



清华大学港澳研究中心 主办

港澳咨议

内部资料

总第 10 期

2019 年第 8 期

【编者按】2019 年 12 月 22 日，清华大学港澳研究中心主办的“一国两制”的澳门实践：经验与展望暨庆祝澳门回归祖国二十周年学术研讨会在珠海横琴举办。清华大学深圳国际研究生院兼职教授曹二宝在会上做主旨报告，从“一国两制”下港澳独特优势的异与同的角度，谈习近平总书记重要讲话的一点体会。

“一国两制”下港澳独特优势的异与同

曹二宝*

2018 年 11 月 12 日，习近平主席在北京会见香港澳门各界庆祝国家改革开放 40 周年访问团时指出：“在国家改革开放进程中，港澳所处的地位是独特的，港澳同胞所作出的贡献是重大的，所发挥的作用是不可替代的。”“国家改革开放从一开始就注入了香港、澳门活力元素。40 年来，港澳同胞在改革开放中发挥的作用是开创性的、持续性的，也是深层次的、多领域的。”他指出，“对香港、澳门来说，‘一国两制’是最大的优

* 清华大学深圳国际研究生院兼职教授，中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室研究部原部长、国务院参事室原特约研究员。

势，国家改革开放是最大的舞台，共建‘一带一路’、粤港澳大湾区建设等国家战略实施是新的重大机遇。我们要充分认识和准确把握香港、澳门在新时代国家改革开放中的定位，支持香港、澳门抓住机遇，培育新优势，发挥新作用，实现新发展，作出新贡献。”

一、港澳相异

早在 1983 年 6 月，邓小平就指出：“在一个统一的国家内，有不同的社会制度，这是史无前例的。实际上，真正统一了，台湾一个制度，香港一个制度，大陆一个制度，大陆是社会主义制度。”这体现了一个很清楚的思路，同属实行不同于大陆或内地也就是国家主体制度的“另一制”，即资本主义制度，香港的制度与台湾的制度不同。同样，澳门的制度也与香港的制度不同，各具特色。主要有以下差异：

1. 香港有“双普选”，澳门没有

香港基本法第 45 条：香港“行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。”第 68 条：“立法会

的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标。”澳门基本法没有上述规定。就是说，澳门资本主义制度中，没有“双普选”的宪制安排。实践证明，这是回归后澳门整体政局比香港政局稳定很多的一个深层的制度原因。

大家可能注意到了，“双普选”这样的制度安排，港澳回归前都没有；回归后只是香港有；用“一国两制”方式解决台湾问题的基本方针政策（1981年9月，史称“叶九条”）也没有。我一直有个想法，普选不是“一国两制”的题中应有之义。香港基本法颁布（1990年4月）之前就确定的国家对港澳基本方针政策（1983年4月），和阐明这些方针政策的中英联合声明（1984年12月）和中葡联合声明（1987年4月），以及香港基本法颁布之后才出台的澳门基本法（1993年3月），都没有普选的规定，只是香港基本法有这个规定。证明“普选”是一个很特殊的制度安排，并非“一国两制”的本义。

2. 香港立法会没有委任议员，澳门立法会有

香港基本法第68条：“立法会由选举产生。”澳门基本法第68条：“立法会多数议员由选举产生”。

就是说，香港立法会没有而澳门立法会有不是选举而是行政长官“委任”的议员。

虽然香港基本法规定，行政会议成员中有立法会议员，但这些获行政长官委任的“兼职”议员，也是选举产生的，权力来源就出现了矛盾：来自行政长官和来自选民？这个矛盾是很难调和的。所以，香港回归不久，首任特首董建华先生就同意这些“兼职”议员在行政会议，即协助特首决策的机构开会时，对特首的决策可以不表态。但澳门不一样，立法会保留了委任议员，由于权力来源只是行政长官而非选民，他们就可以帮助政府去做立法会里那些由选举产生的议员的工作。实践证明，这也是澳门回归后整体政局比香港稳定的一个深层的制度原因。

3. 香港有金融市场，澳门没有

香港是仅次于纽约和伦敦的第三大国际金融中心，已形成完备发达的黄金、证券、期货、汇率、利率等金融市场。澳门迄未形成金融市场。国际金融中心的前提，必须有完备的金融市场，澳门没有。也不会有，因为澳门有博彩业，必然有“洗钱”行为，而完备的金融市场严禁“洗钱”。这也是美国的赌业只能在拉斯维加斯，

不在纽约，香港和伦敦都不能有博彩业的重要原因。此外，还有一个深层原因，就是完善的国际金融市场，是跟普通法联系在一起的，因为普通法已经融入了国际经济贸易金融等制度体系。澳门不会成为国际金融中心，其中一个很重要的原因，就是澳门实行的不是普通法。实行欧陆法系的法兰克福、东京等国际金融中心，之所以没法跟香港在国际金融中心的地位相比，这也是一个深层原因。

