

“一國兩制”對國家結構的影響及其憲政意義

李燕萍*

一、“一國兩制”及其法律化過程

20世紀70年代，隨着中國社會發展的重心逐漸轉到經濟建設，國家發展進入正常狀態，實現祖國統一大業的問題提到了議事日程。1978年12月，中共十一屆三中全會公報中提到：“隨着中美關係正常化，我國神聖領土台灣回到祖國懷抱，實現統一大業的前景，已經進一步擺在我們的面前。”1979年1月，鄧小平訪問美國時指出：“我們不再用‘解放台灣’這個提法了，只要實現祖國統一，我們將尊重那裏的現實和現行制度。”可見，和平統一台灣及在統一後維持原有制度的構想，在70年代末期已經逐步形成。

1981年9月，全國人大常委會委員長葉劍英向新華社記者發表重要談話，題為“關於實現祖國和平統一的九條方針政策”，首次對和平解決台灣問題的構想做出全面的闡述，其中包括以下內容“國家實現統一後，台灣可以作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務。”“台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。”1982年1月鄧小平在接見一位海外朋友時說“九條方針”實際上就是“一個國家，兩種制度”，在實現國家統一的前提下，國家的主體實行社會主義制度，台灣實行資本主義制度。“一國兩制”的用語由此誕生。

然而，這時的“一國兩制”還是作為一個偉大的政治構想而存在，並沒有切實的法律效力。並且還存在與憲法規範相衝突的可能性。為了落實“一國兩制”的偉大構想，將其內容獲得一種法律上的確定力，“一國兩制”的內容經歷了一個從憲法到國際條

約再轉化為國內立法的法律化過程。

首先是從憲法上為“一國兩制”提供有效的法律依據。1982年五屆全國人大五次會議通過了新的憲法，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。當時的憲法修改委員會副主任彭真指出，第31條是將葉劍英委員長宣佈的九條方針政策的基本內容法律化，為祖國的和平統一確立了法律依據。¹但是，在憲法條文中並沒有明確指出特別行政區實行的具體制度，這些都有賴於其後兩部基本法的明確規定。

其次，“一國兩制”的具體內容最先由《中英聯合聲明》與《中葡聯合聲明》清楚表述出來。儘管“一國兩制”最初是針對台灣問題而提出，卻最先用於解決港澳問題。這是因為幾乎就在憲法上確定了特別行政區的法律地位的同時，英國政府首先向中國提出了香港前途問題，雙方同意就此問題展開外交談判。從1982年9月到1984年9月歷時兩年的中英兩國政府關於香港問題的談判圓滿結束。1984年12月19日，中英兩國政府首腦在北京正式簽署了《中英聯合聲明》，1985年聯合聲明正式生效。聯合聲明中明確規定，中國政府於1997年7月1日對香港恢復行使主權，並根據憲法設立香港特別行政區。香港特別行政區享有高度的自治權，其政府由當地人組成。香港現行法律基本不變，現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，各種人權和自由將獲保障。香港特別行政區保持財政獨立，中央不向香港徵稅。香港特別行政區可以“中國香港”的名義與外國和有關國際組織保持和發展經濟、文化關係及簽訂協定等。

隨着香港問題的順利解決，澳門問題也很快迎刃而解。1979年中葡兩國建交時，雙方曾就澳門問題達成諒解，葡方承認澳門是中國領土，雙方在適當時候

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

將通過談判解決澳門問題。談判在1986年6月至1987年3月進行，1987年4月雙方在北京簽署了中葡《中葡聯合聲明》，規定中國政府於1999年12月20日對澳門恢復行使主權，成立澳門特別行政區。《中葡聯合聲明》的結構和內容與《中英聯合聲明》十分相似。可見，中國政府對香港和澳門的回歸的基本方針政策是一致的，就是成立特別行政區，實行“一國兩制”，特別行政區享有高度自治權，由“港人治港”，“澳人治澳”，香港和澳門的原有法律基本不變，原有社會、經濟制度和生活方式不變。

