

改革开放以来中国共产党治港治澳理论的 法治化方向与体系化建构

邹平学

(深圳大学港澳基本法研究中心,广东 深圳 518060)

摘要:改革开放之初,邓小平创立的“一国两制”构想和依法治港治澳理论,确定了治港治澳的法治化方向,顺利解决了港澳问题。其后,历届中央领导继承、发展和完善了对港澳的依法治理理论。江泽民强调基本法的高度权威性和正当性,提出在特别行政区实行行政主导体制;随着港澳回归祖国、平稳过渡,“一国两制”在港澳落地生根,由伟大构想变成伟大现实。2002—2012年,“一国两制”实践面临重大考验,胡锦涛要求将保持港澳长期繁荣稳定作为新形势下治国理政的重大课题,要求在全面准确理解和贯彻“一国两制”方针的基础上,维护基本法的权威,坚定支持特区政府和行政长官依法施政。党的十八大以来,在有效应对港澳社会出现的各种新情况新问题过程中,习近平不断推进依法治港治澳的实践创新与理论创新,强调宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础,坚持维护中央的全面管治权和特别行政区高度自治权有机结合,不断完善与基本法相关的制度机制,丰富发展了我党对依法治港治澳规律性的认识,构建了全面、完善和成熟的依法治港治澳理论体系。

关键词:改革开放;新时代;中国共产党;“一国两制”;基本法;治港治澳;法治化方向;体系化建构

中图分类号:D 24;D 676.58;D 676.59 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-260X(2019)01-0024-13

1978年十一届三中全会召开,开启了改革开放、实现祖国统一和维护世界和平发展三大潮流,创造了中国40年新的伟大革命和“人类发展史上最激动人心的奇迹”。香港问题、澳门问题的先后和平解决和依法治理,“一国两制”取得举世公认的成功,成为这段波澜壮阔的民族复兴史中的标志性事件^①。事实充分证明了“一国两制”是解决历史遗留的香港、澳门问题的最佳方案,也是香港、澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度。纵观港澳回归到治理实践的全过程,从邓小平提出的“一国两制”伟大构想,到1982年宪法的制定,特

别是宪法第三十一条为实现国家统一后对台湾、香港和澳门地区管理而做出的特殊宪法安排,进而随着《中英联合声明》、《中葡联合声明》的签署,香港问题、澳门问题和平解决,全国人民代表大会根据宪法先后制定香港基本法、澳门基本法,规定特别行政区制度的具体内容,在港澳回归之日正式实施基本法。港澳特别行政区成立后,宪法与基本法一同构成了特别行政区的宪制基础,根据宪法和基本法治理港澳型塑了国家统合的法治创新模式,呈现了十分清晰的运用法治思维和法治方式有效破解治国理政的“崭新课题”和“重大课题”

收稿日期:2018-11-28

基金项目:国家社会科学基金重大项目“港澳基本法实施的相关机制研究”(14ZDC031)

作者简介:邹平学,法学博士,深圳大学港澳基本法研究中心主任、教授,博士生导师,深圳市鹏城学者特聘教授,主要从事宪法学、港澳基本法研究。

的路径轨迹,彰显了依法治国对于国家治理体系和治理能力现代化所具有的重要价值,展示了运用法治思维和法治方式治理港澳的重要功能,表征了依法治港治澳是全面依法治国的重要组成部分,是“一国两制”基本方略的重要内容,也是中央管治香港和澳门两个特别行政区的重要方式。

习近平指出,“人类社会发展的事实证明,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,要强化法治意识”^[2](P424-425)。“一国两制”在港澳的成功实践,清晰展现了从孕育伟大构想到形成成熟理论、从制定为国家政策到出台国家法律并付诸实施的法治化路径,为形成和丰富习近平新时代中国特色社会主义思想提供了伟大实践和成功样本。总结改革开放以来中国共产党依法治港治澳的重要论述和理论阐发,发掘我党治港治澳理论体系化的形成和发展历程,不难发现,邓小平确立治港治澳的法治化方向,港澳特别行政区成立以来,江泽民、胡锦涛在应对港澳社会出现的新情况、新问题和新的挑战下,不断深化完善、丰富发展我党依法治港治澳的理论构建,成功推进依法治港治澳的实践。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从全面推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,结合新的时代条件和实践要求,不断探索提炼依法治港治澳的内在规律,不断发展创新依法治港治澳的理论体系,不断凝炼升华大国治理经验的理性自觉,并使之运用于指导中国特色社会主义新时代的“一国两制”基本方略的伟大实践,取得了丰硕的成果。可以看到,新时代习近平依法治港治澳理论体系是从我党提出并且贯彻落实“一国两制”的成功实践中总结、传承和发展而来的,改革开放以来党的历届中央领导集体对习近平依法治港治澳理论体系的形成和发展都发挥着重要的影响。本文拟通过阐释中国共产党依法治港治澳理论的创立、继承、发展及体系化形成,以展现中国共产党治国理政的理论创新、制度创新、法治创新的成果,以彰显中国共产党积极探索中国制度方案的勇气、智慧与贡献。

一、邓小平创立治港治澳理论基础并确立法治化方向

“党的十一届三中全会以后,以邓小平为主要代表的中国共产党人,……创立了邓小平理论,……成功开创了中国特色社会主义。”^[3]以邓小平为核心的党的第二代领导集体吸取“文化大革命”法治遭致践踏的深刻教训,明确提出要加强法制。1978年12月13日,邓小平在中央工作会议闭幕会上的讲话中明确提出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^[4]这种国家治理的法治化方向的确立,为解决历史遗留的港澳台问题奠定了原则、方针、目标和路径。邓小平倡导了“一国两制”伟大构想并率先提出了依法治港治澳理论,成为邓小平理论的重要组成部分。他直接领导了中英香港问题谈判、中葡澳门问题谈判以及两部基本法的起草工作。早在“一国两制”方针形成之初,邓小平在谋划“一国两制”的制度安排、促成港澳顺利回归与平稳过渡时,就非常重视运用法治思维和法治方式。他在各种场合提出了一系列法治观点和立场,立牌指路,为港澳回归后中央依法管治两个特别行政区提供了方向和思路。

概括来看,邓小平依法治港治澳论述的中心思想是“在确保港澳回归的同时维护港澳的稳定”。他提出,“一个是政局稳定,一个是政策稳定,两个稳定”^[5](P217);“在过渡时期要稳定,中国恢复行使主权以后,香港人执政,香港也应该稳定。这是个关键。”^[6](P215-222)“澳门的情形,是如何继续保持安定繁荣。”“澳门问题也将按照解决香港问题那样的原则来进行。”^①在香港、澳门回归前,邓小平确立的运用法治方式处理港澳问题都是紧紧围绕港澳社会稳定、顺利回归的战略目标服务的,具体有以下几个方面:

