

试论中央对香港管治方式的演变

李 环

管治是一个复杂的系统性问题。回归后，对香港的管治不仅涉及特区政府依据宪法和基本法对本地事务进行的具体层面的管理，还涉及中央政府依据宪法和基本法对整个特区的治理。香港回归 25 年来，中央政府对香港的管治经历了从“被动回应式”到“主动作为式”的转变。这不仅反映香港自身的变化，也反映中国和国际环境的变化。在《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称“《基本法》”）规定的“五十年不变”过半的时间节点，回顾过往 25 年“一国两制”实践的基本脉络，总结对香港管治中的成败得失，有助“一国两制”在未来实践中行稳致远。

一、回归初期中央政府对香港特区的管治

中央政府对香港特区的管治经历了从“被动回应式”到“主动作为式”、从强调依据基本法治港到强调依据宪法和基本法治港的转变，体现了在香港被重新纳入国家治理体系后，中央政府对香港整体发展的考虑和特殊对待。

（一）《基本法》有关中央与特区关系的规定

《基本法》第二章“中央和香港特别行政区的关系”共计 12 条，较全面地界定了中央政府和特区政府各自享有的权力。主要涉及：（1）特区直辖于中央人民政府，享有高度自治权，包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，以及全国人大及其常委会和中央政府授予的其他权力；（2）中央政府负责管理香港特区的外交、防务等，决定全国性法律在香港的实施以及宣布香港进入紧急状态等；（3）中央对特别行政区高度自治具有监督权，人大常委会可将特区立法机关制定的法律（须报人大常委会备案）发回，令其失效；（4）特区享有全国人大及其常委会和中央政府授予的其他权力。根据第二章最后一条即第 23 条的规定，特区应自行立法维护国家安全。^① 香港特区迄今未完成这一宪制责任。该条立法对香港回归后的管治产生了重要影响。

基于宪法与整部《基本法》，中央的权力实际上不止体现在第二章，至少还包括了：（1）特别行政区的创制权，根据宪法第 31 条的规定，设立特别行政区，并规定特别行政区实行的基本制度；（2）特别行政区政府的组织权，如任命特别行政区行政长官和主要官员；（3）特别行政区基本法的制定、修改、解释权；（4）向特别行政区行政长官发出指令权。这些权力表

^① 《基本法》第 23 条规定：“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，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。”这一条涉及的内容与 2020 年 6 月施行的《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》”）中规定的罪行有所不同。

明中央政府同样是“一国两制”实践的主体与责任人。

（二）“井水不犯河水，河水不犯井水”

中央与特区关系除以法律语言规定外，还以政治语言表述，后者体现了中央政府治理香港的理念。1983年6月，在回归谈判过程中，邓小平会见出席全国人大和全国政协六届一次会议的港澳地区人大代表和政协委员时指出：“中国的根基在大陆，不在台湾，不在香港。四化建设，香港出了点力。以后甚至出力更小也有可能，但我们不希望小。中国的建设不能依靠‘统一’来搞，主要靠自力更生，靠大陆的基础。当然还要实行对外开放，吸收外资，但主要以自力更生为主。所以香港也好，台湾也好，不要担心统一以后大陆会向你们伸手，不会的。”^① 1989年7月，江泽民在会见《基本法》起草委员会副主任委员、基本法咨询委员会主任安子介等人时谈道：“在处理港澳和台湾的问题上，我们采取‘一国两制’的方针，我搞我的社会主义，你搞你的资本主义，‘井水不犯河水’，我不会在港澳和台湾搞社会主义，你也不要吧资本主义的一套搬到内地来。”^② 1989年12月，江泽民在会见英国首相特使、首相外交顾问柯利达时指出：“在‘一国两制’问题上，我曾在同香港许多工商界人士、香港特别行政区基本法起草委员会委员的谈话中引用过中国的一句谚语，叫做‘井水不犯河水’。有的香港人不大理解，说：‘井水不犯河水，河水必定犯井水。’其实，我这句话完整地说是：‘井水不犯河水，河水不犯井水。’”^③

