

香港回归20周年 纪念特刊

依法保障“一国两制”实践的启示

饶戈平



饶戈平

香港回归、实行“一国两制”20年的成功实践，为国家对港工作积累了丰富经验，也为我们全面准确认识和贯彻“一国两制”方针提供了有益启示。

【把握主导权和发展方向】

“一国两制”实践具有鲜明的阶段性特点。港澳回归仅仅是万里长征的第一步，回归后的治理任务更复杂、更艰巨。实践表明，单靠港澳自身的力量，单靠“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治尚不足以驾驭全局、把握方向。“一国两制”犹如大海航行的巨轮，必须有一个坚强舵手，这个舵手非中央莫属。

确保“一国两制”主导权，关键在于坚守“一国”原则，即国家主权原则。要维护国家宪政体制，明确香港、澳门在国家的法律地位；强调“一国”是“两制”的前提和基础，中央对港澳拥有全面管治权，要进一步落实中央对港澳的管治权，依法保障“一国两制”实践。

“一国两制”方针提出30多年来，祖国内地和港澳地区都经历着重大发展，需要我们解放思想、不断探索，总结运用“一国两制”治理实行资本主义和高度自治地区的经验，在实践中和理论上丰富、发展这一方针。需要实事求是、与时俱进，进一步明确港澳工作的指导思想和战略部署，适时调整政策策略，为港澳工作指明方向。

【完善配套制度机制】

港澳回归近20年，中央已确立起一系列制度

机制，有效行使管治权，保障了“一国两制”的成功实施，总体情况是好的。但实践中尚存在不够到位、不够得力的现象，亟须完善同基本法实施相配套的制度和机制。

作为港澳的宪制性法律，基本法的规定具有原则性、框架性特点，一些条款，特别是有关中央权力以及中央与港澳关系的规定，并未明确具体实施的行为规范，其落实还有必要辅配以配套的法律、制度和机制，今后一段时间似应大力加强这方面的工作。

例如，为完善中央对行政长官的任命权，宜考虑制定行政长官任命法或任命条例。为完善全国人大常委会对基本法的解释权，宜考虑制定有关基本法解释的实施细则，实现人大释法制度化、常态化，成为中央保障“一国两制”实践的法律利器。

完善与基本法实施相配套的制度机制问题，不仅存在于中央层面，同样也存在于两个特区层面。特区行政、立法、司法机关都有义务严格依照宪法和基本法办事，检视所属部门的现有工作机制，根据基本法做出相应修改和补充。中央有权力、有职责指导、督促特区政府加大工作力度，完善本地与基本法实施相配套的制度和机制。

【制定国安相关法律制度】

澳门特区已经在2007年依法制定了国家安全立法，但香港特区迄未履行基本法规定的宪制义务、完成第23条立法。

当前香港尚无足够法律制度对内遏止“港独”、“民运”等政治激进势力的肆意活动，对外禁制境外政治性组织和势力的深度干预，正在成为政治上不设防的城市。这不但严重影响到香港本地的安全与社会稳定，而且干扰国家安全战略，影响中央和香港的政治互信。

维护国家安全本属国家主权职责，是中央事权，不能简单归诸地方高度自治。中央应敦促香港尽早自行完成国家安全立法，倘若时间和实践一再证明香港自身无意或无力独立完成23条立法，中央应考虑依法主动采取适当措施，在香港确立起维护国家安全的法律制度，弥补香港法治的重大缺陷。

【加强法学理论体系建设】

总结、完善“一国两制”的法学理论体系，不断发展壮大“一国两制”法律人才队伍，是依法确保“一国两制”实践行稳致远的重要理论支撑和组织保障。建议进一步巩固发展现有的研究基地，拓宽研究平台，加强“一国两制”法学理论和应用对策研究，特别是加大对“一国两制”法治实践长远规划课题研究的支持力度，建立研究成果应用转化的顺畅渠道，形成系统的强有力的法学理论支撑。建议在内地重点院校统筹设立基本法学位课程，着力培养港澳法律高端研究人才。

(作者为北京大学法学院教授)



徐骏作 (新华社发)

国家主席习近平提出的“一带一路”倡议，得到世界各国的积极评价和热烈响应。香港是国际大都市，市场化、现代化程度高，国际社会的认可度高。在推进“一带一路”建设中，香港作为国家连接全球的“超级联系人”，作用凸显。

