

# “一國兩制”實踐中的底綫思維

冷鐵助\*

國家主席習近平在慶祝香港回歸 20 週年的講話中，特別指出：“任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和香港特別行政區基本法的權威、利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底綫的觸碰，都是絕不能允許的。” 習近平主席的這段話，實際上揭示了一個基本道理，那就是“一國兩制”實踐中，中央對港澳的治理必須要有底綫思維，任何對底綫觸碰的情形都是絕對不能允許的。

## 一、底綫與底綫思維的基本涵義

對於“底綫”這個概念或者術語，人們並不陌生。無論是在日常工作還是生活中，人們不時會聽到、用到這個詞。例如，做人做事應有做人做事的底綫、商業談判中對於價格或者期限能夠接受的底綫等。那“底綫”一詞究竟表達的是甚麼涵義呢？

從詞義上看，“底綫”是指最低的條件、最低的限度。<sup>1</sup> 因此，“底綫”表明的是人們對某一事物或行為可以接受的最低的條件或限度。如果某一事物或行為突破了“底綫”所指的條件或限度，人們便不會容忍它，不會接受它。至於設定為“底綫”的依據，則因不同情形的底綫而各有不同，既可能是自身利益方面的考慮，也可能是自認為的道義，還可能是法律的規定等。

實際情形中，“底綫”的表現形式雖然不盡相同，但不論表現形式如何，底綫都有一個共同的特徵，那就是：“底綫”都是一定的主體依據自身利

益、情感、道義、法律等所設定的不可跨越的臨界綫、臨界點或臨界域。如果有人跨越了主體所設定的臨界綫、臨界點或臨界域，那設定底綫的主體，其態度、立場和決策等將會發生質的變化，從可以接受變成不可以接受，甚至可能會採取相應的措施來處理突破底綫的行為。從這個意義上講，“底綫”是指主體設定不可逾越的紅綫、警戒綫、限制範圍、約束框架。<sup>2</sup>

明白了底綫的基本涵義，為底綫思維提供了條件。因為只有明白了某一事物或行為的底綫所在，才有可能樹立底綫思維。但是，一個人知道某一事物或行為的底綫所在，還不能說就具備了底綫思維。思維作為人類特有的一種精神活動，是指在表象、概念的基礎上進行分析、綜合、判斷、推理等認識活動的過程。<sup>3</sup> 鑒此，所謂底綫思維是指人們在對某一事物或行為進行分析、綜合、判斷、推理等活動過程中，不僅要知道甚麼是不可逾越的底綫，要知道可能出現的風險和挑戰是甚麼，要知道可能發生的最壞情況是甚麼，以便做到心中有數，而且還能夠通過系統的和運作告訴人們如何進行防範未然，如何化風險為坦途、變挑戰為機遇，如何守住底綫、堅定信心，掌握主動。因此，底綫思維不是一種簡單的消極、被動、防範的思維方式，而是一種積極、主動、進取的思維方式。底綫思維不只是要求人們守住底綫而無所作為，恰恰相反，底綫思維要求人們思考並清楚知道事物或行為的底綫所在，明白底綫在系統佈局的戰略地位是甚麼、超越底綫的行為會有哪些表現形式、超越底綫的行為的最大危害性在哪裏、如何有效防範觸碰底綫的行為、對觸碰或超越底綫的行為應如何處理

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授

等。<sup>4</sup> 底綫思維實際上是一種系統思維，同時也是一種戰略思維。它不僅要求人們以事物或行為的底綫為基點，系統思考守住底綫的各種問題，同時還要通過明確底綫、守住底綫，確保事物或行為沿着符合事物或行為本身所固有的規律正確運行，或者朝符合自身的利益方向運行。

## 二、“一國兩制”實踐中堅持底綫思維的必要性

### (一)“一國兩制”事業的開創性決定了須堅持底綫思維

用“一國兩制”的構想來解決歷史遺留的問題，通過和平的方式實現國家的統一，這是中國的一個偉大創舉，是中國為國際社會解決類似問題提供的一個新思路新方案，是中華民族為世界和平與發展作出的新貢獻。如今，“一國兩制”對於台灣而言仍是一種政策主張形態，但對於港澳而言，卻已經是一種法律制度形態，早就跨越了構想和制定政策階段，通過港澳兩部基本法的制定，上升到國家對香港、澳門實施管理的法律制度了。目前，港澳兩個特別行政區根據基本法實行的“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，正是在貫徹落實“一國兩制”方針的偉大實踐。

