

《基本法》下中央和香港特區的關係

——在「《基本法》頒布二十五周年研討會」上的演講辭(全文)

清華大學法學院院長 王振民

香港文匯報訊 清華大學法學院院長、香港基本法澳門基本法研究會會長王振民於4月4日在「基本法頒布二十五周年研討會」上發表主題演講。演講辭全文如下：

今天我們在這裡隆重紀念香港基本法頒布25周年，我非常榮幸應邀參加今天的盛會。25年前的今天，全國人民代表大會通過了《香港特別行政區基本法》（以下簡稱基本法），把「一國兩制」方針政策法律化、制度化，對香港特區未來的治理架構、對特區居民的權利義務作出了規定，也對中央與特區的關係、對特別行政區的地位作出了法律界定。過渡期7年，基本法發揮了指引方向、穩定人心的作用。很多人就是閱讀了基本法，認可基本法，吃了定心丸，決定留下來繼續打拚。回歸18年，基本法同樣發揮了定海神針和壓艙石的作用，無論發生什麼問題，遇到多大困難，只要堅持基本法不動搖，嚴格按照基本法辦事，香港的繁榮穩定就有保障。

差不多25年前，我開始接觸基本法，跟隨我國著名法學家、香港基本法起草委員會委員、香港特別行政區籌備委員會委員許崇德教授研究基本法。1993至1995年我在香港大學法律學院學習，向包玉剛公法講座教授Yash Ghai和Raymond Wacks教授、陳弘毅教授等知名學者學習請教。兩年時光我受益良多，不僅認識了普通法，研究了香港普通法如何與新憲制性法律——基本法相銜接，而且結識了各界很多很好的朋友，與香港結下了不解之緣。能夠跟隨北京和香港兩地最著名的公法專家學習研究基本法，是我一生的榮幸。後來我以《中央與特別行政區關係》為題完成了我的博士論文，並出版成書。基本法從此成為我學術研究的重要領域，成為我願意一直為之奮鬥的事業。

基本法的重要使命就是規定中央與特區的關係，劃分中央和特區各自的職權，為處理兩地關係提供法律指引。今天我發言的主題是重溫基本法如何規定中央與特區的關係，就如何處理好中央與特區關係發表個人看法，請各位批評指正。

一、基本法下中央與香港特別行政區的關係：特殊性與共通性

中央與特別行政區的關係屬於中國憲法上中央與地方關係的一種。我們國家共有34個地方，包括23個省、5個民族自治區、4個直轄市和香港、澳門2個特別行政區。在中國憲法上，除了中央與特區的關係，還有中央與各省、自治區、直轄市的關係。根據憲法和基本法，中央與特別行政區的關係是特殊的中央與地方關係，既有其特殊的一面，也有中央與地方關係的共通性。

首先談談特殊性，這主要表現在以下四個方面：

第一，就社會性質而言，中央與特別行政區的關係屬於社會主義與資本主義的關係。香港長期奉行的資本主義政策、制度被基本法完整地保留下來，香港得以繼續實行資本主義，只是在政治上、主權上屬於社會主義中國。因此，中央與香港特別行政區的關係也是資本主義與社會主義的關係。特別行政區要尊重祖國的社會主義，同時社會主義祖國也要包容香港的資本主義。這是中央與一般省級地方關係所沒有的。

第二，處理中央與香港特別行政區的關係，要始終貫徹「一國兩制」原則。「一國兩制」首先要求我們維護國家統一與領土主權完整，維護國家主權、安全和發展利益，這是「一國」的基本要求。不能維護好「一國」，是判斷「一國兩制」是否成功的重要標準。處理中央與特別行政區關係，還要充分尊重香港的歷史和現實，充分保證基本法規定的特別行政區的高度自治權，堅決地、不折不扣地維護特別行政區的資本主義制度，不允許任何部門、任何地方在基本法規定之外干預特別行政區的事務，堅守「兩制」原則。

