

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

冷鐵勛*

澳門回到祖國懷抱 19 年來，在中央政府和內地大力支持下，澳門社會各界人士齊心協力，將“一國兩制”的科學構想在澳門成功付諸實踐，取得了豐碩成果。19 年來，澳門這片成功實踐“一國兩制”的熱土上發生的一切歷史性巨變，雄辯地向世人證明：“一國兩制”是做得到、行得通的科學構想，具有強大的生命力，不僅是解決歷史遺留的澳門問題的最佳方案，也是澳門回歸祖國後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排。澳門回歸祖國 19 年來取得的成就，值得澳門同胞和全國人民自豪和驕傲；探索積累的寶貴經驗，值得澳門同胞和全國人民珍惜和銘記。如今，中國特色社會主義進入了新時代，澳門的“一國兩制”實踐正進入了“五十年不變”的中期階段。在新的歷史條件下，如何在回歸以來良好的發展基礎上，把握好成功的經驗，解決好存在的問題，走出一條符合澳門實際的發展之路，是擺在澳門社會各界人士面前的一道時代課題，需要大家繼續奮發有為、自強不息，向歷史交出一份滿意答卷，認真總結“一國兩制”在澳門實踐的成功經驗，以增強貫徹實施“一國兩制”方針的自覺性和堅定性，將“一國兩制”偉大事業不斷推向前進。

關於澳門成功實踐“一國兩制”的寶貴經驗，無論是國家有關領導人還是澳門、香港與內地的學者或者普通民眾等，都曾從不同角度進行總結分析。有的着重從原因方面分析澳門成功實踐“一國兩制”的經驗，有的則從“一國兩制”成功實踐的啟示方面闡述經驗，還有的是從與香港的比較方面去說明澳門成功實踐“一國兩制”的經驗，等等。總結“一國兩制”在澳門成功實踐的寶貴經驗，主要還得結合澳門的實際情況來談，與香港的情況進行比較，其目的也是要把有澳門特色的好的做法、有效的做法或者管用的做法提煉出來，以便繼續發揚光大。總結澳門成功實踐“一國兩制”的經驗時，首先必須明確的是，“一國兩制”之所以能夠在澳門成功實踐，關鍵就在於“一國兩制”構想的科學性，就在於“一國兩制”方針的生命力。如果這一構想不具備科學性，就不可能成功實踐。這一構想之所以具有科學性，首要原因是因為它是實事求是的產物，根據這一構想所形成的“一國兩制”方針符合國家和民族的根本利益，符合澳門的整體利益，也符合外來投資者的利益。當然，“一國兩制”構想的科學性，最終是要由實踐來檢驗的，具體來說，就是要由中央政府和內地民眾以及澳門特區政府和社會各界人士共同落實這一構想。正是在中央政府和內地大力支持下，以及澳門社會各界人士的共同努力下，澳門回歸 19 年來，在社會整體保持穩定的基礎上，實現了經濟總體態勢的增長，促進了社會事業的蓬勃發展、開創了“澳人治澳”新局面、拓展了對外交往的空間、弘揚了愛國愛澳的光榮傳統，等等。如果不帶任何偏見的話，“一國兩制”在澳門的成功實踐是實實在在的，有目共睹。回歸後的澳門得益於“一國兩制”方針的制度優勢，已經發生了歷史性巨變，走上了一條與內地優勢

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授

互補、共同發展的寬廣道路。澳門回歸後所取的巨大成就，充分證明了“一國兩制”構想的科學性和生命力。澳門特區政府和社會各界人士是如何將“一國兩制”的科學構想變成生動現實的呢？要回答好這一問題，就離不開總結“一國兩制”在澳門成功實踐的寶貴經驗，以下謹提出十個基本判斷。

一、抓住有利時機履行維護國家安全的憲制責任和主體責任

國家主席習近平指出：“實現中華民族偉大復興的中國夢，保證人民安居樂業，國家安全是頭等大事。”中共十九大報告更是將堅持總體國家安全觀作為新時代堅持和發展中國特色社會主義的基本方略之一。由此可見，維護國家安全對中國來講重要性突出。事實上，世界上任何一個主權國家都會致力於維護本國的國家安全，若國家處於危險的環境之中，便難談促進經濟發展和改善民生。鑒此，許多國家在捍衛國家主權以及統一和領土完整的同時，將維護國家安全作為憲法的重要內容加以規定，並通過制定具體的刑事法律等規範，將危害國家安全的犯罪活動作為嚴厲打擊的對象，以保證憲法關於維護國家安全的規定得到切實貫徹落實。

澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，依照《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》，負有維護國家安全的憲制責任，澳門特別行政區的每一位居民也有維護國家安全的責任和義務。對此，行政長官崔世安也曾發感言指出：“在國家安全問題上，澳門特區只有‘一國’之責，沒有‘兩制’之分。”只有國家整體安全穩定，才有澳門的繁榮發展和居民的安居樂業。

《澳門基本法》第 23 條明確規定，“澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府以及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”澳門特別行政區負有制定維護國家安全法律的憲制責任和主體責任。按理說，特別行政區制定維護國家安全的法律，本是特別行政區成立之時就要完成的任務，因為維護國家安全法律是特別行政區成立之時的必備法律。但由於治安不靖和經濟下滑是澳門過渡時期面臨的兩個突出問題，回歸後的澳門特區政府把解決治安問題作為當務之急，並將發展視為第一要務，相繼提出了“固本培源，穩健發展”、“同心同德，共建美好家園”等為主題的施政報告。在治安形勢好轉、經濟開始恢復增長後，早在 2003 年澳門特區政府已作好《澳門基本法》第 23 條立法的準備工作，後因香港形勢被迫押後。澳門特區政府於 2007 年 6 月 20 日公佈的《澳門特別行政區二零零七——二零零九年度公共行政改革路線圖》中明確提出落實《澳門基本法》有關第 23 條的立法工作。2007 年 11 月 13 日，時任行政長官何厚鏞表示政府會爭取在 2009 年前完成整個立法程序，並計劃在 2008 年初向立法會提交有關法案，隨後向公眾諮詢。2008 年 10 月 22 日，時任行政長官何厚鏞在澳門特區政府總部召開記者會，介紹澳門特區政府開展《維護國家安全法》的立法工作，並發出諮詢文件，以及展開為期 40 日的諮詢期。政府在宣佈啟動諮詢後，分別對四個界別以及公眾舉行推介及諮詢會。澳門基本法推廣協會推出《國安法五十問》，並同時刊登在主要報紙上，而澳門電視台也在連續三個星期天的《澳視新聞檔案》節目中，以《聚焦國安法》之名播出諮詢會片段。此外，多位社會人士和學者撰文討論《澳門基本法》第 23 條立法的法律問題。由於澳門特區政府準備充分，在廣大居民踴躍參與、積極討論的基礎上，澳門特區立法會經過認真審議，2009 年初通過了《維護國家安全法》，填補了澳門特區法律體系中

國家安全保障的法律空白，為捍衛國家主權和維護國家安全提供了堅實的法律保障。該法的制訂，是澳門貫徹落實“一國兩制”方針和正確實施基本法的一項重大舉措，有利於澳門實現長治久安。

然而，澳門維護國家安全工作是一個系統工程，涉及立法及執法多部門多領域事務，且有關工作具有高度敏感性，僅僅由澳門特區政府的一個部門或幾個部門各自工作，很難承擔維護國家安全工作的重任。此外，2009年制定的《維護國家安全法》也需要有配套的法律制度來保障落實。鑒此，迫切需要成立專責部門來負責有關維護國家安全工作的決策和統籌協調，以確保澳門區政府不同範疇的施政在涉及國家安全維護時能夠做到步調一致並高效協同工作。

