

鄒平：港權中央授 兩者非對立

指各界應清楚認識：港擁高度自治權非絕對自治權

在香港回歸17周年的前夕，國務院新聞辦公室於6月10日發表《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，引起了香港各界高度關注。全國港澳研究會理事，深圳大學港澳基本法研究中心常務副主任鄒平學接受本報專訪時表示，「一國兩制」是以「一國」為前提，特區高度自治權不是絕對自治權，是來自中央授予的，兩者並非對立，香港各界應當清楚認識這一點。

■香港文匯報記者 熊君慧、李望賢

白皮書中指出的「中央擁有對香港特別行政區的全面管治權」引起香港一些議論，稱香港高度自治權由此「變調」。鄒平學在接受香港文匯報記者專訪時指出，香港回歸17年以來，「一國兩制」的實踐取得了很多成績，但也逐漸暴露了各種問題和深層次的矛盾。回歸以來，圍繞政改爭議不斷，反對二十三條立法、「反國教」、「公投」、「佔中」等行動，都反映了香港社會存在的、歪曲基本法的現象。

中央寬容克制 惜未獲善意回應

他說，中央以往對香港出現的歪曲詆毀基本法的現象，多保持極大的寬容和克制，但這種寬容和克制並沒有帶來善意的回應，在香港政治生態與社會輿論不理想的環境下，對「一國兩制」和基本法的認識偏差甚至歪曲、詆毀的錯誤輿論積重難返。

在此背景下，中央出台白皮書，總結成績同時，直面突出的問題和矛盾，正本清源，是着眼於全局、引領未來更好地貫徹「一國兩制」和實施基本法，明確和重申中央一以貫之原則立場和政策主張，反映中央在治港策略上將越來越積極作為的姿態。

「一國」前提「兩制」非等量齊觀

被問及白皮書出台以後香港各界的反應，包括質疑之聲，鄒平學坦言實屬預料之中。他解釋，香港部分人對中央治港政策的質疑一直不絕於耳，尤其是在中央直接行使管治權方面，如人大釋法，及在中央要求特區對國家履行義務、承擔責任方面，如適時完成基本法二十三條立法，香港社會一直存在很大分歧，抵觸和反彈情緒不小。但是，相當部分香港人並沒有意識到，「『一國兩制』，『一國』是最大的前提，『兩制』之間，並非等量齊觀。」

鄒平學指出，一些香港媒體解讀白皮書時認為，「中央對香港有全面的管治權」是一個新的提法，及「監督權沒有法律基礎」等，都是無稽之談。中國自古以來就擁有對香港的主權，制定香港基本法、設立香港特區並決定在特區實行的制度，無論是規定中央與香港特區的關係、規定香港特區的法律地位，還是規定中央對香港特區的權力以及授予香港特區多大範圍的高度自治權，這都是全面管治權的體現。

高度自治 體現授權法特點

他續說，基本法在規定特區的高度自治權時，全面充分地體現了授權法的特點，在不危及國家主權的前提下，只要是有利於特區的繁榮穩定，有利於堅持兩種制度，有利於保障「港人治港」、高度自治，均盡可能地授予特別行政區行使有關權力。

鄒平學指出，根據基本法第二十條的規定，除了基本法已經授予特區的權力外，如果特區需要，還可以由中央繼續授權。這說明中央和地方不是分權關係，是授權關係。

香港的高度自治權是中央授予的，中央授予香港特區多少權，特區就擁有多少權，特區所享有的高度自治權以基本法明確授予的為限。

國家利益 歸中央直接管理

他說，基本法在規定中央對香港特區的特權時，體現了中央代表國家行使主權而對香港具有最高和全面管治權的特點，把凡屬關係到國家主權、國家整體利益的事務均劃歸中央直接管理或決定。當中央行使有關權力時，有些人就非議，認為中央對香港進行干預，這種看法是錯誤的。

鄒平學解釋，基本法第二十二條明確的是中央政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特區根據基本法自行管理的事務，但中央政府完全有權行使憲法和基本法賦予它管治包括香港在內的全國各個地方的權力。

享自治權 更勝聯邦制國家

他強調，為了香港特區的繁榮穩定，保留資本主義制度和生活方式50年不變，國家必須對其實施特殊管理，授予香港享有高度自治權。從授予的高度自治權內容來看，凡是涉及國家對香港實施特殊管治的內容，均體現為中央授予特區的高度自治權。這表現在香港特區依照基本法的規定，享有全國人大授予特區的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權、中央政府授權它自行處理對外事務的權力、實行港人治港、使用自己的區旗、區徽以及享有中央授予的其他權力。

