

中央與特區關係的協調發展是正確實踐 “一國兩制”的核心課題

楊允中*

一、“一國兩制”現實載體

1999年12月20日，澳門順利回歸祖國並成立實行“一國兩制”的特別行政區，一部體現“一國兩制”原則與精神的基本法正式生效實施，“以民為本”的施政理念付諸實踐。“這是憲政發展的重大飛躍，也是民主進程的嶄新實踐；這是一個全新歷史時代的開啓，也是一個全新發展模式的出現。”¹ 10年來，體現理論創新與制度創新的“一國兩制”發展模式已是活生生的現實，“澳人治澳”、高度自治無論在政治、法律還是經濟、民生，無論在社會、文化還是對外交流領域，都取得有目共睹的顯著成效。2008年與2000年相比，澳門人口由431,506人增至549,200人，累計增長27.22%，面積由21.45平方公里擴至29.6平方公里，累計擴充37.99%；GDP由489.72億元增至1,718.67億元，累增3.5倍；2001-2008年均增長13.57%，其中2002-2008年均增長16.2%；人均GDP由113,793元增至313,091元，即14,171美元增至39,036美元，累增2.75倍；財政收入由153.38億元增至510.76億元，累增2.33倍；人文發展指數2006年為0.943，已晉高發達國家、地區水平，比8年前上升0.079。政府“以民為本”、依法施政，居民開拓進取、安居樂業，一個政通人和、充滿生機與活力的新型特別行政區展現在世人面前，成為“一國兩制”嶄新發展模式的現實載體。

“‘一國兩制’是中華民族對人類政治文明的獨特貢獻。‘一國兩制’事業是祖國內地和香港共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業重要組成部分。”² 澳門是中華人民共和國繼香港之後第二個實行“一國兩制”的特別行政區，它具奠基意義的第一個10年，既是有效驗證“一國兩制”科學性與生命力的10年，也是堅持解放思想、實事求是、與時俱進、

從本地區情社情出發、在“一國兩制”實踐中提升其實踐水平的10年。其實，“一國兩制”的思想淵源是求同存異、互利共贏，這是古老中華文明在新時代新形勢下的展示，這是人類文明演進中化解矛盾、轉危為機的明智選擇。10年在人類文明史上不算漫長，但在澳門現實中又非常具體、非常形象、非常生動地展示了一個新生事物的存在和發展。總體觀察，澳門特別行政區所走過的路是一條成功實踐“一國兩制”之路，因而，理所當然地，它應該，事實上也已成為一個正確實踐“一國兩制”的生動範例。

澳門特別行政區10年來的巨變，無論從自身還是從整個國家來看，都具有指標性意義。實行“一國兩制”的澳門特區是根據基本法建立的，特區依法施政以基本法為依據、以服務大眾為宗旨、以維護本地整體利益和長期繁榮穩定為目標。對於特區政府和廣大居民，要在複雜多變形勢中認清發展方向、把握合理定位，在國際化、多元化加快進程中要掌握主流導向，建立並完善主流價值體系；要在充分肯定與深刻反思中尋求平衡。這10年，依法施政和社會結構發生了質變，是歷史性進步；這10年，新政權、新制度、新機制、新理念全面推進，新型憲政發展得到有效驗證。當然，對存在的題也不應迴避，所以存在種種問題，顯然具有複雜的歷史與社會根源，高度重視這類問題不等於否定自己，而是正視現實、積極面對未來、對特區前景充滿信心的標誌。

“一國兩制”是中國特色社會主義道路、中國特色社會主義理論體系的重要內涵之一，確保“一國兩制”在特別行政區得到正確落實，不僅關係到特區自身的長期繁榮穩定，而且也關係到基本國策的落實和民族偉大復興事業的成功。在這個意義上講，特區的每一前進都是國家憲政發展的進步，特區居民基本權益得到有效保障直接體現基本國策的正確。作為“一

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

國兩制”新制度的具體受益者，澳門特區居民和學者，當仁不讓要在現實生活中切實維護“一國兩制”的正確實踐，切實維護國家主權和中央政府權威，切實維護特區繁榮穩定的發展大局。

