

香港新选制、社会结构转型与融入式发展的展开*

田飞龙

[内容摘要] 2022 年是香港回归 25 周年，以香港国安法和新选举法为主要标志的“一国两制”制度体系改革初步完成，香港由乱到治、由治及兴迈出关键步伐。2021 年是香港制度和社会变革的重要年份，也是“一国两制”展现初心和治理智慧的转折年份，其焦点事件是选举制度改革。新选制改革前承香港国安法的法治工程，后启香港民主秩序的拨乱反正，是“爱国者治港”的体系重构。新选制期待塑造的香港民主新秩序，与香港社会基础之间的磨合还有一定的时差和落差，需要通过社会结构的合理转型来实现承接与互动。在香港国安法下，包括教育、传媒、校园法治、社会文化等在内的香港社会若干关键领域正在发生重要的适应性改革和变迁，制度与社会的良性互动关系正在生成。与制度和社会变革相应，2021 年，香港在理解大湾区建设和融入国家发展大局方面采取了重要的推进举措——北部都会区是融入式发展和香港自我塑造的新事物。中共二十大报告清晰确认了“一国两制”的伟大创举论、最佳制度安排论和长期坚持论，并赋予其在民族复兴中的特殊地位。香港的综合国际地位、制度优势和发展条件仍具有比较优势，其发展前景和对国家的实质性贡献值得期待。

[关键词] 爱国者治港；一国两制；新选制；社会转型；融入式发展

2022 年是香港“一国两制”理论与实践变迁的关键年份。这一年既有来自新选制的民主秩序的重构，也有社会结构的适应性变迁，更有双向性的融入式发展的顶层设计与本地回应。香港政治社会秩序开启了由乱到治、由治及兴的新篇章，既体现了中央对“一国两制”全面准确、坚定不移实施的政策立场，也折射出转型中的香港社会自我调适与融入国家进程的艰难曲折。

中共二十大报告指出，“‘一国两制’是中国特色社会主义的伟大创举，是香港、澳门回归后保持长期稳定的最佳制度安排，必须长期坚持”^①。但这一切的发生和进展并非一帆风顺，涉及“一国两制”诸多理念与实践方式的理性检讨和改良。本文即拟以这一变迁脉络中的新选制、社会结构转型与融入式发展进程作为相互连贯的考察分析对象，从法学与政治学的复合层面解析香港“一国两制”结构变迁的机理和成效，并客观展望香港的未来发展前景。

* 本文系中央高校基本科研业务费资助项目“涉外法治的规范原理与典型制度研究”（北航课题编号：YWF-22-W-205）的阶段性研究成果。

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2022 年版，第 57 页。

一、香港“一国两制”的新篇章：政治社会秩序的结构变革

因应 2019 年修例风波之乱，中央提出“一国两制”制度体系^①的顶层法治规划，并具体落实到《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”）和新选举法层面，推动香港法治巩固和民主秩序重构，实现了香港的由乱返治，为由治及兴奠定坚实的制度基础。2022 年 7 月 1 日，习近平主席在《庆祝香港回归 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》（简称“七一香港讲话”）中庄严宣布：“这样的好制度，没有任何理由改变，必须长期坚持！”^②2022 年 10 月 16 日，习近平总书记在党的二十大报告中明确宣告，“一国两制”是中国特色社会主义的伟大创举，必须长期坚持。^③这是香港“一国两制”制度实验历经 25 年展现出的肯定性面貌和历史定位。之所以是“好制度”，显然不是因为僵化不变，而是在“一国两制”框架内有机演化。其中，2021 年完善选举制度改革及民主秩序重构，是保持“好制度”状态与功能的关键举措。

2021 年，中央治港继续以 2019 年十九届四中全会决定的涉港制度规划为蓝本，推进制度体系改革与社会改良。新改革的指导思想是“爱国者治港”，^④将这一源于邓小平“一国两制”初心^⑤的根本原则提升至治理香港的某种“元原则”^⑥的高度，其具体作用领域首先为选举制度，其次是政府管治范畴和社会治理范畴。在中央主导和特区配合下，针对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称“《基本法》”）附件一和附件二规定之香港选举制度的结构性改革迅速完成，香港本地立法配套落实，并实际运用于新选制下的选举委员会选举、立法会选举和特首选举。

与选举制度改革及香港民主秩序重塑相适应，2021 年的香港继续在香港国安法规制下深入社会结构的若干关键领域展开检讨和改革，“支联会”、“教协”、壹传媒等相继解散，香港社会结构与组织网络在“爱国者治港”及香港国安法作用下出现了向“爱国者社会”转型的趋势，并引导爱国爱港力量在香港社会空间获得话语权，取得文化领导权。制度改革需要社会基础的支撑与互动，但社会基础的修复及培育要比制度改革本身更漫长和艰难。^⑦

2021 年的香港还开启了“融入式发展”的时代序幕，这是“一国两制”新阶段和国家改革开放新战略的共同需求，也是香港保持长期繁荣稳定及再全球化的必由之路。北部都会区对接深圳、大湾区和广阔的内地体系，改变的不仅仅是香港的经济地理结构和城市空间秩序，更是其管治哲学、社会文化以及身份认同。根据香港实际实现与内地的逐步通关，是香港融

① 张晓明：《坚持和完善“一国两制”制度体系》，《人民日报》，2019 年 12 月 11 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），国务院港澳事务办公室网站，https://www.hmo.gov.cn/xwzx/zwyw/202207/t20220702_23519.html，最后浏览日期：2022 年 10 月 22 日。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第 57 页。

④ 参见田飞龙：《爱国者治港：法理内涵及在选举安全上的制度运用》，《澳门法学》2021 年第 2 期，第 56—57 页。

⑤ 参见《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 58—61 页。

⑥ 夏宝龙：《全面落实“爱国者治港”原则，推进“一国两制”实践行稳致远》，《紫荆》（香港）2021 年 3 月号，第 4—5 页。

⑦ 2021 年立法会选举的“投票率”难题反映了两者之间的磨合落差，参见田飞龙：《超越投票率：香港民主的现实和未来》，《明报》（香港），2021 年 12 月 21 日。

入国家发展大局及适应“一国两制”新阶段的关键，也是“爱国者治港”的重要测试，^①非如此，则可能陷入融合发展的困境，北部都会区也难以实质性展开并使香港各阶层获益。2021—2022 年，香港从选举民主改革、社会结构变迁到融入式发展的实质性启动，既是香港社会自身由乱返治、由治及兴的内在演变，也是“一国两制”初心、法理与新时代规划的有序展开。

二、爱国者治港与新选制的民主逻辑

“爱国者治港”是 2021 年香港选举制度改革的主要指导思想，也是推动香港社会深层次改革的根本原则。“爱国者治港”的具体内涵如何？为什么在香港制度改革中具有如此重要的地位和作用？以及香港选举民主改革将塑造一个怎样的香港民主新秩序？这些是讨论 2021 年“香港之变”的宏观制度背景和主导性线索，也是深刻理解新时代“一国两制”有机演变的关键。

（一）“爱国者治港”的溯源性解释

爱国主义（patriotism）是人类政治思想和政治秩序的基础性原则。在中国的长期历史上，爱国成为至高的政治伦理和君子人格要素，也是中华民族共同体应对危机、联合自强及文明演进的关键性精神力量。爱国，显然是一种糅合了文明传统、民族主义与国家理性的基础性价值建构和认同技艺。如果说民族是“想象的共同体”，^②国家理性与国家认同就是更高理性层面的规范建构，是国家团结与国家竞争的前提与基础。爱国主义，就其历史渊源和思想流变而言，通常与“共同体”的古典伦理相结合，但西方政治现代化条件下的个人主义及其社会契约论并未真正摆脱爱国主义的集体前提，而是寻求以自由民主的核心价值及方法重构理性的或宪法的爱国主义。从基于民族的爱国主义到基于宪法权利的爱国主义，西方的政治现代性与宪制体系得以建构。但这里毕竟存在“共同体”向“个体”转变的范式跃迁，若论述和操作不当，必有激进的、解构性的政治后果出现，也就可能为各式分离主义提供借口、理由和动力。

即便在奉行个人主义价值观的美国，爱国主义也并未退场，而是借助公民共和文化及宪法制度得以加强。在美国，爱国主义渗透于入籍宣誓、公民教育、任职听证等社会文化的方方面面。美国的个人自由是在“星条旗永不落”的爱国认同条件下的权利享有和保障。“9·11”事件后美国更是制定了严格的《爱国者法案》用于反恐及维护国家安全。^③英美议员更是以爱国为前提，否则资格不保。诸如香港特区立法会 2016 年发生的“宣誓风波”，即候任议员在就职宣誓环节公然侮辱国家民族、挑战宪制秩序，在西方民主国家是不可能出现的。随后有了针对性的人大释法（《基本法》第 104 条），开启了“爱国者治国”根本原则之制度化的先河。有学者将宣誓解读为权力的“圣礼”，^④但权力背后是国家尊严和国家整体利益。国家是神圣的，

① 香港天大研究院：《港式清零之路：从最高指示到社会自律》，《天大报告》2022 年 3 月号，第 3—6 页。

② 这一理论基于北美移民民族经验，对于中华民族的解釋力存疑，有关质疑参见汪晖：《民族主义研究中的老问题与新困惑——关于本尼迪克特·安德森的民族主义研究》，载[美]本尼迪克特·安德森：《想象的共同体：民族主义的起源与散布》（增订版），吴叡人译，上海人民出版社 2016 年版，第 11—14 页。

③ 进一步可参见林海：《美国〈爱国者法案〉的诞生与反思》，《法律与生活》2013 年第 19 期，第 42—43 页。

④ 陈端洪：《权力的圣礼：宪法宣誓的意义》，《中外法学》2018 年第 6 期，第 1512—1514 页。

因为国家包容、整合了全体成员并预设了保护义务。在公民共和主义的政体传统中，共和国本身也是神圣的，是不可侵犯和不可分离的整体。卢梭的社会契约论建构的并不是松松垮垮的联合体，而是一个在道德和法律上严谨一致的规范共同体。任何关于政治共同体的宣誓都预设了一个“道德理想国”，它既是历史的，也是规范的。

“一国两制”下的爱国主义与爱国者伦理不可能构成例外，高度自治不应当削弱和消解爱国主义，反而需要不断培育和巩固爱国主义的社会政治基础，以回应和化解所谓的爱国与民主之间的持续性张力。