香港回归初期，中央对香港采取了“井水不犯河水，河水不犯井水”的管治方式，宣传上的“马照跑、舞照跳”，有人认为是“换个国旗，有个行政长官取替港督”，都是侧重“不变”或“少变”。这也使得在香港回归后，中央并没有系统地研究“一国两制”下的管治与港英时期的管治之异同。然而，高度自治不是放任自流，香港也不是在真空中发展，必然受到各种各样的外部影响，“井水”和“河水”总有打交道的一天。

在回归初期的“一国两制”实践中，涉及中央与特区关系，且影响中央对特区管治理念的重大事件可以用“四个一”概括，即一次金融危机，一次释法，一次立法尝试，一次游行。1997年香港甫回归，就遭遇亚洲金融危机，在中央政府的全力支持下，特区政府击退金融大鳄的狙击，保持了汇率稳定。之后，中央仍是在香港需要的时刻，尤其是经济民生领域，给予充分支持，这在回归后较长一段时间里被称为中央“送礼包”。一次释法是指1999年，香港特别行政区行政长官提请人大常委会就“居港权”^④进行解释，这是人大常委会的第一次释法。^⑤在此案中，特区政府直接向国务院提交报告请求人大释法，部分人士认为绕过了法院，涉嫌违反《基本法》，引起社会争议。一次立法尝试是特区政府2002年拟就《基本法》第23条进行

① 中共中央文献研究室编：《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社1998年版，第258页。

② 袁求实编著：《香港回归大事记（1979—1997）》（第2版），生活·读书·新知三联书店（香港）2015年版，第93页。

③ 《江泽民文选》第1卷，人民出版社2006年版，第81页。

④ 全国人大常委会关于《基本法》第22条第4款和第24条第2款第3项的解释。1999年1月29日，香港终审法院就“吴嘉玲案”宣判，指出所有香港永久居民在内地所生子女，不论是否拥有单程证，不论婚生或非婚生，不论出生时父或母是否已经成为香港居民，均拥有居港权。特区政府估计这一判决会导致10年内有167万内地人拥有居港权，将给香港社会带来沉重的人口压力。1999年5月18日，行政长官会同行政会议决定提请人大释法。

⑤ 人大常委会迄今共对《基本法》有过五次解释。其中，第一次和第三次由香港特别行政区行政长官提出，涉及对“居港权”的解释（1999年6月）和对行政长官任期的解释（2005年4月）；第二次和第五次由全国人大常委会主动解释，涉及行政长官选举程序（2004年4月）和《基本法》第104条（2016年11月）；第四次由香港终审法院提出，涉及刚果（金）案件（2011年8月）。

本地立法，社会对此意见不一，立法会也存在不同意见，特区政府最终因在立法会“不够票”，被迫无限期搁置相关草案。一次游行指的是 2003 年 7 月 1 日爆发的反对第 23 条立法的“七一游行”，主办方声称有 50 万人，警方统计数字为 35 万人。此次游行震惊中央，终结了中央自香港回归以来采取的“井水不犯河水，河水不犯井水”的管治模式。

（三）中央对香港管治方式的调整

2003 年 7 月，因应香港形势，中央成立港澳工作协调小组，负责协调国务院港澳办、香港中联办、澳门中联办等十多个从事港澳工作的部门，统筹香港管治事宜。对香港的管治由“井水不犯河水，河水不犯井水”阶段进入中央“有所作为”的阶段。

2004 年 9 月，中共十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“保持香港、澳门长期繁荣稳定是党在新形势下治国理政面临的崭新课题。”为了做好这一崭新课题，中央政府加大了对“一国两制”理论与实践的研究，并以基本法为抓手，强调不断完善相关制度与机制。2004 年，《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）开始实施，为因“非典”疫情等因素处于经济低谷的香港经济注入活力。CEPA 开展以来，共签订 9 个补充协议，大大促进了内地与香港的经贸交流。内地对香港的开放程度逐年扩大，在实现两地货物贸易自由化后，内地又逐步向香港开放服务贸易。^①中央政府心系香港的繁荣稳定，国家规划开始纳入香港，“十一五”规划首次涉及香港、澳门，“十二五”规划港澳单独成章。中央领导人每次视察香港都会赠送“大礼包”。然而，香港社会依然争拗不断，2004—2013 年，十年间，经过两次政改、三次释法，“反高铁”“反国教”“占领中环”……香港社会逐渐政治化。

