

論中央與特別行政區關係中的信任基礎、條件和機制

駱偉建*

一、引言

鄧小平先生在《一個國家，兩種制度》一文中說，“對中華人民共和國、對中國政府沒有信任感，那麼，其他一切都談不上了。”¹ 這一論斷提出了兩個基本的要點。第一，實行“一國兩制”，由於兩種制度不同，差異和矛盾不可避免。所以，相處於一國之中更需要信任。第二，“兩種制度”互相信任的核心和基礎是對國家的認同。本文就“一國兩制”下為甚麼需要建立互相信任，如何建立互相信任，如何保障互相信任的問題進行探討。

二、為甚麼需要建立互相信任？

“一國兩制”下，不同制度之間的矛盾是必然的。可以表現為不同的形式。比如在制度方面，近年來引起爭議的有關普選制度、法律解釋制度、人的權利自由制度上就存在客觀上的差異。再如，文化與觀念方面引起討論的有關愛國主義、司法獨立、司法協助原則、諮詢方式上的認識和理解也各有各說。因此，要消除差異和不同，並不可行，也不符合“一國兩制”，問題的關鍵是要防止因差異而引起衝突，要調和差異之間的矛盾，在差異中尋求共識。要做到這一點，互相之間的信任是必不可少的。

信任是防止衝突的基礎，也是解決矛盾的基礎。在“一國兩制”下，需要建立穩固的互相信信的基礎。建立互相信任就是建立共同的基礎。

三、如何建立互相信任？

(一) 堅持“一國”是信任的共同基礎

1. 信任是建立在“一個國家”的共同基礎之上

信任的共同基礎是甚麼呢？鄧小平說了，就是愛祖國，即國家的認同上。“一國”是基礎，沒有“一國”就沒有“兩制”。

第一，國家的統一是實行“一國兩制”的目的之一。正如用“一國兩制”的方式實現了國家的統一，那麼更要通過“一國兩制”的方式來鞏固國家的統一。“兩制”是服務於“一國”目的的，而不是破壞“一國”的理由。維護“兩制”的界限，在於不能損害國家的統一。國家統一沒有了，實行“兩制”對國家而言，又有甚麼意義呢？只有在實行“兩制”有益於“一國”的情況下，“兩制”才有存在的價值。所以，不論“兩制”之間有甚麼差別，在維護國家統一這個根本上，必須保持一致。這就是“兩制”的共同基礎，也就是中央與特區關係的共同基礎。

第二，“一國兩制”是國家的統一，不是制度的統一。因為國家統一，允許制度可以不同，統一就成了共同的基礎。如果謀求制度統一，就是消滅“兩制”，就沒有共同的基礎。

2. 增加彼此的信任，必須加深對“一國”的認同

沒有國家認同，就談不上信任。為甚麼要加強國家的認同呢？

第一，“一國”的正當性。“一國兩制”的提出，就是為了實現國家的統一。香港、澳門自古以來是中國的領土，因為歷史的原因，香港、澳門被外國佔領，結束外國在中國領土上的佔領，實現國家的統一，是中華民族百年來的共同願望。更重要的是，中國在實現現代化的過程中必須解決國家的統一，它是必不可少的條件，分裂是實現國家現代化的障礙，必須掃清。所以，從歷史和現實兩個因素看，實現國家統一具有完全的正當性。

第二，“一國兩制”的合理性。考慮到香港、澳門的具體情況，港澳同胞的意願，採取保留這些地區原有的社會制度和生活方式不變來完成國家的統一。這樣，既實現了國家的統一，又維持了特區的穩定發展，符合國家和特區的根本利益。在“一國兩制”的共同基礎上，“一個國家”把“兩種制度”結合起來，充分利用“一國”的優勢，實現“兩制”利益的最大化，提供了共同發展的平台。

第三，國家認同的重要性。正確的認識國家對執行“一國兩制”是十分重要的。認同國家，維護國家

* 澳門大學法學院教授

統一，促進國家發展，這三點就是“一國”的意義所在。

(1) 甚麼是國家認同？

國家認同是具體的不是抽象的。國家認同就是對一個具體國家的認同，不是對抽象國家概念的認同。

“一國兩制”中的國家認同，就是對中華人民共和國的認同。在法律上就是對《中國憲法》的認同。國家的概念是抽象的，但國家本身是具體的。如，國家概念中的政府是一個要素，至於政府如何產生，是分權還是集權，國家的結構是單一還是複合，對具體的國家而言，並非千篇一律，它們之間的不同，並不影響一個國家的存在。

