

从吸纳到团结：中央政府在香港基本法起草过程中的社会动员工作

肖培艺

(中国人民大学 马克思主义学院, 北京 100872)

摘要：20世纪80年代初期，港英当局企图阻碍、拖延香港回归进程，加之香港与内地长期隔离，香港同胞缺乏对中央政府政策的了解和与之沟通的渠道。中央政府为逐步解决香港同胞的国家认同问题，在香港基本法起草过程中开展了广泛深入的社会动员。中央政府成立“草委会”和“咨委会”，吸纳香港社会各界精英直接参与香港基本法起草工作；同时以“爱祖国、爱香港”作为团结香港同胞的情感导向，将“一国”和“两制”统一起来。香港同胞在基本法起草工作中逐渐完成从被动吸纳向主动参与的角色转变。这一历程既使香港基本法起草工作能够广泛凝聚全体中国人民的智慧，又使香港同胞深刻了解“一国两制”的科学内涵，为推进“一国两制”在香港的实践奠定了民意基础。这启示我们应坚持构建中央政府在港开展社会动员工作的领导权与话语权，不断巩固“一国两制”香港实践的民意基础。

关键词：“一国两制”；香港基本法；“草委会”；“咨委会”；社会动员

中图分类号：D921.9 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378(2021)05-0071-11

进入新时期以后，中国共产党和中国政府逐步确立以“一国两制”来解决香港问题的指导思想。但是在这一时期，香港同胞缺乏对中国共产党和中央政府政策的全面认识，且此时港英当局开展代议制改革，企图推动香港民主进程急剧变化。为进一步使“一国两制”在香港得以顺利实践，中国中央政府围绕“一国两制”和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称“香港基本法”）起草工作展开了广泛的社会动员工作。中央政府首先通过成立中华人民共和国香港特别行政区基本

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.05.007

作者简介：肖培艺，中国人民大学马克思主义学院博士研究生，中国人民大学台港澳研究中心助理研究员。

基金项目：中国人民大学马克思主义学院科研基金项目“香港‘基本法’起草前期准备工作的历史考察”（581120205621）

引用格式：肖培艺. 从吸纳到团结：中央政府在香港基本法起草过程中的社会动员工作[J]. 统一战线学研究, 2021(5): 71-81.

法起草委员会（简称“草委会”）与中华人民共和国香港特别行政区基本法咨询委员会（简称“咨委会”）主动打开工作局面，吸纳香港社会精英人士参与香港基本法起草工作。随着香港社会对香港基本法的关注逐渐增加，中央政府鼓励香港社会自发成立关注香港基本法的团体和组织，进一步加大对香港基本法的政策宣传和讨论工作，充分调动香港同胞的爱国爱港热情。中央政府以香港社会“咨询民主”的方式开启社会动员工作，使香港同胞能够尽快适应中央政府的工作方式，也有利于团结最广大的香港同胞主动参与香港基本法起草工作。最终，香港基本法起草工作收集到了超过8万份来自香港社会团体及个人的意见建议，回击了少数人对“一国两制”、“港人治港”、高度自治方针的怀疑和抵制，获得了香港同胞对中央政府领导下的社会动员工作的理解和支持。建立在广泛社会动员基础上的香港基本法起草工作，是内地人民和香港同胞加强合作与交流的起点，也成为香港同胞在心理上逐渐摆脱“殖民地心态”的良好开端。

长期以来，内地和香港两地学界对“一国两制”香港实践的经验^[1]和制度完善^[2]、香港基本法实施过程中出现的相关法律问题^[3-4]等的研究较多。但在香港基本法起草过程及其基本经验方面，仅有关于部分条款形成过程^[5]、前期准备工作^[6]的论文和少数当事人的访谈文章^[7-8]，鲜有对中央政府领导下的香港基本法起草工作的全面、系统梳理。“一国两制”在香港的实践已历经20余载，如何加强香港同胞的向心力与凝聚力，统筹“一国”之下的“两制”协调发展，始终是香港治理的重要议题。香港国安法实施以来，中央驻港机构加大了在港的活动显示度，香港众多知名人士公开表示对中央政府治港举措的支持，“一国两制”内涵得以正本清源，香港社会秩序逐步回归正轨。这些现象表明，“爱祖国、爱香港”应是香港社会的底色。中央政府扎实而广泛的群众工作，仍是推动“一国两制”事业行稳致远的重要方式。

一、中央政府在港开展社会动员工作的背景

自1984年12月19日中英两国政府签订《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》（简称“中英联合声明”）之后，香港“十二年过渡时期”正式开启。但由于港英当局长期的反共和拒共思想影响，香港社会依然存在部分对中央政府政策的恐慌心理，直接影响了香港同胞对“一国两制”的理解。为尽早在香港社会树立中央政府的正面形象，尤其是加强香港社会对“一国”的普遍认可，在开展“一国两制”政策宣传工作中，中央政府也相应地开展社会动员工作，调动香港同胞的爱国爱港热情。

