

# “一國兩制”優勢及其發揮

謝四德\*

## 一、“一國兩制”的構想 ——大思維、大國策、大理論

### (一) 戰略大調整

新中國成立後，中共中央作出國家重大的戰略思維調整，從“統戰”變“統和”，確立和平解放台灣，國家統一的戰略方針。1954年4月萬隆會議期間，周恩來代表中國政府明確表達了願以和平方式解決台灣問題。之後，毛澤東、劉少奇、周恩來等中國共產黨和國家領導人在不同場合多次和平解決台灣問題的方針政策做了具體闡述。毛澤東對和平解放台灣的具體方針，其要點主要有：一是省親會友、來去自由。二是既往不咎、立功受獎。三是國共合作、愛國一家。四是和平解放、互不破壞。1955年5月，毛澤東在同印度尼西亞總理沙斯特羅阿米佐約談話的時候說：“朝鮮戰爭和印度支那戰爭最後都是用談話解決的，台灣問題也可以用談判解決”，“和平為上”。<sup>1</sup> 1956年1月，毛澤東在第六次最高國務會議上首次提出了“第三次國共合作”的構想。他說：“國共已經合作了兩次，我們還準備第三次國共合作。”<sup>2</sup> 1958年8月，為了打擊美國“劃峽而治”陰謀，中國人民解放軍炮轟金門。1960年10月，毛澤東與美國斯諾對話的時候提出：“我們要用和平的方法解決台灣問題，我國好多地方就是用和平方法解決的。北京就是用和平方法解決的，還有湖南、雲南、新疆。”<sup>3</sup> 1963年，周恩來將這些對台政策的重要思想歸納為“一綱四目”：“一綱”即世界上只有一個中國，“四目”即祖國統一台灣後，除外交上須統一於中央外，台灣之軍政大權、人事安排等悉委於蔣介石；台灣所有軍政及經濟建設一切費用不足之數，由中央政府撥付；台灣的社會改革可以從緩，一旦條件成熟，並尊重蔣介石的意見，協商決定後進行；雙方

互不派特務，不做破壞對方團結之舉。

中共中央的重大戰略思維調整與“一綱四目”的提出，為國家推行和平統一路線奠定重要基礎。

### (二) 科學構想

“一國兩制”的科學構想，起因於台灣問題。<sup>4</sup> 十一屆三中全會前後，國際國內形勢發生重大變化，鄧小平根據中國的具體國情，在尊重歷史和現實的基礎上，創造性地提出了“一國兩制”的偉大構想。1978年，在領導和主持中美外交談判的過程中，鄧小平表示，“如果實現祖國統一，我們在台灣的政策將根據台灣的現實來處理。”“台灣的某些制度可以不動，美日在台灣的投資可以不動。那邊的生活方式可以不動。”<sup>5</sup> 這成為鄧小平“一國兩制”構想的最初萌芽。1978年12月，中國共產黨召開了具有深遠歷史意義的十一屆三中全會，決定把黨和國家工作的着重點轉移到社會主義現代化建設上來。十一屆三中全會公報正式用“台灣回到祖國懷抱、實現祖國統一大業”的提法代替了“解放台灣”的提法。<sup>6</sup> 1979年元旦，全國人大常委會發表了《告台灣同胞書》，宣佈了和平統一祖國的大政方針，並表示，一定要考慮現實情況，完成祖國統一大業。在解決統一問題時，尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失。希望雙方盡快實現通航、通郵，以利雙方居民直接接觸，互通信息，探親訪友，旅遊參觀，進行學術文化體育工藝觀摩。甚至發展貿易，互通有無，進行經濟交流。1979年1月30日，鄧小平訪問美國，在美國參眾兩院發表演說，進一步提出：“我們不再用‘解放台灣’這個提法了。只要台灣回歸祖國，我們將尊重那裏的現實和現行制度。”<sup>7</sup> 1981年9月30日，全國人大委員長葉劍英向新華社記者發表《關於台灣回歸祖國實現和

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

平統一的方針政策》，(簡稱“葉九條”)，進一步系統闡明關於台灣回歸祖國、實現和平統一的方針政策。1983年6月，鄧小平在“葉九條”的基礎上，發表《中國大陸和台灣和平統一的設想》(簡稱“鄧六條”)。①台灣問題的核心是祖國統一。和平統一已成為國共兩黨的共同語言。②制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國。③不贊成台灣“完全自治”的提法，“完全自治”就是“兩個中國”，而不是一個中國，自治不能沒有限度，不能損害統一的國家利益。④祖國統一後，台灣特別行政區可以實行同大陸不同的制度，可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己獨有的某些權力。司法獨立，終審權不須到北京。台灣可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。大陸不派人駐台，不僅軍隊不去，行政人員也不去。台灣的黨、政、軍等系統都由台灣自己來管。中央政府還要為台灣留出名額。⑤和平統一不是大陸把台灣吃掉，當然也不能是台灣把大陸吃掉，所謂“三民主義統一中國”不現實。⑥要實現統一，就要有個適當方式。建議舉行兩黨平等會議，實行國共第三次合作，而不提中央與地方談判。雙方達成協議後可以正式宣佈，但萬萬不可讓外國插手，那樣只能意味着中國還未獨立，後患無窮。

在“和平統一”的戰略方針和“一綱四目”的基礎上，鄧小平高度概括、實事求是，提出“一國兩制”科學構想。

### (三) 基本國策

“一國兩制”成為國家基本國策。1984年5月，第六屆全國人民代表大會第二次會議審議批准的《政府工作報告》：“從國家和民族的根本利益出發，鑒於歷史的經驗和台灣的現實，我們提出了統一之後可以實行‘一個國家，兩種制度’的設想。”這表明，鄧小平提出的“一國兩制”構想已成為一種具法律效力的基本國策。它標誌着鄧小平“一國兩制”構想的正式形成和確立。其基本內容：①堅持“一個中國”。“一個中國”就是指中華人民共和國，由中央人民政府行使國家主權，香港、澳門、台灣是中國不可分離的一部分。堅持“一個國家”強調的是國家主權的不可分割性和中華民族的統一性。“一個國家”是“一國兩制”構想的核心、基礎，是政治前提和根本保證。②實行“兩種制度”長期存在。“兩種制度”就是在一個統一的中華人民共和國的前提下，在大陸實行社會主義制度，在香港、澳門、台灣則保持原有的資本主義制度和生活方式。“兩種制度”包含

兩層：“一是兩種制度長期共存、和平共存，互相競賽、互相支援、共同發展，決不是你吃掉我，也不是我吃掉你。二是兩種制度有主次之分；主體應為大陸現行的社會主義制度。憲法和法律保證“一國兩制”長期不變，兩種制度長期並存，和平共處，共同為國家繁榮、民族振興作出貢獻。③高度自治。祖國統一後，依法在港、澳、台設立特別行政區，享有高度自治權，除外交、國防、宣戰、媾和統一於中央政府之外，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，享有一定的外事權，可以同外國簽訂商務、文化協定，中央不干預特別行政區的具體事務，台灣可以有自己的軍隊。④和平統一。通過接觸談判，以和平方式實現國家統一。兩岸都是中國人，如果因為中國的主權和領土完整被分裂，兵戎相見，骨肉相殘，對兩岸的同胞都是極其不幸的。和平統一，有利於全民族的大團結，有利於台灣社會經濟的穩定和發展，有利於全中國的振興和富強。努力爭取和平方式解決祖國統一的有關問題，但不承諾放棄用武力。

鄧小平提出的“一國兩制”科學構想，經過人大審議，正式地納入基本國策。

### (四) 新國家學說

“一國兩制”是國家統一指導理論下的新國家學說。“一國兩制”的提出，不但是中國共產黨的理論創新、社會主義制度創新，而且還是國家學說的創新。“一國兩制”構想的理論依據是辯證唯物主義和歷史唯物主義的世界觀和方法論，是中國共產黨堅持解放思想、實事求是的思想路線，把馬克思主義的普遍真理與解決台灣問題、香港問題、澳門問題的具體實踐相結合的產物。“一國兩制”的構想以其獨創的見解豐富和發展了馬克思主義國家學說，結合了毛澤東思想、實踐了鄧小平理論，形成史無前例的國家統一理論。

#### 1. “一國兩制”豐富和發展馬克思主義國家學說

“一國兩制”是中國根據國際國內出現的新情況，為實現祖國統一而作出的一個重大戰略決策。它堅持發展了馬克思主義關於國家和法的基本理論，堅持並發展了馬克思主義的國家學說。按照“一國兩制”的構想，允許一個統一的國家內部讓兩種性質不同的社會制度共存。突破了在一個國家只允許存在一種社會制度以及與之相應的政權組織存在的認識。說明“一國兩制”構想是馬克思主義國家學說重要新成果和新發展。

## 2. “一國兩制”結合毛澤東思想的對立統一論

“一國兩制”蘊含着深刻的辯證思維，不但豐富和發展了馬克思主義辯證唯物主義，而且實踐了毛澤東思想的對立統一論。第一，它把兩岸關係視為對立統一關係，強調實現統一主要在於堅持一個中國原則。而佔支配地位的大陸處於兩岸關係矛盾的主要問題時，台灣也影響着兩岸統一進程，兩者是兩點論和重點論的統一。第二，它強調生產關係一定適合生產力發展規律的各觀要求。兩岸存在兩種生產關係與生產力發展的狀況，必須承認差別，求同存異，發展兩岸合作的經濟形式符合初級階段的發展狀況，有利於兩岸統一。

