

維護中央全面管治權與保障特區高度自治權 有機結合的澳門實踐

蔣朝陽*

中央對澳門的全面管治權，指的是在單一制國家結構形式下，國家對澳門恢復行使主權而擁有的對澳門特區進行管轄和治理的權力。它包括中央對澳門特區直接行使的權力、中央授予澳門特區高度自治權以及中央對澳門特區行使高度自治權的監督權。

高度自治權來源於中央授權。在“一國兩制”的實施過程中，維護中央全面管治權與保障高度自治權的有機結合起着重要作用。2017年10月18日，習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上所作的《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》的報告中指出：“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。”這是新時代中國特色社會主義思想和基本方略的重要內容之一。

何謂“有機結合”？英國哲學家霍布豪斯(L. T. Hobhouse)認為，“被稱為有機的東西是由許多部分組成的，這些部分彼此不同，但是一旦脫離了整體就遭到破壞或徹底改變。”¹他舉出人體來比喻“有機”：“人體是有機的，因為它的生命依賴於許多器官所履行的功能，而每一種器官又都依賴於人體的生命，如果脫離人體，就毀滅和死亡。”進而，他提出了社會有機觀點，即“雖然社會的生命只是許多相互作用的個人的生命，個人同社會隔離，他的生命也會變得完全不同，他的很大一部分將不復存在。”²在這裏，“有機結合”指的是整體的各個組成部分，雖然彼此不同，發揮不同作用，但相互聯繫、相互配合，共同組成整體，或者達成整體的功效。受上述觀點的啟發，維護中央全面管治權與保障高度自治權的有機結合，指的是在“一國兩制”的實踐過程中，中央全面管治權和高度自治權雖然有不同的性質、特點和內容，但在中央直轄和中央授權的前提下，相互尊重、相互聯繫、相互協調、相互配合，共同實現既維護國家利益，又保障特區利益的根本宗旨。本文擬從以下六個方面來分析。

一、將特區自治權與維護特區憲制基礎相結合

習近平在2017年“七一”慶祝香港回歸20週年大會上講話中指出：“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。憲法是國家根本大法，是全國各族人民共同意志的體現，是特別行政區制度的法律淵源。基本法是根據

* 澳門大學法學院教授

憲法制定的基本法律，規定了在香港特別行政區實行的制度和政策，是‘一國兩制’方針的法律化、制度化，為‘一國兩制’在香港特別行政區的實踐提供了法律保障。”《澳門基本法》序言明確規定：“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，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施”。憲法和基本法是特別行政區共同的憲制基礎，也是中央全面管治權和特區高度自治權的憲制性依據。中央依法代表國家對澳門行使主權，承擔着實施“一國兩制”的決定者、主導者和第一責任人的角色，特別行政區肩負有維護國家主權、安全和發展利益的責任，承擔着在澳門實施“一國兩制”的主體者角色。³

在維護憲制基礎方面，特區自治權要抓緊落實與基本法配套的實施機制，其中一個重要的環節是全國性法律在特別行政區的實施。全國人大及其常委會制定的涉及國防、外交和其他不屬於澳門特區自治範圍的法律列入《澳門基本法》附件三，在澳門特區實施，是特別行政區制度的組成部分，是中央政府依照《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》對澳門實行管治的重要體現。目前，列入《澳門基本法》附件三的全國性法律有 12 項，包括：《關於國都、紀年、國歌、國旗的決議》《關於國慶日的決議》《國籍法》《外交特權與豁免條例》《領事特權與豁免條例》《國旗法》《國徽法》《領海及毗連區法》《專屬經濟區和大陸架法》《澳門駐軍法》《外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》《國歌法》。從澳門特區實施情況看，上述 12 項全國性法律均已由行政長官公佈實施。其中，也同時針對部分全國性法律進行了本地立法實施。例如，澳門為《駐軍法》制定的配套法律、行政法規有：第 41/2000 號行政法規《保留土地供中國人民解放軍駐澳門部隊使用》，第 4/2004 號法律《軍事設施的保護》，第 27/2004 號行政法規《訂定對中國人民解放軍駐澳門部隊的軍事設施所作的行政違法行為的處罰制度》，第 6/2005 號法律《訂定規範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的事宜》，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》。通過上述本地法律法規，確保了駐軍法在澳門的實施，維護了國家主權。在國旗法、國徽法和國歌法實施方面，早在 1999 年 12 月 20 日，澳門特區制定了第 5/1999 號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》，以及第 3/1999 號行政法規《訂定關於國旗、國徽及區旗、區徽的懸掛及展示的規則》，對確保澳門特區正確使用國家象徵，維護國家尊嚴，樹立尊崇國家象徵的社會風尚，提升澳門居民的國家觀念和愛國意識，發揮了重大作用。《國歌法》於 2017 年 9 月 1 日通過，11 月 5 日全國人大常委會做出決定，將其列入《澳門基本法》附件三，成為在澳門特區實施的全國性法律。澳門特區政府已開始按照國歌法進行完善本地立法的工作，確保國歌法切實執行。