1983年6月25日，邓小平在会见出席六届全国人大一次会议的港澳地区全国人大代表和全国政协委员时谈到：“将来香港采取什么形式，由你们香港人去定。”^[9]⁹¹⁶中央政府率先释放鼓励香港同胞自主讨论各项制度的信号，同时暗示：香港的事情不容外国干涉。在中英两国关于香港问题的谈判过程中，中央政府已认清港英当局试图通过引导香港舆论和民意，阻碍香港回归进程的手段。鉴于此，中央政府既要维护香港在过渡时期内的繁荣稳定，又不能直接干预港英当局的管理。这就需要充分发挥广大香港同胞的集体力量。首先，中央政府在港开展社会动员工作是为了帮助香港同胞形成对“一国两制”的正确认识，尽快进入香港回归的角色和状态，为“一国两制”在香港的实践构建扎实的民意基础。其次，香港基本法的起草关乎香港同胞的切身利益。中央政府只有深入了解香港社会的现状，才能更加准确地反映其利益诉求；香港基本法起草工作才能群策群力，更加

科学和民主地完成。再次，“十二年过渡时期”后，香港重新纳入国家治理体系，中央政府尽早开展广泛的社会动员工作有利于消除香港同胞与内地人民之间的隔阂，在心理上逐步接纳中央政府的管治。在前期的准备工作中，中央政府通过香港媒体多次阐述香港基本法起草的政策和法律依据，为“一国两制”在香港的实践奠定了思想基础。考虑到这些现实因素，中央政府在基本法起草工作进行中着手开展社会动员工作。

与港英时期香港同胞被限制参政相比，中央政府从大局出发、坚持人民立场，尊重香港与内地不同的社会制度，维护香港同胞参与政治的基本权利。中央政府在基本法起草之前的政策和法律准备工作，共同构成基本法起草工作的重要组成部分。政策和法律准备工作为基本法起草工作提供了政策和法律依据，香港社会各界的广泛参与为基本法起草工作提供了稳定的民意支持。香港同胞在参与基本法起草工作的同时，逐渐加深对内地社会文化、政治制度等方面的认识，逐步增强了对“一国两制”的理解和认同。

二、中央政府领导社会动员工作的主要做法

基本法起草工作开展之初，就备受香港社会各界的关注。香港同胞的爱国爱港热情需要被调动和组织起来。基本法起草工作不仅是香港回归工作中的重要一环，而且是“一国两制”法制化的重要一步。中央政府能否成功组织和团结香港社会各界力量了解和参与基本法起草工作，关系到中央政府能否在香港回归后实现对特区的全面管治权。为深入了解香港同胞的意见建议，中央政府首先组织外交部、港澳办、新华社香港分社等部门成立调研小组，进行实地调研。在此基础上，中央政府领导成立符合香港社会实际、能代表各界意见建议的“草委会”和“咨委会”，吸纳香港社会精英人士直接参与基本法起草工作。随后，中央政府又分别按照界别、区域与阶层相结合的方式，引导香港社会各界主动参与基本法的咨询、推广以及协商讨论工作，深入动员香港社会各阶层。在中央政府领导的社会动员工作中，香港同胞逐渐完成了由被动接受向主动参与的心态转换，更多的香港同胞开始积极关注基本法起草工作的进展和内地的改革开放政策。中央政府以其高效的组织动员能力、有效解决争议问题的方法，以及对不同观点包容和理解的真诚态度，赢得了香港同胞对基本法起草工作的广泛支持。

（一）吸纳香港同胞加入“草委会”和“咨委会”的工作

“咨询民主”是香港政制的特色，香港社会各界把成立咨询委员会作为参政的主要方式，逐渐形成了具有香港特色的咨询委员会制度。中央政府考虑到基本法起草工作的现实难度和重要性，决定成立由两地委员共同组成的“草委会”和由香港社会各界推荐组成的“咨委会”。1984年5月26日，新华社香港分社首次透露在香港基本法起草过程中，将会成立一个起草委员会和一个咨询委员会^[10]。中央政府将广泛邀请香港社会各界人士参加“草委会”和“咨委会”的消息在香港社会引发轰动，这意味着香港同胞有机会参与起草关系他们切身利益的法律。中央政府成立“草委会”和“咨委会”考虑到了内地与香港不同的社会制度，同时也考虑到了组成“草委会”和“咨委会”的香港委员的社会影响力和其所代表的界别利益。“草委会”和“咨委会”对香港社会精英人士的吸纳，带动更多的香港同胞主动了解中央政府政策，参与内地与香港两地的交流工作。在尊重与包容多种意见建议的同时，中央政府重点采纳了有利于保持香港长期繁荣稳定的意见建议，为其他社会

