

《基本法》頒布二十五周年研討會
清華大學法學院院長王振民演講辭
主題：《基本法》下中央和香港特區的關係
2015年4月4日

前言

今天我們在這裡隆重紀念香港《基本法》頒佈 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。過渡期七年，《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，決定留下來繼續打拼。回歸 18 年，《基本法》同樣發揮了定海神針和壓倉石的作用，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。

2. 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。

3. 《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

4. 中央與特別行政區的關係屬於《中國憲法》上中央與地方關係之一種。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。

5. 首先談談特殊性，這主要表現在以下四個方面：

6. 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。

7. 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。能不能維護好「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。

8. 關於「一國」與「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」或者重歸「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不願意看到的。把握好「一國兩制」原則，是處理中央與特區的關係的關鍵。

9. 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？從我個人的觀察瞭解，國家從來沒有任何計畫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。我非常同意前首席法官李國能博士的提議，國家需要儘早以法律的形式明確 2047 年以後「一國兩制」是要繼續的。

10. 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》的原則精神去處理，並儘快制定單行法律，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。

11. 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。

12. 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年前就已經形成了的共識，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。

13. 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：第一，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，首先都面臨著維護國家主權、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。

14. 第二，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。

15. 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。

16. 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

17. 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

18. 《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、非常狀態宣佈權、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

19. 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』的方法，不在香港實行社會主義的制度和政策」。序言接著還聲明「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。

20. 《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存在「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

21. 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。

22. 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》。

23. 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」與「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 條有關款項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。

24. 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

25. 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政權的組織權還表現在，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。

26. 《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、宣佈非常狀態權

27. 《基本法》第 18 條第 4 款規定，全國人民代表大會決定宣佈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，中央人民政府可發佈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，中央有權宣佈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佈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

28. 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。

6、防務權

29. 中央負責特別行政區的防務，這既是中央的權力，也是中央的責任，即中央要負責特別行政區的安全，如遇外敵入侵，中央要負責抵禦侵略，捍衛特別行政區的和平安全。為此中央向特區派駐軍隊，這既是香港防務和國家整體國防的需要，也是國家主權的重要體現。1996年12月30日八屆全國人民代表大會常務委員會通過《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》，規定了香港駐軍的職責、香港駐軍與香港特別行政區政府的關係、香港駐軍人員的義務與紀律以及香港駐軍人員的司法管轄問題。駐港部隊除了必須遵守全國性法律外，還必須遵守香港特別行政區的法律。

30. 根據《基本法》的規定，中央除了享有上述六項權力之外，還享有《憲法》規定的其他與國家主權有關的權力，例如國家元首權，特別行政區要以中華人民共和國主席為國家元首，接受國家主席依法發佈的有關命令。中央還要對香港整個繁榮穩定負責，如果香港搞得不好，人家不會說港人沒有治理好香港，一定會說中國沒有治理好香港，國家對香港特區的責任是逃不掉的。

（二）香港特區的高度自治權

31. 根據《基本法》，香港特別行政區獲得了任何一個國家的任何地方政權有史以來所能獲得的、最大程度的、獨一無二的高度自治權。《基本法》第2條規定：「中華人民共和國全國人民代表大會授權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。」《基本法》第13條第3款還規定：「中央人民政府授權特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。」這些就是特別行政區實行高度自治的基本內容。根據《基本法》，以下事務特區可以自行決定，不用特別跑北京或者西環。

1、行政管理權

32. 香港《基本法》第16條規定，「香港特別行政區享有行政管理權，依照本法的有關規定自行處理香港特別行政區的行政事務」。《基本法》第五、六兩章詳細具體地規定了特別

行政區享有的各項行政管理權。這包括：經濟方面有財政、金融、貿易和工商業、土地、航運、民用航空，另外還有教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等。這些都是具體的行政行為。在抽象行政行為方面，特別行政區政府也享有廣泛的權力。在這些事務上，特區行政長官和政府有獨立的決策權、執行權和監督權，還要獨立地承擔責任。

33. 根據《基本法》，中央不干預香港特區的行政管理事務，但特區行政長官需要就香港特區的全面工作對中央問責，向中央述職，接受中央的監督。

2、立法權

34. 特別行政區享有的立法權在性質上屬於中國地方立法的一種。但特別行政區立法權的範圍遠遠超過一般地方立法，只要是特別行政區自治範圍內的各種事項，不涉及國防、外交或與中央關係的，特別行政區立法機關都有權立法。

