

坚持和完善“一国两制”制度体系

2019年12月11日 09:31 来源：人民日报 作者：张晓明

打印 推荐

关键词：香港;一国两制;特别行政区;制度;基本法

“一国两制”是中国特色社会主义的一个伟大创举。香港、澳门自回归祖国之日起，就已重新纳入国家治理体系，成为直辖于中央的享有高度自治权的地方行政区域。如何在“一国两制”下治理好实行资本主义制度的香港、澳门，是中国共产党治国理政已经并将长期面临的一项重大课题。

从概念上说，“一国两制”有多重含义。它是中国政府处理香港、澳门事务的基本方针，也是中央对香港、澳门一系列方针政策的总称；是中央治理香港、澳门两个特别行政区的基本制度，也是解决台湾问题、实现祖国和平统一的重要制度；是党领导人民正在推进的伟大实践，也是关系到中华民族伟大复兴的伟大事业。从制度层面讲，香港、澳门回归祖国以来，依照宪法和基本法设置的特别行政区制度已经确立，中央对特别行政区实行管治的体制机制逐渐健全，特别行政区内部的制度机制总体运行良好。事实证明，“一国两制”是香港、澳门保持长期繁荣稳定的最佳制度。事实也证明，“一国两制”作为一项制度创新，与其他任何新生事物一样，也需要在实践中经受检验，并不断加以完善。

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）在深入总结“一国两制”实践经验的基础上，从制度层面特别是中央对特别行政区实行管治的层面，对推进“一国两制”实践作了系统的制度设计和工作部署。《决定》第一部分把“坚持‘一国两制’，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一”作为我国国家制度和国家治理体系所具有的13个显著优势之一，充分表明了“一国两制”在我国国家制度和国家治理体系中的特殊重要地位。《决定》第十二部分集中就“一国两制”制度体系建设应该坚持什么、完善什么展开论述，这在党的历史上也是前所未有的。这些论述充分体现了习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记关于港澳工作重要论述的精神，彰显了中央坚持“一国两制”方针不动摇的坚定决心和战略定力，也显示了中央必定会把港澳两个特别行政区管治得更好的制度自信和能力自信，具有重要现实意义和长远指导意义。

全面准确贯彻“一国两制”方针，把准治港治澳的正确方向

《决定》强调指出，要“全面准确贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针”。这是总结香港、澳门回归祖国以来“一国两制”成功实践得出的一条基本经验。要把准治港治澳的正确方向，确保“一国两制”实践不变形、不走样，必须在贯彻“一国两制”方针上做到全面准确。在思想认识上，必须坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内的基本逻辑；必须坚持严格依照宪法和基本法对香港特别行政区、澳门特别行政区实行管治的法治原则；必须坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护香港、澳门长期繁荣稳定的根本宗旨。《决定》强调了以下3点：

（一）依法治港治澳，维护宪法和基本法确定的宪制秩序。这句话指出了治港治澳的基本理念和原则。习近平总书记说，依法治理是最可靠、最稳定的治理，要善于运用法治思维和法治方式进行治理。从港澳来说，依法治理，首要的是要严格依照宪法和基本法办事。因为宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础，是“一国两制”方针法律化的集中体现，是特别行政区一切制度的最顶层设计，在特别行政区整个法律体系中居于最高地位，确立了特别行政区新的宪制秩序。特别行政区的一切行政、立法、司法行为都必须符合宪法和基本法，以宪法和基本法的规定作为最高准则。全社会都应该自觉尊崇宪法和基本法、遵守宪法和基本法的规定、维护宪法和基本法的权威。

（二）把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异、维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权、发挥祖国内地坚强后盾作用和提高特别行政区自身竞争力结合起来。这“三个结合”指出了治港治澳制度体系中需要把握好的三对关系。

