

論構建憲法認同和憲法共識

鄒平學*

一、前言

很高興參加澳門理工學院一國兩制研究中心舉辦的“‘一國兩制’ 高端論壇 2015”。在兩個特區實施基本法分別已經有 18 年和 16 年之際，舉辦這樣一個高端論壇，認真總結“一國兩制”的成功實踐，反思“一國兩制”實踐遇到的新情況和新問題，探討新形勢下“一國兩制”理論的豐富和發展，進一步完善基本法實施機制，非常有意義。特別令我感到十分榮幸的是，我曾經多次到澳門理工學院一國兩制研究中心參加學術活動，一直得到楊允中教授、駱偉建教授等眾多澳門法學界老朋友的關照支持，非常親切。眾所周知，澳門理工學院一國兩制研究中心不遺餘力地推動基本法研究，業已成為澳門基本法研究重鎮。這個說法是名至實歸的，這從中心創刊《“一國兩制”研究》學術季刊，出版一系列專著和論文集，舉辦一系列影響很大的學術會議，可以得到驗證。

在此，圍繞論壇舉辦方確定的主題就構建憲法認同和憲法共識是推進“一國兩制”實踐和完善基本法實施機制的關鍵這一問題與大家分享我的一些研究體會。我打算從三個方面談：一是為甚麼說構建憲法認同和憲法共識是正確推進“一國兩制”實踐和完善基本法實施機制的關鍵。二是在構建憲法認同和憲法共識來推進“一國兩制”實踐和實施基本法中存在哪些不足。三是在推進“一國兩制”實踐和完善基本法實施機制中如何構建憲法認同和憲法共識。

二、構建憲法認同和憲法共識對“一國兩制”實踐和基本法實施的重要性

法律的有效實施、制度的順利運行有賴於社會形成政治法律共識。立法、執法、司法、守法和法律監督都離不開人，人的政治法律意識是政治法律制度有效運行的關鍵，人的思想意識和行為方式決定法律實施的實效與制度功能的發揮。俗話說，先有信守法治的人，才有法治的社會。社會秩序基於社會共識，國家秩序基於國家認同。在一個國家，對於國家制度和國家治理而言，社會共識必須發展轉化為國家共識，形成國家認同。現代國家的國家共識由誰來確立？只能是由憲法來確認，最後形成一種憲法認同或憲法共識，或者說憲法愛國主義。

儘管國家認同包括政治認同、制度認同、族群認同、文化認同、歷史認同等內容，但最實質、最根本的國家認同是憲法認同、憲法共識。國家認同有多重要，憲法認同和憲法共識就有多重要。毫無疑問，國家認同是一個國家之所以成為國家的必備條件。在今天和可預見的未來，主權國家仍然是世界組成的基本獨立元素情況下，國家認同是一個國家之所以成為國家的基本條件。只有世界大同才不需要國家認同。那麼，國家認同的內涵是甚麼呢？這需要從國家的概念和其構成要素入手。“國家”一詞是人們對特定地理空間存在的政治聯合體或政治組織形式的抽象表達。國家是政治學、法學的基本概念，一切政治活動、政治現象、法律現象都以國家為中心。約拉姆·巴澤爾認為，“國家包括以下兩個部分：(1)一群個體，這

