

“一国两制”与基本法

二十年回顾与展望

王振民 著

“一国两制”与基本法

二十年回顾与展望

王振民 著

图书在版编目(CIP)数据

“一国两制”与基本法:二十年回顾与展望/王振民著. —南京:江苏人民出版社,2017.7
ISBN 978-7-214-21078-4

I. ①一… II. ①王… III. ①一国两制—香港②特别行政区基本法—香港 IV. ①D618②D921.94

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 151521 号

书 名 “一国两制”与基本法:二十年回顾与展望

著 者	王振民
策 划 编 辑	徐 海 戴宁宁
责 任 编 辑	戴宁宁 石 路
装 帧 设 计	陈 翌
责 任 监 制	王列丹
出 版 发 行	江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼,邮编:210009
出版社网址	http://www.jspph.com
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司
开 本	718 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	22.5 插页 2
字 数	330 千字
版 次	2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978-7-214-21078-4
定 价	58.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

自序

在撰写这个序言的时候，我一直在思考自己与香港的缘分或者故事应该追溯到何时。经过反复认真考虑，我决定从著名的“八十年代三大任务（三件大事）”说起，因为任何人的成长、择业离不开所处的时代大背景。如果没有结束“文化大革命”、没有上世纪八十年代把实现国家统一列入中国共产党和中国政府的议事日程，也就没有过去 30 多年波澜壮阔、彪炳史册的港澳回归大业，也就没有今天我为之努力的“一国两制”研究事业。

1982 年秋，中国共产党第十二次全国代表大会召开，邓小平在 9 月 1 日的开幕致辞中郑重提出：“加紧社会主义现代化建设，争取实现包括台湾在内的祖国统一，反对霸权主义、维护世界和平，是我国人民在八十年的三大任务。”“八十年代三大任务”或者口语所讲的“三件大事”由此成为国家政治的主题词，也成为几乎所有政治课考试的必考题目，那个年代的青年学生对此都耳熟能详。我 1982 年初中毕业，进入当时河南省重点名校密县第二高级中学。当时的政治考试总是少不了这道题，考查学生知不知道中华民族要完成的这三件大事，依稀记得年少的我还真的思忖过自己能否参与其中某件大事的解决。其实，任何人想要成就一番事业，

都必须参与到自己祖国、自己民族面对的重大使命中去。

从那以后，在每五年一次的中国共产党全国代表大会上，这三件大事都被以不同方式提出，2002年以后统一改称为“三大历史任务”。2012年11月8日，胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》中提出：“在新的征程上，我们的责任更大、担子更重，必须以更加坚定的信念、更加顽强的努力，继续实现推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展这三大历史任务。”可见，这三大历史任务不仅是上世纪八十年代的三件大事，而且是中华民族很多代人都要持续不断努力才能真正全面完成的历史使命。

1985年我中学毕业，进入大学读法律。当时我的学术兴趣就是宪法，志向是推动国家的民主法治大业，让人民富裕幸福。我没有想到自己以后会与三大历史任务中的第二个“实现国家统一”、与港澳回归和“一国两制”有什么联系。再说那个年代谈国家统一，指向都是台湾地区，人们一直热衷的是研究两岸如何实现统一的问题。也许由于新中国成立后我们对港澳的基本政策是“暂不收回，维持现状，长期打算，充分利用”这16个字，不追求立即统一港澳，很多人对港澳问题所知不多，只是知道那时中国地图上香港、澳门两个地名下面都很别扭地加了括号，一个写着“英占”，一个写着“葡占”。

长期以来，在联合国安理会常任理事国中，中国是唯一一个尚未实现统一的国家。这是中华民族近代百多年屈辱历史遗留下来的国族伤痛。粉碎“四人帮”、国家恢复正常政治秩序之后，这件事情就迅速被提上议事日程，其重要性与现代化建设、改革开放是一样的。1978年12月26日，第五届全国人民代表大会常务委员会第五次会议讨论通过著名的《告台

