

關於建設“具有澳門特色的政制民主”的思考

——紀念澳門基本法頒佈二十周年

澳門發展策略研究中心會長 梁維特

〔2013-02-21〕

時光荏苒，自 1993 年 3 月 31 日《澳門基本法》頒佈至今已經二十周年了，在《澳門基本法》正式實施，亦即是澳門特區成立以來，澳門社會取得了很大進步，總體上保持了經濟繁榮、民生改善、民主進步、社會穩定的良好局面，這些都離不開“一國兩制”方針政策和《澳門基本法》的有效貫徹落實，離不開中央對澳門的全力支持，離不開特區政府的依法施政，離不開全體澳門居民的積極參與和辛勤努力，也離不開《澳門基本法》為澳門創設的符合澳門實際的民主政治體制，胡錦濤主席在去年底就高度肯定特區這一“具有澳門特色的政制民主”。

而吳邦國委員長在“澳門社會各界紀念澳門基本法頒佈 20 周年啓動大會”上發表講話時，既充分肯定澳門特區的建設和發展，又指出了澳門特區進一步宣傳推廣基本法的重要性，並提出三個“一定要”的殷切期望，讓我們在深受鼓舞的同時，又深感特區和我們在未來的責任更加重大。在吳委員長提出的第二個“一定要”中，特別提出“一定要深刻認識澳門特別行政區實行的制度”，建議我們不斷增強“一國兩制”理論自信、制度自信，不斷增強維護“一國兩制”和基本法的自覺性。

“一國兩制”方針的內涵十分深廣，更具有強大生命力，認真學習“一國兩制”理論，不斷推進“一國兩制”實踐，正是我們在新的歷史階段的重大使命。今年適逢立法會選舉年，認真重溫胡錦濤主席的指示，深刻理解吳邦國委員長的期盼，我們更加感到建設和發展“具有澳門特色的政制民主”的重要性、必要性和緊迫性。對此，筆者有以下的初步思考。

一、具有澳門特色的政制民主應該是符合“一國兩制”原則、符合澳門特區憲制法律地位的政制民主

中國是一個單一制國家，由根據憲法產生的中央政府統一行使對全

國的管理權，中央根據國家管理的需要依法設立地方行政區域並決定其政治體制。《澳門基本法》第1條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”，第12條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”，由此可見，澳門特區不是一個獨立的政治實體，而是一國之下的“特別行政區”。澳門特區的政治體制屬於地方行政區域的政治體制，是國家管理制度的重要組成部分，是單一制國家結構下中央與地方關係的重要內容，是中央通過基本法明確規定的，澳門特區作為地方行政區域亦無權自行決定或改變其政治體制。

另一方面，澳門特區的高度自治權不是原始的、固有的，而是全國人民代表大會通過基本法授予的，無論澳門特區享有的高度自治權範圍如何廣泛、內容如何豐富，都不能改變其權力性質的授權性和派生性。因此，關於中央管理的事務及中央與澳門特區關係的事務，應由中央行使決定權。澳門特區政制民主的發展不屬於高度自治權的範圍之內，涉及中央與澳門特區的關係，其決定權在中央，我們必須予以尊重。然而，對於高度自治權範圍內的事務，澳門特區有權依照基本法的規定自行處理，澳門居民應該依法主動而積極地參與，理性而充分地發表意見，同時，澳門居民從特區的實際出發，以負責任的態度提出政制民主的發展思路，也必然會得到中央的重視。

因此，要發展具有澳門特色的政制民主，必須認清我國單一制的國家結構形式、澳門特區地方行政區域的憲制法律地位和澳門所享有的高度自治權的授權性質，必須處理好中央與特區的關係，保障澳門的政制民主符合國家和澳門的根本利益，符合“一國兩制”的精神。總體而言，是必須堅持在“一國兩制”原則下，根據《澳門基本法》的相關規定，循序漸進地推動澳門政制民主的穩步向前發展。誠然，在推進政制民主的過程中，我們首先需要充分尊重和維護中央對澳門政制發展的主導權、決定權和其他權力，如任命權、批准權、備案監督權等，亦要充分動員澳門居民，以主人翁的態度積極參與，踐行具有澳門特色政制民主。

二、具有澳門特色的政制民主是多種民主形式相結合、符合澳門實際的政制民主

(一) 具有澳門特色的政制民主是具多種形式、符合澳門實際的。

我們認同，民主是個好東西；我們更加清楚，符合澳門獨特區情和發展實際的民主才是好東西。事實上，民主的內涵和形式豐富多樣，在世界各個國家和地區的政制民主實踐中，民主大多是多種形式並存的，當中既有直接民主又有間接民主；既有選舉民主，又有協商民主。而事實上，多種形式民主的兼容並存，使澳門的政治發展，一直得以在穩定祥和的主軸上，彰顯包容互補，開展適度競爭，促進持續發展。

