

論特別行政區制度在國家管理體制中的定位

葉正國*

國家管理體制是以管理國家為主要目標定位的理論、制度和實踐的總和，特別行政區制度是中國國家管理體制的重要組成部分。在中國這樣一個大國進行國家管理，必須建立起中國特色的大國治理結構，實現國家管理體制的現代化。目前，特別行政區治理面臨嚴峻形勢，需要堅持對特別行政區制度的正確理解與實施，而理清其在國家管理體制中的定位至為關鍵。

一、國家管理體制的意涵及框架

據《辭海》解釋，所謂“體制”是指國家機關、企業和事業單位機構設置和管理權限劃分的制度。管理是實現相應目標的過程，國家管理體制是國家體制的重要內容，也是國家管理的基本機制。因此，“國家管理體制”是以管理國家為主要目標定位的理論、制度和實踐的總和，其內容主要是國家與社會之間的關係和國家機關之間的權力配置體系。國家管理體制主要是國家與社會、市場和個人之間的關係機制，以及在各級國家機關之間的體現主要表現為上級對下級的管理，下級對上級的服從、建議、意見、評價等關係，以及同級間的相互關係的機制。在現代國家，國家主權的主體是人民，國家的產生以及其所擁有的權力都是人民賦予的，既是人民主權的行使者也是人民利益的代表者。國家作為一個政制地理空間單位，國家管理的根本問題有兩個：一是組織國家的權力；二是運用國家的權力。¹ 國家管理體制建構的主要目的在於如何將一個地理上的國家整合成一個作為政治文化共同體的國家，並通過制度安排進行穩定的政治治理，進而達到社會穩定、經濟發展和文化繁榮。國家管理體制是一個整體系統，可以分為很多子系統，具體而言，國家管理體制可以如下幾種方式分類：按照國家管理的總體方式為標準，可以分為國家統治體制和國家治理體制；按照國家管理權力的向度為標準，國家管理體制可分為國家與社會、市場和個人之間的體制，以及國家內部的管理體制，如中央和地方管理許可權配置的制度和各級國家機關各主要部分管理許可權的劃分、配置制度，等等；按照國家管理的程序為標準，國家管理體制包括國家管理主體的權力或權利配置體制和國家管理權力的運行體制；按照國家管理的範圍為標準，國家管理體制包括政治、經濟、文化、社會、生態文明、法治建設和黨的建設等各領域的管理體制；按照國家管理的內容為標準，國家管理體制分為國家事權制度(包括國家與社會的事權分配和中央與地方的事權分配等)、國家人事管理制度和財政與賦稅制度。因此，國家管理體制是一個國家的組織性和結構性的制度系統，是國家有關管理的經濟、政治、文化、社會等制度的總

* 武漢大學中國邊界與海洋研究院講師

稱，在一定程度上是一個國家和社會的性質的體現。一般來講，國家管理體制可以分為縱向結構和橫向結構。

在縱向結構上國家管理體制按照重要性的程度劃分可以分為根本、基本和具體三個層次，根本，即根源或最重要的部分，是其他部分的根基，根本制度是指在國家管理體制中最具有基石性、重要性和全域性的制度，是其他一切制度的根基，是一種宏觀制度設計；基本，即基礎的和主要的，基本制度在國家管理體制中處於基礎性地位，是實現根本制度的基石，也直接影響和決定着具體制度的構建，是一種中觀制度設計；具體，即特定的，具體制度則是制度某一特定物件或事項而規定的制度，是實現根本制度和基本制度而設計的具有現實性和可操作性的微觀制度設計。

