

AOMENXINSHIJIAO

第36期 2025年5月

ISSN 1995-8250

澳門新視角



ISSN 1995-8250



9 771995 825008



澳門青年研究協會

《澳門新視角》 第三十六期

總編輯：劉成昆

副總編輯：江 華

出版者：澳門青年研究協會

電話：（853）2852 6255

傳真：（853）2852 6937

電郵：macaumyra@gmail.com

網址：www.myra.org.mo

創刊日期：2007.11

出版日期：2025.05

封面設計：劉新宇

印刷：嘉華印務

發行數量：500 本

定價：非賣品/Not-for-sale

編者的話

2025年12月在澳門回歸祖國二十五週年之際，習近平主席視察澳門，肯定了回歸以來澳門“一國兩制”實踐所取得的巨大成績，也對澳門未來的發展提出了新的要求和希望。對此，澳門特區政府和社會各界應認真學習習主席重要講話精神，並將有關精神和要求貫徹到澳門特區的建設過程中。在本期《澳門新視角》刊載的文章中，有兩篇文章關注澳門的經濟適度多元發展，從加強澳門企業品牌建設及打造高校經濟圈的視角提出促進澳門經濟適度多元發展的建議；有四篇文章關注粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區建設，從加強粵澳規則銜接及數據要素便捷流動等角度對未來粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區發展提出建議。而澳門經濟適度多元發展以及粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區建設恰恰是澳門未來“一國兩制”實踐能否取得更大進步的關鍵。從這個意義上說，本期《澳門新視角》值得關心澳門的人士翻閱，可堪一讀，值得參考。

《澳門新視角》

副總編輯 江華

二〇二五年五月，澳門

目 錄

編者的話	江 華
澳門企業品牌建設與政府支援措施：回歸二十五周年回顧與展望 王 瀟 劉丁己 李文良 張家麟	1
澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展的意義、困境和進路 劉立宏 鄭 鑫 劉向東	15
區際行政協議的法律效力研究述評	許政敏 24
“數字灣區”視域下澳門打造國際高端人才集聚高地的現實進路	陳寶欣 賴文楚 39
穗港澳數據要素流通的法治評估：現實問題與機制建構	馮澤華 陳豔婷 47
我國跨境數據法治人才培養機制研究——基於粵港澳大灣區先行先試的視角	盧頌馨 57
澳門警察總局法律性質探析	何智偉 66
澳門融合教育教學設計知能、課程設計知能對教學調整、課程調整的影響： 學校行政支持的調節效應	董志文 72
《澳門新視角》徵稿啟事	81

澳門企業品牌建設與政府支援措施：

回歸二十五周年回顧與展望

王瀟¹ 劉丁己² 李文良³ 張家麟⁴

摘要：澳門回歸二十五周年，取得的成果豐碩，多項經濟指標居全球前列。目前澳門產業特色以綜合休閒娛樂度假旅遊業為首，近年積極推動產業適度多元發展，同時希望進一步突出澳門企業品牌文化的特色，並強化中葡交流平臺功能。澳門產業界宜抓住機遇，結合中葡文化底蘊與品牌特色，通過打造澳門整體品牌文化戰略，創建澳門產業品牌形象。具體戰略方向包括：（一）品牌引進：將包括葡語系國家等外地優質品牌帶入澳門。（二）新品牌誕生：打造澳門原創新品牌，尤其在文旅商貿、高新科技、中醫藥，以及現代金融等產業培育新品牌；（三）品牌升級：將澳門優質老店品牌升級更新。在發展過程中，澳門政府通過一系列企業支援措施，良好發展澳門整體品牌建設。展望下一個二十五年，澳門能繼續發展，續創輝煌。

關鍵詞：文化產業；產業適度多元化；品牌再造；品牌引進；新生品牌；中小企業；澳門

一、引言

澳門作為中國特別行政區，以其獨特的歷史背景和中葡文化交融的特點，在全球經濟和文化版圖中佔據特殊地位。自一九九九年回歸以來，澳門在“一國兩制”政策的支持下，取得了經濟、社會和文化領域的全面進步。然而，隨著全球市場波動加劇和區域競爭日益激烈，其長期以來單一的經濟結構逐漸顯現出風險（圖1）。⁵ ⁶因此，自二零零零年代初，

¹ 王瀟，澳門大學工商管理學院研究助理，管理學碩士。

² 劉丁己，澳門大學工商管理學院教授，博導。澳門大學持續進修中心主任，澳門新視角學會副理事長，澳門特區政府經濟發展委員會委員，澳門大學校董會成員。

³ 李文良，金門大學助理教授，美國北科羅拉多大學體育學博士。

⁴ 張家麟，北京大學醫學部兼任教授、金門大學兼任教授，山西大學科技哲學研究所博士。

⁵ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門產業結構（2014）》，
https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/74d19855-b920-4dae-8a7b-934cc00a356a/C_PIBP_FR_2014_Y.aspx，
最後訪問日期：2024年10月30日。

⁶ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門產業結構（2022）》，
https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/0689e047-dbfe-4dc5-93db-853f1c9234b8/C_PIBP_FR_2022_Y.aspx，
最後訪問日期：2024年10月30日。

澳門政府提出“經濟適度多元化”戰略，通過推動新興產業和傳統產業升級，為可持續發展提供動力。

在此背景下，企業品牌建設成為推動經濟多元化的重要抓手。品牌不僅是企業在國際市場中參與競爭的核心工具，更是展示澳門文化特色、提升區域軟實力的關鍵路徑。品牌建設不僅承載了本土文化的深厚內涵，還通過引入外來優質品牌吸收先進理念與管理模式，實現文化與經濟的雙向促進。然而，與香港、新加坡等地區相比，澳門的品牌建設起步較晚，體系較為初級，國際影響力尚顯不足。因此，深入探討澳門企業品牌建設的現狀及其面臨的挑戰，對於優化區域品牌生態系統和促進經濟多元化發展具有重要意義。

近年來，品牌建設逐漸成為行銷學和戰略管理的重要研究領域，受到學者和實踐者的廣泛關注。現有研究多集中於品牌價值的形成機制、消費者行為與品牌關係，以及政府政策在品牌支持中的作用。然而，這些研究往往聚焦於大國經濟體或跨國品牌的運營策略，而較少涉及像澳門這樣的小型經濟體如何通過品牌建設實現經濟轉型。此外，品牌建設模式和路徑通常需要結合區域特點進行調整。澳門在地理位置、文化交融和經濟規模上具有獨特性，這決定了其品牌建設既需立足本土文化特色，彰顯區域核心競爭力，又需融入國際視野，增強全球市場的吸引力。這一特殊性不僅為學術研究提供了新視角，也為類似經濟體的品牌建設提供了實踐參考。

政府的支持在品牌建設中的作用尤為關鍵。澳門特區政府圍繞經濟多元化和文化推廣，制定了一系列政策，為企業品牌發展提供了重要保障。例如，“文化旅遊品牌塑造資助計劃”成功推動了一批本土文化品牌的崛起；引入國際知名品牌則豐富了澳門的品牌生態，提升了城市的國際吸引力。然而，現有政策多集中於特定產業或項目，缺乏系統性和針對性，尤其是在不同企業類型的品牌發展需求上存在支援不足。優化政策設計、加強資源整合，是未來推動澳門品牌建設的關鍵方向。

基於此，本研究以“澳門企業品牌建設與政府支援措施”為主題，從企業端與政府端兩個維度展開分析。首先，系統性探討澳門品牌體系的現狀與特徵，梳理品牌建設的核心要素；其次，聚焦企業在品牌引進、新生品牌培育和品牌再造三大策略中的實踐路徑與成效；最後，分析政府支援措施在品牌建設中的作用與不足，並提出優化建議。本研究希望通過企業與政府的協同路徑，為澳門品牌建設提供理論依據與實踐指導。

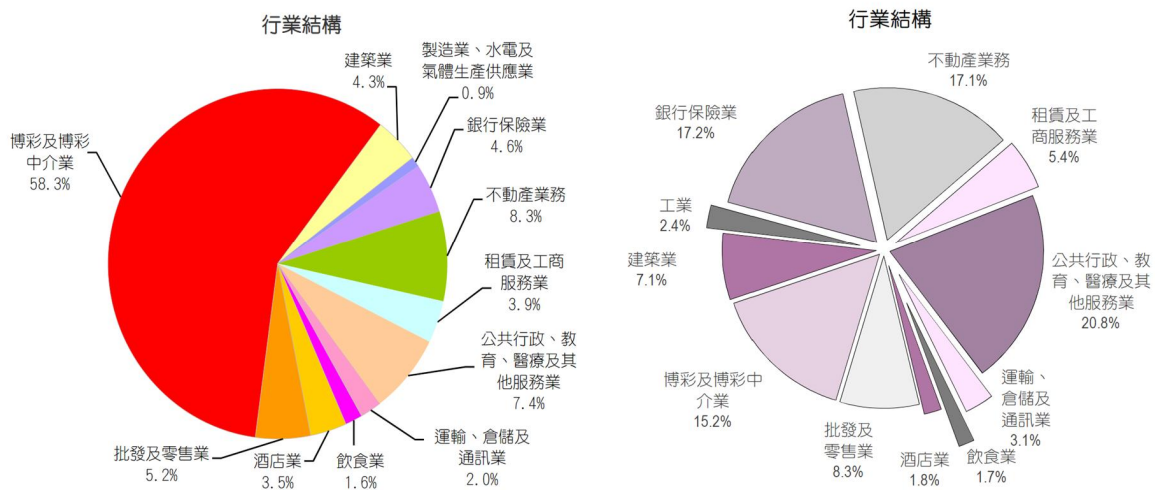


圖 1：澳門統計暨普查局公佈的 2014 年（左）與 2022 年（右）澳門行業結構對比圖

二、澳門企業品牌體系

澳門企業品牌體系依託於“1+4”經濟適度多元發展策略，通過綜合旅遊休閒業這一核心支柱，搭配四個新興重點發展產業的協同，形成了多層次、多領域的品牌生態系統。這體系既體現了品牌管理的經典理論，也揭示了澳門特有的產業經濟與品牌互動機制。通過品牌資產模型（Brand Equity Model），可以深入解析澳門企業品牌體系的核心特性和產業間協同邏輯。

（一）品牌資產構建

品牌資產模型強調，品牌資產由品牌知名度（Brand Awareness）、品牌聯想（Brand Associations）、品牌感知品質（Perceived Quality）和品牌忠誠度（Brand Loyalty）四個維度構成^[3]。這些維度在澳門“1+4”產業體系中的表現體現了其品牌體系的多樣性和系統性。

1. 品牌知名度（Brand Awareness）

綜合旅遊休閒業通過其國際化運營和全球化行銷極大地提升了澳門企業品牌的知名度。以澳門銀河（Galaxy Macau）為例，其通過奢華酒店、高端博彩娛樂和一流的奢侈品牌零售體驗，構建了全球遊客對澳門品牌的廣泛認知。同時，這些旗艦品牌的全球曝光也為澳門其他產業品牌（如文化創意品牌 INKY Store）創造了協同傳播的機會。

2. 品牌聯想（Brand Associations）

文化創意產業通過符號化表達和敘事化品牌建設，強化了品牌聯想的層次。例如，澳門設計品牌 Jardim Shoppe 借助澳門歷史街景和標誌性建築，將文化與設計深度融合，構建了消費者對澳門“中葡文化交匯”的品牌聯想。這種聯想不僅增強了品牌的文化識別度，

還賦予其更高的文化附加值。

3.品牌感知品質（Perceived Quality）

高新科技產業以技術創新和品質保證構建品牌的感知品質。例如，原質東隅（Hylé Design）通過將智慧家居設計與環保材料相結合，打造以高端設計和可持續發展為核心的品牌價值。這種技術驅動的感知品質不僅提升了品牌的市場競爭力，還強化了澳門品牌體系的創新特性。

4.品牌忠誠度（Brand Loyalty）

澳門的傳統品牌通過長期積累，形成了深厚的消費者忠誠度。例如杏香園、咀香園等品牌憑藉傳統糕點製作工藝與一貫的高品質，贏得了澳門本地消費者和國際遊客的持續信任。品牌忠誠度的構建不僅延長了品牌生命週期，還為澳門品牌體系的穩定性提供了重要支撐。

（二）澳門產業體系與企業品牌的協同發展

1.綜合旅遊休閒業：品牌體系的核心支柱

綜合旅遊休閒業是“1+4”經濟適度多元發展策略的那個“1”，具領頭作用，通過高端服務和全球化行銷，承擔品牌體系的核心功能。例如，澳門的綜合度假村品牌吸引了大量國際遊客，也為其他產業品牌提供了展示和合作的機會。綜合旅遊休閒業是澳門品牌體系的最強支柱。

2.大健康產業：品牌的延展功能

大健康產業通過健康食品和中醫藥品牌的開發，延展了澳門品牌的市場價值。例如，作為澳門老牌製藥企業的澳邦製藥在橫琴設立了分公司，開展中藥納米乳凝膠製劑的研發，這是澳門首次將納米製劑技術應用於中藥軟膏的工藝開發。通過現代化技術與傳統中醫理念的結合，成功在消費者心目中塑造了“健康與自然”的品牌聯想。

3.現代金融產業：品牌功能的升級

現代金融產業通過精準服務與國際化運營，提升了品牌的市場功能。例如，澳門的跨境金融服務品牌通過高淨值客戶的定制化服務，確立了與旅遊休閒業相輔相成的品牌功能形象。

4.高新科技產業：品牌創新的驅動力

高新科技產業為澳門企業品牌體系注入了技術驅動力。例如，華為（Huawei）提供 5G 網路和雲計算服務，支援智慧教育和城市管理的數位化發展。

5.會展商貿與文化體育產業：品牌傳播的多樣化管道

會展活動（如澳門國際貿易投資展覽會）和體育賽事（如世界乒乓球錦標賽）為品牌提供了多樣化的傳播平臺。這些活動通過擴大品牌的公眾影響力，提升了澳門品牌體系在區域和國際市場中的文化傳播力。

（三）小結

澳門企業品牌體系的發展深受其產業體系的影響，通過“1+4”經濟適度多元發展策略（綜合旅遊休閒業為主要核心，大健康產業、現代金融產業、高新科技產業以及會展商貿與文化體育產業等四個新興產業為重點），構建了多層次、多領域的品牌生態網路。在這一框架下，不同產業通過品牌資產的差異化塑造，共同構成了澳門品牌體系的核心特性。

綜合旅遊休閒業作為主體，提供了品牌知名度和市場導向的基礎，奠定了澳門品牌的國際化形象；大健康產業則通過健康食品與中醫藥創新，擴展了品牌的功能性與延展性；現代金融產業以高端客戶服務和國際化合作，為品牌賦予了金融屬性的多樣性；高新科技產業通過技術驅動，為品牌注入了創新動力；會展商貿與文化體育產業則以多樣化活動強化了品牌傳播力和文化軟實力。

這些產業的協同作用不僅提升了品牌體系的競爭力，還為澳門品牌的多元化和可持續發展提供了強有力的支援。通過理論與實踐的結合，澳門品牌體系展示了其在全球化市場中的獨特價值，為其他區域品牌體系的建設提供了重要參考。其中，澳門的文化創意產業在其經濟適度多元化戰略中具有核心地位，承擔著提升城市品牌形象和國際吸引力的重要任務。澳門特別行政區政府行政長官崔世安博士在他 2010 年的首份施政報告中提出了一個非常精闢的觀點：“文化就像城市的‘根’，是社會發展不可多得的資源”。¹澳門正需要以文化作為發展中心，不斷壯大自己的品牌文化。隨著全球文化創意產業的蓬勃發展，文化創意已成為許多國家和地區經濟增長的關鍵動力源。對澳門而言，文化創意產業不僅能推動旅遊、會展和商貿等關聯行業的發展，還能促進中葡文化的深度融合，進一步強化澳門的文化軟實力。因此，文化創意在澳門“1+4”經濟多元化佈局中佔據著不可替代的重要位置。憑藉低稅率和自由貿易樞紐的優勢，澳門可通過引進國際文化品牌來帶動本土文化品牌的發展，實現雙贏局面。

未來，澳門可以在品牌引進、品牌培育和品牌再造方面借鑒其他城市的成功經驗。通過對標香港、新加坡等文化基礎和發展背景相似的城市，以及一些以文化創意著稱的歐洲城市，澳門能夠更加精準地定位自身文化創意產業的特色，探索適合的發展路徑。通過引入國際化文化品牌、培育具有澳門特色的新生品牌以及推動本土品牌再造，澳門不僅可以注入獨特文化內涵，還能帶動相關產業的協同發展，為其經濟結構的優化和多元化發展提供強勁動力。²

三、企業品牌策略

¹ 李自松：《講好澳門品牌的故事》。<http://www.macaazine.net/?action-viewnews-itemid-394>.

² Sun D, Wong I A, Huang G I, et al. From Savoring Past Trips to Craving Future Journeys: The Role of Destination Cultural Capital and Enjoyable Reminiscence[J]. *Journal of Travel Research*, 2024, 63(8): 1913-1932.

澳門企業品牌體系的構建依賴於企業支持策略的有效實施。通過品牌引進、新生品牌培育和品牌再造三大路徑（見圖 2），澳門企業推動了品牌生態系統的動態平衡與多樣化發展。這些策略結合品牌資產理論、品牌生命週期理論以及動態能力理論，展現了澳門企業在資源整合、文化傳承與創新驅動中的多維實踐。

（一）品牌引進

品牌引進是一種以整合外部優質資源為核心的戰略行為，其目的是通過導入高端品牌來提升區域品牌生態的競爭力。根據基於消費者的品牌資產模型（Customer-Based Brand Equity Model），品牌資產的構建基於消費者的認知和體驗，主要包括品牌認知度（Brand Awareness）、品牌聯想（Brand Associations）、品牌感知品質（Perceived Quality）以及品牌忠誠度（Brand Loyalty）四個核心維度。¹通過引入成熟的國際品牌，區域市場可以快速提升品牌資產，滿足消費者對高端產品和服務的需求。²

動態能力理論（Dynamic Capability Theory）進一步指出，品牌引進成功依賴於企業在快速變化的環境中獲取和整合資源的能力³。澳門通過引入奢侈品零售品牌、高端酒店品牌及其他國際知名品牌，不僅填補了市場需求，還有效提升了其品牌體系的國際化水準。學術研究表明，品牌引進的生態系統效應是其成功的核心之一。^{4 5 6}這種效應體現在品牌間的協同作用，即通過共用市場資源和客戶群體，區域品牌能夠增強整體吸引力並提升競爭力。

澳門企業品牌引進的典型案例分析包括奢侈品牌與高端酒店的結合（表 1）。多個國際知名奢侈品牌（如路易威登、香奈兒、愛馬仕）在澳門高端商圈設立旗艦店，不僅吸引了國際高端消費群體，還通過發佈限量款產品和舉辦品牌活動，強化了澳門作為奢侈品消費地的形象。高端酒店品牌的引入同樣是品牌引進的重要組成部分。例如，澳門威尼斯人和永利澳門等酒店通過整合住宿、購物、娛樂和餐飲等多功能業態，打造了一站式消費體驗。這

¹ Keller K L. Conceptualizing, measuring, and managing customer-based brand equity[J]. *Journal of Marketing*, 1993, 57(1): 1-22.

² Liu M T, Wong I K A, Tseng T H, et al. Applying consumer-based brand equity in luxury hotel branding[J]. *Journal of business research*, 2017, 81: 192-202.

³ Teece D J, Pisano G, Shuen A. Dynamic capabilities and strategic management[J]. *Strategic Management Journal*, 1997, 18(7): 509-533.

⁴ Horng J S, Liu C H, Chou S F, et al. Role of big data capabilities in enhancing competitive advantage and performance in the hospitality sector: Knowledge-based dynamic capabilities view[J]. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 2022, 51: 22-38.

⁵ Pereira-Moliner J, Molina-Azorín J F, Tarí J J, et al. How do dynamic capabilities explain hotel performance? [J]. *International Journal of Hospitality Management*, 2021, 98: 103023.

⁶ Hussain M, Malik M. How do dynamic capabilities enable hotels to be agile and resilient? A mediation and moderation analysis[J]. *International Journal of Hospitality Management*, 2022, 106: 103266.

些酒店與國際品牌合作，通過奢侈品牌商鋪、米其林星級餐廳等設施，為遊客提供了高端且多樣化的消費選擇。在中醫藥大健康產業領域，片仔癀和北京同仁堂等品牌的引入，不僅豐富了澳門的健康產品供應，也推動了其在國際市場的形象塑造。在金融和科技領域，澳門通過引入滙豐銀行、渣打銀行等國際金融品牌，以及商湯科技、華為等高新科技品牌，為其現代化經濟轉型注入了新的動力。這些實踐不僅提升了澳門品牌體系的多樣性，也強化了其全球化資源整合的能力。

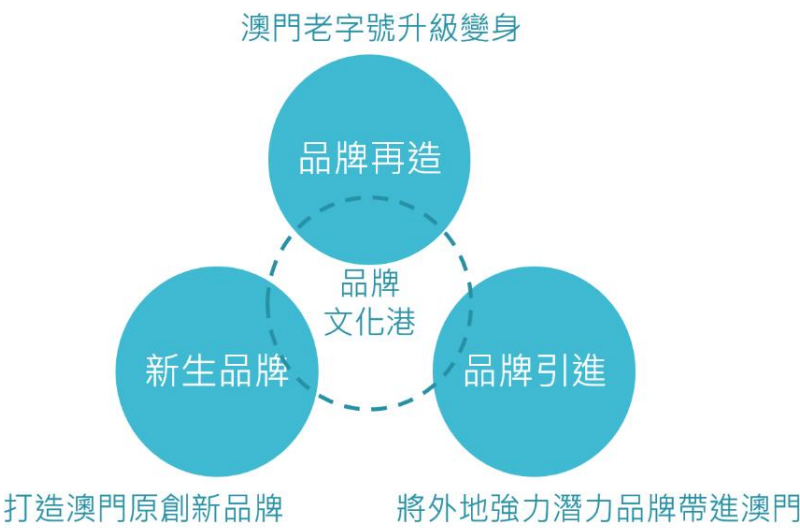


圖 2 品牌三箭齊發打造澳門多元品牌

表 1 澳門 “1+4” 產業結構品牌引入概覽

產業方向	代表品牌及專案	主要貢獻與影響
綜合旅遊休閒業	- 美高梅 (MGM Macau) - 新濠天地 (City of Dreams) - 新濠影匯 (Studio City) - 美獅美高梅 (MGM Cotai) - 麗思卡爾頓 (The Ritz-Carlton, Macau) - 悅榕莊 (Banyan Tree Macau) - 葡京人 (Lisboeta Macau) - 新葡京 (Grand Lisboa)	- 提供高端住宿、娛樂場和綜合性娛樂設施 - 增強澳門的時尚、藝術及休閒旅遊吸引力 - 吸引全球遊客，鞏固澳門在亞太地區的旅遊休閒中心地位
中醫藥大健康產業	- 默沙東 (Merck Sharp & Dohme) - 輝瑞 (Pfizer) - 紐崔萊 (Nutrilite) - 北京同仁堂 - 片仔癀 (Pien Tze Huang) - 廣譽遠	- 提供疫苗、藥品和公共健康支援，提升醫療保障水準 - 推廣健康補充品，提升居民健康素養 - 中醫藥品牌設廠，促進健康產業與中醫藥文化的傳播

	- 健民集團 (Jianmin Group)	
現代金融產業	- 滙豐銀行 (HSBC) - 渣打銀行 (Standard Chartered) - 澳門中銀 - 工銀澳門 - 瑞銀集團 (UBS) - 友邦保險 (AIA) - 東亞銀行 (Bank of East Asia) - 大都會人壽 (MetLife)	- 提供企業銀行、財富管理和跨境金融服務，提升市場國際化水準 - 擴展金融服務種類，滿足居民和企業需求 - 增加保險和風險管理服務，支援澳門保險市場多元化發展
高新科技產業	- 商湯科技 (SenseTime) - 華為 (Huawei) - 騰訊 (Tencent) - 阿里雲 (Alibaba Cloud) - 思科 (Cisco) - 微軟 (Microsoft) - 英偉達 (NVIDIA)	- 提供 AI、5G、雲計算等技術支援，促進智慧城市建設 - 助力金融科技和零售業數位化轉型 - 推動教育和醫療智慧化應用，提升資訊化管理水準
會展商貿及文化體育產業	- 樂高 (LEGO) - 宜家家居 (IKEA) - 故宮文創館 - 世界乒乓球職業大聯盟 (WTT) 賽事 - 世界電影產業大會 (The World Film Industry Conference) - 亞洲電影大獎 (AFA)	- 豐富文化教育和家居市場，提升居民生活品質 - 提供高水準體育賽事，促進體育旅遊資源發展 - 提升澳門在亞洲影視文化領域的國際影響力

（二）新生品牌

新生品牌的培育是區域品牌生態系統活力的重要來源。新生品牌不僅是經濟發展的新引擎，也是文化傳承的重要載體。新生品牌的成功依賴於其對本地文化資源的深度挖掘和國際化視野的結合。¹澳門新生品牌通過融合中葡文化和現代設計，打造了兼具文化內涵和市場吸引力的品牌形象，為區域品牌體系注入了新鮮活力。近年來的研究還指出，新生品牌的成功需要借助數位化工具和個性化行銷策略。^{2、3}例如，澳門品牌通過社交媒體平臺的

¹ Guo X, Heinberg M, Zou S. Enhancing consumer attitude toward culturally mixed symbolic products from foreign global brands in an emerging-market setting: The role of cultural respect[J]. *Journal of International Marketing*, 2019, 27(3): 79-97.

² Wichmann J R K, Wiegand N, Reinartz W J. The Platformization of Brands[J]. *Journal of Marketing*, 2022, 86(1): 109-131.

精準推廣和跨領域合作，迅速擴大了其市場覆蓋範圍。

澳門的新生品牌在文化創意領域表現亮眼。例如，O-MOON 通過將中葡文化元素與現代設計相結合，推出了澳門版 Hello Kitty 系列紀念品，受到本地消費者和國際遊客的廣泛喜愛。同樣，植豆動畫以原創角色“何小湧”為核心，開發了多種文化周邊產品，在國際文化交流活動中展現了澳門品牌的獨特價值。企業在新生品牌建設中的核心優勢在於靈活性和創新性。新生品牌通過精準市場定位、快速回應消費者需求，以及創新的行銷手段逐步贏得市場認可。這種創新動力說明企業實現了從單一產品供應向多元化品牌運營的轉型，不僅促進了品牌知名度的提升，也拓展了品牌的市場覆蓋範圍。

（三）品牌再造

品牌是企業行銷和發展的核心，直接影響市場競爭力和持續成長。因此，企業應高度重視品牌的管理和經營。品牌再造是企業長期競爭力的核心之一，通過在已有品牌的基礎上重新調研、評估和定位，達成品牌創新升級，實現可持續競爭力。品牌再造的核心在於去蕪存菁，保留品牌的核心價值，並順應時代變化，使品牌煥發新生。例如，澳門近年來有多個傳統品牌、景點或企業通過更新轉型實現了品牌再造。關前街的“榮記”白鐵廠便是其中的典型案例。隨著市場變遷，“榮記”一度衰退，但在設計團隊的專業改造下，保留了原有的鐵大門、地磚等歷史元素，並融入現代傢俱元素，將舊廠房轉變為文青聚集地，重新成為海內外遊客的打卡熱點，令“榮記”品牌重煥生機。

品牌再造過程中通常採用兩大策略：單品牌延伸和多品牌策略。單品牌延伸是指以一個主題品牌擴展至不同領域的產品線，從而形成唯一的旗艦品牌形象。在澳門，類似的案例包括“梳打熊貓”。自 2010 年創立以來，圍繞該主題形象，梳打熊貓推出了服飾、配飾、傢俱、文具、玩具和生活用品等多種周邊產品，既增添了品牌趣味性，也鞏固了市場地位。此外，澳門藝術創作者梁宗環在 2014 年創立的“手繪小物”品牌，通過手工產品向兒童普及澳門世遺景點、中華文化等知識，提升了澳門品牌的文化內涵。為回應粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區的政策，“手繪小物”於 2021 年在深合區設立公司，積極推動兩地文化互動，並計劃轉型為“產品+服務”模式，探索跨界合作機會。

其次，多品牌戰略是指企業在同一產品領域中創建多個品牌，以滿足不同細分市場的需求。¹例如，安踏集團（ANTA）通過收購多個品牌構建品牌組合，以滿足多元化消費需求。旗下的斐樂（FILA）融合時尚與運動風格，不僅在歐洲市場有較大影響力，還逐漸吸引了中國高端消費者。斐樂兒童（FILA KIDS）主打兒童市場，迪桑特（DESCENTE）聚

³ Chandra S, Verma S, Lim W M, et al. Personalization in personalized marketing: Trends and ways forward[J]. *Psychology & Marketing*, 2022, 39(8): 1529-1562.

