

纪念澳门基本法实施  
20周年座谈会文件(六)

## 澳门特别行政区法治转型的成功经验

北京大学法学院教授 陈端洪

澳门特别行政区成立二十周年以来取得的辉煌成就，向全世界有力地证明了，“一国两制”构想是行之有效的，是中国对人类宪法思想的伟大贡献。

在现代社会中，法治指的是主权国家的法治，完整地说，应当称为宪制的法治。作为修饰语的“宪制的”不仅具有价值的内涵，更重要的是，还包含了法治的政治基础和前提。其中最为重要的是，宪法为国家机构提供合法性依据，同时发挥政治整合的功能。

澳门回归祖国，必然带来澳门法治模式的变迁。在澳葡殖民统治时期，澳门的法治从根本上不具有宪制法治的属性，澳门华人压根被排除在政治体制之外，殖民统治者和被统治者的关系犹如牧羊人和羊群的关系，只有政治服从，不可能有民主政治下的政治参与，更不可能实现社会的政治整合。

国家对澳门恢复行使主权，贯彻“一国两制”的方针，以国家宪法和澳门基本法为基础，为澳门创设了一种新的宪制秩序，

设立了澳门特别行政区，按照“澳人治澳”、高度自治的原则对澳门社会进行政治整合。在新宪制法治下，澳门同胞当家作主，享有前所未有的充分的权利和自由。

澳门特别行政区的新宪制法治，不是废除澳门原有法律，一切从头开始，而是保持原有法律基本不变，充分利用原有的法治资源，积极发挥“澳人治澳”的主观能动性、积极性和创造性。根据澳门基本法第八条规定，澳门原有的法律、法令、行政法规和其他规范性文件，除同基本法相抵触或经澳门特别行政区的立法机关或其他有关机关依照法定程序作出修改者外，予以保留。澳门特别行政区之所以能够顺利实现法治转型，澳门原有法律之所以能够与新宪制法治对接，没有出现南橘北枳的问题，是因为满足了三个基本条件。

第一，澳门回归后，澳门居民，无论是中国人还是外国人，对主权者——中华人民共和国——在政治上具有基本的服从意识，做到起码的政治忠诚。所谓起码的政治忠诚，或者称底线的政治忠诚，就是不得从事基本法第二十三条禁止的那些危害国家安全的行为，不得进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动，不得损害国家主权、安全、发展利益。如果没有起码的政治忠诚，就会人为地制造对抗性的身份认同。

第二，特别行政区行政、立法、司法机关坚定拥护基本法，严格按照基本法各司其职、各尽其责，合力实施好基本法。比如，对于危害国家主权和领土完整的所谓“民间公投”，特别行

政区政府严格依法办事，敢于执法、善于执法，司法机关依法公正审理判案，有效地维护基本法权威。

第三，澳门居民都做到了初步认同基本法，初步认同按照基本法规定产生的澳门特别行政区政权机关的权威，在这个基础上实现了社会的政治整合。所谓初步认同，就是整体认同而不排斥具体批评。没有初步认同，就无法保证法治，无法保证基本的社会秩序。

回顾总结“一国两制”和基本法在澳门的实践经验，我们看到，为了顺利实现澳门特别行政区的法治转型，满足上述三大条件，中央和澳门特别行政区根据澳门的实际情况，作出了巨大的努力，具体包括四个方面：

第一，进行法律清理。在临近回归的时候，1999年10月31日全国人大常委会专门作出决定，根据澳门基本法第一百四十五条对澳门原有法律进行处理，对与基本法相抵触的原有法律，根据不同情况进行清理和适应化。回归后，澳门特别行政区继续开展法律清理工作，不断完善特别行政区法律体系。

第二，落实二十三条立法。澳门基本法第二十三条授权澳门特别行政区自行立法禁止危害国家安全的七种行为、活动。澳门特别行政区积极履行基本法规定的宪制责任，2009年就通过了《维护国家安全法》，2018年还成立了由行政长官担任主席的澳门特别行政区维护国家安全委员会，为维护国家安全奠定了法律和组织基础。

第三，根据澳门实际情况循序渐进推进政制发展，构建爱国爱澳的管治队伍。澳门特别行政区始终尊重中央对特别行政区政制发展的主导权和决定权，按照全国人大常委会有关释法和决定，循序渐进地推进政制发展，根据实际情况完善行政长官和立法会两个产生办法，努力探索适合澳门实际的民主发展道路。澳门特别行政区还根据2016年全国人大常委会关于香港基本法第一百零四条的解释，“未雨绸缪、防患未然”，主动修改《立法会选举法》，确保爱国爱澳力量始终成为管治主导力量。

第四，全面开展以宪法和基本法为核心的国民教育。国民教育在澳门特别行政区做得有声有色，政府、学校和社会组织携手共进，大力做好社会公众特别是公职人员和青少年的国情教育。比如，《非高等教育制度纲要法》明确规定培养受教育者爱国爱澳的品格。澳门的国民教育内容完整丰富，从中国历史到基本国情，从宪法到基本法；方式灵活多样，从知识学习到生活习惯，从课堂教学到实地考察。其效果有目共睹。

总的来讲，澳门法治转型之所以成功，其重要的一环就是，有赖于澳门特别行政区政府和社会上下齐心协力，共同完成了这四大任务，将国家宪法和澳门基本法确定的特别行政区宪制秩序，落到实处，形成具体制度，并不断完善，为“一国两制”在澳门的成功实践提供了有力保障。