

“一國兩制”成功實踐對中國法治和國際法治的推進*

黃 進

摘 要：“一國兩制”的成功實踐對中國國內法治建設與國際法治發展都有着非常重要的意義。“一國兩制”彰顯了中國特殊社會形態，資本主義與社會主義共處於一個主權國家，“一國”是原則和前提，“兩制”是內容和特質。“一國兩制”經由中國憲法和兩部基本法逐漸確立了豐富的制度內容，兩個特別行政區成立之後，依法踐行“一國兩制”成為中國法治建設一道亮麗風景線。在中國涉外法治領域，“一國兩制”對國際法價值理念和國際條約法的豐富和發展起到了積極作用，為和平解決國際爭端提供了示範和借鑑，是中國人民政治智慧運用於解決現實問題的良好範例。

關鍵詞：“一國兩制” 中國法治 國際法治

The Promotion of Rule of Law in China and International Rule of Law by the Successful Implementation of “One Country, Two Systems”

HUANG Jin

(Wuhan University)

Abstract: The successful implementation of the “One Country, Two Systems” principle is of great significance for both domestic and international rule of law development in China. It embodies China’s unique social model, where capitalism and socialism coexist in single sovereign state. “One Country” is the fundamental principle and prerequisite, while “Two Systems” is the content and characteristics. Since the establishment of the two Special Administrative Regions, the principle has gradually established a rich institutional substance through the Chinese Constitution and the two Basic Laws. Its implementation has not only advanced China’s domestic rule of law construction but also enriched international law values and treaty law, providing a model for peacefully resolving international disputes and exemplifying the application of Chinese political wisdom to real-world issues.

Keywords: “One Country, Two Systems,” rule of law in China, international rule of law

* 本文發表於澳門理工大學“一國兩制”研究中心於2024年10月15日主辦的“慶祝中華人民共和國成立75周年暨澳門回歸祖國25周年——‘一國兩制’論壇2024：‘一國兩制’在澳門的成功實踐與展望”。

收稿日期：2024年10月15日

作者簡介：黃進，武漢大學人文社會科學資深教授、中國政法大學原校長，兼任中國國際法學會會長、中國國際私法研究會會長、世界法學家協會（WJA）副會長

“一國兩制”，簡單地講就是“一個國家、兩種制度”，即在統一的中華人民共和國內，國家主體實行社會主義制度，香港、澳門、台灣地區實行資本主義制度。作為解決政治問題的方針政策，“一國兩制”是在上世紀70年代末80年代初針對台灣問題的解決正式提出來的。1982年《中華人民共和國憲法》第31條規定：“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。”這一規定為“一國兩制”方針政策的實施奠定了憲法基礎。按照“一國兩制”方針，我國分別與英國和葡萄牙談判，成功地解決了香港問題和澳門問題，並制定憲法性的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《香港基本法》）和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《澳門基本法》）予以確認和保證，將“一國兩制”方針上升為我國憲制原則和國家制度。香港和澳門回歸以來，“一國兩制”原則得到很好的貫徹落實。儘管在百年未有之大變局下，目前香港特區和澳門特區的發展碰到一些困難，也有人借此質疑甚至否定“一國兩制”，但“兩岸猿聲啼不住，輕舟已過萬重山”。中國共產黨二十大報告明確指出：全面準確、堅定不移貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序。堅持和完善“一國兩制”制度體系，落實中央全面管治權，落實“愛國者治港”、“愛國者治澳”原則，落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。由此可見，堅持“一國兩制”，保持香港、澳門長期繁榮穩定，促進祖國和平統一，是我國國家制度和國家治理體系的鮮明特色和顯著優勢。今後我國在堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化的過程中，仍然必須堅持和完善“一國兩制”制度體系，推進祖國和平統一。可以這樣說，“一國兩制”在我國的成功實踐不僅在國家治理體系和國內法治建設上意義重大，而且在國際法治發展上突顯了中國智慧和中國價值。

