

《基本法》颁布二十五周年研讨会
清华大学法学院院长王振民演讲辞
主题：《基本法》下中央和香港特区的关系
2015年4月4日

前言

今天我们在这里隆重纪念香港《基本法》颁布 25 周年，我非常荣幸应邀参加今天的盛会。25 年前的今天，全国人民代表大会通过了《香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》），把「一国两制」方针政策法律化、制度化，对香港特区未来的治理架构、对特区居民的权利义务作出了规定，也对中央与特区的关系、对特别行政区的地位作出了法律界定。过渡期七年，《基本法》发挥了指引方向、稳定人心的作用。很多人就是阅读了《基本法》，认可《基本法》，吃了定心丸，决定留下来继续打拼。回归 18 年，《基本法》同样发挥了定海神针和压仓石的作用，无论发生什么问题，遇到多大困难，只要坚持《基本法》不动摇，严格按照《基本法》办事，香港的繁荣稳定就有保障。

2. 差不多 25 年前，我开始接触《基本法》，跟随我国著名法学家、香港《基本法》起草委员会委员、香港特别行政区筹备委员会委员许崇德教授研究《基本法》。1993 至 1995 年我在香港大学法律学院学习，向包玉刚公法讲座教授 Yash Ghai 和 Raymond Wacks 教授、陈弘毅教授等知名学者学习请教。两年时光我受益良多，不仅认识了普通法，研究了香港普通法如何与新宪制性法律——《基本法》相衔接，而且结识了各界很多很好的朋友，与香港结下了不解之缘。能够跟随北京和香港两地最著名的公法专家学习研究《基本法》，是我一生的荣幸。后来我以《中央与特别行政区关系》为题完成了我的博士论文，并出版成书。《基本法》从此成为我学术研究的重要领域，成为我愿意一直为之奋斗的事业。

3. 《基本法》的重要使命就是规定中央与特区的关系，划分中央和特区各自的职权，为处理两地关系提供法律指引。今天我发言的主题是重温《基本法》如何规定中央与特区的关系，就如何处理中央与特区关系发表个人看法，请各位批评指正。

一、《基本法》下中央与香港特别行政区的关系：特殊性与共通性

4. 中央与特别行政区的关系属于《中国宪法》上中央与地方关系之一种。我们国家共有 34 个地方，包括 23 个省、5 个民族自治区、4 个直辖市和香港、澳门 2 个特别行政区。在《中国宪法》上，除了中央与特区的关系，还有中央与各省、自治区、直辖市的关系。根据《宪法》和《基本法》，中央与特别行政区的关系是特殊的中央与地方关系，既有其特殊的一面，也有中央与地方关系的共通性。

5. 首先谈谈特殊性，这主要表现在以下四个方面：

6. 第一，就社会性质而言，中央与特别行政区的关系属于社会主义与资本主义的关系。香港长期奉行的资本主义政策、制度被《基本法》完整地保留下来，香港得以继续实行资本主义，只是在政治上、主权上属于社会主义中国。因此，中央与香港特别行政区的关系也是资本主义与社会主义的关系。特别行政区要尊重祖国的社会主义，同时社会主义祖国也要包容香港的资本主义。这是中央与一般省级地方关系所没有的。

7. 第二，处理中央与香港特别行政区的关系，要始终贯彻「一国两制」原则。「一国两制」首先要求我们维护国家统一与领土主权完整，维护国家主权、安全和发展利益，这是「一国」的基本要求。能不能维护好「一国」，是判断「一国两制」是否成功的重要标准。处理中央与特别行政区关系，还要充分尊重香港的历史和现实，充分保证《基本法》规定的特别行政区的高度自治权，坚决地、不折不扣地维护特别行政区的资本主义制度，不允许任何部门、任何地方在《基本法》规定之外干预特别行政区的事务，坚守「两制」原则。

8. 关于「一国」与「两制」的关系，「一国」是前提和基础，没有「一国」，就没有「两制」。香港回归前与内地实行的就是两种制度，回归后的「两制」与回归前的「两制」有什么不同呢？就是有了「一国」，回归前是「两国两制」，回归后是「一国两制」。如果我们只谈「两制」，只要「两制」，不要「一国」，不理「一国」，那就无法与回归前的「两国两

制」加以区分，那就很有可能变成没有「一国」的「两制」或者重归「两国两制」，如果这样，香港还叫做已经「回归祖国」了吗？这是包括大部分香港同胞在内的全体国人不愿意看到的。把握好「一国两制」原则，是处理中央与特区的关系的关键。

