

新時代確保澳門特別行政區“一國兩制” 健康發展的幾點思考

李燕萍*

中國共產黨十九大報告把十八大以來黨的理論創新成果概括為新時代中國特色社會主義思想，將習近平新時代中國特色社會主義思想確立為黨的行動指南，實現了黨的指導思想的又一次與時俱進。新時代中國特色社會主義思想的核心要義是堅持和發展中國特色社會主義，涵蓋了經濟、政治、法治、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社會、生態文明、國家安全、國防和軍隊、“一國兩制”和祖國統一、統一戰綫、外交、黨的建設等各方面。毫無疑問，澳門特別行政區“一國兩制”事業將會在新時代理論背景下繼續展開，有必要結合新時代理論特徵與實踐追求，認真思考澳門特別行政區“一國兩制”健康發展的前景與任務，促使“一國兩制”事業穩步前行。

“一個國家、兩種制度”作為一項開創性事業，對中央來說是治國理政的重大課題，對實施這一制度的特區來說是重要的歷史機遇。回顧澳門特別行政區的發展歷程，可以看到澳門“一國兩制”健康發展的根本保障是通過自身努力，探索出一條符合澳門實際情況，與祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路。其中良好央地關係是“一國兩制”行穩致遠的基礎。“一國兩制”條件下，特別行政區與中央之間的關係，同全國其他各地有同有異，既同又異。同的是同屬中央政府管轄，與中央構成領導與被領導，上級與下級的關係，異的是特區是在維護國家主權、維護中央管治權威、維護國家核心利益前提下享有高度自治權。¹《澳門基本法》以法律形式揭開了中央地方關係法治化的序幕。儘管還有許多問題有待完善，但是畢竟國家不再單純依靠行政力量或黨的組織來完成中央地方的協調工作，這對於中國政治發展而言具有重要意義。面對未來，深入推進澳門特別行政區與中央政府良好的央地互動關係應當成為重要工作內容，推進央地關係法治化發展是應有之義。

一、多元共治理念與中央與澳門特別行政區之間合作治理方式探索

現代化的國家治理常體現為“多元共治”。“共治”(co-governance)一詞的基本含義是共同治理。現代意義上的治理本身就具有共治的含義。“這裏之所以取共治這一概念，就是為了強調治理主體的多元性、治理機制的非對抗性以及利益取向的可調和性。”² 共治，並不是群治，而是在一個中心主體協調下形成的多元治理主體體系。由中心主體實施的治理可以稱其為元治理。“元治理”旨在對市場、國家、公民社會等治理形式、力量或機制進行一種宏觀安排，重新組合治理機制。³ 國家(主要是中央政府)要承擔起“元治理”的角色，因為其是保證社會機制完整的責任承擔者，但這種責任並不是

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

要構建一個至高無上、控制一切的政府，而是政府要擔當制度設計、提出遠景的任務，使整個社會體系在良好的制度安排中促進不同領域的自組織，從而達致治理的目標。⁴“元治理”的本質是在元治理者的組織安排和指導下，形成良好的治理機制。據此，特別行政區多元治理主體體系中，中央政府理應扮演中心主體角色，承擔起保障特別行政區社會機制完整性的責任，主要是通過良好的制度安排，促進不同領域的自我管理能力，達到善治目標。此外，特別行政區多元主體合作治理過程中需要考慮治理成本，合理的成本分攤機制和財務監督機制需要進一步完善。中央治理權能是元治理的重要體現，特區政府有義務配合中央政府宏觀設計與遠景目標，促進自身管理能力，提升適合治理水平。

