

“一國兩制”基本國策論略

李燕萍*

“一國兩制”作為中國政治智慧的重要表現方式，可以從多個層面予以解讀。本章主要探討“一國兩制”定位於基本國策的理論與實踐問題。基本國策通常是一個國家具有根本性、持續性的政策，充分體現了國家政策的核心價值追求。將“一國兩制”定位於中國的基本國策不僅具有理論價值，更有實踐的需求。在理論上，“一國兩制”對國家主權理論、國家結構理論與和平發展理論都有新的突破，將“一國兩制”基本國策有利於這些理論的發展完善。在實踐中，“一國兩制”基本國策，有助於港澳地區長期穩定發展、和平解決台灣問題，更是國家和諧發展的重要保障。最後，有必要完善“一國兩制”基本國策的保障機制，發揮憲法作為最高層級的法律對作為基本國策的“一國兩制”的保障功能。

一、基本國策的含義、功能與判斷標準

(一) 基本國策的含義

顧名思義，基本國策就是指一個國家的基本政策。基本國策是現代國家政治生活中的常見用語，其英文表達是“basis policy of state or national policy”，可譯為“國家的基本政策或全國性政策”。基本國策是從政策這個概念中發展出來的，因此，分析基本國策的含義，必須首先弄清楚政策的概念。

在歷史發展的長河中，政策是人類社會發展到一定歷史階段的產物。政策是隨着階級和國家的出現而逐漸形成的社會政治詞匯。在西方社會，英文政策一詞 policy 與政治 politics 有着相同的詞根，意味着政策是政治生活的產物，按照《牛津英語辭典》的界定“政策就是政府、政黨、統治者和政治家等採取的或追求的一系列行動，所採取的任何有價值的行動系列。”

在古代中國並無政策一詞，類似的概念有：①政治。在古代，“政”是指國家大事，“治”是指管理國家的措施，亦即有政策之意。②策劃。《〈文選·晉紀總論〉註》：“每與謀策劃，多善”。意思是為國家大事善於出謀劃策。③策略。三國時期劉劭著寫《人物誌·接識》提到：“術謀之人，以思謀為度，故能成策略之奇，而不識遵法之良。”意思是富有計策謀略的能力。④國策。《管子·乘馬數》：“故修宮室台榭，非麗其樂也，以平國策也。”此處國策指國家的經濟政策。西漢劉向編《戰國策》，主要記述了戰國時期的一些謀臣策士的政治主張和鬥爭策略。

19世紀以來，隨着西方政治思潮與科技思想向東方社會的蔓延，日本人首先用“政策”對譯英文 policy 一詞，並傳入中國。中國人中最早公開使用“政策”的是梁啟超，他在1899年寫的《戊戌政變記》中說，按中國之大患在於教育不興，人才不足，皇上政策首注重於學校教育之中可謂得其本矣。自此之後，政策一詞在中國的政治生活中逐漸流行起來。按照《辭海》的界定，政策是指國家、政黨為實現一定歷史時期的路線和任務而規定的行動準則。基於此，根據制定主體的不同，政策可以分為國家政策與政黨政策。國家政策又可以進一步細分為國家的基本政策(即基本國策)和國家的一般政策。前者是關係到一個國家發展方向的具有穩定性與長期性的行動指南，後者則是解決特定問題的具有時空性和權宜性的行動方法。本文認為，基本國策就是指為了實現一個國家根本的、長遠的公共利益而制定的，解決涉及國家長治久安的、具有重大戰略意義的問題的根本指導思想與大政方針。

值得注意的是，由於政治形態與基本國情的差別，中國與西方學術界對政策概念的關注點是有所差別。在西方，隨着現代政治學與行政學轉向重視公共

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

權力的組織結構與運行方式的實證研究，出現了公共政策概念與相關的學術研究。一般認為，公共政策是公共權力機關經由政治過程所選擇和制定的為解決公共問題、達成公共目標、以實現公共利益的方案。公共政策學科運用類似於自然科學的研究程序和方法，對政策系統及其環境之間和政策過程諸環節之間，與系統內外諸因素之間進行因果和相關性研究，探索公共政策的規律，以期改進政策系統提高政策質量。在中國，儘管公共政策作為一個新興的學術概念也已經被引入行政學與政治學的研究之中，但是公共政策更多用於談論具體的公共行政事務，例如教育領域的公共政策、醫療衛生領域的公共政策等，具有微觀性、技術性的特徵。與此相對，當談論到具有更多政治意義、宏觀性的政策研究時，人們更習慣於使用基本國策這一詞匯，以表示兩者之間的區別。

（二）基本國策的功能

現代社會，各國政府廣泛使用政策作為社會治理工具。相較於法律等剛性管制手段，政策具有靈活性、反應迅速等特點，更易於為政府治理行動服務。但是，基本國策則由於其特有的穩定性與長期性，具有與一般政策不同的功能。主要體現在：第一，基本國策在政策體系中處於最高層次，適用範圍是中國的一切社會領域，基本國策規範和引導所有的政策規範。第二，基本國策是國家制定各項具體政策應遵循的基本原則，國家和地方制定的各項具體政策，不得存在與基本國策相違背和抵觸的內容。第三，基本國策是相關領域政策協調的依據。在有關資源、利益分配等政策的指定和調整中，往往涉及對一些群體或利益是否進行特殊保護的問題，這時就需要發揮基本國策的協調功能來進行政策之間的調控，按照基本國策的精神給予一定的政策傾斜或政策補救。第四，基本國策是國家長期實行的根本性政策，將在一個較長的歷史時期存在並發揮作用。

