

# “一国两制”在香港实践： 内外因素链接与互动效应

张 建

(上海国际问题研究院 台港澳研究所, 上海 200233)

**摘 要:** 世界百年未有之大变局、中华民族伟大复兴之新时代、中美大国博弈之新时期、维护国家安全之新挑战、内地与香港情感互动之新变化、香港政治经济矛盾之新发展等内外因素多维链接, 对“一国两制”在香港实践产生互动效应。中央政府和香港特区政府要对新挑战、新问题、新矛盾以及长期积累的矛盾, 采取新治理思路、新治理手段、新治理方法。面对“一国两制”在香港实践的内外因素多维链接与互动效应, 国家对香港治理要采取全主体和全对象思路, 中央对香港的全面管治权要全面运行起来, 中央要把握和增强香港维护国家安全的主动权和能力。

**关键词:** “一国两制”; 民族复兴; 中美博弈; 国家安全; 全面管治权

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 04-0073-09

香港回归 23 年来, 世界局势发生着复杂的演变, 国家的发展经历着深刻的变革, 香港自身也正经历“十字路口”。世界、国家和香港内外因素互动对“一国两制”在香港实践产生动态影响。如何在世界百年未有之大变局中认识香港问题, 如何在中华民族伟大复兴进程中认识香港问题, 如何在社会主义与资本主义竞合并存中认识香港问题, 如何在中美关系视角下认识香港问题, 是当前认识、理解、判断“一国两制”在香港实践的非常重要的多维链接。香港实践“一国两制”面临的内外因素是多维的, 而内外因素之间的链接与互动对“一国两制”在香港实践产生着复合效应。但是, 学界对“一国两制”在香港实践的内外环境变化的系统、动态考察仍不尽充分。鉴于此, 本文以发展、多维的视野认识“一国两制”在香港实践面临的内外部环境 and 条件变化。

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.04.009

**作者简介:** 张建, 上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员, 中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地兼职研究员。

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“中央对港澳全面管治权和特别行政区高度自治权的两权有机结合与依法共生理论与实施机制研究”(18BZZ117)

**引用格式:** 张建. “一国两制”在香港实践: 内外因素链接与互动效应 [J]. 统一战线学研究, 2020 (4): 73-81.

## 一、“一国两制”在香港实践面临世界百年未有之大变局

当今世界正经历百年未有之大变局。百年未有之大变局的重大变化，就是以中国为代表的新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，从根本上改变了国际力量对比<sup>[1]</sup>。百年未有之大变局下的世界与中国、内地与香港之间的互动呈现出新的特点和趋向，世情、国情和港情都在发生深刻变化。由于香港的特殊历史、国际地位、主要国家在港利益等因素，中央政府对香港的政策、“一国两制”在香港实践更加引起国际社会的关注。在百年未有之大变局中，中央政府如何贯彻“一国两制”方针，香港如何开展好“一国两制”的长期实践，港人如何增加对“一国两制”的认同，是“一国两制”在香港实践不可回避的课题。

其一，百年未有之大变局下世界面临的传统安全和非传统安全挑战越来越多，这些问题改变着人类社会和国际格局。大变局下全球化仍是大趋势，但在大趋势中伴随着局部的、某些领域的“去全球化”。全球化进程仍会持续，但全球化的规模、力度、内容、形式和前景存在更多不确定性和不稳定因素。各种社会思潮扩散，民粹主义、民族主义、排外主义、优先主义、单边主义等社会思潮相互叠加，威胁着国际秩序和国际合作。美国特朗普政府表现出的政策随意、多变甚至要挟、恐吓，冲击已有的国际秩序，导致美国的“威信”“权威”下降。美国虽然仍是一个全球超级大国，但对国际秩序、全球治理的担当和责任意愿下降，包括其盟国在内的国际社会寻求更加平衡的政策。大变局下发生的新冠肺炎疫情加速了国际秩序的调整、加快了百年巨变的进程，同时疫情也对全球治理进程产生了重要冲击。基辛格甚至认为，新型冠状病毒大流行将永远改变世界秩序<sup>[2]</sup>。当前中国的历史方位处于“三个前所未有”时期：“我们前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，前所未有地具有实现这个目标的能力和信心。”中国国内大小事务都会引起国际社会关注。与此同时，中国也必然面临各种重大风险与挑战。