2018年4月15日開始，澳門舉行了歷時半月的國家安全教育展。展覽取得圓滿成功，成效超出預期。據統計，展覽期間共接待參觀團組408場次，參觀人員超過18,000人。政府部門和公務員團體首次有組織參觀展覽，達到102場次近3,600人。各大中小學生和同鄉宗親、社會服務、文化、教育、法律、宗教等各界社團成為參觀教育展的主體人群，總人數佔全部參觀人員的七成以上。除實地參觀，還有近21萬人次通過澳門特區政府和中聯辦的展覽專題網站觀看展覽內容。這些數字充分反映澳門居民愛國愛澳的濃重情懷和一個國家的強烈意識。澳門特區政府抓住這個有利時機，提出準備設立維護國家安全的專責機構，以適應維護國家安全新的形勢要求。

2018年9月3日，《澳門特別行政區公報》刊登第22/2018號行政法規，設立澳門特別行政區維護國家安全委員會，並訂定其職責、組成及運作。根據上述行政法規，澳門特別行政區維護國家安全委員會是協助行政長官就澳門維護國家安全事務進行決策並負責執行統籌工作的機關。委員會職責為統籌、協調澳門維護國家主權、安全及發展利益的工作，並研究落實有關部署以及行政長官的相關指示及要求；分析研判澳門涉及國家安全及社會穩定的形勢，規劃有關工作並提出意見及建議；協助制定澳門維護國家安全政策；統籌推進澳門與國家安全有關的法律制度建設；統籌處理澳門涉及國家安全事務的其他事宜。委員會由行政長官擔任主席，保安司司長擔任副主席，行政法務司司長、警察總局局長、行政長官辦公室主任、保安司司長辦公室主任、法務局局長、司法警察局局長，以及行政長官辦公室及保安司司長辦公室各一名顧問擔任委員。澳門特別行政區維護國家安全委員會辦公室為委員會內部附屬的常設執行及輔助部門，辦公室設主任及副主任，分別由保安司司長及司法警察局局長當然兼任。上述行政法規自公佈後滿30日起生效。

維護國家安全委員會的設立，是澳門特別行政區完成《澳門基本法》第23條立法任務後，在維護國家安全方面邁出的堅實第二步，表明澳門忠實履行了維護國家安全的憲制責任和主任責任，彰顯了澳門全面落實《澳門基本法》、維護國家安全的擔當精神。隨着維護國家安全委員會的設立，澳門維護國家安全的工作將會邁入一個新的階段。

二、時刻牢記守土有責，主動修法“防獨”，維護國家統一和領土完整

《中華人民共和國憲法》序言明確規定：“中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。”第52條進一步規定，中華人民共和國公民有維護國家統一的義務。澳門自古以來就是中國的領土。澳門回歸後，處於國家的完全主權之下，重新納入國家的治理體系。憲法關於維護國家統一的規定，是完全適用於澳門特別行政區，且有維護國家統一和領土完整的憲制責任和主體責任。

對此，《澳門基本法》第 1 條明確規定，“澳門特別行政區是國家不可分離的部分。”在第 23 條規定的澳門特別行政區應自行立法的任務中，其中就包括了自行立法禁止分裂國家等內容。因此，守護好澳門這片國家的神聖領土，確保其處於國家的完全主權之下，是澳門特別行政區義不容辭的神聖職責。澳門特區立法會 2009 年通過的維護國家安全法，其中就有禁止分裂國家等相關內容。

考慮到以往特別是 2013 年第五屆立法會選舉中存在的一些有待規範的問題，澳門特區政府認為應透過完善本地區選舉法律，進一步優化選舉環境、提高選舉質量來推動澳門政制發展。為此，2016 年 5 月 6 日，澳門特區政府主動回應社會訴求，啟動澳門特區立法會選舉法修法諮詢工作，舉行為期 1 個月的諮詢活動，為 2017 年選舉提供良好制度基礎。根據政府提供的諮詢文件，最初修訂的內容包括四個方面：完善競選宣傳活動規範、加強打擊違法選舉活動、改善選舉組織工作、完善議員的參選條件及兼任規定。2016 年 7 月，行政會完成討論修改《澳門特別行政區立法會選舉制度》法律草案，並將其提交立法會審議。

澳門特區立法會在審議修改立法會選舉制度的法律草案時，剛好遇上香港特別行政區發生少數候任立法會議員就職宣誓時散播“港獨”及辱華言論的事件。2016 年 10 月，因香港立法會部分候任議員在宣誓儀式上故意違反有關法律規定，宣讀與法定誓言不一致的誓言，以及以不真誠、不莊重的方式宣誓，公然宣揚“港獨”，侮辱國家和民族，不僅嚴重傷害了包括香港同胞在內的全中國人民和全球華人的感情，而且嚴重衝擊“一國兩制”底綫，嚴重違反了憲法、《香港基本法》和有關法律。鑒此，全國人民代表大會常務委員會於 11 月 7 日就《香港基本法》第 104 條有關宣誓效忠等規定作出解釋。全國人大常委會對《香港基本法》第 104 條的解釋明確說明，擁護基本法及效忠特別行政區是參選立法會議員的一項法定條件與要求。宣誓必須符合法定的形式和內容要求。宣誓人必須真誠、莊重地進行宣誓，必須準確、完整、莊重地宣讀包括“擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區”內容的法定誓言。宣誓人拒絕宣誓，即喪失就任該條所列相應公職的資格。宣誓人故意宣讀與法定誓言不一致的誓言或者以任何不真誠、不莊重的方式宣誓，也屬於拒絕宣誓，所作宣誓無效，宣誓人即喪失就任該條所列相應公職的資格。宣誓人對中華人民共和國及其香港特別行政區作出的法律承諾，具有法律約束力。宣誓人必須真誠信奉並嚴格遵守法定誓言。宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。

澳門特區政府高度重視香港發生的事件，並緊密關注上述事態的發展。考慮到《澳門基本法》第 101 條與《香港基本法》第 104 條的內容基本一致，澳門特區政府隨後在向立法會提交的修改立法會選舉法新文本中，加入了參選人需要簽署“擁護澳門基本法”和“效忠中華人民共和國澳門特別行政區”聲明的規定，以便未雨綢繆，完善有關制度。修改後的法案還建議，無被選資格包括拒絕聲明擁護《澳門基本法》及效忠澳門特別行政區或事實證明不擁護《澳門基本法》或不效忠澳門特別行政區者。同時，法案沒有設置追溯期，由實施當日產生效力。若參選人士過往曾作出不擁護基本法或不效忠特區的言論，選舉管理委員會可在對方作出聲明時，確認對方是否願意放棄過往的這些言論。若參選人士對於選管會的決定有異議，法案亦設有上訴機制，最終可交由法院裁決。2016 年 12 月 16 日，澳門特區立法會通過了修改立法會選舉制度的法律草案。2016 年 12 月 28 日，《澳門特別行政區公報》刊登了上述包括加入“防獨”條款的修改立法會選舉制度的法律，排除了不擁護《澳門基本法》或不效忠澳門特別行政區的人士參選立法會，確保了愛國愛澳力量在立法會組成中的主導地位。

