

代自序： 對當前港澳工作大局的一些分析看法

編前綴語：此文寫就於 2011 年 2 月 15 日，曾呈送中央有關領導部門。文章描繪、分析的情況和闡述、論證的觀點，反映了筆者當時對港澳事務和港澳工作的認識和理解，所提出的一些思考和建議，客觀上同嗣後中央有關根據憲法和基本法有效治理港澳的政策調整和制度變化有一定的相關性，或許可能發揮過某種影響作用。同時，所述觀點也一如始終地構成筆者多年從事港澳事務和港澳工作研究的思想基礎和目標初衷。因此，筆者念茲在茲將此文原封不動予以公開，權作是本論文集的序言，以饗讀者。

改革開放以來三十多年的港澳工作，成就舉世矚目，實現了港澳政權的順利交接，保持和發展了港澳穩定繁榮的有利局面，開創了「一國兩制」的嶄新制度現實。對此具有歷史意義的偉大功業，中央領導有著高屋建瓴的肯定評價，社會各界包括外國觀察者也從不同角度描述評論。筆者完全同意有關的基本論斷，謹結合個人所了解的情況和對一些具體事務的看法意見，管窺宏觀，提出前瞻性的點滴分析和建議，以期引發思考，並就教於領導和同志。

一、關於「一國兩制」理論和實踐的延展思考

「一國兩制」作為 1980 年代指導解決港澳歷史遺留問題的制度安排，上承襲自毛劉周時代推動第三次國共合作解決台灣問題的政策構想，下落實於在對港澳恢復行使主權過程的艱辛鬥爭。在港澳爭取人心並建設

政權的整個工作部署中。對這一帶根本性的指導方針、政策構想和法律規範，我們不斷強調其正確性，斷定其行得通、走得遠，將長期堅持下去，無疑是正確且必要的。但這掩蓋了另一方面的傾向，即對「一國兩制」內涵的解釋相對簡單化、功利化，習慣於用內地正面宣傳的方式去自說自話，忽略「兩制」內存博弈這個大的背景空談一致性，對面臨問題缺乏深入研究和充分討論，特別是對發展前景思考不足。結果是把「一國兩制」捧為教條，把維護中央權威虛置高閣，並無堅持不懈抓牢抓實對「一國兩制」事業的主導權。

筆者認為，就其本質而言，「一國兩制」是個讓步政策，是國家在承認「兩制」長期存在分歧的前提下確保實現國家統一大膽嘗試，「兩制」的狀態無論從哪個角度看都不是常態。特區籌備過程中，中央代表包括港澳居民在內的全體國民做了一些維護「一國」的安排；特區成立後，中央也試圖以「徐圖之」的策略，通過加強國民教育、密切經濟聯繫、建立特區政府對中央負責的相關機制來行使主權，但實際效果如何確有必要客觀評價。所見的事實是，香港政府和民眾在複雜社會環境中始終未曾完全形成正確的世界觀、國家觀和歷史觀，在不少問題上大多存有享特權優惠、冀望國家供養的心態，同時對內地政治體制和社會政策持貶抑態度，人心回歸的歷史任務遠未完成。在此宏觀大勢下，中央雖採取大量措施旨在有效加強對特區施政的指導和監管，但遠未全面見效，且仍在維護國安立法等理應由國家主導和安排的大事上瞻前顧後、畏手畏腳，放任香港久拖延誤。在美西方勢力誘導和哄鬧下，香港的「高度自治」和「港人治港」被無原則誇張，給了特區政府自把自為、各方勢力任意想像乃至突破底線的論述空間，中央對此保持警醒但辦法不多，缺乏果斷出重器的應對決策。矛盾長期積累的結果，雖因香港對內地依賴而短期內不會出大事，但所維繫的僅是共享樂而非責任共承擔的利益攸關體，一旦國際局勢風雲變幻、台海問題尖銳化或者內地局勢不穩定，香港作為美西方勢力打入中國的楔子，勢必成為反華亂中的橋頭堡和急先鋒，對此必須高度警惕和始終不渝防範和遏制。