（三）基本國策的判斷標準

基本國策究竟包含哪些政策，這是一個眾說紛紜的問題。有人認為中國只有計劃生育和環境保護兩項基本國策；也有人認為中國的基本國策很多，包括科教興國、保護智慧財產權等。有學者分析了基本國策內容混亂的原因在於，“我國的基本國策歷來都只是一個提法，沒有明確的界定標準，以致公眾對此認識混亂。”並指出“必須把國家有關文件中的明文規定作為確定基本國策的實然標準。”這裏的明文規定包

括法律規定、跨年度重要文件規定和工作文件規定三個層次。據此提出中國現有七個基本國策：計劃生育；男女平等；十分珍惜、合理利用土地和切實保護耕地；對外開放；環境保護；水土保持；節約資源。有學者提出基本國策的淵源形式主要有：法律、黨代會報告或文件、政府工作報告、國家計劃綱要、政府白皮書、政府規章和領導人講話等多種形式。據此，“和平統一、一國兩制”是最早以政府白皮書形式確定下來的基本國策。1993年8月31日，國務院台灣事務辦公室發佈《台灣問題與中國統一白皮書》，在第三部分“中國政府解決台灣問題的基本方針”中，認為“和平統一、一國兩制是建設有中國特色社會主義理論和實踐的重要組成部分，是中國政府一項長期不變的基本國策”，包括一個中國、兩制並存、高度自治、和平談判四個方面的內容。

在理論上，普遍認為界定基本國策的標準是：①戰略性。基本國策應是基本國情決定的某類具有全域性、長期性、戰略性意義的問題的系統對策。②具體性。基本國策應針對某類特定的基本國情，並與國家的基本發展理念相適應，能更全面的反映發展質量。③獨立性。基本國策之間應該是平等的，不應再有包含關係或指導關係。儘管按照不同標準會得出不同的基本國策內容，但是從理論與實踐兩個方面識別基本國策內容的方法依然是可行的。本文認為，無論是從理論上，還是就實踐層面來看，將“一國兩制”作為基本國策的重要內容既有歷史必要性，又有現實合理性。

二、“一國兩制”基本國策的理論基礎

1984年鄧小平在《一個國家，兩種制度》一文中對“一國兩制”的核心內容進行了全面的闡述。指出“我們的政策是實行‘一個國家，兩種制度’，具體說，就是在中華人民共和國內，10億人口的大陸實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制度。”同時指出“‘一個國家，兩種制度’，我們已經講了很多次了，全國人民代表大會已經通過了這個政策。有人擔心這個政策會不會變，我說不會變。核心的問題，決定的因素是這個政策對不對。”在澳門回歸祖國一週年的慶祝大會上，時任國家主席的江澤民指出，“一國兩制”是個完整的概念。“一國”的意思是澳門是祖國的一部分，澳門特別行政區直轄於中央人民政府，根據憲法和基本法實行高度自治。“兩制”就是國家的主體實行社會主義制度，澳門繼續實行原有的

資本主義制度、生活方式不變。中央政府不干預澳門特別行政區自治範圍內的事務，這個原則要始終堅持；澳門特別行政區要切實維護中央的權威和國家的利益，絕不允許極少數人在澳門進行針對中央政府和分裂國家的活動，這個原則也要始終堅持。從這些敘述中可以看出，“一國兩制”至少涉及國家主權理論、國家結構理論與和平發展理論，並且對這些理論的發展產生深刻的影響。只有長期堅持與實踐“一國兩制”，才可能真正促進這些理論的發展與完善，發揮指導意義與功能。換言之，“一國兩制”作為基本國策具有充分的理論依據。具體包括：

（一）“一國兩制”對國家主權理論的突破發展

國家主權是指一個國家獨立自主處理自己內外事務，管理自己國家的最高權力。“主權”是現代民族國家構建過程中非常重要的概念，是國家區別於其他社會集團的特殊屬性，是國家的固有權利。最早賦予主權獨立完整定義的是近代法國思想家博丹。他在1576年出版的《國家論六卷》中，首次提出“主權”概念，將其定義為“不受法律約束的、對公民和臣民進行統治的最高權力。”荷蘭法學家H·格勞秀斯進一步指出：主權即權力的行使不受另外一種權力的限制，當一國不受任何別國控制而處理內部事務時就表現為主權。內容上，主權表現為：①對內最高權，即國家對它領土內的一切人(享有外交豁免權的人除外)和事物以及領土外的本國人實行管轄的權力，有權按照自己的情況確定自己的政治制度和社會經濟制度；②對外獨立權，即國家完全自主地行使權力，排除任何外來干涉；③自衛權，即國家為維護政治獨立和領土完整而對外來侵略和威脅進行防衛的權力。主權是國家作為國際法主體所必備的條件，互相尊重國家主權是現代國際法確認的一條基本原則。喪失主權，就會淪為其他國家的殖民地和附屬國。主權和領土有着密切的聯繫，國家根據主權對屬於它的全部領土行使管轄權，反過來，主權也必須有領土才能存在和行使。

在傳統主權理論中，主權觀念經歷了一個“主權在君主—議會—人民”的發展過程，主權所有者的形態日益抽象的過程。例如在博丹的學說中，君主是主權者，擁有全部的國家權力，亦即所謂的“君主主權論”。英國思想家洛克在博丹思想的基礎上，提出了“議會主權”說，主張主權在議會而不是君主。盧梭在人類歷史上第一次比較完整的闡述了“人民主權”學說，認為“主權的實質就是全體意志”，“人民作為整體來說就是主權者”。盧梭的思想非常深刻的體

