

論“一國兩制”在澳門實踐的特色

——澳門特別行政區成立二十五周年回顧和思考*

駱偉建

[提 要] 通過回顧“一國兩制”在澳門三個不同階段的成功實踐,論述“一國兩制”是國家治理港澳的最佳制度。對“一國兩制”成功實踐的四條經驗的分析和總結,論述澳門“一國兩制”的實踐特色。展望澳門“一國兩制”的實踐,論述澳門需要在三個方面進一步努力:一是解決經濟結構的問題,確保澳門長期可持續發展;二是完善法律和制度體系,提高政府管治效能;三是鞏固和壯大愛國愛澳力量,確保社會和政治穩定,保障“一國兩制”行穩致遠。

[關鍵詞] “一國兩制” 基本法 澳門特別行政區 澳門特色 澳門經驗

[中圖分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2024) 03 - 0027 - 10

“一國兩制”是中國特色社會主義理論的偉大創舉,是解決國家統一,維護國家主權、安全和發展利益,保持港澳繁榮穩定發展的最佳制度安排,是國家治國理政的重要制度,必須堅持長期不變。偉大創舉、最佳制度、長期不變這三個論斷是被“一國兩制”的實踐所證明的,有充分的理論邏輯和堅實的事實基礎。這三個論斷之間是一個有機的整體,它們的邏輯關係是,偉大創舉體現為“一國兩制”是一種獨創的新理論,在過往的歷史中沒有,在現代的西方理論中也沒有。在這個理論的指導下制定的“一國兩制”的方針政策,符合中國的國情,可以很好地解決歷史的遺留問題,實現國家的統一。最佳制度表明“一國兩制”在實踐中行得通,辦得到,合民心。按照“一國兩制”理論進行實踐,不僅能夠維護國家的主權、安全和發展利益,也能夠保持港澳的社會穩定,經濟發展和繁榮。長期不變是實踐的結果,是必然的選擇,一個被實踐證明好的政策和制度,自然沒有必要改變,應該長期堅持,充分發揮它的優勢。

一、“一國兩制”在澳門的成功實踐

回顧澳門“一國兩制”的實踐,基本可劃分三個階段,三個階段有不同的主要任務,在“一國兩

* 本文係國家社科基金重大項目“落實中央對特別行政區全面管治權研究”(項目號:22ZDA124)的階段性成果。

制”的理論和方針政策的指引下,達到了階段性的預期目標,取得了積極成果。

(一) 確保政權順利交接,社會平穩過渡

“一國兩制”的首階段的主要任務是實現國家的統一,澳門回歸中華人民共和國,中華人民共和國恢復對澳門行使主權,確保社會平穩過渡,政權順利交接。在這個階段,運用“一國兩制”的方針政策,順利地完成了三項重要的工作。

1. 根據“一國兩制”的理論,從澳門的實際出發,制定國家對澳門的十二條基本方針政策。通過運用十二條基本方針政策,與葡萄牙就解決澳門問題簽署了《中葡聯合聲明》。雙方共同聲明,於一九九九年的十二月二十日,澳門回歸中華人民共和國,中華人民共和國恢復對澳門行使主權。用和平的方式而不是戰爭的方式解決了國與國之間的歷史遺留問題,這是非常了不起的重大事件,歸功於“一國兩制”的偉大構想。因為國家對港澳的十二條方針政策,是在深入港澳的社會實際,經過充分的調查研究,廣泛聽取社會各界的意見基礎上產生的,最大的好處是能夠兼顧各方的利益,既實現了中國的國家統一,又保留港澳原有的制度和生活方式基本不變,有利於維護社會的穩定和經濟發展繁榮,還照顧到了英國、葡萄牙的利益。所以得到了各個方面的廣泛認同和支持。正如鄧小平先生所說,“一國兩制”的優勢在於:第一,尊重歷史和照顧現實;第二,兼顧各方的利益;第三,和平統一的辦法。“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,保持自由港和金融中心的地位,除此以外沒有其他辦法。”^①

2. 根據中國憲法,制定基本法。將“一國兩制”的方針政策法律化、制度化,建立特別行政區的制度,保障國家對澳門的基本方針政策的實施。特區基本法有兩個基本功能,首先,確立了特別行政區制度。既保留了原有行之有效的各項制度,又規範了適應“一國兩制”需要的相關制度,其中既有對原有制度的改革和完善,又有新制度的確立。基本法成為依法治澳的法律根據,構成特別行政區憲制秩序的一部分。其次,基本法成了舊制度向新制度銜接的規範。根據基本法的規定,決定澳門原有制度中哪些制度需要保留,哪些制度需要修改,哪些制度必須廢除,是確保社會平穩過渡的法律保障。鄧小平先生在評價基本法的時候說,“它具有歷史意義,不只對過去、現在,而且包括將來;說國際意義,不只對第三世界,而且對全人類都有長遠的意義。這是一個具有創造性的傑作。”^②

