

从“两德模式”看“一国两制”港澳模式： 优势、特色及评价

王英津

(中国人民大学 国际关系学院 北京 100872)

摘要：“两德模式”和“一国两制”港澳模式均为二战后国际社会出现的两大和平统一模式，应该说，两者都是成功的国家统一模式。但两者的特点有所不同，前者的特点表现为联邦制、激变性和一国一制，而后的特点表现为单一制、渐进性和一国两制。两者都是基于现实条件而做出的科学选择，各有其利弊。以上两种模式的比较，可以帮助我们更全面、更客观地理解和评价“一国两制”港澳模式。

关键词：德国统一；香港；澳门；中国统一

中图分类号：D911.01 文献标识码：A 文章编号：1006-723X(2012)10-0020-05

“一国两制”港澳模式是大胆的、富有创造性的国家统一的模式。现在，它已在香港和澳门变成了现实。对于该模式的特点及其积极作用，我们应当予以充分地肯定，但也应认识和看到它的某些局限性。下面我们结合该模式与“两德模式”的比较，来对该模式作一简要分析，以便从中吸取有益的政治经验，从而为更好地设计未来的两岸统一模式提供有益思路。

一、“两德模式”：联邦制、 激变性与一国一制

第二次世界大战后，德国在国际势力操纵下分裂成两个国家——东德和西德，东德亦称民主德国，西德亦称联邦德国。尔后，东、西德经由对立到缓和，由隔绝到接触，直至双方相互承认，确立了正常的睦邻关系，开始了人员往来和各个领域的广泛合作，密切了彼此的联系，遏制了分离意识，最终以国际形势变化和东德内部的改革混乱为契机，以东德并入西德的形式，于1990年10月3日和平地完成了两个德国的统一。学术界通常把上述两个德国由分裂走向统一的模式，称之为“两德模式”或“德国模式”。从两德完成统一的结果来看，是一方吸收、吞并了另一方，这是

典型的吸纳式或吸收式统一模式。具体说来，这主要表现在以下两个方面：

(一) 东德以联邦成员的形式并入西德

从国家结构形式上看，德国分裂为两部分之后，西德汲取了魏玛共和国实行联邦制的成功经验，和被希特勒篡权的教训，制定了相当于宪法的《基本法》，确立了比较完善的联邦制。东德在二次大战以后废除了联邦制，于1952年被划分为14个行政区，实行单一制的国家结构形式。在统一前夕的1990年，两德政府为了顺利实现德国统一，彼此除了建立货币、经济和社会联盟以外，还着手建立两德统一后的制度框架。只有先确立这样的制度框架，东德才可能顺利地加入西德，因为东德的政治体制和国家机构的设置与西德完全不同，统一后必须按照西德的模式重新改造。为此，根据1949年5月23日通过的《德意志联邦共和国基本法》第23条的规定：“随着管辖范围的增加，还将延伸到德国其他部分”，即东德并入西德后仍适用该基本法。这意味着统一后的德国仍采用联邦制的结构形式。基于此，东德先行恢复了其州级行政建制，废弃了原东德的中央集权体制，建立了与西德相同的联邦分权体制。东德在1990年3月28日经由自由选举产生

基金项目：教育部社科基金项目(09YJC810045)

作者简介：王英津(1969—)，男，山东淄博人，中国人民大学国际关系学院政治学系教授，博士生导师，主要从事政治学理论、台湾政治与两岸关系研究。

了人民议院,这是过渡性的、有许多政党参加的议会,其任务是保证原东德井然有序地过渡到联邦共和国。人民议院于1990年7月23日通过了一项关于恢复5个州的法律,开始了恢复联邦制的工作。这项工作的完成以1990年10月14日5个州议会选举结束为标志。因此,东德是以一个联邦制国家的五个州的身份并入到西德的。

(二)对东德的原有体制进行彻底地资本主义改造

东德自并入西德之日起,就开始全面接受西德的一切制度,东德由社会主义社会变为资本主义社会。具体分析如下:

