

# 香港回归25年来“一国两制”实践的重大成就和历史经验

◎齐鹏飞<sup>1</sup> 陈杰<sup>2</sup>

1.中国人民大学 马克思主义学院 北京 100872;

2.中共中央党校(国家行政学院) 中共党史教研部 北京 100091

**摘要:**香港回归25年来,“一国两制”实践取得举世瞩目、举世公认的成功,在民主推进、经济发展、民生改善等各领域均取得重大成就,证明“一国两制”具有突出的制度优势和强大生命力。“一国两制”香港实践在国家安全、爱国主义教育、经济民生等方面也遭遇到一些新情况新问题,显示出“一国两制”香港实践的长期性、复杂性、曲折性、艰巨性。在“一国两制”香港实践进入“五十年不变”的中期之时,系统回顾“一国两制”香港实践的重大成就,全面把握“一国两制”香港实践出现的深层次问题,深刻总结和揭示“一国两制”香港实践的历史经验和规律特点,对于进一步凝聚共识、明确方向并促使“一国两制”香港实践行稳致远具有重要意义。

**关键词:**“一国两制”;香港实践;香港《基本法》;重大成就;历史经验

中图分类号:D618 文献标志码:A 文章编号:1000-8594(2022)04-0005-10

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.20220627.001

今年是中华人民共和国政府对香港恢复行使主权25周年,即香港回归祖国25周年。香港回归25年来,民主政制依法推进,经济水平稳步提升,社会大局保持稳定,各项事业取得长足发展,“一国两制”香港实践取得了举世公认的巨大成功,充分证明“一国两制”具有强大的生命力,充分证明“一国两制”不仅是解决历史遗留的香港、澳门问题的最佳方案,也是香港、澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度安排<sup>[1]</sup>。因此,在“一国两制”香港实践进入“五十年不变”的中期之时,系统回顾和总结阶段性规律和特征已经明晰显现的“一国两制”香港实践的重大成就和历史经验,对于继续保持香港长期繁荣稳定、推进“一国两制”香港实践行稳致远,具有重大的理论价值和实践价值、重大的历史意义和现实意义。

科学地梳理和阐释、总结和揭示25年来“一国两制”香港实践的历史经验和现实启示,必须坚持“两点论”：“一国两制”香港实践取得了举世瞩目、

举世公认的巨大成功。“一国两制”香港实践遭遇到了一些新情况新问题。贯彻“一国两制”方针,必须坚持两点:一是坚定不移,确保“一国两制”方针不会变、不动摇;二是全面准确,确保“一国两制”在香港的实践不走样、不变形,始终沿着正确方向前进。

## 一、“一国两制”香港实践取得的重大成就

香港回归25年来,在中央政府和祖国内地的全力支持下,特区政府带领香港同胞努力保持香港社会稳定大局,推动各项事业向前发展,在民主推进、经济发展、民生改善等方面均取得了重大成就。

### (一)在民主推进方面

中央政府坚定支持香港特区民主发展,香港特区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程依法推进,香港民主发展也重回正轨,“一国两制”的民主政治建设取得丰硕成果。

从1997年至2007年,香港特区依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称“香港

<sup>①</sup>“政制”,即“政治体制”的略称。在内地普通话语境中,“制”与“治”同音,“政制”与“政治”在口语中无法区分,故一般不采用“政制”作为“政治体制”的略称,但在香港粤语语境中,“制”与“治”不同音,“政制”与“政治”在口语中可以区分,故早在英国殖民管治香港时期,香港从官方到民间均已广泛采用“政制”作为“政治体制”的略称,并沿用至今。因此,当内地各界在指代香港“政治体制”时,一般也会使用“政制”这一约定俗成的略称。参见王凤超著《香港政制发展历程》,生活·读书·新知三联书店,2019年版,第1页。

基金项目:国家社会科学基金项目“习近平关于新时代‘坚持‘一国两制’和推进祖国统一’的重要思想研究”(18BDJ010)

作者简介:齐鹏飞,中国人民大学党委副书记兼马克思主义学院院长,教授,博士研究生导师;陈杰,中共中央党校(国家行政学院)中共党史教研部讲师,博士。

《基本法》)原“附件一”和“附件二”的规定,举行了一次行政长官选举和三次立法会选举。在香港特区行政长官选举方面,1996年产生第一任行政长官的推选委员会人数为400名,2002年产生第二任行政长官的选举委员会人数增至800名;在立法会选举方面,1998年选举产生第一届立法会、2000年选举产生第二届立法会、2004年选举产生第三届立法会,议员总数均为60名,但直接选举产生的议员人数却由20名增至24名再增至30名<sup>[2]</sup>。可见,在香港回归后的前十年,行政长官和立法会产生办法的民主成分持续增加,香港《基本法》规定的选举安排得到全面落实,香港特区民主得以成功实践。

香港回归十年后,“一国两制”的民主政治建设展开了进一步的重大尝试。2007年12月29日,全国人大常委会决定,2017年香港特区可普选产生第五任行政长官;此后,香港特区可普选产生立法会全部议员,从而为“双普选”设定了时间表。2014年8月31日,全国人大常委会明确了香港特别行政区行政长官普选制度的若干核心要素,为香港特别行政区行政长官普选绘制了路线图。“12·29决定”和“8·31决定”是香港特区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程的重要里程碑。

众所周知,由于极端反对派的长期干扰和阻挠,“双普选”的既定目标一再延滞,香港特区民主发展的社会环境也遭受严重破坏。尽管如此,香港回归十年后,特区民主仍在艰难中前行。2012年,产生第四任行政长官的选举委员会委员增至1200名,第五届立法会议员总数增至70名,其中,直接选举产生的议员人数增至35名。特别是在2021年3月11日,为引领香港民主发展重回正轨,十三届全国人大第四次会议通过关于完善香港特区选举制度的决定。据此,2021年9月19日,完善香港特区选举制度后的首次选举委员会选举顺利举行,选举委员会由原来的四大界别扩大为五大界别,规模增至1500人;2021年12月20日,第七届立法会顺利产生,议员总数增至90名,议席配置作出了平衡香港社会整体利益、界别利益和地区利益的安排;2022年5月8日,香港特区第六任行政长官也顺利产生。这三场民主选举及由此落地生根的新选制,具有广泛代表

