

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

当代港澳研究·第3辑/陈广汉, 黎熙元主编. —广州: 中山大学出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-306-03868-5

I. 当… II. ①陈… ②黎… III. ①区域经济—经济发展—香港—文集 ②区域经
济—经济发展—澳门—文集 IV. ①F127.658-53 ②F127.659-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 063111 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 李海东

责任编辑: 李海东

书名题词: 廖蕴玉

封面设计: 林绵华

责任校对: 李海东

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020-84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020-84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020-84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 6.375 印张 180 千字

版次印次: 2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

学术委员会

(按姓氏字母排序)

陈广汉 封小云
郭正林 饶美蛟
王 珺 许学强
杨允中

编辑委员会

(按姓氏字母排序)

陈广汉 陈丽君
黎熙元 刘祖云
毛艳华 袁持平
周运源

主 编：陈广汉 黎熙元

编 辑 部：张光南 郑婉卿

编辑部地址：广州新港西路 135 号中山大学港澳珠江三角洲研究中心《当代港澳研究》
编辑部，510275

电 话：(020) 84113236

传 真：(020) 84036749

电 子 邮 件：puhkmac@mail.sysu.edu.cn

网 址：<http://hkmac.sysu.edu.cn>

目 录

论中央授权与香港特别行政区高度自治·····	郭天武 陈雪珍	1
论香港互联网服务供应商的第三方侵犯版权责任 ·····	谢 琳	14
澳门教区文献与《世界记忆名录》 ·····	杨开荊	31
澳门博彩业开放与澳门社会结构变动 ·····	黎熙元	41
回归后港人价值观念变化及其特点与启示 ·····	陈丽君	50
香港行政主导问题研究 ·····	曾文辉	58
美加汽车原产地争议案——对粤港澳一体化的意蕴 ·····	代中现	73
试论新时期粤澳经济关系新发展 ·····	周运源	80
港澳研究系列成果之一:《中山大学港澳研究文丛》 ·····	《当代港澳研究》编辑部	87
Contents ·····		91
征稿启事 ·····		94
稿件体例 ·····		95

论中央授权与香港特别行政区高度自治

郭天武 陈雪珍

摘要：《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》）规定特别行政区享有高度自治权。但无论其自治范围多广，特别行政区的高度自治本质上仍源于中央的授权，以中央的授权为依据并以《基本法》所规定的范围和方式为限度。问题在于，《基本法》虽规定了香港特别行政区的自治范围，但仍有许多模糊不清的地方，且实际情况复杂多样。如何在实践中正确处理中央与香港特别行政区的权力关系？一方面，对特别行政区越权行为的处理不能一概而论；另一方面，由于中央对香港特别行政区授权的特殊性，对香港特别行政区的授权也不得随意收回。

关键词：中央授权 高度自治 一国两制

自1997年7月1日中国对香港恢复行使主权以来，“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”等原则在香港特别行政区的实践取得很大成就，极大地丰富了中国的宪法理论和实践的发展。虽然“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”的指导作用已无可非议，但是对上述原则的理解却各有侧重。特别是中央政府与香港特别行政区的职权范围、高度自治权的性质，以及高度自治的范围不仅在理论上引起争议，更在实践中带来难题。甚至有人认为全国人民代表大会常务委员会（以下简称全国人大常委会）的释法干涉了特别行政区的高度自治权^①，或者认为中央政府与地方政府的权力范围都应该被清楚划分^②。因此，有必要对高度自治的性质、范围等进行研究，明确中央政府与香港特别行政区的关系并对香港特别行政区行使高度自治权进行合理监督和规范，以保持香港特别行政区的稳定发展。

一、高度自治权的含义

（一）自治权的含义

自治权（autonomy）一词的语义解释是指在未受外来影响或干预的情况下自主作出

^① 如香港终审法院在“吴嘉玲案”的判词中表示愿意接受第22条第4款涉及中央政府与特别行政区关系的论点，但它认为该条款并非法院需要解释的“主要条款”，在本案中“实质上最主要需要解释的是第24条，即关于永久性居民的居留权及该项权利内容的规定”（[1999] 1 HKLRD 345, 752）。香港终审法院认为，如果把第22条第4款提交给全国人民代表大会（以下简称全国人大）解释，又鉴于该条的解释可能影响到第24条的解释，那么香港法院自行解释自治条款的自治权便会受到损害（参见陈弘毅：《法理学的世界》，中国政法大学出版社2003年版，第413页）。自1997年7月1日《基本法》实施以来，享有《基本法》最终解释权的全国人大常委会曾三次对《基本法》的有关条文作出解释。另外两次解释分别是全国人大常委会关于《基本法》附件一第7条和附件二第3条的解释和全国人大常委会关于《基本法》第53条第2款的解释。

^② 参见陈弘毅、陈文敏、李雪菁、陆文慧著：《香港法概论》，三联书店有限公司2009年版，第115页。

决定的权力和能力。^①关于自治权的定义，众说纷纭。在英美法系国家，自治权多被认为是人权的一部分，是与生俱来的天赋人权，自治权是相对于国家权力而言，国家权力是后来的、派生的。大陆法系国家认为，自治权是国家与法律赋予的。^②自治权有广义和狭义之分。广义的自治权，即无论立法、司法、行政，凡属于国家政治的，均有自治观念，而限于行政一部分；狭义的自治权，则专指行政。同时，自治权既有国际层面的，也有国内层面的。用于国内场合时，在现代政治学中，该概念指在一个主权国家内政府权力分配的特定模式。^③本文中的自治权，专指由法律规定的、国内场合下的权力分配。具体到我国香港特别行政区高度自治中的自治，就是依法自主管理本地区的地方事务，只要不属于中央政府管理的地方行政区域性质的事务，由特别行政区管理，中央政府不主动干预。

理解我国的地方自治权，必须把握以下两点：一是自治权须由法律规定，不得随意创设，是国家为进行有效治理而进行的权力分配；二是自治权的行使须在国家监督之下，国家以统一为日的，必须保证全国秩序井然，对自治主体的行为，国家必须有所监督。“假使团体不受国家之监督，任自身之意思行动自由，则是离国家监督范围之外，几另成以国家，而国家统一乃于是乎大坏。”^④

（二）高度自治权的基本特征

1. 高度自治是比一般自治程度还要高的自治

高度，是从程度而言。我国地方自治分为三个层次：第一种为针对包括省和直辖市在内的普通行政区域，地方享有的自治权较小；第二种是为解决国内民族问题而产生的民族区域自治，是为实现少数民族当家作主，管理本民族内部地方性事务的权力，因此民族区域自治地区的自治权比一般行政区域高；第三种即为特别行政区的高度自治权，为解决历史遗留问题，维护祖国统一，特别行政区实行原有资本主义制度和生活方式50年不变，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。所以，香港特别行政区的自治不是低水平的自治，而是比一般单一制国家的地方自治高，比我国民族自治地区的自治高，在某些权限上甚至比联邦制成员的权限还要高的自治。

2. 高度自治不能等同于完全自治

需注意的是，“高度自治”不是无限的自治，不能等同于“完全自治”，“高度”与“完全”是两个不同的概念。完全自治意味着包括国防、外交在内的一切事务都可以自主决定，不受国家管辖。“自治不能没有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘两个中国’，而不是一个中国。”^⑤实行高度自治是以中央完整地特别行政区行使主权为前提的，实行高度自治是以维护国家统一为前提的。“一国”与“两

① Anthony Neoh, *Hong Kong's Future: The View of a Hong Kong Lawyer*, 22 Cal. W. Int'l L. J., pp. 332-333 (1992).

② 参见王圣训：《中国自治法研究》，中国法制出版社2003年版，第1页。

③ Albert H Y Chen, *Some Reflections on Hong Kong's Autonomy*, 24 HKLJ, p. 174 (1994).

④ (日) 古村源太郎：《地方自治》，朱德全编，金慧华、郑少华校，中国政法大学出版社2004年版，第10页。

⑤ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第30页。

制”的正确关系应当是在坚持“一国”的前提下，允许一些地区实行不同的制度，“一国”是前提，离开“一国”，就谈不上实行“两制”。为了维护国家主权，为了香港长期繁荣稳定，有关国防、外交等权力必须由中央政府保留。

二、香港高度自治权的性质

香港特别行政区享有有别于我国民族区域自治和其他地方自治的高度自治权，甚至在某些权力上比联邦制国家下的地方自治权力还要充分。由此，有人认为特别行政区的设立带有联邦制的色彩，关于中央政府与特别行政区的权力关系、特别行政区高度自治权的性质等问题都引发了很大争论。

（一）香港特别行政区的设立是对我国单一制形式的发展

一般认为，单一制国家的特点主要是：①从法律体系看，全国只有一个宪法；②从国家机构组成看，国家设有统一的立法机关和统一的中央政府；③从中央与地方权力划分看，各行政单位和自治单位都受中央政府的统一领导，没有脱离中央政府而独立的权力。^①与单一制不同的是，联邦制国家是由几个或者更多成员联合组成的国家，联邦设有联邦政府和立法机关；联邦制下的成员通过宪法划分权力，各有自己的宪法和法律，各有自己的立法机关、中央政府系统、司法系统。^②

从我国现行制度看，我国只有一部统一的宪法——《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》），有一个中央政府，地方政府受中央政府的统一领导。《宪法》是国家根本大法，虽然《宪法》没有出现“单一国家”这样的词汇，但《宪法》第3条第4款规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”从此规定看，我国属于单一制国家。“单一制作为我国宪

① 如许崇德主编：《宪法》，中国人民大学出版社2004年版，第125页；又如魏定仁主编：《宪法学》（律师专业），北京大学出版社1995年版，第112页。两书对单一制的特点作了相似总结。同时，也有学者认为，应当使单一制的每项特征都更能突出中央与地方的关系，每项特征必须为单一制所特有。基于此，单一制的特征应归纳为：一是中央以法律而非宪法授予地方权力，二是中央对地方享有完全监督权，三是地方没有立宪权，四是地方不享有联邦的州或邦享有的中央参政权（参见王磊：《论我国单一制的法的内涵》，《中外法学》1997年第6期）。但是无论怎样，港澳基本法都没有改变我国单一制的特征，而是丰富了我国单一制的内涵。

② 参见董和平、韩大元、李树忠：《宪法学》，法律出版社2000年版，第219页。关于联邦制与单一制的区别，无数学者作出了大量的论述。比较有代表性的表述是：单一制国家的地方行政区是由中央根据管理的需要划分建立的，地方享有的权力，不是本身固有的，是中央授予的，中央对地方享有完全主权，对外由中央政府统一行使主权；联邦的成员邦本是主权国，在组成联邦时交出自己的部分主权给联邦行使，其余权力保留在自己手里，在联邦制下，中央和各成员邦都有自己的主权和自己的宪法，中央和地方权限的划分由联邦宪法规定（参见乔晓阳主编：《立法法讲话》，中国民主法制出版社2000年版，第9页）。但是，通过对主要联邦制国家的比较研究，也有学者认为联邦制在其200多年的发展过程中，已经历了从契约主义向国家主义的转变，今天的联邦制作为分配国家权力的方式，其实质是在两级政府之间进行公共事务决策权的分配，联邦制与单一制已不再是非此即彼，彼此对立，而是出现融合趋势（参见杨利敏：《关于联邦制分权结构的比较研究》，《北大法律评论》第5卷第1辑，第24~68页）。

法的一项基本原则已经体现在我国宪法和法律中”。^①

香港自古以来即是我国领土，是中华人民共和国不可分割的一部分。根据我国行政区划划分，全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇。同时，《宪法》第31条规定，国家在必要时得设立特别行政区，全国人大有权决定特别行政区的设立。在此基础上，《基本法》第12条规定，“香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域”。可见，香港特别行政区从性质上说属于我国地方一级行政区域，中央政府与香港特别行政区之间的关系本质上属于中央与地方的关系。

香港特别行政区享有的高度自治权比民族自治地方自治权广泛得多，甚至在某些方面比联邦制国家各州权力还要大，但并不能说明其权力来源已属联邦制下的分权。授权与分权的区别与自治权的程度并无必然联系。由于香港特别行政区的独特性，为解决历史遗留问题，为继续保持香港繁荣稳定，根据现实情况，其享有的高度自治权也不同于我国其他地区的自治权。“联邦主义的目的是为了地方自治，那么不一定非采取联邦制的方式不可，民主制和单一制下地方自治体也可能是一种更好的选择。”^②

《基本法》的制定，使我国中央与地方权力分配有别于纯粹单一制下的模式，甚至有了联邦制的色彩。“但当地方政府的权力从形式上又由中央政府的法律决定时，从根本上单一制本色仍被保留着，彻底的联邦主义不仅要求从中央到地区的权力划分，而且要求这种权力具有独立性，不能来自对方或被对方所否定、更改。”^③联邦制国家的分权模式多规定于宪法之中，而且确定分权的宪法条款的修改都需要各州或人民的同意，在此，联邦没有独立的决定权。例如，美国宪法修正案在经过全国3/4的州立法机关或州制宪会议通过后，成为宪法的一部分生效；又如，瑞典宪法修正案要经参加表决的大多数瑞典公民同意和联邦的大多数州同意后才能生效。在中国，即使中央与特别行政区在很多方面都似有联邦主义的影子，但规定特别行政区权力的《基本法》的修改和解释最终仍掌握在中央手里。这也是我国单一制国家形式没有被改变的根本原因。

所以，香港特别行政区从性质上说属于我国地方一级行政区域，特别行政区的设立并没有改变其地方行政区域的性质，而是对我国单一制国家结构形式的丰富与发展。^④

（二）高度自治权的授权性质

“单一制国家的地方行政区是中央根据管理的需要划分建立的，地方享有的权力，不是本身固有的，是中央授予的，中央对地方享有完全的主权，对外由中央政府统一代

① 王磊：《论我国单一制的法的内涵》，《中外法学》1997年第6期。

② 季卫东著：《宪政新论——全球化时代的法与社会变迁》，北京大学出版社2002年版，第165页。

③ 杨利敏：《关于联邦制分权结构的比较研究》，《北大法律评论》第5卷第1辑，第24～68页。

④ 基于此，有学者认为，我国的单一制属于复杂单一制，有别于其他国家的简单单一制，中央与地方是一种多层次的关系。我国中央与地方关系包括三种模式，即中央与普通行政区的关系、中央与民族区域自治区的关系和中央与特别行政区的关系，在理解上，既要和简单单一制区分开来，又不可等同于联邦制（参见王禹：《授权与自治》，濠江法律出版社2008年版，第53～57页）。

表国家行使主权。”^① 根据主权在民原则，我国由人民选出代表行使权力，全国人民代表大会是国家最高权力机关。香港特别行政区是我国单一制国家的一个组成部分。1840年鸦片战争以后香港被英国占领。1997年，英国撤走之时是把管制的权力交还给中国政府，而非香港政府，中国对香港恢复行使主权。所以，香港特别行政区作为我国单一制国家的一个组成部分，其权力来源于中央，是全国人大依法授予的。中央授予多少权，特别行政区就有多少权。高度自治权再广泛，其本质上仍属于中央对地方的授权。

三、中央授予香港高度自治权的法制化

中央对香港特别行政区高度自治权的授权不同于对一般地方行政区域的授权：一方面，它作为中国对世界作出的承诺，规定在《中英联合声明》中；另一方面，作为中央授予香港特别行政区高度自治权的法制化产物，具体规定于《基本法》中。

（一）《中英联合声明》中的高度自治权

为解决历史遗留问题，保证香港顺利回归，1984年12月19日，中国与英国就香港问题共同发表一份声明（即《中英联合声明》），中国对香港地区（即香港岛、九龙及新界）恢复行使主权，英国政府于1997年7月1日把香港地区交还给中国政府；同时确定了中国政府对香港的基本政策方针。中国政府在声明中承诺，在“一国两制”的原则下，中国政府会确保其社会主义制度不会在香港特别行政区实行，香港本身的资本主义制度及民主制度可以维持50年不变。除外交和国防事务属中央政府管理外，香港特别行政区享有高度的自治权，包括：

（1）香港特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，现行的法律基本不变。

（2）香港特别行政区政府由当地人组成，实行港人治港。

（3）香港的现行社会、经济制度不变，生活方式不变。

（4）香港特别行政区将保持自由港和独立关税地区的地位。

（5）香港特别行政区将保持财政独立。中央政府不向香港特别行政区征税。

（6）香港特别行政区可以“中国香港”的名义单独地同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，并签订有关协定。香港特别行政区政府可自行签发出入香港的旅行证件。

（7）香港特别行政区的社会治安由香港特别行政区政府负责维持。

经过艰苦的谈判历程，中英签署联合声明，解决了持续百年的历史遗留问题，为国与国之间处理同类矛盾创造了一个范例。《中英联合声明》也为保持香港的长期繁荣稳定与平稳过渡、顺利回归发挥了重要作用。这是中国对世界作出的庄严承诺，并具体规定在《基本法》中，《中英联合声明》的精神在《基本法》中得以传承。

^① 乔晓阳主编：《立法法讲话》，中国民主法制出版社2000年版，第9页。

（二）《基本法》中高度自治权的种类

为了维护国家的统一和领土完整，并考虑到香港的历史和现实情况，中华人民共和国决定在对香港恢复行使主权时，根据《宪法》第31条的规定，设立香港特别行政区。在“一国两制”的原则下，香港保持资本主义制度及民主制度50年不变，特别行政区享有高度自治权，并在《基本法》中列明。理解香港特别行政区的高度自治权，需结合《基本法》的宗旨与其他原则，立足于《基本法》的具体规定。《基本法》第2条概括性地规定，香港特别行政区实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。在《基本法》第2条的统领下，《基本法》对特别行政区高度自治的授权可以区分为三大类。^①

1. 无须中央政府进一步授权的权力

特别行政区的多数权力来自此类授权。根据《基本法》的规定，特别行政区可直接行使相关权力，无须中央政府在具体事务中作进一步授权。主要有：①《基本法》第16条规定，香港特别行政区享有行政管理权，依照本法的有关规定自行处理香港特别行政区的行政事务。即除了属于中央政府管理的少数几项行政事务外，香港特别行政区可以自行处理本行政区域内的其他行政事务。②《基本法》第17条规定，香港特别行政区享有立法权。除了国防、外交等属于中央政府职权范围内的法律不能自行制定外，香港可以制定民事、刑事、诉讼程序等适用于本行政区域内的法律。③《基本法》第19条规定，香港特别行政区法院除继续保持香港原有法律制度和原则对法院审判权所作的限制外，对香港特别行政区所有的案件均有审判权；特别行政区享有独立的司法权和终审权，特别行政区法院独立进行审判，不受任何干涉。④《基本法》第151条规定，香港特别行政区可以在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以“中国香港”的名义，单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关协议。

2. 需得到中央政府具体授权的权力

即特别行政区原则上可以行使某项权力，但需得到中央政府的具体授权。主要有：①《基本法》第96条规定，在中央政府协助或授权下，香港特别行政区政府可与外国就司法互助关系作出适当安排。②《基本法》第125条规定，香港特别行政区经中央政府授权继续进行船舶登记，并根据香港特别行政区的法律以“中国香港”的名义颁发有关证件。③《基本法》第133条和第134条规定，特别行政区政府经中央政府具体授权，可以签订或修改民用航空运输协议，签发执照、许可证等。④《基本法》第154条规定，中央政府授权香港特别行政区政府依照法律给持有香港特别行政区永久性居民身份证的中国公民签发护照，给其他合法居留者签发旅行证件；第155条规定，中

^① 相似的分类参见程洁：《中央管治与特区高度自治——以基本法规定的授权关系为框架》，《法学》2007年第8期。关于特区高度自治权，相关资料主要是按内容分为行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权等，如曾华群：《香港特别行政区高度自治权台议——对外事务实践的视角》，《比较法研究》2002年第1期；焦洪昌、姚国建：《港澳基本法概论》，中国政法大学出版社2009年版；肖蔚云主笔：《香港基本法讲座》，中国广播电视出版社1996年版；等等。为更好地体现授权性质，笔者在此根据不同授权种类进行区分。

中央政府协助或授权香港特别行政区政府与各国或各地区缔结互免签证协议。^⑤《基本法》第158条规定，全国人大常委会授权香港特别行政区法院在审理案件时对本法关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释。

3. 中央政府可能授予的其他权力

《基本法》第20条规定，香港特别行政区可享有全国人大和全国人大常委会及中央政府授予的其他权力。^①例如2006年，根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权香港特别行政区对深圳湾口岸港方口岸区实施管辖的决定》，全国人大常委会授权香港特别行政区自深圳湾口岸启用之日起，对该口岸所设港方口岸区依照香港特别行政区法律实施管辖；香港特别行政区将对深圳湾口岸港方口岸区实行禁区式管理；深圳湾口岸港方口岸区的范围由国务院规定；深圳湾口岸港方口岸区土地使用期限由国务院依照有关法律确定。将来，出于香港有效治理的需要，不排除中央对香港特别行政区权力作出其他授权的可能性。

可见，香港特别行政区享有的高度自治权既有国内法保障，又有国际法层面上的保障。《基本法》是香港特别行政区的根本性法律，在香港有“小宪法”之称，在调整中央与地方权力关系中具有纲领性地位，香港的高度自治权需以中央政府的授权为依据并以《基本法》所规定的范围和方式为限度。中央政府对香港特别行政区高度自治权的授权，主要有三种方式：第一种为权力种类明确规定于《基本法》的授权，特别行政区可根据《基本法》的规定直接行使相关权力，无须中央政府在具体事务中作进一步授权；第二种授权也明确规定相关权力种类，特别行政区原则上可享有这些自治权，但需得到中央政府的具体授权；第三种权力类型《基本法》没有具体规定，表明中央政府授予特别行政区其他自治权的可能性。此三种授权在《基本法》中表现不同，在实践中也应区别对待。

四、正确处理中央授权与高度自治的关系

虽然《基本法》划分了中央与香港特别行政区的关系，但《基本法》规定“宜粗不宜细”，现实中关于中央与特别行政区分别享有的权力仍有许多模糊不清、理解不一

^① 关于《基本法》第20条的规定，清华大学王振民教授认为这条规定表明了两层意思：一方面表明中央拥有特别行政区的主权，中央有授权的权力；另一方面表明特别行政区有继续接受中央授予的其他权力的权力，“如果没有这样的规定，那就意味着中央不可以再授予特别行政区其他权力，而特别行政区也不可以再接受这样的授权”（参见王振民：《中央与特别行政区关系——一种法治结构的解析》，清华大学出版社2002年版，第174~176页）。但是，笔者认为，如前所述，我国是单一制国家，特别行政区享有的高度自治权是中央授予的。不同于联邦制国家，法律没有规定的“剩余权力”归属各成员。“授权与被授权的关系是指拥有权力的主体将原属于自己的权力授予被授权者，被授权者的权界以被授予的权力为限，未授予的权力仍保留于权力主体。在授权的情况下，权力主体对被授权者有监督权，监督被授权者有没有越权，而被授权者以授权范围为限，未授予的权力保留在授权者。”（参见陈以定：《试析中央与香港特区权界》，《福建省社会主义学院学报》2008年第4期）。所以，即便没有这条规定，中央仍可根据实践发展和需要授予香港特别行政区其他权力。可以说，此条款的内容是为了使港人放心而作的一种承诺，也是对特别行政区授权的一个兜底条款。

致的地方。例如，中央授予香港特别行政区的权力能否收回？在没有中央明确授权的情况下香港特别行政区能否突破授权行使某项权力？当中央认为香港特别行政区超越高度自治权范围行使权力，或特别行政区认为中央的某项行为侵犯其高度自治权时，双方纠纷应如何处理？这些问题都有待我们进行进一步探讨。

（一）对香港特别行政区超越授权范围的处理

实践中，香港特别行政区突破《基本法》的规定，行使中央授权范围以外权力的例子并不罕见。^①对此，应根据不同情况作出处理。

1. 对于明显越权行为

在此种情形下，关于香港特别行政区是否超越授权范围行使权力并无争议。例如，《基本法》规定，香港特别行政区保持原有资本主义制度和生活方式50年不变，但在批地修建迪士尼乐园问题上，其所批出土地的期限是100年，明显突破了《基本法》50年的规定。这是否意味着对此行为，中央要严厉制裁？答案显然不是。对于一些不违背“一国两制”精神和《基本法》基本原则的具体权力的突破，虽然明显超出了中央的授权范围，但由于有利于香港的繁荣发展，中央也是乐见其成的。^②《基本法》是依据“宜粗不宜细”的原则制定的^③，不可能面面俱到，有些权力即使没有得到中央的具体授权，但有利于特别行政区管理的，香港特别行政区政府也可以行使这些具体权力，中央不会干涉。当然，如果特别行政区政府违背《基本法》原则和“一国两制”精神，突破授权范围行使权力，危害祖国统一和安全时，中央要严肃予以批驳，以正视听。

2. 对于有争议的越权行为

实践中，权力的划分并非如此清晰。某项权力，可能既能理解为中央的专属权力，又能理解为香港特别行政区的自治权。一般情况下，若该具体权力的行使并不违背“一国两制”精神和《基本法》基本原则，且有利于香港的繁荣发展，中央也无须干涉。

问题在于，如果某项权力香港特别行政区认为属于其高度自治权范围，而中央认为其属于中央管理事务，香港特别行政区行使该项权力是对《基本法》基本原则的违背，此时，就会产生纠纷。对此，应通过对《基本法》的解释予以解决。

（1）我国解释《基本法》的实践及问题分析。任何一部法律都是有弹性的，《基本法》规定“宜粗不宜细”，同样具有很多模糊的地方。诚如托马斯·霍布斯所言：“书

① 例如，《基本法》规定，香港特别行政区保持原有资本主义制度和生活方式50年不变，但在批地修建迪士尼乐园问题上，其所批出土地的期限是100年，超出了《基本法》50年的规定；又如，特别行政区行使了颁授勋章权；还有财政赤字问题，《基本法》第107条规定，香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应，但特别行政区政府在应对1997年金融危机时，却出现了巨额的财政赤字。

② 参见张定淮、孟东：《是“剩余权力”还是“保留性的本源权力”——中央与港澳特区权力关系中一个值得关注的提法》，黄卫平、汪永成主编：《当代中国政治研究报告》第7辑，社会科学文献出版社2009年版。

③ 参见《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第220页。

面的法律如果太简短，会因为歧义或者词语太简短而模糊，但是如果太冗长，那么出于同样的原因反而更加模糊。”“一切文学都有这样一个共识：任何类型的文本如果要为人们所理解，首先要进行解释。这对法律工作意味着：任何法律、具体的法律规定以及受合同约束的协议在能够恰当适用或执行之前都需要解释。”^①所以，对于有争议的条款，对于香港特别行政区某种可能超越授权范围的行为的判断，应通过对《基本法》的解释解决问题。

实践中，我国对《基本法》的解释存在诸多问题。根据《基本法》第158条，《基本法》的解释权属于全国人大常委会。香港特别行政区法院在审理案件时对《基本法》关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释，在审理案件时对其他条款也可解释。但在满足下列条件时，在对案件作出不可上诉的终局判决前，应由香港特别行政区终审法院请全国人大常委会对有关条款作出解释：①需解释的条款是关于中央政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的规定；②对该条款的解释影响到案件的判决。

由此可见，虽然全国人大常委会对《基本法》中关于中央政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款享有最终解释权，但仍有许多待解决的问题，如：《基本法》对哪些条款属于中央政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款，应由谁来判断？又由谁判断这些条款是否能够影响案件的判决？全国人大常委会解释《基本法》程序如何？第一次释法是闭门进行，然后公布释法内容，而第三次释法有内地高官到香港对释法作出解释，以后的解释应以哪种程序为准？还有，提出释法的主体包括哪些？《基本法》第158条虽规定“应由香港特别行政区终审法院请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释”，但不代表只能由终审法院提出（如第一次释法由香港特别行政区政府提请），由于案件还涉及具体当事人的权利，因此，是否能允许案件当事人提请解释并向全国人大常委会作出陈词？这些问题在实践中都引起很大争论。^②

（2）《基本法》解释机制的完善。联邦制国家的司法系统对联邦与各州权力的平衡发挥了很大作用。在美国，州法院受理因州法发生的案件，只有案件出现“联邦问题”或涉及联邦宪法或法律的解释时，才可以从州最高法院上诉到联邦最高法院。^③ 联邦最

①（德）伯恩·魏德士著：《法理学》，丁小春等译，法律出版社2003年版，第323页。

② 关于《基本法》的解释，由著名的居港权案引起广泛的争论，香港终审法院认为“有权决定对《基本法》的条文是否寻求全国人大常委会的解释”，有权“质疑全国人大及其常委会不符合《基本法》的立法，并宣布其无效”。这种说法被认为是“颠倒上下关系，混淆权力来源”。后来香港终审法院发表声明，明确终审法院的司法管辖权来自《基本法》，《基本法》的解释权属于全国人大常委会。但此声明可谓不痛不痒，根本没有解决问题，涉及中央和香港特别行政区的关系有部分内容尚未澄清（参见宋小庄：《对居港权案终审判决的分析》，肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第130～139页）。相关论述还有很多，如王磊：《论人大释法与香港司法释法的关系——纪念香港基本法实施十周年》，《法学家》2007年第3期；湛中乐、陈聪：《论香港的司法制度——香港“居留权”案透视》，《比较法研究》2001年第2期；王磊：《香港特别行政区终审法院对基本法解释权限的范围》，肖蔚云：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第119～120页。

③ 对此，联邦最高法院要求州的判决具有“充分而独立的”州法理由。如果州法院不能清晰地表明它的判决意见是基于真正的单独、充分、独立的州法理由，而援引了联邦的宪法、法律和判例，最高法院将会认为这是一个关于“联邦问题”的案件（参见 John E. Nowak and Ronald D. Rotunda, Constitutional Law, ST.: West Publishing Co., pp. 91-97 (1995)）。

高法院对一切涉及联邦宪法的问题具有最后审查权。美国联邦宪法的解释权最终掌握在联邦最高法院手中，在界定联邦政府的权力和联邦与州政府两者之间的关系中，联邦最高法院发挥了关键性的作用。通过最高法院的个案监督，保证中央与各州各自在宪法规定范围内行使权力。通过法院的审判，这些权力分配在最高法院手中重新阐释，赋予了新的含义，以灵活适应时代的需求。^①

与美国不同的是，德国由专门的宪法法院解释宪法，行使违宪审查权。相较于美国的附带审查，德国模式既有附带审查也有抽象审查。附带审查的提起方式有两种：一是普通法院在审理具体案件过程中就该案件所涉及的法律等规范性文件是否符合宪法存有疑问时，向宪法法院提出判断请求；二是允许认为公共权力侵犯其合法权益的公民，在穷尽了一切救济手段后，向宪法法院提出“宪法请愿”或“宪法控诉”。除了这种对法律的附带审查外，宪法法院还有对法律的抽象审查权，不必通过具体的诉讼案件，宪法法院也可以直接对有关法律进行审查。所以，德国《联邦基本法》的解释权由联邦宪法法院行使。联邦宪法法院通过对《联邦基本法》的解释，审查联邦或州的法律是否违反宪法，裁决联邦与各州之间的争议，并且赋予个人向宪法法院提出判断请求的权力，以防止公民的合法权益受公共权力侵犯。

通过以上分析，美国和德国虽然由不同的法院行使宪法的最终解释权，但同样都是通过司法机关的违宪审查来平衡中央（联邦）与各州的关系。而且，在附带审查中，个人都有提请法院解释的机会。这对我国通过解释《基本法》，解决涉及中央与特别行政区关系的纠纷也有可鉴之处。

当今社会，法律监督司法化已成为世界性的趋势。^②“二战”后，在越来越多的国家，对权力行为特别是对立法行为的合宪性审查（constitutional review）成为社会变革以及法治发展的重要机制。^③“一个国家缺少了司法审查这个枢纽，就无法完成从宪法到宪政的根本转变。”^④在法院主持下，各种对立的意见能够和平理性地表达出来，使得案件的当事人可以通过诉讼来捍卫自己的利益和权利，这是最能让人信服、妥善处理纠纷的方式。其实，“如同对个人之间的纠纷裁决一样，对立法机关中的僵局以及不同立法机关之间的冲突，也可以由司法机关来解决”。^⑤在不同的国家机关之间，由“最不危险的国家机关”担当法治“监护者”和“保护神”既是法治的需求，同时也与香港实行司法中心主义相衔接。因此，在处理中央与香港特别行政区的关系上，非常有必要赋予最高人民法院一定的司法审查权，通过对《基本法》的解释，对涉及中央与特别行政区关系的纠纷进行处理。若相关案件涉及中央的职权或中央与特别行政区的关系，

① 美国在建国前的殖民地时期，州早已存在，建邦时，基于对联邦政府的不信任，联邦宪法对联邦的权力作了很大限制；然而，紧随时代发展需要，根据不同历史背景，联邦的权力不断扩张。与此相反的是，加拿大的剩余权力归联邦，建国初期，联邦的缔造者倾向于建立一个中央政府的权力优于省权的联邦，这一想法在《北美法案》中得到体现；但加拿大的政治实践却出现了相反的趋势，由于法院对省权的支持和各省领导人的努力，省权比较大。无论哪一个例子，都说明了中央与地方权力分配是一个动态的过程，法院的协调作用非常重要。

② 参见张庆福、甄树青：《宪法监督的发展趋势》，《外国法译评》1998年第1期。

③ 参见季卫东：《合宪性审查与司法权的强化》，《中国社会科学》2002年第2期。

④ 张千帆：《从宪法到宪政——司法审查制度比较研究》，《比较法研究》2008年第1期。

⑤ 盛洪：《法官裁决和公共选择》，《中国社会科学季刊》1996年春季卷。

需要对相关的条款进行解释,则可由最高人民法院通过对《基本法》的解释,对案件进行审理,解决由此产生的纠纷。

然而,因为国家体制的不同,在中国,审判机关能不能适用宪法、解释宪法的问题还有待回答,更不必说对立法进行合宪性审查,所以相关的正当化任务将会更艰巨、更复杂。^①而且,如何平衡最高人民法院的审查权与香港法院的终审权,也是一个不得不考虑的问题。中国目前还缺乏这样的土壤,但困难不代表不能以此为前进方向。正如最高人民法院孔祥俊法官所言,这是“司法环境的外部影响问题”,“随着法治水平的提高和司法环境的改善,相信这种问题会逐步得到解决”。^②将来,通过具体司法实践,慢慢建立以最高人民法院的违宪审查为核心的司法审查制度,由最高人民法院对涉及中央与特别行政区关系的纠纷进行处理,通过对《基本法》的解释,审查特别行政区立法机关的立法是否违反《基本法》中关于中央政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款,与全国人大立法解释相结合,正确处理中央与特别行政区的权力关系,在香港特别行政区实现《宪法》和《基本法》的权威,推动中国法治的发展。

