發開放的頂層設計，是深入實施《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的重點舉措，是豐富“一國兩制”實踐的重大部署，是為澳門長遠發展注入的重要動力，有利於推動澳門長期繁榮穩定和融入國家發展大局。《琴澳方案》提出的三階段發展目標明確，時間節點緊迫清晰，澳門要把握好橫琴粵澳深度合作區建設的歷史良機，努力實現澳門經濟的適度多元發展，仍任重道遠，展望未來建議把握好如下兩個方面：

（一）準確把握深合區建設過程中的澳門角色和澳門使命

空間一直是制約澳門經濟多元發展的關鍵瓶頸，正是為了幫助澳門突破經濟適度多元發展的空間瓶頸，才有了如今的深合區和《琴澳方案》。根據《琴澳方案》，橫琴新區面積為 106 平方公里，是澳門面積的三倍，與澳門一衣帶水，具有粵澳合作的先天優勢，琴粵深合區所實施的重大機制創新，將為澳門帶來空間、人才、科技以及市場等領域的重大機遇，為澳門經濟適度多元發展注入新的動力和新的希望。但過去橫琴發展對澳門經濟適度多元發展的服務支撐並不明顯，

但同時土地資源卻在不斷消耗。為此，此次的《琴澳方案》明確深合區要發展促進澳門經濟適度多元的新產業，並將科技研發和高端製造產業、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿以及現代金融產業等四大新產業列為主攻的產業方向，因應了科技的發展和時代的需要，也對標了澳門的優勢和有潛力的產業。未來澳門應牢記促進澳門經濟多元發展是推動深合區建設的初心和使命，利用好深合區的創新制度安排，攜手粵方加快研究編制鼓勵類產業目錄、企業所得稅優惠目錄、高端和緊缺人才目錄，以助力四大新產業的發展，推動澳門經濟適度多元發展。

另外，如前所述，深合區管理委員會實行“雙主任”制，行政長官及四位主要官員均親自參與到深合區的管理和開發當中。另外，特區政府也已選拔了一批年輕有為、有能力、熟悉兩地事務的公務員派到執行委員會參與工作。在琴澳深合區的開發上，澳門的角色已從過去的“局外人”或被動“合作方”，變成實實在在的主動參與者與建設者，同時也是未來檢視深合區發展是否達到促進澳門經濟適度多元發展目標，是否符合中央要求時的主要責任承擔人。但由於兩地工作語言、工作文化、工作風格的不同，兩地工作人員的合作仍需相互磨合適應，澳門應秉持精誠合作之姿、強化與粵方工作人員的溝通協作，盡快讓深合區工作步入正軌。

（二）把握民生民心的關鍵，加快探索社會民生領域合作的新制度模式

“便利澳門居民生活就業的新空間”是《琴澳方案》賦予深合區的戰略定位之一，著力打造宜居宜業的優質生活圈，是澳門居民特別是澳門青年的重點關切。行政法務司長歐陽瑜指出截至目前，澳門居民在橫琴購置各類物業超過萬套，7,700名澳門居民在橫琴辦理了居住證，超過1,000名澳門居民在橫琴辦理了內地社保，澳門街坊總會橫琴綜合服務中心運營以來，琴澳居民提供服務超過6.5萬人次。目前，集居住、教育、醫療等功能於一體的綜合民生項目“澳門新街坊”已正式啓動建設，預計將為澳門居民提供4000套住房，並同步開放澳門標準的醫療、教育、社區服務等公共服務配套，為澳門居民在橫琴就學、就業、創業、居住和生活創造更為便利的條件。¹ 建議澳門

¹ 高端訪談：《歐陽瑜：“粵澳兩地融合越來越深，一體化腳步越來越快”，載於《珠海特區報》，2021年9月8日。

未來應把握民生民心的關鍵，加快探索社會民生領域合作的新制度模式：如加快推進基礎設施的互聯互通，包括加快澳門輕軌與內地城軌的接駁，儘早融入國家高鐵網並加快全面開放澳門機動車便利出入琴澳深合區；加快澳門教育、醫療、社會服務等民生公共服務和社會保障體系的對接；加大政策扶持力度，為澳門居民在合作區的創業就業創造更好的條件，讓橫琴粵澳深度合作區成為更多人才和年輕人聚集的地方，打造活力合作區。

粵港澳經貿金融合作演進與灣區金融格局芻議

庄玲玲¹ 丁 浩²

【摘要】2021年9月發佈的《橫琴方案》和《前海方案》是粵港澳大灣區國家重大戰略推進中的重磅檔，本文以此為契機，從歷史的視角對粵港澳經貿金融合作的重要時期進行梳理，將之總結為貿易激蕩、變幻頻仍、前店後廠、並進相融和春雷新聲等五個階段，分析每個階段粵港澳在經貿金融合作中的地位與特徵，著重就新時代灣區金融格局的構建和實現給出思考建議，以期為灣區金融的深度融合發展，以及灣區金融服務灣區的實體經濟提供有益的參考。

【關鍵詞】粵港澳大灣區；灣區金融；特色金融；橫琴方案；前海方案

2021年9月5日和6日，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《橫琴方案》）和《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》（以下簡稱《前海方案》）分別發佈，成為粵港澳大灣區國家重大戰略推進中的重磅檔。《橫琴方案》將“發展現代金融產業”和“創新跨境金融管理”單列，同時在“吸引澳門居民就業創業”中特別提及金融專業人才，在“建立健全風險管理機制”中強調構築金融“防火牆”。金融業作為現代服務業的重要構成，《前海方案》將“擴大金融業對外開放”單列，在“推進現代服務業創新發展”中強調“培育以服務實體經濟為導向的金融業態，積極穩妥推進金融機構、金融市場、金融產品和金融監管創新，為消費、投資、貿易、科技創新等提供全方位、多層次的金融服務。”將金融科技與金融服務納入在“加快科技發展體制機制改革創新”中。

《橫琴方案》和《前海方案》是在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《綱要》）的基礎上，設計形成的具體方案，早在《綱要》中便對粵港澳大灣區的金融發展與融合做出了一系列規劃，包括建設國際金融樞紐、推進金融開放創新等諸多內容。繼往開來，要探討灣區金融的未來發展，需要繼承的重要的“往”就是從歷史中梳理出粵

¹ 庄玲玲，澳門新視角學會會員，澳門理工學院公共政策博士研究生。

² 丁浩，澳門青年研究協會會員，廣東外語外貿大學商學院副院長、副教授。

港澳金融的發展與合作，從而對未來灣區金融的新發展給出若干思考建議。

一、貿易激蕩（1553~1840）

筆者將 1553~1840 年這一階段總結為貿易激蕩時期，澳門為這一時期前一百年的主角，不但成為東方帝國的重要一隅，又構成世界體系的重要節點。澳門於 1553 年開埠後，葡萄牙通過租用將澳門建為貿易樞紐，形成了三條重要的貿易航線，分別為：澳門—印度果阿—葡萄牙里斯本；澳門—日本長崎；澳門—菲律賓馬尼拉—墨西哥阿卡波可。通過這三條重要航線，實現了東西方商品的交易流轉。由於中國對西方的商品需求較少，這樣的貿易體系本質上是一個支付體系，西方通過支付白銀以購買中國的絲綢、茶葉、瓷器和藥材等商品，形成全球貿易的大流轉，澳門也因此成為這一體系的重要節點，廣東則成為圍繞這一節點的商品集散地。這樣的輝煌一直持續至 17 世紀中葉，隨著葡萄牙的衰敗和明朝的滅亡，“澳門不再是中國商品通過它銷往海外和外國商品通過它進口的重要商業中心了。”¹

清朝初期的“海禁”使得沿海貿易幾不可發生，康熙二十二年（1683 年）清廷收復臺灣後於次年廢除“海禁”開海貿易，再於次年設粵、閩、浙、江四海關，其中粵海關官署設在省城（廣州）天字碼頭，在黃埔村設黃埔掛號口，澳門設關部行臺（關前街和關後街之間）。“粵海設關之年（康熙二十四年）可確定已有十三行”²，以澳門作為中心港口，以廣州為交易場所的澳門-廣州貿易體系形成，貿易逐漸復興。進入 18 世紀，澳門在中國對外貿易中的地位逐漸被邊緣化，乾隆二十二年（1757 年），清廷只保留粵海關一口通商，珠江口海上貿易活動的核心由澳門轉移到廣州，原來的澳門-廣州貿易體系徹底逆轉，此時澳門成為真正意義上的廣州外港。³在貿易激蕩的這一時期，以澳門和廣州為代表的兩大貿易中心均採用白銀作為支付手段，形成“貨出中國、銀入神州”的盛況，但當時國際局勢的巨變和英國的強勢崛起，將給由盛轉衰的中國封建王朝以沉重打擊。

二、變幻頻仍（1840-1978）

¹（葡）張天澤：《中葡早期通商史》，姚楠、錢江譯，中華書局香港分局，1988。

² 梁嘉彬：《廣東十三行考》，國立編譯館，1937。

³ 藏小華：《陸海交接處：早期世界貿易體系中的澳門》，社會科學文獻出版社，2013。

持續十餘年的拿破崙戰爭於 1815 年結束，“這場戰爭過後，英國已經很明確地成為世界最大貿易霸權，並擁有最強的軍事力量，尤其是海軍。”¹但在中國的英國商人仍然只能通過葡萄牙人盤踞的澳門前往管束森嚴的廣州進行貿易，對廣州-澳門體系的突破成為英國重要的目標，而鴉片就是其最有力（也最不道德）的武器。²英國以東印度公司為主體，大肆向中國輸入鴉片。東印度公司的鴉片銷售量，也從 1790 年的 2,000 箱，一路攀升到 1838 年的 40,000 箱，總價值為 2.4 億兩白銀。清朝經濟在 1820 年代進入由盛轉衰的轉折期，接下來的二十年裡中國長期以來維持的貿易出超和白銀入超的局面發生逆轉。英國於 1840 年發動的第一次鴉片戰爭更是將這種逆轉局面推向極致，戰後簽訂的中英《南京條約》中香港被割讓，使廣州與上海等四口一併對外開放，粵海關作為中國外貿唯一海關的局面被打破。1845 年葡萄牙的女王瑪利亞二世宣佈澳門為自由港，改變長期租用澳門但主權在中國的事實，開始進行殖民統治。

在灣區這塊土地上，以香港上海匯豐銀行為代表的多家香港銀行發行港幣，1905 年葡萄牙大西洋銀行發行澳門幣，銀錠、貿易銀元和中國銀元以及銀號憑單等均成為廣泛通行的貨幣，雖然品種繁多，但由於通過白銀建立起穩定的匯價，並未導致混亂。這樣的情況在 1935 年發生改變，受美國“購銀法案”（The Silver Purchase Act）的影響，中國大量的白銀流向美國，民國政府發佈“廢兩改元”，港英政府基於《貨幣條例》，從而相繼取消銀本位制。港英政府設立外匯基金，外匯基金通過負債證明書換取發鈔行的白銀，獲得負債證明書後各發鈔行印製港元鈔票收購民間的白銀，這使得香港建立了貨幣發行局制度，港幣與英鎊實現聯繫匯率。第一次鴉片戰爭給中國帶來的巨變，使得粵港澳三地就此走向了不同的金融制度道路。

二戰期間，在香港自 1941 年被日軍佔領的三年零八個月時間裡，日軍強迫居民將港幣或黃金換成戰時的軍用手票，事後日本政府對這些軍票也不予兌換。日軍還強迫匯豐銀行高管簽發庫存裡的港幣，即迫簽港幣（Duress Note），這些港幣背後並沒有英鎊的支撐，是另一種形式對當地居民的掠奪。二戰期間，香港和內地的很多商家和居民來到澳門以躲避戰事，由於日軍的封鎖導致葡萄牙印好的澳門幣紙幣

¹ S. Engerman, "War, Colonization and Migration over Five Centuries", in W. Klooster, ed. *Migration, Trade, and Slavery in an Expanding World*, Leiden: Brill, 2009.

² 藏小華：《陸海交接處：早期世界貿易體系中的澳門》，社會科學文獻出版社，2013。

無法運來，澳門出現了貨幣短缺，最終通過在澳門本地印製澳門幣予以解決。戰後，香港和澳門逐漸恢復到聯繫匯率制時代，固定的匯率制度促進了兩地的國際貿易，逐漸發展成為亞洲的繁榮地區。二戰後，內地則歷經國共內戰、新中國建設和“文革”等政治運動，政治變幻頻仍，經濟金融難以穩定，國家和人民均在艱難的探索中付出沉重代價，這些代價應當作為一筆寶貴財富為後人所警醒鏡鑒。

三、前店後廠（1978~2000）

在 1978 年中共十一屆三中全會重新確立的解放思想、實事求是的思想路線指引下，中國開啟了改革開放歷史新時期。改革開放初期，中國內地尤其是廣東利用比較便宜的土地、勞動力資源，充當生產產品的“廠”，香港利用它的資本、技術和國際影響力，充當在國際市場上銷售產品的“店”，廣東和香港由此合作形成的經濟模式，被稱為“前店後廠”（Front Shop, Back Factory）模式。在對內地直接投資的基礎上，港澳企業將製造業的加工環節或生產工序轉移到珠三角等地，將設計、財務、銷售等工序留在港澳，實際上是一種投入和產出“兩頭在外”“大進大出”的直接投資和貿易模式，投資和貿易的相互促進帶來粵港貿易的高速增長。¹到了 20 世紀 90 年代，香港又開始以金融業和高科技產業為主實現轉型，香港金融業的發展又為內地企業赴港上市融資提供了絕佳的平臺，在融資的數量和成本上均具優勢。

制度層面，在被稱為“改革之年”的 1994 年，財經領域的多項重磅改革推出。對比 1993 年和 1994 年中央財政占全國總財政的比重，可以發現其數值從 22.0% 飆升至 55.7%²，其原因在於分稅制改革讓中央集中更多的稅收，從而有利於集中力量辦大事，以應對中國當時受到嚴重經濟制裁的困境。同一年，人民幣的官方匯率和外匯牌價的調劑價格正式並軌，從而擠壓了尋租的空間，從更深遠的角度來講，為市場化的改革開放掃清匯率制度障礙。從 1994 年開始，人民幣兌美元的匯率一直固定在 8.3 元左右，固定匯率促使中國國際貿易大幅度增長，成為這一時期 GDP 增長的重要構成。

1977 年，澳門開始了與港元聯繫的固定匯率制度，香港於 1983 年正式確立與美元掛鉤的聯繫匯率制，因此，粵港澳三地實現了直接

¹ 陳廣漢，劉洋：《從“前店後廠”到粵港澳大灣區》，《國際經貿探索》2018 年第 11 期。

² 中國國家統計局：《中國統計年鑒 2006》，2006。

或間接與美元固定的匯率制度，而固定匯率制度使得企業可以專注於生產，促進了這一時期國際貿易的蓬勃發展。根據“三元悖論”，香港和澳門實現的是“固定匯率”和“資本自由流動”兩項制度安排，自然地無法執行“獨立貨幣政策”，政府在應對通貨膨脹時可使用的貨幣工具非常有限。內地則實行的是“固定匯率”和“獨立貨幣政策”兩項制度安排，因外匯管制無法實現資本的國際大流轉，金融領域的改革仍以建立健全市場化制度為主，而毗臨港澳的廣東則作為改革的排頭兵和先行陣地，發揮著極其重要的作用。

四、並進相融（2001~2017）

香港和澳門帶著回歸的喜悅共同邁進嶄新的 21 世紀，中國內地也從國際規則的參與者逐漸向參與制定者轉變，2001 年中國正式加入了 WTO，2009 年中國和中國香港都成為巴塞爾銀行監督管理委員會的成員，參與到國際銀行監管規則的制定。2003 年，內地與香港、澳門分別簽署了《關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），粵港澳合作進入新的時期，合作也逐漸由製造業轉向以服務業為核心經濟整合，筆者將這一時期總結為“並進相融”。

粵港澳以“前店後廠”模式經歷 20 餘年的發展後，三地以勞動密集和輕型工業為主的工業結構發生變化，中國內地市場的全方位開放和粵港澳之間比較優勢的變化需要最大限度地降低區域內商品和生產要素流動的障礙，建立起開放和統一的市場，實現貨物貿易自由化、服務貿易自由化和投資便利化，成為 21 世紀初粵港澳合作的主要內容。¹

在金融領域，內地於 2005 年進行匯率改革，此次匯率改革之時雖然面臨外部壓力，但更主要是出於對中國未來發展考慮所做出的主動調整，通俗地講，就是盯住美元的匯率制度的成本過高，不適用於新時期發展要求，而人民幣在境外大量累積又倒逼放寬外匯管制。

五、春雷新聲（2017~）

2017 年，中共十九大報告中對中國特色社會主義進入新時代的論斷，給出了中國發展新的歷史方位，也標誌著灣區發展進入新時代。十九大報告明確提出“要支持香港、澳門融入國家發展大局，以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點，全面推進

¹ 陳廣漢，劉洋：《從“前店後廠”到粵港澳大灣區》，《國際經貿探索》2018 年第 11 期。

內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施。”這體現了中央通過發展解決問題，推動港澳經濟轉型升級的理念，其目的是要促進港澳與內地更好地共同發展。

2019年，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》正式發佈，《綱要》第六章“構建具有國際競爭力的現代產業體系”第三節對發展現代服務業作出規劃，其中前三個部分全都與金融有關，分別為建設國際金融樞紐、大力發展特色金融產業和有序推進金融市場互聯互通，可見《綱要》對於灣區金融的重視，後續檔則緊緊圍繞這三個方面進行具體化。2020年，中國人民銀行發佈《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》，強調金融支持灣區建設要秉承的4個原則（服務實體經濟、合作互利共贏、市場化導向、防範系統性金融風險）和25條具體意見。2021年，廣東省的十四五規劃將“共建大灣區國際金融樞紐，加快建設金融強省”專列一章，從構建區域金融協調發展新格局、加快建設現代金融體系、提升金融服務實體經濟水準、實施更高水準金融開放等四大方面，共建大灣區國際金融樞紐，加快建設金融強省。阿里巴巴2012年從香港退市引發了香港交易所的深刻反省與改革，2018年，香港交易所推出“同股不同權”（雙重股權結構）的上市改革，以適應內地新經濟企業的需求，也為香港資本市場注入活力。改革之後，小米、美團、阿里巴巴等互聯網公司相繼在港交所上市或二次上市。

通過歷史視角可以發現灣區的金融合作具有以下三個特徵：首先，灣區的經貿和金融都與國家的命運緊密地聯繫在一起；其次，灣區的金融合作更多是從支付、融資、清算、匯兌等基本業務做起；最後，灣區金融的發展基本適應並服務於灣區的實體經濟。以上三個特徵也是沿著灣區金融的新發展格局開展具體工作需要秉承的基本原則。灣區金融的新發展格局已經確定，英文裡有“如果你自己不找準定位，別人就會按他們的想法給你定位”的諺語，而別人給出的定位往往偏差很大。

在找準各個城市在灣區金融中定位的基礎上，努力做好三個迴圈：第一個是灣區內的互聯互通自迴圈，灣區內通過合作去突破現有的一些限制，發掘企業的痛點與居民的需求，比如人民幣跨境的使用、跨境的投資交易風險管理和再保險、跨境的金融監管以及共同防範系統性金融風險等；第二個是在國內大循環格局下發展符合地方情況的特色金融專案，如香港建設綠色金融中心並構建綠色債券的認證體

系，澳門則打造中國與葡語國家經貿合作的金融服務平臺，廣州建立綠色金融改革創新試驗區，深圳發展科技金融等；第三個則是在國內國際雙迴圈相互促進中做好國際金融樞紐的建設工作，比如香港發揮國際金融中心的引領帶動作用，澳門主要是打造中國和葡語國家金融服務平臺，廣州建設產權大宗商品的交易中心並提升它的國際化水準，深圳則將金融與科技有機融合加快金融開放創新等。《橫琴方案》和《前海方案》的推出，成為新一輪灣區金融合作與發展的推進器，以粵港澳的經貿金融合作歷史為鑒，總結出成功經驗並吸取教訓，方能為灣區金融的深度融合發展，以及灣區金融服務灣區乃至國家的實體經濟開創更加美好的未來。

粵港澳大灣區傳染病協同防治機制研究*

陳靜芹¹ 詹鵬瑋²

【摘要】公共衛生事件關係到一個地區乃至一個國家、一個世界的安全，具備高度的不確定性、突發性、嚴重危害性等特點，而其中最突出的表現形式就是傳染性疾病，傳染病協同防治機制的建設，對於促進粵港澳大灣區經濟發展和社會穩定以及三地同胞的認同感具有深遠的意義。從粵港澳三地協同防治中的政府、醫療以及理念三個向度出發，梳理粵港澳三地在傳染病協同防治中存在的問題，並據此提出相應的策略，建議三地強化政府在疫情防控中的主導作用，實現粵港澳三地醫療深入合作，並開展公共衛生合作活動，增加三地的灣區意識，從而促進粵港澳在傳染病等突發性公共衛生事件中的合作，實現粵港澳大灣區的高品質發展。

【關鍵字】粵港澳大灣區；傳染病；協同防治機制；公共衛生

一、問題的提出

自《粵港澳大灣區發展規劃綱要》被提出以來，粵港澳三地交流日益密切，同時三地的經濟、文化等發展也隨著交流的日益密切而取得顯著的成就，這些發展自然少不了三地的地域合作與人員流動。公共衛生事件具備高度的不確定性、突發性、嚴重危害性等特點，公共衛生事件特別是傳染性疾病對粵港澳合作產生重大影響，回顧歷史，肺結核、非典以及愛滋病等傳染性疾病時有發生，新冠肺炎疫情的出現，更是對粵港澳的社會經濟政治文化等造成嚴重影響。新冠疫情發生以來，我國多省份紛紛啟動一級應急響應，通過“封城”來阻止人員流動，雖對疫情傳播起到有效的物理阻隔，卻也使得許多城市淪為“空城”，發展嚴重受損。在粵港澳大灣區（下稱大灣區）中，廣東、香港等地受疫情影響較為嚴重，致使粵港澳大灣區各項工作的開展受

* 基金項目：2021 年度佛山市社科規劃項目“粵港澳大灣區公共衛生立法協調研究”（項目編號：2021-GJ086）；2019 年度廣東省重點學科科研項目“國家治理現代化視域下基層協商治理法治化研究”（項目編號：2019-GDXK-0005）

¹ 陳靜芹，廣東工業大學政法學院碩士研究生。

² 詹鵬瑋，澳門科技大學法學院博士研究生，通訊作者。

到一定阻礙。因此，傳染病協同防治機制的建設，對於促進粵港澳大灣區經濟發展和社會穩定以及三地同胞的認同感具有深遠意義。

有效預防傳染病等突發性公共衛生事件是現代社會關注的一個焦點。白亞鵬強調，面對嚴重後果的突發公共衛生事件，遵循人類命運共同體的概念是消除重大突發公共衛生事件和突破全球合作治理軟障礙的重要途徑和唯一途徑。¹而燕繼榮和梁貞情兩位學者也認為在傳染病防治中應該適當強化傳染病的垂直機制，通過強化黨的領導，加強傳染病防治統一管理，發揮政府、社會等各方力量，以更高效快速的方式預防和控制傳染病的蔓延。²由此可見，積極有效的協同治理已經成為普遍共識。然而傳染病等公共衛生事件的協同治理尚存諸多難題。當前公共衛生事件協同治理基本停留在對國家等宏觀層面的做法進行探討，以及一定的理論分析，缺乏對具體地方做法的研究；而在對傳染病的防治中，更多的是在討論應對機制的建立和完善，沒有突出強調協同性與各層級或區域之間的協同聯動。因此，本文將基於現有的研究，以粵港澳合作為基礎，探討大灣區疾病防控協同機制中存在的不足，分別從政府、醫療以及社會公眾的角度提出針對性的解決措施，爭取逐步建立有效的大灣區協同防控機制，達成傳染病防治在三地的協同開展，進而為大灣區經濟社會的發展提供良好的環境。

二、粵港澳大灣區傳染病協同防治機制的現存問題

從政府、醫療以及理念這三個層面出發，粵港澳三地在傳染病協同防治中存在缺乏良好的協同機制、政策執行中存在“碎片化”、醫療人員難以實現人才互通、藥物與醫療器械政策存在較大差異、公共衛生理念與文化差異等問題。

（一）政府層面

1. 三地政府之間缺乏良好的協同機制

《關於突發公共衛生事件應急機制的合作協定》（下稱《協議》）是我國較早簽訂的城市群合作應急協議。2005年10月21日，衛生部與香港政府衛生福利及食物局以及澳門政府社會文化司三方共同簽署該協議。《協議》規定了各方在突發公共衛生事件中的資訊通報、

¹ 白亞鵬：《人類命運共同體理念：重大突發公共衛生事件全球協同治理的路徑選擇》，《中國應急管理科學》2020年第5期。

² 燕繼榮、梁貞情：《合理強化垂直機制以提高傳染病防治反應速度》，《探索與爭鳴》2020年第4期。

協調聯動以及日常關於突發公共衛生事件應急的科研、技術、培訓等方面的協同責任。¹2018年12月6日，香港、澳門與內地三地續簽《協議》，足見三者對突發性公共衛生事件協同防控的重視。

雖然《協議》的簽訂對推進傳染病防控的政府間合作有一定作用，但現實中傳染病合作治理機制的建立仍面臨許多問題。一般來說，聯席會議是跨區域應急管理合作中最常用的方式²，但這種方式因缺乏實體常設機構和專職人員，無法具有相對強有力的行政束縛力，往往缺乏穩定性，難以長期運作。³此外，在跨區域聯結應急預案編制、跨區域應急資訊共用機制的設計等方面，目前亦存在較大困難。⁴粵港澳三地之間近年來陸續建立了一些傳染病協作機制，但是很大程度上並未顯示出聯動優勢。2018年1月9日，第一屆粵港澳大灣區衛生與健康合作大會提出，粵港澳三地將對三地傳染病聯防聯控機制進行完善，同時對防治傳染性疾病聯席會議制度進行優化。⁵以聯席會議為首的各項傳染病協同治理機制還有待進一步改進。

