

今年是香港基本法頒布25周年，在香港正式施行18周年。全國人大常委會香港基本法委員會委員、全國港澳研究會副會長饒戈平昨日接受本報專訪時表示，香港基本法保障了香港順利回歸，平穩過渡，回歸後又保持了香港的繁榮穩定，因此總體來講，基本法在香港實施非常成功。這位權威專家同時指出，基本法在實施過程中亦出現一些問題，如香港社會對基本法認識不夠全面，在施行中缺少配套的制度和機制，行政與立法制衡有餘而配合不足等。他又強調，18年經驗證明，只要遵守基本法，按照基本法辦事，香港就能平穩發展，一旦背離基本法，違反基本法，就容易出問題，走彎路，出亂子。

■香港文匯報記者馬靜、實習記者許一傑 北京報道



饒戈平表示，基本法保障了香港順利回歸及繁榮穩定。總體來講，基本法在香港實施非常成功。

港選制特點：提委會與一人一票結合

香港文匯報訊 談到香港政改方案的爭拗，饒戈平在解讀基本法立法原意時指出，在基本法45條中，從「行政長官由中央任命」，產生辦法要遵循「循序漸進」、「依照香港實際情況」等原則的立法原意可以看出，香港選舉是選舉制與委任制相結合的制度，是有所限制的選舉，是提名委員會和一人一票普選相結合的選舉。

實施基本法需結合立法原意

這位法律權威指出，全面準確理解和貫徹基本法不只是一要嚴格按照現有規定理解並實施基本法，還要在實施過程中結合基本法立法原意，這樣方能更好地理解和實施基本法。結合香港政改形勢，他進一步解讀了基本法45條的立法原意。

饒戈平說，45條是關於行政長官產生的核心規定，是最重要的法律依據。它規定了行政長官可由香港本地選舉產生，這是香港民主政治的一個極大飛躍。但同時也規定了選舉出的行政長官要由中央政府任命，這就意味着香港的選舉是選舉制和委任制相結合。

港民主發展須按實情循序漸進

饒戈平指出，45條的第二點立法原意就是，香港的民主發展必須根據香港的實際情況和循序漸進原則來推進，即不能從沒有選舉直接跳到立馬普選，而是要慢慢推進。「嚴格說，我們現在的步伐已經非常快了，因為45條規定最終實行普選，即在基本法生效的50年內實行都屬於最終實施，而現在還不到（50年的）一半時間。」

饒戈平認為，「根據香港的實際情況」包含兩個層面：根據香港的歷史情況；根據香港憲制地位發生的變化。香港回歸後是受權於中央人民政府，要按照「一國兩制」來實施，其高度自治是有限度的。「這些情況都是香港實際情況的核心內容。香港的選舉是一個在單一制度國家下的地方選舉，選舉制度安排不是自行定的，而是由中央定的，這就說明香港的選舉是有所限制的，不能照搬其他國家的選舉模式」。

提委會是普選前提不能架空

在饒戈平看來，45條的第三個立法原意是，香港要實現的普選是提名委員會制度和一人一票普選相結合的普選。「這是香港普選最大的一個特點，提名委員會制度和一人一票普選共同構成香港的普選制度，在某種意義來說，提名委員會制度是實行一人一票普選制度的一個前提，一個條件。不能只要一人一票普選而架空提名委員會，更何況提名委員會制度的確定並不是今天才講，而是25年前基本法頒布時就有明確規定的，甚至基本法的起草過程中，關於普選的提名委員會制度就已經公布出來了，並經過兩次諮詢，前後五個月時間徵求香港社會各界意見才頒布的。」



饒戈平指出，香港選舉是提名委員會和一人一票普選相結合的選舉，不容改變。圖為政府宣傳普選砌成「2017普選拼圖」。資料圖片

饒戈平：港保繁榮穩定 證基本法成功

依法辦事能平穩發展 背離易走彎路出亂子

「總體來講，基本法在港施行是很成功的。」在饒戈平看來，頒布於1990年的香港基本法是一部傑作，施行以來取得的成就值得肯定。首先，這部頒布於回歸前的憲制性法律將「一國兩制」方針法治化和制度化，保障了香港的順利回歸，「對於穩定香港社會，減少回歸過程中的障礙，保障香港的平穩過渡、順利回歸發揮了很大的作用」。

