

基本法與“一國兩制”的新實踐

楊允中

澳門特別行政區籌委會委員，澳門大學預科中心主任

—

正如全國人民代表大會關於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的決定所指出：“《澳門特別行政區基本法》是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的，是符合憲法的。澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以《澳門特別行政區基本法》為依據。《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》自1999年12月20日起實施。”

現在距《澳門基本法》生效實施，距《中葡聯合聲明》莊嚴宣佈的澳門回歸日期，還有1年的時間。為了做好回歸的各項準備工作，第九屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議，於1998年4月29日表決通過包括60位澳門居民在內的澳門特別行政區籌備委員會組成人員名單，特區籌委會隨即於5月5日在北京正式成立。籌委會是全國人大下設的專門機構，具有權力機構和工作機構的雙重性質。全國人大常委會為籌委會確定的9項任務是：

1. 籌組澳門特別行政區第一屆政府，包括制定第一屆政府推選委員會和行政長官人選的具體產生辦法，並按此辦法產生推委會，推選第一任行政長官人選，決定第一屆政府機構的設置等；
2. 制定第一屆立法會的具體產生辦法；
3. 制定澳門特別行政區司法機關的具體產生辦法；
4. 提出與平穩過渡有關的重大法律問題的處理辦法，包括與基本法抵觸的澳門原有法律的處理辦法，提請全國人大常委會審議；
5. 制定市政機構的過渡辦法；

6. 關注並提出為澳門經濟、社會、文化等方面平穩過渡及治安穩定應採取的重大措施和有關政策性建議；
7. 提出關於國籍法在澳門特別行政區實施的建議，提請全國人大常委會審議；
8. 提出澳門特別行政區成立慶典儀式和慶祝活動方案；
9. 處理與籌備成立澳門特別行政區有關的其他重大事宜。

籌委會開始啟步後至今已過去約8個月時間，上述工作任務均在積極有序地完成過程中。籌委會工作的核心——籌組有廣泛代表性的全部由澳門永久性居民組成的第一屆政府推選委員會和正式推選特區首任行政長官並由其負責籌組特區政府架構，即將在稍後時間內完成。在這個過程中，人們將可以看到澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關是根據體現國家主權、平穩過渡的原則產生的，是根據基本法的原則性規定進行的，判斷“一國兩制”這一偉大構想在澳門的實踐是有事實為依據的。

二

在這樣重要時刻，回顧一下《澳門基本法》的制定過程，評述一下它的性質、地位及效力，它所體現的基本原則，它的深遠意義和主要特點，從而進一步堅定對1年之後特別行政區發展前景的信心，是一項具現實意義的關注領域。

10年之前的1988年4月13日即《中葡聯合聲明》簽署1周年之際，第七屆全國人民代表大會第一次會議通過決定，成立中華人民共和國《澳門特別行政區基本法》起草委員會，負責《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的起草工作。基本法起草委員會向全國人民代表大會及其常務委員會負責。1988年10月，由48位起草委員（內有澳門委員22位）組成的《澳門特別行政區基本法》起草委員會舉行第一次全體會議，正式開始運行。在為期4年5個月的起草過程中，基本法起草委員會得到由各界90位有代表性人士組成的《澳門特別行政區基本法》諮詢委員會的密切合作，於1993年1月順利完成了《澳門特別行政區基本法》的起草工作。《澳門基本法》經第八屆全國人民代表大會第一次會議審議通過，於1993年3月31日正式頒佈，完成了立法程序，成為繼《香港特別行政區

