

互信機制的構建： “一國兩制”澳門實踐的要旨*

張 強 駱偉建

[提 要] 互信是“一國兩制”的基礎,是和平解決回歸問題的前提,也是促使港澳高度自治法律化的關鍵因素。新時代“一國兩制”理論的發展是互信機制實踐的深入化體現。澳門成功實踐“一國兩制”的經驗在於正確處理各主體間的關係,建立起互動、理解、合作的新型法治化治理模式:在中央與特區互信關係中,授權決定了二者形成協助型與監督型的機制;在行政機關、立法機關與司法機關的互信關係中,權力分工、行政主導的政治體制決定了三者形成合作型與制衡型的機制;在澳門居民與政府的互信關係中,“澳人治澳”的法理與歷史決定了二者形成權利保障型與認知理性型的機制。未來澳門需要更加創新互信機制,滿足不同主體的一般性需求。

[關鍵詞] 澳門回歸 “一國兩制” 澳門實踐 互信機制

[中圖分類號] D676.59 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874-1824(2019)04-0039-13

回歸二十年來,“一國兩制”澳門實踐取得了舉世矚目的成就,實現了經濟跨越式發展,社會民生持續改善,社保制度日趨完備,民主政制穩步推進,對外交往不斷擴大。^①“一國兩制”從構想、理論逐漸轉變為特別行政區制度的實踐與《中華人民共和國憲法》(以下簡稱《憲法》)、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《基本法》)的落實。與此同時,回歸二十年來,澳門不斷呈現新的面貌,如 2009 年全國人民代表大會(以下簡稱“全國人大”)常委會授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學實施管轄,2015 年國務院又明確澳門習慣水域管理範圍等。如何堅守澳門“一國兩制”的實踐成果,如何推進新時代澳門發展的模式,成為回歸二十周年之際需要回答的問題。因此,分析和總結澳門二十年來的經驗成為“一國兩制”發展的應有之義。

自澳門特別行政區成立五周年以來,不少學者已經注意到這個問題,並對此展開了相應的論述,主要集中在以下幾點:第一,“一國兩制”構想本身所具有的科學性、生命力與實事求是原則,成為澳門歷史性巨變的根本保證。^②第二,“一國兩制”方針和《基本法》全面正確貫徹落實是澳門成

* 本文係廣東省哲學社會科學“十三五”規劃課題“維護中央對港澳全面管治權和保障港澳高度自治權有機結合的理論和實施機制研究”(項目號:GD18YTQ01)的階段性成果。

功的重要經驗。^③第三,中央全面管治權與澳門特別行政區高度自治權有機結合,二者協同發展、密不可分,全面管治權彌補了澳門高度自治權發展中的漏洞,高度自治權積極維護全面管治權,履行其憲制責任。^④第四,中央政府釋放制度紅利,澳門同胞積極擁護“一國兩制”,愛國愛澳傳統為澳門發展提供高度和方向。^⑤第五,保持澳門原有的制度和生活方式不變,並重視區域合作是澳門政治經濟發展模式成功的關鍵所在。^⑥第六,抓好經濟,改善民生,營造公平公正的社會環境,保障澳門居民的基本權利。^⑦第七,理論與實踐相結合,做好“一國兩制”和《基本法》的系統化、普及化、制度化和細則化。^⑧

上述總結全面、深入地指出了澳門“一國兩制”與《基本法》成功實施的經驗,為澳門《基本法》的理論提供了有力的支撐。但從另一個角度而言,如何去看待這些經驗背後的原因和發展,仍有待進一步分析。有鑑於此,本文試圖從“一國兩制”澳門實踐的運作機理角度對回歸二十年來的成功經驗進行分析。

一、“一國兩制”的互信基礎及其發展

(一)“一國兩制”互信的歷史溯源

鄧小平曾表示“一國兩制”的構想是上世紀 80 年代被中央政府正式提出,並首先用於解決香港問題的方式。^⑨因此,“一國兩制”的本質探索需要回溯香港問題解決的歷史,需要回溯作為“一國兩制”設計者鄧小平的講話。

首先,實事求是解決香港問題的根本觀點和思想路線,而互相瞭解和互相信任是順利解決香港問題的重要條件。香港問題主要包括兩個方面,一是回歸問題,中國政府如何恢復行使主權。^⑩鄧小平指出:“中國面臨的實際問題就是用什麼方式才能解決香港問題,用什麼方式才能解決台灣問題。只能有兩種方式,一種是和平方式,一種是非和平方式。而採用和平方式解決香港問題,就必須既考慮到香港的實際情況,也考慮到中國的實際情況和英國的實際情況,就是說,我們解決問題的辦法要使三方面都能接受。”^⑪而和平解決需要三方面形成互信。二是治理問題,面對不同於內地的經濟社會制度,中國政府如何治理好回歸後的香港,如何保持香港的繁榮穩定。鄧小平認為:“我們有了一個共同的大前提,一個共同目標,就是愛祖國,愛香港,在今後十三年和十三年以後保持香港的繁榮和穩定”,^⑫“香港繼續保持繁榮,根本上取決於中國收回香港後,在中國的管轄之下,實行適合於香港的政策。”^⑬故保留原有制度就是中央與香港間相互信任的結果。

其次,為了實現互信,需要透過制度化與法律化的方式予以確定。制度與法律成為“五十年不變”的重要方式。鄧小平強調:“我們多次講過,我國政府在一九九七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。香港自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位也不變”,^⑭“全國人民代表大會已經通過了這個政策。有人擔心這個政策會變,我說不會變”。^⑮作為中國的最高國家權力機關,全國人大以法律的方式通過《基本法》,確認“一國兩制”所授予香港的高度自治權,這成為中央與香港互信的制度保障。

再次,如果信任被破壞,那麼基於中國恢復行使主權,中央政府有必要透過行使權力予以彌合裂痕。儘管香港被授予高度自治權,但這並不等於中央與香港的割裂與相互孤立。鄧小平提出:“切不要以為沒有破壞力量。這種破壞力量可能來自這個方面,也可能來自那個方面。如果發生動亂,中央政府就要加以干預。由亂變治,這樣的干預應該歡迎還是應該拒絕?應該歡迎。所以事物都要加以具體分析。”^⑯

