

# 政制發展與“一國兩制”理論探索 (學術研討會論文集)



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

**政制發展與“一國兩制”理論探索（學術研討會論文集）**

---

主 編：楊允中

責任編輯：謝四德、庄真真、陳慧丹

封面設計：梁立華

電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：城市印刷廠有限公司

規 格：15.5cm×22cm

版 次：2012年11月第一版

印 數：1,000本

定 價：澳門幣80元

ISBN 978-99965-2-057-0

版權所有，翻印必究



主禮嘉賓與出席研討會的專家學者合影留念



澳門理工學院李向玉院長致歡迎辭



主禮嘉賓主持剪綵儀式



北京、上海、湖北、廣東、福建、香港及澳門學者相繼發表論文



與會學者杜力夫教授發言



與會者向台上學者提問



與會部分專家學者參觀澳門名勝

# 序

李向玉\*

澳門特別行政區成立近十三年來，在“一國兩制”方針指引下各領域都取得歷史性發展和進步，實踐證明澳門人完全有智慧、有能力、有辦法管理好、建設好、發展好澳門。2012年特區政府推出的政制發展議題按照全國人大常委會“政改五步曲”要求，經過社會各界積極平穩有序地推進，現已進入最後階段。這又是一次非常重要的民主參與過程，對於澳門未來的發展進步以及確保特區繁榮穩定、長治久安，具有十分重要的意義。目前，廣大市民對此次政制發展已形成了基本共識並抱有很高期待，這同時也繼續考驗着特區政府在新形勢新階段繼續深入落實“一國兩制”方針，不斷完善自身制度建設，積極推進更高水平公民社會建設的決心和能力。

為了推動對政制發展的正確理解，提升對“一國兩制”理論的全面認知，我們特召開今次研討會。今天，來自內地、香港和本澳逾30位知名專家學者齊聚一堂，為澳門特區的“一國兩制”政治發展出謀劃策。衷心希望在是次研討會中，各位學者與嘉賓能暢所欲言、互動交流，以新思維、新理念、新視角，推動澳門特區的繁榮穩定、長治久安。

---

\* 澳門理工學院院長

# 目 錄

序.....	李向玉	III
<b>I. “一國兩制”理論與基本法</b>		
提升“一國兩制”認知的幾個實際問題.....	楊允中	1
基本法修改的空間、方向與正當性機制.....	莫紀宏	18
“一國兩制”：當代中國政制的創舉.....	王福民	31
論兩岸和平協議的法律性質.....	杜力夫	44
從他治走向高度自治		
——對特區高度自治權的法理學分析與思考.....	劉德學	51
對馬英九“一國兩區”論述的法理解讀.....	許 昌	65
論契約自由的基本法保障.....	葉再興	79
<b>II. 特別行政區制度</b>		
特別行政區制度已成中國基本政治制度.....	童之偉	93
澳門：法律體系、政制發展與法治建設.....	尤俊意	108
論特別行政區制度實施中的幾個重大關係		
——以國家層面為視角.....	冷鐵勛	120
香港功能界別制度：性質、困境與前景.....	張定淮	153
論香港特區維護國家安全的義務.....	郭天武、孫末非	171
行政主導與特區民主政制的發展.....	蔣朝陽	190
<b>III. 政制發展與民主化</b>		
澳門政治體制發展史的啟示.....	駱偉建	200
港澳特別行政區政制發展比較研究.....	朱世海	213
政制發展與公民素質培養.....	王 禹	228



政團在特別行政區政制發展中的角色和作用.....	徐復雄	234
關於澳門政制發展的若干思考.....	姚 魏	246
澳門特別行政區政制改革淺析.....	姬朝遠	260
關於澳門特區政制發展的幾點思考.....	李燕萍	270
政制發展的理想與澳門的現實		
——從民意調查看政制發展方案諮詢文本.....	李 略	277

