

論“一國兩制”的澳門實踐

駱偉建、趙英杰*

澳門特別行政區成立即將 20 年，也是“一國兩制”理論在澳門付諸實踐的 20 年。“一國兩制”從構想到理論，從理論到制度，從制度再到實踐，無不反映這一理論有利於維護國家的統一和領土完整，有利於特別行政區的社會穩定和經濟發展，符合國家和民族根本利益，也是實現中華民族偉大復興中國夢的重要組成部分。¹ 基此，回顧“一國兩制”的理論形成，檢視其在澳門特別行政區的成功實踐，總結實踐過程中的主要經驗，對於豐富“一國兩制”理論並在理論指導下更深入實踐“一國兩制”具有重要的意義。

一、“一國兩制”的理論形成與證成

(一) “一國兩制”從構想到政策和法律

“一國兩制”從初步的構想到成為一種成熟的理論，有一個發展過程，大致經歷了四個階段。

第一階段，可概括為“一國兩制”的初探，具體內容為“一綱四目”。在 1956 年 1 月，毛澤東提出準備第三次國共合作，愛國一家，並在給蔣介石的信中說道，台灣為中國政府統轄下的自治區，實行高度自治。² 1963 年初，周恩來將國家統一的政策，概括為“一綱四目”。“一綱”是台灣回歸祖國，“四目”是台灣實行民主改革，視條件而定；台灣武裝力量不變；台灣社會制度不變；台灣財政遇有困難，大陸補貼。

第二階段，可概括為“一國兩制”構想形成，具體體現在“對台九條方針政策”和《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定。1978 年 12 月 22 日中國共產黨的十一屆三中全會公報開始提出台灣問題，並於 1979 年 1 月 1 日全國人民代表大會常務委員會發表了《告台灣同胞書》，單方停止炮擊以緩和台灣海峽之間的軍事緊張局勢，而且聲明要尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見。1981 年 9 月 30 日全國人大常委會委員長葉劍英提出了關於台灣回歸祖國、實現和平統一的九點方針政策，比《告台灣同胞書》進一步明確了對台政策。此時的“一國兩制”方針得到了進一步發展以及更加具體化。1982 年 1 月，鄧小平正式提出“一國兩制”的構想，核心內容是，在堅持實現國家統一的前提下，國家的某些地區建立特別行政區，實行高度自治，保留原有的社會制度和政策不變。這一時期的重要成果之一，是 1982 年憲法第 31 條規定，“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

* 前者為澳門大學法學院教授，後者為澳門大學法學院博士研究生

照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”為國家實行“一國兩制”，設立特別行政區奠定了憲法的基礎。

第三階段，可概括為“一國兩制”理論的政策化，體現在對港澳的十二條方針政策上。1982年9月，鄧小平會見英國首相戴卓爾夫人時提到關於香港回歸祖國問題時說，可以用“一個國家，兩種制度”的方法解決，也即起初針對解決台灣問題的“一國兩制”構想開始運用於港澳歷史問題的解決。1984年12月19日中英兩國政府簽署的關於香港問題的聯合聲明和1987年4月13日中葡兩國政府簽署的關於澳門問題的聯合聲明，規定了中央政府對港澳的十二條政策，標誌着“一國兩制”理論正式付諸實踐，成功地解決了港澳的歷史遺留問題，並形成了一系列具體政策。

第四階段，可概括為“一國兩制”理論的法律化，主要體現在基本法中。1985年7月至1990年4月、1988年10月至1993年3月先後起草並通過了《香港基本法》和《澳門基本法》。兩部基本法以“一國兩制”為理論基礎，以《中華人民共和國憲法》為立法依據，遵循對港澳的十二條方針政策，從港澳實際出發，對特別行政區制度作出了全面的規範，為“一國兩制”的實踐奠定了制度和法律的基礎。

（二）“一國兩制”理論成立的必然性

“一國兩制”構想之所以能成為一項理論，一項成功的理論，乃建基於充分的理論依據與現實依據。理論依據包括解放思想、實事求是的認識觀，“大一統”、“和而不同”的治國觀，與原則性、靈活性相統一的協商藝術。

1. 理論依據

（1）解放思想，實事求是的觀念

鄧小平指出：“如果‘一國兩制’的構想是一個對國際上有意義的想法的話，那要歸功於馬克思主義的辯證唯物主義和歷史唯物主義，用毛澤東主席的話來講就是實事求是。”³這就是用馬克思列寧主義的基本原理，緊密聯繫中國的實際，從香港、澳門、台灣的實際情況出發，找出解決問題的辦法。所以實事求是提出“一國兩制”構想的指導思想和理論依據。⁴

