

改革与融合：“一国两制”下香港 资本主义制度融入国家发展的思考

黎泽国

(中国社会科学院大学 研究生院, 北京 102488)

摘要: 在“一国两制”下香港资本主义发展的方向应是构建有香港特色的资本主义制度, 重点应坚持政治制度与经济发展相适应, 服务于国家整体利益; 坚持经济社会发展优先于民主政治发展的原则, 统筹推进民主政治发展与经济社会发展; 坚持“两个建设好”的原则, 发挥香港资本主义特色和优势作用; 坚持依法治港、依法治理原则, 推进完善依宪法和基本法的各项实施机制。

关键词: 香港; 一国两制; 资本主义制度

中图分类号: D676.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4533 (2021) 01-0064-11

DOI: 10.13975/j.cnki.gdxz.2021.01.008

1997年7月1日,我国恢复对香港行使主权。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》序言中明确指出,“为了维护国家的统一和领土完整,保持香港的繁荣和稳定,并考虑到香港的历史和现实情况,国家决定在对香港恢复行使主权时……按照‘一个国家,两种制度’的方针,不在香港实行社会主义的制度和政策。”《基本法》第5条规定,“香港特别行政区不实行社会主义制度和政策,保持原有的资本主义制度和生活方式,五十年不变。”香港回归以来,继续保持原有的资本主义制度和生活方式,虽经历了1997年亚洲金融危机、2003年非典及2008年全球金融危机的冲击,香港资本主义制度仍呈现出勃勃的生机与活力,整体运行顺畅,经济社会保持稳步发展,得到了国际社会的公认。

香港回归23年来的实践,特别是2014年以来的非法占中事件和2019年的修例风波,充分暴露了香港原有资本主义制度的一些结构性矛盾和问题。习近平总书记在庆祝香港回归祖国20周年大会上发表讲话时明确指出,当前香港发展遇到一些新情况新问题,如维护国家主权、安全和发展利益的制度还需完善,对国家历史、民族文化的教育宣传有待加强,社会在一些重大政治法律问题上还缺乏共识,经济发展面临不少挑战,传统优势相对减弱,住房等民生问题比较突出。对此,习近平总书记强调,“我们既要把实行社会主义制度的内地建设好,也要把实行资本主义制度的香港建设好。”“两个建设好”的指示进一步指引香港继续发挥原有资本主义制度的优势作用,同时适应“一国两制”实践的新形势新发展,对改革和克服原有资本主义制度的问题和不足、建立健全落实《基本法》的制度机制、加强与国家制度相衔接、打造独具香港特色的资

收稿日期: 2020-10-29

作者简介: 黎泽国(1979-),男,广东湛江人,中国社会科学院大学2019级博士研究生,主要研究方向为港澳《基本法》理论及实践、粤港澳区域合作。

本主义制度从而更好地服务国家发展大局及丰富“一国两制”实践具有重要的意义。

一、香港原有资本主义制度概述

（一）香港自由放任资本主义经济制度的历史发展及特点

19世纪初，大英帝国为扭转对华贸易逆差地位，更多地攫取白银，开始向封闭落后的中国大量销售鸦片。在虎门禁烟事件中受挫后，恼羞成怒的殖民者先后发动两次鸦片战争和八国联军侵华等战争，进行赤裸裸的武力侵略，并于1842年割据香港岛，1860年割据九龙，1898年强行租借新界99年。英国殖民者以香港为据点，建立了殖民主义制度体系，对香港实施殖民统治，大肆掠夺香港的财富或以香港为跳板掠夺中国资源和财富。

殖民时期香港经济的发展主要依托港口贸易、航运为主，英资贸易公司即“洋行”和航运公司如怡和、太古、汇丰等早早进驻香港，享受殖民政府特权，伴随香港经济的发展而逐步拓展至地产、银行、保险、商业、航空、建筑工程、食品、零售等相关行业，成为在港占据垄断地位的大型英资财团。殖民时期的香港资本主义经济的发展大致可分为三个阶段：^[1]

1. 1841年到1951年。香港作为英国远东港，主要从事转口贸易，输出英国工业品和掠夺英国工业发展所需的原材料，也包括贩卖鸦片和劳工，形成畸形的殖民地经济，成为资本主义宗主国的附庸。香港一度成为公开的英商鸦片贸易场所和鸦片的贮藏、转运的主要中转站。^{[2]12}在转口贸易带动下，香港经济稳定发展，至1855年，香港殖民政府即实现了财政收支平衡，摆脱了早期港府财政需由英国拨款维持的困境。^[3]

2. 1952年到1980年。西方国家对新中国进行封锁，香港成为内地唯一的对外贸易渠道，承接了从内地逃港的大量资金、技术、设备和劳动力，迅速发展起纺织、食品、玩具等劳动密集型工业以及五金、钟表等外销轻工业，实现了从单一转口贸易向加工贸易的转变。1960年代后，利用国际第二次产业转移，“两头在外大进大出”的加工贸易蓬勃发展。

3. 1981年至1997年。香港借助内地的改革开放，制造业向珠三角转移，形成“前店后厂”合作模式。期间，香港实现了从劳动密集型经济向知识密集型经济转型，旅游、会计、法律、保险和金融等服务业在回归前占据GDP的八成以上，“商品贸易增加了44倍、服务贸易增加了26倍”，使得“香港成为世界上最繁忙的货柜港和世界第二大国际航空货运基地”，成为世界500间银行的基地、世界第八和亚洲第二的股票市场、世界第五大外汇市场、第三大黄金市场等^{[4]14}，奠定了香港的国际贸易、航运和金融中心地位。