其次,赋予当事人提请解释的权利。《基本法》第158条规定,应由香港特别行政区终审法院提请中央解释,但不代表只能由特别行政区终审法院提请。实践中,全国人大常委会关于《基本法》的第一次解释也不是由特别行政区终审法院提起的,而是特别行政区政府在不堪重负之下才提请的。法律的规定,最终作用于个人身上,表现为个人的权利与义务,对《基本法》的解释,往往会影响到案件当事人双方的利益。因此,基于公平审讯的原则,在穷尽其他救济方式的情况下,涉案的双方都应该有权提出解释《基本法》的请求。而且,由于解释的结果与当事人利益攸关,为了改变原有的不利状态,获得对自己有利的判决,至少当事人中的一方会积极地请求对《基本法》的解释。通过这种方式,能及时发现现行法律存在的问题,并公正地解决纠纷,妥善处理中央与特别行政区的关系,以实现社会的公平正义,推动法治的发展。

综上所述,虽然《基本法》规定了香港特别行政区享有高度自治权,特别行政区行使高度自治权不得超越《基本法》规定的范围,但由于《基本法》规定“宜粗不宜细”,加之现实生活的复杂性,实践中香港特别行政区超越授权范围行使权力的例子比比皆是。对于香港特别行政区越权行为的处理,不能一概而论,须区分不同的情况;对于没有争议的越权行为,也并非一概否定,只要不违背“一国两制”精神和《基本法》基本原则,且有利于香港的繁荣发展,中央也是乐见其成的。关键是有的时候,某些权力是否属于特别行政区自治权范围很难界定,若中央不予干涉,自然没问题;若中央予以干涉,则纠纷自然产生。面对此种情况,从法治角度出发,通过对《基本法》的解释来解决问题无疑是最基本的方式。然而,我国目前的解释机制存在诸多问题。通过对国外做法的借鉴,我国也应当逐步建立起最高人民法院的违宪审查机制,赋予最高人民

① 违宪审查制度在中国要正当化困难重重,其正当性也遭到质疑,最大的困难在于对人民主权的侵犯,与民主原则相违背,我国也并不具备别国采行这一制度的几个主要理由。关于违宪审查制度的正当性,我国学者有大量的论述,如姜峰:《违宪审查:一根救命的稻草?》,《政法论坛》2010年第1期;陈红梅:《美国司法审查的民主正当性之辨》,《湖南科技大学学报》2010年第1期。

② 孔祥俊:《法官在法律规范冲突中的选择适用权》,《法制日报》2003年12月1日。

法院解释《基本法》，解决中央与地方纠纷的权力；同时，赋予个人提请审查的权力，完善《基本法》解释程序，妥善解决香港特别行政区超越授权范围行使权力的问题。

（二）授权与收权

按照授权的一般理论，当授权者认为某项授权不恰当，应当是可以收回的。“从授权理论的角度看，单一制国家的中央政府对地方实行授权的同时是保留着收回这些权力的权利和权力的。然而，出于政治上的考虑，中央政府不会轻率地作出收回授权的举动，这是授权理论对单一制国家中央对地方授权的基本解释。”^①然而，香港的高度自治权不同于一般的授权。一方面，对香港特别行政区收回授权将面临着更多的政治考虑；另一方面，中央对香港的授权还受国际条约的约束，不同于对其他地方的授权。所以，关于中央能否收回对香港特别行政区的授权问题，应区分不同的情况。

1. 《中英联合声明》中规定属于自治范围的事项

对于在《中英联合声明》中中国政府承诺赋予香港特别行政区的权力，如香港特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，香港的现行社会、经济制度、生活方式不变，香港特别行政区将保持自由港和独立关税地区的地位等，中国政府保证对香港的基本政策50年不会变。邓小平在会见撒切尔夫人时，花了很大的篇幅讲述“中国是信守诺言的”^②，此类授权不得由中央单方面收回。

2. 《中英联合声明》之外《基本法》明确规定的授权

香港特别行政区享有的高度自治权具体规定于《基本法》中，对于中国虽没有在《中英联合声明》中作出承诺，但以《基本法》的形式明确规定授予香港特别行政区的权力，由于《基本法》对双方都有约束力，中央也不得违反，如全国人大常委会授权香港特别行政区法院在审理案件时对《基本法》关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释，此类授权不得收回。当然，通过修改《基本法》的方式，中央可以收回对香港特别行政区的某些授权，但基于法治的要求，为保持法律的稳定性，不宜随意作出修改，且对《基本法》的修改需经一系列复杂的程序，这在现实中也不大容易实现。

3. 《基本法》没有明确规定属于自治范围的授权

将来由于社会经济的发展，可能基于新的考虑将现有的某项由中央行使的权力交由香港特别行政区行使，也可能因管理职能的需要出现新的权力。根据《基本法》第20条，中央仍可根据实践需要授予香港特别行政区其他权力，这些权力在《基本法》中并没有明确规定，中央应当保留收回的权力。当然，基于政治稳定的考虑，综合各方面因素，中央也不会轻率作出收回此类权力的决定。

综上所述，从诚信角度来看，中央赋予香港特别行政区高度自治权不仅是基于《宪法》的规定，而且还基于国际条约——《中英联合声明》，是中国作出的庄严承诺，对香港的基本政策50年不变。对于《中英联合声明》中列明的应当保证由香港特别行

^① 张定淮、孟东：《是“剩余权力”还是“保留性的本源权力”——中央与港澳特区权力关系中一个值得关注的提法》，黄卫平、汪永成主编：《当代中国政治研究报告》第7辑，社会科学文献出版社2009年版。

^② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第101页。

政区行使的权力，中央不得收回。从法治角度来看，中央对香港特别行政区的授权已通过《基本法》确定下来，对双方都有约束力，对于《基本法》中明确规定属于香港特别行政区自治范围的权力，非经修改《基本法》，中央不得收回。从政治角度看，即使中央有收回授权的权力，但此类举动未免会引起政治风波，基于政治考虑，中央也不会轻易作出此类行动。

作者单位：中山大学法学院

论香港互联网服务供应商的第三方侵犯版权责任

谢琳

摘要：现今，互联网用户侵犯版权的情况非常严重。版权所有人难以追究用户本身的责任，因此，更倾向于追究互联网服务供应商（以下简称互网商）的责任，要求它们对其用户的侵权行为负责。在互网商归责要素方面，香港侵权责任存在不确定性，而且香港也未制定关于互网商的免责条款。自2006年12月以来，香港政府一直在进行立法咨询，希望能够完善版权条例，加强数码环境中的版权保护。本文对香港传统归责要素进行系统整理分析，并提出借鉴澳大利亚途径的解决方案；同时，通过比较其他国家的免责制度，设计出香港的免责条款。

关键词：香港互网商 授权侵权 “通知及删除”制度 过滤技术措施 “分级回应”制度

一、香港关于互网商立法中存在的问题

（一）背景介绍

随着 Web 2.0 技术的出现和发展，内容的传播速度大大地提高。互联网用户能够非常方便和迅速地分享版权作品。正是这种便利和快捷的传播方式，使盗版问题大大地恶化。未经授权的版权作品的传播几乎变成了互联网用户的普遍行为。

针对严重的版权侵权的问题，版权人一般提起两方面的诉讼：第一，追究互联网用户的侵权责任；第二，追究互网商的责任，使它们对其用户的侵权行为负责。

因为互联网侵权活动难以探测侦查，所以对用户侵权活动的打击率是非常低的。侵权用户众多，且互联网隐藏了用户本身的真实身份，因而打击盗版难以进行。香港的做法是，将未经授权的上载行为定义为刑事犯罪行为。^① 香港将刑事责任作为威吓工具，起着杀鸡儆猴的作用。但刑事处罚是一个过重的处罚，香港当局未必会严格执行这项措施。目前，香港只有一件非法上载刑事案件。

对互联网用户本身侵权责任的追究，存在着许多实际上的操作困难。因此，追究互网商的责任是一种比较可行的补救方法。其中，侵权行为是由用户作出的，而不是由互网商作出的。互网商只是为用户提供服务设施。互网商承担的第三方侵权责任与简单的直接侵权责任不同。在什么情况下，互网商才需对其用户的侵权行为负责呢？这与互网商提供的服务类型和性质有着密切关系。互联网服务的技术日新月异、发展迅速，其服务类型也在不断地变化之中，以致原有的法律未必能够适用于新的技术环境。

基于在数码环境中加强版权保护的需要，香港政府于2006年12月发布《在数码环

^① CHAN NAI MING v. HKSAR [2005] 4 HKLRD 142; [2007] 1 HKLRD 95 (CFI); [2007] 2 HKLRD 489 (CFA).

境中保护知识产权》的咨询文件，征询公众意见。在这几年的咨询过程中，香港政府根据公众的意见，对它作了几次修改和整理。日前，香港商务及经济发展局就《在数码环境中加强保护版权的建议》继续征询公众意见，以期于2010年下半年把修订条例草案提交立法会审议。

对于互网商的责任，香港咨询文件提出的问题是：是否应该增加对互网商责任的规定，如果应该，那么在什么情况下，互网商需要承担法律责任。目前，该咨询尚未得出最终结果。本文试图对该咨询进行评析，并指出可行的立法途径。

（二）互网商的定义

在香港咨询文件中，对互网商的定义为：

互联网服务供应商泛指提供互联网服务的营办商。有关服务大致可分为：（a）接达服务；（b）应用服务（例如为网站提供服务器或供应数据储存空间；管理和营运网站；域名查辨服务；提供电邮、网上讨论区或新闻组服务；提供网上检索的搜寻器或资料搜寻工具以便利网上资料检索等）。提供接达服务的互联网服务供应商称为互联网接达服务供应商。（工商及科技局，2006：第10页）

互联网接达服务供应商，是指为接驳互联网及用户所指定各点之间的其他网上通讯而提供传送、路由或连接的管道服务供应商。互联网接达服务供应商不会查核或修改用户所选择及指示在网上传送的资料内容。（工商及科技局，2006：第19页）

咨询文件作出这样的分类是合理的。可能涉及侵权责任的互网商应该为提供应用服务的互网商。例如，搜索引擎（谷歌等）、视频分享网站（Youtube等）、点对点技术供应商（迅雷、电驴等）。本文中，互网商指的是互联网应用服务供应商。

在最近一个澳大利亚 *Roadshow Films Pty Ltd v iiNet Limited* (No. 3) [2010] FCA 24 案件中，法院指出，仅提供因特网接达服务，并不是提供侵权的工具，并不足以使用户进行版权侵权。该案中，侵权工具应该是BT软件系统。iiNet并没有控制该BT系统，因此，并不需要对BT系统侵权负责。澳大利亚的判例对香港判例具有说服力效力。同时，《1968年澳大利亚版权法令》将此种涉及授权侵权的互网商称为传送服务供应商（carriage service provider）。现今，各式各样的数字化公司都提供在线活动，但是其中很多公司并不能被纳入传送服务供应商类别之内。

（三）香港现有法律中存在的问题

与多数海外司法管辖区不同，香港现行法律尚未对互网商责任进行专门规定，也未制定关于互网商的免责条款。这并不意味着没有法律可以规制互网商的行为。传统侵权责任仍可适用于互网商的情形。

香港知识产权制度源自英国的知识产权制度。1997年，香港第一次制定了自己的纯属地方性的版权法，即1997年6月27日生效的《版权条例》（第528章）。该条例的某些部分受到《1988年英国版权、外观设计及专利法令》的启发，但整个条例完全沿袭了欧盟的法律。在《版权条例》生效之前，香港适用的是《1956年英国

版权法令》(以下简称1956年法令)。如果《版权条例》包含的条文与1956年法令的条文“相对应”,则根据1956年法令所作出的判例法就仍然适用。同时,根据《版权条例》第193条,即使与1956年法令条文“相对应”的《版权条例》条文改变了,但该改变仅为了澄清表达,那么,对《版权条例》条文的解释也就不应该偏离过往的法律。

在英国等普通法国家中,有两种普通法上的侵权责任规定了第三方侵权:一是共同侵权人责任(joint tortfeasors),二是授权侵权责任(authorisation)。其中,能够规制互网商行为的只有授权侵权责任。

根据普通法的共同侵权人原则,任何人如果意图、促致和有共同目的地进行侵权活动,则可引起民事责任。这意味着,任何人只有故意联同第三方作出侵权行为,才能构成共同侵权。请注意,“故意”是共同侵权人责任的构成要件之一。普通法上的共同侵权人的定义不同于中国法律中共同侵权的定义。普通法上的共同侵权人责任是一个很狭窄的概念,只有侵权人之间具有意思联络,即“通谋”(common design),共同侵权人责任才成立。^① 中国法律中的共同侵权并不要求共同侵权人之间具有意思联络,该概念的范围更为广泛,并可规制互网商的行为。但是,香港法律沿袭的是普通法制度,而不是中国法律制度。在香港,互网商不太可能必须承担共同侵权人责任。原因在于,互网商并没有与用户就侵犯版权行为进行通谋(意思联络)。因此,普通法上的共同侵权人责任并不适用于互网商。

然而,授权侵权责任则能够规制互网商的行为。香港《版权条例》第22条第(2)款规定:“任何人未获作品的版权拥有人的特许,而自行或授权他人作出任何受版权所限制的作为,即属侵犯该作品的版权。”授权侵权行为是直接侵权的类型之一。任何人如果授权另一个人作出侵权行为,则将负民事责任。这一条文与英国的版权法令的措辞非常相似。关于“授权”一词的定义直接决定了互网商是否应负责任。香港本地目前尚未有针对“授权”一词的案例。英国和澳大利亚的判例对香港法院的判案具有说服性的参考效力(工商及科技局,2006:第11页)。但是,英国和澳大利亚目前对“授权”一词遵循不同的司法解释途径。英国的解释较为严格,而澳大利亚的解释较为宽松。目前不清楚的是,香港将会遵循哪一种途径。香港未来的互网商案件判决结果存在着很大的不确定性。因此,香港法律关于互网商归责责任的适用需要得到进一步的澄清。

此外,香港并没有互网商免责条款。而目前,大多数海外司法管辖区已经制定了相关的免责条款。那么,需要讨论的是,香港是否也需要制定类似的免责条款?如果需要,应如何制定?

^① 相关案件可见: *Thompson v Australian Capital Television Pty Ltd* (1996) 169 CLR 574 at 580-581 (Brennan CJ, Dawson and Toohey JJ and Gummow J at 600); *CBS Sony Ltd v Amstrad Plc* [1988] 1 AC 1013 (HL) (Templeton L at 1057A-C, 1055E-1057H)。

二、香港政府立法建议的不足之处

（一）可供选择的解决方案

对该法律的不确定性，有两种解决方案可供选择。

1. 不修改立法的解决方案

授权侵权责任的法律其实已经涵盖了互网商的责任问题，只是暂时缺乏法律上的进一步适用。因此，香港政府指出，最终的解决方法未必一定要通过修改立法的途径。香港政府也有可能选择不涉及法律的处理方式。例如，可以鼓励互网商与版权所有人一起制定出合适的产业实践的指导规则或实务守则（工商及科技局，2006：第17页）。该行业规则可以规定所有互网商如何去打击网络侵权行为。

2. 修改立法的解决方案

立法时，需要考虑的是，在缺乏司法判例的情况下，立法会是否需要提前制定关于互网商的法律规定。例如，立法会可以采用与澳大利亚相似的模式，对“授权”侵权的定义列出一系列相关因素，从而确定互网商是否构成授权侵权。此外，立法会还可以制定相关的免责条款，如“通知及删除”免责条款。

（二）香港政府的立法建议

在最新的咨询文件《在数码环境中加强保护版权的建议》中，立法会表示：“较倾向让互网商以自愿合作的方式打击网上盗版活动，而无须就此立法。”（立法会工商事务委员会，2009：第3页）香港政府于2008年7月建立三方协作机制。三个利益方是版权拥有人、互联网使用者和互网商。他们一同制定打击网上侵权活动的实务守则，该守则供互网商自愿遵守。

在制定实务守则过程中，三方协作机制的利益方一致认为，香港政府并未提供适当诱因，无法鼓励互网商自愿遵守实务守则。因此他们一致支持香港政府修改立法，增订法定免责制度。在该免责制度中，互网商只要符合自愿实务守则规定的若干条件，打击网上侵权活动，则可能可以免责。因此，立法会也决定增订限制法律责任的法定制度。

香港政府选择了折中方案，即制定自愿实务守则，但又提供立法上的支持，制定免责条款，推动自愿实务守则的实施。

（三）立法建议的不足之处

香港政府作出这样的选择是出于这样的考虑：“希望借此保持互联网服务业的较大灵活性，让业界可因应日新月异的网上盗版活动模式，制定有效和适切的措施。”（立法会工商事务委员会，2009：第3页）确实，基于网络科技的迅速发展，法律的滞后性使法律对互网商行为的规制成为巨大的挑战。因此，为了避开法律的这些缺点，香港政府更倾向于制定灵活的守则。

然而，自愿实务守则是三方妥协的产物，它由非法律专家的三个利益方所制定。该守则制定出来的结果并没有经过专家机构的严格审议，有可能会不符合法律的逻辑。如果贸然对该守则加以免责条款，将非正式的规则变成具有法律效力的条款，可能会造成立法上的漏洞，并引发无法意料的后果。例如，免责条款的要求可能过于简单，致使大量互网商逃脱责任。笔者认为，其他海外司法管辖区专门针对互网商的法律责任已有近10年的发展历程，立法会可以借鉴其中已经比较完善和确定的相关条款，在制定自愿实务守则的过程中，先起草可行的框架，再让利益方讨论和选择，最后得出立法新增条款规定。

此外，笔者认为，仅仅制定自愿实务守则以及免责条款是不够的，归责条款仍需得到澄清。这个自愿实务守则只是作为一个免除互网商责任的参考，但确实对法律责任起着部分澄清的作用。但是，免责条款只是回答了，在什么情况下，互网商可以免于承担责任。免责条款起到的作用只是鼓励互网商努力维护版权的利益。这是对互网商行为的高层次要求。法律最根本的问题还是在什么情况下，互网商需要承担责任。不是所有的互网商都会仅仅因为鼓励，就让自己的行为完全符合自愿实务守则的要求。问题的关键在于，什么行为是互网商不应该作出的。在这一点上，立法会并没有进行澄清。下文试对归责条款和免责条款进行分析，并提出完善建议。

三、归责条款的完善

香港政府日前的选择是，在立法上，暂时不对“授权”一词的含义进行厘清。本文试图对传统“授权”概念进行分析和归纳，并探讨何种“授权”定义是合适的。尽管香港缺乏对“授权”一词的进一步定义，但法官在判决时并非毫无依据，法官将会参照英国或澳大利亚的先前判例。只有英国和澳大利亚同样采用“授权”归责责任原则，且英国和澳大利亚的判例对未来香港判例具有说服力效力和参考价值。而英国和澳大利亚目前对“授权”一词采用了不同的解释途径。因此，在未来相关案件判决中，香港法院应该在英国和澳大利亚的两种途径中选择其一。

（一）传统“授权”的定义

在英国，为了证明授权成立，任何人都需要证明存在具体意图或甚至是积极的行动。不同于英国的严格的解释途径，澳大利亚的途径更为宽松，仅仅允许就可以构成授权侵权。

1. 对控制能力的要求不同

在较早期的判例中，英国和澳大利亚的解释的共同点是：被告必须有能力阻止侵权，这样才有可能构成授权侵权。英国和澳大利亚对控制能力程度的要求不同。

在英国 *Vigneux v Canadian Performing Right Society Ltd* [1945] AC 108 案件中，第一被告为一家餐厅提供了一个自动唱片机，每周固定收取租金。在每一约定的时期后，第一被告到餐厅更换唱片。在第二被告的餐厅中，顾客往机器中投入一个硬币，并在播放

自动唱片机选单中选择一首音乐。顾客对音乐的播放被判为侵犯了原告的版权。但是英国枢密院判定，因为餐厅无法控制对机器的使用，所以被告无须承担机器所播放的音乐的责任；是顾客自己选择了播放的音乐。

澳大利亚的一个判例恰恰相反。*Winstone v Wurlitzer Automatic Phonograph Co Ltd* [1946] VLR 338 一案也涉及了自动唱片机。在该案中，被告的经营方式与 *Vigneux* 一案相似。被告为牛奶吧的经营者提供自动唱片机。被告维护这个机器，选择在机器陈列的唱片，并收取所有投入机器的钱的 1%。法院判决认为，仅仅将机器提供给顾客已经足够构成授权侵权。被告能决定他自己本身是否确信，在该自动唱片机中展出的音乐作品并没有侵犯版权。

2. 对意图和参与程度的要求不同

在较近期的判例中，在英国，被告不仅仅需要一个“具体意图”去允许第三方侵犯版权，可能也必须有某些证据可证明，被告通过类似提供侵犯版权工具的方式，实际参与了侵权；在澳大利亚，仅仅“允许”就可以构成授权侵权。

在英国的近期判决中，关于授权侵权的主导案件有两个：*A&M Records Inc v Audio Magnetics Incorporated (UK) Ltd* [1979] FSR 1 和 *CBS Inc v Ames Records & Tapes* [1981] RPC 407。在第一个案件中，被告生产并向公众销售空白磁带。这些空白磁带的广告有：“在你的磁带中，Carpenters 的声音是否听起来呆板呢？”“购买一般空白磁带的不便之处就是，任何你录制的东西最终听起来仅仅是一般而已。”Carpenters 声音纪录的版权持有人诉称，这些口号相当于 A&M Records 公司授权公众以侵犯版权的方式录制 Carpenters 的音乐。但法院判决，因为缺乏足够的因果关系要素，被告行为不足以作出授权。^① 被告仅提供空白磁带，并没有提供版权作品。

在第二个案件中，被告是一家唱片连锁店的老板。该店经营的是商业磁带借出图书馆。其经营方案是，被告拥有很广的流行音乐选择目录，用户为借用磁带而支付最初订金和一系列费用。原告凭借各种转让协议，在流行音乐领域拥有大量版权。原告诉称，被告鼓励人们录制唱片和磁带，因此被告的行为等同于授权侵犯版权。法院驳回了原告的诉求。在意图方面，被告仅仅是允许人们将唱片带回家中；在参与程度方面，被告仅提供版权作品，并没有提供录制的设备，甚至也没有提供空白磁带。因此法院判决被告行为不构成侵权。法院作出这一判决，多半是出于政策性考虑（Pendleton, Lee, 2008: p. 156）。

根据上述英国的判决，似乎可以得出一个结论：一般而言，授权侵权责任必须具备两个因素：第一，被告必须具备想要第三方侵犯版权的“具体意图”（specific intent）；第二，也许必须具有某些证据证明，被告实际参与到侵权行为中，如提供侵犯版权的工

^① 同理，在 *CBS Songs v Amstrad* [1988] RPC 567 一案中，英国上议院认为，销售双层录音机，并附带鼓励家庭录像的广告材料，并不构成授权侵权。此案判决也适用于随后案件。例如 *Pensher Security Door Co Ltd v Sunderland City Council* [2000] RPC 249 (CA) 一案。

具。^①但是，澳大利亚的 *Moorhouse v University of New South Wales (Moorhouse)* [1976] RPC 151 (Aust HC) 案件^②对“授权”进行了最宽泛的解释。在该案件中，“授权”被解释为在本质上与“允许”同义。允许是一个非常宽的概念，并在本质上可以仅仅指对被诉行为的默许。该案件中，大学图书馆提供了复印机。那么大学图书馆是否构成对图书馆学生复制书籍的授权呢？在新南威尔士州最高法院的判决中，Hutley 法官的观点是，仅仅允许就可以构成“授权”，且该大学图书馆提供了复印机，这样的提供可被推论为允许侵权。虽然图书馆在复印机旁边贴上了注意版权侵权的通知，但法院判决，该通知未能给出版权法令准许的复制行为的准确信息，且这一点以及图书馆缺乏任何监管这一事实，构成了一种漠视，而该漠视相当于授权侵权。澳大利亚高等法院维持了这一判决。其中，Gibbs 法官总结了授权侵权责任的构成要素：①被告能够控制侵犯版权工具；②被告知道或有理由怀疑，该工具很可能被用于侵犯版权的目的；③被告没有采取任何行动阻止侵权。

（二）关于互联网商“授权”的定义

英国法院几乎没有作出关于互联网商授权侵权的判决。根据英国对“授权”的狭窄定义，互联网商很可能无须就用户侵权行为承担授权侵权责任。相反，近期的互联网商案件大多发生在澳大利亚，而且在澳大利亚已经发展出比较完整的关于互联网商的法律和判例。因此，下文对澳大利亚互联网商案例进行分析。

澳大利亚的版权法例不同于英国和香港的版权法例。澳大利亚对“授权”的定义有着更为详细的规定。《1968年澳大利亚版权法令》第101条第（1A）款规定，在判决被告是否已作出授权行为时，法院必须考虑以下因素：①如果该人有权阻止有关行为，他可行使的权力的程度；②该人与作出有关行为的人的关系；③该人是否有采取其他合理步骤以阻止或预防有关行为的发生，其中包括是否遵从相关的行业实务守则。

在澳大利亚，互联网商主要案件是 *Universal Music Australia Pty Ltd v Sharman License Holdings Ltd (KaZaa)* [2005] F. C. A. 1242 一案。在 *KaZaa* 一案中，法院适用了 *Moorhouse* 一案的判例，并且由《1968年澳大利亚版权法令》的第101条第（1A）款所阐明。

KaZaa 一案与美国著名案件 *Metro-Goldwyn-Mayer Studios Inc v Grokster Ltd (Grokster)* [2005] 125 S. Ct. 2764 具有很大的相似之处。*KaZaa* 与 *Grokster* 都是点对点网络技术服务供应商。在 *KaZaa*、*Grokster* 的服务中，用户可以直接与其他用户同时互相传送同一个文件，因此传播速度大大提高。在其用户传送的文件中，不少都是版权作品。

在 *KaZaa* 一案中，法官认为，互联网商构成授权侵权责任的考虑因素有三个：

① 香港的一个初审案件也遵循了这一途径。在 *Satellite Television Asian Region Ltd & Ors v Alpha Communications Technology Ltd & Ors* [2003] 3 HKLRD 282 一案中，被告订了加密电视节目，并提供给他们的顾客，同时还提供卫星天线和解码器。根据《版权条例》第22条第（2）款，法院判决被告已构成授权侵权。

② 关于新南威尔士州最高法院判决，见 [1974] 3 ALR 1。

第一, KaZaa 推动了其服务的侵权用途。KaZaa 不仅没有有效阻止侵权, 还怂恿用户提高他们的文件分享量, 而且还建立了一个批评唱片公司的网站。该网站指出, 唱片公司不应该反对点对点文件共享活动。KaZaa 还赞助了“KaZaa 变革”活动, 反对唱片公司。该网站将会促使访问者认为, 通过忽视版权的限制而反抗唱片公司, 是一件妙极了的事情。

第二, KaZaa 故意不采取阻止侵权内容传播的有效过滤措施。法院认为, 过滤措施应是有效的。网站上的版权警告通知并不是有效的措施, 无法充分阻止用户侵权。

第三, KaZaa 的商业运作模式从侵权中获利。广告为 KaZaa 提供大部分利润。因此, 出于互联网商自己的利益考虑, 越多人使用 KaZaa 越好。

Grokster 被判决侵权, 正是基于这三个因素。

(三) 政策选择

关于互联网商责任问题, 香港《版权条例》不仅需要保护版权人的创作热情, 而且需要保护传播技术的提供者的创新动力。如果互联网商须负过度的责任, 则法律必然会抑制互联网商更新和提供技术的热情。在《在数码环境中加强保护知识产权的初步建议》中提出: “我们认为, 版权保护制度也应促进发布数码内容的创新及科技发展, 从而协助香港发展为互联网服务枢纽。”(商务及经济发展局, 2008: 第 1 页)

在此类案件中, 根本问题在于, 监督和阻止侵权的工作应该由谁负责。目前, 大多数国家都认为, 互联网商并没有预先义务来监督和阻止侵权, 但互联网商应该在一定合理的程度上配合打击侵权。

依据英国之前的严格解释, 互联网商几乎不可能因用户行为而承担责任。这与日前大多数司法管辖区的做法是不同的。有人指出, 英国法院未必一定会遵循之前严格的定义解释 (Larsson, 2009)。原因是, 多数国家现行的做法是, 互联网商有可能会因用户的行为而负侵权责任。例如, 澳大利亚的经典判例 *KaZaa* 就与美国影响力巨大的判例 *Grokster* 非常相似。在这个发展趋势下, 英国法院的法官未必不可能参考 *Moorhouse*、*KaZaa* 等有影响力的判决。

笔者认为, *KaZaa* 和 *Grokster* 这两个判决具有合理性, 值得香港借鉴。理由是, 其中只有互联网商具备推动侵权的意图, 侵权才存在。法院认为, 这三个因素相辅相成, 应将这三个因素作为一个整体考虑。若互联网商直接从侵权中获利且不采取有效措施, 但并没有表现出推动侵权的意图, 则法院尚不能认为互联网商须负侵权责任 (Ginsburg, Ricketson, 2006)。目前, 在互联网商直接从侵权中获利的情况下, 采用过滤技术并不是互联网商的一个义务; 但互联网商必须避免鼓励或诱导侵权。这样的平衡是合理的。

因此, 笔者认为, 香港应该遵循澳大利亚更为宽松的解释途径, 而不是英国严格的解释途径。

四、免责条款的完善

归责责任是在监督侵权工作中取得折中的平衡，将监督工作合理分配给版权拥有者和互网商。免责条款则是鼓励互网商主动采取有效阻止侵权的措施。如果互网商主动采取监督阻止侵权的有效措施，则豁免其法律责任也是理所当然的。

香港立法会决定增订限制法律责任的法定制度，互网商只要遵守自愿实务守则的若干规定，则可能可以免责。香港政府目前继续组织三方协作机制，讨论限制法律责任的法定制度和互网商自愿实务守则的细节，以期建立共识。日前，香港的三方协作机制提出的大纲主要包括三个措施，即“通知及删除”制度、过滤技术措施和“分级回应”制度。

（一）“通知及删除”制度

在海外司法管辖区中，“通知及删除”制度是目前免责制度中发展得最完善的一个。美国是该制度的首创者。在2000年《千禧年数字版权法》（17 U. S. C. § 512）中，美国就已制定了该制度。目前，澳大利亚、新加坡等国家也都采用了“通知及删除”制度。^①

“通知及删除”制度是一个互网商的免责条款。在须承担第三方侵权责任的情况下，互网商可以援引该免责条款进行抗辩，使自己无须对其用户本身的侵权活动负责。“通知及删除”制度的一般运作方式是：版权所有人以规定格式向互网商发出一个通知，该通知要求删除涉嫌侵权的信息。互网商如果能够立即删除被识别侵权的信息，并告知涉嫌侵权的用户，则可以免于承担责任。^②

与“通知及删除”制度运作方式相似的还有“通知及通知”制度。但不同的是，根据“通知及通知”制度，在收到侵权通知之后，互网商只要向侵权用户发出警告通知，但无须删除侵权信息。“通知及通知”制度目前为加拿大所采用。^③考虑到香港是一个高度保护知识产权的地区，而且目前多数国家采用的是“通知及删除”制度，因此，如需采用这种制度，香港很可能会选择采用“通知及删除”制度。

“通知及删除”制度并不是必不可少的。当时，美国之所以制定该制度，是因为互网商立法游说活动成功地说服美国政府制定互网商免责条款。香港的互网商也主张，香港法律也应该制定类似美国的避风港条款，避免互网商承受过重的责任。但是，存在的问题有：美国的避风港条款是否真的可以减轻互网商的责任？如果香港真的制定避风港条款，那么，在什么情形下，互网商可以获得免责？

① 具体条文为《1968年澳洲版权法令》第116AH条，《新加坡版权法令》第252C条。

② 例如，17 U. S. C. § 512。

③ 加拿大的具体条文为 Bill C-61 第 41.25、41.26 条（<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=3570473&file=4>）。

1. “通知及删除”避风港条款的保护范围

美国《千禧年数字版权法》第 512 条规定了“通知及删除”制度：在收到侵权通知之前，互网商仍需满足一定的前提条件，才有资格获得避风港条款的保护；否则，互网商即使在收到侵权通知后立即删除侵权内容，仍不能免责。该免责的前提条件几乎与美国普通法上的间接侵权责任构成要素相一致。互网商一旦构成间接侵权责任，往往也就不符合免责的前提条件，也就很难依据该避风港条款而得到豁免（Ginsburg, 2008）。

在美国，对于第三方侵权的互网商责任，适用的是间接责任（secondary liability）。间接责任有两种类型：帮助侵权责任（contributory liability）和替代侵权责任（vicarious liability）。互网商只要构成这两种责任中的一种，就须对用户自己的侵权负责。帮助侵权的构成要素是：第一，被告知悉侵权行为的存在；第二，被告对侵权行为人提供实质性帮助。^① 替代侵权的构成要素是：第一，被告对侵权行为具有直接经济利益；第二，被告对侵权行为具有控制能力。^② 避风港条款规定，被告如果想要获得避风港条款的抗辩保护，则不能知悉侵权行为存在，也不能在能够控制侵权行为的情况下，就侵权行为获得直接的经济利益。这样一来，表面上似乎是互网商只要依据通知删除信息，就可以获得免责保护；但实际上，几乎不存在在原本应构成间接侵权的情况下，互网商却又能获得避风港条款保护的中间地带。互网商只要构成间接侵权责任中的一种，似乎就不能满足免责条款的前提条件。

