

緒論

「一國兩制」的創新特質

「一國兩制」是中國特色社會主義的偉大創舉，是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，是解決台灣問題、實現祖國完全統一的根本指導方針。「一國兩制」產生於中國的土地上，它從一開始就凝聚著、體現著中國共產黨人為民族謀振興、為國家謀發展的強烈追求和全體中國人團結一心、不懼艱難、開山闢路、勇敢前行的探索精神。「一國兩制」從科學構想的提出，到轉化為國家政策、國家制度，從成功解決香港、澳門問題，到推動兩岸關係發展，促進國家完全統一進程，始終貫穿著重大的理論創新、制度創新和實踐創新。

「一國兩制」概括地講，就是在一個中國的前提下，國家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和生活方式長期不變。「一國兩制」的內涵包括：

第一，「一個國家」。即世界上只有一個中國，祖國大陸（內地）和台灣、香港、澳門都是中國不可分離的組成部分，中國的主權和領土完整不容分割。中華人民共和國政府是代表

中國的唯一合法政府。在「一國兩制」中堅持「一個中國」，是國家和民族的最高利益，是實現祖國和平統一的政治前提和根本保證。

第二，「兩種制度」。即國家統一後，國家內部同時存在兩種社會制度。正如鄧小平的指出的：「『一國兩制』也要講兩個方面。一方面，社會主義國家裡允許一些特殊地區搞資本主義，不是搞一段時間，而是搞幾十年、成百年。另一方面，也要確定整個國家的主體是社會主義。」^①「兩制」在「一國」中的地位和作用不是均衡對等的，在統一的中華人民共和國裡，佔全國總人口的絕大多數，佔全國土地面積絕大部分的祖國大陸，是這個統一國家的主體，國家主體實行社會主義制度；香港、澳門、台灣作為這個統一國家不可分割的組成部分，實行資本主義制度。在統一的中華人民共和國裡，大陸的社會主義制度和香港、澳門、台灣的資本主義制度長期共存、共同發展，誰也不吃掉誰，共同對中華民族的發展做出貢獻。這是實現祖國和平統一的基本途徑，是統一後國家制度的重要特色。

第三，特別行政區高度自治。國家恢復對香港、澳門行使主權後、台灣與祖國大陸統一後，根據憲法規定，國家在這些地區設立特別行政區，特別行政區享有包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權在內的高度自治權，台灣還可保留軍隊。特別行政區可以同世界各國、各地區以及有關國際組織保持發展經濟文化關係，簽訂協定。特別行政區政府和社會各

① 〈會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話〉，《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993年版，頁219。

界的代表人士可以出任國家政權機構的領導職務，參與全國事務的管理。

第四，和平統一。通過和平談判的方式來實現祖國的統一，是「一國兩制」的重要思想內涵，是中國共產黨人的一貫立場和既定方針，也是全體中國人的共同心願。國家主張用和平的方式實現祖國統一，但是不能承諾放棄使用武力。

「一國兩制」作為一個科學構想、作為一項重大的理論創新成果，有一個從思想形成、構想形成，到進入決策和系統化、理論化的過程。在這個過程中，以鄧小平為核心的黨的領導集體遵循馬克思主義基本理論，堅持「實踐——認識——再實踐——再認識」的思想方法，不斷豐富「一國兩制」的內涵。這個過程大體有三個階段：

1. 構想探索階段。1977年8月，鄧小平再度復出擔任中央重要領導職務不到一個月，在會見美國國務卿萬斯時就表示，實現中美關係正常化，美國在台灣問題上要「廢約、撤軍、斷交」，至於大陸與台灣的統一問題，是中國人自己的事，我們準備在按照三個條件實現中美建交以後，力求通過和平方式解決台灣問題，但不排除通過武力解決。^①1978年11月，即十一屆三中全會前夕，鄧小平在接見美國華盛頓郵報記者羅伯瓦克時提出：「和平統一實現以後，台灣可以保持非社會主義的經濟和社會制度。」1978年12月，十一屆三中全會公報指出：「隨著中美關係正常化，台灣回歸祖國懷抱的前景

^① 參見《中國共產黨與祖國統一》，北京：人民出版社、九洲出版社，2022年版，頁121。

已進一步擺在我們面前。」接著，1979年元旦全國人大常委會《告台灣同胞書》提出：「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，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失」，並建議兩岸恢復通商、通郵、通航。1979年3月，鄧小平在會見香港總督麥理浩時說：「我們始終考慮到台灣的特殊地位，不改變那裡的社會制度，不影響那裡人民的生活水準，甚至作為一個地方政府可擁有廣泛的自治權，擁有自衛武裝力量。當然不能有兩個中國，也不能有一個半中國。」這一時期雖然還沒有明確提出「一國兩制」的概念，但「一國兩制」的思想在鄧小平幾次談話中已經講得十分清楚。