因此，“一國兩制”就是建立在互信基礎上的國家統一與國家治理方式。鄧小平指出，“對中華人民共和國，對中央政府沒有信任感，那麼，其他一切都談不上了。”^①“一國兩制”一方面延續了中國古代對邊陲地區的信任管理機制，^②另一方面又是當代中國立足現實以制度化與法律化手段予以憲制創新的產物。故“一國兩制”實踐的重點在於主體間互信關係的維護，在於中國國家治理制度的生長。

（二）“一國兩制”互信的哲學之維

無獨有偶，西方哲學也契合了互信的治理哲理。近代西方哲學確立了人類優於自然的原則。^③隨之產生了認知工具理性與交往理性。認知工具理性強調世界觀的中心化以及對客觀自然的認識和征服。^④換言之，競爭、博弈、謀略是人作為中心所必需的方式，他者乃主體相對應的客體，只是達到目的可能需要的工具。由此在政治系統中，績效成為秩序建構中的核心因素，他者的認同與感知並不對此產生影響。社會運作中的他者則是處於被動的制度安排與構建中。當政治系統滲入生活世界，最終將呈現生活世界（文化、社會和人格）的殖民化現象。^⑤

交往理性則顛覆了認知工具理性的主體概念，不再局限於個人中心主義，不再附加於強制，而是在主體間進行溝通和交往。透過相互說服的過程，參與者能夠在動機充足的基礎上形成有效共識，在相互承認的基礎上形成利益共贏。交往理性解決的核心問題是現代社會普遍存在的合法化危機。國家在行使社會管理職能的過程中，需要就所採取的制度提供正當化的理據。傳統的神話已不能論證其正當性，而單純的法律規則只具有合法律性，結果只有事實的強制力而沒有有效性成為合法化危機所面臨的困境。“合法律性的合法性之所以可能，是因為法律程序與服從其自身程序合理性的道德論辯之間的一種相互交叉”。^⑥所以，合法性就需要從設定的理性意見和意志形成的程序中取得，意即它們得到了相關者作為理性商談的參與者的同意，從而借助交往理性的概念，透過主體間的互動形成法律，用民主來化解合法性的危機，在交往自由的基礎上得以承認，調和事實性與有效性的張力。

因此現代社會的治理邏輯在於構建主體間的交往互動，以獲得理解、換位思考、協作進步為導向。^⑦同時，需要在交往的過程中實現社會性整合，借助交往滿足合法化的需要，降低社會無休止的爭議。

（三）“一國兩制”互信的法治發展

法律化是“一國兩制”互信實踐的制度保障。因此，中共十八大以來中央政府不斷豐富和發展“一國兩制”的理論，一方面強調“回歸完成了香港憲制秩序的巨大轉變，中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎”^⑧，“中央政府依照憲法和香港特別行政區基本法對香港實行管治”，^⑨另一方面則強調“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”^⑩，“要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合起來”。^⑪換言之，前者強調互信機制的法治基礎，後者則強調對於互信缺乏的彌合。因為為了社會的存在，必須使法生效，而法之所以成為法，必須有其社會效力。^⑫所以總結二十年來“一國兩制”澳門實踐的經驗，關鍵是《憲法》和《基本法》所確立的互信機制在澳門特別行政區的落實情況。

實際上，《憲法》第 31 條所規定的特別行政區及其制度設定在其一開始就遇到了較大的合法性爭議。如何看待《憲法》與《基本法》的關係就成為頭號難題。不同的學者展開了不同的論述。例如，從一般和特殊的角度解釋《憲法》和它的第 31 條的關係，《基本法》的起草由於合乎第 31 條

的特殊規定就成為合憲；²⁹也有觀點認為《憲法》將共和制確立為中國根本規範，因此全國人大有權決定特別行政區不實行社會主義制度；³⁰還有觀點提出《憲法》與《基本法》是主體法與附屬法的關係，它們都是憲法規範，從而證明《基本法》符合《憲法》。³¹國家在治理香港、澳門時究竟具有怎樣的正當性？“一國兩制”的互信基礎給我們一種可信賴的答案。意即《基本法》之所以符合《憲法》，是因為《憲法》與《基本法》所構建的“一國兩制”與特別行政區制度是中國人民溝通協商的產物。無論是1982年《憲法》修訂時加入的第31條，還是香港、澳門進入過渡期後《基本法》的起草，都是中國人民按照主體間互動的形式進行的。第一，從機構設置的角度而言，憲法修改委員會與基本法起草委員會為“一國兩制”提供了溝通的基本渠道。其中基本法起草委員會涵蓋了內地有關部門負責人、各界知名人士、法律界人士，還包括澳門工商界、法律界、教育界、新聞界、宗教界、勞工界等各方面人士，並且安排了兩位具有葡萄牙血統的澳門居民參加，照顧了澳門的各方面、各階層的廣泛利益，反映了內地和澳門各界人士的意見、要求和願望。³²第二，從起草的程序而言，《憲法》和《基本法》都透過廣泛的民主協商程序。其中《基本法》在4年5個月的時間裡，廣泛聽取澳門與內地的各界意見，先後在澳門與全國其他地區開展公眾諮詢。第三，從法律通過的程序而言，《憲法》的修訂和《基本法》制定的主體是作為最高國家權力機關的全國人民代表大會，是人民主權的制度化體現。因此，《基本法》的合法性來源於設定在理性意見和意志形成的程序，是社會和意識形態多元化的條件下所提供的力量，是理性商談的參與者的同意。³³

