

# 论澳门特区政治体制设计原则 及顺利落实的成因

许 昌

**[提 要]** 本文首先从静态入手,分析研究澳门特区政治体制以地方政权体系为特征的制度内容及其设计原则,指出其逻辑起点和核心宗旨是在“一国两制”前提下中央管治并授权特别行政区实行高度自治。继而全面回顾考察澳门特区得以迅速且顺利落实该政治体制的经济、社会和政治基础,指出澳门长期的爱国传统、建立特区初期“以我为主”的政策思路、葡萄牙遗留资产的反向对照、博彩业作为命脉产业的巨大影响、澳门社会的独特生态特点和中央与澳门的良好关系等,是形成澳门政制安定的内在原因,进而提出完善和推进澳门未来政制发展的前景展望。

**[关键词]** 澳门特区 一国两制 政治体制 行政长官 立法会

**[中图分类号]** D676.59 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2015) 02-0059-09

澳门特别行政区的政治体制,作为基本法所确立并与澳门在中央授权下“高度自治”的地方行政区域性质相适应的地方管治架构制度,自1999年12月20日特区建立始,已有效实行15年多了。回溯其建立、发展的演变历程,揭示其与澳门社会结构和利益格局的契合性,分析其制度特征及其顺利落实巩固的内在原因,前瞻其面临的挑战和机遇,并与香港特区的政制现状做相应对比,就具备了较为客观的基础。

## 一、澳门特区政治体制的核心内容及其制度设计原则

澳门基本法是确立澳门特区政治体制的核心规范,它通过原则性确立和调整澳门特区行政长官、政府、立法会和各级法院的产生办法、各自权限、运作程序及其权力运行关系的各项规定,建构起在澳门特区地方事务范围内的以权力分置为前提、行政为主导、行政与立法互相配合互相制约、司法独立的政制架构。

### (一) 澳门特区政治体制设计的逻辑起点和核心宗旨

澳门特区政治体制不是凭空而来的,它表现为基本法的各项相关规定,植根于中国政府在政

权交接过程中确立的对港澳的既定方针政策，并受影响于对澳门原有政制运行传统的路径依赖。作为特定的制度设计选择，摆在基本法的起草和制订者们面前的曾有三种现成模式可资参照：一是澳葡统治时期实行的总督制，那是以外来殖民政权总督集权为特征的统治体制；二是内地实行的人民代表大会制度，所有国家权力依法分工但集中产生并受监督于人民代表大会；三是西方国家依据“三权分立”理念和其各自历史传统而形成的各类特征不同的政制模式，将权力分置于不同机关并注重实行权力的相互制衡。然而，基本法的起草和制订者们深知：总督制与国家允许澳门民众当家做主、“高度自治”的承诺直接冲突，人民代表大会制倘推行到港澳或不符合国家确定的“一国两制”的政治现实，“三权分立”是国家体制而非地方权力配置可资仿效的良方，国家在授权港澳地方自治过程中有必要保有必须由国家行使的管治权力，同时要力避出现任何地方实行“完全自治”而引致国家分裂的风险。

澳门基本法并无明文就设计澳门特区政治体制的指导原则作出规定，惟起草委员会主任委员姬鹏飞曾在向全国人大常委会报告中给予简要的总结：“是根据有利于澳门稳定发展，兼顾社会各阶层的利益，循序渐进发展适合澳门情况的民主制度，行政机关、立法机关和司法机关之间应互相制衡又互相配合的原则，规定了行政长官、行政机关、立法机关和司法机关的职权以及行政机关和立法机关的关系”<sup>①</sup>。笔者根据自己参与相关工作的亲身了解和长期观察，将设计澳门特区政治体制的指导原则具体概括为以下五个方面，并实际体现为澳门特区政制的五大基本特征：

一是既不照搬内地的制度，也不照搬外国的体制，而要符合澳门特区作为中国高度自治地方行政区域的性质和地位。据此明确特区内部行政、立法和司法三权的分工，但三权之上都受中央相应权力的授予和监督。行政长官在以行政主导、司法独立和行政和立法互相配合互相制衡的权力分置格局中居于核心地位，对上接受中央任命并对中央负责，对下由当地协商或选举产生而对特别行政区负责，在立法、行政和司法机关的产生和运作中均具有突出的职权和作用，权力和地位处于连接中央和特别行政区关系并协调特别行政区公共权力机构间内部关系的重要枢纽地位。