二、偉大祖國是堅強後盾

自從回歸那一天起，澳門特區就同整個國家構成命運與利益的直接相關性。特別行政區的建立是根據憲法第 31 條授權，特別行政區制度的啓動是根據憲法第 31 條和第 62 條第 13 項規定，由全國人民代表大會制定的《澳門基本法》所確定。對於澳門特區，其發展繁榮、其穩定和諧，最基本因素有二：一是國家強有力的支持，二是特區上下不失時機的開拓進取。

講特區發展進步，首要強調的是“一國兩制”基本國策的正確、中央政府關心關愛和全國人民的鼎力支持。講特區發展進步，不能不肯定澳門特區廣大居民國家認同、民族認同的愛國愛澳情懷和自強不息、與時俱進的拼搏精神。兩大動因形成了改天換地的巨大合力。國家因素體現在政治、經濟、文化等各領域。政治上，由於國家快速走向繁榮富強，由於幾代國家領導人制定並推行一條極富民族智慧的“一國兩制”方針，歷史遺留的澳門問題得以迎刃而解；回歸以來，澳門法律定位很高，又享有高度自治權，可謂得天獨厚，同時，由於“一國兩制”已成爲澳門特區最根本的制度保障和最大發展優勢，澳門特區及其廣大居民成爲實行基本國策的最大受益者。經濟上，依靠偉大祖國，特別是發展長期走在全國前列的珠三角地區作爲後盾，既有 CEPA、自由行等政策上優惠，又有地緣、血緣、族緣、情緣的大天時大地利大人和支持，自從 2002 年起已走上發展快車路。文化上，佔人口總數 95% 以上的中國公民，由於享有多重權利保障，愛國愛澳已成社會認受性最高的核心價值標準，居民愛國情操得到新的昇華，民族認同、國家認同提升到歷史高位，在這樣團結一致、自強不息、與時俱進的各界人士面前就沒有不可克服的困難。

不久前北京舉行的國慶 60 週年慶典最形象最清晰地展示了中華民族偉大復興的堅定步伐和美好前景。擁有超越 5,000 年悠久文明傳統的全體中國人，不僅正在改寫中國自身的文明發展史，同時也深刻地影響着全球的市場結構和整個人類文明進程。我們深深地爲生活在這嶄新的時代，見證這前無古人的巨變而自豪和驕傲。我們深信包括兩岸在內的中國和平崛

起、和平發展正成爲 21 世紀的時代強音和歷史主題。儘管，巨變中尚存諸多不均衡、不協調、不匹配的現象和問題，這將繼續考驗當代中國人的聰明才智，但我們偉大民族的前進腳步是沒有任何力量可以阻擋的。

三、新型中央與地方關係

《中華人民共和國憲法》規定省、自治區、直轄市均爲直屬中央政府的一級行政單位(第 30 條(1)款)，《澳門基本法》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”(第 12 條)，亦即澳門具有同省、自治區、直轄市一樣的直屬中央的共同屬性，同時又具有省、自治區、直轄市所不具備的特殊屬性：享有高度自治權。中央與特區關係是正確認識與有效落實“一國兩制”的試金石，是最能體現“一國”與“兩制”兩者的正常健康關係的核心。基本法第二章的 12 個條文集中對中央與特區的關係作出明確規範，也可以說把這種特殊關係加以制度化，這本身就具有特殊的意義與價值，本身就構成前所未有的制度創新。基本法所以包容這一章內容，就是因爲特別行政區實行“一國兩制”，或者說，實行“一國兩制”的特別行政區，其與中央之間的關係，同全國其他各地有同有異，既同又異。同的是同屬中央政府所管轄，同中央構成領導與被領導、上級與下級的關係。異的是特區是在維護國家主權、維護中央管治權威、維護國家核心利益前提下享有高度自治權。

由於港澳兩地於 20 世紀末先後實現歷史性回歸，由於體現“一國兩制”原則與精神的基本法的正式生效實施，由於特別行政區制度的建立與運作，在本身統一的單一制社會主義國家內部就開始出現局部特殊地區存在同國家主體部分不同的原有資本主義成分。這是適應新時代新形勢發展的需要而作出的特殊安排，它絲毫無損國家主體部分實行單一制社會主義制度的完整性，反而爲其增添了觀察、探索、驗證、對接的試驗窗口；這絕非負面消極現象，而是積極主動且具有益、有建設性的創新舉措。可以講，隨着 1982 年憲法及其四次修正案的通過，中國已進入較爲完備、具自身特色的社會主義憲政發展新階段；特別行政區制度的實行，則成爲中國憲政發展加速成熟化的新標誌。在堅持國家主體部分繼續保持社會主義制度同時，允許個別局部地區實行“一國兩制”，這既體