基本法》之後又一部體現“一國兩制”偉大構想和國家對港澳基本方針政策的根本大法。

1. 基本法的性質、地位與效力

a. 基本法的性質

《澳門特別行政區基本法》和《香港特別行政區基本法》一樣，是中華人民共和國最高國家權力機關——全國人民代表大會制定的憲法性法律。“它反映了包括港澳同胞在內的全國人民的意志和利益，是無產階級政策和方針的體現。按基本法的本質來看，它是社會主義性質的法律”¹。中國在一個相當長的時期內保持港澳地區的資本主義社會經濟制度，保護港澳同胞的私有財產權，乃是出於改革開放、加速社會主義現代化建設的需要，出於最終實現國家和平統一的需要，因而符合國家和民族的整體利益。所以，把“一國兩制”方針法律化、具體化的《香港基本法》和《澳門基本法》，從本質上講，不能不是無產階級性質的社會主義法律。

b. 基本法的地位

基本法是中華人民共和國社會主義法律體系的主要組成部分，同時又是澳門特別行政區本地法律體系的主要組成部分。

中華人民共和國的社會主義法律體系由各類規範性文件所組成。依法律層次性而定，它們各自在法律體系中所處的地位是不同的：憲法，是國家根本法，處於最高的法律地位；法律，根據憲法而制定，由全國人民代表大會通過的法律屬於基本法律，其他法律由全國人民代表大會常務委員會制定通過。基本法律和一般法律的差別祇在於制定的機關不同，至於兩者的法律效力則是相等的；行政法規，國務院制定並頒佈的叫作行政法規。它的法律地位低於憲法和法律；地方性法規、民族自治地方的自治條例和單行條例；規章，包括國務院各部、委以及地方人民政府頒佈的規範性文件。

《澳門特別行政區基本法》是由全國人民代表大會制定的國家基本法律，其地位僅低於憲法而高於其他行政法規和規範性文件。《澳門特別行政區基本法》在特別行政區法律體系中，又處於最高的法律地位，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的

¹ 許崇德：《港澳基本法教程》，中國人民大學出版社，1995年版，第15、16頁。

基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以基本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同基本法相抵觸。

c. 基本法的效力

《澳門特別行政區基本法》既然是中華人民共和國的基本法律，在全國範圍內當然具有法律效力，也就是說，全國人民都有遵守、實行《澳門特別行政區基本法》的義務和責任。《澳門基本法》在澳門特別行政區內具有最高的法律效力，在澳門的所有永久性居民、非永久性居民和其他人都有義務和責任貫徹執行《澳門基本法》，在澳門特別行政區範圍內實施的其他法律都不得同基本法相抵觸。

2. 基本法所體現的根本原則

a. 主權原則

基本法是為解決中葡之間的歷史遺留問題，實現祖國統一和領土主權的完整而制定的，故堅持主權原則是首要原則。《中葡聯合聲明》載明：澳門地區是中國領土，中華人民共和國政府將於1999年12月20日對澳門恢復行使主權。澳門自古以來是中國的領土，收回澳門是中國政府的神聖職責。維護國家統一和主權完整是基本法的根本原則，也是基本法的根本任務。

b. 高度自治原則

在確保祖國統一與主權完整的大前提下，給予澳門特別行政區根據基本法的規定實行高度自治的權力，這同樣是不可忽視的重要原則。解決港澳問題的總方針是堅持“一個國家，兩種制度”。“兩制”本身就意味著高度自治，因為它保留了港澳在社會政治制度和經濟制度等根本問題上的特殊性。允許它們在根本制度上同全國不一致，這是高度自治的首要表現。此外，基本法規定特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，有權自行制定各項有關的政策，特別行政區的行政機關和立法機關由當地永久性居民組成，等等，都是貫徹高度自治原則的體現。

c. 保持穩定繁榮原則

澳門是經濟比較發達的地區。港澳地區的繁榮發展有利於祖國的社會主義現代化建設。因此，保證港澳繁榮和經濟增長有著十分巨大的意義。繁榮發展的前提是社會穩定。有鑒於此，基本法在處理澳門的政

