

# 香港特區同省、直轄市、自治區是同一行政層級

## ——《港澳研究》第一期若干新觀點簡介

鐵犁

香港社會很關注全國港澳研究會的成立，也注意到了與之相伴而來的專門研究港澳問題的綜合性學術期刊——《港澳研究》。我閱讀了第一期（創刊號）後，感到把一些新觀點介紹給香港社會的知識界，有利於大家思考和切磋，有利於在多元中尋求共識，在共識中保持多元。

### 特首與美國州長不能並論

長期以來，香港社會一些人士對香港特別行政區與中央政府是何關係、香港特別行政區與內地省、直轄市、自治區是何關係，不是很清楚。筆者在與香港市民交流時，有人多次給我說：「過去不知道香港特區怎麼個特法，還以為特就特在香港可以和中央平起平坐。今天聽你一講，才知道香港特區政府是中央人民政府的下級，香港特區再特別，法律地位與內地的省、直轄市、自治區相當。」2013年，梁振英在對外講話中多次稱內地省、直轄市、自治區為「兄弟省、市」，香港社會對此有人贊成，也有人反對。反對的理由之一，是認為這樣稱呼內地省、直轄市、自治區，貶低了香港特別行政區的地位。《新報》12月20日的社評《行政長官是不是中央政府的下屬？》寫道，12月19日的梁振英赴京述職一事，表現出來「行政長官和中央政府的從屬關係」，而美國的總統與州長「並不是從屬關係。香港政府的行政長官則是根據《基本法》由香港市民經過一定的程式選出來的，究竟行政長官算不算是領導人的下屬呢？又或者不如索性問一問：行政長官被港澳辦規範了述職的時間，也規範了其內容，甚至要查找不足，也即是要自我檢討

了，在以上的大前提下，香港的行政長官還有多大的獨立性呢？」《新報》的這篇社評顯然是把中國單一制國結構下的行政長官與美國聯邦制下的總統與各州關係等而觀之，因而覺得行政長官述職一事的規範化似乎是降低了行政長官的地位。

《港澳研究》第一期刊登的「四大護法使者」之一的許崇德教授《香港特別行政區的法律地位》一文指出，憲法與基本法清晰表明了香港特別行政區的法律地位。香港特別行政區是我國單一制國家中的一個地方行政區，而非中央。它直轄於中央人民政府，與省、自治區、直轄市處於同等行政層級。

許老指出，基本法的整個文本已經從各個不同角度直接地或者間接地表明了香港特別行政區在國家生活中的法律地位問題，其中最顯著的要算基本法第十二條了：「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」對此可以從下述三個方面來理解：

第一，它清楚地表明，香港特別行政區不是中華人民共和國的中央，而是一個地方行政區域。中國採用統一的單一制的國家結構形式，不可能存在兩個甚至多個「中央」。如果認為特別行政區也是「中央」的話，那豈不成了「兩國兩制」，還有什麼「一國兩制」呢？

### 港府須執行國務院的指令

第二，香港特別行政區「直轄於中央人民政府」。中國的行政區劃是多層次的，截至2012年底，(1)現在中國全境共劃分為2852個縣級行政單位(資料來源：中國民政部網站)。它們比較接近基層群眾，雖然從總

體上說都在中央統一領導之下，但不是中央直轄。(2)高於縣級單位的有地級市、自治州、盟等333個地級行政單位，它們作為一級地方區域，當然應服從中央的統一領導，但還不是直轄於中央人民政府的地方行政區域。(3)按照中國的憲法和法律，直轄於中央人民政府的地方行政區域為：4個直轄市、23個省、5個民族自治區，以及香港、澳門兩個特別行政區。這34個區域是最高級的地方行政區域，都直轄於中央人民政府。