团体参与香港基本法起草工作提供了工作目标指引。

“草委会”作为中央政府成立的官方机构，建立了中央政府与香港社会精英人士之间的直接联系，也增强了香港社会爱国爱港人士的内部凝聚力。中央政府对“草委会”香港委员的选择尤为慎重，香港委员不仅要有广泛的代表性和拥有相关专业背景知识，更重要的是要以爱国爱港人士为主体。1985年4月5日，国务院港澳办副主任李后在回答港澳记者提问时披露：“起草委员会的名单将由人大常委会的法制工作委员会、港澳办公室和新华社香港分社同各有关方面协商，然后提出名单，报人大常委决定。”^[11]经有关部门的多方协商，“草委会”由36位内地委员和23位香港委员组成，香港委员中有8位香港工商界知名人士，还有文化教育、法律、工会、宗教等各界人士，也包括以个人身份参加的香港行政、立法两局议员和香港法院的按察司。1985年6月8日，全国人大常委会副委员长彭冲在作《关于香港特别行政区基本法起草委员会名单的说明》中阐述：“这样的安排，照顾到了香港的各个方面、各个阶层，代表性比较广泛，可以更好地反映香港各界同胞的意见、要求和愿望，使起草的香港特别行政区基本法能够更加符合香港的实际情况。”^[12]“草委会”主任委员由国务院港澳办主任姬鹏飞担任，副主任委员由4名内地委员和4名香港委员共同组成。4名香港委员在此之前都曾到访过内地，并向中央政府表达了他们对香港发展的意见建议。

为了促进内地委员与香港委员之间更好地交流，在香港基本法起草的近5年时间里，中央政府组织“草委会”5个专题小组的内地委员先后两次分批前往香港进行调查研究，分别是在香港基本法结构确定之初和征求意见稿形成之后。“草委会”各专题小组面向香港同胞召开百余次公开研讨会、座谈会，向香港同胞宣传和解释香港基本法各专题内容，参加人次累计高达上万。各专题小组根据在调查研究中了解到的香港同胞的疑问和诉求，对香港基本法进行及时完善。“草委会”的香港委员逐渐成为联系中央政府与香港社会各界的纽带。香港委员也借“草委会”在内地召开会议的机会，前往西安、广州、昆明、厦门、上海等城市考察，带动香港工商业在内地投资建厂。香港基本法起草工作吸纳了各界别香港委员的参与，能够以更符合香港社会实际的工作方式开展调查研究。“草委会”的工作始终以香港同胞的利益为重，根据香港社会各界反馈的意见情况慎重调整工作计划，体现了“草委会”工作的透明度与民主性。

相较于“草委会”，“咨委会”则主要连接香港社会精英人士与普通香港市民。1985年7月17日，由在香港的25位“草委会”委员组成的“咨委会”发起人第一次会议，讨论并决定“咨委会”章程及委员名单。参考港英当局立法局选举时划分的功能团体，“咨委会”发起人将名单划分为工商界、金融地产、法律、传播媒介、专业人士、劳工及基层团体、宗教、外籍人士8个界别，几乎涵盖了香港社会的所有界定与非界定团体^①。发起人会议商定“咨委会”委员由“推荐邀请”（占三分之二）和“商定邀请”（占三分之一）两种方法产生。香港社会各界团体都希望其推荐的代表能参与香港基本法起草工作，纷纷予以响应。推举产生的委员人数大大超过了预期的150个名额，多至237位，足见香港社会各界参与香港基本法起草工作的热情。中央政府抓住成立“咨委会”的时机，吸纳更多香港同胞参与基本法起草工作。“咨委会”有其特殊的属性。一方面，它负责与“草

^① 《咨询委员会成员产生办法》规定咨询委员来自于香港1985年9月28日前已注册团体，主要分为界定团体和非界定团体。界定团体是指在社会上被公认的团体，它们具有广泛代表性和较高社会地位。非界定团体是指除界定团体外的其他已注册团体。

委会”起草工作相衔接的咨询工作，具有广泛听取香港同胞意见建议与监督香港基本法起草工作的职责，有更多机会直接接触中央政府的政策和领导人。另一方面，它的成员由香港社会各界团体商定和推荐组成，因此它又与中央政府保持了一定距离，能够以更公开的工作方式获得香港同胞的信赖。最终，“咨委会”共吸纳 180 名委员作为香港社会各界的代表，于 1985 年 12 月 18 日正式成立。“咨委会”的 180 位委员中，劳工及基层团体所占人数居多，且有 15 位外籍人士参与，7 位“草委会”的在港委员也任职于“咨委会”。“咨委会”成员构成基本反映了香港社会阶层的现状，也体现了中央政府对香港社会中下阶层利益的照顾。