这种中间地带存在的可能性只在于法院对同一要件的解释不同。例如，对于是否具有控制力，在普通法侵权背景下，美国法院将会判决，被告如果能够阻止用户使用其服务，则具有能力控制侵权行为。^③但是有些法院认为，阻止访问本身并不足以等于避风港条款中的“有权力和有能力控制”。这些法院对避风港条件的解释偏离了普通法的原先判决。这些法院认为，如果“有权力和有能力控制”指的是仅仅能够删除访问链接，那么避风港条款的法定条件本身就存在逻辑上的矛盾。因为符合“通知及删除”避风港条款的互网商，本就指的是能够删除访问链接的互网商，所以法律并不需要再一次特别规定“有权力和有能力控制”。^④依据这一观点，该条的“有权力和有能力控制”的能力不仅仅只是阻止访问而已，而应该是超过阻止访问的能力。但是，这只是部分法官的理解方式。美国大法官 Jane Ginsburg（2008）就持相反看法。她认为，只需对“有权力和有能力控制”进行一般解释即可，即是能够阻止访问。因为第 512 条已经限定了在有能力控制的同时，互网商也不能直接获得经济上的利益。即是说，互网商如果有能力控制，但没有直接获得经济上的利益，那么仍可以获得避风港条款的保护。因此，

① 具体案件为：*A&M Records Inc v Napster Inc*, United States Court of Appeals For the Ninth Circuit, 284 F.3d 1091; *Gershwin Publ'g Corp v Columbia Artists Management Inc*, 443 F.2d 1159, 1162 (2d Cir. 1971); *Fonovisa Inc v Cherry Auction Inc*, 76 F.3d 259, 264 (9th Cir. 1996)。

② 具体案件为：*A&M Records Inc v Napster Inc*, 239 F.3d 1004。

③ 具体案件为：*Religious Tech Ctr v Netcom On-Line Comm Servs*, 907 F.Supp. 1361, 1375-1376 (N.D. Cal. 1995); *A&M Records v Napster Inc*, 239 F.3d 1004, 1023-1024 (9th Cir. 2001)。

④ 具体案件为：*Costar Group Inc v Loopnet Inc*, 164 F. Supp. 2d 688, 704-705 (D. Md. 2001); *Hendrickson v Ebay Inc*, 165 F. Supp. 2d 1082, 1093-1094 (C. D. Cal. 2001)。

没有必要对“有能力和有能力控制”进行重新解释，避风港条款也不存在逻辑上的矛盾。

因此，美国“通知及删除”避风港条款对互网商间接责任的免责保护是非常有限的。那么，香港是否有必要遵循美国的脚步，也制定“通知及删除”避风港条款呢？笔者认为，虽然如今已有多个国家立法制定了“通知及删除”避风港条款，但在传统侵权责任明确、清晰的情况下，“通知及删除”避风港条款并非必不可少的立法规定。在立法上制定“通知及删除”避风港条款的作用在于：一方面可以保护互网商免于承担更多的责任，另一方面也可以促使互网商积极删除侵权内容。“通知及删除”避风港条款建立了一个方便快捷的删除侵权信息的制度。互网商如立即删除信息，则可以尽快制止侵权（Clayton, 2000）。但是，这只是将责任更加明确化而已。一方面，在没有避风港条款鼓励互网商删除侵权信息的情况下，依据美国原有侵权法律，互网商一般在收到侵权通知后也必须删除侵权信息。原因是，收到侵权通知一般可视为对侵权行为已经知悉，此时，互网商必须立即删除侵权内容，否则将会构成帮助侵权。另一方面，互网商从中享有的免责保护也是非常有限的。因此，香港可以在立法上制定“通知及删除”避风港条款；但是，该避风港条款并非必要。

2. “通知及删除”避风港条款的前提条件

香港政府选择让有关利益方达成自愿实务守则。自愿实务守则最有可能引入的是“通知及删除”制度。那么，在自愿实务守则制定的过程中，“通知及删除”制度的豁免条件应该如何规定呢？

依据美国的立法思路，应该依据本地的侵权责任的构成要素，来制定避风港条款的豁免条件。因此，香港应该以原有的授权侵权责任为基础来制定避风港条款。在香港规制互网商行为的是授权侵权责任。

澳大利亚的侵权责任基础也是授权侵权责任，并且已经制定“通知及删除”制度。《1968年澳大利亚版权法令》第116AH条规定了“通知及删除”避风港条款。澳大利亚的避风港条款的保护对象是四种类型（传送、缓存、存储和链接）的互网商。目前，该避风港条款并没有适用于所有类型的互网商。该条规定如下：

首先，互网商必须采用并合理执行一项政策。该政策应规定，在合适的情形下，互网商应该停止多次侵权者的账户。（第1款第1项）

其次，“通知及删除”避风港条款并不能使互网商逃脱有效行业守则的束缚。如果有效行业守则存在，那么，互网商必须遵守该相关的守则，从而帮助实行标准技术措施去保护和识别版权材料，而不是干扰这些措施的实施。（第2款）

对于各种类型的互网商，避风港条款的要求各不相同：

对于只负责传送服务的互网商，它们只要不对版权作品进行实质性修改，就无须负版权责任。其中，修改并不包括在技术进行过程中需要作出的修改。传送服务供应商无须删除侵权信息。这跟传送服务的性质有关。传送活动是完全由用户引起并进行的。（第2款）

对于缓存服务互网商，对它们的要求增加了一条：在收到规定的通知表格后，互网商必须立即移除缓存版权材料或阻止对该缓存版权材料的访问。（第3款）

对于存储和链接互网商，法律在此基础上又增加了一条要求：互网商如果有权力和有能力控制用户活动，那么互网商必须不能获得直接从侵权活动中产生的经济利益。而且，互网商如果知道了某一侵权材料的存在，或在互网商所了解的事实或情形下，该材料很可能侵犯版权，那么就必须移除该材料或阻止对该材料的访问。（第4款、第5款）

简而言之，其中与避风港条款关系密切的是存储和链接互网商。对它们要求的前提条件是：在收到侵权通知之前，互网商不能知道侵权存在，或不能在它所了解的情形下，侵权很可能存在；并且，在有权力和有能力控制侵权的情况下，互网商不能直接从侵权中获得经济利益。

显然，澳大利亚侵权责任原则是授权侵权，而且澳大利亚构成授权侵权的要素有两个：被告知道或有理由怀疑，被告提供的工具很可能被用于侵犯版权的目的；在被告能够控制侵犯版权工具的情况下，被告却没有采取任何行动阻止侵权。^①知情和控制能力是授权侵权构成的两个要素。其中并没有提到直接经济利益的问题。这跟它的避风港条款的要求是不一致的。因为澳大利亚避风港条款是由《澳大利亚—美国自由贸易协定》（AUSFTA）第17.11条第29款所引入，所以澳大利亚不免受到美国的影响。

日前，同样遵循授权侵权的英国国内的法律尚未规定“通知及删除”制度。但《1956年英国版权法令》规定，如果互网商对其用户侵权行为实际知情，高等法院有权授予中间禁令。在判定互网商是否实际知情时，法院需要考虑所有相关因素，其中包括互网商是否收到规定的通知，并且该通知是否给出关于侵权的足够信息。版权人可以申请禁令，要求互网商禁止该侵权（商务及经济发展局，2008）。但此时，英国该规定已经不是避风港制度了。

在英国需要遵从的欧共体法律中，欧共体的“通知及删除”避风港条款受到美国《千禧年数字版权法》第512条的启发。但欧共体避风港条款的前提条件更为严格，保护范围更为狭窄。欧共体《电子商务指令》第14条指出，成员国必须保证，如符合下列情况，服务供应商无须为用户自己所储存的信息负责：①供应商并没有实际知道非法行为或信息存在，或对于损害赔偿的诉求，供应商并不知道非法行为或信息明显存在的事实或情形；②在知道这样的情况后，供应商立即移除非法信息或阻止对非法信息的访问。^②但如果用户是在供应商授权或控制下作出该行为，那么，该避风港条款并不适用。

3. 对香港“通知及删除”避风港条款的建议

避风港条款的作用在于，在互网商需要承担责任的情况下，免除互网商的责任。笔者认为，符合避风港条款保护的前提条件要求应该比互网商归责要素要求更低一些，这样才能起到免责保护的作用。此外，引入与归责要素不相关的前提条件是不合适的，这样会引起逻辑上的混乱。

^① 相似结果的案件有：*Mellor v Australian Broadcasting Commission* [1940] AC 491 (PC)；*Winstone v Wurlitzer Automatic Phonograph Co of Australia Pty Ltd* [1946] VLR 338。

^② Council Directive 2000/31, art 14, 2000, O. J. (L 178), 3.

因此，香港“通知及删除”制度的前提条件应该初步规定为：在收到侵权通知之前，互网商如果知道侵权内容的存在，或在互网商所了解的事实或情形下，侵权是显而易见的，则互网商须立即采取任何有效措施阻止侵权；并且，若存在有效行业守则，互网商则须遵守该守则；在合适的情形下，互网商应该停止多次侵权者的账户。

至于香港是否引入“直接经济利益”前提条件的问题，笔者认为，立法会需要慎重考虑，“直接经济利益”是否作为归责要件之一，再考虑是否将它纳入避风港条款考虑因素。

互网商如果有权力和有能力控制侵权行为发生，那么就必須不能直接从侵权行为中获得商业利润。^① 这个标准采用了美国的替代责任标准。直接获利问题的重点在于，多直接的利益才算构成“直接”。当然，如果网页直接把广告安排在侵权内容上，那么，利益将会被认为是直接获得。但在侵权与获益的联系比较弱的情况下，这一点就值得探讨了。例如，网页接受广告，而广告的价格是根据网页内容的流行程度决定的。那么，网页的流行程度就会影响到网页运行商收取广告费用的价格。大法官 Ginsburg (2008) 认为，如果未经授权的版权内容是一个促使用户使用网站的吸引力，那么，侵权与利益的关系就会更加紧密。版权所有人可能需要证明，侵权内容事实上促使用了用户使用该网页，例如，网页上具有相当数量的侵权材料。然而，美国一个法院持不同观点。该法院指出，关键在于侵权行为与利润存在因果联系，而不用考虑这样的利润在被告的总利润中占多大比例 (9th Cir., 2004)。笔者认为，凡是传播分享工具，都未免会基于侵权材料的分享而获得商业利润。例如，复印机的销售量。一定有人为了复印盗版书籍，才购买复印机，复印机的销售量也会因此而提升。如果只要存在很微小的获利，也是直接获利。那么，所有的分享工具都难以逃脱这一规定。因此，笔者支持 Ginsburg 的观点。但在何种程度上的获利才算是直接获利？这就取决于法官的自由裁量权了。

在澳大利亚避风港条款引入了“直接经济利益”前提条件之后，*KaZaa* 一案把直接经济利益列入考虑的范围之内。不可否认，是否具有直接经济利益，确实对法官的自由裁量权方面具有一定的影响作用。提供免费的技术服务应比提供收费的技术服务承担的责任更轻。直接跟侵权活动挂钩的利润收入，可能会使互网商需要承担更多的责任。但毕竟澳大利亚因 AUSFTA 而深受美国版权法的影响，香港的情形并非如此。如果立法会仍然坚持不对归责要件进行澄清，那么笔者认为，最好不要将“直接经济利益”纳入避风港条款的考虑范围之内，以免引起混淆。

（二）过滤技术措施

“通知及删除”制度只涵盖了具有中心服务网页的互网商。其原因在于，当时美国国会制定“通知及删除”避风港条款的时候，P2P 去中心化的技术尚未出现。如果互网商并没有中心网页，只是提供技术，那么“通知及删除”制度就不适用于互网商。例如，点对点技术已经发展到去中心化，Grokster 已经发展为不需要中心网页的技术。因此，日前过滤技术适用的范围更为广泛，成为多数互联网服务的阻止侵权工具。

^① 具体条文为 17 U. S. C. § 512 (c) (1) (B)。

目前，世界各个国家已经逐渐注意到过滤技术，该技术也可能成为阻止网上侵权的手段之一。例如，法国和美国已经提出，过滤技术可以作为解决互联网侵权的方法。^①过滤技术措施可以采用多种技术，如 URL 屏蔽、IP 地址屏蔽、端口屏蔽、协议屏蔽、内容过滤等。

值得注意的是，尚未有一个国家认为，互联网商必须主动采取过滤技术措施。因此，互联网商即使没有采取有效的过滤技术措施，也未必需要承担责任；反之，互联网商如果采取了有效的过滤技术措施，则往往就可因此免责。虽然日前各国并没有规定采取过滤技术措施的避风港条款，但是，采取过滤技术措施比“通知及删除”制度能更加有效地阻止侵权。因此，采取过滤技术措施在互联网商免责是一个显而易见的合理结果。

那么，过滤技术措施是否应该被纳入香港的自愿实务守则之内呢？技术能够充分减少互联网上的侵权材料的数量，但过滤技术手段的合法性值得质疑。这些技术可能会侵犯言论自由和隐私权。

1. 言论自由的权利

《香港基本法》第 27 条规定了言论自由是公民的基本权利。《人权法案》^② 第 16 条也规定了意见和发表的自由：“（一）人人有保持意见不受干预之权利。（二）人人有发表自由之权利；此种权利包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想之自由。”

过滤技术措施与“通知及删除”制度、“分级回应”制度都存在同样的问题，就是难以准确无误地识别出侵权信息。“通知及删除”制度还可以为用户留下提出反对通知的机会。但过滤技术措施就难以完完全全只过滤掉侵权的内容，而保留具有相同关键词的其他非侵权内容。

2. 通讯自由和通讯秘密

《香港基本法》第 30 条规定：“香港居民的通讯自由和通讯秘密受法律的保护。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有关机关依照法律程序对通讯进行检查外，任何部门或个人不得以任何理由侵犯居民的通讯自由和通讯秘密。”例如，《截取通讯及监察条例》（第 589 章）第 3 条就规定：“（1）在本条例中，发出订明授权、将订明授权续期或订明授权持续有效的先决条件，是在有关特定个案的情况下——（a）谋求借进行有关截取或秘密监察达到的目的是——（i）防止或侦测严重罪行；或（ii）保障公共安全”。

《人权法案》第 14 条规定：“（一）任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得无理或非法侵扰，其名誉及信用，亦不得非法破坏。（二）对于此种侵扰或破坏，人人有受法律保护之权利。”内容识别技术有可能会侵犯这种权利。

现在，香港已经把非法上载活动归类为刑事犯罪行为。因此，采用过滤技术措施不

^① 例如，*Elysee Agreement* 第 L331-14 条，http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/dossiers/internet-creation08/Accords_%20Version_anglaise.pdf; *Principles for User Generated Content Services*, <http://www.ugeprinciples.com/index.html>。

^② 即《香港人权法案条例》（第 383 章）第 8 条。

是不可能的。但在采用过滤技术措施的过程中，应该仔细合理地设计过滤技术措施，力图将过滤掉非侵犯版权的内容的程度降到最低。

（三）“分级回应”制度

此外，版权所有人促请三方协作机制把“分级回应”制度纳入自愿实务守则之内（立法会工商事务委员会，2009：第4页）。依据“分级回应”制度，互联网商向被认定侵权的用户发出警告通知。在收到三次警告通知后，如果该用户仍不停止侵权活动，那么该用户的互联网接达服务可被中止长达一年（Ministry of Culture and Communication, French Republic, 2008）。值得注意的是，该项制度的执行者是互联网接达服务供应商，而不是上文所讨论的互联网应用服务供应商。如上所述，互联网接达服务供应商无须为其用户的侵权行为承担版权侵权责任。法国、韩国、新西兰、英国等国家曾立法建议或已经实施该制度（立法会工商事务委员会，2009：第4页）。其中，互联网接达服务供应商如果不执行该制度，则可能会被罚款，但不是就民事责任而对其用户的侵权行为承担赔偿责任。香港目前并没有规定此种供应商必须承担罚款责任，且香港立法会的出发点就是尽可能不修改现有法律。因为互联网接达服务供应商原本就无须承担任何责任，所以香港法律也就无须对它们提供免责保护。“分级回应”制度与自愿实务守则的免责保护逻辑是相矛盾的。因此，香港无须将该制度纳入自愿实务守则之内。

此外，“分级回应”制度目前还是非常不成熟的（谢琳，2010）。即使是在已立法制定“分级回应”制度的国家中，仍然有不少争议。这些争议的反对者认为，该制度会侵犯公民权利和自由。该制度仅仅依据版权拥有人宣称侵权，就剥夺了用户的互联网接达权利。这一做法是过重的惩罚。例如，欧洲议会已确认互联网接达是一项基本权利，如要对这项权利施加限制，须先由法院裁决（立法会工商事务委员会，2009：第4页）。最近修改的欧盟《电子通信网络和服务共同管制框架指令》规定：

1 (3) a. 针对终端用户访问或使用依靠电子传播网络的服务或应用软件，成员国所采取的措施应该尊重自然人的基本权利和自由，正如由《欧洲保护人权与基本自由公约》（*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*）和欧共体法律的一般原则所保障的。如果关于终端用户访问或使用依靠电子传播网络的服务或应用软件的任何这些措施，可能限制这些基本权利或自由，则它们被采用的情形只能是，它们在一个民主社会中是合适的、相称的和必要的，且它们的实施应受限于足够的程序保障，符合《欧洲保护人权与基本自由公约》和欧共体法律的一般原则，其中包括有效的司法保护和法定正当程序。据此，在充分尊重无罪推定或隐私权的情况下，这些措施才能被采用。必须保障一个在先的、公平的和公正的程序，其中包括给该人或相关人士以陈述的权利，并受限于在紧急情况下有正当证据证明时的合适条件和程序安排的需要，并符合《欧洲保护人权与基本自由公约》。有效和及时的司法审查权利必须得到保障。

香港政府认为，日前并非考虑在香港推行该制度的合适时机。尤其是该制度的影响和效果，还需观察海外司法管辖区实施的经验才能知道（立法会工商事务委员会，

2009：第4页）。笔者认为，香港政府的决定是正确的。

在上文“通知及删除”避风港条款的建议中，笔者提议制定类似的停止账户的规定，即在合适的情况下，互联网商必须停止多次侵权用户的账户。避风港条款的规定与“分级回应”制度的不同之处在于：前者措施的实施者是互联网应用服务供应商，停止的是该应用服务使用的账户；后者措施的实施者是接达服务供应商，停止的是用户接达互联网的服务账户，如宽带连接等。且前者是以提供免责保护的鼓励形式进行规定，后者则是加以罚款责任。前者发展较为成熟，措施较为合理。

日前“分级回应”制度尚不成熟。在自愿实务守则中，可以尝试制定“通知及删除”避风港条款中停止账户的类似条款，如美国、澳大利亚的做法；但无须采用法国过分激进的方式，如中止互联网接达服务长达一年。

五、结 论

目前，香港并没有专门的法律来规定互联网商第三方侵权责任。在归责责任方面，规制互联网商行为的授权侵权责任存在不确定性，需要得到进一步澄清，并应借鉴澳大利亚的途径。在免责条款方面，“通知及删除”制度和过滤技术措施可被纳入自愿实务守则中。在制定相关规定时，“通知及删除”避风港条款的前提条件应该以香港传统授权侵权责任要素为基础。“通知及删除”制度和过滤技术措施的设计必须尽量避免删除非侵权内容，并尊重公民的言论自由、通讯自由和通讯秘密权利。此外，“分级回应”制度目前尚未成熟，不应被纳入自愿实务守则中。

参考文献

- [1] Clayton Richard, Judge & Jury. How “Notice and Take Down” Gives ISPs an Unwanted Role in Applying the Law to the Internet. Whitepaper: Notice and Take Down, 2000-07-26, http://www.cl.cam.ac.uk/~rnc1/Judge_and_Jury.pdf
- [2] *Ellison v Robertson*, 357 F.3d 1072, 1078-1079 (9th Cir., 2004)
- [3] Ginsburg C Jane. Separating the Sony Sheep from the Crockster Coats: Reckoning the Future Business Plans of Copyright-Dependent Entrepreneurs. *Ariz L Rev*, 2008 (50): 577-609
- [4] Ginsburg C Jane, Ricketson Sam. Inducers and Authorisers: A Comparison of the US Supreme Court’s Grokster Decision and the Australian Federal Court’s KaZaa Ruling. *Media & Arts L Rev*, 2006 (11): 1-31
- [5] Larusson Kristjan Hafliði. Uncertainty in the Scope of Copyright: The Case of Illegal File-sharing in the UK. *EIPR*, 2009, 31 (3): 124-134
- [6] Ministry of Culture and Communication, French Republic. Government Bill, Promoting the Dissemination and Protection of Creative Works on the Internet. 2008. <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/conferen/albanel/creainterenglish.pdf>

- [7] Pendleton D Michael, Lee Alice. *Intellectual Property in Hong Kong*. Lexis Nexis, 2008
- [8] 工商及科技局. 在数码环境中保护知识产权. 2006. http://www.cedb.gov.hk/citb/zhtml/pdf/consultation/Consultation_document_simp.pdf
- [9] 商务及经济发展局. 在数码环境中加强保护知识产权的初步建议. 2008. [http://www.cedb.gov.hk/citb/zhtml/pdf/consultation/Consultation_Paper_Prelim_Proposals_SC_\(full\).pdf](http://www.cedb.gov.hk/citb/zhtml/pdf/consultation/Consultation_Paper_Prelim_Proposals_SC_(full).pdf)
- [10] 立法会工商事务委员会. 在数码环境中加强保护版权的建议. 2009. <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ci/papers/ci1117cb1-341-8-c.pdf>
- [11] 谢琳. 论英国《2010年数字经济法令》的在线版权侵权规定. 中国版权, 2010(4): 47-49

作者单位：香港中文大学法律学院

澳门教区文献与《世界记忆名录》

杨开荆

摘 要：由于澳门相对悠久和多元的历史，保留了丰富而具有世界记忆价值的文献。2010 年 3 月 9 日，《天主教澳门教区档案文献（十六至十九世纪）》被列入联合国教科文组织亚太区《世界记忆名录》，彰显了澳门深厚的历史文化底蕴，也使澳门丰富的文献遗产得到世界认同。本文分析澳门文献的产生背景及其意义，并探讨澳门文献的长效管理发展。

关键词：澳门文献遗产 世界记忆工程 天主教文献 澳门历史

一、世界记忆工程推动文献保护

联合国教科文组织（UNESCO）在 1972 年发起世界遗产专项，唤起人类对文化和自然遗产建筑物或遗址的保护意识，于 20 年后的 1992 年又启动了“世界记忆工程”，关注的是世界文献遗产，包括手稿及以任何方式保存的各种介质的珍贵档案以及口述历史的记录等，从而使人类的记忆更加完整。

“世界记忆工程”的目标包括：其一，采用最适当的手段对全世界正在逐渐老化、损毁、消失的人类记录进行抢救和保护，令人类具有世界意义的文献遗产得以传承；其二，强调使用的重要性，就是使文献遗产得到最大限度的、不受歧视的平等利用；其三，以文化遗产发展文化产业，亦即开发以文化遗产为基础的各种产品，并进行广泛的推销，其赢利所得的资金也可用于文献遗产的保护。“世界记忆工程”的最终目标是提高世界各国对文献遗产的认识，通过各种宣传活动，令世人进一步了解具有世界意义的文献遗产。因此，《世界记忆名录》主要收编符合世界意义入选标准的文献遗产，入选的文献标志着具有人类珍贵遗产的价值。例如，埃及苏伊士运河的相关文献，贝多芬、肖邦、舒伯特的音乐曲谱原稿，歌德、易卜生的著作原稿，德国古登堡于 1455 年印制的欧洲第一部印本书《四十二行圣经》，帝俄时代的地图，法国占领毛里求斯的文件，中国清朝金榜——涵盖从康熙六年到光绪二十九年 230 多年间科举考试的殿试成绩榜，等等。

“世界记忆工程”的体系分为三个级别：国际级、地区级、国家级。2010 年 3 月 9 日，由澳门文献信息学会提名申报的《天主教澳门教区档案文献（十六至十九世纪）》成功被列入了联合国教科文组织亚太区《世界记忆名录》，且属于地区级。当中主要包括澳门圣若瑟修院所藏古籍（图 1）及主教公署的档案等一系列文献。该批入选文献一直藏于澳门主教公署以及澳门圣若瑟修院，时间涵盖了 16—19 世纪，以拉丁文、葡文、中文和其他欧洲语为主。主教公署的文献主要包括教廷指示、信函、手稿、报告、各地来澳门工作神父的数据、活动计划、会议记录，以及各地教徒的出生、领洗、结婚登记

及死亡等资料；圣若瑟修院作为一所具历史使命的神学院，保存了自16世纪以来欧洲及远东来澳门传教士学习的资料，如古籍、期刊、照片等，涉及神学、中国文化及语言、西方学术知识、科技、哲学等领域。

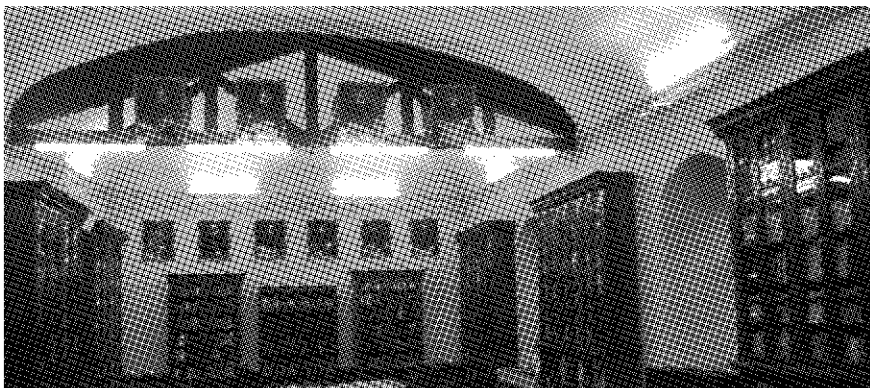


图1 澳门圣若瑟修院古籍室之一

这是港澳台三地首次有文献被列入国际组织名录当中，印证了澳门深厚的历史文化底蕴及丰富的文献遗产得到世界认同，是对教会保留人类记忆工作的肯定，也标志着澳门深厚文化内涵得到国际认同及彰显，其普世价值得到肯定。

二、澳门天主教文献的普世价值

文献是知识、信息的载体，它不仅是人类脑力劳动的心血与智慧的结晶，也是文明社会不可或缺的精神食粮。从一定意义上说，文献是反映人类社会的一面镜子，见证着社会的发展，亦反映出当地民众的精神文化素养，更是世人考究历史的重要因素，可谓一地文化之灵魂也。澳门天主教文献资源的产生与澳门历史发展背景有着莫大的渊源。从另一角度而言，这些文献的价值在于能反映当时的历史意义。

澳门是个长期华洋杂处的特殊地区，被视为东西方文化交汇之地，宗教信仰一向自由。1576年，教宗额我略十三世颁布澳门成为远东的天主教教区，管辖中国、朝鲜、日本、越南、老挝、暹罗、马来西亚的天主教会。各地传教士活跃于澳门，令澳门成为一个文化交流的中心，也是远东与罗马教廷的沟通桥梁。自澳门主教辖区成立后，耶稣会、圣方济各会、奥斯定会、多明我会、显士会等相继东来，至今天主教在澳门已有400多年历史。最早抵达澳门的耶稣会传教士，以澳门作为他们向东方传教的基地。他们历经千辛万苦、兴衰起落，在展开澳门宗教文化序幕的同时，亦积极从事各项社会活动，包括教育、救济、医疗等事业，因而产生了丰富的文献资源。藏于主教公署的澳门主教辖区档案及藏于圣若瑟修院的古籍，反映了澳门当时在亚洲乃至整个世界交通、交流方面的影响。文献中有大量传教士在澳门学习的书籍，罗马教廷、各属下教会的信

函, 各地教徒的资料等, 是当时天主教活动的史料, 见证着澳门岁月, 以及澳门与远东地区以至欧洲的联系。

(一) 天主教古籍是传教的工具

传教士东来的主要目的当然是传教。澳门这座小城从 16 世纪开埠之初, 便成为天主教向中国派遣传教士的基地。当清康熙、雍正禁教时, 澳门又成为中国遣返传教士的地方。因而在澳门累积了相当多数量的天主教古籍。它们以拉丁文、葡文、法文、意大利文等欧洲语言为主, 而且是古文居多, 主要涉及 16—19 世纪的圣经学、教义、神修、礼仪、教会规则、神学、天主教信仰解释、宗教历史、弥撒程序、圣人传记等。这些文献供修道者进修神学和传教活动之用。据信, 这批天主教宗教古籍藏量为东南亚之最。

与此同时, 从一些早期文献的载体中, 可以看到传教士的学习教学方式。由于当时教学设备简陋, 他们便利用自然条件, 以玻璃夹住菲林底片图片, 再用灯光使之能投射。此类似旧式玻璃图片约产生于 19 世纪末, 主要内容为宗教、自然科学的题材 (图 2)。

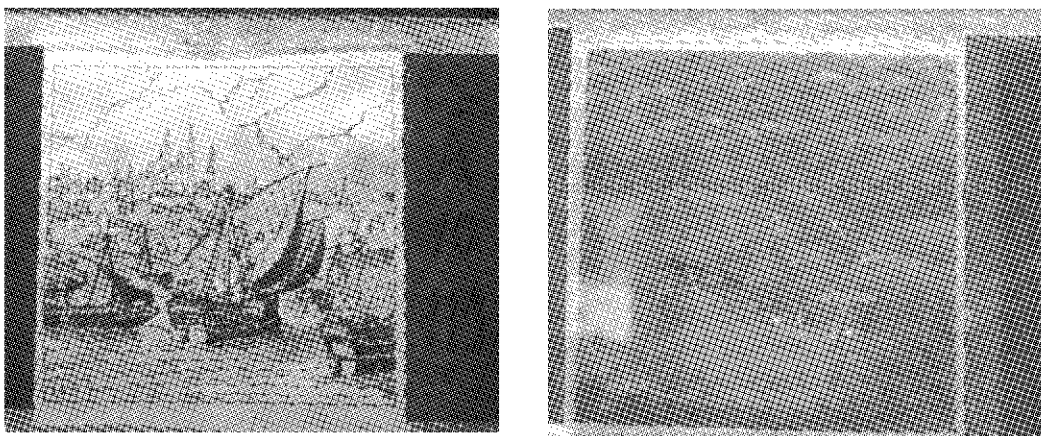


图 2 传教士上课用的幻灯片

另外, 还有中文的宗教文献、宗教期刊等。显而易见, 这些数百年所积存的宗教文献资源反映出传教士对传教锲而不舍的精神, 折射了他们为打开中国大门所付出的努力。

(二) 传教士研究中国文化

由于澳门是传教士进入中国的门户, 他们亦需对中国传统文化进行深入探讨以融入中国社会。传教士本着“感化”中国人的理念, 努力学习各方面知识, 其中学习中国文化便是为宗教的顺利传播而进行的。

1. 学习普通话及中国各地方言

首先, 传教士要学习中国的官方语言。欧洲来的传教士大都懂拉丁文, 为了研读中国的古典经籍和掌握中国的语言文字, 他们以拉丁文出版中国语言文法书籍和字典, 成

为欧洲学者学习中国文化之工具。例如于1742年出版的 *Linguae Sinarum Mandarinicae* (《拉丁语授中国官方语言》——笔者译, 作者是 Stephanus Fourmont, 出版者是 Hippolyte-Louis Guerin, 出版地为 Lutetiae Parisiorum) 是以拉丁文为主要语言教授阅读和书写国语文献(图3)。由此可见, 18世纪时期中文在欧洲已占一定地位。

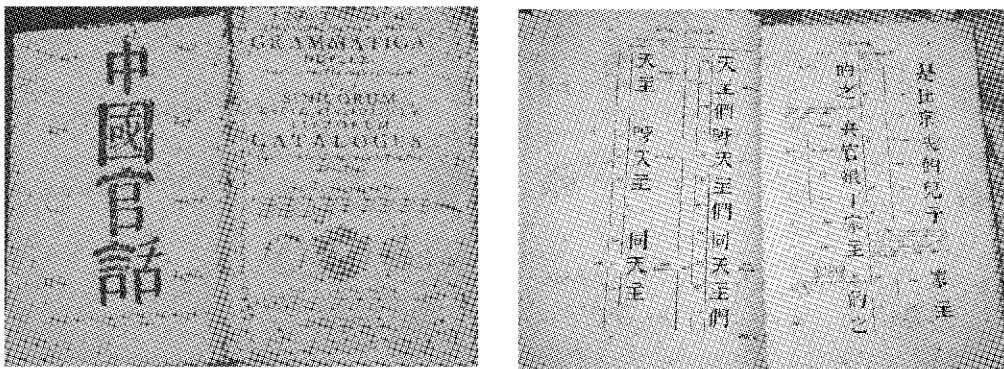


图3 *Linguae Sinarum Mandarinicae* (1742年)

除了学习中国官话之外, 传教士也学习地方语言, 如粤语、上海话等方言, 以便于他们与中国各地民众沟通联系, 目的是更好地开展传教活动。在圣若瑟修院的图书馆中, 也藏有不少相关文献。

2. 研究中国文化

从欧洲或远东来澳门的传教士, 在进入中国之前, 大都精通中国语言, 也对中国文化有浓厚的兴趣。除了便于他们的传教活动外, 他们更向西方国家介绍中国的思想及传统习俗, 并引起欧洲一般知识界的新兴趣。馆藏中不乏此类书籍, 或对中国民间信仰以及对中国文化进行深入研究, 或以民间传说故事形式阐述中国数千年的风俗、历史、帝王、宗教信仰、医学等。

事实上, 中国儒家思想学说传入西方之后, 也引起了很大的反应, 受到一些哲学家和启蒙思想家的欢迎。德国哲学家莱布尼茨(1646—1716)和沃尔夫(1679—1754)、法国经济学家魁奈(1694—1774)、法国启蒙思想家伏尔泰(1694—1778)都赞扬中国的哲学与文化。故此有“儒化”教徒之说。馆藏的不少中国传统文化书籍就是例证。