三、尊重中央權力，對中央管轄事務密切配合，切實維護中央全面管治權有效行使

中央和特別行政區的關係，是《澳門基本法》規定的澳門特別行政區制度的重要組成部分，其核心內容是權力關係。¹ 澳門特別行政區成立以來，無論是包括行政長官在內的特別行政區各政權機構，還是社會各界人士，始終注意準確理解貫徹《澳門基本法》關於中央和特別行政區關係的規定內容，正確處理好中央和澳門特別行政區的關係，努力營造中央與澳門特別行政區之間的良好關係和協調發展。一是充分認識到澳門特別行政區處於國家的完全主權之下，是國家不可分離的部分，維護國家統一和領土完整是澳門特別行政區義不容辭的憲制責任；二是充分認識到澳門特別行政區是一個直轄於中央人民政府的地方行政區域，不是任何形式意義的獨立或半獨立的政治實體；三是充分認識到澳門特別行政區的高度自治權不是固有的，其惟一來源是中央授權，是中央授權和監督下的高度自治，因而不是完全自治，更不是分權，而是中央授予的地方事務管理權。正是因為有了以上的充分認識，澳門特別行政區能夠主動把尊重並維護中央的權力作為處理中央和澳門特別行政區關係的核心工作緊抓不放，並落實到位，確保了中央全面管治權有效行使。凡涉及中央管理的事務和中央與特別行政區關係的事務，都一一依法向中央報告，需要中央批准的都及時報中央批准，需要向中央備案的都及時向中央報送備案。² 特別值得稱道的是，2012年，澳門特別行政區在處理行政長官和立法會產生辦法的修改事宜上，嚴格按照基本法辦事，堅決維護中央對特別行政區政制發展的主導權、決定權，按照全國人大常委會的有關決定循序漸進推進符合澳門實際的民主政制向前發展，鞏固了澳門和諧穩定的社會環境。對涉及行政長官和立法會產生辦法修改的基本法解釋問題，澳門特別行政區同樣表現出對中央權力的尊重和維護。行政長官崔世安於2011年11月17日致函全國人大常委會，請全國人大常委會酌定是否需要對《澳門基本法》附件一第七條和附件二第三條的規定作出解釋。此舉不僅反映出行政長官對《澳門基本法》的深刻理解和對處理澳門政制發展問題的嚴謹認真態度，更體現出行政長官對全國人大常委會就特別行政區所享有的憲制性權力的充分尊重。

2014年，國務院新聞辦發表《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，明確提出中央對包括特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權。對此，香港包括法律界在內的有些人存在模糊認識甚至片面理解，還有的故意針對“全面管治權”中的“全面”兩個字進行誤讀誤解，並以《香港基本法》中沒有“全面管治權”的概念為由，對中央全面管治權進行矮化、弱化、虛化甚至污名化，故意制造中央全面管治權與高度自治權之間的對立關係，完全無視國家基於對香港恢復行使主權而產生的中央全面管治權所具有的國家事務管理權屬性，完全無視香港特別行政區作為中央轄下的地方行政區域所享有的高度自治權是中央授權下的地方事務管理權的屬性。香港出現的上述不正常現象在澳門完全沒有發生。在澳門，有的是對中央憲制地位和中央權力的尊重，有的是將維護中央全面管治權與特區高度自治權有機的結合。

澳門特別行政區高度尊重並維護中央依據《澳門基本法》享有的權力，使得中央對澳門特別行政區的全面管治權有效行使，“一國”的優勢因而得到充分發揮。中央在行使權力的同時，全力支持澳門特區行政長官和政府依法施政，並妥善處理中央和特別行政區關係中遇到的新情況、新問題。例如，為了解決澳門用地不足的矛盾，國務院2009年批覆澳門特區政府，同意澳門特別行政區填海造地361.65公頃，以建設澳門新城區等。2015年12月20日，國務院為澳門特別行政區劃定水域和明確陸地界綫，澳門特別行政區管理海域從澳門陸地向東南方向劃定，面積為85平方公里，為澳門經濟

社會發展拓展了必要新空間，為促進澳門特別行政區依法治理和科學規劃經濟建設創造了新條件，更為澳門實現長期繁榮發展提供了新契機。2016年10月，國務院總理李克強出席中葡經貿合作論壇第五屆部長級會議開幕式，親自宣佈中央的19項支持措施，更是中央對澳門加快建設“一個中心”和“一個平台”的又一次有力助推。2017年的全國人大會議上，政府工作報告中提出要致力建設粵港澳大灣區；2017年7月1日，在國家主席習近平見證下，國家發改委、廣東省人民政府、香港特區政府和澳門特區政府經協商簽訂的《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》，除支持澳門建設世界旅遊休閒中心、中葡商貿合作服務平台外，又提出支持建設以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地等，這些都是中央關心澳門、支持澳門的生動體現。特別是2017年8月，澳門遭受1953年以來的嚴重颱風吹襲而受到重創後，駐澳部隊依法出動協助救災，幫助澳門渡過了難關，贏得了澳門居民的普遍好評。

四、弘揚愛國愛澳等中華優秀傳統文化，培養年輕一代薪火相傳

愛國教育是當今世界諸多國家進行公民教育的永恒主題，沒有哪個國家不提倡愛國精神。澳門同胞素有愛國主義傳統，早在澳門回歸前，他們便關心國家發展、支援國家發展。澳門回歸後，澳門同胞真正成為國家和澳門的主人，他們的愛國愛澳情懷得到空前抒發。³如今，愛國愛澳已從樸素的民間情懷成為全社會堅守的主流價值。澳門回歸後之所以會形成如此良好局面，其中的一個重要因素就是澳門特區政府重視愛國教育，尤其是注重青少年的愛國教育。因為青少年是澳門和國家的未來，要實現愛國愛澳光榮傳統代代相傳，確保“一國兩制”事業後繼有人，就必須加強青少年的愛國教育。

澳門特別行政區成立後，特區政府不僅投放充足資源用於青少年愛國教育，而且將青少年愛國教育工作納入法制軌道，以確保這項工作能夠持續規範發展。除資助社團等開展愛國教育活動外，特別重視學校，尤其是非高等學校這個平台來進行愛國教育。澳門特區立法會2006年通過的《非高等教育制度綱要法》明確規定，非高等教育的總目標是“致力培養及促進受教育者愛國愛澳、厚德盡善、遵紀守法的品格”。具體到小學、初中和高中教育，法律都提出了明確具體目標。小學教育的目標包括“培養學生基本的公民意識，養成其愛自己、愛他人、愛澳門、愛國家及愛大自然的情懷。”初中教育的目標包括使學生“關心澳門和國家的發展”。高中教育的目標包括“增進學生的國家觀念，加強其對澳門的了解和歸屬感，使其成為有責任的公民”。⁴

除抓好學校教育外，澳門特區政府還結合澳門的實際情況，開展了形式多樣的國情教育活動。例如，2016年，澳門特區政府在社會各團體原有的青年培養工作基礎上，推出“千人計劃”，每年遴選一千人赴內地交流學習。“千人計劃”作為澳門特區政府青少年人才培養的重要項目，透過與國家教育部和中華全國青年聯合會合作，組織澳門的年輕人，包括大學生、中學生等前往內地參觀考察、交流學習，為澳門年輕人提供更深入、準確了解和認識內地最新發展的機會，並鼓勵年輕人將個人發展與國家發展緊密融合，及時把握發展的機會。2017年，澳門特區政府在澳門基金會設立歷史文化工作委員會，將在傳播及推廣、培訓、研究及出版，以及合作領域展開工作，促進市民特別是青少年對中華文化的認識和認同，提升澳門的文化價值和地位，展示澳門和中華文化的魅力，致力建設澳門成為以中華文化為主體、多元文化並存發展的基地。為進一步加強青年工作，澳門基金會在澳門特區

