

一法頒行國本固 萬民歡慶共枝榮
(律政司司長鄭若驊資深大律師)
(原文載於《紫荊》雜誌 2022 年 6 月號)

“一國兩制”是前無古人的偉大事業，也是鄧小平先生在我國實行改革開放、建設中國特色社會主義偉大征程的時代背景下，面對加快社會主義現代化建設、實現祖國統一、維護世界和平的三大任務，站在歷史和全局的高度，科學地解決了香港的歷史問題，開闢了以和平方式實現祖國統一的嶄新道路，是中國特色社會主義的又一偉大創舉。

1982 年《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）加入了第三十一條：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”這正是設立香港特別行政區的法律依據。

全國人民代表大會（以下簡稱全國人大）按《憲法》在 1990 年 4 月 4 日作出設立香港特別行政區的決定並通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》），實現了“一國兩制”方針的具體化、法律化、制度化，為“一國兩制”的實踐提供了法律保障。《基本法》勾畫出國家對香港的基本方針政策和特別行政區制度，明確了香港特別行政區在“一國”下的法律地位，明確了中央與特別行政區的權力關係，規定了香港居民享有的基本權利和義務，規定了特別行政區的政治體制以及經濟、教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等方面的制度和政策。國家主席習近平在 2017 年慶祝香港回歸祖國 20 周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的重要講話中清楚指出：“中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎。憲法是國家根本大法，是全國各族人民共同意志的體現，是特別行政區制度的法律淵源。”今年是香港回歸祖國 25 周年，正好讓我們回顧“一國兩制”及《基本法》全面貫徹落實的情況，並展望將來發展。

憲制秩序

要準確掌握《基本法》如何在香港全面貫徹落實，就必先要正確理解國家的憲制秩序。《憲法》第三十一條、第六十二條及第六十七條分別定出國家在必要時得設立特別行政區、全國人大決定特別行政區的設立及其制度的職權，以及全國人大常務委員會（以下簡稱全國人大常委會）行使解釋《憲法》、監督《憲法》的實施和解釋法律的職權。中國是單一制國家，根本政治制度是人民代表大會制度，全國人大是國家最高權力機關，所作的決定具憲制地位和法律依據。

《基本法》的序言開宗明義提到，為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，對香港恢復行使主權時按照“一個國家，兩種制度”的方針設立香港特別行政區。《基本法》第一條明確指出：“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。”與此同時，《基本法》第十二條清楚規定中央和特區的關係：“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”因此，香港特區作為地方政府，中央對香港特區有全面管治權，而香港的高度自治權是源自中央的全面管治權。正如國家主席習近平在慶祝香港回歸祖國 20 周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的重要講話中指出：“‘一國’是根，根深才能葉茂；‘一國’是本，本固才能枝榮。”

中國作為單一制國家，權力來自中央，中央政府固然可以通過《憲法》和法律授予地方政府權力，但涉及中央事權的事宜，例如國家安全等事務，中央當然有權也有責行使職權。此外，根據《憲法》第六十二條及第六十七條規定，全國人大及其常委會亦可行使職權監督《憲法》的實施、解釋《憲法》及解釋法律。全國人大常委會的釋法權已體現於《基本法》第一百五十八條有關《基本法》解釋權的規定。

第七屆全國人民代表大會第三次會議通過了《基本法》及作出成立香港特區的決定，是設立香港特區的法律基礎，全國人大的決定不容置疑。第八屆全國人大常委會第二十四次會議於 1997 年 2 月 23 日通過的關於根據《基本法》第一百六十條處理香港原有法律的決定，避免了特區在回歸後出現法律真空，值得我們認真細讀。決定明確規定“香港原有法律，包括普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，

