傳承澳門基本法成功之道

維護特別行政區憲制秩序

——在澳門基本法推廣協會紀念澳門基本法頒佈

30周年會員學習會上的主題演講

喬曉陽

（2023年3月29日）

**尊敬的崔世昌理事長，各位嘉賓，**

**各位澳門基本法推廣協會的朋友們：**

非常感謝協會的邀請。歷時三年的新冠肺炎疫情所造成的種種不便，並沒有疏遠我們，我們的感情都還在。這次又有機會來到澳門，見到澳門的新老朋友們，我感到非常高興。大家別來無恙！

30年前也就是1993年的3月31日，第八屆全國人民代表大會第一次會議表決通過了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。這是繼1990年制定香港基本法之後，最高國家權力機關再一次以法律的形式將“一國兩制”方針具體化、法律化、制度化，將國家憲法中關於特別行政區制度的有關規定付諸於實施。澳門基本法的制定頒佈，是澳門以和平方式回歸祖國進程中一件具有里程碑意義的大事，為澳門的平穩過渡和順利回歸、為澳門特別行政區的如期設立和有效管治，提供了權威的、憲制性的法律依據。

我對澳門懷有深厚的感情,早在澳門回歸之前，1998年5月，我作為全國人大澳門特別行政區籌備委員會委員就參與了有關澳門的工作，1999年12月20日我親身在澳門見證了澳門的回歸，澳門回歸後我擔任了第一任全國人大常委會澳門基本法委員會主任直到2013年卸任，在長期的職業生涯中與澳門結下了不解之緣。2013至2018年我在擔任全國人大法律委員會主任委員期間也一直關注澳門、關心澳門，2018年退休至今五年，我已經來過澳門不下10次，繼續和大家交流澳門基本法和澳門發展的有關問題。這麼多年，在不同的場合，我聽到最多的就是大家都在誇讚澳門，說澳門怎麼怎麼好。我作為澳門回歸祖國、澳門特別行政區設立、澳門飛速發展的歷史見證者，不時會思考一個問題，這就是**“澳門為甚麼會這麼好？”**我想，今天我們在一起紀念澳門基本法頒佈30周年就是一個很好的機會，可以從“澳門基本法的故事”尤其是這部傑出法律的制定及其實施的視角來探討這個問題。

**——澳門為甚麼會這麼好？首先我認為，澳門基本法制定得好是一個非常重要的原因。**

有人說，香港基本法先制定，澳門基本法後制定；起草澳門基本法容易得很，不就是照著香港基本法抄抄就行嘛。我認為這麼說是不對的，起草澳門基本法沒這麼簡單。我國憲法第31條規定，**“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”；**憲法第62條進一步規定，全國人民代表大會行使的職權之一，就包括**“決定特別行政區的設立及其制度”**。如果細看這兩個條文的表述可以發現，憲法在“一國兩制”方針的指導下，是以一種務實、開放的態度創設了特別行政區制度，但沒有具體規定特別行政區制度到底有哪些內容。憲法規定，全國人民代表大會“按照具體情況”來規定在特別行政區內實行的制度，這個“按照具體情況”正是在香港問題、澳門問題已經得到妥善解決，香港、澳門已經確定將按時回歸祖國時，我們制定基本法的難點所在。

甚麼是**“具體情況”**？恐怕有很多層面的不同理解。我認為，至少包括了整個國家當時所面臨的特定時代背景和使命任務，也要充分照顧到台灣、香港、澳門這些地區不同的歷史和現實情況。從國家層面理解，全國上下當時正全力以赴地為實現“推進現代化建設、完成祖國統一、維護世界和平與發展”的三大歷史任務而奮鬥。在實現國家統一的同時，國家也要兼顧開展社會主義現代化建設和爭取穩定發展的內外部環境的目標。而從局部層面看，無論是台灣，還是香港、澳門，它們的“具體情況”既有相似之處，也有不同之處。尤其是香港和澳門，它們自古以來都是我國的固有領土，在歷史上被西方殖民者逐步侵佔而與祖國分離，都不同程度地實行著資本主義制度和生活方式。回歸祖國後，香港和澳門都要按照“一國兩制”的方針，在當地設立特別行政區，納入到國家統一的治理體系之中，實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治。這些相似之處，都反映在香港基本法和澳門基本法的各項規定裡。因此，在維護國家的主權、統一和領土完整等涉及“一國”原則的問題上，兩部基本法的內容是基本一致的。例如，基本法的“序言”、“總則”、“中央和特別行政區的關係”、“對外事務”、“基本法的解釋和修改”、“（附件三）在特別行政區實施的全國性法律”等章節中，大多數內容是相同的，至少也是非常類似的。此外，在涉及到“兩制”的一些原則性問題，例如在保障港澳居民基本權利和自由、實行行政主導的政治體制、保持原有法律基本不變、自行制定本地經濟社會政策等方面，也都具有很高的相似度。