除此之外，對澳門法律體系中被保留的原有法律，進行與基本法和國家恢復行使主權後澳門地位相適應的清理審查工作，也非常重要。從某種角度來講，這是特別行政區回歸後“去殖民化”的重要任務。根據全國人大常委會 1999 年 10 月 30 日通過的《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》以及澳門回歸法，原有法律或部分條款明顯不符合國家對澳門恢復行使主權後澳門地位或抵觸基本法的，不採用為澳門特區的法律，原適用於澳門的葡萄牙法律，包括葡萄牙主權機構專為澳門制定的法律，從澳門特區成立日起停止生效。保留下來的原有法律(指 1976 年至 1999 年 12 月 19 日間的法律和法令，)共有 2,123 項⁴，根據《澳門基本法》的規定，在特區成立後如發現與《澳門基本法》相抵觸者，可按《澳門基本法》規定和法定程序修改或停止生效。為此，澳門特區自 2010 年開始對保留的原有法律進行系統地清理工作，以使其既能符合國家恢復行使主權後澳門的地位和《澳門基本法》的規定，又能與澳門特區法制協調，使其條文清晰明確，

方便查閱、理解和準確適用。2010年行政長官作出第345/2010號批示，至2013年底特區政府完成適應化清理，並將其中741項原有法律分兩個階段(1976年至1987年間共469項，以及1988年至1999年12月19日間共272項)通過立法程序確認其不生效；其餘778項按照回歸法的規定不採用為澳門特區的法律；明示廢止和失效的，採用公佈方式處理；不合時宜、實際已停止生效或沒有存在價值的，採用明確廢除方式處理。⁵ 2017年8月21日，澳門特區公佈了第11/2017號法律，確定1976年至1987年間共479項法律及法令不生效。⁶ 這樣，通過原有法律的持續適應化工作，從源頭上摒除特區法律體系中帶有原“殖民”色彩的法律，維護特區的憲制基礎。

二、將特區自治權與維護國家主權和安全相結合

維護國家主權和安全，只有“一國”之責，沒有“兩制”之分。⁷ 《香港基本法》、《澳門基本法》分別在第1條規定：“特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。” 這個條款至少含有兩條規範：一是命令性規範，香港、澳門是國家的組成部分，是領土的組成部分，是國家統治的一部分；二是禁止性規範，香港、澳門是國家不可分離的部分，即在領土管轄權上排除外國對香港、澳門的任何有關領土的權利主張，也對包括香港、澳門在內的國家主權管轄下的區域、團體和個人設置了憲制性的禁止行為義務：即任何人和任何團體，均不得主張香港、澳門從國家領土、國家統治中分離。⁸

《澳門基本法》第23條規定了澳門維護國家安全自行立法的憲制性責任。澳門特區於2009年制定和實施第2/2009號法律《維護國家安全法》，填補了澳門在維護國家安全方面的法律空白，對澳門維護國家安全和社會公共秩序，起到了積極的促進作用。但是，由於維護國家安全法只是規定了《澳門基本法》第23條列舉的危害國家安全的七種嚴重犯罪，缺乏執法主體、搜證手段、證據要求以及訴訟程序等專屬規範，無法體現懲處危害國家安全的犯罪行為的獨特性，也無法滿足實際執法、偵查和訴訟工作在程序上的特別需求。與國家2015年制定的新的《國家安全法》相比，只限於維護國土安全、政治安全和軍事安全等傳統意義的國家安全的執法工作，不能涵蓋“總體國家安全”，有必要完善澳門《維護國家安全法》的配套法律。⁹ 目前，澳門特區已着手相關的修訂完善工作。