2012 年 11 月，中共十八大报告指出，“中央政府将严格依照基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制”，表明中央政府已经认识到需要从制度层面加强对香港的管治。2014 年左右，香港反对派围绕政制改革问题宣扬并推进违法的“占领中环”行动，向中央政府和特区政府施加压力。2014 年 6 月 10 日，国务院新闻办公室发表《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书，并指出：“中央拥有对香港特别行政区的全面管治权，既包括中央直接行使的权力，也包括授权香港特别行政区依法实行高度自治”；“对于香港特别行政区的高度自治权，中央具有监督权力”。这是首次提出全面管治权的概念，是对香港当时形势的一种回应。

危机催生变化。香港的政治争拗给整个社会带来伤害的同时，也促使中央政府不断深化对香港“一国两制”实践的思考。整体而言，在香港回归之初十多年的时间里，基本上是反对派及其背后的外部势力掌握着议题设定权，虽然中央政府在香港的“管治权之争”中有优势，但并未呈现压倒性态势，甚至在立法会选举中还出现了困扰建制派的“四六魔咒”^②。

二、中央对香港全面管治权的落实

中央强调对香港特区的全面管治权，这一权力的落实需要法律制度的保障和体制机制的配套。从 2014 年的白皮书到 2016 年的人大常委会释法，从 2020 年的《香港国安法》到 2021

^① 2018 年 12 月，《CEPA 货物贸易协议》签署，与 2015 年 11 月签署的《CEPA 服务贸易协议》、2017 年 6 月签署的《CEPA 投资协议》和《CEPA 经济技术合作协议》一起完成了 CEPA 的升级。CEPA 成为具有“一国两制”特色、全面涵盖两地经贸合作领域的高水平自由贸易协议。

^② 在立法会直选中，建制派与反对派得票总数长期呈“四六比”的情况。

年的选举制度改革，中央不断推进对香港的全面管治。

（一）强调依据宪法和基本法治理香港

2015年3月，政府工作报告的涉港内容首次出现“宪法”字眼，即“严格依照宪法和基本法办事”，中央开始强调宪法与基本法一起构成香港的宪制基础，从法律层面夯实“一国”。从此，依“法”治港就是依据宪法和基本法以及人大常委会决定治港。2017年10月，中共十九大报告指出，“严格依照宪法和基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制”^①。

2016年11月7日，针对香港特别行政区立法会部分议员违规宣誓的行为，全国人大常委会主动对《基本法》第104条有关规定做出解释，明确了香港特别行政区公职人员宣誓的有关制度。2019年2月26日，中央人民政府就禁止“港独”组织“香港民族党”运作，向香港特别行政区行政长官发出公函，表明了中央的有关立场和意见，进一步确立了中央就涉及中央与特别行政区关系的重大事项发出指令的制度和机制。

2019年10月，中共十九届四中全会召开期间正值香港的“修例风波”发生之时，所以会议通过的《决定》针对性很强地指出，“健全中央依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权的制度……依法行使宪法和基本法赋予中央的各项权力。建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量”^②，预示中央将依法行使权力，建立健全香港维护国家安全的法律制度与执行机制。2020年5月28日，第十三届全国人大第三次会议通过《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》，6月30日，全国人大常委会依据决定制定的《香港国安法》被列入《基本法》附件三，即日在香港特区刊宪生效。

（二）调整中央领导港澳工作的体制机制

2020年2月，中央改组港澳系统领导体制，以前的中央港澳工作协调小组变为中央港澳领导小组。此举的现实功能主要体现在以下三个方面。一是强化中央对港澳工作的全面、集中领导。国务院港澳事务办公室作为中央港澳领导小组办公室，具体负责统筹各方力量，贯彻执行“一国两制”方针和中央对香港、澳门的政策规定，香港中联办和澳门中联办主任兼任港澳办副主任。二是完善工作层面的机制对接，有利于协调统一行动。港澳办负责中央有关政策的推进和内地落实，两个中联办负责在地贯彻中央部署，前后方协调一致、科学分工、密切配合、互相补位，加强全国港澳工作一盘棋。三是赋能港澳工作机构，强化港澳工作力量。港澳办扩大人员编制，因应新的形势增设安全司和宣传司，更好地做好在港维护国家安全和对外讲好“一国两制”故事的工作。依据《香港国安法》成立驻港国安公署，人员由维护国家安全的有关机构联合派出，这是中央继两个中联办后又一派驻香港的机构，有助于更好地在香港维护国家安全，捍卫“一国两制”实践。

