

一國兩制的新時代

閻 小 駿

載於2017年11月6日《明報》觀點版

早前中共十九大在北京舉行，宣示具有中國特色社會主義進入新時代，改革開放和現代化建設開始新征程。習近平的報告也完整交代了未來治國方略和理論思想，規劃了未來30年發展藍圖。其中提出「兩個100年」奮鬥目標，與一國兩制「50年不變」的運行時間表及2022年、2047年兩個標誌性時間節點高度契合。由此香港各界高度關注，這是勢所必然。

一國兩制的新進展

在十八大以來5年中，作為國家現代化治理體系的重要組成部分，一國兩制在香港的實踐竹苞松茂，取得前所未有新進展，所形成大量寶貴經驗和思想成果在十九大得到充分肯定和系統昇華，成為十九大一國兩制新思想新方略的重要實踐來源。

回首來時路「也無風雨也無晴」。2012年以來5年香港管治工作所面臨的是極為複雜的國際國內環境，表現出與以往十分不同的特徵。

從國際層面講，21世紀中國改革開放和現代化建設的成就一洗中華民族近代以來積貧積弱形象，國家正逐步走向國際舞台和全球治理中心位置。但將強未強樹大招風，國際上對華戰略圍堵、衝撞、擠壓和干擾空前尖銳激烈。這些情況在香港這個東西方交會的戰略前沿地帶表現尤為突出。

從國內層面講，中國改革開放和現代化建設也達到新高度和階段，但同時也進入改革「深水區」，極具複雜性，各種重大風險、阻力、矛盾和挑戰對中共執政能力亦提出新考驗。香港作為中國的南大門和自由都市，更是在這一改革關鍵期被內外反對勢力視為挑戰乃至顛覆中國主體政治秩序的前進基地。

「滄海橫流方顯英雄本色」。中央高官一再講過去5年是不平凡的5年航程，有時甚至風高浪急，核心意思是指過去5年在堅持一國兩制方針不會變不動搖的同時，也要糾正過去一些實踐上走樣變形的現象，排除來自境內外對中央、香港的政治干擾，使一國兩制可重回正軌，搗實國家憲法和《基本法》在香港的憲制地位。

以全面管治權為核心的新憲制秩序

慶祝香港回歸20周年大會上，習近平指出回歸完成了「香港憲制秩序的巨大轉變，中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎……香港從回歸之日起，重新納入國家治理體系。中央政府依照憲法和香港特別行政區基本法對香港實行管治」。

十九大報告則再次指出要保持香港長期繁榮穩定，就必須「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」。這是中央人民政府關於香港管治工作的最新思想和方略。

由憲法和基本法所構成的、以中央全面管治權為核心的香港新憲制秩序，是十九大所開創的一國兩制新時代基石，其內容深刻豐富，有待進一步總結，但筆者認為其重要要點必然包括：

第一，香港是中華人民共和國不可分離的部分，中央對香港具全面管治權。由憲法和基本法構成的特別行政區制度是國家對某些區域實行的特殊管治制度。在這一制度下中央擁有對香港特區全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授予香港特區行使的權力。對於授予特區行使的自治權，中央具監督權。

第二，香港特區是中央人民政府直轄下享有高度自治權的地方行政區域，其自治權力來源於中央全面管治權。香港特區行使高度自治權，不能脫離中央制定的法律框架和監督指導，不能違背中央制定的大政方針和國家發展基本方略，不能威脅國家完整統一及中國主體政治秩序，不能損害中央政令在香港的暢通和貫徹落實，不能危害國家和政權安全。中央對特區行使高度自治權過程中的上述情況依法監督、適時糾正，保證其始終沿正確方向前進。

第三，國家完整統一、國家憲法的最高效力、主權與治權不可分割、國家基本政治制度安全、香港特區政府的地方政府地位等基本原則是構成新憲制秩序的重要支柱。在香港新憲制秩序下國家憲法在香港具最高法律效力，國家治理結構在香港具完整性。特區政府是中國國家治理體系的組成部分，是由中央人民政府直轄的地方政府，在中央授權和監督下對香港實施特殊管理制度。中央人民政府和香港特區之間是領導與被領導、授權與被授權、監督與被監督、管理與被管理關係，不存在任何分權關係。

「愛國者治港」不是空洞口號

第四，堅持以愛國者為主體的「港人治港」，建設一支值得中央高度信賴的香港管治力量。「愛國者治港」這個原則不是空洞政治口號，而應成為切實可行的制度規範和法律要求。「愛國者」的標準首先就是要熱愛中華民族、擁護香港回歸祖國；在香港新憲制秩序下是否自覺維護中央全面管治權，是否自覺捍衛國家主權、安全和發展利益，是否自覺聽從中央政令和接受中央監督，應成為選拔治港人才具體衡量標準。

第五，切實維護國家安全和政權安全，香港特區履行維護國家主權、安全和發展利益的憲制責任，堅決反對任何形式分裂主義言論和行動。正如習主席在十九大報告中鄭重強調「絕不允許任何人、任何組織、任何政黨，在任何時候、以任何形式、把任何一塊中國領土從中國分裂出去」。

建設和鞏固好以憲法和基本法為基礎的香港新憲制秩序，是在十九大開創的新時代踐行一國兩制的基礎工作，需要蹄疾步穩予以全面落實。十九大提出的一國兩制新方略反映了中央政府對一國兩制的認識逐步深化，也有助社會切實認識到維護中央全面管治權的必要性和重要性。

下一步需要在完善相關制度和措施上下工夫：已完備的制度要依法使用，尚缺失的制度要逐步建立，不完善或不完備的制度要逐步完善，不適當的制度要逐步糾

正。唯有如此，一國兩制這艘巨輪才能在國家現代化建設和民族復興的嶄新征途上劈波斬浪行穩致遠。