

論“一國兩制”理論的定位

周葉中*

根據中共十八大報告的論述，“一國兩制”理論在實現香港、澳門順利回歸，保障香港、澳門兩個特別行政區政府依法施政，以及促進內地與港澳地區更加緊密的經濟社會合作方面，都取得了舉世公認的成功。而探討“一國兩制”理論的定位，深入挖掘“一國兩制”理論的內涵，釐清堅持“一國”原則與尊重“兩制”差異的辯證關係，明確“一國兩制”與特別行政區制度的有機聯繫，對於在複雜多變的新形勢下，既維護中央政府的權力，又保障特別行政區的高度自治權，既發揮祖國內地堅強後盾作用，又提高港澳自身競爭力，無疑具有重要的理論意義和實踐意義。在筆者看來，“一國兩制”理論不僅是中國特色社會主義理論體系的重要組成部分，是對中國特色大國治理結構的重大理論創新，而且是構建特別行政區憲制性制度、實現特別行政區長治久安的根本理論指南，是中國共產黨和包括港澳同胞在內的中國人民對人類政治文明發展的重大貢獻。

一、“一國兩制”理論是中國特色社會主義理論體系的重要組成部分

“一國兩制”理論是社會主義中國為解決歷史遺留問題而進行特殊安排的理論構想。這一理論的原初目的是為了解決因歷史原因而產生的國家統一問題，即為順利解決台灣、香港和澳門的回歸，實現中國的完全統一，允許上述三個地區保留原有的資本主義制度和生活方式，而不實行社會主義制度。由於“一國兩制”理論含有資本主義的表述和內容，因而常常在理論性質上被人誤讀。然而，如果瞭解“一國兩制”理論形成的歷史過程，並把握“一國兩制”中“兩制”之間的辯證關係，就不難發現，“一國兩

制”理論本身是社會主義性質的，而且是中國特色社會主義理論體系的重要組成部分。

第一，根據中國共產黨的十七大報告，中國特色社會主義理論體系包括鄧小平理論、“三個代表”重要思想和科學發展觀等重要的戰略思想。從歷史源流而言，“一國兩制”是由毛澤東、周恩來奠基，由葉劍英提出初步輪廓與構想，而由鄧小平最終定型和完成的理論。因此，“一國兩制”理論是中國共產黨幾代領導集體針對港、澳、台的特殊情況而提出的重大戰略構想，是鄧小平理論的重要內容。

第二，“一國兩制”理論的前提是統一的“一國”，而“一國”的主體制度應當是社會主義制度，資本主義制度只能存在於台灣、香港和澳門這三個特殊地區。在這些因歷史遺留問題而具有特殊性的地區實行資本主義的社會制度，並不會改變國家主體的社會主義性質。同時，“一國兩制”不具有開放性和擴展效應，國家的其他地區不可以實行資本主義的社會制度和生活方式。因此，“一國兩制”理論是有關國家特殊地區制度安排的理論，它並不會影響國家總體的社會制度。對此，鄧小平有着明確的論述：“‘一國兩制’除了資本主義，還有社會主義，就是中國的主體、十億人口的地區堅定不移地實行社會主義。……主體是很大的主體，社會主義是在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，可以容許在自己身邊，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。”¹

第三，如果說鄧小平的上述論述主要是從“兩制”力量對比的角度，在量的方面對“兩制”關係進行闡述，從而揭示“一國兩制”理論的社會主義屬性，那麼在質的方面，“一國兩制”理論也構成中國特色社會主義理論體系的重要組成部分。“一國兩

* 武漢大學法學院教授、博士生導師，武漢大學兩岸及港澳法制研究中心主任

制”理論是從實現國家統一、解決歷史遺留問題的大局出發，在全國人民利益和意志基礎上確立的理論，因此，“一國兩制”理論的核心並不是資本主義制度，而是為了實現國家統一和領土完整，並基於國家主權和國家宏觀管理角度，針對個別特殊區域提出的構建其管理體制的理論，而在特別行政區實行的資本主義制度，則是為維護港澳地區繁榮穩定所採取的具體制度。因此，與“一國兩制”理論的總體構架相比，構成了原則與具體、整體與部分的關係。

