

# “一國兩制”：中國憲政實踐的一個里程碑

王長斌\*

“一國兩制”是中華民族對人類政治文明的獨特貢獻，其對中國憲制、乃至世界憲制的諸多方面的突破與創新，已為不少具備深邃洞察力的專家學者所指出。<sup>1</sup> 但是，這一制度如何反映了憲政體制的要求，以及如何實際推動了中國憲政的發展，仍然需要進行進一步的考察與研究。在筆者看來，“一國兩制”的確立，已經超越了理論創新的層面，其對中國憲政實踐的意義，實不容小覷，即稱“一國兩制”是中國憲政發展的一個里程碑，亦不為過分。

筆者提出這樣一個論斷，並非故作驚人之語。中國自 19 世紀末倡行憲政以來，曾經在全國範圍內具有法律效力的憲法(包括憲法性文件)就有 11 部之多<sup>2</sup>，但憲政主義卻未在中國盛行，原因就在於當政者多把憲法作為統治之工具，而鮮有將其作為限制自己權力之工具者。“一國兩制”卻是反其道而行之，當政者自願限制在港澳(將來還有台灣)行使權力，並把這一限制體現在兩部憲制性的文件——《香港基本法》與《澳門基本法》——之中。這種做法，體現了憲政主義的精髓。

本文的目的，正是具體考察這種憲政主義。筆者將首先考察憲政的意涵，以為後面的論述打下一個理論的基礎。其次，將把“一國兩制”放在當代中國解決中央地方關係的背景中進行考察，目的是說明“一國兩制”作為一種憲政安排的獨特性和開創性。再次，將圍繞中央政府與香港之間發生的幾次法律爭議，具體說明中央政府的憲政實踐如何在實行“一國兩制”的中過程得到發展和昇華。最後是一個簡短的結語。

## 一、憲政的意涵

### (一) 憲政的本質

憲政，從字面意義上而言，是指立憲政治，也就是說，這種政治秩序的基礎是憲法。但是，存在一部憲法卻並非憲政的本質特徵。儘管大多數實行憲政的國家有一部成文憲法，但也有少數國家，例如英國、

新西蘭、以色列，沒有一部成文憲法，但這些國家同樣有憲政。所以憲政並不以一部成文憲法的存在為必要條件。

那麼，憲政的本質特徵究竟是甚麼？考諸世界立憲史，憲政或憲政主義之所以被強調和宣導，主要在於它是與專制或者威權政治相對立的政治秩序。人們宣導憲政，目的是約束、對抗當權者，防止或阻止當權者的為所欲為。憲政的本質正在於此。

這一點在世界立憲之初就已經清楚地顯明了。<sup>3</sup> 近代意義的憲法觀念，公認為起源於英國貴族與國王的鬥爭。在中世紀，英國君主的權力，往往要受地方封建貴族或城市行會的限制。當這些貴族和行會的勢力超過國王時，後者就以“特許狀”(Charter)承認他們的特權。1215 年約翰王(King John)頒佈的大憲章(Magna Carta)就是英王與大小貴族所締結的約法，其作用即在限制國王的權力，尤其是國王徵收捐稅的權力。

14 世紀的法國也已有“國法”與“王法”之分；當時並已有稱“國法”為“根本法”(lois fondamentales)或“憲法”(lois constitutionnelles)者。王法是指國王自行制定、變更或廢止的命令。國法是指國王不能自行制定、變更或廢止的法律，如要變更或廢止，須取得等級會議<sup>4</sup>的同意。可見，根本法或憲法這一概念從一開始出現就具有限制當權者權力的意思。

現代意義上的第一部成文憲法——《美利堅合眾國憲法》——的主要目的同樣是限制當權者的權力。美國憲法最著稱於世者，莫過於其立法、行政、司法“三權分立”的體制。這個“三權分立”的理念，同樣是為了防止權力集中於一個人、一個集團或一個機構之手。哈耶克在論及美國憲法產生的歷史時，說：“殖民地人民的經驗還使他們獲知，任何配置和分配各項權力的憲法，都必須限制所有權力機構的權力。儘管人們可以設想一部憲法只限於規定程序問題並只決定所有權力的淵源問題，但是，他們絕不可能認為，那種僅規定某人或某機構所說者將成為法律的文獻就是‘憲法’。殖民地的人民認為，一旦這樣的文獻將