9. 经常有香港朋友问我，祖国日益强大，还需要香港这一制吗，还会对香港好吗？从我个人的观察了解，国家从来没有任何计画要对香港的资本主义制度进行改造，即便 2047 年以后，「一国两制」都应该坚持，因为香港这一制维护好，不仅对香港好，而且对国家整体有好处。「一国两制」是长期坚持的基本国策，被载入了《基本法》，并有《宪法》的保障，国家是不会改变的。我非常同意前首席法官李国能博士的提议，国家需要尽早以法律的形式明确 2047 年以后「一国两制」是要继续的。

10. 第三，中央与特别行政区的关系一旦确定下来，就必须法律化、制度化，使其具有稳定性、连续性和可操作性。《基本法》的制定就是把「一国两制」的方政策和中央与特别行政区的关系制度化、法律化，使得这种关系不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。《基本法》就是处理中央与特别行政区关系的基本法律。这也是国家第一次以立法形式明确中央与一级地方政权的关系。因此，在处理二者关系时必须严格坚持法治原则，严格依照《基本法》办事，《基本法》有明文规定的，必须依照《基本法》的规定。如果出现《基本法》没有明文规定或者在实际执行过程中发现《基本法》规定得不够明确的事项，也要根据「一国两制」和《基本法》的原则精神去处理，并尽快制定单行法律，在法律制定出来后要严格依法办事。法治原则还要求我们应该依法处理两地之间发生的纷争，善于运用法治思维和法治方式解决两地矛盾。

11. 总之，处理中央与特区的关系、内地与香港的关系，必须严格依据《基本法》的规定和精神，不能脱离《基本法》来重新设定中央与特区的关系。依照《基本法》，是什么就是什么，不是什么就不是什么；有什么，就有什么，没有什么，就没有什么。今天我发言的题目「《基本法》下中央与香港特区关系」，这个题目出得好，的确是《基本法》之下，

不是《基本法》之外、更不是《基本法》之上的中央与香港特区关系。

12. 第四，中央与一般地方的关系，往往是中央单方面说了算。尽管《基本法》的制定权属于中央(全国人民代表大会)，尽管中央与香港特区的关系不是双方谈判的结果，但《基本法》的最终条款都是共识的产物，包括很多制度安排和一系列重大问题都是中央在广泛征求民意基础上，与香港各界达成的共识，也体现了香港社会各界的共识，同时反映了国际社会对这些重大问题的看法。《基本法》的很多制度设定，都是这么形成的。比如，全国人大常委会享有《基本法》的解释权，中央对香港政制的最终决定权，关于香港政制发展的制度设计，等等，这些都是白纸黑字、25年前就已经形成了的共识，并变成了法律。《基本法》就是那个年代特别行政区的缔造者与内地和香港民众就一系列重大问题形成的共识，也是那个年代解放思想的产物。

13. 上述这些都是中央与内地一般地方关系所没有的，体现了中央与特区关系的特殊性。中央与特别行政区的关系既然属于单一制下国家整体与组成部分的关系，就应该具有中央与一般省级地方关系的共通性。这种共通性表现在：第一，中央与特别行政区的关系，与中央与各省、直辖市、自治区的关系一样，首先都面临着维护国家主权、安全和发展利益的问题，需要维护中央统一的权威。无论是省、自治区和直辖市，也不论特别行政区都不得行使国家主权，在涉及国家主权等的问题上都要服从中央。在这个问题上，特区就没有什么特别之处。

14. 第二，在单一制下，任何一个地方实行什么政治体制需要由国家规定，地方自己不能决定自己实行的制度体制，如上海自贸区的设立及其实行的制度，都是由中央决定的，在这个问题上，特别行政区与各省、直辖市和自治区一样，实行什么政治制度都是由中央决定的，也没有特别之处。不同的是制度的内容，中央的决定权是共同的。

15. 还有，都要共同拥护国家《宪法》，使用同样的国家国旗国徽国号，拥有同样的国籍等等，这些都是共通的。

16. 今天，我们既要看到中央与特区关系的特殊性，也要看到其与中央与内地一般关系相同的地方。只看前者，不看后者，是不全面、不真实、不负责任的。

二、中央和特别行政区职权的划分

17. 在英国管治下，香港既没有「一国两制」，也没有「港人治港」和高度自治，权力都在伦敦或者港督手里，香港很多事情都要到伦敦才能最终决定，例如司法终审。回归后在《基本法》之下，是不是中央只负责外交和国防事务呢？是不是「一国两制」和《基本法》就是中央和「西环」什么都不管，什么事情都由「中环」决定即可呢？这也许是一些人对「一国两制」和《基本法》的理解，但这不是《基本法》的本来面貌，不是真实情况。「一国两制」和《基本法》是非常复杂的制度建构，除了外交国防，中央还拥有很多宪制权力和责任，这些是我们过去比较不注意、讲得不够的地方。尽管香港不用像回归前那样事事跑伦敦，回归后也不用像内地省、区、市一样什么事情都要跑北京，要「跑部钱进」，但还是有很多事情是要跑北京，与「西环」沟通，由北京决定的。下面我就《基本法》下中央和香港特别行政区的职权划分，加以回顾总结。

