

第一節 研究回顧與簡要述評

1999年澳門回歸祖國，澳門特別行政區成立，《澳門基本法》開始實施，澳門進入“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的新時期。回歸之後，澳門重新納入國家治理體系，澳門特區治理構成國家治理體系的重要組成部分。澳門特區政治體制隨之迎來新發展，形成具有澳門特色的以行政為主導的政治體制。澳門特區的行政主導體制既保留原有政治體制中行之有效的部分，也適應澳門回歸後的現實需要，成為實現“澳人治澳”、高度自治的地方政權組織形式，不斷構成充滿澳門特色的“澳門之治”，為回歸後澳門保持長期繁榮穩定提供了制度保障。

一、多維視野下的“澳門之治”研究

當前學界對於“澳門之治”的研究，集中聚焦於澳門特區政治體制的研究。而學界對澳門特區政治體制的研究相當充實和豐富，通過系統梳理相關的研究文獻，主要是圍繞以下八個維度展開研究：

一是對澳門特區政治體制原則的釋義。大多數研究者將澳門的政治體制概括為行政主導、行政與立法互相配合又互相制約、司法獨立。蕭蔚雲提出，行政長官制是以具有較高法律地位和較大決策權的行政長官

為核心的特別行政區地方政權形式，也就是澳門特別行政區的政治體制。¹王禹則提出將港澳政制中的行政、立法與司法的關係概括為行政、立法與司法既互相配合又互相制約。這一概括既突出行政主導的主要特徵，又包含著立法監督的內涵，也不否定司法獨立原則。²黃紅發提出特別行政區實行的行政主導體制既不同於大陸的議行合一制，又區別於美國的三權分立制，是“一國兩制”下具有中國特色的特別行政區政治制度。³還有學者認為《澳門基本法》規定澳門實行特別行政區制度，行政長官權力高度集中且由行政主導，它不屬於西方三權分立、相互制衡的政治制度，⁴而且行政主導體制是特別行政區落實“一國兩制”方針的核心環節。⁵

二是澳門特區“行政主導體制”的內涵意義。楊建平認為“行政主導”(executive-led)是指行政首腦成為政治權力的中心，行政權相對於立法權和司法權而言居於主導地位的一種政治現象。⁶澳門回歸後建立的行政長官制，其特點之一是行政與立法互相制衡而又以行政為主導。⁷從澳門回歸後的實踐看，“行政主導”主要是建構一種行政權相對於立法權而言居於主導地位的立法行政關係。⁸行政主導體制作為一種以行政長官為首的政治體制，政府相對於立法、司法而言擁有較大權力。行政主導在《澳門基本法》中的體現是行政長官地位崇高、行政權主導立法權、行政權制約司法權、獨特的行政會設置。⁹而澳門實行行政主導體制，是因為在“一國兩制”下，要理順中央與特區之間的關係，澳門須有一個能協調各方的權力中心，在對特區實施有效管治的同時向中央人

1 蕭蔚雲：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學出版社，2005年。

2 王禹：《港澳政治體制中行政、立法與司法既互相配合又相互制約原則的探討》，《政治與法律》2018年第8期。

3 黃紅發：《“一國兩制”偉大構想與港澳政治發展》，《社會主義研究》2007年第2期。

4 謝四德：《“澳人治澳”十五年的回顧與反思》，《暨南學報（哲學社會科學版）》2014年第10期。

5 劉倩：《澳門行政主導體制研究》，北京：社會科學文獻出版社，2016年。

6 楊建平：《中國香港、中國澳門、新加坡行政主導比較》，《中國行政管理》2008年第2期。

7 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年。

8 鄧益奮：《回歸20年澳門特區政府管治的成功經驗》，《港澳研究》2019年第4期。

9 姚魏：《論澳門特別行政區的行政主導體制》，《政治與法律》2009年第12期。

民政府負責。¹⁰ 從政治體制的理論價值看，澳門特區行政主導制是對馬克思主義國家學說的重大理論創新。¹¹ 王振民提出港澳地區的政權機器基本保留但其性質有所改變，是對馬克思主義國家學說和憲治理論的新發展，是馬克思主義經典國家學說、憲治理論與當代中國和平統一大業實踐相結合的產物。¹²

