

# 試論特別行政區中國公民的憲法義務

姬朝遠\*

當前和今後很長一個歷史時期，國家仍然是自然人得以生存的基本國際政治單位。公民對於國家承擔基本義務，國家通過公權力運作為公民提供公共產品。從二者關係，公民義務應該是首要的，否則公共產品就成為無源之水、無本之木。值得注意的是，《香港基本法》、《澳門基本法》中只是提到居民基本義務，並沒有明確公民義務，從而使港澳居民，特別是其中的中國公民對於國家的義務面臨着新的解讀。更為重要的是，香港居民和在香港的其他人有遵守香港特別行政區實行的法律的義務(《香港基本法》第 42 條)、澳門居民和在澳門的其他人有遵守澳門特別行政區實行的法律的義務(《澳門基本法》第 44 條)，這樣的基本義務敘述與基本法關於居民基本權利的規定形成鮮明對比，導致居民義務模糊不清。特別行政區內，中國公民佔絕大多數，他們對於憲法義務的清晰認知和忠實履行，是直接涉及到人心回歸的大問題。香港社會近年來出現的抵制內地、對抗中央的各種反常行為不得不對港澳兩個特別行政區中國公民的憲法義務展開深刻反思。

## 一、公民憲法義務的基本表達

居民是國家的基本要素之一，沒有居民，就不可能產生政府從而形成存在主權主張的國家。居民一旦獲得國籍，就是法律意義上的公民，與國家之間的關係既體現在憲法基本權利的享有，更體現在理性憲法義務，促進國家發展、增進共同福祉方面。公民與國

家關係的運作中，公民始終是最為積極和最為革命的因素，公民中不僅產生了領導人及其團隊，直接履行被授予的職責，公民還通過各種途徑參與國家活動、監督國家行為，使整個國家公權力的行使不脫離憲法精神。此外，公民通過民主參與和一系列關於國家政治、經濟、文化、社會等方面的制度設計，推動國家革命性地變革。世界大同到來之前，自然人的生活還無法超出國家這一強有力的權力單位。公民構成國家最具活力和革命性的因素，同時，國家亦是公民得以安居樂業的基本保障。

英國哲學家梅因指出，社會發展其實就是從身份到契約的運動過程。在這個過程中，家族式的依附逐步消滅，代之而起的是個人義務的增長，用以逐步代替家族各種權利義務關係的，就是契約。<sup>1</sup> 1688 年英國資產階級革命成功，人類逐漸擺脫前資本主義社會中家族、種族、血緣等人身依附關係後，作為平權關係的象徵，契約自由的概念應然產生，契約精神為公民與國家的新型關係奠定社會基礎：國家及其所擁有的公權力皆來源於生活於其中的公民，公民之所以通過憲法這樣的現代契約，組織國家公權力機構、授予其權力，目的在於凝聚一種對外能夠獨立自主，防禦侵略破壞，對內維護秩序和正義的強大力量，從而實現和平生活，使每個人各得其所。為此，公民開始以憲法文獻的形式在組織國家政權的同時，亦明示公民的權利義務，使公民與國家的關係契約化、法律化。正如《美國憲法》序言：“我們合眾國人民，為了建立一個更完善的聯邦，樹立正義，確保國內安寧，完備共同防禦，增進公共福利，並保證我們自身和子孫

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

後代永享自由的幸福，特制定美利堅合眾國憲法。”

現代世界各國的憲法和憲法性法律為認識公民的基本義務提供了直接的依據，依據這些立法，大概可以將公民的憲法義務分為普遍的憲法義務和特殊的憲法義務。

### (一) 普遍的憲法義務

所謂普遍憲法義務，從最廣泛意義上講就是世界各國的憲法典或者憲法性文件以及其他專門法律中所普遍規定的公民基本義務，從最小的範圍看，特定國家的憲法典或者憲法性文件所規定的公民義務，其效力及於國內的所有公民。

世界各國憲法文獻中，關於公民基本義務的立法可謂多種多樣。第一，具體詳細列舉公民基本義務。例如：《中華人民共和國憲法》第二章“公民的基本權利和義務”確認的公民基本義務內容主要有：中華人民共和國公民有勞動的權利和義務(第 42 條)；中華人民共和國公民有受教育的權利和義務(第 46 條)；夫妻雙方有實行計劃生育的義務。父母有撫養教育未成年子女的義務，成年子女有贍養扶助父母的義務(第 49 條)；中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務(第 52 條)；中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務(第 54 條)；依照法律服兵役和參加民兵組織是中華人民共和國公民的光榮義務(第 55 條)；中華人民共和國公民有依照法律納稅的義務(第 56 條)。除了這些條款外，還有一個概括性的規定：中華人民共和國公民必須遵守憲法和法律，保守國家秘密，愛護公共財產，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德(第 53 條)。