* 深圳大學教授、港澳基本法研究中心常務副主任

些個體臣服於一個使用暴力執行合約的單一的終極第三方；(2)一個疆域，這是這些個體居住的地方，也是實施者權力所及的範圍。”¹ 查爾斯·梯利在《西歐民族國家的形成》一書中分析指出：“一個控制了特定地域人口的組織如果具備下列特徵的話，便是國家：(1)它與在該領域的其他組織產生了分殊(differentiated)；(2)它是自主的(autonomous)；(3)它是集權的(centralized)；(4)它的各個分支機構以制度化的方式彼此協調。”² 擷取政治學和法學的基本闡述，可以得出國家有四個要素：領土、人民、主權、政權(政府)。其中主權是國家的本質屬性。由此，我們可以把國家定義為居住在一定領土範圍、擁有國家主權、建構了政權機構、具有一定數量的人口所組成的共同體。國家認同就是這四個要素中的人民對本國主權、領土和政權的認同，如果沒有這種認同，則意味着人民這個要素是國家的異己力量。人民如果不認同國家，則國將不國。憲法是主權者的命令；領土是憲法的重要內容，世界上大多數國家憲法都有關於領土的規定，這是解決領土問題和領土糾紛的重要的法律依據；憲法是政權的合法性來源。所以，在依憲執政、依憲治國、憲法實施的語境下，國家認同必須表現為憲法認同和憲法共識。

香港社會出現的種種困擾“一國兩制”的實踐、干擾甚至破壞基本法的順利實施的嚴重亂象現象的根本原因就是憲法認同、憲法共識方面出現了嚴重問題。

例如，有人認為，我愛中國，但愛的是歷史文化概念上的中國，是地理意義的中國，不是政治法律意義上的中國。這個觀點的言下之意就是不接受政治法律意義上的中國國家治理體系或者說管理制度。問題是，如果沒有政治法律意義上的中國，何來“一國兩制”政策、何來特別行政區、何來特別行政區制度、何來基本法？“一國兩制”的制度化的過程就是政策→法律→制度的過程。這個過程中的任何一個環節都離不開政治法律意義上的國家及其制度、權力運行。這是因為：其一，“一國兩制”是國家制定的解決港澳問題的基本方針政策。其二，“一國兩制”制度化是國家根據憲法制定《香港基本法》、《澳門基本法》，確立香港和澳門特別行政區制度來完成的。其

三，《香港基本法》和《澳門基本法》是在香港、澳門貫徹落實“一國兩制”的全國性法律，在特區具有憲制法律地位。其四，香港和澳門所實行的特別行政區制度是根據憲法和基本法所建立的落實“一國兩制”政策的國家管理港澳的政治制度。

再比如，香港 2017 年行政長官普選的政改方案沒有得到通過原因有很多，但根本癥結在於香港社會缺乏國家認同的政治共識，實質就是缺乏憲法認同。如果香港社會都能認同憲法規定的國家體制，承認中央對香港的管治權，接受中央對政改的主導權和決定權，還會有這麼多的爭論嗎？還會對“8·31”決定表現出那麼大反對意見嗎？中央還需要費這麼大的功夫來做工作嗎？這次政改方案未能通過，表明無論立法會議員還是民調顯示的社會民意，都沒有達到 2/3 的多數支持。解剖原因，表面上可以說是掌握關鍵反對票的泛民議員對中央不信任，背後深層次原因則是反對派“拒中抗共”的政治對抗思維作祟。他們拒絕接受中央對政改的主導權和決定權，抗拒中央對香港的管治權。這種政治對抗思維的生長條件有三：一是“一國兩制”所包容和基本法所保留下來的資本主義一制的意識形態；二是歷史形成的佔香港社會人口結構中相當大比重的恐共防共反共群體的集體記憶與歷史悲情；三是回歸後沒有完成去殖民化過程且深受外部勢力影響的本地教育媒體所培植的本土主義、香港優位、“兩制”優先的社會意識。應當看到，無論是這次政改民意調查顯示的反對方案的民意比例，還是歷次立法會分區直選顯示的建制與泛民選民基礎的四六比例，都表明反對派的政治對抗行為有一定的支持基礎。這其中所呈現的政治對抗思維，表徵是缺乏政治共識和國家認同，實質是不接受中國憲法所規定的國家體制和中央權力。

《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書指出：“‘一國兩制’是一項開創性事業，對中央來說是治國理政的重大課題，對香港和香港同胞來說是重大歷史轉折。”白皮書指出“‘一國兩制’在香港的實踐遇到了新情況和新問題，香港社會還有一些人沒有完全適應這一歷史重大轉折，特別是對‘一國兩制’方針政策和基本法有模糊認識和片面理解。”這種模糊認識和片面理解的表現形式在哪裏呢？就