香港作为一个微型开放经济体，在经济发展上创造了“亚洲四小龙”的奇迹，并发展成为国际金融、贸易和航运中心，除其独特的地理位置外，主要得益于其独特的资本主义自由经济体制，有学界将其称为“自由放任的资本主义”体制，主要有以下特点：

一是带有明显的殖民经济性质。香港各经济领域基本由英资控制或垄断，英资在港享有广泛的特权，控制了香港的金融、公用事业（煤、电、水等）及各个经济领域。如汇丰银行1865年在香港成立，却在很短时间内成长为香港最重要的金融机构。在殖民政府的支持下，汇丰银行承担了近似中央银行的角色，成为香港的主要发钞行，负责银行体系的票据结算，充当政府货币政策的执行者，担任政府的主要往来银行和最后贷款者。另一家英资银行渣打银行也担负发钞任务，与汇丰银行一起控制了香港的货币发行及香港过半的存贷业务。其他经济领域则由四大英资洋行（怡和、会德丰、和黄、太古）垄断。^{[5]50}

二是实施自由港体制。1941年义律率英军占领香港后，被委任为贸易监督官，他制订的管治香港的方针之一就是“应该神圣地维护自由贸易”^{[6]60}。自由港政策主要指货物自由进出，较少或基本没有进出货物管制；贸易自由，保障自由通航，进出口贸易实施关税税率为零；人员自由往来，与世界上绝大多数国家实施免签证政策；外汇自由进出，没有外汇管制制度；企业及个人自由投资、自由经营以及自由竞争等。随着经济的不断发展，自由港政策的内涵也不断扩展，其

范围之广、程度之高、能量之大、时间之长，堪称世界自由经济体系的“楷模”。

三是实施简单低税制，税种少、税率低、高效透明是其最大特色。殖民政府高度重视维护香港低税率、低税务对吸引投资的重要性。即便是早期在港的英资商人多次上书英国殖民地部请求加税，或立法会议员要求财政司开设新税种、扩大税基，均被一一驳回，主要理由便是维护香港简单低税制对外来投资的吸引力，不宜随意改动。殖民地政府不仅坚持不加税，甚至还进一步提高薪俸税免税额，还在香港回归前减少了税种，如 1990 年废除了针对化妆品及药物的商品税、1994 年废除了娱乐税等，以提高简单低税制对吸引投资和改善营商环境的作用。

四是奉行“不干预”政策，坚守“小政府”、大市场原则。与自由港政策理念一样，港英政府在管治上推行“放任主义”，先后推行“不干预”政策和“积极不干预”政策，鼓励市场竞争，相信市场能最有效地配置资源，无须政府干预，认为政府职责是加强法治建设和规范监管，营造一个公平、法治、透明、高效的环境。在这种理念的指导下，港英政府早期基本忽视了殖民地社会事业建设，至 20 世纪 60 年代经济起步后，为应对人口增多带来的社会压力，不得不发展社会民生事业，但仍坚持认为可由私营部门提供服务，政府无须参与。因此，政府颁发专营牌照，把公用事业如地铁、机场、水电、隧道桥梁等建设和运营交由私营企业或机构去负责，把学校教育、培训、医疗、卫生、养老等社会服务交给了宗教、慈善团体和各种各样的私人企业、社会团体，以达到利用社会资本和社会力量参与香港公共事业和社会事业建设、减少政府投入和节约人力物力的目的，从而形成了香港社会公共服务主要由社会机构提供，政府提供资金等资助、制订服务政策、监察服务水平的模式。

综上，对一个殖民政府而言，在一个“借来的时间、借来的地方”，既无心亦无力规划投资长远发展，只需维持社会稳定，不影响贸易往来、商业活动和企业经营，不影响殖民政府财政收入和工商界特别是英商和外商的利益即可，更不会主动推动社会文化和民主政治等方面的发展。对殖民地最好的管治方式就是“不作为”，强调市场竞争，实是回避及推卸责任，市场能解决的，政府不参与；市场不能解决的，由社会自行承担。所以，殖民政府的“不干预”实际上就是殖民政府的“不干事”（do nothing）。英资和外商等工商界通过资本力量主导殖民地市场，在殖民地政府“不干预”的旗号下可以为所欲为，赚取高额利润。所以，“不干预”实际上是偏袒工商界利益、牺牲社会公平及低下层的利益。^[7]所谓“自由放任资本主义”，实际上就是打着“自由”旗号的“自由剥削主义”，其实质是港英政府的既追求利润又不愿作为。

（二）香港资本主义殖民管治专制制度的历史发展与特点

英国对殖民地的管治按管控程度的高低可分为皇属殖民地、具有代议制度而无责任政府的殖民地和自治殖民地三大类。英国为确保香港作为其“远东贸易之根据地”“欧洲势力向亚洲发祥之基地”^[6]⁶⁰的意图，把香港列为皇属殖民地，建立了总督专制政治体制，对香港实施最严格直接的管治。

根据《英皇制造》和《皇室训令》的规定，港督是英国女王在香港的代表，是港英政府的首长，拥有指导香港政务的最高权力，并且是行政局、立法局的当然主席，兼任驻港英国三军总司令，总揽军事、行政、立法、司法及商务等大权，港英政府文武百官均须服从其权威。第一任总督璞鼎查于 1843 年 6 月上任后成立了行政委员会和立法委员会，后改为行政局和立法局，各有 3 名议员，均为殖民地政府官员，协助其处理行政和立法事务，同时制定殖民地法律，推动香港法律独立化。1843 年，璞鼎查设立香港法院并亲任裁判官，以英国法审理案件。璞鼎查还成立了有武装商人加入的治安委员会（后改称太平绅士），赋予其较大的权限，协助维持社会治安。太平绅士有官守和非官守两种，早期委任的非官守太平绅士均为英国人。璞鼎查还兼任对华全权代表和商务总监等职务。殖民地政府建立了庞大的机构，从政治、军事、法律上保证了英国人在香港的殖民统治。总督下设有 28 个部门，主要包括行政部（辖民政司、财务局、华民司、港务

