

# 港澳回歸後“一國兩制”理論的實踐、創新與發展

顧相偉\*

“一國兩制”是鄧小平爲了實現中國統一的目標而創造的方針，是香港及澳門兩個特別行政區所採用的基本制度，也是目前中國政府在台灣問題上的主要方針。這一概念是 1982 年 1 月鄧小平首先提出來的。1982 年憲法第 31 條對特別行政區作出專門規定：“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。”這標誌着實行“一國兩制”進入憲政保障階段。“一國兩制”理論形成已有 30 載。半個甲子，承載了幾代人的光榮與夢想、智慧與情感、艱辛與輝煌，委實值得我們紀念和回味。“一國兩制”是歷史上的創舉，這個創舉本身也需要在實踐的基礎上不斷總結提高，持續完善，以促進港澳的全面協調可持續發展以及台灣的早日回歸。

## 一、繁榮與穩定： “一國兩制”理論的成功實踐

早在 1984 年，鄧小平就說過，“中國政府爲解決香港問題所採取的立場、方針、政策是堅定不移的”，中國政府在 1997 年恢復行使對香港的主權後，香港現行的社會、經濟制度不變，法律基本不變，生活方式不變，香港自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位也不變，香港可以繼續同其他國家和地區保持和發展經濟關係。其中提到的“生活方式不變”，後來被形象地描述爲“股照炒、馬照跑、舞照跳”。

香港回歸以來，各項事業均取得顯著成就。“一國兩制”在香港得到了認真的貫徹落實，對香港的發展帶來了積極作用和明顯成效。香港經受住了 1997 年亞洲金融危機、2003 年“非典”疫情和 2008 年以來國際金融危機的嚴峻挑戰。“一國兩制”不僅讓香

港在政制方面保持了穩定與發展，在經濟方面更是香港獲得繁榮穩定的基礎。中央政府一系列“挺港”、“惠港”措施，爲維護香港經濟社會平穩發展發揮了重要作用。香港依法行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，保持了文明、自由、法治、創新、活力的傳統和特色。

香港和內地的貿易合作一直呈現不斷加強的趨勢。與 1996 年的 2,840 億美元相比，在回歸後的十幾年裏，香港與內地間的貿易額飆升 600%。簽署 CEPA，特別是開放內地居民赴港“個人遊”，推動了香港旅遊業，刺激了消費需求，拉動了就業，並帶動整個經濟回升。香港人均地區生產總值從 1997 年的 2.7 萬美元，提升到 2011 年的 3.4 萬美元。2004 年到 2011 年的 8 年間，香港地區生產總值平均增速達 5%，是同期其他發達經濟體平均值的近 2 倍。香港失業率 2011 年則降至 3.4% 的歷史低位。另據報導，世界銀行和國際金融公司 2012 年 10 月 23 日聯合發佈的 2013 年營商環境報告顯示，香港的營商環境居全球第二。

事實永遠勝於雄辯。香港的發展令世界刮目相看。英國《金融時報》稱，15 年來，香港沒有成爲亞洲經濟低迷的重災區，也沒有成爲腐敗的滋生地。香港以經濟飛速發展的事實擊破了美國《財富》雜誌關於“回歸後，香港經濟‘將死’”的預言。前任香港特別行政區行政長官曾蔭權也有如此評價：“憑着國家對我們的支持，還有香港不屈不撓自強不息的拼搏精神，不但香港保持繁榮穩定，更鞏固了香港的政治民生基礎，也大大提升了香港在國際舞台經濟競爭的能力。”