一、“一國兩制”實踐對中國法治的推進

當下中國有一大共識，就是以中國式現代化全面推進強國建設和民族復興偉業。全面推進依法治國，建設法治中國，是實現中華民族偉大復興“中國夢”的必由之路和重要內容。“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。“一國兩制”實踐與法治中國建設是甚麼關係呢？對這個問題，我們必須深入探究，清醒認識，切實推進。而把握這個問題的關鍵在於堅持依法踐行“一國兩制”，推進法治中國建設。

（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。在目前中國複雜、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五十年不變。¹ 至於五十年後變不變，“一國兩制”構想的設計者鄧小平先生曾說過，五十年不

¹ 參見《香港基本法》第5條、《澳門基本法》第5條。

變，“五十年以後更沒有變的必要”²。我贊同這種主張。鄧小平先生還說過：“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’。”³ 從鄧小平先生這句話可以解讀出如下幾層意思：（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”的構想形成於上世紀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、統一和領土完整是前提，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。在我國，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。⁴ 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。⁵ 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；是依法治自治，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。而且，“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。

² 鄧小平：《會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話》，1987年4月16日，http://www.locpg.gov.cn/jsdt/1987-04/16/c_125955712.htm，2024年10月12日訪問。

³ 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》，http://www.wxyjs.org.cn/rdzt_550/jndxptzdc110zn/201403/t20140319_148491.htm，2014年12月4日訪問。

⁴ 參見《中華人民共和國憲法》第4條。

⁵ 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特別行政區自治範圍的法律。參見《香港基本法》第18條和《澳門基本法》第18條。

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”是原則和前提，“兩制”是內容和特質，“一國”和“兩制”對“一國兩制”來說缺一不可。實行“一國兩制”，“一國”是“兩制”的前提，不能用“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，相互借鑑，才能和諧並存，共同發展。⁶我們必須把堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異、維護中央全面管治權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者說社會制度，它是以基本法律制度或者說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。可以從如下三個方面來分析這個問題：

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》是我國現行憲法。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”。2023年頒佈實施的《中華人民共和國對外關係法》第30條第2款還規定：“國家締結或者參加的條約和協定不得同憲法相抵觸。”

關於特別行政區，我國憲法第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。”這一規定可以說是該憲法高瞻遠矚，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，儘管我國現行憲法就是就內地憲制作出的制度安排，除該憲法第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”源於該憲法，“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。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。

⁶ 參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。

其次，國際條約確認了“一國兩制”。1984年簽署的《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》（以下簡稱《中英聯合聲明》）和1987年簽署的《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》（以下簡稱《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。

第三，兩個基本法對“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法律。兩個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。

兩個基本法對“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)依法踐行“一國兩制”，推進法治中國建設

中國目前正在以中國式現代化全面推進強國建設和民族復興偉業，尤其要全面推進依法治國，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，加強和完善依法踐行“一國兩制”。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”的實踐總體上講是成功的。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，是我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，我國仍然要堅定不移地依法踐行“一國兩制”，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，是依法踐行“一國兩制”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。

一是涉及“一國”的法律關係就是中央和特別行政區的關係。對此，憲法、《香港基本法》和《澳門基本法》已有明確的規定，主要有四點：一是國家根據憲法第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；二是香港特區、澳門特區是中華人民共和國不可分離的部分；三是中央政府代表國家對香港特區、澳門特區行使國家主權；四是香港特區、澳門特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。

二是涉及“兩制”的法律關係。就此而言，內地和兩個特別行政區要彼此尊重、協商協調、包容互鑑。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。⁷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、

⁷ “法域”（law district, legal region, legal territory或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。See E. Vitta, *Interlocal Conflict of Laws*, in 3 *International Encyclopedia of Comparative Law*, 3 (K. Lipstein et al ed., 1985); R. H. Graveson, *Comparative Conflict of Laws* 310 (Vol. 1, 1977); D. F. Cavers, *Contemporary Conflicts in American Perspective*, 131 *Recueil des cours* 77 (1970-III); 黃進：《區際衝突法研究》，上海：學林出版社，第14-46頁，1991年。

