

“一国两制”与香港基本法

课题组^{*}

“一国两制”是我们党和国家坚持实事求是的思想路线,为解决历史遗留下来的香港、澳门和台湾问题,实现祖国和平统一而确定的一项基本方针。在这项基本方针的指引下,我们顺利地解决了香港问题和澳门问题,成功地制定了两部体现“一国两制”方针的基本法。香港基本法自1997年7月1日起全面实施,香港的历史从此翻开崭新的一页。

一、香港问题的由来

所谓香港问题,是因为十九世纪中叶,英国帝国主义以武力入侵我国,迫使清政府签订三个不平等条约,强占了包括香港岛、九龙界限街以南尖沙咀地区和“新界”在内的整个香港地区,导致香港主权被英国非法控制所产生的问题。

(一) 三个不平等条约

香港位于我国广东省东南海岸,珠江河口之东。香港地区由香港岛、九龙界限街以南尖沙咀地区以及“新界”组成。总面积1092平方公里。其中,香港岛面积105.8平方公里,约占香港地区总面积的9.6%;九龙界限街以南尖沙咀地区面积为11.1平方公里,约占1.1%;“新界”面积为975.1平方公里,约占89.3%。香港地区现有人口631万。香港自古以来是中国领土不可分割的一部分。秦代香港地区属南海郡番禺县,历经汉、晋、隋、唐、五代、宋、元、明,直到清代道光年间,中国政府始终对香港行使主权。

十七世纪以来,英国一直图谋夺占中国土地。^[1] 十八世纪末,英国政府曾派使来华,要求建立关系,并提出割让海岛以便于英国人通商居住的无理要求。^[2] 十九世纪,英国加紧了对中国的侵略活动,大量向中国输入鸦片。在中英贸易中,中国过去一直是出超国,但自鸦片大量输入中国后,中国变为严重的入超国。仅1830年英国商人就从中国运走了670多万银元。同年,在中国经营鸦片的47名英国商人联名上书英国议会,要求政府采取措施,在靠近中国大陆的沿海取得岛屿一处,以保护其对华贸易。1834年,英国驻华商务监督劳律卑致函英国外交大

* 课题组成员为中国社会科学院法学研究所吴建 研究员、刘海年研究员、刘瀚研究员、李步云研究员、信春鹰研究员、李林副研究员、刘楠来研究员、吴新平研究员、陶正华研究员。

[1] 元建邦:《香港史略》,香港中流出版社有限公司1987年版,第19页以下。

[2] 元建邦在《香港史略》一书中是这样记载的:“1793年和1816年,英国政府曾先后两次派人到北京与清朝政府谈判,要求建立外交关系,开辟通商口岸,割让沿海岛屿,均遭到清政府的拒绝。”见该书第52页。

臣,要求从印度调军舰来华,“占领珠江东部入口处的香港岛”。他在函中说香港岛“令人赞叹地适合于各种用途”,“用一点武力……占据珠江口东面的香港,那是很有用的。”^[3]香港成为英国殖民势力蓄意吞并的目标。1840年6月,英国远征军开抵中国,决意以炮舰打开中国的大门。1840—1842年间,英国发动侵略中国的第一次鸦片战争。英国海军于1841年1月25日在香港水坑口登陆升旗,举行占领仪式,宣布英国占领香港岛。1842年8月29日,清政府在英国武力逼迫下,与英国签订了近代史上第一个不平等条约——《南京条约》。《南京条约》除了规定对英国的赔款,同意对英国开放福州、上海、广州、厦门、宁波五个城市(五口通商)外,还在第三条规定,中国“大皇帝准将香港一岛给予大英君主,暨嗣后世袭主位者,常远据守主掌,任便立法治理。”^[4]

九龙半岛与香港岛隔海相望,其南端的沙尖咀水深港阔,是理想的天然海港。英国正式占领香港岛后,就把沙尖咀当作它侵占的目标。1856—1860年间,中英爆发第二次鸦片战争。1860年,英国利用八国联军占领北京之机,迫使清政府与其签订中英《北京条约》,强占了中国的九龙司地区。

1895年中日甲午战争之后,日本根据《马关条约》攫取中国的大片土地,该条约损害了妄图长期霸占中国的德国、俄国、法国、英国等帝国主义国家的利益,它们联合起来向日本施加压力,逼迫日本交出部分被占的中国领土。这些国家就藉此向清政府邀功,迫使清政府允许它们在中国占有更多的势力范围。英、法、德、日、俄等帝国主义国家掀起了一股瓜分中国的浪潮,英国便藉这个机会,于1898年胁迫清政府同它签订了《展拓香港界址专条》,强行租借“新界”地区99年。根据这个《专条》,1997年6月30日午夜,“新界”租期即告终止。

(二) 中国对香港问题的立场

辛亥革命后,袁世凯等人实行媚外政策,宣布清政府同外国签订的所有条约“必应恪守”。1924年,国共两党实现第一次合作后,孙中山先生在《北上宣言》中明确宣布,“取消一切不平等条约”。1926年,中国共产党在《对于时局的主张》中,明确提出废除一切不平等条约。

新中国成立后,我国政府一再阐明对香港问题的基本立场:香港是中国的领土,中国不承认帝国主义强加的三个不平等条约;对于香港这一历史遗留下来的问题,将在条件成熟的时候通过谈判和平解决;未解决之前维持现状。建国初期,中央确定了不急于收回香港的方针。毛泽东同志曾指出,香港还是暂时不收回来好,我们不急,目前对我们还有用处。周恩来同志也指出,我们要进行社会主义建设,香港可作为我们同国外进行经济联系的基地,保持和扩展香港这个阵地有好处。1960年,中央进一步明确了“长期打算,充分利用”的港澳工作方针。为了贯彻这个工作方针,中央还强调,对香港要实行不同于内地的政策,不允许影响香港的社会安定。同时决定以优惠价格向香港提供食品、淡水、日用品、燃料、工业原料和半制成品等。这些政策措施,为今天我们顺利解决香港问题打下了扎实的基础。

1971年,我国恢复在联合国的合法席位。当时,联合国非殖民化委员会将香港、澳门列在殖民地名单中。1972年3月10日,我国常驻联合国代表黄华致函该委员会,重申中国政府的一贯立场,指出香港、澳门是被英国、葡萄牙占领的中国领土,解决香港、澳门问题完全是中国

[3] 丁文:《香港初期史话》,第27页以下。

[4] 《香港与中国——历史文献资料汇编》,香港广角镜出版社1984年版,第171页。

主权范围内的事,根本不属于通常的“殖民地范畴”。^[5]因为联合国非殖民化委员会列举的殖民地,要解决的是使这些殖民地“获得独立”的问题;而香港、澳门,则是作为主权国家的中国要对被占领的领土恢复行使主权的问题。此后,该委员会作出决议,并于同年11月经过第27届联大批准,将香港、澳门从殖民地名单上删除。这为以后我国通过外交途径同英国谈判解决香港问题创造了有利条件。

(三) 关于香港问题的中英谈判

七十年代以来,随着“新界”租期届满日趋临近,中外投资者因为香港前途不明朗而对在香港投资持观望态度。依据英国法律,香港所有土地都属于英皇室,居民要使用土地,必须向政府提出申请,并支付一定偿金,政府按一定年限批给土地。土地租期原来长短不一,有的长达999年,有的150年。到十九世纪末以后,租期基本上只有两种:即75年可续期的和75年不可续期的。“新界”是租借地,租借期到1997年6月30日届满。所以港英政府批租的“新界”土地一律在1997年6月27日(租约期满的前3天)满期。由于1997年的时间限制,“新界”批租期限越来越短,而土地投资回收需要较长周期。这样,投资者裹足不前,使港英政府的财政收入越来越少。^[6]

在形势发展的压力下,英方开始试探我国的态度。1979年3月,港督麦理浩访华,提出了1997年到期的批地契约问题。中国表示,这个问题将与整个香港的主权问题一起解决。1982年英国首相撒切尔夫人访华,在讨论到香港问题时,我方的明确立场是:1. 一定要在1997年前恢复对香港行使主权;2. 保持香港的稳定与繁荣(即收回主权,保持繁荣)。英方的态度:未来的安排要为香港人民所接受,为英国议会所同意。在此基础上,开始了2年之久的中英谈判。谈判分为两个阶段:第一个阶段,从1982年9月至1983年6月双方就会谈的议程和其他程序问题达成协议。第二个阶段,从1983年7月至1984年9月草签中英联合声明。在第一阶段,谈判争执的焦点是三个条约的合法性问题。我国政府坚持对香港的一贯立场,指出中英之间历史上有关香港地位的三个条约是不平等条约,应全部推倒,香港主权必须归还中国。但是,英国政府却坚持,“这些条约是有效的”,“不应推翻,而由双方共同修改。”^[7]

条约是指国家间以国际法为准则缔结的,以确认、变更或终止缔约国之间权利义务关系的国际书面协议。条约必须信守,这是一条古老的国际法原则,为包括中国在内的世界各国普遍遵循。英国政府正是以此为由,强调中英之间关于香港问题的三个条约只能“共同修改,而不应推翻”。但是,我们强调条约必须信守,是指根据国际法制定的平等条约,即合法条约,一切非法的、强加于人的所谓条约,非但不应当信守,而且应当予以废除。根据国际法的一般原理和1969年联合国《维也纳条约法公约》的规定,不平等条约的特征有:1. 违法性,即条约违反国际法的基本原则;2. 违反缔约方自由同意的原则。显然,关于香港地位的三个条约,当时的中国政府是被迫签订的,侵犯了中国主权,破坏了中国的领土完整,违反了国际法,是无效条约,应当予以推翻。^[8]