“爱国者治港”不是新生事物，而是在“一国两制”奠基时刻即灌注其内的宪制原则，是香港宪制秩序的构成性原理。^①邓小平先生在1980年代多次论述“爱国者治港”，澄清了港人治港的界限和标准，即以爱国者为主体的港人治港。港人治港表述的是高度自治原理，但这一原理不是孤立和无前提的，而是严格限定在“一国两制”框架内的。通常所讲的“一国两制”、“港人治港”、高度自治都是有前提的，都是以爱国及其政治维护作为预设义务的。如果香港社会及其高度自治的管治体系背离了上述国家前提和爱国义务，“一国两制”宪制秩序就一定会陷入认同危机和现实威胁之中。^②

关于爱国者的具体标准，邓小平先生根据当时的理解和要求进一步确定为：“尊重自己的民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣稳定。”^③此即所谓的“爱国三标准”，其逻辑层次为：其一，国家认同，确立作为民族一分子的中国人的政治底线与伦理；其二，制度认同，确立对国家主权及其体制的承认与爱护；其三，爱港认同，即爱护香港利益。这是“一国两制”下的爱国者标准，以“一国”的认同为前提，兼顾对香港利益的认同，是符合国家前提与香港实际的一种可操作标准。遗憾的是，爱国者的经典标准并未在香港回归之后获得严格而准确的制度化及实践遵循，从而导致香港制度运行日益暴露出无法忽视的国家安全威胁与管治效能的下降。

（二）香港选举制度改革的民主逻辑

2021年引入的新选举法以“爱国者治港”为根本原则，建立了代表香港整体利益的新选举委员会，赋予其更完整的宪制功能和选举职能，并重构了立法会议员来源和选举方法，设立了严格的候选人资格审查委员会。这些制度元素反映了新选制的宪制防卫^④功能、基本政治伦理^⑤和塑造“爱国者治港”管治体系的规范指向。

对新选制的整体理解和认同，在香港社会仍然是一个严峻的、结构性的精神难题和政治难题，但新选制的权威性无可置疑，新选制的来由与香港民主的异化密切相关，新选制对“一国两制”完整法理的承载以及对香港民主生态的结构改造意义无可回避。香港反对派泛泛地与外部势力勾结唱衰香港民主和香港未来，以及“孤狼式的恐怖主义”零星出现，甚至对新选制的

① 刘兆佳：《完善选举制度 确保“爱国者治港”》，《港澳研究》2021年第2期，第3—5页。

② 关于“一国两制”的治乱张力，香港大学政治学者阎小骏曾有比较系统的梳理，参见阎小骏：《香港治与乱：2047的政治想象》，人民出版社2016年版，第60—69页。

③ 《邓小平文选》第3卷，第61页。

④ 关于宪法的防卫性理论，参见林来梵、黎沛文：《防卫型民主理念下香港政党行为的规范》，《法学》2015年第4期，第11—12页。

⑤ 李晓兵：《“爱国者治港”：“一国两制”实践的根本原则和基本政治伦理》，《今日中国》2021年第3期，第16—17页。

原则性“杯葛”与“搅炒”，这些都不是香港民主文化应有的规范品性和理性特质。但新选制对香港民主文化与民主生态的矫正和塑造，也不可能短期奏效，而是需要长期引导、智慧动员及有序调整。

对新选制的最大特点，香港本地观察人士是敏锐感知到的，如蔡子强早就认定其是“安全系数最高”的选举制度。选举，作为近代启蒙民主主义的核心制度成果之一，历来与“自由”价值紧密结合，而香港民主的制度改革以“安全”为内核展开，选举组织与保障的核心工作也是“安全”。选举安全被认为是建立健全香港“一国两制”制度体系及维护国家安全法制的关键一环，因选举事关源头性的“爱国者治港”，新制度的最主要目标是确保香港民主严格属于“爱国者”范畴，而“反中乱港势力”只能出局。新选制具有强烈的“防卫型民主”的充分自觉和严格的制度防护网。这一防护网的关键不是司法，而是“行政主导”，是新设立的候选人资格审查委员会。

新选制的防卫性原理是有条不紊地展开的：其一，高举“爱国者治港”的宪制根本原则大旗，充分挖掘这一原则在“一国两制”初心与邓小平论述中的规范性地位和作用，并从制度检讨的层面对香港原有选举制度加以批判和改造，这构成此次选举制度改革的基本法理依据；其二，建立更为成形、完整的“两层”选举制度架构，即以选举委员会的扩容和新的赋权为“底层”基础，以立法会和特首选举为“上层”架构，将选举委员会设定为最具政治代表性的基础性选举权力机构，将其选举性权力从选举特首拓展为提名及选举立法会议员，实现了立法会和特首之合法性来源的“交集”，结构性改革困扰香港已久的行政立法关系，这在宪法工程意义上可谓用心良苦；其三，设立强大且具独立性的候选人资格审查委员会，这是香港选举制度体系中的新机构，负责对所有候选人范畴的全覆盖式审查，其审查重点不再是候选人的个人形式性信息与条件，而是是否符合拥护《基本法》及效忠特区的实质性条件，且审查流程上引入了香港国安委的“深度审查”，相关审查决定不受司法复核，这一特别审查机制首次取得了行政权在选举资格审查上的主导性和排他性，也就基本排除了反对派滥用司法复核阻挠合理的资格审查乃至胁迫选举行政机构实质性放弃审查责任的可能性。

新选制下的选委会、立法会已经产生，有关“爱国者治港”的选举操作标准也基本清晰化，特首选举亦有序完成。这些对香港民主的结构性改革意义是深远的：其一，反中乱港势力慑于香港国安法与新选举法的忠诚门槛而放弃参选，他们在中国改革开放与国家发展最关键的转型时期未能满足“忠诚反对派”的底线标准，反而以“民主”为武器煽动本土抗争，勾结外部势力，因而不适合在新时代的“一国两制”范畴下继续获得政治权力及引导香港民主方向；其二，香港民主运动的话语、纲领和组织力量将发生结构性裂变和重组，激进派和两面派从此永久性出局，温和派及中间派有望尝试性参选以及逐步与新体制之间磨合出新的资格认可条件与理性互动法则；其三，香港的爱国建制派将一改既往的本地选举和话语权颓势，占据香港管治体系的大部分职位和资源，其主要政治使命不再是以选举为中心维护“爱国者治港”基本盘，而是如何将自我改造为“坚定爱国者”，以服务香港、服务国家，同时赢得香港民众和中央的持续稳定的信任，“贤能政治”成为香港爱国建制派永久性的政治课业，^①其内部

^① 屠海鸣：《夏宝龙“五点希望”阐明立法会议员责任和香港民主政制本质》，《大公报》（香港），2022年1月6日。

竞争法则将确定为“贤能者”上，“非贤能者”下，而其判断和问责标准及其实现将由中央监督权和香港民众监督权合作完成，一种全新的香港民主问责制将会逐步形成并展现其强大效力；其四，民生正义和融入发展成为香港民主政治的显性话语和主题，无论是参选人还是当政者，都不再使用以往的“激进民主”话语或者“积极不干预”的消极管治话语，必须打起“十二分”的精气神，撸起袖子加油干，真正下大力气解决香港社会深层次的民生正义问题以及从战略和实际参与上融入国家发展大局，展现“国家所需，香港所长”的新时代解决方案及其独特贡献力。

（三）香港民主：中西之间的特色与平衡

2021年12月9日，美国拜登政府举办超过100个国家和地区参与的“全球民主峰会”，中国大陆不在其列，中国香港也不在其列，而中国台湾地区受邀参加，甚至乱港潜逃的通缉犯罗冠聪也受到邀请。美国“民主峰会”是对美国“民主”霸权的背书，是美国以民主名义深化中美“新冷战”及构筑“民主反华统一战线”的关键策略动作，其本身与评价和促进全球民主进步并无直接关联，甚至有扭曲民主和分裂国际社会的严重后果。同为受到西方影响的地区民主，美国高捧“台湾民主”，贬低“香港民主”，支持“港独”路线继续危害香港民主的稳定性和规范性。

对美国的“民主冷战”挑衅，中国选择了坚定的理论斗争和制度斗争，并具有一定“先发制人”的战略提前量：其一，2021年12月4日，这一天是国家宪法日，国务院新闻办发布《中国的民主》白皮书，表述确立中国民主的完整体系；^①其二，2021年12月5日，中国外交部发布《美国民主情况》报告，^②批评美国民主的选举中心主义和金钱政治逻辑。这一来一回构成了以中美为主角的“全球民主大辩论”。这是中美关系进入“战略相持”阶段后出现的“软实力战争”的典型事件。

《中国的民主》白皮书没有直接论述香港民主，而是以“一国”之主体的社会主义民主制度为论证对象。但这并不等于中美在香港民主议题上没有交锋和激烈的话语斗争。事实上，从非法“占中”到“修例”风波，从香港国安法到新选举法，乃至新选制下的选委会选举和立法会选举，都有美国的政客、官方机构和智库人士发表贬低香港民主的报告或言论，将香港民主的所谓“希望”寄托在以颠覆为目标的“港独”势力身上。

关于香港新选制及民主新秩序的权威性说明，2021年12月6日，国务院港澳事务办公室主任夏宝龙在《香港参与国家改革开放志》出版典礼暨《粤港澳大湾区志》合作备忘录签署仪式上的视频致辞《以史为鉴谱写香港民主新篇章》或可作为一个重要而及时的补充，其中总结概括了香港新选制的“四大特征”：广泛代表性、政治包容性、均衡参与性和公平竞争性。^③2021年12月21日，国务院新闻办发布了更加系统阐释香港民主的白皮书，进一步对上述香

^① 国务院新闻办公室：《中国的民主》，人民出版社2021年版，第9—22页。

^② 外交部：《美国民主情况》（2021年12月5日），中华人民共和国外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202112/t20211205_10462534.shtml，最后浏览日期：2022年10月22日。

^③ 参见《〈香港参与国家改革开放志〉出版典礼暨〈粤港澳大湾区志〉合作备忘录签署仪式举行 夏宝龙发表视频讲话》（2021年12月7日），国务院港澳事务办公室网站，https://www.hmo.gov.cn/xwzx/zwyw/202112/t20211207_23020.html，最后浏览日期：2022年10月22日。

港民主特征与优势加以理论论证和事实支撑。^①当然，这是新制度预期的“包容性民主”，由于反对派的集体“杯葛”和外部势力的一致唱衰，有不少市民对新选制仍怀有疑惑甚至抵制情绪，这可能导致新制度的“四大特征”在当下具体选举实践中未必能够充分展现出来，但长期来看必然是香港新民主的特色和优势所在。