對澳門而言，回歸之後，“一國兩制”展現的成效也分外令世界矚目。回歸後第一年，澳門特區扭轉回歸前連續四年經濟負增長局面，保持連年增長勢

\* 上海開放大學副教授，上海市法學會港澳台法律研究會理事

頭，2000-2009年本地生產總值年均增長率接近15%，2010年經濟增長率高達27%，2011年為20.7%，成為全球經濟增長速度最快的地區之一。2008年，澳門特區人均GDP達到澳門幣31.31萬元(約39,036美元)，是1999年的2.8倍，僅次於日本，位列亞洲第二。據IMF2012年4月17日發佈的數據顯示，2011年，澳門人均GDP更是以66,311美元高居亞洲首位。回歸10年間，政府財政累計盈餘由不足澳門幣130億元，增至澳門幣1,000億元，財政實力增長近7倍。2007-2008學年澳門全面落實15年免費教育，是兩岸四地中首個提供15年免費教育的地區。

在文化方面，中央政府全力配合特區政府開展文化活動，幫助特區建立對外文化交流渠道，積極促進兩地的文化產業合作，並大力支持澳門特區的文化遺產和非物質文化遺產保護工作。澳門歷史城區在中央政府支持下，2005年列入世界文化遺產名錄。澳門和大陸文化界人士以及青少年之間的交流日益頻繁，澳門青少年的國家觀念也日益增強。澳門回歸祖國以來，兩地文化交流活動每年平均達100多項、2,000多人次，2009年更是達到200項、5,000多人次。在旅遊方面，澳門特區2001年全年入境旅客首次突破1,000萬人次。自2003年7月內地城市陸續實施赴澳門“個人遊”後，內地客源大幅增加，入境旅客總數呈現跨越式增長。2011年，入境旅客突破2,800萬人次，其中內地旅客超過1,600萬人次。失業率則出現了可喜的下降趨勢。2000年，澳門失業率達到回歸以來的峰值6.8%，以後逐年下降，至2011年已降至2.5%。澳門社會治安狀況也煥然一新，從回歸前公認的“不靖”轉變為現在交口稱讚的“良好”，為經濟穩定發展創造了必要條件。

從民意調查的角度來看，據香港中通社報導，香港大學民意研究計劃的2006年調查顯示，60%被訪市民表示信任特區政府，77%表示對香港前途有信心，86%表示對中國前途有信心，70%表示對“一國兩制”有信心。澳門理工學院一國兩制研究中心2012年6月19日發佈的民意調查顯示，超過半數的澳門居民把“一國兩制”視為澳門社會核心價值。對澳門特區實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治，給予“非常成功”、“成功”及“尚可”評價的受訪者近九成，對特區政府施政持正面評價的受訪者佔到了約八成。報告認為，這顯示“一國兩制”在澳門特別行政區已深入人心，並已在民間形成高度共識，“澳人治澳”，高度自治方針符合區情。

香港、澳門回歸十餘年的發展變化，一方面強有

力地證明了“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治理論的科學性、正確性以及強大生命力，另一方面，“一國兩制”在香港、澳門的成功實踐，也為最終解決台灣問題積累了豐富的經驗，奠定了堅實的基礎。人們有更加充分的理由相信，“一國兩制”同樣可以成為解決台灣問題的最佳方式。

## 二、堅守與開拓： “一國兩制”理論的探索創新

“一國兩制”理論發展至今，已經成為“中國特色社會主義理論體系”中一個獨立完整的子理論體系。這個理論體系的結構簡要來說是：以祖國統一為核心，以和平發展為主題，以一個中國、兩制並存、和平談判、高度自治為要點，以主權至上、以人為本、行政主導、依法施政、繁榮穩定、民主漸進等為原則，以港、澳兩個實踐模式為範例，以形成的主客觀條件、發展歷程為背景，以突出特色、偉大意義和發展前景為價值等一系列新思想、新觀點、新論斷構成的科學理論體。<sup>1</sup>這一理論的偉大構想和成功實踐豐富和發展了馬克思主義的國家學說，創造性地把和平共處原則用來處理一個國家的內部問題，為和平解決國際爭端和歷史遺留問題提供了新的思路、新的路徑和新的範例。“一國”和“兩制”體現了國家主權和地方治權的高度有機結合，其核心是國家的統一，這是炎黃子孫的共同心願，是中華民族的根本利益所在，也是港澳台地區長期穩定繁榮的重要前提條件。在“一國兩制”理論框架下，兩種社會制度在一國之內和諧共存，互利共贏，既實現了國家的統一，又尊重了歷史，立足於現實，着眼於未來，充分考慮和兼顧了各方面的利益，有利於不同地區的發展，更有利於實現中華民族的偉大復興。

