

# 憲法·憲政·“一國兩制”創新

楊允中\*

## 一、前言

在中國一百年憲政發展史上，1982年現行憲法無疑是一部規範系統、保障充分、體例嚴謹的好憲法。這既是中國百年憲政發展與進步的科學總結，同時也是國際憲政發展與進步的最新標誌，既是中國實現由民主革命向社會主義革命成功跨越的歷史見證，同時也是當代長逾一個甲子人民共和國憲政逐步走向完善與成熟的最好詮釋。這部憲法產生在改革開放歷史新時期啓動之初，又隨中國特色社會主義事業的全面推進經四次修正得到進一步充實與完善。其最大特點一是符合中國國情，即符合處於社會主義初級階段國家的發展需要，二是大膽創新，在個別領域從理念到制度、從理論到實踐甚至跨出了迄今前人不曾想過、不曾達到的境界。在憲法保障下，中國特色社會主義制度獨樹一幟，通過自我完善，在政治、經濟、文化、社會各領域形成一整套符合中國國情並經實踐檢驗的相互銜接、相互聯繫的制度體系。“中國特色社會主義制度，是當代中國發展進步的根本制度保障，集中體現了中國特色社會主義的特點和優勢。”<sup>1</sup>

中國特色社會主義，是鄧小平最早做出的科學判斷，他在1982年9月1日中共十二大開幕詞中指出：“把馬克思主義的普遍真理同我國的具體實際結合起來，走自己的道路，建設有中國特色的社會主義，這就是我們總結長期歷史經驗得出的基本結論。”<sup>2</sup>關於中國特色社會主義制度的基本內涵，胡錦濤在慶祝中國共產黨成立90週年大會上的報告中做出了科學完整的界定：“人民代表大會制度這一根本政治制度，中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度以及基層群眾自治制度等構成的基本政治制度，中國特色社會主義法律體系，公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，以及

建立在根本政治制度、基本政治制度、基本經濟制度基礎上的經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制等各項具體制度，符合我國國情，順應時代潮流。”<sup>3</sup>中國特色社會主義制度經過憲法確認和保障，業已形成中國特色社會主義憲政，這是國際憲政發展與進步的一大標誌性成就，也是中國最終實現國家和平統一與民族偉大復興的根本保障。

## 二、中國特色與“一國兩制”

在中國特色社會主義理論體系和中國特色社會主義制度中，一個不可或缺的重要內涵正是中國首創並在香港、澳門兩個特別行政區得到驗證的“一國兩制”。隨着香港、澳門於20世紀末的順利回歸，在今天的中國版圖上兩個特別行政區的出現，絕對是改寫本地與國家歷史的偉大事件，“一國兩制”無疑已成為一個最常用政治法律詞匯，特別行政區及特別行政區制度則成為中外人士高度關注的政治社會現實。

自從20世紀80年代初以鄧小平為首的中國領導人正式推出“一國兩制”理論以來已有超越30年的歷史，“一國兩制”偉大構想經《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》加以法制化、定型化已分別有近22年和19年的歷史，而實行“一國兩制”的特別行政區正式啓動至今也分別有14年以上和12年的歷史。在21世紀進入第二個十年的今天，人們不難做出的基本判斷是：在中國政府業已恢復行使主權的香港、澳門兩地，正常運作的是按基本法建立的新型政權，實行的是體現“一國兩制”生命力和優越性的特別行政區制度，而廣大居民的基本權益和生活福祉受到全面而妥善的多重保障。

20世紀末在中國版圖上出現兩個實行“一國兩

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

制”的特別行政區，是根據《中華人民共和國憲法》規定的享有高度自治權的地方行政區域，在特別行政區內實行不同於原有省、自治區、直轄市等一般行政區域的政治、經濟和法律制度。在統一的中華人民共和國境內，其主體堅持實行社會主義制度，但為解決歷史遺留的台灣、香港和澳門問題，容許在一段相當長的歷史時期內保持其原有的資本主義制度和生活方式，表明了特別行政區是國家在原有省、自治區、直轄市建制之外建立的新型地方行政區域，它所實行的特別行政區制度是體現“一國兩制”基本國策的一種創新型制度，既不同於實行單一制的中華人民共和國內部原有的統一制度，也不同於當今世界上任何國家現行的基本政治制度。

