

# 中國在港主權與香港高度自治的範圍

胡漢清 全國政協委員、基本法研究中心主席、資深大律師



胡漢清

## 中國在港主權

香港地區自古以來是中國領土的一部分，中國對港主權是沒有爭議的事。1840年鴉片戰爭爆發後，英國於1842年強迫滿清政府在《南京條約》中割讓香港島，於1860年強迫滿清政府在《北京條約》中割讓九龍半島，於1898年強迫滿清政府在《展拓香港界址專條》中租借新界地區及離島予英國99年。這些不平等條約，是英國以地艦侵略方式武力犯境、強佔中國土地後果。

《南京條約》等不平等條約涵蓋下的香港地區，並非兩鄰近主權國存在爭議的邊境領域（如印巴邊境衝突的查謨-克什米爾地區），也非兩主權國在爭霸戰爭中敗方向勝方自願割讓作賠償的土地（如普法戰爭中的阿爾薩斯-洛林地區），更非兩主權國自願轉讓的土地（如美俄間的阿拉斯加轉讓），而是在明目張膽侵略下遭搶走的領土。

在事實和國際法上，中國從未放棄對香港地區擁有的主權。（1）新中國成立後，中國政府的立場是，香港是中國的領土，中國不承認帝國主義強加的不平等條約，主張在條件成熟時通過談判解決香港問題。

1982年，中國政府與英國政府透過談判解決香港問題，於1984年12月19日在北京簽訂《中英聯合聲明》，同意英國於1997年6月30日從香港撤離，將香港交還給中國，中國於7月1日收回香港，並對香港地區恢復行使主權。須指出的是，自《南京條約》生效當天起至1997年6月30日止的150年間，中國對香港主權雖因鴉片戰爭戰敗關係未能行使，卻從未因此而中斷，香港地區主權從未因此轉予英國。

因此，根本不存在英國政府在1997年7月1日只交還香港地區的國防和外交權力予中國，其他「剩餘權

力」全數交予香港人的可能。香港基本法第一條和第二條清楚說明：「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。」「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。」

《聯合聲明》並無賦予香港永久居民立憲創制的「剩餘權力」，但第三條第十二款具體承諾，將中國對香港各項基本方針政策（連附件一的具體說明）以香港基本法規定之，使之變成可在法庭上作辯解（justiciable）的憲制保障，港人因此擁有自己的憲制性文件，政府不能侵犯港人在香港基本法下所享有的憲制權利。

## 香港高度自治的範圍

在香港有理論說，不管香港主權誰屬，中英談判期間，中國政府的確曾承諾除外交和國防以外，其他一切事務全歸香港自治，中央政府無權干預；論者以《聯合聲明》第三條第二款作根據：「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權。」有理論進一步提出，按《聯合聲明》，中央政府在港的角色，充其量，只能是君主立憲體制中虛君的禮儀角色；除外交和國防外，關於香港特區的所有其他事務，特區政府只需向中央政府備案，中央政府對有關事務無管轄實權，港人據此治港，享受自治。這種說法，既不符事實，也經不起考驗。

以上的理論，完全忽略了在「一國兩制」下「中央和特區關係」的法律基礎；這法律基礎，就是載於《聯合聲明》第三條和附件一的中國對港基本方針政策。（2）

首先，外交和國防，是國家事務，非地方政府所能或應管轄的事務，根本不屬香港特區高度自治的範圍。其次，《聯合聲明》第三條第二款說的是「高度的自治權，不是「完全的」或「絕對的」自治權；「高度自治」的程度，以不能抵觸《聯合聲明》第三條所羅列的各項中國對港基本方針政策作衡量。有關的基本方針政策，不單英國不能變，香港不能變，就是中國作為主權國也不能變；中國主權甘願自我約束，為的是保持香港原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。

在「一國兩制」下，中央和特區，是一個憲制性的關係。《聯合聲明》第三條第十二款關於全國人民代表大會將中國對香港各項基本方針政策「以《基本法》規定之」的承諾，必須藉《憲法》第三十一條「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」的特別安排實現。1990年4月4日，全國人民代表大會依據《憲法》第三十一條頒布《香港特別行政區基本法》，履行對港人的承諾，至今已25年。

《基本法》序言清楚說明：「根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。」第一百五十九條第四款重申：「本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。」

1999年，終審法院審理「吳嘉玲案」，在對該案作終局判決前，未有依照香港基本法第一百五十八條第三款的規定，對涉及中央人民政府管理的事務和中央和香港特區關係，提請全國人大常委會對有關的香港基本法條款作出解釋，終審法院的解釋又不符合立法

原意，對香港高度自治範圍也作出了偏離基本方針政策的理解。1999年6月26日，全國人大常委會對有關問題作出修正，重申了中央政府對外交和國防以外其他香港事務（如香港特區居留權）的管轄權，以保障香港社會基本構成五十年不變。

