

港澳是城非邦论：同质性原则下的特区高度自治边界研究

张强

(澳门大学法学院, 澳门)

摘要：近年来，港澳本土主义日趋兴盛，对于港澳特区的地位产生了城邦论的观点。实际上，无论是历史上的城邦概念，还是现代意义的城邦都与港澳特区存在本质不同，不应将港澳特区等同于城邦。进一步深入思考，之所以港澳特区不是城邦，是同质性原则的要求。即使“一国两制”本身存在一些二律背反，但是都应遵从同质性原则。特别行政区高度自治制度只能也必须是地方的政治制度。

关键词：特别行政区；城邦；同质性原则；高度自治；边界

中图分类号：D921.9 **文献标识码：**A

一、引言

特别行政区在我国地位究竟为何一直是讨论的热门话题。由于港澳独特的历史原因，中央政府根据《宪法》的规定于两地设立了特别行政区，并创设了迥异于内地的管治制度。在世界历史上，“一国两制”都成为一项伟大的创新。然而，却有人因此提出港澳是城邦的观点，一方面承认基本法是港澳自治的法理基础，另一方面，则认为港澳是中央政府的法外之地，基本法甚至可以成为港澳临时独立的宪制准备，在港澳与内地的关系上，主张区隔开来，互不侵犯，强调港澳“城邦”与中央是共生的缔约关系。^①那么，到底什么是城邦？“一国两制”下的港澳特别行政区是否能够概括其性质与地位？换句话说，港澳到底是否是城邦？在社会主义与资本主义，大陆法系、普通法系与社会主义法系都存在的情况下，是否存在矛盾？如果存在，又当如何从法治的角度予以看待和解决？本文试图从历史研究、法理研究等多角度予以出发，勾勒出特别行政区的地位。

二、城邦与特区：不同历史条件下的产物

(一)城邦的历史之辨

城邦是人类早期的政治单位。当迈进文明时，社会性极强的人类便形成了或以阶级、或以地域、或以血缘、或以政治为基础的组织，并在长时间内完成了从城邦到帝国等多种不同的国家形态。^②城邦一词在英语中为 city-state，乃城市国家之意，其中“城”更侧重其地域意义，与中国古代的“域”相似，而“邦”则政治意义浓厚，与“国”戚戚相关。而追本溯源，城邦一词其最早为古希腊语，有学者指出，在古希腊语中城邦一词意味着三重含义，即“作为工商业和贸易中心的城市，每一个希腊城市都是主权国家，凡得参加司法事务和治权机构的人们组成的公民社会。”^③

^① 详情参见陈云：《香港城邦论》，香港天窗出版社有限公司 2012 年版；陈云：《香港遗民论》，香港次文化有限公司 2013 年版。

^② 参见日知主编：《古代城邦史研究》，人民出版社 1989 年版，第 1 页。

^③ 蒋重跃：《关于周代的封国与希腊城邦之异同》，《河北学刊》2006 年第 3 期。

从词源本意来讲,城邦一词本身就指出了其产生的原因是由于商业贸易促使人群聚集,形成一定的社会组织,在实践中城邦也必然带有防止外敌威胁的作用。同时城邦的第二层含义指出了其最主要的特征乃完全的独立性,无论是在名义上还是实质上都可以做出对内、对外有利于自我的决定。最后该词本身也包含着人类对民主最初的追求,反映出古代希腊民主与其城邦体制最微妙的关系。从历史形成来看,古代希腊城邦的形成是以市民权的理念作为基础的,具有自治的共同体特性,也即自律性,他们的首长是由直接民主产生的,城邦就是市民自治的场所。从相互关系而言,古代希腊城邦数量众多,小国寡民是这个时代的写照,一般以城市为中心,包括周围一些村庄,他们之间的地位上是平等的,强调的是自给自足,某种程度上形成所谓的城邦联盟也是其自给自足理想的破坏,不得已而为之。换句话说,古代希腊城邦缺乏统一的观念,各自为阵。亚里士多德亦说过,城邦是许多家庭与村落共同体为了营求完全自给自足的生活而形成的结合体。^④最后,古希腊城邦之所以走向衰亡,也是其缺乏统一观念、各自独立、无法抗拒外敌的结果。^⑤

