

“一國兩制”——在實踐中提升實踐水平

楊允中*

一、中央的高度肯定與殷切期望

在慶祝澳門回歸祖國五周年大會暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上，胡錦濤主席在充分肯定澳門特別行政區五年來成功實踐“一國兩制”、高度評價各領域取得巨大發展與進步的同時，清晰而深刻地指出特區前五年依法施政的寶貴經驗並具體而明確地指出確保社會全面進步和長治久安的關鍵性舉措，即“四點希望”。胡主席的講話對澳門特區繼續正確實踐“一國兩制”，提升發展質量、奪取更大進步具有巨大的指導意義。

（一）“一國兩制”完全正確，具有強大生命力

作為國家僅有的兩個特別行政區之一，澳門正式成為“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”，作為直轄於中央政府的規模最小的地方行政區域，澳門特區依照基本法的規定，“實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”澳門被定位很高，澳門寫入基本法的這個特殊定位受到尊重，五年來澳門特區政府、澳門各界人士都是這種特殊定位的受益者。澳門不僅迅速走出經濟低谷，而且進入全面加速的發展新時期；澳門不僅成為“一國兩制”優越性得以全面展示的基地，而且面臨着更加廣闊的發展前景。

“澳門回歸祖國五年來，‘一國兩制’方針成功地付諸實踐。中央政府嚴格按照澳門特別行政區基本法辦事，堅定地支持特別行政區行政長官和政府依法施政，不干預特別行政區自治範圍內的事務。澳門特

* 澳門大學校長高級顧問兼澳門研究中心代主任。

別行政區依照基本法的規定實行‘澳人治澳’、高度自治。所有澳門居民依法享有廣泛的自由和民主權利，並履行相應義務。澳門原有的社會制度、經濟制度不變，生活方式不變，文化傳統和特色不變。實踐證明，鄧小平先生提出的‘一國兩制’方針是完全正確的，已經並將繼續顯示出強大生命力。”¹

（二）澳門人有智慧、有能力、有辦法

澳門是在經濟處於困難時刻實現回歸的。回歸之初，澳門的發展面臨一個又一個挑戰和考驗，但是澳門一次次順利地越過障礙，走上了坦途。這中間除中央政府無微不至的關懷，全國人民積極有力的支持外，依照基本法實行澳人治澳、高度自治的數十萬居民不失時機地開拓進取、團結奮進是一個重要的不可取代的內部因素，五年多來他們所展示的愛國愛澳的堅定性、主宰命運的成熟性是非常突出的。

“澳門回歸祖國五年來，社會面貌煥然一新。以何厚鏵先生為首的特別行政區政府帶領社會各界人士團結奮鬥、開拓進取，克服了亞洲金融危機、外部經濟環境變化和非典疫情等帶來的種種困難和挑戰，妥善解決了一系列關係澳門全局和長遠發展的重大問題。今天的澳門，社會安定祥和，經濟持續增長，民眾安居樂業。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。”²

胡主席充分肯定澳門特區正確貫徹“一國兩制”的同時，相信澳門人能夠管理好、建設好、發展好澳門，特別把完全“有智慧、有能力、有辦法”加以強調，而且把“有智慧”放在前面。中央政府對澳門鼓勵有加、寄以厚望，這就更要求澳門特區政府尤其要進一步明確與樹立科學的權力來源觀和民間智慧觀，合理用權、科學用權，尤其要在推進以民為本、依法施政方面提高要求、強調質量，力爭在現有基礎上把前進步子邁得更大一些、更紮實一些。而各界人士亦要始終保持頭腦清醒，堅持理性思維，為社會的和諧和進步作出更多承諾和奉獻。

1. 胡錦濤《在慶祝澳門回歸祖國五周年暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上講話》，《澳門日報》，2004年12月21日，C5版。