政府牽頭舉辦的“千人計劃”活動基礎上，設立“千人匯”，更好地凝聚參與“千人計劃”的學員，提供多一個讓有志青年互相學習、共同促進的交流平台。“千人匯”不是一個普通的社交平台，而是一個以培養愛國愛澳人才為目標的平台。

此外，在澳門特區政府的支持下，澳門青年聯合會從2008年開始每年舉辦一屆“澳門青年議政能力訓練計劃”。該計劃秉承愛國愛澳的宗旨和服務社會的理念，致力為澳門特別行政區培育一群關心國家民族發展、實踐“一國兩制”政策方針、胸懷服務社會心志的優秀青年群體，為“澳人治澳”作出貢獻。“澳門青年議政能力訓練計劃”以18-39歲澳門大專院校學生及年青的專業人士為對象，通過舉辦提升議政才能、拓展領導能力的培訓活動，堅持理論和實踐相結合，提升國家認同感、社會責任感和領導潛能，為澳門的持續發展孕育更多優秀而富使命感的生力軍。

還有，從2012年開始，全國政協港澳台僑委員會、中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室、澳區全國政協委員、上海市政協及澳門基金會聯合主辦了“澳門青年上海學習實踐計劃”。澳門特別行政區永久性居民中的40周歲以下、具大專以上學歷、具1年或以上工作或社會服務經驗的人士經選拔成為學員後，在上海市行政學院接受為期1周的集中學習考察階段，期後分四組進行實踐，實踐機構包括上海市商務委員會、旅遊局、浦東新區政府及徐匯區政府。學習實踐主要分為三大內容：了解部門職能，參觀、考察、座談，參與大型會議、展覽會工作。透過安排青年人到上海學習實踐，利用上海的成功經驗和廣闊的培育空間，開闊青年人眼界與胸懷，為本地區的持續發展培育高質素人才。

正由於澳門特區政府着力推進青少年愛國教育，使得澳門的青少年更多了解中華民族發展、文化精粹、民族價值觀，以及中國近代發展歷程，尤其是澳門與國家的關係，幫助青年學生在學習過程中正確認識國家、正確認識澳門。這無疑會激發年青一代愛祖國、愛同胞、愛澳門的樸素情感，增加他們對國家民族的歸屬感、自豪感、認同感。這項工作只要堅持做下去，一大批有堅定社會良知、有強烈愛國情操、身心健康的青少年，將逐步承載國家與社會發展的重任，成為“一國兩制”方針的忠實維護者和積極踐行者。相信素有愛國愛澳光榮傳統的澳門年輕一代，將在實踐“一國兩制”偉大事業中與時俱進、創業揚威。

五、突出公務人員和青年學生兩個重點，推動全社會樹立憲法和基本法意識

人類社會的發展進程表明，依法治理是最穩定最可靠的治理。⁵要實現依法治理，除了要有完備的法律制度外，良好的法律意識也是不可或缺。澳門特別行政區成立以來，重視法律領域工作，積極開展法律推廣，增強人們法制觀念，培育居民的法律意識，特別是培育居民的憲法意識和基本法意識。

早在回歸前，澳門的社團開展基本法的推廣活動便有聲有色。回歸後，澳門特區政府也加入了這一行列。目前，澳門全社會形成了多形式的基本法宣傳推廣機制，有行政法務部門主導的政府宣傳推廣機制、澳門基本法推廣協會為主的社團宣傳推廣機制和新聞媒體的宣傳推廣機制等。2017年蓮花衛視推出的“知法講法”、澳亞衛視推出的“基本法一點通”等欄目，深受居民好評。

特別值得一提的是，澳門特區政府重視並開展公職人員的基本法培訓，這是非常難能可貴的，也是非常不容易的。其中，行政公職局與澳門基本法推廣協會、澳門理工學院一國兩制研究中心合作，開展了四個不同層級的公務員基本法培訓工作：(1)基本法高級研討班，課程為期5天，分別由一國

兩制研究中心及澳門大學法學院的老師講授基本法專題內容。授課對象主要是澳門特區政府領導及主管級官員，包括軍事化人員編制主管及職務主管。自 2010 年至今已安排了開辦 88 班，參加培訓的人員 901 人。(2)基本法培訓班。課程為期 2 天，由一國兩制研究中心老師講授基本法專題內容。授課對象主要是澳門特區政府的高級技術員。自 2015 年開辦，每年 10 個班，至今已開辦了 40 班，參加培訓的人員 816 人。(3)晉級達標培訓課程。2016 年 3 月開始，至今已授課 62 班。(4)入職基本培訓課程。2016 年 6 月開始，至今已授課 65 班。由於澳門特別行政區政權機構在保障《澳門基本法》正確實施、維護澳門穩定發展上負有重大責任，加強公務人員的基本法培訓，有助提高特別行政區依法治理能力和水平，有助於正確實踐“一國兩制”。

為把澳門年輕一代培養成“一國兩制”方針和基本法的忠實維護者與積極踐行者，無論是政府還是社團、學校都特別注重青年學生的基本法推廣培訓，不僅將國家、民族觀念教育和基本法理論實踐教育推進學校、課堂，還經常開展形式多樣的基本法知識普及工作。例如，根據第 15/2014 號行政法規《本地學制正規教育課程框架》、第 10/2015 號行政法規《本地學制正規教育基本學力要求》及相關司長的批示等規定，澳門小學、初中、高中教育課程中的“品德與公民”科目，便包括了對基本法要有不同程度的了解。至於高等教育階段，無論公立還是私立學校，都開有基本法相關課程或科目。為加強青少年的基本法宣傳推廣，澳門基本法推廣協會於 2012 年開始實行“基本法青年推廣大使培訓計劃”，通過培訓基本法青年推廣大使，再由他們去向更多的青年人推廣基本法。⁶ 由於澳門特區政府和社會各界人士廣泛深入地宣傳“一國兩制”方針和基本法的深刻內涵與生動實踐，深入淺出解讀基本法的有關規定，使“一國兩制”方針和基本法不斷深入人心。

隨着“一國兩制”實踐不斷發展，在推廣《澳門基本法》的過程中，越來越發現其推廣離不開憲法的推廣，基本法意識的培育離不開憲法意識的培育。鑒此，澳門特區政府近年來逐步加大了對國家憲法知識的普及和推廣。特別是全國人大常委會 2014 年 11 月決定將每年的 12 月 4 日規定為國家憲法日以後，澳門特別行政區以此為契機，加速憲法的推廣工作，並將其與《澳門基本法》的推廣有機結合起來。澳門特區政府不僅經常邀請內地憲法與基本法方面的知名專家學者來澳舉行憲法與基本法的知識講座，而且還專門開通了“中華人民共和國憲法與澳門基本法專題網站”，並在《澳門日報》開闢專欄，有計劃地系統介紹憲法與基本法的相關規定及知識內容。2015 年開始，法務局有計劃地到澳門的大學和中學開展憲法與基本法講座。

由於澳門特別行政區堅持不懈地推廣憲法和基本法，積極培育憲法和基本法意識，切實維護了憲法和基本法的權威，有效確保了“一國兩制”實踐不動搖、不走樣、不變形。在澳門，由於重視憲法知識的推廣和憲法意識的培育，澳門同胞對國家的認同感和向心力日益增強。據一國兩制研究中心近幾年連續所作的“一國兩制”綜合指標民意調查，在被問及自己作為中國公民是否自豪時，回答有自豪感的居民一直穩居在八成左右的高比例。