## 3. “一國兩制”成爲鄧小平理論的重要組成部分

其基本內涵是：在祖國統一的前提下，國家的主體堅持社會主義制度；台灣、香港、澳門是中國不可分割的部分，它們作爲中國的特別行政區，保持原有的資本主義制度和生活方式長期不變。在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國。“一國兩制”的提出，不但是解放思想、實事求是的結果，而且是鄧小平理論的偉大實踐，不但可以解決國家統一問題，還具有解決國際爭端和國與國之間問題的國際意義。<sup>8</sup>

在“一國兩制”方針下，港澳和平回歸祖國並取得成功。實踐證明，“一國兩制”不但豐富和發展了馬克思國家學說，更成爲中國有特色社會主義制度中的新國家學說。這學說不但可以解決本土爭端，還可供世界借鑒，解決國際爭端。

## 二、國家主權理論與“一國兩制”

### (一) 國家主權理論

#### 1. 主權、主權觀、主權國家及主權新發展

主權亦稱國家主權，它是國家組成要素的核心要素，是國家的基本屬性。一般指：“一個國家所擁有的獨立自主地處理其內外事務的最高權力。”<sup>9</sup> 主權的基本屬性可分對內、對外兩部分。所謂對內屬性，係指國家的最高政治統治權力，它通過立法、行政、司法、軍事、經濟、文化等手段來實現，體現在頒佈與廢除法律、決定國家組織原則、決定政權組織原則、決定經濟體制、統率武裝力量等權力上。所謂對外屬性，主要指一個國家有權獨立地決定自己的外交方針政策，獨立自主地處理國際事務和享有國際權利與國際義務，不允許其他國家或實體干涉。<sup>10</sup> 傳統的主權原則主要是：①主權平等；②領土主權不容侵

犯；③互不干涉內政。

主權觀產生於16世紀後期，隨着資本主義的發展，資產階級要求擺脫教皇神權的控制，取消封建割據，統一國內市場，發展對外貿易。爲適應這種需要，產生了中央集權的國家主權學說。讓·布丹(J. Bodin)是最早提出“國家主權”概念並系統論證主權理論的思想家和法學家。他在《論共和國六書》(1577年)中明確地把主權表述爲：“主權是一個國家進行指揮的絕對的和永久的權力”，是“對公民和臣民不受任何法律限制的最高權力”。<sup>11</sup> 以後，經過其他近代政治思想家，如雨果·格勞秀斯(Hugo Grotius，國際法之父)、托馬斯·霍布斯(Thomas Hobbes，契約君主主權論者)、約翰·洛克(John Locke，議會主權論者)、盧梭(Jean Jacques Rousseau，人民主權論者)、黑格爾(Hegel，國家人格君主主權論者)、約翰·奧斯丁(John Austin，功利主義主權論者)等<sup>12</sup>的論證和發展，主權理論的內容越來越充實。

主權國家是現今主要政府間國際性組織的入門標準，是國際事務運行中的行爲主體，既是權利主體又是義務主體。真正主權獨立國家在國際交往中享有不容剝奪的平等參與權、話事權，其公民在境外應受到國際組織、其他相關國家提供的基本保障，除人身、財產安全外，還應受到人格尊嚴的保障。這在《公民權利和政治權利國際公約》等國際文件中已得到全面體現。

全球化時代的衝擊，國家主權有新的發展——“自主讓渡”的“分層化”。國家主權出現讓渡與分層化的發展。所謂“自主讓渡”，係指對傳統國家主權本位(寸步不讓)的超越，但不違反“自主性”、“平等性”和“共享性”。反過來看，係對國家利益本位的更高層次上的“回歸”。所謂“分層化”，係指主權基本屬性的內外層延伸發展。主權者行使主權往往是在維護“內部主權”絕對前提下，根據不同的層次考慮其“外部主權”的相對性和可操作性。簡單歸納爲：隨着發展形勢的變化，國家主權因應變化從“絕對<sup>13</sup>”走向“相對<sup>14</sup>”，從“內部<sup>15</sup>”走向“外部<sup>16</sup>”的發展。

#### 2. 鄧小平的國家主權思想

(1) 在領土主權上堅持國家主權原則中的規定性不變

領土主權是指國家在其領土範圍內行使最高的、排他的權力。它包含三個涵義：第一，領土不可侵犯。第二，國家在領土範圍內享有屬地管轄權。第三，國家對領土的自然資源享有永久權。領土主權是

國家主權的重要組成部分。任何侵犯他國領土完整的行爲，都是侵犯國家主權的行爲。1982年9月，鄧小平會見英國首相撒切爾時，“關於主權問題，中國在這個問題上沒有迴旋餘地，坦白地講，主權問題不是一個可以討論的問題。”<sup>17</sup>

#### (2) 國家主權高於人權

“六四事件”後，以美國爲首的七國集團發表宣言制裁中國。鄧小平明確針對其指出：“他們有甚麼資格！誰給他們的權力！真正說起來，國權比人權重要得多。”<sup>18</sup> 還認爲：“西方的一些國家拿甚麼人權、甚麼社會主義制度不合理、不合法等幌子，實際上是要損害國的主權。”<sup>19</sup>

#### (3) 國家主權獨立的基礎是經濟先行

鄧小平說：“中國能不能頂住霸權主義、強權政治的壓力，堅持我們的社會主義制度，關鍵就看能不能爭得較快的增長速度，實現我們的發展戰略。”<sup>20</sup> 並認爲：“要實現共產主義，一定要完成社會主義階段任務。社會主義的任務很多，但根本一條就是發展生產力。”<sup>21</sup>

### (二) “一國兩制”的主權觀

#### 1. 先“一國”、後“兩制”

鄧小平曾對“一國兩制”的含義作過簡明的解釋：在中華人民共和國內，“兩制”必須在一國之內，而不是在一國的範圍之外。所以，統一的中華人民共和國是“兩制”存在的大前提。<sup>22</sup>

#### 2. 社會主義制度是主體

鄧小平早就說過：“主體是很大的主體，社會主義是十億人口地區的社會主義，這是個前提，沒有這個前提不行。在這個前提下，可以容許自己在身邊，在小地區和小範圍內實行資本主義。我們相信，在小範圍內容許資本主義存在，更有利於發展社會主義。”<sup>23</sup>

#### 3. 高度自治

鄧小平說：“我們不贊成台灣，‘完全自治’的提法。自治不能沒有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘兩個中國’，而不是一個中國。制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國。”<sup>24</sup>

#### 4. 捍衛國家利益

鄧小平說：“台灣作爲特別行政區，雖是地方政府，但同其他省、市以至自治區的地方政府不同，可以有其他省、市、自治區所沒有而爲自己所獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家的利益。”<sup>25</sup>

### 三、主權、“一國兩制”、治權的關係

#### (一) 主權與治權的從屬關係

治權是主權派生出來的產物，治權的多少，時間的長短由主權決定，它們之間是一種從屬關係，可以相互影響，但治權一定是從屬於主權。從屬的性質，視乎主權國家發展需要而定，例如，中國與港澳兩個特別行政區，屬於主權與治權的從屬關係，然而，從屬的性質是國內最特殊的——在“一國兩制”下，享有“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治。

#### (二) “一國兩制”維繫主權和治權從屬關係

一般來講，主權與治權之間的從屬關係存在不確定性，主權國家甚麼時候需要治權，甚麼時候不需要治權，誰都拿不準。但對於“一國兩制”來說，它可以維繫主權與治權之間的從屬關係的穩定性，包括從屬性質、治權範圍、治權時間等。例如，中國與港澳兩個特別行政區，屬於主權與治權的從屬關係，在“一國兩制”和基本法下，港澳都屬於中國的特別行政區，享有高度自治權，保持原有的資本主義制度與生活方式五十年不變。

#### (三) 主權、“一國兩制”、治權的相互影響和作用

主權國家在“自主性”、“平等性”和“共享性”原則下，爲了實現國家利益最大化，國家主權會作自主讓渡安排，從而產生治權。有的主權國家在“大思維”、“大國策”、“大理論”的通盤考慮下，會作出特殊的主權自主讓渡安排，當中包括治權以國策化、法律化規定。例如，中國爲了實現國家和平統一而對港澳實行“一國兩制”、高度自治。

儘管“一國兩制”維繫主權與治權之間的從屬關係並發揮出穩定性作用，但這種均衡狀態也不是長期不變，它隨時會受到內部、外部的力量衝擊而處於不穩定狀態。例如，主權方沒有正確實行“一國兩制”方針，治權方沒有正確理解基本法，雙方或者單方實行“一國兩制”不到位或缺位時，勢必影響到“一國兩制”的發揮和作用；又或者主權方和治權方受到外部的影響，如全球化、泛政治化、民主化的意識形態，都會影響主權和治權之間從屬關係。(圖 1)

