

新时代坚持和完善“一国两制” 制度体系研究*

陈朋亲 毛艳华

[摘 要] “一国两制”制度体系是我国国家制度和国家治理体系建设的重要内容。党的二十大报告站在全局的高度对坚持和完善“一国两制”制度体系作了阐述，为“一国两制”制度体系建设提供了新方向和实践指南。坚持和完善“一国两制”制度体系是党中央深刻总结港澳回归祖国特别是党的十八大以来“一国两制”的实践经验，立足现实、面向未来作出的重大战略部署，是习近平新时代中国特色社会主义思想的新成果。新时代坚持和完善“一国两制”制度体系，要以习近平总书记关于“一国两制”的重要论述为指导，从基本制度、制度设计和制度内容三个层次明确制度体系的基本框架；坚持全面准确贯彻“一国两制”方针、坚持中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权相统一、坚持落实“爱国者治理”、坚持保持港澳的独特地位和优势等总体原则；从顶层设计与治理过程中建构推进“一国两制”制度体系建设的实践路径，促进“一国两制”制度体系建设迈上新台阶并融入国家治理体系全过程。迈入“一国两制”事业新阶段，应着重从重塑区议会“非政权性区域组织”制度功能、完善和优化官僚系统与国家的情感链接、强化管治队伍治理能力和加快管治效能建设方面提升特别行政区政府治理能力，使“一国两制”制度优势真正转化为治理效能。

[关键词] 二十大报告 “一国两制” 制度体系 香港 澳门

[中图分类号] D676.58; D676.59 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X (2023) 06-0111-13

完善和发展国家制度和治理体系，是我们坚定“四个自信”的基本依据，是实现“两个一百

*本文系国家社科基金重大项目“新时代粤港澳大湾区协调发展机制体系研究”（项目号18ZDA041）和南方海洋科学与工程广东省实验室（珠海）资助项目“新形势下澳门融入国家发展大局的战略路径与体制机制创新研究”（项目号SML2020SP002）的阶段性成果。

作者简介：陈朋亲，中山大学港澳珠江三角洲研究中心、粤港澳发展研究院博士后，广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员；毛艳华，中山大学港澳珠江三角洲研究中心教授、博士生导师。广州 510275

年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的坚强保障。党的十九大不仅将坚持“一国两制”和推进祖国统一作为新时代港澳工作的指导方针，而且还将其作为坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。党的十九届四中全会指出，坚持和完善“一国两制”制度体系是我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一，明确了“一国两制”制度体系在中国特色社会主义事业和国家治理体系中的重要地位。党的二十大报告从全局和战略高度深刻总结了“一国两制”制度体系建设取得的历史性成就，并对新时代坚持和完善“一国两制”制度体系的新理念新思想新策略进行了系统阐述，把“一国两制”制度体系建设推向了一个新的历史高度。本文通过对二十大报告中有关“一国两制”制度体系的重要表述进行解读，在分析其意蕴内涵、实践原则基础上，从实践进路和治理能力两个层面提出构建“一国两制”制度体系的优化路径。

一、新时代坚持和完善“一国两制”制度体系的意蕴内涵

党的十九届四中全会首次将“一国两制”上升到制度体系高度。党的二十大报告更是进一步强化了“一国两制”制度体系在国家治理体系中的重要地位，并提出新的政策方向。这表明了党中央对“一国两制”实践规律的认识不断深化，显示出我们对“一国两制”的制度自信。

（一）坚持和完善“一国两制”制度体系是在总结新时代“一国两制”实践经验基础上形成的科学方案，是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分。改革开放初期，邓小平同志提出“一国两制”的科学设想，在这一思想科学指引下，我国政府分别于1997年、1999年成功对港澳地区恢复行使主权。其后，“一国两制”的实践开始从国家统一向国家治理转变，并在实践中不断走向制度化。在党的十六届四中全会上，“保持港澳长期繁荣稳定”首次被列为新形势下我们党治国理政面临的“崭新课题”，党的十七大报告又将“保持港澳长期繁荣稳定”确定为“重大课题”^①，“一国两制”制度建设进一步细化和深化。进入新时代后，以习近平同志为核心的党中央从“维护国家主权、安全、发展利益”和“保持港澳根本利益”的战略高度，扎实推进“一国两制”的理论创新和实践创新，将“一国两制”伟大工程和中华民族伟大复兴事业推向新的历史境界，进一步确立了“一国两制”在党和国家工作全局和中华民族伟大复兴进程中的重要战略地位。

（二）坚持和完善“一国两制”制度体系是破解港澳经济社会发展深层次问题的根本之举，是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要路向。“一国两制”伟大事业推进正处于向实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴进军的关键时期，党中央提出建立系统完备、科学规范、运行有效的“一国两制”制度体系，是立足当前现实需要、维护港澳社会稳定的根本性举措。“一国两制”实践在港澳面临新形势，一些长期积累形成的深层次问题和矛盾日益凸显，并互相交织影响。这些问题既有港澳自身的结构性问题，也有中央与特别行政区关系如何处理的问题，还有随着激进思潮不断蔓延而产生的危害国家主权和安全的问题。党的十九届四中全会系统论述了国家治理体系的十三个方面内容，形成了各个领域制度体系相互衔接、有机结合的国家治理体系。在“一国两制”制度建设方面，此次会议强调了“一国两制”是中国特色社会主义制度显著优势之一的新定位。这表明党中央已经明确将“一国两制”制度建设作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要维度。“一国两制”制度体系内涵丰富，包括一系列的具体规则、程序和规范，它们将为“一国两制”理论的丰富和发展提供支撑，为“一国两制”实践越走越好、越走越稳提供坚强制度保障。

