

# “一國兩制”與特別行政區制度之概念辨析

姬朝遠\*

“一國兩制”與特別行政區制度的巨大歷史貢獻及其閃爍的政治智慧將永載史冊，並將隨着中華民族完全統一“中國夢”實現，將繼續發揚光大、激勵後人。何為“一國兩制”？何為特別行政區制度？二者之間有哪些區別和聯繫？在具體實踐中，尚存在着一定的爭議。

本文認為，在祖國“和平統一、一國兩制”大業的偉大歷史進程中，“一國兩制”是對特定歷史時期，中國特色社會主義制度設計的概括稱謂，這一制度樣態存在着以中央政府領導的內地各級行政區和特別行政區兩部分責任主體。特別行政區是根據《中華人民共和國憲法》第 31 條設立，據以產生的特別行政區制度具有豐富的時代內涵，這一制度不僅構成中國行政區劃制度的一部分，而且作為基本法規制和運行的有效載體，隨着特別行政區在政治、經濟、社會、文化等方面實踐“一國兩制”的全面展開，特別行政區制度作為國家基本制度範疇，日益彰顯出其特殊的時代意義。

## 一、“和平統一、一國兩制”國策的形成

中國大一統的數千年歷史進程中，“一國兩制”已經演變為中國人民治國理政的重要政治智慧，源遠流長。不同時代、不同的國情，“一國兩制”必然有其不同的具體內涵。從馬克思主義認識論的角度看，有甚麼樣的物質基礎就有甚麼樣的上層建築。建立在經濟基礎、社會基礎之上的政治法律制度只能對物質

基礎起反作用，但不能起決定作用。“一國兩制”本身是一個社會制度範疇，它的產生和發展，與經濟社會的時代背景密切相關。

### （一）建國初期中央對港澳問題的“長期打算，充分利用”戰略

1949 年 2 月，毛澤東在西柏坡接見斯大林特使米高揚時表示“目前，還有一半的領土尚未解放。大陸上的事情比較好辦，把軍隊開去就行了。海島上的事情就比較複雜，需要採取另一種較靈活的方式去解決，或者採用和平過渡的方式，這就要花較多的時間了。在這種情況下，急於解決香港、澳門的問題，也就沒有多大的意義了。相反，恐怕利用兩地的原來地位，特別是香港，對我們發展海外關係、進出口貿易更為有利些。總之，要看形勢的發展再作最後決定。”

同時在聽取潘漢年、廖承志等人的意見後，新中國第一代領導人最終決定對於港澳暫不收回，維持現狀，採取“長期打算，充分利用”的策略，由此避免了“四面出擊”、“樹敵太多”的政治困境，同時也為新中國利用港澳兩個中立港口的特殊地位，防止美國的全面封鎖，避免對蘇聯的過分依賴，也保持了一條同西方聯繫的“國際通道”。<sup>1</sup>

因此，1949 年 11 月 5 日，拱北地區解放，新的人民政權接管海關，並未急於改變粵澳邊境自由出入的政策。直至 1951 年 2 月，廣東政府決定實施邊境管理，出入境人員一律憑國內公安機關簽發的通行證出入。<sup>2</sup>

1972 年中英外交關係完全正常化之後，以毛澤東

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

為代表的中共第一代領導集體審時度勢，認為“改變”或“放棄”對於香港問題的“暫時維持現狀不變”之特殊政策的“適當時機”仍然沒有出現。1974年5月，毛澤東會見來訪的英國前首相、保守黨領袖希思談到香港問題時也明確表示：“香港作為英國管理下的亞洲貿易和金融中心，其地位是安全的，最少在目前如此。”1949年新中國成立後，美國等對中國進行嚴密的經濟封鎖，香港、澳門作為新中國對外貿易的渠道的發揮了重要作用。<sup>3</sup>

## （二）針對台灣問題，“一國兩制”首次提出

1949年底，國民黨在內戰中失敗後退據台灣。1950年1月5日，杜魯門總統發表聲明承認台灣屬於中國，表示美國“不捲入中國內爭”，不給國民黨提供軍事援助。這個時期，中央政府以武力解放台灣為基本政策。

朝鮮戰爭爆發、美國對中國人民的和平統一事業的深度捲入和無理干預，深深影響到中國的統一進程。1950年6月25日，朝鮮戰爭爆發。1950年6月29日，美國第七艦隊的6艘驅逐艦和2艘巡洋艦進入台灣海峽開始巡弋。7月31日，麥克阿瑟赴台同蔣介石會談，蔣介石同意台灣海陸空軍歸麥克阿瑟統一指揮，確定“共同防守台灣”。1954年12月2日，美台簽訂《共同防禦條約》，美台軍事結盟關係正式形成。1950年至1969年的10年間，美國共向台灣提供了45億美元的軍事援助。1979年1月1日，美國政府終止與台灣政府間外交關係，承認中華人民共和國政府，美國國會制定《與台灣關係法》。<sup>4</sup>