¹ 劉丁己：《多品牌戰略助力企業市場擴張》。

<http://www.find853.com/index/News.aspx?type=1&t=1&id=24996>，最後訪問日期：2024 年 10 月 29 日。

焦滑雪運動服裝，而 KOLON SPORT 專注登山裝備。多品牌策略幫助企業覆蓋更廣泛的市場需求，增強品牌的多樣性，其優點就是能夠發掘不同賣點和消費族群、佔據更多市場空間、降低企業經營風險、形成內部良性競爭和滿足顧客對新追求。

在澳門的影視媒體文化產業中，多品牌策略被一些企業積極採用。近年來，棋人娛樂製作有限公司（CHESSMAN）表現出色，不僅設有專業錄音室，提供原創音樂、音訊廣告製作及電影配樂服務，還涉足藝人經紀代理，旗下擁有多位知名藝人。棋人娛樂製作旗下的子公司以不同品牌經營多個文化產品線，包括棋人音樂工業、卓傑（廣告設計）、義仕（音樂製作）、舞蹈同盟（演出）、好科技發展及好傳媒製作等，覆蓋了從音樂製作到廣告設計、演出策劃的廣泛業務，展現了在文化產業的全面佈局。影視與多媒體製作已成為澳門文化產業的亮點領域，湧現出一批知名企業。除棋人娛樂外，微辣文化和義仕音樂製作也取得了顯著成績。微辣文化是一家多媒體整合解決方案提供商，業務涵蓋故事開發、廣告設計、市場推廣、影音製作、公關管理、藝人管理、自媒體平臺管理、文化展演和活動策劃等。該公司在多個社交平臺上的總粉絲數已突破 100 萬，視頻點擊量達數十億，尤其以幽默視頻深受年輕人喜愛，獲得高度評價。義仕音樂製作專注於原創音樂人管理、唱片發行、藝人管理、音樂監製、樂隊管理和音樂會製作，成功打入韓國音樂市場。綜上所述，通過多品牌和多業務佈局，這些企業在澳門的文化產業中展現出強勁的增長力，為澳門文化內容的多元發展提供了有力支持。

（四）小結

通過品牌引進、新生品牌培育和品牌再造，澳門未來的文化產業將迎來多元化發展的新機遇：

1. 品牌引進將為澳門帶來跨文化的交流平臺，通過不同文化的交匯和碰撞激發新觀點和創意，充實產業的內涵。

2. 新生品牌的培育將為澳門注入源源不斷的活力和創新動力，在政府和市場的支持下逐步提升品牌定位，推動產業升級。

3. 品牌再造將賦予歷史悠久的老字號新生機，使其成為澳門文化品牌可持續發展的基石。

通過不同品牌間的相互支持與協同發展，澳門品牌文化薈萃聚集，將逐步形成充滿活力的產業生態系統，為區域和國際遊客帶來獨特的文化體驗，有機會吸引區域乃至全球遊客前來體驗、參觀，逐步形成穩定的文化生態系統。通過良性迴圈的建立，加之各方的支持與努力，澳門的文化產業將在未來持續獲得提升和優化。在這一發展過程中，政府的早期支援尤為重要，尤其是對中小文化企業的扶持，這將為澳門的長久成長與可持續發展提供堅實保障。

四、政府支援措施

澳門企業品牌建設離不開政府的戰略支援和資源引導。根據《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028）》¹等政策檔，澳門政府在經濟轉型和產業升級過程中，通過制定發展戰略、設立專項資助計劃、推動區域協同等方式，為品牌建設提供了重要支撐。然而，這些政策在實施中仍面臨針對性不足等挑戰，亟需進一步優化以服務品牌建設的長期發展目標（見表 2 與表 3）。

（一）政府支援措施的現狀

1.經濟多元化戰略的宏觀指引。政府明確了“1+4”經濟多元化戰略，聚焦綜合旅遊、健康產業、現代金融、高新技術及文化體育五大重點方向。這一戰略為澳門品牌建設提供了產業支撐。例如，健康產業通過中醫藥品牌的推廣提升澳門健康產業的區域影響力；文化體育產業則通過會展和文創活動打造文化品牌。

2.專項政策與資金支持。政府設立了如《文化旅遊品牌塑造資助計劃》²等專項資金，旨在支援文化創意產業品牌化發展。創意產業基金和中小企業援助計劃為企業提供了重要資金保障，但更多集中於初創或運營層面，未能形成品牌設計、推廣和價值評估的全鏈條支持。

3.文化推廣與國際化展示。通過舉辦澳門設計周、澳門國際旅遊（產業）博覽會等活動，政府為澳門企業提供了展示平臺，提升了本地品牌的知名度。與橫琴深合區的協作項目為澳門品牌提供了進入大灣區市場的機會，但在國際市場的推廣路徑上，具體策略較為缺乏。

4.粵港澳大灣區戰略和橫琴深合區政策為品牌資源整合提供了跨區域平臺。例如，澳門品牌通過與橫琴合作開發“一程多站”旅遊產品，推動了文化旅遊品牌的跨區域認知。然而，區域協同更多體現在經濟協作層面，對品牌的具體支持未能深入展開。

（二）政府支援中的問題與不足

1.品牌建設的系統性缺乏。現有政策覆蓋多個領域，但與品牌建設的直接關聯性較弱，缺乏針對品牌定位、推廣和長期管理的系統性支援。

2.國際化推廣力度不足。澳門品牌在國際市場的認知度和競爭力仍然有限，現有政策更多聚焦於區域內協同，對國際化發展提供的實質性支援不足。

3.資金支持的集中度不夠。政府資金分配較為分散，未能聚焦於品牌建設的核心環節，如品牌資產管理、市場推廣與創新。

¹ 澳門特別行政區政府政策研究和區域發展局：《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》。https://www.dsepd.gov.mo/uploads/attachment/2023-10/e-book_C.pdf。最後訪問日期：2024年10月30日。

² 澳門特別行政區政府文化發展基金：《文化旅遊品牌塑造資助計劃》。

<https://www.fdc.gov.mo/zh-hant/funding/special/57?id=370>。最後訪問日期：2024年10月30日。

4.品牌協同效應未充分發揮。區域協作的政策框架較為寬泛，對如何通過協同提升品牌知名度和市場競爭力的措施缺乏具體指導。

（三）針對品牌建設的優化建議

1.明確品牌建設的戰略定位。在當前經濟戰略框架中，增設品牌專項發展規劃，明確品牌發展的階段性目標和指標。針對不同產業（如文化創意、旅遊、健康產業），設定符合行業特點的品牌發展策略。

2.設立品牌建設專項基金。針對品牌設計、市場推廣和品牌資產管理等核心環節提供專項資金支持。優先扶持具有市場潛力和創新能力的中小企業品牌，並定期評估資金使用效果，確保資源投放的精準性。

3.加強品牌國際化推廣。通過“一帶一路”倡議和大灣區平臺，支持澳門品牌參與國際展覽和文化交流項目，提升品牌的全球認知度。鼓勵澳門企業與國際品牌開展聯名合作，開發限量款產品或聯合舉辦品牌活動，增強品牌的國際吸引力。

4.打造品牌孵化與加速平臺。聯合高校、科研機構和企業，設立集品牌策劃、數字行銷和市場分析為一體的孵化器。針對初創品牌和中小企業，提供從創意到商業化的全流程支援，說明企業提升品牌管理能力。

5.優化區域品牌協同效應。在橫琴深合區政策框架下，推動區域內品牌共用資源與聯合推廣。例如，舉辦粵港澳品牌聯合展覽，促進跨區域品牌交流。通過區域協同機制，支援澳門本地品牌進入大灣區其他城市市場，擴大品牌覆蓋範圍。^{1,2}

（四）小結

通過梳理澳門政府的支援措施可以發現，當前政策在品牌建設方面已經提供了基礎性支援，但仍存在系統性不足、國際化推廣力度不夠以及區域協同效應未充分發揮等問題。未來，政府需要從以下幾個方面進一步優化：首先，應將品牌建設明確納入經濟多元化戰略，制定系統性專項政策，以實現品牌發展從設計、推廣到管理的全鏈條覆蓋；其次，通過“一帶一路”倡議和國際品牌合作，推動澳門品牌在全球市場的認知度與影響力；第三，設立品牌孵化平臺，整合高校和科研機構資源，為初創品牌和中小企業提供全流程支援；最後，深化區域協同機制，通過橫琴深合區與大灣區品牌網路的資源整合與聯合推廣，提升澳門品牌的市場滲透力與競爭力。通過這些優化舉措，澳門將能夠建立完善的品牌支援體系，進一步增強品牌建設的國際影響力和區域協同效應，為經濟和文化的可持續發展提供有力支撐。

¹ 鄭晴晴，周素紅，文萍：《邊界效應下居民跨珠海-澳門邊界活動特徵與機制分析》，《世界地理研究》，2022, 31(3): 662-672。

² 吳志才，張凌媛，黃詩卉：《粵港澳大灣區旅遊經濟聯繫的空間結構及協同合作模式》，《地理研究》，2020, 39(6): 1370-1385。

表 2 澳門大型企業優惠政策

優惠類別	具體優惠措施
所得補充稅	創新科技業務首 300 萬澳門元研發開支扣減三倍，餘下兩倍，總上限 1 500 萬澳門元。 2024 年度葡語國家收益豁免所得補充稅，特區內發行債券收益豁免稅。
進口稅	免征絕大部分進口貨物進口稅
營業稅	豁免繳納營業稅
印花稅	豁免保險合約、銀行業務、動產及不動產交易的印花稅；豁免娛樂活動及債券交易的印花稅。
利潤調撥	利潤跨境調撥不設限制
科技創新稅務優惠	三年稅費減免
金融支持	提供證券、保險等領域的融資支援
金融科技創新基金	《金融科技創新基金》資助科技研發專案
貸款利息補貼	貸款利息補貼年上限 4%，每年補貼上限 6 億澳門元，單人 1 000 萬澳門元
融資租賃租金補貼	融資租賃租金補貼年上限 4%，每年補貼上限 2 億澳門元，單人 1 000 萬澳門元
高端人才引進	《高端人才計劃》、《優秀人才計劃》及《高級專業人才計劃》，提供低稅制、15 年免費教育、醫療和社會保障等

表 3 澳門中小型企業支援措施

支援措施	支援內容
中小企業援助計劃	1. 企業購置運營所需設備；2. 為運營場所翻新、裝修及擴充；3. 訂立商業特許或特許經營合同；4. 取得技術專用權或智慧財產權；5. 宣傳推廣活動；6. 提升經營能力和競爭力；7. 用作企業營運資金；8. 因異常或不可抗力事件導致的經濟和財政困難。援助金額上限為 60 萬澳門元，最長可分 8 年償還。對已全額償還的合資格企業，政府提供二次援助機會。截至 2023 年獲批 5 597 449 479 澳門元。
中小企業信用保證計劃	每個受惠企業可獲得最高 70% 銀行貸款額的信用保證，最高額度為 490 萬澳門元（不含利息及其他費用）。還款期最長 5 年，自貸款動用之日起計算。截至 2022 年獲批 6 316 909 375 澳門元。
中小企業專項信用保證計劃	每筆承保貸款上限為 100 萬澳門元，保證金額不含利息及其他相關費用。還款期最長 5 年，自貸款動用之日起計算。截至 2023 年獲批 55 637 000 澳門元。
額外支援措施	1. 補貼中小企銀行貸款利息開支；2. 放寬中小企免息貸款申請條件；3. 調整免息貸款還款安排；4. 推動銀行為企業提供還貸紓緩；5. 鼓勵銀行提供收單費率優惠；6. 豁免政府物業租金及回報金；7. 鼓勵私人業主減租；8. 為經營者及就業人士提供額外支援。

五、結語

澳門回歸以來，以開放政策與自由經濟幫助本土品牌走向國際市場，逐步在全球範圍內生根發芽，持續壯大。同時，澳門的中葡文化底蘊和特色，使其與歐洲國家保持著緊密聯繫，而澳門的文化包容性和開放性為多元文化品牌提供了強大支持，推動澳門文化產業的多樣化發展。在國際級休閒旅遊業的帶動下，澳門可以進一步促進其他產業的繁榮發展。文化產業需要多元化品牌作為支撐，通過不斷創新與探索，逐步完善尚未成熟的部分，豐富整體文化產業結構。澳門之前的品牌的發展策略可歸納為“三箭齊發”。首先，通過引進具有潛力的優質外地品牌，實現資源分享和品牌擴展；其次，積極孵化澳門本土原創品牌，助力新生品牌的發展壯大；最後，通過對澳門老字號品牌的改造升級，激發品牌的再生力，形成澳門豐富的品牌文化產業港。澳門應抓住“十四五”規劃、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》和《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》帶來的機遇，積極拓展大灣區市場。高新科技、網路資料分析、影視媒體、戲劇歌唱、服裝傢俱設計及特色文創等領域都有進一步發展的潛力。然而，澳門在創新設計和高新科技人才方面相對短缺，因此不僅需要引入外來專業人才，還需通過教育和培訓激發本地人對這些領域的專業與興趣，促進澳門多元產業發展與品牌薈萃的可持續發展。

澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展的意義、困境和進路

劉立宏¹ 鄭鑫² 劉向東³

摘要：經濟多元發展是澳門高質量發展的重要導向。回歸以來，澳門博彩業一家獨大沒有得到根本性觸動，經濟多元發展亟待尋求破局新思路。依托本地豐富的高校資源，澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展極具潛力，既可培育新的經濟增長點，亦可進一步集聚高端人才促進科技創新，還可借此提升城市文化形象。然而，澳門打造高校經濟圈也面臨招生規模受限、高等教育國際競爭力不足等現實因素制約，對此，宜以橫琴粵澳深度合作區為空間抓手，大力推動粵澳合作辦學並嚴格把控高等教育質量，為打造高校經濟圈創設良好環境，開創經濟多元發展新局面，不斷推進具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐。

關鍵詞：澳門產業結構；經濟多元發展；高校經濟圈；琴澳一體化

經濟多元發展一直是歷屆澳門特區政府的施政方針。回歸以來，在中央的全力支持下，澳門特區“一國兩制”實踐在取得舉世公認的成功。然而囿於各種主客觀因素，回歸後的澳門雖保持長期繁榮穩定，但經濟社會發展日益面臨著深層次矛盾和結構性問題。針對澳門博彩業一家獨大的經濟發展模式，中央很早就提出了經濟適度多元發展的要求，但澳門經濟結構雖在產業比例上有所優化，博彩業一家獨大卻沒有得到根本性觸動。尚不穩定的博彩客源、競爭激烈的國際環境和突發公共事件等因素，使得澳門作為微型經濟體的經濟韌性嚴重不足，極易遭受外部沖擊。⁴借助新一屆政府開篇施政的契機，有必要進一步為澳門產業結構優化“開方抓藥”，加快促進本地經濟多元發展。高校經濟圈，是指通過吸收大學豐富、高質量的人力資源和創新資源從而逐步形成的科技知識經濟區域，並在城市空間形成一種消費和發展模式。⁵當前，澳門高校呈現較為明顯的集群效應，且得到優越的地理區位、獨特的制度優勢等因素加持，具備建成高校經濟圈的基本條件，可成為其推動經濟多元發展的重要思路。為此，應進一步考量澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展的重

¹ 劉立宏，廣東工業大學法學院碩士研究生，粵港澳大灣區協同治理與法治保障研究中心研究助理。

² 鄭鑫，廣東工業大學法學院研究助理。

³ 劉向東，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生，湘潭大學港澳臺法制與區域關係研究中心兼職研究員，澳門社會治理研究學會理事，廣東省法學會港澳基本法研究會理事。

⁴ 陳章喜：《澳門經濟結構演化特征與適度多元發展》，《統一戰線學研究》2020年第5期，第37-44頁。

⁵ 孟衛東，司林波：《高校經濟圈與城市經濟的互動發展》，《中國石油大學學報（社會科學版）》2012年第1期，第98-102頁。

要意義，厘清當前面臨的現實困境，並結合澳門的制度現實、機制運行和資源現狀提出可供參考的現實進路，以實際成果迎接澳門回歸 25 周年。

一、澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展的多重意義

（一）培育新的經濟增長點，豐富創收渠道

一是學雜費產生的營收。高等教育是公益性的事業，但從市場屬性來看，其本身也是一門產業，通過收取學費的方式提供傳授知識的服務。《2022-2028 年中國教育行業全景調研及行業發展趨勢報告》數據顯示，中國 2020 年高等教育市場規模超過 2,815 億元，占教育整體規模的 12.8%，發展潛力巨大。¹目前澳門高校約有 4.3 萬名在校生，²假如未來擴招到一倍達 8.6 萬，學費平均收取 10 萬/年，則年均至少可營收 86 億，而這僅是學費單項可帶來的產值。除此之外，對學雜費的收入構成進行細致剖析，劃分為高校與其他主體產學研的合作收益、學生教育服務附加收費、各類資格考試服務費等，這些收入來源均具備很大的開發價值。二是校園經濟業態產生的營收。除學費外，學生在學習過程中的一系列食宿消費也將為澳門本地提供不菲創收。近年來高校學生年消費額每年以近 10% 的增速攀升，毗鄰的商業中心年吸金幾十上百億。³以廣州大學城為例，目前總學生數在 20 萬左右，若每個學生年均消費 3 萬元，⁴則該商圈可吸金 60 億，而這個數字在消費水平更高的澳門還有很大的增長空間。此外，澳門的地理區位優越、國際化程度較高，教培、文創、展覽等以校園為主體的服務業態也可進一步挖掘，並借此實現多元創收。還需注意，必要的教學科研人員、後勤保障人員也將在高校經濟圈中生活、消費，產生的經濟體量同樣不可忽視。基於高校區域文化和稀缺生態資源，一批強勁經濟基礎的人員也將齊聚於此，⁵如尋求更好子女教育的中產階層、尋求更高醫療水平的退休老人等，這又將形成一股巨大的消費力量，產生的帶動效應對澳門產業結構性轉變、經濟多元發展具備重要作用。

（二）變賭城為大學城，提升城市文化形象

一是重塑澳門城市的形象品牌。高校是一座城市的名片，大學因城市而興，城市因大

¹ 《2022-2028 年中國教育行業全景調研及行業發展趨勢報告》，<https://www.shangyexinzhi.com/article/5305725.html>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

² 澳門教育暨青年局：《教育統計數據概覽 2023》，<https://www.dsedj.gov.mo>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

³ 《2024 年中國大學生消費行為調查研究報告》，<https://www.iimedia.cn/c400/101764.html>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

⁴ 《2023-2024 年中國大學城商圈行業：廣州大學城集聚 20 萬師生，商圈前景廣闊》，<https://www.iimedia.cn/c1020/95845.html>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

⁵ 趙敏：《關於高校經濟圈與城市經濟的互動發展》，《現代經濟信息》2013 年第 9 期，第 22-23 頁。

學而盛。例如武漢大學每年都因櫻花季登上網絡熱搜，亦極大提升武漢在全國的知名度、¹秦皇島因火爆的高校經濟圈現象得以成功“出圈”。²澳門亦可通過大力打造高校經濟圈，在城市宣傳形象變“賭城”為“大學城”，不僅將極大提升澳門作為國際化大都市的文化內涵，也可基於高校蘊含的豐富商業價值吸引全球資本進駐。二是扭轉澳門經濟發展的路徑依賴。澳門經濟多元發展的目的，在於解決博彩業一家獨大的問題，進而實現本地產業結構優化。博彩業帶來的經濟效應固然龐大，但由於其本身的不確定性與高風險性的特征，容易導致澳門經濟受到負面影響。高校師生及相關群體較為穩定的消費結構和需求，使得強吸附力、高附加值的商業需求持續湧現，產生海量的就業崗位。這將極大帶動澳門現代服務業的多元化發展，扭轉本地青年一味投身博彩從業的現狀。在長期的經濟效益有所穩定的情況下，澳門居民將日益形成投身非博彩產業的就業趨勢，擺脫對單一產業優勢的依賴，澳門整體的經濟抗風險能力自然有效提高。

（三）集聚高端人才，促進現代科技創新

一是為本地科技創新夯實基礎。人才是科技創新的核心要素、關鍵變量。作為高端人才的集聚場域，高校為所在城市的科技創新提供最直接的基礎條件。高校經濟圈是一種區域經濟新形態，常以多所高校的集群形式出現，自然而然形成知識資源的集聚。高校經濟圈帶來的人才流動和知識轉移，推動科技研發和高端制造領域取得實質性進展。在“教育興澳”“人才建澳”背景下，澳門如若成功打造高校經濟圈，將吸引規模龐大、層次豐富、專業多元的高端人才，特區政府將更有底氣積極引進金融和產業資本、培育高新技術產業，並借助人材的磁吸效應積累更多人力資本，進一步以科技創新優化產業結構。二是為產業結構優化提供動力。博彩業“一家獨大”副作用是澳門社會就業、人才培養常年傾向於單一產業，造成人才層次不高且不夠豐富，低學歷就業人口占比較大，人力資源結構失衡。³高校經濟圈集聚大批高素質人才，無論是朝氣蓬勃、想法多元的學生，還是學識淵博、經驗豐富的教師，均可為本地產業結構優化貢獻力量、建言獻策，一定程度上緩解本地高層次人才儲備不足的問題。高等教育事業帶來的龐大經濟效益又引導教育資金的不斷投入，為高校經濟圈提供穩定的發展動力，進一步吸納更多優質人才來澳發展，形成良性互動態勢。高校經濟圈形態還將為澳門積攢大批高素質人才，極大賦能澳門產業發展，提高澳門的創新力、競爭力及國際知名度，進一步帶動本地產業發展和社會長遠進步，催生新質生產力。

¹ 《理解城市 | 湖北武漢：櫻花樹下的“賞花經濟”》，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26884576，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

² 《秦皇島模式：海邊阿那亞和臨港制造業》，<https://finance.sina.com.cn/wm/2024-04-09/doc-inarfwin6132217.shtml>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

³ 陳志峰：《澳門高校畢業生就業現狀、特征及未來展望》，《中國青年社會科學》2020 年第 2 期，第 133-140 頁。

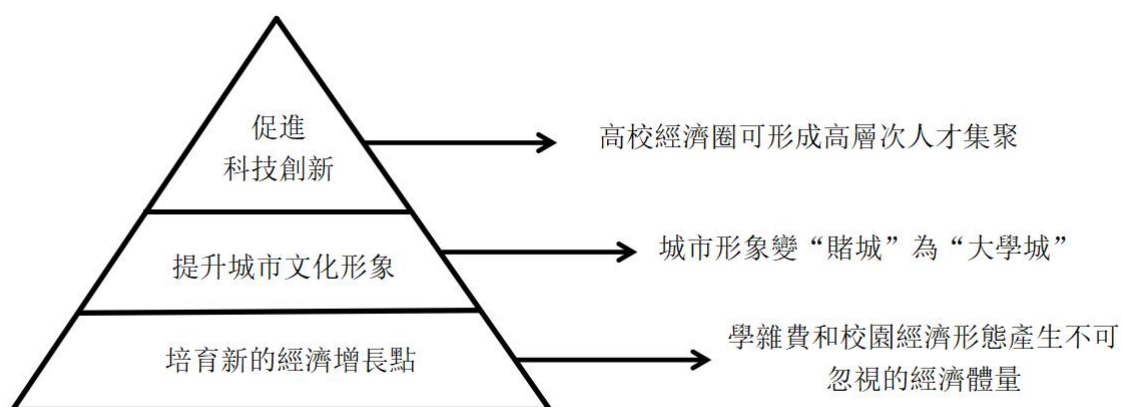


圖 1 澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展的三個維度

二、澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展的現實困境

（一）澳門高校招生規模受限

一是澳門高校招錄比居高不下，競爭較為激烈。澳門特區政府數據顯示，澳門高校 2023-2024 學年共計招生約 55,000 名（包含非全日制、本碩博），平均每所高校招生不足六千人，激烈競爭。¹例如 2022 年澳門城市大學在內地本科招生計劃為 1,100 人，申請人數卻達 1.5 萬。²換言之，僅面向內地的澳門高校招錄比就已破十，如果加上國際生源，數據將進一步飆升。澳門城市大學屬於澳門高校第二梯隊，第一梯隊的澳門大學和澳門科技大學招錄比無疑將更加誇張。一方面，澳門高校在招生過程中實施了一套較為嚴格的錄取標準，採用多元化的選拔機制遴選出優質生源，綜合考察筆試成績、面試成績以及綜合素質等方面並進行全面評估；另一方面，家庭對教育的投入比重不斷上升，加之內地龐大的人口基數以及澳門高等教育在國際上的吸引力，更多學生被澳門優質的辦學質量與集聚的教學資源吸引。在當前教育“內卷化”現象日益嚴重的背景下，符合澳門高校選拔標準的優秀學生群體相對龐大，招錄的情況呈現出相當激烈的競爭態勢。這既反映當前澳門高校的生源承載能力不足，也印證澳門打造高校經濟圈具備極大潛力。

二是本地生源占比過大，擠占外地生源。截至 2021 年澳門高等教育毛入學率超過 95%，

¹ 《特區政府持續推動高等教育發展 澳門高校國際排名上升》，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/10688> 75%，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

² 《澳門高校黑馬——澳門城市大學：本科申請指南及王牌專業介紹》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1749168295028400160&wfr=spider&for=pc>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

進入大學普及化階段，也意味著澳門高校的本地生源占據很高比例。¹《2019/2020 年度澳門高等教育指標報告》數據顯示，當學年澳門高校註冊學生 36,107 人，其中本地學生占比超過 40%。²過高的本地生源比例擠壓了澳門高校面向內地和全球招生的空間，既不利於提升高等教育國際化程度也不利於匯聚高端人才形成高校經濟圈。同時，本地學生升學享受政府的直接補貼和獎學金政策，尤其是公立高校更是減免大部分學雜費，例如澳門理工大學學士學位的本地生與外地生學費差距接近 1: 4，³而前者的教育成本無疑需要澳門特區政府承擔，無助於政府開源節流。

二是高校校園面積不足，容納能力有限。澳門是“彈丸之地”，受限本地緊張的土地資源，澳門高校的占地面積普遍狹小。其中，面積最大的澳門大學占地也僅有 1.09 平方公里，澳門科技大學僅有 21 萬平方米、澳門理工也僅有 26 萬平方米。有限的土地資源制約了澳門高校的發展空間，帶來生均占地面積不足（人均不足 30 平方米）的問題，難以為構建高效經濟圈提供充足空間。例如澳門理工大學僅為具有課程任務的研究生提供宿舍，其他年級需自行解決住宿，澳門旅遊學院推出的“廚藝中心建設計劃”也因遲遲未找到土地而被迫擱置。⁴作為對比，中山大學珠海校區占地面積為 3.571 平方公里，在校學生卻僅有 2344 人，生均面積超 100 平方米。⁵此外，澳門博彩業和旅遊業對土地資源需求同樣旺盛，客觀上限制高校及其產業業態發展。一言蔽之，僅立足本地有限的土地打造高校經濟圈並不現實，應將目光置之於更大視野。

（二）澳門高等教育的國際競爭力不足

一是澳門高校數量較少且國際知名度不高。就數量而言，目前澳門共有 10 所高等院校，其中公立高校 4 所，私立高校 6 所。⁶澳門作為國際都市，同時還面向內地和國際招收學生，如此對比之下澳門高校數量就顯得極為有限。從高校實力來看，目前僅澳門大學和澳門科

¹ 《十年來澳門高等教育發展成效顯著》，http://big5.zlb.gov.cn/2022-09/09/c_1211683702.htm，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

² 澳門特別行政區政府：《2019/2020 年度澳門高等教育指標報告》，<https://portal.dsedj.gov.mo/>，最後訪問日期，2024 年 10 月 10 日。

³ 澳門理工大學：《學費》，https://www.mpu.edu.mo/student_corner/zh/tuition_fees.php，最後訪問日期，2024 年 10 月 10 日。

⁴ 《澳門旅遊學院 2019 至 2020 學年將推出兩碩士課程》，<https://www.chinanews.com.cn/ga/2018/11-26/8685697.shtml>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

⁵ 中山大學珠海校區管理委員會：《中山大學珠海校區簡介》，<https://fgw.sysu.edu.cn/zhuhai/about>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

⁶ 中華人民共和國教育部：《澳門高等學校名單》，http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A20/202203/t20220310_606145.html，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

技大學進入 2024 年度泰晤士高等教育世界大學排名前 300。¹其他高校均表現不佳，優勢學科相對較少，學科建設傾向性也比較明顯，例如傳統的博彩管理、旅遊管理等。同時，截至目前具備博士學位授權的澳門高校也僅有 7 所（澳門大學、澳門科技大學、澳門理工大學、澳門城市大學、澳門旅遊大學、澳門鏡湖護理學院、聖若瑟大學）。與此同時，快速擴張的招生規模對澳門高等教育質量帶來極大挑戰，生均比例失衡、行政效率低下、培養計劃更新緩慢等問題屢屢遭到質疑。以上因素綜合疊加之下，澳門高校與教育市場之間存在較大程度的割裂，難以為打造高校經濟圈夯實基底。

二是課程設置的吸引力不足。澳門高校人才培養模式多以本地就業的現實需求為基礎，實用性取向明顯。而囿於博彩業一家獨大，澳門高校普遍開設博彩、旅遊、商科類課程且招生熱人數占比較大，其他人文社科和理工科課程處於弱勢地位。這種以市場為導向的高等教育課程設置固然貼合短期的發展定位，但從長遠來看，卻因為沒有適應多元社會帶來的新的發展機遇而使自身的發展空間受限。以澳門理工大學為例，在該校開設的 100 多項學士學位課程中僅有 5 個基礎理工科方向。²澳門特區政府原高等教育局“2019 年澳門大專應屆畢業生升學與就業意向調查數據”也顯示，旅遊會展、銀行金融、社會服務等位列畢業生就業意願前五位，且無任何理工科領域。³作為對比，內地高校的理工科專業在高考志願填報中異常火爆，以文史哲為代表的人文社科類專業卻是經常遇冷，歐美等國家修讀理工科的人數也明顯高於文科，為科技創新培養了大批高素質人才。據此，澳門高校失衡的課程結構對外地生源的吸引力或將欠佳，尤其是在澳門科技創新產業尚未形成規模的情境下，難以虹吸大批外地生來澳深造，單一化的學科傾向也成為澳門人才流動機制的桎梏，使得勞動力難以向外流動，進而加大大地就業壓力。

