



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

一国两制与澳门特区制度建设

One Country, Two Systems and Institutional Building of
the Macau Special Administrative Region

冷铁勋/著

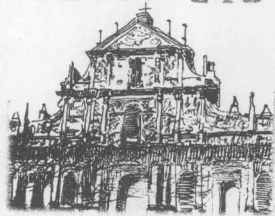


社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

013969242



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

D676.59
04

一国两制与澳门特区制度建设

One Country, Two Systems and Institutional Building of
the Macau Special Administrative Region

冷铁勋/著



D676.59
04



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

图书在版编目(CIP)数据

一国两制与澳门特区制度建设/冷铁勋著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 9

(澳门研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4381 - 2

I. ①一… II. ①冷… III. ①一国两制 - 澳门问题 - 研究
②特别行政区基本法 - 研究 - 澳门 IV. ①D676. 59 ②D921. 94

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 045417 号

· 澳门研究丛书 ·

一国两制与澳门特区制度建设

著 者 / 冷铁勋

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 东亚编辑室 (010) 59367004

责任编辑 / 王玉敏 董晓舒

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 卢江涛

项目统筹 / 王玉敏

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 25.25

版 次 / 2013 年 9 月第 1 版

字 数 / 455 千字

印 次 / 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4381 - 2

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

自序

1996年12月18日，澳门即将迈入回归倒计时三年之际，我有幸踏足这块莲花宝地，从内地珠海加入到当时的新华社澳门分社法律研究部这个大家庭。由于自己主要从事澳门法律本地化的有关事务性工作，以及澳门回归前法律领域的相关准备工作，而这些工作的开展又必须在一国两制方针的指导下以及在《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》的框架内来进行，因此，从那时起，我便开始接触和学习有关一国两制和《澳门基本法》的知识。此后，我又亲身见证了澳门回归祖国的历史性时刻，感受了一国两制在澳门开始践行的喜悦心情。2001年，我回到内地珠海工作，但关注澳门社会发展的热情却始终未减。2010年8月，经澳门大学法学院骆伟建和赵国强这两位长期致力于一国两制及《澳门基本法》理论与实践研究的教授鼎力举荐，获时任澳门理工学院一国两制研究中心主任杨允中博士的错爱，我再度有幸到澳门工作。让我更加高兴的是，二度来澳从事的工作正是自己心仪已久的有关一国两制和《澳门基本法》的学术研究活动。

澳门回归后社会经济等各项事业的发展所取得的举世公认的成就，吸引了世界各地越来越多的目光，也引起了越来越多人的关注。港澳两个特别行政区和内地的不少理论工作者，纷纷开始把目光抛向了澳门这个创造神奇业绩的历史悠久的商埠名城。确实，澳门回归后翻天覆地的巨变非常值得人们好好思考。如果说用来解决历史遗留的香港问题和澳门问题的一国两制方针提出之初，人们还有所疑虑尚属情有可原的话，那香港和澳门回归祖国10多年来一直保持社会繁荣、稳定发展的生动实践，则充分说明作为“实事求是”产物的一国两制方针是有科学根据的，不仅确确实实可行，而且实实在在是行之有效的。然而，实践永无止境，探索和创新也永无止境。作为一项开创性的事业，港澳两个特别行政区在践行一国两制的过程中，难免会出现新问题，甚至面临新挑战，这就更加要求港澳两个特别行政区和祖国



内地的有识之士深化对一国两制理论与实践的分析研究，把自己的认知体系调整到确保一国两制方针落实的高度。正是在这种志在参与的时代大潮牵引下，加之我所在的工作单位就是澳门专门从事一国两制研究的专业学术单位，澳门特别行政区落实一国两制方针的伟大实践便一直成为我关注的领域，我的研究方向也始终围绕一国两制方针的落实和《澳门基本法》的实施所涉及的理论和实践问题。由于身临其境，澳门这个古老的中西文化交汇之地在新时代所焕发出的种种活力和所发生的样样变化，以及在社会经济和政治发展等各方面事业所取得的成就，都是我研究一国两制及《澳门基本法》第一手的丰富生动的素材。