由於美國的介入，兩岸之間的關係深受中美兩國的政治經濟軍事實力對比關係的影響。

1963年，國家總理周恩來將對台政策歸納為“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”是具體方案：第一，台灣回歸後，除外交必須統一中央外，軍政大權、人事安排等“悉委於”蔣介石；第二，台灣所有軍政費用和經濟建設一切費用的不足部分，由中央政府撥付；第三，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；第四，雙方互約不派特務，不做破壞雙方團結的事情。

1979年元旦全國人大常委會發表《告台灣同胞書》，宣告和平統一方針。第一次公開宣佈，在實現祖國統一時，“一定考慮現實情況”，“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”。

1981年9月30日，全國人大常委會委員長葉劍英就台灣問題向新華社記者發表談話，進一步闡述了關於台灣回歸祖國，實現和平統一的九條方針政策（後被稱為“葉九條”）：①中國國民黨與中國共產黨兩黨可以對等談判；②雙方在通郵、通商、通航、探親、旅遊及開展學術、文化、體育交流達成協議；③統一後的台灣可保留軍隊，作為特別行政區，享有特別自治權；④台灣社會、經濟制度、生活方式與同其他外國的經濟、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台灣政界領袖可擔任全國性政治機構領導，參與國家管理；⑥台灣地方財政有困難時，可由中央政府酌予補助；⑦台灣人民願回大陸定居者，保證妥善安排、來去自如、不受歧視；⑧歡迎台灣工商界人士到大陸投資，保證合法權益與利潤；⑨歡迎台灣各界人士與團體，提供統一的建議，共商國事。

1982年1月11日，鄧小平在會見美國華人協會主席李耀滋，談到祖國統一問題時說：“九條方針是以葉副主席的名義提出來的，實際上就是一個國家兩種制度。兩種制度是可以允許的，他們不要破壞大陸的制度，我們也不破壞他那個制度。”“一個國家，兩種制度”的概念首次提出。

1984年5月，六屆全國人大二次會議通過的《政府工作報告》指出：“從國家和民族的根本利益出發，鑒於歷史的經驗和台灣的現實，我們提出了祖國統一之後可以實行‘一個國家，兩種制度’的設想”。

## 二、中央對香港的重大決策與實施

1978年12月中國共產黨十一屆三中全會決定實行改對內改革、對外開放的政策（簡稱“改革開放”）。1979年7月15日，中央正式批准廣東、福建

兩省在對外經濟活動中實行特殊政策、靈活措施。深圳、珠海、廈門、汕頭等經濟特區的設立和建設，為港澳同胞參加國內經濟建設、港澳回歸提供了前瞻性決策依據。

### (一) “一國兩制”在香港的先行實施

1984年6月22、23日，鄧小平在會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等人時指出：“我們採取‘一個國家，兩種制度’的辦法解決香港問題，不是一時的感情衝動，也不是玩弄手法，完全是從實際出發的，是充分照顧到香港的歷史和實際情況的。”1984年8月31日，鄧小平會見英國外交大臣傑弗里·豪時指出：“在香港問題上，提出要保證其現行資本主義制度和生活方式，在1997年後50年不變。”

1984年10月3日，鄧小平會見港澳同胞國慶觀禮團時說：“我們的政策不會變，誰也變不了。因為這些政策見效，對頭，人民都擁護。既然是人民擁護，誰要變人民就會反對。我們在協議中說50年不變，就是50年不變。到了50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。如果有甚麼要變，一定是變得更好，更有利於香港的繁榮和發展，而不會損害香港人的利益。”

1987年4月16日，鄧小平在會見香港特別行政區基本法起草委員會全體委員時指出：“香港回歸祖國後它的現行制度50年不變，50年後更沒有變的必要。這個精神同時適用於澳門，也適用於將來按照‘一國兩制’方針解決統一問題的台灣。”

“一國兩制”最終在中英兩國於1984年達成的關於香港問題的《中英聯合聲明》中得到充分體現，並由1990年正式通過、1997年7月1日實施的《香港基本法》，以法律形式肯定下來。這是中央“和平統一、一國兩制”方針的首次法律化。<sup>5</sup>

### (二) 香港回歸談判與確保“一國兩制”香港實踐的法律化

1982年9月22日，英國首相戴卓爾夫人訪華，中英關於香港問題的談判開始。同年12月，《中國人

民共和國憲法》增訂第31條：“國家在必要時得設立特別行政區，在特別行政區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。”1984年12月19日，《中英聯合聲明》在北京人民大會堂正式簽字。根據《中英聯合聲明》，中國政府將於1997年7月1日對香港恢復行使主權。<sup>6</sup>

1985年7月1日，《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(簡稱《香港基本法》)起草委員會正式成立並開始工作，至1990年2月基本法(草案)包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。<sup>7</sup>《香港基本法》於1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過，同一天，通過國家主席令第26號公佈，自1997年7月1日起施行。

1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉的決定》指出：香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。香港特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以香港特別行政區基本法為依據。

1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過的《全國人民代表大會關於設立香港特別行政區的決定》：自1997年7月1日起設立香港特別行政區。香港特別行政區的區域包括香港島、九龍半島，以及所轄的島嶼和附近海域。香港特別行政區的行政區域圖由國務院另行公佈。