三是本地就業市場發展不暢。在現行制度安排下，澳門高校就讀的外地畢業生一般無法直接在本地就業，必須在留學簽證到期前獲得 Offer 並辦理工作簽證，否則無法在澳門境內逗留。如此制度安排，極大限制了外地生畢業後在澳門的發展，也降低了澳門高校對外地高素質生源的吸引力。在優質生源難以拓展的情況下，澳門高校學生消費規模很難擴大，產業業態受到極大限制，就業市場發展也會更加不暢，由此形成惡性循環。此外，相較於早已打出“搶人才”口號的香港，澳門引才舉措落後頗多，直到 2023 年《人才引進法律制度》生效後才正式宣布引進三類人才，但引才政策被廣泛批評過於苛刻，存在面向範圍過

¹ 《World University Rankings 2024》，<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2024/world-ranking>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

² 澳門理工大學：《學士學位課程》：

https://www.mpu.edu.mo/postgraduate/zh/undergraduate_programmes.php，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

³ 澳門特別行政區政府：《高教局公布 2019 澳門大專應屆畢業生升學與就業調查結果》<https://www.gov.mo/zh-hans/news/263529/>，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

窄、申請門檻過高的弊端。同時，澳門長期實行明顯的就業保護政策，這不僅使得本地人幾乎對外部競爭無感，與同為國際化都市的港深形成強烈對比，更惡化了市場就業環境，削弱國際人才來澳留澳意願，還衍生了保護主義和排外心理。

三、澳門打造高校經濟圈促進經濟多元發展的現實進路

（一）以橫琴粵澳深度合作區作為澳門高校經濟圈的空間依托

澳門人多地狹的矛盾短期內難以依靠填海造陸等方式解決，不如另辟蹊徑，參照澳門大學在橫琴辦學的歷史經驗，以粵澳交界處的橫琴作為澳門建設高校經濟圈的空間載體，並借助橫琴粵澳深度合作區的政策優勢，打造教育及相關產業的集聚高地。

橫琴作為澳門拓寬發展的戰略腹地，在此興辦高校的可行性強。從地理位置來看，橫琴位於珠海南端、珠江出海口，東臨澳門氹仔、九澳島，澳門高校北上辦學的成本可降至最低，有利於澳門的教育資源向橫琴延伸，提高教育資源利用效率。從實踐經驗來看，澳門高校在內地（橫琴）設立校區已有先例。依據 2009 年出臺的《全國人民代表大會常務委員會關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》，澳門大學成為我國第一所在內地設立校區並實施獨立管轄的港澳高校。¹新校區相較原校區面積大約 20 倍，充足的辦學空間使得澳門大學實現學校在國際排名中的飛速提升，該校正在規劃在橫琴粵澳深度合作區西部籌建新校區。2020 年 12 月，珠海市政府也宣布澳門科技大學將設立珠海校區，將開設相關學科研究生層次的學位課程，彌補澳門校區辦學和科研空間的不足。²從政策動向來看，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》指出，為澳門居民在合作區學習、就業、創業、生活提供更加便利的條件。³《廣東省教育發展“十四五”規劃》則將全面深化粵港澳大灣區教育合作作為重點工作。⁴據此，完全可以橫琴粵澳深度合作區作為澳門高校經濟圈建設的空間依托，鼓勵更多澳門高校爭取支持在橫琴設立新校區，並根據經濟多元發展需要和科技創新形勢推出新專業或課程，提升課程吸引力和高校知名度。可由橫琴粵澳深度合作區主導高校經濟圈建設。目前深合區初步構建了粵澳共商共建共管

¹ 《全國人民代表大會常務委員會關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c183/c198/201905/t20190522_74946.html，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

² 《珠海市人民政府與澳門科技大學簽署合作辦學協議》，https://www.eol.cn/news/dongtai/202012/t20201202_2051277.shtml，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

³ 《中共中央國務院印發〈橫琴粵澳深度合作區建設總體方案〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm，最後訪問日期：2024 年 10 月 0 日。

⁴ 《廣東省人民政府關於印發廣東省教育發展“十四五”規劃的通知》，https://www.gd.gov.cn/zwgk/wngh/sswgh/content/post_3740177.html，最後訪問日期：2024 年 11 月 20 日。

共享的新體制，並由澳門特區指派管委會常務副主任。充分依靠深合區這一新體制，既可體現澳門方面在高校經濟圈建設中的主導作用，亦可爭取廣東方面在土地、財政的大力支持，進一步集齊“兩制”之利。為此，深合區管委會和執委會可在中央的概括授權下，在橫琴土地利用總體規劃中專門劃定高等院校辦學空間，作為澳門打造高校經濟圈的物理空間，並爭取全國人大及其常委會支持，賦予這些高校獨立的法律管轄權。

（二）將粵澳合作辦學作為澳門高校經濟圈的重要實現方式

粵澳合作辦學，既可滿足廣東省依托毗鄰澳門優勢建設教育強省的需要，更為澳門拓寬高等教育發展空間構築新方案，應加快推動粵澳合作辦學步伐，為澳門打造高校經濟圈提供充分依托。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出，推動粵港澳三地教育合作，支持粵港澳高校合作辦學。《推進粵港澳大灣區高等教育合作發展規劃》進一步要求，全面推進粵港澳三地高校之間的合作辦學。目前粵港合作辦學進展良好，已經建成北京師範大學-香港浸會大學聯合國際學院、香港中文大學（深圳）、香港科技大學（廣州）、香港城市大學（東莞）等四所院校。¹但粵澳合作辦學卻遲遲未見突破性進展，幾乎處在停滯階段，宜進一步重視其對大灣區建設國際教育高地、澳門打造高校經濟圈的重要作用。

“一國兩制三法系”之下粵港澳合作辦學具有自身特殊規律，不能完全套用國家關於中外合作辦學的一般法律規定。²基於制度複雜性的現實情境，以區域立法加大法律供給，是夯實粵港澳合作辦學法律基底的可行之策。基於《中外合作辦學條例》的立法技術和實質內容不適應粵港澳合作辦學的現狀，可參照《境外高等教育機構在海南自由貿易港辦學暫行規定》的做法，貫徹優勢互補與融合發展的辦學理念，由廣東省可會同港澳特區政府籲請教育部、報請國務院同意制訂頒布《粵港澳大灣區合作辦學管理辦法》，以此行政法規作為粵港澳合作辦學的直接法律依據，夯實法律基礎。粵港澳三地亦可充分發揮地方能動性，積極協商出臺合作辦學的相關規劃並爭取中央支持。可由三地政府協商制訂《粵港澳大灣區合作辦學規劃》，爭取粵澳知名大學舉辦高質量、多形式的合作辦學機構和項目。同時進一步爭取中央支持，放開港澳高校在粵合作辦學、開設分校（校區）的相關限制，由廣東省政府負責審批設立港澳合作辦學項目與二級學院，對國家目錄外專業的審批權可由灣區高校或委托廣東省審批並報教育部備案。以此契機，可進一步細化教育部、三地教育行政部門的管理權限及責任，明確合辦高校辦學自主權的邏輯框架等，為不斷加快進程的粵港澳合作辦學高校治理法治化奠定基礎。

（三）澳門打造高校經濟圈應嚴格把控教育培養質量

打造高校經濟圈建立在澳門招生規模持續擴大的基礎上，但卻不代表降低准入門檻或忽視教育培養質量。應當看到，高校經濟圈可持續發展核心在於持續提升澳門高校的國際

¹ 劉向東，姚琳：《粵港澳高校合作辦學：現實需求和體系建構》，《澳門新視角》2022年第2期，第73-81頁。

² 周國平：《內地與港澳合作辦學高校的辦學自主權：運行困境與法治保障》，《湖南農業大學學報（社會科學版）》2022年第3期，第106-112頁。

化和競爭力，不斷增強對優異師資、優秀生源的吸引力，以此形成完整的經濟形態與商業模式。換言之，如若澳門高校教育質量缺乏良好的社會評價，甚至因學歷含金量不足引起公眾質疑，高質量的師資和生源難免“避而遠之”，高校經濟圈自然難以為繼。為此，澳門特區政府應堅決遏制“大水漫灌”的不當傾向，嚴格把控教育培養質量，維持和提升澳門高等教育學歷的含金量，避免出現學歷“東南亞化”“韓國化”。申言之，近些年東南亞、韓國部分高校入學門檻低、學制短、管理寬松，短平快式授予碩博士頭銜，“灌水式”學歷難以服眾，得到內地社會高度關注。¹2024年10月，內蒙古民族文化藝術研究院生於1995年的研究員趙某某竟有四個博士學位、兩段博士後經歷，研究方向更五花八門，被質疑造假和“水學歷”。²太原幼兒高等專科學校10位擬引進的人才，畢業院校多為東南亞和韓國高校，也引發社會輿情。³為此，不少高校明確規定原則上不引進東南亞、韓國等大學畢業的博士，杜絕“速成水博”正在成為招聘共識。事實上，澳門部分高校也出現“重招生輕培養”的傾向，應盡快予以糾正。例如澳門某綜合性高校開設的工商管理博士學位課程，三年全日制學制的學費高達83萬澳門元，然而前兩個學年卻僅需每個月集中授課一次，在申請要求上也相應放低，例如不要求提交英文成績等。⁴類似地，澳門某私立綜合高校的工商管理博士學位課程，同樣沿用每個月集中上課四天的做法，⁵甚至還有多個博士學位課程均採取此種授課模式，在畢業要求上也未做特別限制。可以預見，長此以往，澳門高校博士學歷的認可度、“含金量”或將同樣遭受質疑，直接傷及澳門打造高校經濟圈的根基。

¹ 光明網評論員：《高校批量引進東南亞博士為哪般》，

https://guancha.gmw.cn/2024-09/26/content_37584782.htm，最後訪問日期：2024年11月20日。

² 《擁有4個博士學位？“95後”研究員趙子健被暫停聘任、核查學歷》，

<https://www.chinanews.com.cn/sh/2024/10-11/10299450.shtml>，最後訪問日期：2024年11月20日。

³ 《為提高“含博量”不重視“含金量”，唯學歷論該破了》，

<https://www.hn.chinanews.com.cn/news/gnxw/2024/0926/498761.html>，最後訪問日期：2024年11月20日。

⁴ 《課程》，<https://dba.fba.um.edu.mo/curriculum/>，最後訪問日期：2024年11月20日。

⁵ 《工商管理博士學位課程簡介》，<https://msb.must.edu.mo/page/id-3572.html>，最後訪問日期：2024年11月20日。

區際行政協議的法律效力研究述評

許政敏¹

摘要：區際行政協議是內地與港澳合作的重要手段，是粵港澳規則銜接的重要方式之一。但從中國內地實在法出發，區際行政協議的法律效力不甚明確，影響內地與港澳的深度融合發展。國內對區際行政協議法律效力的研究主要存在“肯定說”與“否定說”兩種觀點。國外諸如美國、西班牙、澳大利亞、德國等國家通過各種形式確認了區際行政協議的法律效力，為其國內區際合作奠定良好法律基礎。因此，中國可借鑒域外經驗，結合國情逐步確立區際行政協議在我國法律體系中的法律效力。學界亦可對內地與港澳簽訂的區際行政協議的法律性質、法律效力、法教義學解釋、路徑設計進行深度研究，進而完善區際合作的理論體系，促進粵港澳大灣區規則有效銜接。

關鍵詞：區際行政協議；法律效力；粵港澳規則銜接；粵港澳大灣區

一、問題緣起

中共十九大報告首次明確將“一國兩制”與推進國家統一作為應堅持的基本原則，強調將“一國”與“兩制”有機結合。對於區際發展問題，黨的十九大和二十大報告都重點提出，要支持香港、澳門融入國家發展大局，以粵港澳大灣區（下稱大灣區）建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等作為重點，全面推進內地與港澳互利合作，完善相互之間居民在彼此區域發展的各項政策與措施。可見，粵港澳區際合作對於國家深度發展不可或缺。2019年2月，中共中央、國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《規劃綱要》）。《規劃綱要》一方面強調大灣區建設要“依法辦事，尊崇法治，深入推進依法行政，加強粵港澳司法協助，推動粵港澳經濟協同發展，構建開放型經濟新體制，落實內地與港澳CEPA服務貿協議”。同時，在法律事務合作方面，重點指出要：“合理運用特區立法權，加快構建適應區際合作的法律體系，用法治化的方式加快區際經濟、法律、社會一體化協同發展”。另一方面，《規劃綱要》指出，粵港澳的區際法律衝突沒有有效解決，

基金項目：本文為國家社科基金重大項目“港澳基本法實施的相關機制研究”（項目編號：14ZDC031）；教育部人文社會科學研究特別委託項目“粵港澳大灣區規則銜接的法治協同機制研究”（項目批准號：JBF202113）。

¹ 許政敏，澳門科技大學法學院博士研究生，南京工業大學碳中和法律與政策國際研究院特約研究員，主要研究領域：台港澳法、雙碳法治、文化法治。

生產要素尚未暢通流動。三地在“一國兩制三法域”下的區際合作並沒有釋放其應有的活力。CEPA 等相關區際行政協議在效力上不明確使協議落實存在困難，也給粵港澳區際深度合作帶來不便。可見區際行政協議對粵港澳融合發展的重要程度。事實上，自 2003 年以來，粵港澳合作均是以簽訂合作協議的方式進行，各項工作的進展也幾乎是以協議形式落實。然而，目前區際行政協議在實踐中仍然存在許多問題阻礙著區際行政合作之深化推進。譬如區際行政協議的法律效力缺乏合法性依據、協議缺乏落實監管機制以及區際行政協議的民意認知基礎不夠等。諸如種種，均是區際行政協議進一步發揮其效用的現實瓶頸。因此，本文擬從區際行政協議的濫觴出發，在浩瀚的文獻中綜述國內外區際行政協議法律效力演變的核心狀況，探尋區際行政協議的內在意蘊及其法律效力的理論路徑，為我國在區際行政協議的實踐和理論提供參考，並為內地與港澳的融合發展提供新思路。

二、國內外相關研究及其評析

（一）區際行政協議的內涵

1. 區際行政協議的涵義

區際行政協議可以表述為：“在區域經濟一體化的客觀趨勢與區域合作治理的共同目標下，一定經濟區域內不同法域的行政機關彼此之間在公共事務等事項中彼此協調而訂立的一種新型、特殊的行政協議。”¹當前我國對行政協議的研究主要集中在對內地的區域性行政協議的探討上，而對跨法域的區際性行政協議鮮有涉及。²以往區際法律衝突等概念通常用於國際私法領域，指區際民商事法律衝突。“區際”一詞起源於國際私法，通過法域為基礎而延伸出來的一個概念，³而所謂之法域則是指某一特定區域所具備的獨特的法律制度。⁴在理論上，關於“區際協議”的提法，已存在眾多學者的著作中，比如黃進教授、⁵沈娟教授、⁶肖永平教授、⁷肖建華教授等，⁸以及諸多學者的論文中。⁹

2. 區際行政協議的實踐形式

單一制國家之常態應是各地域法律統一，但我國在諸多歷史因素的作用下形成“一國

¹ 崔卓蘭，黃嘉偉：《區際行政協議試論》，載《當代法學》2011年第6期。

² 張雨：《行政契約、行政合同、行政協議用語的厘清》，載《現代交際》2019年第12期。

³ 崔卓蘭，黃嘉偉：《區際行政協議試論》，載《當代法學》2011年第6期。

⁴ 韓德培：《國際私法》，北京大學出版社、高等教育出版社2000年版，第274頁。

⁵ 黃進：《中國的區際法律問題研究》，法律出版社2001年版，第81頁。

⁶ 沈娟：《中國區際衝突法研究》，中國政法大學出版社1999年版，第128-131頁。

⁷ 肖永平：《肖永平論衝突法》，武漢大學出版社2002年版，第353頁。

⁸ 肖建華：《中國區際民事司法協助研究》，中國人民公安大學出版社2006年版，第84-84頁。

⁹ 參見羅劍雯：《論歐盟民商事管轄權體系對協調我國區際民商事管轄權衝突的啟示》，載《法學評論》2004年第3期；于志宏：《澳門衝突法與內地衝突法比較研究》，載《法學評論》2003年第2期；李濤、張瑩：《淺析內地與澳門民事管轄權的衝突與協調》，《北京航空航天大學學報（社科版）》2005年第1期。

兩制三法域”的複雜情形，也由此帶來區際上的行政法律衝突。我國在實踐中緩解區際行政衝突的主要實踐形式是締結諸如 CEPA 協議的各類型區際行政協議。CEPA 在形式上類似於內地的區域行政協議，但協議外延往往橫跨多法域。¹

因此，為避免概念上的混淆，本文採取崔卓蘭教授的提法，稱港澳臺與內地簽訂的行政協議為區際性行政協議。當下，港澳與內地簽訂有多項區際行政協議，比如有關司法協助事項的協議文件有《關於內地與香港特別行政區相互委託送達民商事司法文書的安排》，關於仲裁安排的協議有《關於內地與香港特別行政區相互執行仲裁裁決的安排》，以及還有《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行當事人協議管轄的民商事案件判決的安排》等。可見“區際協議”概念在我國是客觀且廣泛存在的。

（二）有關區際行政協議法律效力的學界觀點

1. “否定說”觀點

當前對於區際行政協議是否具備法律效力眾說紛紜。其中“否定說”認為，區際行政協議不是法的淵源，合作各方在簽訂協議前後均沒有上位法依據，因此不具備法律效力。當中具有代表性的一些學者觀點具體如下。

（1）區際行政協議不具備法律效力但具有事實約束力

例如，慕亞平與鐘燕蓮認為，區際行政協議具備事實上的拘束力，屬區際政府間合作協定，但協議簽訂缺乏法律依據，無法成為國內法淵源，因而論定區際行政協議不具備法律效力；²朱孔武認為，區際行政協議在締結雙方轄區內起到指導彼此立法的作用，同時在行使權力和合作上對公權力機關起到指引作用，但協議本身並不具備拘束力。³

（2）區際行政協議因規定模糊而不具備法律效力

在國內率先深入研究行政協議的葉必豐認為，區際行政協議通常僅是一種意向或是一種認識，鮮有具體且易於操作的實施細則。簽訂協議各方對於具體事務並無絕對的義務，導致行政協議的實際履行難以保證。因此如果沒有在行政協議中具體規定各方權利義務並設置責任條款和爭端解決機制等條款，就無法確認區際行政協議的效力；⁴朱最新認為，區際行政協議當前主要以宣言、協議和意見書等形式體現，其所締結的內容更多的是一種合作意向，表現為空洞宣言或抽象性的指示，而缺乏具體的實施措施，協議在履行上難以保證，⁵因此認為協議不具備法律效力。

（3）區際行政協議因無法律依據而不具備法律效力

慕亞平、朱穎俐、慕子怡將區際行政協議定性為府際合作行為，而府際合作行為並非

¹ 谷川：《兩岸四地經濟合作法律協調研究》，對外經濟貿易大學 2017 年博士學位論文，第 6 頁。

² 慕亞平主編：《區域經濟一體化中的法律問題研究——以粵港澳大灣區為例》，社會科學文獻出版社 2017 年版，第 31-33 頁。

³ 朱孔武：《粵港澳大灣區跨域治理的法治實踐》，載《地方立法研究》2018 年第 4 期。

⁴ 葉必豐：《長三角經濟一體化背景下的法制協調》，載《上海交通大學學報哲社版》2004 年第 6 期；何淵《論行政協議》，載《行政法學研究》2006 年第 3 期。

⁵ 朱最新：《論粵港澳經濟一體化中的法制協調》，載《國際經貿探索》2008 年第 10 期。

法律行為，並不屬法律調整的範圍，因此區際行政協議並不具備法律效力；¹張亮、黎東銘一開始則認為，粵港澳所訂立的區際行政協議缺乏上位法依據，協議的法律效力無法明確，進而懷疑大灣區建設規劃能否有效落實。²而且，由於法律文本對協議效力的確認欠缺，亦導致行政協議糾紛解決困難等問題突出。³綜上所述，以上代表性學者的觀點主要集中于否定區際行政協議具有法律效力的正當性。其主要從顯性上，即現有法律規範中尋找明文的依據，卻沒有從法理和內在中刨根問底式剖析區際行政協議的法律效力正當性。因此，學者們在論述區際行政協議法律效力時沒能注意協議所隱藏的性質，即隱性上的區際行政協議法律效力內涵，這有待後來人深挖理論依據。

2. “肯定說”觀點

（1）中央確認賦予區際行政協議法律效力

鄒平學與馮澤華認為區際行政協議具有法律效力，他們從另一個角度認為，國家最高權力機關每年對粵港澳區際行政協議等相關府際合作的項目的評述內容在國務院政府工作報告中都予以支持並通過，將其上升為法律意志；雖然目前府際合作由於缺乏具體的實施規定導致粵港澳合作缺乏穩定性與法律規範性，但這並不意味著府際合作本身不具備法律效力。⁴馮澤華對區際法律衝突的調適邏輯進行了研究，認為區際行政協議本身是具有法律效力的，但可以分區域確定行政協議的法律效力。⁵張學博與潘瑞認為在全面依法治國的推進下，粵港澳大灣區府際合作中法律衝突的解決應當以法治為引領和保障，借鑒國外區域合作的先驗經驗，以“一國兩制”原則為前提，建立一套合理的法律衝突協調機制，即明確區際行政協議的法律效力。⁶

（2）區際行政協議具有事實上的法律效力

張亮與敖穎怡重點論述了粵港澳行政協議的法律地位，從立法法與憲法的角度論證了締結經貿合作的區際行政協議的法律依據，並認為其具有事實上的法律效力，只是上位法沒及時調整和明確規定，同時提出應當修改《基本法》賦予區際行政協議以合法地位和上位法依據，最終促進區際間合作有效落實。⁷有趣的是，張亮等人在過去對區際行政協議是否具備法律效力時持有“否定說”觀點，但經過一段時間後，其與黎東銘合作的文章卻大力支持“肯定說”觀點，這種截然相反的轉變一定有著其深刻的認識和理性的分析。沒有

¹ 慕亞平主編：《區域經濟一體化中的法律問題研究——以粵港澳大灣區為例》，社會科學文獻出版社2017年版，第3-15頁；朱孔武：《粵港澳大灣區跨域治理的法治實踐》，載《地方立法研究》2018年第4期。

² 張亮，黎東銘：《粵港澳大灣區的立法保障問題》，載《地方立法研究》2018年第3期。

³ 丁楊秋：《區域政府合作協議爭端解決機制構建》，載《惠州學院學報》2018年第5期。

⁴ 鄒平學，馮澤華：《改革開放四十年廣東在粵港澳法律合作中的實踐創新與歷史使命》，載《法治社會》2018年第5期。

⁵ 馮澤華：《粵港澳大灣區公共衛生區際法律衝突的調適邏輯》，載《港澳研究》2023年第1期。

⁶ 張學博，潘瑞：《區際合作中法律衝突及其困局破解——以粵港澳大灣區一體化為例》，載《特區實踐與理論》2021年第1期。

⁷ 張亮，敖穎怡：《粵港澳緊密經貿合作的法律基礎研究》，載《當代港澳研究》2012年第3期。

勇於接受真理，不斷增強自身認識和理論功底的學者很難做到這種截然相反的轉變。這在另一個側面反映了對區際行政協議的法律效力的認識存在片面化和表像化等問題，也進一步證明了區際行政協議具備法律效力的正當性和科學性。

（3）區際合作實踐體現區際行政協議具備法律效力

當然，國內倡議區域行政協議具備法律效力的學者何淵教授同樣對行政協議法律效力持“肯定說”觀點。雖然區域行政協議沒有涉及多法域和跨境等問題，但是協議的本質是一樣的，都是為了實現區域/區際的要素流通、促進經濟協同發展以及打造社會、文化、法治等一體化的良好局面而簽訂；同樣的，葉必豐教授在其近年來的著作裡也偏向於“肯定說”觀點，他認為行政協議法律效力欠缺會導致肆意違約的惡性循環。¹因此，從這個意義上來說，葉必豐教授與何淵教授的觀點應該是更加傾向於對類似區域行政協議的區際行政協議具備法律效力的觀點。且葉必豐教授與何淵教授是國內最早專門研究區域行政協議法律效力的學者，他們對“肯定說”觀點的認同進一步加強了區際行政協議具備法律效力的說服力。

據此，區際行政協議的法律效力在實踐中事實存在，部分學者也意識到協議具備法律效力是現實需要。但大多數學者給出的論證和說理並不充分，僅僅停留在對區際行政協議應該具備法律效力的層面，並沒有進一步挖掘其具備法律效力的深層法理邏輯，也沒有在《憲法》《基本法》《立法法》《組織法》中建立證成邏輯和體系解釋。因此，“肯定說”也存在論述不夠深入的一面，更需要在當前大力建設粵港澳大灣區背景下完善“肯定說”觀點，進一步豐富區際行政協議法教義學理論體系，給予區際行政協議應有的法律地位。以為粵港澳大灣區建設提供理論支撐與法治保障。

可見“肯定說”觀點更符合粵港澳大灣區建設發展的趨勢。然而區際行政協議是否具備法律效力？筆者認為應當具備法律效力。區際行政協議如果不具備法律效力，那麼協議訂立的目的便無法實現，亦與協議設立的初衷相違背（區際行政協議設立的初衷是促進區際間協同發展，實現經濟社會法治等一體化發展）。而且，現有的一些協議已然具備事實上的效力。比如《“一地兩檢”合作安排》被中央以通過決議、頒佈決定的方式使其具有法理上的法律效力。因此，不能以不符合內容規範的區際行政協議的效力來以偏概全地認為所有區際行政協議都不具備法律效力。換言之，區際行政協議是具備法律效力的，而造成人們誤認為區際行政協議不具備法律效力的原因則是由於協議簽訂時並沒有明確的規範模板和上位法指引。因此，學界在對待區際行政協議法律效力研究上仍需深挖其內在的規律和性質，以澄清社會對區際行政協議的認知誤區。值得注意的是，區際行政協議的法律效力必然涉及到協議的效力等級，協議能否順暢落實也跟效力等級緊密相關。尤其是在協議與地方行政規章或者行政性規範文件效力產生衝突時該如何解決等問題，是確定區際行

¹ 葉必豐等著：《行政協議——區域政府間合作機制研究》，法律出版社 2010 年版，第 184 頁。

政協議法律效力的關鍵。對此，有學者提出，可以通過解釋憲法、¹修改憲法²或者在立法上進行完善的方式予以化解。³

綜上，“否定說”觀點暴露出對區際行政協議法律效力認識的淺顯和不足，“肯定說”觀點亦仍需進一步證成，方能逐步勾勒出區際行政協議法律效力的理論框架，明確區際行政協議具備法律效力的可行性和科學性。若能在此基礎上不斷完善，我國的區際行政合作也將漸次成熟。

（三）區際行政協議具備法律效力的國際經驗

我國在區際行政協議的理論建設與實踐上均起步較晚，國際上諸如美國、德國、澳大利亞與西班牙等許多國家對區際行政協議的研究與實踐具有先行經驗。因此，我國參照國際經驗，借鑒其有益經驗，以避免走過多彎路。

1. 美國州際行政協議的法律效力

（1）美國州際協定的分類

就美國而言，其州際合作經過一百多年的發展，實踐經驗豐富。美國實行聯邦制，其州際合作與區際合作的本質一致，於我國具有對比借鑒性。美國州際合作分為非正式性合作和正式性合作兩種。正式性合作通過締結州際協定（*interstate compact*）、締約州際行政協議（*administrative agreement*）以及做出有關州際衝突的司法裁決等正式法律行為實現。非正式性合作則包括成立自願協會（*voluntary association*）、視具體情況頒佈近似法律（*similar law*），出臺各種示範法（*model law*）等形式。其中，兼併州法與合同性質的州際協定是州際合作在美國州際合作歷史中是最為常用且最為重要的模式。⁴州際協定之內容所涉及的範圍極其廣闊，其中既有環境保護的內容，也有交通管制的內容；不僅涉及實現刑事正義的內容，也有對服務領域進行規範的內容。

此外，在協議監管上美國也有完善的制度措施。譬如，在對水資源的跨界治理方面，⁵美國設立了州際協議監管機構對協議進行監管。⁶在多重支持之下，州際協定在美國州際河流、水資源的管制、解決傳統州際邊界衝突等方面發揮了獨特作用。⁷

（2）美國州際協定的學術發展史

Frankfurter 與 Landis 發表的《憲法中的“協定條款”》是一部具有開創性意義的州際協定研究作品。他們認為州際協定在實踐中的應用是美國憲法中“協定條款”的始源。與

¹ 葉必豐：《區域經濟一體化的法律治理》，載《中國社會科學》2012年第8期。

² 何淵：《論我國區域法律治理的合憲（法）性控制及憲法修改》，載《南京社會科學》2015年第5期。

³ 葉必豐：《我國區域經濟一體化背景下的行政協議》，載《法學研究》2006年第2期。

⁴ F. Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compact and Administrative Agreements*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, pp.1-37.

