

# “一國兩制” 澳門模式的內涵初探

莊金鋒\*

1999年12月20日，澳門繼香港之後回歸祖國，成為中華人民共和國轄下的第二個特別行政區，實施“一國兩制”方針“率先垂範”的第二站。9年多來，以何厚鏵為首的特區政府與社會各界人士，以堅毅的承擔精神和務實的工作作風，堅定信心、團結奮鬥、克服困難，保持澳門良好的發展局面，展現“一國兩制”的優越性和基本法的強大生命力，使“一國兩制”澳門模式逐步走向成熟。去年12月19日，國家主席胡錦濤在中南海會見了來京述職的行政長官何厚鏵時說：“9年來，澳門特別行政區依法施政，積極進取，澳門各項事業取得了新的進步，‘一國兩制’偉大實踐成功向前推進。澳門特別行政區總的發展形勢是好的。”

隨著回歸十周年紀念日的日漸迫近，澳門如何成功實踐“一國兩制”，開創“一國兩制”的“澳門模式”，已成為社會各界、全國乃至國際社會關注的一個焦點。它不僅關係到澳門堅定不移地維護澳門特別行政區基本法的權威，依法治澳，繼續建設好、發展好澳門的問題，而且可以同香港特別行政區互相學習，互相促進，互相映輝，並對解決臺灣問題，最終完成祖國統一大業產生重大的影響。同時，對認真學習，加深理解鄧小平提出的“一國兩制”港澳戰略思想，豐富建設中國特色社會主義理論具有積極意義。為此，筆者就“一國兩制”的澳門模式進行初步探索，旨在拋磚引玉，期望引起有關方面的關注與深入討論。

## 一、“一國兩制”的“澳門模式”的提出

早在澳門回歸前夕，即1999年8月，齊鵬飛和張曉京兩位青年學者，在《澳門的失落與回歸》一書中就提出，“一國兩制”之“澳門

\* 本文作者係中國小城鎮發展研究院院長、研究員，上海大學法學院、同濟大學文法學院客座教授

模式”、“香港模式”的“同”與“異”問題，並就香港、澳門問題的性質，港、澳兩地的政治發展、經濟發展和社會發展以及平穩過渡與政權交接等若干問題進行探索，但由於當時歷史條件的限制，例如“一國兩制”方針和澳門基本法尚未在澳門全面實施，因此，不可能深入去探討實踐“一國兩制”的澳門模式。

2004年12月，澳門著名學者楊允中教授在“‘一國兩制’在澳門的成功實踐”一文<sup>1</sup>中就提出：要“認真探索實踐‘一國兩制’的澳門模式”，讓澳門這個小舞臺上演大的劇碼。楊教授又說，“儘管在澳門實踐‘一國兩制’已取得巨大成功，不過要對其作出比較準確、比較公正的評估，並尋求認識的系統化，仍然是項難度極大的挑戰。但深入探討一下‘一國兩制’在澳門特別行政區的實踐模式並非不具現實必要性和迫切性。”筆者完全贊同楊教授這些中肯的科學分析，更佩服楊教授“敢為天下先”的探索真理精神。

楊教授還說：“實踐‘一國兩制’的澳門模式，其內涵至少應包括以下八點內容。

（1）一個國家：這是不容動搖的核心理念，中華人民共和國，簡稱中國，是13億各族人民的共同祖國；我們共同擁有一個統一的主權、一部體現13億人意志並規範其行為憲法。

（2）兩種制度、兩個特別行政區、兩部基本法：國家主體部分社會主義制度與港澳地區原有資本主義制度，兩制形成互補；目前全國有香港、澳門兩個特別行政區，香港、澳門兩部基本法。

（3）三個有利與三大管治權力：特區依法施政的成效要以是否有利於體現國家主權、有利於特區穩定繁榮和長治久安、有利於居民福祉增進和社會協調均衡來驗證；特區依法享有國家最高權力機關授予的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

（4）四個不變與四種意義：原有的社會經濟制度不變、原有法律基本不變、原有生活方式不變、自由港地位不變；實踐“一國兩制”具有歷史意義、現實意義、國際意義、理論創新意義。

---

1. 該論文原載澳門大學澳門研究中心編輯、澳門基金會出版的《澳門研究》第25期，2004年12月。

(5) 五大原則：國家主權原則、愛國者為主體澳人治澳原則、某些領域保留中央決定權的高度自治原則、循序漸進推進民主原則、原則性靈活性相結合即充分調動資源、團結大多數原則。

(6) 六種意識：主權意識，即國家意識、民族意識；主人翁—愛國者意識；法治意識，或憲法意識、基本法意識；公平公正公開民主廉潔意識；公僕服務意識；開拓創新意識。這是公職人員和全體居民都應具備的素質要求。

(7) 七大作用：特區正在發揮其不可取代的驗證作用、示範作用、導向作用、平衡協調作用、孵化催生（新事物、新理念、新思維）作用、緩衝中和作用、加固支撐（共和國大廈）作用。

(8) 八種關係：要處理好“一國”與“兩制”的關係，尊重中央政府與高度自治關係，穩定與繁榮發展關係，行政主導與合理制衡關係，經濟發展與社會發展關係，改革創新與循序漸進關係，依法施政與正確理解基本法關係，堅定信念與理性思維關係。

筆者認為，楊教授提出的“實踐‘一國兩制’的澳門模式”的“八點內容”，其立意是好的，見解是精闢的，思路是廣闊的，不僅揭示了“一國兩制”的本質特徵，而且指出實踐“一國兩制”具有四個方面的重大意義以及要處理好八種關係。這對人們深入研究“一國兩制”方針、香港和澳門兩個特別行政區、香港和澳門兩部基本法是有所啟迪的。但有兩個問題值得商榷：一是楊教授講的“八點內容”並非“一國兩制”澳門模式所固有的本質特徵及獨特內涵，它同樣也適用於實行“一國兩制”方針的香港特別行政區。也就是說“八點內容”是香港、澳門兩個特別行政實行“一國兩制”共同的根本要求和面臨的歷史任務，並非澳門特區單獨肩背的光榮使命。二是“八點內容”注重於理論上的概括，較為抽象，而忽視從“實踐”上去探索“一國兩制”澳門模式的具體模樣及成功經驗，使人有一種只見理論“參天大樹”，未見地上“茂盛森林”的感覺。這可能與楊教授的本意（要“認真探索實踐‘一國兩制’澳門模式”）有些脫節。

在澳門回歸五周年之後不久，中國人民大學台港澳研究中心齊鵬飛教授在“‘新澳門’的‘經濟優勢’、‘政治優勢’與‘一國兩

制’的‘澳門模式’”一文<sup>2</sup>中提出一個重要觀點：“‘新澳門’的第一個五年，其‘一國兩制’的‘經濟優勢’、‘政治優勢’初步呈現，‘一國兩制’的‘澳門模式’逐步成型、成熟”。並認為這是以何厚鏵為首的特區政府和40多萬的澳門市民向海內外所有關注“一國兩制”的“澳門模式”發展前景的人士“奉獻了一份優異的成績單”。

齊教授認為，新澳門的第一個五年，澳門特區政府的施政重點是解決經濟發展問題。經濟發展有“兩個亮點”：一是在“固本培元，穩健發展”思想的指導下，經濟形勢自“負增長”至“恢復性增長”至“發展性增長”，一路“凱歌行進”，“好評如潮”。二是打造“國際化的區域性經濟貿易服務平臺”，即“內地與葡語國家經貿服務平臺、粵西地區商貿服務平臺和全球華商聯繫服務平臺”的地位凸現，措施到位，成績顯著。“可以講，‘一國兩制’的‘澳門模式’在‘新澳門’的逐步成型、成熟正是建立在‘新澳門’經濟發展‘陰轉晴’的基礎之上的。”

齊教授還認為，新澳門的第一個五年，特區政府在重點解決經濟發展問題的同時，也開始關注其政治發展問題，民主政治和“和諧社會”的建設問題，中央和特別行政區的關係問題，特區行政機關與立法機關、司法機關的關係問題，特區居民基本權利和政府的關係問題等等。一句話，在政治方面，特區政府也取得了巨大的成功：