#### 1. 內部的影響

在“一國”大前提下，主權方授權立法機構對某一地區，設立“一國兩制”和制定基本法，產生高度自治權；治權方在基本法的有關規定下實踐高度自治

的同時，堅持先“一國”原則，捍衛主權國家利益，主權和治權之間的從屬關係將呈正面發展；相反，主權方沒有正確實行“一國兩制”方針，任意的對治權方作出干預或權力限制，或者治權方沒有嚴格按基本法辦事，沒有捍衛主權國家利益，甚至發生治權凌駕主權，這直接衝擊雙方的政治互信基礎，主權和治權之間的從屬關係將呈負面發展。

## 2. 外部的影響

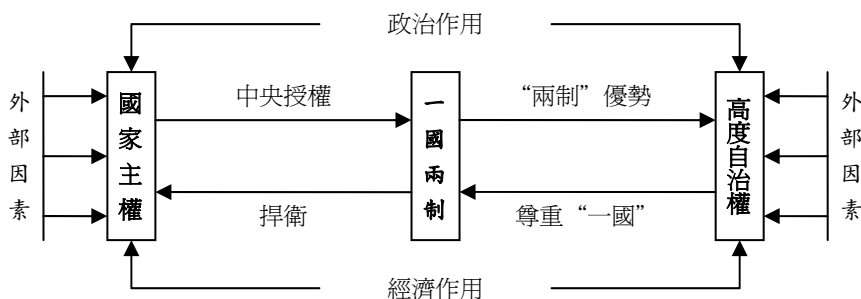
在全球化時代，人流、資金流、商品流、信息流等時刻衝擊着每一個國家，影響着人民的生活和思想，同時豐富人類的精神和物質。外部的影響對主權和治權有正、負兩方面，從正面來看，全球化擴闊了人們的視野，促進了各國貿易，促進了文化交流，各國通過相互比較學習、競爭，取別人之長，彌補自己不足，有助提升國民質素，凝聚國家價值觀和促進國家發展。而國家的發展必然對主權、治權的帶來促進的發展(生產關係決定上層建築)。從負面來看，不排除有某些國家以全球化為手段，蓄意對一些非我族類的國家進行主權攻擊，顛覆其政權，從而對這些國家強行灌輸泛政治化、民主化等意識形態。當主權行使

者的意志受到影響而出現動搖時，它將直接影響治權的管理，例如蘇聯解體；治權受到外部負面因素影響，但主權卻沒有受到影響之下，卻發生治權凌駕主權現象，例如俄羅斯的聯邦成員格魯吉亞獨立；主權方和治權方同時受到外部因素衝擊，主權方允許治權完全自治(獨立)，如南蘇丹的獨立。<sup>26</sup>

## 3. 相互作用

當主權方與治權方都嚴和遵守“一國兩制”和基本法時，主權和治權將進入一個良性發展的迴圈，相互之間產生政治、經濟促進作用。政治作用方面，在維護“一國”下，主權對治權產生的政治作用，例如權力下放、政策鼓勵等，有了更多權力和政策，治權方將更有條件地發展自身的經濟。經濟作用方面，在捍衛“一國”下，治權對主權產生的經濟作用，例如增加國家收入、增加國民就業、增加產品供應、減少貧富差距等，有助鞏固主權的政治作用。在相互促進下，政治作用促進經濟發展，主權促進治權的發展；反過來，經濟作用促進政治發展，治權鞏固主權的發展。

圖1 主權、“一國兩制”、治權的相互影響和作用



## 四、“一國兩制”的優勢

### (一) “一國”的優勢

“一國”帶給港澳居民的不僅是責任和義務，還是榮耀、驕傲、權利和自由，更是新的機會和機遇。港澳要避免發展邊緣化，就必須充分挖掘“一國”的內涵和價值，抓住“一國”帶來的機遇。要認識到“一國”不是負擔，而是港澳的資產，是新優勢新增長點，應該最充分地利用“一國”帶來的各種好處，所以應正面認識“一國”。

#### 1. 政治優勢

##### (1) 憲法保障

第一，港澳特別行政區受到憲法保障。《中華人

民共和國憲法》是中國的根本大法，規定了國家的根本制度和根本任務，具有最高的法律效力。<sup>27</sup> 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。”相應地，憲法第62條規定：“全國人民代表大會決定特別行政區的設立及其制度”。彭真在解釋憲法的規定時說：“在維護國家主權、統一和領土完整的原則方面，我們是決不含糊。同時，在具體政策、措施方面，我們又有很大的靈活性。”<sup>28</sup>

第二，“一國兩制”是國家基本國策。雖然從文字上看，“一國兩制”的字眼並沒有直接地在憲法中出現，但現行憲法有關條文(第31、62條)卻表現“一

“一國兩制”的精神，只是採用了一種隱含的寫法，可它的實質內容無疑是十分明確的。它以事實表明：“一國兩制”是經《中國憲法》確認的基本國策，而不是一項權宜之計。<sup>29</sup> 鄧小平在一次談話中指出：“我們採取‘一個國家，兩種制度’的辦法解決香港問題，不是一時感情衝動，也不是玩弄手法，完全是從實際出發的，是充分照顧到香港的歷史和現實情況。”<sup>30</sup>

在憲法保障下，既確立基本法的法源基礎，也確立特別行政區的地位和性質，同時，理順了中央與特區之間的關係，也穩定了特別行政區居民對“一國兩制”信任和信心，至少特別行政區制度不會因為一國的權力交替而發生轉移。

## (2) 政治參與

馬克思的國家學說認為，政治參與是指普通公民通過合法方式影響政治權力體系的行為。<sup>31</sup> 在“一國”下，特別行政區擴大了政治參與的機會和層面，增加了捍衛國家利益的權利。

### ① 擴大政治參與機會和層面

在“鄧六條”中提到：“祖國統一後，台灣特別行政區可以有自己的獨立性，可以實行同大陸不同的制度。司法獨立，終審權不須到北京。台灣還可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。大陸不派人駐台，不僅軍隊不去，行政人員也不去。台灣的黨、政、軍等系統，都由台灣自己來管。中央政府還要給台灣留出名額。”<sup>32</sup> 名義上針對台灣特別行政區來說，實際上，是針對所有特別行政區。事實上，香港特區行政長官董建華、澳門特區行政長官何厚鏵卸任後，先後出任全國政協副主席，特別行政區的中國公民可以參加全國人大和政協代表，這也是回歸前沒有過的政治參與機會。特區居民不但享有國家層面的政治參與機會，而且享有國際層面的政治參與機會，前香港特區政府衛生署署長陳馮富珍於 2007 年代表中國出任世界衛生組織總幹事，成為該組織成立 58 年來首位擔任該職的中國人。<sup>33</sup> 這是香港有史以來首位出任國際組織的最高級別職位中國公民，歸根到底是“一國”的保障。

### ② 捍衛國家利益

當有了擴大政治參與的機會和層面，特別行政區就有了話語權，可以在特區、國家、國際上用實際行動來捍衛國家利益。

## (3) 政治互信

所謂政治互信，是指上層建築之間的信任程度和信心表現。在“一國”下，較容易產生政治互信基礎，根本原因是“同根生”。中國自古以來“以信為

本”，中國政府更是值得被信任的政府，世界五大公關公司之一愛德曼(Edelman global public relations)發佈的 2011 年度全球信任度調查報告指出，中國政府以 88% 的信任度排名全球第一。<sup>34</sup> 鄧小平曾說：“我們中央政府、中共中央即使在過去動亂的年代，在國際上說話也是算數的。講信義是我們民族的傳統，不是我們這一代才有的。”<sup>35</sup> 中央政府是相信特別行政區的。鄧小平也說：“對於中英聯合聲明，我們不僅相信我們自己會遵守，也相信英國人會遵守，更相信香港同胞會遵守。”<sup>36</sup> “要相信香港的中國人能治理好香港。”<sup>37</sup> 可見，“一國”之下的政治互信是必然的。然而，“兩制”之下的政治互信並非必然的。政治制度的不同一定存在政治上的分歧，分歧越大，政治互信越低，反以亦然。對特別行政區來說，首先要充分認識特區與中央政府是一種統一和從屬的關係，出現不同的分歧，也應該以捍衛“一國”利益為先，否則“兩制”就談不上。第二，特區與中央之間互信除了人與人之外，還需建立在“一國兩制”和基本法之上。有政治的分歧本屬正常，關鍵是特區本身要尊重和正確理解“一國兩制”和基本法，在“一國”的政治互信下，中央政府在主權方面會發揮更大的政治作用，特別行政區在高度自治權下可以減少政治障礙從而取得經濟發展的動力。

## 2. 經濟優勢

### (1) 納入國家發展規劃

中國成為全球第二大經濟體、主要生產基地、龐大的消費市場，這與每五年一次國家發展規劃密不可分。不少國家都希望加入與中國有關的經濟圈，藉此分享中國發展規劃的經濟成果。然而，在“一國”下，港澳兩個特別行政區無需要繞彎子，直接地被納入國家發展規劃，參與國家生產與分工，分享經濟成果，這是“一國”優勢突顯，也是“一國”與“兩制”的必然選擇。2006 年初，中央政府首次在“十一五”規劃中提及香港，指出要加強內地與香港的合作，支持香港發展金融、航運、旅遊、資訊等服務業，保持香港作為國際金融、貿易、航運中心的地位。2010 年 10 月 18 日，中國共產黨第十七屆中央委員會第五次全體會議通過“十二五”規劃，繼續將港澳納入國家規劃：“保持香港、澳門長期繁榮穩定。堅定不移貫徹‘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行政長官和政府依法施政。加強內地和香港、澳門交流合作，繼續實施更緊密經貿關係安排。深化粵港澳合作，促進區域經濟發展。支持