從現行的中華人民共和國憲法的有關條文中，可以清楚地看出特別行政區是與省、自治區、直轄市處於同等層次的地方行政區域。例如，(1)憲法第五十九條規定「全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成」。(2)憲法第六十二條規定，全國人民代表大會「批准省、自治區和直轄市的建置」；全國人民代表大會「決定特別行政區的設立及其制度」。(3)我國《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》(以下簡稱地方組織法)明確規定，「全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院」(第五十五條第二款)。地方各級人民政府對本級人大和上一級政府負責並報告工作(第五十五條第一款)。基本法除第二章列明應由中央行使的權力外，還規定行政長官有「執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出指令」的職權(第四十八條第八項)。這一規定與我國地方組織法規定的縣級以上地方各級人民政府需要「執行……上級國家行政機關的決定和命令」(第五十九條第一項)相類似。因此，香港特區政府也受到中央人民政府領導，必須服

從中央人民政府。由此可見，我國憲法、基本法和相關法律是把特別行政區確定為與省、自治區、直轄市處於同等層次的地方行政區域看待的。

### 自治權力源自中央授予

第三，香港特別行政區是一個由中央授予高度自治權的地方行政區域。

基本法授予香港特別行政區的權力極其繁多，除此之外，基本法第二十條還有一個「兜底」規定：「香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。」這種高度自治權不是香港本土產生出來，更不是英國殖民主義者所恩賜，而是中華人民共和國所授予。基本法第一條和第二條開宗明義寫得很清楚：「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分」，「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」。

總之，許老這篇大作的觀點雖然是以前就有、內地學者一直堅持的，但許老在這篇大作裡提供了新的論據：將憲法、法律中關於省、直轄市、自治區一級的職權與香港特區的職權作了比較，進而來論證香港特區和省、直轄市、自治區是同一行政層級；將省級以下的地方行政區域不直轄於中央人民政府，反證省、直轄市、自治區和香港特區是同級地方行政區域，這種論證是以前學者所未做過的。如果同意許老的這一論點和論據，那對梁振英稱「兄弟省市」就感到合情、合理和合法了。(註：小題為本報編者所加)

# 港澳研究會 港籍會員

# 星光熠熠

## 41名學者專家名人 佔會員14%

香港文匯報訊(記者 葛沖 北京報道)在京成立的全國港澳研究會本月6日即將「滿月」，第一期《會員通訊》近日出爐，研究理論季刊《港澳研究》創刊號亦隨之寄送至會員手中。全國港澳研究會被外界視為「超級智囊團」，匯聚了內地從事港澳研究的專家、學者，並特邀香港、澳門眾多知名人士參會。據《會員通訊》顯示，創會個人會員共306人，其中港籍會員41人，約佔會員總數的14%，可謂「粒粒巨星」；澳籍會員14人。該會今後會從港澳兩地吸納更多有研究能力、熱心於促進三地學術合作交流的專家、學者加入。

全國港澳研究會於上月6日在北京成立並舉行首次會員代表大會，該會是由香港、澳門回歸後成立的第一個全國性的港澳研究學術團體。《會員通訊》的發刊詞中稱，該會從今年5月開始籌備，經過向內地招募機構會員和個人會員、特邀港澳地區會員後，吸納內地機構會員29家、個人會員251人，香港會員41人、澳門會員14人，個人會員共計達306人。

### 港澳各有1名副會長

全國港澳研究會共有9名副會長，其中港澳各佔1名，中文大學榮休講座教授劉兆佳、澳門基金會行政委員會主席吳志良分別任研究會副會長。港澳會員中，既有不少大學和研究機構的知名專家學者，亦有前政府官員和企業研究人員，領域涉及政治、經濟、人文等多個領域(見表)。

澳門方面，除副會長吳志良外，亦有澳門大學法學院院長莫世健、澳門立法會議員蕭志偉、澳門經濟建設協會理事會會長楊道匡、澳門大學社會科學及人文學院院長郝雨凡、澳門社保基金管理委員會委員李振宇、澳門大學博彩研究所所長馮家超等多位知名人士。

此外，《會員通訊》還披露成立大會後，港澳辦主任王光亞與研究會港澳會員座談的內容。王光亞主任表示，如何解答好港澳發展中面臨的問題與挑戰，不僅需要中央政府、特區政府和廣大港澳市民的共同努力，也需要港澳專家學者深入研究，並引導理性討論，凝聚共識。