第四，隨着香港和澳門的順利回歸以及港澳問題的順利解決，“一國兩制”理論在實踐中的功能也在進一步拓展：在改革開放初期，“一國兩制”理論的提出為解決國家統一中的“姓資姓社”問題提供了解放思想的理論依據，隨着港澳兩個特別行政區的建立，以及內地與港澳更緊密經貿關係安排的形成，“一國兩制”理論在港澳問題的論域內，已經從解決國家統一的理論，轉變為在堅持國家主權統一和領土完整的前提下，維護港澳地區社會穩定、推動內地與港澳地區和諧相處、共同發展的理論。隨着“一國兩制”理論在港澳地區的深入實施，以及內地與港澳經濟社會發展一體化程度的不斷加深，“一國兩制”理論已經承載着更多功能，並成為推動“兩制”和諧發展的重要保障，因而從另一角度推進着中國特色社會主義的發展。

二、“一國兩制”理論是實現國家主權統一、領土完整，構建中國特色大國治理結構的重大理論創新

中國有着“大一統”的歷史觀和國家觀。維護國家統一和領土完整是中國人民和中華民族的核心利益。近代以來，由於歷史原因，中國國家主權和領土完整遭到破壞，台灣、香港和澳門等地未能與大陸(內地)形成政治統一體，但這並不意味着中國國家主權的分裂和領土的再造，而是在特殊歷史條件下的暫時現象，實現國家最終統一和領土復歸完整，一直是中國人民孜孜以求的目標。“一國兩制”理論則是中國人民在追求國家統一過程中創造性地形成的理論體系，其基本方法是通過“主權統一而治權相對分離”，謀求國家主權統一與領土完整。

台灣、香港和澳門在沒有回歸前的事實是：三個地區分別由不受中國中央政府管轄的公權力機關治理，香港和澳門還存在殖民者統治的問題。因此，在

實現國家統一過程中，如果既堅持國家主權統一和領土完整，又堅持中央對這些特殊地區充分行使管轄權，則會增加解決台灣問題和港澳問題的難度，甚至導致問題根本無法解決。“一國兩制”理論的重大貢獻在於：將“主權統一而治權分離”的政治原理運用於解決國家統一問題，創造性地提出“主權統一而治權相對分離”的中央與地方關係構造模式，這無疑是實現國家主權統一和領土完整，構建中國特色大國治理結構的重大理論創新。

“主權統一而治權分離”是論證代議制度正當性的基本政治原理，其含義是主權屬於人民，而人民通過選舉等方式產生代議機關並將治權授予代議機關。因此，“主權統一而治權分離”是國家橫向權力配置的一項基本原理，是共和制國家組織政權的基本理論依據。“一國兩制”理論為解決國家統一和領土完整的問題，將這一基本原理引入國家縱向權力的配置中，形成“主權統一而治權相對分離”的治理結構。“主權統一”是指國家主權必須統一於中國，中國的主權和領土不因“一國兩制”而發生分裂。近代以來，主權成為國家最顯著的內在屬性，是區分國家與其他政治實體最重要的標誌。“主權統一”是國家統一和領土完整的具體表現，國家統一必然包含着“主權統一”的意涵。“一國兩制”理論將追求國家統一和領土完整的目標具體化為“主權統一”，“主權統一”因而成為“一國兩制”的政治底綫，也是“一國兩制”得以實施的前提條件。

如前所述，在傳統政治學和憲法學原理中，“主權統一而治權分離”主要發生在人民和代議機關之間，但“一國兩制”理論將這種分離運用於國家和國家的特殊部分之間，因而在理論上有着重大創新。根據“一國兩制”理論，儘管國家主權統一，但台灣、香港和澳門地區因特殊的歷史原因，可以在保證國家統一的前提下，實行不同於國家主體部分的社會制度和生活方式，依照憲法和相關法律的規定實行高度自治、本地人治理，中央一般不干預這些特殊地區的內部事務，亦即台灣、香港和澳門在維護國家主權統一和領土完整的前提下，各自在憲法和法律規定範圍內保留治權。根據中國現行憲法和法律的規定，香港和澳門所保留的治權即基本法所稱的“高度自治權”。²當然，對香港和澳門而言，中國國家主權和兩個特別行政區的治權只是“相對分離”，而不是“完全分離”。“治權相對分離”的含義包括三個方面：其一，中央基於“主權統一”的前提，對香港和澳門保留一部分主權性權力，如外交、國防方面的職

權，任免特別行政區政府的主要官員，並可以將屬於主權事務的全國性法律適用於香港和澳門；其二，香港和澳門的政治前途(在現階段主要是政制改革方案及其步驟)涉及國家主權統一，因而必須由中央作出最終決定；其三，排除外國勢力對香港和澳門事務的干涉。因此，香港和澳門享有的自治權只能是“高度自治權”而不是“完全自治權”。³