35. 當然特別行政區享有的立法權也是中央授予的，因而授權機關有權監督立法權的行使。《基本法》第 17 條規定，特別行政區立法機關制定的法律，必須報全國人大常務委員會備案。備案不影響該法律的生效。全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的基本法委員會的意見後，如果認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合《基本法》關於中央管理的事務及中央和特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人大常委會發回的法律立即失效。該法律的失效，除特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。由此可見，全國人大常委會對特別行政區的立法享有一定的監督權。

36. 「行政管理權」、「立法權」前面沒有加「獨立的」三個字，就是因為行政管理權和立法權都要接受中央的監督。

3、獨立的司法權和終審權

37. 根據「一國兩制」的方針，司法權屬於特別行政區高度自治權的重要內容。《基本法》第 19 條規定：「香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權」。這裡「獨立」的涵義不僅是指獨立於特別行政區內的其他機關、團體和個人，而且

獨立於中央和內地，即特別行政區成立後，中央不干預特別行政區的司法，特別行政區法院除繼續保持本地原有法律制度和原來對法院審判權所作的限制外，對特別行政區所有的案件均有管轄權。

38. 獨立司法權的一個重要內容和重要特徵是特別行政區享有終審權。其實世界各國憲法都把司法終審權賦予本國最高法院，這是一國司法統一的重要表現。即使在英國統治下，香港法院也從來沒有享受過終審權，以前如果民、刑事案件的雙方當事人對香港最高法院的判決不服，可以經過一定的程式向英國樞密院司法委員會提起上訴，而該司法委員會的判決才是終局裁決。中國恢復行使主權、成立特別行政區後，沒有把司法終審權收歸中央行使，而是授予特別行政區行使。可見，特別行政區的司法權是十分完整而獨立的，中央無意干預特別行政區的司法事務。

39. 由於香港特別行政區對國防、外交等國家行為並無管轄權，根據各國的一般作法，地方法院也不應對國家行為行使管轄權，所以特別行政區法院對涉及國防、外交等國家行為的法律事務也就不應有管轄權，而由中央保留。

4、特別行政區自行處理有關對外事務的權力

40. 香港是國際大都會，也是亞太最發達的現代化工商業港口城市之一，是世界重要的金融、貿易、航運和通訊中心。要維持香港的繁榮穩定和國際地位，就必須授權特別行政區自行處理對外事務的權力。為此，《基本法》規定了與特別行政區有關的外交事務由中央人民政府負責，但是，特別行政區有權依照《基本法》的規定或經中央人民政府授權自行處理有關經濟文化等的對外交往事務。

5、特別行政區參與管理全國性事務的權利

41. 特別行政區不僅享有高度自治權，港人不僅治港，還有權參與全國事務的管理。中國恢復行使主權後，香港居民中的中國公民也都成為中華人民共和國公民。既然作為中國公民，當然有權參加全國性事務的管理，參加討論和決定國家的大政方針政策，尤其參與討論決定與特別行政區有關的事

務。人民代表大會制度是中國的根本政治制度，因此特別行政區居民應循著人民代表大會的途徑參與國家管理。但是，由於特別行政區本地並不實行人民代表大會制度，因而其參與的辦法也不同於內地，而是由全國人大單獨制定法律加以規範。

42. 認識到自己作為中國一個地方的權利和責任，自覺參與中國民族和國家發展的偉大事業，也有利於香港自身的發展。比如國家「十三五」規劃如何給香港提供更多的機會，香港如何參加「一帶一路」和亞洲基礎設施投資銀行，中央如何像關心內地其他省區市一樣，關心香港的金融經濟，維護好香港國際金融中心的地位，不要把港人當外人，國家應該像關心上海一樣關心香港。等等。作為世界第二大經濟體和人口最多的國家，很多國家都希望搭乘中國發展的快車，香港更是具有得天獨厚的優勢，給外國人的，當然要首先給中國人。前提是我們必須承認自己是中國人。以前把港資當外資，回歸後必須把港資當內資，把港人當國人，讓港資、港人能夠切身體驗到國家主人翁的好處，切實行使國家主人的權利，也依據《基本法》履行國家主人的義務。「一國兩制」要求我們首先是中國的一個地方，享有一個普通地方應該享有的權利，然後才是一個特殊的地方、特別的地方，享有更多的特殊權利。

6、接受中央授予「其他權力」的權力

43. 《基本法》在詳細列舉了特別行政區所享有的各項高度自治權後，緊接著在第 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。這就是說特別行政區所享有的權力並不以《基本法》所明文列舉的為限，將來它還有權接受中央授予的其他各種權力。過去 18 年這種情況已經發生過，香港的高度自治權實際上得到了擴大。