第一個成功之處，就是初步建立了特區與中央、特區與中國內地之間政治上“互信”和“良性互動”的“政治優勢”，建立了特區對中央“不干預”其內部事務的“高度信任感”，中央對特區“高度自治”、“澳人治澳”的“高度信任感”。

第二個成功之處，就是“一國兩制”的“小憲法”——澳門基本法在新澳門家喻戶曉，“澳人治澳”是“愛國者治澳”的觀念深入人心。

---

2. 該論文見中國人民大學書報資料中心出版的《港澳特區行政與社會》2006年第7期，原載《行政》（澳門）2005年第3期。

第三個成功之處，就是一個“以行政為主導”的、具有高度的公信力和管治權威的“強勢政府”在新澳門逐步成熟，成為政治穩定和社會經濟發展的堅固基礎和主導力量。

第四個成功之處，就是“澳人治澳”的民主政治建設開始“循序漸進”的推展，初步形成了具有澳門特色的“協商型”的選舉文化。

筆者認為，齊教授不僅提出澳門回歸前五年“經濟優勢”和“政治優勢”幾個有見地的基本觀點，而且用大量的事實和具體數位加以闡述，具有較強的說服力。這是研究“一國兩制”“澳門模式”在認識上的一次昇華，使人們對“一國兩制”“澳門模式”的具體內涵有了更為深刻的理解，也引起了一些理論研究工作者的關注。

齊教授的論文是一篇難能可貴的力作，值得一讀。美中不足之處是該論文沒有緊扣澳門基本法，從基本法對澳門特區實行“一國兩制”方針的設計、要求、規範化方面去思考和研究問題。澳門基本法是全國人大制定的全國性基本法律，是澳門特区的根本大法，也是我們研究“一國兩制”“澳門模式”的重要依據，如果離開基本法，“一國兩制”“澳門模式”也就無從談起。當然，特區政府如何實踐、創造“一國兩制”的“澳門模式”也極為重要，但這種實踐、創造必須在基本法框架內進行，方能見效。總之，我們研究“一國兩制”的“澳門模式”的基本思路，應該把對基本法的研究和澳門特區具體實踐“一國兩制”的經驗與成效，兩方面緊密結合起來，才能有一個比較清晰和完整的正確認識。注重一方面的研究而忽視另一方的研究，都不可能得出科學的結論。

## 二、從基本法的設計看“一國兩制”的“澳門模式”

為了避免文章冗長，現就《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》的共同點先作一簡要說明，這是我們研究“一國兩制”的“香港模式”和“澳門模式”，不可繞開的根本出發點和共同的憲制基礎。然後，再從基本法的設計者對香港、澳門特別行政區的實行制度設計的差異性，來看“一國兩制”的“澳門模式”，這個“澳門模式”的模樣就會比較清晰。

澳門基本法是繼香港基本法之後，成功體現“一國兩制”的法律範本，具有創造性的傑作。這兩部基本法具有許多共同點，歸納起來主要有四個方面：一是兩部基本法都是依據我國憲法，在香港、澳門同胞的廣泛參與下，由國家最高權力機關制定的，充分體現了包括香港、澳門同胞在內的全體中國人民的共同意志和根本利益的全國性基本法律；二是兩部基本法都是全面貫徹落實“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的重要法律保障，是兩個特別行政區穩定繁榮的根本保證；三是兩部基本法都規定，香港、澳門兩個特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。四是兩部基本法都規定，香港、澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權的高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。

由於國家對解決香港、澳門問題的基本方針政策是一致的，作為體現和反映國家對港澳基本方針政策的兩部基本法，不僅有不少條文有相同或相似之處，而且基本法的結構體例也很相似。但是，這絕“不可能像某些人所說的《澳門基本法》是《香港基本法》的翻版”。<sup>3</sup>從世界許多國家的憲法來說，無論從內容到結構都有很多相似之處，可是由於各國國情的不同，其政治、經濟和社會制度往往不盡相同，從而產生不同的發展狀況。因此，我們在承認香港和澳門兩部基本法有著相同的歷史背景和憲制基礎的前提下，還應正視港澳兩地實際情況仍然有一定差異，無論在政治、經濟、文化、法律方面的某些制度都有一定的區別（特殊性），有各自的歷史傳承性。同時，還應看到澳門基本法的起草工作是在香港基本法起草工作開始了3年多以後才起步的，既吸收借鑒了香港基本法起草的成功經驗，又從澳門實際情況出發，比較好的反映了澳門的歷史和現狀，體現了澳門的特色，照顧了澳門各階層的居民的利益。這是我們研究“一國兩制”“澳門模式”不可忽視的重要方面。只有對澳門基本法不同於香港基本法的特色作一番探討，才能深化對“一國兩制”“澳門模式”的理解。

3. 朱宏濤：“澳門基本法與香港基本法的差異”，見《依法治澳與穩定發展》第161頁，澳門科技大學、澳門基本法推廣協會出版，2002年3月。

香港和澳門兩部基本法存在著許多差異。這些差異大致上可分為兩類：一類是實質性（某些具體制度）方面的差異。另一類是非實質性的差異（如行政區域範圍表述不一，個別章節條文編排順序不同，某些條款文字表述不盡相同等）。

這裏側重從兩部基本法的實質性差異來探討“一國兩制”“澳門模式”的具體模樣。筆者認為這些實質性差異主要表現在下列幾個方面：

### （一）在政治制度的設計方面更具有澳門特色

在兩部基本法關於政治制度的設計中，既不採用西方的三權分立制、總督制、又不實行中國內地的人民代表大會制。而是採用了行政主導，行政與立法相互制約，重在相互配合，司法獨立的體制。這種新型的“行政長官制”的特點是：行政長官具有特區首長和政府首長的雙重身份，在特區政治生活中居於中心地位，具有基本法規定的較大決策權。但是，細心觀察和分析，不難發現兩個特別行政區的政治制度還存在著“大同小異”之處，其實這個“小異”並不“小”，主要表現在如下幾個方面：

#### 1. 澳門特區行政長官擁有和行使更多的職權

香港基本法第48條規定行政長官可行使13項職權，而澳門基本法第50條

列舉了行政長官18項職權。也就是說，澳門的行政長官比香港的行政長官多擁有了5項職權。分別是：第七項委任部分立法會議員；第八項任免行政會委員；第九項依照法定程序任免各級法院院長和法官，任免檢察官；第十項依照法定程序提名並報請中央人民政府任命檢察長，建議中央人民政府免除檢察長的職務；第十六項依法頒授澳門特別行政區獎章和榮譽稱號。澳門行政長官行使這些權力無需經過立法會同意，這就大大強化了行政長官的地位。

#### 2. 澳門特區行政長官的選任條件更為寬鬆

香港基本法第44條規定：“香港特別行政區行政長官由年滿40周年，在香港通常居住連續滿20年並在外國無居留權的香港特別行政

區永久性居民中的中國公民擔保。”澳門基本法第46條規定沒有包含“在外國無居留權”的規定。而在第49條規定：澳門特區“行政長官在任職期間不得具有外國居留權”。可見，兩部基本法關於行政長官的選任條件的規定略有不同，即在香港，不得具有外國居留權是參選行政長官的前提條件；而在澳門，不得具有外國居留權是行政長官的任職條件。

### 3. 澳門特區立法會的職權相對而言有所消減

在立法會的職權方面，香港基本法第73條規定了十項職權，而澳門基本法第71條只規定了八項職權，取消了“對政府的工作提出質詢”（質詢權）和同意任免終審法院和法院院長的權力。這與強化澳門特區行政長官地位的規定相一致，避免了行政與立法之間不必要的紛爭，有利於提高政府的工作效率。

### 4. 澳門特區兩個選舉沒有規定最終達至雙普選的目標

香港基本法第45條規定：香港特區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；行政長官的產生辦法根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。第68條規定：香港特區立法會由選舉產生；立法會的產生辦法根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。而澳門基本法第47條只規定：澳門特區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。第68條規定：立法會多數議員由選舉產生。（這意味著立法會少數議員可由行政長官委任）。可見，澳門基本法沒有就行政長官和立法會的選舉最終達至普選的目標作出規定。這是兩部基本法最顯著的區別之一，也是符合澳門的民主進程的。當然，基本法沒有規定澳門可以實行“雙普選”，不等於說永遠不可能實行“雙普選”，只要選舉條件成熟，澳門實行“雙普選”的可能性還是有的。