在國家《憲法》和香港特區《基本法》的憲制安排下，對涉及外交、國防、或各項中國對港既定基本方針政策的事務，人大常委會對之均有解釋和管轄權，以保障香港五十年不變。這樣的安排，符合和跟進了《中英聯合聲明》所承諾「一國兩制」的構思和制度安排。

（1）辛亥革命推翻滿清政府以後，國民政府提出廢除不平等條約的主張，並與英國政府多次談判香港問題但未有成果。1943年1月11日，國民政府與英國簽訂平等新約時，即因香港問題未獲解決，曾正式照會英國，保留日後提出之權利。

（2）細閱《中英聯合聲明》，聲明條文不支持中央政府只管外交和國防的理論：

- （1）第一條確定中國對香港恢復行使主權；
- （2）第三條公開申明中國對香港的基本方針政策：（a）第一款說中國政府考慮到香港的歷史和現實情況，設立香港特區；（b）第二款說外交和國防不屬香港特區的高度自治範圍；（c）隨之而後的第三款至第十一款，逐一說明中國對香港特區的其他基本方針政策，當中包括對政治和社會經濟制度安排的基本方針政策；
- （3）因此，說中國對香港特區只擁有外交和國防權力，對其他事務無管轄權的理論，與《聯合聲明》第三條內容有根本抵觸。

# 馬恩：馮魏指香港自行國安立法

## 中央一直充分信任特區 盼從歷史角度看待選舉制度發展

香港文匯報訊（記者馬靜、實習記者 許一潔 北京報道）中澳法學交流基金會「依法治國訪京團」昨日拜會國務院港澳辦官員。訪京團團長馬恩國會後對媒體表示，港澳辦副主任馮魏在會面中表示，中央一直充分信任香港特區，相信港人明白如何確保國家安全。馮魏還希望香港社會能在未來幾個月內從歷史角度看待香港選舉制度發展，並達成對普選的共識。

國務院港澳辦副主任馮魏、國務院港澳辦法律司長黃柳權、國務院港澳辦法律司副司長吳俊堅昨日上午在港澳辦會見「依法治國訪京團」，談話內容涉及香港普選、國家安全法等問題。

### 回歸後有選委會 選舉「質的飛躍」

馬恩國在會後對傳媒表示，馮魏在會面中指出，中央與香港市民一樣都很關注香港普選。他引述馮魏的話說：「以前香港的港督是由英國皇家任命的，沒得選，香港市民沒有辦法表達誰來領導香港的意見，一直到香港回歸，才有了（特首）選舉委員會。」

他續引述馮魏說，「從第一任特首選舉的400人選舉委員會，第二、三任的800人選舉委員會，到第四任的1,200人選舉委員會，再到2017年的全民普選。這是一個不斷進步、發展的過程。一路走來，香港市民要問自己一個問題：我們的選舉從港英時代的委任制到現在，是不是有質的飛躍？大家是不是需要這樣的質的飛躍？如果需要，就應該支持一路進步的選舉制度。」

### 逾半港人挺「8·31」方案 冀社會達共識

馬恩國表示，馮魏還在會面中指出，有廣泛的民意調查顯示，逾半數香港市民支持特首選，支持全國人大常委會「8·31」方案。他希望香港社會能在未來幾個月內從歷史角度來看待香港選舉制度發展，並達成對普選的共識。

訪京團此行帶著設立「反港獨法」提議而來。馬恩國引述馮魏在會面中表示，中央一直都很信任港區政府和港人，所以當年在起草香港基本法時，才把國家安全立法留給港人自己去做，並沒有直接把有關國家安全立法直接寫入香港基本法，這意味著中央從那時開始就已經充分信任香港，也認為港人完全明白甚麼時候為自己的安全、為國家的安全去做一些事。

被問及香港特區政府應在甚麼時候再啟動香港基本法第二十三條立法，馬恩國引述，馮魏在會面中只是說，這要看香港特區政府自己選擇，是特區政府自己的問題。



馬恩國與港澳辦副主任馮魏昨日會見馬恩國等人組成的訪京團。



馬恩國引述馮魏在會面中表示：希望香港社會能從歷史角度看待選舉制度發展，並達成普選共識。

# 鴿黨再內訌 黃成智促通過政改方案

香港文匯報訊（記者 李自明）民主黨內的「老鴿」（資深黨員）與「乳鴿」（少壯派）疑再因政改爆發內訌。民主黨中委、前立法會議員黃成智昨日在報章撰文，點名批評同黨的總幹事林卓廷、公民黨黨魁梁家傑等聲稱「袋住先」將引起嚴重後果的說法，指沒有證據顯示中央會按照反對派意願再修訂政改，大家不應再停留於政治表態，故現在應先通過政改方案，透過全民投票的機會，以「更有效去發動新一輪民主運動」。不過，民主黨同日下午急發聲明，堅稱該黨堅決反對全國人大常委會「8·31」框架下的政改方案。



