

重新認識特別行政區

——以香港特別行政區 20 年的實踐為例

李曉兵*

今年是香港特別行政區成立二十周年，在這歷史性的時刻，我們必須重新認識香港特別行政區的特殊之處。如果我們不能夠深刻認識香港特別行政區的特殊之處的話，那麼我們可能就無法正常地面對今天的香港，我們也無法為香港尋找更加光明的未來。

首先，特區之“特”——特殊的歷史地位。香港的歷史地位在很大程度上是由中英三個歷史條約所確定的。中英之間的三個不平等條約，為香港帶來了一種特殊的歷史評價和歷史角色。那麼正是基於對歷史的一種尊重、對現實的一種正視，中央政府在考慮香港回歸祖國之後基本定位的時候，才通過基本法確認了香港特別行政區這樣的一個基本的政治設計和憲制地位。所以說，香港的特別行政區特殊之處，首先是由歷史確定的。香港特別行政區建立的時候，由於香港特殊的歷史環境，香港與內地之間的制度存在著巨大的差別以及社會現實的差別。那麼在尊重歷史，尊重現實的基礎上，我們要從實際出發，堅持實事求是，香港特別行政區才得以順利創設。在這個意義上，香港特別行政區的設立，它具有一定的偶然性，並不具有必然性。正是由於當時中國發展的一個特殊時期，以及香港所具有的特殊的生活方式和社會制度，才要設置特別行政區來進行特殊的對待。因而，香港特別行政區的設立是特殊歷史時刻的一個制度安排和選擇。如果當時香港的發展較中國內地還要落後，那麼“一國兩制”的設計可能完全沒有存在的必要。今天我們在香港特別行政區回歸二十周年的時候，認識香港特別行政區的特殊之處，還應該認識到香港特區成立至今的這二十年也是一個新的歷史時期，我們也不應該簡單地躺在香港過去的 150 年歷史事實的基礎上，簡單而一如既往的確定自己的角色和地位。當時，國家為了保持香港的優勢地位，設立了特別行政區這樣一個特殊的地方制度，這是我們國家行政區劃制度的一個非常特殊的安排。這樣的一種特殊的制度安排是為了肯定和尊重香港特殊的歷史地位，首先是對香港歷史地位的一種肯定，這種肯定也就是說，對於香港而言，由於她過去一百多年發展取得的歷史成就，或者說發展到了一個特殊的階段，要給予充分的肯和尊重定，以便於這種優勢和成就能夠繼續保持下去。香港特區當時所扮演的特殊角色，也就是要繼續起到一個視窗的作用，起到一種引領、示範和輻射的作用。正是在這種情況下，香港才獲得了特別行政區這樣一種特殊的地位。如

* 南開大學法學院副教授、台港澳法研究中心執行主任。

果香港不具有這種特殊的輻射作用，不具有這樣的一種特殊的引領者的身份，她就可能會喪失作為對於中國發展的特殊支點的角色，支點角色的喪失意味著香港就不可能再具有所謂的特殊之處。“有為才能有位”，作為香港特別行政區，應該自覺地意識到，這種特殊之處是歷史賦予的，這種特殊之處也是具有偶然性的。香港特區如果要保持自己的這種特殊地位，不是簡單的伸手要來的，而是要通過自身的作為，才能夠繼續保持其特殊的歷史地位。在上個世紀八十年代，香港是一個什麼樣的位置和角色呢？可以說是舉足輕重的，香港特別行政區的 GDP 和中國整個內地的 GDP 相比，具有相當的分量和優勢。香港的優勢在於可以繼續作為中國對外開放的視窗和國際交流的通道，可以繼續保持其世界航運中心和金融中心、旅遊中心，以及輕工業製造中心的地位。因而她可以繼續輻射內地，她可以為內地和世界之間的聯繫搭建一個中間橋樑樞紐，成為不可或缺的一個重要角色。香港當時還是亞洲四小龍，在中國內地經濟整體獲得長足發展之前，她是具有世界聲譽的，甚至可以說是舉世矚目的最具活力的經濟發展熱點地區。香港之所以被賦予特別行政區的法律地位，是因為在那樣一個特殊的歷史時期，香港代表著一種成功的發展模式，香港成功的發展實踐為中國的發展提供了巨大的想像力和發展的空間，或者說，她起到了示範、輻射、引領的作用，幾乎自然而然地成為中國改革開放的一個參照系。香港特別行政區成立至今，二十年過去，彈指一揮間。在這二十年裡邊，中國內地發生了怎樣的翻天覆地的變化？整個中國在世界政治經濟綜合實力排名位次以及角色發生了一個怎樣的變化？香港特區在面臨著什麼樣的局面？所有的這一切，又構成了我們需要重新面對歷史和現實。這就是香港特別行政區“特區之特”的第一個方面——歷史地位的特殊。