一是通过修改宪法、制定基本法等法治手段,将“一国两制”基本方针政策法律化、制度化,以确保香港、澳门的平稳过渡、和平统一,确保“一国两制”能够成功实施。为了在对香港、澳门恢复行使

主权的进程中保持港澳的繁荣稳定,中央除了通过各种形式做出郑重承诺外,还通过国家政策法律化的方式来提升国际社会与港澳社会对“一国两制”的信心。1982年国家修改宪法时,在宪法第31条明确规定,“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”第62条第(十三)项规定,全国人民代表大会行使的职权包括“决定特别行政区的设立及其制度”。之后,全国人民代表大会根据宪法分别制定香港基本法、澳门基本法,具体规定了特别行政区所实行的制度^②。邓小平强调,“我们的‘一国两制’能不能真正成功,要体现在香港特别行政区基本法里面。这个基本法还要为澳门、台湾作出一个范例。所以,这个基本法很重要。”^{[5](P225)}“基本法是个重要的文件,要非常认真地从实际出发来制定。我希望这是一个很好的法律,真正体现‘一国两制’的构想,使它能够行得通,能够成功。”^{[5](P221-222)}他还谆谆告诫我们:“一九九七年我们恢复行使主权之后怎么样管理香港,也就是在香港实行什么样的制度的问题。”^{[5](P85)}邓小平的“一国两制”政策法律化、制度化的主张极具前瞻性和科学性,它实现了“一国两制”伟大构想从思想层面到理论层面再到国家法律、国家制度层面的重大跨越和凝炼升华,法律和制度的公开性、明确性、稳定性、可持续性、权威性不仅能够让“一国两制”真正落地生根,也奠定了“一国两制”成为解决历史遗留的港澳问题的最佳方案和港澳回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度的内生逻辑。

二是领导制定两部基本法,表明中国政府信守条约,通过国内法贯彻实施中英、中葡联合声明的诚意和决心。需要指出的,两个联合声明所载明的中国政府对香港、澳门的基本方针政策只是构成制定港澳基本法的政策依据,而非立法依据。但是,按照中国的一贯法律实践及法理通说,联合声明在中国国内法的生效,是从该声明正式签署时起自动作为国内法规范来执行的^{[6](P78-79)}。改革开放使得中国能够以一个自信自强的负责大国,按照现代法治国家政策制度化的法制路径,以国家基本法律体现和践行条约精神,为治港治澳创

造性地奠定权威与稳定的法律基础。邓小平高度评价最先制定的香港基本法,“说它具有历史意义,不只对过去,现在,而且包括将来;说国际意义,不只对第三世界,而且对全人类都具有长远意义。这是一个具有创造性的杰作”^{[5](P352)}。

三是强调落实“一国两制”不仅要尊重特别行政区的高度自治,也要坚决维护中央的权威,防止国家和香港的利益受到损害。邓小平很早就指出“一国”与“两制”的关系问题,强调中央权力不可或缺。他敏锐地预见到港澳将来可能会出现危害国家利益的情况,提醒基本法起草者们要在立法中予以防范。邓小平说,“切不要以为香港的事情全由香港人来管,中央一点都不管,就万事大吉了。这是不行的,这种想法不实际。中央确实是不干预特别行政区的具体事务的,也不需要干预。但是,特别行政区是不是也会发生危害国家根本利益的事情呢?难道就不会出现吗?那个时候北京过问不过问?难道香港就不会出现损害香港根本利益的事情?能够设想香港就没有干扰,没有破坏力量吗?我看没有这种自我安慰的根据。如果中央把什么权力都放弃了,就可能会出现一些混乱,损害香港的利益。所以保持中央的某些权力,对香港有利无害。……中央的政策是不损害香港的利益,也希望香港不会出现损害国家利益和香港利益的事情。要是有呢?所以请诸位考虑,基本法要照顾到这些方面。”^{[5](P215-222)}

四是提出要从港澳实际出发设计特别行政区的制度。邓小平认为,保留港澳原有的资本主义制度和生活方式对保持港澳的繁荣稳定极为重要,为此,中央要结合港澳的实际情况制定政策和设计制度。他提出,“香港继续保持繁荣,根本上取决于中国收回香港后,在中国的管辖之下,实行适合于香港的政策。香港现行的政治、经济制度,甚至大部分法律都可以保留,当然,有些要加以改革。香港仍将实行资本主义,现行的许多适合的制度要保持。”^{[5](P13-14)}与此同时,邓小平还指出,“其实有些事情,在某些国家能实行的,不一定在其他国家也能实行。我们一定要切合实际,要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。”^{[5](P215-222)}“香港的稳定,除了经济的发展以外,还要有个

稳定的政治制度。我说过,现在香港的政治制度就不是实行英国的制度、美国的制度,今后也不能照搬西方的一套。如果硬要照搬,造成动乱,那是很不利的。这是个非常实际的严重问题。”^[5](P215-222)他这些极具前瞻性的教诲,回归后在香港基本法的实施中一一得到验证。

五是提出要妥善处理实践中“变”与“不变”的辩证关系。邓小平认为,“一国两制”五十年不变,但我们处理任何港澳问题不能笼统地说要“变”还是“不变”,而是要具体情况具体分析,根据新情况处理新问题。他表示,“变也并不都是坏事,有的变是好事,问题是变什么。中国收回香港不就是一种变吗?所以不要笼统地说怕变。如果有什么要变,一定是变得更好,更有利于香港的繁荣和发展,而不会损害香港人的利益。这种变是值得大家欢迎的。如果有人说什么都不变,你们不要相信。……把香港引导到更健康的方面,不也是变吗?向这样的方面发展变化,香港人是欢迎的,香港人自己会要求变,这是确定无疑的。我们也在变。……问题是变好还是变坏。不要拒绝变,拒绝变化就不能进步。这是个思想方法问题。”^[5](P72-76)对于当时还无法预料的新情况新问题,邓小平也是始终坚持实事求是的立场的。他表示,“总的来说,‘一国两制’是个新事物,有很多我们预料不到的事情。”^[5](P221-222)“坦率地讲,将来会出现什么问题,我们也不清楚,但问题出现了,我们会合情合理地处理。”^[5](P72-76)邓小平的上述辩证唯物主义观点不仅揭示了“一国两制”政策和制度所蕴含的制度自信、政治宽容以及以时间换空间的实践理性,也对后来中央依法治港治澳实践和丰富发展依法治理理论产生了非常重要的指导作用。

