

# 實施“一國兩制”的三個基本條件 ——觀念、制度和人才的行動系統

駱偉建\*

為了說明正確的觀念，有效的制度，社會的人才對實施“一國兩制”和基本法的重要性，這裏以澳門為例加以說明。

澳門實施“一國兩制”和基本法已經十五個年頭，對此作個總結，可以實事求是地說基本成功，符合“一國兩制”維護國家主權、安全、發展和特區社會穩定、經濟發展的宗旨的預期。

在維護國家利益方面，有三個實例可以說明，第一，特區履行基本法的憲制義務，根據基本法第23條的規定，自行制定了維護國家安全的法律，禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府、竊取國家機密的行為，使國家的安全得到法律的保障，分裂國家的勢力受到遏制。第二，特區根據基本法的規定和全國人大常委會關於修改澳門基本法附件一、二的決定，順利完成行政長官和立法會兩個選舉辦法的修改，體現了尊重中央對特區的管治權，對涉及中央管理和中央與特區關係事務上的決定權。第三，在“一國兩制”原則下積極開展特區與內地的多領域的合作，不論是經濟領域的區域合作，還是法律領域中的司法協助，均取得了良好的進展，有利於國家的發展，體現出“一國兩制”的優勢。

在保障特區利益方面，比較好地解決了特區居民普遍關心的社會穩定和經濟發展的問題。如果將特別行政區成立前後拿這兩個方面作一個比較，變化十分明顯。第一，在治安方面，回歸前的社會治安屬於不靖，犯罪率高，嚴重治安案件多發，導致人心惶惶。回歸後在特區政府努力下和中央政府的支持合作下，一舉扭轉局面，持續保持了澳門良好的社會治安秩序。第二，經濟方面，回歸前澳門經濟連續七年下滑，深陷低迷，失業率高企，悲觀情緒瀰漫。同樣也是在特區政

\* 澳門大學教授、法學博士。

府及時調整經濟政策，制定明確的以旅遊博彩業為龍頭，適度發展其他經濟的規劃，在中央支持和配合下，促進了澳門經濟的騰飛。十五年來，澳門經濟得到了迅速地發展，2013年與1999年相比，澳門本地生產總值由502億澳門元達到了4134億澳門元，年增長16.2%。財政收入由169億澳門元增加到1759億澳門元，年增長18.2%。人均GDP由1.5萬美元上升到8.7萬美元，增長4.8倍。<sup>1</sup> 澳門民生也得到逐步改善，失業率屢創新低，由1999年的6.3%降至2013年的1.8%，實現了國際標準下的充分就業要求。人均月收入中位數由4900元升至12000元，增長了3倍。政府將發展經濟成果惠及廣大居民，僅現金福利就包括：現金分享、公積金帳戶預算盈餘特別分配款項、社會保障津貼、醫療券、住宅單位電費補貼、學生津貼、持續進修計劃、豁免房屋稅和部份印花稅、減免職業稅和額外退稅等政策。澳門社會保障事業亦快速發展，養老保障基本覆蓋全體澳門居民，社會保障支出由1999年的1.59億元提高至去年的23.11億元，增長了十三倍半，其中養老金由每月1150元調升至目前的3180元，多項社會保障津貼近年大幅調升。<sup>2</sup>

澳門在實施“一國兩制”和基本法方面取得成就，主要依賴於做好了三個方面的工作。讓“一國兩制”和基本法的正確觀念成為社會的主流觀念；堅定不移地維護、執行基本法確立的制度；形成實施“一國兩制”和基本法的社會力量。觀念、制度和人才三者之間互相依存，互相影響，互相配合，構成一個實施“一國兩制”和基本法的行動系統。

## 一、正確的觀念

對“一國兩制”和基本法要有準確的認識，並形成社會的基本共識。觀念是行動的指導，有了正確的觀念，才有正確的行為，才有良好的結果。現今，“一國兩制”和基本法實施中遇到的一些問題，根