性、政治包容性、均衡参与性和公平竞争性,成功将反中乱港分子排除在香港特区民主政制之外,有效落实了“爱国者治港”这一香港民主政制发展必须依循的根本原则,切实发展了具有香港特色的优质民主。

## (二) 在经济发展方面

香港回归25年来,在中央政府和祖国内地的大力支持下,特区政府和香港同胞克服重重困难,共同努力使得经济保持平稳发展,营造出香港继续保持繁荣稳定的良好局面。

一是整体经济保持增长。“1997年至2013年,香港本地生产总值年均实质增长3.4%,人均本地生产总值按美元累计增长39.3%”<sup>[2]</sup>。从2014年至2019年,香港本地生产总值年均实质增长2%,人均本地生产总值按美元累计增长19.9%<sup>①</sup>。2020年,受新冠肺炎疫情影响,全球经济大幅萎缩,香港经济也遭受严重冲击。尽管如此,2021年以来,香港经济已经开始强劲复苏。根据国际货币基金组织2021年数据,按购买力平价(PPP)计算,香港本地生产总值位居全球第45位,人均本地生产总值位居全球第10位<sup>②</sup>。

二是国际金融、贸易、航运中心地位得以保持和提升。2014年发布的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书中的数据显示:香港是重要的国际银行中心,世界排名前100位的银行中有73家在香港营业;香港是全球第六大证券市场,2013年年底香港股市总市值达24.04万亿港元,在香港进行的首次公开招股集资总额达1665亿港元,居全球第二位;香港是全球第五大外汇市场,2013年外汇市场日均成交额2,746亿美元;香港是重要的国际金融中心,在多项国际金融中心世界排名中均位居前列;香港是全球第九大贸易经济体,与世界上几乎所有的国家和地区保持贸易联系;香港是全球最大的集装箱港口之一,2013年共处理标准集装箱2,228.8万个,比1997年增长52.9%;香港是全球第四大船舶注册中心,截至2013年年底,在香港注册的船舶有2,327艘,总吨位达8,643万吨;香港是重要的国际航运中心,香港国际机场的客运量位居全球第五

①统计数字参见世界银行国际比较项目数据库网站有关内容, [https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2019&locations=HK&name\\_desc=false&start=1997](https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2019&locations=HK&name_desc=false&start=1997)。

②统计数字参见国际货币基金组织网站有关内容, <https://www.imf.org/en/Data>。

位,货运量多年高居全球首位<sup>[2]</sup>。

三是传统优势产业不断巩固和发展。贸易及物流、旅游、金融、专业服务及其他工商业支援服务是香港的四个传统主要产业,保持这四大产业的竞争优势对香港经济至关重要。2007年,四大产业增加值共占香港本地生产总值的60.3%,吸纳就业人数占总就业人数的47.6%;2012年,四大产业增加值共占香港本地生产总值的58%,吸纳就业人数占总就业人数的47.3%;2017年,四大产业增加值共占香港本地生产总值的57.1%,吸纳就业人数占总就业人数的46.6%<sup>①</sup>。可见,香港回归以来,四大支柱性产业始终带动着其他行业发展,并创造了大部分的就业岗位,是香港经济的主要动力所在。除此之外,香港还大力培育和发展文化及创意、创新及科技等新兴产业。2019年,文化及创意产业占以基本价格计算的本地生产总值的4.7%,吸纳就业人数占总就业人数的6.2%<sup>②</sup>。不断为香港经济注入新的活力。

四是营商环境保持良好。多年以来,在世界银行对全球185个经济体营商环境的排名中,香港一直位居前列。在香港,货物、资金、人才和资讯自由流动,根据加拿大公共政策智库菲沙研究所《世界经济自由度2021年度报告》,香港的经济自由度位居全球首位,是全球公认的最自由经济体之一。在香港,政府效率、营商效率、基础设施、商品市场、公共卫生等各方面均具有显著优势,根据世界经济论坛《2019年全球竞争力报告》,香港的竞争力居全球第三位;根据瑞士洛桑国际管理发展学院《2021年世界竞争力年报》,香港的竞争力居全球第七位,是全球最具竞争力的经济体之一。正是因此,2020年,有香港境外母公司的驻港公司多达9,025家,其中包括1,504家地区总部、2,479家地区办事处和5,052家当地办事处。根据联合国贸易和发展会议发表的《2021年世界投资报告》,香港在吸收外来直接投资方面位居全球第三位。这些数据,体现了香港良好的营商环境对世界各地人才、企业、机构和资

金超强的吸引力<sup>[3]</sup>。

### (三) 在民生改善方面

香港特区成立以来,特区政府积极为市民大众办实事、谋福利,切实有效改善民生,推动教育、医疗卫生、文化、体育和社会保障等各项社会事业迈上了新台阶。

一是教育事业在亚太地区保持领先地位。香港特区政府一直将教育支出视为最有意义的投资,持续加大对教育的投入。在2021—2022财政年度预算中,教育总开支已达到1,109亿港元,占政府总开支的15.2%<sup>③</sup>。在基础教育方面,早在2008—2009学年,特区政府便开始在公办学校实施十二年免费教育;在反映基础教育水平的“国际学生评估(PISA)”2021年全球测试中,香港继续名列前茅。在高等教育方面,根据英国泰晤士高等教育研究机构公布的2021年亚洲大学排行榜,香港大学、香港中文大学、香港科技大学进入前十名;在2021—2022年世界大学排名中,香港大学、香港科技大学、香港中文大学分别名列第22位、第34位、第39位<sup>④</sup>。

