

## 內地法學權威饒戈平論十八大報告

# 《基本法》制度機制 5方面完善實施

在上月結束的中共十八大，中央政府在會後報告的港澳部分中提出多方面的新發展方向，其中「完善與《基本法》實施相關的制度和機制」更是首次於黨的大會報告中明確提出。國務院發展研究中心港澳研究所副所長、北京大學法學院教授饒戈平在接受香港文匯報專訪時，全面解讀此次報告中的港澳部分，並提出未來有5大方面應進行完善的與《基本法》實施相關的制度和機制，包括如何落實行政主導體制、處理好行政與立法關係、香港普選制度、落實《基本法》規定的中央權力，以及《基本法》第二十三條立法問題。

■香港文匯報記者 徐海煒

歸15年來，香港特區在運行過程中，出現了許多制度和機制上的問題，全國人大常委會也四度對《基本法》有關條文進行解釋。饒戈平形容，完善有關制度和機制在這次十八大報告的港澳部分中強調得比較突出，又指過去在實施《基本法》過程中，香港雖已建立很多的制度和機制，但「現在看來是，是如何加以完善的問題」，是確保《基本法》保持準確實施和落實，否則將變成空洞的、紙面上的東西。

他提出需要從5方面完善制度和機制，首先是如何落實行政主導體制的問題。饒戈平解釋，《基本法》為香港規定的政治制度核心是行政主導體制，「行政長官的地位在香港權力地位中是處於一種核心地位，他的位置實際上是處於行政、立法、司法之上」，為了要保證香港政府有效施政，高效施政，需要保證行政主導的體制。「至於如何落實行政長官的行政主導地位，這一點現在看來還不足夠，還需要有關的制度和機制來加以保障。」

### 行政與立法非處對立面

第二方面是行政與立法關係。饒戈平認為，要處理好這個關係還需要有一些配套的制度和機制。香港的制度並不是按照西方國家的三權分立模式建立起來的，其中立法會也只是中國一個地區的立法機關，在它之上還有國家權力機關，立法會只有法律制定的權力，也必須服從中國憲法，受《基本法》制約，必須要服從於行政主導的體制，「它不是作為一種反對面、對立面出現的，而是一個制衡行政機關、配合行政機關實施行政主導體制的地位。」

他進一步解釋，對於行政立法關係，「現在是有些制度已經建立，有些制度還沒有建立，或者制度已經建立了，但機制還沒有建立」，如立法會對特區政府的制衡，對特區官員的質詢權等方面都不是非常明確。他又強調，立法會工作本身的一些機制，如提案權的問題、「拉布」等，也屬於完善立法會制度本身的問題。

### 確立普選制度迫在眉睫

人大常委會於2007年決定，香港行政長官最快可於2017年普選產生，以及2020年普選立法會。饒戈平指出，第三方面需要完善的正是普選制度，《基本法》只是規定了普選目標，如何來實施普選，是需要機制和制度來保障的，這方面還有很多工作要做。「未來5年，香港將要第一次實施普選，這是一項很迫切的工作。」

第四方面是涉及《基本法》中規定的中央權力。饒戈平指出，《基本法》規定了很多中央的權力，但並不是所有這些權力的行使都有相關的制度，也可能是還不健全。對中央來講，也存在一個如何令《基本法》所規定的權力，需要相關的制度和機制加以保障的問題。

### 釋法原則須增透明度

他以人大釋法制度為例，指雖然過往已有四次釋法，但相關的釋法安排是否已經完全制度化，還是值得研究。關於釋法的提議程序的問題，誰有權提出來，通過甚麼方式提出來，現有法律有些規定，但還不明確；還有釋法原則、程序是否可以公布出來，釋法效力等問題都有必要制度、法律化，要增加透明度。

第五方面是為基本法第二十三條立法問題。饒戈平坦言，香港社會不願提這個問題，甚至會成為比較禁忌的問題，但這是《基本法》規定的，這一點現在還沒有做到。在2003年的有關立法過程中，在有關做法上是有需要改進的地方，但並不代表不能再提這個問題，這也是香港要承擔的義務，是維護國家安全的必要措施，是未來在有關條件的時候，需要處理好的問題。



### 5方面完善《基本法》制度機制

1. 落實行政主導體制
2. 理順行政立法關係
3. 落實香港普選制度
4. 明確涉及《基本法》中規定的中央權力
5. 處理好《基本法》第二十三條立法

註：饒戈平提出的建議  
製表：徐海煒

饒戈平專訪談完善《基本法》相關機制和制度。  
香港文匯報記者 徐海煒攝

## 尊重兩制差異 堅持國家主權

中央政府於十八大報告的港澳部分中，再次重申「一國兩制」的目的，並提出3對「不能偏廢」。北京大學法學院教授饒戈平認為，中央在這個時間點重申這個問題，其意義在於撥亂反正，糾正某些人眼中一些不準確的想法，「現在一談到『一國兩制』，就是談『港人治港』、高度自治，只談『兩制』，而『一國』的作用被忽略，有的人甚至想把它架空」。同時，在堅持「一國」的前提下，大家也要看到「兩制」差異長期存在的事實，是受到法律保障的，「任何其中一方都不要輕易地去指責、反對，甚至採取一些對立的態度對待另一制」。