二是保持澳门原有体制中行之有效的部分，但新引入与“高度自治”相适应的地方民主制度。在充分满足澳门人当家做主权利的前提下，从保证以爱祖国爱澳门的爱国者为主体的“澳人治澳”的需要出发，采取灵活性的制度和安排，如行政长官的产生方法是将在当地协商和民主推选机制和中央政府实质性任命相结合，立法会组成结构上的变化、法官由行政长官依法委任等，从而循序渐进地推进民主制度建设，逐步发展适合于澳门当地需要的民主参与体制。

三是兼顾澳门特区各阶层的利益，促进澳门内部政治的均衡参与及和谐发展。如用保留界别间选的方法确保各主要行业和职业代表组成立法会的优势，兼顾劳工权益和投资者利益保障的和谐发展，设置由各类代表人士组成的行政会来协助行政长官依法、科学、民主决策并便利其发挥协调和主导各方力量的功能等。

四是借鉴香港的成功经验并注意到其出现的问题，在根本方针和原则政策总体保持一致的基础上因应澳门的特殊情况而有所改进和宽松灵活。如保留立法会间接选举和委任制度，放宽对行政长官参选资格和主要官员任职资格的要求等。

五是既要保持特区内部政治权力运行中的制约与配合，又要保持中央监督特区行使授权的必要权力，从而形成法定纠错机制以确保“一国两制”条件下高度自治的正确有效运行。

由此，我们可以指明澳门特区政治体制设计的逻辑起点，就是在“一国两制”的根本前提下，国家授权澳门特区在地方自治的范围内实行“高度自治”。澳门特区政制是中国地方制度的

很有创意的组成部分，但归根结底离不开中央的授权，脱不开地方制度的范式，仍要遵从单一制国家内部中央决定地方权力配置的运行规律，而这恰正符合《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书中所指明的“特别行政区享有的高度自治权不是完全自治，也不是分权，而是中央授予的地方事务管理权”。至此，我们还可以进一步揭示澳门特区政治体制设计的双重宗旨：即在中央和特区关系上，要确保“一国”的主权、安全和发展利益，又要尊重澳门民众当家做主的民主权利；在特区内部权力架构上，既要维护行政长官的权威受到尊重和决策有效实施，又要让任何权力处于制衡和监督之下，从而力求决策的科学、民主和正确，确保权力运行的合法、廉洁和高效，以期彰显“一国两制”的正当性和认受性。当然，由于“一国两制”是个在当代中国前所未有的崭新体制，“一国”之下是意识形态存在分歧、经济利益激烈博弈、政治格局显著不同的“两制”，于是，在澳门社会利益结构特殊和传统体制影响严重的环境中，如何恰当实现上述宗旨，也是对基本法的实践者的重大考验。

## （二）澳门特区政治体制的应然模式和规范要求

1. 就行政长官地位、性质、职权和产生办法而言，行政长官对澳门特区的领导体制是一种特殊形式的首长负责制。行政长官具有多个方面的双重身份：首先是双重效忠和负责，既要效忠国家宪法、拥护基本法，又要代表澳门民众利益，体现“澳人治澳”；既要向中央人民政府负责，又要向特别行政区负责。其次是权力来源上的双重性，行政长官既要在当地通过选举或协商产生，又要由中央人民政府任命；既要取得澳门民众的拥护，又要得到中央政府的信任。第三是职权上具有地区首长和政府机关首长的双重性质，既是澳门特别行政区的首长，又是澳门特别行政区行政机关的首长；既有行政首长的权限，又有协调和影响其他公共权力的职能。行政长官集中各种地位和作用于一身，在协调中央和特区关系和调整特区政治体制内部关系两个维度内行使职权，突出体现了其体制核心的特征。

澳门特区行政长官的法定权限表现为但不完全局限于澳门基本法第50条列举的18项权力，概要总括而言，其行使的主要权限包括对特区事务的全面领导权和公共决策权、基本法和特区法律的执行权和确保实施权、对澳门特别行政区的代表权、法律签署公布权和发回重审权、制定行政法规的权力、制衡立法会乃至解散权、人事任免权、接受中央指令并相应向中央报告的权力、特区重大事项的处置权等一系列法定权力<sup>②</sup>。为确保行政长官依法、科学、民主决策和执法正确，基本法明确规定了行政长官的任职条件和遴选程序，还确立了行政会以集体研究方式协助行政长官制定重大决策的机制安排，更明确规定了立法会监督和制衡行政长官的法定制度：在政策分歧时可以通过集体意志强迫行政长官辞职，在发现违法渎职行为时可以通过法定程序提出弹劾案报请中央批准等，从而最大限度确保特区的整体利益和长远利益得以维护和实现。