#### IV. 法律改革與法治建設

##### 論特區終審法院的社會責任

——以兩個案例為視角.....	趙國強	289
-----------------	-----	-----

##### 論普通法中的判決意見規則與人大釋法

——從香港莊豐源案談起.....	秦前紅、黃明濤	307
------------------	---------	-----

循序漸進地發展有澳門特色的民主政制.....	陳欣新	323
------------------------	-----	-----

略論日本立法聽證的可參性.....	趙 雷、黃來紀	334
-------------------	---------	-----

完善立法會間接選舉制度芻議.....	黃明健	342
--------------------	-----	-----

中國內地與澳門反致制度比較研究.....	易在成、蕭哈題	351
----------------------	---------	-----

跋.....	楊允中	360
--------	-----	-----

# 提升“一國兩制”認知的幾個實際問題

楊允中\*

## 一、前言

“一國兩制”這個令全體中國人民為之驕傲的政治新詞已經有30多年的使用期了。在時序進入21世紀第二個十年的新形勢下進一步提升對“一國兩制”的基本認知，不僅對特別行政區居民來說有其不容忽視的重要性，而且對於全國人民來說恐怕同樣具有不低的必要性。“一國兩制”是甚麼？或者甚麼是“一國兩制”？不同人士可以從不同學科分類以各自不同的認知和感受作出回應。在澳門，一國兩制研究中心連續幾年的民意調查顯示，各界居民對“一國兩制”的認同度保持在九成以上高位。如今，“一國兩制”不僅已形成有其自身特色的系統而完整的理論體系，而且作為嶄新的制度體制已在香港、澳門兩個特別行政區得到十多年社會實踐的有效驗證：在今時今日的特別行政區，並非樣樣都是資本主義，總體觀察，它還是屬於姓“社”的大家族，而不屬姓“資”的大家族，政治是“一國兩制”政治，經濟是“一國兩制”經濟，文化是“一國兩制”文化。

由20世紀80年代初以鄧小平為首的中國領導人倡導並逐步定型化，“一國兩制”由偉大構想到活生生現實，由迅速法制化規範化的新型理論到特別行政區建立後的全面實踐，雖然表面上只有30餘年歷史，但其淵源可以追溯到新中國長逾一個甲子的奮鬥史探索史，甚至可以追溯到中華民族的五千年文明史。它之所以如此快速地提升為理論創新與制度創新的典範，主要是由於植根於充滿東方智慧的中華文明，植根於近逾一個半世紀極其複雜的國情和國人前赴後繼不曾中斷的追求探索。“一國兩制”不僅已為特別行政區廣大居民帶來前所未有的尊嚴和福祉，而且也令今天的中國領導人和全國各族人民為之欣慰、為之驕傲，同時它已經並將進一步為21世紀人類文明進步帶來具示範性意義與價值的推動。

---

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

## 二、“一國兩制”是全體中國人民的共同事業， 是生動實際的國情教育內容

早在1999年12月30日澳門回歸當天，江澤民便在澳門指出：“中央政府對澳門的方針政策和澳門特別行政區基本法的各項規定，完全符合國家和澳門的根本利益，也符合各國投資者的利益，是澳門長期穩定發展的保障。澳門特別行政區基本法是澳門的憲制性法律，也是全國性的法律，不僅澳門要遵守，全國上下都要遵守。中央政府各部門和全國各地方，都不會也不允許干預澳門特別行政區依據基本法規定自行管理的事務。”<sup>1</sup>

2009年12月胡錦濤指出：“‘一國兩制’事業是香港特別行政區、澳門特別行政區和祖國內地共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業的重要組成部分。”<sup>2</sup>在這五年前的2004年12月，胡錦濤表示：“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。”<sup>3</sup>

以上的判斷表明“一國兩制”作為一項嶄新事業，經過20世紀80年代初鄧小平倡導並拍板形成基本國策並在《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》中得到展示，隨即又經香港、澳門兩部基本法加以法制化、具體化，成為有系統理論引導、有既定實現目標並需長期堅持的宏偉事業。表面上是為了有效解決歷史遺留的香港問題、澳門問題，實際上，它是民族偉大復興事業不可分割的重要內容。因而，它是具全局性、長遠性的大事，它事關特區繁榮穩定、長治久安和居民福祉，也事關祖國和平統一大業和民族偉大復興；正確實踐“一國兩制”不僅特區政府和人民首當其衝、責無旁貸，全國各族人民也都休戚與共、利益攸關，亦即同屬命運共同體和利益共同體的相關方。故此，實踐“一國兩制”，大家都有份有責，都不是旁觀者，當然，或為直接或為間接行為主體，也都直接或間接地分享驗證“一國兩制”的榮耀。