3. 按照與基本法相銜接的要求,做好平穩過渡順利交接的各項工作。在澳門過渡時期,最突出的,也是最急需要解決的有三大問題。即公務員本地化、法律本地化、中文正式化。基本法規定,特別行政區要實行以愛國愛澳者為主體的“澳人治澳”。落實基本法的這個原則和規定,公務員隊伍必須由愛國愛澳者為主體組成。但在特別行政區成立前,公務員中的主管和領導級官員極少由中國人擔任,絕大多數由葡萄牙人士擔任。如不改變這種狀況,不可能實現愛國者治澳。在中央政府的推動下,澳門居民的參與下,澳葡政府的配合下,逐步改變了這種不合理的狀況,實現了中高級公務員的本地化,為“澳人治澳”創造了條件。基本法規定,澳門原有法律基本不變,但是與基本法的規定和國家主權原則相抵觸的,必須予以修改或廢除。但在澳門過渡時期,澳門的重要法律主要還是從葡萄牙直接延伸到澳門的,有的是葡萄牙專門為澳門制定的,法律還都是葡文本,司法官均是由葡萄牙委派,沒有本地司法官。澳葡時代的法律和司法官如果不實現本地化,難以做到基本不變。經過努力基本完成了對澳門原有法律的清理、翻譯、過戶、修訂以及培養了一定數量的本地司法官,為特區法律和司法體系的運行奠定了基礎。基本法規定,特別行政區的行政、立法、司法機關必須使用中文。但在澳門過渡時期之初,雖然中國籍居民佔到人口的百分之九十七,當時中文還不

是正式的語文,沒有法定的效力,極不適應中國恢復對澳門行使主權的要求。經過各方努力,中文逐步有了正式的法律效力,可以在政府部門有效使用。上述三大問題得到基本解決,為特別行政區成立後的運作奠定了良好的基礎。

總之,按照“一國兩制”方針政策,實現澳門的平穩過渡和政權的順利交接,在人類的歷史上是史無前例的。通常社會制度的更迭,政權的交接,都會對社會帶來重大的衝擊和不確定、不穩定。唯獨港澳的政權交接,能夠實現平穩過渡,完全得益於“一國兩制”用和平方式解決歷史遺留問題,允許社會實行的原有制度予以保留,居民的生活方式基本不變,且兼顧各方的利益,這些因素發揮了關鍵的作用。

(二) 確保特區的社會穩定和經濟發展

在實現了政權順利交接,社會平穩過渡之後,有利地促進澳門社會各個方面的發展。澳門回歸之初,兩個令社會擔憂的問題十分突出,一個是社會治安問題,另一個是經濟復甦和發展問題。在澳門回歸前夕,社會治安急劇惡化,黑社會勢力猖獗,惡性犯罪頻發,弄得人心惶惶,影響居民的生命和財產安全。澳門居民對特區政府能否解決治安問題抱著觀望態度。但在中央政府的強有力的支持下,特區政府大力作為,一舉扭轉局勢。針對澳門的具體情況,警方連續多年把重點精力投入到打擊黑社會犯罪、綁架及縱火等惡性犯罪行為上。與此同時,警方還採取多種手段,努力消除回歸前遺留的警民之間的信任危機,從而調動群眾的力量協助警務工作。不僅解決了治安不靖的難題,還創造了位列國際上最安全城市之一的佳話。其中,殺人案件從 1999 年的 40 宗下降到 2018 年的 2 宗;綁架案件則從 1999 年的 24 宗變為連續 8 年的零案發。回歸前,澳門經濟連續多年下滑,1996 年至 1999 年本地生產總值連續四年負增長,1999 年失業率高達 6.4%,1999 年就業人口月工作收入比 1996 年還低。正是在“一國兩制”方針政策下,特別行政區依據基本法施政,中央人民政府支持特區依法施政,很快解決了上述的社會治安和經濟復甦問題。在此基礎上,發揮“一國兩制”的制度和政策優勢,全面推進澳門社會各方面的發展,取得令世界矚目的成就。一方面,得益於中央政府的大力支持和配合,從 CEPA 到內地居民港澳自由行,再到粵港澳區域合作,為澳門的發展和騰飛創造了空間、條件和機會。另一方面,特區政府積極作為,發揮“一國兩制”的制度優勢,制定適合澳門經濟和社會發展的政策,推動了澳門經濟的迅速發展。主要體現在四個方面。

1. 努力發展經濟。澳門經濟經歷了從下滑到復甦再到跨越式發展的過程。1999 年,澳門的經濟總量是 519 億澳門元(本文均指澳門元),2018 年是 4,447 億元;1999 年,澳門的人均 GDP 是 12 萬元,2018 年是 67 萬元,位居世界前列。1999 年,澳門本地居民失業率從 6.3% 降至 2018 年的 1.8%。2020 年至 2022 年雖然受突發的、臨時性的新冠疫情的影響,經濟負增長,但從 2023 年起開始回升。2023 年本地生產總值 3,794.87 億元,增長 92.3%。^③