而至于中国古代是否存在城邦则具有争议,不过对于两周时期诸侯林立的局面,史学家也客观对待。但是,与古希腊等西方城邦相比,两周时期的中国封国存在明显的差异。比如,在原因上,中国古代封国城市多是由政治、军事原因而形成;在地位上,中国则都需要形式上遵从周天子,他们之间是有一个共同的大宗的;同时,在中国传统观念中,大一统一直是盛行的君王之道,完全独立并不是历史的主流趋势。日本学者今井弘道认为,“东方城市由政治统治者及其官僚进行统治和管理,从城市与市民的视角来看,系他首的、他律的。也即由处于城市与市民之外的首长而规制的。城市市民并非城市政策的客体,城市并非作为市民而活动之场所。”^⑥所以,东西方在城邦形成原因及其管治的方式存在明显差别,这对于后世也存在着不同的影响。

因此,古代城邦中,无论是东方还是西方,强调的是政治意义上的共同体,具有相对独立的特征,并在历史中形成了小国寡民的现象,是国家形态的体现。当然,东西方城邦由于历史文化背景的不同,其发展前景也就存在很大差别。西方城邦奉行“城邦本位主义”,即有着一定规模的土地、有限的人口数量和实行公民团体的集体治权的小国,尊重他邦的独立和自治是一条不成文的邦际法则。^⑦即使历史上出现城邦冲突和战争,但是他们的目的不在于统一,最终也被外部压力所征服。而东方则正好相反。

(二)现代城邦的兴起与发展

古代城邦逐渐消失在历史的长河中,而近些年来,不少学者提出了现代城邦的概念,并认为当下现代城邦成为世界发展的中流砥柱。一种对于现代城邦的理解依然建基于古代城邦的概念,认为独立的主权国家是城邦的必要载体,其代表为新加坡。^⑧但是,在实践中,这种意义的城邦是极少数存在的,有学者将现代城邦的产生区别于古代城邦,并不是由商业贸易或军事目的而形成的政治意义的共同体,而是因为全球化、信息化、及时化等科学技术因素而形成的具有对周围腹地有极大影响力的大都市区。这种现代城邦之所以产生是因为,传

^④ 黄俊杰:《古代希腊城邦与民主政治》,台湾学生书局1981年版,第2页。

^⑤ 参见前注③,蒋重跃文。

^⑥ 【日】今井弘道,毕莹译:《誓约的城邦形成论与社会契约论》,《浙江社会科学》2014年第9期。

^⑦ 参见王大庆:《古希腊城邦:向帝国时代转型的困境与趋势》,《河北学刊》2010年第4期。

^⑧ 参见周少来:《国家治理:中国能从新加坡学习什么?》,《青海社会科学》2014年第6期。

统国家在军事战争等方面具有极其强大的功效,但是其宏观经济在当代社会无法有效的发挥作用。因此,这种核心的主要城市成为现代世界经济发展的策略。例如阿姆斯特丹希望成为连接欧洲和世界的枢纽航空港和电讯港,在企业总部方面获得优势;纽约则建立“电子港”,成为电子讯息的枢纽。^⑨虽然现在许多国家都将部分权力进行下放,比如意大利国会就将土地使用和交通运输的规划权、环境和文化资源的监控权、能源和水利系统的规划权等等下授予包括都灵、米兰、威尼斯、热那亚、佛罗伦萨、那不勒斯等城市,^⑩但是,现代城邦的兴起,并不意味着传统上级政府的不重要,因为上级政府拥有更大的权力,拥有根本的立法权,对于现代城邦具有极强的管治权。他们二者并不是一种对抗的关系。