實際上，1978年12月22日中共十一屆三中全會文件已說明了上述分析的正確性。當時全會將國家工作重點轉移到社會主義現代化建設上，堅持唯物主義的思想路綫，恢復和發揚了實事求是，一切從實際出發，理論聯繫實際的思想路綫。⁵隨着國內和國際情況的變化，國家領導和全國人民從實際情況出發，實事求是地解決香港、澳門、台灣問題，並做到了符合各方利益。⁶

（2）“大一統”和“和而不同”的思想

實現國家統一是中華民族的共同心願，也是“一國兩制”正當性、合理性的來源。中華民族“大一統”思想源自各族人民對中華民族的認同感，從而形成一種集體意識和心理定式，是中華民族內聚力的紐帶，是中華民族精神之魂。⁷

然而國家和民族的統一，並不意味着消除一切的差異，可以在合的條件下存在不同，即“和而不同”的哲學思想。合則利、分則害，和合才能相生。在“大一統”和“和而不同”的思想下，形成了統一之下，允許差異制度共存的治國之道。鄧小平說：“世界上有許多爭端，總要找個解決問題的出路。我多年來一直在想，找個甚麼辦法，不用戰爭手段而用和平方式，來解決這種問題。”這就是“一國兩制”。

(3) 堅持原則性和靈活性的統一

原則性和靈活性的結合是唯物辯證法的內容之一。“一國兩制”的精神實質是實現祖國統一、維護國家主權的原則性與充分考慮港澳台歷史和現實的高度靈活性的有機統一。在香港問題的解決上，鄧小平充分展示了其原則性和靈活性高度統一的領導藝術，在面對英國戴卓爾夫人“以主權換治權”的要求時，鄧小平堅定地說，關於主權問題，中國在這個問題上沒有回旋餘地，坦率地講，主權問題不是一個可以討論的問題。可見，在維護國家主權問題上的原則性不能絲毫動搖。同時又充分考慮到香港的歷史和現實，回歸後實行不同的社會制度和生活方式，顧及各方的利益，體現了高度的靈活性。

2. 現實依據

“一國兩制”構想的提出也有其現實依據。鄧小平指出：“‘一個國家，兩種制度’的構想，是根據世界的現實、歷史的狀況和中國的實際提出來的。”⁸ “我們採取和平方式解決香港問題，讓中國人民、英國人民和香港人民三方面都能接受的只能是‘一國兩制’，允許香港繼續實行資本主義，保留自由港和金融中心的地位，除此以外沒有其他辦法。”⁹

具體來講，從港澳台的現實和歷史情況來看，提出和平統一的任務時，擺在前面的選擇有，是內地的社會主義吃掉港澳台資本主義？還是港澳台的資本主義吃掉內地的社會主義？最好是誰也不要吃掉誰，而是採取和平的方式，實行“一國兩制”；從內地現實情況來看，中共十一屆三中全會以後，中國工作重點真正轉移到社會主義現代化建設為中心，需要保持港澳台的經濟發展、繁榮和穩定，既有利於三個地方人民所接受，又有利於國家的社會主義現代化建設，這個方式亦是“一國兩制”；從國際上的現實情況來看，港澳是歷史遺留問題，涉及與英國、葡萄牙的關係，需要妥善解決，維護世界和平是中國對外政策的總方針，中國的社會主義現代化建設也需要一個和平的國際環境，“一國兩制”是能夠行得通的一種新方式和範例。¹⁰

二、“一國兩制”在澳門的成功實踐

(一) “一國兩制”的方針政策解決了澳門的回歸

在將“一國兩制”的構想用於解決澳門問題時，國家有關部門根據鄧小平指示，通過實地調查研究，聽取各界人士意見，結合“一國兩制”的方針，最終草擬了國家對澳門的十二條基本政策。將“一國兩制”的構想具體化、政策化。這十二條政策包括：設立澳門特別行政區，制定基本法，將“一國兩制”制度法律化；中央行使國家的主權；中央授權特別行政區高度自治；特別行政區實行“澳人治澳”；現行社會經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變，居民的權利義務基本不變；自行制定，文化教育和科技政策；自行處理對外事務，出入境管制；保留自由港的地位，單獨的關稅地區，實行自由貿易，貨幣政策；財政獨立，不向中央政府交稅，等等。¹¹ 通過“一國兩制”的方針政策，順利解決了澳門回歸祖國，實現國家統一的問題。

