



论特别行政区制度的二元结构

周叶中 刘文戈

摘要：特别行政区制度已经成为由“原则性的特别行政区制度”和“具体化的特别行政区制度”这种二元结构所组成的制度体系。以“原则性的特别行政区制度”和“具体化的特别行政区制度”为基础，建构特别行政区制度二元结构的分析框架，将有助于我们更好地认识特别行政区制度在我国国家管理体制中的地位和作用。

关键词：国家管理体制；一国两制；特别行政区制度；二元结构

一、导 论

特别行政区制度是我国宪法规定的基本政治制度。尽管设立特别行政区制度的原初目的是为了解决台湾问题，但特别行政区制度却首先在港澳地区获得实践，并取得巨大成功。特别行政区制度已成为我国维护国家主权、安全、发展利益，实现香港、澳门长期繁荣稳定的重要保障。

伴随着特别行政区制度在香港、澳门的成功实践，学者和实务工作者对特别行政区制度展开了广泛而深入的研究，形成了大量研究成果。然而，不少成果却呈现出将有关特别行政区制度的研究论域局限于香港和澳门，将特别行政区制度等同于特别行政区内部实行的制度，只谈《基本法》、不谈《宪法》等倾向。这些倾向无疑对特别行政区制度的理论与实践造成诸多影响：一方面，它将导致对特别行政区制度在我国国家管理体制中地位和作用的认识产生偏差；另一方面，它将使对特别行政区制度的创新与发展研究遇到瓶颈。

笔者认为，现有研究中的这些倾向，源于对特别行政区制度的认识不够全面，也源于对特别行政区制度的研究缺乏科学的分析框架。对特别行政区制度的研究，应当回归特别行政区制度的渊源，既立足特别行政区制度在香港、澳门的实践，又不局限于港澳问题的论域，而以更加宏大的视野看待特别行政区制度。笔者认为，经过十多年的运行和发展，特别行政区制度已经成为由“原则性的特别行政区制度”和“具体化的特别行政区制度”这种二元结构所组成的制度体系。因此，以“原则性的特别行政区制度”和“具体化的特别行政区制度”为基础，建构特别行政区制度二元结构的分析框架，将有助于我们更好地认识特别行政区制度在我国国家管理体制中的地位和作用。

二、特别行政区制度的构成与二元化的制度结构

特别行政区制度必然以某种形式表现于外。而特别行政区制度的表现形式经历过一个历史发展的过程：在早期，有关特别行政区制度的某些思想和片段，仅仅存在于领导人

的讲话和政治文件中^①；在我国国家管理体制从人治向法治转轨时期，特别行政区制度首先体现于领导人的讲话和政治文件，其后才在《宪法》中得以明确，从而实现了特别行政区制度的宪法化；随着《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》、《立法法》等宪法相关法的制定和完善，特别行政区制度逐渐法治化，并成为我国特别行政区制度最基础、最重要的表现形式；在内地与两个特别行政区交流的不断深化过程中，特别行政区制度的表现形式更加多元，发展出以特别行政区与内地之间的协议等为代表的一国内地区间协议。特别行政区制度的法律属性要求我们必须从法律角度认识其制度构成。我们认为，特别行政区制度由宪法、宪法相关法、在特别行政区内实施的法律和一国内地区间协议四个法律渊源构成。

宪法是特别行政区制度的根本规范。特别行政区制度由 1982 年《宪法》正式规定，后经过 2004 年的宪法修改进一步完善。《宪法》“序言”第九自然段表明了对台湾问题的态度，确认了统一祖国的神圣职责，明确了特别行政区制度的功能。《宪法》第 31 条在“总纲”部分规定了特别行政区制度的设立要求，明确了特别行政区制度的基本定位，为《基本法》提供了立法依据^②。《宪法》第 59 条第 1 款将特别行政区与省、自治区、直辖市并列，明确了特别行政区的地位^③。《宪法》第 62 条规定了决定特别行政区设立及其制度的主体是全国人民代表大会^④。宪法对特别行政区的这些规定，从根本法上为特别行政区制度提供了正当性基础，也明确了特别行政区在国家管理体制中的基本权力架构。