二、江泽民、胡锦涛对依法治港治澳理论的丰富、发展和完善

(一)江泽民强调依法实现平稳过渡和严格按照基本法办事

“党的十三届四中全会以后,以江泽民同志为代表的中国共产党人,……形成了“三个代表”的重要思想,……成功地把中国特色社会主义推向

21世纪。”^[6]江泽民同志是党的第三代中央集体领导核心,任期内经历了港澳回归前的过渡期和回归后开创性践行“一国两制”的两个阶段。面对错综复杂的国内外形势,以他为核心的党中央领导集体妥善应对和处理了各种矛盾和挑战,为港澳顺利回归、平稳过渡,为“一国两制”从科学构想成为生动现实做出了历史性贡献。在80年代末至港澳回归前的第一个阶段,江泽民重点关注如何维持国人尤其是港澳同胞对“一国两制”的信心,依法实现平稳过渡^③;在港澳回归后至21世纪初的第二个阶段,他延续之前的指导思想和工作思路,在依法治港治澳方面集中体现为要求“严格按照基本法办事”。总结起来,有以下几个方面:

一是明确基本法的性质和地位,树立基本法的权威,肯定基本法在维护港澳繁荣稳定方面的根本保障作用。江泽民在不同时间、不同场合明确强调基本法的高度权威性和正当性,为各方面普遍遵守和适用基本法做好铺垫。例如:1997年5月6日,江泽民在中共中央举办的《“一国两制”与香港基本法》的法制讲座结束后发表讲话,强调“维护香港基本法的权威”和依法治港的极端重要性。他指出:“依法治港,是我们实施依法治国的重要组成部分。维护香港‘基本法’的权威,就是维护国家法制的权威。这是全国人民的共同责任”^[7]。再如,他指出:“澳门特别行政区基本法是依据我国宪法,在澳门同胞广泛参与下,由国家最高权力机关制定的,充分体现了包括澳门同胞在内的全体中国人民的共同意志和根本利益,是全面贯彻‘一国两制’方针的全国性法律。”^[8](P170)“基本法规定了在特别行政区实行的基本政治制度、经济制度和社会制度,规定了中央与特别行政区的关系,规定了特别行政区居民的权利和自由,其法律地位高于特别行政区的其他所有法律。”^[8](P170)江泽民表示,“香港回归一年来的事实充分表明,坚持‘一国两制’、‘港人治港’、高度自治的方针,严格按照香港特别行政区基本法办事,是香港长期繁荣稳定的根本保障。”^[9]“严格按照基本法的规定办事,是澳门长期繁荣稳定和发展的重要保证。”^[8](P171)

二是强调无论是谁都必须严格按照基本法办事。在港澳回归前,江泽民强调严格按照基本法

办事主要是针对外方的。例如,香港回归前的过渡期内,英方实行“撤退部署”,搞政治“小动作”,港英政府强行推行违反中英联合声明、香港基本法以及中英双方有关政制发展协议和谅解的所谓“三违反”政改方案。对此,江泽民严正指出,“对港英当局的政改方案,我们已发表声明,重申了我们的立场,不予承认!一九九七年,我们要按照香港特别行政区基本法的有关规定,重组立法局、行政局、市政局和区议会。”^[10](P383-384)他指出,“在香港问题上,我们在几个方面一直是很明确的,这就是‘一国两制’是要肯定的,中英联合声明是要肯定的,香港基本法是要肯定的,‘港人治港’、高度自治是要肯定的。”^[11](P384)在港澳回归后,江泽民继续强调严格按照基本法办事,其对象主要是国家内部。江泽民表示,“我们将坚定不移地支持香港特别行政区行使基本法赋予的各项职权,支持特别行政区政府依法施政。中央人民政府依法管理香港特别行政区的外交事务和防务。中央各部门和各省、自治区、直辖市都要遵守香港基本法,不得干预香港特别行政区依据基本法自行管理的事务。”^[4]“中央政府各部门、各地方以及全国各族人民都要维护基本法,遵守基本法。……澳门各界人士应当自觉地以基本法作为自己的行为规范。严格按照基本法的规定办事,是澳门长期繁荣稳定和发展的重要保证。”^[8](P170-171)

三是在“一国两制”和基本法框架下,阐述特别行政区制度的基本原则和重要内容。江泽民提出,“一国两制”是一个完整的概念。讲“一国”,“一是澳门是祖国的一部分,澳门特别行政区直辖于中央人民政府,根据宪法和基本法实行高度自治。二是祖国内地始终是澳门特别行政区的坚强后盾”;讲“两制”,“就是国家的主体坚持实行社会主义制度,澳门继续实行原有的资本主义制度、生活方式不变”^[8](P169-170)。他还提出,特别行政区对国家也要承担应有的责任。“中央政府不干预澳门特别行政区自治范围内的事务,这个原则要始终坚持;澳门特别行政区则要切实维护中央的权威和国家的利益,决不允许极少数人在澳门进行针对中央政府和分裂国家的活动,这个原则也要始终坚持。”^[8](P170)“广大香港同胞不仅是香港特别

行政区的主人,也是国家的主人,应该不断增强国家观念和民族意识,自觉维护祖国的安全和统一,维护祖国和民族的整体利益。”^[11]江泽民还初步提出了特别行政区实行的是行政主导政治体制。“基本法规定,行政长官不仅要对特别行政区负责,还要对中央政府负责,行政长官既是特别行政区的首长,也是特区政府的首长。基本法赋予行政长官的地位是崇高的,责任是重大的。”^[8](P171)“要进一步落实行政主导体制,行政、立法、司法机关要按照香港特别行政区基本法的规定,各司其职,各负其责。”^[11]

(二)胡锦涛强调维护基本法的权威和坚定支持行政长官和特区政府依法施政

“党的十六大以后,以胡锦涛同志为代表的中国共产党人,……形成了科学发展观,抓住重要战略机遇期,在全面建设小康社会进程中推进实践创新、理论创新、制度创新,……成功在新的历史起点上坚持和发展了中国特色社会主义。”^[9]2002到2012年的10年,是“一国两制”在港澳的实践进入新世纪、面临重大挑战、经历重大转型的10年,以胡锦涛为总书记的党中央将保持港澳长期繁荣稳定作为新形势下治国理政的崭新课题和重大课题,继往开来、与时俱进地丰富与发展了“一国两制”理论与实践。面对“一国两制”实践中出现的一些深层次问题和矛盾,以胡锦涛为总书记的党中央坚持依法治港治澳的既定思路,强调“在全面准确理解和贯彻‘一国两制’方针的基础上,按照基本法办事”^[5]。总结起来,包括以下几个方面:

一是强调“一国两制”是一个完整的概念,既要维护国家制度、国家利益和国家权力,也要维护港澳的特殊性和依法享有的高度自治权。胡锦涛提出,“‘一国两制’是完整的概念。‘一国’是‘两制’的前提,没有‘一国’就没有‘两制’。‘一国’和‘两制’不能相互割裂,更不能相互对立。‘一国’就是要维护中央依法享有的权力,维护国家主权、统一、安全。‘两制’就是要保障香港特别行政区依法享有的高度自治权,支持行政长官和特别行政区政府依法施政。”^[12]正是在这一思想主导下,在港澳面临“非典”疫情、遭遇国际金融危机的冲击情况

下,中央政府和祖国内地及时给予鼎力支持,全力帮助港澳成功应对前进道路上的各种挑战和风险,祖国永远是保持港澳繁荣稳定的坚强后盾。胡锦涛还指出,“要全面准确理解和贯彻‘一国两制’方针,关键是要把爱国和爱澳有机统一起来。既要维护澳门原有的社会经济制度、生活方式,又要维护国家主权、统一、安全,尊重国家主体实行的社会主义制度;既要维护澳门特别行政区依法享有的高度自治权,充分保障澳门同胞当家作主的主人翁地位,又要尊重中央政府依法享有的权力,坚决反对任何外部势力干预澳门事务。”^[13]

二是强调维护基本法权威,严格按照基本法处理港澳社会各种问题。胡锦涛提出,“香港特别行政区基本法是香港长期繁荣稳定的法律保障,是依法治港的法律基石。要维护香港特别行政区基本法在香港的最高法律地位,严格依照基本法办事。香港特别行政区的行政、立法、司法机关和社会组织、中央政府和内地各部门各地区的各级各类组织、香港居民和内地人民都必须遵守香港特别行政区基本法,以基本法为行为准则。”^[12]“必须严格依照澳门基本法办事。澳门基本法在澳门特别行政区法律体系中具有最高地位。依法治澳,就是要按照澳门基本法办事,坚决维护澳门基本法的权威。”^[13]在以“双普选”为内容的香港政制发展问题上,胡锦涛代表中央强调,“香港特别行政区基本法关于香港政治体制的规定,符合香港的实际情况和香港特别行政区的法律地位。只要我们遵循香港特别行政区基本法有关规定,就一定能够推动香港政治体制循序渐进地向前发展。”^[12]胡锦涛的讲话为香港循序渐进发展民主、严格按照基本法和全国人大常委会有关决定处理政制发展问题确立了原则和路径。

三是强调严格按照基本法办事的目的是要维护港澳的长期繁荣稳定和港澳同胞的利益。胡锦涛提出,“中央政府将继续坚定不移贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针,严格按照香港基本法、澳门基本法办事,全力支持香港特别行政区、澳门特别行政区行政长官和特区政府依法施政。中央政府对香港、澳门采取的任何方针政策措施,都会始终坚持有利于保持香港、

澳门长期繁荣稳定,有利于增进香港、澳门全体市民福祉,有利于推动香港、澳门和国家共同发展的原则。”^[13]“在办这一件事情(1999年全国人大常委会第一次解释基本法)的整个过程当中,我认为无论是特区政府,还是中央政府,直到全国人大常委会,都采取了十分审慎、严谨的态度,严格地按照宪法和基本法所规定的权力和程序办事。其出发点,就是要保证基本法的正确的贯彻落实,就是为了维护香港的繁荣稳定,就是为了香港六百多万同胞的长远利益和整体利益。”^[14]

四是强调中央坚决维护特别行政区法治、支持特别行政区的法治建设的立场。胡锦涛表示,“全国人大常委会依法行事,对基本法有关条款的解释权,不仅不会影响香港特别行政区独立的司法权和终审权,而且恰恰是维护了香港的法治。全国人大常委会、中央政府维护香港法治的立场是一贯的,过去是这样,现在是这样,将来也一定是这样。”^[14]澳门“要稳步推进行政和法务等领域的改革,推进施政的法制化、规范化,不断提高施政能力。”^[15]“澳门回归祖国以来,特别行政区政府和各社会团体坚持不懈宣传推广澳门基本法,自觉以澳门基本法规范行政、立法、司法行为和处理政制发展等重大问题。这是澳门特别行政区10年来所取得的一项重要成就。要在这一基础上进一步健全澳门特别行政区各项法律法规,加强制度建设,特别是要按照以人为本、勤政、廉洁、高效的要求,完善政府行政规章制度,促进澳门特别行政区政府管治水平不断提高。”^[13]

值得一提的是,吴邦国同志在担任中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长期间,也对基本法理论及其实践有过较为深入的阐述。吴邦国提出,“依法治港是依法治国的重要组成部分。这个‘法’主要是指宪法和基本法。”^[16]“香港特别行政区基本法为我国设立的第一个特别行政区设计了一整套崭新的制度和体制。”^[16]他提出了两个重要观点:一是特别行政区的高度自治权不是固有的,而是由中央授予,特别行政区不存在所谓“剩余权力”。二是特别行政区政治体制最大特点是行政主导,而不是“三权分立”^[16];“行政与立法既相互制衡,又相互配合,司法独立”^[17]。有关论述不仅丰富

发展了“一国两制”和基本法理论,也对中央依法治港治澳,妥善应对和解决“一国两制”与基本法实践中出现的各种问题,具有重要的指导意义。

三、习近平对我党依法治港治澳理论的全面发展、创新突破与体系化构建

十九大提出了习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略,将“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”列为全党需要在各项工作中全面准确贯彻落实的十四条基本方略之一,标志着我们党对“一国两制”规律性的认识已经提升到了一个前所未有的新高度。而习近平依法治港治澳理论的创新发展和体系化构建成为习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略的重要组成部分。党的十八大以来,以习近平为核心的党中央在贯彻实施“一国两制”和基本法的实践过程中,全面准确贯彻“一国两制”方针,严格依照宪法和基本法规定办事,依法行使对香港、澳门特别行政区全面管治权,积极应对和妥善处理各种新情况新问题,确保“一国两制”方针正本清源、“一国两制”实践行稳致远,有力地维护了国家的主权、安全、发展利益,维护了港澳的繁荣稳定,依法治港治澳在理论创新、制度创新、实践创新方面都取得了丰硕成果。“形成了一系列具有理论创新和实践创新意义的‘依法治港’、‘依法治澳’之‘顶层设计’、‘底线思维’和重大战略举措,取得了在港澳特区全面准确地理解认识和贯彻落实‘一国两制’方针政策的重大成果、重大突破”^[18]。仔细和审慎比较改革开放40年来我党依法治港治澳的实践历程和理论发展,不难发现,十八大以来我党依法治港治澳的总体思路有了新发展、新突破,依法治理的政策措施更为清晰和定型,依法治理的理论更加丰富全面、成熟系统并实现了体系化,其亮点、特点和重点可以概括为“在全面准确理解和贯彻‘一国两制’方针的前提下,围绕中央与特别行政区的关系,构建符合‘一国两制’要求的宪制秩序和话语体系”,确保“一国两制”方针政策“不改变、不动摇”,“一国两制”实践“不走样、不变形”。习近平同志关于依