二度来澳后，不知不觉两年多的时间下来，我从事研究工作所获取的点滴心得，有不少都化成了澳门及内地有关报刊上的一些文章。细细读来，这些文章的内容基本上围绕着落实一国两制方针、实施《澳门基本法》以及加强澳门特区制度建设这一主线来展开。虽然文中的一些观点肯定还有不成熟之处，阐述和论证亦还有可完善之地，甚至个别文章中的某些观点及论证或有重复，但这些文章毕竟从一个侧面反映了自己对澳门践行一国两制方针的认识和思索。经澳门大学法学院赵国强和骆伟建两位长期从事《澳门基本法》研究的教授鼓励和推荐，在澳门基金会主席吴志良博士的支持和帮助下，我将近两年多来发表的一些文章作了整理，汇编成书，由澳门基金会出版发行，取名《一国两制与澳门特区制度建设》。一来检视一下自己这些年来的研究工作，二来也便于与其他专家学者共同磋商并讨教。书中收录的文章主要是我近两年来在《政治与法律》《“一国两制”研究》《澳门研究》《澳门月刊》《九鼎》《澳门日报》等报刊上发表的作品，也包括了在有关学术研讨会上发表的论文。

伴随澳门特别行政区社会、经济、政治、文化等各方面事业的不断进步，澳门的人文社会科学研究工作也有了长足的进展，并取得了丰硕的成果，这从2012年举办的第三届澳门人文社会科学研究优秀成果评奖活动中参与人员的踊跃和成果竞争的激烈程度便可见一斑。尤其是一批澳门本地的年轻学人投身于澳门研究，更是让人们们对澳门人文社会科学研究工作的前景充满憧憬并寄予厚望。可以预见，澳门人文社会科学研究工作的向前推进，必将促进澳门人文素质和城市文化形象的进一步提升，进而推动澳门社会、经济、政治和文化的全面发展。澳门人文社会科学研究工作的这种良好发展



态势，与澳门基金会长期以来的精心策划和支持资助密切相关。对此，第三届澳门人文社会科学研究优秀成果评奖活动的评委之一，澳门大学法学院教授骆伟建在发表评委感言时曾动情地说道，澳门人文社科研究的发展固然离不开研究者的努力，但如果没有相应研究经费的支持，没有出版相关的研究成果，没有积极培养、扶持一批又一批的社会科学研究者，就不会有今天的研究成果和局面。澳门基金会在这方面做了大量工作，功不可没。有澳门基金会一如既往的坚定支持，相信澳门人文社会科学的学术布局与建构、研究群体的交流和聚合、理论成果的形成与应用会越来越好。

目前，澳门特别行政区已经迈入了第二个10年发展期，澳门的人文社会科学研究工作也面临新机遇和新挑战。对此，澳门基金会主席吴志良博士在2013年1月3日举办的第三届澳门人文社会科学研究优秀成果奖颁奖典礼上曾寄语澳门学界，澳门社会正值深刻的转型期，日益增加的新问题亟待深入探究，学术界肩负为政府科学施政提供智力支持的责任，应保持清醒的意识和自觉思考，努力构建自主的学术体系。的确，关注并研究澳门在新的发展时期所遇到的新问题、新矛盾，是摆在澳门学界面前的一项责无旁贷的历史使命，沐浴在一国两制阳光下充分享有学术自由的澳门学者更是义不容辞。

本书的写作还得到了澳门基金会黄棣乐先生、黄丽莎、李静莹和吴少媚女士的热心帮助。社会科学文献出版社王玉敏和董晓舒两位责任编辑积极筹划与协调，为本书的及时出版提供了保障。此外，我的同事庄真真和陈慧丹两位博士也在文稿的编排上给予了大力协助。在此，深表谢意！

冷铁勋

2013年2月于澳门新口岸

目 录



自序.....	001
---------	-----

第一编 一国两制与特别行政区制度

一国两制方针的内涵及其特征.....	003
国家“十二五”规划下澳门一国两制的新实践	061
一国两制研究大有可为	
——《我的一国两制观》读后感	071
大胆的尝试 有益的探索	
——记《“一国两制”百科大辞典》出版发行	077
论特别行政区对国家的宪制性义务.....	089
论特别行政区制度在中国特色社会主义制度中的地位.....	105
特别行政区制度令中国特色社会主义制度更具鲜明特色.....	121
论特别行政区制度实施中的若干重大关系	
——以国家层面为视角	133

第二编 基本法与澳门特别行政区政制发展

论《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》在中国特色社会主义法律体系中的地位.....	165
--	-----