民主黨內的「老鴿」（資深黨員）與「乳鴿」（少壯派）疑再因政改爆發內訌。

## 「老鴿」對「乳鴿」對否決「8·31」分歧

民主黨一直對外宣稱定會否決「8·31」框架下的政改方案，但黨內「老鴿」及「乳鴿」並未達成共識。早前，曾任民主黨副主席的狄志遠表態支持通過政改，民主黨創黨成員羅致光也以「不代表民主黨的民主黨黨員」身份，發表「民主是寸土必爭論」。事後，「瞞身」參與連法「佔領」的林卓廷公開撰文反擊羅致光，聲稱反對派如接受政改方案，「與投降無異，必然令民主力量崩潰。」

政團近日流傳有溫和反對派計劃發起聯署，希望用民意令反對派議員回心轉意。事有湊巧，近年轉趨低調的民主黨中央委員會委員黃成智昨日在報章撰寫題為《政改否決後何去何從？》的文章，反駁疑似取代他出戰立法會新界東直選的黨友林卓廷，以及公

## 強調應繼續與中央「談判」

黃成智在文中強調，現在應與中央繼續「談判」，思考若中央在立法會普選和2017年後立刻再啟動「政改五步曲」方面作出承諾，通過今次政改方案，「一方面讓香港處境不再壞下去，另一方面在2017特首選舉時，透過全民投票的機會，更有效去發動新一輪民主運動。」

他續指，自己一直爭取「真普選」，但現時已在關鍵時刻，「是否不再停留在政治表態，而更應深思接著如何走下去？」否決是次政改方案後，沒有證據顯示中央就更有壓力按照反對派意願再修訂政改，而否決政改即是要繼續向下一任仍是「小圈子」選出來的特首爭取，「向一個全無認受性的人爭取普選，是容易過

## 向一個經「篩選」下由全港選民投票選出來的特首爭取？這是甚麼邏輯？」

斥黨內無深思否決政改後路向

黃成智昨日接受傳媒查詢時進一步指，民主黨內部沒有深思否決政改後的路向，應該舉行黨大會深入討論，並且希望立法會議員重新思考先通過政改方案，更稱有黨友私下支持他的立場。

不過，民主黨昨日下午即以「毋忘初衷」為題發表聲明，宣稱黨內6名立法會議員將會在議會投票，反對特區政府以人大「8·31」決定為基礎的政改方案。民主黨主席劉慧卿回應傳媒時稱，黃成智事前未有與黨內溝通。一直主張黨內「革新」的民主黨副主席羅耀輝更稱，黃成智的意見在黨內「只佔少數」，大部分黨員一致認為要否決政改方案。

# 遭激進派攻擊 溫和派怕發聲



民主黨再就政改投票立場爆發內訌，反映該黨的溫和聲音進一步被激進派綁架。自特區政府展開政改諮詢以來，溫和反對派只要稍為表態支持「袋住先」，就遭激進派大肆攻擊，甚至威嚇作紀律處分或迫令退黨。不少溫和派雖然有心力挽狂瀾，但為免被狙擊亦只好噤聲或裝作反對，就如全國人大常委會委員長張德江所說的「心裡想通過，口裡說反對」。

## 狄志遠被威脅革除黨籍

今年2月，民主黨創黨成員狄志遠公開表示，全國人大常委會的「8·31」決定是國家管治權的體現，港人不應再幻想動搖大樞架，又指民調反映香港市民支持先通過政改，希望反對派正視民意。此言一出，狄志遠即被黨內激進勢力圍剿，民主黨即高調發聲明稱「狄志遠完全不代表民主黨」，對其言論「深感遺憾」，該黨中常委李永達更要求研究革除狄的黨籍，狄則反批民主黨不寬容意見。

## 李華明：內心溫和唔夠膽講

「政改民意關注組」今年2月公布的民調結果顯示，若特區政府「讓步」，逾六成反對派支持者會考慮「轉軚」支持政改方案。「關注組」成員之一、民主黨前立法會議員李華明當時稱，民調結果證明，反對派支持者態度較反對派議員理性，也不像反對派議員般強硬，部分支持者更不會全面杯葛政改諮詢。

他直言，在目前的政治環境下，很多溫和的反對派「內心溫和但不夠膽講出來」，否則便會被「網上狙擊」。

## 羅致光斥錯估形勢被潑冷水

過往被稱為民主黨「大腦」的創黨成員羅致光，今年2月以「不代表民主黨的民主黨成員」名義，撰文批評反對派「自己關門」，拒與中央對話，指爭取民主必須寸土必爭，但他們卻採取寧可原地踏步，質疑反對派錯估形勢，「不懂政治」。但有聞言論一出，亦被激進派大潑冷水，僅稱歡迎羅致光「回黨內討論」。

種種跡象表明，雖然部分溫和派有心落實特首選，但礙於民主黨內激進勢力抬頭，凡是支持政改的聲音都被壓下去，這種「黨內欺凌」現象，令人擔心反對派內部「內心溫和但不夠膽講」的人只會愈來愈多，令港人冀盼的特首選徒添變數。

記者 鄭治祖