香港鞏固和提升國際金融、貿易、航運中心地位，增強產業創新能力，推動經濟社會協調發展。支持澳門建設世界旅遊休閒中心，促進經濟適度多元發展。”<sup>38</sup>

港澳納入國家發展規劃，意義重大：第一，“主權”與“治權”的遞進關係，不再是單向的政治從屬，而是相向的經濟互動，實質有利鞏固“主權”，也有利發展“治權”。第二，使特別行政區可以站在一個發展高點發揮自身經濟優勢。包括參與國家分工、世界組織、經濟圈等。第三，打入國際市場。國際市場背後是一場又一場的國家博弈，博弈結果很大程度取決於非經濟因素主導(政治和軍事)主導。港澳兩個特別行政區可以借助“一國”政治和軍事優勢，掃除政治障礙，從而順利打入國際市場。

### (2) 發展的強大後盾

“一國”是“兩制”發展的強大後盾，沒有“一國”，“兩制”是發展不起來的。現代國家競爭觀形式上所追求的“公平原則”，但本質上卻擺脫不了霍布斯的“叢林法則”。歷史一再告誡我們，“一國”的強弱，關係到地區的安危，經濟的盛衰，清朝後期，港澳淪為他國的殖民地，就是一個實證。試想如果新中國沒有建立起來，港澳又淪落到怎樣的地步？答案顯而易見，在沒有“一國”強大後盾保護下，港澳定必掉入叢林陷阱，被徹底佔領或吞掉，不會有今天的繁榮景象。

發展的強大後盾除了反叢林陷阱之外(防止被侵佔)，還為叢林提供所需的環境條件和養份。例如，港澳地小資源匱乏，人們生活所必需的水、電、食物等問題；在發展過程中的生產要素短缺問題；或經濟可持續發展等，在“一國”之下，都得到國家政策的

大力扶持。

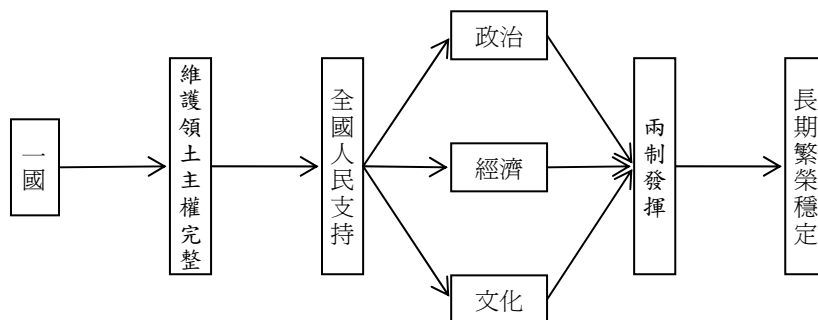
### 3. 構建“和諧”文化

胡錦濤曾說：“中華文明歷來注重社會和諧，強調團結互助。中國人早就提出了‘和為貴’的思想，追求天人和諧、人際和諧、身心和諧，嚮往‘人人相親，人人平等，天下為公’的理想社會。”<sup>39</sup>“和而不同”，即包含着差異的對立面的統一的思想，構成了中國傳統文化中“貴和”思想的哲學理論基礎。<sup>40</sup>

“和諧”構建中國社會主義核心體系的文化根基，“和而不同”則發展出中國有特色社會主義道路，創造出“一國兩制”的先進理念。“和諧”思想，可謂源遠流長、博大精深，發展至今，一方面，已成為團結民族，凝聚民族精神、國家意識，推動中國現代化發展的一種“軟實力”；另一方面，也成為鞏固國家主權、發展地方治權的國家學說。毛澤東也曾說：一定的文化是一定社會的政治和經濟在觀念形態上的反映。<sup>41</sup>曹德本先生在《中國傳統文化學》一書中指出：中國傳統文化是中華民族在中國古代社會形成和發展起來的比較穩定的文化形態，是中華民族智慧的結晶，其形式是多樣的，但核心系統是思想，即以儒家思想為主，通過融匯吸收各家思想和外來思想文化，而形成的體現中華民族主體意識的思想體系。<sup>42</sup>

在“一國”之下，文化交流一定更頻繁，思想碰撞是必然的。然而，港澳地區始終是華人社會，中國的和諧文化會產生正面的作用，並融入當地發展，形成主流價值觀，而中間的碰撞是文化交融的一個過程。

圖2 “一國”的優勢



### (二) “兩制”的優勢

何謂“兩制”？指存在於中國的社會主義和資本主義兩種不同類型的社會制度。<sup>43</sup>“兩制”的優勢

主要來自“一國”，如果沒有“一國”，那麼就不存在甚麼“兩制”。換句話說，先有“一國”，才有“兩制”。在“兩制”下，又有主次之分，社會主義是主

體。<sup>44</sup>

### 1. 制度優勢

“兩制”完整的政治內涵是：中國的完整統一是在一個中國前提下，作為國家的主體堅持社會主義制度，而香港、澳門、台灣是中國不可分割的組成部分，可作為特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，並且相互認同，不同制度，長期不變。

#### (1) 社會主義制度

第一，促進生產力。鄧小平指出：我們相信社會主義比資本主義的制度優越。它的優越性應該表現在比資本主義有更好的條件發展社會生產力，馬克思主義認為，社會主義要優於資本主義，它的生產力發展速度應該高於資本主義。社會主義比資本主義優越不只是名詞好聽，而是生產力發展速度要超過資本主義，社會主義同資本主義怎麼比較？是比生產力的發展，社會主義制度優於資本主義制度。這表現在許多方面，但首先要表現在經濟發展的速度和效果方面。生產力不發展，有甚麼社會主義優越性，認識制度與生產力之間的關係，基本的理論依據是關於生產力與生產關係、經濟基礎與上層建築這兩對社會基本矛盾的學說。按照馬克思主義的觀點，制度作為上層建築的構成和生產關係的體現，必須與特定的經濟基礎和生產力相匹配。適應並促進生產力發展，是制度的優勢所在，背離了這條原則，任何制度都將缺乏存在的合理性。鄧小平將生產力標準放到了制度判識最重要的位置，從制度比較上充分闡述社會主義的優越性，具有重大意義。

第二，形成社會共識。鄧小平指出：社會主義的經濟是以公有制為基礎的，生產是為最大限度地滿足人民的物質、文化需要，而不是為了剝削。由於社會主義制度的這些特點，中國人民能有共同的政治經濟社會理想、共同的道德標準。以上這些，資本主義社會永遠不可能有。資本主義無論如何都不能擺脫百萬富翁的超級利潤，不能擺脫剝削和掠奪，不能擺脫經濟危機，不能形成共同的理想和道德，不能避免各種極端嚴重的犯罪、墮落、絕望。這一論述從制度比較的角度，充分肯定了社會主義比資本主義更有利於達成社會共識，是社會主義制度優越性的又一體現。社會共識是國家發展和社會和諧的基礎。一個國家社會共識的形成取決於很多因素，制度因素則非常重要。社會主義制度與此前的各種社會形態相比，其突出之點是它具有利益代表廣泛性的優勢，因而它能夠最大限度地聚攏和代表廣大人民群眾的利益，有利於形成社會共識，樹立共同的道德價值理念。

第三，有序發展民主。鄧小平指出：社會主義制度的優越性必須表現為在政治上創造比資本主義國家的民主更高更切實的民主，並且造就比這些國家更多更優秀的人才。他曾向外國友人談到中國政治優勢問題，舉了很多方面，說“民主集中制也是我們的優越性。這種制度更利於團結人民，比西方的民主好得多。”<sup>45</sup> 對中國實行的多黨合作和政治協商制度，鄧小平認為這是中國政治制度中的一個特點和優點，對進行政治體制改革，鄧小平指出：目的就是要發展社會主義民主，調動人民和基層單位的積極性，沒有民主就沒有社會主義。社會主義愈發展，民主愈發展。在鄧小平理論的指導下，中國共產黨對社會主義民主的認識不斷昇華。黨的十七大強調人民民主是社會主義的生命，堅持中國特色社會主義民主政治的發展道路，最關鍵的是要充分發揮社會主義的制度優勢。

第四，有利團結合作。鄧小平指出：我們是社會主義制度，收入是全體勞動人民共享，社會主義的價值取向與人民利益的高度統一團結合作的制度優勢，只要我們充分發揮社會主義制度的優越性，把力量統一合理地組織起來，人數少，也可以比資本主義國家同等數量的人辦更多的事，取得更大的成就。

“社會主義同資本主義比較，它的優越性就在於能夠做到全國一盤棋，集中力量，保證重點。”<sup>46</sup> 團結合作是國家發展的保障，最廣泛地實現團結，最有效地實現合作，社會才有和諧發展的前提。社會主義廣泛代表人民群眾利益的制度優勢使它具有凝聚人心和集攏人力的社會組織和動員功能，有助於促進廣大人民群眾為實現共同的奮鬥目標而形成合力，從而促進社會和諧發展。