二是医疗卫生事业不断进步。香港特区政府一直把发展医疗卫生事业摆在重要位置。2019—2020年度,香港医疗卫生总开支共计1,896.24亿港元,比1997—1998年度增长了3倍,居于国际领先水平<sup>⑤</sup>。为此,香港居民可以平等享受价格低廉的公立医院服务。此外,截至2019年年底,香港各类医疗卫生机构共有病床4.14万张。香港婴儿死亡率由1997年的4%下降至2019年的1.4%,是全球婴儿死亡率最低的地方之一<sup>⑥</sup>。2019年香港男性与女性的预期寿命分别为82.2岁与88.1岁,是全球预期寿命最高的地方之一。可见,回归以来,香港居民的生命安全和身体健康得到了切实保护。

三是文化、体育事业蓬勃发展。多年来,香港特区政府一直鼓励文化艺术多元发展。从2011年至2021年,香港的潮人盂兰胜会、大坑舞火龙、大澳端

①统计数字参见香港特别行政区政府统计处有关内容, [https://www.censtatd.gov.hk/sc/web\\_table.html?id=188](https://www.censtatd.gov.hk/sc/web_table.html?id=188)。

②统计数字参见香港特别行政区政府统计处有关内容, [https://www.censtatd.gov.hk/sc/web\\_table.html?id=220](https://www.censtatd.gov.hk/sc/web_table.html?id=220)。

③统计数字参见香港特别行政区政府教育局有关内容, [https://www.edb.gov.hk/attachment/sc/about-edb/publications-stat/hk\\_thefacts\\_education/Education\\_The%20Facts\\_SC\\_2021.pdf](https://www.edb.gov.hk/attachment/sc/about-edb/publications-stat/hk_thefacts_education/Education_The%20Facts_SC_2021.pdf)。

④统计数字参见英国泰晤士高等教育研究机构网站有关内容, <https://www.timeshighereducation.com>。

⑤统计数字参见香港特别行政区政府统计处有关内容, [https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat\\_report/product/B1010003/att/B10100032021AN21B0100.pdf](https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1010003/att/B10100032021AN21B0100.pdf)。

⑥统计数字参见香港特别行政区政府卫生署有关内容, [https://www.dh.gov.hk/te\\_chi/statistics/statistics\\_hs/files/2020.pdf](https://www.dh.gov.hk/te_chi/statistics/statistics_hs/files/2020.pdf)。

午龙舟游涌、西贡坑口客家舞麒麟、黄大仙信俗、全真道堂科仪音乐、古琴艺术、天后诞和中式长衫制作技艺等10个独有项目先后被列入国家级非物质文化遗产名录。在体育方面,香港2008年协办北京奥运会马术比赛项目,2009年主办第五届东亚运动会,2025年还将与粤澳共同承办第十五届全国运动会;此外,香港的帆板、武术、自行车、乒乓球等项目运动员在奥运会、世锦赛、亚锦赛等国际赛场上也屡创佳绩。

四是社会保障逐步完善。特区政府一直致力于向有需要的人士提供援助,积极推行社会保障。在2018—2019财政年度预算中,特区政府的社会福利经常性开支总额已达801亿港元,占政府经常性开支总额的19.8%,比1997—1998年度增长了4倍<sup>①</sup>。此外,特区政府还于1998年发起义工运动,积极推广义工服务;至2019年,全港登记在册的个人义工超过130万人,参与义务工作的团体超过3,200家,平均每5—6人就有一名义工<sup>②</sup>。在住房方面,特区政府积极推动公屋建设,协助基层市民入住公屋,资助市民自置居所;香港已有超过200万人租住公屋,100多万人居住在政府资助的自置房屋。如今,香港已形成多层次、多元化的社会保障和福利服务体系。

## 二、“一国两制”香港实践的成功原因

“一国两制”香港实践作为一项伟大创举,之所以能够取得如此重大的成就,一方面是因为“一国两制”本身具有巨大的制度优越性;另一方面,也是因为充分结合了祖国内地坚强后盾作用和香港自身竞争优势。

### (一)“一国两制”制度优势

国家宪法和香港《基本法》规定的特别行政区制度是国家根据“一国两制”方针政策对某些区域采取的特殊管理制度。在此制度下,中央政府拥有对香港特区的全面管治权,香港特区拥有由中央政府授权并受中央监督的高度自治权。这种制度安排具有巨大优势,从根本上保证了“一国两制”在香港得以成功实践。

一是中央政府依法直接行使管治权,为捍卫“一

国”之本提供了最有力的保障。香港回归以来,虽然香港《基本法》授权特区实行“港人治港”、高度自治,但中央仍保持直接行使必要的权力。这些权力主要包括:国防、外交的权力,对香港《基本法》的修改权和解释权,对特区政治体制的决定权,对特区立法的监督权,任命行政长官和主要官员、向行政长官发出指令的权力,宣布特区进入紧急状态的决定权,向特区作出新授权的权力,等等<sup>[2]</sup>。中央政府通过直接行使这些权力,有效管治着香港特区,实现了香港特区社会大局稳定,切实维护了国家主权、安全、发展利益。

二是香港特区依法实行高度自治,为善用“一国两制”之利提供了最优越的条件。香港特区成立后,继续保持原有资本主义制度和生活方式不变,法律基本不变。包括普通法、衡平法、习惯法等在内的香港原有法律,除了同香港《基本法》相抵触或经香港特区立法机关作出修改者以外,均予以保留。此外,香港特区依法保护私有财产权,保持自由港和单独关税区地位,保持财政独立,实行独立的税收制度,自行制定经贸、金融和教科文卫体政策,等等<sup>[2]</sup>。在此基础上,香港特区依法充分行使行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。通过享有这些广泛的自治权,香港的国际金融、贸易、航运中心地位得到进一步巩固,香港继续保持繁荣稳定。

