

“一國兩制”構想的形成、發展及其實踐

王 禹*

一、台灣問題、香港問題和澳門問題

1949年中華人民共和國成立後，在國家統一方面，還存在着台灣問題、香港問題和澳門問題。

台灣自古以來就是中國領土不可分割的一部分。1895年4月，日本通過侵華戰爭，強迫清朝政府簽訂《馬關條約》，霸佔台灣。1937年7月，日本發動全面侵華戰爭。1941年12月，中國政府在《中國對日宣戰佈告》中昭告各國，中國廢止包括《馬關條約》在內的一切涉及中日關係的條約、協議、合同，並將收復台灣。1943年12月，中、美、英三國政府發表《開羅宣言》，規定日本應將所竊取於中國的包括東北、台灣、澎湖列島等在內的土地，歸還中國。1945年，中、美、英三國共同簽署、後來又有蘇聯參加的《波茨坦公告》規定：“開羅宣言之條件必將實施。”同年8月，日本宣佈投降，並在《日本投降條款》中承諾“忠誠履行波茨坦公告各項規定之義務”。10月25日，中國政府收復台灣、澎湖列島，重新恢復對台灣行使主權。¹

然而，抗日戰爭勝利不久，中國大陸再次爆發內戰，結果國民黨戰敗。1949年10月1日，在中國共產黨領導下成立了中華人民共和國，中華人民共和國政府成爲中國的惟一合法政府。國民黨集團的部分軍政人員退據台灣，兩岸從此處於分離狀態，形成了所謂的台灣問題。

1949年以後台灣問題的形成與美國試圖介入東亞事務，圍堵與遏制共產主義的全球戰略是緊密相連的。1950年6月27日，美國總統杜魯門宣佈：“我已命令第七艦隊阻止對台灣的任何攻擊”。其後，美國第七艦隊侵入台灣海峽，美國第十三航空隊進駐了台灣。1954年12月，美國又與台灣當局簽訂了所謂《共同防禦條約》，將台灣置於美國的“保護”之下。

美國政府繼續干預中國內政的錯誤政策，造成了台灣海峽地區長期的緊張對峙局勢，台灣問題自此亦成爲中美兩國間的重大爭端。1978年12月，美國政府接受了中國政府提出的建交三原則，即：美國與台灣當局“斷交”、廢除《共同防禦條約》以及從台灣撤軍。其後，兩國於1979年1月1日正式建立外交關係。中美建交聯合公報聲明：“美利堅合眾國承認中華人民共和國政府是中國的惟一合法政府。在此範圍內，美國人民將同台灣人民保持文化、商務和其他非官方聯繫”；“美利堅合眾國政府承認中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部分”。自此，中美關係實現正常化。然而，中美建交不過三個月，美國國會通過了《與台灣關係法》，並經總統簽署生效。這個所謂《與台灣關係法》，以美國國內法的形式，作出了許多違反中美建交公報和國際法原則的規定，嚴重損害中國人民的權益，美國政府根據這個關係法，繼續向台灣出售武器和干涉中國內政，阻撓台灣與中國大陸的統一。

香港問題是在列強侵略中國的大背景下，經過兩次鴉片戰爭和列強瓜分在華勢力範圍的過程中形成的。² 1793年，英國全權大使馬戛爾尼會見乾隆皇帝時，要求割佔舟山附近一個小島，遭到斷然拒絕。1830年，47名旅華英商向英國平民院呈交請願書，要求“取得鄰近中國沿海的一處島嶼”。1840年6月，英國發動了侵略中國的第一次鴉片戰爭。1841年1月26日，英國派兵強佔香港島。1842年英國強迫清政府簽訂了中國近代史上第一個不平等條約《中英南京條約》，割讓香港島。1843年4月5日，該條約在香港換文，英國正式宣佈香港爲其殖民地。6月26日，英國正式成立香港殖民政府，並委派璞鼎查(Henry Pottinger)爲首任總督兼駐港英軍司令。

1856年10月，英國聯合法國向中國發動了第二

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

次鴉片戰爭。1860年3月，英軍以“尋找住宿地”為藉口，進駐九龍半島尖沙咀一帶。9月，英法聯軍攻佔北京，火燒圓明園。清政府被迫在1860年10月24日簽訂《中英北京條約》，割讓“九龍司地區一區”，即界限街以南的九龍半島南端約11.1平方公里的地方，也即今日所說的九龍。1894年中日甲午戰爭以後，西方列強競相在華劃分勢力範圍。1898年4月，法國強租廣州灣，英國藉口“危及香港安全”，要求租借九龍以北地區“以示抵制”，並強迫清政府在該年6月9日簽訂了《中英展拓香港界址專條》，強行租借界限街以北、深圳河以南的大片土地及附近島嶼235個，總面積975.1平方公里，即現在所說的“新界”，租期99年，到1997年6月30日期滿。這就是香港問題的由來。

中國人民和辛亥革命後的中國歷屆政府都沒有承認過上述三個不平等條約。二戰期間，香港曾經被日本佔領，在戰爭接近勝利時，當時國民黨政府曾與英國有過交涉，試圖收回。1945年8月30日，英國太平洋艦隊搶先從日軍手中接收香港，重新佔領香港。1949年中華人民共和國成立後，仍然面臨着香港問題。