(三) 西方学术文献

信息及知识的交流是促使文献形成的因素。传教士明白, 要在中国传教, 必须赢得民众, 特别是上层人士的认同和尊重。因此, 除了学懂中文和中国文化外, 要有效打开中国之门, 他们更需要以欧洲的知识与学术成就作为工具, 西方学术文献是他们在华立足的“本钱”。传教士保留在澳门的学术文献中有医学、地图册、西方文学、百科全书等书籍。

据笔者的资料搜集, 天主教活动为澳门所留下最早的西方古籍是出版于1578年及1602年之古拉丁文文献。1578年的文献是 *M. Tullii Ciceronis Orationes Paulli Manutij*

Commentarius (图4), 是注释及评论西赛罗在罗马议会的演讲, 该书主要内容是有关罗马帝国国会所涉及之国家政治、经济等社会事务。经历了400多年的岁月, 该书损毁严重, 幸最近得到热心人士的帮助, 进行了修复, 其价值不容置疑。

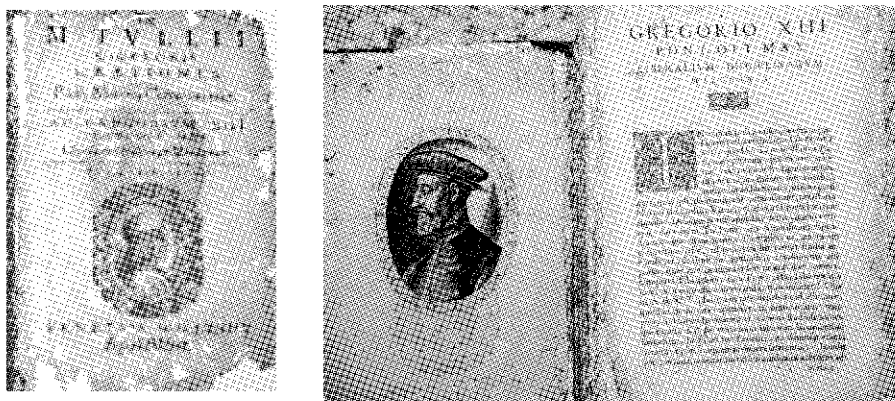


图4 *M. Tullii Ciceronis Orationes Pauli Manutij Commentarius* (1578年)
(现存圣若瑟修院图书馆)

传教士向中国介绍西方学术及近代科学, 希望让中国人在承认西方科学先进性的同时也承认西方政治体制及各方面的优越性, 所以, 他们致力于向中国人传播近代科学, “甚至连康熙帝也听他们的课”^①。因此我们发现, 从教科书、小学生文库到辞典、百科全书, 是传教士在澳门建立的重要馆藏之一。据笔者所识, 现存于澳门的最早的辞典是于1751年出版的 *Dictionnaire Universel d'agriculture* (《通用农业辞典》——笔者译)。该书在法国巴黎出版, 为法文辞典, 以法文作注解, 主要讲述关于农业方面的知识。

由于传教士来自欧洲, 也为澳门留下了一批欧洲语言词典和欧洲历史辞典。在圣若瑟修院中现存最早的欧洲语言词典是1778年法国尼斯出版的法文、意大利文辞典 *Nouveau Dictionnaire François-Italien, Composé sur les Dictionnaires de l'académie de France et de la Croscia* (《最新法、意文辞典: 综合法国学术辞典》第二版——笔者译), 当中收录了丰富的科学及艺术词句, 内附文章、地理等目录。另外, 一套完整的百科全书1819年于伦敦出版, 全套共存有40册, 附有版刻图画, 书名为 *The Cyclopaedia; or, Universal Dictionary of Arts, Sciences, and Literature* (《世界艺术、科学、文学百科辞典》——笔者译), 该书是研究19世纪初世界历史知识背景之珍贵馆藏, 应该是澳门保存最早的百科全书。

除此之外, 还有一些澳门出版的字典。如1833年由澳门 *Impresso com Licença Regia no Real Collegio de S. Jose* 出版的《汉洋合字》(*Diccionario China-Portuguez*), 此为中葡字典, 断定此为日前在澳门保存最早的澳门出版的葡中字典绝不为过, 对研究澳门文

^① 安田朴、谢和耐著:《明清间入华耶稣会士和中西文化交流》, 耿升译, 巴蜀书社1993年版, 第3页。

献、澳门历史、中葡文字、文献版本等范畴的学者皆相当重要，其珍贵历史价值不言而喻。

（四）珍贵档案见证天主教历史

如上所述，自从澳门主教辖区成立后，曾管辖着远东地区的天主教会。所以，现藏于主教公署的澳门主教辖区档案包括大量原始记录及各属下教会之间的公函，如当时教徒的出生、洗礼、结婚及死亡等档案数据。这些资料在当时被视为法律依据，如财产继承权的享有、婚姻的证明等。另外，由于澳门自16世纪起即成为天主教在远东的传播中心，亦是远东交通和交流的中心，因此也吸纳了其他地方教徒将个人资料存于澳门备案，以防其他伪造文件，因为澳门主教公署发出的数据能得到其他地区的认可。日积月累，该处收藏了一批数量相当大的档案（如图5、图6所示）。

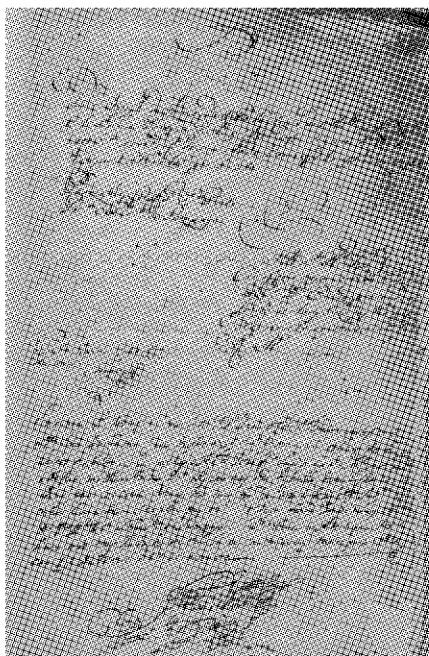


图5 欧洲来澳门工作
神父的纪录（1796年）

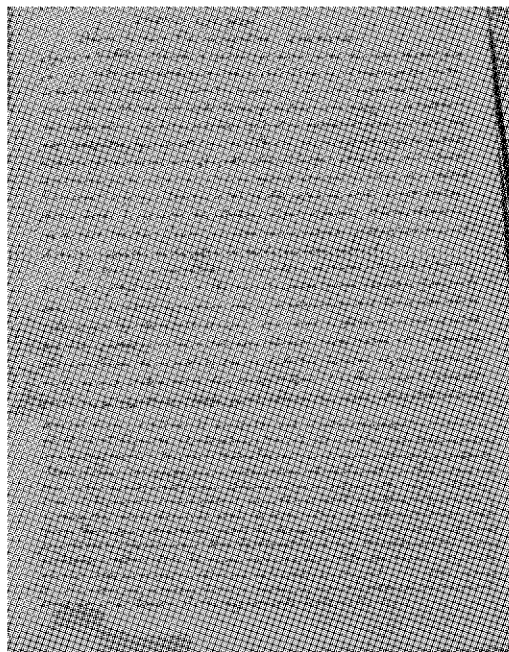


图6 教宗额我略十三世（Gregorius XIII）颁发有关成立
澳门教区的拉丁文诏书（1575年）（1803年重抄本）

三、澳门文献资源长效发展

澳门文献资源涉及的领域颇为广阔，过去数百年历史的洪流与文献特色交织一片。在21世纪的今天评估澳门文献资源的价值，它们诚然已成为东西文化合璧的历史文化遗产，在远东的这一小城显示出其特色。中国深厚的文明一直引起西方历史学家的特殊

兴趣,而澳门是自16世纪以来可供直接透视中国近现代社会演进的一个特殊窗口,文献正是最重要的依据。然而,当澳门文献成为人类世界的共同记忆时,对澳门文献的进一步挖掘、保护、利用以及加强管理将是未来的重要任务。

(一) 澳门文献的进一步挖掘研究

(1) 研究不同时期澳门文献的产生情况,掌握澳门文献的演变。探讨每个时期澳门文献的产生与变化,洞悉文献的集结与流传变化,认识文献的影响,从而探讨其价值。

(2) 研究澳门文献的种类。澳门文献种类不少,有书籍、期刊、论文集、报纸、档案、手稿等形式,只有掌握其类型才能有效地收集、分析和整理澳门文献。

(3) 评介有价值的澳门文献。为读者评价相关的澳门文献,通过提示、比较、选择、推荐等工作,为研究者提供必要的参考读物。

(4) 研究澳门文献工具书的编制。澳门文献工具书的编制是作为治学和研究澳门的工具,是文献工作的重要范畴,是为读者解决学术源流、典籍存佚、作品流传、研究数据出处和来源等问题而编制的。

(5) 比较研究。从澳门文献的特点出发,运用比较方法,进行各种比较研究。包括横向的比较,如对澳门与西方国家、澳门与内地、澳门与香港、澳门与岭南地区等的文献发展进行比较研究。澳门早于1594年便已设立图书馆,文献发展亦经历了多个阶段,至今已形成一定特色。通过探讨各地之异同之处,从中了解文献的发展规律。同时,亦包括纵向的比较研究,如开埠之后各发展阶段的变化比较以及回归前后的比较研究。

(6) 翻译。澳门以及世界各地存有大量的珍贵葡文、拉丁文、法文、意大利文等文献,有待翻译和研究,当中有大部分关乎澳门历史,有书籍、档案、书信、手稿等。若加以搜寻和翻译成中文,将大大有助于填补澳门研究的许多空白之处。

通过以上研究,将澳门文献进行组织整理,特别是通过对文献的外部特征和内容特征进行描述的工作,形成系统的“澳门文献学”。历史文献整理的发展过程向我们昭示:史料是人们了解传统文化、考察民族成长和发展的资料,这些资料只有经过必要的整理,才便于人们掌握和利用。

(二) 文献维护

笔者在进行资料搜集的过程中发现,目前仍有不少16—19世纪的教会文献正处于岌岌可危的境地,部分受虫蛀或破损。虽然教会正采取措施竭力防止其继续损毁下去,但必须得到社会及政府的重视,以现代化的技术将其缀补或转化为电子版,如此才能防止情况的进一步恶化。

因而澳门应尽快启动文献修护工程,设置专门场地及专责部门,引入先进的机器设备、技术、材料和专业人才等,对破损文献作有计划及科学的修缮,如制浆、配纸、裱褙、托镶等一系列结合先进科技与人手操作的系统作业,并大力培训本地的人才,改善古籍保存的环境,使澳门文化得以传承。

（三）澳门记忆工程

面对 21 世纪的信息时代，文献的定义涵盖了传统的纸本书献、非纸本书献，乃至日新月异的数字信息资源。文献的研究工作也渐渐走进无墙的不受时空限制的网络环境中。配合联合国教科文组织的“世界记忆工程”项目，世界各地已纷纷响应。例如美国国会图书馆的“美国记忆”、中国首都图书馆正在开放的“北京记忆”等。

2005 年澳门历史城区已成功被列入世界文化遗产名录，今天，澳门主教辖区档案也被列入了联合国教科文组织亚太区《世界记忆名录》。因此，为了提升澳门文化名城的形象，以及向世界提供澳门文化信息，很有必要建立“澳门记忆”工程。亦即建立一个城市的整体记忆，透过巨型的网络库，将澳门发展过程中产生的一些珍贵的、值得保留的、可以公开的数据有序地储存，如历史事件、文献、文化—人文内涵、建筑文物—世界文化遗产、旅游博彩业、珍藏品、老照片、名人书画、澳门学堂、澳门研究、专家学者等，以文字、录音、影像、图片、动画、地图等方式储存及展示，组成一套完整的记忆系统，并可世代相传（图 7）。



图 7 “澳门记忆”网站主页设计

“澳门记忆”的构建，不仅可以弥补人们对变迁所产生的失落和遗憾，向世界提供澳门文化信息，更是传承文化、传播知识、掌握信息的重要平台。通过建立一个网络系统，展示澳门人民的生活方式、大众文化、风土人情、民情、民俗文化特性，收录及累积有地方价值的文献及史料，使澳门历史文化得以传承，让世界各地更多的人士认识和了解澳门，具有存史、教化、资治之用。

（四）文献网络化发展

为更好地利用及保护文献，澳门应对一些具历史价值的古籍档案进行电子化处理，使其得以长久保存及便于科学检索。同时，利用网络技术整合各文献信息资源的数据，将全澳文献机构的书目、全文书刊、澳门期刊索引、论文索引、国内外专题文章、各图书馆自建的特色数据库、各馆开发的网络资源等数据进行整合，为用户提供一站式的搜寻服务，令澳门文献资源能发挥更大效益。

（五）澳门古籍普查计划

据《国务院办公厅关于进一步加强古籍保护工作的意见》的规定，2007 年始在全国范围内开展古籍普查登记。澳门也应配合相关工作，对各公共图书馆及高校、科研、政府的图书馆，乃至宗教图书馆及私人收藏的 1912 年以前的汉文古籍进行普查登记。下一步考虑其他语种古籍的普查，以全面揭示澳门现存古籍的现状，加强保护、管理及利用。

（六）建立跨地区合作的外联网络合作

目前，澳门公共图书馆已与香港的公共图书馆、广东的中山图书馆和深圳图书馆等建立了联机检索目录，读者可以同时查阅各馆的馆藏数据；广东省拨出经费资助珠海文化部门构建“珠澳文化交流数据库”。可见珠海对澳门及两地的合作相当重视，有关方面都对两地文化合作有更好的展望。广东方面正积极推动，使广东省内的图书馆之间互联共通。事实上，粤港澳间文献机构的交流和合作项目也正是要实现网络的互通互联。为此，澳门地区与珠江三角洲文献信息服务的合作，尤其是粤、港、澳之间的合作将是必然之路。

四、结 语

澳门经历数百年的中西文化撞击、交融，其独特文化在世界宝典中已刻下了闪烁的篇章：远东第一所西式大学就是在澳门创立的，欧洲传教士曾以澳门作为向东方传教的基地，这里曾是国际贸易繁华的重要港口，中国境内第一份外文报章诞生于澳门……可供我们考证这一切最重要的依据是诸多仍在尘封中的文献，当中更不乏具划时代意义的文献资源。那么，如何对这些文献进行深入挖掘、疏理、揭示，将是我们保护澳门文化的一项重要工程。

值得强调的是，文献的保护最终是为了使用，故此，“公开检索”便成了这次世界记忆大会探讨的一个重点议题。公开、公平获取文献信息资源的议题已被世界记忆工程学者提升至人权的层面来讨论，尤其强调的是使用的民主性。因而文献遗产在保护与使用之间应取得平衡。毋庸置疑，澳门具有丰富的文献资源。然而，这也许只是澳门尘封文献的一角，相信一系列的工作正有待展开，使文献能真正得到广泛利用，以配合当今社会急速发展的需要。

参考文献

- [1] “广州城市记忆工程”全面启动. [2005-06-24] http://www.ycwb.com/gb/content/2004-10/19/content_778698.htm
- [2] 田晓光. 拓展研究领域 保存城市记忆. [2005-08-17] <http://www.bjqw.org.cn/newsite/include/contents.asp?inoid=2004062209193727090300000001>
- [3] 安田朴, 谢和耐著. 明清间入华耶稣会士和中西文化交流. 耿升, 译. 成都: 巴蜀书社, 1993: 3
- [4] 杨开荆. 探讨澳门天主教文化及其文献宝库. 文化杂志, 2003 (47): 1-20

作者单位: 澳门大学图书馆

澳门博彩业开放与澳门社会结构变动

黎熙元

摘 要：本文指出，澳门博彩业开放使澳门社会利益格局正在发生深刻变化，社会秩序恶化、社会风尚改变和本地人与外地人利益冲突等问题预示以长期保持社团力量平衡和少数精英控制为特征的澳门社会逐渐转向以多元力量冲突为特征。这种转变考验特区政府的管治能力。

关键词：社会利益结构变动 博彩业开放 澳门

博彩业开放以前，澳门社会虽然在有些年份（如 1966—1967 年、1996 年）出现比较明显的社会冲突，但在多方共同努力下都很快回复平静。20 世纪下半叶，虽然外部世界变化急剧，澳门却能够基本上处于稳定的状态，其主要原因之一是澳门社会的基本利益结构没有发生剧烈的改变。博彩业开放与“港澳自由行”计划相配合，大幅度促进了澳门经济增长，财富效应显著。博彩业开放对经济的积极作用是显著的和值得肯定的。本文要关注和讨论的是，博彩业推动经济增长的同时也引起了原有社会利益结构格局的急剧改变，这种改变对长期保持社团力量平衡和少数精英控制的澳门社会的影响将是巨大而深刻的，从近 5 年的种种事件中已能够看到巨变初起的迹象。

一、博彩业开放前澳门社会利益结构的特征

澳门于 1999 年底回归祖国，博彩业于 2002 年开放，两者时间接近。因此我们讨论博彩业开放前澳门的社会利益结构，其实也是在讨论回归前澳门的社会利益结构。两者最显著的不同在于，回归后华洋之间利益分配差距逐渐退隐，而华人之间的利益分配差距逐渐显现。

（一）社会分配和再分配的差距主要体现在华洋族群之间

回归前澳门长期处于华洋分治状态。与港英政府不同，非殖民化过程在澳门开始较晚，澳门政府并未大量吸纳华人精英参与施政，而是与之保持距离，同时策略性地维持协商与合作的关系，因此华洋族群所谓势力范围在澳门社会中一直泾渭分明；至 1991 年政府科级以上职位半数由葡国人担任，司法、法律界的职位由外国人担任的比率更高；同时，不少外国商人借助殖民政府的权力，在澳门的金融业、房地产等领域占据优势。在博彩（独家）专营合约制之下，政府有限的公共财政收支主要用于政府行政费用和公务员系统的薪酬与福利，对社会大众的教育、医疗等公共福利的承担却很少。这样，回归前澳门社会分配和再分配的差距就主要体现在华洋族群之间，其主要标志是族群之间的冲突一直比社会阶层之间的冲突更强、更显著。澳门华人文学和舆论所表达出

来的对洋人及土生葡人群体的负面情绪倾向就是一面折射镜。

（二）华人社会实施社团福利

在长期华洋分治的状态下，正式行政控制权和公共福利供给缺位，澳门华人组成了各种各样的社团组织，通过组织内部的资源流动和共享来实施会员福利（经济学称之为公共福利的“俱乐部”供给），由此产生了不少子弟学校和工疗所。澳门人口50余万，社团数量逾2000个，社团密度之高世界少见。在社会组织的各种“拟政府”功能当中，以社会福利供给的功能最为突出。谭氏宗亲会和何氏宗亲会早在19世纪末就开始了购置公共墓地、捐资助学、济贫等活动。澳门工联会、澳门中华总商会和街坊总会三大社团附设机构大多数为福利性的非营利机构，主要集中于教育、医疗、养老和小区服务中心。从名称来看，工联会所举办的项目最具团体成员福利性质——劳工子弟学校和工人医疗所。同样，中华总商会也为其会员提供多种商业利益或营商有利条件，使其会员数量迅速增加。^①多种社团的成员还联合组织大型慈善机构如镜湖医院、同善堂等，如今其中的一些慈善机构或服务机构已经从其会员制的公共品供给方式转变为向全民提供服务的机构，并接受政府的资助和监管。澳门居民加入社团的比率较高，多重社团成员身份重叠的比率也较高。不但如此，商业网络也与社会、文化、政治网络交织。许多商业性社团的成员也是其他多种类别社团的成员，如崔德祺先生是澳门同善堂主席、澳门中华总商会副主席以及多个业余球会的会长，马万祺先生任澳门中华总商会会长、镜湖医院慈善会主席、中华教育会副会长以及一些球会、诗社的重要领导人。各类组织之间的执事“关联”，成功地实现了华人精英集团对华人社会的整体社会控制，社会结构的特征是权力和财富等资源通过社团内部自上而下流动，不同社会等级位置的人通过社团形成互相庇护的关系，在相当程度上模糊了华人社会各阶层之间的利益差距。

（三）社团结成利益庇护关系

博彩业开放之前，澳门劳动人口不足20万。政府和赌场是最大的雇主，两者正式雇佣劳动力合计在5万人以上，若把从事赌场相关活动的非正式就业也计算在内，则占总劳力近半。澳门的赌场主要依靠博彩中介人制度来盈利。博彩中介人中有两种最重要的角色：一是赌厅承包人，他们通过与博彩专营企业确立转码承包额及码佣和收入分成等条款，承包赌场开设的赌厅；二是“叠码仔”，服务于特定的赌厅（但不存在雇佣关系），专门为赌客提供导游、交通、住宿、换筹码、收账等“一条龙”服务。^②在澳门赌场的实际运作中，博彩经营企业、赌厅承包人、叠码仔之间结成三级（泥码）促销关系。为了保障客源，赌厅承包人需要与更多叠码仔建立稳定关系，而叠码仔为了保证能够招揽到客人、保证“一条龙”服务畅顺也需要发展更多的下属代理人，因此三级

^① 参见姜胜华：《转型时期澳门社团研究——多元社会中法团主义体制解析》，广东人民出版社2004年版，第165~173页、第240页。

^② 赌客使用泥码下注，赢得现金码。当泥码用完后，叠码仔通常会用自己的泥码来兑换客人手中的现金码，以鼓励赌客继续下注。这个转码过程就称为“叠码”。

促销关系就构成一个庞大的利益链条。三级促销关系的维系除了码佣之外，还有一个重要的机制是借贷，赌场把泥码借给赌厅，赌厅又把泥码借给叠码仔，叠码仔再借给赌客。也就是说，前往澳门赌场的大赌客通常不需带备赌资，而是用叠码仔所借的泥码进行赌博，事后结账。这样，收债就成为整个博彩业运作中最重要的环节，如果收债失败，三级借贷就变成各级都需要承担的“不良资产”。因此，叠码仔通常还需要雇佣代理人负责收债^①，叠码仔层次以下就形成了更为庞大的代理人利益关系网络。赌厅承包者、叠码仔及其下属代理人组成的整个中介人体系只是博彩企业内部的一种制度安排，而不是一种能够公开订立的市场契约，其中的秩序稳定和权责履行只能依靠“关系信用”以及个人之间的互相忠诚，而不能依靠法律保障，因此群体内部和群体之间的控制非常重要。曾经有段时间，澳门分析者认为赌厅承包人和叠码仔组成的非正式群体当中，有些直接就是黑社会组织。澳门博彩业开放之以前，只有一个企业能够获得专营权，从 20 世纪 60 年代至开放前近 40 年期间，这个专营权一直由澳门娱乐公司获得，博彩中介人制度所包含的所有制度安排和机制要素等都由同一家企业与相关利益群体谈判生成。虽然码佣的金额一直都比较庞大，包括高利贷在内的赌场边缘利益也不少，理应会吸引不少群体参与竞争，但是 40 年来基本不变的整体环境使各利益群体内部和群体之间的互相控制容易形成并延续下去。

二、博彩业开放引起的澳门社会利益格局改变

博彩业开放带来了整体环境的根本改变。博彩业引致的财富效应激增，引起了更加大量的社会资源参与；同时，博彩业专营由一家企业变为六家企业，内部竞争日趋剧烈，围绕赌场利益而建立起来的原有社团利益庇护关系逐渐分离断裂。

（一）博彩业的财富效应急速放大

从一家企业专营到六家企业经营，博彩业的经营者结构发生了根本性的变化。六家经营企业投入营运以及展开的互相竞争产生了 2003—2007 年间澳门基建投资的高潮。博彩企业的增加和总体规模扩张适逢 2003 年 CEPA 的签订和作为附件的“港澳自由行”签订实施，中国内地从此成为澳门博彩业最大、最稳定的客源市场。博彩业开放和“澳门自由行”成就了澳门博彩业的急促扩张，2008 年澳门的赌场数量从原来的 18 家增加到 30 家，雇佣人数达到 43835 人。而澳门在 2006 年博彩毛收入已超越美国拉斯维加斯，成为全球第一大赌城。

澳门博彩业不仅自身增长迅速，也拉动澳门整体经济增长。从 1997 年到 2007 年，博彩业增加值增长 325%，占 GDP 的比重从 28.4% 增加到 35.6%；政府博彩税收收入增长 788%。2003—2008 年间，博彩业毛收入增长 3.4 倍，达到 1038.2 亿澳门元，博彩企业上市公司的股票市值也不断上升，博彩业的快速增长产生了巨大的财富效应（表 1、表 2）。

^① 赌场泥码的借贷通常是无息的，因此并不触犯法律，与高利贷完全不同。

表1 澳门博彩业的财富增长

单位：百万澳门元

项 目	1998 年	2003 年	2006 年	2008 年
博彩业毛收入		30315	57521	103826
博彩税收入	5316.7	10579.0	20747.6	41896.6
博彩税占财政总收入比重	50.8%	74.9%	76.4%	72.7%

资料来源：《澳门统计年鉴（2008年）》。

表2 澳门博彩业增加值与 GDP

单位：百万澳门元

项 目	1997 年	2002 年	2006 年	2007 年
博彩业增加值	12805.7	14062.2	30362.8	41658.2
GDP 总值	45045.2	44030.7	91163.8	117051.5
博彩业占 GDP 比重	28.4%	31.9%	33.3%	35.6%

资料来源：《澳门统计年鉴（2008年）》。

澳门的产业结构具有旅游博彩“一业独大”的特点，由于原有的专营合约中包含许多专营企业相关业务发展具有税收豁免的优先开发权的条款，因此原有的专营制度实际上压制了澳门非博彩相关行业的发展。博彩业开放的原意是通过引进竞争、取消原有的专营制度来刺激澳门产业多元化。但是，近年巨大的财富效应实际上吸引了澳门内部的资源（以及相当多的外部资源）流向博彩业，“一业独大”的困境不仅未有得到突破，反而得到加强。表3的GDP结构数据反映出博彩业所占的比重越来越大，第二产业的比重在2006年出现一定程度的增长主要是由于多个赌场和酒店的楼宇建设展开，使建筑业在2005—2007年出现大幅增长。产业多元化的期望并未实现。

表3 澳门的 GDP 结构

单位：%

产 业	1997 年	2002 年	2006 年	2007 年
第二产业	15.7	12.6	18.7	17.7
第三产业	89.9	92.7	85.1	86.0
其中：博彩业	28.4	31.9	33.3	35.6

资料来源：《澳门统计年鉴（2008年）》。

（二）行业收入分配差距扩大

博彩业急速膨胀吸引了本地绝大部分资本和劳动力资源，使劳动力市场失衡的状况更加显著，导致收入分配严重失衡。从澳门九大行业雇员的月收入中位数变化来看，2008 年比 2001 年上升 180%，多数行业雇员月收入中位数的增长幅度低于平均水平，只有建筑业和团体、社会及个人服务的增长高于平均水平，其中建筑业的升幅高达 240%。毫无疑问，所有行业中博彩业雇员收入的增长最快，2007 年所有行业平均月收入中位数为 7926 澳门元，而博彩业雇员的月平均收入已达到 15626 澳门元。博彩业雇员的收入水平显著高于其他行业雇员。

开放以前澳门的赌场单一经营赌博项目，因此大型赌场所吸引的游客流尚能够带动附近的酒店、酒楼食肆和商业零售业的发展。开放后新加入的博彩企业，以威尼斯人赌场为典型代表，引入集大型综合性服务于一身的拉斯维加斯赌场概念，把饮食、商业零售和娱乐项目置于赌场内发展，周边无需任何辅助产业或相关产业活动存在。这种发展模式倘若扩展使用，澳门的旅游产业将会受到重大冲击。今天我们已经能够观察到，澳门新口岸附近多条传统小型商业街已经萧条凋败。由此可见，社会总财富的增长在逻辑上应会导致每一个居民的财富绝对增加，但它也会导致收入分配的绝对差距扩大。

（三）社会群体内部和社群之间的利益庇护关系断裂

博彩业独家专营时期，社会福利项目的主要部分如低收入家庭住房的年度供给、对大型慈善基金的资助等也纳入专营合约中，由博彩企业直接承担，政府不直接承担公共福利的供给。这种独特的收入再分配格局虽然不算公平，公共供给也不算充分，但一直稳定地维持着。2001 年颁行的《新博彩法》把专营公司的公共福利责任全部剔除，由特区政府的公共财政统筹安排，如此一来，全部福利组织和福利项目需要互相竞争，以使自己能被纳入政府的年度财政拨款计划中。政府原来并没有从事相关事务管理的部门（如公共房屋建设），在制度形成时期往往会出现供给的不稳定以及制度的漏洞（如建筑工程批出过程的贪污腐败）。由于政府直接资助公共福利项目，社团内部的福利供给也失去了存在的基础和必要性，社团对基层社会的控制能力也会逐渐减弱。

在博彩业内部，为了竞争客源，六大博彩企业之间需要招揽更多人加入叠码仔行列。博彩业开放以前澳门的叠码仔主要由本地人构成，如今已经趋于多元化，如有叠码仔来自韩国、中国台湾、日本等多个国家和地区，专门从事从自己国家或地区拉客的活动。“澳门自由行”实施以后，“叠码”的内地人已经取代香港人成为澳门贵宾厅的主力。目前依赖澳门赌业“掘金”的内地叠码仔数以千计，来源遍布全国各省，使用的手段也比以前复杂得多。为适应客源空间距离增加和多元化，赌厅与叠码仔之间的关系变得更为简化。绝大部分贵宾厅现在会简化与叠码仔之间的关系，由叠码仔自行聘请专人协助拉客，提供一条龙服务，有些以集团式经营，分工细致，如拉客、保安、司机、追收债务等。随着赌厅与叠码仔之间关系的简化，不稳定性也会相应增加。赌厅承包人群体也在新形势下分化重组。在多家大型赌场的码佣战之中，一些中小型赌厅无法提供更高的码佣从而面临客源流失，而博彩企业在更为激烈的竞争环境下也改变了过去已经

形成的相互庇护关系。例如，澳博公司的新葡京赌场贵宾厅近年实行“码佣制”，即企业向赌厅承包人支付码佣，以取代过去实行的厅主与企业按协议收入分成制。这种约定使赌厅承包人收益的风险增加。

三、澳门社会利益结构变化的三种表现

由博彩业开放而产生的单个行业迅速膨胀已经对澳门社会原有的利益结构产生了巨大的冲击。一般分析大都注重其经济效果，本文要指出的是，它造成的社会效果对澳门发展的影响将会更加深刻而且长远。目前，这种变化至少能够从以下三个方面观察得到。

（一）社会治安恶化趋势

中介人的激烈竞争、各级中介人及寄生组织的多元化增加了澳门社会治安的不稳定性。从官方统计数字来看，回归以来澳门的年度罪案总数一直是递增的（表4），这个变动趋势与香港正好相反。而且，博彩业开放后5年的罪案增加比开放前5年更多。以2003年为界，2003年罪案总数比1998年增加了16.9%，2008年则比2003年增加了35.8%，增幅为前5年的两倍多；其中侵犯人身罪和侵犯财产罪占75.3%。

表4 澳门罪案发生数

单位：宗

项 目	1998 年	2003 年	2006 年	2008 年
罪案总数	8487	9920	10855	13864
侵犯人身罪	1131	2359	2520	2707
侵犯财产罪	5769	5445	5506	7728

资料来源：《澳门统计年鉴（2008年）》。

不仅如此，随着内地人士成为澳门赌客的主要来源，与赌博相关的罪案必定逐渐延伸至内地。据澳门报刊报道，“2007年3月2—10日内珠海接连发生两宗恶性凶杀案，三名死者与澳门赌业关系密切，或活跃于贵宾厅，或兼与黑势力有染。令人担忧澳门赌业膨胀衍生的治安问题已蔓延至珠海。”澳门报刊指出，近年内地叠码仔人数增加，当中有许多人在邻近的珠海市置业，珠海也是内地出入澳门的关口地带，收债及追债活动延伸至内地时，珠海将会是罪案的另一个集中爆发地。澳门赌博行业膨胀的社会成本将外溢至内地。

（二）社会风尚改变

澳门舆论一向认为发展赌博行业对本地人的社会风尚影响不大，即本地人只把博彩业视为单纯的工作方式而与生活方式无关，在博彩业开放前澳门报刊关于病态赌徒的报道确实不多见（反而在香港要多得多）。但随着赌场遍地开花，更多年轻人进入赌场工作，这种状况正在发生改变，进入赌场工作的年轻人沦为病态赌徒者逐渐增多。对此，澳门报刊近年已有许多报道。根据西方国家的研究，7%~15%的赌场工作人员有可能沦为病态赌徒。更值得注意的是，当博彩业迅速膨胀，越来越多的居民依靠博彩业为生时，关于赌博的负面影响的批评和教育就会越来越虚弱，原有社会观念中自觉抵御赌博诱惑的意识也会渐渐薄弱。另外，博彩业的收入高于其他行业，吸引大量新生劳动力进入。澳门报刊报道，由于澳门政府规定荷官必须是澳门居民，而赌场和赌台数量迅速增加急需大量本地从业人员，近年澳门各赌场招聘荷官的平均月薪高达1.5万澳门元，相比之下澳门教师的月薪只有1万澳门元左右。近3年澳门赌场越开越大、越多，仅荷官职位年度新增就达到千余个，而每年中学毕业生只有五六千人，年轻一代几乎全部进入赌场工作，赌场的高薪工作更诱使年轻一代放弃学业，舆论有“大学毕业收入还不如当发牌荷官——荷官世代形成，有了赌桌何需书桌”的感叹。从长远看，澳门将会越来越缺乏具备新技术和新知识的年轻劳动力。博彩业的急速膨胀不但大幅改变了当前澳门人的收入结构和劳动市场结构，更逐渐改变着澳门新生代的社会价值观。

（三）本地人与外来人之间的关系趋于紧张

澳门是一个移民社会，历次人口普查数据均显示，超过一半居民在澳门的居住年份不足15年；而且，2001年以前每年结余的外来劳工人数一般都超过5万人。从博彩业调查数据来看，除机台操作员和非技术工人两类最低层的工作职位之外，其他类别的职位中，外地雇员的薪酬均高于本地雇员。也就是说，由于本地专业劳动力不足，澳门各行业一直都通过输入劳工来缓解。近年本地人与外来人之间的关系却趋于紧张，表现为社会舆论多番要求政府限制输入外劳、停止外劳加薪、立法规定一些职位只能聘请本地人，等等。而且，现有博彩企业既有本地资本也有外国资本，企业之间的利益竞争引发国族矛盾；在近年澳门报刊的舆论中，往往能见到带有民族情绪和排外情绪的言论。从社会学的角度来看，当收入分配和利益格局的变化而激发的社会不满不能或不容易直接明确地表达出来时，本地群体的利益冲突往往就会转化为本地人与外来人之间的冲突。

四、总结及讨论

20世纪90年代以后，美国多个州开放博彩经营，对本地经济社会的冲击也非常显著。美国学者观察到，博彩业发展对本地的非经济冲击有停车场地紧缺、交通拥挤、非

博彩产业衰落、房屋价格上升、就业结构失衡和犯罪率上升等。^① 美国学者的政策建议和州政府的实践指出,指定和限制博彩业的活动地域,使之不与居民区相混以致引起资源竞争和行业冲突,同时也分隔了博彩和旅游业发展通常带来的人口增加和犯罪率上升等问题。控制博彩业在地域上无规则扩散是美国各州政府所采取的主要策略。同时,学者们发现上述问题的严重程度与赌场的数量有关。因此,适度发展博彩业也是重要的讨论议题和政策策略。

欧洲多个国家也存在不同程度的博彩业发展。在欧洲学者看来,欧洲各国承认博彩业对经济和慈善的发展有积极推动作用,博彩业在各国具有不同的发展历史和本土文化背景,因此欧洲各国的博彩业政策有多样化的特点。但是欧洲社会对舞弊、赌博成瘾和相关犯罪存有普遍的戒心,在欧洲一体化的框架下,各国政府在博彩业发展中的角色需要作出协调和整合,这些角色包括立法和博彩规则的制定者、博彩业的运作者和保护者、博彩业发展的控制者。无论政府倾向于担当哪一种角色,博彩政策的基本规则都应该是:一旦许可博彩业发展,消费者应该受到保护以远离舞弊、成瘾的威胁和罪案的影响。

澳门博彩业开放至今所发生的社会变化,已经逐一重现了美国各州出现的问题。与美国相比较,澳门的社会变迁有两个特点。其一,与美国相似,赌场在短期内没有数量限制的增加大大加剧了产业内部竞争;同时,赌场的选址缺乏成熟的城市整体规划作为指引,赌场在本来最密集的传统商业区和居民聚集区中发展,导致游客和本地人、博彩附带产业和传统产业之间的空间竞争和资源竞争程度大大加剧,博彩业的增长能力使传统产业和本地社区陷入难以对抗的困境,并由此而引发社会问题。其二,澳门经济、社会、政治发展的特殊历史使博彩专营制度从一种经济制度逐渐发展成为社会整体利益结构的重要连接点,围绕专营制度发展出稳定的社团利益庇护结构,使博彩业开放之前澳门利益群体的权力竞争和经济资源竞争能够服从于少数精英控制。这一点与美国则完全不同。当澳门博彩业开放打破了原有的经济利益格局时,社会利益结构就会分化重组,当前澳门社会正处于这种结构重组的关键时期。与欧洲相比,博彩的负面社会影响在澳门社会尚未引起重视和强调。许多有关人士基于过去的生活经验认为博彩业的负面影响对澳门本土的影响很少,即使有的话也会由周边地区承担而无须由澳门本土社会承担。他们并未意识到,澳门博彩业开放所引起的变化,不仅仅是过去博彩业规模数量上的简单扩展,而是在社会结构上也发生了深刻变化。基于这些因素,澳门政府的对应策略也需要分为两方面:其一,对博彩业的发展,包括总数量、地点、年度增加量、劳动力资源配置、博彩行业内部运作规管等,都要作出仔细的研究和规划;其二,借社会结构变动之际重整政府与社团关系,把传统的利益庇护关系逐步转变为由现代法律和行政制度所规定的政府与社会关系。倘若特区政府能够借此机会建立法治体系,进一步完善公共行政体系,以正式的行政管治和法治与原来基层社会自治方式良好地结合起来,则于澳门社会的长治久安是一大福音;倘若各界对这一结构变动及其影响认识不足,则澳门社

^① Evert Candace, 1997, "Casino Gaming and Unwary Host Community—Lessons Learned", In: William R. Eadington and Judy A. Cornelius eds, *Gambling Public Policies and the Social Sciences*, Reno: University of Nevada.

