
一國兩制 —— 從理論到實踐

本部分八篇文章試圖從歷史視角考察一國兩制從構想到實施的發展歷程。既包括在香港回歸前對與一國兩制相關法律問題的前瞻，也包括對香港回歸二十年多來一國兩制成功實踐的總結；既有對一國兩制實施中重大理論問題的思考，也有對全面準確理解貫徹一國兩制和基本法的建議；既涉及對香港白皮書的解讀，也涉及對習近平主席七一講話和十九大報告的學習體會。這些文章從側面反映出內地學者對一國兩制理論與實踐問題的關注和見解。

01 一國兩制中的 若干法律問題

實現香港、澳門的回歸、台灣的統一，完成祖國統一大業，是全體中國人民的歷史使命。指導我們完成這一使命的基本方針，就是鄧小平同志提出的一國兩制偉大構想。這一構想為解決歷史遺留的領土問題開創了嶄新思路，成為中國處理港澳台問題的基本國策，是小平同志建設有中國特色社會主義理論的重要內容，也是小平同志留給我們中華民族的不朽政治遺產。

一國兩制的實施是史無前例的偉大創舉，將不可避免地面臨許多挑戰和考驗，會出現前所未有的法律問題。以香港為例，如何堅持基本法，全面貫徹一國兩制，如何堅持單一制國家結構，妥善處理中央和香港特區的關係，建立什麼樣的地方政權形式，維護香港的繁榮穩定，如何正確認識和處理一國內多種法律體系並存及其相互之間的關係，等等。正確地預見和認識可能出現的法律問題，妥善處理這些法律問題，關係到一國兩制的實施和成敗，有必要引起高度重視。

堅持特別行政區基本法，全面貫徹一國兩制方針

以一國兩制方針解決港澳台問題，存在着一個依法治理的問題。這個法就是特別行政區基本法。一國兩制中的法律問題，說到底就是堅持和實踐基本法的問題。

* 本文原載《中外法學》1997年第3期（總第51期），第25-33頁。

基本法全面體現一國兩制方針

直到 1990 年 4 月以前，一國兩制還只是以黨和國家方針政策的形式出現。雖然憲法第 31 條有原則性規定，但它首先是由香港基本法、然後由澳門基本法具體化的。這兩個基本法以莊嚴的法律形式，全面體現了一國兩制方針。以香港基本法為例，它以憲法第 31 條為依據，根據《中英聯合聲明》中中國所承諾對香港的基本方針政策及實際情況，在第一章總則中集中規定了一國兩制的基本內容，其餘八章及三個附件，則以總則為依據，規定了一國兩制在政治、經濟、文教等各個領域的具體實施。基本法載明，香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，直轄於中央政府，外交與防務屬中央政府管理；同時，它又享有高度自治權，不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。這樣，基本法一方面強調了「一國」，堅持了國家的主權、統一和領土完整，堅持了單一制國家中央和地方的關係；另一方面又強調了「兩制」，堅持一國之下的港人治港，高度自治，五十年不變。從而使一國兩制的方針獲得了一種由國家強制力保證實施的法律規範形式。

基本法是貫徹一國兩制方針的法律保障

法律具有國家強制實施的效力，基本法就是貫徹一國兩制方針的法律保障。基本法由中國最高國家權力機關全國人大制定頒行，是一部全國性法律，不僅香港居民要遵守，全國人民都要遵守，具有崇高的權威。香港基本法序言指出，全國人大制定基本法，目的在於規定香港特區實行的制度，保障國家對香港基本方針政策的實施。

首先，從中央來看，基本法是中央權力機關代表國家對特別行政區行使管轄權的法律依據。中央既要維護國家主權和統一，又要依法尊重、保護特區的高度自治，不干預特區自治範圍內的事務。在貫徹一國兩制方針的過程中，中央只能以基本法而不是別的政策或法律為依據來處理特區問題。遇到中央和特區權限關係的爭議或基本法的解

釋、修改等問題，更是必須嚴格遵循基本法的規定，毫不含糊。中央帶頭模範貫徹、維護基本法，有利於增加港澳台地區對一國兩制的信心，有利於這些地區的繁榮穩定。基本法第 22 條明確規定，中央人民政府所屬各部門均不得干預特別行政區自治範圍內的事務，如需在特區設立機構，須得特區政府同意並經中央人民政府批准，其在特區設立的機構及其人員均須遵守特區的法律。