其二，国际因素的新变化、新特点、新趋势直接影响着“一国两制”在香港实践。在某些情况下，国际因素是促进“一国两制”、推动香港繁荣稳定的重要因素。但在某些情况下，国际因素也会成为破坏“一国两制”、危害香港繁荣稳定的重要因素，催生干预香港事务的“外部势力”。香港是一个国际化程度非常高的国际大都市，很多国家在香港拥有大量的利益存在，加之香港与国际社会的高度互动网络，国际因素对香港的影响要远远高于国际上的绝大多数城市。随着国际大格局和国际环境的变化，国际因素成为影响“一国两制”在香港实践的重要外部因素。当前，“一国两制”实践在国际上面临的挑战是如何让国际社会对香港、对“一国两制”更加认同，从而发挥国际因素的正面积极作用，同时又能有效管控“一国两制”实践中的国际消极因素。

其三，随着国际形势的变化、中国的发展变化以及香港地区自身的变化，中国对“一国两制”内涵的理解与时俱进。“一国两制”是中国创立的一项国家制度。“一国两制”在香港 20 多年的实践证明，“一国两制”是国家竞争力的突出体现。国家实力的增强既是对“一国两制”有效性的验证，也是维护“一国两制”持续性的保证。香港对国家的发展具有战略重要性，这种战略重要性不仅体现在经济、金融领域，也体现在政治、外交、安全等方面，不能只以 GDP 的多少来看待香港的重要性。从香港、澳门实践“一国两制”的经验来看，“一国两制”提升了香港、澳门的国际地位和影响力，增强了香港、澳门与国际社会的联系，维持了香港、澳门的繁荣与稳定。“一国两制”

既是中国国家治理的制度和政策设计，也是中国为世界提供的全球治理公共产品，为处理特殊的中央和地方关系、一国之内不同制度的并存提供了治理方案。

## 二、“一国两制”在香港实践面临中华民族伟大复兴之新时代

“一国两制”在香港实践伴随着中华民族伟大复兴进程。中华民族伟大复兴为“一国两制”的成功实践提供坚实保障，“一国两制”的成功实践又为中华民族伟大复兴发挥独特作用。“一国两制”与中华民族伟大复兴相辅相成、有机结合。但是，发生在香港的危害国家安全问题，不仅影响“一国两制”实践，也一定程度干扰了中华民族伟大复兴进程。

其一，“一国两制”事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现，是中华民族伟大复兴中国梦的重要内容<sup>[3]</sup>。2017年7月1日，习近平主席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指出：“回到祖国怀抱的香港已经融入中华民族伟大复兴的壮阔征程”，“不断推进‘一国两制’在香港的成功实践，是中国梦的重要组成部分”<sup>[4]</sup>。中国梦的核心是实现中华民族伟大复兴，“一国两制”就与中华民族伟大复兴紧密结合在一起，香港的前途与祖国的命运紧密结合在一起<sup>[5]</sup>。2017年10月，党的十九大报告进一步论述了“一国两制”与中华民族伟大复兴的关系。党的十九大报告指出：“实现中华民族伟大复兴，是全体中国人共同的梦想。只要包括港澳台同胞在内的全体中华儿女顺应历史大势、共担民族大义，把民族命运牢牢掌握在自己手中，就一定能够共创中华民族伟大复兴的美好未来。”<sup>[6]</sup>一方面，把“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义十四条基本方略之一。另一方面，香港、澳门的命运同祖国的命运紧密相连，在中华民族伟大复兴的道路上不能缺少港澳同胞。在中华民族伟大复兴进程中，如何在“一国两制”下治理好实行资本主义制度的香港、澳门地区，是中国共产党治国理政已经并将长期面临的一项重大课题<sup>[7]</sup>。

