

新時代與“一國兩制”實踐新征程

魏淑君*

在習近平所作的中國共產黨第十九次全國代表大會報告中，對中國發展所處的歷史方位做出新的重大政治判斷，即經過長期努力，“中國特色社會主義進入新時代”。這個新時代，是承前啟後、繼往開來、在新的歷史條件下繼續奪取中國特色社會主義偉大勝利、實現中華民族偉大復興中國夢的時代。堅持“一國兩制”，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是實現中華民族偉大復興的必然要求。十九大報告中將“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基本方略的重要內容，成為習近平新時代中國特色社會主義思想的組成部分，這既體現出港澳工作在中國共產黨和國家工作大局中的重要地位和中央對港澳工作的重視，同時為“一國兩制”在新時代邁向新征程指明了正確方向，具有重大的指導意義。本文擬從時代背景、中央港澳工作新特點、新時代重點問題等三個方面闡述在新的歷史起點上“一國兩制”實踐的新征程。

一、“一國兩制”實踐的新時代背景

中國特色社會主義進入新時代，當下正站在“兩個一百年”奮鬥目標的歷史交匯期，時代賦予了“一國兩制”深入實踐的新背景。

（一）經濟建設取得重大成就，綜合國力顯著增強

經過四十年的改革開放，中國的綜合實力大幅度提升。十八大以來的五年裏，GDP 年均增長 7.2%，經濟保持中高速增長，在世界主要國家中名列前茅。國內生產總值從人民幣 54 萬億元增長到人民幣 80 萬億元，穩居世界第二；人均國民總收入(GNI)達到了 8,260 美元，對世界經濟增長貢獻率超過 30%，位居世界第一位。創新驅動發展戰略大力實施，創新型國家建設成果豐碩，重大科技成果相繼問世。開放型經濟新體制逐步健全，對外貿易、對外投資、外匯儲備穩居世界前列。習近平在博鰲亞洲論壇 2018 年年會開幕式上的主旨演講中提到，今天的中國已經成為世界第二大經濟體、第一大工業國、第一大貨物貿易國、第一大外匯儲備國。綜合國力的顯著增強提升了全體人民對中國特色社會主義的道路自信、理論自信、制度自信和文化自信。

* 中國浦東幹部學院教研部教授

(二) 社會主要矛盾發生變化

對中國社會主要矛盾作出新判斷是習近平新時代中國特色社會主義思想的重大理論貢獻和現實依據。從 1982 年中國共產黨的十二大到 2012 年十八大，歷次黨代會報告均提到中國所要解決的社會主要矛盾，是人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產力之間的矛盾。改革開放前 30 年，主要發展任務是解決溫飽問題，當前在人均 GDP 已達到 8,000 美元時，中國已進入後發展時期，社會生產力水平總體上顯著提高，更加突出的問題是發展不平衡不充分，這已經成為制約滿足人民日益增長的美好生活需要的主要制約因素，現在所要解決的新的社會主要矛盾，已轉化為人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾。也就是說，過去解決的是有沒有的問題，現在解決的是好不好的問題、公不公的問題。如要全面建成小康社會，要打贏防範化解重大風險、精準脫貧、污染防治三大攻堅戰。當然，中國社會主要矛盾的變化，沒有改變我們對中國社會主義所處歷史階段的判斷，中國仍處於並將長期處於社會主義初級階段的基本國情沒有變，是世界上最大發展中國家的國際地位沒有變。

(三) 從世界邊緣走近世界舞台中央

一個國家的國際地位總是與其綜合國力成正比。面對當下世界正處於大發展大變革大調整時期、國際力量對比更趨平衡、各國相互聯繫和依存日益加深，同時世界面臨的不穩定性不確定性問題突出的特點，中國堅持和平發展道路，推動構建人類命運共同體，宣導共商共建共用的全球治理理念，為全球治理體系改革和建設貢獻中國智慧和力量，也拓展了發展中國家走向現代化的途徑，使國家文化軟實力和影響力大幅提升。2013 年，習近平提出“絲綢之路經濟帶”和“21 世紀海上絲綢之路”重大戰略構想，開啟中國走近世界舞台中央的步伐。隨着經濟、科技、軍事等方面實力進入世界前列，中國的國際地位也隨之上升，國際事務話語權擴大，在推動世界和平、維護世界秩序的作用也日益加大。當然，不是說今天的中國已經走進了世界舞台的中央，而是正處於從世界舞台的邊緣位置向中心位置靠近的歷史進程之中。

