

# “一國兩制”方針的新解讀

甘超英、吳一塵\*

## 一、引言

憲法，包括作為香港、澳門憲制文件的基本法等憲法性規範文件無疑是法律，但它們在成為法律之前是作為政治信念、政治妥協的觀念結果而存在的；並且在它們成為法律之後，其實施及演進亦會受不斷變動的政治事實之影響。原因無他，無非因為憲法乃政治法，即涉及到國家基本政治關係的法律。所以，分析政治事實是研究憲法的一種方法，其好處在於能更實際地瞭解憲法及其實施之所以然。

從基本法為反映“一國兩制”政治原則的港澳憲制文件之一般意義上講，港澳問題或特別行政區問題既是法律問題，也是政治問題，而更多地是一種政治問題，國家政治發展決定了港澳地區的發展和法律地位，所以，宏觀研究兩個基本法必須從國家政治入手。當然，在法治國家中，一切政治設計都必須落實在法律上，否則問題就不能稱之為獲得解決。因而，本文擬從國家政治發展、特別是中共“十七大”政治報告的內容出發，談一下對涉及“一國兩制”方針的法律理解，附帶談一下對基本法本身的看法。不周之處，尚祈指正。

## 二、“十七大”政治報告的政治解讀

2007年10月15日中共“十七大”在北京開幕，胡錦濤總書記在政治報告中專門談到了港澳問題：“保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政面臨的重大課題。我們將堅定不移地貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，嚴格按照特別行政區基本法辦事；全力支持特別行政區政府依法施政，着力發展經濟、改善民生、推進民主；鼓勵香港、澳門各界人士在愛國愛港、愛國愛澳旗幟下和衷共濟，促進社會和睦；加強內地與香港、澳門交流合作，實現優勢互補、共同發展；積極支持香港、澳門開展對外交往，堅決反對外部勢力干預香港、澳門事務。香港同胞、澳門同胞完全有智

慧有能力管理好、建設好香港、澳門，香港、澳門已經並將繼續為國家現代化建設發揮重要作用，偉大祖國永遠是香港、澳門繁榮穩定的堅強後盾。”<sup>1</sup>

這段話傳達了幾點重要信息：

第一，對在港澳實行“一國兩制”方針屬於政治報告中“四個堅定不移”之一<sup>2</sup>，準確地說，“我們將堅定不移地貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針”，這是位列“全黨必須堅定不移地高舉中國特色社會主義偉大旗幟”、“在全面建設小康社會實踐中堅定不移地把改革開放偉大事業繼續推向前進”、“堅定不移發展社會主義民主政治”之後處於第四位的堅定不移。<sup>3</sup>“四個堅定不移”都是中共對國家未來發展所要堅持的原則與道路的設想，因而具有重要的指導意義。

第二，對“一國兩制”方針的堅定不移貫徹，其內容有五點：一是嚴格按照特別行政區基本法辦事；二是全力支持特別行政區政府依法施政，着力發展經濟、改善民生、推進民主；三是鼓勵香港、澳門各界人士在愛國愛港、愛國愛澳旗幟下和衷共濟，促進社會和睦；四是加強內地與香港、澳門交流合作，實現優勢互補、共同發展；五是積極支持香港、澳門開展對外交往，堅決反對外部勢力干預香港、澳門事務。這五點同時也是要求與限制，就是說，“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治不是使香港、澳門完全脫離國家主權的控制，不是完全獨立。

第三，在這段對“一國兩制”方針進行權威闡釋的文字中沒有出現“五十年不變”的字樣，而這在以前的政治家論述和學者著作中，曾是反覆強調的內容。我們可以對此現象作出多種解釋。然而，如與“堅定不移”相結合看，這似乎予人們以這樣的印象：50年不會成為港澳繼續實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的障礙，不管出現甚麼情況——包括不管經過多長時間，“一國兩制”方針不會變。

對於上述三點闡明，首先，我們對“四個堅定不移”中的“堅定不移地貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針”進行一下分析。準確地說，“十七大”政治報告中出現的“四個

\* 前者為北京大學法學院副教授、後者為北京大學法學院2006級本科生

堅定不移”應稱為“後四個堅定不移”，胡錦濤主席曾在2007年6月25日在中央黨校省部級幹部進修班發表的重要講話中曾提出過一個“前四個堅定不移”，簡單說就是中國共產黨要在解放思想、改革開放、科學發展和社會和諧、全面建設小康社會這四個方面做到堅定不移。<sup>4</sup>“前四個堅定不移”被認為是針對目前中國所面臨的問題，在繼承前人理論基礎上，中共治國理念的又一次豐富和提升。<sup>5</sup>提出這一“前四個堅定不移”的目的是為中共“十七大”的順利召開在內部統一思想，向外界傳遞一些黨代會內容的信息，也是確定中共本身在未來工作中的戰略目標和要求。<sup>6</sup>

從對共產黨和國家的未來發展有利而言，前後兩次提出的“四個堅定不移”之間，前者的意義當然更形重要<sup>7</sup>，但後者的權威性則更高。事實上，如果非要對二者進行比較的話，那麼，它們之間就是一種遞進關係。“後四個堅定不移”實際上包含了“前四個堅定不移”的內容，因為“後四個堅定不移”中的第一個就是要“高舉中國特色社會主義的旗幟”，它涵蓋了“前四個堅定不移”的主要內容<sup>8</sup>；進一步說，“前四個堅定不移”在“十七大”政治報告的全文中進行了更為詳盡的闡述，而它所包含的“後四個堅定不移”中有關“民主政治”和“一國兩制”的內容是最新的提法。故而可以認為，作為中共和國家未來發展的方向，至少應當有六個“堅定不移”，即“前四個堅定不移”加上“民主政治”和“一國兩制”。從權威性和時間性上講，位於“後四個堅定不移”中的“一國兩制”方針的重要性無論如何都是不容否認的，是黨和國家未來相當長的時期內處理港澳問題的基本方針和國家制度的一個主要組成部分；即使不考慮“一國兩制”本身有無新內容，僅僅從將它描述為國家將“堅定不移地”予以貫徹的基本方針來看，其重要性也是不容置疑的了。

“十七大”政治報告中有關“一國兩制”方針的第二方面說的是國家貫徹的方式，包括五點內容。第一點內容即“嚴格按照基本法辦事”，它構成了“一國兩制”方針貫徹的法治基礎。在這裏，它一是指中央政府在港澳問題上堅持法治精神，不會因人因時因事而超越基本法的規定，更不會違背基本法的規定。二是指為港澳民主制度的進步，就必須嚴格按照基本法辦事，必須“堅持符合香港實際情況、循序漸進的原則，理性務實探討，廣泛凝聚共識，積極創造條件”，在此前提下，“香港的民主制度就一定能夠在確保香港繁榮穩定的基礎上不斷向前發展。”<sup>9</sup>

第二點內容是說中央將全力支持特區政府依法施政，其目的在於完成着力發展經濟、改善民生、推進民主這三大政府任務，它們構成了港澳人民的主要訴求。值得注意的是，這三大任務缺一不可，特別是不能為了民主而犧牲工商業的利益和普羅大眾的福祉。民主本身是一種比較理想的社會形態，但如果它建立在經濟蕭條、民不聊生的基礎上或以經濟為代價，就

不會穩固，因而似乎也不值得急於爭取。事實上，在任何一種社會形態下都可能出現“好政府”，按照經濟學家劉易斯的說法，關鍵在於“被統治者的素質”。<sup>10</sup>如果在經濟不穩定的情況下貿然迅速民主化，按照劉易斯的觀點，“……除非迅速增加人均產量以使資源更接近於欲望，否則嚴重內亂不可避免。經濟增長的這一方面給政治家留下的印象最深，所以難怪各地的民主政治家都深信促使經濟迅速增長的迫切性。”<sup>11</sup>迅速民主化與迅速增長的危險關係就在於前者會引起人們對民主政府能力的不切實際的期待，當期待不能迅速滿足時，內亂卻是可期的了。同時，世界各國的民主實踐證明，民主可以促進社會的公平合理，但與經濟發展、人民幸福並無直接聯繫；再者，歷史上港澳的繁榮也並非靠民主政治獲得的，後面我們還要說明，自由價值或許更重要一些。需進一步強調的是，將經濟與民生擺在民主之前，說明的是它們的基礎地位，不是說所有條件下民主訴求都一定比經濟和民生的重要性低。