会秩序的变化方向难以预料。

参考文献

- [1] William R Eadington and Judy A Cornelius eds. Gambling Public Policies and the Social Sciences. Reno: University of Nevada, 1997
- [2] Beare M E, Hampton H. Legalized Gambling: An Overview, Ministry of the Solicitor General of Canada. 1984
- [3] Deepak Chhabra. Estimating Benefits and Costs of Casino Gambling in Iowa, United States. Journal of Travel Research, 2007, 46 (2)
- [4] 王五一. 赌权开放的制度反思. 澳门: 澳门理工学院, 2005
- [5] 娄胜华. 庇护主义与澳门社团文化. 澳门日报, 2009-03-30 (E06), 2009-4-13 (E06), 2009-4-27 (E07), 2009-5-11 (E07)
- [6] 澳门特别行政区统计暨普查局网站 (<http://www.dsec.gov.mo/Home.aspx>)
- [7] 内华达拉斯维加斯博彩研究中心网站 (<http://gaming.unlv.edu/>)

作者单位: 中山大学港澳珠江三角洲研究中心

回归后港人价值观念变化及其特点与启示^①

陈丽君

摘要：本文对香港人的价值观念及其特点进行了分析。回归前，在中西两种文化、两种价值碰撞中，西方价值观念占据了上风，国家观念薄弱。回归后，香港仍实行资本主义，原有制度、生活方式不变，西方价值观念仍占上风，且政治价值观念不断增强，传统经济价值观念在减弱，国家观念依然薄弱。港人目前的价值观念状况，对落实“一国两制”及维持繁荣稳定较为不利。

关键词：港人 价值观念 国家观念

一、西方价值观念对香港影响大

（一）回归前，在中西两种价值观念碰撞中西方价值观念占据了上风

香港是一个华人移民社会，因此中国传统文化对香港有影响。例如，香港人宗教信仰中，以佛教徒与道教徒最多，且儒家文化在香港社会具有很大影响，如家庭观念、孝道文化等在香港普遍被接受。但是，香港作为一英国人殖民统治地区，英国人在 100 多年的统治中，从制度、法律、教育、宣传、宗教等各个方面，向港人灌输西方尤其是英国文化与价值观念：经济制度上引入资本主义自由经济制度，文化上引入西方“自由”价值，法律制度上引入英国普通法，教育上实行英式教育制度，宣传上大力宣传西方文化，政治制度上则在“九七”前途问题提出后引入西方民主。

在中国传统与西方两种文化、两种价值观念的碰撞中，由于中国文化纯粹由民间自发保留，西方文化与价值观念则是由政府全方位推动，经过 100 多年努力，西方文化与价值观念显然取得了胜利，占据了上风，因此港人特别重视“自由、民主、人权、法制”等西方政治理念。

（二）回归后，香港原有制度不变，西方价值观念仍占上风

回归后，香港维持资本主义制度不变，继续维持其资本主义教育制度与新闻传播制度。教育方面，无论是教师还是课程设置与内容，仍然基本是港英时期即西方式的；新闻方面，无论是记者编辑还是新闻制度，也仍然基本是港英时期的。虽然配合回归祖国需要加强国民教育，以改变港人国家意识薄弱状况，但难度很大。一方面，香港教师 90% 加入了反对派社团香港教育工作者协会（教协），多数记者加入了反对派倾向的记者协会，多数教师与记者或编辑自身便是国家意识薄弱的亲西方人士；另一方面，在资

^① 本文为教育部人文社会科学基地重大项目“香港人的价值观念与民主观念发展研究”成果。

本主义教育、新闻传播制度与国民教育（“两制”教育与“一国”教育）之间，前者是原有制度的延续，没有任何异议和阻力；后者是回归后的新任务，争议大，阻力重重。

因此，在目前的教育与新闻传播制度下培养出来的新一代港人，仍然亲西方资本主义。由各高校大学生会组成的香港专上学联，比之老一辈的反对派，激进程度有过之而无不及。回归11年，报考中学会考“中国历史”科的学生由40000多跌至23000多人。亲中传媒如《大公报》与《文汇报》在香港发行量很小，读者很少。

（三）港人高度关注“两制”的落实和西方价值观念的保持

回归后，香港实行“一国两制”，即内地实行社会主义，香港实行资本主义。自从20世纪80年代末、90年代初发生了东欧剧变与苏联解体后，社会主义阵营遭受巨大损失，资本主义阵营大幅度扩张，仅剩的少数几个社会主义国家经济远比西方资本主义国家落后，政治、法律、经济、社会各项制度也没有历经了数百年资本主义制度的西方国家完善。因此在国际范围内，社会主义国家被认为落后于资本主义国家。在香港，在英国人100多年的统治中已经建立了较为完善的公务员制度、廉政制度与司法制度。据香港政治经济风险顾问公司2008年9月调查显示，香港司法制度为亚洲最佳；据国际《政经风险评估》“2009亚洲贪污情况”报告，香港廉政列第二位。而且香港已经形成成熟的市场经济体系，从20世纪50年代经济开始迅速发展，70年代成为新兴工业化地区，80年代成为国际化大都市，人均GDP超过宗主国英国。中国内地20世纪50年代到70年代历经各项政治运动，经济停滞不前；1978年开始改革开放，经济迅速发展。到今天，内地的经济制度与经济发展水平同香港的差距已经在缩小，但是香港的人均GDP高达2万多美元，内地则不到3000美元，差距仍十分大；内地法律及社会文化制度的完善程度与香港差距也较大；政治制度完全不同不易比较，但香港政府的廉洁程度明显高于内地。因此，绝大多数港人认为，香港的制度比内地好。

“一国两制”下，内地与香港两种制度必然相互影响，只要港人认为香港制度比内地好，就会担心与害怕内地制度影响香港，从而就会担心“一国两制”无法落实（实际上是担心“两制”无法落实）。回归以前，港人对“一国两制”缺乏信心，实际上就是担心香港的“两制”受到损害，中产阶级甚至因恐惧而移民海外。回归后尤其是初期，中央完全不干预香港事务，“两制”被认为得到很好落实，因此港人对“一国两制”信心大幅度提高。香港中文大学亚太研究所1998年4月至2007年4月19次对港人关于“一国两制”是否落实的问卷调查显示，1998年10月认为“落实”的受访者达51%；但之后因居港权争拗、经济衰退等，港人对“一国两制”信心大幅下降，最低时只有20%多受访者认为“落实”。2003年“七一游行”后，中央调整了对香港的政策，由过去的完全不干预调整为“有所为与有所不为”，全国人大于2004年主动释法与作出2007/2008年不“普选”的决定。与此同时在经济上给予香港极大支持，2003年批准开放内地居民赴港自由行，且与香港签署《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）。中央政治上的“有所为”使港人增加对落实“一国两制”的忧虑，经济上的“有所为”则增强港人对中央的好感。在这样一种矛盾心态中，港

人对“一国两制”信心始终不高，直到2007年4月认为“一国两制”得到“落实”的受访者才回升至38%，2008年奥运会前的7月则上升到50.7%。

显然，港人对于“一国两制”的信心始终不足。因此，回归后中国内地在价值观念上要影响香港人也不容易，阻力非常大，在香港仍然是西方价值观念及“两制”观念占上风。

二、回归后，政治价值观念在增强，传统经济价值观念在减弱，国家观念依然淡薄

（一）政治价值观念在增强，传统经济价值观念在减弱

香港前途问题提出以前，在港英总督专制统治和港英政府的教育政策引导下，以及港人难民心态等作用下，港人政治冷感，而专注于赚钱，因此香港是一经济城市，拼搏、诚信等经济价值观念突出，民主等政治价值观念淡薄。然而香港前途问题提出后，港英开始在议会中引入民主，并推行公民教育，培养港人的民主观念。因此，回归前港人的政治观念尤其是民主观念已经增强。

回归后，实行“一国两制、港人治港、高度自治”，使香港成为社会主义与资本主义两种制度矛盾的交汇点，以及“一国”与“两制”矛盾、社会主义与资本主义两种意识形态矛盾、中西两种文化冲突的交汇点。境内外敌对势力加强了在香港的活动，有心要将香港变成颠覆中国现政权的基地。因此，香港政治斗争明显加强，政治气氛日益浓厚。

内地社会主义与香港资本主义这两种制度的矛盾，反映在意识形态上主要是两种价值观念的矛盾。香港价值观念与内地价值观念相比较，最大的不同就在于“自由、法制、民主”这些西方特征明显的价值观念上。港人担心“一国两制”不能落实，实际上主要是担心“自由、法制、民主”这些价值受到内地价值观念影响。因此，涉及这方面的议题往往引发社会广泛关注，甚至引发巨大风波。香港传统民主派（反对派）于“六四”时期凭借“反中抗中”及争取“民主”起家，新兴民主派（反对派）则凭借反对《基本法》第23条（有关国家安全条例的制定）立法、“维护香港人权、自由”起家。因此，他们被认为是代表“两制”与香港资本主义制度，以及维护香港政治核心价值的政治团体。因此，多数港人选择支持反对派，希望反对派能够为他们争取或维护“两制”利益。而经历了一场场政治斗争与政治风波后，港人的“民主、人权、自由”等政治价值观念也越来越增强。

与此相应，经济价值观念则迅速减退。港人的价值观中，中国传统文化与价值观念仍有体现，如“拼搏精神”、“诚信”、“务实”、“和谐”等受到重视，且对香港经济与社会发挥了很大作用。但是，回归后这些价值观念已经在减退，2009年6月15日逾400名社会人士联署发表的《香港再出发宣言》便指出，香港存在一种将个人利益凌驾于社会利益之上的心态，且经济价值观念在减退，其中最为港人称道的“拼搏”价值、

“诚信”价值均在迅速减退。在安逸与投机产业兴盛环境下成长起来的年轻一代，消费观念讲究奢侈、高档，工作讲究舒适而又高收入，不愿意吃苦甚至害怕吃苦；近年赴港内地游客常常遭遇香港假冒伪劣商品和低质服务，不少香港珠宝店向内地游客出售疑似假货，使香港诚信大受影响。

（二）回归至今港人国家观念依然淡薄

回归前，在英国殖民统治下，实施无根教育及将港人引导到埋头经济而不过问政治上，加上1949年至1979年的隔绝，使港人国家观念极为淡薄。港英采取的政策措施使港人享受到好处，加上受中国内地各次政治运动负面因素影响，港人国家观念更加淡薄。因此，香港不仅缺少那种一般殖民地所特有的悲情意识，还产生了对殖民统治的认可。据1992年香港的一项民意调查，信任港英政府的高达63.6%，信任中国政府的仅有11.2%。83.9%的受访者承认，他们没有因为香港是英国的殖民地而觉得心中不舒服；另有84%的受访者同意，“如果一个政府能够好好地照顾人民的话，即使它是殖民地政府，它亦应该得到人民的拥护”。因此，当内地人认为香港回归祖国是“中华民族洗刷被侵略耻辱”，身为“炎黄子孙”的港人却因恐惧内地制度而恐惧“回归祖国”。中英谈判开始香港便出现移民潮。据统计，1981—1986年，香港移民海外人数平均每年2万人，1989年之后更达到每年6万人。香港回归祖国后，香港依然实行资本主义，港人的原有价值观念体系并未发生根本变化，国家观念依然淡薄。

1. 对国家的认同度不高，且心态未稳定

许多调查显示，港人对中国人身份认同比1997年前高，是因为回归前基数太低。而回归后尤其是2001年后至今并未提高，且港人身份认知至今尚未稳定，仍在“香港人”和“中国人”之间摇摆，且仍以认同自己是广义的香港人为多数。香港大学民意研究计划在2007年3月的调查显示，61%的受访者称自己为“广义的香港人”，称自己为“广义的中国人”的只有36%；2007年7月8—12日的调查则显示，23%的受访者称自己为“香港人”，32%的受访者称自己为“中国的香港人”，26%的受访者称自己为“中国人”，17%的受访者称自己为“香港的中国人”，即55%的受访者认为自己是“广义的香港人”，43%的受访者认为自己是“广义的中国人”；2009年6月8—13日的调查显示，57%的受访者认为自己是“广义的香港人”，43%的受访者认为自己是“广义的中国人”（表1、图1、表2、图2）。

表1 港人4种身份认同调查结果

单位：%

身 份	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
中国人	18.0	24.1	20.9	20.1	28.5	30.7	31.7	32.3	33.4	33.0	26.8	36.5	29.3
香港的中国人	19.9	15.0	14.3	15.1	14.3	15.1	14.6	15.3	15.9	17.5	16.3	13.1	13.3
中国的香港人	23.6	21.1	22.2	22.7	21.9	21.2	21.9	22.1	23.9	24.7	31.6	29.4	32.0
香港人	35.9	34.4	37.3	36.9	31.4	29.9	30.0	27.0	24.4	23.6	23.4	20.0	24.7

资料来源：根据香港大学民意调查计划所得数据计算出每年全年的数据。图1、表2、图2同此。

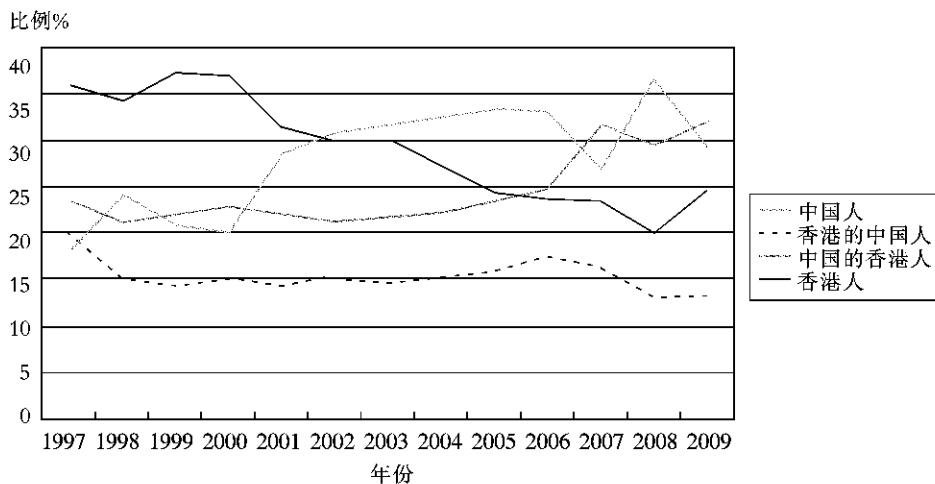


图1 港人4种身份认同调查结果

表2 港人对中国人与香港人身份认同调查结果

单位:%

身 份	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
广义的中国人	37.9	39.1	35.2	35.2	42.8	45.8	46.3	47.6	49.3	50.5	43.1	49.6	42.6
广义的香港人	59.5	55.5	59.5	59.6	53.3	51.1	51.9	49.1	48.3	48.3	55.0	49.4	56.7

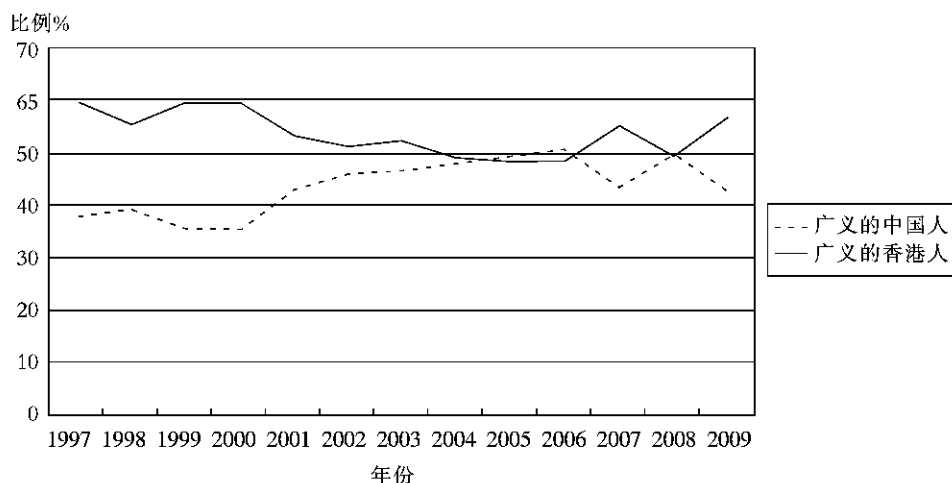


图2 港人对中国人与香港人身份认同调查结果

香港中文大学亚太研究所2007年4月的民意调查显示,受访者表示“自己是香港人多于中国人”的为52%,表示“自己是中国人多于香港人”的仅有36%。2009年4

月，表示“自己是香港人多于中国人”的降至49.3%，首次少于50%水平；认同“中国人”身份的上升至38.2%，认同“香港人”身份的降至49.3%；但始终都是认同自己是“香港人”的占多数。香港中文大学传播研究中心2008年11月的调查显示，40%的市民认同自己是香港人亦是中国人，25%的市民认同自己是中国人亦是香港人，虽然这些混合认同获得较多港人的认同，但其中仍然更多地认为自己主要是香港人。2007年3月香港大学民意网站调查，问及“假如可以选择，会再次做1997年前的殖民地人，还是继续做1997年后的特区人”，结果只有41.1%的市民选择做“1997年后的特区人”，52.8%的市民选择做“1997年前的殖民地人”或“两样都无所谓”。

2. 不少港人将“两制”置于“一国”之上，缺乏国家安全观念

香港公民教育委员会2005年5月31日公布《2004年公民教育意见调查报告》，四成受访者不同意香港公立学校每日升中国国旗，72%的受访者不同意批评北京及要求外国施压促进中国民主及人权，被视为“不爱国”。香港中文大学2006年10月对港人身份认同调查发现“爱国”为6.49分，“爱共产党”只有2.91分；2007年3月香港大学民意网站调查显示，31%的港人选择做“1997年前的殖民地人”。名为“2006年台湾、香港、澳门、冲绳民众文化与国家认同国际比较调查”的民意调查显示，虽然69%的受访港人反对“港独”，但有25%的受访者赞成香港独立，比2005年增加3.3%；在倾向“港独”的理由中，45%以“香港的政治、经济、社会状况、历史背景和内地不同”为最大理由。

许多港人将香港利益凌驾于祖国利益之上：经济上，“一国”有好处，就要“一国”，如要求与内地建立更紧密的经贸关系，开放人民币业务；政治上“两制”有好处，就只要“两制”，不要“一国”，如全国人大三次释法风波、反《基本法》第23条立法游行和政制争论。据2003年的调查，反对《基本法》第23条立法的超过50%，一些传媒认为高达70%。2007年2月底香港中文大学亚太研究所的民意调查进一步显示，自称倾向民主派的为28.2%，自称倾向亲中派的仅为8.8%。从立法机构分区直选反对派得票数增加，得票率始终保持在60%左右（表3）也可看出，港人多数倾向于西方政治理念，排斥内地制度。

表3 立法会（局）直接选举中反对派得票变化

得票情况	1995年	1998年	2000年	2004年	2008年
得票/票	544311	950005	771200	1096121	899236
得票率/%	60.8	63.8	58.7	62.0	59.0

资料来源：香港选举管理委员会网页。

房宁在2004年7月12日《新民周刊》发表《爱国是首要的价值》指出，那群专业人士提出的所谓香港核心价值观，竟然没有为当今包括中国人民在内的世界各国人民所普遍认同的爱国观念！何志平在《东方日报》2009年6月20日发表《还看今朝：国民教育应包括成人》指出：“最近有人提出‘香港再出发宣言’，不约而同引来包括

《东方日报》在内的媒体和社会人士的批评，认为香港的根本问题未解决，所以难以出发。其实问题症结，正如《东方日报》‘正论’所讲，是人心还未回归之故。”

三、启 示

（一）港人目前价值观念状况对落实“一国两制”及维持繁荣稳定不利

西方价值观念强，这对于实行资本主义制度的香港来说，无可厚非。但是，香港已经回归祖国，已经是中华人民共和国特别行政区，且多数港人已经成为中华人民共和国公民，这种条件下，香港价值观念的确需要作出调整以适应新形势，这就是要增强“国家”、“一国”、“爱国”观念；否则，“一国两制”实施过程中就会出现困难。

香港优势始终主要在经济上而非政治上，包括其国际金融中心、国际贸易中心、国际物流中心与国际旅游中心地位，香港要保持其经济地位，不能仅靠中央与内地省市支持，更重要的是依靠内因起作用。“拼搏”的“狮子山精神”、“诚信高于生命”等经济价值观念是港人的传统价值，更是老一辈香港人留下的精神财富和香港取得辉煌经济成就的重要原因。因此，香港不仅不能失去这些核心价值，而且要使这些价值发扬光大，只有这样香港才能在现今激烈的国际竞争中立于不败之地；失去了这些传统经济核心价值，香港国际经济地位很难维持，繁荣稳定肯定受到影响。因此，香港不能沉醉于政治争拗，一定要跳出政治城市的怪圈，重拾传统的“狮子山精神”、“诚信”和“务实”价值，实现香港经济转型与经济的再次起飞。

（二）明确国民教育目标

曾荫权在2007年《施政报告》特别提及要推动国民教育。民政事务局局长曾德成交代民政事务局施政大纲时也表明向青少年推介国民教育是未来的工作重点。但国民教育目标是什么？是达到认同中国人身份，还是达到既认同中国人身份又尊重内地制度？《明报》2007年7月14日社评《保持港式爱国特质国民教育始谓成功》一文指，有学者说：“在政治层面，港人大多数清楚认知‘党’与‘国’不能简单画上等号。港式爱国特质，如果被强大的一统化爱国尺度所抹杀，那是‘一国两制’的损失。反过来，这些特质是香港对国家的贡献，让国族主义保持活力，而不致走向僵化的无条件效忠”，如果国民教育强行推销爱党等于爱国，港人一定会反弹，效果肯定适得其反。

爱国可以不爱党，但应尊重共产党领导这一制度。“争取人心”所要达到的目标应当是：使多数港人既认同中国人身份，也尊重和理解内地制度，只有这一目标才能壮大爱国爱港群众基础。

（三）加强对青少年国民教育，在全社会开展国民教育活动

国家主席胡锦涛在庆祝香港回归十周年的讲话中，要求特区政府“重视对年轻人的国民教育”，“使香港同胞爱国爱港的光荣传统薪火相传”。因此，需要加强对青少年

的国情教育，包括在中小学课程中加强“国情教育”内容，以缓解学生对国家的认识不足；加强学校升国旗、唱国歌的训练，使学生对国家产生认同感；加强学生与内地交流活动，使学生以亲身的经验去平衡一些负面的宣传。

与此同时，要在全社会开展国民教育活动。包括：继续在本地电视等传媒上宣传，特别是通过相同文化语言的广东传媒宣传内地成就；广东应建立对港人“国情教育平台”和港人到内地的“交流平台”；特区政府借助公务员入职考试等方式，推动年轻人了解国情；等等。

参考文献

- [1] 陈丽君：一国两制在港澳的实践与两岸统一研究．香港：天马出版有限公司，2006
- [2] 香港《明报》、《星岛日报》、《新报》、《信报》2009年以来有关文章
- [3] 香港选举管理委员会网站

作者单位：中山大学港澳珠江三角洲研究中心

香港行政主导问题研究

曾文辉

摘要：《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》）为香港构建了一个具有行政主导特征的管治模式，这种模式对香港的发展有重大的意义，是历史的选择。但从实效来看，行政主导面临重重困难，政府施政受制于立法会、民意，长期处于弱势，这对香港长远发展不利，必须解决行政主导难题。鉴于民主、政制改革与政党政治成为发展趋势，政府应提高管治能力，争取民意支持，并稳妥地推进政制发展，建立管治同盟，缓和行政与立法的紧张关系，实现港人治港下的行政主导。

关键词：《基本法》 行政主导 政党政治 民意 港人治港

香港回归以来，学者们对香港的行政主导模式特征和发展去向一直有热烈的讨论。时值高铁事件刚刚过去，新政改方案风波接踵而至，这些都引起了笔者对如何解决行政主导困难的进一步思考。

一、香港行政主导体制简述

（一）《基本法》中的行政主导

行政主导，是指行政长官及行政机关在政府体制中居于主导地位，具有行为导向性。^①《基本法》下的现行香港政治体制就是一种行政主导模式。行政主导包括支持行政长官的权力体系以及对行政主导的约束两部分。

1. 行政主导的主要体现

首先，行政长官处于崇高的法律地位。行政长官具有双重身份，他既是特别行政区的首长，又是特别行政区政府（行政机关）的首长。

其次，行政机关参与并主导立法程序。如立法会议员不得提出涉及公共开支、政治体制或政府运作之法律草案。另外，行政长官有权在特定情况下将立法会通过的法案发回重议。又如，在立法会议事时政府的提案应优先列入议程。

再次，行政长官有权力依照法定程序解散立法会。如果立法会不通过政府提交的法案或财政预算案，行政长官可以解散立法会。与此相对的，立法会虽然也能弹劾行政长官，但不能直接使其下台。

最后，政府与立法会存在配合的关系。第一，行政会议机制协助行政长官形成了实

^① 刘曼容：《行政主导：香港特区管治之所需》，《广东社会科学》2006年第6期，第164~170页。

质上的行政主导体制；第二，立法会举行会议的时候，行政长官应委派官员列席并代表政府发言；第三，功能组别议员属于由政府委任产生的议员，支持政府的施政。

2. 《基本法》对行政主导的约束

(1) 立法会的制约。首先，立法会与行政长官的选举是相互独立的，立法会的利益可能会与政府的利益有所冲突，从而相互制约。其次，立法会有权力对行政长官予以制约，政府对立法会在一定程度内负责，这主要表现在：一是立法会有权对行政长官提出弹劾或迫之辞职，二是行政机关包括行政长官需对立法机关负责，三是立法会议员对政府的提案、财政预算、施政报告等进行监督与质询。

(2) “普选”进程的制约。民主意识在回归前后迅速发展，民主政治的发展趋势已不可阻挡。^①《基本法》规定在循序渐进的原则之下，2007年后逐步实现全部议员的“普选”；并在2007年解释《基本法》附件时，明确了2017年后特区可以根据实际情况，修改行政长官及立法会的选举办法，实行双“普选”。

“普选”与民主倾向表明行政长官和立法会将更多地受制于市民民意。如果行政长官施政和政改过程中对民意不够尊重，将面临市民的口诛笔伐，管治将遇到更多阻滞，因此需更谨慎地考虑民意的反映；立法会议员基于选票的压力，更倾向于千方百计地对政府挑毛病，阻碍政府的决策，以赢得市民的支持，从而制约了行政主导。

(3) 限度原则。行政主导必须坚持“一国两制”、港人治港、均衡参与、维持繁荣等原则。这几项原则贯穿于《基本法》，是行政主导的界限。政府需要注意在施政时实现“一国两制”下的港人治港，促进各阶层对公共事务的均衡参与，以及保持香港经济的繁荣发展，不能凭行政主导之优势而恣意妄为。

3. 行政主导的特点

从立法、“普选”政改以及限度原则的约束来看，行政主导强调行政长官权力的同时，也突出制衡和分权的特点。这种分权理念与机制虽然符合历史背景下的各方利益，但也有缺陷：它造成了行政长官与立法会相分离的局面——政府的利益可能与立法会和议员的利益不同甚至冲突，而立法会自我扩权的欲望以及政党的兴起，已经现实地导致政府与立法会、政党议员之间矛盾重重，极大地影响了行政主导模式的施政效果。关于这一点后文将进一步讨论。

(二) 选择行政主导模式的原因

《基本法》确立这一具体的行政主导模式，是有历史原因和合理考虑的。

1. 港英政府统治模式的延续与改造

港英政府时期，实行的是以港督集权为核心的行政主导体制。“回归前香港的政治制度是总督制，总督的权力很大，甚至可以说是独裁，究其实质，就是行政主导。”^②同时，香港作为一个以中国人为主体的社会，不存在华人民主的成分，更谈不上港人治

^① 孟庆顺：《“一国两制”与港人民主观念的发展》，陈广汉主编：《当代港澳研究》（第1辑），中山大学出版社2009年版，第194~205页。

^② 朱育诚：《吸取文革教训，勿搞港独》，《星岛日报》2004年5月21日。

港。可见，所谓“行政主导”原来就是形容港英时期政府的集权统治，而这种主导存在排斥华人参与的特点，“但是，客观上有利于港英政府高效施政，以及香港的经济繁荣和社会稳定”。^①

政治体制的建立不能脱离一个社会的历史及现实状况，香港原有政治体制经过100多年的发展，存在一些适应经济及社会发展的特点和优点，对保持一个高效率的行政体制有积极意义。^② 鉴于港英政府长期统治香港的现实所带来的深远影响，以及该政制在现实中的积极作用，《基本法》取其之长，去其所短，在一定程度上保持原政治体制中行之有效的部分，仍赋予行政长官较大的权力；同时循序渐进地发展适合香港情况的民主制度，实现“港人治港”下的行政主导。

2. 行政主导是各方协商与谈判的结果，符合各方利益

《基本法》确立的政治体制模式，是在中英双方、中央与香港人民分歧较多的情况下，经长期协商得到的政治成果，是符合各方利益的体制。从1982年开始，中英经过22轮艰苦卓绝的协商和谈判，最终在1984年全部达成协议，并发表《中英联合声明》，为香港回归后的政制模式确立了基点。在随后长达5年的《基本法》起草过程中，中央先后成立基本法起草委员会以及专门的基本法咨询委员会，大量吸收香港人民的意见和建议，不惜花费更多的时间，也要力图尽量满足多方的诉求。从《征求意见稿》到主流方案再到“两局共识”方案，就行政主导还是立法主导、三权分立制度是否可行、“普选”发展速度等问题，各方意见始终争持不下，直到1989年由许崇德先生提议的新主流方案得到通过，^③才最终敲定了现在《基本法》下行政主导模式。行政主导模式更能满足中英双方以及香港人民的基本利益：对于英方来说，保证了在华的利益需求；对于中方而言，可以保证政权在自己的控制之下，避免被外国敌对势力操控的危险；对于香港人民来说，符合他们的政治、经济发展要求。因而各方协商选择了这一政制模式，是历史的选择。