（一）中央享有的职权

18. 《基本法》关于中央对特别行政区享有的权力概括起来主要有：特别行政区的创制权、特别行政区政权的组织权、非常状态宣布权、外交权和防务权等。其中特别行政区的创制权是其他一切权力的基础。

1、特别行政区的创制权

19. 特别行政区作为国家的一级地方行政区域，中央必然对它享有创制权力。根据《宪法》，特别行政区不能自己成立自己，设立特别行政区建置的权力、组建特别行政区、规定特别行政区实行的制度的权力在中央。《基本法》在序言中也申明「为了维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定，并考虑到香港的历史和现实情况，国家决定，在对香港恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条

的规定，设立香港特别行政区，并按照『一个国家，两种制度』的方法，不在香港实行社会主义的制度和政策」。序言接着还声明「根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会特制定《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，规定香港特别行政区实行的制度，以保障国家对香港的基本方针政策的实施」。在中国，只有全国人民代表大会才有权决定特别行政区建置的设立，有权决定特别行政区实行的制度，包括特别行政区实行的政治、经济、社会、文化等制度以及这些制度如何发展，有权组建特别行政区。决定恢复行使对香港的主权以及建立特别行政区的决定都是由全国人民代表大会做出来的。尽管特别行政区设在香港，但特别行政区制度是在北京产生的，是全国性的基本制度。

20. 《基本法》第 2 条规定「全国人民代表大会授权」特别行政区实行高度自治，第 20 条规定特别行政区「可享有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及中央人民政府授予的其他权力」，这些规定就暗含了如果存在「剩余权力」的话，当然归中央享有，尽管它可以继续把这些「剩余权力」授权给特别行政区行使。

2、对特别行政区的立法管治权

21. 立法管治是创制权的重要内容，中央在决定设立特别行政区并规定了特别行政区实行的政治、经济、社会等制度后，就要把这些决定和制度法律化，制定一部关于特别行政区的宪法性法律，这就是《香港特别行政区基本法》。中央的立法管治权首先表现在根据《宪法》，制定了《基本法》。只有全国人大才有权制定特别行政区《基本法》，《基本法》不是香港立法会制定的，不是在香港产生的，而是 made in Beijing，在北京产生的。《基本法》是成立特别行政区具体的法律依据，是特别行政区的「出生证」，是中央依法治港、特区依法施政的操作手册。立法管治权还表现在全国人大常委会有权根据「一国两制」和《基本法》的原则，修改《基本法》附件三，增加在香港实行的全国性法律。全国人大常委会还有权依据《基本法》，就香港政制发展等问题通过法律性质的决定，例如全国人大常委会 2007 年关于普选时间表的决定以及 2014 年关于批准 2017 年行政长官普选的决定。还有全国人大制定的关于香港特区选举全国人大代表办法，也是

属于关于「一国」的特殊立法。

22. 法律的制定机关同时也必然有权修改自己制定的法律，全国人大制定了《基本法》，也必然有权修改《基本法》。

23. 根据中国的法律解释制度，全国人大常委会负责解释法律，因此《基本法》的解释权属于全国人大常委会。考虑到香港实行普通法的实际情况，《基本法》同时授权香港法院解释《基本法》（《基本法》第 158 条）。应该说，《基本法》对其解释权的有关规定充分照顾了香港实行普通法法律解释制度的实际情况，同时又与中国的法律解释制度相一致，是「两制」与「一国」相结合的典范。18 年来，全国人大常委会四次释法，特别是香港法律界对「人大释法」的认识不断加深。香港终审法院 2011 年 6 月 8 日就刚果金和中国中铁（香港）有限公司等上诉人诉美国 FGH 公司一案中所涉的香港特别行政区《基本法》第 13 条、第 19 条有关款项向全国人大常委会提出释法请求，是一个里程碑，表明了人大释法制度与香港司法独立的成功对接，也是「一国」与「两制」的成功对接。

