

「一國兩制」在香港的「高質量實踐」



張建 慶祝回歸25周年

2022年是香港回歸祖國25周年，也是「一國兩制」在香港實踐25周年的重大歷史節點。「一國兩制」是中國共產黨實現祖國統一的創造性戰略構想。「一國兩制」的偉大構想在香港特別行政區變為現實、付諸實踐，已經走過了25年。這25年，「一國兩制」在香港的實踐筆路藍縷、櫛風沐雨，中央政府、香港特區政府以及香港各界共同致力於「一國兩制」的實踐。「一國兩制」經過25年的「探索型實踐」階段，在中央標本兼治的制度和政策加持下，「一國兩制」在香港開始進入「高質量實踐」階段。

「探索型實踐」累積寶貴經驗

第一，香港回歸25年來，在「探索型實踐」進程中中央對「一國兩制」方針的科學內涵和戰略定位的認識不斷深化。回歸初期，「一國兩制」開局良好，中央和香港對「一國兩制」這個新生事物在摸索中實踐、積累經驗。中共十八大以來，

中央對「一國兩制」戰略定位和科學內涵的闡釋，從「兩個根本宗旨」，到新時代中國特色社會主義的「基本方略」，再到國家制度和治理體系的「顯著優勢」。從這個發展歷程可以看出，中央政府對「一國兩制」規律性認識的不斷深化，顯現出回歸25年來中央在「一國兩制」的「探索型實踐」中提升對「一國兩制」認識的理論邏輯和實踐邏輯。

第二，香港回歸25年來，在「探索型實踐」進程中逐步實現中央全面管治權和香港高度自治權的有機結合。回歸25年來，中央依照憲法和基本法對香港特區行使全面管治權，完善特區憲法和基本法實施相關的法律制度，建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制並制定、實施香港國家安全法，完善香港特區選舉制度，落實「愛國者治港」原則，支持行政長官和特區政府依法施政。與此同時，香港特區根據基本法的要求實施高度自治，貫徹落實「一國兩制」方針政策和基本法。全面管治和高度自治是「一國兩制」的內涵所在，是不可分割的。「一國兩制」25年的「探索型實踐」中為解決香港發展中遇到的各種問題，在「一國兩制」框架內既落實中央對特別行政區的全面管治權，也

提升特別行政區的高度自治權，兩者的有機結合才使「一國兩制」穩步前行。

第三，香港回歸25年來，「一國兩制」在香港的「探索型實踐」進程中，中央積極應對一系列的重大挑戰。「一國兩制」作為新生事物，並沒有先例可循，也沒有經驗借鑒，在實踐中出現一些問題也是正常的。回歸以來，香港出現種種風險挑戰。這些挑戰既嚴重威脅國家主權、安全、發展利益，影響香港的繁榮穩定，也阻礙、干擾「一國兩制」的實踐。與此同時，外部敵對勢力妄圖在香港製造「顏色革命」，搞亂香港、癱瘓特區政府運作，進而對內地進行滲透和破壞，令香港成為國家安全的一個突出風險點。香港維護國家主權、安全、發展利益的制度還需完善，對國家歷史、民族文化的教育宣傳有待加強，社會在一些重大政治法律問題上還缺乏共識，經濟發展也面臨不少挑戰，傳統優勢相對減弱，新的經濟增長點尚未形成，住房等民生問題比較突出。

面對「一國兩制」實踐中出現的新問題、新挑戰，中央政府不迴避，權衡利弊，科學評估，堅持依法治港，從制度上、政策上採取措施，確保「一國兩制」方針不會變、不動搖。中央既從政治安全方面採

