

“一國兩制”實踐與法治中國建設

黃 進*

當下中國有一大共識，就是全面推進依法治國，建設法治中國，認為這是實現中華民族偉大復興“中國夢”的必由之路和重要內容。而“一國兩制”在中國的實踐，也是實現中華民族偉大復興“中國夢”的偉大創造和重要組成部分。那麼，“一國兩制”實踐與法治中國建設是甚麼關係呢？本人主張，依法踐行“一國兩制”，推進建設法治中國。

一、“一國兩制”是當下中國的一種特殊社會形態

社會形態是社會在一定歷史階段的具體存在形式。從理論上講，它是一定生產力基礎上的經濟基礎和上層建築的統一體，是社會經濟結構、政治結構、文化結構的統一體，包括經濟形態、政治形態、文化形態等。在某種意義上講，社會形態就是總體社會制度，是在相當一個歷史時期內具有穩定性的社會制度體系。當下的中國作為一個整體，有非常複雜、多元的社會形態，可以從不同層面、不同角度進行分析、解構。在當下中國複雜、多元的社會形態中，“一國兩制”就是其中一種非常特殊的社會形態或者說社會制度，在一定的歷史時期內具有長期性和穩定性，也就是通常講的至少 50 年不變。¹ 至於 50 年後變不變，鄧小平曾說，50 年不變，50 年之後也沒必要變。

所謂“一國兩制”，就是“一個國家，兩種制度”，其核心是在統一的中華人民共和國內，內地實行社會主義制度，香港、澳門實行原有的資本主義制度。該構想的設計者鄧小平曾指出：“我們的社會主義制度是有中國特色的社會主義制度，這個特色，很重要的一個內容就是對香港、澳門、台灣問題的處理，就是‘一國兩制’。”² 從這句話可以解讀：①

“一國兩制”就是中國特色；②“一國兩制”是社會主義中國的特色；③從內地的角度看，甚至可以說“一國兩制”是中國特色社會主義制度的一部分。

“一國兩制”的構想形成於 20 世紀 70 年代後期，最初是為解決台灣問題而提出來的，但首先被用於解決香港、澳門問題，並取得成功。“一國兩制”包括三個基本點：

一是一個國家。一個國家是指統一的中華人民共和國，香港、澳門和台灣是國家不可分割的神聖領土，在對內對外方面，只有一個由中華人民共和國代表的國家主權。在解決香港、澳門和台灣問題時，國家的主權、統一和完整是前提，是不容置疑、不容談判的。

二是兩種制度。在一個國家的前提下，香港、澳門和台灣可以實行與內地社會主義制度不同的資本主義制度，兩種制度長期並存，和平共處。

三是高度自治。在國家治理體系中，地方事務由地方政府按照法律自行管理即為地方自治。在中國，各少數民族自治區、自治州、自治縣等，實行民族區域自治，這也是一種地方自治。³ 在特別行政區實行的高度自治與一般地方自治有所不同，它的自治程度更高，享有的自治權更大。在這種高度自治制度之下，除國防、外交和其他按基本法規定不屬於香港、澳門特別行政區自治範圍的事務由中央管理外，其他的行政管理事務、立法事務及司法事務，如財政、律政、民政、治安、人事、地政、環保、工商、運輸、海關、出入境、工務、文化、藝術、康樂、傳播、教育、衛生、房屋等事務均由特別行政區自行處理。特別行政區政府享有貨幣發行權、財政獨立和稅收獨立、司法終審權等。特別行政區的高度自治不僅具有單一制國家的地方自治特點，而且其自治權遠遠超過了聯邦制國家的各成員州或邦的自治權。特別行政區

* 中國政法大學校長、法學教授，中國法學會副會長，中國國際私法學會會長

的高度自治還體現在除基本法和基本法附件三列舉的法律外，其他全國性法律不在特別行政區實施。⁴但要注意的是，特別行政區的自治只是“高度自治”，不是完全自治；是依法自治，不是非法自治。