24. 立法管治权还包括全国人大常委会对特别行政区立法机关制定的法律行使备案和发回重议权，中央对香港本地立法享有违反《基本法》的审查权。

3、特别行政区政权的组织权

25. 中央既然有特别行政区的创制权和特别行政区《基本法》的制定权，也就自然拥有特别行政区政权的组织权。这是中央享有权力里边十分重要的一项，是单一制原则和国家主权的体现。这首先表现在，特别行政区筹备委员会是由中央成立的，筹建特别行政区政权的全部活动也是由中央主持主导的，而不是由香港自行成立特区政府的。中央享有特别行政区政权的组织权还表现在，中央享有特别行政区行政长官和其他主要官员的任命权上。《基本法》第 15 条规定：「中央人民政府依照本法第四章的规定任命香港特别行政区行政长官和行政机关的主要官员」。这种任命是实质的，即便 2017 年行政长官在本地普选产生，行政长官和行政机关的主要官员也要由中央任命。

26. 《基本法》对行政长官产生方法的上述规定，使得行政长官既要特别对特别行政区负责，又要对中央人民政府负责，受特别行政区和中央人民政府的双重监督，用宪法学的术语就叫做「双重负责，双重领导」体制，这充分体现了「一国两制」的原则精神，既维护了国家主权，又体现了「港人治港、高度自治」的原则。

4、宣布非常状态权

27. 《基本法》第18条第4款规定，全国人民代表大会决定宣布战争状态或因香港特别行政区发生香港特别行政区政府不能控制的危及国家统一和安全的动乱而决定香港特别行政区进入紧急状态，中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港特别行政区实施。这表明中央在两种情况下可决定特别行政区进入非常状态：一是当全国进入战争状态时作为中华人民共和国一部分的特别行政区自然也要进入战争状态；二是当特别行政区发生了危及国家统一和安全的动乱而特别行政区政府已不能控制局势时，中央有权宣布特别行政区进入紧急状态。在这种情况下，中央人民政府可以发布命令增加在特别行政区内实施的全国性法律。至于由于严重自然灾害、经济危机或其他社会问题而引发骚乱或动乱，《基本法》第14条只规定「香港特别行政区政府在必要时，可向中央人民政府请求驻军协助维持社会治安和救助灾害。」《驻军法》第6条和第14条作了相应规定。

5、外交事务权

28. 外交事务直接涉及国家主权，需要以主权国家的名义进行，任何一国的地方政府都是没有外交权的，需由中央政府统一管理。《基本法》规定由中央人民政府负责管理与特别行政区有关的外交事务。特别行政区成立后，根据《基本法》规定，中华人民共和国外交部在特别行政区设立特派员公署处理有关特区的外交事务。同时，根据《基本法》的规定，中央人民政府授权特别行政区依照《基本法》自行处理有关的对外事务，即尽管外交权由中央政府行使，但是特别行政区也享有一定的对外事务处置权。

6、防务权

29. 中央负责特别行政区的防务，这既是中央的权力，也是中央的责任，即中央要负责特别行政区的安全，如遇外敌入侵，中央要负责抵御侵略，捍卫特别行政区的和平安全。为此中央向特区派驻军队，这既是香港防务和国家整体国防的需要，也是国家主权的重要体现。1996年12月30日八届全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国香港特别行政区驻军法》，规定了香港驻军的职责、香港驻军与香港特别行政区政府的关系、香港驻军人员的义务与纪律以及香港驻军人员的司法管辖问题。驻港部队除了必须遵守全国性法律外，还必须遵守香港特别行政区的法律。

30. 根据《基本法》的规定，中央除了享有上述六项权力之外，还享有《宪法》规定的其他与国家主权有关的权力，例如国家元首权，特别行政区要以中华人民共和国主席为国家元首，接受国家主席依法发布的有关命令。中央还要对香港整个繁荣稳定负责，如果香港搞得不好，人家不会说港人没有治理好香港，一定会说中国没有治理好香港，国家对香港特区的责任是逃不掉的。

（二）香港特区的高度自治权

31. 根据《基本法》，香港特别行政区获得了任何一个国家的任何地方政权有史以来所能获得的、最大程度的、独一无二的高度自治权。《基本法》第2条规定：「中华人民共和国全国人民代表大会授权特别行政区依照本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。」《基本法》第13条第3款还规定：「中央人民政府授权特别行政区依照本法自行处理有关的对外事务。」这些就是特别行政区实行高度自治的基本内容。根据《基本法》，以下事务特区可以自行决定，不用特别跑北京或者西环。

1、行政管理权

32. 香港《基本法》第16条规定，「香港特别行政区享有行政管理权，依照本法的有关规定自行处理香港特别行政区的行政事务」。《基本法》第五、六两章详细具体地规定了特别

行政区享有的各项行政管理权。这包括：经济方面有财政、金融、贸易和工商业、土地、航运、民用航空，另外还有教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务等。这些都是具体的行政行为。在抽象行政行为方面，特别行政区政府也享有广泛的权力。在这些事务上，特区行政长官和政府有独立的决策权、执行权和监督权，还要独立地承担责任。