### 5. 澳門特區司法體制維護澳門固有的傳統

香港和澳門的法制傳統有著明顯的區別，香港從英國繼承的是普通法的傳統，而澳門從葡萄牙繼承的則是大陸法系的傳統。基本法的

設計者尊重歷史，從保持原有的法律制度基本不變的原則出發，對港澳兩地在司法體制設置上繼續維護各自的固有傳統，因而港澳兩地的司法體制有很大的不同：一是法律淵源不同。香港基本法第8條規定：“香港原有的法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。”澳門基本法第8條則規定：“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性檔，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。”二是司法體系不同。澳門基本法第90條規定：澳門特區檢察院獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉。而香港基本法則沒有規定檢察制度，實質上的檢察權由屬於行政機關的律政司按照行政程序來行使，不屬於司法系統。再有一個不同點，就是澳門保留了行政法院和刑事起訴法庭，而香港則由普通法院審理行政和刑事案件，沒有行政法院和刑事起訴庭的特別設置。這樣就避免了司法系統和法制傳統出現較大的變動，以至於造成動盪，帶來社會的不穩定。

## （二）在經濟制度的設計方面更符合澳門實際

兩部基本法在總則中都明確規定特別行政區要依法（以法律）保護私有財產，這是維護原有的資本主義制度不變的核心。在第五章又重申保護私人、法人的財產所有權，保護企業的所有權和外來投資；保持獨立的稅收制度、財政金融制度；保持自由貿易制度等。在確保資本主義私有制經濟的前提下，兩部基本法在經濟制度方面除了相同的規定外，還有一些實質性不同的規定，主要表現在：

### 1. 確認博彩業的合法地位和發展

長期以來，由於博彩業在澳門社會經濟生活中具有舉足輕重的地位，是澳門政府財政收入的主要來源，還帶動了澳門相關行業的發展，成為澳門經濟發展的主要支柱。因此，澳門基本法第118條規定：“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。”這就是說，基本法允許澳門博彩業以“旅遊娛樂業”的名義繼續合法存在和發展，特區政府可以根據本地整體利益自行制定相關政策、法

律加以規範。這是澳門基本法根據澳門的實際情況作出的不同於香港基本法的規定。

## 2. 允許專營稅制的規定繼續延用

專營稅制是澳門特有的一種稅收制度。所謂專營稅，即專利稅，是政府對特准經營某些專營事業的公司按合約規定的稅種、稅率徵求的稅項。包括各種博彩在內的專營稅在政府財政收入中所佔的比例很高，與博彩業的發展有很大的關係。因此，澳門基本法第106條第2款特別規定：“專營稅制由法律另作規定。”（2001年新博彩法規定的稅率為35%，即比原來稅率提高3%）以保證特區政府的財政收入，同時保障專營公司或企業的經濟權益。這是香港基本法所沒有規定的。

## 3. 承認澳門回歸前依法確認的私有土地

土地和自然資源是關係到國家經濟命脈的重要資源，對國民經濟的發展十分重要。香港基本法第7條規定：“香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。”澳門基本法第7條也作了相似的規定，但在條文中增加了“除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外”一句。這意味著基本法在確認澳門土地國有的前提下，也承認並允許回歸前政府批准的少量私有土地的存在。這反映了澳門基本法堅持原則性和靈活性相結合，充分照顧澳門的特殊情況。

## 4. 鼓勵澳門發展工商業和新市場

從澳門歷史發展看，“旅遊博彩業、出口加工業、金融保險業和建築地產業是支撐和帶動整體發展的主導產業。而傳統工商業的轉型、新產業和新市場開發……是關係澳門經濟發展和繁榮的重大課題。”“其中外向型出口加工業更是工商業的核心。”<sup>4</sup>但是，澳門工業全屬輕紡加工性質，構成相對簡單，技術和資本含量較低，市場日漸縮少。因此，澳門基本法第114條對促進工商業發展的政策作了完整

---

4. 肖蔚雲主編：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》第329頁，北京大學出版社，1993年11月版。

的表述。即：“澳門特別行政區依法保護工商企業的自由經營，自行制定工商業的發展政策。”“澳門特別行政區改善經濟環境和提供法律保障，以促進工商業的發展，鼓勵投資和技術進步，並開發新產業和新市場。”香港基本法第118條的相關規定沒有如此詳盡。

### （三）在居民權利的設計方面更享有基本人權

在世界各國，任何一部憲法和憲法性檔都十分重視公民（居民）基本權利和自由的規定，香港、澳門基本法是香港、澳門特別行政區的憲法性法律，都把維護和保障特區居民的基本權利和義務作為兩部基本法的重要內容之一。兩部基本法除分別在總則第4條規定，依法保障特區“居民和其他人的權利和自由”外，還分別在基本法第三章對香港、澳門兩個特區居民的基本權利和義務作了專章規定。

眾所周知，香港、澳門特別行政區居民享有共同的基本權利，包括政治權利、人身權利；經濟、社會、文化方面的權利，但在澳門基本法起草過程中，立法設計者更加強調了對公民（居民）基本權利的保護，也就是對人權的尊重。主要表現在：

#### 1. 明確規定平等權的具體內涵

香港、澳門基本法第25條都規定了“居民在法律面前一律平等。”其中澳門基本法還作了進一步規定：“不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受歧視。”這種的表述是由澳門實際情況和其法源所決定的。

#### 2. 明確規定居民有權申請人身保護令

香港、澳門基本法第28條第2款規定了“居民不受任意或非法的逮捕、拘留、監禁。”其中澳門基本法還規定：“對任意或非法的拘留、監禁，居民有權向法院申請頒發人身保護令。”人身保護令主要是針對員警部門對居民採取任意非法的拘留和監禁，是從積極方面維護居民的人身自由權。

### 3. 明確規定“法無名文規定不為罪”與“無罪推定”原則

澳門基本法第29條規定：“澳門居民除其行為依照當時法律明文規定的犯罪和應受懲處外，不受刑罰處罰。”“澳門居民在被指控犯罪時，享有盡早接受法院審判的權利，在法院判罪之前均假無罪。”這就是法理學通常所講的“法無名文規定不為罪，不處罰”與“無罪推定”原則。它維護了澳門居民人身訴訟方面的權利。香港基本法第三章中沒有規定該原則。

### 4. 明確規定居民有選擇職業和工作的自由

香港基本法第33條規定了“香港居民有選擇職業的自由。”而澳門基本法第35條則明確規定：“澳門居民有選擇職業和工作的自由。”這是由於在通常情況下，許多人無法選擇職業，卻能選擇工作或工種。例如。許多澳門居民因文化程度較低，無法選擇當教師或醫生，但他們有權選擇到工廠或企業做工，以及做甚麼工種的工作。因此，澳門基本法中增加規定居民有選擇工作的權利，在就業，勞動方面給予澳門居民更多的保障。也符合《世界人權宣言》的有關規定。

### 5. 明確依法保護葡萄牙後裔居民的權益

澳門基本法第42條規定：“在澳門的葡萄牙後裔居民的利益依法受澳門特別行政區的保護，他們的習俗和文化傳統應受尊重。”從這條規定看，立法設計者在制定澳門基本法的過程中對中葡聯合聲明和澳門的歷史狀況給予充分重視，使得佔澳門人口近3%的葡裔居民的利益受到特殊保護，他們的習俗和文化傳統受到應有的尊重，使他們能繼續為澳門的繁榮穩定做出貢獻。

## （四）在社會文化制度方面的設計更貼近澳門實際

香港、澳門基本法第六章，分別對香港、澳門特別行政區實行的社會文化制度和政策作了規定。這些規定，使“一國兩制”、“高度自治”的原則和精神，在香港、澳門特別行政區的社會文化制度及政策中得到了具體體現。但由於香港、澳門所處的社會經濟條件有較大的差異，立法設計者在大原則一致的前提下，對香港、澳門特別行政區實行的社會文化制度及政策作了不同的規定，“兩部基本法第六章

