

堅定不移走「一國兩制」成功道路 確保憲法和澳門基本法全面準確有效實施

——在紀念中華人民共和國澳門特別行政區基本法實施20周年座談會上的講話

(2019年12月3日)
栗戰書

香港文匯報訊 紀念中華人民共和國澳門特別行政區基本法實施20周年座談會昨日上午在北京人民大會堂隆重舉行，中共中央政治局常委、全國人大常委會委員長栗戰書在會上發表講話，全文如下：

同志們，朋友們：

1999年12月20日，在二十一世紀到來的前夕，中華人民共和國政府對澳門恢復行使主權，五星紅旗在澳門上空冉冉升起，闊別已久的澳門回到了祖國的懷抱！這是繼1997年7月1日香港回歸後，祖國統一大業進程中又一個歷史豐碑！澳門回歸之時，根據《中華人民共和國憲法》第三十一條的規定和《全國人民代表大會關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定》，國家設立澳門特別行政區；我國憲法的效力及於澳門特別行政區，根據憲法制定的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱「澳門基本法」）正式實施，憲法和澳門基本法共同構成了澳門特別行政區的憲制基礎。

為了紀念澳門基本法實施20周年，今天，我們相聚在首都北京人民大會堂，隆重舉行座談會，緬懷鄧小平同志等老一輩黨和國家領導人開創的「一國兩制」歷史功績，學習貫徹習近平總書記關於「一國兩制」的重要論述，總結澳門基本法實施20年來的成功經驗，堅定踐行「一國兩制」偉大事業的決心和信心，具有重要意義。

「一國兩制」是中國共產黨領導中國人民實現祖國和平統一的一項重要制度，是中國特色社會主義的一個偉大創舉。上世紀八十年代初，為解決台灣問題，鄧小平同志提出「一個國家、兩種制度」的偉大構想，形成一系列基本方針政策，展現出中國共產黨人的政治智慧和遠見卓識。「一國兩制」首先被創造性地運用於解決歷史遺留的香港問題。鄧小平同志指出，澳門問題也將按照解決香港問題那樣的原則來進行，「一國兩制」、「澳人治澳」、五十年不變。

1982年12月4日，五屆全國人大五次會議修改後的《中華人民共和國憲法》即我國現行憲法，專門就國家實行「一國兩制」作出憲制性制度安排。根據憲法，七屆全國人大三次會議於1990年通過了香港基本法，八屆全國人大一次會議於1993年通過了澳門基本法。

澳門回歸20年來，在憲法和澳門基本法的保障下，澳門社會和諧穩定，民主政制穩步發展，對外交往不斷擴大，各項事業全面發展，特別是經濟持續增長，財政收入充盈，民生福利明顯改善，居民生活顯著提升。澳門本地生產總值從1999年的519億澳門元大幅增至2018年的4,447億澳門元，實現了跨越式發展；人均GDP也由1999年的12萬澳門元躍升至2018年的67萬澳門元，位列世界前茅。廣大澳門同胞依法享受着前所未有的廣泛權利和自由，作為祖國家庭的成員，擁有參與管理國家事務的主權權利，作為澳門的主人翁，承擔起了管理好、建設好澳門的歷史責任。

今年9月11日，習近平總書記在會見新當選並獲中央人民政府任命的澳門特別行政區第五任行政長官賀一誠時，高度評價了澳門的「一國兩制」實踐。他指出：「20年來，在何厚錡、崔世安兩位行政長官帶領下，澳門特別行政區政府團結社會各界人士，全面準確理解和貫徹『一國兩制』方針，堅定維護憲法和基本法權威，傳承愛國愛澳的核心價值觀，促進澳門經濟持續增長、民生持續改善、社會穩定和諧，向世界展示了具有澳門特色的『一國兩制』成功實踐。」習近平總書記的重要論述，對澳門「一國兩制」的成功實踐作了精準的概括，也為下一步如何深入實踐「一國兩制」指明了方向。澳門基本法實施20年來，最為深刻的體會是以下三點。

第一，澳門基本法的成功實踐充分證明，只有在全社會形成廣泛的國家認同，才能全面準確地實施基本法。「一國」與「兩制」的關係、中央與澳門特別行政區的關係，是澳門基本法的核心內容和貫穿全篇的主線。習近平總書記生動地指出：「『一國』是根，根深才能葉茂；『一國』是本，本固才能枝榮。」因此，在處理「一國」與「兩制」的關係時，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」。正確認識中央的權力，認同中央和特別行政區的關係是單一制國家之內中央和地方的關係，這是準確實施澳門基本法的前提。全面貫徹落實澳門基本法，既要充分尊重中央的權力，又要正確行使特別行政區的高度自治權，使兩

