

# 香港“一国两制”下的治理挑战（1997—2022年）

陆恭蕙

秦测皓 译

政治变革总是艰巨的，因为这涉及统治者失去权力，且可能涉及治理体系的变革。政治变革可能是有规律的（比如通过和平选举，在这种情况下治理形式并未发生改变）。然而，无规律的政治变革也可能通过政变、革命、内战或对外战争而发生，这也涉及治理体系的变化。

从英国管辖到回归祖国，并成为中华人民共和国的特别行政区，这无论如何都是香港的一个重大政治变革。这一变革由中英两个大国谈判达成，最终促成 1984 年《中英关于香港问题的联合声明》（以下简称“《中英联合声明》”）签署，之后该联合声明作为一项条约被公布。该协议的核心内容是：英国将于 1997 年 6 月 30 日放弃在香港的权力，中国将于 1997 年 7 月 1 日恢复行使香港主权。为了主权的过渡，中国做了超过 12 年的长期准备，其中包括起草自己的国内法——《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下称“《基本法》”），其中规定了 1997 年后 50 年香港特别行政区（香港特区）的治理方式。

香港特区自中国重获对其的主权以来至今已有 25 年。1997 年，尽管过往殖民结构中的许多元素被保留下来，但香港的治理体系却发生了变化。许多人没有充分认识到权力与治理体系变革的重要性，因为 1997 年的工作重心是实现和平过渡，而日常管理与以前并无太大差别。

本文聚焦于 1997 年后香港的政治变革。这场持续至今的变革是通过诸多值得关注的事件展开的，这些事件提供了解决许多特殊问题的时机。没有一个社会或政体是停滞不前的——自 1980 年代以来，中国经历了快速和巨大的变化，这对香港产生了影响。1980 年代和 1990 年代的“全球秩序”同样经历着变化。亚洲和世界上其他新兴经济体的社会经济发展对传统的高收入经济体（主要是西方国家）产生了深刻的影响，因为新兴经济体的观点产生了更大的影响力。中国的影响力大大提高，这种影响力的转移让传统大国感到不安。这种转移对中国香港也产生了影响。本文将指出香港特区政府在面对不断变化的环境时需要怎样的一套治理能力。1997 年之前，香港是地处“东方”的“西方”的一部分。今天，它是中华人民共和国的一部分，香港特区和它的政治领导人需要新的能力来驾驭一个更具挑战性的环境。

## 一、恢复主权

《中英联合声明》开宗明义：中国将对香港“收回……恢复行使主权”，英国将在 1997 年将香港“交还”中国。然后，《中英联合声明》指出，中国对香港的“基本方针政策”是维护国家统一和领土完整（这涉及中国的国家统一），<sup>①</sup> 香港特区将由中央人民政府直接管辖（即

<sup>①</sup> 自国家被外国列强分裂，包括香港被英国夺走的这一时期以来，中国始终致力于“国家统一和领土完整”。因此，收复失地和保持国家统一被认为是中国国家政策的一个重要部分。

北京对香港特区拥有全面的管辖权),<sup>①</sup>但除外交和国防事务外,香港特区享有“高度的自治权”。行政、立法和司法权力的日常行使将由香港特区掌握。香港特别行政区的首长——行政长官——不是由北京派来的(过去是由英国派来总督),而是在当地进行“选举或协商”来选定,然后再由中央人民政府正式任命的。香港特区将继续保持其社会和经济制度,包括其居民享有的许多权利和自由。香港不需要像中国其他地区那样向中央人民政府缴税。《中英联合声明》的附件具体说明了中国各方面的政策。

《中英联合声明》解决了中英之间“历史上遗留下来的”重要外交问题,<sup>②</sup>其目的是将中英关系建立在一个“新的基础”之上。首先,中国修改宪法以设立特别行政区,使得在1997年和1999年分别恢复对香港和澳门行使主权后,香港和澳门能够在不同于内地的制度下运作。其次,中国通过了《基本法》,为其制定对香港特区的基本政策建立了法律框架。《基本法》的制定历时数年,于1990年颁布,1997年7月1日生效。《基本法》是实施“一国两制”的宪法框架。

