

完善“一国两制”制度体系，落实“爱国者治港”根本原则

专题研讨会发言摘编

修改完善香港选举制度是坚持和完善“一国两制”制度体系的必然要求

全国港澳研究会理事、全国人大常委会香港基本法委员会委员、中国人民大学法学院教授 韩大元

习近平总书记指出，要确保“一国两制”实践行稳致远，必须始终坚持“爱国者治港”。我就落实“爱国者治港”根本原则必须发挥宪法作为根本法的作用谈一些认识。

一是推进国家治理体系和治理能力的现代化，需要坚持和完善“一国两制”的制度体系。党的十九届四中全会第一次明确地提出“一国两制”的制度体系是国家治理体系的重要制度。“一国两制”制度体系的基础是宪法和基本法共同确立的特别行政区宪制秩序，而选举制度作为一个宪制秩序的重要组成部分，直接影响政权的安全性、政治体制的稳定性，以及特区政府的施政效果。因此，坚持和完善“一国两制”的制度体系，首先要完善特别行政区的选举制度，确保特别行政区宪制秩序的权威性、安定性和稳定性。

二是坚持和完善“一国两制”的制度体系，必须维护宪法和基本法确立的特别行政区宪制秩序。宪法作为国家的根本法，在中华人民共和国的领土范围内，具有最高的法律效力。香港特别行政区作为中华人民共和国不可分离的一部分，必须维护宪法在特别行政区内的最高地位和最高的法律效力。宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制秩序，其中宪法是根本法、最高法，基本法是根据宪法制定的基本法律。在宪法和基本法确立的宪制秩序下，国家和国家意识成为基本法最核心元素，这在香港基本法中得到了充分体现。香港国安法第二条也将关于特别行政区法律地位的基本法第一条和第十二条，概括为香港特别行政区基本法的根本性条款。在宪法和基本法确立的宪制秩序下，国家安全和利益是国家主权和领土完整的直接延伸。维护国家安全和利益是香

港回归后基本法实施的核心任务，香港的繁荣与稳定构成国家安全和利益的重要组成部分，也是“一国两制”的根本宗旨。在宪法和基本法确定的宪制秩序下，维护国家安全指的是政治安全和制度安全，其中政权安全是优先的一个目标。因此对基本法的全面理解和实施，必须以宪法确立的国家观念为指导，不能脱离国家意志，更不能挑战国家主权和权威。宪法和基本法确立的宪制秩序是一个开放的、包容的、实践的概念。通过几次宪法修改，我们丰富了国家发展目标，尊重和保障人权写入宪法，爱国者概念在宪法中扩大为“拥护社会主义的爱国者，拥护祖国统一”的爱国者，致力于中华民族伟大复兴的爱国者”。

三是只有确保“爱国者治港”，才能有效维护宪法和基本法确立的宪制秩序。习近平总书记强调，只有做到“爱国者治港”，宪法和基本法确立的宪制秩序才能够得到有效维护，这是从完善“一国两制”战略的高度，对于“一国两制”实践的重要论断，为香港的繁荣与稳定指明了方向。

近年来香港社会出现种种乱象，虽然表现形式不同，但是核心问题是否定、冲击、摧毁宪法和基本法确立的宪制秩序，挑战一国，挑战国家宪法。有些人公开宣扬“香港独立”“香港民族自决”等主张，煽动仇恨国家，甚至是鼓吹“公民宪制”等。“港独”的本质就是分离国家，使香港成为独立和半独立的政治实体，“港独”言行严重违法宪法、基本法和香港国安法等法律的规定，损害国家安全，并对香港的繁荣与稳定造成严重的影响。

邓小平同志高度关注主权原则下谁来治理香港，如何保障国家的安全问题。他提出爱国者的三项标准中，最核心的就是“诚心诚意拥护祖国恢复对香港的主权”。

这句话的另外一个含义是，不承认国家对香港恢复行使主权的人，不尊重回归后的香港秩序的人，从事危害国家主权和安全活动、破坏宪制秩序的人，不应被纳入香港特区的管治体系，特别是成为公职人员。