有不同的標題，就足以反映出這種差異。”<sup>5</sup>香港基本法第六章以“教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務”為題；澳門基本法第六章的標題為“文化和社會事務”，有關“勞工”方面的政策，在澳門基本法中，都集中規定在“經濟”一章中。

現擇例說明在社會文化制度方面，兩部基本法的設計還存在著若干實質性的差異：

#### 1. 在教育制度方面。

香港、澳門基本法都規定，香港、澳門特別行政區政府有權自行制定教育政策，但具體表述不大相同。澳門基本法第121條強調“澳門特別行政區政府自行制定教育政策。”而香港基本法第136條規定“香港特別行政區政府在原有教育制度的基礎上，自行制定有關教育的發展和改進的政策。”兩者規定的差異在於，香港特區政府自行制定教育政策，是有前提條件的，即要在“原有教育制度的基礎上”。澳門基本法並沒有這一限制性的規定。這是因為香港的教育比較發達，澳門的教育基礎較差，應根據自身的實際情況制定教育政策。第121條第2款還規定澳門特區政府“依法推行義務教育”。香港基本法中沒有這一條規定，是因為香港早已實行了9年義務教育。

#### 2. 在文化政策方面。

澳門基本法第125條第3款規定：“澳門特別行政區政府依法保護名勝、古跡和其他歷史文物，並保護文物所有者的合法權益”。這也是香港基本法中所沒有的規定。從歷史看，西方文化和科技在澳門傳入的時間比香港早，影響深遠。在澳門有許多代表中西文化的名勝、古跡和歷史文物。相當一部分人士，特別是在澳門的葡萄牙人及其後裔居民，非常關注對文化遺產的保護。中葡聯合聲明附件一也規定了“澳門特別行政區依法保護在澳門的文物。”澳門基本法關於保護文物的規定是明智的，既尊重中葡聯合聲明，又貼近澳門現實，有利於澳門文化事業的發展。

---

5. 楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，北京大學出版社，1997年7月，第439頁。

### 3. 在專業制度方面。

兩部基本法有關建立專業制度的規定，有明顯的區別。在現行制度下，香港的專業制度比較健全，各種專業都成立了各自的專業團體（如律師公會），自行制定管理制度和專業守則。因此，香港基本法第142條規定：“香港特別行政區政府在保留原有的專業制度的基礎上，自行制定有關評審各種專業的執業資格的辦法。”而澳門的專業人士很少，專業團體的組織十分分散，屬同業聯誼性質，缺乏權威性。據此，澳門基本法第129條規定“澳門特別行政區政府自行確定專業制度。”這就把建立專業制度的權力，授予了澳門特區政府。這與香港保留原有專業制度的規定有很大的不同。這個規定完全是從澳門實際出發，有利於澳門專業制度的健康發展，更好地為市民和澳門社會發展服務。

## 三、從基本法的實踐看“一國兩制”的“澳門模式”

在澳門回歸前夕的1999年4月，當時作為澳門特別行政區首任行政長官參選人的何厚鏵就說：“澳門回歸祖國，即將實踐前中國領導人鄧小平首創的‘一國兩制’，這是我們澳門人的一份光榮，也是我們要肩負的歷史使命。”“‘一國兩制’的實踐，無論對國家和澳門，都有深遠的影響。澳門的前途，寄託在‘一國兩制’的成功之上。未來特區政府必須義無反顧，以無比堅毅的勇氣，本著《基本法》賦予的權力，堅持‘一國兩制’，將澳門建設成為一個繁榮進步的社會。”<sup>6</sup>何厚鏵就任澳門特區行政長官9年多來，努力兌現競選時的承諾，領導幾十萬澳門同胞，充分利用基本法賦予的權力，發揮“一國兩制”的優勢，開創了澳門歷史上嶄新的一頁，為“一國兩制”的“澳門模式”積累了不少寶貴的經驗。

### （一）以何厚鏵為首的特區政府依法施政卓有成效

2004年9月20日，國務院總理溫家寶在中南海親切會見了特首何厚鏵，並向何厚鏵頒佈了任命他為澳門特區第二任行政長官的國務院

6. 何厚鏵的參選政綱《知難而進，共創新機》：《澳門日報》1999年4月19日。

令。當時，溫總理表示，何厚鏵就任行政長官以來，為澳門成功實施“一國兩制”方針和基本法，為澳門的社會穩定和經濟發展作出了卓有成效的工作。有學者認為，中央政府用“卓有成效”字眼來評價何厚鏵治澳，不是譽美之詞、鼓勵之詞，而是何厚鏵治澳的真實反映，表示中央政府對何厚鏵治澳有功的褒獎和高度的信任。

## 1. 始終堅持“一國”原則，堅定維護國家主權

基本法是根據我國憲法，以“一國兩制”方針為指導制定的，自始至終體現了“一國兩制”方針。“一國兩制”即“一個國家，兩種制度”，其基本內涵是在中華人民共和國內，在大陸實行社會主義制度，在香港、澳門、臺灣實行資本主義制度。“一國”是“兩制”的前提和基礎，離開了“一國”就談不上“兩制”。實施“一國兩制”首先要解決“一國”問題，即國家的統一和主權問題，這是“一國兩制”的首要任務。國家主權不可分割，只能由中央政府行使。“兩制”是在國家主權範圍內、社會主義和資本主義兩種制度並存，相互促進、共同發展。

對於貫徹“一國兩制”方針，實踐（實施）基本法首先要解決“一國”這個首要問題。行政長官何厚鏵有深刻的理解，並堅決執行。自2000年至2008年，何厚鏵在兩任行政長官任期內所發表的九份施政報告中，有關貫徹“一國兩制”方針，嚴格執行基本法的內容均佔有一定的篇幅。此外，他在不同場所也經常強調這個首要問題。例如，2004年4月15日，何厚鏵在“依法治澳和特區發展”學術研討會開幕式上表示：“依法治澳的根本，就是依照基本法治澳。……基本法的核心原則，正是‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治。只有‘一國’，才有‘兩制’；只有‘一國兩制’，才有‘澳人治澳’和高度自治；一國是兩制的前提；兩制是‘澳人治澳’和高度自治的基礎；‘一國兩制’是‘澳人治澳’和高度自治的最終保障。”<sup>7</sup>同年8月18日，何厚鏵發表競選澳門特區第二任行政長官的“政綱”又強調指出：“‘一國兩制’是澳門特別行政區存在的憲制根據和政治

7. 香港《大公報》2004年4月16日。

基礎。在‘一國兩制’中，‘兩制’以‘一國’為前提，‘一國’是‘兩制’成功的保證。”<sup>8</sup>又如，何厚鏵在澳門舉行酒會慶祝回歸八周年招待會上指出：“澳門特區成立8來以來，經歷各種機遇和挑戰，開拓出一個進步和具有長期持續發展能力的社會新局面。這一切，都歸功於中央政府的全力支持，歸功於廣大市民的自強不息。”這充分體現了特首何厚鏵的主權意識、國家觀念和群眾觀點。我國新一屆中央領導集體將繼續堅定不移地全力支持澳門特區行政長官和政府依法施政，團結帶領廣大市民，和衷共濟，開拓進取，把澳門的各項事業進一步推向前進。

## 2. 充分發揮“兩制”優勢，切實實行高度自治

“在‘一國’的前提下實行‘兩制’，並不是忽視或放棄‘兩制’，恰恰相反，而是在‘一國’的框架內更好地貫徹‘一國兩制’，更好地保障和維護‘兩制’。”<sup>9</sup>澳門基本法第2條規定，全國人大授權澳門特區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。澳門基本法第七章還規定，澳門特區在中央的授權下享有處理對外事務的權力。這是澳門特區發展的一項最大優勢。特首何厚鏵曾說：“我們引以自豪的是，我們擁有‘一國兩制’的制度優勢，擁有堅實的建制力量，擁有50萬勤奮、正直的、與祖國和澳門榮辱與共的市民。有了這些支柱，我們就能充分利用或革新已有的條件，逐步打造出一個內涵豐富的、多元並存的和諧社會。”<sup>10</sup>

