新时期深港合作面临的形势、问题和挑战

香港特首梁振英先生送给我他的一本书《家是香港》，里面有篇文章提到一个观点：香港回归前，英国、中国、香港，对另外的两方都存在高估或低估的认识误差。我想，这种认识误差到今天依然存在。当然今天英国人出局了，只剩下香港和内地，借助这个视角，我谈一下深港合作面临的形势、问题与挑战。

深港合作面临的形势

**首先，香港与内地经济融合需求的增长与两地政治隔阂加大之间的矛盾越来越严重。**一国之内让社会主义制度与资本主义制度及其意识形态和谐共处的难度超出预期，这是香港回归19年来治港面临的一个挑战。

**第二，国家治理体系和治理能力尚未宪制化与治下的一个具备完善法治和初步现代民主的地区之间的张力愈加紧张。**应当承认，国家治理体系、治理能力的民主法治水平还比较低，香港特别行政区法治相当完善，治理也很有成效。两者之间的反差与张力显而易见。

**第三，30年前不变的承诺，与30年后陆港两地及深港两地都发生了巨变之间，带来的心里落差的调整难度越来越大。**

**第四，中央政府面临着来自香港和内地的双重压力。**因为中央政府是全国的中央政府，这么多年来大力扶持香港，对香港赠送了很多“大礼包”，内地很多的省份、城市，可能越来越不能理解，甚至会施加压力。在中央政府涉港部门的同志看来，给了香港这么支持但似乎两边都不讨好。

**第五，特区政府长期疲于应付政治性挑战，无法就香港长远发展积极施政。**这种状况一直没有得到改观，高度自治内部的政法关系内耗比较严重。香港拥有高度的自治权，像发展经济、改善民生这些事务都属于自治权范畴，中央不能插手，也缺乏抓手。但中央政府对香港有兜底责任，因为香港搞不好，全世界只会批评中国政府而不是香港的特区政府。中央政府对香港这种兜底责任（不可能撒手不管）与实际管治香港有心无力之间的鸿沟短期无法弥合。

**第六，香港与内地之间，包括与深圳的合作缺乏法律和制度的整合平台。**1985年开始起草到1990年通过的《香港基本法》有一个很大的功能，是为了保持香港的独特性和人心的安稳，为两种制度提供防火墙。但《基本法》没有预料到回归以后两地的经济融合和各种方面合作的需求，以及深度交流的飞速发展，缺乏促进和保障香港与内地合作交流的整合性制度安排。香港基本法没有类似美国宪法第4条第一款那样的“各州对其它各州的公共法案、记录、和司法程序，应给予完全的信赖和尊重。国会得制定一般法律，用以规定这种法案、记录、和司法程序如何证明以及具有何等效力”之规定。美国联邦制的各个州不能各自为政，搞独立王国，甲州不能对乙州的判决说“不行，我不能执行”，但是我们内地和香港司法协助之间的安排程度、水平比我们和外国主权国家之间的协助安排还要低。香港有一种观点，认为内地的法治水平低，内地的判决可能不是一个最终的判决。我们知道美国是绝对不允许这种情况出现的，比如，不会出现在加州缔结的婚姻别的州不承认，或者在得克萨斯州的离婚加州不承认，但是，在香港和内地之间还真存在判决和裁决的相互承认与执行方面的制度衔接与障碍问题。法治水平先进与落后之间的差距不应成为两制在国家层面整合的障碍，中国内地省份也有法治发展较好和比较落后的现象，但是我们不允许借口其他地方法治落后就不执行生效的判决，可是在香港和内地之间确实存在这个问题。再举一例，香港基本法第95条只规定了香港与内地司法协助的协商条款，却无一旦协商不成中央政府如何出场的整合性条款，所以西九龙“一地两检”在香港引起很大的争议。如果协商不成中央政府也没法强制要求香港实行“一地两检”，就像CEPA一样只能谈判。

**最后，香港本土主义思潮的兴起和反中、港独极端行为的滋长，为陆港关系增加了复杂化的因素。**

深港合作面临的问题和挑战

**首先是深港两地不同的体制导致建立长效合作机制存在困难。**一个是两地政府能力的不匹配，导致政府合作的局限性逐步显现。我们的政府是一个全能政府，香港政府是一个有限政府，我们这边搞得定的他们搞不定，我们跟他们谈好的事情他们回去可能算不了数。当然我不是说我们这种全能型的政府就好得很，因为从法治角度看全能型的政府往往法治程度很低，但香港虽然是法治政府，也不能走向一个极端，完全没法强政励治，无法回应社会需求。因为全世界的法治政府也不都表现为跛脚政府，也可以既强势，也遵守法治，而这一点恰好是香港以往的优势，现在基本丧失积极作为能力，只剩下遵纪守法。

**其次，香港社会的多元民主化的社会已经形成，很难形成一个集中的合作诉求。**很多合作的项目在我们这里形成集中的诉求，但是在那里可能会引起纷争。

**再次，我们产业合作存在障碍，一是两地的产业互补性减弱，二是CEPA和补充协议的效果逐渐减弱。**香港方面普遍反映CEPA的实施效果有限，进门难、落地难，制度衔接问题凸显。而对香港专业人士的单边开发对内地而言也不公平，存在可持续性问题。内地对香港服务业的准入门槛过高，服务业的管理模式差距很大，这里面有双重准入职业能力资质与执业资格的双重障碍、个人单独执业的困境、执业领域的限制、任职监管过于严苛、金融产品的限制等多种不利因素。

最后一点，港人在内地就业生活的次国民待遇阻碍民间的合作交流意愿，我统计过香港在祖国内地工作定居的人大约有20多万，其中80%在广东。我们中心就有两位学者任职，他们是香港永久性居民，但是他们不能享有内地居民的社会保障，其子女在义务教育阶段不能就读公办学校。此外，合作所依据的种种文件法律地位不明确。

综上，我认为，制约双方合作的深层次问题、制度机制问题不解决，深港未来长期的全方位的合作的基础就不会稳固。

**（作者系深圳大学港澳基本法研究中心常务副主任、教授、博导）**