

憲法基本法共構港憲制基礎

建立完善「五點制度」行使管治監督解釋權

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）國務院首次發表的《「一國兩制」在香港實踐》白皮書，強調了憲法和基本法共同構成香港憲制基礎，基本法實施以來建立及完善了「五點制度」，包括特首向中央述職制度安排等，並強調了中央和人大常委會對港的可行使權力，包括管治權、監督權，並擁有解釋權。人大常委會依法行使基本法解釋權，是維護「一國兩制」和香港法治的應有之義，「既是對特區執行基本法的監督，也是對特區實行高度自治的保障。」

回歸17年，國務院首度發表《「一國兩制」在香港實踐》白皮書，強調憲法及香港基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎，並須堅決維護憲法和香港基本法的權威。

白皮書指出，根據憲法和香港基本法的規定，中央直接行使對香港特別行政區管治權的權力，主體包括全國人民代表大會及其常委會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會。

白皮書進一步指出，全國人大決定香港特別行政區的設立，制定香港基本法以規定在香港特區實行的制度，並擁有基本法的修改權。全國人大常委會擁有香港基本法的解釋權，對香港特區行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的決定權，對香港特區立法機關制定的法律的監督權，對香港特區進入緊急狀態的決定權，以及向香港特別行政區作出新授權的權力。

行政長官須向中央政府負責

白皮書續指，香港特別行政區直轄於中央人民政府，行政長官向中央人民政府負責，中央人民政府擁有任命行政長官和主要官員、依法管理與香港特別行政區有關的外交事務、向行政長官發出指令的權力。中央軍事委員會領導香港駐軍，履行防務職責等。中央依法履行憲法和香港基本法賦予的全面管治權和憲制責任，有效管治香港特別行政區。

白皮書指出，有關權力體現在多方面，一是行政長官每年向中央政府述職，報告基本法貫徹執行情況等須向中央政府負責的事項，國家領導人就貫徹落實基本法的重大事項對行政長官予以指導。

同時，中央政府設立國務院港澳辦作為國務院處理港澳事務的辦事機構，負責貫徹執行「一國兩制」方針政策和中央的有關指示，承擔與香港特區政府的工作聯繫等職責；設立中聯辦作為中央政府駐港機構，履行聯繫外交部駐港特派員公署和香港駐軍、促進香港與內地各領域的交流與合作、聯繫香港社會各界人士、處理有關涉台事務等職責。

港制定法律不得抵觸基本法

白皮書強調，憲法作為國家的根本法，在包括香港特區在內的中華人民共和國領土範圍內，具有最高法律地位和最高法律效力；香港基本法是根據憲法制定的、規定香港特區制度的基本法律，在香港特區具有憲制性法律地位，香港特區制度和政策均以基本法的規定為依據；香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同基本法相抵觸。

白皮書續指，香港特區的行政、立法、司法行為，都必須符合基本法；在香港特區的個人以及一切組織及團體，都必須以基本法為活動準則，同時，基本法作為全國性法律，在全國範圍內適用。

基本法條文相互聯繫非孤立

白皮書又提到，必須全面把握、整體理解香港基本法的各項規定，「基本法的所有規定都是香港特區制度的有機組成部分，條文之間不是孤立的，而是相互聯繫的，必須把香港基本法的每個條文放在整體規定中來理解，放在香港特別行政區制度體系中來把握。」

白皮書說，基本法實施的實踐說明，孤立地理解香港基本法的個別條文，強調一個方面而忽略另一個方面，就會產生歧義甚至認識上的偏差，基本法實施就會受到嚴重衝擊，「全面地理解香港基本法的各項規定，就會看到特別行政區制度的各個組成部分共同構成有機整體，對香港居民的基本權利和自由、對香港的繁榮穩定發揮着保障作用。」

白皮書強調，「完善與香港基本法實施相關的制度和機制，有利於更好地維護香港基本法的權威。」白皮書進一步解釋指，基本法實施以來，已經建立完善了一系列與之相關的制度和機制，並特別提到「五點制度和機制」：

- 一、在行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改方面，確立了行政長官向全國人大常委會提出報告、全國人大常委會作出決定、立法會通過、行政長官同意及全國人大常委會批准或備案的「五步曲」法律程序；
- 二、在基本法解釋方面，建立了全國人大常委會主動釋法、行政長官向國務院作出報告並由國務院提請全國人大常委會釋法以及特別行政區終審法院提請全國人大常委會釋法等有關程序和工作機制；
- 三、在特區立法方面，明確了全國人大常委會處理特別行政區法律備案的工作程序；
- 四、在特區與內地司法協助方面，達成了相互送達民商事司法文書、相互認可和執行仲裁裁決和部分民商事判決等一系列安排；
- 五、行政長官向中央政府負責方面，形成了行政長官向中央述職的制度安排。