然而，香港與澳門兩地的“具體情況”卻有很多不同，在政治、經濟、文化、歷史和社會等方面有著各自的特點與差異性，這就決定了澳門基本法在起草時不可能簡單地抄襲、模仿香港基本法，而是針對澳門本地的具體情況，充分吸收澳門社會各方面的意見建議，在土地所有權制度，居留權制度，行政、立法、司法制度，法律制度和選舉制度，金融制度，航空航運制度等多個方面，有著符合本地特點的制度設計，特別是例如保障葡萄牙後裔居民利益、自行制定旅遊娛樂業政策等規定，更是別具澳門特色。甚至可以說在某些問題上，澳門基本法的規定比香港基本法還要考慮的周全。據統計，澳門基本法的起草工作歷經4年零4個月，有關起草委員會共舉行了9次全體會議、70次專題小組會議、3次主任委員擴大會議、3次區旗區徽圖案評選委員會會議，並就基本法草案徵求意見稿和基本法草案兩次向澳門當地和內地各方面廣泛徵求意見。要知道，背景情況更為複雜的香港基本法，它起草所花的時間也就比澳門基本法多了4個月而已，如果澳門基本法只是抄抄香港基本法那麼簡單，就根本沒必要花那麼長時間，費那麼大力氣了。

我上面講這麼多，是想說明一個觀點：**中國澳門的事情要按照中國和澳門的情況來辦。**澳門基本法作為貫徹落實“一國兩制”方針，依據憲法制定並實施憲法的規定，將其具體適用於澳門情況的一部憲制性法律，它的字裡行間始終貫徹著一根“思想金線”，那就是**“實事求是”**。堅持一切從實際出發，堅持實事求是，這是當年中國共產黨和中國中央政府處理各方面工作所遵循的思想路線，直到今天也仍是中央政府治國理政始終堅持貫徹的一項基本原則，這是澳門特色的“一國兩制”實踐與澳門基本法的成功之道。

改革開放的總設計師鄧小平曾經說過，**“基本法是一個重要的文件，要認真從實際出發來制定。我希望它能體現‘一國兩制’的構想，使‘一國兩制’能夠行得通，能夠成功”**。因此，我們說澳門基本法是一部好法律，不是泛泛而談，而是它的制度設計充分考慮到了國家和澳門的整體利益與長遠利益，充分考慮到了澳門當地的實際情況，體現了原則性和靈活性的結合，是一部理論聯繫實際、制度緊扣現實的法律。這部法律及其背後的考量，反映出廣大中國人民、澳門同胞以及外來投資者的根本利益和訴求，不僅有利於澳門的平穩過渡與順利回歸，有利於在中央的統一領導下充分發揮澳門特別行政區的主動性、積極性，還有利於國家的改革開放事業和澳門的未來發展。歸根結底，澳門基本法的“好”，就是“好”在它是一部結合國家主體實行的社會主義和澳門地區實行的資本主義的好法律，是一部致力於維護國家主權、安全、發展利益、致力於維護澳門長期繁榮穩定的好法律，是一部堅持實事求是的好法律。

**——澳門為甚麼會這麼好？我認為，還有一個重要原因就是澳門基本法這部好法律得到了非常好的實施。**

我們常說“徒法不足以自行”。如果只有法律文本，而沒有法律規定、法律原則與法律精神的全面準確貫徹實施，這也是不行的。即便是寫的再好的法律，也只會是束之高閣，落得個“一廂情願”、灰塵滿面。就澳門基本法而言，這部法律的成功，除了它的內容本身必須行得通、辦得到、得人心之外，它的各項規定落實得是否到位、是否得力，也是必不可少的因素。如何才能實施好基本法，歸根結底還得靠人。人才是法律實施的根本，人是決定性的因素。那麼，靠哪些人呢？我想，這就得靠在座的各位，靠廣大澳門同胞，靠全國各族人民，靠所有擁護祖國統一和致力於中國式現代化建設、致力於中華民族偉大復興事業的愛國者們。

