

“五十年不變”的“變”與“不變”

——港澳基本法第五條的規範憲法學釋義

林自立* 林來梵**

摘要 港澳基本法第五條的規定因在條文上蹈襲了“一國兩制”方針的敘事而被認為具有獨特的政治意義，而“五十年不變”的表述更是被理解為為基本法所設定的“天命大限”或是為全國人大修改港澳基本法設定了時間上的積極限制。而從規範憲法學的角度來看，有必要區分作為法規範的港澳基本法第五條與原本作為政治理念的“一國兩制”。不論是基於立法者原意、文本結構還是基於文意解釋的語義空間，港澳基本法第五條都僅是有關社會經濟領域“一國兩制”的敘事，其主要目的在於保持香港和澳門經濟發展的繁榮以及生活方式的安定性秩序，不具有為港澳基本法設定“壽數”的功能。實際上，港澳基本法第五條的規範意義脈絡之中已暗含了中央與港澳特區之間的政治倫理，即在尊重“一國”主權統一性的前提下，雙方相互尊重彼此的制度，中央不強行變更香港和澳門的社會、經濟制度，只是不排除港澳社會、經濟制度局部的自發性變化。正確理解港澳基本法第五條的規範性意涵，有助於紓解該條款的政治負擔，使之真正回歸“一國兩制”方針的題中應有之義。

關鍵詞 港澳基本法 一國兩制 五十年不變 絕對不變 相對不變

黨的二十大報告指出，“‘一國兩制’是中國特色社會主義的偉大創舉，是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，必須長期堅持。”在經歷香港局勢一度出現的嚴峻局面之後，黨中央全面準確推進“一國兩制”實踐，堅持強調“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，推動香港進入由亂到治走向由治及興的新階段，港澳保持長期穩定發展良好態勢。以習近平同志為核心的黨中央關於港澳工作的論述極大豐富了“一國兩制”理論體系，厘清了“一國兩制”的核心要義與內在機理，也為學界重思和擴展“一國兩制”研究提供了契機。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱“港澳基本法”）被認為是“一國兩制”方針法律化的結晶，為在法治軌道上治理港澳兩個特區奠定了堅實的法律基礎。而港澳基本法之中直接點明“兩制”的條款，只有港澳基本法第5條，其也常被稱為“一國兩制”條款或“五十年不變”條款。由於在語辭使用上蹈襲了“兩制”的

* 林自立，清華大學法學院博士研究生。

** 林來梵，清華大學法學院教授，法學博士。

用語，該條款不僅被認為在港澳基本法的整體結構中位居重要地位，也被視作“一國兩制”方針的外在顯像化，從而具有法定化特定政治承諾的功能。^[1]也因此，對於研究“一國兩制”理論和港澳基本法的諸多學者而言，港澳基本法第5條皆是難以回避的重要條款，建制派和非建制派均圍繞該條款的解讀展開了諸多探討與論爭。^[2]然而，由於該條款與香港回歸過程中諸多歷史文件、政治建言的關係過分緊密，大部分的討論都不自覺地從規範層面滑入無止境的政治泥沼中，使得第5條內在的規範含義始終難以被真正厘清。

在“五十年”均已過半，港澳“一國兩制”實踐邁入新階段的時代背景下，回溯港澳基本法制定的歷史情境與立法者原意，堅持規範憲法學的立場，解明《基本法》第5條的規範含義是有必要的。一方面，適度保持與政治話語的距離有利於在法治的軌道下開展討論與商談，避免無休止的政治辯論；另一方面，在法規範的層面理解和解釋這一條款，適度為該條款所承載的意義進行“減負”，反而有利於分析出該條款的規範含義，使之能夠真正面向基本法實踐。

從文本出發，《香港基本法》第5條規定：“香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”（《澳門基本法》也有相同的規定）按照該條款的標點符號斷句可將該條款分為三個部分，前兩部分為並列結構，並構成整個條款的主體，第三個部分雖具有獨立意涵，但則以前兩部分為基礎，也是前兩部分的延申，並修飾前兩個部分。而對於“不實行社會主義制度和政策”“保持原有的資本主義制度和生活方式”“五十年不變”三個語段中所涉概念皆存在各自語義上的解釋空間，其規範意涵的核心是明確的，但是其意義範圍的邊界顯然是相對模糊的，為此，有必要分別予以闡釋。這無疑是困難的，因為對其的闡釋首先必須扎根於法律規範本身，與此同時，亦要將目光流轉於法律與政治的領域空間之間，穿梭於歷史、現實和未來的時間軸線之中，基於中央與港澳特區間的政治倫理，方能把握“一國”“兩制”和“五十年不變”的應有之義。

有鑒於此，本文將由以下幾個部分構成：第一部分嘗試界定第5條中“兩制”的指代範圍，尤其是該條款所涉“兩制”的邊界；第二部分聚焦“五十年不變”的時間界限及其內在界限；第三部分則基於前述論證，分析第5條的規範功能。在漸次展開論證的同時，文章也試圖回應相關理論爭議，由於相關的爭議多發生於對《香港基本法》的討論，因此，主要的論證也將圍繞所涉內容展開。

