

# 基本法與“一國兩制”的澳門模式

饒戈平\*

澳門自 1999 年 12 月回歸祖國以來的十年，是“一國兩制”方針在澳門成功實踐的十年，是近 400 多年中澳門社會發展最迅猛、變遷最顯耀的十年。澳門在祖國和世界面前從來沒有像今天這樣引人注目。

爲了維護國家統一和領土完整，和平解決歷史遺留問題；爲了維持台港澳地區的繁榮穩定，解決這些地區回歸後的管治問題，上世紀 80 年代初以鄧小平爲核心的中國領導集體提出了“一個國家，兩種制度”的構想，即“一國兩制”方針。這一方針既是一個創造性的政治構想，也成爲中國政府治國理政的一個方略和國策。自 1997 年以來，它分別在香港、澳門成功實施，開啓了前無古人的偉大事業。

回歸十年來，澳門特區政府與民眾在中央與內地的大力支持下，結合澳門歷史和現實情況，堅定不移地創造性地運用、貫徹“一國兩制”方針，“澳人治澳”，高度自治，在實踐中形成了頗具特色的“一國兩制”的澳門模式。所謂“澳門模式”是人們習慣上的一種說法，雖然還很難加以確切界定，但是卻常常被用來集中概括澳門特區政府依法行政的經驗和做法，用來概括中央政府依法治國理政、成功處理澳門問題的實踐。本文也借用了這一說法。

“一國兩制”是一個總方針，是一個原則性的框架，需要根據港澳地區的不同情況具體實施，允許有各自的經驗和做法；需要有自己的法律化、制度化保障，也就是人們熟知的《香港基本法》和《澳門基本法》。“一國兩制”和基本法在澳門的實施，雖然時間比香港晚、規模效應比香港小，但比較而言，它的成功很有特色、很有說服力，也更多地給人以啓迪。

## 一、基本法與澳門模式的制度設計

澳門回歸後實行的制度是由全國人大通過基本法來加以規定的<sup>1</sup>，因此澳門模式的緣起必須溯源於基本法對澳門特區社會制度的設計。澳門在經歷了葡萄牙 400 多年的殖民管治後，在 20 世紀末驟然回歸祖國，成爲中國的一個特別行政區，由中國恢復行使主權，

其憲政地位發生了根本變化，社會制度也面臨重大調整和定位。爲了保障國家對澳門的基本方針和政策的實施，規定澳門特區的制度，全國人大於 1993 年 3 月根據憲法制定了《澳門基本法》。在此之前，全國人大於 1990 年制定了《香港基本法》。這兩個基本法在大政方針和基本框架上幾乎是一致的，都體現了“一國兩制”方針，彼此不分軒輊。只不過《澳門基本法》制定在後，充分借鑒了《香港基本法》的經驗，但又不是全盤照搬，而是更加切合澳門的歷史和現實情況，因而在制度設計方面更加有利於“一國兩制”方針的實施，更加彰顯澳門特色。

在政治制度方面，澳門基本法顯然強化了行政長官的行政主導地位，規定行政長官擁有更多的行政權力。<sup>2</sup>《澳門基本法》賦予行政長官的職能有 18 項之多，而《香港基本法》的相關規定只有 13 項。例如，澳門特區行政長官可以委任部分立法會議員，任免行政會委員，制定行政法規並頒佈執行等，而香港特區行政長官不具有類似的行政權力。與此同時，《澳門基本法》對立法會職權的限制要多於《香港基本法》的規定<sup>3</sup>，例如沒有規定立法會對政府工作的質詢權以及同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免權，等等。這樣的設計一方面突出了行政主導，另一方面又重申了行政、立法的相互制約、相互配合，而重在配合，以利於提高政府工作效率，減少行政和立法間的紛爭。

與《香港基本法》明顯不同的是，《澳門基本法》沒有規定行政長官和立法會的產生辦法最終達至普選的目標，而只是原則性地規定，特區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命<sup>4</sup>；立法會議員多數由選舉產生。<sup>5</sup>不過，基本法附件一和附件二也同時規定了兩個產生辦法修改的程序，表明了對產生辦法修改的開放態度。<sup>6</sup>這樣的規定在基本法起草過程中曾經反覆討論協商，被起草委員會確認為符合澳門的實際情況，有利於循序漸進地推動澳門的民主進程。

在經濟制度和政策方面，針對博彩業在澳門的發展由來已久、事實上已成爲澳門支柱產業的情況，基

\* 北京大學法學院教授

本法以憲制性法律之尊，確認了博彩業在澳門的合法地位和發展，允許特區政府根據本地整體利益自行制定相關政策<sup>7</sup>；同時允許保留原有的專營稅制，由特區政府另以法律作出規定。<sup>8</sup> 在土地和自然資源方面，基本法在確認國家所有的前提下，承認澳門回歸前依法確認的私有土地繼續存在。<sup>9</sup> 如此等等，與《香港基本法》相比迥然有別。