澳門自古以來就是中國的領土。16世紀中葉，隨着歐洲航海事業和殖民主義的發展，葡萄牙人到達中國東南沿海一帶。1553年，葡萄牙人以“借地晾曬水浸貨物”為藉口，通過行賄，獲准在澳門半島居住，並迅速聚集成村，其後擴大地盤，設立有關機構。葡萄牙視澳門為其在華的惟一居留地。但直至鴉片戰爭前，澳門半島整體上一直由清政府負責行政管理，行使主權，包括軍隊駐紮、財政、關稅、行政管理及司法權等方面。葡萄牙人則自1572年起向中國明清政府交納地租銀，直至1849年。³

1840年鴉片戰爭爆發後，葡萄牙緊跟西方列強，企圖完全佔領澳門。1843年夏，澳門議事會提出“九請”，要求廢除交納“地租銀”，由葡兵駐防整個澳門半島，並宣佈澳門為“自由港”、降低稅率等。⁴1845年11月20日，葡萄牙女王頒佈《開港令》，單方面宣佈澳門為“自由港”，任命亞馬留為澳門總督，並封閉中國海關。1849年8月亞馬留被當地愛國民眾沈志亮等殺死。葡國以此為藉口，正式佔領了澳門半島，隨後於1851年和1864年分別侵佔了氹仔島和路環島。1887年簽訂的《中葡里斯本草約》規定：“定準由中國堅准，葡國永駐管理澳門以及屬澳之地，與葡國治理他處無異。”同年12月1日，中葡雙方在北京簽訂了《中葡北京條約》，重申上述內容，並

規定以10年為限，“期滿須於6個月之前先行知照，酌量更改，若彼此未曾先期聲明更改，則稅課仍照前章完納”。1928年4月28日，《中葡北京條約》第四次期滿，7月6日，國民黨政府外交部照會葡方，聲明終止上述《條約》，並於11月19日與葡國另訂《中葡友好通商條約》，但葡萄牙繼續侵佔澳門的現實未改變。1949年中華人民共和國成立後，仍然面臨着如何收回澳門的問題。

二、“一國兩制”構想的形成與定型

（一）“一國兩制”的提出及其主要內容

1949年國民黨政府據守台灣後，兩岸即形成分離狀態，形成所謂的台灣問題。當時，中國政府對台灣問題的基本方針是“解放台灣”。1949年北京通過了起臨時憲法作用的《中國人民政治協商會議共同綱領》規定，“中華人民共和國中央人民政府必須將人民解放戰爭進行到底，解放中國全部領土，完成統一中國的事業。”1954年8月22日，中國人民政治協商會議全國委員會常務委員會通過了《中華人民共和國各民主黨派各人民團體為解放台灣聯合宣言》，第一句就明確指出：我們嚴正地向全世界宣告：台灣是中國的領土，中國人民一定要解放台灣。

不過，中國政府在繼續準備武力解放台灣的同時，自1955年開始，就開始適時調整策略，嘗試用和平的方式解決台灣問題。1955年7月30日，周恩來在全國人大一屆會議上明確宣佈，“中國人民解放台灣有兩種可能的方式，即戰爭的方式和和平的方式。中國人民願意在可能的條件下，爭取用和平的方式解放台灣。”⁵1956年6月，周恩來進一步“代表政府表示：我們願意同台灣當局協商和平解放台灣的具體步驟和條件，並且希望台灣當局在他們認為適當的時機，派遣代表到北京或者其他適當的地點，同我們開始這種商談”。⁶並且再次宣佈：“我們對於一切愛國的人，不論他們參加愛國行列的先後，也不論他們過去犯了多大的罪過，都本着‘愛國一家’的原則，歡迎他們為和平解放台灣建立功勳，並將按照他們立功大小，給以應得的獎勵好適當的安置。”同年7月，周恩來與陳毅、張治中、邵力子等在會見外賓時，又提出了第三次國共合作的願望。他指出：國民黨和共產黨合作過兩次，第一次合作取得了國民革命軍北伐的成功，第二次合作取得了抗戰的勝利，這都是事實，為甚麼不能有第三次合作呢？我們對台灣決不是招

降，而是要彼此商談，只要政權統一，其他都是可以坐下來商量安排的。⁷ 9月，中國共產黨第八次全國代表大會關於政治報告的決議明確指出，中國政府應當爭取用和平方式解放中國領土台灣。1957年4月，毛澤東主席對外國朋友說：“國共兩黨過去已經合作過兩次”，“我們還準備進行第三次國共合作”。毛澤東也在不同場合提出了“和為貴”、“愛國一家”、“愛國不分先後”等思想，並有針對性地指出：比如台灣，那裏還有一堆人，他們如果是站在愛國主義立場，如果願意來，不管個別的也好，部分的也好，集體的也好，我們都要歡迎他們為我們的共同目標奮鬥。1960年以後，毛澤東、周恩來代表黨和政府又進一步制定了和平解決台灣問題的具體方針，並通過各種管道轉達給台灣當局。這就是所謂“一綱四目”。

“一綱”是指台灣必須回到祖國的懷抱。這是原則問題，不容商量。“四目”則是具體的操作方案：①台灣回歸祖國後，除外交必須統一於中央外，當地軍政大權、人事安排等“悉委於”蔣介石，由蔣介石安排；②台灣所有軍政費用和經濟建設一切費用的不足部分，全部由中央政府撥付；③台灣的社會改革可以從緩，等到時機成熟後，尊重蔣介石的意見協商後再進行；④雙方互約不派特務，不做破壞對方團結的事情。可以看出，這份方案對台灣條件很寬，內容也更具體。毛澤東並一再表示，台灣當局只要一天守住台灣，不使台灣從中國分裂出去，大陸就不改變目前的對台政策。⁸