⁵ Hanson, Katherine, *The Great Lakes Compact and Transboundary Water Agreements*, *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 34, Issue 3 (Spring 2017), pp. 668-698.

⁶ Litwak, Jeffrey B., *Developments in Administrative Law and Regulatory Practice*, Part I: Administrative Process Committees: Chapter 5 Vol. 2007-2008, pp. 75-84.

⁷ 何淵：《美國的區域法制協調——從州際協定到行政協議的制度變遷》，載《環球法律評論》2009年第6期。

此同時，“協定條款”反過來也大大促進了州際協定機制的完善。¹隨後，Jane Perry Clark 發表的論文與出版的著作也認為，如果在州際合作更傾向於強制性而非靈活性時，那麼州際協定便大有可為。²在接下來的幾十年中，美國學者對州際協定的研究達到鼎盛時期。當中不乏具有代表性的學者著作，如 Frederick Zimmerman 與 Mitchell Wendell 出版的《1925 年以來的州際協定》一書，對州際協定的產生、締結、實施等過程都予以詳盡介紹，並指出州際協定在美國聯邦制中的重要地位。1965 年，Weldon Barton 回答了州際協定締結的主體是誰，基於什麼原因締結州際協定以及受益者為誰等問題。³但是隨著貿易全球化與科學技術的快速發展，以強制性和繁瑣的程序制約州際協定反而帶來了一系列的弊端，於是有美國學者便開始在當時的州際協議研究中尋求突破。他們認為，行政協議制度——一個更為透明、簡便和靈活的區域協調制度將會更加有益於州際合作的發展，這就為後來的州際行政協議的發展奠定了基礎。譬如，F. Zimmerman 認為，在實踐上，協議相較於州際協定程序更為便捷簡易。締結行政協議的行政長官或代表，可實行常態化互訪機制，這為締約各方增進瞭解和減少偏見誤解起到了重要作用，尤其是定期召開的行政長官聯席會議制度，為締約各方提供實現行政公開的良好平臺，極大地推進州際合作的便利進行。⁴當然，就州際協議與州際協定的關係，美國學者也給出了論述，即兩者並不衝突，可以相互促進、相互補缺。此外，州際協議的類型也隨著進一步的實踐與發展愈發豐富，比如，美國上世紀 80 年代施行的《州際應急管理互助協議》（Emergency Management Assistance Compact，簡稱 EMAC）便是其中的一個典型代表。⁵

從實踐上看，州際協定往往適用於較為重要、穩定、正式或涉及政治等的事項，而州際協議則一般適用於較為靈活、短期、柔性的事項。其中美國州際協定的訂立一般都以“公法模式”即行政權力介入為主。儘管古典的奧地利學派與現代的法律與經濟學學派對公權力干預協定或者協議持有懷疑之態，但美國的州際協定實踐卻與其所持觀點相對立，⁶而且美國在實踐中還取得了驚人的成功。歐盟也類似美國的模式，即通過區域性行政協議或超國家立法等公法模式在短短的半個世紀時間內就實現區域經濟一體化甚至政治與法治

¹ Felix Frankfurter and Landis, *The compact Clause of the constitution*, 34 Yale L.J. 685-758(1925).

² Jane Perry Clark, *Interstate Compacts and Social Legislation*. Political Science Quarterly 51-36 3/36.

³ Weldon Barton, *Interstate Compacts: A Question of Federalism*. Carbondale: Southern Illinois University Press, p.11.

⁴ F. Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compact and Administrative Agreements*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, pp.165-180.

⁵ Waugh W L. Emac, Katrina, and the Governors of Louisiana and Mississippi, *Public Administration Review*, 2007, 67:107-113; Kapucu N, Augustin M E, Garayev V. Interstate Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact in Response to Catastrophic Disasters, *Public Administration Review*, 2009, 69 (2): 297-313; 呂志奎，朱正威：《美國州際區域應急管理協作——經驗及其借鑒》，載《中國行政管理》2010 年第 11 期。

⁶ F. Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compact and Administrative Agreements*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, pp.1-37.

一體化的巨大成功。¹這不得不讓我們重新審視，是否需要政府干預賦予區際行政協議以法律效力，從而促進我國的區際向融合一體化方向發展。

（3）美國州際協定具備法律效力的憲法依據

在梳理美國州際協議與州際協定的歷史脈絡與特徵後，筆者進一步發現，一方面，美國在《憲法》上對州際協定有所規制，比如美國《憲法》第1條、第3條、第4條規定了各州之間的貿易、協定、司法引渡等關係的處理原則。²其中州際協定的憲制基礎來源於英王批准的談判協議（即各州在邊境上的爭議由法院判決後提交給英王批准的9個談判協議）。³美國《憲法》第1條第10款授權各州可在國會同意的前提下簽訂協定。這是締結州際協定的憲法依據。

另一方面，在州際協議上，美國憲法往往在諸多方面保持沉默，其實際是賦予州或地方更多的自主權，因此州際協議成為了各州之間除州際協定外的採用最廣泛的區際合作方式。但這其中也面臨著一個問題，即美國聯邦《行政程序法》並沒有明確行政協議與規章之間的效力層級問題，也沒有明確哪些行政協議屬規章並可以納入《行政程序法》的規制範圍內。類似的問題在我國區際行政協議中同樣存在。要充分運用區際行政協議的法律效力解決區際融合的困境，就必須解決以上問題。美國州際行政協議的本土實踐的情況為我國區際行政協議的發展提供了諸多新思路，對我國區際融合發展亦極具借鑒意義。

2. 西班牙制定法律規範明確區際行政協議法律效力

除美國之外，西班牙新《公共行政機關及共同的行政程序法》（即《第4/1999號法》）也對其區域合作進行了明確的規定。其中，第6條規定“隸屬最高行政機關或最高行政機關本身或與最高行政機關及其隸屬機關有關行政機構，可在自身職能範圍之內與自治區行政機關相對應的機構締結協作協議”。⁴該條款對協議的主體、內容、執行機構等進行了規範。值得一提的是，《第4/1999號法》在第8條規範中對行政協議的效力進行了明確規定。即在區際合作中，相關行政機關不得放棄其本身職能。且協議簽訂後對各方都具有約束力，並應通知參議院並在政府公報上公佈。關於協議的解釋和管轄問題，該法亦規定應由行政

¹ Jan-Erik Lane: Law and politics: the use of public law in regional coordination, 2001 Annual Meeting of the American Science Association.

² 《美利堅合眾國憲法》（Constitution of the United States）其中的第一條第十款規定：“各州不得締結任何條約、結盟或組織邦聯；未經國會同意，不得和另外一州或國締結任何協定或契約。”第三條第二款規定：“司法權適用的範圍，應包括州與州之間的訴訟，州與另一州的公民之間的訴訟，一州公民與另一州公民之間的訴訟。”第四條第一款規定：“各州對其它各州的公共法案、記錄、和司法程序，應給予完全的信賴和尊重。國會得制定一般法律，用以規定這種法案、記錄、和司法程序如何證明以及具有何等效力。”該條第二款同時規定：“每州公民應享受各州公民所有之一切特權及豁免”，參見[美]約瑟夫·F·齊默爾曼：《州際合作協定與行政協議》，王誠譯，法律出版社2011年版，第11頁。

³ Felix Frankfurter and James Landis, The Compact Clause of the Constitution-A Study in Interstate Adjustments, *Yale Law Journal* 34 (May 1925): 629-693 and 730-732.

⁴ 王菁：《區域政府合作協議研究》，蘇州大學2015年博士學位論文。

庭或者憲法法院管轄和審理。¹

3. 澳大利亞聯邦頒佈法律明確州際行政協議法律效力

澳大利亞作為典型的多法域國家，其區際行政協議的實踐對我國也具有重要的借鑒意義。以澳大利亞墨累-達令河水污染治理為例，我們可以釐清澳大利亞聯邦頒佈法律明確州際行政協議法律效力的基本邏輯。

首先，新南威爾士州、維多利亞州以及南澳大利亞州與澳大利亞聯邦政府在 20 世紀初共同簽署了《墨累河河水管理協議》，成立墨累河委員會。這為明確州際行政協議法律效力奠定了組織基礎。

其次，三州與聯邦政府在《墨累河河水管理協議》的基礎上在 20 世紀 80 年代重新制定了《墨累-達令河流域協議》，以墨累-達令河流域委員會取代了此前的墨累河委員會，進一步擴大了河流整治的合作範圍。並在 1993 年聯邦政府頒佈法律正式明確《墨累-達令河流域協議》的法律效力，使得州際間政府協議的規範效力進一步得到確認。《墨累-達令河流域協議》的誕生為各州合作提供了良好文本。

最後，在 2008 年，昆士蘭州與首都直轄區政府正式加入了三州與聯邦的合作治理計劃，並簽訂了《墨累-達令河流域改革諒解備忘錄》以及《墨累-達令河流域改革的政府間合作協議》。此舉將流域治理機構變更為墨累-達令河流域管理局，並由該局監督協議的落實。²至此，基於協議的有效規制和落實監管，墨累-達令河流域的水污染治理合作體系已經實現了高度整合，流域治理呈現出一片井然有序的氣象。2017 年，澳大利亞聯邦政府在此前的協議基礎上，進一步修改《水法》，為跨州際流域治理進一步提供了國家層面的法律保障。³澳大利亞的區際行政協議也取得巨大的成功。

4. 德國聯邦賦予州權力制定州際法律確認協議效力

相對於美國、西班牙與澳大利亞，德國則採取的是以州為主締結協議，必要時聯邦介入的方式協調區際合作。在德國，人們普遍認為區域發展是地方政府的職責，因而聯邦對於州際合作僅起輔助作用。聯邦政府一般通過建議、提供指導方針和原則以及給予必要的協調服務的方式支持州與州之間的行政合作；而對於州際協議，各州享有充分的自主權，可以自行制定州際法律確認協議的效力以規範協議的落實，強化協議的運作效率。⁴

綜上所述，無論各國區域政府間合作簽訂的協議採取什麼名稱，其本質上都對政府之間簽訂的協議給予明確的法律效力，對合作協議具體內容也有所規制，從而使得合作協議更加規範化與具體化，更易於實施與履行，也進一步換發了區域之間合作的生命力。因

¹ 根據許可祝譯，陳平校：《西班牙公共行政機關法律制度及共同的行政程序法（上）》，載《行政法學研究》2000 年第 1 期；許可祝譯、陳平校：《西班牙公共行政機關法律制度及共同的行政程序法（下）》，載《行政法學研究》2000 年第 2 期整理。

² 和夏冰，殷培紅：《墨累-達令河流域管理體制改革及其啟示》，載《世界地理研究》2018 年第 5 期。

³ 和夏冰，殷培紅：《澳大利亞水管理法律規定及啟示：基於〈水法〉》，載《國土資源情報》2017 年第 12 期。

⁴ 唐燕：《德國大都市地區的區域治理與協作》，中國建築工業出版社 2011 年版。

此，對比我國當前的區際行政協議，在結合國情和借鑒國外經驗的基礎上，有必要在時機適當的時候，在憲法、基本法、全國性法律上進一步明確規範之，為我國區際一體化發展奠定良好基礎。

三、區際行政協議在國內法的法律地位

在區際行政協議具備法律效力的基礎上，如何充分、正確地履行協議中的權利和義務已成為區際合作中最重要的問題。而其中在履行協議時，協議效力會對本轄區行政規章或行政規範性文件之效力產生何種影響是協議落實面臨的首要問題。這就進一步引出區際行政協議在國內法範圍中具備什麼樣的效力等級（即法律地位）的問題。這就要求我們解決以下問題：比如，如何處理協議與締約方現存的規章或行政規範性文件之間的層級關係？又該怎麼樣適用區際行政協議？如果區際行政協議與轄區內行政規章或行政規範性文件相衝突，又該如何處理等等。這些問題可以幫助明確區際行政協議在我國法律體系中的地位，也可以進一步證實區際行政協議具備法律效力。

國內對行政協議法律地位的論述以何淵與葉必豐等學者為代表。何淵認為，在實踐中，致使協議簽訂後仍然存在著許多不履行、甚至公然違約的情形的主要原因是行政協議的效力和效力等級不明確，致使行政協議對履行主體拘束力較弱，最終導致協議的目的難以達成。因此亟需出臺法律法規規定行政協議的法律效力；¹葉必豐在整理我國大多數行政協議的基礎上認為，實踐中的絕大部分行政協議均存在效力不明的狀況許多機關把行政協議締結作為最終目標，僅僅是為締結而締結，而不注重協議是否落實。對此，葉必豐提出，在行政協議效力仍未明確時可以採取默認效力作為權宜之計，但最為重要的還是要在制度上明確行政協議的法律效力。²

要厘清區際行政協議的法律地位和效力等級，就首先需要明確區際行政協議是以“法的形式”抑或“法的淵源”出現。對於這一問題，張文顯教授主編的《法理學》第六章對此有十分精闢的論述。該章由周旺生教授撰寫，他認為，傳統法的淵源概念十分龐大雜亂，人們常常難以辨別法的淵源與法的形式之間的區別，需要我們重新認識和構建。法的淵源主要是指形成法的原料是什麼，即法是以什麼方式出現和因什麼動因出現。易言之，法的淵源主要指法的來源，它是一部半成品法，或者說是一部預備法，具有一定的必然性，強調的是未然性和可能性。而法的形式則主要是指法存在的形態和表現的形式，它代表的是法存在的方式，是法的既成品。可以說法的形式是法的淵源的昇華，是將法由半成品轉化成既成品的結果，是法的實然狀態。亦即並非所有的社會規範都是法，只有具備法的形式

¹ 何淵：《區域性行政協議研究》，法律出版社 2009 年版，第 78 頁。

² 葉必豐，何淵，李煜性，徐建：《行政協議——區域政府間合作機制研究》，法律出版社 2010 年版，第 186-187 頁。

這一要件才能將其稱之為法。

由此可見，即便法的淵源與形式兩者之間有一定的聯繫，但這兩者的概念實則並不一致，不能將其同一而言。或若認為法的淵源與法的形式概念一致，則會造成非法亦法，未法亦法的混沌狀態，由此偏離法治要求，甚至遁離法治原則。¹以上觀點筆者極為贊同。此外，張憲初、²曾令良、³梁美芬與王貴國⁴等學者也對法的淵源和法的形式之間的關係進行了深入論述，具有一定代表性，因此，筆者將結合學者們的觀點展開論證區際行政協議何以構成法的淵源或法的形式，並將此作為論證區際行政協議具備法律效力正當性的理論依據。

四、區際行政協議具備法律效力的實然與應然

（一）區際行政協議具備法律效力的實然

粵港澳區際經貿合作的形式從過去的行政官員聯席會議制度，到 CEPA 合作，再到目前的以粵港、粵澳框架協議為主要合作形式的行政協議模式，經歷了一系列的演變過程。區際行政協議之所以能夠在區際一體化實踐中興起並不斷發展廣泛應用至今，是基於其自身特徵所具備的實際價值而決定的。當前區際性行政協議法律效力實然狀態主要體現在以下幾點。

1. 區際行政協議秉承相互尊重的友好原則

區際行政協議是基於粵港澳各方行政首長在尊重彼此不同法域、不同法律制度前提下共同協商，本著合作共贏的發展思維締結的行政協議。締結各方在締結協議的意思表示上一致，在締結的內容上明確，在締結的目的上相同，且協議經過各自退步協商產生共識，符合契約精神規定。粵港澳各方基於互利互信與優勢互補原則在各自區域履行協議，這對雙方發展均具有利好性，不存在一方利用他方劣勢或者一方利用自己優勢獲取某些利益的情形。這類似於美國的州際行政協定，符合公法契約的特徵。

2. 區際行政協議是全面管治權與高度自治權有機統合的有利手段

在全面管治權與高度自治權的有機結合原則下，港澳和內地可以根據社會的發展現實需要來對協議進行補充添加或者修訂廢除。港澳方既不能因為高度自治權隨意更改協議或者締結有損央地政治平衡的協議，也不能認為中央全面管治權損害了高度自治權。全面管

¹ 張文顯主編：《法理學》，法律出版社 2007 年版，第 94-96 頁。

² 張憲初：《中港更緊密經貿關係安排初探》，載《國際經濟法論叢》第 7 卷，法律出版社 2003 年版，第 84-85 頁。

³ 曾令良：《論體制下區域貿易安排的法律地位與發展趨勢》，載《國際經濟法論叢》第 7 卷，法律出版社 2003 年版，第 16 頁。

⁴ 王貴國，梁美芬：《香港與內地自由貿易區構想評析》，載《國際經濟法論叢》第 7 卷，法律出版社 2003 年版，第 69 頁。

治權和高度自治權應該有機合在一起，協議的締結應以國家發展大局為核心要義。與此同時，中央也不能濫用全面管治權對港澳進行不合理約束，內地與港澳均應在《憲法》與《基本法》範圍內發揮各自的優勢權限進行區際合作，推動粵港澳大灣區的深度建設。區際行政協議之所以被粵港澳青睞，主要是基於協議是政府自律與他律有機結合的一種創新機制，具有更高的自主性，它能夠充分發揮區際主體的意思自治，靈活應對改革發展中出現的各種疑難複雜多變的事項。¹特別是在國家大力建設粵港澳發大灣區的時代背景下，區際行政協議能更加貼合“一國兩制三法域”下區際合作的要求和發展方向。

3.區際行政協議具備法律效力的上位法律依據暫缺

《粵港合作框架協議》《粵澳合作框架協議》以及2017年簽訂的《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》在性質上均屬區際行政協議，他們在締約主體、簽署過程上都符合公法契約的要求，具有事實上的效力。儘管我國《憲法》《立法法》《行政法》《基本法》均沒有規定區際行政協議這一概念或者確認其法律性效力，但這並不意味著區際行政協議不具備事實上的效力。相反，區際行政協議正好避開了法律滯後性的短板。因為在尚不明確區際行政協議是否對區際發展具有重要作用之時便貿然立法或者確認其法律效力，必然會導致立法資源的浪費，甚至更多其他的弊端。而在區際行政協議發展到一定階段，譬如在國家大力建設粵港澳大灣區，推進區際融合發展的背景下，大量的區際行政協議以及區域行政協議得到實踐應用在此時，再去對區際行政協議法律效力予以認定並在立法上進行規範是較為妥當的。事實上，區際協同發展首先應當是一個經濟問題，其次才是一個憲制問題。

因此，區際行政協議具備事實上的法律效力，只不過是因為法律的滯後性而未能及時在立法上賦予其法律效力。同時，由於區際合作發展的階段性以及中央對自治權的默認性慣例做法，才致使區際行政協議在表面上呈現缺乏法律效力的假性特徵。

（二）區際行政協議具備法律效力的應然

既然區際行政協議應該在法律中明確其效力，那麼其具備法律效力的應然狀態又是如何的呢？以下從應然角度進行分析。

1.明確區際行政協議與其他法律規範的效力等級

具備法律效力的區際行政協議在實踐中必然會遇到與其他法律或者規範相衝突的情形。比如，粵港澳簽訂的區際行政協議在各自區域內轉化落實的時候，到底是與地方性行政規章相同效力或者低於其效力？如果有行政規範性文件或者行政規章與區際行政協議內容相衝突時到底適用何者？如果在大灣區內是適用區際行政協議還是適用各自內地的法律規範解決粵港澳三地的各種糾紛？以上問題都需要進一步對區際行政協議的法律地位與效力等級進行明確方能解決。當前國內對此進行論述的主要代表性學者是何淵，何淵對行政協議效力等級做了劃分分類討論。他認為解決行政協議的效力等級問題是適用協議的前提

¹ 葉必豐：《區際行政協議：區域政府合作機制研究》，法律出版社第2010年版，第73-74頁。

條件，它是協議履行必不可少的一部分。¹以美國為例，其協定的效力有一個變化的過程，在 1938 年的 *Hinderlider v. La Plata River and Cherry Creek Ditch Company* 一案中，美國最高法院認為國會同意批准的州際協定的效力不能具備與條約和聯邦法律一樣的效力等級。²而在兩年後的 *Delaware River Joint Toll Bridge Commission v. Colburn* 一案中卻改變了之前的觀點，認為州際協定涉及到聯邦政府的“資格、權力、特權或者豁免權”。³並於 1981 年的 *Cuyler v. Adams* 一案中最終確立了州際協定的法律地位與效力等級——即國會的意見使得州際協定既成為州法，也成為聯邦法律。⁴

可見，美國國會的意見可以使得協定成為法律，甚至可以確立其效力等級。因此，中國也可以借鑒美國經驗，善用中央授權賦予區際行政協議效力，並確認效力的等級，以更好適用區際行政協議來建設粵港澳大灣區。

2. 建立區際行政協議的全國性法律轉化機制

在區際行政協議與粵港澳大灣區進一步發展中勢必會遇到“一國兩制三法域”中的法律衝突問題，由此會形成三大法域法律相爭的棘手局面。但由於粵港澳大灣區是一個開放式體系，粵港澳的區際合作僅僅是開端，並非合作的終點，往後還會有更深層次的融合。港澳在與珠三角九市合作中取得的經驗和成果將會推廣到全國各個區域。

此外，港澳還可與除粵地區外的其他地區合作，例如現在正在如火如荼進行的“飛地經濟”合作模式，突破了合作在地域上的限制，是對地方合作模式的極大創新。也可為港澳與其他區域的合作提供借鑒。而在此過程中遇到的法律衝突問題應該如何解決？筆者認為，將區際行政協議轉化為全國性法律不失為一則良計。例如，可以由粵港澳各自的立法機關就協議內容根據本地自身情況制定法律規範，使協議內容具備法律約束力。還可由中央制定《行政協議法》來規範行政協議的法律效力等級和協議履行發生爭議時的爭端解決機制等，為區際行政協議的實踐提供完備的法律保障。而且，將區際行政協議轉化為全國性法律將有利於擴大區域合作發展空間和視野格局，在區域形成更加開放的姿態，對接“一帶一路”倡議，引領改革和經濟發展。這是解決“一國兩制”發展中各種問題的良策，也是順應發展大局的必要前提。

3. 優化《憲法》與《基本法》銜接體系

區際行政協議的應然狀態是其理應在《憲法》《基本法》與其他全國性法律中有所體現。比如，可以以大灣區建設為契機，重新審視港澳與內地的合作關係，優化《憲法》與《基本法》的法治銜接體系，時機適當時可在《憲法》與《基本法》中加入區際合作或者區際行政協議相關的原則性條款等法律依據。⁵在當前修法時機還未成熟之際，可以先行善

¹ 何淵：《區域性行政協議研究》，法律出版社 2009 年版，第 94-107 頁。

² *Hinderlider v. La Plata River and Cherry Creek Ditch Company*, 304 U. S. 92 (1940).

³ *Delaware River Joint Toll Bridge Commission v. Colburn*, 310 U. S. (1940).

⁴ *Cuyler v. Adams*. 449 U. S. 433 (1981).

⁵ 慕亞平主編：《區域經濟一體化中的法律問題研究——以粵港澳大灣區為例》，社會科學文獻出版社 2017 年版，第 46-60 頁。

用中央授權，例如可對區際行政協議以決定批准、司法解釋等方式作為權宜之計，暫時賦予區際行政協議法律效力，以化解當下發展過程中無法可依的尷尬境遇。

4.完善區際合作的法教義學理論

不容忽視的是，法教義學發展相對落後可能是導致法律規範之間的衝突難以調和的原因之一。在修改《憲法》《基本法》難度頗大的現實情況下，可以通過完善法教義學來緩解區際合作的不時之需。譬如，可以鼓勵學界圍繞《憲法》《基本法》與其他全國性法律的對接等問題，提出法律體系中的效力衝突問題的理論解釋，並通過理論創新為法的實踐提供新的思路與方式。法學理論影響著法律體系的結構，而我國現行法律體系並非建立在法學理論發展到一定階段的基礎上。

換言之，即它們不是本土法學理論研究的產物，反而是以直接抑或間接的方式，通過移植西方法律制度並適度結合國情而發展來的結果。這就形成一種法律移植在先，法學理論繼受在後的特殊國情。這種情況所呈現出來的現實狀況往往是先有立法，再逐步發展法教義學。這就可能造成我國現行法學理論與實踐脫節，甚至更糟糕的可能是移植的法律很可能水土不服，法教義學遠遠落後於實踐。此外，我國國情特殊，不僅借鑒了其他大陸法系國家的法律經驗，還因地適宜的結合了英美法系國家的經驗，形成了獨具中國特色的法律體系。但是在現實中，這些多元經驗的法律整合尚未完全完成，法律繼受理論與實踐不同步。我國的法學理論還需要進一步完善與發展，才能為我國的法律體系建設提供更多思想指引。

統而言之，從宏觀上來看，目前，我國的法教義學還存在許多有待完善之處，需要對其進行理論創新。就區際行政協議而言，其法學理論的不完善使得其合法性廣受質疑。因而亟待後來研究者作出新的理論解釋。在《憲法》《基本法》《立法法》《組織法》中探索區際行政協議具備法律效力的法教義學理論根基的不斷探索下，區際行政協議的法教義學理論將會趨於豐滿，區際合作亦會在更多的法學理論支撐下愈發堅定。

五、深化區際行政協議法律效力研究的展望

站在實現中國式現代的立場上，區際合作的代表性課題就是建設大灣區建設。大灣區是全面推動香港、澳門特別行政區和內地互利合作的重大平臺與制度起點。中國的區際行政協議理論研究和實踐應用迎來了新的發展階段和重大機遇。深化區際行政協議法律效力研究將不斷促進區際深度融合發展，並促進粵港澳大灣區規則有效銜接，也將為“一國兩制”理論開拓新征程。港澳建設在“一國兩制”政策方針的指引下得到空前發展，但內地與港澳存在的法域差異又是一個無法忽視的合作瓶頸。因此，探尋一條適合內地與港澳的融合發展之路對於國家的未來至關重要。區際行政協議作為多法域視角下推進區際政府合

作的重要方式，其效力落實在我國還有待考究。目前國內雖然有諸多關於區域行政合作的研究，但是其多集中于探究單一法域之中的地方政府合作路徑或者區際民商事合作，而對於內地與港澳簽訂的區際行政協議的法律效力探討，仍然有待豐富。因此，內地與港澳簽訂的區際行政協議的法律性質、法律效力、法教義學解釋、路徑設計等將會是以後學術研究需要大力發展的方向之一。相信在集大成之思想交流下，區際行政協議的學術之花將會更加燦爛，區際行政合作的未來之路也將更加順暢寬闊。

“數字灣區”視域下

澳門打造國際高端人才集聚高地的現實進路

陳寶欣¹ 賴文楚²

摘要：在全球化數字轉型與區域競合深化的背景下，澳門依托“一國兩制”優勢及數字灣區戰略機遇，可積極探索國際高端人才集聚高地建設。本文通過“賦能機理-現實困境-突破路徑”的三維分析框架，揭示澳門人才戰略的獨特性與複雜性。數字灣區通過空間重構效應、規則突破價值、要素乘數效應及生態催化作用，為澳門突破地理局限、重塑人才配置邏輯提供全新可能。然而，產業與人才的雙向鎖定、制度性協同缺位與技術性發展滯後，仍制約其人才競爭力躍升。為此，本文提出產才融合新範式、數字治理新生態及科技要素新動能的多維突破路徑，以期為全國人才治理現代化提供“澳門方案”，同時也是數字化時代深化“一國兩制”內涵的關鍵探索。

關鍵詞：數字灣區；澳門；國際高端人才；人才集聚高地

百年未有之大變局加速演進背景下，國際高端人才競爭已上升為全球治理體系重構的核心變量。黨的二十大報告首次將“實施更加積極、更加開放、更加有效的人才政策”納入國家戰略體系，³黨的二十屆三中全會進一步提出“支持香港、澳門打造國際高端人才集聚高地，健全香港、澳門在國家對外開放中更好發揮作用機制”的戰略部署。⁴這一戰略定位為澳門的發展注入了新的歷史機遇。作為“一國兩制”實施的戰略支點，澳門憑借其獨特的制度優勢、國際網絡和區位特征的多重疊加優勢，在粵港澳大灣區“數字灣區”建設的戰略機遇期，正加速構建具有全球競爭力的人才生態體系。數字技術賦能為澳門人才戰略開辟新賽道。通過“灣事通”等跨境數字服務平臺構建的“一碼通灣區”機制，實現人

項目基金：本文為深圳市哲學社會科學規劃 2024 年度課題“新質生產力視域下粵港澳大灣區數據知識產權協同保護機制研究”（項目編號：SZ2024C016）；教育部哲學社會科學研究重大課題攻關項目“全過程人民民主的法治保障體系建設研究”（項目批准號：22JZD017）的階段性成果。

¹ 陳寶欣，廣東工業大學人權法治研究中心研究人員，廣東工業大學法學院博士後。

² 賴文楚，廣東工業大學法學院科研助理。

³ 中華人民共和國中央人民政府：《習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最後訪問日期：2025 年 2 月 12 日。

⁴ 中華人民共和國中央人民政府：《中國共產黨第二十屆中央委員會第三次全體會議公報》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm，最後訪問日期：2025 年 2 月 20 日。

