

**《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发言全文**  
**主题：《基本法》下中央和香港特区的关系**  
**2015年4月4日**

尊敬的行政长官、董建华副主席、张晓明主任、梁爱诗副主任、林郑月娥司长、各位朋友、女士们、先生们：

2. 大家好。非常荣幸应邀参加《基本法》颁布 25 周年的研讨会。25 年前，全国人民代表大会在人民大会堂通过了《香港特别行政区基本法》，也是差不多 25 年前，我开始学习研究《基本法》，当时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》、研究中央与特区的关系。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 教授和陈弘毅教授等知名学者学习，研究了《基本法》与香港普通法的衔接问题。我记得那个时候在香港大学法律学院，大家讨论得最多的是，香港的普通法怎么可以和大陆法体制下产生的《基本法》相衔接。就这个问题，他们当时写了很多文章，也出版了一本著作，Yash Ghai 教授一本非常有名的著作，叫《Hong Kong's New Constitutional Order》，讲香港新的宪制架构和香港的资本主义社会及香港普通法的衔接问题。我记得 Wacks 教授他的结论是普通法可以跟《基本法》相衔接。18 年的实践证明当年的结论是成立的。

3. 在北京和香港两地最著名的公法专家指导下，我以《中央与特别行政区关系》为题完成了我的博士论文。18 年来也一直关注和研究这方面的重大问题。今天跟大家分享我自己对《基本法》之下的「一国两制」、《基本法》之下的「中央与特区关系」的一些看法。

## 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. 第一个问题是如何认识《基本法》下「中央与特区的关系」。这个题目说得非常好，「中央与特区的关系」是《基本法》之下的关系，不是《基本法》之外的关系，也不是《基本法》之上的关系，而是根据《基本法》，建立了「中央与特区的关系」。中央与特别行政区的关系属于《中国宪法》内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，中央与地方的关系，包括中央与各省、直辖市、自治区的关系，也包括中央与特别行政区的关系。中央与特别行政区的关系是特殊的中央与地方关系，既有中央与地方关系不同的一面，有它的特殊性，也有中央与地方关系的共通性，就是特别行政区作为中国的一个地方区域，与中国内地的各省、直辖市、自治区与中央的关系也有相同的地方。我们过去看到特殊的地方比较多，看到相同的地方比较少。

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。这是内地所没有的，内地的中央与地方关系是社会主义的中央跟社会主义的地方，而在「一国两制」之下，香港被容许保留资本主义制度，容许实行资本主义的生活方式，这是一般中央跟地方关系所没有的。

7. 第二，中央与特区的关系贯彻「一国两制」原则。处理中央与地方关系，《宪法》第三条订明「遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则」，这个原则就是《基本法》里面「一国两制」的原则。「一国两

制」原则的基础是「一国」，没有「一国」就没有「两制」。因为香港回归以前跟内地是两种制度，这两种制度本来就是存在，但回归后和回归前的两种制度有甚么不同呢？就是订立了「一国」这个宪制原则。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」。所以在处理中央与特区的关系时，要强调「一国两制」原则。「一国」是前提和基础。

8. 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。刚才行政长官梁振英把制定《基本法》的过程，特别是如何把中央与特区的关系以法律形式肯定下来，做了充分的演讲。这也是国家第一次将中央与地方的关系以法律形式固定下来。在过去中央处理与地方的关系时，法律化的基础比较低，在内地中央与地方的关系，主要是靠政策来办理。中央与香港特区的关系是第一个以法律形式明确的关系。

9. 第四，中央与香港特区的关系，是共识的关系。刚才听了行政长官梁振英的讲话，我更加相信中央与地方的关系，是经过各界充分的讨论形成共识的，然后把它法律化、制度化。《基本法》也是一部共识的法，大家把共识法律化、制度化，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。我们以前关心得比较多的是领导人会不会改变「一国两制」，今天我觉得这个担心是多余的，这是中央与特区关系的特殊性，跟内地中央与地方关系不一样。

10. 今天我还想讲中央与特区关系、内地与香港关系，与中央与各省、直辖市、自治区的关系相同的共通性。这种共通性在《基本法》里面也有充分的表述。比方说，特

别行政区跟各省、直辖市、自治区一样，都要维护国家主权、安全和发展利益，需要维护中央统一的权威。在这个问题上，特区就没有甚么特别之处。这是底线，也是一条红线。

11. 又比如说，在单一制下，任何一个地方实行甚么体制制度是由中央决定，地方自己不能决定自己实行的体制制度，如上海设立自由贸易区，以及区内实行的制度，是由中央决定的，而非上海市自己决定，是由全国人大常委会通过决定做出来的。在这个问题上，香港特别行政区与各省、直辖市和自治区一样，实行甚么政治制度都是由中央决定的，也没有特别之处。由中央决定香港特别行政区可实行资本主义制度，和上海自贸区的经济金融贸易制度。不同的是制度的内容，中央的决定权是共同的。