2. 同註1。

(三) 中央與特區兩級政府面臨的嶄新課題

“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。”³

這是胡主席在講話中着重強調的一個重要命題，也是特區開局後發展、建設、前進得以全面提速所證實的一個重要命題。香港也好、澳門也好，都是“中華人民共和國不可分離的部分”、都是中央政府統轄下的一個享有高度自治權的地方行政區域，它們的每一進步都是中央關心、全國支援、特區自身努力的共同成果，反之，它們的每一不足也都有待特區上下在中央政府、全國人民支持下予以克服。這個理念的強調，正是“一國”與“兩制”之間辯證關係的體現，也是隨着“九七”、“九九”回歸、港澳兩個特別行政區成立後中央和特區兩級政府共同面臨的嶄新課題。實踐“一國兩制”，作為一項開創性事業，不僅特區政府沒有經驗，中央政府也沒有經驗；作為兩級政府面臨的共同性課題，在管理好、建設好、發展好特區進程中通過不斷總結、不斷完善依法施政，就能確保特區這艘“一國兩制”大船的正確航向。對於中央政府，關心、支持特區發展，為特區營造一個穩定祥和、充滿生機活力的大宏觀環境，既當“守門員”又當“場外指導”，既打氣助威，又提供戰術理念，這是隨著特區成立在自身議事議程上凸顯的新議題。對於特區政府，管理好、建設好、發展好澳門，令“一國兩制”得以在特區正確實踐，令中央政府和全國人民放心，同樣是不容有失的歷史使命，這就要全面建立、提升現代施政理念：民本、法治。

(四) “四個堅持”互相關聯，互為補充

“‘一國兩制’作為一個嶄新事物，我們在實踐中難免會遇到一些矛盾。要正確分析和妥善處理出現的矛盾，關鍵是要堅持全面、準確

3. 同註1。

地理解和貫徹‘一國兩制’方針，堅持按照特別行政區基本法辦事，依法治港、依法治澳，堅持以愛國者為主體的‘港人治港’、‘澳人治澳’，堅持在愛國愛港、愛國愛澳的旗幟下實現最廣泛的團結，而且團結的人越多越好。”⁴

正因為“一國兩制”是一項開創性事業，是一個嶄新事物，因此，實踐“一國兩制”，不能講沒有難度，不能期望只能風平浪靜，沒有挑戰，因為不僅特區沒有經驗，中央政府也沒有經驗；不僅要遵循其本來要旨，而且還要不斷總結、不斷開拓、不斷探索。但正如胡主席所指出：關鍵在於(1)堅持全面、準確地理解和貫徹這一方針；(2)堅持按照基本法辦事，依法治澳；(3)堅持愛國者為主體的澳人治澳；(4)堅持愛國愛澳旗幟下的廣泛大團結。四條中正確理解“一國兩制”是基礎和前提，按照基本法辦事，依法施政是基本原則，而提倡愛國愛澳則要有縱深要求，在共同的愛國愛澳要求下要力求最大限度地體現社會運行的公平公正。祇要做到這四個“堅持”，堅持求穩定、求和諧、求發展的大方向，香港、澳門的長期繁榮穩定就能夠得到切實保障，“一國兩制”事業就能夠取得更大成功。

(五) 倡導居安思危、與時俱進

“要鞏固和發展目前的良好局面，實現澳門社會全面進步和長治久安，需要我們做的事情仍然很多。從澳門的實際情況出發，我們尤其要有居安思危的憂患意識、與時俱進的創新觀念和艱苦創業的奮鬥精神。”⁵

澳門特別行政區現已進入第二個依法施政的五年。從澳門特區當前發展趨勢觀察，無疑已走上比五年前有利得多的新旅程，但過去的成功並非意味着今後的成功，有利因素的增加並非意味着可以輕而易舉達到新的成功。無論從澳門過去的低起點還是今後的高目標觀察，今後探索與創新的路依然漫長而艱苦。故此，要有憂患意識，居安思