現史無前例的制度創新，也是國家空前強大、高度自信的標誌。

經過澳門特區第一個 10 年成功實踐“一國兩制”的推動，一種全新的中央與地方關係已經全面建立起來並進入常態運作。標誌之一是特區發展進步同國家迅速和平崛起構成正相關。由於維持港澳長期繁榮穩定屬於基本國策，澳門自然而然地成為國家水漲船高效應的受惠者。澳門的發展已被列入“十一·五”規劃。2009 年 1 月國務院發佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，提出進一步推動珠三角地區與港澳兩特區的更緊密合作，通過先行先試、制度與體制創新使三地在 2012 年進一步融合發展，2020 年建成世界級都市圈。標誌之二是國家領導人在澳門特區享有很高威望，中央政府的權威性受到高度尊重。民調顯示，71.03% 居民對中央港澳政策表示“非常滿意”和“滿意”，連同“一般滿意”則高達 97.36%。對中央政府的信心平均分值為 7.48(10 分為最高)，其中，52.18% 居民給出 8-10 的高分，連同 6-7 分的則高達 87.68%。³ 標誌之三是行政長官及其施政團隊以身作則，積極維護中央權威。2009 年初《維護國家安全法》的順利制定，表明基本法第 23 條的指令性規範已最後完成，這也意味着基本法包括第二章中央與特區關係在內的所有 145 個條文已全部得到有效落實，標誌着澳門特區法制建設進入一個嶄新階段。標誌之四是特區居民愛國愛澳公民意識顯著提高，國家認同、民族認同在澳門具有壓倒性優勢。“愛國愛澳”已成為現時澳門社會第一核心價值，是民調核心價值選項中最高的一項(48.77%)。⁴ 居民基本權益得到充分保障。根據基本法，澳門居民中的中國公民“依法參與國家事務的管理”(第 21 條)的規定，依法選舉產生的特區全國人大代表團由 2000 年開始連續三屆參與國家事務的管理。標誌之五是中央與特區互動良好，中聯辦、外交特派員公署、駐澳部隊總部及時正名或進駐，不僅成為體現國家主權的象徵，同時也成為澳門特區的特殊風景線；不僅對特區政府同中央溝通創造了積極條件，同時也為各界居民提供了認識國情、貼近國家的方便通道。

四、特點與啓示

對於特別行政區來講，由於實行“一國兩制”，一方面，它同全國 31 個省級行政單位一樣，作為下級要尊重、擁護中央政府，不可擺錯位置，不可自扭心

態，不可心存抗衡，另一方面，它又獲得國家的多重政策優惠，不僅有寫進基本法的特殊安排，像擁有自己的區旗區徽，稅收不需上繳中央，保留自由港、單獨關稅區地位、單獨的貨幣、郵票體系，以及博彩業合法經營權，而且還享有像 CEPA、自由行、粵港澳區域合作等優惠安排，以至對橫琴島澳大新校園進行授權管轄。總之，特區對中央心悅誠服的尊重與服從，中央對特區無微不至的愛護與支持，構成了一個協調健康、親密無間的共贏鏈條。這種屬於主權國家內部比較特殊的層級關係具有下述一些基本特點。

一是管治形式的垂直從屬性。特別行政區是國家“不可分離的部分”，是直轄中央政府，但享有高度自治權的地方行政區域。基本法的相關規定表明，中央與特區是上下分明、主次分明的領導與被領導關係，是上級與下級關係。體現國家主權的外交事務和防務領域由“中央人民政府負責管理”(第 13、14 條)。行政長官和主要官員、檢察長的任免權屬於中央政府(第 15 條)。中央還行使對特區的立法監督權(第 17 條)。

二是權力來源的授予性，特區實施的制度不同，享有的權限不同，運行方式也不同，高度自治權來源於最高國家權力機關即全國人民代表大會的直接授予(第 2 條)，而不是所謂“與生俱來”、自動存在的。列於附件三的全國性法律，由特別行政區“在當地公佈或立法實施”(第 18 條)。基本法解釋權屬全國人大常委會(第 143 條)，基本法修改權屬全國人民代表大會(第 144 條)。行政長官擁有雙重首長身份和廣泛的管治權限，但需依法對中央政府和特別行政區雙重負責(第 45、50 條)。

