

# 論“一國兩制”方針的基本特徵

冷鐵助\*

“一國兩制”是中國政府處理香港和澳門兩個特別行政區事務的基本方針。要全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針，除必須正確把握“一國兩制”這一完整概念及其科學內涵外，還必須準確瞭解“一國兩制”這一方針的基本特徵。所謂特徵，是指一事物區別於他事物的特別顯著的徵象、標誌。<sup>1</sup>有人在論述“一國兩制”的特徵時，將其內容組成部分的“一個國家”、“兩種制度”、“高度自治”等作為其特徵或特點，這實際上沒有很好區分內容與特徵的關係。雖然我們在描述“一國兩制”的特徵時，離不開對其內容的準確把握，但內容和特徵還是有所不同的。內容主要是從事物自身的內在組成部分的角度來認識這一事物，特徵則主要是從事物自身所表現出來的外部特殊屬性的角度來認識這一事物。“一國兩制”作為中國政府用和平統一的方式來解決歷史遺留的台灣、香港和澳門問題的偉大構想，當然有其自身的基本特徵，這既是它區別於其他方針政策的主要標誌，也是它外在的根本屬性的集中體現。

## 一、鮮明的中國特色性

20世紀80年代以來，一個從未有過的嶄新政治詞匯——“一國兩制”開始出現在中國和世界各國的媒體。<sup>2</sup>從“一國兩制”方針的形成過程和基本內容來看，其本身就是實事求是的產物，它是中國共產黨在縱觀國際形勢，根據中國的國情，從實際出發，在尊重歷史與現實的基礎上，提出解決歷史遺留的台灣問題、香港問題和澳門問題，用和平的方式實現祖國統一的一項基本國策。它產生於中國，實踐於中國，具有鮮明的中國特色。這正如鄧小平所指出：“我們搞的是有中國特色的社會主義，所以才制定‘一國兩

制’的政策，才可以允許兩種制度並存。”<sup>3</sup>“我們的社會主義制度是有中國特色的社會主義制度，這個特色，很重要的一個內容就是對香港、澳門、台灣問題的處理，就是‘一國兩制’。這是個新事物。這個新事物不是美國提出來的，不是日本提出來的，不是歐洲提出來的，也不是蘇聯提出來的，而是中國提出來的，這就叫做中國特色。”<sup>4</sup>

### （一）“一國兩制”是中國特色社會主義重要內容

作為鄧小平理論的重要組成部分，“一國兩制”構想理所當然地也是中國特色社會主義的重要內容，它既產生於中國特色的社會主義制度下，又對中國特色社會主義的建設發揮着積極的推動作用。

一方面，“一國兩制”方針完全是從中國的實際出發而提出來的。“一國兩制”首先是針對台灣問題的解決而考慮的，它正是鄧小平從台灣海峽兩岸的實際以及國際形勢的實際出發而提出來的，目的就是為了在實現國家統一的過程中，尊重台灣人民當家作主的強烈願望，充分維護台灣同胞的現實利益和長遠利益。正是基於這樣的實際考慮，鄧小平明確提出台灣統一祖國後，可以繼續保留其原有的資本主義制度和生活方式。這一構想同樣適用於香港問題和澳門問題的解決。

另一方面，“一國兩制”方針又更有利於建設有中國特色的社會主義。對於中國內地來講，隨着“一國兩制”的構想逐步變成現實，將為內地的改革開放和現代化建設提供和平穩定的環境，同時更有利於內地與香港、澳門和台灣之間的多方面的合作與交流，有利於內地借鑒香港、澳門和台灣地區先進的管理經驗。不僅如此，用“一國兩制”的方式實現祖國的和平統一，台灣、香港和澳門都將獲得極大的政治和經濟利益。香港和澳門的順利回歸及其發展已充分證明

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

了這一點。將來，如果台灣當局也能接受並實踐“一國兩制”的構想，那麼，由於祖國統一的最後完成和國內和平的完全實現，中華民族的整體實力必將得到很大增強。那時，中華民族必將以新的面貌屹立於世界民族之林。

## （二）“一國兩制”維護國家統一

“一國兩制”方針的內容非常豐富，但其核心是國家統一。中華民族幾千年的歷史演變，充分證明了國家的統一對於歷經苦難的中華民族是有多麼的重要。對此，鄧小平曾發出的“一百年不統一，一千年也要統一”的呼聲，道出了歷史必然性，也說出了中華兒女的心聲。國家統一之所以如此重要，並成為“一國兩制”方針的核心，是因為：

### 1. 民族根本利益之所繫

台灣問題、香港問題和澳門問題是舊中國遺留給新中國的歷史問題，一天沒有得到解決，中國的主權和領土就不完整。解決台灣問題、香港問題和澳門問題，核心就是統一。這是維護國家主權和領土完整的必然選擇。因此，台灣、香港和澳門必須統一於中國，是一個沒有任何迴旋餘地的問題。鄧小平在思考和探求解決台灣問題、香港問題和澳門問題時所堅持的基本方針、所貫徹的就是國家主權神聖不可侵犯的原則。

