

# “一國兩制”成功實踐與新型公權力機關建設

楊允中\*

## 一、澳門與 14 年“一國兩制”創新實踐

1999 年 12 月 20 日澳門實現了自身發展史上帶有根本性意義與價值的歷史性大變革並順利進入“一國兩制”實踐的嶄新時代。這項史無前例的創新設計與實踐，不僅全面改寫了澳門歷史發展走向和澳門廣大居民命運，而且也成為國家和平統一和民族偉大復興歷史進程的標誌性一站，成為中國特色社會主義理論創新與制度創新的成功示範。這 14 年是新時代、新形勢、新實踐、新成功的 14 年，是“一國兩制”科學性、生命力、優越性、可行性得到全面驗證的 14 年，也是國家、特區和居民共同獲益、共同進步的 14 年。

在“一國兩制”方針和基本法保障下、在中央政府關懷和全國人民支持下澳門特別行政區的實踐、探索、開拓、發展，說卓有成效、舉世震驚絕不為過。澳門回歸時各項經濟社會發展指標，比起“四小龍”中香港、新加坡幾乎全面滯後。1999 年 3 月本人就曾說過澳門“要實現由發育不甚完全的初步發達社會向發育充分的高度發達社會的過渡。”<sup>1</sup>也曾多次講過：香港是國際認可的多重經濟中心，即高發達資本主義，而澳門則是發育不充分的資本主義，甚至可以講是資本主義初級階段。如今，澳門一些主要經濟指標不僅全面超越香港、新加坡，甚至可以同世界最高發展指標相媲美。2012 年香港人均 GDP 約為 36,600 美元，新加坡約為 48,000 美元，而澳門則為 76,588 美元(澳門幣 611,930 元)，超越香港 1.09 倍。以 2012 年澳門開始公佈的本地居民總收入(人均國民收入)為例，澳門 2011 年為 57,998 美元(澳門幣 463,410 元)<sup>2</sup>，同樣屬國際上較高指標之一。2008 年國際金融、財政危機爆發以來的近 5 年間，年均政府財政結餘為 56.31%(49.25%、57%、63%、56%)<sup>3</sup>。同期失業率一

降再降，到 2013 年上半年已降至 1.9%。當然，澳門產業結構特殊，對博彩業依賴度甚高，任何有政治智慧的領導人和肯於理性思考的人士都不能掉以輕心。

澳門實行“一國兩制”，基本法規定保持原有資本主義制度與生活方式 50 年不變。作為資本主義制度的核心——保護產權私有制，不僅 50 年內，50 年後很可能也要認真保護，但絕不可推論在澳門特區樣樣都是資本主義。《澳門基本法》序言和總則第 11 條明確規定，澳門現在實行的是特別行政區制度，也可稱之為“一國兩制”政治制度，《澳門基本法》九章 145 條全部內容都是特別行政區制度的有機組成部分。14 年來特區依法施政就是全面落實基本法的過程，就是落實民本化、法治化、陽光化、科學化的過程。儘管特區政府在聽取民情民意、吸納民智民慧、滿足民生民需方面，還存在諸多有待改善、提升的空間，但對“一國兩制”新政權性質、功能、作用作出肯定，是不容動搖的。相信進一步加快民主進程、進一步加大民生改善，應成為特區政府長期重點關注的核心課題。

進入“澳人治澳”歷史新時代，各界居民正確履行當家作主意識十分重要：一是自身綜合素質的全面提升，這不僅事關澳門核心競爭力的培育和世界旅遊休閒中心的有效構建，而且也關係到澳門對外形象和澳門人自身尊嚴的提升；二是開創“一國兩制”事業新局面，每個人都應是與時俱進、開拓創新的踐行者，而不應是滿足於做指手劃腳的觀察家或一心對抗、事事唱反調的反對派。為此，主動調整核心價值觀、鞏固愛國愛澳文化傳統是一項須臾不可放鬆的文化工程。即使從監督政府角度思考，為了令來自民間的監督到位並產生實效，對各類現存問題判斷、認知、督辦力求做到準確、及時、務實、理性，也要不斷對自身綜合素質、認知能力與心態進行調整與適