澳门不能替代香港，还有一个重要表现，就是它没有形成人民币结算中心。澳门回归 20 周年前夕，很多朋友期望国家会不会作这个宣布。我认为这是不可能的。离岸人民币结算，目前 80% 在香港，澳门只有不到 1%：0.8%。

4. 港澳中国同胞中，香港有 300 万有资格成为英国海外公民（BNO），其中 25 万有资格申领“居英权”：澳门均没有

按照英国籍法，香港出生的中国人是“英属土公民”（BNTC），没有居英权。1981 年英国修改国籍法，香港上述居民，在 1997 年 7 月 1 日改为“英海外公民”（BNO），仍没有“居英权”，但必须在 1987 年 1 月到

1997年9月30日期间向英方申领。申领截止日期前未足额，但获发BNO护照的港人的子女和香港出生的港人在上述日期后，可继续申领。

中方先是1984年12月在中英联合声明的备忘录中声明，后是1997年5月在全国人大常委会对国籍法的解释中规定：1997年6月30日前在香港出生的中国人，即使领取了“英国海外公民”（BNO）护照，仍是中国公民，所持BNO护照视同旅行证件，在中国境内不受英领事保护。

1992年起，英方给香港BNO持有人中的5万家庭（约25万名额）“居英权”。这是英方单方改变其BNO政策，有“居英权”的BNO带有国籍性质。中方不承认，并在香港基本法中规定，所有必须由香港中国公民担任的公职，包括行政长官及其参选人，都不得有外国居留权。同时宣布，只要放弃“居英权”，这些港人仍可担任香港基本法规定的上述公职。

以上情况，澳门均没有，所以澳门基本法对必须由澳门中国公民担任的公职，只在第49条规定：“行政长官在任职期内不得具有外国居留权”。就是说，澳门基本法对澳人担任社会公职有外国居留权的限制，只限

于特首，且是“任职期内”，就是说特首参选人，也可有外国居留权。这决不是在外国居留权问题上，澳门基本法比香港基本法规定宽松，而是澳门中国同胞当中无此问题，而香港中国同胞有这个问题。

当然，有资格取得 BNO 的港人，包括持 BNO 护照的港人及其中有“居英权”者，既然仍是中国公民，就仍是我们的同胞。我们不会因此而把他们推到反对派那边去。这些人可能比较多的是所谓“黄丝”，但绝大多数“黄丝”也是朋友。谨记毛泽东和邓小平的谆谆教诲：毛泽东(1935年12月《论反对日本帝国主义的策略》)：“‘为渊驱鱼，为丛驱雀’，把‘千千万万’和‘浩浩荡荡’都赶到敌人那一边去，只博得敌人的喝彩。”邓小平(1984年10月3日会见港澳同胞国庆访问团)：选择执政的爱国爱港者，“左翼的当然要有，尽量少些，也要有点右的人，最好多选些中间的人。这样，各方面人的心情会舒畅一些。处理这些问题，中央政府从大处着眼，不会拘泥于小节。”

5. 公职人员就职宣誓：澳门规定要宣誓“效忠国家”，香港无此规定

澳门基本法第 106 条：行政长官等公职人员“在就职时，除按本法第一百零一条的规定宣誓（即依法宣誓拥护澳门基本法，效忠澳门特别行政区）外，还必须宣誓效忠中华人民共和国”。香港基本法第 104 条：行政长官等公职人员“在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。”就是说，港澳公职人员的就职宣誓，澳门有“效忠国家”，香港没有。

这绝非香港公职人员不须“效忠国家”，而是香港、澳门基本法对担任公职的外国居留权的限制不同：前者规定“不得具有”，而后者除特首外未做规定。加之，两部基本法的宣誓条款，都有一个特殊的处理，就是整部基本法里谈到“特别行政区”的时候，只在这个条款中加了一个前缀：“中华人民共和国”。体现了鲜明的立法本意：效忠港澳特区与“效忠国家”一致，爱港澳与爱国家一致。

6. 澳门有“土生葡人”：香港无；香港有“新界原居民”：澳门无

澳门基本法第 42 条：“在澳门的葡萄牙后裔居民的利益，依法受澳门特别行政区的保护，他们的习俗和

文化传统应受尊重。” 所谓“葡萄牙后裔居民”，俗称“土生葡人”，就是在澳门出生的葡人及其后代。香港无此类居民。

香港基本法第 40 条：“新界原居民的合法传统权益受香港特别行政区的保护。” 所谓“新界原居民”，就是 1898 年在港英地政署的地图上有的新界村落内的男性居民及其男性后代，澳门居民中并无这类人。

7. “爱国”是澳门的核心价值，香港的核心价值尚无“爱国”

2019 年 12 月 20 日，习近平在澳门回归 20 周年庆典讲话指出：“爱国爱澳核心价值在澳门社会居于主导地位”。大家看，习近平和中央其他领导同志有关香港的论述，都没有相同或类似的提法。这就是港澳政治生态的重大差异。也是中央解决港澳问题“先难后易、先港后澳”的一个重要依据。大家知道，邓小平解决澳门问题有一个决策部署：即使条件成熟了，也要“拖一下”，就是基于港澳政治生态的这一重大差异。