---

1. “貫徹‘一國兩制’的生動寫照——寫在澳門回歸祖國十五周年”，參見中國日報網[http://cnews.chinadaily.com.cn/2014-12/15/content\\_19087054.htm](http://cnews.chinadaily.com.cn/2014-12/15/content_19087054.htm)，2014年12月15日。

2. “澳門居民的福利這麼多，算一算也醉了”，參見新華網[http://news.xinhuanet.com/gangao/2014-12/06/c\\_127281673.htm](http://news.xinhuanet.com/gangao/2014-12/06/c_127281673.htm)，2014年12月6日。

源在於觀念上出錯。一些人散佈對“一國兩制”和基本法的錯誤觀念，製造思想上的混亂，干擾了人們的行為。所以，需要在認識上做好正本清源。今後一個時期，應該集中做好“一國兩制”和基本法的核心觀念的宣傳教育工作。

## （一）對“一國兩制”理論中的基本問題應有正確的觀念

“一國兩制”有兩個基本點構成，即“一國”原則和“兩制”安排。對“一國”和“兩制”的認識是否全面和準確將直接影響接受“一國兩制”的政策和實踐“一國兩制”的自覺性。所以，是一個關係“一國兩制”能否實施的基礎性問題。

### 1. 在“一國”原則上，對國家認同、身份認同、中央管治權和國家安全四個問題構成最核心的觀念

#### （1）國家認同

在國家認同上，有兩個問題需要解決，即一個中國的觀念和中華人民共和國的觀念，不解決這個最根本的問題，“一國”無從談起。

第一，中國觀念。正如基本法序言所說，港澳自古以來是中國的領土，港澳與內地是一個共同的國家，根本就不存在港澳獨立和分離出中國的問題。如果鼓吹港澳獨立就是分裂中國，否定“一國”原則。

第二，中華人民共和國的國家觀。正如基本法序言所說，是中華人民共和國恢復對港澳行使國家主權，而不是中國歷史上的其他朝代。所以，“一國兩制”中的“一國”，具體而言，是特指中華人民共和國。國家認同就是要接受中華人民共和國行使主權。否則，國家認同僅僅是抽象接受，具體否定，只有形式，沒有內涵。

有了一個中國的觀念，進而確立了中華人民共和國的國家觀念，必然就會維護“一國”原則所要求的國家統一和領土完整。

## (2) 身份認同

在身份認同上，常常需要面對三個問題，我是誰？我自豪嗎？我要愛國嗎？不同的認識對“一國”原則產生不同的影響。

第一，我是誰？也就是承認還是不承認自己是中國公民的身份。一個連中國人的身份都要不願意接納的人，根本上不可能認同中國。因為現今任何一個國籍法都規定公民身份與國家不可分，只有擁有一個國家的國籍，才能成為這個國家的公民。換句話說，否定中國公民的身份也就是想割斷與中國的法律聯繫。所以，身份認同是國家認同的基礎。講身份，首先是中國人的身份，其次，在中國人的身份下是港澳居民的身份。既不能顛倒兩者身份的先後關係，更不能割裂兩者身份之間的聯繫。將國家視為外來者，鼓吹所謂的“本土意識”，塑造想像的身份，自絕於中國人之外，最終是一種身份的幻想。

第二，我自豪嗎？雖然在國籍法上是一個中國人，但為自己的身份羞愧，恥於與中國人為伍，必然導致不認同自己的身份，正如鄧小平先生所言，連身為中國人的自豪感都沒有的人，不會相信自己能夠管理好一國下的港澳地區，殖民主義的意識也不可能除去，當然不能做好“港人治港”、“澳人治澳”。

第三，應否愛國？作為中國人應不應該擁護國家的統一和國家對港澳地區恢復行使主權？維護國家的利益，對國家承擔？如果這些最基本的愛國要求都加以否定，那麼，讓這些人行使高度自治權，不可能堅持“一國”的原則，維護國家的主權，安全和利益。要實現“港人治港”和“澳人治澳”以愛國者為主體，接受中國人的身份，為中國人身份自豪，願意履行維護國家利益的義務是最基本的要求。