第二，憲法典沒有明確列舉，但基本義務的條款隱含在具體條文中。例如，德國現行憲法即《德意志聯邦共和國基本法》序言之後第一章即為“基本權利”，而此前的 1919 年制定的《魏瑪憲法》第二編則規定了“德國人民之基本權利與基本義務”。即便如此，現行憲法中亦有相應的義務條款，例如第一章“基本權利”第 14 條規定，“1.財產權和繼承權受到保障。內容和限制由法律予以規定。2.財產權負有義務。其行使應同時有利於公共福祉。3.只有為實現公共福祉才可允許剝奪財產權。”第 18 條規定，“濫

用觀點表達自由，特別是出版自由以及濫用教學自由、集會自由、結社自由，通信、郵政和電信秘密、財產權和避難權來攻擊自由民主的基本秩序的人，喪失相應的基本權利。基本權利的喪失和喪失程度由聯邦憲法法院宣佈。”<sup>2</sup> 由此規定可以看出：捍衛國家的自由民主秩序，是公民的一項基本義務。再如，英國的《自由大憲章》(1215 年)、《自由大憲章》(1297 年)、《權利法案》(1689 年)、《人權法》(1998 年)構成英國的憲法文件。其中《人權法》(1998 年)第二部分“第一議定書”第 1 條“財產的保護”中明確顯示了居民的納稅義務：“每個自然人或者法人均有權和平地享有其所有物。任何人均不得被剝奪其所有物，除非基於公共利益並受法律規定的條件和國際法的一般原則約束。但前述條款不應以任何方式損害一個國家根據一般利益，或為確保繳納稅金，或為其他的出資或懲罰而執行其認為有必要控制財產的使用的法律的權利。”<sup>3</sup> 複如，《美國憲法修正案》第 1 至 10 條修正案於 1791 年批准生效，也稱為“權利法案”，列舉了美國公民的基本權利，沒有顯示“基本義務”這樣的字眼。但 1913 年批准生效的憲法修正案第 16 條明確規定了公民的納稅義務：國會有權對任何來源的收入規定並徵收所得稅，所得稅收入不必按比例分配於各州，也不必考慮任何人口普查或統計。

第三，除了憲法典隱含的基本義務條文外，另外還因應時代需要，以憲法的特別法模式補充規定居民基本義務。例如，《法蘭西第五共和國憲法》序言指出：“法國人民莊嚴宣告：忠於 1789 年人權宣言所肯定的、為 1946 年憲法序言所確認並加以補充的各項人權和關於國家主權的原則，以及 2004 年環境憲章中所規定的權利與義務。”其中，《2004 年環境憲章》規定，所有人皆有保護和改善環境的義務(第 2 條)；所有人均應依法預防或限制其可能對環境造成的危害(第 3 條)；所有人均應依法對其造成的環境危害承擔賠償責任(第 4 條)。

關於其他法律中顯示出的公民基本義務，最為典型的就是世界各國的國家安全立法和兵役立法，作為一個國家的公民，捍衛國家安全和領土完整，抵禦外來侵略是一項當然的基本義務。

## (二) 特殊的憲法義務

相對於普遍的憲法義務，特殊憲法義務往往需要結合具體的情勢予以準確地把握，具體可以從下面幾個方面予以掌握：

### 1. 特殊的區域情勢決定了特殊地域內的公民所肩負的特殊使命

例如在存在少數民族散居的地區，維護民族間平等、團結、互助關係的義務，不得對任何民族的歧視和壓迫，不得破壞民族團結和製造民族分裂的行為就成為一項明顯的義務，雖然其他地區的公民同樣具有這樣的義務。又如，邊疆地區的公民要把捍衛國家邊境安全的義務放在突出的位置。再如，經濟特區的居民要把主動接受教育，提升競爭力為主要任務，在改變自身經濟條件的同時，積極納稅，為國家做貢獻。