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

應。

2004年12月，胡錦濤作出“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”<sup>4</sup>的精闢判斷。從澳門現實觀察，澳門雖然份屬微型社會，總人口至今只有約58萬人，但特殊歷史機遇和特殊政策安排已令澳門人在“一國兩制”實踐的初始階段有不俗發揮，在繼續爬升過程中沒有理由放慢速度與節奏，這約58萬人組成的行動共同體把“小劇場大劇目、小城市大發展、小市民大貢獻”的發展模式，亦即建設高發展指標、高核心競爭力、高公民意識的精品型社會，作出更有效的落實，值得高度期待。

## 二、“一國兩制”新型公權力機關的科學定位

澳門是中華人民共和國享有高度自治權的地方行政區域，而且直轄於中央人民政府。根據中國憲法，澳門同北京、上海、廣東、福建等省、直轄市處同一級別的地方行政單位。作為迄今全國僅有的兩個特別行政區之一，澳門享有包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權在內的高度自治權，這也是中外國家管治和政治體制發展史上自治程度最高的一種管治形態。

《澳門基本法》第2條明確規定，這種高度自治權係來源於最高國家權力機關即全國人民代表大會的授予，顯然，這是基於澳門具有特殊的歷史發展背景，以及回歸後它可能扮演的特殊角色的考量。儘管澳門是個典型的微型社會、微型經濟體，按人口和面積它比全國絕大多數縣級行政單位都要小，但澳門又是中國近代史和現代史上佔有獨特地位的一個高度國際化城市，也是直接同全球接軌的高開放度國際自由港，即使同香港相比，澳門也具有不少特殊性：歷史久遠、法制與正式語文不同、全球化接觸面不同等。利用好澳門，發揮好澳門不可取代的某些優勢，關係到國家和平統一目標的實現和民族偉大復興的成功，即同國家主權、安全和發展利益直接相關。這是問題的一方面。國家決定把“一國兩制”方針適用於歷史遺留的澳門問題的解決，令澳門享有更多有形與無形的優惠，極大地增強澳門發展優勢，對此，特區政府和全體居民都應心存感激並尊重中央政府的權威。這是問題的另一面。

在澳門因實行“一國兩制”原有資本主義制度

和生活方式被保留和延伸，這只是新興特別行政區制度的一個內容與要點，絕非意味着政治、法律、經濟、民生、文化、社會以及對外聯繫同回歸前完全一模一樣。用通俗語言來講，特區絕不姓“資”，當然，同國家主體部分實行的中國特色社會主義制度也有區別，不能被簡單地認定為姓“社”，故此，說它姓“一國兩制”，即可能是集兩種制度優勢於一身的創新發展模式，也許最恰當不過。

儘管在特區存在行政、立法、司法三大公權力機關，而且特區政治體制與民主發展還要不斷自我完善，但特區是奉行中國特色社會主義的中央政府特別授權下建立的地方行政單位，管治權力來源於國家的特別授予，故此，絕不宜盲目攀比，不可把特區公權力機關等同於西方國家的三權分立，當然，同內地中央政府和地方公權力機關的性質、結構也不相同。不錯，外國實行的某些成功管治經驗與做法，可以研究甚至借鑒，但不顧國情、時代的不同，忘記“一國兩制”是當今具多重創新價值的嶄新設計，捨本逐末、鸚鵡學舌、生搬硬套甚至盲目崇拜、惟西方馬首是瞻的變態心理，是對歷史的倒退，不能置之不理。

根據《澳門基本法》的創新設計，特區公權力得天獨厚：法律定位高、國家關懷多、發揮空間大、居民受益面寬。雖然在回歸時已被認定是發達地區，但特區財政收入可以全部由特區自行支配，不上繳中央政府，僅這一條在全世界幾乎就找不到第二家。往往不時也可聽到一種聲音：特區的官好當，因為錢多、優惠多、別人讚揚多，也正因為此，特區公權力機關的各級據位人更應主動調整好心態，懂得這“回歸”兩字的真正意義，懂得自己的進取與“一國兩制”基本國策間的利益關係，懂得對國家、對中央政府心存感恩的必要性與重要性。

## 三、新型行政、立法關係的全面構建

現代公共行政強調陽光廉潔、執政高效、民本優先、程序公正。對於任何有效管治的政府來講，執政能力與執政理念的同步提升都是一個常態性系統化要求。14年依法施政進程表明，《澳門基本法》設計與要求的行政主導體制是特區政治體制的一個核心內容，也是特區依法施政的優勢所在。時而可以聽到：《澳門基本法》正文並不存在“行政主導”的提法。這其實是不負責任的誤解誤判。在《澳門基本法》第四章不僅把行政長官擺在十分突出的地位，而且行

