

《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發言全文
主題：《基本法》下中央和香港特區的關係
2015 年 4 月 4 日

尊敬的行政長官、董建華副主席、張曉明主任、梁愛詩副主任、林鄭月娥司長、各位朋友、女士們、先生們：

2. 大家好。非常榮幸應邀參加《基本法》頒布 25 周年的研討會。25 年前，全國人民代表大會在人民大會堂通過了《香港特別行政區基本法》，也是差不多 25 年前，我開始學習研究《基本法》，當時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》、研究中央與特區的關係。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 教授和陳弘毅教授等知名學者學習，研究了《基本法》與香港普通法的銜接問題。我記得那個時候在香港大學法律學院，大家討論得最多的是，香港的普通法怎麼可以和大陸法體制下產生的《基本法》相銜接。就這個問題，他們當時寫了很多文章，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》，講香港新的憲制架構和香港的資本主義社會及香港普通法的銜接問題。我記得 Wacks 教授他的結論是普通法可以跟《基本法》相銜接。18 年的實踐證明當年的結論是成立的。

3. 在北京和香港兩地最著名的公法專家指導下，我以《中央與特別行政區關係》為題完成了我的博士論文。18 年來也一直關注和研究這方面的重大問題。今天跟大家分享我自己對《基本法》之下的「一國兩制」、《基本法》之下的「中央與特區關係」的一些看法。

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. 第一個問題是如何認識《基本法》下「中央與特區的關係」。這個題目說得非常好，「中央與特區的關係」是《基本法》之下的關係，不是《基本法》之外的關係，也不是《基本法》之上的關係，而是根據《基本法》，建立了「中央與特區的關係」。中央與特別行政區的關係屬於《中國憲法》內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，中央與地方的關係，包括中央與各省、直轄市、自治區的關係，也包括中央與特別行政區的關係。中央與特別行政區的關係是特殊的中央與地方關係，既有中央與地方關係不同的一面，有它的特殊性，也有中央與地方關係的共通性，就是特別行政區作為中國的一個地方區域，與中國內地的各省、直轄市、自治區與中央的關係也有相同的地方。我們過去看到特殊的地方比較多，看到相同的地方比較少。

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。這是內地所沒有的，內地的中央與地方關係是社會主義的中央跟社會主義的地方，而在「一國兩制」之下，香港被容許保留資本主義制度，容許實行資本主義的生活方式，這是一般中央跟地方關係所沒有的。

7. 第二，中央與特區的關係貫徹「一國兩制」原則。處理中央與地方關係，《憲法》第三條訂明「遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則」，這個原則就是《基本法》裡面「一國兩制」的原則。「一國兩

制」原則的基礎是「一國」，沒有「一國」就沒有「兩制」。因為香港回歸以前跟內地是兩種制度，這兩種制度本來就存在，但回歸後和回歸前的兩種制度有甚麼不同呢？就是訂立了「一國」這個憲制原則。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」。所以在處理中央與特區的關係時，要強調「一國兩制」原則。「一國」是前提和基礎。

8. 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。剛才行政長官梁振英把制定《基本法》的過程，特別是怎麼把中央與特區的關係以法律形式肯定下來，做了充分的演講。這也是國家第一次將中央與地方的關係以法律形式固定下來。在過去中央處理與地方的關係時，法律化的基礎比較低，在內地中央與地方的關係，主要是靠政策來辦理。中央與香港特區的關係是第一個以法律形式明確的關係。

9. 第四，中央與香港特區的關係，是共識的關係。剛才聽了行政長官梁振英的講話，我更加相信中央與地方的關係，是經過各界充分的討論形成共識的，然後把它法律化、制度化。《基本法》也是一部共識的法，大家把共識法律化、制度化，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。我們以前關心得比較多的是領導人會不會改變「一國兩制」，今天我覺得這個擔心是多餘的，這是中央與特區關係的特殊性，跟內地中央與地方關係不一樣。

10. 今天我還想講中央與特區關係、內地與香港關係，與中央與各省、直轄市、自治區的關係相同的共通性。這種共通性在《基本法》裡面也有充分的表述。比方說，特

別行政區跟各省、直轄市、自治區一樣，都要維護國家主權、安全和發展利益，需要維護中央統一的權威。在這個問題上，特區就沒有甚麼特別之處。這是底線，也是一條紅線。

11. 又比如說，在單一制下，任何一個地方實行甚麼體制制度是由中央決定，地方自己不能決定自己實行的體制制度，如上海設立自由貿易區，以及區內實行的制度，是由中央決定的，而非上海市自己決定，是由全國人大常委會通過決定做出來的。在這個問題上，香港特別行政區與各省、直轄市和自治區一樣，實行甚麼政治制度都是由中央決定的，也沒有特別之處。由中央決定香港特別行政區可實行資本主義制度，和上海自貿區的經濟金融貿易制度。不同的是制度的內容，中央的決定權是共同的。

