

“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦 及其調適和解決

蔣曉偉*

一、前言

“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦，就是社會主義制度和資本主義制度在一個國家內的矛盾和衝突。這種矛盾和衝突，可以表現在社會生活的方方面面，既可以表現為激進對抗式的，也可以表現為非激進對抗式的；但其表現形態是固化的，有兩種形態，一種是技術性層面的，一種是觀念性層面的。其中，觀念性制度性摩擦是主要的，它在“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦中起了主要的作用。形成“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的原因是多方面的，有歷史性原因、社會性原因、觀念性原因、制度性原因和管制性原因等。“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦是先天性的，但可以靠後天的調適予以解決。要調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦，必須確立正確的立足點，這就是堅持“人民共和”的憲政制度。依據這一立足點，調適“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的方法，就是不同政治制度之間，要互相尊重、互相包容和互相學習；依據這一立足點，解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的途徑就是，既轉變觀念，又加強制度建設。我們必須克服傳統的“鬥爭哲學”，確立“包容性”思維；在我們民主共和的國家體制內，把共和國的國家體制做大、做寬，做得更加宏偉和包容。要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在特別行政區的各项制度、政策和施政措施中。

二、“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的基本概念和形態

“一國兩制”下特別行政區制度在香港、澳門 20、18 年的實踐，取得了很大的成功，這是基於制度的先進性和實踐的正確性；但“一國兩制”下特別行政區制度在取得很大成功的同時，也存在一些矛盾和問題；這些矛盾和問題是基於社會主義制度和資本主義制度共存在一個國家內所產生的制度性摩擦。正視“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的問題，並找出問題的關鍵所在，在實踐和理論的探索中，找到正確解決問題的立足點、途徑和方法，是極為必要的。

憲法和特別行政區基本法確立的“一國兩制”下特別行政區制度的基本含義，就是在統一的中國內，大陸實行社會主義制度，香港、澳門等地區以特別行政區制度形式，實行資本主義制度。“一國

* 同濟大學法學院教授

兩制”下特別行政區制度的實質是社會主義和資本主義兩種社會制度在一個主權國家內並存；“一國兩制”下特別行政區制度突破了在一個國家內，只能有一種社會制度的模式；摒棄了社會主義和資本主義不能共存的認識局限；開闢了一國內政治制度多樣化(兩種制度四個法域)體制，正如鄧小平所說“一國兩制”，“說它具有歷史意義，不只對過去、現在，而且包括將來；說國際意義，不只對第三世界，而且對全人類都具有長遠意義。這是一個具有創造性的傑作。”¹

一個國家內，並存社會主義和資本主義兩種制度，如果不加以有效地調適，兩種制度必然存在制度性摩擦。“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦，就是社會主義制度和資本主義制度在一個國家內的矛盾和衝突，這種矛盾和衝突，可以表現在社會生活的方方面面，經濟領域、政治領域和思想觀念領域等；“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦，可以表現為激進對抗式的，如群體運動等；也可以表現為非激進對抗式的，如不予認同等。

“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦表現形式是動態發展的，但其表現形態是固化的，有兩種形態，一種是技術性層面的，一種是觀念性層面的。技術性層面的制度性摩擦，是因為社會主義制度和資本主義制度在“一國兩制”下特別行政區制度實施過程中，長期不同做法所形成的矛盾衝突，如釋法方式和釋法權限所引起的矛盾衝突，適用法律的方式方法引起的矛盾和衝突等等；觀念性層面的制度性摩擦，是社會主義制度和資本主義制度在“一國兩制”下特別行政區制度實施過程中，因為基本觀念不同，所形成的矛盾衝突，如地方治理是社會為主導，還是政府為主導，地方首長直接選舉所秉承甚麼原則，等等。技術性制度性摩擦和觀念性制度性摩擦構成了“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的基本形態。其中，觀念性制度性摩擦是主要的，它在“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦中起了主要的作用；技術性摩擦是次要的，它在“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦中起了次要的作用。

“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦是先天性的，但可以靠後天的調適予以解決，因為這是一個國家內的矛盾和摩擦。現代國家的憲政制度以實施“民主共和”的社會制度為己任，它要實現人民之間的和諧、區域之間的和諧、民族之間的和諧、人與自然的和諧。所以現代國家的憲政制度也一定能調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦，使“一國兩制”下特別行政區制度的制度性和諧與穩定。

