

關於特別行政區制度的再認識

楊允中*

理論上的成熟是政治上堅定的基礎，理論上的與時俱進是行動上銳意進取的前提。

——胡錦濤

一、實踐、探索、創新 ——永無止境的發展過程

在總結改革開放三十年歷史經驗時，胡錦濤指出：“實踐永無止境，探索和創新也永無止境。世界上沒有放之四海而皆準的發展道路和發展模式，也沒有一成不變的發展道路和發展模式。”¹ 在解決這一基本認識規律的問題上，一要調整好認識、判斷的基點，“我們既不能把書本上的個別論斷當作束縛自己思想和手腳的教條，也不能把實踐中已見成效的東西看成完美無缺的模式。”² 二要堅定不移地繼續推動改革，繼續推進經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制改革創新，加快重要領域和關鍵環節改革步伐，堅決破除一切妨礙科學發展的思想觀念和體制機制弊端，不斷完善適合我國國情的發展道路和發展模式。三要繼續堅持對外開放的基本國策，拓展對外開放廣度和深度，提高開放質量。“我國過去 30 多年的快速發展靠的是改革開放，我國未來發展也必須堅定不移依靠改革開放。”³ 當前新時期最鮮明的特點是繼續推進改革開放，因為這項基本國策符合社會發展規律，代表人民大眾的根本願望和利益。“改革開放是黨在新的歷史條件下領導人民進行的新的偉大革命，是決定當代中國命運的關鍵抉擇，是堅持和發展中國特色社會主義、實現中華民族偉大復興的必由之路。”⁴

在慶祝中國共產黨成立 90 週年大會上，胡錦濤又進一步強調：“實踐發展永無止境，認識真理永無止

境，理論創新永無止境。黨和人民的實踐是不斷前進的，指導這種實踐的理論也要不斷前進。中國特色社會主義道路必將在黨和人民的創造性實踐中不斷拓展，中國特色社會主義制度必將在深化改革、擴大開放中不斷完善。”⁵ 實踐、探索、創新，這是永無止境的發展過程，這是新時期新形勢下尤其要大力倡導並全面落實的發展理念，這也是與時俱進、自強不息的民族奮進傳統的時代展示。也只有“不斷推進社會主義民主政治制度化、規範化、程序化，進一步把我國社會主義政治制度的優越性發揮出來”⁶，才能為國家興旺發達、長治久安提供更加完善的制度保障，才能使綜合競爭力和綜合國力持續得到提升，才能使廣大人民群眾的切身權益和福祉得到有效維護。

二、中國特色社會主義制度的科學內涵

“面對風雲變幻的國際形勢，面對艱巨繁重的國內改革發展穩定任務，我們黨要團結帶領人民繼續前進，開創工作新局面，贏得事業新勝利，最根本的就是要高舉中國特色社會主義偉大旗幟，堅持和拓展中國特色社會主義道路，堅持和豐富中國特色社會主義理論體系，堅持和完善中國特色社會主義制度。”⁷ 胡錦濤在這裏提出四個“中國特色”，要做到前兩個“中國特色”，必須適時解決好後兩個“中國特色”，前兩個“中國特色”強調大方向和大原則，後兩個“中國特色”則強調理論指引與制度完善。只有不斷堅持和豐富中國特色社會主義理論體系，不斷堅持和完善中國特色社會主義制度，高舉中國特色社會主義偉大旗幟，堅持和拓展中國特色社會主義道路才能落到實處，才能實現新形勢的深入改革開放，才能真正展示中國特色社會主義的巨大生命力和無比優越

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

性。甚麼是制度與制度保障，甚麼是社會主義制度，甚麼是中國特色社會主義制度，甚麼是中國特色社會主義政治制度，如何堅持和完善這一制度，這是一組帶根本性、原則性、關鍵性的大問題，只有對之做出科學正確的認知與判斷，才能在新形勢下實踐中深入推動改革開放和民族偉大復興事業不斷前進，才能使新的探索、新的創新永伴我們前進的征程。