### 研討既有共識又有火花

據悉，在年會上，來自內地及港澳共100多位會員代表就港澳形勢、問題及對策建議展開研討。上午，6位專家學者就港澳形勢及發展趨勢進行了分析與展望。下午，分為政法與行政、經濟與社會兩個分會場，就政治與行政、香港政改、經濟、社會4個專題，進行研討。36人次專家學者進行主題發言，數十名與會代表提問與點評，4位主持人分別就4個專題進行總結。

《會員通訊》稱，會場氣氛熱烈，與會專家就特區政府管治、香港特首普選、港澳經濟面臨的機遇與挑戰、港澳社會發展與民生問題等議題展開深入的研討，交流思想、碰撞火花、互通有無，取得了一些共識，也提出了一些針鋒相對的觀點，為更好地認清形勢，推進問題解決提供了參考與借鑒。

## 創刊號研究成果豐碩

香港文匯報訊(記者 葛沖 北京報道)全國港澳研究理論季刊《港澳研究》的創刊號，在上月付梓問世與讀者見面。書中精心組編的一批水平頗高的論文，收錄逾十位港澳問題專家研究成果，研究領域涉及政法、經濟、社會等領域。

### 陳佐洱撰寫發刊詞

研究會首任會長陳佐洱為首期《港澳研究》寫了發刊詞，稱「一國兩制」的博大精深使得應運而生的港澳研究包羅港澳政治、經濟、社會、法律以及港澳與內地關係等方

方面面，涉及政治學、法學、經濟學、社會學、歷史學等人文社會科學的各個領域，希望它為全國港澳研究會搭建一個交流、探討、爭鳴的平台，成為廣大港澳研究工作者聯繫彼此的紐帶和精神家園。

### 許崇德特稿置首位

記者注意到，《港澳研究》創刊號第一篇文章為原港澳基本法起草委員會委員、原港澳特區籌備委員會委員許崇德的特稿《香港特別行政區的法律地位》。同時，《港澳研究》副會長、中文大學榮休講座教授劉

兆佳的《思考香港政治需從香港獨特性出發》，以及香港基本法委員會委員、清華大學法學院院長王振民的《論港澳回歸後新憲法秩序的確立》等。

此外，《港澳研究》還收錄了《「愛國愛港」是中國公民擔任特別行政區行政長官的基本法律要件》、《香港經濟未來發展面臨的挑戰與策略選擇》、《澳門建設世界旅遊休閒中心院差距與發展策略》、《香港就業市場的變化趨勢及啟示》等多篇重量級文章。

《港澳研究》是全國港澳研究會的會刊。據了解，作為一本高水平的學術研究期刊，《港澳研究》將為港澳研究者發表研究成果、增進溝通交流提供重要平台。

### 全國港澳研究會港籍創會會員

姓名	身份
何志平	中華能源基金會常務副主席兼秘書長
鄧飛	將軍澳香島中學副校長
陳弘毅	香港大學法學院教授
程介明	香港大學教育學院講座教授
黃江天	基本法研究中心執行董事、律師
張志剛	一國兩制研究中心總裁
胡偉星	香港大學政治與公共行政學系副教授
方舟	香港一國兩制研究中心總研究主任
何漢權	風采中學副校長
何偉誠	北京大學金融與產業研究中心副理事長
黃紹倫	前香港大學亞洲研究中心主任
雷鼎鳴	科技大學經濟系主任教授
李國棟	智經研究中心主席
李浩然	華潤集團戰略研究中心及國際研究室主任
李明望	理工大學應用社會科學系社會政策研究中心教授
李彭廣	嶺南大學政治學系副教授、公共管治研究部主任
李曉惠	香港文匯報總編輯
李子建	教育學院副校長(學術)兼課程與教學講座教授
康柏偉	中文大學全球經濟及金融研究所研究教授
凌友詩	香港公共行政學院高級研究顧問
劉兆佳	中文大學社會學系榮休講座教授
劉智鵬	嶺南大學歷史系教授
劉遵義	中投國際(香港)董事長
盧文端	榮利集團(國際)主席
宋恩榮	中文大學經濟系教授、亞太研究所副所長
宋小莊	深圳大學港澳基本法研究中心教授、研究員
王春新	中銀香港高級經濟研究員
王貴國	城市大學法律學院教授
王子漸	香港大學講座教授
吳曉剛	科技大學社會科學部教授
謝國樑	中銀香港發展規劃部經濟及政策研究主管
楊汝萬	中文大學地理與資源管理系榮休講座教授
葉國華	中國教育發展投資管理公司主席
張家敏	馮氏集團利豐研究中心董事總經理
張信剛	城市大學榮休校長、北京大學葉氏魯迅講座教授
鄭赤球	前中文大學政治與行政系客座教授
周永新	香港大學社會工作及社會行政學系名譽教授
薛鳳璇	香港大學地理系主任、教授
陳文鴻	理工大學公共政策研究所所長
劉迺強	致遠文化服務公司執行董事
張民炳	科技大學人文社會科學學院院長助理