9年多來，澳門特區政府不但很好地堅持“一國”，維護國家主權，而且依法維護了“兩制”，實行“澳人治澳”、高度自治。行政、立法、司法機關逐漸健全，各司其職，各盡其責、運作順暢，從制度上保證行政長官對特區負責和對中央負責的統一。尤其是特區政府從澳門的實際出發，實事求是地提出並落實了“固本培元，穩健發

8. 《澳門日報》2004年8月19日。

9. 肖蔚雲等主編：《依法治澳和特區發展》，澳門特別行政區法務局等五個單位出版，2004年5月，第17頁。

10. 何厚鏵：澳門特區政府《2007年財政年度施政報告》。

展”的施政方針；實施“以博彩旅遊業為龍頭、以服務業為主體、各行各業協調發展”的經濟發展戰略；實行“背靠祖國、面向世界”、“遠交近融”的對外交往戰略。<sup>11</sup>這不僅使澳門經濟迅速復蘇並實現持續快速發展，而且拓展了自身發展的空間，取得了對外交流與合作的豐碩成果。2004年12月20日，國家主席胡錦濤在澳門發表重要講話時指出：“澳門回歸祖國5年來，‘一國兩制’方針成功地付諸實踐。中央政府嚴格按照澳門特別行政區基本法辦事，堅定地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。”“以何厚鏞先生為首的特別行政區政府帶領社會各界人士團結奮鬥，開拓進取，克服了亞洲金融危機、外部經濟環境變化和非典疫情等帶來的種種困難和挑戰，妥善解決了一系列關係澳門全局和長遠發展的重大問題。今天的澳門，社會安定祥和，經濟持續增長，民眾安居樂業。”<sup>12</sup>

### 3. 刻骨銘心“三大價值”，永遠盛放不敗之花

行政長官何厚鏞在《2008年財政年度施政報告》中說：“經過將近8年的奮進，澳門特別行政區從零開始，見過了複雜多變的世界，吸取了千金難求的經驗，儲備了集體凝聚的智慧，開闢了前所未有的道路。今天，特區初步完成了建區前期的摸索，進入一個具有客觀的基本發展定位、社會參與有所提升的階段。……我們從特區刻骨銘心的經歷中，找到了我們尤須寸步不離的公平、共富、和諧這三大價值。”這是本次施政報告最大的亮點。澳門社會輿論認為，特區“8年歷程找到三大價值，是特區除經濟建設成就外在上層建築領域裏的一個重大成就。何厚鏞總結的公平、共富、和諧三大價值，既是澳門回歸8年特區政府執政理念的總結，更是澳門社會未來發展的共同理想和目標。”<sup>13</sup>

11. 白志健：“長風破浪正其時——紀念澳門回歸祖國五周年”，《人民日報》2004年12月11日。
12. 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國五周年大會暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上的講話》，《人民日報》2004年12月21日。
13. 畢君（北京）：“零八施政報告亮點解讀：公平、共富、和諧——澳門三大核心價值”，《澳門月刊》2007年12月號。

《辭海》解釋說：“價值是指事物的用途或積極作用。”何厚鐸對三大價值作了簡明而深刻的闡述。“公平”要以法制為基礎，就是沒有人受到忽視，每個人都能根據自身的情況，獲得合理、妥善的對待，並以同樣的原則和態度對待他人，並讓才幹出眾，成績突出的人，獲得較大的欣賞與回報。“共富”的重點，在於一批又一批的人，越來越多的人，通過共同的拼搏和分享，人雖有處境、能力、模式和過程的分別，但大家最終就像兄弟姐妹都會長大成人一樣，先後走上富足的道路。“和諧”離不開承擔和包容，關鍵在於自我之外，還兼顧他人；發展較快的，對發展較慢的人要主動多作承擔，多作扶持；發展較慢的人，要以自我承擔，包容他人的精神，力求上進，力求突破。可見，公平、共富、和諧三者環環相扣，辯證統一融為一體，構成一幅“世界大同”的美好藍圖。為了實現這個藍圖，本次施政報告，除繼續保留已經實施了的多項減免稅費外，又新增多項稅費減免紓解民困舉措，扶持弱勢群體逐步走上富裕之路。何特首還說：“只要我們堅定立足於基本法，依靠中央政府的支持和全澳市民的努力，一定可以不斷克服特區發展過程中種種不平衡造成的困難，盛放出公平、共富、和諧的不敗之花”。

#### 4. 不斷夯實“四個基礎”，努力創建和諧社會

何特首強調：“以民為本的精神，要落實於創造市民更大的個人發展機會，更加舒暢愉快的生活感受，鞏固及擴大社會和諧的物質基礎和心理基礎。”才能“建設新型的、高質素的和諧社會。”<sup>14</sup>為此，特區政府作了不懈的努力，打造和鞏固四個基礎，開創新的局面：

一是狠抓社會治安，為建設和諧社會奠定心理基礎。回歸前夕的澳門，社會治安惡化，黑社會橫行。針對這種情況，澳門回歸初期，在中央大力支持下，在何特首親自領導下，加大打擊罪案力度，有力地打擊了犯罪勢力，使社會治安有了明顯好轉，人心變得穩定，社會秩序正常化。

14. 同注10。

二是注重發展經濟，為建設和諧社會提供物質基礎。特區政府成立以來，一直以發展經濟為突出的要務，以期扭轉回歸初期社會經濟低迷的局面，同時實現新的經濟增長與繁榮。政府這一施政方向，基本適應當時的社會形勢，具有廣泛的民意基礎，因此，收到了較好的經濟和社會效益。

三是開創民主政治，為建設和諧社會打造政治基礎。在過去葡澳當局的統治下，澳門居民沒有甚麼民主權利可言。澳門回歸後，按照中葡聯合聲明和基本法的有關規定，澳門居民享有充分的民主政治和社會經濟的權利，並履行義務，極大地激發了廣大居民參與選舉的政治熱情。

四是發揚優良傳統，為建設和諧社會創造思想基礎。澳門居民素有愛國愛澳、團結包容、守望相助、和衷共濟的優良傳統。這種優良傳統，在“一國兩制”的歷史條件下，在特區政府的推動下，在澳門社會得以發揚光大，薪火相傳，成為共同構建穩定和諧家園的道德高地。

從上不難看出，澳門特區“緊扣時代轉變”、與時俱進把心理、物質、政治、思想四個基礎有機結合起來，成為構建和諧社會的四大支柱，這是實施基本法的創新之舉及成功經驗，也是“一國兩制”“澳門模式”的一大表現。

## 5. 致力貫徹“五項原則”，民主政治穩步發展

眾所周知，澳門回歸以來，舉行了兩次舉世矚目的行政長官選舉，三次立法會選舉及3次澳門地區全國人大代表選舉。氣氛非常熱烈，反映了回歸後，澳門人當家作主的精神面貌。這說明了澳門特區在民主政治建設方面已取得了顯著的成績。筆者認為，這是由於特區政府致力於貫徹“五項原則”所取得的勝利成果。這“五項原則”是：

(1) 行政主導原則。堅持以行政為主導是實施基本法所設計的良好政治體制的主要問題。“所謂行政主導，實質就是行政長官主導。”（喬曉陽語）澳門特區成立以來一直堅持行政主導，行政與立

法互相制約，又互相配合，行政與立法的關係良好，並保障司法獨立。正如立法會主席曹其真所說：多年來立法會“有效地配合了特區政府的施政。”“使特區得以順利運作，有法可依”。而香港特區的立法與行政“吵架”時有發生，影響政府施政。

(2) 愛國愛澳原則。何特首指出：“愛國愛澳是澳門社會的一個優良的傳統，此傳統在澳門回歸後進一步昇華為擁護‘一國兩制’，積極建設澳門的主流力量。”“為貫徹‘一國兩制’的方針，政府當致力弘揚中華文化，培養市民愛國愛澳的情懷。”<sup>15</sup>這是澳門民主政治得以順利發展的重要原因。

(3) 愛國者治澳原則。即堅持以愛國者為主體的“澳人治澳”原則。澳門是多元化、開放性的社會，不同的社會階層有著各自不同的利益和訴求。澳門要繁榮穩定，就必須把各方面的人才凝聚在愛國主義的旗幟之下。9年來，澳門已經建立以愛國者為主體的執政團隊，形成了以愛國者為主體的公務員隊伍。這是特區政府依法施政，建立民主政治的骨幹力量。