12. 還有的是，兩者都要共同擁護國家《憲法》，使用同樣的國旗、國徽、國號，擁有同樣的國籍等等，這些都是共通的。

13. 在回歸十周年時，我發表了一篇文章，談「一國兩制」下國家觀念的變化，詳細分析了哪些是一樣、哪些是不一樣。過去我們比較關注不一樣的地方，現在要全面認識「一國兩制」、認識「中央與特區關係」，也要研究了解相同的地方。

二、中央和特別行政區職權的劃分

14. 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。回歸後，有哪些事情還要繼續由北京或者西環來解決？哪些事情在中環就可以「搞定」？《基本法》就中央與特區的職權有詳細的解說。

有一些香港朋友很簡單的認為，「一國兩制」和《基本法》即是由香港自行負責所有事情。但實際上，中央接收香港回歸祖國的頂層制度的設計非常複雜，並不是「除了外交和國防以外的其他事情與北京無關」這麼簡單。內地有一句話叫「跑部錢進」，各省省長和省委書記經常與到北京與中央部委商討，完全沒有高度自治，甚麼事情都由北京來訂。比如說，某省要建一條地鐵，要得到中央不同部委批准，香港就可以自行決定。

15. 哪些事情屬中央管理範疇？哪些事情屬香港可自行解決？在《基本法》下，中央概括性地有以下六項職權：

（一）中央享有的職權

1、特別行政區的創制權

16. 特別行政區的創制權，即產生特別行政區的權。特別行政區產生不是在香港自己產生，而是在北京產生的。特別行政區作為國家的一級地方行政區域，它的「出生證」由全國人民代表大會發出，而不是香港自己產生香港特別行政區。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都在中央。《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」。這項權力是根據《憲法》和《基本法》所行使的。

2、對特別行政區的立法管治權

17. 創制權必然包含立法管治權。立法管治權已經具體表現在制定《基本法》的過程中。《基本法》不是由香港立法會制定和通過，而是由全國人民代表大會通過的。《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。對《基本法》的解釋權也是立法管理權的重要組成部分——全國人大常務委員會有權解釋《基本法》。

3、特別行政區政權的組織權

18. 特區籌委會由全國人民代表大會設立，而不是於香港設立，其辦公地點亦設於北京。整個特別行政區的籌備和組織，由中央主持和主導。整個過程跟國家早前設立海南省和重慶直轄市的過程一樣，由中央主導。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，也包括對特區任命司法官員的備案權。而且行政長官和主要官員就職，亦是由國家領導人監誓。

19. 《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，因為既然政府由中央組織，亦應對中央負責。如果行政長官只對香港特區問責，那就是一個國家的形態，那就不是中國的一個特別行政區。這種「雙重問責制」，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

20. 《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」。

5、及 6、外交事務權及防務權

21. 這兩點大家都很熟悉。外交事務權和防務權是中央的權力，也是中央的責任。

22. 中央除了享有上述六項權力之外，還有全國人大常委會享有對香港特區立法機關行使備案、審查、發回重議權，以及一些在《基本法》內沒有明文規定、但是理所當然的特殊權力，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布的有關命令。

（二）香港特區的高度自治權

23. 《基本法》詳細規定了特別行政區的高度自治權。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、最大程度的高度自治權，儘管不是完全自治。

1、行政管理權

24. 《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。高度自治就是依法享有獨立

的決策，而這些行政管理權就是高度自治的實證。比如說，香港的大學三年或是四年制，由特區政府自行決定，獨立的決策、獨立的執行、獨立的監督和獨立的承擔責任。特別行政區要就特區的高度自治、特區的行政管理獨自承擔責任。

25. 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。有關監督權屬事後監督權，而不是事先監督，因此並不是干預。

2、立法權

26. 特別行政區可就高度自治範圍內的各種事項進行立法。

27. 中央享有監督權，因此立法後須報全國人大常委會備案。全國人大常委會有權將有關法律發回。

3、獨立的司法權和終審權

28. 司法權和終審權的獨立，不僅是指獨立於香港的行政和立法機關，也獨立於內地的司法制度。一般來說，一個國家只有一個終審法院是國際慣例，香港特別行政區被容許成立自己的終審法院，享有終審權，香港的案件由香港終審法院自行解決。這是高度自治重要的一面。跟獨立的終審權不同，「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。

