

“一國兩制”實踐進入新階段的法治思考

韓大元*

摘 要 經過25年的實踐，“一國兩制”在澳門取得了舉世矚目的成就，形成了“一國兩制”的澳門特色。在澳門回歸25周年之際，習近平主席考察澳門並發表重要講話，提出“‘一國兩制’實踐進入新階段”的重要論斷，為“一國兩制”未來發展，包括法治發展提出科學指南。為了落實習近平主席講話精神，有必要從法治的視角對“一國兩制”實踐進入新階段的重大命題進行學理化闡釋。本文選取“一國兩制”價值理念、憲法與基本法確立的憲制秩序、“原有制度和生活方式五十年不變”、中央全面管治權與特別行政區高度自治權、國家改革開放與港澳國際化以及“一國兩制”作為自主知識體系的價值等命題進行學理探討。

關鍵詞 “一國兩制”方針 憲制秩序 高度自治權 對外開放

在澳門回歸祖國25周年之際，習近平主席親臨澳門出席慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特區第六屆政府就職典禮，並發表了重要講話。在講話中習近平主席充分肯定了“一國兩制”在澳門取得的重大成就，提出了“一國兩制”實踐中必須把握的“四條經驗”，並著眼於澳門更好發揮“一國兩制”制度優勢，提出了“四點希望”。習近平主席從歷史、理論與實踐的高度，提出“當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期，‘一國兩制’實踐也進入新階段”^[1]。這是對“一國兩制”實踐的歷史方位與未來發展的重要論斷。本文結合學習習近平主席重要講話，主要從法治視角就“一國兩制”實踐進入新階段的背景與若干重大的法治課題，談幾點體會。

一、“一國兩制”實踐進入新階段的法治背景

在澳門考察期間，習近平主席對“一國兩制”實踐提出了新的理念與課題，其中重大的論斷就是“一國兩制”實踐進入了新階段。如何理解“新階段”？“新階段”具有哪些內涵與標誌？在

* 韓大元，中國人民大學法學院教授，法學博士。

[1] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載人民網2024年12月20日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/1220/c1024-40386644.html>。

“新階段”，“一國兩制”下的港澳法治發展將呈現哪些特點，將面臨哪些新挑戰？這些問題是需要從學術上進行探討的，特別是其中包含的法治元素。為了全面領會“一國兩制”實踐進入新階段的重大意義，首先需要思考提出這一重大論斷的時代背景。

從“一國兩制”方針的提出到偉大實踐的不同發展階段都有其特定的時代背景與使命。早在20世紀50年代，中國共產黨人在考慮解決台灣、香港問題時，力求突破西方傳統的制度和治理模式，努力消除不同制度之間的張力，尋求以和平方式解決歷史遺留問題。1978年改革開放後，鄧小平將國家統一一列為20世紀80年代需要完成的三大任務之一，並系統地闡述了國家統一與“一國兩制”的理念。1979年1月1日中美建交，同一天全國人大常委會發表《告台灣同胞書》，向世界宣告中國政府和平解決台灣問題的大政方針。1981年9月30日，在中華人民共和國成立32周年、辛亥革命70周年前夕，全國人大常委會委員長葉劍英發表了關於台灣回歸祖國、實現和平統一的九條方針^[2]。1982年1月11日，鄧小平會見美國華人協會主席李耀滋談到祖國統一問題時明確指出：九條方針是以葉副主席名義提出的，實際上就是一個國家兩種制度。兩種制度是可以允許的。^[3]1984年6月22日，鄧小平會見香港工商業界訪京團時，再次系統地闡述“一國兩制”的核心要義，即“實行‘一個國家，兩種制度’，具體說，就是在中華人民共和國內，十億人口的大陸實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制度”。他特別強調“我們對香港的政策長期不變，影響不了大陸的社會主義。中國的主體必須是社會主義，但允許國內某些區域實行資本主義制度，比如香港、台灣。”^[4]在“一國兩制”方針的指導下，1997年香港回歸、1999年澳門回歸，並取得了舉世矚目的成就。習近平主席的講話雖然是針對澳門回歸25周年講的，但其論述是基於“一國兩制”在港澳的成功實踐，是對“一國兩制”在港澳實踐經驗的總結，進一步豐富了“一國兩制”理論的內涵。

“一國兩制”實踐進入新階段是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的必然要求。二十屆三中全會把以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業作為今後一個時期的關鍵課題。黨的十八大以來，中國共產黨成功推進和拓展了中國式現代化，並通過憲法為實現中國式現代化提供了堅實的憲法保障，明確了現代化國家目標的國家屬性。從早期的“社會主義工業化”話語、“四個現代化”表述，到“社會主義現代化建設”入憲，最終“社會主義現代化強國”成為國家目標，憲法中現代化話語的形成與演變成為憲法實施的核心內容。因此，以憲法為核心的法治是實現中國式現代化的重要保障，“一國兩制”實踐作為中國式現代化的重要內容，要適應社會主義現代化強國建設的需要，包括要適應完善社會主義法治體系的客觀需求。

黨的二十大和三中全會已確立建設社會主義現代化強國和全面深化改革的總體目標，即到2035年，全面建成高水準社會主義市場經濟體制，中國特色社會主義制度更加完善，基本實現社會主義現代化，為到本世紀中葉全面建成社會主義現代化強國奠定堅實基礎。在基本實現現代化的基礎上，到本世紀中葉，把我國建設成為綜合國力和國際影響力領先的社會主義現代化強國。到2049年實現第二個百年奮鬥目標時，香港已進入“50年不變”的新階段，澳門也迎來回歸50周年。毫無疑問，港澳回歸50年的成功經驗必將對我國建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國注入新的內涵，推進國家治理體系與能力的現代化。因此，在新的發展階段，思考“一國兩

[2] 九條方針中提出：國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權；台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。

[3] 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五—一九九七》（下），中央文獻出版社2004年版，第797頁。

[4] 《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第58頁。

制”的實踐，我們應站在世界、國家未來發展的高度，不能把眼光只限定在港澳本地的發展。正如有學者指出“‘一國兩制’下的港澳地區，之所以是具有中國特色的特區，就在於一方面，它們已經是國家主權範圍的一部分，回歸到‘一國’之下，國家是它們的本；另一方面，它們仍然是原有制度體系中的一部分，繼續保持原有生活方式不變的情況下，仍然維護著與其他國家和地區的高度暢通性、便利性和開放性，這已經也成為了中國整體制度的一個有機組成部分，不僅成為了港澳本身，而且也成為整個國家的高水準開放的國際化平台與通道”。^[5] 因為隨著基本實現社會主義現代化強國進程的加快，港澳如何更好地發揮作用，為強國建設、民族復興作出貢獻是“一國兩制”新階段的重要使命。“一國兩制”事業是中國特色社會主義制度的重要組成部分，我們是在實行社會主義制度的國家內實行“兩制”，任何時候要“堅持國家主權、安全、發展利益高於一切，落實中央全面管治權，任何時候不能動搖”。三中全會錨定的進一步全面深化改革總目標的實現過程中，港澳是不能缺場的，要融入國家發展大局，發揮“一國兩制”制度優勢與特色。這是“一國兩制”進入新階段的重要時代背景，需要我們提升對“一國兩制”與全面深化改革關係的認識，積極、主動地融入社會主義現代化強國建設的進程之中。