宪法相关法^⑤是特别行政区制度的基本框架。构成特别行政区制度的宪法相关法包括两种《基本法》和《立法法》。为贯彻落实“一国两制”方针，实现国家统一，国家制定了《香港特别行政区基本法》、《澳门特别行政区基本法》。《基本法》对宪法的原则性规定予以细化，规定了中央和特别行政区的关系、香港和澳门特别行政区居民的基本权利和义务、政治体制、社会服务制度、对外事务以及《基本法》的解释和修改等基本框架，从而使特别行政区制度得以丰富。《立法法》第 8 条将宪法对有关国家机关职权的条款进一步明确，对关于特别行政区制度的立法权限做出规定，也构成特别行政区制度的基本框架。

在特别行政区内实施的法律在数量上构成特别行政区制度的主体。在特别行政区内实施的法律包括国家制定的专门在特别行政区实施的法律、在特别行政区实施的全国性法律、被保留的港澳地区原有法律和特别行政区自行制定的法律。国家制定的专门在特别行政区实施的法律，包括《香港特别行政区驻军法》和《澳门特别行政区驻军法》。根据《宪法》第 31 条，特别行政区内的制度和政策以特别行政区《基本法》为依据，全国性法律须以《基本法》的附件列表确定适用于特别行政区。两部《基本法》，分别以附件形式明确了在特别行政区实施的全国性法律。被保留的香港、澳门原有法律和特别行政区自行制定的法律是在特别行政区内部实行的法律中数量最大的法律，是“具体化的特别行政区制度”的重要内容。两部《基本法》第 8 条均规定，两地原有法律，“除同本法相抵触或经特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。”全国人大常委会也分别就特别行政区原有法律的保留问题做出了决定。根据特别行政区制度的基本原则，特别行政区享有立法权，在不违背宪法和基本法的前提下，可以制定各种处理特别行政区内部事务的法律。

一国内地区间协议是特别行政区制度的创新形式。随着特别行政区制度实践的发展，根据《基本法》的规定而签署的一国内地区间协议成为特别行政区制度的创新形式。在经济上，两个《基本法》均规定特别行政区作为“单独的关税地区”的地位。内地与两个特别行政区分别签署了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》随后陆续签署了若干补充

①例如党的第一代领导集体提出的“一纲四目”，叶剑英 1981 年提出的“有关和平统一台湾的几条方针政策”等。

②《宪法》第 31 条“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”

③《宪法》第 59 条第 1 款“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表。”

④《宪法》第 62 条“全国人民代表大会行使下列职权：……（十三）决定特别行政区的设立及其制度；……”

⑤“宪法相关法”是与宪法相配套、直接保障宪法实施和国家政权运作等方面的法律规范，调整国家政治关系，主要包括国家机构的产生、组织、职权和基本工作原则方面的法律，民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度方面的法律，维护国家主权、领土完整、国家安全、国家标志象征方面的法律，保障公民基本政治权利方面的法律。参见国务院新闻办公室：《中国特色社会主义法律体系》（白皮书）。

协议,为促进内地与特别行政区的经济协调发展确立了法律框架。根据两个《基本法》关于内地与特别行政区通过协商依法进行司法方面的联系和相互提供协助的规定,最高人民法院与两个特别行政区协商签署了若干“安排”,并制定了司法解释^①,逐步建立起特别行政区与内地的司法协助机制。国务院有关部门与两个特别行政区签署了一些协议,涉及税收、无线电监管等领域。两个特别行政区之间也签署了若干“安排”,涉及航空运输服务、判刑人员移交、监狱合作等诸多领域。2010年4月,广东省和香港特别行政区在北京签订了《粤港合作框架协议》,这是全国第一份省和特别行政区之间的合作协议。