法治港治澳的重要讲话与论述,标志着我党治港治澳理论的法治化方向更加明确,体系化构建走向成熟。

(一)强调宪法与基本法共同构成特别行政区的宪制基础

十八大后,我党高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用。中央领导人及有关部门在涉及港澳事务的表态中,越来越多地强调宪法作为国家根本法的地位和作用,强调宪法与“一国两制”、基本法的关系,明确提出了宪法与基本法共同构成特别行政区的宪制基础,要始终依照宪法和基本法办事。反复地强调宪法,不仅是为了指明“一国两制”和特别行政区制度宪制基础的根源,更主要的是针对现实中出现的重大理论争议。香港、澳门回归后,香港基本法、澳门基本法的权威在特别行政区内基本上得以确立,港澳同胞总体上均能认同基本法,但对国家宪法在特别行政区中的效力、地位和作用却有不同认识。尤其是在香港,长期以来,有些人认为,基本法是特别行政区的“宪法”或“小宪法”,特别行政区的宪制基础是基本法,而不包括国家宪法;由于实行“一国两制”,规定社会主义制度和方针的国家宪法不在特别行政区适用,就算要适用,也只限于规定设立特别行政区的宪法第31条,其他宪法条款都不适用;在香港有很大影响的香港大学包玉刚讲座教授 Yash Ghai(1999)认为,宪法在香港的适用以及它与基本法的关系是不确定的,如果承认基本法有效,宪法的有些部分就不能适用于香港。此外,还有一些错误的说法,如“宪法在特区无效说”(基本法附件三列明的在香港实施的法律不包括宪法,故宪法在特区无效)、“基本法与宪法脱钩论”(基本法根据宪法制定出来后,就要同宪法脱钩,特区只适用基本法,不适用宪法)、“宪法在特区‘冻结’论”(根据港澳政策50年不变,宪法在特区冻结50年)、“中国多部宪法论”(宪法大部分条款效力不及特区,特区真正起到宪法效力的是基本法,这表明我国实质上有多部宪法)^[19](P71-75)。这类观点有意或者无意地割裂了国家根本法与特别行政区法律体系、国家根本制度与具有特殊性的特别行政区制

度之间的有机联系,错误地认识了基本法和具有条约性质的联合声明在特别行政区法律体系中的性质与地位,最终很可能导致得出特别行政区可以脱离于国家主体宪制秩序之外的错误结论。

我国是一个统一的多民族的单一制国家,只能有《中华人民共和国宪法》一部宪法,它“是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性”^[19],应当在中华人民共和国的全部领域范围内普遍适用,当然也包括作为国家地方行政区域的香港特别行政区和澳门特别行政区。在宪法普遍适用于全国范围的前提下,宪法通过具体条文,授权全国人民代表大会在必要时可设立特别行政区,并根据具体情况立法规定在特别行政区内实行的制度^⑥。据此,全国人民代表大会分别制定了香港基本法和澳门基本法,规定了特别行政区实行的制度,保障国家对港澳基本方针政策以法律化、制度化的方式予以实施^⑦。

习近平非常重视宪法在依法治国过程中的作用。他指出,“依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政;新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政;党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法”^{[20](P43)}。习近平还强调,“法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好,切实在宪法实施和监督上下功夫”^{[20](P51)}。

习近平在涉及依法治港治澳论述中,有意识地强化了宪法与基本法的基础性地位,主要体现为以下几个方面:一是明确指出香港从回归之日起就重新纳入了以宪法为根基的国家治理体系^⑧;二是强调宪法在特别行政区的适用性和在特别行政区法律体系中的最高地位,明确宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础^⑨;三是厘清宪法与基本法之间的位阶关系和效力等级,通过基本法建立起宪法与特别行政区法制的有机联系^⑩;四是肯定港澳回归以来,中央和特别行政区严格依照

宪法和基本法办事^⑪,宪法和基本法所规定的特别行政区制度得以有效运行^⑫;五是强调在“一国两制”实践中要维护宪法和基本法的权威^⑬,尊重和维持宪法和基本法规定的特别行政区宪制秩序^⑭;六是强调要牢牢掌握宪法和基本法赋予的中央对港澳的全面管治权^⑮。这些重要论述高屋建瓴,从推进国家治理体系和治理能力现代化和全面依法治国、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的战略高度,结合理论与现实,从法律体系、法治体系的应然和实然角度,深刻揭示了国家宪法与特别行政区法治之间的有机联系,为国家依照宪法和基本法的规定管治港澳提供了坚实的法理依据和理论基础。

(二) 坚持维护中央对特别行政区的全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合

十九大报告中,明确提出要“全面准确贯彻‘一国两制’方针,牢牢掌握宪法和基本法赋予的中央对香港、澳门全面管治权”^{[21](P6)};“必须把维护中央对香港、澳门特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来,确保‘一国两制’方针不会变、不动摇,确保‘一国两制’实践不变形、不走样”^{[21](P25)}。这其中强调了中央对两个特别行政区的“全面管治权”,相比十八大报告提出的“维护中央权力和保障特别行政区高度自治权”中的“中央权力”,对中央所应享有权力的界定更加清晰明确。我们党第一次关于中央“全面管治权”的公开表述见诸于国务院新闻办2014年6月发布的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书,其明确提出:在宪法和香港基本法规定的特别行政区制度下,“中央拥有对香港特别行政区的全面管治权,既包括中央直接行使的权力,也包括授权香港特别行政区依法实行高度自治。对于香港特别行政区的高度自治权,中央具有监督权力。”“中央依法履行宪法和香港基本法赋予的全面管治权和宪制责任,有效管治香港特别行政区。”“中华人民共和国是单一制国家,中央政府对包括香港特别行政区在内的所有地方行政区域拥有全面管治权。”^[22]之后,习近平等党和国家领导人也在公开场合多次使用这一重要概念^⑯。

