人民日报海外版

2017年5月30日 星期二

责编：吴亚明 柴逸扉 邮箱：gtbhwb@people.cn

纪念香港基本法实施20周年研讨会发言摘登

“一国两制”在香港成功实践的启示

北京大学法学院教授 **饶戈平**

1997年7月1日，香港回归祖国， 实行“一国两制”，20年来的成功实践为中央治国理政，为“港人治港”、高度自治积累了丰富经验和启示。

一、坚定不移实施“一国两制”。“一国两制”是国家解决历史遗留领土问题的最现实、最明智的政策选择，是治理回归后香港的最佳制度安排，是国家利益和香港利益最大公约数。“一国两制”是中央的一项基本国策，是香港的安身立命之本。

二、“一国两制”根本宗旨决不能偏废。“一国两制”既要维护国家主权、安全和发展利益，又要保持香港长期繁荣稳定。这一宗旨同时包容、保障国家利益和香港利益，不能偏废。

三、全面准确实施“一国两制”的关键。就香港的实践而言，一国与两制的关系集中表现在中央与特区的关系上，正确认识、处理中央与特区的关系是全面准确实施“一国两制”的关键。

四、政治纷争的实质在于争夺管治权。回归后发生在香港的政治风波，实质都是争夺管治权、争夺“一国两制”发展方向。如何维护国家主权权威和管治香港的权力，是对中央治国理政能力的严峻考验。

五、掌控“一国两制”实施主导权。“一国两制”必得有一个主导者和掌舵者，这个角色非中央莫属。中央代表国家行使主权，肩负着掌控“一国两制”正确方向的历史使命。

六、全面落实中央管治权。中央行使管治香港的法定权力是在履行宪制职责，保障高度自治、保障“一国两制”正确发展方向。全面落实中央管治权是全面准确实施“一国两制”的题中应有之义。

七、全面准确传播“一国两制”和基本法。特区要切实落实对“一国两制”和基本法的正面教育、宣传和引导，中央着重抓好国家建设，彰显制度优势和国家实力，增强港人的向心力和归属感。

八、国家安全立法刻不容缓。若实践和时间继续证明香港无意或无力完成23条立法，就不能设想作为国家主权行使者和国家安全第一责任人的中央会坐视不管，就不能设想中央不会考虑依法采取适当措施。

九、加深对香港资本主义的了解。对香港社会、对香港资本主义深入的了解，是做好对港工作的必要前提。有人说香港是本难读的书，但既然要搞“一国两制”，书再难也得读，而且必须读明白。

“一国两制”的成功实践

香港“一国两制”研究中心总裁 **张志刚**

香港回归20年，以确保顺利回归和保证香港长期繁荣安定这两大目标来检视今天香港各方面的成就，“一国两制”可说是超额完成。

20年过去，香港的原有制度和生活方式保留下来，经济蓬勃、法制健全、社会民生安定。1997年前的许多恶毒预言没有出现过，缺乏信心的资金外逃、移民现象都扭转过来。已移居外国的市民，不少已经回流香港，这都是“一国两制”成功的铁证。“一国两制”的成功，不只是把原有的制度和生活方式保留下来，而且是给香港在发展道路上，拥有了一个更广更阔的平台。国家的快速发展，为香港提供了更多利益和机会。总的来说，今天的香港比20年前，方方面面都有长足进步。

然而香港在稳步向前的过程中，仍面对不少社会问题，这些问题既有世界性的普遍现象，也有香港本身的独特性。在面对这些问题时，“一国两制”赋予香港更强有力的独特优势。香港在“一国两制”的安排下，不单解决了前途问题，更在困境时找到了出路。

目前香港最热门的话题，多是讨论青年人向上流动的问题。事实上，价值分歧和利益矛盾都令全世界的年轻人躁动不安。他们不约而同地把矛盾指向建制，造成种种政治上的不稳定。而香港近年出现的所谓自决和“港独”问题，只不过是这种政治不稳定的一种表达。事实证明，香港一些年轻人提出的自决甚至“独立”的要求，不是解决这个全球普遍问题的出路。从积极方面着手，就是以“一国两制”的独特安排，以中国内地广大市场腹地和多样化发展，来纾缓甚至解决香港青年人向上流动困难的问题。