^① 胡荣荣：《中共十八大以来“一国两制”在港澳的新发展》，《当代中国史研究》2019年1期。

（三）坚持和完善“一国两制”制度体系是新发展阶段推动“一国两制”事业的新实践，是实现港澳长期繁荣稳定、实现中华民族伟大复兴的必由之路。党的十八大以来，中国特色社会主义步入了新时代，中国的改革开放和“一国两制”事业也相应进入了新时代^①。新时代“一国两制”的伟大实践，应该结合新时代出现的新情况、新问题和新机遇，探索新方案。港澳同胞应自觉从中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局来观察和分析问题，发挥港澳自身在新时代改革开放中的特殊地位和独特优势，更好地融入国家发展大局。新时代坚持和完善“一国两制”制度体系包含新理念、新思想、新制度、新实践、新要求等方方面面的内容，其中作为基础的制度建设，将为“一国两制”下实现港澳的有效治理提供规范和引导，确保“一国两制”朝着正确方向行稳致远。只有切实加强“一国两制”制度建设，形成系统完备的制度体系，港澳才能更好地融入国家发展大局，创造更大辉煌，进一步增强港澳同胞的获得感和幸福感，共享中华民族伟大复兴的荣光。

二、新时代坚持和完善“一国两制”制度体系的基本框架

党的十九届四中全会从制度层面对推进“一国两制”实践做了系统的制度设计和工作部署，明确了“一国两制”制度体系是中国特色社会主义制度的“四梁八柱”之一，彰显了“一国两制”制度体系在中国特色社会主义制度体系的特殊重要地位，是习近平新时代中国特色社会主义思想的新成果。新时代坚持和完善“一国两制”制度体系需要从基本制度、制度设计和制度内容三个层次明确制度体系的基本框架（见表1），不断彰显“一国两制”的制度自信和能力自信。

表1 “一国两制”制度体系的框架结构

基本制度	制度设计	制度内容
“一国两制” 制度体系	中央对特别行政区行使全面管治权的制度	特别行政区创制权；特区政府的组织权；特区基本法的制定、修改、解释权；对特区高度自治的监督权；向特区行政长官发出指令权；防务权；决定在特区实施全国性法律；宣布特区进入战争或紧急状态；根据需要向特区作出新的授权。
	特别行政区维护国家安全的法律制度 and 执行机制	健全维护国家安全的法律制度，完成基本法“第二十三条”立法；设立相应维护国家安全执行机构，强化执法力量。
	特别行政区行政长官对中央负责的制度	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；行政长官向中央述职制度、向中央报告特区有关重大事项报告制度；落实行政长官为核心的行政主导体制；完善特区公务员管理制度。
	香港、澳门融入国家发展大局的制度	中央进一步制定港澳同内地优势互补、协同发展的政策体系；粤港澳大湾区制度机制创新；港澳参与共建“一带一路”的独特作用制度；便利港澳居民赴内地学习、创业、生活的政策措施；港澳与内地在各领域开展交流合作的机制。
	香港、澳门社会国民教育的制度	港澳社会的宪法和基本法、国情、中国历史和中国文化教育制度；公职人员的国家意识和民族认同培育制度；港澳青年的爱国主义教育制度。
	防范和遏制外部势力干预港澳事务的制度	与特区政府建立反干预协同机制。

资料来源：作者自制。

① 习近平：《会见香港澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时的讲话》，《人民日报》2018年11月13日，第2版。

其一，中央对特别行政区行使全面管治权的制度。中央对特别行政区行使全面管治权是中央与特别行政区关系的显著特征，其“全面性”具有多维性、多层性特点，即“既包括中央直接行使的权力，也包括授权特别行政区依法实行高度自治。对于特别行政区高度自治权，中央具有监督权力。”^①具体制度内涵包括以下内容：1.特别行政区的设立及其制度的决定权，即特别行政区的创制（撤销）和规定特别行政区具体制度的权力，以及根据中央治理需要，变更既定的特区制度和有关权力行使分配的权力^②；2.特别行政区政府的组织权，即完善中央对行政长官和主要官员的选拔、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、解释、修改权，即根据实际需要，必要时作出解释；4.中央对特别行政区高度自治权的监督权，即监督特别行政区政府和法律机关是否坚持“一国两制”方针的根本宗旨，维护国家主权、安全、发展利益；5.中央就基本法规定的有关事务向特别行政区行政长官发出指令，建立完整的实施细则，明确其行使指令权的权限、程序、具体方式等；6.中央负责和管理特别行政区有关的外交事务，授权特别行政区开展对外关系的制度；7.中央对特别行政区的防务管理、保卫特区安全、管理军事设施、承办有关涉外军事事宜、救助自然灾害的制度；8.在特别行政区实施全国性法律，即完善特别行政区“附件三”的增减范围、标准、原则、工作机制等；9.宣布特别行政区进入战争或紧急状态时，全国人大常委会决定在特别行政区实施全国性法律的程序和方式；10.对中央根据具体情况新增授权的行使主体、权力范围等加以规范化、制度化并配套相应制度^③。

其二，特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制。维护国家安全是特别行政区的基本责任，也是全面准确贯彻“一国两制”的核心要义。特别行政区基本法第二十三条明确要求，特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为。香港基本法第二十三条立法受阻，这也是“港独”等本土主义激进分离势力祸港乱港、危害国家主权与安全的主要原因之一。因此，应建立健全维护国家安全的法律制度和执行机制，将特别行政区居民维护国家安全的义务落到实处，为“一国两制”行稳致远提供重要保证。当前，澳门已经完成基本法第二十三条立法，通过了《维护国家安全法》法案，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中增加“防独”条款。回归26年来，香港基本法第二十三条立法未能完成，香港本地法律涉及维护国家安全法律义务条款未能得到积极而持续的法律实践，导致公民维护国家安全的义务在香港出现制度化漏洞和落地难题，需要香港特区政府积极推进基本法第二十三条立法进程，并设立专责化的国家安全执法机构以及权威、有效的执法程序来加以解决。另外，应加强国家安全执法队伍的建设，推动建立特别行政区执法部门与内地业务交流与技术培训机制，进而构筑一支忠诚于特区宪制秩序并执行有力的执法队伍，堵住危害国家安全的一线执法漏洞^④。