2. 就立法会地位、性质、职权和产生办法而言，立法会是在澳门特区行使立法权、监督权和民众意愿表达权的代议机构。立法会的主要职权是制定、修改和废止法律，对特区政府依法施政加以监督和公开表达与反映民意。但澳门立法会在职权上因囿于基本法规定对其作为地方代议机构的特殊安排，一未被赋予其监督特区政府人事任命的权力，二在立法提案权事项范围上受到政府对“公共收支、政治体制或政府运作”专属提案权的影响，三在议员产生方式上保留实行直接选举、间接选举和长官委任三种混合体制，因此毋庸置疑会在依法行使职能过程中受到特区政府一定程度的主导乃至掣肘，其良好意愿是努力促成在行政主导前提下、行政和立法机关实现互相配合和互相制衡。

3. 就司法机关的地位、性质、职权和产生办法而言,澳门特区的司法体制是崭新且探索性质颇强的。由于在《中葡联合声明》签署时的澳葡原有体制中,澳门仅设立葡萄牙三级法院体制中的初级法院以及与之相对应设立的检察官公署,所有上诉审都由葡萄牙法院管辖,更遑论终审。所以,设立分别行使不同权限管辖权直至终审权的各级法院并建立相关制度、设立独立的检察院,拔擢任用本地人担任各级司法官员,对澳门特区而言都是从无到有、开天辟地的新事物。澳门基本法只就司法独立、法官职业保障和任命制度做了必要的原则性规定,对制度细节起关键作用的是特区立法会午夜立法所形成的《司法组织纲要法》。该法律限于特定立法环境,努力将原澳葡司法体制“移植”入澳门基本法所提供的框架内,并符合澳门的实际情况和长治久安的需要,形成内容和形式上的重要结合,还在一定程度上引入了内地“两院并存、两院各自拥有一定司法行政权”等特殊做法,并在后续的修法过程中,不断深入推进专业化、具本地特色的制度安排。由于澳门缺乏完善法治传统,本地现行司法制度的建立和完善相对较为顺利,基本上满足了华人爱国者充任司法官员、较为公正地依法履行职责的需要,故符合社会预期,但也确有必要为解决许多制度难题以实现可持续的制度活力,健全完善更为合理、有效率、符合公义的制度体系。

4. 就政治选举制度而言,澳门特区根据基本法制定了《行政长官选举法》、《立法会选举法》和《选民登记法》,形成了有澳门特色的选举制度。一方面,继续保留维持具有通常意义的选举概念和制度,永久性居民年满18岁,登记为选民即可参加直接选举,21岁取得立法会被选举权,居民的参政权利特别是选举权利得到法律程序上的保障。另一方面,刻意利用和稍作调整久已存在的社团参政制度,强化并完善了立法会直选、间选和委任制度,引入了由选举委员会间接选举行政长官的制度和推选全国人大代表的制度,顺利实现了4届行政长官、4届立法会和4届全国人大代表的选举。但按照澳门特区自行制定的上述选举法律,全体居民所能直接参与的选举,仅限于特区立法会14名(原曾为10、12名)立法会直选议员的选举;其他所有的选举都是通过社团法人选民的提名和投票完成的,间选中具投票资格法人选民的的实际登记代表人数至多只占登记自然人选民的不到2%<sup>③</sup>,因而澳门式的间选制度成为各项选举中较为重要、颇具特色而又最多争议的现实问题之一。

澳门特区政治体制正是依据此等原则和设计模式成功创建的,尽管由于各种实然存在的客观条件影响,最终创建和运行起来的情况可能出现这样或那样的具体差别,但显而易见的制度特征则明晰而确切。

## 二、澳门特区政治体制得以迅速顺利建立的内在原因

澳门特区作为面积约30平方公里、常住人口初时仅约40余万、又曾为殖民统治下社会相对封闭的小城市,何以能在1999年政权交接后依照基本法的规定,迅速顺利地建立起符合直辖于中央政府地方行政区域的特别行政区政治体制?其主客观原因必须从澳门的社会结构、历史传统和政治格局的特点中去寻觅。

(一)有赖于澳门华人社会所长期具有的深厚爱国传统。新中国成立之前,澳门民众就有不同程度的爱国参与。新中国建立后,澳门爱国进步社会力量团结在南光公司、南通银行等国家驻澳机构周围,服务社会,造福乡梓,关注国家,对葡斗争,建立和维系起覆盖全澳门社会的华人自治网络:工商界以中华总商会为代表,劳工界以工联会为代表,教育界以中华教育会为代表,青年以学联为代表,妇女以妇联为代表,手工业商贩以市贩商会为代表,市民以各区街坊会为代