是我們很多學者、媒體所指出的，表現為香港在法理上回歸了，但香港社會的人心沒有完全回歸，香港社會的國家認同缺位，香港社會戀殖懷舊歸英意識抬頭，抗拒與大陸融合的本土主義甚至港獨意識滋長。而這一切都是源自於對於國家憲法不正確的態度，否定排斥憲法在特區的效力和適用。比如，在人大釋法問題上、在政改問題上的爭議癥結就是香港社會一些人不能正確人大決定的權威地位和憲制作用；香港社會一些人以各種藉口反對《香港基本法》第23條立法，本質就是源於否定、排拒單一制國家的地區承擔的維護國家安全的憲法義務；近些幾年，香港發生的所謂城邦運動、分離運動、自治運動，乃至“五區公投”和“公民提名”、“佔領中環”等違法運動，溯其緣由，無不與否定憲法規定的單一制國家結構、基本法是“小憲法”的錯誤認識有關。可以看到，基本法實施中產生的各種爭議、緊張和衝突，實質是“一國”憲法在憲法所包容和構建的“兩制”中實施所遇到的困難和阻擾。

三、當前憲法認同和憲法共識存在的不足

《中華人民共和國憲法》是包括香港在內的全中國的根本法，《香港基本法》是香港特區的憲制性法律。憲法和基本法的關係是母法和子法的關係。儘管形成了《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》共同構成香港特別行政區的憲制基礎這一十分重要的認識，並把它寫進了白皮書，白皮書還強調要“堅決維護憲法和香港基本法的權威”，但在實際工作中講基本法多，講憲法少。講基本法多是應當的，但講憲法少是不應當的。尤其是在香港社會出現一些不正確認識憲法地位和作用的現象時，沒有及時和旗幟鮮明地予以辯駁。1999年特區法院在判決中將基本法稱為小憲法，這就等於把基本法和憲法等量齊觀、平起平坐，同時也架空了憲法在香港的根本法地位，這個惡果非常嚴重，至今後患不斷。對小憲法之說不予以明確回應和駁斥，正反映出對國家憲法地位的宣示不夠。其實，香港有些學者甚至是反對派的人士也不認為《香港基本法》是小憲法。例如鼓吹“佔中”的香

港大學法學院副教授戴耀廷在其《香港的憲政之路》指出，香港是中國的一部分，而不是一個獨立的國家，而中國是一個單一制政體的國家，所以在嚴格意思上說，香港並沒有自己的憲法，《香港基本法》並不是一部憲法，而只是一部地方政府的自治法和組織法。雖然在香港，《香港基本法》可以說是一部最重要和最根本的法律，但若從整個中國的法律體系來看，《香港基本法》只是中國的基本法律之一，其法律地位是在《中華人民共和國憲法》之下的。³ 為甚麼不宜稱《香港基本法》為“小憲法”？理據有三：首先，中國是單一制國家，只有一部憲法，沒有大憲法、小憲法之分，小憲法的說法會架空《中華人民共和國憲法》的地位和作用；其次，香港特別行政區不是國家，不是獨立或半獨立的政治實體，而是根據憲法設立的直轄於中央政府的享有高度自治權的地方行政區域，當然不能制定所謂憲法；再次，雖然《香港基本法》在特區享有凌駕地位，但凌駕地位低於國家憲法的根本法地位，因為基本法的效力來源於憲法，法律地位低於憲法。

12月4日是國家憲法日。2014年11月1日，十二屆全國人大常委會第十一次會議審議通過了關於設立國家憲法日的決定，明確將12月4日設立為國家憲法日，國家通過多種形式開展憲法宣傳教育活動。2014年的國家憲法日，內地有相應的活動，但香港沒有動靜，澳門也只有個別學術機構組織了學術研討。兩個特區官方都沒有任何舉動，似乎國家憲法日與特區無關。