十八大報告在港澳部分中，開宗明義地重申了「一國兩制」的目的，再進一步提出3對「不能偏廢」，包括「堅持一國原則和尊重兩制差異」，「維持中央權力和保障特別行政區高度自治權」，以及「發揮祖國內地堅強後盾和提高港澳自身競爭力」。

### 中央與港關係不可分割

饒戈平指出，報告中3對「不能偏廢」的前兩對都是講述了如何處理好「一國」和「兩制」之間的關係，中央與地方的關係。「現在談香港的管治，一般香港人只想到『港人治港』、高度自治，這個不錯，但不準確，不完全，忽略了香港

治理的問題不單有香港本地的治理，還有國家的治理。」

他指出，在這種情況下，中央有必要強調堅持「一國」的原則，就是堅持國家主權原則，堅持中國的單一制憲政體制。至於如何理解「尊重兩制差異」，他坦言，「兩制」的差異是在歷史過程中形成的，在社會制度、意識形態、價值觀念都有所不同，包括生活習慣、包括審美觀點可能都有差異。儘管「一國兩制」實施了15年，但不能說，這種差異在短時間內能夠消除，「為了國家的長治久安，為了香港的長治久安，在這個『兩制』之間，要採取互相不干預，不能只強調高度自治，無視、忽略，甚至

對抗中央的權力。」

### 改善民生 增強競爭力

就十八大報告中首次提出有機結合「發揮祖國內地堅強後盾和提高港澳自身競爭力」，饒戈平認為，這是確立了香港的地位在國家現代化的過程中所起到的促進作用會一直存在，不存在香港被邊緣化的問題。不過，對於一個地區的發達，外部的支持固然重要，但最基本、最關鍵的仍是本身的競爭力。他相信，國家會繼續支持港澳經濟發展，但作為港澳本身也要意識到調整好經濟結構，改善社會民生，這些才是增強本身競爭力最關鍵的東西。

■徐海煒

## 區分權力 局部檢討可行

就如何落實中共十八大報告的港澳部分中提出要完善與《基本法》相關制度和機制，饒戈平坦言，啟動一個全面的相關檢討是一比較理想化的做法，但現實上有很大的困難，在現在的形勢下，特區政府難以啟動這麼大的檢討，但不排除在局部先進行一些檢討。關於具體如何完善，他相信未來會有相應的安排，「中央有中央的安排，特區政府有特區政府的安排」。

饒戈平指出，落實這個工作中，最主要的問題是由誰作為完善的主體，「不能單純地說是中央或香港，要根據權力的來源來

加以區分」。凡是屬於中央的權力，中央管理的事務，中央與特區關係的事務，如果有需要完善的，是由中央來負責。至於屬於特區自治範圍內的事務，對一些不健全的制度和機制，則需要由特區的權力機關，包括特區政府、立法機關和司法機關來落實和完善。

他又說，完善與《基本法》相關的制度和機制，可以表現為法律形式，也可以表現為具有法律效力的其他法律文件，如決定、規定都可以，也可以表現為在實踐中操作形成的制度化做法，如習慣、慣例等。

■徐海煒

## 梁愛詩言論非攻擊港司法

全國人大常委會香港基本法委員會副主任梁愛詩早前在一學術講座上提到香港司法機構對《基本法》認識不深，被香港反對派政客及傳媒圍攻指是「損害」香港的司法獨立。饒戈平直言，對梁愛詩的言論被圍攻，感到很震驚，形容這種做法是壓制梁愛詩的言論自由，又不認同前特區終審法院常任法官包致金所說法治正面臨暴風雨，指不能把對一些法院工作的批評意見擴大或彎曲為一種對司法的攻擊，這恐怕是不符合事實的。

### 如同港人可以批評中央

饒戈平在訪問中指出，不管從香港居民的法律地位，或職業地位來講，梁愛詩都享有香港法律包括《基本法》所保障的言論自由權利。「她就一個特定的社會問題，發表自己的見解，發表自己的評論，她是在行使自己的正當權利，是無可厚非的，就如有人有權批評中央政府一樣，有發表批評中央政府的言論自由。」

他批評，有人對梁愛詩的有關言論圍攻，是在壓制她的言論自由，「在一個法治社會，對法律的理解和運作，不能隨意採用雙重標準，或者選擇性地使用法律」。對於一個有爭議的社會或政治問題，如果偏袒、縱容一方的言論，而打擊或禁止另一方的言論，「這種做法本身在我看來是對法治精神的破壞，是對居民的權利自由的一種侵犯」。

對於梁愛詩提出香港部分法官不熟悉內地與香港關係等情況，饒戈平認同這種說法，指在實踐中，的確存在着個別的外籍法官對於中央與香港關係，對與香港相關的中國法律不太熟悉，影響他們判案，是存在不足的。「就如同在回歸前，在香港法院的法官，他們不但要了解香港法律，也要了解與香港相關的英國法律，難道要他們了解英國法律，就是破壞香港的司法獨立嗎？就是對他們提出過高要求嗎？這顯然是站不住的。」

■徐海煒



國家支持香港經濟發展，香港也要增強本身競爭力。