1997年5月7日國務院第56次常務會議通過《中華人民共和國香港特別行政區行政區域圖》，1997年7月1日公佈。1997年7月1日第221號國務院令公佈《中華人民共和國香港特別行政區行政區域界綫文字表述》。

1997年12月15日《國務院關於香港特別行政區簡稱及在全國行政區劃中排列順序的》通知(國函[1997]114號)指出：香港特別行政區簡稱“港”。在全國行政區劃序列中，香港特別行政區列在台灣省之前。

至此，香港特別行政區在國家行政區劃中具有明確的法律地位。與此同時，以《香港基本法》為憲制性法律依據、香港原有的資本主義制度得以在特別行

政區實施。

### 三、中央對澳門的重大決策與實施

#### (一) “一國兩制”對澳門的實施

1984年10月3日，鄧小平在人民大會堂西大廳接見港澳同胞國慶觀禮團全體成員時，首次公開提出要與香港一樣，用“一國兩制”的方針，解決歷史遺留下來的澳門問題。當時，澳門立法會議員、澳門出口商會會長吳榮恪請求鄧小平談談澳門問題，鄧小平回答說：“澳門問題將會像香港一樣，用同一個方式解決。至於解決澳門的問題會不會影響其他，是早解決對香港有利，還是遲解決有利，我還在考慮。”又說：“澳門問題的解決都離不開‘一國兩制’和‘澳人治澳’，解決的時間比香港早好還是同時，這個問題正在考慮，想聽聽大家的意見。”

1984年10月6日上午，鄧小平在接見澳門知名人士、全國人大常委馬萬祺夫婦時說：“澳門的事情不急，可以七八年內不談，甚至可以更長些時間不提不談，請大家放心，繼續工作。”“澳門的情形，是如何繼續保持安定繁榮。”“澳門問題也將按照解決香港問題那樣的原則來進行，一國兩制，澳人治澳，五十年不變等等。澳門的賭業可以繼續辦下去。”

1987年4月13日，鄧小平在會見葡萄牙總理席爾瓦時說：“在不長的時間內，中葡解決了澳門問題，這為國際上處理歷史遺留下來的問題樹立了一個範例。”“我們經過較長時間的考慮，從解決台灣問題着手，提出了‘一國兩制’的構想。受台灣問題的啟發，我們考慮用同樣的方式解決香港、澳門問題。看來，用‘一國兩制’方式解決這類問題是成功的，為解決國際爭端、消除熱點問題提供了經驗。”<sup>8</sup>

#### (二) 中葡談判與確保澳門“一國兩制”實踐的法律化

1986年6月30日，中葡開始關於澳門問題的談判，地點選在北京釣魚台國賓館。中方代表團團長是外交部副部長周南，葡方代表團團長為葡萄牙駐聯合國大使梅迪納。談判共進行了四輪，歷時九個月。1986

年3月18-23日，中葡舉行第四輪談判，對協議文本進行最後審定。同年4月13日，中葡兩國總理在北京正式簽署《中葡聯合聲明》，包括附件《中國政府對澳門的基本政策的具體說明》和《關於過渡時期的安排》。1988年1月15日，中葡雙方交換批准文件，《中葡聯合聲明》生效，澳門過渡期由此時正式開始。<sup>9</sup>

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(簡稱《澳門基本法》)起草委員會於1988年9月成立並正式開始工作。從1988年9月基本法起草委員會成立至1993年3月20日提交表決，草委先後舉行了9次全體會議、70次專題小組會議、3次主任委員擴大會議、三次區旗區徽圖案評選委員會會議；還先後就基本法草案徵求意見稿和基本法草案兩次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、各人民團體廣泛徵求意見。<sup>10</sup>《澳門基本法》於1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過，當天中華人民共和國主席令第3號公佈，自1999年12月20日起實施。

1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過《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。

1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過《全國人民代表大會關於設立澳門特別行政區的決定》：自1999年12月20日起設立澳門特別行政區。澳門特別行政區的區域包括澳門半島、氹仔島和路環島。澳門特別行政區的行政區域圖由國務院另行公佈。

1999年12月7日國務院第23次常務會議通過《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，通過1999年12月20日國務院令第275號公佈。該文件所附是《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域範圍文字表述》指出：中華人民共和國澳門特別行政區包括澳門半島、氹仔島和路環島。澳門特別行政區北部與廣東省珠海市的拱北陸路相連。關閘拱門以南

由澳門特別行政區管轄。關閘拱門以北至珠海邊防檢查站原旗樓之間的地段維持原有管理辦法不變。澳門特別行政區維持澳門原有的習慣水域管理範圍不變。

2015年12月20日，國務院總理李克強簽署第665號國務院令，公佈新《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，自2015年12月20日起施行。宣佈1999年12月20日國務院公佈的《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》同時廢止。

