

# 論行政長官與行政長官制

楊允中\*

中共十八屆三中全會公報指出：“全面深化改革的總目標是完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化。”對於新生的澳門特別行政區，推動全面深化改革、完善和發展特別行政區制度、推進特區治理體系和治理能力現代化，恐怕具有同樣重要性。

2014 年是澳門特別行政區成立第 15 個年頭，也是《澳門基本法》附件一修改後的行政長官選舉年，行政長官選舉又是澳門特區政治生活中最引人注目的政治社會活動，其成功推出與順利完成事關澳門特區未來五年實踐“一國兩制”的成效，事關特區繁榮穩定、長治久安，也事關國家主權、安全和發展利益的維護和澳門特區健康和諧形象的維持和提升。故此，討論一下與行政長官選舉直接相關的事項，具有不容低估的積極現實意義。

## 一、國家恢復行使主權與特別行政區的設立

15 年前，即 1999 年 12 月 20 日澳門實現了歷史性轉變：政權交接與平穩過渡目標在中央政府強有力的引導和全國人民共同努力下如期實現：結束了葡萄牙長期以來的直接管治，成立了體現“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治基本國策的新政權，進入了中國特色社會主義憲政制度創新的新時代。這既是政權轉移，又是制度創新；既是權益保障，又是能量釋放；既是特區新型政權的啟動，又是國家核心利益的落實。特別行政區高定位與大授權是其賴以建立並迅速展示無限生機與屢創發展奇蹟的根本因素：一是《澳門基本法》規定特別行政區直屬中央政府，法律定位極高，二是特別行政區享有中央政府授予的，也是世界罕見的高度自治權且獲准實行“澳人治澳”。

特別行政區係依憲而設立，依的是《中華人民共和國憲法》第 31 條的特別授權，依的是中國進入改革開放歷史新時代實現國家和平統一與民族偉大復興的國家核心利益，依的是佔人類 1/5 的全體中國人民世世代代的強烈意願。特別行政區保留原有資本主義制度與生活方式 50 年不變，但在特區實行的是特別行政區制度，其政權屬性既非“姓資”又非“姓社”，而是全面體現“一國兩制”的新興嫁接型地方政權形式，從某種意義上認定，說這是利用、改造與駕馭資本主義的嶄新創造也不為過。

澳門特區的第一個 15 年是新政權奠基的 15 年，是“一國兩制”方針得到全面驗證、特別行政區制度得到有效實施的 15 年。這是一段不算長也不算短的歷史過程。由於得益於“一國兩制”基本國策的出台，澳門回歸後成為全國迄今僅有的兩個特別行政區之一；也正是由於實行“一國兩制”，原有優勢與新生優勢十分密集，澳門特區的發展變化呈現出令人目不暇接的嶄新局面，廣大居民基本權益得到切實保障，社會福祉提升到史無前例新水平。說澳門成為“一國兩制”的客觀示範基地名符其實，絕不誇張。當然，特區這些年也經歷了一些風風雨雨，一是由於回歸前舊政權積累的諸多問題有待逐步消化，二是全新的特別行政區制度的實踐沒有現成經驗可資借鑒，三是廣大居民對新發展模式的啟動要有適應過程。故特區前行過程伴生一些消極現象不足為奇，但投入與產出相比、挑戰與機遇相比，依然是超高淨增值。

作為實行有效管治的特區政府，作為具有歷史使命感的學者和居民都面對一個及時反思、及時總結基本發展規律的課題。把特區首 15 年發展經驗及時總結好，把“一國兩制”初級階段的基本規律總結好，就可以為第二個、第三個 15 年期“一國兩制”實踐

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

提供一個紮實可行的路向選擇，就可能比較有效地應對好未來新征途上的阻力與挑戰。從另一意義判斷，如今澳門主要發展指標已可同國際上最佳值並駕齊驅，人們有理由認定澳門已正式跨入現代發達社會的門檻。而發達地區的政府和居民就應該把自己訓練成同發達社會相稱的有務實理性思維、有艱苦創業精神、有較高前瞻思維的認知主體與實踐主體，就應該在主宰地區命運和自身命運過程中把失誤率降至最低限度。

## 二、從基本法看行政長官的法律地位

在《澳門基本法》全部 145 個條文中，直接或間接有關行政長官的條文共 31 條及附件一、二，其中第二章中央和澳門特別行政區的關係 1 條，第四章政治體制第一節行政長官共 16 個條文，第二節行政機關 6 條，第三節立法機關 3 條和第四節司法機關 2 條及第七節宣誓效忠 2 條，第八章本法的解釋和修改 1 條，即是說約佔《澳門基本法》145 個條文及三個附件總數 22.3% 直接與行政長官具有相關性。可見行政長官角色的超常和形象的高大。

### (一) 體現“一國兩制”的獨特規定

#### 1. 雙重領導人的法律定位

“澳門特別行政區行政長官是澳門特別行政區的首長，代表澳門特別行政區。澳門特別行政區行政長官依照本法規定對中央人民政府和澳門特別行政區負責。”(第 45 條)“澳門特別行政區政府的首長是澳門特別行政區行政長官。”(第 62 條)即是說，行政長官既是整個特別行政區的最高領導人，又是特別行政區政府的最高負責人，他既要對中央人民政府負責又要對特別行政區負責，是一個集多方面大權於一身的特區高端實位領導人。

#### 2. 任職條件非同一般

“澳門特別行政區行政長官由年滿四十周歲，在澳門通常居住連續滿二十年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。”(第 46 條)《澳門基本法》從三個方面規範行政長官任職條件：年齡要求要滿 40 周歲以上；居住要求在澳門通常居住連續滿 20 年；公民身份要求屬於特別行政區永久性居民中的中國公民。表面看來，具備上述三個方面要求的澳門居民應該大有人在，實際上對於特別行政區各級官員同時提出要兼具這三個方面要求的只有行政長官一人，而且

只是法定的條件下限或基本要求。

#### 3. 產生程序正當而嚴謹

“澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官的產生辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”(第 47 條)

行政長官作為具雙重領導人身份的澳人最高代表，其產生要分兩步走：一是要在當地通過選舉或協商產生候任人，二是由中央人民政府正式作出委任方為有效。2012 年 6 月 30 日十一屆全國人大常委會第二十七次會議批准的《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》規定：由各界人士共 400 人組成任期為 5 年、具廣泛代表性的選舉委員會；選舉委員會委員均以個人身份投票；行政長官候選人由不少於選舉委員會 1/6 委員會委員(66 名)聯合提名，選舉委員會一人一票無記名投票選出行政長官候任人；報請中央人民政府即中華人民共和國國務院任命。這項任命具實質性，一個言行不愛國不愛澳的人難以指望獲准任命。

