

論“一國”的永久性與“兩制”的可選擇性

趙國強*

“一國兩制”方針政策通過港、澳兩部基本法在港、澳特別行政區已分別實施了 19 年和 17 年的時間。實踐證明，“一國兩制”深得人心，這一政策為實現港、澳地區的平穩過渡和長期繁榮穩定奠定了實實在在的基礎。毫無疑問，“一國”與“兩制”的關係有主、次之分，沒有“一國”就沒有“兩制”，而“兩制”之間應當相互尊重，互利共贏，這已成為一種共識，但這顯然僅僅是從靜態的角度或者說是以 50 年時間為限來詮釋“一國兩制”的內在關係，那麼，50 年後呢？因距 50 年還有一半有多的時間，故這一話題甚少有人談起，但最近在香港卻有人談起“後 2047”的前途問題，並莫名其妙地提出了一個“自決”的概念。隨着時間的推移，50 年之後的港、澳前途問題確是一個不可迴避的問題，也是一個涉及到包括港澳同胞在內的 13 億中國人民切身利益的且屬國家層面的大問題。既然有人談起，那就大家一起來談，一起來研究。為此，本文擬從動態的、發展的角度，就 50 年之後“一國”與“兩制”的關係問題談幾點個人的看法。

一、“一國”的永久性無庸置疑

所謂“一國”的永久性，簡單地說，就是指無論是 50 年之內還是 50 年之後，“一國”永遠是一個永恆的命題，它決不會受到時間的限制。無論是從靜態還是從動態的角度分析，對“一國”的理解應當把握以下兩點：

(一) 關於“一國”的名稱

在很多情況下，普通百姓都將我們的國家稱為中國，甚至在法律中，往往也有中國的表述，比如，兩部基本法在規定特別行政區行政長官的任職資格時，都明確規定行政長官必須是由特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。但是，在“一國”與“兩制”的關係中，“一國”的名稱應當是具有法定性的，換句話說，“一國”的法定名稱應根據國家憲法來確定。根據《中華人民共和國憲法》，中國的法定名稱就是中華人民共和國，這個“一國”的法定名稱不僅在《中華人民共和國憲法》中被立法確認，而且在中英、中葡聯合聲明和港、澳兩部基本法中也都得到了完整體現。比如，在中英和中葡兩個聯合聲明中，其標題就是《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》以及《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》；同樣，在兩部基本法中，都明確規定香港和澳門兩個特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，並規定由中華人民共和國全國人民代表大會授權香港和澳門兩個特別行政區實行高度自治。

由上可知，在“一國”與“兩制”關係中，對港、澳兩個特別行政區行使主權的就是中華人民共和國，無論是 50 年之內還是 50 年之後，中華人民共和國擁有港、澳地區主權的情況是永遠不會改變的，除非有一種例外，那就是因海峽兩岸實現了統一而可能更改國號，如果這樣，新的國號才會取代“中華人民共和國”。曾幾何時，有個別香港人士說因為中華人

* 澳門大學法學院教授

民共和國不是學西方那套所謂的選舉制度產生的，所以不承認中華人民共和國，這種奇談怪論今天已經休矣。須知，一個國家究竟如何產生，究竟採取甚麼樣的_{政治體制}，是一個國家從其本國實際情況出發自行決定的國家內政，憑甚麼非要學西方的選舉制度；堂堂中華人民共和國作為聯合國的五大常任理事國之一，作為積極參與國際事務的世界第二大經濟體的國家，怎麼還要這些跳樑小丑來承認。所以，在解釋“一國”與“兩制”關係時，必須堂堂正正地宣告：無論是50年之內還是50年之後，這個“一國”是永遠不變的，它的法定名稱就叫“中華人民共和國”。