關於「一國」「兩制」的關係，「一國」是前提和基礎，沒有「一國」，就沒有「兩制」。香港回歸前與內地實行的就是兩種制度，回歸後的「兩制」與回歸前的「兩制」有什麼不同呢？就是有了「一國」，回歸前是「兩國兩制」，回歸後是「一國兩制」。如果我們只談「兩制」，只要「兩制」，不要「一國」，不理「一國」，那就無法與回歸前的「兩國兩制」加以區分，那就很有可能變成沒有「一國」的「兩制」或者回歸「兩國兩制」，如果這樣，香港還叫做已經「回歸祖國」了嗎？這是包括大部分香港同胞在內的全體國人都不願意看到的。把握好「一國兩制」原則，是處理中央與特區關係的關鍵。

經常有香港朋友問我，祖國日益強大，還需要香港這一制嗎，還會對香港好嗎？從我個人的觀察了解，國家從來沒有任何計劃要對香港的資本主義制度進行改造，即便2047年以後，「一國兩制」都應該堅持，因為香港這一制維護好，不僅對香港好，而且對國家整體有好處。「一國兩制」是長期堅持的基本國策，被載入了基本法，並有憲法的保障，國家是不會改變的。我非常同意（特區終審法院）前首席法官李國能博士的提議，國家需要盡早以法律的形式明確2047年以後「一國兩制」是要繼續的。

第三，中央與特別行政區的關係一旦確定下來，就必須法律化、制度化，使其具有穩定性、連續性和可操作性。基本法的制定就是把「一國兩制」的方針政策和中央與特別行政區的關係制度化、法律化，使得這種關係不因領導人的改變而改變，不因領導人看法和注意力的改變而改變。基本法就是處理中央與特別行政區關係的基本法律。這也是國家第一次以立法形式明確中央與一級地方政權的關係。因此，在處理二者關係時必須嚴格堅持法治原則，嚴格依照基本法辦事，基本法有明文規定的，必須依照基本法的規定。如果出現基本法沒有明文規定或者在實際執行過程中發現基本法規定得不夠明確的事項，也要根據「一國兩制」和基本法的原則精神



■王振民指出，回歸18年，基本法發揮了定海神針和壓艙石的作用，無論發生什麼問題，遇到多大困難，只要堅持基本法不動搖，嚴格按照基本法辦事，香港的繁榮穩定就有保障。 梁祖彝 攝

去處理，並盡快制定單行法律，在法律制定出來後要嚴格依法辦事。法治原則還要求我們應該依法處理兩地之間發生的紛爭，善於運用法治思維和法治方式解決兩地矛盾。

總之，處理中央與特區的關係、內地與香港的關係，必須嚴格依據基本法的規定和精神，不能脫離基本法來重新設定中央與特區的關係。依照基本法，是什麼就是什麼，不是什麼就不是什麼；有什麼，就有什麼，沒有什麼，就沒有什麼。今天我發言的題目《基本法下中央與香港特區關係》，這個題目出得好，的確是基本法之下，不是基本法之外、更不是基本法之上的中央與香港特區關係。

第四，中央與一般地方的關係，往往是中央單方面說了算。儘管基本法的制定權屬於中央（全國人民代表大會），儘管中央與香港特區的關係不是雙方談判的結果，但基本法的最終條款都是共識的產物，包括很多制度安排和一系列重大問題都是中央在廣泛徵求民意基礎上，與香港各界達成的共識，也體現了香港社會各界的共識，同時反映了國際社會對這些重大問題的看法。基本法的很多制度設定，都是這麼形成的。比如，全國人大常委會享有基本法的解釋權，中央對香港政制的最終決定權，關於香港政制發展的制度設計，等等，這些都是白紙黑字、25年前就已經形成的共識，並變成了法律。基本法就是那個年代特別行政區的締造者與內地和香港民眾就一系列重大問題形成的共識，也是那個年代解放思想的產物。

上述這些都是中央與內地一般地方關係所沒有的，體現了中央與特區關係的特殊性。中央與特別行政區的關係既然屬於單一制下國家整體與組成部分的關係，就應該具有中央與一般省級地方關係的共通性。這種共通性表現在：

