

港澳研究

HONG KONG AND MACAO JOURNAL

编辑委员会名单

主任：徐 泽

副主任：曾 健 杨兆业

委员：(按姓氏笔画排序)

王于渐	王振民	王淑英	尤安山	朱国斌	庄 芮
刘 伟	刘兆佳	刘遵义	齐鹏飞	关家明	严安林
杨道匡	何俊志	邹平学	陈广汉	陈弘毅	陈端洪
林发钦	周叶中	庞 川	封小云	胡伟星	钟 韵
饶戈平	骆伟建	郭万达	唐晓晴	黄 平	鄂志寰
韩大元	强世功	谭惠珠			

主 编：曾 健

目 录

2020 年第 2 期（总第 27 期）

· 政法论坛 ·

中央治港方针的历史原意与规范意涵

——重温邓小平关于“一国两制”方针的重要论述

..... 强世功 (3)

香港基本法的立法、实践与未来发展

——纪念《中华人民共和国香港特别行政区基本法》颁布 30 周年笔谈

..... 陈弘毅 谭惠珠 梁美芬 罗沛然 (23)

维护国家安全是香港特区宪制秩序巩固的关键..... 田飞龙 (36)

论香港特区关于提请人大释法的司法主体问题..... 张 明 (47)

· 经济研究 ·

2019 年香港经济形势及 2020 年展望

——兼论修例风波及新冠肺炎疫情对香港经济的影响

..... 王春新 (62)

精准合作：新时期澳门特区政府区域合作发展的新方向..... 杨爱平 林振群 (73)

· 社会视角 ·

40 年贫穷研究路上的体验..... 周永新 (85)

本期英文内容摘要..... (93)

主管：国务院港澳事务办公室

主办：全国港澳研究会

中央治港方针的历史原意与规范意涵*

——重温邓小平关于“一国两制”方针的重要论述

强世功

[摘要] 修例风波显示人心回归问题仍是中央治理香港面临的巨大挑战,而人心回归涉及思想文化教育意识形态领域的话语权问题,需要建构“一国两制”理论的话语体系。在对“一国两制”的理解和阐释中,围绕“港人治港”和高度自治这两个概念已经形成了两种不同的话语体系,亟待正本清源。重温邓小平关于“一国两制”方针的重要论述,探寻中央治港方针的历史原意,并在法理学层面上把握中央治港方针的规范意涵,具有重大的理论价值和现实意义。唯有对中央治港方针有全面准确的理解和把握,才能理解中央对治港方针的不断重构以及围绕“一国两制”展开的理论建构和话语论述。

[关键词] “一国两制”方针 话语权 港人治港 历史原意 规范意涵

[中图分类号] D676.58 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2020) 02-0003-20

导言：中央治港面临的话语挑战

2019年6月,香港特区政府修订《逃犯条例》引发争议,最后演变为一场“反政府”、“反中央”、“反内地”的大规模暴乱。这场暴乱引发人们对香港问题的广泛讨论,包括中央应当调整治港方针政策的讨论。就在这场风波期间,十九届四中全会通过了《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》。其中,在推进港澳治理问题上,中央再次重申了“一国两制”、“港人治港”(“澳人治澳”)、高度自治的方针。香港回归以来,这三个词、十二个字的中央治港方针已不断为各种官方文件和论述所重复,可谓流传甚广,深入人心,甚至略有变动就会引发港澳人士的担忧。^①

然而,总结香港回归二十多年来中央治港的历史经验,就会看到中央治港面临的巨大挑战,亦即通常所说的人心回归问题。^②而人心回归涉及思想文化教育的意识形态领域,涉及葛兰西所

*本文为全国人大常委会基本法委员会委托课题“香港基本法释义(总则与中央和特区关系)”(课题号:JBF201901)的阶段成果。袁阳阳协助处理有关注释,特此致谢。

强调的“文化领导权”问题，用目前流行的概念来说，就是“话语权”或“软实力”的问题。说到底，人作为一个“符号动物”，需要通过一整套话语体系来建构一个完整的意义世界，从而赋予生活秩序的正当性。而香港问题裹挟在近代以来中国文明秩序的断裂和转型中，争取“人心回归”问题实际上就变成一场争夺心灵领土的“文化战争”。^③具体而言，这种争夺首先就体现在对中央治港方针中的“港人治港”和高度自治这两个提法的理解、阐释和论述上。

首先，如何界定“港人治港”的“港人”这个概念？“香港人”究竟是作为一个社会文化的居民概念，就像“广东人”、“上海人”一样，仅仅指“居住在香港的中国人”，还是作为一个独立的政治主体概念与“中国人”对立起来？香港本是移民社会，但是港英时期就开始对“香港人”进行系统的社会文化建构，使其成为与“广东人”相对的居民概念。然而，在香港回归过程中，随着选举制度的推广和普选问题的争论引发了香港核心价值观和身份认同的争论。^④一些香港人将“香港人”建构为一个相对独立的政治主体概念。特别是随着近年来香港本土主义叙事的兴起，“香港人”的身份认同争论作为“想象共同体”建构的一部分，引发“香港城邦论”乃至“港独”的政治主张和“去中国化”的文化主张。^⑤因此，关于“香港人”身份的文化争论始终与关于香港管治权乃至主权的政治争论交织在一起。

其次，如何理解“港人治港”的“治”？在20世纪80年代出现关于“主权换治权”的争论之后，一些香港人将这个“治”与“治权”联系在一起，进而将“主权”与“治权”分割开来，从而形成“主权”在中央而“治权”属于香港的片面理解。因此，在后来的基本法起草中，一些香港人就按照这种理解主张基本法中关于中央的权力规定得越少越好，仅仅局限于防务和外交事务，其他事务就由香港特区行使，同时主张“港人治港”那就应该由香港人自行决定行政长官选举，中央不能“干预”等等。在香港回归之后，中央严格按照基本法的规定在香港行使主权，而不少香港人依照这种错误理解，主张中央按照基本法的规定进行“人大释法”、就香港政制发展问题作出决定以及按照程序参与行政长官选举过程是对香港的“干预”，“背离”了“港人治港”和高度自治。^⑥

最后，与“港人治港”联系在一起的“高度自治”更是一个复杂的概念。尽管高度自治的英文翻译是 high autonomy，但“自治”在英文中依然有“自我管理”（self-government）的含义。在西方政治学和宪法理论的传统中，“自治”往往涉及到一个民族或一个地区的人民如何决定自己命运的根本性政治问题，而在国家宪制的建构中，“自治”要么与邦联制或联邦制联系在一起，要么与单一制国家中形成的“权力下放”（devolution）联系在一起。而这两种宪制安排都具有“去中心化”（decentralization）的倾向。更重要的是，在西方历史上，“自治”概念往往与“民族自决”之类的主权概念联系起来，很容易成为政治分裂运动的动员口号。前苏联在处理民族问题上援引西方的“自治”概念，形成了联邦体制的加盟共和国，而且建立很多“自治共和国”和自治州，但恰恰是这些“自治”概念最后作为导火线引发了这些“加盟共和国”以“自治”的名义追求独立而导致苏联解体。^⑦

从晚清中国引入“自治”概念时，这个概念就发展出“联省自治”的联邦主义思路。^⑧新中国成立之后的“民族区域自治”制度建构尽管受到苏联的影响，但这些源于西方的概念被纳入中国文明传统中，嵌套在中华民族、社会主义、民族平等、党的领导、人民当家作主、依法治国、单一制国家结构、基于地理的区域自治等相关理论话语和制度建构中。在“一国两制”问题上，邓小平之所以在台湾问题上引入“高度自治”这个提法，也是为了反对台湾有关方面建构的“完

全自治”的“两个中国”图谋。而这个概念在引入香港时，更是将其置于“一国两制”的国家主权建构下，强调香港特区直属于中央的地方行政区域属性，以至于连香港著名宪法学家佳日思也承认，香港特别行政区是一个奇怪的混合体：一方面是巨大的权力，另一方面是有限的制度自治；它在一些方面被看作是需要经常被指导和监督的地方机关。这个现象是独特的：对于那些要把“一国两制”归入目前所承认的关于自治或“去中心化”的范畴的努力来说，这种独特性的确提出很大的难题。^⑨尽管如此，这并不妨碍一些香港人将“港人治港”和高度自治这些提法放在西方自治的语境中，从而与国际人权、民族自决、全民公投等话语体系交织在一起，为香港的政治社会运动甚至“港独”的行动提供正当性支撑。^⑩

由此可见，在对“一国两制”的理解和阐释中，围绕“港人治港”和高度自治这两个概念已经形成了两种不同的话语体系，尤其是香港的反对派正是通过歪曲这两个概念，对香港问题进行了系统的阐释和建构，从而形成一套“高度自治论”的话语论述，以至于中央治港必须面对如何破解“高度自治难题”。^⑪为此，中央在重申这十二个字的治港方针同时，围绕“港人治港”和高度自治概念展开理论阐述和话语建构，以“全面准确”地理解中央治港方针，尤其是2014年中央发布了《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书，对中央治港方针和政策进行系统的理论建构，强调“中央对香港拥有全面管治权”，“港人治港是爱国者治港”、“高度自治是基本法授权下的自治”等等。^⑫正是在这种理论建构的基础上，中央进一步提出治港的战略目标就是保证“一国两制”实践“不走样”、“不变形”，确保“一国两制”能够“行稳致远”。^⑬“一国两制”实践既然要做到“不走样”、“不变形”，那首先就要理解“一国两制”方针的历史“原样”和“原形”究竟是什么。为此，我们必须回到历史中细致地考察“一国两制”的总设计师邓小平对“一国两制”的构想以及由此形成的中央治港方针。

一、“一国两制”方针的提出：历史考察

早在着手解决香港问题之前，中央最早针对台湾问题创造性地提出“一国两制”伟大构想，推动实现祖国和平统一。1979年元旦全国人大常委会发表《告台湾同胞书》，1981年9月30日叶剑英委员长发表关于大陆和台湾实现和平统一的九条方针政策，即“叶九条”之后，根据目前公开的资料，邓小平在1982年1月11日的谈话中第一次明确地将“叶九条”的内容概括为“一个国家，两种制度”，并明确将其看作解决国家统一的“大政方针”。^⑭根据这个“方针”，1983年初，中央提出解决香港问题的十二条方针政策，这些内容经过完善之后不仅载明在中英联合声明中，而且被进一步具体化、法律化为基本法在香港实施。在邓小平关于香港问题的论述中，他始终将中央对港的方针称之为“一个国家，两种制度”，并简称“一国两制”。

（一）“一国两制”方针：构想的理论化和概念化

虽然邓小平1982年1月11日在谈话中提出“一个国家，两种制度”的构想，但这个构想首先是针对台湾提出的，而将这种构想用到香港依然有一个过程。在1982年9月24日与英国首相撒切尔夫人的谈话中，邓小平并没有提出中央处理香港问题的具体方针政策，而是明确对英国首相撒切尔夫人表示：

我们要同香港各界人士广泛交换意见，制定我们在十五年中的方针政策以及十五年后的方针政策。这些方针政策应该不仅是香港人民可以接受的，而且在香港的其他投资者首先是英国也能够接受，因为对他们也有好处。我们希望中英两国政府就此进行友好的磋商，我们将非常高兴地

听取英国政府对我们提出的建议。这些都需要时间。为什么还要等一、二年才正式宣布收回香港呢？就是希望在这段时间里同各方面进行磋商。^⑮

这段话释放出三层意思：其一，中央在与香港各界人士交换意见的基础上提出中央处理香港问题的方针政策。其二，这个政策不仅是中央在九七之前处理香港问题的方针政策，而且是九七香港回归之后中央治港的政策。其三，中英两国要围绕这个政策展开谈判磋商，从而达成共识，实现香港顺利回归。正是在这次会谈之后，邓小平要求中央有关部门形成一套系统的对港方针政策，而这样有关部门也就开始密集调研。1983年4月，中央原则批准关于解决香港问题的十二条基本方针政策。

需要注意的是，邓小平在这里将“方针”和“政策”这两个概念连起来使用，而且在中央公布的文件和联合声明中也是称之为“方针政策”。而在1984年6月邓小平关于“一个国家，两种制度”的谈话中，明确提出“中国政府为解决香港问题所采取的立场、方针、政策是坚定不移的。”在这里，他将“方针”与“政策”明确区分开来。在他的论述中，有时把“一国两制”称之为“方针”，有时称之为“政策”。这很大程度上是由于他是在谈话中随口表述的，并没有在学理上严格区分“方针”和“政策”。而这个问题直到在基本法起草过程中引发了争论，并最终通过基本法的有关规定将二者区分开来。

（二）基本法：“一国两制”方针的法律化

邓小平对“一国两制”问题论述最密集的阶段是1982年中英启动谈判到1984年签署联合声明这段时间。这段时间也是“一国两制”方针政策的形成阶段。如果说中央在政策性文件中笼统地提出中央对香港的“方针政策”或“基本方针政策”，那么在基本法这个具体的法律规范中，就需要在法律规范概念上区分哪些是“方针”、哪些是“政策”，从而将目标性、方向性的、规范等级上更高的“方针”放在序言中，而将具体“政策”转化为具体的法律条款放在基本法的正文中。

在基本法起草过程中，究竟要不要写“序言”也有争论。一种观点认为只有国家宪法才有序言，因此基本法不需要序言。然而，大多数人认为基本法作为中央在香港恢复行使主权的宪制性法律，应该有序言来载明香港问题的来龙去脉和中央解决香港问题的基本方针等。在1986年2月基本法咨询委员会讨论的报告中，大部分咨委认为序言应该写明联合声明的精神、原则和主要内容，包括“一国两制”、“五十年不变”、“高度自治”等。有咨委认为联合声明中规定的“香港特别行政区成立后不实行社会主义的制度和政策，保持香港原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变”是“唯一的坚持”，即“排除与此形式与精神不符的一切”。基于这些讨论，1987年4月13日基本法草委会负责“中央与特别行政区的关系”专题小组的工作报告中提出了基本法草案序言的第一稿内容，其中关于中央对香港的方针就表述为：“为了维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定，并考虑到香港的历史和现实情况，国家决定，在对香港恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定，设立香港特别行政区，并按照‘一个国家，两种制度’的方针，实行不同于内地的制度和政策，五十年不变。国家的上述决定，已由我国政府在中英联合声明中予以阐明。”而在后来的基本法起草和咨询工作中，关于中央治港方针的修改又提出很多意见。比如在1988年公布的咨委会咨询意见中，有人提出在“不在香港实行社会主义的制度和政策”之间，加上“授予香港特别行政区高度的自治权”，有人提出在“以保障国家对香港的基本方针政策的实施”之后，加上“建立自由、民主、平等的香港”等。在1989年

11月公布的咨委会咨询意见中，有人主张在序言中加上“港人治港”和“高度自治”，并认为这都属于联合声明中阐明的原则，若不在序言中增加会打击港人脆弱的信心。^⑩

基本法起草中的这些咨询意见表明，当时的立法者们已经清楚地意识到除了“一国两制”之外，还有“港人治港”、“高度自治”、“五十年不变”等等重要原则，但这些内容是否要在序言中作为中央治港的“方针”与“一国两制”并列放在一起，从而具有同等的“方针”地位，发挥基本法“序言”应当具有的方向性、指导性效力呢？从基本法起草过程中不断公布修改完善的九稿草案中，我们可以清楚地看出，基本法起草者始终没有将“港人治港”、“高度自治”之类的内容提升到与“一国两制”同等重要的“方针”地位上。

二、认真对待中央治港“方针”：“活的基本法”

本文虽然追溯邓小平领导确立的中央对港方针，但本文的写作目的并不是要从历史学的角度考察事件，考辨真相和还原史实，而是要在法理学层面上阐明中央治港的“方针”与基本法实施之间的内在关联。这就意味着我们不能简单地将中央治港的“方针”、“政策”和“策略”等看作是老生常谈的政治话语或政策话语。相反，我们需要将这些“日用而不知”的概念上升到法理学的规范高度，将其看作是一套与我们所熟悉的法律法理学相联系的政策法理学，唯有如此，我们才能全面准确地把握中央治港方针的规范性意涵。

（一）规范与事实互动：中央治港方针乃是“活的基本法”

现代政治理论建立在西方启蒙时代的自由主义政治理论基础之上，这种政治理论以一种启蒙科学主义的立场，将政治生活理解为一种理性主义的利益计算，从而不仅建构起形式主义的宪政法律秩序，而且形成一套理性化、官僚化的专家技术操作的治理手段。这种宪政法律秩序的规则性与官僚理性化的专业性结合在一起就构成西方现代普遍主义“法治”神话，从而形成“规范”与“事实”之间的二元划分，不仅排斥人的情感认同，而且否定历史文化传统，或者仅仅将二者作为“事实”纳入到普遍“规范”的治理之下。这种自由主义政治理论，将“政治”仅仅理解为将规范适用于事实的技术化“治理”问题，忽略了“政治”具有不同于科学、道德、艺术的独立性和自主性，而这种独立性和自主性就在于它始终以一种具体的、地方性的、历史性的方式辨识敌人与朋友所展现出来的鲜活生命力量。由此，“政治”不仅是理论理性思考的对象，而且变成规范化的技术操作，更重要的是成为实践理性的对象，从历史经验中把握的技艺，从而把人的个性、想象力和卓越伟大品格展现出来。这就意味着我们必须超越自由主义的治理技术，在更宏观的背景上来理解政治和法治，把法治置于更广大的政治秩序之下。

在当代中国的政治秩序和政治生活中，这种超越“法治”的更大的“政治”自主性就是通过“路线”、“方针”、“政策”和“策略”等一系列广义上的政策法理学展现出来的。这种政策恰恰关注于“事实”的具体性、历史性和地方性，从而提供了打通自由主义政治理论中“规范”与“事实”相互隔离的有效渠道。由此，无论立法，还是执法，在推动抽象化、普遍化的“规范”向具体化、历史情境化的“事实”的转化过程中，必须在具体历史情境中为立法者或者执法者提供如何理解法律、如何运用法律提供正当的目标和方向，“法治”由此才能称得上“良法善治”。这种为法律规范运行提供正当化目标和正确方向的就是广泛存在于政治实践但却被主流法学理论所无视的政策学科。它们构成了规范转变为事实的方向和动力，从而使得规范真正成为规范、法律成为法律。换句话说，正是这些路线、方针和政策才具有一种使“法律成为法律”的力量，从

而为规范/法律赋予了生命和灵魂。我们可以称之为“法律之法”（law of laws）或孟德斯鸠意义上的“法律之精神”（spirit of laws），或法律社会学中所谓的“活法”（living law）。

因此，法治的重要性不仅仅在于“法”本身，而且在于围绕“法”产生的一套理解和阐释的理论叙述，而这种理论叙述实际上包含了情感和信仰，包含了价值和目标，包含了理解和指向，这种围绕在“法”周围的话语叙述才决定着“法”的运行方向和运行过程。^⑩立法过程中究竟是否采取法律移植，归根结底是围绕“法”话语叙事是指向一种法律现代化理论的历史进步信仰，还是对民族历史精神和“本土资源”的想象，可以说中国法理学中这两种话语叙事的斗争直接影响着中国法律移植运动的走向。^⑪同样，司法过程中法律规范如何通过司法判决变成客观事实，取决于法官如何思考问题、如何解释法律，法官的司法哲学、政治信仰、价值观念乃至个人情感直接会影响到案件的判决。在普通法传统中，“法治”因此变成了“法律人之治”（the rule of lawyers）。“法治”并非什么神秘的东西，而是一种现代国家的治理方式，可以称之为现代治理术。能否善用法治技术来治理社会，无疑考验执政者的执政理念、执政能力、执政技艺和执政水平。因此，同样的法律制度在不同的国家、不同的民族、不同的文化、不同的执政群体和法律人群体的运作下就会产生完全不同的治理效果。

中央在香港问题上，从一开始就面临着中国拥有香港主权的“规范”与英国人实际上在香港行使主权的“事实”之间的割裂。^⑫而要将中国对香港拥有主权的“规范”变成中国对香港恢复行使主权的“事实”，不仅需要中国收回香港的政治行动，而且需要有一套关于中国在香港回归后行使主权的话语叙述，而这套话语论述被邓小平形象地概括为“一国两制”这个“大政方针”。由此，我们可以直观地看到中央处理香港问题时在“一国两制”方针与基本法之间的互动关系。可以说，中央处理香港问题的所有理解、政治想象和话语叙述就凝聚在“一国两制”方针之中。在中央关于香港回归以来的治港经验总结中，形成了“一国两制”方针与基本法并举的叙述模式，一方面中央始终强调全面准确地贯彻“一国两制”方针，另一方面中央又始终强调要严格按照基本法办事。^⑬这足以表明中央治港方针在基本法贯彻落实中发挥着独特的作用。具体而言，无论是基本法作为法律规范的形成，还是将这个规范运用到香港变成中国恢复对香港行使主权的客观事实，其中最重要的中介环节就是“一国两制”方针。中央对香港的“方针”和“政策”不仅决定着基本法的规范形成，而且决定着基本法规范在实施中变成客观事实的历史进程。“一国两制”方针乃是基本法的“活的灵魂”，是“活的基本法”（living Basic Law），它赋予了基本法实施的目标、方向和意义。无论是中央，还是香港社会，往往需要通过“一国两制”方针的理解来制定基本法、解释基本法、实施基本法乃至修改基本法。由此我们才能理解，为什么围绕基本法在香港实施的政治斗争同时也必然展现为围绕“一国两制”方针的理解、阐释、论述的话语权斗争乃至“文化战争”。在这个意义上，围绕“一国两制”方针展开的理论阐述，意味着我们必须认真对待“方针政策”这样的概念，理解“方针政策”背后的一套法理学说。

（二）体用互动：路线、方针和政策的法理学

如果说我们当前的主流法理学是围绕国家法律体系建立起来的，那么围绕党的路线、方针、政策和策略，就需要一套政策的法理学。如果说法律法理学建立在“律”的基础上，可以看作是一套广义上的律学，那么政策法理学则必须建立在“法”的基础上，属于名正言顺的法学。这个“法”就是孟德斯鸠给出的经典定义：“从最一般的意义上讲，法是由事物的性质产生出来的必然关系。”^⑭这种普遍的必然关系也就是中国古典传统中所说的“道”。近代以来，随着中国古典

“天理”秩序向西方传播而来的“公理”秩序的转型，古典的天道秩序转化为历史发展客观规律所呈现出的法规范的必然要求。由此，人的政治行动遵循历史发展规律内在的价值导向或最高的法规范要求必然会形成正确的发展“道路”，所有国家政治生活，包括法律和制度建构都必须围绕这个道路展开。这个道路也就是我们所熟悉的“路线”这个概念。

由此，现代政治话语中的“道路”和“路线”这些概念实际上就像古典的“天道”和“法”这些概念一样，具有自然法的意义，它为国家制定的法律提供了价值指向、政治原则和理想目标。一般来说，这些政治哲学命题往往是通过宪法“序言”而渗透到国家法律体系中，为国家法律体系赋予政治灵魂。因此，从晚清以来直到今天，关于中国未来发展“道路”、“路线”的争论，以及由此形成的资本主义与社会主义的话语叙述，始终包含着关于正当与不正当的法规范理解。由于“道路”或“路线”只是一个总的政治方向，这就需要将政治方向贯穿到政治、经济、社会和文化建设的各种领域中，从而在各种领域中形成相应的“方针”，比如政治方针、经济方针、教育方针、文化方针等等。而这些总体性方针在特定时期、针对特定的情况和问题，就会形成一系列相对稳定的“政策”。如果说“方针”强调的是法律和政策制定及实施必须遵循的政治原则、价值导向和目标指南，而“政策”强调的是法律和方针在实施过程中的情景性、历史性、灵活性和针对性。而这些政策在具体的运用中又会形成一套有效的方式方法，这就是“策略”。因此，在中国的政治话语体系中，始终贯穿着“道路”或“路线”、“方针”、“政策”和“策略”的规范概念表述，这些规范依据其价值等级以及长远性和稳定性的不同形成等级效力严密的体系。如果和国家法律规范体系相比，它们都属于广义上的“政策”，构成一套完整的政策规范体系。如果说国家法律规范体系强调的是变化世界中寻求普遍不变的规则，从而给社会生活赋予稳定性、形成稳定的预期，那么，从最高的“路线”到最低的“策略”所建构的政策法理学恰恰强调如何针对变化的世界而不断变化，尤其是在中国古典传统的体用辩证关系中来把握路线、方针、政策与策略内在的变与不变。政策的法理学恰恰要解决法律法理学面临的永恒难题：变化世界对不变的法律构成的挑战，即用政策的灵活性和变化性来弥补法律稳定性的不足，从而以变化的姿态来回应变化的社会。西方法理学中建构“回应型的法”这个概念就是用政策法理学的思路来矫正传统的法律法理学的不足。^②

邓小平关于“一国两制”的规范性建构实际上就镶嵌在关于中国特色社会主义“道路”这个法规范的正当性论述中。如果中国走苏联模式的社会主义“道路”，或者中国走资本主义“道路”，那么台港澳地区的国家统一问题就不存在所谓的“一国两制”问题，而必然是“一国一制”的经典国家统一模式。邓小平之所以在涉及台港澳地区国家统一问题上提出“一国两制”方针，就在于他提出走一条不同于苏联社会主义道路的新道路：中国特色社会主义道路（“路线”）。这条道路的要旨就是在社会主义的总体架构中吸纳资本主义的有益要素来促进社会主义现代化建设，而这条道路在处理台港澳地区的国家统一问题上就变成了“一国两制”方针。换句话说，邓小平展开的理论创新的重要意义就在于将社会主义与资本主义“两制”在事实层面的共存上升到规范层面的共存，从而将资本主义的有益因素纳入到社会主义的“道路”中，赋予其法规范意义上的正当性，由此“一国两制”才能变成具有法规范意义的“方针”来指导中央处理台港澳问题的实践和行动。这个“方针”在处理台湾问题上就变成了“有关和平统一台湾的九条方针政策”（“叶九条”），而在处理香港问题上就变成了中央对港的十二条“方针政策。”这就意味着邓小平对港澳台的总方针就是“一个国家，两种制度”，而在台湾和港澳又会根据情况的不同而实行

相应的具体政策。因此，要理解“一国两制”方针就必须在法规范的意义上来理解其规范性内涵。

三、“一国两制”方针的规范意涵：主权行使与繁荣稳定

“一国两制”这个词是对“一个国家，两种制度”这种国家宪制构想的概括或缩写。但是，我们必须认识到，“一国两制”首先是一种形象的描述，而不是严格规范意义的法理学概念，因此邓小平往往称之为“构想”。作为政治修辞的大师，邓小平非常善于运用形象描述来表达复杂的思想观念。就像用“摸着石头过河”形象地表达实践论或实验主义的哲学观念，用“不管白猫黑猫，抓住老鼠就是好猫”形象地表达实用主义的哲学观念，“一个国家，两种制度”也形象地表达了在处理台港澳地区国家统一问题上的未来图景，即既要实现“一个国家”的统一，又要保持“两制”大体稳定不变，从而形象地展现出一种独特的国家宪制建构，这种国家宪制建构甚至包含了从中国共产党和平解决西藏问题一直到中国古典时代的帝国宪制的建构经验。^②然而，这种“构想”层面的“一国两制”并不是法规范性概念，要将这个概念上升为“方针”而具有规范意义，就需要从这个概念中提取出规范性内容。

（一）“一个国家”的规范意涵：恢复主权行使

就“一国”而言，中国对港澳地区的主权行使主要存在于国际法和国家宪法的规范层面上，还无法落实到具体的部门法的规范层面上。虽然联合国宪章确立了国家主权独立和领土完整原则，联合国确认中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府，而且在联合国非殖民化特别委员会通过的关于反殖民主义宣言中，将香港、澳门排除在殖民地名单之外，从而在国际法层面上赋予了中国对港澳地区的主权合法性。但是，中国无法通过具体部门法中的法律规范在香港行使主权。因此，就“一国两制”之“一国”建构而言，最重要的就是如何将国际法规范和国家宪法规范层面上确立的“一国”转化为可以通过普通法律规范来保证中国在香港的主权行使。因此，1982年英国首相撒切尔夫人带着“主权换治权”的方案来北京，邓小平明确告诉她：

关于主权问题，中国在这个问题上没有回旋余地。坦率地讲，主权问题不是一个可以讨论的问题。……中国要收回的不仅是新界，而且包括香港岛、九龙。……如果不收回，就意味着中国政府是晚清政府，中国领导人是李鸿章！……人民就没有理由信任我们，任何中国政府都应该下野，自动退出政治舞台，没有别的选择。^③

为了确保中国对香港的主权行使，邓小平尤其关注驻军问题。当香港媒体一度传出中央有领导表示将来不在香港驻军时，邓小平对香港媒体公开表态：“关于‘将来不在香港驻军’的讲话，不是中央的意见。既然香港是中国的领土，为什么不能驻军！……没有驻军这个权力，还叫什么中国领土！……我国政府在恢复对香港行使主权之后，有权在香港驻军，这是维护中华人民共和国领土的象征，是国家主权的象征，也是香港稳定和繁荣的保证。”^④当然，中国在香港的主权行使就包括对香港的治理，我们在后面的讨论中将会看到，邓小平不仅明确提出中央要对香港内部的事情进行“干预”，而且在香港回归过渡期就提出要选拔、推动香港的中国人参与到港英政府的治理中。他始终将“港人治港”看作是中央治港的特殊形式，其实质依然是中央在香港行使主权。

（二）“两种制度”的规范意涵：繁荣稳定和经济发展

如果说“一国”的规范意义就是突出中国恢复行使主权，那么“两制”在当时首先只是表明

国家主体的社会主义和台港澳资本主义两种制度客观对立存在的“事实”。因此，“两制”作为事实并不能自动生成正当性“规范”，因为“规范”有其内在的哲学基础或普遍正当性之道统基础。由于国家主体坚持走社会主义“道路”（“根本路线”），这个“道路”奠定了一切政治行动的正当性规范基础。而在这个“道路”提供的规范体系中，资本主义制度恰恰非但不具有规范意义的正当性，反而需要通过革命手段来废除资本主义制度以维护社会主义“道路”的规范性要求。这就意味着要将“一国两制”这个概念中的“两制”从国家主体的社会主义与台港澳资本主义的并列的“事实”上升为“方针”的规范性指引，“两制”的方针必须从社会主义“道路”（“根本路线”）中引申出来并获得规范正当性，从而成为政治行动的方向和指南。

在将“一国两制”从政治“构想”和“立场”转变为政治“规范”从而成为指导政治行动的“方针”时，邓小平遇到的难题恰恰是如何在规范层面上处理社会主义和资本主义水火不容的难题。如果说将“一国”从国际法和宪法层面的规范变成具体的法律规范乃至法律事实需要主权者的政治行动能力，那么将“事实”上升为“规范”则需要政治意识形态的理论创造能力。邓小平恢复和发展了实事求是的思想路线，从马克思主义中国化的社会主义理论传统中概括出“实事求是”这样基础性的规范命题，即要求一切在实践中获得检验的“规范”才能真正上升到“规范”的地位。正是基于实事求是的原则，邓小平推动马克思主义的第二次中国化，即将马克思主义理论与中国的现实相结合形成了中国特色社会主义理论。这个理论的核心就是在马克思主义理论中以生产力发展这个事实作为衡量一切规范的基础性规范，从而形成“贫穷不是社会主义”、“社会主义就在于解放和发展生产力”等一系列理论命题。这不仅为其在社会主义基础上吸收资本主义制度中解放和发展生产力的有益要素奠定基础，而且为从台港澳资本主义制度的“事实”中抽象出“两制”并存的规范性理论命题提供了基础。

在这个规范理论基础上，邓小平从台港澳资本主义制度的“事实”中抽象出两个规范性命题：其一就是保持台港澳资本主义制度不变首先有利于这些地区本身的“繁荣稳定”，其二就是台港澳地区资本主义制度的繁荣稳定有利于推动内地改革开放和社会主义现代化，尤其是充分利用台港澳地区的资金、技术、管理以及面向全球市场的通道，推动内地的改革开放和经济发展。因此，与针对台港澳的“一国两制”方针相配套，就是中央面对港澳台地区建立了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，直接吸引港澳台的投资进入这些经济特区。由此，“两制”从“事实”上升为一个新的规范，一个推动大中华地区经济繁荣稳定的规范。

因此，我们看到，邓小平通过阐述理论建构，将“一国两制”这样一个客观“事实”和政治“构想”上升为一套政治规范，从而使其具有指导政治行动的“方针”意义。其核心理论建构就是围绕“国家统一”、“主权行使”、保持香港“繁荣稳定”、促进改革开放和经济发展这样的规范性命题。如果没有“主权行使”、“繁荣稳定”和“经济发展”这些规范性命题的政治指引，就没有“一国两制”的建构行动，也就没有基本法的制定和特区政府的建立，也没有社会主义与资本主义在“一国”之下“两制”并存的正当性。由此，邓小平将“一国两制”作为解决台港澳问题的大政方针时，恰恰是基于他对“主权行使”、“繁荣稳定”和“经济发展”这三个核心规范命题的思考。如果我们一定要给“一国两制”方针的规范性内涵进行具体的阐释，那么“一国”就在于强调主权行使，而“两制”就在于强调繁荣稳定和经济发展。这些规范命题才是邓小平所理解和建构的“一国两制”方针，它们不仅指导着基本法规范的制定，而且指导着基本法规范在香港回归之后的具体实践。

让我们再回到基本法序言的起草。1986年8月20日，基本法草委会在初步报告中确定基本法序言的结构包括三部分：第一节“香港的区域范围，历史背景，中英联合声明的签订，香港问题的解决”；第二节“在‘一个国家，两种制度’方针指导下设立香港特别行政区”；第三节“根据宪法第三十一条制定香港特别行政区基本法以维护国家主权和香港的繁荣与稳定”。^{②6}从这三节划分的逻辑结构看，其中第二节明确中央治港的方针是“一国两制”，而第三节实际上就是规定这个“方针”在通过基本法进行法律化和规范化的过程中，所遵循的规范性要求，即必须遵循“维护国家主权和香港的繁荣与稳定”的原则。可见，“主权行使”和“繁荣稳定”乃是“一国两制”方针的规范性内涵。这里虽然用“繁荣稳定”而没有提“经济发展”，就在于“经济发展”主要针对内地，而“繁荣稳定”主要针对香港。如果我们把“繁荣稳定”不仅仅理解为台港澳地区的繁荣稳定，而且理解为内地的繁荣稳定，那么我们就可以将邓小平所确立的中央治港方针归纳为“一国两制”、“主权行使”和“繁荣稳定”这十二个字。

四、消除“港人治港”歧义：坚定中央治港立场

“一个国家，两种制度”是中央解决香港问题的总方针，那么在“一国两制”下，中央究竟如何治理香港？为了稳定香港人心，邓小平反复提到“保持不变”的想法。然而，究竟哪些变，哪些不变？当时香港人最关心的就是随着米字旗换成五星红旗，中央要不要在香港派驻军队？中央要不要派一个行政首长来行使港督原来的职权？要不要派出大批干部来治理香港？关于这个问题香港社会各界议论纷纷，出现各种各样的猜测。对于这些具体的政策，邓小平在与英国首相撒切尔夫人的谈话中，已经表示中央要与香港各界人士广泛交换意见，制定中央将来治理香港方针政策。而这项具体工作就由当时负责港澳问题的廖承志承担。

1982年11月20日和1983年1月12日，廖承志两次会见香港访问团，重点在于传达邓小平对香港提出的“一国两制”方针。因为当时邓小平与英国首相撒切尔夫人会谈的内容并没有对香港公开，香港社会才会出现各种各样的猜测，一时人心惶惶。在这种背景下，廖承志对香港人首次公开提出“港人治港”这个形象的提法，对安定香港人心起到了积极正面的作用。^{②7}然而，“港人治港”这个提法具有很大的模糊性和争议性。正是面对“港人治港”这个提法产生的分歧和误读，邓小平后来不得不多次加以澄清。在邓小平的论述中，他并没有笼统地肯定“港人治港”，更没有将“港人治港”上升到中央治港方针。相反，邓小平每次提到“港人治港”的时候，都是针对这个提法所造成的种种误解，从中央在香港行使主权的角度来澄清如何准确把握“港人治港”的含义，突出强调“港人治港是爱国者治港”，强调“港人治港”乃是中央治港的特殊形式。

（一）“港人治港”的政治主体性：“香港的中国人治港”

“港人治港”非常容易把香港人与中国人对立起来。然而，无论廖承志还是邓小平，在他们经历了近代以来香港割让和西方列强在中国实行半殖民统治的一代人而言，“香港人”这个概念就像“广东人”一样，都属于中国人。然而，人的身份认同和政治归属往往是通过文化教育建构起来的“想象共同体”，港英时期的殖民统治不断推动香港人的新文化身份建构。港英政府一方面抑制对中国历史文化传统的教育、严禁近代以来反抗帝国主义和殖民主义的中国革命历史教育以及1949年之后社会主义中国的历史和现实政治教育，另一方面通过英文教育系统地灌输西方文化和价值观念，通过英女王以及大英帝国的一系列身份和文化象征的教育，在香港和英国塑造

出文化价值上认同英国文化传统的“香港人”，而这样的“香港人”虽然仍是中国人的肤色和人种，但在文化价值和政治认同上已经与“中国人”对立起来。这些人在香港回归的历史进程中被贬称为“港英余孽”。当年，也正是这帮英国人培养出来的精英群体推动英国政府提出“主权换治权”的思路，希望中国在香港恢复行使主权仅仅局限在国旗之类的符号象征上，把香港的治权依然交给英国人行使。

正是由于这样的背景，1982年9月邓小平在与英国首相撒切尔夫人的会谈中，直接否定英国人提出的“以主权换治权”的思路，强调香港主权从来属于中国，香港回归之后由中国人来治理香港：“香港继续保持繁荣，根本上取决于中国收回香港后，在中国的管辖之下，实行适合于香港的政策。”^⑳同样，廖承志在与香港人士的谈话中，就特别突出强调香港主权属于中国，“主权、治权分开，讲不通”。他甚至直接点出：“有朋友提出，将来成为由香港人管理的一个特别行政区，这我看很难。”九七之后不可能是英国人治港，而必须是中国人治港，“英国才有才能的人士也可以得到相当的任用”，但主要是“当顾问、秘书”之类的。为了说明中国人能够治理好香港，他特别举出解放初期共产党治理上海的例子。“香港问题照我看很乐观，一定搞得很好。解放初有人讲，看吧，‘老八’解放了上海，至多半年就手忙脚乱。后来，我们把上海管得很好。香港与上海不同，香港维持现有制度，习惯、金融流通，像现在这样，不会改变，会改变的是少个总督大人。有人同我谈，英国人希望延期。关于延期问题，可以奉告各位先生，这不是巴士、电车，不能随便延期。”^㉑

在中英两国就香港问题展开谈判的过程中，英国政府培养出来的华人精英们当时被港督委任在港英政府通过“行政吸纳政治”而建立的行政局和立法局等咨询机构中。然而，这些“两局议员”却将自己想象为香港人的代表，希望作为独立的政治主体参与到中英两国的谈判中，这就形成所谓的“三脚凳”这个形象的说法。正因为如此，1984年6月23日，邓小平在接见钟士元等港英政府“两局议员”的谈话中，^㉒重点针对香港华人在长期殖民统治下形成的“文化软骨症”开展政治教育。在这次谈话中，邓小平特别强调香港人要有作为中国人的民族自豪感和自信心，香港人首先是中国人：

要相信香港的中国人能治理好香港。不相信中国人有能力管好香港，这是老殖民主义遗留下来的思想状态。……凡是中华儿女，不管穿什么服装，不管是什么立场，起码都有中华民族的自豪感。香港人也是有这种民族自豪感的。香港人是能治理好香港的，要有这个自信心。香港过去的繁荣，主要是以中国人为主体的香港人干出来的。^㉓

