

論《澳門特別行政區基本法》中的“整體利益”

吳天昊*

在《澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《澳門基本法》)中,澳門特區的“整體利益”是一個重要概念,一共出現了4次,分別是《澳門基本法》第51條、第52條、第54條和第118條。

《澳門基本法》第51條規定,“澳門特別行政區行政長官如認為立法會通過的法案不符合澳門特別行政區的整體利益,可在九十日內提出書面理由並將法案發回立法會重議。”

第52條規定,在“立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特別行政區整體利益的法案,經協商仍不能取得一致意見”的情況下,特別行政區行政長官可解散立法會。

第54條是對第52條的延續性規定,“因立法會拒絕通過財政預算案或關係到澳門特別行政區整體利益的法案而解散立法會,重選的立法會仍拒絕通過所爭議的原案”,特別行政區行政長官必須辭職。

第118條規定,“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。”

從以上條文的內容來看,第51、52和54條屬於同一性質,即關於澳門特別行政區行政長官與立法會的互相制衡,特別是關於立法權的互相制衡。當特別行政區行政長官與立法會在立法問題上發生重大意見分歧時,“整體利益”是一個衡量和判斷的基本依據。第118條則是一個授權性規範,為澳門特區發展博彩業並且自行制定具體的政策提供了法律依據,充分體現了“澳人治澳”的精神。在制定相關政策的時候,維護特區的“整體利益”是一個指導原則和基本出發點,必須全面考慮各種因素,保持社會穩定、經濟發展和利益分配的平衡。由此可見,“整體利益”的判斷和權衡涉及立法和經濟政策等重大問題,在《澳門基本法》實施中處於十分重要的地位。在特區行政長官的施政報告中,也多次提及這一概念。因此,全

面準確地理解澳門特區的“整體利益”,對於貫徹“一國兩制”方針,實施《澳門基本法》具有重要的意義。

一、澳門特區的“整體利益”與祖國利益 休戚與共

從割裂分離到回歸祖國、從經濟困頓到恢復繁榮,澳門的歷史已經證明,祖國的繁榮昌盛是澳門興旺發展的基礎。澳門自古以來就是中國的領土。16世紀中葉,澳門被葡萄牙逐步佔領。中國人民為了祖國統一和骨肉團聚,進行了長期的艱苦的鬥爭。由於封建王朝的軟弱愚昧;由於軍閥割據,戰亂不止,舊中國政府腐敗無能,致使一次次團圓之夢歸於破滅。新中國成立之後,經過艱苦奮鬥和曲折探索,中華民族由昔日的積貧積弱、備受欺凌發展到團結穩定、繁榮昌盛的局面。中央政府在繼香港回歸之後,又順利地完成了與葡萄牙政府的談判,實現了澳門的回歸。歷史表明,澳門與祖國的命運緊緊相連、休戚與共,沒有祖國的繁榮強大和全面振興作為堅強後盾,沒有改革開放和有中國特色社會主義事業的巨大成功,就沒有澳門的順利回歸。

在回歸之前,澳門經濟連續4年負增長,失業率居高不下,治安情況惡化,處於社會經濟發展的困難時期。但是,祖國內地給了澳門以強有力的支持和幫助,在特區政府和澳門人民的共同努力下,克服了各種困難和挑戰,社會面貌出現明顯的變化:經濟復興,百業再現活力;吸引外資成效漸顯,區域合作得到加強;打擊犯罪成效顯著,治安狀況明顯好轉;廉潔成為共識,貪污受到制裁;公僕素質改善,服務觀念增強,行政效率提高;法律法規逐漸完善,法治基礎不

* 上海社會科學院法學研究所副研究員,法學博士

斷鞏固；公民權利受到尊重，族群和諧社會安定；教育醫療穩步發展，文化領域生機勃勃。行政長官何厚鐸在 2007 年 11 月的施政報告中指出，1999-2006 年間，澳門生產總值增幅超過 100%，失業率由 6.3% 下降至 3.8%，居民存款總額增幅接近 100%，2006 年人均生產總值達 227,000 多元，首次超越香港。¹

