

# 一國兩制 在香港的實踐

劉兆佳 著

## 緒言

“一個國家，兩種制度”方針政策（以下簡稱“一國兩制”）是中國共產黨領導的中國政府以和平方式從英國手中收回香港，繼續保持香港的穩定和繁榮，促進中央與香港特區的關係及保存和發揮香港對國家的經濟價值的一項重大國家政策和戰略部署。儘管“一國兩制”起初是為了推動海峽兩岸的和平統一而提出，不過即使沒有這個背景，中國政府在解決香港這個歷史遺留問題時很有可能也會提出類似的方針。從本質和目標來說，“一國兩制”是中華人民共和國建立後的“長期打算，充分利用”的對港方略的延續，兩者都是為了支持和配合中國共產黨領導的中國政府所制定的國家發展和國際關係戰略，實質上也可以說是該戰略的一個重要組成部分。“一國兩制”使得中央在不得不於一九九七年收回香港時仍然讓香港可以繼續發揮對國家的貢獻。然而，這個方針的具體內容卻無疑受到香港“前途問題”出現時的國際環境、中英關係、國家的情況、中國共產黨所面對的政治挑戰和香港的狀況的巨大影響。換句話說，“一國兩制”作為處理香港回歸問題的手段是一個特殊歷史時刻的特殊產品，其目標是要在現實環境下和平地和順利地從英國手中收回香港並長期保

持香港的穩定和繁榮，而其核心思想在於在相當長的時間內維持香港在1980年代末的狀況，釋除香港人的政治疑慮，強化他們對香港未來的信心。“一國兩制”中的“港人治港、高度自治、保持原來的制度和生活方式五十年不變”等中心內容恰恰就是要表達中國政府對於照顧國內外各方面的利益和擔憂的莊嚴承諾。

無可置疑，“一國兩制”體現了中國共產黨領導的中國政府在治國理政方面的理性和務實思維，以及靈活應變和創新的能力。同時，在本質上“一國兩制”又蘊藏着相當的保守性和靜態思維，原因是它希望保存香港的“現狀”五十年“不變”。誠然，對一個“變幻才是永恒”的香港而言，“五十年不變”幾乎是不可能的。然而，當香港人因為香港前途不明朗而憂心忡忡，而害怕改變又是香港人普遍的心理狀態時，中國政府的“五十年不變”的承諾對穩定人心發揮非常重大的作用。

香港“前途問題”出現的時間，剛好是中國從文化大革命的陰霾中走出來，揚棄以政治鬥爭為綱的路線，將中國共產黨的治國方略放置在以“改革開放”為核心的經濟發展，並力求以經濟增長和民生改善重建中國共產黨的政治威信的歷史階段。那個時候，香港在貫徹國家的發展戰略中的角色和作用顯著，從而使得中國政府決意給予香港極為優越的“一國兩制”，充分紓緩了香港人的疑慮，也積極回應了香港人的訴求。可以說，從歷史的角度看，香港“前途問題”出現的時刻，正是香港人與中國政府“討價還價”時對香港人最有利的時候。從另外一個角度看，這個歷史時刻也是中國共產黨的利益和香港人的利益交匯的時刻，而“一國兩制”正是體現雙方共同利益的巧妙安排。

“一國兩制”在1980年代初提出，中國和西方特別是美國的關係處於較好的時期。中國的改革開放戰略需要獲得西方的認同和支持，美國和英國則處於政治、經濟和外交的困局，而中國和美國都有聯手抗衡蘇聯威脅的意向。美英兩國都不希望香港重歸中國，但卻沒有強烈意圖阻撓中國收回香港，甚至希望香港在回歸後能夠發揮推動中國走上“和平演變”的道路。中國也不願意因為香港問題與西方國家交惡，削弱彼此的戰略合作關係。中國當然知道要保持回歸後香港的繁榮穩定，西方對香港的支持不可或缺。這個相對良好的中西方政治氛圍和關係無疑為“一國兩制”能夠得到各方面的接受提供一個不錯的政治環境。

