

契約精神下的基本法及中央與港澳的關係

甘超英*

我情願生在這樣一個國家：在那裏主權者和人民只能有惟一的共同利益，因之政治機構的一切活動，永遠都只是爲了共同的幸福。

——盧梭：《論人類不平等的起源和基礎》

自 1982 年香港問題的提出，迄於香港回歸，15 年間，大抵貫穿着中英、中央與香港一部分人圍繞香港憲制設計方面的鬥爭；香港回歸後，這種鬥爭仍在繼續，在一定程度上使長久以來內地習慣的“大一統”和階級鬥爭傳統思維在香港問題上獲得了延續，因而形成了對基本法、對中央與香港關係(及後來對澳門關係)上的命令型理解，內地對全國人大三次“釋法”過程的描述，便多少反映了這樣的理解。¹ 2007 年，胡錦濤主席的“七一講話”與中共“十七大”政治報告在港澳問題上提出了“後四個堅定不移”²。以此爲契機，中央對與港澳關係的實際做法發生了重大轉變，當年 12 月，全國人大常委會便通過了有關“雙普選”問題的決定，啓動香港政改程序，中央駐港機構積極與包括民主黨在內的香港各界人士進行協商。³ 實踐方面的上述變化，爲學術界重新認識和評價兩個基本法的性質及中央與港澳關係準備了新課題。本文力圖從基本法和中央與特區關係的“契約”形態作一初步探討，所述觀點，或有舛誤，望諸方家指正。

一、“一國兩制”方針與“社會契約”的一般關係

兩個基本法無疑是由全國人大制定的兩部全國性法律，分別構成香港和澳門地區的憲制文件。不過，很少有人提到：在《香港基本法》起草之前，全國人

大從未爲任何一個地方政府制定過專門的政制法律文件——兩個基本法是全國人大爲特定地方政府制定的惟一的特別法律。

與這一立法事實相聯繫，中央與港澳的關係也就構成了一種特別的中央與地方關係。其“特殊”之處就在於，這種中央與地方關係的構成前提是體現在兩個聯合聲明及兩部基本法的“一國兩制”原則，而不是新中國成立以後各部憲法所確立的“在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則”。⁴ 一般而言，憲法規範只確定了中央與地方關係的原則，而權力關係的具體分配則並未明確而集中地予以規定，特別是從未以特別立法規定之；反觀兩個基本法，不僅有明確的中央與地方關係原則，而且明列了中央與港澳之間的權力分配或權利義務關係。

“一國兩制”具有國際法和憲法的保障，但這一制度發生的根本原因是港澳在社會制度上與大陸迥異。人類不可能不相互交往，而交往的結果具有兩面性，一面是相互融合，從而共同發展；另一面是相互排斥，因爲保持獨立性是作爲生物的每一個個體生存的基本要求，故而“和諧”就意味着“和而不同”。這就是一對矛盾或人類關係上的兩難。就相互融合而言，一般原則是平等，但這個原則的產生則是基於兩個主體實力所差不大或互有需求；如果二者差距巨大，融合就不會在平等原則上進行，必是強勢一方去“融合”另一方，我們用“吞併”去描述這一現象或許更爲貼切。除非兩方差異巨大，相互排斥的因素阻礙着融合，否則，大對小一定是吞併，就像原西德吞併原東德一樣。相對於大陸而言，港澳的確很小，同時差異巨大，但與上世紀末德國統一時的情況不同，港澳人民愛國主義熱忱、改革開放前對大陸經濟、科技、文化等方面的重大作用等因素，排除了大陸“吞併”港澳的道德可行性。這是“一國兩制”方針產

* 北京大學法學院教授

生、實施的主要原因。從根本上說，“一國兩制”產生於尊重——中央尊重港澳人民的利益和選擇，不是直接產生於利益。“一國兩制”方針的尊重基礎就是契約關係的土壤。不同人、不同人群間訂立契約其實是一種保障，目的就是為了保障“和而不同”的兩個群體的需要。正是在“和諧”意義上，我們才可以用契約關係來闡釋“一國兩制”的原則。

社會契約論是一種虛構的政治理論，但其理論基礎源於商品經濟下的民法理論。⁵ 在現代民法學中，主流觀點認為，民事關係的核心原則是私法自治原則或自願原則，而私法自治就是指合同自由，並輔之以合同正義的要求。⁶ 合同正義的本義主要指公序良俗，進而具體表現為公平、誠信和公益。⁷ 按照權威的合同法理論，除公益外，公序良俗本身以及公平、誠信都構成了合同關係的基本原則⁸，然而，儘管有學者極力呼籲，但公益和合同正義本身迄今卻並非公認的合同關係基本原則。⁹ 對於其間原因，以筆者寡陋之見，原因不外兩者之一或兩者兼有：一者客觀上合同法或民法現在的基本原則已經涵蓋了正義概念在民事關係上的多數內容，規定合同正義便成為多餘；二者主觀上合同法律難以對合同正義作出準確的、有可操作性的定義。實在法都要符合正義，但卻不能很好地解釋正義，正義問題超出了合同法所能調整的範圍。

然而，合同正義運用到“社會契約”意義上的契約關係上，就構成了政治契約的先決條件。與作為實在法的合同法相同，契約論亦應以“公平的正義”為基礎，恰如羅爾斯所言：“正義的首要原則本身是在一種恰當定義的最初狀態中的一個原初契約的目標”。¹⁰ 作為契約關係的中央與港澳特區關係以及記錄這種關係的基本法，恰恰應以“契約正義”為基礎。也就是說，中央與港澳的關係或基本法成為港澳憲制文件，有一種先決的契約正義要求，作為構成關係和法律成立的“公序良俗”，這就是國家主權。主權不容討論，在此基礎上，中央主權機關的“統一”與“分治”相結合的意願，也構成了港澳人民所樂見而又切盼的結果，它具體表現為“一國兩制”政治原則的提出與實踐。按照中國與英國和葡萄牙分別簽訂的聯合聲明，中國恢復在港澳行使主權，在港澳實行“一國兩制”政策，原有的社會制度、經濟制度和生活方式在回歸後長期不變。“一國兩制”不是法律用語，但卻是憲法第31條、兩個聯合聲明和兩部基本法的基本政治支柱，同時也構成了本文所謂的“契約”關係形成的正義基礎。這個原則要求，在承認中央的國家主權最高性的基礎上，國家實行“一國兩制”，

其內容不僅僅是來自於中央的莊嚴承諾，其實更是權利義務關係的確立。一項政治關係的內容主要由相互的權利義務構成，就可以被認為是一種契約關係；當這種權利義務關係法律化時，該法律就可以被認為是契約本身。

