

論“一國兩制”在澳門成功實施的基本因素——紀念澳門特別行政區成立五周年

駱偉建*

澳門特別行政區成立至今，已經走過了五個年頭。經過特別行政區政府和市民五年的共同努力，澳門社會發生了許多變化，呈現出社會穩定、市民齊心、經濟發展、前途光明的景象。在慶祝澳門特別行政區取得成就之餘，應該好好地思考一下，澳門在落實“一國兩制”和執行基本法過程中，有哪些成功的因素呢？當我們尋找到一些原因之後，可以使我們今後更理性、更自覺地掌握澳門社會發展的規律，發揮成功因素的優勢，開創更美好的未來。抱著這個目的，本文試圖作一分析，拋磚引玉。

“一國兩制”在澳門實施，不可避免地遇到兩個基本問題。第一，如何理解“一國兩制”方針政策的內容。第二，如何解決“一國兩制”實踐中遇到的問題。這兩者之間是互相關聯的，對“一國兩制”理解得愈準確，愈全面，愈有利於“一國兩制”的實施，及解決好“一國兩制”實踐中產生的問題。反之，妥善解決“一國兩制”實踐中產生的問題，愈有利於樹立對“一國兩制”的信心，愈能證明“一國兩制”的生命力。澳門特別行政區政府和居民在過去五年內，用行動和事實，對上述如何理解“一國兩制”的內容，如何解決“一國兩制”產生的問題，作出了有益的探索，有值得總結的經驗。

“一國兩制”有三個基本的核心內容，即：“一國”與“兩制”的關係；“澳人治澳”；高度自治。按照這三個核心內容，來分析一下澳門的實際情況。

* 澳門大學法學院教授

一、“一國”與“兩制”的關係

1.“一國”的前提是以國家統一為基礎，實行“兩制”的目的也是為了鞏固國家的統一。所以，沒有“一國”的思想，也就搞不好“兩制”。

(1)對國家認同，是澳門居民接受“一國”原則的重要的意識和文化基礎。澳門居民普遍具有國家認同感，愛國視為理所當然。第一，在居民中間，沒有所謂的“親中”與“民主”的對立，用“民主”的旗號去模糊國家認同，挑戰國家認同，甚至反對國家認同，完全沒有市場。第二，“親中”不是貶意的政治標記，不是政治毒藥，不是落伍的代名詞，相反，居民認同親近國家，不疏離國家是一種社會美德。政府、社團、市民打正旗號，宣傳愛國，教育愛國，並且要薪火相傳，已成為社會的主流意識。

(2)對國家盡責，是澳門居民維護“一國”原則的政治和法律基礎。澳門居民比較清醒認識到，“一國”與“兩制”是有機的統一體，缺一不可，不是一種依附關係，可以隨時分離。特區作為中華人民共和國的一部分，特區居民作為國家居民的一份子，就應該有義務履行對國家的責任，這種對國家的義務感，在居民中構築起了道義上、政治上和法律上的約束力，視維護國家統一和安全為己任。第一，在維護“一國”原則方面，落實基本法有關特別行政區自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為的規定上，主流民意認為，這是特區政府的法律責任，也是居民的法律義務，支持立法，無須討論要不要立法，要討論的是如何根據基本法和澳門的實際情況立法。第二，因為澳門居民有對國家的義務感，所以，不把“一國”與“兩制”看作對立的兩個方面，不能相容。相反，澳門居民明白到，只要盡到了對國家的責任，國家才會成為特區發展的堅強後盾，居民也會從中得益，維護國家統一成為居民自覺的行為。

2.“兩制”是以“一國”作平臺，“兩制”的共存和發展，不能脫離“一國”的範圍。所以，離開“一國”講“兩制”，只能損害共同發展。

(1)和而不同，“一國”下的“兩制”應該是和平共處，互相尊重，不能採取一方吃掉另一方的思維模式。兩種制度可以不同，求得一個“和”字，但不能為了一個“和”字而消除一切的不同。澳門居民中的主