三是解釋澳門政治架構及其權力設置。根據《澳門基本法》對澳門特別行政區行政長官的權力設置規定，行政長官制是以具有較高法律地位和較大決策權的行政長官為核心的特別行政區地方政權形式，就是澳門特別行政區的政治體制。¹³ 而行政主導體現在特區行政長官的設立及許可權設置上。行政長官通過協商或選舉產生，擁有領導特區政府、主持行政、提名報請報中央政府任免特區政府主要官員、簽署公佈立法機關通過的法案法律、依法解散立法會、依法任免各種級法院法官等許可權。行政主導還表現為行政參與立法過程，提出法案並參加法案討論等。¹⁴

四是探討澳門政治體制成功實踐的影響因素。孫代堯提出現階段“一國兩制”的澳門模式屬於一種實驗模式，需要處理幾對關係，包括“一國”與“兩制”的關係；特區自行管理與中央介入的關係；特區基本制度“不變”與政制發展之“變”的關係等。¹⁵ 王振民等人以政權機構是否完善、法治體系是否健全、民主政治是否進步、經濟建設是否穩健四個指標來評估澳門取得的發展成就，其中政權機構完善和有效運作，是完善法治體系、推進民主政治和經濟建設的基礎，法治體系健全是政權機構完善、民主發展、經濟建設的制度保障，民主政治進步為政權機構和法治建設提供正當性基礎，經濟繁榮穩定為政權機構、法治和民主

10 易志華、馬進保：《澳門特區的政治生態與發展態勢研究》，《學術研究》2009年第6期。

11 蕭蔚雲：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學出版社，2005年。

12 王振民：《“一國兩制”法律化的歷程》，《法商研究》2012年第3期。

13 蕭蔚雲：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學出版社，2005年。

14 黃紅發：《“一國兩制”偉大構想與港澳政治發展》，《社會主義研究》2007年第2期。

15 孫代堯：《“一國兩制”之“澳門模式”芻議》，《廣東社會科學》2009年第4期。

政治建設提供物質基礎和社會支持。¹⁶ 孫翠萍認為“一國兩制”在澳門成功實踐的原因有三大方面：澳門穩健發展的政治體制為澳門經濟、社會民生的發展提供制度保障，澳門經濟發展尤其博彩業的利好為支撐澳門特區推行陽光政府、“以民為本”、“科學施政”提供了物質基礎，中央政府的大力支持是澳門繁榮發展的強大動力。¹⁷

五是闡釋澳門政治體制運行的憲制基礎。憲法是特別行政區的根本憲制基礎，基本法是特別行政區的基本憲制基礎。¹⁸ 駱偉建認為，特別行政區的憲制是由憲法和基本法規定的特別行政區制度。根據基本法和特區的法律，除中央國家機關外，特區行政長官、立法會、法院和檢察院負有維護基本法實施的憲制責任，是憲制責任的主體。¹⁹ 鄒平學概括澳門成功實踐“一國兩制”的基本規律，提及全面準確貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格依照憲法和基本法辦事是澳門“一國兩制”成功實踐的前提與保障。²⁰ 韓大元總結澳門回歸 20 年成功實踐“一國兩制”的原因，認為最根本原因是始終堅持以憲法和基本法作為憲制基礎，嚴格履行憲法和基本法賦予的憲制義務。²¹ 齊鵬飛認為，為保障“一國兩制”在澳門實踐行穩致遠，要一如既往支持行政長官和特區政府依法施政，自覺維護行政長官權威，確保以行政長官為核心的行政主導體制順暢運行，並將其歸納為是以習近平同志為核心的黨中央依法治澳新思想新理念的主要內容之一。²²