邓小平同志对解决香港问题作出了巨大贡献。早在1982年,邓小平同志就对撒切尔夫人

[5] 前引[4],第279页。

[6] 王叔文主编:《香港特别行政区基本法导论》,中共中央党校出版社1990年版,第5页。

[7] 《人民日报》1982年9月30日。

[8] 董立坤:《香港法的理论与实践》,法律出版社1990年版,第10页以下。

明确表示:主权问题不是一个可以讨论的问题,中国在这个问题上没有回旋余地,1997 年中国将收回香港。就是说,中国要收回的不仅是“新界”,而且包括香港岛在内的整个香港地区。中国和英国只能在这个前提下来进行谈判,商讨解决香港问题的方式和办法。香港现行的政治、经济制度,甚至大部分法律都可以保留,当然有些要加以改革。香港仍将实行资本主义,现行的许多适合的制度要保留。邓小平同志十分明确地指出,如果中国在 1997 年还不把香港收回,任何一个中国领导人和政府都不能向中国人民交代,甚至也不能向世界人民交代,如果不收回,就意味着中国政府是晚清政府,中国领导人是李鸿章!针对撒切夫人所说的一旦中国宣布收回香港将会“带来灾难性的影响”,邓小平同志斩钉截铁地说,那我们就要勇敢地面对这个“灾难”,并郑重警告英方,如果在 15 年过渡时期发生严重波动,中国政府将被迫不得不对收回的时间和方式另作考虑。邓小平同志说,不迟于一、二年的时间,中国就要正式宣布收回香港这个决策,我们可以再等一、二年宣布,但肯定不能拖延更长的时间了。^[9]

此后,英方在谈判桌上仍坚持三个不平等条约继续有效和“以主权换治权”的无理要求。1983 年 9 月,邓小平同志在会见访华的英国前首相希思时,奉劝英方改变态度,以免出现到 1984 年 9 月中国不得不单方面公布解决香港问题的方针政策的情况。在这种情况下,英方被迫同意以中国政府关于解决香港问题的基本方针政策为谈判的基础,重新回到谈判桌上来。经过 22 轮的艰苦谈判,中英两国政府首脑于 1984 年 12 月 19 日在北京正式签署了关于香港问题的中英联合声明。1985 年 5 月 27 日,中英两国政府互换关于香港问题的《联合声明》的批准书,该声明从即日起生效。

中英联合声明生效的法律意义在于:1. 联合声明及其附件是一份规定和设定中英两国对香港权利和义务的国际条约,它以国际协议的形式庄严声明,1997 年英国将香港交还中国,中国恢复对香港行使主权,这就在国际上确认了香港是中华人民共和国的一部分,任何国家无权将香港从中国领土中分离出去的基本法律地位。2. 根据香港的现状,中国保证在香港回归祖国以后,对它实行特殊的政策,它是中国的实行资本主义制度的、享有高度自治权的特别行政区。^[10]

二、“一国两制”的伟大构想及其法律化

“一国两制”构想最初是考虑解决台湾问题提出的,但首先被用于解决香港问题和澳门问题。中国政府恢复对香港行使主权,洗刷中华民族百年宿耻,是民心所向,是国际国内形势发展的大势所趋,也是我们国家日益强盛的必然要求。

(一)“一国两制”伟大构想的基本点

“一国两制”构想的核心内容是在一个统一的中华人民共和国的范围内,中国内地实行社会主义制度,香港、澳门和台湾继续实行其原有的资本主义制度。“一国两制”构想的提出,是考虑到香港、澳门和台湾的历史与现实,保持那里的稳定和繁荣;它的根本目的是实现祖国和平统一。“一国两制”构想包含了三个基本点。

[9] 邓小平:《我们对香港问题的基本立场》,载中共中央文献研究室编:《一国两制重要文献选编》,中央文献出版社 1997 年版,第 8 页以下。

[10] 前引 [8],董立坤书。

第一,一个主权国家。一个主权国家的核心是坚持国家的主权统一和领土完整原则。这就是说,“一个主权国家”,在地域范围上是指包括香港、澳门、台湾等地在内的统一的中华人民共和国,这些地方都是国家不可分割的神圣领土,任何势力不得使之分裂出去。在对内方面,国家只有一个中央人民政府,一部适用于全国的宪法;在对外方面,只有一个由中华人民共和国代表和行使的统一的国际主权。在解决香港、澳门、台湾问题时,只有一个国际主权是不容质疑、不容谈判的。任何搞“两个中国”或者“一个中国与一个其他政治实体”的图谋都是违法的。在“一个国际”的构架下,中华人民共和国政府是中央政府,享有对内对外代表国家的最高权力即国际主权。台湾是中国的一个省,香港、澳门是中国的特别行政区,它们都是中华人民共和国的地方行政区域,与中央的关系是在中华人民共和国宪法和法律确认的基础上,享有高度自治权的地方与中央的关系,地方的一切权力来自中央的授予。

第二,两种社会制度。在一个主权国家的前提下,香港、澳门和台湾可以实行与大陆社会主义制度完全不同的资本主义制度,两种制度长期共存,和平共处。允许资本主义制度在中国的一些特定区域存在,是为了尊重已有的事实,保持那里的社会稳定和经济发展。“两种制度”同时存在的前提是“一个国际国家”,而且是以有12亿人口的大陆实行社会主义制度为主体,离开了一个国际和以社会主义为主体的前提条件,“两种制度”就无从谈起,就不可能长期实行下去。

“一个国际”和以社会主义为主体的前提不改变,就能从根本上保证“两种制度”长期不变。在香港问题上,《中英联合声明》和香港基本法都规定,香港实行资本主义制度,50年不变。中国保持统一,社会主义主体不改变,中国的政策不改变,香港的资本主义制度50年乃至更长的时期的不变才能有根本保证。

第三,香港、澳门、台湾实行地方高度自治。“一国两制”构想的另一个基本点是在统一后的香港、澳门和台湾实行高度的地方自治。它们属中华人民共和国的地方行政区域,但享有中央授予的高度的地方自治权。高度自治的实质是尊重现实,在可能的条件下尽量保障它们的既有权益。“高度”是一个相对的概念。与内地的地方行政区域相比,它们享有大得多的权力,如货币发行权等。邓小平同志指出:“作为特别行政区,虽是地方政府,但同其他省、市的地方政府以至自治区不同,可以有其他省、市、自治区所没有而为自己所独有的某些权力,条件是不得损害统一的国家的利益。”^[1]与联邦制国家相比,有些权力,如独立关税地区、司法终审权等,超过了它们的成员邦或州。在港、澳、台之间相比,香港、澳门享有基本法规定的除了外交、国防等权力以外的其他属于特区的各项权力;台湾与内地统一后,可以享有比香港、澳门还要多的权力,甚至可以保留军队。在香港特别行政区,高度自治的内容还包括“港人治港”。

(二) “一国两制”伟大构想的法律化

为了实行“一国两制”,1982年修改宪法时增加了宪法第31条,专门规定国家在必要时可以设立特别行政区,使“一国两制”方针的实施有了宪法依据。1983年在中英谈判之前,中央制定了解决香港问题的12条基本方针政策,进一步充实了“一国两制”构想的内容。12条方针政策的主要内容包括:1. 中国对香港恢复行使主权,同时设立香港特别行政区,直属于中央人民政府。2. 中央授权香港特别行政区实行高度自治,由香港当地人管理香港。3. 香港原有的社会、经济制度不变,生活方式不变,法律基本不变。4. 保持香港的国际金融中心、自由港的地

[1] 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》,第17页。

位。

1984 年 12 月 19 日,中英两国政府签署了体现“一国两制”各项基本方针政策的《中英联合声明》,中英两国在声明中向全世界宣布,中华人民共和国政府将于 1997 年 7 月 1 日对香港恢复行使主权。1990 年 4 月 4 日,第七届全国人民代表大会第三次会议制定了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》。继中英联合声明之后,1987 年 3 月 26 日,中葡两国政府签署了《中葡联合声明》,宣布中国将于 1999 年 12 月 20 日对澳门恢复行使主权。1993 年 3 月 31 日,第八届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》。香港基本法和澳门基本法的制定,完成了“一国两制”从构想到基本方针政策,到成为全国性法律的过程,也就是把“一国两制”方针具体化和法律化的过程。

香港特别行政区基本法是全国人民代表大会根据宪法的规定,为了在香港落实“一国两制”方针而制定的一部重要法律。特别行政区与省、自治区、直辖市同属直辖中央人民政府的地方行政区域。为什么省、自治区、直辖市不需要制定基本法,而特别行政区却要制定基本法呢?这是因为,省、自治区、直辖市实行的是社会主义制度,我国宪法和有关法律对此已有规定,而特别行政区实行的是宪法和已有法律未作规定的资本主义制度。为了规范和调整这种特殊制度,不能不制定一部专门的法律。换言之,“是因为香港的历史背景和现实情况与其他地区不同,需要有适用于这个特殊地区的特殊法律。”^[2] 宪法第 31 条规定:“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”设立特别行政区是国家的大事,所以宪法把制定法律来规定特别行政区实行的制度的权力交给全国人大,目的是为了赋予此项法律以无可争议的权威性,使“一国两制”方针得到切实可靠的法律保障。

依据宪法制定的香港基本法由序言、总则、正文、附则等九章共 160 条构成,还包括特区行政长官产生办法、特区立法会产生办法和表决程序、在香港特区实施的全国性法律等三个附件和香港特区的区旗区徽图案。

