

優秀的學者、合適的時間、豐富的內容

——評王振民《“一國兩制”與基本法：二十年回顧與展望》

孫 成*

近年來，隨着香港法政爭議頻發，“一國兩制”與基本法的研究逐漸成為一門顯學，許多過去從事憲法學與法理學研究的學者紛紛投身其中，並積累了數量可觀的研究成果，這些成果為中央過往實現對香港的良好管治提供了理論支撐。¹ 然而，不可否認，目前基本法研究的局限性也客觀存在，過於“實用化”的研究傾向，抑制了基本法理論的創新，影響了基本法理論體系的形成，並直接導致內地和香港學界之間遲遲無法就基本法的一些基礎理論達成共識，“各說各話”現象異常突出。² 2017年，香港已經回歸二十載，如何能夠突破局限，更好地回應“一國兩制”實施中所出現新情況、新問題，已經成為深化基本法理論研究不可迴避的課題。對此，王振民在其新近出版的著作，《“一國兩制”與基本法：二十年回顧與展望》³（以下簡稱《回顧與展望》）中給出了自己的回答，作者的身份、出版的時間節點以及豐富的內容，構成該部著作的三大亮點。

一、優秀的作者

一部優秀的著作背後，肯定有一位優秀的作者，而一位作者之所以能被稱為優秀，則代表他/她具備比普通學者更為全面的學術能力。我們認為，基本法研究在未來的突破，需要研究者同時具備三方面的能力。

首先，需要在中國憲法學、比較憲法學領域具有深厚的理論功底。這項能力要求，與《香港基本法》作為“憲法性特別法”的性質密切相關；其次，需要對香港普通法和本地法有相當的瞭解。基本法是一部在普通法環境下實施的憲制性法律，在如此的法律制度環境下，如果學者對普通法，以及對與基本法對接、將其落地的香港本地法沒有相當程度的認知，研究難免會出現“空、虛”問題，目前內地和香港學界之間無法形成有效對話，這便是原因之一；最後，需要對中央管治香港的政策有全面、深入的把握。基本法作為“一國兩制”的產物，它的產生本身就具有相當強的政治決斷意味，加之香港目前正處於民主轉型時期，特殊、複雜的政治生態，又將基本法的這種政治性進一步放大，作為內地的研究者，對中央治港政策的理解與把握，不僅涉及政治立場的問題，而且也是研究能否實現理論突破與創新的關鍵。

從目前內地的基本法研究團隊情況看，具備上述單項能力者十分常見，但兼具三項能力的學者卻鳳毛麟角，本書的作者王振民就是其中的佼佼者。他早年師從中國憲法學巨擘許崇德教授，其根據博

* 深圳大學港澳基本法研究中心助理教授

士論文出版的專著——《中央與特別行政區的關係——一種法治結構的解析》，更是港澳基本法研究領域一部不可忽視的力作。⁴ 在香港回歸前，他具有在港大法律學院長達兩年的學習經歷，期間不僅對香港普通法和本地法進行了系統研究，而且與香港法學界、法律界人士建立了廣泛而密切的聯繫。除卻理論研究方面的優勢外，王振民還曾擔任“全國人大常委會香港基本法、澳門基本法委員會委員”，2016年初，更是轉任香港中聯辦，任法律部部長。⁵ 正是依託上述長期的學術積累，以及豐富的個人閱歷，使得《回顧與展望》能夠較好地實現理論創新與現實關懷的結合。

二、合適的時間

眾所周知，任何理論的形成與發展都離不開實踐，社會實踐是理論的來源、是理論發展的動力、是檢驗理論正確與否的標準。具體到基本法理論，不難發現，雖然在《中英聯合聲明》簽訂後，內地就啟動了《香港基本法》的研究，然而在1997年回歸之前，大多數研究都是政策性與註釋性的，主要為起草基本法以及基本法宣傳工作服務。在這個時間段，由於《香港基本法》尚未實施，因而對其的研究自然始終處於一種“熱身”狀態，當時學者對於基本法實施問題的討論也多是基於經驗、甚至想像而進行的預判，至於判斷的正確與否，則無法得到實踐的檢驗。⁶ 這種狀況在《香港基本法》實施後，特別是在“人大釋法”與“基本法審查”實踐的雙重刺激下，才發生根本性改變，基本法理論研究得以在“新情況”與“新問題”的推動下不斷發展。今年是香港回歸20週年，也是《香港基本法》實施20週年，對學術界而言，更是基本法研究得以全面展開的20週年，古人曾云“二十弱冠”，這意味着基本法研究已經“成年”，至於未來能否實現、如何實現“三十而立”，則有待學界的努力。在這個從“弱冠”走向“而立”的重要節點上，王振民選擇出版這本帶有回顧與展望性質的著作，可謂“正當其時”。

