

特別行政區制度令中國特色社會主義制度更具鮮明特色

冷鐵助*

特別行政區制度是中國對特殊地方恢復行使主權時依照憲法的有關規定設立特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針對特別行政區實施管理的重要制度。在這一制度下，中央除保留體現國家主權、統一和領土完整所必不可少的權力外，授予特別行政區高度自治權，由當地人依法自主管理。作為中國國家管理的制度創新，特別行政區制度是“一國兩制”方針的制度載體，其產生於中國，實踐於中國，具有最鮮明的中國特色，是中國特色社會主義制度的重要組成部分。正如鄧小平所指出：“我們搞的是有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並存。”¹“我們的社會主義制度是有中國特色的社會主義制度，這個特色，很重要的一個內容就是對香港、澳門、台灣問題的處理，就是‘一國兩制’。這個事物不是美國提出來的，不是日本提出來的，也不是蘇聯提出來的，而是中國提出來的，這就叫做中國特色。”²作為中國特色社會主義制度的重要組成部分，特別行政區制度在促進國家和平統一，維護國家主權、安全、發展利益，保持香港和澳門特別行政區長期繁榮穩定方面發揮着不可替代的積極作用。

一、特別行政區制度以一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提

特別行政區制度就其結構內容來看，總體上可分為兩個部分，即中央與特別行政區關係的制度和特別行政區內部行使高度自治權的制度。其中，特別行政區享有並行使的高度自治權並非其本身所固有，而是來源於中央的授權。具體來說，就是來源於全國人民代表大會的授權，正是全國人民代表大會通過基本法

的形式授予特別行政區實行高度自治，並允許特別行政區保持原有的資本主義制度不變。而特別行政區保持原有的資本主義制度不變，又是以一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提的。因此，我們不能因為特別行政區保持原有的資本主義制度，就否認特別行政區制度是中國特色社會主義制度的重要組成部分，這其中的關鍵就在於特別行政區實行資本主義制度和政策是在中國憲法框架內的一種特殊制度安排，是以一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提的。只要這個前提在，國家個別地區實行資本主義制度，並不會影響更不會改變國家主體所實行的社會主義制度。至於國家的性質當然是由國家主體所實行的社會制度來決定的，國家個別地區所實行的社會制度並不會影響和改變國家的性質。因為“一國兩制”下的“兩制”雖然並存，但它們之間並不是等量齊觀、平起平坐的，而是有着明顯的主次之分。對此，鄧小平有過精闢的闡述。他說：“‘一國兩制’要講兩個方面。一方面，社會主義國家裏允許一些特殊地區搞資本主義……另一方面也要確定國家的主體是社會主義……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。”³鄧小平的上述闡述，顯然表明了兩種制度必須有主次之分，而且，社會主義是主體。尤其重要的是，國家主體實行社會主義，便能從根本上決定並保證國家政權的性質和發展方向。如果中國的主體不實行社會主義或者偏離了社會主義方向，那兩種制度也不會並存，這是不言而喻的。⁴

因此，在特別行政區制度下，除一個中國的原則外，國家主體實行社會主義制度，是“一國兩制”方針政策的另一個重要前提，也是“一國兩制”方針政策的根本。對此，全國人大常委會委員長吳邦國分別在紀念《香港基本法》和《澳門基本法》實施十週年

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

的座談會上，明確指出，香港和澳門特別行政區實行資本主義制度和政策，是以堅持一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提的。這是“一國兩制”方針的根本，也是基本法的根本。社會主義制度是“一國兩制”方針政策的堅實基礎，沒有了社會主義，也就不會有“一國兩制”了。我們絕不能因為在國家的個別地區，而且是小範圍的地區實行資本主義制度而不去堅持國家主體的社會主義制度，甚至去改變國家主體的社會主義制度，否則的話，便完全是本末倒置，根本沒有瞭解“一國兩制”方針政策的宗旨及其核心內容。