香港基本法是根据邓小平同志提出的“一国两制”的伟大构想,从香港的实际出发,在全国人民、特别是香港同胞的关心和参与下,经过基本法起草委员会历时 4 年零 8 个月努力的产物。基本法最根本的特点,就在于它把维护我国国家主权、统一和领土完整与授权香港特别行政区实行高度自治紧密地结合起来,是一部体现“一国两制”方针的全国性法律。邓小平同志高度评价了基本法的意义,指出,它是一部具有历史意义和国际意义的法律文件,是一个具有创造性的杰作。基本法对于中国人民实现国家的统一大业,对于国家的现代化建设,对于保持和发展香港的长期繁荣稳定,都具有十分重大的意义。

三、基本法是在香港实行“一国两制”的法律基础

(一) 基本法的合宪性

宪法是具有最高法律效力的国家根本法。任何法律的制定,都必须以宪法为根本依据,不得同宪法抵触。基本法同我国的其他法律一样,是根据宪法制定的。

有些人对基本法的合宪性提出质疑。他们说,我国宪法是一部社会主义宪法,而基本法规

[2] 张友渔:《关于香港特别行政区的民主政治问题》,《法学研究》1990 年第 3 期。

定的是在香港特别行政区实行资本主义制度,二者之间存在矛盾。这种看法是片面的。我国宪法诚然是一部社会主义宪法,但宪法第31条规定全国人民代表大会可根据具体情况以法律规定特别行政区实行的制度,这就为在特别行政区实行“一国两制”提供了充足的宪法依据。基本法规定的香港特别行政区实行的各项制度和政策,尽管与宪法规定的国家根本制度和政策不同,但由于是宪法所允许的,因此不存在同宪法抵触或违宪的问题。^[3]为了彻底消除人们的疑虑,全国人民代表大会在与基本法同时通过的《关于中华人民共和国香港特别行政区基本法的决定》中指出:“香港特别行政区基本法是根据《中华人民共和国宪法》按照香港的具体情况制定的,是符合宪法的”,进一步以法律的形式肯定了基本法的合宪性。

(二)基本法是国家的基本法律

在我国的法律体系中,法律效力的高低是按照宪法、法律、行政法规和地方性法规的次序排列的。法律的效力低于宪法,而高于行政法规和地方性法规。香港基本法作为由全国人大制定和修改的基本法律,具有与其他法律相同的法律效力,一切行政法规和地方性法规,都不得同它相抵触。

香港基本法是一部在全国范围实施的全国性法律。有人以为香港基本法只在香港特别行政区实施,与其他地区无关。这是一种误解。基本法中有些规定直接涉及全国的国家机关、民间团体和公民。例如,中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预香港特别行政区根据基本法自行管理的事务;香港特别行政区的民间团体和宗教组织同内地相应的团体和组织的关系,应以互不隶属、互不干涉和互相尊重的原则为基础;中国其他地区的人进入香港特别行政区要办理批准手续等,这些规定全国都要遵守。即使是那些只在特别行政区实行、不在中国其他地区实行的有关资本主义制度和政策的规定,全国的国家机关、社会团体、企事业单位和公民也有对其加以尊重和维护的义务。

香港基本法是香港特别行政区的立法基础,香港特区立法机关制定法律要以基本法为依据,不得同基本法相抵触。特区立法机关制定的任何法律,如果同基本法相抵触,都将因抵触基本法而失去法律效力。

(三)中央代表国家对香港特别行政区行使主权

依照“一国两制”方针,香港特别行政区是在统一的中华人民共和国的主权下实行高度自治。这种高度自治不仅不能脱离国家主权的支配,而且只有在确保国家对香港特别行政区享有和行使主权的前提下才能得到实现。

国家主权是指国家独立自主地处理对内对外事务的最高权力。在我国,国家主权属于全体人民,由最高国家权力机关及其执行机关也就是全国人民代表大会及其常务委员会和国务院代表人民和国家行使。香港特别行政区的高度自治权是由国家主权派生出来的权力,它同国家主权是两种不同层次的权力,因此强调国家主权同强调保障香港特别行政区的高度自治权没有任何矛盾。

依照基本法的规定,中央对香港特别行政区的权力主要有以下几项:

1. 负责管理与香港特别行政区有关的外交事务

基本法第13条规定,中央人民政府负责管理与香港特别行政区有关的外交事务。此规定

[3] 肖蔚云:《论中华人民共和国宪法与香港特别行政区基本法的关系》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)1990年第3期。

明确表示,外交大权属于中央人民政府,凡是需要由国家出面处理的外交事务,如同外国政府进行外交谈判,以国家名义缔结条约或者参加国际组织等,都由中央人民政府负责办理。香港特别行政区政府作为地方政府无权对外进行此类活动。中央政府主管外交事务的机构是外交部,为了便于就近处理与香港特别行政区有关的外交事务,外交部在香港特区设立特派员公署。长期以来,香港在英国的殖民统治下,对外关系从属于英国,所有同外国的交涉均由英国政府负责。二战以后,英国逐渐给予香港在对外经济关系上某些自主权。为了保持香港的繁荣和发展,同时也考虑到香港的实际情况和需要,基本法赋予香港特区在经济、文化领域以处理对外事务的广泛权力。

2. 负责管理香港特别行政区的防务

我国全部领域的防务都由中央统一管理,香港特区作为我国领土的一部分当然也不能例外。一般讲的防务职责包括对外和对内两个方面。对外,要防御外来侵略,保障驻防地区的外部安全。对内,要协助地方维持社会治安,保障驻防地区的内部安全。基本法明确规定香港特别行政区政府负责维持香港特别行政区的社会治安,而中央负责的防务仅指对外防务。但是基本法还有一项规定,特区政府在必要时,可向中央人民政府请求驻军协助维持社会治安和救助灾害。依照此项规定,驻军在特区政府提出请求并经中央批准的情况下,可以协助特区政府维持社会治安和救助灾害。

为什么要在香港驻军?香港位于珠江入海口,是祖国南疆的门户,历来是我国的海防重地。明、清两代在九龙设有巡检司,驻兵防守。英国占领香港后,也一直派有军队,包括陆、海、空三个军种,驻守港岛及其他地区。香港回归祖国后,为了确保祖国南疆和香港特区的安全,派一支部队进驻香港是非常必要的。

在中英谈判和基本法起草中,有一种观点不赞成我们“九七”以后派部队进驻香港。他们提出的理由主要有两条。一条是香港离大陆很近,边境的军队随时可以进入香港,因此没有必要派部队进驻香港。另一条是港人和国际社会对特区高度自治的信心会因此受到严重影响。这两条“理由”都不能成立。一个主权国家有权在其领土的任何地方驻军,并有权决定派多少军队驻守,这是国家主权的体现,任何外国无权对此说三道四,更无权干涉。在香港驻军除了体现主权,还有一个极为重要的作用,就是防止动乱。正如邓小平同志指出的那样,“切不要以为(香港)没有破坏力量。这种破坏力量可能来自这个方面,也可能来自那个方面。”^[4]“那些想搞动乱的人,知道香港有中国军队,他就要考虑。即使有了动乱,也能及时解决。”^[5]小平同志这些话说得极其深刻。

基本法对驻军有两条重要的限制性规定。一是不干预香港特区的地方事务。凡是依照基本法属于香港特区高度自治范围、由特区政府自行管理和决定的事务,驻军都不得干预。二是驻军要遵守香港特别行政区的法律。

关于驻军的军费,基本法规定,驻军军费由中央人民政府负担。英国派驻香港的军队,在本世纪五十年代以前,一直是由英国负担其费用。从五十年代起,英国由于财政困难开始将部分费用转嫁于香港。此后香港负担的军费数年一增,所占比重日益加大。五十年代初为每年 100

[4] 《邓小平文选》,第 3 卷,第 73 页以下。

[5] 前引 [4],第 75 页。

万英镑,到1986年,香港政府的防务开支多达16亿多港元,占总额的75%。^[6]基本法完全免除香港特区在防务方面的财政负担,对香港显然是十分有利的。

3. 任命行政长官和政府主要官员

基本法规定,行政长官和行政机关的主要官员由中央人民政府依照基本法第4章的规定任命。对于行政长官,基本法规定要先在当地通过选举或协商产生,然后才由中央人民政府予以任命。有人说,既然行政长官人选在当地协商或选举产生,政府主要官员由行政长官提名,报中央任命,中央对行政长官和政府主要官员的任命只是一种形式,就如同英女王任命获得议会多数支持的政党领袖组阁一样。这种看法是不正确的。中央的任命权是一种实质性的权力,是否任命全由中央决定。还有人说,行政长官在当地通过选举或协商产生后,如果中央人民政府不任命,岂不会造成中央与特别行政区的对立?^[7]我们认为,这种情况不是不能避免的。如果在举行选举或协商以前将候选人名单提交中央征求意见,在中央表示他们当中没有不能接受的人选后再举行选举或协商,那么,中央事后表示异议的可能性就能够排除。中央的此项权力是对行政长官和政府主要官员符合基本法标准的有力保证。

4. 决定立法会对行政长官的弹劾是否有效

立法会对行政长官的弹劾由中央决定是否有效。世界各国通常的做法是,对行政首脑的弹劾案经议会以特别多数(通常是三分之二)通过后即为成立,行政首脑随即解职。对行政长官的弹劾要报请中央决定,这是因为特别行政区直属于中央人民政府,行政长官是中央任命的,行政长官的解职也应由中央决定。