三是完善“一国两制”制度体系,为“一国两制”香港实践乘风破浪、行稳致远奠定了更坚实的制度性基础。近年来,为应对香港回归后“一国两制”在推进过程中面临的各种困难和挑战,特别是“修例风波”造成的严峻局面,中央政府接连推出了一系列重大举措。2020年6月30日,十三届全国人大常委会第二十次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》(以下简称“香港《国安法》”),一举堵塞了香港特区在维护国家安全方面长期存在的制度漏洞。2020年11月11日,十三届全国人大常委会第二十三次会议通过《关于香港特别行政区立法会议员资格问题的决定》,进一步完善了香港特区公职人员宣誓效忠制度。2021年3月11日,十三届全国人大第四次会议通过《全国人民代表大会关

<sup>①</sup>统计数字参见香港特别行政区政府社会福利署有关内容 [https://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_aboutus/page\\_swe/](https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_aboutus/page_swe/)。

<sup>②</sup>统计数字参见香港特别行政区政府社会福利署有关内容 [https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1435/sc/SWD\\_Review\\_2017-18\\_and\\_2018-19\\_\(SC\)\\_text\\_version.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1435/sc/SWD_Review_2017-18_and_2018-19_(SC)_text_version.pdf)。

于完善香港特别行政区选举制度的决定》,进一步修补了香港原有选举制度的漏洞和缺陷。这些举措,是“一国两制”香港实践与时俱进的具体体现,坚持并完善了“一国两制”制度体系,为有效落实“爱国者治港”根本原则和中央对香港特区的全面管治权、为确保“一国两制”实践行稳致远和香港长治久安提供了更加完备和健全的制度保障。

## (二) 祖国坚强后盾作用

香港回归25年来,中央政府始终全力支持香港应对各种困难和挑战,在擘画国家整体发展战略时注重发挥香港的独特优势,积极促进香港与祖国内地开展合作,从而为香港保持繁荣稳定提供了坚强后盾。

一是支持香港特区成功应对各种风险和挑战。在1997年亚洲金融危机中,中央政府不惜一切代价,坚决支持特区政府维护联系汇率制度,坚持人民币不贬值,维护了香港特区的金融和社会稳定。在2003年抗击“非典”疫情中,中央政府向香港无偿提供大批内地同样急需的抗疫物资,促成《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA),实施内地居民赴香港“个人游”政策,极大助力了香港摆脱“非典”冲击、恢复经济增长。在2008年国际金融危机中,中央政府推出一系列提振香港经济的政策举措,比如中国人民银行与香港金融管理局签署2,000亿元人民币货币互换协议,为刺激香港经济复苏发挥了积极作用<sup>[2]</sup>。在2020年以来抗击新冠肺炎疫情中,中央政府多次派遣内地核酸检测队、内地方舱医院支援队、医疗专家团队赴港,一如既往地保证对港基本生活物资的安全稳定供应,大大提升了香港的抗疫能力。

二是支持香港特区进一步巩固和提升竞争优势。在金融方面,中央政府相继推出支持香港开展人民币相关业务、鼓励内地企业赴港上市融资等一系列促进香港金融业发展的措施,使得香港一跃成为全球最大的离岸人民币业务中心。在贸易方面,继2003年签署CEPA之后,祖国内地和香港又陆续签署了10个补充协议和关于服务贸易、投资、经济技术合作、货物贸易的协议,这既是祖国内地第一个全面实施的自由贸易协议,也是商签的开放程度最高的自由贸易协议<sup>①</sup>。在航运方面,中央政府在编

制《全国沿海港口布局规划》《“十二五”综合交通运输体系规划》等规划时,均特别强调支持香港发展航空业。通过这些措施,香港国际金融、贸易和航运中心的地位得到进一步巩固和提升。

三是支持香港特区与祖国内地进一步强化各领域的交流合作。在经贸合作方面,CEPA及其后续各种协议的实施,最大限度地消除了香港特区与祖国内地在贸易、投资等方面的制度性壁垒,实现了香港特区与祖国内地互利共赢。在区域合作方面,中央政府支持香港特区与内地各省份特别是广东省加强合作,从《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》《前海深港现代服务业合作区总体规划》等区域发展规划中吸纳香港参与,到《粤港合作框架协议》中由粤港两地政府为双方直接合作搭建平台,再到《粤港澳大湾区发展规划纲要》中由习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动,粤港合作力度不断加强、领域不断扩大、程度不断加深、体制不断健全。在通关合作方面,深圳湾公路大桥、港珠澳大桥、广深港高铁先后建成通车,进一步便利了粤港两地人员、货物通关。在教科文卫体合作方面,中央政府支持粤港两地高校跨地招生、合作办学,推动香港科研院所参与国家科研事业,支持粤港澳文化项目联合“申遗”,等等,进一步拓展了香港特区与祖国内地交流合作的深度和广度<sup>[2]</sup>。

## (三) 香港特区优势

香港回归以来,香港之所以可以继续保持繁荣稳定,金融、贸易和航运等方面的特殊经济地位进一步巩固和提升,这背后除了祖国内地在发挥坚强后盾作用以外,还得益于香港自身在“一国两制”下具备的独特优势。

一是香港法律制度完备。香港特区成立后,香港原有制度基本不变,香港《基本法》保障了香港普通法制度,维系了香港的法治传统。香港现行法律,涵盖了基本法律、刑法、民法、商事(知识产权、公司、财务、债务重组)、行政、司法、国家安全等各个范畴。可以说,香港具有成熟的法律体系、完善的争议解决机制、独立公正的司法程序,其国际法律及争议解决能力在整个亚太地区都具有广泛影响,这为香港保持繁荣稳定提供了良好的法治环境和国际声誉。