“一國兩制”實踐進入新階段，將面臨著前所未有的不確定的國際環境與秩序，動蕩不安的國際政治對“一國兩制”發展帶來嚴峻的考驗。這是我們不得不面對的現實。對當前國際現實面臨的環境，黨的二十大已做出科學的研判，即“當前，世界之變、時代之變、歷史之變以前所未有的方式展開……世界又一次站在歷史的十字路口，何去何從取決於各國人民的抉擇”。進入新階段的“一國兩制”事業在百年變局下所面臨的各種挑戰是不可避免的。同時，面對新一輪科技革命和產業革命，面對人民群眾對美好生活的新期待，我們必須把改革開放推向前進。在不確定的國際秩序中，應通過港澳更加開放、高度國際化的制度優勢，服務中國在全球治理中發揮建設性的作用。

二、“一國兩制”價值理念的國際意義

在講話中習近平主席提出：“一國兩制”蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念，是中國的，也是世界的，值得共同守護”^[6]。這是首次鮮明提出“一國兩制”的價值理念8字內涵，闡述了“一國兩制”核心要義，並把它定位在“是中國的，也是世界的”，進一步豐富了“一國兩制”的科學內涵，有助於提升“一國兩制”的世界意義與時代意義。這一論斷將國家、港澳與人類文明共同價值連接起來，賦予“一國兩制”更豐富的人類政治文明的意義，對未來“一國兩制”實踐提供了重要的理念與制度基礎。同時也向國際社會傳遞中國政府和中國共產黨堅定不移地堅持“一國兩制”的堅定意志和決心，回應了國際社會對“一國兩制”未來發展的合理關切，體現中國人民維護和平與法治的堅定信心。

和平理念是“一國兩制”核心價值與精髓。中國共產黨在新中國建設的宏觀戰略思維中，將和平理念融入到國家治理體系，提出以和平方式解決歷史遺留問題的一系列思想與制度理念，逐步形成為“一國兩制”的和平觀，為世界塑造了以和平方式解決爭端的理念。鄧小平曾指出“‘一個國家，兩種制度’的構想是我們自己根據中國自己的情況提出來的，而現在已經成為國際上注意的問題了……世界上一系列爭端都面臨著用和平方式解決還是非和平方式來解決問題。總得找出個辦法

[5] 黃平：《共同守護“一國兩制”蘊含的和平包容開放共用價值理念》，載《大公報》2025年2月11日，第A12版。

[6] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載人民網2024年12月20日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/1220/c1024-40386644.html>。

來，新問題就得用新辦法來解決。香港問題的成功解決，這個事例可能為國際上許多問題的解決提供一些有益的線索。”^[7] 當今世界，儘管各國實行不同的制度，但有一個基本的文明共識，即如何通過科技、思想與制度營造和平，讓全人類在和平的環境中過著有尊嚴的生活。可以說，“一國兩制”把國與國之間和平解決爭端的解決原理運用到主權國家的哲學範疇，在維護主權的原則下，以其高度靈活的互惠哲學構建具有創造性的和平理念與哲學命題。國際社會普遍認為，基本法拓展了和平共處原則的適用範圍。鄧小平創造性地把適用於國家間的和平共處應用到一國內部不同社會制度之間。他說，“和平共處原則用之於解決一個國家內部的問題，恐怕也是一個好辦法。根據中國自己的實踐，我們提出“一個國家，兩種制度”的辦法來解決中國的統一問題，這也是一種和平共處”。“和平共處原則不僅在處理國際關係問題上，而且在一個國家處理自己內政問題上，也是一個好辦法”^[8]。在基本法的框架下，社會主義制度與資本主義制度長期和平共處，相互學習，豐富了和平共處原則的理論內涵。

“一國兩制”的包容與開放性體現了中國共產黨人開闊的國際視野與政治智慧。港澳回歸以來之所以能夠保持長期繁榮穩定，得歸功於“一國兩制”這一偉大構想具有的包容和開放精神。為了實現國家統一，“一國兩制”不急於去改變港澳的資本主義制度現實，而是“允許國內某些區域實行資本主義制度”^[9]。港澳實行的資本主義制度同大陸的社會主義制度包容於“一國”之內。如經濟發展要發揮社會各行各業各界的創造性，而創造性需要基於充滿活力的多元社會共識。在“一國兩制”下，不同的社會主體對不同社會議題的理性與自由的討論，有助於保持社會活力，有助於團結不同階層，有助於壯大最廣泛的支持“一國兩制”的愛國力量。夏寶龍主任在談包容性時指出，這種包容性，體現在價值理念的多元，無論持何種思想觀念、何種政治取態、何種宗教信仰，都可以在這裏自由地生活，體現文明的多樣性。可以說，“一國兩制”體現了最大的包容性哲學，也是我們凝聚社會共識的基礎。

“一國兩制”的共享體現了人類共同的價值理念，意味著合作共贏、互利互惠，其成果值得中國與世界共同分享和守護。“一國兩制”是我國為世界發展提供的國際公共產品，是推動構建人類命運共同體的重要實踐平台。“國際公共產品”自然具有人類文明的共同價值，自然對各國投資者帶來實實在在的利益，通過港澳的發展，讓投資者分享改革開放帶來的紅利。在這個意義上，作為“國際公共產品”的“一國兩制”，讓大家共同成為“一國兩制”事業的攸關者與受益者，需要我們共同珍惜這一來之不易的文明成果。

三、憲法和基本法確立特別行政區憲制秩序

澳門回歸祖國 25 年的重要經驗之一是“以憲法和基本法為基礎的特別行政區憲制秩序更加穩固”^[10]。可以說，澳門政治、經濟、社會、文化的發展以及澳門居民生活方式保持不變，其重要的基礎是憲法和澳門基本法確立的特別行政區憲制秩序的鞏固，堅定維護憲法在依法治澳中的根本法作用。

憲法是制定澳門基本法的依據，也是澳門回歸 25 年來長期保持繁榮穩定的根本保障。從基本

[7] 《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第59-60頁。

[8] 同上註，第96-97頁。

[9] 同上註，第59頁。

[10] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載人民網2024年12月20日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/1220/c1024-40386644.html>。