(二) 《澳門基本法》的制定建立了特別行政區制度

《中葡聯合聲明》體現了“一國兩制”方針，但“一國兩制”方針究竟是長期的方針還是暫時的策略？將來是否會改變？為消除澳門居民上述擔心，制定基本法作出了法律保證，增強了澳門居民的信心。

1988年10月25日澳門基本法起草委員會在北京舉行第一次全體會議，正式開始工作。¹² 姬鵬飛主任委員在開幕式講話中指出了起草基本法的意義，“着手制定的澳門特別行政區基本法，就是要把國家對澳門的基本政策，用法律的形式規定下來。這是一項十分重要、具有歷史意義的任務。”¹³ 並且提出了起草《澳門基本法》的要求，“制定澳門基本法，可以借鑒香港基本法起草工作的經驗，但澳門也有不同於香港的地方，必須從澳門的實際出發，考慮澳門的特點，廣泛聽取各界人士的意見，深入調查研究。只有這樣，才能起草出一部體現‘一國兩制’方針的符合澳門實際的基本法。”¹⁴

《澳門基本法》的成功制定，自始至終貫徹了“一國兩制”方針、符合澳門的實際情況、堅持民主、透明、開放的起草程序，堅持原則性與靈活性相結合。¹⁵ 這是一項創造性的法律工作，也是《澳門基本法》將“一國兩制”理論和方針政策法律化的體現。在這一過程中，社會進行了廣泛的討論，並且有不同的意見交流，最終達到基本共識。圍繞具有澳門特點的問題，包括土地問題、駐軍問題、永久性居民定義問題、行政長官的資格和產生辦法問題、立法會的組成和產生辦法問題、司法機關的重組問題、公務員制度問題、旅遊娛樂業政策問題、專業資格和執業資格問題等等，作出符合澳門實際情況的規定。基本法的順利通過和頒佈，為特別行政區制度的建立奠定了法律的基礎。

(三) 澳門特別行政區成立開創了“一國兩制”發展新階段

澳門特別行政區的籌備與成立，是“一國兩制”在澳門成功實踐的重要一環。在1987年《中葡聯合聲明》簽署前，澳門政府公務員中的255名科長以上官員中幾乎沒有一個是中國人；葡文是澳門惟一的官方語言，佔澳門人口97%以上的中國居民使用的中文沒有法律地位；法律全部是葡文，沒有中文譯文；法官、律師全部是葡萄牙人¹⁶為保證澳門社會平穩過渡、政權順利交接，在過渡時期內中央和澳門各界人士的努力，基本解決了公務員本地化、法律本地化、中文正式化三大問題。

同時1998年5月成立了澳門特別行政區籌備委員會，按照《全國人民代表大會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》完成了澳門特別行政區的籌組，包括：籌組澳門特別行政區第一屆政府、立法會、司法機關及主要官員設置；通過了關於對《中華人民共和國國籍法》在澳門特別行政區實施作出解釋的建議、關於實施《澳門基本法》第24條第2款的意見、關於澳門特別行政區成立慶典儀式和慶祝活動方案；提出與平穩過渡有關的重大法律問題的處理辦法並提交全國人大常委會審議；制定市政機構的過渡辦法；提出為澳門經濟、社會、文化等方面平穩過渡及治安穩定應採取的重大措施和有關政策建議。¹⁷ 澳門特別行政區的成立標誌了“一國兩制”的第一階段任務，即政權順利交接，社會平衡過渡的目標的實現，使“一國兩制”事業又邁出了重要的一步。

(四) 《澳門基本法》的實施與制度配套

結合實踐依法完善與《澳門基本法》實施相配套的制度和機制，不但是對《澳門基本法》的必要補充和豐富，也是依法治澳的法制建設的重要內容；不但可增加基本法實施的透明度、制度化，而且

有利於保障“一國兩制”實踐不走樣、不變形。¹⁸ 澳門特別行政區在完善《澳門基本法》相關的配套制度方面作出了努力。僅舉幾例說明。

1. 制定維護國家安全的法律

《澳門基本法》第23條規定了澳門特別行政區應自行立法維護國家安全法。2008年10月22日澳門特區政府啟動了《維護國家安全法》的諮詢工作，透過各種渠道和途徑，深入社會各界收集到784份意見，當中超過86%的個人意見和接近97%的團體意見贊成立法。¹⁹ 2009年2月25日，澳門特區立法會經嚴謹審議後，以絕對多數贊成票，細則性通過澳門特區政府提交的《維護國家安全法》法案；同年3月2日，第2/2009號法律《維護國家安全法》正式生效，共有15條條文，規定了叛國、分裂國家、顛覆中央人民政府、煽動叛亂、竊取國家機密、外國的政治性組織或團體在澳門作出危害國家安全的行為，以及澳門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作出危害國家安全的行為等七種犯罪行為及其罰則，同時亦就法人的刑事責任、附加刑、減輕等方面作出規定。²⁰ 落實了特別行政區維護國家主權和安全的責任。