(4) 維護社會穩定原則。維護特區社會穩定是實施基本法，貫徹“一國兩制”的目的之一。穩定是發展的重要前提，沒有穩定就不可能實現經濟繁榮和社會進步。而維護社會穩定的關鍵在於維護社會各方利益的均衡。澳門特區不僅在經濟領域尋求利益均衡，而且在政治領域，推動和擴大公眾的民主參與，無論特區政府的籌組，行政長官的推選，行政會立法會的組成，公務員的留用以及外籍人員的合理使用，都體現統籌兼顧，適度平衡。

(5) 循序漸進原則。誰都知道，“民主”是個好東西，是現代文明社會的重要標誌。但澳門與香港情況不同，不能急於定出行政長官和立法會“雙普選”的時間表。去年3月，特區政府推出《選民登記法》、《行政長官選舉法》、《立法會選舉法》等三部法律修訂的諮詢文本，旨在努力提高選舉質素，堅持從澳門實際情況出發，循序漸進地推動特區的民主發展。這已成為現時澳門社會的基本共識。

15. 何厚鏞：澳門特區政府《2000年財政年度施政報告》。

其實幾年前，立法會主席曹其真在回答外界關於2009年以後“雙普選”問題時就說過：“我不認為澳門在政治上是落後的，我覺得我們目前的政治環境是完全符合澳門人民的利益，亦符合澳門人的實際需要。”“一步一腳印的經驗是最好的。”<sup>16</sup>

## 6. 銳意推進“六種改革”，努力創造美好明天

為了澳門的長期繁榮穩定，為了提高政府施政能力創建更加美好的明天，特區政府面對新的挑戰，已經實行或即將推行一系列改革。主要改革有：

(1) 博彩制度改革。即2002年2月開始的賭權開放。這次“賭權開放是一次由政府主導的強制性制度變遷”，它不單是指賭牌由一家變三家的招標發標（實際上三家變為六家），標誌著博彩專營制度終結，形成多強鼎立之勢，“還應包括在賭牌發標前後，澳門政府已經進行的和將要進行的一系列制度建設和政策調整。”<sup>17</sup>這次賭權開放儘管帶來一些負面影響，有待解決，但從總體上看是穩健的，它為澳門的博彩旅遊業實現“跨越式”發展注入了新動力，並創造了巨大的經濟效益，2008年第一季度，澳門博彩業收入較上年同期增長逾60%，達到了37.2億美元，超過了拉斯維加斯大道和亞特蘭大城的收入總和。同時，顯示了新上任的政府高官銳意開拓創新和很強的組織能力與魅力，樹立了特區政府施政的權威，是澳門邁向新世紀的良好開端。

(2) 公共行政改革。何特首把“公共行政改革”和“經濟開放”相提並論作為施政的兩大工作重心。從2001年開始逐步推行，重點抓了三項工作：機構調整，優化組織；公務員培訓，強化公僕觀念；改善服務，提高行政效率。先後推出一系列行政改革措施，包括服務承諾計劃、優化行政程序、電子政府、一站式服務等。2007年政府又公佈《2007-2009年度公共行政改革路線圖》，強調“官員的問責制度及

16. 《見證歷史的轉變——曹其真暢談回歸五年的體會》載於《澳門雜誌》2004年12月，總第43期。

17. 王五一：《賭權開放的制度反思》，澳門理工學院出版，2005年8月，第18、33頁。

決策，能力的提升是改革的重點。”2008年，公共行政改革依循上述《路線圖》繼續順利推進，健全公職管理，完善福利津貼；擴展分區服務，增加市民便利；中央化資訊服務機制正式啟動；公共行政的透明度有所提高，公共服務日益實現個人化。

（3）法律改革。在過去法制建設的基礎上，政府將會加快完善或擬定多項立法專案，包括完成《選民登記法》、《行政長官選舉權》、《立法會選舉法》三部有關選舉法律的修訂草案，確保第三任行政長官選舉和第四屆立法會選舉在公平、公正的基礎上順利完成；啟動《維護國家安全法》的自行立法程序，共同維護國家安全和地區的穩定；涉及經濟民生、環境保護等38項重要法規。法律改革的方向是履行憲制責任，填補法律真空，推進民主政制發展；配合公共行政的廉政改革，全力進行涉及市場行為和商業利益，尤其涉及各種公共批給和監管的法律改革”，使“行政與法律改革融為一體，互為促進”。

（4）教育改革。近幾年來，特區政府“全力推動教育體制變革”，有幾點特別引人關注：一是不遲於2009年完成“非高等教育全面免費的戰略目標。”二是“在高等教育領域，將基礎與創見兼備的高質素人才培養，鎖定為核心目標。”三是“透過‘教育發展基金’增加資源投入，協助學校完善教育環境和設施”。

（5）社會保障改革。在經濟發展順利，庫房收入比較理想的情況下，特區政府把“強化社會福利和社會保障建設”作為施政的一個重要方面。主要措施有：繼續推動全民保健和疾病防控，建設健康城市；加大對弱勢社群的支持力度，調升維生指數，養老金和敬老金；逐步建立由社會保障基金與非強制性的中央公積金制度構成雙層式社會保障體系。

（6）社會諮詢制度改革。在現存的政府諮詢組織中，不少成員作出了個人的努力，但總體而言，這些組織體制老化，功能不彰，未能充分發揮下情上達的效果。因此，特區政府決定在現有基礎上，對現有諮詢組織進行規模重整和功能重整，消除形式上的安排，強調實際效果的發揮，使之成為支持政府施政，優化政府決策的重要民意中介。

以上各點，是筆者初步研究澳門特區貫徹“一國兩制”方針，成功實踐基本法的體會，雖是點點滴滴，但也可以印證特區9年不凡的歷程和新的面貌。特區的發展成就，從根本上說，應歸功於“一國兩制”的優越性和基本法的強大生命力，歸功於中央政府的支持和全體市民的奮鬥。但人們不會忘記行政長官何厚鏵的功勞。有人說得好：“何厚鏵改寫了澳門歷史，創造了澳門傳奇。他的成功法寶是：愛國、愛澳、貫徹基本法，捍衛‘一國兩制’。他施政的‘尚方寶劍’是：除弊、興利、濟民、革新。他致勝的個性特質是果斷、智慧、富魄力。”<sup>18</sup>

當然，特區政府在施政過程中，也遇到不少困難和新的挑戰，有些突出問題亟待解決與完善。例如，博彩業發展“一枝獨秀”，經濟結構必須強化適度多元；部分基層居民生活負擔加重，保障民生制度必須抓緊完善與實施；廉政不足貪污醜聞時有發生，廉政法制建設必須大力加強；面臨國際金融危機的衝擊，特區上下必須堅定信心，團結奮鬥，經受考驗，把各項事業發展得更好；政治生態急速在變，少數人過早提出普選訴求，反對基本法第23條立法，特區政府必須認真履行神聖的憲制責任，不斷提高管理水準，維護安定，努力建設包容共濟的和諧社會，為“一國兩制”的澳門模式創造更好更多的經驗。

## （二）澳門基本法推廣協會配合政府依法施政功不可沒

有人認為，依法（基本法）施政是特區政府的事，與民間社團關係不大，這種認識是不正確的。行政長官何厚鏵明確指出：“推進依法治澳，既要處理好行政與立法、司法的關係，也要處理好政府和民間的互動合作關係。因為有效調動和發揮民間的積極性，將直接影響著特區政府的施政水準。在往後的日子裏，特區政府將繼續秉持‘以民為本’的施政理念，並以民主開放的態度，認真聽取民意，吸收民間智慧；政府各項政策的落實，也將同樣爭取民間的關注和積極參與。、只要政府和民間的互動能朝著共同的奮鬥目標，大家全力參與

18. 史濠、華山、金書一：“何厚鏵父子的愛國情懷（連載二）”，《澳門月刊》2006年8月號。

優質社會的建設，社會將有更大的進步。”<sup>19</sup>2006年，國務院港澳事務辦公室副主任張曉明也說：“澳門基本法推廣協會自2001年成立至今，數年如一日，為介紹、推廣基本法做了大量工作，可以說是做了一件功德無量的事。”<sup>20</sup>下面簡要介紹澳門基本法推廣協會成立的背景和8年來積極配合特區政府依法施政的寶貴經驗：