在橫向結構上國家管理體制可以分為經濟機制、政治、文化和社會四個方面，經濟制度是指調整以生產資料所有制形式為核心的各種基本經濟關係的規範體系的總和，主要包括生產、流通、交換和分配等制度；政治制度是指社會政治領域中要求政治實體遵行的各類準則(或規範)，其本質在於政治行為的規範體系，以定義、約束和規範政治相關行為的制度，是在一定歷史條件下形成政治關係和規範政治行為的所有規則。一般來說，政治制度具有四層內涵：(1)它是整個國家制度的一個構成部分；(2)它的中心內容是國家政權的行為準則；(3)它內含着多層次的結構，可以分為根本制度、基本制度和具體制度；(4)它包括“法內制度”與“法外制度”兩種形態。²因此，對特別行政區制度的分析應依此為框架；文化制度是指一國通過憲法和法律調整以社會意識形態為核心的各種基本文化關係的規則、原則和政策的總和。³中國文化制度主要包括社會主義的精神文明制度、教育科學文化制度和思想道德制度；社會制度是指是為了滿足人類基本的社會需要，在一定的歷史時期裏形成具有穩定性的社會關係的，以及與此社會活動相聯繫的社會活動的規範體系，在中國主要包括婚姻家庭制度、教育制度、社會福利制度、社會保障制度，等等。

如果欲確定國家的某項制度在國家管理體制中的定位，可以通過對其所在縱向結構和橫向結構中的地位進行分析，其在縱向和橫向結構的交叉之處即為對該制度的定位。一般來說，根本政治制度能夠反映國家性質，在國家政治體系中處於最高地位的權力組織和運作形態；基本政治制度是由根本政治制度派生的，體現國家公權力性質和國家公權力結構的權力組織結構和運作形態；而具體政治制度則是根本政治制度和基本政治制度以外的政治制度。⁴

二、特別行政區制度與其他政治制度的比較分析

人民代表大會制度是中國的根本政治制度，而多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度是中國的基本政治制度。作為根本政治制度的人民代表大會制度是中國民主集中制度的體現，直接全面地表現了中國的社會主義國家的性質，是中國國家機構建立健全和國家政治生活全面開展的基礎，反映了中國政治生活的全貌，在中國政治體制中處於根本的地位，而其他三項基本政治制度是實現社會人民代表大會制度的基石，是社會主義民主政治發展的重要制度設計，是堅持中國特色社會主義政治道路的重要內容。以上四項政治制度在中國超越了代際政治，是在中國多元格局內的一體適用的政治制度，具有一定的時間和空間的檢驗。

首先，人民代表大會制度是指擁有國家權力的人民根據民主集中制原則，通過民主選舉組成全國人民代表大會和地方各級人民代表大會，並以人民代表大會為基礎，建立全部國家機構，對人民負責，受人民監督，以實現人民當家作主的政治制度。人民代表大會制度既體現了人民當家作主、權力屬於人民的國家政權本質，又建立了一套使人民能夠形成統一意志，集中統一地行使國家權力，從而形成了兼顧民主和集中的政治制度。中國的人民代表大會作為國家權力機關，是全權性的國家機關，對人民負責、受人民監督是人民代表大會制度的關鍵，人民代表大會在國家機關體系中處於主導支配地位，人民代表大會制度是將國家機關之間、中央與地方之間的權力關係有序化，從而既保證中央統一行使國家權力，又保證地方主動性和積極性得以充分發揮的關鍵。人民代表大會制度既是社會主義制度作為組織的國家的宏觀制度設計，也是實現中國共產黨在執政過程和政權建設過程中走群眾路線的最有效形式，是實現人民當家作主和參與管理國家事務的基本組織形式。⁵