《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第18条中“法律”的 词义考析·····	177
基本法实施中的国家意识培养·····	187
《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》关于中葡文使用的规定 ·····	192
人大“释法”有助澳门政制健康发展 ·····	197
准确把握基本法关于行政长官产生办法的规定内容·····	203
《澳门基本法》附件一关于行政长官产生办法的基本制度安排探析 ·····	209
论澳门特别行政区行政长官产生办法修改的法律边界·····	220
论继续保持澳门立法会现行组成结构的必要性·····	234
论澳门政制发展中的行政主导保障·····	249
澳门政制发展与公众参与·····	264
澳门政制发展与经济适度多元·····	274

第三编 高度自治与澳门特别行政区制度建设

澳门应当善用高度自治权·····	281
澳门亟待高素质的中文立法人才·····	285
愚公移山推澳门法律本地化·····	289
培育巩固“爱国爱澳”核心价值观 ·····	295
论澳门法律改革中的公众参与·····	300
澳门公共政策咨询中公众参与的困境及对策分析·····	311
澳门质询制度面临的困境与完善对策·····	325
对构建政府答复质询的常态工作机制的思考·····	335
论政府领导人员特定责任的性质和构成要件·····	347
论澳门政府领导人员特定责任的归责原则·····	357
政府提交法案应重视利益的表达与协调·····	368
政府应强化立法计划的执行力·····	373
政府施政贵在始终坚持加强制度建设·····	379
术语索引 ·····	385



第一编

一国两制与特别 行政区制度

一国两制方针的内涵及其特征*

一 一国两制方针的孕育与定型

一国两制是中国政府根据我国进入社会主义现代化建设时期后国内外形势的发展情况,为了实现祖国的和平统一而确定的一项重要方针。此项方针的提出,最初是为了解决台湾问题,后因香港新界“租约”租期的临近而率先用于解决历史遗留的香港问题,继而又用于解决历史遗留的澳门问题。如今,一国两制方针对于香港和澳门两个特别行政区而言,早已从构想变成了现实,并成为中央政府制定涉及港澳政策的依据。从一国两制方针的形成来看,其本身的提出并非凭空想象,更非一时兴起使然,而是经历了一个从孕育到定型的发展过程。

(一) 一国两制方针来源于“和平解放台湾”方针

邓小平说过:“‘一国两制’构想的提出还不是从香港问题开始的,是从台湾问题开始的。”^① 它清晰地说明一国两制最早是用来解决台湾问题的。关于一国两制方针的来源,目前内地比较一致的看法也认为其来源于毛泽东、周恩来提出的“和平解放台湾”方针。

1949年国民党从大陆败退据守台湾后,两岸形成分离状态,台湾问题由此而生。中华人民共和国成立初期,主张武力解放台湾,实现祖国统一大业。1949年通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》便明确规定,“中华人民共和国中央人民政府必须负责将人民解放战争进行到底,解放中国全部领土,完成统一中国的事业。”为此,中国人民解放军

* 本文原载杨允中等著《“一国两制”理论探析》,澳门理工学院一国两制研究中心,2012年第一版。收入本书时内容和体例有所修订,其中,第一部分“一国两制方针的孕育与定型”及第四部分“结语”系新增内容。

① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993,第102页。



为武力解放台湾进行了相应的准备工作。然而，1950年6月25日，朝鲜战争爆发，美国入侵朝鲜并插手台湾问题，派遣第七舰队进驻台湾海峡，阻挠中国人民解放台湾的行动，武力解放台湾的计划被迫搁浅。

到20世纪50年代中期，基于台湾政局趋于稳定，武力解放台湾增加了难度；美国插手台湾问题，企图分裂台湾使台湾问题复杂化；国内的主要矛盾已经转化为人民群众日益增长的物质文化生活的需要与落后的社会生产力之间的矛盾，党和国家的根本任务已经由解放生产力转变为在新的生产关系下保护和发展生产力等多重因素的考虑，中国政府调整了对台政策，改变武力解放台湾的主张，提出了“和平解放台湾”的方针。