「一國兩制」有必要做進一步闡述：一是「一國兩制」是國家之制，不能任由港澳地方牽制著國家走，中央必須牢牢把握發展方向。二是「一國兩制」是動態過程，不是靜態描述，因此必須不斷豐富和發展其內涵。

三是「一國兩制」是在「一國」前提下的「兩制」，兩制之間不是平行、均量、對等和對立的關係，而是包容、互有長處和矛盾的關係，內地「一制」原處經濟劣勢，但近年有些指標已趕超得後來居上，值得理直氣壯地宣揚。如何在「一國兩制」前提下有效治理港澳是中央治國理政的重大課題，當前應須深入思考以下問題：

1.「一國兩制」既是階段性的目的，更是實現國家長遠戰略的手段。就特定階段的港澳局部而言，為盡快建立並使國內外包括港澳接受這一新的治理模式，「一國兩制」確實應當作為相關工作部門不斷努力實現的工作目標；而就長遠而言，「一國兩制」是實現國家統一大業的具體方式和手段，是國家保持對外開放的政策工具，是我國經濟體制和政治體制改革的試驗田，歸根結蒂是服務於國家長治久安的大局的制度安排。所以從這個意義上看，「一國兩制」是我國長期實施的對港澳「長期打算、充分利用」方針在改革開放新時期的繼承和發展。現在突出的問題是由於中央對如何在港澳回歸後繼續鞏固和發揮其長期形成的獨特地位「打算」不多，對如何「利用」其特殊優勢為國家服務思考不够，停留在維護「兩制」下港澳的繁榮穩定上，似乎是將手段錯認為目的，故有的決策輕易被港澳掣肘拖累。

2. 中央港澳工作的根本任務是實現對港澳有效管治，目前有些說法似乎值得商榷和調整。一是現行憲法和基本法確認的中央對港澳直接管理的首要權限，是制定、修改和解釋基本法，這是按照法治原則全面對港澳行使主權的集中體現。現在僅提基本法規範了中央和特區的關係，是港澳未來的保障，很少就憲法確立港澳特區制度、是基本法的立法依據並在港澳生效問題做全面闡述甚至鮮有提及，有必要糾正。二是將中央港澳工作任務定位於保持港澳的長期繁榮穩定，忽略中央對港澳有效治理的另一面，提法失之片面。港澳事務無論怎樣複雜，畢竟是地方和局部的事務，絕非黨和國家的中心任務，是服務於國家經濟發展、推進統一大業和整體穩定發展大局的，沒必要過度拔高其重要性。三是中央實現管治的具體方式，顯然不能停留在迎接回歸的大規模宣傳攻勢上，停留在慷內地之慨給港澳送禮的熱鬧活動上，停留在每遇港澳地方選舉即動員內地黨政軍情齊上陣突擊打選戰為個別人當選落選操心上，而要下大力在深入扎實細緻的政權建設、統一戰線、群眾工作上。否則

某些表面的效果定顯然難以持續，香港人心回歸遠未達標，回歸十三年來建制派與反對派的力量對比在直選中 4：6 格局始終未變就是證明。

3. 「一國兩制」是在國家現行體制下實行的對特殊地方以授權自治方式加以管轄的制度，因此除去在法律層面講單一制國家結構形式下中央和地方關係的共性和個性外，還應該有一套符合共產黨執政管理國家的理論來支撐整個意識形態。比如在內部是否可以說，「一國兩制」是黨領導下統一戰線性質的權力安排，黨領導下的中國特色社會主義事業包括「一國兩制」前提下的港澳特區建設事業，黨不僅在內地領導建設中國特色社會主義，而且領導港澳特區保持和發展原有的資本主義，還作為中央的執政政府協調處理「兩制」之間的關係。現在在這個問題上沒有說透徹，港澳輿論認為共產黨在當地不具法律地位且遭貶斥，內部對黨在港澳的地位作用也諱莫如深。建議從憲法確立黨的領導地位且在港澳生效的路徑就此作出闡釋。