其次，1989年中共中央14號文件《中共中央關於堅持和完善中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度的意見》指出“中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度是中國的一項基本政治制度”，2004年3月12日通過修改的《中國人民政治協商會議章程》將之確認。政治協商在中國具有悠久的歷史，多黨合作與政治協商肇始於辛亥革命的立憲派在建國和制憲過程中的介入與斡旋，隨後的具體形式有國民政府的國民參政會和根據地時期的“三三制”政體，以及1945年的舊政協和1949年的人民政協。中國共產黨早在1922年的二大提出：“聯合全國一切革命黨派、聯合資產階級民主派、組織民主的聯合陣綫，並決定邀請國民黨等革命團體舉行聯席會議，共商具體辦法。”⁶ 在新中國成立時，中國共產黨領導的多黨合作與政治協商制度作為一種憲制安排，代表了全國各階層的利益，發揮了巨大的吸納和整合作用，消弭了政治多元化帶來的挑戰，實現了政治社會的基本穩定，為新中國的成立提供了合法性基礎。⁷ 改革開放後，中國共產黨領導下的多黨合作與政治協商制度可以鞏固中國共產黨的執政基礎、維護國家政局穩定和保障各民主黨派及無黨派人士有序參與國家政治生活起着重要作用，有利於增強各參政黨、無黨派人士和人民政協各界別參加政治協商、民主監督、參政議政的責任感、積極性和創造性，強化對執政黨的監督。可以說多黨合作與政治協商貫穿於中國近代的革命、建國和改革過程中，是一元主導下多元參與的政治協商制度，即中國共產黨是執政黨，各民主黨派是參政黨，與無黨派人士一起以政協會議等為平台進行政治協商、民主監督、參政議政，參與國家的大政方針制定和管理國家事務，可以說其是一個不可或缺的、具有獨特政治優勢的制度設計。多黨合作是中國政黨制度的關鍵，中國政治體制決定了應實行非競爭性的政黨制度，但共和政體是一種政治合作制。此外，多黨合作與協商民主是社會主義協商民主的重要組成部分，民主的本質是決策權的共用，協商民主與選舉民主都是共用決策權的一種形式，與選舉民主相比，協商民主是一種過程性民主、參與性民主，堅持協商一致原則，可以在決策過程中解決矛盾，兼顧各方主體的利益，達至最優方案，有利於凝聚共識、減少矛盾、保護少數者的利益。⁸ 中國是一個大國，各種利益衝突和非利益衝突並存，必須進行政治妥協才能夠整合各個階層，提高政治內聚力，這自身就是協商民主的體現。自此，多黨合作和政治協商制度是政治團體組織化參與國家事務的主要途徑之一，是中國特色的協商民主制度、政黨制度和公民參與制度的體現，作為與中國人民民主專政國家性質緊密相關的具有中國特色的政黨制度和民主制度，規定着中國共產黨與各民主黨派、無黨派人士的相互關係和開展政治活動的基本準則，隨着協商主體的多元化與獨立化、協商層級與協商領域更加細化，參政黨作為多元化政治協商主體中的重要一元，應在堅持中國共產黨領導的原則下積極參政議政。

再者，民族區域自治制度是在國家的統一領導下，在各少數民族聚居的地方設立自治機關，行使自治權，實行區域自治。民族區域自治體現了民族因素與區域因素的統一，政治因素與經濟因素的統一，歷史因素與現實因素的統一，原則性和靈活性的統一，一體性和多元性的統一，是中國處理民族問題的基本國策，是馬克思民族平等等原則在中國的應用，是前蘇聯民族自治制度的發展。⁹ 在 2005 年中央民族工作會議中胡錦濤指出：“民族區域自治，作為黨解決中國民族問題的一條基本經驗不容置疑，作為中國的一項基本政治制度不容動搖，作為中國社會主義的一大政治優勢不容削弱。”¹⁰ 早在 1949 年《共同綱領》確立了民族區域自治制度的地位，隨後的《中華人民共和國民族區域自治實施綱要》對民族區域制度作了具體規定，1954 年憲法也規定了民族區域自治制度，《民族區域自治法》則在總結民族區域自治實踐的經驗基礎上對民族區域制度作出了具體規定。根據《民族區域自治法》，少數民族在民族區域自治地方內可以管理本民族和本地區的內部事務、享有制定自治條例和單行條例的權力、享有自主發展經濟、社會、文化事業等多方面的權力。目前，在中國 55 個少數民族中，共有 44 個建立了民族區域自治地方和機關。中國是統一的多民族國家，民族問題決定着國家的建構，從本質上看民族問題是政治問題，民族問題關係着政治制度的運行，民族關係關係到國家的繁榮和社會的穩定，關係着國家工作的全域性問題，民族政策在一定程度上決定着一個國家的統一，民族的分裂可能會帶來國家的分裂。蘇聯將聯邦制建構在民族身份上，這是蘇聯解體和當今俄羅斯國內分裂的主要原因，而美國建基於公民—國家框架下的“政治一體、文化多元”的民族政策促進了各民族的融合，模糊了族群的身份界限，最終恰當地避免了民族分裂的危機出現。¹¹ 國家採用民族區域自治作為解決民族問題和處理民族關係的基本政治制度，實現民族平等、團結和互助的社會主義民族關係，進而達到民族整合的目的，在維護國家統一和戰略地位上佔有重要地位，不僅是一種多民族國家民族治理模式的轉型，也是社會主義多民族國家模式的制度選擇。¹² 民族區域自治制度解決了維護國家統一與尊重民族自治地方自治權的關係，保證國家整體利益與兼顧民族自治地方利益的關係，具有政治、經濟、文化和社會功能。¹³

