

# 中國國家結構形式在港澳基本法裏的體現

王 禹\*

## 一、問題的提出

正確處理中央與特別行政區的關係，是中國在特別行政區貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的重要課題。這就必須回到中國的國家結構形式問題。這裏包含着三個問題：第一，為甚麼說中國的國家結構形式是單一制？第二，中國單一制的國家結構形式在港澳基本法裏是怎樣體現的？第三，兩部基本法在劃分中央與特別行政區的管理權限時，是如何處理所謂的“剩餘權力”問題的？

還有一種意見提出，“如果是單一制，那麼香港與澳門特別行政區的地位明顯超出了聯邦制國家中的州的地位；如果是聯邦制，那麼除了香港和澳門以外，中國內地其他省又不具有聯邦制國家中的州的地位。”<sup>1</sup> 這就提出了，“一國兩制”與中國單一制體制是否有矛盾、兩者是不是對立的問題？<sup>2</sup>

如果能回答上述三個問題，這個問題自然也就迎刃而解。因此，本文試圖通過梳理基本理論，回答上述三個問題，進一步展現中國國家結構形式在兩部基本法的深刻體現。

## 二、中國的國家結構形式

主權以國家為單位，國家以地緣為基礎。國家必然產生國家整體與國家局部的關係，這就構成了我們通常所說的國家結構形式問題。

中國憲法學裏所指的國家結構，來源於前蘇聯的憲法學理論，是指“國家整體與組成部分之間互相關係”。<sup>3</sup> 馬克思就曾使用過“國家結構”一詞，並把集權型的國家結構形式稱為中央集權制，與聯邦制相對立。<sup>4</sup> 列寧在其著作《國家與革命》裏明確使用過

“國家結構”的概念，不過，這個概念當時包含着國家機構和國家制度的意思。<sup>5</sup> 1936年斯大林憲法，確立了我們今天所指的國家結構形式的內涵。<sup>6</sup> 西方理論界，尤其是英美學者，則比較少用“國家結構”的概念，而是多用“政府間關係”或採用“聯邦制”（或聯邦主義）和“單一制”的提法。<sup>7</sup>

中國的憲法學理論認為，單一制和聯邦制，是當代世界上兩種基本的國家結構形式。

單一制國家是指國家本身是一個統一的整體，是一個國家，只有一部統一的憲法及其法律體系，只有一套統一的立法、行政與司法系統，國民具有統一的國籍。單一制國家下的地方行政區域本身不是獨立的政治實體，而是國家為了管治的需要和方便進行的領土劃分。單一制的特點是權力集中，地方的權力是作為國家代表的中央授予的，並非其本身所固有，地方更無退出國家的權利，國家亦有權廢除地方而成立新的地方行政區域。

聯邦制是指由兩個或兩個以上的政治實體構成的複合主權國家。聯邦制是指由許多國家組成的國家，聯邦與屬邦都具有主權，因而稱為複合主權的國家。聯邦有自己的憲法和法律，屬邦亦有自己的憲法和法律，屬邦通常先於聯邦存在，屬邦在組成或加入聯邦時，把自己的部分主權性權利讓渡給聯邦，而另外保留了部分主權性權力。

聯邦制國家通常必須在其憲法裏明確承認其為聯邦制國家。然單一制則否，只有少數單一制國家的憲法明確承認國家的結構形式為單一制。<sup>8</sup> 絕大多數單一制國家對其本國的國家結構形式沒有明確規定，只能從制憲原意、憲法精神、憲法相關條文的規定上進行判斷。<sup>9</sup>

關於中國國家結構形式，劉少奇 1954 年在《關於中華人民共和國憲法草案的報告》裏有比較清楚的

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

說明：

“憲法的基本任務，是用法律的形式規定社會制度和國家制度，而描寫國家的具體疆域，並不是它的必要的任務。在聯邦國家憲法中，有必要列舉聯邦中的各個單位，但中國並不是這種國家。在單一國家中，如果認為有必要把現行的行政區域的劃分固定下來，當然也可以憲法中列舉各行政區域單位。但是，現在中國的經濟建設正在開始，國內各行政區域的劃分還不能說已經完全固定了。例如不久以前，中央人民政府委員會就曾決定合併了若干省的行政單位。所以，憲法中按照現狀列舉各行政區域的名稱，並不是適宜的。當然，行政區域的劃分是不應當輕易變動的，所以憲法草案規定，只有全國人民代表大會擁有權批准省、自治區和直轄市的劃分，而自治州、縣、自治縣、市的劃分也要由國務院來批准。”<sup>10</sup>