政機關也被排在立法機關之前，行政長官不僅是特區首長，代表特別行政區，而且也身兼行政機關的首長，行政長官要對中央政府和特區雙負責。在《澳門基本法》第 50 條規定的行政長官 18 項職權中有 2/3 以上理應劃歸特區首長的職權，故在一定意義上講所謂行政主導應理解為以行政長官為核心的行政負責制，亦即蕭蔚雲所主張的行政長官制。就行政機關和立法機關來講，絕不可理解為因實行行政主導制行政機關的地位就高於立法機關，兩者是各司其職、各負其責，雙方共同執行《澳門基本法》，共同維護特區繁榮穩定。

立法會是澳門特別行政區的惟一立法機關，這是《澳門基本法》的定位。一方面，特區成立後已不存在兩個機關競合享有立法權的局面；另一方面，這也說明特區立法會比之回歸前的立法會作為單一立法機關更具權威性。為特區立好法，制定好特區社會生活的“打波規則”是其首要職能與使命，加之民意代表身份監督政府，故立法會作為具議會性質的神聖殿堂，一方面，其莊嚴性、權威性、不可取代性不容置疑，另一方面，其立法與監督兩大基本職能不可偏廢要受到足夠尊重，而議員自我發揮空間也要充分利用。

無庸諱言，在澳門特區政權運行和建設過程中行政與立法兩大公權力機關都各自作出了一份可觀貢獻，但同時雙方之間的理性合作似乎還存在着頗大提升空間。兩位立法會最高負責人曹其真、劉焯華在離職時的公開發言都先後作出過強調。在這裏人們看到的現實是，甚麼是“一國兩制”政治和基本法要求的雙邊關係，甚麼是廣大居民所希望見到的積極正面關係，恐怕還有深入思考、系統論證的必要性。

其一，行政主導是《澳門基本法》第四章(政治體制)作出的獨特設計。行政主導顯然具有相對性，高標準行政主導應該是嚴格按照“一國兩制”方針與基本法辦事，以本地整體利益、以確保長期繁榮穩定為依歸，絕不能獨來獨行、我行我素，要時時刻刻置身於被監督對象的位置。故此，行政主導不在於主要官員的決心和力度，而首要的是對國家核心利益與本地整體利益的堅持，是據位人人選的最佳化和執政能力與執政理念的常態性調整與優化。與此同時，主導與被主導、監督與被監督還要有個客觀辯證的認定標準，主導的到位和監督的到位都具有一定相對性，各自做好自己應該做的一面，只要真正做到依法作為和依法不作為，那就問心無愧了。

其二，行政與立法：支持合作與制衡監督孰先孰

後。曾有一些學者就先合作後監督還是先監督後合作進行過討論，其實，這是一個問題的兩方面，很難作出一刀切式的簡單公式。澳門是中央政府領導下的特別行政區，特區公權力機關的共同職能是確保長期繁榮穩定，是合理分工、各盡所能的團體賽，是對中央與對社會居民的共同負責，因而，既不宜把特區三個公權力機關同西方“三權分立”加以雷同對比，同時也不宜過多地在“權”字上做文章，不宜有意無意誇大某一公權力系統的權威和作用。這正如上肢和下肢的關係、左手和右手的關係一樣，無法互相取代也無法互相否定。

其三，建立新型行政、立法合作共事關係，確保特區公權力機關運行的實體公正與程序公正。一是**互相尊重**、互守其位；二是**互相支持**，共策發展；三是**互相監督**，互作補強；四是**互相認同**，積極作為。要做好行政、立法兩大公權力機關的相互關係“正常化”與高效化，恐怕雙方都要抓住自身建設這一環，可能的話，最好能放低身段，多吸納一點新鮮空氣、多吸納一點民間取之不盡的智慧。

其四，倡導小政府大社會，倡導公共服務的科學有序轉移。在“澳人治澳”新時代，如何充分調動民間資源、民間潛能、民間智慧與民間創新精神，這是一盤大棋、一局好棋。它將有助於密切政府與社會的雙輪驅動機制，有助於改善行政、立法兩大公權力機關的默契合作關係。可行做法中一是把法案、議案草擬向有較強專業積累的研究團體、學術機關作出委託或競投，二是呼籲全體立法議員擴大高素質專業人才的延攬，務求每屆立法會啟動後議員大多能早上位、高質量發揮，務求參政議政能力同議員身份相匹配。