十八大報告和十八屆四中全會決定都提出了“要完善與基本法實施的制度機制”的重要論斷，但如何從憲法角度來落實，所做的工作還很不夠。當然這也與國家層面憲法實施的制度機制還不夠完善、實踐運行還很薄弱有關。實際上，完善基本法實施的制度機制，其原則、目的和宗旨都應當圍繞憲法，如果不緊貼憲法這一國家制度的頂層設計，很難完善基本法的實施機制。在治港治澳工作中，一些基本法沒有明確的內容，必須從憲法規定和原理中尋找依據，尋找憲理法理。比如在處理香港行政長官普選的問題上，一個本不應引起爭議的愛國者治港原則，遭遇香港反對派的強力反對，他們指責這是基本法上的僭

建，因為基本法上找不到愛國的條款。他們的這一指責在香港社會很有蠱惑性。但根據國家憲法，這個指責完全站不住腳，因為根據基本法，行政長官必須是永久性居民中的中國公民，而憲法對於中國公民基本義務的規定，特別是效忠國家的政治方面的義務要求，完全應當適用於行政長官。這一點完全可以理直氣壯地闡明。

學術界在研究憲法和基本法的關係問題上、在探究憲法在香港特別行政區的效力和適用問題上，沒能很好地解決存在已久的種種誤解、疑慮以及重大爭議，沒能奉獻出高質量的、具有足夠說服力和公信力的成果。中央為甚麼感到治港存在很多困難，很大原因是憲法在特區的效力和適用沒有很好地解決。而不從理論上廓清憲法在特區的效力與適用問題，明晰憲法在香港特區的憲制地位和效力權威，就無法正確認識“一國”和“兩制”的關係，無法正確認識和處理憲法和基本法的關係，無法正確認識和處理中央和特區的關係。可以說，《香港基本法》實施中不少懸而未決的重大分歧爭拗就源於這一問題沒有很好解決。

香港大中小學的教育不僅國民教育缺位，憲法教育更是缺位，香港幾所大學法學院的憲法課，就是講《香港基本法》，他們出版的所謂香港憲法教材，內容主要講《香港基本法》，這就造成一種錯誤的認識，即《香港基本法》就是香港憲法，那《中華人民共和國憲法》在香港的地位和作用是什麼？完全被架空了。所以，白皮書中所講的，香港有人不適應回歸的歷史性轉折，根本癥結在於沒有正確認識憲法的地位和作用。如果運用憲法原理，則可以很好地解決國民教育中涉及中國共產黨、涉及社會主義制度的問題，即憲法所規定的黨的執政地位、社會主義制度和政策，香港對此要認可、接受和尊重，這就像內地要尊重香港實行的資本主義制度和政策，這就是憲法所要求的。兩制互相尊重，就是遵守憲法。因為兩個制度正是憲法所包容、保障的。

在基本法實施遇到的重大原則問題時，沒有旗幟鮮明用好用足憲法，缺乏運用憲法規定、憲法原理闡明法理道理的理論勇氣與制度自信。例如，因為擔心講憲法，可能會引起破壞“一國兩制”的後果，學界有一種比較主流的觀點，在談到憲法在香港特別行政

區的效力和適用時，總是強調憲法關於社會主義制度和政策的條款在特區沒有效力，不在香港適用。這就使得在香港特區出現對中國共產黨執政地位、對內地實行社會主義制度和政策的錯誤甚至違憲言行時缺乏鮮明立場和有效的法理闡明，而這些問題牽涉到國家認同的關鍵環節。