4、特別行政區自行處理有關對外事務的權力

29. 回歸 18 年來，特區政府充分行使這項職權，令香港的國際空間比以前更闊。

5、特別行政區參與管理全國性事務的權利

30. 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。這也是《基本法》賦予港人一項非常重要的權力。這一項我認為現在也做得不夠，比如說港資企業在過去是當作外資，享有優惠待遇，但隨着國家發展，開始強調「國民化待遇」，外資企業的優惠越來越少，而作為內資的地位越來越高。如果港資變成內資，會有更大的發展空間，有更大機會搭乘中國經濟發展的快車。香港居民中的中國公民作為中華人民共和國公民，應有權參加全國性事務的管理，但我認為這方面現時仍未充分落實。

6、接受中央授予「其他權力」的權力

31. 剛才行政長官也提到，「剩餘權力」歸中央，但中央有權把各種權力按照需要，授予特別行政區政府行使。

7、特別行政區對維護國家主權、安全和發展利益的責任

32. 「權利」和「責任」是對應的。除了上述六項高度自治權外，特別行政區亦有一項維護國家主權、安全和發展利益的責任，即二十三條立法。

三、我們為甚麼必須遵守前人制定的《基本法》

33. 《基本法》是 25 年前的前人制定的，有些制定《基本法》的人都已經不在了，我們還需要遵守《基本法》嗎？或者有沒有重新制定《基本法》的權力呢？從《基本法》制定的過程，從過去 25 年的經驗來看，即使重新制定《基本法》，也不會比現有的《基本法》更好，絕對不會有更大的高度自治。香港現有的高度自治，是全世界所有國家都沒有的高度自治。我們今天堅持遵守《基本法》，是因為《基

本法》是香港過去治港經驗的總結，把這些治港經驗法律化、制度化。制定《基本法》的目的就是為了讓這些經驗能夠長期不變。回歸 18 年的經驗證明，中央與特區關係的這些規定是科學可行的，也是運行非常成功的。

34. 另外，《基本法》是一部安定人心、讓投資者放心的一部法律，給香港的發展指明了方向，為特區的未來做了規範。在法政哲學上有一個問題，後人為甚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三百年前的憲制法律，可以說世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。他們並沒有因為這部法律是很久以前制定而放棄這些法律，偏離這些法律訂明的憲法軌道。正因為憲法的穩定，英美先後成為世界級強國，使這些國家長期繁榮穩定。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。《香港特別行政區基本法》是一套很好的法寶，能夠發揮穩定香港、保持香港長期繁榮穩定的作用。今天我們沒有理由不遵守《基本法》。

35. 這也是我國過去的教訓。從 1949 年到 1982 年短短 30 多年，我們制定頒布了 5 部憲法（包括 1949 年《共同綱領》）。自從 1982 年《憲法》生效至今，至今 33 年沒有改變憲法確立的大規矩，才有改革開放的成功。我們參考這個經驗，說明憲法是政治的規則，把這個規則貿貿然去改變的話，這社會是沒有穩定的。例如如果奧運會的規則每四年改變一次，奧運會的比賽就沒辦法舉行，因為大家都不知道規則。因為法律穩定，所以政治穩定，也就是英美能夠繁榮穩定，能夠成為世界上超級強國的原因。根據這經驗，我們要更加珍惜、更加愛護《基本法》。

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

36. 人們常說法律是無情的，但是，我研究《基本法》二十多年來，我覺得《基本法》是一部帶有深厚感情的法律。這部法律是體現了國家、中央和全國人民對香港的濃濃的愛意和深深的感情。在起草過程中，草委都是帶着愛意去制定《基本法》的每一個字、每一個詞，設立《基本法》諮詢委員會，讓香港各界民眾參與《基本法》起草，大家都是帶着深深的感情去提建議，都是因為關心香港。《基本法》17 000 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。

37. 《基本法》誕生 25 年來，國家對香港的每一件事大家都能充分體會，感受到，感受到國家對香港的關懷和關心。從鄧小平先生，到朱鎔基總理，到習近平主席最近都表達了對特區政府和特區廣大居民深深的關心。

38. 祖國也感受到香港對祖國的關心、愛護和支持。這麼多年來，國家遇到甚麼問題，香港總是第一時間伸出援助之手。特區立法會特別召開臨時會議，撥款支持向中央救災。港人對國家改革開放做出巨大貢獻，港資比內地所有外資的總和還要多。國家與香港的命運共同體，從來沒有像今天的密切。156 年的分離，相比五千年共同生活的歷史不是很長。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。

39. 祖國跟香港在地理上連在一起，《憲法》和《基本法》

從法律上把我們連接在一起，中華民族偉大復興的中國夢把我們從情感上連接在一起。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的關係。任何事情都可由內部解決。無論將來發生甚麼事情，我們都可以處理好中央與特區、內地與香港發生的各種事情。

40. 在任何時候，任何情況下，祖國永遠不會拋棄香港，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，同舟共濟無畏更無懼，用艱辛努力，共同建設祖國和香港更加美好的明天。

41. 謝謝大家。