這段話的意思是明確的，即中國是單一制國家而非聯邦制國家。然而，如果從憲法條文來看，《中國憲法》並沒有明確出現“單一制”的字眼。因此，中國是否是單一制，除了從劉少奇的憲法草案報告裏尋找制憲原意外，還需要從憲法的種種規定，尤其是中央國家機關與地方國家機關的關係中去探求。

單一制國家結構形式，在中國 1982 年憲法裏有深刻的表現：

①中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則(憲法第 3 條第 4 款)；

②全國人大批准省、自治區和直轄市的建置，決定特別行政區的設立；國務院批准省、自治區和直轄市的區域劃分，批准自治州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分(憲法第 31 條、憲法第 62 條第 12、13 項、第 89 條第 15 項)；

③全國人大常委會有權撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議；國務院有權改變或者撤銷地方各級國家行政機關的不適當的決定和命令(憲法第 62 條第 8 項、第 89 條第 14 項)；

④國務院統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分；全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院(憲法第 89 條第 4 項、第 110 條)。

這些規定說明，中國本身在主權上是一個統一的整體，只是為了便於管理，將國家劃分為若干行政區域單位。這些行政區域單位由中央設置，意味着這些

行政區域單位亦可以由中央取消，中央有權對全國的行政區域範圍重新進行劃分。行政區域設置的本身，就意味着這些行政區域單位的權力是設置，即是中央，授予的。設置者即是授權者，作為授權者的中央，對這些行政區域單位行使權力的情況有權進行監督。中國屬於單一制國家結構形式，這是確定無疑的。

國家結構形式的確立取決於諸多因素，如歷史傳統、民族組成及分佈狀況、經濟發展水平和政治文化的影響等，其中歷史因素和民族因素起着至關重要的作用。古老的國家，如果在歷史上長期奉行封建專制和君主集權，到了近代社會以後，往往建立單一制的國家結構形式。新興的國家則容易建立聯邦制，尤其是殖民地國家，在脫離宗主國的殖民控制後，由於其內部與殖民者總是各種各樣的關係，通常建立聯邦制。而單一民族通常建立單一制，多民族國家如果聚居的各民族地域範圍幾無差距，其政治經濟勢力大致相當，又沒有形成一個起主導作用的核心民族，則往往建立聯邦制。如果多民族國家裏各個聚居的民族相互雜居，民族相處關係融洽，聚居民族在政治上又無法形成獨立政治實體的條件，在這樣的國家，也往往建立單一制的國家結構形式。<sup>11</sup>

中國自秦漢以來，在政治上一直實行大一統的中央集權體制，從未出現西方近代以來的複合制的國家結構形式。早在春秋時代，孟子就提出了“定於一”的思想<sup>12</sup>，墨翟提出“尚同”的政治思想，主張應選天下之賢者立為天子，然後由天子“一同天下之義”，“發憲佈令於天下之眾”<sup>13</sup>，中國古代的理論家和政治家都一致認為需要建立統一而強大的王權。秦始皇建立了中國歷史上第一個“海內為郡縣，法令由一統”的全國性中央集權國家。此後直到封建社會末期，以統一的封建皇權為基礎的國家政體建構成為正統而沒有異議的觀念。<sup>14</sup> 這就為中國現行憲法建立單一制的國家結構形式提供了歷史淵源。<sup>15</sup>

許多多民族國家雖然建立了聯邦制，然而，中國的民族分佈狀況，呈現出“大分散、小集中、大雜居、小聚居”的特點。各民族交叉居住，並且一個民族往往有許多聚居區，除西藏自治區外，中國沒有一個自治區基本上只有一個單一民族組成。<sup>16</sup> 這樣的民族分佈狀況就決定了中國不能採用前蘇聯的民族共和國的方法解決國家結構形式問題。前蘇聯的民族共和國構成條件，第一，需要一個獨立的經濟單位，第二，絕大多數的民族人口要聚居。<sup>17</sup> 這兩個條件在中國並不存在。中國雖然是多民族國家，“但其特點是漢族佔人口的最大多數”，“少數民族有蒙族、回族、藏

