

〔編者按〕因應防疫抗疫的安排，澳門理工學院“一國兩制”研究中心特別策劃製作了“基本法線上講堂”，由研究中心許昌教授、李燕萍副教授、謝四德講師共同講授，陳慧丹講師主持，其他同事配合支持。講堂內容緊貼時事熱門話題，發揮《澳門基本法》對澳門政治、經濟和社會等領域引導和規範的功能，幫助澳門居民進一步認識和理解《澳門基本法》的豐富內涵，增長法律知識，感受法治精神。為進一步推廣傳播，本刊編輯部特將網課內容整理刊出，以饗讀者。本文是首講，由許昌教授主講，庄真真、何曼盈講師紀錄編輯。

《澳門基本法》的主旨、特點和啟示 ——基本法網課問答撮要

問：基本法是維護港澳繁榮穩定的重要法律規範，在澳門家喻戶曉、人所共知，已成為定分止爭的根本依據。您長期從事與基本法有關的研究，能否用最簡潔的語言給我們概括一下《澳門基本法》的特點、成功實踐的原因和相關的啟示？

答：要談《澳門基本法》的特點，首要前提是說清楚“澳門基本法”的性質和內容，也就是解答《澳門基本法》是甚麼的問題。《澳門基本法》從起草、徵詢意見到頒佈至今，已經30多年了，有關的概括不可謂不多。有人從功能上說，稱基本法是落實國家對港澳“一國兩制”制度安排的重要法律，是港澳特區長期繁榮穩定的制度保障；有人從規範形式上說，稱基本法是國家最高權力機關依據憲法制定的重要法律文件，是對國家治理地方體制的特殊創新。我從基本法的主要內容和主旨、目的出發展開研究，認為《澳門基本法》九章、一百四十五條、一個序言和三個附件的中心內容，可概括為調整四個主要關係的規範：一是調整中央和特別行政區關係的規範，即調整國家與澳門的關係、國家主權實現的具體方式、中央直接管理澳門的事務和授權並監督特別行政區行使高度自治權的制度安排，這個內容貫穿於基本法的全部章節，是基本法的核心規範；二是調整國家與其公民、特別行政區公權力與其居民之間關係的規範，確立公權力和私人權利之間的邊界及相互維護和保障的關係，這主要見諸於基本法的第三章居民基本權利和自由的保障性規定；三是調整特別行政區行政、立法、司法三種公共權力的權力配置、權力運行規則和相互關係的規範，即確立特別行政區政治體制，這主要見諸於基本法的第四章和其他相關的規定；四是調整澳門政權交接過渡期內權利義務承接轉換關係的規範，即所謂的有關過渡性內容的條款。從這調整四個主要關係方面的規範，可概括地總結出基本法的根本性質，即基本法是一部規範“一國兩制”條件下特別行政區制度的國家基本法律。這個定義中包含有三個關鍵詞，即“一國兩制”、“特別行政區制度”和“國家基本法律”，在此我分別做一下介紹。