“咨委会”以纵向和横向两种方式征集香港同胞的意见建议。在纵向层面，“咨委会”按照香港基本法结构分为多个专责小组。每个专责小组每月至少召开 1 次小组会议。随着小组内部讨论的不断深化，“咨委会”各专责小组进一步细化分为具体的工作组，由工作组负责直接面向所在香港社会的界别征求意见，并在工作组范围内对讨论形成的初稿按照与“草委会”沟通的情况进行审阅和修改。在横向层面，“咨委会”除定期举行执行委员会会议外，每年还会举行 3 次全体会议，使各专责小组之间就香港基本法起草工作的意见征集情况以及近期工作情况进行交流，深入分析香港同胞的意见建议。“咨委会”的咨询工作从纵向和横向层面对“草委会”的工作提供了有力的补充，在香港基本法起草工作中与“草委会”相互配合。这种扎实推进的意见征询工作也使香港同胞更迅速地接收到中央政府的反馈意见，逐步增强了中央政府在港社会的公信力。“咨委会”的工作不是无序地收集香港同胞的意见建议，而是将意见建议进行合理而有序的梳理之后，向“草委会”提交工作报告，为香港基本法起草工作提供基础的民意情况分析。“咨委会”外籍委员杜叶锡恩对中央政府这一征集香港同胞意见的方式给予肯定。她既认可“咨委会”当时在香港基本法起草工作中的咨询地位，又认为“咨委会”的组织方式是代表香港社会各阶层利益的有效方式。“咨委会”与“草委会”相互配合，为香港基本法起草工作奠定了良好的民意基础^[13]。中央政府领导下的社会动员工作以其包容性和全面性，使香港社会各界更加紧密地联系在一起。这不仅加强了香港社会内部对“一国两制”的认识和交流，而且带动香港同胞逐步树立正确的国家观念和“一国两制”法制观念。

（二）在吸纳中团结香港社会各界力量

“草委会”和“咨委会”的工作吸纳了香港社会精英人士的参与，其制度化的工作方式也动员了香港社会成立更多关注香港基本法的团体。中央政府领导的香港基本法起草工作增加了香港社会的凝聚力，激发了香港同胞的社会责任感。香港工商界、各界专业人士、青年学生群体纷纷组织起来，积极参与香港基本法起草的相关工作。中央政府根据各阶层、界别的不同特点，采取物质动员为主、情感动员为辅的方式，对香港工商界的发展给予经济上的支持，给各界专业人士提供参与香港基本法讨论的平台，给予青年学生群体更多前往内地交流学习的机会。中央政府始终关心香港同胞的切身利益，以实际行动证明其在践行“一国两制”和保持香港长期繁荣稳定上的信心与决心。除此之外，中央政府对香港社会关注香港基本法团体的工作给予积极引导，贯彻了发动群众、组织群众、依靠群众的社会动员工作宗旨，更加深入香港社会的各界别、阶层、地区，进一步扩大了香港社会爱国爱港的政治基础。

20 世纪 80 年代初期，中央政府组织外交部、港澳办以及新华社香港分社组成调查小组并在香港

经过长期的调查研究，了解到要想保持香港“十二年过渡时期”和香港长期繁荣稳定必须维护好香港特殊的国际地位^[14]。香港的经济是极为敏感的，外部经济环境的不稳定易引发香港金融市场动荡。中央政府了解到要想改变这种状况，在香港回归过程中要逐步减少香港经济对外资企业的依赖，增强内地对香港经济的支撑，鼓励和支持香港中资企业发展。1984 年 4 月 18 日，邓小平在与国务委员吴学谦、国务院港澳办秘书长鲁平的谈话中指示：“中心的问题是参与问题，主要是香港人逐步参与，中国银行、香港的华人银行也要参与。这个问题很重要。”^{[9] 971} 这表明中央政府已经注意到，支持香港中资企业发展对保持香港经济繁荣和动员香港工商界人士具有重要作用。

在此背景下，香港工商界人士敏锐地察觉到香港社会即将发生的变化，主动接触中央政府，希望尽早了解中央政府的对港政策。中央政府也在两地人员的交流中，了解到香港工商界人士对保持香港繁荣稳定的利益需求，与工商界人士初步达成了团结协作的共识。1982 年 11 月 20 日，国务院港澳办主任廖承志会见香港厂商联合会访问团时特别谈到：十五年之内内地进步会很大，经济发展会有坚实基础，会有力支持香港工商业的发展^[15]。中央政府对团结香港工商界人士有多方面的考虑。一方面，香港工商界人士中有很多人来自内地，对祖国存在较强的情感依赖，行动上大多积极支持和响应“一国两制”在香港的实践。他们是中央政府可以依靠的爱国爱港力量。“草委会”委员包玉刚、安子介、马临、郭维庸都是在港的宁波籍人士^[16]，起到了很好的示范作用。他们发挥社会影响力，团结了一部分香港社会爱国爱港人士参与香港基本法起草工作。另一方面，香港工商界人士通过对内地改革开放政策的了解，敏锐地感知到内地未来广阔的市场前景，能够为香港经济的发展带来新机遇。香港环球航运集团主席包玉刚是邓小平最早在北京会见的香港工商界人士之一，也是邓小平会见次数最多的香港工商界人士。初期他们交流的内容为中央政府对香港未来的规划，后期也涉及推动两地企业密切地合作和投资事项^[17]。爱国爱港人士率先与中央政府接触，极大鼓励了更多的香港工商界人士把投资的眼光转向内地。仅在 1982 年 3 月到 6 月期间，邓小平就在北京密集地会见了包玉刚、安子介等 10 多位香港各界知名人士，与他们交流中央政府的对港政策。自此之后，香港各界纷纷组织团体访问北京，表达他们的想法和意见^{[18] 73}。香港工商界人士的团结能带动内地与香港更多的贸易往来，增强香港社会的向心力。