歷史與發展均表明“一國兩制”是我們必須堅持的正確理論。“一國兩制”在港澳的成功經驗、成熟理論和有效做法需要我們堅守、奉行和發揚光大。同時，在“一國兩制”今後的偉大實踐中，我們也需要與時俱進，不斷推動理論的創新與進步，尤其是運用“一國兩制”方針盡快解決台灣問題。“一國兩制”目前面臨的最棘手問題無疑就是台灣問題。台灣問題不同於二戰後根據國際協議而形成的德國問題和朝鮮問題，純屬中國的內政。中國政府歷來反對用處理德國問題、朝鮮問題的方式來處理台灣問題。台灣問題應該也完全能夠通過兩岸的交流對話、協商談

判，在一個中國的架構內求得合理的解決。

中國共產黨的對台政策是一脈相承的。中共第一代領導人，即毛澤東、周恩來等在新中國成立之後不久，即將武力解放調整為“和平解放”，並將對台政策歸納為“一綱四目”，是為“一國兩制”理論的前身；第二代領導人鄧小平創造性地提出“和平統一、一國兩制”的理論方針，獨具匠心；第三代領導人江澤民把這一方針推向具體化和實踐化，提出現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張；第四代領導人胡錦濤提出的“一中四不”（即一個中國、四個決不）和“三個凡是”，更是極富創意地對以上三代領導人思路的繼承和發展。

台灣問題的複雜性和艱巨性可能更加需要“一國兩制”理論的創新和開拓，智慧和勇氣。在新的歷史形勢下，我們要牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，順應和平這一當今世界發展潮流，以及追求和平、繁榮、穩定、和諧、包容、發展的普世價值，為兩岸同胞謀福祉、為台海地區謀和平，爭取和平統一的燦爛前景；同時要堅決反對和遏制“台獨”分裂活動，維護國家主權和領土完整，維護中華民族根本利益。“只要有利於振興中華，有利於和平統一，有利於團結兩岸同胞共同奮鬥，有利於達成兩岸互利雙贏，學者們的思想可以更解放一些，而不必拘泥於已有的說法，特別在‘兩岸一國’模式的設計上，似不必拘泥於‘中國有單一制的傳統’而簡單地排除複合制——事實上，‘一國兩制’就是對中國政治傳統的創新，可以思考以單一制為主，兼具複合制的一些特點，或者將兩岸統一分成幾步走，先達成維持現狀若干年的中程協定，待時機成熟時再邁向統一，又或者先實行複合制再走向單一制。”<sup>2</sup>

在中共十八大報告中，胡錦濤系統、完整地論述了關於兩岸關係和平、發展的意見，以及中國共產黨將盡力維護台海和平穩定和兩岸同胞的根本利益。他指出，和平統一最符合包括台灣同胞在內的中華民族的利益。實現和平統一首先要確保兩岸關係和平發展。必須堅持“和平統一、一國兩制”方針，堅持發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張，全面貫徹兩岸關係和平發展重要思想，鞏固和深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，為和平統一創造更充分的條件。他強調，我們要始終堅持一個中國原則。兩岸雙方應恪守反對“台獨”、堅持“九二共識”的共同立場，增進維護一個中國框架的共同認知，在此基礎上求同存異。對台灣任何政黨，只要不主張“台獨”、認同一個中國，我們都願

