

## 喬老爺的風采

雨林

人稱“喬老爺”的全國人大常委會副秘書長喬曉陽，月初來澳門出席政制發展座談會，他在會上的講話令人至今難忘。

當然，不同人對“難忘”有不同的感受和解讀。認同他講話內容的人會覺得他講得甚有道理，尤其是那些平常較少關心基本法和對“政制發展”知之不多的人更感收穫豐富，弄清了很多模糊的概念和事情。而持相反意見的人同樣“難忘”，因為他們發覺在“喬老爺”面前底氣不足，他們的所謂理據是何等蒼白無力。

認識“喬老爺”的人都會有相同的印象，就是感覺到他的知識淵博，精通法律，睿智聰敏，頭腦靈活，反應過人，能言善辯，風趣幽默，平易近人。總之，就是一個讓人敬佩和願意親近、願意交朋友的人。

他是一個有心人，而且記憶力特強。如你在什麼場合講過什麼話，產生了一個什麼樣的效果，只要那是有建設性和有意義的，即使連發表意見的人自己都忘記了，其他當時在場人士一點印象也沒有了，他也可以在數年後詳盡地將之加以描述，令當事人及見證者驚嘆不已。

他還是一個京劇的“票友”，“發燒”程度很高。一有空便欣賞各大流派名家的演出錄像和錄音，連他的另一半也在他的熏陶和影響下愛上了京劇，有機會他也喜歡登台露一手，有時甚至“夫唱婦隨”，真的是其樂融融。他一開腔，便知“有沒有”，其唱功、板眼、音域、感情都

具有專業水平，最難得的是所有的曲詞他都能記住，真不知他的腦袋是用什麼特殊材料製造的。

只要你多些接觸“喬老爺”，你便會對他的風采留下深刻和難忘的印象。

刊登於 2012 年 3 月 10 日《澳門日報》新園地版專欄



## 喬老爺的魅力

雨林

兩年前在這塊園地裏，我發表了一篇題為《喬老爺的風采》的文章，將我對全國人大法律委員會主任委員、時任副秘書長喬曉陽的認識、印象和感想作了介紹。事後不少朋友十分認同我的形容：他就是一位“知識淵博，精通法律，睿智聰敏，頭腦靈活，反應過人，能言善辯，風趣幽默，平易近人”的人。

日前他重臨濠江，在他“有一份特殊的感情”的澳門大學橫琴新校區大禮堂作專題演講，真的是別具意義。“飲水不忘掘井人”，喬老爺就是澳門大學橫琴新校區的重要“掘井人”之一。就是他在二〇〇九年初帶領全國人大常委會六個小組的召集人到橫琴進行考察，隨後草擬了一份分量十足、理據充足、誠意豐足的，供常委會審議和作出決定的調研報告，打動了全體常委會委員的心，才會那麼順利，在沒有什麼爭議和反對意見的情況下，超高票通過有關決定，才有澳門大學的今天。

正是喬老爺的號召力非凡，一個非常專業的、單看題目《中國憲法與澳門基本法的關係》便知異常枯燥的講座，也吸引了七百多人報名。當天天氣十分惡劣，中小幼還要停課，交通又十分不便，但暴雨與路途無阻已報名者出席的決心，大家準時到達會場，珍惜喬老爺難得一次專程來澳的演講機會。

整個講座歷時兩小時，喬老爺主講了七十五分鐘，隨後回答問題

二十分鐘。其間與會者在沒有講稿在手的情況下，耐心聆聽，認真思考，踴躍提問，沒有人打瞌睡，甚至連到洗手間的也不多見。

喬老爺的“內功”深厚，他可以將複雜問題簡單闡述，嚴肅話題風趣表述，中心主題全面陳述，大家都覺得收穫豐富，獲益良多，即使山長水遠、橫風橫雨，出席這個講座也是值得的。

