

【两岸关系】

“一国两制”香港经验及 对“一国两制”台湾方案的启示

周叶中 徐莹

【摘要】中国国家统一既包括两岸法律形式上的统一,也包括统一后的有效管治及融合。“一国两制”香港经验主要表现为我国将长期与祖国隔绝的香港重新纳入国家治理体系后,在香港地方治理实践中取得的独特成果。其核心在于,以“地方行政区域”为基础,以“地方治理”为主轴。“一国两制”在香港的成功实践,丰富和发展了国家治理理论,为我们解决台湾问题提供了重要镜鉴。因此,借鉴“一国两制”香港经验,探索“两制”台湾方案,必须明确台湾是我国的一个地方行政区域,应确保爱国者在“地方事权”范畴内主导台湾治理,并以“一国”为前提构建统一后治理台湾的基本制度。

【关键词】“一国两制”;“一国两制”台湾方案;地方治理;单一制;“爱国者治港”

【作者简介】周叶中,武汉大学法学院教授,武汉大学两岸及港澳法制研究中心主任;徐莹,武汉大学法学院博士研究生。

【原文出处】《法学评论》(武汉),2024.2.44~52

党的二十大报告指出:“‘和平统一、一国两制’方针是实现两岸统一的最佳方式,对两岸同胞和中华民族最有利。”^①近年来,深刻总结“一国两制”香港经验并将其运用于解决台湾问题,已成为学界共识。有学者基于“一国两制”香港实践的经验,讨论了台湾“高度自治权”的性质等问题。然而,对于“香港经验”的确切涵义、“香港经验”运用于解决台湾问题的合理性以及如何启示我们解决台湾问题,学界尚未作出明确回应。本文从国家治理视角出发,探讨何为“一国两制”的香港经验,以及其如何运用于我们解决台湾问题,并提出探索“两制”台湾方案的建议,以期深化对我国国家统一问题的研究。

一、“一国两制”香港经验的释出

国家统一需要有效的治理维护。近年来,学界对于“‘一国两制’不仅是国家统一理论、还是国

家治理理论”这一观点的认同日益增强。^②但过去一段时间,我们对国家统一内涵的认知偏重形式层面,对香港回归祖国后的治理经验总结不足,也未能从国家治理高度对“一国两制”香港经验进行理解和阐释。我们认为,“一国两制”香港经验可集中概括为我国将长期与祖国分隔的香港重新纳入国家治理体系后,在香港地方治理实践中取得的独特成果。

(一)“地方行政区域”是“一国两制”的逻辑起点

20多年来,“一国两制”在香港的实践取得了举世公认的成功。习近平总书记指出:“‘一国两制’在香港的丰富实践给我们留下很多宝贵经验,也留下不少深刻启示。”^③深刻总结“一国两制”在香港的成功实践经验,首先必须准确理解香港的宪制地位。

一方面,“一国两制”实践必须遵循香港“地方行政区域”的宪制地位。制度是治理的依据。党的十九届四中全会《决定》指出:“我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。”^④“一国两制”是一种国家治理模式,^⑤其运行必须以宪法和香港基本法规定的特别行政区制度为依据。在构建香港特别行政区制度过程中,一个根本的问题是香港在国家结构中处于何种法律地位。对这一问题的回答,决定了中央和香港特别行政区的关系、香港特别行政区高度自治权的来源等“一国两制”的基本内容。根据我国宪法和香港基本法的规定,香港的宪制地位十分明确,即香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分,是中华人民共和国的一个地方行政区域,特区政府是直辖于中央人民政府的地方政府。基于此,我们可进一步明确,中央和香港特别行政区的关系是单一制国家结构形式下的中央与地方关系,香港特别行政区的高度自治权是中央授予的地方事务管理权,香港特别行政区不存在所谓高于宪法和法律的“本源性权力”“剩余权力”等问题。这就为中央依照宪法和基本法对香港特别行政区行使全面管治权奠定了坚实宪制基础。

另一方面,准确理解香港“地方行政区域”的宪制地位是确保“一国两制”事业始终朝着正确方向行稳致远的前提。“一国”是指在中华人民共和国内,香港特别行政区是国家不可分离的部分,是直辖于中央人民政府的地方行政区域。^⑥处理好“一国”和“两制”的关系,坚守“一国”原则底线是准确把握“一国两制”正确方向的关键。回溯历史,“港独”分裂势力在鼓吹、推行“港独”分裂活动时,往往对香港“另有定位”。如将香港视为对中国内地进行和平演变的基地,^⑦又如将香港视为“独立于中央人民政府之外的一个政治实体”。在

