

正確理解「一國兩制」實踐新階段及其規律性認識

「一國兩制」實踐新階段筆談

常樂

國家主席習近平在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的重要講話中，提出了一個十分重要的論斷，即「『一國兩制』實踐進入了新階段」。港澳政界和社會各界都給予這一重要論斷足夠的高度重視，都試圖分析闡釋這一「新階段」前提下的「一國兩制」理論內涵、實踐特徵、發展路徑、未來影響等等。這裏也談談本人的一點兒粗淺學習體會，以就教於方家。

一、要從戰略和全局高度思考認識「一國兩制」實踐新階段

歸根結底，中國共產黨是「一國兩制」的創立者、領導者、維護者和實踐者。由於港澳工作的特殊性和重要性，中央處理港澳事務，從來都從戰略和全局高度加以考量，從來都以國家和港澳的根本利益、長遠利益為出發點和落腳點。因此，全面準確理解「一國兩制」和港澳工作，首先就要站準、站穩國家立場，從國家發展戰略全局認識把握其時代和使命，校準其發展定位、方向和路徑。只有在融入國家發展大局的洪流中，港澳才能保持長期繁榮穩定，才能共享國家發展榮光。

認識「一國兩制」實踐新階段，要把握好國家發展的時代特色。總體看，和平與發展仍然是當今世界的時代主題，但是霸權主義、強權政治、區域性戰爭等逆時代潮流的陰霾仍揮之不去，世界又一次站在歷史的十字路口，何去何從取決於各國人民的抉擇。而中國則是推進世界和平與發展、共建人類命運共同體的堅定核心力量。黨的十八大以來，中國特色社會主義進入了新時代，新時代國家所取得的最大理論成果就是形成了習近平新時代中國特色社會主義思想，「一國兩制」作為長期指導國家發展的十四個基本方略之一和推動國家治理體系和治理能力現代化的十三個制度優勢之一被納入這一思想體系之中。歷史和現實也都已充分證明，「一國兩制」是保持香港、澳門長期繁榮穩定的好制度，是服務強國建設、民族復興偉業的好制度，是實現不同社會制度和和平共處、合作共贏的好制度，以及「一國兩制」所蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念，都不僅是中國的，也是世界的，值得共同守護，必須長期堅持。在新時代國家進一步深化改革、推動中國式現代化建設的進程中，「一國兩制」擁有特殊地位和獨特優勢，發揮不可替代重要作用。

認識「一國兩制」實踐新階段，要把握好國家發展的戰略方位。習近平主席在黨的二十大強調指出，從現在起，中國共產黨的中心任務就是團結帶領全國各族人民全面建成社會主義現代化強國、實現第二個百年奮鬥目標，以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興。因此，從二十大以來的較長一個時期，我國都處於以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興的歷史進程當中，這是當今中國的最大政治，所有工作都要服從服務於此。這就是當前國家發展的戰略方位。

正是在這一背景下，習近平主席在視察澳門期間提出了「一國兩制」實踐進入了新階段的重要論斷，而提出它的前提就是「當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期」。也還是在這一意義上，習近平主席在多個重要場合強調推進強國建設、民族復興，離不開香港、澳門長期繁榮穩定；強調要堅守「一國」之本、善用「兩制」之利，要維護高水平安全、推動高質量發展，要發揮獨特優勢、強化內聯外通，要弘揚核心價值、促進包容和諧。

認識「一國兩制」實踐新階段，還要把握好港澳在新階段的新使命新任務。習近平主席在澳門重要講話中有關「一國兩制」新階段論述的完整表述是：當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期，「一國兩制」實踐也進入了新階段。實現香港、澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代「一國兩制」實踐的重要使命。新一屆澳門特別行政區政府要團結