12. 还有的是，两者都要共同拥护国家《宪法》，使用同样的国旗、国徽、国号，拥有同样的国籍等等，这些都是共通的。

13. 在回归十周年时，我发表了一篇文章，谈「一国两制」下国家观念的变化，详细分析了哪些是一样、哪些是不一样。过去我们比较关注不一样的地方，现在要全面认识「一国两制」、认识「中央与特区关系」，也要研究了解相同的地方。

## 二、中央和特别行政区职权的划分

14. 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。回归后，有哪些事情还要继续由北京或者西环来解决？哪些事情在中环就可以「搞定」？《基本法》就中央与特区的职权有详细的解说。

有一些香港朋友很简单的认为，「一国两制」和《基本法》即是由香港自行负责所有事情。但实际上，中央接收香港回归祖国的顶层制度的设计非常复杂，并不是「除了外交和国防以外的其他事情与北京无关」这么简单。内地有一句话叫「跑部钱进」，各省省长和省委书记经常与到北京与中央部委商讨，完全没有高度自治，甚么事情都由北京来订。比如说，某省要建一条地铁，要得到中央不同部委批准，香港就可以自行决定。

15. 哪些事情属中央管理范畴？哪些事情属香港可自行解决？在《基本法》下，中央概括性地有以下六项职权：

### （一）中央享有的职权

#### 1、特别行政区的创制权

16. 特别行政区的创制权，即产生特别行政区的权。特别行政区产生不是在香港自己产生，而是在北京产生的。特别行政区作为国家的一级地方行政区域，它的「出生证」由全国人民代表大会发出，而不是香港自己产生香港特别行政区。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都在中央。《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」。这项权力是根据《宪法》和《基本法》所行使的。

## 2、对特别行政区的立法管治权

17. 创制权必然包含立法管治权。立法管治权已经具体表现在制定《基本法》的过程中。《基本法》不是由香港立法会制定和通过，而是由全国人民代表大会通过的。《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。对《基本法》的解释权也是立法管理权的重要组成部分——全国人大常务委员会有权解释《基本法》。

## 3、特别行政区政权的组织权

18. 特区筹委会由全国人民代表大会设立，而不是于香港设立，其办公地点亦设于北京。整个特别行政区的筹备和组织，由中央主持和主导。整个过程跟国家早前设立海南省和重庆直辖市的过程一样，由中央主导。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，也包括对特区任命司法官员的备案权。而且行政长官和主要官员就职，亦是由国家领导人监誓。

19. 《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，因为既然政府由中央组织，亦应对中央负责。如果行政长官只对香港特区问责，那就是一个国家的形态，那就不是中国的一个特别行政区。这种「双重问责制」，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

20. 《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」。

#### 5、及 6、外交事务权及防务权

21. 这两点大家都很清楚。外交事务权和防务权是中央的权力，也是中央的责任。

22. 中央除了享有上述六项权力之外，还有全国人大常委会享有对香港特区立法机关行使备案、审查、发回重议权，以及一些在《基本法》内没有明文规定、但是理所当然的特殊权力，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。

### (二) 香港特区的高度自治权

23. 《基本法》详细规定了特别行政区的高度自治权。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、最大程度的高度自治权，尽管不是完全自治。

#### 1、行政管理权

24. 《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。高度自治就是依法享有独立

的决策，而这些行政管理权就是高度自治的实证。比如说，香港的大学三年或是四年制，由特区政府自行决定，独立的决策、独立的执行、独立的监督和独立的承担责任。特别行政区要就特区的高度自治、特区的行政管理独自承担责任。

25. 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。有关监督权属事后监督权，而不是事先监督，因此并不是干预。

## 2、立法权

26. 特别行政区可就高度自治范围内的各种事项进行立法。

27. 中央享有监督权，因此立法后须报全国人大常委会备案。全国人大常委会会有权将有关法律发回。

## 3、独立的司法权和终审权

28. 司法权和终审权的独立，不仅是指独立于香港的行政和立法机关，也独立于内地的司法制度。一般来说，一个国家只有一个终审法院是国际惯例，香港特别行政区被容许成立自己的终审法院，享有终审权，香港的案件由香港终审法院自行解决。这是高度自治重要的一面。跟独立的终审权不同，「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。