湾同胞书》，1979年元旦发布。熟悉中国大陆政治制度和运作的人士都注意到这封“家书”不是惯常由中共中央或者国务院通过并发布，而是破例以最高国家权力机关常设机构的名义发布，赋予其浓厚的法律意涵。可见“一国两制”从萌芽开始，就以严谨的法律形式出现。此后几年，邓小平频繁接见海外华人和港澳台同胞，不断阐释、发展、完善他的“一国两制”构想，最终形成了完整的“一国两制”理论，从解决台湾问题扩展到解决港澳问题，形成了“一国两制”的港澳版，并成功运用于1982年至1984年中英关于香港问题的谈判。1984年《中英联合声明》签订，1985年香港基本法的起草工作启动，后来澳门问题也顺利解决，港澳终于踏上了回家的征程，三项历史任务之第二项的解决获得重大进展。

后来常讲“一国”是“两制”的前提和基础，今天结合“一国两制”当时产生的历史大背景，我们更加认识到“一国两制”必须首先满足“一国”的基本要求，因为提出“一国两制”的初衷和目的就是实现国家统一（即“一国”），完成祖国统一大业，也就是基本法序言所说的实现“长期以来中国人民收回香港的共同愿望”。如果“两制”不能满足“一国”的基本要求，甚至威胁“一国”自身的存在和安全，让香港得而复失，人们就要质疑我们是否忘记了实现并维护国家统一这个初衷。我内心深处坚信“一国两制”，希望“一国两制”事业永葆青春、历久弥新，不希望个别人的不理性行为毁掉“一国两制”，才提出这样的逆耳忠言。

1989年我从郑州大学本科毕业，到中国人民大学读宪法学专业研究生，一直到1995年毕业，在那里获得了硕士和博士学位。当时中国人民大学宪法学科的掌门人许崇德教授是香港基本法和澳门基本法起草委员会委员，作为他的弟子，我很自然选择了基本法作为我的博士论文选题。从那时候开始我接触基本法、研究基本法和港澳问题迄今也有20多年时间。30

多年前在家乡农村中学饥肠辘辘、背诵“八十年代三件大事”的我，没有想到我的学术生涯和事业发展真的与国家统一大业结下不解之缘。

1992年许崇德教授组织了一次高规格纪念中国现行宪法公布施行十周年的国际研讨会。时任香港大学法律学系主任韦利文(Raymond Wacks)教授和佳日思(Yash Ghai)教授都参加了会议。韦利文教授提出会后希望访问河南省，由于我是河南人，许崇德教授就把组织这次河南之行的光荣任务交给了我。成功的河南之行后，韦利文教授邀请我到香港大学学习，许崇德教授帮助我解决了生活费问题。1993年9月我从中国人民大学来到香港大学法律学院学习并开展研究工作，1995年4月结束学习，回到北京。能够出境学习，在那个年代还是很特别的。在香港这不到两年的学习生活，对我认识“一国两制”和基本法，对我认识香港司法、法治、法律教育和香港社会，起到十分重要的作用。1995年我完成香港的学习，并从中国人民大学博士毕业正式加盟清华大学，参与清华法学院的筹备复建工作，一直从事法学院的管理工作，其中从2008年到2016年担任法学院院长，同时从事宪法、基本法的教学研究，是典型的“双肩挑”。清华大学法学院的建设不仅得到香港法律界、工商界的大力支持，而且办学模式也借鉴了香港的法律教育，例如对普通法教学的重视。我的学术研究主要集中在宪法和基本法领域，后来也从事国家安全法和中国共产党党内法规的研究工作。2015年底我被借调到中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室工作。20年后重新回到香港，直接从事“一国两制”和基本法的实践，耳闻目睹、亲身见证了几场大的选战，特别是今年第五任行政长官的选举，更新了我对香港的很多认识，修正、改变了很多看法和想法。