取措施維護國家安全、完善特區選舉制度，也在解決民生方面推動香港融入國家發展大局，支持香港解決深層次結構性矛盾等舉措，確保「一國兩制」實踐的正確方向。

須真正提升高度自治效能

第四，香港回歸25年來，香港在實踐「一國兩制」過程中也有很多正反經驗和教訓需要反思和檢視。只有深切反思回歸以來香港發展中的正反經驗和教訓，包括回歸前就存在的問題以及回歸以來出現的新問題，才能在未來「一國兩制」香港實踐中面臨更加嚴重的挑戰時，能最大力度予以應對，最大限度地降低對香港的衝擊。只有深切反思回歸以來「一國兩制」實踐的正反經驗和教訓，才能更好地落實中央對香港特別行政區的全面管治權和真正提高高度自治的質量和效能，使「一國兩制」更符合各方的利益。香港在「一國兩制」實踐中出現的正反經驗和教訓包括：缺乏大局意識、敏感意識和危機意識；過度強調「兩制」的特殊性，輕視「一國」的主權性；香港是法治社會但法制並不健全；處理各種問題存在迎難而退的慣性；高度自治只要授權「高度」，缺乏「自治」效

能；社會難題長期拖而不議，議而不決，決而不行；固守「小政府，大市場」的僵化經濟理念；雖然是行政主導，卻長期「主」而不「導」；公共行政體系不能靈活變通，以「不變」的行政體系應對「變」化的內外局勢；部分港人長期對內地、對國家、對中共持排斥態度；香港內外反對勢力阻撓和干預「一國兩制」；融入國家發展大局的「形式主義」；管治未能聚焦「以人民為中心」的發展理念，等等。

「一國兩制」經過25年的「探索型實踐」，已經充分證明「一國兩制」是解決歷史遺留的香港問題的最佳方案，也是香港回歸後依然保持長期繁榮穩定的最佳制度安排。在「探索型實踐」過程中，「一國兩制」的理論與實踐也不斷得到了豐富和完善。

（原題為：「一國兩制」在香港二十五年的「探索型實踐」）

上海國際問題研究院世界政黨與政治研究中心秘書長、全國港澳研究會理事

中央真誠維護香港繁榮穩定

銳評

方靖之

香港即將迎來回歸25周年的重要日子。25年來，香港風雨兼程，砥礪前行，儘管面對各種困難和風波，東方之珠繼續閃耀光芒、生生不息。實踐證明，「一國兩制」是解決歷史遺留問題的最佳解決方案，也是香港回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，是行得通、辦得到、得人心的。儘管在「黑暴壓城欲摧」期間，中央依然堅定捍衛「一國兩制」，制定實施香港國安法以及完善特區選舉制度，不但具有強烈針對性、重點解決維護國家安全等問題，更顯示中央貫徹落實「一國兩制」的決心。

符合國家利益的最佳制度

「一國兩制」之所以能夠行穩致遠，與中央的包容、支持、捍衛、糾偏密不可分。中央真心實意落實「一國兩制」，真心希望香港好。然而，嶺南大學政治學系前系主任王耀宗卻在報章發表一篇文章，提出偏離事實、顛倒是非的論點。雖然，對於「一國兩制」的實踐，各界有不同意見不同看法並不奇怪，但觀點可以自由，事實卻不容扭曲。王耀宗文中主要有三大謬誤。

第一個謬誤是他詆毀中央提出「一國兩制」的初心。聲稱「中國採取「一國兩制」，是有策略性的目標」，即所謂「實用性、現實性、短暫性」云云。

「一國兩制」構想初心是什麼？大量的事實已經說得很清楚，就是在維護國家的統一和領土完整、保持香港繁榮穩定的前提下，考慮到香港的歷史和現實情況，最大程度地保留了香港的特色和優勢，讓

香港市民的原有生活方式維持不變。簡單就是兩個目的：一是維護國家的統一和領土完整；二是保持香港繁榮穩定。這是「一國兩制」的根基和初心。中央沒有收香港「一毫子」的稅收，駐港部隊的軍費也完全由中央政府負擔，多年來對香港基本是有求必應，何來什麼需求香港利益？