## 4、特别行政区自行处理有关对外事务的权力

29. 回归 18 年来，特区政府充分行使这项职权，令香港的国际空间比以前更阔。



## 5、特别行政区参与管理全国性事务的权利

30. 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。这也是《基本法》赋予港人一项非常重要的权力。这一项我认为现在也做得不够，比如说港资企业在过去是当作外资，享有优惠待遇，但随着国家发展，开始强调「国民化待遇」，外资企业的优惠越来越少，而作为内资的地位越来越高。如果港资变成内资，会有更大的发展空间，有更大机会搭乘中国经济发展的快车。香港居民中的中国公民作为中华人民共和国公民，应有权参加全国性事务的管理，但我认为这方面现时仍未充分落实。

## 6、接受中央授予「其他权力」的权力

31. 刚才行政长官也提到，「剩余权力」归中央，但中央有权把各种权力按照需要，授予特别行政区政府行使。

## 7、特别行政区对维护国家主权、安全和发展利益的责任

32. 「权利」和「责任」是对应的。除了上述六项高度自治权外，特别行政区亦有一项维护国家主权、安全和发展利益的责任，即二十三条立法。

## 三、我们为甚么必须遵守前人制定的《基本法》

33. 《基本法》是 25 年前的前人制定的，有些制定《基本法》的人都已经不在了，我们还需要遵守《基本法》吗？或者有没有重新制定《基本法》的权力呢？从《基本法》制定的过程，从过去 25 年的经验来看，即使重新制定《基本法》，也不会比现有的《基本法》更好，绝对不会有更大的高度自治。香港现有的高度自治，是全世界所有国家都没有的高度自治。我们今天坚持遵守《基本法》，是因为《基

本法》是香港过去治港经验的总结，把这些治港经验法律化、制度化。制定《基本法》的目的就是为了让这些经验能够长期不变。回归 18 年的经验证明，中央与特区关系的这些规定是科学可行的，也是运行非常成功的。

34. 另外，《基本法》是一部安定人心、让投资者放心的一部法律，给香港的发展指明了方向，为特区的未来做了规范。在法政哲学上有一个问题，后人为甚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三百年前的宪制法律，可以说世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。他们并没有因为这部法律是很久以前制定而放弃这些法律，偏离这些法律订明的宪法轨道。正因为宪法的稳定，英美先后成为世界级强国，使这些国家长期繁荣稳定。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。《香港特别行政区基本法》是一套很好的法宝，能够发挥稳定香港、保持香港长期繁荣稳定的作用。今天我们没有理由不遵守《基本法》。

35. 这也是我国过去的教训。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》）。自从 1982 年《宪法》生效至今，至今 33 年没有改变宪法确立的大规矩，才有改革开放的成功。我们参考这个经验，说明宪法是政治的规则，把这个规则贸然去改变的话，这社会是没有稳定的。例如如果奥运会的规则每四年改变一次，奥运会的比赛就没办法举行，因为大家都不知道规则。因为法律稳定，所以政治稳定，也就是英美能够繁荣稳定，能够成为世界上超级强国的原因。根据这经验，我们要更加珍惜、更加爱护《基本法》。

#### 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

36. 人们常说法律是无情的，但是，我研究《基本法》二十多年来，我觉得《基本法》是一部带有深厚感情的法律。这部法律是体现了国家、中央和全国人民对香港的浓浓的爱意和深深的感情。在起草过程中，草委都是带着爱意去制定《基本法》的每一个字、每一个词，设立《基本法》咨询委员会，让香港各界民众参与《基本法》起草，大家都是带着深深的感情去提建议，都是因为关心香港。《基本法》17 000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。

37. 《基本法》诞生 25 年来，国家对香港的每一件事大家都能充分体会，感受到，感受到国家对香港的关怀和关心。从邓小平先生，到朱镕基总理，到习近平主席最近都表达了对特区政府和特区广大居民深深的关心。

38. 祖国也感受到香港对祖国的关心、爱护和支持。这么多年来，国家遇到甚么问题，香港总是第一时间伸出援助之手。特区立法会特别召开临时会议，拨款支持向中央救灾。港人对国家改革开放做出巨大贡献，港资比内地所有外资的总合还要多。国家与香港的命运共同体，从来没有像今天的密切。156 年的分离，相比五千年共同生活的历史不是很长。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。

39. 祖国跟香港在地理上连在一起，《宪法》和《基本法》

从法律上把我们连接在一起，中华民族伟大复兴的中国梦把我们情感上连接在一起。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的关系。任何事情都可由内部解决。无论将来发生甚么事情，我们都可以处理好中央与特区、内地与香港发生的各种事情。

40. 在任何时候，任何情况下，祖国永远不会抛弃香港，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，同舟共济无畏更无惧，用艰辛努力，共同建设祖国和香港更加美好的明天。

41. 谢谢大家。