資料來源：全國港澳研究會《會員通訊》



香港大學法學院教授陳弘毅在成立大會上發言。 港澳研究會《會員通訊》圖片

## 王光亞冀研究會成理論權威

香港文匯報訊(記者 葛沖 北京報道)全國港澳研究會剛剛出版的《會員通訊》，首次全文刊發了國務院港澳辦主任王光亞在該會成立大會上的致辭，以及該會首任會長陳佐洱在第一屆會員代表大會上的講話。王光亞希望研究會能積極帶領專家、學者全面準確地理解「一國兩制」方針和基本法。陳佐洱強調，「一國兩制」是港澳研究工作的基本遵循，離開了「一國」，香港和澳門的一切都無從談起。

王光亞在致辭中稱，作為一個新生事物，「一國兩制」在港澳的實踐必定是一個不斷面臨新情況、解決新問題和積累經驗、探索前進的過程。當前，港澳的發展都處於一個新的關鍵時期，機遇和風險並存，有許多重大和緊迫問題亟待解答。

他希望全國港澳研究會能積極帶領專家學者全面準確地理解「一國兩制」方針和基本法，密切跟蹤港澳社會形勢，加強對港澳經濟、政治、社會問題的基礎性、綜合性研究，以及涉及「一國兩制」事業和港澳長遠發展的戰略性、前瞻性研究，不斷提高研究水平，成為港澳研究學界的「領頭人」。

陳佐洱在講話中強調，「一國兩制」是港澳研究工作的基本遵循。他說，回

歸最初幾年有關港澳問題的理論研究熱度有所下降，隊伍出現萎縮，成果相對減少。

### 陳佐洱盼理論壓倒歪論

他又說，港澳兩個特區特別是香港，受歷史和現實兩方面因素影響，一些深層次問題和新問題逐漸浮出水面，在個別時點上還相當激烈，對基本法的正確理解和貫徹執行，對特區政府的依法管治，對特區經濟、社會、教育、文化的發展都造成了掣肘。

陳佐洱指出，沒有一個強大理論體系的支撐，後果必然是社會找不到方向感，廣大支持者不能理直氣壯，一些完全違背「一國兩制」的奇談怪論居然獲得生存空間，甚至堂而皇之登上了「高地」。

他重申，「一國」是實施「兩制」的前提，「兩制」隸屬於「一國」之內，離開了「一國」，香港和澳門的一切都無從談起。中央政府對港澳的一系列方針政策和重大舉措，根本出發點和落腳點是維護國家主權、安全、發展利益，保持港澳長期繁榮穩定。這是在港澳特區實踐「一國兩制」的核心要求和基本目標，也應該成為港澳研究工作的核心價值和基本遵循。

## 本報總編李曉惠是創會會員

香港文匯報訊(記者 葛沖 北京報道)備受矚目的全國港澳研究會首期《會員通訊》日前出爐，通訊中刊出研究會會員名單，包括香港多位知名人士，香港文匯報總編輯李曉惠亦榜上有名。李曉惠長期關注香港問題研究，並多有

研究成果在《政治學研究》、《中國社會科學內部文稿》、《港澳研究》等學術刊物上發表。繼出版《困局與突破——香港難點問題專題研究》專著之後，最近又出版了新著《邁向普選之路——香港政制發展進程與普選模式研究》，外界反響熱烈。