“港独”思潮的影响和毒害下,香港一些普通民众对“一国两制”“高度自治”等政治概念产生不少误解。一些人认为“‘两制’就是中央什么都不管”,甚至有部分人产生“要‘两制’不要‘一国’”的危险观念。我们可以看出,上述错误观念虽侧重点不同,但在本质上均没有把握住香港“地方行政区域”的宪制地位。因此,在治理香港过程中,必须着力破除对香港宪制地位的错误认知,树立香港特别行政区是直辖于中央人民政府的地方行政区域的宪法和法律共识。制定香港国安法是维护香港宪制地位的重要举措。香港国安法总则将关于香港特别行政区宪制地位的香港基本法第一条和第十二条规定,定义为“香港特别行政区基本法的根本性条款”,明确“香港特别行政区任何机构、组织和个人行使权利和自由,不得违背香港特别行政区基本法第一条和第十二条的规定”。这既能有力打击“港独”分裂势力及其活动,又将有效消除香港民众因受“港独”分裂势力错误引导而产生的错误政治认知。

(二)“地方治理”是“一国两制”的正确导向

习近平总书记指出,“在新时代国家改革开放进程中,香港、澳门仍然具有特殊地位和独特优势,仍然可以发挥不可替代的作用。”^⑧过去一个时期,香港具有的特殊地位和独特优势,为我国深化对外开放、推进国际化发展提供了重要条件。因此一些人认为,只有保持“特殊”,才能继续发挥香港服务国家发展大局的独特作用,因而中央对香港的治理应是有别于治理内地各区域的一种“特区治理”。我们认为,这种观点从表面看似有一些道理,但本质上却没有把握住香港的宪制地位,并将香港对国家发展大局的独特作用和贡献完全归功于香港具有的特殊地位,实属偏颇。近年来,香港出现的一系列政治社会乱象,尤其是香港一些居民对内地日渐加深的误解、隔阂,更暴露出“特区治理”在维护国家统一方面的短板。因此,必须

在香港是中国一部分的前提下理解香港的特殊地位,并坚决避免因追求经济发展等目的而过分放大香港特殊地位的错误导向。随着《香港国安法》的颁布实施,香港局势实现由乱到治的重大转折,治港导向也由“特区治理”向“地方治理”转变。表现在:

其一,旗帜鲜明地提出并落实“爱国者治港”理念,明确香港治理者首先必须是爱国者。“港人治港”是“一国两制”的重要内容,其界限和标准是“必须由以爱国者为主体的港人来治理香港”。^⑨过去一个时期,一些人认为,“以爱国者为主体”体现了“一国两制”的宽容精神,因而在保证爱国者是香港治理主体的前提下,一些“非爱国者”也可以进入香港管治架构。这显然是对“港人治港”界限和标准认识不足、理解不深的结果。持此类观点的人未能准确认识到香港治理者对于维护国家统一的重要作用。在实践中,不少“港独”分裂分子利用这种错误认知,通过各种途径进入香港管治架构,在立法会、区议会等政治平台,大肆宣扬“港独”,煽动颠覆国家政权,严重破坏香港繁荣稳定和国家主权、安全、发展利益。对此,习近平总书记提出“爱国者治港”理念,明确“政权必须掌握在爱国者手中,这是世界通行的政治法则。世界上没有一个国家、一个地区的人民会允许不爱国甚至卖国、叛国的势力和人物掌握政权。”^⑩习近平总书记关于“爱国者治港”的重要论述,为我们准确理解和把握“港人治港”、完善香港选举制度提供了思想指引。在“爱国者治港”新秩序下,治港者首先是爱国者,负有维护国家主权、安全、发展利益的宪制责任。在此基础上,我们进一步完善基本法第一百零四条规定的就职宣誓制度、修改行政长官和立法会产生办法之规定,从制度上杜绝了“港独”分裂分子进入香港管治架构的可能性。

其二,提出并落实“全面管治权”的宪法概念,明确“全面管治权”和“高度自治权”的关系。“全面

管治权”可以理解为我国在单一制国家结构形式下中央对地方的所有事务进行管辖和治理的权力。^⑪过去一个时期,一些人对高度自治权的性质、来源认识不清,将高度自治等同于“完全自治”,认为中央对香港行使全面管治权与高度自治理念不一致。不少“港独”分裂势力更是将中央采取的维护国家主权、安全、发展利益的举动,污蔑为“破坏高度自治”的行为。对此,习近平总书记指出:“中央政府对特别行政区拥有全面管治权,这是特别行政区高度自治权的源头,同时中央充分尊重和坚定维护特别行政区依法享有的高度自治权。”^⑫习近平总书记的这一论断,明确了“全面管治权”和“高度自治权”的关系,即全面管治权是授权特别行政区高度自治权的前提和基础,高度自治权是中央行使全面管治权的体现,它们两者之间是源与流、本与末的关系。这就破除了香港社会一些人对“高度自治权”的错误认知。在理清“全面管治权”和“高度自治权”关系的基础上,香港长期存在的影响国家安全的各种问题逐渐得到有效解决。过去,一些不利于国家安全的问题被掩藏在“高度自治”背后,一直未得到足够重视。如利用香港基本法第137条规定之“学术自由”,抵制、对抗普及爱国主义教育的“反国民教育”运动。但“治国以教化为先,教化以学校为本”。与“爱国者治港”密切相关的爱国主义教育,显然超出“高度自治”范畴,是中央对香港行使全面管治权的重要内容。党的十九届四中全会《决定》提出:“加强对香港、澳门社会特别是公职人员和青少年的宪法和基本法教育、国情教育、中国历史和中华文化教育,增强香港、澳门同胞国家意识和爱国精神”。^⑬“修例风波”平息后,中央更加重视在港普及爱国主义教育,解构了“香港是英国的殖民地”等错漏百出的分裂叙事,以确保香港特别行政区高度自治权的正确行使。