1.必须把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异结合起来。要牢固树立“一国”意识，坚守“一国”原则，切实维护国家安全，正确把握和处理中央和特别行政区的关系，绝不容忍任何挑战“一国两制”底线的行为。习近平总书记2017年7月1日在庆祝香港回归祖国20周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上明确宣示：“任何危害国家主权安全、挑战中央权力和香港特别行政区基本法权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。”近几年来香港反对派和一些外部势力对中央政府和特区政府大肆攻击的几件事，包括取缔“港独”组织“香港民族党”、取消在立法会违规宣誓议员的资格、拒绝为公然支持“港独”活动的外国记者马凯续办在港工作签证等，都恰恰是因为有关组织和人员的行为严重挑战了“一国两制”的底线。在“一国两制”下，香港、澳门特别行政区居民应当尊重国家主体实行的中国特色社会主义制度，包括坚持中国共产党领导这一核心内容在内的政治制度，内地人民也应该切实尊重香港、澳门实行的各具特色的资本主义制度，尊重港澳居民依法享有的各种权利和自由。在“一国”之内，两种制度应当也完全能够做到长期并存、融合相处。

2.必须把维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权结合起来。我国实行单一制的国家结构形式，中央对包括香港、澳门特别行政区在内的所有地方行政区域具有全面管治权。香港、澳门两个特别行政区享有的高度自治权不是固有的，而是来源于中央授权。2014年6月，《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书发表后，经过广泛讨论，人们对这一点的认识更深刻了。不能将中央的全面管治权与特别行政区的高度自治权对立起来，更不能以特别行政区的高度自治权对抗中央的权力。与此同时，特别行政区依法享有的高度自治权，包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，也应当得到充分尊重和切实保障。

3.必须把发挥祖国内地坚强后盾作用和提高特别行政区自身竞争力结合起来。港澳的繁荣发展从来都与祖国密切相关，港澳也为国家的改革开放和现代化建设作出了重大而独特的贡献。在港澳应对亚洲金融危机、“非典”疫情、国际金融危机等风险的过程中，祖国内地提供了强有力的支持。对港澳来说，祖国内地的坚强后盾作用是永恒不变的。香港、澳门特别行政区政府和社会各界人士只要站高望远，聚焦发展，把国家发展带来的重大机遇、内地各方面的大力支持与港澳所具有的高度法治化、市场化、专业化、国际化等优势相结合，不断提升自身竞争力，就一定能在日趋激烈的国际国内竞争中立于不败之地。

（三）完善特别行政区同宪法和基本法实施相关的制度和机制，坚持以爱国者为主体的“港人治港”、“澳人治澳”，提高特别行政区依法治理能力和水平。这句话指出了依法治港治澳的制度要求和主体要求。随着“一国两制”实践的不断深入，中央和特别行政区都有责任在全面检视宪法和基本法实施情况的基础上，进一步完善相关制度和机制，该制定的法律要制定，该修改的法律要修改，该废除的法律要废除，该补充的制度要补充，该配套的机制要配套。其中，香港特别行政区行政长官和立法会普选制度为社会各界所关注。无论有关政改工作何

时重启，都必须遵守基本法有关规定和全国人大常委会2014年8月31日通过的《关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定》。以爱国者为主体实行“港人治港”、“澳人治澳”，是全面准确贯彻“一国两制”方针的必然要求。必须确保行政长官由中央信任的爱国者担任，符合爱国爱港或爱国爱澳、中央信任、有管治能力、香港或澳门社会认同等标准。特别行政区行政、立法、司法机关也必须以爱国者为主组成。行政长官领导的管治团队作为治理特别行政区的第一责任人，需要不断提高依法治理能力和水平。当前，港澳内外环境出现了许多新变化，管治也面临不少新问题、新挑战，更加需要特别行政区政府敢于担当，善于作为。中央将继续坚定不移地支持行政长官和特别行政区政府依法施政，发展经济，改善民生，维护法治，推进民主，促进和谐，实现良政善治。

健全中央依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权的制度，不断完善“一国两制”制度体系

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在战略和全局的高度，谋划和推进治港治澳的制度建设，形成了许多新的制度成果。2014年8月31日，全国人大常委会有关决定确定了香港特别行政区行政长官普选的基本制度。2016年11月7日，针对香港特别行政区立法会部分议员违规宣誓的行为，全国人大常委会主动对香港基本法第一百零四条有关规定作出解释，明确了香港特别行政区公职人员宣誓的有关制度。今年2月26日，中央人民政府就禁止“港独”组织“香港民族党”运作向香港特别行政区行政长官发出公函，表明了中央的有关立场和意见，进一步确立了中央就涉及中央与特别行政区关系的重大事项发出指令的制度和机制。澳门特别行政区也完成了国歌法本地立法，设立了维护国家安全委员会，正在开展配套立法工作，在制度建设上取得重大进展。全面准确贯彻“一国两制”方针，必须从有利于港澳长治久安的战略和全局高度进一步加强顶层设计，健全中央依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权的制度，完善“一国两制”制度体系。

