

葉遠濤 法學博士，中國社科院法學研究所助理研究員，中國社科院台港澳法研究中心秘書長。

楊曉楠 中山大學法學院教授，中山大學粵港澳發展研究院研究員；香港大學法學博士。曾任美國德州大學奧斯丁分校訪問學者、美國密歇根大學安娜堡分校格勞修斯學者、香港大學法學院中國法中心訪問學者、香港城市大學法學院兼職研究員。中國法學會憲法學研究會理事、副秘書長，中國法學會香港基本法澳門基本法研究會常務理事、副秘書長，中華司法研究會理事。主要研究領域：憲法學、港澳基本法、比較憲法。曾在 *Hong Kong Law Journal*、《法學家》《法學評論》《華東政法大學學報》《浙江社會科學》等中英文期刊發表論文 40 餘篇，在《人民日報》《解放軍報》《大公報（香港）》《文匯報》等報紙發表時評多篇。

屠 凱 清華大學法學院副教授、博士生導師；英國愛丁堡大學法學院法學博士。《清華法學》主編助理兼責任編輯。兼任中國憲法學研究會理事，香港基本法澳門基本法研究會理事。研究方向為法理學、法哲學、憲法學。

魏南枝 中國社會科學院美國研究所社會文化研究室主任、研究員，法國社會科學高等研究院政治學博士。主要研究方向：比較政治社會學。在《求是》《學術月刊》《現代國際關係》《美國研究》《歐洲研究》《國家行政學院學報》、*La Vie des Idées* 等刊物發表中英法學術論文 50 餘篇，在《光明日報》《人民日報》等發表理論文章 20 多篇，出版學術專著 1 部、合著 5 部。主持國家社會科學基金項目 2 項，擔任子課題負責人或參與社會科學基金重大項目 6 項。獲得中國社會科學院信息對策獎特等獎、一等獎、二等獎等。

第一章

一國兩制 追本溯源

◎ 康向宇

香港自古以來就是中國的領土，1840 年鴉片戰爭後被英國強佔。民國時期，中華民國政府曾嘗試以外交手段解決香港問題，然以失敗告終。中華人民共和國成立後，中央將港澳工作提升到國家總體戰略佈局的高度，港澳政策也經歷了從「長期打算，充分利用」到「一個國家，兩種制度」的歷史變遷。最終，經過為期兩年外交談判，中英兩國政府於 1984 年簽署了《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》，中國人民實現了收回香港的共同願望。在香港回歸祖國前的過渡時期，中國根據憲法制定了《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，使「一國兩制」實現法律化，最終使香港順利回到祖國懷抱。歷史證明，中國共產黨是「一國兩制」方針和事業的創立者和領導者。

香港自古以來是中國領土。第一次鴉片戰爭後，英國強迫清政府於 1842 年簽訂中國近代史上第一個不平等條約《南京條約》，強行割佔香港島。第二次鴉片戰爭後，英國強迫清政府於 1860 年簽訂《北京條約》，強行割佔九龍半島界限街以南地區。中日甲午戰爭後，英國強迫清政府於 1898 年簽訂《展拓香港界址專條》，強行租借新界地區 99 年。至此，英國通過三個不平等條約，侵佔了整個香港地區。

一、民國時期解決香港問題的失敗

（一）北洋政府嘗試收回新界

1911 年辛亥革命推翻了腐朽的清王朝。民國初年，在國內高漲的愛國主義思潮推動下，北洋政府開始以外交手段，廢除不平等條約與列強在華特權。在領土主權問題上，主要着手點是先收回數量眾多的各國在華租借地。香港問題比較特殊，既涉及「割讓」給英國的港九地區，又涉及「租借」給英國的新界地區。

權衡之下，北洋政府決定以收回租借地為理據，先解決新界問題。

在 1919 年的巴黎和會上，中方代表提出收回包括新界（時稱「九龍租借地」）在內的租借地的議案。但由於會議為英、法兩個戰勝國把持，這個議案被否決。

在 1921 年的華盛頓會議上，中方代表顧維鈞重新提出廢止各國在華租借地的議案。當時，在 1919 年五四運動的推動下，中國人民掀起了「外爭國權」、廢除不平等條約的洶湧浪潮。帝國主義陣營內部亦矛盾重重，尤其是美國力圖限制英、日兩國在遠東的勢力。最終，英國和日本被迫放棄威海衛和膠州灣租借地。但由於英方代表竭力反對，中國收回新界的要求再次受挫。¹