其次，對內地各省、直轄市、自治區而言，基本法也是它們處理與港澳關係的法律準繩。港澳地區雖然回歸了祖國，但兩地是實行高度自治、特殊管理的地區，不能簡單視同一般省、直轄市、自治區。基本法是全國範圍內生效的法律，對內地同樣有約束力，內地不得隨意干預特區自治範圍內的事務，包括在港澳設立機構、派遣人員等事務，都必須嚴格遵循基本法的規定。

最後，對特別行政區而言，基本法更是具有高於特區其他法律的地位，是它們實施一國兩制、高度自治的依據和準繩。特區的高度自治權是基本法所賦予的，只能在此範圍內行使。不論是特區政府，還是港澳居民，不論處理本地區事務，還是處理和中央或外部世界的關係，都應視基本法為其利益的根本保證，排除來自內部和外部的各種干擾或破壞，自覺地堅持、維護基本法。需要指出的是，港澳特區有義務依法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央政府及竊取國家機密的行為。禁止外國政治組織在港澳進行政治活動，也禁止港澳特區政治性組織與外國政治性組織建立聯繫。這不但是維護國家安全與統一的需要，也是維護港澳自身繁榮穩定的需要。

實踐證明，堅持基本法就能順利貫徹一國兩制方針

香港後過渡時期，特區籌備委員會和預委會的工作所以能順利進展，它們的決議、建議所以能獲得港人的普遍支持，就在於它們排除各種干擾，堅定不移地按基本法辦事，把基本法付諸實踐。同樣，中英之間關於彭定康「政改方案」的鬥爭，也是尊重還是違背基本法的原

則問題。香港基本法頒佈七年來的實踐已經並將繼續證明，維護還是背離基本法，關係到一國兩制的成敗，是實施一國兩制的生命線。不論現在還是將來，不論是中央、各地區，還是香港本身，也不論香港問題會出現怎樣的風風雨雨，處理香港及與香港有關的問題，都必須堅持以基本法為準繩，嚴格按基本法辦事。

一國兩制是一項浩大繁複的社會系統工程，而基本法正是保障其實施的法律手段。只要中央、港澳和全國各地都堅定不移地遵守、維護基本法，一國兩制的宏偉大廈就將巍然屹立在中華大地上。

堅持單一制，妥善處理中央和特別行政區的關係， 維護國家主權、統一和特區的高度自治

一國兩制方針由「一國」和「兩制」兩方面組成，兩者是一個有機整體，偏一不可。如何處理二者關係，是實施一國兩制的關鍵所在。這個問題解決好了，一國兩制也就有了基本保證。從法律的角度考察，一國和兩制的關係，集中表現為中央和特別行政區的權力關係問題。一方面要堅持中央對特區的管轄權，維護國家的主權、統一和領土完整；另一方面又要堅持特區的高度自治權，維護其繁榮穩定。下面分三個問題來討論二者的關係。

特別行政區的法律地位

法律地位問題是確定特別行政區與中央關係的前提。作為中國行政區劃中的一個新建置，香港具有什麼樣的法律地位呢？

按照香港特別行政區基本法第 1 條和第 12 條的規定，香港特區的法律地位包含以下四個方面的內容：(1) 特別行政區是中國單一制國家不可分離的一部分，是中華人民共和國不可分離的部分。中國的國家結構形式是單一制，而不是聯邦制，特別行政區不是聯邦制下

的州或邦，不具有州或邦的特徵。單一制國家中只有一個中央政府、一個立法機關、一部憲法，而不存在所謂「一國兩府」、「兩個對等的政治實體」問題。(2) 香港特區是中國的一個地方行政區域。也就是說，香港不僅是中國不可分離的部分，而且是中國的一個地方，不能與中央平起平坐。(3) 香港特區享有高度自治權。它依照香港基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。這種自治權要比中國民族自治地方的自治權大得多，比其他單一制國家的地方自治的權力也要大，甚至在一些方面比聯邦制下的州或邦的權力還要大。儘管如此，中國的單一制國家結構形式並沒有改變。香港特區的高度自治權是由全國人大根據憲法制定的基本法授予的，其權力來源於中央。(4) 香港特區直轄於中央政府。國務院即中央政府，直接管轄香港特區。當然，這不是說其他中央國家權力機關與香港特區沒有任何關係，全國人大及其常委會對香港特區有授權和監督的關係。這裏所講的中央政府不包括中央政府所屬的各部門，這些部門對香港特區沒有直接管轄權。中央與香港特區之間再沒有一級行政機構可以管轄香港特區，香港和北京的關係是地方和中央的關係，這裏不存在所謂的「中港關係」之說。