才要素流動效率的指數級提升。這種“數字孿生+實體流動”的複合型人才配置模式，不僅突破地理空間約束，更通過數據要素的跨境融通重構區域人才治理體系。然而，當前澳門建設國際人才樞紐仍面臨深層次結構性矛盾。其一，博彩業主導的產業結構與人才需求形成雙向鎖定；其二，政策體系存在精準性困境；其三，數字技術滯後制約創新生態。這些矛盾凸顯出傳統治理模式與數字時代人才競爭新態勢的結構性張力。面對新機遇和新挑戰，澳門亟需通過戰略自覺與制度創新能動性，將人力資本要素置於區域發展戰略的核心地位。為此，本文基於數字灣區建設的理論框架和實踐向度，系統解構澳門構建國際高端人才樞紐的實踐邏輯，進而提出具有針對性的現實路徑，不僅為澳門探索更高能級的制度型開放體系提供學理支撐，更通過構建跨境人才治理的澳門範式，為微型經濟體突破資源約束，實現可持續發展貢獻創新路徑。

一、“數字灣區”對澳門打造國際高端人才集聚高地的賦能機理

（一）數字基建的空間重構效應

在全球化與數字化的雙重浪潮下，澳門正通過深度建設數字基礎設施，積極參與全球人才競爭，並在此過程中重塑其空間格局。數字技術的廣泛滲透，尤其是高速光纖網絡、跨境數據中心以及智慧城市操作系統的構建，為澳門帶來了顯著的空間重構效應。其一，時空壓縮效應突破人才交互壁壘。依托 5G 網絡和雲計算技術，澳門構建的跨境數據通道可將信息傳輸時延縮。如，澳門科技大學構建了科研數據跨境流動管理平臺，融合了數據加密、身份認證、訪問控制等技術，成功實現了科研數據在大灣區內的跨境流動。這種數據“零時差”特性，有效彌補了澳門物理空間狹小的天然局限。更為重要的是，借助技術的力量，澳門能夠跨越地理界限吸引全球頂尖人才。其二，區域協同效應催生產才融合新範式。在粵港澳大灣區的整體布局下，澳門通過與深圳前海、廣州南沙等地的緊密合作，共建分布式數字大腦。這一“物理分散、邏輯統一”的架構，能夠使澳門旅遊服務業數字化解決方案可實時、高效對接大灣區制造企業的全球營銷網絡，催生“澳門算法+灣區制造”的新型產才融合模式。

（二）制度創新的規則突破價值

在傳統的治理框架下，粵港澳三地因制度差異形成的壁壘，對人才流動構成顯性障礙。然而，“數字灣區”戰略的提出與實施，通過技術賦能下的規則重構，推動治理邏輯從傳統的“物理邊界管控”向“數字規則互聯”的根本性轉變，能有效降低人才流動的門檻。其一，多主體協同聯動打破制度壁壘。面對粵港澳三地制度差異帶來的現實挑戰，積極推動跨境合作機制建立，鼓勵政府、企業、高校及科研機構在人才培訓、項目合作、科技成果轉化等領域開展深度合作。跨地域、跨制度的合作模式，為人才提供了更為廣闊的職業

發展空間和合作機會。其二，智能服務集成重構流動效率。例如，在簽證政策方面，通過推出“大灣區人才卡”等便利化措施，為符合條件的國際高端人才提供便捷的出入境與居留服務。其三，數字生態賦能全域共享。“數字灣區”還致力於推動教育醫療資源共享，以進一步促進人才的自由流動。同時，通過構建統一的數字化教育平臺與醫療信息互聯系統，實現了優質教育的跨地域共享與醫療服務的無縫對接。

（三）要素配置的乘數效應

隨著數字經濟的縱深發展，數據作為一種新型生產要素，正展現出其裂變式增值的巨大潛力。相較於傳統生產要素的稀缺性約束，數據要素憑借其非排他性、可複制性和零和邊際成本等特性，正在重塑全球要素配置邏輯，為澳門等區域提供了突破地理空間與資源稟賦限制的新路徑，實現國際高端人才集聚的“乘數效應”躍升。其一，要素倍增效應突破傳統稟賦限制。澳門作為博彩旅遊業的中心，每天產生海量的消費行為數據。這些數據經過脫敏處理後，可轉化為人才需求預測模型訓練集，從而大幅提升給人力資本的配置效率。“數據-人才”的鏈式反應，使得澳門即便在缺乏土地、勞動力等傳統要素相對匱乏的情況下，創造出新型要素稟賦。其二，精準匹配供給激活人才鏈式反應。通過數據分析，澳門可以更加精準地了解國際高端人才的需求和偏好，從而提供更加個性化、差異化的服務和支持，有助於提升澳門對國際高端人才的吸引力，形成良性循環的人才集聚效應。

（四）生態進化的催化作用

在數字經濟驅動下，澳門正經歷從“博彩單極生態”向“多元創新生態”的轉變。這一轉變過程中，“數字灣區”可通過技術滲透、業態創新與社群聯動，催化形成“人才-產業-空間”三位一體的生態進化機制，為澳門的可持續發展注入了新的活力。其一，數字技術驅動傳統業態升級。在博彩業領域，澳門企業積極擁抱數字技術，推動行業向“智慧文旅”轉型。例如，阿裏雲開發的“AI 客流預測系統”，不僅顯著提升賭場的客流量，還衍生出數據營銷、沉浸式娛樂等新興崗位，為行業帶來了新的增長點。其二，數字化人才網絡的自我進化機制。通過搭建線上線下相結合的交流平臺，“澳門科技周”等活動不僅促進了本地科技人才之間的交流與合作，還吸引了來自全球的頂尖人才關注澳門。特別是依托 AR/VR 技術打造的線上展會，更是打破了物理空間的限制，為生物專家、遊戲設計師等不同領域的專業人才提供了跨界合作的機會。

二、澳門打造國際高端人才集聚高地的複合型困境解構

（一）結構性困境：產業與人才的雙向鎖定

在探討澳門經濟發展過程中，我們不難發現，其產業結構與人才布局存在深度的耦合關係。產業基礎決定人才培育方向，而人才集聚則反向賦能產業升級，二者共同構成了區

域經濟發展的動態閉環。¹然而，澳門長期形成的“博彩主導型”經濟結構，卻使經濟多元化發展陷入停滯困境，形成了難以破解的產業與人才之間的雙向鎖定效應，進一步使澳門經濟呈現顯著的“單極驅動”的特征。數據顯示，2023年澳門第三產業占比高達94.4%，其中博彩業作為支柱產業，其占GDP的比重達36.2%，相關行業還吸納了19.2%的本地就業人口，成為澳門就業市場的重要支撐。²然而，這一模式也衍生出兩大結構性矛盾。首先，產業能級嚴重制約人才需求的多樣化。博彩業作為澳門經濟的支柱產業，高度依賴標準化服務與規模化勞動力，對科技研發、金融創新等高附加值領域需求薄弱。盡管特區政府已提出“1+4”經濟適度多元戰略，旨在重點發展大健康、現代金融等新興產業，但截至2024年第一季度，這四大新產業增加值僅占GDP的7.3%，尚未形成規模化的高端崗位供給。³澳門博彩業單極主導引發的經濟結構非均衡性，不僅抑制了產業形態的多樣化發展，更通過路徑依賴效應致使國際高端人力資本要素的集聚效能呈現邊際遞減態勢。其次，人才供給固化抑制產業轉型動能。從人才供給的角度來看，當前澳門人才池呈現“雙峰分布”特征，即公職系統和博彩旅遊行業占據主導地位。據數據顯示，2024年第二季度末，博彩業全職雇員達到52,518人，占就業人口比重較高，⁴相比之下，集成電路、人工智能等戰略領域專業人才占比較低。這種人才供給的固化現象，不僅抑制產業轉型的動能，也導致新興產業陷入“缺人才-缺技術-缺競爭力”的惡行循環，進一步削弱對國際高端人才的磁吸效應。

（二）制度性困境：規則缺失與灣區競合擠壓

在知識經濟時代，人才作為核心生產要素，其流動性顯著增強，並逐漸取代資本成為區域競爭力的決定性變量。⁵國際高端人才的爭奪戰，已不僅限於經濟激勵的簡單比拼，而是深入到高品質生活配套、包容性文化氛圍以及透明高效治理體系等多維度的“軟環境”構建。德國“藍卡計劃”的成功經驗表明，移民政策效能不僅取決於申請的便利性，更依賴於社會保障、家屬安置、職業資格互認等制度銜接。然而，澳門在人才引進方面卻面臨著深刻的制度性矛盾，集中體現為“規則模糊”“流程冗長性”與“區域協同性缺失”的三重壁壘，對國際高端人才的虹吸效應產生明顯消減作用。首先，政策細則缺位致使人才發展預期失焦。盡管澳門《人才引進制度法律》明確提出了包括“住房補貼或租金減免”等在內的多項福利措施，但在具體補貼標準、發放方式及覆蓋範圍方面缺乏細則化規定。例如，該政策僅籠統提及“高端人才”可享住房補貼，卻未明確不同層級人才的差異化待遇。這種模糊性導致人才難以形成穩定的心理預期，也增加政策執行過程中的不確定性。

¹ 楊雪，尹豆豆：《人力資本結構高級化對產業結構升級的動態影響——兼論新時代東北全面振興的對策思考》，《長白學刊》2023年第6期。

² 澳門特別行政區政府 統計暨普查局：《澳門產業結構》，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=902>，最後訪問日期：2025年2月24日。

³ 天大研究院：《推動澳門新興產業發展構建特區在國家戰略中的新優勢》，<https://tiandainstitute.org/2024/10/15/5038-hysvqt/>，最後訪問日期：2025年2月25日。

⁴ 中華人民共和國澳門特別行政區政府入口網站：《2024年第2季博彩業人力資源需求及薪酬調查結果》，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/774282/>，最後訪問日期：2025年2月16日。

⁵ 劉海萍：《構建“雙招雙引”融合發展模式》，《中國外資》2024年第16期。

其次，審批流程冗長加劇效率窪地。相比於香港“隨遞隨審”的高效申請機制，澳門的人才引進流程顯得過於繁瑣，需要經歷“申請-初審-評審-公示-審批-入境許可”六大環節，耗時長達 90 個工作日，這種漫長的等待時間，無疑會降低國際人才對澳門的興趣與信心。截至 2024 年 4 月 8 日，澳門人才計劃已接收來自全球各地的 1,137 宗來自不同國家、地區的申請，共有 282 人獲批。從申請、批複的數據對比來看，澳門人才計劃的成功率較低，僅有 24.8%。¹最後，區域協同缺失導致隱形競爭的存在。其他灣區城市人才引進力度大，消解高層次人才入澳空間。隨著大灣區城市間人才競爭日益激烈，其他灣區如香港等，憑借其獨特的國際化營商環境、簡單低稅制以及高度放開的市場等優勢，成為了國際人才進入大灣區的首選之地。如，2024 年 11 月，香港特區政府推出三項措施，旨在優化其“高端人才通行計劃”及優秀人才入境計劃。這些措施包括將高才通計劃的合資格大學名單增至 198 所，將高才通計劃 A 類申請的首個簽證年期延至三年，以及對優才計劃的“綜合計分制”評審准則及安排進行優化。²大灣區城市之間展開了激烈的人才爭奪戰，這些城市所實施的人才引進政策在一定程度上削弱了澳門在吸引人才方面的競爭力。

（三）技術性困境：技術要素發展滯後

在當今全球經濟一體化和數字化轉型的浪潮中，技術不僅是推動數字經濟發展的核心引擎，也是吸引和留住國際高端人才的關鍵因素。同時，科學技術作為區域發展的核心驅動力，其投入產出效率直接決定人才效能轉化水平。然而，澳門在技術發展方面面臨多重困境，直接制約其在數字經濟領域的競爭力和對高端人才的吸引力。首先，數字基建結構性缺口制約數字經濟發展。盡管澳門的互聯網普及率已經達到了 90% 以上，處於較高的水平，但在寬帶速度、網絡覆蓋質量方面，與國際先進水平相比仍存在較大差距。³這種滯後不僅影響了澳門本地居民和企業的數字生活體驗，也制約了其在新興產業領域的算力支撐能力。更為嚴峻的是，存在“硬基建軟著陸”現象，即傳統博彩業的信息化改造與新興產業數字基建投入形成倒掛，導致新興領域缺乏必要的算力支撐。此外，受制於跨境數據流通的“玻璃門”障礙，大灣區算力網絡的協同利用率較低，澳門無法實時接入灣區算力網絡，從而制約跨境科研協作的深入開展。其次，科研平臺斷層制約科技創新發展。澳門雖然擁有 4 家國家重點實驗室，主要集中於中醫藥、微電子領域，但在數字經濟相關的實驗室建設上卻顯得捉襟見肘，尤其是與深圳的新型研發機構形成明顯斷層。盡管澳門大學模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室在相關領域具有國家競爭力，但本土集成電路設計企業數量和能力難以承接技術的有效轉化，導致科研成果難以落地生根。最後，

¹ 移投界：《澳門人才計劃批複數據公布，共吸引 1137 宗優秀人才遞交申請》<http://www.etoujie.com/news/index/news-info.html?id=8572>，最後訪問日期：2025 年 2 月 24 日。

² 中央人民政府駐香特別行政區聯絡辦公室：《優化布局 聚才匯智——香港全力打造國際高端人才集聚高地》，<http://www.locpg.gov.cn/20250117/a4402ca5a676443885203bf64ce26073/c.html>，最後訪問日期：2025 年 2 月 20 日。

³ 粵港澳大灣區門戶網：《解碼澳區委員提案，這些橫琴“關鍵詞”值得關注》，https://www.cnbayarea.org.cn/news/voices/content/post_1278527.html，最後訪問日期：2025 年 2 月 25 日。

科技投入的“雙重擠壓”效應。根據數據顯示，2023 年澳門科學技術發展基金總投放約 4.5 億澳門元，¹僅占 GDP 的 0.3%，這一比例遠低於深圳、香港及新加坡等科技創新型城市。這種投入的不均衡不僅導致了資源的錯位配置，還造成了產學研轉化鏈條的斷裂，進而使得邊際效益呈現出遞減的趨勢。更為嚴重的是，它還容易加劇人才市場的競爭，使得同期科研人才的流入量受到明顯的縮減。科技投入的匱乏，不僅極大地限制了澳門在科研創新領域的潛力發掘，還削弱了其對國際高端人才的吸引力和凝聚力。

三、澳門打造國際高端人才集聚高地的多維突破路徑

（一）產業革新：構建產才融合新範式

在探索澳門經濟多元化發展的新路徑中，產業革新與人才融合成為關鍵驅動力。澳門應加速培育和發展科技創新、金融服務及文化創意等高附加值產業，為高端人才提供更加廣闊的發展舞臺。首先，應積極推進數字技術賦能產業升級。在此過程中，澳門應充分利用橫琴粵澳深度合作區“澳門研發+灣區轉化”的創新模式，依托澳門在博彩業等領域的數據資源優勢，推動其向數字文旅、智能會展等衍生業態轉化。這不僅能夠創造更多符合新時代要求的複合型人才需求，還能有效促進澳門產業結構優化升級，為經濟多元化發展提供強勁動力。其次，加快數字平臺對人才生態的重構。澳門應與國際知名高校及科研機構深化合作，通過設立聯合研究中心或國際實驗室，或舉辦具有國際影響力的學術會議和人才交流活動，提升澳門在國際舞臺的知名度和影響力。同時，應建設跨境數據人才庫，利用區塊鏈等先進技術實現灣區職業資格互認，從而打破人才流動壁壘。此外，通過鼓勵和支持國際人才以“雲端入駐”的形式參與澳門項目，為澳門帶來先進的科技理念和技術支持，進一步豐富澳門的人才資源。最後，推動數字治理以激活制度紅利。澳門可通過借鑒香港“高端人才通行證計劃”的成功經驗，構建基於大數據分析的精准引才模型，針對澳門急需的集成電路、中醫藥等領域定向釋放稅收減免、股權激勵等政策包，以吸引更多國際高端人才來澳發展。為了滿足新產業對人才的需求，特區政府還應利用深合區優勢，做好產業需求及科技發展前沿動態研究，並做好教育階段的銜接工作。可通過建立新培訓基地，提供電商、AI 技能等新技術培訓，並加強培訓學校與科技、休閒企業及傳統學校的合作，建構長期培養模式與實習機制，為未來產業培育人才。同時，應加強與國際接軌的人才評價體系建設，完善人才激勵機制，為澳門吸引和留住高端人才創造更加有利的制度環境。

（二）規則再造：數字治理驅動政策生態重構

¹ 網易網：《澳門科學技術發展基金：將繼續加大對科技企業的資助》，<https://www.163.com/dy/article/IVJERPE50512EMRM.html>，最後訪問日期：2025 年 2 月 20 日。

在數字時代，規則再造對於優化政策生態、提升治理效能具有至關重要的意義。對於澳門而言，構建透明化、高效化、協同化的政策體系，是推動其成為國際高端人才高地的關鍵舉措。首先，需細化人才引進政策的准入標準。高端人才認定標準不應局限於現有四大產業，還應涵蓋澳門傳統行業及具發展潛力的工種，逐漸完善不同行業的人才認定標準。進一步地，政府應出臺具體規定，明確不同級別人才的補貼標準、補貼認定、補貼時間、補貼流程等，確保政策的可執行性、可操作性和可延續性。充分發揮技術的賦能作用，通過引進區塊鏈技術，簡化繁瑣的審批流程，縮短國際人才來澳的審批周期，以提高人才引進的便捷性，降低申請者的時間成本和經濟成本，進一步增強其來澳發展的意願和動力。同時，政府還應積極轉變角色，從等人才申請轉向為主動發邀請，將搶到合適人才作為重要考核標準，並制定詳細的工作檢查機制，定期考核相關單位成果與目標。其次，應構建透明化政策體系。具體地，可開發“澳門人才政策智能匹配平臺”，利用先進的算法模型，自動解析申請者的資質與補貼標準，實時生成個性化的權益清單。這一舉措不僅能夠確保政策的公平公正，還能讓申請者更加直觀地了解自身能夠享受到的優惠政策，從而增強政策的吸引力和透明度。最後，應聯合灣區城市共建“國際人才服務一網通辦”平臺。通過數據共享與流程標準化，推動人才引進從“單點競爭”轉向“區域協同”，打破城市間的行政壁壘，實現資源的優化配置和高效利用。該平臺將為國際高端人才提供更加便捷、高效的服務，同時實施更加積極、更開放及更有效的人才回流機制，確保回流人才在落戶、居留和出入境等方面享受優質服務。

（三）技術躍遷：加速科技要素蓬勃發展

在澳門數字經濟高質量發展的戰略規劃中，強化區域算力協同與促進數據高效流通是加速數字轉型、提升經濟競爭力的關鍵路徑。首先，加強算力網絡共建。澳門可通過聯合珠海、深圳等周邊城市，共同布局邊緣計算節點，以此構建“澳門研發—橫琴測試—深圳量產”的算力協作鏈條。這一協作鏈將有效整合各城市的資源優勢，特別是算力資源的高效配置與共享，為澳門數字經濟的快速發展提供強有力的支撐。通過算力協作鏈條的建立，澳門將能夠更好利用外部算力資源，推動芯片設計、人工智能、健康科學等領域的前沿研究成果的轉化和產業化，進而推動本地研發成果的快速測試和量產，加速數字技術的商業化進程。其次，設立跨境數據特區。在橫琴先行試點科研數據“負面清單”管理制度，明確數據流通的邊界和規則。對於列入“負面清單”的數據領域，實施嚴格保護；而對於清單之外的數據，則實現無障礙流通。這一制度設計將有助於推動特定領域數據的自由流通，促進澳門與國內外科研機構的深度合作，共同推動科技創新與成果轉化。同時，由於數據的高效流通是科研活動不可或缺的基礎條件，跨境數據特區的設立也將為澳門吸引國際高端人才提供有力支持。最後，加強科技投放的精准高效。設立數字經濟專項基金，支持人工智能、區塊鏈等前沿領域的發展。同時，通過引入市場競爭機制，篩選出具有創新潛力和市場前景的優質項目，給予重點支持和扶持。此外，經科局及科學技術發展基金還應加

大宣傳力度，積極推廣相關資助計劃，鼓勵本地企業及院校積極參與，促進更多符合條件的成果進行轉化與培育，從而不斷提升澳門的科技創新能力和經濟競爭力。

四、結語

人才作為社會發展的核心資源，對於推動社會可持續發展具有不可替代的作用。在數字灣區戰略縱深推進與全球人才競爭範式重構的雙重背景下，澳門打造國際高端人才集聚高地的實踐，也是“一國兩制”制度優勢轉化為治理效能的關鍵探索。這一進程中呈現出顯著的“雙向賦能”特征。數字灣區建設通過算力網絡共建、數據要素流通、制度規則銜接等創新機制為澳門突破地理空間局限、重構人才配置邏輯提供戰略支點；而澳門可將制度獨特性轉化為規則創新、數字資源優勢轉化為要素配置、區位特殊性轉化為協同驅動力，在建設國際高端人才集聚高地的實踐中，又反向為灣區制度型開放注入新動能，形成“戰略互饋”發展格局。當前澳門打造國際高端人才集聚高地，亟需重點破解的三大現實命題是發展多元化經濟、突破“單點政策優惠”思維以及加強科技創新能力。展望未來，澳門打造國際高端人才集聚高地需要在經濟結構、制度、技術三個維度上持續發力。這不僅是澳門培育新質生產力、實現可持續發展的關鍵路徑，更是彰顯“一國兩制”制度韌性、豐富中國式現代化實踐內涵的戰略舉措。澳門這座微型國際都市，正以制度創新為筆，以數字灣區為紙，書寫新時代人才強國戰略的精彩篇章。

穗港澳數據要素流通的法治評估：現實問題與機制建構

馮澤華¹ 陳豔婷²

摘要：穗港澳數據在性質上屬於國內區域流通，但三地的特殊性又面臨新的法治困境。長期以來，穗港澳三地未能形塑有效的法治評估體系，三地面臨法治基礎鬆動、法治指標體系缺位、穗港澳數據規則差異大的問題。隨著“數字灣區”建設的持續推進，數據跨境流通逐漸成為國家數字經濟建設的重要抓手，為聚集數字資源、打造數字人才高地、實現數字經濟質的有效提升和量的幾何增長積蓄動力。在數據要素市場高速發展背景下，實現穗港澳數據要素法治規則銜接是進行法治評估的有效途徑。為此，穗港澳數據流通法治評估可以為三地數據流通提供法律保障，在三地真正實現法治規則銜接，進而為灣區數據高效便捷流通保駕護航。

關鍵詞：穗港澳；數據要素；數字灣區；規則銜接

一、問題的提出

中共二十屆三中全會對“完善中國特色社會主義法治體系”作出重要部署，以法治體系建設為總抓手，系統推進法治中國建設。在“數字灣區”高質量發展背景下，穗港澳數據流通頻次加快，衍生出一些法治問題，而對三地數據要素流通進行法治評估的研究還未成體系，因此迫切需要加強對其法治評估，更好解決穗港澳法治困境。實效評估，是指具備特定資格的主體運用科學的方法，並按照事前確定的準則、維度、標準、方法、程式等，對開展評估對象的業績、不足等作出客觀的判斷，旨在及時發現問題並作出相應修正舉措，以提高管理或服務的品質、效率。實效評估主體具有多元化特徵，既可以是由內部評估主體，如決策部門、執行部門、監督部門等，也可以是由外部評估主體完成，例如第三方評估機構、社會公眾、大眾傳媒等³。粵港澳大灣區跨境數據法律規則銜接實效評估，是指為推動粵港澳大灣區跨境數據法律規則銜接，打破制度壁壘，促進數據要素在大灣區範圍內

基金項目：本文為廣州市哲學社科規劃 2023 年度課題“穗港澳數據要素流通的法治評估機制研究”（課題編號：2023GZGJ214）。

¹ 馮澤華，廣東工業大學人權法治研究中心研究人員，廣州數據法治研究中心副教授，廣東工業大學網路和數據法治研究中心兼職研究員。

² 陳豔婷，廣東工業大學法學院碩士生。

³ 張李斌：《簡政放權工作實效評估研究——以吉林省為例》，吉林大學 2018 年博士學位論文，第 8 頁。

自由、安全流通，由特定主體（行政管理部門或者第三方）依照一定的準則、評估指標和程式，對大灣區內各城市推進跨境數據法律規則銜接的落實情況及成效、存在問題等作出客觀性判斷。大灣區跨境數據法律規則銜接實效評估的主體可以是官方組織、半官方組織和非官方組織。由於粵港澳大灣區內十一個城市之間互不隸屬，加之行政級別和具體許可權具有較大區別，因而比較適宜由粵港澳三地政府通過共同協商的方式委託第三方評估機構進行評估。實效評估是對大灣區跨境數據法律規則銜接實效的量化評估，是檢視協同型法治實效的關鍵工具。科學的實效評估機制，有助於總結大灣區推動跨境數據法律規則銜接成功經驗，更重要的是及時發現阻礙大灣區跨境數據法律規則銜接的問題，並有針對性地作出相應舉措，為大灣區跨境數據流通營造更加公平、安全、高效的法治環境。

2023年6月29日，國家互聯網資訊辦公室與香港特區政府創新科技及工業局簽署《關於促進粵港澳大灣區數據跨境流動的合作備忘錄》，主張在國家跨境安全管理制度框架下，建立粵港澳大灣區跨境數據流動安全規則。2024年9月10日，國家互聯網資訊辦公室與澳門特別行政區政府經濟及科技發展局、澳門特別行政區政府個人資料保護局共同制定《粵港澳大灣區（內地、澳門）個人資訊跨境流動標準合同實施指引》。2023年，廣州率先在粵港澳大灣區內地城市推出並有序落實兩批72項與港澳規則銜接事項清單，升級“穗港通”“穗澳通”，深化“跨境理財通”等試點。2024年12月20日，總書記在慶祝澳門回歸祖國二十五周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上發表講話，希望推動實現橫琴粵澳深度合作區同澳門經濟高度協同、規則深度銜接，各類要素跨境流動高效便捷以及健全政府和立法會協同立法機制。數字經濟時代，數據跨境流通業已成為數字經濟高質量發展的重要推動力。穗港澳數據要素流通囊括“一國兩制三法系”的憲制結構，面臨三種不同的法律規制，然而數據跨界流通的天然屬性彌合國家間不同制度壁壘，故此穗港澳三地法治困境是數據要素流通帶來的無法回避的問題。為此，本文以穗港澳為研究場域，探索三地數據要素市場內在法治邏輯，生成統一的跨境數據流通法治評估指標，加快數據跨境流通法治評估指標體系的生成，為國家數據跨境流通提供鏡鑒。

二、穗港澳數據要素流通的法治困境

（一）法治基礎鬆動

1. 數據法治理念不同

“一國兩制”之下的區域合作法律模式仍未完善，法治理念囿於本轄區範圍內，灣區法治仍處於“摸索式進行”的過程¹，穗港澳三地法治囊括其中並無實質性進展。在“差序

¹ 張亮，黎東銘：《粵港澳大灣區法治與區域法治轉型》，載《法治論壇》2021年第1期，第148-164頁。

格局”法治環境下，穗港澳數據要素市場日益發展壯大，數據跨境流通銜接工作錯綜複雜¹，而這在思想層面上來說主要源於三地數據法治理念存在差異。三地法治理念差異主要體現在對立法、執法等方面差異上。首先，在立法層面，粵港澳合作的全國性和廣東省檔大多為行政規範性檔，缺乏法律規範。政策和法律界限不明晰且立法滯後，內地居民與港澳居民待遇不對等，尤其體現為立法、政策保障港澳居民在灣區生活、工作，而內地居民在港澳生活、工作缺乏對應保障²。其次，在執法層面，三地隸屬不同關稅區，港澳地區通用部分國際條約，三地數據流通出現執行落實和糾紛解決難題，三地屬地法律規範需根據三地本土法律規範進行協調。在灣區場域範圍內，“數字灣區”建設仍在探索上位數據法律規範，法律規範仍在“摸著石頭過河”。穗港澳社會治理制度的不同致使觀念差異。最後，區域協同立法不足。2023年新修正的《立法法》正式賦予了“區域協同立法”法律地位和效力，明確省、自治區、直轄市和設區的市、自治州的人大及其常委會根據區域協調發展的需要，可以協同制定地方性法規。按照這一立法模式，從既有立法實踐來看，內地的區域協同立法往往是內地的行政單位之間進行，而內地行政單位與港澳協同立法的實踐尚未開始。

2. 數據權力制約不同

數據流通需要規制在法律框架內，否則導致數據無序流通，影響數據法律法規的制定、執行和監管。大灣區合作的法律依據模糊，憲法和基本法缺乏區域合作的規範性框架，基本法並無相應規定，對於《大灣區建設框架協議》的法律性質和地位並無法律明確³，涉及灣區事務的情況下採取模糊處理。首先，穗港澳三地立法主體多元和立法權限不同造成三地制度與規則銜接壁壘。權力制約在法律層面主要體現於立法規制許可權。港澳地區擁有高度自治權，享有獨立立法權，而廣州作為副省級城市僅能制定地方性法規、規章條例。港澳立法權限高於廣州，立法權差異大、主體許可權模糊引致權利義務不對等。三地立法層面主體橫向衝突，如特別行政區立法權與設區的市立法權之間的衝突。其次，缺乏統籌協調和授權的常設行政組織，整體數據流通規劃協調尚未完善。現下的合法性基礎效力薄弱，立法資源匱乏，灣區法治面臨層層挑戰⁴。再次，對數據制約的法律條文不同。廣州遵循《中華人民共和國個人資訊保護法》、《中華人民共和國數據安全法》，強調數據安全、隱私保護和合法合規。香港數據權力制約體系較為獨立，主要依據《個人資料（私隱）條例》。澳門主要依據《個人資料保護法》，平衡本地及國際法律之間的關係，強調數據的

