

# 论“一国两制”的文明观 及其当代意义

韩大元

〔摘要〕 香港回归二十多年的实践证明,“一国两制”是植根中国大地、具有浓厚中国政治文化底蕴,同时又体现了主权、和平、包容与开放精神的国家制度体系,是中国特色社会主义的一项重要制度。它不仅是中国人民伟大的制度创新,而且对人类文明的进步产生了深远而广泛的影响,赋予人类文明的当代价值体系以中国经验与智慧,丰富了人类文明的内涵。尽管“一国两制”在实践中面临着新的问题与挑战,但作为一项史无前例的制度创新,“一国两制”将继续保持强大的生命力,为人类的和平与发展做出贡献。

〔关键词〕 “一国两制”; 人类文明; 制度创新; 特别行政区

文明是不同国家、不同制度之间共享的成果,也是全人类共同追求的价值。当今世界,尽管各国实行不同的制度,但有一个基本的文明共识,即如何通过科技、思想与制度营造和平,让全人类在和平的环境中过着有尊严的生活。制度文明是对人类社会发展影响最深远的文明形态。制度文明的内在动力与最高的善就是以和平方式解决各种争端,避免流血、冲突与战争。“一国两制”的提出与实践回应了人类社会发展的期待,体现了中国人的智慧,丰富了人类文明的内涵,推进了人类文明方式的多元化,为国际和平与文明秩序提供了新的思想来源。

2007年7月1日,时任国家主席胡锦涛在庆祝香港回归祖国10周年大会上的讲话中指出:“‘一国两制’是中华民族对人类政治文明的独特贡献。”<sup>①</sup>2017年,国家主席习近平在庆祝香港回归祖国20周年大会上的讲话中指出:“‘一国两制’是中国的一个伟大创举,是中国为国际社会解决类似问题提供的一个新思路新方案,是中华民族为世界和平与发展作出的新贡献,凝结了海纳百川、有容乃大的中国智慧。”<sup>②</sup>在21世纪,和平与发展是国际关系与秩序的主流,和平乃是世界人民共同的愿望,致力于公平、正义的和平秩序是国际社会共同努力的方向。

作者:韩大元,中国人民大学法学院教授,中国人民大学“一国两制”法律研究所所长,handayuan@263.net。

\* 本文系国家社会科学基金重大项目“中国宪法学文献整理与研究”(17ZDA125)阶段性成果。

① 《胡锦涛文选》,第2卷,594页,北京,人民出版社,2016。

② 习近平:《在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》,5页,北京,人民出版社,2017。

## 一、“一国两制”的文明意义

对于文明的概念，学界有不同的理解，但大部分学者认为文明是“社会发展到一定阶段的产物，是较高文化的结晶”<sup>①</sup>。一国实行的制度要具有国际性意义，必须对人类文明的发展产生影响，推动人类文明的进步。人类文明不仅包括人类的物质文明与生活方式，也包括人类的政治文明。在人类文明史上，不同的国家、不同的民族以不同的形式对人类文明的发展做出过贡献。如英国人引以为豪的对人类文明的贡献就包括：1215年的《大宪章》开辟了人类法治文明，1689年的《权利法案》、洛克的《政府论》对世界宪法思想的普及产生了重大影响。

在几千年的人类文明的发展中，特别是近三百年的人类文明史中，随着现代民族国家的兴起，工业革命与科技革命的发展，各种矛盾、冲突与战争剧烈升级，尤其是围绕领土纠纷、意识形态、民族主义以及各种国家利益而发生的冲突导致人类的生命、财产与安全遭受空前的侵害，人类文明面临重大考验。

文明是一个不断变迁的概念，在不同的历史时期具有不同的内涵，形成了各具特色的文明观，如存在单一文明和多元文明、作为文化实体的文明概念，也存在对西方文明与非西方文明之间的关系的不同认识。<sup>②</sup>当然，基于不同宗教、历史与传统，人们对文明内涵的理解是不尽相同的。比如，就宗教与文明的关系而言，在西方文明看来，宗教是决定文明内涵的重要因素，但在非西方国家看来，宗教的多样性与文明本身并不具有必然的联系。在国际秩序中，当人们共享普适性的文明成果时，不能以特定宗教冲击文明的共识性价值。那么，如何寻求文明的共识性价值？如何在人类文明的变迁中寻求具有互动性的价值纽带？如果我们跳出文明的概念之争，基于文明的共同价值，或许可以在寻求文明多样性的过程中推动人类文明的共同进步。对文明的历史叙述，不同学科的理论范式与学术脉络是有所不同的，如在政治哲学、社会学与伦理学等知识体系中，文明的发展脉络具有其特殊性，体现多元化与差异化，形成各具特色的文明观。而在法学知识体系中，特别是公法范畴框架下的文明观，虽然体现价值世界的普遍共识，但基于规范科学的属性，其文明观的表述侧重于文本、规范与解释过程的分析，以完成“文明价值规范化”的学术使命。

经过两次世界大战，在深刻的反思中，人类不断寻找跳出单一文明的途径，走向多元的文明价值，即告别“丛林文明”走向“规则文明”，建构基于规则的文明形态。但建构和平的世界秩序并不容易，需要国际社会的共识，即“必然涉及该世界秩序普遍原则的实质”<sup>③</sup>。对此，西方和非西方国家采取的立场是有所不同的，但基于和平理念而建构普遍性的规则，不同文化之间也存在着基本共识。因此，人类文明史就是不断探索和追求和平理念的过程，记载了人类文明发展的轨迹，而宪法作为“人类最伟大的发明”，将和平生活作为宪法存在的基础与使命。

在现代文明秩序的构建中，社会主义宪法的诞生赋予人类文明新的内涵。1918年7月10日通过的《俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国宪法》（史称《苏俄宪法》），标志着人类历史上第一部社会主义宪法的诞生。基于对第一次世界大战的反思，《苏俄宪法》第4条规定：“废除秘密条约，组织目前交战双方军队中的工农进行最广泛的联欢，无论如何都应当用革命措施取得劳动人民之间以民族自由自决为基础的，不兼并不赔款的民主和平。”<sup>④</sup>受社会主义宪法的影响，1919年7月31日