同時，“一國兩制”理論在香港和澳門的成功實踐，對於進一步完善中國內地的治理結構也有着積極的推動作用。因為一些優良的政治制度和法律制度，可以通過中央處理港澳問題的實踐獲得試驗機會。如通過法制化的方法配置中央和地方的權力，依靠“協商”和“法治”調整中央和地方的關係，積極推進全國人大常委會解釋憲制性法律，通過簽署“一國內地地區間協定”，推動區域合作和管轄權地區間的轉移與授予，等等。可以說，“一國兩制”理論是推動中國特色大國治理結構的重要途徑之一，也是推動中國從“大國治理”向“大國善治”的有機路徑，對於在新的歷史條件下創新和完善中國特色大國治理結構有着重大意義。

三、“一國兩制”理論是構建特別行政區並合理定位特別行政區制度的根本指南

“一國兩制”理論在制度上體現為特別行政區制度。特別行政區制度將“一國兩制”理論從理論構想轉化為制度形態，而香港和澳門兩個特別行政區的成立及其有效運轉，又將“一國兩制”理論成功地推向實踐層面。目前，香港和澳門政治穩定、經濟繁榮、文化多元、社會和諧，儘管偶有波折，但總體說來能夠保持繁榮和穩定，特別行政區政府能夠依照基本法順利、有效施政，這些成就在理論上的根源自然就是“一國兩制”。可以說，“一國兩制”理論是香港和澳門兩個特別行政區得以構建、運轉，並實現長期繁榮穩定和長治久安的根本理論指南。可以說，不僅過去和現在治理特別行政區要靠“一國兩制”，未來治理特別行政區仍然必須堅持“一國兩制”。

學術界有一種比較流行的觀點，即認為“一國兩制”和特別行政區制度可以劃等號，亦即前者是後者的理論形態，後者是前者的制度表現。儘管從兩者的目的、功能和相互關係來看，上述觀點無疑是正確的，但如果從特別行政區制度在國家管理體制中的地位與作用而言，尤其是從香港、澳門兩個特別行政區

民眾的心理認同角度而言，將特別行政區制度與“一國兩制”理論完全等同的觀點，值得進一步推敲。因為這既涉及特別行政區制度的定位，也涉及“一國兩制”理論的定位。對於特別行政區制度的定位，可以在政治和法律兩個層面展開：在政治層面，特別行政區制度已成長為中國一項基本政治制度⁴；而在法律層面，特別行政區制度則是中國一項憲制性制度。

首先，特別行政區制度作為“基本政治制度”的定位，是“一國兩制”理論在政治制度領域的集中體現。關於根本政治制度和基本政治制度的關係可以有兩種角度的分析：一種可以從重要程度上加以衡量，即根本政治制度是中國政治生活中最具根本性地位、最重要性的制度，專指人民代表大會制度，而基本政治制度是在中國政治生活方面具有基礎性地位的制度，如已經被明確為基本政治制度的共產黨領導的多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度和基層群眾自治制度；另一種可以從“主體—補充”的結構上加以衡判，亦即根本政治制度決定的是國家主體的政治制度，是國家政治生活的根本和主幹，而基本政治制度則依附於根本政治制度，為體現國家的民主性和多元性而對根本政治制度形成補充的政治制度。⁵ 中央政府調整與作為中國主體部分並實行社會主義制度的省、自治區和直轄市等一般行政區域的宏觀構架，與為解決中國歷史遺留問題而調整中央政府和特別地區關係的特別行政區制度之間，形成的即是一種“主體—補充”結構，也就是說特別行政區制度是中國國家主體政治制度的一種有機補充。特別行政區制度這一“基本政治制度”的定位及其論證，與“一國兩制”中“兩制”的辯證關係是相對應的。在“一國兩制”理論中，“兩制”並非同等重要、具有相同地位，社會主義制度無疑是主體，而資本主義制度則是在特殊地區實行的制度，是對社會主義制度的補充。由此可見，將特別行政區制度定性為中國的基本政治制度，是在“一國兩制”理論直接指導下形成的。

其次，特別行政區制度是中國的一項憲制性制度，是“一國兩制”理論在中國現行憲法和法律中的明確規範。中國現行憲法第31條以“一國兩制”理論為指導方針，明確規定國家在必要時得設立特別行政區。香港、澳門兩個基本法以憲法第31條為立法依據，在首要位置確認了“一國兩制”的基本原則，並規定在特別行政區實行與國家主體部分不同的資本主義制度。憲法是中國的根本大法，也是特別行政區制度的最高依據；基本法是香港和澳門兩個特別行政區