¹ 廣東外語外貿大學粵港澳大灣區研究院課題組,申明浩,申麼,等:《數據跨境有序流動何以賦能統一大市場建設——基於粵港澳大灣區建設視角分析》,載《國際經貿探索》2022年第11期,第82-94頁。

² 朱國斌:《推進粵港澳大灣區建設的法律困境與進路》,載《深圳社會科學》2024年第3期,第35-44頁。

³ 王禹:《全面管治權理論:粵港澳大灣區法治基石》,載《人民論壇·學術前沿》2018年第21期,第44-53頁。

⁴ 譚博文:《衝突挑戰與創新融合:粵港澳大灣區法治建設思考》,載《特區實踐與理論》2019年第5期,第55-62頁。

合法安全。最後，境內外數據制約平臺存在差異。港澳與內地數據流通路徑不同，以移動互聯網為例，移動流量分為內地流量和港澳臺流量，這本身在數據流通過程中就在技術層面進行限制。

（二）法治指標體系缺位

1.數據流通法治評估指標未建立

首先，穗港澳法治資源供給不足。三地數據流通相關檔陸續展開，法治指標涉及較少，究其原因在於三地城市等級差異。港澳標準對接國際，評估體系比廣州更嚴格。廣州作為副省級城市，行政規格上升半級且管理權限增多；港澳屬於特別行政區，擁有居於中央之下的高度自治權，憲制地位高於廣州。穗港澳在參與區際法治協同建設時，機會均等，但因區際法治規則銜接不暢，法治指標體系建設尚未提上進程。憲法基本內容並未對地方府際合作有詳細規定，法律規範性要求不足。其次，協同型法治模式還未完善。穗港澳多依託以府際協議為主要內容的區際法和以國家層面的規劃為主要內容的區域規劃進行規則銜接，並未突破合作型法治模式的理論束縛。港澳基本法蘊含立法協同理念，但穗港澳法治評估意識仍不足，並沒有直接規制穗港澳三地數據流通的法治評估，數據流通存在障礙。最後，法律基礎存在缺陷，法理基礎界限不明晰。CEPA 協議並無國內意義上的遵循法則，粵港、粵澳的合作聯席會議也缺失憲法文本的明確性規範¹。穗港澳具體法律規定缺位，相關檔法律地位不明、區際行政協議缺乏授權效力、合作機制沒有憲法依據等。憲法缺乏區域合作的規範性框架，基本法也沒有相應規定。跨區域合作協議的實施方案和專項規劃不足且落實不到位。穗港澳數據流通法律規範不足且上位法調整困難，其檔屬於行政規範協議，效力低於法律法規。

2.數據流通多元化糾紛解決機制差異

根據“一國兩制”原則，港澳擁有獨立司法體制，兩者運行模式與廣州司法體制存在差異，包括司法判決和法律規定²。首先，穗港澳司法裁判文書語言差異。雖然港澳政府努力推行雙語立法、雙語司法，以及翻譯以前英文版法律規則、判例，但英文、葡文與中文之間的文化差異導致很多辭彙難以找到一一對應關係³，故此三地法律法規對接仍面臨較大困難。大灣區內地城市的各級司法機關與港澳司法機關雖互不隸屬，但在數據跨境流動場域下難免面臨跨境法律適用、裁決認可執行和訴訟管轄受理等法律規則銜接問題⁴。香港特別行政區和澳門特別行政區對數據流通的規制主要體現在對個人資訊保護上⁵。廣州探索數

¹ 蔡鎮順：《粵港澳經貿合作的法律基礎》，載《廣東外語外貿大學學報》2013年第3期，第9-14頁。

² 張日新，谷卓桐：《粵港澳大灣區的來龍去脈與下一步》，載《改革》2017年第5期，第64-73頁。

³ 劉雲剛，侯璐璐，許志樺：《粵港澳大灣區跨境區域協調：現狀、問題與展望》，載《城市觀察》2018年第1期，第7-25頁。

⁴ 馮澤華：《新時代中央對港澳全面管治權：實施困境與法治進路》，載《統一戰線學研究》2020年第1期，第54-63頁。

⁵ 張洪榮：《粵港澳大灣區跨境數據流通交易：法律衝突與制度進路》，載《廣東開放大學學報》2023年第6期，第30-37頁。

據法治化，出臺《廣州市數字經濟促進條例》。港澳地區與內地在司法互信、發展水準、裁判標準等方面存在不少差異，也缺乏有效的司法協助機制和有效處理法律衝突的司法機關¹。其次，穗港澳裁判依據差異較大。廣州裁判依據為成文法律，而香港可將判例法作為裁判依據，澳門採用統一司法見解制度，以判例形式解釋法律條文。裁判時穗港澳成文法和判例法的地位、法官釋法的許可權範圍、訴訟程式均存在差異。廣州的指導性案例只能作為裁判理由引述，裁判依據為成文法律；而香港的判例法是其正式法律淵源和裁判依據，澳門以判例形式解釋法律條文，歸屬於終審法院的司法解釋。最後，從司法權來看，穗港澳行政區地位存在差異。港澳是特別行政區，擁有獨立的司法權、終審權，而廣州是普通行政區，並不擁有獨立的司法權、終審權。2025年1月13日，粵港澳大灣區調解員證書頒授典禮在香港舉行，來自香港、廣東及澳門地區的146名調解員，登上粵港澳三地法律部門發佈的粵港澳大灣區調解員名冊（2024年），正式成為粵港澳大灣區調解員。但是在穗港澳司法調解方面，法律條文保障不足，主要依據《跨境爭議調解示範規則》進行協調。標準規則尚處於試用階段，不涉及新問題的相關規定。

（三）穗港澳數據規則差異大

1. 三地制度淵源

穗港澳數據流通法治評估涉及社會主義制度和資本主義制度的碰撞，而三地法律淵源也截然不同。首先，中國曾遭受不同國家不同程度的殖民統治，因而走上不同的法治道路。香港因到英國殖民統治而遺留英國法律文化傳統，融入英美法系。而澳門則受葡萄牙殖民而遺留葡萄牙法律文化傳統，走上大陸法系道路。廣州則形成中國特色社會主義法系。其次，穗港澳制度背景發展差異。廣州是在社會主義背景下發展的，而香港和澳門是在資本主義制度下發展壯大的，細分之下，香港屬於普通法系，澳門為大陸法系。廣州市是副省級城市，屬於普通行政區；而香港澳門是特別行政區，港澳擁有高於廣州市的權力，但是在法理上其與廣東省的關係已變為橫向上的政府關係²。最後，穗港澳在政策治理方面存在差異，廣州注重城市規劃與建設，香港注重法治，擁有獨立的司法體系和高效的行政管理體系。澳門注重社會民生和博彩業發展。

2. 境內外環境差異

首先，內地強調中央立法、地方立法、經濟特區立法，而港澳強調港澳特區立法，四種立法權之間存在層級、利益和程式等方面的差異。港澳立法權高於廣州，立法權限不同和立法主體模糊，帶來三地立法地位不對等。其次，穗港澳行政執法模式存在差異。廣州採用“控制式”，監督控制略顯不足。香港採取“控權式”，主要內容為行政程式和司法復審，保證執法活動的合法，但程式較為繁瑣。澳門為“執行式”，但行政執法約束力不

¹ 朱國斌：《推進粵港澳大灣區建設的法律困境與進路》，載《深圳社會科學》2024年第3期，第35-44頁。

² 楊愛平：《回歸20年：變化社會中的粵港政府間關係》，載《暨南學報(哲學社會科學版)》2017年第7期，第60-68頁。

夠。再次，穗港澳行政區地位不同。廣州是內地普通行政區，港澳是特別行政區，擁有相對獨立的司法權、終審權¹。最後，穗港澳法院地位不同。港澳特區法院與立法、行政機關平行，而廣州各級人民法院與同級人民政府平行，但居於同級人民代表大會之下²，港澳行政管理權的自主性高於廣州市。廣州屬於政府控制模式，強調政府領導與社會分權；香港是多元共治模式，強調公域治理的開放性和跨界性，澳門強調政社共治，突出表現為“社團社會”，三地政府干預力度由強到弱，逐漸降低。港澳雖然面積小，但均具有重要國際地位。穗港澳地形地勢以及氣候與城市發展存在相關關係。香港島嶼眾多淡水少，發展高科技產業和服務業，成為國際金融中心、貿易中心和航運中心。澳門由低丘陵和平地組成，以博彩業為主，產業結構較為單一，與香港均缺乏淡水資源。廣州產業較為多元化，企業眾多，科技創新方面強。

三、穗港澳數據要素流通的機制建構

（一）夯實法治基礎

1. 構建法治理念基本共識

法治理念共識體現在立法、執法活動中，由“形式法治”最終走向“形式法治”與“實質法治”的統一。塑造穗港澳法治理念可借助三地治理實踐，以點帶面促成三地法治理念統一及更新，凝聚穗港澳法治基本共識，推動穗港澳法治發展。首先，完善法律規範體系，輔之以政策與法律法規。明晰穗港澳政策和法律界限，促進區域合作法治價值觀的協調。在數據跨境流通過程中，對數據流通的公平性、公開性、流通性、效率性、安全性、公正性進行原則貫徹落實，設置價值判斷標準，定期回饋數據流通情況。協調穗港澳待遇問題，加強內地居民在港澳的工作、生活方面的保障。根據穗港澳城市基本情況進行原則界定，給予相關政策保障。其次，全國人大和大灣區建設領導小組針對穗港澳法治理念形成宏觀調控，初步建構一個基本共識框架，如數據流通的安全性、公正性要予以立法完善，主張多元主體參與，運用多種法治工具。廣州也在一定程度上適用國際條約，彌補關稅等差異，協調穗港澳本土法律規範。基於穗港澳“一國兩制”背景，凝練穗港澳法治理念共識，先從學生群體開始，上下聯動，全面鋪開。最後，區域立法協同是穗港澳法治協同的核心環節。重申法治原則、明確性原則³，聚焦穗港澳協同立法進路，構建多層次法治協調立法模式，穗港澳自主協調為主線，中央主導調控為支撐。推動內地行政單位與港澳立法合作實

¹ 徐泉，張渝：《粵港澳大灣區區際司法協助模式探析》，載《嶺南學刊》2019年第4期，第41-48頁。

² 韓大元：《論審判獨立原則的憲法功能》，載《蘇州大學學報（法學版）》2014年第1期，第1-10頁。

³ 白雅楠：《公共衛生事件的刑事防控及其展開——論妨害重大傳染病防治行為的罪與罰》，載《中州大學學報》2021年第4期，第48-55頁。

踐，協同制定穗港澳地方性法規。

2. 共建三地數據權力制約框架

在爭議解決方面，粵港澳法律部門聯席會議通過《粵港澳大灣區跨境爭議調解示範規則》，“推動三地調解規則銜接”¹。首先，穗港澳政府統一立法主體，避免橫向衝突，打破三地制度與規則壁壘。加強區域合作的直接規制條款，推進三地數據法治合作，明確穗港澳聯席會議的憲法文本的明確性規範，給予穗港澳政府政策和法律保障。國家設立中央議事協調機構，破除三地各自為政的固有思維局限。明確資源流通職能和配置方案，推動權力框架落地，優化規則銜接，協同轉型。粵港澳大灣區建設領導小組成立穗港澳合作指導委員會，出臺相關政策和制定法律，宏觀上解決事務法律衝突，分別從橫向和縱向結構著手解決²。其次，設立穗港澳常設行政組織。該組織進行協調規劃數據流通問題，加強合法性基礎建設。灣區資源向穗港澳傾斜，高效配置資源，促成政策、法律法規的協調銜接。再次，以法律法規形式為兜底性保障進行宏觀協調統一。發揮穗港澳自身獨特優勢，探索數據協同立法，形成穗港澳法治合作機制，解決穗港澳數據法律衝突。大灣區建設領導小組統一穗港澳數據流通標準規則體系，打造數據法治流通宏觀框架。最後，設立穗港澳數據流通制約平臺。搭建流量統一應用中心，協調穗港澳流量的輸出與流入，促進穗港澳數據流量與法治資源的科學合理配置，破除技術制約，使其有序流通。

（二）構建法治指標體系

1. 建立數據流通評價指標

首先，合憲性是首要指標。在憲法高於地方性法規、行政規章以及特別行政區法規的情況下，法治評估指標需圍繞憲法設置，包括但不限於立法程式、立法目的、區際合作。以憲法為依託進行系統構建，進行統合式憲制規則銜接，利用先行憲法規範進行解釋。當務之急是建立一套自上而下的數據流通評價指標，從中央頂層設計到行業自治，全面鋪開，推動數據公平公正公開流通，提高數據流通效率。發揮好各數據行業、企業及社會組織作用，在實踐中總結歸納出符合實際且行之有效的評估指標，並在行業內實施推廣，以期統一重點領域、重點企業的評估指標，形成全行業數據跨境流通法治評估指標體系³。其次，推動穗港澳數據協同法治化發展。港澳可以根據本地立法推動穗港澳數據流通法治指標互認互通，以憲法和港澳基本法提供規範依據。港澳特區政府基於港澳基本法與廣州政府協商，就立法、行政、司法方面進行互認互通。在穗港澳“硬法”調整難度較高的情況下，我們可根據三地實際數據流通情況制定“軟法”進行約束和評估，擺脫三地行政區劃的制

¹ 法治日報.推動粵港澳法律服務 規則“軟聯通”[N/OL].

(2022-05-09)[2023-05-20].https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/fzgz/fzgzzggflfw/fzgzzggflfw/202205/t20220509_454552.html?cv=1.

² 朱國斌：《粵港澳大灣區建設的法律困境與應對》，載《明報》2019年11月1日，第2版。

³ 馮澤華，鐘浩忠：《粵港澳大灣區數據跨境流動法治評估指標體系建構》，載《中國評論》2024年第3期，第101-108頁。

約，以其靈活性解決三地法律供給不足的難題。正視軟法的作用，並將其納入當前法律規範體系，軟法可劃分為政法慣例、公共政策、自律規範、專業標準以及彈性法條等五大類¹。最後，建立穗港澳數據流通協調平臺。第三方機構借助灣區內部資源進行統籌規劃，構建穗港澳數據流通法律評估機制。完善“法官+法律專家+陪審員/調解員”的域外法律查明互補機制，打通適用域外法審判的“最後一公里”。灣區建設領導小組出臺穗港澳數據知識產權保護政策性檔，與第三部門建設一體化數據服務平臺，優化跨域訴訟服務方式，設立線上數據監督制約平臺。

2. 協調三地多元化糾紛解決機制

穗港澳區際司法協助模式可採取宏觀憲法協調模式，建立統一的區際司法協助體系，從部門法領域可分為刑事和民商事兩個維度²。首先，中國認可《承認及執行外國仲裁裁決公約》。該公約可通用於港澳特別行政區，也可促進穗港澳三地司法規則銜接。為化解三地衝突，特此設立穗港澳法院制度。灣區領導小組協助穗港澳法院制度落地實施，處理地方數據跨境糾紛，針對穗港澳跨境法律適用、裁決認可和訴訟管轄受理進行法律條文的規則銜接，囊括穗港澳法律法規側重點。其次，三地政府協同設立穗港澳仲裁中心。針對穗港澳數據流通進行法律審判，三地政府可優先遞交穗港澳仲裁中心，優先於各地自己的仲裁委員會或仲裁院。針對穗港澳裁判依據差異，成文法律和判例均可成為裁判依據，該調整僅適用於內陸涉港澳問題。明確港澳成文法和判例法的地位，彌合穗港澳司法裁判差異。最後，穗港澳政府推動構建數據法律人才培養機制。借助粵港澳三地法律部門的聯席會議制度，在灣區協議達成基礎上進一步針對穗港澳數據流通進行整合歸納，完善穗港澳司法調解服務體系。組建專家小組，解決包括但不限於穗港澳司法審判的程式、準則、規範等，進行深層次交流，探討司法審判空白地帶。粵港澳大灣區建設領導小組從宏觀層面建立穗港澳憲法協調模式和穗港澳區際司法協助體系，針對民商事和刑事維度充分運用港澳國際司法背景。內地司法機關與港澳司法機關就司法程式、判決、互認執行以及相關試點工作進行協商。建立穗港澳法官全方位交流機制，針對穗港澳三地司法案件進行深入探討，推動港澳法律人士與廣州深入達成交流共識。根據廣東省法院出臺涉港澳商事糾紛司法規則銜接指引，細化穗港澳司法規則銜接條例，制定明確法律條文，提供相應法律保障。推動穗港澳司法爭議多元化解決機制，推進穗港澳調解、仲裁與訴訟規則銜接，打造爭議解決“新範式”。

（三）搭建穗港澳數據規則橋樑

1. 構建三地數據制度框架

由全國人大和大灣區建設領導小組開展頂層設計夯實立法協調的基礎，要發揮多元主

¹ 宋功德：《公域軟法規範的主要淵源》，載羅豪才等著：《軟法與公共治理》，北京大學出版社 2006 年版，第 189-203 頁。

² 徐泉，張渝：《粵港澳大灣區區際司法協助模式探析》，載《嶺南學刊》2019 年第 4 期，第 41-48 頁。

體和多種法治工具的獨特效用¹。首先，穗港澳基於不同法系進行規則銜接。三地應循序漸進，推行試點模式，就某些領域進行協同立法框架搭建，再分層漸進細化。構建穗港澳法治合作機制，形成以共同、共通、共用、共治的法治格局。探索三地示範法協調法治衝突，從縱向和橫向協同入手，多層次進行協調。以“硬法+軟法”協同，夯實行政協同的法治保障體系²。承認政府間協議作為法律淵源地位，協調穗港澳數據法律制度是發揮三地數據法治評估建設的最大效用。成立穗港澳數據跨境責任小組，圍繞“來源可溯、去向可追、使用可控、責任可究”風險管控原則³，彌合三地法治發展差異。協調穗港澳法律體系的差異，調整穗港澳法律法規銜接細則，進行法律裁判訴訟機制對接。其次，堅持“一個中國”原則，協調發展差距。廣州與香港和澳門特別行政區制度不同，但都是基於憲法和基本法的法律體系下發展起來的。提高廣州地方政府的橫向權力，以此協調穗港澳橫向合作的法治模式，促進穗港澳行政權力的基本平衡，推動數據流通的主體許可權對接，明確穗港澳政府的權利義務。港澳在灣區合作問題中，數據流通的框架也應積極與內陸對接。在長期內陸對港澳單向開放的基礎上，擴大穗港澳合作領域，密切數據合作，加強法律法規的條文對接，加強法律保障。最後，城市定位下的規劃銜接。廣州作為超大城市，為合理安排人員與城市建設，加強城市道路設施的維護，這對於港澳人多地少的情況來說，港澳也需向廣州學習，改善港澳居民人居環境。穗港澳針對三地城市發展重點，調整自身城市發展定位，以求更好對接穗港澳數據法治規則和機制建設。進行穗港澳全方位、多層級的深入交流，加強三地城市發展理念學習，傳承中華傳統文化，持續雙向開放。注重結合城市本身定位，發展多元化產業，完善相關產業結構。

2. 協調三地數據定位發展

首先，制定穗港澳三地專項規劃和實施方案⁴，在立法權限方面，給予廣州更大利益，促使廣州主動向上與港澳合作。明確穗港澳合作的立法權限和責任主體，在穗港澳合作過程中，授予副省級城市——廣州更大自主權，彌合三地立法地位不對等問題。其次，

實現“政府主導、屬地管理、配合有力、多方支持”⁵的行政執法原則。針對廣州“控制式”監督控制不足的特點，加強外部的港澳監督；在香港“控權式”程式過於繁瑣的情況下，簡化行政程式和司法復審的程式，在保證執法活動合法性的情況下，力求實現行政執法目標。而澳門“執行式”約束力不足可以借助外部約束的力量，香港與廣州在數據法治發展中對澳門行政執法進行外部約束。基於此，力求實現三地行政執法活動的目標和密

¹ 鄒平學，馮澤華：《粵港澳大灣區立法協調的變遷、障礙與路徑完善》，載《政法學刊》2019年第5期，第45-50頁。

² 石逸群：《粵港澳大灣區“雙碳”合作行政協同治理的法治保障》，載《法治論壇》2023年第2期，第134-147頁。

³ 香港大學深圳醫院：《港澳藥械通》，<http://www.hku-szh.org/xgdxszzy/wqrh/gayxt/>，最後訪問日期：2025年1月16日。

⁴ 屠凱：《論大灣區的規則體系和治理結構》，載《法學評論》2023年第2期，第46-58頁。

⁵ 本報記者：《進一步推進社會應急力量健康發展》，載《中國應急管理報》2022年11月18日，第1版。

切三地數據協同發展。再次，針對行政區地位差異，協調穗港澳訴訟差異。在三地訴訟法差異之下，設立穗港澳訴訟法規，明確裁判的成文法和判例法地位，細化“法官造法”許可權範圍，規定訴訟程式方式。將三者裁判理由進行重新法律界定，給予法律明文規定，提供法律保障。最後，提倡穗港澳數據法治下的多元主體共治。政府干預力度根據三地政府發展模式進行調整，在法院審判涉港澳案件時，廣州法院權力與港澳法院平行。提高廣州市副省級城市的行政管理權，政府與社會治理劃分界限範圍，粵港澳大灣區建設領導小組協助廣州法院處理涉港澳案件。根據三地城市地位，廣州積極發展金融與貿易業，對接香港國際金融中心地位，完善廣州金融產業類型。澳門產業結構轉型也應向廣州、香港學習，由博彩業向服務與金融業轉型，借助灣區輻射城市的影響進行產業承接與轉型發展。香港加大對廣州、澳門的數據開放力度，出臺相關政策，進行數據交流與法治協同，營造良好政市企關係，進行公域協同治理。

四、結語

穗港澳三地法治評估規則銜接是數據要素流通的法治評估體系的重要條件。穗港澳數據要素流通的差異性和多樣性是三地法治現狀的突出特點和真實寫照。因應大灣區日益凸顯的數據流通需求和法治協同發展要求，在保障數據安全流通的前提下探索穗港澳數據法治的體制機制對接、標準規則銜接。本文以法治評估為切入視角，以穗港澳為研究場域，系統研究穗港澳法治基礎鬆動、法治指標體系缺位以及穗港澳數據規則差異大的困境。在此基礎上探索穗港澳三地數據流通的法治水準，縮小三地法治水準差距，推動數據法治發展，構建高效完整的數據法治評估體系。穗港澳數據要素市場日益發展壯大，三地數據要素法治評估可以充分發揮三地各自的法治及制度優勢，可為灣區、中國跨區域法治建設提供藍本。

我國跨境數據法治人才培養機制研究

——基於粵港澳大灣區先行先試的視角

盧頌馨¹

摘要：隨著全球數字經濟規模的持續增長，作為重要生產要素之一的數據跨境流動的需求愈加明顯，數據跨境流動逐漸成為各國高質量發展的重要抓手。培養跨境數據法治人才，推動跨境數據安全有序流動已然成為當今社會的熱門話題。粵港澳大灣區是我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，具有“一國兩制三法域”的特殊性，在文化制度、培養定位、數據法學、法律服務職業標準等多方面存在差異，為粵港澳大灣區跨境數據法治人才培養機制的研究提供了肥沃的土壤。因此，本文基於粵港澳大灣區先行先試的視角，探討如何構建跨境數據法治人才培養機制，從而適配數據跨境流動的現實需求，促進粵港澳大灣區協同發展。

關鍵詞：粵港澳大灣區；跨境數據；法治人才；培養機制

2023年2月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《關於加強新時代法學教育和法學理論研究的意見》，提出加快完善法學教育體系，持續培養大批德才兼備的高素質法治人才，為新時代推動高質量的法學教育研究發展指明了方向、突出了重點、明確了任務。其中，加強數據法學學科建設，加快發展數字法學新興學科，推進法學與數字數據學科交叉融合發展，被置之於法學教育體系更加重要的位置。

法學教育不僅是職業教育，同時還是一種素質教育。在粵港澳大灣區背景下，法治人才是其高質量發展的主力軍，既要符合具備扎實的法學理論知識和邏輯思維、良好的法律職業倫理與道德素養、較強的實踐能力和開闊的國際化視野等基本要求，又要適配粵港澳大灣區數據跨境流動所關聯的層出不窮的新業態發展勢態。然而，當前大灣區各高校實施的法治人才培養機制與大灣區所需的需求並不完全契合，這成為大灣區建設法治建設和發

本文為深圳市哲學社會科學規劃2024年度課題“新質生產力視域下粵港澳大灣區數據知識產權協同保護機制研究”（課題編號：SZ2024C016）、深圳市教育科學“十四五”規劃2023年度課題“邏輯-過程-目標”三維交叉融合的跨境數據法治人才培養策略研究（項目編號：yb23036）、2024年深圳職業技術大學課程思政示範課程（序號31）的階段性成果。

¹ 盧頌馨，深圳職業技術大學教師，法學博士，遼寧科技大學碩士生研究生導師，深圳市法學會港澳法律研究會和大灣區法治建設青年研究會理事，深圳數據研究院專家。作者感謝遼寧科技大學經濟與法律學院研究生張淇同學協助收集相關資料。

展的阻礙因素之一。因此，基於粵港澳大灣區先行先試的視角，針對我國跨境數據法治人才培養機制進行積極有益的探索與實踐，從而更好回應法學教育的時代使命。

一、問題基礎：跨境數據法治人才培養機制的意義

當今世界正經歷百年未有之大變局，在堅持實施更大範圍、更寬領域、更深層次對外開放的語境下，中國涉外法治工作面臨國際政治經濟環境複雜變化，為有效參與國際治理，更好維護國家權益，我國必須強化法治思維，運用法治方式有效應對挑戰、防範風險。中國企業和公民在“走出去”過程中，也面臨越來越多權利保障的風險挑戰，關係著國家安全、經濟發展、個人隱私等多個方面，因此亟需培養跨境數據法治人才，以更加完善的涉外法律服務體系為企業和公民提供更高水準的涉外法治保障和服務工作。

（一）跨境數據法治人才培養的重要性

隨著數字經濟、信息技術的快速發展，保障數據安全、維護隱私權、促進數據流動，已成為我國社會共同關注的焦點，跨境數據領域對法治人才的需求量也越來越大。這一跨領域人才應具備的專業知識與技能不僅僅包含深厚的法學功底，還包含對信息技術、大灣區法律、數據法學等方面有著深入的理解與熟練的運用。因此，跨學科、跨行業的人才培養模式需要不斷深化和迭代，以滿足跨境數據法治的複合性。大灣區包含東部沿海的九個城市以及香港和澳門兩個特區，不僅涉及廣東省的九個城市，還涉及到港澳的法律制度。同時，大灣區作為一個重要的經濟引擎和科技創新中心，吸引了眾多跨國企業的入駐，尤其是高新技術企業。這些企業在運營的過程中必定產生大量的跨境數據，涉及到數據的收集、存儲、處理、傳輸等方面。由此可見，粵港澳大灣區明顯的涉外屬性為跨境數據法治人才培養提供天然試驗田，宜深刻把握國家戰略、地域優勢，以粵港澳數據法治規則銜接為契機，培養造就大批熟悉粵港澳法律體系、服務數字灣區建設的卓越法治人才，這顯得尤為重要。換言之，構建系統且科學的跨境數據法治人才培養機制應當提上日程。

（二）跨境數據法治人才培養的必要性

近年來，我國正在積極探索跨境數據法治人才的培養機制。大灣區的跨境數據具有“一國兩制三法域”的特徵，是我國跨境數據法治人才培養機制的最佳試驗田目前，對跨境數據的安全性和合規性管理方面更嚴格。跨境數據法治人才能夠為大灣區乃至我國的建設和發展提供精准的法律保障，確保數據合法地、安全地、便捷地流動。一方面，伴隨著網路技術的發展和數據化進程的加速，網路安全問題日益突出。跨境數據的流動涉及到大量的個人隱私數據和重要商業數據，一旦洩露或被非法使用，將會對國家安全和社會穩定造成嚴重影響。因此，加強跨境數據法治人才的培養，能夠有效提升我國的數據安全水準，保護國家和個人的合法權益。另一方面，儘管我國有關數據流動的法律法規體系在不斷發展

和完善，但是由於跨境數據涉及大灣區三地的法律法規，加之技術發展的迅猛，導致跨境數據法治領域存在諸多法律空白和挑戰。因此，亟需培養具備三地法律專業和數據治理知識的跨境數據法治人才。

二、現實困境：我國跨境數據法治人才培養機制的現狀

在教育部、中央政法委員《關於實施卓越法律人才教育培養計劃的若干意見》《關於堅持德法兼修實施卓越法治人才教育培養計劃 2.0 的意見》兩份頂層設計檔之下，全國法學院校掀起了教育教學改革浪潮，其中複合型卓越法治人才無疑是其中重中之中，被放在教改的突出位置。伴隨中國法學教育由粗放式發展到高質量發展的發展範式轉型，不斷湧現的法學新領域需要複合型卓越法治人才，探索“法學+X”型的複合型法治人才培養和學科建設新領域，成為全國法學院校教育教學改革的重中之重，也成為法學界、教育界關注的熱點領域。立足實踐維度，自卓越法律人才培養在 2012 年被正式提出後，全國法學院校掀起探索培養“法學+”複合型人才的改革熱潮，且已經取得一定教學研究成果。但是，目前存在以下困境：

