

## 論澳門特區“一國兩制”政治教育

李燕萍\*

政治教育，也可以稱為思想政治教育，是指社會和社會群體用一定的思想觀念、政治觀點和道德規範，對社會成員進行有目的、有組織和有計劃地引導，令其形成一定社會所要求的思想品德的活動。<sup>1</sup>政治教育是古今中外一種普遍存在的實踐活動。任何國家為了維護有效的社會治理秩序，都會堅持用各種方法宣傳推廣有利於社會秩序建構的觀點、理念，以使教育對象擁護並認同其政治思想。思想政治教育在不同國家和地區，雖然名稱和形式多種多樣，但為社會治理秩序服務的實質及性質都基本相同。各國的政治教育普遍注意結合民族傳統和時代特點，結合社會生活的實際情況和青年一代的思想實際，不斷發展並形成了法律支撐、政黨控制、社會全方位參與的思想教育格局。例如，德國在二戰後按照民主政治理念培養教育青年一代，將政治教育作為意識形態工作的重要方面，逐步構建了比較完善的政治教育理論與實踐體系，為德國社會政治經濟發展、民族統一和社會轉型發揮了獨特的重要作用。<sup>2</sup>在澳門，由於歷史原因，長期以來澳葡政府並未有意識地進行公民政治教育活動。<sup>3</sup>直到中葡聯合聲明簽署之後，1989年澳葡政府的成人教育處舉辦了一項“本地區公民教育計畫”，以全部在住的澳門居民為教育對象，試圖通過這項教育計畫喚起居民的公民意識。澳門公民政治教育這種留白的狀態為回歸後特區的政治教育提供了一定契機，但是也呈現出撲朔迷離、莫衷一是的現象，既有對西方式民主政治的引導，也有對中國內地的思想政治教育工作的刻意回避。基於此，本文認為澳門特別行政區應當旗幟鮮明地進行以基本法為核心的“一國兩制”政治教育，將“一國兩制”政治教育納入澳門特別行政區政治體系和政府職能，只有從國家政治資源的高度才能建設出符合特區發展需要的澳門政治理念與公民意識。

### 一、澳門特區“一國兩制”政治教育的社會歷史背景

政治教育是對人的思想活動進行引導、干預與滲透的過程，但是人的思想活動並非憑空而生，而是個體與環境相互作用的結果。社會環境產生了人的需要，需要產生人的動機，動機支配人的行為。一定的行為結果又反過來影響需求，強化動機，重新支配人的行為。因此，政治教育應當從現實條件入手，分析支配行為的思想動機，再從思想動機分析產生該思想的客觀外界條件，然後根據政治教育的要求去創造和改變外界環境，使之具有產生好的思想動機的外界條件，從而促使人們形成良好的思想動機。因此，澳

---

\*澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

門“一國兩制”政治教育的有效性建立在對澳門社會歷史背景條件的清晰認識基礎上，有針對性地進行政治教育工作。綜合起來看澳門特區政治教育社會歷史背景主要有以下兩個方面：

第一，舊有殖民統治帶來的政治冷感心態與特權思想是澳門政治教育的社會歷史條件。澳門自古以來就是中國領土，從 16 世紀中葉起，由於貿易關係，居澳葡人日益增多，初步形成自治組織，管理內部事務。但是，長期以來，澳門既非附屬他國的殖民地，也不是一個獨立的城市國家，而是暫由葡萄牙管轄的中國領土。<sup>4</sup>因此，回歸前澳葡政府在澳門的治理呈現出缺乏穩定性與連續性的特點。“澳門總督雖獲賦予一定的自主權，並相繼設立政務委員會、議例局和諮詢局，吸收少數土生葡人和華人精英參與政治管理，以求提高管治效率和合法性，但里斯本始終對澳門沒有一套連貫有效的對策，且中央集大權在身，不僅有關澳門政治經濟組織和運作的法律全由葡萄牙起草通過，澳督的重大決策也都須經中央政府批准。自 1917 年葡萄牙頒佈《澳門省組織章程》後，不到 60 年的時間裡更換了 6 個章程，澳門的政治行政組織伴隨里斯本的政局翻來覆去，變化無定，對澳門社會經濟的長遠穩定發展造成嚴重不良影響。這種情況直到 1974 年葡萄牙推翻獨裁統治、建立民主政制，並於 1976 年頒佈《澳門組織章程》後才有所改善。”<sup>5</sup>這種殖民統治形態帶來的結果是，一方面華人居民普遍覺得澳葡政府靠不住，對社會現象的好壞不願多加評論或發表意見，不願意參與社會公共事務治理。另一方面在政制體系內部極易形成特權階層，社會政治資源局限於少數人之間進行交易與流通。