流，比較正確對待和而不同，一方面，在保持澳門的社會制度、澳人治澳、高度自治的同時，不破壞國家的統一。另一方面，也從沒有想用自己的社會制度去改變或影響內地的社會制度，以求合二為一，將澳門特區的角色和作用放在一個比較恰當的位置上。

(2) 共同發展，合則兩利，分則兩害。因為有一個統一的國家，所以，澳門居民有一個大家庭的觀念，在一個大家庭之下，特區與內地之間，不是老死不相往來，更不採取那種所謂保持自己的獨特性，拒絕互相合作態度，結果損害本身的發展。相反，積極採取互相合作的態度，以謀求共同發展和繁榮。澳門在這方面做了許多嘗試，如建立與珠海共同合作開發的跨境工業區等，並且取得了一定的成效。

所以，澳門特別行政區比較好地處理了“一國”與“兩制”的關係，在“兩制”下，做到了維護“一國”的根本利益，在“一國”下，謀求共同發展，給“兩制”帶來實惠，使“一國兩制”充滿旺盛的生命力。

二、“澳人治澳”

“澳人治澳”是“一國兩制”的重要一環，也是實踐“一國兩制”的關鍵。“一國兩制”政策確定了，基本法制定了，能否有效，能否成功，很大程度上取決於人的執行。

1. 以愛國愛澳者為主體的管治隊伍基本形成。澳門是中華人民共和國的特別行政區，特區的政府直轄於中央人民政府，當然行使管理特別行政區權力的人，必須是愛國愛澳者。愛國者就是要擁護國家的統一，維護國家的利益。愛澳者就是要維護澳門的利益，相信澳門人能管理好澳門。這是治澳的主體。五年來，不論是行政機關的主要官員、各級公務人員，還是立法機關議員以及各級司法機關的司法官，從他們對“一國兩制”的認識和態度，執行“一國兩制”的信念和所為，可以看到基本形成了愛國愛澳者的主體。

2. 愛國愛澳的社會團體得到鞏固和發展。“澳人治澳”除了行政、立法、司法機關的管理人員之外，在澳門不能離開社會團體對社會管理的參與。社會團體凝聚了社會各方面、各階層的人士，尤其是澳

門，作為社團政治作用十分明顯的社會，其影響非常之大。社團不僅是政府與市民溝通的橋樑，也是協助政府施政的幫手。所以，社團的宗旨，是否堅持愛國愛澳；社團的活動，是否維護國家和特區的根本利益，直接影響特區政府的施政。五年來，不論是傳統的社團，還是新成立的社團，就主體而言，仍然體現和保持了愛國愛澳的特點，成為澳門社會穩定的重要支柱。

3. 社會各界均衡參與制度基本確立。“澳人治澳”體現的是澳門居民當家作主的精神，所以，“澳人治澳”要吸引廣大的居民參與社會公共事務的決策和管理。一方面，採取直接參與的方式，政府發佈資訊，建立諮詢渠道，收集民意，化解民怨，讓市民發表意見，提供建議。另一方面，在現行條件下，主要的是間接參與的方式，居民通過自己的代表，參與公共政策和公共事務的管理。所以，建立一套社會各界均衡參與的制度十分重要。該制度，既能體現多數人的意見，也能聽到少數人的意見，既能保護多數人的利益，也能照顧少數人的利益，對社會各方面的利益能夠平衡，建立社會的和諧。現階段，澳門特別行政區行政長官的產生辦法和立法會產生辦法，基本能滿足上述的要求，體現均衡地參與。此外，政府設立的各類諮詢組織，採取各種諮詢的方式，與民間共同舉辦各種活動，調動了居民參與社會公共事務的積極性，發揮了居民參政的作用。