在民主论辩意义上，美国断然否定中国民主的存在资格与合法性，也进一步否定“一国两制”范畴的香港选举制度改革及香港民主的新身份。美国对民主话语权的垄断及对香港反对派长期从事的“民主反共”和完全自治行为的政治宣教与煽动，在香港社会确实造成了对中国民主性质和演变方向的严重法理误解和政治敌意。2020年5月28日，美国以香港国安法制定为由，首次否定香港“自治”地位及相关的在美国法上的优惠待遇。2021年3月下旬，美国以香港国安法和选举制度改革为由，再次否定香港“自治”地位，并推动对香港的多项制裁和贸易待遇的取消。美国还专门制定《香港自治法案》，实施更为具体和经常化的“长臂管辖”。^②否决自治地位的背后，是美国对“一国两制”范畴下中国民主身份和香港民主身份的双重否定，其有关制裁和产业链排除显示了美国作为“世界民主警察”的执法者角色。美国的这些民主判断权、立法权和执行权在国际法上均属于非法，受到中国政府依法展开的法理批驳和对等反制。

美国判定香港民主的标准是典型美国式的：其一，有没有“一人一票”的普选；其二，香港反对派（无论是否港独）有无平等参选和当选机会；其三，与民主有关的言论自由、结社权、司法独立等是否受到过度制度限制。美国近年来涉及香港民主的评估报告，无论是官方机构还是独立智库，基本上都按照上述标准和指标展开，其结论基本上是否定的，美国政府再按照上述评估结论改变香港自治地位和贸易待遇。如果美国是一个对各国和各地区具有合法管辖权（jurisdiction）的真正的全球帝国政府，这些相关行为或可合法化，就如同它对国内某个“州”（state）的直接管辖一样。遗憾的是，各国及各地区从未对美国作出任何涉及主权管辖的“授权”，联合国架构也没有对美国存在过任何概括性的管辖授权。美国这一切“长臂管辖”的行为不是执行国际法的行为，而是违反国际法的行为。按照国际法的正当报复原则，受主权侵害各国可以在国际法上获得对美国的对等报复权利且无需承担任何国际法责任。这是国家反制的法理，类似国内刑法上正当防卫和国际法上的自卫战争。2021年6月10日，全国人大常委会制定《反外国制裁法》以及研究如何引入香港特区，就是对美国非法制裁的合法反制安排。实际上，中国政府已经依据《反外国制裁法》对美国有关官员、议员、机构等进行了反制性制裁。

美国以“民主”为普遍理由凌驾主权和国际法之上，是对全球和平与安全的重大威胁，并影响香港民主的稳定性和规范性。在“非法占中”和“修例风波”中，我们都能看到美国全力干预和煽动香港“颜色革命”的技法和危害。香港选举制度改革与香港国安法具有一致的立法理由和正当逻辑：为香港民主提供安全保障。香港民主无法在社会撕裂、本土激进化和外部干

① 国务院新闻办公室：《“一国两制”下香港的民主发展》，人民出版社2021年版，第53—57页。

② 强世功：《帝国的司法长臂——美国经济霸权的法律支撑》，《文化纵横》2019年第4期，第84—88页。

预条件下理性和有序地运行。2019年11月24日发生的“黑暴区议会”选举及其后出现的选举夺权与立法会揽炒的宪制危机，^①证明的绝不是香港民主的进步，而是宪制秩序的颠覆性风险和选举的极端不安全性。

美国对香港民主的判断和干预，是建立在错误的“一国两制”法理观念和民理解基础上的：其一，美国无法接受“一国”对“两制”有正当的立法权和治理权，无法接受中央享有的“全面管治权”；^②其二，美国无法接受香港民主朝着中国民主的整体体系和秩序内融合发展；其三，美国无法接受长期扶植的反对派及各种代理人势力的政治性出局。但香港民主恰恰必须始终在“一国两制”框架内才能够行稳致远，“爱国者治港”而不是“乱港者治港”才是香港民主的理性方向。夏宝龙主任在2022年7月份的一次讲话中再次将其中的法理逻辑予以澄清，指出香港新选制需长期坚持，并提出关于“爱国者”更为清晰和可操作的标准与要求，为“爱国者治港”在未来选举民主及政府管治、社会治理、文化治理等范畴的规范与准确的运用提供了权威的政策性指导。^③

香港新选制是在“一国两制”的正当而权威的规范限定下制定和运行的：其一，香港民主必须与其宪制地位相称，必须是《中华人民共和国宪法》、《基本法》、香港国安法具体限定下的地方自治民主，而不存在以美国式民主标准进行的“完全自治”的激进民主化空间；其二，香港民主是功能代表制和地区代表制的混合制度模式，其中功能代表制具有对国家利益、香港整体利益及各功能组别利益的有效代表性，是香港民主均衡参与的主要制度保障，而地区代表制是香港社会地区利益的反映，应当与功能代表制共同组成香港完整的选举制度；其三，香港自治民主的精髓在于接受国家法律保护 and 引导，同时坚决抵制和反制外部势力干预，保障香港社会“爱国者治港”的名实相符，此次新选制的有关资格审查制度提供了直接有力的安全阀机制；其四，新选制下的选举民主，其竞争性和多元性必须是“爱国者”共同身份和标准下的政策竞争和能力竞争，是“贤能爱国者”之争，必然与之前制度下“鱼龙混杂”的选战生态有别，需要结合整体制度的代表制原理及制度与人心的具体互动效果加以客观评断；其五，新选制下的“投票率焦虑”“投票率陷阱”或“投票率政治”本质上是对新选制的民主文化与民主代表性的不同理解程度和信任度的体现，是对西方以“直选”为中心的投票率评价机制的习惯性依赖，具有阶段存续性和可变适应性。

总之，香港新选制已经尘埃落定并进入制度实施阶段，立法会选举与特首选举是关键性测试。新选制恰逢中美的“全球性民主大辩论”，其民主辩题既触及“一国”，也关涉“两制”。所谓“全球民主峰会”引发的是中美两国的国家级关于民主理念的大辩论，而2021年12月19日立法会选举及其“投票率”争执涉及的是“一国两制”范畴的香港民主性质和民主身份合法性问题。在中美民主理念斗争的战场上，香港始终是一个激烈的前沿和缩影。

① 刘兆佳：《香港修例风波背后的深层次问题》，《港澳研究》2020年第1期，第5—7页。

② 张建：《国家治理现代化视角下中央对特别行政区的全面管治》，《统一战线学研究》2021年第6期，第80—82页。

③ 夏宝龙：《以习近平主席重要讲话精神为指引，奋力谱写“一国两制”实践新篇章——在“学习贯彻习近平主席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重要讲话精神”专题研讨会上的致辞》（2022年7月18日），国务院港澳事务办公室网站，https://www.hmo.gov.cn/xwzx/zwyw/202207/t20220718_23584.html，最后浏览日期：2022年10月22日。

三、社会结构变迁：香港国安法的社会化及社会基础的改良

“徒善不足以为政，徒法不能以自行”^①，香港国安法和新选举法只是香港建立良政善治的第一步，还必须聚焦和深入社会基础的变化与革新，才能确保一个“爱国者治港”的社会结构真正形成和巩固。香港社会既往受西方“世界公民”范式及其教育、民主行动逻辑影响深刻，爱国与民主的价值对立被政治化建构和滥用，造成法治动摇和社会撕裂，以及颠覆性政治运动的爆发（典型如 2014 年“非法占中”和 2019 年“修例风波”）。在香港国安法下，新制度与社会基础之间的博弈与再平衡仍处于复杂演化状态，^②客观上逐步推动香港社会的结构变迁与文化更新，以及香港青年人对国家认同的重塑。^③

（一）“七一”刺警案与香港青年国家认同的严重赤字

2021 年 7 月 1 日，百年党庆日兼香港回归日，也是香港国安法实施一周年的日子，甚至是香港传统的“民主游行日”，政治意义繁密、复杂而张力横生。“中国共产党”作为“一国两制”的“隐在”符号，^④在新时代“全面依法治国”条件下已经开始走向前台，成为香港社会需要理解和认同的最关键的国家法权元素。借助百年党庆，党史、国史与“一国两制”史开始出现正面交织的良性趋势，香港更多居民包括青年人开始全面准确地认识、认同国家与体制。正是在这样的“趋好”氛围下，7 月 1 日当天却发生了孤立的、刺眼的甚至具有极端挑衅性的“刺警案”，一名香港普通市民“梁健辉”刺伤警察后自杀，可谓一石激起千层浪。

从纯粹法律观点来看，“刺警”是绝对的非法行为，是严重的刑事犯罪，应当予以共同谴责和惩治。在法治社会，警察是执法的公权力的象征，其履职行为代表法律所推定的“公意”（general will）^⑤。“刺警”则是对警察之公权力象征及其公意代表性的公然挑战，是一种背叛共同体及其法律秩序的“公敌”行为。没有证据显示，行凶者与受伤警察之间存在私人恩怨或警察存在滥权行为，他们之间的“刺杀冲突”是一种政治泄愤的极端化，是一种具有恐怖行为性质的极端暴力。在香港警方的法律认知中，这一行为属于“孤狼”式的恐怖主义。

行凶者已经自杀，他似乎要通过这一极端行为在 7 月 1 日这个具有高度深刻之政治内涵的节日里向香港社会与世界宣示什么。由于自杀的事实，就该案而言已无法展开刑事诉讼程序。但该案所涉及的绝非仅仅是法律问题，更是整个香港社会的正义观问题。

香港社会是否对此行为有积极的回响呢？两个层面来看：其一，从政府立场及一般公众立场而言，谴责暴力，惩治恐怖行为，维护香港法治，是绝对的共识，执法者显然不会因为“孤狼”的恐怖袭击而放弃执行法律和保护市民的法定责任；其二，民间层面出现了令人极度忧心的同情甚至赞美“刺警”暴力的声音和力量，典型事件是香港维他奶的“深切慰问”声明。这表明，在香港国安法的严厉震慑下，在“爱国者治港”的治理整顿下，香港社会仍然存在激进对抗基

① 《孟子译注》，杨伯峻译注，中华书局 1960 年版，第 148 页。

② 江照信：《国家安全判例法与宪法国家主义——香港特区诉黎智英案之意义分析》，《紫荆论坛》（香港）2021 年 3—4 月号，第 18—20 页。

③ 田飞龙：《香港国安法背景下香港青年国家认同的挑战与回应》，《青年探索》2022 年第 4 期，第 110—111 页。

④ 曹二宝：《抗战时期的香港与中国共产党》，《中国法律评论》2015 年第 3 期，第 25—29 页。

⑤ [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆 2003 年版，第 35—37 页。

因及其行动，甚至外部势力也在寻求介入香港政治的新方式。国安法虽然在宏观秩序上稳定了香港，提供了香港由乱返治的关键制度条件，但香港仍然是一个政治对抗的战场。由“刺警案”及其社会余波，我们看到香港的正义观已经出现严重的颠倒，法治的权威性及国家的正当性并未伴随国安法落地而自然恢复。