从这里我们可以看出邓小平对所谓“香港奇迹”的理解，即香港取得的繁荣成就是靠以中国人为主体的香港人干出来的。因此，香港回归之后，中央继续保持英国人留下来的资本主义制度，然后让香港的中国人来治理香港，那么香港就可以继续保持其繁荣稳定。之所以让香港的中国人来治理香港，而不是让中央派人来治理香港，就在于中央或者内地的中国人不熟悉香港的资本主义制度，无法有效运作香港资本主义制度。在邓小平的政治逻辑中，重要的不是“港人治港”还是“京人治港”，谁来治理都是手段问题，真正的目的是要保持香港资本主义制度不变，从而保持香港的繁荣稳定。因此，邓小平从来不强调“港人治港”，反而强调在制度上“保持不变”，强调“中国人治港”，其目的就是为了防止将“港人”与“中国人”对立起来。

（二）“港人治港”的目标：香港人与中央和内地“同心协力搞好香港”

如果说香港回归之后不再由英国人治理，而是由中国人治港，而中国人治港的基本方针就是

“一国两制”，保持香港资本主义制度基本不变、甚至中央不派干部，由香港当地人治理香港，从而保持香港的长期繁荣稳定。为此，廖承志特别指出：“香港的现状不变。具体讲，深圳河以北是社会主义，深圳河以南即现在的香港地区实行资本主义。我看可以长期继续保留资本主义，财产、生活方式、自由港、贸易中心都维持，我们十分愿意香港的繁荣能保持。所以邓主任请投资者放心，方针就是这样。”从这段介绍中，可以看出廖承志所传达的中央治港方针就是“一国两制”、保持不变，保持繁荣。而为了维持香港资本主义制度不变，中央甚至不派行政首长。廖承志明确指出：“香港人自己当，大陆不派人。”“港人治港，很难由我廖某提个名单压下去，这不是办法。怎么办？听听各位的意见。”这里说的“港人治港”实际上就说是后来基本法起草中争论的行政长官如何产生的问题，最终是香港社会各界与中央互动达成共识而产生。为此，廖承志强调指出，“港人治港”的目的是强调香港人与中央和内地“同心协力搞好香港”或“共同一致搞好香港”，也就是保持香港的稳定繁荣。“繁荣不是短期，而是收回之后，长期繁荣。繁荣对香港居民，对内地都有好处。只要对香港繁荣有益的事，我们一定会去做。我们一定会积极支持收回之后繁荣香港的各项工作，所以大家可以放心。”^②可见，无论是突出“保持不变”，还是突出“港人治港”，都是为了实现“繁荣稳定”这个目的，这才是“一国两制”方针的精髓。

（三）“港人治港”的途径：中央培养选拔政治人才治港

“港人治港”与中央治港并不是对立的，相反“港人治港”乃是中央治港的特殊形式。中央不仅参与到对治港的港人的培养中，而且参与到对治港的港人的选拔、任命和监督过程中。中央强调主权和治权不可分割，就意味着中央拥有香港的主权和治权。中央如何行使管治权，除了基本法规定直接行使的权力，就是授权香港人在特区行使权力。然而，这些参与香港治理的香港人究竟是如何产生的，这一点基本法中都有明确的规定，比如香港的行政长官和主要官员都由中央任命，那就意味着这些参与治理的香港人都应当由中央来培养、选拔或参与选举、最后任命乃至监督罢免。所以，“港人治港”绝不是中央撒手不管，更不能与中央治港对立起来，反而成为中央治港的一种特殊形式。

早在香港回归之前，邓小平就推动中央参与到治理香港的过程中。一方面中央通过外交渠道就香港的重大问题对英国和港英政府的行为进行干预和约束，这在邓小平会见英国首相撒切尔夫人的谈话中表现得非常明显，其中就包括如果英国政府不与中国政府合作，那么中国政府可以提前宣布收回香港。因此，在香港回归过渡期，中央就香港的财政储备金问题、银行发钞、土地问题、新机场建设、公务员薪金、政府机构改革等重大问题与英国政府展开艰苦的谈判，这实际上都是在参与到香港的治理中。^③另一方面，中央直接推动香港的爱国爱港力量参与到香港政治中。1984年4月18日邓小平在与外交部长吴学谦、港澳办主任鲁平的谈话中，就特别强调在香港的金融领域和政府人事布局中加快推动香港人参与。^④在1984年10月3日会见港澳同胞国庆观礼团的谈话中，邓小平进一步指出：“我还讲过十三年的过渡时期参与的问题，参与也是一种干预，当然这个参与不是北京方面参与，而是香港人参与，中央政府支持香港人参与。不能设想，到了一九九七年六月三十日，一夜之间换一套人马。如果那样，新班子换上来，什么都不熟悉，不就会造成动乱吗？”^⑤香港人参与香港治理需要获得中央政府的政治支持。因此，邓小平所理解的“港人治港”就是中央培养、推荐的且获得中央信任的香港人来治港。他特别强调中央要参与到治港人才的培养中，“在过渡时期后半段的六七年内，要由各行各业推荐一批年轻能干的人参与香港政府的管理，甚至包括金融方面。不参与不行，不参与不熟悉情况。在参与过程

中，就有机会发现、选择人才，以便于管理一九九七年以后的香港。”^⑤1984年12月20日在会见包玉刚的谈话中，邓小平再次强调“要找些人出来，要创造条件让他们出来。不仅是人，还有金融方面的事”。^⑥无论是“推荐一批能干的人”，还是“发现、选择人才”，或者是“找些人”，其主语毫无疑问是中央和中央在政治上信任的香港爱国爱港人士。可见，在“港人治港”问题上，中央对于究竟选择哪些人来治港拥有判断权乃至决定权。邓小平甚至明确表示中央在香港选人用人的政治原则：“选择这种人，左翼的当然要有，尽量少些，也要有点右的人，最好多选些中间的人。这样，各方面人的心情会舒畅一些。处理这些问题，中央政府从大处着眼，不会拘泥于小节。”^⑦

可见，“港人治港”只是一个着眼于表面的形象说法，实际上中央早在回归之前就参与到治港人才的发现、培养和选拔使用中，因此准确地说应当是中央信任和支持的香港人来治港。这首先就是中央在香港开展统战工作的重要职能，中央开展统战就是强调要广交朋友，扩大爱国爱港统一战线的阵营，从而扩大选人用人的范围。而基本法规定中央拥有对行政长官和特区主要官员的任命权，而这种任命权就赋予了中央在香港发现人才、培养人才、使用人才的权力，从而赋予中央拥有权力决定哪些港人可以担任特区主要官员，哪些港人不能担任行政长官等，基本法的这些规定无疑为理解“港人治港”提供了法律依据，即“港人治港”只是中央治港的一种特殊形式。

（四）“港人治港”的政治实质：“爱国者治港”

如果说治权与主权不可分离，那么治权必然是主权的延伸。假如“港人治港”意味着“港人”拥有治权，那必然在某种程度上行使主权，因为香港特别行政区在高度自治下拥有比联邦制下地方联邦单位更大的独立自主权，行使着诸如立法、司法、货币发行、单独关税、教育等诸多主权性权力。这必然意味着“治港”的“港人”不能是普通的港人，而必须具有政治性要求，与主权者保持政治上的一致性。主权者区分敌我的政治判断也必然影响到“治港者”的政治判断。因此，“港人治港”的“港人”不是地缘文化概念，也不是法律概念，而是一个政治主体的概念，即必须符合主权者政治判断的“港人”才能成为香港的管治人才。为此，邓小平特别对“治港者”的政治判断提供了一个主权者的衡量尺度：

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。未来香港特区政府的主要成分是爱国者。……我们不要求他们都赞成中国的社会主义制度，只要求他们爱祖国，爱香港。^⑧

在这句话中，邓小平与其说主张“港人治港”，不如说要给“港人治港”加上一个特定的政治界限，也就是主权者的政治意识所规定的政治界线。同样，我们注意到邓小平在强调中央对参与香港治理的人才选拔中，也特别强调“参与者的条件只有一个，就是爱国者，也就是爱祖国、爱香港的人”。^⑨在这里，无论“爱国”还是“爱国者”都属于政治的概念，即这些概念是在特定历史条件下区分敌我友而形成的拥有巨大弹性的概念。

由于治权从属于主权，主权决定治权，也就意味着中央拥有政治判断权来确立“爱国爱港”的政治标准，从而确立“谁是爱国者”，并由此承担这种政治判断所带来的政治后果。因此，在不同的政治情境下，“爱国者”的标准和尺度也就有所不同。但是，无论如何，既然“一国两制”保留香港的资本主义制度并将其上升到规范性的“方针”层面，那就必然意味着“治港”的“港人”所拥有的“爱国者标准”绝不可能等同于社会主义制度下的标准，而这恰恰是把握“一国两

制”最为微妙的精髓所在。为此，邓小平特别给“一国两制”治理香港的爱国者提供一个完全不同于内地爱国者的政治尺度：

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。只要具备这些条件，不管他们相信资本主义，还是相信封建主义，甚至相信奴隶主义，都是爱国者。我们不要求他们都赞成中国的社会主义制度，只要求他们爱祖国，爱香港。^④

回归之后，中央治港的成效往往与用怎样的政治尺度和标准在香港确定“爱国者”有关，也由此引发香港社会关于谁是“爱国者”的巨大争议。邓小平清晰地意识到“港人治港”是一个很容易引发争议的提法，要么容易导致香港人自觉不自觉地排斥中央在香港的主权行使，要么容易导致中央用内地的政治判断标准来衡量香港的“爱国者”。因此，面对基本法起草中因“港人治港”的误解而带来的政治分歧，邓小平 1987 年在与基本法草委谈话中明确指出：

对香港来说，普选就一定有利？我不相信。比如说，我过去也谈过，将来香港当然是香港人来管理事务，这些人用普遍投票的方式来选举行吗？我们说，这些管理香港事务的人应该是爱祖国、爱香港的香港人，普选就一定选出这样的人来吗？……切不要以为香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管，就万事大吉了。这是不行的，这种想法不实际。^⑤

在这里我们清楚地看到，邓小平特别用“将来香港当然是香港人来管理事务”这种标准的提法，而很少直接正面用“港人治港”这个概念。然而，由于这个提法很流行，也能起到正面的宣传效果，邓小平虽然接受这个提法，但却不断地给这个概念加上特别的限定。我们从邓小平公开的论述看，只要他提到“港人治港”都是不断澄清这个口号的准确政治含义，即“港人”绝不是独立的地域文化意义上的港人，而是“香港的中国人”；治港的“港人”必须是“爱国爱港者”；“港人治港”乃是中央参与治港的一种特殊形式，强调中央要参与到香港的选人用人乃至选举过程中。

五、邓小平为什么不提“高度自治”？

早在“一国两制”这个概念出现之前，“高度自治”这个概念就已经出现。在 1981 年公布的推动和平统一台湾的“叶九条”中就出现了“高度的自治权”这个概念。当“一国两制”方案运用到香港时，“高度自治权”这个概念出现在 1983 年初中国政府公布的解决香港问题十二条基本方针政策，出现在联合声明载明的中央对香港的基本方针政策中，并规定在基本法第二条中。尽管如此，邓小平提出“高度自治”有其特定的想法。从他对香港回归之后继续采取资本主义制度的论述看，他往往采用更为形象的“保持不变”这个论述，而不是“高度自治”这个概念。相反，他对“高度自治”引发的曲解和歧义保持高度的敏感和警惕，并针对这种曲解而针锋相对地提出“中央干预论”。事实上，从基本法起草到香港回归之后，中央治港面临的最大挑战就来自香港反对派系统歪曲阐述的错误“高度自治论”。

（一）“高度自治”：为了反对“两个中国”或“完全自治”

从尼克松访华以来，如何推动中美建交就成为一项重大的政治课题。这个问题随着邓小平复出而提上议事日程。然而，中美建交的一个障碍就是美国在军事上支持台湾。为此，中国提出中美建交的原三原则都围绕台湾问题展开：美国与台湾当局“断交”、废除所谓“共同防御条约”以及从台湾撤军。正是在这三项原则基础上，中美正式建交。这也意味着统一台湾的政治条件已经

成熟。因此，就在1979年1月1日中美正式建交当天，全国人大常委会发表了《告台湾同胞书》，明确提出在“承认中华人民共和国政府是中国唯一合法的政府”的前提下完成祖国统一大业。然而，美国国会却在1979年4月10日通过了所谓的“与台湾关系法”，极大地破坏了台湾回归的政治环境，客观上鼓励了台湾当局所谓的“两个中国”论调。面对政治形势的变化，中国在与美国进行严正交涉的同时，1981年9月30日全国人大常委会委员长叶剑英向新华社记者发表谈话，提出和平统一台湾的九条方针政策，明确表示统一之后的台湾将享有“高度自治权”。^⑬

邓小平之所以提出“高度自治”这个概念，实际上是针对所谓“两个中国”以及由此衍生出来的“完全自治”概念。在1983年阐述和平统一台湾的设想中，邓小平明确指出：“我们不赞成台湾‘完全自治’的提法。自治不能没有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘两个中国’，而不是一个中国。制度可以不同，但在国际上代表中国的，只能是中华人民共和国。”^⑭然而，当“一国两制”构想运用到香港时，虽然在中央政策和法律文件中反复出现“高度自治”这个提法，但在邓小平本人关于香港问题的论述中从来没有出现“高度自治”这个提法。这或许是因为他预见到这个概念将会引发不利于中央的巨大争论，因此他更多采用“保持不变”这个提法来阐述与高度自治相关的内容。

（二）“保持不变”：“两制”都不变

“一国两制”下如何处理香港的资本主义制度，邓小平最常用的表述是“保持不变”。早在1982年与撒切尔夫人会谈中就明确提出：“香港现行的政治、经济制度，甚至大部分法律都可以保留，当然，有些要加以改革。香港仍将实行资本主义，现行的许多适合的制度要保持。”^⑮不同于抽象的“高度自治”概念，“保持不变”这种形象说法一下子抓住了香港人的心，以至形成“五十年不变”的说法，最后甚至写入中英联合声明和基本法中。然而，纵观邓小平对“保持不变”的论述，他不仅突出香港资本主义不变，而且强调内地社会主义也不能变，并强调内地社会主义制度不变是香港资本主义不变的前提。

在20世纪80年代，中国的社会主义道路承受巨大压力。在国际上面临着冷战中西方意识形态和苏联戈尔巴乔夫“新思维”改革的压力，在国内由于“文化大革命”导致人们对坚持社会主义道路有疑虑，以至于在如何评价毛泽东同志的问题上党内出现巨大分歧。在这些涉及中国未来前途方向的根本问题上，邓小平坚定不移地主张全面、正确地肯定毛泽东思想，始终坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化。在基本法起草阶段，一方面处在西方对苏联和中国展开“和平演变”的高峰，另一方面也是国内资产阶级自由化思潮的活跃期，这两种思想交织在一起，直接影响到基本法起草过程中关于中央在香港的主权行使、中央与特区的关系、香港政制发展等重大宪制问题的争论。^⑯

在这种背景下，邓小平强调“保持不变”不仅强调香港资本主义制度不变，而且要捍卫内地社会主义制度不变。为此，邓小平特别指出，在“一国两制”中，内地的社会主义是“主体”，是“前提”，只有在这个前提下才能容许香港这个小地方搞资本主义。如果内地社会主义制度改变了，那么“一国两制”也就无法进行下去了。因此，“说不变不是一个方面不变，而是两个方面不变。”^⑰这就意味着虽然保持香港资本主义不变，但绝不能将香港变成对内地进行“和平演变”、从而改变内地社会主义制度的大本营或桥头堡。邓小平的这些论述恰恰在1989年春夏之交的政治风波中展现出其预见性，而正是在经历了1989年政治风波之后，基本法草委会才在基本

法草案中对第 23 条进行了全面完善。从此之后，“23 条立法”成为“一国两制”处理“两制”关系的重大议题。

（三）“保持不变”：制度大体不变而“人”可以变

从邓小平的论述看，“一国两制”只是要保持香港的资本主义制度大体不变，至于谁来运作这个制度，则完全可以变化。香港回归后，香港的管治者就由英国人变为中国人，虽然提出“港人治港”这个提法，但邓小平反复强调“爱国者治港”就是表明中央拥有对“港人治港”这个概念的解释权和决定权，因此“谁是爱国者”不是一个理论问题或者学术问题，而是一个政治问题，取决于主权者的政治判断。中央判断香港人究竟是不是爱国者的一个重要根据就是看他如何运作香港资本主义制度。如果能够保证香港资本主义制度在“一国两制”轨道上顺利运行，捍卫国家统一、维护国家主权并保持香港繁荣稳定，那就是爱国者；若香港资本主义制度运行导致分裂国家、颠覆内地政权、危及国家主权、安全和发展利益，不利于香港繁荣稳定，那显然就不是爱国者。

因此，如果把邓小平提出的“保持不变”解读为“港人治港”和高度自治，那就很容易偏离邓小平的本意，取消中央对香港资本主义制度运作的决定权。那就意味着香港的资本主义制度由谁来运作、如何来运作，就变成了香港高度自治范围的事务，由香港人自己说了算，以至于中央确定“谁是爱国者”、谁来治理香港以及中央指导特区政府施政就变成了“干预”香港高度自治。因此，在邓小平的论述中，我们看到大量关于中央“干预”香港的论述，中央在重大问题上必须“干预”香港，中央“干预”香港恰恰是为了保证“一国两制”在正确的轨道上运行。

（四）“变”与“不变”的辩证法：“保持不变”只是手段

作为马克思主义者，邓小平始终反对教条主义和本本主义，坚持实事求是，甚至在手段选择上强调“不管白猫黑猫抓住老鼠就是好猫”这种实用主义的策略。邓小平始终强调香港资本主义“保持不变”并非目的，绝不能为不变而不变。他之所以强调“保持不变”，是因为香港资本主义在当时运行良好，既能够实现香港的繁荣稳定，又有利于内地的社会主义现代化建设。保持“繁荣稳定”作为规范的正当性决定了“保持不变”作为手段的正当性。随着时代环境的变化，若“保持不变”不能保持香港长期繁荣稳定，那就必须采取“变”。因此，邓小平在其论述中始终强调“变与不变”的辩证法，要在“不变”中看到“变化”的一面。只要有利于香港的繁荣和发展，只要符合香港人的利益，就要坚持“变”。假如香港的资本主义制度无法有效运行，不能实现繁荣稳定，甚至不利于国家统一和现代化建设，那么“保持不变”就丧失了意义，就必须坚持“变”。

在基本法起草过程中，不少香港人担心内地改革开放的政策会变，担心中央对香港的政策会变，从而片面地强调中央要保证对香港的政策保持不变。对这种主张，邓小平一方面强调不变，甚至给出了“五十年不变”的承诺。但另一方面，邓小平辩证地指出，“不要笼统地说怕变”，“变也并不都是坏事，有的变是好事，问题是变什么。中国收回香港不就是一种变吗？”“如果有什么要变，一定是变得更好，更有利于香港的繁荣和发展，而不会损害香港人的利益。这种变是值得大家欢迎的。如果有人说什么都不变，你们不要相信。”^④可见，在香港问题上若将“保持不变”上升为一种原则性的教条来理解，就脱离了实事求是的政治原则，显然背离了邓小平的原意。

（五）用“中央干预论”反驳“高度自治论”

邓小平不赞成台湾“完全自治”的提法，用“高度自治”来回应，而这个“高度”就是用国家主权和宪法及基本法来加以限制。因此，在邓小平的论述中，始终强调“一国两制”，强调“一国”的主权建构，绝不可能将“高度自治”上升到与“一国两制”同等重要的地位上，相反要将“高度自治”放在“一国两制”、主权行使和稳定繁荣的原则框架之下，纳入到宪法和基本法建构的宪制架构中。在这样的学理和宪制架构中，中央行使主权必然高于香港的高度自治，这就为中央干预香港、在香港行使主权提供了学理和制度支撑。

如果说“完全自治”可能导致“两个中国”，那么“高度自治”这个提法很容易强调香港方面拥有非常大的权力，甚至将中央权力排除出去。事实上，在基本法起草过程中，“高度自治”这个概念就成为香港方面向中央争取权力的正当理由。不少香港人认为“高度自治”就是中央仅仅负责国防和外交，其他的权力都由香港来行使，甚至按照联邦制的思路提出香港的高度自治包括享有“剩余权力”。有人甚至主张“高度自治”的“高度”概念不是法律概念，要么删去，要么改为“完全自治”；有的主张将香港特区政府改为“香港特区自治政府”；有的认为既然香港是“高度自治”，就不能规定“直辖”于中央人民政府等等。而在行政长官选举问题上，更是借着“高度自治”概念来主张直接普选，反对提名委员会的提名，反对中央对行政长官的任命或主张这种任命仅仅是程序性、形式性的任命。⁴⁹因此，不少香港人错误地认为，只要中央在国防和外交领域之外行使其他主权性权力，就构成对高度自治的“干预”。

正是针对香港人对“高度自治”的这种片面错误解释，邓小平始终强调中央要对香港行使主权，而行使主权就必须采取正当的“干预”。早在1984年，邓小平就明确指出：

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。……切不要以为没有破坏力量。这种破坏力量可能来自这个方面，也可能来自那个方面。如果发生动乱，中央政府就要加以干预。由乱变治，这样的干预应该欢迎还是应该拒绝？应该欢迎。

在1987年接见基本法草委的谈话中，邓小平又重点反驳对“高度自治”的错误理解，强调中央对香港的“干预”：

中央确实是不干预特别行政区的具体事务的，也不需要干预。但是，特别行政区是不是也会发生危害国家根本利益的事情呢？难道就不会出现吗？那个时候，北京过问不过问？难道香港就不会出现损害香港根本利益的事情？能够设想香港就没有干扰，没有破坏力量吗？我看没有这种自我安慰的根据。如果中央把什么权力都放弃了，就可能会出现一些混乱，损害香港的利益。所以，保持中央的某些权力，对香港有利无害。大家可以冷静地想想，香港有时候会不会出现非北京出头就不能解决的问题呢？过去香港遇到问题总还有个英国出头嘛！总有一些事情没有中央出头你们是难以解决的。中央的政策是不损害香港的利益，也希望香港不会出现损害国家利益和香港利益的事情。要是有的话呢？所以请诸位考虑，基本法要照顾到这些方面。有些事情，比如一九九七年后香港有人骂中国共产党，骂中国，我们还是允许他骂，但是如果变成行动，要把香港变成一个在“民主”的幌子下反对大陆的基地，怎么办？那就非干预不行。干预首先是香港行政机构要干预，并不一定要大陆的驻军出动。只有发生动乱、大动乱，驻军才会出动。但是总得干预嘛！

可见，邓小平在阐述中央对香港方针政策时，始终着眼于国家主权建构，强调“一国”建构

的重要性，而对“港人治港”、“保持不变”、“高度自治”之类的通俗说法，始终保持着政治上的警惕性，并针对各种误读和歪曲进行理论澄清。

六、结论

“一国两制”乃是时代的产物，对其理论阐释和规范性意涵的解读无疑需要与时俱进，在不同的时代，针对不同的问题进行不同的阐释。“一国两制”方针作为衡量和推动中央治港行动的尺度不仅具有政策所包含的规范价值尺度，而且更重要的是具有针对现实问题的客观有效性。“政策”不同于“法律规范”就在于其有效性不仅仅取决于其规范的正当性，而更重要的是解决问题的客观有效性。当中央治港在“事实”层面上面临问题或者出现危机的时候，中央不是简单的就事论事地加以解决，而是把这些客观现实问题上升到“方针”层面的规范思考，从而不断解释、重构和发展中央治港方针。在这个意义上，中央治港就像驾驭一艘航船，当遇到风浪的时候，总是不断调整航向。因此，中央对“一国两制”方针的阐释和再阐释、重构与发展，就在于不断针对政治现实的变化来校准其解决现实问题的针对性和有效性。由此，对中央治港的“一国两制”方针的理解，决不能在抽象的规范概念意义上仅着眼于字面意思来理解，而必须放在具体的历史情境中，放在区分敌我的政治性处境中来理解。

事实上，今天中央反复提到的“一国两制”、“港人治港”（“澳人治澳”）和高度自治这三句话十二个字，也是在特定历史背景下对中央治港方针的重构。我们唯有意识到这种对中央治港方针重构的历史性，才能理解其时代合理性，理解其历史针对性。因此，面对新的历史时代，我们有必要重新回到历史源头，通过邓小平的重要论述来追溯中央治港方针的历史原意。由此我们就会看到“一国两制”、主权行使和繁荣稳定才是中央治港方针的历史原意，才是中央治港方针的“体”和“本”，相比之下，“港人治港”和高度自治更多是“一国两制”方针在具体落实中的“用”。我们只有在中国传统的体用辩证思想中，才能理解“一国两制”方针内涵的丰富性，但无论如何都不能离开“一国”为体、“两制”为用的这个大原则，从而使“一国两制”行稳致远，“不走样”，“不变形”。

① 一个典型的例子就是2018年政府工作报告中对中央治港方针的表述仅提“一国两制”，而没有提“港人治港”、高度自治，就引发香港舆论担忧，甚至认为中央不再重视“港人治港”、高度自治。

② “回归有两重含义，一是法理上的回归，中国政府和英国政府于1984年签署联合声明，13年过渡期后，也就是1997年，中国对香港恢复行使主权，成立特别行政区，通过基本法落实‘一国两制’、‘港人治港’、高度自治，这是法理的回归。另一方面，香港毕竟由外国政府管制了100多年，在人心的回归方面，我们还要做大量的工作，这将是一个长期过程，包括香港民众的国民教育，了解我们国家的历史，了解我们国家的发展。”梁振英：《香港“人心回归”将是一个长期的过程》，北京：《人民日报》，2016年2

月15日。

③③④相关论述参见强世功：《中国香港：政治与文化的视野》，北京：三联书店，2010年。

④参见曾荫权：《言论自由等香港传统核心价值观始终未变》，中新社2004年5月25日；《294专业人士联署吁保香港核心价值》，香港：《明报》，2004年6月7日；《后占领时期未宁静，转进守护核心价值》，香港：《明报》，2015年9月28日。相关讨论参见强世功：《认真对待香港本土意识，探索强化国家认同之道》，北京：《中国党政干部论坛》，2014年第5期。

⑤相关论述参见陈云：《香港城邦论》，香港：天窗出版社有限公司，2011年；陈云：《香港城邦论II：光复本土》，香港：天窗出版社有限公司，2014年。

⑥参见饶戈平：《通向香港行政长官普选的必由之路》，

- 北京：《港澳研究》，2014年第3期；强世功：《香港特首普选提名机制之争：政治与法律》，北京：《经济导刊》，2014年第8期。
- ⑦程雪阳：《联邦制应否基于民族政治自治：从俄罗斯联邦制与民族主义的关系谈起》，北京：《清华法治论衡》，2009年第2期；沙希利·浦洛基：《大国的崩溃：苏联解体的台前幕后》，宋虹译，成都：四川人民出版社，2017年；吴敬余：《革命与帝国的辩证法：苏联解体的再认识》，上海：《东方学刊》，2019年第3期。
- ⑧参见胡春惠：《民初的地方主义与联省自治》，北京：中国社会科学出版社，2011年。
- ⑨佳日思：《香港新宪制秩序：中国恢复行使主权与基本法》，国务院发展研究中心港澳研究所，2007年。
- ⑩参见徐海波：《“港独”的“公民民族自决”与“全民公投”之法理审视与批判》，济南：《法学论坛》，2017年第4期。
- ⑪强世功：《中央治港须认真面对“高度自治难题”》，北京：《中央社会主义学院学报》，2017年第3期。
- ⑫相关论述参见强世功：《中央治港的硬实力与软实力：〈白皮书〉解读之一》，香港：《信报》，2014年6月11日；强世功：《中央治港理论与实践差距：〈白皮书〉解读之二》，香港：《信报》，2014年6月12日；强世功：《全面管治权与治港者引发的文化战争：〈白皮书〉解读之三》，香港：《信报》，2014年6月13日。
- ⑬《习近平在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》（2017年7月1日）。
- ⑭《邓小平年谱》（1975—1997）（下），北京：中央文献出版社，2004年，第797页。
- ⑮⑯⑰⑱邓小平：《我们对香港问题的基本立场》，载全国人大常委会港澳基本法委员会办公室编：《党和国家领导人关于港澳问题的重要讲话》，北京：中国民主法制出版社，2011年。
- ⑲⑳㉑关于基本法起草中的相关争论，参见李浩然主编：《香港基本法起草过程概览》（上册），香港：三联书店有限公司，2012年，第14~25页。
- ㉒ Robert Cover, “Nomos and Narratives”, *Harvard Law Review*, 1983, pp.4-68.
- ㉓苏力：《法治及其本土资源》，北京：中国政法大学出版社，1996年；强世功：《批判法律运动的谱系：以“秋菊打官司”引发的法学研究为例》，北京：《中外法学》，2019年第2期。
- ㉔陈端洪：《主权政治与政治主权：香港基本法对主权理论的应用与突破》，载《宪治与主权》，法律出版社，2007年，第164~192页。
- ㉕2002年7月1日江泽民在庆祝香港回归五周年大会上的讲话中，首次对中央治港经验进行了总结：“五年来我们所获得的经验和体会，归结起来，就是在任何情况下都必须全面正确地贯彻‘一国两制’方针和香港特别行政区基本法，……”。2007年7月1日胡锦涛在庆祝香港回归十周年大会上的讲话也继续将这两点放在前面来分别阐述。2014年中央发布的“一国两制”白皮书中，也是首先强调“全面准确把握‘一国两制’的含义”，然后强调“坚决维护宪法和香港基本法的权威”。2017年7月1日习近平在庆祝香港回归二十周年大会上的讲话中，也是首先强调“始终准确把握‘一国’和‘两制’的关系”，然后强调“始终依照宪法和基本法办事”。
- ㉖孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，北京：商务印书馆，1982年，第7页。
- ㉗诺内特、塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会：迈向回应型的法》，张志铭译，北京：中国政法大学出版社，2004年。
- ㉘《邓小平年谱》（1975—1997）（下），北京：中央文献出版社，第978页。
- ㉙根据传记资料记载，在1982年11月20日这次谈话中，廖承志将中央的十二条方针政策概括为16个字：收回香港、港人治港、制度不变、保持繁荣。参见王峻彦：《廖承志传》，北京：人民出版社，2006年，第543页。然而，在收入《廖承志文集》中的这篇谈话，题名为《港人治港 繁荣香港》，其中并没有这16个字。
- ㉚㉛廖承志：《港人治港 繁荣香港》，载全国人大常委会港澳基本法委员会办公室编：《党和国家领导人关于港澳问题的重要讲话》，北京：中国民主法制出版社，2011年。
- ㉜中央政府从来没有认可香港“两局议员”的民意代表性，也不承认“三脚凳”。因此，钟士元等人不是以“两局议员”的身份来访问北京，而是以工商界人

士的个人身份来访问北京。

③①③②④①邓小平：《一个国家，两种制度》，载全国人大常委会港澳基本法委员会办公室编：《党和国家领导人关于港澳问题的重要讲话》，北京：中国民主法制出版社，2011年，第13页。

③③有关谈判情况，参见陈佐洱：《交接香港：亲历中英谈判最后1208天》，北京：中国文史出版社，2019年。

③④③⑦《邓小平年谱》（1975—1997）（下），北京：中央文献出版社，2004年，第971页，第1020页。

③⑤③⑥③③④④④邓小平：《保持香港的繁荣和稳定》，载全国人大常委会港澳基本法委员会办公室编：《党和国家领导人关于港澳问题的重要讲话》，北京：中国民主法制出版社，2011年，第18页。

④②④⑦邓小平：《会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时的讲话》，载全国人大常委会港澳基本法委

员会办公室编：《党和国家领导人关于港澳问题的重要讲话》，北京：中国民主法制出版社，2011年，第43页。

④③关于中美建交与和平统一台湾之间的内在关联，参见傅高义：《邓小平时代》，冯克利译，北京：三联书店，2013年，第17章。

④④邓小平：《中国大陆和台湾和平统一的设想》，载全国人大常委会港澳基本法委员会办公室编：《党和国家领导人关于港澳问题的重要讲话》，北京：中国民主法制出版社，2011年，第19页。

作者简介：强世功，北京大学法学院教授，全国港澳研究会理事。邮编 100871

[责任编辑 万 琪]

香港基本法的立法、实践与未来发展

——纪念《中华人民共和国香港特别行政区基本法》

颁布30周年笔谈

陈弘毅 谭惠珠 梁美芬 罗沛然

[摘要] 为了纪念香港基本法颁布30周年,本刊编辑部邀请香港大学的陈弘毅教授组织了
这个笔谈。陈弘毅教授回顾了基本法的起草历程,认为从过去20多年的实践经验来看,基本
法的制度设计既有前瞻性,又具创意和想象力。谭惠珠大律师认为,要全面准确贯彻落实基本
法,必须牢固树立“一国”是“两制”前提和基础的认识,必须正确认识宪法和基本法共同构
成香港特别行政区的宪制基础,必须加强“一国两制”和基本法的宣传教育。梁美芬大律师认
为,“一国两制”及基本法是香港和平回归祖国及保持繁荣稳定的奠基石,对于违反“一国两
制”及基本法底线的趋势,需要立即扭转。罗沛然大律师讨论了宪法与基本法的互动问题、香
港特别行政区与内地制度相通相融问题,以及基本法司法实践中的突出问题,认为面对新的挑
战,香港的法律工作者必须保持定力与耐心,沉着应对。

[关键词] “一国两制” 特别行政区 宪法 基本法

[中图分类号] D921.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2020) 02-0023-13

基本法颁布30周年随想

陈弘毅

1984年底,中英两国政府签署《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》(以下简称《中英联合声明》),香港进入回归祖国过渡时期。1985年4月,全国人大成立了香港特别行政区基本法起草委员会,基本法的起草工作随即展开。基本法起草委员会包括内地和香港委员。此外,在香港又成立了基本法咨询委员会,成员有180人,来自香港社会各界、各行各业。基本法的起草过程有高度的透明度,每次起草委员会的全体会议

和专题小组会议后，都会向香港新闻界介绍有关的讨论和起草的进展情况，基本法各章的初稿等文件也提供给基本法咨询委员会参考。与此同时，咨询委员会做了全面和深入的研究和咨询工作，向起草委员会提供了大量的报告书、意见和建议。

基本法各章节的具体起草工作由起草委员会的五个专题小组承担，在工作的四年零八个月期间，它们共开了73次专题小组会议。基本法的起草经历了“两下两上”的过程。1988年4月，《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》（以下简称“基本法（草案）征求意见稿”）正式公布，开展了为期5个月的咨询。起草委员会考虑了咨询委员会和香港社会各界人士在咨询期提出的意见后，对征求意见稿的内容作出了不少修改，有些条文的修改是十分重要或关键性的，广受欢迎。之后，全国人大常委会在1989年2月公布《中华人民共和国香港特别行政区基本法草案》，进行第二次咨询。最后，基本法起草委员会在1990年2月举行了第九次全体会议，亦即最后一次全体会议，对基本法草案进行了进一步的修改，1990年4月，全国人大通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》。

30年后的今天，我们回顾基本法在20世纪80年代后半期起草的历史和当时社会上的讨论，感慨良多。虽然在《中英联合声明》的正文中，中央已声明了对于香港特别行政区的十二条基本方针政策，联合声明的附件又对这些方针政策作了十分详细的说明，就1997年回归祖国后香港的管治和各种制度及政策，作出了相当具体和细致的安排，但仍有不少重要的宪制性问题，需要在基本法起草过程中予以解决。

举例来说，宪法与基本法的关系问题，所谓“剩余权力”问题，全国性法律适用于香港特别行政区的问题，保障国家安全的立法问题，基本法的解释权问题，香港特别行政区法院对国家行为的管辖权问题，全国人大常委会对香港特别行政区立法的审查权问题，香港特别行政区行政长官和立法会如何产生及两者的权力关系问题，等等，这些问题都是在基本法的起草过程中需要处理的。

“一国两制”是史无前例的创举，基本法的起草便是其制度设计的过程，极具挑战性。而由于涉及政治问题，包括中央和特别行政区的权力关系以及香港内部各种政治和社会力量的角力，在当时香港社会极具争议性。有关问题的解决来之不易。全国人大在1990年4月投票通过基本法的时候，曾参与领导基本法起草工作的鲁平先生“看到花了这么大心血完成的《基本法》终于通过，他掉下了激动的眼泪。这个《基本法》……真是‘一字值千金’啊！”^①

我们要正确理解基本法，这有助于它有效和成功地实施。如要理解基本法和它的各条文的立法原意，必须回到基本法起草时的社会背景和政策性考虑。回顾当时的历史情况，也能有助于我们今天对基本法的内容作出公正的评价。基本法制定得好不好，在1990年它通过时难以作出结论，甚至在1997年基本法开始正式全面实施的时候，我们也未必能作出结论。但是，到了基本法颁布30年后的今天，我们已经看到过去20多年基本法在香港特别行政区的实施情况，我们便比在过去的任何时间，更能对这部基本法作出比较全面和公正的评价。

我认为如果考虑到基本法起草时的有关情况，对比基本法实施后事物的发展过程，我们便可以看到，基本法是极具创意和富有前瞻性的一部宪制性法律，甚至可以说它是超前于它的时代的。举例来说，基本法在1990年制定之前，全国人大常委会从未正式行使宪法授予它的权力去颁布对任何一部法律的解释；但在基本法里，已经对于全国人大常委会和香港特别行政区法院解释基本法的权力及其相互关系，作出了详细的规定。不单是这样，这方面的制度设计还参考了欧

盟（欧共体）法律制度中，其成员国法院在个别案件中，提请欧盟法院解释适用于这件案件的欧盟法条文的设计，在基本法第一百五十八条中建立了类似的由终审法院提请人大释法的安排。可以说，基本法在这方面的制度设计，既有前瞻性，又具创意和想象力。

此外，基本法第二十三条也是一个好的例子。在基本法起草的时候，我国关于维护国家安全的法律，还是以刑法中关于反革命罪的规定来体现的，直至1997年刑法全面修订时，才以危害国家安全罪来代替反革命罪。基本法起草的时候，起草委员会考虑到中国刑法关于反革命罪的条文不宜引用到实行“一国两制”的香港特别行政区，因此便订立了第二十三条，要求和授权香港特别行政区自行立法，以禁止叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府等危害国家安全的行为。可以说第二十三条体现了“一国两制”的精神，就是在“一国”的大前提下，容许和尊重“两制”的差异。

另一个例子是基本法中关于特别行政区政治体制——特别是行政长官和立法会的产生办法——的规定。1984年《中英联合声明》签署之前，长期以来英国在香港实行的殖民统治的政制，是十分威权主义的，所有权力集中于英国政府派来的港督，行政局和立法局的官守和非官守议员全都是由港督挑选和任命的，没有任何通过选举产生的议员。《中英联合声明》的附件一载明，特别行政区立法机关由选举产生，但并没有具体说明采用什么方式的选举。

在20世纪80年代中期，关于香港未来政制应如何发展，社会上开始争论不休。有人认为1984年港英政府推出的“代议政制”绿皮书和白皮书提出的“间接选举”（即由功能团体和选举团选出立法局议员）已经足够，无须引进直接选举或普选。但也有不少意见认为，直接选举是民主政制不可或缺的。至于何时在香港引进直接选举、立法机关中应有多大比例的议席由直接选举产生，以至将来的行政长官由什么形式的选举产生，当时社会上也有截然不同的意见。

1988年公布的《基本法（草案）征求意见稿》，就这些问题提出了不同的方案以进行咨询，其中主要的方案都有规定，在特别行政区立法会中有一定比例的由直接选举产生的议席。在1988年的咨询期内，香港社会就有关问题仍然有十分对立的意见。在1988年底，当时基本法起草委员会政治体制专题小组的港方召集人查良镛先生，提出一个“协调方案”，建议将直接选举作为特别行政区政治体制的重要元素，在立法会的直选议席可以随时间而递增，根据循序渐进的原则和考虑到香港的实际情况，逐步发展香港特别行政区的政制，最终达至立法会所有议席的普选和行政长官的普选。这个包含政制发展的时间表和最终发展目标的方案，后来经修改成为了1990年通过的基本法的条文，为香港特别行政区民主政治的循序渐进发展，奠定了稳固的法理基础。