其三，特别行政区行政长官对中央负责的制度。特别行政区行政长官既是特区政府首长，也是特区的首长。这种“双首长”的定位决定其既要对中央负责，也要对特别行政区负责，这是“一国两制”制度的特色之处，也是中央和特别行政区关系的核心问题^⑤。特别行政区行政长官每

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《“一国两制”在香港特别行政区的实践》，北京：人民出版社，2014年，第7页。

② 杜磊：《论中央对特别行政区全面管治权的“全面性”特征》，《港澳研究》2022年第2期。

③ 曹旭东、徐英：《中央全面管治权配套制度论纲》，《当代港澳研究》2018年第4辑。

④ 田飞龙：《维护国家安全是香港特区宪制秩序巩固的关键》，《港澳研究》2020年第2期。

⑤ 焦洪昌、王柳：《行政长官对中央人民政府负责制度：宪制基础与制度完善》，《行政管理改革》2020年第7期。

年向中央政府述职，中央对特别行政区行政长官施政进行指导。因此，要完善相关制度安排，将行政长官对中央政府负责制度纳入国家治理体系与治理能力现代化的制度建设中，既确保行政长官对中央负责到位，又能维护行政长官和政府权威。一是要完善行政长官对中央述职制度，明确述职的内容、范围、形式及程序；二是完善中央就基本法有关事务对行政长官发出指令的制度；三是完善行政长官向中央报告有关特区重大事项的制度，明确“重大事项”范围、报告程序（事前、事中、事后）、定期报告等内容；四是完善支持行政长官和政府依法施政的制度，如落实以行政长官为核心的行政主导体制、完善特区公务员管理制度，支持行政长官做好发展特区经济、改善民生、维护稳定、增进共识各项工作的制度。

其四，支持香港、澳门更好融入国家发展大局的制度。回归以来，香港经济深层次、结构性矛盾日益凸显，加之近些年“修例风波”等政治议题的干扰，使得香港经济发展、社会建设与民生改善都受到一定冲击。如经济结构“空心化”、社会贫富差距大、青年向上流动空间小，不同阶层、世代民众对“一国两制”认知差异大等。澳门博彩“一业独大”，经济发展患“荷兰病”，适度多元化发展缓慢、成效甚微^①。受经济结构、发展空间、市场体量等因素的影响，港澳难以依靠自身解决经济社会发展的深层次、结构性问题。自党的十九大以来中央积极支持港澳融入国家发展大局，习近平总书记也多次强调落实“一国两制”要始终聚焦发展这个第一要务，港澳应该积极把握国家发展的重大机遇，在国家新一轮深化改革开放中积极作为，接力破解经济社会民生难题。其具体涉及的制度内涵包括：1.完善支持香港、澳门与内地优势互补、协同发展的政策体系，如建立更紧密经贸关系制度体系、共建单一自贸区，建立以金融业扩大开放、人民币国际化为重点的管理体制；2.完善粤港澳大湾区跨区域合作治理体制机制创新，推进基础设施互联互通、科技协同创新，构建宜居宜业优质生活圈等深度一体化的“大特区”；3.完善发挥港澳参与共建“一带一路”独特作用的政策体系，如支持香港加入RCEP、建成全球人民币离岸业务枢纽，支持澳门建设世界旅游休闲中心、中国-葡语国家商贸合作服务平台等；4.完善便利香港、澳门居民赴内地创新创业、学习生活的政策措施，如青年“北上创业”、职业资格互认、港澳居民考公等政策支持体系；5.完善香港、澳门与内地在各领域交流合作的机制，如港澳与内地文化旅游、高等教育合作，教师交流培训、青年研学、内地实习计划、新闻媒体参访等各种机制。

其五，依法加强香港、澳门地区国民教育的制度。香港、澳门在地理、历史、政治、文化、经济以及血缘上，都是中国的一部分。多年来，中国内地快速发展、国际地位提升，但港澳民众特别是部分香港民众对内地仍然缺乏了解，在身份认同和政治认同上一直存在“二元特征”^②，更多强调“香港人”的身份，忽视“中国人”的身份定位。这种局面的形成，与回归后特区政府没有加强香港民众的国民意识培养，反而在教学改革中削弱传统中国历史、地理科目的教育作用有密切关联，延缓了港人人心回归的进程^③。“一国两制”是史无前例的制度安排，需要“两制”的双方共同为“一国”的目标不断去克服困难，积极进行“去殖民化”教育，推动“文化的再次中国化”，增进国民身份认同。其涉及制度内涵包括：一是完善特区相关教育制度及其体制机制，如宪法和基本法、国情区情、中国历史文化等常规普及教育制度；二是完善公职人员和青少年国家

① 陈朋亲、毛艳华：《经济体特性与澳门海洋经济创新发展》，《港澳研究》2021年第3期。

② 严安林、张哲馨：《“一国两制”理论的实践与创新研究》，北京：九州出版社，2018年，第56页。

③ 陈丽君：《香港人价值观念研究》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第51页。

意识培养和民族认同教育制度,如公职人员宣誓效忠、青少年中国历史科目必修考试制度等;三是完善特别行政区社会回归史观教育及普及制度,如推动港澳社会国家符号、国家安全法、种族文化等爱国主义教育,增进港澳民众对内地的认知,形成共同的文化认同。