一是，1983 年 10 月 4 日，即 9 月 26 日中英草签了解决香港问题联合声明之后第 8 天，邓小平宣布（会见港澳同胞庆祝国庆访京团）：“澳门问题的解决当然也

是澳人治澳，‘一国两制’。”并说：“澳门问题的解决，想用香港的方式，我们以前不讲，是不要因为澳门问题影响了其他。”

二是，1987年3月27日，中葡签署解决澳门问题的联合声明时，邓小平对来华签署声明的葡萄牙首相说：“就澳门问题来说，解决的条件早已成熟，你们早就想把澳门还给我们。我们拖了一下，主要是当时对用什么方式解决澳门问题还没有考虑成熟。因为解决了澳门问题，香港、台湾问题怎么办？”

重温邓小平这些讲话，有一个重要认识和思路：澳门问题相对香港问题较好解决，但是如果澳门问题先解决了，香港问题就不好解决了。这个认识和思路，恐怕在今天，也应给予特别的重视。比如，港澳回归前，澳门已是“半个解放区”，早已是港澳和内地的共识。再如，澳门回归的时候，解放军进驻澳门的路线是完全公开的，当时我来澳门出差，沿途任何一个司机都会告诉你驻军进驻澳门的具体路线，表示期盼和欢迎解放军进驻澳门。而香港回归时，解放军进驻香港的路线，是完全保密的。又如，在澳门，中联办同事到处都可以说自己是中联办的，大家都会给予礼遇。在香港就不一样，中联办工作

要非常低调，很多事情还是不好办。邓小平当年解决港澳问题“先难后易、先港后澳”这个认识和思路，确实值得我们认真研究。

对香港和澳门的差异，我初步概括了七条，是想说明，为什么澳门回归以来运作较香港平稳，就是得益于先解决香港问题的正反两方面的经验，而不是相反。今天推动“一国两制”事业行稳致远，是否也须谨记邓小平这两句警示性的名言：“解决了澳门问题，香港、台湾问题怎么办？”“不要因为澳门问题影响了其他”。

二、港澳相同

全国 655 城市，港澳以下特点是全国只有这两个城市才有。澳门不同于内地各城市的特殊地位和独特优势，就在其中

1. 实行与国家主体制度不同的“另一制”

澳门基本法、香港基本法第 5 条：澳门、香港“特别行政区不实行社会主义的制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变。”这就是中国特色社会主义的一个重要特色：国家容许在港澳这两个地方，可以实行跟国家主体制度完全不同的制度。确如

邓小平所说（1983年6月21日）：“以社会主义制度为主体的国家包含不同的制度，马克思没有讲过这个问题，我们大胆地提了。如果不这样设想，绝对不可能统一。”港澳回归后“一国两制”的成功实践证明，港澳必须维护国家统一就是“求大同”，又实行跟国家主体制度不同的制度，就是“存大异”。正如习近平指出（2017年7月1日）：“一国两制”“体现的一个重要精神就是求大同、存大异。”

特别重要的是，十九届四中全会做决定（2019年10月31日），首次将“一国两制”列为国家治理的13个“制度体系”之一。第一个制度体系是党的领导，第二个制度体系是全国人民代表大会制度，等等，我们都非常熟悉；“一国两制”也是国家治理的制度体系，这是第一次。标志它从“基本方针政策”或“国策”，提升为“制度体系”了。这是十九届四中全会的重要贡献。大家可能注意到了，13个“制度体系”都没有时间上限。“一国两制”列入其中，也就没有了时间上限。这是与邓小平这段名言一脉相承：“我们的社会主义制度是有中国特色的社会主义制度，这个特色，很重要的一个内容就是对香港、澳门、台湾问题的处理，就是‘一国两制’。”2019年12月20日，习近平接见中央驻澳机构和

中资机构负责人时指出：当前及今后一段时间，港澳工作的纲领和指导方针，就是坚持和完善“一国两制”这个制度体系。

习近平为核心的党中央首次提出一个重要思想：要建设实行资本主义制度的港澳。这就是习近平著名的“两个建设好”论（2017年4月1日香港回归20周年庆典）：“我们既要把实行社会主义制度的内地建设好，也要把实行资本主义制度的香港建设好。我们要有这个信心！”这同邓小平有关内地绝不能走资本主义道路和香港不能搞社会主义的系列论述，一脉相承。重温这些论述，有助我们学习、掌握和实践习主席“两个建设好”这个完整准确阐述“一国两制”的经典论述：

一方面，邓小平反复强调：国家主体即内地，包括上海、深圳都不能搞资本主义，否则会是“历史倒退”，会出现“世界性难民问题”，香港会首当其冲，就没有繁荣稳定可言。1987年6月，他会见香港客人时指出：“外资到上海去，当然不是整个上海都实行资本主义制度。深圳也不是，还是实行社会主义制度。”1991年2月，他视察上海时说：“上海浦东和深圳要回答一个问题，姓‘社’不姓‘资’，两个地方都要做标兵。这是