所以，“一國兩制”互信的法治化所獲得的合法性基礎來源於人民的交往與溝通，其是中央與澳門互動、信任的結果。沒有中央與澳門的互動，“一國兩制”與《基本法》難以呈現；沒有中央對澳門的信任，在單一制的國家結構形式下，《基本法》不可能透過法律的形式構建、維護和發展一套適合澳門的憲制秩序；³⁴而沒有澳門對中央的信任，中央也不可能願意按照《憲法》第31條發展特別行政區制度。如果能夠維持互信，那麼意味著《基本法》能夠按照當年溝通的結果所呈現；反之，則意味著對《基本法》的背離。今天在挖掘澳門成功經驗時，必須要考量的標準就在於澳門特別行政區是否形成了互信的機制，是否能夠形成中共十八大所提出的“完善《基本法》實施的相關制度和機制”，從而維護了《基本法》的合法性與有效性基礎。

二、中央與澳門互信機制的有效構建

（一）互信的基礎：中央對澳門的授權

“一國兩制”的提出不僅是在解決國家統一問題，而且旨在提升包括澳門在內的國家治理體系與治理能力的建設。³⁵看待“一國兩制”，必須要保持全面、發展的眼光，不僅需要看到1987年中葡兩國發表《聯合聲明》，圓滿解決歷史遺留問題，而且要看到全國人民代表大會根據我國《憲法》制定《基本法》、設立澳門特別行政區的史實，更加要看到的是在回歸後中央與澳門之間產生的憲制關係。

作為一個系統工程的“一國兩制”，其要求的是國家主權的統一，並在此之下實施特別行政區的高度自治。³⁶因此，在“一國兩制”系統中，由於“一國”與“兩制”的關係，決定了中央與澳門特別行政區成為其運作的重要主體。如何把握好二者之間的關係成為“一國兩制”成敗的核心議題。合作抑或對抗成為中央與澳門關係的模式選擇。從憲法理論而言，之所以說中央與澳門之間是合作而非對抗關係，是因為中央與澳門的權力來源不一致，並不具有相等的合法性基礎。申言之，中國在1999年12月20日恢復對澳門行使主權，意味著在單一制的國家結構形式下，中國中央政府

將代表國家對澳門地區具有對內的最高統治權和對外的獨立代表權,意味著中國中央政府具有對澳門的全面管治權,能夠決定澳門地區的一切事務。這種權力的合法性基礎來源於人民的授權,具有根本性的地位和最高的權威效力。中央政府,具體而言則是由全國人民代表大會根據《憲法》制定《基本法》,基於既有的全面管治權,授予澳門特別行政區高度自治權。故特別行政區高度自治權的合法性基礎來源於中央的授予,而非人民的直接授予。在人民主權的基本原則下,特別行政區所擁有的高度自治權無法與中央政府所擁有的全面管治權所抗衡。相反,澳門需要同授予它高度自治權的中央保持合作的關係,從而才能維護好這種特殊的憲制結構。

合作進一步產生了主體間的互信需求。中央授予澳門特別行政區高度自治權的範圍與程度源於中國政府的現實需要,是中國政府發揮主體間溝通的結果,是在“優勢互補的實用主義思路”^⑧下做出的決定,並不等於受制於外國政府。當中央政府授予澳門特別行政區高度自治權後,中央仍然擁有對澳門特別行政區的全面管治權。其法理邏輯在於:第一,中央授予澳門特別行政區的高度自治權是有限度的,並非所有事務,在諸如國防、外交等問題上並未授予澳門特別行政區,而是由中央政府直接行使,澳門特別行政區需要尊重和維護中央在該領域內的權力;第二,中央對授予澳門特別行政區的高度自治權,其本質是對行使權的授予,^⑨中央仍然保有了兩方面重要的權力。這包括中央對於特別行政區高度自治權所擁有的監督權,也包括中央對特別行政區高度自治權範圍和程度的決定權。換言之,中央授予澳門高度自治權後,其仍然需要發揮憲制上的重要作用,中央與澳門必須要形成有效的互動,而非孤立、斷裂的關係。因此,中央的全面管治權與澳門特別行政區高度自治權的有機結合,需要中央和澳門作為主體間的互信,這是授權模式的必然要求。

(二)中央與澳門互信的模式與機制

中央與澳門的互信,首先建基於主體間的溝通與交流。在授予特別行政區高度自治的結構下,中央與特別行政區具有憲制上的主體特徵。在處理中央與澳門特別行政區關係時,既要注重中央所代表的國家利益,也要關心澳門特別行政區所代表的地方利益,異質性的特徵並不能否定二者在根本宗旨上的同質,故它們都需要在一個平衡的結構中生長。

其次,互信的運作需要以法律機制的建構為核心模式。特別行政區的高度自治權來源於中央的授權,故中央的授權方式決定了互信開展的模式選擇。《憲法》與《基本法》所確立的高度自治表明法律授權機制應當是互信開展的最佳模式。中國中央政府以法治作為核心理念與方式,確保各方的信心。目前及未來在發展互信的過程中,亦應當以法律機制的構建作為主要內容。當然這並不排斥政策等其他方式的存在。

最後,互信機制以中央為始端,並同澳門特別行政區的回應構成閉合回路。在單一制的國家結構形式下,是否建立特別行政區、特別行政區制度為何都由中央來決定,這是《憲法》賦予全國人大的職權。因此在中央與澳門特別行政區的互信機制構建中,本源性和繼受性特點的高度自治決定了中央的主導性地位。^⑩故互動的過程中,需要以中央對澳門特別行政區的信任為原點,並在此基礎上由澳門特別行政區進行回饋。既有的互信機制可分為以下兩種類型:

1. 協助型互信機制

協助型互信機制是指中央與澳門特別行政區在行使權力的過程中,一方協助另一方達到共同目的的運行方式。中央以授權的方式體現對澳門的信任機制,而澳門則以本地立法及其實施的方式體現對中央的信任機制。例如,《基本法》第 13 條規定中央政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務,授權澳門特別行政區依照《基本法》自行處理有關的對外事務。第 140 條又規定了

中央政府協助或授權澳門特別行政區同有關國家和地區談判和簽訂互免簽證協議。本作為中央直接行使的權力,中央政府基於對澳門政府的信任,授權其在特定領域內自行處理,並協助其開展相關領域的事務,共同達到將澳門建設為開放的國際城市的目的。截止 2019 年 7 月,共有 142 個國家和地區給予中國澳門特別行政區護照免簽或落地簽待遇。^④ 這標誌著中央與澳門在對外事務中的互信機制取得了良好的成績。