2.政策執行中存在“碎片化”問題

粵港澳三地雖然同屬於一個國家，但由於體制機制不同，各地在經濟政治社會制度上相對獨立，使大灣區易形成較為鬆散的區域協作模式。在傳染病等重大公共衛生問題上，三地只能靠簽署協定或相互協商的方式解決，在這種非硬性合作機制中，各方只往往通過發佈政策的方式支援協商成果，但由於缺乏約束力，各城市的政策執行也極易產生不一致，導致防控模式碎片化。⁶例如，2019年，中國民主同盟廣東省委員會在會議上提出《關於建立粵港澳大灣區傳染性疾病一體化防控體系的建議》，⁷但該檔也只具參考性質，要在三地具體落實並實施存在相當大的難度。

以新冠疫情防控為例，政府執行工作碎片化問題也有所體現。粵

¹ 新華網：《內地與香港在傳染病防治合作有突破性發展》，<http://news.cctv.com/china/20070629/106248.shtml>，2021年8月16日訪問。

² 社會科學報：《效率就是生命！突發事件的跨區域應急聯動如何實現？》，<https://www.163.com/dy/article/F4HG6SHU0521LU6F.html>，2021年8月16日訪問。

³ 王曉青、章偉：《青島探索調整重大疾病和傳染病防治工作體制機制》，《中國機構改革與管理》2020年第9期。

⁴ 趙定東：《突發事件治理中政府間的利益協作機制》，《黨政幹部學刊》2011年第12期。

⁵ 新華社：《粵港澳將完善傳染病聯防聯控機制》，<http://news.21cn.com/caiji/roll1/a/2018/0109/16/32831534.shtml>，2021年8月18日訪問。

⁶ 劉澤照：《提升重大公共衛生事件應急治理協同能力》，《黨政幹部論壇》2020年第Z1期。

⁷ 新快報：《建議大灣區統一調配疾控資源》，<http://finance.sina.com.cn/roll/2019-01-28/doc-ihqfskcp0999379.shtml>，2021年8月20日訪問。

港澳三地目前還沒有建立三地通用的健康碼，這對於處理新冠疫情等傳染性疾病十分不利，同時也阻礙三地的交流互通。目前珠三角九市早已開始使用粵康碼、穗康碼等健康碼，健康碼可以將人們的檢疫資訊以及途徑城市直觀地呈現出來，減少了許多不必要的重複工作，在便利人民交通出行的同時亦提供了疫情防控保障。然而，香港到目前為止還未實現將防疫檢驗結果加入健康碼，這樣既加大了工作量，又造成工作上的重複，對香港居民的通行造成阻礙。這些問題的出現無疑對粵港澳三地協同抗擊傳染病等公共衛生事件的建設形成一定的阻礙。

（二）醫療層面

1. 三地醫療人員難以實現人才互通、資格互認、市場互用的局面

（1）香港、澳門與內地醫生在執證許可問題上存在障礙

醫療人員作為抗擊疫情的中堅力量，不僅要完成防疫工作，還要促使各項協同防控的舉措的落實落地，取得成效。¹擁有一支技術優良、品格優秀、醫德高尚的醫療隊伍是應對新冠疫情等重大公共衛生事件的堅實後盾。在粵港澳三地中，香港醫療水準相對較高，促進香港與內地的醫療合作具有重要意義，但在實施過程中卻遇到了較大阻礙。如香港或澳門醫生只能選擇在內地的一家醫院或門診註冊，不允許多點執業。香港、澳門的醫生如果想要到內地的另一家醫院門診出診，即便在同一醫療機構的附屬公司，也需要重新申辦執業許可證。不僅如此，港澳醫師在內地執業需每年在衛生部門重新註冊，行政程式繁瑣。這些行政阻隔導致港澳醫師來內地執業積極性較低。除此之外，香港的醫療水準雖相對較高，但其醫護人員總人數相比於內地十分匱乏，在突發公共衛生事件中醫護人員供不應求。以新冠疫情為例，香港由於醫護人員的緊缺導致許多患者無法得到及時救治，無法有效控制病患傷亡。

2019年，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》出臺，指明要進一步加強大灣區三地之間的醫療健康與合作，並提出要積極鼓勵港澳醫護人員前往珠三角各地進行學術交流及在私人診所中進行短期執業等促進政策，²這將鼓勵更多港澳醫護人員來內地行醫。若內地能簡化其執業許可程式，將成為推動港澳醫師來內地執業的關鍵所在。但在

¹ 中國新聞網：《國家衛健委：採取更有力措施提高保障醫務人員待遇》，http://news.yznews.com.cn/2020-08/19/content_7166658.htm，2021年8月20日訪問。

² 《中共中央國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》，《人民日報》2019年2月19日第1版。

港澳方面，目前內地醫生想在香港行醫，存在身份、學歷認證以及資金等諸多方面的困難，諸如內地醫科文憑在港澳承認度低、港澳醫生的執照考試難度較高、港澳醫療機構聘用內地醫生意願不高、內地醫生必須成為港澳永久居民方能在當地執業等問題，都掣肘著港澳與內地的醫護資源流通。故目前內地醫生難以在港澳取得合法工作身份，參與防疫工作困難重重。

(2) 香港、澳門與內地醫生在職稱考核與資歷認證上存在較大差異

職稱評定以及資歷認證問題對醫生執業尤為重要，這關乎個人能力的評判，也關係到能否任職、升職以及薪資待遇的升級。因此，統一的職稱考核以及資歷認證標準對三地醫療協同防疫具有重要作用。但是粵港澳三地在職稱評定及資歷認證方面存在諸多差異，不利於協同防疫工作的開展。在職稱問題上，港澳的認定方式與內地不同，相比內地，港澳根據執業經驗評定等級，其等級可相當於內地的住院醫師、副主任醫師、主任醫師等。但是當港澳醫師來內地執業時，內地卻無論其原職高低，統稱其為外籍醫生，其原先的職稱也不能被納入內地的職稱評定範圍，對申請政府科研專案立項資助相當不利。而在基本學歷的考核上，相比內地醫生，香港和澳門醫生極少數會在獲得醫學學士學位後，繼續研讀碩士或博士，他們更傾向於考取當地的專科資格，如香港有眼科院士、印度有眼科文憑等。而內地醫生則傾向於通過提高學歷，例如讀研、讀博來提升自己的專業知識，內地亦以此為評定醫生資歷的考核標準之一。這些問題的存在對粵港澳之間相互引進人才不利，難以實現三地的醫療人員優勢共用。

2. 粵港澳三地在藥物、醫療器械政策方面存在較大差異

疫情等公共衛生事件具有較明顯的突發性，在應對這類事件時需要及時、準確、有效的措施。因此藥物、醫療器械是否得到較好的認證在應對傳染病等突發公共衛生事件上起著重要作用。粵港澳三地在藥物以及醫療器械的認證上存在差異，阻礙了三地醫療設備以及藥品的相互引進。一方面，在香港註冊的藥物無法在內地使用，如需將醫療器械等設備引進內地，則需經過重新認證才能投入使用，審批流程繁多、耗費時間長。雖然目前已有政策表明可通過深圳進行試點，在大灣區一些指定醫療機構中放開相關限制。但是該提議與內地藥物註冊制度有所衝突，因而尚未付諸實踐，其是否能落到實處未有定論。粵港澳實現藥物與醫療器械的互用仍存在較大的探索空間。

藥物、醫療器械上的認證差異問題，對於三地傳染病等公共衛生事件的協同應對造成一定的困擾，不利於三地共同應對疫情。如在新冠疫情中，內地研發和生產的新冠疫苗尚無法在香港地區正式投入使用，而內地以及澳門地區的疫情基本得到了較好的控制，兩地也已經恢復通關，而香港與內地到目前為止還無法實現通關，這在一定程度上阻礙了三地的發展，也對香港控制疫情十分不利。藥物、醫療器械上的認證問題如果可協調，促進疫苗在三地互通使用，將對疫情協同防控帶來積極成效。

（三）理念層面

1. 三地存在防疫觀念差異

粵港澳由於歷史背景不同，三地各主體在應對傳染病等公共衛生事件中存在一些觀念上的差異。廣東身處內陸，社會主義制度下注重集體精神，而香港、澳門實行資本主義，更加崇尚個人自由。觀念上的差異使得新冠肺炎疫情的工作協同形成內在張力。疫情暴發後內地提倡通過戴口罩、居家隔離的方式來防止疫情進一步擴張，內地人民亦紛紛響應國家號召，做到非緊急不出門、出入公共場合堅持戴口罩，有效地從自身出發切斷了病毒的傳播，為疫情控制提供了很大的幫助。但香港居民從小受自由主義思想的薰陶，認為戴不戴口罩是個人自由，控制新冠病毒的傳播應該是政府和醫院的責任，因而導致粵港澳三地在具體防控措施上有所差異。雖然觀念差異不可避免，也符合我國所宣導的“一國兩制”的治國理念，但是只有在求同存異的基礎上凝聚三地人民力量，使得粵港澳居民共同參與到疫情防控中，方能構建高品質健康宜居灣區。

2. 三地存在價值取向差異

價值取向是指主體基於自己的價值觀在面對或解決各種矛盾、衝突或關係時所持有的基本價值立場、態度。價值取向的差異會使人對具體事情的處理和應對產生差異。受社會主義核心價值觀的影響，珠三角九市在遇到傳染病等公共衛生事件時，其價值取向更加偏向於以公共利益為首，在必要時願意犧牲自己的部分個人利益以保護集體利益。而香港、澳門雖承繼中國優秀傳統文化，但回歸前深受西方政治、文化、經濟等方面的影響，這種歷史的特殊性對港澳居民價值觀念產生一定動搖，因此港澳居民在集體與個人的權衡中會更加注重個人權益的維護。例如在防疫居家隔離工作上，香港居民可能認為這種方式限制了個人自由，傷害到個人利益，所以並不贊同這樣的方式防疫。

這種集體利益與個人權益的選擇不同會給疫情防疫工作的協同開展造成一定的影響，因此，如何在理念迥異的情況下獲取三地居民價值取向的最大公約數，對公共衛生事件，特別是傳染病事件協同防控機制的建立至關重要。

三、粵港澳大灣區傳染病協同防治機制的建構路徑

（一）強化政府在疫情防控中的主導作用

1. 建立領導小組統籌三地高效開展防疫工作

針對三地政府在應對傳染性疾病的治理中缺乏良好的協同性這一問題，可以採取流程再造的方式，通過三地政府共同協商，建立一個專門負責研究傳染病等重大公共衛生疾病預防控制領域的重要事項決策領導小組，該領導小組負責在遇到諸如“非典”“禽流感”“新冠肺炎”等重大傳染性疾病時，迅速領導開展工作，協調三地相關部門履行職責，防止各自為政的碎片化困境。同時，為該領導小組設立專職辦公室，領導小組辦公室應在三地疾病預防控制中心實體化運行，從而提升三地疾病預防控制機構的權威性和主導性。同時，在粵澳、粵港達成眾多有關傳染病防治協議的基礎上，在領導小組辦公室下設行政協調、風險預警、技術攻關和資訊情報這四個部門，利用資訊網路的發展，建立一個適合三地協同防治的資訊網路平臺，領導小組辦公室可利用資訊網路系統對傳染病進行早期監測和預先警報，構建三地資訊網路聯動機制。¹這個機制可以由三地政府部門主導，新聞媒體行業促進，三地人民群眾參與的佈局，形成傳染病預警資訊網路系統到疫情防治中的資訊公開化機制與群防群治的資訊網路化機制，將三地傳染病防控工作盡可能做到疏而不漏。

2. 加強粵港澳大灣區協同立法

目前粵港澳的政府間合作往往以簽訂協定的形式出現，但協議不具備當然的約束力，難以取得在傳染病協同防治上的成效。因此在“一國兩制”的背景下，粵港澳三地應制定具有強制力的法律來實現傳染病協同防治。針對三地的法律制度差異，加強法制融合、消除制度壁壘是大灣區在傳染病協同防治中的重點方向。在不違背“一國兩制”的前提下，難以以統一立法實現差異融合，因此三地應當以規則對接的方式就實現傳染病防治的法治協同，如三地立法機關可通過聯席會

¹ 陳安、陳櫻花：《突發公共衛生事件協同治理研究》，《廣州大學學報(社會科學版)》2020年第4期。

議共同協商如何就本地法律進行立、改、廢、釋，以契合對方的法律制度。如可各地可斟酌廢除不適合三地傳染病協同防治發展的舊規定，摒棄三地醫生無法互認的條文。以本次新冠肺炎為例，香港的疫情醫護人員短缺，如適當調整法律法規，降低三地醫生往來執業的條件要求，構建緊急情況下的綠色執業通道，將更有利於保障人民的健康權益與生命安全。除此之外，要實現傳染病協同防治的法律保障，不止需要建立適合區域發展的法律框架，及時梳理相關法律規定亦相當重要。對適合三地發展的法律法規進行整理、建立資料庫，有利於規範適用法律，便於各主體開展協同工作。如可以在大灣區建立粵港澳醫療法律資料庫，應用於各個醫療機構，同時在網上公佈，便利公眾查詢相關法律資料，充分保障公民的知情權。

（二）實現粵港澳三地醫療深入合作

1.完善三地人才互通政策並深入推進長期執業

為更好實現三地人才互通，粵港澳三地可出臺相關政策，促進醫師跨域執業。例如內地可以適當減少港澳醫師在內地執業的行政審批程序，實現一次註冊，永久執業。同時，為減少行政監督削弱可能帶來的風險，應當對港澳醫師來內地執業採取備案管理，在內地執業的港澳醫師須定時在專門的醫師執業監管網路平臺中進行申報自查，對於出現重大醫療事故或者屢次違反內地醫師執業規定的港澳醫師取消內地執業資格，並限制其再次申請在內地的醫療執業的時限。同時，開設專門的港澳醫師執業的群眾監督與申訴回饋通道，實現對港澳醫師在內地執業的責任監督。另外，針對香港、澳門醫護人員短缺而內地醫生進入香港、澳門執業難度高問題，香港、澳門可發佈法律與政策適當降低門檻。比如在戶籍問題上，放寬對外籍醫師執業的戶籍要求，內地醫生可在內地戶口的情況下獲得在港在澳的執業資格，而非硬性規定必須成為香港或澳門的永久性公民才能在境外獲得執業資格。

2010年，原衛生部就發佈了《香港和澳門特別行政區醫療專業技術人員在內地短期執業管理暫行規定》，雖在短期內實現了醫護人員互通，但短期執業並不能從根本上解決人才無法互通的問題，加上大多醫護人員因為短期執業需要辦理的流程過分複雜，缺乏申請的現實動力，因此短期執業政策效果欠佳。如能逐步放寬長期執業要求，粵港澳三地的傳染病協同防治也將進一步發展。就此，粵港澳可在國務院以及國家健康委員會的說明下，一方面通過組織開展聯合學習的

活動，促進三地醫療人員的交流與合作，在語言上促進彼此的認同，在技術水準上加深彼此的認識，互相學習。另一方面，也可在取得國家衛生健康委員會的同意下，在廣州、深圳等灣區核心城市先行試點，使其享有獨立審批港澳赴內地執業的許可權，放寬對港澳醫生來內地執業的要求，逐步推廣到全省甚至全國各地，更好吸引港澳人員來內地執業。

2.實現三地醫生的職稱考核與資歷認證對接

職稱考核涉及到醫生在行業內的發展，統一的職稱考核對於促進醫護人員流動十分重要，對於職稱考核標準不同的問題，三地可逐步協商，實現職稱考核對接，如香港醫生來內地執業也可參與內地醫生的職稱評定，而不是單純給予“外籍醫生”稱號。在資歷認證上，可結合三地在學歷認可上的不同，互認學習經歷以實現等級評定的公平。例如香港和澳門的醫生側重考取專科資格，而內地醫生側重學歷上的提升，則三地可在資歷認證上將專科資格與學歷對應，結合參與醫生資歷認證。

3.建立統一認證機制，形成三地藥物、醫療器械的統一認證標準

粵港澳藥物、醫療器械認證機制，是指就藥物與醫療器械領域，三地通過協調標準，統一認證的程式，實現藥物與醫療器械的統一認證，可以打破現有的藥物與醫療設備在境外與境內互不適用或重複審批的僵局。在固有差異下，體制壁壘雖難以迅速打破，但可以在粵港澳部分城市先行先試，如香港和深圳、珠海和澳門之間地域毗鄰，可在這兩個試點單位率先通過放寬海關認證、簽訂互認協定等方式探索醫藥、醫療設備檢驗互通機制，在有效施行的情況下，逐步擴大到廣東其他城市，實現大灣區藥物、醫療器械的互通互認。

（三）開展公共衛生合作活動，增加三地的灣區意識

1.加強粵港澳三地公共衛生理念的對話交流

粵港澳三地應在尊重彼此文化差異的基礎上，加強三方之間的交流，認識並承認對方的公共衛生理念上。首先，三地應反思自身在應對傳染病等公共衛生事件中是否存在觀念上的偏差，找出產生這種偏差的根源，發現自身理論與實踐之間的矛盾並採取相應的措施逐步進行完善。在自我批判與思考中實現自我學習、改變和提高。其次，三地要相互瞭解對方在應對傳染病等公共衛生事件的價值理念，如可通過經驗分享，職業交流的方式理解甚至採納對方的可取之處。最後，三地要樹立在傳染病等重大公共衛生事件的應對上的積極心態，堅持

宣傳健康理念，強調以人為本，使三地人民在健康權益的維護上都得到有效保障。

2.通過多元化合作平臺，尋求價值取向的最大公約數

社會組織、民間團體、各大高校等平臺是促進各地文化交流的重要群體，可以通過這些團體的合作，創造多元化交流平臺。一方面，可積極推進粵港澳三地在社會文化方面的交流，例如定期開展大灣區文化交流主題會議、大灣區社會知識比賽等，從多元角度出發促進三地文化融合。另一方面，法律與文化相互影響，良好的法律制度可以促進文化的交流，因此，三地也應當通過完善立法的方式為文化交流保駕護航，如可在本地的教育法律中加入授權高校舉辦跨境文化交流活動的條文，同時，為與傳染病防治相結合，三地在傳染病防治的法律亦可明確協作共贏、構建人類命運共同體的價值原則，促進三地在傳染病防治領域的理念互認。粵港澳三地文化同根同源，中華民族傳統文化深入各地居民的價值理念當中，若能以文化交流三地多元主體的相互瞭解，取得三地價值取向的最大公約數，將為共同防疫構建更為堅實的橋樑。

四、結語

粵港澳大灣區的建設與發展對於豐富“一國兩制”的實踐內涵、為三地人民帶來更多的發展機遇起著重要作用。促進大灣區的發展只有進行時，沒有暫停鍵，必須清楚傳染病等突發性公共危機事件的發生必然對大灣區造成相當程度的阻礙。衛生防疫關乎一個地區乃至一個國家、一個世界的安全，因此必須以政府為主體，以醫療衛生隊伍建設為基礎，以防疫人民群眾共同行動為導向構建協同防治機制，實現粵港澳在傳染病等突發性公共衛生事件中的合作。在求同存異中構築人類命運共同體的大灣區樣本，為其他城市群乃至世界其他灣區與城市群帶來指導與借鑒意義。

以色列科技創新經驗對橫琴粵澳深度合作區推進科技創新發展的啟示

蘭萍¹

【摘要】本文基於對科技創新的內涵和政府對科技創新中作用的梳理，從構建科學高效的科技成果轉移轉化體系、開放包容的人才引進與培養機制、完善的科技管理體系及政府引導下的金融支撐體系等4個方面總結以色列科技創新的成功經驗。同時，提出橫琴粵澳深度合作區發展科技創新的對策建議，主要包括建立健全高效的科技創新管理體系、加快佈局一批重大科技產業專案、加快成立國家級綜合型科技創新中心、建立完善政府主導的中小企業創新金融支持體系、實施頂級專家人才戰略。

【關鍵詞】以色列；科技創新；橫琴粵澳深度合作區

在全球化與資訊化的時代背景下，科技創新能力已經成為國際競爭力的關鍵和核心因素，而在推進科技創新發展的過程中，政府無疑發揮著至關重要的作用。2021年9月5日，中共中央、國務院印發了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》(以下簡稱《方案》)，明確提出要把“發展科技研發和高端製造產業”擺在“發展促進澳門經濟適度多元的新產業”的首要位置。尤其是近兩年的新冠肺炎疫情嚴重地衝擊了澳門的經濟，大力發展科技產業也是疫後恢復澳門經濟的必然選擇。以色列是世界高新科技發展最興盛的國家之一，是全球創新創業集聚地，科研水準全球領先，享有“中東硅谷”的美譽。世界知識產權組織發佈的《2020年全球創新指數》顯示，以色列創新指數排名全球第13位。科技創新是以色列經濟增長的決定因素，政府在科技創新體系與產業鏈構建、科技創新成果轉化、高端科技人才集聚、創新生態環境培育等方面起著十分重要的作用。澳門和以色列同樣存在市場狹小、資源匱乏等發展瓶頸，本文深入探討以色列政府在科技創新中的作用，並學習借鑒其先進經驗，提出澳門政府支持橫

¹ 蘭萍，澳門理工學院人文及社會科學高等學校公共政策課程博士研究生。

琴粵澳深度合作區科技創新發展的對策建議。

1 科技創新及政府作用的概述

1.1 科技創新的內涵

創新理論最早可以追溯到馬克思對自然科學在技術進步中作用的論述，自1912年熊彼特的《經濟發展理論》一書出版以來，創新理論得到了長足發展，對主流經濟學產生了重要影響。¹科技創新是各創新主體、創新要素交互複雜作用下的一種複雜湧現現象，是技術進步與應用創新的“雙螺旋結構”共同演進的產物。²科技創新包括不同的創新階段和不同的創新主體。科技創新涉及企業、科研院所、高等院校、仲介服務機構、社會公眾、政府、國際組織等多元主體，包括人才、資金、科技基礎、知識產權、制度建設、創新氛圍等多個要素。科技創新具有公共物品性特徵。科技創新的成果如論文、專利、技術模型等，都具有公共物品的屬性，容易產生技術剽竊、技術模仿等搭便車行為，導致科技創新主體難以收回創新成本，降低其參與科技創新活動的主動性。科技創新具有外部性特徵。科技創新的外部性更多地表現為一種正外部性，會導致市場失靈，引起科技創新主體無法獲得科技創新帶來的全部收益。科技創新還具有不確定性的特徵。科技創新不確定性決定了科技創新活動的高風險性，主要包括技術不確定性、市場不確定性、環境不確定性和收益不確定性。³

1.2 政府在科技創新中的作用

政府是科技創新發展的重要參與者，作為創新活動的重要主體，政府行為會對創新品質和創新效率產生重要影響。一直以來，傳統的經濟學理論認為推動科技創新的首要因素是市場需求，政府對科技創新的干預是緣於創新中的市場失靈。對於歐美日韓等科技創新強國一直以來宣導市場經濟和自主主義，反對國家干預與創新政策，但是就其行動而言，政府在構建國家創新體系中的主導作用，尤其是對創新活動的干預和支持程度遠超發展中國家，比如政府對高水準研究機

¹ 代明、殷儀金、戴謝爾：《創新理論：1912—2012——紀念熊彼特〈經濟發展理論〉首版100周年》，《經濟學動態》2012年第4期。

² 宋剛、唐蕾、陳銳、紀陽：《複雜性科學視野下的科技創新》，《科學對社會的影響》2008年第1期。

³ 袁永、李妃養、張宏麗：《基於創新過程的科技創新政策體系研究》，《科技進步與對策》2017年第12期。

構與高等院校的支持等方面。^{1、2}對於科技基礎薄弱的發展中國家，單純依靠市場力量顯然難以實現科技資源配置最優化，政府更需要在科技創新中發揮支持作用。^{3、4}因此，一個國家或地區創新體系與創新戰略是經濟發展過程中無法內生形成的，政府在創新體系建設、創新戰略制定等方面扮演著重要的角色。總之，考慮到市場機制在基礎科學領域以及一些創新成本較高、創新風險較大的科技領域資源配置的無效性，政府在創新發展過程中合理發揮自身職能，是促進科技創新體系構建、創新成果轉化、人才集聚等創新要素的基礎保障。

2 以色列科技創新發展的主要經驗

2.1 構建科學高效的科技成果轉移轉化體系

以色列是世界上為數不多的將科技創新成果成功商業化最多的國家之一，科技成果轉化率高達 85%，高科技領域的初創企業數量僅次於美國硅谷，創業密度世界第一。以色列政府高度重視科技成果轉移轉化，從體制機制優化入手，打通科技創新體系中政府、企業、高校和科研機構之間的阻礙，建立了比較成熟的科技成果轉化體系。

一是持續完善科技成果轉化政策法規。以色列政府先後頒佈實施《研發法案》、《產權法》、《商標條令》、《版權法》等法律保護知識產權、鼓勵創新，為科技成果轉移轉化提供保障。同時，以色列政府實施了《生物技術計劃》《通用技術研發計劃》《研發與開發基金計劃》等，引導高校、研究機構和工業企業加強技術合作和成果轉化。

二是支持高校成立技術轉化機構。以色列 7 所重要的高校都成立了全資技術轉化機構，負責學校科研成果的商業化。如耶達（Yeda）公司是魏茲曼科學院在 1959 年創建創立的以色列的第一家技術轉化公司，是世界上第三大最為盈利的技術轉移公司。⁵該公司制定了高

¹ Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. *Soundings*, 49(49), 131-142.

² 賈根良：《開創大變革時代國家經濟作用大討論的新綱領——評馬祖卡托的〈企業家型國家：破除公共與私人部門的神話〉》，《政治經濟學報》2017 年第 1 期。

³ Chang, H. J., Cheema, A., & Mises, L. (2002). Conditions for successful technology policy in developing countries—learning rents, state structures, and institutions. *Economics of Innovation and New Technology*, 11(4-5), 369-398.

⁴ Cimoli, M., Dosi, G., Nelson, R. R., & Stiglitz, J. (2006). Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note (No. 2006/02). Lem Working paper series..