中央和特別行政區的權力關係問題

談到中央和特別行政區的關係，首先要明確「中央」的具體含義。依據基本法，這裏說的中央，是指國家最高權力機關，即全國人民代表大會及其常務委員會、中華人民共和國主席、國務院及中央軍事委員會。只有這些國家機關才有權代表中央同香港特區權力機關發生關係。從國家結構中的權力配置角度考察，中央和特區的關係，說到底就是二者之間的權力關係問題。只有通過法律明確各自的權限範圍，二者的關係才能有法可依。

基本法規定屬中央、即國家最高權力機關的職權主要包括：管理與香港有關的外交事務；管理香港特區的防務，具體地說，就是派出

軍隊駐守，保護包括香港在內的國家安全；任命香港的行政長官和主要官員；規定香港特區需要向中央備案的事項；規定需經中央授權許可或批准後才能實施的事項；對基本法的解釋權和修改權；以及特定情況下在香港實施有關全國性法律的決定權。這些屬中央的職權，是維護國家主權、統一和領土完整的需要，是單一制國家中央管治地方的必要體現，也是一國兩制中「一國」的主要內容，是實施「兩制」的前提，必須由中央行使。

另一方面，為了維持香港的繁榮穩定，必須同樣以法律形式確認「兩制」，確保港人治港，享有高度自治權。基本法已經在總則中明確規定香港原有的資本主義制度和生活方式不變，法律基本不變，接着在第二章具體規定了屬香港特區的高度自治權：(1) 廣泛的行政管理權。除少數幾項屬中央管理的事務外，未來香港可自行處理其他所有行政事務。(2) 立法權。香港特區立法機關可依基本法自行制定、修改或者廢除本地區法律，只需向全國人大常委會備案。(3) 獨立的司法權和終審權。香港特區法院獨立進行審判，包括不受內地法院的干預和管轄，甚至史無前例的還被授予終審權。

中央和特別行政區權力關係中容易引起爭議的問題

在基本法規定屬中央的職權中，往往有一些與特別行政區高度自治密切相關的問題。這些問題涉及到兩種不同的法律制度間的複雜關係，容易引起爭議，處理不當勢必影響中央和特區的關係。香港基本法的起草過程為解決這類問題提供了成功範例，創造性地體現了原則性和靈活性相結合的原則：對涉及國家主權、統一和領土完整的問題，堅持歸中央管理；同時，在一國前提下，注意維護香港的高度自治，允許香港特區的某些作法可以與憲法或全國性法律的規定不一致，以有效地實施一國兩制。應該說，上述處理模式，不但對香港本身，而且對日後處理澳門、台灣的類似問題，也是很好的啟示。

香港立法會制定的法律與基本法不符合的處理問題

按照中國憲法，各省、自治區、直轄市制定的地方性法規，倘與憲法、法律、行政法規相抵觸，全國人大常委會有權予以撤銷。但是香港基本法卻規定，如果香港特區立法會制定的法律與基本法不符，全國人大常委會只是將該法律發回，不作修改；當然，發回的法律立即失效。這做法一方面保留、肯定了全國人大常委會對香港立法的審查權，以監督基本法的實施；另一方面，又將審查範圍僅限於香港法律中不符合基本法關於中央管理的事務及中央與特區關係的條款。全國人大常委會發回香港有關法律前，還要徵詢其下屬香港基本法委員會的意見，以求慎重。這樣的規定，為將來可能出現的法律爭議提供了合理、妥善的解決之道。

全國性法律適用於香港特區的問題

全國性法律理應在中國領土範圍內普遍適用，但在實施一國兩制的香港，只適用涉及國家主權和統一的少數必要法律，這在基本法的附件三已經具體列明。全國性法律絕大部分不適用於香港。不過，考慮到未來形勢的變化和需要，中央有權對附件三所列法律作出增減。無疑，這是國家主權和統一的必要體現。另一方面，為了不致因此損及「兩制」的實施，引起港人的憂慮，基本法又對增減法律的內容與程序作出了嚴格限制，表現出非常節制和謹慎。此外，在特定情況下，即國家宣佈戰爭狀態或香港進入緊急狀態時，出於維護國家安全與統一的需要，中央有權發佈命令，將有關的全國性法律在香港實施。