刊登於 2014 年 5 月 17 日《澳門日報》新園地版專欄



# 目錄

- 001 牢牢把握香港基本法的核心內容  
(1997年5月26日就基本法有關問題答記者問，載《中國律師》1997年第7期)
- 004 香港基本法目前不需要修改  
(2000年3月11日，答香港記者問，根據新聞稿整理)
- 005 如何正確理解和處理好“一國兩制”下中央與香港特別行政區的關係  
(2000年4月1日，在香港舉辦的“香港基本法頒佈十週年研討會”上的演講)
- 013 “一國兩制”的“守護神”  
——紀念香港基本法實施五週年  
(載2002年9月27日《香港文匯報》)
- 017 關於香港基本法的幾個主要問題  
(2004年3月26日全國人大常委會會議參閱文件)
- 030 “一國兩制”與單一制國家體制不矛盾  
(2004年4月6日，在國務院新聞辦公室舉辦的記者招待會上的答問)
- 032 從“一國兩制”的高度看待釋法的必要性與合法性  
(2004年4月8日在香港各界人士座談會上的演講)
- 041 在香港各界人士座談會上的答問  
(2004年4月8日發表演講後的答問現場記錄稿，載2004年4月9日香港《商報》)
- 045 以求真務實的精神探求香港政制發展正確之路  
(2004年4月26日在香港各界人士座談會上的演講)
- 057 在祝賀蕭蔚雲教授八十華誕暨蕭蔚雲教授學術思想研討會上的致辭  
(2004年9月29日在北京大學)
- 060 強調香港基本法的憲制性地位至關重要  
(2004年12月19日，在香港禮賓府主持香港特別行政區基本法圖書館揭幕儀式上的致辭)
- 063 就法論法、以法會友  
(2005年4月2日，與香港法律界人士座談會上的發言)
- 071 講出來、說清楚  
(2005年12月2日在香港政制發展座談會上的演講)
- 078 我國的國體、政體和國家結構形式  
(2007年5月14日在清華大學法學院“香港媒體人士培訓班”授課稿)
- 094 《基本法與香港回歸十週年》序  
(2007年6月)
- 097 齊心協力邁向香港民主發展新歷程  
(2007年12月29日下午在香港各界人士座談會上的講話)
- 109 香港政制發展問題  
〔2008年3月29日在深圳香港民建聯“路向營”的講話(節選)〕
- 131 在基本法研究工作領導小組會議上的講話  
(2008年11月3日下午在全國人大會議中心)
- 139 在香港基本法和澳門基本法研討會開幕式上的講話  
(2008年11月4日上午於上海)
- 148 深刻理解“一國兩制”的偉大意義  
(2009年3月，為“一國兩制”叢書作序)
- 150 在深圳大學港澳基本法研究中心學術委員會第一次全體會議上的講話  
(2009年7月11日)
- 162 就香港特區政府2012年政改方案對香港媒體發表談話  
(2010年4月14日下午在北京人民大會堂)

- 165 就香港政改和未來普選問題對香港媒體發表談話  
(2010年6月7日下午在北京人民大會堂)
- 169 深入學習研討基本法 努力提高公務員素質  
(2010年7月13日在澳門基本法高級研討班第一階段結業典禮暨第二階段開班儀式上的講話)
- 179 中央對香港具有的憲制權力及其實踐  
(2010年9月13日印發“香港特區政府常任秘書長研修及訪問團”，最後的版本是2012年4月23日為香港特區政府高層首長級公務員專設國家事務研修班授課稿)
- 203 編寫好基本法教材是一項十分艱巨的任務  
——基本法教材編寫委員會第一次會議開幕時的講話  
(2011年1月17日上午)
- 214 基本法教材的指導思想、基本思路和需要回答的若干重要問題  
——基本法教材編寫委員會第一次會議的總結講話  
(2011年1月22日上午)
- 235 香港發展與國家發展戰略的關係以及中央對香港的憲制權力  
(2011年2月17日，在香港中聯辦舉行的港區全國人大代表、全國政協委員報告會上的講話)
- 250 基本法教材撰寫工作的具體要求  
——基本法教材編寫委員會第二次會議的總結講話  
(2011年6月2日)
- 259 在基本法教材編寫簽約儀式上的講話  
(2011年7月25日上午)
- 267 辛亥革命與民族復興  
(2011年8月5日在北京人民大會堂會見兩岸四地800名青少年組成的“辛亥革命百週年”體驗考察團時的講話)
- 275 “一國兩制”與祖國和平統一  
(2011年11月22日在“一國兩制”理論與實踐研討會上的演講)
- 283 如何正確認識澳門基本法的解釋權  
(2011年12月21日在澳門社會各界人士座談會開始時的講話)
- 289 做好澳門政制發展工作有待社會各界共同努力  
(2011年12月21日在澳門社會各界人士座談會結束時的講話)
- 292 全國人大常委會作出澳門特別行政區政制發展問題的決定所遵循的原則  
(2012年3月1日在澳門社會各界人士座談會上的講話)
- 302 澳門特別行政區制度  
(2012年4月22日，在澳門特區政府和中聯辦舉辦的形勢報告會上的演講)
- 317 《基本法與香港回歸十五週年》序  
(2012年3月12日)
- 319 香港基本法教材初稿討論修改工作需要把握的幾個問題  
——在基本法教材編委會第四次會議開幕式上的講話  
(2012年5月29日)
- 328 關於近來涉及基本法實施的兩個熱點問題  
——在基本法研究工作領導小組上的講話  
(2012年7月6日在全國人大會議中心)
- 337 正確認識香港普選以及落實普選需要解決的問題  
(2012年10月11日)
- 358 憲法與“一國兩制”  
(2012年10月13日，在中國法學會“憲法實施法治論壇”上的發言)
- 368 深入總結基本法實施經驗 不斷提高基本法研究水平  
——在基本法研究優秀成果交流研討會上的講話  
(2012年11月4日)
- 379 澳門的明天會更好  
(2013年1月10日，為《澳門歷史的巨變》作序)
- 383 關於香港政制發展問題  
(2013年3月24日，在香港立法會建制派議員座談會上的講話)
- 395 從“請投資者放心”到“一國兩制”和基本法  
(2013年11月4日，在香港總商會高層北京訪問團午宴上的講話)