另外，基層群眾自治制度是指城鄉群眾以相關法律法規政策為依據，在基層黨組織的領導下，在居住地範圍內，通過自治組織直接行使民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督等權利，實行自我管理、自我教育、自我服務的制度與實踐。彭真曾指出：“沒有群眾自治，沒有基層直接民主，村民、居民的公共事務和公益事業不由他們直接當家作主辦理，我們的社會主義民主就還缺乏一個側面，還缺乏全面的鞏固的群眾基礎。”¹⁴ 基層群眾自治制度是在中國共產黨統一領導下，發揚和實現社會主義民主的重要途徑和組織形式，調動基層群眾參政議政的積極性，是黨和政府廣泛連絡人民群眾的橋樑和紐帶。基層群眾性自治主要是指居民自治和村民自治，其是指根據中國現行憲法和有關法律的規定，以居民或村民的居住區域為基礎，由他們選舉產生自治組織，以實現居民或村民的自我教育、自我管理、自我服務為目的的自治制度。根據《中華人民共和國憲法》和有關法律規定，基層群眾性自治一般以居民或村民的聚居區域為基礎通過設立自治組織進行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督，從而實現基層群眾的自我教育、自我管理和自我服務。基層群眾性自治是非政權型和非國家性質的自治，是一種社會自治，實質就是國家對社會事務的收縮，將社會事務交給社會來處理，是一種人民當家作主的體現。¹⁵ 因此，基層群眾性自治組織是人民直接參與管理國家事務和社會事務的一種形式，是社會主義政治制度的重要組成部分，可以培養公民的民主意識，提高公民的民主能力，使社會主義民主政治發展獲得普遍而廣泛的基礎。

由上述分析可知，任何一項根本或基本政治制度體現了社會主義國家的性質，解決了中國的重大、長期和全域性的政治問題，如國家的統一、民族的團結和人民的幸福，體現着現代基本的政治價值，如民主和人權，進行着政治利益的綜合和表達，決定着中國特色的社會主義政治道路的取向，並且都經過長期的政治實踐證明是行之有效的制度。具體來說，都是中國選舉民主和協商民主的具體實現形式，人民代表大會制度是中國政權組織形式，在一定程度上可以稱之為是中國的政體，是中國民主集中制的體現，是實現人民主權的途徑之一；多黨合作與政治協商制度則是中國的特色的政黨制度的體現，現代政治是政黨政治，而多黨合作與政治協商制度是實現中國共產黨的領導，聚合各階層人民利益和意志的重要途徑之一；民族區域自治制度則是解決民族問題的制度，現代國家都是民族國家，而中國更是多民族國家，民族問題是各個國家都將面對的問題，直接決定的國家的穩固和社會的安定；基層群眾性自治制度是基層民主的主要載體，屬於國家—社會二分之間的社會自治的範疇，自治權本質是一種憲法性、本源性的憲法權利，是中國共產黨領導人民群眾建設有中國特色社會主義民主政治的偉大創舉。