六是探討公共行政改革與澳門政制發展。澳門回歸以來，伴隨內外環境發生的變化，其公共行政歷經主動求變型改革、被動應變型改革和

16 王振民、劉林波：《“一國兩制”澳門實踐：成就、經驗與展望》，《港澳研究》2020年第1期。

17 孫翠萍：《“一國兩制”在澳門的實踐與發展》，《當代中國史研究》2019年第5期。

18 王禹：《“一國兩制”的變與不變》，澳門：三聯書店（澳門）有限公司，2019年。

19 駱偉建：《論特別行政區實施基本法的憲制責任——以澳門特別行政區基本法實踐為視角》，《港澳研究》2019年第1期。

20 鄒平學：《澳門“一國兩制”成功經驗與深層規律——基於港澳比較的研究視角》，《人民論壇·學術前沿》2018年第21期。

21 韓大元：《論憲法在澳門基本法制定與實施中的作用》，《港澳研究》2020年第1期。

22 齊鵬飛：《習近平與新時代澳門特色“一國兩制”成功實踐述論》，《中共黨史研究》2019年第12期。

危機驅動型改革 3 個發展階段。²³ 蔣朝陽分析澳門特區 20 年來公共行政改革取得的成效，表現在理順政府職能關係、深化改革公職制度、改進決策與執行溝通、健全官員問責制、完善政府諮詢機制。²⁴ 但是，不少研究者仍發現澳門特區公共行政仍然存在不足，婁勝華認為主要表現在政府職能沒有得到系統梳理、行政組織設置過度專業化、問責制度缺乏執行機制、治理人才缺乏相應選拔培養機制、葡式行政制度缺陷尚未得到根本改革等方面。²⁵

七是分析澳門政治體制有效運轉的經濟基礎。澳門是一個開放程度極高的外向型微型經濟體，經濟繁榮穩定及經濟適度多元化發展是澳門政治體制有效運轉的經濟基礎。回歸後中央政府為支持澳門經濟發展，出台“個人遊”、開放人民幣業務、簽署 CEPA、開發橫琴新區等一系列惠澳政策，為澳門發展增添新動力、拓展新空間。²⁶ 澳門特區的經濟發展成就表現在經濟跨越式發展、政府財政收入穩定增加、新興產業蓬勃發展、積極融入國家發展大局。²⁷ 當前澳門特區積極推進經濟適度多元化，發展路徑包括主導產業的垂直多元化、經濟橫向多元化和區域經濟適度多元化。²⁸ 但有些問題形成很大的制約：土地、水域等空間限制；人力資源短缺及內部需求疲軟；博彩業止跌回穩周邊環境競爭壓力增大；酒店數量制約旅遊行業發展。²⁹ 從根本上說，解決澳門博彩業“一業獨大”與經濟適度多元化的矛盾，有利澳門經濟可持續發展，需調整過度依賴博彩業的產業結構，推動經濟適度多元化發展。³⁰