1979年中國共產黨十一屆三中全會以後，中國大陸進入了一個新的歷史發展時期。中國共產黨重新恢復了實事求是的思想路線，並將全黨的工作重點轉移到社會主義現代化建設上來，努力創造一個和平穩定的國內國際環境，為經濟發展服務。由此，中國政府開始改變了對解放台灣問題的基本政策，逐漸形成了“一國兩制”與和平統一的戰略構想。⁹ 1978年12月22日發佈的中國共產黨十一屆三中全會公報指出，“全會認為，隨着中美關係正常化，我國神聖領土台灣回到祖國懷抱、實現統一大業的前景，已經進一步擺在我們的面前。全會歡迎台灣同胞、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建設的事業繼續做出積極貢獻。”1979年元旦，中華人民共和國國防部長徐向前發表聲明，宣佈停止自1958年以來中國人民解放軍對金門等島嶼的炮擊。同日，全國人大常委會發表了《告台灣同胞書》，其中指出，“我們的國家領導人已經表示決心，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，採取合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失。”1979年1月30日，鄧小平在向美國參議兩院發表演說時明確指出，“我們不再用‘解放台灣’這個提法了，主要實現祖國統一，我們將尊重那裏的現實和現行制度。”

關於香港問題和澳門問題，早在建國前，毛澤東就提出“解決香港問題可以從緩”的思想。¹⁰ 建國後，毛澤東與周恩來非常讚賞並接受了當時“負責對外貿易和港澳工作”潘漢年和廖承志提出的“暫時維持現狀不變”的建議。¹¹ 1960年中共中央根據毛澤東的指示，對港澳工作明確提出“長期打算，充分利用”的方針，利用香港特殊地位，搭起新中國與國際社會聯繫的“橋樑”，打破以美國為首的西方陣營對新中國的封鎖禁運。¹² 然而，到了1979年，隨着香港“新界”租約的日臨接近，解決香港問題開始提上歷史日程。1979年3月，香港總督麥理浩訪華，試探中國解決香港問題的基本立場。鄧小平在會見時指出，香港將作為一個特殊地區和特殊問題來處理，“各國投資者可以放心”。

1979年9月，全國人大委員長葉劍英向新華社記者發表談話，進一步闡明台灣回歸祖國實現和平統一的方針政策，即所謂的“葉九條”。這是中國政府對“一國兩制”構想的第一次全面闡述。這九條方針政策的內容主要是：建議舉行中國共產黨和中國國民黨的對等談判；台灣與大陸實行通郵、通商、通航；國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度自治權，並可保留軍隊，中央政府不干預台灣地方事務；台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，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；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，參與國家管理等。葉劍英的講話中第一次出現了“特別行政區”的概念。1982年1月10日，鄧小平指出，葉劍英委員長所說的九條方針政策實際上就是“一個國家，兩種制度”。在這裏，鄧小平第一次明確地提出“一國兩制”的概念。

1982年9月，鄧小平在會見英國首相撒切爾夫人時對香港問題發表了談話，指出，中國對香港問題的基本立場，主要涉及三個問題，一個是主權問題，這不是一個可以討論的問題，如果中國不收回香港，就意味着中國政府是晚清政府，中國領導人是李鴻章。第二個問題是1997年後中國政府採取甚麼方式來管理香港，繼續保持香港繁榮；第三個問題是中國和英國政府要妥善商談如何使香港在1997年前的15年過渡期中不出現大的波動。¹³ 這是鄧小平對香港問題的

全面闡述，標誌着“一國兩制”構想已經成熟。香港問題的解決正是按照鄧小平這一思想進行的。

用“一國兩制”解決台灣問題以及相類似的香港問題和澳門問題，很快就體現於1982年重新制定的憲法。這部新憲法的序言規定，“台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。”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條第(13)項規定全國人大有權“決定特別行政區的設立及其制度”。

憲法修改委員會副主任彭真在《關於憲法修改草案的報告》中詳細說明憲法第31條的涵義，其中重申了葉劍英的談話，指出實現和平統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權。這種自治權，包括台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變等等，考慮到台灣特殊情況的需要，才有憲法第31條，“在維護國家主權、統一和領土完整的原則方面，我們是決不含糊的。同時，在具體政策、措施方面，我們又有很大的靈活性，充分照顧台灣地方的現實情況和台灣人民以及各方面人士的意願。這是我們處理這類問題的基本立場。”¹⁴這裏所謂的“這類問題”，除台灣問題外，還包括哪些問題？彭真的報告沒有具體說明，但是，從其基本精神來看，就是指的包括香港、澳門在內的問題。所以，廖承志在1983年就指出，“憲法第三十一條規定，必要時設立特別行政區。這是雙關的，既是對台灣說的，也是對港澳說的。”¹⁵

(二)《中英聯合聲明》與《中葡聯合聲明》的簽署及其主要內容

1979年香港總督麥里浩訪華，揭開了解決香港問題的序幕。1982年9月，英國首相撒切爾夫人訪問中國，與鄧小平等中國領導人就香港問題進入了深入討論，並闡述了各自立場。

解決香港問題的談判長達兩年之久。大體上可以分為兩個階段。第一階段是從1982年9月到1983年6月，雙方主要就一些原則問題進行商談。談判開始時，英國堅持認為中國清朝政府與英國簽訂的三個不平等條約仍然有效，並提出“主權換治權”方案，即如果中國同意英國1997年繼續管治香港，則英國可以考慮中國的主權要求，因此雙方僅就會談的議程和其他程序問題達成協議，實質問題沒有取得進展。第二階段從1983年7月至1984年9月，雙方就具體實質