总之，通过改革理顺港澳工作的体制机制，改变过去“九龙治水”局面，促使各方发挥合力作用，确保“一国两制”在港澳的实践不变形、不走样。中央既然设计了“一国两制”，并

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第55页。

^② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（2019年11月5日），中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/05/content_5449023.htm，最后浏览日期：2022年8月30日。

把其作为中国特色社会主义的基本方略之一，就要在实践中履行法律规定的职责，既把实行社会主义的内地建设好，也要把实行资本主义的香港建设好。

（三）完善选举制度，落实“爱国者治港”原则

2021 年 3 月 11 日，第十三届全国人民代表大会第四次会议通过《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定》，明确完善选举制度应当遵循的基本原则和核心要素，授权全国人大常委会修改《基本法》附件一和附件二。3 月 30 日，第十三届全国人大常委会第二十七次会议全票通过《基本法》新的附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》和附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》，3 月 31 日起施行。新的选举制度重构了选举委员会，扩大了立法会议席，设立候选人资格审查委员会，对参加选举委员会选举、行政长官选举和立法会选举的候选人进行资格审查，确保“爱国者治港”原则的全面落实，坚决把反中乱港势力排除在香港特别行政区政权机关之外。^①

中央层面的工作完成之后，香港特别行政区随即以本地立法方式落实全国人大及其常委会的上述决定和对《基本法》附件一和附件二的修订。特别行政区政府提出了涵盖 8 项主体法例和 24 项附属法例的有关本地法律修订法案。2021 年 5 月 27 日，香港特别行政区立法会通过《2021 年完善选举制度（综合修订）条例》，标志着完善香港特别行政区选举制度的工作顺利完成。

2021 年 9 月 19 日，香港成功进行了选举委员会选举，这是完善选举制度之后举行的首场重大选举。2021 年 12 月 19 日，第七届立法会选举举行，选民投票选出 90 名立法会议员。2021 年 12 月 22 日，国家主席习近平在听取林郑月娥行政长官述职时指出，“新选举制度符合‘一国两制’原则，符合香港实际，为确保‘一国两制’行稳致远、确保香港长期繁荣稳定提供了制度支撑，是一套好制度”^②。2022 年 5 月 8 日，香港举行第六任行政长官选举，候选人李家超以 99.16% 的超高得票率当选。2022 年 5 月 30 日，国家主席习近平会见李家超时再次指出：“实践证明，新选举制度对于落实‘爱国者治港’、保障香港市民行使当家作主权利、推动形成社会各阶层各界别齐心协力建设香港的良好局面都发挥了决定性作用。这是一套符合‘一国两制’方针、符合香港实际、符合香港发展需要的政治制度、民主制度，必须倍加珍惜，长期坚持。”^③三场选举的顺利完成，标志着新选制落地生根，香港的管治进入由治及兴的关键期。

三、管治方式调整的原因

管治方式的调整，大都与管治危机相关，香港的管治也不例外。回归 25 年来，香港内外环境均发生了较大变化。中央调整管治方式，表明不再拘泥于被动回应式的管治，而是加大了顶层设计，主动作为，审视和评估香港的“一国两制”实践，着手完善“一国两制”的制度体系，为下阶段的“一国两制”实践指明方向。

（一）香港自身形势的发展变化

全国人大出台《香港国安法》，中央政府强调“爱国者治港”、完善选举制度，是对香港

① 中华人民共和国国务院办公厅：《“一国两制”下香港的民主发展》，人民出版社 2021 年版，第 42 页。

② 《习近平会见来京述职的林郑月娥》，《人民日报》，2021 年 12 月 23 日，第 1 版。

③ 《习近平会见李家超》（2022 年 5 月 30 日），中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/30/content_5693093.htm，最后浏览日期：2022 年 10 月 22 日。