新《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》附件《行政區域界綫文字說明》指出：中央人民政府決定將澳門特別行政區海域面積明確為85平方公里，同時，將澳門特別行政區與廣東省珠海市邊界之間的關閘澳門邊檢大樓段，即澳門特別行政區關閘以北至珠海邊防檢查站原旗樓之間用於興建澳門特別行政區新邊檢大樓配套設施的地段，劃歸澳門特別行政區管轄。行政區域調整後，澳門特別行政區的行政區域界綫包括陸地和海上兩部分。陸地部分包括澳門半島、氹仔島和路環島，與廣東省陸界相連，界綫包括：一是關閘澳門邊檢大樓段，即以關閘澳門邊檢大樓北側界綫作為區域界綫。二是關閘澳門邊檢大樓西側鴨涌河段，其中，從關閘澳門邊檢大樓地段西側與鴨涌河澳門一側堤岸交匯處起，沿鴨涌河至規劃的粵澳新通道(青茂口岸)珠海出入境大廳西南側邊綫與鴨涌河澳門一側堤岸交匯處止，以鴨涌河澳門一側堤岸為界；鴨涌河其餘河段以河道中心綫為界。海上部分將過去的習慣水域管理範圍明確確定為海域面積85平方公里。界綫包括：一是內港段，即內港錨地以及內港航道北段。二是路氹航道段，即路氹航道(規劃)東邊界。三是澳門南部海域段，即橫琴島大窩山最南端所處緯綫以北海域。四是澳門東部海域段，即以九洲港航道西側、崖13-1天然氣管道西側及澳門已開展管理活動的海域邊界為界。五是港珠澳大橋珠澳口岸人工島段。六是澳門北部海域段，以等距離綫法劃定兩地界綫。<sup>11</sup>

2000年5月24日《國務院關於澳門特別行政區簡稱及在全國行政區劃中排列順序的通知》(國函[2000]52號)指出，澳門特別行政區簡稱“澳”。在全國行政區劃序列中，澳門特別行政區列香港特別行政區之後、台灣省之前。

至此，澳門特別行政區在國家行政區劃中具有明確的法律地位。與此同時，以基本法為憲制性法律依據、澳門原有的資本主義制度得以在特別行政區實施。

#### 四、對台灣“和平統一、一國兩制”的偉大歷史進程

從汪辜會談到“九二共識”，從“三通”實現到兩岸之間一系列法律法規的產生，兩岸關係雖然有國外反華勢力、台獨勢力的干擾和破壞，但在“和平統一、一國兩制”的正確方針指引下，兩岸同胞的共同努力下，正披荊斬棘、不斷得到發展。

##### (一) 汪辜會談

1987年底，長達超過30年的兩岸隔絕狀態被打破後，兩岸人員往來和經濟、文化等各項交流隨之發展起來，同時也衍生出種種問題。台灣不得不調整“不接觸、不妥協、不談判”的“三不政策”，於1990年11月21日成立了得到官方授權的與大陸聯繫與協商的民間性中介機構——海峽交流基金會，出面處理官方“不便與不能出面的兩岸事務”。

為便於與海基會接觸、商談，中共中央台辦、國務院台辦推動於1991年12月16日成立海峽兩岸關係協會，並授權以堅持一個中國原則作為兩會交往和事務性商談的基礎。<sup>12</sup>1992年3月21日，海協、海基會開始商談。

##### (二) “九二共識”

兩岸事務性談判中，台灣“國統會”開始就事物性商談中如何應對“一個中國”原則問題進行了多次討論，並於8月1日做出“結論”認為，“海峽兩岸均堅持‘一個中國’原則，但雙方所賦予含義有所不同”；中國暫時處於分裂狀態，兩岸是兩個對等的政治實體；台灣當局宜制訂“國家統一綱領，開展統一步伐”。8月27日，大陸海協負責人發言表示，8月1日台“國統會”的“結論”表明，在事務性商談中堅持“一個中國”的原則已成為海峽兩岸的共

識；同時又指出，“我會不同意台灣有關方面對‘一個中國’含義的理解，我們主張‘和平統一、一國兩制’，反對‘兩個中國’、‘一中一台’、‘兩個對等政治實體’的立場是一貫的”；並建議兩會應在“海峽兩岸均堅持一個中國之原則”的基礎，繼續進行有關事務性商談。

1992年10月27日至30日，兩會人員繼續在香港進行兩次議題的工作性商談。在整個會談中，大陸海協就“一個中國”原則的表述提出了5種文字表述：(1)海峽兩岸文書使用問題，是中國的內部事務；(2)海峽兩岸文書使用問題，是中國的事務；(3)海峽兩岸文書使用問題，是中國的事務，考慮到海峽兩岸存在不同制度(或國家尚未完全統一)的現實，這類事務有其特殊性，通過海峽兩岸關係協會、中國公證員協會與海峽交流基金會的平等協商，予以妥善解決；(4)在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方均堅持一個中國之原則，對兩岸公證文書使用(或其他商談事務)加以妥善解決；(5)海峽兩岸關係協會、中國公證員協會與海峽交流基金會依海峽兩岸均堅持一個中國之原則的共識，通過平等協商，妥善解決海峽兩岸文書使用問題。