又如,《基本法》第 14 條規定中央政府負責管理澳門特別行政區的防務。為了協助中央政府履行防務權,落實《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》(以下簡稱《駐軍法》),澳門特別行政區先後通過多部法律、行政法規。其中,第 23/2009 號法律《中國人民解放軍駐澳門部隊因履行防務職責而享有的權利和豁免》第 8 條規定,對妨礙澳門駐軍履行防務職責的行為,如在澳門特別行政區執法人員不在場且不能及時被召喚的情況下,澳門駐軍人員經適當表明身份後,可採取適當和適度的必要措施予以制止,尤其是勸離、警告或者勒令立即停止妨礙行為,並規定了包括使用火器在內的可採取的強制措施。澳門特別行政區透過立法實施《駐軍法》第 9 條的規定,建立起協助中央駐軍防務的法律機制,反映了中央與澳門的互信程度之高。2017 年颱風“天鴿”對澳門造成嚴重破壞,特區政府首次依據《駐軍法》第 14 條以及第 6/2005 號法律《中國人民解放軍駐澳門部隊協助維持社會治安和救助災害》請求駐軍協助救災,取得良好效果,並受到廣大澳門居民的擁護,再次生動體現了互信機制在中央與澳門特別行政區關係中的重要地位。

再如,《基本法》第 23 條規定澳門特別行政區應就維護國家安全自行立法。2009 年澳門特別行政區通過第 2/2009 號法律《維護國家安全法》,就七種危害國家安全的犯罪訂定專門法律,並於 2018 年制定第 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。中央對澳門高度信任,將原本應由中央管理的事務授權澳門,澳門也積極履行憲制責任,從法律與機構等多個方面予以協助,完成央地關係的有效互動。

2. 監督型互信機制

監督型互信機制是指中央與澳門特別行政區建立有利於中央監督特區高度自治的運行方式。中央在授權澳門後,中央保有對澳門的監督權,同時澳門也應當主動建立讓中央監督的機制,確保二者互信的深化。《基本法》中已就多項中央監督高度自治的內容進行了規定,例如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,全國人大常委會審查後可對不符合中央管理的事務或中央與澳門特別行政區關係的條款發回,發回的法律立即失效,將澳門特別行政區立法權同中央的監督權緊密結合,形成良好的互信機制。

又如 2015 年中央授予澳門特別行政區 85 平方公里海域,澳門由此對海域依法進行管理,其中包括了澳門特別行政區透過填海造地的方式拓展土地空間。在中央的授權文件中,並未規定填海造地的具體程序,但 2018 年澳門特別行政區通過第 7/2018 號法律《海域管理綱要法》,其中第 5 條、第 7 條規定澳門填海須報中央批准、海洋功能區劃調整須諮詢中央意見。這即是在互信基礎上建立的法律機制,將授權與監督緊密結合,有利於我國生態文明的整體建設,是《憲法》生態觀在澳門落實的體現。

(三) 中央與澳門互信機制的期待

儘管中央與澳門已建立了相對系統化的互信機制,使得澳門“一國兩制”實踐能夠按照《憲法》和《基本法》預設的央地關係模式運作,但是在未來的發展中,依然需要對中央與澳門的互信機制予以更高水平的期待。

一是完善既有互信機制的全面性。目前《基本法》所涉及的互信機制在二十年的實踐中已逐漸發展,但仍然會存在一些留白或爭議可供完善。例如中央指令權的實施內涵。再如在澳門特別行政區法律備案審查機制上,法律的範圍亦可進一步厘清。因為如若限於在立法會制定的法律,那麼其制定的議事規則在既有的機制下缺乏外部的監督可能,不利於二者的互信產生。故在互信機制的背景下,有必要將議事規則納入備案審查的範圍中。^①

二是主動構建新時代所需的互信機制。“一國兩制”不等於澳門同內地、中央的靜止、孤立,而是在《憲法》和《基本法》構建的框架下不斷發展特別行政區制度,以有利於國家主權、安全與發展利益以及澳門的繁榮穩定。作為澳門的深層次問題,經濟產業單一成為亟需回應的議題。但單純依靠澳門本地難以解決經濟以及相關的民生問題,從而出現了“高度自治的難題”,^②而回應之道則需要在自身努力的情況下,加強區域合作,推進經濟深度與可持續發展。^③因此,粵港澳大灣區戰略成為澳門緩解深層次矛盾的重要機遇。中央與澳門需要在新時代下,完成高水平的互信機制,在出入境、資金與技術管制、事權與財權等方面有新的突破,尋求特別行政區制度的時代變遷要求,澳門應當發揮主動性與積極性,將改革開放進一步融入其中,透過協商等途徑建立緩解澳門發展困境的機制。

三、澳門行政機關、立法機關與司法機關互信機制的有效構建

(一)互信的基礎:特別行政區政治體制的內在要求

特別行政區採取什麼樣的制度是“一國兩制”實施的供給側保障。全國人民代表大會透過《基本法》第2條明確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、獨立的司法權和終審權,並在第四章政治體制當中明確了行政管理權、立法權與司法權的行使機關。這使得澳門特別行政區的行政機關、立法機關與司法機關在職權與機構上都具有了憲制上的合法性。隨之而來的問題是三個機關所行使的權力之間應當是怎樣的關係?學界對此有不同的看法,有人主張特別行政區的政治體制原則上應當實行三權分立的模式,^④有人認為是行政主導,^⑤也有人提出其應當表述為“行政長官制”^⑥。

無論特別行政區政治體制如何概括,從其本質和特徵而言應當符合以下三點特徵。第一,澳門特別行政區政治體制是我國的地方政治體制。申言之,這是在探討作為地方行政區域的澳門特別行政區如何組織政權的形式問題。^⑦所以不能將澳門特別行政區的政權組織形式完全與其他國家等同。“三權分立”之所以不能夠成為澳門特別行政區政治體制的準確描述,就是因為“三權分立”建立在國家權力配置之中。澳門特別行政區的行政管理權、立法權與司法權來源於中央授權,並不能對澳門特別行政區的權力進行完整概括,尚有中央所主導和行使的多項權力。但中央借鑒西方既有的理論與實踐,包括回歸前澳葡的做法,將高度自治權授予不同的機關行使,是批判性吸收的結果,避免權力行使主體單一化造成霸權主義。