法起草過程看，制定澳門基本法的法律依據是國家憲法，以及憲法是特別行政區最高法的共識是非常清楚的。從法理上說，憲法是具有最高法律效力的法律，其他法律的制定必須以憲法為依據，不得同憲法相抵觸。在憲法與基本法關係上，憲法第31條是基本法制定依據。在1993年憲法修改過程中，曾有意見建議在序言或總綱中增加規定“一國兩制”方針的表述，中共中央在提出憲法修改建議時並未採納這一建議，理由在於“憲法第三十一條已為香港基本法和正在制定的澳門基本法提供了依據，可以不再作其他修改補充。”^[11]但不僅僅是憲法31條，而且從整體上說憲法是制定澳門基本法的依據，因為澳門基本法的內容還涉及憲法的其他條文。^[12]有學者指出，僅以憲法第31條作為根據在語意上完全排斥了其他條文可以作為澳門基本法立法依據的可能，比如澳門基本法序言中就載明“根據中華人民共和國憲法”制定。^[13]事實上，除了憲法第31條外，還有許多憲法條文是澳門基本法的制定根據，這在第七章“對外事務”和第八章“基本法的解釋和修改”體現得尤為突出，澳門基本法第143條和第144條有關基本法解釋和修改的規定根據憲法第67條制定。^[14]

在憲法與基本法關係上，在起草基本法的過程中內地與澳門委員形成了高度共識，不像香港基本法制定過程充滿爭議。從幾個基本法草案的內容看，除了一些文字表述的調整外，有關憲法與基本法關係的表述並沒有實質性的變化。如1989年11月20日通過的特別行政區基本法結構（草案）在序言的表述是，依據中華人民共和國憲法第31條，按照“一國兩制”的方針，設立澳門特別行政區；依據中華人民共和國憲法，制定澳門特別行政區基本法，維護國家主權和澳門的穩定與發展。1991年7月9日基本法起草委員會第七次全體會議通過的基本法（草案）對憲法的表述是：……國家決定，在對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，設立特別行政區。同時規定，根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法……。這一草案基本確定了基本法序言中的憲法表述。1992年基本法起草委員會第八次全體會議通過的基本法（草案）延續了1991年草案的表述。可以說，就目前的基本法起草資料看，憲法在基本法制定中的作用以及基本法序言中的憲法表述並沒有出現爭議，形成了以憲法為基礎的社會共識與國家認同。

基於對憲法的高度共識，回歸以來憲法在澳門特別行政區治理以及依法治港中發揮了最高法、根本法與高級法的效力，並為澳門法律體系的統一性提供了穩定的憲法基礎。任何一個主權國家的憲法對其領土範圍內具有最高的效力，這是毋庸置疑的。憲法在澳門特區是否有效的問題，其實質問題應該是，憲法條款是否會由澳門特區的公權力機構在澳門範圍內予以實施。

自澳門回歸祖國25年來，特區政府在依法施政中高度重視憲法對澳門治理中發揮的重要作用，以憲法為基礎實施澳門基本法。澳門“一國兩制”實踐的成功，就其法律基礎與治理哲學來說，最重要的是堅持憲法與基本法確立的權威，無論是行政機關、立法機關還是司法機關，其行使職權以憲法與基本法為依據。如國家憲法在澳門法院判決中的引用是積極的。據統計，截至到2024年澳門法院已有24份判決書中引用憲法，其中終審法院引用14次。^[15]比如，在終審法院第7/2001號案裁判書中，憲法第31條被澳門終審法院明確認作制定澳門基本法的依據。^[16]在中級法

[11] 《中國共產黨中央委員會關於修改憲法部分內容的建議的說明》，載全國人民代表大會常務委員會辦公廳編：《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報（1993年卷）》，中國法制出版社2004年版，第129頁。

[12] 肖蔚雲：《論澳門基本法》，北京大學出版社2003年版，第165頁。

[13] 許崇德主編：《港澳基本法教程》，中國人民大學出版社1994年版，第18頁。

[14] 王叔文主編：《澳門特別行政區基本法導論》，中國人民公安大學出版社1994年版，第90、96頁。

[15] 以“中國憲法”和“中華人民共和國憲法”為關鍵詞在澳門特別行政區法院網站：<https://www.court.gov.mo/zh/subpage/researchjudgments>進行搜索，可以獲得24份裁判書。

[16] 終審法院第7/2001號案裁判書，第17頁。

院第 223/2005 號案裁判書中，澳門中級法院合議庭在處理澳門特首的行政立法權的問題時，援引了憲法第 58、62、67、89 條等條款，作為解釋與適用基本法條款的某種參照或某種法律論證的資源。^[17] 在 2014 年產生較大社會影響的“澳門特首選舉民間公投”案中，憲法同樣被澳門有關執法部門援引來支持其認定公投不合法的依據。司法機關在判詞中創造性地運用憲法及其原則，解決基本法實踐中遇到的憲法問題，如平等權的合理差別、集會遊行示威與表達自由邊界等。^[18] 基於憲法原則與精神的判詞，容易形成社會共識，為澳門社會樹立國家意識與觀念，提供了法律指引。在終審法院第 346/2024 號案裁判書中，澳門終審法院援引憲法第 33 條第 3 款，論證澳門特區保安司在審核居留許可的過程中負有“尊重和保障澳門特區居民及非居民所享有的人權的憲法性義務”。^[19]

在“一國兩制”发展新阶段，在維護憲法和基本法確立的憲制秩序中，要發揮對特別行政區本地法律的備案審查，以維護憲法和基本法權威。黨的二十大提出堅持和完善一國兩制“制度體系，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序。” 2023 年 12 月全國人大常委會作出的《全國人大常委會關於完善和加強備案審查制度的決定》總結了中國特色憲法監督制度的實踐經驗，為全面實施憲法，完善憲法實施制度體系提出了新理念、新機制與新舉措，其中包括完善特別行政區法律的備案審查機制。截至 2023 年 12 月 31 日，澳門特別行政區自成立以來共通過法律 383 件，行政法規 840 件，共計 1223 件。^[20] 面對不斷增加的立法數量，如何確保本地立法符合憲法和基本法的要求，維護國家法治統一，需要將特別行政區本地法律的審查納入國家統一的備案審查體系是完善憲法實施制度體系的重要內容。對此，學界開展了學術研究，提出了有益的觀點。如有學者探討特區本地法律備案審查權的屬性，^[21] 也有研究試圖在基本法框架下構建出澳門本地法律審查機制的制度細節，^[22] 另有研究試圖在港澳比較中提取出澳門本地司法審查與中央監督權之間的關係，^[23] 還有研究聚焦基本法第 17 條能否作為“兩制”接口的功能定位，拓展了學界對特區本地法律備案審查機制的理解。^[24] 近來也有研究著眼特區與內地備案審查機制的差異，就特區本地法律備案審查的啓動、程序和審查標準提出建議。^[25] 這些探討對“一國兩制”下如何構建基於憲法和基本法的特區本地法律的備案審查提供了新的思路，但也留下了需要進一步研究的課題。

比如，憲法和基本法共同構成特區憲制基礎，立法會制定的所有法律不得違反憲制秩序。總結澳門回歸祖國 25 年的經驗，推進澳門本地法律備案審查過程中“要堅守‘一國’之本、善用‘兩

[17] 中級法院第223/2005號案裁判書，第79頁。

[18] 終審法院第95/2014號案裁判書，第3-9頁；終審法院第100/2014號案裁判書，第7-10頁。

[19] 終審法院第346/2024號案裁判書，第7-8頁。

[20] 朱力宇、彭君：《澳門立法轉型研究》，三聯書店（香港）有限公司2024年版，第144頁。

[21] 參見胡錦光、劉海林：《論全國人大常委會對特區立法的備案審查權》，載《中共中央黨校（國家行政學院）學報》2019年第3期，第65-78頁。

[22] 參見張強：《中央對澳門特區法律備案審查的機制探討》，載《廣州大學學報（社會科學版）》2018年第7期，第49-54頁；李崢：《論中央對特區立法備案審查制度的完善路徑》，載《港澳研究》2022年第4期，第17-30頁。

[23] See Judith R. Krebs, *One Country, Three Systems? Judicial Review in Macau after Ng Ka Ling*, 10 Washington International Law Journal 112, 112-146 (2000).