“中央全面管治权”概念的提出,针对的是港澳一部分人对于“一国两制”、特别行政区高度自治权的错误认识。有些人认为,“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治就是根据基本法的规定,中央只管理国防、外交事务,特别行政区其他的事务都是港澳“高度自治”的事,中央一概不能管。我国是一个单一制国家,特别行政区是国家不可分离的部分,是直属于中央人民政府的地方行政区域,中央政府对包括特别行政区在内的所有地方行政区域拥有全面管治权。在此基础上,国家通过基本法授予港澳特别行政区的自治权是单一制国家的中央对地方的授权。因此,特别行政区并不享有固有的权力或“剩余权力”,其高度自治权的来源只能是中央授权,中央授予特别行政区多少权力,特别行政区就享有多少权力^[21](P31)。十八大之前,中央就已经初步提出了中央授权理论来纠正有关的错误观点^⑩,十八大后明确提出“中央全面管治权”概念,不仅是与以往理论叙述一脉相承,也是对有关理论体系的进一步丰富和发展,使得中央与特别行政区的关系、中央权力与特别行政区高度自治权关系更加清晰明确。

(三) 强调特别行政区作为国家的地方行政区域负有不可推卸的宪制责任

国家设立地方行政区域,授予地方行政区域以地方事务管理权,其目的是为了实施更有效的管治,更好地实现国家的目的。因此,地方行政区域在政治伦理和法律上都负有不可推卸的责任,确保地方行政区域的治理决不偏离国家的目的,这一点在特别行政区也应当适用。长期以来,部分港澳人士国家观念淡薄,片面强调中央对特别行政区的责任,“致力”于限制中央的权力,而有意无意忽略特别行政区对国家应当承担的义务;与此同时,中央有关部门在特别行政区宪制责任方面的宣传力度也不足够。十八大以来,中央在处理涉及中央与特别行政区关系的问题上,重点突出国家意识和宪制秩序,侧重于完整的宪制法律关系的构建,更加强调中央与地方权力责任的平衡,在明确中央授予特别行政区高度自治权的同时,进一步提出特别行政区应当履行相应的宪制责任。

习近平曾要求,“在落实宪法和基本法确定的宪制秩序时,要把中央依法行使权力和特别行政区履行主体责任有机结合起来”^[22](P436)。他在十九大报告中明确提出,“要支持特别行政区政府和行政长官依法施政、积极作为,团结带领香港、澳门各界人士齐心协力谋发展、促和谐,保障和改善民生,有序推进民主,维护社会稳定,履行维护国家主权、安全、发展利益的宪制责任。”这其中的“维护国家主权、安全、发展利益”,既是中央对两个特别行政区明确提出的政治要求,也是宪法和基本法对特别行政区提出的宪制义务,特别行政区必须要予以切实履行,不应以任何理由拒绝或拖延执行。此外,其他中央领导人和有关部门负责人对特别行政区应当承担哪些宪制责任也有相应的论述,归纳起来包括:负有尊重国家宪法,维护国家宪制秩序的责任;负有维护国家统一和领土完整,维护国家主权和安全的责任;负有维护国家发展利益,努力实现国家富强、民族振兴、人民幸福的责任;负有维护特别行政区长期繁荣稳定的责任等^⑪。众所周知,香港特别行政区迄今为止尚未根据香港基本法第23条规定完成维护国家安全有关立法的义务^⑫,香港社会出现的“港独”等本土激进分离势力、境外势力干预等问题与此立法缺位不能说没有关系。在此背景下,中央明确要求特别行政区应当履行相应的宪制责任,是有明确的指向和现实意义的。

(四) 不断完善与基本法相关的制度和机制

基本法是国家的宪制性法律,宪制性法律具有原则性、抽象性强的特点。作为一项前所未有的制度设计和创造性的宪制法律文件,它主要规定了“一国两制”和特别行政区制度的一些基本原则和基本制度问题,不可能对于各种具体制度和政策机制都一一做出详细的规定。在香港基本法起草时,邓小平说过“宜粗不宜细”的主张。小平同志的这一主张,当然也符合基本法作为宪制性法律的立法规律。既然立法时“宜粗不宜细”,则当然就存在具体细化的制度和机制需要在实施过程中进一步完善的问题。香港基本法的这一立法特点,也被后来的澳门基本法起草所吸收借鉴。所以,如果

要准确地贯彻落实基本法,必须要对其规定的各项制度和机制做进一步地充实和细化,确保基本法能用、好用。因此,十八大报告就明确提出,“中央政府将严格依照基本法办事,完善基本法实施的相关制度和机制”,将其作为中央政府贯彻落实“一国两制”和基本法的重要工作任务之一。十九大报告进一步沿着这一思路,重申了这一工作任务和要求^①。

完善基本法实施的相关制度和机制,必须立足于基本法的原则与规定,符合基本法有关规定的立法初衷和原意,符合港澳实际情况和基本法实施所面临的迫切要求。港澳回归以来,两部基本法的实施情况总体上应值得肯定,特别行政区制度得以确立,中央全面管治权和特别行政区的高度自治权基本得以保障。但在涉及基本法的一些具体制度规定问题,仍然需要进一步明确和细化,确保符合实践的需要。例如,在中央直接行使的权力方面,在进一步总结处理涉港澳外交、国防事务经验的同时,也要研究如何具体落实中央对特别行政区法律备案、任免行政长官和政府主要官员、解释和修改基本法、决定特别行政区政制发展、向行政长官发出指令、听取行政长官述职和报告等方面的权力,使得基本法的规定能够具有可操作性^②,同时也通过一系列制度规定加以规范和统一,使得一些好的经验和惯例上升为法律制度。

总之,习近平总书记依法治港治澳的一系列重要论述和体系化的理论阐发,气象恢弘,与时俱进,博大精深,立意深远,视野开阔,内容丰富,系统全面,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是对改革开放以来我党依法治港治澳理论创新发展的新飞跃,是从全面依法治国角度坚定不移贯彻落实“一国两制”具有全局性、战略性、时代性和针对性的行动指南。十九大报告提出,“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,发展中国特色社会主义法治理论,坚持依法治国、依法执政、依

法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”^③(P22)。十九大报告还要求“确保‘一国两制’方针不会变、不动摇,确保‘一国两制’实践不变形、不走样”^④(P25)。贯彻落实十九大报告的上述论述,都必须继续坚持依法治港治澳,并把它作为新时代治理港澳的重大课题。香港、澳门特别行政区是我国不可分离的部分,是中央人民政府直辖下的地方行政区域,依法治港治澳毫无疑问也是党领导人民全面推进依法治国系统工程的一个重要组成部分。全面推进依法治国所提出的总体目标和原则也应当适用于中央对港澳的管治,并在“一国两制”条件下结合港澳的特点不断创新和发展。毫无疑问,习近平依法治港治澳的理论体系是我们在新时代贯彻落实“一国两制”方针和根据宪法、基本法管治港澳的理论指引和根本遵循。