二、認真省思高度自治的法律屬性

一直以來，人們對特別行政區的高度自治存在着兩個認識上的誤區：其一，這種高度自治屬於特殊情況，與大陸地區的地方制度沒有太多關聯，人為割裂特別行政區與祖國大陸的聯繫；其二，這種高度自治屬於政治意義上的自治，與大陸地區實行的政治統一基礎之上的地方自治不具有可比性。這兩種看法都有失偏頗。一方面，高度自治是以“一國”為前提的自治，特別行政區的高度自治是中國地方自治制度的有機組成部分，是中國國家結構形式的重要發展，不可能脫離國家整體而獨自存在。另一方面，高度自治雖然是特定歷史條件下實行的地方治理形式，作為一種自治形態與大陸地區實行的民族區域自治與村民(居民)自治仍具有諸多共性。事實上，有學者研究指出特別行政區高度自治與大陸地區實行的地方自治形式一樣，政治意義上的自治是十分有限的，更多體現的是法律上的高度自治。⁵ 回歸以來的實踐表明，高度自治已經成為港澳地區發展的重要條件，呈現出逐漸常態化、深入人心的發展趨勢。作為一種自治形態必然會成為中國地方自治制度的重要組成部分，對中國憲政發展有着重要的制度價值和理論意義。

三、良好的央地關係必須朝着中央地方間權力運行規範化、法治化方向發展

中央與特別行政區的關係是“一國兩制”的重要體現，也是基本法規定的首要關係。因為央地關係不僅涉及特別行政區利益，而且影響到國家利益，涉及到中央權力問題。蕭蔚雲就曾說過“在特別行政區成立的初期不能要求一朝就解決各種問題。只要中央與特別行政區的關係基本上是好的，‘一國兩制’方針基本上是落實的，這就是基本法取得成功的主要標誌。”⁶ 十九大報告認為保持香港澳門長期繁榮穩定，必須嚴格依照憲法和基本法辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制。澳門特別行政區將維護國家主權、安全、發展利益與保持澳門長期繁榮穩定有機結合，堅定不移貫徹落實“一國兩制”方針和基本法的做法，使得人們普遍認為澳門特別行政區的“一國兩制”實踐比較成功。國家主席習近平在慶祝澳門回歸 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指出，15 年來，在中央政府和內地大力支持下，在特別行政區行政長官和政府帶領下，澳門社會各界人士齊心協力、團結奮鬥，積極推進“一國兩制”實踐，取得了豐碩成果。澳門“一國兩制”實踐的成功之處就在於中央政府嚴格按照基本法辦事，堅定支持特別行政區行政長官和政府依法施政，不干預特別行政

區自治範圍內的事務。澳門特別行政區依照基本法的規定實行“澳人治澳”，高度自治。⁷ 從澳門特別行政區的實踐可以看出，良好的央地關係是“一國兩制”成功實踐的重要基石。面向未來，努力推動央地關係規範化、法治化是中央與特區應當共同努力的方向，主要可以從兩個方面展開。其一，建設維護國家統一的憲法防禦機制。當地方有不接受中央的監督權限，或出現叛亂、天災等重大事件，有對於國家統一造成嚴重危害且無其他辦法時，中央可行使直接的介入權，這個權力必須明定在憲法中，可以列入緊急權的範圍。地方不能夠制定任何鼓勵、煽動人民獨立、侵害國家統一的法律，也不能夠許可地方坐視意圖分離國家的行為，地方政府更不能倡行敵視中央而有可能造成國家分裂的言行。其二，建設中央地方權力運行規則。特別行政區制度是我國中央地方關係“一體多元”格局的體現，在單一制國家容納了一個非常高度的地方自治，地方擁有的高度自治權甚至高於聯邦國家聯邦成員的權力，因此，更加需要規範化中央地方權力運行，運用法律的方法建設央地關係的方方面面。在中央政府與特別行政區政府之間，主要存在着行政領導權、指導權、監督權與控制權等權力關係，應當在平等、公開、理性、效率等價值目標基礎上進一步細化澳門與中央政府之間互動的法律規範，早日制定完整的央地關係法治化規範體系。