一、“五十年不變”的指代對象

如前所述，港澳基本法第5條的三個語段中，前兩個語段為該條款的主體，劃定了“五十年不變”的對象。而理解“五十年不變”的指代對象，應當由“保持原有的資本主義制度和生活方式”著手。具體原因如下：首先，從歷史上看，該條款的原型，一般認為始於鄧小平會見唐氏兄弟時的談話，其最初的談話中僅指出“香港資本主義社會五十年不變”；^[3]其次，從作為相關歷史文件的

[1] 關於該條款的重要政治功能，學界存在共識，可參見田雷：《“五十年不變”的三種面孔並論香港基本法的時間觀》，載《中外法學》2018年第3期，第23頁。

[2] 在此列舉具有代表性的研究，包括但不限於王振民：《“一國兩制”與基本法：二十年回顧與展望》，江蘇人民出版社2017年版，第10、19、36頁等；陳弘毅、鄒平學：《香港基本法面面觀》，香港三聯書店有限公司2015版，第47頁；張定淮、底高揚：《一國兩制與香港基本法實施》，載《政治與法律》2017年第5期，第11頁等。

[3] 參見李梅香：《鄧小平對香港唐氏兄弟提出“五十年不變”》，載《中國統一戰線》2014年第7期，第72頁。此次會見是鄧小平《一個國家，兩種制度》講話的原型。

《中英聯合聲明》內容上看，正文的第5條指出“香港的現行社會、經濟制度不變；生活方式不變。”亦並未涉及“社會主義制度和政策”，而後在附件一才形成目前港澳基本法的用語；同時，從立法目的來看，“不實行社會主義制度和政策”本身不是目的，該條款的首要目的旨在保障港澳的穩定，而實現該目的主要依託“保持原有的資本主義制度和生活方式。”

（一）理解“資本主義制度和生活方式”

“保持原有的資本主義制度和生活方式”確為港澳基本法第5條三個語段中最核心的部分，也是最具爭議的部分。其爭議一方面來自於“資本主義制度”指代範圍的模糊性，另一方面也來自於制度與生活方式的非強關聯性並列。

對“資本主義制度”的解釋存在狹廣兩義之分。廣義上看，“資本主義制度”應當包括資本主義經濟制度、政治制度和社會制度。而從狹義上看，“資本主義制度”僅指資本主義社會、經濟制度。部分非建制派人士試圖通過對“資本主義制度”作廣義理解來維持港英末期的政治制度。為此，第一個重要的爭議在於第5條所表“資本主義制度”是否包含“政治制度”。

從“一國兩制”理論的發展歷程來看，1981年葉劍英同志對台談“一國兩制”時，使用的就是“台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變”。^[4]而就該條款更確切的歷史淵源來看，《中英聯合聲明》的第3條第5款的用語也為“香港的現行社會、經濟制度不變；生活方式不變。”據此，在某種程度上“社會、經濟制度”與“資本主義制度”形成了對應關係，因此將條文中的“資本主義制度”限定性地理解為“資本主義社會、經濟制度”較為允當。

而就《基本法》篇章條款的結構來看，第5條在結構上也更適宜被視為經濟條款。前款第4條規定“香港特別行政區依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由”屬於權利保障條款，^[5]後款第6條規定“香港特別行政區依法保護私有財產權”屬於私有財產權保護條款，二者都屬於社會、經濟制度條款，而與政治體制無甚相關。同時，從其他相關的法律規定上看，《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》第16條第3款中，也使用的是“尊重香港特別行政區的社會制度和生活方式”，該用語一定程度佐證了上述觀點。

當然，相關解釋尚不能從語義邏輯上直接排除“資本主義政治制度”，若要將“資本主義政治制度”排除出條文中“資本主義制度”的指代範圍還需要加入“保持原有”來理解。“保持”的前提是“原有”，如果香港在回歸前並不存在“資本主義政治制度”，即不應存在“保持原有資本主義政治制度”之解釋論了。而對於香港回歸前政治體制的性質，香港主流法學界也存在共識，即其為“殖民主義”的，而非“資本主義”的。對此，陳弘毅教授即曾指出：“《基本法》起草時的香港是英國殖民地，沒有民主，沒有民選議員，但享有法治、司法獨立和合理的公民自由度。”^[6]香港回歸後“需要改變的其中一個重要方面便是香港的政治體制，因為香港原來是英國殖民地，殖民地式的政治體制當然不適用於作為中國的一個特別行政區的香港。”^[7]

從港澳基本法各章標題來看，其第四章《政治體制》才真正設定了特別行政區的政治體制，雖然該政治體制是服務於港澳資本主義經濟發展的，但並非原有的。此外，港澳基本法對於政治體制的規定也不盡相同，《香港基本法》第45條指出，“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標”。為政治制度改革指明了“變”的方向，而《澳門基本法》並無類似規定。儘管

[4] 葉劍英：《葉劍英選集》，人民出版社1996年版，第564頁。

[5] 當然，也有部分學者認為第4條是規定政治方面的內容，但同樣認同第5條是經濟方面的兩制，參見肖蔚雲：《香港基本法講座》，中國廣播電視出版社1996年版，第54-55頁。

[6] Albert H.Y. Chen: *Constitutional Adjudication in Post-1997 Hong Kong*, 15 Pacific Rim Law and Policy Journal 627, 627-682 (2006).