正是因為“兩制”有主次之分，國家的個別地區實行資本主義制度，既不會也不可能決定或改變國家的根本性質。一方面，兩種制度的主次之位是在尊重歷史和現實的基礎上形成，並以法律的形式固定下來的；另一方面，誠如上文已提到的，香港和澳門這兩個特別行政區實行原有的資本主義制度，正是以國家主體實行社會主義為前提條件的，離開了這個前提條件去談保留香港和澳門原有的資本主義制度，去談兩種制度並存就喪失了基礎。因此，要正確貫徹執行“一國兩制”的方針，把基本法規定的特別行政區制度實施好，就必須首先要把握好“一國”與“兩制”之間的辯證關係，把堅持“一國”原則與尊重“兩制”差異有機地結合起來，而不能有任何的偏廢，更不能把兩者完全割裂甚至對立起來。而要做到這一點，關鍵的問題是要處理好實行社會主義制度的國家主體與實行資本主義制度的特別行政區之間的關係。在社會主義的國家主體與資本主義的特別行政區之間必須保持一種和諧穩定的正常關係。國家在主權範圍內授予特別行政區高度自治，從而為正確處理中央與特別行政區的關係奠定基礎。基於“一國”的原則，中央對香港和澳門兩個特別行政區享有完全的主權。根據高度自治的原則，中央除保留體現國家主體的必要權力外，授予特別行政區高度自治權，不干預屬於特別行政區自治範圍內的事務。但是，特別行政區行使高度自治權時，必須要尊重並服從中央政府對特別行政區所享有的憲制性權力，特別行政區不能變相成為相對獨立的“政治實體”，更不能成為國內外敵對勢力顛覆內地社會主義制度的基地。兩種制度之間要相互尊重，求“一國”之大同，存“兩制”之大異。這也是內地和特別行政區長期和諧相處之道。⁵

特別行政區制度以一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提，充分表明特別行政區制度不僅旨在實現國家的和平統一，同時也為祖國內地和港澳地區

的共同繁榮創造了一種獨特的有利條件。之所以如此，是因為特別行政區制度這一制度創新兼顧了中國的國情和港澳地區的區情，也適當照顧了世界有關國家在這些地區的正當利益，並且符合當今世界和平發展的趨勢。正是通過特別行政區制度這一載體，“一國兩制”方針實現了從政策到法律的轉變，從而為中國特色社會主義事業的建設和發展提供了寶貴的戰略機遇期。也正是從這個意義上說，特別行政區制度的創立，非常有利於中國的社會主義現代化建設，有利於實現中國的經濟發展戰略目標，它理所當然地應是中國特色社會主義制度的重要組成部分。

二、特別行政區制度以維護國家主權、安全、發展利益，保持香港澳門的長期繁榮穩定為根本宗旨

特別行政區制度作為“一國兩制”方針的制度載體，其根本宗旨就在於維護國家主權、安全、發展利益，保持香港澳門的長期繁榮穩定，這是由“一國兩制”方針的核心要求和基本目標所決定了的。

“一國兩制”理論是鄧小平理論的有機組成部分，因而理所當然地是中國特色社會主義理論體系的重要組成部分。作為中國特色社會主義理論體系的組成部分，“一國兩制”的構想絕不是哪位領導人為應付一時之需而提出來的一種臨時創意，絕不是相互間暫時妥協下的權宜之計，也絕不是追求眼前利益的短期策略，而是鄧小平在集中全黨智慧的基礎上，經過慎重思考而提出的一項帶有根本性的長期國策。這一長期國策的要旨就在於實現國家的和平統一，實現中華民族的偉大復興。如今，“一國兩制”對於香港和澳門兩個特別行政區來講，已不再是構想，而是香港和澳門兩個特別行政區所實行的新型特別行政區制度的政策依據，踐行“一國兩制”也早已成為香港和澳門兩個特別行政區活生生的現實。

作為一項開創性的事業，“一國兩制”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。其核心內容和基本目標就是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港澳門的長期繁榮穩定。對此，黨的十八大報告作了完整概括。黨的十八報告指出：“中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。”國家主席胡錦濤 2012 年 7 月 1

日出席慶祝香港回歸祖國 15 週年大會暨香港特別行政區第四屆政府就職典禮時發表的講話，把“維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定”表述為“一國兩制”方針的核心要求和基本目標，意旨與此相同。從“一國兩制”方針孕育、成熟並用於指導香港、澳門問題解決的全過程看，中國政府處理香港、澳門問題的原則立場保持了一貫性，那就是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港澳門的長期繁榮穩定。香港、澳門回歸後，恢復對香港和澳門行使主權，實現國家和平統一的歷史任務已經完成，但維護國家主權、安全、發展利益和保持香港、澳門繁榮穩定卻是永恆主題和長久任務。