（二）1942-1943 年中英關於香港問題的交涉

五四運動和中國共產黨的誕生，揭開了中國歷史的新篇章。中國共產黨自成立起，就把反帝反封建作為民主革命綱領的基本內容。1924 年第一次國共合作後，孫中山及其領導下的中國國民黨，對待不平等條約的立場和態度大大前進了一步，提出取消一切不平等條約。1927 年國民黨內反動集團叛變革命後，以蔣介石為首的南京國民政府雖然對英、美等國有很大依賴，但為了鞏固自身權位，亦不得不考慮總理遺囑和人民願望，繼續向列強提出修約要求。²

1941 年 12 月，日本偷襲美國珍珠港，太平洋戰爭爆發，國民政府迎來第一次收回香港的契機。首先，中國為國際反法西斯鬥爭作出巨大貢獻，國際地位有所提升。1942 年 1 月，中國通過參與簽署《聯合國共同宣言》而躋身「四

-
- 1 李後：《百年屈辱史的終結——香港問題始末》，北京：中央文獻出版社，1997 年，頁 18-20。
 - 2 國務院港澳事務辦公室香港社會文化司編著：《香港問題讀本》，北京：中共中央黨校出版社，1997 年，頁 22。

強」，一定程度上獲得與西方列強討價還價的政治資本。其次，太平洋戰爭爆發後，英國忙於歐洲戰事及保衛本土，自顧不暇。隨着香港、馬來亞、新加坡、緬甸等地短時間內相繼被日軍攻陷，英國在遠東構築的殖民體系土崩瓦解。最後，形勢的變化，迫使英、美兩國考慮廢約問題，並許諾戰後放棄在華特權。美國態度尤為積極，因為其企圖借廢約排擠他國在華勢力，並拉攏蔣介石堅持抗日，所以屢屢抨擊英國在華保留殖民特權。

1942 至 1943 年中英兩國政府關於香港問題的交涉，就是在這一歷史背景下展開的。1942 年 11 月，中英雙方就取消治外法權、交還租界和締結中英新約問題，在重慶舉行談判。在談判中，國民政府將香港問題提上議程，但只提出收回新界，而未直接提出收回整個香港。然而，英方代表、英國駐華大使薛穆（Horace Seymour）以「這個問題不在談判範圍之內」為由，拒談香港問題。面對英方咄咄逼人之勢，蔣介石起初態度強硬，甚至表態若不收回新界，「寧不訂新約也」。然弱國無外交。中國當時國力衰弱，加之戰時經濟舉步維艱，迫切需要英、美等盟國援助。最終，國民政府向英國讓步，不再將廢約問題與新界問題合併提出。1943 年 1 月，中英新約與中美新約同時簽訂。中方代表宋子文向薛穆提出一項照會，聲明關於交還新界問題，「中國政府保留日後重行提請討論此問題之權」。至於收回整個香港的問題，照會中完全沒有涉及。至此，國民政府解決香港問題的第一次努力宣告失敗。¹

（三）1945 年英國重佔香港

1945 年 8 月，日本宣佈無條件投降，第二次世界大戰以同盟國的勝利而告終，國民政府也迎來第二次收回香港的契機。首先，戰後英國國力衰退，加之殖

民地民族主義情緒高漲，帝國解體已成定局。其次，美國出於戰後亞太戰略的考慮，一度支持中國收回香港。1943 年 1 月，美國總統羅斯福向訪美的宋美齡建議，戰後中國可收回香港，並將其開闢為一個中國管轄的「自由港」。這一建議被蔣介石接受，成為國民政府認可的解決香港問題的唯一方案。最後，中國作為二戰戰勝國，無論是用武力從日本手中直接收回香港，還是與英國就香港問題重啟談判，均在情理之中。因此，時人敦促國民政府，不要浪費這一收回香港的大好機會，至少應先收回新界。

然事與願違。首先，英國頑固堅持殖民主義立場，拒絕交還香港。1943 年 11 月的開羅會議上，羅斯福向英國首相丘吉爾提出關於「自由港」方案的建議。丘吉爾強硬地表示，只要他還是首相，他就不想使大英帝國解體。其次，隨着形勢變化，美國對香港問題的立場亦發生倒退。1945 年 5 月德國投降後，美國與蘇聯在歐洲展開激烈爭奪，需要爭取英國支持。新上任的杜魯門總統轉而支持英國重佔香港。蔣介石透過美國施壓收回香港的希望破滅了。最後，日本投降後，蔣介石實行堅決反共、矛頭對內的錯誤政策，忙於搶奪勝利果實，部署全面內戰，根本無暇顧及香港，亦不願主動挑起外部爭端。這是國民政府戰後主動放棄收回香港的最直接原因。