最後，以國內立法將一國兩制的內容固定下來，並以基本法的形式在港澳地區實施。兩個《聯合聲明》都提到，全國人大將制定《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》，就聯合聲明的方針政策做出規定，並在五十年內不變。一方面為了履行對聯合聲明的國際法義務，另一方面為了落實憲法第31條規定的內容，中國政府開始進行基本法的起草工作。1985年4月，六屆全國人大三次會議通過了《關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》。6月，人大常委會通過了香港基本法起草委員會名單，共有委員59人，其中內地委員36人，香港委員23人。委員會開始工作後，成立五個專題小組。²同時在香港成立了香港特別行政區基本法諮詢委員會，由180名來自香港各界人士組成，負責香港居民與基本法起草委員會之間的溝通和聯繫，並收集港人對基本法的意見。香港基本法的起草工作歷時四年零八個月。1988年4月，香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿公佈，進行為期五個月的諮詢。1989年2月，基本法(草案)公佈，進行為期八個月的諮詢。1990年4月，七屆人大三次會議通過了《中華人民共和國香港特別行政區基本法》。

澳門基本法制定的過程與香港基本法相似。1988年4月，七屆全國人大一次會議決定成立澳門基本法起草委員會。同年9月，人大常委會通過起草委員會名單，委員共48人，其中內地委員26人，澳門委員22人。委員會成立了五個專題小組，並在澳門成立90人的澳門特別行政區基本法諮詢委員會。澳門基本法的起草工作歷時四年零四個月，1991年7月，澳門特別行政區基本法(草案)徵求意見稿公佈，作四個月的諮詢。1992年3月，基本法(草案)公佈，再作四個月諮詢。1993年3月，八屆人大一次會議通過《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。

至此，“一國兩制”完成其法律化過程，並隨着基本法的實施實現了從政治構想向法律規範的轉

換。有學者指出，“一國兩制”作為多重創新的憲政發展成果，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建設等領域的一系列傳統定勢和價值判斷。³更多的學者則強調“一國兩制”的法律化為中國法學研究，尤其是憲政研究，提供了豐富了資源與實踐材料。⁴從另一方面看，港澳基本法是“一國兩制”政治構想的法律文本，因此，基本法既有法的規範性，普遍性特徵，又有強烈的政治色彩。從產生的過程來看，港澳基本法是充分民主商議的產物。不僅體現在參與者的廣泛代表性，每部基本法都先後以徵求意見稿和草案的形式公佈，進行廣泛諮詢，而且基本法起草委員會對基本法採用了逐條表決的形式。也就是對每一個法律條文和每一個附件都投一票，以全體委員2/3以上多數通過。這種做法在世界各國立法中都是非常罕見的。⁵充分體現了立法者的民主精神與慎重態度。從內容上看，港澳基本法具有明顯的政治平衡功能。一方面，基本法中的不少條文都是從聯合聲明中搬過去的，反映了港澳地區原有法制的特點。另一方面，基本法突出了中華人民共和國的主權權力，明確了港澳地區直轄於中央人民政府的地方行政區域的地位，為港澳地區的發展指明了方向。

二、“一國兩制”對國家結構的影響

(一) 國家結構的類型

國家結構是指國家各部分領土的政治權力之間的關係，是任何國家在確定治理形式時必須思考的問題。近代以來，各個民族國家根據自身的政治、經濟、文化條件形成了不同的國家結構形式。主要有單一制與複合制兩種，其中複合制又分為聯邦制與邦聯制。傳統憲法學理論認為，單一制國家的地方行政區是中央根據管理的需要劃分建立的，地方享有的權力，不是本身固有的，是中央授予的，中央對地方享有完全的主權，對外由中央政府統一代表國家行使主權……聯邦制是兩個或兩個以上主權國聯合而成的國家結構形式。聯邦的成員邦本是主權國，它們在組成聯邦時，各自將主權的一部分交給聯邦行使，其餘權力保留在自己手裏。在聯邦制下，聯邦和各成員邦都享有主權，都有自己的憲法。中央地方的權限劃分由聯邦憲法規定，凡憲法沒有規定屬於中央的權力，都屬於地方的權力。⁶

