

論我國在香港特別行政區「恢復行使主權」的內涵（下）

——《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書若干問題的法理解讀

王 禹 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授、全國港澳研究會會員

白皮書與基本法系列文章

憲法是我國在香港恢復行使主權，實行「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的根本法律依據。香港特別行政區有遵守憲法和尊重憲法的義務，有維護憲法權威的義務。香港特別行政區與中華人民共和國的關係是地方與中央的關係，香港特別行政區權力來自中央，這是授權，而非聯邦制下聯邦與屬邦的相互分權。

憲法和基本法共同構成我國管治香港的憲制基礎

我國對香港恢復行使主權，是指根據中國憲法和香港基本法恢復行使主權，中國憲法和香港基本法共同構成我國管治香港的憲制基礎。有一種觀點認為，中國憲法不適用於香港，只有香港基本法才構成香港特別行政區的憲制基礎。這種觀點是不正確的。憲法是主權統一的象徵，我國對香港恢復行使主權，香港回歸並成為我國單一制國家結構形式下的地方行政區域，憲法當然也適用在香港回歸後設立的特別行政區。

我國憲法規定了我國的根本制度和根本任務，是國家的根本法，在全國範圍內，當然包括在香港特別行政區，具有最高的法律效力。憲法為香港特別行政區的設立提供了法律依據，香港基本法的效力本身就來自憲法。香港基本法不能稱為香港特別行政區最高法律效力的文件，也不適宜稱為香港特別行政區的「小憲法」。這是因為我國是一個單一制國家，而按照我國單一制的經典定義，單一制國家裏只有一部憲法。這與聯邦制的情況恰恰相反，聯邦制國家有聯邦憲法和屬邦憲法，屬邦憲法由屬邦自己負責制定、解釋和修改。香港基本法卻不是這樣，基本法是全國人大制定的，其修改權屬於全國人大（第一百五十九條），其解釋權屬於全國人大常委会（第一百五十八條）。

香港基本法只能稱為「基本法」，而不能稱為「根本法」。我國憲法才是香港特別行政區的「根本法」和「根本大法」。「根」原意是指植物的根部，後來用來比喻事物的本源。而香港的「根」在中國，香港基本法的「根本」是中國憲法。香港特別行政區的設立及其運作，其根本依據在於中國憲法，而不僅僅是香港基本法。香港基本法第一章稱為「總則」，而不稱為「總綱」，這是因為憲法第一章就稱為「總

綱」，因此比照我國其他法律總則和分則的表述，將基本法第一章稱為「總則」，這是意在表明基本法與憲法不同。

憲法是我國在香港恢復行使主權，實行「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的根本法律依據。香港基本法是我國憲法的下位法，是我國政府在香港特別行政區實施「一國兩制」的具體法律保障。我國憲法規定的有關社會主義制度和政策不在香港特別行政區實施，然而，我國憲法有關堅持中央統一領導的規定，有關國家主權、國防和外交的規定，有關最高國家權力機關和最高行政管理機關的規定，有關國旗、國徽、國歌和首都的規定，與香港基本法的有關規定構成密不可分的整體，都應當適用於香港特別行政區。中國憲法和香港基本法，不僅共同構成了我國管治香港的憲制基礎，而且也構成了香港特別行政區自身運作的憲制基礎。香港特別行政區有遵守憲法和尊重憲法的義務，有維護憲法權威的義務。

我國是在單一制的國家結構下恢復行使管治香港權力

香港自古以來就是中國的領土，我國自秦漢建立大一統的中央集權國家起，香港就列入了國家版圖。這種大一統的中央集權國家，就是我國憲法建立單一制國家結構形式的歷史基礎。香港基本法明確規定香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分（第一條），而中華人民共和國恰恰就是按照單一制理論構建起來的。因此，我國政府對香港問題的解決，必然也是按照單一制國家結構形式將其收回，必然也是在單一制國家結構形式下對香港恢復行使主權。

香港本身沒有主權，這就是說，香港特別行政區本身不存在任何絕對的和最高的權力，其權力必須來自於中華人民共和國的授予。所以，香港基本法明確規定香港的高度自治，包括行政管理權、立法權、獨立

