

“一國兩制”方針科學內涵的深化

莊金鋒*

眾所周知，“一國兩制”是“一個國家，兩種制度”的簡稱，是中國共產黨和中國政府縱觀國際形勢，根據中國的國情，從實際出發，在尊重歷史與現實的基礎上，提出解決台灣、香港和澳門問題，實現祖國和平統一的基本戰略方針或一項基本國策。但是，中央政府及權威理論家們對於“一國兩制”方針科學內涵的認識也不是一成不變的。十八大報告強調：“解放思想、實事求是、與時俱進、求真務實，是科學發展觀最鮮明的精神實質。實踐發展永無止境，認識真理永無止境，理論創新永無止境。”隨着香港、澳門先後回歸祖國，尤其是成功實踐“一國兩制”和基本法，十八大報告在總結實踐經驗的基礎上，進一步深入闡述了“一國兩制”方針的科學內涵，反映了中央對“一國兩制”實踐及其規律性認識的不斷深化，是對“一國兩制”理論的豐富和發展。

一、過往對“一國兩制”內涵的表述 側重在政治學範疇

甚麼是“一國兩制”方針的科學內涵？最有權威性的解釋，是1984年6月鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等時的講話：“我們的政策是實行‘一個國家，兩種制度’，具體說，就是在中華人民共和國內，十億人口的大陸實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制度。”¹6年後，老前輩法學教授蕭蔚雲進一步說：“所謂‘一國兩制’，按照鄧小平同志的概括，就是實行‘一個國家，兩種制度’，具體說，就是在中華人民共和國內，大陸11億人口實行社會主義制度，香港、澳門、台灣實行資本主義制度。”“這一科學構想，是對馬克思主義的重大發展，它為建設具有中國特色的社會主

義豐富了新的內容，為和平統一祖國，振興中華，奠定了思想理論基礎，對於我國社會主義法制建設，具有重要的指導意義。”²

另一位老前輩法學研究員王叔文則說：鄧小平高度、科學地概括了“一國兩制”方針的內涵，他1984年6月間講的那段話“指明了以下三個基本點：其一，‘一國兩制’必須堅持一個中國即中華人民共和國，堅持國家的主權、統一和領土完整的基本原則；其二，中國的主體必須是社會主義，在大陸的11億人口中必須堅持社會主義制度；其三，在特別行政區內仍然實行資本主義制度，現行的社會、經濟制度不變，生活方式不變。”³

1997年9月12日，前中國共產黨中央總書記江澤民在十五大的報告中也說過：“‘一國兩制’構想是鄧小平理論的重要組成部分。其基本內容是在祖國統一的前提下，國家主體堅持社會主義制度，同時在台灣、香港、澳門保持原有的資本主義制度和生活方式長期不變。”⁴

一直到2011年5月，由澳門理工學院一國兩制研究中心教授楊允中主編的《“一國兩制”百科大辭典》有關辭條也有類似的說法：“作為國家的一項基本國策，‘一個國家，兩種制度’有其特定的涵義，它是指在中華人民共和國這個統一的社會主義國家裏，在相當長的一段時期內，大陸地區實行社會主義制度，同時允許台灣、香港和澳門這三個地方實行原有的資本主義制度。”⁵

由此可見，自1984年6月鄧小平對“一國兩制”方針科學內涵進行界定以來的近三十年裏，國家領導人以及法學界的資深專家學者們，儘管對“一國兩制”內涵的表述在文字方面有所不同，但其精神實質都是與鄧小平的表述一脈相承的(保持一致)。但是，隨着“一國兩制”實踐的不斷發展和學術研究的逐

* 上海大學法學院兼職教授、上海法學會港澳台法律研究會顧問

步深入，幾年前同濟大學法學院教授蔣曉偉在《“一國兩制”實質和基本含義的再認識》一文中就指出：“一國兩制”要作為國家基本的制度，“對‘一國兩制’必須有法定的表述，且還要有作為政治學和法學的解釋。但過去我們沒有法定的表述，也缺乏政治學和法學的解釋。過去我們對‘一國兩制’的實質和基本含義的表述太社會狀態化和價值化，缺乏政治性和法治性，因此，我們在實施‘一國兩制’時就會顯得方向不明、路綫不清，甚至可能遇到爭議問題。”

