

“‘一國兩制’實踐的經驗總結 ——慶祝澳門回歸十五週年”學術座談會紀要

澳門學者同盟秘書處

主辦：澳門學者同盟

時間：2014年12月15日(星期一)
下午6時半至7時半

地點：澳門萬豪軒酒家

主持人：楊允中(澳門學者同盟會長、
澳門理工學院教授)

與會者：黎曉平(澳門科技大學法學院教授)

許昌(澳門理工學院一個兩制研究中心
教授)

朱世海(澳門科技大學法學院副教授)

駱偉建(澳門學者同盟常務副會長、
澳門大學法學院教授)

楊秀玲(澳門學者同盟副會長、
澳門大學校長辦公室主任)

冷鐵助(澳門學者同盟常務理事、澳門理工
學院一國兩制研究中心副主任)

婁勝華(澳門學者同盟理事、澳門理工學院
公共行政高等學校教授)

李略(澳門學者同盟理事、澳門理工學院
公共行政高等學校副教授)

李燕萍(澳門學者同盟理事、澳門理工學院
一個兩制研究中心副教授)

姬朝遠(澳門學者同盟理事、澳門理工學院
一個兩制研究中心副教授)

梁淑雯(澳門學者同盟秘書長、澳門理工學
院一個兩制研究中心講師)

江華(澳門大學法學院博士研究生)

15年來，“一國兩制”方針在澳門成功實踐，《澳門基本法》得到順利實施，澳門居民以強烈的使命感和責任感努力建設自己的美好家園，積極探索出了一條符合澳門實際的發展道路，各項事業取得長足發展。澳門回歸15年來取得的成就令人鼓舞，積累的經驗彌足珍貴。為此，澳門學者同盟於2014年12月15日舉行“‘一國兩制’實踐的經驗總結”學術座談會，邀請澳門各大專院校專家學者系統思考澳門特別行政區第一個15年走過的道路及其基本規律，並探索新一屆特區政府施政思路和特區下一個15年的平穩發展方向。現將會議紀要整體發表，謹供讀者參考。(有關各位專家學者的發言，純屬爭鳴之見，並不代表本會及《“一國兩制”研究》期刊立場)

十五年“一國兩制”創新發展

楊允中：澳門回歸已15年，如何看這15年來的發展，社會共識是，澳門可以被認定為正確實踐“一國兩制”的一個成功樣板。我們國家只有兩個特區，香港雖然剛發生“佔中”事件，但也是成功樣板，她是第一個成立的特別行政區，發展着實不容易。相較起來，澳門驗證“一國兩制”方針似乎可以得到更高分數，但關鍵是利用回歸15週年的時間點，把15年來實踐“一國兩制”的基本規律達成一個共識，當然不可能要求每人都認同，但將實踐經驗總結為幾個核心要素將更有利於第二個15年的發展。澳門特區政府剛剛換屆，總的來說，社會各界對新的施政團隊的評價比較高，他們比較年輕化、專業化，而且絕大多數人都有從政經歷，有理由對未來5年施政寄予厚望。第四個5年能否比第三個5年做得更好，社會各界有很高期望，因為已經有了前三個5年的經

驗積累，新班子起點比較高，已有作出一番業績的良好條件，但畢竟還有待未來作出驗證。希望特區政府能運用完整的歷史的和發展的觀點來系統總結 15 年而不僅僅是一個 5 年的施政經驗，因為特區從無到有，施政經驗是不斷累積的。澳門學者同盟剛出版的《“一國兩制”成功實踐的啟示——對澳門回歸十五年巨變必然性的基本認知》，內容比較充實全面，主題緊扣回歸 15 年來社會關注的重點議題，可供政府和社會各界參考。我們雖以正面經驗為主，但總結歸納時沒有迴避發展不足問題，而且在此基礎上提出了特區未來發展路向和實施策略。