注:

- ① 摘自邓小平在接见澳门知名人士、全国人大常委马万祺夫妇时的讲话(1984年10月6日),参见《邓小平与澳门问题的解决》,中国广播网,2018年12月29日访问。
- ② 香港基本法、澳门基本法均在其序言第三段规定:“根据中华人民共和国宪法,全国人民代表大会特制定中华人民共和国香港(澳门)特别行政区基本法,规定香港(澳门)特别行政区实行的制度,以保障国家对香港(澳门)的基本方针政策的实施。”
- ③ 江泽民曾表示,“在‘一国两制’问题上,我曾在同香港许多工商界人士、香港特别行政区基本法起草委员会委员的谈话中引用过中国的一句谚语,叫做‘井水不犯河水’,……其实,我这句话完整地说是:‘井水不犯河水,河水不犯井水’。”1989年12月6日江泽民会见英国首相特使、首相外事顾问柯利达时谈话的要点。引自《香港必须有一个平稳的过渡期》,《江泽民文选(第一卷)》,人民出版社,2006年版,第81页。
- ④ 江泽民:《在首都各界庆祝香港回归祖国大会上的讲话》(1997年7月1日),《人民日报》1997年7月2日。此外,江泽民还曾表示,“香港特别行政区基本法,不仅香港要遵守,中央各部门和各省、自治区、直辖市也都要遵守。中央各部门和任何地方,都不会也不允许干预香港特别行政区依据基本法规定自行管理的事务。”引自江泽民:《在中华人民共和国香港特别行政区成立庆典上的讲话》(1997年7月1日),《江泽民文

选(第一卷)》,人民出版社,2006年版,第655页。“澳门特别行政区基本法是澳门的宪制性法律,也是全国性的法律,不仅澳门要遵守,全国上下都要遵守。中央政府各部门和全国各地,都不会也不允许干预澳门特别行政区依据基本法规定自行管理的事务。”引自江泽民:《在中华人民共和国澳门特别行政区成立庆祝大会上的讲话》,《江泽民文选(第二卷)》,人民出版社,2006年版,第488页。

- ⑤ 胡锦涛提出,“‘一国两制’作为一个崭新事物,我们在实践中难免会遇到一些矛盾。要正确分析和妥善处理出现的矛盾,关键是要坚持全面、准确地理解和贯彻‘一国两制’方针,坚持按照特别行政区基本法办事,依法治港、依法治澳,坚持以爱国者为主体的‘港人治港’、‘澳人治澳’,坚持在爱国爱港、爱国爱澳的旗帜下实现最广泛的团结,而且团结的人越多越好。”摘自胡锦涛在庆祝澳门回归祖国五周年大会暨澳门特别行政区第二届政府就职典礼上的讲话(2004年12月20日),《人民日报》2004年12月21日。
- ⑥ 《中华人民共和国宪法》第31条规定,“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”;第62条规定,“全国人民代表大会行使下列职权:……(十三)决定特别行政区的设立及其制度”。
- ⑦ 香港基本法序言第三段规定,“根据中华人民共和国宪法,全国人民代表大会特制定中华人民共和国香港特别行政区基本法,规定香港特别行政区实行的制度,以保障国家对香港的基本方针政策的实施”;澳门基本法序言第三段规定,“根据中华人民共和国宪法,全国人民代表大会特制定中华人民共和国澳门特别行政区基本法,规定澳门特别行政区实行的制度,以保障国家对澳门的基本方针政策的实施”。
- ⑧ 习近平:“作为直辖于中央政府的一个特别行政区,香港从回归之日起,重新纳入国家治理体系。中央政府依照宪法和香港特别行政区基本法对香港实行管治,与之相应的特别行政区制度和体制得以确立。”摘自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(2017年7月1日),新华社7月1日电,新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm,2019年1月2日访问。
- ⑨ 习近平:“回归完成了香港宪制秩序的巨大转变,中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。”参见习近平:《“一国两制”是保持香港长期繁荣稳定的最佳制度》,《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社有限责任公司,

2017年,第436页。

- ⑩ “宪法是国家根本大法,是全国各族人民共同意志的体现,是特别行政区制度的法律渊源。基本法是根据宪法制定的基本法律,规定了在香港特别行政区实行的制度和政策,是‘一国两制’方针的法律化、制度化,为‘一国两制’在香港特别行政区的实践提供了法律保障。”习近平:《“一国两制”是保持香港长期繁荣稳定的最佳制度》,《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社有限责任公司,2017年,第436页。
- ⑪ “我们要继续坚定不移全面准确贯彻‘一国两制’方针,严格依照宪法和香港特别行政区基本法办事,更好推动香港各项事业发展。”习近平:《把握国家发展机遇推进“一国两制”实践》,新华社2017年6月26日;“中央政府依照宪法和香港特别行政区基本法对香港实行管治”,“始终依照宪法和基本法办事”,习近平:《“一国两制”是保持香港长期繁荣稳定的最佳制度》,《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社有限责任公司,2017年,第433、436页;“必须全面准确贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针,严格依照宪法和基本法办事”,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》,人民出版社,2017年,第55页;“习近平强调,在香港成功推进‘一国两制’事业,关键是要全面准确贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、高度自治的方针,严格依照宪法和基本法办事”,引自《习近平会见来京述职的林郑月娥》,新华社2017年12月15日。
- ⑫ 参见《习近平会见林郑月娥》,新华社2017年4月11日。还例如:“回归后,中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法规定的特别行政区制度在香港落地生根”,参见《习近平会见梁振英和香港特别行政区行政、立法、司法机构负责人》,新华社2017年6月29日;“中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法确立的特别行政区制度有效运作”,参见《“一国两制”实践硕果累累——习近平在特区政府欢迎晚宴上的致辞》,《大公报》2017年7月1日(A08)。
- ⑬ “维护宪法和香港特别行政区基本法权威”,参见《习近平会见林郑月娥和香港特别行政区新任行政、立法、司法机构负责人》,新华社2017年7月1日。
- ⑭ 例如:“宪法和基本法规定的澳门特别行政区的宪制秩序得到尊重和维护”,参见习近平:《推进澳门“一国两制”成功实践走稳走实走远》,《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社有限责任公司,2017年,第423页;“在落实宪法和基本法确定的宪制秩序时,要把中央依法行使权力和特别行政区履行主体责任有机结

合起来”,参见习近平:《“一国两制”是保持香港长期繁荣稳定的最佳制度》,《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社有限责任公司,2017年,第436页。