“中國特色社會主義制度，是當代中國發展進步的根本制度保障，集中體現了中國特色社會主義的特點和優勢。”⁸ 繼完成新民主主義革命，於 1949 年 10 月 1 日建立中華人民共和國，實現民族獨立與人民解放，並隨即轉入在獨立統一而又國情複雜的東方大國建立社會主義制度的長期探索並正式確立社會主義基本制度之後，近三十多年通過改革開放這場空前深刻的偉大革命，開創、堅持、發展了中國特色社會主義。通過推進社會主義制度自我完善和發展，在經濟、政治、文化、社會等各個領域形成一整套相互銜接、相互聯繫的制度體系。中國特色社會主義，是鄧小平最早做出的科學判斷，他 1982 年 9 月 1 日在中共十二大開幕詞中指出：“把馬克思主義的普遍真理同我國的具體實際結合起來，走自己的道路，建設有中國特色的社會主義，這就是我們總結長期歷史經驗得出的基本結論。”⁹ 關於中國特色社會主義制度的基本內涵，胡錦濤在慶祝中國共產黨成立 90 週年大會上的報告中做出了科學完整的界定：“人民代表大會制度這一根本政治制度，中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度以及基層群眾自治制度等構成的基本政治制度，中國特色社會主義法律體系，公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，以及建立在根本政治制度、基本政治制度、基本經濟制度基礎上的經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制等各項具體制度，符合我國國情，順應時代潮流。”¹⁰

在這項基本定位中，人們清晰地看到中國特色社會主義制度可以形象地概括為“1+3+等”的公式，即現階段根本政治制度一個——人民代表大會制度，這是憲法規定的國體，基本政治制度三個——中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度以及基層群眾自治制度，三個基本政治制度之後用了一個“等”字，這意味着基本政治制度可以超出現有的三個，其認定標準就在於是否符合“五個有利”：“有利於保持黨和國家活力、調動廣大人民群眾和社會各方面的積極性、主動性、創造性，有利於解放和發展社會生產力、推動經濟社會全面發展，有

利於維護和促進社會公平正義、實現全體人民共同富裕，有利於集中力量辦大事、有效應對前進道路上的各種風險挑戰，有利於維護民族團結、社會穩定、國家統一。”¹¹ 按照這“五個有利”，在現階段最有條件、最有必要列入中國特色社會主義制度基本內涵、列入國家基本政治制度序列的就是“一國兩制”政治制度或特別行政區制度。

三、特別行政區制度 ——“一國兩制”基本國策的有效載體

自從 20 世紀 80 年代初以鄧小平為首的中國領導人正式推出“一國兩制”理論以來已有超越 30 年的歷史，“一國兩制”偉大構想經《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》加以法制化、定型化已分別有 21 年和 18 年的歷史，而實行“一國兩制”的特別行政區正式啟動至今也分別有 14 年以上和近 12 年的歷史。在 21 世紀進入第二個十年的今天，人們不難作出的基本判斷是：在中國政府業已恢復行使主權的香港、澳門兩地，正常運作的是按基本法建立的新型政權，實行的是體現“一國兩制”優越性的特別行政區制度，而廣大居民的基本權益受到全面而妥善的多重保障。

20 世紀末在中國版圖上出現兩個實行“一國兩制”的特別行政區，是根據《中華人民共和國憲法》規定的享有高度自治權的地方行政區域，在特別行政區內實行不同於原有省、自治區、直轄市等一般行政區的政治、經濟和法律制度。在統一的中華人民共和國境內，其主體堅持實行社會主義制度，但為解決歷史遺留的台灣、香港和澳門問題，容許在一段相當長的歷史時期內保持原有的資本主義制度和生活方式，表明了特別行政區是國家在原有省、自治區、直轄市建制之外建立的新型地方行政區域，它所實行的特別行政區制度是“一國兩制”基本國策的有效載體，既不同於實行單一制的中華人民共和國內部原有的統一制度，也不同於當今世界上任何國家現行的基本政治制度。

《中華人民共和國憲法》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。”第 62 條又規定全國人民代表大會有關“決定特別行政區的設立及其制度”。2004 年 3 月 14 日通過的憲法修正案規定：最高國家權力機關——全國人民代表