表,加上澳门日报、镜湖慈善会和归侨总会等社会团体,弘扬和传承爱国主义传统,保障当地居民的合法权益,实行某种程度的社会自治,联合约制澳葡殖民势力,形成华洋共治的二元社会。1966年“一二三事件”后,澳葡统治进一步衰落,台湾残余势力被扫地出门赶离澳门,进一步奠定了澳门“半个解放区”的政治格局。同时,澳门基本生活必需品主要来自内地供应,出口加工、金融保险、建筑地产、博彩旅游等四大支柱产业以及报章传媒、医疗等社会公共服务事业等,自1980年代后即长期为当地商家掌控,中资也有所参与甚至部分发挥主导作用。澳门长期持续展开爱国教育,居民相当部分来自内地,各阶层都普遍感受到日常生活依赖内地的实状,有较多意愿和渠道熟悉和亲身了解内地经济社会的发展进步,使得爱国情感较为自然地成为主导全社会的主流意识,“人心回归”的任务在春风化雨、润物无声间顺利完成。

(二)有赖于澳门特区建立初期“以我为主”建立管治团队的政策思路。澳门爱国社团的长期存在和重要功能,使其在社会活动中形成了政策主张,积累了管理经验,锻炼了人才队伍,还为澳门回归后迅速从爱国社团选拔管治人才和有行政经验的资深公务员共同组成执政团队,奠定了有利的组织基础。同时,葡萄牙高官恋栈官位到政权移交的最后一刻,为特区政府因势利导实现高层全面更换而不留用任何前执政官员,毫无障碍地按照邓小平“爱国者”标准选擢人员创建管治团队,提供了良好的客观条件。加之全新的执政团队较少历史包袱,较多做事的冲劲,给特区政制带来活力。正因为是在回归过程中和其后顺利解决了特区管治团队和爱国建制力量的互通结合问题,爱国社团不仅在代表民众监督特区依法施政上有所作为,而且得以继续在澳门特首选举、立法会选举和人大代表选举中发挥重要功能,形成欲参政就必须通过社团活动渠道的行为范式。如是制度产生行为,进一步推动了澳门社团数量倍增和功能政治化。特别是上述趋势有利于形成特区政府和社团的利益互动和相互支持,而没有出现香港式政团化趋势的冲击。

(三)葡萄牙遗留的负资产激发了澳门民众的爱国思想。葡萄牙对澳门的治理没有形成法治、民主的经验,反而留下官僚、无能和贪腐的负资产。首先,和葡萄牙在非洲的殖民统治带来当地的政治腐败、经济凋敝一样,澳葡政府在澳门的统治,以经济掠夺为直接目的,缺乏长远有效的经营思路,甚至在1974年葡萄牙国内革命后宣布放弃其在全世界的殖民地时,曾主动要求交还澳门给中国。<sup>④</sup>《中葡联合声明》签署后,葡方仍仅希望在维持澳门的葡萄牙社群利益和文化存在、保留葡萄牙法律传统的影响和司法活动中的控制力、多从澳门捞取利益方面有所进取。但实际上由于回归前,经济出现整体持续负增长、社会治安因黑帮在血雨腥风中争利而急剧恶化。澳门居民对澳葡当局统治的不满、对回归祖国的渴望达到空前程度。其次,澳葡统治注重经济掠夺而轻视文化教化的另一表现,是政治权力包括公务员入职长期不向华人开放而依靠受教育程度普遍较低的土生葡人,后者缺乏自主的管治决策能力,且在华人社会中认受性很低,根本不可能成为填补葡人离去空白的社会力量,而澳门社会又不曾培养出亲葡华裔的“香蕉人”社会阶层,曾经引发警惕的留用人员消极应对或弄权玩人的情况基本不曾出现。澳门民众将之对澳葡统治的愤懑和唾弃,化作对新政权的支持和拥护,显然有利于新的政治体制的有效确立。

(四)博彩业长期作为澳门的命脉产业,形成了对政府和社会的强大影响。澳门从帆船时代的商港,到香港开埠后逐渐转型发展鸦片贸易、移民和劳工转运、黄金走私等边缘行业,最终在1847年开赌的基础上逐渐发展出在国计民生中起重要作用的赌业。1962年后事实上形成的独家专营娱乐博彩体制,成为支撑澳葡政府税收、保证澳门地方的普遍低税制、提供澳门居民就业岗位、保障澳门各项社会服务的命脉产业,很大程度上呈现“赌税是澳门政府财政主要来源,赌场