5. 决定香港特别行政区进入紧急状态

在国家宣布战争状态或者在香港发生不能控制的危及国家统一或安全的动乱时,中央有权决定香港进入紧急状态,命令将有关的全国性法律在香港实施。根据此项规定,中央只有在两种情况下才可以决定香港特别行政区进入紧急状态:一是国家进入战争状态;二是香港发生了危及国家统一和安全的动乱而香港特区政府对动乱已失去控制。此外情况,如由于严重的自然灾害、经济危机或其他社会问题而在香港特区引起骚乱或动乱,只要没有危及国家的统一和安全,也没有达到香港特区政府不能控制的程度,都应当由香港特区政府自己来解决。

6. 全国人大常委会对特区立法机关制定的法律行使备案审查权。

基本法规定,香港特区立法机关制定的法律须报全国人大常委会备案。备案不影响该法律的生效。但全国人大常委会可将有关法律发回,使之立即失效。立法备案是实施立法审查监督的重要手段,如果行使得当,可以保证正确行使立法权,有效防止立法的违宪、违法现象。

在内地,立法备案是制定地方性法规的必经程序,主要是享有地方立法权的地方权力机关将其制定的地方性法规报送全国人大常委会和国务院进行备案,由它们负责对法规进行审查。如发现报送备案的法规有违宪违法的应予以撤销。但是,三中全会以来,我国已制定了6000多项地方性法规,由于种种原因,至今未见地方性法规在备案审查中被宣布为违宪而撤销。而在实践中,地方性法规违宪、违法的情况不是没有,但均未被备案审查所撤销。法规的备案审查制度已经成为虚设程序。如果这种作法被用于基本法备案审查的监督保障,则可能使中央本来就少的法律监控权力大为削弱。为此,建议全国人大常委会进一步重视立法的备案审查工作,增

[6] 王叔文主编:《香港特别行政区基本法导论》,中共中央党校出版社1990年10月版,第96页以下。

[7] 前引[6],王叔文书,第98页。

设专门的宪法委员会,以加强对报送备案的香港法律和其他法规的审查监督,依法保证国家法治的统一和权威。

此外,基本法对于是由香港立法会还是由行政长官将法律报全国人大常委会备案,以及在何时报送备案,没有作出明确规定。建议通过全国人大常委会的立法解释,明确规定,香港立法会通过的法案经行政长官签署后,即由立法会报送全国人大常委会备案。

7. 解释基本法

法律的适用要靠解释,解释不同,法律的适用也就两样。因此,法律的解释权是一项十分重要的权力。这个权力在实行普通法的国家尤其重要。美国联邦最高法院掌握美国宪法的解释权。本世纪六十年代,美国最高法院作出一项判决,宣布死刑违反联邦宪法,结果各州纷纷停止适用死刑。到了七十年代,同一个美国联邦最高法院又作出一项判决,说死刑不违反宪法,美国不少州又重新恢复了死刑。^{〔8〕}由此可见,法律解释权在实行普通法的国家具有创制法律的功能。

基本法是国家的基本法律,也是香港特别行政区的立法依据和基础。由于基本法对其所规范的事项,通常只作原则性规定,给解释留下较大余地。例如,基本法第 151 条规定了香港特别行政区可在经济、贸易、金融等八个领域以“中国香港”的名义,单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系,签订和履行有关协议。这八个领域的授权是属于例举还是列举性质?如果是作“例举”解释,则香港特别行政区的处理对外事务的权限过于宽泛,如果是作“列举”解释,则对于香港回归前已参加的一些国际组织,如国际刑警组织、联合国麻醉品委员会等,特区政府将不得再与之保持和发展联系,香港参加的某些国际协议如政治军事类、国际刑法类、裁军类等,也不能继续履行,而这样做又将与基本法第 152 条、153 条的规定相违背。

法律由谁来解释,不同法系的国家有不同的制度。在我国,立法机关既制定法律也对法律进行解释。在英国、美国等普通法系国家,法律由法院解释,立法机关只制定法律,对制定生效后的法律不作解释。^{〔9〕}立法机关如不同意法院的解释,只能采取修改或者重新制定法律的方法来达到目的。香港长期以来随英国采用普通法体系的解释制度,各级法院都有权解释在审判过程中遇到的法律问题,其最终的解释权在英国枢密院的司法委员会。根据香港原有法律保持基本不变的原则,香港特别行政区成立以后,还要继续保留普通法的传统,其中包括由法院解释法律的制度。为了适应两种法律解释制度共存的需要,基本法规定了双重解释的办法,即由全国人大常委会和香港特别行政区法院共同解释基本法。基本法规定,该法的解释权归全国人大常委会享有,同时授权香港特别行政区法院在审理案件时对基本法关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释,对于其他不属于自治范围的条款也可以解释。香港特别行政区的法院如果对基本法没有解释权,遇到需要解释基本法的案件,就只能把案件停下来,等待全国人大常委会作解释。这种情况如果很多,就会对特区司法工作产生不利影响。基本法根据“一国两制”方针,考虑到香港的实际情况,对基本法的解释问题作了如下处理。

首先它规定,基本法的解释权属于全国人大常委会。

其次它规定,全国人大常委会授权香港特别行政区法院在审理案件时对基本法关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释。由于香港特别行政区自治范围内的条款占基本法条

〔8〕 赵秉志等译:《现代世界死刑概况》,中国人民大学出版社 1992 年版,第 259 页。

〔9〕 鲁平:《宪法与“一国两制”》,载《宪法颁布十周年纪念文集》,第 243 页。

文的绝大部分,所以特别行政区各级法院在审理案件时对绝大部分基本法条文有权自行解释,无需提请全国人大常委会解释。

再次它规定,香港特别行政区法院在审理案件时对基本法的其他条款也可解释。将两项规定合起来看,特别行政区法院在审理案件时可对基本法的全部条文进行解释。

但基本法对香港特别行政区法院解释基本法也作了限制:如果法院要对基本法关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款进行解释,而该条款的解释又影响到案件的判决,那么在对该案件作出终局判决以前,应由香港特别行政区终审法院提请全国人大常委会对有关条款作出解释。由于基本法关于中央人民政府管理的事务和关于中央和香港特别行政区关系的条款涉及国家的主权,事关重大,为避免香港特别行政区法院对上述条款的解释同全国人大常委会不一致,因此采取了由终审法院提请全国人大常委会解释的办法。基本法的这一处理,既保证了基本法涉及国家主权的条款在全国范围内获得统一的理解和实施,又照顾到普通法由法院解释法律的惯例,是在两种不同法律制度共存的情况下贯彻“一国两制”方针的好例子。

8. 修改基本法

法律的稳定是保持社会稳定的必要条件。法律要稳定,当然不是不能修改。根据社会发展的需要,对法律及时作出修改是完全必要的,但一定不可轻易修改。作为香港特别行政区的基本法,比一般法律,应该具有更高的稳定性。保持基本法的稳定,对于消除港人的疑虑,坚定其对“一国两制”的信心至关重要,因此基本法对修改基本法规定了严格的程序:1. 基本法的修改权属于全国人民代表大会。2. 对基本法有修改提案权的仅限于全国人大常委会、国务院和香港特别行政区,大大缩小了通常享有法律修改提案权的范围。3. 香港特别行政区行使修改提案权,须经特别行政区的全国人大代表三分之二多数、立法会全体议员的三分之二多数分别通过,并经行政长官同意,始可由香港特别行政区全国人大代表团向全国人大提出修改议案。4. 基本法的修改议案在列入全国人大的议程前,须先由香港特别行政区基本法委员会研究并提出意见。5. 对基本法的任何修改均不得同中华人民共和国对香港的既定基本方针政策相抵触。

前四项规定是从程序上防止基本法的轻易修改,第五项规定则是从实质上防止改变基本法的原则和基本精神。

(四) 特区根据基本法行使的高度自治权

1. 高度自治的性质

香港特别行政区的高度自治权是全国人民代表大会授予的。由于我国是单一制的社会主义国家,香港特区虽然享有高度自治的权力,但它仍然是我国的地方行政区域,它的权力来自中央的授权,而不是其固有的。授权与分权是两个不同的法律概念,表达了两种不同的权力关系。授权是指权力主体就原来属于它的权力,依法定程序授予被授权者行使。分权则是将权力在两个或者两个以上的权力主体之间进行分割。在授权的体制下,权力主体对被授权者是否按照授权的规定行使其权力有监督权;在分权的体制下,各个权力主体按照分权的规定各自独立行使其权力。在授权的体制下,享有的权力以被授予的权力为限,未授予的权力保留在权力主体手中;在分权的体制下,需要解决剩余权力的归属问题。^[20]

[20] 前引 [16],王叔文书,第107页以下。

2. 高度自治的范围: 行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权

香港特别行政区是中华人民共和国的一个直辖于中央人民政府的地方行政区域。在我国的行政管理体系中, 香港特别行政区的法律地位同省、自治区、直辖市是相同的。香港特别行政区不同于内地其他地方行政区之处, 或者说特别行政区之“特”, 在于它实行“一国两制”, 并因此享有其他地方行政区所不具有的高度自治权。特别行政区享有广泛的行政管理权和立法权, 凡是属于特别行政区自治范围的事项, 它都有权管理, 有权立法, 唯一的限制是要以基本法为依据, 不能同基本法相抵触。基本法对香港特区的行政管理权规定了一系列的政策和指导性方针, 包括经济、财政、金融、贸易、工商业、土地、航运、民航、教育、科学、文化、体育、宗教、劳工、社会服务等(为什么只规定方针政策? 是因为立法不能列举全部事项, 且情况会发展变化)。特区立法机关有权就特区高度自治范围的一切事务行使立法权。特别行政区享有独立的司法权, 不仅是指法院独立进行审判、不受任何干涉, 更重要的是指特别行政区有自己的司法制度, 特别行政区法院自成体系, 同内地法院没有组织上的从属关系。香港特区享有司法终审权在世界上也是绝无仅有的。此外, 特别行政区在对外事务方面, 特别是在文化、经济领域, 还享有内地其他地方行政区无可比拟的广泛权力。如可以在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以“中国香港”的名义, 单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系, 签订和履行有关协议; 可以“中国香港”的名义, 参加不以国家为单位参加的国际组织和国际会议; 经中央人民政府授权, 可与各国或各地区缔结互免签证协议; 经中央人民政府批准, 可以允许外国在香港特区设立领事机构或其他官方、半官方机构。