政區的憲制性法律，是特別行政區各項制度的直接依據。由此可見，兩個層次的三部憲制性法律都確認了“一國兩制”理論的精神，並以特別行政區制度的方式予以表述，從而使特別行政區制度在法律層面成爲中國的一項憲制性制度。將特別行政區制度從法律層面定位爲憲制性制度，有三點意義：其一，憲制性制度突出了特別行政區制度的規範性和確定性，明晰了特別行政區制度在中國法律制度體系中的重要地位，從而更加全面地體現了特別行政區制度在中國國家管理體制中的地位與作用；其二，香港和澳門是法治社會，居民法治意識和法律素養較高，對於法律的認同度也較高，將特別行政區制度定位爲憲制性制度，能夠更加突出地強調特別行政區制度的法律屬性，尤其是其憲法屬性，從而有利於培養和提高港澳社會和民眾對特別行政區制度的制度認同；其三，既然特別行政區制度是憲制性制度，那麼其變遷即應依循憲制性的方法和途徑，尤其是遵守基本法的相關規定和全國人大常委會釋法的結果，因而能保證香港和澳門未來的政制變化不會偏離中國現行憲法和基本法設定的軌道。

總之，不論是從政治層面還是從法律層面定位特別行政區制度，都不能脫離“一國兩制”理論，“一國兩制”理論爲以上兩個層面的定位提供直接依據，因而是合理定位特別行政區制度的理論指南。

四、“一國兩制”理論是中國共產黨和中國人民對人類政治文明發展的重大貢獻

由於歷史和民族原因而產生的分離主義，是世界性難題。世界各國，尤其是一些大國，都或多或少地面臨解決國內分離主義、維護國家統一的問題。爲此，世界各國採取了各式各樣的方法和策略，諸如給主張分離地區較多的自治權、在憲法中規定主張分離地區特殊的政治地位和法律地位、規定分離地區行使自決權的方式等，就是各國處理類似問題的常見方式。⁶但是，世界各國採取的方法和策略所產生的效果卻有不同，有的國家甚至不得不走向允許主張分離的地區獨立，或允許主張分離的地區採取特定方式謀求獨立(主要是公民投票)。分離主義運動已成爲世界範圍內，危害國家統一和領土完整的嚴峻問題，因此，如何解決這一問題，不僅困擾着世界各國政府，而且也給政治學、法學等學科的理論創新提出明確要求。

“一國兩制”理論是爲解決國家統一問題而提出的理論體系，不僅適應中國國情，而且對於世界各國解決本國的分離主義和國家統一問題都有重要的啓示。可以說“一國兩制”理論在一定程度上改變了國家的樣貌和固有形態，具有歷史意義和國際意義⁷，因而是中國共產黨和中國人民對人類政治文明發展的重大貢獻。

第一，“一國兩制”理論打破了意識形態的界限，將國家與意識形態一一對應的關係予以更改，從而極大地豐富了馬克思主義的國家學說。國家採取一元的意識形態，並實行由該意識形態所決定的社會制度，是馬克思主義經典作家有關國家與意識形態關係的主要觀點。根據社會形態演進更替的相關理論，社會主義社會是比資本主義社會更加高級的社會形態，因而兩者並不能相容於一個國家內。“一國兩制”理論則打破了“姓資姓社”的意識形態界限，以國家統一爲目的，提出了“社會主義”和“資本主義”兩種看上去格格不入的社會制度可以並存於一個國家，而且兩者還具有相互促進的作用，這無疑是對馬克思主義國家學說的巨大創新。香港和澳門兩個特別行政區對“一國兩制”理論的實踐表明，“一國兩制”理論符合馬克思主義的基本原理，是馬克思主義與中國具體國情相結合的產物，是對馬克思主義國家學說的創新和發展。

第二，“一國兩制”理論所構造的“主權統一而治權相對分離”的國家縱向權力配置模式，爲世界各國解決分離主義問題提供了有益借鑒。中央與地方關係在世界範圍內均是困擾各國的棘手問題，尤其是存在分離主義的國家，怎樣處理好中央與主張分離地區的關係，更是困擾各國中央政府的重大難題。“一國兩制”理論在打破意識形態界限的同時，運用治權相對分離和以高度自治權換取和保證主權統一的方法，無疑是對政治學和法學的重大理論創新。儘管世界上絕大多數存在分離主義的國家，在社會形態上都是資本主義的，但在擁有主權和政府行使治權方面都具有相同的特徵。因此，“一國兩制”理論不僅可以適用於解決中國的歷史遺留問題，而且對於國際社會解決國家統一、應對分離主義的問題，都具有重要的參考價值。