在经济体制方面,要将东德的社会主义全民所有制和计划经济体制改造成资本主义私有制和市场经济体制。自从德国分裂成两个国家之后,东、西德各自建立了不同的经济体制,走上了不同的发展道路。西德建立的是私有制基础上的社会主义市场经济体制。就其实质而言,这是一种改良的、有国家干预与社会协调的资本主义市场经济。而东德则按照马克思主义关于社会主义经济的理论原则,建立起以生产资料公有制为基础的经济制度,并不断提高了经济的公有化程度。以此为依托,在资源配置机制方面,仿效前苏联的经济体制,实行高度集权的计划经济。这种经济体制在40余年的过程中虽有所改革和调整,但其基本制度框架和运行规则并没有实质性的变化。^{[1][P46]}德国统一后,按照西德的经济模式对东德的上述经济体制进行了彻底改造。

在政治体制方面,按照西德的原有模式重新改造东德的公共管理机构,包括立法、行政、司法等各个系统。首先,在立法机构方面,东德加入后西德后,各议会党团都相应地调整了自己的领导机构;联邦参议院的席位也进行了重新分配,根据《基本法》第50条规定“各州通过联邦参议院参与联邦的立法和管理。”其次,在行政管理机构方面,改变原东德中央集权型的行政管理体制,以恢复州建制的行政管理体制;同时对东德的其它政府机构和公务员队伍进行了改造。再次,在司法机构方面,为了使联邦法律在东部各州真正发挥效力,在法律体制建设方面也需要实施许多过渡时期的规定。由于在东部没有与西德相对应的司法体制,所以必须在现有司法组织的基础上建立与西德相对应的新的司法机构,包括宪法法院、普通法院、劳工法院、行政法院、福利法院、财政法院等;其他与司法有关的机构,如

检察院、律师事务所、公证处等也都在东部各州得以建立和完善。

从德国模式来看,统一前没有(也不可能)安排一个过渡期;统一后又立即用一种体制去改造另一种体制,所以两德统一既是一场政治制度、经济制度的大转换,又是一次利益关系的大调整。况且,这种改造、转换和调整都在短期内得以完成,因而呈现出了激变式统一的特点。

二、“港澳模式”:单一制、渐进性与“一国两制”

准确地说,“港澳模式”是主权国家收复失地的模式,它所解决的是主权行使权同主权所有权之间的国际被动分离问题。港澳问题的解决是中英、中葡两国政府分别通过外交谈判的方式来完成的,其目的是为了结束英、葡分别在港、澳的殖民统治,从而恢复中国对港、澳地区的主权行使权。

与两德统一的激变性过程相比,港澳回归的过程则带有渐进性的特点,这主要表现在香港和澳门回归中国之前,都经历了一个过渡期,即实施“一国两制”的准备期。从香港的情况来看,其回归过渡期为12年,在这12年内,完成了《香港特别行政区基本法》的制定,为香港特别行政区的筹建准备了法律基础;从1990年开始,依照香港特别行政区基本法和全国人民代表大会的决定,筹组了香港特别行政区的政权机构。从澳门的情况来看,其回归过渡期为11年,在过渡期内完成了《澳门特别行政区基本法》的制定和澳门特别行政区政权机构的筹组,为“一国两制”在澳门的实施作好了充分准备。从港、澳回归后的国家结构和制度安排来看,该模式主要体现为以下两个特点:

(一)单一制结构

从政治学的角度来说,“一国两制”的港澳模式是在坚持单一制国家结构形式的前提下展开的。尽管在“一国两制”下,港、澳特别行政区享有很大的权力,如立法权、财政独立权、货币发行权和司法终审权等,但这些权力从根本上来讲,都是中央政府授予的,因而它们再怎么特别,都只是单一制国家下的一个地方行政区域。认清“一国两制”下港、澳特别行政区的这一性质,对于认识“一国两制”下中央政府与港、澳特别行政区的关系十分重要。有人依据港、澳特别行政区享有立法权、行政权、独立的司法权和司法终审权,就

认为港、澳特别行政区享有的权力与联邦制下成员国享有的权力在性质上是相同的,这种观点是不对的。判定地方享有的职权究竟是否属联邦制下的成员国的权力,可从形式和实质两方面判定。在形式上,联邦制下成员国的权力是固有的,而联邦政府的权力,则是成员国让与的结果;在内容上,联邦制下成员国是享有一定的国家主权的。^{[2][P319]}根据这两方面判定,可以清楚地看到,港、澳特别行政区与联邦制下的成员单位有本质不同:一是它们没有固有权力,它们的权力来自中央政府的让与;二是它们不享有国家主权,尽管它们享有很大的权力。因此,在“一国两制”下,中央政府与港、澳特别行政区政府的关系,并不像联邦制下联邦政府与成员单位政府之间的关系,它们在本质上是单一制下中央政府与地方自治政府的关系。

