

“一國兩制”與政治制度創新

楊允中*

一、前言

中國特色社會主義事業在基本制度建設上堅持自我完善、自我創新，走出了一條堪稱成功、來之不易的路子，其中，人民代表大會制度、中共領導下多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度等四大政治制度充分體現中國國情、突顯中國特色。它們構成現階段新形勢下深入改革開放的成功保障，也是億萬人民群眾維護基本權益的可靠依託。如同世界上任何政治制度均存在繼續完善空間一樣，中國主要政治制度的進一步優化建設也要擺在議事日程上不容放鬆。正如中共十八屆三中全會《關於全面深化改革若干重大問題的決定》所指出：“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。”

隨着香港、澳門的順利回歸和特別行政區的建立，體現“一國兩制”基本國策的特別行政區制度已出現在中國版圖上。這是一項可以列入國家基本政治制度系列的國家管理制度，更是體現理論創新與制度創新的最新成果。特別行政區制度的出台與實踐，非但不可理解為同原有政治制度的脫軌，反而應視之為國家主體部分堅持的中國特色社會主義制度的一個特殊組成部分，其終極值同樣是“兩個一百年”與中國夢的實現，因而應該認定為雙方殊途同歸、異曲同工。

二、制度與政治制度

“國家治理體系和治理能力是一個國家的制度和制度執行能力的集中體現，兩者相輔相成。”¹毫無疑問，一個國家政權的興衰成敗同該國的制度設計及制度執行構成正相關。所謂制度，簡約地講，就是反映國民意願要求、形成法律約束並進入常態實施的行為規範體系，如社會制度、經濟制度、政治制度、文化制度、軍事制度、外交制度、教育制度等。基礎制度尚可分解成不同層次、不同範圍的具體制度，如教育制度中的基礎教育制度、高等教育制度、終身教育制度、以及招生制度、考試制度、學分制度、學前教育制度等等。“政治制度是用來調節政治關係、建立政治秩序、推動國家發展、維護國家穩定的，不可能脫離特定社會政治條件來抽象評判，不可能千篇一律、歸於一尊。”²因而，“設計和發展國家政治制度，必須注重歷史和現實、理論和實踐、形式和內容有機統一。”³根據這三個“有機統一”判定的“人民代表大會制度是中國特色社會主義制度的重要組成部分，也是支撐中國國家治理體系和治理能力的根本政治制度。”⁴

政治制度可以界定為：集中體現國體政體即國家性質和國家政權組織形式，包括政權性質與組織形式、國家結構形式、國家機關體系、公民基本權益保障、政黨、選舉及其他民主實踐形式的制度總合。政

* 澳門理工學院理事會顧問、教授

治制度的敏感性所以奇高，是因為它直接涉及國家政權如何建立、如何運行的基本原則，是政治領域要堅持推行的剛性規範總匯，是國家政權賴以存在並維持正常運行的根本保障。用政治制度加以約束的對象當然是政治事物，而政治即“上層建築領域各權力主體維護自身利益的特定行為與特定關係。”⁵ 孫中山說得好：“政就是眾人的事，治就是管理，管理眾人的事便是政治。”⁶ 政治就是國家大事，就是國家利益最大化和民眾利益高到位率，政治涉及國家或各種利益集團(包括政黨)的存在與發展、性質與使命、追求與策略等方方面面，有好的政治理念還要好的制度予以保障。

綜觀當代世界，政治制度或政治體制的存在、延續、更迭普遍具有強烈的國情特色：自然地理條件、歷史文化演進、民族性格愛好等都是不容忽視的客觀因素。西方發達國家強調權力制衡、三權分立，主張“民有民享民治”，但實踐模式則各不相同。其中，受到廣泛關注的認定標準有：①共和制與君主制，其中，共和制近二百年來已逐漸佔據主流，而君主制由於憲政推進而大都演變成君主立憲制即虛君制，英國等一些號稱民主國家不僅至今仍存在地位顯赫的君皇，而且還延續着貴族制度；②總統制與議會制，美國是總統制的典型，行政、立法、司法三種權力由憲法授予三個分立部門，美國國會被認定是民主的象徵，但其代表民意制定的法律可以被聯邦最高法院宣佈為無效，英國的議會制則不同，內閣只能在得到下院多數信任情況下才能掌權，其首相和閣員必須是下院成員或分屬上下兩院；③一院制和兩院制，丹麥、以色列、新西蘭等國實行的是一院制，美國、瑞士等聯邦制國家則採用兩院制；④單一制和聯邦制，區別兩者的標準是中央與地方政府的分權，單一制國家地方政府的權力由中央政府加以規定，前者如英國，其地方政府的權力由中央政府立法機關即議會制定法令加以規定，後者如美國，其地方政府的權力由憲法規定；聯邦制的分權形式也不盡相同；在美國由憲法對聯邦政府權力加以列舉，各州則保留剩餘權力，在加拿大則由憲法對各省權力一一列舉，剩餘權力統歸聯邦政府。