3. 高度自治权的权力来源

在起草基本法时, 有一个权力来源问题引起了人们的关注: 香港特别行政区享有的高度自治权究竟是香港原来就有的呢, 还是中央授与香港特别行政区的? 这个问题又同剩余权力连在一起, 因此不能不作出回答。基本法正确地解决了这个问题。基本法明确规定: “全国人民代表大会授权香港特别行政区依照本法的规定实行高度自治, 享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。”这个条文明确规定, 特别行政区享有的高度自治权是最高国家权力机关授与的。

权力来源决定于国家体制。^[1] 联邦制国家先有成员邦或州, 后有联邦。许多联邦制国家的成员邦或州本来就是主权国家, 它们在组成或参加联邦时, 各自把部分权力交给联邦统一行使, 而将余下的权力保留在自己的手里。成员邦或州同联邦的权力关系为分权关系, 体现在法律上就是逐项列举联邦的权力, 以外的权力包括未经列举的所谓剩余权力属于成员邦或州。在单一制国家, 国家主权属于全体人民, 由中央政府代表国家行使。地方行政区享有的权力不是它本身固有的, 而是从国家主权派生的。它同中央的权力关系是授权与被授权的关系。我国是单一制国家, 特别行政区享有的权力无论多大, 都不是它本身固有的, 而是基于中央对它的授权。基本法关于特别行政区权力来源的规定, 为正确处理中央与香港特别行政区的权力关系提供了法律依据。今后如果发生某项权力是否为特别行政区所享有的问题, 就要看此项权力是否经中央授权或者已包括在中央授与特别行政区的权力范围之内。

(五) 体现“一国两制”的政治体制

中国政府在中英联合声明中宣布的基本方针政策, 只说香港原有的资本主义制度不变, 社

[1] 前引 [9], 第 242 页。

会、经济制度不变,没有说政治制度或政治体制不变。这是因为香港实行的总督制是一种典型的殖民主义政治制度,香港回归后不能不变。基本法规定的政治体制,不是保留香港原有的政治体制,而是本着“一国两制”方针,根据香港的实际情况,并参考世界各国的经验,重新设计出来的一种政治体制。这种政治体制,尽量保留了香港原有政治体制中行之有效的东西,如“行政主导”、行政与立法“既互相制约又互相配合”、公务员制度、区域组织和社会咨询等等,在政府架构和分工上也尽量保留了原来的格局。

1. 行政主导

香港特区政治体制的特点是“行政主导”。行政主导是指,在特区立法、行政和司法各项权力的相互关系中和在权力的运作上,行政权力处于支配地位。根据基本法的规定,行政长官的地位是双重的。第一,行政长官是特别行政区的首长,代表特别行政区;作为香港特区的首长,行政长官是特区的最高地方长官。第二,行政长官又是特区政府的首脑,特区政府在长官领导下工作。行政长官既对特别行政区负责,也对中央人民政府负责。作为政府首长,行政长官还要对立法会负责。行政长官之下有个行政会议,是协助长官决策的机构。行政长官的这种法律地位,不同于内地的省长、自治区主席、直辖市市长的地位。第一,他们不是行政区域的全权代表或唯一代表,他们只负责本辖区的政府管理,领导地方政府的工作。无权提请中央任命主要行政官员,无权赦免或减轻刑事罪犯的刑罚。第二,他们由本级权力机关选举产生,受本级权力机关监督,对其负责并报告工作,本级权力机关可依法罢免他们。行政长官由中央人民政府任命。第三,他们对于法院无任何权力。

香港特区行政长官的职权有:领导特别行政区政府;负责执行基本法和依照基本法适用于特区的其他法律;签署立法会通过的法案,公布法律;签署立法会通过的财政预算案,将财政预算、决算报中央人民政府备案;决定政府政策和公布行政命令;提名并报请中央人民政府任命各司司长,副司长,各局局长,廉政专员,审计署署长,警务处处长等;依照法定程序任免各级法院法官和公职人员;执行中央人民政府发出的指令;代表特区处理中央授权的对外事务和其他事务;批准向立法会提出有关财政收入或支出的动议;决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会或其属下的委员会作证和提供证据;赦免或减轻刑事罪犯的刑罚;处理请愿、申诉事项。

2. 行政机关(主要体现为行政长官)与立法机关既相互制约又相互配合

特区的立法机关叫做立法会,议员60名,按三种方式选举产生(功能团体选举、选举委员会选举和分区直选)。行政长官对立法会的制约表现为:(1)行政长官有权将立法会通过的法案发回重议;(2)行政长官可以拒绝签署立法会再次通过的原法案。如行政长官因两次拒签立法会通过的法案而解散立法会,重选的立法会仍以全体议员的三分之二多数通过原法案,而行政长官仍拒绝签署,则行政长官必须辞职;(3)对于财政预算案和其他重要法案只须一次拒签即可进入上述程序。特区政府对立法会负责,要执行立法会通过并已生效的法律,定期向立法会作施政报告,答复立法会议员的质询,有关征税和公共开支的事项须经立法会批准。立法会还可以弹劾行政长官(四分之一联合动议,三分之二通过),行政长官也可解散立法会,但都有严格限制,以免影响政府的稳定性。^[22]

3. 港人治港

[22] 肖蔚云:《香港特别行政区政治体制中的几个主要法律问题》,《中国法学》,1990年第4期。

实行“一国两制”并且赋予香港特别行政区高度自治权,就应当实行“港人治港”,也就是由香港本地人管理香港。邓小平同志指出:“港人治港有个界限和标准,就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。”“爱国者的标准是,尊重自己民族,诚心诚意拥护祖国恢复对香港行使主权,不损害香港的繁荣和稳定。”^[23]只要是爱国者,不论他是赞成资本主义还是社会主义,都可以参加治港的行列。“港人治港”以爱国者为主体的方针,在爱国爱港的旗帜下,最大限度地吧港人团体起来为管好香港而奋斗,在过渡期筹建特区的工作中已经发挥了重要作用。

关于外国居留权问题。为了保证“港人治港”的实现,基本法规定,特别行政区的行政长官、行政会议成员、立法会主席和政府主要官员必须是在外国无居留权的港人。1989年12月20日,英国政府单方面宣布决定给予5万户(计22.5万人)香港居民以包括联合王国居留权在内的完全英国公民地位,其中的相当数额将保留至97临近时给“那些可能在香港进入关键岗位的人以机会”。英国还号召它的伙伴和盟国追随其后,妄图将香港的中国居民“国际化”。1990年4月19日,英国下议院以313票赞成、216票反对,通过了《1990年英国国籍(香港)法》法案,允许5万户香港人移居英国,并给予他们在英国的永久居住权。中国方面对于英国违反中英联合声明、单方面决定改变部分香港中国公民国籍地位的错误作法,概不承认。^[24]港英当局的这种行为,实际上是企图将“港人治港”变为“英人治港”,在港人中间制造分化,并加速人才外流。

4. 独立的司法权和终审权

香港特区的司法权由各级法院独立行使。香港的法院包括:(1)终审法院,行使司法终审权。(2)高等法院,审理破产、公司清盘以及金额在12万港元以上的索偿案件和其他民事案件,在刑事案件方面,受理一切公诉案件和对裁判司署的判决的上诉案件。(3)区域法院,相当于香港原地方法院,共有五个,享有有限的审判权力。在民事方面,管辖涉及款项不超过12万元的索偿案件,以及不超过10万元的土地纠纷案件。刑事方面有权审理较为严重的案件。地方法院所判刑期不得超过7年。(4)裁判署法院,共有8个,属香港的审理刑事案件的基层法院,所有公诉罪的诉讼程序都始于裁判署法庭。(5)各专门法庭,负责审理某一类案件,包括土地、小额钱债、色情物品、死囚裁判、儿童等6个专门法庭。1997年以后还会增设其他专门法庭。

享有独立的司法权和司法的终审权,是香港特区高度自治权的重要组成部分。根据基本法的授权,香港特区的终审法院享有司法的终审权,特别行政区的诉讼案件以该终审法院为最高审级,终审法院的判决是最终判决。世界各国的司法终审权都由国家的最高法院执掌,我国基本法赋予一个地方特别行政区域的法院以司法终审权,在当今世界上是绝无仅有的。

在一个国家的司法制度中,“终审”和“终审权”有一定的联系,但不是一回事。终审是指法院体系的最后一级审判,判决后不能再上诉。在不同的司法制度中,终审有不尽相同的含义。我国实行“四级两审终审制”,中级以上法院都可能成为终审法院。在实行联邦制的国家,多实行“三级终审制”,州最高法院和联邦最高法院可成为终审法院。在这个相对的意义,终审法院可以有多级、多个,但各个国家的司法终审权只能有一个。在英国本土,司法终审权属于议会的上议院;在美国,司法终审权属于联邦最高法院;在我国,司法终审权属于最高人民法院。香港特区享有终审权具有特殊的意义。过去香港虽然有一个“最高法院”,但英国法律规定,对于香