治、法律、經濟、文化教育等方面，盡可能地保留其原有的狀態，避免劇變，以求穩定。社會穩定則人心安定，居民安居樂業則繁榮發展可待。基本法根據“一國兩制”方針，明確規定在澳門保持原有的資本主義社會經濟制度和生活方式50年不變，不實行社會主義的制度和政策；明確規定保護私有財產權，原有的法律基本不變，保持自由港和獨立的關稅地區等等，都是貫徹穩定繁榮原則的表現。

d. 循序漸進發展民主原則

發展民主是社會穩定和繁榮發展的必要條件。澳門是在葡國70年代中期發生的“4.25”革命後，居民所享有的民主權利和自由方開始有一定保障，但仍遠不完備。1999年，中國政府恢復行使主權後，以永久性居民為主體的澳門居民將成為本地區的真正主人，依法實行高度自治，這為推行真正意義的民主提供了條件與機會。鑑於深刻的歷史原因，現實的社會因素以及各階層人士的政治要求、民主意識和承受能力等，民主的推進必須從本地實際情況出發，穩健地循序漸進地進行，以便為穩定的社會發展和經濟發展服務。

e. 原則性和靈活性相結合原則

基本法是以“一國兩制”為總的指導方針而制定的。“一國兩制”本身就是高度原則性和高度靈活性相結合的體現。如果有“兩制”而沒有統一的社會主義國家，就會完全喪失原則性。反之，如果祇有“一國”而沒有“兩制”，那也就不能順利地解決港澳問題，不能保持港澳的穩定繁榮，達到逐步實現國家的和平統一目標和有利於全國的社會主義現代化建設的目的。

3. 制定基本法的意義

基本法的頒佈，具有極其深遠的歷史意義、現實意義、國際意義和理論創新意義。

a. 巨大的歷史意義

1949年中華人民共和國的成立，標誌著中國人民終於站起來了，國家實現了空前的統一。但作為歷史遺留的問題，香港、澳門的回歸仍是有待解決的任務。收回香港、澳門，這是12億中國人民夢寐以求的願望。“關於主權問題，中國在這個問題上沒有迴旋餘地。坦率地講，主權問題不是一個可以討論的問題。現在時機已經成熟了，應該明確肯

定：1997年中國將收回香港²。”澳門問題與香港問題性質基本相同，作為最早被外國人佔據的地方在香港問題解決之後便成唯一尚被外國人管治的地方。《中葡聯合聲明》為澳門問題的最後解決確立了時間表，而《澳門基本法》的制定則使中國政府對澳門恢復行使主權，使澳門進入其歷史發展新階段成為可能。

b. 重大的現實意義

基本法是“一國兩制”方針政策的法制化，“它的制定，標誌著‘一國兩制’成為有理論指導、有法律依據和有政策措施的科學構想。‘一國兩制’也從理論進入實踐，由構想變為現實，充分顯示出以‘一國兩制’的方針實現祖國和平統一是完全行得通的³。”基本法的成功制定，使廣大澳門居民更深切地感受到中國政府實行“一國兩制”的決心和信心，更深刻地領會到“一國兩制”方針是國家實現和平統一的基本國策，更清晰地看到澳門未來發展的美好前景，這種信心上的保障必將大大激勵澳門居民為創造更加美好的明天而努力奮鬥。

c. 深遠的國際意義

中國政府用“一國兩制”的創造性構想，把兩種不同社會制度的對立化解為共存，用對各有關方面利益、要求都可得到滿足的前所未有的和平方式並在《中葡聯合聲明》簽署之後通過制定專門法律的途徑來解決歷史遺留下來的問題，這在世界上是一個創舉，它表明國與國之間祇要本著實事求是的精神，互相尊重，互讓互諒，許多問題和爭端都可以通過和平的方式獲得解決。由此可見，制定基本法的國際意義，不僅表現為中葡兩國政府之間的關係因妥善解決澳門問題而會得到進一步的發展，而且也為其他國家解決類似問題和爭端，樹立了一個可供借鑒的楷模，有利於各國人民之間的友誼發展和世界的持久和平。

d. 理論創新意義

《澳門基本法》和《香港基本法》一樣，作為一部史無前例的創造性法制成果，它不僅為澳門特別行政區的穩定繁榮描繪出一幅壯麗的藍圖，確保依既定的“一國兩制”國策實現國家和平統一大業，同時它也為中國原有的社會主義法律制度和法律體系，為中國原有的單一制國家