33. 根据《基本法》，中央不干预香港特区的行政管理事务，但特区行政长官需要就香港特区的全面工作对中央问责，向中央述职，接受中央的监督。

2、立法权

34. 特别行政区享有的立法权在性质上属于中国地方立法的一种。但特别行政区立法权的范围远远超过一般地方立法，只要是特别行政区自治范围内的各种事项，不涉及国防、外交或与中央关系的，特别行政区立法机关都有权立法。

35. 当然特别行政区享有的立法权也是中央授予的，因而授权机关有权监督立法权的行使。《基本法》第17条规定，特别行政区立法机关制定的法律，必须报全国人大常务委员会备案。备案不影响该法律的生效。全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的基本法委员会的意见后，如果认为特别行政区立法机关制定的任何法律不符合《基本法》关于中央管理的事务及中央和特别行政区的关系的条款，可将有关法律发回，但不作修改。经全国人大常委会发回的法律立即失效。该法律的失效，除特别行政区的法律另有规定外，无溯及力。由此可见，全国人大常委会对特别行政区的立法享有一定的监督权。

36. 「行政管理权」、「立法权」前面没有加「独立的」三个字，就是因为行政管理权和立法权都要接受中央的监督。

3、独立的司法权和终审权

37. 根据「一国两制」的方针，司法权属于特别行政区高度自治权的重要内容。《基本法》第19条规定：「香港特别行政区享有独立的司法权和终审权」。这里「独立」的涵义不仅是指独立于特别行政区内的其他机关、团体和个人，而且

独立于中央和内地，即特别行政区成立后，中央不干预特别行政区的司法，特别行政区法院除继续保持本地原有法律制度和原来对法院审判权所作的限制外，对特别行政区所有的案件均有管辖权。

38. 独立司法权的一个重要内容和重要特征是特别行政区享有终审权。其实世界各国宪法都把司法终审权赋予本国最高法院，这是一国司法统一的重要表现。即使在英国统治下，香港法院也从来没有享受过终审权，以前如果民、刑事案件的双方当事人对香港最高法院的判决不服，可以经过一定的程式向英国枢密院司法委员会提起上诉，而该司法委员会的判决才是终局裁决。中国恢复行使主权、成立特别行政区后，没有把司法终审权收归中央行使，而是授予特别行政区行使。可见，特别行政区的司法权是十分完整而独立的，中央无意干预特别行政区的司法事务。

39. 由于香港特别行政区对国防、外交等国家行为并无管辖权，根据各国的一般作法，地方法院也不应对国家行为行使管辖权，所以特别行政区法院对涉及国防、外交等国家行为的法律事务也就不应有管辖权，而由中央保留。

4、特别行政区自行处理有关对外事务的权力

40. 香港是国际大都会，也是亚太最发达的现代化工商业港口城市之一，是世界重要的金融、贸易、航运和通讯中心。要维持香港的繁荣稳定和 international 地位，就必须授权特别行政区自行处理对外事务的权力。为此，《基本法》规定了与特别行政区有关的外交事务由中央人民政府负责，但是，特别行政区有权依照《基本法》的规定或经中央人民政府授权自行处理有关经济文化等的对外交往事务。

5、特别行政区参与管理全国性事务的权利

41. 特别行政区不仅享有高度自治权，港人不仅治港，还有权参与全国事务的管理。中国恢复行使主权后，香港居民中的中国公民也都成为中华人民共和国公民。既然作为中国公民，当然有权参加全国性事务的管理，参加讨论和决定国家的大政方针政策，尤其参与讨论决定与特别行政区有关的事

务。人民代表大会制度是中国的根本政治制度，因此特别行政区居民应循着人民代表大会的途径参与国家管理。但是，由于特别行政区本地并不实行人民代表大会制度，因而其参与的办法也不同于内地，而是由全国人大单独制定法律加以规范。

42. 认识到自己作为中国一个地方的权利和责任，自觉参与中国民族和国家发展的伟大事业，也有利于香港自身的发展。比如国家「十三五」规划如何给香港提供更多的机会，香港如何参加「一带一路」和亚洲基础设施投资银行，中央如何像关心内地其他省区市一样，关心香港的金融经济，维护好香港国际金融中心的地位，不要把港人当外人，国家应该像关心上海一样关心香港。等等。作为世界第二大经济体和人口最多的国家，很多国家都希望搭乘中国发展的快车，香港更是具有得天独厚的优势，给外国人的，当然要首先给中国人。前提是我们必须承认自己是中国人。以前把港资当外资，回归后必须把港资当内资，把港人当国人，让港资、港人能够切身体验到国家主人翁的好处，切实行使国家主人的权利，也依据《基本法》履行国家主人的义务。「一国两制」要求我们首先是中国的一个地方，享有一个普通地方应该享有的权利，然后才是一个特殊的地方、特别的地方，享有更多的特殊权利。