- 399 中國憲法與澳門基本法的關係  
——澳門基本法推廣協會專題講座上的講話  
(2014年5月9日在澳門大學)
- 415 國家憲法和香港基本法  
〔載2016年3月號香港《紫荊》雜誌(總305期)〕
- 425 加強基本法理論研究 推進“一國兩制”偉大事業  
——在“王叔文、蕭蔚雲、許崇德與基本法理論的奠基與發展”學術研討會上的講話  
(2017年6月10日在中國人民大學法學院)
- 430 中央全面管治權和澳門特別行政區高度自治權  
——在紀念澳門基本法頒佈25週年學術研討會上的講話  
(2018年3月22日在澳門)
- 436 學習憲法及憲法修正案 樹立憲法觀念和意識  
(2018年4月20日在香港特區政府總部“2018年國家事務系列講座”上的演講)
- 457 在紀念許崇德教授九十誕辰學術研討會上的發言  
(2019年1月5日在中國人民大學法學院)
- 462 在深圳大學港澳基本法研究中心成立十週年座談會上的講話  
(2019年10月11日)
- 466 澳門特色“一國兩制”成功實踐的經驗和啟示  
(2019年11月8日在澳門基本法推廣協會的演講)
- 479 關於中央全面管治權和澳門特別行政區高度自治權的關係  
(2019年11月9日上午在澳門大學法學院的演講)
- 493 頒授澳門大學榮譽法學博士典禮上的感言  
(2019年11月9日下午在澳門大學榮譽學位及高等學位頒授典禮上的講話)
- 495 附：喬曉陽：開展治亂反思 校準憲制認知  
(本文是《香港文匯報》“慶祝中國共產黨成立100週年特別報道”特稿，刊登於2021年6月21日)
- 501 後記

## 牢牢把握香港基本法的核心內容

1997年5月26日就基本法有關問題答記者問，  
載《中國律師》1997年第7期。

在中國歷史博物館門前高掛的“中國政府對香港恢復行使主權倒計時牌”亮出了35天的時候，本刊記者就香港基本法有關問題走訪了全國人大常委會法制工作委員會副主任喬曉陽先生。喬先生是香港特別行政區籌委會委員，參加主持了國內20部法律的起草、修改工作，著作頗豐。

記者：香港基本法歷時四年八個月出台，洋洋灑灑共160條，請問最核心的內容是什麼？

喬答：香港基本法最核心的內容可以簡單概括為以下幾點：

1. 堅持一個國家，保障國家主權。一個國家是指中華人民共和國，對內只有一個中央人民政府，對外只有一個由中華人民共和國政府代表的統一的國家主權。基本法序言第一句話開宗明義就是“香港自古以來就是中國的領土”，第一條就明確規定，“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”，是中國的一個地方行政區域，直轄於中央人民政府。基本法規定：中央人民政府負責管理與香港特區有關的外交事務以及向香港特區派出駐軍，負責香港特區的防務等，都是國家主權的體現。

2. 堅持兩種制度，保障高度自治。基本法規定：不在香港特別行政區實行社會主義制度和政策；香港特區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權；行政機關和立法機關由香港永久