問題進行了22輪會談。¹⁶1983年7月12-13日，中英兩國政府代表團舉行第一輪會談，英方仍然堅持1997年後英國繼續管治香港，直至第四輪會談毫無進展。1983年9月，鄧小平會見訪華的英國前首相希思時說，英國想用主權來換治權是行不通的，勸告英方改變態度，以免出現到1984年9月中國不得不單方面公佈解決香港問題方針政策的局面。10月，英國首相來信提出，雙方可在中國建議的基礎上探討香港的持久性安排。第五、六輪會談中，英方確認不再堅持英國管治，也不謀求任何形式的共管，並理解中國的計劃是建立在1997年後整個香港的主權和管治權應該歸還中國這一前提的基礎上。至此，中英會談的主要障礙得以排除。¹⁷

從1983年12月第七輪會談起，談判納入了以中國政府關於解決香港問題的基本方針政策為基礎進行討論的軌道。根據中國政府的基本方針政策，未來的香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權。中央人民政府將在香港特別行政區派駐部隊，負責其防務。特別行政區政府將由當地人組成，英籍和其他外籍人士可擔任顧問或政府一些部門中最高至副司級的職務。雖然英方明確承諾過不再提出任何與中國主權原則相衝突的建議，但在討論中仍不時提出許多與其承諾相違背的主張。例如，英方一再以“最大程度的自治”來修改中方主張的“高度自治”的內涵，反對香港特區直轄於中央政府；英方一再要求中方承諾不在香港駐軍，企圖限制中國對香港行使主權，並要求在香港派駐性質不同於其他國家駐港總領事的“英國專員”代表機構，試圖將未來香港特區變成一個英聯邦成員或準成員；英方還提出持有香港身份證的海外官員可以擔任“公務員系統中直至最高層官員”，並要中方承諾在1997年後原封不動地繼承香港政府的結構以及過渡時期英方可能作出的改變，等等。英方上述主張的實質是要把未來香港變成英國能夠影響的某種獨立或半獨立的政治實體，直接抵觸中國主權原則。中方理所當然地堅決反對，未予採納。從1984年4月第十二輪會談後，雙方轉入討論過渡時期香港的安排和有關政權移交的事項。¹⁸

中英通過談判確定，中國收回香港、恢復行使主權，這一點在協議中必須有明確的表述。英方不接受中方對香港恢復行使主權的提法，先後提出的草案都具有三個不平等條約有效的含意，中方堅決不能接受。最後雙方同意用《中英聯合聲明》的形式，採用

以下表述方式，即中國政府聲明：“中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行使主權。”英國政府聲明：“聯合王國政府於一九九七年七月一日將香港交還給中華人民共和國。”。

此後，雙方代表團舉行了三輪會談，討論了國籍、民航、土地等幾個政策性和技術性都比較複雜的具體問題，並對協議的措辭進行了反復磋商。1984年9月18日，雙方就全部問題達成協定，並於9月26日草簽了《中英聯合聲明》和三個附件。至此，歷時兩年的中英兩國政府關於香港問題的談判圓滿結束。1984年12月19日，中英兩國政府首腦在北京正式簽署了關於香港問題的聯合聲明。1985年5月27日，中英兩國政府在北京互換批准書，中英聯合聲明正式生效。

繼香港問題後，中葡兩國政府就澳門問題進行了談判，1987年4月13日簽署了《中葡聯合聲明》，澳門問題也是中國政府用“一國兩制”的方針加以解決。

與香港問題有所不同，葡萄牙自1974年發生鮮花革命後，就宣佈“葡萄牙的領土僅限於在歐洲大陸內歷史上所確定之領土，以及亞速爾群島與馬德拉群島”，澳門是“葡萄牙管治下的特殊地區”。¹⁹1979年中葡建交，雙方肯定了澳門是中國的領土，中葡將在適當時候通過談判解決澳門前途問題。這就為中國和平解決澳門問題，順利對澳門恢復行使主權創造了基礎性前提。

1984年12月，中國國家主席李先念訪問了葡萄牙，1985年5月，葡萄牙總統埃亞內斯應邀訪華。雙方就解決澳門問題進行了友好磋商，並認為解決澳門的時機已經成熟。1986年6月16日，中葡兩國外交部發表聯合公報，宣佈於1986年6月30日至7月1日在北京舉行關於澳門問題的首次會談。6月18日，中葡雙方公佈兩國政府代表團名單。²⁰

1986年6月30日至7月1日，首輪會談在北京釣魚台國賓館舉行。雙方除商定會談的全部議程外，並就一些實質性問題交換意見。9月9-10日在北京舉行第二輪會談，中方正式向葡方提出中國政府對澳門問題的基本政策(即後來《中葡聯合聲明》附件一中所列的內容)，並做了必要的解釋。雙方就此進行原則性討論，並取得了進展。1986年10月21-22日在北京舉行第三輪會談，繼續就各種實質性問題進行深入討論，並取得廣泛的一致意見。雙方代表團就澳門過渡期的安排，在討論的基礎上達成了一致(即後來《中葡聯合聲明》附件二中所列的內容)。雙方還決定，為了具體討論和修訂中葡雙方會談中提出的全部協定文件