第三點內容是促進港澳的社會和諧，但前提是各界人士愛國愛港、愛國愛澳的基礎。資本主義制度下的港澳是多元化社會，其特點是在多元利益磨擦與協調中前進，內部爭吵是正常現象。但是，兩地社會應對內部爭吵有一種基本共識，否則只會造成社會分裂，這個基本共識就是“一國”，即愛國和愛港澳。尤其應強調的是，作為民主社會表徵的利益多元性，並不意味着社會衝突，如美國著名民主理論家薩托利說的：“……民主理論從其多元主義母體中推論出來的不是，也不能是對‘衝突’的讚美，而是一個動態的過程，它基於這樣的原則：無論自稱為正確或真理的是甚麼觀點，它必須經受批評和異議，並因此而獲得活力。”<sup>12</sup>所以，兩地可以存在批評和異議，但最好不發生衝突。如果衝突近似於“競爭”，和諧近似於“合作”，那麼，英國自由經濟學家馬歇爾的話就是很有教益的：“即使當競爭是建設性的時候，也沒有像合作那樣有利。”<sup>13</sup>毋庸置疑，深諳經營之道的特區人民自當能從中理解到社會和諧的真義所在。

第四點內容是加強中港澳交流合作，實現共同發展。這是香港回歸12年和澳門回歸10年來兩地對“一國兩制”成功經驗的總結，仍將繼續堅持下去。如港澳分別享有的“CEPA”協議，成就了內地和港澳共同發展的許多契機。<sup>14</sup>

第五點內容是支持港澳的對外交往，但中央堅決反對外部勢力干預港澳事務，這是“一國兩制”方針實施中具有實質意義、同時又是非常微妙的兩地關係原則。“一國”是“一國兩制”方針的根本，“兩制”是國家在“一國”前提下獲得許可的政治差異，離開了主權，就談不上“兩制”。<sup>15</sup>從國際政治關係角度看，港澳處於“一國”下，在性質上屬於法律上的結合；而港澳在社會制度上卻與西方資本主義國家更有親和力。如果容許外國勢力隨意干預特區事務，必然會對法律上的“一國”具有顛覆性作用，從而危害到

“兩制”。所以，強調反對外來干涉，就是對“一國”進行憲法範圍內的解釋，同時也是加強其國際法上的確信，使“兩制”能夠在國家容許的範圍內存在和發展。

“十七大”政治報告在港澳問題上傳達的最後一個重要信息是沒有出現“五十年不變”的提法。對此，有必要進行一些較詳盡的分析。

### 三、“五十年不變”的分析

25年前，1984年12月19日的《中英聯合聲明》在其“附件一”《中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明》中保證在將要制定的《香港基本法》中需“規定香港特別行政區成立後不實行社會主義的制度和政策，保持香港原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”。後來，1990年4月4日的《香港基本法》第5條規定：“香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”。二者的規定非常相似，都保證在50年的時間裏，中央政府不去觸動香港的資本主義制度和生活方式。《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》延襲了香港規定的精神。

但是，香港回歸12年後，情況卻發生了變化。這種變化最早鮮明地反映在2007年香港回歸十週年時胡錦濤主席的兩個講話裏：一個是6月30日的《在香港特別行政區歡迎晚宴上的講話》，另一個是7月1日的《在慶祝香港回歸祖國十週年大會暨香港特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》。<sup>16</sup>在這兩個講話中以及其他相關報道中，我們注意到一點：在談到香港繼續堅持“一國兩制”原則時，胡錦濤主席和中央政府的其他官員都沒有提到“五十年不變”這個詞句，只是說要“堅持全面準確地理解和貫徹執行‘一國兩制’方針”，堅持“港人治港”、高度自治。在研究這篇講話時，筆者感到這篇講話或許包含着某種新的精神：一次在香港發表的、主要面對香港受眾的、精確闡明“一國兩制”方針含義的講話中，居然沒有提到《中英聯合聲明》和基本法中的“五十年不變”這一詞語！

“五十年不變”的方針是鄧小平先生確定的，但他對此似乎“語焉不詳”，且對為甚麼香港可以50年不變的觀點也是逐步深化的。在1984年6月談到“五十年不變”時，只是說中國政府“說這個話是算數的”，但這是在香港“影響不了大陸的社會主義”的前提下才有不變的可能。<sup>17</sup>同年10月，鄧小平再次談到這個問題時，不變的肯定性就更大，說他的一代人和“下一代也不會變”，當大陸發展起來後就會包容香港的資本主義，“還會小裏小氣地處理這些問題嗎？”，因而，“不要擔心變，變不了”。<sup>18</sup>到了1987年，鄧小平就更堅定地指出，反映“一國兩制”精神的基本法“至少要管五十年。我還要說，五

十年以後更沒有變的必要。”<sup>19</sup>也就是說，大陸能夠容忍香港的資本主義存在50年——兩代人的時間，自然也就能夠容忍更長的時間。如果“一國兩制”在50年以後仍然能夠證明成功實行，就沒有理由特別強調它的變化，變化總蘊藏着事前不能預見的風險。澳門之50年不變的命運自然可與香港類比。

在沒有掌握“中英談判”和基本法制定全部歷史資料的情況下，筆者對這個問題的闡述只能是“大膽假設，小心求證”，其中可能亦有臆想萬分，但筆者認為這樣做雖無確信，然尚屬必要。當時確定“五十年不變”，可能出於兩方面的考量：一方面是要讓英國人和香港人民對中國政府的誠意放心。“一國兩制”是前無古人的制度設計，而且是要付諸實踐的制度設計，其前景的不可知性自然會造成即將身歷其間的人們之憂慮，因為人類本性上總是對註定到來的未知世界心懷恐懼。<sup>20</sup>所以，僅僅保證在未來香港實行“一國兩制”其實就是沒有保證，特別是時間的不確定最能使人感到無所措其手足，滄海桑田的變化或許只在一瞬之間，那麼，對於以安全為基本幸福要素的人類來說<sup>21</sup>，人們的行為和觀念的巨變式調整必然影響到人們的生活幸福。因此，只有對未來進行一個時間確定的保證，才有可能撫慰希望安定的人們的焦慮。這是基本法規定“五十年不變”的一個原因。另一方面，“一國兩制”對中央來說亦屬不可預知的前景，且當時內地極左思想的影響尚有市場，作為一個負責任的政府，國家政策就不能採用“押寶”的方式，必須留有後路，因而，規定“五十年不變”也是中央既有彈性、也有餘地的考量。<sup>22</sup>

然而，嚴格地說，既然法律文件中規定了“五十年不變”，因此，鄧小平對“一國兩制”的設計並沒有說港澳以後不實行社會主義制度，香港、澳門變成社會主義社會在法律上還是有可能性的，只不過是附條件的變化——只能發生在50年以後。香港回歸經過12年，在中央政府的全力支持下，不僅戰勝了“亞洲金融風暴”、“非典”和經濟下滑，而且保持了持續的繁榮和穩定。香港回歸後的十年，是“一國兩制”方針在香港獲得成功的10年。<sup>23</sup>應當說，香港的成功是胡錦濤主席在香港回歸十週年的講話中沒有提“五十年不變”的關鍵註腳，這其中透露出一個重要信息：中央在重新考慮對港澳的長期方針。這個方針是在繼承鄧小平“一國兩制”構想的基礎上的發展，只能朝着最有利於港澳繁榮、穩定的方向確定。這個方向的確定在剛剛結束的中共“十七大”中得到了證實，即在其政治報告中仍沒有提到“五十年不變”。可以說，“七一講話”和“十七大”政治報告事實上解釋了鄧小平當年“語焉不詳”的緣由。

當然，國家更務實的考慮可能是：制度或秩序本身是人類生活確定性和穩定性需要的產物，任何一項制度或方針的改變都是對原有制度的破壞，在改變前，其後果是不確定的和不可預知的，因此，必須是在制度不再適合人們需要或必須發展時，改變才會發

生，在此之前，既無特別需要規定改變的時間，亦無必要人為地促成改變。<sup>24</sup> 假如 50 年後事實證明“一國兩制”方針一直在整體上對兩地人民來說都是成功的實踐，的確也就沒有拘泥於“五十年不變”的法律規定之必要了，因為法律應當適應社會整體的需要。