如眾所知，黨的領導地位是通過領導和協調社會主義事業的建設者和擁護祖國統一的愛國者的政治聯盟來實現的。具體在港澳而言，擁護內地社會主義制度的人肯定有，但目前乃至相當長時期內未必是多數，否則就不必搞「一國兩制」了，多數人是擁護祖國統一但未必贊成內地現行制度的，這就產生了這些人在理念認同和利益關係上與我們既具有一致性，更具有差異性。因此，港澳特區政府本應成為中央政府領導下國家權力體系中的有機組成部分，但因其組成人群和既得利益的因素而不可避免地存在兩面性；特區民眾雖然具有愛國的樸素情緒，但對國家制度和政策的認知水平主要出自個人利益主導的價值判斷，且大量持有外國公民證件和居留旅行證件的事實客觀上助長他們在國家認同觀上有條件飄忽不定，再加上輿論的忽悠和引導，對內地許多情況缺乏容忍。我們不能低估特區政府兩面性，不能忽視社會面教育引導的難度，更不能簡單地用「二分法」將所有矛盾一股腦指向外部敵對勢力和港澳反對派。內因是變化的根據，外因是變化的條件，現在某些判斷植基於中央和特區政府是「一條心共同對付反對派奪權」的假設命題之上，忽視了反對派存在的社會基礎，忽視了「內鬼」利用和誇大中央和反對派之間對立而謀私的情況，勢必事倍功半，效果好不了。問題還是要從制度屬性、政策出發點和落腳點上來綜合施治。

4.「一國兩制」要敢於「以我為主」、勇於「長期打算」。「一國兩制」是新中國前所未有、具有開創性的偉大事業，這要求指導者和參與者具有長遠、寬廣的胸懷和膽略，墨守成規沒有出路，機謀權變也不可能長久，缺乏長遠打算，臨機應對的具體舉措顯然難免出現進退失據的情況。港澳回歸前，中央分別制定了過渡期規劃，具前瞻性地謀劃解決一些關乎全局的重大問題，在英方不斷挑起事端、葡萄牙無所作為的不同情況下，「以我為主」作出過渡性安排並反制對方的種種措施，實踐證明是成功的。但港澳回歸十多年來，似未聞聽中央制定有港澳工作的中長期規劃，對外界詢問五十年後的港澳展望也總是空話支應。凡事預則立，不預則廢，制定一個具前瞻性、宏觀預測未來挑戰的港澳五十年規劃綱要是必要的。其擬定過程對我積累和謀劃長遠的思維能力很重要。「一國兩制」要堅持「以我為主」，力戒「一切經過統一戰線、一切服從統一戰線」的窠臼，從長計議、放寬眼界，大膽吸收借鑑歷史上邊疆治理和國外法治條件下維護國家統一的成熟經驗，走出一條符合中國核心和整體利益的新路來。

二、用基本法把中央與港澳關係納入法治軌道

基本法是我國的全國性法律，是國家對港澳根本方針政策的法律化體現，是港澳各派別人士都較注重並具有廣泛認可度的制度工具，而且是港澳各界爭奪話語權的集中標誌。鄧小平等前輩領袖在制定基本法過程中傾注大量心血，在過渡期內樹立按基本法辦事作為順利交接的我方目標，明確基本法作為特區法治基礎和政策依據的根本地位，這是順應港澳民意和法治程度較高的現實，率先將中央和港澳關係納入法制化軌道的英明之舉。發揮了無可替代的作用。

港澳回歸後，政策選項之一是充分利用政權在手的條件，逐步著手調整港澳居民在原有「兩國兩制」向「一國兩制」變化過程中基於思想隔閡和制度差異而產生的種種矛盾，因勢利導實現必要的思想教育和制度變革（「五十年不變」的承諾是特定歷史條件下的口號，有其現實針對性，但一定程度違反事物辯證發展規律。對此港澳政府和民間現都往往僅做實用主義地選擇性強調，樂於見到並謀求對其有利的變化），當然變

革的前提是保持社會的基本面穩定。但由於一段時間裏我指導思想上過於強調「不干預」，國務院港澳辦領導曾公開宣稱專任「服務員」、「守門員」角色，未能抓住機遇及時、有效建立起國家對港澳政府和居民的管轄觀念，使得中央對特區的授權管轄機制在某種程度上流於形式；甚至往往強調基本法適用於港澳的特殊性，忽視其作為全國性法律的普遍性，對在哪些問題上必須堅持「一國」統一號令、哪些問題上允許「兩制」差異或無明確界限，或執行過於機械，在規範適用、解釋監察和依法辦事中總謀求個性化解決，強調就事論事、一事一議的處理模式。港澳也恰正利用此點滋生出不理國家普遍體制而另搞一套的傾向。而且，在基本法主要由香港和澳門特區自行執行、適用並解釋的情況下，港澳兩地的內部發展呈現出明顯區別。