### 2. 因應基本國策所派生的時代義務

例如，《中華人民共和國憲法》規定，夫妻雙方有計劃生育的義務。這在解放前的大清憲法文件、民國約法、中華民國憲法中就沒有，在新中國的前三部憲法典中也沒有。計劃生育義務的規定有着深刻的社會背景：這些內容是在中國社會主義建設取得巨大成就，人口增長超出社會發展需要的情勢下所作出的基本國策。再如，義務教育是中國的一項基本國策，只有全民教育的普遍提升，才能促成國家建設目標的實現，因此接受教育既是每個公民的權利，又是每個公民的義務。

### 3. 因應國家特殊制度安排所產生的特殊義務

特別行政區是中國為完成和平統一大業，實現中華民族偉大復興“中國夢”而做出的特殊憲法安排，既體現了憲政之民主共和精神，又彰顯了中央政府的遠大眼光。“一國兩制”下的特別行政區居民的憲法義務，因此就有了嶄新的時代內容：認同國家和服從中央的義務、維護國家統一利益、依法維護民主法治的義務。

需要指出的是，這裏的“特殊”一詞，並不意味着特殊憲法義務高於或者優越於普遍的憲法義務，只具有與普遍憲法義務相區別的意義。

## 二、港澳中國公民憲法義務認知缺位的原因

1997年香港回歸、1999年澳門回歸，特別行政區建設都經過了超過16年的實踐，然而“人心回歸”依然是港澳問題的首要問題，其具體體現就是對公民義務的冷漠或拒絕。原因何在？

第一，港澳居民的中國公民意識深受歷史影響。英國對香港、葡萄牙對澳門的管治超過一個半世紀，並且在香港適用英國的法律體系，在澳門適用葡萄牙的法律體系。英國公民意識、葡萄牙公民意識在兩個特別行政區得到長期的培育。例如，1981年香港就有260萬人具備“英國屬土公民”資格，而當時香港的人口總數為518萬人，也就是說符合資格的人數超過半數。<sup>4</sup> 1989年12月20日，英國政府宣佈的新國籍方案（“居英權計劃”），給予5萬個香港家庭約225,000名港人以英國公民身份，這些人獲得英國公民身份後，可以自由進出英國。<sup>5</sup> 雖然中國政府對這項政策堅決反對，但港英政府頒授給外國人的這些證件仍然產生了一定的社會影響。

英國是一個老牌的資本主義國家，法治水平和經濟水平、國民生活水平均高於處於社會主義初級階段的中國，這種情勢下，英國的公民教育對佔香港總人口九成以上比例的華人社會，勢必產生深遠的、跨越時代的影響。

對比香港和澳門回歸後的“一國兩制”實踐，可以看出，澳門特別行政區通過國民教育和國家安全立法，愛國愛澳意識、中國公民意識不斷提升。相比之下，香港特別行政區一些人抵制國民教育、抵制國家安全立法，製造種種事端，對抗中央政府和內地遊客，其中國公民意識確實亟待培育。

第二，居民義務與公民義務的模糊是港澳居民憲法義務淡漠的法制原因。公民表達了港澳中國人與自己祖國的必然聯繫，而居民則是偏重於港澳居民與特別行政區的關係。基本法確認了特別行政區居民基本義務，但真正培養“人心回歸”意識，還必須明確“公民義務”。“公民義務”的立法缺位或者不足是特別行政區“人心回歸”問題的首要根源。如何將憲法中的公民義務延及特別行政區適用，仍然需要審慎地思考。一個地區的居民長期不向國家履行基本義

務，這本身就是助長分立主義傾向。

而且，基本法所確認的居民基本權利，相應地就明確了國家對於港澳居民的職責。與之相比，基本法對於港澳居民的基本義務卻很少規制，這種權利義務立法上的失衡需要深刻反省。可能有學者認為，中國憲法義務應該按照“一國兩制”原則做出識別後適用於特別行政區。例如，維護國家安全和榮譽的義務完全應該適用於港澳居民中的中國公民。其實這種觀點存在法理問題，義務必須法律化，不履行義務面臨的是法律的懲罰，既然港澳居民基本權利和基本義務通過基本法完善，那麼港澳居民中的中國公民的基本義務亦應該在基本法予以明確。