2. 構想形成和進入決策階段。1979年10月，鄧小平在會見日本朝日新聞社社長渡邊誠毅時說：「我們提出台灣的社會制度可以不變，可以繼續保持著資本主義生活方式，包括他的軍隊。我們承認，台灣作為地方政府，可以實行廣泛的自治。」^①這個談話在一個中國的框架內，對台灣的「特殊地位」進行了明確定位。1981年9月底，由全國人大常委會葉劍英委員長向新華社記者發表的談話，提出了國家以和平方式解決台灣問題的九條方針。1982年1月，鄧小平在會見美國華人社主席李耀滋時說，「九條方針」是以葉劍英委員長名義提出來的，實際上就是「一個國家，兩種制度」。「一國兩制」的概

① 《中國共產黨與祖國統一》，北京：人民出版社、九州出版社，2022年版，頁121。

念正是從這時開始正式使用的。後來鄧小平談到：「一九八一年國慶前夕葉劍英委員長就台灣問題發表的九條聲明，雖然沒有概括為『一國兩制』，但實際上就是這個意思。兩年前香港問題提出來了，我們就提出『一國兩制』。」^①

3. 系統化理論化階段。1982年，在「一國兩制」構想日臻成熟的情況下，香港問題突出地擺到了中國政府面前。中央經過反覆研究，在對台灣問題「九條方針」的基礎上，擬訂了解決香港問題的工作方針。1982年9月24日，鄧小平會見英國首相柴契爾夫人時，表達了一個重要思想，就是中國政府準備用在解決台灣問題時提出的辦法解決香港問題。收回香港後，香港仍實行資本主義制度，現行的許多適合的制度要保持。此後，鄧小平又發表了一系列重要談話和講話，進一步豐富發展「一國兩制」構想。在這些談話中，鄧小平特別強調「一國兩制」構想是從中國的情況出發考慮的，所強調的尊重事實、尊重實際，就是要尊重香港和台灣的歷史實際。他指出，「一國兩制」構想是一項重大的戰略決策，並非權宜之計，同時明確指出了實行「一國兩制」的條件、依據、前景和意義等。

1985年，在中英兩國政府結束關於香港問題的談判，兩國政府共同簽署了《關於香港問題的聯合聲明》後，當年4月10日，第六屆全國人大第三次會議決定成立「香港特別行政區基本法起草委員會」，開始了《中華人民共和國香港特別行政區

①〈中國是信守諾言的〉，《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993年版，頁102。

基本法》的起草工作。1990年4月4日，第七屆全國人大三次會議審議通過了《中華人民共和國香港特別行政區基本法》。1987年4月13日中葡兩國政府共同簽訂《關於澳門問題的聯合聲明》後，1988年4月13日，第七屆全國人民代表大會第一次會議決定成立中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會，開始了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的起草工作，1993年3月31日，第八屆全國人民代表大會第一次會議審議通過《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。兩部基本法的制定過程和此前與之相關的國家憲法的修改，是一個生動的「一國兩制」制度創新過程。它將「一國兩制」的原則精神具體化，完善了國家憲法制度，並形成了全新的特別行政區制度，奠定了「一國兩制」實踐的法律基石，實現了「一國兩制」從理論層面向制度層面的昇華。這一制度創新與理論創新齊頭並進，相輔相成，並且這一制度創新一直持續着。

隨着1997年香港回歸祖國、1999年澳門回歸祖國，「一國兩制」在香港、澳門付諸實踐。「一國兩制」在香港、澳門的實踐是以港澳地區為重點，同時涉及到整個國家各個方面的整體性實踐。「一國兩制」實踐是一個面對新情況、新問題，並不斷破解新問題、應對新挑戰的過程，是「一國兩制」實踐創新的開始。

香港、澳門回歸祖國，實踐「一國兩制」的20多年來，開創了香港、澳門歷史發展的新局面，譜寫了「一國兩制」成功實踐的華彩篇章。香港、澳門回歸以來，中央政府依照憲法和香港特別行政區基本法、澳門特別行政區基本法對香港、澳

門實行管治，特別行政區在中央授權下自行管理自治範圍內事務，香港、澳門自身特色和優勢得以保持，各項事業取得長足進步。香港鞏固了國際金融、航運、貿易中心地位，繼續被眾多國際機構評選為全球最自由經濟體和最具競爭力的地區之一。澳門「一中心、一平台、一基地」（世界旅遊休閒中心，中國與葡語國家商貿合作服務平台，以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地）建設紮實推進，多元文化異彩紛呈。港澳同胞同內地同胞共享偉大祖國的尊嚴和榮耀，「一國兩制」實踐積累了寶貴經驗。