① 何勤华主编：《法律文明史》，第12卷上卷（近代亚非拉地区法，亚洲法分册），1页，北京，商务印书馆，2017。

② 参见塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，19-21页，北京，新华出版社，2010。

③ 亨利·基辛格：《世界秩序》，475-476页，北京，中信出版社，2015。

④ 孙谦、韩大元主编：《世界各国宪法·欧洲卷》，219页，北京，中国检察出版社，2012。

通过的《德意志国宪法》(史称《魏玛宪法》)序言也规定:“德意志人民同宗同心,为重建与巩固自由、公正之德国,追求国内、国际之和平,促进社会之进步,兹制定此宪法。”<sup>①</sup>对于战争的反思是当时国际社会的普遍共识。1920年1月10日,《国际联盟盟约》生效,国际联盟成立。国际联盟是人类历史上第一个由主权国家组成的国际组织,其宗旨是促进国际合作,实现国际和平,推进各国接受不诉诸战争的义务,建立开放、公正、相互尊重的国家关系,将国际法作为各国政府之间实际行为的规则,维护正义,等等。第二次世界大战后签署、于1945年10月24日生效的《联合国宪章》,明确规定“维持国际和平与安全”“禁止以武力相威胁”,要求所有会员国应该用和平方式解决国际争端。

20世纪50年代,在中、印等国家的共同倡导下,“和平共处五项基本原则”被载入1955年《亚非会议最后公报》“十项原则”,成为“中国独立自主和平外交政策的基石”<sup>②</sup>。从此,所有国际争端必须且以和平方式解决成为国际社会的共识,这也是自20世纪50年代以来中国处理国际关系的基本方针,为“一国两制”构想的形成提供了思想基础,丰富了人类文明史的内涵。

## 二、“一国两制”与历史逻辑

“一国两制”的文明观既体现了人类文明的普遍价值,也承载了中国共产党人追求和平的价值理念。这一制度创新虽形成于20世纪80年代,但其历史逻辑起点则至少始于新中国成立初期。

中华人民共和国成立后,美国等西方国家对新中国采取了敌视、封锁与打压的政策,其他国家则观望新中国对国际秩序的总政策与走向。对此,毛泽东给予了明确的答案:中国是维护世界和平的一支不容忽视的新兴力量。<sup>③</sup>在1949年9月21日的中国人民政治协商会议第一届全体会议上,毛泽东就向世界宣示:“我们的民族将从此列入爱好和平自由的世界各民族的大家庭,以勇敢而勤劳的姿态工作着,创造自己的文明和幸福,同时也促进世界的和平和自由。”<sup>④</sup>

1949年9月29日通过的《共同纲领》总纲指出,新中国要与世界人民一道,“共同反对帝国主义侵略,以保障世界的持久和平”。1954年宪法规定:“在国际事务中,我国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目的而努力。”从此,维护国家主权、维护世界和平、从战争走向和平、从武力转向谈判成为中国核心国家利益的基点。在不同的历史阶段,中国政府对外交政策做了必要的调整,但以维护和平为主轴的价值理念并没有改变,始终以和平秩序的构建作为制定政策的基本出发点,包括对台湾、香港等历史遗留问题。

1949年初,斯大林派政治局委员米高扬与毛泽东等中共领导人交流新中国政权建设问题,其中涉及香港问题。毛泽东提出:中国还有一半的领土尚未解放。大陆上的事情比较好办,把军队开去就行了,海岛上的事情就比较复杂,需要采取另一种较灵活的方式去解决,或者采用和平过渡的方式,这就要花较多的时间了。在这种情况下,急于解决香港、澳门的问题也就没有多大意义了。相反,恐怕利用这两地的原来地位,特别是香港,对我们发展海外关系、进出口贸易更为有利些。总之,要看形势的发展再做最后决定。<sup>⑤</sup>这里,毛泽东提出了新中国政权对香港问题的基本思考,对待历史遗留问题采取“和平过渡”的方式体现了追求和平的精神。

① 孙谦、韩大元主编:《世界各国宪法》(欧洲卷),199页,北京,中国检察出版社,2012。

② 《国际公法学》编写组:《国际公法学》,105页,北京,高等教育出版社,2016。

③ 《毛泽东传(1949—1976)》(上),545页,北京,中央文献出版社,2003。

④ 《毛泽东文集》,第5卷,344页,北京,人民出版社,1996。

⑤ 《毛泽东传(1893—1949)》,948页,北京,中央文献出版社,2004。

1956年6月11日，毛泽东在听取广东省委汇报香港问题时，谈了中国在相当长的时间内不会收回香港的考虑。他说：香港暂时还是不收回来好，我们不急，目前对我还有用处。<sup>①</sup>6月28日，周恩来在第一届全国人民代表大会第三次会议上所做的报告中进一步重申以和平的方式解放台湾的主张，他提出：“中国人民解放台湾有两种可能的方式，即战争的方式和和平的方式；中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解放台湾。毫无疑问，如果台湾能够和平解放，那么，对于我们国家，对于我们全体中国人民，对于亚洲和世界的和平，都将是最为有利的。”<sup>②</sup>可以看出，这一时期在对香港、台湾问题上，中共领导人一直寻求和平的方式，从地区与世界和平的高度思考问题，形成了“和平解决争端”的基本思路。

1957年4月28日，周恩来在上海工商界人士座谈会上的讲话中提出：“对香港的政策同对内地是不一样的，如果照抄，结果一定搞不好。因为香港现在还在英国统治下，不能社会主义化，也不应该社会主义化。”“香港要完全按资本主义制度办事，才能存在和发展，这对我们是有利的。香港的主权总有一天我们是要收回的，连英国也可能这样想。”<sup>③</sup>他还确定了“使香港为我所用”的具体措施。<sup>④</sup>当时中央对香港问题的基本主张是：“香港可作为我们同国外进行经济联系的基地，可以通过它吸收外资，争取外汇”。<sup>⑤</sup>尽管当时的内地陷入政治运动的漩涡之中，但中国政府仍反复强调“香港的企业家是我们的朋友，他们搞的是资本主义，不是帝国主义”<sup>⑥</sup>。