現在那個時代的立法行動之中，如1776年美國的《獨立宣言》就明顯的體現了“人民主權”的觀念，1793年《法國憲法》宣稱主權屬於人民，主權是統一而不可分割的，是不可動搖和不可讓與的。之後，主權逐漸發展成爲一個至高無上、不可限制、不可分割的統治權力，具有抽象而神秘的色彩。二戰後以法國和德國爲核心的西歐國家部分讓渡國家主權，建立超國家主權的機構，到今天，歐盟已經擁有經濟、政治、軍事、外交等方面許多超國家主權的機構與權力。傳統主權理論已經無法對此作出充分解釋，因而有人提出了“主權過時論”，“主權消亡論”等觀點。顯然，完全擯棄主權理論的做法是不科學的，儘管今天主權的實踐形態產生了諸多變化，但是作為凝聚國家核心價值、激發民眾國家榮譽感的主權概念仍然有着不可忽視的作用。因此，關注的重點應該是拓寬主權研究思路，尋求主權理論發展的新方法。“一國兩制”構想在處理主權問題方面的特色主要體現在：

第一，“一國兩制”充分堅持了傳統主權理論中對外獨立性，強調國家主權的獨立完整與不可侵犯，通過既有靈活性又有原則性地應用主權理論破解了港澳回歸進程中遇到的主權爭議。在中英關於香港問題的談判中，如何描述1842-1997年之間香港政治狀況的問題上，中方堅決主張香港的主權屬於中國，主權問題不能談判；而英方主張其擁有主權，形成針鋒相對之勢。在這個問題上，中國政府從未妥協過，甚至不惜談判破裂。1982年9月24日，鄧小平在人民大會堂會見來訪的撒切爾夫人。鄧小平對撒切爾夫人說，“我們對香港問題的基本立場是明確的，這裏主要有三個問題。一個是主權問題，中國在這個問題上沒有迴旋餘地。坦率地講，主權問題不是一個可以討論的問題。現在時機已經成熟了，應該明確肯定：1997年中國將收回香港。就是說，中國要收回的不僅是新界，而且包括香港、九龍。中國和英國就是在這個前提下來進行談判，商討解決香港問題的方式和辦法。”這是因爲，中國近代主權意識是在外敵入侵的背景下來追求民族(國家)獨立和解放的需要而產生的，因此，主權作爲一個舶來的概念，對近代中國的衝擊主要集中在主權的對外功能上。可以說，中國的主權觀念在民族國家獨立完整問題具有強烈的自主意識與不可妥協性，“一國兩制”構想堅持了這一基本原則與立場。

第二，“一國兩制”發展了傳統主權理論中對內規範性功能，豐富並完善了主權實踐方式。現代民主社會，面對主權者由君主轉向人民，日益抽象化的情況，由誰如何行使主權成爲主權理論繼續發展中無法

迴避的問題。有學者在考察了主權發展歷史軌迹之後，提出了主權構成學說，認為“一般而言，在民主制度下，儘管一切權力屬於人民，但人民由於人口眾多，不可能直接經常的行使自己的主權，而只能將屬於自己的主權分離開來，將其所有權留歸自己，將其行使權委託給人民選舉產生的政府，即實行間接民主的代議制。這種分離最直接、最典型體現就是主權所有者(人民)與主權行使者(政府)之間存在着某種程度的分離。這種分離不僅不會損及主權的完整性，反過來還更有利於維護主權的完整性。”這一學說在一定程度上處理了抽象主體如何行使主權的難題，但是，主權所有權與行使權可以分離到甚麼程度，應當受到怎樣的約束並沒有清楚的答案。“一國兩制”在某種程度上對此做出了回答並予以實踐。按照兩部基本法的規定，諸如發行貨幣權、司法終審權之類傳統上屬於主權範疇的權力賦予地方政府行使，意味着諸多體現主權內涵的具體權利(力)都可以分解，並由地方政府行使。但是，這一分離並不意味着國家主權的消解，恰恰相反，這是國家主權在地方上的具體體現，是“一國兩制”構想的創舉。此外，通過主權授權理論能夠有效控制着這些權力的行使，它們並非完全不受約束，依然受制於國家主權的目標。

(二) “一國兩制”對國家結構理論的推進完善

如果說“主權”是一種抽象觀念，那麼國家結構則是具體的國家治理形式。通常，國家結構是指特定的國家根據甚麼原則，採取何種形式劃分國家內部組成以及調整國家整體與組成部分之間的相互關係。傳統國家結構理論認為，國家結構形式一般分為單一制和複合制兩種，單一制國家是由若干普通行政單位或自治單位組成的單一主權的國家。複合制國家是由兩個或兩個以上的成員單位(如邦、州、共和國等)聯合組成的聯盟國家或國家聯盟。根據成員單位獨立性的強弱，複合制又可分為聯邦制和邦聯制等形式。其中，單一制與聯邦制為現代國家結構主要表現形式。聯邦制是由若干成員國組成的聯邦國家，整個國家除聯邦設立最高權力機關和行政管理機關外，下屬每一個成員國都有單獨的權力機關和行政管理機關，有些成員國甚至還有進行外交活動的權力。單一制的國家是由若干行政區域單位組成的一個主權國家，國家只有單一的憲法，只設立一個最高行政機關，是國際交往中單一的主體。一個主權國家，只能是一種國體。在國家結構形式上，或者是實行單一制，或者是實行聯邦制；不論是實行哪一種國家組織制度，其根本的社會