作為一項前無古人的開創性事業，“一國兩制”沒有任何先成的經驗可供借鑒，全靠我們自己在實踐中不斷去探索。2004年12月，時任國家主席胡錦濤在慶祝澳門回歸祖國5週年的講話中特別指出：“在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。因此，無論是中央政府還是兩個特別行政區政府，以及廣大香港同胞、澳門同胞，都需要在貫徹‘一國兩制’的實踐中積極探索，不斷前進。”<sup>5</sup> 2014年6月發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書也強調，“一國兩制”作為一項新生事物，需

要在實踐中不斷探索，開拓前進。<sup>6</sup>

既然是前無古人的開創性事業和新生事物，我們在“一國兩制”實踐的探索征程中，難免會遇到新情況新問題，甚至會遇到一些矛盾和挑戰。早在1987年，鄧小平在會見香港基本法起草委員會委員時的講話中便說過：“‘一國兩制’是個新事物，有很多我們預料不到的事情。”<sup>7</sup> 港澳回歸以來的事實也已充分說明：“一國兩制”實踐不可能一帆風順。尤其是重新納入國家治理體系的兩個特別行政區，如何在堅持“一國”原則的基礎上，尊重“兩制”差異，做到相互借鑒、和諧並存，共同發展，是擺在兩個特別行政區政府以及廣大港澳同胞面前的一個現實課題。面對“一國兩制”實踐中出現的新情況新問題甚至矛盾，我們應如何面對並妥善處理？這就要求我們必須樹立並堅持底綫思維不可，特別是中央，在治理港澳的問題上，要有底綫思維。之所以如此，是由“一國兩制”方針的根本宗旨，以及“一國兩制”事業的長期性和艱巨性所決定了的。

### (二)“一國兩制”方針的根本宗旨決定了須堅持底綫思維

“一國兩制”的提出，首先是為了實現和維護國家統一。與此同時，也要讓回歸後的香港和澳門保持長期繁榮穩定。因此，“一國兩制”方針的根本宗旨就是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門的長期繁榮穩定。這在港澳兩部基本法的序言中都有明確規定。以《澳門基本法》為例，序言第二段在表明為甚麼對澳門恢復行使主權時要設立特別行政區並實行“一個國家，兩種制度”的方針時，一開頭就寫明：“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展”。序言作為基本法的有機組成部分，具有與基本法同等的法律效力，是各方面都要一體遵循的活動準則。

香港和澳門回歸後，雖然對港澳恢復行使主權的歷史任務已經完成，但維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門的長期繁榮穩定卻是永恆主題和長久任務。因此，無論是中央政府和內地民眾，還是香港、澳門特別行政區政府和社會各界人士，都要遵循並落實好“一國兩制”方針的根本宗旨，不能違

反、損害“一國兩制”方針的根本宗旨。

從中央來說，制定、採取的所有涉及香港、澳門的一系列政策或者重大舉措，無論是政治法律、經濟民生還是社會生活方面的，出發點和落腳點都是建基於維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門的長期繁榮穩定。實踐中，只要是有利於保持香港、澳門長期繁榮穩定，有利於增進香港和澳門全體市民福祉，有利於推動香港、澳門和國家共同發展的事情，哪怕香港、澳門特別行政區沒有提出來，中央都應該極主動去做，中央實際上也是這樣去做的。

從特別行政區來說，在保持原有的資本主義制度、實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的同時，要牢牢把握“一國兩制”方針的根本，共同維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門的長期繁榮穩定。要達至上述目標，必須全面準確理解“一國兩制”方針，把堅持“一國”原則與尊重“兩制”差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。其中的關鍵是要正確認識並妥善處理好“一國”與“兩制”的關係、中央與特別行政區的關係、港澳發展與國家發展的關係等。