三是思維與制度的雙重創新性。在局部特殊地區實行不同於國家主體部分的另一種制度，不僅在中國，國際上也是史無前例，這是突破傳統思維的理論創新，也是突破單一制政體的制度創新。作為中國特色社會主義道路、中國特色社會主義理論體系的重要內涵，它體現旨在求同存異、互利共贏、和平發展的傳統文明的當代升華，也體現對東方智慧靈活運用的成功。

四是既定目標與實質利益的高度一致性。實行“一國兩制”不僅有助於確保國家和平統一目標的逐步達致，而且也圓了澳門幾代人的回歸之夢；不僅體現基本國策的有效落實，而且也體現新思維、新理念引導下文明演進的加速。澳門在高度自治範圍內的內部事務，中央不加干預，全國各地也不能干預，特區架構全部實行“澳人治澳”，而且國家還在一切必要

領域予以切實有力的支持。

五是示範效應的全方位性。在中央與全國人民大力支持下走完第一個 10 年的健康成長期的澳門特區，打下了未來發展的穩固基礎，提升了“一國兩制”的實踐水平，增強了對美好明天的信心，澳門成爲迅速和平崛起中的偉大祖國強大肌體不可分割一部分，澳門也成爲祖國大家庭密不可分的一分子，對中國進入太平盛世澳門特區也有一份功勞。同樣，澳門成爲驗證“一國兩制”成功樣板，令全國人民引以爲榮，爲新形勢下深入改革開放提供了新標誌，成爲祖國和平崛起的新標杆。正如胡錦濤主席所講：“實踐證明，澳門人是完全有智慧、有能力、有辦法管理好、建設好、發展好澳門的。”⁵

上述分析表明，澳門同偉大祖國早已結成不可分割的命運共同體、利益共同體和情感共同體。這有力地啓示人們：①健康穩定的中央與特區關係，事關國家核心利益與特區整體利益，因此，所有中國人，特別是特區居民都要積極加以維護。這包括對憲法權威性的尊重和對基本法正確理解與貫徹實施的堅定性。②健康穩定的中央與特區關係，事關特區居民福祉最大化，要高度珍惜維護，不容掉以輕心。③健康穩定的中央與特區關係，要求不斷調整國家認同、民族認

同，要建立正確的國家觀、民族觀。④健康穩定的中央與特區關係，對特區政府與居民潛能和智慧構成實際考驗。要從特區發展需要和現實出發，不斷優化社會結構，不斷擴大社會包容性和和諧度，不斷提升社會運行的公平度與民主質量。⑤保持健康穩定的中央與特區關係，還需時時刻刻警惕與防範可能來自外部勢力的滲透。隨着澳門國際化、多元化程度提升，外部勢力不適當地介入的可能性亦在增加，因此，要進一步提高預警意識、防範意識、前瞻意識，要正確貫徹《維護國家安全法》，確保長治久安，確保社會發展的穩定性和健康性。

澳門特區第一個 10 年成功驗證“一國兩制”雄辯地表明，小舞台可以上演大劇目，小地方可以有宏大思維，小澳門可以成爲祖國大家庭中一個當之無愧的成員。這項成功是“一國兩制”所展示的中華文明與東方智慧的成功，是中央政府與全國人民全面關愛支持的結果，也是全體澳門居民團結一致、自強不息、開拓創新的結果。人們相信，即將進入第二個 10 年發展期的澳門，在驗證“一國兩制”的征途上不會放慢前進腳步，不會放鬆對發展路向與發展模式的規律性思考；澳門這塊“蓮花寶地”將繼續成爲有競爭力、有示範性的新型特別行政區制度的有效載體。

註釋：

¹ 楊允中：《“一國兩制”令澳門發生巨變》，載於《終身學習》，第 15 期，2009 年，第 28 頁。

² 胡錦濤：《在慶祝香港回歸十週年大會暨香港特區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《大公報》，2007 年 7 月 2 日，第 A1 版。

³ 《澳門特區十年發展進步大型民意調查報告》，載於《“一國兩制”研究》，第 2 期，2009 年，第 111-126 頁。

⁴ 同上註。

⁵ 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸五週年暨澳門特區第二屆政府就職典禮上的講話》，載於《澳門日報》，2004 年 12 月 21 日，第 A1 版。