

清醒預見回歸後形勢 妥善安排政制保「一國兩制」

周南憶鄧公引領制定基本法原意



■1984年12月19日《中英聯合聲明》簽署後，鄧小平在北京人民大會堂會見英國首相戴卓爾夫人，重申「一國兩制」方針政策。資料圖片

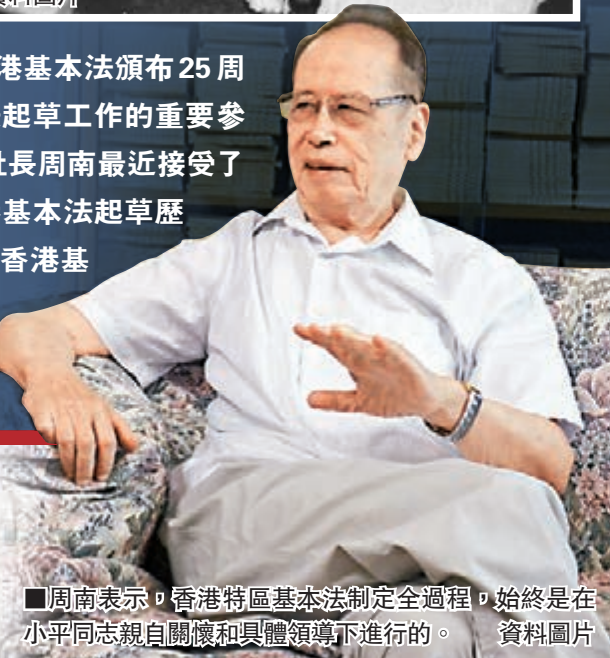


■中共中央統戰部1988年7月19日邀各界就《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》進行座談，姬鵬飛(右二)到會聽取意見並講話。資料圖片

獨家專訪

香港文匯報訊 香港基本法頒布25周年之際，香港基本法起草工作的重要參與者之一、前新華社香港分社社長周南最近接受了本報獨家訪問。訪問中，他回顧香港基本法起草歷程和重大問題的討論決策內情，闡釋香港基本法立法原意，並結合香港當前形勢，針對熱點問題正本清源，釋疑解惑。

■本報記者



■周南表示，香港特區基本法制定全過程，始終是在小平同志親自關懷和具體領導下進行的。資料圖片

香港特區基本法制定全過程，如同中英關於香港談判一樣，始終是在小平同志親自關懷和具體領導下進行的。小平同志的主要關切是如何通過基本法的制定，保證「一國兩制」偉大構想在香港特區的順利實施，保證香港的持續穩定和繁榮。為此，首先要對香港回歸後的形勢發展有清醒的估計，並根據實際情況對香港的政治體制和中央與特區的關係這兩個核心問題作出妥善安排。

早在中英協議簽署之初，小平同志就曾警告說：「應該想到總會有人不打算徹底執行中英協議」，並指出「總會有人要搗亂」……

一、關於回歸後香港局勢的可能發展前景問題，一些人認為從此天下太平香港可無為而治的盲目樂觀的錯誤觀點相反，早在中英協議簽署之初，小平同志就曾警告說：「應該想到總會有人不打算徹底執行中英協議」，並指出「總會有人要搗亂」。在基本法制定的過程中，他又多次嚴正地指出：「某種動亂的因素，搗亂的因素，不安定的因素，總會是有的。」「老實說，這樣的因素不會來自北京，卻不能排除來自香港內部和某種國際力量。」這就明確指出香港內外反華勢力很有可能相互勾結，伺機破壞香港穩定，製造動亂。他還指出：「要知道製造動亂是很容易的。」「總會有人搗亂，問題是不要使他們成氣候。」他苦口婆心地提醒大家，不要以為一旦簽署協議就萬事大吉，可以高枕無憂了，而是要對極有可能出現的逆流和動亂有清醒的認識，和足夠的精神準備。回歸後香港局勢中不斷出現的波動，包括2003年反對基本法第二十三條立法程序事件，2013年的反對推行國情教育事件，一直發展到去年的非法「佔中」和一小撮人公然打出「港獨」旗號等一系列事件的發生，已經清晰地證明了作為身經百戰的偉大政治家鄧小平的英明預見和高度洞察力。

二、面對着這種形勢，小平同志對制定基本法的關注重點首先是要制定一個符合實際情況，能夠保證香港持續穩定繁榮的政治制度。他首先指出：「香港要穩定。中國恢復行使主權後，香港人執政，香港也要穩定，這是個關鍵。」他又說：「香港的繁榮，除了經濟發展以外，還要有個穩定的政治制度，這一點很重要。」他十分關注這一點，講的是「很重要」，是「關鍵」。

