

特別行政區與特別行政區制度

楊允中*

“‘一國兩制’在澳門的成功實踐，為澳門發展譜寫出新的輝煌篇章，為國家發展增添了奪目光彩！”

——胡錦濤

一、前言

特別行政區實行的是由憲法確定框架、由基本法加以具體規範的新型社會政治制度或“一國兩制”社會政治制度。基本法第 5 條規定：“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”這是一條最能體現“一國兩制”方針的規定，它要求在確保國家主權前提下做到：一是“保持原有的資本主義制度和生活方式”，二是為時“五十年不變”。原有的資本主義制度是甚麼？資本主義生活方式又是甚麼？為甚麼要長期保持不變、如何保持不變？對這些問題理解不到位就無法正確保持，更無法做到 50 年不變，也就無法確保特區的長期繁榮穩定。

有一點是可以肯定的，原有資本主義所以要保持是因為行之有效，但絕不等於特區只存在原有資本主義，不等於特區除原有資本主義制度與生活方式之外，不能有其他適用的先進東西。隨着國家對澳門恢復行使主權、隨着澳門特別行政區成立，由最高國家權力機關制定的基本法全面生效實施，由憲法和基本法確定的新型特別行政區制度，自從澳門回歸那一天開始便已全面啓動。在特區，體現國家主權的防務、外交直接由中央政府掌管了，特區行政長官和主要官員均需中央政府任命，行政長官還要定期向中央述職，這都不是原有資本主義；特區享有史無前例的高度自治權包括終審權，還享有國家各層面提供的特別

優惠安排，這也不是原有的資本主義；廣大居民愛國愛澳的公民意識、國家認同、民族認同空前提升，這也不是原有的資本主義。因此，進一步正確理解體現“一國兩制”原則和精神的新興特別行政區制度，就成為特區推動基本公民教育的一項核心內容。

一、從制度談起：概念的界定與理解的到位

所謂制度，亦即“**確定共同的價值觀念，樹立一致的價值取向，建立統一的規範體系**”，也可表述為：“根據共同的價值需要而制定的規範，把人們的行為納入相同的固定模式之中。”¹從宏觀觀察，係指“**在一定歷史條件下形成政治、經濟、文化等方面的(認知)體系**”²，如社會主義制度、資本主義制度、封建宗法制度；從微觀觀察，係指“要求成員共同遵守的、按一定程序辦事的規程或行動準則”³，如工作制度、福利制度、財政制度。

通常，按宏觀理解的社會制度係指：“社會的經濟、政治、法律、文化等制度的總稱。規定社會的性質和面貌。”⁴，其基礎是經濟制度。實行甚麼樣的社會制度必須由國家根本大法予以確認。總結歷史經驗，鄧小平曾及時指出：“必須使民主制度化、法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變。”⁵早在 17 年前由最高國家權力機關制定的《澳門特別行政區基本法》，即已對特區實行的基本制度和政策做出了明確指引，使之進入法制化、規範化、具體化，成為切實可行的規範體系。其中，基本法第 11 條和第 18 條更直接就特別行政區制度和法律體系作出了清晰規定。

在澳門，有一種頗為流行的說法：基本法規定 50 年不變，澳門回歸前甚麼樣現在還是甚麼樣。這種講

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

話比較通俗形象，也具有一定的合理性。但理解似乎並不到位。基本法第5條是科學界定“一國兩制”原則與精神的非常重要的一個條文，也就是說，在統一的社會主義國家內部，新成立的特別行政區是個例外，它可以保持為當地居民所接受的原有的資本主義制度。一方面，所謂原有資本主義制度主要是指作為社會基礎的原有資本主義經濟制度，特別是作為制度核心的產權私人佔有制度；另一方面，在保持原有資本主義制度同時，在政治、法律、文化、社會等領域按照特別行政區的法律定位和基本法的規定必然發生一系列相應調整與改變：