作為“一國兩制”方針制度載體的特別行政區制度，義不容辭地要擔當起“一國兩制”方針所肩負的歷史重任。在維護國家主權、安全、發展利益以及維護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，既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。因此，無論是中央政府還是香港、澳門兩個特別行政區政府，無論是內地同胞還是廣大香港同胞、澳門同胞，都需要在貫徹“一國兩制”的實踐中積極探索，嚴格按照基本法的規定，落實好特別行政區實行的各項制度和政策，不斷豐富“一國兩制”方針的科學內涵。具體來說，就是在實施特別行政區制度時必須把堅持一國原則與尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。從內地來講，對特別行政區實行的資本主義制度以及與之伴生的一些現象，要有足夠的尊重和包容，不能按照內地的觀念和標準去衡量和要求，對其中某些先進的管理制度和經驗，內地仍要虛心學習和借鑒。從特別行政區來講，則尊重國家主體實行的社會主義制度，特別是尊重國家實行的政治制度，尊重內地的司法制度。特別行政區居民要深入瞭解國情，充分認識到中國共產黨在國家中的領導地位、中國特色社會主義制度的確立，是歷史和人民的選擇。⁶

特別行政區制度作為“一國兩制”方針的制度載體和法律表現形式，其維護國家的主權、安全、發展利益，保持香港澳門的長期繁榮穩定的根本宗旨，符合祖國內地和港、澳地區雙方的實際情況，符合當今世界發展的客觀規律，符合包括港、澳地區人民在內的全體中國人民的根本利益，是中國歷史發展到現

階段實現國家和平統一和中華民族偉大復興事業的必然歸宿，因而它理所當然地是中國特色社會主義制度的重要組成部分。

三、特別行政區制度是國家政治制度的重要組成部分

當代中國的政治制度，是具有中國特色的社會主義政治制度。特別行政區制度以其鮮明的中國特色性和制度創新性，奠定了其在中國特色的社會主義政治制度中具有不可替代的重要地位，是國家政治制度的重要組成部分。

（一）特別行政區制度的理論基礎——“一國兩制”理論是中國特色社會主義理論的重要組成部分

特別行政區制度是“一國兩制”理論的產物。“一國兩制”理論理作為鄧小平理論的重要內容，理所當然地也是中國特色社會主義理論的重要內容。它既產生於中國特色的社會主義制度下，又對中國特色社會主義的建設發揮着積極的推動作用。一方面，“一國兩制”方針完全是從中國的實際出發而提出來的。“一國兩制”首先是針對台灣問題的解決而考慮的，目的就是為了在實現國家統一的過程中，尊重台灣人民當家作主的強烈願望，充分維護台灣同胞的現實利益和長遠利益。正是基於這樣的實際考慮，鄧小平明確提出台灣統一於祖國後，可以繼續保留其原有的資本主義制度和生活方式。這一構想同樣適用於香港問題和澳門問題的解決。另一方面，“一國兩制”方針又更有利於建設有中國特色的社會主義。對於中國內地來講，隨着“一國兩制”的構想逐步變成現實，將為內地的改革開放和現代化建設提供和平穩定的環境，同時更有利於內地與香港、澳門之間的多方面的合作與交流，有利於內地借鑒香港、澳門先進的管理經驗。不僅如此，用“一國兩制”的方式實現祖國的和平統一，香港和澳門都將獲得極大的政治和經濟利益。香港和澳門的順利回歸及其發展已充分證明了這一點。將來，如果台灣當局也能接受並實踐“一國兩制”的構想，那麼，由於祖國統一的最後完成和國內和平的完全實現，中華民族的整體實力必將得到很大增強。那時，中華民族必將以新的面貌屹立於世界民族之林。