[24] 參見孫成：《備案審查制度在香港的運行空間》，載《港澳研究》2023年第3期，第15-33頁；楊曉楠：《“一個制度體系，兩種備審方式”：全國人大常委會對特別行政區本地法律的監督》，載《中國法律評論》2024年第3期，第186-200頁。

[25] 參見胡錦光、蘇銘：《特區本地法律備案審查的啓動、程序和標準探析》，載《澳門法學》2024年第3期，第78-93頁。

制’之利”。^[26] 根據澳門基本法序言第3段和第11條的規定，特區法律秩序呈現出憲法、基本法、本地法律由高到低的位階關係，憲法整體構成基本法的制定根據，特區任何法律、法令、行政法規和其他规范性文件均不得同基本法相抵觸。在這樣的位階關係下，維護特區憲制秩序首先就需要維護作為“一國之本”的憲法。為了充分發揮“兩制之利”，“基本法在憲法允許的情況下，對憲法作了許多變通規定。因此，實施基本法也就是實施憲法，即實施那變通了的憲法。”^[27] 就此而言，透過審查特區本地法律是否與澳門基本法相抵觸，以憲法和基本法為基礎的特區憲制秩序得以維護。

因此，根據澳門基本法第17條，澳門特區立法會制定的法例，須提交全國人大常委會備案，而後者有權審查該法例是否符合基本法上有關“中央管理的事務”或“中央和澳門特別行政區關係”的條款。如認為不符合，則有權將該法例發回特區立法機關。在審查過程中，如何理解基本法上相關條款的含義，基本法與國安法的關係，可能需要引入憲法或其他相關法律資源以幫助判斷，確保憲法發揮規範作用。

在備案審查中，對特區法律備案審查的基準是基本法，但不排斥必要時進行合憲性判斷。在審查過程中，發揮憲法的作用是十分重要的，也是依法治港、依法治澳的客觀需要。在一定意義上說，現行研究僅將特區立法備案審查權界定為“違反基本法審查權”並不全面，需要拓展其規範邊界。因此，如果缺乏對特區立法備案審查權中憲法審查的引入，那麼特區備案審查制度的運行是不完整的。另外，為了完善特區法律備案審查機制，需要推動港澳備案審查的具體程序機制。

總之，基於憲法的認同是落實“一國兩制”方針、實施基本法的法律基礎和政治基礎，也是“一國兩制”實踐的根本保障。只有回到憲法的基本原則、制度體系與規範體系，我們才能全面、準確地理解和把握“一國兩制”的歷史原點與核心要義，充分發揮憲法在依法治港中的根本法地位，才能從國家憲制高度正確認識基本法與“一國兩制”意義。

四、落實中央全面管治權與充分保障特別行政區高度自治權

習近平主席在講話中強調“落實中央全面管治權，任何時候都不能動搖。同時，尊重‘兩制’差異，充分保障特別行政區高度自治權”^[28]。在“一國兩制”發展的新階段，如何依照憲法和基本法，正確把握全面管治權與高度自治權的關係，對於落實“一國兩制”方針，處理好中央與特區的關係，完善“一國兩制”制度體系具有重要意義。對中央全面管治權與特別行政區高度自治權的關係，學界發表了不少研究成果，但仍有一些爭議，實踐中也出現了新的問題。

要正確認識中央全面管治權，需要準確把握中央全面管治權的“全面性”的含義。首先，中央“全面管治權”是“全面的”，不是“部分的”，是一個主權國家對其領土範圍內的一切地區所有方面都擁有管治權。中央依法擁有對特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區依法實行高度自治。其次，這裏講的“中央”一詞泛指中央國家權力機構，包括全國人大及其常委會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會等，不僅僅指中央人民政

[26] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載人民網2024年12月20日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/1220/c1024-40386644.html>。

[27] 許崇德：《簡析香港特別行政區實行的法律》，載《中國法學》1997年第3期，第23頁。

[28] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載人民網2024年12月20日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/1220/c1024-40386644.html>。

府。香港和澳門基本法第二章標題是“中央與特別行政區的關係”^[29]。第三，全面管治權的管治（Governance）與管制（Government）雖一字之差，但含義不僅相同，管治是一種制度性理念，指管轄和治理，而管制強調控制或者限制，體現強制性管理。

因此，中央全面管治權雖然不是法規範本身的表述，但體現國家主權意志，是中華人民共和國這一政治共同體意志的體現，可以理解為關於基本法上中央行使權力的政治與學術話語的概況，其概念本身具有基本法的規範基礎。也可以將澳門基本法上中央的憲制權力表述為“中央對澳門具有全面的管治權”^[30]。基於中央行使的全面管治權的屬性與功能，中央對於特別行政區的高度自治權也行使監督權。實際上，全面管治權是憲法和基本法規定在實踐中運行的中央管治特別行政區所有權力體系的一個概括。因此，提出全面管治權的基本出發點就是維護“一國兩制”的最高原則，即維護國家主權、安全與發展利益，維護港澳的繁榮與穩定，從而在特別行政區全面落實憲法與基本法。

正確認識中央全面管治權，必須在“依照憲法和基本法”語境下理解。習近平主席在《譜寫新時代中國憲法實踐新篇章——紀念現行憲法公佈施行40周年》一文中指出“依照憲法和基本法有效實施對特別行政區的全面管治權”。^[31]在認識中央全面管治權時要注意它前面是有一個定語，那就是“依照憲法和基本法”來有效實施中央對港澳的全面管治權。依法治港、依法治澳是全面依法治國的應有之義，是保障“一國兩制”行穩致遠的根本的法治保障，其前提是依照憲法和基本法，將特區治理納入由憲法和基本法共同確立的憲制秩序，其核心是維護憲法作為國家根本法的地位與最高法律效力。如前所述，憲法是特別行政區法律制度的淵源，國家憲法作為一個整體，具有效力上的完整性，脫離了憲法的最高性與有效性，特別行政區的法治都將成為無源之水、無本之木。因此，全面正確理解“落實中央對特別行政區的全面管治權”這一問題實際上是“如何依照憲法、如何依照基本法來有效實施中央全面管治權”的具體實踐問題。