在依憲依法保障港澳同胞權益方面的機制不足。基本法主要以居民、永久性居民為權利義務主體來建構特區的政治架構和秩序，居民、永久性居民對應的是特區政府，不是國家，不是中央政府，特區居民在日常生活與國家和中央政府存在法律和事實上的疏離感，要建立和強化他與國家的政治法律聯繫，就必須從憲法角度，從建立憲法認同和憲法共識角度推進“一國兩制”實踐，完善基本法實施的機制，其中完善憲法權益保障機制十分重要。眾所周知，兩部基本法是以居民為基準構建的特區制度和秩序。因為對於港澳的普羅大眾來說，體現其政治權利首要的選舉權和被選舉權，《香港基本法》和《澳門基本法》都在第 26 條，規定只有永久性居民才享有選舉權和被選舉權。基本法涉及的很多條文都是針對特區居民、永久性居民、非永久性居民，涉及到國家主權、公民國籍，體現國家認同的規定的條文不多，如《香港基本法》和《澳門基本法》第 21 條規定港澳居民的中國公民依法參與國家事務管理。《香港基本法》第 45 條、《澳門基本法》第 46 條是關於特區行政長官的國籍的規定。《香港基本法》第 55 條、《澳門基本法》第 57 條是關於行政會議或者行政會成員的國籍的規定。《香港基本法》第 61 條、《澳門基本法》第 63 條是關於政府主要官員的國籍規定。《香港基本法》第 67 條、《澳門基本法》第 68 條是關於立法會成員的國籍規定。《香港基本法》第 71 條、《澳門基本法》第 72 條是關於立法會主席、副主席（《香港基本法》沒有規定副主席）的規定。《香港基本法》第 90 條是關於高等法院終審法院首席法官的國籍規定，《澳門基本法》只限於終審法院院長的國籍規定。所以兩部基本法，體現中國公民國籍要求的條文特別少。而且涉及的特區官員也特別少，大概數十人。那麼，在實施基本法的過程中，制度建設如何落實國家認同就存在很大問題。《美國憲法》在維護聯邦統一

方面居功至偉，比如《美國憲法》第14條修正案規定“任何一州，都不得制定或實施限制合眾國公民的特權或豁免權的任何法律。”這一規定：體現了聯邦法律的至上性、維護了國家的統一、削弱了州權主義觀念。再比如，香港社會近年來類似“狙擊港珠澳大橋”、“奶粉限購”、“驅蝗運動”、“雙非兒童問題”以及大肆炒作內地遊客在港的少數不文明行為等事件卻頻繁發生，影響和毒化了香港與內地的和諧關係。這些現象的產生固然與香港社會沒有完成“去殖民化”有很大關係，但港人向內地流動不足，導致港人對內地的認同感缺失也是重要因素。這其中一個制度性的障礙恐怕與我們對港澳居民中的中國公民憲法權利和義務的保障方面缺乏制度安排有關。從學理上看，居民是一個行政法的概念，公民是個憲法上的概念。居民對應的是特區居民，對於居民而言，離他生活越近的直接提供公共服務、提供法律保障的機構才是他感受最深的。中央政府是國家的主權行使者、代表者離他太遠，跟他甚麼沒有直接關係。也可以說十分抽象，虛無飄渺。居民身份證上沒有顯示國籍。維基百科上面說2013年在香港流通的特區護照是4,966,652份，說明在特區居民中間，大部分具有中國國籍的人還是領取了特區護照。這麼多特區居民中間，絕大部分還是中國公民，如何提高他們的國家認同呢？有很多方面的工作可以做，其中大量增加港澳和內地人員間的流動性是一個可行的辦法，與此同時注重對其憲法權利的保障的制度建設。例如，國家改革開放以來，廣東省外地流入的人口特別多，可能有幾千萬，流動人口在內地也存在憲法賦予的公民權利保障的問題，但港澳人士流動到內地的特別少。例如，據統計，截止2014年年中，香港流動居民⁴僅為21.3萬人，僅佔總人口數量的2.9%；且近10年來，香港流動居民人數一直維持在20-22萬人之間，人口流動性與內地相比較低(2013年底，深圳非戶籍人口佔人口總數的70.8%)。同時，來內地工作的香港居民數量更少，截止2010年底僅為17.5萬人，佔當年人口總數不到2.4%，其中在廣東工作的佔到88.9%。這個流動性的比重比深圳差遠了，深圳逾1,400萬人中大多數都是外地人，戶籍人口才約400萬。由於港澳居民到內地的流動性偏低，這意味着絕大多數港澳居