四是修改完善宪制制度，强化选举安全，是维护香港特别行政区宪制秩序的保障。自香港回归以来，在中央的主导下，依据宪法和基本法的规定，香港选举制度循序渐进向前发展，民主程度不断提高。但在反中乱港分子的阻挠和西方反华势力的干扰下，香港基本法确定的民主发展从实际出发和循序渐进、均衡参与原则难以得到有效的落实。选举制度实践中存在的重大的漏洞、短板，带来国家安全的重大风险，严重影响香港的繁荣与稳定。在目前形势下，坚持和完善“一国两制”制度体系，首要的任务是在制度上确保“爱国者治港”原则的落实，从制度上解决什么样的人进入治港的行列，掌握政权的问题。

进入21世纪以来，国家安全概念内涵也不断地拓展，选举安全已经纳入到国家安全的重要考量范畴。为了维护国家安全，各国普遍强调选举的安全机制，把选举安全作为维护国家安全的重要因素。同时，在全球化、信息化的背景下，香港的选举制度也要与时俱进，它要适应香港社会的变化，不断丰富民主形式，扩大民主的基础，便利选民投票，并适应香港经济社会与人口结构及科技发展等变化。

总之，完善选举制度，必须以“一国两制”方针为指导，以“爱国者治港”为根本原则，以维护国家主权安全和利益为核心，以保持香港繁荣稳定为目标，构建从香港实际出发，循序渐进、均衡发展，同时体现安全、开放、包容的具有香港特色的选举制度。

修改完善香港选举制度是中央的权力和责任

全国港澳研究会副会长、清华大学国家治理研究院院长 王振民

习近平总书记关于“爱国者治港”的论述对“一国两制”实践具有很强的指导意义。为了贯彻“爱国者治港”根本原则，必须完善“一国两制”相关制度机制，特别是选举制度。从国家和香港宪制层面看，香港特别行政区实行什么样的政治制度包括选举制度从来是国家事务、中央事务，不属于高度自治的范围。修改完善选举制度首先是中央的宪制权力和责任，然后才是香港特别行政区以何种方式、何种程度参与的问题。

第一，在单一制国家，任何地方的选举制度都是由中央决定的。

由国家（中央）决定的地方的选举制度是所有单一制国家共同的宪法制度和政治实践。比如英国作为一个单一制国家，它治下各个地方的选举制度都是由英国中央政府决定的。以自治程度最高的苏格兰地区为例，它的选举制度就是由英国国会1998年通过的《苏格兰法》（2012年修订）来规定的。这个法的第一部分就是关于苏格兰地方议会的选举怎么进行，规定了选举的时间、选举的程序、议员的资格、议席的分配、选举召集人等很具体的制度。第二部分规定苏格兰地方行政长官的产生办法，也就是苏格兰首席大臣、苏格兰地方政府怎么组成，这些都是英国中央政府来决定的，地方是定不了的。新冠肺炎疫情发生后，去年3月英国政府通过国会立法决定推迟地方选举，全国地方的选举包括伦敦市长的换届选举全部推迟，谁定的呢？是英国中央政府，而不是地方政府。

法国也是单一制国家。法国宪法第三十四条规定，地方议会的选举制度由法国国会通过法律规定。第十三条规定，法国各省的省长由法国中央内阁来任命。

中国自古至今都是单一制国家，地方行政区域的设立存废、权力大小、地方行政区域的政治体制包括选举制度历史是由中央决定的。港澳回归后根据“一国两制”成立特别行政区，特别行政区的设立丰富了我国的地方政权形式，但这并没有

改变我国单一制国家结构，中央与特别行政区的关系适用我国单一制下一般央地关系的理论和安排，即中央享有港澳特别行政区的创制权，包括选举制度在内的一切制度的决定权、政权的组织权、重大人事任命权等。由香港自行决定自己的选举制度，与“一国两制”的宪制秩序不符，也与回归后香港的政治实践不符。

第二，从宪法和法律角度看中央行使对香港选举制度的决定权，也就是中央决定权的宪法法律依据问题。

一是在宪法层面。1982年宪法里面规定了第三十一条，即“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”。同时在第六十二条全国人大职权里面增加了“决定特别行政区的设立及其制度”一项，这里的“制度”当然包括选举制度，这是宪法层面的依据。