到了20世纪60年代，国际局势更加呈现出不确定性，但毛泽东在香港问题上仍然保持着灵活的政策。他说：“至于香港，英国没有多少军事力量，我们要占领是可以的。但过去有条约关系，小部分是割让的，大部分是租借的，租期是九十九年，还有三十四年才满期。这是特殊情况，我们暂时不准备动它。香港是通商要道，如果我们现在就控制它，对世界贸易、对我们同世界的贸易关系都不利，我们暂时不准备动它。”<sup>⑦</sup>到了1960年，中共中央总结了过去10年的经验，对港澳工作明确提出了“长期打算，充分利用”的方针，即在相当长的时间内不收回香港，也就是周恩来所说的“要按英国继续统治香港的情况布置工作”。<sup>⑧</sup>1963年3月8日《人民日报》发表的社论集中阐述了中央政府对香港问题的方针政策。文章指出：“香港澳门这类问题属于历史上遗留下来的帝国主义强加于中国的一系列不平等条约的问题”，“我们一贯主张，在条件成熟的时候，经过谈判和平解决，在未解决以前维持现状”。<sup>⑨</sup>这里明确提出“条件成熟”与“经过谈判和平解决”，虽没有提出具体的时间表，但“和平解决”成为对港政策的基本方针。

从新中国成立初期到60年代，中共领导人对历史遗留的香港问题，始终采取灵活而富有弹性的政策，遵循历史逻辑，从未考虑采取非和平方式解决。从对港澳台政策的演变来看，在国家统一的框架内，台湾与港澳问题具有关联性，是作为统一国家战略的整体目标来推动的。党的十一届三中全会后，邓小平把国家统一作为优先的国家战略目标，逐步形成完整的“一国两制”的思想体系。

1978年12月16日，中美发表了《中美建交公报》，从1979年1月1日起正式建交。在中美建交的背景下，党的十一届三中全会将国家统一、和平解决台湾问题提上议事日程，列为党的重大工作之一。由于当时美国承认“一个中国”原则，中国有条件加快祖国统一的步伐，妥善解决台湾问题，为稳定国际和平秩序做出中国的贡献。《中美建交公报》将过去长期使用的“解放台湾”的表

① 《毛泽东年谱（一九四九—一九七六）》，第2卷，580-581页，北京，中央文献出版社，2013。

② 《周恩来选集》，下卷，200页，北京，人民出版社，1984。

③④⑤⑥ 《周恩来统一战线文选》，353、353、354-355、354页，北京，人民出版社，1984。

⑦ 《毛泽东年谱（一九四九—一九七六）》，第5卷，249-250页，北京，中央文献出版社，2013。

⑧ 李后：《百年屈辱史的终结——香港问题始末》，67页，北京，中央文献出版社，1997。

⑨ 《评美国共产党的声明》，载《人民日报》，1963-03-08。

述改为“回到祖国怀抱”，明确了和平统一的方针。可以说，这是国家统一政策的重大转变，也是“一国两制”思想形成的重要起点。国家统一与国际秩序的建构是同步进行的，体现了中国维护国际和平秩序的意志，将和平既作为国家利益保护的目标，同时也作为国家统一的手段，并把和平价值积极拓展到国际关系的各个领域。

1979年元旦，全国人大常委会发表了《告台湾同胞书》，提出：“我们的国家领导人已经表示决心，一定要考虑现实情况，完成祖国统一大业，在解决统一问题时尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的政策和办法，不使台湾人民蒙受损失。”虽然《告台湾同胞书》尚未正式提出“和平统一”和“一国两制”的概念，但明确表达了这样一种理念，即和平和安全是采取合理对台政策以实现统一大业的前提。同年12月6日，邓小平在会见日本首相大平正芳谈到台湾问题时指出：“对台湾，我们的条件是很简单的，那就是，台湾的制度不变，生活方式不变，台湾与外国的民间关系不变……台湾作为一个地方政府，可以拥有自己的自卫的军事力量。条件只有一条，那就是，台湾要作为中国不可分的一部分。它作为中国的一个地方政府，拥有充分的自治权。”<sup>①</sup>

1981年9月30日，叶剑英委员长向新华社记者发表“和平统一的九条方针”的谈话，其中第三条明确提出：“国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权，并可保留军队。中央政府不干预台湾地方事务。”<sup>②</sup>但由于台湾当局拒绝接受“一国两制”，中国政府把“针对台湾的政策转移到香港问题上，把香港问题作为解决台湾问题的示范”。

1982年1月11日，邓小平在接见来华访问的美国华人协会主席李耀滋时说：“九条方针是以叶副主席的名义提出来的，实际上就是一个国家两种制度。两种制度是可以允许的。他们不要破坏大陆的制度，我们也不破坏他们那个制度。国家的统一是我们整个中华民族的愿望。”<sup>③</sup>在这里，邓小平第一次明确提出“一个国家，两种制度”的概念，“一国两制”的构想基本形成。

1982年9月24日，邓小平在会见撒切尔夫人时提出了对香港问题的基本立场：关于主权问题，中国在这个问题上没有回旋余地；一九九七年以后继续保持香港繁荣；中国和英国政府要妥善商谈如何使香港从现在到一九九七年的十五年中不出现大的波动。<sup>④</sup>从10月开始，两国政府进行了副外长级磋商。

1983年6月26日，邓小平在会见美国新泽西州西东大学教授杨力宇时，又进一步阐述了实现台湾和祖国大陆和平统一的六条具体构想（简称“邓六条”）：（一）问题的核心是祖国统一。和平统一已成为国共两党的共同语言。（二）制度可以不同，但在国际上代表中国的，只能是中华人民共和国。（三）不赞成台湾“完全自治”的提法，“完全自治”就是“两个中国”，而不是一个中国。自治不能没有限度，既有限度就不能“完全”。（四）祖国统一后，台湾特别行政区可以有自己的独立性，可以实行同大陆不同的制度。司法独立，终审权不须到北京。（五）和平统一不是大陆把台湾吃掉，当然也不能是台湾把大陆吃掉，所谓“三民主义统一中国”不现实。（六）要实现统一，就要有个适当方式，所以我们建议举行两党平等会谈，实行第三次合作。<sup>⑤</sup>“邓六条”的提出标志着“一国两制”的构想更加具体、充实，同时清晰地阐明了“一国两制”方针是实现“和平统一”的重要方式。