4. 同註1。

5. 同註1。

危；要有創新觀念，與時俱進；要有奮鬥精神，艱苦創業。這是確保長治久安、全面進步的唯一可行之路。

二、“四點希望”指出澳門特區當前努力的大方向

要在政治、經濟、文化、社會四個大方面繼續努力，下大功夫，是中央政府和全國人民的優先關注點，也是爭取更大成功的前提。這四個方面的“要”，連同四段文字裡強調的14個“要”，構成當前或第二屆特區政府任期內澳門發展的總方向、總要求。

第一，“要以人為本，不斷提高政府的管治水平”。“民為邦本，本固邦寧。”特別行政區政府，一要牢固樹立為民惠民的觀念，增強為公眾服務的意識；二要深入了解社情民意，急民眾之所急，想民眾之所想，積極回應民眾要求；三要建立健全民主科學的決策機制，提高決策水平；四要穩步推進行政和法務等領域的改革，推進行政的法制化、規範化，不斷提高施政能力；五要做到勤政、廉潔、高效，為民眾提供優質服務；六要繼續高度重視治安問題，依法打擊各類違法犯罪活動，維護安定的社會環境。

這六個“要”講到了民本政府、法治政府的建設方向和要求：一個現代政府，一個新興政權，其建設目標是民本化、法治化，其檢驗標準是民主用權、科學用權、公平用權。

第二，“要集中精力，大力促進澳門經濟持續健康發展”。發展是硬道理。近幾年，澳門經濟發展迅速，但長期以來形成的一些深層次問題和矛盾仍然存在。故此，一要謀劃長遠，在鞏固現有優勢的同時，努力培育新的經濟增長點，增強發展後勁；二要繼續加強和完善對博彩業的管理，促進旅遊等相關行業的發展；三要抓住實施內地與澳門更緊密經貿關係安排的機遇，加強同祖國內地的合作特別是泛珠江三角區域合作，不斷提高合作實效；四要拓展澳門同國際市場的經濟聯繫，開闢更大的發展空間。

澳門經濟整體上走勢不錯，但要防止陷入盲目性，要認真提升國際競爭力，要力爭產業適度多元化，增加發展的後勁和可持續性。

第三，“要着眼長遠，加緊培養澳門發展所需的各類人才”。當今世界的競爭，說到底是人才的競爭。故此，一要加大對教育的投入，全面提高澳門的教育水平；二要加強政策引導，發展各類在職教育和培訓，以適應澳門經濟社會發展的現實需要；三要重視和加強參政議政人才的培養，確保愛國愛澳力量後繼有人，始終保持朝氣和活力。

在強調發展質量、創建優質社會過程中，人的因素、人口質量、人才開發、精英成長要引起更多關注，這是確保“一國兩制”正確落實、確保澳人治澳繼續成功的關鍵。

第四，“要維護安定，努力建設包容共濟的和諧社會”。要在愛國愛澳的基礎上，進一步促進社會各階層、各界別、各群體的團結，保持和鞏固社會和諧。不論是來自甚麼階層、甚麼界別的人，也不論其信仰甚麼主義、甚麼宗教，都可以也都應該在愛國愛澳、保持澳門長期繁榮穩定的大目標下團結起來。即使對於某些問題一時存在不同意見，也可展開理性討論，相互包容，求同存異。祇要真正是以澳門的整體和長遠利益為重，以國家利益為重，澳門社會各界就一定能夠實現廣泛團結，齊心協力，同舟共濟，攜手創造澳門更加美好的未來。

包容和諧、互利共濟是澳門社會特點，也是特區成功的重要條件。要維護長遠的安定，建立和諧的社會，就要提倡包容性和共濟性，包容是共濟的出發點，共濟是包容的結果；只有發展理念的共識、發展成果的共享才能導致深層次的長遠的和諧，故此，在共建優質社會過程中，對提升公共意識的關注與提升生活水平的關注是不可分割的統一要求。