“和平解放台湾”的表述，最早由周恩来在亚非会议上提出来。1955年4月，周恩来总理应邀参加了在万隆召开的亚非会议。周恩来在会议期间多次指出，中国政府愿意和平解放台湾，也愿意与美国就缓和并消除台湾地区的紧张局势问题进行谈判。他强调：“中国人民有权用一切方式解放台湾，包括和平解放的方式在内。但是，和平解放台湾只有在美国放弃侵略和干涉，从台湾和台湾海峡撤走一切武装力量之后才有可能。”1955年5月13日，周恩来在全国人大常委会第十五次全体（扩大）会议上明确提出：“中国人民解放台湾有两个可能的方式，即战争的方式和平的方式，中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解放台湾。”这表明，“和平解放台湾”基本上成为中共中央和中国政府处理台湾问题的一项方针^①。此后，随着形势的发展，“和平解放台湾”的方针逐步得到完善。

“和平解放台湾”方针的基本内容，主要有以下四个方面：①台湾要解放，中国必须统一。中国只有一个，台湾是中国领土不可分割的一部分，解放台湾是中国共产党和全国人民的既定目标。②在台湾回归祖国的前提下，台湾实行高度的自治，大陆不干涉其内部事务。中央政府给台湾留出名额，让台湾参与全国政务的管理。③强调台湾问题是中国的内政，用什么方式解决别国无权干涉。中国人民解放台湾的方式有和平的和战争的两种形式，着眼点是争取用和平的方式解放台湾，但不排除战争的形式。④和平解放的具体途径是国共合作、对等谈判。以国民党尤其是蒋介石为首的实权派为重点

^① 中共中央党史研究室第一研究部编《国共关系的历史回顾与“一国两制”理论研究》，中共党史出版社，2005，第354~355页。



对象,采取多方影响、积极争取的方针,同时建立广泛的统一爱国战线,团结一切可以团结的力量,调动一切可以调动的积极因素,争取台湾早日回归祖国。

“和平解放台湾”的方针确定之后,毛泽东、周恩来进一步阐明了和平解放台湾的具体政策。例如,1956年4月,毛泽东针对国民党军政人员对“和平解放台湾”的方针存在的疑虑表示,“和为贵”“爱国一家”“爱国不分先后,以诚相见,来去自由”。6月28日,周恩来代表中国政府宣布:“我们愿意同台湾当局协商和平解放台湾的具体步骤和条件,并且希望台湾当局在他们认为适当的时机,派遣代表到北京或其他适当的地点,同我们开始这种商谈。”7月16日,周恩来在接见原国民党“中央通讯社”记者曹聚仁时指出,国共两党有过两次合作,“为什么不可以第三次合作呢?台湾是内政问题,爱国一家,为什么不可以来合作建设呢?我们对台湾绝不是招降,而是要彼此商谈,只要政权统一,其他都可以坐下来共同商量安排的。”在这里,周恩来明确提出了国共第三次合作的问题。

1960年5月22日,毛泽东主持中共中央政治局常委会议,研究对台问题,并确定了对台工作的总方针。这一方针后来被周恩来归纳为“一纲四目”。“一纲”是台湾必须回归祖国。“四目”是:台湾回归祖国后,除外交必须统一于中央外,所有军政大权、人事安排由蒋介石决定;台湾所有军政及建设经费不足,由中央拨付;台湾社会改革可以从缓,协商解决;双方约定,不派人进行破坏对方团结之事。

“一纲四目”的目标很明确,那就是国家要统一。其内容也比较具体,那就是由武力方式统一改变为和平方式统一,在坚持国家统一的大原则下,台湾地区的社会制度可以有时间、有条件地维持不变,但最终仍然是要实现社会制度的统一化,仅仅是统一的过程和条件可以讨论,那时还没有形成统一后可以有不同的社会制度存在的设想^①。可惜,由于种种复杂的原因,在当时的历史条件下,国共两党没能够进行第三次合作,和平解决台湾问题的设想未能实现。但是,毛泽东、周恩来等人从解决台湾问题的实际出发所作的一些设想和探索,所提出的若干带原则性的意见,为后来邓小平提出一国两制科学构想,提供了思想先导。“和平解放台湾”的方针,特别是“一纲

① 骆伟建:《澳门特别行政区基本法新论》,社会科学文献出版社,2012,第19页。



四目”便成为一国两制的来源。尽管当时集中体现“和平解放台湾”方针的“一纲四目”与当今的一国两制方针相比，仍有着原则的区别和质的差异，但其倡导以和平方式统一国家以及针对台湾的特殊情况所作的一些设想，为后来邓小平提出一国两制科学构想直接提供了富有启发意义的营养素材，是一国两制方针的思想渊源。