第三，以“一國兩制”理論爲指導方針建構的特別行政區制度，是單一制國家維護國家統一的有效舉措。“一國兩制”理論對人類政治文明發展的貢獻不僅表現在理論層面，更體現在對於人類政治制度創新和發展的貢獻：特別行政區制度改變了單一制國家內

中央和地方關係的一般模式，也不同于聯邦制國家內聯邦與聯邦組成單位的關係模式，而是為解決歷史遺留問題而形成的特殊制度安排，為單一制國家維護國家統一提供了有效路徑。對此，可從三方面加以理解：其一，根據特別行政區制度的產生特點，特別行政區一般設立是因歷史遺留問題而有別於國家主體部分的特殊地區，因而是為解決分離主義地區政治地位和法律地位而專設的、有別於普通行政單位的行政區域，這對於單一制國家合理安排主張分離的地區有着參考意義；其二，儘管特別行政區享有的“高度自治權”在量上較單一制國家內普通行政單位享有的許可權大，但在權力的性質上又不同於聯邦制國家內聯邦組成單位所具有的“固有權力”，而是體現出“授權”的關係，且受到主權的嚴格制約，因而為單一制國家權衡授權和統一的關係，提供了足資參照的權力配置模式；其三，特別行政區制度突出法治手段和法律思維在處理中央與地方關係中的重要作用，中央與特別行政區的關係及其調整都基於憲法和基本法的框架，體現了從人治到法治的人類政治文明發展規律，對於單一制國家通過法治手段維護國家統一，也有着積極的引導作用。

五、結語

“一國兩制”理論是包含着豐富問題意識的理論體系，不僅在解決相應問題的過程中取得成功實踐，而且已逐漸成長為具有嚴密邏輯體系，並體現一般規律的重大創新理論，是中國特色社會主義理論體系的重要組成部分，也是人類政治文明在理論、制度和實踐上的創新性發展成果。對“一國兩制”理論進行理論定位的目的，既在於從理論上明確“一國兩制”的理論屬性，廓清“一國兩制”的理論面貌，明晰“一國兩制”的理論地位，但更重要的是，在香港、澳門總體穩定和諧，但仍面臨嚴峻挑戰的背景下，幫助人們更好地理解“一國兩制”的理論內涵，從而更加充分地發揮“一國兩制”理論在解決當前港澳地區熱點、難點問題，並保證港澳地區長治久安中的重要作用，使之成為號召愛國愛港和愛國愛澳人士的理論旗幟，成為凝聚內地與港澳共識的理論平台，使港澳民眾都能通過“一國兩制”理論的實踐，共用做中國人的尊嚴和榮耀。

註釋：

- ¹ 見《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993年，第103頁。
- ² 由於台灣問題更為複雜，中國現行憲法和法律也沒有明確規定，因而本文在討論主權和治權關係時，暫不討論台灣地區“治權”的屬性及其與中國主權的關係。
- ³ 同註1，第30頁。鄧小平的原話是針對台灣問題而言的。
- ⁴ 對此問題，已經多有學者進行過論證，代表作如童之偉：《特別行政區制度已成為我國基本政治制度》，載於《政治與法律》，2011年第4期，第56-65頁。
- ⁵ 對此，不妨稍做更加詳細的說明：中國的根本政治制度是人民代表大會制度，但人民代表大會制度無法包括中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度，因而多黨合作的政治協商制度成為中國的一項基本政治制度，與人民代表大會制度構成“主體—補充”的關係；在根本政治制度的框架下，中國主要的行政區域是普通行政區域，但這並不能包括民族地區的治理問題，因而與普通行政區域這一主體相對應，中國形成了民族區域自治制度的基本政治制度，並與前者構成“主體—補充”關係；中國在鄉鎮以上是依據人民代表大會制度形成的“一府兩院”政權結構，但並未包括鄉村治理和城市居民治理的內容，因而針對後者形成了基層群眾自治制度，與以人民代表大會為核心的政權結構構成“主體—補充”關係。這一根本政治制度與基本政治制度的關係，與在經濟制度中“以公有制為主體、多種所有制經濟共同發展”的基本經濟制度具有類似性。
- ⁶ 陳雲林主編：《當代國家統一與分裂問題研究》，北京：九州出版社，2009年。
- ⁷ 同註1，第362頁。