儘管法學界有一個共識，即香港和澳門兩個特別行政區基本法是“一國兩制”方針的法律化、制度化(或具體化、規範化)。無疑這一命題是正確的，也有助於加深人們對基本法和“一國兩制”方針關係的理解和認識。但是，這一命題過於廣泛令人們一時難於抓住要點，也弄不清楚基本法和“一國兩制”方針科學內涵的實質關係。十八大報告在這個重要問題上有所突破，恰到好處，值得認真研究。

二、十八大對“一國兩制”內涵的表述 跨越政治學和法學的範疇

十八大報告(當中包括有關港澳事務的內容)發表後，內地和港澳地區諸多人士和專家學者進行各種解讀，當中首推參與起草十八大報告涉及港澳內容的國務院港澳辦原副主任張曉明，他在《十八大報告輔導讀本》中撰寫題為《豐富“一國兩制”實踐》解讀文章。⁶這是一個官方權威版本，內容較為全面、準確，又深入淺出。本文擬以張曉明文章的第一部分為重要參考，結合筆者長期在香港生活和工作的所見所聞所思，僅就十八大報告如何準確把握“一國兩制”方針的科學內涵談談自己的體會。

張曉明的文章開門見山地指出：“黨的十八大報告從以下兩個方面深入闡述了‘一國兩制’方針的科學內涵。”其一是完整概括了“一國兩制”方針的核心要求和基本目標，即十八大報告提出的“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。”其二是着重指出了“一國兩制”實踐過程中必須把握好的三對關係，即十八大報告所講的“必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、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。”筆者認為，十八大報告對“一國

兩制”方針科學內容的新表述，跨越政治學和法學的範疇，是對“一國兩制”認識上的一次飛躍。既是十八大報告的一大亮點，也是張曉明解讀文章的精髓。

(一) 中央對港澳實行方針政策的根本宗旨

十八大報告在總結“一國兩制”實踐成功經驗的基礎上進一步提出：“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。”張曉明說，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。筆者認為，十六大與十七大雖然都強調了“一國兩制”的方針政策，但並沒有“根本宗旨”這一提法或類似提法。十八大報告首次明確提出港澳工作的“根本宗旨”其意義是多方面的：

1. 具有撥亂反正、正本清源的重大現實意義

鑒於香港反對派對“一國兩制”的種種歪曲和不斷攻擊，以及某些港人的模糊認識，尤其是自2004年6月部分人士聯署發表題為《維護香港核心價值》(包括自由民主、人權法治、公平公義、和平仁愛等等)以來，部分人士特別是反對派政客就常常以所謂香港核心價值凌駕於國家主權、安全、發展利益之上。十八大報告對香港回歸以來的“一國兩制”實踐進行了深刻的總結，提出了港澳工作“根本宗旨”的新表述，是有充分的憲制根據的。《香港基本法》在序言中明指出：“為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。”《澳門基本法》序言也作了類似的規定。這兩段類似的序言，充分說明“一國兩制”是一個完整概念，“一國”是前提，沒有“一國”，“兩制”就失去了基礎。而“一國兩制”的前提和基礎是“為了維護國家的統一和領土完整”，只有確保和加強這一前提和基礎，才能“保持香港的繁榮和穩定”，“有利於澳門的社會穩定和經濟發展”。