尼尔·R·皮尔斯在分析了西雅图、巴尔的摩、欧文斯伯勒、达拉斯、圣保罗等美国的几大城市后,对于现代城邦的特征进行了总结和概括。^⑪主要包括以下几点:一是认识城邦的不可分性,这是在表明人口密集地区是作为一个高度统一的有机体,在其腹地范围内,所有社区是相互影响的,没有谁能够脱离,城市与郊区,郊区与城市都有显著的依赖关系,不可避免的产生交集。因此,也只有不断的合作才能够继续向前发展,牢固树立现代城邦的地位和作用。二是规划地区经济。现代城邦成功的关键就在于其精心的规划,擅长利用自己的优势,比如将公司总部设于纽约,将创新中心设于奥斯汀,将生产基地设于巴尔的摩,将退休生活中心设于图森,据此帮助现代城邦的良性竞争。三是强调现代城邦的中心作用,强调中心城市的吸引力,这样才可以维持整个地区的发展。

因此,现代城邦多从经济意义上着手,强调大都会区内的经济引领作用,使得传统国家宏观经济无法施展手脚的地方能够得到良好的发展。并在此过程中,国家对于城市可以进行进一步的权力下放,从而更好的服务于经济发展,但是其本身并不是放弃对于该城市的管治,而是一种灵活的处理方式。这与古代城邦的概念有着明显的区别,不能够将二者混同。

(三)特别行政区与两种城邦

这里需要回到问题本身,即特别行政区是什么,是否等同于上述所讲的古代城邦或现代城邦,而特区又是否能够完整描述香港和澳门的现状。从特别行政区的短语本身而言,其包含两个词,一是特别,二是行政区。这构成一个偏正短语,其中“行政区”是中心语,是事务的本质,而“特别”是修饰语,其意在对此“行政区”和普通“行政区”加以区别,但并不改变中心语。那么什么是行政区?行政区就是指有权限的国家机关按照一定的原则把国家的领土划分为等级不同的区域,建立相应的国家机关,实现国家的管理。^⑫世界上绝大多数国家,无论单一制还是联邦制都对其国土进行了行政区域的划分。单一制国家划分行政区域其目的是便于管理,兼顾地理条件、历史传统、风俗习惯、经济基础、民族分布等因素。^⑬而联邦制国家行政区域的形成则是由于多个政治实体的结合。

我国亦对国土进行了行政区域的划分。《宪法》第三十条规定,中华人民共和国的行政区域划分包含三个层次,第一级是省、自治区、直辖市;第二级是自治州、县、自治县、市;第三级是乡、民族乡、镇。此外,对直辖市和较大的市有分为区、县,自治州分为县、自治