特别行政区制度是由宪法、宪法相关法、在特别行政区内实施的法律和一国内地区间协议四个法律渊源构成的一个整体。然而,其内部规范涉及的领域有所不同,既包括在全国运行的国家管理制度,又包括国家和特别行政区处理特别行政区内部事务的制度。前者是在统一国家内,反映中央与特别行政区关系、统一国家内不同区域间的政治对应关系、特别行政区制度与其他制度之间互动关系的制度形态,体现了“一个中国”原则和宪法上的人民主权原则,其自身也构成指导国家和特别行政区处理特别行政区内部事务各项制度的基本原则,因而可称之为“原则性的特别行政区制度”。后者包括香港、澳门两个特别行政区政府根据宪法和基本法的规定处理特别行政区各项事务的具体制度,以及香港、澳门两个特别行政区和内地有关部门或地方政府签订的协议等,是特别行政区制度的具体化,因而可称之为“具体化的特别行政区制度”。换句话说,“原则性的特别行政区制度”是指国家基于主权统一和领土完整而设立的、处理中央与特别行政区相互关系,实现中央对于特别行政区宏观管理的制度;“具体化的特别行政区制度”则是在特别行政区内依法建立和运行的各项具体管理制度。

三、特别行政区制度的二元结构及其理论价值

政治制度是关于国家政治的、庞大的制度体系。一般认为,政治制度“既包含那些根本性的制度,也包含着各类具体的制度”^②,其内在结构具有层次性。特别行政区制度作为一种政治制度,当然也具有一般政治制度内在层次性结构的特征。然而,特别行政区制度又不同于一般政治制度,这就决定了它的内在结构划分应当体现特别行政区制度的若干特征:一方面,宪法第31条规定了特别行政区制度及其设定程序;另一方面,特别行政区制度在实践中的特殊性,也体现了特别行政区制度的一般原则和制度。特别行政区制度所要解决的祖国统一和社会融合问题的普遍性和特殊性,说明“原则性的特别行政区制度”和“具体化的特别行政区制度”的二元划分是适宜的。

二元结构既是特别行政区制度的实际构成,也可作为研究特别行政区制度的一种分析框架。特别行政区制度的二元结构分析框架,从法的形式、变迁、效力三方面影响着对特别行政区制度的理解,从理论上解释了特别行政区制度的“名”与“实”、“动”与“静”、“微观”与“宏观”三方面的有机统一。

在法的形式方面,特别行政区制度的二元结构体现了特别行政区制度“名”与“实”的统一。“名”与“实”相互区别,又相互联系。“名”是形式,是现象;“实”是内容,是本质。“特别行政区”这一规范术语是特别行政区制度的“名”,制度的名称或者内容是否包含“特别行政区”的文字表述,是判断制度是否应当纳入特别行政区制度的一个重要标准。在这一逻辑下,两部《基本法》,以及其他包含“特别行政区”文字表述法律的“具体化的特别行政区制度”,都是特别行政区制度的当然组成部分。但是,如果仅从“名”的角度来认识特别行政区制度,显然是狭隘的。特别行政区的高度自治权是特别行政区制度的实际内涵,是特别行政区制度的“实”。一项法律,只要具有高度自治权这一实质要件(“实”),无论其外在表现形式是否包含“特别行政区”的文字表述(“名”),均应纳入特别行政区制度的范围。将特别行政区制度划分为“具体化的特别行政区制度”和“原则性的特别行政区制度”,既包括了含有“特别行政区”文字表述的

①包括《最高人民法院关于内地与香港特别行政区法院相互认可和执行当事人协议管辖的民商事案件判决的安排》、《最高人民法院关于内地与澳门特别行政区相互认可和执行仲裁裁决的安排》、《最高人民法院关于内地与澳门特别行政区相互认可和执行民商事判决的安排》、《最高人民法院关于内地与澳门特别行政区法院就民商事案件相互委托送达司法文书和调取证据的安排》、《最高人民法院关于内地与香港特别行政区相互执行仲裁裁决的安排》、《关于内地与香港特别行政区法院相互委托送达民商事司法文书的安排》、《最高人民法院关于内地与香港特别行政区法院相互委托送达民商事司法文书的安排》。