1945 年 8 月底，英國海軍少將夏慤（Cecil Harcourt）率領英國太平洋艦隊特遣分隊登陸香港，建立臨時軍政府，恢復了英國對香港的殖民統治。1946 年 5 月，解放戰爭前夕，曾淪為日軍戰俘的楊慕琦（Mark Young）返回香港復任總督，結束臨時軍管。戰後原本有望回歸祖國的香港，又重新落入英國之手。香港問題由此成為一個歷史遺留問題。¹

1 張俊義、劉志鵬：《香港與內地關係研究》（《中華民國專題史》第十七卷），南京：南京大學出版社，2015 年，頁 131-146。

1 張俊義、劉志鵬：《香港與內地關係研究》（《中華民國專題史》第十七卷），南京：南京大學出版社，2015 年，頁 146-165。

二、新中國對香港政策的歷史變遷

（一）「長期打算，充分利用」方針

如果說蔣介石一度想收回香港而不能，毛澤東則是能收回香港而不收。1949年10月，中國人民解放軍解放廣州。當時，駐港英軍力量薄弱，以武力收回香港並非難事。考慮到新中國實行「一邊倒」「另起爐灶」「打掃乾淨屋子再請客」的獨立自主外交政策，關於香港的三個不平等條約理應在廢除之列。然而，解放軍受命勒馬深圳河，並未乘勢收回香港。這是以毛澤東、周恩來為代表的中國共產黨人基於國家總體戰略佈局而作出的重大決策。

「暫時不動香港」並非是解放廣州時才臨時決定的，毛澤東對此早有考慮。1949年2月，毛澤東與斯大林特使米高揚談話時就說：「中國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意義了。相反，恐怕利用這兩地的原來地位，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。」¹

建國初期，百廢待興，黨和國家需要集中全部力量來處理當時面臨的重大而緊迫的任務。中央之所以決定「暫時不動香港」，主要有政治、經濟兩方面的戰略考慮。從政治上講，維持香港當時的地位，有利於安定香港人心，同英國保持正常外交關係，開闢一條聯繫西方的通道，從而打破國際反華勢力的封鎖和包圍，鞏固新生的人民政權。從經濟上講，通過香港作為對外聯繫的窗口，開展同西歐各國及海外華僑的往來，引進國家所必需的物資、技術、資金和人才，開展

進出口貿易，有利於恢復和發展國民經濟，促進內地的新民主主義建設，並向社會主義過渡。因此，新中國成立後，我國政府對香港問題的一貫立場是：香港是中國的領土，中國不承認帝國主義強加的三個不平等條約，主張在適當時機通過談判解決這一問題；未解決前暫時維持現狀。這個立場同樣適用於澳門問題。¹

1951年，當時的新華社香港分社社長黃作梅到北京請示工作，周恩來向他闡釋了中央對香港的政策。周恩來說，「我們對香港的政策是東西方鬥爭全局的戰略部署的一部分。不收回香港，維持其資本主義英國佔領不變，是不能用狹隘的領土主權原則來衡量的，來作決定的……香港留在英國人手上，我們反而主動。我們抓住了英國一條辮子，我們就拉住了英國，使它不能也不敢對美國的對華政策和遠東戰略部署跟得太緊，靠得太攏。這樣我們就可以擴大和利用英美在對華政策上的矛盾。在這個情況下，香港對我們大有好處，大有用處。我們可以最大限度地開展最廣泛的愛國統一戰線工作，團結一切可能團結的人，支持我們的反美鬥爭，支持我們的國內經濟建設。在這種情況下，香港是我們通往東南亞、亞非拉和西方世界的窗口。它將是我們的瞭望台、氣象台和橋頭堡。它將是我們突破以美國為首的西方陣營對我國實行封鎖禁運的前沿陣地。」²

事實證明，中央的這一決策是富有遠見的。新中國成立後不久，英國就為保全在華利益而主動「示好」，於1950年1月在西方國家中率先宣佈承認新中國政權。抗美援朝戰爭期間，香港工商界愛國人士打破國際封鎖禁運，將大量戰略物資運往內地。20世紀50年後期到60年代末，中國同時面臨來自美、蘇兩個超級大國的巨大壓力，在這種形勢下，香港在對外聯繫方面所發揮的特殊作用，更是當時內地任何城市都無法替代的。