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。⁸ 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。在我國，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。目前，粵港澳大灣區建設如火如荼，法治的對接和銜接是其中的重要內容。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，構建區際法律法規體系，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；中央政府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。

二、香港特區和澳門特區在我國涉外法治建設中的作用

我們所處的世界發生了天翻地覆的變化，世界正經歷百年未有之大變局，中國特色社會主義進入了新時代，在香港特區和澳門特區踐行的“一國兩制”更加行穩致遠。在這樣的大背景下，我們有必要聚焦討論一下“一國兩制”視角下的涉外法治，深入探討香港特區和澳門特區與新時代涉外法治建設的融合發展以及更好發揮香港特區和澳門特區在推進國際法治合作中的作用等問題。這對於深入學習貫徹落實習近平法治思想、加強我國涉外法治體系建設、推動內地與特區的法治交流合作、推進粵港澳大灣區建設具有非常重要的現實意義。

（一）香港特區和澳門特區在我國國家治理體系和法治體系中具有特殊而重要的地位

如前所述，在當下中國複雜、多元的社會形態中，“一國兩制”是其中一種非常特殊的社會形態或者說社會制度，也是國家治理體系和法治體系的一種樣態。可以這樣說，“一國兩制”是中國特色社會主義的一個偉大創舉，它本身就是中國特色，就是中國特色社會主義制度的一部分。

⁸ 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，以司法解釋的形式陸續公佈實施，比如，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》，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》，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》，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》，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》，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》；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》，2017年2月27日發佈了《關於內地與香港特別行政區法院就民商事案件相互委託提取證據的安排》，2019年9月26日發佈了《關於內地與香港特別行政區法院就仲裁程序相互協助保全的安排》，2020年11月26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補充安排》，2022年2月14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婚姻家庭民商事案件判決的安排》，2022年2月24日發佈了《關於內地與澳門特別行政區就仲裁程序相互協助保全的安排》。

按照“一國兩制”方針，根據我國憲法和兩個基本法，中國恢復對香港和澳門行使主權後，香港和澳門仍實行資本主義制度，原有法律制度基本不變，而這兩個地區都有自己獨特且分屬普通法系和大陸法系的法律制度，從而成為中華人民共和國領域內的具有獨特法律制度的法域。這樣，港澳回歸祖國後，中國實際上成為一個多法域國家、複合法域國家或者多元法制國家，形成一國兩制三法域的格局。雖然香港特區和澳門特區是中國的一部分，但在許多方面又不同於內地，有獨特的法律制度和法治體系，享有高度的自治權，不僅可以“中國香港”或者“中國澳門”的名義參加不以國家為單位參加的國際組織和國際會議，而且還可以在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以“中國香港”或者“中國澳門”的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。可見，在“一國兩制”下，香港特區和澳門特區在我國國家治理體系和法治體系中具有特殊而重要的地位，可以在涉外法治建設中發揮獨特的作用。

（二）香港特區和澳門特區應該也能夠融入國家涉外法治體系建設

香港、澳門回歸祖國以來，“一國兩制”實踐取得舉世公認的成功。事實證明，“一國兩制”是解決歷史遺留的港澳問題的最佳方案，也是港澳回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度。要發揮好“一國兩制”的優勢，一定要全面準確理解“一國兩制”。“一國兩制”是一個完整的概念、統一的整體，“一國”是基礎和前提，“兩制”是內容和特質，從屬和派生於“一國”並統一於“一國”之內。因此，真正貫徹落實“一國兩制”，必定要求香港特區和澳門特區要有堅定的“一國”意識和國家本位觀，要積極融入國家發展大局，同內地優勢互補、協同發展。