⁵ 李偉、王小曼、鄭翼、許麗娜：《以色列大學技術轉移機構管理運行機制探析》，《改革與開放》2014 年第 5 期。

度市場化運作的技術轉化流程，保證篩選出具有較高轉化價值的科技成果，通過制度保證高校技術轉化高成功率和高收益。通常科技成果成功轉化後，技術轉化機構一般會按照“442”分配模式將收益撥付給發明者（40%）、大學（40%）、實驗室（20%）。大學會將所得收益的60%再返還給技術轉化公司，作為以後其運營的基本費用。¹此種科技成果收益模式，能確保科學家全心投入技術研發獲得穩定收益，不必為技術轉化的商業運作分心。

三是推動高科技企業孵化器發展。以色列擁有世界上最先進的孵化器，為研發成果轉化提供了有效的支撐。以色列的孵化器一般隸屬於著名的大學、地方行政區域或者工業集團。政府不僅對孵化器數量和運營模式有嚴格的限制與規範，對進入和退出也設有嚴格的壁壘。政府主導成立的孵化器，堅持“共擔風險，但不分享受益”的原則，為創業的企業提供資金、技術、場所和市場服務，對孵化專案投資最高達85%。隨著孵化器的發展，政府逐步減少參與力度，突出孵化器的自身運營能力。孵化成功的企業上市或並購後，政府資金及時退出，轉為由專業投資機構接管運營。截至2019年第一季度，以色列共有孵化器392家，其中約有50家孵化器有政府背景，政府出資約75%，孵化器運營商出資剩餘的25%。

2.2 構建開放包容的人才引進與培養機制

以色列是一個智力資源極其雄厚的國家。自1966年至2016年，總計有12位以色列人榮膺諾貝爾獎；以色列的科學家和工程師數量、在校大學生人數等指標，按照人口比例計算，均位列世界第一位。以色列政府奉行人才強國的發展戰略，主要從國際引智、高技術移民的吸收與融合、本土化人才培養等三個方面儲備了豐厚的智力資源。

一是政府高度重視本土人才培養。以色列以科技教育優先為基本國策，對5~15歲的兒童實行強制性義務教育的同時設置了“天才培養制度”，目的是讓以色列的青少年成為未來科技創新、顛覆性技術研發的主力軍。以色列目前共有61所高等教育機構包括9所大學、31所學院和21所師範學院，以色列高校在世界大學排名指數位列第22位，24%的以色列勞動人口擁有大學學歷，僅次於美國和荷蘭。政府十分重視大學生的創新創業能力，制定了一系列大學生創新創業扶持政策與計劃。以色列各院校建有創業中心，鼓勵大學生組建自己

¹ 王凌：《專業孵化器建設的經驗借鑒與推進對策——基於寧波軟體園的調研》，《未來與發展》2014年第7期。

的創業團隊，並制定了相應的創業扶持計劃，如青年企業家培育計劃、大學生創業比賽等來增強學生的創新創業意識。

二是政府積極推進高端技術移民政策。高技術人才的流入是助推以色列崛起為舉世聞名的科技創新強國的關鍵支撐。自建國伊始，以色列即高度重視對智力資源的吸納與利用。政府完善人才引進的頂層設計，堅持推行“人才優先”的國家戰略。其中，“卓越研究中心計劃”以“將優秀的研究人員帶回以色列作為強化高等教育機構學術能力的核心方式”為目標，從美國和歐洲吸收大批頂級的科學家在以色列高等教育機構獲取終身教職。同時政府就在移民部下設了“科學吸收中心”(The Center for Absorption in Science)，幫助外來及留學歸來的科研人員在企業或科研機構尋找對口的科研工作，以鼓勵技術移民定居以色列。以色列公佈的《2018—2019 年創新報告》顯示，2018 年以色列高技術行業的從業人員數占比達 8.7%，超過 30 萬人；每萬人擁有科學家和工程師數量為 145 人，排名世界第一，為科技創新積累了充足的人才基礎。¹

2.3 建立了完善的科技管理體系

以色列的創新能力之所以強大，主要是因為政府打造了一套自上而下的科技管理體系。政府最高層次的科技創新決策協調機構是科技委員會，科技管理工作的主要機構是科技與太空部，首席科學家辦公室是獨特的科技管理機構，也是最大的亮點。各層級通力合作，高效履行各自的行政職能，共同組成國家科技決策和創新活動管理機構，通過整合全國各方科研與商業力量，全面推進科技創新活動。

一是跨部門協調機構—科技委員會（Ministerial Committee for Science and Technology）。科技委員會是國家層面的協調機構，主要負責以色列科技政策制定、科技發展整體規劃、協調和促進各部門的科技政策、科研規劃、專案立項和評審。科技部長擔任主席，成員來自科技部、工貿部、通信部、教育部、國防部、基礎設施部、移民吸收部等部門。科技委員會制定的科技發展規劃和政策須經內閣會議通過才能正式確立。總理以合議方式主導內閣會議，擁有對科技規劃和政策的最高決策權力。

二是科技管理核心機構—科技與太空部（Ministry of Science, Technology & Space）。以色列科技與太空部主要承擔科技政策管理

¹ Israel Innovation Authority. 2018—19 Innovation in Israel Overview[R/OL]. [2020-01-12]. <https://innovationisrael.org.il/en/report/innovation-report-2018.html>.

工作，統籌溝通下屬各部門的科技事務，促進國家整體科技戰略、政策的實施，整合各方科研資源。工作範圍主要包括：強化並擴展基礎研究和應用基礎研究，激勵和促進高新科技技術的研發和創新活動，深度挖掘以色列全國的科研潛力，主動為政府提供科技決策諮詢，全面推動以色列科技創新發展。

三是資助企業研發工作的執行機構—首席科學家辦公室(Office of the Chief Scientist)。在以色列科技管理體系中，首席科學家辦公室發揮了承上啟下的重要作用，不僅較好地解決了行政與學術脫節的關係，而且能夠使科技研發與應用推廣有效銜接起來，實現了科技研發與應用推廣一體化。目前，以色列政府在科技與太空部、經濟部、國防部、農業部、資源部、衛生部、環境部、交通部等 13 個部門都委任了首席科學家，並設立了相應的首席科學家辦公室。首席科學家通常為科技創新領域或風險投資領域的領軍人物，任期 4 年，一旦被聘用，必須全職工作。在長達 30 年的發展過程中，首席科學家辦公室逐漸確立了其五大工作內容：研發基金、磁石計劃、"趨勢"專案、孵化器計劃、國際交流合作。2016 年，以色列政府新成立了國家技術與創新總局 (Israel Innovation Authority)，取代了首席科學家辦公室，目的是全面繼承、延續、升級首席科學家辦公室的管理職責，為企業競爭國際市場解決難題（見表 1）。

表 1 以色列國家創新局各部門情況

主要部門	主要職責
初創企業部 Startup Division	為創業者和融資不超過 1000 萬美元的公司以及對經營孵化器和實驗室感興趣的公司提供服務
發展部 Growth Division	為處於成長階段的初創企業、成熟公司和研發中心提供服務
技術基礎設施部 Technological Infrastructure Division	為對研發合作感興趣的企業家、公司和研究機構提供服務
先進製造部 Advanced Manufacturing Division	為有興趣開發產品和吸收創新技術的製造公司和工廠提供服務
國際合作部	為有興趣向全球市場擴展的公司提供服

International Division	務
社會挑戰部 Societal Challenges Division	為企業家和公司提供社會領域以及高科技領域人力資本等解決方案

注：由以色列創新局網站資料整理

2.4 建立政府引導下的金融支撐體系

作為一個小型發達經濟體，以色列之所以在當前全球科技創新版圖中佔據了領先地位，其中，金融資本發揮了有效且持久的作用。早在 2008 年，以色列人均獲得的創業投資資金就已位居世界第一，約為美國的 2.5 倍、歐洲的 30 倍、中國的 80 倍、印度的 300 倍。¹以色列金融支持科技創新的體系主要包括：

一是政府研發補貼激勵政策。政府建立完善的法規體系支持企業，主動為企業的產品創新分擔投資風險，對具有“高技術優勢”的公司和企業提供稅收減免、特殊貸款和投資補貼等優惠措施(見表 2)。

表 2 政府研發創新激勵措施

類別	資格標準	主要激勵措施
初創企業技術孵化專案補貼	以色列創新局批准的孵化器專案	政府補貼專案投資預算的 85%，最高位 350 萬新謝克爾； 專案團隊擁有初創企業 50% 的股份和 8 年技術專營權
技術創新實驗室建設補貼	申請補貼的前一年，至少僱傭 100 名員工且銷售額不超過 1 億謝克爾； 相關技術知識產權由以色列註冊成立的企業所有	政府補貼實驗室基礎設施建設費用 33%，最高位 400 萬新謝克爾； 研究領域位數字健康和生物技術的實驗室獲取額外補貼，最高為 50 萬新謝克爾
研發基金支持	在以色列註冊成立公司； 從事硬體、軟體、通信、	政府撥款專案投資預算的 20%-50%，最高為

¹ 陳光：《以色列國家創新體系的特點與啟示》，《中國國情國力》2014 年第 11 期。

		生命科學、醫療設備、物聯網、金融科技、清潔技術等領域的研發	350 萬新謝克爾； 在國家 A 類發展區域運營的企業可獲 10% 的額外撥款； 在加沙地帶周邊地區運營的企業可獲得 25% 的額外撥款； 少數民族和女企業家擁有的創業公司在第 1 年可獲得專案投資預算 75% 的政府撥款，第二年為 70%
研發補貼	大型企業研發補貼	收入超過 1 億美元； 研發總支出超過 2000 萬美元或者聘請超過 200 名研究員	政府補貼專案投資預算的 50%； 獲得補貼的企業無需支持特權管理費
	替代燃料研發補貼	從事替代能源開發； 相關技術知識產權由在以色列註冊成立的公司所有	企業可獲得以貸款形式提供的財政資助，資助金額最高可達專案投資預算的 50%

注：來源於中國國際貿易促進委員會《企業對外投資國別（地區）營商環境指南-以色列（2020）》

二是政府基金先期引導計劃。政府對不同發展時期的企業制定了相應的資金支持計劃。例如趨勢計劃，用於扶持萌芽期的個人創業種子基金，讓創業者能夠把自己的創新構想轉化成產品，並吸引投資者投資組織生產，進而建立起自己的企業。同時，政府引導基金設立退出機制，一旦企業平穩發展，利潤穩定，政府即行退出，商業性資本即可享受早期進入及後續增持的好處，對於社會投資者來說，是一個可以預見到的未來利益。

三是鼓勵外企機構設立風投資金。以色列通過構築競爭開放的風險投資市場和完善有效的法律體系保障，聚集推廣風險投資，按照公私 1:2 或 1:3 比例鼓勵外國投資機構在以色列設立風投基金，支持高

科技初創企業發展，並促進創新成果的商業化轉化。¹以色列知名研究機構 IVC 與國際律師事務所 Meitar 聯合發佈的“2021 第一季以色列高科技回顧”顯示，2021 年一季度，以色列科技公司獲得風險投資協議 172 個，涉及資金 53.9 億美元，比去年四季度增長 86%，是去年同期的兩倍。

3 借鑒以色列經驗對橫琴粵澳深度合作區的對策建議

橫琴粵澳深度合作區的戰略定位是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。目前，橫琴粵澳深度合作已具備一定的科技創新基礎和條件，合作區內累計註冊澳資企業 4578 家，314 家澳門企業在橫琴跨境辦公。粵澳合作產業園累計為 25 個專案供地，協議投資額達 793 億元，粵澳合作中醫藥科技產業園累計培育 50 家澳門醫藥專案，澳門的 4 所國家重點實驗室設立了橫琴分部，累計孵化集聚 613 個澳門創新創業專案。借鑒以色列科技創新經驗，結合橫琴粵澳深度合作區實際，提出以下建議：

3.1 建立健全高效的科技創新管理體系

借鑒以色列構建自上而下的科技創新管理體系，建議橫琴粵澳深度合作區管理委員會設計實行一套適宜高效的科技管理體制，通過更高規格的管理、更有力度的執行、更大程度上的收益共用，確保科技創新取得新發展、新突破。其一，建議合作區執委會牽頭成立跨部門的科技委員會，鼓勵吸納國內外科技領域領軍人物、知名科學家、智庫專家學者等作為成員，定期召開研討會並提交諮詢報告，為合作區管理委員會研究和制定科技創新政策提供對策建議。其二，經濟發展局成立專門的科技創新部門，負責起草科技研究與發展政策，制定專案申請、管理及評估的規範和制度，發佈科研專案計劃指南，落實研究專案計劃，監督、追蹤研究專案的執行情況，並最終對各項目進行評估。

3.2 加快佈局一批重大科技產業專案

圍繞橫琴方案提出的四大產業方向，利用好橫琴合作區企業所得稅、個人所得稅“雙 15%”等優惠政策，謀劃引進積體電路、新能源汽車、生物醫藥等一批大型企業到橫琴設立研發設計中心。爭取廣東

¹ 胡海鵬、袁永、邱丹逸、廖曉東：《以色列主要科技創新政策及對廣東的啟示建議》，《科技管理研究》2018 年第 9 期。

省有關政策，在橫琴設立廣東省航空產業基金、推動航空租賃等產業做大做強，吸引和推動更多澳人澳資澳企到橫琴發展。高標準建設澳門大學、澳門科技大學等院校的產學研示範基地，構建技術創新與轉化中心。高水準打造橫琴澳門青年創業穀、中葡青年創新創業基地等一批孵化器和科研創新載體，構建全鏈條服務生態。推動在合作區創新創業就業的澳門青年同步享受粵澳兩地的扶持政策，鼓勵合作區企業吸納澳門青年就業。

3.3 加快成立國家級綜合型科技創新中心

圍繞服務支撐國家重大發展戰略，與國家科技部門聯合成立綜合類創新中心，集聚整合相關優勢高校、科研院所、企業、新型研發機構等源頭創新力量，成為創新中心的重要研究實體。組織實施國際大科學計劃和大科學工程，佈局建設一批發展急需的科技基礎設施，開展顛覆性技術創新，著力解決制約國家發展和安全的“卡脖子”難題，推動合作區打造粵港澳大灣區國際科技創新中心的重要支點。同時，深化科技發展體制機制改革創新，探索實施與港澳並行接軌的專案申報、過程管理、專案評審和成果轉化機制，鼓勵企業、科研院校參與具有重大影響的國際技術研發合作，大力提升琴澳科技創新協同發展水準。

3.4 建立完善政府主導的中小企業創新金融支持體系

借鑒以色列多元化融資模式打造成“中東硅谷”的成功經驗，探索建立政府引導機制。通過政府出資設立科技成果產業化引導基金，引導社會資本進入合作區科技創新領域，重點投向重大科技成果產業化專案、戰略性新興產業等新興科技產業領域，主要投向處於種子期、起步期、成長期的科技型中小微企業。同時，依託合作區內的金融企業，積極在技術孵化、技術開發等領域大膽引入國內外風險投資資本，加強利用國際風險資本，引導全球高端創新資源要素向合作區聚集。探索建立風險投資退出機制，活化退出通道，暢通“募投管退”的投資閉環，形成“投資-培育-退出-再投資”的良性迴圈。

3.5 實施頂級專家人才戰略

借鑒和學習以色列“以色列國家引智計劃”“卓越人才計劃”的經驗，制定吸引和集聚國際高端人才的政策措施，實施頂級專家人才戰略，瞄準積體電路、電子元器件、新能源、大數據、人工智慧、生物醫藥等產業的世界前沿科技，探索公開招聘世界一流科學家、國際頂尖工程技術人才的新機制。通過國家重大專案、大事業和大平臺廣

泛吸引全球的頂級專家加盟參與，培養造就具有國際水準的戰略科技人才、科技領軍人才、青年科技人才和高水準創新團隊，打造科技創新的研發高地，力爭成為世界高端人才流動的“創新驛站”。同時，利用橫琴合作區享有科研儀器設備進口、國際互聯網科研數據跨境流動等一系列便利條件，積極推動中科院等科研院所、省內外高校在橫琴設立重大創新平臺，吸引更多科研機構、科研人才、科技企業落戶。

大灣區時代下繁榮澳門基本法研究的多維路徑*

馮澤華¹

一、問題緣起：

澳門基本法研究的短板及後發優勢

李克強總理在 2017 年的政府工作報告中指出，要研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，深化內地與港澳的合作與血脈聯繫。隨後，有關粵港澳大灣區建設的各類規範性文件、區際行政協議相繼出臺，奠定了大灣區在新時代國家建設中的重要作用。2020 年 10 月 29 日，中共十九屆五中全會通過了《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》，該建議明確指出，“支持特別行政區鞏固提升競爭優勢，建設國際創新科技中心，打造‘一帶一路’功能平臺，實現經濟多元可持續發展”，為特別行政區在十四五期間更好地融入國家發展大局提供指南針和路線圖。港澳作為國家對外開放的“核心肌群”，亦是大灣區建設的兩個核心城市。多方位多管道促進港澳與內地的聯動發展，必然對大灣區建設乃至國家繁榮發展具有重要意義。從比較優勢而言，均作為國際自由港的香港和澳門分別具有不同的城市優勢，在大灣區建設的過程中亦發揮著差異化的推動作用。作為“彈丸之地”的澳門雖其在許多領域不能與香港相提並論。在回歸前，澳門只是一個人口十幾萬的小城，它的產業結構單一，並且經濟處在於衰退的狀態，但自回歸以來，在中央的政策支持下，澳門社會福利體系日益完善，居民生活水準不斷提高，經濟發展實現跨越式發展。據世界銀行統計，早在回歸十周年之際——2009 年，澳門人均 GDP 排名亞洲第二名，世界第二十五名，在亞洲僅次於卡塔爾，遠高於“亞洲四小龍”。此後，澳門經濟一直保持迅猛的發展勢頭，截至 2018 年，根據 IMF 的數據顯示，澳門人均 GDP 排名第二，次於盧森堡。²今日，澳門已經成為世界著名的旅遊

* 基金項目：教育部哲學社會科學研究重大課題攻關項目“粵港澳大灣區法律建設研究”（項目編號：20JZD019）。

¹ 馮澤華，廣東財經大學法學院博士後，深圳大學港澳基本法研究中心兼職研究員，全國港澳研究會會員。

² The World Bank.GDP per capita (current US \$)

休閒中心，近年來，經濟水準一直高居世界前列。同時，澳門在積極融入國家發展大局後，經濟適度多元發展，致力於打造世界旅行休閒中心和中葡經貿合作服務平臺。澳門今日所取得巨大成就，與其全面準確理解與堅持“一國兩制”政策方針有著密切關係。2019年10月19日，國務院港澳辦副主任黃柳權在慶祝澳門回歸祖國20周年研討會上表示，“一國兩制”在澳門的實踐是一個成功的範例，其經驗值得認真總結，也可以為香港提供一定的借鑒。從此維度看，即使“一國兩制”澳門模式的價值不能充分反映香港實際，但至少能為香港模式的健康運行提供經驗借鑒。

相比於香港基本法研究空前繁榮而言，澳門基本法的研究卻“門可羅雀”。長期從事“一國兩制”研究的學者或許有這樣一個印象：撰寫香港特區的文章數量遠高於澳門特區。¹據不完全統計（截止2020年10月31日），在中國知網上以“澳門基本法”為檢索詞，可以發現近五年發表的文章僅有121篇，總的文章數量為658，而以“香港基本法”為檢索詞，近五年的發文量是276，足足是澳門基本法研究的兩倍之多，總體文章數量則是878篇。事實上，我國學界在包括基本法研究的整個港澳問題研究上歷來存在“重港輕澳”的被動局面，以目前國內最為權威的社會科學專案——國家社科基金的獲批專案為例，截至2020年11月，從“全國哲學社會科學規劃辦公室”專案數據庫檢索顯示，專門從事“香港”研究的專案共有93項，而專門從事“澳門”研究的專案僅有6項，而這6項完全與澳門基本法研究風牛馬不相及，多數為澳門文化、文學研究。以“基本法”為關鍵字進行搜索，僅有鄒平學教授於2014年主持的“港澳基本法實施的相關機制研究”的一項重大專案與澳門基本法研究有關，其餘均為香港基本法的研究專案。這種被動局面映射出一個無須爭議的事實：澳門愛國愛澳人士長期佔據澳門政壇主流，在中央的大力支持下，全面準確理解與實施澳門基本法，有效發揮“一國兩制”澳門模式的內在各項制度機理，確保澳門特區持續繁榮穩定。質言之，澳門在實踐“一國兩制”的道路上比香港要一帆風順，自不需要學界給予特別的關切。諸如“粵澳合作框架協議”“橫琴模式”等曾為學界所討論的熱點，隨著相關事項的實踐，這些熱點逐漸消失於學界的視野中。由此而導

.https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart&year_high_desc=true, 2020-08-28。

¹ 鄒平學、黎沛文：《〈澳門基本法〉研究概覽》，載《“一國兩制”研究》2016年第2期。

致的結果是，許多“一國兩制”理論是由香港實際情況而定的，其是否符合澳門卻難以有效評估。由於澳門基本法的研究處於下風，相關理論成果多受香港基本法影響，理論思維也只能亦步亦趨，對澳門的長久發展頗為不利。實際上，制度上的健康運行與學術理論研究長期脫節，對澳門而言絕非好事，甚至不利於澳門實現經濟適度多元發展。正因澳門運行“一國兩制”取得舉世矚目的成就，更需要在相關理論建構方面有所建樹，促使世人日益認可的是“一國兩制”本身，而非“一國兩制”澳門模式。鑒於此，總結澳門模式成功的實踐經驗、基本規律，並適度拓寬澳門模式的發展空間，是澳門繼續保持繁榮穩定的重要利器。現有的澳門基本法研究力量較為薄弱，高質量的研究成果亦較少，澳門有必要系統建構繁榮澳門基本法研究的路徑，吸引國內外更多具有法治智慧的人共同參與到此項偉業中。鑒於國內外學界對澳門基本法研究仍處於一種類似“隱學”的狀態，與澳門近年來日益在國內外舞臺上發揮重要作用的地位不相契合。有鑒於此，在大灣區建設的時代下，學界應充分闡釋和挖掘“一國兩制”澳門模式的內在機理，以此深化澳門基本法對大灣區深度建設的推動作用。本文擬從四大路徑推動澳門基本法研究，以更好地彰顯“一國兩制”澳門模式的卓越成就，進而從實質上推動粵港澳大灣區的法治建設。

二、人才培養之路：

澳門與內地高校聯合培養澳門基本法研究人才

田飛龍教授指出：“大灣區建設要回應的最本質問題是：新時代的中國如何為自身及世界探索美好生活所需的技術標準與制度標準。”¹人才吸引力作為增強澳門經濟活力乃至促進社會制度優化的“主角”之一，對整個大灣區發展的重要性不言而喻。2019年2月，中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（下稱《規劃綱要》），詳細闡釋了大灣區建設的背景原則、發展重點及近中期各階段目標，而對澳門的願景是，除保持其自身特色與優勢之外，特別要更加致力於促進其經濟適度多元化發展。而這一次中共中央對澳門有了更進一步的新期待——實現經濟多元可持續發展，是對澳門深入大灣區聯動發展的理性轉變。澳門長期高度依賴博彩業發展經濟的局面在短時間內無法得到扭轉，而這種單一形態的經濟發展模式難以保障經濟體獲

¹ 田飛龍：《粵港澳大灣區戰略與新時代改革的制度探索》，《廣州社會主義學院學報》2020年第2期。

得可持續發展。儘管近年來，澳門在國家的大力支持下，經濟發展軌道略有拓寬，但在粵港澳大灣區建設之際，澳門的發展建設仍需源源不斷的政治與經濟人才提供創新的、獨特的良計才能完成。任憑國家如何建構惠澳路徑，連通粵港澳三地，但若澳方缺乏對接的合適路徑，則整個國家發展大計無可避免會出現銜接不暢的現象，粵港澳大灣區也不能實現其價值意義。

人才的培養與教育與澳門發展息息相關，在“一國兩制”特殊政治制度背景下的教育則更要求將教育與愛國緊密聯繫，澳門基本法推廣協會副理事長李沛霖指出，“一國兩制”在澳門的成功實踐，與愛國教育有著密切的關係，教育者必須有堅定的愛國立場，這是成功與否的先決條件。因此，加強澳門基本法研究人才，尤其是通過加強澳門基本法研究人才培養愛國愛澳青年通過參政議政的方式繼續培養治澳人才，才能保障澳門經濟社會同祖國內地同發展、共繁榮。

《規劃綱要》強調，鼓勵與推動粵港澳三地在教育上的合作發展是打造大灣區優質生活圈的首要任務。唯有加強教育與文化上的深層聯繫，才能真正的從頂層意識維度化解粵港澳三地交流融合的隔閡與心理壁壘。這也正是對大灣區建設本質問題的良好回應。因此，聯合培養法治人才是當前大灣區高校辦學的重要方向之一。聯合培養模式有助於推動不同高校學術資源的流動與共享，且共同培養能為一國法治社會之建成提供源源不斷的人才。目前，聯合培養模式在我國已經有高校正在探索實踐當中，例如，上海交通大學法學院與臺灣大學，中國社會科學院大學與深圳大學等高校間聯合培養模式受到社會的廣泛關注和好評，這幾所高校的辦學實踐將會對內地與澳門之間聯合培養法治人才帶來豐富的經驗。由於“一國兩制”這一新鮮事物在世界範圍內較為罕見，出現的時間比較晚也較短且並帶有強烈的政治色彩，故國內外法學界參與研究的人並不多，加之香港自回歸以來頻繁出現挑戰中央權威的政治事件，基本法學界更加傾向於研究香港基本法的相關問題，導致內地大部分高校多以香港基本法為問題導向培養基本法人才，而澳門基本法則多為澳門一些高校、科研機構自顧自地從事研究，且其研究成果亦未引起學界過多的關注。近年來，澳門本土學者也正致力於研究香港基本法，甚至在研究趨勢上，香港基本法正壓倒澳門基本法。這種被動的澳門基本法人才培養模式和研究方式實在不利於真正有效培養能夠為“一國兩制”澳門模式的推進工作帶來更高素質的人才，也不利於對粵港澳大灣區建設需要的高素質法治

人才的輸送，因此有必要加以改進。參照國內外高校間聯合培養的模式，並依託 2020 年初新成立的粵港澳大灣區法學教育與人才培養聯盟，澳門基本法研究可按照這四種進路進行培養人才：