制度是單一的。“一國兩制”突破了傳統的單一制國家模式，允許在一個統一的主權國家內部，在特定的地區實行不同的政權組織形式，實行兼有複合制某些特徵的單一制國家。

更為複雜的是，“一國兩制”下，特別行政區享有的某些自治立法權比單一制資本主義國家地方政權享有的立法權，不僅範圍廣，而且程度高；特別行政區法院享有司法終審權，是單一制資本主義國家沒有的；特別行政區還享有單一制國家地方行政機關不可能享有的保持財政獨立、實行獨立稅收制度、自行制定貨幣金融政策、自行制定教育、教學、文化等政策的權力。這些都顯示出“一國兩制”是一種嶄新的國家結構形式，既不同於單一制國家結構形式，也不同於複合制國家結構形式，而是具有中國特色的國家結構形式，這將是有史以來國家結構形式的新創造。奧斯特羅姆的複合共和制理論告訴我們，如果整個國家只創建一個單一的政府權威中心，規模原則固有的寡頭傾向就會使一個派別輕易地支配其他利益群體。在某種程度上，“一國兩制”破解了確立單一權威中心的同時如何有效保持地方自治能力的難題。一方面，較小的利益群體根據自治原則組織起來，在治理自己內部事務方面保持自主。另一方面，在全國性國家中，單一的終極權威中心仍然保持有效的支配能力。可見，“一國兩制”拓展了人類國家制度的設計能力，為人類社會公共事務治理結構的安排提供了一種新的實踐方式。

(三) “一國兩制”對和平發展理論的貢獻

和平與發展現代國際關係的兩大主題，和平問題講的是政治問題，經濟問題講的是發展問題，和平與發展之間的關係可以表現為：和平是發展的前提和基礎。只有在和平的國際環境中，世界各國才能保持正常的經濟交往和順利實現本國的發展計劃。戰後世界經濟的發展就是得益於世界相對和平的國際環境，戰亂和衝突則是經濟發展的重大障礙。戰亂不僅使參戰國消耗大量的人力、物力、財力，造成嚴重的經濟損失，而且導致交通運輸癱瘓，國際貿易中斷，給世界經濟的發展造成嚴重的影響。發展經濟是維護世界和平的有力保障。和平事業是需要一定的物質基礎，而經濟貿易往來則能增進各國人民的友好往來。具體地說世界經濟的發展促進了國際分工，增進了各國間的交流和聯合，有可能抑制世界戰爭的爆發；經濟的發展有助於消除世界不穩定的因素，減少發生軍事衝突的可能性；世界經濟特別是發展中國家經濟的發展有

利於世界和平力量的壯大。可見，和平與發展是互為條件，相互聯繫，相互影響。

“一國兩制”構想適應了國際社會和平與發展的時代主題，拓新了國際爭端解決途徑手段和方式。“世界上一系列爭端都面臨着用和平方式來解決還是用非和平方式來解決的問題。總得找出個辦法來，新問題就得用新辦法來解決。”“解決國際爭端，要根據新情況、新問題、提出新辦法，‘一國兩制’是從我們自己的實際提出來的，但是這個思路可以延伸到某些國際問題的處理身上”¹ 鄧小平在總結國內外形勢和社會實踐的新特點時，明確地指出：“現在進一步考慮，和平共處原則用之於解決一個國家內部的問題，恐怕也是一個好辦法。根據中國自己的實踐，我們提出‘一個國家，兩種制度’的辦法來解決中國統一問題，也是一種和平共處。”這是對和平共處理論的最新發展。

基於大陸、香港、澳門和台灣的歷史和現狀，互相之間不宜採取以大吃小或以小吞大的解決辦法，不宜訴諸武力，強行解決。用“一國兩制”的構想來解決台灣、香港、澳門問題，可以避免在亞太地區以至國際社會引起政治動盪，有利於世界和平和動員各方面力量，共同振興中華民族的現代化大業。因而，“一國兩制”為仍處分裂狀態的國家實現和平統一提供了一條途徑和嶄新的模式。“一國兩制”的和平共處具有以下一些重要特點：第一，用和平手段而不訴諸武力解決一切爭端。第二，屬一個國家內部的和平共處，“一國兩制”的和平共處在外部是以國家間的和平共處為前提和先決條件的。第三，“一國兩制”的和平共處具有特殊的法律保證。總而言之，“一國兩制”的和平共處，是大陸的社會主義制度和香港、澳門、台灣現行的資本主義制度並存、共處在中華人民共和國境域內，並存、共處在中華民族大家庭中的新型和平共處體制。

“一國兩制”構想，不僅為實現祖國和平統一找到了最佳方式，同時還為和平解決國際爭端找到了一條現實而有效的途徑。1984年7月，在中英香港問題的會談基本達成一致後，鄧小平說：“我很有信心，‘一個國家，兩種制度’是能夠行得通的。這件事情會在國際上引起很好的反應，而且為世界各國提供國家間解決歷史遺留問題的一個範例。我們提出‘一個國家，兩種制度’的構想，也考慮到解決國際爭端應該採取甚麼辦法。因為世界上這裏那裏有很多疙瘩，很難解開。我認為有些國際爭端用這種辦法解決是可能的。我們就是要找出一個能為各方所接受的方式，