正確認識中央全面管治權，必須堅持落實中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一。習近平主席指出，“中央政府對特別行政區擁有全面管治權，這是特別行政區高度自治權的源頭，同時中央充分尊重和堅定維護特別行政區依法享有的高度自治權”^[32]。落實中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權是統一銜接的，也只有做到這一點，才能夠把特別行政區治理好。從法理上看，中央全面管治權是國家主權的體現，而高度自治權是中央的授權，兩者並不在同一個規範位階，但兩者的作用確實是互補的。在“一國兩制”實踐中，如何把握兩者相統一的標準？這是正確認識中央全面管治權的關鍵。如果片面強調中央全面管治權或者特別行政區高度自治權，這肯定不是相統一。對於落實中央全面管治權的領域，需要特別行政區高度自治權的配合，例如全國人大通過完善香港選舉制度的決定，全國人大常委會修訂基本法附件一、附件二，需要香港本地立法予以具體落實；另一方面，對於特區高度自治權的領域，若特別行政區治理出現了問題，特區自身無法有效解決時，中央可以依法積極行使全面管治權。

正確認識中央全面管治權，要善於運用法治思維與法治方式，在法治的軌道上實現全面管治權

[29] 在香港特別行政區國家安全條例的制定過程中，特區政府曾就《條例》中的“中央”的規範表述問題，曾向有關部門諮詢。《條例》第1部導言釋義中的“中央”表述為：中央（Central Authorities）指《中華人民共和國憲法》確立的憲制秩序下的中央政權機關，包括（但不限於）中華人民共和國全國人民代表大會及其常務委員會、中華人民共和國主席、中華人民共和國中央人民政府及中華人民共和國中央軍事委員會。

[30] 喬曉陽：《論基本法》，中國民主法制出版社2022年版，第532頁。

[31] 習近平：《譜寫新時代中國憲法實踐新篇章——紀念現行憲法公佈施行40周年》，載《人民日報》2022年12月20日，第1版。

[32] 同上註。

與高度自治權的統一。黨的二十大報告指出，必須更好地發揮法治固根本、穩預期、利長遠的保障作用，在法治軌道上全面建設社會主義現代化國家。法治是實現中國式現代化的根本保障，也是堅持和完善“一國兩制”制度體系的必然要求。實現中國式現代化，無論是理論的視角，還是實踐視角，最終都要回到法治的軌道上來。落實中央全面管治權的根本路徑就是依據憲法和基本法，以法治凝聚最大的社會共識。

近年來，針對“一國兩制”實踐中出現的新挑戰、新問題，中央堅持依法治港原則，採取了一系列重大舉措，如2020年至2022年全國人大及其常委會在維護香港特別行政區憲制秩序和法治秩序等方面做出決定（5項）、制定法律（1件）、修改法律（2件）、解釋法律（1件）。同時，近五年來，全國人大常委會在備案審查工作中對香港特別行政區報送備案的本地法律127件、澳門特別行政區報送備案的本地法律104件進行備案審查，維護國家法治統一，使港澳發展進入“一國兩制”的新階段。

當然，在“一國兩制”新實踐中，我們需要進一步深入探索中央全面管治權依法落實的體制機制，比如如何完善行政長官“執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令”的程序、行政長官就香港特別行政區履行維護國家安全特定事項及時報告等程序機制等。既重視中央事後補救功能，同時也要強化中央事前必要的干預，以增強“一國兩制”下法治的穩預期與預防功能。

五、保持“原有資本主義制度和生活方式，五十年不變”的辯證法

在“一國兩制”的實踐中，要處理好“堅持”和“完善”的辯證關係，既要做到“全面準確”，又要做到“堅定不移”。港澳“一國兩制”實踐都進入後“25年”，港澳社會，包括國際友人關注“一國兩制”未來走向，也有人擔心“一國兩制”今後是否會變化，如何變化等。由於“一國兩制”價值理念是“國際公共產品”，具有世界意義，大家對“一國兩制”發展提出的擔心、疑惑甚至善意的批評是正常的，對此我們應該採取包容、開放的態度。在“一國兩制”實踐的新階段，我們需要通過更深入的學術研究，增強社會各界對“一國兩制”的信心，以辯證思維解讀和認識保持“原有資本主義制度和生活方式，五十年不變”的規範內涵，以此凝聚廣泛的社會共識。

作為一項前無古人的開創性事業，“一國兩制”需要在實踐中不斷探索。“一國兩制”作為一項重大的制度創新，它與其他任何新生事物一樣，並無固定的樣本，也沒有一成不變的模式，需要經受實踐和歷史的檢驗，並需要在實踐中不斷探索並加以完善。“一國兩制”是充滿辯證法的制度體系，是具有開放性的理論體系。在“一國”與“兩制”、發展與安全、“內聯”與“外通”、包容和諧與社會共同體核心價值等幾對範疇的理解上，我們需要摒棄傳統的“對立”思維，要以發展的思維看待實踐中的問題。如在“一國”與“兩制”問題上，既要堅守“一國”，守護好“一國”，這是“一國兩制”的前提與根本，也是現代國家治理的基本常識。但同時也要堅定實行“兩制”，尊重“兩制”差異性，任何時候保持好港澳資本主義制度和生活方式。特別是不能改變特別行政區的居民熟悉的資本主義生活方式。這是“一國兩制”方針的應有之義。我們強調港澳融入國家發展大局，加快建設大灣區，其目的是要發揮各自制度的優勢與特色，發展新的制度增長點，並不是把資本主義生活方式改造為社會主義生活方式。如果“兩制”差異消失，或者淡化，或者相互不尊重，那麼“一國兩制”也就失去了應有的特色與制度動能。

另外，如何在變與不變中不斷增強“一國兩制”動能是一個重大的理論問題。如何理解“五十年不變”問題上，港澳社會仍有一些不同的認識，把“不變”誤讀為“絕對的不變”、把合理的變

化與完善誤解為“兩制”發生了動搖等。“五十年不變”既是國家對特區的政治承諾，又因其規定在港澳基本法正文中具有規範效力，同時也受到基本法規範結構的約束。鄧小平1988年在會見海外友人時強調，“對香港的政策，我們承諾了一九九七年以後五十年不變，這個承諾是鄭重的……這不是信口開河。”^[33]在政治屬性之外，“五十年不變”由基本法第5條載明，文義上限定在“不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式”，在規範結構上與澳門基本法第144條有關基本法修改權的約束產生關聯。^[34]

“五十年不變”並非忽視對社會現實變遷的適應性，澳門基本法中就有諸多體現因時而變的條文，比如第130條就規定澳門特區政府可以“根據經濟條件和社會需要”對原有社會福利制度進行“發展和改進”，第132條規定澳門特區政府可以“根據需要和可能逐步改善”對各類民間組織的資助政策。規範層面上看，“不變”更多是著眼於保持澳門基本法的穩定性，主要體現在對基本法修改權的約束，尤其為“中華人民共和國對澳門既定的基本方針政策”提供保障。