的司法權和終審權在內的權力，都是我國最高國家權力機關全國人民代表大會授予的（第二條），香港的法律地位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（第十二條）。香港特別行政區與中華人民共和國的關係是地方與中央的關係，既不是附屬地與宗主國的關係，也不是聯邦制下屬邦與聯邦的關係。更不能比照其他國家的憲法理論，將特別行政區的高度自治稱為政治自治，將高度自治權裡行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權的運作稱為行政自治、立法自治和司法自治。

香港基本法第三章稱為「居民的基本權利和義務」，而非「公民」的基本權利和義務。這是因為在我國憲法裏，具有國籍才稱為公民，而香港既非國家，因此不能稱為「公民」，而只能稱為「居民」。香港基本法規定中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務（第十四條），這裏使用「防務」而非「國防」，也是因為「香港特別行政區的國防」難以成立。香港特別行政區根據基本法賦予的獨立的司法權和終審權而建立起來的最高等級法院，不能稱為「最高法院」，而只能稱為「終審法院」（第八十二條）。這是因為根據我國對單一制的普遍定義，單一制國家裏只有一個最高法院，最高法院只能是在北京的最高人民法院，而在聯邦制裡，可以設立聯邦最高法院和屬邦最高法院。

香港基本法雖然對中央與香港特別行政區的職權有所列舉並劃分，然而在本質上，這是指香港特別行政區權力來自中央，這是授權，而非聯邦制下聯邦與屬邦的相互分權。香港不是一個獨立或半獨立的政治實體，本身沒有固有權力，既然沒有固有權力，又拿什麼去與中央「分」呢？香港的行政區域，雖然是歷史形成的，然而並非香港自行劃定，而是由全國人大確定的，其行政區域圖是由國務院公佈的（全國人大1990年4月4日決定）。香港雖然有權使用自己的區旗和區徽，然而，區旗和區徽本身並非香港自行設計，而是全國人大授權其使用的（第十條），其區旗區徽圖案亦是由全國人大通過的（1990年4月4日國家主席令第二十六號）。

香港基本法反覆強調了香港特別行政區的權力來自「授權」。第一，香港基本法明確規定香港的高度自治、行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權來

自全國人大的「授權」（第二條）。第二，香港基本法在條文裡明確規定中央人民政府或全國人大常委會「授權」行政長官、政府和法院處理有關事務或行使權力，如對外事務（第十三條第三款、第四十八條第九項規定、第六十二條第三項），司法互助（第九十六條），船舶登記（第一百二十五條），民用航空管理（第一百三十三條、一百三十四條），特區護照和其他旅行證件（第一百五十四條），互免簽證（第一百五十五條），法院解釋基本法（第一百五十八條）等。第三，香港基本法有些條文雖然沒有出現「授權」的提法，如香港應自行立法維護國家安全（第二十三條），可以「中國香港」名義參與國際社會（第一百五十一條、第一百五十二條）等等，但都是建立在授權與被授權的法律基礎上。第四，香港基本法規定中央還可以「授予」香港以其他權力（第二十條）。

權力一旦授出，權力的授出者在通常情況下不再直接行使該權力。然而，授權意味着只是權力行使的轉移，而非權力本身的轉移。有一種意見認為，權力一旦授出，就不能再行使，如香港基本法規定全國人大常委會授權香港法院解釋基本法自治範圍內的條款（第一百五十八條），那就意味着全國人大常委會不能再解釋這一部分基本法的條款，這種理解是不對的。全國人大常委會行使對香港基本法的解釋權，其根本依據是來自中國憲法。正是因為全國人大常委會擁有對基本法的全面解釋權，所以，才可能將自治範圍內的條款授權給香港法院解釋；但是，全國人大常委會將自治範圍內的條款授權給香港法院解釋，不是說將基本法這一部分條款的解釋權本身轉移了，全國人大常委會仍然有權解釋香港基本法的所有條款。

香港特別行政區的高度自治權既然來自中央的授予，而中央作為權力的授出者，對授出的權力還享有依法進行監督的職責。授權只能以法定為界限，凡是未經中央授權的，香港特別行政區不能擅自行使，也不能由香港特別行政區自行推導出來，自己「授權」自己行使。香港特別行政區沒有固有權力，也沒有聯邦制下所謂的「剩餘權力」問題。（全文完）