1983年春，在邓小平的指导下，国务院港澳办等有关部门制定了体现“一国两制”方针的关

① 《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，上卷，582-583页，北京，中央文献出版社，2004。

② 新华社：《叶剑英委员长进一步阐明台湾回归祖国实现和平统一的方针政策 建议举行两党对等谈判实行第三次合作》，载《人民日报》，1981-10-01。

③ 《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，下卷，797页，北京，中央文献出版社，2004。

④⑤ 参见《邓小平文选》，第3卷，12-15、30-31页，北京，人民出版社，1993。

于香港问题的十二条方针政策，其中核心是三条：香港问题必须和平解决；一定要在 1997 年收回香港，恢复行使主权；在恢复行使主权的前提下，要尽可能保持香港的稳定和繁荣，保持它在国际经济中的地位和作用。同年 4 月 22 日，中共中央政治局举行扩大会议，审议并原则批准了国务院港澳办公室关于解决香港问题的修改方案（十二条方针）。邓小平在会上做了重要讲话，他说：“这个‘十二条’，是我们下个月开始同英国谈判的基本方针。谈判首先要确定前提，就是一九九七年中国收回香港，这个问题是不容讨论的。第二是一九九七年中国收回香港之后，香港怎么办？怎样保持香港的繁荣？保持繁荣的办法就是若干不变。第三是从现在起到一九九七这十四年过渡时期中，怎么保证香港不出乱子，双方都不做损害香港繁荣的事情”<sup>①</sup>。对于谈判的结果，邓小平从正反两方面做了预判。他认为，谈判可能谈好，因为我们的政策是够宽大的了，但也可能谈不好。谈判如果破裂，那我们怎么办？他坚定地主张：谈不好的话，明年 9 月我们也要单方面宣布 1997 年收回香港，并宣布收回后的一系列政策，就是这“十二条”。他特别指出：“‘十二条’里面有个‘五十年不变’，这样规定可以使香港人放心，减少他们的顾虑；可以使人们更感到我们政策的连续性、可靠性，有利于我们和英国谈判，有利于顺利收回香港和保持香港的繁荣。所以，‘五十年不变’是个大问题。”<sup>②</sup>

1984 年 5 月，六届全国人大二次会议的《政府工作报告》正式提出“一个国家，两种制度”并获得通过，从此“一国两制”成为中国共产党和中国政府解决台港澳问题、实现国家统一的基本方针。6 月 22 日、23 日，邓小平分别在会见香港工商界访京团以及和知名人士钟士元等的谈话中完整地提出“一国两制”的概念：“我们的政策是实行‘一个国家，两种制度’，具体说，就是在中华人民共和国内，十亿人口的大陆实行社会主义制度，香港、台湾实行资本主义制度。”<sup>③</sup>

1987 年 10 月 25 日，党的十三大在北京召开。十三大报告提出：“按照‘一国两制’的原则，中英、中葡已就解决香港和澳门问题达成协议。我们还要按照这个原则努力争取和平解决台湾问题。历史将证明，按‘一国两制’实现国家统一的构想和实践，是中华民族政治智慧的伟大创造。”<sup>④</sup> 据此，中央再次明确“一国两制”是和平解决台湾问题的基本途径。

1992 年 10 月 12 日，党的十四大在北京召开。十四大报告对和平与国家统一做出新表述：“我们坚定不移地按照‘和平统一、一国两制’的方针，积极促进祖国统一。”<sup>⑤</sup> 在这里，中央首次将对台方针表述为“和平统一、一国两制”。1993 年 8 月，国务院新闻办发布的《台湾问题与中国的统一》（白皮书）再次明确，中国政府解决台湾问题的基本方针是“和平统一、一国两制”“一个中国，是和平解决台湾问题的前提”。

可以看出，在“和平统一”与“一国两制”的历史演变中，中国政府积极探索以和平方式解决国家统一的途径与方式，两者形成有机的历史和政治逻辑。邓小平“一个国家，两种制度”的历史逻辑包括两个核心，即坚持一个中国、国家主体实行社会主义制度，台港澳实行资本主义制度，并把“一国两制”作为长期的国策，绝非权宜之计。

总之，“一国两制”理论体系形成于 20 世纪 80 年代，但其历史起点始于 50 年代，是中国共产党基于和平理念，挖掘中国历史元素，构建开放而多元的历史逻辑。从毛泽东、周恩来等中共领导人提出的“长期打算，充分利用”的对港政策到邓小平“一国两制”的构想，虽然针对不同时期的不同任务表述有所不同，但其思想脉络是一致的，即科学地研判国内国际形势，维护和平秩序，科学制定对台港澳政策，遵循历史观，尊重文明的延续性。

①② 《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，下卷，901、902 页，北京，中央文献出版社，2004。

③ 《邓小平文选》，第 3 卷，58 页，北京，人民出版社，1993。

④⑤ 《改革开放三十年重要文献选编》（上），473、675 页，北京，人民出版社，2008。

### 三、“一国两制”与和平秩序

高举和平旗帜,反对战争是新中国的“立国”理念之一,具有浓厚的历史基因。现行宪法序言明确指出:中国是世界上历史最悠久的国家之一。作为文明古国,和平秩序的维护是中国历史上的主流价值取向。如前所述,香港基本法虽然制定于30多年前,但“一国两制”所体现的文明观和平理念却始于新中国成立初期。中国共产党在新中国建设的宏观战略思维中,将和平理念融入国家治理体系,提出了以和平方式解决历史遗留问题的一系列思想与制度理念,逐步形成“一国两制”的和平观,为世界贡献了以和平方式解决争端的理念。