#### 4. 形象要求很高

“澳門特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。”(第 48 條)任職期間要高度檢點。“澳門特別行政區行政長官在任職期內不得具有外國居留權，不得從事私人贏利活動。行政長官就任時應向澳門特別行政區終審法院院長申報財產，記錄在案。”(第 49 條)澳門特別行政區行政長官必須擁護中華人民共和國澳門特別行政區基本法，盡忠職守，廉潔奉公，效忠中華人民共和國和澳門特別行政區，並依法宣誓(第 101、102 條)。作為特別行政區第一號公眾人物，行政長官的舉止言行時刻都暴露在廣大市民和新聞輿論界面前，因此也就自然成為權力雖大，但個人自由卻受到很大限制的人物。

#### 5. 權力高度集中

一是領導與決策權。“領導澳門特別行政區政府”，這裏所指由行政長官領導的是包括行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權在內的特區大政府，也包括份屬行政權的小政府，並以後者為主體。二是執法權。“負責執行本法和依照本法適用於澳門特別行政區的其他法律”，即是說，貫徹執行《澳門基本法》和澳門特別行政區其他法律(包括適用的全國性法律)納入了行政長官為首的廣義政府的基本職責，從而為澳門保持完善法制環境提供了保障。“簽署立法會通過的法案，公佈法律；簽署立法會通過的財政預算案，將財政預算、決算報中央人民政府

備案”，簽署法案、公佈法律屬程序性職能，而簽署財政預算案並將財政預決算報中央政府備案則可理解為體現行政主導的職能。三是行政管理權。“決定政府政策，發佈行政命令”。四是行政立法權。“制定行政法規並頒佈執行”，這兩項體現政府施政方針的職權集中由行政長官行使，說明其權力的高度集中。五是提名權與委任權。“提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人；建議中央人民政府免除上述官員職務”，“委任部分立法會議員”、“任免行政會委員”；“依照法定程序任免各級法院院長和法官，任免檢察官”；“依照法定程序提名並報請中央人民政府任命檢察長，建議中央人民政府免除檢察長的職務。”“依照法定程序任免公職人員”。從上述規定可以看出，行政長官的人事大權是極為集中的，不僅對政府高級官員有提名任免權，即組閣權，而且對部分立法議員享有委任權，直接影響到立法機關的組成，對司法系統的各級法院院長和法官以及檢察官擁有依法任免權，對檢察長擁有提名任免權。六是執行中央指令權。“執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令”；“代表澳門特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務”，這兩項職權表明，行政長官也是中央人民政府處理有關事務的授權執行人。

## （二）制衡機制嚴謹

毫無疑問，行政長官地位崇高、權力集中在中外憲政史上前所未有。故，特別行政區政治體制是頗為典型的行政主導制，亦即學術界認定的行政長官制。基本法設計的政制是在逐步擴大民主前提下行政主導化、立法一元化、司法獨立化的有機整體。

與此同時，《澳門基本法》對行政長官權力制衡的規定同樣是十分充分的，直接相關條文至少有 13 條之多，包括第 48 條只能連任一屆的規定，第 49 條不得具有外國居留權、不得從事私人贏利活動、申報財產的規定，以及第 51-53 條規定他與立法會的互相制衡關係，使之不可以濫用手中權力，如有嚴重違法或瀆職行為則可能被彈劾。第 54、55 條規定其必須辭職的條件以及在其不能履行職務或出缺時的應變程序。同時第 56-58 條三個條文規定作為協助行政長官決策機構的行政會的性質、組成和運作程序，並以第 59、60 條規定分別獨立工作，但對行政長官負責的廉政公署和審計署。在立法機構一節中更進一步就彈劾行政長官的程序作出具體規定。此外，第七節第

101、102 條規定行政長官等要依法宣誓效忠的內容。

這表明，行政長官面對的監督是充分而全方位的：《澳門基本法》的嚴謹規範、立法會的制衡、司法系統監督、宣誓效忠制度監督。此外，通過述職制度和其他機制接受中央政府與國家領導人的監督，以及特區全體居民無時無刻、無所不在的民意監督。

## （三）行政長官產生辦法修正案對選舉制度的優化

循序漸進發展民主是法制建設的一項基本原則，也是基本法有關政治體制設計的基本原則。2012 年 6 月 30 日十一屆全國人大常委會第二十七次會議批准的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》規定：“2014 年選舉第四任行政長官人選的選舉委員會共 400 人，由下列各界人士組成：工商、金融界 120 人；文化、教育、專業等界 115 人；勞工、社會服務、宗教等界 115 人；立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表 50 人”。“不少於 66 名的選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。”

上述規定表明，作為澳門特區民主發展重要指標之一的行政長官選舉，已根據社會發展形勢及時作出了調整：一是擴容，選委會成員由 300 人增至 400 人，增幅為 33%；二是結構優化，四大界別中“文化教育專業等界”和“勞工社會服務宗教等界”由原 80 人增至 115 人，增幅均為 44%，而“工商金融界”由原 100 人增至 120 人，增幅為 20%，政界由原 40 人增至 50 人，增幅為 25%，佔居民比例大且對社會進步貢獻日增的前兩大界別增幅遠超工商金融界，這不能不看成是現階段澳門政治發展的一項優化舉措。

當然，需要說明的一點是，澳門特區第四任行政長官選舉仍然是間選性質。有人抱怨說香港人口逾 700 萬，是澳門 15 倍，香港特區行政長官可以普選，為甚麼澳門特區行政長官不能普選？不錯，早在 2007 年 12 月十屆全國人大常委會第 31 次會議已作出決定：“2017 年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法”。這裏，有三點必須講清：其一，《香港基本法》明確規定：“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”（第 45 條）這表明香港特區 2017 年引進普選是落實《香港

基本法》，而《澳門基本法》沒有作出同樣規定。故2014年第四任行政長官選舉只能嚴格依據《行政長官產生辦法修正案》進行，這就是依法施政。當然，有朝一日如果《澳門基本法》在社會取得共識基礎上做出修改，普選形式引進澳門，也並非絕對不可能。其二，一定不可忘記《澳門基本法》規定的“行政長官在當地通過選舉或協商產生”本身就是巨大的歷史進步，回歸之前約300年間共127個澳葡總督沒有一個是本地人，沒有一個是選舉產生(哪怕是間選)。其三，按現行辦法產生的兩位行政長官不負眾望，帶領特區政府與全澳社會取得了實踐“一國兩制”積極成果，過去15年澳門各領域都取得歷史性發展與進步。