2. 具有豐富“一國兩制”理論創新意義

十八大報告將基本法序言裏的“維護國家的統一和領土完整”更加完備地表述為“維護國家主

權、安全、發展利益”極大地豐富了“一國兩制”的理論和實踐，對香港的發展具有重要指導作用。⁷

根本宗旨這一新的表述，是對“一國兩制”認識的深化或昇華：①張曉明指出：“香港澳門回歸後，對香港澳門恢復行使主權的歷史任務已經完成，但是維護國家主權、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。”②說明了“一國”與“兩制”的關係是辯證統一的關係，它們相輔相成、相互促進，但不是等量齊觀的關係，更不是把“兩制”置於“一國”之上的關係，而是“一國為根，兩制為果”的關係，是“一國”在先、“兩制”在後的關係。③體現了香港、澳門與國家是休戚與共的命運共同體，只有維護國家主權、安全、發展利益，才能保持香港、澳門長期的繁榮和穩定，而香港、澳門的繁榮和穩定又會促進國家更好更快的發展，早日實現全面建成小康社會。④在當前深入學習和貫徹十八大提出的中央港澳工作的根本宗旨，有利於樹立愛國愛港、“一國兩制”新的價值觀，認清香港反對派政客所宣揚的“香港核心價值”觀的片面性及“反中亂港”的實質，也有助於抵制或批評香港反對派近來掀起的“去中國化”、“反國教”風潮。

3. 具有實現中華民族偉大復興的戰略意義

香港回歸祖國，是實現祖國統一大業和民族復興征途中的第一站，澳門的勝利回歸則是中國人民在完成祖國統一大業和振興中華道路上樹立的又一個歷史豐碑。保持香港、澳門長期繁榮穩定無疑對於實現“中國夢”意義重大。十八大報告所表述的中央對港澳工作的根本宗旨，誠如原香港中聯辦主任彭清華指出：“蘊含着對 1840 年以來中國歷史的深刻總結以及到本世紀中葉實現中華民族偉大復興的戰略思考，深刻揭示了國家民族根本利益與香港(澳門)同胞長遠利益的有機統一。”⁸

(二) 貫徹“一國兩制”須堅持三個有機結合

十八大報告首次指出：“全面準確貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異，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。”張曉明把這段精闢論述解讀為“着重指出了‘一國兩制’實踐過程中必須把握好的三對關係”，並指出“從港澳回歸以來的情況看，強調把握好三對關係非常重要。”既通俗易懂，又結合港澳實際。現分別逐一分析：

1. 堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異

把握和處理好這對關係，是實踐“一國兩制”的核心內容和根本政治前提。張曉明強調“‘一國兩制’是完整的概念。‘一國’是前提和基礎，‘兩制’從屬和派生於‘一國’，並統一於‘一國’之內。”“我們既要堅持‘一國’原則，又要尊重‘兩制’差異，而不能把‘一國’與‘兩制’相互割裂甚至相互對立。”“堅持‘一國’原則，最根本的就是要維護國家主權、安全、發展利益，而不能做有損於國家主權、安全、發展利益的事。”“香港特別行政區政府、社會團體和各界人士應當履行的憲制責任，適時完成這一立法”即指《香港基本法》第 23 條立法。

在這裏，張曉明釋放了一個重要而又敏感的信息，即要“適時”完成《香港基本法》第 23 條立法，立即引起香港社會的普遍關注與熱議。不少人認為《香港基本法》第 23 條立法的核心內容，是維護國家安全和防範外國勢力干預香港事務，就是堅持“一國”原則的要求，也是履行憲制的責任，全社會應當重視這項立法工作；反對派有些人士則認為現時《香港基本法》第 23 條立法沒有迫切性，不過他們擔心張曉明來港履新的重要使命之一就是要完成《香港基本法》第 23 條立法。筆者認為，所謂“適時”立法雖然沒有明確的時間表，但這並不等於沒有立法的迫切性，香港應借鑒澳門制定《維護國家安全法》的經驗，反思過去《香港基本法》第 23 條立法失利的深刻教訓，積極創造條件，在維護國家安全和保障港人自由之間尋找一個最佳的平衡點，早日實現立法，這有難度要迎難而上。

張曉明還特別指出：“對於在特別行政區鼓吹‘全民公投’、‘城邦自治運動’等有違‘一國’原則的言論，社會各界人士也應當高度警惕。”這反映了張曉明對港情非常熟悉，寫文章又掌握好分寸，不輕易上綱上綫。一如有學者所言：“高度警惕”四字尤如暮鼓晨鐘，啟示港人對有違“一國”原則的言論，不可等閑視之，更不能刻意淡化。