任何符合正義要求的法律，其基本內容就是權利義務，法律關係就是權利義務關係。法律、特別是憲法性法律的權利義務內容或權利義務關係的形式決定於權利義務雙方的政治關係。也就是說，作為特別立法的兩個基本法，在制定之初便應存在着中央與港澳人民兩類政治主體，在港澳人民同意的基礎上，由中央為制定主體，為港澳人民各制定了一部全國均須遵守的全國性特別法律。如果按照這樣的表述，我們可以看到，中央與港澳的關係有着契約性關係的特性。比較而言，從基本法規定的權力關係模式看，港澳與中央的關係比較類似於聯邦制國家；而從憲法所規定的權力關係模式看，地方與中央的關係則屬於比較傳統的單一制體制。聯邦制國家的整體與部分的關係，就具有契約性的特徵，此特徵集中表現在憲法明確作出聯邦與各州的權限劃分。兩個基本法在公權力的分配上，恰就具有這種特點。

二、有待採用的理據——社會契約理論

（一）社會契約理論的適用性

採用契約理論作為解釋中央與特區關係及基本法性質問題，最先遇到的一個難題就是：一般意義上的合同理論認為，標準的契約須在平等主體間達成合意方得成立，因為“任何民事主體均具有獨立的地位和獨立的意志，一方不得把自己的意志強加於另一方，任何主體沒有高於其他主體的特權”。¹¹ 而在主權國家範圍內，特別是在單一制國家結構形式下，中央與地方的關係並非平等。進一步說，近代的“主權”一詞本身就含有“主體不平等”之義¹²，因而，中央與港澳地方二者之間的法律關係如何能夠運用契約理論來予以說明呢？

事實上，本文所稱的“契約”是在“社會契約”意義上使用的，且主要採用盧梭的社會契約理論。在這種理論下，“社會契約”是指，假定人類社會曾經處於原始狀態下，因生活的不方便而相互締結一個契約，向社會讓渡一部分權利或全部權利，組成社會(政治)共同體。¹³ 這種社會契約的概念在原理上來自於一般契約理論，然而，不管是洛克，還是盧梭，他們

的社會契約實際上包含兩種形式：一為初始約定，一為隨機約定。盧梭對此有過一個簡約描述：“格勞秀斯說，人民可以委身於一個國王。照格勞秀斯看來，人民在委身於一個國王之前首先是人民。這種委身本身就是一種社會的約定，它意味着某種公共的決議。在研究人民通過何種約定選舉國王之前，最好還是先研究人民是通過甚麼約定才成為人民的。因為後一約定一定先於前一約定，是構成社會的真正基礎。”¹⁴

“後一約定”即盧梭重點論述的社會契約，但他並不否認存在“前一約定”且承認它也是一種“社會的約定”，只不過他顛覆了前人對此一約定的主體關係，認為它只是作為主權者的人民對作為治理者的國王或行政官的委託而已，不是人民對國王的服從。¹⁵

不管“前一約定”是否為人民向國王(治理者)所作的權力委託，或者是人民與國王平等地訂立的契約，它本身都建立在兩個假定之上：首先須假定，在第一個社會契約成立後，就存在着一個與主權者不同的治理者集團或個人；其次須假定，即使是人民向國王進行權力委託，它也需要一種“合意”方能形成，委託關係本身就是一種契約關係。因此，在契約理論上，第二種社會契約關係是存在着的，我們不妨將其稱為“授權契約”，本身也是一種政治合意。¹⁶事實上，第一種社會契約“訂立”、形成人民主權關係後，它本身就只確定了國家治理原則，除極個別的情況，它不會再在人民中間重新訂立；人類政治社會中經常發生的，是“訂立”第二種社會契約或授權契約的情況，內戰、革命、改良、選舉等圍繞政權展開的控制權爭奪，都可視作授權契約的重新訂立過程，美國《獨立宣言》所說的政府須經“被統治者的同意”便反映了這種授權關係，一旦政府違背了成立它的人民同意，“人民就有權利來改變它或廢除它，以建立新的政府”。港澳的情況可視作第二種契約形成的另一原因，即因回歸而訂立。香港人民多數同意回歸¹⁷，也就是同意處於中央政府的統治之下。不過，回歸形成的契約關係與一般意義上的授權契約略有不同，它不是基於統治的合理性，而是基於民族認同感，或曰不容置疑的民族統一之合理性。在港澳人民的這種授權下，才形成了基本法及其中央與港澳的關係。

總之，本文採用的就是授權契約的分析方法，認為兩個基本法在本質上是中央政府與港澳達成合意後進行權利授予的文件，由此形成的中央與港澳的關係就是契約關係，其中還包括港澳人民與其政府之間的關係。

(二) “不平等主體”的問題

上述兩種社會契約的權利主體都是人民，後一種契約即授權契約的權利主體既是公權力的授予者，同時又是授權後統治權力的“被統治者”。然而，相較而論，在港澳基本法問題上，這一關係稍顯複雜。中央不是港澳特別行政區的直接統治者，而港澳人民也不是本地政府權力的初始授予者。

這裏的一個關鍵問題是如何解釋第二種社會契約中“主體不平等”。人民的委託構成了統治者的社會管理權，在管理社會事務的活動中，統治者無疑處在優於人民個人的地位上。但是，這並不意味着人民個人須絕對服從統治者。在歐洲中世紀的封建制——如博丹所述的君權絕對條件下——陪臣、被保護者或委託人在一定程度上也是自由的，如果雙方處於一種契約關係中的話，君主的主權權威對其從屬者就不一定都有絕對作用；在君主與他們的不平等契約關係中、甚至君主間的不平等契約關係中，下位者的自由就意味着權利。¹⁸筆者認為，現代涉及中央與地方關係的基本原理均來自於博丹的主權學說，而在這個學說中，權力主體的不平等並不絕對否定從屬者的權利，故而這種不平等並不否定契約關係的可能。

港澳與作為整體的內地之間的重大區別，就在於二者是構成了與內地政治不一致的組成部分，或者說，包括港澳在內的中華人民共和國社會共同體存在着兩種以上的社會制度。在第二種意義上的社會契約方面，三部分社會組成了一個社會共同體，處於同一部國家憲法之下，其第31條確認了港澳的憲法地位。可是，既然政治不一致就難於組成單一政治的社會共同體，而在現實中，內地和港澳又的確組成了這樣一種社會共同體。如果將中央和地方作為兩類政府主體，政治關係上中央一定高於包括港澳在內的各地方，表現了實質的主權關係。同樣道理似也適用於兩類主體間的法律關係，如港澳兩個基本法第2條都規定，全國人大授權港澳特區依照基本法的規定實行高度自治，享有高度自治權。這也就是說，契約關係中的確是主體不平等的。但至少港澳是主體。僅就政治關係而言，它是“各政治主體在獲取和維護自身利益而進行的各種活動中”，形成彼此之間的複雜關係，“是社會政治的本質內容”。¹⁹利益活動關係本質上應是一種意志關係，其中作為以權利義務為內容的法律關係集中反映了主體間的意志關係，而且必是雙方的意志體現。如果說“意志是不能代表的”²⁰，那麼，即使契約的主體不平等，不平等者的意志也應得到反映，這就構成了某種“合意”。