### 三、特別行政區制度下的行政長官制

#### (一) 特別行政區制度的全面創新性

##### 1. 對新型政治制度的認知

《憲法》第31條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”這是中國特色社會主義憲法自身完善的一個突出標誌，最集中不過地體現了改革開放與制度創新。所謂特別行政區，就是實行單一制的社會主義國家原有省、自治區、直轄市之外可以在必要時增設實行另樣不同制度的地方性行政單位。這是中國憲政的歷史性創新，它既標誌着國家領導人在特定歷史時刻高瞻遠矚、高屋建瓴的政治遠見和決斷能力，同時亦反映出解放思想、實事求是、與時俱進、求真務實的理性思維，既滿足了促進國家和平統一的夙願，同時也回應了港澳台等相關地區廣大民眾的意願。

《憲法》第63條規定：“決定特別行政區的設立及其制度”屬全國人民代表大會即最高國家權力機關直接行使的職權，《立法法》把特別行政區制度同民族區域自治制度、基層群眾自治制度並列為需要由全國人民代表大會制定法律加以規範。<sup>1</sup>可見特別行政區的設立直接涉及到實行人民民主專政的社會主義制度的國體，直接涉及實行人民代表大會制度作為國家根本制度的政體和單一制中央集權性質的國家管理體制的調整與完善。設立特別行政區及規範特別行政區制度都是空前的制度創新。

《澳門基本法》對特別行政區制度已經作出了經典性定性和嚴謹闡釋：“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)這表明，特別行政區制度由三大版塊組成，其核心一是在社會經濟領域保持原有資本主義制度和生活方式50年不變，特區以法律保護私有財產權(第5、6條)；二是認真保障居民基本權益是“一國兩制”新政權施政的一大基本準則與目標，即基本法第三章共20個條文所載規範體系(第24-43條)；三是在政治領域包括行政長官制，行政立法司法新型公權力機關的合作與制衡、強調服務意識的公職人員制度、嚴謹的宣誓效忠制度等等，則構成基本法重中之重，佔條文總數40%(第45-102條)。

##### 2. 特別行政區制度的基本特點

①管治形式的垂直從屬性。特區不是獨立政治實體，它是國家建制內的一個享有高度自治權的地方行政區域。因此，特區領導人也好、特區居民也好，任何情況下都不容對國家、對中央政府心存抗衡、挑戰中央權威的思維或行動。②權力來源的授予性與權力行使的自主性。特區管治權限來源於最高國家權力機關的直接授予，但高度自治權程度之高、權力行使自主性之完整都是史無前例的。③思維與制度的雙重創新性。特別行政區制度絕對是積極的創新而不是消極的應付，絕對是理論上的突破與制度上的優化。④既定目標與實質利益的高度一致性。作為基本國策的體現，這項新型制度可以有效地確保特區長期繁榮穩定和居民福祉的可靠提升，成為推動祖國和平統一與民族偉大復興的積極槓桿。⑤示範效應全方位性。無論對內還是對外，無論政法建設還是民生改善，它所引發的啟迪、警示效應都是形象、深刻而無法取代的。<sup>2</sup>

##### 3. 提升新制度法律定位的合理性、科學性

人們經過認真觀察與深入思考，不難得出的一項基本認知是，體現“一國兩制”基本國策原則與精神的特別行政區制度，現已有條件列為國家的基本政治制度之一。其主要理由有：①建立特別行政區實行“一國兩制”是中國政府和中國人民的理論創新與制度創新；②經過港澳兩部基本法的制定，“一國兩制”與特別行政區制度已具有完整的法制框架與保障體系；③經過香港17年實踐與澳門特別行政區15年實踐驗證，特別行政區制度的生命力、優越性得到全面展示；④“一國兩制”事業既是實行特別行政區制度的特區政府和居民的莊嚴事業，也是全中國人民的共同事業；⑤實行特別行政區制度直接同祖國和平

統一和民族偉大復興息息相關，是有待多代人為之奮鬥的長遠目標；⑥特別行政區制度絕不是資本主義的代名詞，也不應被視為消極的負面現象。<sup>3</sup>

把特別行政區制度列為國家基本政治制度的好處很多，擇其要者有：“標誌着中國特色憲政創新進入成熟階段；有助於豐富中國特色社會主義法律體系和完善中國特色社會主義法律制度；有助於港澳居民愛國愛港、愛國愛澳意識的增強和自主建港、自主建澳意識的提升；有助於台灣同胞增進對‘一國兩制’的正確理解；有助於中央與特別行政區關係的良性互動和全國人民與特別行政區居民間相互關係的持久改善”。<sup>4</sup>

## （二）獨具特色、體現優勢的制度設計

在特別行政區制度中最具創新價值與意義的便是政治體制方面的行政長官制，亦可稱之為行政長官負責制或行政長官主導制，它全面彰顯了“一國兩制”理論的創新能力與深遠影響，它也構成國家對新型地區自治制度的大膽放權和對“澳人治澳”的高度信賴。

蕭蔚雲對行政長官制情有獨鍾，他指出，“行政長官制是以具有較高法律地位和較大決策權的行政長官為核心的特別行政區地方政權形式，也就是澳門特別行政區的政治體制”。<sup>5</sup> 根據蕭蔚雲的分析，行政長官制主要包括四大要點：一是特別行政區政權以行政長官為核心展開，二是這種地方性政權形式只有特別行政區才有，三是這種地方政權形式下的政治、經濟、法律等方面的制度、方針和政策與內地其他地方行政區域不同，四是在這一地方政權形式下它與中央的關係以及它內部行政與立法的關係都和內地不同。<sup>6</sup> 行政長官是特別行政區的行政長官而非一般行政區的最高首長，特別行政區的最高首長具有特區領袖與特區行政系統首長的雙重身份。特別行政區政治體制要以行政長官為核心而展開，特別行政區的運作必須納入以行政長官為核心的行政主導運行機制直接掌控之內。

行政長官制這種特別行政區地方政權形式，由於是單一制中國特色社會主義國家內部實行“一國兩制”的地方政權形式，所以它具有許多與眾不同的新內容新優勢：“①它是我國單一制下直轄於中央人民政府的地方行政區域，但又享有高度自治權；②它是我們社會主義國家的地方政權形式，但其經濟基礎又是資本主義，它所保護的是資本主義經濟；③它既實行直接選舉和間接選舉制度，又實行部分議員委任制

