

专题引言：“一国两制”的行稳致远之道

黄 平

2022 年 7 月 1 日，国家主席习近平在庆祝香港回归祖国 25 周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话中，再次庄严宣告：“中华民族伟大复兴已经进入不可逆转的历史进程。推进‘一国两制’在香港的成功实践是这一历史进程的重要组成部分。”^① 习近平主席也清晰明白地宣示：“有史以来，香港同胞始终同祖国风雨同舟、血脉相连。香港回归祖国，开启了香港历史新纪元。25 年来，在祖国全力支持下，在香港特别行政区政府和社会各界共同努力下，‘一国两制’实践在香港取得举世公认的成功……回归祖国后，香港在国家改革开放的壮阔洪流中，敢为天下先，敢做弄潮儿，发挥连接祖国内地同世界各地的重要桥梁和窗口作用，为祖国创造经济长期平稳快速发展的奇迹作出了不可替代的贡献……回归祖国后，香港同胞实现当家作主，实行‘港人治港’、高度自治，香港真正的民主由此开启。”^② 香港，举世瞩目；成就，世所公认。

在国家对香港恢复行使主权 25 周年的重要时刻，聆听习近平主席的讲话，使我们更深刻地体会到，只有深刻理解和准确把握“一国两制”的实践规律，才能确保“一国两制”事业始终朝着正确的方向行稳致远，也才能确保“一国两制”在香港既不会变、不动摇，也不变形、不走样。

在厦门大学法学院魏磊杰副教授的大力协助下，本人参与组织了这一期聚焦于香港议程的专题讨论。这些文稿的作者，要么是香港本地的知名政情观察者，要么是内地相关专业的港澳台问题研究者。虽然他们各自论文的关注点可能并不相同，但整体上或多或少都是在总结过去 25 年治理成败的基础之上，为“一国两制”在未来香港何以能够行稳致远给出了各自的研判。在我看来，“一国两制”的行稳致远大体关涉认识论和方法论两个维度。所谓“认识论”，就是如何全面理解“一国两制”的问题；所谓“方法论”，其实就是准确贯彻“一国两制”何以可能的问题。就这两个基本维度，本人先谈一下自己的看法，以期发挥纲举目张的效果。

一、如何全面理解“一国两制”？

在我看来，不管是香港也好，内地也好，都需要更准确、更完整地理解“一国两制”，我们应该在实践中不断完善和丰富我们的认知，发现问题并不断寻找问题的来龙去脉、前因后果，这样对于如何解决问题就有更准更深的认识与把握。

一方面，应全面理解和准确贯彻“一国两制”。“一国”是大前提。“一国两制”“港人治港”“高度自治”12 个字并不是平行关系，而是按层次递进的。首先，“一国”是根，根深才能叶茂。“一

^① 习近平：《在庆祝香港回归祖国 25 周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》（2022 年 7 月 1 日），中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/01/content_5698904.htm，最后浏览日期：2022 年 10 月 22 日。

^② 习近平：《在庆祝香港回归祖国 25 周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》（2022 年 7 月 1 日）。

国”是本，本固才能枝荣。从1997年回归之日起，香港就已经由中华人民共和国全面恢复行使主权和治权，从彼时起，香港就在“一国”这个大前提下来管治，而不是涉及国防、外交之外在港的一切事务，都只是“香港那一制”的事。事实上，在香港，凡是涉及国家主权、安全、发展等核心利益，涉及国家的基本制度、宪法、基本法原则和国家尊严（包括但不限于国旗国歌国徽）的，都在“一国”范畴，当然也包括中央对香港的全面管治权，并不以深圳河为界。

其次，“港人治港”，是在“一国两制”之下，以“一国两制”（即中国政府必须恢复对香港行使主权并因此落实一国原则）为重要前提的，当地事务由港人自己治理。这一表述首先指香港不再是“英人治港”，这就防止了英国一些人当初试图搞“主权换治权”的图谋。邓小平曾讲过：“我们相信香港人能治理好香港，不能继续让外国人统治，否则香港人也是决不会答应的。”^①换言之，“港人治港”也是指由香港本地人行使管理香港的权力。但这里除了“一国”这个大前提外，邓小平也明确指出，“港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港”^②。换言之，“一国”下两制中的“香港这一制”的资本主义生产和生活方式不变，但是参与治理的人必须是爱国爱港的中国人，这是原则问题。