第三，“國家偏愛”為港澳排擠內地意識埋下禍根。基本法序言明確了國家確保港澳長期繁榮穩定的立法旨意。從中央的大政方針支持到具體的發展戰略規劃、再到具體的支持措施，對於香港和澳門都濃墨重彩。翻閱世界各國的憲法或者憲法性文件，除了中國外沒有任何一個國家以憲制性法律的方式明確保障一個地方的長期繁榮穩定，甚至傾注了這麼多偏好政策。中央政府對特別行政區可謂“恩愛有加”；基本法明確了港澳居民的基本權利，其內容和保障力度遠遠超過中國內地 13 億中國公民；港澳居民不僅可以擁有多個旅行證件，自由出入多個國家，而且可以隨時進出中國內地，而內地居民進出港澳特區則受到多種限制；港澳居民不僅在特區治理中發揮着重要作用，而且可以隨時通過港澳人大代表和政協委員、中央駐港澳機構向中央直接表達心聲，而內地居民的心聲要循體制到達中央機關，依次要通過多個層級，其層層審批的邏輯順序是：鄉、民族鄉、鎮—縣、自治縣、縣級市—地級市、自治州—省、直轄市、自治區—中央。等等。也就是說“一國兩制”下港澳的基本法秩序中居民所享有的權利遠遠優於中國內地。中央政府對於港澳居民的“偏愛”，一方面使港澳居民的幸福度不斷提升，另一方面卻使部分人產生了“高人一等”的優越感和排擠、疏遠中國內地的意識。

第四，將一部分外國人納入港澳永久性居民範疇，且受基本法保障，超出中國國籍立法之“血統主義為主、出生地主義為輔”之國籍原則，使港澳居民具有一定的“超國家”色彩。基本法並沒有以中國國

籍法原則對港澳居民進行規制，而是採用了更為寬鬆的立法，對港澳居民進行了分類，除了圍繞國家主權原則，在個別地方做出了必須是“中國公民”的限制外，總體上基本法對於全體居民的權利保障是平等的。這樣的制度，體現了極大的包容精神和人權精神，因此在國際上產生了良好影響。然而，卻給一些人干涉特別行政區政制，進而破壞港澳繁榮穩定提供了制度契機。一些外國反動勢力在港澳回歸後仍然不鬆手，繼續為非作歹，也許就是主要利用了這一制度優勢。

第五，區籍差別導致憲法意識不彰。中國內地尚處於社會主義初級階段，這是國家的基本國情。市場經濟建設、法治建設尚處於探索時期，全民的生活水平和社會的發展程度與西方發達國家存在一定差別。雖然深圳和珠海兩個經濟特區建設取得顯著成就，為港澳居民北上創業和生活，創造了便利條件、中國內地各大城市專門推出的惠港、惠澳政策，使部分港澳居民對於中國的歸屬感日益加深，但整體上，港澳社會對於中國的認同和歸屬感還存在很大程度的不足。“趨利”本性使一些人從來不關心作為一個公民的憲法義務。

### 三、認知特別行政區中國公民憲法義務的若干建議

正確認知港澳居民的憲法義務，是促進粵港澳融合發展，確保港澳長期繁榮穩定，促進人心回歸的重要內容。根據前面的分析，港澳居民的憲法義務可以從以下幾個方面重點把握：首先，需要從憲法學中，公民與國家的一般邏輯關係中認知自身的義務。個人為了實現生活的和平與正義，才參與到國家生活中來。國家機器確保個人的安全和自由，同時國家機器本身的力量來自於公民，沒有公民的稅收，國家機器就運轉不了；沒有公民的參與、支持和監督，國家機器就不能高效運轉。因此，公民對於國家的歸屬感存在着明晰的邏輯關係。公民只有對國家盡義務，才能集聚更為豐厚的公共利益資源，從而身享其中，產生和不斷強化對於國家的歸屬感。其次，需要從國家憲

法和基本法具體內容中理解和認知。第三，需要從國家對特別行政區發展定位中認知。第四，徹底更正憲法義務的歷史錯位，實現從英國公民意識、葡萄牙公民意識向中國公民意識的歷史轉變。這一任務可謂任重道遠，必須通過長期的教育才能達成目的。第五，完善和實施國家安全立法，從防範和打擊反動勢力入手，強化港澳居民的憲法義務意識。