(二) 异质同体结构

“一国两制”是一种异质同体结构。所谓“异质”是指不同地区在经济、政治、文化、制度等方面具有性质上的差异;所谓“同体”是指制度性质不同的地区结合于一个共同的政治架构,服从于同一主权。我国所有的地方行政区域(包括民族自治地方在内)都实行社会主义制度;在设立经济特区的地方行政区域,虽然在经济上可以实行特殊政策,如减免关税,集中引进外资等等,但这些政策措施均属于具体制度的范畴。从根本制度意义上说,民族自治地方和经济特区所实行的都是社会主义经济制度,实行以人民代表大会制为标志的政治制度,它们同全国性的制度完全一致。而港、澳特别行政区与此不同,港、澳特别行政区不实行社会主义公有制,也不实行人民代表大会制度,而是继续保持其原有的资本主义经济制度和政治体制,继续保持其原有的法律制度和司法制度。

“异质”和“同体”本是一对矛盾,但“一国两制”却巧妙地处理了一个主权国家内部“异质”和“同体”之间的关系,既容许和保证了异质的存在,尊重制度差异,为港、澳按自己的特色去发展提供了必要的空间,又能够在保持国家政权稳固的情况下,实现国家的统一,从而实现异质政体在统一政治架构下的和平共处与共同发展。这种异质同体结构的出现不仅没有改变中国单一制国家结构形式的性质,反而扩大了它的包容性和适应性。概括起来,这种异质同体结构具有三个突出的特点,那就是:其一,统一性。这是“一

国两制”具有决定意义的质的规定。解决历史遗留问题,实现国家的完全统一,是大陆方面提出“一国两制”构想的根本目的和宗旨。正如邓小平所说“问题的核心是祖国的统一”,^{[3][P8]}就是强调“一国两制”的“质”的规定性在于它的统一性。为了实现国家统一,“一国两制”不急于去改变港、澳的资本主义制度的现实,而是让这几个小地区、小范围的资本主义制度同大陆的社会主义制度包容于“一国”之内。在国家统一的前提下,“两制”和平共处,双方求同存异。“一国”是“两制”的前提和政治基础,没有“一国”,“两制”便无从谈起。这表明:统一性是“一国两制”中的具有决定性的方面,或者说本质的方面。其二,主次性。“一国两制”中并存的“两制”之间有主次之分,而不是一半对一半、平分秋色。在“一国两制”下,“12亿人口的内地坚定不移地实行社会主义,这是主体。香港只有500多万人、澳门约40万人、台湾约2000万人,是小地区和局部地区。”^{[2][P8]}正如邓小平所指出“中国的主体必须是社会主义。大陆十亿人口实行社会主义制度,但允许国内某些区域实行资本主义制度,比如香港、台湾”。^{[3][P8]}这种主次之分,不是任何人的强行规定,而是尊重历史发展的客观现实。这种主次有别的制度设计,“影响不了大陆的社会主义”,不会改变统一后整个国家的社会主义性质。其三,渐进性。在实现国家统一后,通过“一国两制”的安排,让两种不同性质的制度在几十年(至少50年)内自然互动、自然融合、自然趋同。从当初对“一国两制”的设计目的来看,尽管没有预设“一国两制”在50年或更长一段时间之后如何向“一国一制”过渡的问题,但从人类社会发展的政治规律来看,最终出现由“一国两制”向“一国一制”的转变,是历史发展的必然趋势。也就是说,“一国两制”虽是一个高超的政治设计,但这并不能改变它的过渡性。当然,我们强调“一国两制”模式的过渡性,并不意味着说,五十年之后立即取消港、澳特别行政区的资本主义制度,而是说一国一制是一个主权国家的常态形式,“一国两制”是一个主权国家的非常态形式。由非常态形式过渡到常态形式是政治发展的必然逻辑,这是不以任何人的意志为转移的政治法则。