## 二、“一国两制”——一种政治创新

尽管中国为香港行政机构保留了许多殖民时期的结构,但香港的政治和法律基础在1997年发生了变化,从一个遥远但经济上有用的殖民前哨变成了中华人民共和国的一个新实体,在国家内部有一个独立的系统在运作,这一点在共和国历史上没有任何先例。“一国两制”是一项政治创新,其实施需要北京和香港特区的智慧、灵活性和适应性,因为当地、国家和全球的情况都在变化。

1997年,香港的经济规模是内地的18%以上,而今天大约是2%。<sup>③</sup>虽然香港在不断进步,但内地的发展量级却是巨大的。这应该被积极地看待。作为英国叙事的一部分,人们经常指出,殖民时期香港的成功是因为其发展的很多方面与英国议会民主高度联系,尽管香港本身并非民主制,但它有自由主义传统和根植于英国普通法的健全法治。这些因素被认为是香港社会经济成功模式的重要组成部分,尽管它在政治上仍然是一个殖民地。香港人民被认为是非政治性的,他们的主要兴趣是赚钱。这一叙事仅仅是真实图景的一部分。殖民地的建立是为了满足殖民者的经济利益,香港也不例外。香港的政治体系是通过声称人民对政治事务不感兴趣来正当化的。在港英政府时期,(英国的)殖民政策有利于香港的商贸利益,并使被殖民者去政治化以符合殖民者的利益。殖民地的国家观念和国家认同总是受挫,香港也是如此。

北京的观点是让香港像以前一样在“资本主义”制度下运作,这被认为是一种先进的经济体系,内地可以观察并可能从中学习。当时国际舆论经常表达的一个观点是,香港作为中国的一个特区不可能成功,因为北京不允许它像以前那样运作,或者中国共产党不知道如何应对一个自由流动的市场经济。他们的假设是,北京迟早会进行干预,其社会主义计划经济模式会扼

<sup>①</sup> State Council of PRC, “The Practice of One Country, Two Systems Policy in the HKSAR”, June 10, 2014.

<sup>②</sup> 《中英联合声明》中的表述意在表明,在解决了香港在19世纪被割让给英国的历史问题后,中英两国将开始建立新的关系。

<sup>③</sup> “Explainer: How important is Hong Kong to the rest of China?” (September 4, 2019), Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-markets-explainer/explainer-how-important-is-hong-kong-to-the-rest-of-china-idUSKCN1VP35H>, retrieved August 29, 2022.

杀“下金蛋的鹅”。<sup>①</sup>这种担心被证明是不正确的，因为香港经济在 1997 年后大幅增长。

也有观点认为，殖民制度的一个遗留问题是，1997 年后被保留下来的政治经济制度有利于商业利益，但收入差距越来越大，将香港社会变成世界上最不平等的社会之一。<sup>②</sup>香港的一个主要问题是住房负担。1997 年后的历届政府都在努力处理这个问题，中央人民政府也多次敦促香港特区政府解决这个问题。香港的一大争论焦点就在于究竟香港特区政府是否真的有能力解决如住房和福利等社会经济问题，这引发了人们的抗议，部分香港人对接受“爱国主义教育”<sup>③</sup>、强调“一国”政策以及经济被内地赶超都感到不满。

### 三、选举的吸引力

香港的假设是，为了使这个小小的地区能够在“一国”的框架下维持自己的第二制度（second system），它需要通过普选实现“民主”，因为只有通过代表制，香港特区才能在中华人民共和国这个更大的国家组织内行使“高度自治”。香港人对选举的渴望表明，他们对政治并非不感兴趣。换言之，香港人希望其政府的合法性来自选举，这样他们就有机会抵制所谓“来自北京的干涉”。也即是说，香港人把选举视为保护他们自由和生活方式的盾牌。例如，即使没有普选权，抗议的自由也可以削弱“爱国主义教育”推广的影响力，这就是为什么行使公民自由的做法一直被视为香港保持其“生活方式”的重要因素。