由於中共領導人在代表大會上的政治報告是宣示國家未來發展的權威性文件，因此“十七大”政治報告對“一國兩制”方針和基本法可能超越 50 年期限的“堅定不移”就是國家的一項政治原則。不過，“五十年不變”本身變化與否，這裏只是進行一項推測。作為法律上的最後確定，最早則要等到港澳回歸接近 50 年的時候才能見分曉，那時全國人大要麼會有一項法律，宣佈《香港基本法》、《澳門基本法》繼續有效；要麼就是修改基本法的第 5 條，將“一國兩制”固定為國家的一項永久制度。

所謂“永久制度”，我們可以有多種理解，基本上要看在現有制度下，港澳是否仍保持繁榮穩定，其運作是否符合“一國”的要求。當然，引起制度和方針政策變化的因素很多，這裏須特別排除兩點因素：一是“一國兩制”方針不會因為台灣的回歸、特別是在用“非和平方式”回歸的情況下而有所改變。下面還要談到，香港和澳門實行“一國兩制”，並不僅僅是——主要也不是——為了做給台灣人民看的，而有其他更重要、更根本的國家利益。

不過，上進者樂觀，不代表他沒有悲觀的時候。理性要求人們多方位的考慮。因此，需要指出的是，“五十年不變”的精神對港澳兩特區均適用，但從理論上說，香港和澳門的具體命運或許會不一樣。假如確定香港 50 年後成為直轄於大陸中央政府的一個省級區劃，也不能證明此後兩年的澳門也會獲得同樣的待遇；又或許澳門成為直轄地區而香港卻仍保留特區身份。未來變幻之走向，實非常人之所能斷定。人們惟一可以斷定的是，只有在港澳都有“特別”之處、之質的時候，才必須有另一個 50 年。

二是不應像香港反對派(或稱為“民主派”)中的一些人所指望的那樣，大陸社會主義政權會崩潰或發生突變，原因很簡單：現在內地人民沒有人希望國家再次陷入動亂。沒有內因，外因就不會起作用。<sup>25</sup> 就外因而言，中國作為一個世界性的大國，西方國家如美國當然希望中國變，但絕不會希望中國亂，而突變就必亂，因為中國太大了，如果沒有一個強有力的中央權威，不僅各邊疆地區會發生分裂，內地也會出現許多獨立王國，國家就會再次陷入清末民初時的狀況。內地民眾對此很清楚，外國人也清楚。一個國家，不論它是不是民主國家，只要政府獲得了相當的民意支持，即使有了外部力量的干預，也不會頃刻崩潰。伊朗至今免於伊拉克命運，關鍵原則是現在伊朗大多數人民並不反對現在的制度和政權，絕不會像伊拉克那樣內部已經腐爛，外部力量一介入就土崩瓦解了。退一萬步講，即便發生了全國政權的變化，作為一個主權國家，中國絕不會放棄對港澳的主權。

所以，中央對港澳政策的務實考慮和可能的調整必然是建立在某種政治確信上的，確信港澳未來將不會出現危及國家主權和內地政治制度基礎的情況，至少是確信港澳的政治發展不足以造成對國家整體利益的威脅。從目前情況看，中央是有這種政治確信的。

## 四、“一國兩制”方針的法律保障

### (一) 甚麼是“一國兩制”？

大陸各種教科書對“一國兩制”的含義都有解釋，不過，多數學術解釋並未超越政治家的闡明——也難以超越。所以，對於國家必須堅持的政治方針和憲法原則，政治家解釋最具權威性，而最近的、最權威的解釋來自於胡錦濤主席 2007 年 7 月的“七一講話”：

“‘一國兩制’方針的基本含義，就是在中華人民共和國內，國家主體堅持實行社會主義制度，香港回歸祖國後設立直轄於中央人民政府的特別行政區，繼續保持原有的資本主義制度，依照香港特別行政區基本法實行高度自治。無論遇到甚麼情況，都要全面準確地貫徹執行這一方針。‘一國兩制’是完整的概念。‘一國’是‘兩制’的前提，沒有‘一國’就沒有‘兩制’。‘一國’和‘兩制’不能相互割裂，更不能相互對立。‘一國’就是要維護中央依法享有的權力，維護國家主權、統一、安全。‘兩制’就是要保障香港特別行政區依法享有的高度自治權，支持行政長官和特別行政區政府依法施政。只有把以上兩個方面都落到實處，‘一國兩制’的優越性才能充分發揮出來，給香港同胞帶來實實在在的福祉。”<sup>26</sup>

這段話的其他部分前面已經分析過了，這裏強調的關鍵是“全面準確地貫徹”。首先，“一國”是前提，即國家主權利益高於“兩制”；它一方面是允許，為了保證國家統一，中央就把意識形態放在第二位考慮，允許香港實行資本主義，而在以前，意識形態是第一位的考慮，這就是鄧小平理論突出的務實作風的體現。應當說，戰爭和革命時期意識形態問題較為突出，但在和平時期的國家發展問題上，意識形態放在第一位時，國家政策必然趨向於左傾，排斥經濟的和社會的現實考慮，必會影響國家的發展和社會的全面進步。<sup>27</sup> “兩制”的另一方面是不允許，即不允許回歸後的香港實行英國曾主張的“主權”與“治權”的分離或者是政治和政府完全脫離國家主權控制的情況。

其次，“兩制”是“一國”的保障，如果不保障香港的資本主義制度和生活方式不變，即使香港回歸了，對內地人民和對香港人民都不會產生實質性的意義，為了使香港平穩地成為國家的有積極意義和建設意義的一部分，就必須保障香港人民的權益。這種保障包括兩方面：一方面是政治保障，將不同社會制度列為中國憲政制度的一個內容；另一方面是法律保

障，將“一國兩制”的精神融入基本法中，無論是中央還是香港，都要依基本法處理相互關係，這是重點。也就是說，香港與中央的關係和內地地方與中央的關係不同，前者的基礎是法律關係，而後者的基礎是政治關係，中國內地地方政府“依法行政”，但在人事、政策、方向等政治問題上實行“全黨服從中央”原則，一些問題的出現和解決都屬於政治問題；而在香港問題上，除政策性說明外，任何政治舉措不可能完全處於台面之下，而都要依法進行。

這裏要強調一點，胡主席的話是說給香港人民的，並未提及澳門的情況。事實上，港澳並非萬事皆同。例如，“全面準確地貫徹執行”基本法，主體有中央與香港兩方，而客體則難以準確判斷了。基本事實是，香港有人或者有時未能準確地理解基本法，給中央與香港的關係造成了一定的麻煩。<sup>28</sup>至今人們尚未聽到澳門發生與中央在理解基本法含義上不一致的實例，這是幸事。然而，沒有不等於不可能。不同的人對同一部法律產生不同理解是人類社會的常態，重要的是不能讓不同理解演變成政治事件，而所謂“政治事件”就是公開的、眾人皆知的事件；同時，港澳應時刻想到自己是地方政府，不可、也沒有能力在理解問題上對抗中央。所以，做到“全面準確地貫徹執行”的關鍵，就是港澳須“全面準確”地理解中央的理解。當然，在這個過程中，港澳也並非全然被動，港澳兩地所要做的，恐怕主要就是“尊重”。

### （二）作為法律原則的“一國兩制”方針

“一國兩制”原則對港澳與內地關係來說是最重要的，但就全國範圍論，它不是國家的最高原則。國家的最高原則是國家統一與領土完整，在單一制的條件下，它還意味着只有中央享有主權權能。<sup>29</sup>“一國兩制”原則必須處於國家主權原則之下。這在任何類似的國家中都是如此。為了維護和實現國家統一，中國不惜與任何勢力對抗，如最近德國總理默克爾接見達賴喇嘛時中國政府堅決反對的態度。<sup>30</sup>1982年戴卓爾夫人訪華時曾準備了“三個條約有效論”、“以主權換治權”和“英國聯繫”這上、中、下三策，鄧小平則背靠主權不放鬆，以不變應萬變，一個“主權問題不能談判”，再一個“不做李鴻章第二”，確定了中國在主權問題上的原則立場。<sup>31</sup>

### （三）“一國兩制”方針的法律保障

就“一國兩制”方針的法律保障問題，主權問題不容談判和妥協，因此主要是談“兩制”的保障。簡單說，“兩制”在法律上獲得了充分保障。

第一重的法律保障就是憲法。憲法第31條明確規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”這裏的“特別行政區”目前就是指香港和澳門。值得一提的是，在1982年初公佈第一個憲法草案時，其第31條是現在的32條的內容。本來中