其三,全力促进内地与香港融合发展,消除

“港人优先”^④等区隔思维的负面影响。既有研究表明,如果在法律上特殊化一个群体并赋予其特殊权利,但又未能通过宪制责任的制度建构保证其对权利的要求不会违背国家建构的目标,那么往往会导致分裂的后果。^⑤作为被法律赋予特殊权利的群体,香港居民可以轻易地从制度上进行所谓“香港人”和“中国人”的身份区分。这种制度上的差异体验,最终导向的是香港居民“中国人”身份认同的削弱。^⑥因此,尽管在一段时期香港和内地的交流日渐加深,但“港人优先”“捍卫香港核心价值”^⑦等错误主张却反而获得香港社会一些人的接受,香港的特殊地位在此过程中被不断塑造和强化,成为香港社会对权利的要求最终超越地方事务范畴的重要因素。因此,不仅应通过制定香港国安法完善宪制责任的制度建构,还应从根本上消除香港与内地的区隔、对立。习近平总书记多次提出“促进内地与香港、澳门融合发展、相互促进”,^⑧为我们消除香港与内地的区隔、对立指明正确方向。因此,只有促进香港与内地的融合发展,才能消除香港社会因“港独”分裂势力错误引导产生的政治认同异化现象,更好发挥香港独特地位对国家发展的特殊作用,解决好香港长期存在的影响社会稳定和长远发展的深层次矛盾和问题,确保香港长期繁荣稳定。

二、解决台湾问题应重视“一国两制”香港经验

解决台湾问题,实现祖国完全统一,是全体中华儿女的共同心愿,是中华民族的根本利益所在。邓小平同志曾指出:“解决香港问题的经验如果用于台湾,将对大家都有利。”^⑨“一国两制”香港经验丰富和发展了国家治理理论,为我们解决台湾问题提供了重要借鉴。

(一)“一国两制”香港经验对国家治理理论的重大发展

“一国两制”是港澳地区治理的基本指导方

针,是中国国家治理理论的重要组成部分。因此应从国家治理的高度深刻理解和准确把握“一国两制”香港经验,为推进我国治理体系和治理能力现代化提供理论助力。

一方面,“一国两制”香港经验是中央治港理论创新的最新成果,为“一国两制”实践继续行稳致远提供理论源泉。香港特别行政区是我国一个地方行政区域,不断推进“一国两制”在香港的实践是中央治国理政的重大课题。过去一个时期,在“港独”分裂势力及其分裂活动影响下,香港政治斗争不断,香港社会呈现高度政治分化、对立局面,“一国两制”在香港的实践面临严峻挑战。以习近平同志为核心的党中央深刻总结25年来香港治理正反两方面的经验,以香港特别行政区的宪制地位为逻辑起点,明确中央对香港行使全面管治权的法理依据,提出“特别行政区行政、立法、司法机关坚持把维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来”;^⑩强调“只有做到‘爱国者治港’,中央对特别行政区的全面管治权才能得到有效落实,宪法和基本法确立的宪制秩序才能得到有效维护,各种深层次问题才能得到有效解决,香港才能实现长治久安,并为实现中华民族伟大复兴作出应有的贡献”;^⑪回答了“中央和香港特别行政区的关系”“香港治理主体及其权力”等中央治港的一系列重大理论和实践问题,丰富和拓展了“一国两制”的理论内涵,实现了国家治理理论的重大创新,为保障香港长治久安提供了重要理论指引。

另一方面,“一国两制”香港经验丰富和发展了“一国两制”的基本精神,为我们解决台湾问题提供了理论指引。邓小平等老一辈党和国家领导人提出“一国两制”构想的初衷,是以和平方式将长期与祖国隔绝、政治对立的地区重新纳入国家治理体系,避免以战争方式造成国家发展的停滞和国家内部各区域人民之间的情感裂痕。^⑫邓小