#### (2) 港澳資本主義制度

第一，五十年不變。基本法都有規定：港澳兩個特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。鄧小平說：“為甚麼說五十年不變？這是有根據的，不只是為安定香港的人心，而是考慮到香港的繁榮和穩定同中國的發展戰略有着密切的關聯。”<sup>47</sup> 在鄧小平的講話中，突顯了港澳資本主義制度的發展優勢：①穩定性。五十年，長達半個世紀，在時間上可以安定人心，只要人心安定，繁榮就有保證；二是憲法保障，五十年不變寫入基本法，成為國策，港澳就不用擔心領導人的更替而出現以個人意志為轉移，在法制上可以穩定局面，只要局面穩定，生產就能提高。②戰略性。“……，而是考慮到香港的繁榮和穩定同中國的發展

戰略有着密切的關聯。”這句話帶有非常深遠的戰略佈署。一是確保香港繁榮，如何確保？發揮“一國”的優勢，包括從政治、經濟、文化、外交方面的政策支持。而不是在港澳回歸後，甚麼都不管。二是樹立“一國兩制”的典範，如何樹立？不僅確保港澳資本主義制度和生活方式五十年不變，還要在五十年內推動港澳資本主義制度現代化發展和生活方式進步，居民不但安居樂業，而且還享有人權自由，物質和精神同步提高。只要港澳在五十年內整體發展水平上升，“一國兩制”就經得起實踐的檢驗，台灣居民對“一國兩制”就會產生比較客觀的看法，從而有利兩岸和談，實現國家和平統一的目標。三是促進社會主義制度的發展，儘管在本質上社會主義制度較資本主義制度科學，但要做到真正的科學發展，還得實事求是，吸收各國成功的發展經驗，融為社會主義制度的科學發展觀。港澳的資本主義制度發展百年以上，在這個制度下，香港更成為亞洲四小龍，經濟實力與新加坡、韓國看齊，作為一個地區能夠與一個國家看齊，足以證明這個制度有優勢，有值得借鑒的地方。所以，在五十年內致力保持港澳兩地制度和生活方式的提升，反過來，它必然促進社會主義的發展，只要治權發展不超出主權限制，這種促進將是正面的。加上在“一國”之內，沒有任何的政治障礙，兩制之間的交流一定越來越多，越來越廣泛，越來越深，實現相互促進，同步發展的戰略目的。

第二，私有財產制度不變。基本法規定，特別行政區的私有財產制度受到法律保護。私有財產制度是資本主義制度的最核心部分。資本主義制度在世界上普遍被接納，發展如日方中，歸根到底是法律有效保障個人私有財產權。有了它，每個人都拼命地追逐個人利益最大化而不斷推動生產力、生產方式和生產關係的發展。所以，基本法明確寫上這一點，基本上確保了港澳資本主義制度下生產力的優勢，因為它既保護個人的利益，也滿足了資本家的投資慾望。王偉光在《論利益》中指出，“個人利益是利益動力結構的原始細胞。”<sup>48</sup>有了它，利益動力結構可以保持，資本家亦不會逃跑，鄧小平安定人心的承諾也得以實現。

第三，自由市場地位不變。港澳基本法都有相關規定，保障港澳自由市場地位不變，包括在自由港、自由貿易政策、關稅和貿易總協定等方面。自由市場是傳統資本主義制度的重要特徵，它主張政府不干預而放任市場自行調節，與私有財產的法律保障，構成了資本主義制度的生產動力。在自由市場下，港澳可

以利用自身優勢，搭建一個世界性平台，與各國保持更緊密的經貿往來、文化交流，同時可以擔當中國與世界各國的中介角色，將“中國製造”推向世界，也將世界的先進科技、資金、管理經驗引進中國。

## 2. 高度自治權的行使

“兩制”的政治倫理是：在國家的主體結構上，大陸地區的中國共產黨作為惟一的執政黨，代表國家行使主權，而台、港、澳則作為特別行政區，可以有效地推行治權，包括政治、法律、軍隊等制度性建設等。在“一國兩制”下，港澳享有高度自治、“港人治港”、“澳人治澳”。

### (1) 基本法保障

港澳基本法的序言中，明確指出，根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定分別適用於港澳兩個特別行政區的港澳基本法，規定港澳兩個特別行政區實行的制度，以保障國家對港澳的基本方針政策的實施。

基本法是在中國憲法下產生的，也稱特區的“小憲法”。<sup>49</sup>它的主要作用，以較高位階的法律條文明確了主權與治權的結構和關係。

第一，明確了“一國”的主權。例如，在港澳兩部基本法序言中，清楚指出國家在1997年、1999年分別對港、澳恢復行使主權；港澳兩部基本法第一章總則第1條，港澳兩個特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分；第2條，中華人民共和國全國人民代表大會授權港、澳兩個特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。第二章第12條，港、澳兩個特別行政區是中華人民共和國的享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府；第13、14條，中央人民政府負責管理港、澳兩個特別行政區的外交和防務；第15條，中央人民政府依照基本法有關規定任免港、澳兩個特別行政區行政長官、政府主要官員，等等。基本法一一列出來，分別在領土(第1條)、行政區域(第12條)、授權(第2條)、國防、外交(第13、14條)、任免(第15條)等重要字眼上明確“一國”的主權，鞏固了“一國兩制”的前提是“一國”。

第二，確保了特別行政區的“治權”。例如，基本法規定：中華人民共和國全國人民代表大會授權港、澳兩個特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。<sup>50</sup>港、澳兩個特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。<sup>51</sup>港、澳兩個特別行政區的行政機構和立法機關由港澳特別

行政區永久居民依照基本法有關規定組成。<sup>52</sup> 港、澳兩個特別行政區境內的土地和自然資源屬國家所有，由兩個特別行政區負責管理、使用、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部特別行政區政府支配。<sup>53</sup> 港、澳兩個特別行政區的中國公民可以依法參加國家事務的管理。<sup>54</sup> 港、澳兩個特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生。<sup>55</sup> 港、澳兩個特別行政區享有制定並執行政策；管理各項行政事務，編制並提出財政預算、決算；提出法案、議案，草擬行政法規。<sup>56</sup> 港、澳兩個特別行政區保持財政獨立。其財政收入全部由特別行政區自行支配，不上繳中央人民政府。中央人民政府不在港澳兩地徵稅。<sup>57</sup> 等等。基本法都一一列出來，它可以防止主權與治權之間一旦出現緊張關係，治權的高度性因個人的意志轉移而被削弱，甚至被回收，從而保障“一國兩制”下地方“治權”的穩定與發展。

基本法以較高位階的法律形式界定了主權與治權的從屬關係，權力來源，權責分明。它既規定港澳特別行政區實行的制度，也保障國家對港澳的基本方針政策的實施。

(2) 高度的自治權

港、澳兩個特別行政區最大的優勢是基本法賦予高度自治權，基本法中涉及中央授權的條文共有 9 條(第 2、13、20、94、116、117、138、139、140 條)，有關整體性授權事項的條文是總則第 2 條：中華人民共和國全國人民代表大會授權港、澳兩個特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立

法權、獨立的司法權和終審權。這是一項特殊性授權性規範。特別行政區享有的高度自治權是目前世界上程度最高、範圍最廣的自治權(包括獨立的終審權)。<sup>58</sup>

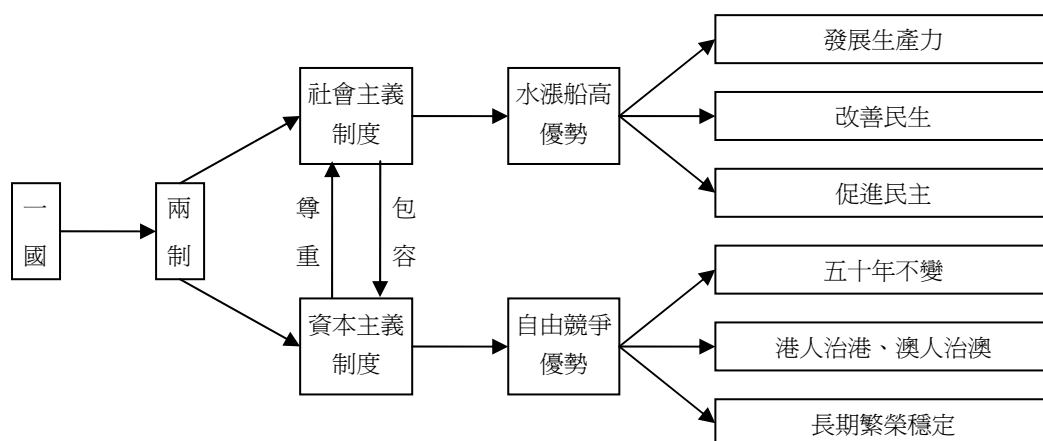
港、澳兩個特別行政區在高度的自治權下，可以發揮原有的制度性優勢。

①政策自主。基本法規定特別行政區享有制定並執行政策；管理各項行政事務，編制並提出財政預算、決算；提出法案、議案，草擬行政法規。在政策自主下，特別行政區政府可以透過制定相關政策，推動經濟可持續發展。例如：透過政策增強區域合作，向周邊地區吸納技術、勞動力、土地、資金和生產原材料，以解決生產因素短缺；透過政策改善投資環境，吸引外資投資；透過政策，鼓勵自我增值，向專業化發展，實現充分就業；透過政策，推動教育改革，圖百年樹人大計等等。此外，政策自主可以轉為長期發展，充分打算的優勢。相對於內地省市、直轄市、自治區沒有政策自主下，港澳的政策自主性優勢無疑是十分突出的。