澳門地方小，資源少，這是澳門發展的不足之處。但是澳門回歸祖國之後，充分發揮作為祖國內地通向世界的重要橋樑和窗口作用，以博彩業為龍頭，大力發展旅遊服務業，取得了明顯的進步。回歸後的澳門同廣東和內地的合作空間越來越大，作為海峽兩岸交流的橋樑作用也得到進一步發揮。祖國內地充分發揮了澳門特別行政區堅強後盾的作用，不論是過去、現在、還是將來，澳門都離不開祖國內地的有力支持。祖國內地的改革開放和現代化建設的進一步發展，將會給澳門的發展帶來越來越多的機遇。總之，歷史和實踐證明了“國家好，澳門才會更好”的道理，只有一個欣欣向榮、和平崛起的偉大祖國的有力支撐，澳門才能保持繁榮穩定和健康發展。

另一方面，我們必須認識到，澳門的發展不能以損害祖國利益為前提，否則，這種發展思路無異於緣木求魚、蒸沙為飯。在澳門回歸祖國 1 週年慶祝會上的講話中，前國家主席江澤民指出，中央政府不干預澳門特別行政區自治範圍內的事務，這個原則要始終堅持；澳門特別行政區則要切實維護中央的權威和國家的利益，決不允許極少數人在澳門進行針對中央政府和分裂國家的活動，這個原則也要始終堅持。² 可喜的是，澳門社會各界和廣大市民對於此也有充分的共識，這一點在澳門《維護國家安全法》立法過程中得到了很好的體現。根據《澳門日報》的報道，約 85% 的澳門青年支持第 23 條立法。³ 2008 年 10 月 22 日至 11 月 30 日，澳門特區政府對該法草案進行公開諮詢，共收到個人及團體 784 份意見。個人意見中，贊成立法的有 570 份(佔 86.76%)，反對的有 17 份(佔 2.59%)，未表達傾向性意見的有 70 份(佔 10.65%)。團體意見中，贊成立法的有 123 份(佔 96.85%)，反對的有 3 份(佔 2.36%)，未表達傾向性意見的有 1 份(佔 0.79%)。⁴ 在 2009 年 1 月 6 日立法會全體會議表決該法案時，28 位議員中有 25 人投了贊成票，2 人投了反對票，1 人投了棄權票。這充分反映了澳門社會各界在澳門利益與祖國利益關係問題上的準確認識和鮮明立場。

二、按“一國兩制”及基本法辦事是維護澳門“整體利益”的制度保證

澳門社會的長期穩定發展是保證澳門整體利益的基礎，而要實現澳門的長期穩定發展，就必須堅持“一國兩制”的方針。當然，澳門是否能夠長期繁榮、穩定發展也是檢驗“一國兩制”是否成功的標誌。堅持“一國兩制”方針的重要前提是正確認識、全面把握“一國兩制”的內涵，其中的關鍵是必須準確理解“一國”與“兩制”的關係。“一國”就是堅持一個國家，維護國家的主權、統一和領土完整；“兩制”就是在國家的主體制度實行社會主義的同時，通過中央的授權，在特別行政區實行資本主義制度。“一國”與“兩制”的關係，是辯證統一的關係，是先與後、源與流的關係。沒有“一國”，就沒有“兩制”。只講“兩制”，不講“一國”，高度自治就會成為無源之水、無本之木。⁵ 只有準確地把握“一國兩制”的基本內涵，才能在處理和解決各種問題矛盾時正確地貫徹這一方針，確保澳門的整體利益不受損害。