### (一) 重視憲法義務和基本法義務教育

過去一段時間，可能偏重於對於基本法的宣傳和普及，鑒於“一國兩制”原則，較少關注憲法對於港澳居民“人心回歸”的重大意義。憲法不僅是基本法產生的基本依據，而且闡釋了國家生活的根本原則和基本方針，對於國家生活具有十分重要的意義。特別行政區的戰略地位再高，也不可能代替全國的憲法秩序和政治生活，身為一個地方的基本法秩序必須從屬於國家的憲法秩序和政治生活，這是基本法的法理。我們完全可以將中國憲法的歷史、形成過程、基本實踐，通過生動的方式向港澳居民進行宣示，使其不僅深刻體會國家創造的特別行政區基本法秩序的優越性，更能感受到國家憲法對於特別行政區基本法秩序的重大意義，從而感恩祖國，培育對國家的歸屬感和榮譽感。

當前的突出問題是，理順憲法義務和基本法義務的關係，依據國家憲法和法律，明確公民的憲法義務。在此基礎上，堅持“一國兩制”原則，進行理性探討，對港澳居民之憲法義務作出具有說服力的學理闡釋、比較清晰的法律梳理、全面細緻地社會普及。

### (二) 明確港澳與國家依存關係

香港和澳門無論是過去、現在和將來，對於國家的意義是明顯的，也是巨大的、無可替代的。明確了香港和澳門對於國家的意義，對於明晰港澳中國公民對於國家的基本義務內容具有重要意義。

#### 1. 港澳作為中國國際大通道時期

這一時期大約在 1949-1978 年，跨越近 30 年的時間。這一時期，國內實行計劃經濟，國際上形成資本主義陣營和社會主義兩大陣營，北約和華約兩大軍事組織針鋒相對。奉行不結盟運動的新中國既面臨蘇

聯修正主義的刁難，又面臨資方帝國主義勢力的威脅。在這種情況下，港澳為新中國的國際大通道，意義非同尋常。

1949 年 2 月，毛澤東主席在西柏坡接見史達林特使米高揚時表示：“目前，還有一半的領土尚未解放。大陸上的事情比較好辦，把軍隊開去就行了。海島上的事情就比較複雜，需要採取另一種比較靈活的方式去解決，或者採用和平過渡的方式，這就要花較多的時間了。在這種情況下，急於解決香港、澳門的問題，也沒有多大意義了。相反，恐怕利用兩地原來地位，特別是香港，對我們發展海外關係、進出口貿易更為有利些。總之，要看形勢的發展再作最後決定。”同時，在聽取潘漢年、廖承志等人的意見後，新中國第一代領導人最終決定對於港澳暫不收回，維持現狀，採取“長期打算、充分利用”的策略，由此避免了“四面出擊”、“樹敵太多”的政治困境，同時也為新中國利用兩個中立港口的特殊地位，防止美國的全面封鎖，避免對蘇聯的過分依賴，也保持了一條同西方聯繫的“國際通道”。<sup>6</sup>

回望歷史，對港澳的歷史定位彰顯了新中國的締造者們、新中國的第一代領導人對於港澳前途和中國建設的深謀遠慮。

#### 2. 港澳作為中國對外開放窗口時期

這一時期開始於 1979 年中國改革開放起步到 1999 年憲法修正案第 18 條誕生。1978 年 12 月 22 日，中國共產黨十一屆三中全會發表公報，中心思想是把全黨的工作重點轉移到經濟建設上來，自此中國大陸開始步入改革開放的大發展時期。1979 年 7 月，中共中央、國務院同意在廣東省的深圳、珠海、汕頭和福建省的廈門市試辦出口特區。1980 年 5 月，中共中央和國務院決定將深圳、珠海、汕頭和廈門這四個出口特區改稱為經濟特區。同年 8 月 26 日，第五屆全國人大常委會第十五次會議批准《廣東省經濟特區條例》果斯經濟特區。截至目前中國大陸地區共有 6 個經濟特區。經濟特區以減免關稅等優惠措施為手段，通過創造良好的投資環境，鼓勵外商投資，引進先進技術和科學管理方法，以達促進特區所在國經濟技術發展的目的。經濟特區實行特殊的經濟政策，靈活的經濟措施和特殊的經濟管理體制，並堅持以外向型經

濟為發展目標。深圳、珠海經濟特區的設立，目的就是要利用港澳市場經濟建設經驗、法治建設經驗、對外開放經驗、資本優勢，探索中國社會主義市場經濟道路。

1999年中國憲法修正案中：堅持改革開放、發展社會主義市場經濟、建設社會主義法治國家、以危害國家安全犯罪代替原來的“反革命”等內容寫進憲法。2001年12月11日，中國正式加入世界貿易組織(WTO)，成為其第143個成員。加入WTO，中國即取得多邊、穩定、無條件的最惠國待遇，並以發展中國家身份獲得普惠制等特殊優惠待遇，使中國出口貿易有較大的增加。