中央政府领导人向香港社会释放更多对港政策的信息，进一步动员更多爱国爱港人士参与香港基本法起草工作。自 1985 年 7 月“咨委会”开始正式筹备起，至 1990 年 5 月香港基本法正式颁布一个月后“咨委会”解散，5 年期间“咨委会”工作过程中所需的组织经费及办公地点都由“草委会”香港委员和工商界人士自行筹集和资助。香港基本法宣传、推广期间，香港工商界人士为中央政府在港机构工作提供了资金、场地、人员方面的协助。香港工商界人士对香港基本法起草工作的重视及大力支持，证明他们是中央政府可以依靠的爱国爱港力量。中央政府也加大了对香港经济发展的支持。1987 年 10 月，正值香港基本法（草案）的初步讨论阶段，也是政制部分条文在香港社会讨论最为激烈的时期。10 月 19 日，美国纽约股市狂跌，恒生指数狂跌至 420 点。随后香港股市冻结，停市 4 天。中央政府面对香港工商界人士在这时发出的请求，果断表示将参与救市。中央政府及时发动在港中资机构参与救市，协助保持香港过渡时期的繁荣稳定。时任新华社香港分社副社长张浚生回忆：“当时我们一边把港方的要求向中央反映，一边密切注意全球的股市特别是纽约股市的情况。在最紧张的几天，我们（香港新华分社）几乎彻夜不眠坐在会议室里，白天不停地了解香港股市的

起落，晚上则每半小时收听一次纽约股市的情况。”^[19]最后在双方合力下，香港股市在10月26日重开，中资机构在较短时间内配合外资机构解决了香港的金融危机，减少了香港经济在此次金融危机中的损失，有力维护了香港金融体系和香港社会的稳定。香港工商界人士在中资机构参与救市的实际行动中体会到中央政府始终奉行“一国两制”的诚意，加深了对中央政府的政治信任。

随着香港经济的发展，香港中产阶级和专业人士参政的要求越来越强烈。作为香港社会中具备专业知识和技能的人才，他们是推动香港发展的重要力量，中央政府也将他们视为建设“新香港”的储备人才。1984年12月20日，邓小平在会见香港工商界人士包玉刚时，谈到要创造条件让爱国爱港人士有机会参与香港的管理^{[9] 1020}。在香港基本法起草工作中，由于代表名额的限制，很多爱国爱港的专业人士没被吸纳进“草委会”和“咨委会”，但中央政府仍希望借助他们的专业知识和技能为香港基本法起草工作提供帮助。除“草委会”和“咨委会”中有香港专业人士直接参与之外，“草委会”和“咨委会”秘书处都聘请了内地和香港两地的专业人士，担任“草委会”“咨委会”的顾问^[20]。香港专业人士倾向平等自由的讨论环境，中央政府在尊重不同意见建议的同时，也引导专业人士的讨论建立在“维护国家主权，保持香港稳定繁荣”^[21]基本原则和底线之上。1985年12月20日，“咨委会”成立之后，姬鹏飞首先会见香港传播机构负责人，向香港同胞表示：“我们将高兴地看到，大家想讲什么就讲什么，希望大家不必担心会失去言论自由。”^[22]1986年8月，57位“咨委”和香港专业团体共同发表《未来香港特别行政区政府架构协议》^[23]。教育、经济、法律等其他领域的专业团体和人士紧跟其后，以发表意见书和组织研讨会的形式，向香港社会表达他们对香港基本法起草工作的关注。

香港专业人士的参与提升了香港基本法起草工作的专业性和民主性。中央政府在是与香港专业人士逐步交换意见、建立信任的过程中，整合香港专业人士的意见，逐步化解争议问题。1986年1月，“草委会”副秘书长鲁平带领内地专家组前往香港进行了为期1个月的访问，主要是与香港各界专业人士进行座谈，了解他们的真实想法。“草委会”专家组征集意见之行形成多份意见报告，其中《关于教育、文化、科学和专业人士的意见》提交至1986年4月“草委会”第二次全体会议进行讨论。会议决定保留香港专业团体审核专业资格的自主性，这一决定是对香港专业团体专业技能的认可。在1988年4月香港基本法（草案）公布之初，“咨委会”主任安子介表示，香港基本法中有关专业人士的条文甚至是将香港专业人士关注基本法联席会议的意见全部采纳了^[24]。香港基本法起草中对香港专业人士意见建议的采纳，表明中央政府对香港专业人士的认可和信赖，以及鼓励其参与未来香港特区管理的信心，有力凝聚了香港专业人士力量。