性居民組成，即“港人治港”；特區政府自行制定經濟、財政、金融、文化、教育等各項政策；駐軍不干預香港特區的地方事務；中央政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不干預香港特區自治範圍的事務。香港特區享有高度自治權，在某些方面，如貨幣發行權、財政獨立和稅收獨立、司法終審權，甚至超過聯邦制國家的成員邦（州）。

3. 堅持基本不變，保障穩定繁榮。基本法規定：香港特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變；原有法律基本不變；原在香港實行的司法體制，除因設立終審法院產生的變化外，予以保留；特區成立前在香港任職的公務人員、法官和其他司法人員均可留用。基本法還規定，保持香港原有的經濟制度，國際金融、貿易、航運、通訊中心地位和自由港地位不變；保持港幣繼續流通和穩定；保障資金流動和進出自由；保護私有財產權；保護外來投資；等等。基本法的這些規定為香港特區的長期穩定和繁榮發展提供堅實的保障。

記者：中國政府對香港行使主權，為什麼一定要派駐軍隊？

喬答：對這個問題最明確、最具有權威性的答覆，是小平同志1984年會見港澳同胞國慶觀禮團時的一段講話，他說，“我講過，中國有權在香港駐軍。我說，除了在香港駐軍外，中國還有什麼能夠體現對香港行使主權呢？在香港駐軍還有一個作用，可以防止動亂。那些想搞動亂的人，知道香港有中國軍隊，他就要考慮。即使有了動亂，也能及時解決。”1997年7月1日我國恢復對香港行使主權後，在香港駐軍是我國對香港行使主權最重要的體現。屆時，中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊，由中國人民解放軍陸軍、海軍、空軍部隊組成，體現了國家從領陸、領水、領空全方位地對香港恢復行使主權。基本法規定中央政府負責香港特別行政區的防務，需要派出軍隊，執行防務任務，維護國家主權統一、領土完整和香港的安全，保護香港的長期穩定和繁榮。

記者：中國人民解放軍進駐香港特別行政區，是否負有維護社會治

安的職責？

喬答：香港基本法規定香港特別行政區實行高度自治，享有行政管理權。駐軍的任務是負責香港的防務，駐軍法對駐軍職責有明確規定，對於香港特別行政區自治範圍內的事務，駐軍不得干預。維護當地治安屬於特區自治範圍內的事務，由特區政府負責。關於維持治安和救助災害，基本法和駐軍法規定只有在香港特別行政區認為必要時，由它向中央人民政府請求香港駐軍協助維持社會治安和救助災害。請求經中央人民政府批准後，香港駐軍根據中央軍事委員會的命令派出部隊執行協助維持社會治安和救助災害的任務，任務完成後即返回駐地。所以這樣規定，正是考慮到維護社會治安和救助災害是特別行政區的職責，駐軍只起協助作用，這樣規定完全是為了維護香港特區的高度自治，真正落實“一國兩制”。

記者：香港在英國殖民統治下近百年，從來沒有終審權，為了保證回歸後的香港高度自治，基本法規定香港有終審權。請您就此談談看法。

喬答：香港在英國殖民統治下，沿用英國的法律及法律制度，香港不同類別、不同等級的法律訴訟案件分別在裁判署、地方法院及最高法院審理。但是，香港從來沒有終審權，終審權在英國樞密院。根據香港特別行政區基本法的規定，香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。這裏所謂的獨立司法權，除了一般意義所指法院獨立審判，不受任何干涉外，更重要的是指特區有自己的一套完整的司法制度，特區法院自成體系，同內地的法院沒有組織上的從屬關係；這裏所謂的終審權，是指香港特別行政區設立終審法院，香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。也就是說，1997年7月1日後，香港法院對依照法律有管轄權的案件就有終審權，香港法院對在香港地區以內發生的刑事犯罪案件以及在民事、經濟糾紛中依照國家的法律和香港的法律規定應當由香港法院管轄的案件享有終審權；而對涉及國防、外交等國家行為無管轄權，由於沒有管轄權，也就談不上終審權。