行凶者是香港维他奶公司的职员，事发后出现了以公司内部信件为代表的“深切慰问”声明，其中完全不谈其行为之非法和危害，一味表示慰问甚至暗含支持。这种表面上的“慰问”声明，其内涵非常可怕，几乎就是2019年“修例风波”中“和武一家”精神的再现。在那场“修例风波”中，多数的和平示威者虽然不直接诉诸暴力，但充当了施暴者的道德支持甚至现场掩护力量，他们见证并鼓励了不断升级的运动暴力。以现场多数人的“和平”外观为那场运动性质辩护，是本地媒体和外部势力的修辞套路，但由于“和武一家”的不割席伦理，导致香港法治信仰的崩解和正义观的洞穿，于是这一套修辞也就失去了解释力和说服力。

不和暴力割席，不以违法为耻，公然宣扬“违法达义”，这种来自香港社会运动内部的不良基因，严重污染了香港民主运动及其伦理本质。这一政治道德败坏的起点，即为“占中”之前的“公民抗命”（civil disobedience）^①理论之误引滥用。依据“修例风波”中的社会行为倒错，以及刻意制造的“仇警文化”，我们可以合理推定，类似“香港维他奶”这样的对抗法治、同情甚至支持违法暴力的“内部员工”不在少数，比如航司职员、医护人员、黄丝教师甚至公务员和个别法官，等等。尽管维他奶的错误声明在香港内外的抵制和谴责下被更正，公司亦遭受一定的市场正义力量的惩罚，但现象和源头并未清理。

与维他奶的“深切慰问”声明相比，香港大学学生会评议会的“感激牺牲”声明简直是要为行凶者“封圣”，将其作为“义士”和“烈士”对待。这些来自香港本土的所谓“天之骄子”完全颠覆了正常的法治信仰和正义观念，激进宣扬一种“勇武黑暴”的泄愤和恐怖行为模式，其共享的极端政治理念显然可追溯至所谓的“时代革命，光复香港”。他们的无知和激进行为严重侮辱了汉语中的“牺牲”“革命”等带有神圣意涵和道德高尚情操的字眼，一再彰显和放大他们对“一国两制”、宪法、基本法与香港国安法的颠覆和对抗意图及行为冲动。他们怎么可能以及有何资格代表香港的未来？看看他们集体动议中的核心措辞，触目惊心，甚至达到了“无耻”之境地：“评议会对梁健辉逝世深表悲痛，向他的家人和朋友表示同情和慰问；感激他对香港的牺牲。”这一动议即刻受到香港大学校方、香港特区政府教育局和保安局以及香港社会各界的严厉谴责。社会的主流力量对学生声明背弃法治、颠倒正义及危害社会的恶劣性质与后果予以严正揭露，并呼吁社会警醒，与之切割。迫于压力，香港大学学生会撤回动议，其干事会全体辞职。请记住评议会动议的投票结果：30票赞成，0票反对，2票弃权。这是香港校园民主和香港教育历史上最严重的污点之一。

冰冻三尺，非一日之寒。“刺警案”虽是“孤狼”行为，但极具代表性和震撼力，再次暴露了香港法治及国家权威建构面临的严峻境地。正义观的重建，是香港社会重建与“一国两制”制度体系建设的重中之重，不因为香港国安法与新选举法的垂直落地而自然生成。将颠倒的正义观矫正过来，需要中央和香港社会的共同努力：其一，国民教育立法及系统改革

^① 戴耀廷：《公民抗命的最大杀伤力武器》，《信报》（香港），2013年1月16日。

刻不容缓，放弃教育主导权就是放弃香港未来，中央与特区政府必须依据《基本法》和香港国安法共同推进这一延误太久的根基性事业；其二，香港国安法进校园及青年学生的国家安全意识、法治意识与守法伦理必须得到系统性检讨和重建，校园内宣扬违法暴力的声音和力量必须得到严厉遏制和惩处；其三，检讨和修订有关香港学生会的法例及自治规章，依法监管和引导学生会及其他学生组织合法开展活动及服务校园和社会；其四，重视回应和解决香港民生疾苦，在“爱国者治港”的有利制度条件下集中力量解决香港社会的公平正义深层次问题及发展前景问题，以“贤能政治”“民生政治”和“希望政治”重置香港社会的“人心政治”生态和取向，挖除本土激进主义的社会病灶；其五，社会自身的正义声音和集体行动，是清理倒错的正义观及其危害性的最深厚力量，如同本次交锋一样，香港社会需激发和扩展维护正义观的共识和体系，社会不放纵，激进的“学生”和“员工”就会丧失舞台与勇气，社会正义的恢复就会加速完成。

（二）教协解散与“爱国者治教”的兴起

2021年7月1日，香港国安法实施一周年之际，香港发生“刺警案”及港大学生会评议会“感激牺牲”的集体决议事件，显示香港正义观的迷失和香港教育对国家与法治的严重背离，香港教育病了。2021年7月27日，香港高等法院原讼庭颁下国安法第一案“唐英杰案”定罪判决，判定其检控罪名——煽动分裂国家罪和恐怖活动罪成立，并于7月30日确定最终刑期为9年。首案判决最重大的法治意义之一，是明确认定“光复香港，时代革命”具有港独和煽动分裂国家的性质。这一口号源自2016年梁天琦参与“新界”东补选时的选战文宣，后在2019年“修例风波”中成为黑暴势力的主要政治纲领和政治鼓动术语。这些思潮和口号其来有自，是香港教育与社会文化长期扭曲运行的严重后果。

如今，香港选举法改革已定，有关选举程序已经启动，但仍有人污蔑攻击新选制，反对“爱国者治港”，美化黑暴路线，呼吁外国势力制裁香港。在这些反动的行动者中，香港教协是骨干力量和引领者，因而成为香港国安法深入实施的本地障碍，成为香港教育改革和青少年正义观重建的障碍。2021年7月31日，香港教育局依法宣布全面终止与香港教协的工作关系，揭开了香港教育领域深入整治的序幕。随后，教协宣布解散，香港教育生态面临深刻变革，“爱国者治教”出现有利的社会氛围与条件。2021年10月中旬，香港教育局要求新录取的教师需通过香港基本法（含香港国安法）测试，明确加强了对教师守法与教育过程合法的规范性管理。

中央和特区政府都意识到，香港的拨乱反正是一个涉及社会层面改造的系统工程，香港国安法的实施不只是具体案件的追责，更是过程化的教育更新与人心调理。当香港整治进入社会和人心层面时，其治理本质就成了一种针对港英“殖民社会”遗产的“去殖民化”。当我们提及香港“国民教育”议题时，其本质亦具有“去殖民化”的面向，即以适应“一国两制”的新国民人格取代原来的殖民臣民人格。但香港回归以来，不仅23条国安立法受挫，国民教育更是无从推行，担当教育重任的教协就是主要抵制力量之一。以自由名义坚守的实质上是殖民臣民身份，长期拒绝以爱国为基础推行国民教育，塑造香港青少年健康与稳定的国家认同，这是香港教育价值观的根本缺陷，也是香港教协作为教育专业团体的最大原罪。香港教协，以其享有的行业组织历史影响和政策权利，其所作所为却严重背离教育伦理和《基本法》设定的教育主旨，实质沦为香港的激进组织之一，从教育源头上破坏了

香港法治与“一国两制”。因其影响极大，危害严重，香港教育局采取制裁措施不仅有根有据，更是切合法治。

在香港，“去殖民化”具有“一国两制”背景下的独特性和敏感性，需要原则、智慧与分寸的结合，需要制度、政策和伦理的结合，是一项重大但仍需相当耐心和尺度的社会治理工程。具体而言，涉及如下内容。

其一，原则上，“爱国爱港”是“一国两制”的价值根基，但其稳固树立客观上需要香港社会“重置”源自殖民时代的系统价值观，将“一国”及其有关制度知识和认同元素引入香港社会文化秩序。这一过程主要依赖教育及社会文化机制加以落实。

其二，“去殖民化”具有香港社会的“转型正义”性质，是将港英时代与“一国两制”不相适应的价值、制度和社会规范加以检讨和清理。回归之际在法律领域有一定程度的“法律适应化”，但公民社会和文化秩序领域基本没有触及，遗留严重的隐患。今日之补课就是续推香港的“转型正义”，使香港社会真正建立起适合“一国两制”的文化秩序与文化心理。

其三，“去殖民化”与“去本土化”相互交织，这是由香港社会身份认同中本土主义对殖民主义缺乏反思及简单进行价值加持的特殊状况造成的。在香港历次的激进反体制运动中，殖民主义和本土主义出现了合流勾结的现象，“光复香港，时代革命”的港独思潮中同时包含这两种因素。

其四，“去殖民化”需要坚持适度性、精准性与保护性原则，即政策打击的唯一对象是殖民主义的负面遗产及本土主义对殖民遗产的扭曲继承，而不是香港社会健康、常态及可兼容的“社会制度和生活方式”（《基本法》第5条）。^①这一工程的深化开展不能造成“矫枉过正”，不能在结构上和基本上损害香港教育的专业规范、现代化水准和文化批判性思维。香港教育和文化秩序的重建仍然有赖于这些本地元素的重组激活。

其五，教协整治及教育领域的“去殖民化”是抓重点、做示范，其制度治理意义在于为其他社会领域的整治提供可行经验与方法。新时代“一国两制”的根本点在于牢固确立“爱国者治港”的社会政治基础和人心认同，对香港社会的殖民主义和本土主义负面因素及其危害进行系统的补课式清理。香港教育领域的乱象及其危害的根本性，从“占中”和“修例风波”等这十年的变乱中清晰可辨。教协被整治，社会都在猜测下一个是谁？或者借用香港反对派曾经的流行运动语式：哪里是下一个战场？教协代表了效忠殖民价值观和本土主义的香港一部分教师（所谓“黄丝”）的政治势力和政治主张，其“过度政治化”已严重偏离职业伦理和法治底线，但这不过是港英遗留之“公民社会”的一个角落，其他行业领域亦有类似情形。教协整治的法治原则、专业标准与适度性尺度，可为其他领域的拨乱反正提供样本和示范。

曾经一度，教协在香港势力强大，在内外支持力量的援助下，故意曲解基本法和本地法例上的教育自治、院校自主和行业自律，鼓动教师偏离职业伦理教唆学生违法达义，制作本土甚至港独教材和宣传材料污染校园，援助庇护黑暴势力和“黄丝”教师，以及勾结外部势力从事激进革命活动，等等。这些现象长期存在，日益恶化，为什么时至今日才有教育局的果敢行动