由此，單一制與聯邦制的區別主要體現為以下幾個方面：

第一，地方政府的權力來源不同。單一制下的地方政府權力來源於中央政府的授權，地方政府是中央政府的延伸，沒有獨立權力主張。聯邦制下聯邦政府的權力來源於成員邦的讓與，聯邦與成員邦分享着“主權”，彼此之間形成比較純粹的法律關係。

第二，剩餘權力的歸屬不同。聯邦制下，聯邦政府的權力是有限的，在聯邦憲法中沒有明確授予聯邦政府的權力歸屬於成員邦所有，因此存在剩餘權力問題。在單一制下，地方政府沒有獨立的權力主體資格，完全扮演着中央政府的代理人的角色，不僅沒有剩餘權力，而且所擁有的權力也可能由於中央政府的撤回而隨時喪失。

第三，地方自治的性質不同。單一制下的地方自治只是為了滿足不同民族之間的風俗、文化差異，沒有太多的政治自治能力且不受憲法保障；聯邦制下的地方政府，除了遵守聯邦法律的有限約束之外，有較大的自主權安排地方事務與發展民主活動並獲得憲法保障。

這種標籤化的處理方式使得單一制與聯邦制始終處於對立狀態，並在是否擁有“剩餘權力”、“地方自治”的性質等問題上形成截然相反的答案。這種歸納在理論也許是清晰可鑒的，但是國家結構形式畢竟不是學術上的名詞，而是一個政治的實踐理性問題，世界各國在探索符合本國實際情況的國家結構形式時從來都不會拘泥於理論上的歸類，而是在綜合權衡利弊風險之後的理性選擇。事實上，許多國家的都在調整着原有的國家結構形式以更好的滿足社會經濟發展的要求。例如，法國一直是一個中央集權單一制國家。1982年以來，法國進行了地方分權改革，將中央的權限向地方轉移。這一改革給法國社會帶來深刻變化。適應這一變化，法國在2003年對憲法進行了修改，重新定義國家與領土單位關係的性質，宣稱法國是一個“地方分權”的國家，進一步擴大了地方自主權。⁷ 與之相對，傳統的聯邦制國家也越來越多的導入了國家因素。20世紀後制定的聯邦制憲法更趨向於將國家的各個組成部分結合為緊密的整體，中央政府在其中起主導性作用。例如，瑞士2000年生效的新憲法不僅顯著地擴充了中央權力，而且還將合作聯邦主義明確寫入了憲法。⁸ 此外，儘管聯邦政府的權力是有限的，但是人民主權則是各聯邦制國家普遍接受的原則，也就是說聯邦的權力直接來源於全體公民而非各成員邦，在這個意義上，聯邦還是一個統一

的國家，中央政府對外代表國家的主權，對內則在聯邦人民的直接授權下進行統治。⁹ 由此可見，國家結構形式發展到今天，無論是聯邦制還是單一制都成了具有極大包容性的概念，各國都根據自己現實國情需要而在國家的一體性與地方的自治性之間尋求不同的綜合與平衡。

（二）“一國兩制”對國家結構的影響

在考察“一國兩制”與國家結構形式的關係時，既不能無視“一國兩制”對現有單一制結構的影響，也不能誇大“一國兩制”的作用。應當看到“一國兩制”既做出了比聯邦制下中央地方關係更為寬鬆的制度安排，卻依然保持了單一制國家慣用的自上而下的行政控制方式，這種狀態使得協調中央地方關係需要更多的政治智慧與法律技巧，才能使“一國兩制”在相對平穩的狀態下發展。具體而言，“一國兩制”至少在以下兩個方面對國家結構產生了影響：