“特別行政區”一詞最早出現在1981年9月葉劍英委員長發表的《談實現和平統一的方針政策》，是對台灣實現和平統一的解釋。1982年憲法第31條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”1984年和1987年中英、中葡之間分別簽署關於中國政府對香港和澳門恢復行使主權的聲明，以“一國兩制”為核心的特別行政區制度被採用。1990年和1993年，《香港基本法》和《澳門基本法》的制定是特別行政區制度的具體化與法制化，在確認國家主權部分實行社會主義制度的同時，允許局部地區保留原有資本主義制度並享有高度自治權。因此，特別行政區制度有着強烈的價值指向、堅實的歷史基礎和共和憲政法理的支撐，是在中國長期堅持和實施的制度，並非一時的權益之計，體現了高屋建瓴的政治遠見和決斷能力。毛澤東曾指出：“國家的統一，人民的團結，國內各民族的團結，這是我們的事業必定勝利的基本保證。”¹⁶ 國家的統一作為中國這一政治共同體的首要任務，與民族和人民的團結有着同等甚至更為重要的地位，特別行政區制度不僅解決了歷史遺留問題，實現了國家的和平統一，維護祖國的領土完整，也滿足了特別行政區的特殊性，為解決歷史遺留問題和促進香港的繁榮而設計的一種治理體制而非主權分割。因此，特別行政區制度體現着中國共產黨和國家的重大政治關切，是中國特色社會主義憲政道路的重要組成部分，是世界憲政史上的一個里程碑。

三、特別行政區制度應是中國的基本政治制度

一個國家的基本政治制度的選擇不是按照各種價值標準進行，而是受到諸多因素的影響，一個政治制度能否上升到基本政治制度和根本政治制度，除了該政治制度在一國政治制度體系中處於基礎性地位，是一國政治體系的核心框架，而且還受當時特殊的歷史和環境條件決定。基本政治制度的標準可以分為縱向和橫向兩個方面：就縱向來說，第一，事實層面，包括符合政治的要素、體現重大政治關切、具有時空實效性；第二，規範層面具有憲法和基本法律等規範性文件進行明確規定，具有一定的穩定性；第三，在價值層面符合體現社會主義國家的基本政治價值。就橫向來說，第一，經得起實

踐檢驗；第二，政治影響力強；第三，適應國家政治發展需要。第四，時空比較長和廣；第五，是否有憲法和法律的規定。¹⁷ 換言之，基本政治制度具有開放性、動態性、包容性、價值性等特徵。

在中國，人民代表大會制度是中國的主體制度，是中國作為社會主義國家的國體性質的直接反映，直接體現了人民民主專政和民主集中制的原則，是中國國家建構的根本性制度。特別行政區制度是對中國主體上作為社會主義國家的人民代表大會制度的補充，並不能成為中國根本的制度。特別行政區制度是中國新型的政治制度，特別行政區是中國以和平方式解決歷史遺留下來的香港、澳門和台灣問題而設立的特殊地方行政區域。特別行政區制度體現國家恢復行使主權可以通過和平的方式，規約了國家統一和中央與特別行政區的關係，直接關係到國家的統一和民族振興的大業，這體現了中國的重大政治關切。雖然香港和澳門的特別行政區制度實行在實踐中有一定的波折，但總體上維護香港和澳門的政局穩定，增進人民團結，推動經濟繁榮、文化多元、社會和諧，能夠體現“一國兩制”的包容性。從時間上面來說，特別行政區制度是中國的一項長期制度，雖然基本法規定是 50 年不變，但鄧小平在 1984 年接見香港各界國慶 35 週年觀禮團時指出：“到了五十年以後，大陸發展起來了，那時還會小裏小氣地處理這些問題嗎？……如果有甚麼要變，一定要變的更好，……不要拒絕變，拒絕變化就不能進步。¹⁸ 1988 年鄧小平指出：“實際上，五十年只是一個形象的講法，五十年後也不會變。前五十年是不能變，五十年之後是不需要變。”¹⁹ 此外，特別行政區制度有原則性的特別行政區制度和具體的特別行政區制度的二元劃分²⁰，原則性的特別行政區制度毫無疑問是純粹的政治制度，但具體的特別行政區制度除了政治制度之外，還包括經濟、文化和社會等制度，但作為政治制度的原則性特別行政區制度是作為經濟、社會、文化的具體特別行政區制度的根源，如果沒有前者，後者更無從談起，沒有作為政治制度的特別行政區制度，就沒有其他制度的特別行政區制度，政治制度是其他制度生成和構建的基石，是特別行政區制度的主體和主要矛盾，因此特別行政區制度總體上是政治制度。因此，特別行政區制度在縱的方面處於“基本”的層次，在橫的方面屬於政治制度，其應該成為中國基本政治制度。