由於“一國兩制”，在我們至今仍然比較複雜的國情中又增添全新

的內容，但這絕不可理解為負面現象、負面因素。“一國兩制”作為多重創新成果，不僅有極大的開發、利用潛質，而且業已成為新時期新形勢下國情教育的重要內容。“一國兩制”在香港、澳門兩個特別行政區已有12-15年實踐歷史，兩個特別行政區保持繁榮穩定的現實，不僅雄辯地證明了這一新型發展模式的科學性、正確性，同時也有力地驗證了它的優越性和生命力。“一國兩制”絕不是負面消極事物，而是充滿活力、優勢突出的文明形態，既有可能充分發揮“一國”的巨大優勢和水漲船高效應，又有條件充分利用“兩制”潛質並全面調動愛國愛澳積極性創造性。這也表明，在特別行政區正迅速形成兩大社會制度的嫁接、集優和整合過程。懂得“一國兩制”並正確開發“一國兩制”，不僅特區政府和居民會繼續全面受益，而且全國人民亦能從中吸取豐富營養和諸多寶貴啟示：從理念到制度，從核心價值到文化傳統，從優勢利用到具體獲益。

### 三、“一國兩制”是中國特色社會主義憲政的創新

胡錦濤2011年7月1日重要講話提到四個中國特色社會主義：“面對風雲變幻的國際形勢，面對艱巨繁重的國內改革發展穩定任務，我們黨要團結帶領人民繼續前進，開創工作新局面，贏得事業新勝利，最根本的就是要高舉中國特色社會主義偉大旗幟，堅持和拓展中國特色社會主義道路，堅持和豐富中國特色社會主義理論體系，堅持和完善中國特色社會主義制度。”<sup>4</sup>其中，中國特色社會主義偉大旗幟要高舉，中國特色社會主義道路要堅持和拓展，中國特色社會主義理論體系要堅持和豐富，中國特色社會主義制度要堅持和完善；堅持是共同要求，在堅持的同時三大領域的要求分別用拓展、豐富和完善來表述。在上述需要堅持的三個中國特色社會主義中，“一國兩制”都是其中一項不可或缺的核心要素。正是因為有了“一國兩制”，中國特色社會主義道路方得以拓展，中國特色社會主義理論體系方得以豐富，中國特色社會主義制度方得以完善。也正是因為有了“一國兩制”，中國特色社會主義道路必將進一步得到拓展，中國特色社會主義理論體系必將進一步得到豐富，中國特色社會主義制度必將進一步得到完善。

現階段的中國是憲政國家。現行憲法1982年頒佈後至今已經1988、1993、1999、2004年四次修訂，它已成為一部體現十三億中國人民意志與要求、擁有很高權威性的根本大法。如今，“一個立足中國國情和實際、適應改革開放和社會主義現代化建設需要、集中體現黨和人民意志的，以憲法為統帥，以憲法相關法、民法商法等多個法律部門的法律為主幹，由法律、行政法規、地方性法規等多個層次的法律規範構成的中國特色社會主義法律體系已經形成，國家經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設以及生態文明建設的各個方面實現有法可依。”<sup>5</sup> 這不僅是中國法治進步的新標誌，也是中國憲政完善的新標誌。

“我們搞的是中國特色社會主義，所以才制定‘一國兩制’的政策，才可以允許兩種制度存在。”<sup>6</sup> 香港特別行政區、澳門特別行政區已經分別有長達15年和12年驗證“一國兩制”的歷程，兩個特區保持繁榮穩定、長治久安的“實踐充分證明，作為中國特色社會主義理論體系重要組成部分的‘一國兩制’方針，具有強大的生命力；作為中國特色社會主義道路重要組成部分的祖國和平統一道路，具有強大的生命力。”<sup>7</sup>

實行“一國兩制”的“特別行政區制度是我國國家管理制度的重要組成部分，與我國憲法規定的國家結構和國家體制存在密切的聯繫。特別行政區是我國享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，而不是獨立或半獨立的政治實體，這種法律地位決定了特別行政區制度與我國國家管理制度其他部分有着密切的聯繫，是我國國家管理制度的組成部分。”<sup>8</sup> 因而，特別行政區的成功發展不僅有效地驗證了“一國兩制”的科學性和生命力，同時也標誌着中國特色社會主義憲政的發展、進步與創新。

當代著名憲法學家、中國社會科學院法學研究所所長李林不久前強烈主張，“應當在根本政治制度——人民代表大會制度，基本政治制度——民族區域自治制度、多黨合作政治協商制度、基層群眾自治制度的基礎上，增列特別行政區制度作為中國的第五項基本政治制度。”<sup>9</sup> 他的理據有四：第一，“一國兩制”是執政黨與國家長期奉行的基本方針，特別行政區制度作為實施“一國兩制”方針的基本制度形式，將長