張曉明同時指出：“尊重‘兩制’差異，就是中央政府和內地民眾與兩個特別行政區政府和社會各界人士都要相互尊重對方所實行的社會制度，包括意識形態方面的某些差異。”張曉明進一步指出：“我們形象地講‘井水不犯河水’，就是強調要有這種相互尊重，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。”這點到搞好內地與兩個特區關係的關鍵所在。

事實上，香港回歸以來，“井水”犯“河水”的事情時有發生：個別組織每年集會遊行時總是大喊“結束中共一黨專政”一類的口號；首任政務司司長在任期內往往強調“兩制”的重要，很少講“一國”原則，退休後又經常對中央說三道四；極少數人攻擊中聯辦，乃醉翁之意不在酒，是企圖抹黑“一國”原則。這些問題同樣也應當引起各界人士的高度警惕。

2. 維護中央權力和保障特別行政區高度自治權

這對關係是“一國”與“兩制”總體關係下引伸出來的另一個重要關係，主要是在法律層面上的問題。把握和處理好這對關係，是實現國家對港澳良好善治的重要條件和法律保障。

張曉明指出：“依照基本法的規定，中央的權力並不限於通常所強調的外交權、防務權，還包括：任命行政長官和主要官員；審查和發回特別行政區制定的法律；決定部分全國法律在特別行政區實施；對特別行政區行政長官和立法會產生辦法及其修改的最終決定權；決定特別行政區進入緊急狀態；解釋基本法；修改基本法等等。”筆者認為張曉明在這裏講的中央享有的9項權力，與老前輩法學教授蕭蔚雲在《香港基本法講座》一書中所強調的中央擁有7大權力(因文字較長，從略)大同小異，但張曉明的文字更為簡煉、易記。⁹

鄧小平說過：“保持中央的某些權力，對香港有利無害。大家可以冷靜地想想，香港有時候會不會出現非北京出頭就不能解決的問題呢？……基本法要照顧到這方面。”¹⁰

但是，正如張曉明所指出：“某些人以普通法制度下解釋法律由法院負責為由，排斥全國人大常委會解釋基本法的權力，甚至危言聳聽攻擊全國人大常委會釋法損害香港的司法獨立，至今仍在宣稱特別行政區法院有權判決全國人大常委會的有關解釋和決定，這恰恰是無視基本法的規定、不尊重中央依法享有的權力的表現。”例如2012年底律政司建議終院提請人大就居港權問題釋法，反對派卻聲稱這會對“香港法治造成嚴重破壞”，是“以權力壓倒法律、不尊重規矩和程序”云云。

另一方面，在“一國兩制”下，特別行政區享有高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。特區享有的許多權利，如終審權、自行制定貨幣金融政策等，都是聯邦制國家的州所沒有的。張曉明指出：“香港、澳門回歸祖國以來，中央政府一直強調不干預特別行政區自治範圍內的事務，實際執行情況也是有目共睹的。但是，高度自治

不是完全自治，特別行政區的高度自治權也不是香港、澳門固有的，而是來源於中央的授權。”張曉明在後半句話談到的問題非常重要，需知中國是單一制國家，兩個特區是中國不可分割的部分，是中央政府直轄的地方行政區域。這就決定了兩個特區的自治權只能是全國人大和中央政府授予的；特區所擁有的高度自治權，不應該也不可能超過中央政府所擁有的權力。

正確理解授權與分權的區別，對於正確認識特區高度自治權，處理好中央與特區之間的關係至關重要。授權是權力主體將原屬於它的權力授予被授權者，被授權者的權力範圍以授權的權力為限，未授予的權力仍保留於權力主體。而分權是兩個或兩個以上權力主體分割權力，除明確劃分歸屬各權力主體的權力外，還需要解決“剩餘權力”的歸屬問題。再者，在授權的情況下，權力主體對被授權者有監督權，而在分權的情況下，各權力主體獨自行使權力，各權力主體之間的爭端由獨立的第三方協助解決。¹¹