①**在層級關係上**，特區作為國家領土不可分離的部分，直接成為社會主義國家中央政府直接管轄下的地方行政區域；②**在權力來源上**，特區依法享有最高國家權力機關授予的包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權在內的高度自治權；③**在權力分工上**，與特區有關的外交事務和防務直接由中央政府管理，其他方面均屬特區高度自治範圍；④**在權力行使上**，包括行政長官在內全部政府組成人員由符合“澳人治澳”標準的本地居民出任；⑤**在自治程度上**，特區享有包括終審權在內的高度自治權，前所未有，比回歸前大大地超越，“澳人治澳”、高度自治構成“一國兩制”的核心內容之一；⑥**在法理保障上**，特區運行基於國家憲法和特區基本法的雙重保障。特區擁有作為國家憲法的特別法和配套法的基本法，以及擁有由雙語構成的正式語文和可以同國旗國徽配套使用的區旗區徽；⑦**在自主管理上**，特區可以保持財政稅收相對獨立，保持國際自由港和單獨關稅區地位，保持原有的對外關係網絡，繼續發行自身的貨幣、郵票，但運作內涵與要求發生了根本性變化。

如果從制度上進行分析，人們不難得出的基本判斷是：隨着特別行政區的成立，澳門已進入其歷史發展嶄新時代；隨着基本法的正式生效實施，澳門正在實行的是具“一國兩制”特徵並體現當代文明的新型特別行政區制度。這是一種新型的有中國特色的憲政制度，即由憲法及其特別法和配套法——基本法所規範並建立的民主政治制度，這個新型制度令中國特色社會主義擴大了包容性，令“中國特色”增加了積極有益的新鮮內容，令祖國大家庭增添了新的特殊成員。十多年來充滿生機與活力的特區健康成長，更進一步證明了“一國兩制”的理論與制度的雙重創新價值，證明了兩種不同社會制度也可以融合互補，資本主義合理部分可以為社會主義所用、為其服務。

二、基本國策、建國方略、大是大非

1981年9月30日，葉劍英委員長發表“葉九條”提出“國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務；台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。”⁶這是歷史上首次把特別行政區作為國家基本政治制度加以定位。接着，鄧小平全面完整地提出建立特別行政區新型制度的構想：“祖國統一後，台灣特別行政區可以有自己的獨立性，可以實行同大陸不同的制度。”包括：“司法獨立，終審權不須到北京。台灣還可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。大陸不派人駐台，不僅軍隊不去，行政人員也不去。台灣的黨、政、軍等系統，都由台灣自己來管。中央政府還要給台灣留出名額。”

“台灣作為特別行政區，雖是地方政府，但同其他省、市以至自治區的地方政府不同，可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家的利益。”⁷“我們多次講過，我國政府在1997年恢復行使對香港的主權後，香港現行的社會、經濟制度不變，法律基本不變，生活方式不變，香港的自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位也不變，香港可繼續同其他國家和地區保持和發展經濟關係。”⁸

在1982年12月4日五屆全國人大五次會議制定的現行憲法明確規定：“國家在必要時得設立特別行政區，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”（第31條）。把上述構想定型為基本國策後，在鄧小平親自主導、推動下中國政府先後與英國政府和葡萄牙政府正式簽署《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》，正式確認中國政府將於1997年7月1日和1999年12月20日分別對香港、澳門恢復行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回香港、澳門的共同願望。

在隨後的過渡期內國家及時啓動作為特區根本大法的港澳兩部基本法的起草，1990年4月4日和1993年3月31日兩部基本法相繼正式頒佈，不僅為國家恢復行使主權後在兩個特區內實行的制度作出科學而可行的設計，而且也為後過渡期內各項事務推進提供了接軌標準。1997年7月1日和1999年12月20日分別實行特別行政區制度的港澳兩個特別行政區正式成立，並成為驗證“一國兩制”科學性、生命力的現實示範區。先後主持中央領導工作的江澤民、胡錦濤，為港澳回歸和回歸後確保長期繁榮穩定作了大量開拓性工作，他們在相關講話中為新興的特別行政區制度