者有機地結合起來，統一於「一國兩制」事業的創造性實踐。

澳門基本法第一條規定，「澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分」；第二條規定，「中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治」；第十二條規定，「澳門特別行政區是中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府」。上述規定表明，澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是直轄於中央人民政府的一個地方行政區域；同時，澳門又是一個實行與內地不同的制度和政策、享有高度自治權的特別行政區。在澳門基本法中，既有充分體現「一國」的內容，例如，由全國人大及其常委會或中央人民政府行使的職權或負責管理的事務；同時，又有充分體現「兩制」的規定，例如，授予澳門享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權等廣泛的自治權力，以及一些可自行處理對外事務的權力。澳門基本法連同香港基本法，是「一國兩制」在國家法治上的集中體現。

回歸20年來，澳門特別行政區全面貫徹實施了澳門基本法的各項規定，正確認識並妥善處理「一國」與「兩制」的關係，使中央的權力與特別行政區的高度自治權在「一國兩制」架構內有機結合、有效運行。能夠做到這一點，其中一個特別重要的原因，就是澳門同胞始終堅持愛國愛澳的核心價值觀，有很強的國家觀念、憲法觀念，國家認同在澳門社會擁有廣泛、深厚的社會基礎。澳門回歸前，廣大澳門同胞積極擁護國家對澳門恢復行使主權，為澳門的平穩過渡和順利回歸作出了重大貢獻。澳門回歸後，澳門同胞在珍惜澳門特別行政區實行的制度的同時，堅定維護國家主體實行的社會主義制度。歷任特別行政區行政長官和政府主要官員，立法機關、司法機關主要負責人都由愛國者出任，特別行政區管治團隊中的關鍵崗位牢牢地掌握在愛國者手中，真正實現以愛國者為主體的「澳人治澳」。

澳門同胞高度重視在全社會牢固樹立國家民族觀念，不斷鞏固愛國愛澳的社會政治基礎，從家庭、學校到社區，深入而廣泛地開展愛國愛澳教育，始終把建設好澳門與實現中華民族偉大復興的奮鬥目標緊密聯繫在一起。特別是在憲法和澳門基本法宣傳推廣方面，特區政府大力推動，社會各界積極參與，成立基本法推廣協會，設立基本法研究機構，建立基本法紀念館，舉辦知識競賽活動，真正實現了基本法進課堂、進社會、進人心，大中小學基本實現了升掛國旗全覆蓋。可以說，廣大澳門同胞深厚的愛國情懷和廣泛的積極參與，是澳門基本法得以有效實施的重要社會條件和堅實民意基礎。

第二，澳門基本法的成功實踐充分證明，只有切實維護國家主權、安全、發展利益，才能保持澳門的長期繁榮穩定。維護國家主權、安全、發展利益，保持澳門長期繁榮穩定，是「一國兩制」和澳門基本法的根本宗旨。這兩者是辯證統一的關係，既能夠同時兼顧、並行不悖，又能夠相互促進、相得益彰，在任何時候都不應偏廢。其中，維護國家主權、安全、發展利益，是保持澳門長期繁榮穩定的前提和基礎。只有民族獨立、祖國統一、國家富強，澳門的繁榮穩定才有根本保障。另一方面，保持澳門長期繁榮穩定，就能夠更好地服務於國家發展大局，更好地維護國家的主權、安全、發展利益。

澳門好，祖國好；祖國好，澳門會更好。這是公認的事實。堅守「一國」之本、善用「兩制」之利，是澳門繁榮穩定的根本。早在2009年，澳門特別行政區就制定了《維護國家安全法》，在兩個特別行政區中率先落實基本法第二十三條規定的憲制責任。此後，澳門特別行政區進一步推進各領域配套立法，成立維護國家安全的專門機構，舉辦各類國家安全宣傳教育活動，構建全面維護國家安全的防護體系。2016年11月全國人大常委會對香港基本法第一百零四條作出解釋後，澳門特別行政區未雨綢繆，主動修訂立法會選舉制度，增加「防獨」條款，明確規定參選人必須擁護澳門基本法、效忠澳門特別行政區，並且立法會議員不得兼任其他國家的大常委會將《中華人民共和國國歌法》列入澳門基本法附件三。澳門特別行政區很快就相應修改了《國旗、國徽及國歌的使用和保護》本地法律，確保國歌法各項規定在澳門當地得到貫徹實施。20年來，穩定繁榮的澳門特別行政區憑藉营商环境好、市場發育程度高等方面的優勢，成為國家雙向開放、國

