

「一國兩制」白皮書釐清中央與特區關係

劉佩瓊 港區全國人大代表

各界人士暢論白皮書系列

政府政策白皮書是中央政府就某重要範疇作全面政策闡明的綱領性文件。近期發表的內容包括人權事業進展、對外經貿、國防、醫療、能源、司法、釣魚島、航天、氣候變化、農村扶貧開發、互聯網、社會保障、西藏發展、新疆發展、反腐敗和廉政建設等等。發表白皮書是向世界公示重大政策的方式之一。香港回歸祖國、創建「一國兩制」下的特別行政區將近17年，其間遇到及解決了很多問題，也在實踐中釐清及積累了很多經驗。中央政府此時發表香港實踐「一國兩制」的第一份白皮書，正好全面總結經驗，作為中國憲法及香港基本法的重要闡釋，為香港將來發展的方針政策的指導性文件。

《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》（下簡稱「白皮書」）最重要的是第二節關於「特別行政區在香港的確立」及第五節關於「全面準確理解和貫徹『一國兩制』方針政策」。關於「特別行政區在香港的確立」中有關「中央依法直接行使管治權」歸納如下：

中央依法直接行使管治權

- 一、管治權力主體(全國人大及其常委會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會)：1，制定及修改「基本法」；2，人大常委對「基本法」解釋權；3，特區政制發展決定權；4，特區法律制定監督權；5，特區進入緊急狀態決定權等；6，特區主要官員任命；7，管理特區外交事務；8，負責特區駐軍防務。
- 二、組建特區政權機構：行政長官、立法會、法官、政府主要官員。
- 三、支持指導特區依法施政：1，國務院港澳事務辦

公室；2，中央政府駐港聯絡辦公室；3，外交部駐港特派員公署；4，解放軍駐港部隊。

四、管理特區外交事務：1，支持特區開展對外交往與合作；2，處理國際條約在特區的適用；3，審批外國在港設立領事機構等；4，維護港人在海外的安全及合法權益；5，防範及遏制外國勢力干預香港事務。

五、負責管理特區的防務：1，依法履行防備和抵抗侵略、保衛香港特別行政區的安全，擔負防衛勤務，管理軍事設施，承辦有關的涉外軍事事宜等防務職責；2，踴躍參加香港社會公益活動。

六、行使憲法和基本法賦予全國人大常委會的職權：1，對特區立法機關制定的法律予以備案審查；2，對基本法附件三的全國性法律作出增減決定；3，對香港特別行政區作出新的授權；4，對香港基本法作出解釋；5，對特區政制發展問題作出決定；6，批准和備案特區行政長官和立法會產生辦法修正案；7，對特區終審法院法官和高等法院首席法官的任命或免職進行備

案。

七、設立全國人大常委會香港基本法委員會：由內地和香港人士共同組成，負責就特區的法律、適用於香港的全国性法律的增減以及基本法的解釋或修改等問題，向全國人大常委會提供意見。

「白皮書」內有關中央對香港特別行政區的管治權，都是過去將近17年經歷事件的討論及處理而歸納的、較全面的重點。其中沒有偏離基本法，也沒有目前仍不存在的政策及機制。

「白皮書」第五節關於「全面準確理解和貫徹『一國兩制』方針政策」，清楚指出香港的新情況及新問題，主要是有一些人對「一國兩制」方針政策和基本法有模糊認識和片面理解。目前香港出現的一些在經濟社會和政制發展問題上的不正確觀點都與此有關。

理解和貫徹「一國兩制」方針政策有五點

- 一、全面準確把握「一國兩制」的含義「兩制」是指在「一國」之內，國家主體實行社會主義制度，香港等某些區域實行資本主義制度。「一國」是實行「兩制」的前提和基礎，「兩制」從屬和派生於「一國」，並統一於「一國」之內。最重要的是在「一國」之內，「兩種制度」只有相互尊重，相互借鑒，才能和諧並存，共同發展。
- 二、堅決維護憲法和香港基本法的權威港人要全面把握、整體理解香港基本法的各項規定。香港基本法的所有規定都是香港特別行政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。要尊重和維護全國人大及其常委會對香港基本法的修改權和解釋權。