### 1. 有組織有計劃扎實有效地推廣澳門基本法

澳門基本法推廣協會於2001年3月31日澳門基本法頒佈8周年紀念日正式成立。它是適應澳門回歸後形勢發展的要求，由廖澤雲、崔世昌、賀定一、李鵬翥和楊允中等5位熟悉基本法有關事宜的人士經過長期籌劃，並得到中央、特區政府和中央政府駐澳門特區聯絡辦公室的大力支持順利組成。專程從北京遠道而來的喬曉陽代表全國人大常委會法制工作委員會和全國人大常委員澳門基本法委員會，對澳門基本法推廣協會的成立，表示熱烈的祝賀，並發展重要的講話。

回歸前的後過渡期，由原澳門基本法起草委員會在澳草委、原澳門基本法諮詢委員等組成的“澳門基本法協進會”肩負起宣傳基本法的歷史任務，多次舉辦了形式多樣的基本法宣傳推廣活動，有力地促進了社會平穩過渡和政權順利交接。回歸後，在新的歷史條件下，為了建立一個專門的、有權威的社團對基本法的研究、宣傳和推廣工作加以統籌和協調，以配合特區政府依法施政，提高社會各界對“一國兩制”和基本法的正確理解。有鑒於此，由上述5位發起人倡議成立“澳門基本法推廣協會”，以原基本法協進會成員為基礎擴大組成，增加了原澳門特區籌備委員會委員、澳門特區第一屆政府推選委員會委員、澳門特區基本法委員會委員、澳門特區行政會委員、立法會議員、曾任或現任全國人大代表、全國政協委員、省級（含副省級）政協委員，共267人。何厚鐸、馬萬祺等9人為名譽會長，廖澤雲為會長。協會於2001年2月26日向政府正式辦理註冊登記，並獲准將會章刊登於2001年3月7日《澳門特別行政區公報》。

19. 何厚鐸2005年3月22日在“依法治澳經驗與前瞻”學術研討會開幕式上的講話。見《澳門基本法推廣協會會訊》總第9期，第3頁。

20. 楊允中等主編：《基本法：構建和諧社會的根本保障》序三，澳門基本法推廣協會出版，2006年5月。

《澳門基本法推廣協會章程》規定：“本會為非營利性質團體法人。”其宗旨為“擁護及推廣‘一國兩制’方針和國家對澳門的基本方針政策，擁護基本法，促進澳門特別行政區的穩定、繁榮和發展。”基本任務為“一、宣傳、推介基本法，提高對‘一國兩制’和基本法的認識。二、就基本法的有關內容進行研討、交流，以期完整、準確地理解基本法。”8年多來，澳門基本法推廣協會與政府有關部門，各界團體通力合作，有組織有計劃向社會各界深入宣傳基本法，取得了一些有目共睹的積極成果。這些成果《澳門基本法推介協會會訊》第1至15期有詳細的記載。

## 2. 結合特區發展新形勢，全面、準確理解基本法

2008年3月31日，行政長官何厚鏵在澳門基本法頒佈15周年研討會開幕式致詞中說：“隨著基本法推廣活動的持續開展，廣大市民對基本法內容的認知程度日漸提升。然而，基本法的精神深廣雋永，實在需要持續不斷的學習、研究和把握。‘一國兩制’實踐的內容正在不斷豐富，我們必須結合特區的發展新形勢，全面、準確地理解基本法，並以基本法來規範特區的工作”。何特首的講話，既是對澳門基本法推廣協會今後深入學習、宣傳基本法提出的新要求，也是對推廣協會過去幾年推介基本法工作經驗的科學總結。

事實上，澳門基本法推廣協會自成立以來的8年多時間裏，除每年舉行會員大會，召開基本法座談會外，還與北京大學港澳臺法律研究中心，澳門特區法務局、民政總署、教育暨青年局，澳門科技大學法學院、澳門大學澳門研究中心等聯合主辦（有一次是協辦）專題研討會，“成為基本法頒佈周年活動的中心工作。”中央政府駐澳門特區聯絡辦公室主任白志健說：“全面圓滿地貫徹和落實澳門基本法，更需要不斷與時俱進和探索創新。因此，年年召開這樣的紀念會、研討會，以此作為特定形式來承載我們對基本法的學習、理解、宣傳和推廣，來總結我們在落實基本法過程中的經驗並探討可能出現的新問題，很有必要，大有意義。”<sup>21</sup>

21. 肖蔚雲等主編：《依法治澳和特區發展》序二，澳門特別行政區法務局等5個單位聯合出版，2004年5月。

資料顯示：2001年應澳門科技大學法學院等單位的邀請，澳門基本法推廣協會協辦了“澳門特別行政區基本法實施兩周年”紀念研討會，並出版《依法治澳與穩定發展》（論文集）。此後每年的專題研討會均由澳門基本法推廣與其他單位聯合主辦。2002年舉辦“基本法與澳門發展”學術研討會，並出版《基本法對澳門發展的保障》（論文集）。2003年舉辦“紀念澳門基本法頒佈10周年”學術研討會。2004年舉辦“依法治澳和特區發展”學術研討會，並出版同一名稱（主題）的論文集。2005年舉辦“依法治澳經驗與前瞻”學術研討會，出版相應的論文集。2006年舉辦“基本法：構建和諧社會的根本保障”學術研討會，也出版相應的論文集。2007年舉辦“基本法與澳門特區的可持續發展”學術研討會，出版同一專題的論文集。2008年舉辦“澳門基本法的正確理解與實施”學術研討會，也出版同一專題的論文集。總之，正如澳門基本法推廣協會會長廖澤雲所言：“澳門基本法推廣協會作為以宣傳推廣基本法為宗旨的民間社團，多年來一直致力於政府有關部門、社團、學校、機構開展主題明晰、形式多樣的基本法研究和宣傳推廣工作。舉辦專題研討會已成為基本法頒佈周年活動的一大盛事，我們深信藉著各位專家學者的深入研究和分析論證，不僅有助於提升社會各界對基本法的認識瞭解，提升‘一國兩制’意識和公民素質；同時，對特區政府依法施政，正確貫徹落實‘一國兩制’，‘澳人治澳’，高度自治，發揮著積極的不容低估的促進作用。”<sup>22</sup>

### 3. 透過不同的活動形式與層面深入宣傳基本法

行政長官何厚鏞曾說：“在一個以基本法為制度支柱的社會中，傳播基本法的重要性，絕對是無庸置疑的。回歸以來，從民間以至政府，基本法的推廣，均有加強，其中，基本法推廣協會更專職於此，角色重要，功能顯著。”<sup>23</sup>這不僅表現在澳門基本法推廣協會每年舉辦專題研討會作為宣傳基本法的“特定形式”和“一大盛事”，還表

22. 楊允中等主編：《基本法：構建和諧社會的根本保障》序四，澳門基本法推廣協會出版，2006年5月。

23. 楊允中等主編：《基本法對澳門發展的保障》第2頁，澳門基本法推廣協會出版，2002年6月。

現在推廣協會透過不同的活動形式、不同的層面向社會各界深入宣傳基本法。

(1) 開辦各種形式的基本法培訓班是宣傳推廣基本法一種行之有效的好方法。幾年來，澳門基本法推廣協會與法務局、教育暨青年局聯合主辦了基本法培訓班導師專班、公開班、還應臨時澳門市政局、行政暨公職局、澳門工會聯合總會、澳門經濟學會、婦聯青年委員會等單位邀請舉辦基本法研討班，高中級公務員專班、基本法普法先鋒研習專班等各種基本法培訓課程，深受公務員和廣大市民的歡迎，收到較好的效果。