(四) 中國共產黨面臨執政新考驗

十九大報告提出，中國共產黨的歷史使命是實現中華民族的偉大復興。偉大鬥爭、偉大工程、偉大事業、偉大夢想，緊密聯繫、相互貫通、相互作用，其中起決定性作用的是中國共產黨的建設新的偉大工程。黨興則國興，黨強則國強。只有深刻認識到自身面臨的執政考驗、改革開放考驗、市場經濟考驗、外部環境考驗的長期性和複雜性，深刻認識到面臨的精神懈怠危險、能力不足的危險、脫離群眾危險、消極腐敗危險的尖銳性和嚴峻性，解決好自身存在的矛盾和問題，才能在世界形勢深刻變化的歷史進程中始終走在時代前列，始終成為堅持和發展中國特色社會主義、實現中華民族偉大復興歷史使命的堅強領導核心。

中國特色社會主義進入新時代，綜合國力顯著增強、中國日益走近世界舞台中央的大背景，為新時代“一國兩制”的行穩致遠提供堅實保障，為香港、澳門的發展帶來機遇。“一國兩制”是一項開創性事業，對中央來說是治國理政的重大課題，作為新時代堅持和發展中國特色社會主義的一項基本方略，隨着“一國兩制”實踐的深入發展，也會出現新情況新問題，這也給國家治理現代化帶來新課題。

二、十八大以來中央港澳工作的新特點

十八大以來，以習近平為核心的中共中央全面準確貫徹“一國兩制”方針，牢牢掌握憲法和基本法賦予中央對香港、澳門全面管治權，深化港澳與內地合作發展，妥善應對和處理一系列重大問題，開創了“一國兩制”事業新局面。新時代中央港澳工作呈現出以下鮮明的特點。

(一) 注重頂層設計，推進治理體系和治理能力現代化

五年來，以習近平為核心的黨中央在全面繼承第二代、第三代中央領導集體創立、實施並豐富、發展的“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的大政方針和基本國策的基礎上，對“一國兩制”和港澳工作，提出並實施了一系列具有理論創新和實踐創新的“頂層設計”和重大戰略舉措，從治國理政的戰略高度認識和處理“一國兩制”實踐中出現的新情況新問題。特別是在2014年6月，香港回歸17年來，在特區各項事業取得全面進步的同時，針對香港一部分人對“一國兩制”方針政策和基本法有模糊認識和片面理解，國務院首次發佈了《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書(以下簡稱“白皮書”)，詳盡闡釋“一國兩制”的制度安排，重申中央對香港特區的權力，第一次提出“中央對香港擁有全面管治權”，並明確了“全面管治權”含義及內容。而十九大報告中關於“一國兩制”和港澳工作的論述，標誌着十八大以來中共中央治國理政新理念新思想新戰略和習近平新時代中國特色社會主義思想中關於“一國兩制”的思想已經形成科學理論體系，成為新時代“一國兩制”在香港、澳門的成功實踐行穩致遠的綱領性文件和行動指南。

(二) 堅守底綫思維，全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針

針對“一國兩制”在實踐中遇到的新情況新問題，在十八大報告中中央及時將對香港實行各項方針政策的根本宗旨，由原來“保持香港、澳門長期繁榮穩定”一個方面的表述，調整為“維護國家主權、安全、發展利益”和“保持香港、澳門長期繁榮穩定”兩個方面並重，並正式提出了“全面準確貫徹‘一國兩制’的問題”。2014年白皮書重申了十八大報告中的相關表述，明確指出，要把“一國兩制”在香港特別行政區的實踐繼續推向前進，必須從維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定的根本宗旨出發，全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針政策，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香港自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。2017年7月1日，習近平在慶祝香港回歸20週年大會致辭中指出，“一國兩制”在香港的實踐遇到一些新情況新問題，解決這些問題，歸根到底是要堅守方向，踩實步伐，全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針。在講到“始終準確把握‘一國’和‘兩制’的關係”時，他強調“一國兩制”的提出首先是為了實現和維護國家統一。在具體實踐中，必須牢固樹立“一國”意識，堅守“一國”原則，任何危害國家安全、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，都是對底綫的觸碰，都是絕不能允許的。十九大報告中再一次提出，保持香港、澳門長期繁榮穩定，必須全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針。確保“一國兩制”方針不會變、不動搖，確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣。全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針，是當前和今後較長時期中央港澳工作的主旋律。