最后，高度自治，是放在“一国两制”和“港人治港”之后的。“高度自治”不是完全自治，这也是原则问题。邓小平曾说过，不赞成“完全自治”的提法，自治不能没有限度，既有限度就不能“完全”。回归以来香港经历的几次大的挑战，尤其是2019年反中乱港势力以“修例”为借口掀起的回归以来最大一次对国家主权和“一国两制”的挑战，充分说明了高度自治不代表国家在重要时刻、重大问题上不能出面干预。“不能笼统地担心干预，有些干预是必要的。要看这些干预是有利于香港人的利益，有利于香港的繁荣和稳定，还是损害香港人的利益，损害香港的繁荣和稳定。”^③

另一方面，必须指出，“长期保持不变”是指在一个中国的前提下，国家的主体坚持社会主义制度，香港、澳门（以及今后的台湾）保持原有的资本主义制度长期不变，而不是什么都不变。这里的“不变”不是不发展、不进步、不改革、不完善。“一国”原则下继续实行资本主义生产、生活方式，并不意味着就要默认贫富差距日益拉大，更不是默认陈旧的治理理念、方式。即使是老牌资本主义国家，如香港很多人习惯对标的英国，1945年以后也花了很大精力、财力，通过各种社会政策搞福利和保障，而不再是当初那个贫富悬殊的英国。即使与东亚各经济体比较，香港也不能止步不前，尤其在社会分配、社会福利领域，香港还需要很多改进。

除了“再认识”之外，经历了25年的“一国两制”伟大实践，人们应更清晰地认识到，香港还有个“再定位”与“再出发”的问题。所谓“再定位”，至少我认为，它不只是一个在“一国两制”之下继续保持资本主义生产生活方式不变的特区和高度国际化的大城市，而是要在整个中国发展中发挥它独特的作用，发挥已有的和潜在的独特优势。2047年是香港回归50周年，正好和中华民族的伟大复兴是同一个时间段，那么，整个香港的地位和作用就可以也应该赋予新的定位，包括融入祖国发展大局，从国之大者来看待香港，并在这个大局中贡献自己独特的作用，发挥独有的优势，其中也包括在国家更大范围更高层次对外开放中的作用和优势。而所

^①《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第60—61页。

^②《邓小平文选》第3卷，第61页。

^③《邓小平文选》第3卷，第73页。

谓“再出发”，就是香港在这个百年未有之大变局中，不能故步自封，而要守正创新，积极主动认识世界的新变化，认识国家的新发展，也认识与内地关系的新变化。不是说从时间上进入了第二个 25 年，香港就自然升级成了“一国两制”的 2.0 版，我们需要认识到位，或者用李家超特首的话讲：“香港现处于‘由乱到治’走向‘由治及兴’的关键期。未来五年，我会带领政府团队团结各界，凝聚力量，积极发挥包容共济、求同存异的优良传统，为市民谋幸福，为香港谋发展，让东方之珠更光更亮。”^①

与此同时，香港也有和国家其他行政区一样的共同属性，“特别行政区”绝不意味着事事都可例外。所谓“特区”就是要坚持和发挥它的特殊性，包括它的潜力与特有优势，也包括在“一国”前提下“香港这一制”所应有的法律、权利、具体制度等基本保持不变。但也有一些制度要随发展变化而不断修订和完善。比如，对《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”）的制定、颁布、实施，相关机构的设立；再如，对“爱国者治港”原则在特首和立法会选举领域的具体落实。可以说，中国“一国两制”的伟大实践，正在走出一条人类制度文明前所未有的道路。这种制度的新构想、新实践，实际上是几千年来中华文明中治理理念的延续、弘扬和创新，是对“多元一体”“和而不同”等理念的不断充实完善。我们既要在国家主权范围内实践这些治理理念，包括“一国两制”下的香港、澳门（以及今后的台湾），也要在理论上概括、提炼、升华这些治理理念，使其成为中国特色的制度建设和理论的有机组成部分。

二、准确贯彻“一国两制”何以可能？

香港正处于由治及兴关键时期，我自己的说法是要切实做到“四个要”，即“底线要守住、发展要保住、民生要兜住、人心要搂住”。这“四个要”比较口语化，其中也有个递进和互补关系。