“一國兩制”概念該怎麼理解，它是在甚麼背景下提出的，它的宗旨和目的是甚麼呢？眾所周知，“一國兩制”概念的提出，是針對台灣問題提出來的。台灣問題是個甚麼問題呢？是國共內戰所遺留的歷史問題。國民黨和共產黨兩股政治勢力之間在抗戰勝利後發生了一場爭奪國家領導權的戰爭，內戰的結果國民黨政權打敗了，逃到了台灣，中國共產黨領導下的中華人民共和國政府建立並成為代表中國的惟一合法政府。這個歷史性改變不僅得到了中國人民的支持和擁護，而且為國際社會所普遍承認，1971年聯合國大會通過的第2758號決議，認定中華人民共和國政府是代表中國的惟一合法政府並恢復其在聯合國的合法席位，驅逐蔣介石集團的代表出聯合國，就是對這一符合歷史潮流、符合廣大民意的事實狀態的法律確認。但不容否認，海峽兩岸仍事實上存在着一種“漢賊不兩立”的相互敵對關係，台灣當局指稱大陸為“共匪”，大陸方面稱國民黨當局為“蔣匪”，於是有了1972年尼克松訪華時毛澤東主席戲謔地稱之為“互指為匪”狀態的說法。如何消除這種敵對狀態，武力“剿匪”即用戰爭的方式來解決國家統一的問題無疑是可行的辦法之一，金戈鐵馬、烽火狼煙，但為國家一統，自古無人能阻，當然這是要付出生命代價的，是以破壞經濟民生、打亂社會安定為前提的。故而早在1950年代中期中共第一代領導人即打破用戰爭方法解決國家統一的思維定勢，提出實現第三次國共合作的政策構想來推進國家統一，承諾只要台灣當局和大陸實現統一，台灣的軍政大權和人事安排悉委予蔣介石自主，社會改革可以從緩，財政不足由中央補貼。相關內容被周恩來總理概括為“一綱四目”的多項承諾，記載在兩岸高層秘密通信的歷史檔案中。1978年，中國從“文化大革命”的極左思潮中撥亂反正，宣佈將爭取祖國統一的目標與國家經濟建設、推進世界和平並列為1980年代的三大中心工作。將黨和國家的工作重心從搞階級鬥爭轉移到以經濟建設為中心、將原本立足於打仗、立足於打世界大戰的戰略佈局轉變為利用若干年世界和平的機遇來發展自己，有了這樣的基本判斷和戰略部署，和平解決國家統一的問題即歷史地進入了國家議程。

中共領導人以實事求是的態度，不再否認台灣當局的事實存在，將過往承諾台灣當局的各種政策安排系統化概括為“和平統一、一國兩制”的政策構想，進一步提出，國家統一後，台灣可作為特別行政區，保持原有的社會經濟制度、生活方式及與外國的經濟文化聯繫不變，享有高度自治權並可保留軍隊，中央政府不干預台灣的地方事務。採取以大事小、以時間換空間的讓步姿態，事實上允諾保持台灣的社會制度、經濟制度、社會組織方式和經濟運行方式長期不變，開創了兩岸和平發展的歷史新紀元。但是，由於雙方雖在一定程度上達成了有關“一個中國”原則的“九二共識”，但對於其政治意涵的理解仍存分歧：大陸方面認為台灣自古以來是中國的領土，乃自1885年即在大清朝被設置為中國的台灣省，故而是中華人民共和國不可分割的組成部分；台灣方面接受國家統一前景的部分民眾仍堅持所謂“中華民國在台灣”的立場，而主張台獨者則完全拒絕參與討論任何終止國家分裂的制度安排，所以迄今兩岸統一問題仍在進途中未成正果。

“一國兩制”制度構想在1982年前後命名並形成熟議，恰正遭遇解決香港、澳門問題的條件成熟並提上議事日程。香港問題和澳門問題都是基於不同歷史背景曾經被外國殖民主義勢力佔領而脫離國家管轄的特殊地方，其當時的經濟發展水平與內地相比有較大的優勢，回歸祖國的歷史進程不僅需要通過與相關國家的外交談判，而且在當地必須解決去殖民化和人心回歸等實質性困難，採用“一國兩制”的方式，保持原有的社會制度、經濟制度、社會組織方式和既得利益格局不變，是

一種代價最小、效益最大的方法，自然得到了港澳民眾和國際社會的普遍接受，成功鑄就了港澳順利回歸祖國和開創“一國兩制”實踐的歷史篇章。

綜上所述，“一國兩制”是在一個中華人民共和國的憲制框架內，國家主體部分始終保持中國特色社會主義制度長期不變，而允許個別地方包括香港、澳門、台灣各自保持其原有的資本主義制度若干年不變的制度安排。它歸根結底是中國憲制框架內的特殊制度安排，據此在一個中華人民共和國的根本前提下，兩種社會制度相互並存，各自保持其原有的制度、社會組織方式和利益格局若干年不變。香港、澳門和台灣通過保持其各自原有的制度形成路徑依賴，逐步納入國家管轄體系，融入國家發展大局。這是一種堅守“一國”之本、善用“兩制”之利的雙贏方案。