的全面實施作出了原則性指引。①**關於基本國策的定位**。早在1990年3月，江澤民就強調“保持香港繁榮穩定是我們的基本國策”，2001年5月他在《亞洲發展關係世界繁榮》一文中進一步強調：“實行‘一國兩制’、‘港人治港’、高度自治的方針，是中國政府的長期基本國策，不管出現甚麼情況，都不會動搖和改變”⁹。江澤民指出：“澳門將繼續實行原有的資本主義制度，保持原有的社會經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變，依法保護私有財產權。澳門作為中華人民共和國特別行政區，除外交事務和防務由中央人民政府管理外，享有澳門基本法賦予的高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”¹⁰“‘一國兩制’在香港和澳門的成功實踐，一定會對早日解決台灣問題起到積極的推動作用。”¹¹“澳門特別行政區基本法是澳門的憲制性法律，也是全國性的法律，不僅澳門要遵守，全國上下都要遵守。”¹²②**關於“一國兩制”的創新價值**。胡錦濤指出：“‘一國兩制’是中華民族對人類政治文明的獨特貢獻。”¹³江澤民指出：“‘一國兩制’是一項全新的事業，需要中央政府、特別行政區政府和廣大香港同胞一起實踐和探索。”¹⁴胡錦濤還指出：“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。”¹⁵“‘一國兩制’事業是香港特別行政區、澳門特別行政區和祖國內地共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業的重要組成部分。”¹⁶“實踐證明，鄧小平先生提出的‘一國兩制’方針是完全正確的，已經並將繼續顯示出強大生命力。”¹⁷“實踐證明，澳門人是完全有智慧、有能力、有辦法管理好、建設好、發展好澳門的。”¹⁸③**關於對特別行政區制度的正確理解**。江澤民指出：“基本法規定了在特別行政區實行的基本政治制度、經濟制度和社會制度，規定了中央與特別行政區的關係，規定了特別行政區居民的權利和自由，其法律地位高於特別行政區的其他所有法律。”¹⁹吳邦國委員長更進一步把特別行政區制度加以具體化，指出：“香港特別行政區基本法為我國設立的第一個特別行政區設計了一整套嶄新的制度和體制。一是中央和香港特別行政區的關係，既體現國家主權和統一，又賦予香港特別行政區高度的自治權。二是確立香港同胞當家作主的民主權利，保障香港居

民廣泛的基本權利和自由。三是確立香港特別行政區實行以行政為主導的政治體制，司法獨立，行政與立法既互相制衡，又互相配合。四是規定香港特別行政區的經濟、教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會事務等各方面的制度和政策。五是在外交權屬於中央的原則下，授予香港特別行政區處理對外事務的權力。”²⁰

國家領導人所確定的基本原則如今已成港澳特別行政區的活生生現實，特別行政區十多年來保持繁榮穩定，展示出巨大生命力和優越性，也受到國際社會高度肯定。歷史已經證明，分別由中英、中葡政府共同簽署的兩份聯合聲明提出了正確解決歷史遺留問題的最佳模式，香港、澳門兩個特別行政區基本法為港澳兩特區實行嶄新的社會政治制度做出了科學的指引，港澳兩個特區長逾十年的積極實踐充分展示了新型特別行政區制度的巨大科學性和優越性。

三、維護憲法規範的權威性

憲法是整個國家的根本大法，是實行法治的國家管治總章程。1982年12月4日五屆全國人大五次會議制定的現行憲法明確規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”（第31條）。“決定特別行政區的設立及其制度”是全國人大行使的基本職權之一（第62條）。這表明特別行政區是國家原有建制省、自治區、直轄市之外新建立的新型地方行政區域，它所實行的制度可以不同於單一制國家原有的制度，對特別行政區設立必要性的認定和特別行政區制度的制定屬於最高國家權力機關的基本職權。根據上述規定，六屆全國人大常委會於1998年9月決定組建澳門特別行政區基本法起草委員會，後者歷經4年5個月三上三下反覆修改於1993年初最後完成了基本法起草工作。同年3月31日八屆全國人大一次會議經認真審議高票通過這部對澳門特別行政區實行的制度作出全面而系統規範的基本法。2000年3月15日九屆全國人民三次會議制定的立法法，進一步把特別行政區制度同民族區域自治制度、基層群眾自治制度這兩項國家基本政治制度加以並列，規定相關事項只能制定法律（第8條）。立法法第7條還規定，“全國人民代表大會制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律。”《澳門基本法》係由八屆全國人大一次會議制定，故屬於國家基本法律。

2004年3月14日十屆全國人大三次會議通過的憲法修正案，把憲法第59條關於全國人民代表大會組成的規定中增加了特別行政區，即“全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成”。這表明由澳門特別行政區選出的全國人大代表團，同全國各省、自治區、直轄市及解放軍選出的全國人大代表團一起共同組成了最高國家權力機關，意義至為重大，影響至為深遠。這也表明在現行憲法中直接涉及特別行政區制度的條文已擴展到3條，而且把特別行政區直接同省、自治區、直轄市並列，把特別行政區制度同民族區域自治制度、基層群眾自治制度等國家基本政治制度並列，小小的澳門事實上已同國家憲政發展產生了直接的關聯。這是具大是大非性質、納入基本國策的根本性問題。