^⑨ 参见【美】尼尔·R·皮尔斯,陈福军等译:《现代城邦:美国城市如何在世界竞争中崛起》,大连出版社2008年版,第3页。

^⑩ 参见上注,第7页。

^⑪ 参见上注,320-340页。

^⑫ 参见骆伟建:《澳门特别行政区基本法新论》,社会科学文献出版社2012年版,第62-63页。

^⑬ 参见叶正国:《我国国家结构形式的反思和重构》,《太原理工大学学报(社会科学版)》2014年第4期。

县、市的规定。其中,省、县、市、乡、镇等是我国普通行政区域。而自治区、自治州、自治县等民族自治地方,是以民族聚居地区为基础而划定的特殊行政区,其意在尊重民族平等,保障少数民族能够当家作主,采取更为灵活的措施以有利于该地方的发展。而直辖市的设立,则是将某些在全国政治、经济和文化上具有重要地位的城市直辖于中央人民政府,而不在他们之间设立省,其本身具有省一级的地位。《宪法》第三十一条则规定国家在必要时得设立特别行政区,这说明特别行政区也是我国行政区域的一种形式,不过是在特殊的条件下设立的,并非是主流的形式。香港、澳门之所以用特别行政区的形式,是因为香港、澳门自古以来是中国领土的一部分,但是近代以来,西方列强通过军事战争、武力威胁等手段,以不平等条约的形式强行瓜分,建立殖民统治,使得港澳两地的社会制度与内地大相径庭,中央人民政府按照具体的实际情况设立了这种行政区域。这便是对“一国两制”思想的制度化。而在《香港基本法》与《澳门基本法》中,进一步规定了香港、澳门特区直辖于中央人民政府,因此,这确立了特别行政区的行政地位是与省、自治区、直辖市相同的,都是中华人民共和国最高一级的地方行政区域。

而之所以说特别行政区“特别”,也是相对省、自治区、直辖市而言的。纵使我国《宪法》并未直接规定是单一制国家,但根据第2、3、5、8、9、10等条文和政治实践,以及千年来形成的政治文化,确定了我国单一制的国家形态。因此,我国地方行政区的所有权力来自于中央政府的授予、委托,地方行政区的机关是国家机关的代理,属于“地方国家机关”。其单一制突出体现在国家重大决策的单一制、人事举荐制度的单一制以及法纪监督的单一制上。^④而香港、澳门特别行政区被授予的权力上明显多于省、自治区、直辖市。比如《香港基本法》第16条规定的香港特别行政区享有行政管理权,依照本法的有关规定自行处理香港特别行政区的行政事务;第17条则规定的香港特别行政区享有立法权,即除了国防、外交等属于中央政府职权范围内的法律不能自行制定外,香港可以制定民事、刑事、诉讼程序等适用于本行政区域内的法律;第19条则规定了香港特别行政区享有独立的司法权和终审权,特别行政区法院独立进行审判,不受任何干涉。此外,还授予了不同于省、自治区、直辖市的其他诸多权力,比如使用中英、中葡正式语文,悬挂使用区旗、区徽,自行处理有关的对外事务等等。所以,特别行政区之所以是“特别”行政区,是因为中央政府授予了极大的权力,是省、自治区、直辖市所没有的。

但是归根结底,中央授予特别行政区再多的权力,也不代表特别行政区具有独立性。从逻辑角度看,也依然是先有中央,再有特区,先有《宪法》关于特别行政区设立的规定,才有《基本法》对特别行政区具体制度的规范。特别行政区本身并不能决定自身的设立和发展,最终的决定权一定属于中央政府。因此,特别行政区一方面表明的是其行政地位,是中华人民共和国的地方行政区域,与省、自治区、直辖市同级,另一方面表明的是其与省、自治区、直辖市不相同的地方,具体体现在中央授予特区的权力远远高于授予省、自治区、直辖市的权力。换句话说,特别行政区是中央人民政府辖下、被授予广泛权力的一级地方行政区。

在分析了特别行政区的含义后,需要将其与前文已述的古代城邦和现代城邦进行比较,从而得出相应的结论。与古代城邦相比,首先特别行政区并不具有完整的独立性,即特区不

^④ 参见周刚志:《“过度分权”与“过度集权”:中国国家结构形式的“制度悖论”及其宪法释义》,《交大法学》2014年第4期。

具有主权，它的存在和发展都是由中央政府决定的，这与古代城邦有明显不同；其次，特区本身并不是国家形态的一种，其本质是地方行政区，其权力完全来自于中央的授予，必须服从于中央政府；最后，特别行政区与省、自治区、直辖市以及特别行政区之间并不是互相尊重独立的关系，他们的前提都是统辖于中央人民政府的不同区域，应当是互相促进、共同发展的关系。因此，特别行政区并不是古代城邦。但是古代城邦中某些精髓的思想依然可以由特别行政区学习，比如权力的制衡、完善的监督体系等。^⑤