《澳門基本法》是“一國兩制”方針的法律體現，嚴格按照《澳門基本法》的規定辦事，是落實“一國兩制”的基本途徑，是澳門長期繁榮穩定和發展的重要保證。《澳門基本法》是依法治澳的法律基石，規定了澳門政治、經濟、法律、和社會生活的基本制度，為依法治澳提供了依據；明確了中央和澳門特別行政區的關係，既體現國家主權獨立統一，又賦予澳門特區高度的自治權力；確認了澳門同胞當家作主的民主權利，保障澳門居民廣泛的基本權利和自由；確認了行政主導的政治體制，司法獨立，行政與立法既互相制衡，又互相配合；規定了澳門特別行政區的經濟、教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等各方面的制度和政策；在外交權屬於中央的原則下，又授予澳門特別行政區處理對外事務的權力。由此可見，對於澳門特區的基本制度和澳門社會的主要方面，《澳門基本法》都作出了規範，為澳門的整體利益提供了堅實的法律保障，關鍵是在實踐中落實好、貫徹好。

澳門回歸已經十年，無論是澳門廣大市民還是祖國內地的同胞對於《澳門基本法》都有更為深入的瞭解。當然，要全面貫徹落實“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，保持澳門長期穩定和發展，還有大量的工作要做。特別是在出現各種問題矛盾和困難的時候，更要相信《澳門基本法》、遵循《澳門基本法》、貫徹《澳門基本法》。

我們也應當看到，隨着澳門經濟社會的發展，《澳門基本法》在實施過程中難免會遇到一些新情況新問題。任何法律都有一定的局限性和滯後性，雖然《澳門基本法》是一部凝結了集體智慧和遠見卓識的法律，但是也不可能預見到所有的發展變化。在碰到《澳門基本法》沒有作出明確規定或者對《澳門基本法》的規定的理解產生分歧的時候，就更需要從“一國兩制”方針的立場出發，本着實事求是、與時俱進的精神來處理和解決《澳門基本法》實施中的問題。這不僅是貫徹《澳門基本法》、豐富《澳門基本法》的根本途徑，也是實現澳門整體利益的最好方式。

三、判斷“整體利益”的基本標準

對於澳門整體利益的判斷首先要尊重澳門大多數人的意志。《澳門基本法》本身就是充分體現澳門大多數人意志的產物。在長達5年的《澳門基本法》起草制定過程中，充分發揚了民主，廣泛徵詢了澳門各界的意見，體現了廣大澳門居民的意志。從《澳門基本法》起草委員會的組成看，有19位是澳門各界人士，超過了所有成員的1/3。《澳門基本法》起草開始時，又成立了由澳門各界人士組成的民間組織——基本法諮詢委員會，協助草委會的起草工作。在整個起草過程中，不斷聽取、吸收、採納澳門各界人士的意見。如在《澳門基本法(草案)徵求意見稿》和《澳門基本法(草案)》先後兩次諮詢期內，收集到澳門居民各種意見書649份。並根據諮詢得來的意見和建議對《澳門基本法(草案)》進行了百餘處的修改。由於廣泛徵求了澳門居民的意見、建議，《澳門基本法》在整體體現了大多數澳門人的意願，符合廣大澳人的利益。正因為如此，《澳門基本法》才能得到澳門廣大市民的認同和擁護。《澳門基本法》的制定過程為處理澳門其他重大事件提供了很好的榜樣，只有充分瞭解和掌握廣大澳門居民的意見，才能作出準確的決斷。

《澳門基本法》規定，澳門的公務員應由澳門永久性居民擔任，立法會的議員亦需從澳門永久性居民中選舉產生。這既是“澳人治澳”方針的具體體現，也表明在決定和判斷澳門的重大政策方針時，應當以澳門廣大居民的利益、意志為依據。令人振奮的是，隨着澳門的回歸，澳門民眾的主體意識也得到了極大的增強。澳門人原來被稱為“沉默的一群”，在回歸之前，他們對社會事務尤其是政府運作事宜，極少公開發表自己的意見，因為他們感覺講了沒用，大多數

葡萄牙官員聽不懂漢語，或者並不重視居民的意見。但是回歸之後，“澳人治澳”方針的實施使廣大澳門居民積極行使當家作主的權利。例如澳門居民通過澳門電台的電話熱線節目——“澳門講場”就經濟、就業、民生、治安、政府效率等關心的問題踴躍表達意見。