香港特區法院管轄權的問題

香港特區法院對各類案件享有管轄權，但國防、外交等國家行為不在其管轄權之列。基本法的這一規定，同香港現行的普通法原則是一致的。不過，關於何者為國家行為，涉及到一個事實的認定問題，容易引起爭議。國防、外交等國家行為事關國家的主權與安全，對國家行為的事實認定權在中央而不在地方法院，只能由中央政府作出最

終的確認。所以香港特區法院在審理涉及國家行為的案件時，必須事先取得行政長官就事實認定問題發出有約束力的確認文件，而行政長官的確認文件必須以中央政府對該問題的證明書為依據。也就是說，中央政府對相關事實認定問題擁有最終的發言權。

基本法的解釋權問題

依據中國憲法，法律的解釋權在全國人大常委會，因此全國人大常委會理所當然地享有對香港基本法的解釋權。但是，香港現行法律制度又允許法院在審理個案時有權解釋法律。這樣，在內地和香港兩種法律制度之間，可能就基本法解釋問題產生矛盾。如何協調和解決這種矛盾呢？基本法的處理方法是，一方面肯定全國人大常委會的解釋權，另一方面又由它授予香港特區法院在個案審理時，對基本法關於香港自治範圍內的條款自行解釋。至於基本法的其他條款，香港法院也可解釋，但凡涉及對中央管治權或中央與香港關係的條款進行解釋，而這種解釋又影響到對個案的判決時，應在終審判決前，提請全國人大常委會作出相應解釋，然後以此解釋為準作出判決。基本法的這一規定既兼顧了中國和香港地區現行法律中可行和合理的因素，又兼顧了中央的解釋權和香港特區的高度自治權，體現了很大的包容性。

基本法的修改權問題

香港基本法是全国人大制定的，依據中國憲法，其修改權屬於全國人大。但香港一些人士存有憂慮，他們擔心基本法的修改會影響或改變中央對一國兩制方針的承諾與實施。為了維護基本法的穩定性，增強港人對一國兩制的信心，基本法對修改程序作出了非常嚴格的規定。首先，嚴格限制基本法的修改提案權，僅限於全國人大常委會、國務院和香港特別行政區，大大縮小了通常享有法律修改提案權的單位範圍，即中央政府各機關、各省市自治區的人大代表團、30名以上的全國人大代表都不享有對基本法的修改提案權。其次，香港特區本身的修改提案需經香港全國人大代表的三分之二多數、立法會議員三

分之二多數和行政長官三方面的一致同意，缺一不可，保證了廣泛民意基礎和謹慎從嚴的原則。第三，基本法的任何修改議案在列入全國人大議程前，須由港人佔半數的香港基本法委員會研究並提出意見。最後，也是對修改議案內容的嚴格限制，基本法的任何修改，均不得與一國兩制的方針政策相抵觸。這些方針政策早經中國政府在《中英聯合聲明》中予以說明，並承諾 50 年不變。上述四個方面的規定，對基本法的修改內容和程序進行了多方面多層次的保護和限制，體現了中央對基本法權威性、穩定性的尊重。

建立符合特別行政區實際情況的地方政權形式， 維護特別行政區的繁榮穩定

回歸祖國後的香港面臨一個內部權力結構重新調整、分配的問題。也就是說，由什麼人來管理香港，實行什麼權的政治體制，採用什麼樣的地方政權形式進行管理，才能確保香港的繁榮穩定。這一問題看起來只涉及香港內部，其實事關全局，是關係到一國兩制方針在香港實施成效的又一個重大問題。

可以說，如何設計香港特區的政權形式是一個很大的挑戰，現今世界上還找不出任何能夠體現一國兩制方針的現成的政治結構模式可為香港借鑒。香港現行的政治體制本質上是殖民主義的總督獨裁制，不能原封不動地保留下來。未來香港不實行內地的社會主義制度，因此不能將人民代表大會制照搬過去。香港不是一個主權國家，更不能照抄歐美國家的「三權分立」原則，實行議會制、總統制一類政權形式。那麼究竟什麼樣的政治體制才適合香港特區呢？基本法起草者的成功經驗表明，要解決這一難題，最好先確立解決問題的思路和原則，這不但對設計香港的政權形式是必要的，而且對未來香港政治體制的改革發展也有深遠的指導意義。