是澳门居民就业和社会公共设施建设的主渠道”的局面。而无论是特区建立之初的“澳娱”独家营赌，还是2002年后推行“适度开放”经营模式后出现的六家博企竞争，赌业在澳门产业结构中的地位、对澳门政府政策的影响、对澳门居民就业乃至生活方式和价值观的作用，非但没有削弱，反而因为内地开放居民境外旅游带来的巨大资金投入刺激而带来澳门博彩业的空前迅猛发展，虹吸作用导致澳门经济高度单一依赖博彩业的局面更加突出。而国家特许澳门合法独家开赌带来的稳定政策预期，给澳门特区从容享受凭国家配置资源而得的空前繁荣，澳门从籍籍无名的小城在短短15年内成长为人均本地生产总值8.7万美元、在世界富裕国家和地区排名前列的显要地方，因此乐观情绪高涨，大小问题都可以在高收益、高税收、高福利、高代价基础上达致社会和谐，各行各业、各阶层包括不受法律保障营生的从业者都能取得稳定收益从而各安其所，特区政治体制当然有条件固若金汤、稳如安澜了。

(五) 澳门社会结构中注重现实利益的阶层和人群呈现一定的政治冷感性。一是澳门中产阶级的地位和作用并不突出。尽管从经济收入讲，不少居民达到了相当安定富裕的生活水平，但由于澳门个人所得税和公司利得税的收入占财政收入比重极小，高收入人群主要从事博彩管理和中介服务，或者本身是受纪律约束的公务员，大学和科研机构主要由政府设立，社团活动和传媒报章多数受政府财政资助，支持和附和政府的声音相对较强，而一般民众只关注挣钱养家、公屋分配、增加工资等眼前利益，导致社会沉默的大多数成员呈现政治冷感，现代公民或市民意识并不是很强烈。二是所谓的政府“反对派”处境尴尬。他们起先由极少数出于各种复杂理念、反对澳葡统治兼又反对传统社团封闭保守，回归后又无法通过选举等手段获得实质性的行政权，于是他们转而注重对特区政府施政缺失的监察和批判，客观上扮演着“反政府特定政策”而“不反基本法规定的政治体制”的角色，甚至也在某种意义上渐变成从事特定动作的“传统势力”。三是形形色色的与赌场不法利益相联系的人员相对安分。回归后，在中央和特区政府严加规管下，特别是随着赌场利益不断扩张的状况，他们各得其所，生活相对安逸富足，故除非赌业重现20世纪90年代的恶性竞争，否则不至于出现严重影响治安的情况。四是葡萄牙后裔居民融入大众。据中葡联络小组1998年磋商土生葡人国籍问题时葡方的介绍，当时澳门有在当地出生的葡裔居民约5,000多人，在澳门以外出生的葡裔人士6,000余人，回归时少数葡人撤回回国，近年因葡国内经济不好而前来澳门的葡人逐渐增多，2011年澳门人口普查结果显示，53.9万名常居人口中声称为葡萄牙籍的人为5,020人，约占0.9%，声称使用葡萄牙文为日常用语的人仅4,022人，约占0.7%。<sup>⑤</sup>葡萄牙后裔居民的政治取态近年并不彰显，有的发挥自身所长乐得其所，有的顺应时势求变谋生，不少人甚至因各种原因明确宣布选择中国籍身份，土生族群身份识别意识整体上有所淡化。在此基础上的社会和谐，必然降低了对特区政治体制应对社会矛盾上的考验和压力。

(六) 中央与澳门特区的关系顺畅良好。中央对澳门特区关怀照顾无微不至，澳门特区政府对中央给予的支持和提点尊重服从，两者在贯彻落实基本法处理各自权限的过程中，相互配合、关系密切。事实上，无论是特区成立初期的反黑风暴、博彩经营适度开放转制，还是完成维护国家安全的立法、处理政制发展问题、解决行政立法关系中重要立法事项，中央始终全力支持和悉心指导澳门特区的相关工作。澳门政治体制中保留委任制和间选制度，遵循澳门特点并仿效香港模式调整立法会提案权体制，选择与香港最终实现“双普选”有所区别的民主发展路径，某种程度即是中央在处理香港同类事务积累了经验、发现了问题的基础上，有针对性地通过各种渠道和方法加以调整，因此规定和措施相对进一步完善，应对意识和办法都有提高。

也许还有其他可资补充的内容，但笔者认为，以上六个方面的稳定因素足以支撑起澳门特区政治体制建立初期的稳定形态，也构成澳门目前政治生态和宏观格局的根本基础。

### 三、港澳特区政制发展走向差异的内在机理

在前述宏观社会政治、经济和文化背景下，尽管港澳两部基本法中所规定的基本方针政策是完全一致的，大部分具体规定也有相似性，但15年来，澳门政治体制的现实发展与香港相比在走向上也出现了不小的差异。究其原因主要是：

