

一法颁行国本固 万民欢庆共枝荣
(律政司司长郑若骅资深大律师)
(原文载于《紫荆》杂志 2022 年 6 月号)

“一国两制”是前无古人的伟大事业，也是邓小平先生在我国实行改革开放、建设中国特色社会主义伟大征程的时代背景下，面对加快社会主义现代化建设、实现祖国统一、维护世界和平的三大任务，站在历史和全局的高度，科学地解决了香港的历史问题，开辟了以和平方式实现祖国统一的崭新道路，是中国特色社会主义的又一伟大创举。

1982 年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）加入了第三十一条：“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。”这正是设立香港特别行政区的法律依据。

全国人民代表大会（以下简称全国人大）按《宪法》在 1990 年 4 月 4 日作出设立香港特别行政区的决定并通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》），实现了“一国两制”方针的具体化、法律化、制度化，为“一国两制”的实践提供了法律保障。《基本法》勾画出国家对香港的基本方针政策和特别行政区制度，明确了香港特别行政区在“一国”下的法律地位，明确了中央与特别行政区的权力关系，规定了香港居民享有的基本权利和义务，规定了特别行政区的政治体制以及经济、教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务等方面的制度和政策。国家主席习近平在 2017 年庆祝香港回归祖国 20 周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的重要讲话中明确指出：“中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。宪法是国家根本大法，是全国各族人民共同意志的体现，是特别行政区制度的法律渊源。”今年是香港回归祖国 25 周年，正好让我们回顾“一国两制”及《基本法》全面贯彻落实的情况，并展望将来发展。

宪制秩序

要准确把握《基本法》如何在香港全面贯彻落实，就必先要正确理解国家的宪制秩序。《宪法》第三十一条、第六十二条及第六十七条分别定出国家在必要时得设立特别行政区、全国人大决定特别行政区的设立及其制度的职权，以及全国人大常委会（以下简称全国人大常委会）行使解释《宪法》、监督《宪法》的实施和解释法律的职权。中国是单一制国家，根本政治制度是人民代表大会制度，全国人大是国家最高权力机关，所作的决定具宪制地位和法律依据。

《基本法》的序言开宗明义提到，为了维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定，并考虑到香港的历史和现实情况，对香港恢复行使主权时按照“一个国家，两种制度”的方针设立香港特别行政区。《基本法》第一条明确指出：“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。”与此同时，《基本法》第十二条清楚规定中央和特区的关系：“香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。”因此，香港特区作为地方政府，中央对香港特区有全面管治权，而香港的高度自治权是源自中央的全面管治权。正如国家主席习近平在庆祝香港回归祖国 20 周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的重要讲话中指出：“‘一国’是根，根深才能叶茂；‘一国’是本，本固才能枝荣。”

中国作为单一制国家，权力来自中央，中央政府固然可以通过《宪法》和法律授予地方政府权力，但涉及中央事权的事宜，例如国家安全等事务，中央当然有权也有责任行使职权。此外，根据《宪法》第六十二条及第六十七条规定，全国人大及其常委会亦可行使职权监督《宪法》的实施、解释《宪法》及解释法律。全国人大常委会的释法权已体现于《基本法》第一百五十八条有关《基本法》解释权的规定。

第七届全国人民代表大会第三次会议通过了《基本法》及作出成立香港特区的决定，是设立香港特区的法律基础，全国人大的决定不容置疑。第八届全国人大常委会第二十四次会议于 1997 年 2 月 23 日通过的关于根据《基本法》第一百六十条处理香港原有法律的决定，避免了特区在回归后出现法律真空，值得我们认真细读。决定明确规定“香港原有法律，包括普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同

《基本法》抵触者外，采用为香港特别行政区法律”以及“采用为香港特别行政区法律的香港原有法律，如以后发现与《基本法》相抵触者，可依照《基本法》规定的程序修改或停止生效”，这样香港在回归后仍然有一套完整的法律。但我们在使用时亦应作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合中华人民共和国对香港恢复行使主权后香港的地位和《基本法》的有关规定。香港法律改革委员会现时正积极推动政府各政策局审视与其政策相关的条例以进行法律适应化计划，所有修改建议必须根据全国人大常委会就《基本法》第一百六十条的决定所确立的原则进行。