(三) 運用法治方式，依憲依法行使管治權

中國共產黨十八大報告中提出了“全面推進依法治國，加快建設社會主義法治國家”的目標，提出法治是治國理政的基本方式。報告強調，中央政府將嚴格依照基本法辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制，堅定支持特別行政區行政長官和政府依法施政。2014年10月23日中國共產黨十八屆四中全會通過的《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，依據十八大報告中提出的法治目標對法治國家建設做出了頂層設計和戰略部署，在第七部分“加強和改進黨對全面推進依法治國的領導”中，專門提到“依法保障‘一國兩制’實踐和推進祖國統一”問題，講道“堅持憲法的最高法律地位和最高法律效力，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，嚴格依照憲法和基本法辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制，依法行使中央權力，依法保障高度自治，支持特別行政區行政長官和政府依法施政。”2014年11月9日，習近平在會見來京出席APEC會議的香港特區行政長官梁振英時指出，中國共產黨十八屆四中全會提出了全面推進依法治國總目標，強調依法保障“一國兩制”實踐，保障香港、澳門長期繁榮穩定，依法保護港澳同胞利益。這是中國推進國家治理體系和治理能力現代化邁出的重要一步，對全面準確貫徹“一國兩制”方針和基本法、促進香港長治久安具有重要意義。法治是香港長期繁榮穩定的重要基石。中央政府充分肯定、全力支持行政長官和特區政府依法施政，特別是為維護法治權威、維護社會秩序所做的大量工作。可見，站在時代和全域高度確立的“全面依法治國”目標和戰略舉措，進一步推進了中央對港澳工作的法治化水平。近年來，針對特區發生的重大政治事件，中央都明確表態支持特區政府依法施政，維護法治權威，並依法進行處置。十九大報告站在時代和全域的高度，把“全面準確貫徹‘一國兩制’方針，牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對香港、澳門全面管治權”作為香港、澳門回歸祖國以來“一國兩制”實踐積累的寶貴經驗。

(四) 聚焦發展的第一要務，保障和改善民生

發展是永恆的主題。習近平在慶祝香港回歸20週年大會致辭中指出，“一國兩制”構想提出的目的，一方面是以和平方式對香港恢復行使主權，另一方面就是為了促進香港發展，保持香港國際金融、航運、貿易中心地位。他尤其強調了為甚麼要始終聚焦發展這個第一要務，因為當前發展的任務更加聚焦，少年希望快樂成長，青年希望施展才能，壯年希望事業有成，長者希望安度晚年，這都需要通過發展來實現。只有發展是解決各種問題的金鑰匙。港澳回歸以來，中央大力支持兩個特別行政區發展經濟、改善民生、推進民主、促進和諧。十八大以來，中央因應形勢變化，有針對性地推出了一系列政策措施，加強內地與港澳地區的交流合作，走優勢互補、共同發展道路。

三、推進新時代“一國兩制”實踐的幾個重點問題

落實憲法和基本法確定的憲制秩序，深入推進“一國兩制”實踐應把握的重點問題：

(一) 維護中央全面管治權與保障特別行政區高度自治權有機結合

香港、澳門自回歸祖國之日起，重新納入國家治理體系。“一國兩制”方針政策的實質，便是中

國政府採取怎樣的方式和制度管理好香港澳門。中央對特別行政區的管治權既來自於香港、澳門主權屬於中國、中國屬於單一制國家的政治基礎；也來自於憲法、基本法所構建的授權框架的規範基礎。中央依法擁有對港澳特區的全面管治權，包括授權特別行政區行使的高度自治權，這種管治權的全面性肩負起維護“一國兩制”的重要使命。維護中央全面管治權與保障特別行政區高度自治權的有機結合，關鍵是要正確處理好兩個權力的關係，既保證憲法和基本法賦予中央的權力正常行駛，也保障特別行政區依法享有的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。重點工作包括：適應“一國兩制”實踐的發展要求，探索完善“有機結合”的實施機制；在中央和特區兩個層面完善與基本法實施相關的制度和機制，依法制定有關實施細則，完善有關制度和機制的程序性、制度化、常態化規定。如圍繞中央對特別行政區法律備案權、對行政長官和主要官員任命權、基本法解釋權和修改權等，中央層面應健全具有操作性的落實制度和機制，保證基本法得以全面準確貫徹實施。同時，中央也應督促特區政府在地區層面制定、完善與基本法實施相配套的制度和機制。

(二) 支持特區政府和行政長官依法施政

基本法賦予特別行政區行政長官特區首長和特區政府首長的雙重身份，規定了行政長官向中央政府和特別行政區雙重負責的機制；特別行政區實行以行政長官為核心、行政與立法既相互制衡又互相配合、司法獨立的行政主導制，可見，行政長官是特區落實“一國兩制”方針政策和基本法的第一責任人。當然，行政長官的這種“雙重身份”在實踐中也面臨着諸多挑戰。當前香港傳統經濟優勢相對減弱，新的經濟增長點尚未形成，住房等民生問題比較突出；澳門經濟結構面臨適度多元化、市民對城市公共服務品質、住房等方面需求提高的問題。因此，港澳地區同樣面對着市民對日益增長的美好生活的需要同發展不平衡不充分之間的矛盾，往往這種矛盾會引起社會問題和政治問題的爆發。香港、澳門的發展正處於關鍵時期，中央應繼續支持特區政府和行政長官依法施政，支持特區政府和行政長官帶領香港、澳門社會發展經濟、改善民生、維護法治、推進民主、促進和諧，為“一國兩制”的成功實踐和香港、澳門的長期繁榮穩定打下堅實基礎，履行維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任。