“一国两制”在1997年解决了香港顺利回归的问题，面对现时发展中的一些结构上的问题和瓶颈，只要善用“一国之利，两制之便”，问题都不难解决。香港过去20年的成就，可作明证。

从五个方面理解和贯彻基本法

香港城市大学法律学院教授 **顾敏康**

从“一国两制”初心谈起

“一国两制”的初心分为两个层次：一是确保中国对香港的主权，香港回归祖国、成为中国不可分割的一部分，在这个问题上，中央一直有实质性的主导作用；二是确保让港人放心、让投资者放心，在这个层面上实行“港人治港”和高度自治。“一国两制”下中央和特区之间如何互动是一门新学问，特别是如何看待高度自治的高度。这个度在哪里？关键就是要对基本法有全面的理解和贯彻。

从五个方面贯彻基本法

一、宪法与基本法在香港的宪制地位。宪法和基本法共同构成特区宪制基础。作为基本法之母法的宪法，其有关条文必然也适用香港。

例如，宪法规定在内地实行社会主义制度、在香港保持原有的资本主义制度，这种规定必须得到足够的尊重。宪法有关全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、国旗、国歌、国徽、首都等规定都应该在香港普遍宣传。

二、特首选举与中央的实质任命权。中央对特首人选是具有话语权的，“中央信任”是担任特首的必备条件之一。那些挑战国家主权、片面强调“两制”而不顾“一国”、对中央阳奉阴违的人，是难以得到中央信任的。中央不仅在特首任命上有关键的话语权，而且在主要官员的任命上，也应该把好中央信任这一关。

三、香港官员的实质性效忠。宣誓是检验有关人士是否真心效忠的重要环节。应客观地看到，除了故意违法宣誓的情况，香港还有个别担任行政、立法和司法职务的人处于“双重效忠”的情况。其后果就是这些人不可能百分百地效忠，对“一国两制”的关系会产生偏差，会出现不关心“一国”而只注重香港的情况。

四、落实国民教育。把国家历史文化和国情教育摆在香港青少年教育的突出位置。那场扼杀国民教育的“准颜色革命”把“港独”这一政治毒瘤强加于香港，而切除这一毒瘤必然需要重推国民教育。

五、反对“港独”。反“港独”是一项长期工作。“港独”者依然在社会上存在，依然在行动，尤其在校园中行动。任这些“港独”言行自由发展，就会荼毒一大批青少年。

公投自决 法理不容

香港立法会议员、大律师 **梁美芬**

香港某些政治组织提出由民间发起公投，并称公投应该包含独立、自决等选项。这样的论调完全违反宪法与香港法律，也违反国际法。

公投属于公权力，要实施公投必须由执政政府进行，不存在所谓的民间公投。香港的主权国是中国，中国没有公投法，制定香港基本法时亦没有同意香港可制订任何公投机制。因此，特区政府没有任何法理依据授权对任何议题可举行公投，更何况由民间反对派自行进行的所谓公投。

国际法的自决权是指“一个民族在作为一个团体时，他们有权利决定自己是否要在政治上建立一个独立的国家。”“民族”是指主权国的民族。香港人绝不是一个单一民族，从血缘、历史、政治、国际法的角度都完完全全是中华人民共和国的一部分，是中华民族的一分子。对于中国，包括香港、澳门、台湾来说，民族便是中华民族，即中华人民共和国内的所有公民，才符合国际法上民族自决的概念。如果主权国内的一小部分人自己提出部分地区民族自决，实际上是分裂国家，鼓吹分离主义，等同“港独”。

讲到各种“港独”谬论，有部分人将其归纳为言论自由的一种，认为香港政府遏制“港独”言论便是对言论自由及表达自由的打压。的确，言论自由受到《公民权利及政治权利国际公约》的保护。但《国际公约》亦清楚列明，该项权利的行使带有特殊义务和责任，包括必须“保障国家安全或公共秩序”，及“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。”“港独”言论不仅煽动两地人民的敌对情感，扰乱社会秩序，更严重威胁国家安全，必须予以制止。国际法律委员会亦明确，在国家领土完整或政治独立受到外力侵犯或威胁时，国家可以“国家安全”为正当理由，通过措施限制《国际公约》所赋予的权利。