四、積極融入國家發展大局是澳門特別行政區“一國兩制”健康發展的重要動力

中國共產黨十九大報告提出“香港、澳門發展同內地發展緊密相連。要支持香港、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，全面推進內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施。”這段話非常清晰地為“一國兩制”發展指明了方向，也為港澳特區發展提供了新的平台，是港澳長期繁榮穩定的助力器。特別行政區融入國家發展大局的切入點在於共謀善治社會、關鍵在於人心的回歸，努力克服局外人心態，在經濟、政治與社會治理等領域都可以從融入國家發展大局的角度予以調整與完善。澳門應將自身發展納入國家整體戰略規劃，珍惜並充分利用國家深化改革給澳門帶來的發展機遇。國家“十二五”規劃綱要首次加入港澳專章，提出支持澳門建設一個中心(世界旅遊休閒中心)和一個平台(中國與葡語國家商貿合作服務平台)，給予澳門全新的目標和動力。澳門是國家的一分子，要努力將澳門與國家連在一起，才能真正發展好。2017年3月5日召開的十二屆全國人大五次會議上，國務院總理李克強在政府工作報告中提出，要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。隨後，2017年7月1日，在習近平見證下，香港特別行政區行政長官林鄭月娥、澳門特別行政區行政長官崔世安、國家發展和改革委員會主任何立峰、廣東省省長馬興瑞共同簽署了《深化粵港澳合作，推進大灣區建設框架協議》。按照協議，粵港澳三地將在中央有關部門支持下，完善創新合作機制，促進互利共贏合作關係，共同將粵港澳大灣區建設成為更具活力的經濟區、宜居宜業宜遊的優質生活圈和內地與港澳深度合作的示範區。博鰲亞洲論壇 2018 年年會上澳門財政司司長梁維特在粵港澳大灣區分論壇上發表的主題報告指出：“面對新時代區域發展新格局，澳門應根據國家所需，澳門所長，發揮精準聯繫功能，積極參與粵港澳大灣區建設，更加全面、更加深入、更加緊密的融入到國家發展大局，圍繞建設世界旅遊休閒中心，打造中國與葡語國家的合作平台，建設以中華文化為主流，多元文化流的合作基地，按照框架協議的方

向，積極配合落實發展，與粵港澳大灣區攜手打造國際一流灣區和世界級城市群。”這些行動都表明，只要澳門特別行政區緊緊把握時代脈搏，借力國家發展快車，就能為“一國兩制”建設奠定堅實的經濟基礎與豐富的物質條件，促進澳門“一國兩制”事業長期穩定發展。