與此同時，回歸前的香港和澳門，面臨着國際經濟形勢的挑戰，經濟開始出現低迷，陷入低谷。隨着中國全方位的對外開放和市場經濟建設的全面展開，轉口貿易量開始下降，逐漸開始失去其中國對外開放窗口地位。特別是1997年7月至10月，亞洲金融風暴由泰國開始，蔓延至鄰近亞洲國家的貨幣、股票市場和其他的資產價值。亞洲各國經濟遭受嚴重打擊，紛紛進入大蕭條，並造成社會動盪和政局不穩，一些國家也因此陷入長期混亂。香港和澳門深受影響，雖然在國家的大力支持下，渡過了危機，但傳統優勢已經開始逐漸消失。以至於回歸前的澳門社會治安不靖、黃賭毒氾濫、產業蕭條、民生不保。

### 3. 港澳作為中國和平統一橋樑時期

這一時期大約起始於1949年新中國誕生到未來中國完全統一的歷史時期。是一個最漫長的歷史時期，因此立足自身“一國兩制”、高度自治等有利條件，促進中國和平統一、未來鞏固中國和平統一也是特別行政區一項永恆的歷史人物。

港澳地區位於中國東南沿海，不僅與海外華僑有着密切的聯繫，而且與台灣的往來亦沒有因為新中國的成立、國家政權的更替而受到中斷。正因為如此，促進兩岸最終實現和平統一有着得天獨厚的政治、人文和制度條件。

以澳門為例，20世紀80年代末開始，台灣商人陸續到澳門試探性投資，民間往來不斷增加。兩地的經貿、文化人員交流開始恢復。1995年開通的台北至澳門航綫，來往於澳門和台北、經澳門到中國大陸的

台灣遊客也迅速增長，澳門成為兩岸經濟、文化交流和人員往來的重要通道。澳門回歸中國後，台灣居民在澳門的投資及其他合法權益都得到妥善保護。每年有上百萬台灣居民入境澳門。1995年起，每年澳台關係年會輪流在台北、澳門舉行。台駐澳機構及涉台團體活動人數也比以前大量增加。媽祖信仰同時在澳台流行，2004年10月，澳門舉辦了第二屆媽祖文化旅遊節，有1,000多名台灣信徒來澳參加此項活動。

澳門成為兩岸關係主要渠道起碼有以下好處：一是澳門是中國的一個特別行政區，兩岸談判是一個國家的內部事務。將談判地點放在澳門，兩岸都會接受。二是台灣和北京來澳門都十分方便，北京可以直接審批來澳門手續，而台灣也可以持“中華民國”護照直接來澳門，不用簽證。三是台灣與澳門均有常設機構。在常設機構中擴大一個分支機構，作為兩岸談判的機構，對兩岸來講十分容易操作。四是澳門很小，新聞機構不多，傳媒也不發達，有利於兩岸商談十分敏感的話題。<sup>7</sup>

澳門的特殊地理位置和社會制度，使它成為兩岸高層人士進行政治接觸較為合適的地方。2005年春節台商包機談判，就是在澳門成功舉行的。<sup>8</sup> 2005年1月15日，海峽兩岸代表在澳門就春節包機事宜展開協商，僅僅1個小時就達成7項協定。從2005年1月29日至2月20日，兩岸班機將經過香港飛航情報區對飛。<sup>9</sup>

### 4. 港澳作為中國探索地方自治的試驗田時期

這一時期始於港澳回歸中國，至於甚麼時候才是結束之日，完全要由港澳居民作出回答。探索地方自治既是社會主義民主政治建設的一項主要內容，也是落實憲法人民主權原則的應有之義，更是實現公民基本權利的首要渠道。

《中華人民共和國憲法》第111條規定，城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。居民委員會、村民委員會的主任、副主任和委員由居民選舉。居民委員會、村民委員會同基層政權的相互關係由法律規定。居民委員會、村民委員會設人民調解、治安保衛、公共衛生等委員會，辦理本居住地區的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，並且向人民