國政府沒有意識到應當把香港和澳門問題的解決提到議事日程上來，當時人們還在對“文革”進行清理，考慮如何解決“文革”遺留問題、如何發展的問題。在英國人的法治精神催促之下才有了現在的憲法第31條，才意識到必須在憲法中為制度建設定下一個備用條款。

除了第31條外，憲法還確認了國家的主權和統一。憲法序言第11段說：“中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。”作為憲法條文的精神基礎，序言的文字本身對於憲法條文的理解、甚至對憲法在國家法律規範體系中的最高地位都具有優越的綱領性作用。因此，根據第11段的上述文字，“統一的國家”說明的是國家結構形式的憲法基礎，簡單的表述就是“一國”，相應地，憲法第31條實質上規定的是“兩制”。

由於憲法是“一國兩制”的基本法律來源，因此憲法必須適用於港澳，否則港澳的特殊地位就失去了憲法的保障。但由於第31條是憲法的特別條款，其特別之處就在於在特別行政區實行資本主義制度。那麼，根據“特別法優於一般法”的原理，第一，憲法有關社會主義的部分不適用於港澳，但整體上適用，這是主權原則的必然要求。<sup>32</sup>不過，何謂“整體”、何謂“社會主義的部分”，從法律適用角度看，難於解釋清楚。既然“社會主義部分”不適用於港澳，那麼何談“整體”適用於港澳？既然“整體”上適用於港澳，為甚麼“社會主義的部分”又不能適用？對於這個兩難，人們可以將其用類似於“上帝的歸上帝，凱撒的歸凱撒”的問題予以解釋，可以作這樣的理解：其一，將憲法以主權為基準劃一道線，涉及主權問題的適用於港澳，此外的不適用。其二，既然憲法整體貫穿着主權者的意志，那麼，所謂“整體”適用於港澳就可以說是憲法意志的整體適用於港澳，實際上即指憲法意志高於港澳法律。其三，進一步說，還應從主權與法治的結合來考慮，主權原則要求憲法在國家全領域適用，然而，法治原則卻要求尊重和適用基於特定社會法律傳統所制定的法律，否則，特定地區不可能有適宜的法制，更不會有法治。<sup>33</sup>故而在具體法律操作問題上，對法律傳統的考慮顯然要優於對主權原則的考慮。其四，所謂憲法“整體”適用其實是指憲法整體間接適用於港澳，要求港澳的法律和政府行為不侵害國家主權的完整性，具體體現在兩個基本法“附件三”中列舉的全國性法律中。

第二，憲法第31條自然適用，否則港澳的“兩制”就沒有憲政基礎了。

第三，有些憲法的技術性條款也必須選擇適用或直接適用於港澳，如兩個基本法中的“中央人民政府”一詞，就要依據憲法第85條來理解：“中華人民共和國國務院，即中央人民政府”。

第二重的法律保障就是基本法。這裏首先要強調，按照大陸的法律習慣，內地在國家管理和與地方關係問題上，人們在語言習慣上只談行政機關或地方

政府要“依法行政”、“依法辦事”，而中央則是“依法治國”，並不在具體問題上特別強調中央如何依法處理與地方的關係。但是，在港澳問題上，胡錦濤主席的“七一講話”中說“維護中央依法享有的權力”，在“十七大”政治報告中說中央“嚴格按照特別行政區基本法辦事”。可見，中央在保障港澳“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的問題上是非常認真的，反映了中央對港澳問題的嚴肅態度和特別尊重的態度。

中央之所以對港澳問題如此慎重，基本法之所以被稱之為一種保障，就在於基本法在中國憲法體系中的特殊地位。

就憲法和基本法在中國憲法體系中的位階看，憲法當然高於基本法，但這種“高於”，按照前面的分析，主要是指在處理中央與港澳關係時，憲法高於基本法；但港澳在自己的事務範圍內(排除主權事務)即屬於“高度自治權”範圍內的事務，基本法在港澳最高。

即使把基本法納入整個國家法律體系中看，它也是特殊的。全國人大制定的規範性文件叫做“基本法律”，全國人大常委會制定的規範性文件叫做“法律”或“其他法律”，二者在適用效力上沒有區別，但在涉及事項的範圍上有廣狹之分。如果從全國人大常委會對全國人大的隸屬關係看，基本法律當然高於其他法律，所以憲法第 67 條第 3 項特別規定：“在全國人民代表大會閉會期間，對全國人民代表大會制定的法律進行部分補充和修改，但是不得同該法律的基本原則相抵觸”，說明基本法律有較高的地位，全國人大常委會不能對它們進行全面修改，而且不得觸動該法的基本原則。<sup>34</sup>

兩個基本法由全國人大制定，屬於基本法律。然而，它們與其他內地的基本法律相比，還屬於“特殊基本法律”。原因在於：第一，它們不能由全國人大常委會修改，而普通的基本法律是可以由全國人大常委會修改的。第二，它們有一套特殊的解釋程序，普通基本法律由全國人大常委會進行立法解釋，最高法院、最高檢察院、國務院可以進行適用解釋，地方政府和地方法院無權解釋；而港澳法院卻可以解釋基本法；進一步說，根據《香港基本法》第 158 條、《澳門基本法》第 143 條，即使在全國人大常委會解釋基本法前，還要徵詢其所屬的特區基本法委員會的意見。第三，在全國人大常委會下設立“香港基本法委員會”和“澳門基本法委員會”，其他基本法律沒有這種待遇。

可見，基本法由於其特殊地位，因而使之成為保障“一國兩制”方針具體實現的工具。至於其他保障，還有港澳內部的法律制度，如香港法院在處理“吳嘉玲案”後期時顯示出來的自律。<sup>35</sup>

第三重的法律保障就是《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》。在港澳實行“一國兩制”，是中國政府對國際社會的莊嚴承諾。這種承諾的法律表現就是兩

個聯合聲明。中國政府向來說話算數，但涉及到主權問題的國際問題，單靠承諾的莊嚴性是做不到的——它必須是“要式”行為即條約行為。道理很簡單，這就是集人類交往經驗大成之國際法治的要求。

那麼，如何認定兩個聯合聲明就是條約呢？首先，儘管中英、中葡談判形成的文件之名稱為“聲明”，不是“條約”，但實質意義上的條約，可以採用“聲明”，如中國學者就認為中英、中葡之間的聯合聲明屬於條約。<sup>36</sup> 如此認定的緣由蓋出於 1969 年《維也納條約法公約》第 2 條甲項的規定：“稱‘條約’者，謂國家間所締結而以國際法為準之國際書面協定，不論其載於一項單獨文書或兩項以上相互有關之文書內，亦不論其特定名稱如何”。<sup>37</sup> 其次，在國際法上，一國政府與他國政府或國際組織簽定的國際文件是否屬於條約，先要看它是否符合“條約”的概念。<sup>38</sup> 而“條約”的概念是甚麼呢？中國學者王獻樞先生認為，“條約是國際法主體間依國際法所締結的據以確定其相互權利和義務關係的書面協議。”<sup>39</sup> 李浩培先生的定義是，“條約是至少兩個國際法主體意在原則上按照國際法產生、改變或廢止之間權利義務的意思表示的一致”。<sup>40</sup> 陳致中先生認為，“條約就是國家及其他國際法主體相互間為確定其權利和義務而依據國際法簽訂的書面協議”。<sup>41</sup> 饒戈平先生認為，“條約是兩個或兩個以上國際法主體依據國際法確定其相互間權利和義務的一致的意思表示”。<sup>42</sup> 中國、英國、葡萄牙都是國際法主體，中英、中葡都意思表示一致，兩份聯合聲明都是書面文件，而最關鍵的，是兩份聯合聲明的內容都是分別確定雙方的權利義務。第三，兩份文件的序言最後一句話都是“同意聲明如下”，而“如下”後的內容就是協商後達成的雙邊權利義務協議。第四，中國、英國、葡萄牙都分別履行了條約生效的手續，完成了聯合聲明成為條約的最後程序。第五，以中國方面而言，後來基本法的制定、相關文件的制定、港澳的回歸，都是對聯合聲明權利的實現和義務的履行。因此，聯合聲明就是條約，是兩個雙邊條約或雙邊的契約性條約。<sup>43</sup>