同时，香港、澳门也不能与新加坡等城市国家相提并论。新加坡本身是马来西亚联邦的成员，被迫独立后，是一个完整的主权国家，港澳是中华人民共和国的特别行政区，是单一制国家下依据特殊的历史因素而设立的地方行政区域。中华人民共和国并不像联邦国家成员邦组合而成，而是权力直接来源于人民。当从经济意义上去衡量现代城邦时，香港、澳门在其区域腹地内无疑享有中心城市的地位，能够推动附近地区，乃至全国经济的发展。需要承认港澳长期以来，对于祖国经济发展做出的巨大贡献。因此，从这个意义去看，香港、澳门做到了经济引领的作用。不过，香港、澳门作为特别行政区，亦不仅仅是区域经济的引擎，现在多个城市都对周边甚至全国都产生了巨大的经济推动作用；而特别行政区在国家治理方面，能够提供更多的创新，这是因为特别行政区在法治体系下不同于内地多个中心城市的地方。比如对于公民权利的保障，对于民主选举的实践等等。因此，特别行政区的地位和意义与现代城邦并不吻合，不等于现代城邦。

综上所述，特别行政区作为我国的地方行政区域，权力来源于中央，本身并无决定自身存在和发展的权力，没有主权，因此并不是古代意义上的城邦。而现代城邦所主要考虑的经济效益不能够完全涵盖特别行政区的地位和意义，其“特别”之处不局限于经济发展的领头羊作用，因此也不简单的是现代意义上的城邦。反而，特别行政区是在我国单一制国家下创设的一种地方制度，具有极强的创新性。而《宪法》第三十一条之所以规定特别行政区制度，便是针对性的解决香港、澳门、台湾这些特殊历史条件下形成的问题，以便使“一国两制”能够具体的制度化、法制化。所以，香港、澳门以特别行政区形式设立，完全符合《宪法》的立法原意，也符合香港、澳门的历史状况。故，港澳从法治意义上讲，是中华人民共和国的“城”，而非有独立意义的“邦”。

三、同质性原则的释义

（一）二律背反关系的出现

香港、澳门特别行政区不等同于古代意义或者现代意义上的城邦，它们是中央政府下辖的地方行政区，因此是中央与地方之间的关系。但是，由于中央授予特区高度自治权，使得中央对特区行使管治权的方式看上去明显的不同于其他省、自治区、直辖市，甚至让人误会特别行政区成为了“城邦”。因此，在比较了特别行政区的高度自治与两种城邦的区别外，还需要进一步的从理论上探究为什么如此，以及如何看待他们之间的关系。

现在存在于中央与特区之间的问题主要体现于二者之间关系的维系。联邦制国家中，各成员邦都具有广泛的权力，但却依然能够和联邦政府维持良好的互动关系，因此从改善中央与地方关系的目的出发，不妨从联邦制国家中的理论体系和法治实践中吸取相关的经验。

^⑤ 参见胡骏：《古希腊民主城邦制与西方民主宪政思想的萌芽》，《华东政法大学学报》2008年第5期。

卡尔·施密特指出,联邦制国家中联邦在法律和政治上存在二律背反,存在着某种冲突和矛盾,具体体现为三个方面:一是联邦的宗旨是自我保存,但联邦成员邦身份却又减少了这种独立性,放弃了自救权;二是成员邦依靠联邦维护其政治独立性,但是联邦为了自身的安全,又不能置各成员邦的内部事务于不顾,一切联邦都会导致干涉,一切真正的联邦强制手段都是干涉;三是每个联邦,其本身都具有总体意志和政治存在,使其有别于联盟,因此只要存在联邦,总体和个别就必须同时存在,政治存在的二元性是联邦的本质,否则要么联邦解体,要么唯有单一的国家。^⑩