二是香港专业人才齐全。香港拥有大量的专业

<sup>①</sup>参见中华人民共和国商务部台港澳司网站相关内容,http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt\_cepanew/。

服务人才,他们受教育程度高,信誉良好,能与国际接轨,不但能处理国际金融、商业和贸易往来,而且重视专业操守,备受世界各地商贸伙伴的信赖。另外,香港拥有5所世界排名前三的大学,数以千计的创科学者和研究人员,以及联系国内外一流科研人才的能力,培育、挽留和吸引了大量创新及科技人才<sup>[3]</sup>。

三是香港市场高度自由开放。香港《基本法》规定,香港特区保持自由港地位。在自由港政策下,香港实行零关税,也没有为保护本地产业发展而设的非关税壁垒,签证手续还十分简便。香港《基本法》规定,香港特区不实行外汇管制政策。在不限制外汇进出的政策下,港币自由兑换,外汇、黄金、证券、期货等市场继续开放<sup>[4]</sup>。这些政策,保证了货物、资本、信息、人才等各种要素在香港可以实现充分自由流动。

除此之外,香港还拥有普及的英语语言环境、完善的基础设施和数码设施、高效廉洁的公务员队伍、勤奋拼搏的劳动人口、广泛密切的海内外人脉关系等一系列显著优势。这些都是香港继续保持繁荣稳定不可或缺的重要因素。

### 三、“一国两制”香港实践遭遇到的新情况新问题

尽管香港回归25年来特区的各项事业取得了长足发展,但是作为一项前无古人的开创性事业,“一国两制”的实践过程并不是一帆风顺的,在政治、经济、社会等领域都遭遇到了许多新情况新问题甚至新矛盾新挑战。

(一) 国家安全问题日渐凸显,维护国家主权、安全、发展利益的制度需要完善

近年来,反中乱港势力不断挑战国家宪法以及香港《基本法》的权威,通过特区管治架构内外的各种平台和手段,企图夺取香港特区管治权,实施“颜色革命”,对国家安全产生了严重威胁,对国家主权、安全、发展利益产生了严重危害。

比如,反中乱港势力公然叫嚣“民族自决”“香港独立”,广泛散播“反共”“反中”理念,肆意攻击中国共产党的领导核心地位和中国的根本政治制度,从而为其在香港进行分裂国家、颠覆国家政权的各种违法活动制造舆论。此外,反中乱港势力还成立各种激进分离组织和“港独”组织,公然打着“港独”

等各种分离主义旗号参选立法会和区议会,甚至在当选后还利用特区管治架构平台继续鼓吹“港独”,进行分裂国家和颠覆国家政权的各种违法活动。

比如,一方面,反中乱港势力的头面人物屡屡窜访外国,在此过程中极力抹黑和攻击中国,甚至公然要求外国制裁中国、制裁香港。其中,有些人不惜充当外国反华的“马前卒”和“急先锋”,叫嚣要“为美国而战”;有些人公开发表煽动文章,声称要把“一国两制”下的香港变成反共反华的前沿阵地,以便在关键时刻颠覆国家政权,使中国“变天”。另一方面,外部敌对势力在幕后积极推动“颜色革命”,大肆干预香港特区内部事务,对中国国家安全构成的威胁愈发严重。更有甚者,外部敌对势力在官方层面以高规格接见反中乱港势力的头面人物,在台前为这些人撑腰;或是以其国内的行政和立法等方式公然为反中乱港势力提供保护伞;或是通过其驻港机构和非政府组织为反中乱港势力输送资金以及提供培训<sup>[5]</sup>。

针对这些严重危害国家安全的行为以及外部势力干预香港事务的现象,十三届全国人大常委会第二十次会议虽然通过香港《国安法》,从国家层面建立健全了香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制,但是这种维护国家安全的制度体系尚处于起步阶段,香港《国安法》的许多条款还有待付诸实践,香港《基本法》23条本地立法至今尚未完成,香港社会对国家安全在香港所面临的严峻形势和重大风险还存在许多模糊认识。因此,香港特区维护国家主权、安全、发展利益的制度体系仍需进一步完善,香港社会各界维护国家安全的意识和观念还有待进一步加强。

(二) 国家意识和国家认同培育不足,对国家宪法、历史、民族文化的教育宣传有待加强

香港回归以来,虽然特区政府先后出台多项旨在提升港人国家意识和国家认同的教育宣传举措,但由于部分港人的认识偏差和反中乱港势力的极力阻挠等因素,港人国家认同教育的总体状况和实际成效并不理想。

一是国民教育“空心化”。香港回归之初,特区政府及相关教育部门通过宣传短片、寻根之旅、文体名人访港、学校课程等多种方式逐步培养港人对国家历史、民族和文化的认识,以提升港人的“文化认同”和“地理认同”,增强其家国情怀。2010年,香港

特区政府正式提出形成独立“德育及国民教育科”的任务<sup>[6]</sup>，以正面建构作为香港青少年国民教育核心部分的“国家认同”，然而，这项意在引导香港青少年认识国家、热爱国家的举措被部分港人污名化为“洗脑工程”“政治宣传”<sup>[7]</sup>。2012年，反中乱港势力借势鼓动部分民众游行示威，“德育及国民教育科”被迫“无限期”搁置<sup>[8]</sup>。至今，直接导向“国家认同”层面的国民教育仍然严重缺位，处于“空心化”状态。

二是国情教育“泛政治化”。2003年香港“国家安全条例”本地立法失败以后，特区政府及相关教育部门在社会层面推出诸如“香港领袖生奖励计划：国情教育课程”“心系家国”电视宣传短片等一系列国情教育活动<sup>[9]</sup>，但是这些活动总是被反对派扣上“洗脑”“政治灌输”的帽子。2009年通识教育科上马后，通识课堂成为学生接受国情教育的重要场域，但是由教师和学生自行选取的通识课教学素材基本是对国民素质、国家民主和人权状况的污名化指控。在2019年“修例风波”期间，通识教育课堂更是出现了一些教师煽动学生上街“反送中”、将政治凌驾于专业的不正常现象<sup>[10]</sup>。香港回归以来，国情教育中的政治意识形态偏见程度、“泛政治化”程度可见一斑。