另外，所謂“不平等主體”云云，是在國家法律意義上說的，盧梭稱之為“臣民”，即當一個社會契約的結合者是個人時，“作為國家法律的服從者，就叫做臣民”。²¹ 我們可以將特定地區的人民看作一個“個人”，像內地一切特定地區一樣，作為“個人”的港澳地區當然是“臣民”，與中央處於“不平等”的地位上。但是，應當注意的是，這只發生在須服從“國家法律”而不是服從“國家”本身時，方才如此。事實上，在盧梭的社會契約論下，內部關係中不存在人民服從國家的情況，因為只有當政治共同體被動時——被人民組成時——才稱為國家；個體——不管是個人或這樣所說的港澳地區——只在國家法律下才是“臣民”，具體到港澳地區，它們服從的就是兩個基本法以及構成國家法律的全國人大常委會依基本法而制定的規範性決議及解釋。

（三）“合意”是契約關係的本質

在漢字中，“契”與“約”同義，“合”與“同”相牽²²；漢語詞匯中有“契合”、“約同”的用法，所以，“契約”與“合同”密不可分。據學者考證，古漢語中，契約是一類合意行為的統稱，合同只是契約的一種，主要用於經濟生活領域，且更直白地意味着合意。²³ 本文以“契約”名篇，思考範圍廣於合同，但由於合同是惟一具有實證基礎的契約形式，從實踐活動中發展出來的合同基本理論，自可構成任何契約論的理論來源，其中最具有價值的，便是合同的“合意”要素。

在現代中國合同理論中，雖然受到誠實信用原則的限制，但合同自由仍構成了合同制度的基石，因此，“‘自由地締約’意味着只要有當事人之間的‘合意’，就能夠使他們之間的契約具有法律效果”。²⁴ 由此可見，即便生活在今天的世界，儘管一項合同關係的要素主要包括平等的主體、意思表示一致或合意、雙方的權利義務關係等，但“合意”是合同成立並獲得雙方遵守的實質要件。在“社會契約”意義上的契約要件中，最重要的同樣是合意。一項契約或合同在簽訂時，訂約雙方主體地位可能並不平等，但一定是在合意基礎上建立相互的契約關係的，否則這種相互關係一定不是契約關係，而是命令與服從關係。命令與服從關係表現的是優勢一方或有權一方的單方意志，即使被稱為“契約”，也只能構成單務合同，當它有利於劣勢一方或無權一方時，就構成了優勢一方的責任——須將“恩惠”賜予對方；當它不利於劣勢一方時就構成優勢一方的權力——即典型的命令

權，從而失去合同的性質，因為其中並無任何合意或恩賜。這裏的問題是，恩賜仍能構成一種形式的合同，那麼，中央與港澳的關係是不是這樣的呢？從目前主流觀點看，似乎並無疑義。²⁵ 然而，筆者認為，情況並非如此簡單，一切要看人們如何解釋歷史事實，因為“根本的、真正的歷史是當代的和當前的”。²⁶ 港澳回歸十餘年來，港澳服從不服從中央已經不是甚麼大問題，經濟形式上的趨同要求港澳與內地共同行動以解決面臨的共同問題是三地關係的重點。這一歷史背景下，合意基礎上的契約關係更能有利於共同行動。

進一步說，從法律上看，社會契約與民事合同當然不盡相同。現代漢語中的“合同”主要是合同法用語，包含着“一經履行便行消滅”之義，而社會契約則不一樣，它的存廢取決於社會共同體的存續與廢。這也就是社會契約的政治性問題了。在政治上一致的社會共同體中，假定有一種社會契約，性質上屬於單務合同，那麼，它的主體一定是以政府為一方，全體人民或多數人民為另一方，而“合同”必定是立法機關所通過的一部分法律，用以確認為個體的人民的某些項權利，這種法律實質上也包含在管理與被管理的意義之內，可稱之為“管理契約”。這一第三種意義上的社會契約，與我們這裏討論的、作為憲制文件的法律所去甚遠。事實上，從政治上看，在這種社會共同體中，真正形成政治關係的法律必是憲法，本質上是人民“合意”訂立的第二種社會契約。所以，政治一致的社會共同體的政治“合同”不可能是單務合同，只能是雙務的。如果將中央與港澳的關係看作具有合意的政治共同體的話，作為“契約”的基本法也應當是雙務性的。這與中央與內地各地方的關係大不一樣。

當然，“合意”雖是中央與港澳關係的基礎，但並不意味着港澳可在意志上與中央分庭抗禮。按照盧梭的說法，在第二種契約關係中，如果一項立法是完美的，個別的、個人的、甚至政府本身的團體意志都是微不足道的，“公意或者主權的意志永遠應該是主導的，並且是其他一切意志的惟一規範”。²⁷ 在港澳問題上，主權意志者就是全國人大，而其具體體現主要就是兩部基本法。

三、中央與港澳契約關係的形成

（一）對於契約關係形成的認知

“任何政治制度的認受性，均不能沒有民意的支

持”。²⁸ 在中央與地方關係上，地方民意如果從純粹的主權學說看，中央作為全中國人民主權的代表者，對港澳擁有無可爭辯的主權權利，權利的實現其實無須其他政治因素的干預。²⁹ 港澳在中國主權條件下的高度自治也屬於一種政治制度，也須有民意支持。合意是中央與地方契約關係的關鍵因素，其中包括中央政府的意志和地方人民的意志，兩方意志的統一便構成了合意。其中地方人民的意志便可稱為“民意”。當然，構成法律意義上的“合意”必須通過一定形式的表達，使人們可以認知兩種意志。

在近現代中國歷史上，第一次有關港澳問題的、法律意義上的“合意”表達發生在二戰期間。1942年，中國政府明確表達了收回香港主權的意志³⁰；而從民國時期香港人民反對英國殖民統治的整個鬥爭史看，當時香港的民意無疑是願意回到祖國懷抱的。³¹ 這一點至少說明，當時存在着香港回歸的中央與地方人民的合意。