使問題得到解決。過去，好多爭端爆發了，引起武力衝突。假如能夠採取合情合理的辦法，就可以消除爆發點，穩定國際局勢。”以“一國兩制”的方式實現國家統一，符合當代世界和平與發展的時代主題和民主化、多元化、國際化的時代潮流，符合世界人民的根本利益和長遠利益，是中國人民在政治文明方面的偉大創舉，對人類和平正義事業具有重大意義。

綜上，“一國兩制”構想在很大程度上發展深化了傳統主權理論、國家結構理論與和平發展理論，為這些理論的發展注入了新的元素。“一國兩制”定位於基本國策，長期持續發展，有利於促進這些理論自身的完善，也有利於檢驗理論的自治能力。

三、“一國兩制”基本國策的現實意義

從國家的建設與發展來看，“一國兩制”成為國家的基本政策具有現實的必要性與可能性。事實上，“一國兩制”與國家發展戰略緊密關聯，從國家在新時期面臨的歷史任務及國家發展戰略的高度上說，“一國兩制”與港澳地區的長期繁榮穩定、和平解決台灣問題、國家各區域和諧發展等重要現實課題都有密切關係，具有深刻的現實意義與實踐價值。具體包括：

（一）“一國兩制”是港澳地區長期繁榮穩定的保障

20世紀80年代，國家轉向經濟建設，實行改革開放，港澳地區如何回歸祖國的問題逐步擺上了議事日程。用“一國兩制”的方式解決港澳問題逐漸明朗化、規範化、制度化。首先，1984年5月15日，中國總理在第六屆全國人大第二次會議作《政府工作報告》，全面闡釋了中國政府解決香港問題的決策和政策即“一國兩制的香港方案”。5月31日，第六屆全國人大第二次會議通過《政府工作報告》。1984年10月15日，鄧小平發表了題為“一個國家，兩種制度”的文章，進一步將“和平統一、一國兩制”的科學構想和基本國策系統化、理論化。在這個基礎上，港澳地區逐漸邁上了回歸之路。“一國兩制”首先破除了港澳地區原宗主國英國與葡國繼續施行管制的企圖，明確了港澳地區的主權歸屬，有力維護了國家利益。其次，“一國兩制”有利於保持港澳地區的繁榮穩定。這是因為在政治哲學和憲法理論中，人們早已經證明地方自治對憲政國家的重要性，較有影響的研究如托

克維爾在《論美國的民主》中對北美鄉鎮自治的論述，再如中國自清末至民國時期非常發達的地方自治思潮。根據這些公認的研究成果，地方自治是實現和維持穩定的憲政體制的關鍵(甚至是根本)因素。實踐中，越來越多的國家允許並豐富地方自治的內容與程度。“一國兩制”下港澳地區實行高度自治，自治程度之高，遠超過了傳統聯邦制國家下的州邦等地方單位。這就意味着港澳地區可以充分發揮地方能動性，為區域建設創造了最優條件。最後，回歸以來，港澳地區實踐“一國兩制”的情況表明，港澳地區的傳統特色得到了保留，政治、經濟、文化等各方面都有了顯著變化，港澳居民的自主意識、參與能力不斷得到提升，社會保持了穩定持續發展態勢。正如原香港基本法諮詢委員會秘書長梁振英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說，作為第一個成功實踐“一國兩制”偉大構思的特別行政區，香港的經驗對研究和發展“一國兩制”可以發揮積極作用。“以香港經驗為基礎，進一步充實‘一國兩制’理論，將會是對世界政治理論的一大貢獻。”

(二) “一國兩制”對和平解決台灣問題具重要現實意義

對於中國人民而言，解決國家統一進程中的歷史遺留問題——台灣問題，是中華民族的根本利益。“一國兩制”構想最初就是針對和平解決台灣問題而提出來的。儘管“一國兩制”並沒有首先在台灣地區實踐，而是應用到了港澳地區的回歸問題上，但是“一國兩制”仍然對解決台灣問題具有重要現實意義。第一，“和平統一，一國兩制”是中國解決台灣問題的長期基本方針。1981年9月30日，全國人民代表大會常務委員會委員長葉劍英發表談話，闡明解決台灣問題的方針政策。表示“國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權”。1992年江澤民指出：“我們堅定不移地按照‘和平統一、一國兩制’的方針，積極促進祖國統一。”“我們再次重申，中國共產黨願意同中國國民黨盡早接觸，以便創造條件，就正式結束兩岸敵對狀態、逐步實現和平統一進行談判。在商談中，可以吸收兩岸其他政黨、團體和各界有代表性的人士參加。”第二，“一國兩制”能夠最大限度包容大陸與台灣地區的差別。早在1979年元旦全國人民代表大會常務委員會公開發表的《告台灣同胞書》中就指出：“一定要考慮現實情況，完成祖國統一的大業，在解決統一問題時尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦

法，不使台灣人民蒙受損失。”由於大陸同意在“一個中國原則下，甚麼都可以談”，台灣的“一國兩制”方案不會是港澳模式的翻版。台灣可以保留自己的軍隊，並維持現行政府構架。“一國兩制”之下，兩岸互不尋求改變對方的社會制度，台灣領導人的產生和台灣政府架構維持不變；大陸不干涉台灣內部事務，但台灣可派人參與大陸的政治和決策；台灣方面不應單獨與外國建立外交關係，但不排除由台灣方面派人擔任中國駐外大使，也不排除台灣方面參與國家外交和國防決策；中央政府以大陸政府為基本架構，台灣派人參加。“一國兩制”的內容不僅在於維持現狀，還在於傾斜台灣，使台灣在現狀基礎上有所得而無所失。“一國兩制”是中國人的巨大創造，在解決兩岸問題時，中國人可以表現出更大的創造性。對台“一國兩制”是通過制度安排保持“一個中國”的現狀，也是通過制度安排保持中國分治的現狀；只是兩岸不再兵戎相向，大陸不必面臨一個與外軍結盟的台灣島，台灣也不必面對大陸武力反獨的威脅。