第二次世界大战结束后,人类在解决历史遗留的国际争端时,通常采用和平与非和平两种方式。其中和平的解决方法,一般是以武力以外的手段或方法解决国际争端,如采用政治的方法和法律的方法来解决国际争端,主要方式有谈判、协商、司法解决等。非和平解决的方式,是指一个国家为了使另一个国家同意它所要求的对争端的解决和处理,而采用某些带有强制性的解决措施。当国家间发生争端时,传统国际法通常把战争也列为解决争端的合法手段之一。

邓小平在多个场合谈到他思考“一国两制”构想的出发点。1984年2月22日,他指出:“世界上有许多争端,总要找解决问题的出路。我多年来一直在想,找个什么办法,不用战争手段而用和平方式,来解决这种问题。我们提出的大陆与台湾统一的方式是合情合理的。统一后,台湾仍搞它的资本主义,大陆搞社会主义,但是是一个统一的中国。一个中国,两种制度。香港问题也是这样,一个中国,两种制度。”<sup>①</sup>这是最初的表述,即“一个中国,两种制度”。同年6月22日,在接见香港工商界访京团和香港知名人士的谈话中,他又强调了这一看法,并完整地表述了“一国两制”的内涵:中国政府为解决香港问题所采取的立场、方针、政策是坚定不移的。我们的政策是实行“一个国家,两种制度”,具体说来,“就是在中华人民共和国内,十亿人口的大陆实行社会主义制度,香港、台湾实行资本主义制度”。<sup>②</sup>他接着说:“‘一个国家,两种制度’的构想是我们根据中国自己的情况提出来的,而现在已经成为国际上注意的问题了。……世界上一些争端都面临着用和平方式来解决还是用非和平方式来解决的问题。总得找出个办法来,新问题就得用新办法来解决。香港问题的成功解决,这个事例可能为国际上许多问题的解决提供一些有益的线索。”<sup>③</sup>

国际社会普遍认为“一国两制”拓展了和平共处原则的适用范围。邓小平创造性地把适用于国家间的和平共处原则应用到一国内部不同社会制度之间。他说:“和平共处的原则用之于解决一个国家内部的某些问题,恐怕也是一个好办法。根据中国自己的实践,我们提出‘一个国家,两种制度’的办法来解决中国的统一问题,这也是一种和平共处。”“和平共处的原则不仅在处理国际关系问题上,而且在一个国家处理自己内政问题上,也是一个好办法。”<sup>④</sup>在邓小平的“一国两制”理论体系中,国家统一与和平秩序的维护是辩证统一的,体现了他的总体和平观。2014年9月26日,习近平主席在接见台湾和平统一团体联合参访团时表示,“和平统一、一国两制”是我们解决台湾问题的基本方针,这也是实现国家统一的最佳方式。2019年1月2日,习近平主席在《告台湾同胞书》发表40周年的纪念大会上,再次强调“探索‘两制’台湾方案,丰富和平统一实践”。这些论述为我们正确理解和平与国家统一的关系指明了方向。

“一国两制”的提出,“首先是为了实现和维护国家统一”<sup>⑤</sup>,同时“一国两制”本身也是以和

<sup>①②③④</sup> 《邓小平文选》,第3卷,49、58、59-60、96-97页,北京,人民出版社,1993。

<sup>⑤</sup> 李家泉:《“一国两制”与构建两岸和平发展框架》,载《中共党史研究》,2009(4)。

平发展为目的。因此，和平方式与“一国两制”构成实现国家统一的最佳方式。在这里，和平与国家统一在价值与规范体系上是相统一的。“一国两制”所体现的和平理念是一种价值目标与追求，并不决定实现国家统一的具体方式。实现国家统一，既可以通过和平方式，也可以通过非和平方式，在以“和平统一、一国两制”的基本方针解决台湾问题的过程中，“国家以最大的诚意，尽最大的努力，实现和平统一”，但如果出现《反分裂国家法》第8条所说的“台独分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实，或者发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变，或者和平统一的可能性完全丧失”时，“国家得采取非和平方式及其他必要措施，捍卫国家主权和领土完整”。

总之，邓小平站在世界历史发展的高度，总结文明发展的历史轨迹，提出了关系世界格局与人类社会发展的根本性问题：“从世界历史来看，有哪个政府制定过我们这么开明的政策？从资本主义历史看，从西方国家看，有哪一个国家这么做过？我们采取“一个国家，两种制度”的办法解决香港问题，不是一时的感情冲动，也不是玩弄手法，完全是从实际出发的，是充分照顾到香港的历史和现实情况的。”<sup>①</sup>

可以说，“一国两制”是把国与国之间和平解决争端的原理运用于解决主权国家的内部统一问题，在维护国家主权的原则下，以高度灵活的互惠哲学构建了具有创造性的和平理念。

#### 四、“一国两制”与制度文明的多样性

“一国两制”对人类文明发展的贡献同时体现在制度文明上，即在主权框架内为社会主义制度与资本主义制度的和平共处、为两种制度的“文明对话”提供了制度性桥梁，拓展了人类政治文明的新途径。

制度文明是人类文明的重要内涵，也是必不可少的基础。不同时代的文明进步的标志往往体现在制度文明的变迁上。自1918年苏俄宪法诞生以来，人类文明在社会主义制度与资本主义制度的冲突与矛盾中发展，两种不同性质的制度对抗与竞争构成近百年文明史的主要内容。其实，在近百年政治文明的演变中，社会主义制度所创造的正义、公平与平等等价值对人类文明的发展做出了历史贡献。中国共产党自诞生之日起，就高举社会正义与平等的旗帜，丰富了世界社会主义的实践。而“一国两制”从伟大构想到实践是人类文明史上的伟大创举，为当代国际秩序与文明的多元化提供了中国经验与中国方案，其中“一国两制”的成功实践再次证明了社会主义制度的强大生命力。

新中国的成立为社会主义实践注入了新的血液，中国的发展成为社会主义制度保持生命力的标志。通过1949年《共同纲领》、1954年我国第一部社会主义宪法，我国确立了社会主义制度，社会主义制度成为国家的根本制度。在革命、建设与改革的历史进程中，中国特色社会主义制度不断完善，坚持“一国两制”和推进祖国统一成为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要内容之一。

