

堅持和完善「一國兩制」制度體系

——國務院港澳辦主任張曉明在《〈中共中央關於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若干重大問題的決定〉輔導讀本〉撰文(全文)

香港文匯報訊 國務院港澳辦主任張曉明，在《〈中共中央關於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若干重大問題的決定〉輔導讀本》以「堅持和完善「一國兩制」制度體系」為題撰文，全文如下：

「一國兩制」是中國特色社會主義的一個偉大創舉。香港、澳門回歸祖國之日起，就已重新納入國家治理體系，成為直轄於中央的享有高度自治權的地方行政區域。如何在「一國兩制」下治理好實行資本主義制度的香港、澳門，是中國共產黨治國理政已經並將長期面臨的一項重大課題。從概念上說，「一國兩制」有多重含義。它是中國政府處理香港、澳門事務的基本方針，也是中央對香港、澳門一系列方針政策的總稱；是中央治理香港、澳門兩個特別行政區的基本制度，也是解決台灣問題、實現祖國和平統一的重要制度；是黨領導人民正在推進的偉大實踐，也是關係到中華民族偉大復興的偉大事業。從制度層面講，香港、澳門回歸祖國以來，依照憲法和基本法設置的特別行政區制度已經確立，中央對特別行政區實行管治的體制機制逐漸健全，特別行政區內部的制度機制總體運行良好。事實證明，「一國兩制」是香港、澳門保持長期繁榮穩定的最佳制度。事實也證明，「一國兩制」作為一項制度創新，與其他任何新生事物一樣，也需要在實踐中經受檢驗，並不斷加以完善。黨的十九屆四中全會審議通過的《中共中央關於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若干重大問題的決定》(以下簡稱《決定》)在深入總結「一國兩制」實踐經驗的基礎上，從制度層面特別是中央對特別行政區實行管治的層面，對推進「一國兩制」實踐作了系統的制度設計和工作部署。《決定》第一部分把「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」作為我國國家制度和治理體系所具有的十三個顯著優勢之一，充分表明了「一國兩制」在我國國家制度和治理體系中的特殊重要地位。《決定》第二十二條集中就「一國兩制」制度體系建設應該堅持什麼、完善什麼展開論述，這在黨的歷史上也是前所未有的。這些論述充分體現了習近平新時代中國特色社會主義思想和習近平總書記關於港澳工作重要論述的精神，彰顯了中央堅持「一國兩制」方針不動搖的堅定決心和戰略定力，也顯示了中央必定會把港澳兩個特別行政區管治得更好的制度自信和能力自信，具有重要現實意義和長遠指導意義。

一、全面準確貫徹「一國兩制」方針，把準治港治澳的正確方向

《決定》強調指出，要「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」。這是總結香港、澳門回歸祖國以來「一國兩制」成功實踐得出的一條基本經驗。要把準治港治澳的正確方向，確保「一國兩制」實踐不變形、不走樣，必須在貫徹「一國兩制」方針上做到全面準確。在思想認識上，必須堅持「一國」是實行「兩制」的前提和基礎，「兩制」從屬和派生於「一國」並統一於「一國」之內的基本邏輯；必須堅持嚴格依照憲法和基本法對香港特別行政區、澳門特別行政區實行管治的法治原則；必須堅定維護國家主權、安全、發展利益，維護香港、澳門長期繁榮穩定的根本宗旨。《決定》強調了以下3點：

(一) 依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的憲制秩序。這句話指出了治港治澳的基本理念和原則。習近平總書記說，依法治理是最可靠、最穩定的治理，要善於運用法治思維和法治方式進行治理。從港澳來說，依法治理，首要的是要嚴格依照憲法和基本法辦事。因為憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，是「一國兩制」方針法律化的集中體現，是特別行政區一切制度的最

頂層設計，在特別行政區整個法律體系中居於最高地位，確立了特別行政區新的憲制秩序。特別行政區的一切行政、立法、司法行為都必須符合憲法和基本法，以憲法和基本法的規定作為最高準則。全社會都應該自覺尊崇憲法和基本法、遵守憲法和基本法的規定、維護憲法和基本法的權威。

(二) 把堅持「一國」原則和尊重「兩制」差異、維護中央對特別行政區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特別行政區自身競爭力結合起來。這「三個結合」指出了治港治澳制度體系中需要把握好的三對關係。