1. 社会政治格局有所不同。香港在经济多元、思想多元、居民构成多元、社会利益多元的基本格局下，政治诉求多元和推崇竞争性民主、信奉权力分立体制的特征比较明显，导致了原本基本法所设计的以行政长官为核心的行政主导体制，被立法会不同势力滥加干扰、司法复核的不当干预所削弱，甚至出现了地方性政团争夺特区管治权的混乱现象。澳门则由于其赌业独大的经济体制而形成了博彩收益实质性影响政府政策的“一元”体系，政府可通过资助政策和舆论宣传来引导社会，概括来说则是，中央授予澳门特区的博彩特许经营权和博彩业提供的赢利与税收，事实上奠定了澳门经济繁荣和社会稳定的重要条件。在这种有利于政府管治的背景下，爱国爱澳力量组成了特区的执政团队，从而与政府施政形成了良性互动，特区政府也更易通过经济政策化解具体矛盾并维系政治共识。

2. 基本法的相关规定在内容上有一定差异。香港基本法制定时，确定了行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命，在当地选举的办法可根据实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达致由一个具广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生行政长官的目标；而立法会取消官守和委任议席，全体议员由分区直选和功能组别间选产生，最终可达致全部议员由普选产生的目标。而中央在有关澳门联合声明谈判和基本法起草过程中，照顾了葡萄牙人希望以制度保留其参政利益机会的愿望，规定了立法会保留委任议员和间选议员的制度，并未明确设定行政长官和立法会实行“双普选”的最终目标。这就为澳门采取灵活变通办法或延续旧制，不与香港保持同一进程而采取或慢或快的循序渐进调整模式留有余地。制度差异使得澳门与香港的政制发展路向并未遵循同一轨迹，澳门政府和主流民意倾向以扩大行政长官选举委员会和立法会组成的办法来体现民主成分的增加，并得到中央相关决定的确认，从而避免了像香港社会那样因“普选”争议而出现的混乱。

3. 中央采取的指导方针有明显调整。中央一再强调基本法所体现的“特区政制发展主导权在中央”的原则，并在指导港澳两地政制发展方向和速度上有明显差别。在香港特区政制发展问题上，2007年，全国人大常委会决定明确了香港2017年开始满足法定条件即可实现行政长官和立法会的“双普选”；2010年，中央在香港立法会功能组别选举上同意了香港以本地立法方式引入“超级区议会代表议员”的选举方式，形成港人选民的“一人两票”趋势；2014年，全国人大常委会又就香港特区普选问题做出专门决定，明确了实现普选香港行政长官制度所须遵守的制度原则和规范框架。而在澳门特区政制发展问题上，根据澳门特区政府所报告的民意选择，2007年，全国人大常委会明确了2009年澳门行政长官和立法会选举制度“两不改”的原则；2012年，全国人大常委会再度作出澳门特区两个选举办法机制仍然不变、仅是议席和选委会委员席位“2+2+100”的决定，并相应提出立法会议席产生办法和行政长官产生办法保持长期不变的原则。这有力地导引和调整了澳门政制发展的方向和速度，这也是导致港澳政制产生制度差异的重要原因

之一。

4. 管治团队的人心所向和居民认同感都有所差别。港澳两地居民在政权交接过程中的心理准备、政治取向、国家认同观念、爱国力量组织程度上存在一定差距，这必然也反映到公务员队伍乃至特区核心管治团队思想和组织工作上。香港回归时，中央为了实现平稳过渡，采取了将港英政府高层和整个行政团队全盘接收的过渡办法，而没有对原有公务员系统与中央政府缺乏沟通的情况做相应处理，致使从公务员到整个社会的人心回归问题并未得到根本解决，这对于最终实现“爱国者治港”的目标造成一定的障碍。而澳门回归时，中央在照顾葡萄牙人合理的参政要求的基础上，因势利导推动实现了澳门管治团队的全新更换，所有成员都是新任，部分来自公务员体系，部分来自爱国社团。这使得澳门特区管治团队在政治上都拥护和效忠中央、与传统爱国力量密切互动以避免隔阂的问题得到很好解决，“爱国者治澳”在澳门自始就已构成一个毋庸置疑的确定事实。

#### 四、澳门特区政治体制面临的环境变化和未来发展方向

澳门特区政治体制的迅速顺利建立，提供了全国人民包括澳门居民值得珍惜和总结的宝贵经验，但这并不意味着其未来发展必定是一帆风顺。诚如笔者前已分析的各个相关因素一样，所有因素都在各种主客观条件下成为持续演化的变量，社会经济生活大势的冲击，特区政制内在因素的转化，居民结构和物质精神欲求的调整，特区政府政策的正负效应，都会形成深刻的影响。