然後，特區之“特”——特殊的憲制角色。所謂憲制角色也就是由憲法所確立的，在中央和特別行政區的關係上，特別行政區的一個基本位置和基本角色。香港的憲制角色，也就是中央和特別行政區關係，這是憲法所確定的中央和地方關係中的特殊一環，或者說特殊的一類。我國現行憲法所確立的中央和地方關係中確立了三個類別的地方行政區域：普通的地方行政區域、民族區域自治地方、特別行政區。那麼特別行政區是由 1982 年憲法第 31 條所確立的一個準備制度規定的，這個準備性的制度起初是為了解決臺灣問題而做出的制度性安排，但是陰差陽錯的在香港回歸進程中顯示出了偉大的歷史適用性，並在後來誕生的香港基本法之中逐漸的得到落實，這樣的一種落實是中國創造性憲法實踐的一個結果，也就是說中國憲法並未走一個簡單、正式、傳統的模式，而是創造性地將中華人民共和國的憲法進行特殊化的實踐。通過這樣的一種特殊化的制度安排，也就是具有創造性的實踐，香港獲得了現在這樣一種特殊的憲制角色。香港特別行政區成為

了我國“一國兩制”實踐的先行者。在這個意義上，香港特區也開了歷史的先河，她具有實驗田的性質，同時也獲得了一個高度自治的權力。在中央和特別行政區的關係上，我們能夠看到中央具有主導權，但是賦予了香港特別行政區高度的自治權。香港特區不是一個簡單的地方自治，這種自治的背後既要協調好中央和香港特區之間的關係，也要協調好香港和其他類別的地方行政區域之間的關係。在賦予香港特別行政區高度的自治權的同時，也意味著中央或者說全國人民對於特別行政區一種高度的肯定和高度的期待。香港特別行政區在創設之後，一方面要保持其基本的生活方式和繁榮穩定的發展局面，一方面也要在其今後的發展或城中，通過創造性的實踐在中央和特別行政區的關係中尋求平衡。二十年過去，我們希望香港特別行政區能夠在中華人民共和國未來發展過程中，依然能夠保持繁榮穩定，一如既往的保持其探索者、引領者、示範者的重要角色。

接下來，特區之“特”——特殊的發展階段。香港特別行政區特殊的發展階段，是指今天香港在回歸二十年之後正處在一個十字路口上，香港又一次要面臨著重大的選擇，是選擇繼續戮力向前，向左還是向右？當然這其中的選項也包括選擇體面的撤退，這都需要香港特區做出一個決斷和選擇。在這個特殊的歷史階段，香港特區應該要意識到，香港回歸祖國，作為特別行政區是特定階段的一種歷史性安排，這種特定的歷史性安排在賦予特別行政區高度的自治權的同時也賦予了她一定的歷史責任。這種歷史責任的實現為香港特區保持一定的特殊性提供了合法性的支撐，而香港要在和外部世界不斷的互動中，特別是要和蓬勃發展的中國內地進行一種良性的互動過程中，超越自己，不斷詮釋自己特殊的地位和角色，同時，又要在新的歷史階段不斷地調整自己的位置和角色。特別是，對於中國的整個發展，繼續保持優勢並起到持續促進推動的效果。我們說在中國內地發展的同時，香港特區也在發展。特別是基於三十年高速發展的中國，使得整個世界格局都發生了變化，那麼這樣的一種發展態勢，必然會對香港特區的發展產生深遠的影響。香港需要不斷認識和調整自己和中國內地的關係，也就是包括中央政府和香港之間的關係，以及香港在中國整個發展階段中的特殊表現。如果不能夠充分而深刻地認識這一點，香港就會處於刻舟求劍的尷尬地位，也就是說不能與國家發展的大潮與時俱進。在中國改革開放三十年，香港特別行政區成立二十年之際，香港特區必然要面臨重新的調整，一方面是指香港自己要進行調整，另一方面中央政府對香港的管治方略也要進行相應的調整。處在特殊發展階段的香港特區一定會獲得特殊發展機遇以及發展優勢，但不排除面臨諸多發展中的現實問題。如果香港要保持特殊的地位和優勢，就必須不斷的有所作為，持續不斷地在和中國內地的互動中展示其特殊的價值，這樣香港特區的特殊性才可能持續下去，否則，香港特區這種特殊性是不具有持續性的。