駱偉建：澳門回歸 15 年取得輝煌成績，我認為成功的經驗原則要堅持。第一，要堅定不移地落實“一國兩制”方針政策，特別行政區是在“一國兩制”理論框架下建立起來的，所以澳門特區政府的施政和各項政策都應符合“一國兩制”方針政策這個大前提。在研究“一國兩制”時免不了與香港作出比較，為甚麼兩個特區會有不同的發展情況？原因很多，有的可能是客觀上，但我認為一個主要問題是兩個地區對“一國兩制”方針政策的態度不一樣，所以才產生了不同的結果，澳門將來仍然要正確理解和貫徹落實“一國兩制”方針。第二，從理論方面理解“一國兩制”，大家都有不同的看法，認識也不完全一樣。例如“一國”的標準是甚麼，“兩制”的界綫在哪裏，等等。這些問題在 50 年內都會長期存在，我們可以細心領會，甚至達成共識，當然分歧也是會長期存在。在這個前提下，更重要的是要依《澳門基本法》辦事，《澳門基本法》就是一個規則，在沒有修改之前，不管對“一國兩制”有不同的理解，但總有一個標準，而《澳門基本法》就是這個標準。在處理一些問題時，特區政府、立法會議員、居民在這個問題還是堅定不移的，這是我們成功的一個經驗。這兩點看起來比較抽象，但卻是根本的。只要堅持這兩點，任何問題都可以解決的。

黎曉平：早前隨澳門學者同盟交流團到甘肅省訪問，訪問團與甘肅省社會科學院舉行了一次座談會，該院院長在總結發言時講過一段話。甘肅省是中國偏遠的一個省份，但和兩岸四地的學者和人員並非沒有交流，但十幾年的交流有很深刻的感受：台灣人和大陸人不是一條心，談不合攏；香港人和大陸人不單止不是一條心談不合攏，香港人更是想方設法要讓大陸人按他們的想法和方向走；只有在和澳門的學

者、事業家和人民交往時，他們才覺得大家是一條心的，很親切。這說明了一個重要問題：國家認同。澳門人從來就沒有甚麼如澳門獨立的想法，不像台灣和香港，一直在和大陸分彼此，澳門人有先進的國家觀念，和大陸不分彼此。這是澳門能正確實踐“一國兩制”的根本原因。由此可見，很多問題的根源不是制度，而是觀念，制度改革不見得能解決所有難題，只能靠建立起正確的觀念，問題才能迎刃而解。因此，繼續宣傳“一國兩制”、宣傳基本法很重要，而且宣傳的過程中必須要把當中的道理講清楚講明白，讓大家樹立起正確的國家觀念，只要這樣“一國兩制”這條路才能長久地走下去。

許昌：“一國兩制”還是在探索之中，雖然取得了一定成績，並有了很大的建樹，但需要總結的經驗也很多。其中有三點的認知是很重要的。

第一點，“一國兩制”要中庸、要平和，“一國兩制”就要各方都能接受，這是非常重要的。如果說，在特殊的情況下要做特殊的安排、要給予特殊的地位，這種做法的前提是各方都能接受。比如上世紀 80 年代的價格雙軌制、城鄉二元社會等，在當時都是很自然的現象，但到今天就接受不了。今天，很多地方都面臨一些同樣的問題，如財富無法世代傳遞，全球化使資本集中在金融業和房地業，導致樓房的作用不是其住宅的功能，而是作為財富儲存的功能，導致年青人買不起房子，公共管理中出現官員的傲慢、權力的傲慢等問題。這些問題實際上存在於兩岸四地，但澳門到目前為止還可以維持比較好的局面確實因為澳門其有特殊性，而這種特殊性是各方都能接受。也就是說，這些特殊情況北京能容忍，澳門人能容忍，特殊狀態才能維持下去。澳門有其優勢及歷史傳統，比如愛國愛澳傳統，又如對葡萄牙人統治的憤恨而造成對新建特區政府的好感，但這些傳統要維持是需要代價的，其代價在各方都能接受的情況下才能維持。

第二點認知是實事求是。對於澳門的情況，應該由其現實條件出發的，不管是現實的經濟條件、社會條件、政府的體制等。大家經常說澳門就是與別不同，這是實話，我們也要實事求是地認清澳門這種“與別不同”，不能急於改變，否則只可能是無謂的犧牲。