局、邮政局、警务司、监狱司等)、司法部(辖高等法院、警察裁判所、检察院等)、医务局、卫生局、教育局、工务局等,1849年仅有文武各级官员70余人,至1930年代则超过了2000人以上。上述机构设置及职能作用就是为了维护港督专政大权,由港督对香港实行专制管治。港督专权制度自1840年代建立至1980年代中英开始谈判前,在140年间均维持基本不变。殖民政府不仅严禁当地华人参与管治,即使是居港英商等先后六次提出要求“开放在港英籍居民参与管理当地事务的权利”,均被英国当局拒绝或驳回。^[3]

1982年,中英开始围绕香港前途问题开始谈判后,特别是当1984年中英签署联合声明,明确中国将于1997年收回香港后,面对香港的政治前途发生的根本性变化,英国当局及港英政府的管治方针发生了180度的大转变。英国作为老牌殖民主义帝国,香港是其在海外仅剩的为数不多的殖民地之一,为争取利益的最大化,迅即在港部署启动所谓“光荣撤退”战略,即以推动香港急速发展民主政治为核心,对香港的殖民制度进行全方位的调整,为英国撤退后继续维护其在港的利益和发挥对港的影响力提供保障,在政治上开启了香港民主政治的步伐,逐步扩大立法会、行政局非官守委员或民选代表的名额,直至全体代表由选举产生。改变立法会的咨询机构性质,逐步扩大立法会的权限,推动政治体制从总督专制体制向议会主体体制过渡发展,争取议会代议制在回归前形成既定事实,积极选拔培养一批本地公务员精英及民主选举政治精英,刻意培养一批政治代言人。从推行代议制民主政治发展上即可见港英政府之迫切态度。1980年6月,港英政府匆忙公布了《香港地方行政的模式》绿皮书,首次建议将香港划分为18个行政区并全部设立地区议会,推行全民投票选举制度;同年11月公布了《香港地方行政白皮书》,宣布成立地区议会或将地区咨询委员会改组为区议会,正式推行代议制民主政治。末代港督彭定康更是不管中方的强烈反对,执意快速推进香港代议制民主政治改革。1985年6月通过了《1985年立法局(权力与特权)条例》,赋予立法局及议员更大的权力,把立法会从咨询机构变为名符其实的立法机构;同年9月即以选举团间接选举方式选出立法局24名议员(共59名议员)。1991年,立法局进一步扩大民主成分,以更具民主形式的分区直选方式选出60名议员中的39名议员。1995年9月,港英政府最后一届立法局选举直接实行60名议员全部由选举产生,完全取消了委任议员制度。在短短15年间,香港实现了从港督专制向议会民主制的快速转变,“其速度超过了英国400年议会民主制度的进程”^[3]。

二、“一国两制”下香港资本主义制度的新发展新挑战

《基本法》基本保留了香港原有的独特的自由放任资本主义体制。这一特殊体制在香港回归前的特殊历史时期为香港创造了经济辉煌,在回归后,面对国内外复杂的形势变化,虽有了新的发展,却也逐步显现其局限和不足。

(一) 香港资本主义经济体制的新发展新挑战

随着内地经济的迅猛发展,香港加快融入内地经济发展,内地资本迅速扩大在香港市场的影响力,香港原英资及美资影响力不断减弱,原有殖民主义经济体系加速瓦解,形成“西消我长”的态势。

1. 香港整体经济各项指标稳步增长,进一步巩固和提升发展新优势。根据特区政府统计数据显示,从1997年至2019年,香港本地生产总值从1.37万亿港元增长到3.02万亿港元,23年间增长了120%,主要经济指标同期增长速度在发达经济体中位居前列,国际金融、航运、贸易中心地位进一步巩固。^{[8]137}

财政金融方面。特区政府财政储备从回归之初的3700亿港元增长到2018年的近11619亿港元,增长214%。由于香港没有中央银行,缺乏财政政策,拥有充沛的财政储备对香港应对危机就显得异常重要。外汇储备从928亿美元增长到2019年的4413亿,增长了4.8倍。回归前,香港已是全球第五大银行中心、第六大证券市场,也是亚洲主要的保险和基金管理中心,截至2019

年底，港股总市值由 3.2 万亿港元增长到约 38.2 万亿港元，港交所上市公司由 619 家增长到 2449 家，自 2009 年以来，7 次成为全球 IPO 集资冠军，超过了纽约、伦敦；其中内地上市公司 1241 家、占比 50.7%，总市值 27.9 万亿、占比 76.9%，总成交量占比 81.9%。人民币存款和存款证结余超过 6250 亿元，成为全球最大的离岸人民币中心。为进一步巩固香港国际金融中心的地位、支持香港发展成为离岸人民币枢纽，中央政府于 2014 年和 2016 年分别批准试点两地资本市场互联互通机制的“沪港通”和“深港通”，香港经济发展再添新活力。

投资贸易方面。作为公认的国际贸易良港，在瑞士洛桑国际管理发展学院公布的 2017 年度《世界竞争力年报》中，香港在国际贸易、国际投资两项指标中分别位列全球第二位和第四位。根据联合国贸发会议的“世界投资报告”，在全球外来直接投资流入量上，香港在全球投资规模的排名均比较靠前，2018 年以 1160 亿美元占据第 3 位；在对外投资存量上，2018 年以 850 亿美元居第 4 位。近年来，香港贸易进出口总额约占香港本地生产总值的 40% 左右。2018 年香港机场旅客吞吐量为 7470 万人次，飞机起降量达 427725 架次，货运总量达 510 万公吨，同比增长 2.5%、1.7% 及 1.5%，三项航空交通量均创下年度新高；2017 年香港港口货物吞吐量为 28160 万吨，同比增长 9.7%，港口货柜量近年虽呈下降趋势，2018 年仍居世界第 7 位。

