

“一國兩制”開啓的特別行政區發展模式

楊允中*

一、二十世紀末東方發生的一場制度性巨變

中國是東方文明古國，也是文化傳統惟一不曾中斷的文明古國。生活在中國這塊廣袤土地上的多元一體民族群體，曾經為人類文明演進作出過巨大貢獻，然而 19 世紀 40 年代鴉片戰爭之後中國卻成為國際列強征服、欺凌的主要對象。進入 20 世紀後的一百年來，以辛亥革命為標誌，中國人民全面加速覺醒、奮進過程。1911 年之後，孫中山嘗試建立五權憲政共和新制度，1949 年中國共產黨歷經 28 年艱苦奮鬥建立了主權完整的中華人民共和國並實行符合國情的社會主義制度。在繼承毛澤東、周恩來等第一代國家領導人探索國家自主發展經驗基礎上，20 世紀 70-80 年代之交，鄧小平及其創新思想體系指引中國人民進入改革開放、民族偉大復興歷史新時期，當代中國已經走出一條符合自身國情的中國特色社會主義健康發展之路。在這樣全新形勢下，歷史遺留的香港問題、澳門問題順利地在世紀之交得到合理解決，當然是水到渠成。

香港問題、澳門問題本是西方列強強加給中國的不平等條約的產物，建國之初中國政府未有急於對其加以解決，這是基於當時國內、國際形勢，全面權衡利弊的科學考量。20 世紀末國內國際形勢都發生深刻變化，及時解決香港、澳門回歸問題的條件完全成熟，中國政府明智地用“一國兩制”這樣體現最高政治智慧的模式加以合理解決，從而不僅展示了以求同存異、互利共贏思維化解歷史爭端的科學性、創造性新經驗，同時也開啓了單一制國家內局部特殊地區實行特殊制度的嶄新發展模式。

二、基本法——中國憲政發展的創新成果

成立實行“一國兩制”的特別行政區，在特別行政區實行不同於國家主體部份的社會制度，這是《中華人民共和國憲法》的一種特別授權，也是中國憲政發展的一大創新。早在 20 世紀 80 年代中後段，在中英、中葡政府先後簽署關於香港問題、澳門問題的聯合聲明，確認中國政府將於 1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日分別對香港、澳門恢復行使主權之後，中國最高國家權力機關——全國人民代表大會即啓動對香港特別行政區和澳門特別行政區兩部根本大法——基本法的起草工作。兩部基本法分別歷經四年半的漫長過程、反覆諮詢廣泛聽取民意，先後於 1990 年 4 月 4 日和 1993 年 3 月 31 日由全國人民代表大會正式通過。這清晰地表明：

①基本法從完成立法程序到正式生效分別有長達 7 年 3 個月和 6 年 8 個月的提前量，充分顯示中國政府正確處理歷史遺留問題的決心和誠意，充分顯示落實“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治這項基本國策的堅定性和不可動搖性。

②基本法的母法是《中華人民共和國憲法》，作為特別行政區的根本大法，基本法規定特別行政區實行的制度，以保障國家對香港、澳門基本方針政策的實施。“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。”（第 11 條）

③特別行政區享有的高度自治權來源於中央政府的授予。中國是傳統的單一制國家。“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

獨立的司法權和終審權。”(第2條)

④特別行政區居民權利和自由受到妥善的多重保障。除憲法保障外，“澳門特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由。”(第4條)《澳門基本法》第三章以專章21個條文作出相應規範，澳門居民享有的各類政治、人身、經濟與社會保障等權利多達30種以上。此外，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》及國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續生效。

⑤特別行政區實行以行政長官為首的行政主導體制，《澳門基本法》第四章以58個條文加以具體規範。這樣設計是基於特別行政區不是獨立政治實體，因而有利於體現國家主權，有利於確保特區長期繁榮穩定、長治久安。

⑥業經香港特別行政區長逾14年驗證、澳門特別行政區12年驗證，基本法的保障力度是相當強大的，“一國兩制”的生命力和科學性是顯而易見的，體現“一國兩制”優越性的特別行政區制度是可行的、有競爭力的。

三、繁榮穩定的澳門：小劇場大劇目

澳門很小，29.7平方公里的面積、55萬人口，這是典型的微型社會、微型經濟體。澳門特別行政區成立至今已走完12年的健康發展之路。在“一國兩制”和基本法保障下，特區政府和居民懂得並珍惜自身所處的有利時空，依託特有優勢，揚長避短、自主開發，並堅持探索創新，已令澳門進入其歷史發展的一個最好時段：經濟總量成倍擴充、民生明顯改善；人權受到維護，自由得到保障，制度、體制、機制不斷優化；

社會保持高開放度、高和諧度、高包容度、高寬鬆度，人們有較高安全感、幸福感。儘管在前進途中難免出現誤判、不協調，有時還有不同形式的投訴、抗爭，儘管未來征程還會面對諸多挑戰和不確定性，但無論對依法施政已初具經驗的特區政府，還是對公民意識日漸提升的各界居民，恐怕選擇只有一個：沿着“一國兩制”確定的大方向、大目標，與時俱進，開拓探索，義無反顧，一往直前。

“一國兩制”是一項史無前例的創新事業，它是理論創新和制度創新的集中體現；但它不是認識的終結，也不是實踐的終結。特別行政區是“一國兩制”事業的有效載體，也是有待進一步發展完善的新鮮事物，任何把“一國兩制”和特別行政區看成是一成不變的想法和做法，都是不妥的；同理，任何把“一國兩制”和特別行政區看成是消極被動的事物和現象，都是沒有根據的。因為“一國兩制”的思想淵源是求同存異、互利共贏，是知行合一，即堅持理論與實踐並重，這些屬於認識論領域的探索體現對現代文明的科學理解，體現東方智慧體系的深度開發。站在今時今日的澳門，我們可以充滿信心地講，澳門特別行政區驗證“一國兩制”是成功的，澳門的啓示不僅對中國深入改革開放、推進兩岸和平統一和民族偉大復興是積極、重要而不可或缺的，而且對化解當代依然普遍存在並時有激化的領土領地爭議、民族宗教爭議、制度與文化模式爭議，也許不無裨益。我們也深信，實行“一國兩制”的澳門特別行政區在政治、經濟、文化、社會各領域還有很大提升空間，儘管面對的新問題新挑戰還有很多，但澳門的示範功能和特定價值是不可取代的，小劇場大劇目、小市場大作為的發展格局，將可以也應該持續延伸下去。