## (3) 中央管治權

在“一國”原則下的中央對特別行政區的管治權上，也有兩個問題要解決，承認不承認中央的管治權？服從不服從中央的管治權？正確認識這兩個問題，對堅持“一國”原則是重要的。

第一，中國恢復行使主權，主權當然對國家領土範圍內的事務享有管轄權，特區作為國家一部份，必然受主權管轄。如果不承認和接

受中央對特區的管治權，事實上，意味國家既沒有真正的統一，也沒有真正恢復行使主權。承認國家行使主權，也就要承認和接受中央的管治權。

第二，國家行使主權不是一句空話，也不限於象徵，是有實質的內容。如，中央政府領導特區政府，中央政府任命行政長官，人大常委會解釋基本法等等，當中央行使這些權力時，特區應該服從並遵守和執行。如果排斥和限制中央依基本法行使管治權，或把中央行使管治權視為侵犯和損害特區自治權加以反對，也就違背了“一國”的原則。

#### （4）國家安全

“一國”不僅要領土完整，主權統一，而且還要國家安全和發展。應該不應該保護國家安全，如何維護國家安全？是必須解決的問題。國家實現了統一，就不希望也不允許國家再次分裂，為了防止和制止分裂國家，危害國家的行為發生，就必須維護國家的安全，並將此要求上升為法律，成為每一位公民的法律義務。如果國家安全可有可無，那麼，“一國”原則是沒有保障的。

維護國家安全，當前最主要的任務就是防止和遏制分裂國家的行為。任何企圖將特別行政區從中國分離出去的意圖和行為均應受到限制和制止。

**2. 在“兩制”原則上，對不同制度下兩者之間的關係以及如何處理好它們之間的關係，其中，對和平共處，互相尊重，互相合作，共同發展構成了最基本的觀念。**

#### （1）和平共處，不是你死我活

“兩制”不同，存有差異，是客觀的事實。“一國兩制”不是要消滅不同制度的差異，而是讓不同制度和平共處，各自有生存和發展的空間，如果是想消滅差異，最簡單的方法就是採取一國一制。如果對“一國兩制”這個精神沒有理解，將“兩制”變成你死我活的遊戲，“一國兩制”用不了五十年就行不通了。

## （2）互相尊重，不是對立對抗

正確處理不同制度之間的差異就應該學會互相尊重，理解對方，不能以一種制度的標準去衡量另一種制度的做法，互相之間搞對立和對抗。國家要維護特區的高度自治，澳人治澳，保留原有制度等，特區要尊重國家的主權和管治權。

制度之間是如此，居民之間的交往也是如此，不同社會背景下生活的居民，一定有他們的一些習慣和習俗，互相碰撞會有一些矛盾，並不奇怪。關鍵是要在互相尊重的前提下處理矛盾，不是激化矛盾。否則，“兩制”除了對立對抗，沒有一點好處，何必搞“一國兩制”，自找麻煩呢？

## （3）互相合作，不是永不往來和隔絕

雖然兩種制度不同，但是各有一定的長處和優勢，“一國”的平臺為“兩制”提供了互相取長補短的機遇，如果因為制度不同，人為地畫地為牢，互相隔絕，任何一方的優勢對另一方沒有好處和意義，不同的制度只是消極的存在，沒有積極的意義，對誰也沒有好處，為甚麼還要堅持“一國兩制”長期不變呢？所以，兩種制度能夠互相合作，互相存在才有意義和價值，只有通過互相合作，才能共同發展。