---

## 香港基本法目前不需要修改

2000年3月11日，答香港記者問，根據新聞稿整理。

---

關於基本法的解釋權和修改權問題，香港基本法已經作了比較明確和具體的規定。香港基本法第一百五十八條規定了基本法的解釋權歸全國人大常委會，同時規定了香港法院、終審法院在什麼樣的情況下應當提請全國人大常委會解釋；全國人大常委會解釋基本法還要徵詢基本法委員會的意見；等等。基本法的修改權在基本法第一百五十九條中規定得也較為明確，修改權屬於全國人大，修改的提案權屬於全國人大常委會、國務院和香港特別行政區。基本法還規定了特別行政區提出修改提案要獲三個方面同意的程序：立法會全體議員三分之二多數同意，港區全國人大代表三分之二多數同意和特別行政區長官同意。至於具體的三方如何操作的程序，還要進一步研究。

從香港回歸兩年多的實踐看，香港基本法是符合香港基本情況的，是香港繁榮、穩定的強大保障，至少目前看不出有哪些地方需要修改。

至於香港基本法第二十三條規定自行立法的問題，是一條很重要的規定：香港特別行政區應自行立法禁止分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府等等行為。這些行為在世界上任何國家都是立法禁止的，就是在香港回歸前，也有類似的規定。有關這一問題的立法，首先，特區必須進行立法，因為這是執行基本法；第二，立法有個過程，何時立法應由特區政府決定。特區有這個義務和責任。

---

## 如何正確理解和處理好“一國兩制”下中央與香港特別行政區的關係

2000年4月1日，香港基本法推介聯席會議在香港舉辦了“‘一國兩制’的歷史意義及國際意義——基本法頒佈十週年研討會”。這是喬曉陽在該研討會上發表的演講。

---

如何正確理解和處理好“一國兩制”下的中央與香港特別行政區的關係，是香港基本法實施中的一個重要的問題。今天，我結合學習香港基本法以及香港基本法成功實施兩年多來的實踐，就這個問題談幾點體會，和大家研討，同時作為對香港基本法頒佈10週年的紀念。我的體會概括起來講，正確理解和處理中央與香港特別行政區的關係，必須高舉兩個文件，把握兩個特點，抓住一個核心。

### 兩個文件

兩個文件，就是憲法、香港基本法。這是正確理解和處理中央與香港特別行政區關係的兩個根本法律依據。依法治國，是我國的治國方略，已經鄭重加載憲法。依法治港是依法治國的組成部分，是依法治國的必然要求，也是貫徹“一國兩制”方針、維護香港長期繁榮穩定的基本保證。依什麼法？就是依據憲法和香港基本法。

1. 憲法是國家的根本大法，具有最高的法律效力，在全國範圍施行。

憲法施行於全國，是國家主權、統一和領土完整的象徵和體現。香

港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是直轄於中央人民政府的一個具有高度自治權的地方行政區域，因此，憲法從總體上是適用於香港特別行政區的。從貫徹落實“一國兩制”方針政策的實踐上看，憲法在香港特別行政區的適用集中體現在兩個方面：第一，憲法中有關確認和體現國家主權、統一和領土完整的規定，即體現“一國”的規定，包括憲法關於中央國家機關的一系列規定，如全國人民代表大會是最高國家權力機關，全國人大常委會是它的常設機關，它們行使國家立法權和決定國家生活中的重大問題；國家主席的對內對外的職權；國務院即中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，是最高國家行政機關；中央軍事委員會領導全國武裝力量等；憲法關於國防、外交的規定以及憲法關於國家標誌的規定，如國旗、國徽、國都；有關公民資格，即國籍的規定，等等，憲法的這些規定在香港施行和在內地各省、自治區、直轄市施行是一樣的。第二，由於國家對香港實行“一國兩制”，憲法在香港施行同在內地施行又有所不同。憲法有關社會主義制度（政治制度、經濟制度、文化教育制度等）方面的規定，不在香港特別行政區施行。而這些規定不在香港施行，也正是憲法所允許的。憲法第 31 條規定，全國人民代表大會以法律規定特別行政區的制度。根據這一規定，全國人民代表大會制定了香港基本法。基本法第 11 條規定，根據憲法第 31 條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以基本法的規定為依據。基本法的這一規定，體現了“一國兩制”的基本方針，表明在“兩種制度”方面，有關香港特別行政區的制度和政策，須以香港特別行政區基本法為依據。因此，從這個角度來講，憲法也是適用於香港的。

憲法的效力及於香港，正是“一國兩制”方針和香港基本法得以有效實施的最根本的法律保障。如果認為只有香港基本法在香港實施，而作為香港基本法立法依據的憲法的效力卻不及於香港，是難以理解的，