² 《鄧小平文選》第三卷，人民出版社，1994年版，第12頁。

³ 藍天主編：《‘一國兩制’法律問題研究》（總卷），法律出版社，1997年版，第17頁。

結構形式，增添了新鮮內容。這就突破了傳統的法律理論觀點，為現代憲法學和政治學研究提供了嶄新的領域和課題。正如鄧小平先生在《香港基本法》完成起草工作時對其起草委員所講：“你們經過將近5年的辛勤勞動，寫出了一部具有歷史意義和國際意義的法律著作。說它有歷史意義，不祇是過去、現在，而且包括將來；說國際意義，不祇是第三世界，而且對全人類都具有長遠意義。這是一個具有創造性的傑作⁴。”

4. 基本法的主要特點

a. 超前性

《澳門基本法》提前12年起草，提前6年頒佈，同《香港基本法》一樣，是國際制憲史和法制史上一個空前記錄；基本法的許多條文還盡可能地對回歸後50年內、即進入21世紀後的發展需要預留了足夠空間。

b. 創新性

“一國兩制”的理論和實踐，突破了當今世界上主權國家的固有模式和形態，形成了在一個國家內同時共存兩種不同的制度，即在一個社會主義國家內，社會主義和資本主義兩種制度同時並存，並且相互促進、共同發展的嶄新格局。“一國兩制”這一構想從提出到實踐，都具有獨創性質，無論古今中外都無先例可援。基本法是“一國兩制”構想的具體化，是《中葡聯合聲明》的具體化，它把兩種不同的法律制度、把兩種法律的優點有機地結合一起，成為制憲史上的一項成功探索與嶄新創舉。

c. 保障性

基本法不僅從總則和各有關章節中對確保國家恢復行使主權和高度自治原則的實施提供了根本性保證，而且也對居民的基本權利和義務、對體現循序漸進民主政治的政治體制、對得以長期持續發展的經濟、文化和社會事務，均分別提出了系統的保障性規定，整部基本法就是一部結構嚴謹、表述清晰、實施有據的完整保障體系。

d. 務實性

基本法的起草經過長達4年半的反覆深入的諮詢，廣擇善納，實事求是，力求從澳門社會實際出發，又服務於澳門社會現實，為新生的澳門特別行政區營造相當寬鬆的發展環境。

⁴ 《人民日報》，1990年2月18日。

e. 實踐性

由於制定基本法是史無前例的法制創立過程，沒有先例可循，沒有現成經驗可資借鑑，所以它的起草成功完全是在堅持國家主權原則之下充分照顧澳門社會實際，深入調查、認真聽取意見，反覆修改、不斷完善的結果。為了使特別行政區的運行具更大的自主性，基本法某些章裡多次使用“依法”、“依照法律”、“以法律保護”、“通過澳門特別行政區的法律”，“完善……法律”，“自行制定……制度、政策”等立法技巧，這既是為了照顧未來特別行政區有效行使立法權的需要，同時也是體現認識源於實踐的原則，把法律的配套完善交由特別行政區繼續完成。

f. 權威性

在制定法律過程中，法理依據的充分性、法律規範的完整性和立法程序的嚴謹性都是不容忽視的前提，而諮詢的深入性和推介的全面性同樣是其得以成功的重要條件。由於《澳門基本法》在上述兩方面取得成功，這部未來澳門特別行政區的根本大法，不僅在法律體系層次上定位很高，而且在廣大居民心目中也定位很高，因而它自然而然地具有很高的權威性。