社會主義國家強調權力屬於人民，共產黨為法定

執政黨。1917年俄國十月革命成功並建立第一個社會主義國家，但20世紀90年代初，執政黨的異化導致社會主義陳腐解體，一度是全球兩霸之一的蘇聯已成為歷史名詞。在現有自稱社會主義國家中有的已演變成不稱君主制的世襲君主制。社會主義真諦是甚麼，社會主義新型政權健康發展之路如何走下去，這既涉及對現實社會的認定又涉及對傳統理論的科學詮釋。在時代抉擇面前，東方一個文明古國的積極探索，已初步作出令人信服的回應。1949年中華人民共和國成立時便選擇符合自身國情的共和制、單一制、一院制，1978年實行改革開放後適度參照國際經驗值更全面推動極富中國特色的政治制度的進一步完善，從而令國人以至世人對理解與認知現代社會主義的科學內涵不斷增強有說服力、感召力的判斷依據。

制度特別是政治制度係人類文明進步的重要標誌，但制度孰優孰劣具有很大相對性。“世界上不存在完全相同的政治制度，也不存在適用於一切國家的政治制度模式。”⁷ “一個國家選擇甚麼樣的治理體系，是由這個國家的歷史傳承、文化傳統、經濟社會發展水平決定的，是由這個國家的人民決定的。”⁸ 制度是特定歷史背景、特定文化傳統、特定發展水平的產物，故任何國家都不應對別國說長道短、橫加干預，而要尊重各國人民選擇，堅持共商共建共享，始終把優勢互補、互利共贏、共同獲益作為國家之間相互關係基本準則。當然，制度不能絕對化，即使自認先進可行的制度也需要在動態變動過程中不斷加以完善。

三、符合中國國情、獨具中國特色的政治制度

中華人民共和國成立66年來經歷了由“站起來”向“富起來”的深刻變化。由初步“富起來”向“強起來”轉變宏偉目標的實現仍待未來30年一、二代人的奮鬥與創造。新中國建國初期在探索社會主義道路問題上走過一些彎路，但1978年12月中共十一屆三中全會後，國家實行改革開放新政以來的發展變化表明，認定中國特色社會主義道路是成功的、正

確的，應具相當深厚的理據；由空想到現實、由理論到實踐、由反覆到成熟，重新定位的社會主義經百年變遷、經兩大對抗性制度的競爭惡鬥，如今已站在全新起點、全新高度，繼續走在自我完善與成熟化的大路上。

在中國特色社會主義制度創建與完善過程中，其政治制度的逐步定型十分值得關注與肯定，經長期構建與完善現在政治領域存在四大制度：一是人民代表大會制度，這是國家的根本政治制度，也是國家政體核心；二是包括中共領導下多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度在內的三個基本政治制度。這四大政治制度產生於中國土壤和氣候，發展並完善於中國國情、中國現實，具有不折不扣的中國傳統和中國特色，也是執政共產黨奪取全國政權後全面管理社會過程中總結出來的具代表性、創造性的核心思維與實踐形式。

（一）堅持以人為本的人民代表大會制度

“在中國實行人民代表大會制度，是中國人民在人類政治制度史上的偉大創造，是深刻總結近代以後中國政治生活慘痛教訓得出的基本結論，是中國社會一百多年激越變革、激蕩發展的歷史結果，是中國人民翻身作主、掌握自己命運的必然選擇。”⁹ 作為中華人民共和國的根本政治制度，人民代表大會制度體現國家政體，由《中華人民共和國憲法》總綱前三條和第三章（國家機構）第一節（全國人民代表大會）和第五節（地方各級人民代表大會和地方各級人民政府）加以宏觀設計與指引，同時由《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》（1982年12月五屆全國人大五次會議制定）、《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》（1979年7月五屆全國人大二次會議制定，1982、1986、1995年修正）、《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法》（1992年4月七屆全國人大三次會議制定）、《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》（1979年7月五屆全國人大二次會議制定，1982、1986、1995年修正）等法律作具體指引。這項在國家政治生活中居核心地位的根本政治制度正式啟步於1954年9月第一屆全國人民代

表大會第一次會議，但其淵源可追溯到20世紀30年代初在江西瑞金召開的全國工農兵代表大會。

《中華人民共和國憲法》明文規定，國家“一切權力屬於人民、人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會（第1條）”，“全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督（第2條）”。中國實行的是一院制，一府兩院即“國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督（第3條）”。這充分反映中國特色社會主義民主政治的精神實質是：國家權力屬於人民、來自人民、受人民監督。這項主權人民性的重要制度安排理應被視為當代民主政治的最佳實踐模式之一。

2014年7月1日十二屆全國人大常委會通過了《關於實行憲法宣誓制度的決定》（於2016年1月1日起施行）。這是一項有助於促進人大各級官員和一府兩院各級官員依法履職盡責、忠於職守的制度性安排。全國260萬各級人民代表毫無例外都要忠實代表人民意志和利益，依法行使國家權力。對他們的共同要求就是講真話、辦實事，急人民所急、想人民所想，認認真真地為人民服務。因為“一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權。”（第5條）這些都是具有最高法制約束力的憲法規範。

（二）體現統一戰綫與協商民主的政治制度

中國共產黨領導下多黨合作、政治協商制度，是一項集執政黨與參政黨兩個積極性、既參政議政又民主監督的基本政治制度，其存續史早過人民代表大會制度。中華人民共和國就是1949年9月由代行全國人民代表大會職權的中國人民政治協商會議第一屆全體會議所籌建的。這項基本政治制度的性質與法律定位，由《中華人民共和國憲法》序言和《中國人民政治協商會議共同綱領》以及政協內部章程所規範。