族、維吾爾族、苗族、夷族、高山族等，總起來，還不到全國人口的百分之十”。<sup>18</sup> 因此，中國是在單一制國家結構形式下解決民族問題的，這就是民族區域自治。中國的民族政策是以自治為目標，但不能超過自治範圍，“我們國家的名稱，叫中華人民共和國，而不叫聯邦”。<sup>19</sup>

中國的普通國家結構稱為“省”，這就原是中央官署的一種名稱。中國魏晉時期開始設置“中書省”，總管國家政務，後歷代有所沿革。唐代初期設置“中書、尚書、門下”三省，共管政事。到了元代，中書省兼管尚書省的職權，並規定中書省統轄京城附近的各路、府、州，這個地方稱為“腹里”，王朝境內的其他地方由“各行中書省”分別統轄，簡稱“行省”，後來又簡稱“省”。<sup>20</sup> “省”的來歷，充分說明“省”的權力是來源於中央，這是單一制而非聯邦制的國家結構形式。

### 三、單一制原則在基本法的體現

中國是單一制的國家，然而 1997 年香港回歸和 1999 年澳門回歸後，有關國家結構形式的問題引起了討論。這是因為中國在新設立的香港特別行政區和澳門特別行政區實行高度自治，這些權力大大超過了中國省、直轄市和自治區的權力，也在許多方面超過了聯邦制國家成員國的權力。

單一制是指由若干行政區域單位或自治單位構成的單一主權國家。中國傳統憲法學教科書，將經典單一制的特徵，概括為以下四個：(1)從法律體系看，國家只有一部憲法，由統一的中央立法機關根據憲法制定法律；(2)從國家機構組成看，國家只有一個最高立法機關，一個中央政府，一套完整的司法系統；(3)從中央與地方的權力劃分看，地方接受中央的統一領導，地方政府的權力由中央政府授予，地方行政區域單位和自治單位沒有脫離中央而獨立的權利；(4)從對外關係看，國家是一個獨立的主體，公民具有統一的國籍。<sup>21</sup>

中國傳統憲法學教科書將聯邦制的特徵，概括為以下幾個：(1)從國家的法律體系看，除有聯邦的憲法外，各成員國還有各自的憲法；(2)從國家機構的組成看，除設有聯邦立法機關、行政機關和司法系統外，各成員國還設有各自的立法機關、行政機關和司法系統；(3)從聯邦與各成員國的職權劃分看，其職權劃分由聯邦憲法原則或具體地作出規定，並明確所謂剩餘

權力的歸屬問題；(4)從對外關係看，有些國家還允許其成員國享有一定的外交權，聯邦國家的公民既有聯邦的國籍，又有成員國的國籍。<sup>22</sup>

從這些單一制和聯邦制的特徵來看，中國在法律體系上只有一部憲法；從國家機構的組成看，全國只有一個最高國家權力機關全國人民代表大會及其常務委員會，只有一個最高國家行政機關國務院，只有一個中央人民政府，從中央與地方的權力劃分看，地方不能制定自己的憲法，也沒有自己獨立的立法機關、行政機關和司法機關相同，地方的權力來源於中央，各省，自治區與直轄市都是中華人民共和國不可分離的組成部分；從對外關係看，在國際上，代表中國的只能是中華人民共和國從公民，在國籍上，公民只有一種國籍。中國既然是單一制，這就使得中國在起草香港基本法時，不可能按照聯邦制，而只能按照單一制，來設置中央與特別行政區的關係。

姬鵬飛在有關《香港基本法》(草案)及其有關文件向全國人大所作說明中指出，“中央和香港特別行政區的關係是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章均有涉及。”<sup>23</sup> 《香港基本法》和《澳門基本法》對中央和特別行政區的關係在第二章作了專門規定，在第一章、第六章、第八章及其他一些章節也作了很多規定。這些規定，都是建立在中國憲法確立的單一制憲法原則的基礎上。