第二，“一國兩制”理論與實踐正處於發展過程中是澳門特區政治教育的客觀現實背景。一國兩制是中國政府為實現國家和平統一而提出的基本國策。按照鄧小平的論述，“一國兩制”是指在一個中國的前提下，國家的主體堅持社會主義制度，香港、澳門、臺灣保持原有的資本主義制度長期不變。<sup>6</sup>理論上“一國兩制”是建設有中國特色的社會主義理論的重要組成部分，“一國兩制”理論基本內涵主要有：（1）國家主權論，即堅持一個中國理念。維護國家領土主權完整，逐步實現國家統一是中華民族的共同願望和利益所在，國家對港澳先後恢復行使主權並令其同國家主體部分保持繁榮穩定，是歷史發展的必然。（2）兩制共存論。國家在必要時可以設立特別行政區，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。特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變。（3）“澳人治澳”論。這是一項前所未有的尊重本地人首創精神和人格尊嚴的創新制度安排。（4）高度自治論。全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。（5）政策穩定論。“一國兩制”這一體現的當代

文明最新成果的制度創新得以不受干擾地貫徹始終，取得全面成功。(6) 長期示範論。作為基本國策，“一國兩制”已經構成中國特色社會主義道路、中國特色社會主義理論體系和制度的不可分割的重要組成部分，特別行政區既有力地確保自身的繁榮穩定，寬鬆和諧，又積極促進了兩岸關係的持續改善。7實踐中，“一國兩制”在港澳已有近 20 年的發展歷程，呈現出各具風格的發展路徑與方法。在新的社會歷史條件下，幫助澳門居民進行政治判斷，在內心深處理解並接受“一國兩制”政治體系，是澳門特區政治教育的重要任務，以基本法為核心的“一國兩制”政治教育應當成為澳門政治教育的首要內容。

## 二、澳門特區“一國兩制”政治教育的主要內容

政治教育本質上是意識形態領域的工作，帶有鮮明的意識形態性。從社會層面看，政治教育是意識形態需要的產物，承載著重要的政治任務，正是由於意識形態在民眾與政治權力之間起著連接點與橋樑的作用，才使意識形態成為政治認同的理性基礎。澳門回歸祖國這一歷史事件不僅是形式意義上中國對澳門恢復行使主權的象徵，更在實質意義上開啟了澳門重構政治意識形態的歷程。具體而言，澳門特區“一國兩制”政治教育的主要內容有：

第一、明確“一國兩制”為澳門特區政治教育的重要內容。“一國兩制”條件下，澳門特區的政治教育應當明確且集中於“一國兩制”的理論與實踐，通過辨析“一國兩制”與國內思想政治教育和西方民主政治觀念的異同，不斷增強“一國兩制”意識形態的吸引力，從而有效地掌握社會意識形態的主導話語權。首先，充分利用“一國兩制”發展歷史較為接近當代的便利條件，盡最大努力地還原“一國兩制”產生、發展過程，促使年輕人真正回到最初的歷史場域去思考相關問題，從而獲得對“一國兩制”相對理性的理解與認知。在此基礎上，總結歷史經驗，尋找當前存在的問題，探索未來發展的方向，以建立有澳門特質的政治結構形態。其次，廓清“一國兩制”政治教育與國內思想政治教育的聯繫與區別。國內思想政治教育的目標非常清晰，就是要著力培育和踐行社會主義核心價值觀，將社會主義核心價值觀貫穿于國民教育全過程和社會主義現代化建設各環節，引領社會思潮、凝聚社會共識。中華人民共和國教育法規定，國家在受教育者中進行愛國主義、集體主義、社會主義的教育，進行理想、道德、紀律、法制、國防和民族團結的教育，教育應當繼承和弘揚中華民族優秀的歷史文化傳統，吸收人類文明發展的一切優秀成果。由此，社會主義核心價值觀可以解讀為愛國主義、集體主義和