^① 这是“五十年不变”的范畴，参见田雷：《“五十年不变”的三种面孔——并论香港基本法的时间观》，《中外法学》2018年第3期，第782—790页。

呢？一方面，管治因素，即香港管治队伍中的“爱国者治港”没有落实，香港公务员无心无力承担责任，治理必然陷入乱象；另一方面，社会因素，即香港公民社会过于强大，“教协”长期偏离专业性和法治轨道煽动社会抗争风潮，控制教育和考核体系，并滥用司法复核频繁干预和压制合法的教育行政监管，^①在缺乏更高法律权威和监管执法的条件下，爱国主义的教育治理困难重重，陷入停滞，而香港国安法及“爱国者治港”的治理规范为香港的教育改革提供了新权威与新动力。

这些主客观因素导致香港教育领域几乎陷入“无政府”状态，国家权威、制度权威和国民教育的基本体系荡然无存，直到 2019 年“修例风波”搞乱一切，也警醒一切人。若非中央介入，若非香港国安法落地，若非“爱国者治港”成了根本原则，香港教育局何来底气和责任感？香港特区政府如何果敢作为？当然，以“一国”的道德和制度力量支持和援助“两制”，也监督与整合“两制”，本就应是常态。我们要坚决开展补课性质的“去殖民化”和“去本土化”，塑造“爱国爱港”的全面价值观，将香港本土价值牢固锚定于“一国两制”的国家基础之上，彻底打通香港青少年“回国”的精神通路。而教协在这场社会整治中必然成为一个负面典型，是殖民主义与本土主义的护旗手，却是“一国两制”与香港法治的公敌。斗争已经开始，正义就在路上，“爱国者治教”正在兴起，香港前景更加明朗。

（三）新 BNO、移民自由与香港身份认同斗争的激烈化

香港国安法无法对抗，但可以逃避。香港人以往在“公民抗命”理论鼓噪下，不顾香港的法律地位和政治处境，一味宣泄对特区政府乃至中央政府的政治怨气，一味迎合西方势力对中国的冷战围堵和破坏，将“一国两制”内蕴的温情与和气挥霍一空。“公民抗命”具有特殊的政治魅力：“公民”成了美丽幽灵，可以接受一种无视国家前提的、世界主义的、“普适价值”的身份定义，一些香港人将自己的抗争视为全人类反抗极权、争取自由的一部分，意义伟大了，也虚幻了，甚至虚脱了；“抗命”对应的是“认命”，“抗命不认命”非常具有政治煽动力，铿锵有力，振振有辞，但又似是而非，空洞不已，将一批批青年送上抗命一线和法庭面前。煽动这一切的人，罪责难逃。

在“民主反共论”的长期煽动和误导下，反抗中共统治是“抗命”，屈从香港国安法是“认命”，他们以简单化的民主教条与社会运动逻辑对抗“一国两制”中的国家权威与执政党权威，是一种源头性的政治价值观偏差。香港许多人在“抗命”中迷失和碰壁，又在“认命”中感受到更深的身份迷惘和尊严刺伤。^②面对强大的国家管治意志和法律壁垒，已抗无可抗，而所谓的外部势力在香港事务上的干预正当性和干预能力早已穷尽，不能指望。于是，移民成了一种最后的选择，香港人通过移民实现其与想象的西方“自由世界”的共同命运连接，可以称为“逃命”。

西方也没有能力直接对抗香港国安法。因为香港国安法不是别的，而是一种正当化的、强大的中国国家意志。驻港国安公署尽管尚未直接管辖任何一个具体案件，但其存在本身的法律权威性以及其背后的国家管治力量，足以吓阻西方势力的非法干预。于是，西方的所谓干预只能是在香港之外实施，在中国司法管辖权范围之外展现。美国当然成了干预的急先锋，但其干

^① 对香港司法的内在批评，参见烈显伦：《是时候紧急改革了》，《明报》（香港），2020 年 9 月 3 日。

^② 田飞龙：《抗命歧途：香港修例与两制激变》，新民主出版社（香港）2021 年版，第 2—17 页。

预立法（如所谓“香港自治法案”）也主要是政策性法案，其执行非常有限，成了“哑巴法案”，并受到中国针锋相对的法律反制。

最有意思的是英国的干预，其在2020年年底的《香港问题半年报告》中提出了针对香港国安法的四项制裁措施：其一，停止与香港之间的逃犯移交协议；其二，停止向香港出口警用装备；其三，修订国籍法将BNO[英国（海外）公民护照，一种非国籍性质的短期居留证件]纳入特殊移民计划，确认为可入籍证件；其四，考虑停止与香港之间的外籍法官合作机制。这些措施其实没什么打击力，而且英国不断妥协，所谓停止外籍法官合作机制的威胁一再反复，最终是取消了现任法官的合作机制，而保留退休法官的合作机制。这些干预措施里最得力的也许就是新BNO机制了。

本来BNO是非常不值钱的简单旅行证件，是大英帝国殖民地身份管理系统中最为薄弱的一种身份符号，也是中英香港回归谈判的副产品，有双方的外交备忘录为证。BNO本身只有旅行权利，没有长期居留权利，更无法成为英国公民。^①新BNO在法律上已经“变性”，循此途径可通过“5+1”机制入籍英国。好像这是大英帝国惠赐香港人的最后“福分”，引得一众香港人内心荡漾，以为在迷途之中忽然有了光亮，攀上了“自由天堂”的阶梯。根据2022年3月英国《香港问题半年报告》的统计数字，从2021年1月31日英国政府开通新BNO申请程序以来，已有10.3万人申请离港，不顾前路茫茫、命运多艰。根据香港中评社2021年8月31日的移民大数据分析，香港移民中专才移民人数攀升，显示部分精英人群的政治取态和家庭选择，他们的政治忠诚度、政治眼界及长期利益判断难以适应“爱国者治港”完整要求和香港有机演化趋势，反向印证新选举法改革之正当性与合理性。与移民现象相应的是，内地专才以及全球人才仍以香港为最有吸引力的工作和生活目的地之一。2021年9月香港特区政府发布回归以来的首份《香港营商环境报告》，对香港的固有优势、法治优势和发展优势进行基于事实和数据的有力说明，也进一步印证香港优势的稳定性与部分移民决策的非理性。

这些香港人在香港国安法设定的“一国两制”新命之下，不是“抗命”，不是“认命”，而是“逃命”，且以自由的理由漂洋过海，进入未知的境地。尽管法律上，移民是个人权利，只要符合法律程序，无可非议。而且全球化和权利本位的时代，个人来去自由，相互移民，本是人类交往之常态。但香港的这一波所谓“移民潮”，政治意味是很突出的。美国突然从阿富汗撤军，喀布尔机场的“翻译党们”的惶恐不安是另一种时空下对西方的极度依赖。来自香港的中国移民当然不必与阿富汗难民相比，香港人本来有稳定、强大和前景广阔的祖国可以依靠，祖国就是命运，而不是抗命或离弃的对象。但我们想象一下如下场景：香港的新BNO，与阿富汗难民一同来到英国，一同去应聘工作职位，在英国本地人看来，他们会有任何差别吗？更进一步的问题：英国人真的欢迎中国香港人吗？英国脱欧起因于反移民，因为英国自身经济和就业环境不断恶化，排外思潮涌现。英国政府启动新BNO计划完全是政治利益考量，香港移民获得的只是机会性的移民政策红利，但很快将遭遇英国社会整体的“反移民”风潮。自由的名义，在政客操弄和个人投机中无用，在具体的社会接纳和利益竞争中是无用的。

^① 梁美芬：《居英权的法律及外交争议》，《紫荆论坛》（香港）2021年3—4月号，第32—34页。

事实上,已经有新 BNO 因为在英国遭遇歧视及生存困境而萌生“回港”心态,甚至已有付诸行动的。比如,有移民家庭重新查询回港入学的安排,有在英国的新 BNO 公开分享其遭受的种族歧视和生存困难。香港人以所谓的“世界公民”身份,循着西方国家给出的政策性移民红利而去,他们不过是被利用的、没有坚定爱国心和祖国归属感的脆弱群体。移民自由的理由非常苍白,无法掩盖香港回归 24 年来国民教育的根本失败以及香港人国家认同的极端薄弱。对新 BNO 及所谓的由国安法刺激而来的“移民潮”,国家采取了较为宽容及等待性的立场:其一,作为反制英国干预的对等措施,国家即时宣布“自 2021 年 1 月 31 日起,中方不再承认所谓 BNO 护照作为旅行证件和身份证明”^①,自此,BNO(无论新旧)在中国主权管辖所及范围内完全失效,成为一张废纸;其二,国家保留采取进一步法律行动的权利,其要害在于评估“移民潮”对香港繁荣稳定及国家安全的综合影响,最终可能采取“人大释法”形式重新解释国籍法对香港的适用机制,取消新 BNO 的居港权、福利权和选举权,实行法律身份上的完全脱钩,但这一终端措施没有即刻采取。国家留出了一定的时间窗口,让新 BNO 们可以“回头是岸”。中国是祖国,香港是家园,政治性的“去国离乡”本质上是悲剧,但悲剧原因不在国家的法律管治,而是香港人的“世界公民”迷思。

这一波“移民潮”只是暂时的,对香港繁荣稳定的冲击也是可控和可填补的,“移民回潮”会相应产生而对冲之。欢迎新 BNO 的只是英国政客而不是英国社会,但他们的具体生活和权利是在社会适应中界定和塑造的。而且中英关系时晴时雨,其对抗与妥协的节奏和影响并非这些新 BNO 们可以理解和掌握的。新 BNO 的政治移民倾向及盲目性,根源于身份认同建构的错乱与迷惘:其一,部分香港人错误地将“殖民地臣民”身份与“世界公民”身份杂糅,赋予历史合法性和道德光环,作为其政治移民决策的依据;其二,他们不能正确理解和适应“一国两制”中内含的国家主权、安全与发展利益,以及香港国安法带来的身份认同建构的新要求;其三,他们不能正确理解和适应中国的长期文明史优势、政治体制的规范正当性以及与中国有关的国家全球化战略,其知识、视野和价值观严重局限于对西方的机械性尾随和依赖,缺乏立足中国文明和制度的独立心智;其四,他们误解和虚幻期待西方社会的自由承诺和福利幻象,对“移民难民化”的社会冲突与新的身份认同的激烈矛盾缺乏基本评估和准备,可能成为西方进一步衰落周期中种族歧视暴力的牺牲品。

总之,香港国安法是新时代“一国两制”的分水岭式的国家立法,香港人身份模糊和忠诚虚置的时代结束了,真正的“国民化”进程开启了,香港社会各方面(尤其教育)的改革进程印证了这一点。新 BNO 不是“诺亚方舟”,而是精致利己的西方政客的利益算计和外交手法,与香港人的福利和未来没有关系。国家在法律身份清晰化方面的等待期也不会太长,“移民潮”一定会遭遇“移民回潮”的对冲,从而完整呈现香港人身份迷失与重建的错综复杂和精神阵痛。这是难免的历史过程。“一国”是命运,“两制”是生活。认同“一国”是身份重建的原点,适应“两制”是生活意义的新生。^②