海基方面也根據台灣“國統會”的“結論”提出了5種文字表述：(1)雙方本着“一個中國，兩個對等政治實體”的原則；(2)雙方本着“謀求一個民主、自由、均富、統一的中國，兩岸事務本是中國人的事務”的原則；(3)鑒於海峽兩岸長期處於分裂之狀態，在兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方認為必須就文書查證(或其他商談事務)加以妥善解決；(4)雙方本着“為謀求一個和平民主統一的中國”的原則；(5)雙方本着“謀求兩岸和平民主統一”的原則。雙方難以形成一致文字表述，10月30日下午雙方小範圍交換意見，海基會又增補了3種文字表述：(1)鑒於中國仍處於暫時分裂之狀態，在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，由於兩岸民間交流日益頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證，應加以妥善解決；(2)海峽兩岸文書查證問題，是兩岸中國人間的事務；(3)在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同，惟鑒於兩岸民間交流日益頻

繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證，應加以妥善解決。同時海基會提議“用各自口頭聲明的方式表述‘一個中國’原則”。

商談結束後，11月3日，海協秘書長電告海基會秘書長表示，海協經討論決定，尊重並接受海基會採用各自口頭聲明雙方或表述堅持一個中國的原則的建議，11月6日，海協正式致函海基會表示：“在這次工作性商談中，貴會代表建議在相互涼解的前提下，採用貴我兩會各自口頭聲明的方法表述一個中國的原則……現將我會擬作口頭表述的要點函告貴會：海峽兩岸均堅持一個中國的原則，努力謀求國家的統一，但在海峽兩岸事務性商談中，不涉及‘一個中國’的政治含義。本此精神，對兩岸公證書使用(或其他商談事務)加以妥善解決。”海協還將海基會在香港商談中增補的文字表述第(3)項附表函後，作為雙方彼此提呈的口頭共識，12月3日海基會回函海協，對達成共識未表異議。至此，“九二共識”誕生。<sup>13</sup>

### (三) 兩岸“三通”

1993年“汪辜會談”簽署了《汪辜會談共同協議》、《兩岸公證書使用查證協議》和《兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議》。1995年5月26日至29日，台北，海協負責人與海基會負責人，第二次江辜會談第一次預備性磋商。雙方商定當年7月在北京舉行第二次汪辜會談。但由於李登輝訪美從事製造“兩個中國”活動，兩會事務性商談被迫中止。1999年6月27日至28日，北京，海協副秘書長與海基會副秘書長，繼續就汪道涵訪問和兩會對話安排事宜交換意見。原則確定汪道涵于當年秋天訪台。1999年7月9日，李登輝拋出“兩國論”，兩會接觸、交流、對話再次被迫中斷。

2008年6月11日至14日，海協會與海基會在北京成功複談，中斷9年的兩岸制度化協商才得以恢復。

為了配合兩岸之間一系列協議的依法實施，除了《中華人民共和國憲法》、《反分裂國家法》，國家出台了一些列涉台事務的法律法規，如《中央人民政府處理“九七”後香港涉台問題的基本原則和政策》、《中央人民政府處理“九九”後澳門涉台問題的基本原則和政策》、《中華人民共和國台灣同胞投資保護

法》及《中華人民共和國台灣同胞投資保護法實施細則》、《中國公民往來台灣地區管理辦法》、《關於普通高等學校招收和培養香港特別行政區、澳門地區及台灣省學生的暫行規定》、《台灣記者在祖國大陸採訪辦法》、《大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法》、《關於台灣同胞專利申請的若干規定》、《台灣地區商標註冊申請人要求優先權有關事項的規定》、《關於台灣地區申請人在大陸申請植物新品種權的暫行規定》、《大陸居民與台灣居民婚姻登記管理暫行辦法》、《台灣香港澳門居民在內地就業管理規定》、《台灣居民參加國家司法考試若干規定》、《最高人民法院關於人民法院認可台灣地區有關法院民事判決的規定》、《最高人民法院關於涉台民事訴訟文書送達的若干規定》、《最高人民法院關於審理涉台民商事案件法律適用問題的規定》等等。

## 五、中國行政區劃變遷與特別行政區制度

特別行政區制度實質上屬於國家行政區劃制度的基本範疇。自秦大一統推行郡縣制開始，中國的行政區劃就進入了兩千多年的歷史變遷時期。地理因素、歷史因素、文化因素、經濟因素、政治因素均對行政區劃的歷史演變產生了重要的影響。

直到今天，中國的行政區劃仍處於動態的調整之中。因應國家治理的需要，作出因應時變的行政區劃設計，確保總體架構穩定、局部調整，是中國行政區劃變遷的基本特徵。

### (一) 中國行政區劃的歷史變遷

夏商周三代近 1,800 年的中國奴隸制時期是沒有行政區劃的，因為當時不存在中央地方權力的劃分。公元前 221 年秦始皇兼併六國建立了統一的中央集權的封建王朝，秦始皇採納了丞相李斯的主張，廢除分封制，推行郡縣制。<sup>14</sup>

中國古代地方行政區劃大致的輪廓是：秦代郡縣制、漢末州縣制、唐代道州縣制、宋代路州縣制、元代省府州縣制、明朝省府縣制、清朝省道府(州)縣制。省與府之間設有道一級，道不是臨時機構，是一級政

權機構，同時，還設有特別行政區。省下設府與州，州分兩種，一種是直隸州，歸省管轄，一種是屬州，相當於縣。民國省縣兩級地方政權，在省以下設置了一些行政監察專員公署，作為省政府的協助機構。