在内地，政府的合法性不是来源于不同政党之间相互竞争的普选，然而，中央政府愿意将香港作为逐步建立选举的试验田。2014—2015 年，中央政府通过了一项提案，让提名委员会首先通过直接选举选出候选人。提名委员会的意义就是充当一个安全阀。它将确保候选人全都忠于国家（即都是“爱国者”），以便无论谁当选，都不会对国家统一和领土完整以及中央政府的合法性与权力，乃至对“一国两制”制度体系构成挑战。候选人对香港的日常管理政策可以是不同的。换言之，香港人不能挑战国家及其政权，但他们可以参与当地日常事务的管理。然而，这个代表着北京重大让步的提案却因立法会不够满意而被拒绝。中央需要确保选举不会被香港的反对势力利用，成为在内地制造分裂的利剑。北京方面越来越担心的是，从 2012 年开始变得愈发激进的抗议运动可能成为反华运动。此外，这些运动还可能被外部势力利用来破坏中国的稳定。

### 四、支持与“不干涉”

在香港特区成立之初，北京的意图不仅是不干涉，而且是使香港与复杂的内地政治隔绝，特别是避免内地官员的潜在干涉，因为香港是一个有吸引力的投资渠道。内地官员访问香港的

<sup>①</sup> “The Death of Hong Kong” (June 26, 1995), Fortune, [https://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune\\_archive/1995/06/26/203948/index.htm](https://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune_archive/1995/06/26/203948/index.htm), retrieved August 29, 2022.

<sup>②</sup> Thomas Piketty and Li Yang, “Income and Wealth Inequality in Hong Kong, 1981–2020: The Rise of Pluto-Communism?” (June 2021), World Inequality Database, <https://wid.world/document/income-and-wealth-inequality-in-hong-kong-1981-2020-the-rise-of-pluto-communism-world-inequality-lab-working-paper-2021-18/>, retrieved August 29, 2022.

<sup>③</sup> Karita Ta, “Lessons in Patriotism: Producing National Subjects and the De-Sinicisation Debate in China’s Post-colonial City”, *China Perspectives*, 2012(4), pp. 63–69.

人员和频次受到限制，而且他们不能直接接触香港官员。<sup>①</sup> 采取不干涉政策并不意味着北京在出现紧急情况时不会支持香港。有两个例子可以说明这一点。

（1）1997—1998年的亚洲金融危机说明了北京和香港之间的关系，即不干涉、对香港的能力有信心，以及承诺提供支持。1997—1998年，国际投机者攻击了港币（与美元挂钩）和股票市场，认为香港将不得不放弃挂钩汇率。在北京的明确支持下，香港金融管理局（香港本地的银行监管机构）在两周的交易中买入了价值1180亿港元（150亿美元）的股票和期货，最终赶走了投机者。这一事件表明，虽然香港在前线作战，但北京愿意在必要时提供国家外汇储备来予以帮助。<sup>②</sup>

（2）最近的一个例子是新冠肺炎疫情。香港特区政府在2022年春季暴发第五波疫情的时候要求内地提供援助。内地帮助提供了检测试剂盒、医疗用品和药品。内地承包人迅速建造了方舱医院，内地还派出医务人员帮助香港处理大量涌现的病例。内地在过去两年中以独有的方式应对新冠肺炎疫情并积累了经验，因此也派出顶级医疗专家到香港分享经验并提供建议。内地还帮助香港缓解了因许多跨境卡车司机感染新冠病毒而造成的食品短缺，满足了香港近90%的食品需求。

这两个例子都关系到香港特区的生存。内地极为慷慨地提供支持，因为香港特区的成功过去和现在都是中国统一政策的关键组成部分。恢复主权后，内地也承担了对香港特区的责任，使其能够度过危机和非常时刻。上面的第一个例子与外部市场力量带来的金融危机有关；第二个例子显示在公共卫生危机中，内地的援助有助于拯救生命。

## 五、关于“国家安全”的争议

过去25年的一个主要争议是国家安全问题。1997年之前，国家安全取决于英国如何看待安全。国家安全是为了维护英国的殖民权力。长期存在的殖民地法律与叛国罪、煽动叛乱罪、国家机密和公共秩序相关，以巩固和支持殖民统治和治理。从1997年7月1日起，国家安全成为中国的责任。在北京看来，“国家统一和领土完整”是中国的核心利益，而“爱国主义”的观念与此紧密相连。北京希望香港人接受香港特区是中国的一部分，中国有自己的制度，香港不应挑战内地的制度，这一切都是不无道理的。《基本法》第23条要求香港通过自行立法，禁止各种危害国家安全的行为。