國家認同既包括對民族、地理、文化、制度意義上的國家觀認同，也包括對憲法意義上的國家觀認同，不能將兩者對立，並作為反對國家認同的理由。比如，不能因為香港、澳門有西方文化背景，有西方制度的影響，就否定一個國家的原則，不接受國家認同。

“一國兩制”中的國家認同，主要是指民族國家意義上的認同，因為鄧小平先生提出“一國兩制”，中心是中華民族的國家統一。維持國家分裂，就是出賣國家，就是民族罪人。“一國兩制”中的國家就是中華民族形態的國家。在這一點上，總有人似是而非地提出以政治的價值標準決定是否對國家認同，按照他們的說法，如果國家的制度不符合某一種政治或意識形態理論或價值，那麼就不能對國家認同。但是，他們完全忽視了“一國兩制”下的國家認同，與“一國一制”下的國家認同是有區別的。以“一國一制”的思維方式對待國家的認同，要求的是政治價值觀的統一，但在“一國”中允許存在兩種不同制度的情況下是沒有可能，因為兩種不同制度的價值觀是不同的。如果要求兩種不同制度共同接受同一個政治價值觀，那勢將改變“一國兩制”，變成“一國一制”。而“一國兩制”的思維對待國家的認同，是超越政治價值觀的，是以民族利益和國家利益為優先。鄧小平先生講愛國，特別指出，不管信甚麼主義，只要擁護國家統一，就是愛國，愛國觀排除了政治價值因素。²所以，應該從“一國”看“兩制”，對待國家的認同。不能從“兩制”看“一國”，對待國家的認同。以“一國”為基礎，可以有“兩制”，如果以“兩制”為前提，就不可能有“一國”。

所以，不能因為在政治價值觀上與中央政府不同，就反對國家認同，這本身就是無視“一國兩制”的現實。在“一國一制”下，可以以不同的價值觀不認同政府，但在“一國兩制”下，不能以不同的政治價值觀反對中央政府，“兩制”的存在就是以認同不同的政治價值觀為基礎的，否定這個基礎，就是摧毀“一國兩制”。

因此，民族國家的統一是“一國兩制”的最底層的基石。維護民族國家的統一，建立統一而強盛的民族國家，是一個民族的任務，也是國家的責任。

(2) 為何要國家認同？

有了共同的國家觀，才有共同的“一國”觀，才有共同的語言和基礎。“一國”和“兩制”，中央與特區的關係才能建立在共同的信任基礎上。有了共同的國家觀才能建立對國家的信任感。不認同國家，何來對國家的信任？沒有對國家的信任，哪會有和平共處，互相尊重，互相合作，共同發展？有了共同的國家觀，才有維護國家統一的責任感，對任何分裂國家的言行自覺地抵制，多做有利於國家統一的事，不做損害國家統一的事，國家才會有凝聚力。

(二) “兩制”的互相尊重是建立互信的必要條件

如何才能做到兩種不同制度之間能夠互相尊重？鄧小平先生在論述“一國兩制”思想時就明確指出，兩種制度不是我吃掉你，也不是你吃掉我。³“講不變，應該考慮整個政策的總體、各個方面都不變，其中一個方面變了，都要影響其他方面。”⁴所以，要擯棄對抗的思維，因為有一制總想改變另一制的想法，雙方根本就談不上信任，只有矛盾和衝突。當“兩制”可以和平共處，互相尊重，才能實現它們之間共同利益，使雙方利益最大化。

要做到“兩種制度”互相尊重，當然有許多問題需要探討，比如，過去討論比較多的是從對待“兩制”的理性態度上分析，提出要做到互相尊重，就要放棄偏見，不能用舊眼光看待不同制度之間的關係，不能以偏概全，一葉障目，要用發展的眼光看待“兩制”的發展。要做到互相尊重，不能有對抗的心理、對抗的思維，要有包容之心。但是，筆者認為有一個問題不可回避，必須要研究，因為它決定着互相尊重還是互相對抗的選擇，是一個基礎性的問題，即特別行政區在“一國兩制”下如何定位及扮演甚麼角色？定位和角色的不同，決定了用甚麼態度去處理不同的制度之間的關係。