2. 完善法律與行政法規的立法體制

《澳門基本法》第67條規定，“澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。”第50條規定，“行政長官制定行政法規並頒佈執行”。為明確有關法律、法令和行政法規的立法體制、互相關係及基本原則，澳門特區立法會於2009年通過第13號法律《關於訂定內部規範的法律制度》，將行政法規分為兩類：獨立行政法規和補充性行政法規。其中第3條明確規定：“法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律”，“獨立行政法規不得就法律所載的條文作出具有對外效力的解釋、填補、變更、暫停實施或廢除性的規定。”一方面落實了行政長官的制定規範性文件的職權，另一方面又維護了以行政長官為權力核心的行政主導體制。

3. 完善特別行政區選舉制度

《澳門基本法》第68條規定，“立法會多數議員由選舉產生”。為規範立法會的直接和間接選舉對自然人和法人的選民登記程序作出規範，第12/2000號法律《選民登記法》於2000年12月18日正式生效，後經第9/2008號法律修改。同時於2001年3月5日公佈第3/2001號法律《立法會選舉法》，後經過第11/2008號法律、第12/2012號法律及第9/2016號法律修改，成為規範立法會議員的直接選舉和間接選舉的現行有效法律規範。並於2012年7月5日第2/2012號決議，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(草案)》。

同時《澳門基本法》第47條規定，“澳門行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”任命是以選舉為前提，為規範行政長官選舉，2004年4月5日第3/2004號法律《行政長官選舉法》正式生效，後經過第12/2008號法律、第11/2012號法律修訂。並於2012年7月5日第1/2012號決議，通過《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)》。選舉制度的完善既落實了中央對特別行政區政治體制發展的主導權和決定權，又體現了循序漸進發展民主制度，保障了特區居民的參政議政的權利。

4. 完善行政長官和主要官員、領導和主管人員的通則及宣誓效忠制度

為了規範澳門特區政府主要官員、主管人員、公務員的權利和義務，先後制定了《澳門特別行政區主要官員通則》和《澳門特別行政區主要官員守則》，《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導及主管人員通則的補充規定》和《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》，以及

《澳門公共行政工作人員通則》等等。另外根據《澳門基本法》規定，制定了第 4/1999 號《就職宣誓法》，規定了宣誓的程序、需宣誓的人員、監誓人的產生、拒絕宣誓的法律後果及誓詞等內容。選舉法還明確規定，政治職位人不得雙重效忠。通過完善《澳門基本法》相關的配套措施，確實促進了政府依法施政、科學施政，優化社會管理職能，以及落實了行政長官和主要官員等對國家和澳門特別行政區效忠的憲制責任。

5. 完善國旗國徽使用和規定

《澳門基本法》第 10 條規定國旗和國徽在澳門特別行政區的懸掛和使用，第 5/1999 號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》，就明確了使用國家象徵的一般制度及其保護規則。2017 年 11 月 4 日全國人大常委會表決通過將《國歌法》納入《香港基本法》和《澳門基本法》附件三，基於《國歌法》所規範的一些內容，未在該法律內規範，2018 年 8 月 13 日《修改第 5/1999 號法律〈國旗、國徽及國歌的使用及保護〉》法案獲立法會一般性表決通過。因此，澳門特區政府決定藉着修改上述法律作為啟動《國歌法》的本地立法工作，並藉此進一步落實《國旗法》和《國徽法》的規定。

除此之外，澳門特別行政區還對經濟、民生、教育、文化等領域的事務制定了相應的法律。具體來講：經濟方面如 2001 年第 16/2001 號法律《訂定娛樂場幸運博彩經營法律制度》，後第 10/2012 號法律進一步明確《規範進入娛樂場和在場內工作及博彩的條件》等；教育方面如第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》、第 10/2017 號法律《高等教育制度》以及為保證非高等教育私立學校的教育效能制定的第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》等；民生方面如為尊重和保護隱私制定的第 8/2005 號法律《訂定個人資料保護法》和為尊重人格權制定的第 2/2016 號法律《預防及打擊家庭暴力法》等；文化方面如第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》等。這些法律的制定和修改，具體落實了《澳門基本法》的相關規定，有利於《澳門基本法》的規定的實施。