三、“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦的原因

客觀存在的“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦，影響着“一國兩制”下特別行政區制度全面貫徹實施，影響了香港特別行政區的穩定和發展，甚至影響了國家的主權和領土的完整。因此，必須化大力氣予以解決。

要解決“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦，必須正確認識這一問題產生的根源，針對其根源，才能找到解決問題的良方。“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的原因是多方面的。其中有歷史性原因、社會性原因、觀念性原因、制度性原因和管制性原因等。

導致“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的歷史性原因是，歷史上的資本主義制度與社會主義制度長期對立，香港又長期在實行典型資本主義制度的英國管制之下；1997年香港回歸祖國時又

受到西方資本主義國家的干擾，因此要消除長期以來資本主義制度和社會主義制度的對立，使資本主義制度和社會主義制度融合發展，確實需要一個過程，並有一定的難度。

導致“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的社會性原因是，本來作為生活關係和生產關係總和的中華民族不同地區的社會，即使實行的制度不同，但總會有許多共同之處，但因為大陸社會主義社會和香港資本主義社會分離百年時間，期間又有人為的阻隔，缺乏必要的交流和溝通，致使兩地民眾和社會陌生；陌生就會產生距離，距離就會產生信任危機，出現信任危機就會導致人為的矛盾、對立和摩擦。

導致“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的觀念性原因是，長期以來，特別是持續半個世紀的冷戰時期，社會主義制度和資本主義制度衝突、鬥爭，造成水火不容的局面，人們形成不是“東風壓倒西風，就是西風壓倒東風”的傳統觀念。要消除這種你死我活的制度對立的觀念，不僅要假以時日，而且需要在新時期，以兩大制度漸進融合的事實，重新認識社會主義和資本主義，從而轉變人們的傳統觀念。

導致“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦，還有制度性原因，社會主義制度和資本主義制度在治理國家和社會方面確有許多不同之處，如社會主義制度着重於國家的管制，資本主義制度着重於社會的治理等。這一制度性原因，也會導致不同區域人們的誤解。着重於國家的管制、實行社會主義制度的一方以為強調社會治理是對國家的離心力；而着重於社會的治理的、實行資本主義制度的另一方卻以為強調國家管制是對自由權利的限制等。

導致“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦，還有管制性原因。“一國兩制”下特別行政區制度由於種種原因，客觀存在着制度性摩擦，而我們在恢復對香港行使主權以後，儘管在政治上、經濟上都取得了很大的成就，但並未能找到很好的方法解決制度性摩擦問題；同時在施政過程中，比較習慣於國家的管制，未能準確地兼顧和發揮社會的治理能力，這樣就使香港社會鬱積的一部分社會能量，以負能量渠道表現出來，在一定程度上加重了“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的程度。

四、調適解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的立足點

“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦是先天存在的，必須靠後天的調適加以解決；而且必須加快調適，否則會有併發症產生，使調適和治癒更為困難，成本更大。所以我們必須化大力氣、及時調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦。

要調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦，必須有一個正確的立足點，這是調適和解決問題的指導思想，也是調適和解決問題的關鍵所在。調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的立足點就是堅持“人民共和”的憲政制度。“人民共和”的憲政制度寫在中華人民共和國國號上，“人民共和”的憲政制度極具包容性，是它確立了“一國兩制”下特別行政區制度，也一定能調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦。

“共和制度”，“民主共和”、“人民共和”是當今世界各國普遍採用的一種國家制度，這種制度以憲政為主要形式，確立了各界層、各階級、各民族、各區域、乃至人與自然在國家中和平共處的地位。共和制度在人類國家制度史上，源遠流長。共和的思想來源於古希臘，柏拉圖和亞里士多德在

他們的政治學、倫理學著述中，對共和理論有所闡述。西塞羅認為共和國表現為一種政體。現代西方孟德斯鳩等學者將“民主”和“共和”結合起來，以人民主權、權力劃分、保障人權原則的憲政形式實行“民主共和制”。馬克思曾指出，“共和制是無產階級將來進行統治的現成形式”²。中國辛亥革命時期孫中山強調“五族共和”是立國基本原則之一。³ 1949年新中國成立，國家採用“共和”的國體，並以“人民共和”的形式創造了中國人民的新紀元。