“在長期的革命和建設過程中，已經結成由中國共產黨領導的，有各民主黨派和各人民團體參加的，包括全體社會主義勞動者、社會主義事業的建設者、

擁護社會主義的愛國者和擁護祖國統一的愛國者的廣泛的愛國統一戰綫，這個統一戰綫組織，過去發揮了重要的歷史作用，今後在國家政治生活、社會生活和對外友好活動中，在進行社會主義現代化建設、維護國家的統一和團結的鬥爭中，將進一步發揮它的重要作用。中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展。”¹⁰ “長期共存、互相監督、肝膽相照、榮辱與共”，是中國共產黨與各民主黨派和無黨派人士團結合作、共商國是的方針與準則。中央、省、地、縣、鄉(鎮)五級政協建制已全面建立起來，這是一個既有廣泛代表性又有頗高參政議政能力的組織形式。政黨協商、人大協商、政府協商、政協協商、人民團體協商、基層協商、社會組織協商齊頭並進，充分體現中國特色社會主義民主政治的優越性。這項展示中國特色政治制度的核心目標是全面發揮統一戰綫特定功能與威力，充分發揮社會主義協商民主的優勢與潛質。

統一戰綫理論與實踐的核心價值判斷是認知趨同化和利益最大化，即是團結一切可以團結的人，調動一切可以調動的力量，這同“一國兩制”強調的求同存異、互利共贏思維如出一轍、一脈相承。通過不斷擴大人民有序政治參與，人民實現了內容廣泛、層次豐富的當家作主。通過堅持發展最廣泛的愛國統一戰綫，發展獨具特色的社會主義協商民主，便可有效凝聚了各黨派、各團體、各民族、各階層、各界人士的智慧和力量。

(三) 維護民族平等與區域平等的民族區域自治制度

這是由民族自治與區域自治相結合、政治因素與經濟因素相兼顧的政治制度，由《中華人民共和國憲法》總綱第4條和第三章(國家機構)第六節(民族自治地方的自治機關)及《中華人民共和國民族區域自治法》(1984六屆全國人大二次會議制定，2001九屆全國人大常委會第二十次會議修定)所規範指引。《中華人民共和國憲法》規定：“中華人民共和國各民族一律平等。國家保障各少數民族的合法的權利和利益，維護和發展各民族的平等、團結、互助關係。禁止對任何民族的歧視和壓迫，禁止破壞民族團結和製造民

族分裂的行為。” “各少數民族聚居的地方實行區域自治，設立自治機關，行使自治權。各民族自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分。”(第4條)

在中華人民共和國56個民族中，除漢族外其他55個均為少數民族，他們人口總數約佔全國總人口9%，主要居住面積約佔全國面積64%。迄今共建立內蒙古、新疆維吾爾、西藏、廣西壯族、寧夏回族五個省級自治區，35個民族自治州(盟)，近120個民族自治縣(旗)。這項政治制度的貫徹實施，既促進了少數民族與主體民族之間、各少數民族之間政治上的平等團結關係，同時也令各民族地區資源加速開發和文化傳統有效延續。它所展現的是祖國大家庭裏不同地區之間的平等、民族之間的平等、不同發展階段之間的平等，國家追求的不僅是名義上的平等，而且更重要的是事實上的平等，不僅是物質上的照顧，而且在於人權上的尊重。

(四) 實現直接民主的基層群眾自治制度

這項基本政治制度由《中華人民共和國憲法》第三章(國家機構)第五節(地方各級人民代表大會和地方各級人民政府)第111條和《中華人民共和國城市居民委員會組織法》(1989年12月七屆全國人大常委會第十一次會議制定)、《中華人民共和國村民委員會組織法》(1998年11月九屆全國人大常委會五次會議制定)加以規範與指引。居民(村民)委員會是基層居民(村民)“自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾自治組織”(第2條)。兩部法律最大特點是保障人民大眾依法直接行使民主權利，基層民主的有效實施有助於防止人民形式上有權、實際上無權的不正常現象。這項政治制度所規範的行為客體實際上包括全國所有公民，上至國家領導人下至城市裏的普通居民和農村中的普通農民。其深遠意義和厚重價值在於有效體現公民平等權，在於創建有中國特色的基層民主，在於維護城鄉基層民眾的人身尊嚴和實際權益。

其實，無論城市居民還是農村居民都是國家公民，都應無區別地一體享受基本公民權益，特別是平等權。由於特殊國情，城市居民與農村居民過去在基本權益上包括政治上的選舉權和經濟上的發展權曾長期存在諸多不合理、不公平、不平等現象，其中有

些已順利解決，但仍有一些突出問題如農民工城市化及其社會保障、子女平等受教育等仍有待循序漸進加以妥善解決。

(五) 符合中國國情的民主集中制

“民主集中制是中國國家組織形式和活動方式的基本原則。”¹¹ 實質上，這是一項未稱為政治制度的準政治制度。中國特色社會主義民主是個新事物，也是個好事物。但民主的實現，其根本目的在於確保國家長治久安和人民主體地位的實現。因而提升民主質量與水平也必須規範化、制度化，業經長期革命與建設實踐驗證的民主集中制正是符合中國國情的最好的民主實現方式，它包括少數服從多數、下級服從上級、全國服從中央等公平與效率兼顧原則。中國是人口超大國家，比例佔全世界 1/5 有多，執政中國共產黨黨員有 8,700 萬，比歐洲人口最大國家總人口還多，而且全國各地發展水平與自然條件差異極大，故沒有民主、不講人權不行，辦事、作決定沒有一定的集中程序同樣也不行。“民主集中制不僅是國家機關重要的組織原則，而且還是國家機關重要的活動準則。只有堅持和貫徹民主集中制，才能夠從制度上保證國家制定的法律法規、作出的決議決定，符合實際、體現民意，具有合法性、正當性和權威性。”¹²