除同《基本法》抵觸者外，採用為香港特別行政區法律”以及“採用為香港特別行政區法律的香港原有法律，如以後發現與《基本法》相抵觸者，可依照《基本法》規定的程序修改或停止生效”，這樣香港在回歸後仍然有一套完整的法律。但我們在使用時亦應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對香港恢復行使主權後香港的地位和《基本法》的有關規定。香港法律改革委員會現時正積極推動政府各政策局審視與其政策相關的條例以進行法律適應化計劃，所有修改建議必須根據全國人大常委會就《基本法》第一百六十條的決定所確立的原則進行。

根據有關《基本法》第一百六十條的決定、《基本法》第八條及第十八條第一款，除《基本法》外，在香港特區實施的包括以下三類的法律：回歸前香港原有法律中的法例、在普通法下法庭所定立的案例，以及回歸後由立法會通過的法例，聯同《基本法》第十八條第三款所規定納入附件三的法律組成了香港的主要法律框架，提供可預期、確定和透明的法律，讓法治得以鞏固和持續。

在回歸祖國初期，有些人視釋法為“洪水猛獸”，但大家只要通曉中國的憲制秩序，便必然會明白這是全國人大常委會的職權。尤其當《基本法》未能夠被正確理解，全國人大常委會自然有權有責根據《憲法》作出解釋，以正視聽。《基本法》第一百五十八條明確指出《基本法》的解釋權屬於全國人大常委會，並列出三種釋法的情況，包括按第一百五十八條第一款由全國人大常委會主動作出；第一百五十八條第二款全國人大常委會授權香港法院對關於自治範圍內的條款自行解釋；以及第一百五十八條第三款由終審法院提請全國人大常委會解釋關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特區關係的條款。香港的法院作為地方的司法機關，在憲制秩序上，作為被授權的一方，香港法院不能質疑作為授權方的全國人大常委會所作出的解釋。在吳嘉玲一案中，終審法院在 1999 年 2 月 26 日發出聲明確認特區法院的司法管轄權來自《基本法》，而《基本法》的解釋權屬於全國人大常委會。因此，全國人大常委會釋法是香港法治的組成部分，不存在破壞香港法治的問題，人大釋法不影響香港的司法獨立，任何人對此有質疑是源於對特區憲制秩序欠缺全面認識及準確理解。

國家安全

國家安全由始至終都屬中央事權，舉世皆然，是國家行使主權維護統一和領土完整、國家發展利益以至國民福祉。《基本法》第一條和第十二條是根本性條款，清楚寫出香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，直轄於中央人民政府。

香港在 2019 年經歷一連串“港獨”、分裂國家、暴力恐怖活動等各類違法事件，外國和境外勢力公然干預香港事務，利用香港從事危害國家安全的活動，已經對國家安全構成嚴重威脅，嚴重危害到香港的經濟繁榮和社會安定，更重要的是它已經突破了“一國兩制”底線。在 2019 年的區議會選舉，有些人公然叫囂“光復香港，時代革命”等口號，再砌詞狡辯蒙混過關參選，繼而進入地區議會，並一直宣揚“港獨”思潮。面對這樣的情況，作為對國家安全及確保香港繁榮穩定負有責任的中央政府的出手正是其責任所在。全國人大從國家層面進行改善香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，並於 2020 年 5 月 28 日通過關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（以下簡稱《5.28 決定》），授權全國人大常委會制定相關法律，再將這套全國性法律列入《基本法》附件三，由香港特區公布實施適用於香港。

《中華人民共和國國家安全法》第二條指出，國家安全是指國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。國家安全涵蓋很多領域，包括：政治安全、經濟安全、文化安全和網絡安全等。雖然《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《香港國安法》）已頒布在港實施，但按全國人大《5.28 決定》第三條和《香港國安法》第七條，香港特區有義務根據《基本法》第二十三條的規定，儘早完成維護國家安全立法，完善相關法律。除此以外，香港更需要按《香港國安法》第六條、第九條和第十條的要求，不斷加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作，積極開展國家安全教育，提高香港全社會對國家安全及守法的意識。這樣才能夠有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪行為，達至國安家好，興邦定國。