一是高校間法學本科聯合培養。澳門高校可與一些基本法研究較為前沿的內地高校簽訂法學本科聯合培養的專案，如可選擇如廣東財經大學、深圳大學、武漢大學、清華大學等對港澳基本法研究成果較多的高校進行試點。兩地高校聯合培養法治人才可以採取“3+1”的模式，“3+1”模式主要有以下幾個特點：首先，本科生需要在內地學習 3 年法學本科，最後 1 年在澳門高校學習。之所以要求必須是“3+1”的模式，因為法學本科生至少在內地完成 3 年的法學課程後，才能較為系統地瞭解內地法律制度和法律體系，也能對澳門基本法的憲制背景和理論研究打下基礎，最後 1 年在澳門高校就澳門基本法的落實和實踐進行學習，並對澳門的法律制度有所瞭解。在這種模式下，學生對內地和澳門兩地的法律制度都有基礎性的學習瞭解，能對粵港澳大灣區法治建設中遇到的法律衝突問題的解決貢獻良策。此外，該種模式對學生畢業後參加內地的法律職業資格考試以及在粵港澳法律服務合作方面也將會有許多好處。其次，加入聯合培養的本科生撰寫畢業論文時必須要以澳門基本法為相關主題進行撰寫。聯合培養模式是一種針對性和專門性的培養，旨在培養能夠服務內地澳門兩地甚至是粵港澳大灣區建設的法治人才，故其在該種模式下有針對性的學習，對其考核的學習成果亦應當與培養的目的相切合。再次，為鼓勵更多的本科生立志從事澳門基本法的研究工作，聯合培養專案可以採取減免學費、住宿費和提供生活補貼等形式，激勵學生參與到聯合培養模式學習。最後，本科生按照培養計劃要求完成在兩校的學習後，在畢業時可以同時獲得兩校的學位和學歷證書，兩證在兩地應當均受教育部門的認可。

二是高校間法學碩士研究生聯合培養。與本科聯合培養模式類似的是，澳門高校同樣是與內地一些高校共同進行聯合培養專案。內地對法學碩士有科學學位和專業學位兩種不同的區分，兩種培養模式亦存在不同的培養要求，鑒於內地的碩士培養現狀，兩地高校可共同制定“2+1”或者“1+1”碩士研究生聯合培養專案。在“2+1”專案下，碩士生需要在內地高校讀兩年，最後一年需要在澳門高校就讀。在“1+1”專案下，碩士生需要在內地高校讀 1 年，在澳門高校讀 1 年。法學碩士研究生的聯合培養要求與本科聯合培養模式的要求相似，也

即是，碩士生撰寫畢業論文時同樣必須要以澳門基本法的相關話題進行撰寫。為鼓勵更多的碩士生立志從事澳門基本法的研究工作，聯合培養專案亦可以採取減免學費、住宿費和提供生活補貼的形式。碩士生完成兩校畢業任務後，可同時獲得兩校碩士學位和學歷證書。

三是高校間博士生、博士後聯合培養。博士研究生意味著對澳門基本法的研究將會進入一個深層次的階段，澳門高校可與內地高校進行博士生、博士後的聯合培養。澳門高校與內地高校可採取“2+2”的方式來推動兩校的博士生培養工作。在這種模式下，博士生分別在兩地高校完成2年的學業計劃方可獲得兩校的博士學位和學歷證書。聯合培養專案可以採取減免學費、住宿費和提供生活補貼的形式。對於博士後的培養，內地主要以博士後流動站的方式進行培養，澳門高校若無博士後流動站的，可依託內地博士後流動站的資源，吸引內地博士後來澳參與澳門基本法研究。

四是加強與其他研究機構的學術合作，共同培養青年學者。澳門高校、科研機構可加強與內地、臺港學術機構的合作，共同開展各類青年學者培養的課題研究。特別的，合作者要著眼於澳門特區長遠發展的需要，著重培養熟悉澳門基本法、具備深厚專業素養的青年研究人才方面。發揮好“傳、幫、帶”作用，把好的治學傳統、行之有效的經驗和方法傳授給年輕學者，並讓他們在鍛煉中成長、成才。質言之，澳門高校、科研機構應善用現有學術資源，借助內地和臺港地區的學術力量，培養更多的優秀青年人才和形成更多的對繁榮澳門經濟社會發展有價值的法學研究成果。

總之，基於以上四種人才培養模式，粵港澳即可在教學體系上形成一個互聯互通、人才密切往來的大灣區法學合作教育體系，為大灣區的其他生產要素流通以及高層次人才培養奠定良好基礎。

三、獨立學科之路：

設置“一國兩制法學”學科加深研究

學科設置是人才合作培養所需依託的客體與管道，優化粵港澳三地的學科銜接對於大灣區建設具有重要意義。同時，“一國兩制”作為一個具有開創意義的制度設計，本身就應該通過學科設置為人們提供機會學習瞭解與深入思考。但是，目前對於“一國兩制”的研究思考在粵港澳三地仍有所差距。當前，從內地的研究現狀來看，港澳基本法學幾乎完全為憲法學的附庸。而長期研究基本法的學者均知道，

僅用傳統的憲法學理論建構港澳基本法均不能完全展現“一國兩制”的實際面貌。在學界看來，一門學科要成為一門獨立的學科，需要具備四個條件，即獨立的研究對象、特有的研究方法、相對專門的從業或研究人員或團體、數量可觀的研究成果¹。從目前港澳基本法的研究現狀來看，將港澳基本法學單列為一門學科的條件已初具雛形，但在法學教育工作者看來，單獨將港澳基本法作為二級學科，仍存在許多風險。例如考慮專門研究的人才團隊數量的要素，港澳基本法往往會因其理論性與政治性過強而吸引不了法學學子，因為法學學子仍然需要考慮畢業後的就業問題。誠然，相對於民商法、刑法、知識產權、國際法、行政法等法學“顯學”學科而言，港澳基本法作為一門新興學科確實不佔優勢，甚至因為研究者多為高校智庫、政府公職人員的緣故，相關理論成果往往不能被內地司法實踐所適用。儘管港澳司法實踐可直接適用港澳基本法進行訴訟，但由於涉及基本法的案件少且政治性強，一般法律工作者並不專門從事這方面的實務工作。基於此種原因，港澳基本法似乎難以成為一門法學學子熱衷於報考的專業。事實上，全面準確地理解港澳基本法的基本內核，我們可以發現，港澳基本法作為一門獨特的學科蘊涵著許多的實務知識，特別是在國家提出建設粵港澳大灣區的關鍵時期，三地實施的法律不同必然會帶來問題和衝突，例如，區際法律衝突問題、港澳法律查明問題、港澳律師制度問題等等，而解決這些法律衝突的基礎，就需要正確的理解和適用港澳基本法。但以往的研究過於從理論的角度塑造基本法學，而忽視了法律實務的一面，或者只從政治角度塑造基本法以便更好地服務於中央治理港澳的實踐。筆者認為，“一國兩制”實踐進入“弱冠”之年後，一切理論與實踐均以逐步走向成熟，澳門高校很有必要整合現有研究資源，將港澳基本法研究打造為獨立的二級學科。2017年5月，中山大學法學院和粵港澳發展研究院經教育部備案，首次在全國自主設置“港澳基本法”目錄外二級學科，成功從形式上將港澳基本法作為獨立的二級學科。²從有助於港澳基本法研究的角度而言，這種形式備案確實起到十分重要的促進作用，但基本法學者的最終目標應該將港澳基本法真正成為教育部學位授予和人才培養學科目錄中的二級學科，方能更加保障港澳基本法的可持續發展。

¹ 陳友清：《論一國兩制法學及其形成和發展》，載《中國法學》2006年第2期。

² 鄒平學、劉海林：《突破與創新：基本法香港基本法MOOC的教學實踐》，載《法學教育研究》2018年第2期。

在法學人才培養的過程中，實際上，繁榮澳門基本法研究的創新路徑具有許多方式，其中，站在澳門的實際情況，澳門高校能否率先將港澳基本法學科作為法學的二級學科？實際上，澳門高校推動港澳基本法成為真正的二級學科即大有可為。此處簡略論證相關路徑之構築思路。由於“一國兩制”的最終目的不僅為了保障港澳的繁榮穩定，而且在於通過實踐“一國兩制”為臺灣和平回歸祖國鋪路。因此，港澳基本法作為法學的二級學科可定名為“一國兩制法學”。有學者曾從獨立的研究對象、特有的研究方法等角度論證“一國兩制法學”作為一個學科的精妙之處，¹但卻沒有論證是否可以成為二級學科。而本文之所以認同“一國兩制法學”而不用“港澳基本法學”的名稱作為二級學科的原因在於促進研究者更好地全面準確理解“一國兩制法學”的基本內核。易言之，設置“一國兩制法學”作為法學二級學科，既是深化港澳基本法研究的需要，亦是基於對臺灣問題的考量。首先，當前港澳基本法研究多限於對基本法的研究，研究範圍較為狹隘無法滿足內地與港澳在各個領域的往來需求，“一國兩制法學”的外延遠大於“港澳基本法”，在研究方向上的延伸性更強，包容性更高。其次，當下研究兩岸統一的法學方向一般被稱為“海峽兩岸關係法學”。港澳基本法與海峽兩岸關係法學在研究方法、研究對象、研究基礎、研究價值等核心因素上極為一致，均以特殊的政治立場、特殊的歷史背景作為一切法理闡釋的依託，兩者均為中國特色法學學科的重要組成部分。港澳基本法學與海峽兩岸關係法學的重合交叉之處即是一國兩制法學，研習一國兩制法學有益於推動海峽兩岸關係法學的興起，最終有助於推動海峽兩岸的和平統一。今天的港澳即可能為明日的臺灣便是此理。綜觀當前兩個學科的研究現狀，一國兩制法學基礎、港澳基本法、海峽兩岸關係法學、區際法律衝突學等均可成為一國兩制法學的研究方向。特別的，為了更加堅定重申港澳為中國領土不可分割的一部分，學界應將區際法律衝突問題納入一國兩制法學的研究當中，而非從國際法學的角度進行研究，至少不應將其歸入到國際法學學科之中。當然，國際法學者也可共同從事“一國兩制”研究。

四、學術期刊之路：

加強澳門基本法在學術期刊上的推廣工作

一門學科的繁榮發展在一定程度上要有足夠的研究成果，目前來

¹ 陳友清：《論一國兩制法學及其形成和發展》，載《中國法學》2006年第2期。

說，在法學界，科研成果往往依託學術期刊表現。內地學術的主要考核標準在於科研人員在學術期刊上發表論文的品質與數量。儘管港澳學界並未參照內地的學術標準，但文章的發表品質和數量能夠更加展現出學者的學術水準，故而一些港澳學者也熱衷於在海內外各大刊物上發表文章。而研究人才充沛的內地，根據不同的高校要求，研究人員需要在 CSSCI、北大中文核心、SSCI 等期刊上發表論文方能完成考核要求或者職稱評定標準。當前，澳門多數繁體字期刊並不被內地高校所認可，故澳門學術期刊多以向內地學者約稿的方式進行，這種通過約稿的方式來推動澳門基本法的研究在短時間內有一定的效果，但長期以往，因為所刊發的論文並非是為了完成考核而投稿的，論文的品質難以持續保障。因此，澳門基本法通過學術期刊之路進行繁榮的方式亟待改進，主要有以下兩個路徑：

第一，最直接有效的路徑在於將澳門的學術期刊走出澳門，邁向內地。澳門的學術期刊要走出澳門邁進內地最重要的一步就是要與內地高校的考核要求契合，唯有如此，內地科研人員才能心底裡更加願意將一些更高質量的澳門基本法研究文章投稿到澳門學術期刊。目前，澳門許多期刊在邁向內地的進程中已經有些成效，如《澳門理工學報（人文社會科學版）》《南國學術》《澳門研究》等期刊均已成為中國人民大學複印資料的重要來源期刊。中國人民大學複印資料是內地高校評價文章品質的重要風向標。一般而言，當某一論文被中國人民大學複印資料全文轉載的，意味著這一篇論文的品質很高。特別地，近年來，在澳門基金會和澳門大學的大力推動下，《南國學術》多項指標在中國人民大學複印資料轉載期刊排名第一，其他如《澳門理工學報》也取得了不俗的成績。然而，這幾個期刊成功打入內地學術界雖然為澳門基本法的研究發展打開了大門，但少許的成績並不能完全為澳門基本法的研究帶來較大的推動作用。況且，《南國學術》《澳門研究》等權威期刊較為注重發表澳門文化、文學方面的文章。更值得注意的是，許多內地高校的考核指標並沒有全文轉載即可完成考核的要求。以往澳門學術期刊因為長期堅持繁體字的形式而未能進入內地學術界，更未能打破中國知網等期刊網不能下載的瓶頸。澳門學術期刊仍有必要與內地期刊網，如中國知網、萬方、維普等學術資源資料庫合作，將原來是繁體字的文章轉化為簡體字的形式以便放置於相關學術資源資料庫中。亦只有將相關論文置於學術資源數據中，更多的人能夠查閱相關學術研究成果，內地學界才能對澳門基本法的

理論和實踐有更多的研究，對學術期刊評定的一些影響因數才能準確地統計，這也是 CSSCI、北大中文核心等權威學術論文收錄庫的重要參考指標。

第二，整合澳門基本法研究資源，由具有實力的澳門科研機構創辦有關澳門基本法研究的英文學術期刊，將澳門的學術期刊推向世界。正如上文所言，澳門學術期刊也有必要邁向世界，讓國際法學界研究澳門基本法及其實踐情況。目前，澳門一些基本法研究成熟的高校，如澳門理工學院已率先創辦有關“一國兩制研究”的英文學術期刊，其中常設欄目有澳門基本法的相關問題研究。因此，參照這一經驗，在澳門基金會的大力支持下，由具有實力的澳門科研機構整合澳門基本法研究資源，創辦旨在成為 SSCI 期刊的英文學術期刊。唯有如此，才能更好地契合內地和港澳臺的科研評價指標，吸引更多內地優秀科研人員積極從事澳門基本法研究工作。為更好地凝聚具有理論深度、視野全面的文章，澳門英文學術期刊在具體的形式上可定位為一年三刊，每期不超過十篇論文。其中，一半左右的論文主要是翻譯海內外具有高水準、有分量的、有深度的澳門基本法研究的中文論文，而一半左右的論文主要是自由投稿和向海內外澳門基本法研究的權威進行約稿。

五、物質與精神獎勵之路：

加大澳門基本法研究的鼓勵力度

早在《規劃綱要》出臺之前，粵港澳三地政府便在國家發展和改革委員會的牽頭下協商簽署了粵港澳大灣區建設的“基本法”——《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》（下文稱《大灣區框架協議》）。《大灣區框架協議》首次提出了大灣區的建設目標與定位是要將其建設成為世界級城市群與國際一流灣區。但從內容上看，《大灣區框架協議》僅籠統描述了對於大灣區建設的簡要規劃，並未提出深入與具體的制度設計。特別的，在促進粵港澳三地文化交流方面，亦僅用“加強人文交流、促進文化繁榮發展”簡要帶過。因此，如何加強人文交流的制度機制建設問題並未成為日後《規劃綱要》的重要考量方向。然而，基於澳門自身文化發展的需要，有必要在大灣區建設的框架下推動區域間的文化交流，以更好地擴大澳門影響力。如前所述，相較於香港文化與香港基本法研究，對於澳門文化與澳門基本法的研究力度與深度仍與之有一定差距，而在某種程度上造成了三地

文化與人才交流處於一種不對等的態勢之下，必然亦在其交融中形成隔閡。不僅如此，但凡從事基本法研究的學者往往有這樣的一個觀念：在國內 CSSCI 期刊上發表與港澳基本法研究有關的論文往往比其他部門法論文要難得多，難發程度甚至遠超憲法學論文。這其中的理由有二：一是專門發港澳基本法研究的 CSSCI 期刊數量少；二是基本法論文因為其政治性的緣故往往比憲法學論文還要敏感，觀點的論證要與國家官方文件的表述盡可能保持一致。這也是港澳基本法研究長期未能形成一個龐大的研究隊伍的重要原因。於年輕學者而言，由於職稱往往與待遇相掛鉤，若不能正常將基本法的論文成功發表，即意味著職稱評定不具有可期待性，這對個人的職業生涯規劃以及最基礎的生活經濟來源來說，都是不安定的因素。因此，要鼓勵年輕學者加入基本法研究的隊伍，尤其是從事澳門基本法研究這一冷門行業時，就必須配套除職稱待遇以外的物質與精神資助機制。

澳門基金會作為澳門學術發展的重要資助平臺，目前已對澳門許多學術期刊進行的資助，旨在推廣澳門學、澳門基本法以及有關澳門話題的其他學術成果。迄今為止，在澳門基金會的大力支持下，澳門學、澳門基本法的研究水準蒸蒸日上，逐步獲得了國內外學界的認可。然而，有關澳門基本法的研究仍未能較為廣泛地吸引更多的高素質科研人才，澳門基金會仍需要加大國內外研究澳門基本法的資助力度。具體而言，可以從以下幾個方面進行完善：

一是給予澳門基本法研究的優秀成果專門的資助和獎勵。具體可以參照“澳門人文社會科學研究優秀成果評獎”的運作經驗，由澳門基金會對從事澳門基本法的書籍、論文定期進行評獎工作，並對未出版的優秀書籍進行資助出版，對優秀論文予以一定的獎勵金。

二是鼓勵國內外社會資源對以澳門基本法為話題進行研究的本科、碩士、博士的學位論文、博士後的出站論文予以資助。如內地高校五邑大學的中國僑鄉文化研究中心從 2014 年開始，便進行這樣的資助計劃：博、碩士生以僑鄉為話題撰寫學位論文的，可獲得中心 3—5 萬元的資助。該計劃從成立至今，業已吸引了大量的文化學、政治學等不同學科背景的人以僑鄉為主題進行撰寫學位論文，計劃綽有成效。澳門基金會可借鑒這樣的計劃，規定本科生、碩士生、博士生（乃至博士後）以澳門基本法為話題撰寫學位論文，可向澳門基金會申請一定的資助。同時，澳門基金會可以與上文提及到的高校間聯合培養人才模式相結合，對聯合培養模式下學生學業學習以及撰寫學位

論文給予一定的資助。另外，由於內地科研經費方面的管理有其現實性的困難，例如為避免內地科研發票報銷的困難，資助專案可允許獲得專案的主持者有不超過五成的經費自由支配權（如勞務費的發放）。如此一來，便能鼓勵內地不同學科背景的人從事澳門基本法的研究工作。

三是定期舉辦專門以澳門基本法為主題的學術論壇。澳門多個高校實際上已經組建了與基本法相關的學術論壇，但許多參與者經從香港基本法的視角來研究“一國兩制”問題，這對推進澳門基本法的研究頗為不利。澳門高校、科研機構應在澳門基金會的支持下，重點開展只以澳門基本法為主題的學術論壇。為了吸引內地著名學者，也為了培養和鼓勵更多的年輕學者參與到澳門基本法的研究浪潮中，每一屆的澳門基本法學術論壇應設置優秀論文評獎環節，最低獎金的設置應高於澳門普通學術期刊的稿費要求。同時，對僅邀請特定權威學者參會的澳門基本法學術論壇，可參照中國法學會香港基本法澳門基本法研究會年會論文獎勵的相關規定。此外，來回澳門參加學術論壇的參加者的來回交通費、食宿費用、澳門文化調研費用均可獲得澳門基金會的支持。

總之，以上的多項計劃均需要澳門基金會積極與內地一些 CSSCI 的期刊進行合作，加大相關資助計劃的宣傳，否則也難以讓更多的法學界人員獲悉這一消息。以筆者的經歷為例子，若不是筆者長期對港澳基本法進行研究，根本就不知道澳門基金會的存在。筆者嘗試詢問了許多法學界的業師和同學，多數人表示從來沒有聽過這一機構。這也足以說明這一機構長期低調行事的風格實在難以發揮其重要作用，因此，澳門基金會有必要“高調”點去助推澳門基本法的研究，以推動澳門的繁榮發展。

六、理論創新之路： 深化澳門基本法基礎理論研究

現在關於澳門基本法的研究往往缺乏創新與前沿的思維，停滯不前的情況尤為突出，如學界長期在中央與特區關係、中央全面管治權與高度自治權關係、行政主導體制有效運行等陳舊問題上深入研究，所得出的結論往往只為了迎合官方文件的表述而做出，長期如此，容易喪失了澳門基本法作為一門獨特學科研究方向應具有的理論品質。應當指出：要想澳門基本法研究得到繁榮，研究者就必須大膽假設，

小心求證，勇於鑽研，旨在推動澳門長遠發展的前沿命題，進一步加深澳門基本法在“一國兩制法學”中的底色，主要有以下幾個路徑：

第一，學界應進一步加強對澳門基本法實施中的重點前沿問題研究，尤其是為完善與基本法實施相關的制度機制貢獻智慧。例如，澳門基本法在粵港澳大灣區的建設中如何發揮作用？如何借用大灣區法治協同之機助推澳門適度多元發展？“一帶一路”倡議下的亞投行、絲路基金等類似金融機構能否在澳門設立分支機構甚至是分支機構？大灣區背景下澳門能否建立國際仲裁研究中心或者國際會展中心？澳門保護中華傳統文化的經驗如何通過基本法的方式進行推廣等等，質言之，澳門基本法研究者的思維要跟上粵港澳大灣區發展的新時代要求，方能為澳門繁榮穩定提供源源不斷的理論支持，也能夠為穩定發展的香港提供一定的經驗和方案。

第二，澳門基本法學術研究不應故步自封，不能“等、靠、要”，要善於從問題中發現問題，在國內外澳門基本法的研究和討論發揮導向和引領作用，團結更多志同道合的學者加入到澳門基本法研究中來。特別地，澳門基本法要提出具有原創性的標識性概念，在國內外學界設立標籤，一看到某個概念即可浮現出澳門基本法，打造澳門基本法的“特色詞”。正如有學者認為，大家一看到“仁”和“孝”就知道這是儒家思想，一看到“無為”和“逍遙遊”就知道這是道家思想一樣。¹澳門基本法中的“市政機構”“旅遊娛樂業”等獨特概念在基本法研究中仍未得到充分挖掘，這不得不謂是一種學術資源的浪費。如果澳門基本法研究的概念或者理論思維完全與香港基本法一致，或者差異不大，那麼，澳門基本法則無深入研究的必要，至少在學理上亦難以體現澳門基本法的獨特作用。

第三，攻堅克難，重點研究澳門政治運作機理。學界應借鑒國內外有益的行政管理經驗，推出更多的能夠推動依法行政與廉政透明政府建設的理論成果，通過學術研究支持澳門行政長官和特區政府依法施政。同時，學界也要客觀看待澳門在落實“一國兩制”制度過程中的困難和問題，為行政長官和特區政府依法施政發揮智識作用。對澳門政治運作機理的研究亦有利於為粵港澳大灣區三地政府聯合執法的運行機制提供良計，也能為香港行政長官和特區政府依法施政、建設法治政府以及穩定社會秩序提供範本。

¹ 張江：《澳門學與澳門發展》，載《行政》2017年第4期。

七、結語：一樣的制度，不一樣的經驗

“一國兩制”二十多年的實踐充分表明：澳門較香港而言，“一國兩制”確實走得平穩且頗有成就，這歸因於澳門在中央的大力支持下，長期全面準確貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格依照憲法和澳門基本法辦事。習近平主席指出，澳門的成功實踐告訴我們，不斷鞏固和發展同“一國兩制”實踐相適應的社會政治基礎，在愛國愛澳旗幟下實現最廣泛的團結，是“一國兩制”始終沿著正確軌道前進的根本保障。¹由此，“一國兩制”澳門模式及其實踐經驗值得香港特區借鑒，也值得臺灣地區客觀評價。然而，囿於不同地區的特殊情況，“一國兩制”澳門模式卻未能受到香港和臺灣學界與政界的普遍肯定。這種被動局面與澳門基本法研究長期處於“忽略”狀態存在直接的關聯。因此，學界有必要在粵港澳大灣區建設的背景下重新審視澳門基本法在“一國兩制”運行中的特殊作用。總之，在大灣區時代下，澳門在融入國家發展大局的路途上，其地位與香港是平等的，中央在解決香港問題仍未有合適的思路時，可將眼光放在澳門上，方能在豐富澳門模式之餘，亦可為“一國兩制”的內涵貢獻源源不斷的智慧。

¹ 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國二十周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，載《人民日報》2019年12月21日，第2版。

學校行政支持的實證分析： 以從事融合教育的澳門普通學校教師為例

董志文¹

【摘要】本研究探討從事融合教育的澳門普通學校教師的學校行政支持之現況，瞭解不同背景下有關教師在學校行政支持的差異情形。研究收取了 612 位普通學校教師的資料，以 SPSS21.0 軟件進行分析。結果顯示：1)教師在“整體學校行政支持”及各向度支持均屬於較好程度；2)“主要職務”、“融合教育進修”、“短期進修”、“任教前與殘障相處或了解經驗”、“融合教育人員支持”、“與同事溝通時間”、“班級學生數”、“校部規模”在學校行政支持中呈現顯著差異($p<0.05$)。最後，依本研究結果提出建議，以作為教師、學校行政及政府的參考。

【關鍵詞】澳門；融合教育；普通學校教師；學校行政支持

一、緒論

(一) 研究背景與動機

近十多年，融合教育在澳門穩步地發展，而澳門的融合生亦似乎有持續增加的趨勢。根據官方資料顯示，澳門的融合生在 2010/2011 學年至 2019/2020 學年之間，就從 426 人增加到 1,795 人，² 這顯示融合教育在澳門將會有很大的需求。因此，社會將會更加關注學校對融合教育的執行情況。相關文獻顯示，學校要能有效實施有質量的融合教育，除了教師能否具有良好的特殊教育態度、觀念與專業知能外，另一重要因素就是學校的管理層能否為教師提供足夠的行政支持。³

學者鄭麗月認為，有特殊教育需要學生接受融合教育時，學校行政支持的系統是很重要，這當中包括校長等行政人員對融合教育的看

¹ 董志文，聖若瑟大學社會科學及教育學院訪問學者，教育學博士。

² 澳門教育及青年發展局：《非高等教育統計數據概覽 2020》，參見 https://mirror1.dscedj.gov.mo/dsej/stati/2019/c/edu_num19_part1.pdf，2021 年 8 月 6 日。

³ 鄧猛：《全納教育的基本要素與分析框架的探索》，《教育研究與實驗》2007 年第 2 期，第 43-47 頁。

法與支持程度。¹ 如果學校行政支持比較高，則學校支援系統就能比較切合學生的需要；相反，學校支援系統就難以滿足學生的需要，亦會影響教師的教學品質；得到學校行政支持的教師，他們在教學方面的效率及成就感也相對較高，相反若得不到支持，教師在教導有特殊教育需要學生時會面對較大壓力。² 因此，教師知覺學校行政支持在融合教育中的重要性就顯而易見。然而，澳門普通學校教師在從事融合教育中所感受的學校行政支持現況是如何呢？不同背景的澳門普通學校教師所感受的學校行政支持是否有所不同呢？目前我們仍然不清楚有關狀況。因此，研究者在此動機下開展以澳門普通學校教師所知覺的學校行政支持的實證研究，對澳門未來的融合教育發展與啟示，具有很重要的意義。

（二）研究問題

依本研究動機，本研究之研究問題有兩個：1)從事融合教育的澳門普通學校教師感受學校行政支持的現時狀況是如何？ 2)不同背景變項下，從事融合教育的澳門普通學校教師感受學校行政支持是否存在顯著的差異？

二、研究設計

（一）研究工具

本研究工具為問卷，茲述如下：

1.背景資料

背景資料總共為十六項，包括：“性別”、“年齡”、“教學年資”、“特教年資”、“學歷”、“專業背景”、“主要職務”、“任教階段”、“融合教育進修”、“短期進修”、“任教前與殘障相處或了解經驗”、“融合教育人員支持”、“與同事溝通時間”、“班級學生數”、“融合生數”、“校部規模”等。

2.融合教育普通學校教師學校行政支持量表

由於學校行政支持本身就涉及到人與人的互動等社會支持行為，因此，研究者依據 House 提出的“社會支持”(Social Support)理論來編制量表。³ 量表包括：“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質

¹ 鄭麗月：《從特殊兒童的融合教育談學校行政的配合》，《特教新知通訊》1999年第6卷(1期)，第1-4頁。

² 陳清溪：《校長的領導特質、權力基礎與啟智班教師工作滿意關係之研究》，《特殊教育學報》1997年第12期，第153-177頁。

³ House, J. S. Social Support and Social Structure. *Sociological Forum*, 1987, 2(1): 135-146.