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

各種具體權力授予了不同的權力機構，它也將限制它們的權力，這不僅是從其應予追求的目的或目標的角度來講的，而且也是從其應予適用的方法的角度來講的。對於殖民地的人民而言，自由意味着政府只應當有權採取為法律所明確規定的行動，從而任何人都不得擁有專斷性權力。”<sup>5</sup>

因此，憲政，簡而言之，就是有限政府，就是限權政治。在憲政秩序之下，當權者不能恣意妄為，要按照憲法或與憲法起相同作用的法律或規則(以下為論述方便起見，統稱憲法)的規定行使權力。這是憲政區別於專制或威權政治的本質特徵。如果一個國家的憲法無法阻擋當權者任意行使權力，則這個國家雖然存在憲法，也並不意味着它存在憲政。反過來，如果一個國家雖然沒有成文憲法，但存在“一個作為背景的、大眾化的、公共接受的限制政府權力的觀念”<sup>6</sup>，也可以存在憲政。因為當政者如果濫用權力，就會受到公眾的抵制，不僅其政權的正當性會受到質疑，更有甚者，還會失去公眾的信任，從而喪失政權。所以衡量是否存在憲政的根本標準，是看能否有效地防止或阻止當權者濫用權力。

我們必須牢記這一點，否則，憲政這一概念就會喪失憲政應有的針對性，從而降低其作為理論武器的功效。因為，在現代，憲政總是與民主、自由、人權這些概念聯繫在一起的，因此也很容易被空洞化，成為人所共知、卻又人盡茫然的一個“大詞”。

## (二) 與憲政共生的制度或價值觀念

因為憲政的本質是反專制、反威權，所以人們設計了很多制度來達到這一目的。同時，在憲政實踐的過程中，人們也發現或培養了許多與憲政共生的其他價值觀念。

首先，憲政與分權。“要防止濫用權力，必須以權力約束權力。”<sup>7</sup>這是政治學的一條鐵律。分權又包括橫向分權和縱向分權。橫向分權大體是指立法、行政和司法三權分別授予不同的機構行使。縱向分權是指中央機構與地方機構的權力分工。無論橫向分權還是縱向分權，都有防止權力集中與濫用的功效，所以從政治上而言，分權的制度，與憲政是相容的。但是，分權的形式是多樣的，不一定是美國式的三權分立制度。

其次，憲政與法治。憲政既然是反專制的，它就不是當權者的暫時意念，而是依照法律規則，這許多規則經過明文規定或普遍承認，足以控制政府的行動。所以，憲政是“法治”而不是“人治”。

再次，憲政與民主。毛澤東說：“憲政是甚麼呢？就是民主的政治。”<sup>8</sup>現代實行憲政的國家，其實都實行民主政治。在民主政治下，當權者的任期受制於人民的選舉，以及其他的監督措施，所以當權者從自己及其團體的利益考慮，不至於過分濫用權力，否則就有喪失政權的危險，所以民主是防止當權者專權或擅權的有效手段，它與憲政幾乎是一體的。但是，應

當注意，民主已經演化為一個複雜的、內容龐雜的概念。如果民主僅指多數人的統治(多數人的統治如果不受約束，容易演化成暴民政治)，則憲政與民主並非一個同一的概念，因為憲政除了民主的含義之外，更重要的，還有約束權力之義。在憲政秩序下，即使多數人的統治也要受憲法的制約。但是，如果民主還包含了其他意思，例如法治等，則有時候，尤其是在現代，憲政與民主是一致的概念。正因為民主概念的模糊性，我認為，在現代中國，憲政這一概念仍然有其不可替代的作用。