(二) 特別行政區制度的政策基礎——“一國兩制”方針是國家的一項基本國策

港澳兩部基本法制定的政策依據是“一國兩制”的方針。通過港澳兩部基本法所形成的特別行政區制度的政策依據當然也是“一國兩制”的方針。作為實現祖國和平統一的方針，“一國兩制”是國家的一項基本國策，而決非國家一時的權宜之計。所謂基本國策是指一個國家的基本政策。與一般的政策相比，國家的基本政策有其特有的穩定性和長期性。在一個國家的政策體系中，基本政策處於最高層次，其他相關的一般政策不能與基本政策相抵觸。基本政策也是國家制定其他相關具體政策時應遵循的基本原則，並同時還是相關領域政策協調的依據。總之，一個國家的基本政策是這個國家長期實行的根本性政策，將在較長的一個歷史時期存在並發揮作用。⁷事實上，“一國兩制”作為國家的一項基本國策將長期實行。中國目前處於社會主義初級階段，人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾是貫穿中國社會主義初級階段整個過程和社會生活各個方面的主要矛盾。這個主要矛盾的解決是一個長期的過程，需要我們幾代人、十幾代人、甚至幾十代人堅持不懈地努力奮鬥。社會主義初級階段的這種客觀現實，不僅決定了我們要力爭用“一國兩制”這種和平的方式來實現國家的統一，解決歷史遺留的台灣、香港和澳門問題，以爭取一個相對穩定的環境來發展經濟和社會文化各項事業，而且要求我們保證統一後的台灣、香港和澳門要繼續保持繁榮穩定。而要做到後面這一點，就要求我們將“一國兩制”的方針政策長期化。

(三) 特別行政區制度屬於全國人民代表大會的立法權限範疇

根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，特別行政區內實行的制度由全國人民代表大會以法律規定。這表明，特別行政區制度屬於國家立法權的範疇，而且只能由國家的最高權力機關——全國人民代表大會來制定。《中華人民共和國立法法》(以下簡稱《立法法》)第8條也明確規定，特別行政區制度只能由法律來作出規定。憲法和《立法法》之所以作出如此的規定，正是基於特別行政區制度在國家的制度建設中所具有的重要性。這從規範特別行政區制度的法律表現形式——《香港基本法》和《澳門基本法》也能得到充分體現和反映。港澳兩部基本法屬於全國人民代表大會制定的基本法律，顯然在地位和重要性

上是要超過基本法律以外的其他法律的。這無論從各自的內容看，還是制定、修改程序看，都能體現出來。不僅如此，就是在基本法律範疇，港澳兩部基本法的修改程序較之其他的基本法律更加嚴格。根據《立法法》的規定，全國人大常委會在全國人大閉會期間可對全國人大制定的法律進行修改。但是，港澳兩部基本法的修改權則只屬於全國人大。而且基本法的修改提案權也有嚴格的範圍限制，即只有全國人大常委會、國務院和特別行政區才有權提出。港澳兩部基本法之所以要由全國人大以基本法律的形式制定，且其修改程序之所以如此嚴格，惟一合理的解釋就是由基本法所規範的特別行政區制度在國家政治制度中的重要性所決定的。

(四) 特別行政區制度的法律表現形式——基本法是中國特色社會主義法律體系中的憲法相關法

在中國特色社會主義法律體系中，憲法之下，根據法律規範調整對象和調整方法的不同，將所有法律規範分為七個法律部門。其中，憲法相關法居於最前列，這是由憲法相關法的重要性所決定的。憲法相關法通常是指與憲法相配套、直接保障憲法實施的國家政權運作等方面的法律規範的總和，它大多屬於全國人大及其常委會的專屬立法權限，主要包括四個方面：一是有關國家機構的產生、組織、職權和基本工作制度的法律；二是有關民族區域自治制度、特別行政區制度、基層群眾自治制度的法律；三是有關維護國家主權、領土完整和國家安全的法律；四是有關保障公民基本權利的法律。其中，特別行政區制度的立法，依法只能由全國人大制定。港澳兩部基本法正是全國人大落實《憲法》第31條的規定而依據憲法所制定的，它既以《憲法》為立法依據，又以保障《憲法》的實施為立法目標，屬於典型的憲制性法律，在中國特色社會主義法律體系的法律門類中，理所當然地應劃入憲法相關法這一法律部門。港澳兩部基本法在中國特色社會主義法律體系中的這種地位，決定了兩部基本法都是國家制定的關於特別行政區制度的憲制性法律，而不是一般的憲制性法律。事實上，港澳兩部基本法的體例是按照憲法的體例來制定的，除序言外，大多數規範和憲法規範一樣也是原則性的規範，而不是一般的由行為模式和法律後果構成的法律規則。此外，一般的憲制性法律沒有法律準繩的功能，但港澳兩部基本法卻具有法律準繩的功能，特別行政區的任何法律均不得同基本法相抵觸。港澳兩部