第一，“一國兩制”為中國的單一制結構注入更多的契約主義精神。中國是世界上單一制歷史最長的國家，對地方政府和人民而言，中央王權一直具有至高無上、不可抗拒的權威。然而，由於地區差異的客觀存在以及中央權力本身的局限性，中國社會從來都是有着明顯地方自治特徵的多元化的單一制。¹⁰ 在這個意義上，有學者認為“特別行政區的設立並不會引起我國單一制國家結構形式的任何根本性變化”也許是有一定合理性的。¹¹ 但是，變化還是發生了，並且有着不同於以往任何王朝時期的鄉紳治理的重大政制意義。其中最重要的變化就是以契約精神處理中央地方關係，將雙方權利義務明確寫入基本法並保障其有效實施，真正實現了中央地方制度化分權，為邁向法治化的中央地方關係打下了堅實的基礎。

毋庸置疑，契約精神是聯邦制國家處理中央地方關係時所遵循的規則。事實上，“一國兩制”與美國當年立憲者建立聯邦制的意圖具有某種程度的相似性，既要保證是一國而非國家間的聯盟，又要充分適應地方的特殊情況，滿足政治多元主義的要求。這裏的特殊性包括兩個方面。其一，回歸之前，中央政府與港澳地區之間，除了共同的民族感情，國家統一的願望之外，沒有其他更多的聯繫。尤其是在政治意識形態領域，由於長期隔離，雙方有着較為深厚的意識形態的隔膜感，彼此警惕戒備的心理較重。這種情形與當年美國建國之時，各州對聯邦的高度緊張也有着類似之處。其二，港澳地區長期實行建立在自由競爭基礎上的市場經濟，已經形成了與內地不同的崇尚自

由，重視個人權益的社會主流價值觀念。這種自由主義意識需要也信任有着法治保障的契約關係。因此，首先以契約方式確定雙方權利義務是障礙最小的統一方式，也為中央政府與港澳地區人民一致接受。

儘管“一國兩制”是為了滿足祖國統一及港澳地區的特殊情況而設計出來，但是其結果具有一定程度上的普遍意義。換言之，“一國兩制”在一定程度上符合了世界各國在處理中央地方關係時普遍推行的憲法化方式。即使是單一制國家也都在國家憲法中或多或少的規定了地方政府的自治地位和法律權力，如日本、韓國等亞洲國家二戰後的憲法和荷蘭、葡萄牙等歐洲國家在進入八十年代後修訂的憲法。¹²此外，改革開放以來，中央地方關係也不斷在調整中，無論是簡政放權還是財政分權都是都試圖探索出一種穩定的央地關係，滿足社會發展的需求。因此，有理由相信只要中央政府與港澳政府嚴格遵守基本法規範，“一國兩制”完全可以成為中國中央地方關係法治化運行的重要典範，促進各級政府之間契約關係發展與有效運行。

第二，現有的“一國兩制”安排對國家結構發展的影響。任何契約的履行都不能完全依賴當事人雙方，必須設置公正且獨立的第三方裁判制度為合約的順利完成提供保障，即使以政府為主體的合約關係也不例外。在這個意義上，“一國兩制”與聯邦制有着重要的不同，沒有建立統一的司法體系來協調中央與地方之間、立法與行政之間的相互關係。根據基本法規定，港澳地區分別設置終審法院處理轄區內的各類案件，最高人民法院與港澳地區法院並不發生任何直接聯繫。對基本法的中央地方關係的解釋由全國人大常委會負責。從國家整體來看，這種做法使得中國不存在真正意義上的中央司法機關，司法主權被徹底打散，無法發揮司法機關強有力的維護法制統一與權威的功能，變相降低了司法權在國家權力佈局中的地位。一般而言，解決中央與地方之間的爭端主要有三種機制：法律機制，政治機制，金錢機制。¹³顯然，由於港澳地區司法獨立並享有司法終審權，法律機制難以發揮作用；同時，基本法規定港澳地區財政獨立，不必向中央政府繳納稅收，即使港澳政府意欲以金錢為砝碼，礙於基本法的明文規定也難以實行。政治機制可以採用黨組織的形式來完成，也可以採用人事控制。“一國兩制”下，港澳地區缺乏黨的組織建設，不能依靠黨的制度來調整中央地方政府之間的關係，只能依靠人事控制，也就是行政中央集權制來維繫政體穩定，協調政府之間的關係。這種做法產生了