當前，百年大變局加速演進，經濟全球化遭遇逆流，俄烏衝突和巴以戰爭改變世界地緣政治格局，中美兩國戰略競爭博弈日趨激烈，世界進入新的動盪變革期。全球面臨的不穩定性不確定性，國際關係和世界格局的劇烈動盪與深刻調整，對全球治理與國際法治提出了前所未有的挑戰，給以聯合國為核心的國際體系和以國際法為基礎的國際秩序帶來了巨大的衝擊。在這樣的時代背景下，習近平主席提出來堅持統籌推進國內法治和涉外法治，加快推進我國涉外法治體系和能力建設，具有很強的針對性和現實意義。香港特區和澳門特區的發展與內地的發展緊密相連，命運與共，一定要發揮自身的法治優勢，增強港澳同胞的國家意識和愛國精神，主動融入國家涉外法治工作戰略佈局，積極參與國家涉外法治建設，強化與內地法治合作協助，共同維護國家主權、安全和發展利益。要與國家一道堅定維護以聯合國為核心的國際體系，堅定維護以國際法為基礎的國際秩序，堅定維護以聯合國憲章宗旨和原則為基礎的國際關係基本準則，推動全球治理體系變革和建設，推動構建人類命運共同體。

（三）香港特區和澳門特區在協調推進國內法治和國際法治方面發揮橋樑和紐帶作用

統籌國內國際兩個大局是中國共產黨治國理政的基本理念和基本經驗。而堅持統籌推進國內法治和涉外法治的主張，是統籌國內國際兩個大局思想在法治領域的具體化。我們講堅持統籌推進國內法治和涉外法治是從中國視角、站在中國的立場、就建設法治中國而言的。國內法治是指我們國家基於主權依法治國，處理自己對內、對外事務的立法、執法、司法、守法、用法等法治活動，由此可見，國內法治既包含國家處理純國內事務的法治活動，也包含國家處理涉及本國的對外事務的法治活動。而涉外法治是指我國立法、執法、司法機關和法律服務機構、相關自然人、法人和其他組織，依我國法律法規特別是涉外法律法規以及我國締結或者參加的國際條約，處理涉外事務的法

治活動。嚴格講，涉外法治是我國國內法治的一部分，是國內法治的對外延伸。堅持統籌推進國內法治和涉外法治，離不開協調推進國內治理和國際治理，實際上就是離不開協調推進國內法治和國際法治。在“一國兩制”下，在涉及“兩制”的法律關係方面，內地和香港特區的法律制度有很大的不同，兩地要彼此尊重、協商協調、包容互鑒。香港特區法律制度和法治實踐深受普通法系的影響，與世界上普通法系國家和地區的法律制度比較接近，容易溝通，便於交往。而澳門特區法律制度和法治實踐則深受大陸法系特別是葡萄牙法律的影響，與世界上大陸法系國家特別是葡萄牙語系國家有深度交往。因此，在我國涉外法治建設中，香港特區和澳門特區可以通過其在法治領域融匯中西的特點和專長來推動中外融通，從而發揮橋樑和紐帶作用，增進國內法治和外國法治的交融，協調國內法治和國際法治的推進。