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》对“一国两制”提出了新的定位：“‘一国两制’是党领导人民实现祖国和平统一的一项重要制度，是中国特色社会主义的一个伟大创举。”而这一伟大创举是中国共产党对人类文明发展规律的深刻总结，体现了中国共产党人对制度文明的开阔眼界与开放胸怀。

<sup>①</sup> 《邓小平文选》，第3卷，60页，北京，人民出版社，1993。



早在1954年8月24日,毛泽东在会见英国工党领袖、前首相艾德礼率领的工党代表团时就指出:“我们认为,不同的制度是可以和平共处的。我们和你们也可以合作。……有两个基本条件使我们完全可以合作:一、都要和平,不愿打仗;二、各人搞自己的建设,因此也要做生意。和平、通商,这总是可以取得同意的。”<sup>①</sup>1955年4月19日,周恩来在亚非会议全体会议上的发言中,除强调和平的国际环境的重要性外,还提出“社会制度不同的国家是可以实现和平共处的。在保证实施这些原则的基础上,国际间的争端没有理由不能够协商解决”<sup>②</sup>。20世纪50年代的世界仍处于冷战状态,在资本主义阵营遏制社会主义国家时,新生的中国表达了对制度文明的包容与宽容,提出不同制度在和平的理念下可以和谐共处。这在当时的历史条件下是不容易的,其包容与互惠的理念对资本主义的制度与理论逻辑而言是一种冲击。

在构思“一国两制”设想时,当时面临的重大挑战是,在一个主权国家内,如何让两种性质截然不同的制度和和平共处?西方的古典政治理论、经典的传统社会主义理论与实践并没有提供现成的答案。可以说,20世纪80年代前,在国际舞台上,并不存在不同性质的制度和和平共处的理论与实践。当时所存在的就是以对抗、冷战为特征的理论与实践,给世界秩序带来了不确定性与无休止的争论。可以说,这是至少近百年的国际政治史上没有得到有效解决的难题。

20世纪80年代初,中国刚刚结束“文化大革命”,致力于确立新的法律秩序,国家改革与建设事业千头万绪。在基本经济制度上,中国实行计划经济,对资本主义制度仍然以批判为主,对什么是社会主义本身仍存在不同的认识。在这种历史背景下,能否把“一国两制”作为实践性命题并付诸实施?为了实现国家统一,能否或者在多大程度上将自由的市场经济体制纳入统一国家内,允许不同经济体制、政治体制、意识形态共存?传统的治理模式采取的是对抗的方式,一种制度灭掉另一种制度,或者强势的制度吸收弱势的制度,其中不可避免地伴随着流血与激烈的冲突。

邓小平以和平作为目标,将不同性质的制度安放在一个国家之内,在维护国家主权的前提下发挥各自的制度优势,尽管会发生“我们预料不到的事情”,但“我们要非常认真地从实际出发来制定”法律,真正体现“一国两制”的构想,使它能够行得通,能够成功。

在当时的历史条件下,两种制度的和平共处,首先需要我们对社会主义和资本主义有正确的认识,破除传统社会主义的思想观念。“一国两制”的理论与实践为我们提供了重新认识社会主义,并以制度文明多样性客观评价资本主义制度的新契机。

1979年11月,邓小平提出“社会主义也可以搞市场经济”的论断,这在当时是重大的思想解放。他提出:“说市场经济只存在于资本主义社会,只有资本主义的市场经济,这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济,这个不能说是资本主义。……同样地,学习资本主义国家的某些好东西,包括经营管理方法,也不等于实行资本主义。”<sup>③</sup>这是他比较早的关于社会主义市场经济的论述。1990年12月,他继续谈社会主义与市场经济的兼容问题,指出:“我们必须从理论上搞懂,资本主义与社会主义的区分不在于是计划还是市场这样的问题。社会主义也有市场经济,资本主义也有计划控制。……计划和市场都得要。不搞市场,连世界上的信息都不知道,是自甘落后”<sup>④</sup>。虽然世界各国采取不同形式的经济体制,但市场经济是基本的资源配置形式,社会主义与市场经济的有机结合,实际上为两制的和平相处消除了意识形态上的障碍。

1992年1月,邓小平在“南方谈话”中,进一步阐述了社会主义的本质,并对计划经济和市场经济是否存在姓“资”姓“社”的问题,提出了“三个有利于”的标准。他指出:“计划多一点

① 《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》,第2卷,272页,北京,中央文献出版社,2013。

② 《周恩来选集》,下卷,151-152页,北京,人民出版社,1984。

③ 《邓小平文选》,第2卷,236页,北京,人民出版社,1994。

④ 《邓小平文选》,第3卷,364页,北京,人民出版社,1993。

还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。”<sup>①</sup>这一论述实际上解放了人们的思想，为1993年修宪中确立“社会主义市场经济”的宪法地位奠定了思想基础。

1993年3月29日，第八届全国人大第一次会议正式通过宪法修正案，使“社会主义市场经济”成为宪法规定的经济机制与运行方式。社会主义市场经济入宪，其实质是一场“经济体制的根本性变革”，标志着我国改革开放和现代化建设事业进入新的阶段。可以说，市场经济入宪不仅全面确立了社会主义市场经济的合法性，在治国理念上也是一种新的突破，使“一国两制”获得了国际社会的广泛赞誉。

1997年7月1日《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《香港基本法》）正式实施时，市场经济条款已写入宪法成为宪法规范，通过宪法变迁丰富了“一国两制”的内涵。有了这一基础，港人对《香港基本法》第5条规定的“香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变”也有了全面的理解，并逐步达成共识。