^① 《2021 年 1 月 29 日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》(2021 年 1 月 29 日),中华人民共和国外交部网站, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202101/t20210129_7817173.shtml, 最后浏览日期:2022 年 10 月 22 日。

^② 对香港身份迷思及其破解的新叙事探索,参见陆恭蕙、高礼文:《香港在中国:重新思考内地与香港关系》,魏磊杰译,香港城市大学出版社 2021 年版,第 64—75 页。

(四) “国家公民”教育：公民与社会发展科的治理意义

2003年23条立法受挫和2012年国民教育推行受阻，暴露出香港管治体系和教育体系的重大缺陷。2021年7月1日的“刺警案”及香港大学学生会评议会“感激暴徒”的集体决议，显示出法治重建和教育改革形势依然严峻。

香港国民教育^①依据《基本法》规定及教育体系运行特点，更多落实于特区政府的管治责任和香港院校的校本教育责任。香港之教育体系受到殖民主义、本土主义及外部势力的长期渗透、控制和误导，“港独”思潮污染校园，“违法达义”荼毒身心，通识教育偏离专业，国民教育无从落脚，青年学生在偏离法治和国民教育的方向上误入歧途。

在香港教育体系中，与国民教育有关的价值观教育，在初中和小学阶段主要体现在“个人、社会及人文教育”中，涉及德育、公民教育与宪法/基本法教育，但不属于核心课程，而高中阶段的“通识教育科”属于四门核心课程之一，在功能上指向国民教育。

“通识教育科”表面上使用了大量专业性的教育理念和课程技术，倡导全人教育、公民教育和批判性思维，但就其精神实质以及香港回归以来具体实施及其教育后果来看，严重偏离“一国两制”与基本法轨道，损害国民教育和国家认同基本目标，为香港激进社会运动和暴乱灌输基本政治理念，培养扭曲的青年政治人格和价值观。其主要弊端，可总结如下：其一，核心教育理念上的偏差，以“世界公民”取代“国家公民”；其二，弱监管与事故频发的教育过程和教育效果；其三，“独立专题探究”中的批判性思维演变为对国家历史与体制的“批斗会”；其四，缺乏与国情教育及内地考察有关的环节，不能引导学生理解和认同国家的具体进步和发展优势；其五，课程师资的资格没有具体标准，兼职现象严重，专业性和评价机制存在缺陷。

特区政府经课程检讨后，于2021年决定以“公民与社会发展科”取代“通识教育科”，大幅度增加有关国民教育实质性元素的课程内容并建立新的教材审定与考核机制，这是香港国民教育范畴改革的重要一步。新课程指引的主要改革措施切中要害，实施方案具有可操作性，主要集中在如下方面：其一，课名改革聚焦于公民素养与社会责任；其二，考核方式改革，减压增效；其三，课程板块调整回归“国家公民”定位；其四，课时结构性压缩，增设内地考察环节，取消“独立专题探究”；其五，价值观教育增列“守法”和“同理心”；其六，强化教育监管和指导，在教材、教案和考核等环节强调专业性和引导性。

“公民与社会发展科”是对“通识教育科”的全面取代和全面改革，最大的亮点是严格回到“一国两制”框架，将“世界公民”理念转为“国家公民”本位，以“国家”为基础兼容本地元素和世界视野，达成“香港”“国家”与“世界”这三大宏观范畴在香港国民教育与青少年价值观教育中的全新平衡。

四、融入式发展：大湾区与北部都会区

“一国两制”不是一个隔离体系，而是一个尊重差异的融合发展体系，融入式发展是“一国两制”发展到一定阶段必然出现的命题和目标。融入式发展不是简单的“内地化”，而是适

^① 冷铁勋：《从香港国民教育科事件看〈香港基本法〉实施中的国家意识培养》，《当代港澳研究》2013年第1期，第116—119页。

应国家高水平改革开放的结构调整，并与国家共同谋划新全球化的路径与空间。“国家所需，香港所长”既是“前店后厂”时代的底层逻辑，也是融入式发展时代的基础逻辑，更是“一国两制”的深层次国家理性，香港只有在适应国家战略并找准自身结合点的过程中才能继续回答香港“一国两制”的使命与未来前景问题。粤港澳大湾区是承载融入式发展的国家战略框架，可解决“五十年不变”的难题以及“五十年之后也不用变”的实践路径问题。北部都会区是香港特区政府第一次以超出特区的思维规划未来，具有针对粤港澳大湾区的战略对接性，且为香港城市空间秩序与治理秩序带来结构性变革与发展增量。

（一）大湾区：融入式发展的战略框架

2019 年 2 月 18 日，《粤港澳大湾区发展规划纲要》得以发布，粤港澳大湾区建设作为国家级战略的制度性地位获得确认。^①对大湾区的发展规划，历来是中央关于新时代改革开放整体战略布局的重点议题，因为大湾区所涵盖的珠三角经济带，乃是中国改革开放“南部驱动力”的关键引擎。邓小平的改革开放以南海边的“一个圈”（深圳）开启了中国现代化与国际化的全新历史，而习近平的新时代改革则聚焦于对珠三角经济带加以国家战略与政策的结构性整合，使之作为更强大和更可持续的发展引擎推动中国更高水平改革开放及支撑国家的“一带一路”倡议走向创新性与制度性的新高度。大湾区规划及其战略框架典范展现了习近平新时代与邓小平时代改革开放的政策连续性与发展性。^②

大湾区建设要回应的最本质问题是：新时代的中国如何为自身及世界探索美好生活所需的技术标准与制度标准。这是中国在“一带一路”与人类命运共同体^③建构进程中面临的关键问题，也是中国国内改革必须首先回答的瓶颈性问题。中国能否在技术创新意义上取得真正的主导权，能否在人文主义生活方式与治理现代化意义上给出中国智慧、中国答案与中国标准，将决定世界能否理解与认同中国新时代改革的国家行为确定性和全球治理道德正当性。

粤港澳大湾区战略规划是珠三角经济带在改革进程中逐步积累的产物，也是国家立足新时代改革开放战略整体需求而做出的重大政治决断，体现了改革哲学内蕴的经验主义与理性主义相结合的科学性优势。在改革哲学的智慧中，始终存在两种相互矫正而平衡的思维方法论：一种是经验主义和试错主义的路线，这是邓小平改革开放的基础性方法论，与改革之前的历史探索反思（尤其是顾准的思想反思^④）及改革之初的“真理标准问题”大讨论背景关系密切，也切合了中国历史文化传统中的实用主义因素；另一种是理想主义与理性主义的路线，这是毛泽东“继续革命”^⑤路线的基本方法论，也是马克思主义历史唯物论的规律理性，更是中国古典

① 有关该规划的背景及针对性，参见陈广汉：《如何破解粤港澳大湾区协调发展的四大难题》，《智慧中国》2019 年第 Z1 期，第 66—69 页。

② 对新时代的历史发展逻辑之理解，参见张峰：《直面时代之问：读懂新时代中国特色社会主义》，北京联合出版公司 2020 年版，第 32—40 页。

③ 对人类命运共同体的哲学阐释，参见田飞龙：《人类命运共同体：探索科学社会主义实践新路》，《科学社会主义》2018 年第 4 期，第 22—25 页。

④ 在 1970 年代初，经济学家顾准关于“理想主义”和“经验主义”的思想辨析及论断，对改革开放的思想解放有启蒙和先导的作用，但也不乏激进取向，有关学术评析参见陶东风：《挖掘专制主义的学理依据与人性根源——从顾准的〈从理想主义到经验主义〉说开去》，《开放时代》1996 年第 3 期，第 42—45 页。

⑤ “继续革命论”是社会主义国家理论的内在悖论，有关的理论批评参见[美]乔万尼·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，上海人民出版社 2009 年版，第 499—509 页。

理想主义的现代转化。但经验和理想是不可偏废的，经验解决技术合理性的问题，理想则解决集体认同与方向感的问题。因此，作为改革哲学的思想基础，既存在对脱离实际之革命浪漫主义（一种理想主义的变形）的批评与节制，也存在对理性基础上的合理规划与顶层设计的科学追求。改革史就是边探索、边规划、边修正的历史。大湾区发展规划纲要体现了对改革哲学完整思想基础的理性认知和科学运用。对新时代的改革方法论而言，仍然需要在经验和理性的双重基础上制定和推行稳健可行的政策与制度。

大湾区发展规划纲要之研讨与制定，是在综合考量中国改革开放之内外条件、形势、议题和机遇的前提下展开的，具有战略判断的时机性与科学性。这一国家级战略制定的基本背景包括如下若干方面：第一，从经济改革到全面改革的时代精神变迁；第二，中美贸易战的结构性压力与应对策略；第三，“一国两制”由分隔转为融合的实践驱动；第四，“一带一路”倡议与人类命运共同体的样本需求。

大湾区到底要做什么？除了对“一国两制”的新方向定调外，世界也都瞩目这一湾区的与众不同。看湾区规划，“一国两制”与“一带一路”的结合是一个关键点。与世界其他湾区相比，粤港澳大湾区有着“一国两制”的制度优势，也有着全球化与全球治理的基因和潜力。世界上较为著名的湾区包括侧重高科技的旧金山湾区、侧重金融的纽约湾区和侧重先进产业的东京湾区。这些湾区都是在“一国一制”条件下发展起来的，尽管技术先进且具有全球性影响，但不具有全球化和全球治理的样本意义，只是以民族国家身份对先进技术标准的探索和引领。粤港澳大湾区则存在结构性不同：其一，粤港澳大湾区是“四大中心城市”并驾齐驱，四核联动，而其他湾区则是单一中心城市，单核旋转；其二，粤港澳大湾区存在三个法域（香港普通法、澳门大陆法、内地成文法）和三个单独关税区，其全球化因素与国际性地位超越其他湾区；其三，粤港澳大湾区存在多种语言、人口与文化元素，是全球化生活方式互动融合的样本区，是“人文湾区”的文化社会基础；其四，“一带一路”倡议的带动效应将推动粤港澳大湾区加速结构性创新和发展。结构决定功能，政策驱动创新。在新全球化与全球治理的战略定位下，大湾区的改革开放功能就大大超越了“深圳”模式。在发展规划纲要中，大湾区是一个综合的功能性湾区，其梯度结构为：第一梯队是“四大中心城市”，即广州、深圳、香港和澳门，但真正的创新轴心和驱动力是“深港”组合；第二梯队是珠海、佛山、惠州、东莞等“七大节点城市”，其主要功能是做上述中心城市的产业配套、转移承接与生产性服务；第三梯队是数以百计的湾区内特色城镇，这些城镇是湾区的一个个亮点与明星，可以是技术小镇，也可以是文化小镇，甚至是生活方式的实验性小镇。在上述城市梯级配置以及各自的功能规划中，最为核心的功能是创新科技。为此，湾区必须通过一系列立法、政策及制度配套，实现内部资源与人口的充分自由流动，打破地方保护主义壁垒，大幅度降低人员流动成本和生活方式结构性差异。只有这样才能够汇聚港澳及天下英才，吸引世界最先进的企业与创新团队，在大湾区实现自身的创新梦想，同时也为中国的创新科技发展提供来自全球的竞争动力与创意构思。