《中華人民共和國憲法》第31條規定：“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。”第62條又規定全國人民代表大會“決定特別行政區的設立及其制度”。2004年3月14日通過的憲法修正案規定：最高國家權力機關——“全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成”（第59條），把特別行政區同全國各省、自治區、直轄市加以並列，至此，關於特別行政區制度的直接憲法規範已有三條。2000年3月15日九屆全國人大三次會議通過的《立法法》規定：民族區域自治制度、特別行政區制度、基層群眾自治制度，均屬於只能由全國人民代表大會“制定法律”的事項（第8條）。1993年3月31日八屆全國人大一次會議通過的《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》指出：“澳門特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的，是符合憲法的。澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以澳門特別行政區基本法為依據。”同日，八屆全國人大一次會議還通過了關於自1999年12月20日起設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定。根據國家憲法設立特別行政區，根據憲法授權由最高國家權力機關制定特別行政區基本法，明確規定特別行政區實行的制度、政策和法律，根據基本法對特別行政區實行有效管治，確保其長期繁榮穩定、長治久安，這是三十多年來“一國兩制”由構想到現實、由理論到實踐的發展過程，也是中國特色社會主義憲政創新的成功範例。

### 三、中國特色社會主義憲政一次歷史性突破

實行民主憲政是人類文明進程的重要標誌，也是千百年來中外有志於推動變法政改的仁人志士以及學者、民眾的共同期盼。“憲政是一種由憲法安排和規劃的民主政治狀態，它以民主、自由、人權、法治和憲法等為其構成要素，以主權在民、憲法法律至上、保障人權、依法行政、公正獨立司法、監督制約公權力等為其主要原則，以在憲法基礎上構建的民主政治秩序、民主政治制度為其主要內涵。”<sup>4</sup> 憲法的高權威性和憲政的高文明性，是兩個不可分割的關注指標。把國家發展引導好，把居民基本權益維護好，這就是最好的法治，最好的文明；任何不具社會現實和民意支撐的理論都是蒼白無力的，任何把文明進程綁死在某一發展階段的判斷上都是不能成立的。故此，可以講，憲政是“法治的高級形態，是對法治的超越”。<sup>5</sup>

憲政也“是一個複雜的概念，在不同國家、不同政治文化中有不同的理解和存在範式。”<sup>6</sup> 近二、三十年來圍繞“一國兩制”理論的討論高潮迭起，從未停過。本人有幸參與相關學習、討論過程，倍感親切。本人在1996年發表的《“一國兩制”與現憲法學》一書中曾提及：“中國正處在社會主義發展的初級階段，中國正在建設有自身特色的社會主義。中國特色社會主義走出了一條自完善的路，也走出了一條探索創新的路”。“中國現行憲法是一部有中國特色的社會主義憲法，它是有中國特色社會主義制度不斷完善的保障，它也將伴隨有中國特色社會主義制度的不斷完善而自我完善。”“在現階段，提出‘一國兩制’憲法學這一有待深入系統研究的命題，也許不應認為是想入非非的輕率之舉，可以講，‘一國兩制’憲法學是中國當代憲法學研究的嶄新內容與重要課題。中國特色社會主義憲法是現代憲法學研究的中心課題之一，作為‘中國特色’重要內容的‘一國兩制’原則及其通過港澳基本法的實踐所構成的‘一國兩制’憲法學，已順理成章地發展成中外憲法學界所共同關注與重視的新鮮課題。”“這是一種嶄新的社會主義發展模式，是中國特色社會主義的一個極其重要的組成部分，是對原有社會主義理論框架的重大突破，是社會主義憲政建設的新創造。”<sup>7</sup> 以上有關“一國兩制”憲法學的思考，是本人16年前提出的判斷，相信類似的認知隨着國家的憲政完善和港澳兩個特別行政區活生生的發展現實演進，定會在學術理論界和越來越多的中外人士心目中得到認同。

澳門特別行政區成立 12 年來社會保持高穩定度、高和諧度，經濟穩步發展，餅已做大。2000-2010 年，GDP 由 514 億元增至 2,237 億元，增 4.35 倍，實質年均增長為 10.13%；人均 GDP 由 14,879 美元增至 51,214 美元，實增 3.7 倍；2011 年 10 月外匯儲備 2,534 億元，即 317 億美元，人均 57,636 美元。財政收入由 153 億元增至 884.88 億元，增幅為 5.78 倍；月入中位數為 10,000 元，十年增一倍；失業率由 6.8% 降至 2.8%，降幅為 58.8%。澳門也成為全球罕見的“雙五”地區：人均 GDP 與人均外儲雙過 5 萬美元。認定澳門已正式踏進發達社會門檻，現在已具紮實的客觀物質基礎。