四、當代中國政治制度走在繼續完善大道上

當代中國在迅速和平崛起進程中不僅成為全球發展的一大動力源和牽引車，而且在制度建設上也已走出了有中國特色、令人耳目一新的成功之路，在一定意義上甚至也可稱之為中華文明、中華智慧的當代版和升級版。制度特別是政治制度是人類進步的重要標誌。對政治制度的認定要有歷史的、發展的、辯證的視角，世界上任何一種政治制度都遠未達到盡善盡美、讓絕大多數人滿意的地步，但如果把各國正在實施的制度特別是它給廣大民眾帶來的福祉加以對比，便可直觀地看出中國改革開放 37 年來，經濟年均增速近 10%，成為全球第二大經濟體。中國用幾十年時間走完了西方發達國家二、三百年走過的發展歷

程。這充分說明，中國人民正走在正確制度導向的道路上。

(一) 四大優越性

這樣一套制度安排，具有明顯的四大優越性：一是能夠有效保證人民享有更加廣泛、更加充實的權利和自由，保證人民廣泛參加國家治理和社會治理；二是能夠有效調節國家政治關係，發展充滿活力的政黨關係、民族關係、宗教關係、階層關係、海內外同胞關係，增強民族凝聚力，形成安定團結的政治局面；三是能夠集中力量辦大事，有效促進社會生產力解放和發展，促進現代化建設各項事業，促進人民生活質量和水平不斷提高；四是能夠有效維護國家獨立自主，有力維護國家主權、安全、發展利益，維護中國人民和中華民族的福祉。¹³

(二) 四個基本特點

一是堅持人民主體、法治第一。“在中國，發展社會主義民主政治，保證人民當家作主，保證國家政治生活既充滿活力又安定有序，關鍵是要堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一。”¹⁴ 在這三大核心因素中，堅持中國共產黨的領導和堅持人民當家作主都屬重中之重，堅持依法治國由於起步較晚且屢受干擾，故其意義與價值更形重要。“憲法是國家的根本法，堅持依法治國首先要堅持依憲治國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政。”¹⁵ 為了進一步維護憲法法律權威、發展人民民主，保證人民平等參與、平等發展權利，維護社會公平正義、尊重和保障人權，“必須使民主制度化、法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變。”¹⁶ 在加快建設社會主義法治國家進程中，進一步強調科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法十分重要，而要求“各級行政機關必須依法履行職責，堅持法定職責必須為、法無授權不可為，決不允許任何組織或者個人有超越法律的特權更形重要。”¹⁷ 一個有法可依、執法必嚴、自覺守法的法治強國將在可見將來出現。

二是堅持獨立自主、走自己路。“中國特色社會主義政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就

是因為它是從中國的社會土壤中生長起來的。中國特色社會主義政治制度過去和現在一直生長在中國的社會土壤之中，未來要繼續茁壯成長，也必須深深紮根於中國的社會土壤。”¹⁸ 中國國情獨一無二，別國無法相比，更無法取代，中國的命運與前途只能由中國人自己來掌控。國人必須保持主場堅定性，不受他國干預、不受西方影響、不怕被貼標籤，中國是文明古國和世界大國，中國人民和中華民族勤勞勇敢智慧，其潛在能量足以改天換地、改寫歷史。作為當代生活在特別行政區的中國人同樣要建立基本的道路自信、理論自信和制度自信。三十多年改革開放的成功、中國的和平崛起已為中國所創政治制度的科學性、合理性提供了難以置辯的最新佐證。

三是堅持自主創新、大膽突破。實踐發展永無止境，探索創新也永無止境。“各國國情不同，每個國家的政治制度都是獨特的，都是由這個國家的人民決定的，都是在這個國家歷史傳承、文化傳統、經濟社會發展的基礎上長期發展、漸進改進、內生性演化的結果。”¹⁹ 中國四大政治制度的出現與逐步完善以及特別行政區制度的脫穎而出、別開生面，既充分體現立足於中國古老文化傳統和獨特國情，又令人信服地表明憲政創新是一條沒有盡頭的光明大道，既體現對科學社會主義的堅守，又展示出適應形勢發展堅持自我完善、敢於在認定正確的大路上“大膽地闖、大膽地試”的重要性。

四是堅持完善發展、消除短板。“我們的民主法治建設同擴大人民民主和經濟社會發展的要求還不完全適應，社會主義民主政治的體制、機制、程序、規範以及具體運行上還存在不完善的地方，在保障人民民主權利、發揮人民創造精神方面也還存在一些不足，必須繼續加以完善。”²⁰

應該說，新中國成立至今只有 66 年，改革開放至今只有 37 年，在如此短暫歷史時期內走完西方發達國家二、三百年所走過道路，這中間儘管不時出現過片面性、盲目性以及悲情與反覆，但概括地講，中國人民的民主實現率已達到歷史最佳點。在不同發展階段人們對民主的訴求有天壤之別，2014 年中國人均 GDP 為 7,800 美元，比 1978 年足足有 50 倍增長，期間陸續脫貧人口達 6.8 億之多，佔同期全球脫貧人口