其六,防范和遏制外部势力干预港澳事务的制度。回归以来,由于港澳特殊的政治、经济地位,一些外国势力出于政治、经济、意识形态的目的,经常以“民主”“人权”等名义,直接或间接地介入港澳事务。尤其是以美国为首的西方国家,试图在香港发动一场旨在颠覆特别行政区政府的“颜色革命”,间接推动了香港问题国际化,对中国国家主权、安全、发展提出挑战,同时加大了香港社会的对立,严重阻碍了“一国两制”在香港的顺利实施和香港发展进程。党的十八大以来,中央严密防范和打击外部势力对港澳事务的干预,制定实施了香港国安法律,发布了《“一国两制”下香港的民主发展》白皮书,修改完善了香港选举制度,制裁了在涉港涉澳问题上表现极为恶劣的有关机构和个人,积极对外讲好“一国两制”故事等,通过采取这一系列措施,外部势力干预港澳事务的空间大幅压缩,但外部势力仍以“人权与民主法案”等方式打“香港牌”“澳门牌”^①。因此,中央政府在防范和遏制外部势力干预港澳事务方面,仍需要加强反干预、反制裁的机制建设,需要健全维护国家安全执行机制、强化执法力量;需要完善开展涉港、涉澳等斗争,严厉打击颠覆、渗透、破坏活动的机制。

三、新时代坚持和完善“一国两制”制度体系的总体原则

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从事关党和国家前途命运的战略高度出发,就“一国两制”制度体系应该坚持什么、完善什么等重大理论和实践问题,提出了一系列新理念新思想新战略,为新时代“一国两制”制度建设提供了根本遵循和行动指南^②。在新时期坚持和完善“一国两制”制度体系,就是要在习近平关于“治港治澳”重要论述的指引下,立足于制度建设与国家治理体系现代化,坚持全面准确贯彻“一国两制”方针、坚持中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权相统一、坚持落实“爱国者治理”、坚持保持港澳的独特地位和优势等总体原则,在实践中不断完善治港治澳制度体系,推进“一国两制”实践行稳致远。

(一) 坚持全面准确贯彻“一国两制”方针的原则

该原则是最高原则,要求“一国两制”制度体系建设要坚持系统、全面及发展的观点观察事物。一方面,“一国两制”是一项全面、系统的基本国策。在这个系统中,“一国”是基础,决定“两制”;“两制”是实现“一国”的条件和手段。因此,偏向“一国”或者“两制”都无法对“一国两制”形成全面准确的认知;另一方面,在“一国”和“两制”上,派生了中央与特别行政区的关系,即国家主权与港澳特别行政区高度自治权的关系。因此,中央对港澳的全面管治权是毋庸置疑的,国家主权不仅高于自治权,而且国家主权还有权授予国家某一地方行使自治权^③。同时,还需正确处理港澳与内地的关系。习近平总书记指出,“香港、澳门发展同祖国发展紧密相

① 张建:《十八大以来中央防范和遏制外部势力干预香港事务:政策论述与实践行动》,《统一战线学研究》2022年第2期。

② 夏宝龙:《“一国两制”这一好制度必须长期坚持》,《人民日报》2022年11月21日,第6版。

③ 骆伟建:《“一国两制”系统论》,《港澳研究》2014年2期。

连,要支持香港、澳门融入国家发展大局,全面推进内地与香港、澳门互利合作”^①。中央相继推出前海、横琴、南沙作为粤港澳合作的“政策试验空间”,就是为了强化港澳与内地“命运共同体”意识,增强港澳同胞的归属感,促进港澳同胞对“一国两制”有更深层次的理解,进而释放更大效能、发挥更大作用。“一国两制”制度体系建设是一个复杂系统工程,涵盖中央和特别行政区的关系、全面管治权和高度自治权的关系、宪法与港澳两个基本法、普通法之间的关系,需要多维度、多层次、多环节的制度设计。因此,各制度必须相互衔接、系统集成,融入国家治理体系的各个方面和全过程,才能实现国家好、港澳好的共同繁荣目标。

(二) 坚持中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权相统一的原则

该原则要求“一国两制”制度体系建设过程中,要把握“一国两制”下的权力本源关系。中国政府自恢复对香港、澳门行使主权后,将港澳重新纳入国家治理体系,表明中央对香港、澳门拥有了全面管治权。这是现代主权理论公认的领土范围内的权力逻辑,也是探讨中央全面管治权与特区高度自治权的基石。中央与特区纵向关系上,基于特区特殊历史原因及法律条文,中央将自身管治权的一部分授权于港澳两个特别行政区,形成了高度自治权;另一部分则保留在自己手中,形成了中央直接行使的权力。因此,中央全面管治权是特区高度自治权的权力本源,高度自治权是全面管治权行使的具体方式^②,二者具有不可分的统一性,在统一中互相支持、互相配合。但是,港澳两个地区与大陆有着不同的政治制度与政治文化,在“一国”的框架下,如何维系和谐、相互尊重、相互接纳的关系,这是现阶段需要面对的重要课题^③。落实中央全面管治权与保障特别行政区高度自治权有机统一是坚持和完善“一国两制”制度体系的关键环节,就是要将维护国家主权、安全和发展利益,保持港澳长期繁荣稳定作为中央和特区共担的责任。需要做到中央在行使全面管治权时也要保障特别行政区的高度自治权,特别行政区在行使自治权时也要维护中央的全面管治权,使行使权力与履行责任相统一。如中央支持行政长官依法施政,解决特区深层次经济社会问题,行政长官也要履行对中央负责的责任。

(三) 坚持落实“爱国者治理”的原则

该原则是贯彻“一国两制”方针初心和核心要义的根本原则。“爱国者治理”原则,即“爱国者治港”“爱国者治澳”,最早由邓小平明确提出和具体阐述,具体包括两部分,一是香港回归后,由香港人推选出管理香港的人,实行“港人治港”,“香港回归后,北京不派总督,不派头头。将来香港采取什么形式,由你们香港人去定。名字叫特别行政区”;二是“港人治港”的“港人”是有条件的,即爱国者。“香港回归后,特别行政区政府由香港爱国者为主体组成,爱国者的标准就是,赞成中国收回香港,拥护国家统一”^④。党的十八大以来,习近平总书记高度重视“爱国者治理”这一根本原则在坚持和完善“一国两制”制度体系中的核心作用,在他有关“一国两制”的重要论述中,“爱国者治理”占据非常大的分量和篇幅。2022年7月1日,习近平主席在庆祝香港