6、接受中央授予「其他权力」的权力

43. 《基本法》在详细列举了特别行政区所享有的各项高度自治权后，紧接着在第 20 条规定：特别行政区可享有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及中央政府授予的其他权力。这就是说特别行政区所享有的权力并不以《基本法》所明文列举的为限，将来它还有权接受中央授予的其他各种权力。过去 18 年这种情况已经发生过，香港的高度自治权实际上得到了扩大。

7、特别行政区对维护国家主权、安全和发展利益的责任

44. 在宪法学上，「权利」和「义务」是对应的一组概念，享有权利的主体必须承担相应的义务。而「权力」与「责任」也是对应的概念，拥有权力的主体必然同时承担相应的责任。

中央与特别行政区都要对维护国家的主权、安全和发展利益、维护特别行政区的繁荣稳定负双重责任。中央作为国家主权的行使者，有权行使维护主权、安全和发展利益所必须的一切权力，它既要对国家的主权和安全负责，同时又要对保持特别行政区的繁荣稳定负起责任。而特别行政区既然享有实行高度自治所需要的一切权力，那就要切实承担起相应的责任，既要对维持特别行政区的繁荣稳定负责，又要在本特别行政区内对维护国家的主权、安全和发展利益负责。

45. 特别行政区作为中国特殊的地方行政区域，在维护国家主权、安全和发展利益方面与其他地方行政区域和地方政府是一样的，这没有特殊性。香港《基本法》第23条规定：「香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。」《基本法》第42条规定香港居民有遵守香港特别行政区实行的法律的义务。可见，《基本法》十分清楚地把在特别行政区内维护国家的主权、安全和发展利益的责任同时赋予了特别行政区和中央，绝不仅仅是中央的责任。《基本法》的这个规定，是对特别行政区的授权，也是特别行政区的特权，因为任何一个国家维护国家安全的法律必须是全国统一的，只能由中央立法，都不可能允许一个地方制定自己维护国家安全的法律。中央没有把有关的全国立法在特别行政区直接实施，允许香港自行立法，表现了国家对香港高度自治的尊重，是国家对香港极大的信任。

46. 综上所述，我们可以看出，《基本法》下中央与香港特别行政区之间的职权划分，既不是中央什么都不管，特区完全自治，也不是中央什么都管，香港内地化。而是在「一国两制」方针政策指导下，根据一国中央政府与地方政府的不同职能，根据事项的性质划分二者之间的职权，应归中央行使的权力就归中央，能归特别行政区行使的权力就坚决归特别行政区行使，特区获得了最大但非完全的高度自治权。尽管中央与特别行政区之间有明确的职权划分，并由《基本法》加以固定，双方应各司其职、各负其责，但是这决不是说二者完全是孤立的、机械的，甚至对立的，相反二者应该是互相合作、互相配合、相向而行。在香港特别行政区维护

国家的主权、安全和发展利益并维护香港的繁荣稳定，是中央与特区的共同责任和使命。

三、我们为什么必须遵守前人制定的《基本法》

47. 也许有人说《基本法》还不够好，高度自治还不够高，需要对《基本法》进行大修改。我们必须认识到，这部《基本法》已经是任何一个国家所能制定的最好的基本法了，不可能有更好的《基本法》，也不可能有更高度的自治，目前《基本法》规定的高度自治已经是任何一个国家所能包容的最大限度的自治。在保证国家统一和主权、满足「一国」最基本的要求前提下，香港获得了最大的自治权，尽管不是完全自治，也不能是完全自治，但香港自己维持繁荣稳定所需要的各种权力都已经具备了。「一国两制」还打破了很多传统法政理论和国家哲学的成例，例如一个国家只能有一个终审法院，但是香港和澳门却可以设立自己的终审法院，国家统一并不包括司法和法律的统一。再例如，一个国家的地方政府不能发行货币，但香港却可以被授权发行货币，等等。在《基本法》里边，我们还可以找到很多很多这样的特殊授权。2007年庆祝香港回归十周年时，本人曾经发表了一篇文章，对「一国两制」如何改变了中国人的国家观和统一观，如何把统一的标准和条件降到了最低，使得统一的成本和代价变得最低，做了系统研究。（王振民：《「一国两制」下国家统一观念的新变化》，北京：《环球法律评论》，2007年第五期）