性支持”、“自尊性支持”等四個向度。¹ 其中，“情感性支持”指教師在教導融合生過程中能感受到學校給予的精神性與言語性的支持，亦感受到學校對融合教育的重視；“訊息性支持”指教師可以感受到學校願意和他們就融合生的問題進行溝通，可以感受到學校會提供各種特教專業知能的信息與建議，同時亦感受到學校會給予教師有提高相關特教專業知能的進修機會；“實質性支持”指教師可以感受到學校允許他們嘗試各種融合教育調整來幫助融合生，同時亦感受到學校會通過不同的方式來為教師提供直接的融合教育協助；“自尊性支持”指教師在教導融合生過程中，可以感受到學校對他們工作中所面對的困難、挫折、壓力、犯錯等給予支持。量表使用 Likert 五點量表方式設計，分數越高，代表感受的學校行政支持越高，反之感受學校行政支持越低。項目分析顯示，量表的每一個題目與總分相關係數在 0.30 以上，每一個題目的 t 值在 3.0 以上；因素分析顯示，各題目因素負荷量在 0.523~0.865 之間，累積解釋變異量為 79.390%；信度分析顯示，量表的“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”的 *Cronbach's α* 係數分別是 0.898、0.921、0.886、0.960，整個量表的 *Cronbach's α* 係數是 0.964。

（二）研究對象

本研究以參與澳門特區政府所推行的“融合教育資助計劃”的私立普通學校教師為研究對象，研究者向參與澳門融合教育的 19 所學校校部派發了 744 份問卷，並回收了 701 份問卷，扣去 89 份廢卷，最後實際回收了有效問卷共 612 份。

（三）研究假設

依研究問題，研究假設有以下兩個部分，研究假設 1：從事融合教育的澳門普通學校教師所感受的學校行政支持平均分與學校行政支持中位分數具有顯著差異；研究假設 2：不同背景變項下，從事融合教育的澳門普通學校教師所感受的學校行政支持是具有顯著差異。

（四）資料分析

本研究採用 SPSS21.0 軟件進行數據分析，使用“單一樣本 T 檢驗”去驗證研究假設 1，運用“獨立樣本 T 檢驗”、“單因子變異數分析”、“克.瓦二氏單因子變異數等級分析，去驗證研究假設 2。²

¹ 董志文：《融合教育普通學校教師學校行政支持量表的編制》，《中國心理學前沿》2020 年第 2 卷(9 期)，第 836-848 頁。

² 吳明隆、涂金堂：《SPSS 與統計應用分析》(修訂版)，台北：五南圖書，2016 年，第 323-436 頁。

三、研究結果

(一) 現況分析

表 1 顯示，“情感性支持”平均分為 15.77 分， t 值為 32.787($p<0.001$)；“訊息性支持”平均分為 18.00 分， t 值為 18.290($p<0.001$)；“實質性支持”平均分為 15.41 分， t 值為 29.735($p<0.001$)；“自尊性支持”平均分為 20.73 分， t 值為 13.002($p<0.001$)；“整體學校行政支持”平均分為 69.92 分， t 值為 23.958($p<0.001$)。上述顯示教師感受“整體學校行政支持”及各向度支持的平均分顯著高於相應向度的中位分數，從事融合教育的普通學校教師所感受“整體學校行政支持”及各向度支持均處於較好的水平，研究假設 1 完全成立。

表 1 普通學校教師感受學校行政支持現況

向度	題數	平均分	標準差	中位分數	t 值
情感性支持	4	15.77	2.847	12	32.787***
訊息性支持	5	18.00	4.064	15	18.290***
實質性支持	4	15.41	2.837	12	29.735***
自尊性支持	6	20.73	5.198	18	13.002***
整體學校行政支持	19	69.92	13.341	57	23.958***

註：*代表 $p<0.05$ **代表 $p<0.01$ ***代表 $p<0.001$ 下同

(二) 不同背景變項的學校行政支持之差異分析

統計後發現，十六個背景變項有八個背景變項在教師的“整體學校行政支持”、“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”等向度中，均最少在一向度中有顯著的差異，研究假設 2 部分成立。茲述如下：

1. “主要職務”在學校行政支持的差異分析

表 2 顯示，“情感性支持”、“訊息性支持”的 F 值分別為 1.743、2.269， $p>0.05$ ，顯示“主要職務”在“情感性支持”、“訊息性支持”的得分中沒有顯著差異。“實質性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”的 F 值分別為 3.751、4.168、3.464， $p<0.01$ ，顯示“主

要職務”在“實質性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”的得分中有顯著差異。Scheffe 事後比較發現，“實質性支持”上，資源教師比中、英、數之班主任、非中英數之普通科任分別高出 1.532 分、1.537 分；“自尊性支持”上，資源教師比中、英、數之班主任高出 2.730 分；“整體學校行政支持”上，資源教師比中、英、數之班主任高出 7.089 分。可見，“主要職務”在教師所感受的學校行政支持的部分向度中具有顯著差異。

表 2 “主要職務”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差					
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持
1.	16.64±2.515	19.49±4.288	16.70±2.742	22.91±5.299	75.74±13.509
2.	15.55±2.818	17.75±3.831	15.17±2.715	20.18±5.095	68.66±12.803
3.	16.09±3.013	18.69±4.143	16.11±2.928	22.14±5.163	73.03±13.179
4.	15.91±2.972	17.74±4.151	15.46±2.906	20.29±5.059	69.41±13.625
5.	15.69±2.788	18.13±4.301	15.17±2.917	21.31±5.312	70.29±13.679
<i>F</i> 值	1.743	2.269	3.751**	4.168**	3.464**
比較			1>2 1>5	1>2	1>2

註：組別(人數)：1.資源教師(47)； 2.中、英、數之班主任(276)；
3.非中、英、數之班主任(35)； 4.中、英、數之普通科任(145)；
5.非中、英、數之普通科任(109)

2. “融合教育進修”在學校行政支持的差異分析

表 3 顯示，“情感性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”的 *F* 值分別為 5.724、6.313、7.010， $p < 0.01$ ；“訊息性支持”的 *F* 值為 4.212， $p < 0.05$ ；“實質性支持”的 *F* 值為 8.015， $p < 0.001$ ；這顯示“融合教育進修”在“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”及“整體學校行政支持”中具有顯著差異。Scheffe 事後比較發現，在“情感性支持”上，沒有進修的教師比只修畢 36 小時課程的教師、已修畢 100 小時課程的教師分別低 0.704 分、1.019 分；“訊息性支持”上，沒有進修的教師比已修畢 100 小時課程的教師低 1.413 分；“實質性支持”上，沒有進修的教師比已修畢 100 小時課程的教師低 1.339 分；“自尊性支持”上，沒有進修的教師比修畢 100 小時課程的教師低 2.181 分，只修畢 36 小時課程的教師比修畢 100 小時課程的教師低 1.670 分；“整體學校行

政支持”上，沒有進修的教師比修畢 100 小時課程的教師低 5.951 分，只修畢 36 小時課程的教師比修畢 100 小時課程的教師低 3.717 分。因此，“融合教育進修”在教師所感受的學校行政支持的各個向度中具有顯著差異。

表 3 “融合教育進修”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差					
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持
1.	15.25±2.875	17.55±4.008	14.89±2.900	20.11±5.255	67.80±13.406
2.	15.95±2.870	17.98±4.140	15.48±2.856	20.62±5.301	70.03±13.534
3.	16.27±2.582	18.96±3.819	16.23±2.438	22.29±4.465	73.75±11.788
<i>F</i> 值	5.724**	4.212*	8.015***	6.313**	7.010**
比較	1<2 1<3	1<3	1<3	1<3 2<3	1<3 2<3

註：組別(人數)：1.沒有進修(204)； 2.只修畢 36 小時課程(304)；
3. 已修畢 100 小時課程(104)

3. “短期進修”在學校行政支持的差異分析

表 4 顯示，“實質性支持”、“自尊性支持”的 *t* 值分別為 1.541、1.161， $p>0.05$ ，這顯示“短期進修”在“實質性支持”、“自尊性支持”中沒有顯著差異。“情感性支持”*t* 值為 3.253， $p<0.01$ ；“訊息性支持”、“整體學校行政支持”的 *t* 值分別為 2.093、2.110， $p<0.05$ ；這顯示“短期進修”在“情感性支持”、“訊息性支持”及“整體學校行政支持”中具有顯著差異。比較發現，“情感性支持”上，有修讀高於沒有修讀 0.831 分；在“訊息性支持”上，有修讀高於沒有修讀 0.767 分；在“整體學校行政支持”上，有修讀高於沒有修讀 2.538 分。因此，“短期進修”在教師所感受的學校行政支持的部分向度中具有顯著差異。

表 4 “短期進修”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差					
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持
1.	16.00±2.821	18.22±4.073	15.52±2.788	20.88±5.223	70.62±13.416
2.	15.17±2.835	17.45±4.000	15.12±2.952	20.34±5.126	68.08±13.003
<i>t</i> 值	3.253**	2.093*	1.541	1.161	2.110*
比較	1>2	1>2			1>2

註：組別(人數)：1.有修讀(443)； 2.沒有修讀(169)

4. “任教前與殘障相處或了解經驗”在學校行政支持的差異分析
表 5 顯示，“情感性支持”的 F 值為 6.330, $p < 0.001$ ；“訊息性支持”、“整體學校行政支持”的 F 值分別為 4.763、4.607, $p < 0.01$ ；“實質性支持”、“自尊性支持”的 F 值分別為 3.279、2.821, $p < 0.05$ ；這顯示“任教前與殘障相處或了解經驗”在“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”及“整體學校行政支持”中具有顯著差異。LSD 事後比較發現，“情感性支持”上，有相處經驗的教師比略了解相關訊息的教師高 0.530 分，也比不了解相關訊息的教師高 1.412 分，較了解相關訊息的教師比不了解相關訊息的教師高 1.471 分，略了解相關訊息的教師比不了解相關訊息的教師高 0.882 分；“訊息性支持”上，有相處經驗的教師比略了解相關訊息的教師高 0.945 分，比不了解相關訊息的教師高 1.763 分；“實質性支持”上，有相處經驗的教師比略了解相關訊息的教師高 0.730 分，比不了解相關訊息的教師高 0.847 分；“自尊性支持”上，有相處經驗的教師比略了解相關訊息的教師高 1.256 分，比不了解相關訊息的教師高 1.364 分；“整體學校行政支持”上，有相處經驗的教師比略了解相關訊息的教師高 3.462 分，比不了解相關訊息的教師高 5.387 分。因此，“任教前與殘障相處或了解經驗”在教師所感受的學校行政支持的各個向度中具有顯著差異。

表 5 “任教前與殘障相處或了解經驗”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差						
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持	
1.	16.21±2.749	18.74±4.027	15.89±2.623	21.50±5.186	72.34±13.088	
2.	16.27±2.857	17.90±4.398	15.35±2.685	21.08±5.691	70.60±13.820	
3.	15.68±2.845	17.80±3.888	15.16±2.929	20.24±4.956	68.87±13.068	
4.	14.80±2.828	16.98±4.167	15.04±3.023	20.13±5.403	66.95±13.589	
F 值	6.330***	4.763**	3.279*	2.821*	4.607**	
比較	1>3 1>4 2>4 3>4	1>3 1>4	1>3 1>4	1>3 1>4	1>3 1>4	

註：組別(人數)：1.有相處經驗(214)； 2.較了解相關訊息(52)；
3.略了解相關訊息(247)； 4.不了解相關訊息(99)

5. “融合教育人員支持”在學校行政支持的差異分析

表 6 顯示，“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”的 F 值分別為 15.038、17.282、18.179、15.191、20.062， $p < 0.001$ ，這顯示“融合教育人員支持”在“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”中具有顯著差異。Scheffe、Tamhane's T2 事後比較發現，在“情感性支持”上，支持程度達到十分足夠的教師比支持程度達到足夠的教師高 1.374 分，比支持程度達到普通的教師高 2.189 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 3.246 分；支持程度達到足夠的教師比支持程度達到普通的教師高出 0.815 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高出 1.872 分；在“訊息性支持”上，支持程度達到十分足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 3.107 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 4.640 分，支持程度達到足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 1.612 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 3.146 分，支持程度達到普通的教師比支持程度達到不足、十分不足的教師高 1.534 分；在“實質性支持”上，支持程度達到十分足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 1.826 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 3.096 分，支持程度達到足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 1.182 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 2.453 分，支持程度達到普通的教師比支持程度達到不足、十分不足的教師高 1.270 分；“自尊性支持”上，支持程度達到十分足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 3.941 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 5.813 分，支持程度達到足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 1.607 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 3.479 分，支持程度達到普通的教師比支持程度達到不足、十分不足的教師高 1.872 分；在“整體學校行政支持”上，支持程度達到十分足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 11.063 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 16.795 分，支持程度達到足夠的教師比支持程度達到普通的教師高 5.217 分，比支持程度達到不足、十分不足的教師高 10.950 分，支持程度達到普通的教師比支持程度達到不足、十分不足的教師高 5.733 分。因此，“融合教育人員支持”在教師所感受的學校行政支持的各個向度中具有顯著差異。

表 6 “融合教育人員支持”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差					
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持
1.	17.69±2.235	20.56±3.951	16.88±2.709	24.13±4.294	79.25±11.829
2.	16.31±2.567	19.07±3.759	16.23±2.528	21.79±4.847	73.40±12.028
3.	15.50±2.711	17.46±3.777	15.05±2.649	20.18±4.968	68.19±12.486
4.	14.44±3.519	15.92±4.611	13.78±3.351	18.31±5.941	62.45±15.459
<i>F</i> 值	15.038***	17.282***	18.179***	15.191***	20.062***
比較	1>2 1>3 1>4 2>3 2>4	1>3 1>4 2>3 2>4 3>4	1>3 1>4 2>3 2>4 3>4	1>3 1>4 2>3 2>4 3>4	1>3 1>4 2>3 2>4 3>4

註：組別(人數)：1.十分足夠(32)； 2.足夠(220)；
3.普通(283)； 4.不足及十分不足(77)

6. “與同事溝通時間”在學校行政支持的差異分析

表 7 顯示，“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”的 *F* 值分別為 21.792、41.843、35.945、32.958、44.115， $p < 0.001$ ，這顯示“與同事溝通時間”在“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”中具有顯著差異。Scheffe 與 Tamhane’s T2 等事後比較發現，在“情感性支持”上，有較多時間溝通的教師，顯著比尚有時間溝通的教師高 1.077 分，也顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 2.688 分，尚有時間溝通的教師顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 1.611 分；在“訊息性支持”上，有較多時間溝通的教師，顯著比尚有時間溝通的教師高 1.656 分，也顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 4.735 分，尚有時間溝通的教師顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 3.078 分；在“實質性支持”上，有較多時間溝通的教師，顯著比尚有時間溝通的教師高 1.439 分，也顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 3.112 分，尚有時間溝通的教師顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 1.674 分；在“自尊性支持”上，有較多時間溝通的教師，顯著比尚有時間溝通的教師高 2.153 分，也顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 5.481 分，尚有時間溝通的教師顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 3.328 分；“整體學校行政支持”上，有較多時間溝通的教師，顯著比尚有時間溝通的教師高 6.325 分，也顯著比很少或沒有

時間溝通的教師高 16.015 分，尚有時間溝通的教師顯著比很少或沒有時間溝通的教師高 9.691 分。因此，“與同事溝通時間”在教師所感受的學校行政支持的各個向度中具有顯著差異。

表 7 “與同事溝通時間”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差					
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持
1.	16.88±2.615	19.80±4.070	16.81±2.510	22.96±4.901	76.45±12.540
2.	15.80±2.640	18.14±3.676	15.38±2.641	20.81±4.868	70.13±12.142
3.	14.19±3.254	15.06±4.050	13.70±3.082	17.48±5.317	60.44±13.799
<i>F</i> 值	21.792***	41.843***	35.945***	32.958***	44.115***
比較	1>2 1>3 2>3	1>2 1>3 2>3	1>2 1>3 2>3	1>2 1>3 2>3	1>2 1>3 2>3

註：組別(人數)：1.較多時間溝通(124)； 2.尚有時間溝通(394)；
3.很少或沒有時間溝通(94)

7. “班級學生數”在學校行政支持的差異分析

表 8 顯示，“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”的 *F* 值分別為 2.117、2.094、1.452， $p>0.05$ ，顯示“與同事溝通時間”在“情感性支持”、“訊息性支持”、“實質性支持”中沒有顯著差異。“自尊性支持”、“整體學校行政支持”的 *F* 值分別為 2.679、2.429， $p<0.05$ ，顯示“與同事溝通時間”在“自尊性支持”、“整體學校行政支持”中有顯著差異。LSD 事後比較發現，在“自尊性支持”上，21-25 人組別比 16-20 人組別高 1.914 分，比 31 人或以上組別高 1.801 分，26-30 人組別比 31 人或以上組別高 1.399 分；在“整體學校行政支持”上，21-25 人組別比 16-20 人組別高 3.982 分，比 31 人或以上組別高 3.832 分，26-30 人組別比 31 人或以上組別高 3.564 分。因此，“班級學生數”在教師所感受的學校行政支持的部分向度中具有顯著差異。

表 8 “班級學生數”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差					
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持
1.	16.18±2.770	18.36±4.231	15.84±2.853	20.88±5.359	71.26±13.247
2.	14.84±2.567	16.88±3.405	15.16±2.795	20.22±4.577	67.09±10.953

3.	15.58±3.281	17.22±4.889	15.14±3.293	19.73±6.286	67.66±15.995
4.	16.01±2.660	18.35±3.869	15.64±2.755	21.64±5.108	71.64±12.944
5.	16.03±2.933	18.55±3.962	15.55±2.774	21.24±4.931	71.38±13.058
6.	15.38±2.830	17.58±3.953	15.01±2.762	19.84±4.927	67.81±13.045
<i>F</i> 值	2.117	2.094	1.452	2.679*	2.429*
比較				4>3 4>6 5>6	4>3 4>6 5>6

註：組別(人數)：1. 10 人或以上(85)； 2. 11-15 人(32)； 3. 16-20 人(59) 4. 21-25 人(157)； 5. 26-30 人(120)； 6. 31 人或以上(159)

8. “校部規模”在學校行政支持的差異分析

表 9 顯示，“情感性支持”的 *F* 值為 1.349， $p>0.05$ ，顯示“校部規模”在“情感性支持”中是沒有顯著差異。“訊息性支持”、“實質性支持”、“整體學校行政支持”的 *F* 值分別為 3.092、3.346、3.307， $p<0.05$ ，“自尊性支持”的 *F* 值為 5.186， $p<0.01$ ，顯示“校部規模”在“訊息性支持”、“實質性支持”、“自尊性支持”及“整體學校行政支持”中是有顯著差異。LSD 事後比較發現，在“訊息性支持”上，14-21 班規模之學校的教師，比 13 班或以下規模之學校的教師高 1.424 分，比 30 班或以上規模之學校的教師高 1.080 分；在“實質性支持”上，13 班或以下規模之學校的教師，比 30 班或以上規模之學校的教高 0.850 分，14-21 班規模之學校的教師，要比 30 班或以上規模之學校的教師高 0.774 分；在“自尊性支持”上，14-21 班規模之學校的教師，比 30 班或以上規模之學校的教師高 1.669 分，22-29 班規模之學校的教師，比 30 班或以上規模之學校的教師高 1.819 分；在“整體學校行政支持”上，14-21 班規模之學校的教師，比 30 班或以上規模之學校的教師高 3.920 分。因此，“校部規模”在教師所感受的學校行政支持的部分向度中具有顯著差異。

表 9 “校部規模”在學校行政支持的差異分析

各向度的平均值 ± 標準差					
組別	情感性支持	訊息性支持	實質性支持	自尊性支持	整體學校行政支持
1.	15.34±2.816	17.35±4.250	15.85±2.597	20.38±5.360	68.93±13.155
2.	16.09±3.059	18.78±4.147	15.78±3.100	21.56±5.621	72.20±14.560
3.	15.83±2.653	18.11±3.584	15.50±2.623	21.70±4.626	71.15±11.927

4.	15.69±2.808	17.70±4.119	15.00±2.805	19.89±5.012	68.28±13.094
F 值	1.349	3.092*	3.346*	5.186**	3.307*
比較		2>1 2>4	1>4 2>4	2>4 3>4	2>4

註：組別(人數)：1. 13 班或以下(82)； 2. 14-21 班(153)； 3. 22-29 班(122)； 4. 30 班或以上(255)

四、綜合討論

(一) 討論

本研究顯示，從事融合教育的普通學校教師所感受各向度以至整體的學校行政支持上均處於較好的水平。自 2011 年起，澳門特區政府在澳門大學開辦多屆的中高層管理人員儲備人材培訓課程，相關課程涉及到其中一個重要部分就是特殊教育與融合教育。¹ 可見，有關課程可能令到學校管理人員對特殊教育與融合教育有所了解，特教專業知能得到提高。有文獻顯示，教師的特教專業知能越高，則其在融合教育的學校行政支持就會越好。² 因此，目前特區政府所開辦的中高層管理人員儲備人材培訓課程，當中所含的特殊教育、融合教育的部分，可能使到修讀的中高層教師之特教專業知能得到提高，繼而提升他們對前線教師在融合教育執行中的支持度和同理心，使前線教師比較能夠感受到學校管理人員所給予的支持。

本研究顯示，主要職務為資源教師的教師，在“實質性支持”、“自尊性支持”、“整體學校行政支持”上，都顯著好於任教中英數之班主任，在“實質性支持”上，資源教師也顯著好於非中英數之普通科任教師。而教師修讀融合教育課程的時數比較多，其所感受的學校行政支持有比較好的傾向。短期課程上，有進修的教師，在“情感性支持”、“訊息性支持”及“整體學校行政支持”上，顯著高於沒有進修的教師。另外研究顯示，越有較多時間溝通的教師，其感受學校行政支持就越高，反之感受學校行政支持越少。目前，擔任資源教師職務的教師，或者進修 36 小時、100 小時與融合教育有關課程的教師，他們在澳門進修的融合教育相關課程中，均需要學習與學校行政溝通、與同事協商合作的部分，並且須要在課程中了解自己所擔任

¹ 澳門教育及青年發展局：《教育局辦學校管理人才培訓課程有序構建校本管理梯隊》，參見 http://portal.dsej.gov.mo/progspace/gensystem/actreg/actreg/ActReg_view_page.jsp?search_id=15205，2016 年 8 月 7 日。

² 蔡志聰：《新北市國民教育階段學校行政人員特教專業知能與行政支持之研究》，新竹教育大學碩士學位論文，2012 年，第 97-98 頁。

的職責與角色。^{1 2} 有文獻顯示，融合教育需要時間，需要有關專業人員花時間通過溝通、協調，以使教師在受支援過程中找出輔助學生最好的方案。³ 而且，學校各方的專業人士若能協作溝通，就能使前線教師在跟進有特殊教育需要學生的過程中感受到學校的支援。⁴ 研究者認為，正是有關課程中涉及到溝通、協作部分，會使到經進修後的教師更懂得與學校不同專業的同工進行有效溝通，也可能使到這幾類有進修的教師更能懂得感受學校所給予的幫助以及精神上的勉勵。可見，主要職務是資源教師，或者進修融合教育比較多的教師，其感受學校行政支持會較佳，而越有時間溝通的教師，也因為較可能感受得到同工與行政的實際支援，繼而使他們感受學校行政支持也會較好。

本研究顯示，有相處經驗的教師，均顯著好於略了解、不了解相關訊息的教師，而沒有相處經驗、且不了解相關訊息的教師，在“情感性支持”顯著較差。相關研究顯示，個體與身心障礙學生接觸越多、了解越多，則對這些學生的認知層面、接納就越好，反之越差。⁵ 如前文所述，教師的特教專業知能越高，則其學校行政支持就會越高。由此可進一步推論，有接觸殘障人士經驗、了解資訊越多的教師，他們對特殊教育有關的認知、特教專業知能就可能比較多，從而使到他們在融合教育的同理心會較高，也比較可能較易感受到學校行政的支持。

本研究顯示，普通學校教師感受融合教育人員支持越高，則他們感受學校行政支持就越高，反之越差。之前的研究顯示，教師認為今後澳門的融合教育要有所發展，其中一個需要的就是要有足夠的人力資源協助，這當中包括以巡迴支援為主的融合教育人員所給予的支

¹澳門教育及青年發展局：《融合教育教師證書課程》(中文班)，參見

http://portal.dsej.gov.mo/progspace/gensystem/actreg/actreg/ActReg_view_page.jsp?search_id=16807，2017年10月10日。

²澳門教育及青年發展局：《資源教師培訓課程》(中文班)，參見

http://portal.dsej.gov.mo/progspace/gensystem/actreg/actreg/ActReg_view_page.jsp?search_id=17015，2017年10月10日。