（四）香港特區和澳門特區要致力於打造國際法律服務和爭端解決中心

香港特區和澳門特區融入國家涉外法治建設，除了在立法、執法、司法等領域有所作為外，要重點致力於把港澳地區打造成為亞太地區乃至世界級的國際法律服務和爭端解決中心。港澳地區在法治領域，特別是在律師服務、商事仲裁、商事調解等法律服務領域，一直走在亞洲乃至世界前列，比如，香港國際仲裁中心是世界著名的仲裁機構，據2021年最新公佈的“國際仲裁調查報告”，香港被評為全球最受歡迎仲裁地點的第三名。這為把港澳地區打造成為亞太地區乃至世界級的國際法律服務和爭端解決中心創造了有利條件。香港特區和澳門特區要依靠國家支持，借助國家力量，充分發揮自身優勢，積極在如下三個方面下功夫：一是加強同國際法律組織特別是政府間國際法律組織合作，比如，同聯合國國際貿易法委員會、國際統一私法協會等合作，爭取其在香港設立區域辦事處、舉辦重要的國際法律會議、設立法律服務機構等。香港在這方面已有所作為，比如，2012年，海牙國際私法會議在香港設立了亞太區辦事處；2021年，亞非法律協商組織在香港舉辦了第59屆年會並正式宣佈成立“香港區域仲裁中心”。這就是很好的做法。二是爭取更多的國際性律師事務所、仲裁機構、調解機構等法律服務機構落戶香港。三是融入粵港澳大灣區法治建設，應對大灣區對涉外法律服務及爭端解決的需求，同內地相關政府部門和法律服務機構建立有效的合作機制，推進涉外法治建設，比如，建立跨大灣區的商事調解機構，推行大灣區律師執業考試，制訂統一的大灣區調解員資格、資歷評審及其他相關標準等。總之，香港特區和澳門特區要與內地共同努力，充分發揮香港特區和澳門特區在我國涉外法治體系和能力建設中的作用。

三、“一國兩制”實踐對國際法治發展的貢獻

“一國兩制”在我國的成功實踐不僅推進了國內法治建設，推進了法治中國建設，推進了國家治理體系和能力的現代化，而且對國際法治的發展也做出了獨特的貢獻，促進了全球治理與國際法治的進步。

（一）“一國兩制”實踐對國家主權原則的豐富和發展

國家主權是國家最重要的屬性，是國家獨立自主地處理自己內外事務、治理自己國家的權力，是國家固有的在國內的最高權力和在國際上的獨立權力。國家主權原則是國際法最重要的基本原則。早在1643至1648年的威斯特伐利亞公會制定的《威斯特伐利亞和約》就確立了國家主權獨立、

平等的原則。⁹ 二戰後《聯合國憲章》第2條確認了這一原則，規定“本組織係基於各會員國主權平等之原則”。按照這一原則，主權國家根據自己的主權行事，不受任何其他權威的命令強制，也不容許外來干涉；在主權國家內，排除任何其他國家或者其他權威行使主權的權利；主權國家只有根據自願，其主權的權利的行使才可以受到限制；主權國家不能被強制把涉及它的國際爭端提交仲裁或者司法，非經其同意，它的行為或者財產也不受外國法院管轄；國家主權的完整性是不容侵害的，沒有任何權威可以剝奪或者削弱國家的主權。¹⁰

自古以來，香港和澳門就是中國的領土，我國對香港和澳門享有主權。但過去由於歷史的原因，香港和澳門分別被英國和葡萄牙佔據。1949年新中國建立時，國家從中華民族的根本利益和長遠利益以及新中國建設的戰略全局出發，對香港和澳門採取“長期打算，充分利用”政策，沒有收回它們。在國家實行改革開放後的上世紀70年代末80年代初，祖國的和平統一事宜，特別是香港和澳門回歸提上了議事日程。為了實現國家和平統一，鄧小平同志創造性地提出“一國兩制”構想，首先用於解決香港和澳門問題並取得成功。