既然構成了國際法意義上的條約，“條約必須遵守”作為通行的國際法原則，就越過了聯合聲明本身而構成了三國政府的國際法上的責任了。所以，“兩制”獲得了國際條約的法律保障。英、葡政府之所以每半年要向議會報告港澳的情況，就是在分別履行對這兩個國際條約的義務。迄今為止，至少香港回歸後，英國政府的報告均沒有認為中國政府不遵守《中英聯合聲明》。筆者對葡萄牙的政府報告情況不甚了了，但其對“一國兩制”在澳門實踐情況的評價肯定不會比英國差。所以，至少在 50 年中，中國政府保證港澳“一國兩制”的國際義務都要受到外國政府——不僅是英葡兩國還有其他西方國家——的監督。應當強調的是，即使今後台灣回歸了，也實行“一國兩制”，儘管其“高度自治”的程度比香港和澳門都高，但也沒有香港和澳門實行“一國兩制”的保障程度高，原因

就在於未來台灣的“一國兩制”在法律保障中很可能不會出現國際條約這一重法律因素。

如此一來，我們所認為的，聯合聲明是中國政府的“莊嚴承諾”或“國際承諾”就沒有意義了嗎？當然有意義，且兩個聯合聲明所承載的權利義務本身，它們成為條約內容的原因，就是因為它們是中國政府的承諾。進一步說，“莊嚴承諾”的重大意義在於，那些權利義務不會被隨意廢止。條約不是一國內部的法律，它們很容易被違反或被廢止。<sup>44</sup>當“莊嚴承諾”變成了條約後，“莊嚴”二字實際上就獲得了法律上的意義：中國政府不會不經正當程序隨意廢止或違反聯合聲明的、會嚴格履行自己的條約義務的。另外，中國政府用“莊嚴承諾”，還表明了政府的內心確信，相信中國人有能力、有義務、有信心貫徹執行自己定下的“一國兩制”的基本方針。

## 五、實行“一國兩制”方針的政治情感因素

### (一) 一般政治情感

中共和中央政府一再說明要堅持“一國兩制”的方針，但總是有人信不過中央政府，認為儘管法律有保障，但中央可能會在實際執行“一國兩制”方針時改造港澳，使之變成內地省份。在大陸學者看來，這都是杞人憂天的想法。

“一國兩制”被認為是鄧小平的一個偉大的貢獻，是中國的一項憲法創舉。這是十分正確的結論。然而，“一國兩制”的提出和實行，其實就是從反面證明了80年代時大陸社會主義實踐中的問題。因此，提出並實行“一國兩制”，既說明了蘇聯式社會主義模式的破產，又說明了中國人的現實主義智慧。

所以，說到實行“一國兩制”的理由，首先就是時代問題。它當然包括澳門在內，但提出“一國兩制”方針的當時，主要面對的是作為主要資本主義國家英國所統治的香港。一方面，如前所述，以意識形態決定國家政策是一種愚蠢的、頑固的決策機制，香港人民既然不認同社會主義，強制推行就不可能保證香港的繁榮穩定，而中國大陸需要香港的繁榮穩定，以利於大陸的建設。像二戰以後蘇聯在捷克和東德推行社會主義制度，結果使這兩個原本是發達資本主義的國家和地區變成了落後的國家和地區。中國共產黨不幹這種傻事。所以，必須在香港實行“一國兩制”。另一方面，20世紀80年代的大陸人民已經接受資本主義的許多東西了，或者說，大陸自己都正在開始揚棄蘇聯式的社會主義了，都要進行改革了，因此可以寬容領導人在香港推行“一國兩制”。如果在毛澤東時代，假使有人說香港回歸但保留資本主義制度不變，大陸人民都會反對這樣做。所以，在毛澤東時代是不可能有的“一國兩制”的<sup>45</sup>，只能讓英國人先管治着香港，等蘇聯式社會主義顯示出優越性來，再去“解放”香港。所以，即使是在毛澤東時代、在意識

形態主導國家生活的時代，香港人民的福祉，也是大陸考慮的第一位因素，因而，即使是現在，其實不管有沒有上述法律保障，大陸都不會去破壞香港人民的幸福和選擇的，因而“一國兩制”是解決香港問題的必然選擇。

第二個重要理由就是國際因素。在20世紀70年代以前，資本主義害怕社會主義的顛覆，但到了80年代，由於社會主義國家自身的失誤，變成了社會主義害怕資本主義的顛覆了，世界成了資本主義主導的世界。在“一國兩制”提出的時代，恰好就處在這樣的世界中。如果大陸強行收回香港，推行社會主義制度，中國在國際上將成為眾矢之的，自己還怎麼“改革開放”？怎麼吸引外資？現在的中國倒是不太害怕資本主義了，因為自己在許多方面已經成功融入了世界，在經濟、社會、文化、甚至某些價值觀上與西方國家的差別已經很小了，只是在政治上還在探索自己的民主之路。即使現在中國強大了，但世界是自由市場經濟主宰的世界這一點並無改變，中國自己不可能回到過去的絕對公有制社會主義模式，怎麼可能要港澳去“嘗試”那個時代的內地生活呢？

第三個重要理由是經濟。在“一國兩制”提出時，中國大陸無論在資金上還是在技術上、管理上都依賴於港澳、特別是依賴於香港，當時80%以上的外資是香港資金。如果不保證實行“一國兩制”，港澳作為自由世界的一部分，它的資金將全部流向其他國家或地區。沒有資金，改革開放就會失敗。特別要指出的是，似乎現在港澳在中國改革開放過程中的重要性已經下降了，其實不然。胡錦濤的“七一講話”和“十七大”政治報告仍然說要“堅定不移地”實行“一國兩制”，重要原因就是經濟上仍然要倚重於港澳。

第四個因素當然是要向台灣示範。但這只是一個想像的理由。從實踐上看，中央並不以遷就香港一些人的要求而向台灣展示“一國兩制”的魅力；而且即使為了吸引台灣人而遷就香港民主派，台獨分子恐怕仍是要鬧獨立的。所以，這個因素不能說明中央因此就要保證港澳的“一國兩制”。

最後要強調一點，除第四點外，上述三個理由的基礎仍然存在，它們還都在起作用。也就是說，中國永遠不會再回到斯大林模式去了，國際上一些西方國家仍對中國有警惕，經濟上中國仍然需要自由的港澳。既然中國的社會主義國家性質不會變，這些因素也就不會變，“一國兩制”的原則當然就不會變。

### (二) “一國兩制”成功實踐的情感原因

所謂“一國兩制”的成功實踐，主要是指中央認真地遵守了兩個聯合聲明的保證和兩個基本法的規定。港澳兩地人民都感受得到的中央認真貫徹“一國兩制”方針的實例，就是港澳在這十年中，背靠中央的支持，順利抵禦了“亞洲金融風暴”等一系列挑戰並不斷走向繁榮。假如中央執行“一國兩制”方針三

心兩意，港澳一定不會維持繁榮的局面。

成功實踐的原因，除了上面從政治、國際、經濟三方面談的理由外，還有情感方面的原因。儘管它們似乎不太重要，但不可忽視，筆者認為，它在很大程度上還是非常重要的，特定人類社會的組成除了血緣上的聯繫外，情感聯繫起着更為基礎性的作用。

人性由生物性、社會性與精神性構成<sup>46</sup>，情感在人的精神性層面裏處於較深的位置上，當原始人還生活在只有實際利益和需要的“行動空間”中時，就已經有了個人情感和社會情感的表達，在此基礎上智力的進一步發展就使他們進入了以符號、意識和思想為主要內容的“抽象空間”。<sup>47</sup> 可以說，人的意識和思想都以其對事物的情感為基礎。因此，既然制度是人的意識和思想的固定化，那麼，它就必然也反映了人的情感因素。當然，情感在較高級的抽象思維空間中，其影響是不確定的，但它的確是另一種“看不見的手”，操縱着人們的行為，這大概就是驅使亞當·斯密在寫作《國富論》之前先寫作了《道德情操論》的原因吧。有學者分析這個原因時說，對於斯密而言，“‘同情’是道德行為的基礎，如果社會缺少這一基礎，這個社會就會迷失方向”。<sup>48</sup> 對於重感情的中國人來說，情感在法律和法律制度的運作中也一定起着引導行為和引導規範選擇的作用。