王耀宗最荒謬的是，將「一國兩制」當作一種權宜、暫時性的安排，身為政治學者，連基礎的事實都沒有弄清楚。十九大報告把「堅持「一國兩制」和推進祖國統一」列為新時代中國特色社會主義的十四條基本方略之一。這絕非權宜安排，而是符合香港利益、符合國家利益的最佳制度安排，是國家制度和治理體系的一大優勢，怎可能是「暫時性」？

第二個謬誤是將港英管治過度美化，到了連英國人聽了也會面紅的地步。他稱港英政府推動政改，是「以便順利交接管治權力，否則便會失控」，並攻擊中央沒有「沿用」英國留下的「高度自由及開放」制度云云。這又是在歪曲歷史。中央一直希望順利回歸，盡量保留香港原有制度，並就「直通車」達成協議，回歸前的「立法局」議員，只要符合香港基本法規定的條件，回歸後即可成為特區第一屆立法會議員。

然而，「末代港督」彭定康上任後卻推翻一切，提出不符合基本法規定的「三違反」政改方案，最終導致「直通車」取消。彭定康推動的激進政改方案，目的是讓外國勢力的代理人通過選舉掌控香港政權，以便英國繼續干預香港事務。這不是「埋地雷」是什麼？這樣的圖謀是為了香港好嗎？王耀宗聲稱「在移交政治權力方面，其實英國相當克制」，彭定康又「克

制」了什麼？

第三個謬誤是他歪曲了中央提出「全面管治權」的前因後果。他在文中指出香港近年種種風波，由非法「佔中」到修例風波，根源是中央提出「全面管治權」。這是名副其實的倒果為因。

全面管治權是中央固有權力

中央對港的「全面管治權」，並非2014年6月發表《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書後才出現，而是自香港回歸當天起就存在。「全面管治權」是國家主權的固有權力，與特區高度自治權並行不悖，也不是什麼都管，但這個權力卻是一直存在，絕非王耀宗所說2014年才出現。至於中央要重申「全面管治權」，根源是香港有一些政客、學者不斷鼓吹「兩制」大於「一國」，不斷排斥中央權力，在政改上更將香港視為「獨立政治實體」，為「自決」、「港獨」鳴鼓開路。面對這些危害「一國兩制」的歪理謬論，中央才要出手糾偏，捍衛「一國兩制」。當中始作俑者是反中亂港勢力以及一些出賣良知的學者。王耀宗不說出前因後果，將政治風波責任推向中央，完全是顛倒是非，如此偏頗觀點，何來學者水平？

「一國兩制」是偉大構想，並且在實踐中顯示出強大的生命力。捍衛「一國兩制」更是香港社會最大的公約數，王耀宗的文章不但戴着有色眼鏡看「一國兩制」，行文論點全部站在英國人的立場，文中更是謬誤處處。不過，「一國兩制」是「唱不衰」，所有「唱衰」香港的言論早已被掃入歷史垃圾筒，現在再多一個也是問題不大。

資深評論員

疫情嚴峻須採果斷舉措

議論

風生

陳凱文

第五波疫情高峰期過後，本港有一段時間每日確診數字一度維持在低三位數水平，但近日疫情出現反覆情況，已連續九天新增過千宗確診，昨日新增1650宗確診個案，本地感染個案有1522宗，新增一宗死亡個案。

新增個案中，38宗疑感染Omicron BA.2.12.1新變種，確診個案回升，是否因為該變種病毒已從海外流入社區，並形成隱形傳播鏈，還有待當局觀察追查，若證實病毒是海外流入社區，則說明現時執行的「外防輸入，內防擴散」措施仍有不完善之處，有關部門必須詳細檢視，堵塞漏洞。