80%以上，中國的人類發展指數(HDI)也由 1990 年的 0.502 上升到 2013 年的 0.719，超出國際平均值(0.702)。²¹ 對於生命權、生存權尚未徹底解決的社會，奢談選舉文化、議會民主，實為無的放矢。

當前，屬於政治領域的制度完善，包括治理能力與治理理念的同步提升已全面提到議事日程。而深為廣大民眾痛心疾首的惡性貪腐、權力變形現象，更應一反到底，有貪必肅、有腐必反，永遠不劃休止符。

“要堅持用制度管權管事管人，抓緊形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效機制，讓人民監督權力，讓權力在陽光下運行，把權力關進制度的籠子裏。”²²

五、中國版圖上出現一個新型基本政治制度

(一) 回歸標誌着澳門進入其歷史發展新紀元

1999 年 12 月 20 日在澳門以至中國歷史上是個值得大書特書的日子。這一天澳門實現了歷史性回歸，並進入實踐“一國兩制”歷史新時代，從這一天起永遠結束了中國領土由外國人管治的非常態局面，也啟動了具全面創新意義的新型發展模式。

“‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治方針和澳門特別行政區基本法在澳門社會廣泛深入人心、得到切實貫徹落實，憲法和基本法規定的澳門特別行政區的憲制秩序得到尊重和維護，中央全面管治權有效行使，特別行政區享有的高度自治權受到充分保障。”²³ 習近平 2014 年 12 月這段講話，充分表明澳門“一國兩制”第一階段長逾三個五年依法施政期的實踐是成功的。

1. 政治上，澳門是正確實踐“一國兩制”的成功樣板，16 年來政治民主有序推進，法制建設循序漸進，特區政府和社會各界在國家認同這一大方向大原則上未曾含糊。

2. 經濟上，澳門 2014 年中開始進入調整期，但它曾是全球最佳發展指標(2013 年被 IMF 認定為全球四個最高發展指標之一，2009-2014 年間，人均 GDP 由 39,905 美元增至 89,287 美元，年均增長 8,230 美元，人均 GNI 由 36,203 美元增至 76,589 美元，年均增長 6,731 美元，2014 年地均 GDP 為 18.4 億美元/

平方公里)的創造者。

3. 文化上，澳門是愛國愛澳新型核心價值觀和“一國兩制”文明觀(愛國觀、是非觀、競爭觀、發展觀、榮辱觀等)的載體及新理念新思維的孵化器。

4. 社會上，澳門是寬鬆、和諧、包容、自強的有效指向器，澳門的相關高指標(如 HDI)全球罕見。澳門不僅是內地居民移居的期望目標地，而且也逐漸成為學有所成的海歸人士的滙集地。

當然，新制度下發展的不均衡、不協調依然存在，澳門的現存不足不僅有而且不少，如經濟領域的博彩一業獨大，政治領域的改革不到位，文化領域的依賴思維和低公民意識等，但它們是前進中的不足、成長中的不足。

(二) “一國兩制”與中國特色社會主義構成正相關

中國特色社會主義三大板塊包括道路、理論、制度即實現途徑、行動指南、根本保障；“一國兩制”表面上與其存在差異甚至矛盾，實質上是異曲同工、殊途同歸，主旨目標具高度相關性和一致性，都是旨在實現祖國和平統一與民族偉大復興即“中國夢”。

1. “一國兩制”是現階段全中國人民的一項共同性事業，當然是中國特色社會主義事業的不可分割組成部分，特別行政區居民和全國人民不僅理論上而且事實上構成命運共同體與利益共同體。

2. “一國兩制”不但沒有同經典科學社會主義亦即傳統馬克思列寧主義和毛澤東思想脫軌，反而是其在全新歷史條件下的大膽突破與創新；不但不構成對當今社會主義中國的傷害，反而可以為其提供補充、啟迪、借鑒，從而形成特殊性質的優勢互補、互利雙贏。這充分表明單一制社會主義國家具特殊歷史背景的局部小範圍保留原有資本主義，不是消極讓步而是積極進取，不是國家形象受損而是全面獲益，不是制度倒退而是開拓新路，不是兩制劣勢疊加而是兩者優勢嫁接。

3. 現階段，在保留原有資本主義制度與生活方式的特別行政區，其政治、經濟、文化、社會顯然存有資本主義成分，但這是社會主義憲政即憲法和基本法的特殊安排與設計，其中，國防與外交領域事務更是

直接由中央人民政府掌控，故宏觀上仍須認定為“姓社”而不是“姓資”。

4. 當代全國人民最大政治與最大關注點是分階段實現“中國夢”，其中，“十三五”期間要全面建成小康社會，即 2020 年實現 GDP 和人均國民收入比 2010 年翻一番，亦即實現擁有近 14 億人口大國由中等人均收入向高人均收入的跨越，令和平崛起攀升至一個更高台階。而成功實踐“一國兩制”就是全面驗證中國特色社會主義的包容性與創新性，就是向實現“中國夢”的終極目標靠近，兩者之間具有不容分割的高度一致性。