中央政府如何面對港澳居民的民主訴求的難題。惟一值得慶幸的是，由於基本法所設置的中央事務範圍極其有限，特區政府幾乎管理了除國防外交以外的幾乎所有地方事務，所以港澳地區似乎可以避免像聯邦制國家中聯邦政府和州政府的權限範圍的頻繁爭議。總之，“一國兩制”既體現保障政治多元主義的精神，為單一制國家結構形式注入更多的彈性空間，又將國家權威建立在法治主義基礎之上，維護了國家主權的至高無上性。

三、“一國兩制”對中國憲政制度建設的意義

(一) 中國百年憲政啟示

自1908年清王朝頒佈《欽定憲法大綱》算起，中國制憲史已有百年之久。百年間，各個政府所頒行的憲法不下數十件，然憲政中國始終未見成效。對政府權力的有效約束機制與對人權的保障都未臻人意，其中緣故何在，是中國社會天生對憲政機制水土不服，還是因為我們既不理解也不願意真正實現憲政體制的精妙之處。對歷史的簡單回顧有助於我們更好的看清問題的關鍵。一般而言，中國百年憲政可以分為以下幾個階段：

1. 清政府的立憲階段

19世紀中後期，隨着西方列強的脚步逐漸逼近，利用堅船利炮打開了中國的大門之後，西方工業品大量湧入中國市場，中國社會的自然經濟開始解體，政治危機不斷發生。尤其是甲午戰爭與洋務運動的失敗，使多數改良主義者認識到制度建構的重要性，提出了君主立憲的初步主張。以康有為、梁啟超為代表的維新派進一步提出了“伸民權、爭民主、開議院、立憲法”的綱領。但是，戊戌變法畢竟觸動了滿清統治者的切身利益，因而維新百日就遭到保守勢力的鎮壓。儘管政治改良的實踐失敗了，立憲議法的思想卻得以延續下來。受到國內立憲運動的壓力，清政府於1905年成立了政治考察館，着手進行官制改革。1908年頒佈了中國的第一部憲法性文件《欽定憲法大綱》，共23條，分為君上大權與臣民權利義務兩個部分。14條的君上大權完全承襲了日本君主制，突出維護皇帝至尊地位，並確立了皇帝不受約束的絕對權力，屬於極端實權君主制。即使這樣一個絲毫算不上進步的大綱也是請願和革命逼出來的，並且由於滿清政府的不誠心施行引發革命風潮，隨着滿清的覆亡而消沉下去。

2. 辛亥革命與軍閥的立憲階段

辛亥革命推翻了清王朝的腐朽統治之後，1912年南京臨時政府成立，孫中山就任臨時大總統，中華民國成立。並在與軍閥袁世凱的鬥爭中制定了《中華民國臨時約法》，這是民國第一部憲法性文件，共7章56條，主要分為國家制度和基本權利兩個方面的內容。確認了主權在民、三權分立、人人平等的原則與制度，賦予人民較多的權利和自由，具有一定的民主性和革命性。但是，《臨時約法》設計的內閣制是極不完善的，總理基本上是總統的副手，其惟一制衡總統的權力在於對法律和命令的副署，而副署制度的規定又在文字上出現歧義，反被袁世凱利用以擺脫議會的控制。¹⁴ 在民主派與軍閥的鬥爭中，憲法也成為了袁世凱之流軍閥手中的武器，先後制定了1913年的《中華民國約法(草案)》，簡稱天壇憲草；1914年袁世凱拋出了《中華民國約法》，又稱袁記約法；1923年直系軍閥曹錕政府出台的《中華民國憲法》，又稱贿選憲法；之後1925年的段祺瑞政府又炮製了一部《中華民國憲法草案》，最終由於段祺瑞政府在擁有“議決憲法權”的國民代表會議召開之前就垮台了，這部憲法草案也不了了之。