近年一系列政治、社会事件的集中回应。

在2010年前后，香港出现了一些激进本土网络群组，有的甚至主张香港与祖国分离。这股势力经过2014年的非法“占中”、2015年的“旺角暴乱”，始终没有消散。2016年，主张“港独”的人甚至被选进立法会，宣誓时上演闹剧，被依法DQ（disqualified，取消资格）。2018年，特区政府依法取缔“香港民族党”，但香港仍有打着“独立”旗号的组织，公然在学校、社会宣扬“港独”，在游行集会中打出“香港独立”的旗帜，也有的以“自决”进行包装，实则视“独立”为一个最终的发展选项。这些人虽然人数不多，但影响恶劣。2019年香港发生“修例风波”，其间出现激进暴力分子的破坏活动。他们肆意毁损公共设施和财物，在街头暴力对待无辜的人，有些行为甚至带有明显的恐怖主义色彩，令人担心“独狼式”行为的出现。^①一些激进分离势力与外部反华、反共势力勾结，不仅企图瘫痪特区政府的管理，还把矛头指向中央政府。这恰恰是中央政府最担心的“分裂国家、颠覆国家政权”的行为。而由于2003年关于第23条的立法被搁置，香港一直没有完成维护国家安全的宪制责任，国家安全处于基本“不设防”的状态。

面对香港形势的变化，中央政府决定主动出手，以“决定+立法”的形式从国家层面为香港制定维护国家安全的法律，并列入附件三直接在香港实施。同时，为防止立法会再次出现主张“港独”分子当选的情况，着手完善香港的选举制度，严格落实“爱国者治港”原则。

（二）国际环境的深刻变化

当今世界最大的变化就是中美实力的消长以及因这一消长带来的国际格局、大国关系乃至地缘政治的变化。中美之间围绕贸易、高科技、军事、涉台、涉疆、涉港等问题频频博弈。

2017年，美国发布《国家安全战略报告》，直接把中国定性为美国的“挑战者”，“构成的挑战涵盖政治、经济和军事领域”，“想塑造的世界与美国的价值观和利益对立”。^②这一定性意味着中美自1979年建交以来，虽数度经历波折但大体上维持良好关系的状态开始发生“质变”。2020年5月，美国发布《美国对华战略方针》，认为中国对美国形成经济、价值观、安全三方面挑战，再次宣告将通过全政府方式应对中国，“继续保护美国的利益，提升美国的影响力”。^③在美国看来，中美建交后，美国对华政策的基本前提是希望通过不断深化的接触令中国经济、政治和社会开放，然而，中国并没有如美国所愿形成“以公民为中心的、自由开放的秩序”。美国与中国进入长期战略竞争，并已从根本上重新评估对华政策。拜登政府上台后，对华关系无论是“竞争、合作、对抗”的“三分法”，还是安东尼·布林肯（Antony Blinken）于2022年5月在对华政策演讲中所称的，尽管俄乌战争还在继续，但美国将聚焦于中国对国际秩序的长期、严峻挑战，从而提出“投资、结盟、竞争”的“三点论”，^④竞争都

^① 《李家超：不排除提升恐袭威胁级别》（2020年5月24日），香港特区政府新闻网，https://sc.news.gov.hk/TuniS/www.news.gov.hk/chi/2020/05/20200524/20200524_101231_367.html，最后浏览日期：2022年6月10日；《政府全力打击本土恐怖主义》（2021年7月3日），香港特别行政区政务司司长网志，<https://www.cso.gov.hk/sc/blog/blog20210703.htm>，最后浏览日期：2022年6月10日。

^② “National Security Strategy of the United States America” (December 2017), the White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, retrieved October 22, 2022.

^③ “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China” (May 2020), the White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>, retrieved October 22, 2022.

^④ “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China” (May 26, 2022), U.S. Department of State, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, retrieved October 22, 2022.