“一國兩制”的提出，既然同時照顧了中國、英國、西方陣營、內地同胞、不同階層和背景的香港人的利益、立場、憂慮和期盼，則它的內容無可避免地存在明顯的妥協性和一些自相矛盾的地方。換言之，“一國兩制”中的一些安排、承諾或政策，與另外一些安排、承諾或政策相拮抗，或者難以同時達致。“一國兩制”內的矛盾不時以各方的政治衝突體現出來，導致“一國兩制”在落實時碰到困難，甚至導致各方面對“一國兩制”的觀感和信心受挫，減低了“一國兩制”實踐的成效。

更麻煩的是英國人、香港的反對勢力和部分香港人由始至終對中國共產黨和“一國兩制”懷有抵觸情緒，更對“一國兩制”有着與中央截然不同的理解。甚至可以說，他們刻意曲解中央的“一國兩制”，對“一國兩制”作“另類詮釋”，並不斷向香港人宣傳和灌輸一套與中央相拮抗的“一國兩制”。這個另類“一國兩制”的要害在於把香港當作一個“獨立政治實體”，基本上不承

認也不接受中央政府對香港的管治權和在實踐“一國兩制”時中央所需要擔負的責任和擁有的權力。英國人對“光榮撤退”的追求和基於在撤退前維持有效管治的需要也促使他們在香港推行一系列的 political 改革，企圖通過政治改革讓那些對“一國兩制”有另類理解的反對派勢力在回歸前和回歸後取得最大的政治權力。事實上，英國人在“漫長”的過渡期內有充裕的時間依據他們所理解的“一國兩制”在香港進行各種政治部署，大幅度改變了香港的現狀，成功迫使中國政府在某程度上接受那些改變，使得香港在回歸伊始便要面對和受制於一些與中國的“一國兩制”有抵觸的東西。這些東西的存在無疑與“一國兩制”的一些內容發生碰撞，從而加劇了“一國兩制”在回歸後的內部矛盾，特別是部分香港人與中央的矛盾和香港內部不同勢力之間的矛盾。

同樣重要的是，即便沒有英國人刻意部署的變革，1980年代中之後，國際形勢、國家的發展和香港的情況都發生了巨大的變化，導致“一國兩制”的一些內部矛盾進一步強化，從而令“一國兩制”和“五十年不變”的安排與現實環境顯得愈來愈格格不入。回歸後，國家的迅速崛起和香港發展的相對滯後觸發了一系列的“兩制”之間的矛盾和摩擦，主要反映在部分香港人與中央的關係上，也反映在香港特區政府的管治不順和香港人與內地同胞的不和上。因為兩地矛盾的上升，原來在香港早已發聲的民主訴求也變得更為殷切，而反對派的“奪權”意慾也更為強烈，但這些訴求和意慾卻又因中央對香港民主發展有無法消除的疑慮而難以滿足，香港人與中央的矛盾因而進一步激化。在“殖民地”時期，殖民政府在相當程度上發揮“分隔”香港與中國政

府和內地的屏障角色，頗為有效地發揮減少或紓緩兩地矛盾的作  
用。在“一國兩制”下，原來殖民政府擔當的角色缺乏代替者，  
特區政府固然無力承擔那個角色，而中央對擔當那個角色卻又舉  
棋不定、猶豫再三，所以“兩制”之間的矛盾難以借助“第三者”  
來協調或化解。

中國國力和國際影響力的膨脹又為國家帶來了一個充滿機遇  
但又滿佈挑戰的國際格局，對香港的國際地位和角色造成重大影  
響。“一國兩制”提出時中國所面對的國際格局在“香港前途問  
題”解決之後快速發生變化，主要反映在飽受內憂外患困擾的西  
方國家對崛起中的中國感到威脅，並銳意採取措施予以反制。在  
中西方之間明顯和潛在的矛盾和衝突不斷增加，而在彼此對對方  
的意圖和手段不瞭解的情況下，中國與西方國家尤其是美國之間  
進行的大國博弈便全方位和全球性地激烈展開。香港在美國和個  
別西方國家的對華戰略中的價值和作用無可避免的出現變化。香  
港會否蛻變為西方用以制衡中國的籌碼已經開始引起中央和一些  
香港人的關注，而香港保持繁榮穩定是否符合西方的戰略利益也  
存在變數。在新的形勢下，香港作為國家與世界聯繫的“橋樑”  
所“應該”擔負的功能自然也會跟以前有所不同。如何擔當好這  
個“橋樑”角色但又同時不會引發國家安全的隱患則成為中央和  
香港都必須重視的、牽涉到“一國兩制”往後存廢和發展的關鍵  
問題。