意同他們交往、對話、合作。

胡錦濤說，我們要持續推進兩岸交流合作。深化經濟合作，厚植共同利益。擴大文化交流，增強民族認同。密切人民往來，融洽同胞感情。促進平等協商，加強制度建設。希望雙方共同努力，探討國家尚未統一的特殊情況下的兩岸政治關係，作出合情合理安排；商談建立兩岸軍事安全互信機制，穩定台海局勢；協商達成兩岸和平協議，開創兩岸關係和平發展新前景。他還說，我們要努力促進兩岸同胞團結奮鬥。兩岸同胞同屬中華民族，是血脈相連的命運共同體，理應相互關愛信賴，共同推進兩岸關係，共同享有發展成果。凡是有利於增進兩岸同胞共同福祉的事情，我們都會盡最大努力做好。我們要切實保護台灣同胞權益，團結台灣同胞維護好、建設好中華民族共同家園。胡錦濤強調，我們堅決反對“台獨”分裂圖謀。中國人民絕不允許任何人任何勢力以任何方式把台灣從祖國分割出去。“台獨”分裂行徑損害兩岸同胞共同利益，必然走向徹底失敗。

十八大報告體現了中共領導人維護國家統一的堅定信念和堅強決心，以及用和平手段實現祖國統一的最大誠意。報告提出的“鞏固和深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，為和平統一創造更充分的條件”，以及“深化經濟合作，厚植共同利益。擴大文化交流，增強民族認同。密切人民往來，融洽同胞感情。促進平等協商，加強制度建設”、“共同推進兩岸關係，共同享有發展成果”等主張，更加務實，更加理性，更加親民，更加有效，透射出科學發展觀的世界觀與方法論以及深厚的民族情懷和人文意蘊。

### 三、多元與包容： “一國兩制”理論的前景發展

求同存異、多元融合與和諧包容是“一國兩制”理論的重要特徵之一。由於歷史原因，澳門文化與香港文化的形成和發展過程是各具特色的，它們是不同的文化成因所塑造出來的兩種不同的文化模式。多元文化、多元思想、多元歷史，包容了不同的社會制度、發展模式和生活方式，使得“一國兩制”的實踐日益豐富和精彩。

香港是全球最具競爭力的地區之一，是國家實施開放戰略中的重要支點。隨着香港與內地經濟的融合，香港的發展已經融入到整個國家的發展之中。在

未來十年香港將朝着四個方面定位發展：國家國際化橋樑、先行者、試驗田；國家現代化的推動者；珠三角發展的排頭兵；國家軟實力的示範城市。“香港是單一的城市經濟體，‘背靠祖國、面向世界’，在服務國家建設中謀求自身發展，是香港成功的秘訣。在經濟全球化、國際競爭日益激烈的時代，香港只有依託內地，充分利用好‘一國兩制’的制度優勢，才能提高抗風險能力；只有加強與內地的合作，實現優勢互補，才能不斷拓展發展空間，才能鞏固和發揮既有優勢，不斷提高自身的競爭力。”<sup>3</sup>當然，香港的多元文化和國際性是其必須保持和發揚的特色。“香港是在中國土地上國際化程度最高的城市，也是全面國際化中最有中國特性的，我們應該把這獨一無二的優勢融合，在主要產業上提升功能，特別是提升高端功能。”<sup>4</sup>

澳門經濟正朝着集旅遊、休閒、娛樂、會展、餐飲、購物、文化等於一體、適度多元的方向發展，依託國家珠江三角洲改革發展規劃綱要的實施，在加強博彩業監管的同時，淡化“賭城”形象，提高城市文化品位，推進城市人文精神建設，重點扶持會展物流業、文化創意產業和傳統產業的升級與轉型，為新興產業的發展創造條件。澳門還將加強行政管理和社會建設，重視社會諮詢和廉政建設，健全官員問責機制，建立財政儲備制度，構建高效廉潔的政府。重視人才的培養與儲備，優化人力資源，不斷改善民生，豐富居民精神生活，致力於全體澳門居民共享經濟發展和社會進步的成果，提升特區對外競爭能力，確保“一國兩制”事業薪火相傳。