然而，從“一國兩制”的實踐來看，“一國兩制”方針的根本宗旨的落實情況仍任重道遠。這主要體現在特別行政區這個方面。香港、澳門回歸以來，中央始終堅持“一國兩制”方針，嚴格按照憲法和基本法辦事。正因為如此，全國人大常委會張德江委員長在紀念香港基本法實施 20 週年座談會上的講話中，特別強調，中央是“一國兩制”和基本法的堅定守護者，是香港特別行政區各項事業全面進步的積極支持者，是香港同胞合法權益的忠實維護者。但從特別行政區尤其是香港特別行政區的情況來看，不完全甚至根本不符合“一國兩制”方針根本宗旨的言行仍是存在的。對此，張德江委員長在紀念香港基本法實施 20 週年的講話中也明確地指出來了：“近年來，香港社會有些人鼓吹香港有所謂‘固有權力’、‘自主權力’，甚至宣揚甚麼‘本土自決’、‘香港獨立’，其要害是不承認國家對香港恢復行使主權這一事實，否認中央對香港的全面管治權，其實質是企圖

把香港變成一個獨立、半獨立的政治實體，把香港從國家中分離出去。”<sup>8</sup> 究其原因，正如《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中所分析的那樣，香港社會還有一些人沒有完全適應香港回歸祖國並進入“一國兩制”、“港人治港”、高度自治這一歷史新時期的重大轉折，對“一國兩制”方針政策和基本法有模糊認識和片面理解。為了糾正並避免這些模糊認識和片面理解，中央有必要劃出一些明確的底綫，並以這些底綫來分析、判斷人們的言行是否觸碰或者越過了底綫。如果觸碰或越過底綫，就不能視若無睹，而應依法予以糾正或處理，以全面準確理解貫徹“一國兩制”方針。惟有如此，才能確保“一國兩制”實踐不走樣、不變形。

### （三）“一國兩制”實踐的長期性和艱巨性決定了須堅持底綫思維

香港和澳門回歸後，實行“一國兩制”的方針，這是中國的一項基本國策。“一國兩制”作為基本國策，意味着“一國兩制”不是權宜之計，當然不會朝令夕改、瞬息即逝的。港澳回歸後，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，這是寫進了《香港基本法》和《澳門基本法》的，其用意在於說明“一國兩制”的方針政策是國家對回歸後的港澳實行管理的方針政策，也是我們的基本國策。五十年不變意味着長期不變。這個不變決不是頭腦一時發熱偶爾突發奇想，而是基於對中國具體情況的正確分析，是經過深思熟慮的。對此，鄧小平 1988 年 6 月 3 日在會見“九十年代的中國與世界”國際會議全體與會者時就曾說過：“為甚麼說五十年不變？這是有根據的，不只是為了安定香港的人心，而是考慮到香港的繁榮和穩定同中國的發展戰略有着密切的關聯。中國的發展戰略需要的時間，除了這個世紀的十二年以外，下個世紀還要五十年，那末五十年怎麼能變呢？……實際上五十年只是一個形象的講法，五十年後也不會變。前五十年是不能變，五十年之後是不需要變。所以，這不是信口開河。”<sup>9</sup> 因此，“一國兩制”是一項長期的方針政策，“一國兩制”實踐是一個長期的過程。

“一國兩制”實踐不僅具有長期性，而且呈現出

艱巨性的鮮明特徵。在港澳地區實行“一國兩制”方針，除了無任何現成的經驗可供借鑒，完全靠我們自己探索以外，關鍵是還要面對港澳地區實行與內地完全不同的制度這一客觀事實，還要面對港澳地區曾經長期處於外國人的管治之下這一現實情況，中央在對港澳特別行政區行使全面管治權時，既要維護國家主權、安全、發展利益，又要保持港澳的長期繁榮穩定，這確實是一個嶄新的課題，更是治國理政的重大考驗。尤其是香港特別行政區的情況更加複雜，令到中央對香港的管治呈現出前所未有的挑戰。香港回歸20年了，不少香港居民中的中國公民，居然對中國人的身份認同還存在問題。對於中央的權力，例如根據憲法賦予全國人大常委會的基本法解釋權，即使基本法明確作了規定，但在香港仍有些人對全國人大常委會解釋基本法的活動進行抵制甚至攻擊。這些現象表明香港雖實現了法理上的回歸，但人心的回歸工作仍任重道遠。香港回歸後，我們是在香港仍有着色彩很濃厚的殖民主義、香港部分居民對內地改革開放後的新面貌還缺乏全面瞭解以致對內地尚存有疏離感，加之國內外敵對勢力在香港加緊從事反華遏華活動的環境下，進行特別行政區的建設，面臨的困難是可想而知的。目前，香港目前正處於經濟轉型期、社會矛盾凸顯期交織在一起的特殊時期，“一國兩制”實踐更加需要堅持底綫思維，惟有如此，才能妥善處理並駕馭複雜局勢，讓“一國兩制”這艘航船辟波斬浪、行穩致遠。