（二）關於“一國”的內涵

在“一國”與“兩制”關係問題上，“一國”的內涵就是指國家的主權、統一和安全。無論是50年之內還是50年之後，對港、澳地區來說，中華人民共和國的主權、統一和安全永遠是第一位的，維護中華人民共和國的主權、統一和安全永遠是港、澳地區必須自覺履行的義務。關於這一點，在50年之內，那是由法律明確規定的，比如，港、澳兩部基本法之所以明確規定特別行政區的外交和防務要由中央人民政府負責，之所以明確規定特別行政區應當自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，其道理就在於此。50年之後，港、澳地區仍然必須自覺履行維護中華人民共和國主權、統一和安全的義務，容不得半點討價還價的餘地。道理非常簡單，因為作為“一國”的中華人民共和國是永久的，正是這種國家的永久性，決定了港、澳地區作為中華人民共和國的地方行政區域也是永久性，港、澳地區永遠是中華人民共和國不可分離的組成部分，這一國土的隸屬關係今天變不了，將來變不了，永遠也變不了。這樣簡單的道理已經簡單到沒有必要用過多的文字來加以解釋。

然而，不得不提的是，最近發生在香港特別行政區的宣揚“港獨”的勢力卻變得非常猖狂，尤其是香港立法會候任議員梁頌恆和游蕙禎在宣誓時宣揚“港獨”及侮辱國家的醜聞更是激起了包括絕大多數港、澳同胞在內的13億中國人民的強烈憤慨。說實話，對於發生在香港的“港獨”聲音，筆者從來沒

有感到一點點的擔憂，因為每一個有正常思維的中國人都知道，即便在落後、無能的清朝政府統治之下，哪怕香港被割讓出去了，它還是中國的，還是“獨立”不了，更何況在今天，面對如此強盛的祖國，已經回歸並在中央人民政府管轄之下的香港特別行政區怎麼可能“獨立”出去，所以，“港獨”之說即便在香港主流民意看來也是一種天大的“笑話”，是癡人說夢。中國有句成語叫“蚍蜉撼樹”，比喻螞蟻想搖動大樹，自不量力，在筆者看來，將宣揚“港獨”者比喻成“蚍蜉”還真是抬舉了他們，因為他們連蚍蜉都配不上。但是，為甚麼要對“港獨”這種“笑話”產生厭惡、憤慨之情緒，那是因為宣揚“港獨”者想“惡搞”的對象是國家的統一和尊嚴，這是決不能容忍的。今天不能容忍，將來也不能容忍，無論是50年之內還是50年之後，都必須要依法懲治這樣的民族敗類，他們將註定被永久地綁在民族的恥辱柱上，遭世人唾棄。

二、“兩制”的可選擇性有理有據

所謂“兩制”的可選擇性，簡單地說，就是指實現國家的統一，“兩制”不具有必然性，“兩制”政策的產生，僅僅是一種基於國情的選擇。關於“兩制”的可選擇性，可以從以下三個方面進行論證。

（一）不同的歷史背景可以產生不同的國家統一政策

一種政策尤其是涉及國家整體利益的政策_{的產生}，必然有其深刻的歷史背景，“兩制”政策的產生同樣如此。比如，在台灣問題上，早在新中國成立初期，中央人民政府對台灣的基本政策歷來是寄望於用武力來解放台灣，這一基本政策的產生當然是基於當時的歷史背景，因為新中國是用槍桿子打出來的，台灣既然是中國的領土，那就同樣要用槍桿子來解放。但是，到了上世紀70年代末，新中國在歷經近30年的坎坷中，終於撥亂反正，決心以經濟建設為中心，決心改革開放。而要定下心來搞經濟建設，搞改革開放，離不開一個穩定的社會環境，只有有了穩定的社

會環境，才能吸引外資，才能紮紮實實地推動經濟建設。基於這樣一種歷史背景，在國家統一問題上，使用武力顯然會帶來社會的動盪，極不利於改革開放，客觀上就會使剛剛起步的經濟建設停滯不前，甚至倒退。正是在這樣一種歷史條件下，為了國家的穩定，為了改革開放，為了經濟建設，中國政府在對待台灣問題上，其政策立場發生了根本的轉變，即從原來的用武力解放台灣的立場轉變為通過“一國兩制”的和平方式來實現海峽兩岸的統一，並繼而將“一國兩制”的政策首先用來解決香港和澳門問題。由此可見，“兩制”政策的產生是一種基於特定國情的選擇，不具有必然性。實踐證明，這一選擇是明智的，也是正確的。