三、豐富的內容

《回顧與展望》一書，分主題精選了王振民不同時期撰寫的三十五篇文章，基本實現了對香港回歸以來基本法爭議的全覆蓋。這本書，一方面可以說是香港回歸二十年憲制發展的學術見證，另一方面也可被視為作者個人在“一國兩制”和基本法領域，主要學術觀點、基本研究立場的階段性總結。在有限的篇幅內，我們選取下述五個問題，來展現該書的理論創新與實踐價值。

第一個問題：“一國兩制”為甚麼不會變？

基本政治理念上的相互信任，是日常政治得以順利推進的前提。然而，政治不信任卻恰恰是“一國兩制”實施過程中遇到的一個主要問題。儘管國家領導人在各種場合反覆強調“中央政府會堅定不移地貫徹‘一國兩制’方針”。但是，怎奈何香港社會某些群體對“一國兩制”能否堅持下去始終疑慮重重，特別是隨着近年來香港經濟地位在國家整體結構中相對下降，這種論調更是不時浮出水面。

對此，本書作者認為香港社會的疑慮，主要與其對“一國兩制”內涵的狹隘理解相關，他從“政治寬容”的角度指出，“一國兩制”具有三個層面的內涵：其一，是作為解決港澳台統一問題對策的“一國兩制”；其二，是作為國家開放發展大戰略組成部分的“一國兩制”；其三，是作為全新世界觀與方法論的“一國兩制”。⁷ 中央政府提出“一國兩制”，當然是為了解決港澳台統一問題，但目的卻絕不僅限於此，社會主義和資本主義作為近代人類創造的兩種主要的社會制度，世界上的其他國家要麼是資本主義、要麼就是社會主義，只有中國的制度容許二者共存，把兩種制度的優勢結合起來，取長補短，不斷完善自身。事實上，正是由於中國擁有香港，才使得我們相對其他社會主義國家，尤其是蘇聯，能夠順利實現改革開放。中國的社會主義不僅要與資本主義的港澳台共存，也要與國際範圍內的資本主義共存。“一國兩制”是“一個世界，多種制度”理念下的產物，是中國古典治理“求大同、存大異”理念的現代重現。⁸ 惟有引入這個觀念，才能理解為甚麼“一國兩制”不是權宜之策。

第二個問題：“一國”為甚麼必須是“兩制”的前提和基礎

在香港社會中，不少人對於中央政府為甚麼總是強調“一國”是“兩制”的前提和基礎不甚清楚，反對派更是堅定地認為，“兩制區隔”才是特別行政區制度的核心所在。對此問題，你給他講“主權理論”，他就和你談“自治權理論”，雙方最終仍是“南轅北轍，不歡而散”。對此，本書另闢蹊徑，從常識入手，指出香港回歸前，兩地之間其實就一直是“兩制”，只不過那時候是“兩地兩制”，回歸後所改變的恰恰不是“兩制”，而是“一國”。換句話說，在香港回歸後，對於香港社會、特別是普羅大眾而言，陌生的不會是“兩制”，而是“一國”，在這種情況下，如果還是只談“兩制”，不談“一國”，或者突出“兩制”，淡化“一國”，就必然會致使“一國兩制”走形變樣。

此外，實現“一國兩制”的目的是為了和平解決國家統一問題，但是如果“兩制”走形變樣太嚴重，已經威脅到了“一國”的存續，國家自身的存在都因為實施“兩制”而產生疑問，那麼任何政府都會為了自身的存續而放棄“兩制”。從這個角度說，“一國兩制”如果失敗，受到直接損害的也將是“兩制”，而不是“一國”。