**首先，澳門基本法的成功實施，很重要的一個因素是澳門本地擁有廣泛、強大、穩固的群眾基礎。**澳門社會素有“愛國愛澳”的光榮傳統，在回歸前是這樣，在回歸後更是這樣。“愛國愛澳”的核心價值觀一直在澳門深根厚植、直入人心。廣大澳門同胞擁護國家統一和澳門回歸祖國，支持全面準確落實“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針及其制度機制，支持澳門納入統一的國家治理體系、更好地融入國家發展大局。澳門基本法主要是在澳門當地實施的，有了澳門同胞的普遍認同、全力擁護，澳門基本法就能立得住，就能用得好。

**其次，澳門基本法的成功實施，也與中央與澳門特別行政區正確處理相互間的關係密切相關。**根據基本法的規定，中央在授權澳門特別行政區實行高度自治的同時，也對特別行政區直接行使一部分管治權力。在這些權力的日常運作中，無論是中央政府還是澳門特別行政區政府，始終保持著互相尊重、彼此信任、各司其職、通力合作的關係，在澳門特別行政區的治理中做到了“堅持中央全面管治權與保障特別行政區高度自治權相統一”，實現了統一國家治理體系下澳門的良治善政。澳門特別行政區擁護並維護中央的領導，中央信任並支持澳門特別行政區幹事創業。回歸以來，在澳門從來沒有發生過中央與特區關係的憲制爭議，更沒有公然挑戰中央權力的情況。澳門基本法關於“中央與特別行政區關係”的規定得到了理想中的呈現，充分發揮出基本法預設的制度功效。

**第三，澳門基本法的成功實施，還要歸功於澳門特別行政區深入貫徹“愛國者治澳”的原則。**習近平主席在談到香港時曾強調，**“政權必須掌握在愛國者手中，這是世界通行的政治法則”；“把香港特別行政區管治權牢牢掌握在愛國者手中，這是保證香港長治久安的必然要求，任何時候都不能動搖”。**這句話同樣也適用於澳門。澳門特別行政區各個政權機關的手中掌握著很多國家和人民授予的管治權力與政治資源。如果這些政權機關被那些不愛國甚至賣國、叛國的勢力和人物所掌控，那麼澳門的“一國兩制”實踐肯定會面臨變形走樣的危險，而致力於維護國家統一和領土完整、維護澳門繁榮穩定和長治久安的澳門基本法就會被架空、被棄置，這樣當然就談不上甚麼基本法的全面準確實施了。值得肯定的是，澳門回歸23年來，在堅持“愛國者治澳”方面，澳門特別行政區做的很好，在政治生態上，在制度建設上，都有很多切實成果，將制度性風險牢牢鎖住，築牢了特別行政區維護國家安全和政權安全的籬笆，使得“反中亂澳”分子和境外勢力無機可乘。這些突出的成績都是有目共睹的，也是有口皆碑的。

近些年來，習近平主席在多個場合高度評價**“具有澳門特色的‘一國兩制’成功實踐”，**這不僅是對“一國兩制”方針在澳門特別行政區得到全面準確貫徹的充分認可，也是對“一國兩制”方針從澳門實際情況出發因地制宜實施的充分認可。如果“論功行賞”，我覺得一個很重要的方面，就是澳門特別行政區的制度建設是成功的、依法治理是有效的，其中澳門基本法的作用居功至偉。可以說，我們今天紀念澳門基本法制定頒佈30周年，一方面要向前人致敬，感謝他們以果敢的歷史擔當和非凡的創造力，起草制定出這麼一部充滿政治智慧的法律傑作；另一方面，我們也要向那些為澳門基本法樹立權威、正確解讀、全面實施作出貢獻的各界人士致敬，感謝他們的辛勤努力與保駕護航，為具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐夯實了堅實的法治基礎，提供了有力的法治保障。