基本法確立適合港政治體制

饒戈平認為，基本法最重要和最核心的是為香港確立了一個適合香港的政治體制，在香港創立了一種全新的制度——特別行政區制度。「這種制度一方面規定了中央和香港的關係，中央享有對香港的管治權，同時，中央授權香港在『一國兩制』的方針下實行港人治港，高度自治，這具有開創性的，使香港社會迎來一個很大的憲制變化，由原先的英國殖民管治，發展到回歸祖國，由中國行使主權，建立起『一國兩制』，高度自治的政治體制，這一重大歷史變化也要由基本法來保障。」

饒戈平指出，基本法實施以來，促進了香港社會的全面發展和進步。總體看，18年來，基本法保持了香港的繁榮和穩定。在香港目前法律體系中，基本法是最重要的法

律，這部憲制性法律基本保留了香港原有的制度和法律，保障了香港市民的基本權利和自由，也使得香港經濟克服各種困難，保持持續增長。「香港一直被認為是世界上最開放的經濟體，國際社會對香港回歸後的經濟發展給予高度肯定，這都是由於基本法給予了法律保障。」

港社會對基本法缺全面認識

同時，他坦言，基本法在施行過程中同樣存在很多問題和不足。首先是思想認識方面，香港社會對「一國兩制」和基本法缺少一個全面的準確的認識，對基本法的正面宣傳、傳播和推廣都不夠。「當下還存在一些對基本法的不了解、誤解、甚至曲解。這些觀點對『一國兩制』的實施產生一種阻礙作用和負面影響，要扭轉這些認識，還需要進行正面的引導和傳播。」

這位法律界權威專家指出，基本法作為一個憲制性法律，多是原則性、框架性規定，具體實施中還需要一些配套的制度和機制來配合。「在這方面，我們以前做的預見度不足，跟進的工作不是很及時，在基本法實施的過程中存在制度的缺失和空白。這種空白很有可能被一些不恰當的習慣規則和做法所取代，形成一種模式，這種模式不一定符合基本法的要求，這

就會產生一些問題。」

行政立法制衡有餘配合不足

「另外，基本法還規定了行政主導的政治體制，現在看來，這個體制有大大加強的必要，在實踐中，基本法所要求的行政長官行政主導地位還沒有很好的確立起來。」饒戈平說，「基本法當初對行政立法關係的立法原意是：相互制衡，相互配合，重在配合，現在看來是制衡有餘而配合不足。社會的正常發展需要行政和立法很好配合，才能減少社會對立，提高施政效率，來推動社會的發展。」



饒戈平認為，香港社會對「一國兩制」和基本法缺乏全面認識，對基本法正面宣傳和推廣都不夠。圖為政府推出活動宣傳基本法。資料圖片

完善基本法配套機制當其時

香港文匯報訊 香港基本法頒布於25年前，有意見認為香港基本法應該與時俱進，對基本法進行局部修改。對此，饒戈平認為，基本法是允許修改的，但是必須有所限制，不能違背已有的對港方針政策。他認為，當下比較合適的是完善基本法實施相關配套機制，或者通過增加解釋，對基本法條款予以補充說明。

允修改不抵觸對港方針政策

饒戈平認為，基本法作為憲制性法律，多是框架性、原則性的，也有可能很難適應不斷發展的現實情況，所以基本法的修改是必要的，也是允許的。他說，基本法159條也明確指出基本法可以修改，並規定了修改的途徑來解決。」他舉例說，配套機制應該分為中央和香港兩個層面。中央層面要完善的是，比如說任免制度，到底要有怎樣的程序，有什麼樣的依據，什麼樣的標準，什麼情況下中央政府可以免除，這個需要法律文件來規定；香港需要完善的是，比如教育法的實施可以有配套的機制，還有如何實施普選，本地選舉法配套機制等。



基本法規定了行政主導的政治體制，饒戈平認為，這個體制有大大加強的必要。圖為市民支持政府推動政改普選。資料圖片

人大擁解釋權補充基本法

針對基本法實施中的不協調問題，饒戈平認為，要加以辨認，分清哪些是基本法本身的問題，哪些是實施過程中出現的問題。他說，基本法明確規定了可以進行解釋。對於基本法可能存在的一些規定不是很清晰，不是很具體，在理解和操作中可能會出現爭議的情況，就需要發揮解釋的作用，而最終解釋權在全國人大。他認為，這種解釋在某種意義上是對基本法的一種補充。