鄒平學續說，中央通過基本法授予香港的權力十分廣泛；無論是與國家的一般地方政權的權力、民族自治地方的自治權比較，還是與單一制的資本主義的地方自治權比較都更為廣泛；即使與聯邦制國家的州、邦、成員國的權力比較，也有過之無不及。比如說香港不用向國家交稅，能夠自行發行貨幣，甚至還享有終審權。

遵基本法 自治權不受衝擊

他強調，中央的管治權與特區的高度自治權不能對立起來。無論是中央權力還是特區自治權力，它們的共同目的都是維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮穩定；無論是中央直接行使管治權，還是授權特區行使自治權以及對自治權行使監督權力，都必須依法行使，遵循法治原則。香港的高度自治權受到基本法保障，中央和香港都要依照基本法辦事。只要嚴格遵守基本法，香港的自治權都不會受到衝擊。強調中央全面管治權，不會損害香港的利益。兩者並非對立。

就香港有部分人抵觸中央提出的「以愛國愛港者作為治港的主體」等符合「一國兩制」和基本法規定的說法，鄒平學認為，這是對基本法理解不夠深刻。在「一國兩制」的大框架下，「港人治港」、高度自治，可以允許普通的百姓不愛國愛港，但是特首須對香港負責，對中央負責，接受中央政府的指令，如果不愛國愛港，就沒法履行責任。



■全國港澳研究會理事，深圳大學港澳基本法研究中心常務副主任鄒平學接受本報專訪時表示，「一國兩制」是以「一國」為前提，特區高度自治權不是絕對自治權，是來自中央授予的，兩者並非對立。

李望賢 攝

長期鑽研基本法 曾任美訪問學者

話你知

鄒平學教授，法學博士。現為深圳大學港澳基本法研究中心常務副主任，武漢大學憲法行政法學專業博士研究生導師，深圳大學憲政與人權研究中心主任。曾為香港大學法律學院「Leslie Wright(中港法律教育基金)」訪問學者（2006）、兩次美國國務院「國際訪問學者」（2008、2012）。曾任深圳大學法學院副院長（2009-2014）。

鄒平學主要從事憲法學、港澳基本法的教學研究工作，出版專著《憲政的經濟分析》（1997）、《中國代表制度改革的實證研究》（2005）、主編《憲法學》（2005、2006）、《兩岸及港澳法制研究文叢第一輯》（2011），即將出版專著《香港基本法實踐問題研究》（預計2014年9月出版）、《港澳基本法實施評論（第一卷）》（預計2014年9月出版）等。

以專家身份參加白皮書意見會

他發表論文90多篇，其中基本法方面的學術論文20多篇，完成近10項基本法研究領域的科研項目，撰寫了《香港基本法解釋機制研究報告》、《有關普選的兩個產生辦法研究報告》、《香港立法會功能界別制度的存廢之爭與取捨之道》、《2017年香港特首首選的法律依據》等資政調研報告。多次應邀參加有關部門舉辦的港澳工作座談會、香港立法會功能界別制度研討會、香港管治問題內部研討會等重要工作會議，是全國人大常委會港澳基本法委員會和國務院港澳辦有關港澳研究工作的核心專家成員，曾以專家身份參加白皮書《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》起草過程中的徵求意見會。

■香港文匯報記者 熊君慧、李望賢

白皮書公布合時 起正本清源之效



■鄒平學於港大法律學院「『一國兩制』與中央對港政策走向」論壇上發表演講。

用。

政治內耗太多 加劇社會矛盾

鄒平學在訪問中坦言，香港在經歷金融危機、禽流感、經濟滑坡等各種困境後，民眾對政府的施政有更高的期望，發展經濟、改善民生應該是香港繁榮穩定發展的重中之重，但是政治議題引起的爭議、內耗太多，浪費了大量時間精力，政府施政處處遇阻，造成民眾的期望和現實落差越來越大，加劇了社會衝突和矛盾。

他續說，基本法設計的行政主導體制，本來是很適合香港的，但是遇到了配套機制瓶頸和政治生態不理想的問題，如香港立法和行政關係不順暢，立法會政黨化日益嚴重，特首又不能有效黨背景，令行政長官和政府施政難以獲得穩定支持，無論是政府和立法會在重要議題上，還是立法會內部討論議決職權範圍的事項，交易成本太高。有人以決策不