已是美对华政策的核心。

在香港“修例风波”期间，美国会积极推进所谓的“2019年香港人权与民主法案”，并快速完成立法程序，使之成为美国的法律。2020年，美又推出所谓“香港自治法”、签署一项总统行政命令，对香港及中央涉港官员进行“制裁”。美还依据所谓“香港自治法”取消香港享有的不同于内地的特殊待遇。大国博弈日趋激烈，“一国两制”下的香港难以独善其身。面对美国及其代言人在港破坏我国国家安全的活动，中央政府必然要从法律和制度层面完善“一国两制”，捍卫国家安全。

（三）中国国家治理的理念变化

1949年中华人民共和国成立后，中国共产党开始从革命党向执政党的转变，这一过程本身包括国家治理理念的发展演进。尤其是2012年中国共产党第十八次全国代表大会以来，依法治国、总体国家安全观等治理理念的强化和提出，令国家在治理体系和能力现代化方面大步快走，反映到香港则是中央开始强调“坚持和完善‘一国两制’制度体系”。

2013年11月，中共十八届三中全会提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。在推进国家治理体系和能力现代化进程中，依法治国是重要方面。2014年10月，中共十八届四中全会首次专题讨论依法治国问题，通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。2015年7月，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过《中华人民共和国国家安全法》。该法虽不在香港实施，但对香港、澳门两个特别行政区和港澳同胞维护国家安全的责任提出原则要求，即第11条第2款“维护国家主权、统一和领土完整是包括港澳同胞和台湾同胞在内的全中国人民的共同义务”，第40条第3款“香港特别行政区、澳门特别行政区应当履行维护国家安全的责任”。香港特区作为中央政府辖下的享有高度自治权的地方行政区域，有责任、有义务维护国家安全。

2017年10月，中国共产党第十九次全国代表大会报告中提出，成立中央全面依法治国领导小组；2018年3月，中央全面依法治国委员会得以组建。2019年10月，中共十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，总结我国国家制度和国家治理体系具有的多方面显著优势，其中之一是坚持“一国两制”，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一。2020年5月，第十三届全国人民代表大会第三次会议通过中国首部《民法典》，是全面推进依法治国、实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。2021年11月11日，中共十九届六中全会通过《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，这是中国共产党百年历史上的第三个历史决议，全面依法治国和推进国家治理体系和治理能力现代化被写入决议。

在国家治理理念不断完善的同时，维护国家安全的体制机制建设也不断推进。2013年11月，中共十八届三中全会决定设立国家安全委员会；2014年1月，中央国家安全委员会成立；4月15日，中央国家安全委员会召开第一次会议，提出坚持总体国家安全观，走出一条中国特色国家安全道路；2015年7月通过的《中华人民共和国国家安全法》第3条规定：“国家安全工作应当坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，维护各领域国家安全，构建国家安全体系，走中国特色国家安全道路。”总体国家安全观涵盖政治、军事、国土、经济、文化、社

会、科技、网络、生态、资源、核、海外利益、太空、深海、极地、生物等诸多领域。时代变迁，中国对国家安全的理解不断深化，这些治国理念虽不一定会直接作用于香港，但不可避免会影响中央对管治香港的思想。

2021年11月，中共十九届六中全会通过《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，该《决议》中有关于对坚持“一国两制”和推进祖国统一的系统性总结：“党中央审时度势，作出健全中央依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权、完善特别行政区同宪法和基本法实施相关制度机制的重大决策，推动建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制、制定《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》、完善香港特别行政区选举制度，落实‘爱国者治港’原则，支持特别行政区完善公职人员宣誓制度。中央人民政府依法设立驻香港特别行政区维护国家安全公署，香港特别行政区依法设立维护国家安全委员会。……这一系列标本兼治的举措，推动香港局势实现由乱到治的重大转折，为推进依法治港治澳、促进‘一国两制’实践行稳致远打下了坚实基础。”这是国家治理理念在香港“一国两制”实践中的具体体现。

四、评估与展望

中央对香港管治方式的调整并不意味着“一国两制”方针的改变，但意味着中央在“一国两制”实践中领航掌舵角色的凸显。随着《香港国安法》尤其是新选制的落地，政治、经济、社会资源会出现新的分配趋势，不可避免地对香港本地管治产生影响。

（一）香港社会的主要矛盾发生变化

一个社会的主要矛盾是在这个社会各种具体矛盾中处于支配地位、起着规定或影响其他矛盾的矛盾。它在一个社会的不同历史阶段，往往有着不同的表现。香港回归25年，社会主要矛盾出现变化。