(三) “一國兩制”是實現國家和諧發展的重要手段

自古以來，和諧發展是人類追求的理想狀態，和諧理念一直伴隨着人類社會發展的始終。中國傳統文化中就存在着“天人和諧”的全方位和諧精神。孔子主張“禮之用，和為貴。先王之道，斯為美，小大由之。有所不行，知和而和，不以禮節之，亦不可行也。”道家與法家也強調和諧，最後都要達到一個“大家共同生活於和平與和諧之中，而不必訴諸法律之外在約束”的境地。在西方，同樣有崇尚和諧的理念，畢達哥拉斯認為，“整個天就是一個和諧”。赫拉克利特認為，和諧產生於對立的東西。古埃及人觀念中最關鍵的也是尋求和諧。指導古埃及人社會生活的手冊“教渝”中，充分表達了和諧理念所蘊涵的謹慎、精明、謙虛等。總之，追求和諧乃是人類共通的性格。

在現代社會，經歷過自由、民主、人權、法治等觀念洗禮的人們同樣追求和諧發展，希冀各盡其能、各得其所，建設一個“和而不同”的和諧社會。和諧社會不是沒有矛盾、沒有磨擦、沒有利益衝突的“平靜社會”。儘管和諧社會也應該是相對“平靜”的，“穩定”的和有秩序的社會，但這種“平靜”、“穩定”、“秩序”、不是通過以國家強制力壓制和掩蓋矛盾、磨擦、利益衝突而製造出來的，也不是因社會公眾崇拜、迷信“魅力型”領袖而內心自我克制、壓制，使矛盾、磨擦、利益衝突不致激化，不形於外而

生化出來的，和諧社會的“平靜”、“秩序”、“穩定”是通過法治化的民主、博弈機制調節、化解矛盾、磨擦、利益衝突而形成的。在這個意義上，“一國兩制”是國家和諧發展重要手段之一。具體表現在：第一，“一國兩制”方式成功解決主權和領土問題，為國家和諧發展創造了良好的外部環境。20世紀80年代以來，隨着中國與世界各國交往日益正常化、規範化，如何解決港澳問題，既能夠實現中國人民強烈的統一願望，又不至於引發新的國際爭端，產生不必要的外交損失，成為中國政府思考的重點內容。“一國兩制”方案的提出，滿足了中國方面恢復完整獨立與不可侵犯的港澳地區主權的要求，又在法律技術層面，運用“兩制”手段，使雙方形成趨同觀念，從而達成協議。《中英聯合聲明》與《中葡聯合聲明》的簽署，讓英方與葡方在治理問題上體面退場，中英、中葡關係得到良好維護。第二，“一國兩制”方式處理了一國之內的重度制度分歧問題，順利實現了不同制度之間的和平相處。眾所周知，回歸之前，港澳地區長期推行不同於大陸地區的治理模式，實踐的是建立在自由競爭基礎上現代資本主義制度。港澳地區的價值觀念、社會結構、發展狀態都與內地有着根本性的差別，如果使港澳居民勉強接受社會制度等方面的改變，即使不發生武裝衝突，也會造成混亂的局面，造成港澳地區不必要的恐慌與蕭條，最終將損害國家的根本利益。“一國兩制”最大限度的包容了兩種制度之間的差異性，為港澳地區繼續穩定發展提供了條件。

綜上，從實踐層面上，可以看出“一國兩制”具有作為基本國策的條件。無論是港澳地區的繁榮穩定，還是國家的和諧發展，都是國家的長期目標，必須堅定不移的貫徹落實。“一國兩制”對於實現這些目標都具有增益價值，作為基本國策的“一國兩制”將更有利於國家制度的健康發展與進步。

四、“一國兩制”基本國策的主要內容

“一國兩制”作為中國的一項基本國策，其內容通過法律、有全域意義的重大文件或工作文件等不同方式表現出來。十一屆三中全會後，中國政府出於對整個國家民族利益與前途的考慮，本着尊重歷史、尊重現實、實事求是、照顧各方利益的原則，提出了“和平統一、一國兩制”的方針。“一國兩制”理論內容的豐富與完善大體上經歷了三個階段。首先，“一國兩制”構想最初萌芽於黨的十一屆三中全會前後。早

在十一屆三中全會召開前，鄧小平就闡述了解決台灣問題要尊重台灣現實的思想。²之後，1981年9月30日，全國人大常委會委員長葉劍英發表了《關於台灣回歸祖國實現和平統一的方針政策》的談話，進一步闡明了關於台灣回歸祖國，實現和平統一的九條方針政策(簡稱“葉九條”)，形成了和平統一祖國的具體方針政策。³最後，1982年9月，鄧小平在會見英國首相撒切爾夫人時，正式向英國政府闡明了中國政府對香港問題的具體立場和方針政策。1982年召開的全國人民代表大會上，國務院總理向全體人民代表說明了“一國兩制”並得到大會的贊同，同年12月，完成了對憲法的修訂。1985年3月第六屆全國人大三次會議正式把“一國兩制”確定為中國的一項基本國策，至此，中國共產黨和中國政府用“一國兩制”解決台、港、澳問題，實現國家統一的基本方針正式確立。“一國兩制”基本國策地位確立並形成了相對穩定的內容範圍。“一國兩制”的基本內容是，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、台灣是中國不可分割的組成部分，它們保持原有的資本主義制度長期不變，在國際上代表中國的只能是中華人民共和國政府。具體地說，主要有以下七個方面：