聯邦制下的國家結構單位，即屬邦，是指在聯邦國家成立以前，其本身就是獨立的享有主權的政治實體，在其加入聯邦以後，雖然讓渡出部分權力給聯邦，然其本身仍然具有屬邦主權，是獨立的政治實體。在聯邦憲法規定的範圍內，屬邦的權力在以下四個方面受到保護：(1)制憲和自行組織政府的權力：屬邦有權制定和修改自己的憲法，有權自行組織政府規而無需聯邦政府的批准；(2)維持區域完整：屬邦在加入聯邦之前有自己的區域範圍，在加入聯邦後，其區域未經同意仍然不能改動；(3)國籍：屬邦有自己的國籍；(4)退出的權力：在多數聯邦制國家，屬邦有加入聯邦的權利，也有退出聯邦的權利。

這些權力，不一定是所有的聯邦制國家的屬邦都享有，但表現出鮮明的主權特徵。聯邦制下的屬邦其享有的主權，雖然已經不再是完全的國家主權，但是仍然表現為獨立或半獨立的政治實體。在這些權力方面，《香港基本法》和《澳門基本法》都明確排除了香港特別行政區和澳門特別行政區享有這些權力。

單一制在《香港基本法》和《澳門基本法》有深

刻的體現：

①基本法雖然具有類似於憲法的結構和修改程式，但只能稱為“基本法”，而不能稱為“憲法”；

②基本法第一章稱為“總則”，而不能如同憲法第一章稱為“總綱”，以顯示基本法是低於憲法的；

③基本法第三章的標題稱為“居民的基本權利和自由”，而非“公民的基本權利和自由”；

④基本法由全國人大制定，而非特別行政區自行制定，基本法的修改權亦屬於全國人大（《香港基本法》第 159 條和《澳門基本法》第 144 條）；

⑤“不可分離”（《香港基本法》和《澳門基本法》第 1 條）；這是指特別行政區不具有聯邦制下屬邦的退出權，如同中國內地的民族自治地方一樣，都是單一制國家的組成部分<sup>24</sup>；

⑥“授權”（《香港基本法》和《澳門基本法》第 2 條）；

⑦“地方行政區域”（《香港基本法》和《澳門基本法》第 11 條）；

⑧區旗、區徽不能自行設計，而是全國人大在基本法裏確定的（《香港基本法》和《澳門基本法》第 10 條）<sup>25</sup>；

⑨行政區域圖由國務院公佈，而非聯邦制下屬邦自行劃定區域；

⑩中央行使對地方立法的監督權：立法會制定的法律須報全國人大常委會備案，全國人大常委會有權發回，使其失去法律效力（《香港基本法》和《澳門基本法》第 17 條）；

⑪行政長官在當地通過選舉後由中央人民政府任命，行政長官對中央人民政府負責；政府主要官員由行政長官提名，報請中央人民政府任命（《香港基本法》43 條和《澳門基本法》第 45 條，及《香港基本法》第 48 條第 5 項及《澳門基本法》第 50 條第 6 項）；

⑫行政長官稱為地區首長和政府首長，而非地區元首和政府首腦（《香港基本法》第 43、60 條及《澳門基本法》第 50、62 條）；

⑬法院體系裏最高等級的法律，只能稱為終審法院，而非最高法院（《香港基本法》第 81 條和《澳門基本法》第 84 條）；等等。

以上這些方面，有些通過避免使用聯邦制國家的憲法術語或者國家層次上的憲法概念，以立法技術的形式表現出這是一種單一制下的中央與地方關係，有些則是以實質性的權力配置，表現出這是一種單一制的國家結構形式。

#### 四、所謂“剩餘權力”問題

《香港基本法》起草過程中，有關“剩餘權力”的問題引起了討論。當時就有以下幾種意見：

①香港實行高度自治，中央應把除外交、國防以外的剩餘權力交給香港，但要用恰當的寫法寫進基本法；

②現在香港雖然不是英聯邦成員之一，但也有剩餘權力，例如特赦。“剩餘權力”由誰行使，應有所規定；

③“剩餘權力”一定要清楚列明。中央的權力是國防與外交，香港特別行政區則可依基本法作為唯一的法律去管理特別行政區的事務，以達到高度自治的目的；

④關於剩餘權力問題，我們與聯邦制國家不同，特別行政區的高度自治是中央授予的，因此不存在“剩餘權力”問題，如一定要寫，則“剩餘權力”應歸中央；

⑤第二章已把中央與特別行政區的權力劃分清楚了，基本法可以不提“剩餘權力”問題。<sup>26</sup>

起草委員會後來主要採納了第四種觀點和第五種觀點。《香港基本法》第 20 條規定：“香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。”後來的《澳門基本法》在文字上做了一點改動：“澳門特別行政區可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。”