2. 不斷改善民生。2008 年澳門特區政府推出“現金分享計劃”,讓市民共享經濟發展成果,澳門居民月工作收入中位數由 1999 年的 4,920 元增加至 2018 年的 1.6 萬元,增長 2.25 倍;同時,澳門特區政府一直以來不斷加大中小學教育及社會保障資源的投入。在教育領域,推行 15 年免費教育,教育開支由 2003 年的 1.4 億元升至 2018 年的 74.7 億元。社會保障開支由 2003 年的 7.9 億元提高到 2018 年的 43.7 億元。建立惠及全澳居民的普惠社會保障體系,提升百姓生活水平,增加人民福祉。澳門特區政府對長者很關懷,每月都會給澳門本地 65 歲以上的長者發放養老金、敬老金等。以 2019 年為例,養老金 3,630 元,再加上敬老金、現金分享等福利,每位 65 歲以上的老人每個月平均能從政府領到 6,099 元。澳門居民享受被世界衛生組織評為典範的免費初級衛生保健網絡

服務,八成以上在公立醫院就診的病人,享有免費專科診治及康復醫療服務。

3. 完善法律制度。1999 年底至 2023 年 7 月,立法會制定和修改的法律有 372 項。行政長官制定的行政法規有 812 項。有的是為澳門傳統的旅遊博彩業制定相應的法律,有的是為澳門新興產業,如現代金融業發展制定相應法律。為澳門社會經濟發展提供法律的保障。

4. 提升行政效能。優化部門架構設置,整合部門,精簡機構。強化和改善跨部門協調機制,避免無人負責、相互推諉的狀況。改善行政程序和流程,提升辦事效率。完善公務員招聘、晉升、考核制度,調動公務員的積極性。

(三) 融入國家發展,發揮澳門優勢

隨著“一國兩制”實踐的深入,融入國家的發展,發揮澳門“一國兩制”的優勢,服務於國家現代化的建設,特區進入了一個新的發展階段。

1. 融入國家發展是由國家的戰略和全局所決定。“一國兩制”、和平統一為國家戰略中的一個組成部分。鄧小平先生七十年代末八十年代初提出“一國兩制”的構想時,就已經明確了這一點。黨的十一屆三中全會決定,國家的中心任務是發展經濟,建設社會主義的現代化國家。實現這個目標必須做好三件事,堅持改革開放,完成國家統一,維護世界和平。中國在實現現代化的進程中,必須完成國家統一大業,而國家的統一又有利於國家實現現代化,排除外部勢力的干擾和破壞。歷史和現實證明,國家處於分裂狀態,內耗不利於集中精力謀發展,更容易為外部勢力挑撥內亂,阻礙國家發展。鄧小平先生指出,“香港的繁榮和穩定同中國的發展戰略有著密切的關聯。”^④只有融入發展,才能夠加強這種密切的聯繫,發揮聯動的作用。

2. 澳門特區在融入國家發展中獲得國家的支持和發展的機會。國家在建設社會主義現代化強國中,一方面,不斷地增強了國家的經濟實力,也就有條件可以更好地支持特區的發展。澳門作為旅遊休閒中心,主要依賴於遊客的消費。澳門的遊客中,約百分之八十是內地的遊客,因為國家發展了,內地居民收入提高了,成為澳門的重要消費客戶群。另一方面,國家的迅速發展也為特區發展創造各種機會,無論是國家的“一帶一路”倡議,還是區域合作的布局,為澳門的發展搭建了新平台,創造了新機遇。如橫琴粵澳深度合作區,採取共商共建共管共享的新體制,深合區的面積有一百零六平方公里,是澳門面積的三倍多。對此,在《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》中有關戰略定位部分明確規定,深合區要成為促進澳門經濟適度多元發展的新平台,要便利澳門居民生活就業的新空間。新平台就是為澳門科技、金融、大健康、文旅四個新產業提供發展條件。新空間就是為澳門居民的生活提供更好的舒適環境,如建設澳門新街坊綜合體。這一切,只有在融入國家發展中,在區域合作中才能夠得以實現。

3. 在融入國家發展大局中發揮“一國兩制”的優勢,服務於國家的發展。“一國兩制”作為國家戰略的一個組成部分,特區作為國家的一個地方行政區域,為國家的現代化建設貢獻力量是自然而然的,也是義不容辭的。對此,在《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》中有關戰略定位部分也明確規定,深合區要成為豐富“一國兩制”實踐的新示範,推動粵港澳大灣區建設的新高地。新示範就是要充分發揮澳門“一國兩制”的優勢,新高地就是要為國家的新發展格局,更高水平的開放服務。因此,必須正確地認識融入發展的含義和意義。融入一詞表示:雙方互相認可,互相接納,並形成行為方式上的互補性、互動性和協調性。體現為一種合作意識,共贏意識,發展意識,以及開放包容,合作共贏的精神。作為“一國兩制”的新實踐,理解特區融入國家發展的含義有兩個要點,一是融入的過程是雙向的,不是單方面的。在融入中,國家支持特區的發展,特區參與國家的建設。二