除了以上制度或價值觀念外，憲政發展到現在，其實還包含着尊重少數、多元化等意思。在憲政制度下，因為反對威權政治，所以少數派的意見就不能被肆意踐踏，而是要受到尊重；如果刻意壓制少數派的意見，就又回到威權政治的老路，這顯然是與憲政不相容的。另外，既然反集權、反威權，就不能搞“大一統”，就要允許其他利益共生共存，因此，多元化的價值觀念在憲政之下也應當是受尊重的。

## 二、“一國兩制”：中央與地方關係的憲政解決方式

1949年，中華人民共和國政府成立之後，執政的中國共產黨即面臨着構建國家結構的問題。由於中華人民共和國成立之前，中國一直處於四分五裂、甚至列強割據的局面，所以建立統一的民族國家、統一的政治架構和制定統一的法律就成為當時必然的選擇。但是，在建設和發展過程中，中央集權體制的缺點開始逐步顯露出來。中國是一個大國，各地差別相當大，如果採用一種模式，顯然不利於經濟和社會的發展。因此，以毛澤東為代表的中央政府提出了發揮“中央和地方兩個積極性”的方針，並逐步在實踐中摸索以及總結經驗。但因為始終沒有解決好“一統就死、一放就亂”的問題，所以中央和地方之間的關係一直在“收”、“放”之間徘徊，沒有形成制度化的體制。<sup>9</sup>

1978年實行改革開放政策之後，政策的基本基調是放權，中央與地方的關係比過去也穩定了一些。而且，在中央和地方分權問題上，中國已經有了相當一些制度創新並且有越來越強的制度化趨勢。例如在立法權上，1979年《地方組織法》、2000年《立法法》都規定了地方的立法權限。1984年的《民族區域自治法》還就民族區域自治地方的自治權限作了比較全面的規定。<sup>10</sup>

但總體上而言，這些制度的進步離憲政的要求還有一段距離。首先，制定這些法律的目的是為了便於地方因地制宜，發揮地方的立法積極性，較少限制中央權力的意思。其次，這些法律都是中央政府制定的法律，地方上的發言權有限，中央政府如果認為有所不妥，完全可以收回這些權力，地方基本起不到制衡的作用。第三，有些地方權力在很大程度上受制於中

央政府的批准。例如，《民族區域自治法》第 19 條規定：“民族自治地方的人民代表大會應有權依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例。自治區的自治條例和單行條例，報全國人民代表大會常務委員會批准後生效。自治州、自治縣的自治條例和單行條例報省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會批准後生效，並報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。”

“一國兩制”的確立，則屬於完全不同的情況。作為“一國兩制”標誌的港澳基本法，從起草到內容，都反映了憲政主義的特點。

港澳基本法的起草過程實際上類似於中央與香港、澳門人締結社會契約的過程，兩部基本法的制定過程看起來像制憲會議。1985 年 6 月，香港基本法起草委員會正式成立。最初確定香港草委的名額為 18 名，後來考慮到代表性，增加到 23 名，在 59 名草委中佔 40%，而且在每一個專題小組中，都有一名內地草委和一名香港草委負責。正是基於締結社會契約的需要，香港草委就必須要有“廣泛的代表性”，最大限度地體現香港主流社會力量，最大程度地體現香港社會各階層的代表。香港媒體稱之為“包羅各界精英，照顧各方利益”。除了起草委員會外，為了使基本法具有較強的民意基礎，還成立了“基本法諮詢委員會”，作為代表香港市民向基本法草委提供參考意見的諮詢組織。<sup>11</sup> 從 1985-1990 年，起草委員會用了 4 年 8 個月的時間完成了起草工作，經過第九次全體委員會表決通過，最後提交全國人大全體會議審議通過。