其二，“一国两制”实践中，国家是巨大的受益者，香港的繁荣稳定符合中国的国家利益。香港为中国迅速成长为世界第二大经济体做出了巨大贡献，香港也为中国与西方的互动提供了一个中西方都认为比较合适的平台、窗口和渠道。2018年11月，习近平主席在会见港澳各界庆祝国家改革开放40周年访问团时，将港澳对国家的贡献总结为投资兴业的龙头作用、市场经济的示范作用、体制改革的助推作用、双向开放的桥梁作用、先行先试的试点作用、城市管理的借鉴作用<sup>[8]</sup>。西方一些国家出于自身利益和意识形态考量，无端指责中国政府将香港进行所谓“一国一制”化。然而，中国不可能主动毁掉“一国两制”，也不可能主动破坏香港的繁荣稳定，更不可能在香港做损害国家利益的事情。中国政府在香港实行“一国两制”的根本宗旨就是维护国家主权、安全、发展利益和维护香港的繁荣稳定。中华民族伟大复兴需要香港发挥重要的作用。一些所谓替代香港的论调低估了香港继续发挥作用的潜力。实际上，从多个指标来看，香港仍是不可或缺、难以替代的。中央政府在未来仍将充分利用、充分重用香港的优势，为中华民族伟大复兴提供推力。一方面，“一国两制”在香港实践要把握中华民族伟大复兴的重大机遇；另一方面，中华民族伟大复兴进程中国家需要“一国两制”，必须治理好“一国两制”下实行资本主义制度的香港。

其三，香港回归以来出现的愈演愈烈的危害国家安全的行为，导致“一国两制”在香港实践出现了变形、走样，严重威胁国家主权、安全、发展利益，甚至威胁中华民族伟大复兴进程。部分香

港人对“一国两制”的诠释与中央差距甚大、香港内部政治对立和斗争难以止息、特大规模动乱不时发生、部分香港人对中央长期抱持抵触情绪、各类“本土分离主义”抬头、外部势力伺机介入香港事务，这些都对“一国两制”在香港实践构成干扰、损害国家和香港地区的利益<sup>[9]</sup>。“修例风波”是香港回归以来面临的最严峻形势，其暴乱规模、暴力烈度、范围广度都是史无前例的。2020年5月以来，中央在国家层面加快推进涉港国家安全立法进程。6月30日，十三届全国人大常委会第二十次会议举行第二次全体会议、第三次全体会议和闭幕会。会议表决通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》，国家主席习近平签署第49号主席令予以公布；表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于增加〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件三所列全国性法律的决定》，决定将《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》列入《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三，明确由香港特别行政区在当地公布实施。涉港国家安全法的“落地”，将弥补香港在维护国家安全方面存在的漏洞和缺失，让不设防的“东方之珠”拥有一个更加安全稳定的环境，让“一国两制”在香港实践更加符合香港的利益以及国家的利益。

### 三、“一国两制”在香港实践面临中美大国博弈之新时期

特朗普政府上台后，美国认为“中国对美国的权力、影响力和利益构成挑战，意图削弱美国的安全与繁荣……已经成为美国的竞争对手”<sup>[10]</sup>，“大国竞争成为美国国家安全战略的主要焦点”<sup>[11]</sup>。整体上看，中美两国的长期斗争焦点将以科技和金融为主。美国施压中国延及各个层面、领域，呈现国内全政府、范畴全领域、国际全面化特征。最明显的标志就是美国打压以华为为代表的中国科技企业以及在香港问题上对中国施压。出于对中国极限施压的考虑，美国会继续加大插手香港事务的力度。美国在香港议题上遏制中国的表现就是对各种反对势力进行支持，包括支持香港反对派及其所谓“抗议”活动，以及对中国中央政府在港维护国家安全的行为进行所谓“制裁”。