基本法在中國特色社會主義法律體系中的憲法相關法地位，決定了特別行政區制度對於落實憲法所規定的維護國家的統一和領土完整，完成祖國統一的大業，有着十分重要的作用。

（五）特別行政區制度的憲法地位化是中國特色社會主義憲法的自我完善

中國特色社會主義法律體系是中國特色社會主義制度永葆本色的法制根基。中國特色社會主義法律體系以憲法和法律的形式，使國家的根本制度和根本任務實現了制度化、法律化。其中，憲法在中國特色社會主義法律體系中居於統帥地位，起着核心作用。根據《憲法》第 31 條的規定，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。這一規定宣告一個嶄新的制度——特別行政區制度得到了國家憲法的確認。這種嶄新的特別行政區制度既是人類歷史上前所未有的制度設計，更是世界政治文明史上的一項嶄新發展模式。⁸ 它具有鮮明的時代特色，同時又深深地烙上了中國特色的印記。作為一種新生事物，特別行政區制度的憲法地位化，意味着國家以根本大法確認國家的主體部分繼續保持社會主義制度的同時，允許個別地區保留原有的資本主義制度不變。它既突破了傳統的國家理論模式，允許兩種不同的社會制度在一個國家內並存且和平共處，也豐富了國家結構理論，建構了一種全新的中央與地方的關係。作為單一制國家結構下的特別行政區，是直轄於中央人民政府的一個地方行政區域，依照基本法的規定享有高度的自治權。這種高度自治權不僅超過了包括民族自治區在內的其他行政區，而且在某些方面和一定程度上超過了聯邦制國家的聯邦成員的權限，如獨立的司法權和終審權、貨幣發行權等。這充分體現出特別行政區制度既是中國特色社會主義制度的創新，也是中國特色社會主義憲法的自我完善。

總之，特別行政區制度以其創新的構想和完整的制度設計，成為了“一國兩制”這一基本國策的有效載體，集中體現了中國特色社會主義的特點和優勢，是中國特色社會主義政治制度的重要組成部分。基於特別行政區制度在香港和澳門兩個特別行政區的成功實踐，理論界不少學者呼籲不失時機地提升特別行政區制度在國家政治制度中的地位，將其確定為國家的一項基本政治制度⁹，以更好地踐行“一國兩制”方針，豐富和發展“一國兩制”實踐。這種呼聲既以特別行政區制度是中國特色社會主義制度重要組成

部分為前提和基礎，又反映出對特別行政區制度規律性認識的進一步深化。如果說，特別行政區制度作為一項前所未有的制度創新，兩個特別行政區踐行“一國兩制”的成效需要適當的觀察和驗證，特別行政區制度因而不能很快確立為國家的基本政治制度有其合理性的話，那麼，特別行政區制度在香港和澳門兩個特別行政區成功實施十多年後，該是對這一制度在國家政治制度中的地位進行重大提升的時候了。誠如十八大報告指出：“香港澳門回歸以來，走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路。‘一國兩制’實踐取得舉世公認的成功。”為了讓“一國兩制”這一嶄新事業越走越寬廣，我們在堅定不移地沿着中國特色社會主義道路前進，不斷豐富中國特色社會主義的實踐特色、理論特色、民族特色、時代特色時，自然包含了要豐富和發展“一國兩制”實踐以及特別行政區制度，也包含了提升特別行政區制度在國家政治制度中的地位。這既是中國特色社會主義制度不斷發展完善的需要，也是特別行政區制度自身發展完善和不斷創新的需要，更是發揮中國特色社會主義政治制度優越性的需要。

四、特別行政區制度是國家管理制度的重要組成部分

中國實行單一制的國家結構形式，由中央統一行使對全國的管理權。中央根據國家管理的需要依法設立地方行政區域，決定地方實行的制度，並授予地方相應的權力，這是單一制國家結構下中央和地方關係的重要內容。因此，講國家管理，必然包括地方的管理，講國家管理制度，必然包括地方實行的制度，地方實行的制度是國家管理制度的有機組成部分。