### 2. 民族感情之所繫

對於中華民族的統一願望，鄧小平有着深切的體會。1986年9月2日，他在回答美國記者華萊士有關“台灣為甚麼要同大陸統一”的問題：“這首先是個民族問題，民族的感情問題。凡是中華民族子孫，都希望中國統一，分裂狀況是違背民族意志的。”<sup>5</sup> 中國政府之所以要堅定地推進國家統一大業，並創造性地提出“一國兩制”構想，就是因為這是民心所向、人心所向。

### 3. 民族復興之所繫

由於歷史的原因，中國神聖領土台灣、香港和澳門，在20世紀80年代仍未回歸祖國。盡快結束這種分裂局面，實現國家的完全統一和領土完整，是中國人民包括港、澳、台同胞和海外僑胞在內的共同願望，是中華民族偉大復興的根本基礎。只有實現國家完全統一，才能徹底消除國家主權和領土完整的安全隱患；只有實現國家完全統一，才能把中華民族真正凝聚成一個整體，共創民族輝煌；只有實現國家完全統一，才能真正維護國家的獨立，徹底擺脫受制於人的局面，中華民族也才能徹底洗雪百年恥辱，自豪地屹立於世界民族之林。

“一國兩制”方針的內容自始至終都表現出國家統一的原則。已經順利回歸的香港和澳門，其各自的基本法都在序言部分開宗明義地指出：為了維護國家的統一和領土完整，有利於香港、澳門的社會穩定和經濟發展，國家決定設立香港特別行政區和澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在香港、澳門實行社會主義的制度和政策。至於兩部基本法的具體內容更是處處體現出維護國家主權和統一的原則。

## （三）“一國兩制”是實現和平統一的基本國策

根據“一國兩制”的方針，國家在對香港和澳門恢復行使主權時，主體地區的社會主義制度與港、澳地區的資本主義制度，和平共處，實現國家的統一。在這個過程中，根本不存在誰吃掉誰的問題。將來台灣問題的和平解決也是如此。這一構想的實施對包括台、港、澳同胞在內的全體中國人民的利益都沒有絲毫的損害。不僅如此，國家還將這一和平統一方針確定為基本國策，並為它的實施提供了憲法和法律的保障。這在當今世界上也是絕無僅有的。

“一國兩制”方針作為基本國策，意味着“一國兩制”不是權宜之計，當然不會朝令夕改、瞬息即逝的。港澳回歸後，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，這是寫進了《香港基本法》和《澳門基本法》的。其實，基本法規定了“五十年不變”，是作為國家政策的一種形象性宣示，其主旨在於說明有關的方針政策不是一時一事上的權宜之計，而是國家的基本方針政策，亦即基本國策，它將長期保持穩定，並將長期不作改變。這個不變決不是頭腦一時發熱偶爾突發奇想，而是基於對中國具體情況的正確分析，是經過深思熟慮的。這正如鄧小平所講：“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，五十年之後是不需要變。所以，這不是信口開河。”<sup>6</sup>

## 二、理論的創新性

“一國兩制”作為一種構想是一個創造性的傑作。在一個統一的社會主義國家裏允許資本主義制度的存在，並保證長期不變。這種構想，馬克思主義經典作家們沒有說過，此前的人類歷史上也沒有出現過。“一國兩制”的科學構想是中國共產黨人創造性地運用馬克思主義的結果，它在馬克思主義發展史上

是一個偉大的理論創新。

### （一）“一國兩制”突破傳統國家理論模式

自民族國家形成以來，傳統的國家形態都是“一國一制”，即在一個國家內部，只實行一種類型的社會制度，並以憲法的形式固定下來。但是，按照“一國兩制”的構想，在一個統一的主權國家內，卻允許兩種不同性質的社會制度長期並存，這是“史無前例的”<sup>7</sup>，是對包括經典馬克思主義國家學說在內的傳統國家理論的重大突破和創新。雖然在馬克思之後，列寧在探索落後國家建設社會主義的道路時，曾經提出要對外發展同資本主義國家的聯繫，對內允許私人資本主義經濟在一定範圍內、一定程度上發展，使之成為社會主義的“幫手”。但“一國兩制”構想則把“利用資本主義”擴展到在一個統一的社會主義國家裏，允許存在幾個資本主義地區並長期不變。社會主義國家既可以為作為國家主體的社會主義經濟基礎服務，也允許和保護一定地區範圍內存在的資本主義經濟基礎和上層建築。這是對馬列主義國家學說的重要發展。<sup>8</sup> 正如鄧小平所講的那樣：“以社會主義制度為主體的國家包含不同的制度，馬克思沒有講過這個問題，我們大膽地提了，如果不這樣設想，絕對不可能統一。”<sup>9</sup> “一國兩制”構想的提出，無疑突破了傳統國家學說中關於統一國家內部，一般只能允許存在一種社會制度的觀點，是一種理論上的創新和發展。

### （二）“一國兩制”建立全新中央與地方關係

中國是一個單一制國家。在沒有設立香港和澳門特別行政區以前，中央與地方表現為兩種不同的法律關係，一種是中央與普通行政區域的關係，即中央與各個省、直轄市之間的關係；另一種是中央與特殊行政區域的關係，即中央與各自治區之間的關係。隨着“一國兩制”由構想到實踐，香港和澳門順利回歸，並分別成立了香港特別行政區和澳門特別行政區。這樣，中國的單一制國家結構形式中，中央與地方的關係又多了一種法律關係，即中央與特別行政區這種特殊國家結構單位之間的關係。這種關係既有別於中央與各省、直轄市這些普通國家結構單位之間的關係，也有別於中央與各自治區這些特殊國家結構單位之間的關係，它是中國單一制國家結構形式下全新的中央與地方的關係，其內容集中體現為既維護國家的主權、統一和領土完整，又允許特別行政區保留原有的社會制度不變，並授權特別行政區高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。同時，