應該看到，2015年新的《國家安全法》雖然沒有列入《澳門基本法》附件三，但是，該法有兩處規定了包括澳門在內的特區維護國家安全的義務和責任。例如第11條第2款規定：“中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。” 第40條第3款規定：“香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。” 儘管它不能在特區實施，但基於維護國家主權和安全的義務和責任，有必要考慮將特區維護國家安全法與新的《國家安全法》相匹配。

與此同時，為配合4月15日“全民國家安全教育日”，澳門特區政府與中央人民政府駐澳門聯絡辦公室於2018年4月15-30日聯合主辦了“國家安全教育展”，共接待參觀團組408場次，參觀人員18,000餘人次，還有近21萬人次通過特區政府和中聯辦的展覽專題網站觀看了展覽內容。¹⁰

只有將中央全面管治權與特區高度自治權有機結合起來，才能維護國家主權和安全，否則，在特區就會存在法律空白，就會為“獨立”、“分離”、“公投”等危害國家統一的主張和行為留出口子。若持續下去，危及國家主權和安全，授權特區維護國家安全自行立法就會喪失合法性和正當性。

三、將特區政制發展與中央主導相結合

特別行政區政制發展，指的是基本法附件一、附件二規定的行政長官、立法會兩個產生辦法，如有需要可以進行修改的情形。它不是基本法正文規定的特區政治體制的修改，只是涉及基本法附件一、附件二有關行政長官和立法會產生條款的修改。在特區政制發展的問題上，特區自治權要服從中央的主導權和決定權，在全國人大常委會的主導和決定下，發展特區的政制。這是因為，特區行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法，是特區政治體制的重要組成部分，它由基本法規定。中國是單一制國家，特區作為高度自治權的地方，無權自行決定或改變其政治體制。特區政治體制的發展，涉及中央和特別行政區的關係，必須在基本法的框架內進行。修改行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法，是特區政治體制發展中的重大問題。是否需要修改和如何修改，決定權在中央。這是憲法和基本法確立的一項極為重要的原則，是“一國兩制”方針的應有之義。¹¹

2011年12月31日，全國人大常委會通過了《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，明確了兩個產生辦法“如需修改”的五個步驟。2012年2月29日，全國人大常委會作出了《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》，明確規定在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維持不變的前提下，以及在立法會由直接選舉、間接選舉和委任三部分議員組成的規定維持不變的前提下，兩個產生辦法根據基本法的規定和全國人大常委會的解釋和決定，可做適當修改。按照《澳門基本法》的規定，根據全國人大常委會的解釋和決定，澳門特區政府向公眾發佈了《政制發展諮詢文件》，提出了修改建議，展開了為期45天的諮詢。2012年6月5日，澳門特區立法會全體議員2/3多數通過的《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)》和《澳門特別行政區立法會產生辦法修正案(草案)》；2012年6月6日，行政長官崔世安簽署同意並正式報請全國人大常委會批准或備案。2012年6月30日，全國人大常委會批准有關行政長官產生辦法修正案，對有關立法會產生辦法修正案予以備案。2012年8月29日，特區立法會通過對行政長官選舉法、立法會選舉法的修改，完成了政制發展的全部程序。行政長官選舉委員會擴大到400人(原為300人)，不少於66名的選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人；立法會議員擴大到33人，直接選舉的議員數目擴大到14人(原為12人)，間接選舉的為12人(原為10人)，委任議員數目7人未變。澳門政制發展向前邁出了堅實的一步。

澳門特區政制發展具有以下幾個特點：一是遵守《澳門基本法》以及全國人大常委會的解釋和決定與在澳門社會達成共識相結合。如果不能在澳門社會達成共識，全國人大常委會的決定也落實不了，政制也無法向前發展。二是根據實際情況循序漸進發展民主與維護國家利益和特區利益的這一根本宗旨相結合。例如，特區的政制發展，主要看這個實際情況的發展是否達到了兩個產生辦法的核心內容非得不改的程度，有需要才改，不能為修改而修改；即使要修改，也要看這個修改是否有利於維護國家主權、統一和領土完整，即國家利益的保障；同時也要看這個修改是否以維護特區行政主導的政治體制的穩定和有效行使為前提。三是政制發展要與確保以愛國愛澳者為主體的“澳人治澳”相結合。