在起草委員會會議和各種專題小組會上，草委們各抒己見。對有爭論的問題，都採取反覆討論、民主協商的辦法，逐一解決。即使是個別委員的意見，同樣予以保留，供起草委員會討論、決定。起草委員會也通過各種方式和渠道廣泛徵求意見。基本法的起草過程是非常開放的。每次會議，都及時向諮詢委員會或專題小組通報，並隨時向香港和內地的記者作詳細的介紹。起草的每一個步驟都在報刊上有報導。1988 年，英國外交大臣傑佛瑞·豪也承認，《香港基本法》“起草過程非常公開，起草委員會內能自由交換意見，起草過程中已公佈的資訊十分豐富。”<sup>12</sup>

《澳門基本法》的起草秉承了與《香港基本法》同樣的方式和理念。1988 年 4 月 30 日，第七屆全國人大第一次會議決定成立澳門基本法起草委員會。起草委員會由內地和澳門各方面的人士和專家 48 人組成。1989 年 5 月，又成立了一個有廣泛代表性的、90 人組成的澳門基本法諮詢委員會。起草歷時四年半，多次召開會議並廣泛徵求各界意見，1993 年 3 月 1 日，第八屆全國人大第一次會議審議通過並正式頒佈了《澳門基本法》。<sup>13</sup>

從內容上看，兩個基本法都以專章明確規定了中央和兩個特別行政區的關係。中央負責兩個特別行政區的外交事務和防務，中央人民政府有權任命特別行

政區的行政長官和政府主要官員。而兩個特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

兩個基本法是劃時代的文件，這是當代中國歷史上第一次以類似於制定憲法的方式、以法律的手段解決中央、地方關係問題。起草基本法的過程，是中央政府與港澳草委以及港澳各界代表、港澳社會反覆協商的過程，而不是中央政府單方面把自己的意志強加給港澳。而且，兩個法律文件明確授予兩個特別行政區在基本法規定的範圍內有獨立的立法權、行政管理權和司法權，這就意味着中央政府需要尊重兩個特別行政區的自主權，不能隨便干預其權力的行使。這些都是典型的憲政主義方式。而且，“一國兩制”也反映了不以多數(內地人)壓迫少數(港澳)、不恃強凌弱以及尊重多元化(在香港實行不同的社會制度)等憲政理念。這在當代中國的政制史上屬於開創性舉動。因此，我們認為，稱“一國兩制”為中國憲政實踐的里程碑，並不過分。

不過，我們有理由提出疑問：中央政府是不是明修棧道、暗度陳倉？中央政府通過港澳基本法所作的承諾有多大程度的可信性？如果港澳基本法僅僅是一個擺設，中央政府並不打算認真執行，或者表面一套、背後一套，則“一國兩制”就算不上真正的憲政主義。我們所謂中國憲政實踐的“里程碑”不過是欺世盜名而已。

對於這個問題，十幾年的“一國兩制”的實踐實際上已經給出了一個很好的答案。中央政府確實是認真的。雖然在某些問題上中央政府可能會向港澳政府或港澳社會表達自己的關切，抑或施加一些影響，但基本上，中央政府遵守了自己通過港澳基本法作出的承諾。這一點，既是素來戴着有色眼鏡看中國的西方媒體，也不得不承認。1997 年 6 月 7 日，在距離中國對香港恢復行使主權將近 10 週年的時候，美國《時代週刊》發表了一篇 25 頁的長文，評估了香港回歸 10 年的變化，讚香港比過去任何時候都有活力。<sup>14</sup> 該刊 2004 年 4 月 5 日發表的另一篇題為《誰在管治中國》的文章中，也承認：“在將近 7 年的時間裏，680 萬香港人生活在共產黨中國的主權之下，但又不受共產黨中國的直接管治。它根據英國留下的法律，由自己人治理，其‘一國兩制’試驗在很大程度上是成功的。”<sup>15</sup> 在澳門，“一國兩制”同樣是成功的。澳門回歸之前，經濟長期低迷不振，而回歸之後，經濟迅速反彈，最近連續三年更是亞洲人均 GDP 的翹楚。在政治方面，“澳人治澳”、高度自治的原則也得到成功地貫徹。