三、從施政中學習施政

（一）重視對前五年經驗的總結

澳門特區前五年的發展變化，其必然性、其影響力、其啟迪性，已經成為人們廣泛議論的話題。回顧、總結這五年經驗與不足，肯定成績與進步，找出薄弱環節與改進方向，是擺在人們面前的需要深入

思考，也需要及早作出回應的課題。而認真學習胡主席重要講話，落實四項指示，尤其應該成為優化依法施政的思考重點，也是改進工作中不足的努力方向。令人欣喜的是，何厚鏵行政長官在其就職演說和2005年施政報告裡都清晰地指出了不斷總結依法施政的重要性，自覺而及時地總結與檢討特區整體發展規律以及各領域各部門的發展特點與存在問題，對於特區各級官員應屬提升執政能力的要求，對於各界人士作好這項工作也不是份外事情。

“在這五年裡，特區第一屆政府在各種困難和挑戰中履行本身的使命，我們就如何在施政實踐中貫徹‘一國兩制’的理念，如何將過去的延續性和新時代的任務銜接起來，如何在政府和社會的互動關係中，兼顧澳門的局部需要和整體利益、當前發展和長治久安，不斷摸索，吸收經驗，從施政中學習施政。”⁶

“藉着‘一國兩制’的實踐和體驗，我們的視野有所提升，觀念有所突破。我們從國家民族的全局發展趨勢中，從既穩定又多變的世界浩蕩潮流中，從處理我們各種複雜的歷史遺產和新情況的過程中，找到特區獨特的位置和前進的切入點，從而，很多陌生的事物變得可以了解，可以把握。五年來，無論成功的經驗和挫折的教訓，都使我們對本身優點和不足的認知遠比過去深刻得多。”⁷

“我們啟動公共行政改革，初步建立起具有公僕意識的政府運作機制；我們開始建構一個開放的、具有更大競爭力的優質市場體系；我們作出適當的社會支援，抑制不平衡現象的發展。經過五年的施政，我們深深體會到，以民為本正是整個施政的核心價值所在。”⁸

（二）分析形勢發展要保持清醒

“未來五年，發展的節奏可能比較快速、多元化的事物將紛紛湧現、社會訴求和矛盾將更加複雜，但我們在解決當下問題和前瞻策劃

6. 何厚鏵：《第二任行政長官就職演說》，《澳門日報》2004年12月21日，C5版。

7. 同6。

8. 同6。

未來的時候，將決不放棄根本的政治原則，堅守大是大非的底線，確保‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治的偉大事業承先啟後，繼往開來。”⁹

“發展速度和發展條件之間的不平衡，將帶來越來越多不可預測的新挑戰，對社會的可持續發展產生重大考驗，這正是第二屆政府必然面對的全新施政課題。因此，我們要保持高度的憂患意識和健康的謙卑心態。在未來五年任期內，我們將在特區現有發展基礎上，用實事求是和前瞻進取的態度，依法工作，實現第二屆政府的施政目標。”¹⁰

“政府的工作，不足之處仍然很多，但最重要的是，隨著民主步伐的有序推進和問責機制的強化，我們將更有能力預防和糾正施政的失誤，並最終邁向成熟的責任政府，使政府的政策和公共行政的素質，全面建基於國家利益和居民利益之上。”¹¹

任何地方，形勢發展不可能同一節奏、同一特點，同一要求、要在瞬息萬變的發展過程中保持主動，唯一辦法便是建立堅定的現代發展觀，保持清醒的理性思維，低潮時不氣餒，高潮時不盲目；不利時不低沉，順利時不驕躁。當前，澳門發展走勢喜人，提倡進行深層次思考，建立風險意識、憂患意識顯得尤為重要。