香港专业人士发表意见书、开展研讨会的参与方式引发社会大讨论，带动了香港青年学生群体对香港基本法起草工作的关注。青年学生的思想更容易受到影响，他们不仅需要爱国爱港专业人士的榜样力量，更需要同辈群体的帮助。中央政府关心香港青年学生的思想动态，为香港青年学生前往内地与同辈群体交流创造条件，希望增强他们对内地的了解，培养他们的爱国爱港之情。1983年3月30日，一项关于香港青年学生国家观念的分析认为，香港青年学生是热爱祖国的，但也有不少学生的国家观念淡薄，对祖国的认识存在误解^[25]。香港基本法起草准备工作开始之后，香港大专院校中就有部分学生组织发起了有关香港基本法的研讨会。在与中央政府领导人的交流过程中，香港青年学生透露出希望与内地的青年学生开展交流活动的想法。中央政府抓住这一机会，搭建两地交

流的学术平台,积极回应香港青年学生的需求。自1985年3月起,香港和内地两地高校共同协商成立了“京港学术交流中心”,加强两地青年教师和学生的学术访问和交流活动。这一交流中心的成立给予香港青年学生更多机会走进内地,与同辈群体进行广泛的学习和交流。1986年1月,“草委会”副秘书长鲁平率领专家工作小组访问香港,其中一项重要行程即是前往香港中文大学与教师、青年学生进行座谈,了解香港青年学生的思想动态。1986年1月3日,《瞭望》周刊刊登了国务院港澳办主任姬鹏飞访港时一次谈话的全文。文章表达了中央政府对香港青年学生的总体期望:“青年学生是香港将来的主人,香港的希望寄托在你们的身上。你们是学生,主要任务是好好学习,希望你们学有所成,将来为香港的继续繁荣负起责任。当然,今天你们参加一些政治活动也是需要的,你们对香港大事、国家大事发表一些意见也很好,但心思主要要用于学习上。”^[26]这一讲话既表达了中央政府对香港青年学生积极参与香港基本法起草工作的肯定,又希望他们加强对基础知识和国家历史文化的学习,培养深厚的家国情怀。1988年,依托“京港学术交流中心”,内地19所高校率先开始招收香港学生,并给予免交学费和提供奖学金的政策,逐渐增加香港青年学生到内地交流学习的名额。

在香港基本法起草过程中,中央政府通过开展大规模的咨询、推广、讨论工作,以多种形式广泛动员香港同胞参与相关工作。“咨委会”秘书处印发《基本法(草案)》,编印《基本法(草案)参考资料》等,在香港500多所学校和机构,总共876个地点进行派发,几乎覆盖了香港各个地区。自1989年3月起,“咨委会”主办的基本法展览于香港上海汇丰银行总行、沙田新城市广场等10地巡回展出,参与人次逾25700。中央政府借助香港先进的传媒行业,通过大众媒介,例如电视、电台广告、宣传短片的形式,向香港同胞宣传和普及香港基本法^[27]。中央政府在领导香港基本法起草工作中以贯彻落实“一国两制”的实际行动获得了香港同胞的支持。“草委会”和“咨委会”吸纳了香港社会精英的参与,并以其社会影响力宣传、带动香港社会各界参与。香港专业人士代表的界别和阶层虽有各自的利益,但因共同目标而逐渐团结起来。1990年4月4日,七届全国人大三次会议通过了香港基本法^{[18] 206},标志着历时4年零8个月的香港基本法起草工作顺利完成。香港同胞的心态由被动向主动参与的转变成为香港基本法起草工作能够凝聚民智的关键因素,香港同胞逐渐树立对中央政府的政治信任和“一国两制”的信心。中央政府的社会动员工作为香港回归过程中的其他民意征集工作树立了典范。

三、中央政府在基本法起草过程中社会动员工作的经验

中央政府领导下的香港基本法起草工作圆满完成,有其特殊的历史背景。在改革开放政策的推动下,国家经济实力和综合实力稳步提升,为社会动员工作的开展提供了有力支撑。内地人民与香港同胞在交流合作中逐渐加深了彼此之间的联系和信任,促进了两地人民在经济、学术等更多领域的合作。本文梳理中央政府构建“一国两制”民意基础的历史进程,归纳出中央政府在港开展社会动员工作的如下成功经验。

(一) 调查研究是社会动员工作的基本前提

由于香港与内地之间具有不同的社会制度,要想制定一部维护香港同胞利益且保障国家整体利益的香港基本法,中央政府必须深入了解香港社会的实际情况以及香港社会各阶层的利益诉求。1986