第三點認知是“一國兩制”走的路必須符合規律。一切均要符合經濟規律、符合管治規律、符合社會發展規律。現在有很多事情是不符合規律的，拿

着不是當理說，拿着特權當理說。就以澳門的公務員數目為例，在1987年簽署聯合聲明的时候，澳門的公務員是8,000人，到1992年已膨脹至13,000人，中央政府對此不滿，葡方提出來因為正進行人員更替，所以過程中應允許有一定的膨脹系數，但到了1999年回歸的時候，公務員人數已經是17,000人，今天是35,000人了。這種膨脹的速度絕對不符合發展規律。歸根結底是對公務員編制沒有監督，對公共行政架構的設立沒有監督，對公共財政的運用也沒有監督，一味強調長官行政主導的權力。這絕對不應該是“一國兩制”發展的方向。

楊秀玲：“一國兩制”在澳門成功實踐，這一點是肯定的。“一國兩制”不管是其理論還是其實踐，都不是靜止的，而是在不斷發展之中。早前參加由澳門理工學院一國兩制研究中心舉辦的“‘一國兩制’高級論壇”，會上中國政法大學校長黃進教授的演講給了我很大的啟發。黃進教授提出了三點：第一點，他說“一國兩制”是中國社會的一種基本形態，現實就是“一國兩制”。第二點，他說“一國兩制”是中國的基本法律制度。第三點，“一國兩制”將會是促進中國的法治建設與法制改革。他的發言讓我覺得“一國兩制”有無限的發展空間。這是一種很正面的理論概括。如許昌教授講的，“一國兩制”不是到這裏就停止了，就結束了，但它在不斷發展。“一國兩制”事業要靠澳門廣大居民共同努力共同探索。

冷鐵勛：澳門回歸15年，成就很多經驗也很多，當中有一點既是成就也是經驗——對“一國兩制”及基本法的宣傳和推廣。無論回歸前後，澳門在這方面都做得比香港好。而且，對於“一國兩制”及基本法的研究、宣傳，澳門有一個相對完整的、包含了老中青三代結構合理的梯隊。這是澳門的一大特點。不過，關於“一國兩制”和基本法的推廣也面臨新的問題，比如學生和年青人對民主的訴求、對現實的不滿、對政府施政的意見等等。在宣傳和推廣基本法的時候，需要花更多的功夫，並且應該把憲法和基本法一起推廣，讓澳門居民除了對基本法有正確理解外，也要正確理解國家憲法。

維護國家和特區核心利益

黎曉平：關於特別行政區的發展和“一國兩

制”實踐，我認為有三大問題。第一個問題是認知不足。無論是中央政府還是特區本身，對於港澳地區社會形態的認知並不準確。港澳的社會形勢和經濟形勢都是變態的，所以第一步要做的是要建立一個正常的社會。第二個問題是對發展的看法。無論是特區還是國家，甚至是全世界，發展是主題，所有人都叫喊着要發展。可是，以澳門為例，受到如地理等各種方面的限制，不斷的發展真的能給澳門帶來好處嗎？澳門居民真的從中受惠了嗎？縱觀全世界也同樣，總在強調高速發展，但這並非一個社會應該一直持續的狀態，發展很可能對整個人類可能帶來的是壞處。第三個問題是“一國兩制”所面臨的重大挑戰——民主問題。這個問題在香港已經演變得嚴重。這正正是因為香港的民主之路走得太快了。而且，既然中央讓香港發展民主，那澳門又該怎樣？甚至一些大陸地區，如廣東、新疆等地又如何？這絕對關係到“一國兩制”的長遠實施。“一國兩制”的核心在於國家觀念、國家認同。沒有培育好特區居民的國家觀念和國家認同，“一國兩制”很難實施下去。國家認同感的建立不只是基本法的教育和宣傳，不是簡單的做好愛國主義教育能夠解決的。

駱偉建：我們要正面肯定這15年來的發展成就，但也要正視有待改善的地方。我認為除了公共行政改革問題外，從宏觀角度看，希望特區政府能夠把一些基本的政策措施做得更具體，不要年復一年提一些口號式的政策，更重要的是要拿出具體的措施，例如公共行政改革甚麼內容要詳細列出來，這樣才能夠看出成果，否則年年講改革，沒有進步。舉一個例子，過去大家對政府行使審批權時總有懷疑，政府不透明，政府與利益相關者有交集而不能做到公平公正，這是15年來大家很關注的問題，政府已有所回應並作出改善，最近成立了城市規劃諮詢委員會。我認為這個委員會是認真做事的，文件審閱得非常認真，而且委員會成員受到監督，因為電視會直播，委員有沒有發言，發言講甚麼都被記者和有關人員知悉，我覺得這個措施很好，使得委員會委員都要認真思考，不能閉門議論。如果特區政府對大家關心的問題都以這樣一種方式去解決，我相信澳門就能真正做到“陽光政府”、公平公正。