是融入的結果是要構建國家和港澳密不可分的、真正的命運共同體。在中華民族的偉大復興中共擔責任,共享榮耀。在國家建設中國特色社會主義強國和在中華民族偉大復興進程中,融入發展的意義也有兩個主要方面。一個是經濟方面的,在經濟命運共同體之下,建立更加緊密的經濟聯繫,發揮內地和特區各自所長,互惠互利合作,達到共同發展目標。一個是政治方面的,在特區融入發展中增強國家認同,分享國家發展的成果,排除彼此隔絕、互相游離的狀態,鞏固不可分離的政治命運共同體。

4. 澳門融入國家發展中要發揮中葡經貿平台作用和參與粵港澳大灣區的合作。澳門充分利用與人口超過 2.6 億的葡語國家廣泛聯繫的優勢,於 2003 年在澳門成立了中國—葡語國家經貿合作論壇。2017 年“中葡合作發展基金”總部在澳門落成,總規模 10 億美元的基金,主要用於投資葡語國家的農業、製造業及能源項目,為“一帶一路”建設提供金融服務。2019 年 2 月發布的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,為澳門融入發展提出了具體要求,打造和發揮“一中心、一平台、一基地”的獨特作用,即建設世界旅遊休閒中心,中國與葡語國家商貿合作服務平台,以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地,促進經濟適度多元發展。

綜上所述,第一,“一國兩制”實踐不斷取得成果,得到了各方面的充分肯定,必須堅持不變形不走樣。第二,“一國兩制”的實踐不斷深入發展,形成新理念,指導新實踐,展示新活力,必須長期堅持不動搖。

二、“一國兩制”實踐的澳門經驗

“一國兩制”在澳門特別行政區的實踐已有數十年,回顧總結可以發現一個客觀規律:只要堅持一個前提,即始終堅持全面準確地理解“一國兩制”和基本法不走樣,堅定不移地貫徹落實“一國兩制”和基本法不動搖;抓住一個關鍵,即任何時候從澳門的實際出發,結合不同時期的工作任務,制定行之有效的政策,不斷豐富和完善“一國兩制”的制度體系;組建一支隊伍,即緊緊依靠愛國愛澳者,牢牢掌握管治權,用好自治權;服務一個目標,即發揮“一國兩制”的優勢,融入國家的發展,服務於中國式社會主義現代化建設的戰略,就能不斷推動“一國兩制”的新實踐,取得“一國兩制”的新成果。從而,形成澳門特色的“一國兩制”的實踐模式。

1. 堅持一個前提,自始至終堅持“一國兩制”理論指導實踐。澳門特區管治的實踐是踐行“一國兩制”的實踐,不是其他的實踐。第一,必須在“一國兩制”的方針政策下進行實踐,牢牢把握正確的方向。防止迷失方向,甚至走上邪路歪路。實踐的基本功就是對理論的理解要全面準確,不能片面歪曲。鄧小平先生說,“一國兩制”“這個新事物不是美國提出來的,不是日本提出來的,不是歐洲提出來的,也不是蘇聯提出來的,而是中國提出來的,這就叫做中國特色。”^⑤“一國兩制”是中國特色社會主義理論一部分,自然就不能用西方的理論來解釋和指導“一國兩制”的實踐。第二,堅持“一國兩制”的理論指導實踐,牢牢掌握實踐的話語權。在“一國兩制”的實踐中爭奪話語權,是一個非常重要的問題。香港反對派提出的“民主回歸論”,實際上就是試圖用西方的理論來規劃“一國兩制”的實踐。只有符合西方民主,他們才接受回歸,只有實行西方的民主,才是他們心目中的兩制。事實上他們也是這麼做的,回歸之後不斷地用“雙普選”問題來干擾“一國兩制”的實施,只講西方的民主,不講“一國兩制”需要什麼樣的民主這個具體問題,用所謂的民主來干擾和對抗中央的管治權,達不到他們的目的就搞動亂和顏色革命,甚至提出港獨的主張。因此,我們一定要掌握“一國兩制”理論的主要內容。只有全面準確掌握“一國兩制”的理論,才能正確地指導“一國