■劉佩瓊

三、堅持以愛國者為主體的「港人治港」愛國是對治港者主體的基本政治要求。如果治港者不是以愛國者為主體，或者說治港者主體不能效忠於國家和香港特別行政區，「一國兩制」在香港特別行政區的實踐就會偏離正確方向，不僅國家主權、安全、發展利益難以得到切實維護，而且香港的繁榮穩定和廣大港人的福祉也將受到威脅和損害。由愛國者治港體現國家主權的需要，確保治港者主體效忠國家，並使其接受中央政府和香港社會的監督，切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負責任。

四、堅定支持行政長官和特別行政區政府依法施政作為特別行政區和特別行政區政府的「雙首長」，行政長官是香港貫徹落實「一國兩制」方針政策和基本法的第一責任人。中央政府始終堅定不移地支持行政長官和特別行政區政府依法施政。

五、繼續推動內地與香港交流合作香港回歸祖國將近17年，在這段日子裡，國家在政制及管治上已經由建設型政府轉為服務型政府，施政以民為本，其中公共財政的分配、制定法律及政策諮詢日趨進步，而不只是一個經濟強國。香港人要多花時間了解國家的發展，也可以在很多方面為國家的進步作出貢獻。希望港人明白這次發表「白皮書」的深遠意義，讓香港特別行政區在國家深化改革開放、建立現代化國家的中國夢發揮積極的作用。

立法會「剪布三招」頭痛醫頭

解惑篇

閱報知道立法會就「剪布三招」進行諮詢，不知道為什麼，筆者想起宋·朱熹教訓門人的話。朱夫子說，「今學者亦多來求病根，某向他說，頭痛灸頭，腳痛灸腳，病在這上。」朱子的意思是，做學問要從根本上學，不能做表面功夫。治病也是如此，有病要治本，頭痛灸頭，腳痛灸腳，並不能真正解決問題。

「剪布三招」是針對「拉布」辯論限時、瑣屑無聊的修正案、選取修正案表決而言的：第一招是授權議員動議「拉布」辯論限時；第二招是授權主席禁止提出瑣屑無聊的修正案；第三招是授權主席選取修正案合併表決。

第一招是多此一舉，議員本身就可以提出各種動議：如要一一列明，根本不切實際，當然也不是沒有限制。從基本法的規定來看，有兩類限制：一類是香港基本法第74條的限制；另一類是立法會主席決定議程的限制。議事規則不是不可以作出不抵觸基本法的其他限制，但關鍵是有沒有必要。其實，對財政預算案「拉布」的辯論是針對政府的，根據基本法行政、立法相互制衡、相互配合的政治體制設計，政府也可以提出「拉布」辯論限時的動議，不但如此，政府還可以提出終止「拉布」辯論的動議，主席務必列入議程，只要得到過半數議員支持，就是有效的。現在議事規則要加上議員動議的規定，是否也要以此來規範政府的動議呢？是不是要通過議事規則來限制基本法賦予政府提出議案和動議的職權呢？是否暗示如果沒有議事規則的規定，基本法的規定就是廢物、是不能適用的呢？

修改議事規則治本

第二招是畫蛇添足。議事規則第57(4)(d)條已經明確，在二讀階段，「不可動議全體委員會主席認為瑣屑無聊或無意義的修正案」。議事規則在很多條文中，將全體委員會主席與立法會主席並列，立法會主席的職權比全體委員會主席高，賦予全體委員會主席的職權，也必然賦予立法會主席。基本法第72條第(2)項賦予立法會主席決定議程的權力，其中就包括拒絕將瑣屑無聊或無意義的修正案列入議程的權力。拒絕將瑣屑無聊或無意義的修正案列入議程並非專屬於委員會主席的權力。立法會主席不取行使該權力，恐是心魔作祟。