際人文交流的重要橋頭堡，為國家改革開放和現代化建設事業作出了重要貢獻，真正實現了與祖國內地相互促進、共同發展，彰顯了「一國兩制」的強大生命力。

第三，澳門基本法的成功實踐充分證明，只有將澳門特別行政區納入國家治理體系、融入國家發展大局，才能使澳門走向新的美好未來。貫徹落實「一國兩制」方針，通過憲法和基本法確立特別行政區制度，其目的一方面是為了實現香港、澳門順利回歸祖國，另一方面是為了在回歸之後長期治理好香港、澳門這兩個特別行政區，服務於國家發展大局。香港、澳門回歸祖國後，香港特別行政區、澳門特別行政區被納入到國家統一的治理體系，成為整個國家治理體系的重要組成部分。為此，國家在「十二五」、「十三五」規劃中專章闡釋支持香港、澳門發展的重大舉措，黨的十九大報告又提出支持香港、澳門融入國家發展大局，以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作為重點，同內地優勢互補、協同發展，全面推進內地同香港、澳門的互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施。2019年2月，中共中央、國務院印發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》。這是由習近平總書記親自謀劃、親自部署、親自推動的國家區域發展戰略，將為香港、澳門未來的發展提供新的重大機遇，指明正確的前進方向。

澳門特別行政區充分認識到融入國家發展大局的現實需要和戰略意義，充分發揮「一國之利、兩制之便」的制度優越性，將「一國兩制」的制度優勢轉化為實際的治理效能，取得了不俗的成績。在中央的全力支持下，澳門特別行政區積極響應粵港澳大灣區發展規劃的要求，高度重視和全面謀劃澳門在國家發展整體佈局中的地位和作用，堅持走經濟適度多元可持續發展的道路，努力建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，以及以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，吹響了新時代新澳門新發展的集結號。

同志們，朋友們！澳門基本法的成功實施雄辯地證明，「一國兩制」是解決歷史遺留的澳門問題的最佳方案，也是澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度，是行得通、辦得到、得人心的！澳門基本法符合國家根本利益，符合澳門實際情況，是一部經得起實踐檢驗的好法律！展望未來，我們更有信心實施好澳門基本法，治理好、發展好澳門特別行政區，推動「一國兩制」在澳門取得更大的成功。遵照習近平總書記提出的「堅持『一國兩制』不會變、不動搖，確保『一國兩制』實踐不走樣、不變形，始終沿着正確方向前進」的要求，我對全面準確有效實施澳門基本法提四點希望。

第一，嚴格依照憲法和澳門基本法實施治理。回歸完成了澳門憲制秩序的巨大轉變，國家憲法和澳門基本法共同構成了澳門特別行政區的憲制基礎，共同確立了澳門特別行政區的憲制秩序。

依法治澳，首先是依據憲法和澳門基本法治理。憲法是國家的根本法，在國家統一的法律體系中居於統帥和核心地位，在包括澳門特別行政區在內的全國範圍內具有最高法律地位和最高法律效力。「一國兩制」在國家法治上的最高體現，就是國家憲法。堅持依法治澳，必須堅決維護憲法的尊嚴和權威。澳門基本法是根據憲法制定的，是規定澳門特別行政區制度和政策的基本法律。我們堅持「一國兩制」、「澳人治澳」、高度自治，正確實施澳門基本法，必須符合憲法的原則和相關規定。在特別行政區，不存在一個脫離憲法的「憲制」，也不存在一個脫離憲法的「法治」。

徒法不足以自行。憲法和法律的實施必須要有行之有效的制度載體和機制保障。在澳門特別行政區，以憲法和澳門基本法為基礎，以國家有關立法和澳門特別行政區法律為主要依據，已經構建起一整套法制統一、權責明確、運作良好的憲制秩序和法律體系。這是國家治理體系的一部分，是保證澳門「一國兩制」實踐始終沿着正確道路前進、實現長治久安的關鍵，中央各有關部門、澳門特別行政區各政權機關，以及包括澳門同胞在內的全國人民，都必須尊重、遵守和執行，都必須共同維護。