1994年我用英文写了一篇关于“一国两制”的文章，题目是“One

Country Two Systems: Its Historical Background, Present Operation and Future Development”(《“一国两制”: 历史背景、实际操作和未来发展》), 1995年7月发表于亚太法协会刊《比较宪法》(LAWASIA: *Comparative Constitutional Law*), 这是本人第一篇关于“一国两制”与基本法的论文。在文中我首先从中国政治历史的角度分析了“一国两制”的巨大进步意义, 之后从香港、澳门两部基本法的异同分析“一国两制”在两地的差异, 认为“一国两制”的实质是“一国多制”, 因为香港和澳门各自的那一制也有很大不同, 至于未来台湾的那一制只会更加不同, 文章最后对“一国两制”进行展望, 坚信“一国两制”一定能够取得成功, 一定会得到长期坚持, 表达了对贯彻实施“一国两制”坚定的信心。今天我对“一国两制”的未来仍然是这个看法。20多年来, “一国两制”事业不管遇到多大的挫折, 我对“一国两制”的信心从未动摇过。从这篇文章之后, 除了我的博士论文《论中央与特别行政区的关系》, 我一半的学术创作都是关于“一国两制”和基本法的。2004年以来我开始担任澳门基本法委员会委员(其中一段时间同时担任香港基本法委员会委员), 还兼任众多与港澳有关的学术职务, 港澳研究占据和花费了我学术研究的大部分时间和精力。

本书精选了20多年来我在“一国两制”和基本法研究方面的主要文章、评论, 记载了20多年来我对相关问题的学术探索历程, 时间截至2017年4月。全书正文共分为五章: 第一章收录关于“一国两制”的文章, 共计10篇。前三篇是关于“一国两制”的基本理论和实践, 接着是关于“一国”和“两制”的关系, 强调“一国两制”的初衷是先实现并维护好“一国”, 然后在“一国”前提下维持两种制度长期不变, 之后讲如何处理“两制”之间关系的问题、特区居民的公民身份问题等。第二章关于宪法和基本法, 共计8篇。这一部分讲回归后香港新宪法秩序的确立及其构成、宪法与基本

法的关系,以及中央与特区的关系包括相关职权划分等。第三章关于人大释法,共计6篇。这部分首先分析了回归前后香港法律解释制度的变化,之后结合五次释法的经验对人大释法本身进行研究,并对国家宪法在香港法院的适用进行了整理研究。第四章关于政制发展,共计6篇。这部分包含了政制发展与“一国两制”和基本法的关系,涉及如何看待全国人大常委会关于普选的决定,如何在政改中巩固香港行政主导的政治体制等内容。第五章关于普通法与大陆法,共计5篇。这部分主要是对普通法的观察,涵盖特区行政、立法和司法机构在普通法制度下的角色。“结语”概括总结了我对“一国两制”和基本法研究的主要学术观点,特别是对学术研究的基本立场和取态。全书梳理了香港20多年来发生的主要政治法律事件,特别是回归以来发生在香港的重大宪法、基本法事件,可以说是香港回归20年宪制发展的学术见证。

20年是很好的回顾与展望的时间节点。根据基本法,1997年香港回归祖国,保持原有的资本主义制度和生活方式,五十年不变。现在已经进入五十年不变的中期。当初与很多学者一样,我也曾经认为随着1997年香港回归、1999年澳门回归,需要研究的问题就没有多少了,这件大事很快可以完成,可以刀枪入库、放马南山,去研究其他问题了。现在看来这不符合实际。其实“一国两制”和基本法实施中产生的问题比起草制定基本法遇到的问题更多,更复杂,更需要研究。美国宪法最初的文本只有几千字,实施200多年来,美国一代又一代学者可以说前赴后继地开展研究,到今天很多问题还没有研究清楚。基本法作为一部非常年轻、非常特别、非常复杂的宪制性法律,需要研究的问题只会更多,肯定不是更少,需要我们世代发奋努力,不断把“一国两制”事业推向前进。