②浦兴祖:《中华人民共和国政治制度》,上海人民出版社1999年,第6页。

法律,又包括了未出现“特别行政区”的文字表述,但却体现了特别行政区高度自治权的有关法律,实现了“名”与“实”的统一。

在法的变迁方面,特别行政区制度的二元结构,体现了特别行政区制度“动”与“静”的统一。自特别行政区制度在香港和澳门地区付诸实践至今,构成特别行政区制度的法律规范有着很大的变迁和发展:2004年《宪法》修正案第25条对《宪法》第59条第1款进行修改,明确了特别行政区的地位^①;全国人大常委会多次对特别行政区《基本法》的有关条款进行解释,并调整《基本法》附件三所列举的在特别行政区实施的全国性法律,对《香港特别行政区行政长官的产生办法》、《澳门特别行政区行政长官的产生办法》等《基本法》附件进行了修改。内地与两个特别行政区分别签署了若干协议。两个特别行政区的立法机构也分别制定、修改了数百部特别行政区内部的法律。可以说,特别行政区制度不是孤立的、静态的、绝对的和机械的制度堆积,而是一个相互联系的、动态的、历史的、发展的制度集合。在这一过程中,特别行政区制度表现了“静”与“动”的双重特性:作为“原则性的特别行政区制度”的《宪法》、《基本法》条文保持了稳定性;作为“具体化的特别行政区制度”的有关法律,根据“原则性的特别行政区制度”规定的有关原则和程序,结合国家管理和特别行政区管治的需要,进行了必要的修改和完善,派生和发展出了“一国内地区间协议”等新的制度形态,极大地丰富了特别行政区制度的内容。

在法的效力方面,特别行政区制度的二元结构体现了特别行政区制度在空间上“微观”与“宏观”的统一。过去,对于特别行政区制度的定位存在一些模糊的认识:特别行政区制度到底是国家管理体制中具有全局性、总体性、基础性的基本制度,还是管理具体地区的具体制度,抑或是为解决特别问题而提出的“特别制度”。观察组成特别行政区制度的法律文件,既有从原则上规定中央与特别行政区关系、特别行政区制度与其他制度之间互动关系的内容,又有特别行政区政府根据宪法和基本法的规定处理特别行政区各项事务的内容;既包括香港和澳门两个特别行政区内部所制定的法律,又包括在特别行政区实施的全国性法律;宪法条文通过第31条对特别行政区产生效力,基本法规定了中央和内地遵守基本法的义务,其效力及于全国^②。“具体化的特别行政区制度”和“原则性的特别行政区制度”的二元结构,体现了特别行政区制度“微观”与“宏观”的统一:“具体化的特别行政区制度”主要反映特别行政区制度“微观”的一面,处理特别行政区事务的具体法律是特别行政区制度的重要组成部分;“原则性的特别行政区制度”则体现特别行政区制度“宏观”的一面,特别行政区制度是我国国家结构形式的一大特色,也是对单一制国家结构形式的创新和突破,同时特别行政区制度也是我国国家管理体制中,实现国家统一、促进社会融合的重要制度途径。

在二元结构的分析框架下,对特别行政区制度在港澳地区的实践,我们还有必要从国家管理体制自身的角度、特别行政区制度与国家管理体制互动的角度加以认识。特别行政区制度不仅是国家结构形式的创新,其运行和发展也对国家管理体制产生影响。特别行政区制度发展过程中产生的珠海横琴岛的管辖权转移以及内地与港澳之间通过签订协议的方式实现一体化等,都体现了国家管理方式的创新。特别行政区制度的实践,不仅强化了特别行政区制度在我国国家管理体制中作为基本政治制度的地位,而且使特别行政区制度的作用从解决中国历史遗留问题、实现国家统一,向着促进社会融合和型塑中国特色的大国治理结构扩展。

四、特别行政区制度二元结构分析框架的实践意义

特别行政区制度二元结构在作为分析框架指导理论研究的同时,也可作为指导实践的一种思维方式。通过既立足“原则”又着眼“具体”,特别行政区制度二元结构的分析框架,在定位特别行政区制度、

^①2004年宪法修正案第25条将《宪法》第59条第1款“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表。”修改为:“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表。”

^②《香港特别行政区基本法》第22条第1款“中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预香港特别行政区根据本法自行管理的事务。”