第二,澳門特別行政區權力分工的目的是合作,而非對抗。在傳統的三權分立模式下,行政權、立法權與司法權之間具有平等性,從而產生了對抗的結果。美國學者阿克曼一針見血地指出美國式的分權可能出現權力間相互攻擊的“林茨噩夢”式的憲法崩潰,即使在全權時期也造成了個人崇拜,將公共行政過度政治化,並且侵蝕了法治的原則。^⑧因此美國式的分權理念並不是完美的選擇。近些年來不少國家都意識到合作的重要性,例如《葡萄牙憲法》第114條規定主權機關應遵守憲法關於分立及互相依賴之規定。故姬鵬飛對《基本法》起草工作進行說明時指出,澳門政治體制的原

則是行政機關、立法機關和司法機關之間既相互配合,又相互制衡,其中強調了配合優於制衡的憲制地位。所以澳門特別行政區高度自治權分工的目的是合作,而非對抗,從而避免美國式分權的陷阱。

第三,行政權主導是權力合作的憲制設計。儘管《基本法》中並未明確規定“行政主導”是澳門的權力運作原則,但《基本法》已賦予行政權更大的主導性優勢地位不容否認。之所以要確立一個權力的主導性地位,是為了避免權力的對抗。而之所以確立行政權的主導性地位,是因為行政權是中央與澳門特別行政區的關係紐帶,能夠完成對中央負責的憲制責任,同時也是專業性、效率性等客觀因素決定的趨勢。因此,行政主導成為澳門行政、立法、司法權合作的基礎,而這種合作決定了三權之間需要建立互信機制。

(二) 行政機關、立法機關與司法機關互信的模式與機制

《基本法》在第四章政治體制中對於行政機關、立法機關與司法機關三者的權力運作進行了較為詳細的規範,除了在權力合作方面的著墨外,不少內容亦都反映了權力制衡的實質,因此如何理解制衡與互信的關係成為首先需要回答的問題。從政治倫理上而言,行政機關、立法機關與司法機關的權力來源於中央授予,制衡的權力設置也是中央透過《基本法》予以確立,所以三機關在行使制衡權力時並不是僅為完成憲制上的規範,而是需要考慮對中央的內在責任。^④制衡機制的設立是以尋求共識為目的,是在促進互信的過程中所實施的手段,是憲法妥協性原則的要求。

其次,在三權力、三機關互信模式中,行政長官處於核心位置,發揮統籌功能。《基本法》明確行政長官是澳門特別行政區的首長,也是澳門行政機關的首長,其在澳門政治體制中具有特殊的憲制地位。互信機制運作的過程中需要確保行政長官的主導性優勢權力,履行既對中央負責,又對澳門特別行政區負責的義務,從而提高施政的能力和效率。但互信模式並不意味著某機關可以代替另一機關行使權力。既有的互信機制可分為以下兩種類型:

1. 合作型互信機制

合作型互信機制是行政機關、立法機關與司法機關其中兩者需要透過合作才能夠共同完成《基本法》中所列舉管治事務的運行方式。合作的主要方式是支持與配合,同時也包括消極意義上的不干預、不越權。例如在行政機關與立法機關的合作型互信機制中,議員提出涉及政府政策的法案需要行政長官同意;法案需要立法會通過、行政長官簽署;重大政策推出前,行政長官需要諮詢有立法會議員參與的行政會意見等。在行政機關與司法機關的合作型互信機制中,法官需要行政長官任命和免職;法院在審理中涉及國防、外交等國家行為的事實問題時,需要有行政長官就該問題發出的證明等。在立法機關與司法機關的合作型互信機制中,當立法會彈劾行政長官,則需要終審法院院長組成獨立的調查委員會進行調查等。

在立法會議員請求中止立法會決議案中,澳門特別行政區中級法院認為其沒有審判立法會全會所作行為的法定管轄權,因為立法會全會的行為是政治行為,不具有行政的性質,不符合《司法組織綱要法》中的許可權,最終駁回聲請人的起訴。^⑤澳門特別行政區司法機關恪守職權法定原則,在消極意義上對立法機關建立了合作型的互信機制,確保立法機關職權的正常行使,形成了良好的互動關係。

2. 制衡型互信機制

制衡型互信機制是行政機關、立法機關與司法機關按照《基本法》授予的權力,透過制衡的方法,達成共識和妥協的運作方式。制衡的過程是以主體間相互信任為基礎的交流協商,最終的共識

是有效維護法律的權威。例如,在行政機關與立法機關的制衡型互信機制中,行政長官可以將立法會通過的法案發回;行政長官在《基本法》第 52 條規定的情況下解散立法會;立法會在《基本法》第 54 條第 2、3 項規定的情況下迫使行政長官辭職;立法會議員動議彈劾行政長官等。在行政機關與司法機關的制衡型互信機制中,也存在行政長官可赦免或減輕刑事罪犯的刑罰的機制。在立法機關與司法機關的制衡型互信機制中,立法會組成的審議委員會可以建議行政長官免除終審法院法官的職務。

(三)行政機關、立法機關與司法機關互信機制的期待

《基本法》就澳門特別行政區行政機關、立法機關與司法機關間的權力互動進行了系統的規範,但仍然存在需要進一步完善的互信機制。例如,在行政機關與立法機關方面,《基本法》規定了政府在立法提案權方面的主導性優勢,包括專屬提案權以及涉及政府政策的法案需要行政長官同意的機制,《議事規則》對此也做出了細則性的規定,確保了行政主導的地位。雖然政府已在立法計劃的制定和執行方面進行了優化,但實踐中仍然存在立法需要不能被滿足的情況。⁵¹因此,需要加強行政機關與立法機關的互信,通過協商完善立法計劃,及時回應社會需要。