3. 南京國民政府階段

北伐勝利後，宣告軍閥獨裁制度消滅，北洋政府覆滅，全國復歸統一，遷都南京。中國憲政開始了漫長的“黨治”時期。1931年頒佈的《中華民國訓政時期約法》是國民黨統治時期的重要法律文件，共89條，分為8章。第85條規定，國民黨中央執行委員會行使約法的解釋權。既然約法由黨解釋，黨權自然高於一切，因此，約法相當明顯的體現出訓政時期的黨治主義。1947年公佈的《中華民國憲法》是國民大會在沒有共產黨參與下通過的，因而仍舊是“國民黨憲法”，是黨治產物的最終結果。值得指出的是，這部憲法加入了第十章“中央與地方權限”，第107條列舉了中央立法並執行的事項，第108條列舉了中央立法並執行或委託省縣執行的事項，第109條列舉了省立法並執行或委託縣執行的事項，第110條還專門列舉了由縣立法並執行的事項。對於未列舉事項，調控權力根據其性質加以劃分，由立法院解決權限爭議。可見，1946年的憲法雖然名義上仍是單一制，實際上帶有相當濃厚的聯邦制色彩。

4. 中華人民共和國階段

1949年共產黨取得國家政權，代表了國家性質的根本改變。這一時期除了臨時憲法的《共同綱領》之外，中國共制定過4部憲法。一般認為，1954年憲法

規定比較完備，並取得了較好的社會效果。但在1957年之後，中國出現了左傾錯誤，階級鬥爭擴大化極大破壞了民主原則，也侵犯了憲法賦予公民的基本權利與自由。1966年文化大革命爆發，極大破壞了憲法與法治，因此，1954年憲法並沒有獲得認真實施。1975年憲法是極左思潮影響下的產物，因而被認為是一次倒退。1978年憲法體現了撥亂反正的努力，但仍有左的思潮。1982年12月4日，第五屆全國人大第五次會議正式通過並公佈了現行憲法，表達了集中力量進行社會主義現代化建設、發展民主健全法制、堅持改革開放的精神，對公民權利的保護也比較詳盡，是建國後最為穩定的一部憲法。同時，也就是在這部憲法中根據“一國兩制”的方針規定特別行政區制度，為以後的港澳基本法的立法活動提供了憲法依據。

從中國近代以來的制憲經歷，我們可以看出：首先，中國憲政思想萌發於救亡圖存的國家危難時刻，因此始終具有強烈的功利主義色彩，這未必是一個錯誤的動機，但是卻極易使我們關注憲政的短期效果，而忽視長期建設的必要性。尤其是憲政的制度建設與傳統政治文化之間的巨大落差，更加阻礙了憲政制度的有效運行。其次，無論是清廷的頑固，還是軍閥的暴虐，以及國民黨對黨治的堅持，清楚的表明任何權力都不甘於受到束縛，也不會自願接受監督。不僅需要有一套切實可行的制度體系實行持續有效的監督，還需要對權力的行使時刻保持高度警惕，賦予人民自由揭露權力腐敗與暴行的權利，以權利制衡權力是憲政應有的真諦之一。再次，革命未必能獲得憲政的果實。從辛亥革命到北洋軍閥的歷次政權更迭，無論是革命者還是軍閥政客都以推行憲政為旗號彰顯行動的正當性，但是，革命成功了卻沒能推動憲政的成長。革命可以推翻一個舊政權，但並不能打破舊體制，更不能造就與維持一個新制度。一旦國家統治鎖定在專制模式上，憲政的艱辛不易就顯得非常正常了，因為憲政就是要打破專制，製造一個相對均衡的權力分配結構，進而保障相對均衡的資源和利益分配。因此，革命與憲政在本質上是格格不入的。最後，從某種意義上而言，憲法確實是一個各方利益集團相互鬥爭妥協的產物，並且需要各方真誠的履行。為了對權力者的違憲行為進行約束，建立某種獨立且有效的憲法保障機制就顯得非常重要了。只有當這種保障機制確實有效的建立起來時，憲政時代也就來臨了。