四、將特區自治權與中央監督權相結合

高度自治權來源於中央的授權，來源於中央全面管治權。它包括：澳門社會保持原有資本主義制度和生活方式不變，法律基本不變。保護私有財產權，擁有區旗、區徽。澳門居民享有《澳門基本法》賦予的廣泛的權利和自由。¹² 在特別行政區公權力方面，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，以及對外事務交往權。中央授權包括三種形式：¹³ ①概括授權，例如《澳門基本法》第2條和第5條的規定。這一類授權的特徵是特區可以根據《澳門基本法》的規定直接行使的權力，無需中央作具體授權。¹⁴ ②具體授權，包括經中央許可或批准，例如《澳門基本法》第117條有關民航管理制度的制定要經中央政府具體授權，第94條與外國司法互助協定的簽訂、第140條與外國談判和簽署互免簽證協定等，需經中央政府協助和授權。其特點是，原則上特區可以行使某一方面的權力，但在行使有關權力時還需得到中央的具體授權。③其他授權或者稱“嗣後授權”¹⁵，在中央概括授權的基礎上，根據《澳門基本法》第20條的規定對澳門做出了新的授權，例如：1998年授權特區政府對國籍申請事宜做出處理，2009年授權澳門管轄澳門大學橫琴校區，2015年國務院授權澳門管轄85平方公里海域等。

根據《澳門基本法》第12條的規定，澳門特區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。這是澳門特區在《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》所構成的特區憲制秩序的主要內容，也是澳門特區在單一制國家體制中的定位。對澳門行使中央授予的高度自治權，中央根據《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》擁有監督權。這些權力主要包括：①對行政管理權的監督。行政長官對中央負責，執行中央政府指令，中央擁有對行政長官和主要官員的實質任免權，實踐中也確立了行政長官向中央述職、報告和問責制度。此外，還有對財政預算和決算案的備案監督等。②對立法權的監督。包括：對法律的備案、發回。對立法會提出的對行政長官的彈劾案，報請中央政府決定。③對司法權的監督。包括：對法官任免的備案，對檢察長任免的決定，依據《澳門基本法》確定對法院管轄權的限制，發出國家行為的證明書。全國人大常委會對原有法律的審查對司法適用有約束力，全國人大常委會對《澳門基本法》的解釋和決定對特別行政區包括法院均有約束力。④對外事務權的監督，包括中央具體授權、批准、特別許可和備案。⑤對澳門法院解釋《澳門基本法》有監督權。例如，對澳門法院釋法，全國人大常委會對基本法有全面、最終解釋權，對法院錯誤釋法有糾正權。對法院應提請而不提請釋法，全國人大常委會有主動釋法權，或者由行政長官報告國務院提請全國人大常委會釋法。

實踐中，澳門特區自治權與中央監督權的有機結合體現下述特點：①保持澳門資本主義制度和生活方式與尊重國家主體實行社會主義有機結合。②特區行政管理權的行使與中央監督權有機結合，行政長官在特區協商或選舉產生、主要官員的提名與中央實質任免權有機結合。③特區立法權的行使與全國人大常委會的審查權、備案權有機結合，對全國人大常委會的決定以及中央政府的命令，及時通過本地立法予以實施；中央有關特區事務的立法嚴格遵守《澳門基本法》規定，充分尊重特區的立法權，全國性法律在特區的實施有特定的範圍。④法院對《澳門基本法》的解釋權與全國人大常委會的全面解釋權有機結合。澳門法院謹慎使用對《澳門基本法》和在澳門實施的全國性法律的解釋權，在實踐中區分全面管治權與高度自治權以及相關的法律問題和政治問題，尊重全國人大常委會的解釋權。澳門回歸以來，儘管有個別觀點認為要對澳門的土地續期問題、行政法規地位問題以及非政權性

市政機構等問題尋求人大釋法，但在中央的指引下，均在澳門取得了共識，得到或正在逐步妥善解決。

⑤特區對外事務交往權與中央外交權有機結合，特區各項對外事務的交往均得到了中央的支持和協助。

⑥中央駐澳機構與特區政府的職能機關溝通信息、協調關係和對接事務，及時反映澳門居民對內地的意見，促進了澳門與內地之間的經濟、教育、科學、文化、體育等領域的交流與合作，增進了內地與澳門之間的交往。