那么通过反思,也可以发现特别行政区的存在也充满着二律背反,存在着冲突和矛盾。比如从为什么设立特区的角度出发,设立特别行政区的宗旨是为了和平地解决历史遗留问题,使得中华人民共和国恢复行使主权,回归到一个国家中来,但是授予港澳特别行政区高度自治权,特别是立法权、独立的司法权和终审权、从事相关对外事务的权力,发放特区护照的权力等等,使其维持原有的生活方式和社会制度却是对“回归”造成了制度上和心理上落差。换句话说,虽然法理上中华人民共和国恢复行使主权,但是在人们的心里,无论是内地居民还是港澳居民却落下了仅仅是一种“虚”的回归的误解。举一例,在机场中,港澳台和国际航班的出发和抵达都是放在一起的,但是明明港澳台不等于国际,甚至在港澳台中,港澳和台湾目前的地位和性质也并不相同,将它们并列在一起,是非常不合时宜的,存在冲突。

又比如从谁设立特区的角度出发。特别行政区之所以能够“特别”的存在,是因为中央政府对特区的“特别”授权,保证特区能够实现高度自治,但是特区“特别”的存在,其法律制度、生活理念等等的不同造成利益角度会产生巨大差别。虽然特别行政区同省、自治区、直辖市一样直接下辖于中央政府,但是角度的不同,就可能造成特区与中央存在冲突,结果成为特区去反对让它“特别”的中央政府,造成中央与特区关系的维系出现困境。

(二) 同质性原则的边界

卡尔·施密特对于联邦制国家成员邦与联邦之间存在的诸多问题进行的研究,提出了解决上述问题的根本前提就是全部成员邦必须具有同质性,就是说各成员邦具有实质的同类性,从而确立了各成员邦具体的、基于存在的一致性,使得极端的冲突清醒不至于发生在联邦内部。并且,他对同质性进行了进一步的解释,今天同质性的实质是人口民族的同类性以及政治原则的同类性。^⑪如果同质性受到威胁,那么就会出现巨大的问题。

尽管中华人民共和国是单一制国家,特别行政区也不是我国的一个成员邦,目前在我国特区存在的主要问题并不是特区与其他省、自治区、直辖市之间的矛盾,但是卡尔·施密特关于解决联邦制国家成员邦问题的思路值得借鉴。也就是说,中央与特区必须具有同质性,也就是具有实质的同类性。在“一国两制”的语境下,存在不同的法律体系和生活方式,他们本身确实是存在矛盾和冲突的,甚至在意识形态领域是敌对的,当先贤创造性的将他们并存在一个国家当中时,如果没有同质性,那么就会对国家的统一造成威胁。

正如卡尔·施密特指出,同质性主要是指民族的同类性和政治原则的同类性。因此,无论是民族的同类性还是政治原则的同类性都需要从一个共同点上去追溯。这个共同点就是我

^⑩ 参见【德】卡尔·施密特,刘锋译:《宪法学说》,台北联经出版事业股份有限公司2004年版,第490-495页。

^⑪ 参见上注,施密特书,第495-500页。

国《宪法》。《宪法》是我国的根本大法，是确立民族共同体和政治共同体的最高准则。这不仅在我国得到认可和实践，也是世界多个国家宪法的焦点所在。^⑧两个同类性的要求和方法都在《宪法》中得到规定和体现。在民族同类性方面，我国《宪法》在序言中就开门见山，指出宪法是“以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果”，强调中华人民共和国是中华民族的共同家园，并指出一切权力属于人民的重要规定。而在我国《宪法》第二章中又明确规范了我国公民的基本权利和义务，这些都是对维护民族同类性的具体要求。公民概念的引入，就是在促成法律信仰与民族国家基于批判性立场的不可解析性。而在特别行政区中，两部基本法都是以居民作为权利和义务的规范主体的，并没有公民的概念存在，如果抛弃《宪法》而空谈《基本法》，那么就是本末倒置，是无源之水。否则港澳居民岂不是没有国籍，没有身份。因此，要保证民族同类性的实现，必须强调对《宪法》中公民基本权利和义务的实现。两部基本法只是规定了居民的权利和义务，在没有特别规范的前提下，港澳居民中的中国公民必然要受到我国《宪法》的约束，也只有这样才能够实现民族的同类性。