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第55—56页。

② 邓莉、杜承铭:《“一国两制”下中央对特别行政区全面管治权之释义分析——兼论全面管治权与高度自治权的关系》,《吉首大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

③ 严安林、张哲馨:《“一国两制”理论的实践与创新研究》,第61页。

④ 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975—1997)》(下),北京:中央文献出版社,2004年,第916、902页。

回归祖国25周年大会的讲话中，用“四个必须”精辟地总结了香港“一国两制”实践的经验与启示，其中重要一条就是必须落实“爱国者治港”，并指出“把香港特别行政区管治权牢牢掌握在爱国者手中，这是保证香港长治久安的必然要求，任何时候都不能动摇。守护好管治权，就是守护香港繁荣稳定，守护七百多万香港居民的切身利益。^①”扎实推进“一国两制”伟业，必须使每一名港澳同胞都能因此受益，同时必须紧紧依靠港澳同胞，保证“一国两制”事业有源源不断的参与者和继承者，不断发展和壮大“爱国爱港爱澳力量”。党的二十大报告对发展壮大爱国爱港爱澳力量作出重要部署，强调要形成更广泛的国内外支持“一国两制”的统一战线。因此，落实“爱国者治理”原则，扩大爱国爱港爱澳队伍，赢得青年世代的支持，是“一国两制”事业行稳致远的关键。

（四）坚持保持港澳的独特地位和优势的原则

该原则要求在“一国两制”制度体系建设过程中，要有全局和战略的高度，要以国家与港澳的根本利益、长远利益为出发点和落脚点。“一国两制”提出的初始，允许港澳保持资本主义制度不变，是为了港澳继续保持繁荣稳定，同时扮演内地联通世界的“超级联系人”角色，为国家改革开放发挥独特作用。习近平总书记在会见香港、澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时充分肯定港澳在国家40年改革开放进程中的独特地位、特殊作用和重大贡献，同时强调“我们既要把实行社会主义制度的内地建设好，也要把实行资本主义制度的香港建设好^②”。党的二十大报告指出要继续“巩固香港、澳门的独特优势与地位”。表明中央支持港澳保持独特地位和优势，是一项长期战略，而不是权宜之计。国家“十四五”规划纲要明确指出，支持香港在巩固提升“老四中心”的同时，打造“新四中心”；支持澳门巩固提升世界旅游休闲中心、中国—葡语国家商贸合作服务平台优势，打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地等，就是要把港澳优势做大做强，在全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，继续作出重大贡献。

四、新时代坚持和完善“一国两制”制度体系的实践路径

新时代坚持和完善“一国两制”制度体系，一方面应当继续优化和严格落实“一国两制”制度体系的各项内容，另一方面应当统筹推进“一国两制”的制度体系建设，创新体制机制和完善配套制度，在准确把握“一国”与“两制”关系基础上不断丰富“一国两制”的理论与实践。

（一）顶层设计维度：以维护依宪依法确定的宪制秩序为主线的制度体系

在“一国两制”新形势下，中央维护宪法和基本法确定的法律秩序，需要坚持“依法治港治澳”制度、健全落实中央全面管治权制度、落实爱国者治理制度。

1. 落实“依法治港”“依法治澳”的制度机制。习近平总书记强调：“依法治理是最可靠、最稳定的治理。”^③依照国家宪法与特区基本法治理香港与澳门，是推进全面依法治国的内在要求，

① 习近平：《在庆祝香港回归祖国25周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》，《人民日报》2022年7月2日，第2版。

② 习近平：《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的讲话》，《人民日报》2017年7月2日，第2版。

③ 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社，2017年，第424页。

也是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义,更是确保“一国两制”行稳致远的必由之路。香港、澳门回归以来,党中央、国务院就特别注重维护港澳特别行政区的法治与善治,在处理港澳事务时严格依照宪法要求,不断推动港澳特区政府依照基本法依法施政,并不断完善促进港澳特区稳定发展的相关制度与法律。但是,由于港澳不同社会阶层、不同世代的民众看待和理解宪法与基本法的视角不同,甚至出现不同于内地的“另类”诠释,对港澳司法独立与全国人大释法、中央全面管治权与港澳高度自治权之间的关系也存在认知差异。显然,“一国两制”制度体系中的宪制秩序还不够稳固,还需巩固落实依法治港治澳的制度机制。一是加强《宪法》和《基本法》的宣传和学习,明确宪法在港澳宪制秩序中所发挥的独特作用,维护宪法权威。如将宪法与基本法课程纳入大学本科生公共必修课、举办大型宪法与基本法知识大赛等;二是进一步健全宪法和基本法的相关配套制度,完善全国人大常委会对特区立法备案审查、基本法解释权、中央政府对特首的指令权等,尤其是对那些涉及中央与特区关系互动、港澳政制发展等核心议题的,要积极释法、主动释法,推动港澳普通法、基本法与国家宪法秩序的有机互动与融合,促进港澳法律界产生国家法自觉及维护国家主权、安全、发展利益的国家法益^①。三是加强全国人大主动释法,与港澳法院司法界建立良性互动,探索宪法和基本法实施机制空白领域的秩序性融合,底线领域的权威监督与引导机制,特区发展领域的制度性合作,凝聚“一国两制”与基本法秩序的最大共识;四是特别行政区也需要依法治理,检视特区行政、立法、司法的工作机制,完善与基本法实施相配套的制度和机制。