民只能通過到內地旅遊、新聞媒體等方式瞭解內地，由於香港主流媒體熱衷於報導內地負面新聞，導致多數港人只看到內地負面情況，無法全方位、深切地感受到內地的發展，加劇了港人對祖國大陸的認同感偏低。在上述已經偏低的港澳人士到內地的流動人口中，他們在求職、創業等多方面遇到憲法權利無法落實的問題，儘管他們中的絕大部分是具有中國國籍的公民，但他們在內地並不享有中國公民的應有待遇，而是比照外國人管理，雖然某些方面得到了“超國民待遇”，但更多的方面是“次國民待遇”，他們在內地投資置業、報考公務員、服兵役、內地事業單位應聘就業的身份地位以及律師執業、社會保險等方面受到種種限制，顯然忽視了他們作為中國公民的基本屬性，這當然不利於人心回歸及提高港澳居民的國家認同。

香港特區在營造全社會尊重憲法規定的國家標誌方面也存在明顯不足。曾有新聞報導香港有一些學校升國旗、唱國歌等宣誓性的舉措，都遭遇無端抵制，比如有的學校的學生對升國旗有不同看法，校長說你們投票決定升不升國旗，最後投票決定是不升國旗。像這樣一些應當是法律來明定的義務，怎麼可以通過投票來決定呢？前不久世界盃亞洲區外圍賽賽事，好幾次出現香港球迷噓國旗的行為，被國際足球總會罰款。按照國際足球總會規則，每一場比賽主辦國家或地區的足球總會是要向國際足總提交賽事報告的，如果出現“噓國旗”這樣的大事，是一定要寫到報告裏去的。而根據國際足總規例，凡是參賽國家和地區的國旗和區旗，都必須受到同樣的尊重，如果出現國旗被噓、國歌被噓這樣的重大事件，主辦國家或地區是要受到懲罰的，重則取消參賽資格，輕則罰“閉門比賽”。出現這種現象與社會、學校長期缺乏國家意識，不認真履行尊重國家標誌的義務有關。所以，《香港基本法》第23條立法為甚麼那麼難？連升國旗、唱國歌都遭遇非禮，可見難就難在缺乏國家認同。

港澳居民中的中國公民參與國家的政治生活、履行公民義務的制度渠道十分狹窄，不利於培養他們的公民意識和國家意識。目前，港澳居民參與國家政治生活的基本渠道，就是選舉香港、澳門地區的全國人

大代表，這個選舉是間接選舉，普通市民沒有投票機會。另外，還有一些港澳著名人士參與各級政治協商會議，但基本上都是社會精英，普通市民幾乎沒有份參與。儘管港澳地區的全國人大代表和全國政協委員地位崇高，具有代表港澳居民參與國家政治生活的功能，但他們在普通市民心目中的認同度偏低，難以發揮制度渠道的作用。

四、在推進“一國兩制”實踐和完善基本法實施機制中構建憲法認同和憲法共識

從憲法的高度，旗幟鮮明地解決國家認同問題中不能迴避、十分重要和敏感的三大問題：一是國家的根本制度要不要認同的問題，因為中國憲法規定社會主義制度是中國的根本制度，所以國家認同首要的一點是對社會主義制度的認同問題。實際上，1982年憲法是一部包容性很大的憲法，第31條就預設了實行特別行政區制度和實行“一國兩制”的考慮。一方面，香港澳門不實行社會主義制度，賦予特區實行特別行政區制度的《中華人民共和國憲法》第31條置於總綱裏面，屬於特別條款，總綱的一般性條款是規定社會主義制度及其政策的條款。根據特別條款優於普通條款適用的原則，特區根據第31條所實行的特區制度不違反憲法。另一方面，不少人認為，中國憲法的一般性條款，尤其是關於社會主義制度和內容的條款不在特區實施，不過這在法學上有一個疑問，這些條款不在特區實施，是不是意味着是不是對特區沒有效力、不在特區適用呢？不能得出這樣的結論，因為憲法覆蓋主權所及的全部領土，不存在沒有效力和不能適用的問題，這就需要一個新的視角來認識。筆者認為，憲法在特區有效和適用的問題，採取的不是傳統意義的法律效力和適用的方式，而是一個相互尊重的模式。特區要尊重內地另一制實行的主體制度，內地也要尊重特區實行的資本主義制度。就像在基本法實施的制度建設中提出所謂“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治等治港治澳的基本方針政策，就是採用香港、澳門行得通、能接受的方式去解決歷史遺留問題，實際上就是尊重它的歷史和