（三）推進改革，推動物質和精神的雙重進步

“更重要的是，我們必須堅持過去五年帶引我們走向成功的核心價值和經驗，這就是以愛國愛澳的高度自覺精神，堅定執行基本法，全面貫徹中央政府的方針政策，顧全特區長治久安的政治大局，珍惜、維護社會的團結、穩定和包容，讓廣大居民在特區發展過程中取得實際的得益。”¹²在堅持核心價值基礎上，穩步推進行政、法務領域改革，進一步平衡社會各層的利益格局，是當前政府與各界人士有待深入思考的現實課題，亦即：“一是繼續充實和擴大長遠的發展根基，並

9. 同註6。

10. 同註6。

11. 同註6。

12. 同註6。

在確保社會充分發揮原有優勢的同時，發掘更多方面的發展潛力，推廣過去五年良好的經驗，使它們成為特區未來發展的動力。二是繼續關注社會發展的不平衡，促進不同範疇全面的配合和發展。三是繼續處理各種急切的、表面化的社會課題，同時更加注重深層次的、需要長期投入才能產生效益的各種社會建設。其根本目標是推動物質上和精神上的雙重進步，建立一個綜合生活素質逐步提升的社會。”¹³

四、堅持穩定、和諧、發展的大方向

在胡主席重要講話裡，穩定、和諧、發展三位一體、互為因果、互有關聯。穩定是和諧、發展的先決條件，穩定意味着“打波規則”受到認同、思維趨向理性化；和諧是穩定、發展的客觀要求，和諧意味着資源得到合理開發、社會受益面不斷擴大；發展是穩定、和諧的必然結果，發展意味着競爭力在提升，包括人在內的生產要素在優化。穩定、和諧、發展也是沒有上限、長期適用的追求目標，是驗證“一國兩制”、驗證現代文明的重要標誌。它們不僅要求社會的信息容量不斷擴大、傳遞途徑暢通、新鮮事物和理念適於生長，而且更要求社會成員的思維及時轉型、公民意識強烈、肯於承擔更肯於付出。因此，要做到或保持穩定、和諧、發展，還要有上至政府下至民間的全面發動，還要有改革、創新思維在導向和推動，還要推進政治民主化、市場公平化的強烈意願，還要有排除發展不確定性或風險的智慧更新機制。

（一）建立正確的知行觀

“一個正確的認識往往要經過由實踐到認識、由認識到實踐這樣多次反復，才能完成。…認識真理過程又表現為從特殊到一般、又由一般到特殊的循環往復的過程。客觀世界的運動變化永遠不會完結，人們對客觀世界的認識也永遠沒有完結。”¹⁴知與行、認識與實踐向來是人們普遍關注的一個哲學課題。是先知而後行還是先行而後知，知與

13. 同註6。

14.《辭海》，上海辭書出版社，1999年版第1763頁。

行到底哪一個更為重要呢？實踐，只有實踐方是檢驗真理的客觀標準，這是人們已經接受的一個結論性認識。但對於自然現象也好，對於社會現象也好，通常的認知與把握可能因人而異、因時而異，這是不容否認的。一般來講，沒有必要的知，就難有正確的行；離開行的驗證，就不能肯定知的正確。人們當然要充分肯定實踐的巨大意義和作用，但絕不宜排斥建立正確認識觀的重要性，只有正確的符合實際的理解與認識方可導致行動的依法性、規範性，方可獲取預期的社會和經濟效益。在人類文明進入信息時代的今天，我們應當也可能不斷調整思維體系，把認識與實踐關係擺正，成為知與行的統一論者，成為理性思維受益者，成為自主命運的行為主體。

（二）強調正確理解的重要性

《澳門基本法》第11條規定：“根據中華人民共和國憲法第三十一條，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”

基本法是最高國家權力機關制定的憲制性全國性法律，對基本法的正確理解直接關係到憲法原則、國家主權原則的體現，關係到全國人民的根本願望和利益，同時也直接關係到澳門特區的繁榮穩定、長治久安，關係到特區居民的基本權益。基本法對於國家憲法來講是子法，而對於特區法律體系來講則是母法，故對其權威性在任何情況下均不容懷疑、不容動搖，更不容挑戰。