平同志提出:“‘一国两制’是从中国的实际提出的,中国面临一个香港问题,一个台湾问题。解决问题只有两个方式:一个是谈判方式,一个是武力方式。用和平谈判的方式来解决,总要各方都能接受,香港问题就要中国和英国,加上香港居民都能接受。”^③因此,“一国两制”应在确保实现国家统一目标前提下,充分尊重并调和各方差异,提出各方都能接受的具体方案。这就意味着“一国两制”原初的基本精神,主要体现在处理“一国”和“两制”的关系上。以习近平同志为核心的党中央在深刻把握“一国两制”实践规律的基础上,对“一国”和“两制”的关系作出深刻阐释,明确提出,“‘一国’是根,根深才能叶茂;‘一国’是本,本固才能枝荣”^④“必须坚持‘一国’是实行‘两制’的前提和基础,‘两制’从属和派生于‘一国’并统一于‘一国’之内”。^⑤这些重要论述,既构成“一国两制”香港经验的重要内容,又为“一国两制”的基本精神注入新内涵,是单一制国家治理过去长期与祖国隔绝、对立的地区的重要理论依据。从这个意义上讲,“一国两制”香港经验通过丰富和发展“一国两制”的基本精神,并上升为国家治理的一般经验,为我们解决台湾问题提供强大理论支持。

(二)应从国家治理高度做好解决台湾问题的理论准备

习近平总书记在纪念辛亥革命110周年大会上的讲话指出,中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程!^⑥国家统一是中华民族伟大复兴的必然要求。解决台湾问题,实现祖国完全统一,既表现为两岸在法律形式上统一,又表现为统一后台湾长治久安。从地域范围、政治生态、民众认同来看,治理台湾的难度显然远超香港。但长期以来,学界对国家统一的认知偏重形式层面,对统一后的台湾治理及其与大陆融合发展等研究不足。毛泽东同志曾说过:“凡问题尚未研究清楚或解决的时机尚未成熟者,更不可急于去解决。”^⑦既然

“一国两制”香港经验能为我们解决台湾问题提供重要理论支持,那么就有必要延伸台湾问题的研究时间线,结合“一国两制”香港经验,从国家治理高度做好解决台湾问题的理论准备。

第一,必须澄清台湾地区的定位。与“港独”分裂活动采取的手段类似,“台独”分裂势力在鼓吹、推行分裂活动时,亦对台湾地区的定位作出各种突破“一个中国”框架的“另类诠释”。他们或鼓噪所谓“台湾地位未定论”,或否认台湾是中国一部分的事实,或将台湾直接视为国际法上的“主权国家”。在实践中,这些分裂说辞对台湾民众的国家认同和身份认同造成极大负面影响,导致不少台湾民众对台湾地区的定位产生误解。诚然,“一国两制”对台湾未来的制度层级定位,本质上并非单纯的法律问题,但台湾是中国的一部分,不容置疑也不容改变。因此,反对“台独”分裂活动,实现国家完全统一,首先必须澄清台湾是中国一部分的事实,消除因“台独”分裂势力错误引导造成的台湾民众国家认同异化现象。在此基础上,还应结合政治现实进行理论推演,围绕台湾地区未来可能的定位展开进一步研究。

第二,必须明确台湾治理主体及其权力。从现实来看,民进党与“台独”分裂势力反对和污蔑“一国两制”,是推动形成与实施“两制”台湾方案的主要困难之一。^⑧20世纪90年代,在台湾地区的“宪政改革”过程中,“台独”分裂势力登上政治舞台。此后,台湾地区政治生态发生明显变化。在“台独”分裂势力的政策话语包装下,台湾不少民众错误地将“台独”视为“谋求自由民主”的唯一路径,“台独”逐渐成为台湾地区的所谓“政治正确”。民进党与“台独”分裂势力掌握台湾地区政权后,继续将台湾当局对台湾地区的实际控制权虚构为基于主权产生的合法管治权,因而对内推进台湾“主权国家”建构,对外强化台湾“主权国家”形象,从而对两岸关系和平发展和祖国完全统

一造成诸多破坏。因此,必须杜绝“台独”分裂势力在统一后管治台湾的可能性,形成对台湾地区治理者及其权力的合情合理合法安排。

第三,系统构建统一后台湾地区的基本制度。国家统一需要有效的治理维护,而有效治理依托正确制度。我们知道,台湾地区一直“存在一个以国家形态运作的权力系统”,拥有一套与中国中央政府相对立的“国家标志”“国家机构”和“根本法”,不少台湾民众长期受这套区别于中央政府的“国家形态”影响,国家认同观念出现明显异化。^②“一国两制”在香港的实践表明,如果处理不好特殊区域和国家主体部分的制度冲突,不能在国家统一和治理过程中化解因长期分隔、政治对立产生的误解、隔阂,国家统一的目标就难以真正实现。因此,应充分认识台湾地区政治制度对国家统一的负面影响,重新构建一套能够有效引导台湾同胞形成正确政治认同、维护国家统一积极成果的基本制度。