憲法作為整個國家的根本大法是《澳門基本法》的母法，沒有憲法的授權和指引就無從談起特區基本法，就無從談起特別行政區制度的建立。因此，作為享有國家憲法和基本法雙重保障的特區居民，作為新型特別行政區制度的具體受益者，我們理應進一步把國家認同、民族認同、文化認同調整到位，尊重體現國家核心利益的憲法權威，尊重體現特區整體利益的基本法權威，使自己成為公民身份與公民意識相稱的特區愛國者。

一部基本法就是全面規範特別行政區制度的大法典。《澳門基本法》直接提及特別行政區制度的規定有兩處，即“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門具體方針政策的實施”（序言），“根據中華人民共和國憲法第三十一條，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據”（第11條）。這表明特別行政區制度由三大板塊組成：①**社會、經濟制度**；②**保障居民基本權利和自由的制度**；③**行政管理、立法和司法制度**。事實上，《澳門基本法》共9章145條，所有條文都是確定特別行政區制度的相關規範，其中，序言、第一章總則、第二章中央與特別行政區的關係，重點對特區實行的社會、經濟制度作出原則性規定；第三章居民基本權利和義務就居民基本權益的保護作出規範；第四章政治體制就行政管理、立法和司法制度作出規範，強調行政主導，行政、立法互相支持，既合作又制衡，司法相對獨立的原則；第五、六章進一步對經濟、文化領域實行的制度和政策作出

規範，第七章對維護國家主權前提下特區對外交往制度和政策作出規範，第八章對基本法解釋、修改制度作出規範。

1993年3月31日，八屆全國人大一次會議在正式通過澳門特別行政區基本法的同時，還專門作出了四項決定，這四項決定都直接同實施基本法規定的特別行政區制度相關。其一是關於基本法合憲性的決定，決定明確指出：“澳門特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的，是符合憲法的。澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以澳門特別行政區基本法為依據”。其二是關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定，決定明確設立澳門特別行政區的時限為“自1999年12月20日起”，澳門特區區域範圍“包括澳門半島、氹仔島和路環島”，國務院總理朱鎔基還以國務院令第275號公佈了澳門特別行政區的行政區域圖，有關中華人民共和國澳門特別行政區行政區域範圍文字表述是：“中華人民共和國澳門特別行政區包括澳門半島、氹仔島和路環島。澳門特別行政區北部與廣東省珠海市的拱北陸路相連。關閘拱門以南由澳門特別行政區管轄。關閘拱門以北至珠海邊防檢查站原旗樓之間的地段維持原有管理辦法不變。澳門特別行政區維持澳門原有的習慣水域管理範圍不變。”。2000年5月24日，國務院以國函[2000]51號頒發關於澳門特別行政區簡稱及在全國行政區劃中排列順序的通知，指出：①澳門特別行政區簡稱“澳”；②“在全國行政區劃序列中，澳門特別行政區列香港特別行政區之後，台灣省之前。”這表明澳門特別行政區是中華人民共和國的第33個省級地方行政區域。其三是關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定，明確規定澳門特別行政區首屆權力架構“根據體現國家主權、平穩過渡的原則產生”；由全國人大設立特區籌委會負責籌備成立澳門特區有關事宜；特區籌委會負責籌組第一屆政府推選委員會，後者“在當地通過協商或協商後提名選舉的方式產生第一任行政長官的人選，報中央人民政府任命”；“第一屆特區政府由行政長官依照基本法負責籌組”；“原澳門最後一屆立法會的組成如符合本決定和澳門特別行政區基本法的有關規定，其中由選舉產生的議員如擁護中華人民共和國澳門特別行政區基本法、願意效忠中華人民共和國澳門特別行政區並符合澳門特別行政區基本法規定條件者，經澳門特別行政區籌備委員會確認，即可成為澳門特別行政區第一屆立法會議員”，即按直通車辦法實現特區首屆立法會的組