特別行政區制度該怎麼理解？它不是簡單的指香港、澳門原有的社會制度，而是在中國憲制框架之下根據“一國兩制”安排形成的國家管轄香港、澳門等特殊地方的具體制度體系。按照現行憲法第31條“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”故而，香港、澳門特別行政區制度是由作為國家最高權力機關的全國人民代表大會決定的、適用於香港和澳門特別行政區的特殊情況，是國家管治地方制度的一部分，是基於國家管轄授權確立的特別制度，不是香港、澳門自行決定的。香港、澳門不能自行設立特別行政區，不具有自組織權和固有的、既得的權力。國家管轄地方制度的情況一般分為：管理一般地方即省、直轄市、市、縣、鄉、鎮的地方制度；民族區域自治制度即管理民族自治區、自治州、自治縣、自治鄉和內蒙古地區的盟旗制度等。特別行政區制度即是專門治理港澳的特殊制度，其具體內容見諸於《香港基本法》和《澳門基本法》所規定的制度體系和系列規範。基本法將憲法第31條具體化、法律化成為一套規範體系，其目的就是把特別行政區制度加以明確化和法律化。

國家基本法律又是指甚麼呢？是指由全國人民代表大會根據憲法制定的國家法律的特定規範方式，它的效力位階低於憲法，等同於全國人大常委會制定的國家法律，高於國務院制定的行政法規、各省、直轄市制定的地方性法規、民族區域自治地方制定的民族區域自治法規、各行政機關制定的行政規章、各軍事機關制定的軍事法規和軍事規章等。特別需要指出的是，在國家法律效力層級位階上，《香港基本法》、《澳門基本法》因其性質屬於規定國家特殊地方組織規範的特別法，而在效力上優先適用於其他各類一般法的規定，是連接國家法律體系和特別行政區法律體系的樞紐性法律，是特別行政區法律體系中效力層級高於本地立法的高級規範。基本法還具有合憲性，是旨在落實憲法規定的重要法律，故我們說憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，治理香港和澳門要嚴格按照憲法和基本法辦事。

如上所述，我們就說清楚了甚麼是基本法的主旨概念。

問：《澳門基本法》和《香港基本法》相比較，有哪些異同？為甚麼香港“一國兩制”事業出現了很大困難，而澳門落實基本法取得了驕人的成績，原因何在？

答：《香港基本法》是1990年制定的，《澳門基本法》遲了3年，是1993年制定的，兩者都是全國人民代表大會行使國家立法權的結果，規定的都是針對管治從外國殖民統治下回歸祖國的特殊地

方的制度安排，其指導思想和方針原則都是“一國兩制”、高度自治，故而兩部法律從結構體例、主要內容、制度設計思路和政策闡述方式都基本相同，甚至連章節的名稱和相當部分的條文都是大同小異，乃至完全一致，這是比較兩部基本法時顯而易見的首要特點，也是非常必要的，完全可以理解的。《香港基本法》在當地得到了廣泛的認同和普遍的實施，其權威性和功能無可替代的。近來“一國兩制”在香港的實踐遭遇重大挫折和挑戰，這是有其深刻的歷史、經濟、社會、政治、意識形態乃至國際局勢的複雜背景的，在此不多作評論。我們要討論的是，《澳門基本法》的另一個重要特徵，即是從澳門社會實際出發，契合澳門的整體發展需要。