■王 禹

滿月嬰亦做「低頭族」 衛署報告響警號 近半學生「揸機」喪志

香港文匯報訊（記者 葉佩妍）電子屏幕產品愈趨普及，不少兒童及青少年都成為「低頭族」，這不但會阻礙他們的身心發展，更影響與家長的關係。衛生署昨發表「使用互聯網及電子屏幕產品對健康的影響諮詢小組」報告，顯示有近半中小學生因而減少睡眠時間，更有45%學生的學業成績受影響。同時，「低頭族」的數字愈來愈多，年紀亦愈趨幼小，有需要提醒新一代長時間使用電子屏幕產品的影響。

諮詢小組於去年12月至今年1月以問卷成功訪問4,310位家長、教師及中小學生，結果發現學前兒童開始接觸平板電腦的年齡中位數為16個月大，最年幼的從1個月大已開始使用，而只有14%家長會經常陪伴子女使用電子屏幕產品，相比49%家長會陪伴子女閱讀的數字為少。

子女「迷網」 64%家長鬧仔

衛生署社會醫學顧問醫生（學生健康服務）鍾偉雄表示，20%的受訪中小學生每天花超過3個小時使用互聯網，約半數家長認為子女花過多時間於互聯網，影響他們的日常生活；另外，有64%家長經常或間中因子女使用互

聯網或電子屏幕產品而與他們爭執。

醫生：不足兩歲不宜「玩機」

調查又發現，49%中小學生因使用互聯網或電子屏幕產品而減少睡眠時間，45%學生的學業成績受影響及37%學生因而放棄戶外活動。然而，鍾偉雄指兒童及年輕人應多進行戶外活動及運動，學前兒童每日最少需要3個小時，而中小學生則需要1個小時。他續稱，不鼓勵及應避免兩歲以下的小童接觸電子屏幕產品，2歲至6歲的兒童及小學生則應於家長或老師的指引下，每日使用不多於2小時，「中學生比較難設定他們的使用時間，但家長應教導他們留意長時間使



■衛生署社會醫學顧問醫生（學生健康服務）鍾偉雄（中）指，不應予兩歲以下兒童接觸電子屏幕產品。 葉佩妍 攝

用電子屏幕產品對健康的影響，讓他們學懂自我控制。」

電子屏幕 長用致肥

另外，報告綜合本地及外國的研究結果，有強力證據支持肥胖與使用屏幕時間有正比例的關係；鍾偉雄又指，長時間使用電子屏幕產品除了引致眼部不適，及因長期保持固定姿勢

而影響肌肉及骨骼外，還有機會導致成癮、發生網路欺凌及影響社交發展，所以家長及教師必須關注兒童及青少年長時間使用互聯網及電子屏幕產品的問題。

衛生署建議，兒童及青少年應限制使用屏幕時間，每使用20分鐘至30分鐘便應眨眼及休息20秒至30秒，亦應多參與體能及戶外活動。

張建宗：港不會走福利主義

香港文匯報訊（記者 曠曉輝）香港人口老化，長者與貧窮問題備受社會關注。勞工及福利局局長張建宗接受《公務員通訊》訪問時指出，當局必須加強照顧長者，並為弱勢社群提供妥善的福利，但強調不會、亦無能力走福利主義路線。在個別立法會議員拉布影響下，立法會財務委員會仍有各項撥款申請尚待處理，當中包括低收入在職家庭津貼，張建宗指有關政策屬重要措施，清楚顯示政府矢志扶貧。

財案會議答千問 顯事務複雜

最新一期《公務員通訊》專訪了勞工及福利局局長張建宗。張建宗指出，早前立法會財務委員會為審議2014至2015年度財政預算而舉行的特別會議，議員共提出逾6,000條問題，其中由他負責作答的多達1,291條，一方面說明勞工與福利事務的複雜性，且有關議題亦關乎市民的「飯碗」，容易被政治化。

他認為，妥善處理這些基本民生事務，有助贏取民心，對政府施政有很大裨益。

張建宗又謂，本港面對人口老化、生育率低企、勞動力萎縮及市民對政府管治期望愈趨急切的情況下，政府會面對多方面的挑戰，當局必須加強照顧長者，並為弱勢社群提供妥善的福利，同時亦要考慮如何應對勞動力下降的問題，例如釋放婦女勞動力及延長退休年齡等。