建，任期至 2001 年 10 月 15 日，比正常任期為短，帶有過渡性質；特區法院由特區籌委會依照基本法負責籌組。其四是全國人大關於批准設立澳門特別行政區基本法委員會的決定。決定設立的基本法委員會具全國人大常委會下設的工作委員會性質，由全國人大常委會任命內地和澳門人士各 5 人組成，任期 5 年，其中澳門委員必須是特區永久性居民中的中國公民，而且須由行政長官、立法會主席、終審法院院長聯合提名，報全國人大常委會批准。任務是“就有關基本法第 17、18、143、144 條實施中的問題進行研究並向全國人大常委會提供意見”。層次高、地位顯赫、職能特殊、機制靈活是其基本特點。這是由最高國家權力機關惟一為一部全國性法律的實施而建立的高層次工作機構。它的設立體現了前所未有的制度創新，也令基本法正確實施得到了多一層的保障。總之，四項重要決定既為政權順利交接和平穩過渡進一步鋪平了道路，也為特別行政區制度的設立和正常啓動創造了必要的前提。

基本法作為國家基本法律之一，採用憲法結構，是憲法的特別法和配套法，不僅性質特殊、位階很高，而且兼顧維護國家主權和從澳門社會實際出發的原則，滿足了確保特區長期繁榮穩定的發展需要，從而滿足了特區居民和全國人民的願望和要求。簡而言之，特別行政區制度是順應實現祖國和平統一大業的宏偉目標而產生，作為國家基本政治制度之一，它是理論創新與制度創新的具體體現，它的驗證、示範效應具有不可取代性、長效性、形象性。

1999 年 5 月 5 日全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會正式成立，其 100 名委員中澳門委員佔 60%。籌委會按照《澳門特別行政區基本法》和全國人大及其常委會的有關決定，歷經 11 次全體會議和政務、法律、經濟、社會文化四個工作小組共 51 次工作會議，有計劃、有步驟地開展了籌建澳門特別行政區各項工作：“一是組建了由二百名澳門永久性居民組成的、具有廣泛代表性的澳門特別行政區第一屆政府推選委員會；二是主持推選委員會選舉產生了澳門特別行政區第一任行政長官人選；三是決定了澳門特別行政區第一屆政府機構和主要官員的設置；四是制訂了澳門特別行政區第一屆立法會的具體產生辦法，對原澳門最後一屆立法會中由選舉產生的議員過渡為澳門特別行政區第一屆立法會議員進行了確認，並主持了推選委員會對缺額議員的補選工作；五是籌組了澳門特別行政區司法機關；六是就澳門居民的國籍問題、澳門原有法律的處理、增加在澳門特別行政區適

用的全國性法律等問題提出了建議，報請全國人大常委會作出決定。”²¹ 以上均屬澳門特別行政區奠基工程的必備項目。

1999 年 12 月 20 日澳門特別行政區成立前夕，全國人大常委會相繼通過關於根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第 145 條處理澳門原有法律的決定、關於增加《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件三所列全國性法律的決定、關於《中華人民共和國國籍法》在澳門特別行政區實施的幾個問題的解釋、中華人民共和國澳門特別行政區第九屆全國人民代表大會代表的產生辦法等重要文件。澳門特區籌委會就確保政權順利交接、平穩過渡，全面建立特別行政區制度相關事宜共制定有約束力的“決定”11 項、“意見”7 項、“辦法”4 項。同期，國務院作出關於授權澳門特別行政區政府接收原澳門政府資產的決定，外交部發佈關於“中華人民共和國將自 1999 年 12 月 20 日對澳門恢復行使主權之日起，啓用中華人民共和國澳門特別行政區護照和中華人民共和國澳門特別行政區旅行證”²²的公告，中央軍委主席江澤民發佈中國人民解放軍駐澳門部隊進駐澳門特別行政區命令。至此，作為中華人民共和國現有兩個實行“一國兩制”的特別行政區之一，澳門特別行政區就以嶄新的姿態和形象出現在東方。

四、長逾十年社會實踐的驗證

作為新型基層政權單位，澳門特別行政區十年發展與進步有目共睹；作為嶄新的國家基本政治制度，特別行政區制度的先進性、優越性已初步展現出來。根據國家憲政設計，這項嶄新制度已經橫空出世，成為體現理論創新與制度創新的有效載體；根據特別行政區超越 10 年實踐、驗證，這項嶄新制度已經成為兩個“中國特色”的重要內涵，成為最後實現國家統一與民族復興的推動槓桿。

