

“一國兩制”與港澳居民的服兵役權益

馮澤華 凌雪芳

[摘要] 港澳居民服兵役制度的長期缺失，不利於港澳居民國民意識的增強；社會各界的多次呼籲，表明保護港澳居民服兵役權益的必要性。保障港澳居民的服兵役權益，有利於增強港澳居民的國民意識，豐富“一國兩制”的理論內涵，促進港澳和內地的交流合作。港澳居民服兵役的權益有其法理依據，在釐清其理論和現實需求的基礎上，可通過鼓勵內地港澳生入伍、設置短期駐港澳部隊體驗訓練營和招收港澳國防生等多種形式，系統性地建構港澳居民服兵役制度。

[關鍵詞] 一國兩制 港澳居民 服兵役權益

目前，港澳居民並不享有與內地公民同等的服兵役待遇，^①港澳居民服兵役受到諸多限制。近年來，社會各界不斷呼籲中央政府建立港澳青年服兵役制度。2015年2月，全國政協委員譚耀宗建議，可允許港澳居民中的中國公民自願服兵役。^②事實上，港澳《基本法》之所以沒有相關的規定，是由於《香港基本法》起草時，許多人士紛紛就香港防務問題發表意見，提出香港不設軍隊、不負擔軍費、不實行徵兵制和香港居民不必服兵役等建議。中央政府根據“一國兩制”原則，充分考慮了港人訴求，在《香港基本法》中明確規定，香港防務由中央政府負責，駐軍費用由中央政府負擔。《香港基本法》是“一國兩制”理論的第一次法律化，為了體現港澳居民在國家事務中的平等性，《澳門基本法》遵循先例，未再提出澳門居民的服兵役義務問題，港澳居民自此便失去了服兵役的路徑。然而，筆者認為，在全面推行依法治國的今天，^③為鼓勵港澳居民瞭解國情、參與國事，應依法保障港澳居民服兵役的權益，^④讓港澳居民可自願應徵入伍。

作者簡介：馮澤華，暨南大學法學院知識產權學院2014級憲法學與行政法學碩士；凌雪芳，暨南大學法學院知識產權學院2015級憲法學與行政法學碩士。廣州 510632。

① 本文所稱的港澳居民僅限於擁有中華人民共和國國籍者。

② 葉藍：《香港民建聯建議允許港人參軍》，《環球時報》（北京）2015年2月25日第8版。

③ 《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，《人民日報》（北京）2014年10月29日第1版。

④ 民國軍事家楊杰是較早將服兵役視作一項國民權益的代表。參見楊杰：《國防新論》，上海：上海書店出版社，2013年，第226頁。

服兵役是港澳居民應有的一項權益，這可以從《憲法》、軍事法規中尋找法理依據。一方面，儘管《基本法》沒有明確港澳居民服兵役的義務或權益，但“法無禁止即為許可”。《憲法》第55條規定“依法服兵役是中華人民共和國公民的光榮義務”，而《憲法》第31條又規定，在“一國兩制”下，港澳居民與內地居民在政治、經濟、文化等方面存有差異，而這種差異應由全國人大予以規定。因此，作為國家公民的港澳居民，不需服兵役不代表不享有服兵役的權利。《憲法》第55條規定，保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責，港澳居民完全有權參與各種保家衛國的事務。此外，《基本法》沒有明確港澳居民服兵役之權益，並不妨礙其他法律法規對其予以明文規定。《國防法》第69條規定，特區防務由《基本法》和有關法律規定，因《基本法》沒有規定港澳居民與服兵役之間的問題，故需視乎“有關法律規定”，此即為《國防教育法》、《軍事設施保護法》、《人民防空法》、《兵役法》、兩部特區《駐軍法》、《關於設立全民國防教育日的決定》等。在這些法律文件中，《國防教育法》、《兵役法》與港澳居民服兵役權益略有相關。《國防教育法》第5條規定“中華人民共和國公民都有接受國防教育的權利和義務”。然而在實踐中，港澳地區的學校並未設置國防教育課程。現行的《兵役法》則已確立義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度，強調義務兵與志願兵並重的立法精神，中國兵役制度也將從義務兵與志願兵相結合的兵役制，逐步轉向有中國特色的職業化志願兵役制。從某種程度而言，服兵役已不再是一種義務，而是權利與義務的混合。