基于“一国两制”的基本方针，《香港基本法》规定保留资本主义制度不变。社会主义制度与资本主义制度共同存在于一国之内，构成“一国”与“两制”的宪法关系，但社会主义制度是国家的根本制度，是在国家主体实行的制度，两种不同制度之间并不是平起平坐的关系，实行主体的社会主义制度体现了国家的根本制度。邓小平强调，中国的主体必须是社会主义，“主体是很大的主体，社会主义是在十亿人口地区的社会主义，这是个前提，没有这个前提不行。在这个前提下，可以容许在自己身边，在小地区和小范围内实行资本主义”<sup>②</sup>。“保留”资本主义制度或者“不实行”社会主义制度都是在一国宪法框架内的制度安排，特别行政区享有的高度自治权不能超越宪法界限。这种在主权下实行两种制度的包容性构成“一国两制”鲜明的时代特征。“为了实现国家统一，‘一国两制’不急于去改变港澳的资本主义制度现实，而是让几个小地区小范围的资本主义制度同大陆的社会主义制度包容于‘一国’之内。在统一的前提下，两制和平共处，双方求同存异。”<sup>③</sup>

“一国两制”的前提是“一国”，这里的“一国”就是统一的中华人民共和国。维护中华人民共和国的主权、领土完整与尊严是“一国两制”的宗旨与前提，任何时候，不得以任何理由损害、挑战国家利益。《香港基本法》序言规定，设立特别行政区的目的是“维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定”。在中国宪法体制下，国家作为政治共同体，首先要维护好主权利益。特别行政区是国家设立的一种地方行政区域，香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。

在“一国两制”下，国家核心利益与特别行政区利益是辩证统一的，可以在宪法和基本法确立的宪制秩序下和谐共处。邓小平反复强调，“一国两制”下的“社会主义”和“资本主义”“不是我吃掉你，也不是你吃掉我”，不同制度在“一国”框架内和谐共存，在维护中央全面管治权的前提下，充分保障特别行政区的高度自治权。

## 五、“一国两制”与法治文明

法治是香港的核心价值，也是“一国两制”得以落实的重要保障。如何对待特别行政区原有法律？如何在“一国两制”框架内平衡不同的法律制度与文化？面对不同法系、不同法律制度以及不同法律文化的差异，“一国两制”体现了开放、融合与多样性，为世界法治文明的多样性提供了中国的智慧、经验与思考。

<sup>①②</sup> 《邓小平文选》，第3卷，373、103页，北京，人民出版社，1993。

<sup>③</sup> 王英津：《从“两德模式”看“一国两制”港澳模式：优势、特征与评价》，载《学术探索》，2012（10）。

“一国两制”的包容与多元体系中包含着对具有不同传统的法律文化的尊重。由于历史和传统等方面的因素,世界法系通常分为大陆法系、英美法系、伊斯兰法系等。在“一国两制”原则下,一个主权国家内应允许存在不同的法系传统,即内地实行社会主义法律体系,而在香港特别行政区要保留普通法传统,除了属于殖民统治性质或带有殖民主义色彩的法律外,原有法律基本不变,这在世界法治发展史上是少有的现象。

基于“一国两制”所具有的包容性、开放性,《香港基本法》在多元法律体系的协调中,尊重法律传统,避免用一种法律传统代替其他法律体系。为此,《香港基本法》第8条做了灵活的规定,香港原有法律,即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法,除同本法相抵触或经香港特别行政区的立法机关做出修改者外,予以保留。这就是我们通常所说的“法律基本保留不变”。

香港回归前,全国人大常委会对原有法律进行了审查,被审查的香港原有法律总共有条例640多个、附属立法1160多个。经审查,决定不采用为特区法律的原有条例和附属立法只有14个,因部分条款抵触基本法而不采用其部分条款的香港原有条例和附属立法只有10个。可以说,主权回归以后,特别行政区法律体系基本得到了保留,以保持法律生活的安定性与可期待性。回归二十多年来,不同法律制度之间虽存在一些摩擦,但总体上处于相互包容、相互学习的状态,由此香港成为以普通法为传统、同时兼收不同法律传统的世界“比较法”示范地。

体现主权的全国性法律如何在特别行政区适用是香港回归后面临的重大法律挑战。按照一般的主权概念要求,除基本法外,其他全国性法律也应当在特别行政区适用,不能让全国性法律(National law)变为只在内地适用的法律。但基本法的制定者们以高度的法律与政治智慧,妥善解决了这一棘手的难题,即:维护主权下的法律权威性,同时在保留原有法律的普通法地区不完全适用全国性的法律。

在设立特别行政区之前,全国人大及其常委会制定的法律具有一体遵循的效力,对领土范围内的所有地区有效。但设立特别行政区后,按照《香港基本法》的规定,全国人大及其常委会制定的全国性法律,除列入《香港基本法》附件三者外,不在特别行政区实施。国防、外交和其他不属于特区自治范围内的事务归中央政府管理,有关这些事务的全国性法律就有必要在香港实施,中央政府依据这些全国性法律对有关事务进行管理。

目前,《香港基本法》附件三列举的全国性法律共有14项。在270多部全国人大及其常委会制定的国家法律中,在香港特别行政区实施的全国性法律共11项,且限于国防、外交以及不属于特区自治权范围内的事项。《香港基本法》第18条2款同时规定了列入附件三的全国性法律在特区实施的两种方式,即特别行政区在当地公布或者立法实施。这一条实际上是赋予特别行政区的立法义务,即:必须实施列入附件三的全国性法律,因为附件三的全国性法律体现国家主权,关系国家安全、统一与发展利益。

不同法律制度共存于一个主权国家内,体现了“一国两制”的灵活性与包容性。在维护国家主权的前提下,通过授权方式赋予香港特别行政区独立的司法权和终审权。香港特区司法独立与享有终审权是“一国两制”中符合香港实际情况的设计。经过回归后二十多年的实践,司法独立已经成为维护香港法治的重要制度,对维护特区宪制秩序、凝聚法治共识、推动“一国两制”的发展发挥了重要作用。

根据《香港基本法》第85条的规定,法院依法独立进行审判,不受任何干涉。全国人大常委会制定相关法律并列入基本法附件三以后,法院在审理相关案件时,有了明确的法律规范指引,以履行维护国家安全的职责。

同时,为了在“一国”与“两制”之间构建不同法文化交流的平台,基本法设计了富有特色的释法机制,为基本法的实施提供了重要途径。《香港基本法》第158条第1款明确规定,本法的解