（二）法律的穩定性是相對的

在一個法治社會，政策必須法治化，這是法治社會的基本要求。隨着“一國兩制”政策的產生，中國政府也從法律層面上作出了積極的配合，這種法律上的配合主要表現在兩個方面：一是修訂憲法，在憲法中增訂了第 31 條，明確規定國家在必要時可以設立特別行政區，而在特別行政區實行的社會制度由法律予以規定。這一規定毫無疑問為在港、澳地區實行“兩制”政策提供了憲法上的依據。二是先後制定了港、澳兩部基本法，明確規定不在港、澳兩個特別行政區實行社會主義的制度和政策，並保持原有的資本主義制度和生活方式，50 年不變。顯然，基本法的規定，為在港、澳兩個特別行政區實行“兩制”政策起到了保駕護航的作用。

但是，上述兩個方面的法律依據並不能成為“兩制”政策永遠不能改變的理由。因為眾所周知，任何法律都既具有穩定性，也具有可修訂性，世界上決沒有永遠不能改變的法律，換而言之，法律的穩定性永遠是相對的，當一種法律明顯不符合社會實際狀況時，就必須加以修訂，包括廢除或修改其內容。因此，50 年之後，如果從具體國情和港、澳社會的實際情況出發，認為不宜或沒有必要再實施“兩制”政策，或者要對“兩制”政策作出必要的修正，這絕對不存在任何法律上的障礙。憲法的規定可以修改，基本法的規定更是可以修改，事實上，兩部基本法的實際法律

效力也就是適用 50 年，50 年之後是否繼續保持原有的資本主義制度和生活方式，已經不屬於基本法的效力範圍。正是從這一意義上說，“兩制”的可選擇性在法律上是有充分依據的，也是沒有任何障礙的。

（三）實事求是，一切從實際需要出發

50 年之後，“兩制”政策之所以具有可選擇性，也是完全符合一切從實際情況和實際需要出發的唯物史觀的。唯物主義，講的就是實事求是。須知，人的認識能力畢竟是有限的，可以知道，50 年之後，中華人民共和國作為“一國”是永遠不會改變的；我們還可以知道，50 年之後，港、澳地區作為中國的領土是永遠不會改變的，也是任何人都改變不了的。但是，我們卻很難精確地預測，50 年之後，祖國究竟會強大到何種程度，港、澳地區的社會狀態究竟會發生哪些變化。正是由於人們的認識難以達到這樣精確的程度，因此，50 年之後，“兩制”政策何去何從，大的方面必須要服從國家的發展需要和國家的核心利益，小的方面則要從港、澳地區 50 年之後的實際狀況和實際變化出發，要盡可能地維護好港、澳地區的繁榮和穩定，造福於港、澳兩地居民。正是從這種事實求是的唯物主義觀點考慮，50 年之後，“兩制”政策在理論上當然具有可選擇性。

三、選擇決定權與可供選擇的方案

50 年之後，“兩制”政策既然具有可選擇性，那麼，選擇的決定權應當由誰來行使呢？可供選擇的方案又有幾種呢？

（一）選擇的決定權歸中央

50 年之後，“兩制”的選擇決定權要由對港、澳地區行使主權的“一國”的中央行使，這是有着充分的憲法法理依據的。根據《中華人民共和國憲法》規定，中國是一個多民族的統一的國家，中國的國家結構實行的是單一制結構，而單一制國家最基本的特點就是中央對地方的行政管轄關係以及中央對地方的授權關係，中國的各種民族都是生活在一個國家的大