一些專家認為港澳居民服兵役沒有法律依據，^①其實這有必要正確理解《憲法》、《基本法》和相關軍事法律法規。港澳居民享有服兵役權益，可從《憲法》、《基本法》中找到依據，不需通過修改法律以獲得憲法支持。反之，為減少立法成本，協調法律法規之間的衝突，國家應盡快制定港澳居民服兵役的相關法律，以推動和落實港澳居民服兵役的權益。

而事實上，港澳居民服兵役可增強其國民意識。由於英葡兩國曾對港澳實行殖民統治和教育，港澳居民的國民意識一直較為薄弱，^②回歸以後中央政府過多地運用法律父愛主義（legal paternalism）來管理港澳地區，^③使港澳居民自治安全感有所下降。多年以來，中央政府對待內地與港澳地區“內外有別”，在“一國兩制”制度之下，許多法律都避免港澳居民履行與內地居民同等的義務或責任。部分港澳居民擔憂中央政府對港澳地區的直接干預過多，有違“港人治港”、“澳人治澳”基本原則。其實，和平與發展已是當今世界的主題，中國公民服兵役重在防禦外敵，軍隊是為保護國家及公民利益而存在的正規武裝組織。在服兵役過程中，軍人需接受國

① 葉藍：《香港民建聯建議允許港人參軍》，《環球時報》（北京）2015年2月25日第8版。

② 據調查，澳門居民的國民意識較香港居民的強。參見《澳門中學生國民身份認同調查（2014）》，澳門青年研究協會官網，<http://www.myra.org.mo/?p=731>，2015年1月29日；夏泉、章琰：《港澳回歸後穗港澳大學生“國家民族觀念”比較研究》，《改革開放三十年與青少年和青少年工作發展研究報告——第四屆中國青少年發展論壇暨中國青少年研究會優秀論文集（2008）》，中國知網，<http://cpfd.cnki.com.cn/Article/CPFDTOTAL-QSNJ200811001036.htm>，2008年11月17日；張陽明：《內地高校港澳生國家認同實證研究——以華僑大學、暨南大學為例》，華僑大學碩士學位論文，2014年。

③ 法律父愛主義，又稱為法律家長主義，有軟父愛主義和硬父愛主義之分，具體內涵可參見孫笑俠、郭春鎮：《法律父愛主義在中國的適用》，《中國社會科學》（北京）2006年第1期，第47—58頁。

民教育和技能訓練。港澳居民通過服兵役，可接受一定的國民教育，在軍事生活中體會和增加國家和民族意識。

此外，此舉亦可豐富“一國兩制”理論。鄧小平提出的“一國兩制”主要是為了解決港澳獨特的體制問題，^①其現實與理論意義異常深遠。近20年來，有關“一國兩制”及《基本法》的研究已逐漸成熟，豐富了國家結構理論和法律體系，也為世界其他國家提供了理論指導。建構港澳居民服兵役的路徑，可推動廣大港澳居民更廣泛地參與國家事務管理，豐富“一國兩制”下港澳居民參與國家政治生活的相關理論，使現行《基本法》及其憲制功能更趨完善。

依法服兵役，維護國家的和平穩定，是每一位中國公民不可推卸的責任，同時亦是每一位中國公民應有的基本權利。回歸前，港澳居民長期生活在西方國家的管治下，相關制度長期缺失，^②因此，如果港澳居民願意服兵役，國家應予以鼓勵和支持。

在“一國兩制”之下，港澳居民與內地居民在參與國家政治生活的方式上存在許多差異。國家在管理港澳地區時，給予了港澳居民不少優惠政策，這些政策的制定和實施，均遵循“適當照顧原則”。國家依法保障港澳居民服兵役權益時，可盡量遵循適當照顧和平等保護原則，在徵收新兵的門檻、待遇、培養方式等方面設置較優惠的政策，以吸引港澳居民踴躍報名。平等保護原則符合憲法精神，主要是指國家應不分貧富、性別、民族、職業等，平等地對待每一位報名服兵役的港澳居民。港澳居民服兵役權益保護的措施應多元化，不應局限於進入部隊服役的兩年。參照國內外的服兵役制度，關於港澳居民服兵役權益保護的具體措施，有以下建議：