根据有关《基本法》第一百六十条的决定、《基本法》第八条及第十八条第一款，除《基本法》外，在香港特区实施的包括以下三类的法律：回归前香港原有法律中的法例、在普通法下法庭所定立的案例，以及回归后由立法会通过的法例，联同《基本法》第十八条第三款所规定纳入附件三的法律组成了香港的主要法律框架，提供可预期、确定和透明的法律，让法治得以巩固和持续。

在回归祖国初期，有些人视释法为“洪水猛兽”，但大家只要通晓中国的宪制秩序，便必然会明白这是全国人大常委会的职权。尤其当《基本法》未能够被正确理解，全国人大常委会自然有权有责根据《宪法》作出解释，以正视听。《基本法》第一百五十八条明确指出《基本法》的解释权属于全国人大常委会，并列出三种释法的情况，包括按第一百五十八条第一款由全国人大常委会主动作出；第一百五十八条第二款全国人大常委会授权香港法院对关于自治范围内的条款自行解释；以及第一百五十八条第三款由终审法院提请全国人大常委会解释关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特区关系的条款。香港的法院作为地方的司法机关，在宪制秩序上，作为被授权的一方，香港法院不能质疑作为授权方的全国人大常委会所作出的解释。在吴嘉玲一案中，终审法院在1999年2月26日发出声明确认特区法院的司法管辖权来自《基本法》，而《基本法》的解释权属于全国人大常委会。因此，全国人大常委会释法是香港法治的组成部分，不存在破坏香港法治的问题，人大释法不影响香港的司法独立，任何人对此有质疑是源于对特区宪制秩序欠缺全面认识及准确理解。

国家安全

国家安全由始至终都属中央事权，举世皆然，是国家行使主权维护统一和领土完整、国家发展利益以至国民福祉。《基本法》第一条和第十二条是根本性条款，清楚写出香港特区是中华人民共和国不可分离的部分，直辖于中央人民政府。

香港在 2019 年经历一连串“港独”、分裂国家、暴力恐怖活动等各类违法事件，外国和境外势力公然干预香港事务，利用香港从事危害国家安全的活动，已经对国家安全构成严重威胁，严重危害到香港的经济繁荣和社会安定，更重要的是它已经突破了“一国两制”底线。在 2019 年的区议会选举，有些人公然叫嚣“光复香港，时代革命”等口号，再砌词狡辩蒙混过关参选，继而进入地区议会，并一直宣扬“港独”思潮。面对这样的情况，作为对国家安全及确保香港繁荣稳定负有责任的中央政府的出手正是其责任所在。全国人大从国家层面进行改善香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，并于 2020 年 5 月 28 日通过关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（以下简称《5.28 决定》），授权全国人大常委会制定相关法律，再将这套全国性法律列入《基本法》附件三，由香港特区公布实施适用于香港。

《中华人民共和国国家安全法》第二条指出，国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。国家安全涵盖很多领域，包括：政治安全、经济安全、文化安全和网络安全等。虽然《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（以下简称《香港国安法》）已颁布在港实施，但按全国人大《5.28 决定》第三条和《香港国安法》第七条，香港特区有义务根据《基本法》第二十三条的规定，尽早完成维护国家安全立法，完善相关法律。除此以外，香港更需要按《香港国安法》第六条、第九条和第十条的要求，不断加强维护国家安全和防范恐怖活动的工作，积极开展国家安全教育，提高香港全社会对国家安全及守法的意识。这样才能够有效防范、制止和惩治危害国家安全犯罪行为，达至国安家好，兴邦定国。