³傅秀媚：《融合教育的實施模式研究》，參見

http://www.ntcu.edu.tw/spc/aspc/6_ebook/pdf/9001/4.pdf，2001年12月31日。

⁴香港特別行政區政府教育局：《全校參與模式：融合教育運作指南》(更新版)，參見

https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/special/support/wsa/ie%20guide%20_ch.pdf，2020年11月。

⁵趙偉智：《澳門中學生對融合生的認知印象與接納態度之研究》，澳門城市大學碩士學位論文，2017年，第133-134頁。

持。¹ 而融合教育人員的工作包括與學校行政人員的溝通與協作，以使學校行政人員、管理人員能夠為教師提供各類支援。所以如果教師與融合教育人員溝通越多、感受這些人員給予支持越高，則越容易了解到融合教育人員會常與學校進行有效溝通，這樣會較可能令教師覺得融合教育人員介入後，使學校給予較多的支持，反之則覺得學校給予支持較少。

本研究顯示，“班級學生數”在“自尊性支持”、“整體學校行政支持”中有顯著差異，21-25 人組別、26-30 人組別感受的學校行政支持較高，31 人或以上組別感受學校行政支持較低。之前一個研究顯示，目前按政府規定下的小班教學具有一定成效，其以主題教學、小組教學等，能發揮多元教學策略，教師亦比較容易在協作中運用多元方式照顧不同需要的學生。² 事實上，21-30 人的班級是目前澳門政府提倡實行小班教學的合適人數之一，以此人數推行小班教學的教師之間可能會有較好的溝通與協作。因此當班級人數達到合適的小班人數時，教師之間、甚至教師與學校行政之間，可能會有更合適的時間溝通與協作，繼而使教師比較能夠感受學校行政支持。

過往有研究顯示了在融合教育上，班級規模較少的學校之教師，在感受學校行政支持上會顯著好於班級規模較大的學校之教師。³ 本研究亦顯示，規模較少的學校之教師(約 14-21 班之規模學校的教師)，在融合教育中感受學校行政支持會顯著好於規模較大的學校之教師(約 30 班或以上規模的學校之教師)，說明“校部規模”在教師所感受的學校行政支持中具有顯著差異。

(二) 建議

1. 教師

依研究結果，“與同事溝通時間”可能是從事融合教育的教師所感受學校行政支持的影響因素。因此，建議有關教師在課餘之間要與各專業同工進行有效的雙向溝通。如此，教師就能在有關過程中較能感受校方各個同工、以至行政上給予的支援。

¹ 董志文、李嵩義、黃棟祥：《澳門融合教育發展之定性研究：從融合教育教師之觀點分析》，《教育進展》，2017 年第 7 卷(6 期)，第 334-342 頁。

² 澳門教育及青年發展局：《教育局舉辦“小班教學專題研究(幼兒教育)”報告會》，參見 http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=58812，2016 年 12 月 23 日。

³ 陳蕙茹：《北部地區國民小學特殊教育教師學校行政支援與教學效能之研究》，臺北市立教育大學碩士學位論文，2009 年，第 64-65 頁。

2. 學校

依研究結果，“主要職務”、“融合教育進修”、“短期進修”可能是從事融合教育的教師所感受學校行政支持的影響因素。所以當一所學校將要參加政府的“融合教育資助計劃”時，該所學校確實需要推動更多教師進行不同的融合教育進修。另外，由於本研究中顯示資源教師所感受學校行政支持較高，因此，學校可以以資源教師作為融合教育的“種子老師”，讓這類教師能與其他普通教師多作溝通，如此通過與各專業同工之間的多溝通、多協作，藉此提升普通教師感受學校行政的支持與支援。

3. 政府

本研究顯示，“任教前與殘障相處或了解經驗”、“融合教育人員支持”、“班級學生數”、“校部規模”等也是從事融合教育的教師所感受學校行政支持的影響因素。因此，政府可依此制定有關政策：**A)**與各所有關學校協調，盡量控制一個班級的學生數目大概在 21-30 人的小班人數，如此比較有可能使教師之間有更好的合作與交流時間，提升他們感受學校行政支持的程度；**B)**修訂巡迴支援的融合教育人員的工作指引，使有關人員能在日後工作中更能強調學校行政支持的重要性，並加大他們與學校行政溝通的權力，使學校管理層明白各類學校行政支持對前線教師的重要性。**C)**在新入職教師的培訓課程中，通過培訓、義工等方式，讓新入職教師能夠有更多與殘障相處及了解的經驗；**D)**針對規模較大的學校(約 30 班以上規模的學校)，給予更多的宣導工作，使學校明白學校行政支持的重要性。

兩岸同研同傳抗戰史：兼論澳門的角色

丘智賢¹ 劉丁己²

一、抗戰歷史是中國人集體偉大華章

2021年是對日抗戰勝利七十六週年，對兩岸中國人民具有深重不凡的意義。2015年7月30日，中共中央政治局就中國人民抗日戰爭的回顧和思考進行第二十五次集體學習，中共中央總書記習近平在主持學習時強調，深入開展中國人民抗日戰爭研究，要“讓歷史說話，用史實發言”，並首次正式提出“要推動海峽兩岸史學界共享史料、共寫史書，共同捍衛民族尊嚴和榮譽”³。抗戰是屬於所有中國人的珍貴民族記憶，兩岸同研同傳抗戰史，具有重要意義。雖然目前兩岸交流因為許多因素與疫情緣故，面臨調整，但是抗戰是兩岸民族記憶的最大公約數，是全球愛好和平正義人士的共同資產，更是錘鍊民族自信心的基石。兩岸同研同傳抗戰史，是兩岸共同攜手前行的一個契機。

二、兩岸共同研究抗戰史

與第二次世界大戰同盟國的各主要參戰國家，如美國、英國、前蘇聯比較，中國的抗戰，較1939年開始的歐戰、1941年開始的太平洋戰爭均早，範圍廣袤、動員龐大、犧牲慘重，對於抗戰史的研究，卻仍有許多不足與缺憾。最主要的原因，當是因為兩岸長期的分裂與對峙，對於抗戰史各自解讀詮釋，而政治現實環境，無疑也對檔案開放、實地踏查、人員訪談等均造成了限制。我們可以抗戰勝利受降此一史事為例，說明兩岸共同研究抗戰史的必要性。

1945年7月26日，中美英三國共同發表著名的波茨坦宣言（Potsdam Declaration），要求日本政府與日軍無條件投降，並重申

¹ 丘智賢，黃埔軍校同學後代聯誼會會長，北京海外聯誼會理事。

² 劉丁己，澳門新視角學會副理事長，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，澳門特區政府經濟發展委員會委員。

³ 人民網（2015），《習近平：讓歷史說話用史實發言 深入開展中國人民抗戰研究》。

<http://cpc.people.com.cn/18/BIG5/n/2015/0801/c350434-27395212.html>

開羅宣言內容必將實施；8月6日與9日，美軍先後在日本廣島、長崎投擲原子彈，日本損失巨大；蘇聯也於8日對日本宣戰，並展開軍事行動；10日，日本委託瑞士政府，願接受波茨坦宣言；11日，盟國覆文表示日本“自投降之時刻起，日本天皇及日本政府統治國家之權力，即須聽從盟國最高統帥之命令。”14日，日本再次照會盟國，天皇業已頒布敕令接受波茨坦宣言；15日上午七時，中、美、英、蘇盟國共同廣播，接受日本投降，而當日中午，日本天皇裕仁以廣播“終戰詔書”形式，對內宣佈日本投降的消息；9月2日，同盟國在東京灣美國密蘇里號軍艦上，舉行日本降書簽字儀式；9日，中國戰區受降典禮，在南京原中央陸軍軍官學校大禮堂舉行，其後，中國戰區各受降區分別接受日軍投降，交付命令，並辦理接收事宜¹。

由上文可知，抗戰勝利受降涉及的程序與內容極為龐雜，更牽動著盟國間的國際協調，從而產生了大量的檔案史料、照片、影音、回憶錄等，位於南京的中國第二歷史檔案館，曾編纂出版《中國戰區受降檔案》，彙編中國戰區、第一、第二、第三、第五、第六、第七、第九、第十一、第十二戰區、第一至第四方面軍、臺灣行政長官公署等單位的部份受降檔案與出版品，共十二冊。惟事實上，臺灣地區也保留了大量的抗戰勝利受降檔案，而未見於《中國戰區受降檔案》，例如，國史館《蔣中正總統檔案》中，有大量受降前後的盟國外交函電，〈勝利受降〉卷中，有大量對於軍政要員的相關指示與回覆；《國民政府檔案》〈抗戰勝利受降及接收案〉中，也有大量受降前後的指令與受降狀況等；而檔案管理局負責管理之國軍檔案中，保存了大量軍事受降與接收的函件文電，均彌足珍貴²。

除此之外，美、英、俄等國家檔案館當中，也有頗多涉及此一主題的檔案文獻，新聞媒體拍攝的新聞照片、影片，相關報導，可從另一側面瞭解實況；就歷史遺存保留而言，南京原中央軍校大禮堂、湖南芷江日軍洽降地、乃至於北京故宮太和殿、台北的中山堂等，均與抗戰勝利受降直接相關，因此，惟有透過兩岸共同研究抗戰史，從史料收集、現地踏訪、回憶整理、政策分析等多重角度，才有助於更加深入地瞭解歷史，並從中總結經驗與教訓。

¹ 中國戰區受降經過，可參閱中國陸軍總司令部編（1946），《中國陸軍總司令部處理日本投降文件彙編》（上）（下）。南京：中國陸軍總司令部。

² 國防部史政編譯局檔案，《受降》，檔號 B5018230601/0034/545.9/2040B、《第三戰區受降要報》，檔號：B5018230601/0034/545.9/8922、《受降文件》，檔號：B5018230601/0034/545.9/2040A 等。

由於文檔數碼化保存分析技術的發展，以及史料公開的原則逐步深入實踐，過去十餘年當中，已然對兩岸共同研究抗戰史，構成了良好的基礎，中國社會科學研究院近代史研究所近年開發《抗日戰爭與近代中日關係文獻數據平台》，收集了大量抗戰期間的圖書、報紙、期刊，並數位化了部份民間典藏家如崔永元收集的日文相關資料，研究者針對特定時間段與主題，可以節省大量查閱時間，深入研究；而台北國史館、檔案管理局等單位，也已開放多數檔案線上閱覽，台北國家圖書館則將大量抗戰時期書籍數碼化，開放《臺灣華文電子書庫》，當中也有甚多稀有圖書，今日的抗戰史研究者，實可以運用歷史大數據的便利性，更加宏觀而深入地瞭解特定時間段與主題，由前人未見的檔案、未能盡覽的報刊媒體當中，提煉出對於抗戰的新認識與新觀點。

三、共同傳播抗戰史、還原史實刻不容緩

2015年11月7日兩岸領導人習近平與馬英九在新加坡會面（常稱“習馬會”或“馬習會”）是海峽兩岸最高領導人自1949年政治分立以來，雙方最高領導人的首次會晤¹。會中主要就和平的兩岸關係交換意見，習近平多次強調兩岸人民的情感，稱“沒有任何力量能夠分隔”，兩岸人民是“血濃於水的一家人”。他說兩岸關係正“面臨道路和方向的抉擇”，現在重要的是要保障兩岸關係和平發展的成績“不得而複失”。習近平還說：“兩岸中國人有能力、有智慧解決自己的問題。”表示將堅持九二共識，深化兩岸交流合作，“共謀中華民族偉大復興”，而光榮的成果將由兩岸人民共享。馬英九則表示：“在我們背後的是兩岸分隔超過一甲子的歷史”，“在我們手上是永續和平的成果”。同時，針對習近平7月底提議的兩岸共同編寫“抗日戰爭”歷史書的問題，馬英九也作出了積極響應²。據報導稱，會談中習近平提出就抗日戰爭勝利的歷史開展共同研究。在非公開的部分中，據稱馬英九積極響應，稱保持“開放的態度”。對日抗戰的共同研究是在2015年10月中旬兩岸主管部門會談中達成的協議。馬英九在會談中一方面稱這是“民間合作”，另一方面也表示“只要誠實面對歷史，就能拉近兩岸人民的距離，打造共同的歷史記憶”，在這

¹ BBC 中文網（2015），《“習馬會”：兩岸領導人66年後首次會面》。

https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151107_china_taiwan_xi_ma_meeting

² 參考消息（2015），《日媒關注馬英九積極響應兩岸共編抗戰歷史書》。

<http://www.cankaoxiaoxi.com/tw/20151111/993523.shtml?fr=pc>

樣的前提下同意共同編寫。

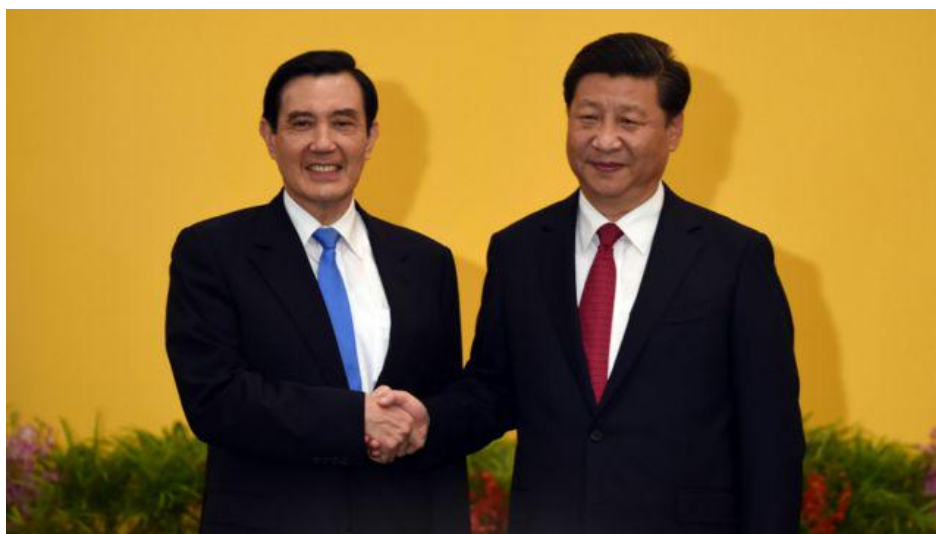


圖 1：兩岸領導人習近平與馬英九 2015 年在新加坡會面
(圖片來源：BBC 中文網)

不僅如此，之後亦有不少民間有志之士，積極推動兩岸共同傳播抗戰史的相關工作。舉例來說，抗戰爆發未久，畢業於黃埔軍校十二期砲兵科，投入作戰的郝柏村，晚年提倡傳承抗戰精神史實不遺餘力，即為一例。郝氏近百歲時前往英國倫敦訪問，在英國首相邱吉爾的戰時指揮所內徘徊良久，他十分感嘆，中國雖然與英國同為盟國的重要成員，但在此地，除了一張開羅會議的照片上，可以看見代表中國出席的國民政府主席蔣介石，在該處收藏陳列的大量二戰書籍當中，中國抗戰的事蹟，竟難覓隻字片語。

除此之外，亦有國際學者著書關注抗戰史。2013 年英國牛津大學教授米德 (Rana Mitter) 撰寫《被遺忘的盟友》一書 (*Forgotten Ally: China's World War II, 1937-1945*，之後並出版中文翻譯版)，作者自述“許多西方人甚至不知道中國在第二次世界大戰中打過仗；還有人分不清中國是與英美同盟，還是跟日德一夥”¹。該書出版後，獲得兩岸政治界、學界相當重視，其實該書內容，引用史料有限，觀點亦非新穎，但卻恰巧反映出，西方對於中國抗戰瞭解的貧乏，不僅許多外國人不明白，何以中國在抗戰勝利之後，能躋身為聯合國常任理事國之一，也有許多國人認為，抗戰致勝的因素，其實是美國的原子彈，

¹ Rana Mitter, 《被遺忘的盟友》(*Forgotten Ally: China's World War II, 1937-1945*)。北京：新世界出版社，2013 年版。

以及蘇聯紅軍出兵東北，從而忽視了，抗戰初起時，西方國家對於中國抗戰作壁上觀，中國透過軍民努力、奮戰犧牲，以及不斷從事有效的國際輿論宣傳，從而大幅改變了自身的國際形象與地位，得以創建參與攸關戰後國際秩序的聯合國機制，並擺脫了百年不平等條約的桎梏。

因此，在共同研究抗戰史後，如何有效地傳播抗戰史實與抗戰精神，實屬兩岸有識之士所應肩負的歷史責任。然而，由於自李登輝以降，一系列“去中國化”的悖亂政策，抗戰史在臺灣地區的教科書中，業已被列入了東亞史的課程當中，課本當中有關抗戰軍事的介紹，在部份版本當中，甚至只剩下了半頁載有錯字的地圖，臺灣年輕一代，完全無從瞭解抗戰，而在目前臺灣執政黨政治勢力主控影響的大眾媒體、網路媒體上，更不斷強調，抗戰時期，臺灣與日本一體的關係，根本忽視了，當時日本對於臺灣民眾不斷透過戰時動員機制，政治壓迫、經濟宰制的事實，2013年，一項針對數百位臺灣高中學生進行的抗戰認知調查即指出，受調查的大學生，認為汪精衛不是漢奸的比例，竟已超過了答是者，原因無他，在所謂“多元”的前提下，不少學生在對於歷史知識匱乏的情況下，常被鼓勵提出論點，受訪問卷上所謂“汪精衛也有困難處吧”的開放式回答，作答者其實對於汪精衛的所作所為毫無認識可言。由此可見，傳播抗戰史、還原史實的確是一件重要且刻不容緩的工作。

所幸民間仍有不少有志之士，有鑑於此，於近期積極奔走。以臺灣黃埔軍校同學後代聯誼會為例，該會集合各方力量，利用臉書平台，創設《自忠學堂》粉絲專頁，並配合張自忠將軍誕辰一百三十週年，舉辦《張自忠將軍抗戰精神獎》短視頻與徵文大賽，《自忠學堂》粉絲專頁持續性更新張自忠將軍個人事蹟、言行、紀念設施與景點、專題紀念影片等一系列的內容，在短短一個多月的時間，創造出七十餘萬次的網路觸及率，大量的關注、點讚、轉發、留言，都可顯示出，網路平台對於傳播抗戰史的影響力量，惟有透過持續性的影響，方可保持抗戰議題的可見與關注度，透過不斷的討論、辯駁、認識、研究，正是傳承抗戰的最佳方式。抗戰的影響廣泛，政治、軍事、經濟、心理、社會無一不受牽動影響，當中，抗戰文化恰可做為傳播抗戰史的良好載體，原因無他，抗戰文化所涉及的美術、音樂、文學、影像作品，當年曾吸引了諸多著名創作者、藝術家，創造出大量的作品，這些作品，本身就代表著作者的抗戰經歷，也與社會脈動甚深。

以歌曲為例：根據不完全的統計，抗戰時期的抗戰主題歌曲，數量至少有四千首，當中既有人們耳熟能詳，代表戰鬥的〈中國不會亡〉、〈大刀進行曲〉，還有許多大家已不熟悉，當時卻風為傳唱的〈保衛大上海〉、〈保衛大武漢〉，甚至情歌曲調的〈杜鵑花〉，每年春節時的熱門神曲〈恭喜恭喜〉，其實均為抗戰歌曲¹，歌曲不僅是演唱會的曲目，在這一新媒體與融合媒體的時代，歌曲的文字、背後故事，都可以成為長短視頻的素材內容，從而透過網路平台迅速大量的轉發擴散，達成過往難以企及的推廣效果。

以電影為例：相較於歐美、日本大量描述第二次世界大戰的影視作品，能夠帶動一般觀眾重新認識戰爭，兩岸在抗戰影視作品方面，也有很大的合作空間，影視作品的基礎，仍是紮實的史料研究，以及對人性議題的透析，加上專業影視、表演人才，以及產業的整體支持，電影《決戰中途島》（Midway）當中，曾對於中國救援美軍空襲東京的飛行員，以及浙贛會戰稍有描述，但相較於中國抗戰真正的價值與付出，顯然微不足道。

兩岸應認識到，共同傳播抗戰史，特別是對於國際共同傳播抗戰史，具有深刻的意義與影響，抗戰初期八百壯士保衛四行倉庫的戰鬥，經由美聯社記者之筆，與第一次世界大戰美軍突出於敵後的“孤軍營”史事聯結，從而讓許許多多的西方讀者，一下子便讀懂了同樣的悲壯氣氛，如何善用當年國際媒體在華報導的素材，找到易於被西方讀者瞭解接受的切入點，並且將部份重要的史料檔案及研究成果，譯介至西方學術世界，尚有許多未竟之功，猶待兩岸共同努力。

四、澳門在抗戰時期的角色

澳門一直與中國近現代史發展息息相關，在抗戰當中，澳門也從未缺席²。抗戰期間，在葡萄牙管治下的澳門因屬於中立區，從未正式被日軍佔領，成為當時戰事的一個緩衝區。由一九三一年發生的九一八事變到抗戰勝利期間，澳門經歷了最為複雜的一段歷史，澳門同胞為抗日戰爭作出了特殊、卓越的貢獻。在此期間，廣大澳門人心懷

¹ 闕培桐編，《救亡之聲—中國抗日戰爭歌曲匯編》（卷二）。香港：星克爾出版。2005年版，第772頁。〈恭喜恭喜〉係上海著名音樂家陳歌辛，於抗戰勝利後，以筆名慶餘所發表，當時，共有五段歌詞，其第二段為“那樣好的消息，中國抗戰勝利，消滅法西斯蒂，全人類說恭喜！恭喜恭喜恭喜你！”第五段為“慢說恭喜恭喜，偉大任務未畢，我們還得努力，把新中國建立。恭喜恭喜恭喜你！”。

² 陳樹榮（2015）：《抗日戰爭中的澳門》。<http://www.macazine.net/?action-viewnews-itemid-883>

祖國，不忘抗日救國。許多愛國同胞，包括教師、學生、工人等，都紛紛投身抗日救國的行列中，一呼百應¹。以讀書會、劇社、音樂社、歌詠團等形式組成很多殊途同歸的愛國社團。雖自七七事變發生後，澳門之愛國社團便陸續組織起來。在國內抗戰高潮，各界推動下，澳門愛國青年和愛國社團才集中力量。於是，繼澳門工商界和上層人士組織“澳門各界救災會”和國民政府在灣仔建立“澳門各界抗敵後援會”後，澳門《朝陽日報》和《大眾報》也聯合發起組織“澳門學術界、音樂界、體育界、戲劇界救災會”簡稱(澳門四界救災會)，由於當時葡萄牙當局標榜“中立”，不許澳門愛國社團公開使用“抗日”、“抗戰”、“救國”一類字眼，因此只得用“救災”名義，以便展開工作，而所救的“災”，實際上是民族的災，國家的難，對此，當時的愛國同胞都心照不宣，積極參與相關活動，其中至少包括：

- 大量難民陸續湧入澳門，收容安置成為社會難題，全靠官民合作，各方努力才得以解決。

- 難童需要繼續讀書，遷來澳門的學校提供部份學額，在澳門官民合作下，學校陸續擴展，又新辦好幾十間形形色色的“義學”，專門收容失學難童，學費全免，甚至為難童提供食宿。大批英籍、葡籍難童亦被安置到難童學校。

- 不少文化界人士和藝術家也避難到澳門，或作短暫停留。他們的文學創作、成果展覽、演出活動，豐富了澳門的文化生活，使澳門的文藝氣氛濃郁，同時加強了抗日宣傳和愛國思想教育。

- 國共領導分別支援抗戰。抗戰時期，中國國民黨與中國共產黨的勢力，利用澳門的中立地位，以及獨特的內外溝通、聯絡的優勢，分別領導着澳門的抗戰救亡運動²。

- 澳門社團廣泛宣傳抗戰救亡。九一八事變後，擔憂民族存亡成為一股團結的動力，促進澳門華人社群熱心救亡宣傳。澳門的救亡宣傳活動，一般以社團、學校為基地，以讀書會、話劇社、歌詠團、文學社等形式展開，通過演唱愛國歌曲、表演愛國戲劇、演說愛國言論等方式，宣傳抗日救亡。

- 澳門民眾踴躍購買救國公債。七七事變之後，國民政府發行救國公債，在各地組織勸募委員會，公開在民間勸募，無論是現金還

¹ 抗日戰爭紀念網，《抗戰時期的澳門》。http://www.krzzjn.com/html/list1170_1.html

² 丘智賢、劉丁己，《兩岸打造抗戰文化知識產權對澳門的產業啟示》，《澳門新視角》2016年總第18期。

是有價物品，均可應募，各地掀起一場國民儲蓄勸募行動。澳門同胞不甘後人，積極投入。

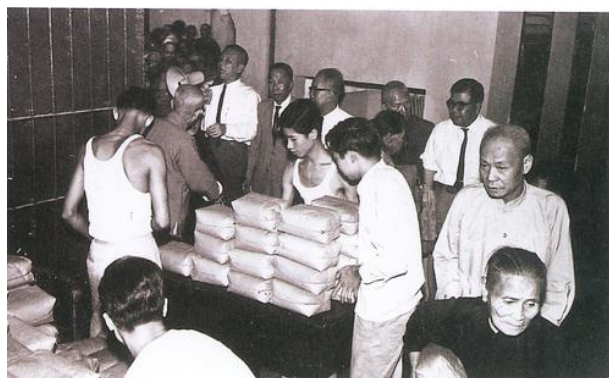


圖 2：抗戰時期澳門派米給民眾的情況
(圖片來源：同善堂 110 週年紀念集)



圖 3：抗戰時期澳門文化界舉辦義演為抗日籌款
(圖片來源：同善堂 110 週年紀念集)

上述情況都是澳門在抗戰時期的歷史紀錄，兩岸政府也保存了許多澳門各界捐款救國，甚至澳門人員參與軍事情報作戰的原始檔案。澳門可把握兩岸同研同傳抗戰史總體歷史目標，弘揚澳門愛國精神與角色。



圖 4：20 世紀 40 年代鏡湖醫院部分難童在留醫所大堂合照
(圖片來源：中國社會科學網)



圖 5：1939 年“八一三”兩周年澳門各界獻金紀念合影
(圖片來源：中國社會科學網)