3. 行政主导有利于提高施政效率，促进香港繁荣

香港具有特殊的国际经济地位。香港是世界著名的自由港，是区域性的国际金融、贸易、航运中心，集中体现着现代化都市纷纭复杂、瞬息万变的特征。这在客观上要求有一个高效率的政府维持有效运作的商业环境。实行行政主导的目的，就是保障特区政府较高的施政效率，适应香港经济发展需要。^④ 肖蔚云教授曾就此问题指出：“港澳是现代化的城市，社会结构复杂……除了要有一个包容各方面代表、照顾各方面各阶层利益、与行政关系协调的立法机关之外，更需要一个决策及时、效率很高、运作平稳、起主导作用的行政体制。”^⑤ 另一方面，新加坡作为亚洲“四小龙”之一，与香港具有类

① 刘曼容：《行政主导：香港特区管治之所需》，《广东社会科学》2006年第6期，第164~170页。

② 参见黄江天：《香港特别行政区政制下的行政立法关系》，肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第46~66页。

③ 参见李昌道、龚晓航：《基本法透视》，中华书局1990年版，第166~171页。

④ 参见刘曼容：《行政主导：香港特区管治之所需》，《广东社会科学》2006年第6期，第164~170页。

⑤ 杨建平：《论香港实行行政主导的客观必然性》，《中国行政管理》2007年第10期，第79~82页。

似的背景与条件，在独立后建立了强调行政主导的政治制度，^①取得了举世公认的成功，被视为华人社会在政治体制上的巨大创新。^②新加坡的成功为香港适用行政主导体制提供了强有力的实证支持。

《基本法》根据香港的实际情况，为香港构建了以行政主导为价值取向，具有重要性与必要性。然而，绝大多数的市民以及学者都认为，回归以来，香港行政主导长期受制于立法、司法、民主和民意等，无法大展宏图。下文将就此问题，具体分析立法会、政党政治及民意给行政主导带来的挑战。

二、行政主导面临的挑战：立法会、政党政治及民意

（一）行政主导受制于立法会自我扩权、政党政治兴起及民意

1. 立法与行政的冲突很早便出现

香港特别行政区成立一年后，立法会就曾有直选议员强调自己的代表性，否定代表政府的委任议员的代表性，引起了立法会内的争论，^③标志着立法会开始出现自我扩权并愈演愈烈，对行政主导造成不良影响。

2. 政党政治兴起也为立法会自我扩权提供了重要动力

立法会日益成为各政党角力的舞台，在立法会内出现了反对政府的政党以及较为支持政府的政党，但它们都有一个共同目的，就是获取更多的政治权力，而这与立法会自我扩权的要求是一致的。随着政党政治兴起，参与和掌握权力的欲望越发凸显，尤其是反对党派，在立法会内外制约了政府的权力和威信，使立法会趋向于对抗政府，因而政府的施政经常遭到立法会的挑战。由于舆论与民意在很长一段时间被反政府势力掌握，支持政府的政党不愿意与政府靠得太近。特别是在亚洲金融风暴至“七一大游行”前后，政府遭到反对派和民意舆论的双重夹击，支持政府的政党被称为“保皇党”，谁支持政府谁就要被质疑，因此，这些政党在政府困难之时并没能坚定地支持政府，甚至反戈。^④政府经历了多次冲突后，认为《基本法》构建的与立法会以及各党派充分配合的机制已难以实现，倾向于通过对抗来实现行政主导。^⑤

3. 民意是政府与立法会、政党力量相互对抗的工具

政府在与立法会、反对派的对抗中吃了不少民意的亏，于是逐渐认识到，民意应该成为自身的重要武器。因此其后加强了对民意的影响，透过咨询民情、拉拢民意，以此

① 参见杨建平：《论香港实行行政主导的客观必然性》，《中国行政管理》2007年第10期，第79～82页。

② 参见潘维：《法治与“民主迷信”》，香港社会科学出版社2003年版，第53～55页。

③ 参见黄江天：《香港特别行政区政制下的行政立法关系》，肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第46～66页。

④ 参见张定准：《行政主导体制性质以及面临的困境和发展》，《香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集》，2007年，第270～280页。

⑤ 参见蔡了强：《港府处理行政立法关系新思维》，《明报》1998年8月3日。

与立法会、反对党派展开正面对抗，以强硬但可行的办法压制立法会，实现行政主导。在2000年后，政府为进一步挖掘民意支持，运用民意调查造势的经验，多次聘请私人机构组织电话调查，在将提案提交给立法会讨论通过前，就宣称该方案已获得大部分市民的支持，迫使议员在民意压力下支持政府的提案。不仅如此，政府还在2005年专门创立新闻统筹专员，专门负责围绕“如何有效回应民意及做好舆论导向”这一主题为政府的施政造势，利用舆论等多种途径，将民意支持作为行政主导的强大支撑。^①

但是，民意并非政府能够轻易掌握的。第一，市民普遍对政府有不信任感，更相信立法会，社会的政治认受性倾向于立法。^②第二，民意更容易受反对派影响而倾向于反对和质疑政府。反对党派影响和把握民意的能力确实超群，有学者认为，近年主导舆论和政治议题的实际上都是泛民主派人士以及反建制人士。^③第三，民意的具体构成非常多样和复杂，政府无论怎么做也难以全部满足，只能尝试把握主流民意；其他少数民意则可能成为阻碍行政主导的因素，甚至转换为主流民意来反对政府。政府想掌控民意绝非易事，当民意站在政府的对立面时，便是行政主导的阻碍，成为立法会以及反对党派的攻击利器。

即使政府一时克服了主导民意的重大难题，政府往往还得花费大量的时间和精力，逐个说服立法会议员，争取每一位议员的支持。然而，说服议员的工作并不轻松，花费的时间较长。而且，坚定反对政府的议员，手中仍拥有《基本法》以及《立法会议事规则》赋予的程序以及实体权利，可以在必要的时候延长提案被立法会通过的时间，给政府带来困难。这都是政党政治带来的必要成本。因此，政府寻求通过某项重要提案时，通常需要漫长的时间，留给反对派角力的时间和空间很大。政府稍有不慎，民意支持便可能出现变动甚至倒戈，成为行政主导的阻碍。近期的高铁事件就是一个典型例子。

（二）行政主导之难——高铁事件分析

1. 事件概况

高铁事件是指，香港政府在将高铁建设的财政拨款预算提交立法会财务委员会（以下简称财委会）表决通过时，由最初顺利开展到遭遇强大政治压力，尤其是后来反对民意异军突起的事件。政治压力主要来源于反对高铁方案的政治势力以及市民，而反对人群成分复杂，主要有以下几类：

（1）受拆迁影响的菜园村居民。政府的高铁方案中，需要拆迁菜园村以建设高铁的配套设施，而他们不愿意搬家。不愿离开的原因，一是政府开始的补偿方案不能令他们满意；二是有居民不愿意离开原有的环境，特别是不想失去农地。

（2）公民党和公共专业联盟。这些政党针对高铁总站选址、造价、财务资料不透

^① 参见黄江天：《香港特别行政区政制下的行政立法关系》，肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第46~66页。

^② 参见张炳良：《行政立法对立无妨，但应能互相制衡》，《明报》1998年8月5日。

^③ 参见张定准：《行政主导体制性质以及面临的困境和发展》，《香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集》，2007年，第270~280页。

明等技术因素，反对政府方案，并提出了“锦上路方案”。该方案因为有一定的合理性，得到了很大一部分市民的支持，增加了政府方案的通过难度。

(3) “80后”年轻人。这些年轻人反对政府高铁项目的理由比较抽象，不像其他反对力量的诉求那么具体。据资料显示，他们的理由大多是反对政府在推行高铁方案时不充分尊重和考虑受影响居民的意见，没有对方案进行充分论证，认为“政府不对”，而积极支持其他反对的群体。亦有部分青年反对建设的成本过高，浪费公帑。还有部分青年反对为建设高铁而破坏自然环境。

(4) 高铁沿线的居民以及其他香港市民。政府方案中，高铁路线要穿越市区地下区域。这一方面使高铁沿线的居民担忧安全以及房屋价格受到工程的影响；另一方面令工程造价飙升，引来很多市民反对，认为收益将比投入小。

(5) 反对政党及议员。部分政党因在政改、“普选”问题上寻求不到突破口，于是就在高铁项目中借题发挥，在明知只要表决就能通过的情况下，利用法定程序采取“拉布战术”，千方百计阻碍拨款的表决，打击政府，争取选票。

从反对人群的组成来看，政府遭受到的压力主要来自民意和政党，尤其是反对民意，立法会只是多方力量进行角力的场所，本身并没有发挥实质反对作用。

2. 高铁事件的特点

高铁事件上，政府本意是好的，具有高瞻远瞩的眼光。建高铁是好事，大多数香港市民开始时亦非常支持政府。香港城市大学2008年5月在全港多区进行街头访问，1000多位受访者普遍表示支持高铁项目。84%的受访者表示“非常赞成”或“大致赞成”，表示“不太赞成”、“极度反对”的仅占16%。可见，高铁建设以及高铁项目预算的通过，是众望所归，在高铁建设上，政府毫无疑问地把握住了主流民意。

然而，为何政府最终遭遇了民意的巨大反弹呢？

3. 政府失利的原因

政府之所以陷入被动局面，一是制度原因，二是自身原因。

(1) 制度原因。行政长官与立法会的分离关系是第一个制度原因。在将拨款提案提交财委会讨论通过前，政府需要花费较多的时间对议员进行游说的工作，希望他们能够出席财委会的会议，并对拨款提案投赞成票。政府虽有较大的民意支持，但仍需要争取尽量多的议员支持。这是因为在《基本法》框架下，行政长官不能有政党背景，政府与有政党背景的议员的关系并不稳定。在政党政治的背景下，这种特征更为明显。因此要通过如此重要的项目，政府必须逐个对议员进行长期和繁琐的说服工作，在确定得到大部分议员支持后，才决定提交，以避免提案被否决。这本身就导致了高铁拨款的工作被拖延，促使各种因素有机会导致民意波动。

反对议员充分利用表决程序的漏洞是第二个制度原因。财委会在表决高铁项目拨款的三次会议过程中，部分反对议员多次利用“拉布战术”——利用开会过程中无限发言的权利，妄图通过重复发问，拖延会议流程，不合理地延长立法会表决的时间，使支持的议员没有办法投赞成票，令高铁拨款提案胎死腹中。有评论就质疑，“兴建高铁有人赞成有人反对，本是平常之事，关键在于透明决策、理性辩论、民主表决。部分议员一而再，再而三地以‘拉布战术’拖延施政，甚至将经济议题泛政治化，为了反对而

反对，其实已经违背了作为民意代表的操守。议员……身为民意代表，理应尊重主流民意……很多议员开始反思，如何进一步完善《议事规则》，防止‘拉布战术’再次出现”^①。这些议员滥用民主决策程序权利，降低了政府决策效率，越发陷政府于不利。

(2) 政府自身原因。首先，政府施政能力不尽如人意，高铁建设方案遭受了多方质疑，表明该方案还有讨论改进的余地。但方案经过长时间的准备与咨询，依然没有办法令大部分市民满意，令市民逐渐对政府感到失望。其次，政府设计高铁方案以及推行该项目的过程中，没有考虑周全，处事不谨慎，逐渐流失了民意支持。立法会议员梁美芬就表示，当局似乎在推动高铁的期间，没有设身处地去考虑这些人的忧虑和关注所在，事前咨询不足，事后解释又不清楚。^②最后，政府没有充分尊重民意，错估了反对高铁的理由，认为只要“建设高铁是正确的”，便可不计代价地强行通过政府的方案，导致一种“专制”的错觉，令反对声音越来越大。市民有较强的民主意识，政府切不可摆出强硬的姿态来实现行政主导，否则会引起民意反弹。^③

4. 高铁事件的消极影响与启示

(1) 因行政主导面临问题，导致高铁拨款迟迟不能通过，使香港遭受重大的利益损失。高铁预算虽已得到通过，但相比武广线已经通车、广深线已运行数年，香港高铁项目的延迟已经损害到香港的核心利益，甚至可能使香港错失发展良机。可见，《基本法》关于行政主导的设想，的确是符合香港人民利益的。行政主导的问题未能有效解决，则香港的灾难远未结束。

(2) 反对政党全方位给行政主导制造麻烦。随着政党政治的进一步发展，反对派只要一日得不到政权，便会继续利用政治议题刁难政府。第一，他们可以迎合反对民意，共同反对政府。第二，《议事规则》只要存在漏洞，他们就会利用程序权利，给政府施政制造麻烦，置广大市民的民意和利益于不顾，牟求政党利益。政府要加强应对反对党派挑战的能力。

(3) 政府施政能力再次受到质疑，民意基础遭到削弱。经此一役，经济话题进一步政治化，民众参与政治讨论的热情再次上涨，不利于政府主导民意。另外，支持和反对的意见激烈冲突，导致社会民众分化，不利于社会稳定和经济发展，香港政府需要更谨慎协调不同的民意，避免冲突给施政带来破坏。最后，“80后”年轻人作为政治力量开始登上舞台，他们作为激进力量的典型代表，难以与政府展开良好和理性的谈判，而政府也没有掌握与这些群体沟通的渠道和技巧，未来施政更可能遭到年轻人的声讨，行政主导将面临更大的困难。

从高铁事件可以看到政府、立法会、政党政治以及民意之间对立统一的复杂关系，政府稍有不慎就会陷入施政的困境，而这实质就是行政与立法的相对分离、政党政治的发展以及民意的难掌控性给行政主导带来的困难。政府难以长期获得稳定的民意支持，

^① 胡健：《香港高铁为何迟迟不开工，拉布战术违背民意》，<http://finance.sina.com.cn/china/dfj/20100126/14137311687.shtml>。

^② 参见戴平：《香港拒绝“被高铁”》，<http://news.qq.com/a/20100107/002307.htm>。

^③ 参见孟庆顺：《“一国两制”与港人民主观念的发展》，陈广汉主编：《当代港澳研究》（第1辑），中山大学出版社2009年版，第194~205页。

就很难消化政党力量，与立法会就会出现分离而不是主导，则行政主导将面临巨大困难。出现这种举步维艰的局面，是有深层次原因的。

（三）行政主导面临困难的深层次原因

1. 《基本法》对立法会、政党的限制，使制衡的功能被凸显

（1）《基本法》的框架下，香港政治体制属于一个权力制衡的模式。香港政制中，行政与立法相对独立，分开选举，相互制约，政制存在着分权和制衡的特点，目的是避免政权集中于某个政治势力。但是，这种制衡是行政主导下的制衡，权力的中心在行政长官。这决定了立法会在寻求扩权的时候，必然与政府发生不可调和的冲突，相互制约的功能被放大。但立法会自我扩权的动力是什么呢？

政党政治在迅速发展，谋求分享更多政权，是立法会自我扩权的重要动力。如前文所述，随着政党政治逐步走向成熟，各政党努力通过参与立法会选举，力图通过立法会分享政权。据资料显示，无论地区直选还是功能组别，都有代表政党参选的议员，^①政党政治已经渗透于立法会之中，成为影响、控制立法会价值取向与行为的主要力量。但是，基于当时对香港政治发展的预判，《基本法》限制了现今政党政治的发展，限制了香港政党参与政权的空间：根据第23条规定，接触外国政要的高官和主要官员，皆不具有政团要员身份；根据第48条规定，主要官员由特首提名报中央政府任命，不必经立法会同意，即立法会实际上没有权力干涉政府高官的任命。^②这两方面说明，各个政党即使获得大量的立法会议席，也不一定能掌握政府要员职位，从而直接掌握行政权力，因而难以最大程度地实现政党的利益——执政或最大化分享权力。

以上两点，助长了政党的反对党意识，使寻求更多权力的立法会与政党结合起来，共同阻碍政府施政，使行政主导始终面临重重阻力。行政主导的价值取向也会令市民认为，必须加强制衡和监察政府，防止权力膨胀，因而更信任立法会及反对派。^③

（2）功能组别制度没有发挥抵消制衡的作用。当初《基本法》在设立制衡模式的同时，寄望功能组别议员能成为立法会中支持政府的稳定势力，削弱制衡给行政主导带来的潜在困难，因为功能组别的成员均为代表行业的精英，尤其是工商界别和专业人士，通常被认为是政府的天然盟友，能够缓解政府与立法会的冲突。^④然而，因为上文提到的反对党意识，基本上仍以议会的大规模地区直选为主流，导致了功能组别议员处于被动地位——功能组别议员的产生方式属于一种委任制，直选议员和一些市民对此有微言，认为他们并不是地区直选产生，不能代表民意，强烈要求实行全面“普选”，废除功能组别。这打击了功能组别议员的积极性，使他们谨慎地审视政府的提案以避嫌。

① 参见陈丽君：《香港政党现状与前景探讨》，《中共福建省委党校学报》2006年第3期，第28～32页。

② 参见黄江天：《香港特别行政区政制下的行政立法关系》，肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第46～66页。

③ 参见程介南：《对基本政治体制的探讨》，肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第38～45页。

④ 参见邓世豹：《落实均衡参与，维护香港稳定繁荣的制度保障——香港立法会功能组别的地位和作用》，《港澳经济暨澳门回归10周年国际学术研讨会论文集》，2009年，第447～454页。

因此从结果来看，功能组别议员并没有发挥预期作用，没能缓解行政、立法的紧张关系。随着政党政治的兴起，以及“普选”呼声的增强，其去留成为争论的焦点之一，反而成为政党、市民反对政府的有利因素。

2. 两大阵营相互斗争

(1) “代议制改革”令民主发展过于迅速，造成民意难以掌控。英国政府并不真心希望香港能顺利回归，于是自20世纪70年代中后期，大力推行代议制，主观目的是唤醒民主意识，给特区政府的管治制造困难。尤其在回归过渡期内，突然加速“代议制改革”，为政权的平稳交接制造障碍。^①即使在遭受市民和中央的强烈反对后，港英政府依然没有停止脚步，为日后特区政府的管治困难埋下了伏笔。^②港英政府推行的政治改革，深刻改变了港人长期以来缺乏参政欲望的局面，民主观念得到了前所未有的展现。从此，港人开始积极投身本地的政治活动之中，用实际行动显示参与民主的能力和推进民主进程的欲望。这种改变使社会政治化，民意更难被掌握，容易被政治力量蒙蔽和利用，给行政主导制造困难。

(2) 香港是世界两大阵营对抗的绝佳地区，外国敌对势力一定会借机破坏香港的行政主导。香港实行“一国两制”，背靠世界最大的社会主义国家，凸显出资本主义与社会主义在经济、文化、思想上的巨大差异，是两大意识形态的矛盾交汇点。敌对势力必然借此天然良机，利用资本主义的优势，对社会主义和亲中势力展开破坏，使香港成为“资本主义战胜社会主义的典型范例”；或者通过扶植亲资本主义的政治势力，制造政治斗争拖累香港经济，利用香港的没落显示“一国两制”的失败，从而在台海问题上置中国政府于被动局面。

(3) 资本主义殖民统治的经历为敌对资本主义阵营积蓄政治力量带来便利。在港英政府的“无根殖民统治”之下，支持“两制”的群众比亲中的爱国爱港群众相对强大。据统计，北京奥运会前夕香港市民对于“一国两制”是否得到落实的调查，只有50.7%的认同率，显示港人始终信心不足。^③民众在这种普遍的认识下，对亲外国势力的政治力量所主张的“自由、民主、法治”，更愿意接受和支持，容易被某些反华的反对党派迷惑和利用，资本主义阵营也就容易培植反对政府的政党力量，给行政主导制造麻烦。

3. 经济环境渐变复杂以及香港政府管治能力确有缺陷

香港回归后的一年，遭遇亚洲金融风暴，经济大受打击，民生变差；其后接连出现了禽流感、SARS等天灾人祸，导致香港经济有很长一段时间出现负增长，民怨加深，政府威望下降，其施政能力遭到多方的质疑。然而香港政府也不够争气，不仅施政效率没有提升，管治能力还不断下降；更接连“引爆政治炸弹”，如梁锦松买车事件、梁展文事件以及政治委任风波等，被反对党派紧抓不放、大肆炒作，硬是将曾荫权政府初期

① 参见程洁：《香港宪制发展与行政主导体制》，http://law.china.cn/features/2009-03/27/content_2957447.htm。

② 参见郭敬文：《港澳管治问题研究》，《香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集》，2007年，第281~295页。

③ 参见陈丽君、唐晓玲：《试论香港政治生态现状、特点及其原因》，陈广汉主编：《当代港澳研究》（第1辑），中山大学出版社2009年版，第183~193页。

好不容易得到的高支持率几乎全部败光。有人认为，回归后两届政府施政水平是持续下降的，相比董建华，曾荫权可以说是“未交出任何成绩”；岭南大学李彭广副教授甚至直接断定政府提出的“强政励志”、“亲疏有别”、“行政主导”全部失败。^①

糟糕的施政成绩单，一是使政府客观上无法实现行政主导的优势；二是极大地削弱了支持政府的民意；三是令各政党有口实对政府穷追猛打，吸引更多的选民支持，进一步孤立政府并谋求分享权力。这令行政主导愈发困难。

当前香港政府受制于立法会、政党政治以及民意，行政主导困难重重。这并非《基本法》下合理期待的结果。这种非正常结果，已经给香港乃至中国政府带来了实质损失。我们必须旗帜鲜明地支持香港政府实现《基本法》期待下的行政主导，在政治体制发展、争取民意支持上采取新措施。

三、对如何解决行政主导困难的见解

（一）解决问题的几个前提结论

笔者认为，根据以上的分析，在提出具体解决办法时，应以一些事实为基点，围绕它才能实行针对性的有效办法。以下是笔者的三点看法。

1. 民主的发展已成为趋势

1999年的调查显示，54.4%的被访者表示“不同意”香港区议会重新引入委任议员的做法，60%以上的市民支持行政长官以及立法会议员全部通过直选产生。^②尤其在2003年、2004年一系列的突发事件引发政治风波后，香港社会进一步走向政治化，民主与民意在香港政治生活中占据了非常重要的一席。政府若要实现行政主导，势必要推进民主进程，并改善施政，继续争取民意支持。

2. 政党政治将进一步发展，政党力量必将继续壮大，未来肯定会影响甚至占据权力的中心位置

随着香港民主改革的发展，地区直选议员增多，各政党能获得更多的立法会议席，在政权影响力上将有更大的发挥空间，甚至能直接或者间接地影响行政长官产生结果，掌握或者分享政权。

3. 治港的主体是全体港人

无论政制改革的前路如何，必须确保亲中为港的势力掌握政权，实现真正的港人治港。反对非港人治港，是《基本法》的基本原则，也是中央的底线，决不能让外国势力干涉、操控和玩弄香港的政制运行与改革。

^① 参见陈丽君、唐晓玲：《试论香港政治生态现状、特点及其原因》，陈广汉主编：《当代港澳研究》（第1辑），中山大学出版社2009年版，第183~193页。

^② 参见孟庆顺：《“一国两制”与港人民主观念的发展》，陈广汉主编：《当代港澳研究》（第1辑），中山大学出版社2009年版，第194~205页。

（二）具体措施

笔者认为，根据上述三个前提，可以从引导政党发展、规范其参与政治的行为，以及提升政府施政能力三方面探讨如何摆脱行政主导困境。

1. 以合理方式推进“普选”，满足政党政治发展的客观要求

（1）政党长远可以触碰行政长官这一最高权力。中央已经为“普选”制定了时间表，随着政党政治的进一步成熟，长远来看政党必然会参与行政长官的选举。这种趋势势必使“行政长官候选人不能有政党背景”的规定失效。这种改变并不是坏事。具有群众基础的政党组织政府，能满足政党的发展要求，使政府得到立法会中固定的重要党派力量支持，可以缓解日前行政、立法相互对抗的局面。《基本法》规定分权以及政党不能控制政权，是为了避免一种政治势力独大的状况，尤其要防止政权落入敌对势力之手。但从实效来看，这种体制令政府只能长期依靠“临时管治联盟”进行施政^①，得到的支持并不稳固，而这正是行政主导面临挑战的主要原因。若放开政党发展的空间，至少可实现代表某政党的行政长官上任后，得到稳定的政治支持，有利于实现行政主导。随着政党的逐渐成熟，这种方式产生的行政长官将可以提高管治效能。^②

但这种变化，需要先设法防止政权落入敌对势力之手。笔者认为，首先可考虑修改《基本法》，增设行政长官应具备某些政治条件，以避免这种局面。《基本法》第44条规定“香港特别行政区行政长官由年满四十周岁，在香港通常居住连续满二十年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任”，已在一定程度上限定了行政长官的爱国忠港政治身份。但为迎接“普选”时代，谨慎起见，可增设另外的政治条件，如行政长官代表的政党必须是香港本地政党，或者代表的政党阵营必须达到一定数量，等等，防止外国政治组织争夺行政长官，也能得到多数香港市民的认同。其次，《基本法》第23条的有关规定，能够防止政治核心为外国敌对势力控制，若能重新启动第23条立法，能有效防止香港重要的政治力量与外国敌对势力勾结，从而断绝权力落入敌对势力手中的可能性。

行政长官相比总督，权力小得多，面对的是更复杂、更困难的管治环境，^③只有通过政党与“普选”这条纽带把立法会、政府、民主与民意串联起来，才有可能实现强势、团结和政行令改的行政主导。

（2）保留功能组别及其理由。首先，功能组别是香港的政治传统，港英政府时期便存在。由于公众的职业认同高于地域认同，决定了代表行业的功能组别议员的长期存在。保留功能组别具有重要作用，这包括几个方面：第一，政府依赖功能组制度，如分组投票制对政府的帮助就非常大。尤其有利于争取工商界别和专业人士对政府的支持

^① 参见程介南：《对基本政治体制的探讨》，肖蔚云主编：《香港基本法的成功实践》，北京大学出版社2000年版，第38~45页。

^② 参见邹平学：《香港基本法实施与特区管治体制及管治效能探析》，《香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集》，2007年，第222~235页。

^③ 参见邵善波：《〈基本法〉下的行政与立法关系》，《香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集》，2007年，第196~206页。

——他们对香港的繁荣有重大的贡献，对政府的支持也很大。但是他们对于政治长期淡漠，政府需要通过委任使他们的代表进入立法会，增加立法会中对政府的支持力量。第二，避免议员产生方式单一化，保证制衡参与。功能组别产生渠道的多样化，有助于立法会反映各方面民意，实现均衡参与和港人治港要求，也可中和立法会的过度政治化因素，缓和政治斗争。第三，有助于吸收人才。地区直选的议员在专业才能上普遍比不上功能组别议员，如果立法会拒绝从该渠道引进专业人才，将导致立法会议事能力的下降，对香港的管治不利。

其次，“普选”与功能组别制度可以并存。第一，全国人大关于“普选”路线图的决定并不反对保留功能组别。全国人大释法规定，2012年行政长官和立法会产生办法可作出循序渐进的适当修改；2017年行政长官可实行“普选”产生的办法，在行政长官产生后，立法会的选举也可实行全部议员“普选”产生的办法。可见，全国人大释法并没有指出“普选”就必须取消功能组别。第二，各国都通过各种方式和制度安排，保留类似于功能组别制的职业代表制，并不追求形式“普选”，保证选举的实质平等。可见，即使在强调“普选”的国家，也不排除功能组别，关键是如何构建两者相容的选举办法。

如果新的政改方案中，确认了“普选”的比例与程序，同时对功能组别议员的选举加入民选成分，如“一人两票”这样的投票机制，可在一定程度上满足政党和市民“普选”的诉求，则反对功能组别的呼声将减少。相信功能组别议员在未来会有令人满意的表现。

2. 完善《立法会议事规则》与制定《政党法》，规范政党参政行为

(1) 完善《立法会议事规则》（以下简称《议事规则》）的必要和建议。首先，立法会企图通过《议事规则》扩大自身权力。回归以来政府与立法会议员多次就《议事规则》具体规则的解释进行角力，这实质是立法会扩大权力的表现。笔者认为，基于对行政主导的支持，应反对立法会这种明确扩大权力的行为。为避免同类事情的重复发生，应完善《议事规则》，明确在《基本法》中制定《议事规则》条款的依据，限制立法会权力的不合理膨胀。

其次，《议事规则》有关程序缺陷成为议员反对政府的不合理武器。在高铁事件中，部分反对高铁建设的议员，不顾民心所向、大局已定，固执地利用《议事规则》中关于议员发言权的规定，实施“拉布战术”。这是滥用权利的行为，违背了《议事规则》制定的本意，也损害了港人治港的要求，被多数港人指责。而这主要是因为《议事规则》存在缺陷。为避免这种不负责任的行为再次出现，应当完善《议事规则》的议事程序。

(2) 制定专门的《政党法》，规范政党的成立、运作、管理，限制政党的性质，以约束其政治背景以及政治行为。这一措施将与修改后的《基本法》一起，共同保证一旦政党未来可以参与行政长官选举时，候选人必须真正具有代表香港市民的身份与意愿，保障“一国两制”与港人治港、行政主导。日前香港没有专门规范政党组织的法律，政党性质的组织只能以社团或公司的名义注册。然而，政党毕竟不同于一般的社团

或公司，对其进行的规定也应具有特殊性。^①针对性地制定《政党法》，有以下几点作用：第一，促进政党健康发展，保障政党政治的正常发展。^②虽然《基本法》、选举的法律与条例中对政党有所规定，但法律制度并不完善，尤其是关于政党成立、运作和管理方面的缺失，对于政党政治的长远发展不利。第二，防止敌对势力借成立政党培养代理人，确保行政长官的正当性。如规定政党必须代表香港人民的利益，坚决反对以推翻香港合法政权为目的的政党；也可限制政党不得接受某些外国势力的资助。第三，与《议事规则》相结合，控制政党及议员的不当行为。如明确规定政党的权利和义务，要求政党对担任议员或者具有公众影响力的党员进行行为上的控制，约束他们不得作出影响公众利益的不负责任行为，否则可能会受到法律上的制裁。总之，对待政党，可以回应其执政参政的要求，但政党不能突破一国的底线，必须让爱国者为主体的港人来治理香港。^③

3. 提升施政能力，聆听民众诉求，争取民意支持，贯彻《基本法》原则要求

《基本法》为行政主导设立了限度原则，如“港人治港”、“维护香港繁荣发展”，要求政府充分尊重民意，聆听民众的诉求，维持和发展香港经济。完成这些要求，对于政府提高施政水平、摆脱行政主导困局也有莫大好处，可以帮助政府更有力地对立法会以及政党政治的挑战。鉴于香港政府在这方面所面临的具体困难，笔者提出以下几个建议：

(1) 提升施政能力，应对政治危机和经济挑战。首先，香港政府必须提高解决政治危机的能力。回归以来，政府常常在政治危机出现后表现出被追击的疲态，公关能力稍显不足，因此导致的民意失分不在少数。尤其是近期政改方案再次成为城中热门话题，各政党纷纷表达对政府方案的各种意见，引发普通市民的热切关注。政府若再受政改问题拖累，行政主导的困难将进一步加剧。

其次，继续施行有效的经济政策，保证香港经济处于较好的水平。香港经济受制于全球经济的不利因素以及内部结构性问题，经济增长难以回到回归前，民生矛盾增加导致民怨增加，^④导致政府支持率下降。日前环球尚处于后经济危机时期，香港经济发展依然存在巨大的风险，香港要在恶劣的经济环境中逐步地实现良好的转型，更需要管治上的高智慧和决断力。政府切不可掉以轻心，以为熬过了最坏的时期，便可专心地进行政制改革。

最后，确立提升施政能力的队伍基础。就政府自身的角度来分析，智囊团体系尚未

^① 参见黄韶鹏：《论香港政党法制的完善》，http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleId=36983。

^② 参见曾少妍：《民建联支持制定政党法》，<http://www.wenweipo.com/GB/?paper.wenweipo.com/2004/11/28/HK0411280034.htm>。

^③ 参见张定准：《行政主导体制性质以及面临的困境和发展》，《香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集》，2007年，第270~280页。

^④ 参见陈丽君、唐晓玲：《试论香港政治生态现状、特点及其原因》，陈广汉主编：《当代港澳研究》（第1辑），中山大学出版社2009年版，第183~193页。

建立以及行政长官对英制下的公务员体系缺乏权威是施政能力低下的两个重要原因,^①即政府没有足够的人才和稳固的公务员队伍作为施政的基本支持。笔者同意这种观点,但要进一步指出两点:一是工商界被认为是政府的天然盟友,其精英是构成智囊团的重要成员之一,但是该界别中有影响力的一些人士曾对政府施政表示不满,未必愿意加入智囊团,政府需要加强游说的工作。二是政府在立法会以及市民的压力下多次对公务员体制进行改革,尤其是每年根据薪酬报告调整公务员薪金的做法,引发公务员的普遍不满,^②显示政府官员与公务员队伍存在深刻矛盾。政府需要适当地照顾他们的利益,不能过激地损害他们的利益,才能争取更多人才加入公务员队伍,提高施政水平。

(2) 提高咨询民意的成效。《新闻透视》栏目曾经制作过一期节目,名为“真假咨询”,专门调查了政府就政策法案咨询市民的成效,反映政府在高铁项目的咨询上存在的诸多不足。这些不足主要体现在:一是某些咨询渠道过于陈旧,很少利用网络宣传咨询事宜;二是咨询时解释不足,令市民也难以理解政府公告的内容;三是咨询市民人员并不非常负责,没有切实通知地区市民参与咨询会议。这些咨询上的不足,无法满足市民表达意见的需求,引起了部分市民的不满。

要争取市民支持,首先必须改善咨询的办法,提高政府民意支持率,也能防止政府作出有违民意的行为,实现“港人治港”。具体改进的办法至少有:一是完善咨询的渠道,更多地利用网络宣传政府的咨询办法。“80后”年轻人的生活处处与网络分不开,开拓网络渠道,有利于聆听年轻人的意见,有助于化解他们的不满。二是使用更通俗易懂的方式宣传咨询项目,如“漫画”宣传形式就取得了成效,可考虑进一步开展。三是落实基层组织的咨询责任,如要求区议会议员协助时,必须落实到位,不可敷衍了事。