中華民族“人民共和制”來自於中華民族博大精深的“和諧”思想，是“和諧”思想的制度化；中華民族“人民共和制”來自於中華民族“包容性”哲理，是“包容性”哲理的體現；中華民族“人民共和制”，來自於中華民族“大一統”思想，是中華民族“大一統”思想確認；中華民族“人民共和制”，來自於中華民族追隨先進文化的歷史傳統，是與時俱進的先進性文化在國家制度上充分展現；中華民族“人民共和制”，來自於廣泛的人民性，它是全體中國人民意志的體現。正如習近平所指出的：“一國兩制是中國的一個偉大創舉，是中國為國際社會解決類似問題提供的一個新思路新方案，是中華民族為世界和平與發展作出的新貢獻，凝結了海納百川、有容乃大的中國智慧。堅持‘一國兩制’方針，深入推進‘一國兩制’實踐，符合香港居民利益，符合香港繁榮穩定實際需要，符合國家根本利益，符合全國人民共同意願。”⁴

“一國兩制”下特別行政區制度基於“人民共和”的國家憲政制度，是“人民共和”國家基本制度在國家治理體系中的具體化，這是保證國家制度行穩致遠的治國方略。“人民共和制”下“一國兩制”下特別行政區制度的基本含義就是：在“人民共和制”的統一的中國內，大陸和香港、澳門、台灣實行不同的社會制度和治理體制；大陸實行社會主義制度和治理體制，香港、澳門等地區實行資本主義制度和治理體制。“一國兩制”的實質是社會主義和資本主義兩種社會制度在一個主權國家內並存；並存的社會主義制度和資本主義制度，並不是社會主義包容資本主義，也不是資本主義制度包容社會主義制度，而是社會主義制度和資本主義制度並存共和。鄧小平說得好，“一個國家，兩種制度的構想是我們根據中國自己的情況提出來的，而現在已經成為國際上注意的問題了。中國有香港、台灣問題，解決這個問題的出路何在呢？是社會主義吞掉台灣，還是台灣宣揚的“三民主義”吞掉大陸？誰也不好吞掉誰。”⁵

五、調適解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的方法和途徑

堅持“人民共和”的憲政制度作為調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的立足點。依據這一立足點，解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的方法，就是不同政治制度之間，要互相尊重、互相包容和互相學習。正如習近平所說“在‘一國’的基礎之上，‘兩制’的關係應該也完全可以做到和諧相處、相互促進。要把堅持‘一國’原則和尊重‘兩制’差異、維護中央權力和保障香港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香港自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。只有這樣，一國兩制這艘航船才能劈波斬浪、行穩致遠。”⁶

“一國兩制”下特別行政區制度作為國家的基本制度，所有中國公民，無論是大陸的，還是港澳台地區的居民，都必須既尊重大陸的社會主義制度，又尊重港澳台的資本主義制度，而且必須予以同等的尊重。人們要在互相尊重的基礎上，互相包容，大陸的社會主義制度和港澳台的資本主義制度，

確實有許多不同的說法和做法，但這些不同的說法和做法，在特定的區域內都是行之有效的，都是異曲同工地維護社會穩定、發展和繁榮國家的治國方略，彼此應當互相包容。在互相尊重、包容的基礎上，還應當互相學習，在世界全球化的浪潮中，老天給了我們不出國門，在一個國家內，不同的社會制度互相學習、借鑒的機會，我們必須格外珍惜。社會主義制度必須繼續虛心學習資本主義制度的市場經濟和社會治理的經驗；資本主義制度也必須虛心學習社會主義的國有化和國家治理經驗。不同制度間的相互學習，取長補短，一定能使國家的制度更加穩定、更加完美和更加強大。

堅持“人民共和”的憲政制度作為調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的立足點，依據這一立足點，解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的途徑就是，既轉變觀念，又加強制度建設。

