

如何解讀中央強調的“嚴格按照憲法和基本法辦事”

鄒平學*

2017 年是香港回歸二十周年，澳門也將回歸十八年了。按照基本法規定特區“不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”的內容，“一國兩制”基本方針政策通過基本法的實施已經先後在港澳付諸實踐二十年和十八年，把二十年、十八年和“五十年”相比較，似乎可以說，“一國兩制”在港澳的實踐和基本法的實施已經進入了青春期，進入了“五十年不變”法定承諾期的中期階段。不少人在關注未來“一國兩制”的實踐發展路向，香港社會一些人開始關注和議論所謂“2047”問題，也就是 2047 年後香港是繼續實施“一國兩制”還是實施“一國一制”的問題。澳門“一國兩制”的實踐可謂“風景這邊獨好”，今天澳門基本法推廣協會將與北京大學港澳臺法律研究中心、法務局、民政總署、教育暨青年局聯合主辦為紀念《澳門特別行政區基本法》頒佈 24 周年的學術研討會，主題就是“堅守“一國兩制”的正確實踐方向”，舉辦方提出了幾個具體的討論題目，如新形勢下的“一國兩制”實踐、如何理解“一國兩制”實踐“不走樣、不變形、不動搖”等。我認為非常好，是澳門社會在“一國兩制”處在一個承前啟後的關鍵節點的集體反思。我想就如何解讀中央強調的“嚴格按照憲法和基本法辦事”這個論點談幾點看法。

中共十八大報告提出，中央政府對香港、澳門各項方針政策的根本宗旨是，維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。港澳回歸以來，“一國兩制”在實踐中已經取得舉世公認的成功，具有強大生命力。但毋庸諱言，近年來，港澳社會經濟發展中的一些深層次矛盾逐漸顯現，政府施政水準離社會大眾的要求有相當距離，這方面香港的問題更為突出一些，有一個說法，稱香港目前進入“經濟發展的關鍵期、社會矛盾的突發期、政治發展的高危期”。確實，近些年來，香港種種嚴峻挑戰不期而遇，如國民教育風波、政制發展爭拗、衝擊解放軍軍營、佔領中環運動、旺角暴亂、港獨現象等。澳門近些年來，經濟社會發展過程中也出現了不少問題，主要是產生了一些消解政府管治權威、威脅社會和諧穩定的社運事件，其中某些遊行事件規模漸增，訴求日益複雜化、政治化，有從單純的民生議題向提出政治性議題的取向，特別是 2014 年 5 月發生的反離補大遊行，是澳門回歸以來最多澳門人參與的反政府示威遊行活動，引起了較大的政治震盪。但無論遇到什麼樣的困難和挑戰，中央領導、中央政府在不同場合

*國務院發展研究中心港澳研究所學術委員會委員兼高級研究員、深圳大學港澳基本法研究中心主任、法學院教授、博士生導師

都表示，我們對“一國兩制”的信心和決心都絕不會動搖，中央對港澳政策的延續性、一貫性將“堅定不移”。習近平同志還多次強調要確保“一國兩制”在香港的實踐“不會變、不動搖”、“不走樣、不變形”。張德江同志也強調了對於“一國兩制”，要勿忘初心、保持耐心、堅定信心。應當說，中央領導同志對“一國兩制”基本方針政策不斷表達的“不會變、不動搖、不走樣、不變形”的立場是我們理性反思“一國兩制”實踐遇到的新情況和新問題的出發點，也是前瞻“一國兩制”未來發展的路向與前景的立足點。

眾所周知，“嚴格按照基本法辦事”一直是港澳回歸以來中央政府和中央領導對涉港澳事務表態的口頭禪。但有一個悄然變化的事實是，最近兩年來，中央政府和中央領導同志越來越強調“嚴格按照憲法和基本法辦事”。試舉數例：