[23] 前引[14],第61页。

[24] 项淳一:《史无前例的香港特别行政区基本法》,《中国法学》1990年第3期。

港最高法院上诉庭的判决还可以上诉到英国的枢密院。这说明在英国统治下香港最高法院并不享有对案件的终审权。

香港原有法院的终审权掌握在英国枢密院司法委员会手中,其最高法院的判决不是终审判决,如果民、刑事案件的当事人不服香港最高法院的判决,可经法定程序向英国枢密院司法委员会上诉,该委员会作出的决定才是最终判决。由于到枢密院司法委员会上诉手续繁多,程序复杂,讼费昂贵,难获胜诉,因此每年仅有十多件案件向该委员会提出上诉。我国恢复对香港行使主权后,司法权作为主权权力的一部分,当然要随之收回。但基本法未将终审权收归中央,而将它授予了香港特区,这是为了贯彻“一国两制”方针,保持香港的司法制度和法律制度基本不变而采取的立法授权。由于被授予了司法终审权,香港特区的司法权就发生了根本的变化。首先是它的权力渊源变了,过去的司法权力来自英国,具有明显的殖民地性质;现在则来自中华人民共和国中央政府的法定授权,是国家行使主权的具体体现。其次是它的权限范围发生了变化,过去香港的司法终审权控制在英国的手中,现在此项权力被授予了特别行政区,使香港的司法权限既大于回归前的范围,也大于联邦制国家州或邦的法院的权限。第三是它的案件终审地发生了变化,过去香港案件的终审地在英国本土;现在国家授予香港特别行政区司法终审权,意味着在香港各级法院审判的案件,其最终审级就在香港,由香港设立的终审法院,受理对香港其他各级法院的最后一级上诉。

有人认为,司法终审权是国家主权的重要组成部分,不宜授予地方行使。这种看法脱离了香港的实际,不利于香港问题的妥善解决。中央之所以授予香港特区以司法终审权,主要是考虑到香港实行与内地不同的社会制度特别是不同的法律制度。^[25]根据香港法律基本不变的原则,香港的法律体系和法律制度将被基本保留。香港法律体系的主要渊源是由普通法和衡平法组成的英国判例法,它的法院组成和司法审判制度,也都属普通法系。在两种不同的法律制度下,如果案件由不相同的诉讼法系统的法院审判,是非常困难的。香港法院根据判例法对案件作出判决后,国家的最高法院如果受理它的上诉案件,就不可能通过适用判例对上诉案件作出终审裁判。而且,香港与内地适用不同的法律裁判案件,依香港的法律标准和程序作出的法院裁判,再依内地的法律标准和程序由内地的法院进行改判,在实施上是行不通的。法律制度的差异,决定了将司法终审权授予香港特区会更为有利。

基本法规定,香港特区法院除继续保持香港原有法律制度和原则对法院审判权所作的限制外,对香港特区所有案件均有审判权。这表明,尽管香港特区享有司法终审权,但是法院并非对一切案件都有管辖权。依照普通法的原则,法院对控告国家行为的案件无权受理;法院在受理案件中,如果遇到涉及国家行为的事实问题,必须向行政机关要求就该事实问题提供证明。正是考虑到香港法律制度的传统和特殊性,基本法规定,香港特区法院对国防、外交等国家行为无管辖权;香港法院在审理案件中遇有涉及国防、外交等国家行为的事实问题,应当取得行政长官就该等问题发出的证明文件,这些文件对法院具有约束力。

在香港特区设立行使终审权的终审法院,只是国家授权特别行政区自行处理本辖区内的诉讼案件,对之作出最终判决。香港的终审法院不得称为“最高法院”。一个统一的国家只应当有一个最高法院。宪法规定,最高人民法院是中华人民共和国的最高审判机关。香港的终审法院虽然享有司法终审权,但它在全国仍处于地方性法院的地位。

[25] 肖蔚云主编:《一国两制与香港基本法律制度》,北京大学出版社1990年版,第301页。

5. 关于香港民主的法律问题

香港在英国的殖民统治下,长期以来是一个“有自由而无民主”的社会。^[6]在英国实行殖民统治的 100 多年间,香港根本没有进行过民主选举,更遑论实行资本主义的民主制。直到 1982 年才开始实行部分直接选举,1985 年才开始按社会功能划分的选民组别和按地区选民组别选举了部分立法局议员。从英国的历史来看,它在任何殖民地都没有实行代议政府或民主选举,只是在决定退出时,才筹划代议政治,用这种方式来保持英国对前殖民地的继续控制和影响。所以,港英当局在《中英联合声明》签署后不久的 1985 年开始选举部分议员,是施用其从殖民地“撤退”的故伎,并不是真想让香港居民得到民主。随着香港的经济发展和社会进步,香港必然要走向民主。但民主的进程需要有公民意识以及政治、文化等条件的配合,民主政治的发展受多方面因素和条件的制约与影响,民主的实现必然是一个渐进的过程。由于 100 多年来英国对香港的殖民统治,香港没有开展公民教育,绝大多数居民没有机会参政,对民主和参政议政基本上是陌生的。许多人对选举不感兴趣,民主成了极少数人的专利。这就决定了香港的民主建设几乎要从基础开始,不可能一蹴而就。鉴于香港过去没有民主,在它回归祖国的过程中,需要有一个渐进的发展过程。基本法根据香港特区的实际情况,确定了民主发展循序渐进的原则,^[7]并规定了具体办法。主要包括:行政长官的产生分三步走,到 2007 年后,最终达到由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标;立法会的产生分四步走,到 2007 年后,最终达到全部议员由普选产生的目标。

然而,1992 年新任总督彭定康上台后,抛出了“三违反”的“宪制方案”,试图变香港政治体制的“行政主导”为“立法主导”,改变功能团体的选举方式,按英方的标准坐“直通车”进入 1997 年。彭定康在“扩大民主”的招牌下,对香港行政、立法两局的组成和结构作了较大变动,破坏了中英经过充分协商,规定在基本法中的“直通车”方案,其目的是在两局拼凑和安插亲英班底,在 1997 年后延续英国对香港殖民统治的影响。针对彭定康强行实施“三违反”的政改方案,我们“另起炉灶”,采取了选举行行政长官、设立临时立法会等应对措施,保证了香港的平稳过渡。这些事实表明,香港的民主进程不会一帆风顺,在它循序渐进地发展过程中,已经并且将会充满困难和斗争。但只要认真贯彻“一国两制”方针,严格执行基本法,依法办事,就能够克服困难,赢得斗争的胜利,保证香港特区的民主政治建设顺利进行。

四、基本法实施的几个法律问题

(一) 关于宪法在香港特别行政区的适用问题

宪法的效力必须及于国家的任何地方,这是一个国家统一行使主权的根本要求和集中体现,也是由宪法的根本属性和最高地位所决定的。但是,宪法的适用和宪法的效力却不是相同的概念。通常情况下,宪法的效力及于国家的一切领域,也适用于国家的一切领域。但在特定情况下,宪法的某些规定可以不在特定区域适用。这种情况不仅同宪法具有最高的普遍效力不矛盾,而且正是宪法这种效力具体运用的结果。

有人认为,除宪法第 31 条的规定外,宪法的其他规定都不适用于香港特区。这种看法是不

[6] 周毅之、施汉荣:《香港与一国两制》,中国社会科学出版社 1988 年版,第 111 页。

[7] 同前引 [6]。

正确的。^{〔28〕} 宪法作为国家的根本大法对于香港特区是有宪法约束力的, 宪法在整体上应当也必须适用于香港特区。道理很简单, 因为宪法确认并且体现了“一国两制”的方针, 两种制度在中国领土的存在都具有宪法和法律规定的依据; 只要按照宪法和法律建立的制度, 都是合宪合法的。宪法的规定作为一个整体适用于香港特区, 由于国家对香港实行“一国两制”方针, 宪法中关于社会主义制度和政策的一些具体规定不在香港适用。不过, 宪法关于人民代表大会制度是我国的根本政治制度, 不在特别行政区实行, 但是参加全国人民代表大会又是参与管理国家事务的一个重要途径, 按照法律规定, 香港特区要选出自己的代表参加全国人大的会议和工作。至于全国人民代表大会作为最高国家权力机关更是对特别行政区享有一系列权力, 基本法是由它制定通过的, 基本法的修改权也由它行使, 它按照基本法制定的法律和通过的决定应当在特别行政区实施。由此可见, 我国宪法作为一个整体适用于香港特区是不容置疑的, 但由于香港基本法是“一国两制”方针的具体化、法律化, 在适用上有一些特别要求, 即: 宪法作为一个整体对香港特区适用, 但必须遵循“一国两制”的方针, 照顾到香港的特点和具体情况; 宪法关于维护国家主权和领土完整的规定, 必须适用于香港特区, 但宪法关于社会主义制度和政策的条款, 在特别行政区不予适用。