度；④它既是我國的地方政權形式，但又實行基本上不同於內地的司法制度和法律制度；⑤它突破了古典的以美國為代表的分權制形式；⑥它突破了西方傳統的以英國為代表的議會制形式；⑦它也是突破了我國人民代表大會制的新形式；⑧它是性質改變了的舊總督制的新形式。”<sup>7</sup> 也就是說，這種地方具有八大優勢的政權形式，既是中國史無前例的創新設計，也是國際上現有政權形式的一種創造性突破。

概括地講，行政長官制實現或體現了縱向和橫向上的全方位拓展與創新：一是政權性質的變化，由殖民管治進入“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治新政權；二是權力主體的變化，由外派殖民官到“澳人治澳”本地人當家做主；三是官民關係的變化，由本質上的殖民者與居民之間的對立到官民合作，雙方構成命運共同體和利益共同體；四是管治成效的變化，由官本位到民本位、由民眾積極性受壓抑到新制度新體制新機制全面發揮。

## （三）落實行政長官制有助特區法制建設

行政長官制儘管在特區政治體制中十分重要，但它只是特別行政區制度的關鍵一環，它不能脫離特區各種有效制度、體制、機制的配合與支持而孤立存在。以規範特區公權力機關運行機理機制的基本法第四章為例，總計佔《澳門基本法》條文 40% 的 58 個條文以及兩件附件中對行政長官制度所作規範最多最全面，包括行政長官的雙首長雙負責制度、任職條件、產生程序、任期與身份要求、基本職權、同立法會之間合作與制衡關係、協助其決策的行政會組成與運作、對其負責的廉政公署、審計署性質等相關事項，均已作出嚴謹清晰的指引規範。此外，第四章對行政機關、立法機關、司法機關、市政機構、公職人員制度、宣誓效忠制度等規範既有總體構想又有具體要求，既有常規安排又有創新設計。

從對居民基本權利的保障和經濟文化領域來認定，《澳門基本法》對特別行政區制度設計的全面性與權威性亦十分到位。第三章居民的基本權利和義務分別就居民概念界定制度、平等權制度、選舉權制度、自由權制度、人身權制度、罪刑法定與無罪推定制度、人格權制度、居住權制度、通信自由制度、遷徙權制度、信仰自由制度、訴訟權制度、學術自由制度、婚姻自由制度、社會福利制度、國際人權公約保護制度、葡萄牙後裔利益受保護制度、非本地居民權益保護制度等，內容涵蓋面極寬，保障廣度與深度十分充分。而第五、六章對經濟、文化社會領域的保障

既有本地特色又有不少創新安排。在經濟領域主要有：私有財產保護制度、土地國有制度、財政稅收獨立制度、貨幣金融制度、自由港自由經濟制度、單獨關稅區制度、航運及民航自主制度、勞工制度、環保制度、博彩開放制度等；在文化社會領域主要有：義務教育制度、中西醫兼容制度、科技保護制度、文藝廣播電制度、新聞出版自由制度、宗教自由制度、專業制度、社會福利制度、社團外聯制度等。總之，特區所有現行制度以及可能建立的新制度都離不開行政長官制。這些縱向與橫向制度體系為特別行政區的軀體及其正常功能發揮，提供了無所不包的制衡、導向、平衡、監督、制衡機能，使新生的特別行政區得以生機盎然、活力充沛地向前運行。

#### 四、實踐“一國兩制”歷史進程中的行政長官因素

人無頭不走，鳥無頭不飛。作為特別行政區公權力機關的絕對男一號(今後不排除有女一號出現)，其作用與價值，形象與影響無人可取代。澳門特別行政區經兩位三任行政長官的實踐證明，這確實是古今中外前所未有一項制度創新。儘管在現實生活中有人抱怨行政長官權力過分集中，產生亦非通過普選，以及非行政公權力被邊緣化等等，但澳門特區這些年來在確保社會穩定和諧的同時經濟獲超常快速發展，居民核心價值亦同步得到調整，且民生福祉節節高升，絕大多數人都成為社會發展進步成果的實際分享者。這不僅有力地標誌着“一國兩制”實踐的成功，同時也不能不認定是嘗試向人類文明的一個高指標攀登。

說“一國兩制”是先進制度設計，或“一國兩制”具先進性並非沒有事實依據。在這個制度下社會主義與資本主義兩大社會制度的基本優勢可以得到整合，原有的制度“紅利”和新生制度“紅利”可以合二而一，故認定特別行政區存有兩種對立的價值體系和是非標準的同時，認定在這裏已構成利用、改造、駕馭資本主義的實踐基地，也應具有合理性與正當性。

人們不難看到，澳門特別行政區行政長官是一位權力極大、形象極高，並帶領數十萬澳門居民開拓歷史新里程的頭號領導人，“他應是一位集權力、聲望、榮譽於一身，溶魄力、智慧、決斷於一體的政治家、社會活動家、管理者和人民代表。”<sup>8</sup> 說行政長官有權有威、“集萬千寵愛於一身”，絕不為過；說

行政長官要承受巨大壓力、角色不易為，亦屬實情。一方面，這是社會環境的複雜性多變性所使然，另一方面，則是由於各界居民對政府、對行政長官的期望值日益高漲。

除《澳門基本法》相關條文的法定要求外，行政長官的形象要求起碼應包括：①**傑出政治家的氣質**。他應是一位判斷準確、決策果斷、大勇大智型人才，嚴於律己、舉止檢點且屬深思熟慮、兼聽則明、善於團結各種不同觀點人士共事的公眾人物，而絕非一個醜聞不絕、自毀形象的政壇短命者或自命不凡的孤家寡人。②**獻身型社會活動家的經驗**。他應是一位積極參與、熱情支持各類社會公益事業，姿態高超、廣受信賴的人士，而絕非一個沽名釣譽的小人。③**成功經營者的事業基礎**。他應是一位具豐富管理經驗，事業有成，且沒有後顧之憂的成功人士，而絕非一個既無事業基礎又無管理經驗的專業化政客。④**嚴謹學者的知識結構**。他應是一位具有正式學位和相應專業資格，懂行政運作、懂管理、懂法律、懂國際關係的知識密集型勞動者，而絕非一個知識層面偏低、不求進取的庸人。⑤**腳踏實地實幹家的作風**。他應是一位平易近人、親力親為、樸素無華的務實型領導人，而絕非一個高高在上、不恤民情的官僚。⑥**堅定愛國者的胸懷**。他應是一位具強烈民族感情，尊重中央，熟悉中國內地事務並同內地由中央到地方各級政府保持良好關係的愛國人士，而絕非一個言不由衷、只善鑽營的兩面派人物。<sup>9</sup>