三、“一國兩制”澳門成功實踐的經驗

“一國兩制”澳門實踐的成功經驗，不僅在全面準確理解“一國兩制”和《澳門基本法》方面作出了探索，而且在堅定不移實踐“一國兩制”和《澳門基本法》方面作出了嘗試，澳門特別行政區在“一國兩制”實踐中注意把握以下幾大關係的處理。

（一）“一國”與“兩制”的關係

1. 堅持“一國”之本，發揮“兩制”之利

“一國”原則有兩個核心：一是領土的完整，二是主權的統一。“兩制”包括三個內容，即高度自治、“澳人治澳”和保持原有的社會制度。“一國兩制”是有機的整體，“一國”是出發點和歸宿點，是原則、是目的；“兩制”是結合實際、實事求是，是變通、是手段。一方面，“一國”為“兩制”的發展和合作提供了廣闊的平台；另一方面，“兩制”互惠合作，發揮各自所長，促進“一國”的發展與統一，從而在“一國”的基礎上，“兩制”達到共同發展，就是國家好，澳門好的共贏局面。

2. 堅持“一國”與“兩制”的需要

(1) 堅持“一國”需要國家認同

“一國”不是抽象、虛擬的，而是具體、現實的，在憲法規定中就是中華人民共和國。堅持“一國”需要國家認同，認同“一國”是接受“一國兩制”的前提，沒有國家認同，就沒有“一國”。一國公民的國家認同感，不僅關乎到個體的安身立命，更是直擊現代民族國家建構的政治基礎與邏輯前提。²¹所謂國家認同，作為一項政治概念，是指一國的公民從心理上對自己歸屬於祖國這一政治共同體的認知和情感。²²如港澳兩部基本法序言所述，“一國兩制”的提出首先是為了實現國家統一，而國家的真正統一不僅僅包括領土與主權上的統一，還包括人心上的回歸。

(2) “兩制”需要愛國愛澳

“澳人治澳”同樣以愛國愛澳者為主體，正如鄧小平所說，“就是尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定”。²³“執政的人還是搞資本主義，但他們不做損害祖國利益的事，也不做損害香港同胞利益的事。”²⁴因為有一個共同的大前提和目標，就是愛祖國，愛澳門。²⁵如果沒有這個基礎，對國家沒有信任感，那麼其他一切談不上。²⁶尤其在“一國兩制”新時期下，回歸後出生的新一代青年們往往不熟悉、更沒有經歷過澳門回歸前後的歷史變化，對“一國兩制”很可能缺少全面與準確的瞭解，需要進行國情教育，薪火相傳，鞏固和發展“澳人治澳”的愛國愛澳管治隊伍和執政基礎。

3. “一國”穩定與“兩制”發展的兼顧

《澳門基本法》第5條規定，“澳門特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”這裏有“兩個不變”即內地的社會主義制度和港澳原有的資本主義制度不變。但是這個“不變”並不是拒絕變或怕變，問題是變好還是變壞，隨着社會政治、經濟制度的發展，拒絕變就阻礙了發展，有些要加以改革。²⁷所以“一國”的穩定與“兩制”的發展是要兼顧，並要與時俱進，要以有利於國家統一、保持澳門特區社會穩定和經濟發展為目的。

(二) 憲法與基本法的關係

“一國兩制”的法律化，就是要解決憲法與基本法的關係、憲法與特別行政區的關係。概括為憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。為甚麼要強調這個問題，主要的一個原因就是相當長的一個時間，憲法是不是特別行政區的憲制基礎被忽視了，甚至有很多人認為憲法是特別行政區的憲制基礎。

1. 憲法是基本法的立法依據

首先是基於憲法學原理，憲法是國家的根本大法，國家的所有法律都應該根據憲法來制定，這是具有普遍性的原理，這個原理至今為止沒有例外。其次是聯合聲明裏中國政府的聲明規定，憲法學原理是在“一國一制”下，那麼在“一國兩制”下，憲法還是不是制定基本法的依據？其實，早在《中葡聯合聲明》裏就回答了，第2條第12項規定，“上述基本政策和本聯合聲明附件一所作的具體說明，將由中華人民共和國全國人民代表大會根據憲法以中華人民共和國澳門特別行政區基本法規定之。”這說明“一國兩制”下憲法仍然是制定其他法律的依據，這個原則即使在“一國兩制”下也並沒有例外。第三是《澳門基本法》序言第三段明確規定，“根據中華人民共和國憲法的規定，全國人民代表大會特制定基本法”。這說明《澳門基本法》根據憲法制定，本身是在《澳門基本法》裏面有