虽然基本法起草于20世纪80年代，但从过去20多年的实践经验来看，基本法是经得起时间考验的。现在看来，虽然基本法实施的情况并不完全理想，但总体来说，实施还是比较成功的，而且看不到有什么重大漏洞或必须尽快修改之处。香港特别行政区的宪制基础在于宪法和基本法，“一国两制”的成功实践、香港的繁荣稳定和民主民生等发展，都有赖于对于基本法和它背后的方针政策的正确和全面的理解。在纪念基本法颁布30周年的今天，让我们重温基本法的起草历程，重新思考它的作用和意义，从而加强我们对香港未来的信心和希望。

全面准确贯彻落实基本法，确保“一国两制”行稳致远

谭惠珠

1990年4月4日，在经过四年零八个月的起草后，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》由第七届全国人民代表大会第三次会议审议通过。“一国两制”是邓小平先生等领导人站在历史和全局的高度，以恢宏气魄和非凡胆识，创造性开辟的一条解决历史遗留问题，以和平方式实现祖国统一的崭新道路。基本法实现了“一国两制”方针的具体化、法律化、制度化，邓小平先生曾经指出：“我们的‘一国两制’能不能够真正成功，要体现在香港特别行政区基本法里面。”^②

今年是基本法颁布30周年，基本法已步入“而立之年”，因此，大家一定要继续推动基本法全面准确贯彻落实，维护好国家主权、安全、发展利益和香港的长期繁荣稳定，让“一国两制”行稳致远。

一、基本法充分体现了“一国两制”的原则精神

我国宪法第三十一条规定，国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。虽然基本法是我国的全国性法律，由全国人大制定，但基本法为了落实“一国两制”方针，充分尊重了香港的历史和现实，充分凝聚了包括广大香港同胞在内的全体中国人民的共同意志。基本法在提交全国人大审议前的起草工作是我国立法史上一项史无前例的工作。

1985年4月，全国人大成立香港基本法起草委员会，由来自内地和香港各方面的人士组成，其中香港委员占了三分之一的名额；为了广泛征集民意，在香港成立了基本法咨询委员会，其成员包括更广泛的社会各界人士甚至外籍人士，是“香港有史以来最具规模和代表性的咨询组织”。在基本法起草过程中，草案全文曾经两次向香港和全国征询意见，并根据意见修改完善，形象地说是做到了“两下两上”。最后对基本法草案的所有条文、附件和相关文件，起草委员会采取全体委员不记名方式逐条逐件表决，需三分之二多数同意通过才能提交给全国人大审议。基本法的起草工作长达四年零八个月，很多条文都是一字一句去推敲、讨论，甚至经过很多个回合才最后定稿。可以说，基本法兼顾各方利益，凝聚广泛共识，充分体现“一国两制”原则精神。

作为香港特别行政区的宪制性法律，基本法明确了香港特别行政区是国家不可分离的一部分，是在“一国”之下的地方行政区域的法律地位；明确了中央与特别行政区的权力关系，特别行政区的高度自治权源于全国人大的授予；规定了香港居民享有的基本权利和义务；规定了特别行政区行政、立法、司法的政治体制以及特别行政区在经济、教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务方方面面的制度和政策，将“一国两制”的方针用法律形式固定下来，为香港顺利回归祖国，为回归后国家和特别行政区顺利贯彻落实“一国两制”提供了法律上的保障。

二、回归后基本法成功实施，“东方明珠”更添色彩

回归23年来，基本法在香港成功贯彻实施，经历了实践的充分检验，展现出强大的生命力。

中央始终坚持“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法行使对香港特别行政区的全面管治权，包括任命历任行政长官和特别行政区政府主要官员，负责管理与特别行政区有关的外交事务，负责管理特别行政区的防务，依法行使基本法解释权、重大事项决定权、对特别行政区立法机关制定法律的备案审查权、全国性法律在香港特别行政区实施的决定权等。中央依据宪法和基本法行使对香港特别行政区的全面管治权，是牢牢把握“一国两制”根本宗旨，坚定维护以宪法和基本法为基础的特别行政区宪制秩序的具体表现。回归以来，凡是在基本法实践中出现分歧、争论，甚至因为对基本法不同理解的关键时刻，都是中央依法严格行使全面管治权，才确保“一国两制”实践不变形、不走样。

香港特别行政区依据宪法和基本法，保持原有的资本主义社会经济制度不变，生活方式不变，法律基本不变，特别行政区依法实行高度自治。香港居民享有广泛的权利和自由，不仅与回归前相比丝毫没有退步，反而在各方面，尤其是民主权利方面有大幅度增进。2012年立法会选举，全香港合资格选民只要并未登记为功能界别选民，都有权利在区议会（第二）界别中投票选举该界别的立法会议员，相当于全香港的选民“一人两票”；2014年8月31日，全国人大常委会依据基本法，根据香港实际情况，决定2017年行政长官可以通过普选产生，待行政长官普选产生后，立法会全体议员可以通过普选产生，极大地推进了香港政治体制的民主进程。

香港特别行政区享有极为广泛的行政管理权，涵盖经济、教育、科学、文化、体育、宗教、社会服务、社会治安、出入境管理等领域，以及在中央授权下的一定范围的对外事务权。这其中财经方面的权力尤其重要，包括特别行政区有自己的独立关税制度，特别行政区税收不用上缴中央，有自己的独立的货币制度，港币可自由兑换。香港特别行政区还享有极为广泛的立法权。特别行政区成立后，设立终审法院行使终审权，除此以外，原在香港实行的司法体制予以保留。原在香港实施的普通法及相关的司法原则和制度，包括独立审判原则、遵循先例原则、陪审制度原则等继续实行。

这些范围极为广泛的高度自治权，尤其是法治和独立的财经制度，为香港回归后继续保持和提升国际金融、贸易、航运中心地位创造了有利条件，香港的国际认可程度也不断得以提升。香港的法治指数全球排名从回归前60多位大幅跃升到第16位，连续多年被众多国际机构评选为全球最自由经济体和最具竞争力的地区之一。事实胜于雄辩，回归后的香港不仅没有明珠蒙尘，这颗“东方明珠”反而更添色彩。

三、全面准确贯彻落实基本法，确保“一国两制”行稳致远

十九大报告将“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一。2019年十九届四中全会通过的《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》，把“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”作为我国国家制度和国家治理体系所具有的13个显著优势之一，充分表明了“一国两制”在我国国家制度和国家治理体系中的特殊重要地位。我认为全面准确贯彻落实基本法，确保“一国两制”行稳致远，必须做好以下方面的工作：

第一，牢固树立“一国”是“两制”前提和基础的认识，绝不容许挑战“一国两制”底线的行为。全面准确贯彻落实基本法的基本前提是基本法在序言和第一条清楚明确规定的“香港自古

以来就是中国的领土”、“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”，牢固树立“一国”观念是基本法实施的核心要求。近些年来出现的一些事件，包括“港独”组织“香港民族党”成立和运作，鼓吹“自治”、“独立”的本土激进主义分子参选立法会和区议会，个别候任立法会议员在宣誓时公然反对“一国两制”、主张“港独”，外国组织和个人在港公然支持“港独”活动，等等。这些都属于严重挑战“一国两制”底线的行为，不容姑息，必须予以遏制和制裁，否则全面准确贯彻落实基本法就无从谈起。香港回归 23 年来仍未完成基本法第二十三条立法，也未设立相应的执法机构，对一些危害国家安全的行为无法律依据处理，这个漏洞必须尽快弥补。

第二，正确认识宪法和基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础，共同确立特别行政区新的宪制秩序。作为国家根本大法的宪法和根据宪法制定的基本法，共同构成了香港特别行政区政权架构、政治运作、社会治理体系的宪制基础。特别行政区的一切行政、立法、司法行为都必须符合宪法和基本法，以宪法和基本法的规定作为最高准则。回归以来，特别行政区行政长官向中央政府负责，立法会制定的法律报全国人大常委会备案，全国人大常委会对基本法作出的解释以及作出的有关决定，香港特别行政区行政、立法和司法机关都必须遵守。除了公权力机关，香港特别行政区的一切组织和个人，也要遵守宪法和基本法的规定，不得有违反宪法和基本法的行为。

坚持宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础，共同确立特别行政区的宪制秩序，也要从维护中央全面管治权和特别行政区执行中央授予的高度自治权两个方面，完善基本法的实施，健全基本法实施的监督和保障机制，确保基本法得到全面准确贯彻落实。

第三，加强“一国两制”和基本法宣传教育，令广大香港同胞自觉尊重基本法、遵守基本法、捍卫基本法。回归以来，基本法在香港特别行政区的贯彻与实施无疑是成功的，但是因为香港回归祖国怀抱是一个巨大的历史转折，香港同胞的国家意识、国民身份认同、社会价值观都发生了巨大的转变，与此同时，香港经济长期积累的一些结构性问题逐渐显现，社会舆论对一些经济民生问题反应强烈。这些问题有复杂的历史和社会根源，也与经济全球化下香港经济结构单一的固有矛盾紧密相关。在这个背景下，香港社会对“一国两制”和基本法的认识出现偏差，甚至错误理解，加上外部势力的介入、抹黑，在近些年一些社会事件中，违反基本法、不尊重国旗、国歌的现象时有发生。特别行政区政府和全社会民间力量应该不断开展、完善“一国两制”和基本法教育，尤其是针对青少年和香港特别行政区的公职人员，坚持正本清源、拨乱反正，纠正对基本法的错误诠释和理解，在香港社会普遍树立起国家意识和法治意识。

结 语

30 年前，庄严的全国人民代表大会通过了基本法，23 年前，香港回归祖国怀抱，基本法正式实施，我们在完成祖国统一的道路上迈出了重要一步，这是彪炳中华民族史册的千秋功业，香港迈入了历史发展的新纪元。经过 20 多年的成功实践，“一国两制”和基本法生机不断，活力不减。我们要更加坚定对“一国两制”和基本法的信心，全面准确贯彻落实“一国两制”方针和基本法，把“一国两制”伟大实践不断推向前进，切实维护好国家主权、安全、发展利益和香港长期繁荣稳定。

香港基本法——和平稳定的奠基石

梁美芬

“一国两制”是中华人民共和国的创举。香港回归祖国 23 年来，取得了巨大的实践成就，同时亦面对不少前所未有的挑战。在基本法颁布 30 周年之际，正好回顾及检视一下我国以“一国两制”的方式恢复对香港行使主权的重要意义——既要维护国家领土完整，亦要保持香港的繁荣稳定。不是为了香港的繁荣稳定，这世上就不会有“一国两制”，更遑论有基本法。简言之，“一国两制”及基本法是香港和平回归祖国及保持繁荣稳定的奠基石。^③

自中华人民共和国成立以来，统一台湾、香港和澳门一直是国家的重要任务。“一国两制”构想最早是针对台湾问题提出来的，但首先运用于解决香港问题。中英两国经过谈判签署的《中英联合声明》公布后不久，《人民日报》发表了一篇文章，勾画有关特别行政区的蓝图。一些曾参与基本法起草工作的学者，如肖蔚云教授认为，“两种制度”的并存在取决于“一个国家”，没有“一个国家”就不会有“两种制度”，因为“两种制度”是主权国采用管治香港的一种方式。为了和平，为了统一，1982 年中国宪法第三十一条规定，国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。这里提及的法律就是日后的港澳地区基本法。

“一国两制”方针政策的实施是通过基本法来实现的。有别于中国的其他法律，由于基本法起草委员会的成员有来自中国内地的，也有来自属于普通法系的香港的，因此，基本法最后体现了内地与香港两大法系之间的差异与融合。^④

香港基本法 1990 年由全国人民代表大会通过，是全国性法律的一种，既适用于香港，亦适用于全国。香港基本法在全国性法律中又具有特殊的地位。^⑤根据基本法第八条，香港原有法律，即普通法、衡平法、条例等亦不能与香港基本法有抵触，否则无效。即是说，香港基本法在香港特区的法律架构中享有仅次于国家宪法的最高地位，然而，大家绝对不能因此忽略了基本法的本质是中国全国性法律的一种。基本法的各项条文中都反映着它的本质与特色：就是要作为“一国两制”方针的法律体现，要各方持份者在法律的框架下，以法治的精神来实践香港和平回归、保持繁荣稳定的目标。

一、维护国家主权、安全、发展利益及保持香港繁荣稳定

回顾和总结基本法颁布 30 年来的实践，必须从它的两大主要任务出发。基本法的条文结构无时无刻不体现着维护国家主权、安全、发展利益及保持香港繁荣稳定的原则。

香港回归后，经历了多次经济金融风暴、非典疫情、科网股泡沫爆破、全球金融海啸等，香港在有祖国作后盾的优势下，经济迅速复原，充分彰显了“一国两制”的优势。但在政治及法律上，香港社会却出现了一波又一波的挑战。香港社会总离不开政治问题法律化、法律问题政治化的现象。先有 2003 年基本法第二十三条立法引起大型游行示威，继而因根据第四十五条及第六十八条关于对行政长官及立法会选举制度进行政制改革的种种要求而出现了 2014 年非法“占中”事件，以及 2019 年以反对《逃犯条例》修订为借口演变出来的暴力骚乱。

此外，香港部分人士总是不能接受基本法是体现“一国两制”方针的法律文件，总是当国家行使其在基本法清楚列明属于主权行为的权力时，大肆将其发酵，挑拨一些市民的情绪去进行反对。例如，基本法第一百五十八条列明全国人大常委会享有对基本法的最终解释权，但每当全国人大常委会行使此权力时，就会在香港社会引起轩然大波。又例如，基本法第十三条及第十九条清楚列明外交问题属中央人民政府负责管理，香港法院无管辖权，但总会出现一些人士指责中央干预香港事务。这些人有来自外国的政客，也有来自香港的反对派。其中的一些指责好像是完全没有看过基本法，或对“一国两制”的本质毫无认识，更或是基于其他政治目的。

近年来，香港亦出现了所谓“自决派”、“港独派”，以至出现令人更为忧虑的本土恐怖组织。2016年，立法会出现侮辱中国人的宣誓风波^⑥，激进势力更鼓吹“公投”、“自决”及宣扬所谓“香港民族”^⑦等违反“一国两制”基本底线的政治行动，这些激进势力漠视国家及基本法的存在，妄图以“人权”、“言论自由”等为幌子拒绝承认国家主权以及国家对香港恢复行使主权的政治现实。这些趋势是极其危险的，必须立即扭转。

二、基本法条文环环相扣

回归以来，香港社会对基本法的认识仍然非常薄弱，往往只强调某几条条文，如基本法第二十七条，即香港居民享有言论、新闻、出版等自由，却对于基本法体现国家主权的条文“视而不见，见而不理”。如基本法除了第二十七条外，亦清楚订立第二十三条规定香港特别行政区有维护国家安全的责任，第二十三条与第二十七条至少享有同样的宪制地位。即使《公民权利和政治权利国际公约》第十九条规定人人有表达自由的同时，亦订明在保障个人声誉、国家安全、公共卫生、公共道德上，此等权利可受到合理的限制。又例如，基本法第二十五条规定，法律面前人人平等；基本法第一百五十四条则赋予香港特别行政区政府可实行出入境管制，永久性居民与非永久性居民可享有不同的待遇，如 Vallejós 案^⑧，等等。这些条文要放在一起考虑才能有其合理性。

关于这些条文之间的法律权利争议，回归以来已出现过不少案例。若属于自治范围的，香港法院经常采用合乎比例原则（proportionality test），即若政府、政策或决定可能造成个人基于基本法享有的权利受到限制，法庭往往引用合乎比例原则（proportionality test）去决定有关限制是否在平衡社会各方利益时合乎比例，如希慎案^⑨及近期的海外登记同性伴侣公屋案。^⑩

在适用法律原则上，普通法与内地法确有不同，因此，全国人大常委会与香港终审法院在某些条文上出现分歧可以理解，如关于第二十四条的一系列居留权案。^⑪而当分歧涉及中央与地方关系、中央主权及中央政府责任时，则会出现全国人大常委会解释基本法（“人大释法”）的情况。1999年吴嘉玲案^⑫、2011年刚果案^⑬，以及2016年的侮辱中国人宣誓案^⑭都出现了人大释法。

其实，回归以来，香港特别行政区享有独立的司法权和终审权，全国人大常委会享有对基本法的最终解释权。这是基本法体现“一国两制”的清楚规定。全国人大常委会就释法和决定这两项权力的行使一直保持高度克制。全国人大常委会依据基本法第一百五十八条，迄今对香港基本法行使过5次释法权，除上述几宗案件外，2004年政改及2005年特首余下任期，全国人大常委会亦就基本法附件一第七条和附件二第三条以及第五十三条进行解释。此外，全国人大常委会在2004年、2007年、2014年还作出了几次决定。

至于近期“港独”组织打着“自由”、“人权”的旗号以暴力及恐怖行动去发动骚乱及危害无辜市民的生命安全，已列入基本法附件三的《国歌法》本地立法在立法会遭反对派“拉布”阻止等，均显示这些人根本不理“一国两制”的底线。基本法第一条开宗明义：“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。”这些人漠视香港特别行政区直辖于中央人民政府，^⑤不理睬宪法是基本法的母法，不去了解“一国两制”的本质，这些以违法暴力方式去伤害香港法治，破坏香港繁荣稳定基础的人，必须受到惩处。

基本法颁布 30 年了，国家及香港社会非常有必要检视“一国两制”的实施状况。香港社会应更合理地看待中央对香港特别行政区所享有的权力与地位，从而更成功落实“一国两制”。香港特别行政区必须完成宪制责任，制定维护国家安全的法例，有效落实基本法附件三已列明要在香港实施的全国性法律，牢牢守住国家的主权、安全、发展利益底线，不能让香港成为外国干预中国内政的缺口，并保持香港作为国际大都会背靠祖国、面向世界的优势，为国家统一大业作出历史性的贡献。

新时代香港基本法实践中要注意的几个问题

罗沛然

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称“基本法”）于 1990 年 4 月 4 日由第七届全国人民代表大会第三次会议通过，同日由中华人民共和国主席公布，至今已 30 年。自 1997 年 7 月 1 日基本法开始施行后，经历考验，积有 23 年经验。到了 2020 年，借此动笔机会，就香港基本法实践，略谈对应新时代的三个问题：

一、宪法与基本法的互动

基本法是《中华人民共和国宪法》的产物。宪法自 1990 年后有 1993 年、1999 年、2004 年及 2018 年的四次修订。基本法没有因为修宪而修正，主要考虑是基本法第十一条第一款的规定：“根据中华人民共和国宪法第三十一条，香港特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以本法的规定为依据。”可是，这并不代表历次修宪的内容没有可能影响或促使对基本法的个别概念或条文的理解“与宪并进”。对此提法，可谈一个条文及一个概念。

2018 年《宪法修正案》第三十六条在宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”后增写：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”于是，第一条第二款修正为：“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”

2018 年《宪法修正案》第三十六条的规定是既要在实质条文上说明中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，也同时以宪法条文表明不容任何组织或者个人颠覆此制度。这项对国家性质及根本制度的表述，肯定会影响基本法第二十三条的解释，特别是该条对有关叛国、颠覆和煽动叛乱等行为的规范。基本法第四十八条第二款规定，行政长官“负责执行本法”，上述来自宪法的具根本性的表述，也会影响由行政长官领导的行政部门对在香港本地立法中的“国家

安全”用语的理解。

2018年《宪法修正案》第三十六条再次将基本法第五条规定的香港特别行政区“不实行社会主义制度和政策”与宪法条文的关系问题浮现，而这次因宪法明文说明中国共产党领导为中国特色社会主义的最本质的特征。对此，可如此考虑：在1990年制定基本法时，全国人大对基本法的合宪性作出了决定，而当时的宪法文本的序言第七自然段已说明，国家在中国共产党领导下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，是故可见：该1990年的决定应没有因后来的情况失效。之后在2019年10月31日，中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报更是明确地指出：“‘一国两制’是党领导人民实现祖国和平统一的一项重要制度，是中国特色社会主义的一个伟大创举。必须严格依照宪法和基本法对香港特别行政区、澳门特别行政区实行管治，维护香港、澳门长期繁荣稳定。”公报这部分适当地确认及说明了有关方针、政策及法律的一致性，有利于基本法的往后实施。

二、香港特别行政区与内地制度相互衔接的问题

自2003年香港与内地签订《关于建立更紧密经贸关系的安排》以来，香港特别行政区与内地之间的经济、社会及民生的合作，以更为积极的多种方式开展。2017年3月，李克强总理在第十二届全国人大第五次会议所做的《政府工作报告》中，把“粤港澳大湾区城市群发展规划”提上国家发展日程；同年7月，粤港澳三地签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》。2019年2月18日，国务院出台《粤港澳大湾区发展规划纲要》，表明发展规划的使命是“新时代推动形成全面开放新格局的新尝试”及“推动‘一国两制’事业发展的新实践”。《粤港澳大湾区发展规划纲要》指出，粤港澳大湾区发展的内部制度挑战在于，“‘一国两制’下，粤港澳社会制度不同，法律制度不同，分属于不同关税区域，市场互联互通水平有待进一步提升，生产要素高效便捷流动的良好局面尚未形成”。对此，《粤港澳大湾区发展规划纲要》认为，要“实施区域协调发展战略，充分发挥各地区比较优势，加强政策协调和规划衔接，优化区域功能布局，推动区域城乡协调发展，不断增强发展的整体性”。这里涉及统筹各方，兼顾其不同，以谋整体发展。在此，有利于区域开放、流动、互通甚至融通/整合的政策出台、建设及实施各个阶段，都要进行不同层次的合宪性或合法性审查。由此就涉及基本法的适用和解释问题。

在制度设计上，基本法基于保留香港原有的特征和授权香港特别行政区“实行高度自治”（见基本法第二条）等考虑，规定在不少制度、法律和政策的应用上，香港特别行政区与内地有所区分。这可见于基本法第五条、第七条、第十一条、第十八条、第二十二条、第八十四条、第九十九条、第一百一十六条等条文。另一方面，在此区分的前提下，基本法第二十二条、第九十五条、第一百三十一条、第一百四十八条等条文个别规定或规范香港特区与内地/中国其他地区方面的紧密联系，并在基本法作为一部全国性法律的前提下，要求香港特区和内地共同遵守。从这等条文底下的认知及思维出发，就可以理解用意良好的区际制度设计和法律协调的规范，当然也要处理好可能的区际冲突。

不论是2017年广深港高铁香港西九龙站施行“一地两检”安排引发的争议，还是2019年香港修例风波，背后都有因区际合作而引发的法律及政治问题。如何把基本法框架内的灵活性和空间感发挥出来，利用“一国两制”的优势，让香港特别行政区与合作的区域、城市相互补足，以达至多赢，应该是日后律政工作的一个重点。

三、基本法司法实践中的突出问题

笔者在 2017 年参与本刊《香港特别行政区基本法》实施 20 周年笔谈的文章的题目，是香港特别行政区的司法实践，当时我作结的观察是：“一国”从没有从香港特别行政区的司法实践中消失。中央当然关注香港特别行政区法院在某些事宜上的判决。^⑩

正是出于这个原因，全国人大常委会法制工作委员会发言人于 2019 年 11 月 19 日就香港特别行政区高等法院原讼庭有关司法复核案判决发表谈话，对该判决表示严重关切。2020 年 4 月 9 日，香港特别行政区高等法院上诉法庭颁发判案书，撤销原讼庭的部分裁断，特别是其中原讼庭指行政长官以认为情况属危害公安而订立紧急规例的权力违反基本法的裁断。然而，与讼各方都已表示会上诉法庭的判决提出上诉，看来最终还是要香港特别行政区终审法院决定该案的基本法命题。以下笔者从向前看的角度，在此提出基本法在香港的司法实践目前与日后要面对的数个突出的问题。

首先，公益诉讼主要涉及权利保护、权限确定，以及权力制约。笔者在 2017 年曾说，香港法院运用基本法建构了权利司法保护体系。这十多年来，虽然香港法院“看起来是司法扩权，但其实质是将‘吴嘉玲案’宣告的那种把违反《香港基本法》的法例宣告为无效的‘宪制性管辖权’放进瓶子里。”^⑪

近年来，关乎基本法的中央和特别行政区各个机关权限的确定和权力制约官司方兴未艾，较为突出的是取消参选人或议员资格案（DQ）、广深港高铁香港西九龙站施行“一地两检”的本地立法的讼案，以及香港特别行政区行政长官以《紧急情况规例条例》（香港法律第 241 章）订立《禁止蒙面规例》引发的讼案。这等讼案探索和要求裁断的，是就某个别行为来说，相关机关是否有权作此行为，以及该权力的范围，行使它的条件、方式和效力。固然，这等命题是公法恒常的争议点，只是基本法这部宪制性文件行文概括，通常只陈述一般原则及表明目的，未必讲究细节和界定词义，所以进行解释时往往是要先确定宪制性文件宣示的原则、目的和背景，并配合现实的转变和需要，灵活性和原则性并重地贯彻落实制宪者的意图。

然后，难度就出现了。香港的司法队伍里面，在求学时期曾认识国家制度及内地法规的人数不多，且他们都在较为低级别的法院工作，而高级别法院的绝大多数法官对于国家制度及内地法规的认知，主要是通过审理案件和香港司法机构的内部培训。至于香港的 103 名资深大律师中，只有 4 位曾正规学习过中国内地的法律，另有 4 位因为现在或者曾经在国家机关担任成员或顾问，而比较深入地接触国家制度的运作和法规的应用。

这方面的短板于处理权利保障方面的讼案不构成问题，原因是基本法保障的基本权利与国际人权公约接轨（见基本法第三十九条），在确定权利的内容和如何测试对有关权利的限制是否过度等方面，都有大量的域外参考材料，包括有关人权公约的委员会的意见和域外法院处理人权诉讼的司法判例。然而，当遇到涉及基本法下中央和特别行政区各机关的权限及其权力关系的讼案，要处理的法理问题本质可以说是“一国两制”下的独特问题，可以参考的域外法理资源本来就不多，而且是需要适当地作符合本地背景和根本法理原则的转化才可引述、使用，这时就要依赖法院及与讼各方的承办大律师的知识和判断。理性来说，香港特别行政区法院不应也不该像梦游般不知不觉地走进胡同，在判了案后要由中央解困。

以上提出的诉讼种类的变化、诉讼标的之复杂性，以及处理诉讼时可参考的法理资源的短板

等，都只是标示命题，待论者觉察。同时值得注意的是，香港大学叶保仁教授在2019年发表的关于终审法院首席法官马道立任内香港终审法院所有与基本法有关的判例的研究论文，认为这时期的终审法院一如既往地尊重和确保了中央的涉港的核心利益。^⑧另外，从比较法的角度看，对美国合宪性审查的所有案件的总体研究，也发现美国联邦最高法院一直都是在较多案件中肯定国会立法的合宪性的。^⑨

结 语

香港现在的情况是让人揪心的。我们如要向前走，必须利用香港既有及可有的一些优势，这包括在香港一直运行的独立司法权及终审权，以及由香港司法机构及香港法律界一直维持的“港式法治”。查良镛先生（1924—2018）在其1984年出版的《明报》社评选集《香港的前途》里，开宗明义便主张，香港享有的“自由+法治”就是保持香港一直“稳定+繁荣”的根基，也是港人的“生活方式”的组成部分。查先生当时意识到，香港要保持“生金蛋”才对自身有利，也同时说明“物各有其性，各有其需，制度亦然。这不是好坏问题、是非问题，而是生存条件问题。港式稳定繁荣靠港式自由法治而存在”。查先生的话现在仍具时代意义。

新时代的香港所面临的挑战不单涉及中央与特别行政区的关系，而且涉及香港与世界的关系。关于香港能否维持其国际金融、贸易、航运等各个中心的地位（也即是“生金蛋”的能力）的各种评核指标，都包含法治、司法独立、权利保障等评分部分。过去一年的事情，可能导致这部分有所异动。香港的法律工作者必须保持定力与耐心，沉着应对。

①鲁平：《口述香港回归》，上海：中国福利会出版社，2009年，第64~65页。

②《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第215页。

③在建设中国特色社会主义的过程中，包括很多要素，其中一个重要要素就是内地将保持社会主义，但允许中国特定的地区（香港）继续维持资本主义。钱其琛指出，“一国两制”的概念是中国努力建设有中国特色社会主义的一部分。自从中国开始实行改革开放，香港作为沟通中国和世界各地的桥梁和窗口，中国经济增长得益于其中。中国的继续发展及其经济改革和开放仍需要香港的桥梁和窗口作用。参见钱其琛：《乐观看未来》，香港：《南华早报》，1996年6月18日。

④有人指出，基本法的起草采取的是一种实用主义（utilitarianism）的哲学观，它理性地寻找共性和调和差异，以排除那些因为香港和内地长期分离而产生的社会价值观上的冲突，从而达到国家和香港地方利益双赢的目的。参见刘汉铨：《基本法与“一国两制”的成功》，香港：《中国法律》（香港回归增刊），1997年。

⑤Priscilla Leung, *Nature of Basic Law*, *Hong Kong Lawyer*, 1999, pp.69-70.

⑥ *Chief Executive of the HKSAR and others v. Sixtus Leung Chung Hang*, *Yau Wai Ching*, (FAMV 7-10/2017).

⑦政府根据《社团条例》，2018年9月24日刊宪禁止“香港民族党”运作，该党可于30天内向行政会议上诉。警务处处长卢伟聪在2018年9月27日出席油尖旺区议会会议时重申，“香港民族党”已被列为非法社团，将交由警方有组织罪案及三合会调查科统筹，倘有人在禁制令下，继续成为“民族党”成员，又或为该党提供资金及场地，均属违法，警方会执法。*Chan Ho Tin v. Lo Ying-ki Alan and others*, 1 HCAL 162/2016.

⑧ *Vallejos and Domingo v. Commissioner of Registration*, (FACV19, 20/2012).

⑨ *Hysan Development Company Ltd. v. Town Planning Board*, (FACV 22 / 2015). 4-step proportionality test: Whether the intrusive measure pursues a legitimate aim; Whether it is rationally connected with advancing that aim; Whether the measure is no more than necessary for

that purpose; Whether a reasonable balance has been struck between the societal benefits and constitutionally protected rights of the individual, in particular whether pursuit of the societal interest results in an unacceptable harsh burden on the individual.

⑩ *Infinger Nick v. The Hong Kong Housing Authority*, (HCAL 2647/2018). 高等法院根据基本法第二十五条以及《香港人权法案条例》第二十二条来裁定房委会拒绝同性伴侣申请公屋违宪。此判决影响深远，这意味着《香港人权法案条例》第二十二条所列的，包括因语言、政见、社会阶级不同的人士都应享有同等待遇。该案件再次曲线地撼动了香港一夫一妻、一男一女的婚姻价值观。根据基本法第二十五条及第三十六条，个人的福利政策受到保障，但该裁决无疑剥夺了特区政府根据基本法第一百四十五条享有的权力。该裁决直接介入香港的公屋政策，为社会没有共识的事情作出了重大的社会决定。香港现时对于同性婚姻，立法会内从没有过共识，社会也出现严重分歧。在立法会上未作出过任何讨论、草案审议的情况下，法庭的判决等于直接剥夺了政府及立法会在公屋政策上的酌情权。

⑪ *Ng Ka Ling v. The Director of Immigration*, (FACV 15/1998), *Chong Fung Yuan v. The Director of Immigration*, (FACV 26/2000).

⑫ *Ng Ka Ling v. The Director of Immigration*, (FACV 15/1998).

⑬ *Democratic Republic of the Congo & Others v. FG*

Hemisphere Associates LLC (FACV 5/2010) .

⑭ *Chief Executive of the HKSAR and others v. Sixtus Leung Chung Hang, Yau Wai Ching*, (FAMV 7-10/2017).

⑮ 香港基本法第十二条规定：“香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。”

⑯⑰ 陈弘毅等：《香港基本法实践的回顾与展望》，北京：《港澳研究》，2017年第3期。

⑱ Po Jen Yap, *Twenty Years of the Basic Law: Continuity and Changes in the Geoffrey Ma Court*, *Hong Kong Law Journal*, vol.49, 2019, pp.209-238.

⑲ Keith E Whittington, *Repugnant Laws: Judicial Review of Acts of Congress from the Founding to the Present*, University Press of Kansas, 2019.

作者简介：陈弘毅，香港大学法律学院郑陈兰如基金宪法学教授、全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会委员；谭惠珠，香港大律师、香港再出发大联盟副秘书长、全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会副主任；梁美芬，香港大律师、全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会委员；罗沛然，香港执业大律师。

[责任编辑 黄树卿]

维护国家安全是香港特区宪制秩序巩固的关键*

田飞龙

[摘要] 维护国家安全是香港特区政府的宪制性责任，也是香港居民应予承担的法定义务。维护国家安全法制建构是“一国两制”之国家理性与高度自治边界意识的法制化要求，具体体现于立法者原意、宪法与基本法的明确规范。维护国家安全在香港特区宪制秩序中具有显著的规范性地位。回归以来，维护国家安全的香港本地立法遭受挫折，立法重启遭遇政治共识难题，但维护国家安全立法需求在香港社会运动激进转型与选举夺权式的压力下更为凸显。十九届四中全会决定将维护国家安全列为完善“一国两制”制度体系的关键议题，提出了建立健全特区维护国家安全法律制度和执行机制并强化相关执法力量的制度建设要求。维护国家安全法制化在法律层面存在不同的制度化进路，在本地重启立法面临民意支持度及香港管治环境挑战的情况下，中央立法在法理和政治操作上具有正当性和可能性，也是可行实践方案。维护国家安全在香港现有法律资源基础上仍有较大空间，司法机关可以适当能动地形成维护国家安全的相关判例法体系，以阻断极端本土主义的法治破坏性。香港在维护国家安全执行机制与执法力量上的先期机构设置、技术培训、应急处置以及与国家的互动合作，对于完善维护国家安全法制体系具有机制探索和技术准备的意义。

[关键词] “一国两制” 基本法 国家安全 宪制秩序 法治

[中图分类号] D676.58 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2020) 02-0036-11

引言：国家安全制度议题的凸显

2019年10月31日，中国共产党十九届四中全会通过了《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》，将“一国两制”作为国家制度与治理体系的重要组成部分^①，提出了因应国家治理大局及港澳台治理的一系列制

*本文受中央高校基本科研业务费专项资金资助，项目名称为：“全面依法治国的宪法内涵与制度展开研究”（项目编号：YWF-19-BJ-W-44）。

度性论述与制度建设的具体规划。在国家的制度之网中，港澳以“一国两制”方针及宪法与基本法为依托，建立了独具特色的宪制秩序。在这一宪制秩序中，存在着“国家安全”与“自治民主”之间的二元化张力，这既是由“一国两制”下社会主义与资本主义体系性张力所塑造的，也是由“一国两制”与基本法所保障和控制的。

维护国家安全立法是香港基本法第 23 条明确规定的宪制性义务。^②回归 23 年来，香港特区政府与香港社会仍未完成这一宪制性义务，未能从法律体系上有效弥补香港在维护国家安全上的漏洞，从而在一定程度上助长和放任了香港社会运动的极端化发展，甚至出现了“港独”的主张和组织化行动。维护国家安全立法未完成，“一国两制”的“一国”就缺乏完整的制度保障，仅仅依靠香港本地法律资源和建制派的政治抗衡，不足以确保“一国两制”经受住越来越极端化的挑战而行稳致远。从巩固香港特区的宪制秩序角度来看，直接进行本地的 23 条立法固然是法定的理想路径，但其社会政治阻力与风险性亦不可低估。如果我们完整考察和评估以宪法和基本法为基础的香港特区宪制秩序，就会发现在香港特区维护国家安全可以有多层次的制度化路径。事实上，中央在十九届四中全会决定中已经提示了多层次路径的可能性：其一，将维护国家安全的“法律制度”与“执行机制”并举，认为维护国家安全不仅仅是立法问题，也是执行问题；其二，支持特区强化“执法力量”，表明维护国家安全不仅仅是制度与机制的建构问题，也是执法力量建构问题，是建立一支忠诚于特区宪制秩序并执行有力的执法队伍的问题。“法律制度—执行机制—执法力量”共同构成在香港特区维护国家安全的制度力量链条。其中，香港警队在止暴制乱、维护法治与国家安全方面起到了最关键正义防线的作用，也得到中央多次高度肯定及香港社会的普遍承认。

本文试图探讨在香港特区维护国家安全的正当性、具体挑战与制度化路径。“一国两制”在香港遭遇的是史无前例的社会运动与选举夺权的挑战。选举夺权在通常的民主政治意义上是可以理解和接受的，民主选举的本质就是不同政党及其权力集团的合法竞争^③。但合法的选举夺权是有宪制前提的，即选举游戏的参与者必须承认和尊重基本的宪制秩序，不以颠覆和破坏这一秩序作为政治目标。颠覆性的组织和个人是国家安全的制度之敌，是不具有合法参选与当选的法律资格的。德国基本法中的“防卫型民主”（defensive democracy）的宪制机理即在于此。^④“一国两制”设定的香港高度自治不是完全自治，也不是任意组织与个人的自治，而是爱国者为主体的“港人治港”。爱国者自然包括香港的建制派，也可以包括香港的“忠诚反对派”^⑤，但不可能包括香港的极端反对派。在国家安全面临香港极端社会运动与选举夺权威胁时，维护国家安全就成为巩固特区宪制秩序的关键^⑥。只有国家安全得到制度性维护，香港的高度自治与繁荣稳定才能得到来自国家的持续性保障和支持，香港特区宪制秩序下每个人的安全、自由与发展权益才能得到有效的保护和促进。

一、国家安全在香港特区宪制秩序中的规范地位

在“一国两制”下的香港特区宪制秩序中，“国家”与“国家安全”具有前提性和基础性的规范地位^⑦，但在香港本地法理学与政治理解上却被诠释为似乎只剩下“国防与外交权力”、在治权秩序中非常单薄的存在。这是对“一国两制”中国家形象与国家权力的误解。^⑧

“一国两制”的“一国”不是抽象的“文化中国”，也不是带有“颜色革命”意味的“民主中国”，而是宪法与基本法秩序下具体的、有着明确政治特征与制度规范的中华人民共和国。国家

安全的义务，既表现为特区必须履行 23 条立法的宪制性义务，也表现为特区居民遵守宪法与基本法相关国家安全规定的守法义务。从现代宪制秩序的社会契约论来看，香港居民的维护国家安全义务包含在香港成为特区及香港人继续在宪法与基本法秩序下生活的宣誓或默示同意之中，具有契约论上的合意性与正当性。

对国家安全在香港特区宪制秩序中规范地位的具体理解，可以分解为三个层次：立法者原意、宪法和基本法。

（一）邓小平论述与国家安全的立法者原意

香港人习惯于从邓小平论述中理解和接受“一国两制”的具体内涵，包括对爱国者标准与高度自治限度的经典论述。“一国两制”是一个非常微妙而平衡的宪制秩序，统筹协调了国家利益和地方利益。无论是偏执国家一端还是地方一端，都有可能造成“一国两制”具体实践的变形走样。在阐述“一国两制”法理时，我们常常遇到的一个疑难问题是：爱国者的范围与标准到底是什么？^⑨符合何种标准就可以成为被体制信任的“忠诚反对派”从而参与受制度保护的民主选举政治游戏，分享高度自治的权力甚至作为香港居民中的中国公民参与国家政权体系。

