

從內地的角度看「一國兩制」的實踐

北京大學法學院教授

王磊

1. 「一國兩制」的基本概念、意義

1.1 鄧小平對「一國兩制」的闡釋

1.2 「一國兩制」的意義

2. 「一國兩制」在憲法中的地位

2.1 憲法的具體條文：憲法第 31 條

2.2 香港特別行政區實行與社會主義有別的制度

3. 「一國兩制」與香港《基本法》

3.1 「一國兩制」與香港《基本法》的關係

3.2 中央和特別行政區的關係

3.3 特別行政區的政治體制：行政主導下的政治體制

3.4 特別行政區與內地一般地方、民族自治地方的區別

4. 「一國兩制」在香港的實踐與對國家的貢獻

4.1 香港與內地的政治、經濟、文化、人才交流

4.2 香港在「一國兩制」下的發展空間

4.3 香港與內地大城市的比較

1. 「一國兩制」的基本概念、意義

1.1 鄧小平對「一國兩制」的闡釋

- 「一國」、「兩制」是並列的，但是這個並列有先後：先講一國，再講兩制，所以「一國」是前提。「一國」是前提表現在很多方面，例如 1997 年 7 月 1 日交接儀式上，升國旗所代表的意義是「一國」，因為國旗及國徽是國家的標記。此外，也包括駐軍，它是代表國家的主權。在 1997 前曾有意見認為不要在香港駐軍，後來還是決定要有駐軍，就是因為駐軍是代表國防，而國防是國家行為。
- 「兩制」，是指資本主義制度和社會主義制度。中國大部分地區實行社會主義制度；而在局部地區，如香港、澳門則是實行資本主義制度，這就是兩制。
- 中國的主體是實行社會主義制度，而社會主義也是在不斷地發展與完善。現時談得比較多的是「中國特色社會主義」，這是指有中國的國情在內，並把馬克思主義與中國的國情互相結合。
- 鄧小平在講港人治港的時候有一個重要的判斷。他認為香港發展到那麼繁榮，應該是由香港的中國人做出來的貢獻，所以他相信香港人能管理好香港。過去的繁榮是由香港人做出來的，回歸後也要相信他們仍能繼續管理好香港。鄧小平當時是相信香港的中國人的，認為 1997 年前香港發展得比較好，不是英國人做出來的貢獻，而是由香港的中國人做出來的。我覺得這個評價是非常正確的。1997 年 7 月 1 日之前，香港是實行殖民地的港督制，港督制的管理體制是不民主的，港督是英國政府派來的英國人，港督以下的一些主要官員也是英國人。而在 1997 年後，主權回歸中國，中國人可以自己管理自己了。
- 當然在具體的法律上，港人治港有很多規定，例如行政長官必須是中國公民，終審法院的首席大法官也必須是中國公民。其他的法官可以是外國人，但主要官員必須是中國公民。
- 1997 年前有香港代表團訪問北京，跟鄧小平會面。鄧小平說，將來香港會實行一國兩制、高度自治、港人治港、五十年不變。那位香港同胞就問鄧小平「五十年不變是什麼意思，是不是五十年後就變？到 2047 年是不是就要開始變呢？」鄧小平表示「五十年以後也不變」。所以，我的體會就是一國兩制、高度自治、港人治港，應該是一個長期的過程。

- 「一國兩制」是從實際出發而提出來的和平統一祖國的方式，也是一個評價。鄧小平在跟英國人討論香港問題時，指出解決國家的統一問題有兩種方式：一種是和平的方式，另一種是非和平的方式。非和平方式顯然是指武力，和平方式則應該是符合人類文明的發展方向，是最好的。怎樣用和平方式來解決統一問題呢？就是「一國兩制」。為什麼說「一國兩制」是從「實際」出發呢？這個「實際」是指內地及香港都感到滿意，兩地都有好處。當然，不僅是香港、澳門，還包括解決臺灣問題，亦應該採取「一國兩制」這種和平的方式。