新中國政府本來也有使香港回歸祖國的機會。在全國解放時期，“解放”意味着以軍事強制力統一國家，無須特別考慮民意，當時的香港民意仍然延續着民國時的心向祖國的取向，解放軍也完全有能力渡過深圳河而解放香港。但是，出於一些國際政治的考慮，新中國允許英國人在香港、葡萄牙在澳門的殖民統治。³² 然而，到了20世紀80年代，香港民意發生了改變，或者說，中央與港澳地區的民意有了一定距離。在80年代初中央徵求香港人民對回歸問題的意見時，多數港人認為應當維持現狀。³³ 這種民意就與中央的意志相左了。既然港澳回歸是全中國人民的歷史責任，代表全體中國人民的中央政府就必須完成這個歷史使命。也就是說，主權問題不容談判。³⁴ 在這個大的全國人民意志下，港澳回歸肯定不能採取軍事強制力的方式了，甚至任何形式的強制都不具有正當性，因為任何正當的政治行動，其根本目的是行為所涉及的人民的福祉，假如是福祉的喪失或根本性減損，政治行動就失去了意義。所以，為使國家統一的任務得以完成，回歸便必是和平方式的，同時以保持港澳的繁榮穩定為先決條件，其最重要的保障就是適當的政治安排：既然香港百餘年、澳門數百年來資本主義制度和生活方式構成了其繁榮穩定的基本要素，港澳如欲實現“成功回歸”，就應當尊重港澳人民選擇的生活方式，因而必須重視港澳人民的意志和利益，這就是和平方式前提下的“一國兩制”方針，集中體現為“請投資者放心”的主要目的³⁵，也就是說，中央的意願是決心保證港澳的繁榮穩定。如果我

們套用合同法的概念，“一國兩制”及繁榮穩定就是中央向港澳人民作出的一個回歸的“要約”。

對於中央的上述“要約”，香港人民總體上予以了“承諾”，中央與香港人民的“契約關係”因而成立，與澳門人民的“契約關係”以同樣的方式成立，不過時間稍晚。³⁶ 後來的中英、中葡談判及兩個基本法的起草，其實都是對契約的具體內容及條款的商定。在此，筆者對一個關鍵問題必須作出一點解釋：香港在中英談判和基本法起草中都不是談判或起草的一方主體，因而，在主體不適格的條件下，回歸的主流民意或上述“承諾”如何形成？進一步說，按照港澳法律地位理論與實踐的下述形成過程，本文豈非在徒費筆墨。

在中英談判中，港英當局提出一個“三腳凳”方案，想將香港作為談判的一方，目的就是將香港變成一個國際法主體、打“民意”（實為少數精英的意志）牌，阻止香港的完全回歸。這種方案實際上反映了港英殖民統治者的意志，卻以香港民意做幌子，是典型的“官意”。³⁷ 在這次衝突中，中國政府站在一般國際法準則的基礎上，使港英當局不得不低首認負。當時的一般國際法學說認為，國際法主體就是國家，還包括“爭取解放的民族”。³⁸ 港英當局就是依據國際法上的這種學說，先將香港定義為“殖民地”、然後再將香港作為一個談判主體的。但是，英國人的理由不成立，因為早在1972年，聯合國決議就已經確認，香港和澳門“不是一般意義上的殖民地”³⁹，也就是說，在國際法上，港澳一直屬於中國，不存在“爭取民族解放”或“爭取獨立”的問題，不能作為一個國際法主體或準國際法主體參與有關它們自己地位問題的談判。

從這一過程和結論看，在港澳問題、基本法問題的談判和制定之時，契約關係似乎並不成立。但是，筆者認為恰恰相反，這種契約關係可以成立。第一，如筆者上面所陳述的，雙方“合意”才是契約成立的關鍵要素，主體的適格與否尚在其次，在極端情況下，我們甚至不必特別追究合同的主體資格問題。事實上，中央只是在與港英當局的政治鬥爭時，才必須依照通行的國際法原則否定港澳人民的談判代表資格的，而中央從來也不會否認我們必須傾聽、考慮和容納港澳人民利益這一點，也不否認兩個聯合聲明和基本法必須反映港澳人民意志這一點。

第二，我們的確很難從正面證明港澳人民是兩個聯合聲明和兩個基本法的制定主體，但卻可以從側面進行一下論證。本文在這裏的論點是：只要參與，參

與者便構成了“契約”的主體。在聯合聲明的談判和基本法的制定過程中，來自港澳的參與者可能只有“備諮”的身份。然而，只要他們參與回歸的制度安排過程之中且他們的意見被考慮，就不能否認他們的主體地位。事實上，人類社會歷史長河中，只有在奴隸制下，奴隸對決定其自身命運的事務的“參與”才不會使他本人構成事務的主體，他的“參與”行為才只具有“物”的意義。顯然，這樣的地位絕對不能用來類比港澳人民。因此，惟一的結論就是，港澳人民具有實際的主體資格。

第三，上面說到，傳統國際法認為國家才是國際法關係的主體，就中英、中葡談判而言，港澳似乎不具備主體資格。但是，當代國際法還認為，“國際法的主體是指獨立參加國際關係並直接在國際法上享受權利和承擔義務，並具有獨立進行國際求償能力者”。⁴⁰ 在這個概念中，港澳主要不具備獨立進行國際求償能力，因此不是一個完全的國際法主體。然而，無論在回歸前還是回歸後，港澳都在一定範圍內參加了國際法上的權利義務，可被視作無獨立地位的國際人格者⁴¹，多數情況下須依附於所屬國家或其他確具國際法主體資格的一方參加國際關係的活動。在中英、中葡談判以至於兩個基本法的起草過程中，港澳參與者便可視為這樣的一種主體，他們表達的意志無疑也具有相當的影響力。

第四，所謂“民意”，當然指特定地區人民所表達的某一方面的意願。假如港澳人民沒有參與到具體的談判或磋商中，回歸進程中不斷提出的港澳人民的“民意”從何而來？即使是中央向港澳人民廣泛徵求民意、而後在談判桌上表達出來，也不能認為是中央的意志，中央在這個問題上只是作為港澳人民的代表而已，中央背後的意志主體是港澳人民。在這個問題上，我們可以找到實踐中的實例予以證明。據親身參與港澳基本法起草的港澳問題權威蕭蔚雲教授在談到彭定康“政改方案”時敘述道：“關於直接選舉與間接選舉立法會議員的比例問題，在起草基本法的近五年中，存在激烈爭論，香港各界人士存在分歧，在經過反覆磋商和修改之後，才確定下來，並決定了一個由間接選舉向直接選舉循序漸進的原則，這就是基本法第六十八條第二款：‘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’。”⁴² 從這段文字中我們可以悟到：全國人大制定香港基本法過程中，香港人民不但積極表達了自己的意志，而且這種意志還直接決定了基本法的某些內容，中央不過是同