首先，澳门特区政制所面临的民意环境有所变化。随着特区政府经历15年风雨考验，澳门“一国两制”实践已然跃上新的历史起点，内外环境发生深刻变化，面临着大量前所未有的挑战和问题。澳门特区政府的施政定不能单凭爱国传统的老本来维持执政的正当性，而必须打破因循墨守的窠臼大胆推进自身改革创新的过程，在经济政策、政制发展和社会建设、文化发展等各个领域提出具有远见的长期策略和切实可行的务实部署。澳门民众要求特区执政团队必须靠奋发图强、创立新功的实绩来赢得广大居民认同和拥护的呼声愈来愈强烈；要求执政团队有新面孔、新思维、新政策、新成绩，不能容忍之前曾发生过的“无为而治”和权力傲慢等问题；要求切实落实和保障基本法所确立的互相配合互相制衡的体制，防止行政权独大并依法实行权力公众监督和舆论监督。

其次，澳门博彩迅猛持续增长的经济态势出现调整变化。澳门过度单一的经济结构看似强大可靠，实际上完全寄托于中央政府的行政特许上，寄托在服务澳门以外经济体的居民来澳消费上，甚至一定程度上依赖于博彩借贷形成的杠杆收益上，未免形成危险。内地经济经过30多年的高速增长，经济结构和增长方式以及财富分配制度的调整完善，都会给内外经济活动带来相应的影响，反腐肃贪和严肃金融、出入境执法，都不可避免地一定程度上影响到澳门博彩业。澳门已经出现的博彩毛收益连续快速下降和部分赌业参与者资金周转难以为继而倒闭，就是相关影响的具体显现。长期以来，特区立法、司法部门对博彩业所作监管不多、能力不够，特区政府对博彩依赖大于监管、应对出现恶性竞争和系统风险影响的能力和水平更是非常有限。尽早通过各种手段完善博彩监管制度，形成符合澳门整体利益的博彩政策，是当务之急。

再次，澳门居民对民主和民生事务的要求更具实质性和迫切性。澳门地小人稠，旅游承载力有限，居民面对通胀高企、交通阻塞、楼价飞扬、就业竞争强度增加等社会压力，向上流动的空间相对不足，有可能产生怨气甚至不满，这其中以新一代刚刚涌入竞争的年轻人感觉最为明显。



在此背景下产生的各类民主和民生诉求，在新媒体刺激和交流中不断积聚，需要特区执政团队乃至政治体制清醒严肃地应对和及时正确地引导。

最后，澳门特区政府自身能力和素质建设任重道远。澳门目前是财政盈余较多、政府习惯于“钱多好办事”的行事作风，在这种条件下如何保障特区政府在公共事务处理上的依法、科学、民主、正确决策，如何完善体制和制度，防止和遏制腐败以保持廉洁公正，如何加强立法会对特区财政和决策的依法监督及社会公众和舆论的监督，也是一个非常值得关注的重要课题。

习近平主席在接见新任特首充分肯定澳门特区政府的工作时，专门指出：当前澳门的内外环境发生了很大变化，这对行政长官和新一届特区政府提出了更高的要求，要增强前瞻意识和忧患意识，提高特区治理水平，扎实谋划和推进澳门可持续发展，为“一国两制”在澳门的成功实践打下更为坚实的基础。<sup>⑥</sup>这既是鼓励和提点，也是要求和鞭策，相信新一届特区政府会按照习近平主席在庆祝澳门回归15周年讲话中所提出的四点希望，继续奋发有为、统筹谋划、筑牢根基，面向未来，从更高的起点出发，根据澳门变化了的环境特点，采取更为务实有效的政策策略，积极进取以期获得更大的成就。果如是的话，澳门特区政治体制设计的优势将得到更好发挥，存在的问题将得到更快解决，中央和民众将在更大程度上给予支持，“一国两制”的成功实践将得到更有生命力的光大和发展，从而最大程度地为国家统一、民族复兴作出应有的贡献。

---

①姬鹏飞：《关于提请全国人大常委会审议〈中华人民共和国澳门特别行政区基本法（草案）〉及有关文件的报告》（1992年3月14日第七届全国人大常委会第二十五次会议），郑言实编：《澳门过渡时期重要文件汇编》，澳门：澳门基金会，2000年，第61页。