多照顧弱勢社群防民粹

本年度財政預算的福利撥款大約增加10%，但張建宗強調，香港不是要走福利主義路線，將來亦不會走，因為根本負擔不起，但可以對弱勢社群多加照顧，以適度及合理的方式滿足他們的福利需要，而又不更流於民粹。

張建宗又提到，將勞工及福利兩個政策範疇合併處理，是經過周詳考慮後採取的明智策略，充分體現本屆政府以護老扶貧為當務之急的施政方針，「我經常將勞工與福利比喻作一條河，勞工是上游，福利是下游。」

平機會倡歧視例「四合一」

香港文匯報訊（實習記者 韓詠儀）平等機會委員會昨日宣布就「歧視條例檢討」展開為期3個月的公眾諮詢，到10月7日截止。平機會建議將現行4條歧視條例統一合併為一條，方便公眾應用。另外亦對同居人士、殘疾人士、新來港人士等對象加強保障的問題進行諮詢，望擴大條例保障範圍。平機會主席周一嶽表示諮詢範圍包含多條現行及可能涉及歧視的條例，希望公眾踴躍提出意見，諮詢結果將在明年第三季提交予政府。

周一嶽：簡化條例與時並進

關於「歧視條例檢討」的公眾諮詢，平機會主席周一嶽表示，是次檢討的目的是確保本港法例能與時並進，持續有效地保障基本人權，落實基本法及有關國際公約賦予的平等權利。平機會認為應該簡化歧視條例，並盡可能統一各條例的內容，合併現時4條歧視條例能令公眾更容易理解和應用法例，亦符合國際間保障免受歧視及促進平等的做法。

其次，周一嶽指出有關騷擾的條例現時只保障僱員免受有僱傭關係的人性騷擾。平機會希望擴大保障範圍，在同一工作環境下，僱員能免受沒有僱傭關係的人性騷擾。另外，關於種族歧視條例，平機會亦考慮將國籍、公民身份、香港居民身份或其他相關身份列入受保障範

疇，期望為新來港人士及遊客提供更完善的法律保障。

研擴婚姻範圍 同居亦受保

平機會又提出應否擴大婚姻狀況的範圍，保障有事實婚姻的人士，例如同居人士。周一嶽強調，平機會希望就沒有正式結婚但雙方有如擁有婚姻關係的人士，應否受到法律保障的問題作諮詢，與性傾向和同性婚姻的議題無關。

平機會法律總監潘力恆表示《殘疾歧視條例》也是另一個重要議題，由於現行並沒有清晰地規定必須為殘疾人士作出合理遷就的責任，因此平機會希望探討應否加入有關的法定責任或規定，以助殘疾人士在僱傭、教育和接受服務方面更充分融入社會。

派「簡易指引」 下月4場諮詢會

「歧視條例檢討」的諮詢文件內包涵77條問題，以八種語言印製，即中文、英文、烏都語、尼泊爾文、菲律賓語、泰語、印度語和印尼語，並將派發予各個持份者、不同團體、機構，以徵詢各界意見。另外平機會亦準備了一份「簡易指引」，簡介了一些重要議題，確保大部分公眾人士都能明白諮詢文件的內容。周一嶽表示，平機會將在8月舉行4場諮詢會，並鼓勵公眾人士積極向平機會提交寶貴的意見，促進人人平等。

公開譴責

7月3日立法會行政長官答問大會上，大批手舉示威紙牌的反對派議員離開座位衝向特首，更有甚者竟向特首擲玻璃杯，以致會議暫停，在香港社會中造成極壞影響。

我會同仁深刻體會到，香港是法治社會，回歸祖國十七年來，社會穩定、經濟繁榮是有目共睹的。少數反對派議員施行暴力刻意破壞議會秩序，與某些人此次「預演佔中」行徑如出一轍。對此，我們義憤填膺，對其卑劣行為表示嚴厲譴責，並一如既往地堅決支持香港特別行政區政府依法施政。

香港東莞石排同鄉會