特別行政區作為直轄於中央人民政府的地方行政區域，是中國不可分離的部分，這種法律地位決定了國家對特別行政區實施管理的制度即特別行政區制度不是一種單純的地方制度，它與國家管理制度其他部分有着密切的聯繫，是中國國家管理制度不可或缺的重要組成部分。從總體結構來看，特別行政區制度包括中央與特別行政區關係的制度和特別行政區內部行使高度自治權的制度兩個方面，這也決定了特別行政區制度作為國家管理制度的組成部分，其有效實施離不開國家管理制度其他部分的互相協調。例如，特別行政區行政長官和主要官員由中央政府任命；行政長官要對中央負責；立法會制定的法律要報

全國人大常委會備案，全國人大常委會在一定條件下有權將特別行政區立法機關制定的法律發回，被發回的法律立即失效；法院在審理案件時，如需對基本法中關於中央管理的事務或中央與特別行政區關係的條款作出解釋，而有關解釋又影響到案件的判決，終審法院在作出終局判決前，應提請全國人大常委會解釋，等等，這些都是特別行政區制度的重要內涵，其實施當然離不開《憲法》關於全國人大常委會、中央人民政府的職權及其行使的制度規定。正是由於中國國家管理制度是由《憲法》規定的，而特別行政區制度又是由全國人大通過制定基本法加以規定的，因此，特別行政區制度的本源就是《憲法》，特別行政區制度的內容要放在《憲法》規定的國家管理制度的大框架下來理解。例如，全國人大制定基本法規定特別行政區制度，授權特別行政區實行高度自治，全國人大行使這種權力的法律依據，就是《憲法》規定全國人大在國家機構中居於最高權力機關的地位及其享有的憲法權力；基本法規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，其法律依據同樣是《憲法》規定全國人大常委會享有專司解釋《憲法》和法律的權力，等等。可以說，特別行政區制度的所有內容都與《憲法》存在着內在的必然聯繫，其背後的法理就是特別行政區制度作為憲法框架之下，中國對特殊地方實施管理的制度，係國家管理制度的重要組成部分。¹⁰ 儘管特別行政區制度有其特殊性的一面，但作為國家管理制度的組成部分，與其他部分是一種相互配合、相互補充的關係。在國家管理制度作為一個整體這個大前提下，特別行政區制度作為國家管理制度的組成部分，與國家管理制度的其他部分存在着密切的聯繫，且集中體現出國家管理普遍性與特殊性相結合的原則。

例如，就國家結構形式而言，特別行政區制度首先堅持了中國單一制的國家結構形式。香港和澳門回歸後，儘管實行不同於國家主體的社會制度，但國家結構形式並沒有改變，中國仍然是多民族統一的單一制國家。不過，特別行政區的設立，豐富和發展了中國單一制的國家結構形式。在沒有設立香港和澳門特別行政區以前，作為單一制國家，中央與地方的關係表現為兩種不同的法律關係，一種是中央與普通行政區域的關係，即中央與各個省、直轄市之間的關係；另一種是中央與民族自治區域的關係，即中央與各自治區之間的關係。隨着香港特別行政區和澳門特別行政區的成立，中國的單一制國家結構形式中，中央與地方的關係又多了一種法律關係，即中央與特別行政區之間的關係。這種關係既有別於中央與各省、直轄

市之間的關係，也有別於中央與各自治區之間的關係，它是中國單一制國家結構形式下新型的中央與地方的關係。在這一新型的中央與地方關係中，特別行政區實行的制度，體現出國家管理的普遍性與特殊性相結合的原則。按照國家管理普遍性的要求，在單一制下，地方沒有固有權力，地方行政區域是中央為實現國家管理需要而劃定的，其權力來源於中央授予。中央授予地方多少權、多大的權，地方就享有多少權、多大的權，沒有明確的，中央依法還可以授予，不存在所謂的“剩餘權力”問題。特別行政區作為地方行政區域是由全國人大依照《憲法》決定設立的，特別行政區實行的制度也是全國人大依據《憲法》通過制定基本法規定的，這些都充分體現出了國家管理制度的普遍性要求。在體現國家管理制度的普遍性要求的同時，根據《憲法》，全國人大特制定基本法，規定特別行政區實行的制度，明確特別行政區保持原有的資本主義制度，授權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，這充分體現出中國國家管理制度所允許的特殊性。基本法正是通過設計特別行政區制度這一載體，在維護單一制國家結構形式的基礎上，將國家管理制度的普遍性與特殊性有機地結合起來。在特別行政區制度中，凡涉及國家管理制度普遍性的內容，均體現為中央對特別行政區享有的憲制權力，凡涉及國家對特別行政區實施管理的特殊性的內容，均體現為特別行政區享有的高度自治權。中央對特別行政區享有的憲制權力與特別行政區享有的高度自治權共同構成了特別行政區制度。我們在論述特別行政區制度時，既不能只講特別行政區的高度自治權，而不講中央的憲制權力；也不能只講中央的憲制權力，而不講特別行政區的高度自治權；更不能將兩者對立起來。正確的做法應該是將兩者有機統一在《憲法》和基本法的框架下，统一到特別行政區制度之中，惟有如此，才能固守中國單一制的國家結構形式，才能體現國家管理制度的普遍性與特殊性相結合的原則。