特別行政區的定位和角色，對國家而言主要是政治的還是經濟的？是有不同的看法。

特區內的部分人主張，民主是“一國兩制”成功的基礎，特區要成為民主示範，以影響國家的發展。所以，把特區的主要價值定位於政治。這種認識隨着內地經濟發展，特別行政區經濟作用對國家的逐漸弱化尤其明顯。綜觀近代中國統一的歷史，以政治民主、經濟發展為理由反對國家統一，反對中央行使主權是被反覆使用的兩個主要理由。當經濟發展水平不能成為理由時，民主政治就成了惟一的理由。因此，為了要實現這種價值，扮演相應角色，自然地反對內地的社會制度，不僅不會尊重內地的社會制度，而且總想改變它。所謂的“民主拒共”就是具體的體現。這種矛盾引起的對抗，徹底破壞了雙方互相尊重和信任。然而，“一國兩制”解決國家的統一，港澳回歸，主要服務於國家四個現代化建設，國家需要特別行政區的經濟貢獻，從不將特區政治價值作為爭取目標。如

果特別行政區的政治價值是國家的未來，實行“一國一制”不是更加容易嗎？這是值得深思的問題。

“兩種制度”在經濟上的互動，是它們之間有共同的利益和需要，有相對的同質性，經濟求同，對雙方有利。但政治上求同，雙方不接受。兩者沒有同質性，沒有共同基礎、共同的需要，強求一致，“兩制”對立，衝突必起，“一國”必將破局。所以，這種從政治上定位特別行政區在國家中的角色，不利於“一國兩制”的發展，只會讓“一國兩制”走上死胡同。當某些人或勢力放下了民主先鋒的包袱，是否有利於建立起“兩種制度”的互相信任呢？不妨應該嘗試。

四、如何確保互相信任？

信任是一種誠信，是價值層面的，有很大的主觀性。為使“一國兩制”下的信任能夠保持長久和穩定，除了加深和鞏固對“一國兩制”的認識，對國家的認同外，還是需要有制度的保障。對促進信任要有具體制度，對破壞信任的行為要有具體的防範和制裁。制度的構建既是以信任為基礎，也是確保信任的必要的安排。正如一個合同的訂立，首先是基於雙方的合意，雙方的誠信，但是，為了兌現承諾，不會因為基於誠信，就完全沒有履行合約的強制規定，相反，正是通過強制履行合約的規定，才保障了誠信。一旦不兌現誠信，就要承擔由此引起的責任。

信任與制度之間是互為條件的。制度實施需要從信任出發，當運作中的問題是缺乏信任引起，就不應該否定制度本身。因為缺乏信任的基礎，就是法律作出了規定，法定的權力也會受到干擾，猜疑的一方總想限制另一方的權力行使，壓縮合法的活動空間。相反，當雙方有了信任，就會作出互相配合，事半功倍。而制度的作用就在於，一方面促進互相信任，另一方面對損害互相信任的行為給予糾正。所以，既需要信任，也需要制度，制度以信任為基礎，制度以保信任為己任。兩者缺一不可。

下面從信任的角度，就基本法的三個制度安排進行分析。

第一，中央人民政府對行政長官的任免與特別行政區選舉行政長官的關係。

有人提出，既然特區居民選出行政長官的人選，為甚麼要中央任命，是否多此一舉？如果要由中央任命也應該是一種程序或形式，不是實質性任命權力。這種主張，從心理上分析是缺乏對中央政府的信任，從制度上分析，就是要弱化制度對信任的保障，變成徒有形式。如果換一個角度看，中央政府對特區居民沒有信任，會否給特區自行選舉行政長官的選舉權？基本法授予特區選舉行政長官的權力，就是對特區居民的信任。但是，信任是有基礎的，就是行政長官的人選是要擁護“一國兩制”，擁護基本法，效忠國家，接受中央領導，對中央負責。當特區居民基於對中央

的信任，在選舉行政長官人選時，能夠選出符合上述條件者，中央政府有甚麼理由不任命？基本法規定中央政府的實質任命權，不是為了任意否決選舉產生的人選，而是為了對付一旦選舉產生的人選與中央對抗，必須事先預防，從而回歸到行政長官與中央互相信任這個目的上。這是必要的一項制度安排。因此，基本法的這一規定是建立在對特區居民的信任基礎之上，只有當信任遇到破壞時，中央政府才會行使否決權。在這個機制運作時，首先要建立起互相信任。而要做到這一點，又必須對行政長官人選的標準有一個共識和認同，不是口頭上的、陽奉陰違的表態，而是真實的、心悅誠服的接受。奉勸某些人放棄那種想法，他們在處理中央任命與特區選舉關係時，總是關注如何擴大特區的選舉權限，壓縮中央任命的權限，不考慮尋求信任的基礎。事實上，此路不通。中央不可能放棄最後實質的任命權，就是完全排除中央對選舉的影響力，最終還是要面對中央的任命，因為這是中央保證行政長官對中央負責的惟一手段。如果出現對抗，只能是兩敗俱傷，社會付出更大的成本，對中央與特區關係有百害無一利。我們應該換一個角度思考問題，不是在權限上做文章，而是在堅持在互相信任上下功夫，在此基礎上選舉產生的行政長官人選，中央自然接受選舉結果，不可能產生對抗，最終是雙贏。面對這兩種不同的結果，希望“一國兩制”能夠成功的人，會作出正確的選擇。所以，要轉換思路，回歸信任，看待制度的安排。未來選舉辦法的任何修改，都要有利於互相信任。不利於互相信任的都是不可取的。