首位行政長官何厚鏞作為澳門特區建區元勳不僅受到澳門社會內部的高度認可，而且在全國範圍內以至海外都留下極深形象。作為何厚鏞行政團隊的重要成員之一，現任行政長官崔世安上任四年多來率領全澳居民繼續拓展澳門“一國兩制”事業。2014年又是一個行政長官選舉年。人們有理由對下一任行政長官的人選及其新建執政團隊抱有更高期望。

誰是澳門特別行政區第四任行政長官，誰是澳門60萬居民心目中的最佳人選，這顯然要在預期2014年年中的大選中揭盅。按照常理判斷，現任行政長官崔世安如果決意參選連任顯然具有相當高的成功機會，一是經過近5年執政已建立較高民望，對政府運作的掌握已漸入佳境，二是在另一特別行政區行政長官轉入普選產生進入多事之秋，至今似不能令中央政府放下心來，澳門特區如能多一些和諧、多一些穩定，顯然也是盡在不言中。故澳門2014年行政長官選舉天秤已明顯向現任行政長官傾斜。

當然，事態發展存在一定變數也是必然的，一方

面，澳門特區第一個 15 個踐行“一國兩制”過程中具有高競爭力的年輕一代正迅速成長，其中可資推到高位的出類拔萃者大有人在，另一方面，伴隨民主政治的深入，社會各界對公平競爭頗有訴求，如果第四任行政長官選舉過程有多過 1 人參選，那麼不僅有助於體現程序公正，而且對培養新一代年輕政治家也會有所裨益。

## 五、當前行政長官要面對的八大挑戰

面對挑戰、應對挑戰，對於任何實施有效管治的政府都應看成是常態現象，沒有挑戰就沒有社會進步，就沒有政績可談，就沒有高超領導人展示其決斷能力的空間。對於新政權剛剛起動的澳門特區，由於多元化社會價值觀不同，人們對實踐“一國兩制”成效的判斷與認知，可能存有差異，但堅持居安思危、與時俱進，恐怕是共同的企盼與心願。

### (一) 民生長效機制的鞏固與社會公平正義度的提升

成立特別行政區既標誌着國家對澳門恢復行使主權，也標誌着澳門進入“澳人治澳”、高度自治歷史新時代。新政權施政基點，其出發點和落腳點都在於體現政權的民本性，亦即為最大限度地滿足民眾依法行使基本權益，包括政治上民主的擴大和經濟上民生的提高，這也是《澳門基本法》所強調的特別行政區整體利益所包含的概念。民生是社會穩定和諧的基礎，民生工程也直接關係到社會公正，一旦不達標或低位運行必然影響居民對前景的信心，也直接影響政府依法施政的預期成效。民生無小事，沒有居民的安居樂業，就沒有地區的長治久安，故它是以人為本施政理念的切入點、立足點、歸宿點。

民生問題現已成為衡量特區政府施政成功與否的晴雨表。居無定所、房價高企這隻攔路虎已不能被簡單地看成是經濟問題，它直接影響到社會和諧和穩定。高房價並非澳門特有現象，也並非澳門可以獨善其身、自理門戶。這裏既有回歸前澳葡政府管治失效失靈一面的因素，又有回歸後新政府某些作為失當包括歐文龍前司長埋下的隱患，既有經濟指標快速提升和“一國兩制”事業順利推進又有部分居民日漸高漲的企盼實現無望形成的落差。應該說，這道難題短期內難以拿到高分，但不易為也要為，更何況澳門已積累了不少比較有利於突破的治理經驗。

### (二) 繼續打好博彩開放一仗

在產業相對多元化舉步難艱之際，認真梳理好博彩業正反的經驗十分重要與迫切。在澳門，可以講“成也博彩，敗也博彩”，它是政府與社會構思未來發展的一個不可繞過的主題。這直接涉及科學發展觀，也涉及實事求是的認識論。

在澳門，圍繞博彩業存在價值以及它與產業相對多元化的關聯的爭論，也許還會長期存在。這裏，一是博彩博奕的關係。一提博彩，人們往往抓住Casino不放，對其過分崇拜、依賴不妥，全面排斥、否定也不妥，其實，“人類社會本身某種意義上講就是無時不在的博奕場，在社會大舞台上健康力量與非健康力量在博奕，文明行為與非文明行為在博奕。政治領域是圍繞一個權字(power)在博奕，經濟領域是圍繞一個錢字(money)在博奕，文化領域是圍繞是與非、對與錯、即圍繞真善美與假惡醜的判斷價值在博奕。”<sup>10</sup>故此，如果有朝一日出現一個叫社會博奕學的新科學，那絕不會令人意外。二是博彩業利弊關係。有人說澳門博彩靠賺大陸的錢而生存，有人說它是非文明產業，但今天的澳門博彩業，首先，是法定產業，依法經營、依法監管，即有其存在合法性；其次，權衡利弊絕不是兩相等同或互為抵銷，而是利遠大於弊、功遠大於過，即具相對合理性；再次，人們不應忘記，它在澳門存在已超過一個半世紀還多，它不是因特區成立而開辦，2002 年的開放只是經營主體相對多元化。

在新一任行政長官施政期內，六間博彩集團都面對續約問題。鑒於當前博彩業已逐步做大做強成為“世界第一哥”，也鑒於這些集團硬件投入不可謂不大以及六間有三間份屬美資，如何防範尾大不掉的後遺症，不能不看成是挑戰高層決策智慧的高難度議題。提早作好系統論證，令新批給具有更高的合理性正當性，具有特殊的意義與價值。

### (三) 施政團隊優質化、精英化、問責化

《澳門基本法》設計的行政長官制絕非只是集中關注行政長官一個人的能力；聲望與形象，同這個核心制度配套推出的就是主要官員制。澳門被列入主要官員級別的包括行政法務司長、經濟財政司長、保安司長、社會文化司長、運輸工務司長及警察總長、海關關長。當然，直接對行政長官負責的廉政專員和審計長也應列入主要官員系列。作為由行政長官提名、中央政府委任的特區施政團隊主要成員，他們的身份、形象顯然直接同行政長官相聯繫。因此，結合澳

門特區第一個 15 年政府依法施政與管治成效的評估、分析，對於主要官員制及其表現與發揮作些深入思考與認定絕對不是多餘的事，一來這也是一項嶄新制度，其運作有待不斷完善，二來其據位人絕大多數已連續任職三屆近 15 年執政期，崗位要求、民間期望與本人表現匹配度如何已有迹可循。能否在第四任行政長官上任同時，把核心施政團隊的優質化、精英化、問責化進一步提到日程，恐怕是一項無法繞過的熱點話題。

“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>11</sup> 人們希望見到的局面是：有朝一日有作為敢作為的真正強強組合得以出現，既有強行政長官又有強施政團隊，任人惟賢、任人惟德，至少在政府高層和一些關鍵崗位上能實現能者為帥，其核心據位人能被社會認同是最佳人選或較佳人選。