香港是内地最大的外资来源地、最大的境外融资平台，内地对外投资的首要目的地，全球最大的人民币离岸中心和跨境贸易人民币结算中心。

香港在很多“一带一路”国家和地区都很活跃，特别是东南亚的很多大企业，都跟香港有不同程度的联系。香港还与西非、南亚、中东一带有很强联系，尤其是以贸易、金融和服务业为主。

香港本地有很多国际企业，如许多港口公司在全球几十个国家和地区近百个港口都有业务。这些企业结合起来，把国际上通用的标准、做法和有效技术带进“一带一路”项目中。

香港参与“一带一路”建设较多的服务型企业，大都集中在开发、管理及技术方面。贯穿于项目整个过程中的金融、风险管控、法律、审计，也是香港明显的优势。香港专业人才汇聚，可为“一带一路”建设提供人才支撑。

香港有能力和条件，努力打造“一带一路”的综合服务平台、投融资平台、文化交流平台、产业跨境转移和基础设施建设的桥梁、国际人才孵化器和输出地、21世纪海上多功能航运中心、亚太国际法律及解决国际争议服务中心，在加强国际合作、推进全球经济中发挥独特作用。

香港在“一国两制”下，积极参与“一带一路”建设，既为自身的发展开拓了新的广阔领域，也为“一带一路”沿线国家提供了服务和支持，施惠于国际社会发展。

(作者为香港知名律师)

推进“一带一路”建设中

香港“超级联系人”作用凸显

陈清霞



陈清霞

香港文化特色在于天马行空

——访“创意香港”助理总监、香港电影发展局秘书长冯永

本报记者 张盼

记者：香港文化的特色体现在哪里？

冯永：主要体现在天马行空。具体地说，就是没多少限制，胆有多大天有多高，不怕去犯错，而且要做一些与别人不同的东西。现在很多年轻人问我，“创意香港”，什么才是创意？创意冲动来自哪里？一般来说，你不满足于目前能够看到的东西，想要寻求突破，这是创意的基本态度。我感到不满足，努力去改动、改善，这是一个创新的过程。我相信香港比较有这样的条件，我们的定位是国际开放城市，人员可以自由往来，资金也比较开放，还是一个低税率的地方，这些因素让电影创作人能放开、打破条条框框。

记者：香港电影近些年经历了哪些发展变化？

冯永：从上世纪50年代开始，香港一直有影视优势，因为当时东南亚的国家都还没有完全开放。无论从意识形态，还是实际商业条件而言，香港能够先走一步。所以我们拍出的电视剧和电影，往往能去到这些不同的地区，对这些地方的人来说比较新鲜，他们没有看过，这样就能产生吸引力。

从上世纪80年代开始，每个地区都开始出现自己的电影工业。一般来说，一个新发展的经济体，很多时候都会发展自己的创意工业。到了上世纪90年代初期，当我们生产了太多电影的时候，香港电影开始出现走下坡路的趋势。背后的原因是，电影品质变得不大能得到保证。1993年，香港上映了一些中文片，大概有230部左右。因为拍了那么多，所以出现重复的现象。比如刘德华拍了一些黑社会电影，他都是同一个身份，就是卧底。很多电影都在讲卧底，人物对白也是重复的。当一个题材大量重复的时候，故事就变得没有新意。

对于这个情况，我们如何应对？到了2003年左右，基本上没人到戏院里面看电影，那时我们跟香港特首董建华说，我们需要政府帮忙，在那之前电影界很少向政府要求援助。当时是针对两个方向，第一个方向是如何推动电影市场发展，所以有了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)，考虑如何让香港电影有一个更好的方式进入大陆，于是合拍片开始出现。这不单对香港好，其实对电影工业也有好处。两地合作拍电影，帮补了对方的需求，相关合作成果突出。从香港的角度来说，我们很感激当年有CEPA的出现。

记者：香港电影人身上有哪些可贵的品质？

冯永：应该说不单是香港电影人的品质，其实所有中国人都有，就是忍耐的能力很高。我相信这是我们中国人与生俱来的，几千年传下来的。其实这也是从竞争中建立起来的能力，当人面临很大竞争压力的时候，就需要这个品质。