### 三、底綫思維在“一國兩制”實踐中的具體運用

底綫思維是中央近年來通過總結“一國兩制”實踐經驗，不斷深化把握“一國兩制”實踐規律性認識基礎上形成的對港澳工作的新思維。面對港澳兩個特別行政區在“一國兩制”實踐中出現的新問題、新情況，中央政府嚴格按照憲法和基本法辦事，認真履行憲制責任，維護特別行政區的憲制秩序，及時妥善化解港澳兩個特別行政區在落實“一國兩制”實踐中遇到的困難。從實踐中的情況來看，當港澳兩個特

別行政區出現不符合“一國兩制”方針和基本法的言行，危害到“一國兩制”實踐以及基本法實施時，中央都會及時出手，按照底綫思維來處理，闡明有關的底綫所在。例如，在香港政改工作、立法會選舉工作和反“港獨”工作上，中央反覆強調香港特別行政區是直轄於中央的一個地方行政區域，香港的政改是地方政制改革，其決定權在中央；香港是國家不可分離的部分等底綫，並運用這些底綫來開展對港澳的工作。中央出手闡明底綫所在時，既可能以中央有關部門發出的文稿或有關負責人的講話的形式來表現，也可能是以國家領導人的有關講話等形式出現。實際上，中央在劃出底綫時，依據的都是“一國兩制”方針、國家憲法和基本法的規定，這些劃出的底綫，其實都體現在“一國兩制”方針和基本法的內容中，只是以直接明瞭且通俗易懂的語言來進行表達而已。

中央就“一國兩制”實踐和基本法實施劃出底綫，是在立規矩。因此，底綫思維雖然是中央對港澳工作中形成的新思維，但港澳兩個特別行政區同樣要有底綫思維。對於那些觸碰底綫的言行，特別行政區要有明確的態度，特別是對那些逾越底綫的行為，要在法律上完善制度，做到可以依法處理。要不然，現實生活中出現了觸碰底綫甚至逾越底綫的行為，但實踐中卻沒有相應的具體法律制度加以處理的話，這必然會影響到“一國兩制”方針的正確實施。

國家主席習近平在慶祝香港回歸祖國20週年的講話中，在談到始終準確把握“一國”與“兩制”的關係時，要求在具體實踐中必須牢固樹立“一國”意識，堅守“一國”原則，正確處理特別行政區和中央的關係。為此，習近平主席明確提出了三條不可逾越的底綫：絕不能允許任何危害國家主權安全的活動；絕不能允許挑戰中央權力和基本法權威的活動；絕不能允許利用香港對內地進行滲透破壞的活動。這三條底綫是從“一國兩制”的實踐中總結出來的，是“一國兩制”的題中應有之義，也是“一國兩制”的基本規則。明確了這三條底綫，無論是中央還是特別行政區，都要根據這個底綫來對社會上出現的一些言行是否觸碰了底綫進行分析判斷，並得出結論。對那些觸碰底綫甚至逾越底綫的行為，不能視若無睹，而應依法面對並妥善處理。該澄清糾正的，要及時澄清糾

正；該依法處理的，要堅決依法處理。例如，在對待香港個別候任立法會議員就職宣誓時發生辱國“港獨”言行這一問題上，中央和特別行政區依法作出有效應對，就是一次很好的充分運用底綫思維的實例，既維護了國家主權安全，又維護了特區法治秩序。

2016年10月，香港候任立法會議員梁頌恆、游蕙楨在就職宣誓時公然宣揚“港獨”，且以污言穢語侮辱國家和民族。這兩人的卑劣行徑不僅背棄應有的政治倫理，更嚴重違反《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》，嚴重傷害包括香港市民在內的全體中國人民和全球華人的民族感情，受到香港社會各界強烈譴責。這是公然對國家主權和領土完整的嚴重挑戰，已觸碰“一國兩制”的底綫。上述候任立法會議員的行為，實際上逾越了不得從事危害國家主權安全活動這一底綫。對此，香港特別行政區行政長官和律政司司長向高等法院提出緊急司法覆核及禁制令申請，要求推翻立法會批准梁、游可再宣誓的決定，並以臨時禁制令方式，禁止兩人再宣誓，並要求法庭宣佈他們被撤銷議員資格、議席懸空。