(二) 关于全国性法律在香港特区的适用问题

全国性法律是指全国人大及其常委会制定的法律。全国性法律是在全国范围内普遍适用的法律。由于实行“一国两制”, 香港特别行政区保留了香港原有的法律和法律制度, 只有少数必要的全国性法律在香港实施, 主要是涉及香港防务和与特区有关的外交事务的全国性法律。此外, 有些事项应在全国保持统一, 例如国家领海有多宽, 大陆架如何确定, 国旗和国徽如何使用, 关于中国公民的国籍等等, 香港特别行政区也只能遵照有关全国性法律的规定办事, 不能另搞一套。基本法对在特别行政区实施的全国性法律划了一个范围, 就是限于有关国家国防、外交和其他按基本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律。同时还规定了一项程序, 凡是要在特别行政区实施的全国性法律, 都必须首先列入基本法的附件三——“在特别行政区实施的全国性法律”, 没有列入附件三的不在特区实施。在特定情况下, 即国家宣布战争状态或香港进入紧急状态时, 中央人民政府有权发布命令, 将有关的全国性法律在香港实施。

依照基本法的规定, 列入基本法附件三的全性法律自 1997 年 7 月 1 日起由香港特别行政区在当地公布或立法实施。有些全国性法律, 如《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》、《关于中华人民共和国国庆日的决议》, 只需由特区政府在宪报上予以公布, 使香港居民知道, 遵照执行, 就达到了实施的目的。但是有些全国性法律, 单是在宪报上公布还不够, 还要进一步由特区立法机关制定相应的法律, 加以落实, 这叫作立法实施。特区制定的法律从性质上说是全国性法律在特区的实施细则, 因为它们必须以全国性法律为依据, 不能同全国性法律的立法宗旨、条文含义和精神相违背。这里有一个问题值得研究, 就是特区制定的此种法律, 是否可以根据香港的实际对全国性法律的某些规定作变通性适用。最近香港有人提出一个有关国徽法在特区适用的问题。依照国徽法的规定, 各级人民法院和专门法院的审判庭都要悬挂国徽, 那么, 今后特区各级法院的审判庭是否只能依照国徽法的规定悬挂国徽, 抑或国徽、区徽并挂, 还是只挂区徽, 不挂国徽。从香港的实际情况来看, 第二种办法更合适一些, 但这

〔28〕 庄金锋: 《宪法对香港特别行政区适用性问题的探讨》, 《中南政法学院学报》1992 年第 4 期。

样做又不符合国徽法的上述规定。如果允许特区在有限的条件下根据香港的实际情况变通适用全国性法律的某些规定,这个问题就不难解决了。

在特区实施的全国性法律有一个同特区法律的相互关系问题,基本法对此未作规定。全国人大常委会最近通过的《关于处理香港原有法律问题的决定》中有一项规定与此有关。该《决定》保留了香港原有涉外法律,但规定这些法律“如与在香港特别行政区实施的全国性法律不一致,应以全国性法律为准,并符合中央人民政府享有的国际权利和承担的国际义务”。“以全国性法律为准”,就是说香港原有法律应当按照全国性法律的规定和精神来执行,其中如有同全国性法律相抵触并且不符合中央人民政府享有的国际权利和承担的国际义务的规定,就不能适用。被保留的香港原有涉外法律,从性质上说应是有关外交的全国性法律的实施细则,实施细则应当以全国性法律为准。

(三)关于香港原有法律的保留问题

香港法律属于普通法系。内地法律就形式而言可归属于大陆法系。普通法系和大陆法系是当今世界上的两大法系。一般说,普通法系的特点是以不成文的判例法为主,辅之以成文的制定法。大陆法系则是以成文法为主,判例仅作参考,不具有普遍适用的效力。

1. 香港原有法律的范围

作为普通法系一支的香港现行法律和法律制度来源于英国。英国在占领香港的第二年(1843年)就宣布把英国的法律,包括成文法和不成文法,都直接适用于香港,其限制是不符合本地情况和本地居民的规定除外。后来香港的立法机构逐渐将一部分成文法,主要是英国议会制定的法律,转化成香港本地的法律。办法是根据本地的情况,对英国法律作一些修改,但英国法律的基本内容和框架结构保持不变,因此香港本地法律不过是英国法律的香港版。随着香港本地法律的制定,在香港直接适用的英国法律相应地减少,但直到今天,直接在香港适用的英国法律仍有一百多项,而且其法律效力在香港本地法律之上。至于英国的不成文法,也就是判例法,一直是香港法院办案的法律依据。从1905年起,香港才开始有本地的案例汇编,至今已超过一百册。香港本地案例只起补充作用,香港法院办案主要还是根据英国和其他英联邦国家的判例。

中英联合声明和基本法都给要保留的香港原有法律规定了一个范围,它们是普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法。普通法和衡平法是来源于英国的两种判例法。十一世纪,诺曼底人征服英国时,没有用罗马法完全取代英国原有的法律。诺曼底王朝的威廉一世多次颁布宪章,允许各地依照原来的习惯办案。当时的英国是个封建国家,各地的习惯法不统一。例如,无遗嘱财产继承,大部分地区实行长子继承制,但也有一些地区实行诸子平分制或幼子继承制。英王为了在全国建立统一的法制,从伦敦派法官到各地巡回参加审判。在这些巡回法官的努力下,本来是地方性的习惯法逐渐被改造成全国通用的习惯法,普通法即由此而得名。

由判例积累而成的普通法,无论在法律的实体还是在程序上,都存在一些缺陷,因此,依照普通法办案,有时会出现不公平的情况。诉讼当事人受到不公平的对待后,往往向英王申诉。英王通常将这类申诉交给宫廷大臣处理。宫廷大臣手下有一个机构专门负责处理申诉案件,后来就演化成衡平法院。衡平法院本着公平原则办案,不受普通法的限制。久而久之,衡平法院也积累出一套不同于普通法的法律规范,这就是衡平法。

普通法和衡平法本是两套法律,分别由两种法院适用。老百姓打官司,往往一个官司两处打,很不方便。两种法院之间也经常发生矛盾。1873—1875年英国实行司法改革,将两种法院

合并。自此以后，普通法和衡平法成了由同一个法院适用的两种法律。衡平法补充而不代替普通法，衡平法并不否定普通法，只不过对法律问题提供了另一种解决办法，至于采用哪一种解决办法，由法官根据情况决定。

条例和附属立法是香港本地制定的两种法律。条例是主要法律，要由立法局“三读”通过并由总督签署。附属立法是由条例授权的政府部门为实施条例而制定的法规。附属立法制定后要提交立法局省览，立法局在 27 天内不提出异议，即为有效。香港现有条例 640 多章，附属立法 1160 多项。

习惯法是指英国占领香港前就已经存在的本地惯例。大清律例也被视作香港的习惯法。习惯法只在无遗嘱继承、新界土地产权的转移、家庭亲属关系等方面适用。

目前在香港适用的英国成文法不在保留之列。这是因为我国对香港恢复行使主权后，外国法律在香港适用违反国家主权原则。不过，在香港适用的英国法律当中，有些今后仍是需要的，例如《官方保密法》，但必须先将这些法律本地化，然后作为香港法律加以保留。中英双方通过联合联络小组磋商，“法律本地化”的问题已基本解决。

2. 全国人大常委会依据基本法对香港原有法律的处理

香港法律既然是在英国殖民统治下产生和发展而成的，无论在实质内容还是名词术语上，必然有许多抵触基本法的地方。名词术语的抵触，可以采取名词替换的办法解决。内容方面的抵触，大部分可以通过规定香港原有法律在特区如何适用的原则来解决。这样，真正由于同基本法相抵触、不能保留下来的香港原有法律剩下不多了。今年 2 月，全国人大常委会根据筹委会的建议通过了一项《关于处理香港原有法律问题的决定》。依照该《决定》，香港原有条例和附属立法，由于抵触基本法，整部不采用的只有 14 项，部分不采用的只有 11 项。在 640 多章条例和 1160 多项附属立法当中，不采用为特区法律的仅有 20 多个，可见全国人大常委会在处理这个问题上是十分慎重的。当然，一次审查未必能够解决所有同基本法相抵触的问题，有鉴于此，《决定》又规定，在全国人大常委会作出决定后，如发现被采用为香港特别行政区法律的香港原有法律与基本法相抵触，可依照基本法规定的程序修改或停止生效。全国人大常委会对香港原有法律问题的处理，体现了香港原有法律基本不变的精神，严格地执行了基本法的有关规定，得到香港社会各界的好评和支持。

3. 关于《香港人权法案》问题

中国政府非常重视香港居民的人权，在基本法中明确规定了 55 种基本权利和自由，在各个章节中涉及到权利和自由保障的有 73 处。并同时规定，《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》和国际劳工公约适用于香港的有关规定继续有效，但要通过香港特区的法律予以实施。基本法的这些规定，都按照国际人权标准充分地确认和保障了香港居民的基本权利与自由。但是，英国政府在 1991 年单方面制定了一个《香港人权法案条例》，规定该条例具有凌驾于香港其他法律之上的地位，其他法律不得与之抵触。港英当局根据该条例的凌驾地位，单方面对香港原有法律作出大面积、大幅度的修改，破坏了香港原有法律的基础。例如，以修正案对《社团条例》、《公安条例》作了修改，社团条例的修正案废除了原条例的社团注册制度和关于禁止本港政治团体同外国政治团体建立联系的规定；公安条例的修正案不适当地取消了游行示威必须事先向警方申请等制度，影响了警方维护公共秩序的能力。具有讽刺意义的是，在修改这两个条例以前的 15 年里，英方在向联合国人权委员会提交的报告中，一直称这两个被现在一些人认为是“恶法”的条例是完全符合国际人权公约的。《香港人权法案条

例》有三个条款规定该法案的凌驾地位,直接抵触了基本法,因而是无效的。最近,全国人大常委会关于根据香港特别行政区基本法第 160 条处理香港原有法律的决定,已明确宣布《香港人权法案条例》第 2 条的第(3)款、第 3 条和第 4 条的规定与基本法相抵触,不采用为香港特区的法律。在废除这些条款的前提下,《香港人权法案条例》仍可采用为特别行政区法律。