草案，在雙方政府代表團之下成立一個工作小組，使中葡會談進入第二階段。鑒於雙方在澳門的交還時間問題上存在較大分歧，1986年12月31日，中國外交部發言人明確表示：在2000年前收回澳門是中國政府和包括澳門同胞在內的十億中國人民的不可動搖的堅定立場和強烈願望，任何超越2000年後交回澳門的主張，都是不能接受的。1987年1月6日，葡萄牙國務會議原則上同意1999年將澳門管治權交還中國。1987年3月18-23日，第四輪會談在北京舉行，集中討論聯合聲明本身及兩國政府互相交換的備忘錄。雙方審議了協定文件草案，就協定文本的內容取得了一致意見，並決定中葡兩國政府代表團團長於1987年3月26日在北京草簽《中葡聯合聲明》。至此，歷經四輪的中葡關於澳門前途問題的會談圓滿結束。這是繼中英政府於1984年成功地進行了關於香港問題的談判，並發表《中英聯合聲明》之後，中國實現和平統一大業的又一重大進展。

《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》針對香港和澳門的具體情況，有不同的措施和文辭表達，但其基本內容和基本精神卻是高度一致的。《中英聯合聲明》除正文外，還包括三個附件：附件一《中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明》，附件二《關於中英聯合聯絡小組》，附件三《關於土地契約》。《中葡聯合聲明》除正文外，還包括兩個附件：附件一《關於中華人民共和國政府對澳門的基本方針政策的具體說明》，附件二《關於過渡時期的安排》。《中葡聯合聲明》附件二關於過渡時期的安排的內容，主要包括兩項：一項是關於中葡聯合聯絡小組，一項是關於中葡土地小組。

《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的主要內容包括以下幾點：

第一，和平解決了歷史上遺留下來的香港問題和澳門問題，明確規定中國政府在1997年7月1日和1999年12月20日對香港和澳門恢復行使主權。其中《中英聯合聲明》的表述為：①中華人民共和國政府聲明：收回香港地區(包括香港島、九龍和“新界”)是全中國人民的共同願望，中華人民共和國政府決定於1997年7月1日對香港恢復行使主權。②聯合王國政府聲明：聯合王國政府於1997年7月1日將香港交還給中華人民共和國。《中葡聯合聲明》的表述為中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府聲明：澳門地區(包括澳門半島、氹仔島和路環島)是中國領土，中華人民共和國政府將於1999年12月20日對澳門恢復行使主權。

第二，詳細和具體地闡述了中國政府在收回香港和澳門地區以後，管治香港和澳門的基本方針和政策。這些方針和政策包括：①在香港和澳門回歸祖國時，分別設立香港特別行政區和澳門特別行政區，直轄於中央人民政府；②中央在香港和澳門特別行政區行使主權，外交和國防事務屬於中央人民政府的權限；③香港和澳門特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權；④香港和澳門特別行政區實行“港人治港”和“澳人治澳”，行政機關和立法機關由當地人組成，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。政府的主要官員由行政長官提名，報中央人民政府任命，原來的公務人員可以繼續留用，也可以聘請外籍人士擔任顧問或某些公職；⑤香港和澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式不變，法律制度基本不變，保障居民的基本權利和自由；⑥香港和澳門特別行政區繼續保持自由港和獨立關稅地區的地位，可同聯合王國或葡萄牙和其他國家建立互利的經濟關係，聯合王國或葡萄牙和其他國家在香港或澳門的經濟利益將得到照顧；⑦香港和澳門特別行政區可以“中國香港”和“中國澳門”的名義單獨地同各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係，並簽訂有關協定，可自行簽發出入香港或澳門的旅行證件；⑧香港和澳門特別行政區有權繼續發行港元和澳門幣，保持財政獨立，中央人民政府不向香港和澳門特別行政區徵稅；⑨香港和澳門特別行政區行政機關、立法機關和法院，除使用中文外，還可使用英文或葡文；⑩香港和澳門特別行政區除懸掛中華人民共和國國旗和國徽外，還可使用自己的區旗和區徽；⑪香港和澳門特別行政區社會治安由香港和澳門自己負責維持；⑫全國人民代表大會制定香港基本法和澳門基本法保障以上基本方針政策的實現，並在五十年內不變。²¹ 這些方針政策並由中國政府在其聯合聲明的附件一裏作了具體說明。

第三，規定自聯合聲明生效之日起至 1997 年 7 月 1 日香港回歸前及 1999 年 12 月 20 日澳門回歸前為過渡期，由英國和葡萄牙負責香港和澳門的行政管理，中國政府給予合作。為保證香港與澳門的平穩過渡，雙方設立聯合聯絡小組和土地小組。

第四，規定聯合聲明及其附件自互換批准書之日起生效。聯合聲明及其附件具有同等效力，並用中文和英文、葡文寫成，兩種文本具有同等效力。

《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》是中國政

府與英國、葡萄牙簽訂的外交文件。這份外交文件反映了中國政府運用“一國兩制”構想和平解決香港問題和澳門問題的基本方針政策，並為後來起草香港基本法和澳門基本法奠定了基礎。兩個聯合聲明所反映的“一國兩制”理論，是中國政府和中國共產黨為解決祖國統一大業，針對台灣問題而提出的基本方針政策。不過，台灣問題至今沒有解決，“一國兩制”卻被運用於解決香港問題和澳門問題，並得到了成功實踐。