中央今後是否還能向過去那樣繼續遵守自己的承諾，使港澳高度自治的原則繼續貫徹下去？筆者認為，今後仍然可以期待中央遵守自己的承諾。第一，港澳基本法已不僅僅是中央政府與港澳的約法，而實際上是中央面對全世界作出的憲政誓言。中央政府不可能輕易毀掉數年來辛苦建立的良好形象。第二，一個繁榮發達的港澳也符合內地人的利益。第三，中國

內地的法制水平、憲政水平也在提高，因此中央政府保證基本法得以貫徹的可信性自然也隨之而增強。

2007年12月29日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過《關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》，這是貫徹執行《香港基本法》第45條和第68條政治民主化規定的重要舉措。<sup>16</sup> 該決定同意，2017年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。一個香港的政論家這樣寫道：“基本法是1990年4月由第七屆全國人民代表大會第三次會議通過的，當時中央領導人至今不是退休便是已然作古，然而，他們所作關於香港特別行政區最終實現普選產生行政長官和立法會全部議員的莊嚴承諾，仍由現在中央領導人繼承並明確制訂時間表。而現在為香港特別行政區落實普選制訂時間表的中央領導人，其中相當一些人會在2017年和2020年繼續擔負國家的領導責任。他們怎麼可能不履行自己所作莊嚴承諾？”<sup>17</sup>

### 三、中央政府的憲政水平： 在“一國兩制”中發展和昇華

如果說以港澳基本法為標誌的“一國兩制”體制的確立是中國憲政實踐的突破，則在這種突破之後，中央政府的憲政水平在“一國兩制”實踐過程中繼續得到提高。中央政府對西方式的憲政方式經歷了一個從不適應到比較適應、從生硬回應到熟練運用的過程。

#### (一) 從傳統政治方式到憲政方式的轉型

1997年7月1日香港特別行政區成立後，新誕生的法律秩序立刻在“馬維騏案”(HKSAR v. Ma Wai-Kwan, CAQL1/1997)中受到了挑戰。馬維騏等三人是一起刑事案件中的被告人，他們在1995年被控串謀妨害司法公正罪，法院於1997年6月16日開始審理。然而，在訴訟過程中，香港的憲政秩序發生了轉型，香港特別行政區成立。既然英國管治宣告結束，香港成為中國的一部分，港英時期的英國法理所當然不具有法律效力，法院不能根據已失效的法律給被告人定罪。但是，香港回歸當晚，特區政府“臨時立法會”通過香港回歸條例，明確宣佈包括刑事法律在內的維持香港管治秩序的港英法律繼續有效。問題在於，馬維騏案的辯護律師認為，臨時立法會這個機構本身不具合法性，因此所通過的香港回歸條例無效。其理由是，臨時立法會的成立沒有立法依據。《香港基本法》以及同日通過的《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》(以下簡稱《決定》)，都沒有關於臨時立法會的規定。

那麼臨時立法會是如何成立的？1992年彭定康接任香港總督後，推出較激進的民主化的政治體制改革方案，對於這個方案所規定的1995年立法局的選舉模式，中方認為違反基本法和中英兩國在1990年達成的共識，遂決定放棄原來設想的“直通車”安排，轉而“另起爐灶”：在1997年先成立臨時立法會，解決回歸後的立法真空問題，然後在1998年才按照基本法和《決定》選舉產生第一屆立法會。香港特別行政區籌委會在1996年3月24日第二次全體會議上，通過關於設立臨時立法會的決定。1997年3月10日，錢其琛代表籌委會向全國人大作工作報告，其中就臨時立法會問題作了說明。3月14日，全國人大通過《關於全國人大香港特別行政區籌備委員會工作報告的決議》，批准了這個報告。

全國人大作為國家的最高權力機關，在決議中認可了臨時立法會的設立，其效力當然是毋庸置疑的。審理此案的香港高等法院上訴庭，以及後來審理“吳嘉玲訴入境事務處處長”案(Ng Ka Ling v. Director of Immigration [1999]1 HKLRD 315)案的香港終審法院，都肯定了臨時立法會的合法性。他們認為，籌委會設立臨時立法會的行為，在《決定》的授權範圍內，也符合基本法。