②立法自主。基本法規定特別行政區享有立法權。港、澳兩個特別行政區可以透過立法自主，一方面，因應社會經濟發展所需，及時進行有關立法修定或另行立法，可以更好地避免制度僵化現象。另一方面，可以促進法治改革，建設法治社會。

③獨立的司法權和終審權。基本法規定特別行政區享有獨立的司法權和終審權。港、澳兩個特別行政區可以借助獨立的司法、終審制度，維護一個公平、公正的、公義的社會。

圖 3 “兩制” 的優勢



## 五、“一國兩制”優勢的發揮

“一國兩制”是中國的長期國策。<sup>59</sup> 鄧小平說：“今天我想講講不變的問題。香港在一九九七年回到祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。香港的地位不變，對香港的政策不變，對澳門的政策不變，對台灣的政策按照‘一國兩制’方針解決統一問題後五十年也不變。”<sup>60</sup> 又說“那時候我不在了，但是相信我們的接班人會懂得這個道理的。”<sup>61</sup> 從鄧小平的談話中，可以看見“一國兩制”的國策具有長期性。

在“一國兩制”的國策具有長期性下，這種優勢應如何發揮？

### (一) 捍衛“一國”

所謂捍衛“一國”，意思是甚麼？必須以國家的核心利益為先。那麼，國家核心利益是甚麼？鄧小平說：“國家的主權和安全要始終在放第一位。”<sup>62</sup> 所以，捍衛“一國”，即維護國家安全和捍衛國家主權。清華大學法學院院長王振民說：“捍衛‘一國’、實施‘一國’不僅是中央職責，也是特區行政、立法、司法及全體居民共同的責任，就像捍衛‘兩制’不僅是特區的責任，也是中央的責任。”

#### 1. 維護國家安全

國家安全關乎家國存亡，每一個中國公民都有責任和義務維護它，沒有國，何來家，沒有家，何來個人的生存，這種利益從屬關係，道理十分顯淺。港、澳兩個特別行政區是中國不可分割的一部分，享有“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的制度安排，其優勢是國內省市、直轄市、自治區望塵莫及的。同屬“一國”之下，港、澳兩個特區是相對最大的利益既得者。既然是最大利益者，更應付出取最大的努力去維護國家安全，因為彼此之間存在不可分割的利益關係——即沒有“一國”，就沒有“兩制”。按理，沒有任何一個地方比港、澳兩個特別行政區更加高度重視國家安全。

按照港澳兩部基本法的第 23 條規定，港澳特別行政區政府應自行立法禁止何叛國、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，禁止外國的政治性組織或團體在港澳特別行政區進行政治活動，禁止港澳特別行政區的政治性組織或團體與外國政治性組織或團體建立聯繫。基本法採用“自行立法”而沒有採用“強制立法”字眼，更沒有提及

立法時間表，這顯然是對港澳特區的一種政治考驗。按常理，基於國家安全與特區利益的考慮，港澳特區應當高度重視，在成立初須着手自行立法。可是，事實並非如此，澳門在 2009 年才通過立法，香港至今仍未通過立法。這說明了港澳特區沒有“先一國”、“後兩制”的政治概念或對“一國”的看法有所不同，形成對國家安全問題“後知後覺”或“不知不覺”。<sup>63</sup> 相對比較之下，澳門問題沒有這麼大，畢竟第 23 條已通過，只是“後知後覺”，係政治混沌的表現；但香港至今仍未啟動相關立法程序，政府、政黨、市民之間仍未達成共識，問題看來比較嚴重，它不是簡單的政治混沌，而是深層的政治意識問題——社會主義與資本主義的意識形態對立。如果是這樣，立法就有可能變得遙遙無期，若國家安全受到威脅，必定損害中央與特區之間的政治互信基礎，不利兩制的發展。全國人大委員長吳邦國說：“中央授予香港特別行政區多少權，特別行政區就有多少權”<sup>64</sup>，這句話挑明了“主權”與“治權”之間的從屬關係。如果不尊重“主權”，主權也不會尊重“治權”，“授權多少也就明確不了”。這完全可以理解為“一國兩制”優勢發揮的原則——先“一國”，後“兩制”。

基本法第 23 條立法對港、澳兩個特別行政區在維護國家安全問題上是一次重大的政治考驗。澳門儘管通過了立法，但不等於就維護了國家安全，立法只是維護的開始，日後切實履行《維護國家安全法》，有效地維護國家安全，這才是真正的政治考驗。至於香港，現在仍未通過有關立法，一場政治考驗可能變成一場政治風波或政治挑戰，某程度上在削弱中央與特區政府之間的政治互信基礎，這樣下去，肯定不利於香港特區的發展。相反，如果港澳兩地在特區成立之初，就“先知先覺”地着手準備基本法第 23 條立法，表現出高度重視維護國家安全，不但可以通過一次重大的考驗，而且有助鞏固中央與特區之間的政治互信基礎，同時，也讓國內地方政府知道，“一國兩制”的制度安排是建基於國家核心利益之上，並非一種特殊的待遇。中央人民政府可以根據基本法第 20 條，港、澳兩個特別行政區享有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。擴大對港、澳兩個特區的“治權”範圍，這並非假設性的推斷，而是根據毛澤東戰略思想、鄧小平和平統一理論，基本國策的一種看法。

總的來看，港澳特區要更好的發揮“一國兩制”制度安排，不但自己要做好基本法第 23 條立法，而且要嚴格貫徹執行，真正做到維護國家安全。只有這

樣，中央與特區之間政治互信基礎得以鞏固，才有條件創造更多“治權”安排。關鍵在於，日後港澳特區在面對有關國家安全問題時，要先知先覺，當機立斷，依法處理。

## 2. 捍衛國家主權

鄧小平的國家主權思想內容可概括為：在領土主權上堅持國家主權原則中質的規定性不變<sup>65</sup>；國家主權高於人權；經濟先行是國家主權的基礎。<sup>66</sup>鄧小平曾說：“世界上有許多爭端，總要找個解決問題的出路。我多年來一直在想，找個甚麼方法，不用戰爭手段而用和平方式，來解決這種問題。我們提出的大陸與台灣統一的方式是合情合理的。統一後，台灣仍搞它的資本主義，大陸搞社會主義，但是是一個統一的中國。”<sup>67</sup>鄧小平提出的“一國兩制”，成功地、和平地收回香港和澳門。這更突出鄧小平的主權思想中，在領土主權上堅持國家主權原則中質的規定性不變。也可理解為，捍衛國家主權是最終目的，“一國兩制”是捍衛手段。更可歸納為，“一國兩制”是鄧小平主權思想的新生產物。“一國兩制”要想更好的發揮，那必先捍衛國家主權，否則，主權沒了，“一國兩制”下的治權也談不上。

港、澳兩個特別行政區若想“一國兩制”有更好的表現，大前提下，不但不能脫離堅持國家主權原則中質的規定性不變，而且要有堅定不移的意志作出捍衛。

①捍衛領土完整。現時，中國對外關係上涉及國家主權的領土問題有台灣問題、香港問題、澳門問題、南沙群島、釣魚島問題等。儘管基本法第 13 條，中央人民政府負責管理與港澳特別行政區有關的外交事務，但不代表港澳在這些問題沒有捍衛的權力，只要不超出第 13 條的有關權限規定，港澳都可以設法捍衛國家主權、領土完整。例如，特區行政區政府發表有關聲明；國民教育——邀請國內著名專家到港澳講解有關國家主權與領土完整等。

②反對別國利用港、澳兩個特區干涉中國內政。當前，仍有一些別有用心國家利用港澳特區造文章，攻擊“一國兩制”，批評中國共產黨專制，扭曲中國人權狀況，誹傷港澳特區自由狀況等。這都是嚴重挑戰中國主權的行為，港澳應當挺身捍衛。早前，香港特區政府就《美國國會美中經濟與安全審議委員會 2010 年報告》作出回應：“美國國會美中經濟與安全審議委員會報告有關香港的部分建基於對香港憲制地位和歷史的錯誤理解。在香港的憲制歷史方面，有關‘在中英聯合聲明下保證的普選再一次延遲

實行’的指稱是錯誤的。事實上，中英聯合聲明並沒有提到普選。當英國和中國在一九八四年就中英聯合聲明達成協議時，聲明內只有兩項關於選舉的簡單條文，即立法機關由選舉產生；以及行政長官在當地通過選舉或協商產生。”<sup>68</sup>這是典型的攻擊“一國兩制”事件，但香港特區政府在回應上只是點到即止，沒有捍衛到國家主權，這是不足處。日後，類似這樣的問題一定不少，港澳特區政府應以堅持國家主權的立場為先，特區的立場為後，堅定不移地反對別國利用港澳特區干涉中國內政。