五、將澳門居民參與國家事務權利與便利澳門居民內地發展相結合

組織澳門居民中的中國公民依法參加國家事務的管理，屬於中央直接行使的權力。全國人大常委會專門制定澳門特區全國人大代表選舉辦法，並從 2000 年起在澳門主持選舉全國人大代表。澳門特區作為全國人大獨立的選舉單位，選舉產生 12 位全國人大代表，來自澳門工商界、專業界、政界及基層等，具有廣泛的代表性，代表澳門居民的利益和意志，單獨組團參加全國人大會議，履行管理國家事務的職權。全國人大常委會下設澳門基本法委員會，由內地和澳門人士組成，就《澳門基本法》的實施向全國人大常委會提出意見。全國政協和地方各級政協還邀請澳門居民參加政治協商、民主監督工作，保障了澳門居民中的中國公民參與國家事務權利的實現。在一定程度上，澳門特區的全國人大代表和全國政協委員發揮了中央和特區之間橋樑作用。

由於存在“兩制”的差異，特區居民在內地的學習、生活、工作等方面存在一些不便。這些問題的逐步解決，屬於中央和內地有關部門的職權。習近平在 2017 年“七一”慶祝香港回歸 20 週年大會上講話中專門講到：“中央有關部門還將積極研究出台便利香港同胞在內地學習、就業、生活的具體措施，為香港同胞到廣闊的祖國內地發展提供更多機會，使大家能夠在服務國家的同時實現自身更好發展，創造更加美好的生活。”中共十九大報告提出，要制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施。為此，中央有關部門已梳理出港澳同胞在內地學習、就業、生活等方面的困難和問題近 50 項，¹⁶ 分別於 2017 年 8 月、12 月陸續出台便利港澳居民在內地學習、就業、創業、生活等方面的政策措施。主要包括：①解決港澳居民在內地求學問題，為港澳學生群體提供平等接受義務教育的條件，規範內地高校招收港澳學生和對港澳學生的教育教學、服務管理工作，保證培養品質，加強學校對港澳學生在就業指導、成立社團、醫療保障等方面的指導，進一步保障港澳學生的權益。擴大內地高校招收港澳學生的名額，設立港澳及華僑學生獎學金。②給予港澳居民尤其是年輕人在內地就業、創業提供更多便利。例如，內地各高校積極為港澳畢業生提供就業資訊服務，開展就業指導，為有在內地就業意願且符合條件的港澳畢業生按照內地學生的標準就業，加緊研究取消港澳同胞在內地的就業許可制度、港澳居民在內地參加社會保險等問題，支持港澳同胞到內地事業單位就業。③解決港澳居民在內地出行、住宿、安居等生活方面獲得更多便利，在北京、上海、江蘇、浙江、福建、山東、湖南、廣東等地火車站設置了可識讀回鄉證的自助售取票設備，並逐步擴大到在所有具備條件的省會城市及港澳旅客流量較大的車站設置。④港澳居民享受與內地居民一致的住房公積金待遇，按照內地規定和政策繳存住房公積金。繳存基數、繳存比例、辦理流程等實行與內地繳存一致，同等享有提取個人住房公積金、申請住房公積金個人住房貸款、辦理住房公積金異地轉接等權利。解除或終止勞動(聘用)關係並返回港澳的，可以提取賬戶餘額。⑤參照內地居民待遇，向在內地工作的港澳居民開放國家社

科基金各類項目申報。¹⁷

上述政策措施，是在內地教育、就業、醫療等領域的優質資源比較短缺、條件受局限的情況下出台的，這充分體現了中央更加注重改善民生，特別是讓包括港澳居民在內的廣大普通民眾有實實在在的獲得感。這些政策措施，不僅有利於促進港澳經濟發展，而且有利於促進港澳民生改善，不僅有利於港澳工商界投資興業，而且有利於增進普通港澳居民的福祉，特別是有利於港澳年輕人拓展發展空間。

六、將特區履行主體責任與中央支持保障特區長期繁榮穩定相結合

中央對特區行使全面管治權，其核心要素是確保在特區實行的“一國兩制”，是以“一國”為前提的“兩制”，以愛國者為主體的“澳人治澳”，以《澳門基本法》授權和監督下的高度自治。¹⁸因此，特區的長期繁榮穩定，既是特區的主體責任，也時刻離不開中央的支持。

中央全面管治權與支持行政長官和特區政府依法施政相結合。按照《澳門基本法》，澳門實行行政主導的政治體制。行政長官在中央和特別行政區關係中起着承上啟下的作用。支持行政長官和特區政府依法施政，是確保中央對特別行政區行使全面管治權的關鍵所在。澳門回歸以來，形成了行政長官向中央人民政府述職的制度，這是中央全面管治權引領特區高度自治權有效行使的重要方式。