進一步的追問是，澳門基本法中的相關規定何以產生跨越世代的效力，理論上也是值得探討的問題。一種觀點主張，儘管立法者可能作古，但法規範的正當性與效力並未改變，只要規範效力根據沒有發生變動，舊憲法依舊可以約束當下。^[35]澳門基本法以憲法作為自身效力根據，載明“五十年不變”的澳門基本法第5條在內容上體現著憲法第31條隱含的“一國兩制”方針，“五十年不變”的正當性基礎源自憲法效力的權威性。還有觀點主張，舊憲法為後人做出更佳決策提供基礎，因此具有約束後人的正當性。^[36]“一國兩制”在澳門的實踐體現出強大生命力，“五十年不變”有助於從“一國兩制”的長期實踐中積累有益經驗，為當下發揚“一國兩制”制度優勢提供保障。

進入新階段的“一國兩制”實踐應在“變”與“不變”關係上，回到常識，回到“一國兩制”的初心與使命。世界上沒有完美無缺的制度，任何制度，即便是成熟的制度體系也在實踐中不斷發展和完善。何況“一國兩制”作為史無前例的創新的制度，在面對新的環境與實踐時，越需要不斷完善自我。習近平主席強調，“‘一國兩制’具有顯著制度優勢和強大生命力，是保持香港、澳門長期繁榮穩定的好制度，是服務強國建設、民族復興偉業的好制度，是實現不同社會制度和和平共處、合作共贏的好制度，必須長期堅持”^[37]。堅持“一國兩制”是堅定不移的，這樣好的制度沒有理由變，也不可能變，因為“一國兩制”的形成與運行體現著辯證邏輯，保持著制度的生命力。

早在1984年10月鄧小平針對“一國兩制”“五十年不變”問題，反復強調其內在的辯證法。他指出：“我們對香港的政策長期不變，影響不了大陸的社會主義。中國的主體必須是社會主義”，“最大的不變是社會主義制度不變”。^[38]對回歸後香港資本主義制度不變問題，他強調“中國堅持四項基本原則，但不會在香港這麼做。對能否實行‘一國兩制’總是會有人擔心的，其實用

[33] 《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第267頁。

[34] 有學者論及香港基本法中“五十年不變”的意義時提出，“這個表達所控制的範圍就是‘國家對香港的基本方針政策’，而不變的規範意義就是要限制全國人大對《基本法》的修改權。”田雷：《“五十年的三種面孔——並論香港基本法的時間觀”，載《中外法學》2018年第3期，第789頁。

[35] See Lillian R. BeVier, *The Moment and the Millennium: A Question of Time, or Law?*, 66 George Washington Law Review 1112, 1115 (1998).

[36] 參見[美]史蒂芬·霍姆斯：《先定約束與民主的悖論》，載[美]埃爾斯特、[挪]斯萊格斯塔德編：《憲政與民主——理性與社會變遷研究》，生活·讀書·新知三聯書店1997年版，第265頁。

[37] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載人民網2024年12月20日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/1220/c1024-40386644.html>。

[38] 《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第59頁。

不著擔心。我們這麼大一個國家是不會不講信用的。”^[39]他說“我們已經多次宣佈，一九九七年恢復對香港行使主權後，香港的現行制度五十年不變，我們採取這一主張是我國四個現代化的長遠目標聯繫起來考慮的”^[40]對“五十年”不變的原意，他曾多次明確表述，體現了他對“一國兩制”未來的信心，他說：“為了實現我們的發展目標，要更加開放。既然這樣，怎麼會改變對香港的政策呢？實際上，五十年只是一個形象的說法，五十年後也不會變。前五十年是不能變，五十年之後是不需要變。所以，這不是信口開河”。^[41]

鄧小平“一國兩制”科學構想中，“變”與“不變”始終是在辯證邏輯中形成與發展的。既然是辯證法，不存在不變的事物，“一國兩制”制度也是一樣的。在充分闡述“不變”的邏輯後，鄧小平強調“‘五十年’不變並不表示香港在回歸祖國後什麼都不會變、不能變或不應該變。‘如果有人說什麼都不變，你們不要相信。我們總不能講香港資本主義制度下的所有方式都是完美無缺的吧？即使資本主義發達國家之間相互比較起來也各有優缺點。把香港引導到更健康的方面，不也是變嗎？向這樣的方向發展變化，香港人是會歡迎的，香港人自己會要求變，這是確定無疑的’”^[42]。鄧小平關於“五十年不變”的邏輯是辯證法，“資本主義制度和生活方式不變”的“不變”並不是絕對的不變。40年後的今天，重溫鄧小平關於“五十年”不變的精闢論述，倍感親切。

港澳回歸以來“一國兩制”取得的成就充分展現了辯證法的哲理。如香港回歸後，選舉制度中存在的漏洞與短板為依法治理香港帶來了一些體制機制上的障礙。為了“一國兩制”事業的順利發展，需要對不適應新形勢的選舉制度進行改革，完善政治體制。通過香港國安法的實施恢復了法治秩序，實現由亂到治的轉變，但要使“一國兩制”行穩致遠，需要對香港選舉制度進行改革，堵塞制度的漏洞，解決政治生態的亂象。為此，全國人大做出關於完善香港選舉制度的決定，確立了改革的基本原則與框架，並授權全國人大常委會對基本法附件一、附件二進行修改，以“決定+修法”的方式依法對選舉制度進行改革，以法治凝聚社會共識，使複雜的選舉制度改革順利落地，為香港政治體制的健康發展提供制度支撐。另外，基於“一國兩制”方針，香港不實行社會主義制度和政策，要保持港澳居民熟悉的資本主義制度和生活方式不變，這是堅定不移的。但資本主義制度本身也存在完善的問題，包括香港的自由市場經濟體制。無論何種形式的資本主義市場經濟體制，也要體現社會正義與平等理念，消除貧富差別，改善民生。如果固守傳統的自由市場經濟“體制”，追求所謂“自由”，忽視平等，無視民生，不能有效地解決住房、就業、以及養老等民眾關心的實際問題，那麼政府治理就會脫離民眾期待。

總之，在“一國兩制”下，港澳資本主義制度也需要不斷完善，以積極有為的政策解決社會發展中深層次矛盾，該改革的機制也需要改革，使市場經濟發展適應“一國兩制”實踐新階段的要求。

六、發揮“一國兩制”在國家高水準對外開放中的重要作用

著眼於澳門“一國兩制”事業發展與特別行政區的工作，習近平主席提出四點希望，即著力推動經濟適度多元發展、著力提升特別行政區治理效能、著力打造更高水準對外開放平台、著力維護社會祥和穩定。其中如何打造更高水準對外開放平台是健全港澳在國家對外開放中更好發揮作用的