释权属于全国人民代表大会常务委员会。第2款规定，全国人民代表大会常务委员会授权香港特别行政区法院在审理案件时对本法关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释。香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释，但如果香港特别行政区法院在审理案件时需要对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件的判决，在对该案件做出不可上诉的终局判决前，应由香港特别行政区终审法院提请全国人民代表大会常务委员会对有关条款做出解释。如全国人民代表大会常务委员会做出解释，香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人民代表大会常务委员会的解释为准。比如，2011年全国人大常委会对《香港基本法》第13条第1款和第19条的解释就是根据香港终审法院的提请而做出的，明确了国家豁免原则与政策，为基本法解释实践积累了经验。这种由终审法院的提请而进行的基本法解释，体现了香港法院在审理案件中对涉及中央管理的事务或者中央与特区关系，主动寻求全国人大常委会解释基本法的原意，同时也回归到基本法的文本上，基于规范射程内平衡不同法律解释传统存在的差异性，在世界法治文化的多样性上提供了比较法的宝贵素材，值得珍惜。

香港回归后，全国人大常委会根据香港的实际与基本法实施的需要，对基本法条文进行了5次解释，及时解决了基本法与社会现实的冲突，保持了基本法的稳定性与权威性，其功能是为了平衡中国主体的大陆法传统与香港特区实施的普通法传统之间的潜在冲突。<sup>①</sup>党的十九届四中全会《决定》再次强调“完善全国人大常委会对基本法的解释制度”。可以说，基本法解释已成为推动“一国两制”实践的重要形式，丰富了国家的宪法体制，为一个国家内多元法治生活提供了制度可能，我们需要继续完善其程序机制。

这种不同法律文化之间的沟通与开放性，也体现在在中国享有独立主权的特别行政区允许外国人参与特区政府的管理并保留原有的外籍法官制度上。这是“一国两制”在特别行政区法律制度下的独特性。早在1982年4月6日，邓小平就指出：香港的主权是中国的，在这个前提下，由香港人、包括在香港的外国人管理香港。“我们新宪法有规定，允许建立特别行政区，由香港人自己组成政府，不管是华人、英国人或其他人都可以参加，可以做政府雇员嘛，甚至成为香港政府的成员都可以考虑。”<sup>②</sup>同时，基本法保留外籍法官，既体现了保持原有法律基本不变的承诺，同时也体现了对基本法的尊重，使回归后的特别行政区法律制度具有多样性与包容性。在香港国安法的制定中，力求兼顾国家法律、香港普通法以及本地法律之间的相互衔接，既维护国家安全，同时使普通法传统得到尊重，拓展了“一国两制”的发展空间。

## 六、坚持和完善“一国两制”制度体系

“一国两制”是新生事物，史无前例，在实践中遇到新问题、新挑战是正常的，它需要与时俱进。党的十九届四中全会通过的《决定》将“一国两制”明确表述为“党领导人民实现祖国和平统一的一项重要制度，是中国特色社会主义的一个伟大创举”。作为国家的重要制度与制度体系，“一国两制”在实践中面临新的发展机遇。

全面贯彻“一国两制”方针，必须坚决维护宪法和基本法共同构成的宪制秩序，将坚持“一国”原则和尊重“两制”有机结合起来，切实维护国家安全，坚守“一国两制”的底线，以基本法凝聚社会基本共识。

对“一国两制”在实践中面临的新问题、新挑战，要采取客观、理性的态度，正视存在的问

<sup>①</sup> 阎小骏：《香港治与乱——2047的政治想象》，124页，北京，人民出版社，2016。

<sup>②</sup> 《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，下卷，812页，北京，中央文献出版社，2004。

题，不回避深层次矛盾。2019 年的“修例风波”暴露出香港政治、经济以及社会等方面的一些深层次社会矛盾与问题，如贫富差距、房屋土地供应短缺以及青年人的就业等，其中必须高度关注的问题之一是香港社会，特别是青年人缺乏国家认同感。要解决这些问题，必须回归“一国两制”的基本方针，树立基本法的权威，基于基本法形成强大的社会凝聚力。

要严格依照宪法和基本法办事，维护法治的核心价值。实践表明，体现“一国两制”方针的基本法是行得通的，是香港繁荣稳定的有力保障。在“一国两制”的实践中，港人有不同的看法与主张是正常的，基本法保障居民的基本权利与自由，包括言论、新闻、出版，信仰自由等。但任何不同观点的表达，都要符合法治精神，不得违背法治原则。

要坚定对“一国两制”的信心。“一国两制”并不是权宜之计，是一种国家制度体系。我们有理由相信，2047 年以后的“一国两制”实践将会更加丰富多彩。在当今世界舞台上，尽管人们的立场不同，但“一国两制”已经成为最具标志性的中国制度表述，具有广泛的影响力。早在“一国两制”构想提出之初，时任联合国秘书长德奎利亚尔即称赞其“用和平方法解决历史遗留问题，为全世界树立了榜样”，英国首相撒切尔夫人也高度评价“一国两制”是“富有天才的创造”。从国家法治软实力的角度看，这是值得我们自豪的制度创新。站在新的历史起点上，面对各种挑战，我们要回到“一国两制”的初心，使“一国两制”这一体现中国人民智慧的伟大制度创新继续为人类文明发展做出贡献。

## On the View of Civilization of the “One Country, Two Systems” Policy and Its Contemporary Significance

HAN Dayuan

(School of Law, Renmin University of China)

**Abstract:** The implementation of the “One Country, Two Systems” policy in Hong Kong in the past two decades has proved that this is a policy well rooted in Chinese political, cultural background, fully reflecting China’s sovereignty and the spirit of peace, tolerance, and openness in dealing with thorny historical and international issues in this regard. This is a policy contributing greatly to the construction of contemporary humane value and also to the enrichment of human civilization in the long run. Although currently the “One Country, Two Systems” policy is confronted with various challenges in practice, it still remains the best policy designed to solve the problems in a peaceful and effective way.

**Key words:** “One Country, Two Systems”; Civilization; Institutional innovation; Special Administrative Region

(责任编辑 李 理)