个大原则。”大家可能注意到了，“标兵”就是“先行示范区”。2019年8月18日，党中央、国务院发出了支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见，就是落实邓小平有关深圳要当姓“社”不姓“资”的“标兵”的指示。实际上，早在1979年3月，邓小平就解决香港问题首次提出“一国两制”时，就特别指出：“深圳必须和资本主义有一个边界。”

另一方面，邓小平反复强调：“为了发展，我们在香港容忍和鼓励资本主义。”（1992年“南巡讲话”）；1987年4月，他会见香港基本法草委时指出：“社会主义国家里允许一些特殊地区搞资本主义，不是搞一段时间，而是搞几十年、成百年。”1988年6月，他对各国来京参加国际会议的代表说：“实际上，五十年只是一个形象的讲法，五十年后也不会变。前五十年是不能变，五十年之后是不需要变。”特别是1984年12月29日，邓小平会见来华签署联合声明的英国首相时指出：“如果用社会主义来统一，香港人民不会接受，英国人民也不会接受，勉强接受了，就会造成混乱局面，即使不发生武装冲突，香港也是一个萧条的香港，后遗症很多的香港，不是我们所希望的香港。”这就是向世界宣示，坚定不移走中国特色社会主义道路的中国共产党人，非常

清楚港澳这两个地方绝对不能也不会搞社会主义。否则，港澳人民肯定不会接受，不接受的激烈反应会有两个：一个是“武力冲突”，一个是“混乱局面”；后果必然是三个：一个是“萧条的香港”，一个是“有很多后遗症的香港”，一个是“不是我们所希望的香港”。

2. 国家专定“基本方针政策”和“宪制性法律”

国家只对港澳这两个地方，专门制定了“基本方针政策”和“宪制性法律”。就是因为，只在港澳这两个地方实行国家主体不实行，或者说全国其他地方都不实行的资本主义制度。中国目前只有两部宪制性法律，分别规定了港澳这两个地方实行的制度：一部是1990年4月颁布的香港基本法，一部是1993年3月颁布的澳门基本法。资本主义诞生几百年来，还没有一部如港澳基本法这么全面详尽的制度法典。可见我们党和国家坚持“一国两制”的法律基础非常地坚实。

所谓宪制性法律，就体现在它有一个“凌驾性”条款，表述上跟宪法几乎是一样的，就是“不得与本法相抵触”。除了宪法，任何一部全国性法律，甚至经济特区条例，都没有这个凌驾性条款。

但宪制性法律并不是最高的，除了不能抵触宪法外，还不能抵触“基本方针政策”。澳门基本法第 144 条、香港基本法第 159 条：“本法的任何修改，均不得同中华人民共和国对澳门、香港既定的基本方针政策相抵触。”这也是“凌驾性条款”，突出了“基本方针政策”是“宪制性法律”，即港澳基本法都不能触碰或逾越的天花板。

“基本方针政策”写在哪儿了呢？写在了两个联合声明里。1987 年 3 月 26 日中葡签署的联合声明第二条；和 1984 年 12 月 19 日中英签署的联合声明第 3 条，和两个联合声明的附件一，都是中国政府“声明”和“阐明”收回港澳以后，将在港澳实行的“基本方针政策”。

港澳两部基本法的序言，对“基本方针政策”同“宪制性法律”和联合声明这三者的关系，讲得非常清楚。一是，“基本方针政策”由联合声明予以阐明：“国家对澳门、香港的基本方针政策，已由中国政府在中英、中葡联合声明中予以阐明。”就是说，“基本方针政策”由联合声明予以阐明。二是，“基本方针政策”由港澳基本法即“宪制性法律”来保障实施：“根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会特制定中华人民共和国香港、

澳门特别行政区基本法，规定香港、澳门特别行政区实行的制度，以保障国家对香港、澳门的基本方针政策的实施。”从这个角度看，港澳基本法与其说是“授权法”，不如说是“制度法”。

这里有个问题，阐明“基本方针政策”的两个联合声明，是否历史文件？两个联合声明都有这么一条（中葡第6条、中英第7条）：联合声明的签署双方“同意，上述各项声明和本联合声明的附件均将付诸实施”。这里说的“声明”和“附件”，既有港澳领土和政权交接的安排，也有中国政府对上述“基本方针政策”的阐明。就中英和中葡都已“付诸实施”的港澳的交接安排看，两个联合声明的这部分内容，随着港澳先后回归中国，毫无疑问都是历史文件了，葡萄牙和英国不再对港澳有任何责任或义务，更无权干涉港澳事务。这就是中国政府在港澳回归前一再申明的原则立场：港澳问题回归前是中英或中葡两国的事，他国不可干涉；回归后是中国内政，任何国家包括英葡不得干涉。