由此可見，香港越是堅定地支持“一國”，國家才越能放心讓香港實施“兩制”，這才是“一國兩制”的良性循環。反之，香港如果讓國家戒心疑慮不斷加強，兩制的空間只會日漸狹窄，“一國兩制”就會進入“惡性循環”。中國古代智慧強調的“你敬我一尺，我敬你一丈”就是這個道理。書中更是直言，“一國兩制”是特定歷史條件下的超常規安排，因此既有必然性，也有偶然性，香港社會應該倍加珍惜“一國兩制”的成果。“一國兩制”如果失敗了，國家損失的是面子，香港損失的則是裏子。⁹ 這些觀點或許某些香港人覺得刺耳，但卻是作者的肺腑之言，值得香港社會反思。

第三個問題：香港新憲制秩序的確立與內涵

香港法律界、法學界在討論香港憲制問題時，總是更願意強調香港回歸前後的“不變”。當然，應該承認，在香港憲制轉軌的“非常政治”時期，這種對“不變”的強調有利於香港的平穩回歸，但是，隨着憲制轉軌完成，香港進入“日常政治”階段後，這種認為“一國兩制”就是名義上的、虛的“不變”，而實質層面“甚麼都不變”的理解，不利於香港特區的法律、司法體制與香港新憲制秩序的銜接，實踐中的許多爭議也由此產生。

對此，作者在書中從理論和實踐兩個層面進行了解析，首先他以凱爾森的“根本規範理論”為基點，指出香港法律的許多內容雖然得以保留，但它們的效力基礎已經發生了革命性的變化，從肯定英國憲制秩序有效的規定，轉為肯定中國憲制秩序有效的規定，《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》取代《英皇制誥》與《皇室訓令》成為香港新憲制秩序的基礎，這本身就是一次“憲制革命”。香港社會既要擁抱那些“一國兩制”允許“不變”的方面，同樣要擁抱那些“一國兩制”要求必須“變”的方面。惟有如此，才能保證“一國兩制”之下新憲法秩序的和諧與穩定。¹⁰

除了抽象的理論分析外，作者還從實證的角度，對於在新憲制秩序背景下，香港特區法院在司法實踐中究竟有無適用過憲法、如何適用憲法、適用的局限及其原因進行了全面分析。他認為，“基於主權回歸而理應適用的訴求”與“不能完全適用的實踐”之間的矛盾，是憲法在香港適用問題的難點。從實踐看，回歸後香港各級法院在判決中適用憲法的情況並不顯見，然而，目前的憲法適用都局限於特定案件或特定問題上。顯然，這種狀況不利於憲法的最高效力及其規範性價值在香港的充分彰顯。對此，本書提出目前可以運用法律解釋的方法，發揮全國人大常委會在香港法院適用憲法上的橋樑和監督作用，而此問題的徹底解決，則需要憲法學理論為“一國兩制”內在張力的紓解，提供一個更為融貫的體系化思路。¹¹

第四個問題：“人大釋法”的理論與實踐

目前為止，全國人大常委會對香港基本法作出過五次解釋，每次釋法都能引發兩地學界的熱烈討論。審視這些討論的內容，可以發現爭議的焦點大致集中在三個具有遞進關係的問題上：其一，具體的釋法內容¹²；其二，抽象的釋法制度；其三，釋法背後的政治意涵。對此，《回顧與展望》這本新書都有涉及，特別是對後兩個問題的討論，更是提出了許多獨到的觀點。

例如在釋法制度上，圍繞釋法權的爭議，該書通過分析回歸前後香港法律解釋制度的變化，特別是對“樞密院司法委員會”與“全國人大常委會”法律解釋方法的對比，指出從法理層面看，回歸後香港法院對基本法的解釋權，不是原生的，而是基於全國人大常委會的授權，這種授權關係決定了香港法院對基本法解釋權的有限性，對於深受普通法傳統影響的香港法律界、法學界來說，上述理論或許在短期內不容易理解，但這種“不適應”不能成為抵制“人大釋法”的藉口。為了正本清源，作者在書中從“‘人大釋法’的性質”、“‘人大釋法’的程序”、“‘人大釋法’的哲學和方法”、以及“‘人大釋法權’與香港司法終審權的關係”四個角度對“人大釋法”制度進行了解析，全面回應了香港法學界對此問題的疑問。¹³