2. 落实中央全面管治权和特区高度自治权有机统一的制度机制。习近平总书记在出席庆祝澳门回归祖国20周年大会上的讲话中指出,“在落实宪法和基本法确定的宪制秩序时,要把中央和特区政府各自履行的权力及责任有机结合起来”^②。中央的全面责任包括对外交、国防应履行直接责任,对港澳高度自治权承担监督责任,对在“一国”的政治原则下港澳顺利实施“一国两制”承担兜底责任^③;港澳的主体责任包括拥护党的领导、增进对中国共产党的认同的首要责任,依法施政、积极作为的主要责任,把握发展机遇、提升社会凝聚力的核心责任。因此,在“依法治港”“依法治澳”的理念下,中央和港澳特区政府均要严格依照宪法和基本法所规定的原则办事,明确中央政府与港澳特区政府在依法治理过程中的权责。一方面,中央需要充分运用宪法和基本法法律资源,完善内地与港澳法制衔接机制,发挥“一国两制”最大制度优势,推进港澳法制融入国家发展大局。如探索完善中央对特区高度自治的法治化授权路径,建立健全全面管治权与高度自治权的结合机制。积极回应特区在高度自治权运作实践中的请求并进行授权,更好确保两者的有机结合;另一方面,充分发挥行政长官在“一国两制”实践中的行政主导作用,落实行政长官治理港澳“第一责任人”的角色,忠实履行誓言,建立健全与基本法实施相关的制度,尤其是与中央全面管治权相配套的机制,如行政长官述职、重大事项报告、执行中央指令等对中央政府负责制度,确保将中央的指令落到实处。

① 田飞龙:《统战治港与依法治港的协调及优化》,《中央社会主义学院学报》2017年第3期。

② 习近平:《在庆祝澳门回归祖国二十周年大会暨澳门特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》,《人民日报》2019年12月21日,第2版。

③ 张小帅:《论以习近平同志为核心的党中央治港治澳战略思想的主要内容及其内在逻辑》,《中国浦东干部学院学报》2020年第6期。

3. 落实“爱国者治理”的制度机制。纵观世界历史，爱国者治理是世界通行的政治法则和普遍实践，把香港、澳门管治权牢牢掌握在爱国者手中，这是“港人治港”“澳人治澳”的本质要求，是“高度自治”的基本前提，是保证港澳长期繁荣稳定的必然要求。邓小平在阐述“一国两制”方针政策时就旗帜鲜明地提出，“‘港人治港’有个分界线和标准，就是必须以爱国者为主体的香港人来治理香港”^①。香港、澳门回归祖国后，同样要求落实“爱国者治港”“爱国者治澳”原则，只有将香港、澳门两地管治权牢牢掌握在爱国爱港爱澳的中国人手里，中国对香港、澳门恢复行使主权才能得到体现^②。当前，在世界形势不确定因素增多的背景下，实现港澳长期繁荣稳定和中华民族伟大复兴，坚持“爱国者治港治澳”原则更不为过。香港实现由乱及治到由治及兴的伟大转变，再次昭示了必须始终坚持“爱国者治港”的政治原则。因此，“一国两制”制度体系建设，需要确立“爱国者治理”机制，才能在保障国家主权、安全、发展方面有所建树。对此，一是香港、澳门两个特区政府应加强行政长官的领导作用，建立健全立法对司法机关的监督机制，促进良政善治。二是加强公务员、立法会议员“爱国者”的政治底线教育，在治港治澳人才中营造“爱国爱港爱澳”的思想氛围，提升司法界对宪法、基本法、国安法的正确认知和运用。三是完善特区人才选拔、培养、培训、考核、任用等方面制度建设，从源头上加强“爱国者”治理。尤其要加强对青少年和公职人员的国史国情、宪法与基本法、中华文化教育，增进国家、民族认同，扩大团结面，在爱国爱港爱澳旗帜下共同守护港澳的繁荣稳定；四是创新“一国两制”内容宣传方式，更多站在受众视角，用易懂、易接受方式开展宣传，打造一批爱国爱港爱澳舆论宣传阵地，不断扩大“一国两制”宣传版图。

（二）治理过程维度：以统筹国家主权、安全、发展利益为主线的制度体系

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以维护国家主权和国家利益为基本点，从“一国两制”的根本宗旨出发，着眼于维护国家根本利益和保持香港、澳门长期繁荣稳定，依照“一国两制”的核心要求和特别行政区自治形式，不断坚持和完善“一国两制”制度体系，推动出台了维护国家安全制度、港澳融入国家发展大局制度、防范和遏制外部势力干预港澳事务制度，这三个制度相互衔接、相互作用。

1. 落实港澳维护国家安全的制度机制。“一国两制”的制度体系，应以维护国家主权统一和领土完整为基本前提，不容忍任何挑战“一国两制”底线的行为。基于此，根据《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，全国人大常委会制定了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》，并将其列入了香港基本法的附件三。据此，中央政府授权在香港、澳门设立国家安全委员会和国安公署，建立处置涉及国家安全的犯罪行为的司法审判机制、与国家安全事务顾问、国家安全技术顾问工作联系和协作机制，以有效维护国家安全和香港的社会福祉。落实港澳维护国家安全的制度机制，一方面特区政府要切实履行维护国家安全义务。香港国安法对危害国家安全罪的类型进行了规制，但尚有不完备之处，急需加快香港基本法第23条本地立法工作，完善落实国安法的基础、主干和核心法律，如“国家安全”的定义、法律的适用范围、香港特区维护国家安全的职责和香港居民在维护国家安全方面的义务。澳门虽已完成基本法23条立法，并在立法会选举法中增加了“防独”条款，下一步还需要