首先，“底线要守住”。这就是指国家主权、安全，宪法、基本法和“一国两制”的尊严要守住，这是底线。香港历来是中国的一部分，自 1997 年回归之日起，就是中华人民共和国主权范围内的一个特区，主权范围内的安全就是国家安全，也是一国范畴的问题，是不容挑战的大前提，所以我用了“守住”这个词。如果这个前提没有依法守住的话，再大的发展成果也可能被瞬间毁掉，这个大前提是不以深圳河的南北为界的。在过去，既由于没有先例，也由于当时内地与香港等地的差距较大，我们在对“一国两制”的认识和阐述上，讲得比较多的是“两制”，是“港人治港”和高度自治，对“一国”强调得相对较少。但回归以来，包括 2014 年“占中”到 2019 年“修例”引发的巨大风波和挑战以来，我们看到连国家的主权和安全也受到了前所未有的挑战，尤其 2019 年“修例”风波，不只是香港出现了街头暴力，出现了最严重的一次对香港特区政府和香港的繁荣稳定的挑战，而且也是一次公开的对整个国家的主权、安全和制度的挑战。经过这些事件，也是从这些实践中，我们更加认识到不仅要把“一国”的前提讲清楚，而且更要把它筑牢。过去，我们一些人在认知上发生偏差或认识不准确不到位，表现为一国意识不强，爱国者治港意识也不够强。并且，一些人缺乏中央对港有全面管治权这个概念，片面讲高度自治。25 年走过来，特别是经过这些年出现的挑战，我们需要更加明确对这

^①《中华人民共和国香港特别行政区行政长官 2022 年施政报告》（2022 年 10 月 19 日），第 1—2 页，详见 https://www.policyaddress.gov.hk/2022/public/pdf/policy/policy-full_tc.pdf，最后浏览日期：2022 年 10 月 23 日。

些问题的认识，更加完整准确地认识和全面践行“一国两制”。包括当初小平同志就明确说过的，“港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港……什么叫爱国者？爱国者的标准是，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”^①。我对此的理解是，即使两制下的香港资本主义的生产和生活方式不变，但是参与治理的核心团队成员必须是爱国爱港的中国人。

其次，“发展要保住”。在主权安全这个底线守住的大前提下，发展一定要保住。香港曾是“亚洲四小龙”之一，其发展引来了全世界的关注和赞誉。不仅对香港本身，也对整个国家的发展、东亚地区的发展作出了贡献。回归后我们一个重要目标就是繁荣与稳定，也需要保证回归25年后香港的经济依然稳健，让香港市民的民生保障等也有物质和经济的基础。美英等国一些人最近每每拿香港的“人权”“自由”等问题说事，除了人们常说的明显搞“双标”外，他们一个很重要的“战略考量”，就是将这些问题作为制约中国发展的一张牌，这也是其一贯信奉并一直实施的“地缘政治”手段。只不过，这些年中国发展速度、规模、势头越来越有势不可挡的架势，经济、社会、政治、文化、生态方方面面都在推进，因此西方一些大国里的一些人认为，只打台湾牌，或是过去新疆、西藏牌中的个别人物、个别事件已不够了，不足以有效遏制中国的发展。对此，我们要清楚，而不要被一些听上去显得花言巧语的说辞所迷惑。事实上，只要中国本身稳住了、发展了，我们也不必惧怕起起伏伏的国际斗争和外部挑战。在今天这样一个世界大变局下，中国的发展包括港澳的发展至少对整个东亚地区的经济发展和贸易等起到引领作用，也会影响世界的变化格局。所以我们在看清这些小动作的同时也应该沉着应对，不被他们带节奏，更不被带进沟里，不让他们打乱和毁掉香港本身的繁荣稳定和良政善治。至于香港本身还存在的问题，就如同内地也存在问题一样，没有人比我们自己更严肃、更认真也更务实地重视它们和不断寻找有效途径妥善解决它们。对于外部世界的关心、关切，也包括各种批评，只要不是被大国的地缘政治所裹挟和绑架，即使有的人难免仍带有傲慢偏见，香港也好，整个中国也好，都欢迎，也都认真听取和及时分析，可采纳的采纳，可借鉴的借鉴，这也是我们坚持对外开放、文明互鉴的题中应有之义。香港的新定位与角色已被写入国家的“十四五”规划，习近平主席近期会见李家超特首时也说得清清楚楚：“无论‘一国两制’实践还是香港发展都站到了新的历史起点上……希望你……推动香港从由乱到治走向由治及兴，续写香港‘一国两制’实践新篇章。”^② 李克强总理在会见李家超时也指出：“充分发挥香港传统优势，提高综合竞争力，巩固提升国际金融、航运、贸易三大中心地位，加快打造国际创新科技中心。”^③