外交事务

除国家安全外，外交事务，包括对外事务，也属中央事权。《基本法》第十三条便规定：“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。中华人民共和国外交部在香港设立机构处理外交事务。中央人民政府授权香港特别行政区依照本法自行处理有关的对外事务。”

中华人民共和国外交部驻香港特别行政区特派员公署（以下简称驻港特派员公署）便是根据《基本法》第十三条在港设立。驻港特派员公署一直克尽己职，协助香港特区开展各领域对外交流与合作，例如协助特区寻求中央批准香港与其他经济体签订促进和保护投资协定等。

此外，中央可按《基本法》第一百五十三条根据香港特区的情况和需要，并在征询香港政府意见后，决定是否将中国缔结的国际协议适用于香港，例如中央人民政府已向联合国秘书长就《联合国国际货物销售合同公约》（以下简称《销售公约》）适用于香港特区作出必要的正式通知。待相关程序完成后，《销售公约》便可在香港实施。

刚果民主共和国及其他人诉 FG Hemisphere Associates LLC 一案，正好说明香港法院应如何处理属于中央事权的外交事务。根据法律和宪法原则，香港特区应依循国家豁免原则并不能与中国所采用的原则相悖。案件最终要上诉至终审法院，终审法院同意必须提请全国人大常委会根据《基本法》第一百五十八条第三款就国家豁免事宜进行解释。终审法院确认了一如国家其他地区，香港特区实行的国家豁免原则是中国采用的绝对豁免原则。正如上文所指，全国人大常委会的解释对香港特区有法律效力和约束力，香港特区的机构（包括法院）必须尊重相关的决定和遵照其决定行事。

中央与特区的关系

根据《宪法》第六十二条第二款规定，全国人民代表大会监督宪法的实施。由于香港特区直辖中央，而中央人民政府驻香港特别行政区联

络办公室（以下简称中联办）是中央在香港的代表，因此中联办有权代表中央政府，就涉及中央与特区关系、《基本法》的正确实施、政治体制的正常运作，以及关于社会整体利益的事宜等重大事项表达意见，行使监督权。至于驻港特派员公署和中国人民解放军驻香港部队，是分别按《基本法》第十三条和第十四条设立。而中央人民政府驻香港特别行政区维护国家安全公署则是根据《香港国安法》第四十八条设立。换句话说，上述四个驻港机构并非按《基本法》第二十二条而设立的。其他中央各部门、各省、自治区、直辖市如需在香港特别行政区设立机构，可根据《基本法》第二十二条征得香港特区政府同意并经中央人民政府批准。

就内地与香港两个司法管辖区的司法协助安排而言，则可按《基本法》第九十五条与全国其他地区的司法机关通过协商依法进行司法方面的联系和相互提供协助。自回归以来，香港与内地共达成九份司法协作安排，其中四份更是于 2019 年至 2021 年这两年间所签订，分别是：《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和执行民商事案件判决的安排》；《关于内地与香港特别行政区法院就仲裁程序相互协助保全的安排》；《关于内地与香港特别行政区相互执行仲裁裁决的补充安排》；及《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和协助破产程序的会谈纪要》。这些安排都为区际商事争议解决发展带来革新性的改变，有助业界发展，是坚守“一国”之本，善用“两制”之利的又一例证。

香港特区的政制

在香港特区的政治体制中，行政长官是双首长——既是香港特区的首长，也是香港特区政府的首长，即是同时向中央人民政府和香港特区负责。《基本法》第四十八条清晰指出行政长官的职权是领导香港特区政府、签署法案、决定政府政策等，正展现特区架构一直是以行政为主导。至于行政、立法及司法机关亦是按《基本法》第五十九条至第九十六条有关条文履行职能。三权分立的概念在国际社会上有不同的论述和理解，但大家应该从《基本法》的条文去理解香港特区实际的宪制秩序，而不是着眼于一个概念的表面称谓，所谓三权分立常用于形容主权国家的政治架构，但显然并不适用于香港特区。

总括而言，香港特区的政治体制是以行政长官为首的行政主导制度，法庭亦在不同案件中确立这一点。行政、立法及司法机关根据《基本法》在行政主导下各司其职、相辅相成，目的是维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定。