（一）設置港澳生軍事課程與舉辦軍事知識交流活動

鑑於港澳地區的實際情況，國家可在招收港澳生的內地高校設置軍事課程，但應禁止高校強制他們參與。軍事課程可作為選修課程，由港澳生自願選修，這彌補了其目前沒有接受軍事教育之缺失。同時，為進一步促進他們瞭解國情、軍情，國家可在毗鄰之處建立港澳青少年軍事交流培訓基地，採取免費交流等方式，鼓勵他們積極參與，並安排熟悉軍事知識的專家學者定期舉辦講座，講解國家對外關係及軍事發展戰略。此外，為加強港澳與內地青少年的軍事知識交流，可定期舉辦各種軍事知識夏令營、專項比賽、研討會等，讓兩者一同接受軍事知識培訓。透過這些活動，促進港澳青少年對祖國和部隊的認識，加深對服兵役的理解。

（二）鼓勵內地高校港澳生入伍

在大學生徵兵工作中，可增設港澳生為徵收對象，對港澳居民實行志願兵的兵役制度，讓港澳居民自願應徵入伍。為鼓勵內地港澳生應徵入伍，可提供資助或如保留入學資格、學籍、考研加分、學費減免等多種優惠措施。港澳生瞭解和熟悉了內地的社會環境後，會消除原本的一些疑慮，故此，兵役法實施細則可先把內地港澳生作為徵兵對象，以減少阻力。

^① 鄧小平：《鄧小平文選》，北京：人民出版社，1993年，第219頁。

^② 儘管香港有童軍制度，但該制度更像一種夏令營的運作模式，與服兵役所要培養的目的有本質差別。當然，香港童軍制度的存在，可為港澳居民服兵役提供一些銜接管道。

（三）設置短期駐港澳部隊體驗訓練營

自2011年以來，已有475名香港大學生參加了駐港部隊的軍事生活體驗營，^①其形或和實踐可為港澳居民服兵役權益保護提供借鑑。一般而言，這種軍事生活體驗營為期約13日，相當於內地大學生軍事訓練的時間。國家可在此基礎上，設計一種短期的駐港澳部隊訓練營模式，讓港澳大學生自願參與。短期駐港澳部隊體驗訓練營模式不同於軍事生活體驗營，其訓練時間可較長，約一個月，並可將“體驗營”改為“體驗訓練營”，兩者的區別有三：其一，新的模式將體驗和訓練作為主要任務，港澳居民除全面瞭解駐港澳部隊的軍事生活和接受定量的軍事知識訓練外，還應接受定量的軍事訓練任務。兩項任務的加強，可促使參加者深刻體驗駐港澳部隊存在的意義，加深其對祖國的熱愛。其二，體驗訓練時間應不少於30天，但亦不能超過45天，這可以避免因時間過長而挫傷港澳居民的積極性。其三，體驗訓練營的招收對象不限於港澳大學生，其年齡可放寬到17到30周歲，以吸引更多的港澳居民服兵役。

（四）鼓勵港澳青年入伍駐港澳部隊

駐港澳部隊是為了維持港澳地區的社會治安、災難救助而成立的，是中國在港澳地區恢復行使國家主權的重要體現。港澳作為港澳居民溫暖的“家”，應有維護這個“家”繁榮穩定的相應責任和權利。國家在駐港澳部隊徵兵活動中，增設港澳居民為徵收對象，體現了國家尊重港澳地區的高度自治權利，是“一國兩制”理論的重大體現。為消除港澳居民入伍到駐港澳部隊的疑慮，港澳居民祇需在港澳地區服兵役，而不必前往內地。為吸引港澳居民踴躍參與，國家可實施高額服兵役津貼、報考國家公務人員時可加分、服兵役期間表現良好可獲工作分配等措施，盡可能為服兵役的港澳居民解決後顧之憂。