所以，中國決定在港澳實行“一國兩制”也有情感方面的因素。可說有把握地認為，即使台灣回歸了，中央對港澳的情感也不會變。這些情感因素可以通過一些具體事例予以闡明。

首先，作為 20 世紀 80 年代以前中國對外的“生命線”，港澳、特別是香港，為中國的獨立自主立下不可磨滅的功績。儘管解放戰爭期間毛澤東指示解放軍不超過深圳河，毛澤東說，暫時不打吧，留着有用的。打是可以打下來的，卻會惹起麻煩：“洋人有人在那裏呀！還有我們是要攔住國民黨西南一坨人馬不要竄去外國呀！……大家不必着急，不必擔心，只要是中國版圖的地方，將來都會進入中國版圖的。軍事家要有長遠的政治眼光。”<sup>49</sup> 也就是說，當時不打香港主要是出於國際政治和軍事考慮。但是，這個高瞻遠矚的決策在西方封鎖中國、中蘇關係惡化後就產生了積極作用。改革開放前中國的外匯、技術、情報、對外聯絡等等，都是通過港澳進行的。可以說，港澳為中國獨立自主的地位立下了大功——中國之所以能夠不“窒息而死”，靠的就是港澳這兩個窗口。這一點，幾代國家領導人是記得很清楚的。1998 年，長江大水，當時香港正處在“亞洲金融風暴”影響最大的時期，經濟很不景氣，但香港人民仍然拿出大量金錢支持內地，有一個統計，13 個主要捐款國家和地區共捐款 10.5 億元人民幣，而來自香港的捐款就高達 6.8 億，佔總額的 65%！<sup>50</sup> 因而在香港回歸以前和以後，中國的領導人都一定會考慮香港及澳門人民的利益和感情。事實上，只要不講階級鬥爭，共產黨是非常重感情的。階級鬥爭被認為是“你死我活”的鬥爭，而

人世間“除死無大事”。早在 1978 年，中共“十一屆三中全會”已經終止了“以階級鬥爭為綱”的工作路線。

其次，港澳的愛國者為港澳政治主流和中堅力量。在境外敵對勢力圍堵中國時，中國在港澳對外窗口的建立靠的是誰？就是港澳愛國人士，像香港的霍英東、徐四民、莊世平諸先生，像澳門的曹聚仁、何鴻燊等傑出人士，他們的歷史功績，中央不會忘記。在回歸後，如果沒有他們、沒有愛國人士和“親中派”構成了香港、澳門的政治主流，中央能放心保證“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治嗎？假如放任香港民主派，他們中的一些人很可能會讓香港的政治脫離中央控制，而一旦達到了主權不能容忍的地步，兩部基本法還有一個第 18 條第 4 款的規定：“全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因香港(澳門)特別行政區內發生香港(澳門)特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港(澳門)特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港(澳門)特別行政區實施。”緊急狀態的宣佈權是憲法和基本法賦予全國人大常委會的專有權力，可依據自己的判斷而宣佈，無須徵求所屬的香港或澳門基本法委員會的意見。所以，愛國人士對港澳這種地位的認識比許多所謂的民主派看得要清楚得多，他們“全面準確地”理解“一國兩制”方針和基本法，才使中央能夠“堅定不移地”貫徹“一國兩制”方針。所以，所謂的“真心愛港”、“真心愛澳”就是這個意思。

最後，反感也是一種情感。說白了，在港澳自由開放的環境下，沒有“民主派”也不行。鄧小平曾說過：“未來香港特區政府的主要成分是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。”<sup>51</sup> 在排除了愛國者和外國人後，“別的人”是指哪些人？鄧小平先生沒有明說，人們可以理解為包括民主派的那些人，在一定條件下——基本條件是擁護基本法，他們甚至可以被吸收到政府決策過程中去。他們的聲音或行動或許會讓中央反感，但他們的存在會使中央更加努力維護港澳和尊重港澳。在任何一個社會中，如果沒有反對的聲音，任何政府辦事不說專制，至少都會馬馬虎虎。民主的價值即在於此。回想現代中國就是從 1954 年制定憲法後才開始走向個人專制的。1954 年以前，共產黨有甚麼大事都找民主黨派商量，而在 1952 年劉少奇訪問蘇聯，斯大林教導中國人說，中國現在的政府是聯合政府，因此政府就不能只對一黨負責，而應當向多黨派負責，你們很難保密。如果人民選舉的結果是當選者中共產黨佔大多數，你們就可以組織一黨政府。各黨派在選舉中如果落選了，你們不應當使統一戰線破裂，你們應繼續在經濟上和他們合作。<sup>52</sup> 由於民主黨派在 1954 年以後失去了政治上的地位，1956 年“公私合營”又使他們失去了經濟上的地位，1957 年他們中的一些人就被打成了“右派”了，從此中國開始了現代的一段黑暗時期。現在

中央在港澳問題上兢兢業業，原因就是有民主派。當然，民主派的活動必須有限度，不能危及到“一國兩制”的大方向，即不能搞亂港澳，危及港澳的繁榮和穩定。與香港不同，澳門人民在政治上更為團結、堅定，更堅信“一國兩制”方針的正確性與前途的光明，因而政治上中央在內心中就更信賴澳門，澳門獲得的政治自由空間事實上就比香港要更廣泛。這是澳門回歸十年來，經濟社會飛躍發展的直接外部保障。

總而言之，“一國兩制”的成功實踐，在感情上是靠愛國人士的努力獲得的，只有港澳政府控制在他們手中，“十七大”政治報告中的“堅定不移”才是真實的。不過，政府控制在愛國人士手中是有保障的，這一點可以通過瞭解兩個基本法的實踐得到證實。

## 六、港澳的自由與貫徹“一國兩制”方針的“堅定不移”

“一國兩制”方針的提出和實施是出於對港澳與內地巨大差異的正確認識而作出的決策和安排，而回歸後的港澳有甚麼特別之處而讓中央認為今後也必須“堅定不移地”實行“一國兩制”方針呢？除了上面分析的一些原因外，政治設計主要還要從特定社會的基本特性予以確定。港澳的社會基本特性就是，兩地都是高度自由的城市，因而基本法才規定了高度自治，而且這種自治地位將長期堅持下去。

只要中國仍然是社會主義國家，對大陸來說，港澳的地位就永遠重要、永遠不可替代、永遠不可轉變。這不是從港澳作為國際金融中心或博彩中心等經濟地位上說的，而是從港澳的自由傳統而發。社會主義與資本主義最大的區別就在於自由的程度。社會主義的中國在很長的歷史時期都不可能像香港那麼自由，過去是因為“救亡壓倒了啓蒙”，而近代西方啓蒙運動的重要內容就是建立自由精神；現在是因為社會主義市場經濟體系還存在缺陷，因而國家需要繼續收緊對自由的允許度。<sup>53</sup> 而且其他資本主義國家多數也沒有港澳自由。對於港澳人民最可寶貴的財富、它實行高度自治的最大保障，掌握在港澳人民自己手裏，這就是保持港澳的自由傳統。香港作為英國殖民地 100 多年的積極方面就是接受了英國的自由觀念，使之變成了自己的社會傳統；澳門在葡萄牙人手中近 500 年，其社會一直相對穩定，一個重要因素也是自由的保障。但在自由傳統的問題上，有兩點須予說明。其一，古代中國社會雖在政治上實行專制統治，但社會自身卻是自由的、自治的<sup>54</sup>，也就是說，香港和澳門在殖民統治之前就有着中國的自由傳統。其二，殖民後的香港，其自由除自然形成的中國古代自由外，因英國殖民主義者通常還進行英國觀念的擴張，故香港在傳統自由外，還添加了英國人的觀念自由，所以，香港人喜歡談論自由問題；與之形成對照，澳門人除在中國傳統上與香港一樣外，因葡萄牙人本身的自由觀念

並不十分發達，殖民過程中並沒有在強調觀念上的“殖民”，因此，澳門人民享受自由卻不像香港人那樣經常談論自由。無論如何，香港和澳門的自由，在本質上沒有區別，或者有上述區別而可忽略不計，因為兩地人民在社會行為上的自由是類似的。