又如,在司法機關與行政機關、立法機關方面,目前可能存在司法資源緊張、效率不高等問題,故在預防和解決社會矛盾、維護社會穩定、促進社會和諧發展等方面,需要行政機關、立法機關共同應對。⁵²這意味著三機關需要完善互信機制,透過行政、立法等多重手段進行,而不是只依賴司法機關化解社會糾紛。在制衡型互信機制作為後盾的情形下,不斷優化行政機關、立法機關與司法機關的合作型互信機制。

四、澳門居民與政府互信機制的有效構建

(一)互信的基礎:“澳人治澳”的意涵

“澳人治澳”是“一國兩制”的應有之義,是澳門居民行使中央授予的高度自治權發展澳門的生動表達。澳人如何治澳?互信成為澳門居民同政府良好關係的內容。澳門居民與政府互信中的政府是一個廣義的概念,它不僅是指行政機關,而且也包括立法機關與司法機關;不僅是指澳門特別行政區政府,而且也包括中央政府。“一國兩制”作為國家治理體系與治理能力現代化的路徑選擇,其強大的生命力離不開民眾的支持與信任。傳統的管理者與被管理者模式不能簡單套用在當下的特別行政區制度中,而是需要在多元主體共存的情形下,提升社會的自我管理與約束能力,提高政府的預見能力與協調能力。⁵³因此,居民的廣泛參與、同政府建立互信機制成為特別行政區治理行穩致遠的關鍵因素。

回歸前夕,澳門社會出現較大波動,傳統經濟模式發展遇到較大障礙。1998年、1999年澳門本地生產總值均出現負增長,錄得同比增長-6.5%與-3.6%的低迷數據。⁵⁴同時,腐敗、犯罪現象使得澳門社會不得安寧。⁵⁵為了解決上述問題,中央政府與澳門特別行政區政府進行了卓有成效的治理:一方面中央政府不斷增強公安邊防部隊力量,在珠海嚴厲打擊黑社會勢力,並駐軍澳門,增強威懾力,另一方面,特區政府堅持循序漸進、固本培元的思路,不斷協調經濟轉型和產業發展,建立起區域合作的發展模式。儘管“一國兩制”是全新的治理制度,新生的澳門特別行政區政府亦沒有治理經驗,但這些並沒有讓澳門居民產生動搖,反而最終透過政府與居民的努力取得了人均地區生產總值位居世界前列、社會治安穩定的成績,這也證明了“在葡萄牙人沒有能力解決法律和秩序問題的地方,中國的辦法能夠取得成功”⁵⁶。因此,只有澳門居民與政府建立起互信,“澳人治澳”才能

夠真正實現。

(二)澳門居民與政府互信的模式與機制

互信意味著澳門居民與政府需要建立主體間的理性交流,特別是居民需要成為公共事務的參與者,而不是傳統社會單向度的管治—命令模式。互信機制的本質是民主的體現,是“一國兩制”系統中的重要一環,也是特別行政區高度自治的反映。

具體而言,這種互信的模式應當包含居民對政府的信任以及政府對居民的信任兩個方面。^{②7}居民對政府的信任,需要居民對政府的法律、政策認同,並能夠產生合理的期待,同時居民亦能夠在政府執行的過程中予以支持和配合。政府對居民的信任,則需要政府相信居民能夠透過適當途徑表達訴求,有效實現居民在社會治理中的地位與作用,同時也能通過立法、執法、司法等途徑保障居民的權利與自由,創造出更加融洽的社會氛圍。既有的互信機制可分為以下兩種類型:

1. 權利保障型互信機制

權利保障型互信機制是中央政府和澳門特別行政區政府在保障澳門居民權利的過程中產生的互動運作方式。《憲法》、《基本法》以及澳門本地法律、國際條約等對澳門居民的權利與自由進行了多層次、多角度的規範。這種權利保障關係中透露著政府信任澳門居民以及澳門居民能夠積極參與公共事務的雙重雙向關係。例如參與國家事務的管理權。我國人民行使權力的機關是人民代表大會。《憲法》第 59 條規定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,全國人民代表大會代表名額和代表產生辦法由法律規定。《基本法》第 21 條則進一步規定澳門特別行政區的全國人大代表產生辦法由全國人民代表大會確定。根據《中華人民共和國澳門特別行政區選舉第十三屆全國人民代表大會代表的辦法》可知,澳門特別行政區全國人大代表名額為十二名,並由選舉會議選舉產生。同其他省、自治區、直轄市、特別行政區相比,澳門特別行政區全國人大代表數量占本地區人口的比例是遙遙領先的,體現了中央政府對澳門的高度信任。同時,澳門特別行政區全國人大代表也積極參與國家事務,每年在“兩會”期間,積極建言獻策,表決法案、議案,並能夠提出多份高質量的議案;在大會閉幕期間,亦通過調研、視察等途徑對全國多個省、自治區、直轄市展開履職活動。

又如《基本法》第 26 條規定澳門特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權,第 47 條規定行政長官在當地通過選舉或協商產生,附件一則具體規定了選舉委員會的方式。根據循序漸進的原則,澳門行政長官產生辦法得以在 2012 年進行了修訂,進一步增加了選舉委員會成員數量,逐步提升民主性,並得到廣大澳門居民的認可。2014 年 8 月的“民間公投”案一方面表明澳門行政機關、司法機關對《基本法》以及公投權利的正確理解與執行,另一方面也反映了澳門居民的權利與自由依法得到保障。更進一步講,澳門居民對政府具有充分的信任,並沒有陷入一步到位的政治迷思之中。^{②8}

此外,澳門特別行政區政府根據澳門居民的訴求也在不斷完善權利的保障機制,僅 2018 年以來,就先後對退休金即撫恤金、長者權益、集會權及示威權、取得機動車輛特別稅務優惠、聘用殘疾人士稅務優惠等多項居民權利進行調整或制定,與居民形成良好的互動關係。

2. 認知理性型互信機制

認知理性型互信機制是政府和居民不斷對彼此形成恰當的期望與認知的運作方式。“一國兩制”在澳門實踐二十年始終將認知理性作為澳門發展的中心任務,始終將“一國兩制”和《基本法》作為雙方共識理性的源泉。例如,澳門特別行政區政府重點從管治隊伍、社會團體、青少年三個方