^① 《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社，1993年，第59页。

^② 夏宝龙：《全面落实“爱国者治港”原则 推进“一国两制”行稳致远》，《紫荆》2021年3期。

填补生物安全、经济金融安全、文化安全等领域中的立法空缺和预防性措施,强化澳门在维护国家安全领域中的立法衔接,使澳门与内地在国家安全事务的决策与执行上能够统一认知与行动。另一方面,要加强内地与港澳特区在维护国家安全法律制度上的相互衔接。港澳特区法律体系内容、法律语言习惯不同于内地,需要构建与法律使用者相适应的法律知识与理念,提高司法适用效率,因此需要加强内地与港澳现行法律规则的相互衔接,兼顾港澳法律工作者的一些司法惯性,全面提升维护国家安全法在港澳的实施成效;最后,要加强内地与港澳维护国家安全执法机构的相互对接,尤其是香港国安公署与新设政府机构、香港政府及其部门职能衔接等,构建立体高效的维护国家安全法律执行机制^①。

2. 港澳融入国家发展大局的制度机制。在百年变局和新冠疫情交织叠加的背景下,支持港澳融入国家发展大局,实现与内地共同发展,是保持港澳长期繁荣稳定、破解发展难题的关键所在。中央政府针对香港社会出现新一轮抗拒国家、民族身份认同,抗拒与内地融合发展的“本土主义”分离问题^②,以及澳门发展空间狭小、经济结构单一现象,提出并实践了一系列治港治澳方略,有序推进粤港澳大湾区建设,支持港澳融入国家发展大局,以解决影响港澳社会稳定和长远发展的深层次矛盾和问题。但是,“一国两制”下的粤港澳三地跨制度治理和跨境合作治理,仍面临着非常复杂的区际法制冲突、要素跨境流动的体制机制障碍,已经成为粤港澳大湾区建设的最大堵点^③。下一步应着重从四个方面发力,一是要加强规则衔接机制对接,促进“制度性融合”应成为粤港澳大湾区建设的重点,以制度创新建立香港、澳门与内地优势互补、协同发展的政策体系,推动人员、资本、信息等要素便利化流动^④。二是要建立包容型府际关系,“构建一个强而有力的‘整体性政府’,更好推动粤港澳大湾区政策的落地与变现”^⑤,使港澳居民在湾区拥有更多获得感、幸福感和安全感。三是继续发挥港澳自身优势和特点,提升港澳功能平台能级,努力使港澳成为服务国家构建新发展格局的重要支撑,以多种方式支持国家参与全球治理,为祖国的长足发展增砖添瓦。四是积极发挥政协港澳委员的“双重积极作用”,推动港澳与内地经济社会发展、解决港澳深层次问题,以统战助力港澳融入国家发展大局。

3. 防范和遏制外部势力干预港澳事务的制度机制。自香港、澳门回归以来,外部势力以各种形式介入、渗透港澳地区,在港澳地区进行分裂、颠覆、破坏活动。外部势力企图将港澳作为反华反共的“桥头堡”,通过出台人权报告、民主法案,公然以国内法的形式为美国为首的西方国家长期干预港澳事务提供新链接,为“港独”势力充当保护伞,并利用香港问题遏制中国发展、阻碍中国崛起^⑥。党的十八大以来,中央严密防范和打击外部势力的干预活动,通过制定实施香港国安法、修改完善香港选举制度、对等制裁在涉港问题上表现恶劣的机构和个人、发布“一国两制”白皮书以及积极在国际发声和开展涉港港澳外交工作,阐明坚决反对外部势力干预港澳事务的坚

① 郭天武、吕嘉洪:《香港特别行政区维护国家安全立法探析》,《统一战线学研究》2020年第4期。

② 郑宏泰、尹宝珊:《香港本土意识初探:身份认同的社经与政治视角》,《港澳研究》2014年第3期。

③ 邹平学:《粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨》,《青年探索》2022年第4期。

④ 毛艳华等:《粤港澳大湾区及周边城市生产性服务业空间网络结构及经济效应研究》,《广东社会科学》2022年第4期。

⑤ 杨爱平:《粤港澳大湾区跨境治理中的包容性府际关系》,《学术研究》2022年第10期。

⑥ 国务院新闻办公室:《一国两制下香港的民主发展》,北京:人民出版社,2021年,第29页。

定立场,防范和遏制外部势力干预港澳事务^①。随着中国特色社会主义制度优越性的不断凸显,外部势力干预港澳事务的力度也会不断加大,我们需要做好坚持“一国两制”与破坏“一国两制”斗争具有长期性、复杂性、艰巨性的思想准备,以总体国家安全观为指导,建立阻断外部势力所谓的“制裁”机制,强化对西方国家民主输出的防范和遏制。一是综合运用立法、外交、经济、金融等多种手段,加强对外部势力的反干预、反制裁,建立与特区的反干预协同机制,杜绝和消除颜色革命风险,挫败一切分裂国家的活动^②。二是发挥首脑外交作用,提升中国对涉港涉澳的外交能力,同西方国家或联盟开展积极外交斗争,积极反击相关国家在港澳议题上对中国施压。三是创新“一国两制”对外宣传方式,积极发动港澳群众讲好“港澳故事”,让更多国家理解和支持中国的“一国两制”方针,同时扩大“一国两制”示范经验推广,为世界更多类似争议提供中国方案,提升“一国两制”方案的国际影响力。

五、新时代推动“一国两制”制度优势转化为治理效能的举措

制度的生命力在于其在实践中能否顺利运转、发挥功效。新时代制度建设应适应国家现代化总体进程,注重建章立制和落地见效的关系,强化制度执行力。因此,只有特别行政区治理能力和治理水平得到有效提升,“一国两制”方针政策的执行才能得到有力保障,才能将中国特色社会主义“一国两制”制度优势转化为治理效能。