目 录

第一章 “一国两制”

“一国两制”是政治宽容精神的体现	3
“一国两制”和基本法成功实施的十年	10
“一国两制”下国家统一观念的新变化	16
“一国两制”的初衷是实现并维护国家统一	35
香港与祖国:不可分割的血脉与命运	40
“一国”之下“两制”的相处之道	46
“一国两制”事业需要代代相传	53
“一国两制”下港澳居民在国家的权利和义务	58
香港观察:理性前行或者勇往直前后退	
——一个中国历史的视角	76
什么是香港的深层次问题	81

第二章 宪法与基本法

论港澳回归后新宪法秩序的确立	93
“英国入盟”与“香港回归”	
——“主权革命”带来的宪制变革和法制嬗变	107
香港基本法的高级法背景	
——国家宪制的故事	113
“一国两制”实施中的若干宪法问题浅析	121
略论中央和特区的关系	
——国家主权和高度自治	137

基本法下中央和香港特区的关系	146
论高度自治的法律界限	163
一个香港 一部基本法 一种命运	174

第三章 人大释法

从枢密院司法委员会到全国人大常委会	
——回归后香港法律解释制度的变化	181
论全国人大常委会对特区的违宪审查权	194
关于“人大释法”的几个问题	214
对基本法关于特首任期规定的理解	222
五次人大释法与中央对港治理二十年	227
香港法院适用中国宪法问题研究	240

第四章 政制发展

“一国两制”与特区政制发展	261
国家对香港的民主承诺	268
香港未来政治发展之思考	274
2007 年/2008 年政改立法属授权立法	
——试论特区就两个产生办法修改而进行的本地立法的性质	283
严格依据基本法处理香港政制问题	288
论特别行政区的行政主导体制	293

第五章 普通法与大陆法

普通法的治理哲学	299
从香港律政司署的性质功能看普通法对律师职业的理解	306

论回归后全国性法律在特别行政区的实施	309
论特别行政区立法权的一个问题	317
关于香港“司法复核”的若干问题	327
结语 香港为什么依然重要	340

第一章

“一国两制”

“一国两制”是政治宽容精神的体现^{*}

“一国两制”是邓小平先生 20 世纪 80 年代初提出的政治构想,是关于国家统一乃至关于人类未来发展的科学理论。在这个方针指引下,中国成功解决了历史遗留的香港和澳门问题。总结过去 20 多年尤其是港澳回归以来“一国两制”实践的经验,当获得了更多的历史空间和时间,我们就越发能够窥见其全貌和精髓,对“一国两制”产生许多新的认识。“一国两制”并非仅仅是中国解决国家统一问题的方法,它更是一种全新的世界观和方法论,是中国改革开放整个大战略的有机组成;它既是处理一个国家内部不同社会制度如何共存的方针,也是我们处理世界上实行不同社会制度的国家之间关系的新思维。

一、“一国两制”是一种新型的世界观

1949 年中华人民共和国成立后,中国的主体开始逐渐实行社会主义制度。在相当长的一段时期,由于极左思想影响,更由于 50 年代内地社会主义改造的提前完成,资本主义在内地被迅速消灭。从此我们就一直认为无产阶级可以很快在世界范围内战胜资产阶级,社会主义可以立即代替资本主义而推行于全球。因而社会主义与资本主义不仅不可以在一个国家中共存,在整

^{*} 发表于《紫荆》(香港)2005 年 10 月号。

个世界上也不可以共存，而必须尽快用社会主义代替资本主义。在这种思想指导下，我们长期认为，中国应该在社会主义的旗帜下实现国家的统一。从某种意义上说，1949年后中国不能很快实现统一，主要是意识形态上的原因。