（一）新型制度的巨大優越性

“要全面準確理解和貫徹‘一國兩制’方針，關鍵是要把愛國和愛澳有機統一起來。既要維護澳門原有的社會經濟制度、生活方式，又要維護國家主權、統一、安全，尊重國家主體實行的社會主義制度；既要維護澳門特別行政區依法享有的高度自治權，充分保障澳門同胞當家作主的主人翁地位，又要尊重中央政府依法享有的權力，堅決反對任何外部勢力干預澳門

事務。”²³ 顯然，特別行政區要走的路還很長，推進新型特別行政區制度也可能會遇到一定阻力，或者講，作為全新的社會政治制度也需要在實踐中加以進一步完善，但憑藉現有的發展現實，人們已經可以清清楚楚地看到它的諸多優越性。

①政治優越性：特別行政區制度不僅需要而且可行，不僅令原有社會優勢得以延續，而且享受到國家從中央到地方各種具體有效的支持，不僅令資本主義市場機制與競爭機制的積極一面得到發揚更大，而且得到社會主義祖國超常的政策傾斜。事實上，特區已成為兩種制度合理整合、優化的有效載體。2009年6月27日十一屆全國人大常委會九次會議通過的關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定，再次證明實踐“一國兩制”本身就是觀念與制度的創新過程。

②經濟優越性：特區背靠日益強盛的祖國，“水漲船高”效應十分突出。內地不准的博彩業特區可以經營；稅收一律用於本地發展；原有的國際聯繫網絡全面保留；資源配置得到比較充分安排，CEPA及其6項補充協議的實施6年來成果顯著，澳門特別行政區所在的珠三角核心區域加速整合與成長，港珠澳大橋工程已正式啓動。

③文化優越性：特區猶如一座新型能量加速器，社會的大包容量、大開放度、高和諧度、高凝聚力十分明顯；特區居民既愛國又愛澳，既依靠強大祖國作後盾又具特殊國際活動空間；既對國家統一、民族團結高度認同，又可在兩岸關係發展中扮演積極而特殊的角色。

歷史已經並將繼續證明，建立實行“一國兩制”的特別行政區是完全必要而正確的；實行憲法和基本法所確認的特別行政區制度是科學而可行的；堅持有自身特色的“一國兩制”澳門實踐模式，是形勢發展的必然和確保“一國兩制”的實踐從成功走向更大成功的需要。

（二）政權屬性與理論屬性

a. 基本法開宗明義規定：“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”（第1條），是“中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”（第12條）。根據憲法，“全國分為省、自治區、直轄市”（第30條），即特別行政區在國家建制內屬於同省、自治區、直轄市等同的一級地方行政區域。同時，憲法規定：“中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分

發揮地方的主動性、積極性的原則”（第3條），與省、自治區、直轄市不同的是後者不享有高度自治權，而這項高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，又是最高國家權力機關——全國人民代表大會單獨授予特區的（第2條）。因此，特別行政區所以區別於其他地方行政區域，就在於這個新型政權單位具有授權性、地方性、從屬性、獨特性、受惠性等顯著特徵。

b. 特別行政區制度係根據憲法第31條授權，由“全國人民代表大會特制定澳門特別行政區基本法，規定特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。”（序言）。基本法作為憲法的特別法和補充法，已就特別行政區的性質、法律定位、權力來源、特區與中央政府的關係、居民基本權益的保障、政治體制、經濟與文化制度、對外交往權等等領域作出了原則性規定與指引，令特別行政區制度成為權力來源清晰、運行機制健全的科學而可行的規範體系。因此，從理論上判斷，這項新興制度具有與眾不同的兼容性、務實性、創新性、實驗性、示範性、開拓性等特徵。其主要使命與功能在於：一是堅定不移地維權，即有效維護國家主權與認真維護居民基本權益並舉，二是與時俱進地確保特區長期繁榮穩定，使之成為新型制度、新型發展模式的高效示範載體。

五、對新興特別行政區制度的認知

根據特區根本大法基本法的原則性規定和特區發展現實，人們不難對新型特別行政區制度得出以下基本判斷。

（一）基本特點

①管治形式的垂直從屬性。特區不是獨立政治實體，它是國家建制內的一個享有高度自治權的地方行政區域。因此，特區領導人也好、特區居民也好，任何情況下都不容對國家、對中央政府心存抗衡、挑戰中央權威的思維或行動。