帶領社會各界，搶抓機遇、銳意改革、擔當作為，更好發揮「一國兩制」制度優勢，不斷開創「一國兩制」事業高質量發展新局面。這一完整表述包括三句話、三個層次、三層意思，層層遞進、環環相扣，又相互聯繫、有機統一。我們正確認識理解「一國兩制」實踐新階段重要論述，一定要將這三個層次和方面統一起來，除了直觀地認清當前「一國兩制」因國家處於中國式現代化的關鍵期而進入新階段（第一層次）；更要認清「一國兩制」實踐進入新階段後所要肩負的重要使命，即實現港澳更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻（第二層次）；還要認清新階段港澳工作的具體方向和着力點，團結各界、搶抓機遇、改革擔當、發揮優勢、開創新局（第三層次）。

二、中共十八大以來「一國兩制」實踐規律性認識的不斷深化

黨的十八大以來，習近平主席在黨的全會，香港、澳門回歸祖國20周年、25周年慶典，以及接受香港、澳門特區行政長官述職等的重要時間節點發表系列重要講話，高度肯定香港、澳門「一國兩制」成功實踐，深刻總結「一國兩制」實踐經驗，科學擘畫「一國兩制」事業發展藍圖，向世界莊嚴宣示全面準確、堅定不移貫徹「一國兩制」方針的堅定立場，構成了習近平新時代中國特色社會主義思想的「港澳篇」，為香港、澳門發展領航指向，為做好港澳工作提供了根本遵循和行動指南，在「一國兩制」發展進程中具有重要深遠意義。

習近平主席在科學回答「一國兩制」重大理論和實踐問題時，始終堅持馬克思主義實踐觀點，根據「一國兩制」港澳具體實踐問題及時分析、理性應對、圓滿解決，不斷總結「一國兩制」實踐規律性認識，進一步豐富和發展了「一國兩制」理論體系，把對「一國兩制」實踐規律的認識和把握提升到了新的歷史高度。

習近平主席堅持馬克思主義實踐觀點，始終認為作為一項前無古人的偉大創舉，「一國兩制」需要在實踐中不斷探索。對於「一國兩制」實踐中出現的一些新情況新問題，要正確看待，理性分析，想辦法解決問題。因難克服了，問題解決了，「一國兩制」實踐就前進了。關鍵是要在「一國兩制」港澳實踐不斷向縱深推進的過程中，不斷增強對「一國兩制」的制度自信和實踐自覺。這裏也從實踐的角度，嘗試分析梳理自黨的十八大以來習近平主席關於「一國兩制」實踐規律性認識的大致框架和演變歷程。

（一）從「宗旨」論到「原則」論

黨的十八大首次正式提出「一國兩制」根本宗旨的概念，成為此後「一國兩制」實踐行穩致遠的基本框架和基本準繩。習近平主席也多次強調「一國兩制」的根本宗旨，是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。根本宗旨確定下來後，習近平主席根據「一國兩制」實踐發展需要，又先後提出了事關全面準確理解貫徹「一國兩制」方針的多個重要原則。

「一國兩制」的「一國」原則。2017年7月1日，習近平主席在視察香港時重點提出了「一國兩制」的「一國」原則問題，強調「一國」是根，根深才能葉茂，「一國」是本，本固才能枝榮；強調在具體實踐中，必須牢固樹立「一國」意識，堅守「一國」原則，正確處理特別行政區和中央的關係；強調要把堅持「一國」原則和尊重「兩制」差異有機結合起來等等。

「一國兩制」的根本原則。2021年1月27日，習近平主席在聽取香港特區時任行政長官林鄭月娥述職時首次提出了「一國兩制」實踐的根本原則問題。指出香港由亂及治的根本轉折，再次昭示了一個深刻道理，那就是要確保「一國兩制」實踐行穩致遠，必須始終堅持「愛國者治港」。這是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則。只有做到「愛國者治港」，中央對特別行政區的全面管治權

才能得到有效落實，憲法和基本法確立的憲制秩序才能得到有效維護，各種深層次問題才能得到有效解決，香港才能實現長治久安，並為實現中華民族偉大復興作出應有的貢獻。隨後，通過修改完善香港選舉制度，通過特區政府制定完善相關法例，「愛國者治港」原則得以有效落實。習近平主席在香港、澳門回歸祖國25周年慶祝大會上也分別對「愛國者治港」「愛國者治澳」作了強調和肯定。

