

“兩制”語境下的“一國”解讀

趙國強*

回歸十七年來，“一國兩制”的方針政策在港、澳特別行政區已是深入人心，基本法為特別行政區的長期繁榮穩定和發展提供了最可靠的法律保障，這些都是有目共睹的事實。但是，我們也必須看到，作為一種新生事物，在“一國”與“兩制”的關係方面，仍然有不少問題值得我們去關注和研究。本文旨在結合以下三個方面的問題，就特別行政區在高度自治過程中究竟應當如何確保和體現“一國”的主導地位，談幾點看法。

一、關於國家憲法的“一國”解讀

這裡講的憲法當然是指《中華人民共和國憲法》（以下簡稱“國家憲法”）。近兩年來，我們從國家領導人關於特別行政區的講話中，可以發現這樣一種變化，即中央由以前強調的“嚴格依照基本法辦事”開始轉變為“嚴格依照憲法和基本法辦事”。比如，2015年3月5日，國務院總理李克強在第十二屆全國人民代表第三次會議上作的政府工作報告中就明確指出，“我們將堅定不移地貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治方針，嚴格依照憲法和基本法辦事”。在今年兩會的政府工作報告中，總理李克強再次重申了“嚴格依照憲法和基本法辦事”的指導思想。筆者認為，從“嚴格依照基本法辦事”到“嚴格依照憲法和基本法辦事”的轉變，決非是一種單純文字表述上的轉變，這種轉變有着很強的現實針對性以及深刻的理論思維性。

* 澳門大學法學院訪問教授，澳門法律工作者聯合會監事長。

（一）現實針對性

所謂現實針對性，就是指標對在香港特別行政區發生的某些無視國家憲法的現狀。在香港，就有那麼一些人，總是認為國家憲法在香港是無效的，是不適用的，在他們看來，似乎只有國家憲法的第31條才是制定基本法的依據，而整部國家憲法並非是香港法律體系的組成部份，故不存在甚麼違憲的問題。這些人正是利用這種自以為是的、毫無依據的偏執觀點來誤導香港市民，挑戰國家憲法的權威，並打着所謂“本土”的旗號來否定國家憲法的存在，甚至變本加厲地搞甚麼“港獨”，肆無忌憚地侮辱自己的國家和民族，其氣焰之囂張，無以復加。毫無疑問，中央之所以要將“嚴格依照基本法辦事”轉變為“嚴格依照憲法和基本法辦事”，就是對這種囂張氣焰的強力反擊，是一種撥亂反正的堅定措施，它再明確不過地宣示了這樣一種理念：在“兩制”語境下，國家憲法不容否定，國家憲法不容挑戰。

（二）理論思維性

所謂理論思維性，就是指“一國兩制”作為一種新生事物，無論是從理論還是從實踐考察，都會有一個不斷深化、不斷完善的發展過程。眾所周知，在任何一個國家的法律體系中，憲法都是具有至高無上地位的“母法”，其他法律都是處於憲法之下的“子法”，這是一個簡單而明瞭的法律常識，國家憲法與基本法的關係，當然也是一種“母法”和“子法”的關係。那麼，實行“一國兩制”，在“兩制”語境下，這種“母法”與“子法”的關係是否會被割斷呢？國家憲法在特別行政區的效力是否會被終止呢？結論顯然是否定的，在理論上，這就會涉及到憲法的地位和憲法中一般條款和特別條款的問題。

首先，就憲法的地位而言，如上所述，在一個國家的法律體系中，國家憲法的地位是至高無上的，這裡講的“至高無上”，除了指憲法的法律位階高於任何其他法律之外，尚包含作為一個國家的憲法，它必然會在這個國家的任何一塊領土上生效。中國政府之所以按照“一國兩制”的方針政策在香港和澳門設立特別行政區，根本目的是為了實現國家的統一，而不是要將香港和澳門從國家領土中分割出