胡錦濤在十八大報告中強調，中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，必須把堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提昇港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。在中央政府的領導下，港澳將集中精力發展經濟、切實有效改善民生、循序漸進推進民主、包容共濟促進和諧，深化內地與香港、澳門經貿關係，推進各領域交流合作，促進香港同胞、澳門同胞在愛國愛港、愛國愛澳旗幟下的大團結。這是對中央和港澳關係的清晰定位，也是港澳發展的大方向、大趨勢、大格局。

“一國兩制”不僅是中國解決國家統一問題的新思路，也是中國整個現代化建設和改革開放大戰略

的有機組成部分。其着眼點不僅是國家統一，還有更遠、更高的戰略考慮。<sup>5</sup>作為一個偉大的戰略構想和科學體系，“一國兩制”是一個動態的發展過程。今時的“一國兩制”與上世紀80年代的“一國兩制”肯定有不同的內涵、特徵、價值和要求。“一國兩制”理論是利益兼顧、各方共贏的公平理念。從某種意義上講，它也應當是雙向交流、相互影響、相互作用的。內地豐富的資源、優惠的政策等可以輸入到港澳，而港澳高效廉潔的管理、健全的法治、發達的教育制度、成功的市場經濟等自然也可以影響內地。這樣理解的理由其實很簡單：“國家整體與特區局部，‘一國’與‘兩制’具有利益、願望、追求的一致性。國家與特區，全國人民與特區居民既是命運共同體也是利益共同體。”<sup>6</sup>內地與港澳同根同源，同氣連枝，對國家富強、民族復興、人民幸福的期待是共同的。

當初鄧小平對香港的考慮也是雙向的，“對於香港，小平發出了‘一國兩制’，允許港人治港，高度自治；對於大陸，小平則發出了‘再造幾個香港’的呼籲。這些年，看到很多大陸與香港的學者研究小平改革開放的理論，卻發現他們都忽視了當時的‘香港模式’對小平提出改革開放的重大影響。包括小平宣導的特區政策，都和當時非常成功的香港分不開。在小平的整個講話折射的思想裏，‘再造幾個香港’的情緒甚至要重於‘一國兩制’與‘五十年不變’。發揮香港優勢，回歸小平設計‘一國兩制’時的初衷，在大陸‘再造幾個香港’，把香港的自由、法治與經濟管理模式帶到內地。在全球化把地球變成了一個村莊的時代，要想保持香港的獨特地位，不能‘以守為進’甚至‘以退為進’，不是封閉香港，更不能孤立香港，而是讓香港的經驗走出來，走進大陸，造福大陸。”<sup>7</sup>

理論是灰色的，而實踐之樹常青。“再造幾個香港”在最近幾年也正在逐步由夢想成為現實。

2009年，珠海橫琴島開發提上議事日程。作為粵港澳更緊密合作的“橋頭堡”、並被賦予“開放度最高、體制寬鬆度最大、創新空間最廣”的“比特區還特”的政策，珠海橫琴新區的開發具有重大的戰略意義。未來的橫琴新區，在法律制度、社會管理體制、人口結構、交往方式、風俗習慣等方面將形成既不同於港澳、又不同於內地的獨特區域，成為“一國兩制第三地”。橫琴島的開發要在“一國兩制”框架下，學習和借鑒港澳管理模式和自由港制度，探索橫琴新區與港澳社會管理體制的有效銜接和創新試點，着力營造銜接港澳、符合國際慣例的營商環境和法治環

境，發展成爲珠三角製造業轉型升級提供服務的現代生產性服務業，成爲港澳服務業的延伸地和進入內地的橋樑。它不僅是促進澳門經濟適度多元發展的新載體，更是“一國兩制”框架下粵港澳合作的示範區。