1. “一國兩制”的基礎是一個中國，在國際上代表中國的只能是中華人民共和國政府，國家的領土和主權不能分割。鄧小平說，我們承認台灣地方政府在對內政策上可以搞自己的一套。台灣作為特別行政區，雖是地方政府，但同其他省、市以至自治區的地方政府不同，可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家的利益。

2. “一國兩制”的核心問題是祖國統一。鄧小平說，我們都是炎黃子孫，實現真正的統一，前人沒完成的，我們完成，後人會懷念我們，不做這件事，後人寫歷史總要責備我們。這是大事，前人沒有完成，我們有條件完成，這個條件不苛刻。我們為完成統一祖國的大業，充分考慮台灣能接受的條件，不充分為對方着想，不考慮對方是不可能的。

3. “一國兩制”的“兩制”是指在中國國內可以兩種制度長期並存，共同發展，由憲法規定設置特別行政區，在特別行政區內，原有的社會經濟制度、生活方式、同外國的經濟文化關係不變，私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資等方面都得到切實保障。兩制並存尊重歷史。尊重現實，

充分考慮和照顧到了各方面的利益，有利於特別行政區的穩定和繁榮。

4. “一國兩制”的主體是社會主義。鄧小平說，“‘一國兩制’除了資本主義，還有社會主義，就是中國的主體、十億人口的地區堅定不移地實行社會主義。……主體是很大的主體，社會主義是在十億人口地區的社會主義，這是個前提，沒有這個前提不行。在這個前提下，可以容許在自己身邊，在小地區和小範圍內實行資本主義。我們相信在小範圍內容許資本主義存在，更有利於發展社會主義。”

5. 實行“一國兩制”，台灣與香港有所不同，比香港更寬。作為中國對香港恢復行使主權的象徵，中央政府向香港派駐軍隊；台灣可以保留軍隊，中央政府不派軍隊去。統一後，大陸不僅不派行政人員到台灣去，中央政府還要在全國性政權機構中留出一定比例的名額，讓台灣各界人士參與國家管理。

6. 實行“一國兩制”長期不變，且有法律保證。早在1979年1月8日，鄧小平在回答美國客人提出的“你們是否要在將來某個時期激烈地改變台灣的現狀，在台灣實行共產黨制度”的提問時，明確表示，“將來台灣實行甚麼制度，可以根據台灣人民的意志決定，願意選擇甚麼就選擇甚麼。如果台灣人民感到它的現行制度要保持一百年，這個可以。我經常說一百年，一千年，意思是指長期，我們不會用強制的辦法使它改變。”1981年8月26日，鄧小平對一位海外知名人士說，如和平解決不可能，不排除用武力方式解決台灣問題。即使武力方式解決，台灣的現狀也可以不變。1983年鄧小平在一次中央會議上說，“恐怕五十年要定，定五十年，更放心。五十年我們也發達起來了。這樣使人們感到我們政策的連續性、可靠性。”根據鄧小平的這一思想，“五十年不變”被正式寫入全國人大六屆二次會議通過的《政府工作報告》。

7. 用“一國兩制”辦法解決中國統一問題也是一種和平共處。鄧小平創造性地把列寧提出的和平共處原則運用到解決國家統一問題上來。他認為：“根據中國自己的實踐，我們提出‘一個國家、兩種制度’的辦法來解決中國的統一問題，這也是一種和平共處。”指出“和平共處的原則不僅在處理國際關係問題上，而且在一個國家處理自己內政問題上，也是一個好辦法。”用處理國際關係問題的原則來解決國內特殊問題，這是鄧小平對列寧和平共處原則的靈活運用和新發展。

“一國兩制”既體現了實現祖國統一、維護國家主權的原則性，又充分考慮到台灣、香港、澳門的歷史和現實，體現了高度的靈活性，是推進祖國和平統一大業的指導思想和最佳方案。

五、“一國兩制”基本國策的保障機制

“一國兩制”是中央為實現祖國統一而提出的基本國策，促進了中英、中葡之間達成協議。在《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》中也充分體現了中國政府決定實行“一國兩制”，順利解決歷史遺留的香港、澳門問題，促進中英、中葡友好關係，致力於世界和平的態度與信心。《香港基本法》和《澳門基本法》更是通過法律規範的形式將“一國兩制”內容法律化、為“一國兩制”順利實施提供了有效的制度保障與法律約束。

1. 政治保障。“一國兩制”的政策在特別行政區成立以後，將至少保持五十年不變。鄧小平反覆強調，“一國兩制”的政策將保持長期不變。針對部分人(包括外國人)擔心中國“政策多變”問題，鄧小平多次闡明相關政策：“‘一個國家、兩種制度’，我們已經講了很多次了，全國人民代表大會已經通過了這個政策。有人擔心這個政策會不會變，我說不會變。”1984年鄧小平在回答為甚麼“五十年不變”這個問題時，講了中國的發展戰略以及實現這個戰略目標所需要的時間，指出“一國兩制”方針政策是與中國發展戰略緊密關聯的。他說“如果懂得了這點，知道我們的基本觀點，知道我們從甚麼出發提出這個口號、制定這個政策，就會相信我們不會變。”我們講“五十年”不變，“不是隨隨便便、感情衝動而講的，是考慮到中國的現實和發展的需要。”鄧小平用“五十年不變”這一形象化的語言，強調了大陸堅定不移地落實“一國兩制”政策的決心，同時也向全世界展示了中國將信守諾言的莊嚴承諾，這為推動“一國兩制”的實施創造了政治保障。