意了香港人民的這些與中央並行不悖的意志而已，從而形成了具體的“合意”。

第五，契約論本身就建立在對人類政治關係的假說之上。盧梭的學說實質上是對人類應然政治關係的闡述，他無須證明世界上是否曾經真地存在過那樣一份具體的社會契約，也無須指出具體的“公意”。但這並不能減損或否認社會契約學說及“公意”在政治關係中的現實意義。本文所提出的中央與港澳的契約關係自然也是一種假說——其基礎卻不是假設的，而是港澳人民公意的必然存在，它無須特別證明，而制度的合法性卻有賴於這種民意的首肯；即便回歸過程中港澳代表的身影婆娑不清，在法律上可以否認港澳參與者的主體資格，但在政治上也作如此否認則是非常不明智的。

在中央與港澳的“合意”關係上，應當指出，香港與澳門兩地人民在程度上不盡相同，澳門人民更加認同回歸及回歸後的制度安排。2009年，澳門回歸十週年前夕，澳門理工學院一國兩制研究中心作了一份有關澳門十年發展進步的大型民意調查活動，儘管測驗是在回歸十年後進行的，但其中可以折射出澳門人民在回歸前後對中央與澳門關係的基本認識。根據這份調查報告，與本文主旨有關的內容是：首先，澳門人民對行政長官十年施政方針的滿意程度達到75.51%，而基本法規定，行政長官不僅代表澳門，而且是中央政府任命並向中央負責的首長，從而間接說明，至少現在，澳門人民多數在肯定了行政長官的施政時，也肯定了中央與澳門的一般關係現狀；其次，統計還表明，在對前任行政長官何厚鏗最滿意的九個選項中，56.59%或半數以上的被調查者最滿意的是他貫徹“一國兩制”方針的選項，更說明在澳門人民心目中，“一國兩制”方針早已是不言自明的社會共識，也就是說，在對待“一國兩制”方針的態度上，澳門人民與中央有着基本的“合意”；最後，在關於澳門核心價值的多項選擇問題上，“愛國愛澳”的選擇比例最高，達48.77%，比處於第二、三位的“機會平等、公平競爭”、“人權保障”分別高出6.46個和7.55個百分點，中央與澳門人民的合意在此不言而喻。⁴³

另外，有一個問題也應有所著墨，即香港的反對派也應屬於契約主體的一部分。政治自由的本義就是容納政治反對派，一如約翰·密爾所言：“真理在很大程度上乃是對立物的協調和結合問題”，而且，“在人類心靈未臻完善的狀態下，真理的利益需要有意見的分歧”。⁴⁴ 港澳社會傳統允許政治反對派。事實

上，只要政治反對派的活動不違反兩個基本法的第 23 條規定，他們的存在其實就是一種政治上的“清潔劑”，有利於港澳政治上的健康。

（二）對於基本法契約性質的認知

本文觀點認為，兩個基本法在實質上是一種契約文件。兩個基本法是全國性法律、國家的基本法律、港澳特區的憲制性文件，總之，基本法是法律，這一點沒有疑義。但同時，它們也可以被視作契約文件。事實上，法律與契約的區別只在於規範的概括性差異，也即法律不針對特定人、普遍適用；契約是針對特定人、在契約雙方間適用的。當我們說“契約就是當事人之間的法律”時，同樣的判斷也成立：“法律就是眾人間的契約”。法律和契約適用範圍的廣狹只能說明它們效力上的普遍程度，不能說明對所涉人群利益的偏頗。當這裏的契約是指“社會契約”時，它就獲得了概括性特點，契約理論中適用於特定人之間的性質就消失了，在委託性意義上，基本法就是這種社會契約。

一份契約的內容，主要就是規定當事人雙方的權利義務。基本法契約性的一個主要實際證明就在於，它們的內容集中於劃分中央與特區的權利義務關係，從而使它們與大陸地區實施的其他國家法律有了重大差別。如前文所述，其他內地法律——如《民族區域自治法》——只在一般意義上規定地方的權利和義務，並不明確規定中央的權利義務。兩個基本法則不僅規定港澳的權利義務，而且特別規定了中央的權利義務。當然，中央的權利主要為主權機關的權利，其地位重於港澳的地區權利，不過，港澳享有的基本法權利卻是“高度自治權”，沒有基本法上的理由及經由特區有權機關的請求，中央不能主動干預。然而，中央與港澳通過基本法而形成權利義務關係這一點，卻並無疑義。

這裏須進一步說明的問題是：港澳在基本法上的權利是被中央“授予”的權利，還是被中央“認可”的權利？這個問題決定着基本法是否為契約的判斷。一般基本法理論通常都認為，港澳特區享有的“高度自治權是在全國人大授權下的自治”，不是“特別行政區本身固有的權力，高度自治的權力來源於中央”。⁴⁵ 筆者同意這一觀點，但認為“授權說”是從法律關係上講的，不是從政治關係上看的。社會契約理論本質上是一種政治理論，用以解釋人民間、人民與政府間的政治關係及其原則。如果從政治關係上看，港澳享有的高度自治權來自於中央對港澳權利的

認可。理由很簡單。僅從時間上看，基本法規定的港澳特區權利大體上就是港澳的“原有制度和生活方式”，它們已經在港澳發展並存在了 150 年和 450 年之久，它們不是基本法的創造，而是認可。進一步分析，如果否定港澳權利的固有性，根本就無法解釋政治上的“一國兩制”方針了——它就是在承認“原有”（或稱“固有”）制度的基礎上出現的，抽掉了原有制度，就無所謂“一國兩制”。所以，基本法規定的港澳權利，先由中央認可，然後才形成了法律上的“授權”。法律不過是對權義關係的擬制而已。再者，如上文所述，中央與港澳的關係是一種授權契約關係，全部國家權力合法性的基礎來自於人民，經人民全體授權形成國家，否則，憲法規定的“一切國家權力屬於人民”便不可理解了。港澳人民雖是全部人民的一部分，但他們與其他中國人一樣，向中國——政治共同體——讓渡全部權利，又取得全部權利⁴⁶，只是時間有先後而已。所以，根本的“授權”關係的主動者是港澳人民。

在這個問題上，有學者指出，中央對港澳特區的“這種授權有充分的法律保障，而且被定為基本國策而不可動搖”。⁴⁷ 這段話其實有些語焉不詳，或筆者妄度為“別有一番滋味在心頭”。“授權”是單方意志下的單方行為，事實上僅存在於內地較為典型的單一制條件下和思維習慣中；況且，任何“授權”性行為都具有“可動搖性”。⁴⁸ 真正“不可動搖”的是所謂的“天賦權利”。由此反推，如果港澳權利是“不可動搖”的，那麼，港澳獲得的權利就不是“授權”形成的，而是一種“天賦”。質言之，基本法是認可權利的社會契約。