當今世界是一個變革的世界，是一個新機遇、新挑戰層出不窮的世界，是一個國際體系和國際秩序深度調整的世界，是一個國際力量深刻變化並朝着有利於和平與發展方向變化的世界。在這樣一個國際背景下，世界應當尊重各國自主選擇符合本國國情的發展道路和社會制度。“一國兩制”正是中國堅持實事求是，從實際情況出發，尊重歷史和現實，兼顧各方面利益和要求，為解決香港、澳門問題而作出的發展道路和社會制度的選擇。這種選擇以和平方式合情合理地解決了香港、澳門問題，實現了國家的統一，符合浩浩蕩蕩的世界潮流。“一國兩制”突破了一個主權國家實行一種社會制度的傳統理論和治理模式，實現多元一體，多樣共存，是人類社會進步的體現。

應該說，香港、澳門回歸以來，走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路，“一國兩制”實踐取得舉世公認的成功。中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨在於維護國家主權、安全和發展利益，以及保持香港、澳門長期繁榮穩定。所以，我們既要堅持貫徹落實“一國兩制”，又要全面準確理解“一國兩制”。“一國兩制”是一個完整的概念、統一的整體，“一國”是“一國兩制”的原則和前提，“兩制”是“一國兩制”的內容和特質，“一國”和“兩制”對“一國兩制”來說缺一不可。實行“一國兩制”，既不是用“一國”統一“兩制”，也不是用“兩制”分裂“一國”，不能把二者對立起來。“兩制”實際上統一於“一國”之內，在“一國”之內，“兩制”只有相互尊重，相互借鑒，才能和諧並存，共同發展。⁵我們必須把堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。

二、“一國兩制”是當下中國的基本法律制度

“一國兩制”是當下中國的一種特殊社會形態或社會制度，但它是基本法律制度或憲制性法律制度明確固定下來的社會形態或者說社會制度。

首先，中國憲法對“一國兩制”作了憲制安排。在現代社會，憲法是一個國家的根本大法，是一個國家法治的基石，也是一個國家文化和文明的標誌性載體。無容置疑，堅持依法治國首先要堅持依憲治國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政，憲法在全面推進依法治國中具有重要的地位，憲法在國家的政治、經濟、文化和社會生活中發揮着極為重要的作用。1982年第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的《中華人民共和國憲法》是中國現行憲法。該憲法確立了憲法的最高法律地位、最高法律效力和最高法律權威，規定國家“一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸”，“一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究”，“任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權”。

《中華人民共和國憲法》第31條特別規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”這一規定可以說是憲法高瞻遠矚，為“一國兩制”立下了憲法依據，為“一國兩制”作出了憲制安排，為“一國兩制”提供了憲法保障。

還應該特別指出的是，儘管中國現行憲法就內地憲制作出的制度安排，除第31條外，它的其他規定並沒有明確講要適用於香港、澳門特別行政區，但是，由於“一國兩制”源於憲法，“一國兩制”是“一國”與“兩制”的有機統一，“一國”講的是中華人民共和國，故該憲法涉及“一國”的規定，對香港、澳門特別行政區是適用的。比如，根據《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》、《澳門基本法》的規定，中央直接行使對香港、澳門特別行政區管治權的權力主體包括全國人民代表大會及其常委會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會，因此，憲法涉及這些權力主體的規定，對香港、澳門特別行政區也是適用的。

其次，國際條約確認了“一國兩制”。1984年簽署的《中英聯合聲明》和1987年簽署的《中葡聯合聲明》，是中英、中葡分別就香港、澳門問題的解決而簽訂的雙邊國際條約。在這兩個條約中，中國政府分別明確地聲明：中國根據“一個國家，兩種制度”的方針，在香港、澳門回歸中國後對其執行如下的基本政策：①根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，中國對香港、澳門恢復行使主權時，設立香港特別行政區、澳門特別行政區。②香港特別行政區、

澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自治權。香港、澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。^③香港、澳門現行的社會、經濟制度不變；生活方式不變；法律基本不變。

上述可見，在《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》中，實行“一國兩制”方針是中國政府的鄭重聲明，更是中國政府的莊嚴承諾。兩個聲明以國際條約的形式對“一國兩制”進行了闡明和確認，按照國際法上“條約必須遵守”原則，將“一國兩制”付諸實施分別是中英、中葡兩國的條約義務。如果雙方的任何一方違反“條約必須遵守”原則，不履行堅守“一國兩制”的條約義務，就構成國際不當行為，違約者應承擔國際責任。