香港和澳門特別行政區財政獨立，為單獨的關稅地區，自行發行貨幣等。這些情況說明特別行政區不僅享有比內地一般省、自治區和直轄市大的權力，而且享有比一些聯邦制國家的成員州更大的權力，這有利於保持特別行政區的繁榮穩定和發展。

### （三）“一國兩制”運用和平共處原則

和平共處原則本是國際社會所普遍認同的處理國與國之間相互關係的準則，即：互相尊重主權和領土完整，互不侵犯，互不干涉內政，平等互利，和平共處。能否把這一處理國際關係的原則，用於處理社會主義國家內部社會主義與資本主義兩種制度之間的關係，這在理論和實踐上都沒有先例可循。“一國兩制”構想的提出則開其先河，既堅持了和平共處精神，又創造性地發揮和靈活運用了和平共處原則，把這一處理國際關係的準則拓展到處理一個國家的內政問題上，用於解決一個國家內部實行兩種不同社會制度的地區之間的關係問題，以達致一國之內兩種制度之間的“和平共處。”它是和平共處思想的創造性發揮和發展，為我們重新認識社會主義制度和資本主義制度的相互關係，提供了一個嶄新的思路。社會主義代替資本主義是人類社會發展的根本趨勢，但由於歷史和現實的原因，這兩種社會制度卻在以和平和發展為主題的時代條件下，呈現出兩制間並存競爭、聯繫制約、你中有我、我中有你、借鑒揚棄等態勢。資本主義制度不僅創造了極為高度的物質文明，而且仍有一定的生存空間，不可能在短時間內被社會主義所取代。引進部分外資可以作為社會主義經濟的補充不僅是可能的，也是必要的。也就是說，在一個國家內，主體地區實行社會主義制度的前提下，小範圍內允許資本主義的存在更有利於社會主義的發展。這種對兩制關係的富有前瞻性的認識，成為“一國兩制”構想得以產生的邏輯起點和堅實的支點，使和平共處的理論在此基礎上得到了相當的深化。

### （四）“一國兩制”推進統一戰線理論發展

新時期愛國統一戰線包括兩個聯盟：一是全體社會主義的勞動者和擁護社會主義的愛國者的聯盟，這是社會主義性質和力量的聯盟；二是全體社會主義的勞動者、擁護社會主義的愛國者同擁護祖國統一的愛國者包括港、澳、台同胞、海外僑胞的聯盟，這是愛國主義性質和力量的聯盟。在愛國主義性質和力量的聯盟中，只要擁護和贊成祖國統一的人，只要贊成中國恢復對香港和澳門行使主權，不論海內外，不管黨

派、信仰都可以在“愛國一家”的旗幟下，為實現祖國的統一和富強而走在了一起。這正如鄧小平所指出：對於港、澳、台同胞，“只要站在民族的立場上，維護民族的大局，不管抱甚麼政治觀點，包括罵共產黨的人，都要大團結”，即不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們尊重自己的民族，熱愛祖國，擁護祖國統一。顯然，“一國兩制”構想適應了新時期統一戰線的這一變化，使統一戰線的愛國主義性質比以往任何時候都更加突出，使統一戰線的範圍和內容有了更高、更廣和更大的包容性。

“一國兩制”的構想，對不同社會制度下的愛國者提出不同的要求，賦予了愛國主義以新的理論內涵。在中國實行社會主義制度的地方，對每一個公民、每一個青年的愛國主義要求，當然有別於實行資本主義制度的港、澳、台地區的人民和海外華人。具體來說，前者必須“愛共產黨領導的社會主義新中國”，牢固樹立建設有中國特色社會主義、最終實現共產主義的理想和信念，積極為建設有中國特色的社會主義貢獻力量。而對後者來說，“不能要求他們都擁護社會主義，但是至少也不能反對社會主義的新中國，否則怎麼叫愛祖國呢？”<sup>10</sup>以“港人治港”必須主要由愛國者為主體的港人為例，鄧小平對這些愛國者提出了科學的標準，認為只要他們具備“尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定”這些條件，“不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義，都是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。”<sup>11</sup>

### （五）“一國兩制”發展馬克思主義法律理論

按照馬克思主義的觀點，在無產階級專政的國家只能有一種體現無產階級意志的社會主義法律。但是，在“一國兩制”構想下，特別行政區將基本保留原有的資本主義法律。這樣一來，香港特別行政區和澳門特別行政區成立後，在中國便形成了內地以大陸法系為主要特徵的社會主義性質的法域、香港以英美法系為主要特徵的資本主義性質的法域、澳門以大陸法系為主要特徵的資本主義性質的法域並行存在的局面，將來台灣與祖國大陸實現統一的話，還將出現台灣以大陸法系為主要特徵的資本主義性質的法域。因此，在一個統一的國家內，將出現四種法域並行存在的情形，這無疑是對馬克思主義法律理論的突破和發展。在不同法域的法律之間，由於制度和具體規定內容不同，相互之間會存在一些衝突，這都是很正常的。