[7] 陳弘毅：《〈基本法〉與“一國兩制”實施的回顧與反思》，載《深圳大學學報》2017年第1期，第31-36頁。

港澳基本法在政治體制上有不同的設計，但都是非原有的且非殖民地性的，也不同於港澳回歸前的政治體制。綜上所述，對於港澳基本法第5條中的“資本主義制度”應理解為僅限於“資本主義社會、經濟制度”。

那麼，所謂“原有的資本主義社會、經濟制度”又具體包括哪些內容呢？曾深度參與港澳基本法制定的肖蔚雲教授曾指出，“資本主義制度有它的共同內容和特徵，香港的資本主義制度也有這些內容和特徵，同時香港的資本主義制度又有一些不同於別的地方和國家的資本主義制度的特點……例如它有適應於香港資本主義經濟發展的低稅政策，有自己的金融貨幣政策，是一個自由港和單獨關稅地區等”。^[8]王振民教授也曾指出“香港特別行政區保持原在香港實行的資本主義經濟制度和貿易制度。”^[9]結合鄧小平同志“香港現行的社會、經濟制度不變，法律基本不變，生活方式不變，香港自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位也不變，香港可以繼續同其他國家和地區保持和發展經濟關係。”^[10]的論述，我們能夠析出所謂“資本主義制度”的核心內容，即以生產資料私有制為核心的經濟制度，除了私有財產神聖不可侵犯等資本主義制度最核心的內容之外，香港還有適應於資本主義經濟發展的低稅政策，據此保證香港自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位。

該語段中與“制度”並列的“生活方式”並非一個常見的法學概念。在絕大部分的憲法或是憲法性法律中，鮮少對特定生活方式進行直接規定，資本主義的生活方式也並未形成穩定的具有規範意義的概念，為此，有必要借助《基本法》制定時的歷史情境與立法者原意來加以理解。鄧小平同志曾用“馬照跑、舞照跳”^[11]描述香港的資本主義生活方式在回歸後的延續，其描述生動刻畫了香港居民具有代表性意義的生活方式，然而該種表述顯然不具有規範意義，很難直接作為法解釋學意義上的規範表達。

實際上，《香港特別行政區基本法辭典》即曾指出：“生活方式是指包括生活習慣、風土人情、娛樂嗜好在內的生活方法和方式，它是與社會經濟制度緊密聯繫的，有什麼樣的社會，就有與之相適應的生活方式，它在社會經濟制度的長期發展中形成，因此要保持香港原有的資本主義制度，就必然要保留與之相適應的生活方式。”^[12]這顯然是從馬克思主義有關“生活方式是由經濟制度決定”的觀點得出的有力結論。倘若結合上述具有描述性的政治話語以及基於政治經濟學而形成的論斷，並將之轉化成法規範層面的表達，其核心要義毋寧理解為：香港澳門居民基於財產私有制，擁有隨意支配自身的財產、選擇自身行為的自由權利，不受社會主義法律和道德約束。

（二）非對稱的“社會主義制度和政策”

對於“社會主義制度”而言，亦有廣義狹義之分。有趣的是，有別於上述可以通過邏輯推演排除政治制度的“資本主義制度”，此處的社會主義制度是否包含政治制度，似乎更具爭議性。

如果單純基於體系解釋，作為前述“資本主義制度”的對應，該處的“社會主義制度”理應理解為狹義的社會主義社會、經濟制度。例如，王振民教授將該處的“社會主義制度”解釋為社會主義經濟制度，“實行多種所有制並存的社會主義公有制和相應的分配制度。”^[13]但是，《香港特別行政區基本法辭典》中對“社會主義制度和政策”做出如下的解釋：“我國社會主義制度和政策的核心內容包括：在政治方面，堅持中國共產黨的領導、堅持人民民主專政、堅持社會主義道路、堅