第二，依法行使中央對澳門特別行政區的全面管治權和澳門特別行政區的高度自治權。我國是單一制國家，中央對包括特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權。1999年12月20日我國政府收回澳門，

對澳門恢復行使主權，是恢復行使包括治權在內的完整主權，按照憲法規定產生的中央人民政府代表全國人民行使對澳門的全面管治權。維護憲法和澳門基本法確立的澳門特別行政區憲制秩序，最重要的是落實並維護中央對澳門特別行政區的全面管治權，將維護中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來。

中央對澳門特別行政區行使全面管治權的形式，首先是对一些重大的事務，依法直接行使管治權。例如，全國人民代表大會監督憲法在澳門特別行政區的實施，修改澳門基本法，決定澳門特別行政區的設立及其制度；全國人大常委會監督憲法在澳門特別行政區的實施，解釋澳門基本法，備案和審查澳門特別行政區立法機關制定的法律，決定在澳門特別行政區實施的全國性法律，決定涉及澳門特別行政區的其他重大問題；中央人民政府任免澳門特別行政區行政長官、政府主要官員和檢察長，管理與澳門特別行政區有關的外交事務和防務，向行政長官發出指令，等等。

中央對澳門特別行政區行使全面管治權的另一種重要形式，是授權澳門特別行政區根據澳門基本法的規定，自行管理屬於高度自治範圍內的事務。澳門特別行政區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不變，法律基本不變。中央充分尊重、支持和保證澳門特別行政區依法實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。對於澳門特別行政區行使高度自治權的情況，中央有權予以監督。例如，今年10月十三屆全國人大常委會第十四次會議作出的《關於授權澳門特別行政區對橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區實施管轄的決定》，就需要中央和內地有關方面與澳門特別行政區共同實施，中央依法予以指導和監督。

中央對澳門特別行政區擁有全面管治權，講的是主權層面的問題，中央授予澳門特別行政區高度自治權，講的是主權行使層面的問題。中央的全面管治權是授權澳門特別行政區實行高度自治的前提和基礎，授予澳門特別行政區高度自治權是中央對澳門特別行政區行使全面管治權的體現，兩者相互聯繫、內在一致，任何情況下都不能將這兩者割裂開來、對立起來。澳門特別行政區在行使高度自治權的過程中，一方面，要堅決維護中央的權威，不得損害國家的主權、安全、發展利益，更不得以特別行政區的高度自治權對抗中央的管治權；另一方面，要履職盡責、奮發有為，切實承擔起治理特別行政區的主體責任，不辜負中央的信任和人民的囑託。

第三，繼續建立健全維護國家安全的制度機制。國家安全是國家生存發展的基本前提，維護國家安全是包括澳門同胞在內的全國人民的根本利益所在。憲法第五十二條規定，「中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務」。第五十四條規定，「中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為」。「為了維護國家的統一和領土完整」，是設立澳門特別行政區的首要目的，制定澳門基本法是為了「規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門基本方針政策的實施」。

維護國家安全，是直轄於中央人民政府的澳門特別行政區應當承擔的憲制責任，是澳門基本法規定的法律義務。在「一國兩制」實踐中，維護國家安全就是要堅守習近平總書記強調的「三條底線」，即絕不能允許任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和基本法權威、利用特別行政區對內地進行滲透破壞的活動。澳門特別行政區已經制定了《維護國家安全法》，並採取了一些配套舉措。黨的十九屆四中全會提出，「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，支持特別行政區強化執法力量」。在新的歷史時期，要根據形勢的發展變化，貫徹總體國家安全觀的要求，圍繞國家政治安全等重點領域，完善和健全相關制度機制，構建起全面有效維護國家安全的制度和機制體系：一是要增強憂患意識，做到居安思危，在複雜多變的安全和發展環境中，高度警惕可能存在的各方面風險，勇於挺身而出抵制各種破壞活動，在特別行政區有效維護國家安全和社會和諧穩定。二是要以澳門基本法第二十三條規定為重點，圍繞禁止和懲治任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府等嚴重危害國家安全的行為和活動，完善有關法律制度和執行機制，堅決防範和遏制外部勢力干預澳門事務和進行分裂、顛