在居民權利的保障方面，針對澳門居民多國籍、多種族、多宗教的特點，澳門基本法進一步規定了澳門居民在法律面前一律平等的具體內涵<sup>10</sup>，特別規定居民享有申請人身保護令的權利<sup>11</sup>；在維護居民訴訟權利方面，明確規定了“法無明文規定不為罪、不處罰”原則和“無罪推定”原則。<sup>12</sup> 這些規定都是《香港基本法》沒有明確寫入的。

在社會文化教育制度方面，針對澳門原有教育基礎薄弱、專業組織渙散的情況，澳門基本法規定特區政府可自行制定教育政策，依法推行義務教育<sup>13</sup>，可自行確定專業制度等<sup>14</sup>，從而為澳門發展教育、加強專業界建設提供了廣泛的自治權限。此外基本法還特別針對澳門地區的文化遺產保護作出了專門規定。<sup>15</sup>

從上述幾方面的比較不難看出，在制度設計方面，澳門基本法從一開始就採取了實事求是、量身定做的做法，借鑒《香港基本法》但又不強求雷同，不簡單比附，其目的是為了更加符合澳門的實際情況，更加有利於澳門的穩定與發展。澳門回歸後的實踐證明，這一做法是非常必要、非常成功的。由於基本法在澳門具有憲制性法律的地位，它對於澳門社會制度的設計和規定奠定了澳門模式的法律基礎，使得“一國兩制”方針在澳門的實施更加順暢、更有保障。

## 二、基本法與澳門實施“一國兩制”的經驗

澳門回歸後在實施“一國兩制”的過程中積累了許多有自身特色的經驗，可以從各個不同角度加以歸納、總結。本文在這裏僅述及其中最突出的幾點：

### （一）堅持在國家憲政體制下實施“一國兩制”方針，處理好“一國”與“兩制”的關係，保持同中央的良好關係

特區政府和行政長官始終秉持對“一國兩制”方針全面準確的理解，自覺維護國家主權、統一和安全，維護中央依法享有的權力，維護同中央的良好關係。行政長官何厚鏞在其 2000-2008 年的九份施政報告中，連續強調正確處理“一國”與“兩制”關係的重要意義。他多次指出“一國兩制是澳門特別行政區存在的憲制根據和政治基礎。”<sup>16</sup> “只有一國，才有兩制；只有一國兩制，才有澳人治澳、高度自治；一國是兩制的前提，兩制是澳人治澳和高度自治的最終保障。”<sup>17</sup> 應該說，這些認識不僅表達了特區政府對

“一國兩制”的正確理解，也逐漸成為澳門社會的共識。澳門社會具有優良的愛國愛澳傳統，澳門居民對回歸祖國有着強烈的歸屬感、認同感，堅守一國，服膺憲法，支持特區政府在國家憲政體制下實施“一國兩制”方針，為中央和特區良好關係的建立奠定了堅實的社會基礎。可以說這也是澳門特區順利實施“一國兩制”的得天獨厚的政治資源。

與中央和祖國內地保持良好關係，是正確實施“一國兩制”方針的核心要素，也是澳門模式的一大特點。澳門回歸十年來，一方面中央政府嚴格依法行使在澳門的權力，不干預特區自治範圍內的事務，全力支持行政長官和特區政府依法行政，高度自治；另一方面，特區政府充分尊重和維護中央的權威，在高度自治的過程中同中央保持密切溝通和協調，最大限度地發揮“一國兩制”方針的制度優勢。澳門與中央的這種良性互動關係得到澳門社會的廣泛認同和擁護，也為澳門的繁榮穩定帶來了巨大資源。

堅持在憲政體制下實施“一國兩制”方針還集中體現澳門社會在對《澳門基本法》的尊重、遵守和推廣上。行政長官率先承擔起領導整個特區政府嚴格執行基本法的責任，同時又不遺餘力地組織政府和社會力量，宣傳、普及和研究基本法，使得尊重和遵守基本法在澳門蔚然成風。他指出“在一個以基本法為制度支柱的社會裏，傳播基本法的重要性絕對是毋庸置疑的。回歸以來，從民間以至政府，基本法的推廣，均有加強”<sup>18</sup>。的確，澳門社會真正把基本法視為凌駕於本地法律的憲制性法律文件，視為自己的法律，尊重它，珍惜它，用它來規範、保障“一國兩制”在澳門的實施。