“一國兩制”原則包括三個基本點：即一個國家、兩種制度、高度自治，三者相輔相成，構成一個整體。首先必須強調的是，“一國”是指統一的中華人民共和國，香港和澳門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。在解決香港和澳門問題時，“一國”意味着堅持國家主權原則，中國必須恢復對香港和澳門行使主權，國家的主權、統一和完整是不容置疑、不容談判的。在香港和澳門回歸後，“一國”仍然是基礎、是前提、是原則，沒有“一國”這個基礎、前提和原則，就沒有“兩制”的存在，就沒有高度自治，因為“一國”意味着回歸後的香港和澳門是中華人民共和國主權之下的特別行政區，“兩制”從屬和派生於“一國”並統一於“一國”之內。當然，“一國兩制”原則偉大之處，或者說對國家主權原則的豐富和發展之處在於，它主張在一個國家的前提下，香港和澳門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；而且，兩地高度自治，實行“港人治港”“澳人治澳”，除國防、外交和其他按基本法規定不屬於香港特區、澳門特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均由特別行政區自行處理，特別行政區政府還享有貨幣發行權、財政獨立和稅收獨立、司法終審權等。這種安排實際上是基於憲法和基本法對主權與治權的適當分配，主權繫於國家，但主要治權賦予特區。可以這樣說，“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，實現了多元一體，多樣共存，是我國在國家治理模式上的偉大創造，是我國對國家治理體系的創新探索，是我國國家治理能力現代化的體現，是對國際法上的國家主權原則的豐富和發展。

（二）“一國兩制”實踐對和平解決國際爭端原則的豐富和發展

就國際爭端解決而言，可供選擇的方法無非就是兩種：即和平的方法與戰爭的方法。和平的方法包括政治的方法和法治的方法。戰爭的方法或者說武力的方法不可取，因為按照公認的國際法原則，禁止以武力相威脅或者使用武力，必須和平解決國際爭端，只有在自衛的情況下或者在聯合國

⁹ 參見周鯁生：《國際法》，北京：商務印書館，2018年，第47-49頁。

¹⁰ 參見Crawford, J. R., *Brownlie's Principles of Public International Law (8th Edition)*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 203-214; 周鯁生：《國際法》，第182-184頁。

集體安全體制下得到授權，國家才可以使用武力，才可以採取戰爭的方法解決爭端。而政治的方法主要是外交的方法，如協商、談判、斡旋、調停、調查等，這些都是和平的方法，也是我國當下解決國際爭端主要使用的方法。再就是法治的方法，法治的方法當然也是和平的方法，主要是通過調解、仲裁、司法訴訟等來定紛止爭。《聯合國憲章》第33條規定的和平解決國際爭端的方法有談判、調查、調停、和解、仲裁、司法解決、區域機關或區域辦法，或各國自行選擇的其他和平方法等，包含了政治的方法和法治的方法。和平解決國際爭端是現代國際法的基本原則。《聯合國憲章》確認了這一原則，其第1條規定“以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢”，作為聯合國的宗旨之一；第2條規定“各會員國應以和平方法解決其國際爭端，避免危及國際和平、安全及正義”“各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立”，作為聯合國及其會員國應遵行的基本原則。

香港和澳門問題是歷史遺留問題。對香港和澳門問題的解決，顯然只能通過和平的方法解決。儘管和平解決的方法很多，但我國創造性地提出了“一國兩制”這一和平解決國際爭端的偉大構想。根據“一國兩制”構想，中英、中葡分別通過和平談判最終達成《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》，我國分別於1997年7月1日和1999年12月20日對香港和澳門恢復行使主權，成功和平解決了香港和澳門問題，從而對內避免了恢復行使主權過程中出現社會動盪，保持了香港和澳門長期繁榮穩定，對外則避免了訴諸戰爭或者武力手段，成為了國際上和平解決國家之間歷史遺留問題的光輝典範，為其他國家解決類似爭端提供了示範和借鑒。採取“一國兩制”的作法，可以說是我國堅持實事求是，從實際情況出發，尊重歷史和現實，兼顧各方面利益和要求，為解決香港和澳門問題而做出的治理模式、發展道路和社會制度的選擇。這種選擇以特別的和平方式合情合理地解決了香港和澳門問題，實現了國家的統一，符合浩浩蕩蕩的和平解決國際爭端世界潮流，豐富和發展了國際法上的和平解決國際爭端原則。

（三）“一國兩制”實踐對國際條約法的豐富和發展

外交權是國家主權的重要組成部分，而對外締約又是外交權的重要內容。儘管實行“一國兩制”，但香港和澳門回歸後是中華人民共和國主權之下的特別行政區，不是適格的國際法主體，也不具備國際法上的締約主體資格，其外事權，包括獲得一定的締約權，需要中央政府賦予和授權。