[39] 《鄧小平年譜：1975—1997》，中央文獻出版社2024年版，第1114頁。

[40] 同上註，第970頁。

[41] 《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社1993年版，第267頁。

[42] 同上註，第215-217頁。

關鍵點，也是落實“一國兩制”共同價值理念的客觀要求。

“一國兩制”是改革開放的產物，也是完善高水準對外開放體制機制的重要內容。二十屆三中全會《決定》中將“一國兩制”事業發展納入完善高水準對外開放體制機制部分，並非是偶然的，實際上凸顯了“一國兩制”與對外開放的內在聯繫。對香港而言，要鞏固提升國際金融、航運、貿易中心地位，發揮好“超級聯絡人”作用，必須健全在國家對外開放中更好發揮作用體制機制。畢竟“一國兩制”實踐進入新階段，面對複雜的地緣政治與“兩個大局”發展，我們需要從戰略思維和理論高度上思考發揮好“聯通”世界的橋頭堡作用。

從某種意義上講，為國家進一步的對外開放發揮港澳獨特優勢是新階段“一國兩制”實踐的核心功能，其重要性不亞於保持國際金融中心、科技創新領域的貢獻，也是內地任何城市無法替代的，是“一國兩制”制度的獨特優勢。如香港繼續保持普通法制度，維護自由開放營商環境，以法治這一金色招牌參與全球治理；澳門立足“一個中心、一平台、一基地”，不僅拓展與葡語國家更廣泛的合作，同時要走向非葡語國家，讓世界看到具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐。澳門基本法對提升澳門國際化提供了法治保障。如澳門基本法第109條規定，澳門特別行政區不實行外匯管制政策，澳門元自由兌換；第110條規定，澳門特別行政區保持自由港地位，除法律另有規定外，不徵收關稅；第111條規定，澳門特別行政區實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由；第112條規定，澳門特別行政區為單獨的關稅地區等。

基於“一國兩制”方針，也考慮到港澳的實際情況和需要，通過基本法授權，賦予特別行政區在經濟、文化領域以處理對外事務的權力。基本法規定，中央人民政府授權特別行政區依照基本法自行處理有關的對外事務。這裏“有關的對外事務”主要包括基本法第七章規定的對外事務、以及第五章、第六章中的相關規定。也就是，基本法在堅持外交事務屬於中央人民政府管理的原則下，依法賦予特別行政區以處理與本地有關對外事務的權力，以體現“一國兩制”的精神與包容性。根據澳門基本法，澳門特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等領域以“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，確定和履行有關協定。這種國際交往權有助於澳門提升國際競爭力，同時為國家的對外開放發揮“聯通”世界的作用。回歸祖國25年來，澳門同120多個國家和地區建立穩定的經貿關係，是190多個國際組織和機構的成員。

習近平主席在講話中高度重視港澳在國家高水準對外開放中發揮的作用，強調“以更加開放包容的姿態，廣泛拓展國際聯繫，提升全球影響力和吸引力”。因此，在新的發展階段，港澳的發展更應當保持其國際化的優勢，以包容、開放與創新的理念搭建中國與世界對話、交流與合作的紐帶。

在“一國兩制”實踐的新階段，為了打造更高水準的對外開放平台，需要大力提升國際傳播能力，以國際社會、外國人聽得懂的生動、立體的語言講好港澳故事、中國故事，增強“一國兩制”國際傳播的感染力，既要糾正對“一國兩制”的錯誤認知，但也要思考和改進傳統的傳播方式。以人的活動為中心，介紹港澳居民感受的資本主義生活方式。在一個充滿活力的城市，應該是人的創新與生活的城市。港澳之所以成為國際城市，吸引外國遊客，就是不同文化背景下的人們共同生活在一個城市，分享城市發展的紅利。我們需要把人的故事講出來，以人的生活方式，破解西方話語陷阱、認知偏見，要勇於探索，努力以“自塑”的中國形象破解“他塑”的中國偏見，創造以人為中心的“話語體系”，提升在全球的影響力。

七、“一國兩制”理論是中國自主知識體系的典範

在當代中國的法學理論中，“一國兩制”理論是最具標誌性的自主學術話語，是中國自主知識體系的典範。我們要珍惜中國人民在中國土地上創造的這一獨特的知識體系，以學術話語凝練在“一國兩制”實踐中蘊含的哲理、學理與法理，以更加開放、自信的姿態與世界各國學者交流，將“一國兩制”的學術話語推向國際社會，與國際學術話語銜接，進入主流的話語之中，為國際學術界了解、研究“一國兩制”提供學術範疇與經驗。

自主性法學知識體系的構建中，基於歷史的關照是十分重要的，無論是自主體系的目標設定還是具體構成要素，都離不開特定的歷史、文化與社會背景。我們要從中國實踐中提煉自主知識，推進學理化、學術化、體系化。比如，“一國兩制”是植根中國大地、具有濃厚中國政治文化底蘊，同時又體現主權、和平、包容與開放精神的國家制度體系。中國共產黨在追求與捍衛人類文明價值的過程中，在沒有任何先例的背景下，開創“一國兩制”，使之成為世界公認的人類文明的成果，其意義已超越中國，具有國際性。對這一原創性的中國憲法制度的生動實踐，我們需要以中國的學術語言與學術話語，凝練學術命題，使之成為原創性的中國思考與中國實踐。

中國的學術界正努力構建植根於本土、面向中國實踐並對人類發展有貢獻的自主的知識體系，這已成為人文社會科學未來發展的重要目標和學術動力。但自主知識體系並不是封閉的，更不是僅僅本土化的學術範式，它是開放、包容與多元的知識體系，要立足於中國，以解決人類社會面臨的共同課題為其使命。中國的人文社會科學，包括法學在內，在自主的知識體系構建中做出了積極的努力，生產出不少學術產品，也有一些創新成果。但已有制度實踐中，具有自身理念框架與話語體系的標誌性成果就是“一國兩制”。作為史無前例的制度創新——“一國兩制”的成功實踐，積累了不少經驗和知識，這就需要學術界去提煉、概括和總結，並進行學理化詮釋，以學術話語探索具有解釋力與說服力的“一國兩制”理論範式。

在新的發展階段，內地與港澳學者應積極挖掘“一國兩制”這一源自中華大地的嶄新的制度背後的歷史與理論邏輯，以中國鮮活的實踐豐富世界公法學體系，在知識變革的時代，讓世界分享“一國兩制”所蘊含的價值理念。基本法保障學術自由，寬鬆、自由的學術環境也是“一國兩制”下港澳保持創新與活力的基礎。當今世界不同制度的競爭力本質上是人才競爭力，為打造國際高端人才集聚高地釋放“一國兩制”紅利。為此，我們需要解放思想，敢於創新，以更加開放、自信的心態廣泛開展“一國兩制”領域的國際學術交流與合作。

八、“一國兩制”塑造法文化多樣性

在近三百年的文明史中，伴隨著現代民族國家的興起，工業革命與科技革命的發展，圍繞領土主權、意識形態、民族主義以及各種國家利益產生的爭端不斷，對人類文明帶來了空前的挑戰。人類開始嘗試跳出單一文明的途徑，走向多元的文明價值，告別“叢林文明”，走向“規則文明”，建構和平的世界秩序。