1.2 「一國兩制」的意義

- 「一國兩制」的意義，主要是豐富、發展和完善國家統一的理論。舉例來說，在法律方面既要考慮到香港在港英統治百多年所奉行的「普通法」，又得考慮內地所應用的「大陸法」。中國是單一制國家，香港在單一制體制下，為什麼可以擁有這麼大的權力，也可以用「一國兩制」來解釋。此外，「一國兩制」不僅在國內有重要的意義，在國際上也有重要的意義，因為國際上也有很多類似的情況。例如英國有北愛爾蘭問題、加拿大有魁北克問題，還有其他國家可能也有領土方面的問題。中國以一國兩制的方針來解決國家統一的問題，在國際上樹立了解決類似問題的榜樣，而且是用和平手段解決領土及國家統一問題的榜樣。

2. 「一國兩制」在憲法中的地位

2.1 憲法的具體條文：憲法第 31 條

- 「憲法」沒有直接提及「一國兩制」，因為「一國兩制」是一個省略語。反映一國兩制的是「憲法」第 31 條：「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。」**【投影片 1】**這項條文雖然很簡單，但卻非常重要，說明一國兩制是一項政策，「國家在必要時得設立特別行政區」。「必要時」這三個字，就是原則性的語言。
- 「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」，這裏有兩個很重要的詞語：一個是「全國人民代表大會」，另一個是「法律」。前者是指全國人民代表大會決定香港這個地方的制度，全國人民代表大會以外的中央機關，都無權決定特別行政區的制度。特別行政區的機關是沒有權力來制定「制度」的，而這個「制度」是指最主要的制度。至於後者所說的「法律」，我們知道內地的法律有很多種，有憲法、有法律、國務院制定的叫行政法規，部委制定的叫部委規章。而香港這個地方只能由法律來規定，1997 年回歸後在香港生效的叫《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，而《中華人民共和國香港特別行政區基本法》是由全國人大制定的。因為按照《憲法》31 條規定，只能由全國人大來制定這項法律。

2.2 香港特別行政區實行與社會主義有別的制度

- 香港是實行行政主導體制，立法與行政互相分工、互相配合、互相制約，而且強調司法獨立。內地是實行人民代表大會制，它與香港的行政主導制是不一樣的。【投影片 2】人民代表大會制就是由選民或者原選舉單位選舉產生人大代表，由人大代表再組成全國人民代表大會（即「全國人大」），然後由全國人大再產生全國人大常委會、國務院、法院、檢察院。國務院、法院、檢察院向全國人大負責並報告工作，人大代表則受選民或原選舉單位監督。我希望大家注意兩個用詞：一是「選民」，一是「原選舉單位」。內地的縣級及縣級以下實行的是直接選舉，縣級以上則實行間接選舉。例如，廣州市某某區或某某鄉鎮的選舉是直接選舉，但廣州市人大代表則是間接選舉。先選出人大代表，由人大代表組成人民代表大會，然後人民代表大會再產生政府、法院、檢察院。內地所有國家機關都是這樣產生的，我們簡稱為「人民代表大會」制，這與香港有很大不同。
- 我們說兩制，首先在政治方面是不一樣的，這裏我們說的是中央層面。全國人大的常設機構是全國人大常委會，再下面是國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院。國務院負責行政、中央軍委會統率武裝力量、最高法院行使審判權、最高檢察院行使檢察權。這是在中央層面上人民代表大會制的組成部份。【投影片 3】
- 再從經濟層面而言，香港是完全的市場經濟，而內地原來是計畫經濟，現在則轉為社會主義市場經濟。內地很多經濟方面的規定跟香港是不一樣的。內地經濟制度按照《憲法》的規定，是生產資料社會主義公有制，這點顯然跟香港是不一樣的。【投影片 4】此外，香港是很典型的私有制，但是香港的私有制與西方國家的私有制又有很大的區別，那就是土地屬政府所有。內地按照《憲法》規定，在社會主義初級階段，除了公有制外，又規定了按勞分配為主體，多種分配方式並存的分配制度。舉例而言，股票這種投資方式，就是一種有別於按勞分配的分配方式。此外，公有制裏面有國有經濟，例如中石油，中石化這些從事石油化工、天然氣生產的大公司，它們都屬國有經濟、國有企業。所以公有制裏面包括國有經濟和農村內的集體經濟。【投影片 4】
- 「在法律規定範圍內的個體經濟、私營經濟等非公有制經濟，是社會主義市場經濟的重要組成部分。」【投影片 5】個體經濟就是自己賣東西，私營經濟就可以僱人，所以有私營企業、民營企業。好像香港有一個叫「灣仔碼頭」的水餃品牌，據說是一位北京的老太太到了香港以後，在大街上擺了一個攤檔，然後就賣出了「灣仔碼頭」這個品牌。現在這家「灣仔碼頭」又打回北京去了，在北京的各大超市裏都能見到「灣仔碼頭」。這個例子說明香港很多企業投資內地，興辦了不少港資、外資企業。此外，內地原來沒有個體經濟、私營經濟，但現在非公有制經濟是越來越多了。

