

正本清源 明辨是非

——全面准确理解“一国两制”、全面准确理解“白皮书”

中国人民大学台港澳研究中心主任 齐鹏飞

2014年6月10日，国务院新闻办公室发表《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书，同时以七国文字对外发行，在海内外引起了巨大反响。一时间，各种解读众说纷纭，高度评价鼎力支持者有之，极力反对肆意诋毁者有之，深感疑惑褒贬间杂者有之。

为什么“白皮书”的出台会引发如此强烈甚至过激的反应？为什么方方面面的解读呈现两极的不同意见？笔者认为，这可能与长期以来一些人对于“一国两制”方针政策缺乏全面准确的理解和认识有关。所以，在基本原则方面作一些有针对性的辩驳和澄清，应该是非常必要的。

“白皮书”的出台，绝非如某些人所言，仅仅是针对当下的香港政改问题或者特定的某些现象、某些事件、某些势力、某些个人，而是主要着眼于“一国两制”建设和发展的大局，着眼于“维护国家主权、安全、发展利益”和“保持香港长期繁荣稳定”的大局。换言之，如果说“白皮书”仅仅是服务于当下的“应急”之作，那就太低估其巨大而深远的价值和意义了。

一、对“一国两制”方针政策的继承与发展之辩证统一关系

“白皮书”的出台，绝非如某些人所言的，是一个“推倒再来的全新的对港政策建构”，是对以往“一国两制”方针政策的重大改变、重大扬弃甚至是全面否定。如此这样讲，不是政治上的幼稚，就是别有用心。只要是认认真真、仔仔细细研读过“白皮书”的人，都不会得出这样的荒谬结论。“白皮书”的基本内容和主要观点，均非第一次出现，其核心要素、精神实质、具体原则，我们都可以在宪法、中英联合声明、香港基本法、全国人大及其常委会有关香港问题的决定等相关法律文件中追本溯源，都可以在历届中央领导集体有关香港问题的文件、讲话等的政策宣示中，寻找到相关历史支撑点。也就是说，“白皮书”就其基本内容和主要观点而言，就其核心要素、精神实质、具体原则而言，与以往中央长期实行的“一国两制”方针政策是一脉相承的、一以贯之的，是对以往中央长期实行的“一国两制”方针政策的全面传承。如果再从根上说，就是“总设计师”邓小平的话——“一国两制”“五十年不变”，“五十年后也不变”！当然，“不变”不是绝对的“不变”，绝对的“不变”是不符合事物发展规律的，是不符合辩证法精神的。毕竟，“一国两制”事业作为一项前所未有的“国家统一”和“国家治理”的伟大创举、伟大试验，是需要不断的实践和探索过程中逐步总结正反两方面经验而不断深化、丰富和发展的。

所以，“白皮书”对于以往中央长期实行的“一国两制”方针政策也不是“一成不变”地简单照搬，而是有重大的创新和发展。首先，政府“白皮书”的这种政策宣示形式是“新”的。其二，“白皮书”对于中央的“一国两制”方针政策、对于“一国两制”在香港的实践，有一些与时俱进的新理解和新认识、新总结和新概括、新观点和新表述等，包括“白皮书”对于以往一些法律文件之原则性条款的进一步具体化、明晰化和可操作化，包括对于以往一些单一主题和相对分散、零星的政策宣示的有机整合和系统化，包括对于以往一些思想认识处于模糊状态而发展到目前实践经验已经给予充分支撑和论证之基本结论的全面提升和条理化，包括对于香港回归17年来“一国两制”实践过程中出现的新情况、新问题和深层次矛盾如何有效化解之有针对性的正面解答，等等。

二、“全面管治权”与“高度自治权”之辩证统一关系

“白皮书”的出台，绝非如某些人所言的，就是片面强调中央对香港的“全面管治权”，而

有意忽略甚至否定特区的“高度自治权”。对于这一问题，我们可以理解有些人无意识的“误解”，而不能接受有些人有意识的“曲解”。

的的确确，就“白皮书”对于中央对香港的“全面管治权”问题论述的全面性、系统性、深入性和明晰化、具体化、可操作化而言，是以往任何一个事涉香港的法律文件和政治文件中所无法企及的，而且还有一些新概括、新表述，如明确指出：“中华人民共和国是单一制国家，中央政府对包括香港特别行政区在内的所有地方行政区域拥有全面管治权。香港特别行政区的高度自治权不是固有的，其唯一来源是中央授权。香港特别行政区享有的高度自治权不是完全自治，也不是分权，而是中央授予的地方事务管理权。高度自治权的限度在于中央授予多少权力，香港特别行政区就享有多少权力，不存在‘剩余权力’。”也就是说，中央对香港的“全面管治权”不是象征性的、名义性的、虚拟性的，而是实质性的，有可操作性的。同时，“白皮书”对于特区“高度自治权”的问题也没有任何忽略，而是再次特别强调、明确重申高度自治权。