大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成(第59條),把特別行政區同全國各省、自治區、直轄市加以並列,至此,關於特別行政區制度的直接憲法規範已有三條。2000年3月15日九屆全國人大三次會議通過的《立法法》規定:民族區域自治制度、特別行政區制度、基層群眾自治制度“只能制定法律”(第8條),而且是基本法律。1993年3月31日全國人大一次會議通過的《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》指出:“澳門特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的,是符合憲法的。澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律,以澳門特別行政區基本法為依據。”在這三年前,即1990年4月4日《香港基本法》通過時全國人大也做出了同樣決定。

這充分說明,經過逾30年的認識深化和長達10年以上的特區實踐驗證,特別行政區、特別行政區基本法、特別行政區制度已成為國家憲政創新的重大標誌,成為家喻戶曉、人人熟知的新型政治詞匯,其中,特別行政區制度則成為中國特色社會主義制度中最具特色的一項基本政治制度,是由整部基本法加以規範的,換言之,《澳門基本法》共九章145個條文都是規範特別行政區制度的,而其行文更採用準憲法結構。《澳門基本法》第11條更具體規定:“根據中華人民共和國憲法第31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。”這表明特別行政區制度包括:①社會經濟制度,這中間以法律保護產權私有制是核心;②有關保障居民基本權利和自由的制度,特區居民包括中國公民和非中國公民基本權益受到多重保護,基本法明示的基本權利便有30項以上;③行政管理、立法和司法方面的制度,特區實行行政長官為核心的行政主導體制,立法會享有單一立法權,行政與立法是相互支持合作與相互監督制衡關係,司法機關獨立運作且享有終審權。基本法是“一國兩制”方針的法制化、具體化,作為特區具有最高法律地位和效力的根本大法,全面規範了特別行政區制度,就特別行政區的性質、法律定位、權力來源、特別行政區與中央的關係、居民基本權益的保障、政治體制、經濟與文化制度、對外交往權等領域作出了原則性規定與指引。通過香港、澳門兩部特別行政區基本法,人們可以清晰而準確地認定,正在兩個特別行政區貫徹實施中的特別行政區制度具有完整的體

系、科學的結構、有效的規範保障功能。

特別行政區制度具體包容實行“一國兩制”的特別行政區特殊法律定位制度、高度自治權的權力來源制度、中央直接管理外交、防務等涉國家主權事務的制度、中央與特別行政區關係制度、產權私有制保護制度、居民基本權利多重保障制度、行政長官為首行政主導政治制度、單一立法權制度、獨立司法權與終審權制度、體現“澳人治澳”的公職人員制度、非政權性民政機構制度、官員宣誓效忠制度、自由經濟制度、多元文化和社會事務制度、中央授權下的對外交往制度、基本法解釋與修改制度,等等。在特別行政區,政治、經濟、文化、社會各領域事務,都要調整到有利於體現國家主權、有利於維護本地整體利益、有利於確保長期繁榮穩定的大原則、大目標之上。具體來說,在新興的特別行政區制度下要有效地做到:在中央與地方關係上,特別行政區是國家不可分割的組成部分,是社會主義國家中央政府直接管轄下的地方行政區域;在權力來源上,特別行政區享有中央依法授予的高度自治權,包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權,並確立行政主導,司法獨立,行政與立法既相互配合又相互制約的可稱之為“行政長官制”的政治體制;在權力分工上,與特別行政區有關的國防、外交等體現國家主權的事務統一由中央政府管理,其他方面屬特別行政區高度自治範圍;在權力行使上,特別行政區由當地人自主管理,必須以尊重自己民族,誠心誠意擁護中國恢復對港澳行使主權,不損害港澳的繁榮和穩定的愛國者為主體;在自治程度上,特別行政區享有包括終審權在內的高度自治權,不僅比回歸前大大地超越,而且比中國一般地方行政區域和民族自治區域享有的權力廣泛得多;在自主管理上,特別行政區可以自行制定經濟、社會和文化等政策,保持財政稅收獨立,保持國際自由港和單獨關稅地區地位,可以“中國香港”、“中國澳門”的名義保持和發展對外的經濟和文化關係網絡,繼續發行自身的貨幣,負責維持本區域內的社會治安;在國家與地區標誌上,除懸掛和使用國旗和國徽外還可懸掛和使用區旗和區徽,等等。清楚而嚴謹的制度化運作真真切切地表明,特別行政區可以通過制度、體制、機制的創新成為優勢集中、競爭力迅速提升、長期繁榮穩定得以實現的先進地區,因而,可以毫無不誇大地講,實行“一國兩制”、啟動新型特別行政區制度是典型的中央與地方、國家與特區雙贏發展模式:國家增添了充滿生機與活力新成員、令憲政的“中國特色”更鮮明更突出,特別行政區則成為驗證先進