(三) 支持港澳融入國家發展大局

香港、澳門自身發展有很多有利的條件和獨特優勢。香港經濟高度自由開放，人員、貨物、資金等要素自由流動，是吸引國際資本、留住本地資本的重要因素；香港法律、會計、監管等制度通過國際接軌，專業化程度高，服務業完備；香港政府廉潔高效，營商環境便利；香港是連接內地與國際市場的重要中介。澳門在發展博彩業、旅遊業的優勢產業的情況下，發展多元經濟，借助於“一個平台”建設，為內地與葡語國家之間的人文交流和貿易投資、產業及區域合作等活動提供語言、金融、法律、會計等中介專業服務，達到促進內地、澳門與葡語國家的互利合作、共同發展的目的。此外，中央明確澳門管理海域和陸界範圍，為推動澳門經濟適度多元和拓寬發展空間提供了重要條件。因此，支持香港、澳門融入國家發展大局，走優勢互補、共同發展道路，是發揮“一國兩制”優勢，保持香港、澳門長期繁榮穩定的要求。十八大以來，國家經濟的持續快速發展，為港澳發展提供了機遇。要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，全面推進內地與港澳互利合作，不斷拓寬港澳與內地共同發展的路徑和管道。要制定完善港澳居民在內地發展的政策措施，為他們在內地發展提供更多機會。

(四) 堅持以愛國者為主體的“港人治港”、“澳人治澳”，增強國家意識和愛國精神

堅持以愛國者為主體的管治團隊來治理香港、澳門，是落實“一國兩制”方針政策的必然要求，具有憲法和基本法上的規範依據。“一國兩制”是一個完整的概念，其提出初衷首先是為了實現和維護國家統一，在香港、澳門回歸後更要維護國家主權、安全、發展利益。“一國兩制”的主體是社會主義，只有在國家主體實行社會主義制度的前提下，才可能實行“一國兩制”，才有實行資本主義制度的香港、澳門，“兩制”是在“一國”之內。鄧小平用“愛祖國、愛香港”的標準界定了治港治澳者的基本政治要求。如果特區的治理者不以愛國者為主體，不能做到基本法中規定的效忠於國家和特別行政區，那麼“一國兩制”的實踐就會偏離方向，不僅國家主權、安全、發展利益得不到切實保護，香港、澳門的繁榮穩定也將受到損害。習近平在 2017 年“七一”講話中深刻闡明了在新時代愛國愛港的重大意義，他講到香港雖有不錯的家底，但在全球經濟深度調整、國際競爭日趨激烈的背景下，也面臨很大的挑戰，經不起折騰，經不起內耗。只有團結起來、和衷共濟，才能把香港這個共同家園建設好。習近平特別強調，只要愛國愛港，誠心誠意擁護“一國兩制”方針和香港特別行政區基本法，不論持甚麼政見或主張，中央都願意與之溝通。為落實基本法中對愛國者治港治澳的相關原則性規定，建議完善有關配套制度和機制，使之實質化、常態化。此外，在十九大報告中提出的“增強香港、澳門同胞的國家意義和愛國精神”方面，建議加強對特區公職人員和青少年憲法和基本法宣傳教育，加強公職人員和青少年到內地的交流，加強對公職人員的任職培訓，加強港澳居民對香港、澳門歷史和特別行政區區情的瞭解，認識到香港、澳門在國家長期的革命、建設和改革過程中發揮的重要作用，認識到香港、澳門的命運從來就與國家緊密相連。

參考書目：

1. 習近平：《〈決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利〉——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》，北京：人民出版社，2017 年。
2. 《習近平會見來京述職的林政月娥》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/2017-12/15/c_1122119211.htm，2017 年 12 月 15 日發佈；《習近平會見來京述職的崔世安》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/2017-12/15/c_1122119213.htm，2017 年 12 月 15 日發佈。
3. 《習近平在慶祝香港回歸祖國 20 週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm，2017 年 7 月 1 日發佈。
4. 《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，北京：人民出版社，2014 年。
5. 齊鵬飛：《堅持兩個基本點：“堅定不移”“全面準確”——試論習近平關於“一國兩制”之“香港治理”的“頂層設計”和“底綫思維”》，載於《港澳研究》，2017 年第 4 期。
6. 《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993 年。