三是国家历史教育“边缘化”。世纪之交，香港开始对其教育制度进行大刀阔斧的改革。在教育改革过程中，许多中学根据课程指引陆续取消中国历史科的独立地位，进而将其纳入“综合人文科”。至2008年，香港已有107所中学（约占全港中学的四分之一）取消初中阶段中国历史科的独立地位<sup>[11]</sup>。2009年新高中课程开始实施后，2012年首届香港中学文凭考试中国历史科日校考生出席人数由此前的20000余人断崖式下跌至8099人，至今仅维持在6000余人的低水平<sup>①</sup>。这说明，香港回归以来，绝大多数中学生都未能接受系统有效的中国历史教育。虽然香港特区政府已于2017年提出恢复中国历史在初中阶段的独立必修科地位，但国家历史教育长期“边缘化”所形成的积弊，不是短期可以祛除的。

四是宪制教育“肤浅化、片面化”。香港回归以来，小学的常识科、初中的生活与社会科和高中的通识教育科都设有“一国两制”和香港《基本法》的教

学内容，但在实际教学中这部分内容一直是“可有可无”“蜻蜓点水”<sup>[12]</sup>；2009年新高中课程启动以后，大量通识科教师由于立场偏颇、专业素养不足，并不能引导学生正确认识“一国”原则、“一国”与“两制”的关系、“一国”之内“两制”的主次关系、国家宪法与香港《基本法》的主次关系等更为根本性和深层次的问题。对此，虽然近年来香港特区政府采取了一些改进措施，但在关联独立学科和现实议题教学的模式下，宪制教育教学形式零散、教学内容不完整、重时效且功利化的弊端并未得到根本改观。

故而，虽然香港已经实现“法理回归”，但部分港人的国家意识和国家认同还比较淡薄，人心还未回归，对国家宪法、历史、民族文化的教育宣传还有待进一步加强。

（三）社会分化不时加重，对一些重大政治法律问题还缺乏共识

回归以来，香港在过去一些年里之所以出现种种乱象，究其根本原因，是香港社会分化不时加重，在一些重大的政治法律问题上缺乏共识。

比如，对于“一国两制”含义的认识和理解，部分港人割裂了“一国”与“两制”的关系，将“一国”与“两制”对立起来，认为香港有所谓的“剩余权力”“固有权力”“自主权力”，否认高度自治权的限度在于中央授权的限度，否认或抗拒中央政府对香港的全面管治权。

比如，对于香港特区宪制基础的认识和理解，部分港人否认国家宪法在香港特区所具有的至崇地位和效力，割裂国家宪法与香港《基本法》之间的关系，挑战国家宪法以及香港《基本法》的权威，更有甚者，部分港人刻意将中英“联合声明”视为“九七”后香港新的宪制基础，故意拔高英国撤退前才匆忙制定的《香港人权法案条例》的地位，妄图以此架空香港《基本法》。

比如，对于香港民主发展问题的认识和理解，部分港人认为是英国殖民者而非中国共产党和中国政府创立并推动了香港民主。他们以反对派炮制的种种“民主”谬论为标准，定义所谓的“真民主”和“假民主”；他们在行政长官选举问题上宣称所谓的“国际标准”，坚持此种“标准”下的“真普选”，并基于此提出了各种违法主张。

①统计数字参见香港考试及评核局网站相关内容 <http://www.hkeaa.edu.hk/tc/Media/facts/facts.html>。

比如,对于香港特区政治体制基本模式的认识和理解,部分港人将香港特区地方属性的民主简单等同于一个国家的民主,认为香港实行的是西方国家的“三权分立”制,甚至将“立法凌驾于行政之上”“司法凌驾于行政之上”,否认香港的基本政制模式是行政主导体制,否认行政长官在特区政权架构及其运行中处于主导地位 and 核心位置<sup>[5]</sup>。

随着香港《国安法》的出台,特区选举制度的完善以及新选制的落地生根,香港已经进入良政善治的新时代。在此基础上,香港社会有条件、有必要进一步实现定分止争、凝聚共识,齐心协力、聚精会神继续推动各项事业取得新进展。

#### (四) 经济发展面临新挑战,发展格局亟待突破

香港回归25年来,虽然特区经济总体保持了平稳发展,但这条经济发展之路并非一片坦途,而是荆棘丛生、步履维艰,面临着一系列新挑战。

一是传统优势相对减弱。改革开放之初,我国对外开放,首先就是对香港开放;中国内地与国际接轨,首先就是与香港接轨。在中国内地对西方发达资本主义国家全面开放的过程中,香港的“窗口、桥梁、国际通道”作用无可替代。随着祖国内地经济的逐渐崛起以及对外开放水平不断提高,香港这种传统的桥梁作用相对于过去而言已经减弱许多。另外,这些年来,香港特区在集装箱吞吐量、外汇市场交易量等领域相继被同为“亚洲四小龙”的新加坡赶超,金融、航运等方面的传统优势地位受到挑战。

二是结构性问题愈加突出。香港回归25年来,正值香港处于由传统服务型低增值产业向现代知识型高增值产业全面过渡和嬗变的第三次经济转型期,然而,贸易及物流、旅游、金融、专业服务及其他工商业支援服务这四个传统主要行业在香港本地生产总值的占比长期在一半上下,文化及创意、创新及科技、检测认证、环保等新兴产业规模及经济贡献度有限。多年来,香港经济仍然高度依赖传统支柱性产业,新的经济增长点尚未形成。