剩餘權力的概念，最早起源於《美國憲法修正案》第 10 條，亦稱“州保留權”（residual powers of the states）：“本憲法所未授予合眾國或未禁止各州行使的權力，皆由各州或人民保留。”這是指，在《美國憲法》上，凡未經列舉的其餘權力，除非憲法明文規定禁止各州行使者外，如不得締結條約和發行貨幣外，都是各州保留的權力。這些權力主要是本州範圍內處理有關事務的權力，如以地方的名義徵稅、以州的信用借款、管理工商業和勞工事宜、維持社會治安、處理民事刑事範圍內事務、興辦教育、公路和交通等。<sup>27</sup>

討論剩餘權力的概念，就必須回到聯邦制的憲法理論。聯邦制國家的形成有兩個路徑：一是許多國家組成一個國家，由分散的屬邦走向統一的聯邦，權力由分散走向統一，二是權力由統一走向分散，原來就是一個單一制國家，在其運作過程中，引入了聯邦制的國家結構形式解決問題，單一制國家變成聯邦制。絕大多數的聯邦制國家都是第一種路徑形成的。少數國

家是在第二種路徑上形成的。

權力無論是由分散走向整體，還是整體走向分散，當屬邦將其權力讓渡給聯邦以後，這必須還有一些未讓渡的權力保留在自己手上，這些未讓渡的權力，就是《美國憲法》所說的州保留權。也就是中國憲法學通常所說的剩餘權力。

剩餘權力在聯邦制國家裏還有另外一個含義。這就是在許多聯邦制國家，聯邦憲法不僅列舉出聯邦的權力，同時還列舉出屬邦的權力，這就出現了未列舉完畢的權力，即剩餘權力。這些剩餘權力，聯邦憲法既可以規定為聯邦所有，也可以規定為屬邦所有。多數聯邦制國家採用屬於屬邦的方法。少數國家則採用屬於聯邦的方法。如《加拿大憲法》就規定剩餘權力屬於聯邦，《印度憲法》則規定必須採取有利於聯邦的解釋立場。

也就是說，聯邦制憲法對聯邦與屬邦的權力劃分有三種方法：(1)僅列舉聯邦的權力，未列舉的權力屬於屬邦；(2)既列舉聯邦的權力，也列舉屬邦的權力，這些未列舉的權力屬於屬邦；(3)既列舉聯邦的權力，也列舉屬邦的權力，這些未列舉的權力屬於聯邦。

因此，中國憲法學所指的剩餘權力，是指在兩種含義上使用的：(1)剩餘權力是指屬邦在讓渡給聯邦權力以後“剩餘”下來的權力，即屬邦的保留權，《美國憲法》稱為州保留權。(2)聯邦憲法在列舉聯邦權力和屬邦權力以後，那些未列舉完畢而“剩餘”下來的權力，這些剩餘權力既可能由聯邦所有，也可能由屬邦所有。

這兩種含義，都是與聯邦制理論聯繫在一起的。也就是說，剩餘權力理論是與聯邦制的雙重主權理論密切聯繫的。只有在雙重主權的情況下，才會出現權力尚未劃分完畢的真正問題。而在單一制下，只有一個單一主權，所有權力都是單一主權派生的，即使出現中央與地方的職權劃分未清的情況下，這些劃分未清的權力，亦屬於中央的權力。因此，《香港基本法》和《澳門基本法》不能使用剩餘權力的概念，特別行政區不存在着聯邦制下的剩餘權力問題。

單一制國家的權力配置，在嚴格的法律意義上看，都是屬於中央的，地方的權力僅是來自中央的授

權。正是因為如此，單一制國家僅是以憲法原則規定中央與地方的職權。憲法通常只規定中央與地方的權限劃分原則或地方政府行使職權的大致範圍，不再具體列舉中央與地方的權限。只有少數單一制國家，如意大利，在憲法上明確列舉中央與地方的權限。