营商环境方面。截至 2016 年，香港已连续 23 年被美国传统基金会评为全球最自由经济体，连续六年在美国卡托研究所《人类自由指数》中排名全球第一。2020 年 9 月 10 日，在加拿大菲沙研究所（Fraser Institute）发表的《世界经济自由度 2020 年度报告》中，香港再次蝉联“全球最自由经济体”称号，创下了自该报告发布以来一直位列第一的纪录。在世界经济论坛发布的《全球竞争力报告》中，香港连续 5 年跻身全球十大最具竞争力的经济体行列。在瑞士洛桑管理学院的世界竞争力年报中 2015—2017 年连续三年夺冠。香港优质的营商环境不断吸引着各类企业。截至 2016 年，母公司在海外的驻港企业总数增至 7986 家，其中 3700 多家企业将地区总部设在香港。

2. 中央加强对香港经济发展的宏观规划，引导香港融入国家发展新格局。有人说，如果没有内地改革开放 40 年的快速发展，“香港今天可能仍是中国东南沿海的次等转口港”^{[4]14}，更不可能成为国际金融、航运、贸易中心。回归以来，香港的经济发展与繁荣同样离不开社会主义祖国这个坚强后盾的重要支撑和保障作用。^[9] 国家五年规划及各类专项规划均把香港作为重要内容加以纳入，并推动香港融入国家发展大局。国家“十五”规划中首次将香港“保持长期繁荣稳定”内容纳入到国家整体发展战略。“十一五”规划首次明确支持香港发展金融、物流、旅游及资讯等服务，保持香港国际金融、贸易、航运中心的地位；“十二五”规划首次单列港澳发展专章，并辟出专栏列出香港与内地合作的 7 大重点建设项目；“十三五”规划继续设港澳专章，阐述深化内地和港澳合作发展。2015 年 3 月，国务院国家发改委、外交部、商务部三部委联合发布的《推动共建“一带一路”的愿景与行动》中明确提出了“深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”，“发挥香港、澳门特别行政区独特优势作用，积极参与和助力“一带一路”建设”，是国家开放体系格局创新在粤港澳区域合作推进的具体体现。2017 年 7 月，国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府共同签署了《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》。2019 年 2 月，国家印发实施了《粤港澳大湾区发展规划纲要》，为新时代香港发展提供了强有力的支持。

3. 谋划推进香港与内地合作发展走上制度化轨道，探索推动“一国两制”实践在体制机制上不断有新突破。回归以来，香港与内地的经济合作迅速发展，国家着力从合作机制、制度、体系和规范的角度谋划和推动香港与内地的经济合作快速发展，不断丰富“一国两制”实践，使之成为“一国两制”的制度性优势之一。香港美国商会主席沃尔特·戴亚斯认为，香港作为中国与世界的“超级联系人”、东西方之间的管道，其独特的地位和作用进一步证明了“一国两制”的

成功。^[10] 这种优势主要体现在两个方面：

一是不断创新香港与内地合作的体制机制。1998年，中央支持授权广东与香港建立了官方联络机制——粤港合作联席会议机制，共同协商两地合作事项，为两地进一步合作搭建了基本制度框架。粤港两地政府通过高层会晤、联席会议、工作会议等机制，建立健全联络小组、专责小组等，推动对口部门强化合作工作对接。在两地合作机制下，香港与广东率先探索建立了香港居民在粤上学、就医、养老等福利保障，推动两地社会保障体系对接；成功探索实践“一地两检”、“两地一检”通关新模式等制度创新。在总结粤港合作机制经验的基础上，2019年2月，国务院设立由韩正副总理牵头、国家有关部委及粤港澳三地政府参与的高规格的粤港澳大湾区建设领导小组，搭建了国家层面的工作机制，进一步加强从国家层面统筹推进香港与内地合作的力度，为香港与内地的合作提供了机制保障。

二是不断完善香港与内地合作的制度框架。2003年，《内地与香港更紧密经贸关系安排》（简称CEPA）正式签署实施，随后每年签署补充协议，不断增加对港开放措施。作为“一国两制”条件下和WTO框架下同一主权国家内的两个独立关税区之间的自由贸易协议，其核心内容是货物贸易自由化、服务贸易自由化和投资便利化，是促进内地与香港提升经济一体化水平的制度安排^[11]，标志着内地与香港的经济合作进入了一个通过制度性安排去规范和推进经济整合的新阶段。同年，中央政府出台内地居民赴港“个人游”政策，有力地帮助香港经济强劲复苏。2008年底，国家颁布实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》（简称《珠三角规划纲要》），首次将粤港澳合作内容纳入国家级发展规划，标志着粤港澳区域合作已提升为国家发展战略之一。为了落实《珠三角规划纲要》中关于深化粤港澳合作的宏观战略安排，2010年，经国家批准，粤港签署了《粤港合作框架协议》，这是全国第一份内地省份和特区之间的合作协议，规划了粤港十年发展，明确提出了到2020年要“携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群，率先形成最具发展空间和增长潜力的世界级新经济区域”的目标，指明了区域经济一体化的发展方向。2014年底，国家与香港签署实施了《CEPA关于内地在广东与香港基本实现服务贸易自由化的协议》，这是内地首次以准入前国民待遇加负面清单的方式制定的自由贸易协议，标志着粤港之间的合作进入了合作机制跨越阶段。