三

綜上分析，我們不妨就“一國兩制”偉大構想在澳門的成功實踐，提出以下幾點結論性認識。

a) 構想正確

鄧小平80年代初鄭重提出的“一國兩制”偉大構想，經過《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的簽署，經過《香港基本法》和《澳門基本法》的制定，經過香港特別行政區成立後1年多的現實檢驗和澳門籌組特別行政區的積極有序推進過程，越來越證明其科學正確性和現實可行性。

b) 保障充分

近一二十年間，澳門在社會政治領域的變化是前所未有的、根本性的。1987年4月13日中葡兩國順利簽署關於澳門前途問題的聯合聲明，為澳門的回歸確定了時間表。這一重大事件及隨後動用巨大人力物力資

源，歷時4年半制定的《澳門基本法》，把“一國兩制”偉大構想和澳人治澳、高度自治這些基本原則，科學準確地用法律條文形式加以定型化，從而不僅清晰明確地描繪出未來澳門特別行政區的結構模式和光輝前景，為“五十年不變”和長期穩定繁榮提供了根本性保障，而且在拓展人類發展史上迄今不曾有過的嶄新社會發展模式方面也進行了實際而有益的探索和創新。這樣，不妨說，澳門在開始改寫歷史，同時也在創造歷史；既在創造本身的歷史，也在參與創造國家的歷史和當代人類文明的新歷史。澳門的價值和重要性將隨時間的推移而日益鮮明地顯示出來。

c) 見證歷史

澳門回歸適逢世紀之交發生，它將為新世紀的開端、人類紀元第3個千年的開端增加新的內容，澳門也必將成為世紀之交海內外廣泛關注的重點對象之一。澳門現正處在雙重轉換的歷史關頭，處於時空變換的交叉點：一方面要進行政治社會性的歷史性轉換，即實現向“一國兩制”、高度自治、澳人治澳的全新社會發展模式的過渡，另一面又要實現回歸後經濟在21世紀向更高發展層次的轉換。1年之後的回歸，不僅是葡萄牙管治時代的結束，同時也將是“一國兩制”、高度自治、澳人治澳時代的開始；它絕不是澳門發展的終止，而是站在新起點進入更高層次的起步。見證改寫歷史的回歸時刻，這對當代澳門居民和全國人民來說是極為幸運的。因此，要自然而自覺地成為這場歷史性轉變的見證人，並力爭成為這場轉變的積極促進者、參與者，要珍惜這百年不遇的幸運機遇，就要建立起相應的時代感、使命感、責任感。

d) 挑戰嚴峻

回歸對於當代澳門人來講，既是挑戰又是考驗，既是機遇又是動力。回歸將引發新的形勢、新的任務，也將提出新的要求、新的期望，這是前所未有的挑戰。回歸要求每個人都要表態，是做激流勇進的強者還是隨波逐流的弱者，是做自強不息的勇者還是被利益驅動的懦者，這就是一場全新的考驗。回歸既是史無前例又是史無後例的事件，它是不可再生的唯一機遇，正因為如此，回歸所帶來的重整合成效應、改革開拓效應、平衡協調效應、激勵鼓舞效應要及時而充分地加以利用，要主動準確地加以把握。回歸對於全澳居民，特別是佔人口絕大多數的華人，固將像助推器一樣，使之加速起步，使之加快行動節奏，一往直前迎接明天，成為催人奮進的巨大動源。

e) 關注焦點

祇要充分利用餘下的1年時間，把社會因素和生產要素調整到最佳狀態，組成一股推動澳門社會發展與經濟發展的合力，澳門實現平穩過渡的安全係數就會越來越大，“一國兩制”科學構想的驗證就會在澳門同樣取得成功；在決定命運的今後1年，配合特區籌委會工作的全面展開，社會結構的進一步合理化和各界居民聰明才智的進一步調動，將是最具決定意義的關注焦點。

當1999年12月20日回歸實現時，澳門面對的不單是政權的機械性移交，而同時亦應是隨著平穩過渡目標的達致，在政治、經濟、社會各方面都發生質的飛躍，也就是說，要確保主權回歸與居民民心回歸同步實現，澳門可以調動的社會因素和生產要素都得到充分發揮，使澳門得以全面進入歷史發展的新紀元。