儘管如此，中央政府處理此事的方式顯然屬於傳統政治的範疇。這種政治較重視實質，而不太重視程序。憲政主義則更加重視程序，甚至對程序正義的要求超過對實質正義的要求，因為程序正義是實質正義的必要保障。儘管沒有程序正義也可能有實質正義，但是沒有程序正義造成實質不正義的幾率，比有程序正義而造成實質不正義的幾率，要高。這就好像“法治”與“人治”，“人治”的結果有時候不一定比“法治”差，但“人治”不如“法治”有保障。另一方面，實質正義難以衡量，有可能公說公有理、婆說婆有理；而程序是否符合要求則較容易判斷。

在香港自由派人士看來，僅僅在一個向全國人大提交的報告中提及臨時立法會，而全國人大以批准報告的形式認可這一機構，不能滿足程序正義的要求。因為，成立臨時立法會的目的，是為香港新的法律秩序奠定基礎，這就對程序的正當性提出了更高的要求。實際上，筆者認為，全國人大完全可以通過一個專門設立臨時立法會的決定來解決問題。對與《香港基本法》同日通過的《決定》的合法性，香港社會的異議較小。所以，如果用一個專門的決定，設立臨時立法會，所引起的爭議，比批准一個報告，肯定要小一些。中央政府沒有這樣做，說明中央政府一時還不太適應這種新的政治秩序，還停留在傳統政治的解決方式中。

這一點在隨後的“吳嘉玲案”中也表現的比較突出。在吳嘉玲案中，香港終審法院宣佈對全國人大及其常委會的主權行為擁有違憲審查權。中央的策略是避免直接與終審庭發生衝突，而通過政治的渠道來解決。於是中央首先發起了輿論攻勢，從法理上對終審

庭判決中所闡述的對主權行為的司法管轄權展開了批評。參與《香港基本法》起草的四位內地法學家發表文章，對判決進行了措辭嚴厲的批評。香港的一些團體也紛紛表態。在輿論的壓力下，香港終審法院罕見地發表了一個聲明，稱無意否認全國人大的權威。

從吳嘉玲案中，我們其實可以得出兩點結論。第一，中央政府確實沒有干預特區政府的司法權，否則也不會有終審庭出格的判決書出台。在案件審判過程中，中央政府沒有對案件作任何評論，只是表示相信終審法院會作出適當的判決。第二，在出現問題的時候，中央政府仍然傾向於訴諸傳統的政治解決方式，還不太擅長法律的方式。對於處理的結果，雖然中央政府和特區政府都表示滿意，但我們可以說，這仍然是傳統政治方式——權威的訓誡——的勝利，而不是憲政的勝利。這種傳統政治方式的勝利反而增加了香港自由派對中央舉措的擔憂和不信任。<sup>18</sup>

不過，這種情況不久即得到改變，中央政府開始重視以法律手段解決問題，這突出表現在全國人大關於《香港基本法》的三次解釋中。在這三次釋法中，全國人大關於法律解釋的技藝也不斷提高。

## (二) 憲政方式的運用：一個漸次提高的過程

### 1. 第一次“人大釋法”

香港終審法院對吳嘉玲案所作的判決，引起了香港特別行政區政府的極大憂慮。判決認為，基本法第24條第2款第(3)項所指的香港居民在內地所生子女，包括在其父或母成為香港永久性居民之前或之後所生的子女。而此前的香港《入境條例》訂明的原則是：香港永久性居民在內地所生子女獲得香港居留權，必須是在該子女出生時其父母雙方或一方是香港永久性居民。因此，終審法院的判決擴大了香港居民在內地所生子女的範圍。如果允許這批人進入香港成為永久性居民，則香港政府面臨巨大的人口壓力。於是香港特區行政長官向國務院提交報告，請國務院提請全國人大就該條法律作出解釋。全國人大常委會1999年6月22日對基本法第22條第4款和第24條第2款第(3)項作出了解釋，支持了《入境條例》訂明的原則。