### （二）堅持以發展經濟為主的方針，發揮“一國兩制”的制度優勢，促進澳門社會的快速發展

特區政府成立伊始，就非常明確地把集中精力發展經濟列為自己工作的重中之重，確立了“固本培元，穩健發展”的施政方針，實施“以博彩旅遊業為龍頭、以服務業為主體、各行各業協調發展”的經濟發展戰略，實行“背靠祖國、面向世界”、“遠交近融”的對外交往戰略，促使澳門經濟迅速復甦、持續快速地發展，進入有史以來的最繁榮時期。2000 年澳門經濟改變了回歸前連年衰退的局面，實現了 4.6% 的增長率。以後的 7 年間 GDP 年均增速達到 12.1%，2007 年更高達 27.3%，創下了 1,536.1 億(澳門元)的 GDP 歷史紀錄。澳門人均本地生產總值已超過 3.6 萬美元，民生也得到顯著改善。

在澳門經濟騰飛的過程中，特區政府充分發揮“一國兩制”的制度優勢，密切和內地的聯繫，最大限度地從內地獲取發展資源。中央政府大力支持澳門同內地加強交流合作，包括促進粵澳合作和泛珠三角區域合作，實施內地與澳門更緊密的經貿關係安排，內地對原產於澳門的進口貨物全面實施零關稅，向澳門開放多個服務貿易領域，允許澳門銀行試辦人民幣

業務，建立珠澳跨境工業區，聯合開發橫琴島，等等，為澳門經濟的發展注入了強大動力。正如何厚鏞特首所說“我們引以自豪的是，我們擁有‘一國兩制’的制度優勢，擁有堅實的建制力量，擁有五十萬勤奮、正直的、與祖國和澳門榮辱與共的市民。有了這些支柱，我們就能充分利用或革新已有的條件，逐步打造出一個內涵豐富、多元並存的和諧社會”。<sup>19</sup> 處理好經濟發展與民主政治的關係，優先發展經濟，帶動社會的全面發展，應該說是澳門模式的一個非常成功的經驗。

### （三）堅守行政主導的政治體制，維持社會穩定和高效施政

堅守行政主導的政治體制，保障行政長官在特區政權機構的設置和運作中的主導地位，是澳門成功實施“一國兩制”方針的一個重要因素。按照基本法的規定，行政長官既是特區的首長，也是特區政府的首長，不僅對特區負責，也要對中央政府負責。行政主導是基本法所規定的澳門特區政治體制的核心內容和主要特點，這一體制既保留了澳門原有政治體制中行之有效的部分，也適應了澳門回歸祖國後的現實需要，已被實踐證明是實現“澳人治澳”、高度自治的最佳政權組織形式。十年來，澳門特區已牢固建立起行政長官主導的政治體制，立法、行政、司法三權之間在行政主導下維持着一個較好的平衡關係，運作順暢。政府部門依法施政，強政勵治，保持着高效有序的管治；法院和檢察院系統堅持司法獨立，匡扶正義，樹立了司法權威；立法會與行政系統既相互配合又相互制約，在維護行政主導的原則下，依法監督行政機關的運作。應該說，澳門回歸後之所以能夠迅速解決一些長期困擾澳門發展的問題，能夠從容應對十年來的各種挑戰和困難，使澳門進入一個高速發展期，在很大程度上有賴於這套行政主導體制的有效運作，有賴於基本法對行政主導體制的保障。

### （四）保障居民基本權利和自由，創建社會和諧

基本法體現了以人為本的法律精神，規定和保障着澳門居民的基本權利和自由。澳門回歸祖國以來，特區政府嚴格按照基本法行事，澳門居民享受到前所未有的民主權利，不但真正成為澳門的主人，而且也成為國家的主人。澳門居民中的中國公民已經依法三次選舉產生全國人大代表，參與國家最高權力機關的工作。澳門特區順利舉行了兩屆行政長官選舉和三次立法會議員選舉，實現了基本法所規定的“澳人治澳”、高度自治。澳門居民依法繼續享有廣泛的基本權利和自由，維持原有的生活方式不變，文化傳統和特色不變，同時識大體，顧大局，真正在愛國愛澳的基礎上團結起來，和睦相處，共同致力於澳門的繁榮穩定，創建出一個和諧安寧的社會局面，這也因而成為澳門模式中的一大特點。

## 三、依法實施“一國兩制”，推進澳門全面協調的發展

“一國兩制”是一項長期基本國策，十年的實踐無論對香港、澳門地區還是對整個中國，都是一個嶄新的經歷，都僅僅是一個開始，前路上還會面臨許多問題和挑戰。“一國兩制”是一個鮮活的富於生命力的偉大事業，在其實施過程中需要不斷的創新性實踐，需要不斷摸索，總結經驗、深入實施、豐富發展。在這一過程中，基本法始終是最重要的依據和準繩。