社會主義教育三個層次，理想、道德、紀律、法制、國防和民族團結五個方面。其中愛國主義教育主要包括中華民族悠久歷史教育和優秀傳統文化教育，黨的基本路線和社會主義現代化建設成就教育，中國國情教育，社會主義民主和法制教育，和平統一、一國兩制的方針教育。可見，“一國兩制”政治教育與大陸的思想政治教育既有聯繫又有區別，聯繫在於“一國兩制”政治教育包含在國內思想政治教育體系之中，區別則是實施“一國兩制”的地區可以有與國內不同的政治教育內容，例如對於社會主義教育部分可以涉及但是不必強求，在理想、道德、紀律、法制、國防、民族團結等方面可以彼此借鑒，互相學習。最後，也是最為困難之處，必須厘清“一國兩制”政治教育與西方民主政治教育的區別。二戰以來，源于西方文化的民主政治成為現代政治文明的主流，建設澳門特區“一國兩制”政治文明必然面臨如何處理“一國兩制”與西方民主政治關係的課題。民主政治作為現代政治文明的出現是人類自我解放和發展的內在必然，只要人的自我解放發展到一定程度，就必然將作為一切國家制度真理的民主制呈現為現實的制度形態。<sup>8</sup>但是，國家作為現代文明建構與發展的基本單位及其所對應的社會是具體的，有自己的歷史與文化，有自己的發展方位與議程，換言之，民主政治的具體實踐形態也一定是有著自身的文化特點與制度形態的。澳門特區民主政治建立在中華民族五千年的歷史文化基礎之上，又承接了澳葡政府留下的制度形態，因此，澳門特區的政治教育與西方民主政治教育的本質區別就在於“一國兩制”特性，特區政治不是國家政治，而是地方民主政治，具有明顯的局部性和區域性，這與西方國家主權式的民主政治建設有著質的不同。民主政治的發展從來不是直線的，澳門特區“一國兩制”政治教育必須在民主政治實踐、民主政治制度建設和民主政治理論研究三者之間實現良性迴圈，民主政治本身沒有完全固化的、唯一的模式，澳門特區民主政治教育的核心內容是處理好中央和地方、經濟和政治的關係，認真細緻地思考澳門民主政治發展原則與方法。

第二，實施以基本法為核心價值的政治教育，促進民眾對特區政治思想與政治體制的集體認同。人類社會發展的歷史表明，社會發展最重要的支撐力是全社會共同認可的核心價值觀。現代法治社會中，憲制性法律檔通常是社會核心價值觀最集中的表達。實踐中，澳門基本法給特區提供了清晰且明確的社會核心價值觀，主要有：（1）有效維護國家主權、安全和發展利益。基本法規定特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。堅定維護國家主權是特別行政區的長遠任務，具有必要性和正當性。<sup>9</sup>（2）充分保障居民基本權益，維護社會公平正義。澳門基本法以專章行使對居民的政治權利、人身權利、經濟與

民生權利、文化與社會保障權利做出了比較全面的規定，然而人為什麼能享有權利呢？權利背後的内容應該是什麼，中國傳統思想對此有深刻理解，包括儒學在內的中國文化傳統充分肯定人與生俱來的內在價值，人只有具備尊嚴，才有資格獲得權利，並有能力承擔義務，使人成為一種具有尊嚴的道德存在。（3）建設法治社會。法治的核心是他律而非自律，強調的是對官員的規範性約束而非寄望于單純的道德自律。在政府內部建立相對分散的權力中心，實現不同部門之間的互相約束。其中司法機構就是非常重要的監督法治有效運行的部門。澳門特區堅定不移貫徹落實基本法，恪守司法獨立原則，堅定服從法律。司法獨立是社會的重要核心價值之一。澳門居民在法律面前一律平等，依法享有各項自由與權利。