由於都是一國之內不同法域之間的法律衝突，因此，在性質上它屬於區際法律衝突。這種衝突的存在，在一定條件下，又可能起到促進不同法域之間的法律制度相互借鑒、相互促進的作用。

## 三、制度的創新性

“一國兩制”方針的制度創新性主要體現在以下兩個方面：

### （一）一國之內兩種制度的並存是制度創新

馬克思列寧主義有過很多關於社會主義的論述，但都沒有提出過在一個社會主義國家中，在一些局部地區可以長期保留資本主義制度。鄧小平根據中國的實際情況，從馬克思列寧主義、毛澤東思想的立場、觀點和方法出發，勇敢地提出“一國兩制”的構想，以實現國家的和平統一，建設有中國特色的社會主義。他沒有拘泥於一個社會主義國家中只能有一種社會制度的觀點，而是指出在局部的小範圍內實行資本主義，不但不影響中國的社會主義的建設，而且有利於中國的社會主義的發展。這不僅是理論上的創新，同時更是制度上的創新。

“一國兩制”構想下兩種不同社會制度長期並存的這種制度創新性，為世界上所有國家在和平解決歷史遺留問題和國際爭端上，樹立了良好的典範，具有重要的現實意義。現在國際形勢雖然趨向緩和，未發生大的戰爭，但是很多國家仍存在着許多歷史遺留問題，邊界爭端、領土糾紛、民族矛盾、宗教矛盾等仍層出不窮。不少國家的政府為解決這些問題可謂絞盡腦汁，但往往成效有限，有的甚至還將問題複雜化。

“一國兩制”構想的提出，則為解決國際爭端和歷史遺留問題提供了一種新的思路和新的範例。鄧小平多次談到可用“一國兩制”和平解決國際爭端，他說：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。”他又說：“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上。好多國際爭端，解決不好會成為爆發點。我說是不是有些可以採取‘一國兩制’的辦法，有些還可以用‘共同開

發’的辦法。”“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。”正因為如此，“一國兩制”構想提出後，受到世界輿論的廣泛關注和讚譽，被認為是解決當今世界難題的一個很好的選擇。隨着時間的推移，“一國兩制”對於整個世界和平與穩定的價值和意義將會日益顯現出來。

## （二）港澳回歸實行嶄新特別行政區制度

根據“一國兩制”的構想，香港和澳門設立特別行政區時所實行的制度，既有別於內地的制度，也有別於香港和澳門回歸前的制度。《香港基本法》和《澳門基本法》雖然都規定了保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，但這絕不意味着特別行政區設立後所實行的制度只是原有制度的簡單延續。相反，由於中國政府恢復對香港和澳門行使主權，使得在香港和澳門所實行的制度在性質上發生了變化，這種變化最集中的體現便是，香港和澳門回歸後所實行的制度，直接由《香港基本法》和《澳門基本法》規定。其實，保持香港和澳門原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，這本身就是《香港基本法》和《澳門基本法》的規定內容。香港和澳門很多原有的制度和生活方式在回歸後其內容被保留下來了，但它們同時被賦予了新的涵義，並成為特別行政區制度的有機組成部分。不僅如此，《香港基本法》和《澳門基本法》還從中國國情以及香港、澳門的歷史與現實出發，為香港和澳門特別行政區規定了一套有特色的嶄新制度和體制。以澳門特別行政區制度為例，這套制度中最重要有兩條，一條是明確澳門特別行政區的法律地位，既表明澳門特別行政區處於國家的完全主權之下，又賦予澳門特別行政區高度的自治權。另一條是確定澳門特別行政區實行以行政為主導的政治體制，行政與立法既互相制衡，又互相配合，司法獨立。這套政治體制既保留了澳門原有政治體制中行之有效的部分，也適應了澳門回歸祖國後的現實需要，是實現“澳人治澳”、高度自治最好的政權組織形式。

作為一種嶄新的制度，澳門特別行政區制度正是“一國兩制”構想的產物，其制度創新性這主要表現在以下幾個方面：

**1. 澳門特別行政區是中國實行單一制國家結構形式下直轄於中央人民政府的一個地方行政區域，但又根據中央授權享有高度自治權。**澳門特別行政區享有的高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的

司法權和終審權。這種高度自治權是全新的，新就新在它比一般的地方自治權要高，比民族區域自治地方的自治權要高，有的自治權甚至比聯邦制國家的成員國的權力還大，如澳門特別行政區可以發行澳門元、享有獨立的終審權等。不過，這種高度自治權不是澳門固有的，而是中央授予的。從這個角度講，《澳門基本法》又是一部授權法，中央正是通過《澳門基本法》授予澳門特別行政區高度自治權，而澳門特別行政區也正是依照基本法的有關規定實行高度自治的，這充分體現了“一國兩制”構想的制度創新性。