4. 自由放任资本主义固有矛盾进一步深化。刘兆佳教授认为，过去的港英政府和回归后的香港特区政府都以“小政府、大市场”为金科玉律，政府只愿意承担有限的推动产业发展和多元化以及缩窄贫富差距的责任，因此香港的社会矛盾无法通过政府的行为而得以有效纾缓。^[12]

一是资本集中和资本垄断程度更为严重。香港回归以来，随着大量资本急剧向金融、地产等行业集中，以香港四大家族为代表的垄断资本对香港经济的垄断程度不断提高，标志着香港经济已进入了寡头垄断资本主义阶段。香港经济社会发展的多个方面开始向垄断资本集中。以全球华人首富的李嘉诚家族为例，其产业在香港除了地产之外，在港口、酒店、电信、零售、能源、基础设施、制造业、建材、投资以及生命科学和媒体行业中都占据着举足轻重的地位。^[13] 大企业集团每一分钱都“赚到尽”，却罔顾所应承担的社会责任。有媒体戏称香港为“李家之城”，普通市民一辈子都是在为“李家”打工。

二是产业结构矛盾突出。近20年来，香港经济产业结构已呈现单一化趋势，大量的财富被转移集中到金融、地产领域，即使是香港一直引以为豪的转口贸易、货物贸易更是自2006年以来一直在走下行通道。其他传统产业如旅游、贸易、零售、餐饮及物流等在香港GDP中的比重逐渐萎缩。随着金融、地产等垄断资本和利益集团经济实力不断壮大，其优势地位进一步得到了巩固和发展，反过来进一步强化其政治优势和影响力。香港的垄断资本和利益集团利用回归初期中央的信赖和支持，影响了香港经济政策，主导了香港经济的发展方向，又进一步强化了其利益根基，形成了恶性循环。资本的垄断造成了经济结构失衡、资源配置效率降低，又进一步加剧了

经济的下行趋势。

三是劳资矛盾长期处于紧张状态。香港回归以来，自由放任资本主义制度继续维护垄断资本利益，垄断资本在市场机制下占尽了各种优势。特区政府坚守“不干预”政策，政府经济功能过窄，引导、调节能力及工具缺乏，导致原有的深层次结构性问题持续发酵，劳资矛盾长期未能得到有效缓解。政府既未能推动立法规范标准工时、最低工资以及反垄断行为，又未能建立失业救济制度，长期未能完善商业化运作的强积金制度，未能建立社会养老制度。现有各项社会福利和社会保障覆盖面小、政府投入却逐年增加，难以满足社会需求、缓解社会怨气。

四是社会不公现象更趋激化。香港原有的资本主义制度和生活方式虽经《基本法》确认予以保留，却未能有效顾及社会公平问题，导致社会贫富差距仍在不断扩大。2016年，香港基尼系数达到了0.539，创下45年来的新高。贫穷人口持续增加，至2018年已超过130万人，其中30万户属于在职贫穷家庭。2007年至2017年间，香港楼价及租金分别上涨了273.9%及100.01%，但家庭平均收入仅上升54.8%。特区政府成立以来，在社会财富再分配模式上不敢有大的作为，只采取单向的扶贫举措，不仅效果有限，也无助于缩小贫富差距。长期低税政策的实施效果是，富豪个人所得税的实际税率远比中产专业人士实际缴税税率还要低。据统计，香港前5大富豪2016年至2017年获得的股息收入为230亿港元，这部分收益却不用缴税，进一步加剧了资产收入的不均现象。

（二）香港原有资本主义政治制度的新发展新挑战

回归后，香港特区政府整体沿袭了回归前的体制和系统，同时根据宪法和《基本法》的规定，实行“行政主导”体制，行政与立法既互相配合又互相制约、司法独立。在“一国两制”的新宪政秩序下，新政府与旧体制经过23年的运作实践和调整适应，整体显现了强大的生命力，但仍未达致预期目标和最佳成效，仍需要有一个长期调整适应完善的过程。从香港回归以来的实践看，原有资本主义政治体制主要有以下新转变新发展：

1. 民主政治体制在探索中发展。香港回归前，港英政府推动的民主政制改革在一定程度上提升了港人的民主意识，也助推了港人的参政热情。在制定《基本法》时，加入了许多有关人权、自由、法治、民主等“自由”成分的保障，就是为了回应部分港人对“民主”的诉求，给港人“吃了定心丸”，确保香港回归平稳过渡。《基本法》第45条和第68条明确规定了行政长官和立法会产生办法的“双普选”目标，为港人行使当家作主的权利提供了法律依据。《基本法》附件一、附件二分别规定了第二届行政长官和第二、三届立法会的产生办法，明确2007年后行政长官和立法会的产生办法“如需修改”的修改程序，却又没有规定如何达至最终“普选”的产生，引发香港各政治力量为之争论、博弈和抗争。为了落实普选安排、避免偏离《基本法》的预定轨道、循序渐进地推动民主发展，全国人大先后进行了两次释法、作出了一项决定和两项产生办法修正案，明确了2005年补选的行政长官任期、完善了两个产生办法修改程序（由“三部曲”增至“五部曲”）、普选的时间表和路线图，批准2012年第四任行政长官选举委员会由800人扩大至1200人组成，第五届立法会由70名议员组成，比上届增加了10个议席，其中功能团体和分区直选各增加了5个议席，选举的民主成分得到了进一步扩大。经历了回归后几轮的选举周期，港人当家作主的热情进一步被激发了出来，积极参与各项民主选举投票，历届区议会、立法会选举的投票人数和投票率不断提升就是最好的证明。目前，香港每隔5年便形成一轮选举周期，包括行政长官选举委员会选举、行政长官选举、立法会选举、港区全国人大代表选举、区议会选举等轮番开展，期间还夹杂着因立法会个别议席出缺而安排的补选等选举，香港这个以往的国际经济城市逐渐演变成了一个政治选举的城市，社会政治氛围炽热，泛政治化严重，社会议题极易被选举政治炒作。