夠民主來說事，製造民意壓力討價還價，但導致的結果是無法作出有效的決策，社會前進的大政方針很難落實。

各界應求同存異凝聚共識破困局

事實上，香港本身也在努力解決這個問題，譬如調整房屋政策、推出高官問責制，不失為一種嘗試，但目前效果不夠明顯，這方面還是要香港所有政團組織、社會各界，從大局出發，為香港的根本利益出發，求同存異，凝聚共識。

針對香港反對派議員肆意拉布導致法案和議案在法定程序拖而不決，議而不行。另一方面，明知非法仍堅持為之的「佔中」情緒高昂，反映社會的對抗和撕裂越來越嚴重。面對存在的種種不理性行為。鄒平學認為，在香港當前政改面臨的關鍵時候，在各界爭議激烈的時候，白皮書公布恰逢其時，將起到正本清源、撥亂反正的作用。



■鄒平學曾與「四大護法」之一、前基本法起草委員會委員許崇德教授在人民大學合照。

受訪者提供

特寫

否定「一國」前提基礎十分錯誤

香港是中國不可分離的一部分。鄒平學批評，有些人把高度自治當成絕對自治，超越自治權的範圍，不接受中央代表統一的「一國」行使的國家管治權為特區自治權的來源，把中央權力對特區自治權必要的監督說成對「一國兩制」的破壞，甚至攻擊和否定國家體制，這就否定了「一國兩制」中的「一國」這個前提與基礎，是十分錯誤的。

不能與國家憲法體制割裂

鄒平學在訪問中表示，中國在香港實施的「一國兩制」，全球沒有先例，每天面臨新的問題，一言一行全球矚目。作為「一國兩制」政策載體的香港基本法，既體現了大陸法系制定法的特點，它又允許香港保留和實施着普通法，這種創新性是前所未有的，其實踐的挑戰性也是前所未有的。

他坦言，香港再特別，也是中國不可分離的一部分；基本法所確立的特別行政區制度再創新，也是國家憲法體制中的組成部分。有些人把高度自治當成絕對自治，超越自治權的範圍，不接受中央代表統一的「一國」行使的國家管治權為特區自治權的來源，把中央權力對特區自治權必要的監督說成對「一國兩制」的破壞，甚至攻擊和否定國家體制，這就否定了「一國兩制」中的「一國」這個前提與基礎，是十分錯誤的。

不能孤立理解基本法個別條文

鄒平學強調，基本法所有的法律條文都應該放在一個整體、放在國家體制的角度區系統理解，不能孤立地理解個別條文。以美國為例，大家公認它是「三權分立」體制，但是美國憲法中沒有「三權分立」的字眼，但如果分析其各個條文之間的邏輯關係，可以看出「三權分立」。所以全面準確理解基本法，必須要把條文和條文的關係放到國家的憲法體制中去理解，不能割裂。

■香港文匯報記者 熊君慧、李望賢

毋須擔心中央對港政策有變

香港文匯報訊（記者 熊君慧、李望賢）今年兩會期間，香港社會曾經熱議國務院總理李克強在政府工作報告中沒有提到「港人治港」，有人擔心中央政策是否會變化。鄒平學認為，擔心中央對港政策有變化是不必要的。

鄒平學在訪問中表示，政府工作報告中的相關表述為——「我們將堅定不移貫徹『一國兩制』方針，全面準確落實基本法，保持香港、澳門長期繁榮穩定。」在這個表述中，「一國兩制」是大概念，已包括「『港人治港』、高度自治」的含義。政府工作報告未提及上述字眼，並不代表中央對港政策有所變化。

他強調，政府工作報告強調全面準確落實基本法，基本法的很多條文體現了「港人治港」、高度自治的內容，所以，擔心中央對港政策有變化是不必要的。

中央監督自治權有充分法理依據

香港文匯報訊（記者 熊君慧、李望賢）香港部分人針對白皮書中有關司法部分提出了質疑，鄒平學在訪問中指出，中央對自治權的監督權力有充分的憲法和法律依據。

人大有權解釋監督實施憲法

鄒平學表示，全國人大常委會有權解釋憲法、監督憲法的實施，解釋包括基本法在內的國家法律，對香港本地立法審查備案權和原有的法律的審查權、作出有關特區事務的法律問題的決定權。

他續說，基本法是授權法，中央和香港特區之間的關係是授權和被授權的關係，這種關係表明，授權者擁有完整的管治權是授權的前提，且作出授權後，授權者對被授權者必然具有監督權。但是，對於中央的管治權力，社會上存在模糊認識，即使是中央政府任命的司法人員也對中央的釋法權力存在模糊認識或者認識偏差。