發展指標、示範“一國兩制”優越性的可靠載體。

四、從法律定位看現有基本政治制度

通常講的政治制度(political institution)係指“在特定社會中，統治階級建立政權並賦之以適宜的組織形式以實現其政治統治的原則和方式的總和”。“狹義的政治制度就是政權組織形式，即政體。”¹² 現代西方政治制度的特點是分權、制衡、政黨制、代議制、普選制和限期任職制。它的理論基礎是以“人民主權”、“三權分立”、“自由、平等、人權”為主要內容的西方民主理論。

中國特色社會主義政治制度是建立在以生產資料公有制為本質特徵的社會主義經濟基礎上的，以工人階級為領導、以工農聯盟為基礎的，一切權力屬於人民的政治制度。社會主義政治制度是新型的民主。社會主義政治制度的組織和活動的基本原則是共產黨領導、民主集中制，理論基礎是馬克思列寧主義、毛澤東思想和中國特色社會主義理論體系。在我們中國，通常把政治制度分成根本政治制度、基本政治制度和具體政治制度。三種政治制度處於由高到底不同位階，規範的剛性程度和影響力也相應遞減。

中華人民共和國是人民民主專政的社會主義國家。人民代表大會制度是中國公認的根本政治制度，國家的一切權力屬於人民。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。這在《中華人民共和國憲法》第一章(總綱)第1、2、3條，第三章(國家機構)第一節(全國人民代表大會)第57-78條，第五節(地方各級人民代表大會和地方各級人民政府)第95-104條，共用佔憲法條文總數1/4以上條文做出了原則性規定。此外，還有《全國人民代表大會組織法》、《立法法》、《全國人大和地方各級人大選舉法》、《全國人大和地方各級人大代表法》、《地方各級人大和地方各級人民政府組織法》等逾10部法律加以規範。

在現有基本政治制度中排序最前、影響最大的，顯然是中國共產黨領導下多黨合作和政治協商制度。這項制度也是具有中國特色的社會主義政黨制度，它不僅業已寫入憲法序言並將長期存在和發展，而且事實上已形成中國特色獨具的政治運行模式——“兩會”制度，即同全國人民代表大會和地方各級人民代表大會並行的準議會性質組織架構。其顯著特徵是：共產黨領導、多黨派合作，共產黨執政，多黨派參政，

把協商民主和選舉民主共同列為社會主義民主的兩種基本形式。有的學者認為，“多黨合作和政治協商是憲法認可的政治制度，但不是憲法要素完備的政治制度”¹³，亦即至今未有一部專門法律對其加以規範，故其地位應低於民族區域自治制度和特別行政區制度，這種看法似乎理據尚不充分。這項基本政治制度存在歷史比作為國家根本政治制度的人民代表大會制度還要久，是一項彰顯中國特色社會主義民主政治優勢與特點、彰顯中國政治智慧結晶的新型政治制度。1949年9月21日人民政協第一屆全體會議開幕，會議宣告了中華人民共和國成立，宣佈自己在全國人民代表大會召開之前執行後者的職權。會議制定作為國家臨時憲法的《中國人民政治協商會議共同綱領》，並就國都、紀元、國歌、國旗做了決定，隨後又制定了國徽。1982年制定的《中國人民政治協商會議章程》不僅是全國政協和地方各級政協的行動綱領，而且對全國政治生活都具有極大的指導和約束作用，完全具有法律功能。