三、结合香港经验探索“两制”台湾方案

习近平总书记曾明确提出探索“两制”台湾方案的倡议,指出“‘和平统一、一国两制’是实现国家统一的最佳方式,体现了海纳百川、有容乃大的中华智慧,既充分考虑台湾现实情况,又有利于统一后台湾长治久安。”^③基于对当前国家统一形势的分析判断和统一后治理台湾的理论推演,我们认为,应从台湾地区的定位、台湾的治理者及其权力、统一后治理台湾的基本制度三个层面,为探索“两制”台湾方案提供坚实理论基础。

(一)明确台湾是中国的一个地方行政区域

探索“两制”台湾方案,首先要求我们在理论层面明确台湾地区的定位,形成对中央和台湾之间的关系、台湾当局对台湾地区实际控制事实的正确认知。在不少台湾民众国家认同异化的背景下,明确台湾地区的定位,澄清对台湾地区定位的种种“误读”,是探索“两制”台湾方案

的前提和基础。

一方面,要明确台湾是中国一个地方行政区域的历史事实和法理基础,尽量消除“台独”分裂叙事的现实影响。法律规范能够有效凝结和反映民众对国家统一与反分裂斗争的理性共识,降低政治议题带来的敏感度,^④增进广大台湾同胞对反“独”促统工作的理解和认同。因此,在澄清台湾地区的定位时,有必要理清台湾问题的历史发展,通过解读权威法律文件来解构“台独”分裂叙事基础。首先,从国际法层面看,《开罗宣言》、《波茨坦公告》和日本投降书等法律文件,已无可辩驳地确立了台湾作为中国领土的地位。^⑤此后,根据国际法上的政府继承理论,1949年中华人民共和国中央政府的成立,实际上是因革命而引起的政权更迭。^⑥因而20世纪90年代之前,中央政府和台湾当局之间的“中国代表权之争”,本质上是一国内部政权对立的产物,而非国家分裂的结果。其次,从国内法层面看,废除“六法全书”及以之为基础的法律体系后,具有临时宪法作用的《共同纲领》虽未明确规定台湾在国家中的具体地位,但其“解放中国全部领土,完成统一中国的事业”之规定,显然是将台湾视为中国待统一的地方区域。1978年宪法首次在序言中明确“台湾是中国的神圣领土”,有力驳斥了“台独”分裂势力和外部干涉势力鼓噪的所谓“台湾地位未定论”。1982年宪法继承和发展了1978年宪法关于台湾地位的规定,明确“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分”。依据1982年宪法确立的国家结构形式,我们显然应将“一部分”理解为中华人民共和国的一个地方行政区域。然而,由于两岸尚未统一,台湾成为我国一个极为特殊的地方行政区域,不仅具体制度层级有待明确,而且和国家主体部分存在着根本制度冲突。因此,“两制”台湾方案应在明确台湾是中国一个地方行政区域的基础上,进一步形成对台湾地区未来

制度层级定位的理论预案,为统一后治理台湾提供理论保障。

另一方面,在明确台湾地区定位的同时,要进一步理清中央和台湾之间的关系,形成对台湾当局实际控制台湾地区事实的正确认知。台湾地区长期游离于中央政府实际控制之外是中国内战的结果,并不意味着台湾当局对台湾地区享有基于主权的合法管治权,更不代表台湾拥有“主权国家地位”。然而,在既有的“一国两制”研究成果中,有学者认为不能将联邦制排除在“两制”之外;^③还有学者基于联邦分权原则,认为统一后中央和台湾之间的关系可以是“中央与准中央的关系”。^④我们认为,“一国两制”是对国家结构形式理论的重大创新和发展,其赋予单一制国家一些联邦制特点。但以联邦制推进国家统一或将台湾视为中央之外的“准中央”,却蕴含着对台湾当局实际控制台湾地区合法性的默认,甚至可能在国际社会和两岸间造成“台湾拥有‘主权国家地位’”的错误认知。从宪法法律的生成过程来看,无论是采取“联邦制”还是“准中央”方式推进国家统一,都偏离了台湾的基本定位,并将从根本上改变我国国家结构形式,在本质上则是打破现有宪法规范并构建新的宪法秩序的过程。从统一后治理台湾的难度来看,尽管单一制和联邦制并无优劣之分,但一种制度的生命力并不仅仅在于其自身,更主要的在于该制度与其所存在的社会之间相互适应的关系。^⑤统一后治理台湾的难度远超香港,一旦赋予台湾以联邦成员或“准中央”地位,“台独”分裂势力极可能利用所谓“本源权力”“剩余权力”,在法理上完成新一轮“台湾独立”的“合法性”建构,从而破坏国家主权和领土完整。因此,我们认为,中央和台湾之间的关系应是单一制国家中央和地方的关系。这既是在现有宪法秩序下推进国家统一的应有之义,又是保证统一后台湾长治久安的必然之举。