再次，“民生要兜住”。我们知道，香港700多万人中也分高中低收入群体，那么，广大的中低收入群体特别是低收入群体的民生问题必须要“兜住”。香港是按资本主义市场经济的规则和相应的法治规则来治理，这没变化，也没问题，但也要通过相应的社会福利、社会保障、社会政策来改善民生，包括青年人的就业、低收入群体的住房等，这些就连西方发达资本主义

^①《邓小平文选》第3卷，第61页。

^②《习近平会见李家超》（2022年7月1日），中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/01/content_5698845.htm，最后浏览日期：2022年10月22日。

^③《李克强会见李家超 颁发任命李家超为香港特别行政区第六任行政长官的国务院令 韩正出席》（2022年5月30日），新华网，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-05/30/c_1128697214.htm，最后浏览日期：2022年10月22日。

国家二战后也是一直在试图探索改进的。因此，香港的民生问题没有任何理由在回归后反而积累起来，甚至成为深层次问题之一。这个“兜住”也借用了内地的政策语言，就是要给下层兜底，至少不断得到改善，这个不能完全交给市场“自由竞争”，更不能由大资本掌握。回归以后，香港是中华人民共和国的一个特区，香港正式居民绝大多数是中华人民共和国的公民，香港居民在享受两制中的资本主义这一制的同时，作为国家的一员，有如何认同国家的问题，也有在国家大发展的过程中妥善解决好自身的定位和随着国家整体的发展而发展的问题。在社会公正和社会保障方面，即使仍放在“四小龙”中，香港也是解决得最不好的。在社会学意义上，香港的社会结构出了问题，社会政策也没有及时跟进。社会结构上阶层固化、贫富悬殊，社会政策至少应该进行相应的调整与缓解，可香港还没有跟上，甚至干脆缺乏相应的社会政策。历史地看，中共在香港回归以前走的是底层路线，但随着“九七”的临近，为了回归，开始更重视上层路线。虽然上层路线解决了回归之际的问题，满足了当时的需要，但经过这么多年也积累了不少矛盾，有的是当初谁也没有预料到的，23 条立法没通过，2014 年的“非法占中”，2019 年的“修例风波”，这些挑战一次比一次严重。从中央和国家的角度看，除了那些反华乱港者一心一意捣乱乃至破坏之外，我们的具体工作也一定要反思。其中一个象征性的是，走到香港的贫民居住的地方去，虽然说这些问题的解决没有那么容易，但这一步迈出去了，表明了要关注底层的问题，而不是只走上层路线，特区政府也要回到中下层普通民众和青年中去，关注并妥善解决好民生问题。新任行政长官李家超在其讲话中多次强调要以结果为目标，这个词我的理解就是内地常讲的“以结果为导向”，也就是说一千道一万，最后还是要看施政是否达到目的和目标，是否有效果。李家超先生这样讲，就表明是要务实解决问题。香港今天的一些老问题（例如，民生改善、人心回归等）还没解决或没解决好，又增添了很多新问题（例如，如何保住国际金融中心地位等），各类预知和无法预知的风险、挑战、危机、不确定性很多，在这种情况下，强调以结果为导向，是很务实的态度，否则就会迷失掉，不知所措，或不知从何着手。

现在有些外媒断言“一国两制”已死，甚至因为有人选择离开就认为香港没有希望了等，是非常短视的，也经不起时间的检验，问题的关键还在于如何实践，今后的三年到五年很关键。真正的考验，不只是文字上怎么字斟句酌，还要看如何实践和操作。如果实践的结果是香港的繁荣稳定有保障，就业、住房等民生有改善，这种社会氛围和认知也“或快或慢”跟着改变。