去。因此，儘管特別行政區在“兩制”語境下實行高度自治，但不管怎麼“特別”，也不管怎麼“高度自治”，它們在國家結構層面上仍然是中國的一個地方行政區域，受中央人民政府直接管轄。既然是中國的領土，是中國的一個地方行政區域，那麼，國家憲法在這塊中國領土上生效就是無可置疑、天經地義的。企圖以“高度自治”來否定國家憲法在特別行政區的效力，這在理論上是根本站不住腳的。

其次，就憲法的立法技術而言，憲法中的特別法條是不可能推翻憲法中一般法條的法律效力的。誠然，國家憲法第11條明確規定，“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區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”，但這一法條在國家憲法中僅屬於一種特別法條，其目的是為在特別行政區實行“兩制”提供直接的憲法依據，它沒有、也不可能終止國家憲法的效力。我們之所以說國家憲法中關於社會主義制度和原則的規定不在特別行政區適用，也僅僅是從特別法條優於一般法條的法律適用原則進行考察所得出的一個結論，具體地說，因為經國家憲法第31條授權並由全國人大制定的基本法明確規定在特別行政區不實行社會主義制度而實行原有的資本主義制度，所以，國家憲法中關於社會主義制度和原則的規定就不會在特別行政區適用，但這決不等於國家憲法作為一部國家最高法律在本國領土上的“至高無上”的地位被否定。由此可見，企圖以國家憲法第31條特別規定來否定國家憲法在特別行政區的法律效力，在理論上同樣是根本站不住腳的。

綜上所述，筆者認為，中央強調在特別行政區要“嚴格依照憲法和基本法辦事”，既是對香港某些利令智昏者的一種警告，也是一種在“一國兩制”實踐過程中的理論深化和完善。這一表述深刻表明，構築特別行政區法律體系的憲制基礎不僅有基本法，而且還有其上位法律即國家憲法，關於這一點，李克強總理在今年兩會回答記者問題時明確指出，“憲法和基本法構成了特別行政區的憲制基礎”。因此，尊重並切實維護國家憲法在特別行政區的地位和效力，這是“一國”原則使然，也是確保“一國兩制”方針政策得以順利實施的根本保障。

令人欣慰的是，關於國家憲法在特別行政區的地位和效力問題已經引起了澳門社會的高度關注，不少有識之士已就此提出了切實的保障性建議。比如，在今年兩會上，來自澳門特別行政區的全國政協常委廖澤雲先生和全國政協委員崔世昌先生就連署提案，建議由中央相關部門牽頭來編寫在特別行政區適用的國家憲法宣傳讀本，並建議開設專題網站，加強憲法觀念意識的宣傳，以此來鞏固“一國兩制”的實踐成果。筆者非常認同廖先生和崔先生的建議，因為這對於進一步鞏固和擴大“一國兩制”在特別行政區所取得的成果，確保特別行政區的長期繁榮穩定和發展具有非常重要的現實意義。

二、關於政治體制的“一國”解讀

無庸置疑，特別行政區政治體制的基本框架究竟如何設計，這是中央的權力，並已由基本法作了明確規定。但從“一國兩制”在特別行政區的實踐來看，涉及到具體職位、具體的人如行政長官、立法會議員時，中央有無權力作出指引或通過解釋基本法進行干預，卻產生了不少問題。筆者認為，對這些問題的理解，仍然離不開對“一國”的解讀。

（一）以行政長官的選舉為例

特別行政區在選舉行政長官時，除了要依照基本法以及本地區的選舉法之外，對參選的行政長官要不要有一個愛國的政治標準，這是一個必須重視的問題。香港有人認為，解釋基本法“不能被無端加上一些其所不能包含的意思。這是為何‘愛國愛港’或‘不對抗中央’這些對特首人選的額外要求，都是按《基本法》的現有憲法原則所不能接受的”。¹此人這番話確實令人感到驚訝，真不知他所理解的基本法的憲法原則是甚麼原則。筆者認為，要求行政長官必須愛國，這反映了“一國”原則的必然要求，也是對“一國”原則的合理、合情、合法的解讀。為甚麼？