国家安全和治安法在大多数司法管辖区（包括自由民主国家）都很普遍。<sup>③</sup> 例如，英国近年来通过了国家安全法，以加强针对抗议活动的警察权。<sup>④</sup> 香港人对国家安全的担忧一直是担心国家安全是否会被用来减少他们的公民自由，而不是从国家及其制度安全的角度进行考量。

<sup>①</sup> Christine Loh, *Underground Front: The Chinese Communist Party in Hong Kong*, 2nd edn., Hong Kong: HKU Press, 2018, pp. 146–147.

<sup>②</sup> “Asian Financial Crisis: The Battle to Defend Hong Kong’s Financial Stability” (September 11, 2019), HKMA, <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/insight/2019/09/20190911/>, retrieved 29 August, 2022; “Hong Kong Survived the 1998 Financial Crisis”, CGTN, August 14, 2019.

<sup>③</sup> 参见 Grenville Cross, “Comparative Study of Cases under the National Security Law and National Security Cases in Foreign Jurisdictions” (May 28, 2022), Orange News, <https://www.orangenews.hk/HKCurrent/1147960/Grenville-Cross:--Comparative-Study-of-Cases-under-the-National-Security-Law-and-National-Security-Cases-in-Foreign-Jurisdictions--.jhtml>, retrieved August 29, 2022.

<sup>④</sup> House of Commons of the United Kingdom, *Police, Sentencing and Courts Act*, 2022.

如上所述，对失去自由的恐惧是香港人渴望普选的部分原因。

1996 年，港英政府向当时的立法会提出了一项可以满足《基本法》第 23 条规定的法案。其中的条款源自在各个方面能够适应当时的需要，且有可能满足第 23 条要求的殖民地法律。当时的立法会否决了该法案，理由是香港最好没有这样的法律，而且未来应该留给香港自己来应对。

香港特区政府在 2003 年提出了立法建议，以履行《基本法》第 23 条的规定，这些建议沿用了 1997 年之前的法案的一些内容。香港人担心他们的自由会受到限制，这导致公众普遍反对该法案和选举改革。2003 年的法案被撤回——这被认为是民意的胜利——并且历届政府都没有再次提出针对《基本法》第 23 条的立法。北京接受了这个问题的敏感性，并准备好在第 23 条问题上保持耐心；但在 2004 年，北京提出了新的要求，推迟了第一次（2007 年）香港特区可能通过直接选举行政长官来实现普选（这是《基本法》的规定）的机会。《基本法》的起草者在 1980 年代假定，在祖国恢复对香港的主权十年后，香港人很可能已经变得“爱国”，可以进行行政长官的选举。<sup>①</sup> 如上所述，北京需要确保选举不会成为被用来影响国家安全的工具。此外，北京认为，香港人也不应该用他们的自由来挑战《基本法》中规定的香港特区制度以及内地的制度和政权。

过去 25 年的大部分时间里，香港的民主倡导者（一般被称为“泛民派”）积极追求普选，并取得了一些成功。他们指出了许多起源于港英政府时期的香港社会问题，并普遍反对有利于既得利益者的政治经济结构。最不幸的是，民主运动被认为已经演变成了一场反内地运动。2012 年，香港本地的活动人士称内地人为“蝗虫”，因为他们榨干了香港的资源，如内地游客购买婴儿奶粉。<sup>②</sup> 这种激进主义引发了反内地和反内地人的情绪。同时，泛民派议员开始在立法机构中采取激进行为（包括阻挠议事），以破坏立法工作的正常运作，这对政府工作（如通过法律和批准预算）造成了影响。立法机构的问题变得越来越严重，以至于引发人们质疑香港是否已经变得“无法治理”。这就是 2019 年之前香港的政治情绪。

2019 年的抗议活动让北京失去了耐心，这场抗议最初是对香港特区政府提出的引渡法案<sup>③</sup> 的和平抗议，后来扩大为暴力事件，甚至有一些人寻求外部帮助来制裁中国香港特区和政府官员。北京认为，香港正在威胁着国家安全。全国人民代表大会颁布了《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》（2020 年 5 月 28 日通过）和《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（简称“《香港国安法》”）。《香港国安法》中包括的罪行类型有：分裂国家罪——分裂国家；颠覆国家政权罪——破坏中央政府的权力或权威；恐怖活动罪——使用暴力或恐吓；以及勾结外国或者境外势力危害国家安全罪——与外国和境外势力勾结。