三、从“两德模式”看“港澳模式”： 优势、特色及利弊分析

第二次世界大战后的40多年里,“德国的分

裂一直被认为是维护欧洲和平与稳定的重要前提。但从1989年起,由于东西方关系特别是美苏关系的进一步缓和,以及苏联东欧发生深刻变化,德国统一问题迅速提上议事日程,西德总理科尔则抓住时机,在不到一年的时间里实现了统一”。^{[4] [P1]} 两德实现统一,是德国人民几十年来梦寐以求的目标。但是,统一的速度之快,又为德国人所不曾预料。这种激变式统一使本来应该在统一前需要解决的问题没有得到及时解决,从而留给了统一后的德国政府。德国统一后,出现了诸如失业率居高不下,债务包袱沉重,高额的税收和社会福利负担,经济增长乏力等一系列社会经济问题。更重要的是,德国统一后要对东德进行资本主义体制改造,但这种改造并非轻而易举之事,两德人民毕竟在两种不同的社会制度和意识形态下生活了几十年,毕竟“他们在各自的国家已经构成了一个新的存在”,“两个德意志国家或多或少已铸造了各自的国家传统”。^{[5] [P162]} 这个国家传统不是轻易就能消失的。由于两种体制之间长期存在的对立,以及经济发展水平的悬殊和受两种不同的熏陶所产生的民族情感之间的裂痕,要使东、西德之间能很快地融合在一起是很困难的事情。政治上的统一和转轨比较容易实现,但经济上的彻底改造却是一个比较复杂的制度整合过程,不可能随着政治统一而自然地得到发展。还应当指出的是,两德民众在思想情感及精神方面的完全融合则更难。德国著名经济学家卡尔·马滕·巴尔夫斯在1994年指出“德国人在统一过程中和今后若干年必须面对的后果是,在东德社会生活的广阔领域中存在着体制转轨危机。对此,至今还没有一个能够很快克服这种危机的有效方案。”^{[6] [P292]} 因此,东、西德之间实现完全地融合,需要有一个较长时间的艰难的磨合过程。统一可能只解决政治和法律层面的冲突,而不能完全解决经济、心理和文化方面的冲突。这些方面的冲突还需在统一之后去努力化解。两德以激变式的过程模式完成统一,尽管给统一后的德国带来了一系列的社会问题,但这并不意味着德国的选择是错误的。相反,它是西德政府英明的抉择。当时西德国内外各种力量的相互碰撞、组合,创造了两德重新统一的机遇。西德政府及人民能够以极大的热情抓住这一历史机遇,促成国家统一,这完全是合乎逻辑的行为,正如科尔总理所说“我们德国人获得统一的机遇仅仅在四至五个月的时

间里。过了这段时间,机会肯定失去了。”^{[1] [P292]} 所以,当时西德政府除了当机立断没有任何其它选择。

与两德激变式统一相比较,“港澳模式”不是立即用一种制度去改造另一种制度,而是让两种制度同时并存,靠两种制度的自然融合,最后趋同。因而表现出了渐变式统一的特点。中国政府之所以做出这样的设计和安排,主要是出于维护港、澳特别行政区社会稳定的考虑。邓小平曾说过“香港要稳定。在过渡时期要稳定,中国恢复行使主权以后,香港人执政,香港也应该稳定。这是个关键。”^{[3] [P267]} 国内外也均对“港澳模式”给予了高度的评价,认为实施“一国两制”避免了用一种体制去改造另一种体制所带来的痛苦和混乱。从政治实践来看,“港澳模式”的优点则显而易见。对此,我们应当予以充分地肯定。但是,对于渐变式统一的正面功效,我们也不应无限地加以扩大。如前所述,正因为它是过渡性模式,所以,它也留下了制度的区际冲突和二次融合问题。从终极目标上说,中国的统一应当是实现政治、经济、文化、社会生活、法律制度等方面的完全统一。这也是整个人类社会发展的一种必然趋势。法国法学家巴蒂福尔等人从法学的角度指出“经验表明,政治主权的统一实际上也要求立法的统一;在同一国家内存在多种立法是一种反常现象,会导致一种往往是错综复杂的局面。事实上,多种立法的存在一般来说表明对各地地方主义的尊重,在刚刚实现国家统一的情况下,对地方主义的这种尊重在政治上是审慎的,但是,事态的发展会取消这种地方主义的;在所有欧洲大国中,人们都看到了这种现象。即使地方主义非常强烈的美国,统一的演变也是不可否认的”。^{[7] [P162]} 尽管巴蒂福尔等人所谈的是一种法律制度现象,但他们的分析也适用于政治制度和经济制度。应该说,统一的国家,必然有统一的政治、经济和法律制度,这是中国政治发展的基本走向。从某种意义上说,没有制度的统一,国家就不是真正的统一。考虑到香港、澳门的特殊历史和现实,为了保持香港、澳门特别行政区的繁荣和稳定,在相当长的一段时期内不可能要求香港、澳门特别行政区实现与大陆地区制度上的完全统一。但从中华民族的整体利益和人类历史发展的必然趋势来看,这又应当是全体中国人民必须努力的方向。^{[8] [P162]} 港、澳特别行政区的资本主义制度与内地的社会主义制度必将不断