民族區域自治制度不僅在憲法第一章(總綱)裏做出了規定，而且還有1984年5月30日六屆全國人大二次會議制定的《民族區域自治法》進行規範。由5個自治區、30個自治州、120個自治縣(旗)組成的民族區域自治政權，是多民族中華人民共和國的一道特殊風景線。這種民族因素與區域因素、經濟因素與政治因素、歷史因素與現實因素、制度因素與法律因素的正確結合，確保了各民族充分享受自治權利。¹⁴ 民族區域自治是解決中國民族問題的一條基本經驗，也是中國特色社會主義的一大政治優勢。民族區域自治“是國家的一項基本政治制度”。“《民族區域自治法》是實施憲法規定的民族區域自治制度的基本法律。”¹⁵ 這部法律2001年2月28日由九屆全國人大常委會第二十次會議做出過修訂。

基層群眾自治制度在《立法法》和中共十七大報告裏相繼被列為國家基本政治制度。規範這項基本政治制度的《城市居民委員會組織法》和《村民委員會組織法》分別由七屆全國人大常委會和九屆全國人大常委會於1989年12月26日和1998年11月4日通過。前者規定“城市居民委員會是居民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾自治組織”(第2條)，後者規定“村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督”(第2條)，認定基層群眾自治制度是國家基本政治制度最大好處是有利於國家法制建設。城市居民和農村村民佔有全國人口總數的很高

比例，廣義地講，甚至可以講全國人民都不同程度地受基層群眾自治組織的保護和約束。故此，提升這一制度的位階不僅體現同人民代表大會制度的銜接(鎮鄉以下基層不設人民代表大會制度)，而且也有利於公民基本權益的正確行使與保護。

反觀新生的特別行政區制度，人們對其基本認知似乎還存在進一步調整的必要。無論從最高國家權力機關對其定性還是從特別行政區十多年正式啟動後的社會現實觀察，都可發現特別行政區政權屬性十分清楚，它是“中華人民共和國不可分離的部分”，“是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央政府”。¹⁶ 這表明不管它再特別，但它是國家政權體系的一個組成單位；特別行政區賴以成立並運作的根本大法——基本法，是按照憲法授權由全國人民代表大會制定的，基本法的母法是憲法，故基本法被定位成國家基本法律是完全正確的。對照規範上述三大基本政治制度的相關法律可以看出，特別行政區基本法明顯具有“六個超越”：一是其制定權、修改權均屬全國人民代表大會，而《民族區域自治法》1984年5月由六屆全國人大二次會議制定，但2001年2月28日的修訂是由九屆全國人大常委會第20次會議做出的，規範基層群眾自治制度的《城市居民委員會組織法》和《村民委員會組織法》均為全國人大常委會所制定(1989年12月26日七屆全國人大常委會11次會議和九屆全國人大常委會5次會議)。二是基本法制定過程最長，分別長達4年半，不僅規範另外兩項基本政治制度的法律不能相比，而且超出現行憲法起草時間一倍以上，這說明基本法具有特殊重要性。三是兩部基本法正式頒佈與生效之間有7年3個月和6年8個月的巨大提前量，創下了中國法制史和國際法制史之最。四是基本法規定了特別行政區兩種正式語文和特定標識物，在特區除懸掛和使用國旗和國徽外還可懸掛和使用區旗區徽。五是基本法規定了特別行政區可以在適當領域以“中國香港”、“中國澳門”名義“單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係”，這是中央授權下行使高度自治權的一個重要標誌。六是成立全國人大常委會香港、澳門基本法委員會。為了落實一部法律在最高國家權力機關建立專門的工作委員會，這是前所未有的制度創新。

在三項涉及不同性質、不同程度的自治制度中，特別行政區制度體現的高度自治，係指特別行政區享有除國防、外交之外的行政管理權、單一立法機關的立法權、獨立的司法權和終審權。這不僅在中國歷史