对这一问题的理解，可以尝试从邓小平的论述中寻找立法者原意的根据。邓小平对“一国两制”的论述集中收录在《邓小平文选》第三卷中，其中与国家安全有关的要点^⑩包括：

其一，爱国者治港论。邓小平谈到“港人治港有个界线和标准，就是必须要由以爱国者为主体的港人来治理香港”，即宪法与基本法所授予的高度自治权应当由爱国者来承担，宪法与基本法本身是界定这一“界线和标准”最关键的规范依据，也负有提供具体法律制度和执行机制来维护相关“界线和标准”的制度化实施责任。十九届四中全会提到的维护国家安全的法律制度和执行机制，就是在回应和保障邓小平提出的、作为立法者原意的爱国者治港原则。^⑪

其二，爱国具体标准论。邓小平提到“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”，这里界定了爱国者的具体标准，要求参与香港特区自治政权的公职人员做到“尊重”民族，“拥护”回归，“不损害”香港繁荣稳定。这些具体标准对香港普通居民亦具有可参照的法律意义，基本法第 104 条关于公职人员宣誓的规定与第 23 条关于维护国家安全义务的规定来源于对这里的爱国具体标准的分解与制度化。

其三，中央合法干预论。邓小平提到“如果变成行动，要把香港变成一个在‘民主’的幌子下反对大陆的基地，怎么办？那就非干预不行。干预首先是香港行政机构要干预”，邓小平认识到香港作为资本主义社会有着言论自由和政治自由的法律保护，只要在法律界限范围内，中央并不干预，如果超出法律界限对国家安全造成威胁与挑战，则必然干预。而干预又分为特区干预和中央干预两个层次，特区干预在先，中央干预在后。根据宪法与基本法的规定，中央与特区共同承担维护特区的宪制秩序、反对“港独”等分离主义及其他维护国家安全的管治责任。

邓小平对“一国两制”的经典论述凸显了从立法者及国家安全立场上对香港高度自治与爱国者治港原则的宪制限度与具体标准，是我们重温“一国两制”初衷初心、完善宪法与基本法实施制度、保障香港繁荣稳定及国家安全的权威依据，也是凝聚中央和特区政府、香港社会共识，开展反对“港独”等分离主义管治制度建设的出发点和落脚点。2017 年 7 月 1 日，习近平在庆祝香港回归祖国 20 周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的重要讲话，继承和升华了邓小平论述的上述要点，构成新时代思考和完善“一国两制”制度体系的重要政策依据和立法原意阐释。^⑫

（二）国家安全的宪法层次

宪法在规范意义上是“一国”的具体制度化身，宪法与基本法的关系大致可以理解为“一国”与“两制”的关系，尽管基本法内部也存在“一国”与“两制”的具体制度关联。宪法与基本法共同构成特别行政区的宪制基础，也是界定特别行政区国家安全义务的主要规范依据。这里的“共同构成”并不意味着宪法与基本法等量齐观。宪法是“一国两制”的真正宪制基础，1982年宪法第31条规定了特别行政区条款，为中英谈判及香港基本法的制定提供了宪制前提。但这绝不意味着宪法仅仅是第31条对香港有效和适用。1982年宪法确立的是社会主义中国严谨统一的主权宪制秩序，“一国两制”下的香港特区宪制只是这一整体宪制秩序下的地方自治安排，宪法对香港整体有效并适用^⑬，其具体实施机制根据宪法的特殊规定以及香港基本法的具体安排而实现。在理解香港特区宪制秩序问题上坚持“宪法至上”，意味着：其一，排除了香港特区宪制基础的国际条约（中英联合声明）来源，合理区分了国际法秩序与国内法秩序；其二，排除了香港基本法的所谓“小宪法”地位及虚妄的“自足排他性”预设，从宪制法理上重新认识和建构宪法与基本法的上下位阶关系和具体制度关联，为“两制”融合发展打开宪制空间。

国家安全的义务界定及其制度化，需要从宪法层次加以规范性论证：

其一，维护国家安全的公民义务由宪法界定。其中宪法第52条规定“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国民族团结的义务”，第54条规定“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”，从中可以解读出，香港居民中的中国公民与内地公民一样应当承担宪法确定的维护国家安全的义务。这些义务条款并未被宪法本身及基本法所豁免，但其具体制度化则有待于香港特区维护国家安全法律制度的完善，有待于根据十九届四中全会决定在法律制度和执行机制上将香港特区居民维护国家安全的义务落到实处。

其二，总体国家安全观与新国家安全法对国家安全义务的规范化^⑭，对于建构香港特区的维护国家安全法律体系具有指导意义。这里是指2015年制定的《国家安全法》提出了更为具体和规范的国家安全概念及总体国家安全观，该法在第11条明确规定“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”，以总体国家安全观衡量，在香港维护国家安全的法律任务与法律标准实际上有所提升。新国家安全法对于23条立法，无论是本地立法，还是变通立法，无疑是最为直接的法律基准框架，只不过需要基于“一国两制”下香港的具体情形加以“适应化”调整。

（三）维护国家安全的基本法层次

以立法者原意论述和宪法规范基础为根据，香港基本法在授予香港特区高度自治权的同时，亦考虑如何对公职人员和普通居民规定维护国家安全义务。基本法层次的国家安全义务，分为以下不同的具体层次：

其一，最普遍的义务层次。基本法第1条规定“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”，这是所有香港公职人员和普通居民都必须认同和维护的基本法前提，从而在基本法上完全排除了任何关于“港独”及本土分离主义的合法性空间。而基本法第42条规定“香港居民和在香港的其他人有遵守香港特别行政区实行的法律的义务”则是对香港居民一般性守法义务的规定，其中当然包括维护国家安全的义务，但需要具体的法律加以界定，澄清香港居民到底需要履行怎样的维护国家安全义务。这就在规范上自然连接到基本法第23条“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”，这里界定了香港维护国家安全应予立法的“七宗罪”条款，2003年第一次“23条立法”就是基本法上的履行维护国家安全义务法律化的举措，但并未成功。

其二，公职人员的义务层次。在维护国家安全义务上，公职人员相对普通居民的要求更高，涉及“爱国者治港”的标准具体化问题。这在2016年“港独”候任议员宣誓风波及全国人大常委会关于基本法第104条释法中得到了进一步澄清。该次释法不仅对第104条合格宣誓的构成要件与责任加以具体解释，更确认了相关宣誓的实体规范是对公职人员参选条件的规定，从而为各级选举与任命提供了来自基本法层次的标准，也为香港选举法上的被取消资格（DQ）决定提供了规范指引。同时十九届四中全会决定提出完善特区政府行政长官和主要官员的任免制度和机制，据此制定出针对问责制高官更严格的维护国家安全义务标准，可以进一步思考和设计。

其三，香港本地法律层次。香港法律体系，在宪法与基本法之下，存在着大量从港英时期延续下来的管治性法律，尤其是相关的刑事法律对基本法第23条所列多项罪名已经有一定的规范基础，23条立法在法律技术上需要对既有规范加以衔接、修订或废止。在《香港回归条例》《刑事罪行条例》《公安条例》《社团条例》等本地法例上可以整理出维护国家安全的既有法律资源，但问题的关键还不在于对这些本地法律资源的查找，而在于特区政府职能部门的检控意愿与能力以及法院司法复核中对香港人权法案与基本法上基本权利条款过分宽松之解释与保护带来的维护国家安全与公共秩序法网漏洞，甚至可能危及到具体罪名条款的违宪宣告问题。^⑤

其四，全国性法律的准入层次。基本法的规范体系实质上是一个“基本法+”的逻辑结构，基本法附件三是一个可引入全国性法律的“规范准入”机制。基本法附件三在原则上允许在香港本地立法无法完成、本地法律资源不足或存在实施障碍的条件下，通过全国性专门法律的增加及具体实施来弥补香港维护国家安全法律上的漏洞。其实早在2015年初即有建制派代表吴秋北提出将当时尚处于审议阶段的《国家安全法》列入基本法附件三以直接适用于香港，这是建制派在23条立法长期搁置而香港维护国家安全漏洞日益凸显状况下的一种变通思路。但“一国两制”下香港与内地维护国家安全的具体标准、法律规范环境及执法机制毕竟存在较大差异，直接适用可能存在法律“水土不服”的问题^⑥。不过这一提案的思路代表了一种可能不得不加以认真对待的变通路径：是否可能为香港量身定做“合身版”的维护国家安全法而列入附件三，作为整体的国家安全法的一个特别法，当然任何引入附件三的法律应符合基本法第18条的相关程序及实体范围的限制。

总之，无论是以邓小平论述为代表的立法者原意论述，还是宪法和基本法上的具体规定，维护国家安全都是“一国两制”的规范要素，在特区宪制秩序上具有明确的规范性地位。然而，回归23年以来，基本法第23条立法未能完成，国民教育计划未能推行，香港本地法律涉及维护国家安全的有关条款未能通过积极而持续性的法律实践而塑造为香港判例法的一部分，导致维护国家安全义务在香港出现了制度化漏洞与落地难题。香港回归时的爱国者社会政治基础尚不巩固，宪法与基本法上留出了一定的体制与社会空间加以培育。但回归以来的实践表明，由于维护国家安全法律的缺失，特区管治权与建制派力量在维护特区宪制秩序和反击分离主义方面存在制度性短板。^⑦与法律缺位相应的不是自由权利的有序展开和自治民主的理性运转，而是民主运动的民

粹化、外部势力的极端渗透以及“港独”等分离主义的政治泛滥^⑧，造成对“一国两制”与基本法秩序的底线挑战。因此，因应香港社会运动激进化带来的严重挑战，维护国家安全的法律制度、执行机制和执法力量必须得到制度性的巩固和强化。

二、香港社会运动与选举竞争对国家安全的挑战

在香港特区宪制秩序中，香港居民享有充分的政治自由权利：一方面，香港 1991 年制定《人权法案条例》，将香港所加入的《公民权利与政治权利国际公约》所载权利事项予以本地化，该条例尽管在法律位阶上低于基本法，但在香港法律体系中被人为地赋予了较高地位，在司法复核与法院裁判中居于较高地位；另一方面，香港基本法本身对居民的基本权利进行了较为详尽的规定和保障，香港司法体系据此发展出了相对完备且高标准的基本权利判例法^⑨。香港的自由程度和法治化水准在发达经济体中一直位居前列。这是香港特区宪制秩序的法治成就。

正是在香港特区宪制秩序的充分保障下，香港反对派的民主运动议程得以不断深入发展。回归以来，反对派的“民主回归论”设定了民主普选的基本标准、时间表和路线图，并据此在体制内展开合法抗争，推动香港政制的民主化进程^⑩。普选来自基本法规定，是中央的民主政治承诺，也是“五十年”不变之香港特区宪制秩序的重大实践课题。十八大之前，中央、香港建制派与反对派尚可以大体在宪法与基本法轨道内合法博弈、选举竞争及推动普选民主的政治进程。然而，非法“占中”运动以“公民抗命”^⑪的形式破坏香港特区宪制秩序的底线及政治游戏规则，引入“违法达义”的非法治化运动伦理。非法“占中”对香港民主游戏规则破坏留下了极其负面的政治影响，是导致 2019 年修例风波的重要政治原因。非法“占中”和修例风波标志着香港青年“本土派”政治崛起和勇武暴力路线的定型，不仅直接修正和颠覆了香港社会运动的合法抗争传统，压制和篡改了传统反对派的合作伦理及转化为“忠诚反对派”的政治通道，更进一步形成了对香港维护国家安全利益的直接政治威胁与挑战。^⑫

与香港社会运动结构转型相适应的是反对派借助选举夺权实现“完全自治”之政治路线图的全盘呈现。经过 2019 年修例风波及年底区议会选举的逆转，香港反对派基本认可了青年“本土主义”的勇武暴力路线以及对“完全自治”的政治追求。香港某些人近期关于反对派选举夺权的“完全自治论”^⑬及其对“一国两制”宪制平衡秩序与对国家安全利益的破坏性，让我们不得不思考巩固香港特区宪制秩序的制度安全课题。建制派张志刚先生的回应文章及其基本逻辑，展现了建制派对爱国者治港与维护国家安全核心利益的特定理解和坚守^⑭。但维护国家安全显然不可能仅仅依靠特区政府和建制派力量，必须由国家承担起基本的管治责任。

三、巩固香港特区宪制秩序：国家安全的多层法制化

为巩固香港特区宪制秩序，保障“一国两制”与基本法全面准确实施，完善维护国家安全法制是关键性的前提和基础。十九届四中全会决定提出从“法律制度”、“执行机制”和“执法力量”诸层面来完善特区维护国家安全的法制体系，并将之作为完善“一国两制”制度体系的重要一环。

（一）23 条立法的重启与变通

在香港特区宪制秩序中讨论维护国家安全法制问题，通常指向的是基本法第 23 条的本地立法。不过，这样一种法制化约存在一定的问题。国家安全法制观念与体系已经出现了结构性变

革，2015年新修订的国家安全法及“总体国家安全观”的提出，标志着我国国家安全法制标准在相应提高，制度的体系化与覆盖面在深化扩展。23条立法是与“一国两制”及基本法秩序当初的国家安全概念及国家安全形势相适应的，相比新时代的国家安全法治要求有一定的落差。23条立法尚处于1.0版，而国家安全标准已调整至2.0版，可能造成“一国两制”内部国家安全法制体系化的规范张力。当然，这并不妨碍我们仍然以23条立法作为一个可共识的法律基准来思考香港维护国家安全法制体系的建构问题。这里只是凸显了一种“加倍”的法制建设紧迫性，国家安全法制在更新升级，香港维护国家安全立法的起码步骤仍然未能完成。

23条立法之完成，存在多种模式选择，但基本的制度化类型只有两种：本地重启和中央立法。

1. 本地重启立法

这是基本法秩序本身规定的理想路径，基于中央的高度信任而授权香港特区自行完成立法。2003年是按照这一模式推进立法的第一次尝试，但遭遇到了挫折。2003年的立法挫折有着深刻的政治社会后果：其一，香港民众对国家的认同与维护国家安全立法的支持度并不稳定，在反对派的煽动与外部势力干预下可能严重退缩，从而消解基本法本身对香港民意的信任推定；其二，反对派的政治社会动员能力及大游行的社会运动抗争力量，是香港市民社会与民主政治生态的关键因素，不可不察；其三，爱国者治港预期的建制派“管治联盟”与“忠诚反对派”的转化塑造，是香港政权建设及共识政治的结构性难题；其四，香港社会在价值观上未经历必要的“去殖民化”与“国民教育”，难以有效理解、认同和支持“一国两制”中的“一国”之主权、安全与发展利益，在安全与自由发生冲突时偏向于选择自由。2003年之后，历届行政长官在重启23条立法上一直非常谨慎，甚至有回避意愿，视之为“烫手山芋”。

反对派的目标则一方面继续盯紧普选政改的进程，追求“国际标准”的普选民主，罔顾任何有意义的维护国家安全法治需求，另一方面则严密戒备中央及特区政府推进的与维护国家安全甚至融合发展相关的立法或政策议题，妄图维持一个相对“隔离”的所谓港式“本土自治”，并以此为基础追求所谓“完全自治”乃至更为极端化的“港独”目标。2014年非法“占中”失败，普选政改停滞，反对派归责于中央“8·31”决定及特首对中央的过度政治依赖。“重启政改”和“23条立法”在2017年行政长官选举中再次成为焦点议题，但并无确定的解决办法。^⑤林郑月娥行政长官意识到23条立法的必要性，表示将创造立法条件，但未宣布明确的立法重启计划。2003年未能完成的本地立法，是否可能在2020年之后按原有模式完成呢？笔者对此持审慎立场，认为：其一，香港修例风波之后的爱国民意基础并不比2003年更好，甚至有所恶化，重启本地立法的民意支持度与反弹力到底如何，需要非常审慎的科学理性评估；其二，特区政府和建制派议员的政治认受性及管治权威受到修例风波、区选及疫情应对的多次打击，尚需要一定的时间和智慧的管治改良加以修复；其三，2020年及之后的数年是香港选举及管治权争夺的关键时期，重启23条立法对选情的不利影响需要认真对待，给反对派制造大游行和极限对抗的议题需要审慎权衡利弊；其四，美国通过的《香港人权与民主法》尽管是非法的长臂管辖，但对香港自治事务的干预力度不容忽视，重启23条立法也需要权衡美国制裁香港的可能性以及我们可用的反制措施。

2. 中央立法

本地立法的阻力与压力，来自于“一国两制”和香港基本法内部早已存在的价值观与社会制

度的分歧与张力。“一国两制”正是建立在现实主义地面对和化解这一对峙结构的宪制智慧基础之上。世界上任何国家，无论实行单一制还是联邦制，国家安全立法都属于中央事权。中央政府拥有依法维护国家安全的宪制权力和宪制责任，对所属地方行政区域的国家安全负有最大和最终责任，也享有和行使一切必要权力，这是基本的国家主权理论和原则，也是世界各国的通例。中央基于对特区的高度信任，才将本为中央事权的国家安全立法授予特区自行立法。23条本身甚至都没有明确规定一旦香港本地立法无法完成时，谁来弥补这一制度漏洞。时至今日，香港本地立法依然阻力重重。但香港极端“本土派”的政治发展打破了既往的制度平衡，有可能在不实现普选的条件下“选举夺权”，冀图实现所谓“完全自治”，进而寻求“港独”目标。极端“本土派”的政治发展超出了中央、建制派和传统泛民派的通常政治预期和游戏规则范畴。因此，严格而言，极端“本土派”是中央、建制派和传统泛民共同的制度性敌人，是具有颠覆性的宪制威胁因素。

在23条本地立法迟迟未完成甚至最终难以完成的情况下，中央依据宪法和基本法必须承担起最大和最终责任人的宪制角色，以中央立法或释法的模式弥补香港的维护国家安全法律漏洞，较为合理的路径包括：第一，以释法促立法，即通过对基本法第23条的人大释法，赋予直接实施效力与要件规范，可适当弥补香港法律漏洞并推动香港本地立法进程；第二，中央依据宪法和基本法直接进行立法并列入附件三生效实施，这一路径有助于摆脱23条立法的本地立法困境，为已经更新的国家安全标准在香港的实施提供最为权威的国家立法依据以及与基本法相结合的规范形式，中央立法并不取代香港本地立法责任，而是起到监督和促进的作用，相比释法模式更具权威性和制度建设的自上而下促进作用；其三，紧急状态下的特别立法，适用于基本法第18条指明的程序，但这是极端情形，在常态治理下并不适用。比较而言，在本地立法受阻情况下，人大释法与中央直接立法是可选的理性路径，而中央直接立法具有最大化的解困效力与推动作用，也不受制于23条的既有内容，可以深入贯彻总体国家安全观，并以适合香港接受和转化的方式及口径予以制度化，同时并不排斥人大释法及香港本地立法对23条继续进行激活和实施，两者并行不悖，共同作用于维护香港特区国家安全的法律制度建设。

（二）就地取材：特首自治紧急权与司法的保护性功能

维护国家安全的法律制度，其主体部分自然依赖于23条立法的重启或变通。缺失23条立法，使得特区政府在维护国家安全方面缺少权威性的法律依据和制度性手段。因此，聚焦23条立法本身，无论是为本地立法重启积累政治社会条件，还是中央主动承担变通立法的宪制责任，都是从法律体系出发的主要思考方向。除此之外，维护国家安全也还需要关注香港本地已有的法律资源，尤其是特首的自治紧急权与司法的保护性功能。

香港基本法与《紧急情况规例条例》赋予特首在公共安全或紧急情况下订立应急管制的规例，是基本法秩序赋予特首的一种安全警察权，可以合法悬置相应的本地法例及有关基本权利以应对紧急情形。在香港特区宪制秩序中，存在基本法第18条建构的国家紧急状态权和基本法审查所确认的《紧急情况规例条例》中规定的特首自治紧急权，二者均符合基本法，并行不悖。在香港特区国家安全遭遇挑战时，依据“一国两制”的宪制原理，应当先穷尽行使特首的自治紧急权。特区政府应当在研议如何重启23条立法的同时，高度重视和专门研究如何用好特首的自治紧急权以在香港特区维护好国家安全利益。

香港司法机关在维护国家安全方面的既定宪制责任也不容忽视。事实上，香港大律师公会在

2002年提出了23条立法的有关法律建议²⁶，尽管援引了约翰内斯堡人权原则对安全立法进行过严格的限制并引起一定的法律争议²⁷，但其所梳理的香港本地法律中维护国家安全的既有条款，可以作为律政司检控裁量权与法院司法裁判权应予重视和激活的本地法律资源。针对23条立法所涉7种罪行，香港本地法律中存在着相关的规制条款，可以“就地取材”，通过检控与裁判形成香港特区维护国家安全法制的既有规范体系：其一，普通法上的叛国罪和煽动叛逆罪；其二，《刑事罪行条例》规定的叛逆罪、煽动叛乱罪；其三，《官方机密条例》规定的窃取国家机密罪；其四，《社团条例》对政治性组织与活动的法律规制；其五，《联合国（反恐怖主义措施）条例》规制的相应罪行；其六，《公安条例》规制的相关破坏公共秩序罪行；其七，《紧急情况规例条例》下订立或未来扩展订立的相关罪行。

这些本地法律资源给特首、律政司、保安局及其他行政执法机关提供了维护国家安全的相关法律依据和执法手段，比如香港特区保安局依据《社团条例》取缔“香港民族党”的行政制裁决定就具有维护国家安全的典型法治意义²⁸。除了行政制裁，律政司依据本地法律的合法检控以及法院的司法裁判是推动这些制定法与普通法条款形成香港本地维护国家安全相关判例法体系的关键性司法机制。

（三）国家安全的执行机制与执法力量

十九届四中全会对特区维护国家安全法制的决定，除了法律制度上的建构和完善之外，还特别重视执行机制和执法力量的精准设计与配置。维护国家安全重在执行，否则再完美的法律也可能被束之高阁。所谓执行机制，包括专责化的执法机构与执法程序。23条立法无论以何种方式完成，都应当设立专责化的国家安全执法机构及权威、有效的执法程序。参考澳门经验，未来的香港特区亦应设立特首领导的维护国家安全委员会及相关的执法资源与人员体系。

在23条立法未完成之前，特区政府应当考虑在现有机制中加入“维护国家安全”的成分与职责，开始培养和训练适宜担任国家安全执法任务的公共官员梯队；加强内地与香港的执法力量业务交流与技术培训，在公共安全执法领域建立情报共享与物质装备的相互支援机制，亦显得颇为必要。

2019年香港修例风波证明香港警队是止暴制乱、维护法治最可靠的执法部门，他们不仅享有世界级的专业声誉和执法水准，而且对“一国两制”与基本法具有高度的认同与保障职责，对国家安全与利益的理解与支持远超其他公权力部门。原则上加强香港的警权与安全执法力量，不仅有助于维护香港特区的法治和繁荣稳定，更有助于在香港维护国家安全利益，在一定程度上弥补23条立法未完成条件下维护国家安全的一线执法漏洞。

四、结语：在新时代思考香港维护国家安全法制

“一国两制”的前提和基础是“一国”，其所包含的主权、安全与发展利益如何理解、认同和保护，是“一国两制”实践的重中之重。

回溯“一国两制”的初衷初心，在邓小平论述的立法者原意中存在着对“爱国者治港”及香港高度自治限度的理性边界意识，而在宪法与基本法所建构的香港特区宪制秩序中亦存在维护国家安全的规范义务与制度化路径。然而，香港回归以来的政治现实与社会运动的激进转型，一再延误23条立法的时机与进程，造成香港长期存在维护国家安全的法律漏洞。十九届四中全会决定将维护国家安全的法律制度与执行机制作为完善“一国两制”制度体系的关键议题加以凸显，

表明特区宪制秩序自我巩固已刻不容缓。无论是凝聚民意支持重启本地立法，还是通过中央立法，以及在香港日常法律秩序中搜寻与激活维护国家安全的本地法律资源，都需要中央、特区政府与香港社会形成真正的“一国两制”宪制共识及识别和反制制度之敌的正当政治意志与行动能力。香港特区的“一国两制”实践是否能够经受住未来极端社会运动与政治对抗的惊涛骇浪，在很大程度上取决于香港和国家如何给出一份合格的维护国家安全法制答卷。香港特区维护国家安全法制建设，首在立法，重在执行，根在人心，利在千秋。

①对这一决定的理论解读，参见杨明伟：《国家治理体系现代化的根本演进方向》，北京：《红旗文稿》，2020年第6期。

②对此授权的法理解读，参见顾敏康：《〈基本法〉23条中的“自行立法”，该怎样理解》，载观察者网，https://www.guancha.cn/guminkang/2019_11_04_523818.shtml，最后访问时间：2020年4月15日。

③对民主选举制度与技术系统的周全讨论，参见赵心树：《选举的困境——民选制度及宪政改革批判》（增订版），成都：四川人民出版社，2008年。

④参见林来梵、黎沛文：《防卫型民主理念下香港政党行为的规范》，北京：《法学》，2015年第4期。

⑤参见刘兆佳：《中央望香港民主派成忠诚反对派》，载观察者网，https://www.guancha.cn/local/2015_09_02_332736.shtml，最后访问时间：2020年4月15日。

⑥顾敏康教授认为国家安全是“一国两制”的核心之一，参见顾敏康：《掌控管治权是贯彻“一国两制”的根本》，香港：《文汇报》，2020年3月24日。

⑦对国家内涵的解释，参见韩大元：《论香港基本法上“国家”的规范内涵》，北京：《中外法学》，2020年第1期。

⑧可参考香港民主党在回归20周年之际的立场文件《站在历史巨人肩上》，2017年6月。

⑨对这一疑难的辨析，参见陈端洪：《港人爱国情怀辨析》，载爱思想网，<http://www.aisixiang.com/data/76668.html>，最后访问时间：2020年4月15日。

⑩参见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年。

⑪对此命题的进一步解释，参见袁俊：《“一国两制”、“港人治港”必须以爱国者为主体》，香港：《紫荆论坛》，2020年1~2月号。

⑫对习近平总书记重要讲话的法理阐释，参见田飞龙：《依法治港和有序融合》，合肥：《学术界》，2018年第7期。

⑬参见陈端洪：《论港澳基本法的宪法性质》，北京：《中外法学》，2020年第1期。

⑭对中国国家安全法治的变迁研究，参见肖君拥、张志朋：《中国国家安全法治研究四十年：回眸与展望》，北京：《国际安全研究》，2019年第1期。

⑮参见吴昱江：《香港现行法律对煽动性言论的规制》，济南：《法学论坛》，2019年第1期。

⑯参见田飞龙：《“国安”立法与两制差异》，香港：《大公报》，2015年1月24日。

⑰梁振英先生近期提出香港基本法实施的“三个全面”，参见梁振英：《全面认识、全面拥护和全面落实基本法》，香港：《紫荆》，2020年4月号。

⑱参见庄吟茜：《论香港民主化进程中的民粹主义》，南京：《学海》，2016年第3期。

⑲参见杨艾文：《香港终审法院与宪法权利保护》，朱含、黎曦译，北京：《北航法学》，2016年第1卷。

⑳对这一进程的理论评析，参见刘兆佳：《香港的独特民主路》，香港：商务印书馆，2014年。

㉑其本土理论滥觞，参见戴耀廷：《公民抗命的最大杀伤力武器》，香港：《信报》2013年1月16日。

㉒香港修例风波背景复杂，影响深远，进一步的分析，参见刘兆佳：《香港修例风波背后的深层次问题》，北京：《港澳研究》，2020年第1期。

㉓参见沈旭晖：《废除功能组别，立刻真双普选，南望王师又一年：键盘表态后，手段是如何？（上）》，香港：《明报》，2020年3月2日；《功能选得赢，一树碧无情：制度变革的迷与思（中）》，香港：《明报》，2020年3月9日；《红颜弹指老，刹那芳华，何谓夺权于江湖：建制派才是北京的最大负累（下）》，香港：《明报》，2020年3月16日。

㉔参见张志刚：《要北京放弃核心利益，太天真》，香港：《明报》，2020年3月19日。

㉕参见田飞龙：《特首选战中的重启政改与23条立法》，香港：《大公报》，2017年2月14日。

②⑥参见香港大律师公会：《香港大律师公会就〈基本法〉第23条立法的意见书》，2002年7月22日。

②⑦该原则宣言是1995年部分国际法学者的共识宣言，仅具有学术和建议的价值，全称为《关于国家安全、表达自由和资讯自由的约翰内斯堡原则》，相关法理批评参见宋小庄：《约翰内斯堡原则不适用于香港特区》，香港：《镜报月刊》，2003年4月号。

②⑧参见田飞龙：《取缔民族党推动香港法治巩固》，香

港：《星岛日报》，2018年10月26日。

作者简介：田飞龙，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。北京100083

[责任编辑 万琪]

论香港特区关于提请 人大释法的司法主体问题

张 明

[摘要] 香港特别行政区哪些司法机关在审理案件中遇到自治范围外的条文争议时，应当提请全国人大常委会解释基本法？基本法第158条第3款规定，提请人大释法的司法主体是特别行政区法院；而根据1999年“吴嘉玲案”的终审判决，提请人大释法的司法主体只能是终审法院。通过字面解释、归谬解释和比较解释等法律解释方法，可以看出香港特区上述判例法的规定是错误的，其不但不符合基本法的立法原意，在法理上和实践中也会带来一系列问题隐患。基本法第158条第3款设立的提请释法制度，参考了欧盟的预先裁决制度，但针对香港回归的实际情况、按照“一国两制”方针原则进行了创造性转化，体现了立法者的深意和远见。正确理解和全面落实基本法关于人大释法的相关规定，对于完善全国人大常委会对基本法的解释制度、严格依照宪法和基本法管治特别行政区，对于坚持和完善“一国两制”制度体系，意义重大。

[关键词] 司法提请 终审法院 人大释法 吴嘉玲案 预先裁决

[中图分类号] D921.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2020) 02-0047-15

一、问题的提出

香港基本法第158条就如何对基本法进行有法律效力的正式解释，作出了规定。该条第3款主要规定了香港特区法院提请全国人大常委会解释基本法（以下借用终审法院的简称，即“司法提请”）的制度机制，包括提请的范围、时限、程序、效力等。长期以来，分析全国人大常委会解释基本法（以下简称“人大释法”）的研究主要围绕释法时机、方式、性质等展开讨论，实质上都聚焦于人大释法与特区司法之间的互动和张力。然而，到目前为止，无论是在内地还是在香港，也无论是理论界还是实务界，对于司法提请的主体问题，亦即向全国人大常委会提请释法的法院范围问题，尚无研究和受到关注。

缺乏关注的原因不难理解。因为一方面，基本法第 158 条第 3 款就此已有清楚的规定，其原文如下（下划线为笔者所加）：

“香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释。但如香港特别行政区法院在审理案件时需要对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件的判决，在对该案件作出不可上诉的终局判决前，应由香港特别行政区终审法院请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。如全国人民代表大会常务委员会作出解释，香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人民代表大会常务委员会的解释为准。但在此以前作出的判决不受影响。”

另一方面，特区终审法院在香港回归后不久，便在“吴嘉玲案”的终审判决中，就如何理解和适用上面的条款作出了解释。其中关于提请释法的主体范围，终审法院的裁断非常简明清晰。其判决内容如下（下划线为笔者所加）：

“提交人大解释问题

81. 《基本法》第 158 条已在本判决书的较前部分原文照录。第 158 (1) 条规定《基本法》的解释权，属于全国人民代表大会常务委员会。第 158 (2) 条规定‘人大常委会’‘授权’特区法院‘在审理案件时对本法关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释’。显而易见，这包含了宪法上的授权，而双方大律师也接纳这论点。我认为，‘自行’二字强调了特区的高度自治及其法院的独立性。

82. 但特区法院的司法管辖权并非局限于解释这类条款。因为，第 158 (3) 条规定特区法院在审理案件时对《基本法》的‘其他条款也可解释’。

83. 然而对终审法院来说，这项司法管辖权存在一种规限。如果特区法院：

‘在审理案件时需要对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件的判决，在对该案件作出不可上诉的终局判决前，应由香港特别行政区终审法院请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。’

由于只有终审法院才能对案件作出不可上诉的终局判决，所以这条款规限了终审法院的司法管辖权。当符合上述指定的条件时，终审法院便有责任请‘人大常委会’解释有关的条款。

……

86.……《基本法》第 158 条提及：(a) 属特区自治范围内的条款，及 (b) 《基本法》的其他条款。在这些其他条款内，有两种属范围之外的类别，即涉及 (i) 中央人民政府管理的事务，或涉及 (ii) 中央和香港特别行政区关系的条款。我将 (i) 或 (ii) 条款简称为‘范围之外的条款’。

87. 根据第 158 条，终审法院以下的各级法院，均有权解释 (a) 及 (b) 项内的条款，包括‘范围之外的条款’。终审法院有权解释 (a) 项内的条款，及 (b) 项内的其他条款，但不包括‘范围之外的条款’。^①

88. 因此，终审法院以下的各级法院，有权解释所有的《基本法》条款，不受任何限制。唯一受限制的是终审法院的司法管辖权。第 158 (2) 条的措辞强调特区的各级法院均有权‘自行’解释在特区自治范围内的《基本法》条款。^②

有意思的是，以上说的两个“方面”，表面上似乎彼此印证，得出了解数学题般的唯一答案，然而仔细分析便会发现，二者之间并非一致。本文即围绕基本法的明文规定与终审法院的相

应解释展开论述，力求呈现基本法的原意并论证其正确性。

二、关于基本法第 158 条第 3 款的字面含义

作为思考问题的切入点，我们首先分析基本法第 158 条第 3 款的字面意思。对法律进行字面解释也叫文义解释、语法解释，是指对于法律文本的字面含义，按照正常的一般语法规则和语言结构、就其通常含义作出解释。按照字面含义去解读，可以说是人们面对文字材料时最常用的理解方式，古今如此，中外皆同，以至于有种意见认为，将字面解释称为解释的“规则”都有些牵强。^③具体到法律文本上，按照其字面含义解释法律条文，是理解和适用法律的最重要也是最起码的方法，优先于其他法律解释方式。而且，除非是过分的吹毛求疵或故意的上纲上线，否则作为理解制定法的基础方法，字面解释基本不存在法律文化体系或法律传统制度上的差别。

我们对于基本法第 158 条第 3 款关于提请释法的条文规定（以下简称“司法提请条款”），按照语法规则进行分析。经过标识，该条文的语法结构如下：“但如香港特别行政区法院〔在审理案件时需要对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件的判决，在对该案件作出不可上诉的终局判决前〕，应〔由香港特别行政区终审法院〕请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。”经过提炼，上面这句话的语法结构在此得以浮现：香港特别行政区法院……应……请全国人大常委会对有关条款作出解释。条款词句的主语是“香港特别行政区法院”，也就是说，当在案件审理中需要解释特区自治范围外条款时，提请人大释法的司法主体是香港特别行政区各级法院，是一个复数主体（courts），而并非像终审法院判定的那样独其一家。只不过，由于条文过于冗长，状语（司法提请的各种限制条件）内容较多，因而真正的主语（亦即司法提请的真正义务主体）反而淹没于文字中，容易被忽略。

与之相比，该条款英文版本的语法比较清晰，更有助于印证和强化上文分析的结论。英文原文如下：“However, if the courts of the Region, in adjudicating cases, need to interpret the provisions of this Law concerning affairs which are the responsibility of the Central People's Government, or concerning the relationship between the Central Authorities and the Region, and if such interpretation will affect the judgments on the cases, the courts of the Region shall, before making their final judgments which are not appealable, seek an interpretation of the relevant provisions from the Standing Committee of the National People's Congress through the Court of Final Appeal of the Region.”此处的英文表述比中文表述更易于发现该条款的主语，因为英文词句更加明确地点出了提请释法的司法主体是“the courts of the Region”而非“the Court of Final Appeal”。为避免引起歧义，主语“the courts of the Region”在英文长句中重复出现两次，从而最大限度降低了主语被混淆或者被忽视的可能性，令司法提请的主体范围得以显示得清清楚楚。

那么，司法提请条款中的“应由香港特别行政区终审法院请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释”该如何理解呢？这个疑惑在上面的英文条款面前可谓迎刃而解。上述英文条款的主体结构为“the courts of the Region shall, ..., seek an interpretation of the relevant provisions from the Standing Committee of the National People's Congress **through** the Court of Final Appeal of the Region”。笔者加粗的介词“through”是“通过”和“经由”的意思，没有发起或启动（by）的意味，即基本法没有将终审法院设定为司法提请的发起者，而是作为司法提请的传导者或者

“渠道方”。换句话说，在司法提请这项涉及基本法实施的重大制度机制中，终审法院不生产什么，它基本上是释法请求的“搬运工”。当然，司法提请条款对终审法院的这一角色规定，其背后的基调是赋权性的（赋予终审法院在特区各级法院向人大常委会提请释法方面的统筹权）还是限权性的（限定终审法院在提请释法制度中只扮演“收发室”的角色），只从条文的文字而言尚难判定。但基本法的原意并没有让终审法院充当司法提请的唯一发起者，这一点在条文上是没有歧义的。^④

此外，还有一个文本分析带来的认知障碍需要克服。司法提请条款中有一个制约条件，即“在对该案件作出不可上诉的终局判决前”该如何理解，根据终审法院在“吴嘉玲案”判决中的论证，“由于只有终审法院才能对案件作出不可上诉的终局判决，所以这条款限制了终审法院的司法管辖权”。^⑤如果认为在司法提请主体范围上，基本法的原意包含香港各级司法机构，那么如何回答终审法院的上述论断？首先，还是根据基本法的文义来分析：从这个制约条件的字面含义来看，基本法要求提请释法应是“在对该案件作出……终局判决前”而非“在对该案件作出……终局判决时”（英文条款的相应表述是“before”而不是“when”“at”“during”等其他时间介词），这显然是对提请时间的最迟要求，规定的是提请时限的底线，其自然包括了从初审到终审的各层审级。基本法没要求在对案件进行终审之时才能提释法请求，那样的话该条款的中文和英文都不会是如今这样的表达方式。与此相反，基本法的字面含义，是要求香港各级司法机构在审理案件中如需解释和适用自治范围外条款，无论案件是在裁判法院、区域法院、高等法院还是终审法院，也无论须提请释法的争议是处于初审、二审或是其他审级，在哪个审理阶段遇到此种情况，只要尚未作出终局性判决，就应当在哪个审理阶段提请人大释法。

只有依照这样的解释，面对提请释法条款中出现的两个司法机构名称（特区各级法院和特区终审法院），我们才能将二者的关系理顺说清。否则，二者同时存在于一个条款中便显得多余甚至混乱，需利用某种司法技术，通过解释进行消释，熔掉其中一个。正如后来所见所知，终审法院在“吴嘉玲案”中，当分析应提请释法的司法主体时，仅用上面的一句话，就消融了特区法院这个作为复数的提请义务主体，而只保留终审法院一家作为单数的义务主体，似乎展示出一种“把所有问题都自己扛”的司法精神。暂且不说这一印象与终审法院此后同样是在界定其司法管辖权时流露出的气质不相一致，单就基本法第158条第3款设计的司法提请机制而言，终审法院的论断也难以成立，不仅是因为其不符合条文白纸黑字的规定，还因为如果顺其思路继续推导的话，会得出接下来提到的、一系列有悖法理甚至是有悖常理的谬论。

三、关于基本法第158条第3款的归谬分析

和字面解释一样，归谬解释也是法律解释的常见方法。面对法律条文，如果顺着某种理解再进一步推导，得出的论断出现了自相矛盾、不合常理等错误，则可以反证该解释是不对的，至少是成问题的。前面我们通过字面解释，正向证明了基本法的原意；下面利用归谬解释，来反向分析终审法院的论断。通过研究不难发现，如果按照终审法院的理解——只有终审法院才是司法提请的唯一主体——会得出一系列的错误法律推论，包括本不该出现的麻烦和隐患：

第一，司法管辖权错乱。依循以上逻辑，终审法院自然而然地得出下面的推论：“因此，终审法院以下的各级法院，有权解释所有的《基本法》条款，不受任何限制。唯一受限制的是终审法院的司法管辖权。”^⑥众所周知，不管是国家还是地区，一个相对独立完整的司法管辖区基本