四、契約精神的意義

筆者上文不厭其煩地論證基本法和中央與港澳的契約關係，設使有理卻無實益，這項研究便完全是一個虛構了。不過，作者在此不敢自誇實益，只能略談一二，任人評價。

第一，對中央與港澳關係及對基本法的契約論理解，符合社會科學發展的要求。自儒家所宣揚的“三代之治”以降，中國自古的治理模式向以命令型為主，因而被今人詬病為專制模式，形成了“天下之事無小大皆決於上”的傳統。⁴⁹ 面對港澳，這一模式也隨着回歸而回歸；且內地與港澳大小差異懸殊，在中央一側極易形成“臥榻之旁豈容他人安睡”之勢，港

澳的高度自治很容易成為高崖纍卵。問題在於，命令型治理是農業社會或計劃型社會的典型治理方式，不適用於市場經濟條件下的社會政治關係——以平等和權利義務明晰為特點的關係——強調社會自治。但是，前者具有強烈的慣性，其力量所及，港澳回歸前足以摧毀保持港澳繁榮的確信，在回歸後實際上摧毀“一國兩制”的基本國策。正是認識到了這種危險性，中央才提出了“一國兩制”的構想及其“莊嚴承諾”的定性。自鄧小平以來的國家領導人都非常認真地踐行基本法的要求，小心謹慎地處理中央與港澳特區的關係，堅持和深化“一國兩制”方針的含義。⁵⁰ 以契約論來看待基本法和中央與港澳特區的關係，在觀念上真正樹立基本法治理觀。然而，由中央向一個地區的人民進行自我管理的“授權”，如果我們不切記這只具有法律的形式意義、而不是實質政治上的，那麼，中央與港澳間時時發生的緊張關係就不會得到根本的緩解，特別是對香港而言，不管中央如何“釋放善意”，總會發生中央所難於理解的香港相當一部分人的反對。箇中關鍵就在於，不管我們如何強調“一國兩制”方針的不變性，只要“授權”觀不改變，違背基本法和實質上改變“一國兩制”的做法就仍是可能的，如上所述，這是因為“授權”是單方行為，本質上無須考慮另一方的意志和利益。

第二，契約論的理解有助於完善中央與港澳關係的法治化進程。典型的主權學說主張主權機關權力的無限性，而權力的本質就是不斷擴張其範圍；契約論強調的是法律上的權利與義務關係，本身就是對權力的一種抑制。法治是良好秩序的基礎。儘管法治不一定意味着契約論，但契約論必然導致法治。契約論尊重法律，將法律置於個人意志之上，而“凡是不憑感情因素治事的統治者總比感情用事的人們較為優良。法律恰正是全沒有感情的”。⁵¹ 按照亞里士多德的說法，從長遠角度看，法治絕對優於人治。我們說，基本法的保障包括憲法保障、聯合聲明的保障，等等。這些保障都是基本法之外的保障，是被動的保障。如果我們將基本法本身看作社會契約，它們本身就是保障，形成了主動保障，因為它將權利變為“不可動搖”，並自然地會抑制公權力的擴張。便如盧梭所論，契約關係下，“義務和利害關係”將會“迫使締約者雙方同樣地要彼此互助，而同是這些人也就應該力求在這種雙重關係之下把一切有繫於此的利益都結合在一起”。⁵² 中央與港澳之間的關係如作此想，善莫大焉。

第三，中央與港澳關係的契約論有助於我們跳出

傳統的國家結構形式思維。這一理論思維使我們只看到中央對港澳的絕對主權和命令權的合理性，但不能證明權力的絕對性和命令效果的合理性、可行性和被接受的可能。事實上，國家結構形式理論最早只是作為解決國內民族問題被提出來的政治理論⁵³，嗣後才成為學者們對國家權力分配結構的一種理論分類，而分類的目的在於比較，有利於研究國家之間的區別。在多數情況下、特別是在國家部分領土回歸的情況下，並不能對現實世界的國家權力運作產生實際的影響，因而更不能得出此優彼劣的結論來。⁵⁴ 然而，在“一國兩制”方針的制度體系創造過程中，學者獲得了前所未有的參與機會，國家結構形式理論就類似於數學公理一樣被運用到了基本法制度的建構過程中，形成了命令型中央與港澳關係上的法律確信，而這又是中央與港澳關係中永遠的隱憂——總使“一國兩制”方針處於被懷疑—強調—再被懷疑的循環往復的怪圈之中。筆者同意針對國家結構形式的這樣一種觀點：“千萬不可被理論所束縛，以致削足適履、片面追求某種國家結構形式，以辭害意，爲了滿足形式而損害內容……一定要從本國的實情出發，實事求是來設計適合自己國家情況的國家結構形式……”⁵⁵ 不過，筆者進一步認爲，具體到中國，國家結構形式本就不應被運用到民族內部的港澳問題上，在民族內部，契約論才是權力分配的恰當理論，或者說，在“公意”確定的條件下，“合意”才是需要的，因而，合意之需要決定國家結構形式的權重，而非國家結構形式決定合意的地位。觀念上尊重合意，才會產生社會的和諧效果，才會有和諧社會。

第四，契約論還對港澳自身的行政管制走向更民主的方向有着積極意義。契約論本身就是反精英政治的理論。在契約論下，政府的合法性永遠受制於人民，政府永遠應當面對人民的正當訴求；中央政府在國家統一不會受到威脅的前提下，也必然會慎重對待港澳普羅大眾的合理要求，尊重港澳政府的合理舉措。兩個基本法規定，行政長官對中央人民政府負責。如果以契約論來理解這項規定，我們會發現，行政長官的這項基本法義務是法律上的、附有相應權利的義務，不是封建式的下級對上級的關係，更不是“藩屬”對宗主的關係。因此，行政長官代表港澳廣大人民的角色毋庸置疑。不過，這個問題不是本論文須詳細討論的事項，在此提出，僅作參考。

最後，還應當再強調一點：契約論是重構基本法理論的一個重要基礎。港澳回歸十幾年來，中央與港澳的關係越來越具有契約關係的特點，中央往往越來

越少地直接介入港澳事務，而是通過公開談話的方式來釋放中央的態度，如在有關區議會“政改方案”問題的討論過程中，中央採取有關負責人在《香港基本法》的框架下公開表態的做法，以求推動香港的民主進程⁵⁶，更在引前第一次會見香港反對派核心成員，被評論是破冰之晤、破格之晤、誠意之晤、爭取共議之晤、法治感召之晤。⁵⁷ 以本文觀點看，這就是一種契約關係下的中央與港澳關係的新模式。然而，我們的學界沒有跟上實踐的發展，尚囿於固有的單一制國家結構形式理論模式，過度強調中央的決定性作用。便如在行政法治研究上所面臨“平台期”一樣，理論“推動乏力”。⁵⁸ 事實上，有關港澳基本法理論上的這種成見或傾向不但不真實抑且有害。這種理論滯後的要害就是贊同中央對地方的威權關係，很像盧梭對作為社會契約關係反面的奴役制所進行的描述：“我和你訂立一個擔負完全歸你而利益完全歸我的約定；只要我高興的話，我就守約；而且只要我高興的話，你也得守約”。⁵⁹