在澳門，由於廣大居民對澳葡當局腐敗無能統治的憤恨，較早形成黨領導下以社團為組織網絡的群眾基礎，也由於較為徹底地貫徹了「以我為主」的方針在特區成立之初即形成了完全由愛國者組成的管治團隊，相對能夠很好地處理中央與澳門關係。但特區內部還存在決策專斷、官員腐敗、過度依賴博彩（賭業獨大本身並非市場配置資源的結果，而是澳門特區利用國家為維持澳門傳統經濟而特許的壟斷開賭體制衍生出的制度經濟產物）並因此拖累和影響國家全局的問題，社會整體面貌呈現相當程度的「內地化」趨勢。

在香港，特區政府官員脫胎自原有殖民地班底，受奴化教育有餘而缺乏政治頭腦和決策能力，在美英模式化的「權力分立」、「司法至上」思想影響下遇事無所作為。愛國力量不適應在國家和特區、政府和反對派之間角力的複雜環境，事實上成為意識形態、社會制度乃至階層衝突的磨心，多年來成長壯大困難且內在矛盾凸顯。軟弱的買辦資產階級和依附於這個特殊社會形態下的勞動群眾面對現實都提不出明確的政治訴求，買辦和壟斷資產階級和底層民眾之間的矛盾、居民中原逃港人員和新移民的訴求缺乏有權威的協調，進而時常被外來勢力或政客利用而演化為社會矛盾。特區政府和愛國愛港力量兩張皮的問題長期未能妥善解決，反而被別有用心地引導為政黨政治的複雜生態，並在多元輿論和公權力透明中更加彰顯和誇張。人們的從眾心理加上外部因素煽動的結果，把經濟轉型中困難、政治制度內在矛盾、當地諸多社會衝突等錯綜

複雜、難以解決的問題，簡單地解釋成為特區政治體制的設計不合理和失效。種種背景下，基本法所規定的行政主導體制、國家一統觀念迄未令人滿意地建立。

特別是就基本法而言，由特區政府的施政慣例、立法會強勢民意主導和法院行使違反基本法審查權而產生了一整套對基本法的解釋、適用的先例，僅各級法院就已經對基本法將近三分之二的條文做過有規範意義的解釋。應當承認，這中間相當部分是有益於基本法實施的，但也確有許多是由純技術思維的法官特別是外國法官在不了解中國國情情況下（當然也不能排除存有政治偏見）而做出的不當解釋。其主觀動機和客觀效果相結合，趨勢存在著將香港逐步推向變相獨立政治實體的危險，從而最終不利於國家對香港的管治。但由於這一套「港版基本法」作為自外於內地話語體系的規範體系，在香港內部被權力架構和社會輿論推崇為終局意義的理性判斷，又確實發揮著定紛止爭的實際功效，故不可能在當地形成即時的糾錯機制；在內地除少數專責機關關注外，其他機構乃至學術單位亦由於信息不對稱而缺乏及時客觀研究應對的能力，即便針對個別嚴重問題受命研究，又往往局限於內部討論，能公開發聲爭論者極少，其結果多數仍是不了了之。久而久之，內地對基本法的正面闡述數量和質量均大受挑戰，香港觀點因其不受限制的公開發表而大行其道，最終不免出現「積非成是」的趨勢而使謬誤佔據上風，甚至逐漸成為當前新一代人研究基本法過程中所接觸到公開表述的主流思想體系。其影響較大的觀點情況舉例有：一是撇開香港特區作為地方權力架構的性質不談，大談建立以「權力分立」為核心的內部矛盾自我解決機制，實質是把決策機制轉移到脫離中央監管的立法和司法體制中去；二是漠視香港政制需要穩定、高效、民主、公正等多重價值，並存在於中國政治體制總體框架中的基本現狀不談，突出強調普選特別是「一人一票」的民主價值力圖最終逼使中央作出不得不任命挾普選多數票當選的「民意領袖」的政治慣例，徹底否定中央實質性任命行政長官的體制機制；三是罔顧香港發展主要得益於冷戰時期特殊政治地理環境和經濟上中國內地因素的重要作用，繼續盲目宣傳其發展是靠英國積極不干預經濟政策和法治環境，並進而過度宣傳香港的優越地位，迷幻了港人對自身經濟結構調整迫切性和政治現實中存在嚴重問題的認識；四是虛化和麻痹