**嘉賓們、朋友們！**

去年10月召開的中國共產黨二十大報告指出，要**“全面準確、堅定不移貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序”。**“特別行政區憲制秩序”，這是近些年來中央政府以及黨和國家領導人在論述特別行政區治理問題時經常提到的一個概念。比如，2019年黨的十九屆四中全會決定和2021年黨的十九屆六中全會決議都提到，要**“堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的（特別行政區）憲制秩序”；**2019年12月，習近平主席在“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”上指出，**“澳門回歸祖國20年來，以憲法和澳門基本法為基礎的憲制秩序牢固確立”**；2022年7月，習近平主席在“慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮”上再次提到，**“25年來，以憲法和基本法為基礎的特別行政區憲制秩序穩健運行，中央全面管治權得到落實，特別行政區高度自治權正確行使”**，等等。

甚麼是“憲制秩序”？我理解，所謂“秩序”意味著整個社會，包括各類紛繁複雜的社會關係、各個社會主體的行為，都在一種穩定、連續、規則、安全的狀態中運行；而“憲制秩序”意味著整個社會體系的這種穩定、連續、規則、安全的狀態，是在統一、完備的法律制度體系中運行的，而這一制度體系是通過憲法及相關憲制性法律所共同構建出來的。我們所說的“特別行政區憲制秩序”，就是指以憲法和基本法為基礎、為實現特別行政區管治目的所構建的法律秩序。在這其中，憲法起到了根本法和最高法的作用，基本法則是規定特別行政區制度、構建特別行政區法律秩序的最主要、最全面、最系統的法律。憲法和基本法各自發揮作用，共同構成、共同實施，共同打造出特別行政區法治體系的基本框架。中央提到的“確立”並“維護”特別行政區的憲制秩序，這意味著任何組織、任何機關和任何個人在政治法律和社會生活中，都必須尊重特別行政區的憲制秩序，遵從特別行政區的憲制秩序，也要積極地去維護特別行政區的憲制秩序。

我認為，正確地理解“特別行政區憲制秩序”的內涵，可以從澳門基本法的有關規定中去破題。不知道大家注意到沒有，無論是澳門基本法還是香港基本法，在法律條文的前面都有一個“序言”，這在我們國家的諸多法律中是非常少見的。“序言”是基本法的重要組成部分，當然地具有法律效力。“序言”的內容與法律條文有機地結合在一起，對於正確理解條文含義與精神實質、正確貫徹實施法律，具有指導意義和法律約束力。

澳門基本法的“序言”有三段：第一段是講澳門問題的由來及其解決，第二段是講國家對澳門恢復行使主權後將採取“一國兩制”的基本方針政策，而第三段則是我們理解“特別行政區憲制秩序”這個概念所需要關注的重點。這段話是這麼講的：**“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”**。這短短的一句話，明確地指出了澳門基本法的立法依據、立法內容和立法目的，將澳門基本法與國家憲法、特別行政區制度、“一國兩制”方針這些事關澳門特別行政區憲制秩序的核心要素都緊密地聯結在了一起。我們在新時代全面準確地實施澳門基本法，將澳門的“一國兩制”事業推向深入，就必須正確認識特別行政區憲制秩序的本質屬性，深刻把握它的運行規律，堅定維護它的權威地位。借此機會，我簡單談幾點個人理解，不一定成熟，供大家參考。

**首先，維護特別行政區憲制秩序，必須以特定的價值目標為指導，這就是要全面準確、堅定不移地貫徹“一國兩制”**。“一國兩制”是特別行政區憲制秩序的根本遵循，特別行政區憲制秩序是為踐行“一國兩制”方針所形成的統一完整的規則體系。我認為，“一國兩制”與特別行政區憲制秩序之間的關係，類似於我們古代哲學中所說的“體”和“用”的關係，也就是說，“一國兩制”是特別行政區憲制秩序的本質屬性，而特別行政區憲制秩序是“一國兩制”的表現形式，這是用甚麼“瓶子”裝甚麼“酒”的問題。我們無論怎樣設計和建構特別行政區憲制秩序，都不能偏離“一國兩制”這一基本方針政策所預設的航道。

習近平主席在談及“一國兩制”實踐規律時曾指出，**“‘一國兩制’方針是一個完整的體系。維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”方針的最高原則，在這個前提下，香港、澳門保持原有的資本主義制度長期不變，享有高度自治權。”**這裡突出了“一國兩制”全面、豐富、多層次的制度內涵。因此，我們在構建、在遵守、在維護特別行政區憲制秩序時，應當正確把握“一國兩制”的整體性、國家利益的最高性、特別行政區高度自治的從屬性與長期性，將這些反映“一國”與“兩制”之間辯證統一的關係把握好、落實好，確保特別行政區憲制秩序能夠全面準確地體現並貫徹“一國兩制”方針，確保特別行政區各項制度機制的運作不會背離這一根本遵循。

