

豐富「一國兩制」實踐

張曉明 國務院港澳辦副主任

香港、澳門回歸祖國十多年來，「一國兩制」方針全面付諸實踐，並取得舉世公認的成功。黨的十八大報告在總結實踐經驗的基礎上，深入闡述了「一國兩制」方針的科學內涵，明確提出了港澳工作的總體要求，充分表達了對港澳同胞的信任。黨的十八大報告的有關新思想、新論述反映了我們黨對「一國兩制」實踐及其規律性認識的不斷深化，是對「一國兩制」理論的豐富和發展。

一、準確把握「一國兩制」方針的科學內涵

黨的十八大報告從以下兩個方面深入闡述了「一國兩制」方針的科學內涵：

(一) 完整概括了「一國兩制」方針的核心要求和基本目標

黨的十八大報告指出：「中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。」胡錦濤同志2012年7月1日出席慶祝香港回歸祖國15周年大會暨香港特別行政區第四屆政府就職典禮時發表的講話，把「維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定」表述為「一國兩制」方針的核心要求和基本目標，意旨與此相同。這裡所說的「國家發展利益」，不是指一般的、某個局部的經濟利益，而是關係到國家發展全局的核心和重大利益。新中國成立後相當長的時期內，中國政府對香港問題的基本立場是：香港是中國的領土，不承認帝國主義強加的3個不平等條約，在條件成熟的時候爭取通過和平手段解決這一歷史遺留下來問題；在未解決之前，維持現狀。從1979年3月鄧小平同志會見香港總督麥理浩到1982年3月中國政府解決香港問題的12條方針政策基本定型，直至後來的中英談判和基本法起草，在「一國兩制」方針孕育、成熟並用於指導香港問題解決的全過程中，中國政府堅持的原則立場始終包含兩個方面：一是香港主權問題不容討論，1997年中國政府必須對香港恢復行使主權；二是中國政府會考慮到香港的歷史和現實情況，實行特殊的政策，以保持香港的平穩過渡和長期繁榮穩定。中國政府處理澳門問題的基本立場與處理香港問題的基本立場是一致的，有關方針政策也是大同小異。香港、澳門回歸後，對香港、澳門恢復行使主權的歷史任務已經完成，但維護國家主權、安全、發展利益和保持香港、澳門繁榮穩定卻是永恒主題和長久任務。香港、澳門回歸以來，中央政府制定的涉及港澳的一系列政策，採取的涉及港澳的各項重大舉措，無論是政治法律、經濟民生還是社會生活方面的，出發點和落腳點都是為了維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。所以說，這兩個方面不僅體現了中國政府處理港澳問題的一貫立場和原則，而且是中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策的根本宗旨。我們在「一國兩制」實踐過程中遇到的問題複雜多樣，處理問題的思路和方式也不盡相同，但萬變不離其宗，從根本上說，都是為了這兩個方面。也只有兼顧這兩個方面，才能全面把握「一國兩制」方針的核心和基本目標。

(二) 着重指出了「一國兩制」實踐過程中必須把握好的三對關係

黨的十八大報告指出：全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的方針，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。」從港澳回歸以來的情況看，強調把握好這三對關係非常重要。



■ 實踐「一國兩制」，把握好「三對關係」非常重要。

1. 堅持一國原則和尊重兩制差異。

鄧小平、江澤民、胡錦濤等中央領導同志對「一國兩制」的內涵有一系列重要論述。「一國兩制」是完整的概念。「一國」是前提和基礎，「兩制」從屬和派生於「一國」，並統一於「一國」之內。全面、準確地理解和實施「一國兩制」方針，要求我們既要堅持「一國」原則，又要尊重「兩制」差異，而不能把「一國」與「兩制」相互割裂甚至相互對立。