肇始于20世纪70年代末的改革开放为中国各方面事业带来了深刻的变化。随着马克思主义实事求是思想路线的恢复，中国认识到尽管社会主义制度比资本主义制度优越，但是社会主义最终代替资本主义、无产阶级最终战胜资产阶级，是一个相当长的历史过程。不仅在国际上，而且在国内都是如此。在可以预见得到的未来，中国内地将长期处于社会主义初级阶段^①，中国既无意继续消灭自己国内港澳台的资本主义，也无意消灭其他国家的资本主义，无意向其他国家输出共产主义红色革命。在相当长的历史时期，中国的社会主义既要与内部港澳台的资本主义共存，也要与国际范围内的资本主义国家共同存在。这两种制度在国内和国际都应该和平共处，共同发展，平等竞争，而不是人为地拿一种制度取代另一种制度。^②

这是中国共产党世界观的重大转变。这种新的世界观更加强调对客观存在的东西的承认。社会主义和资本主义是近代人类创造的两种主要的社会制度。资本主义给人类带来了高度的物质文明和法治文明，带来了社会的巨大进步，我们应当予以承认。当然我们也必须认识到资本主义给人类带来的各种问题，有些问题今天越来越严重。社会主义正是建立在对资本主义制度批判的基础之上，其目的是为了避免资本主义的各种问题和负面效应，创造出更加科学合理的社会制度，它是人类试图利用自己的主观能动性、掌握自己命运、把握自己未来的伟大尝试。尽管社会主义的实践在一些国家遇到了重大挫折，但是我们应该认识到这种同样产生于西方的社会政治理论，其产生也是人类社会发展的必然，具有自己的政治逻辑和社会基础，有其存在的合理性和优越性。

^① 1993年和1999年中国两次修改宪法，规定社会主义初级阶段问题。见《中华人民共和国宪法修正案》第3条和第12条。

^② 参见《邓小平论祖国统一》，团结出版社1995年版，第24页、36页、41页、42页。

因此,这两个“主义”都是人类近代先进文明的产物,是我们的先人独立思考、科学研究的成果。我们无法选择自己的祖先,人类也无法选择自己的历史。主观能动性必须建立在对客观现实的承认和尊重基础之上。资本主义和社会主义既然谁也无法改变谁,谁也不能取代谁,那就要老老实实相互承认,与自己的“敌人”和平共处,让时间和实践来做最后的决定。存在决定意识,而非意识决定存在。意识不能改变存在,意识更无法改变历史。我们只能尊重客观存在,尊重先人的选择,在这个大前提下,才可以产生正确的小前提和结论。

二、意识形态和社会制度的不同,不应该成为国家不统一的理由,不应该成为不团结,甚至搞分裂的借口

中国对社会主义与资本主义相互关系认识和世界观的重大转变,极大影响到中国共产党关于国家统一的政策。社会制度的不同和意识形态的差异是客观存在的,但是这不应该成为影响国家统一的借口。一个统一的中国完全可以包容两种不同的社会制度、包容两种不同的意识形态。中国不再主张把社会主义制度推行到全国,不再主张必须用社会主义来实现统一,当然也不能同意用“三民主义”或者资本主义来统一国家,而是主张在香港、澳门和台湾与中国的主体实现统一后,这三个地区保留各自原有的资本主义制度和生活方式,而中国大陆主体仍将实行社会主义制度,既不用大陆的社会主义来吃掉港澳台的资本主义,同时港澳台的资本主义也不能吃掉大陆的社会主义。两种制度在一个中国共同存在,共同发展。

“一国两制”打开了我们实现国家统一的思路,我们不再由意识形态来决定国家统一,而是把意识形态放在一边,在互相尊重对方意识形态的前提下谋求国家的统一。双方摒弃政治成见,求同存异,相互尊重对方对自己生活方式的选择,不代替别人选择人家的生活方式,共同谋取关于国家和社会发展其他方面的共识,构建一个具有广阔包容性的政治框架结构。

当然,“一国两制”以“和平统一”为前提。因为如果国家统一不是通过和平谈判实现的,而是通过战争实现的,也就很难允许那些特别的、不同制度的存