在回歸以後，港澳保持原有的資本主義制度不變，從社會學意義上說，就是保持它們的自由傳統，其優勢是不言而喻的：一是港澳的活力來自於它的自由程度，正因為港澳的自由，才吸引了世界其他地方的人們投資於港澳；二是自由對於港澳保持高效的、合理的治理非常必要，如回歸前的香港基本上不知道甚麼是民主，但由於自由的緣故，卻是世界上治理得最好的地區之一，因為“自由之核心的和最高的目標就是良知的統治”<sup>55</sup>；三是自由對於港澳主動維護“一國兩制”有利，因為“自由是防止自己被他人控制的保障之法”。<sup>56</sup> 需要注意的是，在“一國兩制”的條件下，保持自由的關鍵在於善用自由。按照柏克的觀點，英國政體令人矚目的部分就是自由，因而維護這種自由的不可侵犯性是英國人民的專門職責和正當義務，但“自由按其本性只存在於善的和穩定的政府中”。<sup>57</sup> 所以，中央對港澳政府要求的保持繁榮與穩定是非常必要的，港澳為其自由，應當保持政治上的穩定，按照基本法循序漸進的要求推進政治改革，不應為實踐某種不可預知其效果的意識形態而作激烈的改變，激進總是伴隨着較大代價的。<sup>58</sup>

對於大陸來說，港澳的自由同等重要。如果說中國大陸在經濟上非常需要港澳，本原上說，是非常需要港澳的自由，非常希望港澳能夠永遠自由。這不僅符合港澳居民的利益，也符合國家利益。為甚麼要“堅定不移地”在港澳實行“一國兩制”？為甚麼不提“五十年不變”？回答就是，港澳的特點就是它是自由社會，中國需要一種自由的港澳。港澳的自由是證明和促進中國社會活力的窗口；同時，它還是這樣一個窗口：假定中國再次陷入外國圍困的境遇中，港澳就仍是中國透向世界的窗口。

## 七、結束語

本文依據胡錦濤主席 2007 年的“七一講話”和“十七大”政治報告精神，在前人研究的基礎上，對“一國兩制”方針和基本法的意義進行了一些政治和法律分析。對於中央“一國兩制”方針的新提法，似乎可以作出這樣的總結：在“全面準確地”理解“一國兩制”方針的基礎上，中央將“堅定不移地”繼續予以貫徹，在港澳愛國者和香港其他部分人民的共同努力下，它一定會超越“五十年不變”而長期實行下去。

港澳過去的成功以及回歸以來港澳成功的延續，皆有賴於其自由傳統，然自由之保養卻殊非易事，希臘—歐洲—英國—香港和澳門的自由傳統一脈相承，

經濟學家馬歇爾對希臘文明衰落原因之總結，或許可為殷鑒：“(希臘人)在社會和文化方面是自由的，但他們卻不懂得好好運用這種自由；他們優柔寡斷，沒有堅定不移的決定；他們的領悟力很強，也時刻準備推陳出新(這都是進取精神的要素)，但他們卻沒有固定的目標和堅韌不拔的精神。溫暖宜人的氣候逐漸使他們的體力懈怠下來；他們對來自艱苦勞動中的那種堅韌不拔的意志力等閑視之，而最後卻沉湎於無聊的瑣事之中。”<sup>59</sup>

(本文原來的標題為“‘一國兩制’方針的新解讀——學習中共‘十七大報告’的一點體會”。原稿是2007年11月承擔香港電腦學會國情班講座任務時的講稿，後又作為2007年12月“北大—港大學術研討會”的論文提交，因此重點談了香港的情況。但港澳同質，本次發表加強了有關澳門的內容。)

## 註釋：

- 1 胡錦濤：《在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告》，載於人民網：<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>，2007年10月25日。
- 2 施芝鴻：《改革開放的偉大歷史進程和寶貴經驗(學習十七大精神 貫徹十七大精神)》，載於《人民日報》，2007年11月2日，第9版。
- 3 同註1。
- 4 “前四個堅定不移”的完整表述是：“解放思想，是黨的思想路線的本質要求，是我們應對前進道路上各種新情況新問題、不斷開創事業新局面的一大法寶，必須堅定不移地加以堅持。改革開放，是解放和發展社會生產力、不斷創新充滿活力的體制機制的必然要求，是發展中國特色社會主義的強大動力，必須堅定不移地加以推進。科學發展，社會和諧，是發展中國特色社會主義的基本要求，是實現經濟社會又好又快發展的內在需要，必須堅定不移地加以落實。全面建設小康社會，是我們黨和國家到2020年的奮鬥目標，是全國各族人民根本利益所在，必須堅定不移地為之奮鬥。做到這四個堅定不移，對保持黨和國家事業順利發展的大局至關重要。”引自胡錦濤：《做到四個堅定不移對保持黨和國家事業順利發展的大局至關重要》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/26/content\\_6290228.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/26/content_6290228.htm)，2007年11月2日。
- 5 曹景行語。參見《深度解讀胡總“四個堅定不移”》，載於鳳凰網：[http://news.ifeng.com/opinion/200706/0626\\_23\\_142446.shtml](http://news.ifeng.com/opinion/200706/0626_23_142446.shtml)，2007年11月2日。
- 6 參見《“四個堅定不移”指明發展方向》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/comments/2007-06/26/content\\_6292890.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2007-06/26/content_6292890.htm)，2007年11月2日。
- 7 一個證明就是在“十七大”後所提到的“四個堅定不移”仍是胡錦濤先生在2007年6月所提出的“前四個堅定不移”。參見《“一個始終不渝”、“四個堅定不移”築牢我們共同的思想基礎》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/photo/2007-10/13/content\\_6876837.htm](http://news.xinhuanet.com/photo/2007-10/13/content_6876837.htm)，2007年11月2日。
- 8 從前引胡錦濤主席2007年6月在中央黨校的講話中可以看出，“前四個堅定不移”屬於中國特色社會主義的實現方式和主要內涵。
- 9 吳邦國：《深入實施香港特別行政區基本法，把“一國兩制”偉大實踐推向前進——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施十週年座談會上的講話》，載於中國政府網：[http://www.gov.cn/ldhd/2007-06/06/content\\_639111.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-06/06/content_639111.htm)，2007年11月29日。這個論述也應適用於澳門。
- 10 [英]阿瑟·劉易斯著，周師銘、沈丙傑、沈伯根譯：《經濟增長理論》(北極星電子圖書)，北京：商務印書館，2002年，第253頁。
- 11 同上註，第257頁。
- 12 [美]喬·薩托利著，馮克利、閻克文譯：《民主新論》，北京：東方出版社，1998年，第104頁。
- 13 [英]阿弗里德·馬歇爾著，廉運傑譯：《經濟學原理》，北京：華夏出版社，2005年，第6頁。
- 14 郭永中：《從“一國兩制”看CEPA在澳門的成功實踐》，轉自公文易網：<http://www.govyi.com/lunwen/2009/200901/289524.shtml>，2009年7月21日。
- 15 蕭蔚雲主編：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京：北京大學出版社，1993年，第2頁。
- 16 分別見2007年7月1日和2日的《人民日報》第1版。
- 17 鄧小平：《一個國家，兩種制度》，載於《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993年，第58-59頁。
- 18 鄧小平：《保持香港的繁榮和穩定》，載於《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993年，第72-73頁。
- 19 鄧小平：《會見香港特別行政區基本法起草委員會時的講話》，載於《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993年，第215頁。
- 20 這裏的“恐懼”在未來學中被表述為：在社會急劇變化的情況下人們對未來的危機感。參見賴金男：《未來學導論》，台北：驚聲文物供應公司，1979年，第19頁。
- 21 洛克將安全視為人類幸福的保障，所以，後來的法國《人權宣言》才將安全列為與生命、自由、財產並列的第四項基本