香港社會對美西方勢力長期存在和不斷滲透的必要防範意識，刻意依仗和逢迎，民族虛無和歷史虛無主義盛行，為國家做事成為利益交換的籌碼，連傳統愛國愛港力量的國家認同觀念也失之偏頗，維護國家安全的義務竟然從上到下鮮有人主張履行，這不啻為是醞釀未來危機的基礎。

中央在總結 2003 年「七一事態」後，提出在「不干預」的同時要「有所為」的方針，這是對當前港澳工作的重要戰略調整。何謂「有所為」，就是要在對屬地方自治範圍內事務切實「不干預」的同時，對按照基本法屬中央直接管理的事情、需要中央引導和撐腰的事情、對於關係國家穩定發展全局的事情，要負責任地積極有所作為。

1. 中央應主動維護基本法的權威。一是全國人大常委會對基本法的解釋，不能僅保留為臨時應付特定危機的最後手段，而應盡快形成經常性的固定機制，使之成為重要的管治制度工具。英國樞密院回歸前作為英殖民地司法體制的最高上訴法院，對於維護英國在香港的利益和當地良好秩序發揮了重要作用。全國人大常委會對基本法的解釋，是發揮基本法影響力不可或缺的渠道，回歸後幾次使用都曾收到正本清源的功效，且在香港的權威性整體上受到尊重；但現在過度慎用，不僅平時難以充分發揮作用，一旦使用還反遭部分社會群體的貶低和抵制。為減少情緒對立性，充分發揮制度功效，有必要進一步使全國人大常委會解釋基本法工作制度化、恒常化，使港人逐步接受這種憲制習慣；必要時還應適時主動進行，從而事發於未然就發揮主導影響。如目前正在審理中的有關剛果金應否在香港特區法院接受司法管轄的案件，涉及到我國作為主權國家對其他外國是否給予主權司法豁免的外交決策問題，本應由國家統一決策而非香港法院濫權自行處理的，但中央迄今沒有把基本法相關機制作為現實規範確立起來。筆者建議有必要在香港終審法院判決前作出相應的立法解釋。

二是對基本法的解釋要始終如一堅持既定法理和政治立場，一貫之發揮原有的主導思想，不能隨便輕易放棄或變通。比如，2010 年 6 月香港特區政府為了實現特定政治目標，權衡接納了香港民主黨「一人兩票」的政改方案，最終達致力保政改方案在立法會獲得通過、避免民眾因誤解政改停滯而鬧事的目標。但對政改方案所涉基本法確立的功能組別選舉制度的目的、意義、存續或改革的可行方向，討論得並不充分，

倉促間提出的修訂選舉方案的設計思路和引導趨勢以及對基本法個別條款的解釋，在某種程度上返回到與 1992 年彭定康政改方案相類似的思路上去了，讓國家有關機構乃至香港愛國愛港人士不得不背棄長期堅持的立場，突然間轉向打到昨日之我，進而令基本法的權威性大打折扣。一些港人因此感覺很沮喪，認為內地仍非法治而行人治。政治決策折衝機變因素多過依法，對基本法都能隨意解釋，對今後為中央仗義執言站台心存餘悸。