但是，此次人大釋法所借助的惟一法律解釋方法就是原意解釋，即直接進入對立法原意的探討。所謂原意解釋，就是要查找立法者在法律起草過程中通過合法程序保留下來的、具有證明力的權威文本，比如法律起草過程中的記錄文本和相關的法律文本等。然而，在全國人大常委會的解釋中，並沒有提出這樣的權威文本，而是求諸“內地與香港之間長期實行的出入境管理制度”以及上述錢其琛向全國人大所作的籌委會工作報告。應當說，這樣的解釋與其說是原意解釋，毋寧說是目的解釋或功能解釋，因為解釋的依據並非法律起草過程中產生的權威文本。<sup>19</sup> 因此，此次解釋，是用了一個法律手段的外殼，而內裏還是傳統的實質正義的路子。但畢竟，這是中央政府運用法律

手段的第一次嘗試，相對於傳統政治方式而言，仍然體現了進步。

### 2. 第二次“人大釋法”

2004年，中央政府再一次嘗試以“人大釋法”的方式解決政治問題。2003年香港“七一”大遊行後，香港民主派的勢力大增，他們成功組織了多次集會遊行，要求在2007年(第三屆行政長官選舉年)和2008年(第四屆立法會選舉年)舉行“雙普選”。如果不解決這一問題，香港即面臨失控的局面。鑒於“雙普選”訴求的法理依據是《香港基本法》本身的一些條文，所以中央政府決定在基本法的框架內解決這一問題。這顯然是對過去習慣於以政治方式解決問題的一次重大突破。

中央政府所使用的手段仍然是“人大釋法”。在解釋方法上，此次釋法不再求諸立法原意，而是採用法典結構與法理原則相結合的方法，把要解釋的法律文本放在整個法典、甚至國家的整體結構以及法理原則上進行分析，體現了法律解釋技藝的提高。<sup>20</sup> 最重要的，通過此次解釋，中央政府成功地把政治問題轉化成法律問題，實現了從政治解決方式到憲政解決方式的轉型。在法律框架內討論政治問題，是憲政的重要標誌之一。

### 3. 第三次“人大釋法”

第二次釋法後一年，香港行政長官董建華先生辭職，關於其繼任人的任期問題引起爭議。新當選的行政長官的任期究竟是完整一屆的5年任期，還是完成2年的剩餘任期呢？全國人大常委會2005年4月作出了解釋，認定繼任人的任期為剩餘的2年。

這次釋法與第二次釋法一樣，也採用了多種解釋方式，表明中央政府法律解釋的技藝逐漸成熟。<sup>21</sup> 而且，這次釋法在程序上做了許多完善。比如，前兩次釋法都是在人大釋法之後才公佈全國人大常委會對有關解釋的說明並與香港各界人士進行座談，而在這次人大釋法之前，全國人大常委會法工委就以發言人發表談話的方式提前公佈了有關法律解釋的內容，而且提前就釋法涉及的法律問題與香港社會各界人士進行座談，尋求共識。這種解決問題的方式，體現了法制、尊重、對話、不仗勢欺人的憲政價值觀，是對威權政治的反動。

### 4. 推進香港行政長官、立法會雙普選進程

如前所述，2007年，全國人大通過決定，同意在香港推進行政長官和立法會的雙普選進程。這個決定至少表明：第一，中央政府認可政治民主化的理念；第二，中央政府願意遵守基本法的規定(憲政、法治的標準之一是當政者遵守法律)；第三，這個決定沒有通過中共中央的文件或某個領導人的講話表達出來，而是通過具有法律效力的全國人大的決定表達出來，說明中央政府越來越堅定地走在法制化與憲政主義的軌道上。