(一) 重塑区议会“非政权性区域组织”制度功能,优化行政主导下的地区治理机制,提升香港地区治理的整体效能。回归以来,香港区议会得到全面的发展和强化,其权限从咨询向决策、行政管理权限增强迈进^③,区议会政治化日益增强,区议员地位也日趋重要,并逐渐成为别有用心之人的政治操弄平台。如2019年“修例风波”期间,大批反中乱港分子挟“黑暴”成为区议会“议员”,将区议会当成反中乱港、对抗中央、对抗特区政府的据点^④。这严重破坏了香港的经济社会秩序,严重挑战了“一国两制”原则底线。因此,改革区议会、重塑区议会“咨询功能”,是保证“一国两制”制度体系与特区经济、社会、民生等领域相关制度实现有效衔接的首要议题。为此,一是恢复区议会成员委任制,解决当前多个区议会席位大量悬空、无法正常运行问题,保障政府与社会有效沟通以及纾解部分地区公共事务难题。改革后的区议会成员必须在符合“爱国者”身份的前提下,可由热心及熟悉地区事务的地区组织或社团推荐,最后由政府委任,更好为政府地区公共事务发展提供决策咨询。二是特区政府应大兴调查研究,真实把握18个区区情,并根据不同区区情制定差异化政策,真正给惠于民,同时建立与各区常态化联系机制,构建完备的沟通、咨询和表达渠道,提升特区政府公信力。三是完善区议会界别制度,提高各界别政治参与的均衡性。地区治理涉及利益多元性,需要拓宽地区居民的政治参与空间,尤其是界别的均衡性,避免直选的政治化和极端化^⑤。积极发挥香港各界别社团的地区治理功能,建设更多类似“基层社团”“同乡社团”等直接反映市民声音的界别分组,提高其话语权,畅通政府联系民众的管道,有效提

① 张建:《十八大以来中央防范和遏制外部势力干预香港事务:政策论述与实践行动》,《统一战线学研究》2022年第2期。

② 刘恩东:《习近平新时代“一国两制”治港方略》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

③ 常乐:《论香港区议会扩权问题》,《西部学刊》2014年第5期。

④ 议论风生:《改革区议会 强化基层治理》,《大公报》2023年2月17日,第A12版。

⑤ 叶远涛:《香港区议会的功能演变与制度重塑》,《港澳研究》2023年第2期。

升特区政府的治理水平。

(二) 强化管治队伍治理能力和提升管治效能建设机制, 切实树立中央的管治权威。“一国两制”行稳致远, 是国家治理能力现代化的重要标志。在庆祝香港回归祖国25周年大会上, 习近平总书记强调: “完善香港、澳门的治理体系建设、提高特区政府的治理能力、增强特区政府的治理效能, 是把香港、澳门特别行政区建设好、发展好的迫切需要”。^①因此, 进一步提升特别行政区政府治理能力, 一是, 应完善行政长官的职权和负责机制, 特别是强化对政府的领导, 保证其宪制地位不受侵犯, 令行政工作更有效。要强化管治队伍治理能力, 理顺政府职能、提高政府运行效率, 构建一个精干、高效的有为管治体系。整合爱国爱港爱澳力量, 形成“一国两制”制度建设的综合决策机制, 以提升特区政府管治水平和驾驭复杂政治局面的能力。二是, 集中和优化行政长官和主要官员政策统筹、资源调拨的法定权力, 提高中下层公务员参与政府决策的积极性和主动性。再次, 建立健全公共资源和财富再分配机制, 提升政府社会管治能力, 让市民受惠更多, 有效解决港澳社会民生和居民福祉的深层次矛盾, 筑牢市民共同的身份认同, 进而提高施政效能。三是, 加强主动融入粤港澳重大合作平台建设, 提升跨境合作能力, 把自身的发展置放于国家发展大局中去考虑和规划, 把港澳居民的经济、住房、向上流动问题, 引向粤港澳大湾区一体化发展中解决, 持续发挥“一国两制”制度优势, 推进粤港澳大湾区社会共同体建设, 促进“一国两制”事业越走越稳、越走越好。

(三) 完善和优化官僚系统与国家的情感链接机制, 构建“国之大者”的情怀担当。爱国者治理不仅是特别行政区治理的政治伦理, 也是依法治港治澳的规范。爱国与爱港(爱澳)不能割裂, 只爱香港(澳门)、不爱中国, 不是真正的爱国者。特区管治团队成员, 必须是坚定的爱国者, 具有高度的政治忠诚。因此, 提升特别行政区政府治理能力, 就必须培养共同政治理念, 形成爱国爱港爱澳规范, 增进政治认同。特区政府公务员既是特区的公职人员, 也是国家的公职人员, 爱国是特区政府公务员应遵守的基本政治伦理。加强特区政府管治团队和公务员队伍建设, 一是创新行政制度文化和培植行政行为文化, 提升公务员对国情的认识, 将爱国爱港爱澳、国家认同的精神根植到公务员心中并形成规范, 用坚定的政治意志构建“一国两制”下的政治理念和命运共同体, 加快“去殖民化”进程, 推动特区与祖国情感的链接^②, 更好实现人心回归。二是细化和建立公务员就职宣誓的相关配套制度, 对宣誓实效进行监督, 确保特区公职人员必须宣誓拥护基本法及效忠特区, 进一步巩固和推广公务员系统需恪守的核心价值, 从而确保特区政府有效管治。三是将爱国者治理、国家认同贯穿于公务员招聘、入职、考核全过程, 坚定维护特区整体长远利益, 真正服务好特区市民, 推动特区不断繁荣进步。当前, 香港国安法已经列入基本法附件三, 其标准、要求越来越清晰化, 制定更严格的标准及程序, 让“爱国者”全面覆盖香港政治架构, 确保公务员队伍忠诚爱国爱港, 也是新时代坚持和完善“一国两制”制度体系的题中应有之义。

[责任编辑 李振武]

^① 习近平:《在庆祝香港回归祖国25周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》,《人民日报》2022年7月2日,第2版。

^② 胡伟星、段聿舟:《强化政府治理能力:香港从“由乱到治”走向“由治及兴”的重要路径》,《统一战线学研究》2022年第4期。