第三，政治認知與政治參與並重，促進民眾政治品格的形成，並能有效參與社會政治生活，實現政治社會化。從個體層面看，政治教育關注的是人的思想政治品德社會化，需要每一個社會成員完成“接受政治規範——認同政治體系——參與政治生活”的社會化過程。<sup>10</sup>就澳門社會而言，民眾的政治認知與政治參與能力均有發展空間。政治認知方面，最重要的是必須大力清除殖民特權思想，樹立平等意識與觀念。作為政治心理體系的基礎，政治認知是主體對政治生活中各種人物、事件、活動及其規律的認識、判斷和評價，對各種政治現象的認識和理解。仔細檢視澳門民主政治的發展過程，可以發現最初澳督政府引進葡國的民主政制並非按照民主政制的普遍做法採用一人一票方式組成議會，也未形成立法、行政、司法並駕齊驅的權力架構，而是藉助立法會選舉之形式，推進精英管治，形成一種澳督為核心的行政主導模式。在這種政治結構之下，澳門居民的政治認知長期局限於人情政治、特權政治的觀念之中。“一國兩制”之下澳門特區開啟了民主政治發展的新篇章，通過政治教育廓清民眾的民主政治認知，樹立民主平等意識，進而增強民眾的政治信賴感和責任感，有利於政治秩序的穩定。政治參與方面，提升澳門居民政治參與質與量是澳門“一國兩制”政治教育的重點所在。政治參與是公民接受和認同政治體系及其政治文化的重要指數，公民政治參與的程度越高，公民意願就越能在政治體系中得到體現，政治體系的正當性與穩定性就越能得到鞏固。通過各種方式與途徑引導與訓練澳門居民的政治參與能力應當成為特區政府一項重要工作，只有不斷提高民眾的政治認知與參與能力，完善政治表達管道與機制，及時回應社會的政治訴求，才能最終提升澳門社會的政治品質。

### 三、澳門特區開展“一國兩制”政治教育的方式

政治教育是一項重要且特殊的關係到“一國兩制”健康發展的政治資源，必須得到

政府、社會和民眾自身等各方面的重視，全體社會成員共同努力探索符合澳門實踐需要的“一國兩制”政治教育，通過政治教育將一國兩制理念轉化為民眾政治認同的價值基礎。

第一，政治教育是政府的一項基本職能，政府應當發揮行政主導的作用。回歸前，澳葡政府雖然出臺了道德及公民教育課程框架，但是政府既無明確目標，也缺乏完整計畫。回歸後，特區政府持續加大教育投入，完善教育制度，並取得了一定的成效。但是，政治教育作為現實政治過程的一個組成部分，不僅是一種教育行為，更是政治體系的一種政治行為，因此，特區政府有責任充分合理利用政治教育這種政治資源，精心培育、開發與管理。其一，可以設立專門的政治教育機構，策劃、組織、實施和管理各項具體工作，結合澳門實際向公眾提供政治資訊，引導民眾建立對複雜政治現象進行判斷與識別的能力，尤其是要承擔起全體居民政治資訊傳播者的角色，面向全社會、各階層民眾舉辦內容豐富，形式多樣的 political 教育活動。其二，特區政府應當明確政治教育的內容——“一國兩制”政治教育。將特別行政區的政治教育與內地的思想政治教育以及西方的政治教育課程進行比較分析，避免盲目性與隨意性。政治教育作為一種調節和管控意見的手段，其目的不是為了讓人掌握事物本性的知識，其目的在於公民的紀律。<sup>11</sup>其三，鼓勵與引導各種社會力量參與“一國兩制”政治教育，合理配置資源。特區政府可以委託社會非政府機構實施政治教育，並以行政契約的方式對其進行監督和控制，使其舉辦的政治教育活動與特區的“一國兩制”政治意識形態相匹配。參加政治教育的各類社會機構可以向政府提出正式申請，申報希望承擔的政治教育活動的內容與形式，由政府進行資格審查與評估，形成政府指導下社會組織普遍參與的政治教育機制。