當今世界正處於百年未有之大變局，人類生活方式、國際政治秩序以及人類文明形態發生急劇變化，一百年來塑造的人類知識譜系正面臨著嚴峻挑戰。習近平主席指出：“當前，我國處於近代

以來最好的發展時期，世界處於百年未有之大變局，兩者同步交織、相互激蕩”^[43]，這是對“世界歷史態勢做出的一個重大戰略判斷”^[44]。面對世界百年變局，如何在新的人類文明形態和知識體系的演變中尋求實現中華民族偉大復興的思想來源，這是學術界，特別是法學界值得認真研究的重要課題。法學作為“經世濟民、經世致用”之學，曾回應了一百年來人類文明發展的法治需求，在新的歷史變革中也需要為轉型中的國際秩序與文明秩序提供有力的學理支撐。

當今世界法治思想源流、基本範式與理論框架正面臨新的挑戰與重塑，我們需要在百年大變局下，尋求“一國兩制”下法治發展的新形態，需要從法治文明視角探求“一國兩制”的思想與價值。百年大變局下，不同傳統下的人本主義與古典自由主義，自由主義與新自由主義、社群主義與個人主義各顯身手，但無法有效回應數字時代法治，特別是權利發展提出的新需求。如國家對公民的生命權、健康權負有何種保護義務；國家權力在公共危機中如何得到有效規範；國家安全與公民自由之間如何保持協調；個體與共同體、國家與社會之間關係的反思；國家保護能力與人的尊嚴與隱私權；社會平等與不平等的反思；科技的盲目“崇拜”與人類生活方式的堅守；憲法對生命、健康的預防性保護的價值與反思等。另外，在基本權利體系與價值位階上，實踐不斷挑戰著傳統基本權利的價值性命題，如生命權與其他基本權利之間是否存在價值位階？傳統的基本權利衡量基準是否合理等問題。在新的實踐背景下，國家對公民的生命權、健康權的保護義務的優先性要得到有效保障。

另外，百年大變局下，科技系統的封閉性與公共理性的缺失之間的衝突也是不可回避的。通過各種科技所帶來的生活經驗，人們認識到，科技始終是一把雙刃劍，它有造福於人類的一面，但同時科技也帶來了人類的困惑，盲目的科技“崇拜”會侵犯人的尊嚴、人的平等權，破壞人的生活方式。我們必須承認，面對大量的實踐問題，傳統法學知識體系是有缺陷的，不僅缺乏體系化，同時缺乏充分的解釋力，對此需要反思與更新。

在這種新的挑戰面前，我們要發揮“一國兩制”多元法治文明的優勢。由於歷史和傳統等方面的因素，世界法律體系通常分為大陸法系、英美法系、伊斯蘭法系等。在“一國兩制”原則下，一個主權國家內允許存在不同的法系傳統，即內地實行社會主義法律體系，而在香港保留普通法傳統，而在澳門保留歐陸法傳統。基本法在多元法律體系的協調中，尊重法律傳統，避免用一種法律傳統代替其他法律體系。如香港基本法第8條規定，即香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。這就是我們通常所說的“法律基本保留不變”。

“一國兩制”塑造了不同法系、不同法律制度以及不同法律文化和諧共存，體現了法文化的開放、融合與多樣性，創造了世界法治體系的新制度形態，也成為比較法上的獨一無二的樣本。無論是回歸27年的香港法治，還是回歸25年的澳門法治，以其獨創性塑造了法治的多樣性。通過“一國兩制”方針、基本法實施，中國為世界法治多樣性增添了來自中國的元素與概念，並對國際法律秩序產生重要影響。當然，在法治領域，我們也要總結經驗，正視存在的問題。如在澳門法律體系上，有學者在分析澳門法律體系以及立法佈局的基礎上，提出在立法中“保障公共權力運行的法律較多，保障公民基本權利的法律相對略少”^[45]。2022年7月13日至15日聯合國人權事務委員會第135屆會議審議了中國澳門特別行政區實施《公民權利和政治權利國際公約》有關規定情況的第

[43] 習近平：《習近平談治國理政》（第3卷），外文出版社2020年版，第428頁。

[44] 楊河：《世界處於百年未有之大變局的哲學思考》，載《北京大學學報（哲學社會科學版）》2021年第5期，第41頁。

[45] 朱力宇、彭君：《澳門立法轉型研究》，三聯書店（香港）有限公司2024年版，第181頁。

二次報告。在審議中委員會關注了新聞自由、集會遊行自由、民主發展、國家安全、少數群體保護等。對性少數群體的權益問題，特區政府表示，在根深蒂固的傳統東亞社會中，關於保護性少數群體權利的問題，如對變性人的法律承認和家庭暴力是否適用於同性同居者，都是有爭議的，澳門也不例外。有必要積極開展包容性對話，將現有的法律制度和社會價值觀納入考量，以逐步促進對少數群體權利的保護。如何在國家安全與人權保障之間尋求合理的平衡，以更加開放、自信和坦誠的姿態與國際社會分享“一國兩制”下人權保障的進步與理念，以人權發展的生動故事讓國際社會了解當代中國人權發展道路的實踐是港澳需要共同參與的重要法治課題。

另外，經濟多元發展與經濟結構調整仍面臨諸多難題、老齡化與少子化形勢嚴峻、政府公共財政基礎需要夯實、住房、民生、青年就業等仍面臨新的挑戰。我們要在“一國兩制”方針下，充分地發揮特別行政區的活力，讓創新與活力成為新階段的發展動能。法治的精髓是人的尊嚴與自由的保障，國家尊重和保障人權是法治國家的核心價值。中國式現代化的本質是人的現代化，而人的現代化根本在於人的自由解放，讓每個人享有自由與權利，讓社會充滿著創造力，啟動市場主體的創造力，讓港澳居民共享發展成果，增強社會穩定預期是值得我們深入研究的課題。

Abstract: Over the past 25 years, the implementation of “One Country, Two Systems” in Macao has yielded globally recognized achievements, giving rise to a distinct Macao model of this framework. Marking the 25th anniversary of Macao’s return to China, President Xi Jinping visited the region and delivered a keynote address, proclaiming that “the practice of ‘One Country, Two Systems’ has entered a new stage.” This pivotal statement offers a scientific roadmap for the future evolution of “One Country, Two Systems” particularly in its legal dimensions. To align with the spirit of President Xi’s speech, this paper seeks to provide a scholarly exploration of this significant transition from a legal perspective. It examines key propositions, including the core values of “One Country, Two Systems”, the constitutional order enshrined in the Constitution and the Basic Law, the commitment to preserving “the original system and way of life for 50 years,” the balance between the central government’s comprehensive authority and the special administrative region’s high degree of autonomy, the interplay of national reform and opening-up with the internationalized roles of Hong Kong and Macao, and the significance of “One Country, Two Systems” as an independent intellectual framework.

Key words: The Policy of “One Country, Two Systems”; Constitutional Order; High Degree of Autonomy; Open-Up

（責任編輯：張竹成）