三是香港经济不断遭受“天灾人祸”的冲击。1997年,亚洲金融危机爆发,港元受到国际金融炒家狙击,香港的联系汇率制度遭受冲击,金融市场动荡,金融体系稳定受到严重威胁。2003年,香港经

济尚未完全摆脱亚洲金融危机的影响,却又遭逢“非典”疫情,通货紧缩、市场萧条,失业率一度飙升至8.7%<sup>[2]</sup>。2008年,国际金融危机爆发,香港出口增长明显放缓,内部需求萎缩,失业率上升,中小企业融资困难,经营举步维艰。2019年,“修例风波”爆发,香港社会内部多年来“泛政治化”尤其是“泛民粹化”的思潮和运动达到顶峰,致使政府施政和管治秩序被严重扰乱、与旅游及消费相关的经济活动受到严重冲击,香港经济急转直下、陷入衰退。2020年,新冠肺炎疫情暴发,香港的投资消费显著下降,失业率急遽上升,旅游业、航空业、零售业断崖式下跌,经济形势更加严峻。

#### (五) 住房等民生问题日益突出,社会期待破解

香港回归以来,虽然各项社会事业迈上了新台阶,但是住房、医疗、养老、青年、教育等民生问题也日益突出。其中,住房问题已成为香港最大的民生问题,也是香港各类深层次矛盾的根源所在,社会各界期待破解。

近年来,香港房价高企。根据美国商业地产服务公司世邦魏理仕发布的《2020全球生活报告》显示,2019年香港住宅套均价格为125.44万美元,在全球住宅价格最高的十大城市中位居第一。相比之下,香港仍有大量的贫穷人口,贫富差距极大。根据香港特区政府《2019年香港贫穷情况报告》,2019年,香港的贫穷人口为149.07万人,贫穷率为21.4%,大约每五人就有一人为贫穷人口<sup>①</sup>。根据国际公共政策顾问机构Demographia《2019年全球住房可负担性调查报告》,香港已经连续十年登上全球房价最难负担的城市榜首,指数属于“严重负担不起”的程度。为了解决住房问题,普通民众只能轮候政府兴建的公屋,但是,据香港房屋委员会的数据,符合资格而安置入住公屋的一般申请者的平均轮候时间达6.1年之久<sup>②</sup>。因此,香港目前有20万人只能以不菲的租金租居于面积狭小、环境恶劣的“劏房”和“笼屋”之中。

解决住房问题,必须增加土地和房屋供应,然而,由于触动了部分人的利益,每当香港特区政府宣布增加土地供应、解决市民的房屋问题时,各种抗议

①统计数字参见香港特别行政区政府扶贫委员会有关内容 <https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/welcome.html>。

②统计数字参见香港特别行政区政府香港房屋委员会有关内容, <https://www.housingauthority.gov.hk/te/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>。

活动便应声而来,反对派更是借机在立法会上将这一民生议题政治化,这使得香港特区政府解决房屋问题的各种努力举步维艰。当然,香港如今已进入良政善治的新时代,立法会党同伐异、内斗内耗不复存在,特区政府必将广泛凝聚共识、妥善解决住房问题,切实回应社会期待。

#### 四、“一国两制”香港实践的历史经验和未来展望

香港回归25年来,“一国两制”香港实践一方面取得了举世公认的巨大成功;另一方面,也遭遇到了一些新情况新问题。基于此,全面、系统地梳理和阐释、总结和揭示“一国两制”香港实践的重大成就和历史经验,有助于进一步凝聚共识、明确方向,并使“一国两制”香港实践行得更稳、走得更远。

##### (一) 坚定不移、全面准确落实“一国两制”方针,始终准确把握“一国”与“两制”的关系

必须坚定不移、全面准确地理解和贯彻“一国两制”方针,充分认识到“一国两制”是一个完整的概念,正确理解和把握“一国”与“两制”之间的辩证统一关系,即“一国”是“两制”的前提和基础,“两制”从属和派生于“一国”并统一在“一国”之内。国家主体实行的社会主义制度与香港特区实行的资本主义制度,应该和谐相处、相互促进,但并非等量齐观,主次关系也不能颠倒。中国共产党的领导作为宪法确定的国家宪制秩序的核心,在香港特区必须得到切实、充分的尊重和维护。在实践层面,要牢固树立“一国”意识,坚守“一国”底线,绝不能允许任何危害国家主权安全、挑战中央权力和香港《基本法》权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动。

##### (二) 始终依照国家宪法以及香港《基本法》办事,完善与国家宪法以及香港《基本法》实施相关的制度机制

国家宪法是国家根本大法,在包括香港特区在内的全国范围内具有最高法律地位和最高法律效力。香港《基本法》是根据国家宪法制定的基本法律,在香港特区具有宪制性法律地位。因此,香港特区的制度和政策均应该以香港《基本法》的相关规定为依据;香港特区立法机关制定的任何法律,均不得与香港《基本法》相抵触。香港特区的行政、立法、司法行为,香港特区的一切个人、组织、团体活动,都必须符合香港《基本法》。

香港回归以来,在行政长官产生办法和立法会产生办法的修改、香港《基本法》解释、香港特区立法、香港特区与内地司法协助、行政长官向中央政府负责、维护国家安全、选举制度等方面,已经建立完善了一系列与国家宪法以及香港《基本法》实施相关的制度机制。随着“一国两制”实践继续发展,香港《基本法》实施继续深入,还应继续完善与国家宪法以及香港《基本法》实施相关的制度机制,使中央政府与香港特区的关系进一步法制化、规范化。

##### (三) 坚持“爱国者治港”构建与“一国两制”相适应的香港民主发展制度

贯彻落实“爱国者治港”根本原则,就是要确保所有治港者都是尊重自己民族、拥护祖国对香港恢复行使主权、不损害香港繁荣稳定的爱国者,要确保所有治港者都是维护国家主权安全和发展利益、维护国家宪法以及香港《基本法》所确定宪制秩序、维护香港繁荣稳定的爱国者,要确保反中乱港分子无一进入香港特区政权架构,防范香港特区的管治权为反中乱港势力及外部敌对势力所攫取,从而确保香港特区政权的绝对安全。