人權。洛克有關安全與幸福關係的集中論述，請參見[英]洛克著，葉啟芳、瞿菊農譯：《政府論》下篇，北京：商務印書館，1964年，第七、八、九章。

- 22 “五十年不變”最早因香港土地契約問題而提出，但在中英談判和基本法制定過程中，這個問題逐漸被政治化了，因此才有鄧小平同志對50年不變問題的回答。見前面註16、17、18。另據香港大學陳弘毅教授提示，在有關香港迪士尼公園等的批地過程中，迪士尼公司並不害怕其土地契約將超過基本法規定的50年——2047年——的期限，這從側面亦說明“五十年不變”將持續到100、200年不變，也即在香港實行“一國兩制”是一個沒有期限的基本國策。
- 23 中央和香港政府對於十年來“一國兩制”方針成功的講話自不遑論，比較有說服力的評價當出自英國政府在2007年7月向英國議會提交的官方報告。在名為《2007年1月至7月香港六個月報告》中，英國外交大臣米利班德(David Miliband)先生在前言中說：“自1997年以來，香港十年的歷程證明英國和中國在權力移交前之安排的實現，也證明香港人民努力達成了‘一個國家，兩種制度’的現實”(Hong Kong's situation now, ten years on from 1997, is a real testament both to the arrangements which Britain and China negotiated before the handover, and to the people of Hong Kong who have worked to make a reality of “One Country, Two Systems”)。載於英國駐香港總領館網站：[http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf16/fco\\_pdf\\_hkreportjanjun07](http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf16/fco_pdf_hkreportjanjun07)，2007年11月25日。
- 24 根據保守主義政治學，制度安排只有在有社會共識時才會變化，此前它也從社會共識中獲得正當性。參見Kekes, J. (2004). *Conservative Theories*. In G. F. Gaus and C. Kukathas (Eds.). *Handbook of Political Theory*. London: SAGE Publications Ltd. 134.
- 25 毛澤東：《矛盾論》，載於《毛澤東著作選讀》上冊，北京：人民出版社，1986年，第141頁。
- 26 胡錦濤：《在慶祝香港回歸祖國十週年大會暨香港特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》，2007年7月2日，第1版。
- 27 鄭永廷、葉啟績、郭文亮等：《社會主義意識形態研究》，廣州：中山大學出版社，1999年，第130-31頁。
- 28 最典型的例子就是“吳嘉玲案”。有關材料頗多，在此恕不一一列舉。
- 29 有學者認為，單一制條件下的中國，以“絕對主義的主權觀”為處理中央與地方關係的原則。參見陳端洪：《憲治與主權》，北京：法律出版社，2007年，第173-75頁。
- 30 參見《默克爾會見達賴損害中德關係 中方希望消除影響》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com.cn/gj/oz/news/2007/11-20/1082977.shtml>，2007年12月6日。
- 31 中英具體談判過程參見魏克智、劉維英主編：《香港百年風雲錄》(1)，長春：吉林人民出版社，1997年，第216頁及以後。
- 32 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》，北京：中國民主法制出版社、中共中央黨校出版社，2006年，第142-143頁。
- 33 對法律傳統的尊重其實是保證國家主權統一的一個重要因素。類似的問題在美國於19世紀初從法國手中收購路易斯安那地區(包括現在的路易斯安那州)時也遇到過。當時聯邦政府面臨的反對意見中有一條就是與“老美國”不同的地區加入美國會改變“聯邦性質”，實際上就是一個社會傳統和法律傳統統一性的問題，當時的極端反對者甚至考慮進行主權的分裂。在經過了一系列社會改造後，這一地區最終加入了美國。參見[美]Kelly, A. H. and W. A. Harbison (1970). *The American Constitution: its Origins and Development* (4<sup>th</sup> Edition). New York: W. W. Norton & Company, Inc. 219-223.
- 34 蕭蔚雲等：《憲法學概論》，北京：北京大學出版社，2002年，第253頁。
- 35 例如，香港終審法院1999年2月26日在“吳嘉玲案”第二次判決(FACV000016A/1998)中說：“我等在1999年1月29日的判詞中，並沒有質疑人大常委會根據第158條所具有解釋《基本法》的權力，及如果人大常委會對《基本法》作出解釋時，特區法院必須要以此為依歸。我等接受這個解釋權是不能質疑的。我等在判詞中，也沒有質疑全國人大及人大常委會依據《基本法》的條文和《基本法》所規定的程序行使任何權力。我等亦接受這個權力是不能質疑的。”引自香港法庭服務及設施網：[http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju\\_frame.jsp?DIS=29374](http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=29374)，2007年11月30日。另外，在同年12月的另一個居留權案件中，終審法院駁回了當事人的請求，“確立人大釋法具有法律約束力”。參見《香港政府開始遣返居留權敗訴者》，載於搜狐網：<http://news.sohu.com/52/59/news148355952.shtml>，2007年3月26日。
- 36 王獻樞：《國際法》，北京：中國政法大學出版社，1994年，第344-345頁。
- 37 文本引自國際法委員會網：<http://www.un.org/chinese/law/ilc/treaty.htm>，2009年7月22日。
- 38 同註36，第343頁。
- 39 同上註，第340頁。
- 40 同上註，第339頁。
- 41 陳致中編著：《國際法教程》，廣州：中山大學出版社，1989年，第322頁。
- 42 饒戈平：《國際法》，北京：人民法院出版社，2002年，第105頁。
- 43 同註41，第326頁。
- 44 有關條約廢止的諸種情形，請參見[英]阿庫斯特著，汪瑄等譯：《現代國際法概論》，北京：中國社會科學出版社，1981年，第158-166頁。
- 45 最廣義的“一國兩制”在香港回歸前存在過，即抗日戰爭時期中國共產黨管理的“邊區政府”及建國初期解放台灣的設想等。參見梁立真：《蕭勁光大將談一國兩制》，載於《黨史博覽》，第9期，2003年，第20頁。
- 46 楊嵐：《人類情感論》，天津：百花文藝出版社，2002年，第2頁。
- 47 [德]恩斯特·卡西爾著，甘陽譯：《人論》，上海：上海譯文出版社，1985年，第55-56頁。

- 48 楊兆宇：《〈國富論〉中譯本導論》，載於[英]亞當·斯密著，唐日松等譯：《國富論》，北京：華夏出版社，2005年，導論第4頁。
- 49 前引梁立真：《蕭勁光大將談一國兩制》，載於《黨史博覽》，第9期，2003年，第20頁。
- 50 網友 tonec：《98 中國大洪水的損失及外來的捐款》，載於世紀樂知網(CSDN)：<http://topic.csdn.net/t/20050106/13/3703864.html>，2007年12月7日。
- 51 同註17，第61頁。
- 52 韓大元：《關於新中國1954年憲法制定過程若干問題探討——紀念1954年憲法頒佈50週年》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，第4期，2004年，第1-14頁。
- 53 李澤厚先生認為近代中國在民主自由方面的落後緣於救亡的需要，筆者認為即使歷史發展到今天，救亡的需要仍在中國發展的意識中佔有一席之地。哈耶克從經濟自由角度出發，認為一個社會的法律必須保障契約自由，產權絕對和禁止詐欺、騙局與暴力，否則便不可能享有自由，中國目前在這方面問題多多。此二觀點分別轉引自黃克武：《自由的所以然——嚴復對約翰彌爾自由思想的認識與批判》，上海：上海書店出版社，2000年，第7頁、第49頁。
- 54 德國社會學家托尼斯(Ferdinand Tönnies)認為，因為人們在一起生長而形成的社會叫“禮俗社會”(Gemeinschaft)，人們的結合是“有機的團結”，轉引自費孝通：《鄉土本色》，載於費孝通編選：《費孝通文集》，天津：天津人民出版社，1988年，第90頁。筆者理解，這種社會因而必是自由的、自治的，否則人們不可能長久地結合在一起生活。
- 55 [英]阿克頓著，侯健、范亞峰譯：《自由與權力》，北京：商務印書館，2001年，第310頁。
- 56 同上註，第308頁。
- 57 [英]埃德蒙·柏克著，蔣慶、王瑞昌、王天成譯：《自由與傳統》，北京：商務印書館，2001年，第95頁。
- 58 例如，2004年香港很多人要求馬上進行“雙普選”改革，全國人大常委會根據港區人大代表等的請求，第二次解釋了基本法，的確延緩了改革的進程。但這次“釋法”是有充分理據的，其中重要的一條就是，在“雙普選”的訴求中，作為香港經濟和社會中堅力量的工商業的利益如何代表這一問題並未得到考慮，那麼，假如立法會當時就取消功能界別而完成普選產生，基本法第5條所謂的“保持原有的資本主義制度和生活方式”對於香港作為經濟支柱的工商界將很可能失去意義。這個代價不僅香港人民承受不起，大陸也難於接受。引自喬曉陽2007年5月25日在北京大學紀念香港回歸祖國十週年專題報告會上的報告(記錄稿，未刊印)。
- 59 同註13，第551頁。