②權力來源的授予性與權力行使的自主性。特區管治權限來源於最高國家權力機關的直接授予，但高度自治權程度之高、權力行使自主性之完整都是史無前例的。

③思維與制度的雙重創新性。特別行政區制度絕對是積極的創新而不是消極的應付，絕對是理論上的突破與制度上的優化。

④既定目標與實質利益的高度一致性。作為基本國策的體現，這項新型制度可以有效地確保特區長期繁榮穩定和居民福祉的可靠提升，成為推動祖國和平統一與民族偉大復興的積極槓桿。

⑤示範效應全方位性。無論對內還是對外，無論政法建設還是民生改善，它所引發的啓迪、警示效應都是形象、深刻而無法取代的。

（二）幾個突出問題

正確落實“一國兩制”、正確實施特別行政區制度的一個核心問題，是建立健康穩定的中央與特區關係。這是因為：①它事關國家核心利益和特區整體利益，即事關大局，既事關祖國和平統一和民族偉大復興，也事關特區自身的長期繁榮穩定，不得掉以輕心。②它事關居民福祉最大化。違背“一國”前提、把關係擺錯的結果必將傷害特區穩定繁榮，直接遺害於廣大居民。③它要求建立正確國家觀、民族觀。國家強大、民族復興是發展的必然，也是包括澳門居民在內的全國人民的共同心願。④對政府與居民潛能與智慧構成考驗。現實中還存有變數，還存在不確定因素，挑戰和考驗是長期性的。⑤要時刻警惕可能來自外部勢力的滲透。在潛在的危害中，包括所謂深層次問題中，防範外部干預、外部勢力滲透不是空穴來風，不可高枕無憂；廣義的外部勢力恐怕也應包括來自澳門特區之外的有形無形、公開不公開、民主為名對抗為實的政治異見人士和反對派的非理性行爲。

（三）有待認真處理好的關係

①國家與地方，即整體與局部的關係。事實有力地證明，兩者之間是利益共同體、命運共同體；沒有整體就沒有局部。②中央與基層，即領導與被領導的關係。對中央政府的領導要心悅誠服，不能動輒施加壓力或矛盾上交。③授權與被授權的關係。對於特區來講，高度自治是中央放權，也是中央和全國人民的信任與期盼。被授權一方應該以正確實踐“一國兩制”為己任，切切實實把特區管理好、發展好、建設好。④繁榮穩定與循序漸進推進民主之間的關係。兩者是互動互促關係，首先要關注、追求的是繁榮穩定、是實際福祉，其次要理解民主是好東西，但它不可以一蹴而就，推進民主只能循序漸進。⑤多元化與主流價值導向的關係。國際化、多元化、民主化是不可逆轉的發展趨勢，但政府與居民都要堅持正確的主流價值導向。⑥公平正義與競爭到位的關係。最大限度地維持公平正義是法治社會的核心要求，但確保公平競

爭機制的到位也是任何情況下不容忽視的一大原則。⑦發揚傳統與銳意創新之間的關係。澳門社會結構在迅速優化，原有的穩定和諧必然面對挑戰，不能以消極心態來應變，與時俱進地告別慣性依賴心態、全面建立創新思維應是必然選擇。

（四）構建新型價值觀體系

有幸成為特別行政區第一代居民和建設者，有幸成為特別行政區制度的直接見證人和受益者，我們有必要進一步作好心理調整，進一步提升公民意識，其中，參與構建同特別行政區制度相適應的新型價值體系，就具有特殊意義：一是尊重中央、尊重國家的層級觀念；二是維護憲法、憲政的全局觀念；三是堅持以民為本的文明施政觀念；四是敢於創新的開拓探索觀念；五是愛國愛澳的核心價值觀念；六是自強不息、與時俱進的奮進觀念。總之，“一國兩制”是嶄新的文明體系，特區政府和居民都是“一國兩制”文明的現實載體。進一步培育、構建“一國兩制”文明觀，確保這個載體的有效性、高效性、長效性，是特區公民社會建設的一項突出內容。