清楚而嚴謹的制度化運作真真切切地表明，特別行政區可以通過制度、體制、機制的創新成為優勢集中、競爭力迅速提升、長期繁榮穩定得以實現的先進地區，因而，可以毫無不誇大地講，實行“一國兩制”、啟動新型特別行政區制度是典型的中央與地方、國家與特別行政區雙贏發展模式：國家增添了充滿生機與活力新成員，令憲政的“中國特色”更鮮明更突出；特別行政區則成為驗證先進發展指標、示範“一國兩制”生命力與優越性、驗證中國特色社會主義憲政發展與創新的可靠載體。

2009 年 12 月胡錦濤主席指出：“‘一國兩制’事業是香港特別行政區、澳門特別行政區和祖國內地共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業的重要組成部分。”<sup>8</sup> 其實，早在 2004 年 12 月，胡錦濤即已指出：“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。”<sup>9</sup> 因而，為確保在新興的特別行政區有效地驗證特別行政區制度，繼續推動對“一國兩制”理論、對基本法的正確而完整的理解，推動全澳社會愛國愛澳公民意識的持續提升，就成為中央和特區兩級公權力機關以及相關領域學者的一項十分突出而迫切的歷史使命和義不容辭的社會責任。

“一國兩制”理論產生於當代中國，“一國兩制”又實踐在當代中國。“一國兩制”作為多重創新的憲政發展成果，應該開始進入其收穫期，它在政治上、經濟上、文化上所展現的巨大生命力和優越性，將逐漸改寫現有政治學、法學以及政府管理和公民社會建設等領域的一系列傳統定勢與價值判斷。這中

間，涉及憲政理論、憲政傳統的新認識，涉及基本政治制度的科學定位，涉及對“一國兩制”歷史與文化淵源的考證，也涉及對“一國兩制”理論創新與制度創新的科學認定，對“一國兩制”優勢的合理開發利用，對“一國兩制”實踐模式的探索等十分突出重要而敏感課題。這就需要強調對“一國兩制”理論進行深入而系統的研究。作為“一國兩制”理論策源地的中國包括兩個特別行政區相關領域的當代專家學者，在這一系列事關國家核心利益也事關對新學科建立、新學術活動陣地的認定的大方向大原則上，不容掉以輕心，不容觀望等待，不容無動於衷。

#### 四、“一國兩制”理論創新與制度創新

港澳兩個特別行政區長達十餘年的實踐表明，“一國兩制”絕不是消極心態的體現，不是被動思維的代名詞。“一國兩制”理論的科學性、生命力和可行性經得起社會現實的檢驗，其創新價值十分豐富，其啓迪意義十分深刻。

“一國兩制”的正確實施使單一制國家憲法開始帶有特異性，使之包容性更大、適應性更強；它是求同存異、互利共贏的東方文明的充分展示，又是知行合一、理論與實踐相結合的認知體系的嶄新突破；它是基於尊重、共生、包容理念的和平共處原則在新時代的有效驗證；它是此消彼長、此長彼消，化消極為積極、化被動為主動的統一戰綫思維的現代演練；它是體現“不戰而屈人之兵，善之善者”原則、既鬥勇更鬥智的智取方略；它是在擴大開放中提升認知、在鞏固實踐成果同時堅持擴大開放的明智導向。

參照憲政發展的國內外經驗，立足特區的實踐經驗，與時俱進地對“一國兩制”理論加以系統化和完善化，是歷史發展的要求，也是認知體系完善的自覺行爲使然。毫無疑問，“一國兩制”作為建基於東方文明的新型理論體系，是百分之百的中國首創、百分之百的中國專利、百分之百的中國智慧、百分之百的東方文明。因而，中國學者特別是兩個特別行政區的學者要當仁不讓地站在相應研究的前沿陣地並力求多出成果、出好成果。