但就两个联合声明的第3条（中英）或第2条（中葡）和附件一看，由于是中国政府“声明”和“阐明”对港澳的“基本方针政策”，“付诸实施”的时间，起

点分别是 1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日，长度都是“五十年”。实际上，邓小平已将中国“信守”在联合声明中的“诺言”（就是“基本方针政策”），提升到中共中央和中国政府“国际上说话算数”和泱泱大国的国际信用、风度、尊严和准则的高度，宣布“联合声明确定的内容”，不仅管 13 年（香港过渡时期），而且管 50 年，50 年以后也“变不了”：

一是，中英联合声明签署前一年半，1983 年 6 月 25 日，他对全国“两会”港澳代表和政协委员说：“联合声明确定的内容肯定是不变的。我们中央政府、中共中央即使在过去的动乱年代，在国际上说话也是算数的。讲信义是我们民族的传统，不是我们这一代才有的。这也体现出我们古老大国的风度，泱泱大国嘛。作为一个大国有自己的尊严，有自己遵循的准则。我们在协议中说五十年不变，就是五十年不变。我们这一代不会变，下一代也不会变。到了五十年以后，大陆发展起来了，那时还会小里小气地处理这些问题吗？所以不要担心变，变不了。”

二是，中英联合声明签署当天，1984 年 12 月 19 日，他对来华签署声明的英首相和“全世界人民”说：“再

过十三年，再过五十年，会更加证明‘一国两制’是能行得通的。人们担心中国在签署这个协议后，是否能始终如一地执行。我们不仅要告诉阁下和在座的英国朋友们，也要告诉全世界的人民：中国是信守自己的诺言的，也相信自己的‘一国两制’的主张是行得通的。”

三是，中英联合签署翌日，1984年12月20日，邓小平对一位香港知名人士指出：“联合声明是国际上都承认的，有法律效力。”又说：“联合声明已经规定很详细了，有了它，基本法就可以搞得简要一些。”“香港人担心的问题，联合声明中差不多都有规定，还有什么需要更详细的规定呢？”

联系港澳基本法序言都明确的联合声明是国家阐明港澳基本方针政策的“载体”，从邓小平强调的它所体现的中国国际信用这个意义上看，恐怕不好笼统说是联合声明是历史文件。

1985年6月12日，凌青（清代抗英名将、虎门销烟民族英雄林则徐的五世孙，我国第3任常驻联合国首席代表）奉命与英国常驻联合国代表一起，办理中英联合声明在联合国登记手续。他后来回忆说：中英联合声

明“交到联合国正式登记，就成了联合国的一个正式文件，就有了联合国的约束力，得到国际社会的确认。”

3. 澳人治澳、港人治港

澳门、香港基本法第3条：澳门、香港“特别行政区的行政机关和立法机关由澳门、香港永久性居民依照本法有关规定组成。”港澳特区政权机关组成人员的人事政策，不同于内地各级政权的全国范围“五湖四海”，而是只限于港澳“当地人”。国家对港澳基本方针政策的“澳人治澳”、“港人治港”，也因此法律化了：创设了两个新的法律概念，即香港和澳门“永久性居民”。

值得注意的是，按照港澳基本法的上述规定，“澳人治澳”、“港人治港”只适用港澳的“行政机关和立法机关”，不含司法机关即港澳法院。再看港澳基本法的以下规定：澳门基本法第87条：澳门各级法院“法官的选用以其专业资格为标准，符合标准的外籍法官也可聘用。”香港基本法第92条：香港“法官和其他司法人员，应根据其本人的司法和专业才能选用，并可从其他普通法适用地区聘用。”无论“外籍法官”，还是“从其他普通法适用地区聘用”的法官，都是外国人。联系港澳基本法有关“永久性居民”的定义都包括外国人，

是否可以说，参加“治港”或“治澳”的“港人”或“澳人”当中，可以有外籍人或外国人？这在内地各级政权包括各级法院，都是绝对不允许的。

这就提出一个问题：港澳政权组成人员的这项特殊的人事政策，是不是中英或中葡谈判的结果，或中国政府所谓“让步”？非也。大家知道，中国政府有关港澳的“基本方针政策”，包括“澳人治澳”、“港人治港”中的“港人”或“澳人”当中，可以有外籍人或外国人，完全是中国共产党独立自主地制定的政策，是在中英有关香港前途问题的谈判以前，就确定了的。1982年4月6日，就是同年9月英国首相访华谈判香港问题之前5个多月，邓小平对访华的英国前首相讲了一段话，后来写入了1983年4月国务院港澳办上报中共中央政治局并经政治局批准的中国政府有关港澳的“基本方针政策”（史称“十二条”）。邓小平说：“中国要维护香港作为自由港和国际金融中心的地位，也不影响外国人在那里的投资，在这个前提下，由香港，包括在香港的外国人管理香港。我们新宪法有规定，允许建立特别行政区，由香港人自己组成政府，不管是华人、英国人或其他人都可以参加，可以做政府雇员嘛，甚至成为香港政府的成员都可以考虑。”

4. 高度自治但非“完全自治”