首先，在特區政府一直呼籲市民接種疫苗，以及疫苗通行證的實施下，香港的首劑疫苗接種率已超過92%，已接種兩劑的人口比率亦逾88%，但完成接種三劑疫苗的比率只有約63%。近日確診數字回升，與三劑接種率仍然偏低不無關係。

其次，根據衛生署公布的數字，第五波疫情累計錄得逾121.9萬宗確診個案，根據港大醫學院的疫情發展模擬模型推算，本港已有440萬人已受感染。確診數字近日回升，可能與部分康復者體內抗體水平下降有關，更令人憂慮的是，新變種傳入社區之後，康復者有機會遭受二次感染。

內地防控疫情的措施，是堅持

把境外或高、中風險地區來訪者送往檢疫、收緊各類社交距離措施、全民檢測及小區封控，將感染者和密接者送往隔離，以此截斷可能潛藏在社區內的隱形傳播鏈。雖然香港的情況與內地不盡相同，兩地採取的防控疫情措施亦有分別，但堅持中央抗疫總方針、總策略是沒有分別的。

當局因應疫情緩和已放寬第二階段社交距離措施，加上市民受第五波疫情困擾數個月，不少人出現「抗疫疲勞」，放寬社交距離措施後，外出聚會、用膳、到酒吧或娛樂場所消遣的人明顯增加，但部分市民和處所違反防疫規定，結果形成多個酒吧群組，令病毒再次在社區蔓延，香港現已面臨新一波疫情爆發的風險。

面對確診數字回升，當局日前要求進入酒吧、酒館等餐飲處所的顧客，必須出示24小時內快速抗原測試陰性證明，並呼籲市民減少聚會，未有再次收緊社交距離和入境檢疫措施。儘管當局維持現有社交距離措施不變，但社會各界不能因此而鬆懈，必須保持警惕，主動做好防疫工作，降低病毒在社區傳播的風險，防止新一波疫情爆發。

候任行政長官李家超指出，上任後首先會處理通關事宜。是故，新一屆政府履新後，應立即檢視現行防疫措施，適時作出調整，必要時更要制定新舉措，以貫徹國家防疫疫情總方針，做好「外防輸入，內防擴散」。只有這樣，才能為恢復與內地正常通關創造條件。

時事評論員

「一國兩制」作為一項基本國策



法政新思 楊曉楠

今年是香港回歸25周年，也是「一國兩制」成功實踐25周年。「一個國家，兩種制度」從一個偉大構想變為一種國家制度，為解決歷史遺留問題提供了一種思路，並為香港回歸後的繁榮穩定提供了制度保障。

國家主席習近平在講話中強調：「『一國兩制』是國家的一項基本國策。牢牢堅持這項基本國策，是實現香港、澳門長期繁榮穩定的必然要求……」

基本國策是國家政策體系中的最高準則。「一國兩制」是一項為推進祖國統一制定的政策和方針、方略，是一項基本國策。在政治話語體系中，政策是內涵更為廣泛的概念，不同層面的政策對於國家而言重要性和戰略意義不同。其中，基本國策是國家政策體系中的最高準則，對於國情具有長期性、戰略性和全局性的意義，和一般政策相比，具有更強的穩定性。除了「一國兩制」之外，我國基本國策還包括計劃生育、對外開放、保護環境、節約資源等不同領域的政策。

從表現載體上看，基本國策通常會在法律或國家正式文件中具體表述，以確定基本國策的內涵和執行標準。大部分的基本國策會在憲法條文中明確，以賦予法律上的最高效力。如憲法第25條規定，「國家推行計劃生育，使人口的增長同經濟和社會發展計劃相適應。」從形成過程上看，有的基本國策，如計劃生育，先在黨的代表大會報告中明確，再通過法律來具體規定；有的基本國策，如對外開放，已經有了一段時間的實踐，然後在國家文件中被確認為基本國策；有的基本國策，如「一國兩制」，在國家政策體系中的重要性隨着發展，進而從一般政策上升為基本國策。