五、澳門如何參與兩岸同研同傳抗戰史

澳門華人社會一貫愛國愛澳，縱使經過時代風雲變幻，依然保持愛國的心，從未改變。這彰顯了澳門社會核心價值體系的要義，也生動體現了澳門精神的時代風貌。即使回歸已經超過二十年，澳門仍然可以通過不同方式，持續加強對國家的認同，其中，參與同研同傳抗戰史就是一個很好的途徑。

- **社會各界與主流媒體共同宣傳：**2015年時，澳門各界與主流媒體合作開展宣傳。以澳門人抗戰救亡活動為主題，用9個專題和9個專版的篇幅，對抗戰期間澳門各界華人抗戰的感人事迹進行了系統介紹，全面披露了澳門華人抗戰的歷史真相，在社會各界產生了積極影響。

- **舉辦抗戰文物文獻專題展覽：**2015年時與澳門懷舊收藏學會與高校合作舉辦了“南陲守土及抗戰文物展”，展出澳門現藏的各種抗戰時期的文物百餘件。陳列出文物及其背後的故事，生動講述了澳門各界民衆參與抗戰的鮮活事迹。

- **舉辦抗戰專題學術活動：**2017年澳門舉辦了“澳門與抗日戰爭”學術報告會暨《澳門人的抗戰》一書贈書儀式，同時還舉辦多場抗戰口述歷史分享會，邀請本澳耆老講述抗戰時期所聞所見。相關活動獲得了社會各界的積極肯定和廣泛認可。澳門抗戰史研究是國家認同、民族認同的最佳素材。 ，

- **鼓勵澳門青年研究抗戰史：**抗戰精神在這個強調協作與創新的年代仍具有重要意義，有關單位可以鼓勵兩岸青年與澳門青年多研究關心抗戰時期的有關歷史，以此來傳承和發揚抗戰精神，也有助於兩岸融合和交流。

- **善用網路力量：**善用網路宣傳是喚起青年人關注的良好途徑，兩岸當局與澳門相關單位。網路已成年輕世代接觸抗戰歷史的便捷管道，但珠沙混雜，難辨真偽。相關單位亟應運用自身優勢，訂正兩岸最常用的維基與百度百科，使大眾易於接觸抗戰史正確內容，並以數碼手段推廣重要抗戰史政資料，在網路時代，必能產生涓滴川流的教育力量。

- **推廣抗戰主題之旅：**澳門是世界旅遊盛事城市，疫情之前每年有將近四千萬人次遊客到訪，如能在澳門諸多主題旅遊路線中，規劃一條“抗戰中的澳門”主題路線，並加深澳門專業導遊和居民對澳門歷史文化和旅遊發展的認識，以抗戰時期澳門的社會生活為主題，規劃包括澳門抗戰紀事、澳門人的抗日事跡、抗戰對澳門社會的影響等主題活動，必然可以讓更多人了解澳門人艱辛的抗戰歲月。

應急管理中的幾個思考

——鄭州 7.20 水災的經驗教訓

李略¹

【摘要】發生在 2021 年的鄭州 7.20 水災，造成重大人命傷亡和財產損失。這件事情給我們帶來很多經驗教訓，值得我們深入思考：首先，在氣候暖化的今天，極端天氣層出不窮，任何地方都要準備應對以前并不多見的災害；其次，氣象災害預警是否要與停工、停學、停業等自動相聯？第三，突發事件應急預案中的某些決策權是否應該下放到第一線？第四，突發事件中是否應該更強調民衆的主動參與，即民衆自身更要有避險避害的主管意識；第五，應對突發事件的演習是否起到了應有的效果？第六，更為根本的，海綿城市應該如何建設？

【關鍵詞】氣象災害；突發事件應急預案

前言：鄭州 7.20 水災概述

鄭州 7.20 水災，是指 2021 年 7 月 20 日，發生在鄭州的特大暴雨引發的特大水災，鄭州最大小時雨量達到了 201.9 毫米²，鄭州等 19 個國家級氣象站突破建站以來日雨量極值³。暴雨也使鄭州地鐵 5 號線發生 14 人遇難的淹水事故，以及京廣北路隧道發生 6 人遇難的淹水事故。鄭州市 292 人遇難，失蹤 47 人；暴雨引發的氾濫和次生災害共計造成河南省 1,453.16 萬人受災，302 人遇難，50 人失蹤⁴。

從新聞報道可以得知，2021 年 7 月 16 日，鄭州開始遭遇暴雨。7 月 19 日 14 時至 20 日 14 時，鄭州的平均降雨量達到了 253 毫米。之後出現了最大小時降雨，其發生在 7 月 20 日 16 時至 17 時，該小時的降雨量達到了 201.9 毫米。從 7 月 17 日 20 時到 20 日 20 時，鄭州三天的降雨量達 617.1 毫米。20 日凌晨 4 時至 21 日凌晨 4 時的降

¹ 李略，澳門新視角學會會長，澳門理工學院人文及社會科學高等學校教授。

² 澎湃新聞：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_13664770

³ 新浪新聞：<https://news.sina.com.cn/c/2021-07-21/doc-ikqciyzk6825037.shtml>

⁴ BBC 新聞：<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-58058935>

雨為鄭州最大 24 小時降雨，達到了 645.6 毫米。鄭州以往的平均年降雨量為 640.8 毫米。鄭州的最大時降雨量和最大 24 小時降雨量，均已突破自 1951 年鄭州氣象台建立以來的歷史紀錄¹。

如此大暴雨，確實是非常罕見，連德國專家都認為，全球無排水系統能應對²。但回顧政府及民衆自身的應對措施，還是發現有一些經驗教訓值得記取。

一、任何地方都要隨時準備應對以前當地并不多見的突發災害

進入 21 世紀以來，極端天氣和氣候事件頻發發生。2004 年的 12 月 26 日，印尼蘇門答臘 9 級地震引發浪高逾 30 米海嘯，致 20 多萬人喪生；2008 年 1 月的中國南方雪災造成 129 人死亡，166 萬人轉移安置，經濟損失超過 1500 億元³；2010 年 8 月 8 日中國甘肅舟曲發生特大泥石流災害，造成 1557 人遇難，208 人失蹤⁴；2021 年 7 月中旬，歐洲洪災導致至少 189 人死亡，其中德國就有 157 人死亡，還有數百人失聯⁵。。。。。。許多專家都認為，未來極端氣候事件將更頻繁⁶。

這次年平均降雨量為 640 毫米的鄭州竟然在 24 小時就降雨 645 毫米，更證明了在氣候不斷暖化的今天，極端天氣將層出不窮。任何地方都要加強對極端天氣的應對。

政府間氣候變化專門委員會（IPCC）認為，應對氣象災害，不僅與極端氣候本身有關，也與人類的暴露度和脆弱性相關，參見下圖：

¹ 澎湃新聞：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_13664770

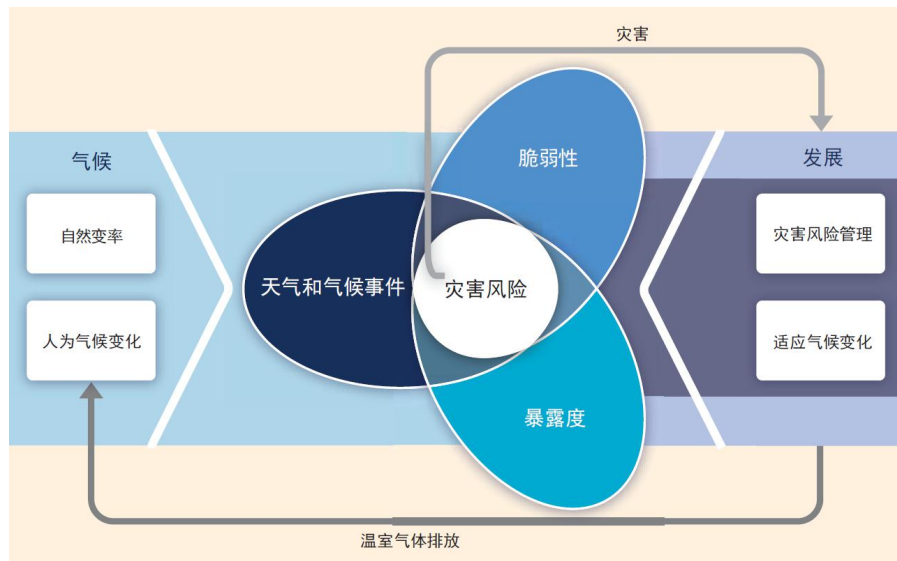
² <https://www.businessweekly.com.tw/focus/blog/3007272>

³ 財新網 http://special.caixin.com/event_0110/

⁴ 中國新聞網：<http://www.chinanews.com/sh/2015/06-19/7355207.shtml>

⁵ 路透社消息：<https://www.reuters.com/article/eu-flood-germany-merkel-0719-idCNKBS2EP02H>

⁶ 人民網：<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0820/c1004-32200537.html>



資料來源：政府間氣候變化專門委員會（IPCC）《管理極端事件和災害風險，推進氣候變化適應特別報告----決策者摘要》第 2 頁。

對大部分極端氣候，人類可做的工作不多，唯有加強預報，雖然人類無法完全消除各種風險，但災害風險管理和適應氣候變化的重點是降低暴露度和脆弱性，並提高對各種極端氣候潜在不利影響的應變能力。

按照政府間氣候變化專門委員會(IPCC)的定義¹，暴露度：指人員、生計、環境服務和各種資源、基礎設施以及經濟、社會或文化資產處在有可能受到不利影響的位置。而脆弱性：指受到不利影響的傾向或趨勢。例如快速的城市化和超大城市的發展，特別是在發展中國家，已經導致出現高度脆弱的城市社區。

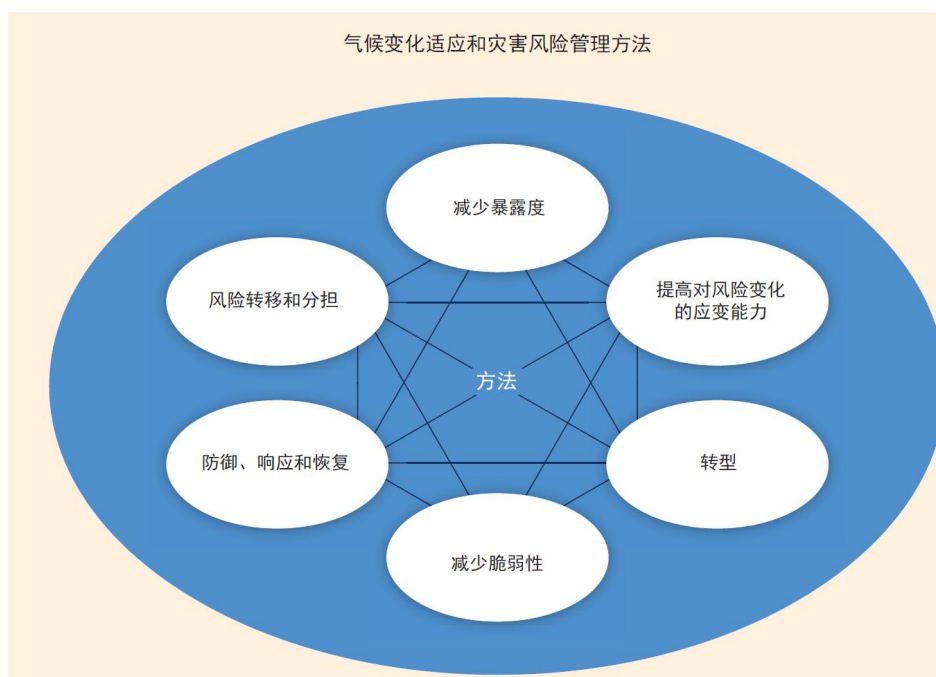
該委員會認為，人類在災害風險管理中，要通過設計、實施和評價各項戰略、政策和措施，以增進對災害風險的認識，鼓勵減少和轉移災害風險，並促進備災、應對災害和災後恢復做法的不斷完善，其明確的目標是提高人類的安全、福祉、生活質量、應變能力和可持續發展²。

這裡尤其要強調：1. 適應，即在人類系統中，針對實際的或預計的氣候及其影響進行調整的過程，以便緩解危害或利用各種有利機

¹ 政府間氣候變化專門委員會（IPCC）：《管理極端事件和災害風險，推進氣候變化適應特別報告----決策者摘要》第 4 頁。

² 同上。

會；2. 應變能力：即某個系統及其組成部分采用及時和高效率的方式預見、吸收、適應或從某一災害性事件影響中恢復的能力，其中包括通過確保其各項關鍵的基本結構和功能得到保護、恢復或改善。3. 轉型：某個系統(包括各種價值體系、法規、立法或行政管理體系、金融機構和技術系統或生物系統)基本屬性的轉變¹。如下圖所示：



資料來源：政府間氣候變化專門委員會（IPCC）《管理極端事件和災害風險，推進氣候變化適應特別報告----決策者摘要》第3頁。

從鄭州水災中，我們能否從以下方面做得更好呢？

二、紅色暴雨警報下，是否應該減少民衆暴露度，即自動停工、停業、停學？

災難發生後，大家問的第一個問題是，怎麼會這樣？難道沒有預警嗎？

答案是有的。2021年7月19日至21日，鄭州氣象台發布至少6個暴雨紅色預警訊號²，而且隨著氣象臺的預警，政府也隨即提升了應急響應的等級，雖然似乎沒有即時提升。

我們看到報道：“從昨天（7月19日）開始，河南鄭州出現持

¹ 政府間氣候變化專門委員會（IPCC）：《管理極端事件和災害風險，推進氣候變化適應特別報告----決策者摘要》第4頁。

² <http://www.cneb.gov.cn/2021/07/19/ART11626704330709780.shtml>

續强降雨天氣，市區普遍達到大暴雨量級，局地達到特大暴雨量級，今天（7月20日）上午當地防汛應急響應由IV級直接提升至II級，隨後，鄭州市防指將防汛II級應急響應提升至I級¹。”而且我們可以看到，隨著大雨，已經採取了很多措施：除了機場取消了很多航班，鐵路和公路客運也都取消了很多班次，很多高速公路的很多路段也禁止上下站²。

但百密一疏，市區內還是有些地方沒有封路，最嚴重的就是京廣北路隧道，導致幾百輛汽車被淹，6人遇難。另一個嚴重的失誤是地鐵還照常運營，使得5號綫有地鐵被淹，14人遇難。這當然有相關部門反應不及時有關，但如此大暴雨之下，是否應該自動停工、停業、停課呢？

港澳地區颱風來臨時的安排是否可以借鑒呢？3號風球的時候小學已經停課，8號以上風球時，立刻停工、停課、停業。

香港的暴雨警告分為三級，分別以“黃”、“紅”、“黑”三色標示，標準是香港廣泛地區已錄得或預料每小時雨量分別超過30毫米、50毫米和70毫米³。其中黑色暴雨警告信號建議市民留在室內，並到安全地方暫避，直至大雨過去⁴。紅色和黑色暴雨警告信號下，中小學停課；連香港股票交易所也會在黑色暴雨警告下停止交易。

澳門的暴雨警告與香港類似，也是黃紅黑三色標識，只是標準分別是澳門廣泛地區一小時降雨量將達到約20毫米、50毫米和80毫米。教育及青年發展局的口號為“黃雨可酌情，紅黑正課停，留校皆歡迎”。

內地暴雨紅色預警的防禦指南是：1.政府及相關部門按照職責做好防暴雨應急和搶險工作；2.停止集會、停課、停業（除特殊行業外）；3.做好山洪、滑坡、泥石流等災害的防禦和搶險工作。但停課、停業不具有強制性⁵。

公開報道顯示，對於收到氣象局暴雨紅色預警信息後是否要停工停學，鄭州市應急管理局宣傳處工作人員表示，“這個決策要經過指揮部層層批准之後才能作出，一般會根據不同的情況，不同的等級做

¹ <http://www.cneb.gov.cn/2021/07/20/ART11626790407211652.shtml>

² 光明網新聞：暴雨→大暴雨→特大暴雨！鄭州再發紅色預警！

https://m.gmw.cn/toutiao/2021-07/20/content_1302416835.htm

³ 香港天文臺：<https://www.hko.gov.hk/tc/wservice/warning/rainstor.htm>

⁴ 同上。

⁵ <https://www.jiemian.com/article/6405983.html>

出預警。對於降雨時長、降雨大小都會有提示，不到萬不得已，是不會輕易下達停工停產的指令。”

好在這種狀況已經有所改變，據國家發改委網站 7 月 26 日消息，國家發改委發布關於加強城市重要基礎設施安全防護工作的緊急通知，要求堅持“寧可十防九空，不可失防萬一”原則，按照最嚴酷的極端天氣情況完善應急預案，建立第一時間響應機制。氣象部門要加強對強降雨、颱風等災害預報預警，各相關部門要充分利用各種渠道和方式向社會發布預警避險信息。

國家發改委表示，一旦出現極端天氣等非常情況，要堅決即時啓動最高等級響應，該停學的停學，該停工的停工，該停業的停業，該停運的停運，對隧道、涵洞等易澇區段，要及時警戒並採取封路措施，有序疏散群眾，杜絕僥倖心理，克服麻痹思想，防止貽誤戰機，盡最大可能保護人民群眾生命財產安全¹。

當然鄭州的水災也給港澳提出了思考，在特大暴雨下，是否也要像 8 號風球一樣，停工、停業、停課呢？這方面，也有專家有不同意見，認為對於是否停工停學，最重要的是要具體問題具體分析。法規中也提到，結合本部門實際，制定並組織實施氣象災害防禦措施。因為天氣預報必然會有一定程度的誤差，氣象災害預警信號並不能做到完全精準，所以要求氣象預警的防禦指南強制實施並不妥當。這次暴雨也在人們的經驗之外，當地人並沒有意識到河南會出現如此極端的降水，“拿這樣一個特例來討論氣象預警中的防禦措施是否應該強制執行，需要謹慎考慮²。”

2021 年 8 月 21 日至 8 月 22 日又一輪暴雨來到河南的時候，多地區終於停工、停課、停產、停運³，甚至要求：

“高溫、高壓等涉及企業一律停產，所有戶外作業一律停工，沿街門店、地下商場等一律停業、所有公共交通工具一律停運，轄區景區、危險道路、地下涵洞一律封閉。

所有水庫一律降至汛限水位以下運行，病險水庫一律空庫運行。

在道路、立交橋、涵洞、城鄉接合部等易積水點位，落實人員，專人值守，定人定點。

地下商城、地下車庫、地下通道等地下設施，及時清空人員、轉

¹ https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202107/t20210726_1291449.html?code=&state=123

² <https://www.jiemian.com/article/6405983.html>

³ https://news.stcn.com/sd/202108/t20210822_3576674.html

移車輛，備齊備足防洪門和防汛沙袋，防止雨水倒灌¹。”

這也有可能被批評為防衛過度，但至少保障了生命財產的安全。當然，由於特大暴雨的預測，經常沒有颱風那麼準確，有時就需要民衆自己做出判斷了。由此就談到了第二個問題：

三、應急預案過于強調官方的部署却缺少民衆的參與？

內地近幾年的應急預案非常多。自 2003 年 SARS 疫情之後，內地開始建立應急管理預案體系，基本建成了“一案三制”，即應急管理預案、應急管理體制、機制和法制。

但縱觀這些預案，正像有學者指出的那樣：“應急預案在實踐中也產生了嚴重的問題：脫離實際、內容雷同、銜接不夠；內容制定上存在照抄照搬現象，不切實際；沒有考慮到最壞最困難的應急情況；缺乏綜合協調和相互銜接；缺乏連貫性和標準化，有些要素不；沒有及時修訂更新；缺少演練和實戰²”。而且本身是政府的預案，對民衆的要求不多。

比如《河南省氣象局氣象災害應急預案(修訂)》作為內部工作指引，僅是內部各部門之間的配合協調，完全沒有提到如何動員民衆。

《河南省突發事件總體應急預案（試行）》，雖然提到要“充分發揮基層組織和企事業單位的能動性”，“注重組織動員社會力量廣泛參與，形成工作合力”，也提到要加強宣傳培訓，包括 1. 通過各種途徑廣泛宣傳應急法律、法規和預防、避險、自救、互救、減災等知識，增強公衆的憂患意識、社會責任意識、公共安全和風險防範意識，提高全社會的避險能力和自救互救能力。2. 各類學校也要把應急知識教育納入教學內容，對學生進行應急知識教育，培養學生的應急安全意識和自救互救能力。3. 各級政府及有關部門要建立健全突發事件應急管理培訓制度，並納入幹部教育培訓體系，針對本地特點定期開展突發事件應急預案宣傳和教育培訓工作。新聞媒體要開展突發事件預防與應急、自救與互救知識的公益宣傳。企事業單位要定期開展應急管理法律法規、安全管理制度、安全操作規程以及應急知識等方面的教育與培訓”。

但從鄭州此次水災的情況看，宣傳教育的效果還差很遠，還需要

¹ https://news.stcn.com/sd/202108/t20210822_3576674.html

² 張海波，2012，《中國應急預案體系：結構與功能》，《公共管理學報》2013 年 4 月，第 10 卷，第 2 期。

更多的努力。澳門其實也是一樣，上次天鴿風災時，直接由風災導致的死亡很少，大部分是由於缺乏足夠的風險意識，爲了維修閘門或拯救地下停車場裡的車輛或地下室的財物而不幸遇難的¹。這就要平時加強在災害來臨時盡量減少“暴露度”的教育。就像火災來臨時，大家知道不要搭乘電梯一樣，暴雨來臨時，盡量不要到低窪地區，包括涵洞、地下停車場、地下室等。

四、軌道交通停運的決策權是否應該下放到第一綫？

鄭州地鐵 5 號綫淹水事故，導致 14 人遇難²，除了設計的缺陷以外，比如地鐵的停檢、清洗的停車場防護不足，周邊排水不暢³，甚至車廂設計也有缺陷等⁴，當局的反應也備受批評。複雜的停運決策，缺乏聯動熔斷機制，停運一般需要層層上報到市政府。“軌道交通停運，在國內需要層層批准，容易貽誤戰機。” 尤其是在 7 月 18 日，鄭州暴雨的 3 天前，北京地鐵 6 號綫和 S1 綫的換乘站——金安橋站就已經因大雨被淹，已經敲響了警鐘。北京在當日夜間非營運時間降水已經超過當地的排水能力，橋下已經淹水 2 米深，但早上首班車依然發車。“把乘客和列車都泡在了水裡，好在水淺，沒有造成鄭州這次這麼嚴重的後果⁵。”

在重大的人命傷亡下，地鐵 5 號綫的慘重教訓很快得到了記取，2021 年 7 月 21 日，中華人民共和國交通運輸部印發緊急通知，要求軌道交通運營單位要充分汲取近期發生的雨水倒灌事件教訓，進一步調整完善應急預案，對超設計暴雨強度等非常規情況下採取停運列車，疏散乘客，關閉車站等應急措施。同時，做好與氣象部門的溝通對接，加強對淹水、氣象災害等信息的收集。交通部特別強調，當發生淹水倒灌等突發事件時，應嚴格遵循《城市軌道交通行車組織管理辦法》要求，不具備安全運行條件的，應堅決停運⁶。

五、演習是否達到了效果？

¹ 《澳門“天鴿”颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制建議》報告：

<https://www.dsepd.gov.mo/uploads/attachment/2020-05/827cd17ec92228c657ec185036a29c90.pdf>

² <http://m.news.cctv.com/2021/07/27/ARTIV107YIyc4kRIxrrOhi15210727.shtml>

³ <https://www.jiemian.com/article/6399197.html>

⁴ 黃玉璐：《專家詳解鄭州地鐵事故：“200 年一遇”標準破防 缺乏聯動停運機制 列車無逃生門》，《中國經營報》2021-07-25。 <http://www.cb.com.cn/index/show/wzjx/cv/cv1339391589>

⁵ 同上。

⁶ https://www.mot.gov.cn/jiaotongyaowen/202107/t20210722_3612565.html

雖然《國家突發公共事件總體應急預案》以及各省市、各部門的應急預案都會要求演練。比如前者的第 5 條：監督管理，明確規定：5.1 預案演練：各地區、各部門要結合實際，有計劃、有重點地組織有關部門對相關預案進行演練¹。但演練的效果如何，在真正遇到災害的時候才能看出來。

同一條的第二款，關於宣傳培訓，也明確規定：“宣傳、教育、文化、廣電、新聞出版等有關部門要通過圖書、報刊、音像製品和電子出版物、廣播、電視、網絡等，廣泛宣傳應急法律法規和預防、避險、自救、互救、減災等常識，增強公眾的憂患意識、社會責任意識和自救、互救能力。各有關方面要有計劃地對應急救援和管理人員進行培訓，提高其專業技能²”。但顯然，民眾的“預防、避險、自救、互救、減災等常識”，以及“公眾的憂患意識、社會責任意識和自救、互救能力”等都亟待加強。

六、如何建設海綿城市？

海綿城市，是新一代城市雨洪管理概念，是指城市能够像海綿一樣，在適應環境變化和應對雨水帶來的自然災害等方面具有良好的彈性，也可稱之為“水彈性城市”。國際通用術語為“低影響開發雨水系統構建”，下雨時吸水、蓄水、滲水、淨水，需要時將蓄存的水釋放并加以利用，實現雨水在城市中自由遷移³。

2016 年，鄭州曾成為河南省海綿城市建設試點。發生特大暴雨之後，鄭州建設的海綿城市是否失敗了呢？其實，海綿城市難以應對特大暴雨。

我國的《海綿城市建設技術指南——低影響開發雨水系統構建(試行)》規定，年徑流總量控制率最佳為 80%-85%。以北京市為例，當年徑流總量控制率為 80%和 85%時，對應的設計降雨量為 27.3 mm 和 33.6 mm（詳見表 F2-1），分別對應約 0.5 年一遇和 1 年一遇的 1 小時降雨量⁴。在《鄭州市海綿城市專項規劃》（2017-2030）公示稿中，主城區的年徑流總量控制率為 73%，對應的設計降雨量僅為 20.5 毫米⁵。是無法應對千年一遇的特大暴雨的。

¹ http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content_21048.htm

² 同上。

³ 中科院網頁：http://www.cas.cn/kx/kpwz/201703/t20170303_4592127.shtml

⁴ 《海綿城市建設技術指南——低影響開發雨水系統構建(試行)》，第 9 頁。

⁵ 新浪新聞：<https://news.sina.com.cn/c/2021-07-23/doc-ikqcfnc8529417.shtml>

但海綿城市的建設理念還是對的，應該繼續堅持和深化。

海綿城市的作用主要有以下幾方面¹，一是對城市原有生態系統的保護。最大限度地保護原有的河流、湖泊、濕地、坑塘、溝渠等水生生態敏感區，留有足夠涵養水源、應對較大強度降雨的林地、草地、湖泊、濕地，維持城市開發前的自然水文特徵，這是海綿城市建設的基本要求；