从另一个角度考虑，当我们问“我们有一个祖国吗”，这个问题的判断一定需要从宪法的层面出发。因为同属一个国家，就需要对这个国家的宪法得到认同和遵守。换句话说，法律信仰的政治本质是一种以宪法爱国主义为核心的法律爱国主义，因为宪法是一部充分凝聚和表征公民共识的法律。^⑨当不同社会制度和生活方式下的港澳居民回归祖国后，也许文化上会有些许不同，但是回归的共同基础就是我国《宪法》，必须以此作为民族同类的粘合剂。

在政治原则同类性方面，首先，我国《宪法》在第一条中就指出我国是社会主义国家，社会主义制度是根本制度，这就表明了，在政治原则上这一条是不可动摇的，是具有最高效力的。因此，无论“一国两制”如何实现，授予特别行政区多大的自治权，都不能危及到我国的社会主义制度。换句话说，《宪法》第一条就开门见山的表达了政治原则同类性的要求，指出国家制度只有一个，必须是社会主义制度，“一国两制”不代表国家制度有变化，两制只是社会制度、生活方式等有区别，都只能是国家制度的下位概念。

其次，《宪法》第二条指出了一切权力属于人民的规定，并在后文中指出了民主集中制是我国国家机构的活动原则。于是，从这个角度出发去思考特别行政区，特别是行政长官的地位和作用，就能够更加容易理解。一切权力属于人民，意味着特别行政区的设立和发展都取决于全国人民，而不只是香港居民或澳门居民。全国人民行使权力的途径是通过全国人民代表大会，因此，香港居民和澳门居民需要参与到国家治理的重大决策事项中来，其途径必须是通过全国人大，而不能另觅其他方式，特别是违法的暴力方式。而行政长官也是一个地方国家机关，必然需要受到民主集中制原则的影响，必须听取并执行上级机关的命令。行政长官人选是由特区选举的，但是其任命依然是由中央决定的，因此中央对行政长官的任命与指示，都是政治同类性原则的要求。

最后，回归到本文最初的问题上来看，特别行政区之所以不是城邦，就是因为城邦的定位与我国《宪法》同质性的原则，特别是政治同类性的要求严重不符。我国《宪法》规定了我国行政区划的几种类型，都是在中央人民政府下的地方区域，都统辖于一个机构，因此不能将特别行政区区别开来，造成对政治同类性的破坏，这是我国《宪法》所不能认可的，是

^⑧ 参见上注，施密特书，第496页。

^⑨ 参见高鸿钧等：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社2002年版，第134-139页。

对法治秩序的巨大破坏。故，特别行政区高度自治的前提就是政治原则同类型性，其具体指引就是以我国《宪法》作为最根本的判断标准。

因此，对于中央与特区之间面临的关系维系的问题，从法治的角度出发，就需要坚持同质性原则，包括民族的同类型性和政治原则的同类型性。特别行政区是由于历史等多方面因素设立的，赋予其高度自治权是具体问题具体分析的结果。但是，对于高度自治权的授予需要把握的一个关键点就是同质性原则，换句话说同质性原则是高度自治权的一个边界。任何有悖于同质性原则的行为或要求，都是超越了高度自治权的范围，理应得到制止。在本文中，对于将港澳特区定位为城邦的做法就是打破了同质性原则的要求，因此，是违背我国《宪法》的，不应得到支持与肯定。