外交事務

除國家安全外，外交事務，包括對外事務，也屬中央事權。《基本法》第十三條便規定：“中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務。中華人民共和國外交部在香港設立機構處理外交事務。中央人民政府授權香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。”

中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署（以下簡稱駐港特派員公署）便是根據《基本法》第十三條在港設立。駐港特派員公署一直克盡己職，協助香港特區開展各領域對外交流與合作，例如協助特區尋求中央批准香港與其他經濟體簽訂促進和保護投資協定等。

此外，中央可按《基本法》第一百五十三條根據香港特區的情況和需要，並在徵詢香港政府意見後，決定是否將中國締結的國際協議適用於香港，例如中央人民政府已向聯合國秘書長就《聯合國國際貨物銷售合同公約》（以下簡稱《銷售公約》）適用於香港特區作出必要的正式通知。待相關程序完成後，《銷售公約》便可在香港實施。

剛果民主共和國及其他人訴 **FG Hemisphere Associates LLC** 一案，正好說明香港法院應如何處理屬於中央事權的外交事務。根據法律和憲法原則，香港特區應依循國家豁免原則並不能與中國所採用的原則相悖。案件最終要上訴至終審法院，終審法院同意必須提請全國人大常委會根據《基本法》第一百五十八條第三款就國家豁免事宜進行解釋。終審法院確認了一如國家其他地區，香港特區實行的國家豁免原則是中國採用的絕對豁免原則。正如上文所指，全國人大常委會的解釋對香港特區有法律效力和約束力，香港特區的機構（包括法院）必須尊重相關的決定和遵照其決定行事。

中央與特區的關係

根據《憲法》第六十二條第二款規定，全國人民代表大會監督憲法的實施。由於香港特區直轄中央，而中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室（以下簡稱中聯辦）是中央在香港的代表，因此中聯辦有權責代表中央政府，就涉及中央與特區關係、《基本法》的正確實施、政治體制的正常運作，以及關於社會整體利益的事宜等重大事項表達

意見，行使監督權。至於駐港特派員公署和中國人民解放軍駐香港部隊，是分別按《基本法》第十三條和第十四條設立。而中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署則是根據《香港國安法》第四十八條設立。換句話說，上述四個駐港機構並非按《基本法》第二十二條而設立的。其他中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在香港特別行政區設立機構，可根據《基本法》第二十二條徵得香港特區政府同意並經中央人民政府批准。

就內地與香港兩個司法管轄區的司法協助安排而言，則可按《基本法》第九十五條與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。自回歸以來，香港與內地共達成九份司法協作安排，其中四份更是於 2019 年至 2021 年這兩年間所簽訂，分別是：《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行民商事案件判決的安排》；《關於內地與香港特別行政區法院就仲裁程序相互協助保全的安排》；《關於內地與香港特別行政區相互執行仲裁裁決的補充安排》；及《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和協助破產程序的會談紀要》。這些安排都為區際商事爭議解決發展帶來革新性的改變，有助業界發展，是堅守“一國”之本，善用“兩制”之利的又一例證。

香港特區的政制

在香港特區的政治體制中，行政長官是雙首長——既是香港特區的首長，也是香港特區政府的首長，即是同時向中央人民政府和香港特區負責。《基本法》第四十八條清晰指出行政長官的職權是領導香港特區政府、簽署法案、決定政府政策等，正展現特區架構一直是以行政為主導。至於行政、立法及司法機關亦是按《基本法》第五十九條至第九十六條有關係文履行職能。三權分立的概念在國際社會上有不同的論述和理解，但大家應該從《基本法》的條文去理解香港特區實際的憲制秩序，而不是著眼於一個概念的表面稱謂，所謂三權分立常用於形容主權國家的政治架構，但顯然並不適用於香港特區。