48. 回归18年的经验证明，《基本法》对中央与特区关系的这些规定是可行的，两地关系总体上和谐融洽，两地的磨合是成功的，「一国」之下两种制度的对接也是成功的。大部分香港同胞对「一国两制」和《基本法》的信心和信任在不断增加。国家坚持「一国两制」和《基本法》不动摇，无论发生什么样的事情，都紧紧抓住《基本法》不放松，坚决依照《宪法》和《基本法》治港，坚决支持行政长官和特区政府严格依法施政。国家未来也会坚守《基本法》不动摇。

49. 在法政哲学上有一个问题，后人为什么要遵守前人很早以前制定的法律？例如英国人今天还在坚守几百年前的宪制法律，可以说世代代坚守这些法律，几百年不动摇；《美

国宪法》自 1789 年生效以来，美国人坚持实施同一部宪法已经 226 年，他们今天还在坚守，二百多年坚持一部宪法不动摇，可以批评批判，但从来没有嫌弃，从来不曾偏离自己的宪法轨道。正因为宪法的稳定，才使得政治高度稳定，英国自 1689 年君主立宪以来三百多年不曾发生过内战，《美国宪法》实施以来 200 多年，美国只发生过一次内战。政治稳定是英美先后成为世界级强国的秘诀和法宝。

50. 这就是实行法治的好处，法治就是要约束人的政治任性，让政治不再随意，而是遵循事前确立好的制度规则，变得文明有序。法治是文明的积累和载体，是治国理政经验教训的总结。后人坚守法治，能够避免前人走过的弯路，不让悲剧反复发生。这就是为什么后人必须遵循前人制定的法律的原因。这既有政治伦理问题，也是坚守法治的大原则问题。

51. 我国过去的教训就是政治「任性」，从 1949 年到 1982 年短短 30 多年我们制定颁布了 5 部宪法（包括 1949 年《共同纲领》），总是另起炉灶，推倒重来，导致国家政局长期不稳。改革开放以来，我们坚守 1982 年《宪法》不动摇，至今 33 年没有改变《宪法》确立的大规矩，这是改革开放能够成功，国家实力和国际地位大大提升的根本法律保障。中共十八届四中全会决心全面推进以《宪法》为核心的依法治国，表达了对《宪法》的坚定承诺，这是国家长治久安之道。

52. 其实，英国治理香港坚守同样的宪制和法治，150 多年从头到尾几乎没有什么大的改变，香港才有过去的繁荣稳定。《基本法》也是香港过去成功治理经验的总结，吸收了很多以前的管理经验，并使之法律化制度化，希望后人能够传承这些经验，不走弯路。因此，今天我们要保证香港的长期繁荣稳定，就必须保持《基本法》的稳定。无论是香港或者全中国，都要坚守法治，坚守《宪法》和《基本法》不动摇，确保子孙万代坚守同样的《宪法》法律，香港在祖国大家庭永享繁荣稳定。

四、《基本法》的起草、制定和实施充分体现了国家对香港的关爱

53. 人们常说法律是无情的，回首《基本法》起草、制定的

全过程和诞生以来的历程，从《基本法》起草近 5 年的时间，到过渡期 7 年，再到《基本法》实施的近 18 年，在处理中央与特区关系、内地与香港关系上，我发现《基本法》是一部带有深厚感情色彩、有血有肉的法律，是带着浓浓的爱意和深深的感情而起草、而制定、而实施的。起草、制定、实施《基本法》的根本出发点，就是为了香港好，规定高度自治是为了香港，规定中央的职权也是为了香港，一切的一切都是基于这一出发点。《基本法》17000 多字，前言后语，正文主体，字里行间，里里外外，前前后后，左左右右，每一个条款，每一个规定，每一个字词，无不充满爱意和爱心，体现了祖国人民对香港深深的爱和真挚的感情，体现了国家对香港深切的关怀爱护和无微不至的照顾。《基本法》起草委员会、咨询委员会、全国人民代表大会是带着对香港这份深厚的感情，带着祖国对香港无私的爱、带着对香港美好未来的无限憧憬起草、制定《基本法》、参与《基本法》起草全过程的。《基本法》是用「心」写的法律。