[8] 肖蔚雲：《香港基本法講座》，中國廣播電視出版社1996年版，第55-56頁。

[9] 王振民：《“一國兩制”與基本法——二十年回顧與展望》，江蘇人民出版社2017年版，第21頁。

[10] 鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第58頁。

[11] “馬照跑、舞照跳”這句話是鄧小平在與柴契爾夫人討論香港回歸問題時所用的比喻，用來形象地說明香港回歸中國後，香港的生活方式和資本主義制度將保持不變。

[12] 香港基本法詞典編輯委員會編著：《香港特別行政區基本法辭典》，新香港年鑒公司2001年版，第74-75頁。

[13] 王振民：《論憲法與港澳基本法的關係》，載《河南財經政法大學學報》2019年第6期，第6頁。

持馬克思列寧主義、毛澤東思想，一切權力屬於人民，實行人民代表大會制度，建立民主集中制的國家機構等；在經濟方面，實行生產資料的社會主義公有制，這是我國社會主義經濟制度的基礎；等等。”^[14] 這種解釋顯然包括了政治制度。

嚴格來說，就當時的立法者原意來看，並未在設立第5條時將政治制度納入考量。肖蔚雲教授即曾明確指出，《基本法》第5條所規定的，是經濟上的“兩制”^[15]，而在制定《基本法》第5條的相關討論也印證了這一點。^[16] 因此，此處的社會主義制度應理解為狹義的社會主義經濟制度。當然，根據馬克思主義經濟決定論的理論邏輯，經濟基礎決定上層建築的邏輯，即使香港的政治制度不是原有的，為了保持原有的資本主義社會、經濟制度，其政治制度也應與其經濟制度相匹配。為此，不實行社會主義政治制度也是其應有之義。

另一個饒有趣味之處在於，為什麼在語句中形成了“政策”與“生活方式”的非對稱性表述呢？這裏的“政策”又包含什麼？政策具有目的性和時效性，港澳原有的政策很大程度是為了實現英葡自身利益而制定的，在主權和憲制變更之後，此類“政策”自然不能予以延續，為此，沒有單獨宣明“不實行原有政策”的必要。採用“制度”和“生活方式”並列的方式，一方面強調的是社會、經濟制度的延續，另一方面則是強調對於居民權利的保護，以回應居民的個體性擔憂。

那麼，又緣何不規定“不實行社會主義生活方式”呢？一方面，對於奉行自由資本主義制度的香港而言，生活方式本身就是難以“實行”的，另一方面，在保持原有資本主義經濟制度的前提下，作為上層建築的生活方式也應是不言自明的。相較之下，在資本制度下施行社會主義政策更可能會引發相應的擔憂。高稅收、高福利等社會主義性質的政策極易影響香港自由港、金融貿易中心的地位，而這些政策並非社會主義國家所獨有，在北歐的部分資本主義國家同樣採用高福利、政府干預市場等社會主義性質的政策。

為此，本條款中的“社會主義政策”為特定的中國的社會主義政策抑或社會主義性質的政策也存在爭議。例如，焦洪昌教授即認為該條款“意味著中華人民共和國不強行在香港、澳門實行和內地相同的制度和政策。”^[17] 而肖蔚雲教授的表述則更傾向於包含所有社會主義性質的制度，其指出“基本法總則第五條……對不實行社會主義的制度和政策也作了規定。”^[18]

結合該條款的立法目的和立法背景來看，將“社會主義政策”理解為諸多社會主義性質的政策可能更為妥洽。一方面，按照當時保持香港低關稅、自由港的政策，保證香港經濟繁榮的目標而言，採用諸多類似西歐資本主義國家高福利、高稅收等社會主義性質的政策也是不可取的；另一方面，《基本法》第5條是就日常狀態下中央不直接干預、改變香港制度所創設的政治承諾，不論是否對“社會主義政策”作廣義解釋都不影響香港政府、居民的自主選擇權。換言之，香港是否可以實行類似北歐或西歐的社會主義政策，這屬於特別行政區高度自治權範圍內的事務而無需納入《基本法》第5條的指涉範圍。

到此，我們能夠相對清晰地理解《基本法》第5條的指代對象，或曰其主體性內容。“香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式”主要指的是保持香港原有的以自由資本主義制度為核心的諸種經濟、社會制度，包括低稅收、自由貿易等以維繫其自由港的地位，香港居民基於自由資本主義下的財產私有制而享有隨意支配自己的財產、選擇自身的行為的自由權利，不受社會主義法律和道德約束。同時，中央承諾香港特別行政區不要求香港實行

[14] 香港基本法詞典編輯委員會編著：《香港特別行政區基本法辭典》，新香港年鑒公司2001年版，第74頁。

[15] 肖蔚雲：《香港基本法講座》，中國廣播電視出版社1996年版，第55頁。

[16] 參見李浩然：《香港基本法起草過程概覽》（上冊），三聯書店（香港）有限公司2012年版，第41-44頁。

[17] 焦洪昌：《港澳基本法》，北京大學2007年版，第48頁。

[18] 肖蔚雲：《香港基本法講座》，中國廣播電視出版社1996年版，第57頁。

社會主義性質的制度，同時也不在香港特別行政區推行高福利、政府干預市場等社會主義性質的政策。

二、“五十年不變”的限度

確定“五十年不變”的指代對象之後，有必要解明“五十年不變”的限度。而“五十年不變”根據其語辭即較輕易剝離出“五十年”這一時間限度，而“不變”的用語本身雖然是絕對的，但結合港澳主權回歸的前提，其“不變”也就有了相對性，這也構成了“五十年不變”的內在限度。