就全球化的成熟度而言，香港是湾区城市中最高的。香港作为自由贸易港及国际化大都市，在一定程度上实现了对世界的开放及对世界人才的吸引，这是香港国际地位的基础性保障。如今大湾区也需要在如何吸引国际化人才、创造国际化创新制度环境、塑造适合不同人群生活及

交往的社会制度方面向香港进一步学习。这在一定程度上带来了“内地香港化”^①。大湾区规划明确了这一点，在检验认证、社会保障、社会治理、居民身份等多个层面寻求并轨“香港标准”。有些香港人吐槽“被规划”，担心“被融合”，事实上是对本土主义的过度留恋以及对大湾区改革开放逻辑与前景的深刻误解。随着大湾区对“香港标准”的适当吸纳，香港居民在大湾区的旅行、就业、创业、置业、定居等将逐渐产生“宾至如归”的感觉和认同，不再自视为大湾区的“外人”和“他者”，而是逐步催生出“大湾区人”的身份认同。当然，这种“内地香港化”不是将香港制度照搬，而是在内地体制下容纳吸收具有技术理性与制度效能的社会管理制度。大湾区的主体性制度仍然是社会主义制度以及“一国两制”下的特别宪制安排，只是“两制”借助湾区实践空间而出现了互动融合、相互借鉴甚至共同面对问题而创制立法的可能性。为了应对湾区融合发展的一系列问题，需要做出协调及改变的绝不仅仅是内地城市，也包括港澳，比如限制内地人入境的签注政策、限制内地人就业的本地保护性政策应当得到检讨和重构，以适应湾区内人员与资源充分、双向自由流动的需要。尽管存在港澳与内地的体量差异而不可能做到完全对等开放，但至少应当根据相互适应能力逐步地放宽及合理开放。“一国两制”既有相互保护性，也是一个互动互惠结构。在大湾区的全球化实验下，港澳与内地的互联互通必然需要更大力度的制度与政策上的协调和推进。

（二）“主动融入”的本地计划：北部都会区的“两制”融合意义

2021 年特区政府施政报告发布，几多“惊艳”，同时以更长的“附篇”形式对过去四年“施政”总体情况进行检讨和评估，试图向香港社会解释清楚这几年香港变乱和变制的来龙去脉，对“一国两制”新方向予以政策说明。这是特首林郑月娥任内的最后一份施政报告，具有政治总结和框架规划的双重意义。这份“施政报告”相对淡化了“民主发展”议题，凸显了国安法制的体系化、民生议题的中心化与融合发展的战略化，其中尤其以“北部都会区”的战略规划及香港创新科技中心的产业规划最为凸显。这是一份体现“主动融入”战略思维的、与国家主体战略相向而行的特区政府规划，是林郑团队的政策智慧结晶，也得到了李家超团队的理解和延续。

无论是以“爱国者治港”重构香港民主，还是聚焦于民生以回应社会长期痛点，甚至尝试战略性思考以跟上国家发展步伐，特首及其团队都一定感受到了来自“一国”范畴的政治精神、政治伦理和政治方法之强大理性和影响力。香港“一国两制”正在经历面向新阶段的关键性内在结构转型，“一国”凸显，“民生”凸显，“融合”凸显。这些转变得以顺利完成的最关键处，乃是香港社会对真正的“国家精神”的理解与认同。

特首在施政报告中提及进一步加强宪法与基本法教育，以及国民教育和价值观教育，厚植“爱国者治港”的社会政治基础和文化土壤。特首甚至提及 2021 年 9 月对新的“公民与社会发展科”的观课经验，以及提出要亲自给“有兴趣”的香港教师讲解一堂有关“一国两制”和基本法中行政长官宪制地位和角色的示范课程。“特首讲课”这在香港“一国两制”实践中属于首次，折射了特首在思考和承担基本法实施责任方面的新思考。认真检讨回归以来特首在基本法上的“全面责任”，尤其是与以特首为核心的特区政治体制的规范预期相比

^① 王振民：《在“一国两制”下让湾区发展“港化”》，《大公报》（香港），2019 年 3 月 26 日。

较，以往各届特首显得过于自我节制以及受困于“四座大山”（立法会拉布、公务员抵制、司法复核压制和社会运动夹击）的制度性围困，难有主动、自觉和突破性的政治承担。如今，制度性梗阻已然消除，社会民心转型在即，转型发展责任压实，特首积极能动发挥在关键治理领域的角色，正当其时。施政报告多次提及在国安、民生与融合发展上的特首责任及特首督导角色，更加凸显真正的“行政主导”宪制自觉及其作为。这不只是林郑个人的见解和责任，应当理解为“一国两制”新阶段的新制度条件下特区政府形成的新的“施政伦理”。从李家超竞选纲领及宣誓就职以来的施政作为来看，其对2021年施政报告的基本逻辑和目标是有内在延续和实践展开的，凸显了香港管治体系内部对近些年重要制度变革与中央治港政策调整的有效理解和适应转化能力。

推动“一国两制”结构性转型发展，并始终承担对香港的最终保护和促进责任的，正是特首在施政报告中多次提及的“中央”，即“一国两制”中的“一国”。“一国两制”在香港的实践，因其属于新事物，经历了复杂的探索过程，逐步从“井水不犯河水”式的放任治理转变为“全面管治权”下的积极治理，以及在制度体系上寻求中央管治权和高度自治权的有机结合。“两权”正向有机结合并突出中央管治权的主导性和监督性，而不是放任香港以接近“完全自治”的方式自我治理，这是2012年以来中央治港方略的关键转变，在习近平主席七一香港讲话中得到完全而清晰的确认。这一结构性调整的法理准备展现于2014年的治港白皮书，^①融合政策展现于2019年年初的《粤港澳大湾区发展规划纲要》中，而制度体系的应急式立法和中央管治权的决定性进场则肇始于2019年年底的中共十九届四中全会决定，其中明确提出了建立健全“一国两制”制度体系的框架构想并迅速转化为2020年的香港国安法和2021年的新选举法，中央治港的体系化和组合拳思维正式形成。

新制度的引入，不再是以基本法“释法”为形式的小修小补方式，也不是简单寄希望于香港高度自治的治理，而是由中央因应新时代国家体制改革、战略调整与香港角色再定位而展开的自上而下的自主性垂直立法，是“一国两制”制度体系的结构性扩展。这一扩展是新时代整体国家精神与民族复兴战略的有机组成部分，但实际超出了香港社会的既有理解和习惯认知，甚至超出了有关工作部门的固化政策思维和工作习惯，而造成一种重新理解和适应的强大压力。事实上，这正是所谓“一国两制”新阶段的本质所在，是国家崛起、香港融入以及“一国两制”制度体系有机统一的合理化进程。无论是香港本地，还是有关工作部门，留恋“过去”并在熟悉和习惯了的政策思路和工作方法中“周旋”是一种极其舒适的行为模式和偏向，甚至是政治经济利益导向的惯常依赖，但新时代的“一国两制”必须在更高水平上保障国家安全、选举安全、融合发展以及国家角色的主导性，并只有在国家主权、安全、发展利益得到有效的制度保障的条件下，香港才能获得国家持续性的制度和政策支持，以及在应对内外挑战尤其是本土势力和外部干预势力破坏时有足够的制度力量自我保护。走出既往的“舒适区”，香港再出发不是原地打转，而是脱胎换骨，是力争在21世纪新全球化的大洗牌过程中不掉队，有角色，有前途。施政报告提出的“北部都会区”是大手笔，深港融合的政策导向是大战略，深港联合打造中国“技术主权”体系和先进生产力、先进制度文明的结构取向是大智慧，特首对此已有敏感领悟。

^① 王禹：《“一国两制”下中央对特别行政区的全面管治权》，《港澳研究》2016年第2期。

但香港社会的精神转型，包括产业思维转型与青年价值观转型，仍有待时日。

2021 年施政报告展现了特首历经香港治乱挑战之后的完整思考和表达，有团队智慧，有中央政策启发，也有个性化的发挥。政治人格与风格从来都是制度与个体复杂互动的产物，特首既需要作为制度人格的规范与专业化，也需要作为个体人格的血肉感和同情心。特首在“一国两制”宪制秩序中起着沟通连接香港民众和国家的关键枢纽作用。这不是特首的孤立角色，而是真正立足“一国两制”完整架构和发展需求的香港公务员尤其是问责官员的共通角色。夏宝龙主任多次提出的“坚定的爱国者”，其本质内涵不仅仅是要求“忠诚”上的坚定，更是要求服务人民上的“贤能”。特首在 2021 年施政报告中提出特区管治团队的建设原则是“能者居之”，即属于理解和领会了“贤能政治”的要义。

宏图既展，但行胜于言。这份施政报告展现的“宏图”不限于特首个人，而应当成为香港特区政府与全社会的共识与目标。习近平主席七一香港讲话提出了香港未来发展的“四点希望”，特别凸显“不断增强发展动能”，而以北部都会区为载体的“融入式发展”正是香港发展动能的关键来源之一，也成为李家超团队引领香港发展的重要抓手。2022 年施政报告对 2021 年施政报告中的规划与政策要点多有延续，并提出了更加清晰和具有执行力的政策措施。

五、香港的优势与前景：《香港营商环境报告》的政策指向

新选制落地，社会结构变迁展开，融入式发展加速推进，这些事件相互关联并持续推动香港进入“一国两制”新阶段的新轨道。香港的基础性国际优势叠加国家全新的改革开放战略，并在“十四五”规划范畴领有关键性改革与发展任务，其优势可信，前景可期。^①

2021 年 9 月 27 日，香港特区政府发布《香港营商环境报告》（简称“《营商报告》”），这是香港回归以来首次发布同类报告，其主题确定为“优势独特，机遇无限”。这不是简单的“招商”，而是政策解释与制度正名。香港为什么需要以及能够发布这份报告？“一国两制”在香港的发展遇到了怎样的挑战？中央和特区政府采取了怎样的制度措施以稳定和促进香港的自由营商环境？全球投资者与世界市场如何理解香港的营商环境及其发展前景？这些关键性的问题在该报告中均得到了科学合理的回应。