堅持「一國」原則，最根本的就是要維護國家主

權、安全、發展利益，而不能做有損於國家主權、安全、發展利益的事情。為此，香港基本法和澳門基本法第23條都規定特別行政區應自行立法禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密等危害國家安全的行為。澳門特別行政區已於2009年制定了《維護國家安全法》。香港特別行政區政府、社會團體和各界人士應當履行應盡的憲制責任，適時完成這一立法。對於在特別行政區鼓吹「全民公投」、「城邦自治運動」等有違「一國」原則的言論，社會各界人士也應當高度警惕。尊重「兩制」差異，就是中央政府和內地民眾與兩個特別行政區政府和社會各界人士都要相互尊重對方所實行的社會制度，包括意識形態方面的某些差異。從內地來講，對特別行政區實行的資本主義制度以及與之伴生的一些現象，要有足夠的尊重和包容，不能按照內地的觀念和標準去衡量和要求。對其中某些先進的管理制度和經驗，內地仍要虛心學習和借鑒。從特別行政區來講，則要尊重國家主體實行的社會主義制度，特別是尊重國家實行的政治體制，尊重內地的司法制度。鄧小平同志講過，「我們對香港、澳門、台灣的政策，也是在國家主體堅持四項基本原則的基礎上制定的」。特別行政區居民要深入了解國情，充分認識到中國共產黨在國家中的領導地位、中國特色社會主義制度的確立，是歷史和人民的選擇；充分認識到中國共產黨有能力領導人民逐步解決國家現存的各種突出問題。我們形象地講「井水不犯河水」，就是強調要有這種相互尊重，求「一國」之大同，存「兩制」之大異。這也是內地和特別行政區長期和諧相處之道。

2. 維護中央權力和保障特別行政區高度自治權。

在「一國兩制」下，特別行政區享有高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。特別行政區享有的許多自治權，如自行制定貨幣金融政策、終審權等，都是聯邦制國家的州所沒有的。香港、澳門回歸祖國以來，中央政府一直強調不干預特別行政區自治範圍內的事務，實際執行情況也是有目共睹的。但是，高度自治不是完全自治，特別行政區的高度自治權也不是香港、澳門固有的，而是來源於中央的授權。

基本法對於在「一國兩制」下中央享有的權力作了明確規定。依照基本法的規定，中央的權力並不限於通常所強調的外交權、防務權，還包括：任命行政長官和主要官員；審查和發回特別行政區制定的法律；決定部分全國性法律在特別行政區實施；對特別行政區行政長官和立法會產生辦法及其修改的最終決定權；決定特別行政區進入緊急狀態；解釋基本法；修改基本法等等。香港回歸以來，全國人大常委會先後對香港基本法有關條文作過4次解釋，所針對的都是已經引發社會爭議、確需通過對基本法解釋加以明確的重大現實問題。圍繞這些解釋香港社會曾經出現過一些爭論，某些人以普通法制度下解釋法律由法院負責為由，排斥全國人大常委會解釋基本法的權力，甚至危言聳聽地攻擊全國人大常委會釋法損害香港的司法獨立，至今仍在宣稱特別行政區法院有權判決全國人大常委會的有關解釋和決定違法，這恰恰是無視基本法的規定、不尊重中央依法享有的權力的表現。令人高興的是，隨著時間的推移和釋法積極效果的顯現，全國人大常委會釋法已經獲得越來越多的認同。

3. 發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力。

正像黨的十八大報告所指出的，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。特別是在經歷了亞洲金融危機、非典疫情和國際金融危機等嚴重衝擊後，港澳各界人士從親身體驗中進一步認識到偉大的祖國是香港、澳門保持繁榮穩定的堅強後盾。過去5年，中央又陸續出台了一系列支持港澳、促進內地與港澳經濟共同發展的政策措施，主要包括：擴充內地與港澳更緊密經貿關係的安排(CEPA)的內容，增簽並實施了6個補充協議；穩步擴大內地居民赴港澳「個人遊」，覆蓋面達至內地49個城市，超過2億居民；務實推進內地與香港金融合作，先後推出了允許內地機構在港發行人民幣債券、國債，允許香港銀行開展跨境人民幣結算試點並逐步將結算範圍擴大至全國等多項措施(至2012年8月底，香港人民幣存款總額已達5523億元，跨境貿易人民幣結算累計達30300億元)；推進以粵港澳合作為重點的區域合作，先後批准實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008—2020年)》、《橫琴總體發展規劃》、《前海深港現代服務業合作區總體發展規劃》；大力推動內地與港澳跨境基礎設施建設合作，港珠澳大橋、廣深港高鐵路大型基礎項目正在建設中；向港澳保質保量供應食品、水、電、天然氣等物資，確保港澳居民日常生活所需。國家「十二五」規劃綱要還首次將涉港