## （4）共同發展是目標，國家好，港澳好

通過和平共處，互相尊重，互相合作，達到共同發展的目標，實現“一國兩制”的宗旨，即國家與特區共同發展。

## （二）對處理“一國兩制”中的基本關係應有正確的態度

### 1. 一國與兩制關係

在處理“一國”與“兩制”的關係上，堅持兩個利益的兼顧。

特區要維護國家的主權、安全和發展，支持國家的改革開放，從國家的發展中分享經濟、社會發展的成果，大河水滿小河流。同時，

特區發揮自身的優勢，利用特殊的政策，用好高度自治權，發展經濟，改善民生，維護社會穩定，促進經濟發展。從而，做到同心同德，不是離心離德，利益兼顧，不是互相排斥，形成良性互動，互相合作，共同發展的局面。

## 2. 中央與特區關係

在處理好中央和特區的關係上，堅持兩種權力（管治權與自治權）的統一。

中央的管治權有利於保障高度自治權，高度自治權有利於維護國家主權。特區接受中央的領導，行政長官對中央負責，服從中央的管治。中央權威和管治權得到認同和維護。

中央支持特區政府依法施政，保障特區高度自治權。通過建立互相信任的基礎，讓兩種權力互相尊重和配合，不搞互相對立和對抗。

## 3. 行政與立法關係

在處理好行政與立法的關係，堅持行政主導和立法監督結合。

在基本法的政治體制下，一方面要堅持行政主導，實現行政長官對中央和特區負責。另一方面要做好行政機關與立法機關既互相獨立工作，又互相制約，也互相合作，只有這樣，政府才能有效施政，提供良好的公共服務，並且在立法機關監督下，調整政策，改進工作。如果行政與立法互相對立對抗，為反對而反對，政府一事無成，經濟不能發展，民生不能改善，最終是市民受害。

所以，只有準確認識“一國兩制”，才能取得社會上的共識。社會有了共識，才能齊心協力實施“一國兩制”和基本法，取得預期的目的。

要讓“一國兩制”和基本法的正確觀念成為居民的共同意識，需要緊緊抓住最核心和最基本的觀念不斷地、反復地進行宣傳、教育、說理，強化這些基本的觀念。



首先，政府帶頭，從公務員開始，主要是對中高級公務員進行“一國兩制”和基本法理論的教育和推廣。為了使普及和教育有成效，應將基本法的知識作為公務員入職、培訓及晉升的考核內容。

其次，社會配合，從學校和社團進行基本法理論知識的普及和教育，形成一定的社會氛圍。

通過各種管道和方式進行宣傳和教育。形式多樣，尤其針對青少年，用喜聞樂見的形式普及“一國兩制”和基本法知識。

## 二、法律的制度

嚴格按基本法確立的制度運行，維護“一國兩制”的秩序。

只有堅決維護基本法的權威，嚴格按基本法辦事才能維護“一國兩制”的秩序。“一國兩制”實施需要法治化，基本法就是“一國兩制”的法律化。基本法是社會集思廣益、集體智慧的結晶，體現了社會的最大公約數。所以，必須以基本法為一切行為的準則。如果基本法都可以放在一邊不顧，社會行為就失去了規範。如果基本法規定的制度都可以不執行，在基本法之外另搞一套，社會就會動亂。筆者僅以基本法規定的選舉制度為例說明。

### （一）基本法規定的制度應敢於堅持

基本法附件一、二規定，如有需要可以對行政長官和立法會的產生辦法進行修改。但是，任何修改不能違背基本法關於政治體制確立的原則。如，符合“一國兩制”的原則，保證行政長官能夠對中央負責。符合行政主導的原則，不能影響行政長官擁有實權，立法機關能夠與行政長官合作。符合利益兼顧、均衡參與的原則，儘可能的讓不同階層、不同界別的代表參與立法機關工作，平衡社會不同的訴求和利益。在堅持這些原則下完善民主的選舉制度，擴大民主的因素，而不是一味地為民主選舉的形式放棄政治體制的原則，忽視歷史和現實的情況。所以，澳門立法會通過的立法會產生辦法規定，在逐步增加立法會選舉產生的議員比例時，保留澳門長期存在的一小部份委任議