### (二) 新中國行政區劃的變遷

依據 1954 年《中華人民共和國憲法》第 53 條：中華人民共和國的行政區域劃分如下：(一)全國分為省、自治區、直轄市；(二)省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；(三)縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大的市分為區。自治州分為縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。

1982 年《中華人民共和國憲法》第 30 條明確了中國現有的行政區劃：“中華人民共和國的行政區域劃分如下：(一)全國分為省、自治區、直轄市；(二)省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；(三)縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。”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。”

中國行政區呈現出整體穩定、局部不斷調整的特徵。1950 年代新中國建立初期。將全國劃分為華北、東北、華東、中南、西南和西北六大行政區，這些大行政區既是中央政府的派出機構，又是一級政府。各大行政區管轄省、直轄市；省管轄行政公署；行政公署管轄縣；縣管轄區；區管轄鄉；鄉管轄村。<sup>15</sup> 1954 年，撤銷大區建制，實行省、專區(市)、縣、鄉鎮四級制。1967 年，專區更名為地區。1983 年，在全國範圍內普遍撤銷公社，恢復鄉鎮。逐步實行市管縣行政區劃體制，省下設市(地區)，再下設縣(市、區)，最後為鄉、鎮、街道，仍為四級制。1982 年 12 月 4 日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的在《中華人民共和國憲法》第 30 條規定。<sup>16</sup>

據此，中國的行政區呈現出整體穩定、局部不斷調整的特徵。目前而言，中國行政區劃尚處於調整中。

### (三) 中國行政區劃的創制與基本類型

關於行政區劃的創制權，《中華人民共和國憲法》規定，全國人大批准省、自治區和直轄市的建置[第62條第(12)項]，批准省、自治區、直轄市的區域劃分，國務院負責州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分[第89條第1款第(15)項]。

雖然，中國民主集中制原則下，中央與地方政府之間是直接管轄關係，中央對所有的地方行政區劃具有全面管轄權，但根據各地方行政區域獲得授權的程度不同，可以將行政區劃進行基本分類。

#### 1. 全面領導模式

《中華人民共和國憲法》一章“總綱”規定，中華人民共和國的一切權力屬人民。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。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。根據《中華人民共和國憲法》，按照地方與中央權力關係類型，中國的行政區域分為一般行政區域和特別行政區域。其中，民主集中制是一項共同的原則。

#### (1) 一般行政區域

一般行政區域包括對於省、直轄市和市、縣、鎮。中央集中了幾乎所有國家事務的最終決定權，地方的權力來源於中央的授予或下放。

#### (2) 民族自治區域

中國有56個民族，中國設立民族自治區、自治州、自治縣。民族自治地方的自治機關是自治區、自治州、自治縣的人民代表大會和人民政府，通過《民主區域自治法》，在經濟、社會、文化等領域，實施自治，但民族自治權的行使不得違背民主集中制原則。

#### 2. 授權自治模式

《香港基本法》、《澳門基本法》授權特別行政區

高度自治。根據《中華人民共和國憲法》，全國人大也享有決定特別行政區的設立及其制度的權限[第62條第(13)項]，創立了單一制國家民主政治生活的嶄新模式。特別行政區的高度自治同樣要遵守憲法的民主集中制原則，這是中國中央和地方關係的重要憲法原則。

#### 3. 分治模式

根據法理和現實的政治狀態，中華人民共和國是代表中國的惟一合法政府，台灣是中國不可分割的一部分。在國際社會，台灣和中華人民共和國中央政府之間的公權力關係屬於一個主權國家下的分治模式。

### (四) 當代特別行政區制度的法律依據及其意義

#### 1. 特別行政區地位的法律依據

《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。

《香港基本法》第12條規定，香港特別行政區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，直轄於中央人民政府。根據《澳門基本法》第12條，澳門特別行政區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，直轄於中央人民政府。

據此，中國現在的香港特別行政區、澳門特別行政區是直轄於中央政府的一級行政區劃。在與中央政府的關係方面，與其他省、自治區、直轄市同處於中央直接管轄的地位。

#### 2. 特別行政區設置的重大意義

特別行政區的設立對於港澳“一國兩制”實踐具有重要的現實意義。

第一，中央直接管理港澳事務，而不是交給其他省、市管理，表明了中央政府對特別行政區建制的重視。特別行政區治理既是港澳居民的責任，亦是港澳政府與中央政府的責任。特別行政區特殊的社會制度設計，涉及到國家憲法秩序的重大決策，中央有必要直接管理。

第二，中央直接管理港澳事務，為特別行政區“一國兩制”實踐提供了強有力的保障。中央政府和

特別行政區之間，沒有其他行政區劃阻隔，特別行政區的訴求能夠直接到達中央，有利於中央保持對特別行政區的訴求隨時快速反應。

第三，中央直接管轄港澳事務，對於特別行政區的人權事業具有十分重要的意義。《香港基本法》、《澳門基本法》中均詳細列舉了港澳居民的基本權利，而且這些權利遠比國家憲法列舉的基本權利要多。基本權利的特殊規定，既反映中央政府對於港澳人權保障成就的肯定與珍視，同時又意味着回歸後中央政府和特別行政區政府對於港澳居民的共同責任。中央的直接管轄，可以直接關注民生、傾聽呼聲、解決問題，關注和支持港澳的人權保障事業。