(三) 特別行政區制度的憲制基礎

2014 年 6 月《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書指出：“憲法和香港基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎”。其實，早在三十多年前現行《中華人民共和國憲法》第 31 條的出台和隨後港澳兩部基本法的成功制定已為特別行政區憲制地位做出明確規定，白皮書的這項判斷屬於重溫或強調相關認定。因為《中華人民共和國憲法》作為國家的根本法，在包括香港、澳門兩個特別行政區在內的中華人民共和國領土範圍內具有最高法律地位和最高法律效力。《香港基本法》、《澳門基本法》是根據《中華人民共和國憲法》制定的對香港與澳門實行特別行政區制度作出規定的國家基本法律，在香港、澳門特別行政區具有憲制性法律地位。

當然，在這項重要判斷中，“共同構成”與“憲制基礎”這兩組核心詞語似乎在表述嚴謹性上存在商榷空間。“共同構成”強調特別行政區憲制基礎的二元性，即把憲法與基本法並列成雙行為主體，這必然導致對二者理解的“平起平座”；句中行為客體是“憲制基礎”，港澳兩個特別行政區的建立不僅擁有賴以建立的憲制基礎，而且擁有令中央政府與特區政府兩級公權力機關實施有效管治的具體憲制規範體系。

憲制可以理解為由國家根本大法所確立的國體、政體，包括基本社會、政治制度，而憲制基礎可以理解為上述立國、立區之本的制度框架或設計標的。因而，從憲法與基本法的位階關係觀察也好，從

兩者的規範體系內涵認定也好，憲法對特別行政區的設置與制度作出的是可以稱之為“憲制基礎”的第31、62條的授權性規範，而整部基本法作出的是對具體的特別行政區制度的規範，即具憲制意義與價值的具體規範體系，因而，上述句型如改成“憲法是設立特別行政區的憲制基礎，基本法是規範特別行政區制度的具體憲制規範體系”，則表述嚴謹將會進一步提高。

(四) 準確認定特別行政區制度的法律定位

伴隨國家恢復對香港、澳門行使主權和實行“一國兩制”的香港、澳門兩個特別行政區正式成立以及《香港基本法》、《澳門基本法》生效實施，在當代中國版圖上便出現了一種獨具特殊性的基本政治制度，這便是特別行政區制度或“一國兩制”政治制度。這裏既有《中華人民共和國憲法》第31、59、62條的授權，也有《香港基本法》、《澳門基本法》自成體系的制度設計。這項中外法制史上不存先例的重要政治制度，法理淵源充分，規範嚴謹可行，開中外法制發展全面創新先河。如果說，起步較晚的中國法治同國際先進參照值仍有一定落差，那麼由中國首創實行“一國兩制”的特別行政區制度則為不同社會制度在當代和平競存、互補優勢、共同獲益提供了絕佳的示範窗口。

經過兩個特區長達四個五年依法施政期的驗證，經過憲法學界和政治學界的長期論證，特別行政區制度的合理定位已取得有目共睹的提升，其中，認定特別行政區制度是國家管理制度重要組成部分的結論最具代表性。澳門“特別行政區制度是國家管理制度的一個組成部分，但它是一個特殊組成部分，按照這一制度規定，特區享有中央授予的行政管理權、立法權、司法權和終審權，中央同時保留管理特區所必須的權力，中央的管理權與特區的高度自治權在行使過程中又是有機結合的。”²⁴ 其實，國家管理制度與國家基本政治制度表述形式上可能有所不同，但其邏輯要點具有很高的同一性、重疊性，構成國家核心管理制度的在現階段也只有四大政治制度和新興的特別行政區制度。當前，特別行政區制度已通過將近四個五年依法施政期實踐檢驗，毫無疑問，它已事實

上名正言順地構成當代中國一個具特殊性的基本政治制度。作為基本國策，特別行政區制度的實施要保持相對穩定性，其實施直接關係到國家和平統一大業的完成和“兩個一百年”即“中國夢”的實現，故有待全國人民的理解與支持。《澳門基本法》第5條規定在特區成立50年內不實行社會主義的制度和政策與“保持原有的資本主義制度與生活方式”。這條規定最具“一國兩制”特點，一方面，原在國家主體部分實行的社會主義制度和政策不會簡單地移植到特區，另一方面，原有資本主義制度與生活方式可以保持50年。這表明社會主義前所未有的開放性、包容性，同時也表明原有資本主義制度與生活方式具有可接受性、合理利用性的積極一面。與此同時，更突出地體現了辯證唯物主義認識論的突破與創新，這至少包含對現代資本主義並非全面否定，體現對其促進經濟、社會發展的積極性一面給予認同的必要性。一個更為重要的認知是，保持原有資本主義制度與生活方式50年不變，絕不意味着在新興的持特行政區各領域只能不加區別地讓“姓資”事物一統天下。

正確理解特別行政區制度至少要着重關注以下認知。

其一，原有單一制社會主義政體中可以存在局部複合制成分，其積極性遠大於消極性，它非但改變不了國家原有單一制性質，反而對其構成不可多得的優勢互補、錦上添花，特別行政區享有高度自治權絲毫不能改變國家對其全面管治權。

其二，中國社會主義大家族擴大包容性，可以在非社會主義成員，中國社會主義憲法可作出特別授權在局部特殊地區保留原有資本主義，但後者是地方政權，它對中央政府的從屬地位猶如子女與父母的關係，不可心存抗衡、不可挑戰中央政府的權威，國家憲法不可逾越的權威地位必須受到尊重。