憲法和基本法意識的培育，還有助於人們結合憲法的規定來理解基本法，基本法的實施也就會順利多了。例如，根據《澳門基本法》第 23 條的規定，澳門特別行政區應自行立法禁止有關分裂國家等危害國家安全的行為。澳門社會各界人士，能從國家憲法關於維護國家安全的規定去理解基本法的這一規定，澳門特區政府推進維護國家安全的立法工作時，社會的主流意見都是理解並積極配合的，為填補澳門在維護國家安全方面的法律空白奠定了堅實的基礎。

正是由於澳門重視憲法意識和基本法意識的培育，在澳門，既沒有人敢公開散播甚麼“澳獨”言論，更沒有人敢公開去付諸行動；既沒有人敢公開挑戰基本法的權威，也沒有人敢公開以澳門為基地從事向內地進行滲透的活動，憲法和基本法的權威得到了很好的維護，這為澳門的發展提供了一個穩定的社會環境。

六、嚴格依照基本法和全國人大常委會的有關決定推進澳門政制有序發展

澳門特區政府始終堅持結合澳門實際來執行《澳門基本法》，提出並實施符合現實情況的政策。尤其是在處理政制發展這樣容易引發社會爭議的問題時，更是結合澳門的實際情況來執行《澳門基本法》的規定。這在澳門特區政府 2012 年處理 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法是否需要修改的問題上得到了較好體現。

澳門特區政府在關於修改澳門 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法的政制發展諮詢文件裏，就政制發展的原則闡述中，就有符合澳門實際情況這一項，指出任何修改立法會和行政長官產生辦法的方案都應符合澳門的實際情況，有利於澳門的社會穩定和經濟發展。因為澳門具有自身的歷史傳統、文化特質、社會結構、政治格局和經濟模式，在政制發展方面，應走出一條有自身特色的道路。儘管有人認為澳門應像香港一樣實行普選行政長官，也有人認為澳門應採取減少甚至取消委任議員或只增加直選議員的方式等來修改立法會產生辦法，但經廣泛凝聚共識，社會的主流意見認為，雖然根據澳門回歸以來社會發展情況，有需要對行政長官和立法會產生辦法作適當修改，但這種發展程度還沒有導致《澳門基本法》附件一和附件二的核心規定變得不可行，因此，行政長官由一個有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定要維持不變，立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成的規定要維護不變，澳門政制發展要走有澳門特色的道路，不可不顧自身實際情況盲目跟從香港。澳門特別行政區兩個產生辦法的修改怎樣才適當，其標準只能產生於澳門，這也是切合澳門實際情況的題中應有之義。正是由於堅持了從澳門的實際情況出發，在《澳門基本法》的框架內，綜合考慮了澳門本地的經濟發展、政治體制、歷史淵源、文化傳統、社會環境等多方面因素後，澳門充滿自信地走出一條符合“一國兩制”原則、具有澳門地方特色的政制發展道路。就 2013 年立法會產生辦法的修改，其方向應是增加選舉產生的議員，包括直接選舉的議員和間接選舉的議員；就 2014 年行政長官產生辦法的修改，其方向應是增加行政長官選舉委員會的人數。

全國人大常委會 2012 年 2 月 29 日通過《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定》後，澳門特區政府經過充分廣泛諮詢，在進一步凝聚社會共識的基礎上，於 2012 年 5 月 2 日，以議案方式，向澳門特區立法會提交了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)》及說明、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案(草案)》及說明。2012 年 6 月 5 日，立法會全體會議對兩個修正案(草案)分別進行細則性討論和表決，並且均獲得全體議員 2/3 多數通過。同日，行政長官崔世安依據《澳門基本法》附件一第七條和附件二第三條對兩個修正案(草案)簽署了同意書，並報請全國人大常委會批准或者備案。

2012年6月30日，全國人大常委會批准《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》，並通過《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》予以備案，為澳門特別行政區修改《行政長官選舉法》和《立法會選舉》的相關條文奠定了憲制基礎。根據批准或備案的修正案，2013年第五屆立法會的組成人員由29人增加至33人。增加的4人中，2人為直接選舉的議員，2人為間接選舉的議員。2014年第四任行政長官選舉委員會成員由300人增加100人至400人。這就是通常所說的“2+2+100”方案。2012年9月11日，經立法會修訂後的《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》正式生效，標誌着澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法的修改工作圓滿完成。

由於澳門特別行政區嚴格按照《澳門基本法》和全國人大常委會的有關決定，並結合澳門的實際情況，穩步推進政制向前發展，澳門居民的政治參與程度不斷提高。以立法會的選舉為例，選民人數從1999年的不足13萬人，增加到2017年第六屆時超過30萬人；參與投票的選民亦從2001年第二屆立法會選舉時的83,644人，增加至2017年第六屆時的174,872人。2001年第二屆立法會的直選候選名單數目為15張，參加直選的候選人總數為96人。2017年第六屆立法會選舉時，直選候選名單數目為25張，參加直選的候選人總數為186人。投票人數及參選名單均不斷增加，反映澳門居民的政治參與程度正不斷提高。隨着民主政治沿着基本法軌道持續健康發展，一條符合澳門實際的政制發展之路正在形成中。

七、公權力機關恪守定位，維護以憲法和基本法為憲制基礎的澳門憲制秩序

《澳門基本法》從中國的國情以及澳門的歷史與現實出發，確定澳門特別行政區實行以行政為主導的政治體制，行政與立法既相互制衡，又相互配合，司法獨立。這套政治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，是實現“澳人治澳”最好的政權組織形式。正確把握這一點，對於保證“一國兩制”方針和《澳門基本法》的貫徹實施至關重要。⁷

澳門特別行政區成立以來，嚴格依照《澳門基本法》和澳門本地法律的規定行使高度自治權，行政與立法既相互制約又相互配合且重在配合，司法獨立。在澳門，既沒有出現立法會“擴權”、“拉布”等現象，也沒能出現因司法裁判引致憲制危機事情發生。正是由於依據《澳門基本法》來處理行政、立法與司法的關係，保持了行政主導體制的有效運作，行政、立法和司法機關各司其職，各負其責，共同實現良好管治，推進澳門社會不斷向前發展。

例如，澳門回歸後，就《澳門基本法》所規定的行政長官制定的行政法規能否修改採用為特別行政區法律的澳門原有的法令，以及行政法規與立法會制定的法律之間的關係等問題，社會上出現了不同意見。有觀點認為行政長官制定行政法規是在行使立法權，其所制定的行政法規與立法會的法律處於同一位階，因而可以用來修改保留下來的澳門原有的法令。相反的意見則認為只有立法會才享有立法權，行政長官不享有立法權，行政法規的位階低於立法會制定的法律。2006年4月至2008年中，司法機關多次就行政長官制定頒佈的行政法規中的個別內容作出判決，認定有關法規不符合《澳門基本法》的規定而無效。澳門特區政府則作為當事方，針對相關判決提出上訴意見，主張政府應分享立法權或行使獨立原始的制規權與立法權並存，以滿足現代社會發展迅速的需要。無論是政府還是立法