■ 胡錦濤在十八大報告中闡述了「一國兩制」方針的科學內涵，充分表達了對港澳同胞的信任。

澳政策內容單列成章，進一步明確了港澳在國家發展戰略全局中的定位。這些舉措對於港澳進一步優化產業結構、擴展經濟發展空間、增強抵禦外部經濟風險能力、提升居民信心等發揮了重要作用。

毋庸諱言，隨着港澳經濟內部存在的矛盾和問題逐漸累積、內地對外開放水平日益提高以及周邊地區經濟快速發展，港澳原有的部分競爭優勢有所削弱。着眼未來，中央政府堅定支持港澳經濟繁榮發展的政策取向不會改變，但是，從港澳自身來說，要在日趨激烈的國際競爭環境中立於不敗之地，更重要的是要在提升自身競爭力方面務實有為。要順應經濟全球化發展趨勢和世界產業結構調整潮流，着力保持並提升原有優勢，培育新的經濟增長點；用足、用好中央支持港澳發展各項政策，深化與內地的交流合作；不斷促進社會和諧穩定，減少內耗，維護良好的營商環境。



■ 正在動工的深圳前海深港現代服務業合作區，體現了發揮祖國堅強後盾扶持香港的作用。

二、認真貫徹港澳工作的總體要求

黨的十八大報告在總結以往豐富實踐經驗基礎上，提出了對港澳工作的總體要求。這些要求既是中央政府對港澳方針的明確宣示，也為今後進一步做好港澳工作指明了方向。

(一) 嚴格依照基本法辦事

基本法是「一國兩制」方針的法律化、具體化。全面正確地貫徹落實「一國兩制」方針，堅持依法治港、依法治澳，關鍵是要嚴格依照基本法辦事，維護基本法的權威，把基本法的各項規定落到實處。所以黨的十八大報告把「嚴格依照基本法辦事」作為對港澳工作的一條總要求。

(二) 完善與基本法實施相關的制度和機制

「一國兩制」實踐不斷發展，基本法實施過程中不斷遇到一些新情況、新問題，客觀上要求完善有關制度和機制。特別是要着眼於香港、澳門的長治久安，把基本法規定的屬於中央的權力行使好，使中央與特別行政區的關係切實納入法制化、規範化軌道運行。比如，要進一步完善行政長官向中央政府述職和報告重要情況、重大事項的制度，把行政長官向中央負責的關係落實好；完善與行政長官和主要官員任命相關的制度，把中央對主要官員的任命權落實好；完善對特別行政區立法機關制定的法律的報備審查制度，把全國人大常委會對特別行政區立法的監督權落實好等等。

(三) 堅定支持特別行政區行政長官和政府依法施政

這一要求是中央政府的一貫立場，是「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的必然體現。黨的十八大報告提出的「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」，是胡錦濤同志2008年3月參加香港、澳門地區全國人大代表和政協委員聯組座談時最早提出的，是中央政府支持行政長官和特別行政區政府依法施政的重要內容，反映了港澳社會的主流民意。近些年來，民生問題在香港、澳門社會日益凸顯，尤其在住房困難、貧富差距拉

大等問題已成為社會矛盾焦點，影響了社會和諧氣氛。梁振英先生和崔世安先生已經並在繼續分別領導香港、澳門特別行政區政府採取有關政策，積極回應社會訴求。從根本上說，解決有關困難和問題必須依靠發展。香港、澳門回歸以來，兩地的政制民主循序漸進，取得長足進步。全國人大常委會2007年12月作出的有關決定明確規定，香港特別行政區可於2017年實行行政長官普選，在行政長官實行普選後，可實行立法會全體議員由普選產生的辦法。澳門也於2012年8月完成了對2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法的修改，擴大了兩個產生辦法的民主成分。中央政府真誠地希望香港和澳門兩個特別行政區發展符合自身社會實際情況的政制民主，希望香港社會各界人士在遵循基本法有關規定和全國人大常委會有關決定的基礎上，就行政長官和立法會普選的具體辦法理性討論，凝聚共識，從而促成普選的順利實現。