**2. 特別行政區成立後，在保持原有資本主義制度和生活方式同時，在政治、法律、文化、社會等領域將按照《澳門基本法》、《全國人大常委會關於處理澳門原有法律的決定》及澳門特別行政區的法律制度發生一系列相應的調整與改變，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和《澳門基本法》的有關規定。**這種調整和改變也是一種制度上的創新，它意味着澳門特別行政區內除原有的資本主義制度和生活方式保持長期不變外，還會出現其他適用的先進制度。事實上，隨着國家對澳門恢復行使主權和澳門特別行政區的成立，由最高國家權力機關制定的基本法全面生效實施，由憲法和基本法所確立的新型特別行政區制度，自澳門回歸那一天開始便已確立，澳門便進入其歷史發展的嶄新時代，它所實行的是充分體現“一國兩制”特徵並體現當代文明的新型特別行政區制度。這是一種全新的有中國特色的憲政制度，即由憲法及基本法所規範並建立的民主政治制度。這個新型制度令中國特色社會主義擴大了包容性，令“中國特色”增加了積極有益的新鮮內容，令祖國大家庭增添了新的特殊成員。澳門特區成立以來十多年的發展歷程，進一步證明了“一國兩制”的理論與制度的雙重創新價值，證明了社會主義和資本主義兩種制度是可以融合互補，資本主義合理部分可以為社會主義所用，並為其服務。

**3. 在保護居民基本權益制度方面，既突出對中國籍居民權益的多重保護，又強調對非中國籍居民權益的依法保護。**對中國籍居民的多重保護首先體現在澳門居民的國籍問題及永久性居民的資格條件上。澳門居民只要本人出生在中國領土(含澳門)者，並符合《中國國籍法》規定的具有中國國籍的其他條件者，不論其是否持有葡萄牙旅行證件或身份證件，都是中國公民；凡持有葡萄牙旅行證件的澳門中國公民，在澳門特別行政區成立以後，可繼續使用該證件去其他國家或地區旅行，但在澳門特別行政區和中華人民共和國

其他地區不得因持有上述葡萄牙旅行證件而享有葡萄牙的領事保護的權利。這一處理原則既維護了國家主權，又照顧到生活在澳門的中國居民的實際情況，體現出原則性與靈活性的統一。

對中國籍居民的多重保護還體現在澳門特別行政區永久性居民與非永久性居民的資格條件上，《澳門基本法》及有關解釋規定區分中國籍居民與非中國籍居民的情況，體現出制度的創新性。中國公民取得永久性居民的條件相對簡單和寬鬆，沒有要求以澳門為永久居住地這一要求。而非中國籍居民要取得澳門特別行政區永久性居民身份，其中一個必備條件是要以澳門為永久居住地。這種安排既符合法理，也符合情理。

對中國籍居民多重保護的另一體現是有關特區行政長官、主要官員及有關人員的任命。根據基本法的規定，行政長官、特區政府各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人、海關主要負責人、澳門特區行政會委員、澳門特區立法會主席、副主席、澳門特區終審法院院長、澳門特區檢察長必須由澳門永久性居民中的中國公民擔任。之所以要如此規定，是爲了體現國家主權的需要，也是爲了實現“澳人治澳”。

在突出保護中國籍居民的權益時，基本法也強調對非中國籍居民的權益保護。一方面，基本法列專章來規定澳門居民的權利與自由。在這一章裏，澳門居民是不分國籍的，只要是澳門居民，便可依基本法的規定享有權利與自由。另一方面，基本法還特別強調，在澳門的葡萄牙後裔居民的利益依法受澳門特別行政區的保護，他們的習俗和文化傳統應受尊重。此外，基本法還特別規定，在澳門特別行政區境內的澳門居民以外的其他人，依法享有基本法規定的澳門居民的權利與自由。

**4. 充分體現“一國兩制”特點的行政長官制度。**根據《澳門基本法》的規定，行政長官具有雙重身份，既代表澳門特別行政區，又代表澳門特別行政區政府；既要對中央人民政府負責，又要對澳門特別行政區負責，典型地體現了“一國兩制”原則，體現澳門特區的性質、地位，體現“一國”與“兩制”、國家行使主權與地方高度自治的辯證關係。爲確保行政長官的雙重身份，基本法賦予行政長官的職權有18項之多。因應澳門回歸所產生的行政長官，同回歸前的總督有着根本性的區別。原總督代表葡萄牙對澳門實施殖民統治，而行政長官則是澳門回歸祖國後實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的產物，是澳門同胞當家作主的充分體現。<sup>12</sup>

**5. 擁有充分的單一立法權的特區立法會制度。**澳門特別行政區成立後，澳門特別行政區立法會便是澳門惟一的立法機關，行政長官不享有立法權，這與回歸前總督與立法會並行享有立法權不同。澳門回歸後，所有澳門特別行政區的地區性法律，都由澳門特別行政區立法會制定，其立法機構的法律地位具有獨立性和排他性。作爲澳門特別行政區惟一的立法機關，立法會還享有其他權力，如對財政預算的審核權，對稅收的決定權，對政府施政報告的辯論權，對行政長官的彈劾權等。作爲澳門惟一的立法機關，一方面，在立法範圍上，澳門特別行政區立法會可以制定自己的刑法、民法、訴訟法和商法等，不像內地地方立法機關雖可制定地方性法規，但卻不能制定刑法、民法、訴訟法、商法等；另一方面，根據基本法的規定，澳門特別行政區立法會制定的法律無須經全國人大常委會批准，只需報全國人大常委會備案，備案不影響法律的生效。即使全國人大常委會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見後，認爲澳門特別行政區立法會制定的法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央與特別行政區關係的條款，也只是不作修改地將有關法律發回，由澳門特別行政區立法會進行修改或作其他處理。此外，立法會所制定的法律成爲有澳門特色、符合“一國兩制”原則的新型法律體系的重要組成部分。