家庭之中，無論是省還是直轄市或是自治區，它們都是中國的地方行政區域，每個地方行政區域的政治制度都是統一的，並由中央統一作出規定。港、澳地區雖然是“一國兩制”，不實行社會主義制度，但這並不影響《中國憲法》在整體上對港、澳地區的效力，也不會改變憲法所規定的單一制國家結構，港、澳兩個特別行政區在國家結構上仍然是中華人民共和國的兩個地方行政區域，且直轄於中央人民政府，它們的地方權力仍然是來自於國家最高權力機關的授權。正因為如此，50年之內，即便中央在港、澳實行“一國兩制”，但凡涉及到港、澳特別行政區政治體制變化的，其決定權必須由中央行使，這已為港、澳地區修訂政治體制的實踐所證明，不存在任何異議。50年之後，既然港、澳地區作為中國的地方行政區域的地位不會改變，那麼，其選擇政治體制的決定權就如同當初由中央決定在港、澳地區實行“一國兩制”一樣，理所當然地歸中央行使，這完全是一清二楚的事情，沒有任何一絲一毫的模糊。

但是，令人費解的是，對這樣一件十分清楚的事情，最近在香港居然冒出了一種所謂的“自決說”，按照這種所謂的“自決說”，2047年之後的香港採取甚麼樣的政治體制，似乎要由香港居民一人一票的方式來自行決定。這真是一個地地道道的、十足的謬論。首先，在二次大戰後，確實有一批曾是外國殖民地的亞洲、非洲國家通過行使“自決權”獲得了獨立，那是因為聯合國賦予了這些被殖民國家享有獨立的“自決權”。¹可見，殖民地是一個具有特定內涵的概念，它是指因外國的佔領和統治而喪失了主權的國家。然而，港、澳地區從來就不是一個國家，它們雖曾被外國人佔領並管治，但它們仍然是中國的領土，它們的主權仍然屬於中國，港、澳地區的回歸不是主權的回歸，而是由中國政府恢復對港、澳地區行使主權。²毫無疑問，既然香港根本就不是外國的殖民地，又哪來的獨立“自決權”？這不是在裝傻充愣嗎？其次，在關於“自決”的解釋中，確實也有“民族自決”之說，但香港有民族嗎？沒有民族談甚麼“民族自決”！退一步說，“民族自決”本身就是一個極其模糊的概念，其導致的後果往往是國家的分裂和戰爭³，更何況在中國也根本不可能存在允許任何

“民族自決”的法律空間，因為如前所述，中國實行的是單一制國家結構，各民族是一個統一的大家庭，所以在中國的法律框架中，找不到允許“民族自決”存在的法律空間。

由上所知，那些鼓吹2047年之後香港的政治體制要由香港居民“自決”的謬論其實質就是變相的“港獨論”。我們要明明白白地告訴這些人，香港是中國的香港，是包括港、澳同胞在內的13億中國人民的香港，而不是某些人的香港。香港地區回歸時沒有獨立的“自決權”，50年之後，香港地區同樣不會有任何獨立的“自決權”。

(二) 可供選擇方案的評估

50年之後，面對“兩制”的可選擇性，究竟有幾種方案可以選擇呢？筆者認為，以下三種方案具有可選擇性：

方案一：恢復“一國一制”的方案。俗話說“九九歸一”，對於一個國家的有效管治來說，“一國一制”無疑是一種最好的選擇。如前所述，港、澳回歸之時，中央之所以決定在港、澳地區實行“一國兩制”的政策，乃是一種基於特定國情及港、澳地區特殊情況而作出的一種明智的選擇。那麼，50年之後，如果國家的強盛已達到相當的程度，對外資的依賴已今非昔比，且港、澳地區長期處於穩定之中，在此情況下，為了更有效地實現國家的管治，從國家的整體利益出發，在港、澳地區恢復“一國一制”，顯然是值得研究的一個選項。

方案二：保持原來的“一國兩制”方案。繼續實行原來的“一國兩制”，前提當然是原來的“一國兩制”無論是在維護港、澳地區的政治穩定、經濟繁榮方面起到了決定性的作用，因此沒有必要作任何改變。但從目前“一國兩制”在港、澳地區實施的現狀來看，很多問題是值得深思的，換句話說，原有的“一國兩制”政策在實施過程中有“灰色”地帶，尤其是在香港，國家的統一和安全並沒有得到切實的維護，比如，《香港基本法》第23條至今沒有落實，“港獨”勢力居然能夠這樣肆無忌憚地倡狂，這難道不應當引起我們的深思嗎？何況，任何政策的實施都應當與時俱進，而不應當墨守成規，從這一意義上說，選擇此