（一）制度差異導致數據流動成本較高

毋庸置疑，“一國兩制三法域”是粵港澳大灣區的顯著標誌，在帶來機遇的同時也可能成為跨境數據流動的重要阻礙。香港、澳門與廣東九市在法律體系上存在較大差異，香港和澳門分別實行普通法系和大陸法系，而珠三角九市則是實行中國特色社會主義法律體系。雖然該法系具有濃厚的大陸法系色彩，但與普通法系截然不同。這些差異不僅限於法系類型，更深刻體現在法律思維方式、法律適用規則及法律文化認同等方面。這極大地提升了粵港澳大灣區跨境數據法治人才培養機制構建成本。首先，粵港澳大灣區各地使用不同的語言和文字，包括中文、英文和葡文，中文方面還包括普通話和粵語（粵方言），以及簡化漢字和繁體漢字等，呈現多語言多文字的樣態。香港特別行政區基本法的第 9 條規定，香港特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用英文，英文也是正式語文；澳門特別行政區基本法的第 9 條規定，澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。其次，雖然香港和澳門特區使用中文，但一般指的是繁體中文。語言的文字的多樣性在實際操作中增加了法律文書翻譯、法律條文解釋及司法判決執行等環節的複雜性。在處理粵港澳大灣區的法律糾紛時可能涉及到“三文四語”的情況，這不僅要求法律從業者具備跨語言溝通能力，還需精通不同法系的法律邏輯與實務操作。由此可見，這些差異會增加溝通的成本，同時也對跨境數據法治人才的培養機制提出了更高的要求。

（二）跨境數據法治人才培養定位偏頗

立足實踐維度，自卓越法律人才培養在 2012 年被正式提出後，全國法學院掀起探索培養“法學+”複合型人才的改革熱潮，且已經取得一定教學研究成果。通觀既有案例，法學領域傳統的五院四系走在改革最前沿，同時部分新興法學院校依託自身積累的優勢也探索出一定成果。

例如，華東政法大學通過組建國際金融法律學院，專門培養懂法律、懂金融、懂外語的複合型法律人才；中國人民大學在全國率先推動與法律實務部門聯合培養法律碩士專業學位（涉外律師）方向學生；中國政法大學也成立數據法治研究院，旨在培養懂法學又懂技術的人才，特別是懂計算科學、懂法學、懂其他學科的優秀人才。但是，雖有不少法學院校明確探索涉外法治人才培養，但明確以粵港澳大灣區為實踐場域的較少，且並未提出特色鮮明的培養方向。一方面，相關專業方向設置較少。目前就珠三角九市而言，擁有法學一級學科碩士點的高校共有 8 所、法律碩士點共有 9 所，絕大多數集中於廣州，培養法學博士研究生的高校數量更是鳳毛麟角。在 2017 至 2018 年兩年間，廣東僅剩下中山大學招法學博士生。¹就 2024 年公佈的法學/法律博士點，新增了深圳大學和廣東外語外貿大學兩所。在澳門地區，僅澳門大學和澳門科技大學擁有法學學士學位授權點，澳門城市大學擁有法學碩士學位授權點，但是總體上數量較少。同時，在這些高校中，僅廣東工業大學和廣東財經大學開設與數據法治相關的專業方向。至於“跨境”法治方面，並沒有針對大灣區的跨境法治人才培養機制，更多地體現在“涉外法治”的專業方向上，如廣東外語外貿大學開設了相關的專業方向，其利用自身外語學院的優勢，著力打造“專業+外語+實踐”培養卓越涉外法治人才範式，採取“以法學專業核心課程為主體，以法學全英/雙語課程為特色，以法律英語課程為輔助”的課程體系設置，並在 2021 年獲批教育部實施法律碩士專業學位（涉外律師）研究生培養項目，逐漸在涉外法學教育領域嶄露頭角。由此可見，雖然部分高校已經考慮到相關因素，已經通過各種方式將相關元素融入至專業設置中，但是還未精準定位跨境數據法治人才，仍局限於傳統的法學專業設置中。另一方面，培養方案定位不夠清晰。跨境數據法治人才是一種複合型人才，既懂法又懂現代信息技術。為適應數字灣區建設的新要求，跨境數據法學課程的開設逐漸變為剛需。根據可查詢的粵港澳大灣區內各大高校法學院培養方案顯示，目前開設數據法學課程教學的高校除了上述提及的兩所，還有廣州大學開設了相關的課程。但是與跨境法治相關的卻基本沒有高校涉及。通過調研發現，許多認為需要開設或者已經設置相關專業和開設相關課程的高校中，只認識到其重要性，至於對於培養怎樣的學生和將來對應什麼崗位並不能清晰地瞭解，導致培養產生了障礙。換言之，目前尚未見有探索數據法學與區際法學交叉融合的法治人才培養實踐案例，與跨境數據流通這一學術熱點和現實需要並不匹配。

¹ 龔來良，馮澤華：《粵港澳大灣區跨境法律人才培養模式研究》，載於《嶺南學刊》，2019，(04)，第 52 頁。

（三）大灣區三地對相關法律的規定差異較大

目前三地對於跨境數據相關的法律法規無法統一、變更較為頻繁、行業標準和認證體系差距較大，導致跨境數據法治人才培養帶來了挑戰。例如，香港《個人資料條例》、澳門《個人資料保護法》與內地個人數據保護制度存在一定差異。¹香港規定的個人資料指的直接或間接的與在世的人有關的、能夠確定的個人身份的或者是該資料的存在是可以及時查閱處理的；澳門定義的個人資料則是指聲音、照片音像等其他任何可以反映並得已確認當事人的資料。同時，粵港澳大灣區各地關於法律服務者的入門檻要求差距較大，如：根據 2024 年國家統一法律職業資格考試公告，需要具備全日制普通高等學校法學類本科學歷並獲得學士及以上學位，全日制普通高等學校非法學類本科及以上學歷並獲得法律碩士、法學碩士及以上學位，全日制普通高等學校非法學類本科及以上學歷並獲得相應學位且從事法律工作滿三年，再通過實習獲取。澳門地區需要具澳門之大學的法學士學位或具在澳門特別行政區獲承認的任何其他法學士學位者（非在澳門的大學畢業的法學士，應根據本規章規定修讀一先修課程）、通過澳門律師公會舉辦的實習課程後才具備資格在澳門律師公會註冊為律師考試、再實習才能獲取。香港地區必須於香港大學、香港城市大學、香港中文大學或其他認可之普通法適用地區之院校取得法學士學位或法律博士學位或同等學歷之人士（如所持之學位並非法律學，可再通過 Common Professional Examination of England and Wales (CPE) 之考試），並取得法學專業證書/法律學深造證書。由此可見，這些均成為影響跨境數據法治人才培養的絆腳石。

三、優化路徑：大灣區跨境數據法治人才培養機制的構建

粵港澳大灣區是跨境數據法治人才培養的最佳試驗田。目前，大灣區在合作辦學培養人才已經取得一定的成績，但是仍存在一些問題，因此應深刻地把握天然的地域優勢和國家政策釋放的紅利，緊跟粵港澳大灣區規則銜接邏輯思路，通過資源共享、優勢互補、協同發展等方式，培養熟悉粵港澳三地的法律體系並能服務數字灣區建設的卓越法治人才。

（一）創新人才培養模式，找准方向定位

如上所述，粵港澳大灣區對於培養跨境數據法治人才具有天然的優越性。然而，目前三地高校仍然以本法域內的傳統教學方式進行人才培養，與實際需求不符，因此亟需完善人才培養方式，完善人才培養方式，明確培養機制的方向及定位。一方面，可以考慮增設跨境數據法學相關的課程。區別於以往法學教育的定性培養實踐範式，在法學專業與其它

¹ 楊曉偉，張譽馨，賈丹：《粵港澳大灣區數據跨境流動的挑戰與對策研究》，載於《工業數據安全》2023 年第 4 期，第 73 頁。

專業交叉融合的背景下，圍繞數據法學和跨境法律制度為主題，在法學課程教學過程中增設專題課程，借鑒西南政法大學“法學+”的雙學士學位培養模式，將文科跟工科相結合，例如法學+數字技術、法學+數據信息等方式，構建複合型人才的培養機制。另一方面，通過政校企合作的模式加強實踐教學。區別於以往單純的法律實習實訓，可以聘請從事跨境數據法治行業相關的專業人士作為外聘教師進行授課，分享實際經驗、案例以及最新法規動態，使學生能夠深入瞭解行業前沿發展，同時鼓勵學生前往大數據管理局、跨境互聯網企業法務機構等同跨境法治密切相關的實務部門實習，通過“從行業中來，到行業中去”的路徑，實現精準銜接。除此以外，鼓勵灣區內的高校建立跨境法治實驗室，配置先進的技術設備和軟體工具，為學生提供一個實踐場所，使得學生能夠在校內進行數據安全、隱私保護等方面的實際操作。

（二）加強法律文化交流，減少溝通成本

一方面，可以考慮在跨境數據法治的人才培養方案中加入語言和文字方面的課程。語言溝通順暢是跨境法治人才培養與發展的重要因素。在跨境數據法治人才培養的過程中，學生語言表達和表述是整個人才培養的基石。粵港澳大灣區具有其獨特性，語言體系包括多文字多語言。然而，目前多數法學院僅僅通過設置英語一門外語課程來培養法學生的專業外語能力。對於以從事跨境數據為目標的法學工作者來講是遠遠不夠的。通過鍛煉學生的聽、說、讀、寫暢通大灣區跨境法治人才的學習和交流途徑。換言之，兼顧法學專業學習和語言特色學習的培養方案是助力熟練通曉三地法律規範的重要環節，同時也能更好地減少協同發展成本。例如：澳門大學法學院的課程設置中就分為中文、葡文、英文三種語言，並提供對應的課程供學生選擇。因此，在大灣區9個城市的高校中，可以將粵語和葡語等作為專業選修課加入至人才培養方案中，以更好地銜接三地的法律交流。另一方面，通過增設學分互換或者寒暑期實習項目等方式，讓粵港澳大灣區高校學生進行實習地學習、交流和聯絡，親身感受三地的法律文化氛圍，潛移默化地理解三地的法律制度差異。同時，在教學方面，鼓勵大灣區的教師參與到共同的教學中，建立跨境化的教學團隊，共同承擔法律課程的教學任務；在科研方面，參照西部項目等特殊項目類型，在國家級或部級課題中增設粵港澳大灣區的專項研究項目，鼓勵大灣區的教師申請和參與其中，提高對該領域的研究水平，促進跨境法律教學與研究的深度合作和交流。

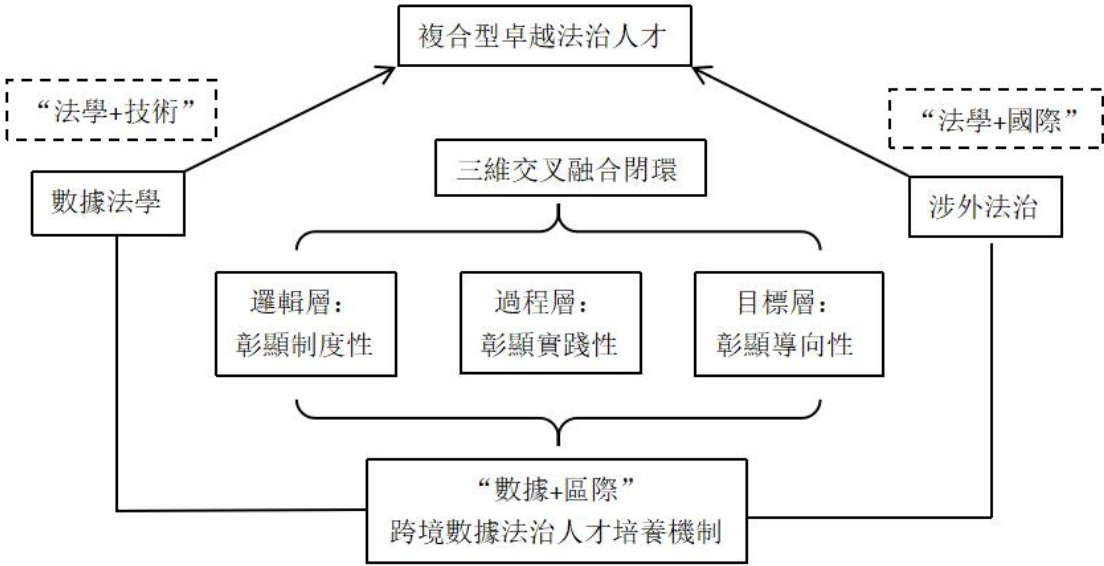
（三）推動三地制度銜接，促進協同發展

2023年11月廣東省人民政府辦公廳關於印發《“數字灣區”建設三年行動方案》中提出推動三地數位化規制規則有效銜接，通過加強“數字灣區”標準化交流合作，根據三地實際需要，研製、實施相關“灣區標準”，保障大灣區數據流動暢順。一方面，推動跨境數據流動的規範修訂，形成趨向統一的標準。除了通過在粵港澳大灣舉辦相關研討會、知識競賽、項目合作、數據共享、宣傳活動等方式，更應該通過邀請政府組織和機構參與其中，共同探討跨境數據在實踐中存在的法律問題，建立法律教育合作機制以促進三地法學

院之間的師資和教學資源共用，推動法學教育的一體化，進而促進該行業規範化和專業化。另一方面，可以成立粵港澳大灣區的專業委員會，開發統一的從業資格證考試。目前，可藉鑒目前的企業合規師的考取。同時，授課老師來自三地的專業人士，鼓勵從事跨境數據法治相關行業的人員考取，可參考藉鑒目前粵港澳大灣區律師執業考試。這不僅規範了從業人員的職業操守，還建立了統一的標準，同時還能反向地推動跨境數據法治的人才能夠科學地和精準地培養。在此過程中，我們應該遵循法學學科教育規律、人才成長規律，在跨境數據法治人才培養過程中嘗試貫通教學模式、教學平臺和教學方法，構建跨學科專業、跨理論實踐、跨學校學院、跨國內境外的“四跨”內外協同的實踐教學模式。具以言之，在課程教學過程中突破法學與科技的藩籬，入基於知識圖譜的智能法律平臺等，改進實踐教學體系，在法學教學中積極引入大數據和外語等相關學科知識力量，同時發揮大灣區的地域優勢，積極促進內地與港澳地區法學院校合作，將港澳地區的法學教育資源以各種形式帶入課程、引入實訓，增長法學生的國際視野的同時，強化數據規則銜接的問題意識。通過以上舉措，真正地促使跨境數據法治人才的培養機制實現“崗課賽証”融通，進一步地推動三地協同發展。

綜上所述，在粵港澳大灣區視角下的跨境數據法治人才的培養機制應當要在邏輯層厘清我國法治體系和粵港澳大灣區法治的理論邏輯、實踐邏輯和歷史邏輯，在過程層遵循法學學科教育規律貫通教學模式、教學平臺與教學方法，在目標層實現法學交叉融合教育的完整性、融通性、開放性及多樣性，增強法科學生在新興學科和涉外法治學習研究過程中的適應能力，調適數據法學與區際法學交叉融合中理念、方法、範式的內在張力，從而構建“數據+區際”的跨學科人才培養研究新範式。

具體如圖：



四、結語

當前數字經濟快速發展，數據法治人才是促進數據流動的“合規官”。在粵港澳大灣區的背景下，跨境數據法治人才的培養亟需提上日程。鑒於此，以粵港澳大灣區的視角，先行先試地創新人才培養模式顯得尤為有意義。首先，找准培養的方向，明確人才的定位；其次，發揮文化育人的作用，加強法律活動交流，對數據法治人才進行跨境培養；最後，積極推動三地法律制度的銜接，促進三地協同發展，為人才培養提供堅實的基礎。通過以上三大舉措，構建一套跨境數據法治人才培養機制，形成可實行的、可複製的、可推廣的“灣區方案”，從而推動我國跨境數據安全和有序地流動。

參考文獻

1. 龔來良，馮澤華：粵港澳大灣區跨境法律人才培養模式研究[J]。嶺南學刊，2019，（04）：49-55。
2. 楊曉偉，張譽馨，賈丹：粵港澳大灣區數據跨境流動的挑戰與對策研究[J]。工業數據安全，2023，（04）：73-78。
3. 張清，劉豔：新時代涉外法治人才的多語能力培養探索——中國政法大學的人才培養實踐[J]。外語界，2023，（05）：23-30。
4. 余宗良，張璐：我國數據跨境流動規則探析——基於粵港澳大灣區先行先試[J]。開放導報，2023，（02）：86-93。
5. 吳燕妮：粵港澳大灣區跨境數據流動治理範式的挑戰與進路[J]。深圳社會科學，2023，6（02）：14-25。
6. 申明浩，申麼，楊永聰等：數據跨境有序流動何以賦能統一大市場建設——基於粵港澳大灣區建設視角分析[J]。國際經貿探索，2022，38（11）：82。
7. 李建新：兩岸四地的個人數據保護與行政數據公開[J]。法學。2013（07）：96。
8. 王歡雪：香港個人數據跨境傳輸規則研究[J]。中國標準化，2022，20：42。
9. 韓兆柱，馬文娟：數字治理理論研究綜述[J]。甘肅行政學院學報，2016（1）：23-35。
10. 張萊楠：跨境數據流動：全球態勢與中國對策[J]。開放導報，2020（2）：44-50。
11. 周漢華：《個人數據保護法（草案）》：立足國情與借鑒國際經驗的有益探索[J]。探索與爭鳴，2020（11）：9-11。
12. 馮潔菡，周蒙：跨境數據流動規制：核心議題、國際方案及中國因應[J]。深圳大學學報（人文社會科學版），2021，38（4）：88-97。
13. 周漢華：個人數據保護法的時代意義[J]。民主與法制週刊。2021（32）：1-2

14. 陳思，馬其家：數據跨境流動監管協調的中國路徑[J]。中國流通經濟，2022，36（9）：116-126。
15. 陳欣媛：數字灣區背景下粵港澳數據跨境流動協同規制[J]。宜春學院學報，2022，44（10）：53-59。
16. 楊翱宇：個人數據保護的特別機制研究——以澳門《個人資料保護法》為考察樣本[J]。圖書館，2018，03:68-74。
17. 陳星：澳門個人資料保護法律制度研究[J]。社會科學家，2014，4:108。
18. 齊愛民，陳星：海峽兩岸及港澳地區個人數據保護立法比較研究[J]。經濟法論壇，2013，10（01）：140-154
19. 何波：中國參與數據跨境流動國際規則的挑戰與因應[J]。行政法學研究，2022（4）：89-1-3。
20. 胡飛：加快構建數據要素分配體制[J]。中國經貿導刊，2022（8）：39-41。
21. 胡珍：數據跨境流動規制範式解析及中國路徑探究——以維護本國產業利益為本位[J]。新經濟，2022（8）：96-101。
22. 劉明奎：數據安全視野下中國數據跨境流動的穩慎因應[J]。北方論叢，2022（6）：97-108。
23. 盧黎歌，李婷：中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定[N]。人民日報，2014-10-29。

澳門警察總局法律性質探析

何智偉¹

摘要：隨著治安警察局和司法警察局在多宗刑事犯罪案件中出现偵查權限的交叉和衝突，因此設立警察總局以統籌兩局的行動。雖然警察總局負責指揮和領導其下的警務機構，但關於其自身是否屬於刑事警察機關，法學界一直存在不同的觀點。透過分析認為和不認為警察總局是刑事警察機關的理由，最終得出警察總局並非刑事警察機關的結論，而應是以指揮和協調治安警察局和司法警察局的功能存在，這樣的設計旨在減少警務工作的衝突與混亂，提升執法效率。

關鍵詞：警察總局；刑事警察當局；刑事警察機關；刑事偵查權限

一、問題的提出

刑事警察機關在刑事訴訟中發揮着非常重要的作用，有權限協助司法當局，以實現訴訟程序之目的，以及特別有權限收集犯罪消息並儘可能阻止犯罪後果發生、找出犯罪行為人，以及作出為確保各證據所必需及緊急之行為。²刑事警察機關雖然不能主動推進刑事訴訟程序，無權做出開立卷宗、提出控訴或者提出上訴等訴訟行為，但在調查犯罪的範圍內，擁有相當程度的主動調查權。³有意見認為，目前警察機構數量過多、設置過細，內設機構小而全，難免有權力交叉重疊之嫌，可能導致責任不明確的問題。部分警察部門由於互不隸屬，可能各自為政，協調配合不夠，從而影響了警務工作的效率，也浪費了公共資源。⁴除此之外，負責指揮及領導其屬下警務機構執行行動的警察總局，自己本身是刑事警察機關嗎？這個問題在不同法學學者之間出現分歧，本文將對此問題作出分析，以厘清澳門警察部門的權責問題。

二、警察總局的設立緣由

¹ 何智偉，澳門大學法學學士、法學碩士，中國政法大學法學博士研究生。

² 澳門《刑事訴訟法典》第四十四條。

³ 李哲：《澳門刑事訴訟法總論》，澳門基金會、社會科學文獻出版社，2016年版，第162頁。

⁴ 趙琳琳：《澳門司法制度新論》，澳門基金會、社會科學文獻出版社，2015年版，第125頁。

治安警察局和司法警察局均具有預防及調查犯罪的職權，雖然看似各自有不同的負責範疇，但在日常實務中，兩局各自就同一宗案件進行偵查從而引起衝突的事還是會不時發生。舉例來說，某住宅大門門鎖被破壞，首先到達現場的治安警察局警員認為是毀損罪，¹由於該罪的刑幅最高不超過3年徒刑，治安警察局自認有權限對案件進行偵查，於是報請檢察院立案偵查，但由於現場有需要套取指模，治安警察局於是通知司法警察局要求派出專門人員協助。司法警察局人員在現場完成工作後向上級報告後，司法警察局卻認為此乃一宗屬其職權範圍內的加重盜竊²未遂案件，該罪刑幅最高超過3年徒刑，於是亦報請檢察院立案偵查。兩局的不協調除了為檢察院帶來工作上的混亂之外，亦導致被害人先後接獲兩個警察局的通知，重複錄取口供，造成市民的不便。此外，例如涉及治安警察局警員與司法警察局偵查員於休班時間在夜店的衝突事件，往往會出現當事人不願到另一警局協助調查的情況，結果兩個警察局只為其下屬涉案警員錄取口供，並各自將“半宗案件”送交檢察院偵辦。在一些案件偵查方面，當司法警察局偵查員到達案發現場進行調查時，有時會發現案發現場的錄影資料已被治安警察局警員取走的情況，從而需向檢察院尋求協助。

¹ 澳門《刑法典》第二百零六條（毀損）

一、使他人之物全部或部分毀滅，又或使之損壞、變形或失去效用者，處最高三年徒刑或科罰金。

二、犯罪未遂，處罰之。

三、非經告訴不得進行刑事程序。

四、第二百零一條及第二百零三條之規定，相應適用之。

² 澳門《刑法典》第一百九十八條（加重盜竊罪）

一、如屬下列情況，盜竊他人之動產者，處最高五年徒刑，或科最高六百日罰金：

a) 該動產屬巨額者；

b) 該動產係由交通工具運送，或係置於用以寄存物件之地方，又或由使用集體運輸工具之乘客攜帶，即使該動產係在車站或碼頭被取去者；

c) 該動產係在作為崇拜之地方或墳場內，用作宗教崇拜或紀念已死之人者；

d) 乘被害人特別耗弱，或乘發生禍事、意外、公共災難或公共危險等情況而為之；

e) 該動產係被鎖於設有鎖或特別為其安全而設有其他裝置之抽屜、保險箱或其他容器者；

f) 不正當侵入住宅，即使係可移動之住宅，或不正當侵入商業場所、工業場所或其他封閉之空間而為之，又或意圖盜竊而匿藏於其中而為之；

g) 僱用公務員之資格、制服或標誌，又或訛稱按公共當局之命令而為之；

h) 以盜竊為生活方式；或

i) 使被害人在經濟上陷於困境。

二、如屬下列情況，盜竊他人之動產者，處二年至十年徒刑：

a) 該動產屬相當巨額者；

b) 該動產對科技發展或經濟發展具有重大意義者；

c) 該動產在性質上屬高度危險者；

d) 該動產具有重要學術、藝術或歷史價值，且為公有或公眾可接觸之收藏品，又或公開或公眾可接觸之展覽物；

e) 藉破毀、爬越或假鑰匙侵入住宅，即使係可移動之住宅，又或侵入商業場所、工業場所或其他封閉之空間而為之；

f) 犯罪時攜帶顯露或暗藏之武器；或

g) 身為旨在重複犯侵犯財產罪之集團成員，且係由該集團最少一成員協助而為之者。

三、在同一行為內，如同時符合超逾一個上兩款所指之要件，為著確定可科處之刑罰，僅考慮具有較強加重效力之要件，而對餘下要件則在確定刑罰份量時衡量之。

四、如被盜竊之物屬小額，則不以加重盜竊罪處理。

對於一些重大案件，如多名作案人分別由兩局的警員抓獲，也會出現一局拒絕向另一局交人或移送證物，導致該案的偵查陷入混亂，因而影響到檢察院對案件的處理。治安警察局破獲涉及毒品的現行犯案件時，依時將拘留犯送交檢察院，但司法警察局化驗所沒有對治安警察局提出的毒品速驗要求作優先處理，使檢察院未能及時將嫌犯送交法院進行簡易審訊或影響對嫌犯採取的強制措施。¹

為了解決治安警察局和司法警察局的偵查權限衝突問題，警察總局於 2001 年 10 月 29 日成立，由警察總局局長領導，履行指揮及領導司法警察局及治安警察局執行警務行動，統籌兩局行動策劃、情報收集和分析、資源調配等職責。近年，上述治安警察局與司法警察局因各自調查同一宗案件而引起衝突的例子已明顯減少。

三、警察總局的法律性質

雖然在刑事偵查中，檢察院是處於領導地位，但由於在實務上絕大多數的刑事案件偵查是在檢察院的領導及授權下由刑事警察機關直接實施的，所以才會出現多宗上述兩個警察局均認為自己有權進行偵查的個案。由此可見，刑事警察機關在刑事偵查中具有無可取代的重要地位。然而，負責指揮及領導司法警察局及治安警察局執行警務行動，統籌兩局行動策劃、情報收集和分析、資源調配等職責的警察總局是刑事警察機關嗎？

根據經第 1/2017 號法律、第 25/2020 號法律及第 23/2023 號法律修改的第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》第 1 條第 2 款之規定，警察總局為指揮及領導其屬下警務機構執行行動的機關。根據同條第 3 款之規定，治安警察局及司法警察局均視為警務機構。很明顯，警察總局就是一個為着指揮及領導治安警察局及司法警察局執行行動而設立的機關。然而，這個指揮及領導刑事警察機關執行行動而設立的機關自己本身是刑事警察機關嗎？這個問題在不同的司法官及學者之間出現分歧，有的認為警察總局是刑事警察機關，²有的則認為不是，³但可惜的是，在這些司法官及學者的著作中均只是直觀地表示警察總局是或不是刑事警察機關，可能是因為他們認為這是顯然易見便可得出的結論，故而並沒有就他們為甚麼認為警察總局是或不是刑事警察機關而展開闡述。然而，從這些具有豐富實務工作經驗及淵博理論知識的司法官及學者得出截然不同的結論可見，警察總局是或不是刑事警察機關似乎並非是一個簡單直觀便可得出的答案。因此，本文嘗試從以下角度推斷

¹ 王偉華：《一國兩制下的澳門特別行政區司法制度研究》，晨輝出版有限公司，2009 年版，第 316 及 317 頁。

² 王偉華：《澳門檢察制度》，中國民主法制出版社，2009 年版，第 53 頁；邱庭彪：《澳門刑事訴訟法分論》（修訂版），澳門基金會、社會科學文獻出版社，2014 年版，第 34 頁。

³ 徐京輝：《澳門刑事偵查中的警察機關》，載於《人民檢察》，檢察日報社，2010 年第 20 期，第 68 及 69 頁；Manuel Leal-Henriques：《Anotação e Comentário ao Código de Processo Penal de Macau》第一冊，法律及司法培訓中心，2013 年版，第 61 頁。

分別認為警察總局是或不是刑事警察機關的理據。

認為警察總局是刑事警察機關的理據：1. 具有指揮及領導其屬下警務機構執行行動的職權，以及具有集中處理及統籌刑事調查的一切工作的職權；2. 警察總局局長；主管情報分析中心及行動策劃中心的警察總局局長輔助人員；在上項所指附屬單位任職並具有司法警察局副督察及以上職級、治安警察局警司及以上職位的人員均具有刑事警察當局身份(第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》第 10 條)。

認為警察總局不是刑事警察機關的理據：1. 沒有如其他刑事警察機關的組織法般列明其為刑事警察機關；2. 領導們具有刑事警察當局身份並不會導致該部門內的一般人員自動獲賦予刑事警察機關身份。