3. 「一國兩制」與香港《基本法》

3.1 「一國兩制」與香港《基本法》的關係

- 「一國兩制」與香港《基本法》有什麼關係呢？「一國兩制」是香港《基本法》的指導思想、是香港《基本法》的立法依據。當《基本法》落實之後，「一國兩制」是執行和解釋《基本法》的依據。當執行和實施法律時遇到問題，還是要按對「一國兩制」的理解來處理。

3.2 中央和特別行政區的關係

- 以下數項都是中央對特別行政區行使的權力：
 - 全國人民代表大會（即「全國人大」）制定香港《基本法》。
 - 全國人民代表大會常務委員會（即「人大常委」）有權解釋香港《基本法》。
 - 香港的主要官員由中央人民政府任命。
 - 全國人民代表大會常務委員會有權宣佈特別行政區進入緊急狀態。
 - 中央人民政府負責管理特別行政區的外交和國防事務。外交部駐港特派員公署體現了外交，駐港部隊反映了國防。
 - 全國人大有權修改香港《基本法》。

- 特別行政區行使的權力

簡單地說就是「高度自治」。這個高度自治主要體現在：行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，這都是特別行政區行使的職權。以上各項在香港《基本法》內有具體的說明。

3.3 特別行政區的政治體制：行政主導下的政治體制

- 特別行政區下設四個機關：行政長官、行政機關、立法機關、司法機關。
 - 行政長官代表特別行政區，他同時又是行政首腦。他既是特區的首長，又是政府的首腦。
 - 行政機關。行政機關主要指的是三司、十二局。香港的政府體制有它的特色：簡單、高效。三司為政務司司長、財政司司長、律政司司長。十二局大多數由政務司司長管轄，也有一些局歸財政司司長管轄，律政司司長一般不管轄任何一局。
 - 立法機關，主要是立法會。行政機關跟立法機關的關係密切，它們之間有分工、有配合、也有制約。這裏有一個很具香港特色的配合機制，叫做「行政會議」。行政會議的成員，包括部分行政機關的主要官員、部分立法會議員和社會人士。行政會議主要是協調行政與立法之間的關係，以避免過多摩擦，使得行政機關提出的議案能夠在立法會順利通過。

- 司法機關。大體而言，香港的司法機關包括：終審法院、高等法院（上訴法院及原訟法院）、區域法院及裁判法院；強調司法獨立及擁有終審權。我們講的這套特別行政區司法體制，跟內地是不一樣的。以中央與廣東省的情況為例，按法院的權力大小順序排列為：中央的最高人民法院、廣東省高級人民法院、深圳市中級人民法院、羅湖區人民法院。