7、特別行政區對維護國家主權、安全和發展利益的責任

44. 在憲法學上，「權利」和「義務」是對應的一組概念，享有權利的主體必須承擔相應的義務。而「權力」與「責任」也是對應的概念，擁有權力的主體必然同時承擔相應的責任。

中央與特別行政區都要對維護國家的主權、安全和發展利益、維護特別行政區的繁榮穩定負雙重責任。中央作為國家主權的行使者，有權行使維護主權、安全和發展利益所必須的一切權力，它既要對國家的主權和安全負責，同時又要對保持特別行政區的繁榮穩定負起責任。而特別行政區既然享有實行高度自治所需要的一切權力，那就要切實承擔起相應的責任，既要對維持特別行政區的繁榮穩定負責，又要在本特別行政區內對維護國家的主權、安全和發展利益負責。

45. 特別行政區作為中國特殊的地方行政區域，在維護國家主權、安全和發展利益方面與其他地方行政區域和地方政府是一樣的，這沒有特殊性。香港《基本法》第23條規定：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」《基本法》第42條規定香港居民有遵守香港特別行政區實行的法律的義務。可見，《基本法》十分清楚地把在特別行政區內維護國家的主權、安全和發展利益的責任同時賦予了特別行政區和中央，絕不僅僅是中央的責任。《基本法》的這個規定，是對特別行政區的授權，也是特別行政區的特權，因為任何一個國家維護國家安全的法律必須是全國統一的，只能由中央立法，都不可能允許一個地方制定自己維護國家安全的法律。中央沒有把有關的全國立法在特別行政區直接實施，允許香港自行立法，表現了國家對香港高度自治的尊重，是國家對香港極大的信任。

46. 綜上所述，我們可以看出，《基本法》下中央與香港特別行政區之間的職權劃分，既不是中央什麼都不管，特區完全自治，也不是中央什麼都管，香港內地化。而是在「一國兩制」方針政策指導下，根據一國中央政府與地方政府的不同職能，根據事項的性質劃分二者之間的職權，應歸中央行使的權力就歸中央，能歸特別行政區行使的權力就堅決歸特別行政區行使，特區獲得了最大但非完全的高度自治權。儘管中央與特別行政區之間的有明確的職權劃分，並由《基本法》加以固定，雙方應各司其職、各負其責，但是這決不是說二者完全是孤立的、機械的，甚至對立的，相反二者應該是互相合作、互相配合、相向而行。在香港特別行政區維護

國家的主權、安全和發展利益並維護香港的繁榮穩定，是中央與特區的共同責任和使命。

三、我們為什麼必須遵守前人制定的《基本法》

47. 也許有人說《基本法》還不夠好，高度自治還不夠高，需要對《基本法》進行大修改。我們必須認識到，這部《基本法》已經是任何一個國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》規定的高度自治已經是任何一個國家所能包容的最大限度的自治。在保證國家統一和主權、滿足「一國」最基本的要求前提下，香港獲得了最大的自治權，儘管不是完全自治，也不能是完全自治，但香港自己維持繁榮穩定所需要的各種權力都已經具備了。「一國兩制」還打破了很多傳統法政理論和國家哲學的成例，例如一個國家只能有一個終審法院，但是香港和澳門卻可以設立自己的終審法院，國家統一並不包括司法和法律的統一。再例如，一個國家的地方政府不能發行貨幣，但香港卻可以被授權發行貨幣，等等。在《基本法》裡邊，我們還可以找到很多很多這樣的特殊授權。2007年慶祝香港回歸十周年時，本人曾經發表了一篇文章，對「一國兩制」如何改變了中國人的國家觀和統一觀，如何把統一的標準和條件降到了最低，使得統一的成本和代價變得最低，做了系統研究。（王振民：《「一國兩制」下國家統一觀念的新變化》，北京：《環球法律評論》，2007年第五期）

48. 回歸18年的經驗證明，《基本法》對中央與特區關係的這些規定是可行的，兩地關係總體上和諧融洽，兩地的磨合是成功的，「一國」之下兩種制度的對接也是成功的。大部分香港同胞對「一國兩制」和《基本法》的信心和信任在不斷增加。國家堅持「一國兩制」和《基本法》不動搖，無論發生什麼樣的事情，都緊緊抓住《基本法》不放鬆，堅決依照《憲法》和《基本法》治港，堅決支持行政長官和特區政府嚴格依法施政。國家未來也會堅守《基本法》不動搖。