轉變觀念，就是必須要克服傳統的“鬥爭哲學”，摒棄“不是東方壓倒西風，就是西風壓倒東風的理念”，拋棄“‘一國兩制’下特別行政區制度是社會主義制度下的資本主義制度”，或者“‘一國兩制’下特別行政區制度是資本主義制度下的社會主義制度”的錯誤觀念，確立“包容性”思維：社會主義制度和資本主義制度在一國內要互相包容。轉變觀念，還需要克服“‘一國兩制’下特別行政區制度是權宜之計”的觀念，“一國兩制”下特別行政區制度不是權宜之計，是一項國家的基本制度，五十年、一百年，或者更長時間會存續下去。“一國兩制”下特別行政區制度，就是在統一的中國內，大陸實行社會主義制度，香港、澳門等地區以特別行政區制度形式，實行資本主義制度；大陸實行的社會主義制度，香港、澳門等地區實行的資本主義制度，在一個主權國家內都具有主體的合法性和主體的平等性，我們實行的是真正的、持久的“一國兩制”下特別行政區制度。正如習近平所說：“一國兩制包含了中華文化中的和合理念，體現的一個重要精神就是求大同、存大異。”⁷ 轉變觀念，需要借鑒傳統治理文化和西方有益經驗，使“人民共和”的憲政制度更具包容性。漢朝初期，登上意識形態統治地位的儒家學說，吸取了歷史上自身過於偏執而導致沒頂之災的歷史教訓，摒棄“以古非今、禮法不容”的陳腐觀念，兼收並蓄諸子百家思想，形成了儒法合流以儒為主，並吸收道家、陰陽五行家以及殷周時的天命神權等各種有利於維護封建統治的思想因素；隨着社會和時代的變遷而與時俱進，儒家學說形成了具有時代性特色的經學⁸。儒家學說一貫反對戰爭、侵略和略奪，提倡“王道”⁹、“和諧”、“包容”，這使得“天下雲集響應，贏糧而景從”¹⁰，中國的版圖逐步擴大，奠定了大中華帝國的疆域，並形成了包容東南亞各國的儒家文化圈。同樣，英國憲政革命形成的法治文化，並沒有打倒原先的皇帝貴族，而是在民主體制下，象徵性地包容了皇帝貴族地位，確立了君主立憲制，這使得英國民主革命較為順利，革命並沒有倒行反復，國家持續穩定；相反法國憲政革命具有徹底性，摧毀了原有的皇帝貴族統治，建立了法蘭西共和國，但復辟和反復辟的鬥爭持續了近百年，國家在動盪中飄搖。

完善制度建設，就是必須健全和完善“一國兩制”下特別行政區制度，在民主共和的國家體制內，要把共和國的國家體制做大、做寬，做得更加宏偉和包容，並改造不適應“一國兩制”下特別行政區制度的國家體制，使社會主義制度和資本主義制度能在國家制度層面上，互相尊重、互相包容和互相學習。憲法是國家的總章程，規定國家最根本、最重要的制度，作為國家基本制度的“一國兩制”下特別行政區制度，必須由憲法直接予以規定。中國經歷二十餘年“一國兩制”下特別行政區制度的實踐，已經具備將特別行政區制度寫進憲法、成為憲法一個重要組成部分的條件。正如列寧所說：“蘇維埃政權的任務，就是要解釋現在已經到來的轉變和法律肯定這種轉變的必要性。”¹¹ “嚴格依照憲

法和基本法辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制。”¹² 相比較中國現行憲法規定中國民族區域自治制度來說，就更必要用憲法來規定中國“一國兩制”下特別行政區制度。中國現行憲法直接規定中國民族區域自治制度的條款共有 12 條之多，總綱第 4 條用 4 款篇幅規定中國民族政策，並確立民族自治機關和自治權；憲法第三章國家機構的第六節民族自治地方的自治機關，共 11 條，詳細規定民族自治機關的各項權力和義務；而現行憲法直接規定特別行政區制度的僅 1 條，即憲法第 31 條。在這一條中，關於特別行政區制度的規定還是授權性條款，即“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。”因此，現行憲法有必要在總綱中確立中國實行“一國兩制”下特別行政區制度，並在以下諸如國家機構的章節中設專節闡述特別行政區制度。憲法要以概括、精煉的語言表述“一國兩制”下特別行政區制度的基本內容，包括社會主義制度和資本主義制度要互相尊重、互相包容和互相學習、中央和特別行政區的關係、特別行政區的基本制度等。中國的法律體系隨着“一國兩制”下特別行政區制度在憲法上的確立，而形成具有“一國兩制”特點的法律體系。