期存在和發展。第二，一項政治制度能否成為基本政治制度，關鍵要看其政治重要性。特別行政區制度不僅具有重要的現實意義，而且具有重大的理論價值；不僅具有重要的中國意義，而且具有重大的世界價值。第三，一項政治制度能否成為基本政治制度，要看其憲法地位如何。

《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條規定，全國人民代表大會行使“決定特別行政區的設立及其制度”的職權。第四，一項政治制度能否成為基本政治制度，要看最高國家權力機關是否為其制定了配套的法律制度，尤其是否具有基本法律制度。以基本法定名的特別行政區基本法律制度是低於憲法的最重要的全國性法律。<sup>10</sup>

總之，“一國兩制”是中國特色社會主義憲政的嶄新創造，它業已進入國家憲政的最高層面，它為中國特色增添了形象具體、有理有據的內涵，它為正面闡釋中國國情提供了嶄新註腳。

## 四、“一國兩制”是新型民主試驗田

### (一) 實行“一國兩制”的特別行政區在改寫歷史

回歸業已12年有多，即實踐“一國兩制”已有一個生肖周期的澳門特別行政區，應該說對“一國兩制”的理解與實施已達到了較為成熟化的新階段。1999年12月20日澳門回歸本身，就是一次歷史上最深刻的轉變，也是澳門民主發展的一次最大實踐。衡量一種制度的實施是否進入成熟化的重要標誌有兩點是不容忽略的：一是保障功能的有效發揮，即在這項新制度下經濟與社會發展是否有明顯起色，居民基本權益是否有全面保障，二是行為主體對其理解是否客觀與理性，即從政府到民間作為推行新制度的行為主體其行動是否自覺化，其思考是否理性化。大量事實無可爭議地表明，澳門當前社會、經濟發展已進入開埠以來最好的時期，創下國際上並不多見的高發展指標，反覆進行的民意問調顯示，居民對“一國兩制”的認知和對現實生活滿意度居於較高層次。

### (二) 實行“一國兩制”的特別行政區在創造歷史

用“一國兩制”模式解決歷史遺留問題取得成功，顯示古老中華文

明求同存異、互利共贏、以智取勝、和平發展思維的科學性和應用價值。經過十多年富有成效的開拓和建構，澳門這個古老小城正發生着一場脫胎換骨般的深度變化：政治上，新政權已穩定建立起來，不僅國家公權力和特區公權力得到有效行使，而且居民基本權益得到可靠保障；經濟上，連爬幾個台階，主要指標不僅超越香港和其他“小龍”，甚至達到國際公認的高水平(2011年人均GDP達到531,723澳門元，即66,311美元，居全球第三；人均本地居民總收入為375,897澳門元，即46,985美元，人均壽命為84.43年，居全球第二，全年失業率為2.6%)；文化上，隨着“一國兩制”基本國策的落實，“澳人治澳”、高度自治的實現，核心價值觀和公民社會的建設均拾級而上。

回歸本身就是澳門歷史上最大的政改和居民民主權益的最大化。回歸對於國家來講是一塊寶地的失而復得，是對特殊地區恢復行使主權；對於居民來講則是恢復作人尊嚴，重享平等的權利，進入“澳人治澳”新時代，每個人都有足夠的參與機會和發揮空間。所以，時至今日，生活在特別行政區，得到“一國兩制”的陽光雨露滋潤，享有比內地居民更高的自由度，這就是實實在在的新型民主，實實在在的人權保障，實實在在的幸福指數。

### (三) 實行“一國兩制”的特別行政區有巨大示範價值

小舞台大劇目、小市場大經濟、小城市大發展，這是包括本人在內許多學者常用的描述澳門用語，確切點講，恐怕還要輔以小投入大產出、小市民大思維、小人物大貢獻這幾個詞加以搭配。十多年前本人對澳門發展路向作出“四個中心”的判斷：博彩旅遊娛樂中心、多重中介服務中心、傳統文化交流中心、“一國兩制”展示中心。<sup>11</sup> 成為一個公認的“一國兩制”成功實踐的展示平台，其意義和價值尤其不容低估。應該說，澳門既有潛質又有條件在現有基礎上進一步攀升，不僅經濟、社會發展能保持較高指標，而且社會生活中的公平競爭機制能得到切實體現，不僅公權力運作和民權保障到位，而且行為主體(政府與民間)行動的自覺化、思考的理性化能得到實際展示，令澳門真正成為遠近聞名、名符其實的“一國兩制”示範平台，或“一國兩制”現實博物館。