上不曾有過，現行政治制度中也不存在，而且也超越國際上實行自治制度的任何地方；這種把兩大社會制度優越性加以科學整合的做法，不僅在任何實行過或正在實行中的社會主義國家不曾有過，而且即使在號稱民主、法治相對發達的西方國家也同樣不曾有過；這種創新做法不僅對中國特色社會主義憲政理論發展是一場深刻的變革和巨大的突破，而且業已得到兩個特區分別超過14年和12年社會實踐的有效驗證。在特別行政區另外一大標誌性做法是“港人治港”、“澳人治澳”，其界限和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人和澳人來治理香港和澳門。愛國者的標準是尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港和澳門的主權。這也創立了地方自治史上一項前所未有的新記錄。儘管在特區依然存在着一些同“一國兩制”大方向大原則不甚協調的現象，但是經濟、社會加速發展的歷史進程已充分證明，具有愛國愛港愛澳情懷的特區居民是“完全有智慧、有能力、有辦法管理好、建設好、發展好”¹⁷自己的特別行政區的。

至於中國特色社會主義法律體系，恐怕也應用動態發展的思維進行理解。在現階段，廣義上也應包容香港、澳門兩個特別行政區的法律，儘管港澳兩地除基本法外其他法律法規不在中國內地普遍適用。

綜上所述，人們不難認定，建立特別行政區、實行“一國兩制”、啟動特別行政區制度，是國家憲政發展的巨大突破和歷史的巨大進步而不是相反，是國家全面獲益而不是受損，是事關全局性全國性大問題而不是局部性地方性小問題。因此，作為國家基本政治制度之一，特別行政區制度鑑於具有全局性意義與影響，排在中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度之後、基層群眾自治制度之前是公正而適宜的。

五、提升特別行政區制度科學定位的 必要性與可行性

萬事開頭難。實踐“一國兩制”、驗證“一國兩制”已有良好開端，面對新時期新形勢新挑戰新任務，必須“勇於改革、勇於創新，永不僵化、永不停滯”，“不為任何風險所懼、不被任何干擾所惑”¹⁸，這是歷史的經驗，也是理性務實的選擇。隨着中央政府對香港、澳門恢復行使主權並相繼建立香港、澳門特別行政區，正確推進“一國兩制”事業，確保兩地長期繁榮穩定已及時進入國家領導人的重要議事日

程，也是特區居民本身和全國人民的共同歷史使命。“一國兩制”在特別行政區的正確落實亦即特別行政區制度的正確實踐，直接關係到國家的深入改革開放和民族偉大復興。“‘一國兩制’事業是香港特別行政區、澳門特別行政區和祖國內地共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業的重要組成部分。”¹⁹因而，為確保在新興的特別行政區有效地驗證特別行政區制度，對“一國兩制”理論，對基本法開展系統而深入的研究，就成為國家和特區相關領域學者的一項十分突出而迫切的重大課題。

2004年12月，胡錦濤指出：“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。”因此，“無論是中央政府還是兩個特別行政區政府，以及廣大香港同胞、澳門同胞，都需要在貫徹‘一國兩制’的實踐中積極探索、不斷前進。”²⁰2007年6月吳邦國指出：“隨着香港經濟社會的發展，基本法在實施過程中難免會遇到一些新情況新問題。我們在貫徹落實‘一國兩制’方針和深入實施基本法的同時，需要本着實事求是、與時俱進的精神，進一步加強對基本法的研究，認真總結幾次釋法的經驗，及時解決基本法實施中遇到的問題，不斷豐富基本法的實踐，把基本法貫徹好實施好。”²¹2009年12月吳邦國指出：“隨着澳門社會的發展，基本法實施中會遇到這樣或那樣的情況。我們在貫徹落實‘一國兩制’方針和基本法的同時，要加強對基本法的研究，認真總結基本法實施中的好經驗好做法，研究解決基本法實施中的新情況新問題，不斷豐富基本法的理論和實踐，把基本法貫徹好實施好。”²²

“實踐充分證明，作為中國特色社會主義理論體系重要組成部分的‘一國兩制’方針，具有強大的生命力；作為中國特色社會主義道路重要組成部分的祖國和平統一道路，具有強大的生命力。”²³長期主持全國人大常委會香港、澳門基本法委員會工作的全國人大常委會喬曉陽副秘書長指出，“‘一國兩制’是中華民族對世界和人類文明的眾多貢獻中的又一項偉大貢獻，為世界解決這類問題提供了新的思維和典型範例。”²⁴“‘一國兩制’是解放思想、實事求是的典範，是原則性與靈活性高度統一的典範，充分體現了求同存異、開放包容精神，充分體現了和平和諧、