3.4 特別行政區與內地一般地方、民族自治地方的區別

- 特別行政區與內地一般地方、民族自治地方是有區別的。這個「一般地方」指的是上海、江西這些省級地區。「民族自治地方」是第二類，指新疆、西藏等少數民族聚居的地方。一般地方的權力是最小的，而民族自治地方的權力則較大，擁有自治權；而到了特別行政區，它的權力最大。香港屬於特別行政區，實行港人治港，高度自治，所以它的自治權力最大。但是這種高度自治並不等同於完全自治，它是在中央授權之下自治，而且跟民族自治區域的自治不一樣。民族自治區的自治，主要是考慮民族的因素，由於少數民族的語言、生活習慣、風俗等不一樣，故成立了民族自治區，例如新疆維吾爾自治區。民族自治區與特別行政區是不一樣的，因此它們各自的許可權也不一樣，以下用具體例子來說明：
- 從法律上講，一般地方，如廣東省的人大及其常委會制定的法規稱為「地方性法規」，廣東省政府的法律稱為「廣東省政府規章」；新疆維吾爾自治區的人大及其常委會制定的稱為「自治條例」、「單行條例」。當然，自治區下的自治州、自治縣，都有權制定自治條例和單行條例，可以變通國家的法律，這點跟香港不一樣。香港特別行政區制定的稱為「法律」，有別於內地省級地方制定的「地方性法規」和民族自治區制定的「條例」。內地省級地方制定的「地方性法規」不得與國家的法律法規相抵觸；民族自治區制定的「條例」權力稍微大一點，稍稍可以變通。舉個例子，內地的結婚年齡，男的是22歲，女的是20歲，少數民族地區可以適當降低年齡，可以變通，這就是它的權力，這個權力比地方一級的權力要大得多。特別行政區的權力就更大了，香港就可以制定法律，這個法律只要不抵觸基本法就行了，不要求跟內地的其他法律保持一致。
- 發回與撤銷。撤銷指的是內地的情況，內地的地方立法要報國務院或全國人大常委會備案。由於上級對下級的法律是可以撤銷，故在內地上級對於下級的權力是剛性的。全國人大常委會對香港立法會的權力稍微小一些，立法會所通過的法律要上報全國人大常委會備案，但全國人大常委會不能直接將它撤銷，只可發回再議，所以比較柔和。
- 貨幣。一個國家轄下的一個地方可以發行自己的貨幣，我還沒有見到，至少到目前為止我還沒有見過。但是，香港有自己發行的港幣，澳門也有自己發行的澳門元。從內地看來，簡直是不可思議，但是沒辦法，因為是一國兩制，這已經突破了傳統的約束和原則理論。

- 稅收。作為一個國家的地方，那有可能不上稅；但在一國兩制下，香港可以不上稅。由於一國兩制，香港和澳門不用向中央上稅，這實際上是對特別行政區的優惠。
- 計畫生育。內地實行計畫生育，在內地的城市，一對夫妻只能生一名孩子；在農村，如果第一名孩子是女孩，還可以申請生第二名，如果第二名還是女孩，你就不能再申請生第三名了。《基本法》規定，在香港不實行計畫生育，因為在 80 年代討論制訂《基本法》的時候，香港人就提出不在香港實行計畫生育的意見，後來香港《基本法》裏就規定香港不實行計畫生育。
- 大陸法與普通法的分別。現在兩地有很多問題還沒有解決，例如引渡問題、兩地跨境犯罪問題等。隨著兩地交流日漸增多，香港人在內地犯罪、內地人到香港犯案、或者是一個犯罪行為而涉及兩地的案件亦時有發生。由於兩地的法律規定不一樣，那怎麼辦？舉個例子，香港是沒有死刑的，大陸的刑法裏則有死刑，這就有明顯的不同。兩地在司法上如何協調，就要互相溝通了。另外，兩地很多具體的規定都不一樣，例如內地有行政拘留而香港沒有。
- 司法終審權。按常理來說，地方的法院不能享有終審權，但在一國兩制下香港有終審權。此外，以往也曾經討論怎麼看待香港的終審權跟全國人大常委會的解釋權，得出的結論是香港法院還是享有終審權，但是如果全國人大常委會其後有解釋，那麼雖不影響該案件的終審，但以後的案件就要按照全國人大常委會的解釋來處理。所以說香港終審法院的終審權和全國人大常委會的解釋權，兩者之間有一個協調的問題。
- 一個國家本應只有國家的海關、邊防及邊境管理；但是內地人到香港來，要經過香港的海關，要經過香港的入境檢查和入境處。同一個國家的人民，進入它的一個地方還要再過一道海關和一道邊防系統，這就是因為實行了「兩制」。