(二) “一國兩制”與中國憲政制度建設

20世紀80年代以來，中國憲政迎來了歷史上最

佳的發展時機。經濟體制改革的不斷深入發展，憲政建設所需的自由市場經濟條件日益成熟，財富的積累增加了人們自主性與自由意識。在維護個人財富的過程中，提出了國家依法行政、依法治國的要求，公民意識增強，並開始學會利用輿論、媒體等傳播工具與不公正行為進行有效抗爭，利用憲法保障民權的事例也時有發生。在國家方面，儘管尚未完全建立司法性質的違憲審查制度，但是對於民眾的憲政要求也有着積極的態度。強化人大職能，約束行政行為，但是比較完整全面的憲政制度建設則還需要進一步的改革力量的推動。在這種情形下，“一國兩制”雖然是為了實現祖國和平統一而構想出來的方針政策，但是經由憲法與基本法的規定，“一國兩制”成為國家憲政發展過程中的重要制度安排。在中國憲政體制建設的歷史上開創了一個新的局面。

首先，“一國兩制”是一個全新的政治構想，將其付諸實踐，落實為具體的政治制度和法律制度本身就是憲政建設的過程。這不僅需要政治上的智慧，還需要法律上的技藝。無論是成功經驗還是失敗的教訓都是中國憲政發展的寶貴財富。也是中國對世界憲政的一個貢獻。因為基本法畢竟是世界憲政的一個創舉，通過“一國兩制”的設想統一了在制度和文化上都和內地相差很大的港澳地區。即使是美國憲法與歐盟條約也只是統一了政治與法律傳統差別不大的地區，中國憲法卻包容了政治與法律文化相差很大的地區。這種統一不是通過高壓政策，而是通過基本法對人權、民主、法治以及地方自治的高度保障實現的。這可以視為中國憲政的一大進步，也增強了中國人民獨立建設憲政國家的信心與勇氣。

其次，作為地方政府的港澳地區，與中央人民政府的關係通過憲法和兩部基本法加以確定，這是中國憲政史上極其重要的發展。可以說，“一國兩制”下，中國首次以法律明文規定中央地方權限，揭開中央地方關係法治化的序幕。儘管還有許多問題有待完善，但是畢竟中央地方關係已經開始被當作憲法問題對待，中央政府的權力被約束在有限範圍之內，不再單純依靠行政力量或黨的組織來完成中央地方的協調工作。這對於中國未來的政治發展而言具有重要的借鑒意義。在內地，隨着改革開放不斷深入，制度化分權也日益成為政治生活的重要內容。一方面公民的維權訴求開始得到了政府的制度性回應，政府通過與

公民對話，從中學習與社會力量談判與妥協的能力，這是一種民主社會政府不可或缺的執政能力。¹⁵ 另一方面，各級政府雖然還有着傳統的泛道德主義的特徵，但是越來越重視依靠政績的合法性或成就的合法性來獲得政治統治的合法性基礎。地方政府與中央政府也日益依靠有形規則約束各自的權利義務範圍。