確認。最後，《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》中指出，“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。”²⁸“憲法第 31 條惟一依據說”和“聯合聲明依據說”在上述四份文件明確的規定及相互的印證下，沒有餘地。

2. 憲法對特別行政區有效力

憲法不僅是制定基本法的依據，憲法第 31 條也表明憲法是設立特別行政區和制定特別行政區制度的依據。憲法是國家根本大法，是國家主權在法律上的集中體現，憲法適用於一國領土所有範圍。對特別行政區效力表現為實行和遵守兩種形式：一種就是實行，憲法中“一國”的規範可以直接適用於澳門特別行政區，典型的就是國旗國徽國歌；另一種就是遵守，因為有一部分憲法規定，如社會主義制度，雖然不在澳門實行，但澳門特別行政區不能反對，而是要遵守憲法規定。

3. 基本法在特別行政區的地位與效力

根據《中華人民共和國憲法》第 62 條第 3 項和《中華人民共和國立法法》第 7 條第 2 款的規定，只有全國人大才有權制定國家的基本法律，基本法是由全國人大制定，所以基本法是一部全國性的基本法律，效力僅低於憲法。同時作為特別法，具有優先效力。此外《澳門基本法》第 11 條還規定，“澳門特別行政區任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同基本法相抵觸。”從而確立了《澳門基本法》在澳門特區法律體系中的憲制地位。

綜上三方面的論述，憲法與基本法共同構成特區的憲制基礎，是有充分的理論依據，也有充分的法律依據，也符合“一國兩制”政治的現實。憲法在國家中的最高地位是無條件的，是絕對的，是凌駕於基本法之上，不能不適當地提高基本法的地位，貶低憲法在處理“一國兩制”和高度自治中的作用。²⁹

(三) 中央全面管治權與特別行政區高度自治權的關係

十九大報告指出，必須把維護中央對香港、澳門特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，確保“一國兩制”方針不會變、不動搖，確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣。國務院新聞辦公室 2014 年 6 月 10 日發表了《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書指出，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。可見中央全面管治權與特別行政區高度自治權之間的權力關係是中央與特別行政區的關係核心，也是落實“一國兩制”的關鍵。準確把握中央全面管治權和特別行政區高度自治權關係的關鍵就要準確把握二者關係的性質，具體可概括為以下三方面。

1. 領導關係

首先，基於“一國”原則決定了中央與特別行政區關係的性質是領導與被領導的從屬關係。在“口述歷史”項目中，一位澳門基本法起草委員會委員提到，《澳門基本法》第 12 條規定的“直轄”是中央與特別行政區的關係的核心，明確了中央與特別行政區的關係是領導與被領導的關係，而非平起平坐的關係。同時《澳門基本法》第 45 條規定，“澳門特別行政區行政長官是澳門特別行政區的首長，代表澳門特別行政區，並依照本法規定對中央人民政府負責。”“負責”也指明中央與特別行政區並不是一個平等的關係，而是上下級領導關係，否則不存在“負責”。

2. 授權關係

其次，基於主權原則決定了中央與特別行政區關係的性質是授權與被授權的關係。主權是國家對內對外最高的權力，具有不可分性。基於主權產生治權，治權具體表現為管治的權力，所以主權、治權、管治權是一步步具體化、深入化的。因此主權原則決定了特別行政區高度自治權是授權產生，《澳門基本法》第2條規定，“全國人民代表大會授權澳門特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權和獨立的司法權和終審權。”即不存在剩餘權力的問題。

但是確實需要考慮一個問題，如果基本法沒有授權，而特別行政區發展有需要如何處理？《澳門基本法》第20條規定，“澳門特別行政區還可享有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。”也即澳門特別行政區高度自治權除《澳門基本法》授權外，還享有全國人大常委會和國務院的“再授權”。這條充分表明中央授權澳門特別行政區實行高度自治的誠心，並不是一次性的，只要是澳門發展需要的，中央政府還可以再授權。“一國兩制”既講原則，又要講靈活。實際上，澳門回歸以來經歷了中央向澳門特別行政區四次再授權：包括關於關閘³⁰、珠澳跨境工業區³¹、澳門大學橫琴校區³²以及85平方公里海域³³。正如在“口述歷史”項目中，採訪澳門基本法起草委員會委員孫琬鐘時談到，“每條基本法條文背後都藏着許許多多的故事，藏着許許多多的歷史，藏着很多中央對澳門的思考與關懷。雖然體現在法律上都是硬邦邦的文字，但是文字後面的內容都是非常充實、非常人性化的，體現了中央對澳門的支持與關懷。”³⁴