23 陳瑞蓮、林端光：《澳門回歸十年公共行政的改革與展望》，《中山大學學報（社會科學版）》，2009 年第 5 期。

24 蔣朝陽：《澳門回歸 20 年：公共行政的變革與發展》，《港澳研究》2019 年第 1 期。

25 婁勝華：《回顧與前瞻：澳門特區公共行政改革》，《港澳研究》2020 年第 1 期。

26 柳智毅：《澳門回歸 20 年經濟民生發展的回顧與前瞻》，《港澳研究》2019 年第 1 期。

27 盛力：《回歸後的澳門經濟發展：成就、經驗與展望》，《人民論壇》2020 年第 1 期。

28 陳章喜、翟敏如：《澳門高端服務業：產業走向與發展效應》，《產經評論》2012 年第 5 期。

29 齊冠鈞：《澳門經濟適度多元化發展研究——基於〈粵港澳大灣區規劃綱要〉的視角》，《國際經濟合作》2019 年第 2 期。

30 毛豔華：《澳門經濟適度多元化：內涵、路徑與政策》，《中山大學學報（社會科學版）》2009 年第 5 期。

八是闡析澳門政治體制的社會基礎。澳門政治體制的社會基礎是民生福利保障及社團支持。在社會民生領域，特區政府建立了多點支撐、多重覆蓋、初具成效的民生保障網絡，體現為社會保障體系日臻完善、社會救助援助水平持續提高、社會服務網絡多元覆蓋。³¹ 社團是澳門社會治理的主體之一，協助政府向社會提供公共服務，構成澳門的治理資源與制度傳統。婁勝華認為社團是澳門社會的標誌性特徵，構成觀察澳門社會的獨特視角。³² 在澳門社團社會，回歸後社團進一步擴充，數量多且影響大，對澳門政治經濟領域有直接或間接、或明或暗的影響。³³ 回歸後，不少社團實現從“華人社群與葡國統治者的中間人”到“特區政府施政的協助者與支持者”的角色轉換，如澳門中華總商會、工會聯合總會、街坊會聯合總會等，對特區政府施政予以支持，對政府施政存在的不足予以建言獻策。³⁴ 因此，社團是澳門政治系統中重要的組成部分，是連結市民和政府之間的橋樑。一方面，社會的利益訴求通過社團回饋給政府；另一方面，政府通過社團將政策信息傳遞給社會，使政策被社會成員遵守並有效執行。³⁵

二、研究述評

整體而言，學界現有研究為理解澳門政治發展奠定了扎實的理論基礎和充實的經驗支撐。伴隨澳門政治體制研究內容的不斷完善和豐富，也為理解新時期新形勢下的澳門特別行政區政治體制的有效運轉提供富有價值意義的研究基礎。

不過，從大量的現有研究文獻來看，現階段我們可以對澳門特區政

31 姚堅：《1999年回歸以來澳門民生保障和社會善治建設》，《行政管理改革》2019年第10期。

32 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，廣州：廣東人民出版社，2004年。

33 麥瑞權、丘海雄等：《澳門社團參政問題研究：專題研究報告》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2013年。

34 潘冠瑾：《澳門社團體制變遷：自治、代表與參政》，北京：社會科學文獻出版社，2010年。

35 楊鳴宇：《澳門公共政策諮詢模式的比較與探討》，《廣東社會科學》2014年第4期。

治體制作進一步研究，拓展澳門政治研究的發展空間：一是結合法學、政治學、歷史學的專業知識，從多種視角綜合地研究澳門特區以行政為主導的政治體制，但不能僅僅就從行政主導制來理解澳門特區政治體制運作過程；二是不再局限於追溯澳門歷史，而是把歷史與現實相結合、宏觀歷史敘述與微觀案例解剖相結合，概括和總結促進澳門政治體制有效運作的條件和基礎；三是不能分散性地研究澳門政治體制，要有整體性研究，運用系統思維去研究澳門政治體制的運作條件與基礎，從政治、行政、法治、經濟、社會各個方面去概括總結其具體內容；四是有些研究對澳門政治體制運作涉及的行政、政治、法治、經濟與社會等條件的邊界易於模糊和混淆，需要做專門化、模組化的研究；五是要在新時代背景下思考澳門政治體制運作的條件和基礎，探討澳門該如何就國家推進“一國兩制”行穩致遠上提供有益的示範經驗，並且為實現國家治理現代化作出澳門貢獻。因此，在“一國兩制”新形勢下，加強澳門特別行政區政治體制有效運作的條件和基礎研究顯得相當必要和緊迫，構成中國共產黨治國理政的一項重要課題。

第二節 分析框架建構

《澳門基本法》序言開宗明義規定了澳門自古以來就是中國的領土，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。這些條文明確指出澳門特區的法律地位，決定了澳門特區政治體制是“一國兩制”架構下的中國地方行政區域的政治體制。在回歸之後，澳門特別行政區就建立了以行政主導為主的政治體制，並堅定不移地執行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格按照《澳門基本法》辦事，使澳門特區成為政治穩