## 六、“一國兩制”與特別行政區制度的關係

從前面的敘述可見，中國的“一國兩制”與特別行政區制度存在着密切的關係。對於二者的準確把握，對於“和平統一、一國兩制”具有十分重要的意義。

### (一) “一國兩制”的全面解讀

“一國兩制”的字面含義就是一個國家、兩種制度。但要理解這一制度的全貌，需要結合具體國情和具體的實踐樣態，進行全面考量。

#### 1. “一個國家”

“一個國家”就是“中華人民共和國”，這是有着明確的內國法依據和國際法依據的。首先，《中華人民共和國憲法》第31條為國家在港澳設立特別行政區，在特別行政區內繼續保持原有的社會制度，從而為形成一個主權國家內“兩種制度”樣態並存提供了憲法依據。其次，隨着新中國和平外交政策的實施，中華人民共和國政府依據《聯合國憲章》與世界上絕大多數的國家建立了正式的外交關係。而且，1971年10月25日聯合國大會第26屆會議表決產生了《聯合國大會2758號決議》，恢復中華人民共和國的一切權利，承認中華人民共和國政府的代表為中國在聯合國組織的惟一合法代表。從國際法角度看，中華人民共和國政府是代表全中國的惟一合法政府，台

灣是中國不可分割的一部分。第三，“九二共識”中的“一中”各表只是兩岸事務性談判的暫時性規定，不具有國際法律意義。第四，“一國兩制”在香港和澳門的實踐，及其在國際社會、台港澳社會和大陸地區已經得到廣泛的認同，“一個國家”的含義顯而易見。第五，沒有“一個國家”的中央政府強有力的集中統一領導，就沒有“一國兩制”。前面敘述的對台灣、香港、澳門重大決策的形成、實施過程就說明了這一點。只有在中央政府的領導下，從一個國家的整體利益、核心利益出發，才能做出令人信服的、切實可行的正確決策。

#### 2. “兩種制度”

兩種制度，有兩種含義，一種理解為：從社會制度本質特徵看，台、港、澳同屬資本主義制度，大陸實施社會主義政治法律制度。另一種理解為：大陸實施有中國特色的社會主義制度，這是國家制度的主體。與社會主義性質的國家主體制度相對應，台、港、澳地區作為國家的地方行政區域，在和平統一後，各自可以繼續實施原有的、與祖國大陸不一樣的社會制度。台、港、澳各自的社會制度各具特徵，不等量齊觀，至於具體稱呼，台灣可以稱為“三民主義”社會制度。香港可以保留原有的英美法制傳統、澳門繼續實施原有的大陸法制傳統。

#### 3. 對“一國兩制”的全面理解

##### (1) “一國兩制”是國家制度形態的整體概括

“一國兩制”是對中國有中國特色社會主義制度的全面概括，是對包括台、港、澳在內的全中國制度形態而言的，不特指任何一部分或者局部。在祖國主體堅持道路自信、堅決走社會主義道路。在台、港澳、地區，允許其在特定歷史時期保持原有的社會制度基本不變。也就是說，祖國大陸實施社會主義，台、港、澳地區繼續實施原有的資本主義制度，兩者有機統一於中華人民共和國這個“一國”之中。

##### (2) “一國兩制”有兩個責任主體

在祖國內地，建設好社會主義、繼續支持台、港、澳地區在原有的社會制度下保持繁榮穩定、民生持續改善、經濟社會持續發展，是中央和各級地方政府、全中國人民的基本共識。這一點，不僅在中央政府的歷次報告、經濟社會發展的國家規劃中已經得到充分

體現。而且，通過以更密切貿易安排(CEPA)等一系列具體措施，得到一以貫之地執行。

同時，在台、港、澳地區，一方面，在中央領導下、在基本法範圍內，繼續實施、完善和發展原有的政治、經濟和文化制度，促進經濟社會健康發展；另一方面，要充分認識捍衛國家利益與建設好本地區的辯證關係。台港澳特殊的制度實踐要與祖國整體發展、全域利益相向而行，維護好社會主義祖國的主權利益、安全利益、發展利益。

### (3) “一國兩制”有明確的法律依據

《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》作為國與國之間簽訂的國際契約，具有國際法淵源之地位。“一國兩制”總方針、中央對回歸後香港、澳門的各項具體政策均在這兩部國際契約中闡述。

伴隨着《香港基本法》的產生及全面實施；《澳門基本法》的產生及全面實施。可以說，基本法已經根據聯合聲明的條文對各項具體政策國內法化了。

### (4) “一國兩制”首先在於維護國家主權利益

“一國兩制”重大方針來自於中央政府的科學決策、民主決策。全面貫徹實施“一國兩制”必須以中央政府為領導，以國家主權利益為核心。沒有中央政府的集中統一領導，失去了祖國內地齊心協力的支持，特別行政區建設成了“無源之水、無本之木”。

從十餘年的“一國兩制”實踐層面看，中央政府始終保持着對特別行政區的全面管制權，把握着特別行政區經濟社會發展的大方向。這也是特別行政區經濟社會始終維持繁榮穩定的首要保障。