其一，特朗普政府上台以来，中美之间的矛盾和斗争加剧，特朗普政府把香港作为打压中国、遏制中国的重要筹码。近年来，美国为了施压中国，介入香港事务力度加大。美国通过国内立法、行政手段以及借助一些非政府组织的方式介入香港事务。美国不但支持香港的反对势力瘫痪香港特区政府，还支持香港的反对势力反对中国中央政府和中国共产党。美国对2019年发生在香港的暴乱推波助澜，恶化了香港的安全局势。美国一而再再而三地通过涉港法案，无论是2019年通过的所谓“香港人权与民主法案”，还是2020年6月底通过的所谓“香港自治法案”，以及其他变换名目的各种涉港决议案，均旨在以其国内法为依据，强化美国介入香港事务的范畴和力度，借助香港议题对华施压、遏制中国。美国对香港事务的介入本质上是美国的霸权主义，以“美国优先”的行径干涉中国内政，损害中国的国家利益，罔顾基本的国际关系准则。美国在香港议题上的所作所为不断滑向更加危险的境地，威胁、危害中国的主权、安全、发展利益，不断挑战中国的底线。

其二，美国极力阻挠中国政府在香港推进国家安全立法，通过威慑制裁和实际制裁，特别是取消美国给予香港的单独关税区特殊待遇，企图打击国际社会对香港的信心和预期，影响香港的国际资本流动。美国总统特朗普宣称中国政府推动国家安全立法将“全面”影响美国与香港的协议，包括引渡条约、出口管控和技术、旅游签证安排、单独关税区地位等。此前，美国国务卿蓬佩奥声称美国将采取各种措施，包括所谓制裁部分中国高层官员，以及彻底终止美国在贸易、签证、投资、

出口管制等方面给予香港有别于内地的待遇。2020年6月底，特朗普政府宣布取消对香港的特殊相关待遇，包括暂停出口许可证豁免，并正在进行差别待遇评估。美国的目的在于诱导穆迪、惠誉、标准普尔等信用评级机构以及高盛、摩根大通等国际投行对香港的市场预期和不确定性，影响国际资本看低香港市场前景，动摇国际资本的流入趋势。美国对香港进行制裁，可能会影响投资情绪，使以香港为基地的资本感到压力，进而可能变动其投资趋向。特别是美国本身有可能改变对香港直接投资或间接投资的政策，以影响或施压其他国家和财团对香港的投资取向。另外，美国认为“一国两制”下香港的单独关税区特殊地位令其成为中国内地引进资金和技术的重要窗口，这一地位对中国至关重要。美国试图以取消香港单独关税区地位、支持香港民间与内地对立，最终实现动摇香港作为内地窗口的功能，至少是企图削弱内地运用香港的信心。

其三，美国是影响“一国两制”在香港实践的最大外部因素，我国必须防止、遏制、反制美国的干预。美国具有全球实力和影响力，特别是对国际经济、金融规则形成“垄断”。美国对香港问题在认知上采取“积极”的态度，以最大化维护美国的各种利益。美国将香港作为筹码，不但会给香港及“一国两制”在香港实践带来破坏性的影响，也会给美国自身带来极大的利益损失。对于美国的挑衅行为，中国政府不会任其恣意妄为，将坚定维护国家核心利益。

#### 四、“一国两制”在香港实践面临维护国家安全之新挑战

近年来，“港独”的肆虐、反对势力对香港的“揽炒”、“修例风波”的发生以及外部势力深度介入香港事务等，凸显了香港在维护国家安全方面存在的法律漏洞，也凸显了建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的必要性和紧迫性。回归23年来，香港仍然没能就中央授权的基本法第23条进行立法，给香港特区和国家带来了巨大的国家安全冲击和隐患。香港内外敌对势力在香港的大肆活动严重危害国家安全、损害国家利益、冲击香港稳定。