中国从来没有失去香港的主权，且由1997年至今，香港都是中国的一个特别行政区，不存在任何“港独”的政治及法律空间。少数极端力量意图搞“香港自决”或“香港独立”，完全违反中国宪法、基本法、国际法以及“一国两制”的政治现实，只会被中国人民唾弃。

基本法对于香港金融市场繁荣稳定的重要意义

香港中文大学法学院教授 **黄 辉**

回归20年，在基本法建立的“一国两制”框架下，香港的金融市场保持健康发展和繁荣稳定。基本法规定，香港特区政府提供适当的经济和法律环境，以保持香港的国际金融中心地位。香港与内地在金融市场的互动与合作是其作为国际金融中心的题中应有之义。实践表明，基本法是香港金融市场繁荣稳定的坚定基石，“一国两制”是内地和香港金融市场实现良性合作、互利共赢的制度保证。

一、亚洲金融危机时中央的支持。1997年亚洲金融危机迅速蔓延之际，中央政府果断出手，大力支持港元。在中央支持下，特区采取果断措施遏止危机的蔓延，维护了金融与社会稳定。中央与特区的联合举措确保了香港金融部门的基本健全，体现了基本法确立的“一国两制”的巨大制度优势。

二、内地股在香港股市中的重要角色。2015年以来，内地股的市值比例占据了香港联交所总市值的“半壁江山”，角色日趋重要，构成了香港证券市场的核心组成部分。内地股在香港上市既解决了内地企业的融资问题，又巩固了香港的金融中心地位，实现了互利共赢。

三、CEPA协议对香港金融市场的意义。CEPA协议大幅加快内地企业赴港上市步伐，为香港金融业开辟了新市场，并实现两地金融人才的沟通与往来。大量香港金融机构进入内地，两地金融人才沟通日益频繁，为香港输送了大量优质人才。

四、沪港通、深港通对香港股市的促进作用及前景展望。沪港深二级市场的互联互通进一步促进两地金融市场融合。资本市场互联互通的制度安排建立起庞大共同市场，巩固了香港世界金融中心的桥梁作用，为香港金融业营造崭新增长点，为香港金融市场深化发展与转型升级提供了制度通道。

维护国家主权和尊重中央权力乃“一国两制”基础

香港中文大学荣休讲座教授 **刘兆佳**

香港回归20年的实践证明，“一国两制”是务实和睿智的重大国策，妥善解决了历史遗留问题，以和平方式收回香港，推动了国家统一进程。“一国两制”保持了香港繁荣稳定，保存香港原有制度和生活方式，巩固了港人的信心，维系了国际社会对香港的重视和支持。虽然经历风雨，但“一国两制”政策的正确性和生命力是毋庸置疑的。

“一国两制”的要义在于国家对香港拥有主权，而香港高度自治的权力则来自中央授权。“一国两制”是从国家整体和长远利益出发的重要国策。要保证“一国两制”实践“不变形”，“不走样”，必须要让绝大多数甚至全体香港人明白“维护国家利益”和“尊重中央权力”乃“一国两制”的基础，而缺乏这个基础，“一国两制”会走偏走错，国家和香港的利益都会两蒙其害。

为全面准确实施“一国两制”，必须确立国家主权、安全和发展利益在“一国两制”中的核心位置，明确中央在“一国两制”下享有的权力和担负的责任。让港人能够从历史、全局、国家和战略的高度全面和正确认识“一国两制”，让香港在维护国家安全和参与国家发展上发挥更大的积极性和建设性。

总之，只有在香港全面和牢固确立了“维护国家利益”和“尊重中央权力”的两大基本原则后，“一国两制”在香港的全面和准确实施才具有确切保证，“一国两制”才能行之久远，让国家和香港两蒙其利。