2. 經濟領域，加強雙方往來，促進繁榮穩定，保障“一國兩制”的順利實行。實行“一國兩制”有利於各方促進共同繁榮和穩定。在實現祖國統一之前，大陸與台灣地區應積極採取措施，大力加強經濟和文化的往來，彼此多接觸，多交談，創造合作與統一的氣氛與條件。對港、澳、台地區長期實行“一國兩制”政策，是由中國特定的歷史條件和中國人民的根本利益決定的。一方面，港、澳、台問題是在特定的歷史

條件下形成的歷史遺留問題，只有長期採取“一國兩制”的政策才能照顧到各方面的實際利益，從而才能解決祖國的統一問題。另一方面，實行“一國兩制”政策，在港、澳、台地區長期保留資本主義制度，不但有利於中國政局的長期穩定，而且有利於中國經濟與社會的發展。在中國社會主義建設新時期，既然中國改革開放的政策長期不變，可以利用資本主義，那麼在港、澳、台這樣的特殊地區長期保持資本主義制度的政策，就不難理解了。也正因為如此，中國政府關於實行“一國兩制”政策長期不變的允諾是完全可以信賴的。實行“一國兩制”長期不變的政策，是對依靠中國人民自己的力量有能力建設好社會主義祖國充滿信心的表現。

當今世界已發生重大變化，新的科技革命促進了和平與發展這一時代主題的形成。每一個國家和民族的興衰成敗，都要依時代走向的要求，作出自己相應的努力。在這一時代條件下，中華民族要採取實際步驟，促進兩岸關係的發展，早日實現祖國和平統一大業，以新的力量組合，去迎接時代的挑戰。兩岸關係的發展，不但要在經濟上謀取共同繁榮，而且要在發揚中華文化的優秀傳統上共盡力量。江澤民說：“中華各族兒女共同創造的五千年燦爛文化，始終是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重

要基礎，兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統。”在兩岸關係發展的過程中，應大力做好這件事。這對當前和長遠來說，都具有非常重大的意義。

3. 法律保障。“一國兩制”政策思想在兩個基本法中已作了明確規定。1990年4月4日，《香港基本法》在第七屆全國人大第三次會議上獲得通過。《香港基本法》規定，香港是中國的一個“地方行政區域，直轄於中央人民政府”。由此，確立了香港的基本政治體制。《澳門基本法》於1993年3月31日通過，也作出了類似的規定。1987年4月16日，鄧小平在會見香港基本法起草委員會全體會員時指出：“我們的‘一國兩制’能不能夠真正成功，要體現在香港特別行政區基本法裏面。這個基本法還要為澳門、台灣做出一個範例。所以，這個基本法很重要。”《香港基本法》和《澳門基本法》是以《中國憲法》為依據，由全國人民代表大會制定的全國性法律，在香港、澳門具有根本性的地位，它對在香港、澳門特別行政區實行的制度和政策，作出了全面的規定，香港、澳門特別行政區的任何法律都不得同基本法相抵觸。兩部基本法是史無前例的法律。它們把鄧小平關於“一國兩制”的偉大構想，用法律形式完整地體現出來，並在香港、澳門成為現實。

註釋：

¹ 見《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993年，第10頁。

² 1978年12月24日，中共中央十一屆三中全會發表會議公報，指出“隨着中美關係正常化，我國神聖領土台灣回到祖國懷抱、實現祖國統一大業的前景已經進一步擺在我們面前。歡迎台灣同胞、港澳同胞、海外僑胞本着愛國一家的精神，共同為祖國統一和祖國的建設做出積極貢獻。”1979年1月1日，中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會發表《告台灣同胞書》，鄭重宣告了中國政府和平解決台灣問題的大政方針，呼籲兩岸就結束軍事對峙狀態進行商談。表示在實現國家統一時，一定“尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法”。

³ “葉九條”具體內容是：①為了盡早結束中華民族陷於分裂的不幸局面，我們建議舉行中國共產黨和中國國民黨兩黨對等談判，實行第三次合作，共同完成祖國統一大業。雙方可先派人接觸，充分交換意見。②海峽兩岸各族人民迫切希望互通音訊、親人團聚、開展貿易、增進瞭解。我們建議雙方共同為通郵、通商、通航、探親、旅遊以及開展學術、文化、體育交流提供方便，達成有關協議。③國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務。④台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。⑤台灣當局和各界代表人士，可擔任全國性政治機構的領導職務，參與國家管理。⑥台灣地方財政遇有困難時，可由中央政府酌情補助。⑦台灣各族人民、各界人士願回祖國大陸定居者，保證妥善安排，不受歧視，來去自由。⑧歡迎台灣工商界人士回祖國大陸投資，興辦各種經濟事業，保證其合法權益和利潤。⑨統一祖國，人人有責。我們熱誠歡迎台灣各族人民、各界人士、民眾團體通過各種渠道、採取各種方式提供建議，共商國事。