高等法院受理案件後，引發了有關是否依法宣誓的爭議。全國人大常委會於11月7日全票通過對《香港基本法》第104條的解釋，明確了依法宣誓的有關含義和要求，指出宣誓人若拒絕宣誓即喪失就任公職資格，不會獲重新安排宣誓。釋法的說明更明確指出，宣揚“港獨”的人沒有參選及擔任立法會議員的資格，同時要依法追究責任。全國人大常委會釋法後，高等法院裁定政府於立法會宣誓風波司法覆核中勝訴，梁頌恆和游蕙楨議席懸空，10月12日起已喪失議員資格。法官另頒禁制令禁止兩人以立法會議員身份行事，亦禁止立法會主席再次為兩人監誓。判詞並指，全國人大常委會的解釋對香港所有的法庭均具有約束力，而法庭應落實該解釋。雖然梁、游提出了上訴，案件仍未最終結案，但不可否認的是，特區政府和全國人大常委會都運用了底綫思維，對梁、游逾越不得從事危害國家主權安全活動這一底綫的行為適時作出了法律上的反擊，有效遏制了“港獨”行為。

另外，由於姚松炎、梁國雄宣誓時加強語調及在誓詞結尾加插字句；羅冠聰在宣誓時將“中華人民共

和國”讀成疑問句，並加插大段句子；劉小麗以慢速宣誓，四人被市民質疑並非真誠宣誓。香港特區律政司代表前行政長官梁振英及律政司司長袁國強於2016年12月亦正式入稟高院，要求法庭宣佈他們四人被撤銷議員資格、議席懸空，又要求頒禁制令禁止四人以議員身份行事。2017年7月14日，高等法院判決四位議員全部敗訴。

通過對宣誓事件的依法處理，也對廣大港人進行了一場現實的“一國兩制”的法治教育。對此，全國人大常委會張德江委員長在2017年3月兩會召開期間的一次講話中便說過，“一國兩制”的底綫是不能踐踏，你要觸碰‘一國兩制’的底綫，中央就會出手，絕不會視而不見，更不能姑息縱容。他希望與會代表以此為契機，進一步加強對“一國兩制”和基本法的宣傳教育，讓香港社會明白不只是“港獨”這個紅綫不能碰。講自由、講民主並無問題，但需要在基本法和法治框架內進行，超越這個，那對不起，就要制裁你，就要約束你。<sup>10</sup>

#### 四、結語

中央對港澳工作的底綫思維還體現在其他方面。例如，對香港2014年9月發生的非法“佔中”、2015年初的“旺角暴亂”等，中央一方面及時明確表明這是違法事件，並要求特區應依法處理，這裏的底綫就是不容許任何人破壞香港的法治。2016年11月，全國人大常委會對《香港基本法》第104條進行解釋後，對於有人抵制甚至攻擊全國人大常委會的釋法活動，全國人大常委會有關部門的人員及時表明，全國人大常委會擁有對基本法的解釋權，全國人大常委會對基本法進行解釋，既是行使憲制權力，也是履行憲制責任。這一表態，亮明的底綫就是全國人大常委會解釋基本法的憲制權力不容挑戰等。

隨着“一國兩制”實踐的不斷深化，在繼續推進“一國兩制”事業的新征程中，中央和特別行政區都要總結經驗，堅持善用底綫思維，妥善處理落實“一國兩制”方針和實施基本法過程中面臨的新情況新問題，確保“一國兩制”實踐沿着正確的軌道前進。

註釋：

- <sup>1</sup> 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室編：《現代漢語詞典》(第5版)，北京：商務印書館，2005年，第294頁。
- <sup>2</sup> 張國：《談談“底綫思維”》，載於《求是》，2013年第19期。
- <sup>3</sup> 同註1，第1290頁。
- <sup>4</sup> 同註2。
- <sup>5</sup> 楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》(增訂二版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2015年，第234頁。
- <sup>6</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京：人民出版社，2014年，第1頁。
- <sup>7</sup> 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年版，第221頁。
- <sup>8</sup> 張德江：《堅定“一國兩制”偉大事業信心，繼續推進基本法全面貫徹落實——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施20週年座談會上的講話》。
- <sup>9</sup> 中共中央文獻研究室編：《一國兩制重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，1997年，第109頁。
- <sup>10</sup> 許嘉信、馬靜等：《觸碰底綫危害國家安全，中央定出手》，載於《大公報》，2017年3月7日。