第二，充分挖掘澳門社團社會的優勢，營造和諧統一的政治文化環境，為取得廣泛政治認同奠定基礎。澳門屬典型的社團政治。社團政治是澳門特有的一種現象。澳門社團最初成立的目的往往是在發生天災人禍時，賑濟災民，組織自救，救死扶傷，具有濃厚的慈善性質。澳門社團在澳門回歸後，繼續擔負著聯繫政府與民眾，補充提供公共產品和社會服務的功能，在推動建立“行政主導”政治體制方面發揮了關鍵作用。但澳門社團沒有像香港政黨性團體那樣具有較為明晰的政治目標和政治綱領，其本身也不是為爭奪統治權而成立的。澳門的社團在對待政府施政的問題上，雖然也有不同意見，但基本上是維護政府施政的，沒有明確的陣營劃分。<sup>12</sup>澳門特區可以充分運用澳門社團縱橫交錯並具有團結互助的傳統，和特區政府各個方面的工作相結合，促進社團積極參與政治教育資源建設活動，成為社會治理的重要組成部分，發揮社團廣泛羣眾基礎的優勢，為取得“一國兩制”政治教育的成功奠定基礎。

第三，以澳門青少年為政治教育的重要群體，明確各類學校政治教育的基本目標。社會的眾多群體中，青少年群體的政治教育無疑最值得關注。因為公民教育活動存在的前提之一就是國家或地區政府必須透過有意安排的教育活動，塑造青少年為具有資格的公民。回歸後，特區政府已經意識到提升澳門青少年政治教育的必要性，制定頒佈了《非高等教育制度綱要法》，將學生的全人發展作為人才培養的最終目標。提出基本學力要求，即對學生完成某一教育階段的學習所應具備的素養，包括基本的知識、技能、能力、情感、態度和價值觀，關注學生達成的素養表現。<sup>13</sup>在澳門青少年的政治認知教育過程中，應當將“一國兩制”政治教育鑲嵌在中國古典人文主義傳統之中，為青年學生的政治實踐活動提供豐富的教育理念與內涵。

#### 註釋：

- 1 張耀燦、鄭永廷、吳潛濤、駱鬱廷：《現代思想政治教育學》，人民出版社 2006 年版。
- 2 佟斐、阮一帆：《淺析德國政治教育的目標、屬性與績效》，《理論月刊》2008 年第 4 期。
- 3 劉羨冰：《談澳門公民教育》，黃漢強主編：《澳門公民教育研討會文集》1992 年版，第 45-55 頁。
- 4 吳志良：《澳門政治制度的演變與前瞻》，《國際社會與經濟》1994 年第 9 期。
- 5 吳志良：《澳門政制》第 64 頁，澳門基金會 1995 年出版。
- 6 《鄧小平文選》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 213 頁。
- 7 楊允中：《“一國兩制”理論縱橫》，澳門理工學院一國兩制研究中心 2014 年出版，第 55-56 頁。
- 8 林尚立：《西方民主政治為什麼缺乏普適性》，  
<http://theory.people.com.cn/n/2015/0126/c136457-26449376.html>
- 9 楊允中：《“一國兩制”實踐論》，澳門理工學院一國兩制研究中心 2016 年出版，第 55-57 頁。
- 10 佟斐、阮一帆：《淺析德國政治教育的目標、屬性與績效》，《理論月刊》2008 年第 4 期。
- 11 王軍偉：《霍布斯公民政治教育思想研究》，《全球教育展望》2016 年第 11 期。
- 12 郝建臻：《港澳政治生態比較研究》，[http://www.waou.com.mo/news\\_i/shownews.php?lang=cn&id=5953](http://www.waou.com.mo/news_i/shownews.php?lang=cn&id=5953)
- 13 富兵：《澳門公民教育的缺失及〈品德與公民〉教科書的回應》，《全球教育展望》2011 年第 8 期。