2. 行政主导体制在实践中逐步完善。

根据《基本法》规定，行政长官的双重属性法律地位远高于立法和司法机关，从行政机关与立法、司法的关系来看，行政权远高于立法权和司法权。尽管《基本法》没有明确规定行政主导体制，法律学者普遍认为香港的政治体制就是行政主导制，而非西方的三权分立体制。但在具体的实践中，有不少声音批评行政主导不起来，关键原因在于与行政主导体制相配套的各项制度机制没有建立完善起来，行政长官领导的沿续港英旧行政体制的新政府需要时间调整磨合。这种情况近年来得到了改观，行政主导体制有了新的变化。中央进一步规范了行政长官述职制度，建立了中央向行政长官发出行政指令的制度，加强了对特区政府的工作指导，加强督促行政长官及特区政府实施《基本法》、监督《基本法》落实。完善中央对主要官员的任命制度，规范行使行政长官对主要官员人选的提名权，加强对主要任命官员的监督指导。2002年开始推行高官问责制，支持建立以行政长官为“班长”的高效管治团队，协助行政长官施政，帮助行政长官带领公务员工作。作为配合主要官员问责制的配套举措，2007年，特区政府设立政治事务的新职位，增加政治任命官员（副局长、政治助理），以支持主要官员的政治工作。同时，历届行政长官均重视发挥行政会议的决策咨询作用，积极吸纳社会各界精英参与，帮助行政长官科学决策。当然，行政主导体制作为一项既不同于内地的人民代表大会制度，也不同于英美的“议会制”或“三权分立制”的全新的制度体系，更需要在实践中不断完善发展。

3. 行政与立法制衡有余而配合不足。

立法会运作受西方三权分立观念的影响，以监察政府、批评政府为荣，在立法会充斥着各种各样批评政府、责骂主要官员的声音，议事厅变成了表演场，理性、客观、中立、建设性意见的声音逐渐减少，香港立法会大有向台湾及英美议会劣质表演民主靠近之发展态势。同时，个别议员还经常参照国外议员的做法，提出对行政长官、主要官员的“不信任案”^①，严重违反了《基本法》有关议员提案的权限规定。香港回归以来，立法机关不断出现权力扩张的现象，如自立调查权，个别议员动不动就要求根据《特权条例》开展调查；对个别官员及公职人员进行不信任投票的决议，虽没有实质性的约束力，却给官员和公职人员造成了极大压力甚至被迫辞职；积极插手和干预并不属于《基本法》第72、73条规定之立法机关职权的人事权、财政权等。^[14]此外，立法会的议事范围也不断被突破，个别议员经常在议会提出一些涉及香港以外的政治事件议案，严重违反了《基本法》规定。立法会在多方面已超越了《基本法》授予的权力范围，但在体制上却没有制衡它的机制，立法会议事规则不仅对此类行为没有约束力，反而经常被滥用。立法会的政治力量构成导致斗争多于合作、对抗多于妥协。在目前爱国爱港力量占据过半的情况下，反对派在重大议题上发挥“关键少数”的作用，坚决不妥协、坚持以政治理念进行捆绑投票，否决特区政府财政预算、拨款、重大工程建设甚至社会民生项目，甚至发展至“为反对而反对”。在取消议员委员制和行政长官无政党背景的条件下，行政长官及政府管治团队在立法会缺乏政治盟友，政府重大施政议案往往在立法会被故意拖延。近年来，个别议员恶意“拉布”等现象层出不穷，对政府施政构成了严重的干扰。

4. 普通法的司法独立体制与“一国两制”下的司法实践凸显不足。

《基本法》第2条和第19条规定，香港特别行政区享有独立的司法权和终审权，香港特别行政区的司法权独立于中央的司法权。这条规定的主要立法意图在于尊重香港的普通法传统，着眼于保障回归后香港普通法体系的运作。但从回归后的司法实践来看，香港法院并未领会到中央的意图，司法能动扩权明显，而自我约束不足，以致面临不少新挑战。

在司法实践中，香港司法权存在着试图按照西方三权分立下的司法独立模式主动越权扩权的现象，例如为香港特区法院在审判实践中以普通法的逻辑体系自我演绎出违反《基本法》的审查权。1999年1月29日，香港终审法院在居港权案的判决中称“特区法院可审查并宣布全国人大及其常委会的立法行为无效”，并据此作出《入境条例》若干条文与《基本法》相抵触而废除的

判决，自设违基审查权。同时，香港法院通过解释《基本法》第39条第2款的方式又取得了违例审查权，不仅对具体和抽象的行政行为的合法性、合理性和程序的正当性问题进行审查，还可对立法行为进行审查。近10多年来，香港司法复核案件的迅猛增长与香港法院这种自我赋权扩权有着密切关系，也严重干扰了特区政府的依法施政。例如2010年，香港一位66岁老太太朱绮华向香港高等法院申请就港珠澳大桥香港段环评报告进行司法复核，导致大桥停工直至环保署于2011年9月上訴成功，工程造价增加了约65亿港元。