定、經濟發展、社會和諧的“一國兩制”的典範。

1993年3月，在回歸後澳門特區的政治體制討論上，澳門基本法起草委員會主任姬鵬飛在關於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）》和有關文件及起草工作的說明中指出，“在政治體制方面，從有利於特別行政區的穩定發展，兼顧社會各階層的利益，循序漸進地發展民主制度的原則出發，制定行政長官、行政機關、立法機關和司法機關之間既互相配合，又互相制衡的原則，規定了行政長官、行政機關、立法機關和司法機關的職權”。從回歸後澳門特區實踐“一國兩制”的制度來看，行政主導體制固然成為澳門政治體制的核心內容與前提條件，也正是澳門特區政府堅持推行澳門行政主導體制，為澳門政治體制有關運轉奠定了堅實的行政支撐。但是，澳門行政主導體制的內部運作過程並不是澳門特區政治體制的全部內容，如果單純就從澳門行政主導體制來研究澳門政治體制，容易忽略支持澳門政治體制有效運作的其他條件基礎，如政治根基、法治保障、物質基礎以及社會支持。因此，除了在行政領域研究澳門行政主導體制自身是如何提供支撐作用之外，也要在政治、法治、經濟、社會等其他領域研究促進澳門政治體制有效運作的條件和基礎。因為澳門特別行政區政治體制可以被視作一個由政治、行政、法治、經濟、社會五個領域構成的有機整體，它的有效運轉必須由上述五個領域的構成要件予以支持。結合20多年來澳門特區政治與治理的實踐看，政治、行政、法治、經濟、社會五個領域的具體內容，是推動澳門特別行政區政治體制有效運作提供條件和基礎。

第一，在政治領域上，首先要明確澳門特區政治體制是我國單一制國家結構形式下的一種地方政治體制。一是在制度層面，澳門特區政治體制既必須符合中央政府對澳門恢復行使主權的需要，又必須符合在澳門特區實施高度自治與“澳人治澳”的需要；既要符合“一國”的原則，又要滿足“兩制”的要求，始終堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異有機結合是澳門特區政治體制有效運作的政治基礎之根本。二是在權

力層面上，澳門特區政治體制在中央與澳門特區關係上，中央居於主導地位，在涉及中央權力方面，澳門特區只能執行中央決定，而澳門特區政治體制運作中的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權屬於地方層次上的權力，是全國人大授權澳門特區並依照《澳門基本法》的規定行使的高度自治權。因此，始終堅持中央全面管治權與高度自治權有機結合是保證澳門特區政治體制有效運作的政治基礎之一。三是在治理層面，堅持實施以愛國者為主體的“澳人治澳”，是確保澳門特區政治體制有效運作的重要保障機制。“澳人治澳”是有界限和標準的，即必須由愛國者為主體的“澳人”來治理澳門特區，愛國是對澳門特區治澳者主體的基本政治要求。《澳門基本法》第3條規定澳門特別行政區的行政機關和立法機關由澳門特別行政區永久性居民依照本法有關規定組成，第26條規定澳門特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權，充分體現了澳門特區“澳人治澳”的根本原則，有利於確保澳門社會穩定和經濟發展，保障澳門特區長治久安。因此，堅持一國原則和尊重兩制差異有機結合、堅持中央全面管治權與高度自治權有機結合、堅持以愛國者為主體的“澳人治澳”，構成促進澳門特區政治體制有效運作的堅實的政治根基。

第二，在行政領域上，澳門行政主導體制是澳門政治體制的核心內容，是促進政治體制有效運作的前提條件，提供了堅實的行政支撐。行政主導是中央通過《澳門基本法》授予澳門特區以高度自治的權力，由澳門特區政治體制中的行政長官及特區政府就執行基本法的情況向中央負責。既然實行行政長官負責，《澳門基本法》也賦予了行政長官以實權，第45條和第62條規定了行政長官既是特區首長，也是特區政府首長，具有雙重法律地位。第50條和其他條文也規定了行政長官廣泛的職權，使得特區權力配置傾斜於行政長官和行政機關，主導澳門特區整體體制的運作。同時，為了防止行政權力的濫用，必須堅持行政與立法、司法互相配合又互相制約的原則，而且重在要求行政機關與立法機

