

「港人治港」與「愛國者治港」

作者：張志剛 一國兩制研究中心總裁、全國政協委員

文章刊載於《明報》2023年8月10日

周前在一個小範圍的閉門討論會中，一位出席人士不經意地拋一句：「現在都只講『愛國者治港』，不講『港人治港』了。」

當時這種講法，只是閒話一句，沒有跟進深入討論；而內裏那個「講」字，意思是可輕可重，其效果也可大可小。就算不是以此易彼，「港人治港」和「愛國者治港」，也有需要釐清其中的關係。

本欄之前也曾經對一國兩制、港人治港、高度自治這些基本政策方針，作過一些個人解釋和演繹。而這3條基本政策方針，都是必須放在一個可供對照的情況來理解。所謂「港人治港」，其實就是對照當年提過的「京人治港」而來。所謂「京人治港」，就是北京直接指派官員來港擔任重要職位，情況就有如中央管理其他省市，又或者倫敦在1997年回歸前對香港管治一樣。由英國佔領香港實行殖民管治到撤出香港，港督和部分主要官員都是由倫敦直接委任，而大多數都是英國本土人士，履新之前與香港全無關係。他們來到香港，就只是為了「管治」這個地方。

對照「英人治港」模式

對於「港人治港」，要了解其政治內涵，就必須對照「英人治港」模式，因為《基本法》起草時，就是英國政府對香港作殖民管治的時候，這就是對照的背景。香港行政長官和主要官員都必須是香港永久居民，並無外國護照或居留權；而對行政長官要求更高一點，多了必須居港滿20年這一條。

而行政長官作為領導特區和特區政府的首長，基本法也規定是經選舉委員會通過選舉產生，這包括了香港各界代表的參與。而英國委任港督，人選當然百分之一百不會來自香港本地人，也從來不容許本地參與成分，甚至每次在正式公布人選前，保密工夫做到密不透風，連事先吹風、試探一下香港民意都欠奉。反正都是倫敦派來「管治」香港，港人意見根本不在考慮之列。

所以從基本法條文去理解「港人治港」，在最高層的治港班子中，行政長官必須是來自香港的香港人；其產生過程，也經歷具「廣泛代表性」的港人參與。而在主要官員層面，也必須來自沒有外國居留權和護照的本地港人，經行政長官提名並由中央政府任命。這些政治內涵，跟殖民管治時的「英人治港」對照一下，就相當清晰。若比較

一下中國歷史上的地方管治，其對照就更為明顯突出。起碼在明清兩代，省級最高行政首長，即總督和巡撫，都是由中央官員出任，而且這批中央派出的封疆大吏，都盡量避免回到其原籍出任地方最高行政首長。以大家都較熟悉的兩廣總督為例，明朝一代，48 任總督無一來自兩廣；清朝一代，兩廣總督 60 多名，唯一來自兩廣的只有一個廣西籍貫的岑春煊。岑能破這個官場慣例，固然因他是慈禧太后心腹愛將，而他出任兩廣總督之時，大清帝國已是禮崩樂壞、日薄西山。這些中國歷史上的官場慣例，正好與「港人治港」做一鮮明對照。

所以對「港人治港」的正確理解，就是這是香港特區管治班子組成任用的制度。而這種制度，經 1990 年頒布的基本法以法律條文明確規定，在 1997 年回歸後落實，沿用至今，未有任何修改。「港人治港」，還是基本法內規定的「港人治港」，無論多講還是少講，「港人治港」還是一模一樣。

港人治港下對治港者的政治要求

至於「愛國者治港」，其實只是在「港人治港」這個制度下，對承擔管治責任人士的政治要求。鄧小平在 1984 年曾提到愛國者的標準就是尊重自己民族、誠心誠意擁護國家恢復行使對港主權，以及不損害香港繁榮和穩定。這 3 條大原則至今仍適用，但經歷近 40 個年頭，而其中 26 年是回歸之後的實際管治，這 3 條廣闊的大原則總需實質化和細緻化，甚至可以說是「現在化」：要把這些原則放於現在的政治環境中。負責港澳事務的夏寶龍主任就一再發表講話，進一步刻劃愛國者治港中的愛國者。夏主任在 2021 年 2 月發表了以〈全面落實「愛國者治港」原則 推進「一國兩制」實踐行穩致遠〉為題的講話，就以 3 點來講治港愛國者的標準和要求：

- (1)「愛國者必然真心維護國家主權、安全、發展利益。換言之，愛國者絕不會做出有損國家主權、安全、發展利益的行為」；
- (2)「愛國者必然尊重和維護國家的根本制度和特別行政區的憲制秩序。國家不是抽象的，愛國也不是抽象的，愛國就是愛中華人民共和國。憲法是國家的根本大法，是香港基本法的母法」；
- (3)「愛國者必然全力維護香港的繁榮穩定。不做損害香港繁榮穩定和市民福祉的事，這看起來是一個不太高的標準，但這個標準只有愛國者可以達到，反中亂港分子是做不到的」。

這 3 點所做出的實質化、細緻化和現在化，其實都是針對 2019 年黑暴事件。經歷這次嚴重的政治事件，「愛國者治港」就是在「港人治港」制度下對治港者的政治要求。對管治者有政治要求，這是放諸四海而皆準的政治事實，在所有管治制度下都必定存在。於回歸之初亦已訂立一些政治要求的規矩，只不過在行政部門就非常嚴謹，對立法機構就相對寬鬆，甚至是「可忍則忍」；但經歷 2019 年事件，反對派企圖用「35

+」去顛覆奪權，在「忍無可忍」之下，嚴謹的政治要求也一併適用到立法機構而已。

（文章僅代表個人立場）