從立法技術的角度看，當單一制國家的憲法列舉中央與地方的具體職權時，亦可能出現未列舉完畢的權力。少數單一制國家對此有類似的規定。如菲律賓和西班牙通常被認為是單一制國家，《菲律賓憲法》第十章“地方政府通則”第16條規定，“本憲法未授予自治區的權力、職能和責任，應屬於中央政府”。《西班牙憲法》第149條第3款規定，“本憲法未明確賦予國家的職權，可由自治區根據其章程行使。自治區章程未承擔的職權，由國家行使。在發生衝突的情況下，在所有未劃為專屬自治區職權的問題上，國家高於自治區。在任何情況下，國家的權力均是自治區權力的補足”。菲律賓憲法和西班牙憲法即使未做出這樣的規定，在單一制國家結構形式下，這些未列舉完畢的權力，亦只能屬於中央所有。因為只有主權才有權派生出其他權力，這是單一制國家的單一主權特徵所決定的。

《香港基本法》和《澳門基本法》第20條規定特別行政區可享有全國人大、全國人大常委會或中央人民政府繼續授予的權力，這就是指，特別行政區所享有的權力可以不以基本法所明文列舉的為限，但必須以接受中央的授予為前提。這個條文進一步確認特別行政區所有的權力都是中央授予的。這就在理論上：(1)解決了聯邦制下的剩餘權力理論不適用於特別行政區，(2)進一步說明中國的單一制國家結構，(3)為特別行政區接受中央再授予的權力通過了直接的法律依據，比較妥善地解決了基本法起草過程中的有關爭議。

中央繼續授予特別行政區以其他權力，這是中國單一制的國家結構形式所決定的。因此，即使沒有《香港基本法》和《澳門基本法》第20條，中央仍然進行授出權力。不能認為如果沒有這樣的規定，就意味着中央不可以再授予特別行政區其他權力，而特別行政區也不可以接受這樣的授權。<sup>28</sup>