中央与特别行政区授权关系的历史回溯

中国政法大学法学院教授 **焦洪昌**

一、授权是建构中央与特区关系的理论基石

中央与特区之间是授权而非分权关系，特区一切权力都是中央授予的。由于中央的授权，才产生了特区的高度自治权。

二、授权是涵摄中央与特区关系的规范内核

（一）基本法是依据宪法的授权制定的

整部宪法是基本法的立法依据。基本法的诞生是宪法授权的结果，而特区享有的高度自治权则是法律授权，即基本法授权的结果。

（二）宪法和香港基本法共同构成特区的宪制基础

基本法是依据宪法制定的，特别行政区制度的建立是以整部宪法为基础的。在推广基本法的过程中，应将其与宪法推广紧密结合起来，推动宪法在特区的认知度和可接受度。

（三）基本法的法律地位是由宪法的授权赋予的

基本法是由全国人大制定的基本法律，在全部国土范围内对所有的公民和居民都适用。宪法不是只在内地主体地区适用，它同样也适用于特区。

三、授权是创设中央与特区关系的制度底色

（一）特别行政区制度业已成为中国的基本政治制度

特别行政区制度是人民代表大会制度充分运行的结果。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，其又可创设其他基本政治制度。随着特区的建立和基本法的实施，特别行政区制度已经具备了基本政治制度的基本特征。

（二）授权构成了特别行政区制度的权力结构

在法律关系上，授权者与被授权者之间的地位不同。被授权者理应尽职尽责，按照授权者的要求行事。为了督促被授权者履行义务，授权者自然享有监督权。

（三）授权是推动特别行政区制度发展的持续过程

授权何时启动，依据什么条件启动，授权内容是什么，决定权在中央，这意味着依据香港特区的实际情况，特别行政区制度可以有进一步提升和发展的空间。

四、结论

授权是贯穿中央与特区关系发展的主线，也是理解中央与特区关系的关键。不仅特区的设立是全国人大依据宪法创设的结果，而且基本法的诞生也是宪法授权和全国人大共同授权的结果。

由于基本法的实施，特别行政区制度已经成为中国的基本政治制度。

中央主导和决定香港政制发展的法理基础

深圳大学港澳基本法研究中心教授 **邹平学**

回归20年来，政制发展一直是香港社会面临的一个重大问题，是涉及中央与特区关系的重大宪制问题，也是香港基本法实施的重大理论和实践问题。

一、法理基础和宪制依据

探讨香港政制发展的宪制基础必须以宪法为基础和基本背景。

宪法与基本法构成了香港政制的共同基础，香港政制发展必须由中央主导，中央有最终决定权。认识中央主导和决定香港特区政制发展的法理基础和宪制依据，需要从我国的国家结构形式、宪法和基本法的授权原理、香港特别行政区的法律地位等角度来分析。我国是单一制国家，地方行政区享有的权力，不是本身所固有，而是国家授予的。国家对地方行政区享有完全的主权，由中央政府代表国家对地方行政区行使。香港特区虽享有高度自治权，但仍是直辖于中央人民政府的地方行政区域，处于国家的完全主权之下。在单一制国家结构下，中央对特区的政制发展，有宪制的权责。

二、实践回顾

纵观回归后香港特别行政区的政制发展历程，不难发现，香港社会持续争议的政制发展问题实质不是要不要在香港发展民主的问题，而是如何发展民主的问题，是如何在中央主导和决定下，按照基本法和全国人大常委会有关决定推进政制发展的问题，是关系到香港特区的管治权能否始终掌握在爱国者手中、关系到香港乃至整个“一国两制”事业前途命运的重大政治斗争。

三、几点启示

第一，中央行使香港特区政制发展主导权和决定权，始终以贯彻落实“一国两制”和维持香港的稳定繁荣为依归。

第二，中央行使香港特区政制发展主导权和决定权，是维护国家的主权、安全和发展利益的需要。

第三，中央行使香港特区政制发展主导权和决定权，是中央与特区权力关系的必然逻辑。

第四，严格按照香港基本法和全国人大常委会有关决定推进政制发展，是中央行使香港特区政制发展主导权和决定权必须始终坚守的法治原则。

不忘初心 方得始终

武汉大学法学院副教授 **黄明涛**

香港回归20年来，“一国两制”经历了考验、赢得了声誉，为国家统一与民族复兴的事业作出不可替代的贡献。香港基本法是“一国两制”方针的法律实现，基本法的成功实施，是运用法治思维处理国家与民族重大问题的绝好范例。成功的经验可以总结为一句话，那就是“不忘初心”。