1. 必須把堅持「一國」原則和尊重「兩制」差異結合起來。要牢固樹立「一國」意識，堅守「一國」原則，切實維護國家安全，正確把握和處理中央和特別行政區的關係，絕不容忍任何挑戰「一國兩制」底線的行為。習近平總書記2017年7月1日在慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上明確宣示：「任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和香港特別行政區基本法權威、利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底線的觸碰，都是絕不能允許的。」近幾年來香港反對派和一些外部勢力對中央政府和特區政府大肆攻擊的幾件事，包括取締「港獨」組織「香港民族黨」、取消在立法會違規宣誓議員的資格、拒絕為公然支持「港獨」活動的外國記者馬凱續辦在港工作簽證等，都恰恰是因為有關組織和人員的行為嚴重挑戰了「一國兩制」的底線。在「一國兩制」下，香港、澳門特別行政區居民應當尊重國家主體實行的中國特色社會主義制度，包括堅持中國共產黨領導這一核心內容在內的政治制度，內地人民也應該切實尊重香港、澳門實行的各具特色的資本主義制度，尊重港澳居民依法享有的各種權利和自由。在「一國」之內，兩種制度應當也完全能夠做到長期並存，融合相處。

2. 必須把維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權結合起來。我國實行單一制的國家結構形式，中央對包括香港、澳門特別行政區在內的所有地方行政區域具有全面管治權。香港、澳門兩個特別行政區享有的高度自治權不是固有的，而是來源於中央授權。2014年6月，《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書發表後，經過廣泛討論，人們對這一點的認識更深刻了。不能將中央的全面管治權與特別行政區的高度自治權對立起來，更不能以特別行政區的高度自治權對抗中央的權力。與此同時，特別行政區依法享有的高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，也應當得到充分尊重和切實保障。

3. 必須把發揮祖國內地堅強後盾作用和提高特別行政區自身競爭力結合起來。港澳的繁榮發展從來都與祖國密切相關，港澳也為國家的改革開放和現代化建設作出了重大而獨特的貢獻。在港澳應對亞洲金融危機、「非典」疫情、國際金融危機等風險的過程中，祖國內地提供了強有力的支持。對港澳來說，祖國內地的堅強後盾作用是永恆不變的。香港、澳門特別行政區政府和社會各界人士只要站高望遠，聚焦發展，把國家發展帶來的重大機遇、內地各方面的大力支持與港澳所具有的高度法治化、市場化、專業化、國際化等優勢相結合，不斷提升自身競爭力，就一定能在日趨激烈的國際國內競爭



張曉明

資料圖片

中立於不敗之地。

(三) 完善特別行政區同憲法和基本法實施相關的制度和機制。堅持以愛國者為主體的「港人治港」、「澳人治澳」，提高特別行政區依法治理能力和水平。這句話指出了依法治港治澳的制度要求和主體要求。隨著「一國兩制」實踐的不斷深入，中央和特別行政區都有責任在全面檢視憲法和基本法實施情況的基礎上，進一步完善相關制度和機制，該制定的法律要制定，該修改的法律要修改，該廢除的法律要廢除，該補充的制度要補充，該配套的機制要配套。其中，香港特別行政區行政長官和立法會普選制度為社會各界所關注。無論有關政改工作何時重啟，都必須遵守基本法有關規定和全國人大常委會2014年8月31日通過的《關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》。以愛國者為主體實行「港人治港」、「澳人治澳」，是全面準確貫徹「一國兩制」方針的必然要求。必須確保行政長官由中央信任的愛國者擔任，符合愛國愛港或愛國愛澳、中央信任、有管治能力、香港或澳門社會認同等標準。特別行政區行政、立法、司法機關也必須以愛國者為主組成。行政長官領導的管治團隊作為治理特別行政區的第一責任人，需要不斷提高依法治理能力和水平。當前，港澳內外環境出現了許多新變化，管治也面臨不少新問題、新挑戰，更加需要特別行政區政府敢於擔當，善於作為。中央將繼續堅定不移地支持行政長官和特別行政區政府依法施政，發展經濟，改善民生，維護法治、推進民主，促進和諧，實現良政善治。