（一）“五十年不變”的時間限度

談及時間限度必然涉及起點與終點。對於“五十年”的起點，學界基本沒有爭議，即1997年7月1日與1999年12月20日中國恢復對港澳行使主權之時。鄧小平同志也曾很明確地說明“我們在香港問題上，首先提出要保證其現行的資本主義制度和生活方式，在一九九七年後五十年不變。”^[19]中央恢復行使港澳主權是“五十年不變”的前提與基礎。

而對於“五十年”的終點，如果基於直覺或是常識，似乎也不應該有爭議，因而很多香港基本法研究也將2047年7月1日零點視為一個重要時刻。^[20]但是，正如克萊默所言，“即使孤立地解釋，文字確實是清楚的（另外，這是很少見的情況；但是在使用數字和計量單位時，這是可能的），也應當對得出的規範意旨進行批判性的探究”。^[21]第5條中的“五十年”正直觀體現了文字的多歧性。受鄧小平同志提出“五十年不變”政治承諾時微妙表述和《香港基本法》制定期間討論情況的影響，“五十年”也有了確數和概數之爭。^[22]部分的香港學者傾向於將“五十年”理解為確數，認為《香港基本法》就是一部管五十年的過渡性憲法性法律，第5條也因此被認為給《香港基本法》設定了壽命。^[23]

但是，大部分大陸學者則更願意將“五十年”理解為一個概數。具有代表性的研究即為田雷教授通過把五十年解釋為至少五十年、再解釋為長期不變的方式，將“五十年”認定為一個概數。^[24]而林來梵教授曾對“五十年”作過頗具傳統文化立場的解讀，認為其是一個《周易》上所謂“變化的數”，道生一、一生二、二生三、三生萬物。^[25]“五十年”即為那個“一”，這為“五十年不變”的終點留下了充分變化的空間。的確，結合“一國兩制”理論的提出背景和《基本法》的訂立過程，確實有將“五十年”視為一種“變化的數”的傾向，但是如果在法解釋的場景下將該條款中的“五十年”解釋為一種變數則將喪失法律最基本的確定性，也很難被港澳居民所接受。

事實上，將港澳第5條中的“五十年”認定為一個“確數”並不會影響長期堅持“一國兩制”的政治意圖，也不妨礙我們在描述層面將“五十年不變”視為一個哲學問題。因為，五十年內不變無法推導出五十年後就必然大變，更不能推導出“一國兩制”或港澳基本法只管五十年的結論。換言之，“五十年不變”排除了港澳五十年內變的可能性，而並未排除五十年後不變的可能性，這本

[19] 鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第67頁。

[20] 參見閻小俊：《香港治與亂：2047的政治想像》，人民出版社2015版，第197頁；施雪華、曹勝：《回歸後五十年香港和澳門漸進政治發展戰略及其制度相容性問題》，載《社會科學》2011年第6期，第18頁。

[21] 克萊默認為，只有使用計量單位和數字時，文字才可能是清楚的，但是即使是使用數字的情況下，也存在不清楚的可能。參見[奧]恩斯特·A.克萊默：《法律方法論》，法律出版社2019年版，第51頁。

[22] 參見鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第73頁、第102-103頁、第215-218頁。

[23] 參見康玉梅：《香港2047怎麼辦：‘一國兩制’的變與不變》，載《當代港澳研究》2018年第4輯，第20頁。

[24] 參見田雷：《“五十年不變”的三種面孔並論香港基本法的時間觀》，載《中外法學》2018年第3期，第23頁。

[25] 此為林來梵教授於清華大學研究生《港澳基本法專題研究》研討課中提出，特此說明。

身就帶有某種直觀的傾向性。從整體上看，“一國兩制”方針在基本法上的定型本身旨在於安定香港民心，承諾中央權力不會隨意介入港澳特區高度自治領域，如果五十年是確數，那麼更現實的邏輯是，五十年年滿之後，中央有選擇干預和改變港澳的社會經濟制度的可能性。當然，這並不意味著中央一定需要去主動改變港澳的相關制度，若“一國兩制”實行良好，便能夠延伸出長期不變的“一國兩制”格局，這也符合黨的二十大報告中對於長期堅持“一國兩制”的政治期許。

（二）“五十年不變”的相對性

第二個爭議在於所謂“不變”是絕對不變或完全不變嗎？學者們的答案基本是否定的，而且相關研究慣於引用鄧小平同志關於香港的相關論述來作為回答這一問題的論據。^[26]