(二)确保爱国者在地方事务管理权范畴内治理台湾

治理者是影响治理成效的重要因素。一个必须直面的事实是,当前民进党和“台独”分裂势力掌握着台湾地区政权,给两岸关系和平发展和国家统一造成严重阻碍。在这种背景下,必须进一步优化“一国两制”对台湾治理主体及其权力的安排,努力构建“爱国者治台”新秩序。

一方面,明确台湾治理主体必须是“爱国者”,杜绝“台独”分裂势力进入台湾公权力体系的可能性。“一国两制”香港经验表明,政权必须掌握在爱国者手中,不爱国甚至卖国、叛国的势力和人物一旦掌握政权,就会组织和发起各种挑战国家主权的行动,引起社会分化、对抗和撕裂,破坏国家统一现状。过去,邓小平在大陆和台湾和平统一的设想中提出:“大陆不派人驻台,不仅军队不去,行政人员也不去。台湾的党、政、军等系统,都由台湾自己来管。”^⑥邓小平关于台湾治理主体的设想,充分体现“一国两制”以宽容态度处理国家统一问题的基本精神,符合特定历史时期中央对台工作目标和要求,为我们争取台湾民心、推动和平统一作出重要贡献。但统一后“台独”分裂势力却极可能利用大陆的宽容和善意,通过各种途径进入台湾管治架构,破坏国家统一和台湾长治久安。“我们愿意为和平统一创造广阔空间,但绝不给各种形式的‘台独’分裂活动留下任何空间。”^⑦因此,应从维护国家主权、安全、发展利益出发,结合两岸政治现实,优化既有“一国两制”设想对台湾治理主体的安排。基于对世界通行政治法则的认知和对“一国两制”香港经验的借鉴,我们认为,治台者必须是爱国者。从功能上看,“爱国者治台”既能阻断“台独”分子进入台湾公权力体系的路径,消除台湾民众因“台独”分裂势力长期掌握台湾政权而产生的各种错误政治认知,又能凝聚台湾是中国一个地方行政区域的宪法和法律共识,实现两

岸融合发展、相互促进。

另一方面,要确保爱国者正确行使其权力,在地方事务管理权范畴内治理台湾。对地方权力性质的正确认知,是地方治理者正确行使其权力的前提。《台湾问题与新时代中国统一事业》白皮书指出:“在确保国家主权、安全、发展利益的前提下,台湾可以作为特别行政区实行高度自治。”^⑧关于统一后台湾地区高度自治权的性质问题,学界主要有两种观点:一种观点基于单一制国家结构形式中台湾的定位,认为“‘一国两制’在台湾的具体实现形式是港澳模式的升级版、扩大版,属于‘量’的不同,而非‘质’的不同”,因而统一后台湾地区享有的自治权属于授权性自治权;另一种观点从联邦制理论出发,认为统一后台湾可以享有分权性自治权。^⑨本文赞成前一种观点。在单一制国家,各地方行使的权力来源于中央授权,而并不是地方固有的,地方的自主权或自治权是由国家整体通过宪法授予的,各地方政权没有单独退出该国的权利。^⑩因此,中央对地方具有全面管治权力,地方仅拥有中央授权的地方事务管理权。在此基础上,根据我国国家结构形式和国家权力安排,我们认为,统一后台湾享有的权力和其他地方行政区域享有的权力,在性质上是相同的,都属于中央授权的地方事务管理权,而不是分权自治权,更不是少数人鼓噪的所谓“完全自治权”。因此,中央和台湾不存在所谓“主权与管治权争议问题”,中央对台湾行使全面管治权是“爱国者治台”的前提和基础,将为爱国者正确行使其权力提供方向指引和坚强保障。

(三)以“一国”为前提构建统一后治理台湾的基本制度

正确的理念生成有效的制度。对“一国”和“两制”关系的正确认知,直接决定着我们能否在正确轨道上推进国家统一进程,决定着统一后治理台湾的制度面向。因此,应从理念、制度两个层