澳门、香港基本法第 2 条：全国人大“授权澳门、香港特别行政区依照本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。”注意这里有两个要点：一是港澳自治来自中央的授权，不是自身固有的；二是港澳的自治是“高度”，不是“完全”。邓小平特别指出：“我们不赞成‘完全自治’的提法。自治不能没有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘两个中国’，而不是一个中国。”就是说，“完全自治”就是独立。

高度自治与“完全自治”的区别，就在于中央有没有或是不是依法行使对港澳的管治权。港澳基本法都规定了中央可直接或间接行使对港澳的管治权，也可协助行使管治权。香港回归 20 年前后出现“港独”，其骨干分子一度混入政权机关，就与港澳基本法无关了。实践中这方面对基本法的走样、变形，可能是深层原因。

5. 外事权、区旗、区徽

澳门、香港基本法第 3 条：“中央人民政府授权澳门、香港特别行政区依照本法自行处理有关的对外事

务。”第 10 条：澳门、香港特区“还可使用香港特别行政区区旗和区徽”。

“香港由香港人自己管理，组织地方政府，作为中国的特别行政区，挂中国国旗，也可能有个地方的旗帜，这可以商量，因为它也有些外事活动和国际交往。保留这样一个香港对我们益处比较大。”

6. 有限自由港

澳门基本法第 110 条、香港基本法第 114 条：澳门、香港“特别行政区保持自由港地位，除法律另有规定外，不征收关税。”澳门基本法第 111 条、香港基本法 115 条：澳门、香港“特别行政区实行自由贸易政策，保障货物、无形财产和资本的流动自由。”所谓“有限自由港”：除了对少数商品征收少量关税并有某些贸易限制外，对所有商品进出口都实行免税。作为自由港，香港早于澳门：1840 年 6 月，侵华英军司令宣布香港是自由港；1845 年 11 月，葡国王宣布澳门是自由港。

7. 单独关税区

澳门基本法第 112 条、香港基本法第 116 条：澳门、香港“特别行政区为单独的关税地区。”单独关税区，

就是非主权国家的地区行使主权国家的海关税收政策。早在 1948 年 6 月，香港就由英国以所谓“宗主国附属领土”加入关贸总协定（GATT）而获单独关税区地位；1986 年 4 月 23 日，英方声明香港成为 GATT 的缔约方，中方确认 1997 年 7 月 1 日起香港继续这个地位。澳门则是在 1978-1987 年期间，由葡国以所谓“宗主国附属领土”纳入 GATT 延长议定书，而获单独关税区地位；1991 年 1 月 15 日，葡方声明 11 月起澳门成为 GATT 的缔约方；同日，中方确认 1999 年 12 月 20 日起澳门继续上述地位。港澳也因取得了 GATT 缔约方地位，而在 1995 年 1 月 GATT 变成 WTO（世贸组织）时，同为 WTO 创始成员。随着 2001 年 12 月和翌年 12 月，中国和中国台湾先后加入世贸，WTO 就有一道独特风景线：一国四区（中国税区+港澳台 3 个单税区）。

8. 发行法定货币

澳门基本法第 108 条、香港基本法第 111 条：澳门币、港币“为澳门、香港特别行政区法定货币，继续流通。”“澳门币、港币的发行权属于澳门、香港特别行政区政府。”人民币再国际化，中央都不会发行广东币或深圳币或珠海币，而港币和澳门币，却是是港澳两个

地方法定货币。加上港币与美元还建有联系汇率制度，也是美元与全世界各国或地区法定货币中，唯一有的固定汇率制度。

9. 不向中央缴税，中央也不征税

澳门基本法第 140、香港基本法第 106 条：澳门、香港“特别行政区财政收入全部由澳门、香港特别行政区自行支配，不上缴中央人民政府。”“中央人民政府不在澳门、香港特别行政区征税。”按照《中华人民共和国税法》规定，全国，除港澳以外，任何省、自治区、直辖市，都必须依法向中央缴税，中央也可以在这些地区征税；经济特区、新区、综合改革试验区、自由贸易区、先行示范区或粤港澳大湾区，概莫能外。

10. 文化“中西合璧”“中西荟萃”

港澳的这个独特优势，是习近平提出的。2019 年 12 月 20 日，他在澳门回归 20 周年庆典讲话提出：“要发挥澳门中西文化荟萃的优势，助力国际人文交流，促进世界文明互鉴。”之前，2017 年 7 月 1 日，他在香港回归 20 周年庆典讲话指出：香港回归后，“中西合璧”的风采浪漫依然。无论澳门的“中西荟萃”，还是香港的“中西合璧”，都是内地任何地方没有也不会有的。

内地即使是经济特区如深圳、新区如浦东、最大自由贸易区或自由港如海南，都必须也只能是马克思主义意识形态指导的社会主义文化，可以发展中国优秀传统文化，但不能搞“中西合璧”文化。而香港，已经搭建了四个既有中华优秀传统文化，又有影视、音乐等为代表的现代文化的“中西合璧”的国际文化交流平台；澳门文化则是中华文化为主、兼容葡萄牙文化、多元化的共融文化，可搭建“中西荟萃”的国际文化交流平台。已有澳门朋友提出，博彩业很可能是澳门搭建“中西荟萃”国际文化交流平台的依托。就全国来说，推动“一带一路”建设必须文化先行，要讲出世界特别是西方国家人民比较接受的中国故事，恐怕讲台还是要建在港澳这两个中西文化合璧或荟萃的地方。