續完善制度機制 着眼港長治久安

白皮書強調，隨著「一國兩制」實踐不斷發展，基本法實施不斷深入，必然要求繼續完善與基本法實施相關的制度和機制，特別是要着眼香港的長治久安，把基本法規定的屬於中央的權力行使好，使中央與香港特別行政區的關係切實納入法制化、規範化軌道運行。

人大修改權解釋權須尊重

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）白皮書強調，必須尊重和維護全國人大及其常委會對基本法的修改權和解釋權。這是維護「一國兩制」和香港法治的應有之義，既是對特區執行基本法的監督，也是對特別行政區實行高度自治的保障。

白皮書指出，「基本法規定，基本法解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會，修改權屬於全國人民代表大會；同時規定，香港特區法院在審理案件時，可對基本法中香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋，也可對其他條款解釋。這種解釋權來源於全國人大常委會的授權。」

港法院引條款 須以人大解釋為準

白皮書續指，如果香港特區法院在審理案件時，需要對基本法關於中央政府管理的事務，或中央和香港特區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由香港特區終審法院提請全國人大常委會作出解釋；如全國人大常委會作出解釋，香港特區法院在引用該條款時，須以全國人大常委會的解釋為準，這與香港特別行政區的法律地位是一致的。

白皮書強調，「全國人大常委會依法行使基本法解釋權是維護『一國兩制』和香港法治的應有之義，既是對特區執行基本法的監督，也是對特別行政區實行高度自治的保障。」



■白皮書強調，必須尊重和維護全國人大及其常委會對基本法的修改權和解釋權。圖為人大會議。 資料圖片



■鄧小平強調「一國」是「兩制」大前提。圖為1990年2月17日，他和江澤民等領導人在人民大會堂會見出席香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議的委員。 資料圖片



■香港特別行政區基本法。 資料圖片

鄧公：「一國」是大前提大主體

特稿

「一國兩制，首先是一國前提下的兩制。」已故國家領導人鄧小平曾多次表明，「一國」是很大的前提，沒有這個大前提，就談不上「兩制」，而高度自治並不是完全自治，是中央賦予和基本法限定的高度自治，中央必須保留在必要時進行干預的權力。

高度自治不是完全自治

鄧小平早在上世紀80年代表示，「一國兩制」必須是「一國」前提下的「兩制」，「『一國』是個大前提、大主體。」特區享有的高度自治權不是特區所固有的，而是由中央賦予的，高度自治並不是完全自治。

其後，在基本法制定過程中，鄧小平曾經說：「我們的『一國兩制』能不能夠真正成功，要體現在香港特別行政區基本法裡面。」他堅持主張，香港特區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。同時，他又明確指出：「自治不能沒有限度，既有限度就不能『完全』，『完全自

治』就是『兩個中國』，而不是一個中國。」

必須保留必要時進行干預權力

《鄧小平論「一國兩制」》一書談到國家與香港特區的關係時，提到特區實行高度自治，但也不能完全排斥中央的干預。鄧小平指出，中央不需要干預屬於特區自治範圍內的事務，同時中央又必須保留在必要時進行干預的權力，「切不要以為香港的事全由香港來管，中央一點都不管，就萬事大吉了，這種想法不實際。」

鄧小平說，中央確實是不干預特別行政區的具體事務，也沒有這個必要。但是特別行政區可能會發生危害國家根本利益的事情，發生損害香港根本利益的事情，「大家可以冷靜地想想，香港有時候會不會出現非北京出頭就不能解決的問題呢？」他說：「中央的政策是不損害香港的利益，也希望香港不會出現損害國家利益和香港利益的事情。」

■香港文匯報記者 鄭治祖

中央權力授予特區政府的相關基本法條文撮要

第一條

香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。

第二條

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。

第七條

香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。

第十一條

根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。

香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸。

第十二條

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。

第十三條

中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務。

中華人民共和國外交部在香港設立機構處理外交事務。

中央人民政府授權香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。

第十四條

中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務。香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的社會治安。

中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。

駐軍人員除須遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律。

駐軍費用由中央人民政府負擔。

第十五條

中央人民政府依照本法第四章的規定任命香港特別行政區行政長官和行政機關的主要官員。

第十七條

香港特別行政區享有立法權。香港特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。備案不影響該法律的生效。

全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會後，如認為香港特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。該法律的失效，除香港特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。

第十八條

在香港特別行政區實行的法律為本法以及本法第八條規定的香港原有法律和香港特別行政區立法機關制定的法律。

全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公布或立法實施。

全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。

全國人民代表大會常務委員會決定宣布戰爭狀態或因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。

第十九條

香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。香港特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。

■香港文匯報記者 鄭治祖