1 中共中央文獻研究室編：《毛澤東傳（二）》，北京：中央文獻出版社，2011年，頁927。

1 國務院港澳事務辦公室香港社會文化司編著：《香港問題讀本》，北京：中共中央黨校出版社，1997年，頁23-25。

2 齊鵬飛：《鄧小平與香港回歸》，北京：華夏出版社，2004年，頁31-32。

1960 年，中央總結過去十年來經驗，對港澳工作明確提出了「長期打算，充分利用」方針，亦即「對香港的未來要作長期打算，在可以預見的將來，不採取足以改變香港現狀的政策，同時要充分利用香港的特殊地位，為中國的社會主義建設和外交戰略服務」。¹ 根據這一方針，中央對香港採取了一系列特殊政策和具體措施，在政治上穩定香港，在經濟上支持香港，在法理上捍衛中國對香港的主權。

第一，對香港實行有別於內地的政策，主動維持香港的資本主義制度及社會穩定。1957 年 4 月，內地完成對資本主義工商業的社會主義改造後，周恩來曾在上海工商界一次座談會上表示：「我們不能把香港看成內地。對香港的政策同內地是不一樣的，如果照抄，一定搞不好……香港要完全按資本主義制度辦事，才能生存和發展，這對我們是有利的。」² 1967 年，受內地政治運動影響，香港左派掀起「反英抗暴」運動，最終亦是周恩來從大局着眼，出面平息了武鬥風潮。³ 中央對香港的特殊政策，使香港較少受到內地政經局勢變化的衝擊，為香港的經濟起飛營造了良好的社會環境。

第二，以優惠價格大量向香港供應日用必需品，包括食品、淡水、燃料、各種工業原料及半製成品等。1962 年，在黨和國家領導人關懷下，內地開通了「三趟快車」，每日滿載鮮活冷凍商品經深圳運抵香港，滿足了香港居民的日常需要。1964 年，國家動工興建東深供水工程，將東江水引入深圳水庫再向香港供水，解決了長期困擾香港居民的水荒問題。這些保障民生的重大舉措，增進了

1 國務院港澳事務辦公室香港社會文化司編著：《香港問題讀本》，北京：中共中央黨校出版社，1997 年，頁 24-25。

2 國務院港澳事務辦公室香港社會文化司編著：《香港問題讀本》，北京：中共中央黨校出版社，1997 年，頁 25。

3 強世功：《中國香港：政治與文化的視野》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2010 年，頁 31-36。

香港同胞對祖國的情感認同，為香港的繁榮穩定提供了必要的物質保障。

第三，將香港從聯合國殖民地名單中刪除，進一步在法理上明確了香港主權屬於中國。1971 年 10 月，中國恢復在聯合國合法席位。1972 年 3 月，中國常駐聯合國代表黃華致函聯合國非殖民地化特別委員會主席，指出：「香港和澳門是被英國和葡萄牙當局佔領的中國領土的一部分，解決香港、澳門問題完全是屬於中國主權範圍內的問題，根本不屬於通常的所謂『殖民地』範疇。因此，不應列入反殖宣言中適用的殖民地地區的名單之內。」11 月，第 27 屆聯合國大會通過決議，將香港和澳門從殖民地名單中刪除。這就在國際法上明確了香港和澳門屬於待收回的中國領土，不存在所謂「民族自決」或「獨立」的問題，為我國政府最終解決香港、澳門問題奠定了堅實的法理基礎。¹

（二）「一國兩制」構想的形成

20 世紀 70 年代末開始，國內、國際形勢發生了重要變化。1978 年 12 月，中國共產黨召開十一屆三中全會，果斷結束「以階級鬥爭為綱」，重新確立實事求是的思想路線，實現黨和國家工作中心戰略轉移，開啟了改革開放和社會主義現代化建設新時期。同時，美蘇爭霸轉入均勢，世界多極化趨勢開始顯現，和平與發展成為時代的兩大主題。在這樣的歷史背景下，鄧小平創造性提出「一個國家，兩種制度」科學構想，開闢了以和平方式實現祖國統一的新途徑。按照鄧小平的論述，「一國兩制」是指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、台灣保持原有的資本主義制度長期不變。²

1 國務院港澳事務辦公室香港社會文化司編著：《香港問題讀本》，北京：中共中央黨校出版社，1997 年，頁 26-28。

2 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》（白皮書），2014 年 6 月。