在邏輯上是矛盾的，在實踐上是很不利於“一國兩制”方針和香港基本法實施的。憲法的效力如果不及於香港，基本法也便成了無源之水、無本之木。很難解釋，脫離了憲法，“一國兩制”方針和香港基本法能夠單獨獲得法律效力。

2. 香港基本法，是全國人民代表大會制定的基本法律，是一部全國性法律，對香港而言，則是一部憲制性法律，效力僅次於憲法。

對香港基本法的這種憲制性地位，可以從兩個方面來認識：一是，香港基本法規定的香港特別行政區的政治架構等內容，本來應當是由憲法規定的。憲法對內地各省、自治區、直轄市的政治架構作了明確規定，但對特別行政區的政治架構沒有作出規定。因為 1982 年修訂憲法時，“一國兩制”方針雖已提出，但憲法還不可能對未來的特別行政區的政治架構作出具體規定，只能留待基本法作出規定。二是，香港基本法是香港特別行政區所有立法的依據和基礎，其效力高於香港特別行政區法律。全國人大關於香港基本法的決定指出：“香港特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以香港特別行政區基本法為依據。”香港基本法明確規定，香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸。香港特別行政區成立時，香港原有法律除由全國人大常委會宣佈為同本法抵觸者外，採用為香港特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定的程序修改或停止生效。所有這些規定均表明，香港基本法在香港具有凌駕地位，是香港特別行政區立法機關制定的法律的效力來源。香港回歸後，有了香港基本法這樣一部成文的憲制性法律，是香港法律制度的一個重大變化。這個變化，是國家恢復對香港行使主權這個大變化的必然結果。憲制不作轉變，就與香港回歸後的地位不相適應。香港基本法作為憲制性法律，根據憲法和“一國兩制”方針，對中央與特區的關係和香港特別行政區享有高度自治權，作了明確的規定。這就奠定了香港的憲制基礎。

在貫徹落實“一國兩制”方針政策的實踐中，凡是涉及中央與特區



關係的問題，無不涉及憲法和香港基本法，因此，這兩個法律文件，可以稱之為正確理解和處理中央與特區關係的綱領性文件。綱舉才能目張，只要我們高舉這兩個文件來統一思想認識，遇到的一切有關中央與特區關係的問題一定能夠迎刃而解。

## 兩個特點

中央與香港特別行政區的關係有兩個特點：一是單一制下的中央與地方關係，二是“一國兩制”下特殊的中央與地方關係。

1. 單一制下的中央與地方關係。在當今世界上，關於國家的結構形式，即中央與地方的關係，主要分為兩類：一類是單一制，一類是聯邦制。單一制的特點，是全國只有一個國家主權、一個憲法和一個中央政府。單一制國家的中央政府，統一行使對全國的管理權，地方政府是中央政府根據國家管理的需要依法設立的下級政府。地方政府享有的權力，不是本身固有的，是國家授予的。聯邦制是由兩個或兩個以上主權國家聯合而成的。聯邦制的成員邦本是主權國，它們在組成聯邦時，通過制定憲法各自將部分權力交給聯邦，其餘權力仍保留在各邦自己手中。因此，在聯邦制度下，聯邦與各成員邦都享有主權，都有自己的憲法和中央政府。聯邦與成員邦之間的權力劃分，由憲法規定，除非修改憲法，聯邦無權單獨加以改變。可見，單一制下的中央與地方之間的關係和聯邦制下的聯邦與成員邦之間的關係，是兩類不同性質的關係。

我國憲法規定，中央和地方的國家機構職權的劃分，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。這說明我國是單一制國家，由中央國家機關代表國家行使主權。香港特別行政區是最高國家權力機關根據憲法設立的；香港特別行政區享有的權力，是中央根據憲法以基本法的形式授予的，不是香港本身固有的，香港特別行政區處於國家的完全主權之下，受中央人民政府管轄。在這一點上，中央與