一、中央與特別行政區的關係，與中央與各省、直轄市、自治區的關係一樣，首先都面臨着維護國家主權、安全和發展利益的問題，需要維護中央統一的權威。無論是省、自治區和直轄市，也不論特別行政區都不得行使國家主權，在涉及國家主權等的問題上都要服從中央。在這個問題上，特區就沒有什麼特別之處。

二、在單一制下，任何一個地方實行什麼政治體制需要由國家規定，地方自己不能決定自己實行的制度體制，如上海自貿區的設立及其實行的制度，都是由中央決定的，在這個問題上，特別行政區與各省、直轄市和自治區一樣，實行什麼政治制度都是由中央決定的，也沒有特別之處。不同的是制度的內容，中央的決定權是共同的。

還有，都要共同擁護國家憲法，使用同樣的國家國旗國徽國號，擁有同樣的國籍等等，這些都是共通的。

今天，我們既要看到中央與特區關係的特殊性，也要看到其與中央與內地一般關係相同的地方。只看前者，不看後者，是不全面、不真實、不負責任的。

二、中央和特別行政區職權的劃分

在英國管治下，香港既沒有「一國兩制」，也沒有「港人治港」和高度自治，權力都在倫敦或者港督手裡，香港很多事情都要到倫敦才能最終決定，例如司法終審。回歸後在基本法之下，是不是中央只負責外交和國防事務呢？是不是「一國兩制」和基本法就是中央和「西環」什麼都不管，什麼事情都由「中環」決定即可呢？這也許是一些人對「一國兩制」和基本法的理解，但這不是基本法的本來面貌，不是真實情況。「一國兩制」和基本法是非常複雜的制度建構，除了外交國防，中央還擁有很多憲制權力和責任，這些是我們過去比較

不注意、講得不夠的地方。儘管香港不用像回歸前那樣事事跑倫敦，回歸後也不用像內地省、區、市一樣什麼事情都要跑北京，要「跑部（步）前（錢）進」，但還是有很多事情是要跑北京，與「西環」溝通，由北京決定的。下面我就基本法下中央和香港特別行政區的職權劃分，加以回顧總結。

（一）中央享有的職權

基本法關於中央對特別行政區享有的權力概括起來主要有：特別行政區的創制權、特別行政區政權的組織權、非常狀態宣布權、外交權和防務權等。其中特別行政區的創制權是其他一切權力的基礎。

1. 特別行政區的創制權：特別行政區作為國家的一級地方行政區域，中央必然對它享有創制權力。根據憲法，特別行政區不能自己成立自己，設立特別行政區建置的權力、組建特別行政區、規定特別行政區實行的制度的權力在中央。基本法在序言中也申明「為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一個國家，兩種制度」的方針，不在香港實行社會主義的制度與政策」。序言接着還聲明「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」。在中國，只有全國人民代表大會才有權決定特別行政區建置的設立，有權決定特別行政區實行的制度，包括特別行政區實行的政治、經濟、社會、文化等制度以及這些制度如何發展，有權組建特別行政區。決定恢復行使對香港的主權以及建立特別行政區的決定都是由全國人民代表大會做出來的。儘管特別行政區設在香港，但特別行政區制度是在北京產生的，是全國性的基本制度。

基本法第2條規定「全國人民代表大會授權」特別行政區實行高度自治，第20條規定特別行政區「可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力」，這些規定就暗含了如果在「剩餘權力」的話，當然歸中央享有，儘管它可以繼續把這些「剩餘權力」授權給特別行政區行使。

2. 對特別行政區的立法管治權：立法管治是創制權的重要內容，中央在決定設立特別行政區並規定了特別行政區實行的政治、經濟、社會等制度後，就要把這些決定和制度法律化，制定一部關於特別行政區的憲法性法律，這就是香港特別行政區基本法。中央的立法管治權首先表現在根據憲法，制定了基本法。只有全國人大才有權制定特別行政區基本法，基本法不是香港立法會制定的，不是在香港產生的，而是made in Beijing，在北京產生的。基本法是成立特別行政區具體的法律依據，是特別行政區的「出生證」，是中央依法治港、特區依法施政的操作手冊。立法管治權還表現在全國人大常委會有權根據「一國兩制」和基本法的原則，修改基本法附件三，增加在香港實行的全國性法律。全國人大常委會還有權依據基本法，就香港政制發展等問題通過法律性質的決定，例如全國人大常委會2007年關於普選時間表的決定以及2014年關於批准2017年行政長官普選的決定。還有全國人大制定的關於香港特區選舉全國人大代表辦法，也是屬於關於「一國」的特殊立法。