在當今的特別行政區，從政治到經濟，從文化到社會，絕不應簡單地同資本主義劃等號。對於原有資本主義的核心概念私有制的保護，當然不應也不能改變。但作為前所未有的制度創新，“一國兩制”正在開創一種全新的政治法律制度，一種全新的文明形

態，一種全新的社會發展模式。

①原有資本主義並非一無是處，其積極一面可獲開發利用。而且，客觀理性的判斷是，今日澳門並非樣樣都是資本主義，特區的政治是“一國兩制”政治，它是中國特色社會主義憲政的創新；特區的經濟是“一國兩制”經濟，核心是保持原有的資本主義產權私有制度；特區的文化是“一國兩制”文化，其顯著特點是保持和而不同、求同存異的寬鬆和諧社會環境。

②中國特色社會主義是推翻封建專制帝制後百年覺醒翻身、自主奮進的歷史經驗總結，也是民族偉大復興的壯觀現實演示，當前講中國特色絕不能忽略“一國兩制”內涵，這個特色很可能在勢將長期存在的社會主義初級階段繼續存在，但這絕不是壞事。

③單一制國家憲政開始具複合性，使之更具生命力、凝聚力、向心力；它可使權力在陽光下運行，民主在實踐中成熟。

④特別行政區制度屬憲政的飛躍，屬歷史大變革中的科學選擇與先進設計。作為國情複雜的大國，在維護國家核心利益前提下對特殊地區在制度上作靈活安排，體現自身強大和自信，有益而無害。

⑤特別行政區本地人當家作主，“港人治港”、“澳人治澳”，實行高度自治，這本身就是管治民主化的大膽嘗試，也是民本治國理念的積極實踐。

⑥特別行政區採用行政長官為核心的行政主導體制，其前提在於特區非獨立政治實體。在特別行政區，涉及政治發展的最後決定權在中央；對民主、民主化的追求是必要的，但絕不宜為民主而民主，不宜只追求形式上的民主而忽視實質性的民主，不宜脫離特區現實機械地照搬西方民主。

⑦國家整體與特區局部，“一國”與“兩制”具有利益、願望、追求的一致性。國家與特區，全國人民與特區居民既是命運共同體也是利益共同體。一方面，國家相信也尊重特區高度自治，另一方面，國家對特區繁榮穩定、長治久安樂觀其成。故此，國家有利於特別行政區繁榮穩定、長治久安的積極舉措，多益多善，絕不屬干預。

⑧體現“一國兩制”生命力與優越性的特別行政區制度，亦屬動態性發展概念，依然有自我完善的諸多空間和及時完善的必要性。但制度建設必須循序漸進，必須以國家核心利益、特區整體利益、居民實際願望要求為依歸。

2012年對於新生的澳門特別行政區無疑會是一個十分重要的年份。行政長官崔世安在施政報告中順

應形勢發展和主流民意適時提出啟動政制改革的重大議題。應該說，在近年強調民生改善基礎上，推出擴大公民參與即民權發展議題，條件是基本成熟的。民生大幅改善、民權適度發展勢將成為2012年澳門特區政府施政兩大亮點。根據特別行政區的憲制地位和基本法的原則性規定，政制改革的最後決定權屬於中央政府。故行政長官宣讀施政報告兩天後便正式向全國人大常委會提出報告，2011年12月31日，十一屆全國人大常委會第二十四次會議全票通過了《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》。這份決定是澳門特區成立12年後全國人大常委會對《澳門基本法》的首次釋法，意義非同小可。這份涉及修改基本法附件一、附件二的正式解釋同基本法正文具同等法律效力。有了這份解釋，澳門特區2012年政制發展進程便可正式啟動。這是澳門特區循序漸進發展民主、積極有序推動的良好開端，是正確實踐“一國兩制”的一場演練，當然，也是公民意識自身提升過程。

人們有理由相信，通過對全國人大常委會釋法的正確解讀，不僅可確保2013年第五屆立法會選舉和2014年第四任行政長官選舉得以在適度優化結構前提下順利完成，而且對推動愛國愛澳公民意識的提升和法治理念的加強也不無裨益。故此，在這個過程中一要堅持維護中央權威即最終決定權，二要堅持從《澳門基本法》的規定和社會現實出發，這是兩個認識基點。只有這樣，才能在日趨多元化的訴求中既有效地維護時代發展的大方向和主流價值觀、主流意願的理性選擇，又不排斥、拒絕某些人士的不同聲音。在2012年政改中求大同存小異，也是值得提倡的一種做法、一種心態。