(2) 開展各種有意義的比賽活動，讓市民在自願參加和輕鬆愉快中提高對基本法的認識。為了推動廣大市民對基本法和“一國兩制”的認識和瞭解，弘揚中華文化，多年來，澳門基本法推廣協會聯同澳門中華教育會、澳門中華學生聯合會及澳門各大中文傳媒等舉辦了與宣傳基本法相關的各種比賽活動。例如，推廣基本法徵文比賽、基本法推廣網頁設計比賽、基本法條文插圖設計比賽、基本法專題攝影比賽、基本法問答比賽、報章折紙比賽等等。尤其是徵文比賽的參賽作品，不僅反映出同學們對基本法的認識和理解正逐步提高，更充分說明了當家作主的新一代在快速成長中。

(3) 宣傳基本法的園遊會、光碟等是市民學習基本法的喜聞樂見的好形式。為了宣傳基本法，澳門基本法推廣協會每年都與民政總署、澳門工會聯合會、澳門街坊會聯合總會、澳門婦女聯合會、澳門中華學生聯合總會等聯手舉辦宣傳基本法園遊會或文藝晚會。何特首、政府高官與民同樂。到場參與的市民極為踴躍，少則幾千人，多則逾萬人，場面熱鬧。透過豐富多彩的節目、遊戲和圖片展覽，讓市民加深對基本法的認識。宣傳基本法的光碟採用澳門實景拍攝，電腦剪接，將基本法的主要內容作一系統介紹，同時配以廣州話、普通話、葡語和英語四種語言，迎合不同人士的需求。

(4) 在中學開設基本法課程，有助於澳門青年學生提高基本法意識，樹立法制觀念。回歸後，澳門各界人士均認同將基本法教育視為整個社會公民教育的重要一環。一直以來，澳門中華教育會積極推廣基本法教育。多年前，在澳門基本法推廣協會協助下，編寫了《澳門

基本法課本》作為中學教材。中學生學習基本法，有助於深化對基本法的認識，樹立法制觀念；有助於澳門青年學生更好地擔負起建設澳門的重任。

(5) “歷史的跨越”圖片在內地巡迴演出，讓內地人民進一步瞭解澳門，認識澳門基本法。為加強各界對澳門基本法的認識，自2003年起，澳門基本法推廣協會和民政總署、法務局等及內地相關機構合辦“歷史的跨越”圖片展，先後在澳門、北京、廣州、上海、長沙等幾十個城市展出，展示了澳門不同歷史時期的風貌，尤其是回歸後澳門的新變化，讓更多人認識和重視基本法。

### (三) 貫徹基本法已成為澳門居民的廣泛共識和自覺行動

澳門回歸之初，市民“對基本法普遍重視不足、學習不多、認識不深、理解不透、掌握不准與執行不力。”其原因有三：“第一，認為基本法是高不可攀的法律，不是一般小市民所能理解和掌握的，怎樣學也學不到，學不好了。第二，認為基本法是與己無關的法律，應是政府官員、律師和法官的事。第三，認為基本法是‘急時燒香’的法律，平時不用理會，到真正有需要時才搬出來用，應付一下。”<sup>24</sup>因此，不少有識之士呼籲特區政府必須強化宣傳推廣基本法，提高全澳市民的認識，推動大家自覺學習基本法、擁護基本法、遵守基本法、落實基本法。

對此，行政長官何厚鏵非常重視。早在2001年3月31日，他在“紀念基本法頒佈8周年”學術座談會致詞時就說：為了增強澳門居民對前途的信心，為特區的發展打下堅實的基礎，“特區政府將與民間團體加強配合，使基本法更深入民心，更切合居民實際需要”。後來，他又強調“我們還要創造條件，讓廣大市民能逐步提升對基本法的認識，履行好基本法所賦予的權利和義務，配合和監督政府的施政。”<sup>25</sup>

24. 李沛霖：“必須強化宣傳推廣基本法”，《澳門基本法推廣協會會訊》總第5期，第26頁。

25. 同注19。

為了在全澳居民中進行基本法的普及教育，提高社會成員對“一國兩制”的認識。特區政府與澳門基本法推廣協會做了大量生動活潑富有成效的工作。其中更值得一提的是，法務局和有關方面，及時出版發行幾種基本法宣傳通俗讀物，很受市民歡迎。其實，早在澳門回歸前夕的1998年，楊允中博士的新作《澳門基本法釋要》出版後，就受到各方面的正面評價，並成為學校和民間團體舉辦基本法培訓課程的主要參考教材之一。時任新華社澳門分社社長的王啟人說：該書的“一些觀點、理解頗富新意，相信對本地居民和內地居民以至其他任何想認識澳門與澳門基本法的人具有啟迪作用。”<sup>26</sup>由於澳門回歸後的幾年中社會發生諸多變化，同時對基本法的理解也需要不斷加深與系統化。故此，作者對該書內容進行全面修訂，並於2004年由法務局正式出版發行。法務局還在2002年編印《基本法你我知》小冊子（2006年第七版印刷）免費派發給市民。該小冊子以色彩繽紛的圖像、輕鬆活潑的語言對基本法的主要內容作介紹、務求簡明扼要，使讀者留下深刻印象。而澳門基本法推廣協會於2003年編制的《澳門基本法好易懂》小冊子，是利用2002年基本法條文插圖設計比賽的獲獎作品，並由兩位著名畫家補充部分插圖後編制而成。其目的是希望以簡潔的文字及圖畫，增加讀者的興趣，使市民更容易瞭解到當中的條文內容，從而加深他們對基本法的認識。

經過多年廣泛不懈地宣傳基本法，基本法在澳門特區家喻戶曉，“一國兩制”方針日益深入人心。回歸後，澳門沒有人公開反對基本法。這與香港有些人公然反對基本法，甚至多次焚燒基本法的情況截然不同。中聯辦主任白志健說：“學習基本法、宣傳基本法、貫徹基本法，已成為澳門居民身體力行，習以為常的社會行為準則和政治文化導向，成為澳門居民的廣泛共識和自覺行動。”<sup>27</sup>而何特首更把澳門初步建立起來的這種新型政治文化導向，作為“一筆不可估量的社會財富，也是有待繼續釋放與利用的寶貴社會能源。”

26. 楊允中著：《澳門基本法釋要》（修訂版），原序，澳門特區政府法務局出版，2004年5月。

27. 同注23，第5頁。

#### 四、簡短的結語

由上可見，“一國兩制”的“澳門模式”是：澳門特區政府、社團和居民根據鄧小平關於“一國兩制”的偉大構想，在實施基本法的歷史進程中所創造的，具有澳門特色的發展模式的科學總結。也是澳門特區在中央人民政府的大力支持下，“依法施政模式”及成功經驗的歷史總結，是正確實踐“一國兩制”方針的樣版之一。她的核心是堅持“一國”原則，維護社會穩定，同時重視發揮“兩制”優勢，使澳門真正成為“東方寶石”，與“東方明珠”的香港互相映輝。

“一國兩制”的“澳門模式”的哲學基礎是：矛盾的普遍性（共性）和矛盾的特殊性（個性）的關係，即矛盾的普遍性寓於特殊性之中。儘管澳門社會具有強烈的特殊性，澳門居民也是一個極富創造力的智慧群體，但必須在“一國兩制”方針指導下去開創未來。“一國兩制”是樹根，無論“澳門模式”，還是“香港模式”都是綠葉，綠葉離不開樹根。上述兩種模式都要以體現“一國兩制”方針的基本法為憲制基礎。當然，澳門特區政府在施政過程中，也遇到不少困難和挑戰，有些突出問題亟待解決和完善。

“一國兩制”的“澳門模式”是個動態概念，她的內涵並非一成不變。她來之不易，可以說是“10年磨一劍”。今後，隨著基本法的進一步實施，她的內涵將不斷豐富，經驗更加成熟。我們深信，澳門這艘作為正確實踐“一國兩制”的歷史航船，一定能乘風破浪，勇往直前。正如行政長官何厚鏵所說：“我們有‘一國兩制’的理論體系和國家基本方針政策的保障，有中央政府和全國人民的熱切關懷與支持，只要特區政府和廣大居民時時刻刻把基本法的權威和尊嚴放在思考的首位……那麼，澳門特區的進一步發展就會計日程功，就會馬到功成，就會一步步地抵達理想彼岸，就會逐步創造出一個令人信服的‘一國兩制’實踐模式。”<sup>28</sup>

28. 同注26，第1頁。