「一國兩制」的最高原則。2022年7月1日，習近平主席在視察香港所發表的重要講話中又提出了關於「一國兩制」的最高原則問題。習近平主席總結「一國兩制」香港實踐規律，指出應該深刻理解和準確把握的第一點就是必須全面準確貫徹「一國兩制」方針，把「一國兩制」方針視作一個完整的體系。而其中，維護國家主權、安全、發展利益是「一國兩制」方針的最高原則，在這個前提下，香港、澳門保持原有的資本主義制度長期不變，享有高度自治權。並且，全面準確貫徹「一國兩制」方針將為香港、澳門創造無限廣闊的發展空間；「一國」原則愈鞏固，「兩制」優勢愈彰顯。2024年12月20日，習近平主席在澳門回歸祖國25周年慶祝大會上的重要講話中又提出了「始終堅持國家主權、安全、發展利益高於一切」的最新論述，實際是對「一國兩制」「一國」原則和最高原則的高度概況和最新表述。

很顯然，上述有關「一國兩制」方針和實踐的三項原則，都是在「一國兩制」根本宗旨基礎上衍生擴展而出的，既服從服務於根本宗旨，三者也緊密聯繫，相互支撐，有機統一在一起。

（二）從「自治」論到「結合」論

回歸祖國後的一個較長時期，香港社會普遍在理解執行香港基本法時存在片面性、選擇性和模糊性，在看待中央對香港管治權時存在懷疑、排斥甚至否定的態度和行為，而其本質則在於錯誤理解「一國兩制」方針，錯誤理解「港人治港」高度自治，以為「港人治港就是只有港人才能治港」「高度自治就是完全自治」，其「高度」就是「無限高」「無王管」。這種錯誤思想最終釀成一系列重大政治社會問題，引起香港社會政治動盪，危及特區政權安全和國家安全，必須中央出手重塑特區憲制秩序。

針對「自治」論這一錯誤思潮，中央從黨的十八大開始就以中央與特區關係「結合」論的視角進行了一系列理論和政策建構，逐步破除了港人的心魔，重塑了香港風清氣正的政治生態。

中央與特區關係「三結合」論。在黨的十八大，中央首次提出全面準確貫徹「一國兩制」方針、正確處理中央與特區關係的「三結合」論。指出全面準確貫徹「一國兩制」「港人治港」「澳人治澳」、高度自治的方針，必須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港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。此後，習近平主席又多次在不同場合強調了「三結合」論。

國家憲法與特區基本法「結合」論。2017年7月1日，習近平主席在香港正式提出了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的重要論斷。這一重要論斷對於中央處理港澳事務和「一國兩制」港澳實踐的行穩致遠具有轉折性的里程碑意義，一改香港以往「言只稱基本法」的積習，而強調國家憲法和香港基本法共同構成香港的憲制基礎，正是回歸和反映了「一國兩制」方針的本義，明確釐清了基本法和特區正是因憲法而生、因憲法而穩，缺失了國家憲法作為特區的憲制支撐，特區的法理基礎和治理結構都會顯得單薄和脆弱。正是基於這一重要論斷，「始終依照憲法和基本法辦事」的規律性認識及其效果才能展現出來，中央對特區的全面管治權也才擁有了堅實的法理基礎。

中央全面管治權和特區高度自治權「結合」論。黨的十八大以來，中央多次提出維護中央權力和保障特區高度自治權的結合問題，但是一方面囿於中央全面管治權這一概念尚未提出，另一方面也存在中央對特區的權力並不僅僅是

維護的問題，還有中央對特區管治權的直接行使以及對特區高度自治權的監督問題，因此隨着實踐的發展還有不少的完善空間。2022年7月1日，習近平主席視察香港所作重要講話中，對所總結的25年「一國兩制」香港實踐規律的第二點，就是「必須堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一」。強調中央政府對特別行政區擁有全面管治權，這是特別行政區高度自治權的源頭，同時中央充分尊重和堅定維護特別行政區依法享有的高度自治權。並着重指出兩權相統一的重大意義，落實中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權是統一銜接的，也只有做到這一點，才能夠把特別行政區治理好。