冯永

从五个方面理解和贯彻基本法

顾敏康

宪法与基本法在香港的宪制地位

香港有些人往往会将宪法与基本法对立起来，忽略宪法的“母法”地位。有人甚至认为，宪法与基本法不存在上下位关系，可能的理由是：第一，认为宪法与基本法分别在两个不同法域内施行，也即宪法在以大陆法为传统的内地施行，而基本法在以普通法为传统的香港施行；第二，宪法没有列入基本法附件三，所以不能在港实施。这些观点的杀伤力就在于试图否定宪法在香港的权威，用基本法取代宪法地位。

现在有必要澄清这些观点的错误之处：第一，认为宪法只在内地施行者，其本质是未能认清宪法作为一国最高法律的特征，是片面强调“两制”和两个法律制度的区别。第二，认为宪法必须先列入基本法附件三才能施行者，更是犯了“本末倒置”的法律逻辑错误。

特首选举与中央的实质任命权

香港的特首选举至关重要，关系到选出的特首能否成为中央与香港之间的坚实桥梁。从“一国两制”的初心可以看出，中央对特首人选是具有话语权的。所以中央在特首候选人的三个条件(爱国爱港、港人拥护和有管治能力)之上又添加“中央信任”，那是具有特殊意义的。

香港的非建制派反对一开始就对特首进行筛选，认为如果港人选出中央不接受的人为特首，而中央拒绝任命时，可举行第二次选举；并认为这样不会产生宪制危机，反而中央政府必须承受因此产生的政治压力。这种说法简单地将“两制”与“一国”对立，机械分割了选举和任命这两个程序，并将责任转嫁给中央。

笔者认为，根据基本法第48条第5款之规

定，中央不仅在特首的任命上有关键的话语权，即使在各司司长、副司长，各局局长，廉政专员，审计署署长，警务处处长，入境事务处处长和海关关长的任命上，也应该把握好中央信任这一关。

香港官员的实质性效忠

基本法第104条规定：香港特首、主要官员、行政会议成员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。

全国人大常委会也于2016年11月7日对基本法第104条作出具体解释，确定宣誓的法定内容、法定要求和条件；无效或拒绝宣誓的形式及后果；监督人的职权；就职后违反誓言的后果。

宣誓是一项庄严的仪式，也是检验有关人士是否真心效忠的重要环节。就誓词内容看比较简单，但要真正把握却不容易。宣誓人不能仅效忠基本法和香港特区，同时也要效忠宪法和中华人民共和国。

应当客观地看到，除了故意违法宣誓的情况外，香港还有不少担任行政、立法和司法的人士处于“双重效忠”的情况。这种情况的出现是由“双重国籍”造成的。其后果就是有关人士不可能百分之百地效忠，对“一国两制”的认识就会产生偏差，出现不关心“一国”，只注重香港的情况。

落实国民教育

要把我国历史文化和国情教育摆在香港青少年教育的突出位置。国民教育必须落实，教育局责无旁贷。国民教育的内容必须客观、平衡，教育局应该制定统编教材。2012年10月，国民教育被正式搁置，令人扼腕。



顾敏康

诚如有人指出：国民教育夭折是“本土主义”“去中国化”向“港独”演变的重要节点。因此，“解铃还须系铃人”，要切除“港独”这一政治毒瘤，必然需要重推国民教育。如何推行当然是关键。

坚决反对“港独”

反“港独”是一项长期工作，而剥夺游梁两人的议员资格仅仅是一个阶段性的胜利。李克强在去年的《政府工作报告》港澳部分继续提出要全面准确贯彻“一国两制”，并引用国家主席习近平的说法，务要确保“一国两制”在香港实践不动摇、不走样、不变形。李克强更首次在报告中提到“港独”问题，称“港独是没有出路的”，说明反“港独”已经成为国家层面的行动。

必须看到的是，“港独”者依然在社会上存在，他们依然在行动，尤其在校园中行动。学校的管理层应该对于学生组织关于“港独”或“自决”的讨论会、座谈会等积极干预，不能无动于衷、袖手旁观或听之任之。

香港特区政府应该积极研究有关对策，对在公众地方宣传“港独”的行为应该闻风而动，采取“独”行动。只有这样做，才能防止其他青少年受到“港独”思潮的荼毒。

(作者为香港城市大学法律学院副院长、教授)