上是分层级的法院设置体系，并按照层级配以相应的司法管辖权限。作为一个不证自明的原理，一个司法管辖区的上级法院管辖权是大于下级法院的。这一般体现在上级法院有权审理源自下级法院的上诉案件，同时也体现在对于一些复杂重大、社会影响广泛的司法纠纷，往往由中、高级别法院甚至是最高级别法院行使初审管辖权。也就是说，在司法制度设计上，审理大案要案的司法管辖权一般是向上收，而不是向下放。如果承认这一点，则终审法院的上述推论就暴露出其荒诞性：终审法院的基本法解释权（意味着相应的司法管辖权）比起其下级法院还要小，而且这个解释权/管辖权的对象还不是诸如小额钱债、婚姻家庭一类的平常纠纷，而是“关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系”这样重大的、乃至带有宪制性意义的争端。换句话说，对于事关中央管理事务或中央和特区关系的重大宪制性法律诉讼，特区终审法院的基本法解释权/宪制性管辖权竟然小于其下级法院——终审法院的管辖权此时是受到限制的，它必须提请人大释法而不得自行解释，反而其下面的各级法院对此的管辖权却是无限的，可以自行解释。从基本法的提请释法条款中得出如此推论，不符合司法制度的基本原理，也违背一般的法律常识。终审法院推论的荒谬足以反向证明，关于司法提请主体唯独其一家判断，是站不住脚的。

第二，法律逻辑瑕疵。终审法院关于只有其才应向人大常委会提请释法的证明逻辑很简单，属于典型的三段论结构：大前提是基本法的规定，即在作出终局裁决之前必须提请人大释法；小前提是终审法院的判断，即案件的终局性裁决只由终审法院作出；于是得出结论，只有终审法院才有提请释法的义务。暂且抛开此前的论证不看，上述三段论如果成立的话，其必要条件在于小前提必须全部周延，通俗点说就是必须假定香港的一切司法案件最终都能够上诉到终审法院获得终局性裁决。说得再直白些，如果某类案件依法是由下级法院（例如高等法院）作出终局性裁判的话，那就意味着在这类案件中一旦遇到自治范围外条款需要解释，只能是该下级法院提出释法请求；如此一来，则终审法院的逻辑推理就因小前提的不周延而不成立。

那么，香港现行的司法体制究竟有没有将某些案件的终局性裁判权赋予终审法院以下的哪一级法院呢？因为只要找到哪怕一个这样的规定，就可以用来证明终审法院的逻辑错误。任务很难实现，原因在于回答这个问题不仅需搜索特区全部的成文法，还要找遍特区所有的判例法。尽管无法穷尽，笔者还是进行了尝试，结果发现香港确曾有立法条文，规定案件的终局性司法管辖权不归终审法院：一个是《立法会条例》原第 67 条第 3 款，规定涉及立法会选举的某类诉讼，高等法院原讼法庭的裁定即为终局裁定；另一个是《法律执业者条例》原第 13 条第 1 款，其中明确“上诉法庭就上述任何上诉作出的决定即为最终的决定”。值得玩味的是，这两个条文均被终审法院以不当限制终审法院的管辖权为由，裁定废除了。^⑦照此预计，今后即便发现有法律规定下级法院享有特定的终局性裁断权，也很可能被终审法院照例废止。基于以上两方面的理由，现在尚难断言终审法院三段论逻辑的小前提不成立，只能严谨地主张其有潜在纰漏。虽然一时不能断言终审法院的逻辑有误，而只能说其有瑕疵，但有一点须谨记：司法的逻辑理应严密，更何况其关乎基本法的核心机制。^⑧

逻辑瑕疵还体现在，上面三段论中关于只有终审法院才能作出终局性判决的小前提，是不成立的伪命题。无论是在基本法起草时、审议时、颁布时还是实施伊始甚至可以说实施至今，香港的司法体制都没有将终局性裁判权全部集中给某一家法院。不然的话，立法者没有必要在基本法第 158 条中使用“案件作出不可上诉的终局判决前”这样啰嗦拗口的词句，换成“终审法院在审理时……应当提请全国人大常委会解释”岂不更好？起草基本法所用的措辞业已显示，第 158 条

中之所以使用“不可上诉的终局判决”而没有使用“终审法院判决”或其他类似的词语，说明立法者意识到了二者之不同。^⑨曾有法律学者敏锐捕捉到这其中的问题，但因囿于唯独终审法院才能提请释法的前设，未能探究出问题成因，而是认为如果特区下级法院作出终局判决且涉及对自治范围外条款的解释，“应当建立一个机制将问题提请终审法院，由终审法院提请全国人大常委会解释”。^⑩建议虽有解决少许麻烦的理论功效，但如同托勒密地心说的“本轮—均轮”模型一样：因为前设有误，照此落实也不过是将错就错。

第三，在实践中带来麻烦甚至引发危机。按照基本法原本的意思，在香港不管是哪一级法院，只要在案件审理中需适用特区自治范围外的条文，就应提请释法；人大常委会作出解释后，在本案当时或今后各审理阶段照此适用。通过将涉及自治范围外的条文争议在初审阶段就给予有效解决，该机制可以确保案件司法程序的顺畅进行，还有助于节省司法资源，从而节省提请释法的制度成本。依照终审法院的理解，相关条文在案件中究竟如何解释适用，只有诉至终审法院审理才能有最终的答案，在此之前下级法院即使发现应当释法也无权提请，而只能按照终审法院在“吴嘉玲案”判决书中的说法先“自行”解释着。这意味着只要出现有关基本法解释的此类法律争议，诉讼各方甚至包括特区政府等作为第三方不得不一直上诉，而上诉目的可能仅仅聚焦于是否需要提请人大释法。

以特区2008年出现的“刚果（金）案”为例。这是一起民商事案件，但争议焦点在于香港特区是否应和国家保持一致，适用绝对国家豁免原则，案件一时成为热点并引起各界包括中央政府有关部门的关注。尽管案件争议涉及中央管理事务以及中央和香港特区的关系，一审和二审法院均自行作出审理，两家法院的审理结果并不一样。在此期间，中央政府某驻港机构先后三次向特区政府发函，明确指出我国采用的绝对豁免制度“统一实行于全国，包括香港特别行政区”，香港“如果适用与国家立场不一致的国家豁免制度，将毫无疑问对我国主权造成损害，对我国整体国家利益造成深远的影响和严重的损害”。^⑪尽管如此，案件还是诉至终审法院，毕竟终审法院规定只有其才可裁定涉案争议是否属于自治范围外的事务并因此而提请释法。

纵观该案整个审理过程，前后历时将近三年^⑫，上下历经三个审级，耗费了大量的立法、行政和司法资源。根据基本法的制度设计，司法提请的制度成本并没有也不应该这么高。如果遵照基本法第158条第3款字面含义所体现出的立法原意，本案的初审法院即应就有关争议是否需要提请释法作出裁定：如果决定提请，则应依法通过终审法院向全国人大常委会提出释法请求，并遵循人大释法作出裁决。此时除非有其他上诉理据，否则案件不会再二审、终审的上诉“耗”下去；如果决定不提请，全国人大常委会亦有权通过释法纠错也有理有据，并且无需额外耗费其他公权力资源。两相对比就能看出，目前的提请释法制度在实际运作中成本畸高、麻烦太多、耗时过长，这一系列弊病的产生不是基本法制度设计本身的问题，而是其在特区法律实践中变形、走样造成的。

不光是麻烦或弊病的问题，一个偏离基本法明文规定的制度实践还可能招致重大危机，蕴藏深层次隐患。正如终审法院不止一次所强调的，根据基本法第158条第3款的规定，司法提请只存在于“法院在审理案件时”，法院不会在没有案件的情况下主动作为，司法提请的制度空间基于此而清楚划定。然而司法案件都是遵循“不告不理”的原则，没有当事人的上诉或者第三方的介入，案件不会到达上一级法院，更不用说最高级别的法院。于是问题便出现了：一起司法案件，如果在初审或二审期间需要对涉及特区自治范围外事务的法律争议作出裁定，而案件在该层

级审理结束后当事人均不提出上诉，也没有第三方介入，在这种情况下，终审法院何以就该争议是否需要提请人大释法作出裁定呢？^⑩如果终审法院无法“接触”到该案，岂不意味着一个基本法上关于中央所管理事务或中央和特区关系的条款，在一审或二审时已经被地方法院“自行”解释完毕？这种情况，与基本法第158条第3款所体现的立法要求——对基本法中非自治范围条款的有效解释只能由全国人大常委会作出——明显是不相符的。香港实行的是“遵循先例”的判例法制度，除了终审法院的判决外，其下级法院的判决也具有先例效力，构成香港法律的一部分。宪法性危机和隐患，由此而生。

再以同样出现于2008年的“华天龙案”为例，该案中被告提出，涉案标的物属中央政府分支机构的财产因而在港享有司法豁免权。案件的主要争议在于特区法院对中央政府在港财物是否享有司法管辖权和强制执行权，亦即香港法律中的“官方豁免”问题。就其法律性质而言，法庭有很强的理由认为，关于中央政府财产在特区的司法管辖权/司法豁免权问题，涉及中央和香港特区的关系。从一审判决书来看，原讼法庭意识到了这是一个宪制性的问题，但也按照终审法院制定的规矩“自行”宣判了。^⑪不过在二审期间，该案的双方当事人和解撤诉，致使二审法官尽管对此问题流露出很强的兴趣却也无计可施。于是，高等法院原诉法庭的一审判决就成为香港特区成立至今关于“官方豁免”的唯一判例。^⑫终审法院设定的司法提请制度的重大漏洞和悖论在此暴露无遗：在涉及中央管理事务或中央和特区关系的重大司法争议方面，遇到纠纷的法院，无权提请释法；而唯一有权提请释法的法院，却很可能遇不到纠纷。上述漏洞及其引发的风险或危机，是终审法院设计的司法提请制度本身难以弥补的。要想在法理层面解除危机，正途还应回归基本法设计的原初制度，将有责任提请释法的司法主体范围恢复成审案时遇到此类争议的特区各级法院。

以上三点，从不同角度论证了香港特区关于只有终审法院才有义务提请释法的判例法是存在问题的，而且问题还很大：不仅逻辑上比较脆弱，法理上违反司法管辖的底线常理，制度运转成本过高，还有酿成宪制性危机的风险。简言之，终审法院在司法提请主体上的限制性要求，既不符合基本法的字面含义，又造成了诸多麻烦、风险和混乱，在法律上和实践中都是不能成立的。

四、司法提请制度的历史审视与比较分析

其实以上论述足以说明，基本法第158条所要求的提请义务主体是香港各级司法机构而非终审法院一家。为使分析更加透彻，下面不妨再从历史的和比较法的视角略做探究，以便让问题的分析维度展示得更加立体而丰富。从历史的角度来看，1986年基本法草案第一稿关于解释基本法的条文内容如下：

基本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。

香港特别行政区法院在审理案件时可以对基本法中属于香港特别行政区范围内的条款进行解释。

全国人民代表大会常务委员会如对基本法的条款作出解释，香港特别行政区法院引用该条款时，即应以全国人民代表大会常务委员会的解释为准，但在此以前作出的判决不受影响。

如条文所反映，基本法解释条款涉及的两个机构是全国人大常委会和作为整体的特区法院，后者是一个复数主体。回顾相关立法资料，围绕该条款的争议都着眼于国家和地方之间在法律领域的权力划分和搭配，具体而言是如何处理全国人大常委会的法律解释权与特区法院司法解释权

之间的关系。二者的关系构成了贯穿该条款起草全程的主旋律——“终审法院”在草案初期的几稿中一直都没有出现。这一点在 1987 年草案第四稿表现得尤为明显，其第 3 款规定：“……如果案件涉及基本法关于……由中央管理的事务的条款的解释，香港特别行政区法院在对案件作出终局判决前，应提请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。”之后几稿草案尽管文字有所调整，但在司法提请上依然没有提及终审法院。一直到 1989 年 2 月草案第八稿，“为了使香港法院提请全国人大常委会解释基本法不致太多太滥”，^⑩作为一项新增的限制条件，才纳入了“终审法院”的角色，相关文字表述也保留到第十稿亦即基本法正式颁布的文本。

纵观基本法司法提请条款的立法过程，立法者们所有的关注和争论都围绕中央（全国人大常委会）与特区（香港法院）之间的关系而展开，^⑪至于特区司法机构提请释法的主体问题基本没有提及。从草案稿的改版历程和相关讨论的展开过程看，其中并无蛛丝马迹可反映出立法者有将特区解释基本法的司法主体与特区提请释法的司法主体分开处理的意图；如上所述，后来加入“终审法院”也主要是为了让其把把关，以免递交给全国人大常委会的司法提请“太多太滥”。与此同时，立法者已然注意到香港当时的司法体制，终局判决不等于终审庭的判决，所以与之有关的“终审法院在审理案件时如需要……，则该法院在作出终局判决前，须提请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释”的修改意见，在任何一稿草案中均未得到采纳。^⑫因此有理由推断，立法者对释法提请主体的从未提及，与其说是立法者的疏忽大意，不如说是立法者从来没有将提请的司法主体看成是一个“问题”。即便有人在卷帙浩繁的基本法起草文件中能够找出诸如“提请只能由终审法院提出”的只言片语，也难以据此断言其反映了立法者的真实初衷。

香港基本法作为迎接香港回归祖国的立法成果，具有鲜明的时代特征和历史意义，理解基本法条文，自然不能脱离其产生的时代背景和国际环境。基本法第 158 条第 3 款确立的司法提请制度，是“一国两制”条件下非常具有独特性的法律规定，但并非中国原创，而是中国实行改革开放之后学习借鉴国外法律、探索进行创造性法律移植的产物。特区的司法提请制度，参照的是欧洲法院的预先裁决（Preliminary Ruling）制度。^⑬该制度产生于战后欧洲启动一体化进程之初，至 20 世纪 80 年代中后期我国着手制定香港基本法之际，其在欧洲已有数十年的发展历史，制度运作已臻成熟。根据《欧洲共同体条约》第 177 条的规定：

法院（笔者注：此处指欧洲法院）有权就以下事项作出预先裁决：

（1）本条约的解释；

……

各成员国的任何法院或法庭在受理此类事项时，如认为对上述事项的裁决是其作出裁决所必需，则该法院可请求欧洲法院对此事项作出预先裁决。

当上述事项在各成员国国内法院或法庭所受理的案件中提出，而该国法律对其裁决再无司法救济手段，则该法院或法庭应将此事项提交欧洲法院。”^⑭

就本文关注而言，从上述条款的字面意思至少可确认欧洲法院司法提请的三点要素或特征：第一，司法提请主体包括成员国的各级法院，而不仅限于该国行使终审管辖权的法院。其实根据欧洲法院的裁决，各成员国内凡工作带有一定司法裁断色彩的常设机构，几乎均可被视为司法提请的主体，不仅仅局限于法院。^⑮第二，从提请主体看，欧洲法院设立的是一种“双轨制”的司法提请制度：对于需要解释欧共体条约的案件，如果是判决作出后在国内还可上诉，则审理该案的成员国各下级法院可以自行决定是否提请释法，此时提请与否属于法院自由裁量的范畴；但如

果判决在成员国内属于终审判决，则该法院必须提请欧洲法院释法，此时提请释法是各国有终审权的法院的义务和责任。第三，成员国各下级法院如果决定提请释法，其可直接向欧洲法院提出，无须经过其上级法院或者本国的最高法院。

预先裁决制度在欧洲的萌生与发展，其历史背景是战后以法、德为首的西欧诸国在推进欧洲一体化进程中，面对一时难以设立凌驾于各国之上的司法机构而创设的法律制度，旨在通过各成员国司法机构和欧洲法院的合作，确保欧共同体法律的统一适用而又避免对各国司法主权造成过度侵蚀。^②该制度在确立之后很快就发挥出当初设计者所没有预想到的积极效果，欧共同体若干具有奠基性意义的法律原则，多是欧洲法院通过预先裁决而确立的。^③后来的实践越发明证，欧洲法院的这一司法提请制度对于确立欧共同体条约的权威性和有效性，推动欧共同体法制的建立和发展完善都起着至关重要的作用，以至于有学者将其比喻为“欧洲一体化进程中的一张王牌”。

欧共同体各成员国对于预先裁决制度的理解和适用尽管在早期各有不同，但经过一段时期的磨合适应，各国司法机构都不同程度地展现出越发积极的态度，特别是各国的下级法院，基本上成为提请释法的主力军。毕竟，最先遇到需释法解决司法争议的，都是各国的下级而非最高法院。以英国为例，英国对香港法治影响最为深远，以至于可以断言香港大多数法官不知道英国如何适用司法提请制度的可能性微乎其微。作为享有英国最高司法管辖权的英国枢密院，首次提请释法是在1979年，在此之前其下级法院已经提出过14次释法请求。截至1995年，枢密院提请释法17次，而高等法院提请79次，后者显然是提请释法的主要司法机构。^④从某种意义上说，欧洲法院的司法提请制度能否良好运作，发挥其制度优越性和生命力，成员国终审法院的角色固然重要，但更重要的是下级法院的态度和做法。毕竟，下级法院是释法争议的最初审理者，却又不承担必须提请释法的责任。如果下级法院的普遍态度是倾向于将提请释法的工作让其上级或者是最高法院去做，那么很多重要的问题都难以提交到欧洲法院。^⑤

几十年的实践发展证明，预先裁决制度对维系欧共同体（后“欧盟”）的基本法律秩序具有不可替代的关键作用，各成员国司法机构对提请预先裁决以解决手头案件的态度也越发积极。^⑥与此同时，欧洲法院逐渐不堪重负，预先裁决的审理时间不断拖长。以1993年为例，当年欧洲法院作出一份预先裁决的平均耗时居然是20.4个月。^⑦除设置若干门槛以抑制成员国法院提请释法的积极性乃至随意性之外，欧共同体内部一直在讨论如何改进这一体制。其中有建议提出，将司法提请的主体缩小为只有成员国具有终审权的法院，但这个建议没有得到采纳。究其原因，有学者归纳为以下几点：一是该建议客观上迫使案件当事人不停上诉直至最高法院，如此才可获得其提请释法的机会，这不仅增加法院负担，也令诉讼旷日持久亦难结案。二是考虑到各国下级法院提请释法对于欧共同体法治发展一直起着至关重要的作用，剥夺其提请裁量权，对欧共同体法律进步会产生负面影响；三是过度缩小司法提请主体，会伤害到欧共同体法律的统一，特别是其在各国间适用的一致性；四是鉴于欧共同体法律及行为的合法有效性只能由欧洲法院进行裁定，如果剥夺下级法院的提请裁量权，则其在案件中遇到需就有关的欧共同体法律和行为是否有效作出裁定，法院将陷入既不能提请、又无权裁断的两难境地。^⑧

上面的道理其实都不复杂，对于我们审视香港基本法的相应制度，具有很强的参考价值。作为一部在条文上字斟句酌、草案经反复研磨、耗时数年才制定完成的特区宪制性法律，香港基本法关于司法提请的制度设计借鉴了欧共同体的经验，但在进行法律移植时并没有照搬照抄，而是进行了创新性制度改造。笔者认为这其中蕴藏着诸多道理和深意。

首先，不同于欧共体将司法提请的对象约定为欧洲法院这个应欧洲一体化之“运”而生的全新司法机构，基本法将司法提请的对象规定为全国人大常委会。究其原因，法律上是由于国家宪法明确规定了解释法律是全国人大常委会的职权，故而解释香港、澳门基本法的职权应当由而且也只能由全国人大常委会来行使，其他国家机关不具备这一宪法性权力。从历史情况来看，至少在起草基本法的20世纪80年代，内地社会主义对司法权力的认识和定位与香港资本主义对司法权的认知，其间的差距是非常大的。^②在当时情况下，倘若要求国家最高审判机关承担起应香港法院请求而解释基本法关于中央事务和中央与特区关系的条款，即便法律上有条件“开绿灯”、即便提请释法的案件数量少之又少，实际上仍然会给内地司法机构带来其所难以承载的“生命中不可承受之轻”。

那么，由香港的司法机关向国家的立法机关提请释法，是否真的如一些学者所说，会因法系不同导致香港司法机关难以接受人大释法？用“法系”来解释问题，是内地和香港法律实务界和法学界解读“一国两制”法律问题的常见方法。用“法系”解释问题貌似合理又简便，但忘记了“法系”不是一个规定性的概念，它是法学界对历史上相对稳定、各具特色的法律运行体系的一种文化概括。“法系”是一个面向过往的归纳性概念，并不具备一些人误以为有的、面向未来的规范性或指导性，类似“因为属于某法系，所以应当/不可以……”的逻辑关系是不存在的。退一步，即使将其视为一个实质性的定义，当今世界公认的法治发展趋势也是各法系之间彼此借鉴与相互融合，而不是彼此越发隔阂或加剧对立。^③如果说法系不同就“不相为谋”，则欧洲共同体根本就无法存在，也无法想象或设计：作为普通法系鼻祖的英国，怎么可能与作为大陆法系鼻祖的法、德成立共同体，更何况还有一些前社会主义法系的国家加入其中？香港和内地法律差异再大，能大得过英国和法、德么？即便硬要坚持答案是肯定的，那其所指的“差异”，也不是法律方面的。拿“法系”说事儿，貌似容易解释问题，其实是在掩盖问题，遮盖矛盾的真相。^④

其次，基本法没有采纳欧洲法院司法提请的“双轨制”，改为要求香港各级法院在遇到自治范围外条款需要解释时，都有责任提请释法。为什么基本法的规定更为单一和严格？回答这个问题涉及以下几方面因素。一方面，欧共体的建立和维系，需要各成员国让渡部分主权给欧共体，兹事体大，必须兼顾欧共体与成员国二者之间的主权性权益配置。具体到司法领域，如何在成员国司法管辖权和欧共体司法管辖权之间求取平衡，建立一套相对稳定的司法协作机制，在推进欧共体法律一体化的同时尽可能地维护各国司法主权，这恰恰就是预先裁决制度产生的初衷之一。制度都是活在语境当中的，欧共体建立预先裁决制度的历史语境，就中国对香港恢复行使主权而言是不存在的：香港在回归前从来就没享有过司法的或其他的主权权力，中国政府为解决香港问题进行制度设计时，无须顾虑也没有考虑如何照顾香港原有的司法权，因此不存在这个问题。另一方面，是两者在提请释法的内容上有重大差异。预先裁决制度涵盖的提请事务可谓包罗万象，大到欧共体各层级法律法规的有效性，小到成员国之间贸易纠纷及劳动争议，其中相当一部分纠纷就算不提请释法，在成员国内部亦可解决，无需欧洲法院出手“定乾坤”。各成员国法院如果真要较真，将审理案件时遇到的、可提请也可不提请的法律争议全都呈交欧洲法院“讨个说法”，将远远超出后者的能力范围——其实预先裁决制度在设计时赋予各下级法院自行决定是否提请释法的裁量权，考虑因素之一正是意欲避免这种应接不暇的尴尬局面出现。^⑤相比之下，香港基本法要求提请释法的事项仅仅限于“中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系”，存在这类争议的司法案件在性质上非常重大、数量上却相当稀少。基于“质”和“量”的

两个特点，基本法不可能也没必要给予审理此类案件的特区各级法院以司法裁量权，让其自行决定是否提请，而是建立了司法提请的“前置”程序，即要求不管哪一级法院在此情况下都必须提请全国人大常委会。^③至于后者能否应付得来，无论是基本法在当初设计时的预判还是特区成立以来的发展实践都表明，在回应特区法院提请释法方面，全国人大常委会还是具有充分的信心和能力的，不会出现欧洲法院不堪重负的情况。

最后，在“一国两制”条件下，香港在成立特别行政区后实行高度自治，在这一立法精神的指导下，基本法确立的司法提请制度考虑到特区司法体制的相对独立性，在设计司法提请制度时兼顾基本法关于特区行使审判权和终审权的规定，增加了一个程序性条件，从而使得终审法院日后在其中扮演一定角色成为可能。在欧共体，预先裁决制度不要求各级法院提请释法要经过该国最高法院；我国在基本法内移植这套法律制度时，却明确要求特区各级法院提请释法应通过终审法院递交。这个程序上的约束，有助于统一司法提请的流程管理、确保提请释法的规范化和严肃性。除了这些客观功能外，更具深意的是，释法必须经由终审法院，这便为终审法院在此环节可否有所作为——包括对提请进行审查以及审查的宽严程度——预留了灵活的制度空间，以至于有熟悉欧共体法律的宪法学者在香港回归之际研究基本法第158条第3款时，对终审法院在司法提请制度中可能扮演的角色表示出了好奇和联想。^④制度运作得当的话，尽管冲突和摩擦同样难免，但整体上更有助于展示“一国两制”的原则性（关于中央事务以及中央和特区关系的问题由中央定夺）与灵活性（给特区一定裁量权来分析哪些具体问题需交中央定夺）的有机整合。从总体上看，香港基本法确立的司法提请制度虽然源于欧洲法院的预先裁决制度，但在引进时着眼于中国自身实际情况，更加注重国家主权和特区高度自治权的兼顾结合，更加体现出“一国两制”作为新生事物的时代精神和制度特点。

既有国外的成熟经验，又饱含着基本法制定者的集体智慧，司法提请在香港本可以发展为一个既好看，又好用的法律制度。令人遗憾的是，这个制度在实施不久便开始跑偏。在1999年“吴嘉玲案”终审判决中，终审法院仅用一句话的论证——正如前文所引，大意是基本法要求提请释法要在终局裁判前，而唯独终审法院有终局裁判权——就将基本法规定的提请主体从“香港特区法院”缩减为“香港终审法院”。在之后的案件中，终审法院多次强调只有其有权决定哪些争议须提请人大释法，不断巩固自身关于提请释法的垄断地位。由于“篡改”得比较生硬，时间一长难免露出马脚，例如在撰写英文判决时将基本法条文的“through the Court”改写为“by the Court”。^⑤由此，人大释法在香港走上了和欧共体预先裁决完全不同，也和基本法立法初衷不相符合的制度路向。有意思的是，终审法院前首席法官曾经撰文呼吁“人大常委会应避免透过行使释法的权力推翻香港法院的判决，尤其是终审法院的判决”，^⑥殊不知人大释法纠正特区法院的不当判例法，很大程度上不过是“将错就错”的无奈之举。如果按照基本法的初衷，特区法院在案件中一旦遇到此类争议就提请全国人大常委会解释，然后按照解释对案件作出裁定，则当事人（除非有其他诉由）几乎连上诉都不会提出，全国人大常委会又怎么可能去“推翻香港法院的判决，尤其是终审法院的判决”？问题的成因，在于终审法院在基本法实施之初就违法缩小了司法提请的主体范围，客观后果是终审法院攫取了基本法并未授予它的垄断性权力，阻断了特区各级法院向人大常委会提请释法的制度渠道，并非法授予其下级法院解释基本法一切条文的司法权。这种没有宪制性依据的截阻、垄断和授权，令“一国两制”法治实践付出了不小的代价，包括香港各下级法院（不论其愿不愿意）长期自行审理特区自治范畴外的案件、人大常委会释法推翻特

区终审判决等诸多本来不应出现的冲突或麻烦，以及其他更深层次的宪制隐患。

值得认真对待的是，这不是特例。香港回归以来的司法实践表明，除“吴嘉玲案”之外，终审法院不止一次地通过缺乏论证、少讲道理的“生猛”方式自我界定终审权，以至于有特区法律界人士就此对终审法院提出了耐人寻味的学理性批判：

“有终审权的法院都竭力保卫手中的权力。不过这种本能需要受到限制，应当限制在法院身处其中的宪法制度所许可的范围之内。香港的地位独特：它有一个具有终审权的法院，但该法院无权就自身宪法权责作出最终的权威性裁断。香港终审法院是有终审权，可其权威性不是想当然就有的，必须要通过说理方可获得。……终审法院的裁决必须让人看得出其合法性，而合法性的载体就是在其裁判中体现出的道理。唯有如此，这个自我当家作主的法院才能受人尊重。”^⑤

五、结语：本文的研究意义和局限

本文通过文义解释等方法分析基本法第158条第3款的有关内容，旨在恢复基本法关于特区法院提请人大释法的本来面目：香港特区各级法院在审理案件时，如需解释基本法关于中央政府管理事务或者中央和特区关系的条款时，在作出终局性判决之前，都应当通过终审法院，将有关争议提交全国人大常委会作出解释，并按其解释对案件进行裁判。香港回归以来，人大释法已成为基本法领域中最活跃、最具争议，因而也最有枢纽意义的法治实践。^⑥有鉴于此，作为对基本法“正本清源”的一次尝试，本文的研究有助于为完善与基本法实施相关的制度机制，提供法理依据和思考空间；对于更加理性深入把握“一国”和“两制”的关系、完善与基本法实施相关的制度和机制，确保“一国两制”实践不变形、不走样，具有一定的理论价值和参考意义。

当然，意义再大也仅限于学理层面，这是首要的局限。以上对基本法第158条有关规定的各种解释都属于学理解释，没有法律上的效力，“批判的武器不能代替武器的批判”。此外，仅就学术研讨而言，由于写作的初心旨在揭示终审法院对基本法的曲解，加之篇幅和能力所限，笔者没有正面系统地论证司法提请制度（无论是欧共体条约中的预先裁决还是香港基本法中的提请人大释法）的双重属性或双重功效：司法提请既是各机构之间相互制衡的体制，也是相关机构之间分工协作的体制。欧盟预先裁决制度的发展及其知识谱系的展开给“一国两制”法治实践的重要启示在于，司法提请制度的设立尽管有权力制衡的考虑，但绝非用来争权夺利的工具，其主要作用在于解决案件审理过程中遇到的困难和障碍，发挥的是类似于司法协助的重要功能。^⑦但在香港基本法领域，由于案例不多及各种非法律性因素的干扰，司法提请在实践运作层面以及在知识话语体系的建构中仅仅展示出其权力制衡的一面，忽视（也可能是有意遮蔽）了其分工协作的一面。这种偏颇状况有待法学界今后通过更具问题意识的深入研究以逐渐加以改善。

更进一步的局限则是实践层面的。本文仅点明了一个或许因为太过明显而未被留意的问题，至于如何解决，还要看实践。而实践的困难在于，对现有司法提请制度进行修正同样会遇到麻烦和风险，不能不审慎对待。体制的完善和改进是要减少原有体制的不合理的高昂成本，但是改革本身也有成本和代价，可能会因遭遇既得利益的抵触半途而废，甚至不排除出现“旧病未愈，新疾又生”的局面。^⑧更何况，改革现行的人大释法制度收益有多大，由于存在很多不确定因素——包括案件当事人对于提请释法有无角色可以扮演，特区各下级法院对于提请释法的态度如何，终审法院作为“中间方”是否会以及如何审查下级法院呈其报给全国人大常委会的释法请求等——尚难预料，需要时间去检验。欧共体的预先裁决机制发展至今已过了半个多世纪，运作平

稳有序，但仍旧存在一些“老大难”问题没有定论或难以妥善处理，例如究竟哪些事务属于必须提请的范畴、各成员国法院理应提请却拒绝提请该如何处理。^④无论是现在还是未来，这些问题和困难也同样存在于基本法的人大释法制度里。

这意味着，实践者所关心的问题常常是没有办法靠研究解决的，或者主要不是靠研究来解决，最终只能通过实践来回答。作为“一国两制”条件下创设的新生事物，特区法院提请人大释法其实是由一系列具体的规则、程序和惯例有机组成的，应该也只能通过不断的试错和调整才得以形成和发展。在此意义上，基本法第 158 条规定的人大释法制度既是基本法参与制定者集体智慧的产物，也“更是”基本法参与实施者长期磨合博弈的结果。

①终审法院将这类条款称之为“范围之外的条款”，意指特区高度自治范围以外的条款；为表述简洁，本文在论述中将其简称为“自治范围外条款”或者“非自治范围条款”。需要说明的是，本文将基本法中“关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款”简称为“自治范围外条款”或“非自治范围条款”仅仅是出于行文讨论的便利，从基本法第 158 条的语言逻辑来看，二者之间的概念外延并非一致。

②终审法院的判决书原文用英文撰写。此为香港特区司法机关网站登载的、经过法院审阅同意而发布的判决书中译本，可以视为判决书的官方版本。

③唐丽珺：《英国法律解释三大规则》，北京法院网，bjgy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2015/05/id/1631453.shtml，最后访问时间：2020 年 4 月 15 日。

④当然，案件在终审阶段出现需要解释自治范围外条款的特殊情况除外，此时应当由也只能由终审法院发起提请。笔者论证的基本法的原意，是特区终审法院并非司法提请的“唯一”发起者，而不是说终审法院不能发起司法提请。

⑤“吴嘉玲案”终审判决书第 88 段。

⑥“吴嘉玲案”终审判决书第 88 段。需说明的是，判决书关于这句话的英文原文是：“Thus, there is no limitation on the power of the lower courts to interpret all the provisions of the Basic Law”，其中的“all”带着着重号；而法院网站公布的中文译本判决书中未相应地将“所有的”三个字加着重号，笔者在此将着重号补上。

⑦两个判例分别为“Solicitor v. Law Society of Hong Kong” FACV No.7 of 2003 和“MOK CHARLES PETER v. TAM WAI HO” FACV No.8 of 2010。相关的案

例简介，见律政司：《基本法简讯》，2011 年 12 月，第 13 期，第 22~25 页，https://www.doj.gov.hk/chi/public/basiclaw/cbasic13_4.pdf，最后访问时间：2020 年 4 月 15 日。

⑧关于案件到终审法院才能提请释法的逻辑瑕疵，还可举个例子：一起需要人大释法、涉及诸多当事人的案件，特区法院在一审或二审阶段“自行”判决后，有的当事人不再上诉而另一些当事人诉至终审法院；人大常委会应终审法院的提请进行释法，其内容和一审、二审的判决不一致，如何适用？如果人大释法只适用于诉至终审法院的那部分当事人，这是否违背人大释法的法律效力？如果适用于案件所有当事人，则对一审或二审后便不再上诉的当事人（其中有的可能已经执行完毕）而言，是否符合司法公义？由此可见，如果香港法院遇到需要释法的问题时不及时提请而是推到再审甚至终审阶段，是很成问题的。这个例子也反证了基本法要求特区任何一级司法机关在遇到需释法的争议时都必须提请释法的“初衷”以及其高明之处。

⑨⑩⑪⑫李浩然主编：《香港基本法起草过程概览（下册）》，香港：三联书店（香港）有限公司，2012 年，第 1197~1198 页，第 1203 页，第 1196 页，第 1202 页。

⑬邹平学等：《香港基本法实践问题研究》，北京：社会科学文献出版社，2014 年，第 354 页。

⑭罗燕明：《香港特区“刚果（金）案”与全国人大常委会第四次解释〈香港基本法〉研究》，http://www.hprc.org.cn/gsyj/yjjg/zggsyjh_1/gsnhlw_1/d12jgsxslw/201310/t20131019_244914.html，最后访问时间：2020 年 4 月 15 日。

⑮案件 2008 年 11 月在高等法院原讼法庭一审开庭审

理，2011年9月8日，终审法院作出终局判决。

⑬这其实从一个侧面再次证明了相比基本法第158条第3款字面含义所显示的原初设计，终审法院确立的司法提请制度不但更繁琐而且更脆弱，因为后者在实践中得以正常运作的前提之一是需要案件当事人不停上诉，直到诉至终审法院。

⑭判决书中反复提及被告所提出的辩由是“宪法性的”，涉及特区的“宪制性架构”、“宪制性秩序”和“宪制性领域”，见“*Intraline Resources SDN BHD v. The Owners of the Ship or Vessel ‘Hua Tian Long’*”判决书第83、86、113、123和157段，https://legal-ref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=70707&QS=%20hua%20tian%20blong%29&TP=JU，最后访问时间：2020年4月15日。

⑮对该案一个比较全面的介绍和分析，见杨晓楠、唐艺卿：《从“华天龙”号案看王室豁免原则在香港特别行政区的适用》，北京：《中国海商法研究》第26卷，第95~101页。

⑯王叔文：《香港特别行政区基本法导论》，北京：中国民主法制出版社、中共中央党校出版社，2006年，第127页。关于“Preliminary Ruling”的中文翻译不尽一致，在我国内地，除了“预先裁决”之外，还有“先行裁决”、“先决裁决”等其他译法。

⑰条约中文译本引自吕国平：《论欧洲联盟的先决裁决制度》。引用时略有文字调整。为阅读便利，其中与本文论述无关的部分内容以“……”代替。北京：《中外法学》，1996年第1期，第56~62页。

⑱⑲M. Broberg and N. Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, 2014, pp. 61-74, pp.33-34.

⑳王玉芳：《先决裁判制度：欧洲一体化进程中的一张王牌》，载赵海峰、金邦贵主编：《欧洲法通讯》第4辑，第56~58页。

㉑曾令良：《欧洲联盟法总论》，武汉：武汉大学出版社，2007年，第304~307页。

㉒㉓㉔Carl Otto Lenz & Gerhard Grill, “The Preliminary Ruling Procedure and the United Kingdom”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, 1996, p. 859, p.853, p.399.

㉕相关数据，见George Tridimasa, Takis Tridimasb,

“National courts and the European Court of Justice: a public choice analysis of the preliminary reference procedure”, *International Review of Law and Economics*, 24 (2004), 特别是第129页的表格。

㉖Carl Otto Lenz, “The Role and Mechanism of the Preliminary Ruling Procedure”, *Fordham International Law Journal*, Volume 18, Issue 2, 1994, p.399.

㉗时任中英联合联络小组中方代表陈佐洱在回顾中英谈判的历程时曾表示：“应当说，英方对于司法在资本主义政权组合中的重视程度远甚于我们”。见陈佐洱：《我亲历的香港回归谈判》，香港：香港凤凰书品文化出版有限公司，2012年，第225~226页。

㉘何勤华主编：《外国法制史》，北京：法律出版社，2016年，第9页。

㉙相关的批评与反思，见苏力：《批评与自恋》，北京：北京大学出版社，2018年，第56~57页。

㉚西蒙：《欧盟法律体系》，北京，北京大学出版社，2007年，第647页。

㉛其实，基本法司法提请条款的主要立法意图已经很清楚的体现在条文中，即香港特区任何司法机构都无权就特区自治范围外的事务作出决定，此类事务由全国人大常委会来决定。如果明白这个立法目的的话，终审法院所谓的除其以外的各下级法院都可以就特区自治范围外事务作出裁决的错误便一目了然。

㉜Yash Ghai, *Hong Kong's new constitutional order : the resumption of Chinese sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong University Press, 1999, p.206.

㉝详见“Vallejos Evangelina Banao v. 人事登记处处长及人事登记审裁处”终审判决书第105段。案件编号FACV No. 19 of 2012。原文为“The seeking of an interpretation by the Court of Final Appeal (or, in common parlance, making a reference to the Standing Committee) is therefore a precisely defined duty under Article 158 (3).”

㉞李国能：《终审法院》，香港：《明报》，2015年9月25日，观点版。

㉟P. Y. Lo, Master of One’s Own Court, *Hong Kong Law Journal*, Vol. 34, Part 1, 2004, p.66.