在涉及中央与香港关系的条款上，香港法院亦曾对明确属于中央事权的条款企图绕过中央的解释权而作出与中央一贯政策相违背的判决，其中香港法院对刚果（金）案的判决就是明显的例证。《基本法》明确规定，香港特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。香港高级法院却无视外交部驻港公署的多次阐明立场，仍然对此案作出相反的判决，一度对中央外交政策能否延续到港造成了干扰。2011年8月26日，全国人大常委会应香港特别行政区终审法院的提请，对《基本法》第13条第一款和第19条作出了解释，进一步明确“国家豁免规则或政策属于国家对外事务中的外交事务范畴”，“决定国家豁免规则或政策是一种涉及外交的国家行为”，“香港特别行政区法院对中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为无管辖权。”同时，普通法下的外籍法官制度受到了挑战，主要体现在香港法院聘请的外籍法官在审理涉及国家安全的案例时，特别是对非法占中、旺角暴乱、修例风波中的暴力分子轻判的做法，以及个别法官在判词中有失偏颇的言论引起了社会极大的批评。有媒体甚至以“警察抓人、法官放人”来形容个别法官对暴力的姑息和纵容助长了暴力分子的嚣张气焰、严重破坏了香港的法治环境。

5. 紧急填补香港维护国家安全制度的空白。

香港回归以来，维护国家安全的法律制度长期处于真空状态，近年来虽有了新的进展，但仍未得到完善。根据《基本法》第23条规定，香港特别行政区“应当自行立法禁止”七类危害国家安全的行为和活动。2002年，时任行政长官董建华率问责官员开始推动23条立法，最终因2003年7月1日近50万市民上街抗议游行而迫使特区政府不得不搁置23条立法，时任保安局局长叶刘淑仪被迫于2003年7月16日辞职。香港回归祖国23年了，香港特区23条立法迟迟未有新进展，香港在维护国家安全的法律制度上仍是空白，境外势力在香港如入无人之境为所欲为，这种风险在2014年的非法占中和2019年修例风波期间表现得更为明显。有鉴于此，面对严峻的形势，中央经过反复、慎重的研究，决定从国家层面直接出手推动香港特区维护国家安全立法的重大决定。^[15]2020年5月28日，全国人大通过了《关于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决定》，6月30日，全国人大通过了《香港特区维护国家安全法》并决定列入《基本法》附件三，7月1日开始生效施行。总体而言，该法的实施有力地填补了香港在这方面的制度空白，有力地防范、制止和惩处危害国家安全的行为和活动，沉重地打击了“港独”势力的嚣张气焰，实现香港拨乱反正、由乱及治。实践证明，没有国家安全立法的香港，其繁荣稳定发展是得不到保证的，甚至会过去几十年的努力成果付之东流。今后还要继续推进香港自行立法，进一步完善香港维护国家安全的各项制度机制，切实维护国家主权、发展和安全利益。

三、香港资本主义制度融入国家发展的建议

当前，中国特色社会主义进入新时代，“一国两制”事业也进入新时代，香港亦正处于一个关键的阶段，是继续走西方的道路还是在“一国”下探索走好自己的道路？答案是不言自明的，那就是要在中国特色“一国两制”的理论框架下探索走出一条“两制”和谐共处之路，建设有香港特色的资本主义制度，共同谱写中华民族伟大复兴的时代篇章。这不仅是经济、政治问题，更是制度创新、制度治理问题。习近平总书记多次指出，要完善与《基本法》实施有关的制度和机制。“一国两制”的制度体系要在实践中不断加以完善，沿着“中国特色、时代特征、香港特

点”的“三特”之路阔步前进。^[14]

(一) 坚持政治制度要与经济发展阶段相适应，要服务于国家整体利益。马克思主义关于经济基础与上层建筑的矛盾运动的基本理论告诉我们，政治制度属于上层建筑，并居于主导地位，政治制度一定要适合一定的经济基础状况。香港回归前后基本上是实行“行政主导”体制^[12]，就是对原来总督制度的继承和改造，虽然在政治体制形式上实现了从资本主义殖民体制向“一国两制”特别行政区制度的转变，但从回归以来政治制度与经济基础的表现来看，政治制度未能完全体现和适应香港经济回归以来与内地进一步融合并融入国家发展的转变，也未能体现内地资本在香港经济中占据的重要地位和作用的转变。在可预见的相当一段时期内，欧美经济将长期衰退，市场疲弱将是常态，而内地经济仍持续保持强劲发展，香港对内地经济依赖性仍会继续增强，将会呈现“东增西减”的趋势，即内地经济的影响力在增加、而西方的影响在减弱。因此，香港要适应纳入国家治理体系的转变，完善治理体制机制建设，在各项政治制度上作出相应调整，为两地融合提供制度保障，反过来促进融合进程。要加大对在经济发展领域极力叫嚣和挑衅“去中国化”势力的打击和压制，维护内地资本在港的正常合法利益。决不允许“一国两制”下的特区政治制度仍以维护英、美资垄断利益而损害社会公众利益、损害社会公平正义的现象出现。

(二) 坚持经济社会发展优先于民主政治发展的原则，统筹推进民主政治发展与经济社会发展。发展是解决香港各种问题的金钥匙。当前香港经济政治社会深层次的问题归根到底是过去 20 多年经济社会发展转型成效不彰、各种问题累积所致。马克思主义认为，物质生产方式是社会存在和发展的基础及决定力量。香港社会有一种论调认为，香港今天的各种问题的根源皆在于不民主体制，要解决这些问题，必须先落实“双普选”，似乎民主选举是解决香港问题的唯一出路。民主政制的发展涉及社会生活各方面，是对各种经济和政治利益的重新分配和调整，对香港原有的制度和生活方式、特区政府的管治、社会各阶层和各界别的切身利益都将产生重要而深远的影响，也关系到中央的宪制权力。因此，《基本法》在设计香港民主政治发展的指导原则是保持香港原有政治的一些优点，并且逐步发展适于香港情况的民主参与，这个原则所内含的精神就是循序渐进地推进香港政治的发展。^[16] 从世界各国的发展经验来看，民主政治并非解决经济社会问题的万能药方，例如，在新加坡这样低水平民主的地区也实现了经济长期繁荣稳定的发展，相反，在一些所谓的高度民主国家或地区，如非洲、拉美国家，甚至我国台湾地区，民主运动不断，经济却连续下跌，至今萎靡不振。综合来看，民主政治与经济社会发展并不存在正相关关系，反而在很大程度上呈现相反关系。习近平总书记反复强调，要始终聚焦发展这个第一要务，发展是香港的立身之本。要坚持发展优先，把主要精力集中到搞建设、谋发展上来，在发展的基础上统筹推进民主政治的发展。