兩制”的實踐。

其一,“一國”是“兩制”的基礎,堅持“一國”根本,尊重“兩制”差異,發揮“兩制”所長。鄧小平先生說,“我們的政策是實行‘一個國家,兩種制度’,具體說,就是在中華人民共和國內,十億人口的大陸實行社會主義制度,香港、台灣實行資本主義制度。”^⑥必須準確掌握四個方面:第一,社會主義制度是國家主體。中國的主體必須是社會主義。“社會主義制度是不會改變的,永遠不會改變。”^⑦第二,社會主義制度是兩制的前提。主體是很大的主體,“社會主義是在十億人口地區的社會主義,這是個前提,沒有這個前提不行。”^⑧第三,一國下的兩種制度都不變。“中國的政策基本上是兩個方面,說不變不是一個方面不變,而是兩個方面不變。”^⑨尊重兩者差異,方能做到兩個不變。保持兩個不變,才能發揮各自所長。第四,社會主義制度是特區穩定發展繁榮的保障。如果這方面變了,也就沒有特區的繁榮和穩定。“要保持香港五十年繁榮和穩定,五十年以後也繁榮和穩定,就要保持中國共產黨領導下的社會主義制度。”^⑩所以,“國家的主權、國家的安全要始終放在第一位。”^⑪維護國家的統一,反對國家的分裂。尊重和維護國家的根本制度,反對破壞和危害國家根本制度的行為。

其二,築牢憲法和基本法共同構成的特區憲制基礎。根據“一國兩制”的方針政策,必須堅持依法治澳。依法首先要依憲法和基本法治澳。第一,憲法是“一國兩制”的法律基礎,沒有憲法的第31條,就沒有“一國兩制”。憲法是特別行政區設立的法律依據,沒有憲法,就沒有特別行政區的產生。憲法是基本法制定的法律依據,沒有憲法就沒有基本法。第二,基本法是憲法中的“一國兩制”規範的具體化,特別行政區制度和高度自治是由基本法規定的。沒有基本法,“一國兩制”難以實施。所以,憲法和基本法共同構成了特別行政區制度的憲制基礎。要維護憲法和基本法的權威,遵守和執行憲法和基本法的規定。反對和制止一切違反憲法和基本法的行為。

其三,堅持中央對特區全面管治權,維護特區的高度自治權,將中央管治權與特區自治權有機結合。第一,中央對特區行使主權,特區行使自治權,自治權來自於中央的授權。授權就一定有範圍,自治權就不可能是完全的自治,不受限制的自治。鄧小平先生說,“自治不能沒有限度,既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘兩個中國’,而不是一個中國。”^⑫第二,中央行使對特區的管治權。由中央負責處理有關事務。第三,中央對特區的自治權享有監督權。鄧小平先生說,“不能籠統地擔心干預,有些干預是必要的。要看這些干預是有利於香港人的利益,有利於香港的繁榮和穩定,還是損害香港人的利益,損害香港的繁榮和穩定。”^⑬“切不要以為香港的事情全由香港人來管,中央一點都不管,就萬事大吉了。這是不行的,這種想法不實際。”^⑭

其四,堅持“澳人治澳”必須是愛國者治理。第一,愛國者治理是大前提。鄧小平先生說,“我們有了一個共同的大前提,一個共同的目標,就是愛祖國,愛香港。”^⑮參與者的條件只有一個,就是愛國者,也就是愛祖國、愛香港的人。港人治港有個界線和標準,就是必須由愛國者為主體的港人來治理香港。第二,愛國者的標準。“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。”^⑯第三,要相信香港的中國人能治理好香港。“不相信中國人有能力管好香港,這是老殖民主義遺留下來的思想狀態。……不管是什麼立場,起碼都有中華民族的自豪感。”^⑰

其五,堅持行政主導,依法施政。“一國兩制”獨特的理論,就應該指導產生獨特的實踐,並由實踐不斷豐富和完善理論。絕對不能照搬照抄西方的三權分立理論來進行“一國兩制”的政治實踐。第一,評價政治體制的標準。鄧小平先生說,“我們評價一個國家的政治體制、政治結構和政策是否正

確,關鍵看三條:第一是看國家的政局是否穩定;第二是看能否增進人民的團結,改善人民的生活;第三是看生產力能否得到持續發展。”^⑧第二,政治體制要符合實際。鄧小平先生說,“香港的制度也不能完全西化,不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度,這樣也過了一個半世紀了。”^⑨第三,政治體制要有利於愛國者治理。“普選就一定有利?我不相信。……管理香港事務的人應該是愛祖國、愛香港的香港人,普選就一定選出這樣的人來嗎?”^⑩反中亂港者用西方的三權分立論干擾基本法的行政主導論,用“雙普選”論干擾基本法規定的選舉制度等等,他們的做法是有意阻礙愛國者治理原則的落實,不符合香港的實際情況,也不利於香港的長期繁榮穩定。

2. 抓住一個關鍵,明確“一國兩制”的實踐必須將“一國兩制”的理論、方針政策與澳門的實際情況相結合,有的放矢地解決“一國兩制”實踐中的具體問題。不能脫離具體的實際,否則空談誤事。只有結合澳門實際,解決具體問題,才能夠成功。港澳同樣實行“一國兩制”,但社會情況有差別,不能照搬照抄。澳門基本法是澳門化的“一國兩制”,必須堅持依據憲法和基本法治理澳門。