而對於“人大釋法”的政治意涵，作者則從五次“人大釋法”的實踐，歸納出中央對港治理 20 年的三項基本邏輯：其一，堅持“一國兩制”不動搖。通過歷次釋法實踐可以得知，香港回歸後確實在政治、社會層面出現了一些爭議，“一國兩制”的實施也並非一帆風順，但是中央政府始終堅持全面貫徹落實基本法，確保了“一國兩制”不走形變樣；其二，用好用足憲法法律賦予中央的權力。香港在“一國兩制”之下享有高度自治，但“高度自治”從來不是“完全自治”，“五十年不變”也絕對不能被理解為“五十年不管”。“一國兩制”之所以在香港能夠取得成績，即是高度自治權充分行使的結果，也有賴於中央依法行使主權，把應該管、必須管的事情處理到位了。其三，中央政府始終把“發展經濟、改善民生、循序漸進推動民主”作為治港工作的核心，歷次釋法的具體內容，均與上述核心工作保持着高度一致。¹⁴

第五個問題：香港政制發展

香港本地著名的政治學者劉兆佳在其專著《回歸後的香港政治》一書中曾坦言，“在回歸前，沒有人能夠預見到香港在回歸後的政治格局和變遷，特別是各類社會矛盾在回歸後迅速尖銳化、嚴峻化、政治化更是出乎大多數的意料。”¹⁵的確，自從2003年“政改”議題出現以來，整個香港社會就被逐步拖入到了這一政治漩渦之中，2014爆發的“違法佔中”運動，更是將這種爭議推至頂峰，其後續影響一直持續至今。對於這一長期困擾香港社會發展的難題，本書沒有泛泛而談，也沒有閃躲迴避，而是直面香港在政制發展問題上的“四個痛點”，進行了針對性地分析。

首先，“政制發展”到底是在發展甚麼？目前，許多關於香港政制發展的討論之所以脫軌，重要原因是沒有對“何為香港政制發展”這一前提性問題有清晰的認識。作者指出，香港的政治體制其實包含了兩個方面的內容：其一是中央與特區的政治關係；其二是特區本地的政治體制。後者又分為兩個方面，第一方面是設立哪些政權機關以及它們之間的關係，對此基本法設計了行政主導體制來加以處理。其二就是政權機關的產生方式，特別是行政長官和立法會議員的產生方式。上述第一個層面，即中央與特區關係，以及第二個層面第一個問題，即特別行政區的行政立法和司法的職責和相互之間的關係，應該是長期不變，保持穩定的，不屬於政制發展的範疇。因此，目前香港社會討論的政制發展，只是聚焦於第二個層面的第二個問題，即行政長官和立法會的產生方式上，這是對香港特別行政區政治體制的局部修改，不是對特區整個政治體制的全盤審視，因此需要明確香港政制發展不是無限的，而是有特殊的含義、特定的範圍。¹⁶

其次，為甚麼香港政制發展的主導權在中央手中？香港實行甚麼樣的政治體制是國家依據憲法、並具體通過基本法加以規定的，這是國家主權的體現，是“一國”的要求，一個地方如果能夠獨立決定自己實施甚麼樣的政治體制，則意味着它是享有獨立主權的國家，香港的政治地位決定了其政改主導權只能在中央手中。¹⁷當然，中央擁有政改主導權，絕非意味着中央在決定香港政制發展的過程中不需要徵求香港的民意。從實際情況看，中央政府在作出每次政改決定前，都會以各種方式諮詢香港社會不同階層的意見，但需要注意的是，“中央的政改主導權”與“香港的政改建議權”是兩項具有關聯，但性質截然不同的權力，不能混淆。¹⁸

再次，中央政府對香港民主發展持何種態度？香港社會對於中央政府在港政制發展上的態度有很多誤讀，反對派最為常見的論調是，中央政府作為“極權政府”不可能真心支持香港民主政治的發展，並將其作為香港民主發展的最大障礙。對此，本書作者以《國家對香港的民主承諾》為題進行精闢的解讀，澄清了許多基本的事實：第一，需要看到，在香港推行民主是中國政府單方面的決定，並堅持寫入到了基本法之中，因此，可以說中央政府才是香港最大的“民主派”；第二，在要不要在香港推進民主的問題上，中央與香港各界並沒有分歧，目前的癥結根本不在於香港要不要推進民主，而是如何推行民主，推行甚麼樣的民主。中央政府關切的重點是，香港民主的發展，能否嚴格按照基本法所設計的框架來展開。由此可見，要不要“在法治原則下推行民主”才是當前中央政府與香港反對派的根本分歧。¹⁹