本文認為警察總局不是刑事警察機關，理據如下：

1. 警察總局組織法內並無明文規定其為刑事警察機關或在行使相關職能時，具有刑事警察機關地位或被視為刑事警察機關。

根據第 14/2018 號法律《治安警察局》第 2 條第 1 款之規定 “治安警察局為澳門特別行政區內部保安系統中的一支保安部隊，按法律規定行使刑事警察機關的本身職權”。根據同條第 3 款之規定，“在不影響治安警察局等級組織的情況下，其作為刑事警察機關進行活動時，須按《刑事訴訟法典》的規定遵從主管司法當局在職務上的領導”。根據經第 14/2020 號法律修改的第 5/2006 號法律《司法警察局》第 2 條第 1 款之規定，司法警察局為一刑事警察機關，其職責是預防及調查犯罪，以及協助司法當局。根據經第 4/2012 號法律及第 17/2024 號法律修改的第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》第 31 條第 2 款之規定，“被安排作偵查的調查員在行使其職能時，具有刑事警察機關地位，而其他輔助人員得具有執法人員地位”。根據第 11/2001 號法律《澳門特別行政區海關》第 10 條第 2 款之規定，“海關關員在行使監察、巡邏和刑事偵查職能時，被視為刑事警察機關，而司法當局授權的刑事訴訟行為，則由為此目的而指派的海關關員作出”。上述四個部門在其組織法內均有明文規定其為刑事警察機關或在行使相關職能時，具有刑事警察機關地位或被視為刑事警察機關。然而，警察總局在其組織法內並沒有相關規定。值得注意的是，上述四個部門在澳門回歸前業已存在，只是在回歸後更改名稱而已，但警察總局則是在澳門回歸後、尤其是為着解決治安警察局與司法警察局在刑事偵查中出現的權限衝突而新設立的部門，立法者在為其制定組織法時，已有為上述四個部門在彼等之組織法內訂明彼等為刑事警察機關或在行使相關職能時，具有刑事警察機關地位或被視為刑事警察機關的經驗，故此，在為警察總局制定組織法時出現遺漏的機會是微乎其微的，而且，經查閱負責審議警察總局組織法法案的澳門立法會第二常設委員會 - 第 1/2001 號意見書後，亦看不到委員會與政府代表有就此展開討論，故此，基本可以推斷出無論是作為提案人的政府以及作為立法者的一眾立法會議員均無意賦予警察總局作為刑事警察機關的身份或地位。事實

上，這樣亦比較符合澳門《民法典》第 8 條¹訂定有關法律解釋“推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想”的規則。

2. 警察總局的人員編制並沒有如其他刑事警察機關般設置“警員/偵查員/調查員”編制。

從第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》第 10 條可見，立法者是有意明確賦予警察總局內的相關領導及主管人員具有刑事警察當局身份及相關權力的，甚至在負責審議警察總局組織法法案的澳門立法會第二常設委員會 - 第 1/2001 號意見書中亦可看到政府代表及委員會有就此條文是否置於組織法內以及應以法律或行政法規形式而作出規定等問題展開討論²。這樣，無疑可以看出，立法者為解決治安警察局及司法警察局在刑事偵查中出現的權限衝突問題時，所選擇的解決方案為，設立一個相關領導及主管人員具有刑事警察當局身份及權力的部門，但其一般人員則不具有刑事警察機關身份。究其原因，或許是因為兩個不同警察部門的刑事警察機關已曾出現這麼多衝突及混亂的情況，倘再增加一個同樣隸屬於警察部門的刑事警察機關的話，或會造成更多衝突及混亂的情況，故此，在警察總局內僅設置具有刑事警察當局身份及權力的相關領導及主管人員，讓彼等在警務行動中指揮、領導及統籌治安警察局與司法警察局的刑事警察機關執行行動便可，而這種指揮、領導及統籌只是一種宏觀或間接上的指揮、領導及統籌，警察總局人員本身並不需要親身實際參與執行警務行動。此觀點其實亦可在經第 13/2017 號法行政法規、第 20/2021 號行政法規及第 3/2024 號行政法規修改的第 5/2009 號行政法規《警察總局的組織及運作》附表中的警察總局人員編制內的人員組別反映出來，當中僅有“領導及主管”、“高級技術員”、“傳譯及翻譯”、“技術員”以及“技術輔助人員”，並沒有如其他刑事警察機關般設置“警員/偵查員/調查員”編制。由此可見，立法者在設立警察總局時無意增設更多刑事警察機關。

四、結語

警察總局作為統一負責澳門特別行政區保安事務的部門，屬澳門特別行政區內部保安體系的組成部分，³在整體警務體系中扮演著重要的指揮角色，雖然其本身不作為刑事警察機關，但卻在刑事偵查中發揮著不可或缺的指揮和協調功能。鑒於全球安全局勢日趨複雜，

¹ 澳門《民法典》第八條（法律解釋）

一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。

² 澳門立法會第二常設委員會 - 第 1/2001 號意見書第 8 頁。

³ 第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》第一條。

我國正面臨更複雜多變的安全和發展環境，維護國家和特區安全的任務日益繁重，進一步明確警察總局的法律地位及職權將有助於提高澳門警察部門的執法效率，更高效地撲滅罪行和更好地保障澳門的公共安全。

澳門融合教育教學設計知能、課程設計知能 對教學調整、課程調整的影響：學校行政支持的調節效應

董志文¹

摘要：融合教育中，教師的教學與課程的設計知能，在教學與課程的調整上具有重要影響，然而教師在實施融合教育過程裡感受學校提供的行政支持，可能在其中也發揮重要調節作用。本研究以澳門 612 名從事融合教育的教師為研究對象，以交互作用迴歸分析後發現：教師感受學校行政支持在教學設計知能與教學調整的關係中具有顯著調節效應，而也在課程設計知能與課程調整的關係中具有顯著調節效應。最後，根據研究結果對教師、學校給出建議，以期望有關建議能改善澳門的融合教育。

關鍵詞：教學設計知能；課程設計知能；學校行政支持；教學調整；課程調整

一、問題的提出

（一）研究背景與動機

近年，澳門普通學校的融合生數目不停增加，在 2018/2019 到 2022/2023 學年間，融合生數目從 1480 人上升到 2381 人，² 升幅驚人。因此，普通學校教師有需要為融合生提供一系列的教學調整與課程調整。這樣，澳門的融合教育才能夠健康發展。然而，為融合生提供足夠的教學調整與課程調整，普通學校教師需要具有相關的教學設計知能與課程設計知能，同時學校也需要為教師提供足夠的學校行政支持。³ 之前有研究顯示，教師的教學設計知能、為學生提供的教學調整，與教師感受學校行政支持等三者之間具有互為顯著正相關；另外，教師的課程設計知能、為學生提供的課程調整，與教師感受學校行政支持等三者之間具有互為顯著正相關。⁴ 哪麼教師的教學設計知能、課程設計知能，與他們感受

¹ 董志文，教育學博士，聖若瑟大學教育學院訪問學者，澳門城市大學教育學院兼任學術人員，國際（澳門）學術研究院教育發展研究所研究員。

² 澳門教育及青年發展局：《教育統計數據概覽 2023-非高等教育數字》，2023 年 11 月 24 日，參見：https://mirror1.dsedj.gov.mo/dsedj/stati/2022/c/edu_num22_part2.pdf。

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

⁴ 董志文：《教師特教專業知能、學校行政支持與特教教學調整之關係——以澳門普通學校教師為例》，載《澳門研究》，2022 年第 2 期（總 103 期），第 95-110 頁。

學校提供的學校行政支持，會否交互作用影響着教師的教學調整與課程調整呢？這個問題我們仍然不清楚。基於這觀點，探討教師的教學設計知能與學校行政支持交互作用下對教學調整的影響，以及了解教師的課程設計知能與學校行政支持交互作用下對課程調整的影響，深入了解學校行政支持於有關教師在實施教學調整與課程調整中發揮着何種作用，對融合教育具有很重要的理論觀點與現實意義。此為本研究的研究動機。

（二）研究目的

依據上述研究動機，本研究之研究目的是：1）探討普通學校教師感受學校提供的學校行政支持，在教師的教學設計知能與教學調整的關係之調節效應；2）探討普通學校教師感受學校提供的學校行政支持，在教師的課程設計知能與課程調整的關係之調節效應；3）在有調節效應前提下，探討教師感受不同程度學校行政支持，其教學設計知能對教學調整的影響；4）在有調節效應前提下，探討教師感受不同程度學校行政支持，其課程設計知能對課程調整的影響。

（三）研究問題

依據研究目的，本研究問題是：1）普通學校教師感受學校提供的學校行政支持，在他們的教學設計知能與教學調整的關係之間是否具有顯著的調節效應？2）普通學校教師感受學校提供的學校行政支持，在他們的課程設計知能與課程調整的關係之間是否具有顯著的調節效應？3）在不同程度學校行政支持下，教師的教學設計知能如何影響教學調整？4）在不同程度學校行政支持下，教師的課程設計知能如何影響課程調整？

二、研究設計

（一）研究對象

本研究是以澳門十九所參與融合教育資助計劃的普通私立學校教師為研究對象，共發了 744 份問卷，回收了 701 份問卷，統計分析前經過遺漏值處理，最後回收了有效問卷共 612 份。

（二）研究工具

1. 教學設計知能、課程設計知能的測量—普通學校教師特殊教育專業知能量表

本量表由研究者自編，預試後為 26 題，量表包括：一般特教知能、教學設計知能、課程設計知能、學習評核知能、班級經營知能等五個層面；其中教學設計知能是指普通學校教師具有教導融合生的教學技巧，具有能夠根據融合生各項情況而調整教學的知識與技能；課程設計知能是指普通學校教師具有按融合生各項狀況調整課程的能力、編修教材的能力；量表使用五點量表，分數越高，代表相關專業知能越好；150 位教師的預試結果如下：項目分析顯示各題目 t 值大於 3， $p < 0.001$ ；因素分析顯示各題目因素負荷量在 0.516~0.872 之

間，累積解釋變異量為 77.273%；信度分析顯示教學設計知能、課程設計知能的 Cronbach's α 系數分別是 0.917、0.953，全量表 Cronbach's α 系數是 0.969；量表具有良好的信效度。¹

2. 學校行政支持的測量—融合教育普通學校教師行政支持量表

量表由研究者自編，預試後為 19 題，量表包括：情感性支持、訊息性支持、實質性支持、自尊性支持等四個層面；其中情感性支持是指教師在教導融合生過程中能感受到學校行政所給予的精神性與言語性的支持，亦感受到學校行政對融合教育的重視；訊息性支持是指教師可以感受到學校行政願意和他們就融合生的問題進行溝通，可以感受到學校行政會提供各種特教專業知能的資訊與建議，同時亦感受到學校行政會給予教師有提高相關特教專業知能的進修機會；實質性支持是指教師可以感受到學校行政允許他們嘗試各類融合教育調整來幫助融合生，同時亦感受到學校行政會通過不同形式來為教師提供直接協助；自尊性支持是指教師在教導融合生的過程中，可以感受到學校行政對他們工作中所面對的困難、挫折、壓力、犯錯等給予支持；量表使用五點量表，分數越高，代表相關支持越高；本研究在統計前，每先將這四個層面的分數累加，累加的總分就是學校行政支持的得分；150 位教師的預試結果如下：項目分析顯示各題目 t 值大於 3， $p < 0.001$ ；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 係數依次為 0.898、0.921、0.886、0.960，全量表 Cronbach's α 系數是 0.964；量表具有良好的信效度。²

3. 教學調整、課程調整的測量—普通學校教師特教教學調整量表

量表由研究者自編，預試後為 21 題，量表包括：環境調整、教學調整、課程調整、評量調整等四個層面。其中教學調整是指教師會按融合生的狀況，採取不同教學策略和運用不同輔具作教學，此外，會依融合生需要，將學習內容細分，也按評量結果，修正教學或提供小組、個別輔導；課程調整是指教師會根據融合生的需要，對融合教育課程內容的份量、難易度作調整，對教材內容呈現形式作出修正，亦會根據融合生狀況，適當為他們提供復習舊有知識的機會，並按融合生評量結果和長處，調整課程目標；量表使用五點量表，分數越高，代表相關調整越好；150 位教師的預試結果如下：項目分析顯示各題目 t 值大於 3， $p < 0.001$ ；因素分析顯示各題目因素負荷量在 0.500~0.830 之間，累積解釋變異量為 74.653%，教學調整、課程調整的 Cronbach's α 系數分別是 0.928、0.904，全量表 Cronbach's α 系數是 0.963；量表具有良好的信效度。³

（三）研究假設

依據上述研究問題，本研究假設如下：

¹ 董志文：《澳門普通學校教師特殊教育專業知能量表的編制》，載《現代特殊教育（高等教育研究）》，2020 年第 16 期，第 34-38 頁。

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

³ 董志文：《普通學校教師特教教學調整量表之初步編制》，載《中國心理學前沿》，2020 年第 4 期，第 364-376 頁。

假設一：普通學校教師感受學校提供的學校行政支持，在他們的教學設計知能與教學調整的關係之間具有顯著的調節效應。

假設二：普通學校教師感受學校提供的學校行政支持，在他們的課程設計知能與課程調整的關係之間具有顯著的調節效應。

假設三：在不同程度學校行政支持下，教師的教學設計知能顯著影響教學調整，且影響程度會有不同。

假設四：在不同程度學校行政支持下，教師的課程設計知能顯著影響課程調整，且影響程度會有不同。

（四）資料收集與分析

本研究運用 SPSS 27.0 軟件，以階層線性迴歸實施交互作用迴歸分析的調節效應。¹ 兩個模型中，依變項為教學調整或課程調整，第一層放入調節變項學校行政支持，第二層放上教學設計知能或課程設計知能，第三層放入學校行政支持與教學設計知能的交互作用項，或者放上學校行政支持與課程設計知能的交互作用項；交互作用項經過平減處理，以學校行政支持與教學設計知能的交互作用項為例，學校行政支持平均分為 69.92 分，標準差為 13.341 分，教學設計知能平均分為 16.46 分，所以這兩者經過平減處理後交互作用項是(學校行政支持-69.92)×(教學設計知能-16.46)，如果第三層迴歸模型達到顯著($p < 0.05$)，則代表學校行政支持具有調節效應；此時可以將學校行政支持平均分加上半個標準差 ($69.92 + 6.6705 = 76.59$)，即 77 分或以上設為高程度支持，將學校行政支持平均分減去半個標準差 ($69.92 - 6.6705 = 63.25$)，即 63 分或以下設為低程度支持，而介於這兩者的分數，即 64~76 分設為中程度支持，最後通過一元線性迴歸，以瞭解教師的相關知能在高、中、低程度支持下對相應調整的影響。

三、研究結果

（一）學校行政支持在教學設計知能與教學調整的關係之調節效應

表一顯示教學設計知能、學校行政支持，和這兩者交互作用項對教學調整的階層迴歸分析。模型一顯示 F 值、 ΔF 值都為 223.959， $p < 0.001$ ，學校行政支持可以解釋教學調整的變異量為 26.9%。學校行政支持 β 值是 0.518，為正數，t 值為 14.965， $p < 0.001$ ，即學校行政支持對教學調整有正向影響。模型二顯示 F 值為 305.906， $p < 0.001$ ，學校行政支持、教學設計知能可以共同解釋教學調整的變異量為 50.1%， ΔF 值為 283.964， $p < 0.001$ ，即排除學校行政支持的影響，教學設計知能對教學調整的解釋變異量為 23.3%。學校行政支持、教

¹ 吳明隆：《SPSS 統計應用學習實務—問卷分析與應用統計》，新北：易習圖書，2013 年，第 17 章，第 40-64 頁。

學設計知能的 β 值分別是 0.310、0.525，為正數， t 值分別為 9.948、16.851， $p < 0.001$ ，即是學校行政支持、教學設計知能對教學調整都有正向影響。模型三顯示 F 值為 207.403， $p < 0.001$ ，學校行政支持、教學設計知能、交互作用項可以共同解釋教學調整的變異量為 50.6%， ΔF 值為 5.688， $p < 0.05$ ，即排除學校行政支持、教學設計知能的影響，交互作用項對教學調整的解釋變異量為 0.5%。學校行政支持、教學設計知能的 β 值分別是 0.315、0.513，為正數， t 值分別為 10.117、16.291， $p < 0.001$ ，即學校行政支持、教學設計知能對教學調整都有正向影響。交互作用項 β 值是-0.069，為負數， t 值為-2.385， $p < 0.05$ ，說明學校行政支持在教學設計知能與教學調整的關係中具有負向的調節作用，研究假設一成立。

表一 學校行政支持在教學設計知能與教學調整的關係之調節效應

階層變項	模型一		模型二		模型三	
	β	t	β	t	β	t
學校行政支持	0.518	14.965***	0.310	9.948***	0.315	10.117***
教學設計知能			0.525	16.851***	0.513	16.291***
交互作用項					-0.069	-2.385*
F 值	223.959***		305.906***		207.403***	
R^2	0.269		0.501		0.506	
ΔF 值	223.959***		283.964***		5.688*	
ΔR^2	0.269		0.233		0.005	

*代表 $p < 0.05$

***代表 $p < 0.001$

(二) 學校行政支持在課程設計知能與課程調整的關係之調節效應

表二顯示課程設計知能、學校行政支持，和這兩者交互作用項對課程調整的階層迴歸分析。模型一顯示 F 值、 ΔF 值都為 230.078， $p < 0.001$ ，學校行政支持可以解釋課程調整的變異量為 27.4%。學校行政支持 β 值是 0.523，為正數， t 值為 15.168， $p < 0.001$ ，即學校行政支持對課程調整有正向影響。模型二顯示 F 值為 286.876， $p < 0.001$ ，學校行政支持、課程設計知能可以共同解釋課程調整的變異量為 48.5%， ΔF 值為 249.823， $p < 0.001$ ，即排除學校行政支持的影響，課程設計知能對課程調整的解釋變異量為 21.1%。學校行政支持、課程設計知能的 β 值分別是 0.335、0.497，為正數， t 值分別為 10.647、15.806， $p < 0.001$ ，即是學校行政支持、課程設計知能對課程調整都有正向影響。模型三顯示 F 值為 193.586， $p < 0.001$ ，學校行政支持、課程設計知能、交互作用項可以共同解釋課程調整的變異量為 48.9%， ΔF 值為 4.093， $p < 0.05$ ，即排除學校行政支持、課程設計知能的影響，交互作用項對課程調整的解釋變異量為 0.3%。學校行政支持、課程設計知能的 β 值分別是 0.336、0.489，為正數， t 值分別為 10.721、15.504， $p < 0.001$ ，即學校行政支持、課程設計知能對課程調整都有正向影響。交互作用項 β 值是-0.059，為負數， t 值為-2.023， $p < 0.05$ ，說明學校行政支

持在課程設計知能與課程調整的關係中具有負向的調節作用，研究假設二成立。

表二 學校行政支持在課程設計知能與課程調整的關係之調節效應

階層變項	模型一		模型二		模型三	
	β	t	β	t	β	t
學校行政支持	0.523	15.168***	0.335	10.647***	0.336	10.721***
課程設計知能			0.497	15.806***	0.489	15.504***
交互作用項					-0.059	-2.023*
F 值	230.078***		286.876***		193.586***	
R ²	0.274		0.485		0.489	
ΔF 值	230.078***		249.823***		4.093*	
ΔR^2	0.274		0.211		0.003	

*代表 $p < 0.05$

***代表 $p < 0.001$

(三) 不同程度的學校行政支持下教學設計知能對教學調整的影響

表三顯示不同程度的學校行政支持下的教學設計知能對教學調整的影響。高程度支持下, F 值為 56.379, $p < 0.001$, 教學設計知能可以解釋教學調整的變異量為 25.8%, β 值是 0.508, 為正數, t 值為 7.509, $p < 0.001$, 顯示高程度支持下, 教學設計知能對教學調整的影響為正向; 中程度支持下, F 值為 103.523, $p < 0.001$, 教學設計知能可以解釋教學調整的變異量為 28.2%, β 值是 0.531, 為正數, t 值為 10.175, $p < 0.001$, 顯示中程度支持下, 教學設計知能對教學調整的影響為正向; 低程度支持下, F 值為 124.224, $p < 0.001$, 教學設計知能可以解釋教學調整的變異量為 40.8%, β 值是 0.639, 為正數, t 值為 11.146, $p < 0.001$, 顯示低程度支持下, 教學設計知能對教學調整的影響為正向。綜合上述可知, 在中程度、低程度的學校行政支持下, 普通教師的教學設計知能對教學調整的解釋力(分別是 28.2%、40.8%), 會大於高程度下的教學設計知能對教學調整的解釋力(25.8%), 研究假設三成立。

表三 不同程度的學校行政支持下教學設計知能對教學調整的迴歸分析

不同程度支持	F	R ²	β	t
高程度支持	56.379***	0.258	0.508	7.509***
中程度支持	103.523***	0.282	0.531	10.175***
低程度支持	124.224***	0.408	0.639	11.146***

***代表 $p < 0.001$

(四) 不同程度的學校行政支持下課程設計知能對課程調整的影響

表四顯示不同程度的學校行政支持下的課程設計知能對課程調整的影響。高程度支持下, F 值為 62.874, $p < 0.001$, 課程設計知能可以解釋課程調整的變異量為 28.0%, β 值是 0.529,

為正數，t 值為 7.929， $p<0.001$ ，顯示高程度支持下，課程設計知能對課程調整的影響為正向；中程度支持下，F 值為 129.076， $p<0.001$ ，課程設計知能可以解釋課程調整的變異量為 32.8%， β 值是 0.573，為正數，t 值為 11.361， $p<0.001$ ，顯示中程度支持下，課程設計知能對課程調整的影響為正向；低程度支持下，F 值為 73.724， $p<0.001$ ，課程設計知能可以解釋課程調整的變異量為 29.1%， β 值是 0.539，為正數，t 值為 8.586， $p<0.001$ ，顯示低程度支持下，課程設計知能對課程調整的影響為正向；綜合上述可知，在中程度、低程度的學校行政支持下，普通教師的課程設計知能對課程調整的解釋力(分別是 32.8%、29.1%)，會大於高程度下的課程設計知能對課程調整的解釋力(28.0%)，研究假設四成立。

表四 不同程度的學校行政支持下課程設計知能對課程調整的迴歸分析

不同程度支持	F	R ²	β	t
高程度支持	62.874***	0.280	0.529	7.929***
中程度支持	129.076***	0.328	0.573	11.361***
低程度支持	73.724***	0.291	0.539	8.586***

***代表 $p<0.001$

四、綜合討論

(一) 結果討論

綜合以上統計結果，本研究有以下結論：

第一，普通學校教師的教學設計知能對教學調整有正向影響，課程設計知能對課程調整也有正向影響，即教學、課程設計知能越好，則教學、課程調整就越好，反之相反。但相關知能對有關調整的影響程度，又會受到學校提供不同程度的學校行政支持而又有不同的影響。也就是說，學校行政支持在教學設計知能與教學調整的關係中具有顯著的調節效果，學校行政支持也在課程設計知能與課程調整的關係中具有顯著的調節效果。第二，調節效果為負向。其中，教學設計知能對教學調整的解釋力上，在低程度支持下是最高，解釋力達到 40.8%，中程度支持下的解釋力也有 28.2%，最差是高程度支持下，解釋力只有 25.8%；另外，課程設計知能對課程調整的解釋力上；在中程度支持下是最高，解釋力有 32.8%，低程度支持下，解釋力也有 29.1%，最差是高程度支持下，解釋力只有 28.0%。也就是說，在負向調節效果裡，高程度支持下，教學及課程的設計知能對有關調整的影響是最少，而中、低程度支持下，教學及課程的設計知能對有關調整的影響會較大。

有研究發現教師工作壓力與職業倦怠的關係中，學校行政支持在有關壓力與職業倦怠

的關係之間具有負向的調節效應。¹ 而本研究的學校行政支持在教學及課程的設計知能與有關調整的關係中也存在顯著的負向調節效應，這說明從行政角度上，學校行政支持會在一些自變項與依變項之間扮演著負向調節的角色。依據負向調節效應解釋的觀點，² 就教學設計知能對教學調整的影響，還是課程設計知能對課程調整的影響，都是高程度的學校行政支持下所產生的解釋力是最小，而中、低程度的學校行政支持下所產生的解釋力則比較大。即是當普通學校教師感受學校提供的學校行政支持是中、低程度支持時，則他們需要較高的教學設計知能和課程設計知能，這樣才可以持續為學校的融合生提供足夠的教學調整和課程調整。相反，當教師感受自己的教學設計知能或課程設計知能不佳時，學校在此時就需要提供高程度的學校行政支持，如此才能夠維持教師具有足夠的教學調整或課程調整。因此，依據本研究結果，一所普通學校除了教師需要具有良好的教學設計知能與課程設計知能外，也需要提供一定的學校行政支持。這樣，普通學校教師才能為融合生提供更穩定的教學與課程調整。尤其是當教師的教學、課程的設計知能未如理想時，學校是否提供穩定、充足的行政支持，就成為有關調整的關鍵。

（二）研究限制

1. 抽樣

本研究從十九所參與融合教育資助計劃的私立學校抽取了 612 名教師，以地區性的研究來說，本研究的抽樣數目完全符合統計學的要求，但目前全澳門參與融合教育的學校校部總數超過四十所，因此本研究結果未必完全能反映最真實的狀況。

2. 研究方法

本研究雖然發現學校行政支持在教學、課程的設計知能與相應調整的關係之間存在着調節效應，但可能還存在其他關係，例如，會否存在中介效應？學校行政支持會否通過對教學設計知能、課程設計知能產生影響後，繼而再影響教學調整或課程調整呢？這些都有待將來進行統計以驗證有關的關係。

（三）建議

依據上述的研究結果，本研究有以下建議：

1. 教師

本研究顯示，無論是低程度、中程度，還是高程度的學校行政支持，教師的教學設計知能對教學調整具有正向影響，而教師的課程設計知能也會對課程調整有正向影響。另外，研究顯示在中、低程度學校行政支持下，教師的教學和課程設計知能對教學和課程調整的解釋力會大於高程度學校行政支持下所產生的解釋力，說明如果教師感受到學校提供的學校行政支持處於一般或較低時，他們需要更加努力提升自己的教學和課程的設計知能，這

¹ 郭怡慧：《臺南市國中教師工作壓力與職業倦怠關係之研究——教師復原力與學校支持之調節效果》，臺南大學碩士學位論文，2012 年，第 97-109 頁。

² 陳寬裕、王正華：《論文統計分析實務：SPSS 與 AMOS 的運用》，臺北：五南圖書，2017 年，第 592-602 頁。

樣才能維持為融合生提供足夠的教學和課程的調整效果。因此綜合上述有關觀點，建議普通學校教師，需要持續提升自己的教學設計知能與課程設計知能，平時多請教一些有經驗的資深教師，多向特教界的專業同工請教有關教學與課程的調整技巧，也可以多參加由特區政府和大專院校開辦的融合教育課程，以提升有關專業知能。

2. 學校

本研究顯示，在高程度學校行政支持之下，教師的教學和課程的設計知能對教學和課程調整的解釋力會比較低，這表示教師有關專業知能不理想時，學校需要提供更大的學校行政支持，才能使教師維持一定的教學及課程調整。因此，學校管理層在融合教育中需要持續為前線教師提供穩定的學校行政支持。由於本研究的學校行政支持是由情感性支持、訊息性支持、實質性支持、自尊性支持等四個層面組成。因此需要全面提升這四部分支持，才能有效提供足夠的學校行政支持。¹ 情感性支持上，學校要為教師提供精神性與言語性的支持，讓教師感受到學校對融合教育的重視；學校首先在行政工作的理念中，通過各種形式的行政會議之溝通、討論，讓全校有關的教師、教職員同工瞭解到幫助融合生的作用，讓所有前線教師明白到融合教育是學校運作的重要方針，並對教師為融合生所付出的努力給予具體的肯定。訊息性支持上，學校行政需要時常與教師進行融合教育支援有關的溝通及討論，有計劃地讓有經驗的教師將其自身教導融合生的經驗與其他同工分享，並需經常通過不同渠道為教師提供各類的培訓課程及資訊，更重要的是，學校需要養成教師之間就融合生的問題進行交流的氛圍，在保障融合生的個人資料前提下，允許教師就融合生的問題進行校內討論。實質性支持上，學校行政需要鼓勵各個教師可以因應融合生的不同需要而提供不同形式的協助，這包括允許教師嘗試各類的教學調整、課程調整等策略；在教師的日常工作中，學校行政須要針對融合生的各項需要，適時調配人手，以協助教師處理融合生各項狀況，甚至一起參與、共同解決融合生所面對的問題，又或者彈性調動課節以減輕教師其他的工作量；同時，需要支持、允許教師將其所掌握的教學和課程設計知能應用到融合教育的實際運作。自尊性支持上，教師在跟進融合生的學習、情緒行為的過程中，總會遇到挫折、不理想的地方，此時，學校行政理應給予有關精神上的支持、安慰、認可及關心，通過溝通讓前線教師感受到校方對同事的體諒。

¹ 董志文：《教師特教專業知能、學校行政支持與特教教學調整之關係—以澳門普通學校教師為例》，載《澳門研究》，2022年第2期（總103期），第95-110頁。

《澳門新視角》徵稿啟事

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

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

三、本刊暫定為不定期出版，內容涉及政治、法律、經濟、文化等方面的社會事宜。第三十五期將會爭取在 2026 年 11 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：macaumyra@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 macaumyra@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

二〇二五年五月