六、調適和解決“一國兩制”下特別行政區制度制度性摩擦的對策

必須充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”極具包容性的制度優越性，堅持正確的對策，克服“一國兩制”下特別行政區制度的制度性摩擦。

第一，要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在特別行政區的各项制度、政策和施政措施中，就要堅決維護國家的統一、領土完整和主權安全。絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去。這是中華民族“人民共和制”包容性的“大一統”思想理念的體現。

第二，要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在特別行政區的各项制度、政策和施政措施中，就要堅持在大陸實行社會主義制度，在港澳台實行資本主義制度；大陸的社會主義制度和港澳台的資本主義制度要互相尊重、互相包容和互相學習。這是中華民族“人民共和制”包容性的“和諧”思想的體現。

第三，要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在特別行政區的各项制度、政策和施政措施中，就要使全體中國公民，包括大陸、港澳台的公民享有同等的基本權利，並履行同等的基本義務，如納稅、服兵役等。這是中華民族“人民共和制”包容性哲理中“人民性”思想的體現。

第四，要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在國家的各项制度、政策和施政措施中，就要允許不同地區基於不同意識形態發出不同的意見和聲音，使這些不同意識形態不同的意見和聲音在一國內都得到同等的尊重和對待，並在不同區域內發揮應有的作用；同時允許不同地區基於不同制度採用各自符合實際的治理模式，在特別行政區實行高度自治。

第五，要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在特別行政區的各项制度、政策和施政措施中，就要堅持在大陸實行中國共產黨領導的社會主義制度，同時允許特別行政區內，愛國愛港、愛國愛澳、擁護基本法、效忠中華人民

共和國、效忠特別行政區的人士參政、議政，充分調動社會各方面的積極性，並發揮其作用。正如鄧小平所說，“由香港人推選出來管理香港的人，由中央政府委任，而不是由北京派出。選擇這種人，左翼的當然要有，盡量少些，也要有點右的人，最好多選些中間的人。這樣，各方面人的心情會舒暢一些。”¹³

第六，要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在特別行政區的各项制度、政策和施政措施中，就要使大陸的社會主義制度和港澳台的資本主義制度互相借鑒，互相學習，以提升國家、地區、部門的治理能力和水平。這是中華民族“人民共和制”包容性的追隨先進文化的體現。

第七，要充分發揮“人民共和制”下“一國兩制”的包容性功能、作用和價值，並使這些包容性功能、作用和價值體現在特別行政區的各项制度、政策和施政措施中，就要對特別行政區制度作與時俱進、適時的修改和調整，使“一國兩制”下特別行政區制度更加健全完善，更具包容性。

註釋：

- ¹ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第352頁。
- ² 中央馬恩列斯著作編譯局：《馬克思恩格斯選集選集》第四卷，北京：人民出版社，1972年，第508頁。
- ³ 董必武：《中央人民政府組織法起草經過報告》，載於《人民日報》，1949年9月23日，第1版。
- ⁴ 習近平：《在慶祝香港回歸祖國20週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》，2017年7月2日，第1版。
- ⁵ 同註1，第59頁。
- ⁶ 同註4。
- ⁷ 同上註。
- ⁸ “經學”是西漢以後中國歷代政府所承認、並頒行標準解釋的“五經”（詩經、書經、禮經、易經、春秋經）或其他經典為理論依據的中國封建時代的統治學說，是適應封建統治階級需要而隨着中國社會、經濟、政治情況的發展而產生的精神武器，同時也是中國封建主義行為準則的學說。
- ⁹ 儒家提出的一種以仁義治天下的政治主張，與霸道相對。見《史記·十二諸侯年表》：“孔子明王道，干七十餘君，莫能用。”
- ¹⁰ 賈誼：《過秦論》。
- ¹¹ 見《列寧全集》第二十七卷，北京：人民出版社，1985年，第193頁。
- ¹² 習近平：《在中共十九大的報告》，載於《人民日報》（海外版），2017年10月19日，第03-05版。
- ¹³ 同註1，第74頁。