同時，特別行政區制度在法理定位上是憲制性制度。憲制不僅僅是通過憲法規定的關於社會、經濟、政治、文化等制度，憲法文本只是對憲制的確認、描繪和願景，憲制是由多種政治力量在歷史實踐中構成和形成的，因此憲制的實質是一國的政治構成，其直接攸關國家的生成和存續，不僅可以通過憲法文本體現，還可以體現在憲法慣例與習慣中。²¹ 特別行政區制度作為憲制性制度主要體現在以下三個方面：第一，特別行政區制度由憲法或憲法性法律的確認。特別行政區制度是全國人大根據《中華人民共和國憲法》第 31 條的授權而規定的，通過憲法解釋可以推定特別行政區制度的合憲性。1982 年憲法第 31 條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”第 59 條規定：“全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區的代表組成。”第 62 條規定：“(全國人民代表大會)決定特別行政區的設立及其制度”。第二，《香港基本法》和《澳門基本法》是中國直接關涉香港和澳門的憲法性法律，也是特別行政區的憲制性文件，如香港基本法委員會專題諮詢報告指出：“1997 年 7 月 1 日以後，基本法就成為香港特區的憲制文件，為特別行政區的政治制度和社會制度提供了法理基礎。”²² 基本法對特別行政區的政制架構和宏觀制度予以規定，在特別行政區實施的全國性法律和特別行政制定的法律等的效力位階低於基本法，可以稱之為香港和澳門特別行政區的“小憲法”。第三，憲制的根本內涵在於是指用憲法組織國家和政治運作的制度形態。特別行政區直接解決了香港和澳門回歸中國的問題，即國家統一的

問題，同時也規定了中國政制架構下中央和特別行政區的關係及特別行政區內部的制度配置等問題，關乎國家統一與中國特色社會主義道路的選擇，關係到中國政治構成、國家主權和領土完整。在實際運作中，香港和澳門特別行政區的政治運作嚴格按照基本法運行，任何政治博弈都圍繞着基本法進行，不僅特別行政區任何組織和個人不得作出與基本法相違背的行為，而且中央也必須按照基本法處理與特別行政區的關係。

四、結語

中共中央總書記習近平提出國家治理體系和治理能力是一個國家制度和制度執行能力的集中體現，國家治理體系與國家治理能力相輔相成，是一個有機整體，有好的國家治理體系才能提高國家治理能力，完善國家治理體系才能充分發揮國家治理體系的效能。²³ 隨着全球化、市場化、資訊化和民主化的到來，國內外環境複雜多變，加之依法治國基本方略的形成、國家管理方式的多樣化和公民參與的逐漸加深，中國的國家管理體制逐漸實現現代化，必須形塑多體系的複合型大國治理結構。因此，必須確立特別行政區制度在中國管理體制中的基本政治制度的地位，實現中央和特別行政區在基本法下形成一種良性互動、雙向溝通和多中心治理的憲制形態。²⁴