把握特别行政区制度和完善特别行政区制度过程中,能够既全面又深刻,既抓住主线又加以丰富。

特别行政区制度二元结构的分析框架有助于对特别行政区制度的正确定位,以全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针。特别行政区制度是“一国两制”的制度载体,是我国《宪法》所规定的国家基本政治制度。“原则性的特别行政区制度”侧重于从国家层面构建特别行政区制度的基本框架,体现了“坚持一国原则”;“具体化的特别行政区制度”则以“尊重两制差异”为出发点,为内地和特别行政区长期和谐相处确立了具体规范。“原则性的特别行政区制度”与其派生出来的“具体化的特别行政区制度”,共同构成特别行政区制度这个整体。

特别行政区制度二元结构的分析框架,有助于规范权力运行秩序,维护中央权力与保障特别行政区的高度自治权。对于中央与特别行政区的权力运行秩序,传统的论证强调《基本法》对中央权力和特别行政区高度自治权范围和行使方式的规定。特别行政区制度二元结构的分析框架,让我们得以从国家管理体制的宏观角度,来俯瞰中央与特别行政区的权力运行秩序:中央对于特别行政区的权力来源于《宪法》,《基本法》对中央权力的规定是全国人大基于《宪法》规定而制定的,因此,在一国之内,中央权力拥有最高的正当性;《基本法》作为宪法相关法,具有仅次于宪法的法律效力,其授权特别行政区行使包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权在内的高度自治权,并规范中央权力与特别行政区高度自治权间的运行秩序,为特别行政区的高度自治权提供了充分保障。

特别行政区制度二元结构的分析框架,有助于丰富“一国两制”实践。通过发展和完善特别行政区制度,为香港和澳门的长期繁荣稳定提供制度保障。两部《基本法》,均在第5条规定了特别行政区“不实行社会主义的制度和政策,保持原有的资本主义制度和生活方式,五十年不变。”近年来,各界对于“五十年不变”做出了各种解读,虽然立场有不同,但一个共同点就是认为“不变”是原则,变化和发展是有必要的^①。特别行政区制度本身具有开放性与创新性。如前所述,提出特别行政区制度的原初目的是解决台湾问题,其设计思路和具体内容都是针对台湾问题。由于历史机缘,特别行政区制度首先在港澳地区得到实践。尽管港澳地区与台湾地区的情况有所不同,但针对台湾问题设计的特别行政区制度,能够较好地适用于港澳地区,充分体现了特别行政区制度的开放性与创新性。在实践层面,中央人民政府通过与特别行政区签订协议,促进了香港和澳门的经济发展,这一系列创新举措也丰富了特别行政区制度的规范文本,在特别行政区制度框架内,以法律形式发挥祖国内地坚强后盾作用,以保障和促进特别行政区的繁荣;世界经济格局在不断变化,港澳经济内部存在的矛盾和问题逐渐累积,内地对外开放水平日益提高以及周边地区经济快速发展,港澳原有的部分制度优势有所削弱^②,因此,在特别行政区制度框架内的制度革新是完全必要的。特别行政区制度二元结构的分析框架,通过对特别行政区制度结构的合理划分,为特别行政区制度的“变”与“不变”,以及如何“变”提供了原则和指引。

五、结 语

特别行政区制度在港澳地区的成功实践,使这一制度成为保持香港、澳门长期繁荣稳定和国家统一的重要制度保障。在这一过程中,特别行政区制度推动了国家管理体制的发展与创新。而通过二元结构分析框架认识特别行政区制度在我国国家管理体制中的地位 and 作用,对于充分发挥特别行政区制度促进祖国完全统一、推动社会融合、创新国家管理体制等方面的作用,具有重要的理论和实践意义。

■作者简介:周叶中,武汉大学法学院教授,博士生导师,法学博士;湖北 武汉 430072。

刘文戈,武汉大学法学院博士生。

■基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(10JZD0034-1);中央高校基本科研业务费专项资金(201110601020009)

■责任编辑:车 英

①陈 风:《香港基本法委员会副主任梁爱诗告诉〈环球时报〉:“香港需要更多理性思考和声音”》,载《环球时报》2012-11-07(第10版)。

②张晓明:《丰富“一国两制”实践》,载香港《文汇报》2012-11-22(第A17版)。