3. 監督關係

第三，基於授權理論決定了中央與特別行政區關係的性質是監督與被監督的關係。按照授權理論，被授權者應該嚴格按照授權的範圍和方式行使所授的權力；授權者對所授權的權力的行使及與權力行使有關的事務有監督權，被授權者應當受授權者的監督。³⁵具體來講，行政方面，行政長官向中央人民政府“述職”在港澳兩部基本法中雖沒有明確規定，但卻是在實踐中創造出來的慣例。香港特區行政長官向中央人民政府的述職始於1998年，澳門特區行政長官向中央人民政府的述職始於2000年。³⁶述職從性質上說就是一種監督。司法方面，《澳門基本法》第158條規定，“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。”由全國人大常委會授權澳門特區法院解釋，澳門特區法院在審理案件的過程中，如果對《澳門基本法》作了解釋，這個解釋是不是符合《澳門基本法》？如果解釋不符合《澳門基本法》，全國人大常委會就要進行釋法。例如1999年全國人大常委會對香港“吳嘉玲案”涉及居港權問題進行釋法，就是對香港特區法院解釋基本法的一種監督。立法方面，《澳門基本法》第17條規定，“澳門特別行政區立法機關制定的法律須報全國人大常委會備案。”備案而非批准，是中央在尊重特別行政區立法權的監督。全國人大常委會在徵詢澳門基本法委員會意見後，如認為澳門特區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回，發回的法律立即失效。

梳理並明確中央與特別行政區關係性質，有助於中央全面管治權和特別行政區高度自治權更好地有機結合，即在諮詢協商的基本理念下，中央與特別行政區權力不僅有分工，更是有配合，從而實現維護國家主權統一、領土完整並有利於澳門社會穩定和經濟發展的初心。

(四) 行政主導與立法會制約配合的關係

1. 行政主導與依法施政

分權和制衡理論不僅要通過分權限制政府的權力，而且要保持一個具有最低限度的強有力政府，能夠有效地管理社會。³⁷ 澳門實行行政主導的政治體制，這是符合“一國兩制”以及澳門政治實際需要的一個新的政治體制。不僅克服了美國政治體制中行政權和立法權在法律上過於分散而產生的行政機關制約立法機關手段不足的問題；也解決了英國政治體制中行政跟立法合二為一產生的行政機關受制於立法機關的一些問題。行政主導主要體現為行政長官具有雙重地位、雙重責任及雙重職權。行政長官作為中央與特別行政區的中樞發揮的主導作用，有利於“一國兩制”作用的發揮。從“一國”角度來講，有利於維護一國，確保中央政府的領導，以及對中央政府的負責，從而確保國家的利益；從“兩制”角度講，也有利於保證特別行政區的政治穩定和高度自治。

當然行政主導是有一個前提的，就是要依法施政，否則行政主導就成了行政霸道。今天行政主導體制下，為甚麼提出要完善依法施政，就是通過法律的完善，提高行政長官的施政水平。因為若沒有法律的完善，就很難做到依法施政。

2. 行政主導與立法會的制約配合

(1) 行政主導與立法會的制約

行政長官和立法會按照行政主導的原則彼此制約。在基本法裏面規定行政長官享有兩個權力制約立法機構，第一個權力就是行政長官在特定的情況下可以拒絕簽署立法會通過的法案；第二個權力就是行政長官在特定情況下可以解散立法會。同樣立法會也具有兩個權力制約行政長官，第一個權力就是再次通過被行政長官發回重議的法律。立法會再次通過發回的法律，行政長官只能在簽署或解散立法會之間做出選擇，並承擔政治責任，即行政長官在其任期內只能解散一次，若重選的立法會仍以全體議員 2/3 多數通過所爭議的原案，而行政長官在 30 日內拒絕簽署的，行政長官就必須辭職。第二個權力就是立法會在特定情況下對行政長官具有彈劾權。

此外，在特別行政區中，除行政主導立法外，《澳門基本法》第 65 條規定澳門特區政府對立法會負責，但這種負責區別於憲法中規定的國務院向全國人大負責，後者因為全國人大是最高權力機關，所以國務院對全國人大的負責是一個全面的負責，是沒有範圍限制的。但是基本法是行政主導，所以政府對立法會的負責是在一定範圍內的負責。所以第 65 條“負責”後使用的是冒號“：”，而不是逗號“，”準確地表達了下面的意思，即冒號後面的就是我對你負責的事情，包括執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。說明這種負責是有範圍的，不是全面的對立法會負責。