法律的制定機關同時也必然有權修改自己制定的法律，全國人大制定了基本法，也必然有權修改基本法。

根據中國的法律解釋制度，全國人大常務委員會負責解釋法律，因此基本法的解釋權屬於全國人大常委會。考慮到香港實行普通法的實際情況，基本法同時授權香

港法院解釋基本法（基本法第158條）。應該說，基本法對其解釋權的有關規定充分照顧了香港實行普通法法律解釋制度的實際情況，同時又與中國的法律解釋制度相一致，是「兩制」「一國」相結合的典範。18年來，全國人大常委會四次釋法，特別是香港法律界對「人大釋法」的認識不斷加深。香港終審法院2011年6月8日就剛果金和中國中鐵（香港）有限公司等上訴人訴美國FGH公司一案中所涉的香港特別行政區基本法第13條、第19條有關條款向全國人大常委會提出釋法請求，是一個里程碑，表明了人大釋法制度與香港司法獨立的成功對接，也是「一國」與「兩制」的成功對接。

立法管治權還包括全國人大常委會對特別行政區立法機關制定的法律行使備案和發回重議權，中央對香港本地立法享有違反基本法的審查權。

3. 特別行政區政權的組織權：中央既然有特別行政區的創制權和特別行政區基本法的制定權，也就自然擁有特別行政區政權的組織權。這是中央享有權力裡邊十分重要的一項，是單一制原則和國家主權的體現。這首先表現在，特別行政區籌備委員會是由中央成立的，籌建特別行政區政權的全部活動也是由中央主持主導的，而不是由香港自行成立特區政府的。中央享有特別行政區行政長官和其他主要官員的任命權上。基本法第15條規定：「中央人民政府依照本法第四章的規定任命香港特別行政區行政長官和行政機關的主要官員。」這種任命是實質的，即便2017年行政長官在本地普選產生，行政長官和行政機關的主要官員也要由中央任命。

基本法對行政長官產生方法的上述規定，使得行政長官既要對特別行政區負責，又要對中央人民政府負責，受特別行政區和中央人民政府的雙重監督，用憲法學的術語就叫做「雙重負責，雙重領導」體制，這充分體現了「一國兩制」的原則精神，既維護了國家主權，又體現了「港人治港」、高度自治的原則。

4. 宣布非常狀態權：基本法第18條第4款規定，全國人民代表大會決定宣布戰爭狀態或因香港特別行政區發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一和安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發布命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。這表明中央在兩種情況下可決定特別行政區進入非常狀態：一是當全國進入戰爭狀態時作為中華人民共和國一部分的特別行政區自然也要進入戰爭狀態；二是當特別行政區發生了危及國家統一和安全的動亂而特別行政區政府已不能控制局勢時，中央有權宣布特別行政區進入緊急狀態。在這種情況下，中央人民政府可以發布命令增加在特別行政區內實施的全國性法律。至於由於嚴重自然災害、經濟危機或其他社會問題而引發騷亂或動亂，基本法第14條只規定「香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。」《駐軍法》第6條和第14條作了相應規定。

5. 外交事務權：外交事務直接涉及國家主權，需要以主權國家的名義進行，任何一國的地方政府都是沒有外交權的，需由中央政府統一管理。基本法規定由中央人民政府負責管理與特別行政區有關的外交事務。特別行政區成立後，根據基本法規定，中華人民共和國外交部在特別行政區設立特派員公署處理有關特區的外交事務。同時，根據基本法的規定，中央人民政府授權特別行政區依照基本法自行處理有關的對外事務，即儘管外交權由中央政府行使，但是特別行政區也享有一定的對外事務處置權。

(下轉A8版)