#### 四、簡短的結語

儘管我們說“一國兩制”是中國憲政實踐的一個里程碑，但筆者也不想過分誇大“一國兩制”的憲政意義。畢竟，“一國兩制”的確立，有其獨特的歷史條件和政治、文化背景，它對中國憲政發展的貢獻可能也會受到這些獨特背景的局限。但是，一個國家的

憲政，必須在實踐中逐步得到提高。不積跬步無以致千里，中國政府在“一國兩制”的實踐中實實在在地體會、學習了憲政，這些積累無疑有助於中國憲政水平的更大進步。讓我們為“一國兩制”的繼續發展而努力，使其不僅可以做為中國憲政征途上的一個里程碑，而且可以成為一個重要的里程碑。

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 例如，楊允中教授在多篇文章中論述過“一國兩制”對中國憲政制度的創新之處，他在這方面的最新著作，是《“一國兩制”——中國憲政發展的重大創新》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第1-6頁。
- <sup>2</sup> 即1908年欽定憲法大綱、1912年中華民國臨時約法、1914年中華民國約法、1923年的“賄選憲法”、1931年訓政時期約法、1946年中華民國憲法，解放後的1949年共同綱領，中華人民共和國1954年、1975年、1978年、1982年憲法。
- <sup>3</sup> 關於世界立憲史的概況，可參看王世傑、錢端升：《比較憲法》，北京：中國政法大學出版社，1997年，第13-22頁；龔祥瑞：《比較憲法與行政法》，北京：法律出版社，1985年，第27-33頁。
- <sup>4</sup> 等級會議由貴族、僧侶、平民三個等級的代表組成，與英國當時的議會相似。
- <sup>5</sup> 哈耶克著，鄧正來譯：《自由秩序原理》，轉引自蕭瀚編：《憲政二十講》，北京：中國青年出版社，2008年，第220頁。
- <sup>6</sup> Fred Schauer：《憲政主義的背景》，載於公法評論網站：<http://gongfa.com/background.htm>。
- <sup>7</sup> 孟德斯鳩著，張雁深譯：《論法的精神》（上卷），北京：商務印書館，1959年，第184頁。
- <sup>8</sup> 毛澤東：《新民主主義的憲政》，載於《毛澤東選集》第二卷，第731頁。
- <sup>9</sup> 朱蘇力：《當代中國的中央與地方分權——重讀毛澤東〈論十大關係〉第五節》，載於北大法律網：[http://article.chinalawinfo.com/Article\\_Detail.asp?ArticleID=27442&Type=mod](http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=27442&Type=mod)。
- <sup>10</sup> 同上註。
- <sup>11</sup> 強世功：《基本法之謎》，載於《讀書》，第9期，2008年。
- <sup>12</sup> 宗道一、周南：《鄧小平關注〈香港基本法〉的起草》，載於《黨史博覽》，第3期，2009年。
- <sup>13</sup> 楊允中：《澳門與澳門基本法》，澳門：澳門基金會，1994年，第43-45頁。
- <sup>14</sup> Abdoolcarim, Z. Hong Kong's Future: Sunshine, with Clouds. Available at the website of *Time*: [http://www.time.com/time/specials/2007/article/0,28804,1630244\\_1630240\\_1630206,00.html](http://www.time.com/time/specials/2007/article/0,28804,1630244_1630240_1630206,00.html).
- <sup>15</sup> Spaeth, A. Who's in charge of Hong Kong? Available at the website of *Time*: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,607843,00.html>.
- <sup>16</sup> 《香港基本法》第45條第2款規定：“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”第68條第2款規定：“立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。”
- <sup>17</sup> 曉思：《人大決定香港普選會否落實》，載於《鏡報》，2008年2月號，共第367期。
- <sup>18</sup> 強世功：《和平革命中的司法管轄權之爭》，載於《中外法學》，第6期，2007年。
- <sup>19</sup> 詳細的論述請見強世功：《文本、結構與立法原因——“人大釋法”的法律技藝》，載於《中國社會科學》，第4期，2007年。
- <sup>20</sup> 同上註。
- <sup>21</sup> 同上註。