小平同志指出，在採用什麼樣的政治制度問題上並沒有什麼「國際慣例」和什麼「普世標準」……「如果要照搬，造成動亂，那是不利的」……

怎樣的政治制度才是能夠保證香港持續穩定與繁榮的政治制度呢？有人在基本法起草過程中提出要照搬西方一些國家的做法，搞所謂「三權分立」、「代議制」、「議會民主」、「立法主導」、「多黨輪流執政」那一套，稱之為「國際慣例」、「普世標準」。小平同志對之做了嚴肅批駁，指出在採用什麼樣的政

治制度問題上並沒有什麼「國際慣例」和什麼「普世標準」。他說：「現在香港人的政治制度就不是實行英國的制度，美國的制度，今後也不能照搬西方的一套。」「如果硬要照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。」他還尖銳地指出：「如果要照搬，造成動亂，那是不利的」，並強調說：「這是個非常嚴重的問題。」

最後，基本法按照小平指示的精神，制定了以「行政主導」為特徵的政治體制，立法會的權力是有限的，不同於西方的議會，其產生辦法應按照「循序漸進」的原則，最終達到全面普選的目標。同時，根據香港社會的實際情況，要貫徹各行業各階層「均衡參與」的原則，要長期保留立法機構中「功能組別」的體制。

小平還對「港人治港」的內涵做了清晰的闡述。他着重指出：「『港人治港』要有個界限和標準，就是說必須以愛國者為主體的港人來治理香港。」……

與此相關，小平還對「港人治港」的內涵做了清晰的闡述。他着重指出：「『港人治港』要有個界限和標準，就是說必須以愛國者為主體的港人來治理香港。」他一再強調這一點。他說：「對香港來說，普選就一定有利；我不相信。我們說，管理香港事務的人，應該是愛祖國、愛香港的港人，普選就一定選出這樣的人來嗎？」「即使普選也要有一個逐步的過程，要一步一步走。」如果按照基本法生效期50年的時間段的角度來看，現在逐步走的速度只能說是快了，而不是慢了。

既然必須是由愛國者為主體的「港人治港」，那特首必須是由愛國的港人來擔任，這本來是天經地義的事，竟然也有人反對。去年發生的非法「佔中」事件，就是香港內部和外部反華勢力相互勾結在民主「招牌」下，煽動一部分人搞的一場未遂的所謂「顏色革命」，其目的就是要推翻上述原則，篡奪對香港的管理權，並進而推行「港獨」，妄圖分裂國家。這是事關國家主權和安全的大是大非的問題，理所當然地遭到各方堅決反對。

三、如何正確處理「一國」和「兩制」之間的主從關係，正確處理好中央與特區的關係，是小平在基本法制定過程中的另一個關注的重點。

小平指出：「一國兩制」必須是「一國」前提下的「兩制」。他說：「『一國』是個大前提、大主體，它有十四億人口，只有我們堅持社會主義制度這麼一個大的主體，才能允許我們身旁的小地區繼續實行資本主義。」……

小平指出，「一國兩制」必須是「一國」前提下的「兩制」。他說：「『一國』是個大前提、大主體，它有十四億人口，只有我們堅持社會主義制度這麼一個大的主體，才能允許我們身旁的小地區繼續實行資

本主義。」因此，被允許繼續實行資本主義的特區，也應尊重堅持社會主義制度的大主體。「一國兩制」中的「一國」是主體，「特區」是從屬於主體的。兩者為主從關係，不是平行關係，更不能本末倒置。中央對於包括特區在內的全國各地方行政區域擁有全面管治權。特區要尊重「一國」的原則，要維護國家主權、安全和發展利益，尊重國家實行的基本制度。應該看到，特區享有的「高度自治」權不是特區所固有的，而是由中央賦予的，而且「高度自治」並不是「完全自治」，它是有限的，即基本法中所規定的權利，而不是無限的。在處理中央和特區的關係上，中央具有不可取代的主導權。為此，基本法中不但明確規定香港直轄於中央人民政府，而且特區行政長官也要向中央人民政府負責，規定了基本法的解釋權和修改權屬於全國人大及其常委會，國防和外交由中央直接管理，還規定了特區有義務禁止一切旨在顛覆中央的活動，和在必要時中央可按照基本法第十八條決定香港進入緊急狀態等等。