（三）二律背反关系的释然

在得出同质性原则是特别行政区高度自治的界限后，可以反过来再看上文提出的二律背反关系，即为什么设立特别行政区以及由谁来设立的问题。特别行政区是中华人民共和国使用和平与特殊化处理的方法，从而恢复对香港、澳门行使主权。无论中央政府授予特别行政区多么大的自治权，其根本都是在同质性的原则下规定的，也必须严格按照这个原则去实施。民族的同类型性要求香港、澳门居民中的中国公民必须以《宪法》作为最高行为准则，非中国公民也必须尊重我国《宪法》。而基本法或其他全国人大的决定授予其特殊的权利，也不能抹杀民族同类型性，港澳居民和内地居民没有谁高谁低，都属于中华民族，都是《宪法》条文中的规范对象。当下存在一些将其与外国人等同的做法实际上是对此原则的破坏，理应得到纠正，特别是在出入境事务上，港澳的高度自治需要特殊处理但不代表可以和国际划等号。

政治原则的同类型性鲜明的要求特别行政区必须是中央政府下的一个行政区域，特别行政区制度也是一个地方制度，并不能成为与中华人民共和国国家制度相并列、相抗衡的制度。换句话说，在“一国两制”的条件下，特别行政区是特殊化处理的地方行政区域，管治特别行政区的制度虽然不同于省、自治区、直辖市，比如不同于民族区域自治制度等，但归根结底在性质上与民族区域自治制度相同，都是一种因地制宜的地方政治制度。有学者指出，美国宪法是一部有原则的妥协史，并不是脱离历史时空的抽象存在，而是美国政治经济学的反映，是特定历史背景下不同的美国价值观博弈的结果。^②从这里亦可以看出，特别行政区制度与基本法是特殊的中国历史背景下的客观存在，不是脱离历史时空的抽象结论，需要认真对待。它是不同社会制度与生活方式的妥协，但是也必定是“有原则的妥协”，妥协在于不同社会制度与生活方式的并存，原则在于同质性，要求一个国家的民族和政治原则的同类型性。

四、结语

综上所述，从历史研究的角度出发，城邦在古代意义和现代意义上具有不同的含义，前者强调政治意义，注重个体的独立性，但终究被历史所淘汰；后者强调经济意义，注重对周边地区的经济引领作用。香港、澳门两个特别行政区从宪制规定和政治实践中看，他们的地位既不是独立的个体，也不仅仅是引领经济的中心城市，而是我国单一国家形式下一个享有高度自治权的地方行政区域，因此既不属于古代意义的城邦，也不属于现代意义上的城邦，具有法治意义和经济意义上的双重属性和创新，两种层面上是相互存进的关系。

^② 参见王希：《原则与妥协：美国宪法的精神与实践》，北京大学出版社2005年版，第2-3页。

此外,从法理研究的角度出发,两个特别行政区之所以不能够成为城邦,这是我国《宪法》同质性原则的要求。在中央与特区出现二律背反的情况下,只有把握好同质性原则,将民族的同类性与政治原则的同类性作为特区高度自治的边界,才可以维系好中央与特区之间的关系。特别行政区作为一个“特别”的行政区,其本质依然是行政区,是中央政府下的一个地方行政区域,而其特点就是就在于自治权的高度,因此在论述特别行政区的高度自治时应当时刻注意到其本质,而不应舍本逐末,过度强调高度自治的特殊性。

On the boundary of high degree of autonomy of SAR in the perspective of Homogeneity principle

ZHANG Qiang

(Faculty of Law of University of Macau, Macau)

Abstract: The nativism in Hong Kong and Macao is growing recently; especially there exists a view that HK and Macao are city-state. Actually, SAR is totally different from the concept of city-state, no matter in history or modern times. Furthermore, the reason why SAR is not city-state is the request of homogeneity principle. Although the policy of one country two systems has some antinomy, it has to obey the principle. The system of high autonomy of SAR is under the central government.

Key words: Special Administrative Region; City-state; Homogeneity principle; high degree of autonomy; boundary

收稿日期: 2016-08-04

基金项目: 本文系澳门大学资助项目“特区语境下中央管治权研究”(编号:MYRG2015-00015-FLL)阶段性成果。

作者简介: 张强, 澳门大学法学院。