香港为什么需要为自己正名？在全球经济秩序中，香港扮演着国际金融中心及内地与世界市场联通的关键角色，历来为全球投资者及与中国进行密切经贸往来的国家、国际组织所重视与肯定。香港的国际经贸地位及优良的营商环境，在根本上取决于“一国两制”塑造的优良宪制秩序以及香港法治的规范性与良好的发展前景。但香港并非一个纯粹的经济城市，在宪法与基本法共同构成的特区宪制秩序中，香港一方面享有高度自治权范畴内的司法独立和民主发展空间，另一方面也受到本土极端势力和外部干预势力的政治破坏。本土主义、民粹化与外部干预势力的“颜色革命”图谋相结合，对香港营商环境与国际地位造成严重冲击。香港国安法实施以来，甚至有了“专才移民”、外资撤离、外部势力非法干预和制裁等折射营商环境复杂波动的现象。

那么，香港的营商环境到底如何呢？特别是从中美贸易战及 2019 年修例风波以来，外部

^① 何建宗：《“十四五”规划与香港前景》，超媒体出版有限公司（香港）2021 年版，第 18—25 页。

干预势力不断“唱衰”香港，试图通过贬低与破坏香港国际地位与营商环境，达到阻断中国现代化与国际化发展进程的战略目的。中央从建立健全“一国两制”制度体系及最大程度保持香港繁荣稳定的治理大局出发，于2020年引入香港国安法、2021年引入新选举法，从国家安全和选举安全层面承担治港责任，稳定、保护和促进香港的自由营商环境及每一个人的自由权利和生活安全感。但这些法治调整措施却受到来自本土极端势力和外部干预势力的法理扭曲、政治攻击甚至非法制裁，其中尤以美国的涉港立法及其制裁为典型。

孰是孰非？孰利孰害？这个问题关乎“一国两制”的国家信心和国际认同度，也关乎香港的长期繁荣稳定，更涉及中国与世界市场在后疫情时代的深度、良性及创造性互动。这份营商环境报告对此进行了精准的阐释和说明：其一，黑暴之乱和美国非法干预是香港乱源，是营商环境的主要破坏因素；其二，香港国安法及新选举法正本清源，为香港营商环境恢复和优化提供了坚实的法治基础和理性的民主秩序；其三，香港在新时代与新制度下的营商环境更自由、更稳定及更具投资友好性。《营商报告》正确挖掘了破坏香港营商环境的乱源，正确评价和肯定了中央治港的法律措施，正确理解和凸显了新时代与新制度下的香港综合优势和全球吸引力。

在评价香港营商环境的综合指标中，法治是最关键的因素。香港法治得益于“一国两制”的宪制秩序安排，以普通法形式在香港回归后继续发挥维护香港繁荣稳定和自由安全的理性角色。香港法治排名一直位居世界前列，甚至超过那些动辄批评和干预香港事务的外国势力。但香港法治在既往一些年面临了严峻的挑战，从而使得法治对营商环境的保护能力有一定的波动。这份报告直面香港法治的挑战，对有关事实及其责任加以正确陈述和指认，将主要原因归结为黑暴之乱和美国非法干预。

《营商报告》正确界定了香港营商环境的挑战来源，从而为理解香港法治巩固的基本路径并解释香港制度变迁做了前提性准备。香港之乱根源于黑暴运动和外部干预，治理之道当然在于止暴制乱、由乱返治、由治及兴。《营商报告》第二章集中论证了中央的“治港组合拳”即香港国安法与新选举法对香港营商环境稳定和促进的法治意义。这些新制度元素实现了香港社会理性的回归，香港的法治秩序得到重建，黑暴势力从街头消失，反中乱港势力也从立法会、政府机关及区议会等范畴出局，“爱国者治港”根本原则得到制度性落实。《营商报告》中援引了大量的民调、商会意见、金融数据及司法统计数据，对香港法治巩固及其促进香港营商环境改善的程度加以客观评测，以事实说话，以法理服人，以前景吸引人。而在粤港澳大湾区建设加速，“横琴方案”与“前海方案”并驾齐驱，“南沙方案”接力跟进，以及“一带一路”倡议深入发展的战略背景下，在“十四五”规划的全盘布局下，香港营商环境及其经济发展前景更加具有前所未有的说服力和吸引力。

在“一国两制”框架下，中央与特区政府依法反黑暴、反干预、反制裁，以法治思维和法治方式拨乱反正，恢复秩序，赢得民心，并争取到越来越多的全球投资者和国际社会理性力量的理解与支持。这份报告最终全面总结了香港当下营商环境的综合性优势，包括固有优势、法治优势和发展优势，其中法治巩固的核心支点意义再次凸显。笔者确信，这是一份值得香港社会与国际社会正确理解与信赖的营商环境报告。^①它正确解释了香港由乱返治、由治及兴的来

^① 陈然：《重回正轨的新香港营商环境优势突出》，《人民日报》，2021年9月28日。

龙去脉与法治逻辑，戳穿了本土极端势力和外部干预势力污名化香港制度与前景的各种谬论，并为香港融入国家发展大局及开辟新全球化空间指明了方向，香港“一国两制”的明天一定会更加美好。

六、结语：新制度、新思维与新香港

2022 年，“一国两制”香港实践迈入回归以来的第 25 个年头，恰逢“五十年不变”的中期时刻以及新阶段的启幕时刻。这两年香港的制度变革进展很快，香港国安法和新选举法为香港开启了摆脱“过度政治化”及追求良政善治的新时代，香港繁荣稳定的制度基础前所未有地获得了巩固。习近平主席七一香港讲话既宣布了中央对过去 25 年实践成功的肯定，也吹响了“一国两制”新阶段、新征程的进取号角。这个新阶段，是“一国两制”完整实现制度体系建构与融合发展的新周期，香港因此将不仅更深度融入国家发展大局和治理体系，而且更加积极与国家协同向外追求新全球化的“星辰大海”。这是“一国两制”在新时代的新梦想，即民族复兴梦的香港乐章。

未来之香港在“一国两制”的保障和促进下，将迎来至少五个方面的重要变化和关键发展，在理想意义上可塑造一个“新香港”制度生态和发展体系。

第一，自治民主的黄金时代。未来的香港应当是新选制下民主秩序新貌展现和焕发的黄金时代。香港民主不会向黑暴屈服，不会向外部干预势力屈服，而是必然依法展开，牢固锚定于“爱国者治港”之上，在中西民主大辩论与激烈竞争中走出一条香港特色的民主道路。《“一国两制”下香港的民主发展》白皮书不是香港民主的终点，而是香港民主的建设纲领，是香港民主重塑自身体系的权威指南。

第二，完备权威的国安法网。未来的香港也是法治巩固和权威重建的重要阶段。香港国安法受命于危难之际，有效弥补香港国家安全法律漏洞，坚决为香港法治体系“止血”和“止损”。这部法律最能体现“一国两制”的全面管治权法理，是中央行使宪法上“一国两制”制度创制权的结果，是对基本法秩序的有效扩展。当然，香港国安法仍需得到本地立法的补充和协同，特区政府需要在“爱国者治港”的有利条件下迅速完成 23 条立法，建立维护国家安全的严密法网。

第三，发展主义的民生前景。未来的香港还是“北部都会区”创新发展及民生保障的展开时段。“北部”在香港人的惯常概念中是偏远郊区和自治边疆，甚至是对“内地”的防御带和隔离带，但如今的特区政府规划将其作为并列于中环的第二都会区加以建设，且明确与深圳寻求融合发展。这也是香港特区政府首次以超出香港范畴规划香港未来，其指导思想中已有更为明确的主动融合之意愿和构想。这是香港管治思维之变，也是社会心理之变，更是国家实力和国家吸引力之变。“北部都会区”的主要目标有二：其一，创新科技中心；其二，民生保障中心。将民生保障寓于发展规划之中，以发展主义而不是福利主义思维解决香港人住房保障与社会正义问题，这符合香港作为资本主义社会的核心价值观，也符合中央对香港的理解和期待。

第四，贤能政治的理性建构。未来的香港还将探索“贤能政治”的可能性和现实性。在国家发展与全球化挑战的新时期，在香港民生与发展的双重压力期，循规蹈矩的官员并不中用，两面派更是公共利益之敌，而新选制下的“贤能政治”才是正道。无论是立法会议员，还是特

首和各级政府官员，都不能仅仅按照旧式港英公务员的官僚制规范塑造和限制自身，而是要以“为香港人民服务”以及贡献国家的“一国两制”完整责任伦理重新检讨和更新自身。

第五，爱国公民社会的结构转型。未来的香港之社会结构与文化也在转型之中，逐步从深度西方化的“公民社会”转向纳入爱国者规范的“爱国者社会”。这是香港的新公民社会，不再与国家为敌，不再唯西方是从，而是具有了“爱国”的灵魂和信仰，并在社会组织、公共治理以及文化空间重塑过程中展现忠诚品质和专业素养。香港的公民社会没有消失，而是转型发展了。西方哀悼的香港“公民社会”只是他们固执偏爱的那些反对派组织、媒体和激进机构，而不是香港社会的全部或本质所在。解散的组织，关停的媒体，以及流散的个人，只是既往附着于香港公民社会肌体上的寄生性甚至反噬性元素。而香港国安法及其在若干社会治理领域的规制和重塑，唯一的目的只在于恢复香港公民社会的专业性和理性活力，祛除本土极端势力和外部干预势力的恶意寄生和颠覆性裹挟煽动。未来之香港将见证新公民社会的再生，其本质是爱国与民主在香港社会空间的文化结合。

总之，香港“一国两制”的巨变三年（2019—2021年）已经过去，“一国两制”制度体系迎来优良的制度基础和开阔的发展前景。经过这番拨乱反正和制度变革，中央更加自信和精准地运用“一国两制”法理完善香港治理体系和制度规范，而香港特区政府与香港社会也在积极理解和适应新制度，寻求香港融入国家发展大局并提升香港国际地位，激发香港发展动能。“爱国者治港”是香港精神调理和社会团结的道德基础和伦理共识，而香港新选制、香港国安法、北部都会区、贤能治理与社会转型，都是在“爱国者治港”大逻辑下的具体变法、改制和发展。中共二十大报告的确认与加持，使得新颖的“长期坚持”话语基本取代了“五十年不变”带来的各种形式的争议性话语，使得“一国两制”更明确地内在于中国特色社会主义的规范性范畴，^①成为“中国特色”中的最具特色与特殊性的杠杆要素，也使得“一国两制”与民族复兴更明确地挂钩和互动。“一国两制”新阶段在香港已获得清晰的制度基础和历史方向感，必将在民族复兴的伟大进程中作出新的独特贡献！

作者系北京航空航天大学人文与社会科学高等研究院/法学院副教授、全国港澳研究会理事

^① 田飞龙：《“一国两制”是中国特色社会主义的伟大创举》，《民主与法制周刊》2022年第40期，第31—34页。