- ⑮ “牢牢掌握宪法和基本法赋予的中央对香港、澳门全面管治权”,参见习近平:《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》,人民出版社,2017年,第6页。
- ⑯ 习近平:“我们高兴地看到,‘一国两制’、‘澳人治澳’、高度自治方针和澳门特别行政区基本法在澳门社会广泛深入人心、得到切实贯彻落实,宪法和基本法规定的澳门特别行政区的宪制秩序得到尊重和维护,中央全面管治权有效行使,特别行政区享有的高度自治权受到充分保障”,参见习近平:《推进澳门“一国两制”成功实践走稳走实走远》,《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社有限责任公司,2017年,第423页。还如,张德江在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话中表示,“需要特别指出的是,中央对香港特别行政区拥有全面管治权。……维护中央的全面管治权,就是维护国家主权,维护香港特别行政区高度自治权的来源”,参见《大公报》2017年5月28日(A04、A17)。
- ⑰ 有关授权理论的官方表述,可参见吴邦国:《深入实施香港特别行政区基本法 把“一国两制”伟大实践推向前进——在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施十周年座谈会上的讲话》(2007年6月6日),《大公报》2007年6月7日(A05)。
- ⑱ 例如,2017年5月27日,张德江在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话中表示,“香港特别行政区应当切实履行基本法关于立法维护国家安全的宪制性责任,坚决遏制任何危害国家统一的行为和活动,真正担负起维护国家主权、安全和发展利益的责任,维护特别行政区的长治久安”,《大公报》2017年5月28日(A04、A17)。此外,还可参见李飞:《在国家宪法及基本法下香港作为国家特别行政区的角色与使命——在出席香港特别行政区成立二十周年基本法研讨会上的致辞》,《大公报》2017年11月17日(A12、A13)。
- ⑲ 香港基本法第23条规定,“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为,禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动,禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”
- ⑳ 此外,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(2017年7月1日)也明确提出了这一要求,参见习近平:《“一国两制”是保持香港长期繁荣稳定的最佳制度》,《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社有限责任公司,2017年,第436页。

- ㉑ 有关要求可参阅2017年5月27日张德江在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话,《大公报》2017年5月28日(A04、A17)。

参考文献:

- [1] 汪闽燕. 改革开放开启基本法时代——访深圳大学港澳基本法研究中心主任邹平学教授 [N]. 法制日报, 2018-12-22(04).
- [2] 习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社有限责任公司,2017.
- [3] 习近平.在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[N].人民日报,2018-12-19(02).
- [4] 邓小平文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,1994.146-147.
- [5] 邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [6] 邹平学.香港基本法实践问题研究[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [7] 江泽民在中共中央举办的《“一国两制”与香港基本法》法制讲座上的讲话(1997年5月6日)[N].人民日报,1997-05-07(01).
- [8] 江泽民文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [9] 江泽民.在香港回归祖国一周年庆祝大会上的讲话[N].人民日报,1998-07-02(01).
- [10] 江泽民文选(第一卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [11] 江泽民.在庆祝香港回归祖国五周年大会暨香港特别行政区第二届政府就职典礼上的讲话(2002年7月1日)[N].人民日报,2002-07-02(01).
- [12] 胡锦涛在庆祝香港回归祖国10周年大会暨香港特别行政区第三届政府就职典礼上的讲话(2007年7月1日)[N].人民日报,2007-07-02(01).
- [13] 胡锦涛在庆祝澳门回归祖国10周年大会暨澳门特别行政区第三届政府就职典礼上的讲话(2009年12月20日)[N].人民日报,2009-12-21(02).
- [14] 胡锦涛会见香港特区政府主要官员、行政会议成员和立法司法机关负责人时的讲话(1999年6月30日)[N].香港商报,1999-07-01(01).
- [15] 胡锦涛在庆祝澳门回归祖国五周年大会暨澳门特别行政区第二届政府就职典礼上的讲话(2004年12月20日)[N].人民日报,2004-12-21(01).

- [16] 吴邦国. 深入实施香港特别行政区基本法 把“一国两制”伟大实践推向前进[N]. 人民日报, 2007-06-07(01).
- [17] 吴邦国. 把“一国两制”伟大实践不断推向前进——在纪念澳门特别行政区基本法实施十周年座谈会上的讲话[J]. 中国人大, 2009, (23):10-12.
- [18] 齐鹏飞. “一国两制”在香港、澳门成功实践及其历史经验研究[M]. 北京: 人民出版社, 2016. 127.
- [19] 习近平谈治国理政(第一卷)[M]. 北京: 外文出版有限公司, 2014. 138.
- [20] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过)[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [21] 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(2017年10月18日)[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [22] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2014. 7、8、31.

【责任编辑:周琍】

Legalization Orientation and Systematic Construction of CPC's Governing Theory of Hong Kong and Macao since Reform and Opening up

ZOU Ping-xue

(Research Center for Basic Law of Hong Kong and Macao, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

Abstract: At the beginning of the reform and opening up, DENG Xiao-ping's concept of “one country, two systems” and the theory of law-based governance of Hong Kong and Macao have determined the direction of law-based governance of Hong Kong and Macao, and successfully solved the Hong Kong and Macao issue. Since then, successive central leaders have inherited, developed and improved the theory of law-based governance of Hong Kong and Macao. JIANG Ze-min emphasized the high authority and legitimacy of the Basic Law and proposed an executive-led system in the Special Administrative Region. With the return of Hong Kong and Macao and the smooth transition, the concept of “one country, two systems” has taken root in Hong Kong and Macao and turned from a great concept to a great reality. From 2002 to 2012, the practice of “one country, two systems” faced a major test. HU Jin-tao called for maintaining Hong Kong and Macao's long-term prosperity and stability as a major issue in governing the country under the new situation. He called for the maintenance of the authority of the Basic Law on the basis of comprehensive and accurate understanding and implementation of the “one country, two systems” principle. He called for firm support of the SAR Government and the Chief Executive in administering the government according to law. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, in order to effectively cope with various new situations and new problems arising in Hong Kong and Macao society, XI Jin-ping has continuously promoted the practice innovation and theoretical innovation of law-based governance of Hong Kong and Macao. XI Jin-ping emphasizes that the Constitution and the Basic Law together form the constitutional basis of the Special Administrative Region. He adheres to the maintenance of the central government's full wide governance power along with the high degree of autonomy of the special administrative region. He has continuously improved the systems and institutional mechanisms related to the Basic Law. He has enriched and developed our Party's understanding of law-based governance of Hong Kong and Macao, and has achieved a comprehensive, perfect and mature theory system construction of law-based governance of Hong Kong and Macao.

Key words: Reform and Opening up; New Era; Communist Party of China; “one country, two systems”; the basic law; governance of Hong Kong and Macao; legalization orientation; systematic construction