以往我们对于特区“依法实行高度自治”的问题，年年讲、月月讲、天天讲，说得非常多、非常全、非常透，而对关于中央对香港的“全面管治权”问题说得不多、不全、不透，甚至一度在实践中为了极力避“干预”之嫌而“不该管的绝对没有管、该管的有些也没有管”的时候，没有人觉得反常，觉得不全面、不平衡，怎么到了“白皮书”稍许“矫枉”，将以往说得不多、不全、不透的关于中央对香港的“全面管治权”问题回归应有的重要位置，说得比较全面一些、系统一些、深入一些、明晰一些，就有人觉得反常呢，觉得非常不理解、非常不安和不满呢？岂非咄咄怪事！

三、“一国”与“两制”之辩证统一关系

“白皮书”的出台，绝非如某些人所言的，就是片面强调“一国”之“大同”的问题，而有意忽略甚至否定“两制”之“大异”的问题。“求一国之大同、存两制之大异”，这是“一国两制”基本国策的“一体两翼”，任何一个方面都不可或缺。中央的对港立场、对港政策一贯如此，从来没有发生过动摇。中共十八大报告所言之——“全面准确贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针，必须把坚持一国原则和尊重两制差异、维护中央权力和保障特别行政区高度自治权、发挥祖国内地坚强后盾作用和提高港澳自身竞争力有机结合起来，任何时候都不能偏废”，就是在这个层面上的高度概括。“白皮书”把“‘一国两制’是一个完整的概念”的问题论述得非常充分、非常透彻。当然，“白皮书”在论述“一国”和“两制”之辩证统一关系时，的的确确是将其侧重点放置于以往说得不多、不全、不透之“一国”是“两制”的前提、基础这个方面，进行了比较全面、系统、深入的梳理和阐释，进行了突出强调和重点论述。但是，并不意味着尊重“两制”差异的问题、“存两制之大异”的问题，就已经不重要、就已经可以被忽略或漠视，并不意味着“一国两制”基本国策的科学内涵发生了任何改变，而仅仅是考量到香港回归17年来在“一国两制”贯彻落实的过程中，“一国”是“两制”的前提、基础的这个核心问题并没有被充分认识和高度重视，而是遭遇到太多的挑战和冲击，有动摇“一国两制”之根本的风险和隐患，所以必须加以突出强调和重点论述，以正本清源，以明辨是非，以有利于推动对于“一国两制”方针政策之全面准确的理解和认识。

前一段时间，有些人对于中央领导人在谈及香港问题时，仅提“一国两制”，而没有依惯例将“一国两制”、“港人治港”、高度自治三词并用，感到非常纠结，认为中央将改变“一国两制”基本国策的科学内涵，将放弃其中的“港人治港”、高度自治。这里，想谈一点个人的看法和正面回应：“一国两制”是一项基本国策，“五十年不变”，“五十年后也不会变”，这是中央政府的庄严承诺和担当，大家要有信任、要有信心；“一国两制”是一个完整的概念，“求一国之大同”和“存两制之大异”均不可偏废，“维护国家主权、安全和发展利益”和“保持香港长期繁荣稳定”均不可偏废。统称或简称“一国两制”一个词，并不意味着作为其中有机组成部分和重要内容的“港人治港”、高度自治就被屏蔽；同理，统称或简称“一国两制”一个词，也并不意味着以往没有明言但同样是其中有机组成部分和重要内容的“全面管治”、中央授权就不存在。往全

了说，应该是“一国两制”、“全面管治”、“港人治港”、中央授权、高度自治，五句话、五个词。某些时候，根据形势的发展和需要，突出强调和重点论述其中的“港人治港”、高度自治，或突出强调和重点论述其中的“全面管治”、“中央授权”，均不损害“一国两制”方针政策的全面性、完整性，不代表“一国两制”基本国策的科学内涵发生了任何改变。