二是生態恢復和修復。對傳統粗放式城市建設模式下，已經受到破壞的水體和其他自然環境，運用生態的手段進行恢復和修復，並維持一定比例的生態空間；

三是低影響開發。按照對城市生態環境影響最低的開發建設理念，合理控制開發強度，在城市中保留足夠的生態用地，控制城市不透水面積比例，最大限度的減少對城市原有水生生態環境的破壞，同時，根據需求適當開挖河湖溝渠、增加水域面積，促進雨水的積存、滲透和淨化。

海綿城市建設主要由三個系統構建：一是低影響開發雨水系統、二是城市雨水管渠系統，三是超標雨水徑流排放系統。低影響開發雨水系統可以通過對雨水的滲透、儲存、調節、轉輸與截污淨化等功能，有效控制徑流總量、徑流峰值和徑流污染；城市雨水管渠系統即傳統排水系統，應與低影響開發雨水系統共同組織徑流雨水的收集、轉輸與排放。超標雨水徑流排放系統，用來應對超過雨水管渠系統設計標準的雨水徑流，一般通過綜合選擇自然水體、多功能調蓄水體、行泄通道、調蓄池、深層隧道等自然途徑或人工設施構建。以上三個系統不是孤立的，也沒有嚴格的界限，三者相互補充、相互依存，是海綿城市建設的重要基礎元素。

總之，在大力建設海綿城市的同時，提高所有人的風險防範意識和及時應對反應，希望各地都能從鄭州水災中吸取教訓，使悲劇不再重演。

¹ 《海綿城市建設技術指南——低影響開發雨水系統構建(試行)》，第 4-5 頁

論澳門特別行政區的憲法地位

陳嘉林¹

【摘要】澳門自古以來就是中國的固有領土，中國政府恢復對澳門行使主權，創造性地提出“一國兩制”的制度，並通過基本法予以具體化，為特別行政區制度的運行提供了堅實的法律與制度的運行基礎。澳門特別行政區的憲法地位集中體現在憲法與基本法的文本之中，從國家結構形式來看，澳門特別行政區作為一種特殊的地方制度；從法律屬性層面來看，憲法與基本法共同構成了特別行政區的憲制性基礎；從授權機理來看，澳門特別行政區的高度自治權的自治範圍是來源於全國人民代表大會的授權。

【關鍵字】澳門；憲法地位；特別行政區；單一制；授權

一、引言

憲法是國家的根本法，是國家統一的政治象徵，也是國家統一在法律上的表現形式。一個統一的國家必然擁有一部統一的憲法，即所謂“一個國家，一部憲法，一種命運”。²中國政府在對澳門恢復行使主權時，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，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。那麼，在一國憲法秩序內實行兩種不同的制度，如何規範兩種制度的運行，就需要從作為一國根本大法的憲法視角中去厘清中央與特別行政區的關係，憲法與基本法的關係，澳門自治權的自治範圍等。

有學者認為，“學界至今對於共同構成特區憲制基礎的憲法和基本法的關係架構和內在機理探討甚少，實際工作中也是講基本法多，講憲法少，或者空洞的講憲法多，解決實際問題時講憲法少。對‘小憲法’之說不予明確辯駁，正反映出我們對憲法地位的宣示不夠”。³本文擬採用法教義學的方法從三個層面來論述澳門特別行政區的憲

¹ 陳嘉林，廣東財經大學法學院憲法學與行政法學專業碩士研究生。

² 美國政治家 Daniel Webster 在紐約 1837 年 3 月 15 日的演講。

³ 鄒平學：《四十年（1978—2018）基本法研究的回顧與前瞻》，載《中國法律》2018 年第 5 期，第 64 頁。

法地位：即從國家結構形式來看，澳門特別行政區只能作為一種特殊的地方制度而存在，從法律屬性層面來看，憲法與基本法共同構成了特別行政區的憲制性基礎；從授權機理來看，澳門的高度自治權的自治範圍是來源於全國人大的授權。

二、澳門特別行政區作為“地方”的憲制規範

如果忽略歷史的和無重要影響的形式不談，當代國家的形式主要分為單一國（unitary state）和聯邦國（federal state）。單一國是政治權力集中的國家。在全部國家領域內，只有一個決定中心，一個中央政府體系。它的決定權力包括國家全部事項、全部領土，全部人民在內。政治權力集中並不排除地方區域也享有決定的權力。為了行政上的需要，方便和民主起見，地方區域必須享有決定的權力。但是地方區域的組織和權力範圍，由中央政府決定，是中央政府委任的權力、不是地方固有的權力。中央政府根據需要可以取消和改變地方區域的權力。¹

我國憲法雖沒有明文規定我國為單一制國家，但是單一制的國家結構形式在憲法文本與現實政府的組織運行之中卻始終貫徹著這一原則。因此，單一制是中國的國家結構形式無疑，澳門特別行政區作為一種特殊的地方制度，是我國國家結構形式的重大發展，但其也應納入單一制框架下予以討論。

（一）憲法文本中的地方制度

在現行憲法文本中，《憲法》第 30 條以及第 31 條規定中華人民共和國行政區域的劃分及特別行政區的設定。國家結構形式一般可分為二種類型：一是指單一制情形下普通的國家結構單位，如我國全國分為 22 個省、4 個直轄市、5 個民族自治區和 2 個特別行政區，其中 22 個省和 4 個直轄市屬於普通國家結構單位。普通的國家結構的單位是一個國家行政區域體系的主體，直接依據憲法或法律行使職權。在一般情況下，國家的法律和政策對普通國家結構單位都是完全適用的，沒有變通執行或停止執行的權力。二是指特殊的地方制度即我國的民族區域自治制度和特別行政區制度。此種特殊的地方制度相對於普通的國家結構單位形式來說，其許可權往往要比普通國家結構單位要大，對國家制定的法律和政策有變通執行和不予執行的權力。²

¹ 王名揚：《比較行政法》，北京大學出版社 2016 年版，第 309 頁。

² 參見王禹：《“一國兩制”憲法精神研究》，廣東人民出版社 2008 年版，第 48-49 頁。

從普通的國家結構形式及職權看，憲法第 3 條規定中央和地方國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性原則；第 89 條第 4 項規定國務院規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分，我國地方政府的職權與事權均由中央政府來予以規定。王世傑、錢端升在其所著的《比較憲法》一書中提到：“聯邦制與單一制根本差別之所在，我們以為應全在國家事權劃分的手續。凡屬聯邦國家，其中央政府與各邦政府的事權，全由憲法劃定，所以各邦政府的事權，有憲法為保障，其在單一國家，無論分權至如何程度，其地方團體的事權，總系經由中央政府以普通的法律或命令規定，所以地方團體的事權，初無憲法保障。”¹換言之，地方的權力來自於中央的授權，其須遵守中央的命令和法律，我國的省、直轄市屬於此列。

從特殊的國家結構形式來看，由於我國是統一的多民族國家，民族區域自治是我們地方治理不同於一般省、直轄市治理的另一種類型。憲法第 4 條規定各民族自治地方都是我國不可分離的部分；第 115 條規定“自治區、自治州、自治縣的自治機關行使憲法第三章第五節規定的地方國家機關的職權，同時依照憲法、民族區域自治法和其他法律規定的許可權行使自治權，根據本地方實際情況貫徹執行國家的法律、政策。可以看出民族區域自治的地方亦是單一制下的地方政府，其權力亦來源於中央政府。

澳門特別行政區是依據憲法第 31 條：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”。澳門特別行政區是一種全新的地方行政區域，與我國原有的地方行政區域—無論是省、直轄市或民族自治地方—和經濟特區有明顯的不同：一方面是特別行政區的自治權遠遠超越其他一級地方政權和經濟特區，另一方面是特別行政區保留原有的資本主義制度、社會制度、法律和生活方式，實行澳人治澳。

（二）澳門特別行政區作為地方的基本法規範

澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是中央人民政府直轄的地方行政區域，同時又是一個實行與內地不同的制度和政策、享有高度自治權的特別行政區域。因此，在基本法中既要規定體現國家統一和主權的內容，又要照顧到澳門的特殊情況，賦予特別行政區高度的自治權。在分析澳門特別行政區的地方地位時，應深入基

¹ 王世傑、錢端升：《比較憲法》，商務印書館 2019 年版，第 367 頁。

本法文本，探求其規範體系。

澳門特別行政區作為地方行政區域主要體現在以下三個方面：第一、基本法序言規定“國家決定，在對澳門恢復行使主權時，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，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。這在堅持“一國”的前提下，確立澳門特別行政區的地位。換而言之，特別行政區不是獨立或半獨立的政治實體，它是中央國家機關設立的地方行政區域，直轄於中央人民政府，是我國地方政治制度的有機組成部分。第二、澳門基本法在中央和澳門特別行政區的關係中明確規定：“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，直轄於中央政府。中央人民政府負責管理與澳門有關的外交事務、負責澳門特區的防務。澳門特區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。從這些規範表述中可以看出，在澳門問題上中華人民共和國對內的最高權以及對外的獨立權。第三、在某些權力的行使過程中，中央具有最後的決定權。例如，第143條規定，基本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。從以上文本表述看，在中國單一制國家結構下，澳門是中國的地方行政區域，澳門特別行政區的機關與中央機關相對應，基本法必須明確厘清這一“中央與地方”的關係。¹

總之，從憲法與基本法文本對澳門特別行政區的界定，以及從國家結構形式來看，澳門特別行政區是單一制國家下的地方行政區域。儘管其享有的許可權較大，根據國內學者的論斷稱甚至超過聯邦體制下州的許可權。但是如韓大元教授所說，其仍充分體現著作為一個統一的單一制國家的國家意志。²

三、澳門特別行政區基本法的憲制地位

澳門憲制的建立與發展是以澳門特別行政區基本法為基礎的。但是澳門的憲制並非僅僅以澳門基本法為基礎，探討澳門的憲制必須以中華人民共和國憲法為基礎和基本背景。中華人民共和國憲法與澳門特別行政區基本法構成了澳門憲制的共同基礎。憲制基礎這一命題豐富了一國兩制的內涵，突出了憲法在一個主權國家中的根本憲制地位，也顯示出澳門特別行政區基本法的特殊憲法性法律性質，即基本

¹ 參見韓大元：《論香港基本法上“國家”的規範內涵》，載《中外法學》2020年第1期。

² 同上

法是特別行政區憲制秩序的基礎。

（一）基本法的“憲制”規範內涵

我國理論界原來沒有“憲制性法律”的特定概念，長期以來較多使用“憲法性法律”。憲法性法律是就部門法意義上的憲法而言的，是指有關調整憲法關係內容的法律，並具有一般法律效力而不是具有高於法律的效力。¹然而特別行政區的基本法與一般性的憲法性法律不僅在起草程式上不同，在法律規範與功能上也有很大分別，故提出憲制性法律以區別之。

從起草程式層面來看，“基本法”的起草程式也具有明顯的獨創性。它是法律效力低於憲法的基本法律，但起草卻有些類似憲法。為了起草“基本法”專門成立了一個起草委員會，起草委員會向全國人大負責，在全國人大閉會期間，向全國人大常委會負責。這體現出國家對澳門基本法的重視程度，並且在起草過程中也廣泛聽取了大陸與澳門各界人士的意見。從文本規範層面看，澳門特別行政區基本法的結構有些像憲法，它包括序言、總則、居民的基本權利和義務、政治體制、經濟、文化和教育等章、節，這些大都是憲法的結構內容。澳門特別行政區基本法的結構與香港特別行政區基本法的結構也大體相似，說明一個特別行政區基本法的結構都有這些內容，這一特點在其他基本法律中是不存在的。²從功能意義上來講，基本法在澳門特別行政區起著統領作用，它在確立中央與特別行政區關係上、規定特別行政區的政策，依據基本法創制法律，這些都凸顯出基本法的法律屬性與我們通常意義上的憲法性法律有很大不同。而由於基本法具有的以上特點，不少人又將基本法稱為小憲法，這是極為錯誤的觀念。因為澳門“是一個地方行政區域，不是一個國家，就不能說它有憲法，也不能說它有一部小憲法。”³

針對基本法的性質學界有較多的討論，大致有“《基本法》是憲法”或者“《基本法》是小憲法”說、“《基本法》是《憲法》的特別法”說、“《基本法》是基本法律”說、“《基本法》是憲法性法律”說和“《基本法》是憲制性法律”說。

“《基本法》是憲制性法律”說此種觀點得到學界較多人的認可。一方面，這一觀點在效力位階層面，強調《基本法》是位於《憲法》

¹ 馬克思主義理論研究和建設工程重點教材《憲法學》，高等教育出版社、人民出版社 2011 版，第 29 頁。

² 參見肖蔚雲：《論香港基本法》，北京大學出版社 2003 年版，第 62 頁。

³ 同上。

之下的憲法性法律，既否定了“《基本法》是憲法”或“基本法是小憲法”的觀點，也肯定了《基本法》在特別行政區法律體系中的憲制地位和最高效力，有效調和了“《基本法》是憲法或小憲法”和《基本法》是基本法律”這兩種觀點之間的衝突，彌補了它們各自的不足。另一方面，這一觀點在制度依據層面，突出了《基本法》在創制特別行政區制度方面的功能，強調特別行政區的制度和政策由《基本法》規定，《基本法》成為特別行政區的制度、政策制定和實施以及本地的立法依據。¹基本法應是憲制性法律已成為多數的共識。而王禹教授在我國現有的法律體系下，對憲制性法律與憲法性法律做了進一步區分，得出在特別行政區，香港基本法、澳門基本法是一部憲制性法律；就全國範圍內而言，則是我國的憲法性法律。²綜上，澳門特別行政區基本法具有憲制性法律屬性，在澳門特別行政區這一地方行政區域，它與憲法共同構成了澳門特別行政區的憲制基礎。

（二）憲法是澳門特別行政區的根本憲制基礎

澳門特別行政區基本法第 1 條規定：澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的一部分。此種規定是“一國兩制”方針中的“一國”的主要內容，充分說明“一國”是“一國兩制”的首要內容，在“一國兩制”中，“一國”是“兩制”的前提。這也預示著中華人民共和國對特別行政區擁有主權，特別行政區自身不能擁有主權，特別行政區及其當地人無權通過投票或其他任何方式宣佈脫離中華人民共和國，成為獨立的國家或其他國家的一部分。³而憲法則是國家主權最基本的表現形式，從主權意義上來講，憲法是澳門特別行政區的根本憲制基礎是毋庸置疑的。憲法是根本性憲制基礎主要表現在它的地位上。

從憲法的地位來看，憲法是國家的根本大法，是凱爾森法律規範體系中的“基礎規範”⁴具有最高的法律效力，是基本法的立法依據。憲法是特別行政區制度運行的根本法律依據，這也體現在基本法的序言當中“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以

¹ 胡錦光、劉海林：《論特別行政區憲制基礎的變遷及其意義》，載《武漢大學學報》2020 年第 4 期。

² 參見王禹：《論憲法在特別行政區的適用》，三聯出版（澳門）有限公司 2019 版，第 38～39 頁。

³ 參見焦洪昌《港澳基本法》，北京大學 2007 年版，第 36 頁。

⁴ 所謂“基礎規範”是指法律秩序的規範從這一秩序的基礎規範中得來，證明特殊規範已根據基礎規範而創立。換言之，其具有最高效力並且是能夠產生其他法律規範的規範。參見[奧]凱爾森：《法與國家的一般理論》，沈宗靈譯，商務印書館 2019 年版，第 180～181 頁。

保障國家對澳門基本方針政策的實施。

憲法是確立特別行政區制度的根本法律依據，是“一國兩制”思想的憲法確認。特別行政區制度是根據《憲法》第 62 條第 13 款授權全國人大決定特別行政區的設立及其所實行的制度。這一規定是從憲法第 31 條引申而來的，後者是憲法對實行“一國兩制”，設立特別行政區，以及特別行政區所實行制度的原則性規定。¹根據憲法第 31 條的規定，設立澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。此外，澳門基本法在第一章“總則”第 11 條第 1 款規定，根據《憲法》第 31 條，特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。這些規範的表述是“一國兩制”思想在憲法與基本法文本中的具體表現，憲法在澳門特別行政區制度運行中起著根本性的地位作用。無論是從國家結構形式還是制定的法律依據上，澳門特別行政區的建構均是以憲法這一根本大法為前提，在充分發揮“兩制”的基礎上發展起來的。

（三）基本法是澳門特別行政區的基本憲制基礎

根據基本法第 18 條，在特區適用的法律首先是“本法”。《基本法》規定了特別行政區政治、經濟、文化制度，居民的權利和義務、中央和特別行政區的關係等重大問題，是特別行政區行政、立法、司法的基礎，也是中央和特別行政區都必須遵守的憲制性法律。

基本法的憲制性法律屬性在上文已有論述，其構成澳門特別行政區的基本憲制基礎主要有基於兩個方面。一是基本法在澳門特別行政區具有凌駕地位，是澳門日常狀態下的立法依據和基礎，其具有基本法的地位。之所以要採用基本法的名稱，魯平曾指出，這主要是參照了德國基本法的做法，就是既不能叫憲法，又要起到憲制的作用，將憲法第三十一條關於“一國兩制”的構想全面具體地用專門法律的形式規定下來。²二是基於憲法的地位而言，香港和澳門並不是基於基本法而產生，而是基於國家憲法產生的。憲法是國家的根本法，也是特別行政區的根本法。在理解和落實基本法的時候，必須將中國憲法的根本地位考慮在內；應從中國憲法雖體現的憲法理念、原則和精神

¹ 參見焦洪昌、姚國建：《港澳基本法概論》，中國政法大學出版社 2009 年版，第 21 頁。

² 王振民：《“一國兩制”與基本法二十年回顧與展望》，江蘇人民出版社 2017 年版，第 113 頁。

來理解和落實基本法。中國憲法不是特別行政區的“外國法”，而是“基本法的高級法背景”。¹

綜上，從法律屬性層面看，憲法與基本法共同構成了澳門特別行政區的憲制性基礎。但是就澳門特別行政區的憲法地位而言，基本法的憲制地位處於憲法之下。就範圍而言，只有在特別行政區內部，憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎；在全國範圍內，只有憲法是我國的憲制基礎。²

四、澳門特別行政區的高度自治權

“一國兩制”之下特別行政區的自治權是高度和廣泛的，不但遠遠超越我國的其他地方行政區域，甚至與聯邦制國家的成員州比較，在很多方面也有過之而無不及。但是此種高度自治是建立在單一制的國家原則之上，而單一制國家的各個組成部分的權力則是中央授予的，所以我國的各個組成部分的權力也是由中央授予的，澳門特別行政區雖然享有高度自治權，其權力也是中央授予，而不是它本身固有的。³澳門特別行政區是我國單一制下享有高度自治權的、直轄於中央人民政府的地方行政區域。從國家權力的來源上說，特別行政區的自治並沒有改變我國國家權力直接來源於人民的事實。特別行政區是中央政府產生之後通過基本法建立起來的，不可能改變我國單一制國家的授權邏輯，即先有中央後有地方的單一制國家權力來源的發生學邏輯。⁴從基本法與憲法的關係看，澳門特別行政區的高度自治是根據憲法第31條規定的，包括澳門現行的社會、經濟制度五十年不變，生活方式不變，不實行社會主義制度和政策等內容。因此，對澳門特別行政區的高度自治的理解應從憲法的規定及授權的性質來探討。

（一）澳門基本法的“授權性”規範

澳門基本法的制定是以中華人民共和國對香港和澳門恢復行使主權為背景的，故而在基本法中格外突出強調國家主權和國家意識以外，也十分強調基本法的授權性質。“授權”一詞在基本法總則、中

¹ 王禹：《論憲法在特別行政區的適用》，三聯出版（澳門）有限公司2019版，第52頁。

² 肖蔚雲：《論香港基本法》，北京大學出版社2003年版，第196頁。

³ 參見杜承銘：《論特別行政區的授權性地方自治性質及其授權機理》，載《暨南學報（哲學社會科學版）》，2015年第6期。

⁴ 杜承銘：“論特別行政區的授權性地方自治性質及其授權機理”，載《暨南學報（哲學社會科學版）》，2015年第6期。

央和澳門特別行政區的關係、政治體制、經濟、對外事務、本法的解釋和修改章節中均有出現。對整部基本法的條文進行梳理，“授權”一詞出現 13 次，在第一章 1 次，第二章 1 次，第四章 3 次，第五章 3 次，第七章 3 次，第八章 1 次，第九章 1 次。

從文本表述來看，授權的主體主要有五類，全國人民代表大會（第 2 條），中央人民政府（第 13 條、64 條、94 條、116 條、117 條、138 條、139 條、140 條、145 條），澳門特別行政區長官（第 50 條），澳門特別行政區政府（第 108 條），全國人民代表大會常務委員會（第 143 條）。根據授權的性質可以將授權區分為三大類：第一類是一般性授權，總則第 2 條規定全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此條在基本法中屬於授權的統領性條款。一般性授權就是通過憲法第 31 條和基本法第 2 條規定的對特別行政區的設立及其自治權力的設定來實現的。¹一般性授權的特徵是特別行政區可直接行使相關權力，無須中央政府在具體事務中作出進一步授權。²基本法第 16 條、17 條、19 條分別規定澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。第 112 條規定，澳門特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以“中國澳門”的名義，單獨地同世界各國、各地區、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。這些條文都體現了一般授權的特徵。

第二類是具體授權，如基本法第 94 條規定，在中央人民政府協助或授權下，澳門特別行政區政府可與外國就司法互助關係作出適當安排，還有第 116 條、117 條、138 條等都體現了原則規定特區可以行使某一方面的權力，同時規定在行使有關權力還需得到中央的具體授權。³第三種類型在基本法文本表述中並沒有使用“授權”表述，而是在第 20 條規定澳門特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。

綜上，通過對澳門基本法授權條文的規範分析，澳門特別行政區

¹參見郭天武、陳雪珍：《論中央授權與香港特別行政區高度自治》，載《港澳研究》2010 年第 2 期。

²參見程潔：《中央與特區高度自治—以基本法規定的授權關係為框架》，載《法學》2007 年第 8 期。

³參見杜承銘：《論特別行政區的授權性地方自治性質及其授權機理》，載《暨南學報（哲學社會科學版）》，2015 年第 6 期。

雖然享有高度的自治權，但其自治的內容卻是在授權的範圍之內，並不存在所謂的“剩餘權力”。對澳門高度自治權的理解既要立足於基本法文本，也要站在憲法所體現的原則及規定下去探究自治權的深層內涵。

（二）授權性規範下的高度自治權

通過上述對基本法文本“授權”性質的分析，從授權的主體及其授權的事項來看，可以分為二類：第一，單一制下中央向地方的授權，也可稱之為主權意義上的授權；第二，憲法與法律等規範性檔的授權，即憲法與法律的授權，根據此種授權方式又可分為一般授權與具體授權的劃分。但是，無論是單一制下的授權還是憲法和法律規範性檔的授權都是立足於主權對內的最高性、對外的獨立性這一立場，而澳門特別行政區享有的高度自治權也是在主權意義上的授權規範下展開的。

憲法第 31 條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”這是從澳門的歷史和現實情況出發而規定的，雖然特別行政區享有高度自治權，但憲法並沒有賦予它以聯邦制國家成員的地位。以根本大法的形式確定授權的來源，這體現了高度自治權的合法性與正當性。澳門基本法的制定權屬於全國人大，通過制定一部基本法，把“一國兩制”的方針政策法律化、制度化；並規定了在澳門特別行政區實行的制度。通過制定基本法恢復對澳門實行主權，這是國家主權的一種表達，制定基本法是國家主權的行為。¹

然而，特別行政區享有高度的自治權，不是享有“最大限度的自治權”，也不是享有“完全的自治權”。“最大限度的自治權”和“完全的自治權”通常是朝著獨立國家邁進的最後階段，高度自治權是在一個國家的前提下的自治。²高度自治權的授權性質表現為：一、在內容上，高度自治權應以中央明確的授權為限，未授予的權力則屬於中央，不存在“剩餘權力說”的觀點。二、對於中央授予的高度自治權，授權主體，即中央享有監督權，這是授權的特質。三、授權主體—中央，可以根據法定程式取消或變更對特區的授權。³高度自治權

¹ 參見王振民、梁美芬：《香港基本法的起草、理論與實踐》，浙江大學出版社 2018 版，第 11 頁。

² 焦洪昌《港澳基本法》，北京大學 2007 年版，第 42 頁。

³ 鄧莉、杜承銘：《“一國兩制下”中央對特別行政區全面管治權之釋義分析》，載《吉首大學學報》2018 年 9 月。

的授權形式最高依據都是我國憲法的有關規定，明確高度自治權的性質有助於進一步厘清中央和特別行政區的關係問題，也有助於突顯憲法在授權規範中的地位。

綜上，澳門特別行政區的高度自治並不是完全自治，它是在授權性基礎上享有高度自治權的行政特區，其自治範圍和自治限度都來自全國人大和中央政府的授權。《憲法》作為全國人民意志的體現，國家主權最基本的表現形式，以根本大法的地位確定了自治權的法律依據，這也是“一國兩制”法治精神的體現。

五、結語

“一國兩制”是維護國家統一與澳門繁榮穩定的基本方針，澳門特別行政區在遵循基本法規定的同時，也應要積極維護憲法在澳門特別行政區的地位。從憲法所確立的國家結構形式來看，澳門特別行政區作為一種特殊的地方制度，從法律屬性來看，憲法與基本法共同構成了特別行政區的憲制性基礎；從授權機理來看，澳門特別行政區的高度自治權的自治範圍是來源於全國人民代表大會的授權，並得到了根本大法的確認。憲法在澳門特別行政區起著根本大法的地位是毋庸置疑的，然而憲法的權威需要澳門特別行政區的人民與大陸的人民一起去尊重與維護，價值的分歧與立場的不同要回歸到憲法與基本法所確立法治軌道上來，這對保持澳門的繁榮穩定與“一國兩制”方針堅定不移地貫徹實施具有重大意義。

《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。
- 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。第三十期將會爭取在 2022 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
二〇二一年十一月