最後，中央基於何種原則決定香港政制發展的進程。自從香港反對派在2015年一意孤行否決政改方案後，何時、如何重啟政改就成為了香港各界關心的問題。對此，該書在《香港未來政治發展之思考》一節中，對於中央政府推進香港政制發展的原則進行了歸納與總結。第一，既然香港特區的政治體制是根據“一國兩制”方針政策設計的，因此香港政制發展肯定要堅持“一國兩制”原則，這意

味着“一國”和“兩制”應該通過政制發展得到同樣的保障和強化，削弱其中任何一個，都不符合“一國兩制”的精神；第二，香港作為一個利益多元的社會，發展民主要保障社會各界的均衡參與，惟有如此，香港推行的才是優質民主，才能保證香港的“民主政治”與“繁榮穩定”比翼齊飛；第三，要遵循循序漸進的原則，按照實際情況加以推進。這裏的實際情況不僅包括香港本地的情況，而且還包括整個中國的實際情況，以往香港社會在討論民主發展時，往往只關注前者，而忽視中央政府在推進香港民主過程中所負擔的風險與承擔的壓力，香港政制發展從來不是地方性、而是全國性的政治問題。²⁰

四、小結

綜上所述，《回顧與展望》一書最大的特點在於，沒有以標新立異的新名詞、新概念追求所謂的“無新意的創新”，而是通過對“一國兩制”與《香港基本法》20年實踐的全面歸納，準確地將其最为核心的爭議提煉出來，並予以理論解答，於人所不見處發表意見，足見功力之深。有如作者過去作品的風格，本書雖然選題宏大，但是氣韻貫通、語言平實，在其中，你看不到故意堆砌的外文資料、也不必擔心閱讀起來像其他“理論書”那般艱澀難懂，你能感受到，是王振民對港澳基本法理論研究一如既往的學術熱情，以及對香港、國家民主法治建設從未動搖的決心信念。

[本文受到深圳市哲學社會科學“十三五”規劃課題《中國憲法在香港適用問題研究》(課題編號：135C015)的資助。]

註釋：

- ¹ 對於過往港澳基本法研究文獻的全面分析，見鄒平學、黎沛文、張晉邦：《我國基本法研究三十年綜述》，載於中國憲法學會主編：《中國憲法學三十年：1985-2015》，北京：法律出版社，2015年，第269-357頁。
- ² 對於目前基本法研究的局限，學界已經有所反思，其中較為深入的文章見王理萬：《香港基本法研究的知識生產與價值反思》，載於《中國法律評論》，2017年第3期。
- ³ 王振民：《“一國兩制”與基本法：二十年回顧與展望》，南京：江蘇人民出版社，2017年。該書同時在香港出版，除了個別內容略有調整外，兩個版本基本相同，見王振民：《“一國兩制”與基本法：歷史、現實與未來》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2017年。
- ⁴ 該書最早於清華大學出版社2002年出版，三聯書店(香港)有限公司2014年再版。根據讀秀資料庫以及中國學術期刊網(CNKI)的資訊，該書被81冊圖書、46本博士論文援引，以上資料截止到2017年9月10日。
- ⁵ 王振民的簡歷，見清華大學法學院教師資訊網頁：http://www.tsinghua.edu.cn/publish/law/3563/2010/20101220193540788188140/20101220193540788188140_.html，2017年9月1日訪問。

- 6 對於香港回歸前，內地學界對基本法研究文獻的定性分析，見孫成：《大陸學界對基本法相關理論的研究綜述(1985-2009)——以中國期刊網“基本法”關鍵字為檢索依據》，載於周葉中、鄒平學主編：《兩岸及港澳法制研究論叢》，廈門：廈門大學出版社，2011年，第62-75頁。
- 7 同註3，第3-9頁。
- 8 同上註，第29-34頁。
- 9 同上註，第35-39頁。
- 10 同上註，第93-106頁。
- 11 同上註，第240-257頁。
- 12 王振民在《關於“人大釋法”的幾個問題》和《對基本法關於特首任期規定的理解》兩篇文章中較為系統地分析了2005年“人大釋法”的基本內容。見註3，第214-226頁。
- 13 同註3，第187-193頁。
- 14 同上註，第234-239頁。
- 15 劉兆佳：《回歸後的香港政治》，香港：商務印書館，2013年，第1頁。
- 16 同註3，第288-289頁。
- 17 同上註，第261-267頁。
- 18 同上註，第280-281頁。
- 19 同上註，第268-273頁。
- 20 同上註，第274-282頁。