第三招是脫褲子放屁。對於選取（或合併）修正案進行表決，英國下議院、加拿大眾議院都賦權議長進行表決，不必一項一項來表決，香港立法會主席為何不依樣葫蘆，反而搞疲勞轟炸，是他不執行議事規則第92條的緣故。該條規定，「對於本議事規則內未有作出規定的事宜，立法會所須遵循的方式及程序由立法會主席決定；如立法會主席認為合適，可參照其他立法機關的慣例和程序處理。」既然英國下議院、加拿大眾議院都賦權議長進行合併表決，難道立法會主席覺得在香港進行的「拉布」修正案不適合合併表決嗎？如果不是不適合，為何不合併表決呢？搞到主席自己也因疲勞而念錯了表決案的號碼。再說，議事規則第34（4）條早已授權「立法會主席或全體委員會主席可准許就議案及其修正案進行合併辯論。」既然對瑣屑無聊或無意義的修正案可以禁止提出，萬一看漏了眼，沒有禁止，還可以合併辯論，為何不可以合併表決呢？

其實，對立法會的「拉布」病，治本之法是直接適用基本法第74條，並把抵觸該條的有關議事規則修改，如何修改，事情複雜，不及細表；其次是根據議事規則第57(4)(d)條禁止瑣屑無聊或無意義的修正案。不管用何種方法，都可以制止「拉布」。但如雙管齊下，就可以把專屬於政府的特定法案的提案權回歸政府。前者從制度入手，後者從主席入手，可根治「拉布」，但恐非這次提出的「剪布三招」。花拳繡腿，並無大用，反有小害。

宋小莊
深圳大學港澳基本法研究中心教授、資深評論員

《蘋果》攻擊吳光正說明什麼？

徐庶

九龍倉主席吳光正站了出來，批評「佔中」是非法爭權，損害了香港的繁榮穩定，還指出「公民提名」不過是某些人單方面想法，不符合基本法及中英聯合聲明。他說，市民倘接受中央的選舉方案，等於讓700萬港人可以「零代價」取得普選；倘「泛民」因為爭取不到想要的東西，拖累香港要停頓數年，延至2020年是十分不智。

這一番說話，體現了香港的法治精神，維護了工商界的利益，而且充滿了政治智慧，沒有代價就可以取得行政長官普選，何樂而不為？主流民意都希望在2017年實現行政長官普選，吳光正不過是說出港人的心聲。

想不到，《蘋果日報》又發表社論，又發表總編輯的文章，對吳光正橫加攻擊，指他「講到咁狠，博乜呀？為什麼去得那麼盡？」《蘋果》社論更加離譜，說「看李嘉誠、李兆基、陳啟宗，一個個從商者都忽然齊齊反『佔中』。他們投資國際市場，也是選有民主制度保障的國家，何以對香港爭取『真普選』的『佔中』運動就有如此反應？」著名香港工商界人士反對「佔中」，《蘋果》就進行惡毒的謾罵和恐嚇，無非是要他們噤聲，避免影響「6.22假投票」。

《蘋果》的雙重標準是，外國勢力干預香港政改，外國的總領事和香港的反對派互相勾結，《蘋果》就說因為外國在香港有投資，他們就有權對香港的政改指手劃腳說三道四。作為香港的主人翁，在香港有大量投資，聘請了大量僱員的工商界人士，發表對政改的看法，就受到謾罵和攻擊，還說「睬佢都傻」。《蘋果》是港人的報紙，還是外國勢力的喉舌？從以上分析，不就一清二楚嗎？

高天問

白皮書粉碎外部勢力奪權的白日夢

國務院新聞辦發表了《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，總結了回歸以來將近17年「一國兩制」的實踐，特別強調中央政府和香港特區政府權力分配的問題。為了維護中國的主權領土完整和安全，中央把「一國兩制」的政策和將近17年的實踐向國際社會作出公佈，以正視聽，同時粉碎了外國勢力企圖干預香港政改問題，推出代理人搶奪香港管治權的圖謀。