#### 四、進一步調整理念，是當前要補齊的一課

1. 社會主義與資本主義兩大社會制度共存於當今時代，兩者之間構成了多元多維、共生共存關係：一方面，雙方的對立、對抗和競爭還要長期存在，另一方面，雙方亦存在互補合作甚至互利共贏關係。中國特色社會主義敢於在自己局部特殊地區實行“一國兩制”，這是自身日益強大、高度自信的表示，也是利用、改造並駕馭資本主義的大膽嘗試。

2. “一國兩制”的核心和基礎是“一國”，這就是統一而富強的中國，就是具強烈中國特色的社會主義，就是遵循社會發展基本規律並不斷完善深化認知體系的東方文明集合體。中共十八大確定了中國未來

的發展目標，加速落實“中國夢”、構建升級版中國經濟與同時代發展相適應的當代文明，是當代和未來幾代中國人的奮鬥目標和堅理想。作為當代中華共同體有機組成部分的澳門特別行政區，有效地確保“一國兩制”正確落實，就是參與實現“中國夢”的不可或缺組成部分。不管橫看豎看，58萬澳門人和近14億中華民族已經緊緊地組成命運共同體和利益共同體，積極參與落實“中國夢”與共享中國人的尊嚴，是一個統一而不可分割的完整理念。

3. 澳門特區成立14年來“一國兩制”的成功實踐已在境內外得到很高程度的肯定，這標誌着對趨於良性互動的特區政府與社會各界的共同肯定。“澳人治澳”作為“一國兩制”方針的核心內涵之一，有份擔任特區公權力機關據位人的是“澳人”，在社會不同領域為踐行“一國兩制”而默默奉獻的也是“澳人”。因此，絕對不宜把政府與社會看成是利益矛盾體，而不同公權力機關之間更不宜自覺不自覺變成少數人個人利益和願望的角力場。

4. “一國兩制”是前無古人的創新事業，因而在其實踐過程中不斷發現新問題新矛盾屬於正常現象。一方面，“一國兩制”的科學性、生命力及其不可估量的價值、意義業已得到並將繼續得到有效驗證；另一方面，“一國兩制”的實踐應該也可能不斷提升實踐水平。正像國家的中國特色社會主義事業一樣，“一國兩制”理論也要在特區實踐中不斷加以豐富，“一國兩制”制度也要在特區實踐中不斷加以完善。基於此，澳門特區應該也可能隨着“一國兩制”事業的深入發展力求逐步構建出“一國兩制”澳門實踐模式。

5. “五十年不變”是“一國兩制”的一項核心內容與要求。隨着時間推移以及有的地方形勢略呈複雜化，一個時期以來對變與不變的擔心和議論也似乎有此起彼伏之勢。50年不算短，代表兩代人奮鬥歷程。按正常理解，50年不變，是國家莊嚴承諾，而且寫進基本法正文，故除非出現事關國家主權、安全與發展利益的重大變故，否則，絕不可能提前改變基本國策。如果特區上下不負眾望，在50年內創造出繁榮穩定新天地、新秩序、新運行機制，特區自身發展全面躍升，國家也大幅獲益，那麼第二個50年怎麼走也許是水到渠成、瓜熟蒂落，不應有太大懸念。

6. 實踐“一國兩制”既是文明提升過程也是理論創新過程，既是認識論調整過程也是價值觀完善過程。澳門特區14年發展經驗令人信服地表明，“一國兩制”產生在當代中國既有偶然性又有必然性。在

中國數千年文明發展史上充滿智慧的變革、創新從未間斷，即使在鴉片戰爭後處於最低沉時期仍然有系列星光燦爛的思想家政治家出現。進入20世紀伴隨先進的馬克思主義傳播和實踐，僅僅28年便打出一個人民共和國，三十多年前的70年代末在鄧小平倡導的改革開放大潮中一個獨具匠心的大膽而務實的構想“一國兩制”破繭而出，並迅而形成一項足以改寫歷史的基本國策。用十二條形式表述這項方針不僅僅是中英、中葡兩國政府談判的指針與底綫，並隨即由最高國家權力機關——全國人民代表大會以基本法形式加以具體化、法制化、規範化。香港、澳門兩個特區成立後十多年來的實踐，把這個人類文明史上具里程碑意義的新發展模式展現在世人面前，儘管路上有風有雨、有多元表達甚至抗爭，但歷史車輪已留下不可磨滅的深深痕跡，和國旗一起高高飄揚的區旗清楚不過地顯示，這是全新時代、全新形勢、全新的運行機制、全新的價值體系。