参考文献

- [1] 程介南. 对基本政治体制的探讨//肖蔚云主编. 香港基本法的成功实践. 北京: 北京大学出版社, 2000: 38-45
- [2] 陈丽君, 唐晓玲. 试论香港政治生态现状、特点及其原因//陈广汉主编. 当代港澳研究: 第1辑. 广州: 中山大学出版社, 2009: 183-193
- [3] 程洁. 香港宪制发展与行政主导体制. [2010-04-30] http://law.china.cn/features/2009-03/27/content_2957447.htm
- [4] 邓世豹. 落实均衡参与, 维护香港稳定繁荣的制度保障——香港立法会功能组别的地位和作用//港澳经济暨澳门回归10周年国际学术研讨会论文集. 2009: 447-454
- [5] 戴平. 香港拒绝“被高铁”. [2010-04-30] <http://news.qq.com/a/20100107/002307.htm>

① 参见陈丽君、唐晓玲:《试论香港政治生态现状、特点及其原因》,陈广汉主编:《当代港澳研究》(第1辑),中山大学出版社2009年版,第183~193页。

② 参见林贞钦:《警惕香港纪律部队沦为特殊利益集团》, http://www.tiandainstitute.org/cn/text_details.asp?menuid=167&menuid2=137&id=642。

- [6] 郭敬文. 港澳管治问题研究//香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集. 2007: 281-295
- [7] 黄江天. 香港特别行政区政制下的行政立法关系//肖蔚云主编. 香港基本法的成功实践. 北京: 北京大学出版社, 2000: 46-66
- [8] 胡健. 香港高铁为何迟迟不开工, 拉布战术违背民意. [2010-04-30] <http://finance.sina.com.cn/china/dfj/20100126/14137311687.shtml>
- [9] 黄韶鹏. 论香港政党法制的完善. [2010-04-30] http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleId=36983
- [10] 刘曼容. 行政主导: 香港特区管治之所需. 广东社会科学, 2006 (6): 164-170
- [11] 林贡钦. 警惕香港纪律部队沦为特殊利益集团. [2010-04-30] http://www.tiandainstitute.org/cn/text_details.asp?menuid=167&menuid2=137&id=642
- [12] 孟庆顺. “一国两制”与港人民主观念的发展//陈广汉主编. 当代港澳研究: 第1辑. 广州: 中山大学出版社, 2009: 194-205
- [13] 饶戈平. 正确认识基本法与香港繁荣稳定的关系//香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集. 2007: 190-195
- [14] 邵善波. 《基本法》下的行政与立法关系//香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集. 2007: 196-206
- [15] 宋立功. 从政治困局看政府与政党的角力. 信报月刊, 1999 (2): 30
- [16] 王仲兴, 郭天武主编. 内地与港澳法律体系的冲突与协调. 广州: 中山大学出版社, 2009: 156-190
- [17] 许崇德, 王振民. 由“议会主导”到“行政主导”——评当代宪法发展的一个趋势. 清华大学学报: 哲学社会科学版, 1997 (3): 24-32
- [18] 杨建平. 论香港实行行政主导的客观必然性. 中国行政管理, 2007 (10): 79-82
- [19] 云冠平, 钟业坤. 中华人民共和国香港特别行政区基本法概论. 广州: 暨南大学出版社, 1993: 105-130
- [20] 邹平学. 香港基本法实施与特区管治体制及管治效能探析//香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集. 2007: 222-235
- [21] 邹平学. 抵触基本法还是符合基本法——评香港特区立法会《议事规则》第57(6)条之定位. 法学, 2007 (5): 7-17
- [22] 朱孔武. 行政主导与澳门民主治理模式//港澳经济暨澳门回归10周年国际学术研讨会论文集. 2009: 511-518
- [23] 左亦鲁. 试论香港循序渐进的民主进程. 新视野, 2007 (5): 17-19
- [24] 张定准. 行政主导体制性质以及面临的困境和发展//香港回归10周年的回顾与展望国际学术研讨会论文集. 2007: 270-280
- [25] 曾少妍. 民建联支持制定政党法. [2010-04-30] <http://www.wenweipo.com/GB/?paper.wenweipo.com/2004/11/28/HK0411280034.htm>

作者单位: 中山大学法学院 (在读研究生)

美加汽车原产地争议案^① ——对粤港澳一体化的意蕴

代中现

摘 要：本文以北美自由贸易区本田汽车案为例，论述了在像汽车这种有很多重要部件和次要部件在多数国家中组装而成的产品原产地问题的重要性。在自由贸易协议中，如何处理原产地规则问题，成为 FTA 谈判尤为关注的焦点问题。货物来源地这一问题，一开始是一个相对较小和容易控制的问题，现在已经变成无论是从避免不劳而获者通过谈判降低贸易壁垒来牟利的自由贸易协议实践角度，还是从那些想为自己扩大市场的局外人看，这都是一个重要问题。该案对中国大陆和台湾即将在 ECFA 框架基础上签订的原产地规则协议和在 CEPA 基础上的粤港澳一体化合作具有重要的借鉴意义。

关键词：原产地 FTA 粤港澳一体化

自由贸易协议（Free Trade Agreement, FTA）近年来发展迅猛，对整个世界贸易体系正产生着深远的影响。^②原产地是确定区域内产品是否有资格享受优惠关税的认定基础，如何确定原产地规则，成为 FTA 谈判尤为关注的焦点问题。与此相应，中国“十一五”规划纲要明确把推动区域合作作为新的对外经贸战略。本文通过对美国—加拿大自由贸易协议（以下简称美加 FTA）原产地规则的论述，结合本田汽车案论述了自由贸易区域原产地的理念，这是本文最终要回答的问题，或者说试着理解该议题并尽可能作全面解释。

一、美加 FTA 原产地规则的起源与变化

（一）FTA 中的原产地规则争议

美加 FTA 起草者都面临着所有这些问题。他们称部分加拿大部分美国的产品为北美产品，因此这类产品也能享受免税政策。^③他们也从转变角度解决了部分成分来自第三个国家的产品问题——从钢盘到自动挡泥板或从皮革到鞋子。转变的存在是否为了规

^① 本文系教育部高校基本科研业务费专项资金（10wkjc05）“粤港澳一体化与区域经济协调发展研究”和广东省普通高校人文社会科学重点研究基地重大项目（08JDXM82002）“深化粤港澳合作中的法律理论与实务问题研究”阶段性成果，并得到中国博士后科学基金（20080430796）资助。本文资料的整理由我的研究生肖瑞华、张智纬和林洁玲完成，在此表示致谢。

^② Lamy, *Regional agreements: the “pepper” in the multilateral “curry”*, WTO News: Speeches—Dg Pascal Lamy, Bangalore, India, 17 January, 2007.

^③ 参见美加 FTA 第 301（1）条。

则起源，主要取决于下面解析的对关税分类标准系统的偏好。在一些部门中，在第一进口国分类中一个特定的变化已经有足够资格享受免税协议；在其他部门中，分类的变化是不够充分的。要有资格享受免税政策，这些转变的产品一定要同时满足北美内容的要求，通常来说是50%。多数的争论都转变成如何定义“北美”成分。

首先考虑在 FTA 中，原产地规则制定者如何应对问题。譬如，有些产品既在 P 国又在 X 国生产，它可能含有部分 P 国百分比价值成分能够以免税的方式进入 X 国；所有其他产品可能以之前约定的最惠国（MFN）税率进入 A 国。一个可能的选择就是产品以一个明确的含某国成分比例——35%、50% 或 60%——在另一国进口方面作为免税协议的条件。除了判定适当百分比外，这类解决方案为一系列次要问题如会计问题提供方向，但在本质上反映了谈判者的基本政策意向。为了预览在论文正文讨论的问题细节，假设一个给定的产品，它包含两个部分，一部分价值 60 美元，另一部分价值 40 美元，同时假设产品在符合协议前有 50% 是符合本地要求的。这意味着如果 60 美元成分来自 X 国和 40 美元成分来自 T 国，那么这个产品可以免税进入 P 国。如果它是 40 美元成分来自 X 国，那么是否意味着它就不够资格享受免税协议？某个产品在 X 国组装时的成本是否也应该考虑进去？那些进行组装产品的利息问题是否考量？产品的营销成本、公司在 X 国运营的一般费用部分、运营的利润以及在 X 国组装地点和 P 国目的地间的运输费用是否包括在当地成本价值含量中？如果这些成本部分或全部考虑进去，那么上述两种情况的产品都有资格享受免税协议。

另外一个变化情况，有些人可能认为，如果两种成分中的一种来自 P 国，另外一种来自 X 国，那么无论在这两个国家中的哪一个进行组装都不应该产生影响；或者说，最终产品在这两个国家中进出口时都应该享受免税协议。但是如果这两个成分中有一些次要成分是从 T 国进口的，那些成分要经过 P 国或 X 国的检验吗？

（二）美加 FTA 原产地规则的衍变

根据美加 FTA 的第 3 章，对于一个货物是否符合原产地规则起源的判断，两个国家间免税贸易的规定有两个原则。来自其他国家的产品能享受美国和加拿大免税要符合下列两种情况：①它是完全在这两个国家或其中一个国家组装或生产的；②当这个货物包含第三个国家组成成分时，如果完成过程或组装发生在这两个或其中一个国家以至于根据第 3 章 20 款关税分类归为特定情况，而且（在大多情况中包括汽车）如果它满足北美内容对大多数分类要求在 50% 以上水平。①

首先，完全在北美生产或组装的货物。根据美加 FTA 的第 301（1）条，如果货物完全在一个或多个州组装或生产，那么将它视为来自美国或加拿大。“货物完全在北美组装或生产”这一概念包括了在其中一个州开采的矿物、收割的农作物和饲养的家禽等。② 这个分类还没呈现任何特别的困难。其次，在关税分类上货物方面的变化。如果

① 再有一种情况是，在关税分类税则中没有变化发生。

② 美加 FTA 第 304 条规定自由贸易区的每一项规定是在各自的执行法律体制内适用，从而推动美国和加拿大在 1988 年为实施自由贸易协定颁布具体实施法。

一个货物的非原始成分在一个或多个州中经过加工或组装处理，那么也把它视为来自北美，在关税税则方面也同时予以改变。

因此，当出口国家从非原始材料（如皮革）的关税分类变化为出口货物的关税分类（如鞋子），那么从加拿大出口到美国的货物或反向出口的货物也就享有了免税政策优惠。关税分类的制定是根据一个所谓的在全球主要贸易国间公认的系统《货物名称及编码协调制度》。这个协调制度把所有贸易商品分成了21章、96节。每个章节都用4位数字来编码标题，同时借由另外两个数字更进一步分成较狭隘的种类或副标题。每个章节都类似地把货物进行分类。例如，适用于“车辆、飞机、船舶和联合运输设备”的海关税则号8689属于第85条。汽车则包含在海关税则号8703，主要包括运输人类的汽车和其他车辆，除了海关税则号8702界定的商品之外，还包括旅行车和赛车；引擎则是包括在海关税则号8407下的45章节里。

美加FTA的原产地规则起源的应用分散在协调制度的各个章节中，而且每个章节都包括了它自己在定义关税分类变化上的条款。当一个货物包含了跨越美国和加拿大的“外国”原料时，就一定要引用相关章节的规则来定义这个货物是否符合在加拿大或美国的充分处理以满足关税分类中来自第三国原料的特定变化。如果符合，这个货物就有资格享受免税政策。但是不应该假定协调制度的参考是全方位的参考。例如，鲜奶被制成奶酪不被视为以美加FTA为目的的实质上的改变，否则也许对加拿大或美国的奶制品工业产生较多的不利。^①

通常来说，一个章节到另一个章节的变化是在关税分类方面符合美加FTA下的免税协议的变化。然而，在一个章节中从一个标题到另一个标题的变化或从一个副标题到另一个副标题的变化，并不一定符合货物能享受免税政策的变化。在大多数例子中，包括在汽车及其部件中的规则应用，这个产品一定要符合一个二次性测试，也就是说从加拿大出口到美国（或反向出口）的货物50%的价值要求属于一个或两个条约中的成员。

对一个有多种部件组成的货物，例如汽车50%的测试都部分符合“原始材料”的价格，也就是说，材料经过与最终产品相同的测试符合加拿大或美国的要求。如果一个成分是从美国进口到加拿大（或反向）通过在关税分类变化和北美内容50%的测试，它将被视为原始材料，也就是说100%的价格将被算为北美内容的最终产品；如果成分没有通过测试，它将不被算为完全的原始材料。因此，一个含有第三国原料成分的产品从美加FTA中的一个成员国进口到另一个成员国将被视为100%来自美国或加拿大，即使它包含了大量的外国成分，即所谓的向上原则；或完全非美国或加拿大产品，即使它包含了大量的美国或加拿大原料，即所谓的向下原则。^② 向上原则和向下原则在下文讨论的本田案例中显得非常关键。

^① 参见美加FTA第502条，注释14。

^② 此原则在美加FTA文本或官方解释里很难看到，不过，从美加FTA第301（2）条第2段可以推断出。另外，从第304条关于原材料的定义也可以得出该结论。

二、美加本田汽车原产地争议案

（一）本田在美国的投资“转化”

本田在美国投资“迁移”，对日本汽车制造业起着引导作用。早在日产于美国马里斯维尔、俄亥俄、德克萨斯和丰田在华盛顿、肯塔基开始组装汽车之前，本田已经在马里斯维尔和俄亥俄建立了主要的制造运营基地。^①1990年，本田与雪佛兰和福特合资的契约模式或协定已经成为美国最畅销模式（同时成为美国三大汽车制造者最大的眼中刺）。该协议在马里斯维尔执行。城市型三门小汽车作为本田进入美国市场的一个车型，用来自加拿大、美国和日本的部件和劳动力在加拿大制造。本田在美国路易斯安娜有2000名雇员，生产用于本田城市型中的1.5公升型的引擎。这些引擎用美国铝锭和美国产的制造的圆筒铸铁组成，再加上从日本进口的一些部件。完成的引擎被运到在加拿大阿里斯通（渥太华西北大约40公里）的本田加工厂，在那里它们被组装成汽车。相当一部分的最终产品，有八九万辆汽车将被运到美国市场。

（二）北美自由贸易区关于产品配件的争议

当美加FTA在1989年1月正式实行时，加拿大制造的本田把在城市型汽车中使用的在美国制造的引擎当作符合以进口到加拿大为目的的FTA原产地标准，美国的本田把在加拿大制造的城市型汽车当作以进口到美国为目的的FTA原产地标准。这两种情形都被关税主管当局作为调查案例，案例关注于通过加拿大海关税收前的引擎和通过美国海关总署（美国财政部门的一个分支）前的最终产品。这两个部门都经过了仔细的调查，并于1992年2月公布了决定。^②

本田对它的引擎产品和组装过程论述如下：首先，首段和尾段的副装配，可分类为协调制度中副标题8409.91中的引擎部分，即归类为在美国制造。其次，这些副装配是与其他从日本进口的零件一起组装和处理生产的引擎，因此可归类为协调制度中副标题8407.34。再次，运到加拿大的引擎在渥太华被装配到本田的城市型汽车中。本田坚持认为引擎中产自美国的原件总成本与在美国组装和处理的直接成本加起来达到50%的北美要求，因此，它的引擎应该满足在加拿大免税协议的要求。加拿大税收部门却认为只有在美国俄亥俄制造的71000个引擎中的1500个1.5公升型的汽车引擎符合FTA下的免税协议。在本地成分中关于引擎的精确百分比并没有计算出来，但是加拿大税收部门认为是大约66%，包括“处理的直接成本”。加拿大税收部门的结论是根据标题“某

① 本田在美国的制造业务开始于1979年在马里斯维尔建立一个摩托车厂。1980年，本田宣布在该厂附近建立汽车厂的计划，并于1982年投入生产。

② 1992年，美加FTA对有关的海关税则10.84、10.303、10.305、10.307、10.310进行修订。

种来自最终引擎的附加生产费用分配到首段副组装和尾端副组装中”。^①

在服从美国关税总署要求方面，加拿大的本田公司主张城市型汽车中非北美部件进口到加拿大已经发生了关税分类中关于汽车组装的变化，而且那些非加拿大部件，特别是在俄亥俄制造的引擎，符合北美内容要求的 50% 程度，根据实质上的向上原则，有足够资格当作 100% 的北美。因此，本田坚持认为，组装汽车符合 50% 的内容要求而且可以免税进入美国。然而，要把这个问题实体化解决，加拿大的本田需要把从美国进口的引擎计算为“来自美国的原料”。

加拿大税务官员持有与本田一样的观点。而在同一事实的基础上，美国海关总署达成相反的结论。美国海关裁定，本田公司的意见不符合美加 FTA 的汽车免税待遇的条件，因为它们按值计算包含了太多日本零件，所以没有达到美加 FTA 规定的 50% 的当地含量要求。海关认为由俄亥俄发至安大略的引擎不符合 50% 的要求。海关根据辊式规则（the roll-down rule）认为这些引擎不具有任何北美含量，并追溯本田交纳从 1990 年 3 月 1 日出口美国的思域品牌汽车 1700 万美元的税单（即 2.5% 的从价税）。

美国海关提出三项论点支持其立场。第一，附件 301.2（4）要求的价值内容，在税则归类没有改变的情况下仅仅适用于“直接装配成本”。因此，在评估发动机的价值时，海关拒绝承认北美在美国花费的成本金额是“直接处理成本”，如压铸、机械加工头块不能计入引擎的成本。这种解释似乎是错误的，因为美国关税曾经改变了从头块（税则号 8409.91）开始到引擎（8407.34HS）的关税分类，因此，正确的引用应该是美加 FTA 第 3 章附件规则，而不是附件 301.2。第 16 条第 3 段规则（“由标题 8407 更改为……”）表示，在任何一方的领土上进行的直接处理费用，以及来源于美国和加拿大的成分价值都应该计算在内。

第二，海关认为“合理地分配到产品的生产”成本，应当只是直接产生于产品生产，并且认为作为直接成本的是那些“成本性质可纳入工厂生产过程原料处理”。海关可能拒绝承认开销费用或“做生意的一般费用”为直接成本。^②但它也认为，由铸造和机械加工头块引起的成本无法合理地分配到产品的生产中。

第三，海关驳回本田基于原产地规则一章的论点，该条文规定为“商品生产的直接成本支出，或者可以被合理地分配到生产的支出”提供津贴。本田争辩说，这意味着两种成本可允许：①由引擎生产引起的“直接成本”；②其他费用“合理分配”到货物的生产，即使它们不是直接成本。海关认为分配只适用于直接成本，而不是类似现场技术援助、特许权使用费和生产成本控制等。在海关看来，一旦本田声称的部分划归为生产引擎的费用不归为直接成本，则对引擎生产成本的合理分配不再需要讨论。海关的结论是，把允许计作直接成本的费用加总起来，引擎不符合含 50% 原产货物的要求。因此，当引擎出口到加拿大，他们估算北美含量为零。在美国，加工费用以及“合理分配”到引擎生产的间接费用不包含在内，对全北美的思域汽车的含量的测定是致命的。根据海关总署的计算，在俄亥俄州没有任何信贷的引擎组装成本，整架车的北美成

① Revenue Canada, Customs and Excise No. 4568-6-5/Honda (engine) (BP) (Feb. 27, 1992).

② U. S. Customs Memorandum HQ 000164, *supra* note 29, at 10.

分含量为 45.87%,^① 不足以通过 50% 的门槛。而本田认为, 只要其引擎的北美成分曾经获得明确的信贷, 思域汽车就能通过 50% 的门槛。

三、借鉴与启示: 粤港澳一体化实践

美国政府强调海关总署的决定最初是一个纯粹的技术判断, 可能是由某官员在没有任何政治指导或压力下作出的决定。美国海关的这次行动被称为“本田案”, 使得自由贸易协定的原产地规则曾经一时成为加拿大与美国的贸易冲突热点。裁定成为加拿大全国性的重大新闻。加拿大总理认为, 本国正遭受美国和日本贸易挤压。一些人认为这更像是加拿大的抨击, 或者至少对美加 FTA 总体抱有负面看法。美国官员试图平息争议, 并解释说这只是一个技术性的争议, 不涉及对美加 FTA 整体的态度。但决定何为直接成本、何为间接成本, 或何时处理过程结束, 何时装备过程开始, 又或何为一般的费用“合理分摊”到生产, 取决于决策者对调查对象的看法。如果该举证责任施予争取免税待遇的制造商, 或施予条约合作伙伴的调查对象, 表面上看条约为促进自由贸易铺平了道路, 但事实恰恰相反; 同样的问题, 根据不完整或含糊不清的文本, 也很可能导致不同的结果。在加拿大看来, 美国海关的处罚决定, 作为一个技术问题缺乏说服力; 因此, 有些人认为该决定预示美加 FTA 整体出现了问题。当然, 加拿大的担心是, 如果本田和其他第三国的汽车制造商在加拿大进行他们的装配作业时, 不能在偌大的美国市场中受惠于美加 FTA, 他们很可能会将装配作业转移到美国。

通用—铃木案首先展开对被列入说明性清单的“按揭利息”的调查, 该清单用于定义第 304 条的“直接装配成本或直接处理成本”, 是否意味着只有与实体财产相关的利益才能算作北美成分, 正如美国所认为的, 或者不是由房地产抵押担保的其他利息成本, 如购买机械的贷款利息, 能否也计算在内。就本田和加拿大政府考虑他们争议的下一步时, 在另一起案件中, 同样涉及了包含大量日本投入的北美汽车正处于美加 FTA 争端解决程序。^② 本案不涉及三大日本汽车制造商, 而是涉及非洲工业部长会议产生的汽车公司在英格索尔和安大略与通用汽车和铃木汽车公司合资的项目运作。对于这个问题政府对政府磋商得不出定论之后, 这两个国家按照美加 FTA 第 18 章的规定, 将该争议提交给讨论组。讨论组收到的问题相比本田案件略有不同, 但只是在细节上不同而已。两个案子的根本问题, 即在何种程度上“直接支付”给劳动和原料的成本以外的其他成本可计入达到 50% 的规定, 以使有关产品符合免税待遇的条件。在这两个案子中, 加拿大政府支持制造商寻求在加拿大装配的汽车的免税待遇, 而美国政府质疑制造商的要求。

在通用—铃木案中, 小组必须裁定界线的哪一边成本明确地包括或者不包括在“直接装配成本或直接处理成本”的定义里。特别在美加 FTA 第 304 条中的说明性清单中,

^① William C. Symonds, Paul Magnusson & John Pearson, *Gunfight at the Customs Corral*, BUS. WK., Mar. 2, 1992, at 54.

^② The Matter of Article 304 and the Definition of Direct Cost of Processing or Direct Cost of Assembling, No. USA 92-1807-01, Canada-U. S. Trade Comm's Panel, Final Report (June 8, 1992).

包括了生产中使用的不动产权益的按揭利息（第（e）段），并明确排除用于管理职能的人事开销而产生的不动产抵押贷款利息（第（1）条）。那么，对于那些不是按揭利息，但是贷款购买生产商品使用的机械或设备，应支付的贷款利息又应如何归类？讨论组开始着手寻找内含和排除项目之间区别的目的所在，即区别制造的直接生产成本和一般开支。从这点出发讨论组认为，或者说建议两国常设委员会，购买生产中使用的机器产生的利息费用是直接成本，并可以包括在北美的成分中。此外，讨论组认为装配费用和加工处理费用没有区别，因为两者都是“商品生产”的决定性方面。两国都接受了讨论组的建议，通用—铃木案也因此告一段落。讨论组在决定按揭利息一案中，是根据第 304 条的定义条文，而在本田案中该定义条文并不一定起着决定性作用，其中涉及附件 301.2 条款的解释。此外，第 304 条同时提到组装和加工，附件 301.2 第 4（a）段落由于某种原因，只提及“直接组装成本”，如果是适用后者，则给予美国立场一定的支持，即在本田案中不考虑处理成本而仅考虑组装成本。^①但是很显然，如果通用—铃木案的争议更进一步，它将是一个对于本田和加拿大有益的先例。通用—铃木案的讨论组已经研究了原产地规则的目的，并已区分生产成本和一般费用成本，而美国海关在本田案的决定中含糊地带过这个区别。在此事件中，加拿大处理本田案时，的确曾经援引美加 FTA 的第 18 章，但在争端可以从咨询阶段进入争议讨论组之前，美加 FTA 的谈判已接近尾声，并且美国和加拿大同意使用美加 FTA 谈判，以澄清原产地规则，对汽车拼装采取具体规定，并根据新的规则解决存在的纠纷。

四、结 论

该案对中国大陆和台湾即将在 ECFA 框架基础上签订的原产地规则协议和在 CEPA 基础上的粤港澳一体化合作具有重要的借鉴意义。对粤港澳一体化原产地规则的制定，市场准入条件和各种预期效应会直接影响其功能的实现。因此，探究粤港澳一体化中原产地规则的构建问题要以粤港澳一体化的预期利益和其原产地规则的根本导向为基础。区域贸易协定作为 WTO “最惠国待遇”原则例外存在，最大程度的贸易自由化是成员国追求营造公平的区内市场竞争环境的根本，在货物贸易、服务贸易和投资等领域实现成员间的广泛合作是其基本路径。因此，粤港澳一体化原产地规则的制定应预防因“贸易偏转”（trade deflection）引起区外非成员国“搭便车”的现象，准确认定享受特惠待遇产品的资格。另外，现存的 CEPA 原产地规则过于复杂化，因此，在借鉴美加 FTA 的基础上，粤港澳一体化原产地规则的制定应以实现成员方预期利益最大化为根本目的，同时防止贸易偏转。要建立一个科学合理的原产地规则体系，在最大限度上限制贸易偏转和促进贸易自由化之间寻求平衡，也即在特惠贸易利用率和原产地规则的技术设定和实施成本之间寻求最佳结合点。

作者单位：中山大学国际商学院

^① 同样的话语出现在美加 FTA 第 202（3）（A）条，第 11 段。

试论新时期粤澳经济关系新发展^①

周运源

摘 要：本文根据新时期全面实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》和《粤澳合作框架协议》等的要求，结合广东和澳门在粤港澳区域合作发展的实际，探讨粤澳双方在新形势下，以推进大珠江三角洲区域合作发展为目标，发挥合力，优势互补，联手开发建设横琴，建设进入国际市场的经贸平台和拓展区域旅游休闲地等合作发展的新格局。

关键词：新时期区域合作 粤澳经济关系 新发展

一、深化粤澳经济合作是区域经济日益发展的必然要求

粤澳经济合作始于20世纪70年代末，迄今已经走过了30多个年头。特别是澳门回归祖国以来，在全面落实“一国两制”的条件下，内地特别是广东与澳门逐步形成和完善了特殊的区域合作发展格局，粤澳互助互利，共同发展，粤澳区域经济合作取得累累硕果，成为举世瞩目的事实。珠江三角洲城市群迅速崛起，成为世界上规模最大的制造业基地之一的“成长三角洲”。与此同时，港澳地区也在实施产业结构的转变和优化升级中，积极发展第三产业，与珠江三角洲优势互补，分工协作，形成了从“前店后厂”到“厂店合一”的跨境产业分工和发展模式。今天，香港继续保持和发挥其国际金融、航运和商贸服务等中心的作用；澳门也以它的博彩业和旅游业闻名世界，成为人均GDP较高的地区之一。21世纪初中国加入WTO，标志着中国进入了全方位对外开放和发展的新时代，这无疑给粤港澳区域经济合作带来了新的发展契机。随着珠江三角洲GDP总量的日益增大和国际化水平的不断提高，粤港澳之间的经济差距在逐步缩小，原有的比较优势在弱化。香港、澳门面对京、沪、深、穗等众多大城市的全方位竞争，也开始重新审视自身的定位与发展方向。近年来，随着国内外经济环境的变化，粤澳之间传统的合作模式面临着严峻考验。广东省经过多年经济的高速增长，已经奠定了区域制造业基地的地位并着力发展现代服务业。珠江三角洲城市群与港澳之间的经济呈现非均衡发展，特别是在现代服务、航运、物流等领域形成竞争发展的局面。广东今后的发展受到资源和环境承载能力等的约束、劳动力成本上升、加工贸易政策调整等一系列问题的凸显，使传统合作模式受到挑战。澳门经济在近年来尽管取得了高速发展，但博彩业一业独大、过分依赖内地客源等弊端会使澳门未来的发展遭遇瓶颈。因此，如何保持稳定的经济增长、能否实现产业多元化发展等，是澳门在新时期迫切需要解决的重要问题。

^① 本文是中山大学“211工程”三期重点学科建设项目“粤港澳区域合作研究”的部分研究成果。

凡此种种，使粤澳区域合作面临新的挑战 and 机遇。新时期如何进一步提升粤澳合作发展的新格局，需要探索一条新的发展战略和具体实施路径。因此，通过进一步更新合作理念和路径等以加强粤澳经济合作，必然成为推进新时期粤澳区域合作发展的重要选择。

二、实践“一国两制”促进粤澳经济合作新格局的形成和发展

粤澳经济合作的使命光荣而艰巨，充满机遇并富有挑战。粤澳合作是中国对外开放、思想解放的特殊产物，在新时期，粤澳经济合作应该走向更宽领域、更深层次、更高水平和更具区域化时代特色。党的十七大报告指出：“保持香港、澳门长期繁荣和稳定是党在新形势下治国理政面临的重大课题。我们将坚定不移地贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针，严格按照特别行政区基本法办事；全力支持特别行政区依法施政，着力发展经济、改善民生、推进民主；……加强内地与香港、澳门交流合作，实现优势互补、共同发展”。党的十七届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》又强调指出：坚定不移地贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格按照特别行政区基本法办事，保持香港、澳门长期繁荣稳定；加强内地和香港、澳门交流合作，继续实施更紧密经贸关系安排；深化粤港澳合作，促进区域经济发展；支持澳门建设世界旅游休闲中心，促进经济适度多元发展。温家宝总理在 2010 年 11 月 14 日考察澳门时指出，澳门要充分利用中央政府一系列支持澳门发展的政策措施，抓住国家制定实施“十二五”规划、颁布实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》（以下简称《规划纲要》）、《横琴总体发展规划》的有利时机，加强同内地特别是广东省的合作，加快重大基础设施建设步伐，培育新的优势产业和经济增长点，提高澳门抵御经济风险的能力；希望澳门促进经济适度多元发展，要大力发展旅游、会展、金融、文化创意等现代服务业，规范博彩业适度有序和健康发展，努力把澳门建设成为世界旅游休闲中心。可见，《规划纲要》和《横琴总体发展规划》等的全面实施，可以为新时期内地与澳门特别是粤澳合作与发展提供新的引擎。

三、粤澳合作的成效显著，为发展粤澳经济新关系夯实基础

2008 年 6 月广东省委、省政府在《关于争当实践科学发展观排头兵的决定》中提出，要求在新时期全面推进粤港澳紧密合作，构建粤港澳紧密合作区。建立粤港澳紧密合作区是加强三地融合的一种创新思路。区域经济一体化的本质就是通过共同产品和要素市场的建立，减少和消除区域内各国或各成员之间各种形式的差别待遇，充分发挥市场在区域资源配置中的作用，促进区域内产业分工和经济增长。建立粤港澳紧密合作区的目的，是实现粤港澳区域经济一体化，形成能够与纽约、东京等大都会圈相媲美的特

殊区域。2010年10月广东省委、省政府在《实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要〉实现“四年大发展”工作方案》中强调指出：要统筹城乡和区域协调发展，要进一步加强粤港澳合作。由此可见，强化新时期与港澳的合作，是我国现代化建设和发展中十分重要的课题。面对新形势的要求，继续发挥广东先行先试的重要作用，适时更新粤港澳全面合作的模式，为进一步深化改革开放提供新鲜经验，都具有重要的现实意义。

内地与澳门签署的CEPA补充协议七进一步拓展了内地服务业对澳门的开放，加大了在广东先行先试的力度，有利于进一步深化粤澳合作。2009年，粤澳进出口贸易额达23.5亿美元；广东吸收澳门直接投资项目167宗，实际利用澳资3.2亿美元；澳门投资广东省服务业项目101个，合同金额0.6亿美元；广东在澳门实现对外劳务合作新签合同1.9亿美元，完成营业额2.1亿美元，月末在澳门劳务人员2.97万人，约占我国在澳门劳务人员的一半，澳门仍是广东劳务输出的主要市场。据资料显示，截至2009年底，广东省累计实际吸收港澳台直接投资1555.06亿美元，占全省吸收外商直接投资总额的六成以上。2009年广东省吸收港澳台直接投资金额124.51亿美元，占全省总额的63.7%；港澳投资广东服务业项目1736个，合同金额达到58.594亿美元。这无疑凸显了粤港澳经济合作关系发展的厚实基础。^①随着《规划纲要》和CEPA七个补充协议的先后实施，为粤澳两地共同发展提供了广阔平台，加大了对澳门经济发展和适度多元的支持力度。据统计，至2010年3月31日，澳门经济局在货物贸易方面共签发了1059张原产地证明书，其中929张证明书已使用，出口货值达1.17亿澳门元，节省关税900多万澳门元。在服务贸易方面，澳门经济局共发出了384张“澳门服务提供者证明书”，领取证明书的企业主要从事运输物流、会议展览、管理咨询、建筑工程、广告、空运服务等营销服务、房地产、旅行社、医疗及职业介绍等服务行业。^②这无疑为新时期全面发展粤澳关系夯实了基础。

四、继续加强和深化发展粤澳经济合作关系重点凸显

澳门特首崔世安在2010年财政年度施政报告中指出：配合落实《规划纲要》，加强粤港澳区域合作尤其是粤澳和珠澳的合作，重点在基础设施和交通对接。大力宣传并充分用好CEPA中服务业在广东省先行先试的政策措施，发挥区域合作对澳门特区经济适度多元化的促进作用。不断推进已有一定基础的旅游、经贸等服务业的合作，确保澳门成为名符其实的世界旅游休闲中心和区域商贸服务平台。加大开拓力度，努力推进与珠江三角洲的会展合作，与粤港澳共同打造珠江三角洲国际会展品牌。文化产业、中医药产业、物流业、教育产业亦将成为合作切入点。特区政府将调控博彩业发展的规模和速度，着力提高博彩业的竞争力，并有效发挥对其他行业发展的辐射作用。澳门要加强与广东在先行先试及服务业合作、横琴新区开发、珠澳跨境工业区（珠澳跨境合作区）