## 註釋：

<sup>1</sup> 李亞虹：《中國立法體制建構的幾個問題》，載於《二十一世紀》，1998年6月號，總第47期。

- <sup>2</sup> 如在 2004 年 4 月 6 日，國務院新聞辦公室舉行記者招待會，其中就有 UPI(United Press International，美國合眾國際新聞社)記者提出了這個問題。
- <sup>3</sup> 見“國家結構”條目，載於《中國大百科全書》(法學卷)，北京：中國大百科全書出版社，2003 年，第 162 頁。
- <sup>4</sup> 1848 年 6 月，馬克思在評論法蘭克福激進社會民主黨和法蘭克福左派的綱領時指出：在德國，中央集權制和聯邦制的鬥爭就是近代文明和封建主義的鬥爭；資本主義的發展會迫使德國採取嚴格的中央集權制，把聯邦制確定為德國的國家結構是不可思議的。這是馬列主義經典作家第一次使用“國家結構”這個詞，只不過 1958 年出版的《馬克思恩格斯全集》中文第 1 版第 5 卷在翻譯該詞時，沒有使用憲法學術語，而把它譯成了“國家組織”。因此，由於翻譯的原因，長期以來沒有引起學術界的足夠重視。見張慕良：《列寧的兩種集中制是一回事》，載於中央編譯局網站：[http://www.cctb.net/zjxz/expertarticle/201004/t20100427\\_21640.htm](http://www.cctb.net/zjxz/expertarticle/201004/t20100427_21640.htm)，2013 年 3 月 21 日。
- <sup>5</sup> 李步雲主編：《憲法學比較研究》，北京：法律出版社，1998 年，第 592-593 頁。
- <sup>6</sup> “當史達林憲法草案公佈以前，在蘇維埃著作中，國家結構這一術語並沒有完全確定的解說。有些人將國家結構瞭解為管理形式、國家制度、國家的政治形式、國家最高權力機關的組織和構造等等。斯大林憲法給予了這一術語以完全的明確性，將關於國家結構問題與相近的諸問題，予以分界，特別為國家結構問題真正科學的分析創造了條件。”見特拉伊寧等編：《蘇聯國家法教程》(上冊)，彭健華譯，上海：大東書局，1951 年，第 223 頁。
- <sup>7</sup> Lineberry, R. T. (1986). *Government in America*. Boston, Toronto: Little Brown and Company. 105.
- <sup>8</sup> 如法國、意大利、葡萄牙和印尼的憲法等。
- <sup>9</sup> 張慶福主編：《憲法學基本理論》，北京：社會科學文獻出版社，1999 年，第 397 頁。
- <sup>10</sup> 劉少奇：《關於中華人民共和國憲法草案的報告》(1954 年 9 月 15 日在第一屆全國人民代表大會第一次會議上)。
- <sup>11</sup> 有關國家結構形式決定因素的討論，初步可見魏定仁、甘超英、付思明：《憲法學》，北京：北京大學出版社，2001 年，第 201-203 頁；莫紀宏主編：《憲法學》，北京：社會科學文獻出版社，2004 年，第 229-230 頁；焦洪昌主編：《憲法》，杭州：浙江大學出版社，2008 年，第 189-190 頁，等等。
- <sup>12</sup> 見《孟子·梁惠王上》。
- <sup>13</sup> 見《墨子·尚同》。
- <sup>14</sup> 張慶福：《憲法學基本理論》，北京：社會科學文獻出版社，1999 年，第 410-413 頁。
- <sup>15</sup> 中國自近現代以來，亦曾有聯邦制的設想和實踐。20 世紀初期的反清革命團體中，就有主張擴大各省自治權力，以聯邦方式重組國家的設想。辛亥革命、討袁戰爭之間和之後，以及北伐戰爭前，出現過“聯省自治”、“各省自治”等主張聯邦制的現象。1923 年以後，這個運動就式微了。中國共產黨早期亦提出聯邦制的設想解決民族問題，但是到了後來，逐漸放棄了這一想法。見魏定仁、甘超英、付思明：《憲法學》，北京：北京大學出版社，2006 年，第 204 頁。
- <sup>16</sup> 中國有 56 個民族，少數民族人口佔總人口的 8.04%，但卻分佈在佔領土面積 60% 的國土上，主要集中在北部的內蒙古，西北的新疆和寧夏，西南的西藏，南部的廣西。此外，少數民族還散居在眾多的省、市。“大雜居”是指全國 70% 以上的縣都有少數民族居住，“小聚居”是指少數民族聚居區也大多有大量的漢族居住。見魏定仁主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，1999 年，第 134-135 頁。
- <sup>17</sup> 周恩來：《關於我們民族政策的幾個問題》(1957 年 8 月 4 日在青島民族工作座談會上的講話)。
- <sup>18</sup> 周恩來：《關於人民政協的幾個問題》，見《周恩來統一戰綫文選》，北京：人民出版社，1984 年，第 139-140 頁。
- <sup>19</sup> 同上註。
- <sup>20</sup> 程幸超：《中國地方政府》，香港：中華書局香港分局，1987 年，第 147 頁。
- <sup>21</sup> 魏定仁主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，1999 年，第 132 頁；胡錦光、韓大元主編：《中國憲法發展研究報告》(1982-2002 年)，北京：法律出版社，2004 年，第 102 頁，李元起主編：《中國憲法學專題研究》，北京：中國人民大學出版社，2009 年，第 143 頁。
- <sup>22</sup> 魏定仁主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，1999 年，第 133 頁；李元起主編：《中國憲法學專題研究》，北京：中國人民大學出版社，2009 年，第 143 頁。
- <sup>23</sup> 姬鵬飛：《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)及有關文件的說明》，1990 年 3 月 28 日在第七屆全國人民代表大會上第三次會議上。
- <sup>24</sup> 這條規定是與中國憲法有關民族區域自治地方的規定是一致的。中國 1949 年以來的憲法學在發展初期受到蘇聯的深刻

影響。根據蘇聯的聯邦制理論，聯邦制下的各加盟共和國可以自由退出蘇聯。為了區別中國國家結構形式與蘇聯有根本性不同，中國憲法明確規定各民族自治地方是中華人民共和國不可分離的部分，以此作為單一制的重要標誌。

<sup>25</sup> 所以我在《澳門賦》裏說，“授水蓮之綠旗，賦自治以高全。”

<sup>26</sup> 《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》(中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議 1986年4月22日通過)及其附錄：《部分起草委員對基本法結構(草案)的意見》。

<sup>27</sup> 德國聯邦制的權力分配方式，類似於美國。《德國基本法》第30條，“如果基本法沒有其他規定或特許，國家權力的行使和國家任務的完成，是各州的職責。”

<sup>28</sup> 見王振民：《中央與特別行政區關係：一種法治結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第175頁；及張定淮、孟東：《是“剩餘權力”，還是“保留性的本源性權力”——評中央與港澳特區權力關係中一個值得關注的提法》，載於《“一國兩制”研究》，第3期，2010年，第5-11頁。