三、“一國兩制”由構想到實踐

(一)《香港基本法》的誕生及香港特別行政區的成立

1984 年簽署的《中英聯合聲明》明確規定，“關於中華人民共和國對香港的上述基本方針政策和本聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明，中華人民共和國全國人民代表大會將以中華人民共和國香港特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變。”這就提出了制定《香港基本法》，將“一國兩制”的內容加以法制化的任務。1985 年 4 月 10 日，六屆全國人大三次會議通過了專門的決議：成立香港基本法起草委員會，負責基本法的起草工作，起草委員會向全國人大負責，在全國人大閉會期間，向全國人大常委會負責。1985 年 6 月 18 日六屆全國人大常委會十一次會議通過了香港基本法起草委員會名單。

起草委員會由 59 人組成，其中內地委員 36 人，香港委員 23 人。內地委員包括：有關部門負責人 15 人，各界知名人士 10 人，法律界人士 11 人。香港委員中，有工業、商業、金融、地產、航運、文教、法律、工會、宗教、傳播媒介等各界人士，具有廣泛的代表性。不過，在長達 4 年 8 個月的起草過程中，起草委員會的組成情況出現了一些變化。到 1990 年 2 月舉行第九次全體會議時，已有 4 名委員逝世，2 名委員辭職，2 名委員經全國人大常委會決定停止工作，只剩下 51 名委員了，其中香港委員 18 人。²²

1985 年 7 月 1-5 日，基本法起草委員會在北京舉行第一次會議確定了起草工作的大體規劃和步驟。並決定委託香港的 25 位委員共同發起和籌組一個民間的、有廣泛代表性的基本法的諮詢委員會。香港特別行政區基本法諮詢委員會於 1985 年 12 月 18 日正式宣告成立。諮委會成員共 180 名，包括了工商、金融、地產、司法、法律、專業、教育、傳播媒介、勞工、

公務員、政見團體、學生、社會服務、街坊、社區、宗教等各界代表人士及少數外籍人士，被稱為“香港有史以來，最具規模和代表性的諮詢組織”。²³

1986年4月18-22日，基本法起草委員會在北京舉行了第二次全體會議。通過了起草委員會的工作程序，並決定設立“中央與香港特別行政區的關係”（包括特別行政區對外事務、基本法的法律地位與解釋、修改）、“香港特別行政區的政治體制”、“香港特別行政區居民的權利和義務”、“香港特別行政區的經濟”、“香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、體育和宗教”五個專題小組及“區旗、區徽圖案評選委員會”。各專題小組負責對起草工作中的重大問題進行專題研究，並就其所承擔的專題向起草委員會提出報告和方案。起草委員會主任委員會議由主任委員、副主任委員和秘書長組成。主要討論以下事項：①決定全體會議的議程草案；②審議提交全體會議討論的文件草案；③審查委員向起草委員會提出的議案，並研究是否提請全體會議進行討論；④確定專題小組的組成人員和向專題小組提出專題小組負責人選；⑤其他事項。考慮到實際工作的需要，起草委員會還決定設立秘書處作為其辦事機構，在主任委員的領導下處理起草委員會的日常工作。

《香港基本法》的起草時間長達4年8個月，並先後舉行了9次全體會議，2次主任委員擴大會議，3次總體工作小組會議，73次專題小組會議，還先後2次就《香港基本法(草案)》在香港和全國其他地區廣泛徵求意見。1990年4月4日，七屆全國人大三次會議正式通過了《香港基本法》，同時還通過了《香港基本法》的3個附件，即：《香港特別行政區行政長官的產生辦法》、《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》、《在香港特別行政區實施的全國性法律》，以及香港特別行政區區旗、區徽，《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》等。

《香港基本法》是“一國兩制”的法律化和制度化，並為香港特別行政區實行“一國兩制”、“港人治港”、高度自治奠定了堅實的法律基礎。鄧小平1990年2月17日在會見香港基本法起草委員會全體委員時，對該基本法給予了高度的評價，他說：“你們經過將近五年的辛勤勞動，寫出了一部具有歷史意義和國際意義的法律著作。說它具有歷史意義，不只是過去、現在，而且包括將來；說國際意義，不只是第三世界，而且對全人類都具有長遠意義。這是一個具有創造性的傑作。”²⁴

《香港基本法》通過和頒佈後，香港進入了後過渡期。依照《中英聯合聲明》附件二第5款的規定，雙方在後過渡期有必要為1997年香港的順利過渡進行更密切的合作。但令人遺憾的是，英方卻改變了同中國合作的政策，在許多涉及跨越“九七”的重大事務上，單方面採取了一連串違反聯合聲明，違反同基本法相銜接原則的措施，為香港的平穩過渡設置了不應有的障礙。如居英權問題、人權法案問題、政改方案問題等等。因此，中國政府決定另起爐灶，以我為主地完成對香港恢復行使主權的各項準備工作。1993年3月31日，八屆全國人大一次會議通過了授權全國人民代表大會常務委員會設立香港特別行政區籌備委員會預備工作機構的決定。簡稱預委會，預委會的任務是在籌委會成立前，為中國對香港恢復行使主權及實現香港平穩過渡做好各項前期準備工作。預委會下設政務、經濟、法律、文化、社會及體育五個專題小組。這五個專題小組各自就分工領域內與平穩過渡和政權順利交接直接有關的問題進行了廣泛研究。

在此基礎上，1996年1月26日，香港特別行政區籌備委員會在北京宣告成立。籌委會由150名委員組成，其中內地委員56名，香港委員94名，香港委員佔委員總數的63%。依照全國人民代表大會通過的關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定，籌委會的職責和任務是負責籌備成立香港特別行政區的有關事宜。凡與籌備成立香港特別行政區有關的事務，都屬於籌委會的職責範圍。