③尊重中國的政治思想和政治體制。中國的政治思想和政治體制是中國特色社會主義理論體系的重要組成部分。當下，中國的政治思想，包涵了五千年文化，滲透了馬克思列寧主義，注入了毛澤東思想，發展了鄧小平理論，提出了“三個代表”和形成了“科學發展觀”；中國政治體制是共產黨領導的多黨合作和政治協商制度。一直以來，西方對中國發展的政治思想和政治體制存在敵對的意識形態，它們漠視中國的政治現實(13 億人口的生存與發展問題)，企圖改造中國的政治生態。港澳作為中國社會主義制度下的特別行政區，不該有西方那種意識形態的對立，也不能有企圖改造中國的政治生態的想法。否則，就有違“一國兩制”的存在價值。正如鄧小平說：“我們搞是中國特色的社會主義，所以才制定‘一國兩制’的政策，才可以允許兩種制度存在。”<sup>69</sup>現階段，港澳可以不認同中國的政治思想和政治制度，但不能反對，而且在國家前提下要始終保持互相尊重的態度。所謂尊重，不是“河水不犯井水”或“井水不犯河水”，而是在求同存異下的一種相互交往，包括思想上、精神上、行動上。早前國內發生一些案件，港澳兩地都有團體走上街頭示威，反對中國有關部門的做法，這是不尊重中國的政治制度。然而，港澳特區同屬“一國”，奉行“兩制”，提出善意的批評，是可以理解，也是合理的，但國內的問題極為複雜，是非曲直不太容易辨別出來，在不明不白下，就肆意指責國內的做法是錯誤的，這是不智的，無助於“一國兩制”的更好發展。鄧小平也說：“要保持香港五十年繁榮和穩定，五十年以後也繁榮和穩定，就要保持中國共產黨領導下的社會主義制度。”<sup>70</sup>這句說話可以理解為：在尊重、認同中國共產黨領導下的社會主義制度下，港、澳兩個特別行政區五十年以後也就得到繁榮和穩定。

## (二) 實踐“兩制”

何謂實踐“兩制”？簡單來說，就是嚴格按照基本法規定，港、澳兩個特別行政區在各自原有制度發展基礎上實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治。嚴格地講，實踐“兩制”的範圍不僅包括港澳自治與繁榮穩定，還包括維護國家安全和捍衛國家主權。正如全國人大委員長吳邦國強調：“準確把握基本法的精神實質……，最重要牢牢把握以下三點：一是維護國家主權；二是實行高度自治；三是保障繁榮穩定。”<sup>71</sup> 正確理解且實踐好“兩制”，對港、澳兩個特別行政區來說，實質意義遠遠大於象徵意義。也如吳邦國指出：“回顧香港回歸祖國以來的發展歷程，總結基本法實施的成功經驗，對於繼續推進“一國兩制”偉大實踐，深入實施基本法，保持香港長期繁榮穩定，具有十分重要的意義。”<sup>72</sup>

### 1. 高度自治

許崇德認為：“高度自治不能沒有限度。限度在於：第一，自治的程度取決於中央的授權。第二，嚴格按照基本法辦事。高度自治絕對不能超越中央的授權和法律的規定。”<sup>73</sup>

在這個前提下，港、澳兩個特別行政區如何實行高度自治？

從特區的層面來看，港、澳兩個特別行政區應當嚴格遵照基本法規定，充分利用中央授予高度的治權，一方面，充分利用各項政策制定與執行權，發展經濟，改善民生，建設一個公正、廉潔、高效的特區政府，最終實現港澳特區居民安居樂業；另一方面，充分利用立法權、獨立的司法權和終審權，改良資本主義制度，既要發揚中國傳統文化，也要吸收西方先進的生產力和創造力；既要法治，也要人治；既要發展民主思想，也要鞏固國家主義；既要傳承，也要創新。

從國家層面來看，高度自治並非純粹以地區本位為思考，而是以國家本位為思考。港、澳兩個特別行政區在中央的授權下，實行高度自治，不僅是經濟任務，還有政治任務。經濟任務方面，港澳特區不但要發展好自己，還要借助本身的發展優勢(如資本、管理、專業、語言等)，促進國內的生產與發展，正如鄧小平說：“中國的主體必須是社會主義，但允許國內某些區域實行資本主義制度，比如香港、台灣。大陸開放一些城市，允許一些外資進入，這是作為社會主義經濟的補充，有利於社會主義社會生產力的發展。”<sup>74</sup> 我們的國家還是一個處於發展中水平，奔小康的國家，人均GDP還遠遠落後於西方發達國家。相

對來說，港澳的發展水平比較高，在背靠國家，面向世界的戰略下，利用獨特的國際地位把外國技術引進來，把中國製造引出去，致力推動國家四個現代化發展，成爲一個發達國家。政治任務方面，一方面，港澳不但要發揚愛國精神，還要借助高度自治，樹立“兩制”成功實踐的典範，推動兩岸四地相互交流，爲中國的和平統一，民族復興而努力。另一方面，港澳特區可以利用政策優勢，加大發展對台關係，由商貿合作、民間交流上升到政治互動。尤其是兩岸開始了“大三通”以後，兩岸政治對立有軟化跡象，應趁機會推動兩岸政治對話，改善兩岸關係，凝造良好的政治氣氛，解決兩岸“政治”分歧。

質言之，要想更好的發揮高度自治，不能單從特區層面去思考，還需要從國家層面去思考。畢竟，台灣問題還未解決，高度自治還存在巨大的政治價值——中國和平統一台灣。

### 2. “港人治港”、“澳人治澳”

香港、澳門同屬於中央人民政府轄下的享有高度自治權的地方行政區域。在“一國兩制”下，實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治。基本法規定，港、澳兩個特別行政區行政機關和立法機關的主要官員必須由當地永久性居民的中國公民擔任，所以有了“港人治港”、“澳人治澳”的說法。它意味着特別行政區是實行愛國者爲主體的全體居民的自我管理、自我導向、自我發展的全新模式。<sup>75</sup>

如何更好地發揮“港人治港”、“澳人治澳”？

①愛國。1984年，鄧小平在會見港澳同胞國慶觀禮團時談話中談到：“我們有了一個共同的大前提，一個共同的目標，就是愛祖國……”<sup>76</sup> 這裏所指的“愛祖國”，可以延伸指“港人治港”、“澳人治澳”實踐的一個共同大前提，更是一個共同追求的目標；不但是思想上，而且是行動上。從當時的談話背景來看，共同目標應該是指祖國統一和強大。怎樣可以實現祖國統一和強大？本文認爲，在“愛國”的前提下，充分發揮港澳居民的積極性和當家作主的精神。在自我發展的同時，致力促進國家統一和強大。在政治上，維護國家安全和捍衛國家主權，尊重中國的政治思想和政治體制，認同中國共產黨的領導。在經濟上，積極配合國家五年規劃，積極融入中國有特色的社會主義市場經濟，積極協助“中國製造”走出去和把國外先進技術、管理經驗引進來。在文化上，發揚中國傳統文化，發展和諧思想。在軍事上，用行動支持國家發展高科技和軍事現代化。

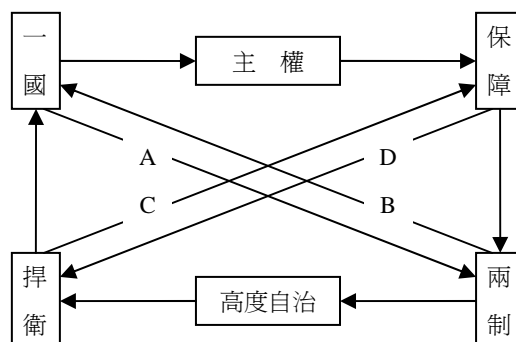
②嚴格按基本法辦事。2007年7月1日，國家主

席胡錦濤在慶祝香港回歸祖國十週年大會暨香港特區第三屆政府就職典禮上發表的重要講話中，總結了回歸十年來“一國兩制”實踐的四點寶貴經驗：一是堅持全面準確地理解和貫徹執行“一國兩制”方針；二是堅持嚴格按照基本法辦事；三是堅持集中精力發展經濟、改善民生；四是堅持維護社會和諧穩定。<sup>77</sup> 2009年12月20日，在澳門回歸十週年暨澳門特區第三屆政府就職典禮上發表的重要講話中同樣提到“嚴格按基本法辦事”。<sup>78</sup> 這說明它是“港人治港”、“澳人治澳”的最高準則。然而，港澳特區要當好家，作好主，既要嚴格按基本法辦事，也要充分利用基本法賦予的權力，更要發展好自己，更加要維護國家利益。

③發展經濟，保障居民安居樂業，教育興特區。在基本法規定下，“港人治港”、“澳人治澳”有很大的管治權力和範圍，例如港澳兩部基本法第2條中提及的行政、立法和司法等主要領域都屬於高度自治範圍。港、澳兩個特區政府可以因應實際情況推動政制改革、經濟改革、民生改革和教育改革等。而最務實、最有利特區長遠發展的，首推是經濟改革、民生改革和教育改革，其他次之。中國自古以來，管治思想都是“大政在於民不在於朝”。民眾最根本需要是甚麼？簡單來講，“安居樂業”。港澳特區要當好家，就要行大政，發展生產力，切實為人民謀福祉。當人民得到所需，生活過得好，他們自然地要求相適應的制度環境滿足他們的精神和物質需要，如果制度環境不能滿足其需要，社會自然出現自下而上的改革訴求，這根本上是由生產力推動，並非以個人或某些人的意志為轉移的。所以，“港人治港”、“澳人治澳”其中一個關鍵是如何找出對自己最有利的發展