六、結束語

澳門作為新興特別行政區制度的載體，在開局第一個10年已取得有目共睹的深刻變化，不僅改變並加速了自身發展的歷史進程，而且正在探索有其自身特點的“一國兩制”實踐模式；不僅在發展成效上一再創造了澳門記錄、澳門現象，而且在綜合素質和價值理念上出現了質變和昇華。正如不久前國家主席胡錦濤所指出：“澳門回歸祖國10年來，在中央政府和祖國內地大力支持下，澳門特別行政區行政長官何厚鏞先生和特區政府帶領澳門各界人士團結奮鬥、務實進取，積極應對亞洲金融危機、非典疫情、國際金融危機等帶來的嚴峻挑戰，努力克服澳門發展進程中遇到種種困難，保持澳門繁榮穩定，各項事業取得長足進步，使澳門這座歷史悠久的商埠名城煥發出前所未有的生機活力。”²⁴

作為澳門特別行政區第一代建設者，作為推進新興特別行政區制度的參與者，我們無疑都是幸運一代，及時而正確地對特區第一輪發展的得與失、進步與不足作出必要的理性判斷，我們最具發言權，也要當仁不讓。要認真總結前十年實踐“一國兩制”的豐富經驗並及時反思現存不足，要真正理解、認識進入

特別行政區新時代以求同存異、互利共贏為理論淵源的“一國兩制”新型制度所展示出的根本保障與巨大優勢，同時積極防範任何情況下對“一國兩制”和基本法可能出現的片面理解。經常有人講要關注深層次問題，其實，所謂深層次問題，一類是矛盾尚未暴露、尚未激化，故一時難以觀察判斷的問題，另一類是由於理念不到位、理解不到位釀成大患、後果嚴重的問題。這是站在新的發展起點上觀察的時代挑戰。而突破挑戰最為有效而可行的舉措，是不失時機地提升包

括政府與全社會的綜合素質，提升應對挑戰與競爭的能力與理念。其中有一個涉及法治基本理念的問題尤其值得關注：涉及公民基本權益的保護要力求最大化，涉及政府用權過度的限制也要力求最大化。社會發展進步是文明累積與創新過程，生活在體現新型“一國兩制”文明的特別行政區，自我完善、自我約束再高一些，力求最大限度地同社會快速演進保持同步性，這對特區每位官員和居民恐怕都是一項時代挑戰，但願我們都能逐步變成強者。

註釋：

- ¹ 見《中國大百科全書》(精粹本)，北京：中國大百科全書出版社，2002年，第1847頁。
- ² 見《現代漢語詞典》(第5版)，北京：商務印書館，2005年，1756頁；《辭海》(第6版)，上海：上海辭書出版社，2009年，第2949頁。
- ³ 見《辭海》(第6版)，上海：上海辭書出版社，2009年，第2949頁。
- ⁴ 同上註，第1993頁。
- ⁵ 見《鄧小平文選》第二卷，北京：人民出版社，1994年，第146頁。
- ⁶ 轉引自《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第391、392頁“註釋”。
- ⁷ 鄧小平：《中國大陸和台灣和平統一的設想》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第225頁。
- ⁸ 鄧小平：《一個國家，兩種制度》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第228頁。
- ⁹ 江澤民：《在香港“2001〈財富〉全球論壇”開幕晚宴上的講話》，載於《人民日報》，2001年5月9日，第4版。
- ¹⁰ 江澤民：《在中華人民共和國澳門特別行政區成立慶祝大會上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第242頁。
- ¹¹ 同上註，第243頁。
- ¹² 同上註，第242頁。
- ¹³ 胡錦濤：《在慶祝香港回歸祖國十週年大會暨香港特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2007年7月2日，第1版。
- ¹⁴ 江澤民：《在慶祝香港回歸祖國五週年大會暨香港特別行政區第二屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2002年7月2日，第1版。
- ¹⁵ 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《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第249頁。
- ¹⁶ 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國十週年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2009年12月21日，第1版。
- ¹⁷ 同註15，第248頁。
- ¹⁸ 同上註。
- ¹⁹ 江澤民：《在中華人民共和國澳門特別行政區成立一週年慶祝大會上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2000年12月21日，第1版。
- ²⁰ 吳邦國：《深入實施香港特別行政區基本法，把“一國兩制”偉大實踐推向前進——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施十週年座談會上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工

學院一國兩制研究中心，2009年，第253頁。

²¹ 鄭言實編：《澳門過渡期重要文件匯編》，澳門：澳門基金會，2000年，第141頁。

²² 同上註，第114頁。

²³ 同註16。

²⁴ 同上註。