按照基本法的规定,《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》适用于香港的有关规定继续有效,通过香港特区的法律予以实施。两个人权公约都规定,公约缔约国应就公约所确认权利而采取的措施及所获得的进展,向联合国秘书长提具报告书以供审议。由于香港特区是中华人民共和国的一个地方行政区,不具有公约缔约国的主体地位,无权自行向联合国提交报告书,而我国又尚未参加这两个公约。根据国际条约法,在人权两公约的报告问题上,我国不承担公约规定的报告义务。

最近,美国众议院通过的《香港回归法》,对中国政府在恢复对香港行使主权后是否会遵守《中英联合声明》毫无根据地提出质疑,对我国为确保香港平稳过渡而采取的的必要措施进行无理指责。他们试图把香港问题说成是“人权问题”,并以实行贸易限制相威胁。对这种粗暴干涉别国内政的行径,是任何一个主权国家所不能容忍的。如何保障人权是一个举世关注的问题。我国政府已多次向世界表明了中国在人权问题上的立场和态度,强调社会主义中国是充分重视和切实保障人权的,实现享有充分的人权是我们努力的方向。结束英国在香港的统治,是人权保障的历史性进步。在香港回归祖国以后,只要我们切实遵守基本法,采取各种积极措施保障基本法规定的各项权利和自由,香港的人权就能够得到前所未有的发展和充分完全的实现。

(四) 妥善处理“一国、两法和两法域”引起的法律问题

香港回归祖国后,我国就有了两种性质不同的法律:内地实施的社会主义法律和香港实行的资本主义法律。两种法律各有其适用地域,我国由此又出现了内地和香港两个不同的法域。这种“一国、两法和两法域”的新格局必将给我们带来新问题。不同法域之间,在案件的管辖上,在案件的调查取证和文书送达上,在案犯的移交上,在法律的适用上,在判决的相互承认和执行上,都将有许多问题需要解决。不同法域之间的差异,还将产生一些法律冲突,诸如涉及婚姻、环境保护和技术规范方面的冲突等,问题都很复杂,在司法实践中有其紧迫性,因此要及时将其提上议事日程,进行研究,妥善解决。基本法第 95 条对香港特别行政区与全国其他地区的司法联系和协助只作了一项原则性规定,就是由它们的司法机关通过协商并且依法进行解决。所谓依法,是说香港和内地对处理这些问题本来都有一些法律规定,进行协商时要依照而不是违背这些规定。在处理司法联系和协助的问题上,我们要坚决贯彻“一国两制”方针和基本法的有关规定。在香港特别行政区成立后,要强调两个法域的相互尊重和依法办事,相互尊重包括相互尊重对方法律的尊严和权威。同时也应该提倡相互学习、借鉴和吸收对方的有益经验,积极推进法律方面的交流合作。市场经济的法律在许多方面是彼此相通的,法律趋同化也是一种国际趋势。要采取具体措施,避免法律上的冲突,解决香港特别行政区和内地的司法联系和协助问题。

五、严格按照基本法办事,维护香港的长期繁荣稳定

香港回归后,我们面临的任务是全面实施基本法,按照“一国两制”的蓝图建设一个更加美好、更加繁荣稳定的新香港。这是一个光荣而艰巨的任务。能不能胜利完成这项历史性任务,

关键在于严格按照基本法办事。这是因为：

1. 香港特别行政区实行的是资本主义制度，具有与内地省、自治区、直辖市不同的特殊法律地位。基本法为我们正确处理中央和香港特别行政区的关系，提供了法律依据和规范准则。按照基本法办事，就能够从法律上切实保证国家对香港行使主权，同时保证香港的高度自治和繁荣稳定。

2. 香港是一个国际性大都市，是一个法治化的社会。^[59] 保持香港的长期繁荣稳定，最根本的是要靠法律和制度，靠法制所特有的连续性、稳定性、规范性和权威性。对香港我们也要贯彻“依法治国”方略，尊重香港的法治传统，依照基本法来实现中央对香港特别行政区的领导、管理和监督，实现香港的高度自治。

3. 香港是我们实现祖国和平统一的第一站。香港回归祖国以后，能否保持长期繁荣稳定，对解决澳门特别是台湾问题，具有率先垂范的作用，将受到全世界的关注。它的成功，也将为国际社会以和平方式解决国家间存在的历史遗留问题和争端提供一种模式和范例。一些国际的和香港内部的势力妄图把“香港问题”国际化，^[60] 在所谓“人权”、“民主”等问题上做文章，干涉我国的主权和内政，把香港搞乱。香港回归以后，围绕着香港的稳定和发展还会产生各种矛盾和斗争。这些矛盾和斗争，往往表现为法律斗争的形式。因此，我们要以香港基本法为武器，依法和以法处理矛盾，通过法律斗争，排除国际势力和香港内部势力的干扰，实现香港的长期繁荣稳定。

江泽民同志最近指出：“香港基本法是一部全国性的法律，不仅香港要严格遵守，各省、自治区、直辖市都要严格遵守。”^[61] 这就需要进一步研究、学习和宣传基本法，使基本法的精神、原则和主要内容能够为人们所掌握，使基本法能够得到人们的自觉遵守。广大干部特别是中央各部门和各地的领导干部，要认真学习邓小平同志关于香港问题的重要论述和中央的有关指示，充分认识贯彻执行香港基本法的重大意义，带头学习和掌握基本法，维护基本法的权威，为确保香港的顺利回归和长期繁荣稳定而积极努力。

在香港回归祖国的过渡期，以江泽民同志为核心的第三代党的领导集体，坚定不移地贯彻执行邓小平同志提出的“一国两制”伟大构想，坚定不移地贯彻执行“高度自治”、“港人治港”的方针，坚定不移地按照基本法办事。这是我们在过渡期能够得到广大港人拥护，在筹组特别行政区的工作中取得节节胜利的原因所在。香港回归后，在党中央的领导下，继续坚持和实行依法治国、依法治港，维护香港基本法的权威，严格依照基本法办事，乃是落实“一国两制”方针的最大保证。

香港基本法第 22 条规定：“中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预香港特别行政区根据本法自行管理的事务。中央各部门、各省、自治区、直辖市如需在香港特别行政区设立机构，须征得香港特别行政区政府同意并经中央人民政府批准。中央各部门、各省、自治区、直辖市在香港特别行政区设立的一切机构及其人员均须遵守香港特别行政区的法律。中国其他地区的人进入香港特别行政区须办理批准手续，其中进入香港特别行政区定居的人数由中央人民政府主管部门征得香港特别行政区政府的意见后确定。”基本法的这一规定，为我

[59] 杨奇主编：《香港概论》（续编），中国社会科学出版社 1993 年版，第 106 页。

[60] 港实：《从国际法看中英关于香港问题的联合声明》，《法学研究》1990 年第 1 期。

[61] 江泽民：《全国人民都要学习香港基本法》，《人民日报》1997 年 5 月 7 日。

们正确处理中央各部门、各省、自治区、直辖市与特区在机构设置和人员往来方面的关系提供了根本依据。中央各部门和各省、自治区、直辖市作出涉及香港问题的规定,均应当事先征得国务院港澳事务办公室的同意,或者由国务院港澳事务办公室报中央批准。

恢复对香港行使主权,是一种重大的国家行为。在国家实施这个行为过程中,已经通过基本法授予香港特别行政区高度自治权。因此,国家恢复对香港行使主权,是由中央政府代表国家对香港特别行政区行使主权,行使对香港领导、管理和监督的权力。这并不意味着中央政府的各个部门取得了对香港特区事务进行领导和管理的权力。中央各部门与香港特别行政区政府相应的部门之间,不存在行政隶属关系,中央各部门不能插手或者干预香港依照基本法管理的地方事务,更不能象在内地对待地方和下属企事业单位的事务一样,去对待香港自行管理的事务。除基本法另有规定外,任何部门未经香港特区政府同意和中央批准,都不能在香港设立机构,也不能派人驻港。

严格按照基本法办事,各省、自治区、直辖市要各负其责,管好地方的各级机关和企事业单位,不得以各种名目和方式干预香港事务。各省、自治区和直辖市需要在香港特区设立机构的,要依法征得特区政府同意和中央人民政府批准。任何部门和地方不得把有关公司企业已经在港设立的办事处,变相地改为本省、自治区、直辖市的驻港机构。

严格按照基本法办事,要规范好在香港的中资机构。香港的中资机构一定要模范地遵守基本法和特区的其他法律。

严格按照基本法办事,人民解放军驻港部队要起模范作用,发扬遵纪守法的光荣传统,自觉遵守基本法和驻军法,遵守香港特别行政区的各项法律。

基本法体现了党的意志、国家的意志和包括香港同胞在内的全国人民的意志。尊重和遵守基本法就是服从党、国家和人民的意志。因此,任何人,无论其职务多高、资格多老、功劳多大、背景多深,都必须毫无例外地遵守基本法。任何违犯基本法的行为都应依法受到追究。

坚持“一国两制”方针,研究、学习、宣传和执行香港基本法,维护香港的繁荣稳定,是一项任重而道远的历史任务。我们相信,在以江泽民同志为核心的党中央领导下,在“一国两制”方针的指引下,有香港基本法的法律保障,有全国人民的大力支持,有特区政府和六百万香港同胞的共同努力,我们一定能够完成这一历史任务,把香港建设得更加美好、更加繁荣昌盛!