《基本法》第四十五条和第六十八条分别指出行政长官和立法会的产生办法是根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至普选产生的目标。在 2014 年，全国人大常委会经广泛征求香港各界人士的意见后，根据香港的实际情况，于 8 月 31 日作出《关于香港特别行政区行政长官普选问题和 2016 年立法会产生办法的决定》，为政改方案定下框架。遗憾的是，该决定被部分人士妖魔化，并误导社会大众，有人无理要求全国人大常委会收回或修改决定，并提出公然违反《基本法》的所谓“公民提名”方案，而特区政府提出的政改方案在反中乱港份子的干预下不获立法会通过。之后那些反中乱港份子更肆无忌惮破坏议会秩序，将暴力带入议事厅，严重干扰、阻挠、破坏政府施政，扰乱管治秩序。最终全国人大常委会于 2020 年 11 月 11 日作出了《关于香港特别行政区立法会议员资格问题的决定》，特区政府随即将四名在原定于 2020 年 9 月 6 日举行的第七届立法会选举的提名期间被依法裁定提名无效的第六届立法会议员，宣布他们即时丧失立法会议员的资格。

政治安全是国家安全的首要安全，亦是重要组成部分。在外部敌对势力的支持下，反中乱港势力透过香港选举漏洞进入议会窒碍香港特区政府有效施政，不断挑战《宪法》和《基本法》的权威，妄图夺取香港特别行政区管治权。情况越趋严峻，故此全国人大于 2021 年 3 月 11 日适时作出《关于完善香港特别行政区选举制度的决定》，授权全国人大常委会根据决定修改《基本法》附件一及附件二，对香港特区实行新的选举制度作出具体及明确的规定，再由特区在本地法律作出相关修改。完善选举制度的目的是有效维护《宪法》和《基本法》确立的宪制秩序，形成一套符合香港实际情况、有香港特色的新的民主选举制度，以确保落实“爱国者治港”和保障社会整体利益。显而易见，全国人大的决定并未有改变《基本法》第四十五条和第六十八条定下的普选目标，反而将更有效促使香港迈向《基本法》定下的民主进程。

2021年9月举行的选举委员会（以下简称选委会）界别分组一般选举，是香港民主选举制度重要的里程碑，新一届的选委会无疑似一艘船的压舱物，肩负重任，除了提名和选出行政长官外，还要提名立法会选举候选人和选出40名立法会议员。而去年12月举行的立法会换届选举，更充分展现了多元多样性、广泛代表性、政治包容性、均衡参与性和公平竞争性，不少参选人更具备博士学历及专业资格。至于刚刚在今年5月举行的行政长官选举，体现了公开、公平、公正和诚实的原则。现在，完善香港选举制度下三场选举已顺利举行，标志着落实“爱国者治港”重要一步顺利完成。下一步，香港必须要把“爱国者治港”的效应体现出来，各界携手开启良政善治的新篇章。

高度自治权

为促进香港的发展，《基本法》第五章保障了特区财政独立、实行独立的税制、自行订立货币金融政策、不实行外汇管制、实行自由贸易政策和作为单独关税地区等，令香港成为闻名世界的国际金融中心。我们必须谨记“一国”的原则，善用国家作为坚强后盾的作用和提升香港自身竞争力有机结合起来，只有这样“一国两制”才能行稳致远。

总语

从以上各点，可以体会到中央和特区政府始终依照《宪法》和《基本法》办事，在落实宪制秩序时，把中央依法行使权力和特区履行主体责任有机结合起来。特区必须继续善用《基本法》下财经金融方面的高度自治权以聚焦发展，保持国际地位，增强香港自身竞争力，维护和谐安稳的社会环境，把香港这个共同家园建设好，并致力维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定，回归“一国两制”的初心。我在下期将会向大家继续阐述香港的法治建设和巩固国际法律及争议解决中心地位的措施。

完