㊱强世功：《文本、结构与立法原意》，北京：《中国社会科学》，2007年第5期。

㊲黄江天：《香港基本法解释理论及判例研究（上

册)》，香港：香港城市大学出版社，第77页。在内地法学研究中，也有学者指出了基本法的司法提请条款“设定了中央和香港两地在释法上的合作机制”。

④王东京：《论改革成本》，北京：《学习时报》，2019

年5月22日，第2版。

作者简介：张明，紫荆学院调研员。

[责任编辑 徐碧君]

2019年香港经济形势及2020年展望

——兼论修例风波及新冠肺炎疫情对香港经济的影响

王春新

[摘要] 2019年香港经济遭受到修例风波和外部因素夹击，出现了十年来的首次负增长。中美贸易摩擦使香港经济陷入低增长，本地修例风波则是引发经济衰退的主要诱因。2020年香港经济正面对中美贸易摩擦、修例风波和新冠肺炎疫情“三险叠加”的困局，尤其是肆虐全球的新冠肺炎疫情进一步恶化可能引发全球金融危机和经济收缩，香港将出现比2009年全球金融海啸时期更严重的经济衰退，预期失业率将升至5.5%。不过全球救市行动、内地经济将呈V型走势以及政府推出的大规模纾困措施，或将部分对冲香港经济下行压力。

[关键词] 香港 经济形势 修例风波 新冠肺炎疫情

[中图分类号] F127 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2020) 02-0062-11

一、2019年香港经济回顾

2019年的香港经济，由于受到内外需求不足的双重夹击而迅速下滑，并出现了如下四个重要特点：

（一）十年来首陷衰退，本地修例风波乃主因

2019年香港经济表现欠佳，且逐季下滑，上半年GDP升幅从2018年同期的4.1%急降至只有0.5%；第三季度更按年大跌2.8%，对比上半年的轻微增长明显恶化。鉴于经季节性调整的实质GDP在2019年第二、三季度分别按季收缩0.3%和3.0%，香港经济开始步入技术性衰退。尽管接近年底时，修例风波中的暴力行为有所缓和，加上中美达成首阶段贸易协议和比较基数较低等有利因素，第四季度GDP仍下跌3.0%，按年跌幅较第三季度扩大0.2个百分点。以全年计，本地生产总值实质下降1.2%，这是自2009年全球金融海啸以来的首次衰退，也是香港自1961年有GDP统计以来的第五次经济衰退。

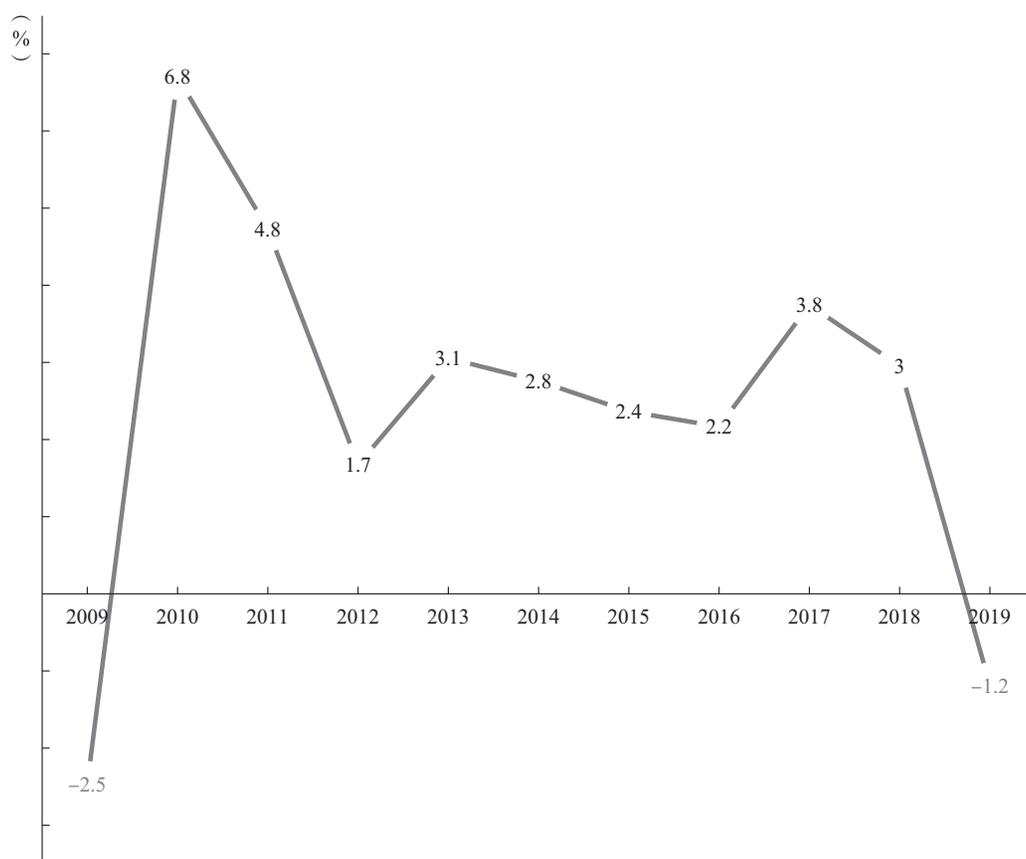


图1 2009—2019年香港本地生产总值实质增长率变化

数据来源：香港特区政府统计处。

与历次经济衰退不同的是，此次衰退主要是修例风波所致。2019年6月爆发的修例风波，以阻碍经济活动为目的，波及港九和新界各交通枢纽和商业中心，令香港经济四大支柱产业之一的旅游业严重受挫，服务输出急剧恶化，内部消费和投资需求也明显转弱，对本已受全球经济增长放缓和中美贸易摩擦升温影响而转弱的本地经济再受重击。访港游客人数在2019年上半年仍大幅增长13.9%，达到破纪录的3487万人次，但从7月份开始下滑，其后随着修例风波愈演愈烈，访港游客大幅减少，8—12月分别下跌39.1%、34.2%、43.7%、55.9%和51.5%，下半年全部访港游客只剩下2104万人次，按年减少1350万人次，其中消费能力最强的中国内地游客急跌1115万人次，占全部游客减少量的82.6%。^①

由于访港游客急剧下降，香港旅游业每月总收入减少超过100亿港元，酒店、饮食、零售及相关行业大受煎熬，苦不堪言。以酒店业为例，往年圣诞节是香港酒店业的旺季，但2019年香港酒店的圣诞节显得格外冷清，核心区酒店的入住率同比下降了60%~70%，价格则降低了三分之一至一半。再以零售业为例，2019年下半年香港零售业销货价值减少20%，其中10月份大幅收缩24.4%，是自1981年有统计记录以来的最大跌幅。

受其影响，香港内部需求大幅放缓，私人消费开支在2019年下半年实质下滑3.2%，令全年私人消费开支收缩1.2%，反观过去五年却平均上升4.2%；2019年全年私人消费开支下降1.1%，是2004以来的首次按年负增长。本地固定资本形成总额自2018年第四季度以来连续五个季度收缩，在2019年下半年更大泻15.7%；2019全年则大跌12.2%，表现远差过2009年全球金融海啸

时的-3.5%，创下二十年来的最低纪录。

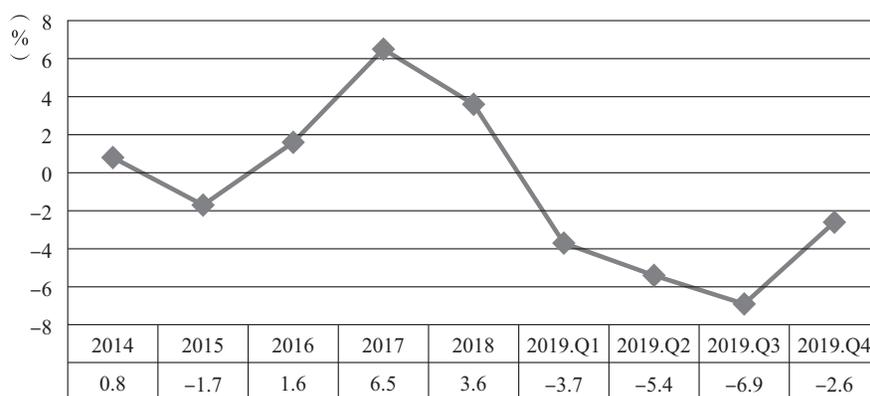


图2 2014—2019年香港私人消费开支增速

资料来源：香港特区政府统计处。

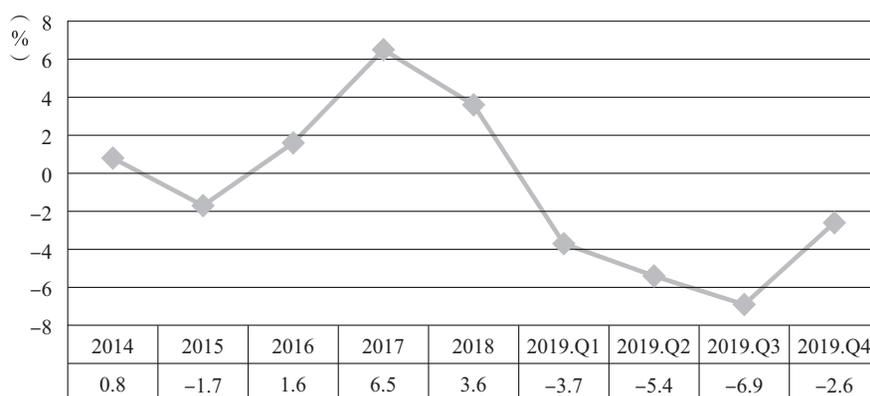


图3 2014—2019年香港本地投资增速

数据来源：香港特区政府统计处。

综合估算，修例风波影响去年下半年香港GDP增长率高达5.3个百分点，影响去年全年GDP增长率约2.7个百分点。而去年香港GDP升幅对比2018年一共下滑了4.1个百分点，可见修例风波无疑是引发此次经济再陷衰退的关键因素。

从外部因素看，全球经济不景气和中美贸易摩擦进一步拉低香港的外部需求，也对香港经济产生了重大影响。香港作为小型开放的经济体，对外贸易与GDP之比高达312%，经济增长对外部需求依赖甚深，尤其是中国内地和美国分别是香港第一、二大经贸伙伴，中美两国相互加征关税势必影响香港的外贸表现。截至2019年11月，接近三分之二的中国进口商品被美国加征关税，平均税率高达19.3%，远高于贸易摩擦发生之前的3%，中国反制措施更覆盖约九成的美国对中国出口商品。其结果是，香港在2019年对美国出口大幅减少14.8%，对内地出口也下降3.3%，这使得香港整体货物出口按年实质减少4.7%，反观2018年货物出口仍实质上升3.6%；服务输出更实质下降9.9%，其中第三、四季度分别大跌14.4%和25.0%，比1998年亚洲金融风暴和2009年全球金融海啸期间更为惨淡。而世界贸易组织（WTO）预计2019年全球贸易仍有1.2%的增长，这表明中美贸易摩擦对香港的影响要远大于全球平均水平。

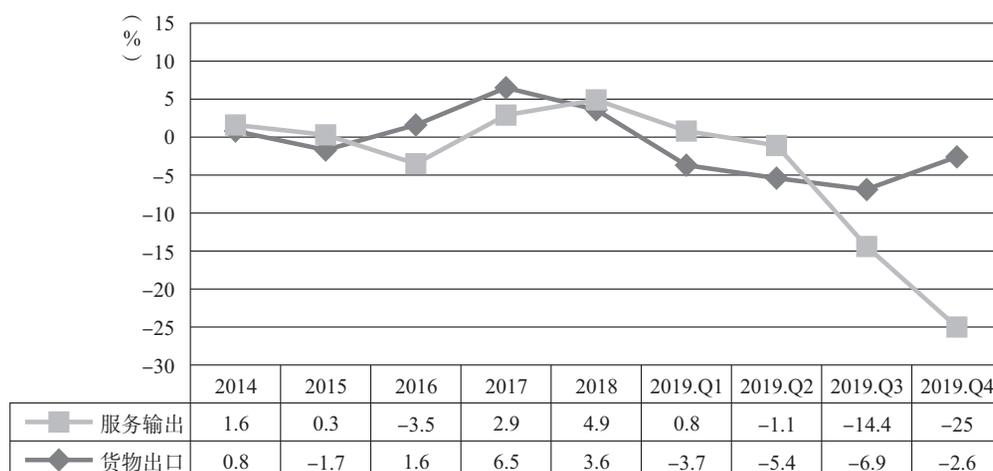


图4 2014—2019年香港货物出口和服务输出实质升幅

数据来源：香港特区政府统计处。

（二）严重影响劳动就业，失业率快速回升

香港失业率在2018年第四季度至2019年上半年一直维持在2.8%。但下半年开始回升，10—12月升至3.3%，为2017年第三季度以来最高水平。总就业人数从2018年底的387.26万人，减少到2019年10—12月的381.78万人^②，减少了5.5万人；加上过去两年每个月新增3363人就业，估计2019年因经济下滑共影响逾9.5万个就业机会。其中与消费及旅游相关行业（即零售、住宿及膳食服务业）合计的失业率维持在5.2%。由于修例风波已对多项经济活动构成严重干扰，预计失业率将进一步上升，尤其是消费、旅游和餐饮服务等行业受压更大。

值得注意的是，从修例风波发生到2019年底的6个月里，香港失业率仅上升0.5个百分点，除了失业率是个滞后指标外，一个重要原因是有不少人退出了劳动市场，令期内香港总劳动人口减少约4.4万人，否则2019年底的失业率应上升至4%以上。

（三）楼市呈先高后低走势，但没有大幅下调

2019年香港住宅楼市呈先高后低走势，差饷物业估价署数据显示，私人住宅价格指数于2019年5月创历史新高，较2018年底上升10.4%，随后受中美贸易摩擦加剧及修例风波影响而见顶回落，至2019年12月楼价较5月的历史高位下降4.6%，但仍比2018年底上升5.3%，香港住宅楼市在非常时期表现出的韧性，似乎超出市场预期。其主要原因，一是美国联储局连续三次下调利率，低息环境对香港楼价发挥支撑作用；二是住宅供应量下跌，2019年私人住宅落成量仅13643个单位，比2018年的20968个单位，大幅减少35%。

非住宅物业则更早进入调整，且跌幅略大一些。私人写字楼售价在内地来港企业不断增多的带动下，于2018年10月创下新高，其后缓慢向下调整，到2019年12月共下调7.9%；商铺售价也在内地“个人游”政策的带动下，于2018年10月达到历史高峰，其后开始进入调整，特别是2019年下半年受修例风波的冲击，跌幅有所扩大，至年底商铺售价共下跌15.2%，是所有物业类型中下调幅度最大的。工厂大厦售价到2019年下半年才开始下跌，至年底也下降一成左右，跌幅仅次于商铺。

（四）金融市场运作基本畅顺，影响相对较轻

2019年香港金融系统和市场运作基本畅顺，港元短期利率大致维持稳定；联系汇率机制运

行有序，港元兑美元汇率未有再次触及 7.85 的弱方保证水平，可见市场对港元和香港金融市场仍具信心；资产市场也相对保持稳定，尤其是年内恒生指数仍上升 9.1%，下半年港股在修例风波发生期间虽有波动，但总体上冲击并不大，香港金融体系似乎是最稳健的一环。

但香港金融业也并非一帆风顺，修例风波带来的主要影响包括部分银行及其分支机构遭受示威者的恐怖式攻击，影响一部分服务能力；国际评级机构下调香港信贷评级及展望，影响国际金融中心形象；银行存款下跌，贷款需求疲弱，旅游、零售等行业收缩将降低银行业的资产质量，最终将影响金融业的业绩表现。

二、“三险叠加”严重制约经济发展

目前香港经济正面对新冠肺炎疫情、中美贸易摩擦和修例风波“三险叠加”的轮番打击，这是香港自开埠以来从未出现的多种负面因素叠加的复杂局面，它将严重制约 2020 年的经济发展。

（一）新冠肺炎疫情对香港经济的影响

由于新冠肺炎的病毒性和感染性均极强，这次疫情的扩散速度和影响程度都远超 2003 年的非典。为了严控疫情传播，内地实施了史无前例的防疫管控措施，对住宅小区采取封闭式管理，延长春节后复工复产时间安排，暂停市内娱乐场所和商店的服务，以防范因人员往来和接触导致的传染风险。经过几个月的努力，内地的防疫抗疫工作已取得明显成效。可惜的是，新冠肺炎疫情在全球 180 多个国家和地区暴发，美国、意大利、西班牙、伊朗、日本、韩国、德国、法国等国家均成为重灾区，甚至连英国首相约翰逊和王子查尔斯都感染上新冠病毒。截至目前，除中国内地外的全球确诊人数超过 475 万，逾 31 万人死亡，均是中国内地的 50 倍以上。世界卫生组织把新冠肺炎疫情定性为“全球大流行（pandemic）”，全球恐慌程度急速上升。各国政府纷纷采取封国封州封城措施，动员一切资源抗疫。

由于香港是全球最开放的自由港，尤其与内地往来最为密切，受新冠肺炎疫情影响也是首当其冲。特区政府不断出台防疫措施，如不允许在公共场合超过 4 个人聚会，并拒绝非香港居民从香港机场入境等，以遏制不断攀升的确诊个案及防止海外疫情倒灌。

与 2003 年香港成为非典疫情的重灾区相比，这次新冠肺炎疫情的确诊人数和死亡个案均大为减少，除市民吸取了非典的惨痛教训提高防疫意识外，也有赖于特区政府及时采取的严控抗疫措施，包括暂时关闭大多数陆路口岸、对自内地进入香港的人士实行强制隔离、大幅延长学生停课期限、特区政府带头及鼓励企业容许员工在家办公等。面对全球疫情大流行，香港向除内地、台湾和澳门外的所有国家和地区发出红色旅游警示。也正因如此，疫情来袭和史上罕见的严控措施难免会在短期内对香港经济带来打击：

首先，新冠肺炎疫情使香港旅游及相关行业陷入停顿。2003 年以来，香港经济一直受惠于内地开放“个人游”，内地访港游客人数从 2002 年 683 万人次猛增到 2018 年的 5104 万人次，给香港与入境旅游相关的零售业、酒店住宿、餐饮服务和过境客运带来每年数千亿港元的生意机会，成为提供 22.5 万个就业岗位支柱产业^③。2019 年下半年的修例风波给香港入境旅游及相关行业沉重一击，访港游客只剩六成。新冠肺炎疫情的暴发再次带来冲击，旅游发展局提供的数据显示，2—3 月份平均每日访港人数大跌至只有 3000 人左右，比 2003 年非典期间访港游客人数最低的 5 月份（约 1 万人次）情况更差，按年跌幅高达 98%。与此同时，酒店业入住率只有

两成，个别高档酒店的入住率更跌至个位数，加上目前香港居民大多不敢外游，占香港 GDP 约 4.5% 的旅游业几乎处于停顿状况。

其次，新冠肺炎疫情使零售和饮食等行业雪上加霜。疫情蔓延不仅阻挡游客来港，也令本地市民普遍减少外出、学校长期停课、政府和部分企业采取在家办公等安排，香港零售和饮食等行业在经历 2019 年上半年的不景气之后，近期再遭受重创，故而陆续有零售商和餐饮店关闭营业店铺或缩减营业时间，2020 年首季香港零售业总销货值跌幅高达 36.9%，饮食营业额跌幅也高达 31.2%。

最后，各国严控疫情冲击全球供应链，影响香港贸易及物流业。从供给侧看，香港进出口货物大都与内地，尤其是珠三角的加工制造活动有关，在严控疫情措施下，内地对众多城市实行封闭式管理，回乡过春节的民工大多未能返回工作城市，即使返回也要先进行隔离，因而不少工厂尚未复工，加上上下游不配合，只能局部复工复产。尽管为尽早恢复正常生产，珠三角的企业还采取了大巴跨省接送、与政府配合开设运输绿色通道、提前购置防疫物资等措施助力“世界工厂”重启，但由于各地对疫情防控不敢松懈，令全面复工仍充满挑战，特别是对依赖民工较多的中小企和民企挑战较大。从需求侧看，疫情肆虐大大抑制了全球各国的消费和投资需求，加上金融市场大幅波动带来负面财富效应，使今年全球经济有陷入衰退的危险。

上述情况造成制造业供应链中断，并波及全球企业，受影响的产业已由首当其冲的航空及汽车，进一步扩至科技和消费品。以航空为例，国际航空运输协会（IATA）预警疫情导致亚太地区旅客锐减，亚太区区内需求恐大跌 13%，可能造成全球航空公司收入大减约 290 亿美元；香港机场管理局最新数据显示，两个机场进口及转口货运量分别下跌 14% 和 10%，其中往来北美洲和欧洲的货运量跌幅最大。再以海运为例，疫情扩散使占据全球 90% 货运量的海运业乱成一团，反映整体运价的波罗的海干散货指数跌至低位，为 2009 年金融海啸以来罕见，香港对外贸易和物流在短期内难免受到影响。

从与香港关系密切的主要经济体看，新冠肺炎疫情在美国加速扩散，金融市场的恐慌情绪仍然高涨，联储局急降联邦基金利率目标区间至 0%~0.25% 水平，并重启量化宽松措施。由于疫情的发展难以预料，加上目前美国通胀压力温和，超宽松货币政策有望于年内维持。欧洲多国陆续宣布封城、停工和停学，令疲乏的经济再受重创，欧元区经济一季度陷入衰退的风险有所升温。内地经济亦受疫情重创，1 至 2 月份的零售销售、固定资产投资以及工业生产均录得双位数跌幅。不过，随着内地控制疫情扩散取得成效，商业活动逐步恢复，政府通过货币和财政政策缓和疫情对经济的负面影响，中国将成为全球第一个从疫情中恢复的主要国家。

总的来说，新冠肺炎疫情对香港今年上半年经济影响极大，并将持续到第三季度。预计上半年香港 GDP 将出现 8% 或以上的负增长。尽管疫情过后将会出现补库存、补出口、补消费、补投资等情况，但仍难挽回疫情带来的经济损失，预计新冠肺炎疫情将影响今年香港经济增长率约 4.8 个百分点。

（二）中美贸易摩擦或再起波澜

中美贸易摩擦已持续近两年，双方于 2020 年 1 月 15 日签署第一阶段协议，美国同意取消原定于 2019 年 12 月 15 日对剩余 1600 亿美元中国进口商品加征的关税，对 2019 年 9 月已加征的约 1200 亿美元商品关税税率从 15% 降至 7.5%，继续保留对 2500 亿美元商品加征 25% 关税。中国承诺在未来两年增加自美国进口商品和服务，总额不低于 2000 亿美元。在农业项目方面，中

国将增加购买美国食品、农业和海产品，每年购买金额将增加到 400 亿—500 亿美元，并解决非关税壁垒问题。中美两国还在保护知识产权、技术转让、扩大金融服务市场准入、汇率政策和透明度以及争端解决机制等方面达成广泛共识。

值得一提的是，这个协议基本上回到平衡两国贸易的初衷，是双方对等、理性谈判的结果。对中国而言，中美达成协议避免了贸易摩擦升级，降低了中美关系恶化甚至脱钩的风险，稳定了投资者预期，为中国推动发展提供较好的外部环境，有利于缓解经济下行压力，进一步加快改革开放进程，释放经济发展潜力。对美国而言，贸易协议有利于特朗普巩固摇摆州票仓，争取连任，在经济下行周期的大选年，也可提振美国经济。正因如此，美国总统特朗普表示，中美达成的首阶段贸易协议，是历来最重大的贸易协议之一，对中美两国长期关系亦有好处。

但也要看到，签订首阶段协议表明中美贸易摩擦只是阶段性缓和，绝不会就此停止，因为美国向中国加征的关税大多数没有取消，协议执行可能出现更多分歧。受疫情拖累，短期内中国采购美国农产品的计划或受到干扰。估计疫情过后中美贸易摩擦有机会再度登场，美国加快遏制和重点打压的情形将随即出现。具体表现在：

一是以反补贴为主要工具加大贸易打压力度。2 月 10 日，美国违反 WTO 有关发展中国家的认定标准，不再认定包括中国在内的 25 个国家为“发展中国家”^④，未来中国除了因关税优惠被取消导致贸易成本上升外，也将经常面对美国以反补贴为重要手段的贸易打压。因为 WTO 补贴和反补贴措施协议从“微量优惠”和“可忽视进口量”两个方面对发展中国家提供优惠待遇，美国不再承认中国为发展中国家，使之将来能更有效地对中国进行反补贴调查。尽管目前有不少中国对美国出口产品早已受到反倾销和反补贴措施的规范，然而美国否认中国的发展中国家身份，是从根本上否定 WTO 的相关规则，为实行贸易保护和打压铺平了道路。

二是中美科技战将上升为主战场，且会不断升级。2 月 13 日美国司法部起诉华为和孟晚舟共 16 项罪名，指他们以诈骗方式盗取 6 间美国公司的技术，包括互联网路由器的原始码，以帮助华为发展。以司法手段对付华为，既不影响美国相关企业，又可对华为造成长期伤害。近期，美国升级对华为的限制措施，要求各国、各地区采用美国技术、软件或设备的公司，必须经由美国同意才能和华为合作。这比此前“采用美国技术含量 15% 以上才受限制”的规定更为严苛。另外，美国拟禁止美国通用公司（GE）向中国提供 C919 客机引擎——LEAP 发动机，美国汉威联合公司向中国 C919 和 C929 飞机提供飞控系统也可能在禁止之列，借此封杀中国的大飞机产业。由于科技是美国的命脉，预计科技打压行动将会陆续有来，并取代贸易逆差问题，而成为中美贸易摩擦的主战场。

三是中美次轮贸易谈判会更加艰巨，因涉及结构性问题，加上 2020 年 3 月起美国已进入总统大选期，中美贸易谈判的不确定因素仍然存在。可见未来中美难免再起摩擦，并会给全球经济和金融市场带来不同程度的冲击，抑制香港的外部需求。

（三）本地社会事件仍将困扰香港经济

2020 年以来，在新冠肺炎肆虐下，香港修例风波引发的暴力行为虽有所缓和，但并未完全平息，还时不时发生示威罢工、堵塞交通和破坏行为，为香港抗击疫情添烦添乱。2020 年 1 月下旬至 2 月初连续发生多宗炸弹爆炸案，案发后皆有 Telegram 频道出面认责，称为了迫使特区政府响应封关要求而放置爆炸品；警方突击搜查 22 个地点，合共拘捕 17 名男女，检获 3 个土制炸弹半成品以及 2.6 吨化学物品，相信 3 个半成品原计划会在公众活动中使用。有反对派议

员懒理抗疫工作，秘密催谷年轻人参加所谓体能特训，参加者多为区内学生，均是黑衣打扮；他们又企图每月借助元朗“7.21”事件发难，让暴力揽炒死灰复燃，近期就曾以事件发生9个月为名在元朗等区逞强掀乱。这是困扰2020年香港经济的一大变数，如果年内修例风波持续发酵，暴力重演且再次升级，将会进一步抑制旅游业及内部需求。

必须看到，修例风波使香港社会严重撕裂，营商环境大受影响，这些都不易复原。最明显的例子是，修例风波使香港失去了保持长达25年的全球最自由经济体的桂冠，首被新加坡超越。再以外派雇员最宜居地点为例，全球外派人力资源顾问机构ECA International发布的最新调查显示，香港在东亚区最适宜外派雇员居住地点的排名急速下跌52位，目前仅位列第93位^⑤，被首尔及台北等亚洲主要城市超越，排名下跌幅度之大前所未见，主因是社会政治形势持续紧张，令居于香港的外籍人士感到担忧，社会运动也对外派雇员习惯的日常生活产生负面影响，其中包括交通设施受损和犯罪率上升。

更值得注意的是，如果修例风波持续发酵，将引发香港出现信心危机，导致人才和资金外流，不仅有损香港竞争力，亦将给国际投机机构冲击联系汇率机制可乘之机。目前，已有海曼资本等多家对冲基金看淡港元并进行沽空，他们均认为香港政治动荡将导致资本外逃，从而推动利率上升，迫使香港特区政府放弃已运行逾36年的联系汇率制度，令港元走向崩溃。与此同时，国际评级机构如果进一步下调香港和中国内地的信用评级，将大幅增加两地企业的融资成本，一些债务较高的企业再融资失败，将有可能引发企业“暴雷”。一旦“暴雷”的企业多了，将影响香港金融市场的稳定和发展。

更令人担忧的是，香港深层次结构性问题和矛盾十分突出，包括香港经济发展模式已届临界点，土地、房屋、阶层固化使青年上流管道受阻，人口老化及老年贫穷等，都使香港的社情、民情比较复杂，社会撕裂严重，加上外部势力不会摆手，政府管治将面临更大挑战，立法会“拉布”将成常态，《施政报告》及《财政预算案》中许多政策难以有效实施或大打折扣。如目前就有反对派立法会议员为阻止与警方有关的拨款通过，故意集体缺席制造流会，严重影响经济民生和抗疫工作。

2020年9月香港将举行立法会选举，反对派必会持续制造事端以保持2019年区议会选举的优势。当然，现在香港警方在处理暴力事件方面比去年更坚决，也积累了一定经验，所以估计2020年暴力规模和破坏程度总体上不会超过2019年，但即便如此，仍会给旅游、消费和投资等经济活动造成困扰。可见，即便新冠肺炎疫情成为过去，笼罩香港的“三险叠加”乌云部分消散，香港经济也将长期面对困难局面。

三、2020年香港经济展望

当然，未来也有一些有利于香港经济稳定与发展的利好因素。这些因素或将部分对冲香港经济因“三险叠加”而产生的沉重下行压力。具体而言：

（一）全球救市行动有利稳定市场

新冠肺炎疫情在全球急速扩散带来经济紧缩和环球金融市场大幅振荡，不确定性持续上升。为了防止全球公共卫生事件演变为金融危机，各国政府和货币当局迅速推出史无前例的救市措施。美联储把联邦利率紧急下调1.5个百分点至0%~0.25%，同时宣布实行无限量化宽松的货币政策，以确保市场流动性。特朗普政府推出2.2万亿美元救市措施，相当于美国GDP的10%左

右，主要针对受严重冲击的行业和企业。欧洲多个国家陆续公布救市措施，动用逾数千亿美元应付金融危机，包括承担债务和入股银行。欧洲央行推出 7500 亿欧元紧急资产购买计划，以降低欧元区的借贷成本。预计今年内，全球将维持低息环境以促进市场流动性，降低融资成本，为未来全球经济复苏创造条件。^⑥

全球合作对控制疫情蔓延也发挥了积极的作用。二十国集团（G20）通过举行应对新冠肺炎疫情的特别峰会，凝聚了团结一致应对疫情挑战、维护世界经济稳定的共识，包括将投注高达 5 万亿美元的“联合抗疫资金”帮助全球各国度过难关等。各方还承诺及时分享信息，保障医疗物资供应，为发展中国家特别是不发达国家的抗疫提供支持和帮助，承诺维护全球经济金融稳定，提振市场信心，保障就业民生，减少疫情对全球贸易和供应链的冲击。

此外，英国保守党在大选中获得压倒性胜利，为英国脱欧之路扫清了障碍，基本消除了英国乃至欧洲经济发展中的最大不确定性因素。2020 年 1 月底，英国正式宣布脱离欧盟，并进入为期 11 个月的过渡期。如果双方未能在 2020 年底前达成有限度协议，保证商品进出口免关税、免限额以及服务业市场开放，英国将会面临另一次“无协议脱欧”的危机。因此，英国脱欧明朗化应有助于中英两国以及英国与香港加强经贸合作。

（二）内地经济将呈 V 型走势

在中美贸易摩擦的背景下，内地 2019 年四个季度的经济增长率分别为 6.4%、6.2%、6.0% 和 6.0%，全年经济增长 6.1%，虽达到 6.0%~6.5% 的预期目标，但面临经济下行的压力。除外需不足外，投资过冷也是主要影响因素之一。2019 年全国固定资产投资（不含农户）同比增长 5.4%，增速较 2018 年降低 0.5 个百分点，其中工业投资同比增长 4.3%，基础设施投资同比增长 3.8%，均大大低于 GDP 增长水平，对经济增长影响甚大。2019 年，消费基本保持平稳，对经济增长的贡献率为 57.8%，成为经济增长的主要动力。

2019 年底召开的中央经济工作会议重申，经济稳中向好基本走势未变，但三期叠加影响深化，经济下行压力加大。会议提出 2020 年要保持经济运行在合理区间，确保全面建成小康社会和“十三五”规划圆满收官。为此，2020 年将继续实施积极的财政政策，继续以减税降费作为主打，并针对重点发展领域，引导资金投向先进制造、民生建设和基础设施短板领域，促进产业和消费双升级。要求保持宏观杠杆率基本稳定，科学稳健把握宏观政策逆周期调节力度，保持流动性合理充裕，为 2020 年经济持续发展创造条件。

然而，新年伊始突如其来的新冠肺炎疫情对消费、投资、工业生产等带来巨大挑战。中央和地方政府均以严控疫情为首要工作，实施进出限制、人员隔离、封闭式管理和停工停课等防疫措施，2020 年前两个月工业、零售和投资分别大跌 13.5%、20.5% 和 24.5%。继 2 月 1 日发布《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》后，财政部提前下达今年新增地方债限额 8480 亿元人民币；人行亦设立了 3000 亿元人民币专项再贷款，以及加强对重点企业的信贷支持。另外，作为贷款市场报价利率（LPR）参考的中期借贷便利（MLF），其利率也下调了 10 个基点至 3.15%，意味未来 LPR 利率下降将是大概率事件。2020 年第一季度 GDP 增长率收缩 6.8% 左右，第二季度也会受到波及。综合计算，新冠肺炎疫情将拉低中国经济增长。

随着内地控制疫情扩散取得成效，商业活动逐步恢复，中国成为全球第一个从疫情中恢复的主要国家。内地稳增长政策加上中美贸易摩擦阶段性缓和，将令疫后出现补库存、补消费、补投资、补出口等情况。其中，高达 1.5 万亿元的消费回补和新一波基建投资将带动经济 V 型反弹，

有利于部分对冲疫情的冲击，使下半年经济快速反弹。综合而言，预计 2020 年中国 GDP 将增长 4% 左右。

（三）推出纾困措施，抓良机促发展

为了应对经济问题，香港特区政府实施了较为积极的财政政策，包括推出一系列撑企业、保就业、纾民困的措施，增加基建和创新科技的投资等，对缓解经济困难和维持经济增长产生一定的积极作用。截至 2020 年 4 月 8 日，特区政府已推出六轮纾困措施以帮助企业和民众度过难关，总金额超过 2875 亿港元，占 GDP 的 10% 左右。

更重要的是，中国内地经济在稳增长中加快转型升级步伐，推动新一轮市场开放，吸引外资和对外投资并行，这将给香港工商界带来更多参与发展的机会。香港在粤港澳大湾区中的定位为国际金融和商业服务中心，未来可在“一带一路”建设、人民币国际化、粤港澳大湾区建设，以及内地和香港两地金融市场互联互通和港交所修订上市条例吸纳新经济企业来港挂牌等因素支持下，获得较大的发展空间。

目前香港住宅市场仍在调整中发展。新冠肺炎疫情肆虐，投资者的态度更为观望。短期而言，疫情的演变或对楼市走势有较大的影响，但在主要央行货币政策宽松、港元低利率持续、房屋供应偏紧以及按揭贷款条件略为放宽等基本因素下，若政府和金管局维持政策措施不变，预期 2020 年住宅楼市有机会延续向下调整走势，但不会出现大幅下跌。

值得一提的是，此次新冠肺炎疫情和非典期间所处的房地产周期是不同的。非典暴发之前，香港楼市已经下跌超过六成，非典时期可以说是对当时已经大跌的香港楼市“又踩了一脚”；但新冠肺炎疫情所面对的楼市处在一个历史高峰，2019 年 5 月楼市达到新高的时候，私人住宅楼价比非典时期最低峰时升高 5.8 倍，写字楼升了 8.6 倍，商铺涨了 6.3 倍，工厂大厦则是 12.5 倍。从地产周期看，香港楼市似乎有大幅下调的空间。但无论是非典时期，还是目前的新冠肺炎疫情，对香港楼市的影响都是短暂的，真正决定香港楼价上升的主要因素是正负利率。而目前香港还是负利率，所以楼市虽然有一定的下行压力，但大跌的可能性并不大，估计此次疫情对香港楼市的影响可能是下调 10%。

综合以上因素，加上 2019 年因经济衰退而形成的低基数，预期 2020 年首季香港经济会跌到谷底，第二季度也会受到影响，上半年香港经济将收缩 5% 以上。尽管疫后将会出现补库存、补出口、补消费、补投资等情况，但仍难挽回疫情带来的经济损失，预计新冠肺炎疫情对 2020 年香港经济增长率的影响约为 4.8 个百分点。2020 年香港 GDP 将收缩 3.8% 左右，打破香港历史上从未连续两年出现衰退的纪录。

在修例风波和新冠肺炎疫情的夹击下，香港劳动市场大受影响，总就业人数从去年 4—6 月的 387.07 万人，减少到今年 2—4 月底的 365.74 万人，共减少了 21.3 万人；若加上过去两年每个月新增 3363 人就业，估计去年下半年以来修例风波和新冠肺炎疫情合共影响香港近 25 万个就业机会。未来香港劳工市场将会面对更大的压力，失业率或将进一步上升，具体影响将视乎疫情全球大流行的持续时间及严重程度而定。如果疫情全球大流行持续到今年第三季度，预计年内香港失业率可能升至 6% 或以上。

表 2020 年香港 GDP 和主要开支组成项目及主要价格指数增长初步估计
(与一年前比较的增减百分率)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
私人消费开支	4.8	2.0	5.6	5.5	-1.1	-4.8
政府消费开支	3.4	3.3	2.8	4.2	5.1	8.0
本地固定资本形成总额	-3.2	-0.1	2.9	2.0	-12.2	-12.5
整体货物出口	-1.7	1.6	6.5	3.6	-4.7	-6.2
货物进口	-2.7	0.7	7.3	4.9	-7.4	-9.8
服务输出	0.3	-3.5	2.9	4.9	-10.4	-20.9
服务输入	5.0	2.0	2.1	2.3	-2.3	-12.8
本地生产总值(GDP)	2.4	2.2	3.8	3.0	-1.2	-3.8
基本综合消费物价指数	2.5	2.3	1.7	2.6	3.0	2.5

四、结 语

需要指出，香港经济存在的结构性问题，多年已然，于今为烈，主要体现在以炒卖为主的房地产模式以及科技产业发育不良。香港经济要走出困局，振兴本地经济，为内地经济转型和高质量发展作出新的贡献，主要应做好以下几点：

一方面，要加快创新驱动。通过与大湾区其他城市合作，推动科技产业化。粤港澳大湾区内许多城市在科研成果产业化方面做得很好，如深圳 2018 年的战略性新兴产业附加值高达 9155 亿人民币，是香港金融业附加值的两倍，可以弥补香港产业结构的不足。

另一方面，要转变房地产发展模式。世界上主要有三种房地产发展模式，分别为欧美模式、新加坡模式和香港模式。前两者都是以实体经济为主导的房地产模式，而香港模式则是以虚拟经济为主导的，因而存在很大的弊端。香港曾经提出“新居屋计划”，通过严格划分两个市场，把推行公营房屋和私人房屋“双轨制”作为长远发展策略。这个计划如果能够实施，将有利于香港房地产模式的转型和行业的长远发展。

此外，香港还要加大推动年轻人创业的力度。现在粤港澳大湾区内不少城市都有香港创业基地，但是规模太小。建议在大湾区内找出一个 5—10 平方公里的地方作为创业基地，在基地内实施一些优惠政策，参照台湾的新竹工业园，让香港的年轻人去创业和发展。

① 详见香港特区旅游发展局统计资料。

② 详见香港特区政府统计处 2019 年 10 月至 12 月失业及就业不足统计数字新闻稿。

③ 详见香港特区政府统计处编写的香港统计月刊专题文章《香港经济的四个主要行业》，2019 年 12 月。

④ 详见美国贸易代表办公室 (USTR) 在联邦纪事发布的公告。

⑤ ECA 最适宜居住城市排行榜于 2005 年开始发表，其后每年进行城市排名调查，通过客观分析一系列的生活环境因素，评估全球超过 490 个地区的整体生活

素质。

⑥ 参见《逆风飞扬 在水一方——2020 国际金融市场展望》，香港：《中银经济月刊》，2020 年 1 月。

作者简介：王春新，中国银行（香港）有限公司经济与政策研究主管。

[责任编辑 张立真]