其三，高度自治並非獨立王國，並非各自為政、自行其是，其深層含義在於最大限度地調動本地居民積極性、創造性，在於構築一個全新生產函數，令特區資源配置和社會潛能得到充分發揮，在於確保國家核心利益和特區居民基本福祉最大化。為此，由基本法設計的以行政長官為核心的行政主導制或行政長官制、單一立法機關制度、獨立的司法權和終審權制

度、居民基本權益保障制度、經濟與文化政策自行制定制度、中央授權下對外交往制度等系統化、網絡化設計與定位，無不體現新事新辦、特事特辦的原則。

其四，高度自治權可以長期享有，“五十年不變”不僅是中央政府的莊嚴承諾，也是一種特定憲制性法律規範。鄧小平“前五十年是不能變、五十年之後是不需要變”²⁵的英明論斷，本身就是辯證統一，它令國家與特區共同受益，幾十年後當國家與特區都變得更加發達、更加文明，兩者間趨同性越來越大，就意味着雙方向實現“中國夢”與和平統一目標的更高水平、更高階段進發，即雙方有序地向未來版命運共同體和利益共同體逐步攀升。

六、確保特別行政區制度有效實施

“中央貫徹‘一國兩制’方針堅持兩點，一是堅定不移，不會變、不動搖；二是全面準確，確保‘一國兩制’在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿着正確的方向前進。”²⁶香港、澳門兩個特別行政區有各自的成功經驗和各自需要面對的問題，繼續總結好各自“一國兩制”實踐的基本規律，走好未來實踐新征程不容有誤有失：中央與特區兩級政府不失時機的正確指引十分關鍵，廣大居民歷史使命感、社會責任感和愛國愛區時代意識的持續提升亦至關重要，而“一國兩制”在港澳兩特別行政區不走樣、不變形的正確實踐，事關國家核心利益，也事關特區廣大居民的根本利益和長遠利益，因此，要擺正關係、調整好方向，別無它選。

澳門雖小，但其經驗、價值彌足珍貴。“澳門回歸祖國 15 年取得的成就，值得澳門同胞和全國各族人民自豪和驕傲；探索積累的寶貴經驗，值得澳門同胞和全國各族人民珍惜和銘記。”²⁷這是“五十年不變”的第一個 1/3 實踐期的成功實踐，令澳門的地位、作用、意義、影響無可取代，重視澳門、重視澳門實踐經驗、確保澳門的實踐價值與意義受到普遍認同，着實是一步大棋、一步好棋。

一是堅持維護好國家利益與特區利益兩本賬，且有必要把國家核心利益擺在特區利益之上。其道理很

簡單：①國家利益包括特區利益，不肯愛國的人難求其真正愛澳；②認定中央與特區關係是互利共贏關係，確保其健康發展，特區尊重中央、中央關愛特區是“一國兩制”的題中之意；③不能違背中國國情與世界潮流，中國是成功實現和平崛起的發展中大國，提升自身發展的中國因素、搭中國快車業已成當今最時髦的世界潮流，作為中國自己的特別行政區當然不容怠慢，特區享有憲法和基本法共同設計與規範的高度自治權，享有實行“一國兩制”的合憲性、合法性、合理性，對於特區政府與居民來說，任何時候也不能忘本，不能淡忘作為當代中國人的神聖使命，要時時刻刻心裏裝着祖國和人民。

二是堅持依法施政、依法治區大方向。制度貴在實施，有效實施的前提是對其正確理解，正確理解要求人們思維理性化，並進行必要而深入探索研究。

“堅持依法治國、依法執政、依法行政共同推進，堅持法治國家、法治政府、法治社會一體建設。”²⁸這是中央十八大提出的要求。1997 年中共十五大首次將“以法治國”改為“依法治國”，“以法”顯然強調用法來治老百姓，而“依法”首先要求國家機關及其工作人員要依法辦事。“依法治國的精髓是依法治權、依法治官、依法治吏，這是質的改變。”²⁹確保高效依法施政還要強調參與意識，要積極參與就有必要適度關注政治發展。政治事關大局、事關方向，政治是公權力的正常行使，是民主、人權的保障，政治體現大學問、大智慧；政治制度是國家制度的核心、龍頭，要關注也要理解；要執行也要維護。人們可以不參政不從政，但對政治與政治理論關注一下絕對有益無害，不能讓“政治危險論”、“政治可怕論”、“政治複雜論”、“政治絕緣論”等論調任意泛濫自流，公開的非理性抗爭不妥，消極的防範、逃避也不可取。

三是堅持對特別行政區制度正確理解，亦即對《澳門基本法》的正確理解。《澳門基本法》規定：“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。”（序言）《澳門基本法》係根據《中華人民共和國憲法》由全國人大制定，《澳門基本法》

的任務與職能就是對特別行政區制度作出規定，以確保基本國策的落實。《澳門基本法》進一步規定：“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。”(第11條)這表明特別行政區制度由三大版塊組成，三大版塊互為依存，共同構築了特別行政區的管治架構，實際上《澳門基本法》九章145條都是特別行政區制度的具體化。