合作共贏的思想。因此，‘一國兩制’不僅是一個極其豐富的政治學、法學理論寶庫，也是一個極其豐富的經濟學、哲學、文化等理論寶庫，值得我們認真挖掘。”²⁵

不失時機地繼續提升對“一國兩制”理論創新的認知，是擺在特區和全國學術界面前的一個挑戰和考驗。有關“一國兩制”這項基本國策對“50年不變”的理解，可能是認定特別行政區制度的一個實際考量依據。其實，正是因為“50年不變”已正式載入基本法，就更加有必要把50年內怎麼辦、50年後怎麼辦及時作出深入細緻而又令人信服的科學論證。香港、澳門兩個特別行政區已走過“50年不變”征程的近1/3和1/4，“50年不變”的中程、後程怎麼走，“50年不變”之後的征程又怎麼走，這是不能不思考、不能不回應的大題目。正如鄧小平早在80年代初就對不同談話對象做出的承諾：“如果開放政策在下一世紀前五十年不變，那麼到了後五十年，我們同國際上的經濟交往更加頻繁，更加相互依賴，更不可分，開放政策就更不會變了。”（1984年12月19日接見撒切爾夫人時講）²⁶“說五十年不變，就是五十年不變。我們這一代不會變，下一代也不會變。到了五十年以後，大陸發展起來了，那時還會小里小氣地處理這些問題嗎？所以不要擔心變，變不了。”（1984年10月3日會見港澳同胞國慶觀禮團時說）²⁷“按照‘一國兩制’的方針解決統一問題後，對香港、澳門、台灣的政策五十年不變，五十年後還不會變”，“香港在一九九七年回歸祖國以後，五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。”（1987年4月16日會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時說）²⁸“實際上，五十年只是一個形象的講法，五十年後也不會變。前五十年是不能變，後五十年是不需要變。”²⁹（1988年6月2日會見“90年代的中國與世界”國際會議代表時的講話）

“一國兩制”理論產生於當代中國，“一國兩制”又實踐在當代中國。“一國兩制”作為多重創新的積極成果，應該開始進入其收穫期，它在政治上、經濟上、文化上所展現的巨大生命力和優越性，將逐漸改寫現有政治學、法學以及政府管理和公民社會建設等領域的一系列傳統定勢與價值判斷。這中間，涉及憲政理論、憲政傳統的新認識，涉及基本政治制度的科學定位，涉及對“一國兩制”歷史與文化淵源的考證，也涉及對“一國兩制”理論創新與制度創新的科學認定，對“一國兩制”優勢的合理開發利用，對

“一國兩制”實踐模式的探索等諸多重要而敏感課題。作為“一國兩制”理論策源地的中國包括兩個特別行政區相關領域的當代專家學者，在這一系列事關國家核心利益也事關對新學科建立、新學術活動陣地的認定的大方向大原則上不容掉以輕心，不容觀望等待，不容無動於衷。

圍繞特別行政區制度的討論，早在 20 世紀 90 年代香港、澳門回歸前的後過渡期業已開始，近年這場討論逐漸升溫，實屬可喜。但整體觀察，似乎仍處於相對滯後狀態，圍繞“一國兩制”理論研究也依然不能認為達到同我們國家綜合國力和國際地位快速提升相稱、同特別行政區蓬勃發展的現實相稱的地步。故此，通過特區和全國相關領域學者共同努力，盡快在一些重大原則問題上達成共識，其積極意義是多方面的、不容低估的：①既最大限度地體現憲政創新、體現國體與政體日趨完善、體現深度改革開放新思維，同時也最大限度地反映特別行政區現實。②及時補充現階段中國特色社會主義制度的基本內涵，令國家基本政治制度增添嶄新內容。③推動人文社會科學認知體系的全面提升，擴大“一國兩制”和中國理論創新的國際影響力。④促進“雙認同”：特區居民的國家認同和全國人民的“一國兩制”認同。這事關特區居民和全國人民綜合素質的持續改善，事關法治與公民社會建設的成功。