#### (四) 突破潛文化是對執政能力與理念的考驗

在澳門公職人員系統中有一個無人不知、無人不曉的潛文化——“不做不錯、幹少錯少、幹多錯多”，也就是說有些官員只當和尚不撞鐘，不承風險、不擔是非、得過且過。如果說在回歸前的殖民管治時代，類似消極現象可能有其合理性一面，那麼時至今日，在“一國兩制”歷史新時代，作為“澳人治澳”主體成員的各級公職人員依然有意無意受“不做不錯”文化所擺佈，則不能不看成是一種消極現象。

十多年來，公職系統人員在執政能力與執政理念上發生了根本性改變，服務承諾已呈普遍化，追求熱誠、主動、高效、認真的服務哲學正迅速建立起來，某些部門受到社會各界的頗高讚譽。然而，另一方面，機構臃腫、人員膨脹、不推不動、效率低下、執行力打折扣，也在不少政府部門中普遍存在，2013 年結束前政府宣佈新的一年還要大幅擴編。這類低效不作為現象，受到部分立法議員以及媒體和社會人士抨擊。政府年復一年在本地和外地組織一次又一次培訓，但正效應正能量似乎尚未能同投入成比例上升。面對此情此景，作為特區最高領導層，行政長官與主要官員不能不高度重視，以求從制度、理念、服務文化和價值觀等多方下手，把公職人員系統的能力建設、理念建設實實在在地抓起來，該立法的立法、該培訓的培訓、該訴諸紀律的訴諸紀律。

#### (五) 突破發展空間制約與區域合作的深化

博彩業畸形發展造就了澳門現時繁榮表象，為了確保發展的穩定有序、持之以恆，對於特殊歷史形成的發展空間制約如何加以突破，顯然，早已嚴峻地擺在特區政府和各界人士面前。善用資源、善用機遇的前提是對環境、對形勢的客觀理性判斷。這項要求對任何性質的政府和領導人都不例外。

澳門現階段面對兩大主要制約：發展空間與人力資源。區區 30 平方公里面積逾 60 萬居民，平均 2 萬人/平方公里，這意味着發展空間未獲明顯改善的同時土地承載量卻在繼續快速增長，說基本飽和甚至超荷承載也許並不過分。當前，進一步提升發展質量依然有潛可挖，但力爭推出若干治本性舉措恐更重要。政府倡導的“一個中心、一個平台”策略何時全面見效尚需時日。澳門向何處去，未來發展之路如何走好，似乎很有必要在高前瞻性拉動力的深層次思考與研究上下功夫，也就是說設法建立有助支撐特區長效發展的治本課題，而不是憑簡單思維表態、講講官話。區域合作顯然是有效選擇之一，但要力求作出更加徹底的改變，就不能不在現有基礎上推出更加多元、更加實際、更具拉動作用的構想。把類似思維看成想入非非或挑戰甚麼，都沒必要，這中間最核心一點是對“一國兩制”深層價值的認知和國家最高核心利益的維護。

#### (六) 民望下行風險加大

特區政府係按照基本法而建立，實行“一國兩制”的特區政府以依法施政、以人為本為自己施政宗旨與目標。施政陽光化、科學化、民本化是不折不扣的制度設計要求，也是新政權機關自上而下自身建設的基本標的所在。特區各級官員都是“澳人治澳”的有效載體，但他們也應明白全體澳門居民同樣是“澳人治澳”的權利主體與義務主體。作為父母官，手中有權有勢有資源，也享有國際上水平不低的薪酬福利以及政治榮譽，但一時一刻也不應忘記身上權力來源，不能把服務對象擺錯，不能反客為主、關係倒置。一個有作為肯作為的特區官員建立正確的權力來源觀、民間智慧觀、社會分工觀十分重要。

在現代社會，社情民意構成政府管治有效性的一個重要驗證指標，而由商界巨頭代表的社會上層和處於社會底層的弱勢群體通常成為政府施政的主要依托和重點關注對象，這無疑有其一定合理性必要性。但執政者如果長期對佔人口大多數的中產階層有意無意加以忽略，那麼要在民調中保持高認受性顯然難

以如願。澳門關於中產階層的科學定位在社會結構分析中一向受到忽視，發達社會的中產階層具有兩大社會屬性：一是經濟上自主性，他們或有固定收入或擁有一定可支配財產；二是社會貢獻的穩定性，他們受過較高教育，通常擁有較高學歷、較佳專業背景，居於社會結構較高層次，甚至是社會得以發展進步並保持和諧穩定的主力軍。故此，關注中產、重視中產業已成為澳門特區現階段一個十分突出、十分敏感的社會結構優化課題，在推動實踐“一國兩制”新征程中亦是一個不容輕視的關注主題。

在多元化社會，存在多元表達多種聲音，但主流民意取向又十分明確，個別情況不排除出現一定偏離，但從長遠觀察，則不容懷疑。當然，主要領導人不能為了民望而作秀，或貪一時之快，四處承諾願景，這就有個對形勢的判斷、對前景的預測、對主流民意的回應與對極端言論的防範等原則與技巧問題。總之，民望指標的升降浮沉並非無律可循，要設法抓住兩頭、鞏固中間，這涉及對社會結構演化規律的認知，也涉及對社會發展不同階段核心問題的判斷。

### （七）應對突發事件

中共十八大三中全會決定要設立國家安全委員會，完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全。澳門特區 2012 年底也設立了由行政長官主導的跨部門應對突發事件的委員會。構建現代安全觀，建立專門跨部門機構進行統籌十分必要與迫切。國際經驗和內地經驗都表明，無論天災還是人禍任何一個國家、任何一個地方都難以說可以潔身自愛、萬無一失。“凡事豫則立，不豫則廢”，是老生常談。澳門作為一個實行“一國兩制”的特別行政區，優勢集中，發展指標一再飆升，民生大幅改善。這當然是值得高興、引以為榮的，但也不應忘記“福兮禍所依，禍兮福所伏”的古訓，加之，博彩業結構複雜，尾大不掉，而澳門社會環境十分寬鬆包容、進出境格外方便，故危機意識、憂患思維更顯重要。居安思危、有備無患，不是一句空話，必須警鐘長鳴、常備不懈，力求做到認知到位、舉措到位，從政府到民間形成一道高效高能的防患體系，令蓮花寶地永降吉祥、永保平安。