二是在基本法层面。根据宪法制定基本法的目的是把“一国两制”、“港人治港”、高度自治法律化、制度化，规定包括选举制度在内的各种制度。基本法由全国人大制定，而不是由香港地方制定，这本身就说明规定香港特别行政区的选举制度是国家的主权行为，只能由国家的主权机关来决定。香港特别行政区的设立及其政治制度的设计都是全国人大通过制定基本法来具体落实的，其结果体现为基本法第四章“政治体制”第一、三节，特别是附件一和附件二。

三是人大有关“决定”层面。为了规定香港特区的选举制度，除了基本法，全国人大及其常委会还围绕基本法行通过了若干“决定”，这些决定都是法律性质的，具有法律效力。

第三，从香港回归以来的实践来看，香港选举制度的发展演变一直由中央主导和决定。

中央一直是香港民主发展、选举制度发展完善的主导者、决定者，香港是参与者。全国人大常委会为完善香港选举

制度、解决相关问题已经两次解释基本法，5次作出相关问题的决定，一直在国家层面行使有关宪制权力。可以说，“一国两制”这套“软件系统”是国家打造的，当然是国家所有。香港只有使用权，没有所有权。现在被人破坏了，中央有权有责任进行“修理”、完善，然后再交给特区使用。

第四，关于中央的“一步曲”和特区的“五步曲”之间的关系。

综上所述，根据宪法和基本法，决定特区选举制度的权力历来属于中央，中央行使这个权力有两种方式：一种方式是中央授权特区通过“五步曲”的方式推动选举制度的改革完善，也就是授权特区启动、中央指导和行使决定权。这种方式在附件一、附件二作了规定，并通过2004年全国人大常委会的释法把它明确为“五步曲”，这是对特区主动要求修改选举制度而规定的程序。

第二种方式就是中央直接行使权力修改完善香港选举制度。无论回归前、回归后这项权力都一直独立存在并在行使，不受“五步曲”的影响。修改完善特区的选举制度首先是中央的宪制权力和责任，其次才是特区根据中央的授权如何参与、参与到什么程度的问题，基本法上从来不存在特别行政区有独立修改自己选举制度的权力。

中央层面如何修改香港的选举制度、遵循什么样的程序？除了基本法，还要看宪法、立法法、全国人大和全国人大常委会的议事规则等。在“五步曲”走不通的情况下，香港选举制度又到了非改不可的地步，那么，唯一的选择就是由中央直接用宪制权力修改完善香港的选举制度，这理所当然、天经地义。

还需要强调的是，中央行使特区选举制度的决定权，不意味着不听取香港的意见，无论特区政府，或者社会各界都有机会参与，这个空间是很大的。改革完善选举制度也不是要削弱民主。香港各方面对此要有信心。

“爱国者治港”是“一国两制”的核心原则。香港回归祖国将近24年，“爱国者治港”尚未在香港特区的管治中全面、充分和彻底体现，这与香港的选举制度欠完善有莫大关系。

由于香港的选举制度存在不少漏洞，使一些不承认由国家宪法和基本法共同构成香港宪制秩序并与西方敌对势力有勾连的非忠诚反对势力得以进入香港的管治架构特别是行政长官选举委员会、立法会和区议会之中，对国家安全构成了威胁，令“一国两制”不能全面准确实践，也冲击了香港的繁荣稳定。其主要表现在以下五个方面：

一是内外敌对势力在选举过程中、在社会上和在管治架构内不断进行挑战国家主权的行动，包括质疑和否定国家对香港的主权、中央对香港的全面管治权、公然挑战中央权力和基本法权威，公然或者隐晦提出各种分裂国家的主张和从事相关行为，否定香港自古以来是中国固有领土的事实，或明或暗地策动颠覆国家政权的行动，利用各种内外媒体抹黑“一国两制”和香港，乞求外部势力插手香港事务，致力把香港问题“国际化”，要求西方国家制裁中国内地和香港特区等，这些行为已对国家安全和利益构成实质威胁。