婁勝華：特區成立15年，一般座談會都在總結經驗，我認為應該談談教訓。在公共行政方面要改善的地方很多，我個人認為特區政府做得最好的是服務

型政府建設，例如服務承諾、ISO 國際品質認證、一站式服務等，應該說這些措施發揮了一定效果，居民也能夠親身感受到回歸前後接受服務的差異。其次，特區政府在“陽光政府”建設上下了不小功夫，例如官員財產申報制度、新聞發言人制度和電子政府建設等，得到了社會認同。但是，我認為特區政府有兩點不足：第一，責任政府建設未有成效。雖然我們看到政府已出台了一些官員問責的法律文件，但是法律執行情況如何，社會上有不同的看法，基法看法是有制度但未見實效，至今沒有一名官員因為在政策決定或政策執行上出現問題而執行這個法律制度。第二，法治政府建設有待加強，需要從兩方面分析：一方面，認為政府沒有依法說不過去，關鍵是在現時依法施政下還出現很多法律執行方面的問題，是法律本身的問題，或是政府沒有進行很好的法律改革，又或是執行過程問題？另一方面，公共行政改革不能不提的問題是關於公務員制度改革。應該說這方面是回歸以來做得最多的工作，從 2004 年的公務員評核制度到現在的行政合同統一，但需要反思的是，為甚麼越改革，情況越不好？人越來越多，政府規模越來越大，機構越來越膨脹，那麼多的公務員制度改革措施最後達到了甚麼目的呢？人多了行政效率就能提高了嗎？從目前情況來看，我認為人多了，很多事情反而沒有辦好，政府的組織架構多了，協調與溝通事務的諸多問題浮現，人員沒有降下來，行政效率也沒有提高，因此新一屆特區政府需要研究改革的目的是甚麼，要達到怎樣的效果。

姬朝遠：經驗(experience)是一個中性詞，包括正面和負面。我說三點：第一點，“一國兩制”不是港澳自己的事，是中央政府和港澳社會共同推行的國家事業。作為一項國家事業，國家對特區的事務是有話語權。我講一點關於國家的行政體系建構。“一國兩制”和特別行政區制度當初是針對台灣提出來的，回歸後港澳建成了一個直轄於中央政府的特別行政區，給予高度自治權。不過中央不能因此便完全放手讓特區自己管治，有些具體問題，中央政府還是應該參與進來。

第二點，澳門特區成功的經驗包括三個方面。第一方面是經濟的成功發展，而當中必不可缺的是成功地培育了博彩業作為經濟上的龍頭產業。我們必須認識清楚，博彩業是澳門的支柱產業，在世界上也是有名和領先的，而且發展博彩業也是符合《澳門基本法》的規定。第二方面是成功實現了中央權力和地方

權力的和諧並存和結合。第三方面的成功經驗是文化上的和諧統一，澳門對國家的認同度和對中央政權的認同度都比較高，這一點香港便不一樣，嚴格來說香港不認同的是政權，不是沒有國家認同，很多香港人表明了愛國不愛黨，可是，這是一個很嚴重的問題。我們認同“一國”——中華人民共和國，國家執政的中央政府就是由中國共產黨領導，不能在此之上搞分離主義，澳門在這方面的文化是比較協調和諧的。

第三點，基本法的設計有一定問題。對比之下，《香港基本法》和《澳門基本法》的條文是如此類同，但是香港社會和澳門社會又有如此多的不同，這當中不能說沒有問題。基本法是權威這一點是肯定的，但作為學者，應該有危機意識，應該重新思考基本法的設計和架構。剛才許昌教授說公務員膨脹的問題，澳門雖然地方小，但公務員增加是因為社會人口的發展社會事業的增多，中央政府既然賦予了澳門特區政府在行政上的權力，特區政府認為要增加公務員數目以更好服務特區居民，這一點是無可厚非的。但是，到底要增加多少才是合理？哪些增加是合理？哪些增加不合理？這些方面值得好好思考。