（二）一国两制方针孕育于对台九条方针政策

20世纪70年代末，国内和国际形势发生了深刻变化，为确立和巩固和平解决台湾问题的方针创造了新的有利条件。

1978年12月，中国共产党十一届三中全会重新恢复了实事求是的思想路线，并且决定将党和国家工作的重心转移到经济建设上来。同月，中美决定自1979年1月1日起建立外交关系。美国承认中华人民共和国政府是中国唯一的合法政府，并承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分。在此背景下，以邓小平为核心的中央第二代领导集体从国家和民族的根本利益出发，在毛泽东、周恩来等关于争取和平解放台湾思想的基础上，确立了和平统一祖国的大政方针，逐渐形成了一国两制与和平统一的战略构想。

中国共产党十一届三中全会公报首次以“台湾回到祖国怀抱，实现祖国统一大业”来代替以往“解放台湾”的提法。三中全会刚结束，1979年元旦，全国人大常委会发表《告台湾同胞书》，郑重宣布关于台湾回归祖国，实现国家统一的大政方针。其中特别指出：“我们的国家领导人已经表示决心，一定要考虑现实情况，完成祖国统一大业，在解决统一问题时尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的政策和办法，不使台湾人民蒙受损失。”这里所说的“尊重台湾现状和台湾各界人士的意见”和“采取合情合理的政策和办法”，实际上已经包含有一国两制的构想^①。

《告台湾同胞书》是新时期中国共产党和中国政府对台方针的重要宣示，标志着对台方针政策的重大转变。1979年1月30日，邓小平访问美国，在向美国参、众两院议员解释中国政府的对台政策时指出，“我们不再使用‘解放台湾’这个提法了。只要台湾回归祖国，我们将尊重那里的现

^① 王叔文主编《香港特别行政区基本法导论》（修订本），中共中央党校出版社，1997，第1页。



实和现行制度。”这是我国领导人最早公开表示要用一国两制的办法解决台湾问题。

1981年9月30日，全国人大常委会委员长叶剑英对新华社记者发表谈话，进一步阐述台湾回归祖国、实现和平统一的九条方针政策（后来被称为“叶九条”）。其中最重要的是：①建议举行中国共产党和中国国民党两党对等谈判，实行第三次合作，共同完成祖国统一大业；②国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权，并可保留军队，中央政府不干预台湾地方事务；③台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，同外国的经济、文化关系不变，私人财产、房屋、土地、企业所有权、合法继承权和外国投资不受侵犯。“叶九条”是中国共产党和中国政府在新时期对台方针政策的进一步深化与发展，它丰富了一国两制构想的内容。

1982年1月11日，邓小平在一次谈话中，第一次把解决台湾问题的构想概括为一国两制。他说：“九条方针是以叶副主席的名义提出来的，实际上是‘一个国家，两种制度’。两种制度是可以允许的，他们不要破坏大陆的制度，我们也不破坏他那个制度。不只是台湾问题，还有香港问题，大体也是这几条。”这是邓小平首次提出“一个国家，两种制度”的概念。1984年12月19日，邓小平在会见来访的撒切尔夫人时再次说道：“1981年国庆前夕叶剑英委员长就台湾问题发表的九条声明，虽然没有概括为‘一国两制’，但实际上就是这个意思。”^①

为了使一国两制的推行获得宪法上的依据，1982年修改宪法时，特地在宪法总纲中，对特别行政区作了专条规定。《宪法》第31条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”宪法修改委员会副主任委员彭真在向五届全国人大五次会议作《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》时就此指出，《宪法》第31条的规定，正是因为考虑到台湾实现和平统一后，可作为特别行政区享有高度自治权这种特殊情况的需要而增写的。彭真在报告中同时还指出，“在维护国家的主权、统一和领土完整的原则方面，我们是决不含糊的。同时，在具体政策、措施方面，我们又有很大的灵活性，充分照顾台湾地方的现实情况和台湾人民以及各方面人士的意愿。这是我们处

^① 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社，1993，第102页。



理这类问题的基本立场。”其中的“这类问题”，彭真的报告虽没有作出具体说明，但从其基本精神来看，除台湾问题外，应该还包括了香港、澳门在内的历史遗留问题。对此，廖承志在1983年就曾指出：“《宪法》第31条规定，必须时设立特别行政区。这是双关的，既是对台湾说的，也是对港澳说的。”^①