## 五、“一國兩制”是新型的國家基本政治制度

### (一) 特別行政區非資本主義代名詞

在特別行政區有一部由最高國家權力機關制定的基本法，它是“一國兩制”基本國策法制化的具體成果。在基本法保障下，特區的運行經十多年的磨合、調適、完善已漸入佳境，至少已基本達到法制化、規範化要求。怎麼看當前的特別行政區，怎麼看“一國兩制”在特區的實踐？人們似乎還有一些不同的認知。核心一點是，要搞清楚特區到底實行甚麼制度，特別行政區姓“資”還是姓“社”？其實，特區保持原有的資本主義社會制度與生活方式五十年不變，主要是原有的作為資本主義制度核心因素的產權私有制，推而廣之，就是對原有資本主義的合理因素加以開發利用，但政治上，基本法設計的政治體制則是全新的安排，也可以講是新型的特別行政區政治制度，不僅同回歸前性質不同，強調以行政長官為首的行政主導，而且也要全面貫徹以人為本的施政理念。故此，這是典型的“一國兩制”政治制度。在文化上，強調愛國愛澳的核心價值，居民身份已有根本性的轉變，故亦應稱之為“一國兩制”文化。總之，政治法律、經濟民生、文化社會，特區各領域都應冠之以“一國兩制”。把特別行政區的事物樣樣同資本主義掛鉤，應屬一種誤讀誤判、誤導誤引，既沒有積極性，也不符合特區實際。

### (二) 特別行政區享有高度自治權係最高國家權力機關授予

成立特別行政區係中央政府依憲對“國家在必要時”的認定，特別行政區享有高度自治權，是最高國家權力機關依憲作出的授予，特區是國家中央政府直接領導下的地方行政區域，特區一舉一動都不能違反國家主權原則。事實早已證明，特區人民和全國人民是完完全全、百分之百的命運共同體和利益共同體：祖國和平統一大業，大家共同推進；民族偉大復興，大家獻力獻智，共同為之實現而奮鬥。特別行政區正常健康發展令全國人民引以為榮，在偉大祖國強大靠山有力支援下特區享有水漲船高效應，捷足先登。在祖國大家庭內，大家都是平等一員，在國際事務中，大家共享祖國繁榮強盛的尊嚴和保護。



### (三) 特別行政區制度有條件、有必要成為國家基本政治制度

特別行政區制度即特別行政區實行的制度早已成為中國憲法規範，憲法第31條、第62條和第59條的效力都非常清晰，國家立法法第8條第3項在中國法制史上首次直接採用特別行政區制度這樣最嚴謹的表述。基本法序言和總則第11條更有非常具體指引：特別行政區制度包括社會經濟制度，有關保障居民基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度三部分，確切地講，整部基本法就是特別行政區制度的完整表現形式。“講特別行政區的管理，既要講特別行政區高度自治權，也要講中央的權力；既要講澳門特別行政區的政治體制，也要講國家的政治體制，這兩方面構成有機整體。”<sup>12</sup> 一個應該建立的基本判斷是，這個特別行政區制度是特區本身的基本政治制度，同時也是國家的基本政治制度，理由很簡單也很清楚：“一國兩制”是我國基本國策，在特區實行“一國兩制”是國家或中央政府高端決策；“一國兩制”令特區和國家雙贏，共同受益；“一國兩制”要長期堅持，基本法規定五十年不變，現在是不能變，今後是不需變；“一國兩制”體現科學理性的認識論和發展觀，不僅對中國解決歷史遺留問題完全適用，而且對當今處理各類國際爭端不無積極啟示；“一國兩制”作為成熟的理論體系，極大地提升了中國特色社會主義理論體系的權威性、影響力，是中國人的驕傲，是中華文明的代表性傑作。

## 六、“一國兩制”是基本國策

### (一) “一國兩制”基本國策即中央十二條方針

1979-1982年間鄧小平親自主持中央對港澳事務的深入調研並及時制定了通稱中央十二條方針的重要決策，這也是“一國兩制”方針的核心內容。《澳門基本法》序言明確指出：“國家對澳門的基本方針政策，已由中國政府在中葡聯合聲明中予以闡明。”《香港基本法》之前已作出同樣說明。在《中葡聯合聲明》第2項規定，中華人民共和國根據“一個國家，兩種制度”的方針，對澳門執行如下的基本政策：

1. 根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，中華人民共和國對澳門恢復行使主權時，設立中華人民共和國澳門特別行政區。