2011年11月18日，國務院正式批准《平潭綜合實驗區總體發展規劃》，同意平潭實施全島放開，在通關模式、財稅支持、投資准入、金融保險、對台合作、土地配套等方面賦予比中國其他經濟特區更加特殊、更加優惠的政策。《規劃》明確平潭綜合實驗區的發展定位是：兩岸交流合作的先行區；體制機制改革創新的示範區；兩岸同胞共同生活的宜居區；海峽西岸科學發展的先導區。到2020年，基本形成以高新技術產業和現代服務業爲主導、具有較強競爭力的特色產業體系；基本公共服務和城市化水準顯著提高，生態文明建設走在福建省前列；基本實現與台灣地區經濟全面對接、文化深度交流、社會融合發展，兩岸同胞合作建設、先行先試、科學發展的共同家園基本建成。

2012年，香港回歸祖國15週年之際，中央宣佈全面啓動深圳市前海深港現代服務業合作區。前海合作區將吸收香港的制度化建設經驗，建設金融、法治、人才新特區。根據國務院批覆的前海發展規劃，前海將在“一國兩制”框架下，實行比經濟特區更特殊的先行先試政策，“逐步把前海建設成爲粵港現代服務業創新合作示範區，打造現代服務業體制機制創新區、現代服務業發展集聚區、香港與內地緊密合作的先導區、珠三角地區產業升級的引領區”。《批覆》

允許前海探索拓寬境外人民幣資金回流渠道，配合支持香港人民幣離岸業務發展，構建跨境人民幣業務創新試驗區；支持設立在前海的銀行機構發放境外人民幣貸款項目；在CEPA框架下，研究香港銀行機構對設立在前海的企業或項目發放人民幣貸款等。

當然，“一國兩制”的“雙向”內涵肯定絕不僅僅是“再造幾個香港”這般簡單。在兩岸四地社會發展與社會管理的諸多領域和層面，“一國兩制”需要更多更全面更接地氣的理解、交流、互動、融合與提升。

回歸後的香港、澳門和祖國內地已經成爲一個命運共同體，優勢互補、合作共贏，彼此相依、緊密相聯，利益攸關、榮辱與共。香港、澳門已經並將繼續爲國家現代化建設發揮獨特的重要作用，而國家也將繼續爲港澳的發展提供各種必要支持。隨着CEPA的實施，港澳與內地的經貿、科技、教育、文化等領域的合作交流更加緊密。認真挖掘“一國兩制”的內涵和價值，充分利用“一國兩制”帶來的機遇和各種好處，堅持以人爲本，進一步培育和增強民族認同感和凝聚力，積極投身於振興中華的偉大事業，促進兩岸四地經濟、政治、文化、社會的全面協調可持續發展，無疑是港澳未來的發展方向。我們有理由相信：“香港同胞、澳門同胞不僅有智慧、有能力、有辦法把特別行政區管理好、建設好，也一定能在國家事務中發揮積極作用，同全國各族人民一道共享做中國人的尊嚴和榮耀。”

## 註釋：

<sup>1</sup> 榮開明：《關於“一國兩制”理論體系的深層次思考》，載於《“一國兩制”研究》，第2期，2012年。

<sup>2</sup> 楊立憲：《關於以“一國兩制”模式促進兩岸統一的若干思考》，載於《中國評論》，2012年1月號。

<sup>3</sup> 高祀仁：《香港在國家改革開放中的地位和貢獻》，載於《求是》，第1期，2009年。

<sup>4</sup> 中國戰略與管理研究會、香港特區政府中央政策組：《香港在國家未來發展中的地位和作用》，載於《戰略與管理》，2010年第4期。

<sup>5</sup> 王振民：《“一國兩制”的新發展》，載於《瞭望》，第43期，2007年。

<sup>6</sup> 楊允中：《憲法·憲政·“一國兩制”創新》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第1期(總第11期)。

<sup>7</sup> 楊恆均：《從“一國兩制”到“再造幾個香港”》，載於楊恆均的新浪博客：[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_48c00fbb0102dyn4.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_48c00fbb0102dyn4.html)，2012年11月22日。