創新需要凝聚眾人智慧。兩部基本法的制定就是一個群策群力、集眾人智慧，進行制度創新的生動例證。在基本法制定過程中，中央堅持群眾路線的思想方法、工作方法，集中各方面的智慧和力量。香港基本法起草委員會由內地委員和香港委員共同組成，59名委員中有內地政府有關部門的負責人、法律專家和香港多界別的代表性人士，包括香港工商、文化教育、法律、工會、宗教等界別人士，以及以個人身份參加的前香港行政、立法兩局議員和香港法院的按察司。澳門基本法起草委員會亦是大體相同的結構。在香港基本法的立法過程中，先是在香港進行廣泛的調研，了解社會各界意見，然後由秘書處擬出基本法結構草案，列出各個章節的大致內容，再經過認真討論和反覆修改，確定了基本法結構草案，其後成立中央與特區關係、政治體制、居民基本權利和義務、經濟以及教育科學文化五個小組，分別負責相關條文的起草工作，最後形成基本法草案徵求意見稿。徵求意見稿發表後，起草委員會又用了

幾個月時間在全國範圍徵求意見。基本法起草委員會全體會議通過了基本法草案後，全國人大常委會公佈基本法草案，並繼續在香港和內地廣泛徵求意見。在近 5 年的立法工作中，基本法起草委員會先後舉行了 9 次全體會議、25 次主任會議、73 次專題小組會議，具體討論研究立法的各個具體環節，並經過兩次逾一年時間的在香港和全國各地區、各部門對「『基本法』（草案）徵求意見稿」和「基本法」（草案）徵求意見，幾上幾下，反覆推敲，最後，在 1990 年 2 月第九次全體會議確定了草案的最後定稿，1990 年 4 月全國人大審議通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》。澳門基本法的立法工作，運用了香港基本法立法工作的成功經驗，在廣泛聽取社會各方面意見的基礎上，起草委員會先後舉行了 9 次全體會議，3 次主任委員擴大會議，70 次專題小組會。最後，1993 年 3 月 31 日第八屆全國人民代表大會第一次會議審議通過《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。

在香港基本法和澳門基本法的立法過程中，為了廣泛地聽取社會各界人士的意見，在港澳兩地還分別成立了由各界人士自願組成的「香港特別行政區基本法諮詢委員會」和「澳門特別行政區基本法諮詢委員會」，以作為港澳地區人民群眾和基本法起草委員會之間的溝通橋樑與聯繫紐帶，這是其他基本法律立法過程中所未曾有過的，也是此前中國立法史上未曾有過的。僅香港基本法諮詢委員會就收集整理了 72,632 件意見書，彙編的 5 冊諮詢報告（專題報告和條文總結報告），數字

過百萬，為基本法起草委員會的工作提供了寶貴的參考。^①

時任起草委員會秘書長、國務院港澳辦原副主任李後在《百年屈辱史的終結》一書中回憶說，不同的意見在香港基本法起草工作中或並列幾種方案，或將小組多數委員同意的主流意見寫入條文，將少數委員的不同意見作為「說明」附在有關條文後面。在討論中，不輕易採用表決的辦法，如有比較多的香港委員不贊成某一條款或某一提法，草委會及有關專題小組就再作考慮，絕不以內地委員的多數去壓香港委員。時任起草委員會副秘書長的魯平也回憶說，每一條文從草擬到成形，均經過小組會多次討論，獲得小組三分之二委員的通過，提交大會討論後也需獲得全體委員三分之二多數通過，才寫入草案。與此同時，草委會還通過由 180 位香港各界人士組成的基本法諮詢委員會廣泛收集香港各界的意見建議。^②正如全國人大香港基本法委員會、澳門基本法委員會前副主任張榮順所說：「這些創新都是在香港居民廣泛參與討論下做出的，飽含着包括香港居民在內的全體中國人民的政治智慧。」^③

「一國兩制」構想的提出和付諸實踐，是中國特色社會主義偉大事業的重要組成部分。中國特色社會主義的探索與實踐、中國改革開放的持續深入和中國經濟的持續快速發展、國力不斷增強，為「一國兩制」的理論創新、制度創新和實踐創