### （八）制度建設缺口仍大

澳門歷史性回歸並成立特別行政區，這不僅是通常人們理解的改朝換代，而且是全新意義的制度創

新。這種“一國兩制”理論指導下的新政權實踐已取得令人信服的驗證成效，但這只能被認定是“萬里長征第一步”。正因為“一國兩制”是中外憲政史上和政治發展史上史無前例的嶄新事業，故其自身便要求在實踐中不斷提升實踐水平，在其創新道路上繼續堅持開放與改革思維、繼續實現創新。

新制度主義有一個理論叫制度供給，它“主要取決於一個社會的各個利益集團的權利結構和力量對比”。<sup>12</sup> 影響制度供給的因素主要有：憲法秩序、制度設計成本、現有知識積累及其社會科學知識的進步、實施新制度安排的預期成本、現有制度安排、規範性行為準則和上層決策者的淨利益。<sup>13</sup> 從澳門特區來看，影響制度供給的七大因素中最重要憲法秩序，已由基本法作出了全面而清晰的規範體系加以指引，而另外六項因素均有不同層次甚至頗大的建設需求。以特別行政區制度為例，恐怕至今仍是一個極需強調與加深認知的課題，有人認為既然“50 年不變”，那麼回歸前甚麼樣現在就依然是甚麼樣。“保持原有的資本主義制度與生活方式，50 年不變”、“以法律保護私有財產權”，這是“兩制”的一項核心內涵，但這絕不能引伸成特別行政區政治、經濟、文化都具資本主義屬性的結論。回歸 15 年來，在政法領域的制度建設，包括《澳門基本法》的生效實施、11 部全國性法律的適用實施、特區立法機關 200 部新法律的及時制定，已經奠定了特區法治的良好基礎。但即使政法領域，制度建設仍存頗大缺口：原有法律的深層次清理、系統化、規範化，恐怕還有一段長路要走，對原有的行政法規和其他規範性文件的清理、對一些大法典的跟進修訂均待關注；行政架構的佈局、結構、功能調整存有空間；公職人員“不做不錯”潛文化有待破除；公民意識的提升與公民社會的建設步履艱難。凡此種種，行政長官與其執政團隊當然不難作出認定。

## 六、實踐“一國兩制”新征程要求相應新思維來匹配

### （一）澳門已發生質變，仍有巨大空間可資拓展

澳門是中華人民共和國現有兩實行“一國兩制”的地方行政區域即特別行政區之一，享有高度自治權的澳門特別行政區實行的是一種由基本法設計的特別行政區制度，這是國家主權下體現憲政創新、獨具多重優勢的發展模式。澳門特區成立 15 年來和

諧穩定、快速推進的發展局面，令人信服地驗證了“一國兩制”方針的科學性和生命力，也及時有效地驗證了澳門人不僅完全有能力、有辦法，而且也完全有智慧，不負眾望地履行“澳人治澳”歷史使命。

澳門特區可以講已為“一國兩制”的長期實踐打下了較為堅實的基礎，特區成立 15 年來所取得的正確實踐“一國兩制”的基本經驗是社會各界的共同財富，但實踐“一國兩制”還有很長的路要走，澳門特區現有經濟、社會發展同高發達社會的均衡發展目標要求還存在不小差距，同中央政府和全國人民的殷切期望還相距甚遠。對於當前形勢不應存有誤判，對於初步成果不應盲目自滿。特區面對的新挑戰新征程有待政府與社會的共同開拓。

### (二) 港澳兩特區同中有異，凸顯澳門地位重要

香港近半個世紀曾以快速發展、高效管理、文明法治的世界級經貿中心享譽國際社會。1997 年回歸後，近 17 年來共和國首個實行“一國兩制”的特別行政區，歷經風風雨雨依然展示出“東方之珠”的迷人魅力，其全面高效的服務、增值、創新功能依然不可取代，在各種勢力挑戰、衝擊下驗證“一國兩制”科學性、生命力的歷史洪流節節向前、勢不可擋。香港特區的示範效應無人可比，香港特區的光明前景不容置疑。面對近期罕見的複雜多變現實，盡早推動各層面對特區 17 年發展規律的思考、總結、補評，十分必要。拋開其他相關內外因素，行政長官的能力與形象受到一定質疑不足為奇。有人評論說香港特區三位行政長官中有人“稍遜風騷”，有人“略輸文采”，也有人政治智慧不足。

反觀澳門，近 15 年來何厚鏞、崔世安兩位行政長官帶動下政局相對穩定、經濟加速成長、文化有其特色，新政權運作亦較順暢、國際形象拾級而上，廣大居民綜合生活質素呈“芝麻開花節節高”，為衡量“一國兩制”事業提供了一個直觀的演示場。也許，用實踐“一國兩制”高成功率來描述絕不過分。這正是：“小劇場大劇目、小市民大思維、小城市大發展”<sup>14</sup>的典型寫照。

### (三) 澳台關係常態中有特色

澳門與台灣，作為海峽兩岸具有特殊地位的兩個地區，無論原有社會制度的相似性還是雙方聯繫的廣泛性，都導致兩地關係的高依存性。因而，發展兩地全面交流與合作前景十分廣闊，而且對推動兩岸之間大互動直接相關。澳台之間交流與合作的廣度、深度

的進一步拓展，既可直接造福兩地居民，而且也為有效展示“一國兩制”提供一個絕好窗口。

澳門特區“一國兩制”事業的成功實踐所具全局性全國性全球性意義正積極發酵擴散中，一方面，它令澳門居民有機會有條件勇攀國際發展指標新高峰，成為全球華人經濟體的最高參照指標，另一方面，它也令台灣同胞和國際上親台人士實實在在感到“一國兩制”下民本位體制的優勢，特區內民權民主逐步擴大，民生民利快速提高，民意民願備受尊重。這清楚不過地表明“一國兩制”的制度優勢、理論優勢正初顯威力，從而極大地增加了國家和國家領導人對實現國家和平統一與民族偉大復興的話語權和威懾力。蓮花寶地的時代內涵也因而得到進一步擴充。

### (四) 正面總結澳門發展規律具突出現實意義

怎麼看澳門，怎麼看“一國兩制”在澳門的實踐，這是一個事關中國特色社會主義事業、事關“中國夢”最終實現的一件大事。對於實踐“一國兩制”已有 14 年以上積累的澳門特區，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，怎麼看澳門特區 15 年來實踐“一國兩制”的基本規律，更有必要進一步提升共識。及時總結實踐“一國兩制”基本經驗事關特區未來第二個、第三個 15 年發展走向，也事關國家核心利益和特區整體利益。每個人均可做出各自不同的判斷，但以下八點恐尤其值得重視。一是尊重中央管治權威，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；二是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《澳門基本法》，認真培養可靠的年輕梯隊，而且有條件人士應主動投入對“一國兩制”深入而系統的研究；三是堅持依法施政、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；四是量入為出，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；五是循序漸進，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；六是力求寬鬆包容，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；七是維持多元多維，擴大開放度，但政府與民間都需把握核心價值觀的導向，當仁不讓，當機立斷；