[本文是第 59 批中國博士後項目“新形勢下特別行政區治理的法律保障機制研究”(項目編號：2016M592360)、武漢大學自主科研項目(人文社會科學)科研成果，得到“中國高校基本科研業務費專項資金”資助；武漢大學青年學術團隊“兩岸及港澳法制的理論與實踐”的階段性成果之一。]

註釋：

- ¹ 周平：《國家治理須有政治地理空間思維》，載於鳳凰網：http://news.ifeng.com/mainland/special/zgzzx30r/content-3/detail_2013_08/21/28871136_0.shtml，2016年11月12日訪問。
- ² 蒲興祖：《中華人民共和國政治制度》，上海：上海人民出版社，2005年，第4-5頁。
- ³ 周葉中主編：《憲法》，北京：高等教育出版社、北京大學出版社，2005年，第206頁。
- ⁴ 姬朝遠：《論特別行政區制度在國家政治制度體系中的地位》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第1期(總第11期)，第88-95頁。
- ⁵ 劉建成：《約束與創新：中國特色協商民主制度建設》，載於《行政論壇》，2013年第5期。
- ⁶ 中央黨史研究室：《中國共產黨歷史》第一卷上，北京：中共黨史出版社，2011年，第81頁。
- ⁷ 高全喜、田飛龍：《協商與代表：政協的憲法角色及其變遷》，載於《華東政法大學學報》，2013年第5期。
- ⁸ 2006年，《中共中央關於加強人民政協工作的意見》明確提出：“人民通過選舉、投票行使權利和人民內部各方面在重大決策之前進行充分協商，盡可能就共同性問題取得一致意見，是我國社會主義民主的兩種重

要形式。”2012年，中國共產黨的十八大報告正式提出：“社會主義協商民主是我國人民民主的重要形式。”

- 9 見國家民族事務委員會研究室主編：《民族區域自治：中國特色社會主義的重要保證》，北京：民族出版社，2007年。
- 10 胡錦濤：《在中央民族工作會議暨國務院第四次全國民族團結進步表彰大會上的講話》，北京：人民出版社，2005年。
- 11 程雪陽：《聯邦制是否應基於民族政治自治——從俄羅斯聯邦制與民族主義的關係談起》，載於《清華法治論衡》，2009年第2期；馬戎：《美國如何處理“民族問題”》，載於《南方週末》，2009年7月16日，第E31版。
- 12 常安：《統一多民族國家的憲制建構——新中國成立初期民族區域自治制度的奠基歷程》，載於《現代法學》，2012年第1期。
- 13 熊文釗主編：《大國地方：中國少數民族區域自治制度的新發展》，北京：法律出版社，2008年，第9-13頁。
- 14 見《彭真文選》，北京：人民出版社，1991年，第608頁。
- 15 田芳：《地方自治法律制度研究》，北京：法律出版社，2008年，第414頁。
- 16 見《毛澤東文集》第七卷，北京：人民出版社，1999年，第204頁。
- 17 易賽健：《中國基本政治制度的發展與完善——以特別行政區制度為側重》，載於《學習與探索》，2012年第1期；童之偉：《特別行政區制度已成為我國基本政治制度》，載於《政治與法律》，2011年第4期；尤俊意：《特別行政區制度應確認為一項基本政治制度》，載於《政治與法律》，2011年第5期。
- 18 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第72-76頁。
- 19 同上註，第267頁。
- 20 周葉中、劉文戈：《論特別行政區制度的二元結構》，載於《武漢大學學報(哲學社會科學版)》，2013年第1期。
- 21 蘇力：《何為憲制問題？——西方歷史與古代中國》，載於《華東政法大學學報》，2013年第5期。
- 22 香港基本法諮詢委員會：《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告〈2〉專題報告》，1988年，第6-7頁。
- 23 習近平：《切實把思想統一到十八屆三中全會精神上來》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/31/c_118787463.htm，2014年1月7日訪問。
- 24 黃傑：《比較歷史視野下的大國治理問題研究：以耦合治理結構與治理績效之間的關係為綫索》，上海：復旦大學博士學位論文，2012年。