精准合作：新时期澳门特区政府 区域合作发展的新路向*

杨爱平 林振群

[摘要] 根据区域合作市场的需求—供给分析框架，并运用其阐释泛化合作、精准合作、低度合作的三种合作策略。基于此框架可发现，回归前及回归初期，澳门与内地的合作是一种低度合作；自2003年《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》和2004年《泛珠三角区域合作框架协议》签署实施以来，随着国家治理港澳的政策与重大发展战略的适应性调整，澳门与内地逐步形成了泛化合作的区域合作态势，表现在合作的空间、领域和层级三个方面。泛化合作策略有违澳门“微型经济体”的体量现实，面临着合作资源深度性不够、持续性不足、针对性不强、同构化问题等现实瓶颈。通过从组织建设、产业结构以及政策环境三方面评估澳门的区域合作供给能力可进一步发现，泛化合作策略之所以面临瓶颈，乃是由于澳门特区政府的区域合作供给能力既无法在“量”上有效地满足旺盛的区域合作需求，也未能从“质”上得以全面提升。鉴此，在“一带一路”建设和粤港澳大湾区合作的新时代，澳门特区政府需因应合作环境的变化，积极调整区域合作策略，实现从泛化合作到精准合作的策略转型。

[关键词] 澳门特区政府 区域合作市场 泛化合作 精准合作

[中图分类号] F127 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2020) 02-0073-12

回归20年来，澳门特别行政区政府（以下简称“澳门特区政府”）持续实施了“借力”发展的区域合作策略，为澳门的经济社会发展赢得了额外的空间与资源，确保了澳门特色“一国两制”的巨大成功。这表现在：澳门不仅牢固确立了以宪法和澳门基本法为基础的宪制秩序，治理体系日益完善；同时，经济实现跨越发展，居民生活持续改善，社会保持稳定和谐，多元文化交相辉映。^①相较于其他地区，澳门开展区域合作不但具有国际交流的平台优势以及中西交融的文化优势，更具有“一国两制”的核心优势^②。因此，对于特区政府而言，开展区域合作不仅是

*本文为2019年度国家社会科学基金一般项目《府际关系视域下粤港澳大湾区协同治理机制体系研究》（19BZZ047）的阶段性研究成果。

澳门作为外向型“微型经济体”寻找发展突破口的必然选择，^③还是当前推进经济适度多元化的重要途径。^④近年来，随着区域合作广度和深度的不断推进，澳门与内地的区域合作空间、领域、层级呈现出全面铺开、规模扩张的态势，但囿于“微型经济体”的天然约束，^⑤澳门的区域合作逐渐步入“瓶颈期”，出现了“小马拉大车”的窘境。在这种情况下，澳门特区政府需以珠澳合作开发横琴为原点，适时评估回归 20 年来的区域合作发展策略，制定更为精准的未来合作路向。对此，习近平主席 2018 年 10 月第四次视察横琴时专门指出：“建设横琴新区的初心就是为澳门产业多元发展创造条件。横琴有粤澳合作的先天优势，要加强政策扶持，丰富合作内涵，拓展合作空间，发展新兴产业，促进澳门经济发展更具活力。”应该说，习主席第四次视察横琴时的讲话，不仅对珠澳横琴合作有直接的精准施策意义，而且对澳门与内地其它区域合作也具战略指导价值，有着很强的政治鞭策意蕴和丰富的政策含义。那么，为何迈入“成年”的澳门特区政府，其区域合作态势会出现“小马拉大车”的矛盾与窘境？这种矛盾与窘境有何现实表现？在新时代背景下，澳门特区政府又当采取何种区域合作策略，摆脱“小马拉大车”的窘境，进而开创一种区域合作新路径？为此，本文提出区域合作市场的需求—供给分析框架，并据此区分“低度合作”、“泛化合作”与“精准合作”三种不同的区域合作策略，对上述问题加以阐释。

一、区域合作市场的需求—供给分析框架

（一）区域合作市场的概念及区域合作策略的三种类型

区域合作是市场环境下政府间趋利避害的理性选择结果。按照古典经济学家大卫·李嘉图的定义，所谓区域合作是在某一特定区域中，不同利益主体由于资源稀缺性的制约产生相互依赖的动机，进而实现自身利益增进目的的行为。^⑥作为一个资源稀缺的微型经济体，为达致增进澳门整体利益的目的，澳门特区政府必然要采取扬长避短的策略，与其它地区开展合作即资源交易行为。政府间的这种合作行为，实际上类似于公共选择理论中的政治市场交易现象。为此，本文借用公共选择理论的学理视角，提出区域合作市场的需求—供给分析框架加以解释。

根据公共选择理论可知，在政治市场中，需求者（选民、利益集团）和供给者（政治家、官员）作为交易主体通过民主选票选择能给自己带来最大利益的政治家、政策法案和法律制度，需求供给双方、交易的物品以及交易的政治导向是政治市场的三大特征。^⑦我们认为，区域合作市场也类似于政治市场，因为它同样具有三个特征：首先，在交易（区域合作）中，政府既可以是合作的需求者，也可以是合作的供给者，即存在区域合作的需求供给双方；其次，在区域合作市场中，交易的是政府间的合作资源，如合作项目、合作平台、合作地域等；最后，区域合作市场的交易兼具效益取向和政治导向，即在区域合作市场上，政府间合作的发生不仅要考虑合作产生的成本与收益，同时还需要兼顾乃至首先满足上级的政治要求，带有一定的非自愿性、不平等性和强制性特点。尤其在“一国两制”的制度环境下，澳门与内地政府的区域合作受到国家宏观政策调整的影响。因此，本文提出区域合作市场的概念，并将其定义为：在政府间开展的区域合作中，区域合作的需求方政府和供给方政府作为政治市场上的交易主体，通过合作策略选择能为自身带来合作收益的各种合作对象与资源。

那么具体而言，在区域合作市场中，合作需求方政府与合作供给方政府是如何互动，采取合作策略，从而实现预期效益与政治目的？我们认为，在现实的区域合作实践中，合作供给方政府是相对主动的，因而供给方政府的区域合作供给能力决定着何种区域合作策略最适宜供给方政

府。从理论上讲，存在三种合作策略选择，即泛化合作、精准合作与低度合作。泛化合作指的是某一政府在较大的区域空间内就多领域事务与多个政府开展合作的区域合作策略；精准合作指的是某一政府在相对较小的区域空间内就专门领域事务与若干个政府进行深度合作的区域合作策略；而低度合作则是指某一政府在相对较小的区域空间内就个别领域事务与少数几个政府保持沟通联系。比如，澳门回归前囿于当时的历史条件，除水电和农副产品等由内地政府供给澳门外，澳门与内地地方政府很少开展其它经济社会领域的合作，因而属于低度合作类型（如下表所示）。

表 泛化合作、精准合作、低度合作类型划分表

	合作需求	合作空间	合作领域	合作对象	合作积极性
泛化合作	旺盛	大	广	多	高
精准合作	旺盛	中	精	准	高
低度合作	平淡	小	窄	少	一般

（二）区域合作市场的需求—供给能力分析框架

一般而言，在泛化合作中，区域合作需求旺盛，即合作供给方政府面临着较多的交易选择。在一定的区域空间范围内形成了由多个合作需求方政府和单个合作供给方政府组成的区域合作市场。此时，单个合作供给方政府选取“合作通吃”的原则，与多个合作需求方政府均开展合作。在精准合作中，区域合作需求仍然旺盛，但区域合作的供给方政府基于自身的能力考虑，不再满足所有的区域合作需求，而是采取“合作最优”的原则，挑选效益取向和政治导向双优的需求方开展合作。在低度合作中，由于区域合作需求较为平淡，合作供给方政府往往采取消极的合作原则，合作行为并不活跃。可见，在区域合作市场中，泛化合作、精准合作和低度合作是三种截然不同的区域合作策略。

从区域合作市场的现实逻辑看，泛化合作更侧重于“量”的扩张，属于外延型合作发展思路。它更大限度地拓宽了政府的区域发展空间、领域与对象，从理论上讲为政府的发展提供了更多的潜在机遇。但泛化合作在“量”上对合作供给方政府的供给能力的要求较高，因为面对大量的区域合作对象以及纷繁复杂的区域合作事务，合作供给方政府不仅需要具备充足的区域合作经验，还需要提供与之匹配的地区资源。而精准合作更侧重于“质”的挖掘，属于内涵型合作发展思路。精准合作涉及的合作空间范围较小、合作领域较精、合作对象较准，它需要合作供给方政府能准确寻找合作的对象、领域，制定出符合政府所处环境的区域合作路径，使政府避免开展成效较低的区域合作。可见，精准合作在“质”的层面对政府的区域合作供给能力提出了新的要求。由于低度合作是回归前和回归初期的合作类型，故本文不作进一步分析。

根据上述，在区域合作市场上，合作供给方政府对合作策略的选择要充分考虑到自身的合作供给能力。无论从“量”还是“质”的意义上说，政府的区域合作供给能力均取决于资源的充沛程度和优质程度，政府所拥有资源的多寡、优劣影响着政府开展区域合作的力度、广度与深度。就现实而言，影响政府区域合作供给能力的资源有很多，本文将其抽象归类为有形资源与无形资源两大类型。所谓有形资源主要包括组织建设和产业结构两大要素，前者是指供给方政府内部从事区域合作事务机构的状况，比如机构的设置、人员配置、财务状况等；后者是指供给方政府的产业结构情况，包括比较优势产业和劣势产业是什么。而无形资源则主要指开展区域合作的政策大环境。为进一步论述的需要，本文将影响区域合作供给方政府供给能力的要素归纳为三大要

素，即组织建设、产业结构以及政策环境。

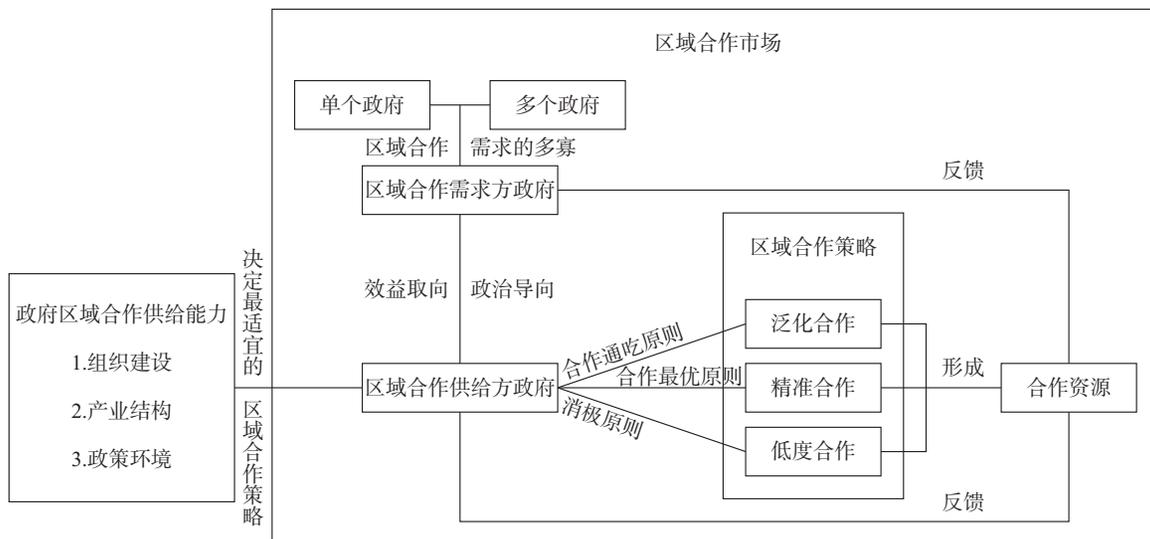


图 区域合作市场的需求—供给分析框架

二、回归以来澳门特区政府“泛化合作”策略的形成及其表征

（一）泛化合作策略的历史形成

从历史变迁的角度看，澳门特区政府泛化合作策略的形成有一个渐进演化的过程。它不完全是特区政府主动为之的结果，某种意义上讲更受国家治理港澳的政策及重大战略调适的影响。澳门回归前，受制于当时的历史条件，澳门与内地政府的合作需求较少，当时主要限于水电及农副产品等生活必需物资的合作供给方面，因此，属于一种低度合作的策略类型。

1999年澳门回归祖国后，在“一国两制”的制度环境下，有了祖国的强大后盾和依靠，当家做主的澳门特区政府从一开始就展露出要和内地开展区域合作的强烈愿望。比如，首任行政长官何厚铨在其第一份施政报告中就指出：“祖国的改革开放政策正加速推行，世贸的进入指日可待，西部地区的开发在今年将迈出实质性的步伐，祖国的发展进步为澳门提供了许多发展的机会……区域合作有所加强。”^⑧而在第二份施政报告中，他更是明确提出了加强区域合作的愿景及策略：“加强区域合作是我们的优先考虑……我们既可以使有限的发展空间大大延伸，也可以充分利用内地的人才和物质资源来提升我们的生产力和产品档次。”^⑨“从地缘和效益角度考虑，我们会在互补互惠的基础上，首先加强与邻近地区，尤其是广东西部地区、珠海和香港在旅游、经贸以至出口加工等方面的合作；同时，我们亦会逐步加强与内地其他省市的协作关系，藉此进一步拓展我们的发展空间，寻找并把握更多的发展机遇”。^⑩在强烈的区域合作动机驱动下，2001年澳门特区政府与广东省政府建立了“粤澳高层会晤制度”及双方的联席会议机制，推进双方的经贸交流与合作。应当说，鉴于澳门“微型经济体”的天然缺陷以及当时所处的内外部环境，澳门回归前的低度合作以及回归初期的区域合作，无论是澳葡政府抑或澳门特区政府都是以合作需求方的姿态出现的。

但随着2003年《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》（以下简称“CEPA”）和2004年《泛珠三角区域合作框架协议》（以下简称“泛珠协议”）的签署实施，澳门的区域合作

生态和策略从此发生了显著的变化。此时，在 CEPA 的制度框架下，除了广东（尤其是珠海）是澳门的当然合作伙伴外，理论上讲内地的所有地方政府都成为澳门的潜在合作对象。尤其是在“9+2”的泛珠三角区域合作框架下，该区域的 9 个省级政府均成为了澳门事实上的合作伙伴。即使不考虑北京、上海两地的特定合作需求，澳门特区政府的省级合作对象便由广东一家突变为 9 个省份。同时，CEPA 和泛珠协议的落地实施，使泛珠三角区域其他 8 个（广东除外）省级政府敏锐意识到：与澳门特区政府开展区域合作，享有“一国两制”下诸多的制度红利和政策优势，具有潜在的经济效益和政治收益，应当加快与澳门的合作步伐，分得泛珠三角区域合作市场上的“一杯羹”。由此可看出，区域合作政策环境的第一波变化，悄然使澳门特区政府在区域合作市场上的角色发生了历史性变化，即由回归前低度合作时期和回归初“吃不饱”时期的需求者角色，转变为合作逐渐饱和阶段的供给者角色，而内地地方政府则变成了区域合作市场上的需求者角色。从此，澳门特区政府开始拥有了区域合作的“卖方市场”优势，泛化合作的策略初现端倪。

后来，随着 2008 年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》（以下简称《珠三角规划纲要》）、2011 年《粤澳合作框架协议》以及 2015 年《广东自由贸易试验区总体方案》等政策文件的陆续实施，澳门与内地政府开展区域合作的制度红利和政策优惠得到进一步的叠加。这无疑是一件好事，但同时也是一把双刃剑。因为它意味着：一方面，澳门特区政府的合作需求方突然“扩容”了很多，不仅包括原来泛珠三角区域的 9 个省级政府及京、沪等优先合作对象，而且还涵盖了珠三角的 9 个城市；另一方面，《粤澳合作框架协议》的实施，意味着澳门与广东省政府的合作必须“提质”，进入到一个跨境公共治理的深度合作阶段。因此，区域合作政策环境的持续调整变化，重塑着澳门特区政府的区域合作生态；区域合作“扩容”和“提质”的双重要求，既扩大了澳门在区域合作中的“卖方市场”优势，也对澳门特区政府的供给能力提出了更多、更高的要求，澳门这架“小马”已经面临“拉大车”的瓶颈，泛化合作的格局最终形成。

（二）泛化合作策略的主要表征

从澳门区域合作的需求方来看，大多数内地地方政府表现出合作需求旺盛、合作积极性高的特点，对此本文不作进一步讨论。下面侧重从合作供给方（澳门特区政府）的角度，分析泛化合作策略的几个特点：

1. 合作的地域空间大而远

回归 20 年来，澳门特区政府不断拓展合作的地域空间，迄今形成了由近及远、国内与国外并举的空间合作格局。从国内来看，澳门的合作地区主要包括广东珠三角地区、泛珠三角区域、京津冀地区、长三角地区和台湾地区。澳门的区域合作对象越来越多，覆盖的地域空间极其广阔乃至遥远。

澳门与内地开展合作最多的地区当属广东，而澳门与广东的合作，其首选的空间对象肯定是毗邻的珠海横琴；次近的有珠三角西岸城市如中山、江门；再其次是省会城市广州；此外就是深圳、东莞、佛山、肇庆、惠州等城市；如再延伸到“环珠三角”地区，澳门的合作对象可能是河源、清远、阳江、汕头等城市。在泛珠三角区域合作框架下，澳门的区域合作空间陡然得到延伸。自 2004 年以来，澳门特区政府通过泛珠协议逐步与滇、川、黔、桂、湘、赣、闽、琼 8 个省份及香港特别行政区建立了合作关系，尤其是闽澳、川澳、黔澳两两合作机制得以常态化运作。

在京津冀地区，最主要是京澳合作、津澳合作和冀澳合作。京澳交流历史悠久，自回归前夕澳门就开始与北京建立紧密的合作关系，尤其是2016年两地政府共同启动“京澳合作伙伴行动”以后，双方的合作迈入了新的台阶。津澳合作相较于京澳合作历史要晚一些，2011年，津澳双方签署了涉及两地经贸、旅游、文化、教育合作的四项协议，深化两地合作。2019年，冀澳双方签署了雄安新区建设、经贸及中医药的合作备忘录和协议，支持雄安新区建设，为张家口市冬奥会培训旅游人才。

在长三角地区，澳门最主要与上海、江苏、浙江开展了相关合作。沪澳合作历史和基础较为深厚，2018年沪澳两地又签署《关于共同举办“沪澳合作主题年”的备忘录》等四个备忘录；2019年，“沪澳合作会议机制”正式签约，进一步提升了双方的合作规格。苏澳合作和浙澳合作是近年来澳门与长三角地区合作的新增长点。苏澳双方于2016年签署了合作备忘录，拟在江苏省常州市共同开发建设“苏澳合作园区”；2020年2月，江苏省政府出台《关于深化苏港澳多领域合作若干措施》，推动实施四大计划26条措施，深化苏港澳多领域合作。而浙澳合作目前主要依托“浙澳（安吉）经贸合作区”，该合作区于2019年1月获得浙江省政府批复正式设立，成为浙江参与“一带一路”、走向葡语国家的新平台。

2. 合作的领域广而泛

从澳门与内地的区域合作来看，澳门特区政府的区域合作领域大致历经了两个10年的递进变化过程：在回归后的第一个10年里，澳门与内地的区域合作主要集中于经贸领域；自2011年《粤澳合作框架协议》签署实施开始，澳门与内地尤其是广东的区域合作便呈现出“全面铺开”的泛化合作特质，合作的领域延展到项目合作、平台合作和合作区建设等不同方面。

回归初期，澳门各方面百废待兴，为改变回归前澳门经济连年负增长的惨淡局面，澳门特区政府急需通过加强与内地政府的经贸交流合作，提振经济士气。因此，回归后的首个10年时间里，粤澳合作联席会议机制、CEPA、泛珠协议、《珠三角发展规划纲要》等合作机制与合作协议所确定的区域合作内容，均主要侧重于经贸领域。以泛珠协议的文本为例，其中约定的合作领域包括基础设施、产业与投资、商务与贸易等10个方面，最主要内容集中在经济领域。2011年，时任国家副主席习近平见证了《粤澳合作框架协议》的签约仪式，这标志着粤澳合作进入了全面合作时期。从此，粤澳合作的内容已经由早期的经贸合作为主，转变为跨界基础设施、产业协同发展、营商环境、社会公共服务、区域合作规划、重点合作平台6大领域，可以说进入到跨境公共治理阶段。同时还需看到，除了上述全面铺开的合作领域外，澳门与广东之外的其他地方政府的合作，还拓展到扶贫和产业园区乃至“飞地经济”合作的尝试。比如，澳门与泛珠三角区域的贵州从江、广西百色等地建立了扶贫帮扶机制；又如，澳门分别与江苏、浙江探索建设的“苏澳（常州）合作园区”“浙澳（安吉）经贸合作区”，正是“飞地经济”的一种尝试。

3. 合作的对象层级多而密

在泛化合作的区域合作市场上，澳门虽小，但作为合作供给方，有着多重身份和角色，因而在开展区域合作过程中，澳门与合作需求方之间形成了多而密的层级关系。

首先，在世界贸易组织中，澳门与香港、台湾和欧盟一样享有独立关税区地位，因而澳门利用这种独特地位既可以与葡萄牙、巴西、东帝汶等葡语国家开展经贸合作，也可以和世界贸易组织、欧盟、亚太经合组织等超国家机构进行合作。其次，澳门是“一国两制”下的特别行政区，在我国的宪制秩序下相当于一个省级行政单位，因此，澳门特区政府可以省级政府的名义与包含

广东在内的所有内地省级政府开展合作，比如现有的粤澳合作、京澳合作、沪澳合作等。最后，从粤港澳大湾区城市群的角度看，澳门又是大湾区城市群中 11 个城市之一，因此，澳门还可以城市的身份开展与大湾区其他 10 个城市之间的密切合作，形成了诸多市际合作的模式。

三、“小马拉大车”：泛化合作策略面临的瓶颈及其供给能力分析

回归以来的第二个 10 年，澳门的区域合作之路逐步走向了泛化合作的格局，并有形成路径依赖之势。毋庸置疑，泛化合作策略逐步形成的 10 年，也正是澳门成功实践澳门特色“一国两制”的 10 年。因此，必须充分肯定泛化合作策略在澳门经济社会发展中的重要历史地位。但冷静来看，泛化合作策略已凸显出不少矛盾，面临“小马拉大车”的瓶颈。而之所以面临这些矛盾与瓶颈，可以从澳门作为合作供给方政府的供给能力方面加以解释。

（一）泛化合作策略凸显出“小马拉大车”的瓶颈

如前所述，合作资源是政府在区域合作市场中的交易品，可以是政府间的合作项目、合作平台、合作开发区等。当前，澳门特区政府的泛化合作策略面临合作资源的深度不够、持续性不足、针对性不强以及同构化问题等矛盾和瓶颈。

1. 合作资源的深度不够

合作资源的深度不够，是指澳门特区政府虽与相关地方建立了合作关系，达成了有意向的项目合作协议，但实际执行中却表现出力度不够的问题，许多合作项目仅停留于表面，未能有效地开展深度合作。这也是区域合作过程中政府间合作协议执行力出现偏差的普遍现象。^⑩比如，自 2004 年泛珠协议签署以来，澳门与内地的 9 个省级政府均签署了相关的合作协议，建立了合作关系。但除粤澳合作深入开展，闽澳合作、川澳合作、黔澳合作较有亮点外，其它如湘澳合作、赣澳合作、滇澳合作、琼澳合作长期处于不温不火的状态。澳门与这些地方主要限于招商引资、产品展销、文化旅游等较浅层次的交流与合作，较少签订实质性的合作协议并推动落实。在澳门特区政府与京津冀区域、长三角区域相关地方政府的合作中，也有类似的表现。

2. 合作资源的持续性不足

合作资源的持续性不足，是指澳门特区政府虽与相关地方建立了合作关系，也签订了合作协议，但这种合作处于不太稳定、不太可持续的状态。以津澳合作为例，津澳双方政府于 2011 年就签署了《津澳进一步促进经贸交流合作备忘录》等四个合作协议，旨在深化两地在经贸、旅游、文化、教育领域的合作，但 10 年快过去了，津澳双方的区域合作成果却乏善可陈。而在合作产业园区建设方面，问题更为凸显。比如，2016 年，苏澳政府双方签署了《关于联合筹建苏澳合作园区的备忘录》，试图建设“飞地园区”，但该计划至今搁浅；又如，穗澳双方政府也于 2014 年提议在南沙新区建设穗澳合作产业园，但时至今日也未能尘埃落定。

3. 合作资源的针对性不强

合作资源的针对性不强，是指澳门特区政府虽与相关地方搭建了许多合作项目或平台，确立了合作关系，但事实上未能找准合作定位精准施策。众所周知，澳门开展区域合作的核心目标应该是“去博彩化”，实现经济适度多元化，但多年来尤其是粤港澳大湾区建设战略提出之前，澳门特区政府与合作需求方政府在合作资源的投放针对性方面不够精准，甚至存在“为了合作而合作”的现象。例如，横琴新区是推进珠澳合作、粤澳合作的核心区域，其开发成效是推进澳门经济适度多元化的示范点和看点所在。但客观而言，由于珠澳双方在合作过程中的某些目标差异和

利益分歧，横琴合作开发曾一度出现针对性不强的社会非议。对此，2018年10月习近平主席在第四次视察横琴时郑重指出，建设横琴新区要不忘“为澳门产业多元发展创造条件”的初心。应该说，习主席这个讲话意味深长，是对合作资源针对性不强的重要政策警示。

4. 合作资源的同构化问题

合作资源的同构化问题，主要表现为澳门与内地省市的区域合作中，同时与多个合作对象建设或打造了雷同的合作项目、平台乃至产业合作园，导致合作中的“内耗性”竞争现象。显然，合作资源同构化问题的长期存在，不利于澳门特区政府开展可持续的区域合作。一方面，大量雷同、类似的合作项目或平台消耗了澳门特区政府资金、人才、技术以及市场资源；另一方面，不同地区的“内耗性”竞争在一定程度上削弱了相关领域的合作成效。^⑫以产业园合作为例，横琴、中山、江门、广州等地市乃至江苏、浙江、广西等省区，都希望与澳门开展产业园合作，但相互之间没有达成协调的分工合作关系。因此，各地为了在区域合作市场竞争中占据优势地位，难免相互争夺合作资源，影响到合作的实际成效。

(二) 从澳门特区政府的供给能力看泛化合作“小马拉大车”的瓶颈

根据上述区域合作市场的需求—供给分析框架，澳门泛化合作的区域合作策略之所以遭遇各种矛盾与瓶颈，乃是因为随着区域合作广度和深度的不断延展，澳门特区政府的供给能力既无法在“量”上有效地满足旺盛的区域合作需求，也未能在“质”上得到全面提升，面临供给能力不足的弱项与短板。下面从组织建设、产业结构以及政策环境三个层面进行具体分析。

1. 组织建设

组织建设是指因应区域合作的需要，澳门特区政府内设的区域合作事务机构的状况，包括机构设置、人员配置、财务状况等因素。回归20年来，澳门特区政府逐步重视区域合作的组织建设，虽有长足进步，但仍满足不了泛化合作的超荷需求。

回归初期，澳门与内地的区域合作紧锣密鼓开展起来，2001年粤澳双方建立了粤澳合作高层会晤和联席会议机制；2003年签署实施了CEPA；2004年签署实施泛珠协议。但在回归后的较长一段时间，澳门特区政府一直未设立一个统筹协调与内地区域合作事务的专门机构，相关的职能只是散落并交由经济局、特首办等机构来兼职行使。直至2010年12月，澳门特区政府成立了政策研究室，才在该机构下设了“对外合作交流小组”，集中处理涉内地合作交流事务。但事实上，当时的政策研究室只是一个“项目组”性质的非常规政府组成部门。由此可见，回归后的前10年，澳门特区政府虽在施政方向和策略上愈发重视与内地的广泛合作，但对区域合作组织建设的工作重视不够，这显然有违澳门与内地区域合作的实际需要，制约了自身的区域合作供给能力。

十八大以来，国家相继提出“一带一路”建设和粤港澳大湾区建设战略，为更好地对接澳门与“一带一路”尤其是内地的合作政策与事务，澳门特区政府相继设立了“一带一路”建设工作委员会、建设粤港澳大湾区工作委员会等议事协调机构，并将原来的政策研究室重组为政策研究和区域发展局（以下简称为“政发局”），下设区域发展厅、政策研究厅两个职能厅及一个综合支援厅。毋庸置疑，新组建的政发局在机构名称、法定地位、组织规模与部门预算方面均优于先前的政策研究室，表明其在澳门特区政府的区域合作事务中扮演了更加重要角色。首先，从该机构名称可看出，澳门特区政府意识到区域合作事务已经成为特区政府要处理的常规性、繁杂性事务，而且有日益叠加之势，必须组建专门的职能部门加以应对。其次，就其法定地位来看，政发

局已是特区政府的一个常规组成部门而非“项目组”性质机构，而且直接隶属于行政长官办公室，拥有更足够的合法性。再次，政发局下内设有区域发展厅和政策研究厅两个职能厅，与先前的政策研究室相比，职能厅的设置及力量重组扩大了政发局的组织规模。目前该局编制人员规模为领导及主管 12 人、高级技术员 60 人、技术员 24 人、其他人员 24 人。^⑬最后，从部门预算看，2019 年澳门特区政府的年度预算为 103,343,952,900 澳门元；政发局的年度预算为 81,961,800 澳门元，约占全年政府预算的 0.08%^⑭，如果从受特区政府监管和监督的所有实体（含局级机构和“项目组”性质机构在内 70 个左右）来看，这个预算规模对一个局级机构来说偏少，基本处于末端位置。

上述情况说明，进入粤港澳大湾区合作时代，澳门特区政府强化了对区域合作的组织建设。但还需注意到几点：其一，政发局有两大职能范畴，目前的人员和预算规模实际要分摊到下设的两个厅；就区域发展厅的人员和预算规模占整个特区政府的规模来看，就显得势单力薄了。其二，区域发展厅有两大职能模块，即统筹与中央政府有关部门的沟通联络；统筹、协调及推动区域发展的各方面工作，包括与内地及其他地区的交流合作，所涉事务面大而广。其三，在与其他机构关系上，政发局尤其是区域发展厅除了完成自身的工作职责外，必要的时候还需为粤港澳大湾区工作委员会、“一带一路”建设工作委员会等诸多议事协调机构提供运作所需的行政、技术及后勤支援。由此可进一步看出，澳门特区政府区域合作的组织能力建设虽得到了一定加强，但真正从事区域合作事务的区域发展厅仍面临事多人少的矛盾。在泛化合作日益形成路径依赖的合作生态下，组织建设依然是掣肘澳门特区政府区域合作供给能力的重要因素。

2. 产业结构

产业是开展政府间合作与交流的核心资源和项目依托，它关系到政府拿什么拳头产品来与他方合作的问题。从这个意义上看，一个地区的产业结构状况及其优势产业无疑是影响政府供给能力的又一重要因素。就澳门的产业结构传统和优劣势产业来看，澳门“一赌独大”的产业格局实际就是泛化合作策略难以持续的症结所在。

由于历史的原因，澳门形成了博彩业为主导的畸形产业结构。回归以来，博彩业及博彩中介业是澳门产业的核心支撑，生产总额占比远高于非博彩业，2013 年博彩业占澳门生产总值的比重甚至达到了 63.1%。^⑮虽然博彩业贡献了澳门一半以上的 GDP 和财税收入，同时也带动了酒店、旅游、会展、文化创意等相关产业的发展，但以博彩业为主体的产业结构实际上不利于澳门特区政府开展更多的区域合作。其因有三：第一，博彩业在内地是一种政府禁止的非法产业。因此，澳门特区政府无法将博彩业作为其优势产业来宣传招商，这导致其与内地政府开展合作时无法将自身的优势产业（资源）转化为有效的区域合作供给。第二，博彩业对就业者的学历要求并不高，且吸收了澳门 1/5 的就业人口。^⑯这制约了澳门就业人口教育程度的提升，不利于澳门与内地开展技术型、创新型的区域合作项目。第三，博彩业作为第三产业中的服务业，产业的前向关联和后向关联均不强，难以发挥起具有整体拉动作用的中间产业的功能。^⑰同时，博彩业带来的巨大经济利益又为博彩业的存续提供了极大的黏性，使澳门一直难以构建起现代意义上的主导产业。

因此，回归以来澳门始终无法发挥主导产业群的集聚效应，更无法借用自己的优势产业来与内地政府开展区域合作；在旅游、酒店、中医药等新兴产业处在爬坡发展，但相对博彩业而言未取得颠覆性优势的情况下，澳门的泛化合作策略仍将面临结构性矛盾与瓶颈，难以在短期内摆脱

“小马拉大车”的窘境。

3. 政策环境

在“一国两制”的制度环境下，澳门与内地地方政府均是中央政府治下的地方政府，必须落实和响应中央涉港澳治理的相关政策。因此，回归以来的不同时期，国家治理港澳的政策及重大发展战略的变化调整，对澳门特区政府的区域合作发展策略有重要乃至决定性影响，这也是理解澳门区域合作策略变化的一个重要变量。

回归前的低度合作时期和回归初期的区域合作，澳门特区政府是以合作需求者的姿态出现的，那时的澳门在区域合作市场上处于“买方市场”的劣势。但后来随着澳门与内地区域合作政策的不断调整，如 CEPA、泛珠协议、《珠三角发展规划纲要》、《横琴总体发展规划》、《粤澳合作框架协议》、《广东自由贸易试验区总体方案》等政策的陆续出台，越来越多的省市政府想利用“一国两制”的制度红利和政策优惠，与澳门开展区域合作。结果，合作需求方政府的不断增加，使澳门特区政府在区域合作市场上的地位就发生了根本性改变，即由过往的合作需求者变成了合作供给方，从“买方市场”劣势地位转变为“卖方市场”的优势地位。由此，澳门特区政府的泛化合作策略便渐次形成。

进入新时代以来，中央通过顶层设计提出了“一带一路”和粤港澳大湾区建设两个国家级战略，这使澳门特区政府面临新的极其重要的区域合作政策环境的变化。“一带一路”建设需要澳门在协助国家走出去战略中肩负更多、更重要的任务，而粤港澳大湾区建设则要求澳门更好地实现经济适度多元发展、融入国家发展大局。两个国家级战略的政策叠加起来，赋予了澳门“一中心、一平台、一基地”的全新定位。在这个全新定位下，国家对澳门的区域合作目标和策略有了诸多新要求。

为此，澳门特区政府不能再沿袭传统的泛化合作策略，更不能满足于泛化合作策略下“卖方市场”的地位而固步自封，而是要积极响应国家对澳门的使命要求，重新审视新时期澳门区域合作的目标和策略。正是从这个意义上讲，区域合作政策环境的新变化，对澳门的泛化合作策略提出了转型的要求。或者说，泛化合作策略长此以往下去，将越来越与“一带一路”和粤港澳大湾区建设两个国家级战略格格不入。澳门迫切需要寻找精准合作的切入点^⑧，以完成国家赋予的新使命和新要求。

四、结论与政策思考

（一）研究结论

本文运用区域合作市场的需求—供给分析框架，结合回归以来澳门区域合作发展策略的历史变迁特点，对澳门特区政府泛化合作策略的形成、表征、瓶颈及成因进行了分析，形成以下几个结论：

首先，澳门特区政府的泛化合作策略是一个历史渐进生成的过程，不是特区政府主动为之的结果，很大程度上受国家的港澳治理政策及重大发展战略变化的影响。回归前和回归初期，澳门的区域合作策略属于低度合作策略。自 2003 年以后，随着涉港澳政策以及澳门区域政策的陆续出台、调整和叠加，澳门特区政府在区域合作市场上逐渐由早先的需求者角色转变为供给者角色，并形成了泛化合作策略的路径依赖。

其次，合作的地域空间大而远、合作的领域广而泛、合作的对象层级密而多，是澳门泛化合

作策略的最主要表征。在泛化合作策略影响下，澳门特区政府的区域合作发展面临合作资源的深度不够、持续性不足、针对性不强以及同构化问题等矛盾和瓶颈，需要加以理性检讨和战略评估。

最后，泛化合作策略之所以面临诸多矛盾与瓶颈，根源在于澳门特区政府作为合作供给方政府，其供给能力存在结构性短板与弱项。从组织建设看，近年来特区政府虽强化了区域合作事务机构的配置，但受组织规模的限制，该机构应对区域合作事务的能力并未得到“质”的提升。从产业结构看，非博彩行业尚未形成相对博彩业的颠覆性优势，致使澳门与内地的合作难以形成真正的优势互补局面。从政策环境看，政策环境的最新变化，对多点开花、全面铺开的泛化合作策略提出了变革要求。

（二）实施精准合作策略的几点政策思考

澳门回归 20 多年来，澳门特区政府和社会各界人士同心协力，开创了澳门历史上最好的发展局面，谱写了具有澳门特色的“一国两制”成功实践的华彩篇章。在新时代背景下，澳门特区政府有必要全面检讨泛化合作策略，并因应“一带一路”和粤港澳大湾区建设两大国家级战略需求，实施精准合作的区域合作发展新策略。

一是要坚持国家所需和区域所需、澳门所长的总体思路，扮演好“精准联系人”角色，开展基于优势互补的精准领域合作。未来应紧紧抓住“一中心、一平台、一基地”的最大优势和特色做文章，重点在旅游休闲、葡语国家合作、文化交流、科技创新、中医药产业等领域与各地区开展区域合作，从而打造出更具深度、更具持续性和针对性、更有效益的合作资源。

二是要精准施策，推进经济适度多元发展取得实质成效，改变“一赌独大”的畸形产业结构，增强澳门与内地开展合作的产业互补效应。要在科学论证基础上，选准经济适度多元发展的主攻方向和相关重大项目，从政策、人力、财力等方面多管齐下，聚力攻坚。一方面，要充分利用好建设科技创新走廊这个重大机遇，精准发展适合澳门的科技产业，集中力量逐步让科技产业成为澳门多元化的重要一元。另一方面，要瞄准方向，把中医药、文化创意、酒店管理等产业打造成具有比较优势的澳门拳头产业。

三是要遵循溢出效应的递进合作原则，以做好珠澳合作开发横琴这篇文章为核心，渐次形成澳门区域合作的空间差序格局。从溢出效应原理来看，澳门特区政府区域合作的溢出效应，有一个最优、次优到无优的空间半径问题。为此，应优先推进横琴粤澳深度合作示范区建设，其次要打造好广州南沙粤港澳全面合作示范区，再建设好澳门与中山、江门、佛山等地的大湾区其他特色合作平台。在此基础上，澳门的区域合作才有可能进一步延伸扩展到环珠三角、泛珠三角或内地更远的地区。为此，澳门特区政府要对区域合作的他方需求与自我能力进行策略评估，做好合作需求管控工作。

四是既要立足本地发展需要与国家赋予的政策支持，也要仔细甄别不同合作对象的比较优势，进而坚持错位合作原则，精准选取合作对象，缓解合作资源的同构化倾向。例如，云南是全国植物种类最多的省份，享有植物王国的美誉，澳门特区政府可考虑与云南省政府加强在中医药领域的采集、研发合作，打造产研销的完整产业链。又如，福建是海上丝绸之路起点和全国著名侨乡，澳门特区政府便可充分利用这些历史资源，与福建省政府在“一带一路”建设、葡语国家市场拓展等领域加强区域合作。

五是进一步加强澳门特区政府的区域合作治理体系建设，提升精准合作的供给能力。具体建

议有：首先，要构建完整的机制框架。建立健全以中央“粤港澳大湾区建设领导小组”的顶层设计、统筹部署为主轴，以澳门“建设粤港澳大湾区工作委员会”的工作方针为基础，以深化协调粤澳重要合作项目为助力的整体统筹协调机制。其次，要明晰执行路径。由澳门“建设粤港澳大湾区工作委员会”具体跟进澳门大湾区建设各项工作的开展情况。相关工作布局与特区五年发展规划的八大发展战略相结合，并紧扣特区政府年度施政报告的方向。再次，完善评估机制。把检查与评估参与大湾区建设各项工作的开展情况，纳入特区五年发展规划的评估机制中。最后，因应澳门区域合作事务常态化、复杂化和扩大化的趋势，与时俱进对政发局尤其是区域发展厅进行扩权赋能，在保障其统筹、沟通、协调、推进区域发展职能的同时，强化其区域合作的战略和政策研究能力。

①习近平：《在庆祝澳门回归祖国20周年大会暨澳门特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》，北京：《新华每日电讯》，2019年12月21日，第2版。

②郑益奋：《关于粤澳合作的政策思考》，澳门：《澳门理工学报》，2012年第3期。

③梁维特：《建立澳门新的经济增长点促进与东亚区域的合作》，广州：《经济前沿》，2002年第10期。

④萧志伟、戴华浩、吕开颜：《澳门经济适度多元化发展问题的思考》，北京：《港澳研究》，2016年第4期；冯邦彦：《澳门经济适度多元化的路向与政策研究》，广州：《广东社会科学》，2010年第4期。

⑤Ieong Wan Chong and Ricardo Chi Sen Siu, *Macau-a Model of Mini-Economy*, Macau: University of Macau Publication Centre, 1997, pp.11-24.