八是廣結善緣，兼愛平等，主動拓寬對外聯繫渠道，主動維護特區健康形象。<sup>15</sup>

## 七、堅持新型認知體系，堅持理性思維

隨着“一國兩制”事業的快速推動，不僅行政長官及其施政團隊對特區發展基本規律的認識及有效管治經驗的積累不斷豐富，各界人士對“一國兩制”理論與實踐的理解與體會也在全面加深。社會各界既是特區政府施政的客體和服務對象，同時也是包括行政長官在內特區政府特別是其核心層面施政能力與施政理念是否到位的有效監督者。對於民間的正當訴求和不同形式的評議、批評，應看成是一種特殊動力、特殊資源以至特殊智慧，設法將之及時而有效地轉化為正能量正效應，也是對特區高層的一種檢視。一方面是及早建立新型認知體系，另一方面是調整好幾個方面基本思維。

### （一）提升“一國兩制”基本認知從高端做起

澳門特區成立 15 年來實踐“一國兩制”的基本經驗表明，不斷提升官員和民眾對“一國兩制”的基本認知是一樁實實在在的法治建設工程和公民社會建設工程，而政府高端重視、身體力行、身先士卒又是高效推進的保證。

一是知與行、理論與實踐的不可分割性、互動互促性。其中“知”的積累、理論的提升更是不容忽視一環。在政府周而復始運行中有法可依、有章可循的事項應屬常態穩態，不難應對，但有效應付新事物、新變局的關鍵在於防範意識或前瞻思維的到位，離開平時在“知”字上的積累便難以做出正確的“行”。

二是認清新事物發展規律。“一國兩制”是創新事業，它必然要在實踐中完善，或者講實踐“一國兩制”本身就是創新延續過程。對於已有 14 年有多實踐經驗積累的澳門，盡快啟動對這個時段基本規律的深入思考與總結，從而在未來實踐中得以展示出更高的實踐水平。

三是高端崗位據位人與多讀書絕非對立現象。被歷史選中成為高端崗位據位人只是過去時或現在時，而非將來時。任何自命不凡、非我必屬一類封頂心理狀態都未必能善終。

四是官員培訓與培訓官員。高端崗位據位人享有法律設定的權限，有份就諸多重大問作出決策，但智者千慮必有一失，指導工作過分靠權勢難免與實際脫

節，難免同民眾期盼脫節，故此，明智的做法是不要自我封鎖、自持滿足：一方面，在認同自身的可塑性前提下主動抓住一切可以利用、有助及時充電的培訓機會，另一方面，也要把培訓下屬、培訓市民作為自身施政成功之道。

五是善用非建制內智力資源。澳門是一個微型社會，自然資源與社會資源雙缺是主要發展制約。但發展質量的調升永無止境，人力資源深度開放的潛力不能低估，加之還有背靠祖國的優勢，祖國內地各領域人才濟濟，故此，適度放低身段並主動吸納民智、合理啓用民間智囊團，實有必要。

六是富智於民、積智防變。發達型社會應是健康型、精品型社會。只要包括政府及公務員隊伍在內全澳成為精品型社會，成為高標準公民社會，澳門就不怕征途上任何艱難險阻，就會永立不敗之地。應該說“民富國強、民智國興”，高素質、高競爭力的居民（特別是中產階層）就是一種“金不換”的軟實力、正能量。

### （二）若干核心理念的建立與鞏固

作為“澳人治澳”頭號領路人，行政長官在實踐“一國兩制”宏偉事業中所言所行、所思所想都直接關係到特區整體利益，包括國家主權、安全和發展利益和澳門本身長期繁榮穩定。面對社會上的高期望值，行政長官及其施政團隊要承受不少心理壓力，完全可以理解。但正因為“一國兩制”是嶄新事業，沒有先例可循，所以只能當仁不讓、無所畏懼地探索前行；要力求能真正做到與時俱進、循序漸進，在實踐中不斷提高實踐水平，恐怕在認真做好對前 15 年發展規律總結的同時，大力在全社會拓展與“澳人治澳”相適應的價值判斷體系，至為重要：一是愛國愛澳、尊重中央、國權至上思維；二是以人為本、愛民為民、民生優先思維；三是公平競爭、陽光透明、公正執法思維；四是保障人權、拓展民生、以法治澳思維；五是開放改革、開拓創新、求真務實思維；六是關愛後代、總結經驗、知行合一思維。

## 八、結語

“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。以行政長官為核心的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。

作為澳門特區頭號領路人，行政長官的一舉一動被高度關注。在行政長官換屆選舉年，無論新一任行政長官由誰擔任——現任行政長官連任還是有新人

選新面孔出現，無論選舉結果還是選舉過程，無論行政長官本身還是主要官員團隊編組合理性與正當性，進入歷史發展進程第15年的澳門，有必要有條件把各領域事項辦得更穩妥、更具效益，這意味着“一國兩制”在澳門特區的實踐穩步達致一個更高水平。多一些成熟與理性，少一些消極與空轉，這樣的結果、這樣的過程關係到廣大市民切身利益，大家當然都願意見到。

### 註釋：

---

- <sup>1</sup> 見《中華人民共和國立法法》第8條。
- <sup>2</sup> 楊允中：《我的“一國兩制”觀》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第157頁。
- <sup>3</sup> 同上註，第52、53頁。
- <sup>4</sup> 同上註，第53頁。
- <sup>5</sup> 蕭蔚雲主編：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學，2005年，第2頁。
- <sup>6</sup> 同上註。
- <sup>7</sup> 同上註，第2、3頁。
- <sup>8</sup> 楊允中：《澳門與澳門基本法》，澳門：澳門基金會，1999年，第27頁。
- <sup>9</sup> 同上註，第29頁，引用時略有補充。
- <sup>10</sup> 同註2，第319頁。
- <sup>11</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。
- <sup>12</sup> 見《辭海》(第六版)，上海：上海辭書出版社，2009年，第2950頁。
- <sup>13</sup> 同上註。
- <sup>14</sup> 楊允中：《“一國兩制”：實踐在澳門》，澳門：澳門基本法推廣協會，2002年，第410頁。
- <sup>15</sup> 楊允中：《論現代憲政與“一國兩制”文明的創新價值》，載於《“一國兩制”研究》，2013年第2期(總第16期)，第6頁。