總括而言，香港特區的政治體制是以行政長官為首的行政主導制度，法庭亦在不同案件中確立這一點。行政、立法及司法機關根據《基本

法》在行政主導下各司其職、相輔相成，目的是維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定。

《基本法》第四十五條和第六十八條分別指出行政長官和立法會的產生辦法是根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至普選產生的目標。在 2014 年，全國人大常委會經廣泛徵求香港各界人士的意見後，根據香港的實際情況，於 8 月 31 日作出《關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》，為政改方案定下框架。遺憾的是，該決定被部分人士妖魔化，並誤導社會大眾，有人無理要求全國人大常委會收回或修改決定，並提出公然違反《基本法》的所謂“公民提名”方案，而特區政府提出的政改方案在反中亂港份子的干預下不獲立法會通過。之後那些反中亂港份子更肆無忌憚破壞議會秩序，將暴力帶入議事廳，嚴重干擾、阻撓、破壞政府施政，擾亂管治秩序。最終全國人大常委會於 2020 年 11 月 11 日作出了《關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》，特區政府隨即將四名在原定於 2020 年 9 月 6 日舉行的第七屆立法會選舉的提名期間被依法裁定提名無效的第六屆立法會議員，宣布他們即時喪失立法會議員的資格。

政治安全是國家安全的首要安全，亦是重要組成部分。在外部敵對勢力的支持下，反中亂港勢力透過香港選舉漏洞進入議會窒礙香港特區政府有效施政，不斷挑戰《憲法》和《基本法》的權威，妄圖奪取香港特別行政區管治權。情況越趨嚴峻，故此全國人大於 2021 年 3 月 11 日適時作出《關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，授權全國人大常委會根據決定修改《基本法》附件一及附件二，對香港特區實行新的選舉制度作出具體及明確的規定，再由特區在本地法律作出相關修改。完善選舉制度的目的是有效維護《憲法》和《基本法》確立的憲制秩序，形成一套符合香港實際情況、有香港特色的新的民主選舉制度，以確保落實“愛國者治港”和保障社會整體利益。顯然而見，全國人大的決定並未有改變《基本法》第四十五條和第六十八條定下的普選目標，反而將更有效促使香港邁向《基本法》定下的民主進程。

2021 年 9 月舉行的選舉委員會（以下簡稱選委會）界別分組一般選舉，是香港民主選舉制度重要的里程碑，新一屆的選委會無疑似一艘

船的壓艙物，肩負重任，除了提名和選出行政長官外，還要提名立法會選舉候選人和選出 40 名立法會議員。而去年 12 月舉行的立法會換屆選舉，更充分展現了多元多樣性、廣泛代表性、政治包容性、均衡參與性和公平競爭性，不少參選人更具備博士學歷及專業資格。至於剛剛在今年 5 月舉行的行政長官選舉，體現了公開、公平、公正和誠實的原則。現在，完善香港選舉制度下三場選舉已順利舉行，標誌著落實“愛國者治港”重要一步順利完成。下一步，香港必須要把“愛國者治港”的效應體現出來，各界攜手開啟良政善治的新篇章。

高度自治權

為促進香港的發展，《基本法》第五章保障了特區財政獨立、實行獨立的稅制、自行定立貨幣金融政策、不實行外匯管制、實行自由貿易政策和作為單獨關稅地區等，令香港成為聞名世界的國際金融中心。我們必須謹記“一國”的原則，善用國家作為堅強後盾的作用和提升香港自身競爭力有機結合起來，只有這樣“一國兩制”才能行穩致遠。

總語

從以上各點，可以體會到中央和特區政府始終依照《憲法》和《基本法》辦事，在落實憲制秩序時，把中央依法行使權力和特區履行主體責任有機結合起來。特區必須繼續善用《基本法》下財經金融方面的高度自治權以聚焦發展，保持國際地位，增強香港自身競爭力，維護和諧安穩的社會環境，把香港這個共同家園建設好，並致力維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，回歸“一國兩制”的初心。我在下期將會向大家繼續闡述香港的法治建設和鞏固國際法律及爭議解決中心地位的措施。

完