香港特別行政區的關係，和中央與內地各省、自治區、直轄市的關係一樣，都是單一制下的中央與地方的關係。

2. “一國兩制”下特殊的中央與地方關係。由於國家對香港實行“一國兩制”，中央與香港特別行政區的關係，又不完全等同於單一制下一般的中央與地方的關係，即不同於中央與內地各省、自治區、直轄市的關係，而是“一國兩制”下的一種特殊的中央與地方關係。作為單一制國家，中央對地方享有完全的主權，對地方行政區實行全面領導，但考慮到香港的歷史和現實情況，為了有利於香港的社會穩定和經濟發展，中央通過香港基本法賦予香港特別行政區高度的自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，凡屬於高度自治範圍的事務都由香港特別行政區自己管理，中央各部門、各地方均不得干預。除了基本法規定由中央負責管理的國防、外交等事務外，中央對香港特別行政區實施管理主要體現在兩方面：一是行政長官和主要官員由中央政府任命，行政長官對中央政府負責；二是全國人大擁有基本法的修改權和全國人大常委會擁有基本法的解釋權。在這種情況下，中央對有些權力進行自我約束。比如，基本法規定，香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變；基本法的任何修改，均不得同國家對香港既定的“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的基本方針政策相抵觸；全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施，任何列於附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按照基本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律，等等。這些規定，充分體現了“一國兩制”下特殊的中央與地方的關係。

以上兩個特點，可以說是正確理解和處理中央與特區關係的基本出發點和立足點，凡遇到中央與特區關係的問題，只要我們始終注意把握這兩個特點來理解和處理，就比較容易達成共識，把問題處理好。

## 一個核心

正確理解和處理中央與香港特別行政區的關係，核心是正確理解和處理“一國”與“兩制”的關係，這是保證基本法順利實施的關鍵。1997年香港回歸前夕，我曾在《牢牢把握香港基本法的核心內容》一文中提出，基本法最核心的內容可以概括為三句話：一是堅持一個國家，保障國家主權；二是堅持兩種制度，保障高度自治；三是堅持基本不變，保障穩定繁榮。這三句話實際上就是講“一國”與“兩制”的關係，可以說它是貫穿基本法始終的靈魂。

“一國”，就是中華人民共和國，就是香港從英國的殖民統治回到了祖國的大家庭，國家對香港恢復行使主權，香港成為國家的一個地方行政區，受中央人民政府管轄。“兩制”，就是內地實行社會主義制度，香港特別行政區保持原有的資本主義制度五十年不變。“一國”是“兩制”的前提。沒有香港的回歸，沒有“一國”，就沒有“兩制”。而“兩制”是香港順利回歸、平穩過渡和保持長期繁榮穩定的重要保證。“一國兩制”是一個整體，不能割裂，“一國”與“兩制”都必須得到保障，不能只強調一面而忽視另一面。

基本法實施中遇到的涉及中央與特別行政區關係的問題，有時可能會產生不同的意見，這是完全正常的。這時，就特別需要抓住“一國”與“兩制”的關係這個核心，嚴格按照既有利於維護“一國”，又有利於實行“兩制”的要求辦事，問題才能處理得比較好。舉一個大家比較關心的問題作例子，關於基本法的解釋權。憲法規定，法律（指全國人大及其常委會制定的全國性法律）的解釋權屬於全國人大常委會，這是憲法賦予全國人大常委會的一項職權。基本法作為一部全國人大制定的全國性法律，根據憲法明確規定：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。”基本法的這一規定，就是“一國”的體現，表明在涉及國家體制、中央國家機關的權力方面，對香港特別行政區同對內地各

省、自治區、直轄市是一樣的。同時，考慮到香港的特殊情況，為方便香港特別行政區法院對案件的審理，基本法又規定：“全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。”基本法又進一步規定：“香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。”但有限制條件，基本法規定的唯一限制是：如香港特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，那麼在對該案件作出不可上訴的終局判決以前，應由香港特別行政區終審法院請全國人大常委會對有關條款作出解釋。基本法這種既授權又限制的規定，就是為了使“一國”和“兩制”都能得到維護，既保證中央對香港有效行使國家主權，保證基本法在全國範圍獲得統一的理解和執行，又保證香港特別行政區有效行使獨立的司法權和終審權，保證香港特別行政區實行高度自治。因此，在基本法解釋問題上，應當明確：第一，解釋權屬於全國人大常委會，這是我國的憲法制度，如果全國人大常委會作出解釋，香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人大常委會的解釋為準，這是“一國”的體現和要求。第二，授權香港法院解釋，不是分權，全國人大常委會並不因授權而喪失解釋權，授權香港法院解釋，是為了更好地實行“兩制”。第三，除了依法應提請全國人大常委會解釋的情況外，香港特別行政區法院在審理案件時對案件涉及的基本法條文都可以進行解釋。第四，全國人大常委會解釋基本法，只限於明確法律條文的界限和內容，不涉及具體案件的審理。第五，全國人大常委會在對基本法解釋前，須徵詢其所屬的由內地和香港各6位委員組成的香港特別行政區基本法委員會的意見。以上五條基本上體現了在基本法解釋問題上如何正確理解和處理“一國”與“兩制”的關係，我想只要大家都嚴格按照這幾條辦，就用不着對基本法解釋問題心存疑慮。一方面，全國人大常委會既已授權，就相信香港法院會嚴格按照基本法的立法原