作為人類政治文明的主要成果，民主既有普遍性，亦有特殊性。對民主理念的追求，是世界共識的，具有普遍性，但實現民主需要一定的經濟、政治、社會文化、人文素質等條件，而不同國家或同一國家的不同時期都可能有不同的政治經濟水平、不同的社會發展程度，相應的民主內容、方式、進程亦有所變化，呈現相應的特色，其他國家或地區的政制民主形式是不能生搬硬套的。因此，一個成熟的社會不會簡單地爲了民主而民主，而會從國家或地區的實際需要出發，追求能夠促進經濟社會穩定而健康發展，保障居民安居樂業，穩步推進公平正義的政制民主，追求具有生命力的真正民主。而這亦應是澳門政制民主的追求。

澳門政制民主應有澳門自身特色，西方國家，以至同樣實施“一國兩制”方針的香港特區，都有與澳門不相同的政治、經濟、社會環境，有不同的人文特質，其政制民主模式也具有相應的特點，不能生搬硬套於澳門。

(二) 符合澳門實際的政制民主應該是大多數澳門居民認同的，具澳門特色、展現生命力，持續增量發展的政制民主。

首先，符合澳門實際，就應該充分體現和符合澳門政治、經濟、社會、居民素質等多個方面的發展水平，並以此作為推動澳門政制民主發展的根本依據。

其次，澳門的政制民主應該有利於整體社會的健康、有序發展。發展政制民主應該要能夠讓居民的權利、發展機會、生活素質等多個方面，均有持續的改善、提升或增長，而不受任何的減損，也無需面對過急發展所帶來的危機。

再者，既然是要確保居民持續受益，就必須從居民的角度出發，尋求大多數居民認同的發展之路。“發展經濟、改善民生”，是廣大澳人

當前優先關注的著眼點，也是特區政府施政的主調。政制發展、政治選舉，均必須與這一最大民情相配合。今年雖是選舉年，也不應偏於政治而忽略此一主調。

最後，澳門政制民主具有強大生命力，還體現於《澳門基本法》為澳門政制民主提供了寬廣的發展空間，容許澳門在中央的主導、決定和支持下，推動政制民主向前有序發展；同時，澳門居民在“一國兩制”的制度框架下，主動、積極、理性地參與澳門政制民主的實踐過程，使政制民主形成一個持續的增量發展過程，並在這過程中展現其旺盛生命力。

當中，澳門居民以理性、兼容的態度，主動提出各自的意見和訴求，讓各種不同意見和訴求得以充分發表，集體智慧得以在“交鋒”中凝聚和提升，最終形成推動澳門政制民主有序發展的動力。

(三) 推動符合澳門實際的政制民主持續發展，需要積澱更豐厚的社會基礎，優化澳門的人文環境。

“一國兩制”的制度優勢、中央的全力支持、特區政府和澳門居民的共建共享，是澳門特區能保持穩定和發展的重要前提，而澳門居民的愛國愛澳、純樸互助、不懈耕耘，既是澳門特區的寶貴財富，也是推動特區持續進步的動力所在。

然而，隨著“一國兩制”的進一步深入推進，外部環境的不斷發展變化，社會內部矛盾的逐步浮現，我們要更有自信、更有把握地全面、準確落實“一國兩制”，就必須積累更豐厚的社會基礎，優化澳門的人文環境，這是特區政府和全體澳門居民都責無旁貸的。社會基礎的積澱和人文素質的提升，需要特區政府健全相關的機制和工作團隊，需要居民素質的持續提升，法治觀念的不斷增強。當中，切合實際地深入學習《澳門基本法》，既注意普及化，亦注意深入認識和提高，以更全面而準確地理解“一國兩制”的內涵，認真把握好“堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力”這三對關係，將是澳門特區，包括政府和民間的首要任務。我們也清楚知道，“一國兩制”的實踐過程，尤其內地和澳門經濟加速融合的過程，自然會出現新的問題。對於發展中

出現的問題，只能用發展和開放的思維、方式予以解決。近期，自由行、特區旅遊承載量，以至奶粉等問題，其實正好推動我們認真總結經驗、不斷提高科學研究和管理水平。“辦法總比困難多”，只要政府和民間共同努力，加強調查分析，強化執行能力，我們一定能藉著問題的研究和解決，實現特區經濟和民生的進步，並進一步豐富“一國兩制”的內涵。

“一國兩制”方針和《澳門基本法》在澳門十多年來的成功實踐表明，《澳門基本法》創設的具有澳門特色的政制民主符合國家和澳門的根本利益，符合澳門的社會實際，有利於維護國家主權，有利於保持澳門特區的長期繁榮穩定，有利於全體澳門居民福祉的增量提升。而在澳門特區持續發展進步的過程中，國家對澳門發展的支持，包括所有優惠政策的提供，是不可或缺的重要一環。澳門作為國家的一個組成部份，嚴格遵守國家憲法和《澳門基本法》，繼續推動“一國兩制”方針成功落實，將是澳門回報國家所應有的貢獻和功能。