香港籌委會成立後的三項重要任務是組建香港特別行政區第一屆政府推選委員會，產生第一任行政長官人選，及組建臨時立法會。1996年11月2日，籌委會第六次全體會議以無記名投票方式選舉產生了340名推選委員會委員，其中工商、金融界100名，專業界100名，勞工、基層、宗教等界100名，原政界人士40名，連同香港地區全國人大代表26名和以協商方式產生的香港地區全國政協委員的代表34名，共計400名。至此，香港特別行政區第一屆推選委員會順利產生。

籌委會完成的第二項重要工作是產生了香港特別行政區第一任行政長官人選。1996年10月5日，籌委會第五次全體會議通過了《中華人民共和國香港特別行政區第一任行政長官人選的產生辦法》。11月15日，推選委員會第一次全體會議在籌委會主任會議成員主持下，進行了行政長官候選人的提名工作，董建華等3人獲得50名以上推選委員的提名，成為第一任行政長官候選人。12月11日，推選委員會在籌委會

主任會議成員主持下舉行第三次全體會議，以無記名投票方式選出董建華成為香港特別行政區第一任行政長官人選。12月16日，國務院第十一次全體會議通過決定，任命董建華為香港特別行政區首任行政長官。

籌委會完成的第三項重要工作是組建香港特別行政區臨時立法會。中國政府原來有一項“直通車”安排，即港英政府最末一屆立法局議員如符合有關條件，到1997年7月1日經籌委會確認即成為特別行政區第一屆立法會議員。由於英方單方面推行所謂“政改方案”，破壞了“直通車”安排，因此，必須成立一個臨時立法機關。臨時立法機關的任務主要是通過財政預算，批准稅收和公共開支，以及制定為確保香港特別行政區的正常運作所必不可少的法律，並根據需要修改、廢除法律，並工作至第一屆立法會產生為止，時間不超過1998年6月30日。1996年10月5日，籌委會第五次全體會議通過了《香港特別行政區臨時立法會的產生辦法》，對臨時立法會的產生辦法作了具體規定。1996年12月21日，第一屆政府推選委員會在深圳舉行第四次全體會議，以無記名投票選舉產生了香港特別行政區臨時立法會。其議員組成充分體現了廣泛的代表性和社會各階層、各方面的均衡參與。當時立法局議員有33人被選入臨時立法會，前任立法局議員還有8人也被選入。

1997年7月1日，香港回歸儀式在香港會議展覽中心舉行。香港正式回到中國。在中華人民共和國香港特別行政區成立暨特區政府宣誓就職儀式上，中華人民共和國主席江澤民宣佈香港特別行政區成立，香港特別行政區第一任行政長官董建華先生和第一屆政府主要官員、行政議會成員、臨時立法會議員及司法機構法官依照基本法的規定進行了就職宣誓。香港特區的成立，標誌着香港問題獲得圓滿解決，“一國兩制”構想變成偉大的實踐。

（二）《澳門基本法》的誕生及澳門特別行政區的成立

1987年4月13日簽署的《中葡聯合聲明》明確規定，“上述基本政策和本聯合聲明附件一所作的具體說明，將由中華人民共和國全國人民代表大會以中華人民共和國澳門特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變。”

1988年4月13日，七屆全國人大一次會議通過決定，成立澳門特別行政區基本法起草委員會，負責《澳門基本法》的起草工作。根據規定，澳門特別行政區基本法起草委員會向全國人民代表大會負責，在

全國人民代表大會閉會期間向全國人民代表常務委員會負責，1988年8月29日七屆全國人大常委會通過了澳門特別行政區基本法起草委員會的名單，正式組成了包括內地和澳門的專家和各界代表共48人的澳門特別行政區基本法起草委員會（其中澳門委員22人，包括2名“土生葡人”），負責《澳門基本法》起草的工作。另外，為了更好地瞭解澳門社會對基本法的意見，1989年4月還成立了被稱為“澳門有史以來最具規模和廣泛代表性的民間諮詢組織”澳門基本法諮詢委員會，由澳門各界代表人士共90人組成，使其成為聯繫起草委員會和澳門社會的紐帶。²⁵

《澳門基本法》是參考《香港基本法》的基礎上制定的。澳門基本法起草委員會於1988年9月5日成立並正式開始工作，到1993年1月《澳門基本法（草案）》獲基本法起草委員會第九次全體會議通過為止，工作時間長達4年4個月，在此期間先後舉行了9次全體會議、70次專題小組會議、3次主任委員擴大會議和3次區旗區徽圖案評選委員會會議；還先後兩次就基本法（草案）向澳門各界人士和內地各省、自治區、直轄市及中央各部門、各政黨、和人民團體廣泛徵求意見。²⁶

1993年3月31日，八屆全國人大一次會議通過了《澳門基本法》及其三個附件，即《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》、《澳門特別行政區立法會的產生辦法》和《在澳門特別行政區實施的全國性法律》。全國人大在通過《澳門基本法》的同時，還通過了《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》；《關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定》；《關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》等文件。

《澳門基本法》及有關文件的通過為澳門特別行政區政府的成立及管治奠下了堅實基礎。1998年5月5日，全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員在北京宣告成立，負責籌備成立澳門特別行政區的有關事由。其負責範圍亦包括籌組由200位有代表性的澳門人士組成澳門特別行政區第一屆政府推選委員會，再利用協商與提名選舉產生第一任澳門特別行政區行政長官，提交中央政府任命。1998年5月15日，何厚鏵以近82%的支持率在兩名候選人中勝出，並由國務院任命，成為澳門特別行政區第一任行政長官。澳門立法會的組成，則按《澳門基本法》的有關規定，由澳葡政府最後一屆立法會的成員，並符合由選舉產生的議員如擁護《澳門基本法》、願意效忠中華人民共和國澳門特別行政區和符合《澳門基本法》規定條件