11. 港澳中国公民持外国护照未必失中国籍

按照 1980 年 9 月 10 日颁布的我国国籍法，和全国人大常委会先后于 1996 年 5 月 7 日和 1998 年 12 月 29 日，分别就国籍法在港澳实施的两次释法：我国不承认双重国籍；港澳中国公民取得外国籍，只要不申请变更国籍，仍是中国公民；其所持外国护照被视为“旅行证件”，但在中国境内包括港澳两个特别行政区，不受外

国领事保护。就是说，对中国公民的国籍，坚持了“不承认双重国籍”这一原则，又实行了港澳不同于内地“拥有外国护照就失去中国籍”的政策。

内地很多朋友对此有疑问：对港澳中国同胞这是不是承认了“双重国籍”？人大释法规定了两个前提：一是“只要不申请变更国籍”。就是说，港澳同胞即使取得了外国护照，但没有申请变更国籍，就仍是中国公民，标志他们只有中国籍这一个国籍；二是港澳同胞拥有外国护照，只是“旅行证件”，不是国籍证明，不受外国领事保护。重温邓小平一段名言，可能有帮助理解中央这么处理港澳中国同胞的国籍问题：

1983年6月25日，邓小平指出：“说什么‘海外关系’复杂不能信任，这种说法是反动的。我们现在不是海外关系太多，而是太少。海外关系是个好东西，可以打开各方面的关系。”

值得注意的是，邓小平这段话，是对“两会”的港澳代表和政协委员讲的。大家知道，全国人大和全国政协的章程都规定得非常明确：代表或委员必须是中国公民。大家也都知道，港澳代表和委员中，不少人实际已持有了外国护照，由于我国国籍法（释法的法律效力等

同立法),视港澳同胞持有的外国护照,只是“旅行证件”而非国籍证明,并不受外国领事保护,他们就仍是中国公民,符合章程规定的任职资格。

对港澳中国同胞实行不同于内地同胞的国籍政策,就是要保持和发挥港澳拥有而内地没有也不会有的最国际化这一独特优势。试想一下,港澳同胞若不加入外国籍,可在该国执业或拿到国防工业项目吗?他们若因此而失去中国籍,可分享仍是中国公民的尊严和骄傲吗?这个政策显然不同于内地任何地方的中国公民,加入了外国籍就是自动放弃了中国籍的政策。因为这是“一国两制”在国籍问题上的重要体现。

12. 香港、澳门中国公民可持“香港护照”或“澳门护照”和“回乡证”(其中定居内地者无需交社保就可领“居住证”)

“香港护照”或“澳门护照”是中国护照的两种特殊型制,经中央授权分由港澳特区政府制发,持有者都是有港澳永居权的中国公民。中央还授权港澳特区政府,分别就这两个护照的免签问题,与世界各国各地直接签署协议。截止 2019 年 8 月,中国香港特区护照免签国家地区 172 个;截止 2017 年 1 月,中国澳门特区护照

免签国家地区 126 个：都比同期内地制发的中国护照免签国家地区多。“回乡证”是港澳同胞出入内地的《港澳同胞回乡证》，由国家公安部制发。2019 年 10 月起，其待遇在内地 30 多领域，接近同为公安部制发内地居民的《居民身份证》。2018 年 8 月起，公安部对定居内地的港澳居民实行“居住证制度”，并将《港澳居民居住证》列入中国公民统一编号。与内地非户籍居民申领居住证最大的不同：无需上缴社保。

13. 法院判罪前假定无罪，均无死刑

澳门基本法第 29 条：“澳门居民在被指控犯罪时，享有尽早接受法院审判的权利，在法院判罪之前均假定无罪。”香港基本法第 87 条：“任何人在被合法拘捕后，享有尽早接受司法机关公正审判的权利，未经司法机关判罪之前均假定无罪。”据了解，澳门和香港的刑法，回归前均废除了死刑。

这也是内地许多朋友对港澳最不理解的地方，所谓“警察抓、法官放”。这里特别讲一下，香港实行普通法、澳门实行欧陆法，两个法系有一个共同点，也是与内地实行的社会主义法律有一个很大的区别，就是任何涉嫌犯罪人，警方依法“抓人”以后、法院经审判定其罪名