鑒於各方面的變化，性質保守的“一國兩制”無可避免要面  
對不斷湧現的新情況、新矛盾和新挑戰。這些新情況、新矛盾和  
新挑戰來自兩方面。其一是“一國兩制”和保守性和靜態性與“變

幻才是永恆”的香港之間的不協調。“一國兩制”的具體內容非  
常複雜，而且不少是以法律條文規定和“凍結”下來的，因此它  
難以有效地應付香港各方面變遷所衍生出來的新課題和新挑戰。  
其二是國際形勢和國內情況的不斷變化使得一些人對“一國兩  
制”的正確性、價值、實際效用和可持續性產生懷疑，從而影響  
到他們對“一國兩制”的觀感和信心，並對“一國兩制”日後的  
發展投下問號。

起初，在尊重“港人治港”和高度自治的前提下，中央儘量  
不介入或干預香港的事務。然而，隨着各種矛盾和衝突的增加和  
激化，特別是當國家安全和利益受到威脅，中央和特區政府的權  
威屢受挑戰，香港的管治困難突出，而香港社會的分化內耗又嚴  
重動搖香港的安定和拖慢香港的發展時，中央逐步加強了在香港  
事務上的參與，並積極運用它在“一國兩制”下的權力來處理香  
港的問題和催促“一國兩制”按原來的“藍圖”繼續前進。

客觀而言，要處理好“一國兩制”內潛在的矛盾和源於香  
港、國家和國際局勢急速變遷所產生的矛盾，中央與香港人肝膽  
相照、同心協力、務實理性地在“一國兩制”和基本法的大框架  
內一起去共同應對各種各樣問題，為“一國兩制”全面和準確的  
實踐提供源源不絕的動力，無論是對國家還是對香港來說都極為  
有利。不過，香港的反對派和其支持者一貫把“一國兩制”的安  
排視為香港的“家事”或“內部事務”，不容中央染指。為了維護  
國家安全和利益，保衛中央的權力和權威，履行中央在落實“一  
國兩制”下的責任，確保“一國兩制”在香港全面準確實踐，和  
保障香港的繁榮、穩定和發展，中央也肯定會加強在香港事務上



的介入和參與。如此一來，在一段時間內，中央和“愛國愛港”力量一方，與反對派和外部勢力一方便難免發生猛烈碰撞，並進一步激化各種各樣的矛盾和衝突。這段政治顛簸時期恐怕是避免不了的，不會因為人們的主觀意願而改變的，但卻又長遠而言有利於“一國兩制”的成功實踐的。如果中央的對港政策到位和睿智，而香港人又秉承其一貫的務實理性風格的話，則顛簸期過後大概是這樣的一個局面：中央和香港人在明確分工、相互尊重和緊密合作下，靈活地和創意地理解和運用“一國兩制”和基本法存在的空間來謀求香港的繁榮、穩定、發展，迫使反對勢力走向“邊緣化”或改弦易轍，大幅減少香港與內地和中央的矛盾，以至防止香港成為被外部勢力用以威脅國家的“棋子”。這樣一來，“一國兩制”在香港的實踐便可以在一個新的、合適的基礎上發展並達到它原來的讓國家和香港同蒙其利的戰略目標。

毋庸諱言，“一國兩制”是在香港人仍然緬懷殖民管治、對中央欠缺信心、對香港的前景有憂慮，而中央對香港也不能夠完全放心的不利環境下誕生。儘管這個方針在當時的歷史背景下是解決“香港前途問題”的最佳辦法，但要徹底處理好各方面的信心、信任、猜疑和擔憂等問題，絕對不可能一蹴而就。加上“一國兩制”乃史無前例的創舉，當中難免存在不少不清晰、自相矛盾和無法預見的地方，所以要長時期順利成功落實“一國兩制”委實不是容易的事。惟其如此，要確保“一國兩制”這個重大國家戰略的成功實踐，中央、內地同胞和香港人都必須擁有良好的意願、顧全大局的思維、高瞻遠矚的視野、尊重對方的胸襟、務實解決問題的態度和互諒互讓的情操，以動態、發展和“解決問題”

(problem-solving) 的態度來處理“一國兩制”帶來的問題和挑戰。