②显而易见，澳门行政长官的权限还包括规定于澳门基本法其他章节、条文中所列明的相关权限。

③2014年9月举行的行政长官选举是历次各类间接选举中具投票资格人数最多的一次。除选委会组成中的4个界别为法定席位或界别内协商选举外，7个举行公开选举的界别或界别分组中，获登记的具投票资格的法人选民代表共5,448人（参见澳门特区行政长官选举委员会网站，[http://www.ece.gov.mo/2014/slide/AFL\\_member/Slide03.png](http://www.ece.gov.mo/2014/slide/AFL_member/Slide03.png)），占同期登记自然人选民276,034人的1.97%，占澳门特区常住人口624,000人的0.87%。相关人口数字引自澳门特区行政暨公职局和统计普查局网站，最后访问时间：2014年9月18日，比例是笔者自行计算的。

④钱其琛在其回忆录《外交十记》第十章“港澳回归”中也提到，1974年“四二五革命”后成立的葡萄牙军

政府，放弃殖民主义政策，对葡属殖民地实行非殖民化政策，先是让其非洲殖民地走向独立，后于1975年底开始自澳门撤军，1976年颁布新的《澳门组织章程》，承认澳门是暂时由葡萄牙管理的中国领土。参见钱其琛：《外交十记》，北京：世界知识出版社，2003年。

⑤参见澳门政府统计暨普查局官方网站，<http://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=8d4d5779-c0d3-42f0-ae71-8b747bdc8d88>，最后访问时间：2014年9月20日。

⑥参见 [http://news.xinhuanet.com/world/2014-09/22/c\\_1112580426.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-09/22/c_1112580426.htm)，最后访问时间：2014年10月10日。

作者简介：许昌，澳门理工学院一国两制研究中心教授级研究员。

[责任编辑 胡荣荣]

**Review of the Legal Issues of “8-31 NPCSC Decision” .....** *Sun Cheng & Zou Pingxue (39)*

**Summary:** The August 31st Decision of the NPCSC has been challenged by some Hong Kong people, which to some extent resulted from the legal conflict between mainland and Hong Kong, as well as the disputes over the constitutional reform in Hong Kong. No doubt, the Decision has legal validity. None of the institutions in Hong Kong has the power to review it. It is also impossible to be altered and annulled by the NPC. With respect to content, the Decision lays down principles for the universal suffrage of the CE, which conforms to structural and teleological interpretation of the Basic Law and the “2004 NPCSC Interpretation”. The Decision may not completely satisfy the expectations of some people, but there is still room for discussion regarding constitutional reform in Hong Kong. We cannot but admit that the Decision is in accordance with realities in Hong Kong. It balances the fundamental interests of both the central government and Hong Kong, and the people in Hong Kong as well. Discussing the universal suffrage of the CE on the basis of this Decision will be beneficial to the long-term constitutional development in Hong Kong.

**Keywords:** Decision of the NPCSC; constitutional reform in Hong Kong; Occupy Central; universal suffrage of the Chief Executive; constitutional development in Hong Kong

**The Application of the Basic Law of Macao SAR in the Macao Courts: a Comparison with the Hong Kong Courts .....** *Yang Xiaonan (49)*

**Summary:** After Macao’s return to the Motherland, the Macao courts made many judgments in accordance with the region’s Basic Law. Unlike the Hong Kong courts, the Macao courts have seldom been in the spotlight. The two systems of Basic Law in Hong Kong and Macau share many common characteristics in terms of the guideline, the framework and clauses. However, the applications of the Basic Law in the two regions have, in practice, demonstrated noticeable differences, due to different local political and social circumstances and detailed provisions. By comparing the application of the Basic Law in the courts in Hong Kong and Macao after their return, this article offers suggestions as to how to improve the implementation of the Basic Law and the administration of the two special administrative regions.

**Keywords:** The Basic Law of HKSAR; The Basic Law of Macao SAR; The Court of Final Appeal; judicial review

**On Design Principles of Political System of Macao SAR and the Cause of Its Smooth Implementation .....** *Xu Chang (59)*

**Summary:** Digging in to research the core contents and designing principles of the political system of the Macao SAR, the essay points out that its logical starting point and critical target is the authorization and governance of the Macao SAR by the central authorities of the PRC to exercise the high degree of autonomy under the principle of “One country, Two systems”. It also reviews the process, and economic, social and political basis for prompt and successful establishment of such a political system. By analyzing the differences between the political systems of Macao and the HKSAR, this essay also gives some suggestions to improve the further political development.

**Keywords:** Macao SAR; One Country, Two Systems; political system; Chief Executive; Legislative Assembly

**Hong Kong Immigrants in Shenzhen—Current Situation and Future Challenges of Life in Twin Cities .....** *Wu Xiaogang & Li Jun & Zheng Linzi (68)*

**Summary:** This article analyzes the data from the 2010 census and a household survey conducted in 2008 to document the profiles of Hong Kong immigrants in Shenzhen from the perspectives of both households and individual members, and examine the problems they encounter in their twin-