關於“不變”的敘事，鄧小平的論述較多，具有代表性的有“香港在一九九七年回到祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。香港的地位不變，對香港的政策不變，對澳門的政策也不變，對台灣的政策按照‘一國兩制’方針解決統一問題之後五十年也不變，我們對內開放和對外開放政策也不變。”^[27]類似的政治承諾強調了不變的決心。而關於“變”的可能，鄧小平也有兩處論述頗有深意。一處是，關於是否“完全不變”的問題，鄧小平指出：“變也並不都是壞事，有的變是好事，問題是變什麼。中國收回香港不就是一種變嗎？所以不要籠統地說怕變。如果有什麼要變，一定是變得更好，更有利於香港的繁榮和發展，而不會損害香港人的利益。”^[28]另一處是關於是否“絕對不變”的問題，鄧小平提出：“要把香港變成一個在‘民主’的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。只有發生動亂、大動亂，駐軍才會出動。但是總得干預嘛！”^[29]上述論斷都對所謂“不變”的界限作出了闡明，但顯然適用於不同情境。第一處論述傾向於一種目的論的解釋路徑，其說明了所謂“不變”的目的是有利於香港的繁榮和發展，那麼，若“變”更有利於香港，自然就沒有排斥變化的必要了。第二處論述則涉及“絕對不變”的例外狀態，即緊急狀態。“一國兩制”的前提是中央恢復行使主權，這也是港澳基本法所奠立的憲制基礎，當涉及動亂或危急主權歸屬的情況，干預是不可避免的。

但是，上述兩處論述可能不宜直接作為港澳基本法第5條中“不變”限度的解釋。就第一處論述而言，其所表達的無須擔心的“變”，是一種客觀現象，意在表達不用一味擔心回歸後發生變化，變化是不可能完全杜絕的，同時應該擁抱對港澳有益的變化。這種宏大的政治期許的確能夠作為理解港澳基本法的理論淵源，但其並不直接指向第5條的解釋，其意涵也大大超越了第5條所能容納的範疇。換言之，港澳基本法所規定的所有內容能被理解為鄧小平所言的哲學意義上的“變化”，而第5條恰恰是港澳基本法文本中最關涉“不變”的一條。如果借由作為客觀常態的“變”去解釋作為規範要求的“不變”之相對性並不妥洽，將使“不變”完全喪失其獨立性。

而第二處論述也確實說明了“不變”的前提，即承認和維護“一國”主權。但一般情況下，也不宜用緊急狀態下的“干預”去對“不變”的界限作常態化的解讀。在緊急狀態下，港澳基本法所有的條款在邏輯上都是可變的，甚至中央完全可以基於中央管治權收回對港澳高度自治的授權。所謂“五十年不變”的存續本身便依賴於港澳基本法所奠立的憲制格局。

綜上所述，所謂“不變”的“絕對”與“相對”之爭，“完全”與“不完全”之爭，毋寧理解為是正常狀態下的“絕對不變”與緊急狀態下的“相對不變”的辯證統一，主觀上的“完全不變”

[26] 香港研究包括但不限於強世功：《中央治港方針的歷史原意與規範意涵：重溫鄧小平關於“一國兩制”方針的重要論述》，載《港澳研究》2024年第2期，第21頁；杜磊：《鄧小平同志與‘一國兩制’偉大事業》，載《港澳研究》2024年第2期，第3頁等。

[27] 鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第215頁。

[28] 同上註，第73頁。

[29] 同上註，第221頁。

與客觀上的“不完全不變”的辯證統一。而這種理解一方面能夠有助於實現中央的政治意圖和期許，另一方面也不失其作為法律言說的嚴謹性，與夏寶龍主任“五十年是一個哲學問題”^[30]的論斷形成呼應。總之，結合對於“五十年”的解讀，所謂“五十年不變”可以理解為，在尊重“一國”主權狀態的前提下，基於《基本法》的憲制秩序，中央在五十年內不主動干預港澳的經濟、社會制度變化。

三、“一國兩制”條款的功能建構

如前所述，“一國兩制”條款因其用語、內容上的重要性，被認為是“一國兩制”方針的法定化，也因此，該條款被認為具有包括為完整的港澳基本法確立時效等諸多功能，而承受了諸多其“不可承受之重。”基於對該條款的規範分析，能夠意識到其指代範圍、適用場景都是有限的，其功能小於作為政治理念的“一國兩制”方針。它的具體功能主要可以總結為以下幾點。

首先，港澳基本法第5條設置了防止中央與港澳之間相互干預的界限。面對恢復行使主權這一巨大的歷史變動，在討論香港澳門回歸的初期，香港確實存在較大範圍的憂慮，在宏大的政治層面而言，是基於兩種制度、社會形態之間的互相警惕；而對於個體層面而言，也存在自身生活方式、習慣是否能夠得以延續的擔憂。作為政治理念或是政治承諾的“一國兩制”並不足以完全消除這些憂慮，《中英聯合聲明》也被認為不具備充分實效性和穩定性。為此，需要透過法律化，以一種更加穩定、更加具有剛性的方式將“一國兩制”的相關內涵固定下來。而《基本法》第5條通過對於社會、經濟制度“兩制”的安排，極大程度紓解了香港民眾的擔憂。從鄧小平的論述上看，其也不僅在宏闊的視角下關注香港的自由港、貿易中心的特殊經濟地位，也考慮到了香港民眾日常生活的延續性，而上述關切在法律上的定型即是通過第5條實現的。由此觀之，第5條的重要功能即是設置了中央干預港澳特區的界限，極大安撫了港澳民眾的民心，在回歸前後，起到了重要的政治與法律作用，這種設計也被部分學者稱為“急凍式”回歸。^[31]