政府反映群眾的意見、要求和提出建議。

為了落實憲法規定，1998年11月4日第九屆全國人民代表大會常務委員會第五次會議通過2010年10月28日第十一屆全國人大常委會第十七次會議修訂的《中華人民共和國村民委員會組織法》指出：為了保障農村村民實行自治，由村民依法辦理自己的事情，發展農村基層民主，維護村民的合法權益，促進社會主義新農村建設，根據憲法，制定本法(第1條)。村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。村民委員會辦理本村的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，向人民政府反映村民的意見、要求和提出建議(第2條)。

1989年12月26日第七屆全國人大常委會第十一次會議通過1989年12月26日中華人民共和國主席令第二十一號公佈，自1990年1月1日起施行的《中華人民共和國城市居民委員會組織法》規定，為了加強城市居民委員會的建設，由城市居民群眾依法辦理群眾自己的事情，促進城市基層社會主義民主和城市社會主義物質文明、精神文明建設的發展，根據憲法，制定本法(第1條)。居民委員會是居民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織(第2條)。

兩部基本群眾自治法成立以來，中國的基層民主政治建設成就取得了很大成就，基本實現基層民主的法律化。但是，隨着時代的發展，城鄉差別的縮小和社會結構的變化，基層自治模式亟待與時俱進地作出變革，以適應時代的發展需要。鑒於中國內地的有中國特色的社會主義建設尚處於初級階段，隨着市場經濟建設和改革開放的深入，全社會正在經歷着前無古人的重大變革，一切改革舉措都需要謹慎為之。相比之下，香港和澳門兩個特別行政區雖然歷經了回歸的考驗，但“一國兩制”實踐確保了港澳社會的持續繁榮穩定，成熟和完備的法律制度使回歸後的特別行政區確保了基本的穩定。香港和澳門兩個特別行政區的設立、基本法的頒佈，“一國兩制”、高度自治的實施，使地方自治政制實踐中增添了新的內容。雖然特別行政區與內地的政治制度不同，但民主法治的精神具有很大的趨同性，內地基層民主政治之路的探索，完全可以在求同存異的基礎上，借鏡和吸收特別行政

區的民主與法治建設的成熟經驗和新成就。

另一方面，對於特別行政區而言，內地的基層民主政治建設也對特別行政區的民主法治走向提出了挑戰，如果特別行政區的民主與法治建設不能像內地基層民主政治那樣，在憲法和法律範圍內活動，在一些破壞勢力的影響下，以挑戰基本法為能事，特別行政區對於國家的民主法治建設方面的意義就會暗淡失色。

港澳居民為甚麼能有今天的生活？其根本的原因就在於國家對於港澳發展的戰略定位，及其與之相配套的政策支持。沒有國家的強大支持，在中國全方位開放和全面發展的大形勢下，港澳居民不可能享受到今天這麼廣泛的基本權利。與此同時，港澳居民如果不能以其實際行動配合國家對於港澳的發展戰略定位，同心同德，共謀港澳發展，以制造亂子為能事，“反中亂港”、制造“港獨”鬧劇，頻頻鑽入反動勢力的圈套，結果只能是搬磚砸自己腳。

### (三) 促進特別行政區國民教育立法和國家安全立法

國民教育是現代國家向其國民介紹基本國情、進而促成國民民主參與的重要措施。任何國家都有國民教育的具體內容，只是實施方式和側重點存在着差異。從歷史變遷的角度看，港澳國民教育任務更為繁重，理由顯而易見，主要有三：外來政權管治超過一個半世紀，英國和葡萄牙憲法和法律延及使用，殖民教育長期進行且在回歸前代代相傳，給港澳社會人心回歸中國造成了深刻的社會影響；與其說基本法是特別行政區憲制性法律，還不如說基本法是《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》的法律化，基本法使用的港澳居民概念及其基本權利內容，將會對中國公民意識產生久遠的現實影響；現實的港澳居民中的中國公民透過特別行政區的全國人大代表機制、全國政協機制參與國家事務尚存在諸多需要完善的地方。解決這些問題，單靠政策的宣示是不夠的，必須盡早將國民教育規範化，使國民教育進入特別行政區日常生活中。