五、細化與優化民主政治實踐是澳門特別行政區“一國兩制”健康發展的內在需求

“一國兩制”下，澳門地區獲得了充分實踐憲政民主的機會。《澳門基本法》是一部具有充分可適用性的法律。在政治架構上，儘管是行政主導型，但改變了原來的立法會只是諮詢機構的地位，體現了立法機構對行政機構的制衡作用。司法系統獨立完整的保留下來，設立了終審法院。“高度自治”與“澳人治澳”的原則提高了公民的參政熱情，政治社會得到發展。回歸後，在中央政府的關懷支持下，澳門特區政府與民間社會共同努力，堅定地實施以民為本的施政理念，公民綜合素質整體提升，廣大居民政治參與空間不斷擴大，基本法設計的政治體制得到較好實踐。澳門民主政治建設是中國民主政治實踐的重要組成部分，這些實踐不僅是港澳地區的事務，也為整個中國的憲政發展提供某種經驗。從某種意義上，一國兩制給港澳地區與內地打下了一層籬笆，提供了相對比較充分的發展自由、民主、憲政的機會，但是這種實驗能走多遠，並不完全取決於港澳地區人民的意志，只能寄託於港澳和中國大陸共同達成憲政民主。回歸後港澳地區的政治發展已經成為整個中國政治演進的一部分，“一國兩制”不僅是制度妥協的結果，而且發揮着創新中國政治架構的作用，為創造性轉換中國政治傳統作出貢獻。⁸ 因此，要在不斷總結現有實踐經驗基礎上，不斷細化優化澳門民主政治體制，推進澳門“一國兩制”事業健康發展。現代民主政體中，行使治理權的人通常是在定期選舉中獲得勝利，按照一套書面的管理規則和程序履行職能，並對手中的權力承擔政治責任和法律責任。回歸後澳門立法會已經進行數次換屆選舉，整體上較為平穩順暢，但是也有可以不斷充實完善的地方。第一，澳門立法會直接選舉部分，需要不斷加強通過選舉鍛煉和釋放選民理性的能力。澳門特別行政區的民主建設是在“一國兩制”條件下展開，發展民主與國家意識培育需要同步進行。只有充分發展民主，才可能實現“一國兩制”、高度自治的偉大目標，同時，只有不斷牢固國家意識培育才可能避免民主本土化傾向，避開分離主義的泥沼。國家意識培育除了一般教化式的教育方式外，更應當在設立清晰的行為邊界基礎上，充分發揮民主精神，讓青年人在實踐中體會感知民主行動的界限，真正尋找到國家觀念與地方民主之間的共贏之策。第二，澳門立法會間接選舉部分，重新審視間選界別劃分標準，符合澳門社會階層結構佈局。間接選舉制度設計初衷在於維持立法會議員代表的多樣性，保證經濟、道德、救濟及文化利益方面能有代表，避免因直選而造成政治勢力強大的社會階層壟斷立法會議席。實踐中，澳門立法會間選制度的主要特點是法定界別內法人選民就特定議席展開提名和選舉，法人選民界別劃分合理程度直接影響着間選制度設計目標的實現程度。第三，澳門立法會選舉中委任議員制度的細化與優化。《澳門基本法》第50條第(七)項規定行政長官有權委任部分立法會議員，但沒有規定行政長官應當根據甚麼程序委任議員，也沒有規定委任議員應當具備哪些條件。澳門《立法會立法屆及議員章程》第7條明確規定：“全體議員，不論選任或委任者，在其任期內均享有同等的地位及相同的權利、權力和義務。全體議員，不論選任或委任者，均代表澳門特別行政區及其市民的利益。”因此，委任議員與選任議員具有同等的法律地位。委任議員應當從代表澳門特別行政區及其市民的利益的角度

度出發，進行發言和表決。議員一旦被行政長官委任，就享有相對獨立性，議員不必擔心被政府隨時免去職務或召回，而可以根據自己的信念和良心在立法會獨立開展工作。

從一般意義上講，當一個社會有許多職能活動部分重疊的協會、組織和團體構成，個體與群體關係多樣化時，就比較容易通過討論或妥協的方式進行治理，而民主政治在一個民眾願意參加社會、文化、公民團體的區域中更容易得到有效實踐。例如，民眾可以自如地參加婦女協會、環保團體等組織，有助於培養和增強討論、妥協、尊重不同意見等民主行為，能夠為公民提供行使民主而必要的社會資源和公民培訓。因此，有理由也有必要期待澳門傳統社團政治文化為澳門特別行政區的民主發展做出自身應有的貢獻，促進澳門“一國兩制”健康發展。

註釋：

- ¹ 楊允中：《“一國兩制”實踐論》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2016年，第418頁。
- ² 唐亞林、郭林：《從階級統治到階層共治——新中國國家治理模式的歷史考察》，載於《學術界》，2006年第4期。
- ³ 丁冬漢：《從“元治理”理論視角構建服務型政府》，載於《海南大學學報》(人文社會科學版)，2010年第5期。
- ⁴ [英]鮑勃·傑索普、漆燕：《治理的興起及其失敗的風險——以經濟發展為例的論述》，載於《國際社會科學雜誌》(中文版)，1999年第1期。
- ⁵ 張千帆：《國家統一與地方自治：從港澳基本法看兩岸統一的憲法機制》，載於北大公法網：<http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=2043&Classid=&ClassName>，2007年11月4日訪問。
- ⁶ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2000年，第286頁。
- ⁷ 楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，第55頁。
- ⁸ 張辰龍：《一國兩制與香港的憲政民主》，載於《21世紀》，1998年8月號，總第48期。