在外國勢力的策動下，「佔領中環」已經醞釀超過一年半時間。反對派準備「核爆中環」，癱瘓香港的經濟作為籌碼，要脅中央放棄基本法關於普選由提名委員會提名的原則，接受他們所謂「公民提名」的方案。2013年1月16日，「佔領中環」發起人之一戴耀廷在報章投稿，以《公民抗命的最大殺傷力武器》為題，鼓勵市民及民間領袖以「佔中」的形式表達港人自決的權利。注意，他們爭取的是「港人自決」。這就暴露了「佔中」行動帶有把香港變成一個獨立政治實體的性質，這是一個龐大的政治工程，沒有外國的支持是不可能實現的。美國和英國的官員先後高調支持，這不可能不引起中央政府的高度重視。

「佔中」謀將香港變天

提出「佔中」口號之後，反對派不斷爭取美英的支持，美英駐港總領事頻密會見反對派的頭頭，為其出謀獻策。美國



■國務院新聞辦發表題為《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，是回歸以來，中央政府首次就香港問題作最全面完整的闡釋和表述。圖為維港風光。

馬彥

國務院前日發表白皮書，公民黨黨魁、立法會議員梁家傑表示，白皮書是針對「622公投」而「靠嚇」，說「香港人是嚇大」，港人應去投票云云。白皮書總結「一國兩制」實事求是，闡述擲地有聲，梁家傑顛倒是非，炒作白皮書議題，無非為違法「公投」造勢。然而，港人見慣反對派「五區公投」和亂港鬧劇的惡行，複制「公投」鬧劇豈會得到廣大市民認同？「佔中」更從開始便以暴力威脅港人，誰在「靠嚇」不說自明，梁家傑「嚇大論」是屈臣氏虛偽的表現。

白皮書對中央擁有對香港的全面管治權和監督權進行了明確的闡釋，有利社會準確理解和貫徹「一國兩制」方針，梁家傑指白皮書要「嚇港人」，顯然無的放矢，亂扣帽子。香港是中國主權下一個享有高度自治權的地方行政區域，不是獨立政治實體；香港的高度自治來源於中央的授權，中央授予多少權力，香港就有多少權。事實上，「一國

兩制」作為新生事物，須在實踐中不斷探索總結，白皮書首度全面總結「一國兩制」在港的實踐歷程，闡述的是事實，也是中央對港方針政策的一次重要宣示。白皮書結束語內又提到，將在香港豐富、發展、實踐「一國兩制」提升到整個國家發展層面，對未來「一國兩制」實踐具有重要指導意義，梁家傑把白皮書與「佔中公投」扯上關係，就是要扭曲事實，不但自大，更是為違法「公投」造勢。

「佔中」從開始便強調要「核爆中環」，以「佔中」放「核彈」，嚇走企業和資金，令經濟活動萎縮，又煽動市民和學生參與違法活動，破壞香港法治，威脅中央、特區政府和廣大市民。香港將因「佔中」失去得不易的優勢，可以看到，靠嚇的是「佔中」發起人和反對派，梁家傑炒作白皮書「靠嚇論」，就是要轉移視線，掩飾「佔中」暴力本質。

反對派過去搞過所謂「五區公投」，最

終成為一場投票率超低的鬧劇，過億公帑白白浪費，港人不是「嚇大」，而是見慣反對派一場場鬧劇的發生，吃過反對派搞亂香港的悶棍，反對派現在又複製鬧劇，香港人哪裏還買反對派的賬？而且，在香港進行「公投」，沒有憲制性法律依據，沒有法律依據，變相「公投」就是違法。不合法的「公投」豈會得到社會認同？「佔中」搞手又與激進反對派合流，動員篩選出3個一律含有「公民提名」元素的選項作「公投」選擇，引起溫和反對派大為不滿。戴耀廷更就「佔中公投」不斷以投票內容、安排、解讀等方面，在「公投」細則上「五搬龍門」，欺騙市民參與，偽造民意。所謂「佔中公投」，不但不會有認受性，也受到溫和派和廣大市民杯葛，本身不會得到支持，梁家傑指白皮書「嚇港人」無非屈臣氏虛偽，目的是要炒作白皮書議題催谷投票率，誰在「靠嚇」不說自明。