二、健全中央依照憲法和基本法對特別行政區行使全面管治權的制度，不斷完善「一國兩制」制度體系

黨的十八大以來，以習近平同志為核心的黨中央站在戰略和全局的高度，謀劃和推進治港治澳的制度建設，形成了許多新的制度成果。2014年8月31日，全國人大常委會有關決定確定了香港特別行政區行政長官普選的基本制度。2016年11月7日，針對香港特別行政區立法會部分議員違規宣誓的行為，全國人大常委會主動對香港基本法第104條有關規定作出解釋，明確了香港特別行政區公職人員宣誓的有關制度。今年2月26日，中央人民政府就禁止「港獨」組織「香港民族黨」運作向香港特別行政區行政長官發出公函，表明了中央的有關立場和意見，進一步確立了中央就涉及中央與特別行政區關係的重大事項發出指令的制度和機制。澳門特別行政區也完成了國歌法本地立法，設立了維護國家安全委員會，正在開展配套立法工作，在制度建設上取得重大進展。全面準確貫徹「一國兩制」方針，必須從有利於港澳長治久安的戰略和全局高度進

一步加強頂層設計，健全中央依照憲法和基本法對特別行政區行使全面管治權的制度，完善「一國兩制」制度體系。

(一) 依法行使憲法和基本法賦予中央的各項權力。把憲法和基本法賦予中央的各項權力切實用起來，是落實中央全面管治權的重要途徑，也是依法治港治澳的題中應有之義。憲法和基本法明文規定屬於中央的權力主要包括：1. 特別行政區的創制權。包括根據憲法第31條的規定，設立特別行政區，並規定特別行政區實行的基本制度。2. 特別行政區政府的組織權。比如，中央對特別行政區行政長官和主要官員具有任免權，而且是實質性的。要完善中央對行政長官和主要官員選拔、任命、監督、罷免等相關制度和程序。3. 特別行政區基本法的制定、修改、解釋權。香港回歸祖國以來，全國人大常委會對香港基本法有關條文已經進行了5次解釋。基本法解釋權的行使不應取決於某些人的主觀好惡，而應根據實際需要決定，該解釋就解釋。4. 對特別行政區高度自治的監督權。重點是監督特別行政區的法律和政權機關的活動是否違背憲法和基本法、違背「一國兩制」。比如，全國人大常委會可對特別行政區立法機關制定的法律行備案審查權，批准或備案特別行政區行政長官和立法會產生辦法修正案，對特別行政區終審法院法官和高等法院首席法官的任命和免職進行備案。5. 向特別行政區行政長官發出指令權。中央可就基本法規定的有關事務對行政長官發出指令。6. 外交事務權。中央負責管理與特別行政區有關的外交事務。7. 防務權。中央負責管理特別行政區的防務。8. 決定在特別行政區實施全國性法律。全國人大常委會可對基本法附件三所列特別行政區實施的全國性法律作出增減。9. 宣佈特別行政區進入戰爭或緊急狀態。全國人大常委會可宣佈戰爭狀態或依法決定特別行政區進入緊急狀態，中央政府在緊急狀態下可發佈命令將有關全國性法律在特別行政區實施。10. 中央還可根據需要向特別行政區作出新的授權。上述權力的行使都需要加以制度化、規範化、程序化。

(二) 建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。維護國家安全是全面準確貫徹「一國兩制」方針的核心要求，是特別行政區的憲制責任。在特別行政區建立健全維護國家安全的法律制度，完善相關執行機制，天經地義，也有其實際需要。目前，澳門已經完成基本法第23條立法，建立了維護國家安全委員會及其辦公室，並主動在立法會選舉法中增「防獨」條款，下一步還將制訂和修改相關配套立法。香港尚未完成基本法第23條立法，也未設立相應執行機構，這也是近幾年來「港獨」等本土激進分離勢力的活動不斷加劇的主要原因之一。建立健全維護國家安全的法律制度和執行機制，強化執法力量，已成為擺在香港特別行政區政府和社會各界人士面前的突出問題和緊迫任務。

(三) 健全特別行政區行政長官對中央政府負責的制度。根據基本法的規定，行政長官既是特別行政區政府的首長，也是特別行政區的首長，既要對特別行政區負責，也要對中央負責。這種「雙首長」和「雙負責」的定位，決定了行政長官在「一國兩制」下特別行政區的治理中具有重要地位，承擔統領責任。一方面，要完善行政長官對中央負責的制度安排，包括完善中央就基本法規定的有關事務對行政長官發出指令的制度、完善行政長官向