從更為普遍的意義看，一個國家只應該有一部國家安全法。考慮到港澳兩個特別行政區的特殊情勢，基本法通過專門條文的方式，對港澳兩個特別行政區

涉及危害國家安全的行為作出了限縮，這充分體現了中央對於港澳特別行政區“一國兩制”實踐的深謀遠慮。澳門特別行政區能夠及時完善《澳門基本法》第 23 條立法，不能不說是澳門特別行政區社會人心回歸的標誌事件。與之相反，香港特別行政區涉及到國家安全立法，卻因為立法會反對人士的阻撓而處於擱置狀態。這種情勢不僅說明了某些立法會議員本身的對抗中央、抵觸基本法心態，更重要的是反映了香港社會的一股對抗國家的危險力量。

基本法創制了特別行政區特殊的、包容的政制形態，既適應了港澳長期繁榮穩定的需要，也回應了世界形勢、提升了港澳的世界形象和聲譽。然而如此多元的、包容的基本法秩序，勢必對國家的整體利益產生一定的負面影響。根據“一國兩制”原則，相對於國家安全立法，港澳作出限縮性的單獨立法不僅是必要的，而且也是中央政府理性的表現。香港特別行政區理應早日落實《香港基本法》第 23 條的規定。

#### 四、結語

有人認為，港澳 50 年後一定要變，回歸到內地的政治法律制度中。鄧小平早在上個世紀 80 年代作出了 50 年後也沒有必要變的有力回應。根本原因在於人類社會發展的基本方向是民主法治，人類的永恆價值是正義與自由。如果特別行政區能夠在基本法指

引下繼續走民主與法治之路，港澳社會繼續保持自由和正義之風尚，有必要改變嗎？親歷澳門回歸全過程的楊允中教授在其《展現當代東方智慧的“一國兩制”理論與特別行政區制度》一文中指出：“一國兩制”作為一項基本國策具有很高穩定性和可操作性，通過基本法的保障基本上作到了。說“五十年不變”也好，說長期不變也好，都是旨在強調其一以貫之長期堅持的要求。其內涵一是“四個不變”，即現行社會、經濟制度不變，法律基本不變，生活方式不變，自由港地位和國際貿易金融地位不變；二是特區“不變”要以大陸這個主體社會主義制度不變為前提；三是“不變”的目的在於確保長期繁榮穩定、政通人和、長治久安；四是不能把“五十年”絕對化，前五十年是不能變，後五十年是不需要變。<sup>10</sup>他在不久前進一步強調“一國兩制”與中國特色社會主義事業是殊途同歸<sup>11</sup>，最終目標都是民族偉大復興中國夢的實現。

如何確保這樣的發展方向和社會風尚？首要的一條就是要與中國的憲法秩序相得益彰，而不是背道而馳。港澳居民中的中國公民樹立憲法義務的意識就是最為重要的內容。培育港澳居民的憲法義務，並不是要求港澳居民權利義務的發展向中國內地看齊，從而做出種種不合理約束，而是站在國家生活的理性角度，冷靜地審視自己對於國家應該履行的基本義務，進而提升港澳居民對國家的理性認知。

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 王水明：《從身份到契約：詮釋法律發展軌跡》，載於《檢察日報》，2015 年 8 月 27 日。
- <sup>2</sup> 《世界各國憲法》編輯委員會：《世界各國憲法》（歐洲卷），北京：中國檢察出版社，第 180 頁。
- <sup>3</sup> 同上註，第 778 頁。
- <sup>4</sup> 張勇、陳玉田：《香港居民的國籍問題》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2002 年，第 26 頁。
- <sup>5</sup> 同上註，第 31 頁。
- <sup>6</sup> 吳志良、湯開建、金國平主編：《澳門編年史》（第五卷），廣州：廣東省出版集團、廣東人民出版社，2009 年，第 2763 頁。
- <sup>7</sup> 《澳門：兩岸關係的板門店》，載於《黨政論壇》，2001 年第 6 期，第 25 頁。

- <sup>8</sup> 林園丁：《發揮澳門在兩岸交流的特殊平台作用》，載於《統一論壇》，2005年第2期，第50頁。
- <sup>9</sup> 南方朔：《“春節包機”是兩岸直航的序曲嗎？》，載於《台聲》，2005年第2期，第39頁。
- <sup>10</sup> 楊允中：《展現當代東方智慧的“一國兩制”理論與特別行政區制度》，載《“一國兩制”研究》，2012年第2期(總第12期)，第5頁。
- <sup>11</sup> 楊允中：《論“一國兩制”實踐新常態》，載於《“一國兩制”研究》，2016年第1期(總第27期)，第22、23頁。