其一，香港出现的“本土恐怖主义”行为和活动威胁国家安全。“修例风波”中，具有恐怖主义特征的系列暴乱行为严重威胁香港普通民众、游客的安全。根据香港警方记录，从2019年7月起至2020年5月，香港已发生11宗爆炸品案件，其中涉及外国恐怖分子经常使用的TATP烈性炸药、金属水喉及铁钉炸弹等，更有暴徒非法设立爆炸品实验室，企图制造威力更加强大的炸弹。2020年4月15日香港警务处处长邓炳强接受专访时表示，“修例风波”发生以来，示威者暴力不断升级，香港已出现“本土恐怖主义”活动，这是目前香港维护国家安全面对的最大威胁。邓炳强强调，社会上有部分人不但没有对此进行谴责，反而将暴力行为英雄化，教唆别人去犯法，自己则坐享政治红利。香港出现的暴力行为愈演愈烈。这些行为已有“本土恐怖主义”的元素，严重威胁香港的安全、稳定。

其二，“港独”分裂国家行为和活动严重威胁国家安全。近年来，香港出现了公然鼓吹所谓“港独”“自决”“公投”等分裂国家的主张和活动，公然侮辱、污损中国国家主权象征的国旗、国徽。少数“港独”分子、本土激进分离势力以“黑暴”“揽炒”等极端手段，严重冲击香港法治，破坏正常社会秩序，危害香港市民人身安全。“港独”言行严重挑战国家主权、安全、发展利益，挑战“一国两制”原则底线，严重伤害香港整体利益和市民的根本利益。“修例风波”发生以来，在外部势力深度插手下，反中乱港势力、激进分离势力不惜牺牲广大香港市民的根本利益，公然鼓吹所

谓“香港独立”“自决”“公投”“光复香港”等主张。其目的就是破坏“一国两制”、损害香港的繁荣稳定，瘫痪香港特区政府，进而夺取香港特区管治权，企图将香港变成“独立”或“半独立”的政治实体，进而分裂颠覆国家。2020年5月19日，美国共和党众议员斯科特佩里（Scott Perry）提出所谓法案，要求授权美国总统特朗普承认香港是所谓“独立国家”。这确切地表明美国一些政客对香港分裂势力的支持，并试图分裂中国。

其三，香港出现的颠覆国家政权行为和活动威胁国家安全。2019年7月1日是香港回归祖国22周年。一些暴徒先是集结堵塞道路，冲击警方防线，向警员投掷不明腐蚀性液体。在围堵政府总部后，极端激进分子突然以极为暴力的手段冲击香港立法会大楼，用铁棍、铁箱车破坏大楼玻璃外墙，用带有毒性的化学粉末攻击警察。暴力分子强行闯入特区立法会大楼，在大楼里面大肆破坏，损毁庄严的议事厅和特区区徽，在主席台上公然撕毁基本法，展示象征“港独”的龙狮旗，更煽动成立所谓“临时政府”。这是香港回归以来，第一次发生在香港的公然占领政府机构的具有“颜色革命”特征的颠覆政权行为。2019年7月21日，部分激进分子参加当日下午游行后，在港岛金钟、中环一带霸占马路。其后一些极端激进分子前往西环，围堵、冲击香港中联办大楼，向国徽投掷鸡蛋、墨水以及黑色油漆弹，污损庄严的国徽，又破坏中联办的安防设施，涂写侮辱国家、民族尊严的字句，甚至妄称成立所谓“临时立法会”，这是公然挑战中央政府的恶劣行为。

其四，香港出现的勾结外部势力干预香港事务的行为威胁国家安全。近年来，在香港发生的多起非法活动中，出现挥舞美国国旗、英国国旗、“港独”旗帜，公然乞求并勾结外部势力介入香港事务的行为，严重威胁中国的国家安全，威胁“一国两制”在香港实践。一些反对派人士长期勾结外部势力，配合外部势力介入香港事务的行动，甘当外部势力的“马前卒”。香港特区政府2019年年初推动修订《逃犯条例》以来，美国副总统彭斯、国务卿蓬佩奥、众议长佩洛西、国家安全事务助理博尔顿等政客在美国多次与陈方安生、李柱铭、莫乃光、郭荣铿、黎智英、黄之锋等乱港头目会面，将修例事务政治化、扩大化、国际化，夸大修例的所谓威胁。2019年5月15日，李柱铭在美国国家民主基金会举办的论坛上，呼吁国际社会反对香港修订《逃犯条例》。2019年8月，乱港头目、壹传媒集团创办人黎智英接受CNN访问时，更是乞求美国总统特朗普进一步介入香港事务，宣称“为美国而战”。另外，“港独”分子还与“台独”分子勾连，从事分裂活动，危害国家安全。