(四) 深化內地與香港、澳門經貿關係，推進各領域交流合作

截至2011年底，香港在內地的直接投資項目累計達30多萬個，比1997年增長近1倍；內地實際使用港資累計達4662億美元，比1997年增長近3倍。在教育、科技、文化醫療衛生、體育、旅遊等領域，內地與港澳的交流合作也呈現出全方位發展態勢。以旅遊為例，自2003年開放內地居民赴港澳個人遊以來，內地訪港旅客總數已由2003年的847萬人次增加到2011年的2810萬人次，佔訪港遊客總數的67%。2011年內地遊客在港消費總額約為2631億港元，是2003年的近4倍。內地居民訪澳總人數也由2003年的574萬人次增加到2011年1616萬人次，增長了2倍。儘管在內地居民與港澳居民頻繁往來過程中，也偶發一些摩擦和矛盾，引發一些社會關注，但是，推進內地與港澳交流合作是大勢所趨，不僅有利於促進港澳經濟發展和民生改善，有利於鞏固香港國際金融、貿易、航運中心等地位，有利於香港新興優勢產業的提升和澳門經濟適度多元發展，而且也有利於促進內地的改革和開放，互利雙贏，惠及各方，所產生的社會綜合效益也是積極的。

(五) 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

廣大香港同胞、澳門同胞素有愛國愛港、愛國愛澳的光榮傳統。胡錦濤同志在香港特別行政區政府舉行的慶祝回歸15周年的晚宴上，呼籲香港同胞以國家和香港整體利益為重，珍愛共同家園，齊心協力應對挑戰，並希望香港社會提倡多一些合作，多一些協商，多一些包容，關愛基層，扶助貧弱，守望相助，共享和諧。這一講話具有重要現實意義。繼續高舉愛國愛港、愛國愛澳的旗幟，把社會各階層、各界別的人士最廣泛地團結和凝聚在一起，必將形成保持港澳長期繁榮穩定、促進社會和諧的強大合力。

(六) 防範和遏制外部勢力干預港澳事務

香港、澳門回歸祖國後，兩個特別行政區的事務屬於中國內政範疇，但一些外部勢力仍不時對港澳內部事務說三道四，通過多種方式培養和扶植港澳反對派力量，甚至深度介入港澳當地選舉事務，為反對派各派參選進行協調等。對此，我們要繼續堅決反對，並採取相應措施，更有效地防範和遏制外部勢力對港澳事務的干預。



■ 廣大香港同胞在愛國愛港的旗幟下，定能大團結，譜寫光輝篇章。

三、始終相信港澳同胞的管治能力

香港同胞、澳門同胞是香港、澳門的主人，辦好香港、澳門的事情，關鍵靠香港、澳門特別行政區政府和社會各界人士共同努力。鄧小平同志早就講過：「要相信香港的中國人能治理好香港。不相信中國人能力管好香港，這是老殖民主義遺留下來思想狀態。……香港人能治理好香港的，要有這個自信心。」十多年來，廣大港澳同胞正是以當家作主的主人翁姿態，積極參與特別行政區的管理和建設，同舟共濟，奮力拚搏，使得香港港、澳門克服重重艱難險阻，保持了經濟繁榮、民生改善、民主進步、社會穩定的良好局面。目前港澳社會存在的一些矛盾和問題並不是港澳社會所獨有的，港澳社會公眾對兩個特別行政區政府施政有較高期望和要求也是完全可以理解的。我們有理由相信，隨着特別行政區政府的施政經驗不斷積累，各類人才尤其是政治人才不斷培養和成長，特別行政區政府的管治能力和水平也一定能夠不斷提高「港人治港」、「澳人治澳」。一定能夠譜寫出新的光輝篇章。

香港同胞、澳門同胞是兩個特別行政區的主人，也是祖國大家庭的成員。從港澳回歸祖國的那一刻起，兩地的前途命運就更加緊密地與祖國內地的前途命運維繫在一起。隨着祖國不斷走向強盛，民主法治和道德建設不斷進步，國際地位不斷提升，港澳同胞對祖國的認同感和民族自豪感必將不斷增強，在通過多種方式參與國家事務方面必將發揮更加積極的作用，港澳同胞必將同全國各族人民一道共享做中國人的尊嚴和榮耀。