## (二) “一國兩制”與特別行政區的辯證關係

### 1. 二者相互依存關係

離開了“一國兩制”下的特殊制度設計，特別行政區的“特別”之處將無法彰顯。有香港和澳門特別行政區的存在，才有“一國兩制”的真正實踐。

實踐中，“一國兩制”之“一國”是指國際法公認的中華人民共和國，兩種制度雖然並存，但有特殊的限定。在地域方面，台、港、澳繼續實施的原有資本主義政治、經濟、社會、文化等方面的法律制度，這些制度是局部的，局限於特別行政區，不能作為國家社會制度的主體部分。祖國大陸實施的社會主義制

度是長期的，是新中國的根本社會制度。兩種制度統一於國家憲法秩序中，只能相向而行，不能互相折台、背道而馳。

### 2. 特別行政區為“一國兩制”的實施設定了明確的地域界限

中央政府頒佈了關於特別行政區的行政區劃地圖，對特別行政區設立了海關，對進出人、財、物進行分境管理。“一國兩制”的實施於是有了明確的地理屈分。

《澳門基本法》序言指出：“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。”

顯而易見，特別行政區是“一國兩制”實踐的行政區域載體，沒有特別行政區的建立，“一國兩制”就失去了物質載體。

### 3. 同樣是特別行政區，“一國兩制”實施方式和內容不同

《香港基本法》和《澳門基本法》對港、澳的授權總體上是一致的，但在具體的制度設計方面，存在着不少差別。這是由香港、澳門的具體情況決定的。

與香港和澳門主權回歸不同，兩岸之間的政治談判實質上是一個國家的地方勢力對新生政權的承認，這是中國人內部的事情，是中國的內政，不允許任何敵對勢力的干擾和破壞。從中央政府關於台灣的一系列講話精神看，中央政府對台灣均採取了較對香港、澳門更為靈活的策略。

與此同時，兩岸的“一國兩制”實施方式不同，先民間交流、經濟往來，後政治對話。前面介紹的兩岸關係的發展就揭示了之一客觀的歷史進程。

## 七、結語

港澳的回歸、特別行政區“一國兩制”成就初步說明了中央“和平統一、一國兩制”方針的正確性。

但是，應該看到，當代中國的“一國兩制”、特別行政區制度是一項嶄新的偉大事業。隨着實踐的深化，不斷出現的一系列新的理論問題。例如，澳門理工學院教授楊允中博士在其《“一國兩制”實踐論》一書中較為系統地主張和論證：應該對“一國兩制”和“特別行政區制度”進行全面的、與時俱進地認知，如今的特別行政區並非樣樣都是資本主義。“一國兩

制”下的特別行政區制度已經演變為一個“求同存異”、“中西合璧”的嶄新制度形態，對於國家治理具有十分重要的意義，應該將特別行政區制度納入國家基本的政治制度之中。<sup>17</sup> 諸如此類的問題需要予以深入研究，並期待作出與時俱進地解讀，促進祖國完全統一大業如期實現。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 吳志良、湯開建、金國平：《澳門編年史》第五卷，廣州：廣東人民出版社，2009年，第2763頁。
- <sup>2</sup> 同上註，第2766頁。
- <sup>3</sup> 齊鵬飛：《新中國成立後中共“暫時不動香港”》，載於《黨史博采(紀實)》，2007年第7期。
- <sup>4</sup> 馬驚濤：《美台軍事關係的演變與前景》，載於《國際資料信息》，2007年第3期。
- <sup>5</sup> 魏剛：《香港回歸前奏——中英香港問題談判始末》，載於《協商論壇》，2007年第7期，第41-43頁。
- <sup>6</sup> 周南：《親歷香港回歸談判》，載於《新一代》，2007年第7期。
- <sup>7</sup> 姬鵬飛：《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及其有關文件的說明》。
- <sup>8</sup> 張謙：《鄧小平與澳門問題的解決》，載於《傳承》，2009年第23期，第4-6頁。
- <sup>9</sup> 周迅：《香港澳門回歸的前前後後》，載於《湘潮》，2009年第11期。
- <sup>10</sup> 姬鵬飛：《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉和有關文件及起草工作的說明》。
- <sup>11</sup> 《李克強簽署國務院令公佈〈中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖〉》，載於《人民日報》，2015年12月21日，第01版。
- <sup>12</sup> 《“九二共識”》，載於《理論參考》，2005年第5期。
- <sup>13</sup> 凌國良：《回眸“九二共識”》，載於《統一論壇》，2002年第5期。
- <sup>14</sup> 黃棟法、羅立昱：《秦國、秦朝實行郡縣制的原因探析》，載於《西安財經學院學報》，2008年第6期，第115-118頁。
- <sup>15</sup> 李剛：《略談新中國行政區劃的變遷》，載於《文史雜誌》，2001年第1期，第10-11頁。
- <sup>16</sup> 趙玉姣：《中國行政區劃改革的初步探討》，載於《法制與社會》，2011年第06(下)期，第160頁。
- <sup>17</sup> 楊允中：《“一國兩制”實踐論》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2016年。