第三，兩部基本法對“一國兩制”作了明確、具體的規定。為了貫徹落實“一國兩制”方針，做到有法可依、依法治理，在香港、澳門回歸之前，1990年第七屆全國人民代表大會第三次會議通過了《香港基本法》，1993年第八屆全國人民代表大會第一次會議通過了《澳門基本法》，並確定分別在香港、澳門回歸之日起施行。《香港基本法》、《澳門基本法》分別是香港特別行政區、澳門特別行政區的憲制性文件。兩部基本法在其序言中都明確規定，為了維護國家的統一和領土完整，保持香港、澳門的繁榮穩定，並考慮到香港、澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對香港、澳門恢復行使主權時，根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，設立香港特別行政區、澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在香港、澳門實行社會主義的制度和政策。兩個基本法分別規定了香港、澳門特別行政區實行的制度，確保國家對香港、澳門的“一國兩制”基本方針政策得以實施。在香港、澳門特別行政區實行的制度和政策，包括社會、經濟制度、有關保障居民基本權利和自由的制度、行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以基本法的規定為依據。

兩部基本法對“一國兩制”明確、具體的規定表明：①由於基本法是香港特別行政區、澳門特別行政區的憲制性法律，故“一國兩制”是基本法確認的憲制原則。②基本法是全国人大制定的全國性法律，“一國兩制”原則不僅要在特別行政區實施，而且要在全國範圍內得到遵守。③基本法對“一國兩制”原則的內涵和外延界定得非常清楚，便於貫徹實施。④基本法是憲制性法律，基本法的規定是“一國兩制”

原則的具體化。對基本法的任何修改都會影響基本法自身的穩定性和政治的連續性，影響已經形成的憲制程序和社會秩序。因此，基本法的修改必須慎重，應當遵循慎重原則和程序正當原則。也就是說，在決定是否修改基本法和如何修改基本法時應進行全局性的綜合考慮，只有在條件成熟時並嚴格按照基本法規定的修改程序才可以修改基本法。

三、依法保障“一國兩制”實踐，推進法治中國建設

中國目前正在全面推進依法治國，建設中國特色社會主義法治體系，建設社會主義法治國家，推進國家治理體系和治理能力現代化。中國前所未有的法治中國建設目標，對“一國兩制”的實施提出了新要求，那就是要把“一國兩制”的實施切實納入法治軌道，加強和完善依法保障“一國兩制”實踐。依法踐行“一國兩制”，不僅是推進法治中國建設的必然要求，而且其本身就是法治中國建設的固有的、不可缺少的內容。

香港、澳門回歸以來，“一國兩制”的實踐總體上是成功的。其成功的一條經驗就是依法實施“一國兩制”，運用法治思維和法治方式實施“一國兩制”，也就是堅持憲法的最高法律地位、最高法律效力和最高法律權威，嚴格按照憲法和基本法辦事，全面準確地貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針。“一國兩制”的成功實踐推進了中國的法治進程，推進了法治中國建設。

“一國兩制”不是權宜之計，是中國必須長期堅持的完成祖國統一大業、實現中華民族偉大復興的方針。今後一個時期，為了保持香港、澳門長期繁榮穩定，中國仍然要堅定不移地依法保障“一國兩制”實踐，推進“一國兩制”實踐沿着法治的軌道向前發展，從而推進法治中國建設。我想從以下幾個方面來討論這個問題。

第一，嚴格依照憲法和基本法實施“一國兩制”。嚴格依照憲法和基本法辦事，是依法保障“一國兩制”實踐的根本要求。

一方面，中央政府要嚴格依照憲法和基本法辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制，依法行使中央權力(包括依法直接在特別行政區行使外交權、防務權，依法行使特別行政區創制權，依法行使特別行政區基本法的制定權、修改權和解釋權，依法行使