（五）招收港澳國防生

國防生一般是指國家根據軍隊需要，由軍隊或武警部隊依託全國各大高校，從參加高考的應屆生中招收的提前批次本科生，或者從各高校的在校大學生中選拔培養的後備軍官或警官。國防生在校期間享受國防獎學金，完成規定的高校學業、軍隊訓練，達到培養目標且取得畢業資格和相應學位後，按照協議辦理入伍手續，可被任命為軍隊幹部或武警幹部。在中國，國防生具有大學生和預備軍官或警官的雙重身份；適齡青年成為國防生，亦算是服兵役的一種形式。從世界各國的軍隊管理模式來看，培養國防生是一種較為普遍的模式。美國1916年通過的《國防法》規定政府可與全國各大院校簽訂培養協議，以院校作為培養後備軍官的基地。^②俄羅斯、英國、日本均有國防生培養的相關制度。相對於其他徵兵入伍的服兵役模式，這種模式最有利於港澳居民。因為當港澳居民依法成為國防生後，既可以學習專業知識、取得大學文憑，又可以間接服兵役。當港澳國防生畢業後，還有可能擔任軍隊幹部或武警幹部，一舉多得。然而，儘管成為國防生的好處甚多，但相比起其他模式，國防生的報考條件最為嚴格。這是因為培養國防生的目的在於為國家軍隊提供高素質的後備軍官或警官，如果報考國防生的條件跟其他模式一樣，就非常不利於選拔高素質的人才。

^① 洪奕宜：《香港大學生赴駐港部隊軍訓》，《南方日報》（廣州）2015年8月5日第A11版。

^② 沈佳、金開龍：《美軍後備軍官訓練團與中國國防生教育比較》，《學園》（昆明）2009年第11期，第15—16頁。

現有的國防生選拔模式有兩種：第一種，由部隊依託高校招收應屆高中畢業生；第二種，由部隊在高校選拔在校生。為使國家能招收到合格的港澳人才，筆者建議先從第二種選拔模式開始，再拓展到第一種選拔模式。這是因為現時的多數港澳青年國民意識較為薄弱，且對內地政治體制有一定的質疑。若貿然試行第一種模式，報考人數可能會較少。^①而第二種選拔模式則是在港澳居民報考內地高校，成為內地高校生的基礎上進行的，此時已經熟知內地包括政治、經濟和文化生態的社會環境，一些偏見亦會逐漸消除。若國家在這些內地港澳生中招收國防生，報考人數或許會比較多，選拔出高素質港澳生的機率也較大。同時，當這些港澳國防生完成相應學業和任務並成為軍官或者警官後，由他們作為實行第一種選拔模式的代表，可以增強說服力。亦即當第二種選拔模式施行若干年後，可由原通過第二種模式成為國防生的港澳生作為招錄代表，全面開始施行第一種選拔模式。此外，“一國兩制”下港澳國防生的選拔模式，既要遵從現有國防生選拔與培養的嚴格要求，又要兼顧港澳生的實際情況。國家對待港澳國防生既要體現形式平等，又要體現實質平等，盡可能在選拔模式上多照顧港澳地區的實際情況。具體而言，除了在身體和心理素質方面，港澳生要與內地生的標準盡可能保持一致外，可將港澳生的身高、體重放寬到一定的合理範圍；尤其是對港澳生報考時的學習成績，國家可以由良好適當降至為合格以上；同時，港澳生可以享受的國防獎學金應稍高於內地生，以吸引更多的港澳生報考國防生。

“一國兩制”下，服兵役可謂是港澳居民的一項重要權益。當前，中央竭盡各種方法，力求增強港澳居民的國民意識。因此有必要構建港澳居民服兵役制度，依法保障港澳居民服兵役權益。多年以來，軍隊政治化傾向明顯，且內地與港澳在意識形態上存在差異，但這種差異並非是否定港澳居民服兵役權益的充分理由。建構兩地有效的溝通機制，是化解港澳居民作為中國公民難以“保家衛國”矛盾之有效途徑。同時，港澳居民服兵役權益之保護，或許還涉及中央與港澳共同立法問題，這亦是未來“一國兩制”理論需解決的重大課題。

[責任編輯 徐菁菁]

^① 沈佳、金開龍：《美軍後備軍官訓練團與中國國防生教育比較》，《學園》（昆明）2009年第11期，第15—16頁。