1. 參閱2013年4月2日《蘋果日報》：“普選特首選舉辦法的憲制標準”。

因為第一，要求行政長官愛國並非是要求行政長官愛社會主義制度。關於愛國者的定義，中國改革開放的總設計師鄧小平先生曾對愛國者作過一個十分精闢的表述，即“甚麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義，都是愛國者。我們不要要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港”。鄧小平先生關於愛國者定義的表述當然適用於行政長官。由此可見，要求行政長官愛國與其信甚麼社會制度無關，只要其熱愛自己的民族，擁護基本法，願為特別行政區的繁榮和穩定效力，這就符合了愛國的要求。一個行政長官如果連這幾點都做不到，他還有甚麼資格當特別行政區的行政長官！

第二，要求行政長官愛國是基於行政長官的法律地位及其職責。根據基本法規定，行政長官不僅是特別行政區的首長，代表特別行政區，必須對中央人民政府和特別行政區負責，並由中央人民政府任命，而且行政長官也是特別行政區政府的首長，領導着特別行政區政府，負有執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令的職責，以及代表特別行政區政府負責處理中央授權的對外事務和其他事務。由此可見，基本法關於行政長官地位和職責的規定充分表明，行政長官在特別行政區的政治體制中具有舉足輕重的地位，特別行政區的政治體制並非是西方社會所推崇的“三權分立”體制，而是以行政長官為核心的行政主導體制。行政長官決不同於一般市民，作為一般市民中的中國公民，儘管也有愛國的責任，但他如果執意不願承擔甚至否認這種責任的話，只要他遵紀守法，不作出任何違法行為，這就是他個人的事情。然而，行政長官則不同，愛國的責任對行政長官來說，就不是你願不願意承擔的問題，而是必須承擔。這是因為行政長官所承擔的愛國責任，是一種與其地位與職責相對稱的憲制性責任，必須得到遵守和落實。因此，對行政長官的人選而言，愛國是一個不容置疑的先決條件。

第三，要求行政長官愛國是基於“一國”原則的合理解讀。在香港有人認為，行政長官的選舉應當符合“普及而平等”的“國際標

準”，既然是平等，就不應當有愛國的限制，你限制了就是不平等，就是違反了選舉的“國際標準”。這顯然是對“國際標準”的一種曲解。因為所謂“普及而平等”的“國際標準”從來就不認為對選舉不能有某種限制，而是說“公民參選的資格不受不合理的限制”，言外之意，如果某種限制是合理的，如未到選舉年齡、有精神障礙、有犯罪紀錄，等等，那就完全可以限制。那麼，要求行政長官愛國是否屬於合理的限制呢？筆者認為，要求行政長官必須愛國的限制不僅合理，而且必須。因為如前所述，要求行政長官愛國，除了愛國本身的含義與制度信仰無關，以及由基本法所規定的行政長官的法律地位與職責外，更重要的是，這也反映了“一國”原則的必然要求。因為“一國”是“兩制”的前提，維護國家的主權、統一和安全，這是特別行政區必須承擔的責任，沒有討價還價的餘地，實行高度自治，決不能損害“一國”原則。中央要求行政長官必須愛國，這是基於“一國”原則而對行政長官提出的一種政治上的最基本的要求，也是中央行使國家主權的表現，無可非議。試想一下，如果一個中央政府能夠允許一個從骨子裡不愛自己的民族，不擁護基本法，甚至企圖分裂國家的人擔任行政長官，那這樣的中央政府還是一個負責任的中央政府嗎？那“一國兩制”的“一國”豈不成為一種擺設？

（二）以立法會議員的資格為例

根據基本法規定，除立法會主席外，其他立法會議員可以由非中國籍的永久性居民擔任，故立法會議員當然與行政長官有所不同。但這是否就意味着對立法會議員就不能設制特定的政治要求呢？當然不是。為甚麼？道理很簡單，因為“兩制”不能抵觸“一國”，特別行政區既然是中華人民共和國的一個地方行政區域，受中央政府管轄，那麼，作為特別行政區立法會議員，不管你是甚麼國籍，就必須在“一國”之下遵守某些政治原則。

比如，關於依法宣誓問題。根據基本法規定，立法會議員在入職時，必須宣誓擁護基本法，盡忠職守，廉潔奉公，效忠特別行政區。這一政治原則毫無疑問體現了“一國”原則。因為基本法是中國最高國家權力機關即全國人大制定的，它是在特別行政區具體貫徹和落實