任命行政長官和主要官員的權力，依法行使對特別行政區行政長官和立法會產生辦法修改的決定權，依法行使對特別行政區制定的法律的監督權等)；中央政府要堅定支持特別行政區行政長官和政府依法施政，帶領香港、澳門各界人士集中精力發展經濟、切實有效改善民生、循序漸進推進民主、包容共濟促進和諧，深化內地與香港、澳門經貿關係，推進各領域交流合作，促進香港同胞、澳門同胞在愛國愛港、愛國愛澳旗幟下的大團結，防範和遏制外部勢力干預港澳事務，保持香港、澳門長期繁榮穩定；中央政府針對外部勢力對港澳事務的干預應及時通過外交途徑、法治方式進行交涉，始終警惕外部勢力利用香港、澳門干預中國內政的圖謀，防止和遏制港澳任何人勾結外部勢力干擾破壞香港、澳門的法治環境和秩序，干擾破壞“一國兩制”在香港、澳門的實施。

另一方面，香港、澳門特別行政區，兩地的社會團體和各界人士要依照基本法尊重和維護中央政府依法享有的權力；要依法行使高度自治權，保障特別行政區保持原有的資本主義制度不變、生活方式不變、法律基本不變，依法行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權；兩地的社會團體和各界人士也要依法支持特別行政區行政長官和政府依法施政，依法支持特別行政區行政長官履行基本法授予的領導特別行政區政府、負責執行基本法以及其他各項職權。

第二，釐清“一國兩制”下的法律關係。因為“一國兩制”是“一國”和“兩制”的有機統一，所以，“一國兩制”下的法律關係可以分為涉及“一國”的法律關係和涉及“兩制”的法律關係。

涉及“一國”的法律關係就是中央和特別行政區的關係，《中華人民共和國憲法》、《香港基本法》和《澳門基本法》已有明確的規定，主要有三點：一是國家根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定設立中華人民共和國香港特別行政區、中華人民共和國澳門特別行政區；二是香港特別行政區、澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分；三是香港特別行政區、澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。

涉及“兩制”的法律關係，內地和兩個特別行政區要彼此尊重、協商協調、包容互鑒。從法理上講，涉及“兩制”的法律關係可分為公法關係和私法關係。在涉及“兩制”的公法領域，比如對刑事案件的管轄和處理、對稅收事務的管轄和處理等，內地與兩

個特別行政區都會依照自己的法律處理，不會考慮適用其他地區的法律。當然，涉及跨境的事項和案件，內地與兩個特別行政區的法律會有交集和衝突，比如對一起跨境刑事案件都主張管轄權，解決這樣的問題，要麼是各行其是，要麼是在彼此尊重基礎上相互之間協商協調，作出制度安排。在涉及“兩制”的私法領域，情形與公法領域有所不同。在私法或者說民商事領域，內地、香港特別行政區和澳門特別行政區都有自己的法律制度，互不相同，構成一個獨立的法域。⁶目前，內地、香港、澳門的民眾相互往來已十分頻繁，形成紛繁複雜的區際法律關係。在民眾的區際交往中，當某一事項或一項爭議涉及兩個或兩個以上的地區時，究竟應適用哪個地區的法律的問題，亦即區際法律衝突問題，不可避免地會產生。比如說，一個公司是否有效成立是依內地法確定還是一依香港法確定；一個香港人在內地結婚，其婚齡是依內地法決定還是依香港法確定；一個內地法院的判決或仲裁機構的裁決如何在香港、澳門得到認可與執行，等等。對這種問題的解決，內地和兩個特別行政區應當依照自己的法律適用法解決，就是依據自己的法律適用法的指引，適用自己的民商事實體法處理案件或者適用其他地區的民商事實體法處理案件，也可以通過協商協調達成安排，互相認可與執行法院的判決或仲裁機構的裁決。