二是内外敌对势力在选举过程中、在社会上和管治架构内不断损害和扭曲香港的法治价值，包括否定国家宪法在香港的适用性，不承认国家宪法和基本法共同构成香港的宪制秩序，刻意歪曲对国家宪法和基本法的理解，妄称人大释法破坏香港的高

度自治、司法独立和法律制度，以“公民抗命”和“违法达义”等主张和口号鼓动违法和暴力行为，威胁和恫吓不同情暴徒的法官，把政治凌驾于法律法治之上，诋毁内地的法治，乞求西方法律专才为香港法律制度授予“合法性”，向外宣扬香港“法治已死”和“司法不独立”的谬论等。

三是内外敌对势力在选举过程中、在社会上和管治架构内肆无忌惮冲击行政主导。

尽管迄今为止，非忠诚反对派尚未能够取得立法会的控制权，但不能完全排除其日后通过立法会选举取得立法会主导权的可能。即便他们在立法会中不占大多数议席，他们仍然可以在立法会内肆意否定行政长官的认受性和削弱特区政府管治威信、不断煽惑和动员群众与香港特区政府进行对抗，并在香港经常滥用议事程序，凭借“拉布”、肢体冲突等不正当甚至非法手段阻挠或瘫痪立法会的运作，并因此让香港特区政府无法有效施政。回归以来，特区政府管治维艰，威信不振，“行政主导”更无从说起。

四是内外敌对势力在选举过程中、在社会上和管治架构内拖累了经济民生问题的处理。

长期以来，香港深受一系列深层次经济社会民生矛盾所困，但这些矛盾却无法得到应有的重视和认真的处理。究其原因，是因为内外敌对势力把政治议题操作成立立法会“最重要”的议题，从而大幅挤压边缘化了对亟须解决的经济社会民生问题的研究议决。他们又会在社会上和在立法会内采

取各种行动阻挠政府经济社会民生政策的制定和推行，导致那些问题不断发酵、恶化，民怨升温，借此捞取政治资本，并因此令特区政府的管治威信难以提升。

五是内外敌对势力在选举过程中、在社会上和管治架构内不停挑动政治斗争来制造社会的分化、对抗和撕裂，甚至连家人、亲戚、朋友、同学、同事和邻居也互相反目。他们和其支持者执意要把政治乃至非政治议题道德化、人格化、极端化和对立化，让妥协、互信、互谅、包容和协商成为不可能。他们运用和纵容暴力，散播仇恨、偏见和怨毒，严重毒化社会氛围。他们把年轻人与其长辈对立起来，激化世代之争。他们把“香港人”与“中国人”对立起来，否认自己是中国人。他们把香港居民与内地同胞对立起来，歧视和排斥内地同胞。他们把香港与国家对立起来，把“历史中国”“文化中国”“地理中国”和“民族中国”与中华人民共和国对立起来。他们用“零和游戏”态度来对待政治斗争和争议，力图置对手于死地。凡此种种，都把香港社会推向严重撕裂、斗争不绝的深渊。

以此之故，为了实现“爱国者治港”的战略目标，必须对香港选举制度做出必要的改革完善，重新审视选举办法、选举活动和经费、候选人资格审查、议员和委员履职前的宣誓、议员和委员履职后的监察以及对外部势力的监管等方面，其中至关重要的是候选人的资格审查问题，要能有效阻止非忠诚反对派人士“人闹”成为候选人。

论治港必须是爱国者

全国港澳研究会副会长、澳门大学法学院教授 骆伟建

习近平主席关于“爱国者治港”根本原则的论述，既明确了“爱国者治港”是“一国两制”的基本原则和要求，也是对“一国两制”实践的经验总结。

一、“爱国者治港”是“港人治港”的前提、条件和要求。“一国两制”下实行“港人治港”的政策是有条件、有前提的，就是“爱国者治港”。“一国两制”伟大构想的创立者邓小平先生早就提出了“港人治港”的前提和条件，“就是爱祖国，爱香港”“他们不做损害祖国利益的事，也不做损害香港同胞利益的事”。所以，“爱国者治港”是“港人治港”的必要条件，只有爱国者才符合“港人治港”的参政资格。对“港人治港”要准确理解，不能望文生义，不能表面化、简单化，更不能任意曲解，自以为只要是香港居民，哪怕反中乱港者也能参政。与爱国者治港背道而驰，是万万不能的。