4. 澳門居民人心穩定，齊心協力發展經濟。五年來，隨著特區社會穩定，經濟發展，澳門居民的人心愈趨穩定。人心的穩定，說明一個問題，就是居民的基本訴求和願望，在政府的施政中得到了體現。從另外一個側面，反映了居民的參與，得到了實現，他們對政府的政策，表現出了信心，投下了信任票。所以，政府的政策，不是少數人意志的體現，也不是反映少數的利益，而是澳門居民意願的體現，是代表絕大多數人的利益。因此，可以說，特區政府的民望，正是建立在以民為本，實現澳門居民根本利益基礎之上的。

三、高度自治

高度自治，意即在中央授權下，澳門特別行政區享有行政權、立法權、獨立的司法權和終審權。自治權如何行使，與“一國兩制”成敗

關係密切。這裏涉及兩個問題，一是，如何處理好自治權內部的關係，即行政權與立法權、司法權的關係；二是，如何運用好中央授予特區的自治權，結合澳門的情況，制定有利於澳門發展和提高澳門居民生活水平的政策。

1. 澳門的行政主導的體制基本確立，運作正常。正如上面所說，自治權是由三方面的權力構成，行政權、立法權、司法權不僅是互相獨立，互相制約，而且還應該互相配合。如果行政權與立法權之間，經常爭論，烽煙四起，互相扯皮，採取不合作，政治體制運作就出了問題，結果影響政府管理公共事務的效率，受損的還是澳門居民的利益。澳門特別行政區根據澳門基本法的規定，按照行政主導的原則，比較好地處理了行政與立法之間的關係。行政長官作為特別行政區的最高首長，居政治權力的核心位置，既對中央負責，又對特區負責，決定了行政主導是以行政長官為核心的主導。當然，行政主導，既不是行政長官個人集權，也不是政府集權，更不是說立法機關是行政機關的配角，行政機關依然要向立法機關負責。政府向立法會提交的法案，立法會在認真討論、提出修改意見後，及時通過，為政府施政提供法律保障。政府對立法會的審議也予以充分地尊重，對立法會提出的修改意見，從善如流地接受。對立法會就政府工作中的問題提出的質詢，政府也給予認真的回覆，採取措施改善，形成了政府與立法會之間良好的溝通和合作的關係。可以說，澳門今天有政通人和的局面，離不開行政與立法的合作。

2. 運用自治權，制定適合澳門發展的政策。澳門享有高度自治權，是政府制定政策的前提條件，但是，不等於有了高度自治權，政府一定有好政策，關鍵要看政府如何運用好自治權。五年來的實踐表明，特區政府把握時機，充分運用中央給予的自治權，針對澳門的實際情況，制定出了適合澳門發展的，以旅遊博彩業為龍頭的經濟政策，並取得了一定的成效，經濟走出低谷、穩步增長。同時，政府加強治安管理，扭轉治安不靖的亂象，建立了良好的社會秩序，創造了安居樂業的新局面。凡此種種，說明一點，政府審時度勢，抓住社會關注的焦點，提出切實可行的解決辦法，得到民眾的支持，政策就能取得預想的效果。

以上就“一國兩制”的三個核心內容，結合澳門的實際情況作了分析，可以說，澳門特別行政區基本做到了三個核心內容的要求。那麼，檢驗“一國兩制”是否成功的標準又是什麼呢？按照澳門基本法的序言規定，主要有兩條，第一，能否維護國家的統一和領土完整；第二，能否有利於澳門的社會穩定和經濟發展。用這兩條標準來衡量澳門特別行政區五年的實踐，可以得出一個公正、客觀的結論，澳門特別行政區實施“一國兩制”和基本法是成功的。

當然，在肯定澳門特別行政區實施“一國兩制”的成功因素的同時，也不應該忽視存在和需要解決的問題。特區政府五年的努力，基本確立了權威性，但市民對政府提出了更高的要求，並寄予厚望，所以，政府要以民為本，解決好公共行政的廉潔奉公，勤政效率的問題，提升施政的水平。同時，解決好法律制度的完善問題，使法律及其制度切實保障市民的利益，做到公平公正。當然要居安思危，進一步搞好社會經濟的發展，採取各種措施，實現提高居民綜合生活質素的目標。