（一）依法行使宪法和基本法赋予中央的各项权力。把宪法和基本法赋予中央的各项权力切实用起来，是落实中央全面管治权的重要途径，也是依法治港治澳的题中应有之义。宪法和基本法明文规定属于中央的权力主要包括：1.特别行政区的创制权。包括根据宪法第三十一条的规定，设立特别行政区，并规定特别行政区实行的基本制度。2.特别行政区政府的组织权。比如，中央对特别行政区行政长官和主要官员具有任免权，而且是实质性的。要完善中央对行政长官和主要官员选拔、任命、监督、罢免等相关制度和程序。3.特别行政区基本法的制定、修改、解释权。香港回归祖国以来，全国人大常委会对香港基本法有关条文已经进行了5次解释。基本法解释权的行使不应取决于某些人的主观好恶，而应根据实际需要决定，该解释就解释。4.对特别行政区高度自治的监督权。重点是监督特别行政区的法律和政权机关的活动是否违背宪法和基本法、违背“一国两制”。比如，全国人大常委会可对特别行政区立法机关制定的法律行使备案审查权，批准或备案特别行政区行政长官和立法会产生办法修正案，对特别行政区终审法院法官和高等法院首席法官的任命和免职进行备案。5.向特别行政区行政长官发出指令权。中央可就基本法规定的有关事务对行政长官发出指令。6.外交事务权。中央负责管理与特别行政区有关的外交事务。7.防务权。中央负责管理特别行政区的防务。8.决定在特别行政区实施全国性法律。全国人大常委会可对基本法附件三所列在特别行政区实施的全国性法律作出增减。9.宣布特别行政区进入战争或紧急状态。全国人大常委会可宣布战争状态或依法决定特别行政区进入紧急状态，中央政府在紧急状态下可发布命令将有关全国性法律在特别行政区实施。10.中央还可根据需要向特别行政区作出新的授权。上述权力的行使都需要加以制度化、规范化、程序化。

（二）建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制。维护国家安全是全面准确贯彻“一国两制”方针的核心要求，是特别行政区的宪制责任。在特别行政区建立健全维护国家安全的法律制度，完善相关执行机制，天经地义，也有其实际需要。目前，澳门已经完成基本法第二十三条立法，建立了维护国家安全委员会及其办公室，并主动在立法会选举法中增加“防独”条款，下一步还将制订和修改相关配套立法。香港尚未完成

基本法第二十三条立法，也未设立相应执行机构，这也是近几年来“港独”等本土激进分离势力的活动不断加剧的主要原因之一。建立健全维护国家安全的法律制度和执行机制，强化执法力量，已成为摆在香港特别行政区政府和社会各界人士面前的突出问题和紧迫任务。

（三）健全特别行政区行政长官对中央政府负责的制度。根据基本法的规定，行政长官既是特别行政区政府的首长，也是特别行政区的首长，既要特别对特别行政区负责，也要对中央负责。这种“双首长”和“双负责”的定位，决定了行政长官在“一国两制”下特别行政区的治理中具有重要地位，承担统领责任。一方面，要完善行政长官对中央负责的制度安排，包括完善中央就基本法规定的有关事务对行政长官发出指令的制度，完善行政长官向中央述职制度、向中央报告特别行政区有关重大事项的制度等；另一方面，要在特别行政区落实以行政长官为核心的行政主导体制，完善公务员管理制度，支持行政长官和特别行政区政府依法施政，确保行政长官代表整个特别行政区对中央负责的要求落到实处。