其次，是否符合廣大澳門市民的根本利益是判斷澳門整體利益的一條重要標準。對於廣大市民來說，一個安定有序、經濟發展、民生保障、祥和協調的社會是其根本利益所在。毫無疑問，破壞澳門政治經濟和社會安定發展的一切企圖和主張都是違背澳門廣大市民的根本利益的。

值得注意的是，澳門政府日益重視施政中保障和促進民生，這是對澳門整體利益的生動詮釋。例如，在2009年度的行政長官施政報告中，民生工程和保障成為政府投入的重點。特區政府將強化各種社會服務、提高社會保障水平、大力扶助弱勢社群、確保民眾生活素質作為施政的重要內容。具體包括全力推進公屋興建，進一步推進公交優先，構建綜合城市公共交通運輸系統，加強區域交通基建合作等。在施政報告中，最大一批財政投資是年公共投資102億澳門元，包括興建首期輕軌系統、加快興建公屋，推動以世遺保護區為核心的街道美化工程，刺激經濟增長，盤活中小型裝修工程公司。

最後，是否有利於澳門未來的發展是判斷澳門整體利益的又一標準。在眾說紛紜、爭議不休，無法形成大多數人的意見的情況下，就需要根據這一標準進行衡量決斷。當然，這需要遠見卓識和智慧勇氣。凡是能夠進一步促進澳門與祖國大陸互動合作、能夠進一步提高澳門國際競爭力、能夠進一步增加澳門社會和諧穩定、能夠進一步推動澳門依法施政、能夠進一步提升澳門下一代素質的舉措方案，無疑是有助於澳門未來發展的，也是有利於澳門整體利益的。

四、政制體制的漸進有序發展是實現澳門“整體利益”的政治保障

支持澳門特區按照《澳門基本法》的規定發展適合本地實際的民主制度是中央政府的一貫立場。古今中外的許多經驗都告訴我們，健康的民主發展必然要經歷一個漸進的過程；有效的民主形式也必須符合當地的實際情況，而不能盲目模仿。正如吳邦國委員長在2008年3月參加澳門特區人大代表團審議時所說的

那樣，各個國家、各個地區均有自己的特點，民主既不可輸入，也不可輸出，必須按照地區特點逐步推進。

“澳門的政制發展”並不是對整個特區權力機構的設置和產生辦法進行全面的調整，而是有其特定內涵的。《澳門基本法》附件一規定了行政長官的產生辦法，其中第7條規定，“2009年及以後行政長官產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。”附件二規定了立法會的產生辦法，其中第3條載明，“2009年及以後澳門特別行政區立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。”因此，所謂澳門特區的政制發展，就是在肯定和堅持現行政治體制的前提下，有關是否需要及如何修改《澳門基本法》附件一和附件二規定的問題。行政長官和立法會的產生辦法涉及澳門的民主政治生活，屬於政治體制的一部分，正是在這個意義上，才被人們習慣上稱為政制發展。

《澳門基本法》並沒有為澳門的政制發展提供最終的目標和具體的路線圖，為澳門今後的發展預留了空間。但是，這並不意味着可以隨心所欲，肆意而為，而是應當遵循一定的原則。對此，已有學者進行了深入的闡述，指出應當堅持“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的基本原則，主要包括下列具體內容：尊重中央在澳門政治體制設計和發展中的主導作用；確保以行政為主導的政治體制；符合澳門的實際情況；均衡參與，循序漸進，有利澳門的經濟發展和繁榮穩定。⁶ 惟有如此，才能有利於澳門社會的繁榮穩定，也更加符合澳門居民的根本利益。

五、探索經濟多元化的發展是實現澳門“整體利益”的重要途徑

在澳門目前的經濟結構中，博彩業“一枝獨秀”已經是不爭的現實。但是，這種單一經濟模式存在着巨大的風險，具有高度的外部依賴性，很容易受外部條件變化的影響和衝擊。例如2003年SARS爆發期間，澳門的旅遊業便遭受了重大的損失，而當前尚未結束的國際金融危機又對澳門的博彩業形成了嚴重衝擊。由此可見，“將雞蛋放在一個籃子裏”的單一經濟模式很難抵禦各種難以預料的經濟、法律、政策和社會風險，不利於澳門整體利益的實現。博彩業的“一業獨大”還形成了“黑洞效應”，使得澳門原本就較