員。選舉產生的議員中採用直接選舉和間接選舉並舉，以符合多元利益和代表性的需要。

## （二）符合社會實際的制度應維持穩定性

不宜讓社會產生一種幻想，以為制度可以隨意地、無止境地修改。一個相對穩定的制度，才能形成一個相對穩定的社會。一些人將制度的發展視為一個線性的發展過程，由低級至高級的發展，有一個終極的目標，所以，將民主選舉制度的循序漸進視為追求某一種形式。事實上，制度好壞不取決於本身的形式，而取決於制度是否符合社會實際情況，決定於能否達到制度設計的目的。所以，只有在現行制度不能達到目的時，才應該啟動對制度的調整或修改。相反，制度仍然能有效發揮作用時，不應該改變制度，不能為改而改。否則，將打破現行制度下的各種關係平衡，製造新的社會混亂。因此，不能為一時之快，一時壓力規定修改時間表，這樣，只會更加被動和陷入危險。以澳門選舉制度為例，基本法規定的直接、間接和委任產生議員的原則不宜改變，但具體產生的方法可以調整。因為：

第一，基本法確立的制度有利於愛國者發揮作用。

“一國兩制”要以愛國者為主體治理特區，如果制度上不能保障愛國者治理，那麼，“一國兩制”難以實現。如，澳門立法會的選舉制度，由直接選舉、間接選舉和委任混合，實踐證明，既體現均衡參與，也有利於愛國愛澳者參政議政，有利於行政主導體制運行。經驗也說明，同樣是要求愛國者為主體，但是在不同的選舉制度安排下，未必能形成主體。所以，制度很重要，制度是保障。

雖然是相同的人，但制度不同，人的作用和結果也會大不相同。如，基本法確立行政主導體制，但是，因具體的公共支出制度不同，一種是要求政府每一筆公共支出須經立法會批准，讓一些議員有機會拉布，阻撓政府施政。另一種規定財政預算須經立法會批准，但具體執行財政預算時不需要每一次經立法會批准，政府有相對的主動權。結果導致行政主導和行政效率完全不同。因此，要堅持基本法確立的制度，實踐中不斷完善技術層面的規定。

第二，讓愛國者充分發揮主導作用，有利於維護基本法確立的制度。

制度不會自己說話，制度是依靠人運行和維護，說明人的因素很重要。如，同樣是行政與立法之間需要制約和合作，但甚麼情況下制約？甚麼情況下合作，完全取決於人的因素、人的決定。如果立法會中有一些人為制約而制約，為反對而反對，那麼，只會讓行政與立法對立對抗，不可能出現合作。如果對政府的態度取決於政府政策的對錯，凡政策對的就合作，政策有問題就制約的議員佔多數，行政與立法之間制約和合作的關係就會處理得比較好，政治體制就會順暢運行。

因此，堅持按基本法規定的制度辦事，有利於形成正能量。有了正能量也保障制度的正常運行。兩者是互相依賴和互相促進的關係。一方面要加強制度建設，另一方面要加強愛國愛澳力量的培養。堅持立規則、守秩序、講法治，從而，形成一個社會有共同規則的局面。

### 三、社會的力量

形成實施基本法和“一國兩制”的社會基礎和政治力量，增強執行力。

愛國愛澳力量佔據社會主流是澳門實施“一國兩制”和基本法的保障。基本法靠人維護，制度靠人執行，當然，愛國愛澳力量成為主流，並佔據主導地位是決定性因素。

#### （一）鞏固和發展愛國愛澳的力量

##### 1. 重視公務員隊伍建設

澳門特區的主要官員、公務員中的中高級領導、主管人員和工作人員，以及立法會議員，司法官對“一國兩制”和基本法有比較好的認同，形成了“一國兩制”的基本意識，在工作實踐中就能夠以基本法為準則作出決定。總體而言，由於形成了一種意識，往往產生出比