## 五、兩個“八點認知”

基於上述一些不成熟認知，不難作出判斷：對於實踐“一國兩制”已有14年積累的澳門特區，尤其是公權力機關高層，進一步增強對“一國兩制”的系統理解、認知與踐行，既是一項崇高時代使命又是無尚光榮的社會責任，其中，兩個“八點認知”恐亦不容忽略：一是怎麼看澳門特區14年來實踐“一國兩制”的基本規律；二是怎麼看“一國兩制”理論的基本內涵。

關於前者，筆者認為有關對實踐“一國兩制”基本經驗的理解與體會，每個人均可做出各自不同的判斷，但以下八點恐怕尤其值得重視。

1. 尊重中央管治權威，要發自內心，並感恩戴德、知恩圖報，沒有國家的強大，港澳就不能回歸，回歸之後也難以保持長期繁榮穩定；

2. 倡導愛國愛澳新型價值觀，認真宣傳推介並認真實踐“一國兩制”和基本法，認真培養可靠的梯隊，而且有條件人士應主動投入對其深入而系統的研究；

3. 堅持依法施政、行政主導，公權力機關要相互支持合作；相互監督制衡，全面建設廉潔政府、法治政府、民本政府；

4. 量入為出，全力改善民生，急民生所急，憂民生所憂，這既是驗證“一國兩制”優越性所需，也是

“以人為本”施政理念所需；

5. 循序漸進，積極推廣民主，力求抓住民意、啟迪民智、維護民眾尊嚴，民主不是表面化工程而是居民實實在在的權利行使；

6. 力求寬鬆包容，認真求同存異，但不能放鬆開拓創新，不能靠依賴思維過日子，探索求真永無止境；

7. 維持多元多維，擴大開放度，但政府與民間都需把握核心價值觀導向，當仁不讓，當機立斷；

8. 廣結善緣，兼愛平等，主動拓寬對外聯繫渠道，主動維護特區健康形象。

關於後者，本人認為根據鄧小平等國家領導人倡導的理論體系和特別行政區活生生現實，“一國兩制”理論至少應包涵以下八大核心理念。

1. “一國兩制”是中國特色社會主義憲政的劃時代創新；

2. “一國兩制”理論是中國特色社會主義理論體系主要內涵之一；

3. 特別行政區制度是國家基本政治制度之一；

4. 愛國愛澳是澳門特區居民第一核心價值；

5. “一國兩制”既是特區上下，而且也是全中國人民的共同性事業；

6. 要堅持“一國兩制”澳門實踐模式，在實踐中提高實踐水平；

7. “一國兩制”是中華文化、東方文明的一大制

高點，最有條件形成新興獨立學科並作為一門顯學得到全面推廣；

8. “一國兩制”體現社會主義與資本主義兩大社會制度的嫁接優勢，特別行政區某種意義上講是利用、改造和駕馭資本主義的示範場。

## 六、結束語

“路漫漫其修遠兮，吾將上下而求索。”“一國兩制”既是特殊中國國情、特殊歷史背景、特殊人文價值的必然產物，又是當代中國領導人、當代中華民族極富中國特色的時代創新、理論創新、制度創新。我們已經具有長逾 30 年的探索積累，已經形成相對完整系統的理論體系，但對“一國兩制”的認知也是永無止境的認識深化過程。新型公權力機關自身建設，事關“一國兩制”事業的成功推進，理應成為社會的一大關注熱點。與此同時，加大對“一國兩制”的關注思考力度和加深對“一國兩制”理論的探索研究，具有同樣重要意義與價值。作為生活在“一國兩制”第一線的學者，我們有直觀判斷“一國兩制”有利條件，也有分享“一國兩制”成果的深切體會。因此，我們更感到推動對“一國兩制”基本規律的疏理、思考與研究，義不容辭、責無旁貸。

## 註釋：

<sup>1</sup> 楊允中：《論回歸意識》，澳門：澳門經濟學會，1999 年，第 5 頁。

<sup>2</sup> 澳門統計暨普查局：《澳門資料 2013》，澳門：澳門統計暨普查局，第 19 頁。

<sup>3</sup> 同上註，第 16 頁。

<sup>4</sup> 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國五週年大會暨澳門特別行政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。