關、司法機關相互配合，將特區內部事務善治，確保澳門特區政治體制有效運作。因此，通過正確理解行政主導體制的內涵和行政機構改革發展、特區政府管治能力提升，以及準確掌握行政主導下的行政與立法、司法的內在關係，才能從行政主導體制的內部構造與實踐過程來準確把握澳門政治體制有效運作的行政支撐條件。

第三，在法治領域上，澳門特區政治體制有效運作離不開法治建設，法治是最好的治理。若是離開法治的指引，澳門特區政治體制的運轉就難以堅持正確的方向。憲法和基本法共同構成澳門特區的憲制基礎，也是澳門特區依法施政的憲制基礎。推動澳門特區法律體系建設是澳門特區治理體系現代化的重要部分，是保證澳門“一國兩制”實踐始終沿著正確道路前進、實現長治久安的重要法律保障。因此，在“一國兩制”的制度框架之下，有必要分析回歸以來澳門特區政府如何嚴格按照憲法和澳門基本法辦事以及堅持依法施政，如何推動澳門法律清理工作與完成法律當地語系化任務以及持續推進澳門特區法律改革及現代化發展，如何維護和全面實施以憲法和基本法為憲制基礎構建的特區憲制秩序、並且注重將本地立法工作與維護國家憲制責任相結合、開展憲法和基本法的宣傳教育，從而構建一整套法制統一、權責明確、運作良好的法律法規體系，這些實踐為澳門特區政治體制有效運作提供了關鍵的法治保障。

第四，在經濟領域上，澳門特區的政治與治理與經濟發展緊密相聯，離不開澳門經濟持續增長所帶來的強大物質支持。回歸後澳門特區通過制定實施各項經濟政策實現推動本地經濟發展，實現了回歸之後澳門特區經濟的跨越式發展，為澳門特區政治體制有效運作打下了厚實的經濟基礎。因此，研究促進澳門特區政治體制有效運作的經濟條件，就要分析澳門特區如何找準自身在國家總體發展佈局中的戰略定位，並利用“一國兩制”帶來的各種發展機遇和便利條件，積極融入國家發展大局，從而實現澳門經濟繁榮發展的。從具體方面，澳門特區正是通過不

斷促進經濟適度多元化發展、積極參與“一帶一路”倡議、參與粵港澳大灣區合作、推動粵澳深度合作區建設、打造澳門“一中心、一平台、一基地”，從而為澳門特區政治體制有效運作積累了充實的物質基礎。

第五，在社會領域內，澳門並無任何政黨或準政黨組織，但卻是一個名副其實的社團社會。數量眾多的澳門社團參與社會治理，它們通過特定的制度管道和路徑，履行了民意代表與利益表達、政治動員與社會整合等方面的組織功能，以及與特區政府攜手合作，承擔起提供公共服務、社會救助與福利保障的部分功能，並通過其獨特的社團體制發揮了極其重要的作用，大大提升了特區政府的治理水平，為澳門特區政治體制有效運轉提供了社會力量的重要支持。回歸之後，澳門政治體制有效運作正是得益於社團與特區政府的密切互動與深度合作，通過社團發揮支持和配合特區政府施政、提供綜合社會服務、社會整合與政治動員、主動參與救災扶貧、開展諮詢建議等功能與作用，從而提升澳門民眾對澳門特區政府的滿意度與信任度，以此為澳門特區政治體制有效運作奠定深厚的社會基礎。

綜上所述，本書將基於“一國兩制”在澳門的實踐，從政治根基、行政主導、法治保障、經濟基礎、社會支撐五個領域構建“五位一體”的系統結構作為分析框架，深入研究澳門特區政治體制有效運作的條件和基礎，展現具有澳門特色的“澳門之治”的制度特色與優勢效能，為研究澳門政治體制提供新的研究視角，進一步豐富新時代“一國兩制”制度體系及其執行機制研究。