中國政府在中葡聯合聲明中所提出的“一國兩制”方針政策的法律保障，所以，擁護基本法，就是擁護“一國兩制”，只有擁護“一國兩制”，才能表明你認同“一國”，才能表明你認同國家的主權和統一。要求議員宣誓效忠特別行政區，同樣包含了“一國”的內涵，因為效忠特別行政區和擁護基本法是密切相聯的，擁護基本法是個前提，只有符合了這個前提，議員才會在基本法的規制下來效忠特別行政區。因此，效忠特別行政區，其實質仍然屬於國家層面上的效忠。

這一依法宣誓的政治原則必須得到切實執行，你拒絕宣誓或胡亂宣誓，就應當即刻喪失擔任特別行政區立法會議員的資格。為此，針對去年香港特別行政區立法會候任議員梁頌恒和游蕙禎在宣誓時宣揚“港獨”及侮辱國家的醜惡行徑，全國人大常委會對香港基本法第104條作出了解釋，明確規定依法宣誓作為一種具有法律約束力的法律承諾，是擔任該條所列相應公職的法定條件和要求，宣誓人拒絕宣誓，或故意宣讀與法定誓言不一致的誓言或者以任何不真誠、不莊重的方式宣誓，即喪失就任該條所列相應公職的資格。若宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，必須依法承擔法律責任。全國人大常委會的這一解釋可謂是正氣十足，大快人心，真正體現了國家對特別行政區行使主權的權威不容挑戰。值得點讚和可喜的是，全國人大常委會上述立法解釋所體現的國家主權意識在澳門特別行政區迅速得到了具體落實，因為根據新修訂的澳門立法會選舉法第6條第8項規定，參加立法會選舉的人士必須事先作出擁護基本法和效忠特別行政區的聲明，如果當事人“拒絕聲明擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者；或事實證明不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者”，即無被選資格。這一規定合理合法，因為澳門是中華人民共和國的澳門，通過基本法在澳門實行“一國兩制”，這是國家的決策，立法會既然不是社團，而是堂堂正正的政權機構，那就必須認真貫徹和執行基本法，你不擁護甚至反對基本法，怎麼有資格來當立法會議員呢！

還比如，關於“雙重效忠”問題。對議員來說，所謂“雙重效忠”，就是指你一方面在特別行政區宣誓擁護基本法並效忠特別行政

區，另一方面又以另一個國家公民或地區居民的身份，去宣誓效忠另一個國家或地區。在澳門有人認為，由於基本法並沒有明確規定禁止“雙重效忠”，再加上葡萄牙又實行“雙重國籍”制度，承認持有葡國護照的澳門居民具有葡國公民的身份，因此，在澳門應當允許“雙重效忠”。筆者認為，這是一種十分糊塗且極其錯誤的觀點。須知，基本法沒有明確規定，那是因為禁止“雙重效忠”對不承認“雙重國籍”的國家來說是不言而喻的，這是國家主權使然；退一步說，即便葡萄牙因實行“雙重國籍”而認可“雙重效忠”，這與我們又有甚麼關係？難道葡萄牙認可的東西，我們也必須認可？由此可見，在澳門必須禁止“雙重效忠”，這反映了在“兩制”語境下“一國”原則的必然要求，也是“一國兩制”的應有之義。正因為如此，新修訂的澳門立法會選舉法第4條和第6條對禁止“雙重效忠”作出了明確規定，即立法會議員在任職期間不得出任任何外國議會或立法議會的成員，尤其是聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員；也不得出任任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其是聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員。如果是已經出任上述職位的，則會在立法會選舉中喪失被選資格。

三、關於國情教育的“一國”解讀

所謂國情教育，很難下一個確切的概念，其大意就是指讓一個國家的國民瞭解自己的國家，包括本國的歷史、地理、人文、政治、經濟，等等，其根本目的就是要從小培養國民的愛國情懷。那麼，在“兩制”語境下，特別行政區是否需要開展國情教育，如果需要開展國情教育又應當如何開展？這兩個問題應當引起我們的關注和重視。