方向、方式和方法。

圖4 “一國兩制”的發揮



註：A 表示“一國”對“兩制”的導向作用；  
B 表示“一國”對“兩制”的支持作用；  
C 表示“一國”對“兩制”的保障作用；  
D 表示“一國”對“兩制”的捍衛作用。

## 六、小結

本文試圖從國家主權理論闡述“一國兩制”的優勢及其發揮，並得出以下論點：①中央與特別行政區之間是一種主權與治權的關係；②“一國”與“兩制”的優勢比較，強調“一國”；③指出“一國”與“兩制”之間作用與功能，強調政治經濟作用來自維護捍衛功能；④“一國兩制”的優勢發揮取決於“先一國”、“後兩制”原則與正確理解基本法。⑤取之於一國，用之於一國，優勢方能持續發揮。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 見《毛澤東外交文選》，北京：中央文獻出版社、世界知識出版社，1994年，第211、212頁。
- <sup>2</sup> 童小鵬：《風雨四十年》，北京：中央文獻出版社，1996年，第273頁。
- <sup>3</sup> 見《毛澤東文集》第八卷，第217頁。
- <sup>4</sup> 1984年12月19日，鄧小平在會見撒切爾夫人時說：“‘一國兩制’構想的提出還不是從香港問題開始的，是從台灣問題開始的。1981年國慶前夕葉劍英委員長就台灣問題發表的九條聲明，雖然沒有概括為‘一國兩制’，但實際上就是這個意思。兩年前香港問題提出來了，我們就提出‘一國兩制’。”見鄧小平：《中國是信守自己的諾言的》，載於《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第102頁。
- <sup>5</sup> 范希春：《鄧小平思想評傳》(1077-1997)，北京：人民出版社，2010年，第229-230頁。
- <sup>6</sup> 《中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報》，載於中共中央文獻研究室編：《十一屆三中全會以來黨的歷

次全國代表大會中央全會重要文件選編》(上),北京:中共中央文獻研究室,1997年,第19頁。

7 《鄧小平關於建設有中國特色社會主義的論述專題摘要》(新編本),北京:中央文獻出版社,1992年,第305頁。

8 1987年7月31日,鄧小平對英國外交大臣傑弗里·豪說:“現在中英兩國政府關於香港問題的會談基本上達成一致了。我很有信心,‘一個國家,兩種制度’是能夠行得通的。這件事情會在國際上引起很好的反應,而且為世界各國提供國家間解決歷史遺留問題的一個範例。我們提出‘一個國家,兩種制度’的構想,也考慮到解決國際爭端用這種辦法解決是可能的。我們就是要找出一個能為各方受接受的方式,使問題得到解決。過去,好多爭端爆發了,引起武力衝突。假如能夠採取合情合理的辦法,就可以消除爆發點,穩定局勢。”見鄧小平:《我們非常關注香港的過渡時期》,載於《鄧小平文選》第三卷,北京:人民出版社,1993年,第68頁。

9 見《中國大百科全書》(精粹本),北京:中國大百科全書出版社,2002年,第1914頁。

10 楊允中:《淺議維護主權與授權治理》,載於《“一國兩制”研究》,第5期,2010年,第11頁。

11 王哲:《西方政治法律學說史》,北京:北京大學出版社,1988年,第105頁。

12 王滬寧:《國家主權》,北京:人民出版社,1987年。

13 國家主權是不能分割和轉讓。見陶志歡:《國家主權理論的發展》,載於《黨政論壇》,2005年2月,第31-33頁。

14 同上註。

15 國家主權只體現在內部。“主權對內最高屬性決定了各國可以通過立法、司法、行政,通過經濟、政治、文化乃至軍事手段實行國內政治統治,不受外來力量的限制或干涉。”見劉青見:《國家主權理論探析》,載於《中國人民大學學報》,2004年第6期,第100頁。

16 國家主權不局限於內部,同時還受國際環境的影響。洛克認為,作為整體政治形式的國家應當有一種對外權,以處理公共安全和利益的事項,其中包括一切可以獲得利益和受到損害的事項。陳玉剛和俞正樑在《國家主權的層次分析》一文中對主權的層次做了有益的探討。他們指出:“主權的層次問題主要涉及國際體系和國家行為體兩個層次,作為一個完整的主權,它要求同時滿足在國際體系和國家兩個層面上的要求。”見陳玉剛、俞正樑:《國家主權的層次分析》,2001年第3期,第39頁。

17 見《鄧小平文選》第三卷,北京:人民出版社,1993年,第12頁。

18 同上註,第345頁。

19 同上註,第361頁。

20 同上註,第356頁。

21 同上註,第137頁。

22 見《許崇德全集》第四卷,北京:中國民主法制出版社,第1142頁。

23 許崇德:《“一國兩制”是我國的基本政治制度》,載於《法學》,2008年第12期,第4頁。

24 同註17,第30頁。

25 同上註。

26 《衝過絕對多數,南蘇丹獨立在望》,載於雅虎新聞網:<http://hk.news.yahoo.com/article/110120/8/mboa.html>,2011年1月15日。

27 同註22,第875-876頁。

28 彭真:《關於中華人民共和國憲法修改草案的報告》,載於《中華人民共和國第五屆全國人民代表大會第五次全議文件》,北京:人民出版社,1983年,第24頁。見《許崇德全集》第三卷,北京:中國民主法制出版社,第876頁。

29 見《許崇德全集》第三卷,北京:中國民主法制出版社,第877頁。

30 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59-60頁。

31 劉吉發:《政治學新論》,北京:中國人民大學出版社,2008年,第287頁。

32 同註5,第242頁。

33 見世界衛生組織網站:<http://www.who.int/dg/chan/zh/index.html>,2010年12月10日。

34 《調查稱政府信任度中國以88%排名全球第一》,載於新浪新聞中心網站:<http://news.chinatimes.com/mainland/50506120/112011012700206.html>,2011年1月15日。

35 同註17,第72-73頁。

- 36 同上註，第 75 頁。
- 37 同上註，第 60 頁。
- 38 《中共中央關於制定十二五規劃的建議(全文)》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com.cn/gn/2010/10-27/2617353.shtml>，2010 年 12 月 19 日。
- 39 胡錦濤：《在美國耶魯大學的演講》，載於《人民日報》，2006年4月23日，第01版。
- 40 田心銘：《和諧文化與社會主義核心價值體系》，載於《中國高教研究》，2007 年第 11 期，第 10 頁。
- 41 見《毛澤東選集》，北京：人民出版社，1968 年，第 65 頁。
- 42 曹德本：《中國傳統文化學》，瀋陽：遼寧大學出版社，2001 年，第 2 頁。
- 43 同註 23，第 3 頁。
- 44 同上註，第 4 頁。
- 45 同註 17，第 257 頁。
- 46 同上註，第 16-17 頁。
- 47 鄧小平：《要吸收國際的經驗》，載於《鄧小平文選》第三卷，第 267 頁。
- 48 王偉光：《論利益》，北京：中國社會科學出版社，2010 年，第 209 頁。
- 49 楊允中：《澳門基本法釋要》，澳門：澳門法務局，2004 年，第 15 頁。
- 50 見《香港基本法》第 2 條、《澳門基本法》第 2 條。
- 51 見《香港基本法》第 5 條、《澳門基本法》第 5 條。
- 52 見《香港基本法》第 3 條、《澳門基本法》第 3 條。
- 53 見《香港基本法》第 7 條、《澳門基本法》第 7 條。
- 54 見《香港基本法》第 21 條、《澳門基本法》第 21 條。
- 55 見《香港基本法》第 45 條、《澳門基本法》第 47 條。
- 56 見《香港基本法》第 62 條、《澳門基本法》第 64 條。
- 57 見《香港基本法》第 106 條、《澳門基本法》第 104 條。
- 58 同註 10，第 14 頁。
- 59 同註 23，第 5 頁。
- 60 同註 17，第 215 頁。
- 61 同上註，第 217 頁。
- 62 同上註，第 361 頁。
- 63 “不知不覺”引申為香港對國家安全的完全忽視。
- 64 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》，載於楊允中主編：《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 232-239 頁。
- 65 第一，領土不可侵犯。第二，國家在領土範圍內享有屬地管轄權。第三，國家對領土的自然資源享有永久權利。見註 59。
- 66 唐連鳳：《鄧小平國家主權思想探析》，載於《理論前沿》，第 17 期，2006 年，第 31 頁。
- 67 同註 17，第 49 頁。
- 68 《香港政府：美國會報告涉港表述有誤》，載於多維新聞網：<http://hongkongmacao.dwnews.com/big5/news/2010-11-18/57105723.html>，2011 年 1 月 24 日。
- 69 同註 17，第 217 頁。
- 70 同上註，第 218 頁。
- 71 同註 64。
- 72 同上註。
- 73 同註 23，第 5 頁。
- 74 同註 17，第 59 頁。

<sup>75</sup> 同註49，第35頁。

<sup>76</sup> 《回顧/鄧小平：愛國愛港，保持香港繁榮穩定》，載於中國評論網：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1003/9/7/9/100397957.html?coluid=81&kindid=2298&docid=100397957>，2011年1月15日。

<sup>77</sup> 《文匯報：“一國兩制”不可偏廢，十年彌足珍貴》，載於中國評論網：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/0/1/0/100401093.html?coluid=7&kindid=0&docid=100401093>，2011年1月15日。

<sup>78</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。