中央外交權與支持協助澳門積極開展對外交往相結合。根據《澳門基本法》的規定，中央管理與特別行政區有關的外交事務，設立特派員公署，處理涉澳外交事務。同時，澳門享有中央授予的對外事務權。包括：經中央授權的締約權，司法協助權，船舶登記和管理權，經具體授權的民航事務管理權，簽發特別行政區護照和其他旅行證件等。中央支持與協助澳門積極開展對外交往與合作，包括：①支持特區積極開展對外交往與合作，支持和協助特區以適當身份參與國際組織和國際會議，協助特區申辦各類重要國際會議。②妥善處理國際協定在特區的適用等法律問題，授權特區對外締結投資保護、民航、稅收、司法合作類協定，協助特區接受國際協定的履約審議，支持特區在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以“中國澳門”的名義單獨同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議，授權和協助特區對外開展司法合作。③支持特別行政區護照在其他國家和地區獲得免簽待遇，支持澳門駐外經貿辦事處開展工作，支持在澳門設立中葡語國家合作平台。④中央決定將中國《國籍法》在澳門立法變通適用。在不違反《國籍法》基本原則的前提下，充分考慮到澳門的歷史和現實需要，採取靈活寬鬆的方式解決澳門居民的國籍問題，凡符合中國《國籍法》規定的澳門居民都具有中國籍但可繼續使用其外國旅行證件出外旅行。⑤全力維護澳門同胞在海外的安全與合法權益，積極開展涉澳領事保護工作。⑥防範和遏制外部勢力干預屬於中國內政的澳門事務，針對個別國家的干預言行，中央政府及時通過外交管道進行交涉。

中央管治權與協助特別行政區救助當地自然災害相結合。中央政府負責澳門的防務，在澳門駐有軍隊。澳門特區政府在必要的時候，可以向中央政府請求澳門駐軍協助維持社會治安和救助災害。2017年8月23日“天鴿”風災發生後，根據《澳門基本法》和澳門《駐軍法》，經行政長官請求，中央政府批准，駐澳部隊派出千餘名官兵，協助澳門救助颱風“天鴿”帶來的重大災害。這體現了中央對澳門特區和澳門居民的關懷，體現了駐澳部隊是維護澳門繁榮安定的堅強後盾。同時，截止2018年4

月，駐澳部隊已舉行了十五次軍營開放日活動，向澳門居民充分展示了威武文明之師的良好形象。

澳門發展與國家發展有機結合，重視和支持澳門發展經濟、改善民生，融入國家發展。發展經濟，改善民生，本屬特區自治權事務。但由於澳門地域狹小，人口密度極高，資源短缺，產業結構單一，澳門的發展存在極大局限。回歸以來，祖國內地確保對澳門所需的淡水、電力、蔬菜、肉禽等基本生活物資的供應，專門建設水庫，解決澳門吃水受鹹潮影響，幫助應對“非典”疫情風險。與此同時，中央支持澳門融入國家發展大局，以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點，全面推進內地同特區互利合作，制定完善便利特區居民在內地發展的政策措施，這些內容已明確寫入十九大報告之中。中央政府與澳門特區政府簽訂的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)，自 2004 年實施以來，先後簽訂了 10 份補充協定、《關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協定》及《服務貿易協定》，並於 2017 年 12 月 18 日簽署了《投資協議》及《經濟技術合作協定》¹⁹，規定了新的開放措施和更全面的保障制度，加入了有利於澳門經濟適度多元發展的元素，有利於建立明確和穩定的投資環境，促進兩地投資活動和經濟融合，使兩地產業合作邁向新的發展台階。為配合澳門發展，《經濟技術合作協定》把“深化‘一帶一路’建設經貿領域的合作”、“深化澳門中葡商貿合作服務平台建設合作”獨立成章。同時，把旅遊、會展、中醫藥、金融、電子商務、環保、法律和爭議解決、會計、文化、創新科技、教育、中小企業、智慧財產權、商標品牌等納入重點領域合作，這終將有利於推動澳門經濟適度多元發展。中央從第十個國民經濟和社會發展五年計劃開始，就將澳門發展納入其中，使澳門在國家發展中獲得新的機會。此外，中央政府還先後批准實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》《橫琴總體發展規劃》《廣州南沙新區發展規劃》，批准廣東省與澳門特區簽署《粵澳合作框架協定》，拓寬澳門與內地合作領域。2017 年國務院在政府工作報告中正式提出粵港澳大灣區發展規劃，推動內地與港澳深化合作。