(三) 坚持“两个建设好”的原则，发挥香港资本主义特色和优势作用，服务国家发展大局。习近平总书记关于“两个建设好”的重要指示精神与小平同志当年会见撒切尔夫人时提到“1997 年中国接管（香港）以后还要管理得更好”的论述是高度一致的。一方面，它充分体现了中央对中国特色社会主义制度的高度自信、对“一国两制”的高度自信、对保持香港长期繁荣稳定发展的高度自信；另一方面，把香港建设好是中国特色社会主义建设题中应有之义。党的十九大报告明确把坚持“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的基本方略之一，强调保持香港、澳门长期繁荣稳定是实现中华民族伟大复兴的必然要求，是中国梦的重要组成部分。把握“两个建设好”的核心要义，关键是既要看到香港资本主义制度的缺点和不足，更要发挥香港资本主义制度的优势和作用，指导香港特区政府树立正确的施政理念，有效地处理政府与市场、政府与经济发展、政府与社会建设的角色定位关系，坚守以人为本的立志，加强对社会财富分配的干预，有效破除市场垄断，维护公平自由竞争等，从而不断建设和完善一个

既不同于西方资本主义、又具有香港特色的资本主义制度。把握“两个建设好”，要进一步扩大对港的开放力度，统筹推进香港融入国家发展，积极发挥香港所长、服务国家所需。同时，在体制机制上，坚守“一国”之本，促进“两制”和谐相处、彼此促进，相互学习借鉴，在经济社会民生上，利用国家之整体、弥补香港之不足，相互取长补短、推动共同进步。

(四) 坚持依法治港、依法治理原则，推进完善宪法和《基本法》的各项实施机制。如何把资本主义制度的香港治理好一直是党中央治国理政不断探索的重大课题。自香港回归以来，全国人大常委会就《基本法》实施的相关问题先后进行了五次释法、作出了五次决定，有力地维护了《基本法》在香港的准确实施，进一步突显了依法治理在香港管治中十分重要的作用。党的十九届四中全会从国家治理体系和治理能力现代化的战略全局出发，对“坚持和完善‘一国两制’制度体系”作出了重大部署，明确要求“坚持依法治港治澳，维护宪法和《基本法》确定的宪制秩序”，“完善特别行政区同宪法和《基本法》实施相关的制度和机制”，提高特别行政区依法治理的能力和水平。这标志着中央更加注重依法治港的制度建设，注重以法治理念、法治思维加强对香港事务的处理，推动香港的法治体系与国家法治体系相衔接，转化为法治治理效能。特别处理好民主与法治的关系，防范“非法占中”等以民主名义绑架法治的情况再度出现，严格按《基本法》规定有序地推进民主发展，支持香港在《基本法》预设的法治轨道上探索发展出有香港特色的民主法治制度，形成一套透明、高效、理性的民主制度。

注释：

① 英国实行责任内阁制，官员由立法会任命，“不信任案”因此成为责任内阁制的宪法惯例。《基本法》第73、74条规定了议员提案的范畴，并不包括“不信任案”。

参考文献：

- [1] 陈广汉，宋珊珊.《基本法》与香港经济制度 [J]. 当代港澳研究, 2013, (9).
- [2] 张连兴. 香港二十八总督 [M]. 北京: 朝华出版社, 2007.
- [3] 刘曼容. 英国对香港“民主发展”政策的历史演变 [J]. 广东社会科学, 2011, (2).
- [4] 米高·恩莱特 (Michael J. Enright) 等. 香港优势 [M]. 曾宪冠译. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [5] 胡天赐, 王鑫鳌, 刘缓娥. 香港回归? 两个转变问题探讨 [M]. 海口: 南海出版公司, 1998.
- [6] 植田捷雄. 香港政治之史的考察 [M]. 广州: 暨南大学出版社, 1936.
- [7] 邓树雄. 从20世纪60年代的“放任主义”到70年代的“积极不干预主义”: 历史回顾与分析 [J]. 当代港澳研究, 2009, (1).
- [8] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲 [M]. 北京: 学习出版社, 2018.
- [9] 齐鹏飞. 香港好, 祖国好; 祖国好, 香港更好 [J]. 港澳研究, 2016, (1).
- [10] 香港回归20年: 经济繁荣稳定 把握新机迎挑战 [EB/OL]. <http://gd.people.com.cn/n2/2017/0626/c123932-30378544.html>, 2017-06-26.
- [11] 国家信息中心课题组. 内地与香港经贸合作十五年报告 [J]. 经济研究参考, 2012, (68).
- [12] 刘兆佳. 香港修例风波背后的深层次问题 [J]. 港澳研究, 2020, (1).
- [13] 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).
- [14] 郝铁川. 香港特别行政区政治体制是一种独特的地方政治体制 [J]. 江汉大学学报: 社会科学版, 2018, (2).
- [15] 邓中华. 在纪念香港《基本法》颁布实施30周年国际研讨会上的致辞 [EB/OL]. https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/dzh/gzdt/202006/t20200615_21939.html, 2020-06-15.
- [16] 曹旭东. 论香港特别行政区行政主导制 [J]. 政治与法律, 2014, (1).

责任编辑: 谢青, 王升平