者，經澳門特別行政區籌備委員會確認，即可成為澳門特別行政區第一屆立法會議員。若有議員缺額，才由澳門特別行政區籌備委員會決定補充。至於司法機關方面，澳門特別行政區法院由澳門特別行政區籌備委員會依照《澳門基本法》負責籌組。

1999年12月20日凌晨時分，舉行了中葡政權交接儀式。葡萄牙國旗及澳門市政廳旗於子夜前緩緩降下；中華人民共和國國旗和澳門特別行政區區

旗於零時零分零秒徐徐上升。中華人民共和國主席江澤民向全世界鄭重宣告，中華人民共和國澳門特別行政區政府成立。隨後，全部由澳門人組成的澳門特別行政區政府宣誓就職。以此為標誌，“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的基本方針在澳門正式實施，澳門進入其歷史發展的新紀元。這是繼香港問題以後，“一國兩制”的偉大構想又一次成功解決歷史遺留問題。

註釋：

- ¹ 國務院台灣事務辦公室與國務院新聞辦公室：《一個中國的原則與台灣問題》，2000年2月。
- ² 余繩武、劉存寬：《香港問題的回歸》，載於《光明日報》，1997年6月17日。
- ³ 吳志良、湯開建、金國平主編：《澳門編年史》第一卷，廣州：廣東人民出版社，2009年，第159頁。
- ⁴ 有關澳門議事會“九請”及中國清朝政府答覆的內容，見王禹編：《澳門問題重要文獻匯編》，澳門：濠江法律學社，2001年，第27-28、35-36頁。
- ⁵ 轉引自《目前國際形勢和建國外交政策》，載於中共中央文獻研究室編：《建國以來重要文獻選編》第七冊，北京：中央文獻出版社，1993年，第54頁。
- ⁶ 見《人民日報》，1956年6月29日。
- ⁷ 中共中央文獻研究室編：《周恩來年譜：一九四九—一九七六》，北京：中央文獻出版社，1998年，第598頁。
- ⁸ Ieong Wan Chong, Ieong Sao Leng and et al. (2004). “One Country, Two Systems” and the Macao SAR. Macau: Centre for Macau Studies of the University of Macau. 206-216, 楊允中：《“一國兩制”理論淵源探析》，載於《澳門研究》，第17期，2003年。
- ⁹ 鄧小平在1984年會見英國外交大臣傑佛瑞·豪時就曾經指出：“‘一個國家，兩種制度’的構想不是今天形成的，而是幾年以前，主要是在我們黨的十一屆三中全會以後形成的。這個構想是從中國解決台灣問題和香港問題出發的。”見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第67頁。
- ¹⁰ 見《毛澤東文選》第四卷，北京：人民出版社，1996年。
- ¹¹ 常澍：《回溯“一國兩制”方針的政策淵源》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年。
- ¹² 齊鵬飛：《中共“暫不動香港”政策出台始末》，載於《黨史博採(紀實版)》，第7期，2007年。
- ¹³ 鄧小平：《我們對香港問題的基本立場》，1982年9月24日在會見撒切爾夫人時的談話。
- ¹⁴ 彭真：《關於中華人民共和國憲法修改草案的報告》，1982年11月26日在第五屆全國人民代表大會第五次會議上。
- ¹⁵ 廖承志：《我們一定要收回香港》，1983年1月12日接見新界人士參觀訪問團談話的一部分，選自《廖承志文集》下卷，香港：三聯書店，1990年。
- ¹⁶ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第388頁。
- ¹⁷ 《鄧小平論“一國兩制”》，香港：三聯書店，2004年，第79頁。
- ¹⁸ 同註16，第389頁。
- ¹⁹ 1976年《葡萄牙憲法》第5條第1款將葡萄牙的領土範圍界定為“在歐洲大陸內歷史上所確定之領土，以及亞速爾群島與馬德拉群島”，並在第292條第1款規定“澳門地區仍受葡萄牙行政管理時，由適合其特殊情況之通則拘束”。
- ²⁰ 中方代表團團長周南，團員柯正平、邵天任、柯在鑠、諸樺(女)、趙稷華；葡方代表團團長梅迪納(Rui Medina)，團員加斯帕爾(Carlos Gaspar)、阿勝生(Ascenso)、耶蘇斯(Henrique de Jesus)、拉莫斯(Joao de Deus Ramos)、洛雷納(Nuno Lorena)。
- ²¹ 王禹：《一國兩制憲法精神研究》，廣州：廣東人民出版社，2008年，第6-8頁。

- ²² 藍天主編：《一國兩制法律問題研究》，北京：法律出版社，1997年，第78頁。
- ²³ 安子介：《關於基本法諮詢委員會成立經過的報告》，轉引自王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》，北京：中央黨校出版社，1990年，第9頁。
- ²⁴ 見《人民日報》，1990年2月18日。
- ²⁵ 馬萬祺：《澳門特別行政區基本法諮詢委員會發起人會議工作情況匯報》，轉引自王振民：《中央與特別行政區關係：一種法治結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第51頁。
- ²⁶ 具體制定過程還可參考蕭蔚雲：《澳門特別行政區基本法的制定過程與結構》，載於《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，第40-63頁。