## 五、“一国两制”在香港实践面临内地与香港情感互动之新变化

近年来，部分港人与内地民众之间发生了一些冲突和矛盾，这些矛盾冲突背后有着复杂的多层次的文化、制度、法律等方面的根源，也有舆论、网络的推波助澜。不同于回归前以及回归初期两地的交流和情感互动呈正面轨迹趋向，近年来两地的情感互动和相互认知愈趋负面。这种互动轨迹趋向影响香港与内地关系及“一国两制”在香港实践。

其一，内地对香港的认识发生重大变化，内地民众对香港的好感度下降。内地对香港的整体认识趋向负面，这是一个较大的转变。一是内地快速发展，北京、上海、广州、深圳等多个内地城市的GDP超过香港，香港经济社会发展的相对地位下降。二是香港社会持续的政治化让内地对香港的观感转为负面，影响了内地民众对香港的印象。近年来，非法“占中”、“旺角动乱”、“修例风波”让内地民众对香港的观感趋向负面，情感上对“东方之珠”形象产生疏离。内地青年一代的香

港情感寄托与其父辈祖辈相比大幅下降。他们接触的知识、对世界的认识更加多元。这直接影响内地民众对香港和“一国两制”的认识，也影响两地民众的正向互动。三是“港独”挑战、冲击内地民众对国家主权的历史情感。内地民众无法容忍这样的事实，从而改变对香港的认知。四是内地发达地区与香港的合作虽然存量、总量大，但香港对当地发展的重要性有所下降，发达地区合作对象更加多元化。内地与香港的合作还存在经济体量、市场空间、开放程度等方面的不对称。由于香港政经局势变化，内地发达地区与香港合作的意愿有所下降。

其二，香港对内地的好感度没有上升甚至出现后退，部分香港人对内地的歧视陷入极端境地。2009年以来，由于自由行的推动，香港与内地的交流日益密切。香港在奶粉、医院床位、“双非婴儿”（父母双方均非香港居民的孩子）等方面逐渐显现资源供应不足的现象。这些现象一度导致所谓“灭蝗”“反双非”等极端事件。其中，有些人开始提出“香港人优先”的要求。香港社会与内地互动中存在的最大问题是香港本位主义。它只从自身利益出发看待中央政策、国家象征，对中央关切的国家主权、安全、发展利益选择性看待。

其三，香港社会内部的各种焦虑情绪，影响其对内地乃至国家的政治取向。香港社会部分人士认为，香港曾经的发展顶峰已经逝去，香港在国际社会、国家发展格局中的地位下降。香港社会表现出对香港未来发展前景的迷茫，担忧香港社会矛盾的无解、生活水平的相对下降，担忧香港对于内地物质优越感的丧失，进而在香港与内地的关系处理中彷徨。这些焦虑情绪影响着港人的政治取向——更加保守、内向，进而影响着港人对“一国两制”的认识。香港社会的焦虑情绪部分转化为“反内地”乃至“反中”情绪。“修例风波”、新冠肺炎疫情加剧了这种情绪，强化了香港与内地的差异和区隔。