三是解釋基本法，既要重視立法原意，注重從立法目的和宗旨出發詮釋基本法具體規範的內容，也要正視基本法相關規範存在的需要與時俱進的問題，引領法律發展的方向。基本法的很多內容，反映的是鄧小平為政以人思想和 80 年代改革開放初期國家管理方面的認識，如重視國防外交，忽視中央對司法權的監督和控制，放棄中央與港澳財政和稅收之間的必要聯繫；如「五十年不變」僅反映內地對香港的承諾，但不能適應科技高速發展在兩地依存關係上帶來的根本變化；如港澳在現實中很大程度上依賴內地，粵港澳關係已經突破了不同關稅地區間的常規經貿往來，需要在更深更廣闊的國家制度層面總結和確立。這些都需要不斷解放思想、開拓創新，努力把相對固定的規範準確用於活的社會實踐，使之不斷系統化、科學化、制度化，這樣才能使基本法真正成為規範現實的活的法律。

2. 中央要敢於和擅於運用基本法內已有的制度工具，維護國家統一和整體利益。一是要強化基本法所規定的中央對特區行政長官和主要官員的任命權，真正選擇政治上可靠、有國際視野和國家觀念、有能力肯承擔的人來擔任主官，對主要官員選人既要放手也要有所參與。在明確「權由誰授」觀念之後，要逐步建立相對公開透明的監督管理機制。如進一步消除長官述職禮儀形式大過實質的弊端，把述職變成經常性、隨機性、有內容的工作機制，一方面中央對特區長官耳提面命，督導提點；另一方面特區政府向中央溝通情況，施政要有規劃並向中央報告，重大事情要讓中央事先知道。從任命權引申出免職權（基本法只規定了長官辭職和官員出缺，未規定中央可以免職，但法理上完全可以推導出來）這一環節也同樣重要，還必須就免職程序建立相應的制度，否則只能上不能下，下還須委任全國政協等內地建制職務，為避免某些糾錯舉

措導致長官以辭職相威脅，甚至束縛了中央的決策思維。

二是要主動運用全國人大常委會對特區立法的審查權和發回重審權，在重大立法議題上發表意見，立威立德立言，有所建樹，掃清「橡皮圖章」的形象。迄今全國人大常委會從未公開用過對特區立法的審查權和發回重審權，公開解釋是備而不發，實際上連相應審查程序和處理機制也從未預見性研究過；全國人大基本法委員會曾被外界希冀為在相關工作領域能大有作為的機構，但目前積極主動開展工作的空間都很小，打破保守必須從觀念和體制機制上解決。

三是中央要在管好涉港澳外交事務上有所作為。基本法就中央管理外交和特區自行處理對外事務有原則性規定，但如何界定卻需頗費思量具體問題具體分析，過於強調港澳自行處理對外事務可能會招致對國家不利的後果。近年來涉港澳外交領域根據基本法做了大量立規矩的工作，如建立了港澳對外司法協助制度中對中央的通報機制、明確了港澳適用國家對外簽訂雙邊公約的具體辦法等，規範了港澳出席國際會議和簽訂國際協議的若干程序規則等，都是有實質操作性的制度安排。但也有一些做法值得商榷，個別事情上過度強調尊重特區政府自主權，對於超越港澳特區在「適當領域」內處理對外事務的權力的問題放任未管。如容忍香港政府容許被我內地按照間諜罪判處有期徒刑並驅逐出境的某美籍華人返港任職；美國財政部以涉嫌為朝鮮洗錢為藉口制裁澳門匯業銀行，中央在事件未觸及「六方會談」底線之前袖手旁觀，聽憑港澳特區政府相繼接手處理該銀行，而缺乏保護本國公民和企業合法利益的基本履職；曾蔭權為港人質在菲律賓被殺事件直接與菲總統展開交涉遭到訓斥，香港學界有人挑起所謂香港乃「次主權」、「次國家」之類的爭論，有關部門始終沒有明確表態；在處理「剛果金」案中，反覆糾結於一些技術細節上的分歧，限制性解釋「外交、國防等國家行為」的概念，看不到特區法院代替國家做出是否給予外國主權豁免的決定具有侵犯中央主權的性質。外交無小事，日常敏感小事就可能引發大事，久而久之甚或可能會因港澳地方行為蠶食或掣肘中央的主權外交，甚至招致中央對外承擔國家責任。所以確有必要盡早就中央管理外交和港澳自行處理對外事務的具體細節逐項分步驟做出盡可能詳盡可操作的規定，防止臨機推諉和「面子光鮮、裏子不顧」等典型問題。