四是堅持官民雙強雙輪驅動。當今特別行政區不僅政府要保持強勢，包括執政能力與執政理念雙強，社會也要保持強勢，包括愛國愛區意識與開拓創新意識達到雙強。政府依法施政的堅定性與社會各界遵法守法的自覺性，要持之以恆、警鐘長鳴。要做命運、利益主人，做“一國兩制”事業開拓者、特區第一代建設者，做新事新辦、特事特辦行為主體；愛國愛澳、愛社愛家，特區居民要和時代一起進步，極少數人對國家現行制度即使有所保留也應做到遵紀守法。“一國兩制”事業要發展，後繼有人十分重要，故關注青少年培育與公民意識提升是當前強化認知、加大推進力度的一大首要課題。歷史把天時地利人和這歷史性機遇帶給澳門，肩負驗證嶄新社會制度與政治制度使命的當代澳門人沒有理由猶豫、遲疑，澳門地方不大，卻可以成就一番大業。作為第一代特別行政區建設者，人們不應該談忘自己的崇高使命與本份，要認真真把特區各方面事情做好，把“一國兩制”事業實實在在地實踐好，同祖國人民一道在實現“中國夢”征途上挺起胸膛、大步前行，這是享有尊嚴的當澳門中國人的明智選擇。

五是堅持自我完善、循序漸進。特別行政區制度作為新生事物，它不可能一出現就十全十美、完善有加，它必然要在未來實踐中繼續接受新問題、新矛盾挑戰，故堅持自我完善、堅持在實踐中提升實踐水

平、堅持對發展規律的認真探索，就十分之重要迫切，力求使“一國兩制”示範價值逐步受到認同，使這項“中國造”新興政治制度進一步成熟、嚴謹、適用、可行，是特區政府和各界居民的共同使命，不容遲疑延誤、不容錯失發展良機。

七、結語

社會要發展、文明要提升。作為上層建築核心的政治制度要在實踐中驗證，在實踐中完善，這是一項永遠不可以封頂的追求方向。在國家原有四大政治制度日趨完善的今天，一項更具中國特色的特別行政區制度已經被推到歷史前台。它的出現是實現國家和平統一大業之需，也可認為傳統社會主義新時代新形勢下的一場大膽創新與成功實踐。首先，特別行政區制度的出台是基於國家憲政的頂層設計，份屬國家行為，也是一項嶄新基本國策的體現。憲法和基本法所作法律定位十分明確具體，因而說它具有必要的合憲性、合法性、合理性、正當性是完全成立的。其次，特別行政區制度同國家原有基本政治制度形式上有異，但本質上趨同，雙方屬於辯證統一，最終目標都在於實現國家和平統一和民族偉大復興，這是特殊國情下特殊時代的殊途同歸、異曲同工。再次，特別行政區制度不僅受現有兩個特區絕大多數居民的認同、擁護，而且也足以令全國人民放心；它不僅有力地保障特區居民獲益並力求最大化，而且也令全國各族人民直接或間接受益。最後，特別行政區制度體現最大的求同存異、互利共贏，最大的新事新辦、特事特辦，它在理論上構成對科學社會主義、辯證唯物主義認識論的創新，在制度上構成社會主義與資本主義兩大社會制度中積極因素的合理整合，故創新價值前所未有，也改寫了人類文明史上原有的諸多傳統認知定勢。

註釋：

- ¹ 《習近平論治國理政》，北京：外文出版社，2014年，第105頁。
- ² 習近平：《在慶祝全國人民代表大會成立60週年大會上的講話》，載於《中國人大》，2014年第18期(總第366期)，第12頁。
- ³ 同上註，第11頁。
- ⁴ 同上註，第10頁。
- ⁵ 見《中國大百科全書》(精粹本)，北京：中國大百科全書出版社，2002年，第1833頁。
- ⁶ 同上註。
- ⁷ 同註2，第12頁。
- ⁸ 同註1。
- ⁹ 同註2，第10頁。
- ¹⁰ 《中華人民共和國憲法》序言。
- ¹¹ 同註2，第10頁。
- ¹² 張德江：《在慶祝全國人大成立60週年理論研討會上的講話》，載於《中國人大》，2014年第18期(總第366期)，第19頁。
- ¹³ 同註2，第13頁。
- ¹⁴ 同上註，第10頁。
- ¹⁵ 同上註。
- ¹⁶ 見《鄧小平文選》第二卷，北京：人民出版社，1993年，第146頁。
- ¹⁷ 同註2，第11頁。
- ¹⁸ 同上註，第12頁。
- ¹⁹ 同上註。
- ²⁰ 同上註，第13頁。
- ²¹ 見《瞭望新聞周刊》，2015年第42期，第22頁。
- ²² 同註2，第13頁。
- ²³ 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國15週年及澳門特區第四屆政府就職典禮上的講話》，載於《澳門日報》，2014年12月21日，第A1版。
- ²⁴ 喬曉陽：《序言》，載於《澳門歷史的巨變——紀念澳門基本法頒佈20週年文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2013年，第4、5頁。
- ²⁵ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第267頁。
- ²⁶ 習近平：《接見赴京述職的香港特別行政區行政長官梁振英時的講話》，載於《大公報》，2015年12月24日，第A1版。
- ²⁷ 同註23。
- ²⁸ 同註1，第142頁。
- ²⁹ 喬曉陽：《學習宣傳憲法，加強憲法實施》，載於《中國人大》2015年第24期，第17頁。