小平反覆叮嚀、諄諄告誡大家：「切不要以為香港的事全由香港來管，中央一點都不管，就萬事大吉了，這種想法不實際。」……

香港回歸以後，中央從未干預也不需要干預屬於特區自治範圍內的事務，同時中央又必須保留在必要時進行干預的權力，以應對回歸後可能出現的各種複雜情況。針對有人將「一國兩制」的原則詮釋為中央應對特區事務不聞不問，全面放任自流的狀況，小平曾多次強調加以嚴肅批駁。他反覆叮嚀、諄諄告誡大家：「切不要以為香港的事全由香港來管，中央一點都不管，就萬事大吉了，這種想法不實際。」「沒有這種自我安慰的根據。」他指出，「過去在制定基本法中，我就告訴同志們，不能使中央政府無所作為。」「如果中央把什麼權力都放棄了，就會出現一些混亂，損害香港利益。因此，保持中央的某些權力，對香港是有利無害的。」他又說，「中央確實不干預特區的具體事務，但是，特區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？到那個時候，北京不過問？」「有些人擔心干預，問題是這些干預如果是有利於香港人的利益，有利於香港的繁榮和穩定，為什麼不歡迎呢？」他還着重指出：「香港會有秩序地度過五十年，這一點我是有信心的。但切不要以為沒有破壞力量。這種破壞力量可能來自這個方面、那個方面。如果香港發生動亂，中央政府就要加以干預，由亂變治。這樣的干預，應該歡迎還是應該拒絕？」「如果把香港變成一個在『民主』的幌子下反社會主義及大陸（內地）的基地，怎麼辦？中央就要干預，不干預就越搞越大。」正是根據小平的多次指示，在基本法中制定了第二十三條的「反顛覆條款」，只是時至今日這一事關國家主權、統一、安全的重大原則性條款尚未得到落實。實事求是地講，香港回歸以來，基本法可以說在基本上得以貫徹實施，但還不好講基本法已經得到全面貫徹落實。不管選擇什麼時候採取什麼方式，落實這一重要條款都是一項必須完成的任務。

回顧香港回歸以後18年的歷程，我們看到一方面香港在總體上維持了穩定繁榮的局面，另一方面也應該看到，小平所指出的那些內外勾結的「不安定的因素、搗亂的因素、動亂的因素」，沒有一天停止過他們的搗亂活動，香港局勢也隨之不斷出現動盪起伏的波瀾。可以斷言，這些勢力今後也不會停止其搗亂活動的，因為他們是不會放棄爭奪這一戰略要地的企圖的。如果「一國兩制」的政策執行得好，這股力量將會受到抑制以至逐步萎縮。反之，他們就將得寸進尺，日益囂張，以各種借口製造動亂。總之，愛國愛港勢力和反對勢力之間，不是此消彼長，就是彼消此長。

小平在彭定康來港搗亂之際，就曾嚴肅指出：「基本法中我們已經讓得夠多了，直選議席已經是三分之一，越讓問題越複雜，會引起動亂。」……

小平對於香港特區的政治體制和正確處理中央與特區關係的論述，能否得到認真貫徹，是涉及全局的大事。小平在彭定康來港搗亂之際，就曾嚴肅指出：「基本法中我們已經讓得夠多了，直選議席已經是三分之一，越讓問題越複雜，會引起動亂。」實際情況是不是如小平所指出的那樣呢？人們常說，實踐是檢驗真理的唯一標準。比如，既然實踐已經充分證明，小平早已警告過的對特區事務採取無所作為、一味放任自流的態度是行不通的。那就應該按照小平的囑托，充分發揮自己的主導作用，該管或需要干預的事就應理直氣壯地管起來或加以干預，而不為各方發出的噪音所左右。又比如說，基本法所規定的「行政主導」的原則，如果受到不應有的侵蝕和削弱（包括有人利用立法程序阻擾行政措施的實施）而不能得到有效發揮的話，那就需要按照基本法的規定，採取積極措施，改變這種不正常狀態。

18年來，有關各方曾通過多種方式推進基本法的普及，並取得了積極的效果，其不足之處在總體上是「兩制」講得多，「一國」講得少了，對尊重中央的主導權和中央與特區的主體地位講得少了，「港人治港」中的「以愛國者為主體」的「限制和標準」講得少，對高度自治的詮釋也帶有片面性。2014年中央公布的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書的有關章節，比較明晰地詮釋了「一國兩制」和基本法的準確含義，這些都是符合當年小平指示精神的，有正本清源之效。值得人們據此對過去十八年的實踐進行反思。今後為了保證香港的持續穩定和繁榮，有必要繼續全面準確地推廣和普及基本法，並據而調整各方關係和政策，使之按照基本法的規定和精神真正得到全面貫徹落實。

（記者馬靜 根據周南口述整理）