除國家結構形式外，特別行政區制度與國家法律制度、經濟制度等，同樣都有着密不可分的關係。例如，特別行政區的法律體系作為特別行政區制度的重要內容，與內地的法律體系同為全國法律體系的子體系。內地法律體系是由在內地實施的全部法律規範，包括全國性法律規範和內地地方性法律規範共同組成。各特別行政區的法律體系則由基本法和特別行政區自行制定的自治性法律規範共同組成。中國單一制國家結構形式下的“一國”決定了全國法律體系的

一元性，不同地方實行不同的社會制度、法律制度又決定了全國法律體系子體系的多元性。全國法律體系的一元性體現為《憲法》在各法域均具有最高的法律效力，這是國家管理制度普遍性的要求和體現。特別行政區是國家的地方行政區域，《憲法》的效力在整體上當然適用於特別行政區。但《憲法》在特別行政區的適用又有其特殊性。由於特別行政區按“一國兩制”方針保持原有的資本主義制度，而不實行內地所實行的社會主義制度，因此，《憲法》中有關社會主義制度和政策的內容不在特別行政區適用。¹¹ 至於在特別行政區具體實行的制度則由基本法來予以規定，《憲法》在特別行政區的適用實際上是通過基本法所確立的特別行政區制度來貫徹和實現的。上述這種安排看似互相矛盾，其實正是國家管理制度普遍性與特殊性相結合的產物。

五、結語

特別行政區制度作為中國對香港和澳門恢復行使主權後實行的一種嶄新制度，富有最鮮明的中國特色，它既有別於內地的制度，也有別於香港和澳門回

歸前的制度。《香港基本法》和《澳門基本法》雖然都規定了保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，但這絕不意味着特別行政區設立後所實行的制度只是原有制度的簡單延續。相反，由於中國政府恢復對香港和澳門行使主權，使得在香港和澳門所實行的制度在性質上發生了變化，這種變化最集中的體現便是，香港和澳門回歸後所實行的制度，直接由《香港基本法》和《澳門基本法》規定。其實，保持香港和澳門原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，這本身就是《香港基本法》和《澳門基本法》的規定內容。香港和澳門很多原有的制度和生活方式在回歸後其內容被保留下來了，但它們同時被賦予了新的涵義，並成為特別行政區制度的有機組成部分。總之，特別行政區制度作為國家管理制度的重要組成部分，是中國特色社會主義制度的重要組成部分，具有最鮮明的中國特色性。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，同時也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。

註釋：

- ¹ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第217頁。
- ² 同上註，第218頁。
- ³ 陳雲林主編：《中國台灣問題》，北京：九洲圖書出版社，1998年，第71頁。
- ⁴ 許崇德：《“一國兩制”理論助讀》，北京：中國民主法制出版社，2010年，第8頁。
- ⁵ 《十八大報告輔導讀本》，北京：人民出版社，2012年，第342頁。
- ⁶ 同上註，第341-342頁。
- ⁷ 李燕萍：《“一國兩制”基本國策論略》，載於《“一國兩制”研究》，第8期，2011年，第29頁。
- ⁸ 楊允中：《我的“一國兩制”觀》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年，第65頁。
- ⁹ 澳門學者楊允中、內地學者李林、周葉中、尤俊意、童之偉等都力主將特別行政區制度提升為國家的基本政治制度。
- ¹⁰ 李飛：《深入研究特別行政區制度，推進“一國兩制”偉大實踐——2011年12月6日在“一國兩制”高級論壇上的講話》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第1期（總第11期），第2頁。
- ¹¹ 李林：《特別行政區制度在中國特色社會主義法律體系中的地位和作用》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第1期（總第11期），第18頁。