**6. 獨立行使審判權並享有終審權的司法制度。**澳門和香港一樣，回歸祖國後，由於實行“一國兩制”，他們都享有“獨立的司法權和終審權”。澳門司法機關由特區法院與特區檢察院組成。所謂獨立的司法權，一是司法機關“獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉”，二是法官“依法進行審判，不聽從任何命令或指示”，三是澳門特區享有終審權，與內地的最高司法機關不構成從屬關係。澳門特別行政區作爲單一制國家結構形式下的一個地方行政區域，其終審法院享有終審權，不能不說是高度自治的一個創舉。它不僅說明澳門特別行政區所享的司法獨立權不同於一般意義上的司法獨立，而且也充分體現了中國政府保證澳門特別行政區實行高度自治的誠意及立法意圖。

**7. 行政主導型的政治體制。**澳門特別行政區的政治體制是一種新型的以行政爲主導的政治體制，它在吸收原有體制中的有效成分的基礎上，繼續採用行政主導制，同時又根據回歸後的新情況，賦予它新的內容，那就是在實行高度自治時，以行政爲主導，行政與立法相互制約、相互配合，司法獨立，在政治體制

中的行政、立法和司法三機構的關係上，既做到互相獨立、互相制約、互相配合，又要保障以行政長官為核心的行政權主導政治體制的運作。特別行政區之所以要實行行政主導型的政治體制，既是參考世界憲政的實踐經驗，包括港、澳的經驗，也是實行“一國兩制”的客觀需要。“特別行政區政治體制必須以行政為主導，除了這種制度是經實踐證明行之有效外，最重要的是，只有行政主導的政治體制，才能做到基本法規定的行政長官對中央負責。無論是立法主導還是三權分立的制度，都無法做到這一點。”<sup>13</sup> 此外，從“兩制”原則來說，行政主導是政治體制發展的一種趨勢，特別行政區也不可能例外，行政主導要比立法主導更能保持社會政局的穩定，提高行政管理的效率，從而促進社會經濟的發展。<sup>14</sup> 當然，我們講行政主導，也不是講一切事情都由行政機關決定，正確的理解應該是，按照法治原則，行政長官和特區政府要依法施政，在處理特區自治範圍內的事務時，要由法律加以規範，行政、立法機關之間既要相互制衡，又要互相配合，同時要維護司法獨立。這從特區政府“必須遵守法律”、“對立法會負責”的相關規定，從行政長官有權解散立法會，到立法會可以彈劾行政長官的有關規定等，都可看出除司法機關相對獨立外，行政與立法之間主要是合作配合、互相支持的關係，同時輔以合理制衡的關係。<sup>15</sup>

**8. 新型公務員制度。**《澳門基本法》第 97 條規定：“澳門特別行政區的公務人員必須是澳門特別行政區永久性居民。”同時，基本法又規定，原在澳門任職的公務人員均可留用。在澳門特區公務員中，屬於“主要官員”級的要由行政長官提名報請中央人民政府任命，這些人士必須是永久性居民外還必須是中國公民，這是體現國家主權的需要。大多數公務員任職資格只以永久性居民為限。對於葡籍和其他外籍公務人員的聘用，基本法作了寬鬆的規定。對公務人員的錄用、紀律、晉升、晉級等制度要在基本不變的前提下不斷完善，這一規定主要體現了兩點精神，一是基本不變精神，另一是逐步完善的精神。前者旨在增強原澳門公務人員對澳門前途的信心，以利於促進平穩過渡；後者則反映了科學的求實態度，以利於澳門特別行政區的公務人員不斷趨於合理和完善。

此外，《澳門基本法》還因應澳門回歸的新情況，規定了宣誓效忠的內容。一是規定行政長官、主要官員、行政會委員、立法會議員、法官和檢察官必須宣誓擁護澳門基本法，且應當盡忠職守、廉潔奉公，效忠澳門特別行政區，以確保“一國兩制”方針在澳門

特別行政區的實施；二是規定行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長、檢察長在就職時，還必須宣誓效忠中華人民共和國。

**9. 特別行政區在經濟、文化與社會事務方面的高度自治。**《澳門基本法》全面地規定了澳門特別行政區有關私有財產的保障、財政、稅收、金融、貨幣、對外貿易等重要經濟制度和政策，以及重要產業制度和政策，同時還就澳門特別行政區政府處理教育、衛生、科技、文藝、新聞出版、體育、文物保護、宗教、專業、社會福利等各項社會事務的基本政策和制度作出規定，且基本上都是授權性條款，確認了澳門特別行政區在經濟、文化和社會事務方面享有高度的自治權。條文中反覆出現的“澳門特別行政區自行制定……的政策”這一表述，以及基本法作出的澳門特別行政區“保持財政獨立”、“實行獨立的稅收制度”、“為單獨的關稅地區”、“澳門元為法定貨幣”等各項規定，無不體現出高度自治的精神。