（四）完善香港、澳门融入国家发展大局、同内地优势互补、协同发展机制。香港、澳门融入国家发展大局，是新时代国家改革开放的客观需要，也是香港、澳门自身发展的必然选择。毋庸讳言，香港的经济社会发展已遇到一些困境，房屋土地供应短缺，贫富差距悬殊，社会阶层流动性减弱，特别是不少青年人在住房和学业、就业、创业等方面面临较大困难和压力。澳门博彩业“一业独大”，经济适度多元发展知易行难。囿于地域、经济结构和体量、市场空间等条件，港澳仅靠自身力量难以解决这些影响社会稳定和长远发展的深层次矛盾和问题。这需要港澳各界人士与时俱进，转变观念，调整心态，破除“内地化”“边缘化”等迷思，积极融入国家发展大局，借助内地广阔的市场、强劲的发展态势，为自身发展拓展新空间，增添新动力，借力破解经济民生难题。中央将进一步完善支持香港、澳门同内地优势互补、协同发展的政策体系；推动粤港澳大湾区制度机制创新，率先实现要素便捷流动；注重发挥香港、澳门参与共建“一带一路”的独特作用；完善便利香港、澳门居民在内地学习、创业、就业、生活的政策措施；健全香港、澳门与内地在各领域深入开展交流合作的各种机制。在保持“一国两制”和港澳原有制度特色不变的前提下促进港澳与内地协同发展，必将使港澳居民有更多获得感、幸福感和安全感。

（五）完善加强对香港、澳门社会宪法和基本法教育、国情教育、中国历史和中华文化教育等相关制度和体制机制。香港、澳门回归祖国是一个重大历史转变，从宪制秩序到政权机构，从舆论环境到社会主流价值观，都应当顺应这一历史转变，适应“一国两制”实践要求。香港、澳门特别行政区政府和社会各界应当围绕加强宪法和基本法教育、国情教育、中国历史和中华文化教育，完善相关的教育制度和体制机制，不断增强全社会特别是公职人员和青少年的国家意识和民族认同。特别是要正视长期以来香港在国民教育方面存在的缺失，切实加强青少年的爱国主义教育，关心、引导、支持、帮助青少年健康成长。

（六）完善坚决防范和遏制外部势力干预港澳事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动的体制机制。外部势力一直在通过多种方式干预港澳事务，在港澳进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。最近美方将所谓“香港人权与民主法案”签署成法，公然以国内法方式美国长期干预香港事务提供新链接，为香港反对派和激进势力更加肆无忌惮地从事反中乱港活动提供保护伞，并为利用香港问题牵制和遏制中国发展提供新筹码。我们必须针锋相对，与特别行政区政府建立健全反干预协同机制，绝不能任由外部势力在香港、澳门为所欲为。

今年2月，香港特别行政区政府为了将一名涉嫌在台湾谋杀的香港男青年移交台湾受审，并填补香港与内地、台湾、澳门之间不能相互移交逃犯的法律漏洞，启动对两个相关条例的修订工作，由此引起香港社会疑虑和强烈反弹。在反对派的蛊惑煽动和外部势力的插手干预下，香港出现旷日持久的社会政治动荡和街头暴力活动，“一国两制”在香港的实践遭遇前所未有的严峻挑战。这场修例风波充分暴露出香港政治、经济、社会等方面存在的一些深层次矛盾和问题，也进一步凸显了完善香港治理制度的必要性和紧迫性。因此，全面准确贯彻“一国

两制”方针，在实践中不断完善治港治澳制度体系，不仅符合政治制度发展的一般规律，而且必将有助于“一国两制”航船行稳致远。

分享到:

转载请注明来源：[中国社会科学网](#)（责编：闫琪）

相关文章

周洁茹《小故事》在京首发
推进香港稳定 捍卫国家安全
推动香港“一国两制”事业行稳致远
港澳文学文化及其研究七十年
“创意策动2019——设计代码”将揭幕
坚定不移反对任何外部势力干涉香港事务
粤港澳大湾区建设迈出坚实脚步



今日热点

新兴经济体研究会中青年论坛第二次会议在京召开
【社科时评】俄乌冲突对全球能源格局影响及我国的应对建议
潘英丽：国际将现“去美元化”进程？人民币何以“走出去”？
《七秩金融 冀门春秋》首发仪式暨马克思主义货币金融学术思想研讨会举行
挖掘整理文献史料，传承弘扬后土文化
华东政法大学研究生院“应用型专业学位博士学位授权点设置与培养研讨会”线上召

[回到频道首页](#)

值班电话：010-65393398 E-mail: zgshkxw_cssn@163.com 京ICP备11013869号

中国社会科学网版权所有，未经书面授权禁止使用

Copyright © 2011-2022 by www.cssn.cn. all rights reserved