產生源於統一國家需要

「一國兩制」方針的產生源於統一國家的需要。十一屆三中全會後，國家發展戰略進行調整，中美關係進入新的發展階段，對台政策也出現轉變。1979年元旦，全國人大常委會發表的《告台灣同胞書》中提出實現和平統一的方針，指出「完成祖國統一大業，在解決統一問題時尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失。」1981年國慶前，葉劍英委員長在新

華社講話中提出實現和平統一的九條方針政策，其中包括「國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務。」這也是「一國兩制」的初次表述，在當時的官方文件中定位為「政策」「方法」「方針」。

在1982年憲法全面修改的過程中，「一國兩制」方針轉化為憲法的具體規定，雖然憲法中並未出現「一國兩制」的字眼，但憲法序言中關於祖國統一的規定、總綱中特別行政區條款的規定以及第二章公民義務的相關規定，都是在「一國兩制」方針指導下制定的。憲法修改草案報告中對此進行闡述，明確憲法第31條特別行政區條款是考慮到相關方針政策的需要而制定的。憲法條文的規定並未直接將「一國兩制」方針闡述為基本國策。當時《中英聯合聲明》談判還在進行中，香港未來的具體制度規劃尚有很多不確定因素。

1984年國務院首次在政府工作報告中闡述「一國兩制」的內容，從那時開始，「一國兩制」方針及實施成為政府工作報告中的必要組成部分。在1984年的政府工作報告中明確指出「我國將在一九九七年恢復對香港行使主權，這是堅定不移的決

策。為了繼續保持香港的穩定和繁榮，我們在恢復行使主權後，對香港將採取一系列特殊政策，並在五十年內不予改變。」政府工作報告在六屆人大二次會議通過，由最高國家權力機關通過的政府工作報告闡述提升了「一國兩制」在國家戰略體系中的重要地位。

在實戰中不斷完善內涵

1985年4月3日，六屆全國人大三次會議《關於提請審議批准中英關於香港問題協議文件的說明》中指出：「『一個國家，兩種制度』是我國實現國家統一的堅定不移的國策。」1990年3月28日，七屆全國人大三次會議上關於香港基本法草案及其有關文件的說明中，明確指出，「『一個國家，兩種制度』是我國政府為實現祖國統一提出的基本國策。」這也是第一次在官方文件中以「基本國策」定位「一國兩制」在國家政策體系中的角色。《中英聯合聲明》的簽訂以及香港回歸祖國，將一種科學構想變成制度上的可能性，這一方針政策在國家政策體系中的長期性和穩定性也隨之增加。

1993年，國務院新聞辦公室在《台灣問題與中國的統一》白皮書中明確對台政

策，指出「和平統一、『一國兩制』」是建設有中國特色的社會主義理論和實踐的重要組成部分，是中國政府一項長期不變的基本國策。2021年，國務院新聞辦公室在《「一國兩制」下香港的民主發展》白皮書中，再次闡述這一發展歷程，指出「『一國兩制』作為中國共產黨和中國政府長期堅持的一項基本政策，自二十世紀八十年代以來，一直被中國共產黨歷次全國代表大會和重要會議所確認，並被載入所有重要文件、文獻當中，還被鄭重載入中國憲法，並通過香港基本法予以制度化、法律化。」

綜上所述，通過對「一國兩制」方針在國家戰略體系中歷史發展的梳理可以看出，「一國兩制」方針對國家重要的戰略意義是隨着歷史發展逐步明確和凸顯的；「一國兩制」方針作為一項基本國策，國家最高權力機關以憲法和基本法規定方式將其確認並制度化，說明國家對此重視，以及這一方針的嚴肅性；「一國兩制」方針在過去25年的實踐中，內涵不斷發展完善，「一國兩制」具有穩定性和鮮活的生命力，能保障香港特別行政區開啓新征程，走向更美好的明天。

大連海事大學法學院教授