4. 「一國兩制」在香港的實踐與對國家的貢獻

4.1 香港與內地的政治、經濟、文化、人才交流

- 香港與內地的政治、經濟、文化、人才的交流是越來越多。2003 年爆發的「非典」，令兩地的醫療資訊交流和合作都有加強。【投影片 6】香港的檢疫系統很嚴格，衛生情況及產品品質都訂下很高標準。前一段時間我在網上看到，中華牌牙膏在入境時被香港檢查出來有問題，內地的質檢部門提出不同意見，認為中華牌牙膏沒有問題，希望香港方面重新考慮。從這個例子可以看到，香港的檢查系統及標準與內地相比，無論在程式、態度、技術方面都不一樣。總而言之，香港的檢疫比較嚴，這樣對內地也有好處。

- 在地域交往方面，比較密切的就是「泛珠江三角區」。廣東的東莞、中山的發展相當迅速，與香港方面的交往也比較多。【投影片 7】此外，我亦知道有很多香港富翁在北京買了房子，小孩也在北京上學。因此，隨著兩地交流的增加，兩地的差距也將日益縮小。
- 在經濟方面的交流亦比較迅速，北京王府井有由李嘉誠先生投資興建的「東方廣場」，很多在香港買到的東西，在「東方廣場」也能買到。香港號稱「購物天堂」，以往內地人來香港一定會去購物，現在雖然也有這種購物慾望，但已沒有以往那麼強烈了。
- 接下來談談「自由行」。到 2006 年，內地 49 個城市的居民可以申請自由行，只要拿著身份證，就可以辦理通行證前往香港及澳門。根據香港旅遊發展局歷年的統計數字，截至 2007 年 5 月，香港回歸近 10 年來，到訪香港的內地旅客已達 7,500 萬人次。到 2007 年年底，這一數字有望超過 8,000 萬，相當於香港人口的十倍。我印象特別深刻的，是 2003 年金融危機以後開通了「自由行」，我有一次來港住在灣仔區酒店，碰到一些來自內地的旅客，他們說著內地的方言，採購了大袋大袋的東西，在電梯裏擠不出來，那就是剛剛開始自由行時的情景。自由行在當時是促進香港的經濟發展，所以說兩地之間既有兩制，同時又有互動。
- 人民幣業務。現在香港很多銀行可以在內地開設分行，所以香港很多銀行為了與國際銀行競爭，於是大賣廣告，希望在內地的金融界佔一席位，否則很多業務就會被外國銀行挖走。這種競爭非常激烈，它既是一個機會，也是一個挑戰。【投影片 8】
- 國家的「十一五」計畫第一次把香港和澳門寫進去。主要內容為加強和推動內地與港澳地區，在基礎設施建設、產業發展、資源利用、環境保護等方面的合作；支援香港金融、航運、旅遊、資訊等服務業的發展；保持香港國際金融、貿易、物流等中心的地位。
- 隨著內地的發展以及經濟全球化，香港的發展速度已經不像內地那麼快了。例如北京在明年（2008 年）的發展肯定是相當快的：第一，首都機場將於明年會變成個龐大機場，是香港的機場的一倍；第二，首都機場正在興建鐵路，出了機場就可以直接乘火車到市中心；第三，為了迎接 2008 年奧運會，北京也在擴建地下鐵路，所以北京的交通設施以及城市基礎設施很快就會趕上甚至超越香港。由此可見，內地城市發展的速度是非常驚人的。