磨合、逐步趋同,最终实现完全统一,这是一个自然的历史过程,人为的强制和顽固的拒绝,都将会最终损害国家的真正统一。

我们分析“港澳模式”的过渡性和渐进性,并不是否认它们的价值和意义。而只是想借此来说明,任何一种模式都是利弊共存的。其适用与否,取决于诸多主客观条件。渐进式统一对于中国解决港澳问题无疑是正确的选择,而对于德国统一则未必合适。同时,我们也不应一概地否定两德激变式统一的功效,而应当予以辨证地分析。可以说,激变式统一的功效在不同时期有不同的表现形式。这种功效并不是始终都呈现消极性的。在统一以后的最初几年里,用于体制改造的支出会大量增加,这种支出并不会立即增加总产出,反而急剧的制度变换还会使社会产生大震荡,并常常伴随着经济衰退、失业严重、通胀加速、社会秩序混乱产生。只有经过一段过渡时期以后,这些不利影响就会逐渐消失,统一的正向积极效应就会逐渐显示出来。因此,激变式统一的功效是以迂回曲折的形式表现出来的。当体制改造完毕,转入正常发展后,统一对德国的正向积极效应就会出现并呈现恢复性增长,即呈现出通常所说的“J型曲线”现象。这一点已为德国

统一后的现实所证明。通过对“港澳模式”与“两德模式”的特点之比较可以发现,抽象地谈论哪种统一模式“好”与“坏”,是没有什么意义的,不同的统一模式具有不同的适应性。可以这样概括:实现国家统一的模式是可以选择的,但选择是有条件的。关键的问题是要对客观情势和现实可能性要有清醒的认识和把握,找到能结束本国分裂状态且双方都能接受的统一制度架构。

[参考文献]

- [1]姚先国等.两德统一中的经济问题[M].北京:科学技术文献出版社,1996.
- [2]肖蔚云.一国两制与香港基本法律制度[C].北京:北京大学出版社,1990.
- [3]邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [4]世界知识出版社.德国统一纵横[C].北京:世界知识出版社,1992.
- [5]转引自吴友法等.当代德国——命运多舛的世界新秀[M].贵阳:贵州人民出版社,2000.
- [6][德]乌尔里希·罗尔.德国经济:管理与市场[C].顾俊礼等译.北京:中国社会科学出版社,1995.
- [7][法]巴蒂福尔.国际私法总论[M].北京:中国对外翻译出版公司,1989.
- [8]陈道华.一国两制与国家理论.北京:中共中央党校出版社,2002.

The Comparative Studies between Hong Kong – Macao Mode of “One country Two Systems” and Two Germans’ Mode: Superiority , Features and appraisalment

WANG Ying – jin

(School of International Studies , Renmin University of China , Beijing 100872)

Abstract: Hong Kong – Macao mode of “One Country Two Systems” and Two Germans’ mode are two modes of peaceful unification formed after World War II and are both successful unified patterns. However , they are differentiated from each other in their features ,the former’ characters are federalism ,cataclysm and one country one system while the latter is unique in its unitary system ,gradation and one country two systems. The two modes are both scientific choices based actual condition with their respective advantages and disadvantages. The comparative studies can help us comprehensively and objectively understand and appraise Hong Kong – Macao mode of “One Country Two Systems”.

Key words: the reunification of German; Hong Kong; Macao; the reunification of China

(责任编辑:左安嵩)