构建与“一国两制”相适应的香港民主发展制度,就是要牢牢把握香港特区政治体制作为一种地方政治体制的基本属性,严格按照“一国两制”方针和香港《基本法》,探索切合香港实际情况的香港特色民主发展道路。这种民主发展道路,要坚持中央主导、依法循序渐进,要巩固宪制秩序、维护国家安全,要落实行政主导、致力良政善治,要体现均衡参与、保持多元开放,要坚持法治原则、保障自由人权,要丰富民主形式、提升民主质量,要推动经济发展、增进港人福祉。

##### (四) 坚定支持香港特区行政长官和特区政府依法施政,落实好行政主导体制

在立法会中,必须形成支持行政长官和特区政府的强大、稳定力量,破解立法机关与行政机关长期对立的困局,消除立法会内部长期“拉布”的现象,从而真正体现香港特区行政长官在特区治理中的核心地位和权威,真正落实行政主导。

必须坚定不移地支持香港特区行政长官和特区政府依法施政、积极作为,支持行政机关、立法机关、司法机关依法履职;支持香港特区政府带领社会各界集中精力发展经济、切实有效改善民生、坚定不移守护法治、循序渐进推进民主、包容共济促进和谐;

支持香港特区政府积极回应社会发展的新要求和广大居民的新期待,着力破解各种深层次矛盾和突出问题,不断提高施政能力和管治水平,实现良政善治。

#### (五) 统筹发展与安全,着力破解深层次问题

发展经济、改善民生是香港社会的主流民意,是香港特区维护社会大局稳定的重要基础。当前,香港经济正处于复苏和发展的关键时期,挑战与机遇并存。为此,香港需要抓住机遇,着力破解经济社会发展中存在的深层次矛盾和问题,不断巩固并提升自身的竞争优势,保持经济社会平稳发展,增进香港居民民生福祉。

维护国家安全是香港特区的宪制责任,是广大香港同胞的法定义务,是解决经济民生领域深层次问题的必备条件。应充分利用香港已有的法律、机制和队伍,坚决惩治极少数人所从事的严重危害国家安全的犯罪行为和活动,坚决防范和遏制外部势力干预香港事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动,切实维护国家安全。

#### (六) 推动香港融入国家发展大局,发挥好香港独特作用

一是要推动香港融入国家发展大局。支持香港对接国家发展战略,参与国家全面开放和现代化经济体系建设,以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点,打造共建“一带一路”功能平台,全面推进内地同香港互利合作,进一步完善便利香港居民在内地发展的政策措施,共享祖国繁荣富强的伟大荣光。

二是要发挥好香港独特作用。支持香港继续保持单独关税区和自由港地位,进一步强化香港与世界各国、各地区的交流合作,巩固和提升香港的国际金融、航运、贸易中心地位和国际航空枢纽地位,进一步强化香港作为全球离岸人民币业务枢纽、国际资产管理中心的地位,支持香港建设国际创新科技中心、亚太区国际法律和解决争议服务中心、区域知识产权贸易中心以及中外文化艺术交流中心,从而更加积极主动地助力国家全面开放。

香港回归25年来,“尽管经历了许多风雨挑战,但‘一国两制’在香港的实践取得了举世公认的成功。中央全面准确贯彻‘一国两制’方针的决心从

没有动摇,更不会改变。在中央政府、香港特别行政区政府和社会各界的共同努力下,香港已实现由乱到治的重大转折,正处在由治及兴的关键时期”<sup>[13]</sup>。相信在中央政府和祖国内地、香港特区政府和香港同胞的共同努力下,一个经济更加繁荣、政治更加民主、法治更加健全、社会更加包容的香港将呈现在世人面前,“一国两制”香港实践必将迎来更大的成功,香港这颗“东方之珠”必将更加绚丽璀璨!

#### 参考文献:

- [1] 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)[M].北京:人民出版社,2017:55.
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室.《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书[N].人民日报,2014-06-11(15).
- [3] 香港营商环境报告 优势独特 机遇无限[DB/OL].香港特别行政区政府香港经济近况网,https://www.hkeconomy.gov.hk/chs/environment/index.htm.
- [4] 中华人民共和国香港特别行政区基本法(1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过)[N].人民日报,1990-04-07(01).
- [5] 中华人民共和国国务院新闻办公室.《“一国两制”下香港的民主发展》白皮书[N].人民日报,2021-12-21(10).
- [6] 2010-11施政报告:民心我心 同舟共济 繁荣共享(2010年10月13日)[DB/OL].香港特别行政区政府网站,https://www.policyaddress.gov.hk/10-11/sim/p160.html.
- [7] 国民教育“洗脑论”在港引争议[N].环球时报,2012-05-03(10).
- [8] 开展德育及国民教育科委员会发表声明[DB/OL].香港特别行政区政府网站,https://www.info.gov.hk/gia/general/201210/08/P201210080553.htm,2012-10-08.
- [9] 教统局举办香港领袖生国情教育课程[DB/OL].香港特别行政区政府新闻网,https://www.info.gov.hk/gia/general/200407/06/0706213.htm.
- [10] 通识课变灌输极端思想平台[N].香港商报,2019-07-08(A02).
- [11] 教评会响警报四分之一初中弃中史科[N].星岛日报(香港),2008-05-15(F03).
- [12] 基本法教育教界五大难 指课程深欠师训忧国教科风波重演[N].明报(香港),2014-11-24(A06).
- [13] 习近平会见李家超 韩正参加会见[N].人民日报,2022-05-31(01).

(责任编辑:侯冬梅)