第三，加強法治合作，運用法治思維和法治方式處理“一國兩制”下的區際事務。由於內地、香港、澳門各自都有自己獨特的法律制度，各自都有自己的立法、行政和司法管轄權，故在彼此的交往過程中，相互之間難免會發生這樣或那樣的區際法律衝突或抵觸。儘管部分這類法律衝突或抵觸可以由各方自行立法、執法、司法解決，但不少問題，特別是那些牽涉到對方並需要對方協助與合作的問題，僅靠單方面解決不僅解決不了，而且會增加問題解決的複雜性，因此，在法治方面，內地、香港、澳門應加強合作，共同建立有效的協商、協調和合作機制。到目前為止，內地司法機關已經同香港、澳門司法機關建立了各種各樣的協商、協調和合作機制。比如，最高人民法院分別同香港、澳門特別行政區相關機構就區際司法協助事項建立起協商機制，已在民商事司法文書送達、調取證據、相互認可與執行民商事判決、仲裁裁決的執行等方面達成共識，做出安排。⁷其成效是明顯的。但是，這些協商、協調和合作機制還比較單一，不夠全面、深入、系統。在中國，區際法律問題將長期存在，區際法治協商、協調與合作也不可能一蹴而

就，必須長期開展下去。在這種背景下，內地、香港、澳門應加強區際法治協商、協調與合作，探討共同建立一個長期的、制度化的和綜合性的區際法治協商、協調和合作機制。同時，要強調運用法治思維和法治方式處理各種區際事務，各方要完善區際法律法規，依法規範和保障港澳同胞與內地民眾開展更加緊密的交往，開展更加廣泛、深入的合作；中央要通過法治方式關心和信任港澳同胞，重視與港澳同胞溝通，主動為港澳同胞辦實事、做好事；強化嚴格執法、公正司法和法律服務，通過法治方式處理涉港澳糾紛，

消除分歧，化解矛盾；依法保護港澳同胞在內地、在海外的合法權益，使港澳同胞的合法權益不受侵害。

總之，“一國兩制”在香港、澳門特別行政區的成功實踐，充分證明“一國兩制”不僅是解決歷史遺留的香港、澳門問題的最佳方案，也是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳法律制度安排，更是建設法治中國，推進國家治理體系和治理能力現代化，實現中華民族偉大復興“中國夢”的重要組成部分和必然要求。所以，我們說要依法踐行“一國兩制”，推進建設法治中國。

註釋：

- ¹ 見《香港基本法》第5條、《澳門基本法》第5條。
- ² 轉引自周南：《鄧小平的“一國兩制”理論與香港、澳門的順利回歸》，載於中共中央文獻研究室網站：http://www.wxyjs.org.cn/rdzt_550/jndxptzdc110zn/201403/t20140319_148491.htm，2014年12月4日。
- ³ 《中華人民共和國憲法》第4條。
- ⁴ 按照基本法的規定，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按基本法規定不屬於香港、澳門特別行政區自治範圍的法律。見《香港基本法》第18條和《澳門基本法》第18條。
- ⁵ 見國務院新聞辦公室2014年6月10日發表的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書。
- ⁶ “法域”(law district, legal region, legal territory or legal unit)，又稱法區或法律區域，係指具有或適用獨特法律制度的區域。見 Vitta, E. (1985). *Interlocal Conflict of Laws*. In K. Lepstein (Ed.) *International Encyclopedia of Comparative Law (Volume 3)*. Tubingen: Mohr; Graveson, R. H. (1977). *Comparative Conflict of Laws*. Amsterdam; New York: North-Holland Publishing Company. 310; 黃進：《區際衝突法研究》，上海：上海學林出版社，1991年，第14-46頁。
- ⁷ 最高人民法院根據與香港特別行政區、澳門特別行政區協商達成的一致意見，以司法解釋的形式，1999年3月29日發佈了《關於內地與香港特別行政區法院相互委託送達民商事司法文書的安排》，2001年8月7日發佈了《關於內地與澳門特別行政區法院就民商事案件相互委託送達司法文書和調取證據的安排》，2009年3月9日發佈了《關於涉港澳民商事案件司法文書送達問題若干規定》；2006年3月21日發佈了《內地與澳門特別行政區關於相互認可和執行民商事判決的安排》，2008年7月3日發佈了《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行當事人協議管轄的民商事案件判決的安排》；2000年1月24日發佈了《關於內地與香港特別行政區相互執行仲裁裁決的安排》，2007年12月12日發佈了《關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》。