^① 参见苏琳、庞彩霞：《展现粤港澳携手发展的美好前景》，《经济日报》2010年5月11日，第10版。

^② 参见《中总：CEPA供粤澳发展广阔平台》，《澳门日报》2010年7月30日，第B01版。

合作、共建优质生活圈等方面深化合作，推动业界把握落实《规划纲要》的机遇，积极参与横琴新区开发。广东省省长黄华华强调指出：按照粤澳高层会晤达成的共识，粤澳两地相关部门组成八个专题研究小组，共同研究起草《粤澳合作框架协议》。起草过程中坚持三大政策着力点：一是全面拓展经贸投资、文化、旅游、科技、教育、中医药、民生等领域的合作；二是坚持科学发展、先行先试，在共同推进横琴开发建设方面，研究探索“分线管理”等新通关模式，推动通关制度、土地管理、财税优惠等方面的政策突破；三是在“一国两制”方针下探索推进体制机制衔接的创新模式。经过双方共同努力，于2010年5月初起草的《粤澳合作框架协议（征求意见稿）》，进一步修改完善后上报国务院审批，并于2011年3月获得通过，有关内容纳入国家“十二五”规划。澳门特首崔世安认为，《粤澳合作框架协议》将“分线管理”的创新通关模式进一步具体明确，可以充分发挥澳门和横琴新区的优势。澳门将与粤港一道，加快推进三地基础设施建设一体化、产业布局一体化和社会服务一体化，共同建设一个经济富裕、社会和谐、生活优质、生态文明、具有核心竞争力、可持续发展的大都市圈，为实现澳门长期繁荣稳定奠定基础。这些实际上为粤澳关系的新发展提供了指引。

五、以实施《规划纲要》为契机，粤澳经济合作有特色

为进一步落实《规划纲要》，2010年4月13日，由澳门国际机场轮值主办的珠江三角洲五大机场主席会议在澳门召开，广州、香港、深圳、澳门和珠海五地机场负责人就进一步提升在商务、规划与基建等方面的合作签订了备忘录，这对于新时期推动粤澳机场等基础设施的建设与合作提供了新的契机。实际上，这也是广东省委、省政府提出实施珠江三角洲五个一体化（即基础设施、产业布局、基本公共服务、城乡规划和环境保护的一体化）规划，全面推进珠江三角洲一体化进程的重要内容。因此，无论是国家层面发展规划的指引，还是《粤澳合作框架协议》的制定和实施，都为广东和澳门在新时期进一步拓展合作提供了良好的发展机遇。在包括港澳在内的大珠江三角洲区域合作的大格局下，如何寻求突出新时期粤澳联系合作的特色，这是我们要深入探讨的核心内容。

据笔者的观察，如果说，在全面推进大珠江三角洲区域经济区的合作中，按照《规划纲要》要求实施的是一般意义上进行的规定动作，那么，经过双方充分协商签订的《粤澳合作框架协议》中各自有意发展的方案和目标，无疑应当作为各方的自选动作加以发展，借以突出粤澳合作的不同特色，坚持因地制宜，发挥优势，结合广东或澳门的实际加快推进。例如，新时期广东正加快发展现代服务业，就可能有利于继续利用和发挥广东优势，加强与澳门发展服务业方面的合作。澳门可以通过再造自由港的优势，利用其作为我国西南出海通道的条件，与广东联合拓展现代物流业。应高度重视在横琴共建粤澳离岸金融中心和加快发展经贸平台，并以此作为突出粤澳合作特色的重要举措。而且应当采取更为积极可行的政策措施，继续完善泛珠江三角洲区域“无障碍旅游区”的建设，进一步推动粤澳区域旅游合作的健康发展。

六、联合开发横琴，推动粤澳经济合作上新台阶

早在2009年8月14日，国务院就正式批准了《横琴总体发展规划》。2009年12月16日，继上海浦东新区、天津滨海新区之后，我国第三个国家级新区横琴新区在珠海市横琴挂牌成立。并确立以横琴为载体大力推进粤港澳经济合作发展，聚集珠江三角洲的资源、产业、科技优势与港澳的人才、资金、管理优势，加强在经济、社会和环境等方面的合作，率先探索建立合作方式灵活、合作主体多元、合作渠道畅顺、合作效果显著的新机制，为推进粤港澳更紧密合作提供示范。同时，在CEPA框架下进一步扩大开放，进一步发挥香港、澳门的自由港优势，大力推进通关制度创新、科学技术创新、管理体制创新和发展模式创新，为港澳人员在横琴就业、居住和自由来往提供便利，大力提升经济社会发展的国际化水平，建设高水平的科技创新和产业化基地，在改革开放的重要领域和关键环节率先取得突破，为广东特别是珠江三角洲科学发展、先行先试创造经验。拓展澳门的产业和教育科研等领域，促进澳门经济适度多元发展。经过10~15年的努力，把横琴建设成为连通港澳、区域共建的“开放岛”，知识密集、信息发达的“智能岛”，资源节约、环境友好的“生态岛”和经济繁荣、宜居宜业的“活力岛”。横琴新区发展的主要目标是：到2020年，横琴新区总人口达到28万人，人均GDP达到20万元。

《粤澳合作框架协议》的制定和实施，为新时期强化粤澳全方位合作提供了新的更为具体的发展格局。其中，结合实施《规划纲要》使粤澳联合开发建设横琴成为重要的合作内容。按照《粤澳合作框架协议》的要求，横琴岛规划出约5平方公里的土地，供粤澳两地产业合作使用。其中，占地近1平方公里的澳门大学新校区正在建设之中。此外，包括占地0.5平方公里的中医药科技产业园作为粤澳产业合作的切入点，旅游、会展、文化创意和教育培训等一批产业合作项目也将陆续开展建设。因此，联合开发建设横琴无疑成为新时期粤澳合作的主旋律，也是拓展粤澳经济关系的重要着力点。为此，粤澳双方应当审时度势，把握机遇，落实措施，包括创新参与横琴开发建设的发展机制、合作模式和发展路径，以充分发挥粤澳双方拥有的各种优势，通过落实联合开发建设横琴，提升粤澳合作的层次和水平。因此，随着粤澳把共同开发建设横琴新区作为新时期双方合作的重点，以及政策和措施的落实到位，把横琴建设为“一国两制”下粤澳合作新模式的示范区、深化改革开放的先行区和新时期内外经贸合作的新平台就可能成为现实。

七、强化粤澳合作的空间，联手拓展欧盟等国际市场

澳门与以葡语系等为主体的欧盟国家有着历史悠久的联系，每年在澳门都有与欧盟国家相关的经贸活动和国际会议举行，为澳门进一步拓展与这些国家的经贸联系和合作

提供了有利的条件。例如,2010年11月13日在澳门举办的中国—葡语国家经贸合作论坛第三届部长级会议,推动了中国与葡语国家之间的交流与合作,澳门与葡语国家间的经贸关系也得到加强。由广东省对外贸易经济合作厅与澳门贸促局联合主办,并由葡萄牙企业家商会等单位协办,以及中国驻葡萄牙大使馆经济商务参赞处、澳门驻里斯本经济贸易办事处等支持的“2010粤澳—葡萄牙经贸合作暨服务业推介会”于2010年6月25日在葡萄牙波尔图举行。中国驻葡萄牙大使馆经济商务参赞处何定参赞、葡萄牙波尔图市政府代表 Dra Maria Alberta Canizes 和 Gestora de Clientes-Associações、葡萄牙企业家商会主席 José António Barros 等出席活动。粤澳及葡萄牙三方参会人数超过200人。其中广东省参加洽谈交流的企业包括广州、深圳、珠海、东莞及惠州等地企业,并签订引资项目约200个,主要为广东省珠江三角洲内的投资项目,如基建、高新科技产业、环保等;澳门参会的企业36个。中国改革开放以来,特别是近年来,尽管澳门在中国与欧盟国家经贸联系合作中的纽带或桥梁作用已有所减弱,但是,长时期以来澳门与欧盟国家形成的厚实基础尚在,而且,发挥澳门的已有优势,粤澳合作建立和拓展内地产品进入国际市场的经贸平台,正是新时期实施《粤澳合作框架协议》,推动粤澳服务业发展及经贸合作的重要内容。因此,澳门应当利用本身的特殊地位和优势,与广东联手建设有特色的经贸平台,一方面深入拓展欧盟等范围的国际市场;另一方面继续加强与东盟、日本等亚洲国家或地区甚至美洲国家的联系和合作,提高自身的国际竞争力,为中国整体国力的增强和中华民族的世纪复兴发挥重要的作用。

八、粤澳经济合作更加紧密,互利互惠发展新关系

众所周知,广东是港澳地区十分重要的腹地,承负着加强联系合作、保持港澳地区繁荣稳定发展的重要任务,同时,也是内地与港澳经济合作的“先行区”和中国经济发展的重要省份之一。当然,由于澳门是我国的独立关税区之一,而广东并不具备独立关税区的地位,因此,开展粤澳紧密合作,需要得到中央的支持和特殊政策安排,争取获得合作的相关管理权限,包括经济、社会管理权限以及金融创新方面的试验权,粤澳紧密合作的运作才能取得实效。实际上,无论是新时期国家层面的全局指引,还是具体到《粤澳合作框架协议》的制定和实施,都赋予了粤澳合作先行先试的特殊政策和措施的安排,这就为新时期的粤澳合作提供了发展优势。此外,粤澳在政治制度、经济体制、司法制度、价值观念和生活方式等方面都存在一定的差异,传统的粤澳双边协商机制使粤澳之间的沟通协调和经贸合作存在各种有形或无形的障碍。这需要在坚持“一国两制”的条件下,一方面,发挥中央政府在粤澳合作中的引导性作用,建立一个跨省区的区域协调机构,服务于粤澳双方合作机制,建立制度协商平台,改变单纯依靠市场引导的合作模式,继续完善具有明确目标和发展规划的自觉性合作,为加快粤澳经济的全面融合和一体化作出引导性的推动作用。另一方面,粤澳双方需要保持长效沟通,用长远和发展的眼光来看待相互的紧密合作,在协调各自的经济、社会等局部利益的同时,全面整合粤澳区域的整体优势,实现利益多赢、共享发展的新格局。可见,在坚持

“一国两制”的条件下，新时期粤澳区域经济合作内容不断深化，合作层次不断提高。粤澳合作在定位准确、优势互补的基础上，通过双方的不懈努力，走向共同繁荣，将发展成为有活力的中国制造、中国服务、区域物流和经贸合作平台及世界休闲旅游娱乐中心地，以及拉动中国经济列车的强劲引擎之一。未来粤澳双方在国家层面等政策的指引下，通过全面实施《规划纲要》和《粤澳合作框架协议》以及分阶段实施 CEPA，抓住机遇，加强合作，共同将大珠江三角洲建设成为世界上最具活力的经济中心区之一。粤澳合作前景广阔，广东将发展成为世界上重要的现代服务业和制造业共同发展的枢纽之一，澳门将发展成为融博彩、会展、休闲度假于一体的综合性、有特色的旅游娱乐中心和区域性的商贸服务平台。新时期粤澳经济合作发展的新绩效，将成为粤港澳区域经济一体化发展中的“奇葩”。

参考文献

- [1] 赵晨. 共推港珠澳合作发展. 经济导报 (香港), 2009 (13)
- [2] 周运源. 粤港澳: 建立大区域发展平台. 经济导报 (香港), 2010 (1)
- [3] 澳门特区政府. 澳门统计年鉴 (2009)
- [4] 周运源, 等. 粤港澳经济合作的回顾及新发展格局. 澳门研究, 2009 (2)
- [5] 宋祝平. 双面澳门. 炎黄纵横, 2007 (2)
- [6] 符信等. 三年建成澳大横琴校区. 广州日报, 2010-06-01 (A7)
- [7] 横琴新区全面深化与港澳合作. 21 世纪经济报道, 2010-05-26
- [8] 珠江三角洲地区改革发展规划纲要 (2008—2020 年). <http://news.qq.com/a/20090108/00727.htm>

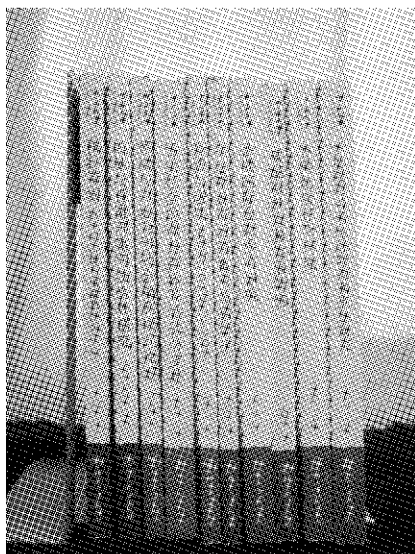
作者单位: 中山大学港澳珠江三角洲研究中心

港澳研究系列成果之一

《中山大学港澳研究文丛》

《中山大学港澳研究文丛》是“985 工程”二期中山大学“港澳研究哲学社会科学创新基地”的标志性研究成果之一。

“985 工程”二期中山大学“港澳研究哲学社会科学创新基地”建立于 2004 年，整合了中山大学港澳珠江三角洲研究中心、中山大学法学院、中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学岭南学院、中山大学国际商学院的研究力量，吸纳了香港城市大学、广东省社会科学院、广州市社会科学院、深圳大学等院校的学者，对回归以来港澳两地的经济社会发展和“一国两制”的落实进行深入研究。中山大学“港澳研究哲学社会科学创新基地”包括四个研究方向：港澳经济研究、港澳社会研究、港澳政治研究和港澳法律研究。以港澳研究为



纽带，基地进一步促进了中山大学法学、经济学、政治学、社会学等相关学科的交叉和融合，为各学科的发展提供了重要支撑。2004 年至 2008 年项目建设期间，基地承担各级、各类科研项目 94 项，其中国家级项目 6 项，省部级项目 23 项；获得省部级以上科研成果奖励 8 项；发表学术论文 212 篇，其中，在 SSCI 刊物上发表论文 2 篇，在《社会学研究》、《新华文摘》、《金融研究》等著名 CSSCI 刊物上发表论文 61 篇；出版学术著作和教材 46 部；提交咨询报告 59 篇，其中部分优秀咨询报告获得中共中央政治局委员、广东省委书记江洋的签字。

本丛书是近年来较为完整的全面阐释港澳研究问题的学术文丛。全套丛书共 15 本，包括港澳经济研究论著 5 本，港澳社会研究论著 4 本，港澳法律研究论著 6 本。本丛书围绕港澳对外贸易发展和经济转型、政府行为以及社会分层和社会福利模式等主题，探讨了粤港澳存在的法域冲突、区域行政协作的机制、区域经济深度整合、社会的有效治理等问题，分析和总结了实行“一国两制”以来港澳建设与发展取得的宝贵经验，对保持港澳的长期繁荣稳定，进一步推动内地与港澳更紧密的合作提出了建设性的建议。

(1) 港澳经济研究系列论著，探讨了回归后香港的经济转型和发展、政府行为、对外贸易发展、股票市场微观结构以及国际金融中心建设等方面的重要问题。中山大学港澳珠江三角洲研究中心主任陈广汉教授主编的《香港回归后的经济转型和发展研究》，从宏观的角度探讨了回归后香港经济增长和波动、香港在转型中的结构变化、香

港对外经贸关系及收入分配结构四个方面的问题。

港澳珠江三角洲研究中心副主任袁持平副教授主编的《香港政府行为研究》，从规划、宏观调控及对外经济活动等三个角度，分析了相关政府行为的特点与成效，特别考察了香港地区经济在我国参与经济全球化与区域经济一体化中的特殊地位与作用，并希望通过研究香港政府行为，为改善内地政府行为提供有益的理论支撑与实证借鉴。

港澳珠江三角洲研究中心毛艳华教授的著作《香港对外贸易发展研究》，综合运用国际贸易理论详细分析了香港对外贸易的发展历程、结构特点、发展动因等问题，探讨了在经济全球化和区域经济一体化的背景下香港对外贸易发展和转型的趋势与策略。

中山大学国际商学院周天芸教授的著作《香港国际金融中心研究》，则以香港的经济基础及金融集聚理论为基础，探讨香港国际金融中心的金融机构特征、内地与香港金融市场的互动情况以及香港国际金融中心的制度保证与基础设施状况。

中山大学岭南学院周开国教授的著作《香港股票市场的微观结构研究》，对香港股票市场的微观结构特征，如流动性、波动性、交易活跃性等，进行了综合研究。它以中资企业股为研究样本，详细探讨了对香港股票市场多方面的微观结构特征和相互之间的关系，并研究指令不均衡与个股收益率的关系、股票分拆和并股对流动性的影响和市场效应，以及香港本地股与中资企业股的流动性差别。书中集成了关于香港股票市场微观结构的多方面研究成果，许多问题的研究结论为投资者的发展策略和监管者的政策措施提出建设性的建议。

(2) 港澳社会研究系列论著，探讨了香港社会的弱势群体、香港社会分层、港澳社会援助、老年社会福利模式等系列问题。港澳珠江三角洲研究中心刘祖云教授所著的《香港社会的弱势群体及其社会支持》，从社会分层角度，对香港的贫困、失业、新移民、女性弱势群体、残障人士等不同类型弱势群体的规模与结构，以及这些群体获得社会支持的内容与方式进行了研究。

港澳珠江三角洲研究中心黎熙元教授所著的《梦想与现实：香港的社会分层与社会流动》，以第一手资料，对近20年香港社会分层状况及其相关问题进行了详细的研究。该书指出，香港经济在20世纪下半期的持续增长导致的社会富裕并未消除由贫富差距产生的社会不平等，贫富差距反而变得越来越严重。随着经济结构的转变，中产阶级出现两极分化，“M型社会”的变化在香港社会中已露端倪。香港社会流动的总体状况是短距离、小跨度的垂直社会流动显著地、频繁地、普遍地发生，这种社会流动方式在很大程度上模糊了从下层到中上层当中各个层级的利益分界和阶级认同的差别。依靠自己的努力能够实现上向社会流动，是香港人的整体社会意识。但是20世纪下半期以来，受制于香港社会环境的变化，上向社会阶层流动只能有限度地实现，香港人社会流动的梦想与现实之间正出现越来越大的差距。

华中农业大学文法学院社会学系田北海副教授所著的《香港与内地老年社会福利模式比较》，在实证资料的基础上比较了香港与内地的城镇养老保险模式、社会救助模式和老年福利服务模式，并探讨了两地老年社会福利模式的变迁趋势，对内地社会福利改革提出对策性建议。

中山大学政治与公共事务管理学院谭兵博士所著的《香港、澳门、内地社会援助

比较研究》，从经济援助、住房援助、教育援助、医疗援助、法律援助和灾害援助等社会援助体系的六大领域，对港澳及内地的社会援助体系进行对比性的分析与探讨，并对非政府机构在这些领域的社会援助服务，对港澳及内地社会援助体系的各自发展阶段、发展状况和存在的问题进行了分析，为完善内地社会援助体系提供借鉴。

(3) 港澳法律研究系列论著，探讨了香港刑事诉讼法、内地与港澳刑事司法合作、刑事法律比较以及区域贸易一体化的法律制度等系列问题。中山大学法学院慕亚平教授所著的《全球化背景下的国际法问题研究》，将部分在全球化背景下国际法领域出现的新的亟待解决的问题，置于全球交往与区域合作两个不同层面进行解析。这些问题包括：国际公法领域的全球化、国家主权、国际反恐、人道主义的危机、人道主义的干涉、反腐败公约、民族自决以及国际海洋法发展等问题，国际经济法领域的全球化对国家经济主权的影响、对中国发展的影响、WTO 规则对国际投资法的影响、WTO 协议在中国的适用等议题。

中山大学法学院郭天武副教授与浙江理工大学法政学院何邦武副教授合著的《香港刑事诉讼法专论》，结合内地刑事诉讼程序的特征，对香港现行的刑事侦查、检控及庭审程序等进行了较为深入的研究，特别是对香港刑事诉讼中的辩护制度、保释制度、陪审团制度、交叉询问制度、证据制度、未成年人刑事保护制度等作了专题研究，并结合发生在香港刑事诉讼中的实际案例，论证了上述制度及其在实践中的运作情况，为内地正在推进的法治建设和刑事司法改革提供借鉴。

中山大学法学院王仲兴教授与郭天武副教授主编的《内地与香港刑事司法合作研究》，总结了香港回归后内地与香港跨境犯罪的特点及发展趋势，分析内地与香港刑事实体法及刑事程序法不同之处，并阐释了产生法律体系冲突的原因及解决问题的路径。书中指出，统一实体法乃是最终解决内地与香港刑事法律冲突的根本之道，双方应在充分尊重各自法律制度以及充分协调的基础上，通过一个渐进的过程实现此目标。

中山大学法学院聂立泽副教授所著的《港澳与内地刑事法律比较及刑事司法协助研究》，深入分析了港澳与内地刑事实体法及程序法中的差异，提出港澳与内地刑事立法中可资相互取长补短的立法建议，进一步明确港澳与内地实行刑事司法协助中在制度上应当克服的客观因素。

中山大学国际商学院代中现副教授所著的《中国区域贸易一体化法律制度研究》，研究了北美自由贸易区、东亚自由贸易区、东盟和 CEPA 协议存在的法律问题，提出了粤港澳特殊合作区制度构想和中国区域贸易一体化的概念，对中国区域贸易一体化所涉及的若干法律问题（如原产地、知识产权、反倾销和反补贴政策、贸易救济机制和争端解决机制等）进行了详细的研究，为中国区域贸易一体化策略提供参考路径和法律思路。

中山大学法学院杨小强教授所著的《税收筹划：以中国内地与港澳税法为中心》指出，随着港澳珠江三角洲地区经济一体化与资本市场的日益开放，正逐步实现人、资本、货物与服务的自由流动，跨境的税法问题随之变得愈加复杂。在内地、香港与澳门之间贯彻“一个国家，三种税制”的条件下，有效的税收筹划可以帮助企业、中介机构以及居民降低经营成本，提高经营效率。

《中山大学港澳研究文丛》名录

香港回归后的经济转型和发展研究	陈广汉/主编
香港政府行为研究	袁持平/主编
香港对外贸易发展研究	毛艳华/著
香港国际金融中心研究	周天芸/著
香港股票市场的微观结构研究	周开国/著
香港社会的弱势群体及其社会支持	刘祖云/著
梦想与现实：香港的社会分层与社会流动	黎熙元/著
香港与内地老年社会福利模式比较	田北海/著
香港、澳门、内地社会援助比较研究	谭兵/著
全球化背景下的国际法问题研究	慕亚平/著
香港刑事诉讼法专论	郭天武、何邦武/著
内地与香港刑事司法合作研究	王仲兴、郭天武/主编
港澳与内地刑事法律比较及刑事司法协助研究	聂立泽/著
中国区域贸易一体化法律制度研究	代中现/著
税收筹划：以中国内地与港澳税法为中心	杨小强/著

(《当代港澳研究》编辑部 执笔人：郑婉卿)

Contents

Centre Authorization and the High Degree of Autonomy of Hong Kong

Special Administrative Region Guo Tianwu Chen Xuezheng

Abstract: Based on The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China, Hong Kong enjoys high degree of autonomy. No matter how highly, the high degree of autonomy of Hong Kong Special Administrative Region comes from centre. It is based on centre authorization and bounded by Basic Law. Basic Law rules the scope of high degree of autonomy, but it is not so clear. Hong Kong Special Administrative Region may do something beyond authorization. On the one hand, we should deal with the action in excess of authority of Hong Kong according to different condition,. On the other hand, we can not take back the authority arbitrarily.

Liability of Online Service Providers for third Parties' Copyright Infringement in Hong Kong

..... Xie Lin

Abstract: Nowadays, the problem that internet users infringe copyright has become serious. It is difficult for copyright holders to pursue the liability of internet users. Therefore, they turn to launch lawsuits against online service providers (OSPs), and claim that OSPs should be liable for their users' infringing activities. As to the required elements of liability of OSPs, there is uncertainty in Hong Kong. And Hong Kong has not introduced any provisions related to safe harbor protection for OSPs. Since December, 2006, Hong Kong government has been consulting public opinions for copyright amendment, for the purpose of strengthening copyright protection in digital environment. This article attempts to clarify the required elements of traditional liability in Hong Kong, and argues that Hong Kong should follow the Australian approach. Then this article compares safe harbor systems between several other jurisdictions and proposes a local safe harbor system in Hong Kong.

Macao Catholic Documentary and *The Memory of the World* Helen Ieong Hoi Keng

Abstract: Macau, a city owns relatively long and diverse history, and therefore had produced a rich documentation that value to the world memory. On 9 March 2010, the "Archives and materials of the Macao Diocese from 1550s to 1800s" were inscribed to the UNESCO Asia-Pacific Memory of the World Register, which has certainly verified that contents of the historical culture and the rich documentary heritage of Macao are well recognized by the world. We are here to study the production of the Macau documentary heritage and its significance, and study the long term management on the historical documentation.

The Transformation of Social Benefit Distribution Pattern in Macao after the Openness

of Gambling Li Xiyuan

Abstract: This paper discussed a significant transformation of social benefit distribution pattern which is taking place in Macao. Social problems as crime increasing, the forbidden local people from gambling getting loser, local benefit protection rising demonstrate that the former society characterized by power stability of social interest groups and elite domination has changed into the contemporary society characterized by multiple power conflict among social groups. This transformation challenges the governing capability of SER of Macao.

The Changes and Characteristic of Hong Kong People's Value after the Return of

Hong Kong Chen Lijun

Abstract: This paper analyzed the values and characteristics of Hong Kong people. Before Hong Kong's return to China, Western culture and values prevailed over Chinese culture and values when the two ran into each other in Hong Kong, and Hong Kong people have weak sense of nation. After the return, Hong Kong retained system of capitalism and way of life. Western values still prevailing, capitalist political values is strengthened, while traditional economic values is weakened, and Hong Kong peoples still have weak sense of nation. The current situation of Hong Kong people's values is adverse for the implementation of the "one country, two system" policy and the maintaining of prosperity and stability.

The Research of Executive-led Problems in Hong Kong Zeng Wenhui

Abstract: Basic law of the Hong Kong special administrative region has constructed the executive-led political structure for Hong Kong, which is important for the development of Hong Kong, and the historical choice. But the executive-led has not run well, because the government is vulnerable for a long term, constrained by the Legislative Council and public opinions. This is unfavourable for Hong Kong in future, so the situation should be changed. According to the development trend of democracy, parties and political reform, the government should raise capability to obtain the support from the citizens, and promote the political structure securely, establishing the governing alliance to ease the contradiction between the government and the Legislative Council, realizing Hong Kong people administering Hong Kong.

Dispute over Origin of the North American Car-Implication on the Integration

of Guangdong, Hong Kong and Macau Dai Zhongxian

Abstract: In this paper, the importance of product origin is discussed, for example, Honda automobiles of the North American Free Trade Area, vehicles in part by the many important and minor components are often assembled in most countries. In the free trade agreement negotiations, how to deal with rules of origin issues is the focus of particular concern,

Origin of goods is a problem of a relatively small and easy to control before, and the problem now has become whether it is doing nothing to prevent those from lower trade barriers through negotiations of free trade agreements or from the point of view to practice profit, or from those who want to own outsiders looking to expand the market, this is an important issue. The case is very important implication on the integration of the Chinese mainland and Taiwan based on the framework of the ECFA signed and the CEPA rules of origin based on the integration of Guangdong, Hong Kong and Macau, and also has an important reference for other cooperation.

Development of Economic Relations Between Guangdong and Macao Zhou Yunyuan

Abstract: Based on the full implementation of the new period, “Reform and Development Program for Pearl River Delta Region” and “Guangdong and Macao framework agreement” and other requirements, with Guangdong and Macao in the Pearl River Delta Regional Cooperation and Development of the practice, the two sides of the Guangdong and Macao Under the new situation, based on the Greater Pearl River Delta regional cooperation in promoting development as the goal, to play together, complement each other, joint development and construction of Hengqin, construction, trade and economic platform to enter the international market and expand cooperation in areas such as tourism and leisure to develop the new pattern. Through analysis of economic relations between Guangdong and Macao to the new era of new development with confidence.

Study Series for Hongkong and Macao of SYSU (1) The Editorial Department

征 稿 啟 事

1. 《当代港澳研究》为教育部人文社会科学重点研究基地中山大学港澳珠江三角洲研究中心主办的学术集刊。本刊旨在推动中国和海外的有关港澳经济社会发展问题的学术研究及学术交流，增进海内外学术同行的交流。《当代港澳研究》将致力于为国内外港澳研究的专家学者提供一个发表学术创见、展开学术对话的卓越平台。

2. 本刊提倡从学术专业的角度对当代港澳问题进行研究。欢迎海内外学者不吝赐稿，从经济学、社会学、管理学、政治学、法学、史学等各个领域展开对当代港澳问题的学术研究。本刊不收取任何形式的审稿费和版面费。

3. 本刊以中文为主，也欢迎海外学者用英文投稿。

4. 本刊坚持严格的学术规范，鼓励深入细致的学术研究，推崇资料翔实和观点创新。来稿对文中的引述和引用，应有严谨详细的注释。

5. 论文字数一般应在 8000 字以上，编辑部采用稿件有分期发表及学术性删改的权利。

6. 本刊严格采用匿名评审制度。作者可以选择邮寄方式或 E-mail 方式投稿（两种方式任选其一）。为了匿名审稿的需要，请将个人信息（作者姓名、工作单位、研究方向、通信地址、联系电话、电子信箱等）全部放在与正文内容相独立的首页，并在正文中隐去所有与作者相关的信息。

7. 稿件评审结果将在收到稿件的 3 个月内通知作者。稿件如被录用，会通知作者按照本刊的编辑体例做最终的修改定稿。论文刊用后将致稿酬。3 个月后不获用稿通知，作者可自行处理稿件。

8. 稿件中一切立论不代表本刊观点，作者自负文责。

9. 本刊编辑部设在中山大学港澳珠江三角洲研究中心，联系方法如下：

邮政地址：中国广东省广州市新港西路 135 号，中山大学港澳珠江三角洲研究中心
《当代港澳研究》编辑部

邮 编：510275

电子邮件：puhkmac@mail.sysu.edu.cn

电 话：+86-20-84113236

传 真：+86-20-84036749

稿件体例

一、稿件形式

以研究型论文为主，字数在 8000 ~ 15000 字为宜。

二、格式要求

1. 稿件首页包括：

➤ 中文标题

➤ 作者有关信息（包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件等）

2. 稿件次页应包括：

➤ 中文标题、英文标题、中文摘要（300 字以内）、中文关键词（3 ~ 5 个）、英文摘要（300 字以内）、英文关键词（3 ~ 5 个）

➤ 稿件如获基金项目资助，则需注明（包括项目编号）

三、注释体例

1. 正文引用。

（1）在引文后以圆括号注明作者名、出版年份。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份。中文名字标注名与姓，外文名字标注姓。

例 1：“× × ×……。”（Waldo, 1984）

例 2：Waldo（1984）

例 3：白重恩（2006）

（2）正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过 3 位（包括 3 位），可只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“*et al.*”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现的先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名。

（3）引用原文文字过长（一般为三行以上）时，需将整个引文单独成段，并左缩进两个字符。

2. 注释。

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

3. 参考文献。

（1）列于正文后，并与正文中出现的括号注一致。同时按照英文、中文依次排列。

（2）英文、中文文献都按照作者姓名拼音从 A 到 Z 排列。参考文献中所有的作者必须全部列出。英文文献姓在前面，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

（3）其他未公开发表的文献按作者、年份、题名、出处顺序标注，学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，网络文献按照作者、年份、题名、访问

网站名称、访问路径、访问时间顺序标注。

4. 统计图表及其他示意图。

(1) 统计图表及示意图应是完整整体。

统计图表在文中应尽量一页显示。若在 word 页面中位置不够, 应另起一页显示。根据图表比例, 调整页面的纵横向设置, 配合展示图表。

对于那些由线与数字、符号等重叠组成来表示意义的图表, 应保证线、数字、符号的位置不会由于换行、图表的放大和缩小、格式调整等因素而造成图形错乱不可读。保证图表是完整的整体, 可整体剪切、粘贴或移动而不影响阅读。

(2) 图表名称及编号。

图表居中排, 均用阿拉伯数字连续标号, 并注明图表名称; 表号、表名标注在表的上方居中, 图号、图名标注在图的下方居中, 例如“表 1……”“图 1……”等。

(3) “注”需标注于图表的下方, 以句号结尾。

(4) “资料来源”须标注于“注”的下方, 并按正文引用格式标注文献。

5. 关于体例未尽之处, 请电邮至 puhkmac@mail.sysu.edu.cn 咨询详情。

四、全文格式

1. 字体及字号。

(1) 中文采用宋体, 西文及数字采用 Times New Rome。

(2) 正文: 五号字体。

(3) 摘要和关键词: 小五, “摘要:”及“关键词:”加粗; 下空一行。

(4) 标题:

➤ 文章题目: 小三, 加粗, 下空一行, 居中; 如果存在副标题的情况, 要求副标题的字体为小四。

➤ 一级标题: 小四, 加粗, 居中, 标题号为“一、”、“二、”……。

➤ 二级标题: 五号, 加粗, 缩进两文字位置, 标题号为“(一)”、“(二)”……。

➤ 三级及以下标题: 字体字号与二级标题同, 三级标题号为阿拉伯数字“1.”、“2.”……; 四级标题号为“(1)”、“(2)”……。

2. 段落及行距: 段前段后均为 0 行, 1.25 倍行距。

3. 参考文献格式。例如:

参考文献

[1] Lin, Tzong-Biau. Growth, Equity, and Income Distribution Policies in Hong Kong. *The Developing Economies*, 1985 (23): 391 - 413

[2] 陈向东, 蔡文学. 基于分灾模式的结构防灾减灾设计概念初探. *自然灾害研究*, 1996 (4): 22 - 27

五、权利与责任

1. 请勿一稿数投。

2. 投稿 3 个月内未收到刊用通知者, 请自行处理。

3. 文章一经发表, 版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题, 均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。