總的來看，在澳門特區履行主體責任的同時，中央在行使權力與支持保障特區利益方面，貫徹互相尊重、換位思考，特別是充分尊重特區政府意見的精神。譬如，處理港澳的事情，同時有幾個方案都可以接受的，盡量採用特區政府所提方案；中央制定的有利於港澳的政策措施，可由行政長官和特區政府宣佈的，盡量由行政長官和特區政府宣佈。要讓港澳社會充分感受到中央對行政長官和特區政府的支持，維護行政長官的權威，強化行政主導，並且要注意用港澳社會容易認同和接受的方式、語言做好中央有關政策舉措的宣介工作，以取得最佳的社會政治效果。²⁰ 特區與內地各地方的合作，尤其是跨境大型基礎設施的建設，採用平等互利的原則，以及市場化機制、規則和國際化標準推進，確需中央協調的才介入。

七、結語

綜上所述，“一國兩制”在澳門特區將近 20 年的實踐告訴我們，維護中央全面管治權與保障高度自治權的有機結合，要在機制空白領域、理解紛爭領域、觸及底錢領域及有利發展領域方面，做到將特區自治權與維護特區的憲制基礎相結合，將特區自治權與維護國家主權和安全相結合，將特區政制發展與中央主導相結合，將特區自治權與中央監督權相結合，將特區居民參與國家事務權利與便利澳門居民內地發展相結合，以及將特區履行主體責任與支持保障特區長期繁榮穩定相結合。堅持“一

“一國兩制”的政治基礎，堅持憲法和基本法共同組成特區的憲制基礎，嚴格按照基本法辦事，做到相互尊重、相互聯繫、相互協調、相互配合、相互支持，中央全面管治權與高度自治權就能有機結合起來，國家主權、安全和發展利益就能得到維護，特區的繁榮穩定就能得到保障。

註釋：

- ¹ [英]霍布豪斯：《自由主義》，朱增汶譯，北京：商務印書館，1996年，第64頁。
- ² 同上註。
- ³ 饒戈平：《“一國兩制”在香港成功實踐的啟示》，載於《中國人大》，2017年第13期，第15頁。
- ⁴ 澳門政長官辦公室：《理由陳述——確定1976至1987年公佈的若干法律及法令不生效(法案)》，2016年10月7日。
- ⁵ 同上註。
- ⁶ 澳門立法會第一常設委員會第6/V/2017號意見書，2017年7月31日。
- ⁷ 《特首：維護國家安全澳人有責》，載於《澳門日報》，2017年4月15日，第A02版。
- ⁸ 蔣朝陽：《國家管治權及其在特別行政區的實現》，載於《港澳研究》，2017年第2期，第23頁。
- ⁹ 黃少澤：《共同推進完善澳門維護國家安全的法律制度》，澳門：澳門保安司司長辦公室，2018年4月16日。
- ¹⁰ 《澳門首次國家安全教育展開幕逾1.8萬人次參觀》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/gangao/2018-04/30/c_1122766492.htm，2018年4月30日發佈。
- ¹¹ 李飛：《關於〈全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋(草案)〉的說明》，2004年5月22日。
- ¹² 有觀點認為中央在基本法中賦予了特別行政區居民“超憲法”的權利和自由。見張定淮、底高揚：《論一國兩制下中央對香港特別行政區授權的性質》，載於《政治與法律》，2017年第5期，第11頁。
- ¹³ 許昌：《中央對特別行政區直接行使的權力的分類研究》，載於《港澳研究》，2016年第3期，第38頁。
- ¹⁴ 程潔：《中央管治權與特區高度自治以基本法規定的授權關係為框架》，載於《法學》2007年第8期，第62頁。
- ¹⁵ 同註13。
- ¹⁶ 《國務院港澳辦負責人談中央各部門積極出台政策措施，為港澳同胞在內地學習、就業、生活提供便利》，2017年8月10日。
- ¹⁷ 《關於在內地(大陸)就業的港澳台同胞享有住房公積金待遇有關問題的意見》，2017年12月18日。
- ¹⁸ 同註3。
- ¹⁹ 關於CEPA的具體內容可，見內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排專屬網站：<http://www.cepa.gov.mo>。
- ²⁰ 張曉明：《在川港高層會晤暨“川港合作會議”第一次會議上的講話》，2018年5月11日。