六、結束語

綜上所述，人們不難看出，“一國兩制”在特別行政區的實踐正勢如破竹，方興未艾。儘管未來征程上阻力、障礙仍待排除，風險與不確定性仍待轉化，

但“一國兩制”由高端決策轉入社會實踐已成常態定勢，代表優化優選思維、代表人類文明史上創新成果的新生事物必然繼續發展與壯大，特別行政區制度必然能夠在國家政治社會生活中佔有其應該佔有的客觀地位。成立特別行政區，實行特別行政區制度早已在國家憲政發展中留下了永恆的記錄，也早已在特區居民和全國人民心目中深深紮了根。作為基本國策，“一國兩制”方針和特別行政區制度不僅不能變、不需要變，而且還有可能也應該在實踐過程中得到進一步補充與完善。

“理論源泉是實踐，發展依據是實踐，檢驗標準也是實踐。”³⁰任何固守本本，漠視實踐，超越或落後實際生活的做法都不會得到成功，任何有意或無意低估或排斥特別行政區制度巨大意義、價值的觀點和做法也同樣是不可取的。中國特色社會主義制度必將在深化改革，擴大開放中不斷完善，在國家政治生活中業已存在十年有多的特別行政區制度同樣要經歷自我完善、繼續完善過程。特別行政區是中華人民共和國中央人民政府直轄下的特別行政區，特別行政區基本法是全國人民代表大會制定的國家基本法律，由基本法全面規範的特別行政區制度是中國特色社會主義制度中的一個具特殊性的基本政治制度。這項最能體現中國特色的新型政治制度本質上絕對不能被認定為非社會主義政治制度或資本主義政治制度，即它不姓“資”而姓“社”；它不是消極的、有待否定的、令人心存懷疑的落後制度，而是積極的、生命力很強、優勢很集中、充滿希望並令人鼓舞的先進制度。故此，在國家整體發展定位中及早作出公平合理判斷，給出一個既不超越又不落後實際生活的科學定位勢在必行，積極、公正而有建設性。

註釋：

- ¹ 胡錦濤：《在紀念黨的十一屆三中全會召開 30 週年大會上的講話》，載於《人民日報》（海外版），2008 年 12 月 19 日，第 02 版。
- ² 同上註。
- ³ 胡錦濤：《在慶祝中國共產黨成立 90 週年大會上的講話》，載於《人民日報》（海外版），2011 年 7 月 2 日，第 02 版。
- ⁴ 同上註。
- ⁵ 同上註。
- ⁶ 同上註。
- ⁷ 同上註。

- 8 同上註。
- 9 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第3頁。
- 10 同註3。
- 11 同上註。
- 12 見《中國大百科全書》(第二版)，北京：中國大百科全書出版社，2009年，第28-312頁。
- 13 童之偉：《特別行政區制度已成爲我國基本政治制度》，載於《政治與法律》，第4期，2011年，第60頁。
- 14 國家民委：《總結好、堅持好、發展好我們黨民族工作90年的成功經驗》，載於《求是》，第12期，2011年，第28頁。
- 15 《民族區域自治法》序言，載於《中華人民共和國常用法律法規全書》，北京：中國民主體制出版社，2004年，第76、77頁。
- 16 見《澳門基本法》第1、12條。
- 17 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《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》(增訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第225-227頁。
- 18 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國十週年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》(增訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第228-231頁。
- 19 同上註。
- 20 同註17。
- 21 吳邦國：《深入實施香港特別行政區基本法，把“一國兩制”偉大實踐推向前進——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施十週年座談會上的講話》，載於楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》(增訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第232-239頁。
- 22 吳邦國：《在紀念中華人民共和國澳門特別行政區基本法實施十週年座談會上的講話》，載於楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》(增訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第240-245頁。
- 23 同上註。
- 24 喬曉陽：《深刻理解“一國兩制”的偉大意義》，載於許崇德主編：《“一國兩制”知識叢書》(序)，北京：中國民主法制出版社，2009年。
- 25 同上註。
- 26 同註9，第103頁。
- 27 同上註，第73頁。
- 28 同上註，第217、215頁。
- 29 同上註，第267頁。
- 30 同註3。