會，以及社會各界人士，都能以《澳門基本法》為依歸，在尊重終審法院相關判決的基礎上，充分展開討論，在社會各界對此問題充分討論的基礎上，立法會於2009年7月通過了第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》。該法律從《澳門基本法》的立法原意以及基本法相關條文的正確理解出發，以立法的形式明確立法會有權就特別行政區自治範圍內的一切事宜立法、法律的效力高於行政法規和其他規範性文件、行政長官有權就尚無法律調整的事項制定作為初始性規範的獨立行政法規，同時規定法令的規定內容可依法分別由法律、獨立行政法規或補充性行政法規修改等。這不僅妥善解決了事關落實《澳門基本法》所規定的政治體制中的某些具體問題，而且還為澳門特別行政區在相關領域進一步正確實施《澳門基本法》提供了法律依據、指明了發展方向。

又如，2014年8月，澳門有社團發起“民間公投”選舉行政長官，向民政總署申請集會所需的多處公共場所。社會上普遍認為“民間公投”沒有法律上的依據，沒有法律上的效果，不符合《澳門基本法》和澳門本地法律的規定。民政總署收到相關申請後認為，公民投票(簡稱“公投”)是由憲法或憲制性法律規定的一種政治制度，《中華人民共和國憲法》及憲制性法律《澳門基本法》皆未設立“公投”制度，作為直轄於中央人民政府的澳門特別行政區根本無權設立此項制度。因此，無論政府還是民間進行所謂“公投”活動，都是對國家憲制和《澳門基本法》的挑戰和破壞，亦完全不符合澳門特別行政區的法律地位。鑒此，民政總署不容許在公共地方舉辦“公投”集會活動。該社團不服民政總署的決定，上訴至澳門終審法院。終審法院經審理認為，無論是《澳門基本法》還是澳門第2/93/M號法律，或其他的現行法律，均沒有賦予澳門居民享有舉行“公投”的權利。只有當上訴人擬舉行的“公投”屬於法律賦予居民的權利時，行政機關負有義務容許其舉行和為其舉行創造條件或確保其有條件進行，若“公投”不是上訴人的權利，但行政當局容許之，則毫無疑問地行政當局違反了合法性原則。據此，終審法院判決民政總署的決定是合法的，駁回了上訴。⁸ 正是由於澳門特區政府敢於執法、善於執法，司法機關又依法辦案，及時制止了不符合《澳門基本法》的行為，有效地維護了以憲法和《澳門基本法》為憲制基礎的澳門特別行政區憲制秩序。

八、抓好經濟，改善民生，努力營造更加公平公正的社會環境

針對回歸前澳門經濟蕭條的狀況，澳門特區政府成立之初就把發展作為第一要務，提出了“固本培元，穩健發展”的施政方針，並確定以“博彩旅遊業為龍頭，服務業為主體，其他行業協調發展”的發展戰略。為了改變澳門多年來的博彩專營狀況，引進競爭機制，推動博彩業的發展，澳門特區政府2002年實行了有限開放賭權政策。通過競標，除了當地的博彩有限公司之外，3家外資公司以獨家或聯合的形式獲得了在澳門經營博彩業的資格。賭權開放，開啟了澳門歷史上博彩業的爆炸性發展階段，博彩業的收入出現了飛躍式增長。2008年，博彩業收入突破千億大關，2012年首次突破澳門幣3,000億大關。2014年6月開始，澳門博彩業進入較為深度的調整期，曾出現了連續26個月的負增長，但政府的財政狀況比較穩健，沒有出現財政赤字，相反每年財政都有盈餘。2016年8月，澳門博彩業結束連續負增長的態勢，至今已27個月的正增長，目前保持了總體的發展勢頭。

得益於博彩業的發展，澳門本地生產總值由回歸時的澳門幣502.7億元，增加到2017年的4,042億元。總體就業人口月工作收入中位數從回歸時的澳門幣4,950元增至16,000元(至2018年第1季

度)。根據可查詢的統計資料，居民人均總收入由 2002 年的澳門幣 12.5 萬元，增加到 2017 年的 51.4 萬元。伴隨着經濟的快速發展，澳門特區政府的財政收入和盈餘也逐步增加。政府的財政收入在 1999 年時只有澳門幣 169.4 億元，2011 年第一次突破千億大關，逾澳門幣 1,028 億元。2014 年更是達到澳門幣 1,560 多億元的歷史新高。此後因博彩業進入深度調整期，政府的財政收入雖有所減少，但每年都超過了澳門幣 1,000 億元，2017 年也有澳門幣 1,180 多億元，而且每年都有財政盈餘。截至 2018 年底，政府財政儲備總額逾澳門幣 5,537 億元。

財政收入的增加，為澳門特區政府改善民生提供了物質基礎。澳門特區政府堅持“以人為本”的施政理念，把民生改善作為政府施政的優先方向和重點工作。歷年施政報告都將民生工作放在施政的重要位置，不僅完善相關制度建設，而且加大資源投放力度。《2013 年財政年度施政報告》明確表示要加大資源投入，優先民生工程，務實而又前瞻性地提出構建社會保障、醫療系統、教育系統、住屋保障四大民生長效機制。《2014 年財政年度施政報告》又增加一項人才培養長效機制。此後，歷年的施政報告都將五大民生長效機制的建設完善作為工作的重中之重。即使 2014 年 6 月開始，澳門博彩業收入進入連續 26 個月負增長的深度調整期，澳門特區政府對社會事業尤其是涉及民生領域的投入只增不減。教育投入由回歸初期的澳門幣 13.2 億元，增加到 2016 年的 101 億元，佔當年政府開支的 14.9%；醫療衛生的投入由 2000 年的澳門幣 11.3 億元，增加到 2016 年的 69.9 億元，佔當年政府開支的 10.3%；社會保障的投入在 2016 年達到近澳門幣 171 億元，佔當年政府開支的 25.2%。澳門居民的權利尤其是涉及民生等領域的權利實現的狀況有了很大改善。

社會保障方面，為了向居民提供更進一步的養老保障，澳門特區政府從 2008 年起着手構建第二層中央公積金制度。根據《公積金個人賬戶》法律的規定，每名合資格的澳門永久性居民都可獲政府在個人賬戶注入澳門幣 10,000 元啟動資金，這項工作 2010 年便啟動了。2011 年開始每名合資格居民的個人公積金賬戶每年額外注入預算盈餘特別分配澳門幣 6,000 元，2014 年以後每年更提至澳門幣 7,000 元，以促進第二層社會保障制度的健全。為強化居民的社會保障，特區政府 2013 年向社會保障基金額外注資澳門幣 50 億元，2014 年繼續額外注資澳門幣 50 億元，其後將按計劃完成到 2016 年合共注資澳門幣 370 億元。為加強澳門居民的社會養老保障和對現行社會保障制度作出補足，根據第 7/2017 號法律《非強制性中央公積金制度》的規定，2018 年 1 月 1 日起，居民原有的公積金個人賬戶已自動成為政府管理子賬戶，居民今後可透過供款計劃繳納供款或把政府管理子賬戶的結餘作出靈活調動，為自己的養老生活進行投資增值。此外，從 2008 年開始，澳門特區政府推出“現金分享計劃”，向每名澳門居民派發現金，至 2018 年已堅持了 11 年。從最初的永久性居民每人澳門幣 5,000 元、非永久性居民每人澳門幣 3,000 元，到 2018 年的每名永久性居民澳門幣 9,000 元、每名非永久性居民澳門幣 5,400 元。2018 年，居民最低維生指數也調升到澳門幣 4,050 元。