談及澳門社會的特點，可謂仁者見仁，智者見智。一是從社會組織方式上看，澳門是個比較小的熟人社會，當地居民的關係比較緊密，人們不僅是憑身份證互相認別，而且主要是憑着親朋、鄰里、工作關係維繫社會交往，因而愛國愛鄉傳統濃厚。二是從經濟運行方式上看，產業結構比較單一，博彩業一業獨大，而博彩業是依賴政府的普遍性禁止和特許經營制度來維持的。澳門是全國惟一得到國家特許可以開賭的地方，十四億人的博彩消費支出有力地支撐了澳門政府的財政收入並通過政府的社會資助政策和社會分配政策使澳門百姓普遍受益。產業結構的單一性奠定了澳門政府、民眾和全社會參與者的穩定的利益共同體，但也因之而帶來經濟的脆弱和風險。三是從歷史發展進程看，澳葡殖民當局撤退前遺留的是一個經濟凋蔽、治安混亂、統治手段落後、廣大居民人心思歸的複雜局面，為中方因勢利導實現以我為主建立以愛國者為主體的特區執政團隊、形成多元文化以中華文化為主流、愛國愛鄉傳統薪火相傳的格局奠定了有利的條件。

《澳門基本法》的起草充分反映了澳門社會的這些特點，從澳門的實際情況和需要出發，創新地作出制度設計，因而取得了很好的效果。在此僅舉以下幾個典型的具體事例來作說明：

一是關於土地制度。澳門歷史上因循葡萄牙尊重華人既得權益的傳統，承認澳門的私有土地所有權，這一點和內地與香港實現全面的土地國有制有很大的不同。《澳門基本法》專門在第7條規定，澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立以前已依法確認的私有土地外，由澳門特別行政區政府管理、經營，從而皆大歡喜地保存了歷史遺留的特定私有土地產權制度，為最終解決所謂紗紙契房屋和土地的問題奠定了法律基礎。

二是關於專業制度的規制。本來專業人員實行專業自治，由內行自行確定專業標準、頒授專業資格、實行專業管理，是世界各國通行的辦法，在內地和香港也都是大致如此。但澳門情況有所特殊，專業人員過於缺乏，專業技術標準和專業訓練渠道多數來自澳門以外，專業自治容易導致少數人的行業壟斷，故而長期存在由政府負責專業發牌和實行管理的情況。基本法的起草者為此專門規定了第129條的內容，即一方面承認已有的專業資格和專業團體的自治權利，另一方面更明確由特區政府自行確定專業制度，根據公平合理的原則制定評審和頒授專業和職業資格的辦法，同時根據社會發展需要，承認新的專業資格和專業團體。這種公平合理的辦法較好地解決了新舊制度銜接的問題，照顧到了各方面的利益。

三是有關政治體制的制度安排。《澳門基本法》在起草過程中，注重保留澳門原有管治體制中行之有效的部分內容，注意防範從總督制過渡到民主制過程中的民粹主義傾向，注意維持以權力分置為前提，以行政為主導，行政與立法互相配合、互相制衡，司法獨立的政治體制架構安排。故此，在行政長官的職權權限中具體設置了制定行政法規、組織行政會、任免司法官和終審及各級法

院院長的權力等；在立法會的組成席位中，保留了間接選舉的議員、委任議員和直接選舉的議員共同組成立法會的格局，有力地保證了循序漸進發展民主政治和各階層均衡參與決策的制度設計目標；在特區法院組織和職權中，創新性的確立了本地的三級法院設置和司法官的任命辦法，確保了司法體制的延續性和有效性。這些內容都與香港的相關制度和人員體制維繫舊的格局未予變動而形成鮮明對比。

四是特許經營博彩制度。雖然明知博彩業具有巨大的負面效應，而有不少人以各種理由反對博彩業寫入基本法，但考慮到香港的“馬照跑，舞照跳”只關乎到生活方式的問題並未寫入基本法，而澳門的“賭照開”涉及到生存方式的問題，倘若不能開賭，整個經濟社會將遭遇重大衝擊，故對於博彩業這一歷史形成的經濟支柱產業，只能採取實事求是的態度。一方面授權澳門特別行政區自行制定旅遊娛樂業的政策，意味着事實上允許開賭；另一方面又要求澳門特別行政區根據本地區整體利益來制定對博彩業的政策和監管制度。上述內容見諸於《澳門基本法》第118條，成為澳門維持和促進整體經濟發展的黃金條款。