中央述職制度、向中央報告特別行政區有關重大事項的制度等；另一方面，要在特別行政區落實以行政長官為核心的行政主導體制，完善公務員管理制度，支持行政長官和特別行政區政府依法施政，確保行政長官代表整個特別行政區對中央負責的要求落到實處。

(四) 完善香港、澳門融入國家發展大局、同內地優勢互補、協同發展機制。香港、澳門融入國家發展大局，是新時代國家改革開放的客觀需要，也是香港、澳門自身發展的必然選擇。毋庸諱言，香港的經濟社會發展已遇到一些困境，房屋土地供應短缺、貧富差距懸殊、社會階層流動性減弱，特別是不少青年人在住房和學業、就業、創業等方面面臨較大困難和壓力。澳門博彩業「一業獨大」。經濟適度多元發展知易行難。囿於地域、經濟結構和體量，市場空間等條件，港澳僅靠自身力量難以解決這些影響社會穩定和長遠發展的深層次矛盾和問題。這需要港澳各界人士與時俱進，轉變觀念，調整心態，破除「內地化」「邊緣化」等迷思，積極融入國家發展大局。借助內地廣闊的市場、強勁的發展態勢，為自身發展拓展新空間。增添新動力，借力破解經濟民生難題。中央將進一步完善支持香港、澳門同內地優勢互補、協同發展的政策體系；推動粵港澳大灣區制度機制創新，率先實現要素便捷流動；注重發揮香港、澳門參與共建「一帶一路」的獨特作用；完善便利香港、澳門居民在內地學習、創業、就業、生活的政策措；健全香港、澳門與內地在各領域深入開展交流合作的各種機制。在保持「一國兩制」和港澳原有制度特色不變的前提下促進港澳與內地協同發展，必將使港澳居民有更多獲得感、幸福感和安全感。

(五) 完善加強對香港、澳門社會憲法和基本法教育、國情教育、中國歷史和中華文化教育等相關制度和體制機制。香港、澳門回歸祖國是一個重大歷史轉變，從憲制秩序到政權機構、從輿論環境到社會主流價值觀，都應當順應這一歷史轉變，適應「一國兩制」實踐要求。香港、澳門特別行政區政府和社會各界應當圍繞加強憲法和基本法教育、國情教育、中國歷史和中華文化教育，完善相關的教育制度和體制機制、不斷增強全社會特別是公職人員和青少年的國家意識和民族認同。特別是要正視長期以來香港在國民教育方面存在的缺失，切實加強青少年的愛國主義教育，關心、引導、支持、幫助青少年健康成長。

(六) 完善堅決防範和遏制外部勢力干預港澳事務和進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動的體制機制。外部勢力一直在通過多種方式干預港澳事務，在港澳進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動。最近美國國會推動《2019年香港人權與民主法案》，公然以國內法方式為美國長期干預香港事務提供新鏈接，為香港反對派和激進勢力更加肆無忌憚地從事反中亂港活動提供保護傘，並為利用香港問題牽制和遏制中國發展提供新籌碼。我們必須針鋒相對，與特別行政區政府建立健全反干預協同機制，絕不能任由外部勢力在香港、澳門為所欲為。

今年2月，香港特別行政區政府為了將一名涉嫌在台灣謀殺的香港男青年移交台灣受審，並填補香港與內地、台灣、澳門之間不能相互移交逃犯的法律漏洞。啟動對兩個相關條例的修訂工作，由此引起香港社會疑慮和強烈反彈。在反對派的蠱惑煽動和外部勢力的插手干預下，香港出現曠日持久的社會政治動盪和街頭暴力活動，「一國兩制」在香港的實踐遭遇前所未有的嚴峻挑戰。這場修例風波充分暴露出香港政治、經濟、社會等方面存在的一些深層次矛盾和問題，也進一步凸顯了完善香港治理制度的必要性和緊迫性。因此，全面準確貫徹「一國兩制」方針，在實踐中不斷完善治港治澳制度體系，不僅符合政治制度發展的一般規律，而且必將有助於「一國兩制」航船行穩致遠。