(2) 行政主導與立法會的配合

當然行政與立法之間有分工、有制約，還需彼此配合。不僅體現在法案的提出及簽署上，也體現在立法會財務權的審批上。同時《澳門基本法》中第 57 條和第 58 條關於行政會的設置初衷就是為了促進行政與立法之間的相互配合。其組成人員由行政長官從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委任。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會前，須徵詢行政會的意見。政府從提出決策到形成政策都應該有立法會議員參與、討論並提出意見，從而有助於立法會討論審議並通過。

四、結語

“一國兩制”在澳門成功實踐的20年，不僅經歷了“一國兩制”的制度化使得“一國兩制”制度能夠真正實施，同時也經歷了“一國兩制”的法律化使得“一國兩制”制度有法律保障，更是經歷了“一國兩制”的完善化，補充制定了《澳門基本法》相關配套制度措施，確保了基本法明確化、透明化。

澳門“一國兩制”的成功經驗，不僅體現於堅定不移地將“一國兩制”和基本法付諸於實踐，更要努力做到全面準確理解和掌握“一國兩制”和基本法的規定，把握好“一國”與“兩制”之間、憲法和基本法之間、中央全面管治權與特別行政區高度自治權之間以及行政主導與立法制約配合之間的關係，並做到有機結合。只有這樣，才能實現“一國兩制”的宗旨，維護國家統一和領土完整，有利於澳門社會穩定和經濟發展的初衷。

註釋：

- ¹ 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國15週年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話》，2014年12月20日。
- ² 葛書院：《1950-1965年國共兩黨的五次秘密接觸》，載於《黨史文匯》，1996年第4期。
- ³ 鄧小平：《建設有中國特色的社會主義》（增訂本），北京：人民出版社，1987年，第90頁。
- ⁴ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第22頁。
- ⁵ 見《中共十一屆三中全會（1978年12月18-22日）》，載於人民網。
- ⁶ 同註4，第22頁。
- ⁷ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第2-3頁。
- ⁸ 見《人民日報》，1984年10月3日。
- ⁹ 同註3，第90-91頁。
- ¹⁰ 同註4，第24頁。
- ¹¹ 李後：《百年屈辱史的終結》，北京：中央文獻出版社，1997年，第100-102頁。
- ¹² 見《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會第一次全體會議文件匯編》，1988年，第2-4頁。
- ¹³ 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第5頁。
- ¹⁴ 同上註，第5頁。
- ¹⁵ 同註4，第291-295頁。
- ¹⁶ 宗光耀：《見證澳門回歸祖國》，北京：華文出版社，2010年，第122頁。
- ¹⁷ 同註4，第265頁。
- ¹⁸ 饒戈平：《完善與基本法實施相配套的制度和機制》，載於《紫荊網》，2017年3月29日訪問。
- ¹⁹ 《澳門維護國家安全法簡介》，載於澳門警察總局網站。

- ²⁰ 同上註。
- ²¹ 康玉梅：《“一國兩制”下香港特別行政區的國民教育與國家認同》，載於《環球法律評論》，2018年第2期，第165頁。
- ²² 吳鵬：《香港推行國民教育的路徑分析》，載於《國家行政學院學報》，2017年第4期，第46頁。
- ²³ 鄧小平：《鄧小平論“一國兩制”》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2004，第19頁。
- ²⁴ 同上註。
- ²⁵ 同上註，第17頁。
- ²⁶ 同上註，第14頁。
- ²⁷ 同註7，第25頁。
- ²⁸ 見《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》，載於北大法寶網站。
- ²⁹ 同註7，第58頁。
- ³⁰ 《拱北海關“三不管”地段將租給澳門管理》(2002年7月18日)，載於人民網。
- ³¹ 見《國務院關於設立珠澳跨境工業區的批覆》。
- ³² 《十一屆全國人大常委會第九次會議27日表決通過決定》(2009年6月27日)，載於國務院網站。
- ³³ 見《中華人民共和國國務院令第665號》，《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》已經2015年12月16日國務院第116次常務會議通過。
- ³⁴ 見“口述歷史”項目，對澳門基本法起草委員會委員孫琬鐘的訪談紀要。
- ³⁵ 董立坤：《中央管治權與香港特別行政區高度自治權的關係》，北京：法律出版社，2014年，第60頁。
- ³⁶ 1998年10月15-17日香港特區行政長官董建華到北京向中央政府述職，見《香港回歸大事記(1998年)》(2007年6月1日)，載於中國網；2000年12月17日行政長官何厚鏞首次赴京述職，見《澳門回歸大事記(2000年)》(2000年12月31日)，載於澳門虛擬圖書館網站。
- ³⁷ 同註7，第218頁。