## 六、“一国两制”在香港实践面临香港政治经济矛盾之新发展

近年来，香港深受各种政治、经济、社会问题的困扰，各种深层次的结构性和矛盾存量巨大。伴随着新问题、新矛盾的增加，香港特区政府治理、解决这些矛盾的难度加大。

其一，香港经济发展长期“靠外”模式动能衰退，产业结构、分配结构、阶级结构呈现极化现象，社会矛盾易燃易爆。与此同时，利益结构、权力结构的僵化、固化、守旧加剧社会矛盾。香港日益主要因为自身因素（1997亚洲金融危机和2009年全球金融危机出现的衰退主要是受外在经济环境影响）而陷入衰退。由于“修例风波”、国际经济环境以及新冠肺炎疫情等的影响，加之香港与内地的经济互动缩减，无论疫情持续时间长短，2020年香港经济衰退程度可能更加严重，甚至影响未来多年香港的经济发展和社会稳定。2019年，香港受“修例风波”的冲击，经济陷入10年来最严重的结构性衰退。2020年香港经济发展又受到新冠肺炎疫情大流行的影响，陷入更大幅度的下降。未来几年，香港经济发展存在较大的不确定性。香港和内地的经济和金融联系日益加深，为香港带来巨大的经济发展机遇，但香港也在某种程度上存在发展动力不足的问题。

其二，香港的两极分化、贫富差距加剧了政治、经济和社会矛盾，成为影响香港繁荣稳定的重要因素之一。随着大量资本的急剧集中，香港经济已经进入寡头垄断资本主义阶段，并延伸到香港经济社会的各个方面<sup>[12]</sup>。香港虽然是全球最自由的经济体，在竞争力排名上也位居前列，但香港的贫富差距已经严重影响香港的社会稳定和流动。根据香港特区政府2018年11月公布的数据，香港

贫困人口上升至 137.66 万，贫困率高达 21%。据香港特区政府统计处发布的数据，2018 年香港的基尼系数达到 0.539，创几十年来的新高。美国物业顾问公司 Demographia 发布的《2019 年全球住房可负担性调查报告》显示，香港房价收入比高达 20.9，多年来一直是全球房价最难负担的城市。英国《经济学人》发布的“裙带资本主义指数”显示，香港高居全球第一。不少港人将回归后香港社会出现的一系列经济社会问题和矛盾，错误归咎于中央的对港政策和“一国两制”。

其三，香港内部政治力量斗争加剧，反对派更加激进，以各种“搅炒”扭曲香港的政治生态。“本土化”成为香港各政治力量转型的重点。“本土化”的政治力量与中央的关系、与特区政府的关系以及与选民关系发生变化，在自身的政治纲领、发展趋势以及选举策略上进行相应调整。“本土化”的政治力量对中央管治香港和特区政府施政带来挑战。另外，港台互动范围加大以及“台独”势力可能的长期当政，也冲击“一国两制”的内外部环境。自 2019 年 1 月中央提出“一国两制”台湾方案以来，台湾当局以香港实践“一国两制”出现的问题为借口，加大反对“一国两制”的力度。这对香港和“一国两制”实践都带来负面影响。台湾与香港两地民间政治互动增多，特别是“台独”与“港独”势力的互动、“合流”趋势明显，“港独”势力与台湾地区相关力量往来频繁。“一国两制”在香港实践与国家统一、反分裂关系更加紧密，面临更多的不确定因素。

## 七、结 语

香港作为国际金融中心，对中国、亚太地区乃至全球都产生着重要作用。“一国两制”在香港的有效实践符合香港的利益、国家的利益、亚太地区的利益和世界的利益。虽然香港社会绝大多数人支持“一国两制”，但内地与香港对“一国两制”的认知鸿沟扩大、中国政府与国际社会对“一国两制”的认知也存在差异，这些现实情况的存在不容忽视。中央政府和香港特区政府要对新挑战、新问题、新矛盾以及长期积累的矛盾，采取新治理思路、新治理手段、新治理方法。只有全面认识当前“一国两制”在香港实践面临的内外环境和条件的变化，才能对症下药，从根本上改善“一国两制”在香港实践中出现的问题，更好地推进“一国两制”在香港实践。