第二，特區立法會制定法律與全國人民代表大會常委會審查法律的關係。

特區立法會根據基本法的規定，自行立法，可能涉及中央管理的事務，中央與特區關係的事務，所以，同樣存在一個互相信任的問題。以基本法第 23 條規定為例分析。基本法第 23 條規定，特別行政區自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為。基本法授權特區自行立法，既是中央尊重特區的法律制度，也是對特區的信任。基於互相信任，特區應該履行基本法的義務，制定實施基本法第 23 條的有關國家安全的法律。2009 年澳門特區體現互相信任，立法會順利通過了國家安全的法律。但是，香港的某些人，反對履行基本法的義務，從根本上反對基本法第 23 條立法，實質就是要破壞特區與中央的互相信任。我們可從 2003 年香港特區中止基本法第 23 條立法的結果看，一旦破壞了互相信任，對實施“一國兩制”是有利還是不利？對中央與特區關係的發展是有利還是不利？對行使高度自治權是有利還是不利？答案是清楚的，絕對不利。從而，迫使中央政府採取措施，重塑互相信任的基礎和構建相應的制度。理由很簡單，不會因有人破壞互相信任，我們就不要信任，相反，我們需要信任，所以，要建立和完善保障信任的制度。難道大家不應該從中

反思，從中吸取經驗教訓嗎？

至於特區立法會制定其他法律，只要符合基本法就有效，充分體現中央對特區立法會的信任。只有當立法抵觸基本法有關中央管理的事務，中央與特區關係的事務時才行使發回權。中央並不事先審查特區立法會在立法中有關自治事務的條款是否抵觸基本法。試想，如果雙方缺乏信任，特區立法會干預中央管理的事務，中央干預特區自行管理的事務，這個機制還能正常運作嗎？

第三，特區法院行使審判權與全國人大常委會解釋基本法的關係。

基本法規定，特區法院在行使審判權的過程中，如有需要，可以對自治條款進行解釋，就是涉及到中央管理的條款，中央與特區關係的條款也可以解釋，只有在終局判決前，需要提請全國人大常委會解釋。這種安排也是建立在對特區法院的信任基礎上的。如果我們抽掉信任的基礎，法院應該提請而不提請，結果會是如何呢？只能面對人大常委會的釋法。某些人總擔心人大常委會釋法，不希望及反對提請人大常委會釋法，將人大常委會釋法說成是干預司法獨立，總以懷疑、回避、提防的心理對待人大常委會依法解釋基本法條款。其中原因雖然有不同法律文化的因素，一個是強調司法解釋，一個是規定立法解釋，但是有

了互相信任，完全可以解決。相反，如果法院不信任人大常委會，卻要人大常委會信任法院，這種不對等、不互相信任、不符合基本法的規定，當然行不通。所以，不改變這種心態，只能加劇衝突，不會解決矛盾。因為當出現對基本法解釋錯誤時，糾正錯誤的解釋，正確闡明基本法的含義是人大常委會不能逃避的責任。

經過上述分析，我們可以看到，權力的行使要以信任為基礎，沒有互相信任，必然就想限制對方的權力，反對對方行使權力。這就是衝突的根源。信任是通過依法行使各自的權力與履行各自的義務實現的。因為授予權力是一種信任，賦予義務是一種約束，權力和義務的背後是一種信任。中央保證特區行使自治權是一種信任的體現。特區履行義務也是向中央兌現一種信任。不履行義務，總想限制中央的權力，就是破壞中央與特區之間的信任機制。

事實證明，十年來，基本法規定的機制並沒有濫用。並沒有破壞互相信任。所謂人大釋法破壞司法獨立，人大釋法破壞高度自治都是沒有根據的。只要我們堅持“一國兩制”，堅持依基本法辦事，堅持互相信任，“一國”與“兩制”的關係，中央與特區的關係一定能夠和諧的發展。

註釋：

¹ 《鄧小平論“一國兩制”》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2004年，第14頁。

² 同上註，第14、17、19、21頁。

³ 同上註，第5、12、36頁。

⁴ 同上註，第54頁。