除此以外，《澳門基本法》的第三章有關居民基本權利和自由的保障的內容相對於《香港基本法》規定得更加詳細，有關文化、教育和社會制度的內容，顯著增寫了一些較為具體的條款，這也都是從澳門社會實際出發，針對澳門的現實需要，滿足澳門居民的特定要求而作出的。

《澳門基本法》制定和實施的這些特點，為澳門在回歸後的短短時間內完成人心回歸、國家認同觀念確立的任務，開創政治穩定、經濟發展、社會和諧、人民幸福的歷史上最好時期，奠定了重要的基礎，發揮了最大的功效。所以說，《澳門基本法》最大特點及成功之處就在於它是從澳門社會的實際出發，契合澳門的整體發展需要。

問：《澳門基本法》成功實施20年的成就，帶給我們甚麼啟示？展望未來，您還有哪些期許？

答：《澳門基本法》作為“一國兩制”事業的法律保障，確保了澳門“一國兩制”實踐的成功落實，它昭示着三個基本事實：一是“一國兩制”已經從原則構想轉化為制度設計，從方針政策落實為法律規範，從理論體系演化為社會實踐，構成我國國家治理現代化體系的重要一環。二是“一國兩制”事業已經被證明是行得通、辦得到、得人心的偉大實踐，要使之行穩致遠，必須堅持“一國兩制”方針原則和制度安排不變形、不走樣、不動搖，堅定不移地按照憲法和基本法辦事。三是“一國兩制”實踐是一個充滿探索、開拓、創新的偉大進程，不僅要重視和總結中外國家治理歷史的成功經驗和問題教訓，而且要在不斷遭遇新挑戰、新機遇的過程中，提高新認識、解決新問題、創制新方法、發掘新出路，從而實現更加符合智慧理性、符合人民需要、符合國家整體和長遠利益的，更為理想的制度安排。

與此相對應，《澳門基本法》在當地的成功落實也給我們以深刻的啟示。一是要堅定不移地、不折不扣的貫徹落實基本法，將之作為維護國家主權統一和發展利益與維護澳門特別行政區繁榮發展根本宗旨的有效制度工具，堅持“一國”之本，善用“兩制”謀利，在任何條件下，都要按照憲法和基本法堅持國家對澳門的有效治理，維護國家對澳門行使主權和澳門特別行政區獲授權行使的

高度自治權的有機統一，確保“兩制”利益的根本一致性。二是深刻理解基本法作為一部應對現實社會發展需要的活的法律的創新本質和規範特徵。需要強調的是，我們不僅要熟悉基本法中明列的各項具體規定和既行的各項制度實踐，瞭解基本法的制定初心和立法原意，更要瞭解和探究基本法適用過程當中各方根據基本法針對現實社會的各項發展而作出的是非判斷和制度創新，如全國人大常委會對基本法所作的解釋以及擴大澳門特區管轄範圍的授權決定（如全國人大常委會關於《澳門基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋，全國人大常委會關於授權澳門特別行政區依照澳門法律管理澳大橫琴校區的決定和管理橫琴澳方口岸區域的兩個決定），如國務院關於授權澳門特區管理八十五平方公里水域的決定，又如澳門特區立法會自行制定的大量旨在貫徹落實基本法原則規定的具體法律規範，澳門特區政府依法採取的各項根據基本法處理特區具體事務的行政政策和制度措施，澳門法院依照基本法所為的司法裁判和法律解釋等。所有這些文件和制度措施，都使得基本法所確立的原則性的規範得到確認和充實，使之化作保障社會正常運行和安定秩序的具體實踐。所以說基本法不是停留於文本規定的空洞款條，實施基本法的具體過程，也構成基本法不斷補充、完善、發展、創新的生動實踐，也是我們研究、學習基本法、深入理解基本法制度內涵的活的淵源。這是一個永無止境的過程，所以我們今天的課堂講授，也僅旨在提出學習基本法的可行思路，指明研究基本法的正確方向，分析一些相關的學術觀點和理論認知，而不僅是給大家提供特定的現成的結論。