（一）開展國情教育是“一國”的應有之義

有人認為，因為是“兩制”，內地實行的是社會主義制度，而特別行政區實行的是資本主義制度，所以政治理念不同，在特別行政區開展國情教育不符合“兩制”，更有“洗腦”之嫌，故竭力反對在特別行政區開展國情教育。顯然，這種看法是完全站不住腳的，也不符

合“一國兩制”的方針政策。筆者認為，在特別行政區開展國情教育，同樣是“一國”的應有之義，屬天經地義之舉。

眾所周知，一個國家對本國國民開展國情教育，這是“放之四海而皆準”的普遍規律，世界上任何一個國家都會對本國國民進行國情教育，也就是愛國主義教育，這種國情教育包括本國的傳統文化教育、歷史演變教育、地理狀況教育、現行政治制度教育、國旗國歌教育、歷史名人教育，等等，唯國情教育介入的年齡段可能會有所不同。正是通過這種國情教育，使本國國民從小就增強對自己國家的認同感，從小就激發本國國民對自己國家和民族的愛國情懷。因此，對一個國家來說，國情教育不是要不要的問題，而是必須要有，這是國家當權者的責任，也是國家當權者行使國家主權的必然產物。

在“兩制”語境下要不要開展國情教育，這就涉及到如何理解和擺正“一國”與“兩制”的關係問題。對此，我們不必過多加以解釋，因為大家都知道、也都理解“一國”是在“兩制”之上，實行“兩制”是在一個國家主權之下實行“兩制”，所以，特別行政區在“兩制”語境下實行高度自治，首先必須服從國家主權的要求，不能離開國家主權去講高度自治，否則就意味着搞“變相獨立”，這並非是“一國兩制”的原意。由此可見，既然特別行政區是中華人民共和國不可分割的領土，那麼，在特別行政區開展國情教育，當然屬於國家的責任，也是國家主權在特別行政區的具體體現和落實，這種國家責任在“兩制”語境下，就應當由特別行政區政府來承擔。說甚麼在特別行政區不能開展國情教育，那是非常荒唐的，其實質就是在用“兩制”來否定“一國”，也就是在國情教育領域根本無視國家的理念。筆者認為，在特別行政區開展國情教育，是特別行政區政府必須切實履行的國家層面上的責任，而且必須在中央政府的監督下進行，容不得半點含糊。

無庸置疑，基於“一國”原則，在特別行政區開展國情教育是根本不存在任何理論障礙的，完全符合“一國兩制”的方針政策。坦率地說，澳門回歸十七年來，澳門特別行政區政府在堅決貫徹、執行基本法以及落實“一國兩制”方面是做得相當不錯的，但在開展國情教育方面仍然顯得不足，有必要加強。依筆者之見，目前在開展國情教

育方面，主要的問題不是特別行政區要不要開展國情教育，而是從政府的角度，應當如何採取必要的措施，去開展並強化國情教育，正如澳門特別行政區行政長官崔世安先生所說，必須通過國情教育來“加強青少年對國家和民族的認同和自豪感”。

（二）開展國情教育應當多元化

必須指出，在特別行政區開展國情教育，既要維護“一國”即國家主權的原則，也要體現“兩制”即高度自治的精神，這一情況與落實基本法第23條關於維護國家安全的規定是相同的。比如，在維護國家安全方面，基本法第23條使用了“應自行立法”的表述，這一表述實際上包含了兩層意思：一是應當立法，也就是說特別行政區必須通過立法來制定維護國家安全的法律，這是特別行政區對國家應當承擔的一種憲制性責任，它體現的是“一國”原則；二是自行立法，也就是說具體如何來制定維護國家安全的法律，這由特別行政區自行決定，故它反映的是“兩制”精神。對國情教育來說，基本法雖然沒有作出明確規定，但情況是一樣的，即特別行政區必須開展國情教育，這是特別行政區對國家應當承擔的一種責任，它體現的也是“一國”原則；至於特別行政區究竟如何開展國情教育，這又由特別行政區自行決定，它反映的也是“兩制”精神。那麼，特別行政區究竟應當以甚麼方式來開展國情教育呢？