覆、滲透、破壞活動。三是要建立並強化與特別行政區維護國家安全任務相適應的執法力量，確保各項法律制度得以有效執行。

第四，持續加強憲法與澳門基本法的宣傳推廣。憲法和澳門基本法在澳門特別行政區實施得好，關鍵在於澳門全社會能夠牢固地樹立起尊崇憲法和基本法的公眾意識與行動自覺。五年前，習近平總書記就提出要求，要在澳門全社會「弘揚法治精神，共同維護法治秩序，培養造就一大批熟悉澳門特別行政區基本法、具備深厚專業素養的法治人才，為依法治澳提供堅強人才保障」。五年來，澳門社會各界作出了多方面的努力，工作是卓有成效的。同時，我們還要看到，這是一項需要薪火相傳、需要一代代人堅持不懈做下去的工作。希望澳門社會繼續加強憲法和基本法的宣傳推廣和人才培養，引導和幫助廣大澳門同胞更準確地把握憲法和基本法的精神實質，使憲法和基本法更加深入人心。

公職人員是澳門特別行政區實施有效管治的中堅力量，是踐行「一國兩制」和實施澳門基本法的示範者和責任人。黨的十九屆四中全會明確提出，「加強對香港、澳門社會特別是公職人員和青少年的憲法和基本法教育、國情教育、中國歷史和中華文化教育，增強香港、澳門同胞國家意識和愛國精神」。澳門的公職人員既要做法知法、懂法的模範者，又要做守法、執法的實踐者；既要敢於承擔法律賦予的法定責任，又要善於運用法治思維和法治方式推動發展、解決問題，進而將澳門基本法和特別行政區各項法律實施好、實施到位。希望澳門特別行政區高度重視公職人員憲法和基本法的宣傳培訓工作，並具體體現在公職人員招錄、履職、考核等工作過程中，塑造一支政治、法律和專業能力都過硬的管治團隊。

習近平總書記非常關心澳門青少年的成長。今年，他在給澳門小學生和長者的兩次回信中指出，要「傳承好愛國愛澳優良傳統，珍惜時光，刻苦學習，健康成長」，「多向澳門青年講一講回歸前後的故事，鼓勵他們把愛國愛澳精神傳承好，積極參與粵港澳大灣區建設，攜手把澳門建設得更加美麗」。青少年是祖國和澳門的未來，是「一國兩制」行穩致遠的希望所在。為此，我們要格外重視澳門的青少年教育工作，傾聽他們的心聲，關心他們的成長，為他們當好「一國兩制」事業的接班人夯實基礎、創造條件、營造環境。要在青少年中加強憲法和基本法的宣傳教育，注重培養他們尊崇國家憲制、尊重基本法權威、維護社會法治的意識，努力將他們培養成為愛國愛澳、奮發有為的新時代棟樑。這些工作必須從學校抓起，從基礎教育抓起，要下大力氣做，持之以恆地做。

同志們，朋友們！「一國兩制」是中國的一個偉大創舉，是符合國家和民族根本利益，符合澳門整體和長遠利益的最佳制度安排。作為一項前無古人的開創性事業，「一國兩制」的前進道路不可能是平坦的，總會出現這樣或者那樣的風險和挑戰。我們要深入學習貫徹習近平總書記關於港澳工作的重要論述精神，堅持和完善「一國兩制」制度體系，在憲法和澳門基本法的軌道上推進具有澳門特色的「一國兩制」成功實踐。無論遇到什麼樣的困難、風險和挑戰，都不會動搖我們堅定不移走「一國兩制」成功道路的信心和決心，都不會阻止我們迎難而上、繼續前進的堅定步伐！

當前，中國特色社會主義已經進入新時代，「一國兩制」實踐也步入「五十年不變」的中期。黨的十九大將「堅持『一國兩制』和推進祖國統一」確定為新時代堅持和發展中國特色社會主義的基本方略之一。黨的十九屆四中全會又將「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」總結概括為我國國家制度和國家治理體系的顯著優勢之一，強調堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的憲制秩序。這反映出我們對「一國兩制」實踐的規律性認識達到了新的高度。現在，我們已經積累足夠多的經驗，擁有足夠強的信心，凝聚足夠大的力量，具備足夠多的手段，確保「一國兩制」事業行穩致遠，確保憲法和澳門基本法全面準確有效實施。我們相信，在中央和祖國內地的大力支持下，在澳門特別行政區行政長官和政府的帶領下，在澳門社會各界人士的共同努力下，澳門的明天一定會更好！澳門同胞必將與全國人民一道，共擔復興重任，共享偉大榮光，共同書寫實現「兩個一百年」奮鬥目標和中華民族偉大復興的中國夢的華彩篇章！