保持澳門的長期繁榮穩定是“一國兩制”方針的基本出發點和落腳點。在紀念澳門回歸十週年之際，我們的視野寄望於深入實施“一國兩制”方針，推進澳門全面協調的持續發展。澳門今日的良好局面是同澳門正確的自我定位、優先發展經濟分不開的。惟有繼續抓住發展經濟這個第一要義，惟有全面協調的可持續發展才能保持澳門的繁榮穩定。

澳門的可持續發展必須切合自己的實際情況，量體裁衣，長遠規劃，既不倉促決策，也不簡單模仿。作為中國的一個特別行政區，澳門具有明顯的區位優勢、歷史文化優勢、“一國兩制”的制度優勢。同時不可諱言的是，澳門地狹人稠、產業單一、資源不足，市場經濟和法制建設尚欠發達，存在着諸多制約發展的因素。例如，澳門當前面臨的經濟適度多元化問題、與吸納外資相配套的法律規範問題、土地資源問題、人力資源問題、居住環境問題、文物保護問題、交通問題等等，恰恰都是澳門可持續發展要亟待解決的問題，也對深入落實“一國兩制”方針提出了新的更高的要求。澳門模式的成功要訣之一就在於它適合澳門自身的特點，體現了天時、地利、人和的較好融和。澳門的可持續發展也必須堅持和繼續這一特點。期望特區政府和澳門民眾能夠在新的歷史起點上，充分發揮自己的智慧和能力，走出一條具有澳門特色的可持續發展之路。

澳門的可持續發展應該是一種全面協調的發展。所謂全面發展，就是澳門社會全面、整體的發展和進步，不單要發展經濟，而且要發展政治、文化、社會生活等各個方面。所謂協調發展，就是要統籌兼顧，協調好澳門社會方方面面的利益，協調好各個領域內不同組成部分的關係，協調好澳門發展同國家建設與發展的關係。這其中包括如何進一步依法理順立法和行政間的相互配合、相互制約的關係，保障行政主導體制的健康發展；如何穩妥有效地摸索經濟適度多元化的路徑，奠定澳門經濟持續、均衡、安全發展的基礎；如何在發展經濟的同時有效改進民生，健全社會保障措施，堅持和諧社會的發展方向，等等，都是全面協調發展需要優先考慮的問題。凡此種種都有賴於特區政府和澳門民眾創造性地運用“一國兩制”方針，根據基本法進行規劃和探索。

澳門的可持續發展應該是一種承前啟後的發展。

“一國兩制”在澳門的實施已經展示出一個很好的開局，十年的實踐積累了許多寶貴經驗，這是一種無形的財富，是特區政府和澳門民眾協同努力的結果，也為澳門下一步的可持續發展奠定了堅實基礎，值得珍惜和堅守。只要繼續堅持不懈地遵守和實施基本法，

維護同中央的良好關係，堅持和完善行政主導的政治體制，堅持發展經濟、改進民生的正確方向，相信特區政府和澳門民眾一定能夠在現有基礎上開創出可持續發展的新局面，為“一國兩制”事業增添更加絢麗的篇章。

## 註釋：

<sup>1</sup> 見《澳門基本法》序言第三段。

<sup>2</sup> 在行政長官的職權方面，《澳門基本法》第50條列舉的職權有18項，而《香港基本法》第48條的規定只有13項。

<sup>3</sup> 在立法會職權方面，《香港基本法》第73條規定有10項，而《澳門基本法》第71條只規定了8項。

<sup>4</sup> 見《澳門基本法》第47條。

<sup>5</sup> 見《澳門基本法》第68條。

<sup>6</sup> 見《澳門基本法》附件一、附件二。

<sup>7</sup> 見《澳門基本法》第118條。

<sup>8</sup> 見《澳門基本法》第106條。

<sup>9</sup> 見《澳門基本法》第7條。

<sup>10</sup> 見《澳門基本法》第25條。

<sup>11</sup> 見《澳門基本法》第28條。

<sup>12</sup> 見《澳門基本法》第29條。

<sup>13</sup> 見《澳門基本法》第121條。

<sup>14</sup> 見《澳門基本法》第129條。

<sup>15</sup> 見《澳門基本法》第125條第3款。

<sup>16</sup> 見《澳門日報》，2004年8月19日。

<sup>17</sup> 何厚錕在《依法治澳和特區發展》學術研討會開幕式上的講話，載於《大公報》，2004年4月16日。

<sup>18</sup> 轉引自楊允中主編：《基本法對澳門發展的保障》，澳門：澳門基本法推廣協會出版，2002年，第2頁。

<sup>19</sup> 見何厚錕：《2007年財政年度報告》，2008年。