此外，《香港国安法》第 7 条要求香港特区应当尽早完成《基本法》第 23 条剩余部分（关于禁止任何叛国、煽动叛乱、窃取国家秘密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别

<sup>①</sup> 1990 年 4 月通过的《基本法》规定，2007 年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意。

<sup>②</sup> “Anger at Mainland Visitors Escalates with ‘Locust’ Ad”, *South China Morning Post*, February 1, 2012.

<sup>③</sup> 香港特区政府提出了一项有关特别移交安排的引渡法案，以便在香港和香港以外的任何地方（包括内地）之间进行法律互助。

行政区进行政治活动，以及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）的立法。香港特区政府已宣布正在就第 23 条进行立法。

## 六、安全 vs. 自治 vs. 地缘政治

香港 2019 年的事件促使中国在 2020 年通过了《香港国安法》，针对这部法律，美国通过各种对香港具有影响力的法案，包括对当地政府官员实施制裁。<sup>①</sup>美国的所谓理由是，北京实施的《香港国安法》是对香港“高度自治”的粗暴干涉。北京不接受这种观点，因为国家安全是国家大事，它凌驾于地方自治之上。这与西方民主国家对国家安全这一概念的理解并无太大区别，尽管法律的适用方式可能不同。

自特朗普政府（2016—2020 年）执政以来，由于地缘政治的变化（特别中美两国之间），香港特区的情况变得更加复杂，且这一局势在拜登政府上台以后并未改变。换言之，在接踵而至的地缘政治斗争中，香港已经成为连带的受害者，这对香港特区未来经济社会繁荣的信心造成了威胁。尤其是美国和一些欧洲国家将中国的政治和治理体系视为对其体系的挑战，中国的发展对它们的国际地位构成了根本威胁。<sup>②</sup>这种观点利用了香港的一种思潮，一部分香港人认为西方的自由制度比中国的制度更适合他们，这激起了自 1980 年代中国确定恢复对香港的主权以来的一波又一波移民潮。另外还有一部分香港人接受中国的主权和制度。在高度紧张的地缘政治环境中，香港的这种意见分歧可能被利用，并对香港产生不利影响。

香港特区很可能继续受到动荡的国际政治、经济、金融和技术冲突的挑战，这已经影响国际社会对香港的态度，质疑其是否还能继续作为一个令人满意的金融和商业中心。全球局势在许多方面的不稳定因素，包括 2022 年 2 月 24 日爆发的俄乌冲突，恶化了大陆与台湾地区的海峡两岸关系（这是另一个很可能被利用的问题），并加重了影响全球经济和金融活动的制裁和反制裁的实施。不难想象，众多的外部威胁以及西方大国在与中国的冲突中对香港施加的进一步限制，可能会给香港带来新的挑战。香港已经成为这种权力变化中的连带受害者。香港特区需要为许多风险做好更充分的准备。

## 七、为新的风险做好准备

在 1997 年的过渡时期，香港特区政府认为不需要对香港的结构和运作机制做太多的改变，因为香港运作正常。1997 年后，政府也没有特别重视风险分析和局势评估所需要的技能和组织。这种能力的欠缺至今仍然存在，香港特区政府需要弥补这种欠缺以应对挑战。

1989 年成立的中央政策组负责为当时的总督、政务司司长和财政司司长提供建议。当时的港英政府需要在香港设立一个具有强大智力能力的单位，以便在恢复主权的准备阶段掌握主流的精英和公众意见。中央政策组最接近一个内部智库，研究各种风险和战略。1997 年后的

<sup>①</sup> Fact Sheet, “US Interference in Hong Kong Affairs and Support for Anti-China Destabilizing Forces” (September 24, 2021), Ministry of Foreign Affairs, PRC, [<sup>②</sup> 最近的说法是，中国给西方列强带来了“系统性挑战”（systemic challenges）。参见 NATO Brussels Summit Communique, July 1, 2022。](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202109/t20210924_9580296.html#:~:text=5.,Kong's%20high%20degree%20of%20autonomy, retrieved August 29, 2022.</a></p></div><div data-bbox=)