《香港基本法》和《澳門基本法》明確規定，香港特區和澳門特區雖然享有高度自治權，但中央人民政府負責管理與香港和澳門特別行政區有關的外交事務，中華人民共和國外交部還在香港和澳門設立機構處理外交事務。這表明，在中央與香港特區和澳門特區的關係中，國家主權中的外交權中央保留。與此同時，兩個基本法又規定，中央授權香港特區和澳門特區依照基本法自行處理有關的對外事務。這也就是說，在中央授權下，香港特區和澳門特區依照基本法具有一定的外事權。根據“一國兩制”方針，中央從香港和澳門實際情況出發，在香港和澳門回歸前後就國際條約的適用和特區的締約權做了適當的安排，豐富和發展了國際條約法。

首先，在國際條約適用方面，中央政府充分考慮到香港和澳門的實際需要，大膽探索國際條約適用新方式。以香港為例，回歸前，中英雙方經過磋商，分別在國際層面採取了法律行動與外交行動，向多邊條約保存機關發出照會等，妥善解決了214項條約在香港繼續適用問題。回歸後，按照《香港

基本法》第153條的規定，國家締結的國際協定，中央政府可根據特區的情況和需要，在徵詢特區政府的意見後，決定是否適用於特區。國家尚未參加但已適用於香港的國際協議仍可繼續適用。中央政府根據需要授權或協助特區政府作出適當安排，使其他有關國際協議適用於特區。事實上，香港回歸後，既有國際條約同時在內地和香港都適用的情況，也有中央政府尚未加入但公約適用於香港的情況，或者以中央政府名義加入，但僅適用於香港的情況。這一做法豐富和發展了國際條約在一國不同法域適用的實踐，得到了國際社會的認可，聯合國秘書處編寫的《多邊條約最後條款手冊》稱中國“發展了一種做法”。

其次，在締約權方面，《香港基本法》和《澳門基本法》做出特殊安排，賦予特區一定的締約權，特區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以“中國香港”或“中國澳門”的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。經中央政府協助或授權，特區還可對外談判和簽訂互免簽證協定、司法協助協定、移交逃犯協定、移交被判刑人協定、民航協定以及投資保護協定等。

（四）“一國兩制”實踐對國際法價值理念的豐富和發展

國際法價值理念是國際法理論的精髓，也是國際法思想的靈魂。新中國成立70年來，在國際法價值理念層面，我國先後提出了“和平共處”“三個世界劃分”“一國兩制”“和平發展”“構建和諧國際社會”“尊重世界文明多樣性”“共商共建共用的全球治理”“構建人類命運共同體”等符合人類文明發展方向的價值理念，“一國兩制”就是其中之一。“一國兩制”最初就是以一種構想、理念提出來的，後來逐漸發展成為國家和平統一的方針政策，最後上升為憲制原則和國家制度。“一國兩制”將社會主義制度和資本主義制度有機地融合在一個國家之內，這在人類歷史上是沒有的，它不僅體現了我國開放包容、協和萬邦、美美與共、世界大同的博大胸懷，而且在國際法價值理念層面展現了“和合”的精神，也就是和平共處、和衷共濟、和而不同、和諧發展，可以說在一定程度上昇華了當代國際法的價值理念。

總而言之，“一國兩制”不僅在國內法上是憲制原則和國家制度，在香港和澳門特區已成功實踐，而且在國際法上是創新的國際法價值理念，對國際法理論和國際法治實踐有重要貢獻。因此，我們要嚴格依照憲法和基本法，全面準確貫徹“一國兩制”，依法踐行“一國兩制”，推進依法治港治澳，推進建設法治中國，推進全球治理與國際法治，推動構建人類命運共同體。

〔編輯：李燕萍〕