方案的可能性很小。

方案三：實行修正後的“一國兩制”方案。此方案意指繼續保持“一國”之下的“兩制”模式，港、澳地區仍為特別行政區，但“兩制”的具體內涵會從實際情況出發作出相應的修正，比如，在中央與特別行政區的關係方面，在維護國家的主權、統一和安全方面，可能會有更詳細、更明確的規定和指引，故此方案可稱之為修正後的“一國兩制”方案。中國改革開放的總設計師鄧小平曾經指出，中國之所以承諾在香港地區實行“一國兩制”且 50 年不變，根本目的是“考慮到香港的繁榮和穩定同中國的發展戰略有着密切的關聯。中國的發展戰略需要的時間，除了這個世紀的十二年以外，下個世紀還要 50 年，那末 50

年怎麼能變呢？……實際上，50 年只是一個形象的講法，50 年後也不會變。前 50 年是不能變，50 年之後是不需要變”。⁴ 很顯然，從鄧小平的講話中不難發現，這位中國的改革開放總設計師對 50 年不變的“一國兩制”政策有着極其深刻的理解和自信，即 50 年之後，“兩制”政策可以繼續保留，無須改變，但究竟如何保留，是原封不動的保留還是有修正的保留，這就是我們要研究的問題。正因為如此，50 年之後，繼續保留“兩制”政策的可能性為最大，而這種保留一定是一種有修正的保留，而非原封不動的保留。只有是有修正的保留，才能不僅有利於港、澳地區長期的繁榮穩定，而且也可以使原有的“兩制”政策更加科學，更加合理，更加具有可操作性。

註釋：

¹ 1960 年，第 25 屆聯合國大會通過了一份關於《非殖民化宣言》，該宣言要求，各成員國應“在託管領土和非自治領土以及尚未取得獨立的一切其他領土內立即採取步驟，依照這些領土的人民自由地表示的意志和願望，不分種族、信仰或膚色，無條件與無保留地將所有權力移交給他們，使他們能享受完全的獨立和自由”。此後，聯合國又制定了一系列文件，並成立了“非殖民化特別委員會”的專門機構。因此，在聯合國的推動下，在亞洲和非洲隨之出現了一批新的獨立國家。

² 中國在加入聯合國後的第二年，即 1972 年 3 月 8 日，當時駐聯合國的中國政府代表黃華致信於聯合國非殖民化特別委員會主席，在信中表明了中國政府對港、澳地區的立場：“香港、澳門屬於歷史遺留下來的帝國主義強加於中國的一系列不平等條約的結果，香港和澳門是被英國和葡萄牙當局佔領的中國領土的一部分，解決香港、澳門問題完全是屬於中國主權範圍內的問題，根本不屬於通常所謂殖民地範疇。因此，不應列入殖民宣言中適用的殖民地地區的名單之內。我國政府主張，在條件成熟時，用適當的方式和平解決港澳問題，在未解決之前維持現狀”。11 月 8 日，第 27 屆聯合國大會投票通過了非殖民化特別委員會關於同意中國政府關於港、澳問題意見的決議。該決議指出，香港和澳門不屬於殖民地範疇，港、澳問題屬於中國主權問題，聯合國和他國無權干涉香港和澳門問題的解決，應由中國和英國、葡萄牙交涉談判解決。

³ 正因為如此，聯合國大會也曾明確表示，“任何旨在部分或全部分裂國家團結和破壞其領土完整的企圖都與聯合國憲章原則相違背”。聯合國前秘書長吳也曾表示，聯合國“不會接受所謂會員國特定區域有權從母國分離的原則”。

⁴ 《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1993 年，第 39 頁。