- 香港現時面對很多內地城市的競爭，比如說來自上海的競爭，因為上海定位為金融中心，而且上海人也是很敬業的，這點跟香港人相似。我對香港人的一個體會，是他們非常敬業。香港之所以發展得這麼快，就是因為香港人做事非常認真、不馬虎、效率高。上海人也有一個特點，做事情比較精細，加上經濟基礎和設施比較好，這些都構成對香港的挑戰。又例如，香港的港口運輸面對深圳港、寧波港的競爭；香港人做生意時，又面對內地極具商業頭腦的溫州人的競爭。如果內地照現時這樣速度發展下去，香港的優勢將不復存在，所以香港人必須思考怎樣保持這個優勢。

4.2 香港在「一國兩制」下的發展空間

- 背靠祖國，面向世界，這是我們經常說的。這句說話充分發揮《基本法》賦予香港作為特別行政區在制定政策的空間，也不斷研究及推出符合香港繁榮穩定的新政策。我舉一個例子，當內地與香港之間出現競爭，例如當香港興建迪士尼樂園時，有個強大的競爭對手—上海，而最終迪士尼樂園還是在香港興建。如果迪士尼樂園在上海興建，對香港還是有影響的。
- 內地和香港各具發展的優勢。內地的優勢在於廉價的勞動力，大城市人才濟濟，這是它的優勢；香港的優勢在於語言具國際化程度，英語、粵語、普通話通行，以及有自己的貨幣（港幣）。當然，香港也有它的劣勢，這體現在「人才」，這是未來制約香港發展的一個很重要因素。內地有從十幾億人中挑選出來的優秀大學生，基數大，人才數目也多。好像北京，當地有那麼多高等院校、那麼多科研院所、那麼多科研人員，而香港畢竟只是一個地方，人口也少內地很多。我認為香港如果能夠多吸引內地高材生來香港發展，會是一個辦法，既要留住香港的高材生，同時也要吸引內地的高材生。只有不斷補充新鮮的力量，香港的發展才能更有後勁，香港在未來才會走得更好。

4.3 香港與內地大城市的比較

- 香港的發展與內地城市相比較，它有一個軟實力，香港在軟實力方面的優勢，就是香港的多元文化，你能找到中國的傳統文化，你也能找到寶馬、平治等現代文化；既能找到英語的東西，也能找到粵語的東西，也能找到普通話的東西，這是香港的優勢所在。現在有很多外國留學生到北京，到中國的大城市來留學，原因是中國有廣闊的發展前景，中國是龐大的市場。對於香港來說，你的普通話跟不上，就要失去很多在中國的商機。中國的商機可以如何把握呢？那就要通曉普通話，通曉中國文化。此外，香港還要保留英語，它的英語優勢、它的國際化程度，都是它的亮點。香港可以說是中西文化交融得比較成功的一個地方，這也是香港的一個優勢，是香港應當繼續保持和發揮的特色。例如香港的餐飲業，反映了香港的多元文化，還有香港的服裝、藝術等也是如此。所以香港這種軟實力應當要繼續保持和發展。

- 香港除了面對國內大城市的競爭，它也面對周邊如新加坡、澳門等地的挑戰。我相信在「一國兩制」的框架下，香港跟內地應該是一種合理的競爭。香港人是非常聰明的，它像下圍棋一樣在內地的幾個大都市作據點，在北京、上海、廣州、成都這幾個重要城市都建有辦事處，這種做法是非常及時而且明智的。成都可以聯絡到西部，以成都為中心的西部大開發，正轟轟烈烈地進行；廣州可以聯繫珠江三角洲；上海可以聯繫長江三角洲；北京可以聯繫到整個華北、東北。所以說香港要把握機遇，內地與香港之間雖有競爭，但這是良性的競爭，可促進彼此的發展。此外，「一國兩制」之下，香港享有很多優惠政策，這在內地是沒有的。例如香港是自由港，有自己的海關，實行零關稅等。所以從內地看「一國兩制」，確實非常有意義，而且我相信兩地的發展都會越來越好。