最后，“人心要搂住”。就是说，香港除了主权、治权在 1997 年实现回归之外，还有一个人心回归或者说广大市民特别是青年的国家认同问题。香港是中国的一部分，香港人首先也是中国人，这个问题在 1997 年从法理上解决了，但是如果没有人心的回归、缺乏国家的认同，那回归还只是法理和主权意义上的，最多再加上地域意义上的。当然，人心回归和国家认同需要长期细致的工作，也需要主权的伸张、经济的发展、民生的改善来不断夯实人心和认同的基础，再通过长期的教育、舆论以及整个文化氛围的改变来潜移默化地影响。这应该是回归 25 年后下一步一项非常具体而慎重的的工作，从本届特区政府就要在前面 25 年的基础上做起来，并且做得更细更好，不能因为一时见不到效就拖延或者干脆不做。由于与内地制度不同，香港长期对内地缺乏了解，加之回归也才 25 年，从更长的历史来看，25 年也是很短的，不过一代人的事，加上之前一些港人所受的教育和所处的文化氛围，难免有无知乃至傲慢和偏见，使得两地民众之间出现过一些摩擦，今后也还会有磕磕碰碰。其实任何一个地方，它与其他地方的人也会有摩擦。但是，我认为，不管是青年还是普通民众，彼此之间沟通、交流、往来都是最基本最起码的。在新一届特区政府开始执政之时，

也应着手增加两地民间和基层的沟通交流，而不只是在高层政治和政策层面的彼此了解。

从总体上说，我们的研究，包括本地各个社团对香港的研究，很多还是不够深入的。香港也有很优秀的学者，不少是有欧美背景的学者，但他们瞄准的是欧美的学术标准、学术评价、学术排名，写英文文章拿到欧美杂志去发表，甚至直接研究欧美，真正做香港研究的学者其实不多。我们也看到，内地有一些很好的学者和研究，还有很多是做评论，在媒体上做点评，关注的是香港问题，但港澳研究在内地学术领域里也是很边缘的，很小的一个议题，很少的一部分人而已。背后的原因，一方面是有难度，接地气难，另一方面也是政策性激励不够，还没有一套机制去鼓励一流学者专注于研究香港。事实上，1970—1980年代已有内地学者在研究港澳问题了，连我们年轻人也到新华社香港分社等挂过职。为了顺利回归做了很多细致的工作，可回归后，我们一些人反而以为万事大吉了。这个方面学界也确实要反省要检讨，研究层面、学理层面，怎么跟上、接上，争取今后25年和更长时间内，在制度、法律、经济、社会、历史、教育、舆论、民生、就业、住房等诸多方面，下大力气认真研究。从这个意义上说，为了实质性增强两地民间和基层的沟通交流，真正坚持好“一国两制”不变形、不走样，国家和内地的研究人员要更积极参与到“一国两制”行稳致远的研究中来；而不是“港人治港”就只是当地人的事，好坏由香港人自己承担，那样的话，我们这些学者也是不负责的。

三、结语

在新一届政府宣誓并开始行使职权之时，习近平主席代表中央政府和全国各族人民，在现场对香港满怀祝福、寄予厚望，并明确提出了四点希望：其中，着力提高治理水平，是从完善治理体系、提高治理能力、增强治理效能角度说的；不断增强发展动能，是从香港一定要抓住国家发展带来的历史机遇、主动对接“十四五”规划、粤港澳大湾区建设和“一带一路”高质量发展等国家战略，并同世界各地展开更广泛、更紧密的交流合作角度说的；切实排解民生忧难，务实有为、不负人民，是从把全社会特别是普通市民的期盼作为施政的最大追求，拿出更果敢的魄力、更有效的举措破难而进的角度说的；共同维护和谐稳定，是从排除一切干扰聚精会神谋发展，保证香港不仅不能乱也乱不起的角度说的。^①所有这些都充分说明，“一国两制”不会变、不走样，并不意味着我们不思进取、不需奋斗，也不意味着体制不应完善、不敢创新。一方面，确实要继续发扬包容共济、求同存异、自强不息、善拼敢赢的优良传统；另一方面，提能力、抓发展、改民生、保稳定，既是对新一届特区政府寄予的厚望，也是提出的要求。提升了治理能力，抓住了发展机遇，改善了民生诉求，保证了和谐稳定，就一定能够使香港不仅繁荣稳定还能守正创新。新一届特区政府在中央和包括香港市民在内的全国人民的大力支持下，一定能够务实有为、不负人民，让“一国两制”在香港的实践更显辉煌，也让广大香港市民在香港的长期繁荣稳定、“一国两制”的行稳致远中更觉骄傲。

作者系中国社会科学院台港澳研究中心主任、香港中国学术研究院常务副院长

^① 参见习近平：《在庆祝香港回归祖国25周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》（2022年7月1日）。