較自覺的行為。沒有那種口是心非，陽奉陰違，說一套做一套的情況。正因為管治隊伍中的絕大多數是接受和支持“一國兩制”和基本法的正能量，才能維護“一國兩制”和基本法。

## 2. 鞏固愛國愛澳社團的能力

在澳門歷史發展中逐步形成了一大批愛國愛澳的社團，它們又凝聚了許多居民，成為社會中的重要力量。第一，從歷史上講，澳門居民中的中國人具有愛國愛澳的傳統，廣大的居民擁護國家對澳門恢復行使主權，歡天喜地迎接回歸。在1999年12月20日特別行政區成立的儀式上高唱國歌和敲鑼打鼓歡迎中國人民解放軍進駐澳門的熱烈場面就是最生動的體現。第二，從認識上講，澳門居民的愛國情懷是理性的，是建立在對“一國兩制”的正確認識基礎上的。澳門居民不僅熱愛澳門，維護澳門自身的社會制度，而且也愛國，堅持“一國”的原則，維護國家的制度。第三，從現實利益上講，為甚麼居民支持“一國兩制”和政府依法施政，關鍵是有利於經濟發展和社會穩定，從而有利於解決好經濟和民生的問題，居民從中受益，吸引支持者形成力量。

這支力量無論在支持和維護“一國兩制”、基本法方面，還是在支持、配合特區政府依法施政方面發揮了主力的作用。比如，不論在政府依據基本法第23條規定，制定維護國家安全立法時，還是在政治發展，制定完善行政長官、立法會的產生辦法時，都得到了愛國愛澳社團和會員們的大力支持，積極發表支持的意見，講解和宣傳法案的內容，讓更多的居民瞭解和理解，最終立法會順利地通過了法案。

## 3. 加強薪火相傳的青少年工作

青少年是“一國兩制”和基本法實踐的未來，沒有他們難以維繫。特區政府和社團對此都有清醒的認識，並把薪火相傳作為重要的工作來抓。經過長期的工作，澳門青少年中大多數對國家有認同，對中國人的身份有認同，從而接受“一國兩制”和基本法，支持政府依基本法施政。愛國愛澳社團還吸引一大批有能力的青年人。雖然，青少年是一群思想活躍的人，敢於批評和提出意見，但是，否定和抵觸

“一國兩制”和基本法的言論，在澳門青少年中雖然有一點影響，但沒有佔據主要市場。青少年對“一國兩制”和基本法實施中出現的問題還是比較客觀理性地發表意見。

## （二）提升特區政府的管理能力，壯大愛國愛澳力量

澳門能夠形成一支比較強大的愛國愛澳力量，除了歷史的原因外，現實原因是：政府十五年來努力促進經濟發展和維護社會穩定，基本解決好了經濟發展和民生改善的問題（開篇已有論述不再重複），使得澳門居民看到希望，享受了實惠，自覺地擁護基本法，堅定了走“一國兩制”道路的信心。實踐證明，政府施政的能力和效率、施政的得失，直接影響愛國愛澳力量在居民中的影響力和凝聚力，因為愛國愛澳力量是政府施政的社會基礎，實際上是一榮俱榮，一損俱損。所以，政府一定要做好依法施政，提供更好的公共服務；注意社會媒體、輿論的變化，和新媒體的影響；關注青少年的價值觀的變化；及時解決經濟、民生發展中的問題。總之，要提升政府施政的能力和成效，讓愛國愛澳力量支持政府有底氣，有理由，理直氣壯。

所以，觀念上認同，利益上得益，政治信仰和實際利益結合，形成愛國愛澳的政治力量，為“一國兩制”保駕護航。今後，在鞏固和發展愛國愛澳隊伍問題上，一要安定人心，穩定現有隊伍；二要爭取人心，擴大隊伍，吸引更多的年青一代加入愛國愛澳的行列。