現實的特點。內地不搞資本主義但尊重港澳搞資本主義，這是憲法特別條款允許特區保留的，內地這樣做是遵守憲法的，但港澳特區也得尊重內地實行的社會主義制度。就像鄧小平所說的，“比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在‘民主’的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。”⁵ 特區有一些人處心積慮要推翻內地制度，甚至要把特區成為反共的基地，這樣的行為當然不符合憲法。總之，港澳和內地的這種相互的認同和尊重，正是對社會主義憲法規定下的另一制度的認同和尊重，也是對憲法秩序和憲政體制的尊重，這種尊重是一種憲法義務。

二是與社會主義制度問題密切相關的是中國共產黨領導的問題。中國的國家政權，實質是黨國一體的政權，就像前述鄧小平說的，1997年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是不能變成行動。這個變成行動法律上是有確定的界定方法。所以對特區居民來說，可以不愛國，但是不可以搞破壞、搞對抗，就像愛國不等同於要愛黨，不愛當然可以，但是不可以仇視、敵對並上升成一種行為。說到底，這就是前面說的對憲法的認可和尊重的問題。

三是民主發展的制度形態和水平程度。特區有些人認為不能接受這個政治法律上的國家，是因為國家實行的制度不民主，國家權力的道德正當性有問題。當然這是特區反對派的認識，這種認識並不正確。因為民主發展有不同的類型，有一個是否符合本國、本地區實際情況的問題，民主制度形態和發展水平也是見仁見智，甚至有很大的爭議。當然，也要看到我們國家的民主發展水平還比較落後，需要不斷發展。但如果用民主制度和發展水平這個東西當作國家認同的一個前提，這恐怕帶來一個更大的問題，即人類歷史上就不會有叛國、賣國這樣個說法，假設賣國、叛國的為自己辯護說因為你這個制度不民主，我就可以叛國了、搞分裂了。這恐怕十分荒謬！中國的政治文化十分推崇愛國主義，那些歷史上出現的叛國、賣國、分裂國家的人都被釘在歷史的恥辱柱上。所以，基於對國家民主制度和發展水平的不認同就推導出

不認同國家的說法是十分錯誤的。

上述涉及國家認同的三個重大現實問題，最終都要回到憲法上來看，對社會主義制度、對中國共產黨領導、對國家主體民主制度的發展水平等的認識認知，對國家政權道德正當性的看法，都必須回到憲法這個秩序的角度來看。由此可以得出以一個結論：國家認同的本質是一個憲法認同問題。那種國家認同是指地理上的國家、歷史文化上的國家、還是政治法律上的國家的所謂分歧，解決之道還是要回到憲法。憲法是主權者的命令和政權的合法性來源，領土是憲法的重要內容，國家認同必須表現為憲法認同和憲法共識。今天基本法實施的一些方面還存在這樣那樣的問題，香港社會出現的種種困擾“一國兩制”的實踐、干擾甚至破壞基本法的順利實施的嚴重亂象現象的根本原因就是憲法認同、憲法共識方面出現了嚴重問題。

從憲法實施角度完善基本法的實施機制。比如，既要從基本法，更要從憲法梳理中央對香港的管治權；既要梳理明示的權力，也要發掘隱含的權力。既要從基本法，更要從憲法梳理中央與特區關係的原則、內容和制度機制，特別要從憲法的授權原理提煉分析特區高度自治權所蘊含對於國家的責任、義務與自律原則。