年1月，在“草委会”召开第二次全体会议之际，“草委会”秘书处派出由副秘书长鲁平率领的专家组前往香港，就香港基本法结构等问题广泛听取香港同胞的意见^[28]。当香港基本法起草工作进入更深入的专题讨论阶段后，“草委会”5个专题小组分批次在香港进行了实地调查，同“咨委会”各专责小组与香港社会各界进行交流，逐渐在香港基本法的许多问题上取得共识^[29]。1987年4月16日，邓小平会见“草委会”第四次全体会议委员时谈到：“我们一定要切合实际，要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。”^[30]²²¹建立在广泛调查研究基础上的香港基本法起草工作，使中央政府能够制定更符合香港社会各阶层利益的法律，这也是增进香港同胞与内地人民彼此了解的重要历程。1990年3月28日，“草委会”主任姬鹏飞在回顾香港基本法起草工作历程时谈到：“每项条文的起草都是在经过了调查研究和充分讨论后完成的，做到了既服从大多数人的意见，又尊重少数人的意见。”^[31]实事求是、调查研究的工作方法，使香港基本法起草工作建立在公开、透明的讨论氛围基础之上，有利于“草委会”和“咨委会”的工作相互衔接和配合。中央政府在推动香港特区维护国家安全立法的重大决定之前，同样坚持以调查研究为先和实事求是的工作作风，广泛听取香港社会各界的意见建议，取得了良好实践效果。

（二）“爱祖国、爱香港”是社会动员工作的底线要求

香港社会各界对香港基本法起草工作的广泛关注，表明绝大多数香港同胞都是爱祖国、爱香港的，以此为基本原则的社会动员工作能够引发香港同胞与内地人民的情感共鸣，进一步拉近香港同胞与内地人民的心理距离。“爱祖国、爱香港”也是“爱国者治港”理论的现实依据。在香港基本法起草工作开展之前，中央政府已明确表明“爱国者治港”是实践“一国两制”的根本保证。1982年8月10日，邓小平会见美籍华人科学家邓昌黎等人时谈到：“香港必须以爱国者为主体的香港人管理。”^[9]⁸³⁸中央政府提出“爱国者治港”的理论，赋予广大爱国爱港的香港同胞政治信任。1984年6月22日，邓小平会见香港知名人士钟士元等人时进一步谈到“爱国者的标准”，即“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”^[30]⁶¹。中央政府进一步明确“爱国者”的涵义，有利于香港同胞将“爱祖国”和“爱香港”统一起来，将“一国”和“两制”统一起来。以此为民意基础的社会动员工作，是实践“一国两制”的先决条件。1985年12月18日，姬鹏飞在“咨委会”成立时谈到：“把爱祖国和爱香港统一起来，达到既维护国家的统一，又维护香港稳定繁荣的目的。”^[32]爱国爱港人士积极参与香港基本法起草工作，带动更多香港同胞逐步摆脱“殖民地心态”，形成正确的国家观念。中央政府在社会动员工作中逐渐建立同爱国爱港人士的紧密联系，形成了香港同胞与内地人民之间协商合作的沟通机制。新形势下，中央政府一方面要以法律方式坚决维护国家主权、安全、发展利益，另一方面要动员社会中爱国爱港人士坚决抵制反中乱港行径，形成共同维护“一国两制”的牢固根基。

（三）民主协商是社会动员工作的可靠方法

“草委会”和“咨委会”委员来自不同的教育背景、社会制度，在思维观念和工作方式上存在较大差异，有时对同一问题的理解都会存在差异，但无休止的争议会影响香港基本法起草工作进度。因此，中央政府在解决争议问题的方式，决定了香港基本法起草工作能否按期完成。“草委会”第二次全体会议明确规定，将采用集体讨论、民主协商的工作方式。“草委会”和“咨委会”也逐渐达成以民主协商的方式解决意见分歧的工作默契。例如，针对香港社会对香港基本法政制部

分各方案争议较大的问题,“草委会”改制专题小组制定了完善的讨论方案,先进行对香港现行政制的了解,后讨论香港各界对香港改制方案的意见建议,最后再在小组内部深入讨论具体问题,采用民主协商的方式比较各方案的优缺点。按照由大化小、由浅入深的顺序解决问题,有利于“草委会”改制专题小组最终形成一致的意见。咨询期结束之后,“草委会”和“咨委会”仍然接受来自香港社会各界的意见建议,在广泛协商讨论基础上,“草委会”逐渐达成对香港民主制度循序渐进发展原则的共识^[33]。在“一国两制”实践过程中,中央政府应继续鼓励香港同胞与内地人民开展更深层次、更广泛的合作与交流。