當然，在回歸前後的特定歷史階段，理解該條款功能的主要視角來自兩個特區。隨著“一國兩制”實踐的發展，該條款所謂“防火牆”功能的兩面性開始展露，該條款中所蘊含的中央防止港澳干預的面向也逐漸浮現。實際上，鄧小平同志的相關論述即隱含了對這一功能面向的表述：

“中央確實是不干預特別行政區的具體事務的，也不需要干預。但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？難道就不會出現嗎？那個時候，北京過問不過問？難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干預，沒有破壞力量嗎？我看沒有這種自我安慰的根據……有些事情，比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在‘民主’的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。”^[32]

正如肖蔚雲教授所提出的那樣，之所以要在第5條宣明“不實行社會主義制度和政策”，也含有“不在香港實行社會制度，也不能要求在內地實行資本主義制度”^[33]的意義。因此，當承認第5條的首要功能是在中國恢復行使對香港的主權的特殊語境下架設中央與港澳間的防火牆或護城河時，也應意識到這種功能是雙向的、對等的。

[30] 夏寶龍：《“五十年不變”是一個哲學問題》，載中國評論新聞網2022年3月11日，<https://gb.crntt.com/doc/1063/2/0/8/106320857.html>。

[31] 閻小駿：《香港治與亂：2047的政治想像》。人民出版社2016年版，第34-40頁。

[32] 參見鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第221頁。

[33] 肖蔚雲：《香港基本法講座》，北京大學出版社2003年版，第57頁。

其次，港澳基本法第5條宣明了中央與港澳間的政治倫理和兩制間的相處之道。排除擔憂、防範干預是回歸前後雙方的現實關切，但不應被視為長久的首要關切。“防禦”是基於“緊張關係”而形成的回應，而在主權回歸之後，中央與港澳之間的關係必然是發展的，互不干預的承諾是表象，是底線，同時也是中央與港澳間政治倫理的折射。第5條內在地表明了尊重“一國”主權的情況下，制度之爭是可以避免的，是可調和的，只要擁護祖國統一，那麼中央對香港的態度就會一直是包容的、開放的。鄧小平在論及愛國者時，也表明了這一傾向，其指出：“什麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己民族，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。”^[34]而港澳基本法第5條正是中央以法律的方式表達自身和合包容政治態度的體現。結合現行《憲法》對於統一戰線範圍的發展，能夠意識到政治包容度的進一步提升，只要保持愛祖國，愛香港，即能避免所謂的體制與路線之爭，中央在政治設計層面和憲法規範層面，都在嘗試構建相互尊重、和而不同的政治倫理。晚近習近平總書記在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中也重申了“一國兩制”蘊含的和平、包容、開放、共用的價值理念。^[35]

同時，港澳基本法第5條在規範層面也構成全國人大修改港澳基本法的限制。一方面，從一般的憲法理論來看，港澳基本法第5條本身就具有剛性條款或曰嚴格“限制修改”條款的形式特徵，如果“不變”條款本身就輕易“可變”，那麼寫明“不變”就沒有意義。另一方面，結合《澳門基本法》第144條和《香港基本法》第159條來看，可以更明確地識別出上述限制。上述條款指出“本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港（澳門）既定的基本方針政策相抵觸”被認為是對全國人大依法修改港澳基本法之權力所設定的內容界限。而第5條則被認為是對港澳基本方針法律化後的核心條款，自然能夠對全國人大修改《基本法》內容形成限制。^[36]

那麼，進一步需要追問的是，港澳基本法第5條是否對全國人大常委會解釋基本法構成限制？與修改不同，港澳基本法在規定基本法解釋權時並無“不得同中華人民共和國對香港（澳門）既定的基本方針政策相抵觸”的類似要求，看似並不對全國人大常委會解釋港澳基本法構成限制。而事實上，從法律性質來看，港澳基本法第5條對於中央而言顯然有“義務規範”的一面，在解釋港澳基本法的過程中需要將該條款納入考量，以判斷解釋是否違背了對港澳既定的基本方針政策。另外，通過解釋繞過第5條規範約束的行為相當於改變了港澳基本法的根本規範，對該條款核心意義的改變將很難被基本法解釋所容納，其並非解釋，而是對港澳基本法的“無形修改”，這種修改自然也應受到與基本法修改同樣的內在約束。因此，基本法解釋也應更多地尊重立法者原意，充分遵守對港澳既定的基本方針政策，而減少採用目的論解釋的方法，避免出現不必要的憲制危機。