第一,根據澳門的實際,在基本保留原有的行政主導體制和選舉制度下,根據“一國兩制”的要求和基本法的規定進行政治體制的改革和完善。比如,根據《澳門基本法》的規定,在法案的提出方面,行政長官領導的政府享有重大法案的專屬提案權及隨後提案權。凡涉及公共收支、政治體制、政府運作的法案,只能由政府提出,立法會議員不享有涉及上述事項的提案權,也不能就政府的上述提案直接作出修改。在預算的監督方面,《澳門基本法》並未如《香港基本法》一般規定立法會有權批准政府的公共開支,因此在澳門本地的《預算綱要法》中也並未加入“超過一定數額的政府公共開支必須報立法會批准”的相關規定。在規範性文件的制定方面,澳門第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》允許行政長官可以制定獨立的行政法規,就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範,同時允許行政長官通過行政法規的形式對原有法令(倘法令的內容屬行政長官制定獨立行政法規的事宜)做出修改,保障行政長官對澳門社會相關事務制定規範的權力。在立法會組成和產生辦法方面,《澳門基本法》規定澳門立法會由直接選舉、間接選舉及委任的議員組成,沒有規定立法會最終達至全體議員由普選產生的目標,保障行政長官具有委任部分立法會議員的權力。上述制度和機制安排都充分體現了從澳門實際出發,切實維護行政主導的基本精神,符合澳門的實際情況。

第二,根據澳門的實際情況,在施政過程中始終將發展經濟改善民生放在首位,以澳門最廣大居民的根本利益為依歸。發展經濟是“一國兩制”的根本任務之一,也是“一國兩制”能否得到成功實踐的關鍵。只有發展經濟、改善民生,讓廣大澳門居民切實感受到“一國兩制”為澳門特區和澳門居民生活所帶來的巨大變化和好處,澳門居民才能真正擁護“一國兩制”,也才符合“一國兩制”的初衷。2017 年 7 月 1 日,國家主席習近平在出席慶祝香港回歸祖國 20 周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮時指出,發展是解決香港各種問題的金鑰匙,少年希望快樂成長,青年希望施展才能,壯年希望事業有成,長者希望安度晚年,這都需要通過發展來實現。因此要始終聚焦發展這個第一要務,把主要精力集中到搞建設、謀發展上來。^⑪回歸以來,澳門正是牢牢抓住了發展這一核心主題,集中精力發展經濟、改善民生,才開創了有史以來最好的發展局面。

第三,結合澳門的實際情況,完善“一國兩制”的制度體系,做好憲法和基本法的配套制度和機制的建設。憲法和基本法在澳門的實施需要具體的制度和機制加以落實和保障。自回歸以來,澳門特區在實踐中逐步形成了一系列與憲法和基本法實施相配套的制度和機制。比如,在保障中央全面管治權方面,明確了全國人大常委會解釋基本法的有關程序和工作機制、全國人大常委會對澳

門法律進行備案審查的工作程序、行政長官向中央述職的制度安排；在維護國家安全方面，完成了23條立法任務，並持續完善維護國家安全相關的執行機制，設立了維護國家安全委員會，並由中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室主任擔任國家安全事務顧問，負責“監督、指導、協調、支持澳門特別行政區開展維護國家安全工作”；在行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改方面，確立了政制發展“五步曲”的法律程序；在澳門特區與內地司法協助方面，達成了就民商事案件相互委託送達司法文書和調取證據、相互認可和執行仲裁裁決及部分民商事判決等一系列安排；等等。這些制度機制都是從實踐中來，為解決實踐中產生的問題而逐步構建起來的，只有解決實際的問題，才會產生創新的理論和制度。

3. 組建一支隊伍，明確“一國兩制”的實踐必須是在愛國者主導下的實踐，組建愛國愛澳的管治隊伍，將中央管治權與特區自治權有機結合，發展經濟，改善民生，融入國家發展。

第一，認清必要性。人的主觀能動性對實踐而言是非常重要的。實踐是人的實踐，什麼樣的人就會有什麼樣的實踐結果。愛國者發揮主觀能動性是“一國兩制”實踐的必要條件。澳門特別行政區是我國不可分離的部分，是直轄於中央人民政府的地方行政區域。而作為管治我國一部分、一個地方行政區域的管治主體，特區的管治隊伍自然要認同國家的整體，維護國家整體的利益。只有澳門特區的管治隊伍都能做到擁護和認同自己的國家，自覺維護國家的主權、安全和發展利益，“一國”的基礎才能得到切實保障，澳門的“一國兩制”實踐也才能行穩致遠。