為貧乏的人力、土地等資源積聚於博彩業，地價激升、炒樓風起，房租、工資等成本大幅上漲，其他中小企業的生產經營難以為繼。不僅如此，從長遠發展來看，博彩業的過度發展還會破壞社會結構，動搖社會傳統價值觀念，影響下一代的成長。由此可見，博彩業“一業獨大”是澳門長遠利益和整體利益的潛在威脅。當然，澳門地域狹小，人口有限，在這樣的微型經濟體下，不可能面面俱到，所以探索經濟適度多元化發展是實現澳門整體利益的重要途徑。

對於這個問題，中央政府早已有洞察。在紀念澳門回歸5週年的講話中，胡錦濤主席就指出，澳門經濟發展迅速，但長期以來形成的一些深層次問題和矛盾仍然存在。要謀劃長遠，在鞏固現有優勢的同時，努力培育新的經濟增長點，增強發展後勁。要繼續加強和完善對博彩業的管理，促進旅遊等相關行業的發展。要抓住實施內地與澳門更緊密經貿關係安排的機遇，加強同祖國內地的合作特別是泛珠三角區域合作，不斷提高合作實效。要拓展澳門同國際市場的經濟聯繫，開闢更大的發展空間。⁷

2006年3月十屆人大四次會議通過的《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》明確提出“支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展”。這是國家首次將澳門納入增提發展規劃框架之中，既表明了中央政府對於澳門發展的重視，也為澳門未來的發展方向提供了重要方向定位。

自1999年回歸祖國以來，特區政府和澳門社會各界也一直在探索和思考澳門未來發展定位和發展戰略的問題。2000年，出版的一份研究報告提出，澳門未來經濟的主要支撐點是旅遊博彩中心、多元中介服務中心、生產開發和資訊科技等四個方面。⁸ 在2002年的行政長官施政報告中，提出了“以博彩旅遊業為龍頭、以服務業為主題，其他行業協調發展”的發展戰略。此外，對於有發展潛力的新興產業、環保產業、高增值技術產業加強扶持；在其他行業領域，政府也將根據實際發展需要和社會整體利益，採取適當的鼓勵輔助措施，以促進相關行業的健康發展。此後，行政長官在施政報告中又多次提到要促進博彩業以外各行業的發展，扶持中小企業，創建科技發展基金，建立珠澳跨境工業區等舉措。值得關注的是在2009年的施政報告中，提出了一系列較為具體的措施以強化經濟的適度多元化，諸如“加強博彩業管理”、“嚴格調控博彩業規模”、提倡“負責任賭博”理念；促進旅遊業向客源多元化、產品多元化和服務優質化方向發展；促進會展業等新興產業的發展。

不可否認的是，經濟發展一方面要政府的引導和扶持，另一方面也需要市場本身的客觀選擇和競爭，政府不可能包辦一切。如何進一步挖掘澳門獨特的地緣、文化、政治、傳統等方面的優勢，在文化產業、金融服務、總部經濟等方面有所作為，是澳門今後發展的重要課題。

六、根據澳門社會現實處理各種事務是保障澳門“整體利益”的重要原則

澳門與香港都屬於特別行政區，地理上非常接近，又都具有中西方文化交匯的特點，因此，人們自然而然地會將兩者等量齊觀，更多地從共同性出發去進行觀察思考。在出現一些問題和矛盾的時候，也往往情不自禁地進行簡單的對比類推。例如在政制發展、《澳門基本法》第23條立法、對法律的司法審查等問題上，不少人就是抱着這樣的思路來看問題的。