四、结语

构建“一国两制”的民意基础是一项需要长期坚持的工作,应继续保持香港同胞与内地人民在各领域的深入交流和利益联系,进一步鼓励香港同胞走进内地。中央政府在吸纳爱国爱港专业人士参与国家治理的同时,应深入了解香港社会中下阶层人士的利益诉求,团结一切可以团结的力量,增强香港同胞维护“一国两制”的社会责任感。香港特区政府更应从人民立场出发,旗帜鲜明地坚持“一国两制”,带领香港逐步走出经济社会发展困境。中央政府在构建“一国两制”民意基础的历史经验表明,应该重视在香港开展社会动员工作的方式方法,始终坚守“爱祖国、爱香港”的底线要求,扩大香港社会爱国爱港力量,筑牢香港社会维护“一国两制”的民众根基。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 魏淑君. “一国两制”制度体系的显著优势及其完善和发展——以“一国两制”在香港特区的实践为视角 [J]. 山东师范大学学报 (社会科学版), 2020 (4): 88-96.
- [3] 宋小庄. 论“一国两制”下中央对香港特别行政区可以行使的权力——在法定职权和法律限制之间 [J]. 港澳研究, 2019 (1): 37-50.
- [4] 韩大元. 香港基本法第 22 条的规范分析 [J]. 浙江社会科学, 2020 (10): 34-43.
- [5] 叶海波. 《香港基本法》涉外籍法官条款: 形成过程、规范内涵与实施情况 [J]. 华东政法大学学报, 2020 (5): 19-23.
- [6] 肖培艺. 对香港基本法起草之前准备工作的历史考察 [J]. 港澳研究, 2020 (3): 59-70.
- [7] 筱蕾, 陈佐洱. 陈佐洱回忆《香港基本法》起草内情 [J]. 党史博览, 2017 (5): 29.
- [8] 边城. 雷洁琼参加香港基本法起草工作 [J]. 民主, 2015 (11): 48.
- [9] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱 (1975—1997): 下卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2004: 838-1020.
- [10] 制订基本法 香港将设非官方咨询委会 [N]. 香港大公报, 1984-05-27 (1).
- [11] 基本法 90 年前颁布 [N]. 香港大公报, 1985-04-06 (1).
- [12] 关于香港特别行政区基本法起草委员会名单草案的说明 [N]. 人民日报, 1985-06-09 (4).
- [13] 杜叶锡恩. 我眼中的殖民时代香港 [M]. 隋丽君, 译. 北京: 中国青年出版社, 2006: 125.
- [14] 鲁平, 钱亦蕉. 鲁平口述香港回归 [M]. 上海: 中国福利会出版社, 2009: 16.
- [15] 廖承志文集、传记编辑办公室. 廖承志文集: 下卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1990: 670.

- [16] 宁波市政协文史委员会. 宁波帮与香港回归史料选辑 [M]. 宁波: 宁波出版社, 2018: 14.
- [17] 冷夏. 包玉刚传 [M]. 香港: 天地图书公司, 1995: 192.
- [18] 李后. 百年屈辱史的终结——香港问题始末 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1997: 73-206.
- [19] 郭芙秀. 张浚生: 香港顺利回归是世界政治史上的创举 [J]. 同舟共进, 2007 (7): 16-19.
- [20] 中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会秘书处. 中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编 [G]. 中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会秘书处, 1986: 2.
- [21] 同心协力 亲密合作 群策群力 集思广益 [N]. 人民日报, 1985-07-02 (4).
- [22] 姬鹏飞赞香港传播界 保证要维护言论自由 [N]. 香港大公报, 1985-12-21 (1).
- [23] 57 咨委提特区政制架构协议 [N]. 香港大公报, 1986-08-22 (5).
- [24] 香港基本法起草植根民众之中 安子介等咨询委员谈基本法起草、咨询和征求意见工作 [N]. 人民日报, 1988-04-30 (1).
- [25] 学联新任卸任会长 强调学生对港承担 [N]. 香港大公报, 1983-3-20 (4).
- [26] 姬鹏飞会见七十团体代表 谈及政改基本法衔接问题 [N]. 香港大公报, 1985-12-21 (5).
- [27] 中华人民共和国香港特别行政区基本法咨询委员会. 中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告: 第1册 [M]. 中华人民共和国香港特别行政区基本法咨询委员会, 1989: 8-12.
- [28] 草委向专家组建议 深入了解港人心意 [N]. 香港大公报, 1986-01-09 (5).
- [29] 中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会秘书处. 中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编 [G]. 中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会秘书处, 1986: 2.
- [30] 邓小平文选: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社. 1993: 61-221.
- [31] 香港协进联盟. 香港回归历程——基本法及有关文件汇编 [G]. 香港: 香港协进联盟, 1997: 70.
- [32] 联合声明签署一周年 商人投资兴趣已恢复 [N]. 香港大公报, 1985-12-19 (5).
- [33] 齐鹏飞. “爱国者治港”是香港民主政制发展必须依循的根本原则 [J]. 思想理论教育导刊, 2021 (2): 97-105.

责任编辑: 孙德魁