第二，把握必然性。澳門愛國愛澳的力量和社會基礎是澳門長期的歷史發展的結果，充分發揮這個優勢是必然的選擇，牢牢地依靠愛國者，確保“一國兩制”實踐的成功。自回歸以來，澳門之所以能夠始終認同、尊重和維護憲法和基本法所確立的澳門特區的憲制體制和憲制秩序，能夠有力反對和制止試圖衝擊或破壞以憲法和基本法為基礎的澳門特區憲制體制和憲制秩序的行為，比如2009年順利完成基本法第23條維護國家安全立法任務、2014年堅決反對和制止所謂“民間公投”違法活動、2021年依法取消部分被認定為“不擁護《澳門基本法》，不效忠中華人民共和國及其澳門特別行政區”的立法會參選人的參選資格，都與愛國者治澳原則在特區管治隊伍及民間社會的有效貫徹落實分不開。對此，2019年12月20日習近平主席在出席慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮並發表重要講話時曾指出：“廣大澳門同胞素有愛國傳統，有強烈的國家認同感、歸屬感和民族自豪感，這是‘一國兩制’在澳門成功實踐的最重要原因。……澳門的成功實踐告訴我們，不斷鞏固和發展同‘一國兩制’實踐相適應的社會政治基礎，在愛國愛澳旗幟下實現最廣泛的團結，是‘一國兩制’始終沿著正確軌道前進的根本保障。”^②

第三，堅持傳承性。要將愛國愛澳的優良傳統和優勢傳承發揚光大。愛國愛澳優良傳統既是過去澳門“一國兩制”實踐取得成功的重要原因，也是未來澳門繼續成功實踐“一國兩制”的關鍵因素。因此澳門應繼續鞏固和加強愛國愛澳相關工作，重點針對青少年和管治隊伍開展各類愛國愛澳宣傳教育活動，保障愛國愛澳優良傳統薪火相傳，為澳門“一國兩制”成功實踐奠定更為堅實的社會基礎。

4. 服務一個目標，明確“一國兩制”的實踐是否成功，不是由主觀的意願來判斷，而應當由實踐的結果來檢驗。

第一，明確實踐檢驗的標準。“一國兩制”是否成功，關鍵看是否有利於國家主權、安全和發展利益，是否有利於澳門的穩定和發展。澳門基本法序言明確指出，為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，國家決定在對澳門恢復行使主權時設立特別行政區，實施

“一國兩制”的方針。由此可見,“一國兩制”的根本宗旨是保障國家的主權、安全和發展利益,同時維護特別行政區的長期穩定、繁榮和發展。“一國兩制”是國家的基本方針政策,是新時代堅持和發展中國特色社會主義的基本方略之一,因此對“一國兩制”的堅持和貫徹應當從國家全局的角度出發,努力發揮“一國兩制”方針對促進國家發展、實現中華民族偉大復興方面的作用。發揮“一國兩制”的制度優勢,使澳門在保持自身長期穩定發展的同時,也能夠發揮自身所長,服務國家所需,為中華民族的偉大復興,建設中國特色的社會主義強國,貢獻澳門的力量。這既是“一國兩制”方針政策的初心,也是“一國兩制”要實現的目標。

第二,堅持實踐結果的導向。實踐證明是好制度、好機制的就要堅持,實踐證明有缺陷、有不足的就要完善。理論與實踐是辯證統一的關係,理論來源於實踐又指導實踐,實踐反作用於理論並為理論未來的發展完善提供條件。“一國兩制”未來發展的方向要根據實踐的結果來進行調整。實踐證明是成功的做法,是好的制度和機制,就要長期堅持;實踐證明有缺陷有不足的地方就要有的放矢地加以改善。唯有如此,才能保障澳門“一國兩制”實踐行穩致遠,並根據實踐情況不斷豐富和發展“一國兩制”理論。