#### 四、實踐的長期性

“一國兩制”構想的生命力正在於它的實踐性，“一國兩制”構想產生的歷史背景和目標決定了其具有強烈的實踐性。不僅如此，“一國兩制”構想的實踐還具有長期性。“一國兩制”作為鄧小平理論的重要組成部分，其本身就是一個開放的體系。“一國兩制”構想不是停滯不前的，它在一定的歷史背景下形成，同時又會隨着客觀實際的變化而與時俱進。香港和澳門回歸後的實踐表明，全面實現“一國兩制”是一個長期實踐的過程，而且是一個不斷解決矛盾和發展完善的實踐過程。

##### （一）“一國兩制”作為基本國策長期實行

中國目前處於社會主義初級階段，人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾是貫穿中國社會主義初級階段整個過程和社會生活各個方面的主要矛盾。這個主要矛盾的解決，以基本實現現代化為主要標誌，而現代化具有世界性和動態性的特點，這需要一個長期的過程，需要我們幾代人、十幾代人、甚至幾十代人堅持不懈地努力奮鬥。社會主義初級階段的這種客觀現實，不僅決定了我們要力爭用“一國兩制”這種和平的方式來實現國家的統一，解決歷史遺留的台灣、香港和澳門問題，以爭取一個相對穩定的環境來發展經濟和社會文化各項事業，而且

要求我們保證統一後的台灣、香港和澳門要繼續保持繁榮穩定。而要做到後面這一點，就要求我們將“一國兩制”的方針政策長期化。

從20世紀80年代初國家宣佈“一國兩制”政策五十年不變，到兩部基本法確認的五十年不變的屆滿期共約七十年，相當於正常情況下的三代人成長與開拓期。經法制化的這項政策指引亦屬中外歷史所罕見。可以預見的發展趨勢是：“一國兩制”現在不能變，以後是不需要變。其宗旨和目標就在於在科學地認定形勢特點前提下，使“一國兩制”這一體現當代文明成果的制度創新得以不受干擾地貫徹始終，並取得全面成功。

## （二）“一國兩制”在港、澳、台相繼全面實現

香港、澳門問題和台灣問題形成的歷史原因不同，三地具有各自不同的特點，這就要求我們在完成祖國統一大業和實現“一國兩制”的實踐中，在堅持“一個中國”原則和“一國兩制”基本方針的前提下，依據各自不同的情況，探索和採取不同的具體政策，不斷發現問題，解決問題，保證“一國兩制”的具體實施。

隨着香港1997年和澳門1999年順利回歸祖國，“一國兩制”從構想到實踐。香港特別行政區十三年多的實踐和澳門特別行政區十一年多的實踐，充分驗證了“一國兩制”的巨大生命力和科學性。兩個特別行政區都是實踐“一國兩制”的成功範例，但這並意味着“一國兩制”實踐的停止。相反，“一國兩制”的實踐是永無止境的，兩個特別行政區都要繼續創造自身發展史上的新高度。一方面，“一國兩制”構想作為鄧小平理論中最富中國特色的內容之一，本身就是實事求是的產物，是運用歷史智慧進行開拓創新的典範，它自身也是需要不斷豐富和完善的。另一方面，“一國兩制”在香港和澳門的實踐，雖說總體上是成功的，但“一國兩制”作為一種科學理論，從其提出到昇華，都離不開對其實踐經驗的不斷總結。對“一國兩制”在香港和澳門這麼些年來的實踐活動進行總結，包括成功的經驗和不足的教訓，是國家和兩個特區目前一項十分突出而迫切的重大課題。

我們一方面要繼續在香港和澳門落實好“一國兩制”的方針政策，保持香港和澳門的長期繁榮穩定，只有這樣，才能為台灣問題的解決樹立示範作用。另一方面，我們又要堅持並力爭以“一國兩制”的方式來實現台灣與大陸的和平統一，在堅持一個中國的基礎上，積極發展兩岸關係，包括建立政治上的互信，

相互尊重，求同存異；加強經貿、文化等領域的合作，互惠互惠，共同發展；加強兩岸民眾間的交往，增進瞭解，融合親情；共同促進中華民族的偉大復興，堅持反對和遏制“台獨”等。即使將來台灣當局接受“一國兩制”的方式並與大陸實現了和平統一，“一國兩制”的實踐仍將面臨新的挑戰，仍然需要我們不斷去豐富和完善“一國兩制”的理論。

## （三）“一國兩制”團結振興中華民族

香港、澳門長期與祖國分離，是民族積貧積弱的結果；香港和澳門相繼回歸祖國，是祖國日益強盛、民族日益興旺的象徵。實現中華民族的偉大復興是中華民族的崇高目標。要和平、盼統一、求發展，是全體炎黃子孫的迫切願望。歷史反覆證明，戰亂、分裂總是與衰敗落後相伴，和平、統一總是與繁榮進步相隨。按照“一國兩制”方針實現祖國和平統一，體現了中華民族的最高利益，是中國新世紀繁榮發展的需要。