筆者認為，究竟如何開展國情教育，並沒有一個特定的模式，實際上，開展國情教育可以有各種不同的方式，故存在一個多元化的問題。而在國情教育的多元化模式中，最重要的方式莫過於教材教學。

從各國開展國情教育的實踐考察，所謂教材教學，就是指由國家統一編寫一本適用於一定年齡段的對學生進行國情教育的教材，並由國家強制推行在相關學校普及使用。筆者認為，在特別行政區運用教材教學開展國情教育應當注意兩個問題：第一，編寫教材。如上所述，基於“兩制”精神，在特別行政區開展國情教育所適用的教材應當由特別行政區自行負責編寫，至於如何編寫，是獨立編寫，還是邀請外地相關部門或外地專家參與編寫，可以由特別行政區相關部門自

行決定。總之，不管是獨立編寫還是與他人合作編寫，特別行政區必須拿出一本適用於國情教育的教材。第二，強制推行使用。所謂強制推行使用，就是指由政府統一編寫的適用於國情教育的教材，應當由政府出面，強制各學校普及使用。關於這個問題，筆者聽到一種觀點，似乎教材編出後，各學校可自由決定是否使用，理由就是在教學方面，根據基本法規定，特別行政區原有各類學校依法享有教學自由和學術自由。筆者並不認同此觀點。理由之一，就是因為開展國情教育反映了“一國”原則的基本要求，特別行政區各類學校享有的教學自由不能凌駕於“一國”原則之上，這也是基本法所體現的核心價值。理由之二，法治社會講的是法，特別行政區各類學校享有的教學自由是在特別行政區現有的法律框架下“依法”享有教學自由，因此，只要在特別行政區現有法律框架中明確規定相關學校必須統一開設國情教育課程，使用政府統一編寫的教材，這就屬於“依法”的問題，而非屬你想不想用的問題了。

當然，除了教材教學方式外，開展國情教育還可以有其他多種方式，比如，組織特別行政區青少年赴內地進行參觀訪問，多瞭解國家的發展進程以及國家所取得的輝煌成就；或與內地青少年進行交流，暢談人生，共同討論國家的未來，這些都可以成為開展國情教育的方式，澳門回歸以來，這些開展國情教育的方式已得到了普遍採用，並取得了顯著效果，今後必須堅持下去。

四、結語

實踐表明，究竟如何理解“一國”與“兩制”的關係，這是在貫徹和執行基本法過程中一個非常突出的問題，不同的理解，往往就會得出不同的結論。由此筆者認為，在涉及國家主權的事項上，有些事項是顯形的，即十分明瞭，且基本法也作了明確規定，故無須論證，如外交、防務等事項，不可能屬於特別行政區高度自治的事項。但有些事項並不像外交、防務那樣顯形，而是具有隱形性，需要通過一定的分析才能顯示出該事項所包涵的國家主權性質，如本文所論及的國家憲法在特別行政區的地位、中央對行政長官必須愛國的政治要求、

立法會議員不依法宣誓的法律後果、禁止立法會議員“雙重效忠”、強制推行國情教育等事項。因此，在“一國兩制”的實踐過程中，我們應當警惕某些別有用心的人在具體問題上利用國家主權性質的隱形性而大做文章，誤導市民，甚至煽風點火，顛倒是非，以此來達到他們不可告人的目的。筆者認為，在“一國”與“兩制”的關係中，尊重並確保“一國”的權威，其實質就是要維護中央對特別行政區的全面管治權，而“兩制”所體現的特別行政區的高度自治，決非可以挑戰“一國”權威的高度自治，這種高度自治必然是置於中央對特別行政區行使全面管治權之下的高度自治。關於這一點，正如全國人大常委會張德江委員長在“紀念香港基本法實施20周年座談會”講話中所說的那樣，“中央與香港特別行政區的權力關係是授權與被授權的關係，而不是分權關係，在任何情況下都不允許以‘高度自治’為名對抗中央的權力”。