饒戈平還呼籲，應該完善實施基本法所需要的基本配套機制和措施，在實踐中充實和豐富基本法。「這不一定需通過修改途徑來解決。」他舉例說，配套機制應該分為中央和香港兩個層面。中央層面要完善的是，比如說任免制度，到底要有怎樣的程序，有什麼樣的依據，什麼樣的標準，什麼情況下中央政府可以免除，這個需要法律文件來規定；香港需要完善的是，比如教育法的實施可以有配套的機制，還有如何實施普選，本地選舉法配套機制等。

香港文匯報訊 對於香港基本法實施過程中取得的成就和出現的問題，饒戈平認為應該是主流與支流關係，大局上看，基本法實施是值得肯定的。

全新課題面臨許多挑戰

「香港社會面臨這麼大的一個歷史性變革，香港憲制地位的變化，『一國兩制』是一個全新的事業，基本法又是一個特殊類型的法律，對這個法律的理解貫徹和正確認識，都需要一個過程。『一國兩制』下，兩種制度並存，一個內地實行社會主義的中央政府對實行資本主義的香港進行管治，對香港本身和中央政府都是一個全新的課題，面臨很多挑戰，中間遇到的許多問題都是之前沒有過的。」

饒戈平指出，如何處理好這種類型的中央和地方的關係，如何保證「一國兩制」在資本主義地區順利發展，對中央來講需要摸索總結和提高；對香港社會而言，面對這種變化也需要一個適應和摸索的過程。

饒戈平強調，香港回歸18年來的經驗證明，什麼時候遵守基本法，按照基本法辦事，香港就能平穩發展；什麼時候背離基本法，甚至違反基本法，就容易出問題，走彎路，出亂子。

要進一步加深對基本法全面準確了解，遵守基本法，嚴格按照基本法推動香港的普選進程，方能保障香港的可持續發展。

特殊中央地方關係需調適

23條立法港義務 打入冷宮不正常

香港文匯報訊 饒戈平在訪問中表示，中央授權香港自行制定國家安全立法是對香港極大的信任，也是賦予香港的一項義務。香港一部分人曲解、醜化基本法23條立法，甚至指踐和損害香港基本權利，把23條立法打入冷宮，這是不正常現象。他說，23條立法是香港始終要履行的義務，不能無限期拖延。

各國有法維護國家安全

饒戈平說，任何一個國家都應該有自己的安全法來維護國家安全，中國有自己的安全法，但考慮到香港是實行「一國兩制」的特區，情況與內地不同，適用於內地的安全法可能在香港不適用，所以中央並未簡單地把國家安全法作為

附件列到基本法上，作為香港統一實行的法律，而是授權香港自行制定維護國家安全的立法，「應該說這是對香港極大的信任，同時也是基本法確定的香港的一種義務。」

曲解23條與人權政治權對立

饒戈平指出，香港一部分人認為23條立法有可能同香港居民的人權、基本政治權利相對立，這是一種誤解甚至是曲解。他認為，居民的基本政治權利和自由與國家安全是統一的，沒有國家的安全何談居民的基本權利和自由；維護國家安全，也是為了更好地保障居民的基本權利和自由，這兩者不應該是對立的。但香港有些人一開始就曲解甚至惡意化了23條立法，把它

同39條對立起來，認為一提23條立法就是踐踏和損害香港基本權利，通過散布一種片面的民粹主義來對抗法定義務，使23條立法陷入僵局。

立法選擇性被拖延不正常

在饒戈平看來，立法被拖延並不正常。「被拖延並不是說明這項立法是沒有必要的，相反這個立法非常有必要，我曾經講過對基本法要全面、準確地貫徹而不是選擇性地貫徹，不能說我喜歡某一條就實施，我不喜歡某一條就反抗，這不是尊重法治的態度。有些人恨不得明天就進行普選，卻把23條打入冷宮，甚至誰提23條誰就受到圍攻，形成了一種對基本法選擇性的執行，這並不正常。」