首先，不应忘记，“一国两制”方针的出台，有着特定的历史、政治、社会乃至国际关系背景。我们在评价“一国两制”和基本法的经验与得失的时候，切不可无视当年的具体局面与制约，切不可轻慢前人在力所能及的范围内所作的反复权衡与思考。

其次，不应忘记，为落实“一国两制”方针而在宪法法律层面所作的安排，是郑重的法律承诺，是重大的宪法事件。制定基本法是一次不同寻常的立法活动，这部法律配得上“宪制性法律”的地位。宪法与香港基本法共同构成特区的宪制基础，宪法为“一国两制”方针提供了必要的法律地位，也提供了足够的法律保障。

其三，不应忘记，“一国两制”方针的实施，将内地人民与特区同胞进一步联结为命运共同体，是中华民族在经历了百多年的磨难之后，重新赢得世界尊重、并逐渐走向复兴的标志。香港长期繁荣稳定与内地持续发展进步，是同向而行的，有利于国家整体富强与复兴。

现在，“一国两制”面临一些新的挑战，这就要求我们对坚持“一国两制”这份初心有更深刻的认识：

第一，两制的差异在当年并没有展现全貌，当年也无从假设两种文化在具体场景中遭遇时会引发何种心理和情感的反应。要将“一国两制”视作一种有关尊重与包容的概括承诺，抱以最大的诚意、耐心与创造性。

第二，如今内地的实力与“一国两制”方针出台时已不可同日而语。对内地而言，真正的挑战在于，如何继续保持理性、负责与明智的态度，并将其具体展现在政策层面、展现在处理涉港事务的过程和手法中。

第三，“一国两制”方针与香港基本法对特区的民主发展作出了严肃承诺，但未来的时间足以塑造出很不同的政治与思想氛围，这个问题牵一发而动全身，也是“一国两制”面临的最大挑战。

司法比较主义与香港基本法的解释

暨南大学法学院副教授 **李杏杏**

一、司法比较主义在香港的土壤

香港法院广泛援引外国普通法，其实践支撑是香港法官和律师普遍的普通法特别是英国普通法教育背景以及英国法律制度对香港法律的长期影响，而在法学理论上的根基，则是司法比较主义思想。

二、司法比较主义适用的制度性约束

司法比较主义旨在填补制度空白，在本法域固有的司法判决、司法理论存在短缺时方得适用。其适用至少应受两重制度性限制：一、香港法院首先应穷尽本地法律资源；二、随着本地法律不断发展，本地法学理论不断丰富，该法域中的司法比较主义可以适用的空间应逐渐缩小。

三、对基本法解释原则的挑战

在解释基本法的立法原意上，全国人大常委会比香港法院更具权威性。在解释基本法原意时，很难理解为什么外国普通法会是有权威性的、或者是有益的工具。在出现解释需要时，为何不去问全国人大，而要去援引与基本法实施的背景并无必然相关性的外国普通法？香港法院在解释基本法过程中，应发挥其谦抑性，限制对外国普通法的适用。无限制的司法比较主义实质上将导致司法解释权力无边界，意味着香港法院对基本法的解释权、对违反基本法的审查权将没有边界，这会实质性侵蚀全国人大的解释权。

四、对香港司法独立的影响

过多援引外国法，会破坏香港法院判决的司法公信力。如果司法比较主义只适用于“参考”和“借鉴”对其观点有利的一端——以英国的普通法体系为主，而不适用于可能对其观点形成冲击的另一端——中国内地法律体系，则是有偏向性地使用司法比较主义，将会损害香港司法独立。

五、结语

司法比较主义在香港法院解释基本法的过程中应有其边界限制。无启动适用前提、无边界限制的司法比较主义，对中央，是对我国对香港行使主权的一种侵蚀；对香港，是对普通法原则的背离，更会损害香港在基本法宪制安排下享有的司法独立。在香港未来的司法发展进程中，应当限制、而不是提倡司法比较主义，这也与香港本地法律体系在回归后逐步完善的发展规律相顺应、相符合。