教育方面，政府一直加大資源投放。從 2007 年開始，澳門已實現了從幼稚園到高中的 15 年免費義務教育，保證了人人享有平等的教育權。政府為減輕經濟困難的學生，不斷調升“書簿津貼”金額，並持續向家庭經濟困難的學生發放“膳食津貼”和“學生用品津貼”。對在本澳及外地就讀高中、大專和研究生課程的本澳學生發放學習用品津貼。除提供“特別獎學金”外，還增加“大專助學金”資助名額，並推出“利息補助貸款計劃”等。為鼓勵居民持續學習，從 2011 年開始，澳門特區政府推出了“持續發展進修計劃”，向年滿 15 歲的本澳居民提供為期 3 年的第一階段選修資助，目前已進行到了第三個階段，每人資助上限由澳門幣 5,000 元調升至 6,000 元。

住屋保障方面，全力落實“居有所所，安居樂業”的施政目標。政府除推出萬九公屋(社會房屋和經濟房屋)目標外，又推出4,400個“後萬九”單位，並在新城填海預留土地建造28,000個公屋單位。對於收回的民間俗稱的“閑置土地”，政府將優先用於建造公共房屋，不斷滿足居民的住屋需求。

在文化、宗教、藝術、體育康樂活動方面，政府和社團也是開展得多姿多彩，葡萄牙後裔居民的利益、習俗和文化傳統得到充分保護和尊重。2005年，“澳門歷史名城”還被列入聯合國教科文組織世界文化遺產名錄，彰顯了澳門中西方文化交融的獨特魅力。

此外，政府在醫療衛生、殘疾津貼、短期食物補助等方面，不斷加大資源投放，保障並提升居民的健康水平，減少居民因物價上漲而帶來的生活壓力等。目前，澳門的免費醫療網路覆蓋面積達到世界先進水平，初級衛生保健系統被世界衛生組織譽為太平洋地區的典範。值得一提的是，2017年8月，澳門遭受強颱風“天鴿”的襲擊，針對居民的財產損害情況嚴重的狀況，澳門特區政府緊急推出一系列援助措施，幫助受災居民、商戶及中小企業紓緩生活和營商壓力。至2017年10月，援助項目共36個，支出金額約澳門幣17.57億元。

同時，政府通過資助報刊、社團，保障居民的言論自由、新聞自由、結社自由等。據統計，澳門逾60萬人口中，除葡文、英文報刊外，有中文報刊十多種。至於社團，則超過了8,000個，以至澳門有社團社會之稱。眾多的社團，為居民參與公共事務、監督政府等，提供了有效平台，並起着政府與居民的溝通、媒介作用。

得益於政府在教育、醫療衛生、社會保障、公共房屋、文化等方面的投入不斷增加，居民的受教育權、生命健康權、社會福利及保障等方面的權利實現越來越有物質條件的保障。澳門居民權利的充分保障，為居民的安居樂業築牢了根基，有利於形成更加公平公正的社會環境，有利於促進居民的全面發展。

九、講團結、重協商，發展中的問題不簡單政治化

伴隨着澳門經濟的快速發展，長期以來形成的一些深層次矛盾和問題也隨之顯現，發展面臨的風險有所累積。這集中體現在博彩業一業獨大與經濟適度多元之間的矛盾需要有效化解最為突出、制度建設與經濟社會的發展仍有不相適應的地方亟待加強最為關鍵、法律改革工作仍存在滯後的現象需要加快推進最為迫切三個方面。這些矛盾問題，都是發展中的問題，其成因比較複雜，既有澳門本地條件有限的因素，也有沿襲葡萄牙時期制度的因素，還有經濟社會發展客觀規律的因素。對於發展中的這些矛盾和問題，澳門社會各界總體來看，能夠客觀理性對待，沒有採取簡單政治化的態度，而是從維護澳門繁榮穩定的大局出發，堅持求同存異，積極開展協商，講求社會和諧，以建設性的態度提出解決問題的意見和建議，避免了社會的撕裂，形成了相互理解、和衷共濟的良好社會氛圍，各方面都把力量真正凝聚到建設澳門、發展澳門、繁榮澳門的共同事業上來。⁹

澳門特區政府2012年在處理政制發展這一容易引發爭議的問題時，努力營造良好氛圍，社會各界能夠以《澳門基本法》為依歸，理性討論，凝聚共識，最終順利完成了2013立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法的修改工作。2011年12月31日，全國人大常委會就《澳門基本法》附件一第七條有關行政長官產生辦法的修改程序和附件二第三條有關立法會產生辦法的修改程序作出解釋

後，澳門特區政府立即行動起來，根據實際情況，決定首先就應否修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法，以及修改的大原則作為主要問題，面向澳門全社會公開諮詢，展開為期 1 個月的首階段聽取意見活動。諮詢期間，共舉行了 8 場各界別代表人士及市民座談會。其他社會組織、學術團體及傳媒機構也舉辦多場座談會、研討會、公眾論壇等，為政制發展建言獻策。政府則通過會議紀錄、網站、郵寄、傳真、親身遞交、電話等方式收集 2,692 份意見和建議。對這些收集到的意見，澳門特區政府通過專門的網頁，都會原文發佈。澳門特區政府根據其自己制定的《公共政策諮詢規範性指引》的規定，對收集到的意見做好分析總結。在力求客觀全面的基礎上，同時反映社會主流意見和非主流意見。首階段諮詢結束後，行政長官根據諮詢獲得的意見，充分參考社會各界和廣大市民的主流意見後，向全國人大常委會提交了報告，認為有必要在《澳門基本法》的框架內，依照澳門的實際情況，對澳門 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法作出適當修改。2012 年 2 月 29 日全國人大常委會通過《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定》後，澳門特區政府為進一步凝聚共識，在吸收首階段聽取意見活動中所收集的主流意見後，精心準備《政制發展諮詢文件》，並向全體澳門居民公佈，列舉修改行政長官和立法會產生辦法以及相關的澳門特別行政區選舉法內容可考慮的方向，供社會各界和廣大市民討論。由於需要諮詢的問題集中，加上澳門特區政府嚴格按照《公共政策諮詢規範性指引》的要求推行諮詢活動，透過後續的公開諮詢，進一步聽取了社會各界和廣大市民的意見，並將收集到的意見向社會公開，之後正式向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的法案。由於諮詢工作做得規範，也很充分，最終澳門特別行政區 2013 立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法，以有與此相關的澳門特別行政區選舉法的內容，都依法定程序進行了修改，有序擴大了民主選舉的成分，推動了澳門政制向前發展，為澳門社會的繁榮穩定奠定了基礎。

澳門回歸以來能夠取得驕人發展成就，其中一個不可忽視的因素就是澳門這個古老商埠在現代社會散發出的寧靜和諧的社會氛圍。在澳門，沒有政黨紛爭，有的是社團合作；沒有族群糾葛，有的是和睦互助；沒有階層分化，有的是社會共融。澳門的這種獨特魅力，不僅給內地來的遊客留下了深刻印象，也使其成為大陸與台灣之間溝通接觸的橋樑和平台，是兩岸之間的官方、民間商談的理想之地。的確，生活在澳門的不同族群和諧相處，相互學習，守望相助，展示了澳門活力四射的形象。廣大澳門居民素有的愛國愛澳光榮傳統，與“講團結、謀發展、求穩定、促和諧”的時代呼聲和“識大局、顧大體、求大同、存小異”的協商精神有機融合在一起，成為促使澳門“和氣生財”、日益興旺發達的精神財富，這也是澳門順利推進“一國兩制”實踐的有利條件。