實際上，澳門有自身的特殊性，更應該根據自己的特點，來獨立地處理各種事務。換言之，澳門不能簡單地拿香港作為參照和比較的對象。從法律上看，澳門屬於大陸法系，香港屬於英美法系；澳門法制發展的基礎薄弱、法律人才短缺、法治水平有待提高，香港法制相對完備、法官訓練有素。從經濟上看，澳門經濟總量明顯不及香港，經濟結構相對單一，經濟地位處於劣勢。從國際關係上看，澳門與歐盟、拉丁語系國家，包括東帝汶保持廣泛、直接、友好的關係，而香港與英聯邦國家關係密切。從歷史基礎來看，香港作為遠東金融中心、貿易中心，以“東方之珠”的形象嶄露頭角，而澳門則以博彩業聞名於世。可見，兩個特區有很多的差異性，在很多問題上不能簡單地類比。

這種區別在兩部基本法中也有體現，《香港基本法》與《澳門基本法》在篇目設置上有所不同，在內容表述上也有所差異。例如“總則”中關於土地所有權有不同的規定；在“中央和特別行政區的關係”一章內，對駐軍問題有不同的表述；在“居民的基本權利和義務”一章內，關於居民身份條件及居民權利的

不同規定；在“政治體制”一章內，對官員的“外國居留權”及“宣誓效忠”問題的不同規定；關於檢察長的任命方式的有所不同；等等。特別是在政制發展方面，《香港基本法》第45條第2款規定：“行政長官的產生辦法。根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標”。

《澳門基本法》的相應條款卻沒有這樣的規定，只是在附件一中說明，“二零零九年及以後，行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准”。這種靈活穩妥，留有餘地、先穩定10年的處理辦法，更符合循序漸進發展民主的原則，更好地體現澳門地區的實際情況和特點。所以，在《澳門基本法》實施的過程中，更加需要注意到這種差異性。

以行政長官和立法會的選舉為例，《澳門基本法》從澳門的實際情況出發，對澳門特區行政長官和立法會的產生辦法作出了與香港有所不同的規定，因而澳門特區的政治體制，必須沿着《澳門基本法》規定的路向前發展。《澳門基本法》為行政長官未來循序漸進朝向普選產生，預留了空間，但卻並未像《香港基本法》第68條那樣，規定“香港特別行政區立法會由選舉產生”，“立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定。最終達至全部議員由普選產生的目標。”相反，《澳門基本法》第68條規定，“立法會多數議員由選舉產生”，這就決定了有少數議員不是由選舉產生，亦即是由行政長官委任。因此，《澳門基本法》第50條規定行政長官的職權中，就有“委任部分立法會議員”一項內容。另外，《澳門基本法》所規定的“由選舉產生”部分，也未明確指出應是由直接選舉產生，故而仍將繼續保留間接選舉產生的部分。因此，澳門特區不能照搬照套香港特區的“雙普選”口號。

總之，根據澳門的特殊情況和具體特點，解決自己的問題矛盾，處理自己的各項事務，在《澳門基本法》實踐中，走出具有澳門特色的道路，這是符合澳門整體利益的必然選擇。

註釋：

¹ 見澳門特別行政區政府網：<http://www.gov.mo/egi/Portal/rkw/public/view/area.jsp?id=22>。

- 2 江澤民：《在中華人民共和國澳門特別行政區成立一周年慶祝大會上的講話》，載於《人民日報》，2000年12月21日，第1版。
- 3 《青聯：八成五青年支持23條立法》，載於《澳門日報》，2008年12月1日，第B05版。
- 4 《特區政府介紹〈維護國家安全法〉草案諮詢總結報告》，載於澳門新聞局網站：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=34270&Member=0>。
- 5 夏勇：《“一國”是“兩制”的前提和基礎》，載於《人民日報》，2004年2月23日，第3版。
- 6 饒戈平：《在基本法框架下推進澳門政制發展》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年。
- 7 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國五週年大會暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》，2002年12月21日，第1版。
- 8 澳門發展策略研究中心、澳門經濟學會報告：《澳門2020——未來20年遠景目標與發展策略》，澳門：澳門發展策略研究中心、澳門經濟學會報告，2000年。