面開展“一國兩制”和《基本法》理論普及工作：對公務員形成了理論培訓制度；透過基本法推廣協會為居民開設課程、舉辦研討會、出版論文集；在中小學設置《基本法》有關課程內容，在高等院校推廣《基本法》為必修課。⁹《基本法》的普及化有效提升居民的法治思想，促進居民與政府的良性互動。

又如澳門特別行政區政府舉行“千人計劃”，每年遴選 1000 名青年赴內地交流學習。2019 年澳門政府啟動了“千人計劃”項目第二階段，以增強澳門與內地青少年的交流以及學校間的瞭解溝通，更好培養和發掘澳門優秀青少年。特別是在粵港澳大灣區的大背景下，澳門青少年與內地的交流能夠幫助他們更好的認知內地、融入國家。

再如澳門特別行政區政府目前按照專業領域或服務地區共設立 45 個諮詢組織，就不同事務向社會各界代表諮詢意見或建議。如經濟發展委員會由行政長官、經濟財政司司長、經濟利益團體代表、專業人士、傑出人士及具聲望人士、相關公共機關及部門代表組成，其職責是就經濟發展方向、社會經濟發展策略等 7 個方面事宜展開諮詢。2019 年新設立的市政署市政諮詢委員會首次提出自薦報名方式，期間共有 168 人提交自薦資料，約六成是青年人，¹⁰進一步增進政府與居民間的互信水平，成為機制創新的亮點。

（三）澳門居民與政府互信機制的期待

面對不斷變化的社會狀況，澳門居民與政府的互信機制依然需要與時俱進、開拓創新。就權利保障型互信機制而言，一方面，澳門特別行政區政府需要能夠更加及時回應澳門居民的民生訴求，在諸如住屋、交通、醫療、教育等多個方面採取更為有力的措施，使得居民能夠共享澳門經濟高速發展的成果；另一方面，在融入國家發展大局的新形勢下，中央政府與澳門特別行政區政府亦需不斷完善澳門居民在國家權利義務體系中的運作方式，如就業、參軍等，將互信機制進一步深化，提升中國籍澳門居民的主人翁意識和地位。同時，這也有助於防範澳門居民本土意識的異化。¹¹

就認知理性型互信機制而言，一方面需要進一步加強對《憲法》、《基本法》的推廣與宣傳，讓內地與澳門具有更高水平的互信基礎，特別是理解特別行政區制度合理發展的正當性，是當下認知理性的關鍵；另一方面政府需要不斷瞭解居民的意見和建議，創新中央政府與澳門特別行政區政府認知的方式與平台。

結 語

在“一國兩制”事業進入新時代的當下，習近平主席對港澳同胞提出了更加積極主動助力國家全面開放、更加積極主動融入國家發展大局、更加積極主動參與國家治理、更加積極主動促進國際人文交流的四點希望。這既肯定了過往“一國兩制”實踐中的成就，又指出了未來“一國兩制”發展的題中之義是加強主體間的互信程度，構建更為全面的互信機制。申言之，“一國兩制”的成功實踐並非某一主體的責任和義務，而是需要《憲法》和《基本法》所確立的特別行政區制度中各主體共擔憲制責任。“一國兩制”不僅事關特別行政區如何設立，而且也與國家改革開放密切相連。作為國家憲制的偉大創新，“一國兩制”的制度化和法律化實踐並非毫無原則的自由發展，而是必須確保“維護國家利益”和“尊重中央權力”的制度基礎。因此，澳門的實踐新征程需要在國家治理體系與治理能力現代化的語境下，更加深化各主體間的溝通，不斷創新互信機制，推動特別行政區制度行穩致遠。