**其次，維護特別行政區憲制秩序，必須構建以憲法和基本法為基礎的、完備統一的特別行政區法律制度體系。**法律制度是憲制秩序的實現載體。特別行政區憲制秩序形成的前提，首先是要做到有法可依。20多年來，中央成功管治港澳兩個特別行政區的一條重要經驗，就是堅持依法治港治澳。“依法治港治澳”的這個“法”，首先是指國家憲法，然後就是根據憲法制定、在特別行政區享有憲制性法律地位的、全面系統規定特別行政區制度的基本法，國家憲法與基本法共同構成了特別行政區的憲制基礎。“特別行政區憲制秩序”中的“憲制”，就是指憲法和基本法為基礎所確立的法律制度體系。這一體系中，在特別行政區實施的任何法律規定都不得抵觸憲法和基本法，在特別行政區的任何人或任何組織都不得違反憲法和基本法。

然而，特別行政區憲制秩序的順暢運行僅靠憲法和基本法是不夠的。我們之所以說“秩序”，這意味著除了最重要的憲法和基本法外，還需要大量配套的制定法、習慣法在社會生活中去具體落實憲法和基本法的各項原則性規定，它們共同構成了規則體系與法律網路後，才能說是形成了“憲制秩序”。這就與大樹的繁茂需要無數枝幹和綠葉，大江的奔騰彙集無數支流和溪水一樣。當前，澳門的“一國兩制”實踐已經邁進新時代，面臨著新的形勢和任務。我們堅持並維護特別行政區憲制秩序，不僅要持續鞏固以憲法和基本法為基礎的特別行政區法律制度體系，還要因應新的需求和挑戰，繼續完善與發展這些法律制度體系，以確保“一國兩制”事業的參與者們各安其位、各盡其職，更好地發揮出整體協作效能。這其中，維護特別行政區憲制秩序最需要關注的，是確保中央全面管治權與特別行政區高度自治權的統一銜接，確保特別行政區行政主導的政治體制牢固確立並且順暢運作。

**第三，維護特別行政區憲制秩序，必須靠全社會各方面的共同努力。**有人可能認為特別行政區憲制秩序的確立以及維護是“領導們”的事，其實並不儘然。雖然中央政府和特別行政區政府對特別行政區的長治久安承擔著不可推卸的憲制責任，但一個成熟、穩固的憲制秩序的形成，還需要全社會各方面力量的共同支持與努力，每個人在其中都應當是持份者。在這裡，我要特別感謝澳門基本法推廣協會能夠專門舉辦這次紀念活動，以前大家也多次舉辦過此類活動，這非常必要。我們的紀念有著重要的政治和法治意義，這意味著我們從來沒有忘記“一國兩制”事業初創時的不易，意味著我們一直銘記著澳門基本法實施以來的功績，更意味著今天的我們仍然不忘初心、牢記使命，正以自信自強、守正創新、踔厲奮發、勇毅前行的精神，努力將“一國兩制”成功實踐繼續推向前進。澳門社會這種強大的政治認同、廣泛的社會共識，正是特別行政區憲制秩序真正能夠牢固確立並且成功運作的力量所在，也是澳門明天肯定會更加美好的希望所在。

**各位朋友們！**

事實充分證明，“一國兩制”是中國特色社會主義的偉大創舉，是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，必須長期堅持。中國共產黨的二十大和剛剛閉會的十四屆全國人大一次會議不僅為國家，也為澳門的未來發展繪製了宏偉藍圖，指明了前進方向。我們不僅要一如既往地堅持“一國兩制”制度體系，還要與時俱進地完善“一國兩制”制度體系；我們不僅要全力維護特別行政區的憲制秩序、法治秩序，還要使之更好地服務於澳門的未來發展。國家憲法和澳門基本法、“一國兩制”方針與特別行政區制度，這些都是我們走向更美好的明天、實現中華民族偉大復興的堅強保障。我相信廣大澳門同胞一定會與內地同胞們一道，將我們所珍惜的呵護好、守衛好，將我們所寄予厚望的發展好、利用好，共同為中國式現代化建設事業，為澳門的繁榮發展和長治久安貢獻出更多的力量！

謝謝大家！