基本法是特區根本大法，是特區依法治澳總章程、總綱領，既是行政系統有效行使高度自治權、做好行政管理的權力來源和依據，也是立法系統制定與完善法律的法理依據，和司法系統維護社會正義的準繩。故此，任何部門、任何環節都不容因理解不到位而導致行為產生偏差。

基本法是一部體現“一國兩制”這個嶄新理論模式的新創造，在其9章145個條文和三個附件中，相關法律規範前後呼應、絲絲入扣，穩定

與創新高度結合，繼承與發展充分兼顧。但，這部根本大法正式頒佈至今也只有12年，正式實施更只有5年4個月，要確保特區長治久安，萬無一失，就要緊緊把握住立法原旨原意和基本精神，就要對實踐中出現的新情況、新問題及時加以檢視、評估，以科學態度和務實精神加以正確回應。

基本法是有待全體居民身體力行、認真貫徹的大法典，是特區社會行為總規範。建立與健全法治社會的重要一環是不斷提升全體居民的法治意識，在澳門特區就是要不斷提升基本法意識。由於觀察角度和利益關係的不同，時而出現理解上的差異是正常的，但允許存在理解上的差異與堅持正確而全面的理解是問題的兩個不同方面，後者應該成為主要的關注點。要令大多數社會成員理解最大限度地符合“一國兩制”立法原意，符合社會整體利益，就要持之以恆地繼續做好基本法的宣傳推介，就要令基本法的權威性得到最大限度的認同，就要令基本法每個人心目中都真正成為自覺遵循的核心行為規範。

（三）正確理解的要求與標誌

其實，要求對基本法有正確理解是全方位的、普遍性的，不僅特區上下毫無例外，甚至也包括中央政府和全國人民，因為它是一部地位很高的全國性法律；在特區，既包括特區政府的行政、立法、司法三大執政系統，也包括全澳所有民間組織與全體居民。“一國兩制”的正確實踐首先離不開廣大愛國愛澳群體和個人的理解、支持，他們都是“一國兩制”這部全新理論的踐行者，都是特區這艘大船破浪前進的驅動力。“一國兩制”的正確實踐既需要專家學者的專業化論證與探索，宣傳與推動，也需要全社會群眾化的大發動、大參與。

強調對基本法正確理解，其最終目標是非常清晰的，每個人都可以列出許多條，但最基本的不應少於：(1) 國家主權受到有效維護，民族利益、國家利益得以充分捍衛；(2) 特區整體發展與進步得以保持，其發展指標構成競爭力提升的標誌；(3) 居民基本權益受到全面保障，分享社會發展成果的受益面不斷擴大；(4) 包容寬鬆、求同存異的大環境日益完善；(5) 社會運行有較高公平度，公平競爭權、平等參與權得到較好體現；(6) 國際形象持續提升，樣板示範作用受到廣泛認同。

（四）倡導學習、研究之風

作為學習型社會，其成員絕大多數都應該是知識密集型勞動者，提倡學習、提倡自我完善，不僅要具備相應全面的知識結構，還要具有比較完善的人格。而加強研究，亦即善於總結規律、善於獨立思考、善於拓展活動空間，這是現代社會掌握行動主動權、提升綜合競爭力的一個有效手段，也是建立學習型社會、優質化社會的基本要求。

澳門特區成立五年多來，隨着基本法正式生效實施，其根本大法的地位、其勿庸置疑的權威性已受到高度認同，其規範保障作用已得到充分發揮。可以講，首屆特區政府依法治國的成效都是認真貫徹基本法的結果，都是全體居民基本法意識不斷提升的產物。為了使特區未來發展保持更加均衡合理的節奏，為了在驗證“一國兩制”過程中扮演一個更加積極的角色，提倡進一步擴大基本法宣傳推介、進一步全面提升全民基本法意識、進一步加強對基本法有重點、有針對性的系統研究，是對全社會的一項永不過時的基本要求，也是特區上下永遠不容放鬆的社會使命。