《香港国安法》的出台和新选制的落地之前，由于没有完成对《基本法》第23条的立法，香港在维护国家安全方面处于基本“不设防”状态，导致内外反华、反共势力视香港为影响或干扰内地的“桥头堡”。香港每次遇到的重大社会事件，都有内外反华、反共势力的身影。反对派陷入“为反对而反对”的泥潭，建制派有心无力，特区政府在推进政策时经常受到掣肘，这种情况愈演愈烈，成为反华势力趁机打“香港牌”制约中国政府的“管用”工具。因此，在香港国安法和新选制落地之前，香港的主要矛盾是“管治权”之争，是美西方及其在港代理人 与中央政府和特区政府争夺香港的“管治权”。在这一争夺中，虽然中央政府占据优势，但并未形成压倒性态势。

《香港国安法》和新选制落地后，香港的主要矛盾会变成市民对美好生活的向往与地方政府治理能力之间的矛盾。无论是特区政府的管治还是中央政府的治理，都以香港的良政善治为主要目标。也就是在香港维护国家安全的问题基本解决后，香港要在巩固安全的基础上重点解决经济问题，把经济发展好的同时，注重更公平的分配，让市民更好地享有经济成果，促进社会的公平、正义，确保香港长治久安和繁荣稳定。

中央搭好了“爱国者治港”的舞台，戏要由香港特区的管治者来唱。多年积累的社会经济矛盾不会因改了选举制度、换了一届政府就迎刃而解，还需要香港各界同心同德，付出智慧与努力，才能逐步缓解乃至解决这一新的主要矛盾。

（二）中央政府在“一国两制”实践中的角色凸显

中央政府和特区政府均为“一国两制”实践主体。中央政府对香港的全面管治权，不是体现在对香港具体事务的管理，而是体现在对香港整体发展方向的掌舵定航。依据《基本法》，属于香港高度自治范围的事仍由特区政府负责，中央的角色是在国家整体治理体系中确保香港的“一国两制”实践行稳致远。这需要通过如下一揽子措施来实现。一是把香港纳入国家发展战略。如中共十九大报告提出支持港澳融入国家发展大局；粤港澳大湾区规划纲要把香港确定为核心引擎、四大中心城市之一；“十四五”规划确立了香港在国家整体发展中的角色和重要功能定位，以及在多个重要范畴的发展空间和机遇。二是通过立法和制度建设，加强对香港“一国两制”实践的监督，确保“一国两制”始终行进在符合宪法和基本法的轨道上。在属于中央政府管辖范围的事项上，中央会由上而下进行顶层设计，特区政府负责具体落实。这是一个“行使权力”的过程，也是一个按照宪法和基本法“规范权力”的过程。

香港回归祖国后，其治理是整个国家治理中重要而特别的组成部分。中央对“一国两制”下香港的发展负有整体、兜底责任。在今后的“一国两制”实践中，“一国”的角色和作用还将进一步强化，这是提升国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。中国共产党和中央政府有责任既把实行社会主义制度的内地建设好，也把实行资本主义制度的香港建设好。

（三）中央政府会长期坚持“一国两制”

中央政府在“一国两制”实践中的角色凸显，并不表明中央要逾越法律规定地“大包大揽”。中央政府的角色仍严格限制在宪法和法律规定的范围之内，这对今后的“一国两制”实践极其重要，也是中央反复强调的“会坚持和维护‘一国两制’方针不动摇”。坚持“一国两制”被写入中国共产党和国家发展的重要文件，是中国政府对人民，尤其是港澳同胞和世界庄严的承诺。确保港澳长期繁荣稳定，是实施“一国两制”的初心，也是根本目的。

此外，虽然近些年台海形势极不平静，但“一国两制”对台湾的示范效应仍在。“和平统一、一国两制”是我们解决台湾问题的基本方针，既充分考虑台湾现实情况，又有利于统一后台湾的长治久安，仍然是实现国家统一的最佳方式。在中国共产党推进“解决台湾问题的总体方略”进程中，拥有 750 万人口的香港“一国两制”的实践会为拥有 2300 万人口的台湾的治理提供宝贵的经验。

作者系中国现代国际关系研究院研究员、港澳研究所副所长