以前，都可以“假定无罪”为由而“放人”，所谓“假释”。因此，按照基本法，香港“警察抓人、法院放人”，是香港的法治的常态，而并非破坏法治。

综上，从港澳相异、港澳相同这两个方面，简介了香港和澳门的特殊地位和独特优势。最后强调一下，新华社《新闻信息报道中的禁用词和慎用词》（2015年11月发布，2019年3月修订）有两个提法，希望大家特别注意一下。第一个提法是第45条：不得将香港、澳门回归祖国称为“主权移交”、“收回主权”，应表述为中国政府对香港、澳门“恢复行使主权”、“政权交接”。为什么不得用“主权交接”、“收回主权”这类词语来表述港澳回归呢？因为中国共产党和新中国政府从来不承认英国或葡萄牙统治时期的香港或澳门是殖民地。殖民地是既丢了领土也丢了主权。港澳在回归前或分别受英葡的殖民统治期间，我国只是丢了这两块领土而未失去对这两地的主权。就是说，香港也好，澳回也好，从来不是殖民地：主权从来在我。这是我们解决港澳问题不容触碰的原则底线。

大家知道，葡萄牙早在1975年就从澳门撤军并与台湾当局“断交”了，但当时葡方提出归还澳门并与我

国建交，中方不同意，就是因为葡方同时提出澳门必须“非殖化”。就是说，澳门可选择脱离中国而独立。这就触碰了中方不许触碰的底线：港澳不是殖民地，没有“非殖化”问题。我国是什么时候同意与葡萄牙建交的？就是葡方 1976 年宣布澳门是葡萄牙管理的中国领土以后，经过 3 年谈判，1979 年 2 月中葡建交。

之前，1972 年 11 月，联合国大会以 99:5 高票通过了一个决议案：将港澳从“反殖宣言”的殖民地名单中剔除。联合国这个决议案是应中国政府的要求提出的。当年 3 月 8 日，我国常驻联合国首席代表致函联合国非殖化委员会主席，提出：“香港和澳门是被英国和葡萄牙当局占领的中国领土的一部分，解决香港、澳门问题完全是属于中国主权范围内的问题，根本不属于通常的‘殖民地’范畴。因此，不应列入反殖宣言中适用的殖民地地区的名单之内。”

中英关于香港问题的谈判，香港是否殖民地，也是双方根本的分歧，或互相不许触碰的底线。英方坚持“三个不平等条约有效”，就是坚持香港是英国殖民地这个立场，直到交回香港之时，都坚持是“交还主权”和“主权交接”。中方坚持收回香港是“恢复行使主权”，因为

我国从未失去对港主权，只因英方强占了香港而我无法行使主权。中方这个立场又是英方不能接受的。所以中英关于香港归还中国的协议，采取了“联合声明”的方式，就是各说各话：英方声明 1997 年 6 月 30 日将香港还给中国，中方声明 1997 年 7 月 1 日对香港恢复行使主权。

大家都还记得，上世纪 60 年代初期，国际共运内部有人公开谴责中国作为社会主义国家“竟然允许殖民地存在”。对此，毛泽东立即指示时任总书记邓小平组织文章反驳。1963 年 3 月 8 日，中共中央机关报《人民日报》首次公布中国共产党和新中国政府解决港澳问题原则立场，并有一段名言：“把中国政府对港澳的政策拿来嘲笑中国人民胆子小，这种说法是极为愚蠢的。老实说，中国人民根本不需要在港澳问题上显示武力，来证明自己反对帝国主义的勇气和胆略。中国人民的这种勇气和胆略，是帝国主义特别是美帝国主义领教过的。”

道理很简单，如果港澳是殖民地，它的前途就是独立或半独立。抵触了我们在港澳问题上坚决不许抵触的底线，今天香港出现的所谓“港独”，也有法理支撑了。

因此，收回港澳是恢复行使主权而非“主权交接”或“收回主权”，就是我们党和国家坚持港澳从来不是殖民地这个立场，非常坚定的政策体现。

第二个提法 is 第 46 条：不得使用深圳与香港、珠海与澳门“同城化”等词语，避免被解读为模糊“两制”界限、不符合“一国两制”方针政策。新华社这个通知写得很清楚，深港或珠澳之所以不能“同城化”，就是要避免模糊“两制”界限。毫无疑问，“两制”差异是深港或珠澳之间最大的差异，但绝不是港澳融入国家发展大局的障碍，而是非常有利的条件。这就是十七大、十八大、十九大报告反复强调的“必须把坚持‘一国’原则和尊重‘两制’差异”“有机结合起来，任何时候都不能偏废”。对“两制”差异，要尊重，而不要模糊、削弱或取消。

邓小平早就说过：“我们相信，在小范围内容许资本主义存在，更有利于发展社会主义。”习主席进一步提出：“要坚守‘一国’之本，善用‘两制’之利”。他还将“一国”、“两制”、三个关税区和三种货币，确定为粤港澳大湾区建设的条件。对内地实行社会主义这一制之利，大家耳熟能详；对港澳实行资本主义那一制，它的利在哪

里？这是一个崭新的课题。也是习近平提出“坚持和完善‘一国两制’制度体系”，是“当前和今后一段时间港澳工作的纲领和指针”的核心所在。

总之，国家始终需要港澳，必将不断成就港澳。

主题词：香港 澳门 一国两制

撰稿：曹二宝

编辑：杨君游 郭亚楠

校核：张传杰

清华大学港澳研究中心

2021年5月31日印发