面出发,形成统一后治理台湾的基本制度安排。

一方面,应准确把握“一国”和“两制”的关系,为构建统一后治理台湾的基本制度提供充分、明确的理论依据。过去,为尽快结束两岸政治对立,争取和平统一可能,邓小平等老一辈党和国家领导人提出,统一后台湾现行社会、经济制度不变,生活方式不变,同外国的经济、文化关系不变。^⑪必须认识到,中央向台湾方面积极释放善意,尊重台湾民众合理的制度关切,其目的在于壮大岛内爱国力量,为两岸和平统一创造条件。但一些人却对中央的宽容和善意产生误解,认为“‘两制’就是全盘保留台湾现行经济、社会制度”。这既是对“台独”推进策略和呈现形式认知不足的表现,也是对“一国”和“两制”关系认识不清、理解不深的结果。“一国两制”香港经验深刻阐释了“一国”和“两制”的关系,明确“‘一国’是‘两制’的前提和基础”,为我们推进新时代反“独”促统工作提供了理论指引。而坚守“一国”前提基础,必须充分认识到反“独”促统工作的新发展、新要求。“政治台独”是“台独”的本来属性,也是“台独”的原初形态,但随着“台独”活动的深入,其负面影响已经从政治领域蔓延至经济社会文化领域。^⑫例如,在实践中,台湾“原住民族基本法”及相关文件,已经成为“台独”分裂势力割裂两岸历史联结、构建“台独”分裂叙事的政治工具。若将其作为一种社会制度予以保留,必将导致国家统一叙事与“台独”分裂叙事的激烈碰撞,造成台湾社会分化、对抗和撕裂。习近平总书记提出:“在确保国家主权、安全、发展利益的前提下,和平统一后,台湾同胞的社会制度和生活方式等将得到充分尊重,台湾同胞的私人财产、宗教信仰、合法权益将得到充分保障。”^⑬习近平总书记的这一论断,准确阐述了“一国”与“两制”的关系,为我们以“一国”为前提构建治理台湾的基本制度提供了正确方向指引。

另一方面,在充分认识“一国”前提基础的同

时,应从统一后台湾的长治久安出发,构建统一后治理台湾的基本制度。首先,应建立健全中央对台湾行使全面管治权的制度。台湾是中国的一个地方行政区域,中央对台湾行使全面管治权是中华人民共和国享有台湾主权的重要表现。但基于对台湾政治现实的认知和对“台独”“港独”合流趋势的判断,统一后“台独”分裂势力亦可能同中央展开“管治权之争”,煽动台湾社会对抗中央管治,破坏国家统一和台湾长治久安。因此,应围绕中央对台湾行使全面管治权的制度展开研究,形成能有效解决“管治权之争”的制度机制。其次,应建立台湾地区反分裂国家的法律机制。必须认识到,即便两岸在法律形式上统一,“台独”分裂势力及其分裂活动对台湾民众产生的政治影响也需要较长时间才能消除。因此,要维护国家统一的积极成果,就必须坚决反对和遏制“台独”分裂势力及其分裂活动。然而,现有《反分裂国家法》的配套法律实施机制尚需进一步健全。因此,应围绕台湾地区反分裂国家问题形成必要的制度安排。最后,应为统一后两岸融合发展做好制度准备。“一国两制”香港经验表明,若单一制国家内部存在实行有别于国家主体部分制度的特殊区域,则该区域民众可能因在制度体验上的差异感而形成有别于国家主体部分的政治认同。从这个意义上讲,以宽容态度处理台湾同胞的社会制度和生活方式问题,并不意味着忽视台湾现有社会制度和生活方式中区隔、对立两岸的因素,更不等同于允许少数人利用台湾同胞珍视台湾现行社会制度和生活方式的心态,故意给两岸交流融合制造障碍。因此,应以制度保障两岸融合,以制度凝聚两岸共识,以制度促进两岸发展。

四、结语

当前,中华民族伟大复兴已经进入了不可逆转的历史进程。复兴的民族,必然是统一的民族。实现祖国完全统一,确保统一后台湾长治久

安,构成实现中华民族伟大复兴这一宏伟目标的重要内容。我们必须认识到,由于长期同祖国处于隔绝状态,台湾地区存在诸多不利于统一的政治因素,这对统一后中央治理台湾构成了严峻挑战。“一国两制”在香港的实践丰富和发展了国家治理理论,为我们治理长期与祖国隔绝、对立的区域,特别是台湾,提供了宝贵经验借鉴。基于此,借鉴“一国两制”香港经验探索“两制”台湾方案,明确统一后治理台湾的基础理论问题,对实现中华民族伟大复兴具有重要意义。面向未来,我们还将以本文形成的结论为基础,进一步明确“一国两制”香港经验对构建统一后台湾地区政治体制、社会制度等具体问题的启示,以期助益于中华民族伟大复兴事业。

注释:

①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第59页。

②参见周叶中:《“一国两制”法理内涵新释》,载《中国评论》2014年第12期。

③习近平:《在庆祝香港回归祖国二十五周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》,人民出版社2022年版,第5页。