例一，2015年3月5日，國務院總理李克強在第十二屆全國人民代表大會第三次會議上作政府工作報告時指出“我們將堅定不移地貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治方針，嚴格依照憲法和基本法辦事。”在3月15日的記者會上，當有香港記者向總理提問：“在今年的政府工作報告中首次提到要嚴格依照憲法和基本法辦事，請問這是否意味著中央會進一步收緊對港政策？兩地之間文化和經濟交流等方面會不會受到影響？會不會增加一些變數？”時，李總理明確回答，“‘一國兩制’寫進了憲法和基本法，憲法和基本法構成了特別行政區的憲制基礎，基本法也規定了特別行政區實行的制度。‘一國兩制’是國家的意志和人民的意願，是不能輕易改變的。

例二，2016年3月3日，全國政協十二屆四次會議在京開幕，中共中央政治局常委、全國政協主席俞正聲在政協常委會工作報告中兩度重申“嚴格依照憲法和基本法辦事”。這也是政協報告歷史上第一次寫入港澳工作要嚴格依照憲法辦事的內容。

例三，2016年3月5日，李克強總理在第十二屆全國人民代表大會第四次會議會議上作政府工作報告繼續重申“嚴格依照憲法和基本法辦事”。

例四，2017年3月5日，李總理作政府工作報告時重申“嚴格依照憲法和基本法辦事，”並首次提出“確保‘一國兩制’在香港、澳門實踐不動搖、不走樣、不變形。”

“‘港獨’是沒有出路的。”這些破天荒的新提法和“嚴格依照憲法和基本法辦事”並列提出，個中深意不可不察。

從“嚴格按照基本法辦事”到“嚴格按照憲法和基本法辦事”的變化絕不是文字遊戲，更不是不經意的權宜之變，而是觀察未來“一國兩制”走向和基本法實施不可不察的關鍵指標。本來，基本法是根據憲法制定的，按照基本法辦事當然包含了按照憲法辦事的精神，但為什麼現在要明確提出“嚴格按照憲法和基本法辦事”？這是與“一國

“兩制”在港澳的實踐中不斷被提出的一個老生常談的問題有莫大的關係，這個問題就是如何正確認識和把握“一國”和“兩制”的關係。

比如，“一國”是“兩制”的前提和基礎，這裡的“一國”在政治法律上到底有什麼意義？對於“兩制”具有什麼功能？再比如，“兩制”存在差異是不爭的事實，但僅僅停留在“兩制”不同意義很有限，因為進一步的問題是“兩制”之間的界限到底在哪裡？如果“兩制”發生碰撞和衝突，如何處理？不同的“兩制”是否存在一個共同的上位制度？在處理“兩制”發生碰撞衝突時是否需要這個共同的上位制度出場？

還有，兩制不同體現在很多方面，比如香港和內地的法律制度、法律體系就很不相同，香港和澳門的法律制度、法律體系也迥然有異，作為一個統一的國家，因為實行“一國兩制”導致出現了三個法域、三個終審法院，三個地方在法律制度、法律體系方面沒法統一，但它們擁有共同的憲法基礎，它們共同的上位法是國家憲法。不論三個法域的具體法律制度有多麼的不同，只要它們共同的、上位的憲法制度保持了統一，那就堅持了“一國”原則，否則怎麼稱得上是“一國”呢？

由上述可見，中央強調“嚴格按照憲法和基本法辦事”，其實針對性非常強，就是看到了港澳特區尤其是香港特區出現影響基本法順利實施的嚴峻挑戰的根本癥結是不能正確對待國家憲法的問題，不能正確處理憲法和基本法的關係問題。回歸以來，香港社會嚴重缺乏對國家憲法的認識，不知憲法、不尊重憲法，甚至否定憲法的言行大行其道，有些人漠視憲法是基本法的制定依據，企圖以基本法架空和取代憲法，有的故意製造憲法和基本法的對立，危言聳聽地羅織講憲法就會毀滅基本法的謊言；有的以不同的形式故意挑戰和否定國家憲法在特區的效力與權威。所以，中央強調“嚴格按照憲法和基本法辦事”，正是對“一國兩制”在港澳的實踐和基本法實施的深刻總結和反思，來之不易。不認真對待憲法，就無法認真對待基本法。否定國家憲法對特區的效力，基本法也無法順利實施。