其一，国家对香港治理采取全主体和全对象思路。香港自回归之日起就纳入国家治理体系。2019 年 10 月，党的十九届四中全会把坚持“一国两制”和推进祖国统一作为我国国家制度和治理体系的十三个方面的显著优势之一<sup>[13]</sup>。但当前，国家治理香港面临很多挑战。一方面，作为治理客体的香港社会的问题和矛盾的存量巨大，还伴随着新问题的增量，治理难度加大。另一方面，作为治理主体的公权力的治理，最主要是香港特区政府、中央治港机构的内部治理，也面临着存量和增量问题。只有两者结合，同步推进治理，才能从根本上改善“一国两制”在香港实践中出现的问题。

其二，中央对香港的全面管治权要全面运行起来。依法治港是回归以来中央对香港特别行政区行使全面管治权的重要原则和制度，中央依法行使宪法和基本法赋予的各项权力。《宪法》与《基本法》共同构成香港特别行政区的宪制基础。但在中央依法行使全面管治权的过程中，出现的新情况、新问题特别是法律冲突，对“一国两制”在香港实践形成重大挑战。我国在香港实行“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，但中央对特别行政区高度自治的监督权必须具体化、实质化。这也是《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书提出中央对香港具有全面管治权以来面临的重要问题：如何把全面管治权运行起来；在治理香港的过程中，中央的权力应该扮演什么角



色、发挥什么作用。只有发挥好中央的全面管治权，将中央的全面管治权与香港的高度自治权有机结合，才能使“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针得到全面准确贯彻。

其三，中央主导和增强香港维护国家安全的主动性和能力。对作为中央事权的国家安全问题，全国人大及其常委会既有权力也有责任从国家安全层面建立健全香港维护国家安全的法律制度和执行机制，中央政府对香港维护国家安全具有“兜底”的责任和义务。涉港国家安全法的制定是为了更好地保障“一国两制”在香港实践，让“一国两制”实践能更好地符合香港的利益、符合国家的利益。涉港国家安全法在订立过程中，中央充分尊重“两制”的差异，更好地体现了“一国两制”这一原则：既对中央的权力予以明确，也清晰地规定了香港在维护国家安全方面的主体责任。涉港国家安全法在香港落地后，将从法律上打击分裂国家、颠覆国家政权、恐怖活动、勾结外国或者境外势力危害国家安全等四类犯罪行为。当然，香港的反对势力和外部势力不会放弃干预香港事务。对此，中央政府和香港特区政府都要准备好反制措施，确保“一国两制”行稳致远。

#### 参考文献：

- [1] 中华人民共和国国务院办公厅. 新时代的中国与世界（2019年9月）[EB/OL].（2019-09-27）[2020-06-30]. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/27/content\\_5433889.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/27/content_5433889.htm).
- [2] Henry Kissinger. The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order [J]. the Wall Street Journal, April 3, 2020.
- [3] 张德江. 坚定“一国两制”伟大事业信心 继续推进基本法全面贯彻落实——在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话（2017年5月27日）[N]. 人民日报, 2017-05-28（3）.
- [4] 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（二〇一七年七月一日）[N]. 人民日报, 2017-07-02（2）.
- [5] 张建. “一国两制”与中国现代国家历史进程——以香港特别行政区实践“一国两制”为视角[J]. 港澳研究, 2019（1）：51-60.
- [6] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）[EB/OL].（2017-10-27）[2017-10-27]. [http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm).
- [7] 张晓明. 坚持和完善“一国两制”制度体系[N]. 人民日报, 2019-12-11（9）.
- [8] 习近平. 会见香港澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时的讲话（2018年11月12日）[N]. 人民日报, 2018-11-13（2）.
- [9] 刘兆佳. 思考香港：一国两制的未来[M]. 香港：商务印书馆（香港）有限公司, 2020: ii.
- [10] National security strategy of the United States of America [R]. White house, Washington, DC, December 2017.
- [11] 2018 National Defense Strategy of the United States of America [R]. Department of Defense, Washington, DC, January 2018.
- [12] 程恩富, 任传普. 香港修例风波的政治经济根源分析[J]. 管理学刊, 2019（6）：1-7.
- [13] 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（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通过）[N]. 人民日报, 2019-11-06（1）.

责任编辑：林华山