邓小平先生在提出“爱国者治港”的同时，也明确了爱国者的标准，就是，“尊重自己民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。”因此，从事分裂国家活动，抵制和反对中央管治行为不符合爱国者的第一个要求。不认同中国人的身份，勾结外部势力干涉特区事务，做外部势力的附庸，不符合爱国者的第二个要求。从事、煽动破坏香港社会稳定和发展，搞社会动乱的人，不符合爱国者的第三个要求。将这些人士排除在治港者之外是理所当然的。

二、“爱国者治港”的重要性和必要性。对“爱国者治港”的重要性和必要性可以从以下四个方面认识。一是只有爱国者才会坚持和维护国家的领土完整，反对分裂国家。如果一个没有国家意识和观念，不愿意效忠国家，出卖国家和民族的利益，主张和从事“港独”，破坏国家统一的人当政，国家领土将会分裂。二是只有爱国者才会维护国家主权的统一，拥

护中央行使管治权，服从中央的领导，对中央负责。如果由一个不认同国家恢复行使主权，反对国家行使主权，反对中央行使管治权，从事颠覆中央政府行为的人当政，国家主权将会动摇。三是只有爱国者才会维护国家安全，反对、制止危害国家安全的各种行为。如果一个总是千方百计地从各个方面危害国家的安全，与外部的政治势力勾结，意图借助外部政治势力干涉和破坏国家主权和安全，企图将特区变成破坏国家政权基地的人当政，国家安全将荡然无存。四是只有爱国爱港者才是维护特区社会稳定，发展特区经济，反对和制止社会动乱的中坚力量，才是支持特区政府依法施政的依靠力量。

三、做好“爱国者治港”的制度安排。落实治港者必须是爱国者，需要从制度上配合保障，其中选举制度是重要的一环。现行的选举制度让反中乱港势力有机可乘，他们扬言要实现“35+计划”，通过选举夺取立法会的多数，瘫痪特区政府，要挟中央政府，意图将香港从中国分裂出去。他们的图谋暴露了现行选举制度存在的风险，因此尽快修改完善香港现行选举制度有现实的迫切性和必要性。

完善选举制度以有利于“爱国者治港”。邓小平先生对香港特区的选举制度早就指出，“将来香港当然是香港人来管理事务，这些人用普遍投票的方式来选举行吗？我们说，这些管理香港事务的人应该是爱祖国、爱香港的人，普选就一定选出这样的人来吗？……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。”邓小平先生的讲话，第一，告诉我们不能迷信普选，普选不一定选出爱国爱港者，所以不能无条件地搞普选。第二，要求选举制度要符合特区的实际。特区的最大实际就是“一国两制”，“一国两制”的最

基本要求是维护国家统一，维护中央管治权，维护国家安全、维护特区稳定发展繁荣。

按照邓小平先生的要求，结合特区的实际，我们要清醒地认识到，特区的选举制度是特区政治体制的一部分，而特区的政治体制是地方性的，政治体制中的政治职务据位人要接受中央政府的领导和监督，这主要是通过中央对行政长官领导、行政长官对中央负责来完成的。所以，一方面，选举制度要保障行政长官是爱国爱港者，中央信任，能与中央配合，对中央负责。另一方面，选举制度要为行政长官作为行政主导的核心提供支持的力量，这个力量要在立法会的组成中占有一定数量，保证政府依法施政。

完善选举制度防范“反中乱港”者夺取管治权。香港选举制度完善既要有利于防范危害国家利益和特区利益的人进入体制夺取管治权，又要在发现体制内有这种危害国家利益和特区利益的人时能及时清除。这就要求一方面要在选举制度中对法律义务细化内容，另一方面要在选举制度上体现法律义务。

一是对参选、竞选、当选后的言行进行监督，参选者在不同的阶段如有上述言行，都视作其不拥护基本法、违背依法宣誓的誓言的行为，取消其资格。

二是对是否拥护基本法，不仅要进行形式审查，更要进行实质性审查。从而，将一些公然或是以其他方式反对“一国两制”、反对基本法的人排除进入或清除出管治和执政队伍。