49. 在法政哲學上有一個問題，後人為什麼要遵守前人很早以前制定的法律？例如英國人今天還在堅守幾百年前的憲制法律，可以說世代代堅守這些法律，幾百年不動搖；《美

國憲法》自 1789 年生效以來，美國人堅持實施同一部憲法已經 226 年，他們今天還在堅守，二百多年堅持一部憲法不動搖，可以批評批判，但從來沒有嫌棄，從來不曾偏離自己的憲法軌道。正因為憲法的穩定，才使得政治高度穩定，英國自 1689 年君主立憲以來三百多年不曾發生過內戰，《美國憲法》實施以來 200 多年，美國只發生過一次內戰。政治穩定是英美先後成為世界級強國的秘訣和法寶。

50. 這就是實行法治的好處，法治就是要約束人的政治任性，讓政治不再隨意，而是遵循事前確立好的制度規則，變得文明有序。法治是文明的積累和載體，是治國理政經驗教訓的總結。後人堅守法治，能夠避免前人走過的彎路，不讓悲劇反復發生。這就是為什麼後人必須遵循前人制定的法律的原因。這既有政治倫理問題，也是堅守法治的大原則問題。

51. 我國過去的教訓就是政治「任性」，從 1949 年到 1982 年短短 30 多年我們制定頒佈了 5 部憲法（包括 1949 年《共同綱領》），總是另起爐灶，推倒重來，導致國家政局長期不穩。改革開放以來，我們堅守 1982 年《憲法》不動搖，至今 33 年沒有改變《憲法》確立的大規矩，這是改革開放能夠成功，國家實力和國際地位大大提升的根本法律保障。中共十八屆四中全會決心全面推進以《憲法》為核心的依法治國，表達了對《憲法》的堅定承諾，這是國家長治久安之道。

52. 其實，英國治理香港堅守同樣的憲制和法治，150 多年從頭到尾幾乎沒有什麼大的改變，香港才有過去的繁榮穩定。《基本法》也是香港過去成功治理經驗的總結，吸收了很多以前的管理經驗，並使之法律化制度化，希望後人能夠傳承這些經驗，不走彎路。因此，今天我們要保證香港的長期繁榮穩定，就必須保持《基本法》的穩定。無論是香港或者全中國，都要堅守法治，堅守《憲法》和《基本法》不動搖，確保子孫萬代堅守同樣的《憲法》法律，香港在祖國大家庭永享繁榮穩定。

四、《基本法》的起草、制定和實施充分體現了國家對香港的關愛

53. 人們常說法律是無情的，回首《基本法》起草、制定的

全過程和誕生以來的歷程，從《基本法》起草近 5 年的時間，到過渡期 7 年，再到《基本法》實施的近 18 年，在處理中央與特區關係、內地與香港關係上，我發現《基本法》是一部帶有深厚感情色彩、有血有肉的法律，是帶著濃濃的愛意和深深的感情而起草、而制定、而實施的。起草、制定、實施《基本法》的根本出發點，就是為了香港好，規定高度自治是為了香港，規定中央的職權也是為了香港，一切的一切都是基於這一出發點。《基本法》17000 多字，前言後語，正文主體，字裡行間，裡裡外外，前前後後，左左右右，每一個條款，每一個規定，每一個字詞，無不充滿愛意和愛心，體現了祖國人民對香港深深的愛和真摯的感情，體現了國家對香港深切的關懷愛護和無微不至的照顧。《基本法》起草委員會、諮詢委員會、全國人民代表大會是帶著對香港這份深厚的感情，帶著祖國對香港無私的愛、帶著對香港美好未來的無限憧憬起草、制定《基本法》、參與《基本法》起草全過程的。《基本法》是用「心」寫的法律。

54. 《基本法》誕生 25 年來，無論你是否同意《基本法》的所有安排，是否同意國家的一些作法，但是國家對香港無私、無畏、無限的關心愛護都是一以貫之、毋庸置疑的。國家對香港的關愛和關心，是真誠的、全天候的，與國家自己的貧富、強弱沒有關係。在國家窮的時候、困難的時候，國家關心香港，愛護香港；在國家富的時候，強大的時候，更沒有理由不關心香港。大家還記得 1992 年 1 月 19 日中午，鄧小平先生來到深圳皇崗口岸，深情地眺望對岸的香港，儘管只能看到新界的土地，並不能看到九龍和港島的繁華盛景，老人家憑著自己的想像，想像著香港是什麼樣子。他多次表示「我要活到 1997 年，到香港我們自己的土地上走一走、看一看。」香港傾注了老人家多少心血和關愛！