54. 《基本法》诞生 25 年来，无论你是否同意《基本法》的所有安排，是否同意国家的一些作法，但是国家对香港无私、无畏、无限的关心爱护都是一以贯之、毋庸置疑的。国家对香港的关爱和关心，是真诚的、全天候的，与国家自己的贫富、强弱没有关系。在国家穷的时候、困难的时候，国家关心香港，爱护香港；在国家富的时候，强大的时候，更没有理由不关心香港。大家还记得 1992 年 1 月 19 日中午，邓小平先生来到深圳皇岗口岸，深情地眺望对岸的香港，尽管只能看到新界的土地，并不能看到九龙和港岛的繁华盛景，老人家凭着自己的想象，想象着香港是什么样子。他多次表示「我要活到 1997 年，到香港我们自己的土地上走一走、看一看。」香港倾注了老人家多少心血和关爱！

55. 在香港遇到巨大经济困难的时候，2002 年 11 月 19 日朱镕基总理亲临香港打气，高度肯定香港是「世界金融中心、贸易中心、服务中心」，香港的优势并没有丧失，它的竞争力、它的实力依然存在，他说「香港的前途是光明的，我们总是以有香港而自豪」，并以「我爱香港」为演讲的结尾。这次演讲的镜头被媒体无数次重播，迄今被人们铭记，感动了多少港人！2008 年 7 月 7 日，时任国家副主席习近平先生探访香港普通市民家庭，聊家常，话民生，真切关心香港同

胞的衣食住行、柴米油盐，表达中央坚定与香港广大市民站在一起的鲜明立场。最近，习近平主席在多个场合表达对行政长官和特区政府严格依法施政的高度认可和坚定支持。25年过去了，每一个历史事件，每一个历史瞬间，处理两地关系的每一件事情，我们都真切地看到了祖国对香港、对香港7百万同胞这种母亲般的关爱。香港是祖国永远的牵挂，是祖国永远的爱。

56. 同样，祖国也深切感受到香港同胞对祖国发自内心的爱。香港作为中国最先现代化的地方，秉承先贤「己立立人，己达达人」的教导，不仅拥护国家统一，支持香港回归，而且真心帮助祖国现代化。30多年来你们对内地的投资建设，你们成功的法治和管理经验，为祖国改革开放、为国家经济教育文化和现代化建设事业做出了无可代替的巨大贡献，香港在整个国家现代化进程中扮演十分重要的角色，这是内地任何一个地方所不能代替的。还有，每当内地遇到重大自然灾害，你们总是慷慨解囊，甚至临时开会拨款支持中央救灾。这一切，让祖国，让全国人民十分感动，血浓于水的亲情充分彰显，祖国是不会忘记的，全国人民是不会忘记的！

57. 无论如何，内地与香港天然地是一个命运共同体，风雨同舟，同甘共苦，一荣俱荣，一损俱损。《宪法》和《基本法》把我们从法律上维系在一起，祖国美丽的山河把我们从地理上联系在一起，几千年的中华文化把我们从情感上粘连在一起，实现民族复兴伟大的中国梦把我们团结在一起，这一切都是无法割舍、无法分开的。相比五千年共同生活的历史，156年的分离并不是很长，香港与内地生活在一起的时间要远远长于我们分离的时间。从1997年开始，我们重新生活在一起，世世代代永永远远都要生活在一起，这是任何力量都无法改变的历史、现实和未来。

58. 既然我们要永远相互面对，共同生活在一个屋檐之下，那我们就必须认真处理好中央与特区、内地和香港的关系。心理学告诉我们，我们应该以积极的心态，多看对方的长处和优点，把对方的长处和优点放大，这样对方才能越做越好，而且对自己越来越好。如果我们总是盯住对方的缺点和短处，乃至无限放大，对方的缺点和短处就会越来越多，双方关系就会越来越不好。就像所有国家，祖国是有缺点和不足的，

但是不管有多少缺点和不足，那永远是自己的祖国，祖国和父母都是天然的，是我们不能选择的，我们只能无条件接受她所有的优点和缺点，在接受前提下，去建设自己的祖国和家园，让祖国和家园变得更加美好。当然，香港也是有缺点和不足的，但无论香港有多大的缺点和不足，香港永远都是我们的香港，祖国会以巨大的宽容、包容接受香港的一切，爱就是要无条件接受对方的一切，好的、不好的都要接受！这里关键的关键就是包容宽容，理解同情，互谅互让，以真挚坦诚的君子之心来处理相互关系。

59. 在任何时候，任何情况下，祖国就是母亲，永远不会抛弃香港，祖国是香港取之不尽、用之不竭的资产，伟大祖国永远是香港繁荣稳定的坚强后盾。香港应该充分利用「一国」带来的机会、机遇和好处，发展自己，贡献祖国。让我们振奋精神，解放思想，继续发扬狮子山下的香港精神，在长城黄山下，在狮子山下，同舟且共济，誓相随，无畏更无惧，携手踏平崎岖，用艰辛努力，共同写下那不朽香江名句，建设祖国和香港更加美好的明天。