意進行解釋，保證基本法的正確實施，全國人大常委會不會也沒有必要頻繁地對基本法進行解釋；另一方面，即使今後全國人大常委會依照基本法的規定再對基本法作解釋，大家都能以一種平常心來對待，因為這本來就是實行“一國兩制”的題中應有之義。

總之，中央與香港特別行政區的關係問題，是“一國兩制”實踐中的重要問題。香港回歸兩年多來，中央和香港特別行政區在處理中央與特區的關係方面已經積累了一定的經驗，建立起了順暢、和諧的關係，使我們對“一國兩制”和保持香港的長期繁榮穩定更加充滿信心。當然，基本法實施中涉及中央與特區關係的問題還會產生，“一國兩制”本來就是一個新事物，無先例可循，加上法律制度、法律傳統不同，在實施過程中有些不同的意見是十分正常的。但是，我認為，只要我們高高舉起兩個文件、緊緊把握兩個特點、牢牢抓住一個核心，不斷探索，就沒有解決不了的問題。

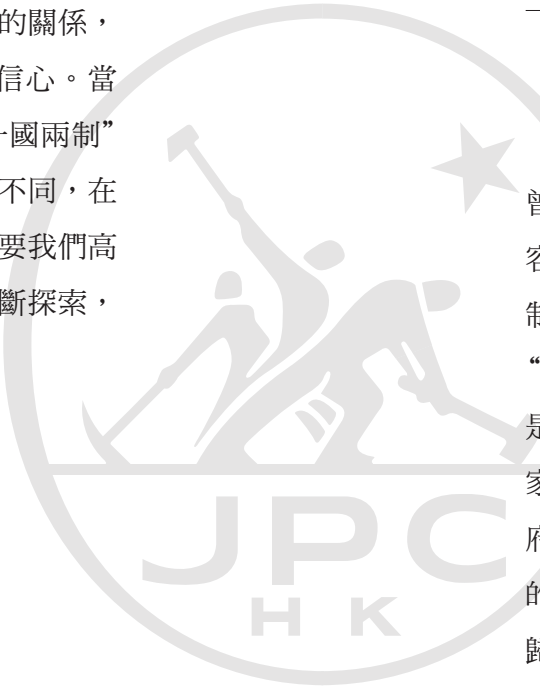
---

## “一國兩制”的“守護神”

——紀念香港基本法實施五週年

載 2002 年 9 月 27 日《香港文匯報》。

---



基本法是根據“一國兩制”方針制定的。1997年香港回歸前夕，我曾在《牢牢把握香港基本法的核心內容》一文中提出，基本法最核心的內容可以概括為三句話：一是堅持一個國家，保障國家主權；二是堅持兩種制度，保障高度自治；三是堅持基本不變，保障穩定繁榮。這三句話是“一國”與“兩制”關係的精髓，是貫穿基本法始終的靈魂。“一國”，就是中華人民共和國，就是香港從英國的殖民統治回到了祖國的大家庭，國家對香港恢復行使主權，香港成為國家的一個地方行政區，受中央人民政府管轄。“兩制”就是內地實行社會主義制度，香港特別行政區保持原有的資本主義制度五十年不變。“一國”是“兩制”的前提。沒有香港的回歸，沒有“一國”就沒有“兩制”。而“兩制”是香港順利回歸、平穩過渡和保持長期繁榮穩定的重要保證。“一國兩制”是一個整體，要作為一個完整的概念來把握，不能割裂，“一國”與“兩制”都必須得到保障，不能只強調一面而忽視另一面。基本法全面體現了“一國兩制”的方針。基本法的貫徹實施，對“一國兩制”起到了“守護神”的作用。

香港特別行政區成立以來這五年，是“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針得到切實貫徹執行的五年，是香港基本法得到認真實施的五年。五年間，雖然經歷了不少風浪，但香港繼續保持着自由港的特色和國際貿易、金融、航運中心的地位，被公認為亞洲乃至全球最具發展活力的地區之一。香港廣大居民繼續以自己習慣的方式生活，享受着