再次，“一國兩制”下，港澳地區獲得了充分實踐憲政民主的機會。基本法既是一部憲法性法律，更是一部具有充分可適用性的法律。在港澳地區的政治、法律和社會生活觸手可及。基本法是根據中國憲法制定的，也是《中英聯合聲明》在制度上的落實，並在一定程度上吸納了香港的聲音。¹⁶ 因此，基本法具有一定的憲政性，其中內容不少反映了現代憲法性文件的共同原理和價值觀念。¹⁷ 例如，在政治架構上，儘管仍是行政主導型，立法會的權限依然受到限制，但畢竟改變了原來的只是諮詢機構的地位。特區政府成立後提出的某些條例草案，並未獲得臨立會的通過，體現了立法機構對行政機構的制衡作用。司法系統獨立完整的保留下來，設立了終審法院，權力分立初具規模。高度自治與“港人治港”的原則提高了公民的參政熱情，政治社會得到發展。這些實踐不僅是港澳地區的事務，也為整個中國的憲政發展提供某種經驗。從某種意義上，“一國兩制”給港澳地區與內地打下了一層籬笆，提供了相對比較充分的發展自由、民主、憲政的機會，但是這種實驗能走多遠，並不完全取決於港澳地區人民的意志，只能寄託於港澳和中國大陸共同達成憲政民主。這是因為回歸後的港澳地區，其政治發展已經成為整個中國政治演進的一部分，“一國兩制”不僅是制度妥協的結果，而且發揮着改造中國的政治架構的作用，港澳憲政民主的成功也會為創造性轉換中國政治傳統作出貢獻。¹⁸

最後，“一國兩制”下，由基本法連接起來的法制具有不同的法律文化傳統，香港屬於普通法系，澳門與內地則淵源於歐陸法系。基本法的實施不僅為內地與港澳之間通過接觸、對話和互動提供了重要場所，而且也拉近了原本法制關係不太密切的香港與澳門之間的互動與溝通。人們開始意識到，要消解衝突，協調不同的法律文化，需要時間和耐心，善意與寬容。法律文化的碰撞與融合，為轉型時期的中國瞭解和學習各種有效的法律制度，推動中國憲政制度的建設，提供了難得的機會。¹⁹

註釋：

- ¹ 許崇德：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社，1994年，第46頁。
- ² 這五個小組是：政治體制專題小組；中央與香港特別行政區關係專題小組；居民的基本權利和義務專題小組；經濟專題小組；教育科學文化專題小組。
- ³ 楊允中：《我的“一國兩制”觀》(增訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第32頁。
- ⁴ 田恆國：《一國兩制的憲政化及其歷史意義》，載於《黨史研究與教學》，2005年第6期；梁治平：《一國兩制與中國的憲政制度建設》，載於《洪範評論》(第2卷第2輯)，第284頁。
- ⁵ 焦洪昌主編：《港澳基本法》，北京：北京大學出版社，2007年，第16頁。
- ⁶ 許崇德主編：《中國憲法》，北京：中國人民大學出版社，1996年，第158頁；喬曉陽主編：《立法法講話》，北京：中國民主法制出版社，2000年，第9頁。
- ⁷ 張麗娟：《法國修憲擴大地方自主權》，載於《法制日報》，2005年3月24日。
- ⁸ 楊利敏：《關於聯邦制分權結構的比較研究》，載於《北大法律評論》，第五卷第一輯(2003年春季卷)。
- ⁹ 張千帆：《憲法學導論——原理與應用》，北京：法律出版社，2004年，第206頁。
- ¹⁰ 同上註，第252頁。
- ¹¹ 同註1，第53頁。
- ¹² 同註8。
- ¹³ Barron, D. J. (2001). A Localist Critique of the New Federalism. *Duke Law Journal*, Volume 51. 377.
- ¹⁴ 臨時約法第45條規定：對臨時大總統提出的法律案、公佈的法律及發佈的命令，總理“須副署之”，看起來副署成了總理的義務而非權力，拒絕副署反構成違法。
- ¹⁵ 蔡定劍：《中國社會轉型時期的憲政發展》，載於《華東政法學院學報》，2006年第4期。
- ¹⁶ 張辰龍：《一國兩制與香港的憲政民主》，載於《21世紀》，1998年8月號(總第48期)。
- ¹⁷ 陳宏毅：《單一與多元——“一國兩制”下的特別行政區基本法》，載於張千帆主編：《憲法學》，北京：法律出版社，2004年，第487頁。
- ¹⁸ 同註16。
- ¹⁹ 梁治平：《一國兩制與中國的憲政制度建設》，載於《洪範評論》(第2卷第2輯)，第284頁。