## 五、“一國兩制”理論研究

澳門特別行政區十多年來快速協調發展過程充分表明，“一國兩制”符合社會主義初級階段的中國社會現實，符合國家和平統一攻堅階段的歷史要求，符合全國人民特別是港澳居民以及海內外全體華人的強烈願望，符合中國特色社會主義理論進一步豐富和中國特色社會主義制度進一步完善的形勢發展需要。

“實踐永無止境，探索和創新也永無止境。世界上沒有放之四海而皆準的發展道路和發展模式，也沒有一成不變的發展道路和發展模式。我們既不能把書

本上的個別論斷當作束縛自己思想和手腳的教條，也不能把實踐中已見成效的東西看成完美無缺的模式。”<sup>10</sup> 作為一個創新理論體系，“一國兩制”具有認識體系的淵遠性、科學內涵的宏博性、適用範疇的廣濶性、影響程度的深遠性等特點。“一國兩制”理論是前無古人的大創新，這項創新的首席專利理應屬於改革開放總設計師鄧小平，而當代為“一國兩制”偉大事業作出貢獻的人士也都應列為其作者隊伍成員；“一國兩制”理論是一項系統工程，中央歷屆領導人和特別行政區行政長官、各級官員及廣大居民也都是工程的參加者和見證人。“一國兩制”不僅事關特別行政區的成敗，也直接關係到國家和平統一大業和民族偉大復興；不僅是特別行政區官民切身利益相繫的事業，也是全中國人民和整個中華民族的共同性事業。而特別行政區制度即“一國兩制”政治制度，不僅是港澳兩個特別行政區自身的基本政治制度，同時也是我們中華人民共和國整個國家的一項基本政治制度。因而，評價中國特色社會主義憲法，離不開“一國兩制”，評價中國特色社會主義憲政，離不開“一國兩制”。結合基本理論框架和特區現實，不失時機並與時俱進地把“一國兩制”理論梳理好、研究

好、貫徹好，確保特別行政區政通人和、長治久安，是當代特區全體人士的共同歷史使命和社會責任。這項使命既光榮又艱巨，既深奧又平凡，既充滿巨大挑戰又伴生無比機遇。應該說是實實在在的功在當代、利在千秋的大事業、大工程。

總之，特別行政區特就特在實行“一國兩制”，特就特在它是國際憲政與政治史上真正史無前例的創新安排，特就特在它是對兩大社會制度優越性的合理整合。毫無疑問，作為新生事物，特別行政區也存在繼續完善、優化的巨大空間，但十多年來的現實表明，無論政治發展還是民生改善，無論推動理論創新還是制度建構，沿着這一條沒人走過的“一國兩制”新路，可以迅速改變原有的面貌，可以迅速調整好相關結構，可以逐步總結出一條適用於自身的發展路徑，可以使居民生活得更加充實也更有尊嚴，也可以使我們整個國家從上到下無比欣慰、引以為榮。正是：澳門因“一國兩制”而興旺發達，“一國兩制”因澳門而得到成功驗證。這是澳門特別行政區十二年（一個完整生肖）發展歷史作出的公正結論。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 胡錦濤：《在慶祝中國共產黨成立 90 週年大會上的講話》，載於《人民日報》（海外版），2011 年 7 月 2 日，第 02 版。
- <sup>2</sup> 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 3 頁。
- <sup>3</sup> 同註 1。
- <sup>4</sup> 李林：《法治與憲政的變遷》，北京：中國社會科學出版社，2005 年，第 1-2 頁。
- <sup>5</sup> 同上註，第 1 頁。
- <sup>6</sup> 同上註，第 306-307 頁。
- <sup>7</sup> 楊允中：《“一國兩制”與現代憲法學》，澳門：澳門大學，1996 年，第 1-2、102、195 頁。
- <sup>8</sup> 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國十週年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》（增訂版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010 年，第 228-231 頁。
- <sup>9</sup> 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國五週年大會暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》（增訂版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010 年，第 225-227 頁。
- <sup>10</sup> 胡錦濤：《在紀念黨的十一屆三中全會召開 30 週年大會上的講話》，載於《人民日報》（海外版），2008 年 12 月 19 日，第 02 版。