香港特区政府保留了中央政策组，但它只是作为另一个官僚单位存在，且逐渐式微。2018 年，中央政策组转变为政策创新与统筹办事处，但它并没有作为一个专注于风险和战略的政府智库发挥作用。一个经常性的对比是新加坡如何处理此类事务，例如，新加坡总理办公室有一个单位不断做情景模拟，以更好地分析风险和提出解决方案。<sup>①</sup>内地也有很多智库，有些在政府单位，有些在研究院和高校里。在港英政府时期，香港并没有与大学紧密合作。高级公务员认为，学者是不切实际的，无助于解决问题。香港的咨询系统使用的是商业顾问。也有观点认为，商业顾问会提供政府喜欢的答案。

一位中央政策组的前任负责人这样描述该问题：

一方面，中央政策组人才和资源短缺；另一方面，它与其他政府部门和公共机构的联系松散，这些成为它同时扮演风险分析师、风险预测者、风险管理顾问以及政府内外重要实体之间的中间人角色的主要障碍。因此，政府预测、应对、分析即将发生的危机的影响以及处理后果的能力相当有限……由高级公务员领导的政策创新与统筹办事处……成立时显然是假设香港已进入政治安宁阶段，因此政府的主要职能是行政，行政业绩可以通过这样或那样的政策创新逐步提高……实际上，政府在处理危机时的无能和笨拙加剧了危机，且使其更加棘手，香港和国家因此都不得不为此付出沉重的代价。最令人难堪的是，香港特区政府的管理不善还会危及国家安全。<sup>②</sup>

未来，香港特区政府需要研究如何弥补这一技能的缺失，并建立一个合格的具有很强的概念化、智力水平、研究和分析能力的风险分析和战略谋划单位。这个单位需要与行政长官、政务司司长、财政司司长和律政司司长紧密合作，他们需要确保这个单位能够接触到各局和各部门的高级官员。这个单位还应该能够接触到内地的政府和非政府智库，并且应该利用好香港现有的研究力量，如大学和本地智库。香港还需要掌握各种情景分析的方法，以识别风险和机会。

新任行政长官李家超在竞选期间表示，他希望加强政府的应急能力，他将制定一个新的“动员机制”，并成立一个跨部门的应急小组，以便政府能够应对危机和紧急情况，这可能是政府的动员部门。<sup>③</sup>由于世界局势的不断变化以及可能产生的内外部风险，仍需要建立一个智库作为常设单位。

## 八、缺乏沟通能力

对任何香港特区的行政长官和政治任命官员来说，一个主要的挑战是培养更好的沟通能力。显然，他们需要有能力和香港本地人沟通。他们需要与当地人沟通并与当地人共情。他们需要有能力和内地的同行沟通，并作为中国的一部分与内地听众沟通。在倾听内地的任何关切的同时，香港官员也需要把香港的境况表达出来。尽管要传达的信息的内容可能是相同的，但对香港和对内地的听众使用的语言需要巧妙的调整。此外，由于香港是一个重要的金融和商业中心，也有需要用英语进行沟通的国际受众。

香港官员由于表达方式像内地官员而被批评，因为他们似乎采用了内地的术语和措辞。能

<sup>①</sup> Centre for Strategic Futures, Singapore Prime Minister's Office, <https://www.csf.gov.sg/who-we-are/>, retrieved August 29, 2022.

<sup>②</sup> Lau Siu-kai, "Enhancing the Government's Capability to Cope with Crises", *China Daily*, March 22, 2022.

<sup>③</sup> Lee Kar Chiu John, "Starting a New Chapter for Hong Kong", Election Manifesto of Chief Executive Election 2022, May 2022.