三、澳門實踐“一國兩制”的努力方向

“一國兩制”在深入實踐的過程中,會遇到不同的問題和挑戰,需要不斷地加以解決。在實踐中豐富和創新理論,在理論指導下進行實踐,不斷地解決問題。這是實踐的一般規律。

第一,解決經濟結構的問題,確保澳門長期可持續發展。這主要是希望為澳門未來的發展提供經濟動能。回歸以來,澳門經濟發展遇到的主要問題是經濟結構單一、高度依賴旅遊娛樂業、抗風險能力弱的問題。為了改變這一局面,澳門特區政府提出了經濟適度多元發展的策略,在繼續發展旅遊娛樂業,建設世界旅遊休閒中心的同時,根據中央對澳門的發展定位以及澳門自身的特點和條件,積極促進其他產業發展。中央也通過多項政策措施,幫助澳門優化經濟結構,促進產業多元發展。特別是從2017年開始,中央作出建設粵港澳大灣區以及橫琴粵澳深度合作區的決策部署,希望促進澳門進一步融入國家發展大局,實現經濟適度多元發展。對此,習近平主席曾明確指出,“香港、澳門融入國家發展大局,是‘一國兩制’的應有之義,是改革開放的時代要求,也是香港、澳門探索發展新方向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求。實施粵港澳大灣區建設,是我們立足全局和長遠作出的重大謀劃,也是保持香港、澳門長期繁榮穩定的重大決策。”^②“建設橫琴新區的初心,就是為澳門產業多元發展創造條件。”^③目前,澳門特區政府編制了《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃(2021-2025年)》以及澳門歷史上第一個全面系統的多元發展規劃——《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024-2028年)》,明確提出了“1+4”的經濟適度多元發展策略。“1”是按照建設世界旅遊休閒中心的目標要求,促進旅遊休閒多元發展,做優做精做強綜合旅遊休閒業;“4”是持續推動大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等四大重點產業發展,逐步提升四大產業的比重。在中央政府的大力支持以及澳門特區政府和社會各界的共同努力下,澳門經濟適度多元發展取得了一定的成效,但尚有問題有待解決,特別是如何為粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區的發展聚集人氣,如何為促進新興產業的較快發展提供法律及人才的支撐,需要澳門特區政府及社會各界以更靈活創新的機制和更開放包容的態度,凝心聚力不斷加以解決。

第二,完善法律和制度體系,提高政府管治效能。這主要是希望為澳門未來的發展提供制度保障。人類歷史經驗表明,法治是穩定、科學的治理方式。我國實行依法治國,澳門特區也實行依法

治澳。而依法治澳首先就要嚴格依照憲法和基本法辦事。憲法和基本法作為憲制性法律,具有很強的原則性,因此需要將其進一步制度化具體化,才能保障其得到切實貫徹落實而不會束之高閣。制度化具體化的主要途徑是立法,因此不斷健全和完善澳門的法律體系是落實憲法和基本法的重要環節。回歸以來,澳門特區牢牢抓住憲法和基本法的核心規定,不斷健全與憲法和基本法實施相關的配套制度和機制,比如切實維護“一國”原則,制定和完善維護國家安全法以及公務人員宣誓效忠相關法律;保障中央管治權,根據中央確立的政制發展“五步曲”程序,完善特區的選舉制度等,取得了不俗的成績。但目前依法治澳的制度體系還有進一步提升的空間,有的制度和機制不夠完善,有的還有欠缺,因此需要查遺補漏和進行制度創新,逐步加以完善。特別是如何通過制度和機制的創新,增強澳門特區依法治理的能力和水平,增強澳門特區融入國家發展大局,促進國家對外開放,助力國家“雙循環”建設的能力,是新時代新階段“一國兩制”實踐對澳門提出的新要求。

第三,鞏固和壯大愛國愛澳力量,確保社會和政治穩定。這主要是希望為澳門未來的發展提供人力資源以及良好的社會和政治基礎。實踐是人的實踐,制度要靠人來運行。澳門未來的發展離不開人力資源的支持,而要保障澳門“一國兩制”實踐的正確方向,則離不開愛國愛澳人才力量的支撐。回歸以來,澳門之所以能夠取得“一國兩制”實踐的成功,其中一個很重要的原因是澳門特區政府、各類學校及民間社團,以品德與公民教育、國情教育、歷史教育、憲法和基本法教育以及國家安全教育等為載體,針對青少年、管治隊伍及社會各界人士開展了大量形式各異的愛國主義教育活動,並將愛國主義教育與青少年升學、公務人員入職晉升以及政府對社會團體資助的審批結合起來,有效調動居民參與愛國主義教育活動的積極性,使得愛國愛澳力量始終佔據澳門的社會主流,為“一國兩制”在澳門的成功實踐奠定了良好的社會和政治基礎。未來澳門特區還應當繼續針對不同群體做好愛國主義教育工作,繼續鞏固和壯大愛國愛澳力量,尤其是要持續加強對青少年的愛國主義教育,保障澳門的愛國愛澳傳統薪火相傳,不斷發揚光大。

①②④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳《鄧小平文選(第三卷)》,北京:人民出版社,1993年,第102頁;第352頁;第267頁;第218頁;第58頁;第67頁;第103頁;第217頁;第218頁;第348頁;第30頁;第73頁;第221頁;第72頁;第62頁;第60頁;第213頁;第220頁;第220頁。

③澳門特別行政區政府統計暨普查局:《澳門資料2024》。

⑪《習近平談治國理政(第二卷)》,北京:外文出版社,2018年,第436頁。

⑫習近平:《在慶祝澳門回歸祖國二十周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話(2019年12月20日)》,北京:《人民日報》,2019年12月21

日。

⑬《習近平會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團》,北京:《人民日報》,2018年11月13日。

⑭《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》,北京:《人民日報》,2021年9月6日。

作者簡介:駱偉建,澳門大學教授,全國港澳研究會副會長。

[責任編輯 劉澤生]