- ①王志民：《堅定推進澳門“一國兩制”成功實踐行穩致遠——學習習近平總書記關於“一國兩制”和澳門工作的重要論述》，北京：《求是》，2017年第1期。
- ②冷鐵勳：《“一國兩制”成功實踐的澳門經驗》，澳門：《“一國兩制”研究》，2019年第1期。
- ③齊鵬飛：《“澳門故事”有機融入“中國夢”——粵議澳門回歸15年的發展歷程及其基本經驗》，北京：《港澳研究》，2015年第1期。
- ④蔣朝陽：《維護中央全面管治權與保障特區高度自治權有機結合的澳門啟示》，北京：《港澳研究》，2018年第3期；鄒平學：《澳門“一國兩制”成功經驗與深層規律——基於港澳比較的研究視角》，北京：《人民論壇·學術前沿》，2018年第21期。
- ⑤陳章喜：《澳門“一國兩制”的主要實踐》，北京：《人民論壇·學術前沿》，2018年第21期。
- ⑥里斯本技術大學、社會和政治高等學院、東方學院編：《澳門特別行政區五周年》，廣州：廣東人民出版社，2007年，第3~6頁。
- ⑦冷鐵勳：《澳門居民的權利保障與全面發展》，北京：《港澳研究》，2018年第2期。
- ⑧⑨駱偉建：《特別行政區基本法的理論與實踐研究——以澳門“一國兩制”實施為視角》，北京：《人民論壇·學術前沿》，2018年第21期。
- ⑩李後：《百年屈辱史的終結——香港問題始末》，北京：中央文獻出版社，1997年，第67~69頁。
- ⑪劉蜀永：《簡明香港史》，廣州：廣東人民出版社，2019年，第282~283頁。
- ⑫⑬⑭⑮⑯鄧小平文選（第三卷），北京：人民出版社，1993年，第282~283頁；第101~102頁；第72頁；第58頁；第58~59頁；第73~74頁；第60頁。
- ⑰蘇力：《大國憲制——歷史中國的制度構成》，北京：北京大學出版社，2018年，第254~255頁。
- ⑱宋曉丹：《命運共同體的理性觀基礎——哈貝馬斯交往理性範式的中國啟示》，武漢：《湖北社會科學》，2018年第2期。
- ⑲尤爾根·哈貝馬斯(Jurgen Habermas)：《交往行為理論-第一卷-行為合理性與社會合理化》，曹衛東譯，上海：上海人民出版社，2004年，第375頁。
- ⑳㉑馬修·德夫林(Mathieu Deflem)編：《哈貝馬斯、現代性與法》，高鴻鈞譯，北京：清華大學出版社，2008年，第29頁；第185頁。
- ㉒尤爾根·哈貝馬斯(Jurgen Habermas)：《在事實與規範之間：關於法律和民主法治國的商談理論》，童世駿譯，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2003年，第569頁。
- ㉓高鴻鈞：《通過民主和法治獲得解放——讀〈在事實與規範之間〉》，北京：《政法論壇》，2007年第5期。
- ㉔㉕㉖習近平：《“一國兩制”是保持香港長期繁榮穩定的最佳制度》，《習近平談治國理政（第二卷）》，北京：外文出版社有限公司，2017年，第436頁；第433頁；第436頁。
- ㉗習近平：《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告（2017年10月18日）》，北京：人民出版社，2017年，第25頁。
- ㉘J. Baptista Machado(馬沙度)：《法律及正當論題導論》，黃清薇、杜慧芳譯，澳門：澳門大學法學院，2010年，第26頁。
- ㉙肖蔚雲：《論中華人民共和國憲法與香港特別行政區基本法的關係》，北京：《北京大學學報》，1990年第3期。
- ㉚葉海波：《特別行政區基本法的合憲性推定》，北京：《清華法學》，2012年第5期。
- ㉛朱世海：《憲法與基本法關係新論：主體法與附屬法》，杭州：《浙江社會科學》，2018年第4期。
- ㉜陳滋英：《港澳回歸紀事》，澳門：澳門基本法推廣協會，2015年，第207~211頁。
- ㉝黃明濤：《論憲法在香港特別行政區的效力與適用》，武漢：《法商研究》，2018年第6期。
- ㉞張強：《論“一國兩制”的根本宗旨與澳門融入式發展的關係》，北京：《港澳研究》，2018年第2期。
- ㉟駱偉建：《“一國兩制”系統論》，北京：《港澳研究》，2014年第2期。
- ㊱張定淮、底高揚：《論一國兩制下中央對香港特別行政區授權的性質》，上海：《政治與法律》，2017年第5期。
- ㊲鄧莉、杜承銘：《“一國兩制”下中央對特別行政區全面管治權之釋義分析——兼論全面管治權與高度自治權的關係》，湖南吉首：《吉首大學學報》，2018

年第5期。

③⑨黃振:《特別行政區高度自治權研究》,福建廈門:廈門大學出版社,2013年,第25~26頁。

④⑩澳門特別行政區政府身份證明局,2019年7月6日,http://www.dsi.gov.mo/download/visa_free_list_c.pdf。

④⑪張強:《中央對澳門特區法律備案審查的機制探討》,廣州:《廣州大學學報》,2018年第7期。

④⑫強世功:《中央治港須認真面對“高度自治難題”》,北京:《中央社會主義學院學報》,2017年第3期。

④⑬蔡赤萌:《澳門經濟深度調整與可持續發展動力構建》,澳門:《澳門理工學報》,2016年第2期。

④⑭全國人民代表大會常務委員會香港基本法委員會辦公室編:《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會文件彙編》,北京:中國民主法制出版社,2011年,第61頁。

④⑮王叔文主編:《香港特別行政區基本法導論》,北京:中共中央黨校出版社,1997年,第207頁。

④⑯王磊:《香港政治體制應當表述為“行政長官制”》,上海:《政治與法律》,2016年第12期。

④⑰肖蔚雲:《行政長官制是單一制下新的澳門特別行政區地方政權形式》,北京:《中國法學》,2017年第4期。

④⑱布魯斯·阿克曼(Bruce Ackerman):《別了,孟德斯鳩:新分權的理論與實踐》,聶鑫譯,北京:中國政法大學出版社,2016年,第15~20頁。

④⑲王禹:《港澳政治體制中行政、立法與司法既互相配合又互相制約原則的探討》,上海:《政治與法律》,2018年第8期。

④⑳澳門特別行政區法院網,澳門中級法院第20/2018號案,2018年2月1日,<http://www.court.gov.mo/sentence/zh-ab9d8ac09fa58.pdf>。

㉑《法務局回應社會各界對提升集中統籌立法機制的建議》,澳門特別行政區政府入口網站,2019年1

月16日,<https://www.gov.mo/zh-hant/news/270228/>。

㉒《2016/2017年司法年度開幕典禮》,澳門特別行政區政府入口網站,2016年10月19日,<https://www.gov.mo/zh-hans/news/141252/>。

㉓馬俊峰、寧全榮:《推進國家治理體系建設須建立多主體間的互信機制》,北京:《光明日報》,2014年10月29日。

㉔《國民經濟》,澳門特別行政區政府統計暨普查局網站,2019年4月26日,<https://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx>。

㉕郭天武、朱雪梅:《後過渡期澳門社會治安問題研究》,廣州:《中山大學學報》,1999年第3期。

㉖傑弗里·C·岡恩(Geoffrey C. Gunn):《澳門史:1557~1999》,秦傳安譯,北京:中央編譯出版社,2009年,第251頁。

㉗向良雲、楊筱:《從單向信任到雙向互信:新時代國家治理進程中地方政府與公眾的信任機制探究》,西安:《理論導刊》,2018年第12期。

㉘Michael C. Davis, *The Basic Law, Universal Suffrage and the Rule of Law in Hong Kong*, *Hong Kong: Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 38, No. 2, 2015.

㉙《168人自薦市政諮委》,澳門:《澳門日報》,2018年11月23日。

㉚陳志峰、江華:《“一國兩制”視角下的澳門本土意識探析》,廣州:《廣東行政學院學報》,2018年第2期。

作者簡介:張強,廣州大學公法研究中心助理研究員,博士。廣州510006;駱偉建,澳門大學法學院教授,博士,全國港澳研究會理事。

[責任編輯 劉澤生]