五、結語

1999年10月25日，新加坡資政李光耀在香港政策研究所發表了一篇演講，認為“香港的自我認同必

須加以定義和具體化”，並分析道：“你們是中國的一部分，但在接下來的四十八年裏，你們卻是屬於一個稱為特區中國人或香港中國人的特別小群體。除非你們認識到這個問題的重要性，不然要在特區政府和香港人民之間建立起達致新的社會契約所需的團結精神，將是困難的。”⁶⁰ 他在此處所說的“社會契約”，是指香港人民之間互相訂立契約的情況，也可包括澳門的情況。按照他的說法，這一“社會契約”尚未達成。筆者理解，這一“社會契約”的達成應指在基本法規定的行政長官和立法會均實現普選產生以後。但如果港澳人民內部紛爭不斷而不能使“眾意”符合“公意”的話，就難以強行進行“雙普選”的改革，因為在“眾意”分裂的社會中，契約精神既無政治轉換，是不可能有所社會契約的。⁶¹

(本文寫作過程中，筆者同事李啓成教授曾指出了論文的若干疏漏並提供了材料上的支持；北京大學法學院鄧峰、彭冰、葛雲松、張智勇、強世功、沈巋、陳端洪、易平等同事提出了批評意見和建議，使筆者得以完善論文，在此特表謝忱。本文寫作受教育部教育部人文社會科學重點研究基地重大項目的資助。)

註釋：

- ¹ 如在1999年香港終審法院就“吳嘉玲案”作出判決及此後全國人大常委會第一次“釋法”的過程中及以後，內地學者通常用戰鬥性的詞語“挑戰”來描述香港終審法院的判決對全國人大權威的否定解釋。見蕭蔚雲：《略論香港終審法院的判詞及全國人大常委會的釋法》，載於《浙江社會科學》，第5期，2000年。
- ² 甘超英、吳一塵：《“一國兩制”方針的新解讀》，載於澳門《“一國兩制”研究》，第2期，2009年。
- ³ 《港報肯定中聯辦高官對政改表態》，載於大公網：http://www.takungpao.com/news/10/06/21/news_hkgov-1275553.htm，2010年6月22日。
- ⁴ 這裏引用的是1982年憲法第3條第4款。此前各部憲法在中央與地方關係方面的規定各異，但精神實質是一樣的。1949年《共同綱領》第33條在規定經濟計劃問題時說：“中央各經濟部門和地方各經濟部門在中央人民政府統一領導之下各自發揮其創造性和積極性”；1954年憲法在第49條規定，國務院“統一領導全國地方各級國家行政機關的工作”；1975年憲法第20條規定，國務院“統一領導各部、各委員會和全國地方各級國家機關的工作”，在第10條規定，經濟上國家“充分發揮中央和地方兩個積極性”；1978年憲法第11條規定的也是經濟問題，要求“在中央統一領導下充分發揮中央和地方兩個積極性的方針”。
- ⁵ 歐洲啓蒙時期就形成了“契約經濟”，它對政治思想的影響結果之一便是社會契約論。見蔣先福：《契約文明：法治文明的源與流》，上海：上海人民出版社，1999年，第40-45頁。
- ⁶ 魏振瀛主編：《民法》，北京：北京大學出版社、高等教育出版社，2007年，第25-26頁。

- 7 段啓俊、蔡學恩、邱啓雄：《論合同正義性》，載於《武漢大學學報(人文社會科學版)》，第5期，2000年。
- 8 同註6，第21-31頁；韓世遠：《合同法總論》，北京：法律出版社，2008年，第28-36頁。
- 9 同註7。
- 10 [美]羅爾斯著，何懷宏、何包鋼、廖申白譯：《正義論》，北京：中國社會科學出版社，1988年，第113頁。
- 11 尹田著：《民法學總論》，北京：北京師範大學出版社，2010年，第35頁。
- 12 近代主權學說的創始人博丹認為，主權是一種絕對權力，不受限制、高於法律，它屬於國王。因而，可以認為，近代主權學說就是基於主體不平等的前提的。參見蕭佳靈：《國家主權論》，北京：時事出版社，2003年，第28-29頁。
- 13 洛克主張人們在組成政治社會時沒有讓渡全部權利，保留了生命、自由和財產這三項基本權利，見[英]洛克著，葉啓芳、瞿菊農譯：《政府論(下篇)》，北京：商務印書館，1964年，第83頁；盧梭則認為人們讓渡了全部權利，同時又取回了全部權利，見[法]盧梭著，何兆武譯：《社會契約論》，北京：商務印書館，1980年，第24頁。
- 14 [法]盧梭著，楊國政譯：《社會契約論》，西安：陝西人民出版社，2004年，第10頁。此處沒有引用商務印書館1980年版同書的譯文，因為筆者認為，本文引用的譯文更貼近原文，如這段文字中的一個關鍵詞 *acte civil*，何兆武先生譯為“政治行爲”，楊國政先生譯為“社會的約定”。聯繫上下文，後者譯得更準確。
- 15 [法]盧梭著，楊國政譯：《社會契約論》，西安：陝西人民出版社，2004年，第50頁。
- 16 盧梭的社會契約論還包括第三種形式的契約，本文名之為“管理契約”。詳見下文。
- 17 具體分析見下文。
- 18 博丹的典型論述是：君主問“Even when, in treaties of an unequal alliance, it is expressly stated that one of the parties will defend the authority of the other, this does not make the latter the subject of the former. Our protégés and clients are as free as we are ourselves, even though they may not be our equals in wealth, in power, or in honour.” 見Jean Bodin. *Six Books of the Commonwealth*. Abridged and translated by M. J. Tooley. Oxford: Alden Press; 及電子書 *Constitution Society*. In the website of Constitution society: <http://www.constitution.org/bodin/bodin.txt>. 8th June 2010。
- 19 楊海蛟等著：《政治關係論》，太原：山西教育出版社，2001年，第1頁。
- 20 盧梭的原話是：“並不能由任何別的意志來許諾任何違反原意圖者自身幸福的事情”，見[法]盧梭著，何兆武譯：《社會契約論》，北京：商務印書館，1980年，第36頁。有學者分析該書，亦得出公意的特徵之一是不可代表性，其基礎在於“意志是不能代表的”，見游輝：《讀盧梭的〈社會契約論〉——淺析“公意”》，載於《商情》，第45期，2008年。
- 21 [法]盧梭著，何兆武譯：《社會契約論》，北京：商務印書館，1980年，第26頁。
- 22 《說文解字》中，契是“大約也”，約是“纏束也”；合是“合口也”，同是“合、會也”。見(漢)許慎：《說文解字》，天津：天津古籍出版社，1991年，第213、272、108、156頁。
- 23 俞江：《“契約”與“合同”之辨——以清代契約文書為出發點》，載於《中國社會科學》，第6期，2003年。
- 24 樓建波、劉燕：《合同自由原則的限制及其與誠實信用原則的關係》，載於《中外法學》，第6期，1995年。
- 25 這裏指下面將要談到的“一國兩制”政策的形成問題。“一國兩制”被視作中央的“一個具有創造性的傑作”(見鄧小平：《香港基本法具有歷史意義和國際意義》，載於《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第352頁。)，暗含着中央的單方面決策的意味。多數學者均認同這種看法。
- 26 [意]貝奈戴托·克羅齊著，[英]道格拉斯·安斯利英譯，傅任敢中譯：《歷史學的理論和實際》，北京：商務印書館，1982年，第108頁。
- 27 同註21，第83頁。
- 28 王家英：《“一國兩制”實踐與民意》，載於中國工程技術信息網：<http://www.cetin.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction?baseid=1&docno=134608>，2010年6月10日。
- 29 基於這種認識，儘管英葡在港澳回歸問題上也是一種重要因素，但就主權內部關係而言，它們的作用不是決定性的；而且，為敘述簡潔起見，本文在此大致未考慮這方面的問題。
- 30 張騫：《“宋氏密檔”第三次揭秘，“蔣介石日記”大陸版或面世》，載於《新聞晚報》，2010年5月20日，第A1疊10版。
- 31 1925年“省港大罷工”的口號之一就是“取消一切不平等條約”，見盧權、禰倩紅著：《省港大罷工史》，廣州：廣東