另外，在「結合」論中，還有一點不容忽視，就是特區政府層面要管治好、發展好特區，也需要行政、立法、司法三權相結合、相配合、相統一的問題。2017年7月1日，習近平主席在會見香港特區新任行政、立法、司法機關負責人時講話指出，特別行政區政府管治團隊是一個整體，關鍵是要全面落實和進一步完善以行政長官為核心的行政主導體制，處理好行政、立法關係，真正做到議而有決、決而有行，確保政府依法施政的順暢、高效；要自覺維護管治團隊的團結，堅決維護行政長官的權威，在工作上相互支持、相互配合、相互補台，共同維護政府整體的威信和聲譽。2022年7月1日，習近平主席在香港又強調，特別行政區堅持實行行政主導體制，行政、立法、司法機關依照基本法和相關法律履行職責，行政機關和立法機關既互相制衡又互相配合，司法機關依法獨立行使審判權。2024年12月20日，習近平主席在澳門指出，健全政府和立法會協同立法機制；嚴格公正執法，完善司法制度，提升司法效率，堅定維護法治。由此可見，特區管治團隊內部相互協作配合的重要性。

（三）從「特殊」論到「普遍」論

前文已指出，中央對於「一國兩制」實踐規律性的認識是通過實踐的不斷深入而不斷豐富完善深化的。而對於「一國兩制」實踐規律性的認識，還有一個特點，就是周期性的重要時間節點，比如在香港、澳門回歸祖國20周年、25周年的4個重要時間節點上，習近平主席都會蒞臨港澳在慶祝大會上發表重要講話，每一次都是對香港或澳門「一國兩制」5年實踐的總結及對下段工作的展望與部署，這些講話都有可能提出一些有關「一國兩制」港澳實踐的規律性認識。

還有就是中國共產黨五年一屆的大會和年度的全會，一般也會對當前「一國兩制」港澳實踐作出重要論述和工作安排。這些內容受具體時間和具體實踐的約束，一般具有明顯的實踐指向性和針對性，而全局性和普遍性略顯不足。而這種現象，隨着「一國兩制」港澳實踐都邁過了20歲的成人禮，而進入到25歲的成熟期，「一國兩制」港澳實踐的普遍性規律就呼之欲出了。

同樣是回歸祖國20周年，由於香港早於澳門2年回歸祖國，特別是澳門回歸祖國的5年期慶祝典禮和新中國成立慶祝典禮處於同一年份，這些因素也都影響到「一國兩制」港澳實踐規律性認識的內容。

習近平主席在思考、謀劃、處理「一國兩制」港澳實踐問題上，具有鮮明的時間意識，對於港澳回歸祖國的20周年、25周年等重要時間節點都予以特別關注，並以此為段限分析思考總結「一國兩制」實踐規律性認識問題。在2017年香港回歸祖國20周年慶典上，習近平主席指出，依照中國的傳統，男子二十謂之弱冠，今天就是香港特別行政區的成年禮，正所謂「如竹苞矣，如松茂矣」。並回首香港特區成長歷程，指出「一國兩制」在香港的實踐取得了舉世公認的成功。

與此同時，習近平主席還從全面準確理解和貫徹「一國兩制」方針，今後更好在香港落實「一國兩制」的角度對香港工作作了系統部署，即提出了「四個始作」（始終準確把握「一國」和「兩制」的關係，始終依照憲法和基本法辦事，始終聚焦發展這個第一要務，始終維護和諧穩定的社會環境），這一內容以部署任務的形式兼具了總結概況「一國兩制」實踐規律性認識的性質。

只不過，無論從講話的結構形式還是字面形式來看並沒有明確說出這一點。再拉長時段看，這次講話也與後面的澳門回歸祖國20周年和香港、澳門回歸祖國25周年的慶祝講話結構不同，後面三次講話則都將規律總結和工作部署作了明確的區分，「一國兩制」實踐規律性認識的內容得以突出，其重要性也得到了明顯加強。