够用港式中文、内地中文和英文说话和写作，还要与目标受众进行有效的沟通，实属不易。直译又往往让人觉得生硬和笨拙。或许这是一项不可能完成的任务，因为总是有可能被指责传递了不同的信息，但这是一项香港特区政府值得培养的能力。

同时，香港官员也抱怨他们做得很好的一些工作没有得到关注和赞赏。的确，香港有许多积极可靠的计划和项目。然而，官员们认为一般的媒体对它们兴趣不大，他们抱怨一般的媒体倾向于关注负面报道。问题的一部分在于，政府部门积极可靠的工作并没有以振奋人心的方式表达出来，而是往往用官僚主义的政府用语表达出来；政府高层也常常不知道行政部门内部有哪些正在进行的出色工作。

可以这样说，香港特区政府需要改变对自己实际做得很好的工作的认知，并且要懂得如何向当地、国家和国际上的多元受众进行宣传，并辅以良好的设计和视觉效果，展示香港的优势所在。如果政府自己都不能展示公共部门做得很好的许多事情，公众和利益相关者自然就没有机会了解它们。

利益相关者将会有助于香港特区政府了解如何以一种更加积极主动的方式进行沟通，而不是仅仅依赖一般的新闻媒体。媒体包括许多类型的专业出版物和在线出版物，虽然新闻媒体可能对这些政府项目不感兴趣，但专业出版物却是很好的传播渠道。换言之，香港特区政府应该善于表达自己的工作情况，做一个积极的传播者，而不是抱怨一般的媒体不关心它的工作。

## 九、提高对内地政策的了解

过去40年，内地在几乎所有领域的变化速度都令世界惊讶。内地的治理体系是独特的，且不被包括香港在内的很多人所理解。在过渡的初期，内地和香港当局之间的接触被降到最低，以避免内地被指控“干涉”香港。由于内地在设计 and 实施许多发展计划的时候并没有考虑香港特区，来自香港的呼声要求将香港（和澳门）纳入内地的国家五年规划周期。这两个特区从第十二个国家五年规划（2011—2015年）开始被纳入其中。

香港特区政府与内地团体之间建立了许多协调与沟通的渠道，但对内地的决策结构、实力和潜力的了解还不够深入。例如，政府部门不一定知道内地正在考虑和实施什么，因为各部门没有专门的单位来更好地了解内地的政策发展。这种知识的缺乏阻碍了双方政府官员之间探索合作的交流。政府部门可以考虑设立内部研究单位，让他们了解内地的计划、政策和项目的最新情况。

## 十、管理外部事务

《基本法》中关于对外事务的章节很长，它使香港特别行政区能够从事不属于外交事务的对外活动。<sup>①</sup>然而，尚不清楚历届香港特区政府除了在世界各地开设更多的经济贸易办事处外，是否曾对这一重大利益有过战略性思考；被派往经济贸易办事处工作的政府官员是否接受过适当的外交技能培训；经济贸易办事处是否与香港特区政府各局和各部门的许多工作有足够的沟通，以便扩大推广、联系、网络和伙伴关系。事实上，香港特区在一些国际机构（如世界气象

<sup>①</sup> 参见《基本法》第七章“对外事务”。



组织<sup>①</sup>和国际反贪局联合会<sup>②</sup>)已经取得了重大成功。香港特区政府可以确保以积极的奉献精神参与所有这些机构,并以此为目的在政府科层机构中培养更多人才。香港特区政府如何在对外事务中表现得更好,应该是一个战略问题。

## 十一、总结

不论是对香港特区还是对国家来说,“一国两制”都将持续存在。香港特别行政区必须直面内地快速的改革和发展,直面复杂的地缘政治环境(其中复杂的力量使情况更加恶化)。香港特区的治理需要提高对内外部风险的认识,需要有能力和有人才来评估风险并制定应对策略。本文指出了香港特别行政区政府在治理能力方面存在的一系列缺陷,这些缺陷应该予以弥补。在香港特别行政区成立 25 周年之际,随着行政当局的更迭,这是一个合适的时机来审视香港在哪些方面表现得不尽如人意,并制订计划进行改进。

作者系香港科技大学环境研究所首席发展顾问、美国加州大学洛杉矶分校安德森商学院客座教授

译者系北京大学法学院博士研究生

① 香港天文台在世界气象组织中享有盛誉。香港天文台的一位前台长岑智明被选为世界气象组织航空气象学委员会的主席,并两度当选。

② 2022 年 1 月,香港特区廉政公署专员白韞六当选为这一全球性机构的主席。