十、壯大愛國愛澳社團力量，不斷鞏固“一國兩制”和基本法實施的社會基礎

澳門是一個文化多元，滙聚不同群體和利益階層的地方，在這特殊的歷史背景下，澳門社團得到蓬勃的發展，並具有“社團社會”之稱。¹⁰ 在歷史上，社團是澳門居民自強、自立、互助的紐帶，寄託着歷代中國居民的感情。葡萄牙管治澳門期間，在強烈民族主義凝聚力和社會自治的需求下，中國居民組成的社團不斷誕生、發展、壯大，在當時澳門社會、經濟和政治發展中都有着舉足輕重的地位和作用。澳門的社團社會既是從澳門獨特的社會環境中培育出來的產物，同時，它也影響和推動着

澳門社會的發展。特別是澳門的社團不僅向社會提供公共物品，另因其具有利益綜合及利益表達的功能，從而建立了社團合作、民主協商和達成共識的治理傳統。因此，即使澳葡政府在管治澳門期間，對社團也是採取資助的政策，以緩解社會的矛盾，並減輕其管治壓力。澳門回歸後，雖然澳門特區政府大量投入社會福利，但社團的功能並沒有因此而退減，例如社團在行政長官和立法會的選舉、培養政治人才，滙集居民意見以及協助政府施政等方面均發揮重要及積極作用。正因為如此，《澳門基本法》第132條規定，“澳門特別行政區政府根據需要和可能逐步改善原在澳門實行的對教育、科學、技術、文化、體育、康樂、醫療衛生、社會福利、社會工作等方面的民間組織的資助政策。”依據《澳門基本法》的規定，澳門特區政府自成立以來，對民間組織一直採取大力扶持和資助的政策，使得澳門的民間組織也就是人們通常所說的社團得到了蓬勃發展。據統計，超過60萬人口的澳門，目前有各類社團逾9,000個，是個名不虛傳的“社團社會”。

澳門眾多的社團中，由中國籍居民組成的社團，絕大多數是愛國愛澳的。澳門回歸後取得的發展成就，除了“一國兩制”的制度優勢、國家的關心和支援外，愛國愛澳社團發揮了重要作用也是一個不可或缺的因素。眾多的愛國愛澳社團尤其是以同鄉會形式出現的社團，不僅在團結澳門的鄉親，維護在澳門的鄉親的利益，促進家鄉與澳門鄉親的聯繫等方面發揮了積極作用，而且在支持澳門特區政府和行政長官依法施政、培育在澳鄉親的愛國愛澳愛家鄉情懷、積極參與立法會選舉並支持愛國愛澳參選人等方面都作出了重要貢獻。此外，對於政府的重大政策諮詢活動，同鄉會也積極參與，擔當政府與居民之間的橋樑，反映居民的呼聲，幫助政府科學施政。總之，愛國愛澳社團為澳門的繁榮穩定作出了重要貢獻，是澳門特區政府和行政長官依法施政的主要依靠力量，也是澳門得以成功實踐中“一國兩制”的重要社會基礎。

澳門特區政府高度重視愛國愛澳社團的發展，不僅通過財政上的資助來扶持愛國愛澳社團的工作，而且完善相關的法律制度來保障澳門居民的結社自由，為愛國愛澳社團的發展提供法律保障。此外，從行政長官到主要官員以及澳門特區政府部門的領導及主管等公職人員，都會根據需要和可能親身參加愛國愛澳社團開展相關活動。同時澳門特區政府還勉勵包括同鄉會在內的愛國愛澳社團，要在規範社團事務、發展新生力量等方面下功夫。既要在法律規定的範圍內嚴格按照社團章程開展活動，又要關心老朋友、廣交新朋友、深交好朋友，加強同鄉會成員間的聯繫，解決同鄉會成員的困難，為同鄉會成員的發展搭建平台，以發揮他們的聰明才智，服務於澳門，服務於家鄉。此外，澳門特區政府反覆強調，各個愛國愛澳社團特別要注重年青人的培養，這也是事關愛國愛澳社團長遠發展的大事。要適當吸納一些年青人加入到愛國愛澳社團的領導架構層，通過傳、幫、帶的方式，培育愛國愛澳人才。另外，澳門特區政府也希望愛國愛澳社團多開展一些年青人喜聞樂見的活動，吸引更多的年青人參加到社團的活動中來。只有這樣，愛國愛澳社團才有活力，才能夠發展壯大。

今後要確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣，澳門特區政府就要繼續扶持資助愛國愛澳社團，發揮愛國愛澳社團的積極作用，不斷壯大愛國愛澳社團力量，團結一切可以團結的人，團結的人越多越好。只要是認同國家和民族，認同“一國兩制”方針和基本法，尊重中央依照憲法和基本法享有的權力，尊重國家主體實行的中國共產黨領導的社會主義制度，致力於澳門的繁榮穩定，任何澳門居民都是團結的對象，都應當是建澳治澳的積極力量。只有這樣，澳門繼續成功實踐“一國兩制”方針和《澳門基本法》才會有堅實的社會基礎。

上述十個方面的判斷，只是從澳門實踐“一國兩制”的一些具體做法方面所作的不太成熟的思考。除上述十個方面的成功經驗外，“一國兩制”在澳門的成功實踐還有其他的好的做法。例如，澳門特區政府重視和本地學者的聯絡，不僅投放資源支持本地學者就澳門實施“一國兩制”的理論與實踐重大問題進行研究，確保了愛國愛澳學術隊伍的壯大，較為牢固地掌握了“一國兩制”和《澳門基本法》的話語權，而且出台施政報告或者重大政策和法律前，都特別注意聽取學者意見，為科學施政創造了有利條件。又如，中央駐澳機構結合澳門的實際情況創新工作方式，加強與澳門特區政府和廣大居民的聯繫，便取得了非常好的效果。其中，澳門中聯辦組織行政長官和政府主要官員一起傳達學習全國“兩會”精神等，加深了行政長官和政府主要官員對國家發展戰略的認識和了解，為促進澳門融入國家發展創造了條件。此外，澳門中聯辦和駐澳部隊還對澳門居民舉辦開放日活動，讓澳門居民親身走進中聯辦和駐澳部隊營地，更多了解中聯辦和駐澳部隊的情況，這對增進澳門居民的國家認同以及愛國愛澳核心價值提供了有利條件。對於澳門在“一國兩制”實踐中被證明是行之有效的好做法、好經驗，要繼續堅持並發揚光大，推動“一國兩制”成功實踐行穩致遠。

註釋：

- ¹ 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》（修訂本），北京：中共中央黨校，1997年，第102頁。
- ² 楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》（增訂二版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2015年，第258頁。
- ³ 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《紀念澳門基本法實施10週年文集》，北京：中國民主法制出版社，2010年，第5頁。
- ⁴ 江華：《加強憲法和基本法宣傳教育 保障愛國愛澳傳統薪火相傳》，載於《港澳研究》，2018年第2期，第8頁。
- ⁵ 同註2，第241頁。
- ⁶ 同註4，第9-10頁。
- ⁷ 同註3，第6頁。
- ⁸ 駱偉建：《“港獨”言行的違法性分析及其法律規制——澳門法院案例的啟示》，載於《港澳研究》，2016年第4期，第23頁。
- ⁹ 同註2，第256頁。
- ¹⁰ 麥瑞權、丘海雄等：《澳門社團參政問題研究》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2013年，第40頁。