要善於運用憲法監督制度，啟動和強化憲法權威。這次香港政改過程中，反對派質疑否定“8·31”決定的權威地位和憲製作用，中央有關部門領導多方闡明立場，內地學者也積極發聲，維護中央權威。但如果從憲法實施的角度看，如果我們能夠借香港社會的種種質疑意見來啟動憲法監督制度，以最高國家權力機關之手賦予該決定更大的權威，或許是回應有關質疑的最佳方式。就像1990年4月4日全國人大在通過《香港基本法》的同時，也通過了《全國人大關於香港基本法的決定》，明確指出《香港基本法》是根據《中華人民共和國憲法》制定的，有力回應了一些人擔心《香港基本法》是否符合《中華人民共和國憲法》的質疑。如果這樣做的話，可能有助於更好地回應香港社會的質疑，讓反對派徹底打消期待中央最

後一刻退步的妄想，更好地凸顯中央對政改工作的主導權和決定權。

特區要加強國家認同和憲法共識的教育，比如中小學升國旗應當是一個法定義務。國民教育也應當適時推開，不能因有人反對而偃旗息鼓。支持特區政府運用好教育課程管理權，在中小學加強國民教育科工作，決不允許反國家、反政府、反體制的課程和教材流毒傳播。

完善港澳居民向內地流動的渠道和機制，着力解決港澳人士對內地認同感缺失問題。就是從憲法角度認真梳理現有制度安排，檢討改善不當規定，保障赴內地生活和就業的港澳居民的中國公民權利，暢通港澳居民中的中國公民履行憲法基本義務的渠道。具體來說，一是身份證件上，可以將“港澳居民來往內地通行證”的顯著位置印上“中華人民共和國”字樣。統一出台港澳永久性居民中的中國公民戶籍回遷的具體辦法，尤其對新移民、雙非子女優先辦理。《居住證管理辦法》可以將適用對象擴展到港澳地區居民中的中國公民，為願意進入內地就業或居住的港澳地區中國公民辦理“中華人民共和國居住證”，憑藉此證，可以享有內地的公共服務和基本社會福利，只是其籍貫或出生地標註為香港、澳門，另行編制一套身份證號碼。二是在勞動就業方面，建議修訂2005年人社部制定的《台灣香港澳門居民在內地就業管理規定》，對在內地就業的港澳居民，保證其享有國家規定的社會保險和退休保險，以享有同等國民待遇為原則。三是對於港澳籍的生源就學，建議納入當地基本公共服務範疇，讓他們享有戶籍學生待遇，免除學雜費。

總之，保障港澳居民中的中國公民完全自由平等地享有內地居民所享有的國民待遇和公民權利，對於提高他們的國家認同感很有意義。這個方面可能在具體操作方面還存在這樣那樣的困難和障礙，但小道理要服從大道理，如果原則上符合憲法精神，具體制度銜接和安排面臨的困難就應當想辦法解決，不能搞抽象肯定具體否定。

註釋：

- ¹ [美]約拉姆·巴澤爾：《國家理論——經濟權利、法律權利與國家範圍》，錢勇、曾詠梅譯，上海：上海財經大學出版社，2006年，第7頁。
- ² 轉引自李強：《從國家構建的視角看行政管理制度改革》，載於《中共中央黨校學報》，2008年第3期。
- ³ 戴耀廷：《香港的憲政之路》，香港：中華書局，2010年，第129-131頁。
- ⁴ 流動居民是指在統計時點之前的6個月內，在港逗留最少1個月但少於3個月，又或在統計時點之後的6個月內，在港逗留最少1個月但少於3個月的香港永久性居民，不論在統計時點他們是否身在香港。見香港政府統計處網站：http://www.censtatd.gov.hk/home/index_tc.jsp。
- ⁵ 鄧小平：《會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話》，載於《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993年，第215-222頁。