① 楊永忠、黃來吉、李自強主編：《特別行政區制度與我國基本政治制度研究》，北京：中國民主法制出版社，2012 年版，頁 12。

② 〈千錘百煉來之不易！聽親歷者講述香港基本法的「錘煉」過程〉，見《國防時報》，2020 年 4 月 4 日。

③ 同上。

新提供了良好環境和系統性的理論支撐。同時，國際形勢的複雜變化和由此帶來的「一國兩制」實踐所面臨的新情況、新挑戰，以及港澳社會的深層次的矛盾和問題，也在為「一國兩制」實踐不斷提出新課題，要求「一國兩制」的創新不斷深化。

港澳回歸以來，「一國兩制」實踐在香港、澳門取得前所未有的成功同時，也遇到一些突出問題。比如，香港回歸後的很長一段時間裡，一些反中亂港分子、「港獨」等激進分離勢力，抗拒中央管治，煽動對內地的不滿情緒，肆意阻撓特別行政區政府施政，損害香港市民福祉。特別是 2019 年香港發生「修例風波」以來，反中亂港勢力公然鼓吹「港獨」「自決」等主張，對抗警方執法，毀損公共設施和財物，癱瘓政府管治和立法會運作，從事破壞國家統一、分裂國家的暴力活動。一些境外勢力公然干預香港事務，與香港反中亂港勢力勾連合流、沆瀣一氣，為香港反中亂港勢力撐腰打氣、提供保護傘，利用香港從事危害我國國家安全的活動。嚴峻的形勢，要求「一國兩制」在實踐中必須完善特別行政區同憲法和基本法實施相關的制度和機制，必須建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。

2020 年、2021 年全國人民代表大會及其常委會制訂的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（簡稱：香港國安法），修訂的《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法》、修訂《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，完善香港特別行政區選舉制度，從

憲制層面填補了相關法律的漏洞。這是「一國兩制」實踐中的一個重要里程碑，也是「一國兩制」實踐創新的又一重要成果。這次的制度完善，為有效維護憲法和基本法所確立的特別行政區憲制秩序，保持香港長期繁榮穩定，確保「一國兩制」行穩致遠提供強大制度保障，確立了「愛國者治港」新秩序，實現了香港由亂變治的重大轉變。這一創新實踐也進一步揭示了「一國兩制」實踐規律。

「一國兩制」的實踐沒有停止，「一國兩制」的創新也不會停止。「一國兩制」是從解決台灣問題提出來的，雖然海峽兩岸隔絕狀態已被打破，兩岸交流合作日益廣泛，相互往來日益密切，但「台獨」分裂勢力仍在不斷挑釁，嚴重破壞台海和平穩定，外部勢力仍阻礙兩岸關係發展，海峽兩岸關係發展仍充滿複雜因素。習近平主席說：「中國夢是兩岸同胞共同的夢，民族復興、國家強盛，兩岸中國人才能過上富足美好的生活。在中華民族走向偉大復興的進程中，台灣同胞定然不會缺席。兩岸同胞要攜手同心，共圓中國夢，共擔民族復興的責任，共享民族復興的榮耀。台灣問題因民族弱亂而產生，必將隨着民族復興而終結！」^①因此，圍繞解決台灣，從兩岸關係發展的大局出發，從台灣島內的實際出發，探討「兩制」的台灣方案，是一項緊迫而艱苦的任務，「一國兩制」仍面臨着繼續創新的重大使命。

創新是一個國家、一個民族發展進步的不竭動力。越是偉

^① 習近平：〈在《告台灣同胞書》發表四十週年紀念會上的講話〉（2019年1月2日），見《人民日報》，2019年1月3日。

大的事業，越充滿艱難險阻，越需要艱苦奮鬥，越需要開拓創新。^①「一國兩制」在理論創新、制度創新和實踐創新上，積累了珍貴的成果，這是推進「一國兩制」事業發展，實現中國華民族偉大復興的寶貴財富。

從創新角度開展對「一國兩制」研究，有利於加深對「一國兩制」、憲法、基本法的理解，加深對「一國兩制」實踐方向的理解。在眾多學者對「一國兩制」研究的基礎上，從「一國兩制」理論創新、制度創新和實踐創新的角度，梳理「一國兩制」如何順應時代潮流，回應社會要求，準確識變、科學應變的特點，將「一國兩制」的理論創新點、制度創新點和實踐創新點，放在一個個具體背景下展示出來，並由此切入，探索「一國兩制」的創新規律和實踐規律，對實現祖國完全統一的重要指導作用和對實現中華民族偉大復興中國夢的重要而深遠的影響，是一個嘗試。筆者認為，這樣的嘗試是有意義的。

①《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》（2021年11月11日中國共產黨第十九屆中央委員會第六次全體會議通過）。