④《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第2页。

⑤参见段磊、徐莹:《探索“两制”台湾方案的理论、实践与话语意义》,载《中国评论》2020年第10期。

⑥参见中华人民共和国国务院办公厅:《“一国两制”在香港特别行政区的实践》,人民出版社2014年版,第31页。

⑦参见许崇德:《香港特别行政区的法律地位》,载《港澳研究》2013年第1期。

⑧习近平:《会见香港澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时的讲话》,载《人民日报》2018年11月13日第2版。

⑨邓小平:《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第61页。

⑩同前注③,习近平书,第6页。

⑪参见王禹：《“一国两制”下中央对特别行政区的全面管治权》，载《港澳研究》2016年第2期。

⑫同前注③，习近平书，第6页。

⑬同前注④，第37页。

⑭“港人优先”是区隔香港和内地的一种主张。一些人在香港立法会辩论中提出“为广东话制订独立的语言政策，从政策层面保障广东话的法定地位，以免使学生所学脱离本土文化，影响本港的文化传承”“停止规划盲目以中港融合为目标的大白象工程”等贯彻“港人优先”等主张，带有明显区隔香港和内地的意图。参见《立法会将辩论制定政策时需以“港人优先”为依据》，载香港政府一站通网站，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201412/01/P201412010867.htm>。

⑮一个典型的例子是苏联特殊的民族联邦制度。它在法律上特化了群体并给予它特殊权利。宪法赋予联邦成员自由退出的权利，但没有规定成员在维护联盟方面的责任和义务，对退出也没有规定相应的法律程序。联盟成员可以轻而易举地凭一纸声明合法地宣布联盟解体。参见杨恕、李捷：《分裂与反分裂：分裂主义研究论集》，中国社会科学出版社2014年版，第215页。

⑯参见郑婉卿：《流动与认同：以香港居民为例》，载《人文地理》2019年第1期。

⑰少数人以捍卫“多元包容、和平仁爱等”的“香港核心价值”为由，提出以区隔香港和内地的方式“化解中港两地群众的对立情绪及处理两地文化差异所产生的问题”。参见《立法会将辩论重申香港核心价值的议案》，载香港政府一站通网站，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201202/20/P201202200419.htm>。

⑱习近平：《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》，载《人民日报》2020年10月15日第2版。

⑲中共中央文献研究室编：《邓小平思想年编（一九七五—一九九七）》，中央文献出版社2011年版，第527页。

⑳习近平：《在庆祝澳门回归祖国二十周年大会暨澳门特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》，载《人民日报》2019年12月21日第2版。

㉑习近平：《习近平谈治国理政》（第4卷），外文出版社2022年版，第406页。

㉒同前注②，周叶中文。

㉓同前注⑨，邓小平书，第84页。

㉔习近平：《在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》，载《人民日报》2017

年7月2日第2版。

㉕同前注④，第36页。

㉖参见习近平：《在纪念辛亥革命110周年大会上的讲话》，载《人民日报》2021年10月10日第2版。

㉗中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，中央文献出版社1999年版，第637页。

㉘参见严安林：《“两制”台湾方案研拟中若干问题的思考》，载《台海研究》2019年第4期。

㉙参见周叶中、段磊：《中国国家统一论纲》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2022年第4期。

㉚习近平：《习近平谈治国理政》（第3卷），外文出版社2020年版，第406页。

㉛参见周叶中：《论反分裂国家法律机制的问题意识与完善方向》，载《法学评论》2018年第1期。

㉜参见周叶中、黄志雄：《鼓吹“台湾地位未定论”注定失败》，载新华网，http://www.xinhuanet.com/tw/2021-06/11/c_1127553017.htm。

㉝参见梁西主编、王献枢副主编、曾令良修订主编：《国际法》（第3版），武汉大学出版社2011年版，第101页。

㉞参见王丽萍：《联邦制与世界秩序》，北京大学出版社2000年版，第216页。

㉟参见王英津：《国家统一模式研究》，九州出版社2008年版，第283页。

㊱参见林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社1998年版，第50—51页。

㊲同前注⑨，邓小平书，第30页。

㊳中华人民共和国国务院台湾事务办公室、中华人民共和国国务院新闻办公室：《台湾问题与新时代中国统一事业》，人民出版社2022年版，第27页。

㊴同前注③，第31页。

㊵参见伍俐斌：《试论和平统一后台湾地区高度自治权的性质：基于香港的实践经验》，载《台湾研究》2022年第1期。

㊶参见郝铁川：《香港特区享有的是单一制国家结构下的高度自治权》，载《江汉大学学报（社会科学版）》2017年第6期。

㊷参见中共中央文献研究室编：《一国两制重要文献选编》，中央文献出版社1997年版，第6页。

㊸参见祝捷：《“台独”的推进策略和七种形式》，载《中国评论》2016年第12期。

㊹同前注⑩，习近平书，第406页。