香港和澳門順利回歸祖國後，國家的統一大業進程向前邁進了一大步，目前，只剩下台灣問題尚未解決。無論我們用甚麼方式解決台灣問題，實現祖國統一，都必須要取得台灣人民的支持。今後在推進台灣統一的問題上，一切的工作，可歸結為團結台灣人民，依靠台灣人民。而要取得台灣人民的信任，並讓他們相信“一國兩制”的可行性，我們一方面除了將香港和澳門的“一國兩制”實踐好，讓香港和澳門繼續保持長期繁榮穩定外，還必須在台灣問題的解決上不斷創新“一國兩制”的理論內容及實踐活動。跨入新世紀以來，中國共產黨為此一直在進行思索，具體表現為：把兩岸關係概括成“共同家園”與“和平發展”的關係；把兩岸現狀定位於“尚未統一”，視兩岸和平統一為過程而不是日程；把兩岸統一的途徑定位於和談協商，“共議統一”；構建未來“一個中國”的方式是兩岸同胞“共同締造”；統一的目的是為了兩岸人民的福祉，為了兩岸共創雙贏、共同繁榮；統一的意義在於中華民族的偉大復興，台灣同胞與祖國人民一起贏得作為中國人的尊嚴和自豪，等等。可以預見，在祖國統一的大道上，將來還有很多艱巨的難題擺在我們面前。只要我們堅定不移地堅持“一國兩制”方針，以堅忍無比的精神埋頭耕耘，終將會解決台灣問題，實現國家的完全統一。台灣人民與大陸人民大團結，中華民族實現偉大復興，這是任何力量都不能阻擋的歷史潮流。<sup>16</sup>

#### (四) “一國兩制”需要不斷豐富和完善

“一國兩制”構想突破了一個主權國家實行一種社會制度的傳統理論和模式，形成了一個國家內兩種社會制度同時存在、共同發展的新格局。“一國兩制”還突破了傳統的國家結構模式，使國家結構呈現出既不是簡單的單一制，也不是聯邦制，而是在一個統一的國家裏設置特別行政區，授予其行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，實行高度自治等，這一系列創舉無疑是充滿生命力的。然而，“一國兩制”構想的這種創新性並不意味着其可以停滯不前，相反，“一國兩制”構想正因為其創新性而無先例可循，其在實踐中要不斷面對和解決新情況、新問題，並通過解決問題的過程來不斷豐富和完善自身。

作為“一國兩制”法律化體現的《香港基本法》和《澳門基本法》已經成功實施十多年。基本法的成功實施，並不是一帆風順的，期間不斷伴隨着法律問題的爭議，甚至挑戰。其中，在香港表現得更為明顯。如，香港就基本法第 23 條關於維護國家安全的立法問題，回歸十多年來仍未妥善解決；區際司法協助方面，關於刑事案件管轄權及刑事司法協助問題，內地與香港和澳門兩個特別行政區仍未達成任何協議安排；關於基本法的解釋方面，怎樣判斷基本法的有關條款屬

於中央管理的事務或中央與特區關係的條款？對基本法的解釋是應當採用內地解釋方法或規則，還是採用普通法的規則？人大常委會解釋基本法的程序如何？在終審法院以下的其他法院作出終局判決的情形下，應當如何由終審法院提請全國人大常委會解釋？終審法院提請時其程序和規則如何等；特別行政區法院是否享有對特區法律違反基本法的審查權；特區的政制發展如何體現循序漸進，等等。這些問題的出現，並不是對“一國兩制”構想內容科學性的否定，香港和澳門回歸以來所取得的巨大成就，已充分證明了“一國兩制”構想的科學性。正是由於“一國兩制”構想是史無前例的理論創新和制度創新，其在實踐中遇到這樣那樣的問題，是完全正常的。關鍵是我們要深刻領會“一國兩制”的科學內涵和豐富精神，並將其運用於解決“一國兩制”的實踐中發生的爭議。香港和澳門回歸以來的實踐已充分說明了這一點。

實踐“一國兩制”的過程，正如澳門學者楊允中所指，既是一場制度創新過程，又是一場觀念轉移過程；既是一場價值提升過程，又是一場命運開拓過程；既是一場能量聚合過程，又是一場知識積累過程。<sup>17</sup>它要求我們不斷深化“一國兩制”的研究，不斷豐富“一國兩制”的內涵，不斷推進“一國兩制”的實踐。

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 見《辭海》，上海：上海辭書出版社，2009年，第2231頁。
- <sup>2</sup> 楊允中：《論正確實踐“一國兩制”》，澳門：澳門大學澳門研究中心，2005年，第56頁。
- <sup>3</sup> 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第217頁。
- <sup>4</sup> 同上註，第218頁。
- <sup>5</sup> 同上註，第170頁。
- <sup>6</sup> 同上註，第267頁。
- <sup>7</sup> 中共中央文獻研究室編：《鄧小平思想年譜》，北京：中央文獻研究出版社，1998年，第257頁。
- <sup>8</sup> 孫代堯：《“一國兩制”構想之創新與可創新性》，載於《行政》，第17卷，第3期(總第56期)，2004年。
- <sup>9</sup> 同註7。
- <sup>10</sup> 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第392頁。
- <sup>11</sup> 同註3，第61頁。
- <sup>12</sup> 楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第96頁。
- <sup>13</sup> 《正確理解基本法規定的中央與特區關係》，載於《文匯報》，2004年3月13日，第A12版。
- <sup>14</sup> 駱偉建、王禹主編：《澳門人文社會科學研究文選——基本法卷》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第236頁。
- <sup>15</sup> 同上註，第96-97頁。
- <sup>16</sup> 王今翔：《歷史的回顧——台灣問題：1949-2008》，載於《“一國兩制”研究》，第5期，2010年，第1-7頁。
- <sup>17</sup> 同註12，第32頁。