3. 發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力

這對關係也是“一國”與“兩制”總體關係下引伸出來的另一個重要關係，主要是在經濟層面上的問題。把握和處理好這對關係，是港澳與祖國內地走上優勢互補、共同發展寬廣道路的必經之路和最佳選擇。

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。張曉明也用了較多的篇幅，包括中央陸續出台的一系列支持港澳、促進內地與港澳經濟共同發展的政策措施及其成效；尤其是國家“十二五”劃規綱要進一步明確了港澳在國家發展戰略全域中的定位。這些舉措對於港澳進一步優化產業結構、擴展經濟發展空間、增強抵禦外部經濟風險能力、提升居民信心等發揮了重要作用。使港澳各界人士從親身體驗中認識到偉大祖國是香港、澳門保持繁榮穩定的堅強後盾。

但是，張曉明又指出：“從港澳自身來說，要在日趨激烈的國際競爭環境中立於不敗之地，更重要的是要在提升自身競爭力方面務實有為。”包括着力保持並提升原有優勢，培育新的經濟增長點；用足、用好中央支持港澳發展各項政策措施；減少內耗，維護良好的營商環境等等。

早前，筆者在另一篇論文中曾說：“中央政府過去一直不遺餘力地大力支持香港發展經濟，相信今後也會根據需要及時推出相應的政策措施，進一步加強

兩地交流合作。” “但香港不能由此產生依賴思想，坐享其成”。¹² 正如有人批評所指出：“香港不能一方面要求國家將香港納入‘十二五’規劃內，卻不因應‘十二五’規劃而進行研究和提出建議，完全以‘飯來張口’式的‘等着數’。”這其實就是香港社會十多年來停滯不前，造成困難重重的主要原因。希望新一屆特區政府按照十八大的要求，調整戰略發展指導思想，把發揮祖國內地堅強後盾作用和提高香港自身競爭力有機結合起來，讓香港經濟再度起飛。澳門特區未來的發展更是如此，不能單靠國家“輸血”，也不能單靠發展博彩業，要多方面提高自身競

爭力，培養優秀各類人材和發展多元經濟，也要反思“全民派錢”對培養競爭力是否有積極的作用？

總之，要全面準確貫徹“一國兩制”的重要方針，必須處理好三對關係，因為三對關係乃是國家和香港、澳門緊密聯繫的核心紐帶，也是“一國兩制”優越性得以充分發揮，使內地和港澳地區的發展空間更加擴大，使內地人民和港澳同胞的長遠福祉及實惠不斷提高的重要途徑；同時認清這三個層次的關係，港澳就可以更自覺排除來自外部勢力的干擾，在特區政府的帶領下邁步向前。

註釋：

- ¹ 《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1993年，第5頁。
- ² 蕭蔚雲主編：《一國兩制與香港基本法律制度》，北京：北京大學出版社，1990年，第2頁。
- ³ 王叔文主編：《澳門特別行政區基本法導論》，北京：中國人民公安大學出版社，1993年，第33頁。
- ⁴ 轉引自宋小莊：《香港基本法與後過渡期爭拗》，香港：香港文化教育出版社，1998年，第8頁。
- ⁵ 楊允中主編：《“一國兩制”百科大辭典》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年，第396頁。
- ⁶ 張曉明：《豐富“一國兩制”實踐》，載於《十八大報告輔導讀本》，北京：人民出版社，2012年，第339-347頁。
- ⁷ 《黎子珍：中央對港政策根本宗旨正本清源》，載於《文匯報》，2012年11月20日，第A23版。
- ⁸ 《彭清華在北京接受記者採訪時的談話》，載於《文匯報》，2012年11月10日，第A2版。
- ⁹ 蕭蔚雲：《香港基本法講座》，香港：香港文匯出版社，1996年。
- ¹⁰ 同註1，第36頁。
- ¹¹ 谷風：《重新認識香港的憲制地位》，載於《大公報》，2012年11月22日，第A14版。
- ¹² 莊金鋒：《香港特區的新行政長官、新理念和挑戰》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第3期(總第13期)，第148頁。