⑥大卫·李嘉图：《政治经济学及赋税原理》，北京：商务印书馆，1997年，第111页。

⑦方福前：《公共选择理论——政治的经济学》，北京：中国人民大学出版社，2000年，第15~16页；詹姆斯·布坎南：《成本与选择》，浙江：浙江大学出版社，2009年，第78~96页。

⑧何厚铨：《中华人民共和国澳门特别行政区政府2000年财政年度施政报告》，澳门：澳门特别行政区政府，2000年3月29日，第20页。

⑨何厚铨：《中华人民共和国澳门特别行政区政府2001年财政年度施政报告》，澳门：澳门特别行政区政府，2000年11月9日，第20页。

⑩何厚铨：《中华人民共和国澳门特别行政区政府2001年财政年度施政报告》，澳门：澳门特别行政区政府，2000年11月9日，第21页。

⑪杨爱平、黄泰文：《区域府际契约执行中地方政府

的决策偏好分析》，天津：《天津行政学院学报》，2014年第4期。

⑫李明贤、鲁明勇：《湘澳经贸合作的新机遇与新机制》，广州：《热带地理》，2009年第3期。

⑬《澳门特别行政区第20/2018号行政法规政策研究和区域发展局的组织及运作》，澳门特别行政区政府印务局，2018年8月。

⑭澳门特别行政区财政局：《澳门特别行政区财政预算2019财政年度》。

⑮澳门特别行政区政府统计暨普查局：《2013年澳门产业结构》。

⑯澳门特别行政区政府统计暨普查局：《2019年第三季度就业调查》。

⑰袁持平、赵玉清、郭卉：《澳门产业适度多元化的宏观经济学分析》，广州：《华南师范大学学报（社会科学版）》，2009年第6期。

⑱澳门发展策略研究中心：《粤港澳大湾区城市群——澳门的角色、挑战与策略》，澳门：澳门发展策略研究中心，2017年，第4~9页。

作者简介：杨爱平，全国港澳研究会理事，华南师范大学政治与公共管理学院副院长、教授，华南师范大学粤港澳大湾区跨域治理与公共政策研究中心主任；林振群，华南师范大学政治与公共管理学院硕士研究生。广州510006

[责任编辑 喻梦晨]

40年贫穷研究路上的体验

周永新

[摘要] 基于过去40年对香港贫穷状况的研究，文章论述了香港市民对贫穷的看法以及他们对穷人的态度。文章讨论了三种量度和计算贫穷的方法，探讨了贫穷的不同定义。在论述穷人的主体之后，分析了造成贫穷的原因，并提出了应对贫穷的有关策略。香港特别行政区应关爱贫穷人士，保障居民享受社会福利的权利。

[关键词] 贫穷 香港特别行政区 对穷人的态度 贫穷的定义 量度方法

[中图分类号] F126 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2020) 02-0085-08

1979年，港英政府的社会福利署委托我进行研究，探讨如何更精准地援助生活贫困的市民，令他们从公共援助计划中得到的金额，能够应付基本的生活需要。我接受了这项委托，正构想如何进行研究时，恰巧在书店看到英国学者彼得·唐生教授（Peter Townsend）出版的新书^①：这本书由企鹅出版社出版，是唐生教授多年来研究英国贫穷状况的结晶，全书超过一千页，我花了一个月的时间才把全书仔细看了一遍。

一、量度贫穷状况的三种方法

根据唐生教授的分析，量度贫穷状况的方法可分为以下三种：一是首先确定满足基本生存条件所需的物资，然后再将其转化成金钱的数额，据此计算贫穷人口的数目；二是采用相对性的标准，例如收入的分布和差距，这样便可为贫穷下定义和划分界线；三是利用生活方式的差异，从中厘定贫穷的标准。

第一种计算贫穷的方法，重点在人的基本生存需要，包括食物、衣着、住屋等生存条件。这样的计算虽简单，但只适用于经济较为落后的社会，在经济稍有进步的社会里，人民除了满足基本生存条件外，作为一名社会成员，还得履行群体生活的责任，单单有能力应付基本生存条件的需要还不能算脱离贫穷。

第二种量度贫穷状况的方法，重点在分析整体社会的收入分布。与第一种方法比较，第二种

方法更能反映经济发展对人民生活的影响，也可得知贫富不均的情况。这种计算方法虽准确性较高，但划分贫穷的分界线却被批评为有点随意，例如以收入分布中位数的 50% 为贫穷的分界线，常被质疑为什么不是 60% 或 40%。另外，这种量度方法只可笼统得知贫穷人口的数字，至于这些穷人实际的生活状况，却无法从数字中知晓。例如同是贫穷户，其中一户有儿童成员，另一户没有，就算两户的人口数目相若，需要可能也有很大分别；换言之，同样是收入在中位数一半以下的贫穷户，由于需要不同，所需的援助并不一样。

第三种量度贫穷状况的方法，是以生活方式的差异作为分析的根据。这种量度方法的基本假设是：贫穷不再是缺乏基本生存条件，也不一定属于收入底层的一群，而是由于经济条件有限，无法过着社会大众习以为常的生活方式。简单来说，第三种量度方法对贫穷的定义是：“因为收入不足，一些人必须放弃部分整体社会公认为必须拥有的物品、必须做的事或应该承担的责任。”^②例如在现代社会里，电视机和冰箱等家电已是家庭的必需品、结婚时宴客是新人必做的事、过节孝敬长辈是为人子女应有的表现；换言之，这些社会礼仪已成为别人对自己的期望，是社会普遍接受的习惯和风俗。不过，社会中总有些人，由于经济条件不足，无法履行这些责任，或跟随大众而有这些行为表现，他们常被排斥于群体之外，甚至被别人看不起，他们就是第三种量度方法所定义的穷人。

量度贫穷状况的方法既有三种之多，我当时的考虑是：香港已过了赤贫年代，市民不再“吃不饱、穿不暖”，所以第一种量度方法并不适用；第二种量度方法根据调查得来的收入分布数据进行分析，未必有助了解香港贫穷人口的生活实况，所以我决定采用第三种量度方法，就是探讨不同收入阶层市民的生活方式。这样，我不但可以计算出有多少市民生活贫困，也可以知道他们家庭成员的组合、收入和支出等情况，这些都有助我了解他们的贫穷成因。^③

二、1980 年研究报告——《富裕城市中的贫穷》

我的调查于 1979 年底完成，翌年向政府的社会福利署提交报告，报告采用的题目是：《富裕城市中的贫穷》(Poverty in an Affluent City)，意思是香港已是富裕的城市，大部分居民的生活达到小康水平，但小部分由于年老、疾病、残障、欠缺技能等因素，收入不敷支出，他们需要政府的扶助。调查结果显示，大约有 15% 的香港居民生活贫穷，可定义为穷人，其中没有家人依靠的老年人最需政府协助；而年长者之所以贫穷，是因为那时香港仍未设立任何形式的退休保障制度，他们只能依靠子女供养，但他们如果孑然一身，平日又没有积蓄，公共援助将是唯一的生活支柱。

政府参考我的调查报告后，于 1981 年把公共援助的金额提高 25%，我的调查总算有成果。2013 年，前港英政府中央政策组首席顾问顾汝德先生出版了一本书，书名为《富中之贫》(Poverty in the Midst of Affluence)，与我 30 年前所交报告的题目相似，该书指出：“在现今香港，政府提供的援助之不足，仍是贫穷的主要成因。”^④可见 30 年过去，香港仍有不少市民生活贫困，政府的援助仍不能使他们过着一般市民认可的生活；由此可见，香港的经济虽然发展迅速，市民的生活也不断改善，但贫穷仍是香港社会和政府必须正视的问题。

以上提到，我 40 年前所做的贫穷调查，显示老年人在穷人中占了很大的比例，而他们之所以贫穷，原因是他们并非如一般人想象的，可以从家人处得到供养和照顾；相反，他们年老无依，只有接受政府的救济才能生活下去。上世纪 80 年代初，香港的人口结构刚刚步入老年期

(65岁以上人口占总人口的比例超过7%)，当时我提出老年贫穷将是香港未来面对最严峻的社会问题，于是公开呼吁政府及早设立涵盖全民的退休保障制度，这样才可避免年老市民成为穷人。可惜，政府并没有理会我的建议，就是到了今天，香港有的只是不太完善的退休保障制度，除了涵盖范围仍限于有经济困难的市民外，给予他们的金额也低于退休生活的需要。^⑤

三、出生率下降和新移民造成的贫穷

现在我要谈一谈另一项关于贫穷状况的研究。上世纪80年代中，我被委任为政府入境事务审裁处的审裁员。入境事务审裁处属于香港司法制度的一部分，工作是根据香港的法例，审查非法进入香港的人士是否拥有在香港居留的权利。当时，香港与中国内地的生活水平有极大的差异，所以每天都有不少内地居民偷渡来港，他们被捕后会被遣返内地，但有一些会声称自己有权在香港居留；我作为入境事务处的审裁员，工作是审查这些非法入境者，他们提出的上诉是否有理据支持。实情是绝大部分非法入境者都未能提供可信的证据，最终他们会被遣返内地。在审裁处的工作，让我了解了很多当时内地居民的生活状况，而根据中国和英国关于内地居民来港定居的协议，内地居民有权向内地政府申请合法移居香港，这样的安排一直延续到今天。

过去半个世纪，香港的婴儿出生率不断下降。在香港回归祖国之前，超过一半数目的家庭属于“核心家庭”，即家中只有父母和子女，年老长辈与家人同住的个案逐渐减少。“核心家庭”在世界其他大城市都是普遍现象，而由于香港从开埠以来都不断有人通过非法或合法途径来港定居，所以香港是名副其实的移民社会；一般而言，移民中男性占多数，当他们在香港定居一段时间后，不少香港的男士返回内地娶妻，并申请妻子和在内地所生的子女来港团聚。这样，随着香港居民与内地居民结婚的数字增加，申请来港定居的人也多了，他们轮候获批的时间愈来愈长；一些不愿意等候的，冒险通过各种非法途径来港，但大部分申请者都愿意遵守法律，按照法规合法地来港与家人团聚。

在入境事务审裁处的工作中，我发觉来港定居的内地居民多属中下收入阶层，原因是到内地结婚的香港男士，他们本来就多是基层工人，收入极其微薄；正是因为经济条件有限，这些男士很难在香港找到合适的结婚对象，所以要组建家庭，办法就是到内地娶妻。因此，由新来港成员组成的家庭，他们对公共房屋、医疗和福利等服务的需求，一般都较原本在香港居住的市民殷切。^⑥1995年，政府的民政事务署，知道我对新移民的情况有相当认识，于是委托我进行新移民对各项社会服务需求的调查，这是我第二次做关于香港贫穷状况的研究。

1995年开始，合法来港定居的内地居民，每天的名额是150人；换言之，每年就是5.4万人。上文提到，香港的婴儿出生率长期偏低，所以香港增加的人口，主要来自内地来港定居的移民，看来这种情况仍会继续。值得注意的是，近年香港居民与内地居民结婚的情况已有改变，虽然每年的结婚数字仍维持在2万多宗，但已不是如以往一般，一面倒的香港男士到内地娶妻，今天香港女士嫁给内地男士已不罕见，且有不断上升的趋势。另一方面，香港与内地居民每年约2万宗的婚姻个案中，男女的年龄、学历和经济条件，差异已大幅收窄，显示他们是经过一段时间交往才决定结婚。总的来说，在可预见的未来，移民来港定居的内地居民的经济状况将较理想，过往新移民就是穷人的想法，看来很快就会改变。

四、发展新市镇造成的贫穷

除以上两次关于贫穷状况的调查外，我第三次接触贫穷研究的经验，缘于我在 2004 年从事的一项与家庭暴力有关的调查工作：这次家庭暴力事件在香港新界天水围发生。天水围是位于香港东北部的新市镇，从上世纪 90 年代开始兴建，到 2000 年左右，迁入的居民已超过 20 万人，其中大部分是公共房屋居民，私人楼宇的住户人口低于 20%。天水围之所以有这么多公共房屋居民，原因是天水围远离香港岛和九龙市区，就算后来西部铁路建成，搭乘火车到市区也要一个多小时。天水围既是新开发的市镇，附近又没有可以提供大量职位的经济活动，所以天水围经过 10 多年的发展，仍无法吸引私人发展商在该区兴建楼宇，结果在水围落成的房屋，八成以上属于政府资助的公共房屋。

入住公共房屋的居民，都必须通过政府设立的收入和资产审查机制，不超过既定限额的方可入住，所以一般公共房屋居民都是中下收入市民，部分更是政府扶贫措施的受助者。另外，以上提到从内地来港定居的新移民，由于他们的收入偏低，获批准入住公共房屋的比例较一般市民高；换言之，相比其他地区，天水围的居民不但中下收入家庭占多数，而且不少是新移民，领取政府综合援助的也较多。^⑦

2004 年，天水围区内发生了家庭暴力惨案：一个四口之家，丈夫是收入不稳定的非技术性工人，他数年前在内地娶妻，育有两名子女，其后妻子和子女申请来港团聚，一家四口被安排到天水围的公共房屋单位居住。2003 年，香港发生“非典型呼吸系统疫症”（SARS），一度陷入经济衰退，失业率上升、申请政府援助金的家庭增加，而天水围发生惨剧的家庭正在领取援助金过活。惨案发生时的实际情况，外人并不知道，只知夫妇之间发生打斗，妻子和两名子女伤重死亡，而事主严重受伤，数天后也不治。据报道，涉事家庭的女子早前曾向特区政府的社会福利署求助，而案中的男子曾有暴力对待家人的记录。惨剧发生后，公众大为震惊，对社会福利署工作人员未能防止家庭暴力发生提出疑问，更质疑天水围作为新发展的市镇，是否犯了规划上的错误，把为数众多的“问题”家庭迁入天水围；加上天水围周边欠缺经济活动和就业机会，而原先规划好的公共服务如幼儿中心又未能如期落成，造成天水围高楼处处，却是一个小区资源异常缺乏的市镇。就是这样，天水围有居民入住以来，屡屡发生家庭暴力案件；2004 年的家庭惨剧实在太骇人了，这才引起社会广泛关注，社会福利署后来委任我和其他两位社会人士组成小组，目的是探讨天水围作为新市镇的问题及提出补救的办法。这次调查工作不在这里细述，但让我再一次接触香港的贫穷状况。

五、贫穷的定义随时代改变

过往 40 年对香港贫穷状况的接触，加深了我对贫穷问题的认识，让我明白到，贫穷并不是固定的社会现象，而是随社会的变迁而有不同的定义；因此，虽然贫穷就是贫穷，但不同时代对贫穷的看法并不一样。西谚有云：“常有穷人与你们同在。”所以在不同社会里，人们对贫穷所下的定义及对穷人生活方式的观点常有很大的差异。以香港的情况为例，我过往所做关于贫穷的研究，得出来的结论，每次都改变我对贫穷的看法。

怎样为贫穷下定义？1980 年，当我第一次对香港的贫穷状况进行研究时，社会人士便有讨论：我们是否需要为香港订立一条“贫穷线”，以便计算穷人的数目。支持订立“贫穷线”的人

认为：如果政府有这样的“贫穷线”，我们便可知道香港有多少人生活在“贫穷线”之下，政府推行扶贫措施时便可有明确的对象，扶贫的精准度也可提高。不过，当时港英政府并不同意订立“贫穷线”，因为如果贫穷有了清晰的定义，例如收入低于香港住户入息中位数百分之五十就是贫穷家庭，政府就必须承担扶贫的责任：无论贫穷人口有多少，政府再不能对他们视而不见，否则香港市民会指摘政府扶贫不力，政府的威信也会大打折扣。我的调查报告书呈交后，港英政府虽然根据调查的结果提高公共援助的金额，但却坚决拒绝订立“贫穷线”。

六、“绝对性” versus “相对性”的贫穷观点

上世纪 80 年代初，港英政府虽没有订立“贫穷线”，但调查的结果最终改变了政府对贫穷的看法，不再将贫穷等同于欠缺衣、食、住、行等基本生存条件；也就是说，从“绝对性”的观点转向“相对性”。^⑧毋庸置疑，从第二次世界大战结束后到上世纪 60 年代末，不少香港市民生活在“绝对性”的贫穷状况之中：一些人因缺乏足够食品而营养不良，而当时政府做的，离不开为社会底层市民施行救济，让他们可以生存下去；庆幸的是，期内香港有不少外来和本地的福利机构，为贫苦大众提供大量募捐得来的救济物资，减少贫穷造成的伤害。

到上世纪 70 年代末，香港制造业经过 20 年的发展，新设的工厂提供了大量职位，香港市民的收入达到“自给自足”的水平，也即是说，他们从工作中赚到的收入已足够维持基本的生活。当时，仍处于“赤贫”的家庭多是由于年老、伤病等缘故；没有能力参与经济活动便没有收入，他们需要政府和慈善组织的救济。是否这些接受救济的市民才是穷人？我在 1980 年进行调查时，并不认为政府应该对贫穷状况停留在过往的看法，因为香港经历的经济发展使“绝对性”的贫穷定义不再适用，市民不再是“吃不饱、穿不暖”；我的看法是：香港的贫穷定义应是“相对性”的，也就是上文提到的英国学者彼得·唐生教授对贫穷所下的定义。

“相对性”的贫穷定义，量度的方法虽然复杂一些，不像“绝对性”贫穷的定义那么清晰和简单，但采用“相对性”的贫穷定义，好处是调查得来的数据，可以帮助我们深入了解当时的社会状况，特别是不同收入阶层市民的生活方式。我们可以用以下例子说明：今天，香港的基层市民虽不至因饥饿而死亡，但他们处于社会的底层，在学子女可能因家庭贫穷而买不起计算机，这样学习难免受到影响，若与收入中上家庭的子女比较，他们的学习条件明显差了一截。一些调查显示，贫穷家庭的子女，由于家庭经济不如其他家庭的子女，他们向上流动的机会减低，造成贫穷的“循环效应”（deprivation cycle），贫穷犹如人体的基因，一代一代地传下去。^⑨

七、谁是社会里的穷人？

从我过去所做的贫穷研究中，我发现在不同年代，谁是社会应该扶助的穷人，并非一成不变。我第一次进行贫穷调查时，也就是 40 年前的事，社会人士对贫穷有一种固定的观念，认为穷人必须是“值得”（deserving）的，我们才去帮助，例如他们是无依无靠的年长市民，患病或残疾的、失去家人照顾的儿童；总而言之，他们必须是缺乏工作能力，又无法自力更生的一群人，这样才“值得”社会的帮助。回归以后，香港市民对福利的看法改变了，从传统的慈善观念，逐渐认为福利是每一位市民应该享有的权利；这种观念上的改变，是受到 1990 年颁布的香港特别行政区基本法有关条文的影响。基本法第 36 条规定：“香港居民有依法享受社会福利的权利。劳工的福利待遇和退休保障受法律保护。”这样的条文，说明香港居民享受的社会福利及他

们就业时和退休后，生活上受到的保障皆是基本法赋予香港居民的权利，与传统慈善观念没有关系。从居民权益的角度看，穷人得到政府的扶助，不再是他们“值得”与否的问题，社会福利也不单为穷人而设。

八、香港的退休保障制度有待改进

再以香港的退休保障制度来解释：香港现有的退休保障制度，由公帑支付的社会保障、雇员储蓄的公积金及个人自愿参与的保险计划三部分组成；这样的退休保障安排并不理想，因为没有为全部市民设立的退休保障制度，只有那些有经济需要的年长市民，能够依靠政府提供的援助金维持生活^⑩；换言之，基本法中香港居民享受退休保障的权利仍有待完善。这里并非要讨论政府应否设立全民退休保障，但我之所以提出这个题目来讨论，是要说明贫穷的定义应随时间和环境而改变：以前我们的想法是只有那些无依无靠和经济有需要的老年人是穷人，是政府的扶贫对象，但到了今天，我们的观念是无论富人或穷人，退休保障是每一位香港居民应该享有的权利。

总结以上讨论，可见不但贫穷的定义会改变，谁是穷人也会随着时代的变迁而有不同的看法：以前穷人是指少数无法维持基本生活的市民，但今天，社会福利成为居民应该享有的权利，穷人不再限于无法自力更生的市民。

九、造成贫穷的成因

除以上穷人是谁的问题外，研究中我还探讨了贫穷的成因。香港是深受中华文化思想影响的社会，传统意见认为：贫穷的成因不外乎懒惰和个人不求上进，总觉得一个人只要肯努力，有工作就可以养活自己和家人。这种观念不能讲是错误的，但在现代工业社会里，很多客观环境因素不是个人可以控制的。例如年老、健康不佳、残疾等，任何人一旦遇上，因而失去工作能力，那时候，如果自己平日没有能力储蓄，又得不到家人的协助，时间一长，生活难免成问题。^⑪

在1980年的贫穷研究中，我发觉香港当时的贫穷成因，主要是年长工人在岗位退下来后，他们很多“手停口停”，没有足够积蓄维持生活，没多时便坠入贫困之中；为了保障退休工人的生活，最有效的办法就是设立健全的退休保障制度。当时，我联络一些工会领袖及工商界人士，联合起来推动港英政府关注退休人士的生活需要：我们建议效仿新加坡设立中央公积金计划，即由雇主和雇员每月按照薪金的一定比例缴款，待雇员到达法定的退休年龄，他们便可全数取回积累的款项，以保障自己和家人的生活。可惜，我们的建议并没有得到港英政府的接纳，直到2000年特区政府才落实推行“强制性公积金计划”，但香港的退休保障制度仍有待改善。

1980年的研究还发现，引致贫穷的原因还包括患病、残疾、家庭破裂、收入偏低等。总言之，家庭一旦失去工作成员，或工作成员的收入不够家庭开支，结果就是生活贫困。以下还会讨论政府应对贫穷的对策，但首先要在这里交代的是，当时港英政府认为，只有对那些无法“自救”（self-help）或无法从家人得到协助的市民，政府才应伸出援手，其他市民必须自食其力，漠视有些市民就是无论如何努力也无法脱贫的事实。

到了上世纪90年代初，政府对贫穷的看法才有改变，缘由是1990年颁布的基本法订明，香港居民有享受社会福利的权利；所以从那时开始，政府承认有改善市民生活的责任，而且指的是全部香港市民，并不限于那些无法“自救”的穷人；政府这样承担改善市民福祉的责任，也意味着市民享受社会福利是他们的权利，并不是政府特别的恩赐。1991年，政府发表第三份社会福

利白皮书时，承认有改进市民福祉的责任，并确立社会保障的作用是为市民提供基本的生活保障。

十、政府应对贫穷的策略和方法

最后讨论的是政府应对贫穷的策略和方法。1971年，港英政府设立公共援助制度，是第一次承诺保障市民的基本生活；在此以前，贫苦大众所能依靠的，是在香港供应救济物品的慈善机构。这些机构包括在本地成立的、历史悠久的慈善组织，例如“东华三院”和“保良局”，救济物品和善款是向本地居民募捐得来；还有在香港成立的外国慈善组织，例如基督教的“救世军”和天主教的“明爱”，捐款主要来自欧美等国家。在上世纪70年代以前，港英政府并没有足够财力保障市民的基本生活，政府能够做的，是为市民建设简陋的公共房屋、提供基本的卫生设施、给予儿童基础教育及保证食用水清洁，至于那些连基本生活也无法维持的贫苦大众，他们只好向慈善组织求助。

经过20年的经济发展，到上世纪70年代，香港步入“小康”阶段，有工作能力的市民一般都可找到工作，虽然薪金微薄，但合全家的力量，生活总算过得去。在1971年设立的公共援助制度，扶助对象是无依无靠的老人、受伤病困扰的及其他无工作能力的市民，他们成为社会人士眼中的穷人；公共援助给予受助者的金额仅足糊口，而且申请手续繁复，市民除非到了“山穷水尽”的地步，并不愿前来申请，免得被社会人士标签为穷人。

公共援助计划在1992年改名为综合援助计划，目的是把过去新增的补助金合并基本金额之内；到了这个时候，综合援助给予受助市民的支持，已高于基本生活的需要。1997年香港回归之前，市民争议最大的福利问题，是政府应否只是消极的“扶贫”，待市民坠入贫穷之中才去协助，而非积极的设立各项“防贫”措施。例如，综合援助受助者以年长市民为主，如果香港早已设立退休保障制度，市民到了退休年龄便可领取稳定的收入，不用依赖政府的扶助。可惜的是，无论回归前或后，政府的态度都不主张推行缴款形式的退休保障计划，认为这样会加重雇主的负担，削弱香港在国际贸易上的竞争力。香港特区成立后，政府成立强制性的公积金计划，规定受雇人士在工作时连同雇主必须参与，这样雇员退休时，便可取回一笔数额相当的强积金，以供退休生活之用。^⑫

总体而言，香港政府应对贫穷的方法，到目前为止，还是较为消极的，是在市民生活贫困时才提供协助，对于一些预防性的措施，例如退休和医疗等保险计划，政府都认为不适合香港的现实情况，担心有损香港的营商环境。看来，香港的贫穷状况在未来不会有太大改善，一些为国际社会关注的现象，例如年老拾荒者在街上拾取可变卖的废弃物，似乎仍会成为香港的耻辱。

十一、结语——走向关爱的社会

贫穷是每一个社会都必须面对的问题。从过往40年进行关于贫穷的调查和研究工作中，我发觉有三个问题最为关键：首先，如何给予贫穷清晰的定义和订立准确的量度方法？第二，谁是社会里的穷人？如何从他们的年龄、性别、地域分布、家庭组合等数据，整合得出贫穷的成因？第三，贫穷是不断演变的社会现象，怎样的分析才可评价政府应对贫穷的成效？

展望未来，香港的扶贫政策可以往哪里走？到目前为止，特区政府采取的策略，可以用社会福利学的“选择性模式”（selectivist model）来形容，即发放的资源主要扶助经济条件较差的市

民，即只有那些无法应付自己生活需要的市民，才成为政府的扶助对象；政府认为，唯有这样才能保证公共资源“用得其所”。不过，这样的扶贫策略，难免令受助者感到自己是失败的一群，自己无法自给自足，“山穷水尽”才能得到扶助；“选择性模式”的另一弊端，是一些真正有需要的市民，他们害怕被别人歧视和排斥，因而成为“漏网之鱼”，最终得不到所需扶助。

1990年，中国政府颁布香港特别行政区基本法，其中关于香港居民拥有的权利中，清楚地说明他们有依法享受社会福利的权利。因此，应付贫穷居民的需要，政府应从“选择性模式”逐渐转向“普及性模式”（universalist model）；也就是说，政府应订立居民应该享有的社会福利权利，例如年长居民、残疾人士及低收入家庭的生活保障等，并逐步立法及推行有关措施，以保障居民的生活。唯有这样，香港居民依法享受社会福利的权利才可落实，香港才能成为关爱的社会。至于具体的扶贫的措施，政府要考虑香港的实际经济和社会状况，但必须有明确的政策；这样，香港的贫穷问题才可有解决的方案，香港居民也可感受到政府的关怀和爱护。

① Peter, Townsend, *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*, England: Penguin Books, 1979.

② Chow, N. W. S., *Poverty in an affluent city: A report of a survey on low income families in Hong Kong*, Hong Kong: Department of Social Work, The Chinese University of Hong Kong, 1982, p.8.

③ 周永新：《订定香港的贫穷线——香港低收入家庭生活调查报告》，长春：《社会科学战线》，1984年第1期。

④ Goodstadt, L. F., *Poverty in the midst of affluence: How Hong Kong mismanaged its prosperity*, Hong Kong: Hong Kong University Press, 2013, p.9.

⑤ 莫泰基：《香港贫穷与社会保障》，香港：中华书局，1993年。

⑥ Saunders, P., Wong, H., Wong, W. P., “Deprivation and poverty in Hong Kong”, *Social Policy & Administration*, Vol. 48, No. 5, 2014, pp. 556-575.

⑦ 叶兆辉：《香港贫穷问题真相》，香港：中华书局，2017年。

⑧ 黄洪：《“无穷”的盼望——香港贫穷问题探析》，香港：中华书局，2015年。

⑨ Lau, M., Pantazis, C., Gordon, D., Lai, L. and Sutton, E., “Poverty in Hong Kong”, *The China Review*, Vol.15, No.2, 2015, pp. 23-58.

⑩ The University of Hong Kong, Department of Social Work and Social Administration, *A report of a study on the future development of retirement protection in Hong Kong*, Hong Kong: Department of Social Work and Social Administration, The University of Hong Kong, 2014.

⑪ Chow, N. W. S., “The changing responsibilities of the state and family toward elders in Hong Kong”, *Journal of Aging & Social Policy*, Vol.5, No.1/2, 1993, pp. 111-126.

⑫ Chow, N. W. S., “The making of social policy in Hong Kong: Social welfare development in the 1980s and 1990s.”, In Goodman, R., White, Gordon, Kwon, H. (Eds.) *The East Asian welfare model: Welfare orientation and the state*, London: Routledge, 1998, pp. 99-103.

作者简介：周永新，香港大学社会工作及社会行政学系荣休教授。

[责任编辑 杨丽]

ABSTRACTS

The Historical Intention and Normative Meaning of the Central Government's Policy of Governing Hong Kong: A Review of Deng Xiaoping's Important Remarks on the "One Country, Two Systems" Policy *Jiang Shigong*(3)

Abstract: The Extradition Law Protest shows that the return of people's heart remains a great challenge for the central government in governing Hong Kong since the return of people's heart concerns the right of discourse in the cultural, educational and ideological fields and entails the construction of a discourse system of the "One country, Two systems" theory. In the understanding and interpretation of "One country, Two systems", two different discourse systems have emerged around the two concepts of "Hong Kong people governing Hong Kong" and "high autonomy", which need to be straightened out immediately. It is of great theoretical and practical significance to review Deng Xiaoping's important remarks on the "One country, Two systems" policy, to explore the historical intention of the central government's policy of governing Hong Kong, and to grasp the normative meaning of the central government's policy of governing Hong Kong from the perspective of jurisprudence. Only when we gain a comprehensive and accurate understanding of the central government's policy of governing Hong Kong, can we understand the continuous reconstruction of the central government's policy of governing Hong Kong and the theoretical construction and illustration centering on the "One country, Two systems" principle.

Keywords: The "One Country, Two Systems" Policy; Right of Discourse; Hong Kong People Administering Hong Kong; Historical Intention; Normative Meaning

The Legislation, Practice and Future Development of the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region *Albert H.Y. Chen, Maria W.C. Tam, Priscilla M.F. Leung, Pui Yin Lo*(23)

Abstract: To commemorate the 30th anniversary of the promulgation of the Basic Law of the Hong Kong SAR, the editorial department of the journal has invited Professor Albert H.Y. Chen from the University of Hong Kong to organize this pen talk. Professor Albert H.Y. Chen reviewed the drafting process of the Basic Law and noted that the practical experience of the past 20 years showed the system design of the Basic Law is not only forward-looking, but also creative and imaginative. According to Barrister Maria W.C. Tam, in order to fully implement the Basic Law, we must well recognize that "One country" is the premise and foundation of "Two systems"; we must correctly understand that the Constitution and the Basic Law together constitute the constitutional foundation of the Hong Kong SAR; and we must strengthen the publicity and education of the "One country, Two systems" and the Basic law. Barrister Priscilla M.F. Leung held that "One country, Two systems" and the Basic Law are the cornerstone of Hong Kong's peaceful return to the motherland and its prosperity and stability; and that imme-

本期基本参数: ISSN 1000-7687*2013*q*A4*96*zh*P*18*2500*09*2020-04 本期英文译审:刘万云

diated efforts should be taken to check the tendency of violating the “One country, Two systems” policy and the bottom line of the Basic Law. Barrister Pui Yin Lo discussed the interaction between the Constitution and the Basic Law, the system connectivity between the Hong Kong SAR and the mainland, and the prominent issues in the judicial practice of the Basic Law. He held that in the face of the new challenges, Hong Kong’s legal workers must remain determined, patient and calm.

Keywords: “One Country, Two Systems”; Special Administrative Region; the Constitution; the Basic Law

Safeguarding National Security is the Key to Consolidating the Constitutional Order of Hong Kong SAR *Tian Feilong*(36)

Abstract: The maintenance of national security is the constitutional responsibility of the Hong Kong SAR government and the legal obligation of Hong Kong residents. The construction of Hong Kong legal system on national security is the legislation requirement of the rationality of the “One country, Two systems” and of the consciousness of the boundary of high autonomy, which is embodied in the original intention of the legislator and the clear-cut provisions of the Constitution and the Basic Law. National security plays a significant normative role in maintaining the constitutional order of the Hong Kong SAR. Since the return of Hong Kong to the motherland, the local legislation on national security has suffered setbacks, and the restart of legislation has encountered problems for lacking in political consensus. However, the demand for national security legislation is more prominent under the pressure of radical transformation of Hong Kong’s social movements and the pressure of election for power seizure under full autonomy. The Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee decided to make the maintenance of national security a key issue in improving the “One country, Two systems” policy, and put forward the requirements for the establishment and improvement of the legal system and enforcement mechanism for maintaining national security in the SAR and strengthening relevant law enforcement forces. There are different institutionalized approaches to the legalization of national security in Hong Kong. In the case where restarting local legislation faces the challenges related to public support and Hong Kong’s governance environment, the central government’s legislation is legitimate, possible and feasible in judicial logic and political operation. There is still much room for maintaining national security on the basis of the existing legal resources in Hong Kong. The judiciary can develop the relevant case law system to safeguard national security, so as to block the destruction of extreme nativism upon the rule of law. Hong Kong’s early institutional setup, technical training, emergency response and interactive cooperation with the central government in terms of the national security law implementation mechanism and law enforcement force hold great significance for mechanism exploration and technical preparation in improving and maintaining the legal system on national security.

Keywords: “One Country, Two Systems”; the Basic Law; National Security; the Constitutional Order; Rule of Law

On the Issue of Which Court(s) in the Hong Kong SAR Shall Seek Interpretation of Relevant Provisions of Basic Law from the Standing Committee of National People's Congress ·· *Zhang Ming* (47)

Abstract: When adjudicating cases, Hong Kong courts may have to deal with legal controversies concerning Basic Law provisions that go beyond the scope of autonomy. In such a scenario, which court (or courts) shall seek an interpretation from the National People's Congress' Standing Committee (NPCSC)? Article 158(3) of the Basic Law provides that the courts of the Region perform such responsibility, yet the final judgment of Ng Ka Ling case in 1999 made it clear that only the Court of Final Appeal would seek such interpretations. By means of literal interpretation, fallacious interpretation and comparative interpretation, this paper points out the fallacies of Ng Ka Ling's case in understanding this provision: The interpretation not only gets away from the legislative intention of the Basic Law, but also causes a series of problems in jurisprudence and practice. The interpretation-seeking mechanisms as established in Article 158(3) were inspired by and modeled on Preliminary Ruling in the Europe Union law, though with creative adaption to suit the "One country, Two systems" principle and the reality of Hong Kong upon its return to the motherland, reflecting the deliberateness and long-term vision of Basic Law drafters. Accurate understanding and all-round implementation of those provisions on interpretation-seeking are of great significance for the improvement of the NPCSC's interpretation system of the Basic Law, the governance of the SAR based on the Constitution and Basic Law, and the adherence to and improvement of the "One country, Two systems" policy.

Keywords: Judicial Reference; Court of Final Appeal; Interpretation by the NPCSC; Ng Ka Ling Case; Preliminary Ruling

Hong Kong's Economic Situation in 2019 and the Outlook in 2020: The Impact of the Extradition Law Protest and COVID-19 on Hong Kong's Economy *Wang Chunxin*(62)

Abstract: In 2019, under the impact of the Extradition Law Protest compounded by external factors, Hong Kong's economy registered negative growth for the first time in the past decade. Trade frictions between China and the United States have sent Hong Kong's economic growth slowing down while local Extradition Law Protest is the main cause of economic recession. In 2020, Hong Kong's economy confronts Sino-US trade frictions, Extradition Law Protest and COVID-19. In particular, should the COVID-19 pandemic worsen, it might cause global financial crisis and economic contraction. Hong Kong will suffer an economic recession even worse than that during the 2009 global financial tsunami. The unemployment rate is estimated to rise to 5.5%. However, the global market rescue, the V-shaped trend of the mainland economy and the large-scale rescue measures launched by the government may partially hedge the downward pressure of Hong Kong's economy.

Keywords: Hong Kong; Economic Situation; Hong Kong's Extradition Law Protest; COVID-19 Epidemic

Precise Cooperation: A New Direction of Regional Cooperation for Macao SAR Government in the New Era *Yang Aiping, Lin Zhenqun(73)*

Abstract: This paper proposes a demand-supply analysis framework for approaching the regional cooperation market, and uses it to explain the three types of cooperation strategy: general cooperation, precise cooperation, and low-level cooperation. Based on this framework, it can be found that Macao and the mainland had low-level cooperation before and during the early stage of Macao's return to the motherland. Given the implementation of the Mainland and Macao Closer Economic Partnership Arrangement and the Pan-Pearl River Delta Regional Cooperation Framework Agreement as of 2003 and 2004 and the continuous adjustment of the central government's policy on governance of Hong Kong and Macao as well as major development strategies, Macao has gradually entered into general regional cooperation with the mainland, as reflected in the space, domain and level of cooperation. However, the general cooperation strategy does not fit the reality of the micro-economy of Macao. Therefore, the regional cooperation faces practical bottlenecks, such as inadequate depth, sustainability, relevance of cooperation resources as well as the problem of homogenization. An evaluation of Macao's supply capacity for regional cooperation from the perspectives of organizational construction, industrial structure, and policy environment reveals that the bottlenecks in general cooperation are attributable to two factors. First, the supply capacity of the Macao SAR government for regional cooperation cannot meet the brisk demand of regional cooperation. Second, the supply capacity of the Macao SAR Government has yet to gain all-round improvement in quality. Therefore, in the new era of cooperation for pursuing "the Belt and Road Initiatives" and building the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, the Macao SAR government needs to actively adjust regional cooperation strategies in response to changes in the cooperation environment to achieve a strategic transformation from general cooperation to precise cooperation.

Keywords: Macao SAR Government; Regional Cooperation Market; General Cooperation; Precise Cooperation

My 40-year Experience in Poverty Research *Nelson Chow(85)*

Abstract: Based on my research on the poverty situation in Hong Kong over the past 40 years, this article aims to give an overview of the changing perceptions of poverty among the people in Hong Kong, as well as their attitudes towards the poor. It begins with a discussion of the three methods in measuring poverty, followed by an examination of the ways in which poverty is defined. The second part of this article focuses on three questions on poverty: Who are the poor? What are the causes of poverty? Strategies to tackle poverty? This article concludes with the advocacy of creating caring society that protects the rights of the people in Hong Kong SAR to enjoy social welfare.

Keywords: Poverty; Hong Kong SAR; Attitudes towards the Poor; Definition of Poverty; Methods to Measure Poverty