人民出版社，1997年，第116頁；隨後，當時的國民黨也提出了“取消不平等條約”的主張，見《中國國民黨主張廢除不平等條約第一次宣言》(1925年6月23日)，中國第二歷史檔案館編：《五卅運動與省港罷工》，南京：江蘇古籍出版社，1985年，第249-250頁。

³² 梁立真：《蕭勁光大將談一國兩制》，載於《黨史博覽》，第9期，2003年。

³³ 錢亦蕉整理：《魯平口述香港回歸》，原載於《新聞週刊》，第25期，2007年，轉引自“超級大本營”網站：<http://bbs.cjdbby.net/thread-669374-1-1.html>，2010年6月10日。

³⁴ 周南等：《論“一國兩制”的構想及其意義》，載於《求是》，第7期，1995年。

³⁵ 鄧小平語。見註33。

³⁶ 筆者當下很難確證這一點。現代社會中，大眾傳媒扮演著反映民意的角色，但在特定條件下，傳媒所反映的“民意”很難確定為真實。在回歸前的香港，主流大眾傳媒主要由親英集團掌控，它們所反映的“民意”就不一定真實。從回歸前後香港大眾的反應看，贊同回歸和“一國兩制”應是香港人民的主流民意。至於澳門人民的意志，從回歸前後的大眾反應看，對回歸和“一國兩制”的擁護和期盼，確定無疑構成了人民的壓倒意見。

³⁷ 周南等：《中英香港問題談判親歷記(二)》，載於《百年潮》，第5期，2006年。

³⁸ 白桂梅：《國際法》，北京：北京大學出版社，2010年，第112頁。

³⁹ 王振民：《中央與特別行政區關係》，北京：清華大學出版社，2002年，第64-65頁。

⁴⁰ 同註38，第82頁。

⁴¹ “國際人格者”是指“在國際法上，凡能為權利義務之主體者，是為具有國際人格”之一種國際法主體。見周鯁生：《國際法大綱》，北京：中國方正出版社，2004年。

⁴² 蕭蔚雲：《香港基本法講座》，北京：中國廣播電視出版社，1996年，第303頁。

⁴³ 以下內容參見《“一國兩制”研究》編輯部：《澳門特區十年發展進步大型民意調查報告》，載於《“一國兩制”研究》，第2期，2009年。

⁴⁴ [英]約翰·密爾著，程崇華譯：《論自由》，北京：商務印書館，1959年，第55、60頁。

⁴⁵ 同註42，第43頁。

⁴⁶ 同註21，第23-24頁。

⁴⁷ 同註39，第106頁。

⁴⁸ 計劃生育是為憲法所確認的另一項“基本國策”。但人們現在正在討論“動搖”它。

⁴⁹ 劉澤華、汪茂和、王蘭仲：《專制權力與中國社會》，天津：天津古籍出版社，2005年，第12-16頁。

⁵⁰ 有關方面請參見註2。

⁵¹ 亞里士多德著，吳壽彭譯：《政治學》，北京：商務印書館，1965年，第163頁。

⁵² 同註21，第27頁。

⁵³ 吳家麟主編：《憲法學》，北京：群眾出版社，1983年，第250頁。

⁵⁴ 在某些國家或某些國家的特定時代，國家結構形式的確能夠影響到國家權力行使的合理性。如德國納粹政權1934年的《帝國重組法》和後來東德實行的權力集中——單一制形式被否定，故而聯邦德國基本法特別規定了德國是一個聯邦的國家。參見[德]Peter Badura, *Staatsrecht*, 3. Aufl., München, 2003 Verlag C. H. Beck, S. 336f.

⁵⁵ 同註39，第27頁。

⁵⁶ 《方案納“一人兩票”，李剛表明樂見其成》，載於《香港大公報》，2010年6月1日，第A4版。

⁵⁷ 譚文天：《開啓“五唔”，萬事起頭難》，載於《香港大公報》，2010年5月29日，第A18版。

⁵⁸ 《國務院法制辦副主任袁曙宏說我國政府立法工作呈現四大變化(2010年4月9日發佈)》，載於法制網：http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2010-04/09/content_2108777.htm?node=20908，2010年6月24日。

⁵⁹ 同註21，第20頁。

⁶⁰ 李光耀：《過渡時期的香港》，載於“水木清華”網站：<http://www.newsmth.net/bbsanc.php?path=%2Fgroups%2Funiv.faq%2FSHSS.THU%2Fzuopin%2Fwenzhai%2Ftimes%2FG.941593793.A>，2010年5月14日。

⁶¹ 同註21，第39-41頁。