55. 在香港遇到巨大經濟困難的時候，2002 年 11 月 19 日朱鎔基總理親臨香港打氣，高度肯定香港是「世界金融中心、貿易中心、服務中心」，香港的優勢並沒有喪失，它的競爭力、它的實力依然存在，他說「香港的前途是光明的，我們總是以有香港而自豪」，並以「我愛香港」為演講的結尾。這次演講的鏡頭被媒體無數次重播，迄今被人們銘記，感動了多少港人！2008 年 7 月 7 日，時任國家副主席習近平先生探訪香港普通市民家庭，聊家常，話民生，真切關心香港同

胞的衣食住行、柴米油鹽，表達中央堅定與香港廣大市民站在一起的鮮明立場。最近，習近平主席在多個場合表達對行政長官和特區政府嚴格依法施政的高度認可和堅定支持。25年過去了，每一個歷史事件，每一個歷史瞬間，處理兩地關係的每一件事情，我們都真切地看到了祖國對香港、對香港7百萬同胞這種母親般的關愛。香港是祖國永遠的牽掛，是祖國永遠的愛。

56. 同樣，祖國也深切感受到香港同胞對祖國發自內心深處的愛。香港作為中國最先現代化的地方，秉承先賢「己立立人，己達達人」的教導，不僅擁護國家統一，支持香港回歸，而且真心幫助祖國現代化。30多年來你們對內地的投資建設，你們成功的法治和管理經驗，為祖國改革開放、為國家經濟教育文化和現代化建設事業做出了無可代替的巨大貢獻，香港在整個國家現代化進程中扮演十分重要的角色，這是內地任何一個地方所不能代替的。還有，每當內地遇到重大自然災害，你們總是慷慨解囊，甚至臨時開會撥款支持中央救災。這一切，讓祖國，讓全國人民十分感動，血濃於水的親情充分彰顯，祖國是不會忘記的，全國人民是不會忘記的！

57. 無論如何，內地與香港天然地是一個命運共同體，風雨同舟，同甘共苦，一榮俱榮，一損俱損。《憲法》和《基本法》把我們從法律上維繫在一起，祖國美麗的山河把我們從地理上聯繫在一起，幾千年的中華文化把我們從情感上粘連在一起，實現民族復興偉大的中國夢把我們團結在一起，這一切都是無法割捨、無法分開的。相比五千年共同生活的歷史，156年的分離並不是很長，香港與內地生活在一起的時間要遠遠長於我們分離的時間。從1997年開始，我們重新生活在一起，世世代代永永遠遠都要生活在一起，這是任何力量都無法改變的歷史、現實和未來。

58. 既然我們要永遠相互面對，共同生活在一個屋簷之下，那我們就必須認真處理好中央與特區、內地和香港的關係。心理學告訴我們，我們應該以積極的心態，多看對方的長處和優點，把對方的長處和優點放大，這樣對方才能越做越好，而且對自己越來越好。如果我們總是盯住對方的缺點和短處，乃至無限放大，對方的缺點和短處就會越來越多，雙方關係就會越來越不好。就像所有國家，祖國是有缺點和不足的，

但是不管有多少缺點和不足，那永遠是自己的祖國，祖國和父母都是天然的，是我們不能選擇的，我們只能無條件接受她所有的優點和缺點，在接受前提下，去建設自己的祖國和家園，讓祖國和家園變得更加美好。當然，香港也是有缺點和不足的，但無論香港有多大的缺點和不足，香港永遠都是我們的香港，祖國會以巨大的寬容、包容接受香港的一切，愛就是要無條件接受對方的一切，好的、不好的都要接受！這裡關鍵的關鍵就是包容寬容，理解同情，互諒互讓，以真摯坦誠的君子之心來處理相互關係。

59. 在任何時候，任何情況下，祖國就是母親，永遠不會拋棄香港，祖國是香港取之不盡、用之不竭的資產，偉大祖國永遠是香港繁榮穩定的堅強後盾。香港應該充分利用「一國」帶來的機會、機遇和好處，發展自己，貢獻祖國。讓我們振奮精神，解放思想，繼續發揚獅子山下的香港精神，在長城黃山下，在獅子山下，同舟且共濟，誓相隨，無畏更無懼，攜手踏平崎嶇，用艱辛努力，共同寫下那不朽香江名句，建設祖國和香港更加美好的明天。