但是也要看到，雖然在澳門回歸祖國20周年和香港回歸祖國25周年的慶祝講話中，習近平主席都對「一國兩制」港澳實踐的規律性認識作了階段性總結，但是這些總結相對而言都是具有區域性的、特殊性的，雖然也不排除港澳之間的相互指向性和參考借鑒意義。比如，2019年12月20日習近平主席的澳門重要講話，明確指出澳門地方雖小，但在「一國兩制」實踐中作用獨特；而總結具有澳門特色的「一國兩制」成功實踐，可以獲得4點重要經驗，即始終堅定「一國兩制」制度自信、始終準確把握「一國兩制」正確方向、始終強化「一國兩制」使命擔當、始終筑牢「一國兩制」社會政治基礎。

很明顯，這些「一國兩制」成功實踐經驗，是具有澳門特色的，但是無疑也是香港亟需奮起直追的。同樣道理，2022年7月1日，習近平主席的香港重要講話，也重點分析總結「一國兩制」在香港的豐富實踐給我們留下很多寶貴經驗，並明確告訴世人，經過「25年的實踐」，我們已經能夠深刻理解和準確把握「一國兩制」的實踐規律，也能夠確保「一國兩制」事業始終朝着正確的方向行穩致遠。從這篇講話中的「一國兩制」實踐規律性認識內容來看，這些規律無疑是「香港特色」的，但是對港澳共性的總結和要求卻也得到了明顯加強，只是在字面上沒有突出出來而已。

到了2024年12月20日，習近平主席的澳門重要講話，正是處在香港澳門都已經回歸祖國25周年、「一國兩制」港澳實踐都已進入成熟期穩定期的重要歷史階段，因此就直截了當、開宗明義地將港澳並舉，無論是談「一國兩制」這一「好制度」，還是談「一國兩制」的豐富「價值理念」，都是從「香港、澳門」並行入手，宏觀性的概括性的內容沒有再單獨對應澳門或香港。對於「一國兩制」實踐規律性認識更是如此，明確指出「香港、澳門回歸以來的實踐經驗告訴我們，保持香港、澳門長期繁榮穩定，繼續推進『一國兩制』實踐行穩致遠，需要把握好以下4條」（即堅守「一國」之本、善用「兩制」之利，維護高水平安全、推動高質量發展，發揮獨特優勢、強化內聯外通，弘揚核心價值、促進包容和諧）。

很明顯，在「一國兩制」實踐規律性認識形成的過程中，無論在形式和內容方面都經歷了一個由簡單到豐富、由區域到全域、由特殊到普遍的過程，這一過程既是「一國兩制」實踐規律性認識不斷在港澳之間相互影響作用進而從差異化到趨同化的結果，也是習近平主席緊扣時代脈搏、緊盯實踐動向將科學理論與具體實踐有機結合的結果。

總之，「一國兩制」實踐的規律性認識科學系統、博大精深，有根本宗旨，有主要原則，有基本要求，共同構成一個有機整體。概括起來，主要就是正確處理把握好以下8對關係：

一是「一國」和「兩制」的關係，要堅守「一國」之本、善用「兩制」之利；二是發展和安全的關係，要維護高水平安全、推動高質量發展；三是國家和世界的關係，要發揮獨特優勢、強化內聯外通；四是核心和多元的關係，要弘揚核心價值、促進包容和諧；五是守成和創新的關係，着力推動經濟多元健康發展，培育打造與特區相適應的新質生產力；六是依法和作為的關係，着力提升特區治理效能，把依法治理和擔當作為結合起來、有為政府和有效市場結合起來；七是對外和對內的關係，着力打造更高水平對外開放平台，健全在國家改革開放中更好發揮作用的機制，主動对接國家重大戰略，不斷提升國際競爭力；八是理念和力量的關係，着力維護社會穩定，堅持以人民為中心的施政理念，團結全社會積極建設力量，共創更加公平美好生活。

暨南大學鑄牢中華民族共同體意識研究基地研究員