緊接著，特區之“特”——特殊的憲制結構。香港的基本法確定了香港特別行政區的特殊憲制結構，香港原來在英國統治下產生的法律實踐和制度得到了一定程度的繼承，但是這裡絕不可以將這種繼承進行過度的誇張，甚至進行一個絕對化的判斷。我們說，“一國兩制”的實踐本身就是為了尊重香港的歷史和現實，在此基礎上才形成了世界上罕見特殊的法律制度和管治實踐，同時也包括政治制度和政治實踐。但是我們也必須意識到，香港的特殊制度和實踐也是具有一定的人為原因，也就是說香港在港英政府時期，將其中前 140 年左右的時間裡的做法與回歸前最後十年相比較，可以發現其中具有很大的差別，並形成了一種巨大的歷史落差，也就是說香港在回歸之前的憲制結構並不當然地具有一種確定性和穩定性。基於尊重歷史和現實的考慮，香港特別行政區在創建過程中應該讓歷史傳統和制度實踐得以延續和傳承。但是，在香港回歸前的十年，香港被推上了一個加速的法治化和民主化的進程，那麼這種法治化和民主化的進程並非是一種自然的水到渠成，而是具有揠苗助長的效果，所以今天所形成的香港特別行政區的憲制秩序並非簡單的歷史承受，而是一種動態的突破和超越，基本法在頒佈之後的實踐中也並未能形成一種通行有效的憲制結構，而在簡單的對比之中則會形成心理上的落差、失落和失望，理想化的制度設計和預期在實踐中遭遇了巨大的挫折和抵制也在所難免。所以我們現在圍繞香港的憲制秩序產生了很多的爭議，行政主導和三權分立制衡之間的衝突在所難免，而這樣的爭議又不完全是在特別行政區內部展開，作為中央政府直轄下的一個特別行政區，其現實中所存在的憲制結構，特首的地位也好，立法會和司法機關的職權也罷，都需要結合中國憲法和基本法來進行認識和理解，特別是憲法所確定的國家結構形式去理解香港的憲制結構。香港基本法所確立憲制結構，首先要考慮中央和香港特區的關係，然後在實踐中兼顧立法會和法院之間的互動，以求實現分工和平衡。在此過程中，特首一直在發揮著不可小覷的作用，一方面特首作為特區政府的首長，而同時又作為香港特別行政區的代表，雙重身份的考量之下，我們就要認識的第二個問題，特首之“特”，這也是我們下面文章要討論的問題。

除了上面幾個方面的討論之外，作為特別行政區的特別之處，還在於什麼？我想還特別應該思考和理解特別行政區本身對於中國的特殊貢獻。香港特別行政區對於中國的貢獻是毋庸置疑的，有很多的國際人士都曾做出這樣的評價，中國和蘇聯在過去的三十多年的社會發展過程中，歷史進程和發展結果之所以不同，在很大程度上是因為蘇聯沒有香港這樣一個特殊的區域，香港特別行政區能夠為中國提供資金提供人才和思路，提供制度借鑒以及提供對外交往的管道。

今天我們在正視香港特別行政區特殊的地位和角色的時候，也需要對香港特別行政區

的地位和角色進行重新評價。香港特別行政區是否依然足以保持其在二三十年前的基本地位和角色？李克強總理在 3 月 5 日第十二屆全國人民代表大會第五次會議上的政府工作報告中針對香港澳門特區發展面臨的新情況提出：“要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。”香港現任特首梁振英先生也在過去兩年不斷呼籲香港要在中國倡議的“一帶一路”戰略中扮演好“超級連絡人”的角色，我想這些都應該是對香港今天的地位和角色的一種重新的判斷和選擇吧！

讓我們祝福香港吧！祝福這個特別行政區在成立二十年之際依然能夠特立而獨行！