最後，我們也有必要警惕港澳基本法第5條功能泛化的傾向。如前所述，港澳基本法第5條是兩部基本法中被討論最多的條款之一，也是爭議最多的條款之一。尤其是香港的非建制派的學者或是政客常常會擴大解讀該條款，故意錯誤地認為其具有為基本法設定“天命大限”或是對抗中央管治權的功能。^[37]結合上述分析，這些觀點顯然都是極其錯誤的。因此，有必要適時對作為法律規範的港澳基本法第5條的功能予以澄清和說明，避免該條款被亂港分子當作對抗中央的武器。

[34] 鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第61頁。

[35] 《習近平在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載中國政府網2024年12月20日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6993813.htm。

[36] 參見田雷：《“五十年不變”的三種面孔並論香港基本法的時間觀》，載《中外法學》2018年第3期，第23頁。

[37] 關於香港對於“五十年不變”的多種錯誤理解，已有學者做了較仔細的梳理，參見康玉梅：《香港2047怎麼辦：‘一國兩制’的變與不變》，載《當代港澳研究》2018年第4輯，第20頁。

四、結語

無論多長的時間對於歷史都只是短暫的一瞬。港澳回歸祖國仿佛還在眼前，卻不知不覺已經過去了二十多年。回望“一國兩制”筭路藍縷的歷程，很難不感歎前輩人的高超智慧，使“一國兩制”始終能夠在既有的基本法秩序下穩步推進，“一國兩制”也成為中國為解決歷史遺留問題而作出的重要原創性貢獻。當然，任何事物的發展都並非一帆風順，香港在回歸後也產生過數次政治危機，說明“一國兩制”仍需行穩致遠。

而審思這些嚴峻時刻的形成與發展，當然有外部勢力和一些亂港分子的推波助瀾，但也有話語溝通上“信息不對稱”所導致的問題。對於“一國兩制”條款的理解亂象恰恰反映了上述問題。在香港的歷次危機過程中，都有不同的政治派別或亂港分子以該條款作為抵抗中央管治權的武器，但實際上，他們的訴求和依據都難以成立。根據立法者原意與語言邏輯，港澳基本法的“一國兩制”條款只是經濟、社會制度上的“兩制”條款，其一定程度上確實法律化了中央不直接干預港澳經濟、社會制度變化的政治承諾，但該條款並不直接關乎政治體制及其改革，也並沒有為兩部基本法直接設定時限的意涵與功能。相反，是否在“五十年”屆滿之後繼續維持港澳“高度自治”的局面，還需要評估“一國兩制”推行與發展的具體情狀。

本文嘗試通過規範分析，推導出港澳基本法第5條的指代對象、適用範圍和實際功能，認為其很難與“一國兩制”方針劃上等號。“一國兩制”是一套完備的理論體系，也是一系列宏大的憲法工程，而“五十年不變”條款只是該體系中的一部分，又確是一個還需要及時作出自洽解讀的重要條款。一定程度上，需要將作為政治理念的“一國兩制”方針與作為法律規範的“一國兩制”條款區別開來，才能真正解放該條款，析出該條款所包含的規範命題，使之更充分且明確地面向“一國兩制”實踐。

Abstract: Article 5 of the Basic Law of Hong Kong and Macao are considered to have unique political significance because it echoes the narrative of the “One Country Two Systems” policy in its provisions. The phrase “Unchanged for fifty years” is understood as the setting “deadline” for the Basic Law or as a positive limitation on the time for the National People’s Congress to amend the Basic Law for Hong Kong and Macao. From the perspective of normative constitutionalism, it is necessary to distinguish between the Article 5 of the Basic Law for Hong Kong and Macao, which is a legal norm, and the original political concept of “One Country Two Systems”. Regardless of the legislative intent, textual structure, or semantic space based on textual interpretation, Article 5 of the Basic Law for Hong Kong and Macao is merely a narrative of “One Country, Two Systems” in the social and economic sphere. Its main purpose is to maintain the prosperity of Hong Kong and Macao’s economic development and the stability and order of their lifestyle. Thus, it does not have the function of setting a “life span” for the Basic Law. In fact, the normative connotation of Article 5 of the Basic Law for Hong Kong and Macao already implies a political ethics between the central government and the Hong Kong and Macao Special Administrative Region, that is, under the premise of respecting the sovereignty and unity of “One Country”, both sides respect each other’s systems, and the central government will not forcibly change the social and economic systems of Hong Kong or Macao, merely not excluding the spontaneous changes in Hong Kong’s and Macao’s social and economic systems. Correctly understanding the normative meaning of Article 5 of the Basic Law for Hong Kong and Macao helps to alleviate the political burden of this clause, allowing it to truly return to the inherent meaning of the “One Country, Two Systems” policy.

Key words: The Basic Law of Hong Kong and Macao; One Country Two Systems; Unchanged for Fifty Years; Constant; Relative Invariant

（責任編輯：張竹成）