1983年6月26日，邓小平在会见美籍华人学者时，进一步阐述了实现台湾和祖国大陆和平统一的构想（后来被称为“邓六条”）。其要点是：①台湾问题的核心是祖国统一。和平统一已成为国共两党的共同语言，从而构成了第三次国共合作的基础。②坚持一个中国，制度可以不同，但在国际上代表中国的，只能是中华人民共和国。③不赞成“完全自治”的提法，“完全自治”就是“两个中国”。自治应有一定的限度，条件是不能损害统一的国家利益。④统一后，台湾作为特别行政区，可以实行与大陆不同的制度，可以有其他省市自治区所没有而为自己所独有的某些权力。拥有立法权和司法权，终审权不须到北京。台湾还可以有自己的军队，只是不能构成对大陆的威胁。大陆不派人去台，不仅军队不去，行政人员也不去。台湾的党政军等系统，都由台湾自己来管。中央政府还要给台湾留出名额。⑤和平统一不是大陆把台湾吃掉，也不是台湾把大陆吃掉，所谓“三民主义统一中国”是不现实的。⑥实现统一的适当方式是举行国共两党平等会谈，实行国共第三次合作，不提中央与地方谈判，双方达成协议以后，可以正式宣布，但不允许外国势力插手，那只能意味着中国还未独立，后患无穷。

“邓六条”使一国两制的构想更加完备、充实，更加具体化、系统化。至此，一国两制的构想形成了比较完整的内容，其核心就是：在坚持实现国家统一的前提下，在国家的某些地区建立特别行政区，实行高度自治，保留原有的社会制度和政策不变^②。

（三）一国两制方针定型于对港澳十二条方针政策

中华人民共和国成立之时，除面对因国共内战而遗留的属内政范畴的台

① 王禹：《“一国两制”构想的形成、发展及其实践》，《“一国两制”研究》2011年第8期。

② 骆伟建：《澳门特别行政区基本法新论》，社会科学文献出版社，2012，第20页。



湾问题外，还要面对历史遗留的中英间的香港问题和中葡间的澳门问题。中华人民共和国成立后，在冷战的特定氛围中，在相当长的时期内对香港问题一直持这样的基本立场和态度：“香港是中国的领土，中国不承认帝国主义强加给中国的三个不平等条约。对于这一历史遗留问题，中国政府一贯主张在适当时机通过谈判和平解决，在此之前暂时维持现状。”^① 基于战略考虑，中国政府对香港采取了“长期打算，充分利用”的方针，香港几乎成了中国当时唯一的对外通道，它对于打破以美国为首的西方对中国的遏制和封锁作用巨大。

到了20世纪70年代中后期，香港的发展已如日中天，它的许多经济指标已居亚洲甚至世界前列。然而，香港当时经济的发展也面临一个十分棘手的问题，那就是新界“租约”问题。因为即使按照英方所谓的有关香港三个条约有效的观点，新界租期到1997年6月30日也将届满。丧失了占整个香港面积90%以上的新界，香港也便失去了最为广大的投资场所。因此，自新界“租约”问题浮现以来，英国政府就开始不断就此试探中国的态度。

1979年初，邓小平开始考虑用1978年下半年中美建交谈判中他提出的，以一个国家容许两种社会制度的方式解决台湾问题的新构想来解决香港问题。在香港总督麦理浩1979年3月访华时，邓小平对他说过：“我们把香港作为一个特殊地区、特殊问题来处理，到了1997年，……香港可以搞它的资本主义，我们搞我们的社会主义，因此，请各国投资者放心。”毋庸置疑，直到1981年底，香港问题的解决都是排在台湾之后的。但到了1982年，形势有了很大的改观，“香港问题不再是可以延续的问题，一种新的排列方式出现了，统一香港成了倾力以赴，必须达成的任务”^②。1982年4月6日，邓小平曾向来访的英国首相希思询问是否同意按中国对台“九条”方针的路线来解决香港问题。而1982年《中华人民共和国宪法修改草案》第30条有关“特别行政区”的规定则为一国两制奠定了法律基础。同年9月22日，英国首相撒切尔夫人访问北京，中英两国领导人开始就香港问题举行会谈。中国领导人正式通知英方，中国政府决定在1997年收回整个香港

① 朱健华：《中华人民共和国大事纪事本末》，吉林教育出版社，1992，第1295页。

② 罗拔·郭瞳：《香港的终结——英国撤退的秘密谈判》，明报出版社，1993，第77页。