李略：我認為澳門給人的感覺較香港成功，原因在於澳門注重和諧，跟目前“一國兩制”方針比較配合，與中央關係比較好，制度運行期間沒有太大衝突。香港“佔中”所要達到的期望比較高，理想很好，但現實條件有一些限制，如何從有限的現實條件找到一個比較好的方案才是關鍵。我們應該思考的是，不管是澳門現存的問題還是未來發展的挑戰，制度是為誰服務的，是為廣大市民還是某些既得利益者或是特權階級？這個問題處理好，澳門的長期繁榮穩定和長治久安更容易做到。舉個簡單例子，所有研究都認為出租車不夠，出租車不規則情況除了執法問題外，最根本的問題在於供不應求，因而才會出現宰客、加價等惡劣情況，但是增加出租車牌照就能夠解決嗎？這涉及到現有牌照持有者的利益和廣大市民利益如何區分，現時出租車牌照已經是一種投資工具，而不是服務於市民的。

朱世海：澳門實踐“一國兩制”已 15 年，有很多成功經驗，我想到一條跟現在狀況有一點關係的，就是這麼多年來內地為澳門提供了大量人才。前幾天全國人大常委會副秘書長李飛在澳門做了一個報告，提到澳門未來經濟發展不能再堅持這種博彩業一業獨大的模式，產業結構調整需要人才支撐，澳門特

區政府未來是否需要考慮內地人才到澳門落戶的問題，按甚麼標準才有資格移民澳門，能不能借鑒香港特區“優才計劃”的做法直接解決？我認為這樣才能吸引人才安心留在澳門貢獻自己力量。

梁淑雯：澳門在“一國兩制”及基本法的研究和宣傳方面做得比香港好這一點無容置疑，我們的梯隊也確實是相對完整，但我個人認為梯隊的構成還可以進一步優化。在澳門，研究“一國兩制”、推動對基本法正確理解的學者中，尤其是冷鐵勛教授所謂老一輩和正值壯年作為中流砥柱一輩的，有很大部分都有比較強的國內背景，這既是好處也可能是弱點。好處是這些學者的學術功底深厚，而且擁有強烈的國家意識，能很正確理解並解說“一國兩制”，但弱點是其中方背景太強烈，對於一些問題的表現過於理所應當，對本地年青人比較激進的思法可能會表現出一種說教的態度，引起年青一輩的反感，變相可能導致年青人對“一國兩制”有抵觸情緒。正如冷教授所指，年青人對民主、對本土意識等有其想法，其中可能是受西方思想的影響，也可能是對國情、對“一國兩制”的不理解，如果在宣傳“一國兩制”時一味強調“一國”而忽略了年青一輩所在意的“兩制”，年青人可能根本聽不進去。又如駱偉建教授曾指出，“一國”和“兩制”在不同時間段是互為因果的，所以要這個制度繼續走下去，也同時需要尊重年青一代對“兩制”的重視，以及其引伸出來的相關訴求。因

此，我認為應該吸引更多本土的澳門年青人投入進“一國兩制”事業之中，讓他們跟隨前輩的步伐，建立了正確的國家觀念，堅定“一國”的信念，但同時，由於他們生於特區長於特區，對“兩制”深刻理解，更能夠從現實的角度去研究“一國兩制”問題。而且，由他們來接棒宣傳“一國兩制”，其形象也較容易讓人接受。“一國兩制”質的研究、定性的研究已經很多，結論也已經很清晰，但在實踐過程中，不同時間還是會出現不同的現實問題，這便應該靠生於澳門、長於特區的年青一代努力了。

江華：與香港比較，澳門在理解“一國兩制”和落實“一國兩制”方面做得比較好。如果要指出一點對未來的期望，我認為澳門需要加強提高自身的競爭力。澳門未來的經濟發展不能長期依賴於內地的支持與幫助。澳門雖然在很多方面都做得不錯，如公共行政、服務行業等等，但在科技影響生活這方面是相對落後的。在國內，很多地方對於科技的運用都比澳門強。我之前在北京光顧一個很小的食店時便留意到，小小的店鋪卻已用上電腦點餐，而且還有網上團購，只要有人網上點餐，店裏馬上會收到訊息，電腦打印出點餐條，上面清楚列明點餐都的姓名、電話、地址以及所點食物。類似的做法我在澳門沒有見過。現在是大數據時代，澳門在這方面需要加強，讓科技提升我們的生活質量。