



1997年7月1日，中华人民共和国国旗和香港特别行政区区旗在香港升起，经历了百年沧桑的香港回到祖国怀抱，中国政府开始对香港恢复行使主权，香港基本法也自此正式施行。在香港回归20周年之际，本报约请相关领域专家学者撰文对香港基本法的实施情况进行深入总结与展望。

——编者

完善香港基本法实施的 相关制度和机制

□ 邹平学

今年是香港回归祖国20周年。20年来，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称“香港基本法”）的实践，落实了“一国两制”的构想，明确了特区的法律地位，符合保持香港繁荣稳定的目的。然而，和任何新事物一样，香港基本法在实践的过程中必然遇到各种挑战，面临着一些新情况、新问题。5月27日，全国人大常委会委员长张德江在纪念香港基本法实施20周年座谈会上提出要“认真总结香港特别行政区基本法的实践经验”，“完善与香港特别行政区基本法实施相关的制度和机制，用实用好基本法”。完善香港基本法的实施机制，对顺利推进“一国两制”在香港的伟大实践，进一步贯彻落实香港基本法意义重大。

制度建设和法律实施的有机结合

“完善与基本法实施的相关制度和机制”这一论断的关键词包括基本法、制度和机制，显示了法律实施和制度机制运行密切相关。“一个国家，两种制度”是我国政府为实现国家和平统一而提出的基本国策，体现这一国策的制度形式就是根据宪法和基本法规定的特别行政区制度。邓小平同志曾指出：“一九九七年我们恢复行使主权之后怎么样管理香港，也就是在香港实行什么样的制度的问题。我们的‘一国两制’能不能成功，要体现在香港特别行政区基本法里，所以，这个基本法很重要。”由此可见，对香港特别行政区如何治理、实行什么样的制度实质上就是如何实施香港基本法、如何依法治港的问题，是如何实行特别行政区制度的问题。

香港基本法为我国设立的第一个特别行政区设计了一套崭新的制度和体制，即特别行政区制度。首先，这套制度机制具有宪法依据。我国《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。”第62条规定，全国人大的职权之一是“决定特别行政区的设立及其制度”。按照这两条规定，以法律规定或

由全国人大决定的在特别行政区内实行的制度是特别行政区制度。其次，这套制度机制的直接法律依据是香港基本法，其序言规定，“根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会特制定中华人民共和国香港特别行政区基本法，规定香港特别行政区实行的制度，以保障国家 against 香港基本方针政策的实施。”由此可见，基本法核心内容就是规定特别行政区制度，香港基本法就是关于特别行政区制度的规范体系，其各项规定都是围绕这个核心展开，从而构成各种具体的制度和机制。再次，这套制度机制具有立法法依据。我国《立法法》第8条第3项规定，“民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度”只能以法律规定。这是在我国法律中第一次使用“特别行政区制度”这个概念，进一步明确香港基本法的核心内容是规定特别行政区制度。从“一国两制”基本方针政策到1982年宪法根据，到国家基本法律，再到国家政治制度，我们可以清晰看到，香港基本法实施的制度机制是法律实施和制度运行的有机结合。

与时俱进的重大制度实践使命

法律与制度制定以后，必然面临实施实践的挑战，需要不断完善。香港基本法是宪法性法律，特别行政区制度是国家管理层面的政治制度，都有原则性、宏观性、基础性的特点，它们在实施实践中必然会出现相关体制机制和细节程序如何完善的问题。

一是进一步完善中央管治权的具体落实。在“一国两制”下，中央与香港特别行政区的权力关系是授权与被授权的关系，而不是分权关系，在任何情况下都不允许以“高度自治”为名对抗中央的权力。“一国”是“两制”的前提和基础，维护国家主权、安全和发展利益是实行“一国两制”的最高原则，中央管治权是主权的运用，这些都必须要有一系列具体的制度机制进一步保障。例如，香港基本法第158条对解释基本法作了框架性的安排，但香港法院运用普通法方法解释基本法时，需要有进一步的明确规

定来防止出现背离立法原意和侵越全国人大常委解释权的现象。现实表明，中央对基本法的解释权，中央对行政长官发出指令权，中央听取特首述职和报告权，中央对香港特区政制发展的决定权，中央实质任命当地选举产生的行政长官人选问题，中央备案审查特区本地立法权等权力的行使方面，都需要进一步完善相关的制度机制。

二是在行使高度自治权的过程中，香港本地相关制度机制也有完善的空间。目前，香港正处在关键的经济转型期，一些长期积累的矛盾逐步显现。这些问题反映出香港经济社会发展的阶段性特点，有其复杂的历史和社会根源，也与经济全球化背景下资本主义制度固有矛盾紧密相关。面对困难和问题，社会上出现了一些对“一国两制”和香港特别行政区基本法的模糊认识，内外有些势力也借机加劲抹黑中央政府 and 特别行政区政府，抹黑“一国两制”和基本法。在这种关系香港前途的重大问题上，我们一方面绝不能动摇对“一国两制”的信心，要用辩证的思维，以发展的眼光去看待香港现阶段出现的各种矛盾；另一方面，我们也要清醒看到，在行使高度自治权方面，香港特别行政区确实存在一些制度机制需要完善。例如，香港基本法第23条规定，“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”但目前，香港特别行政区的安全立法工作仍然困难重重，还未真正担负起维护国家主权、安全和发展利益的责任，应当尽快完善相关机制，切实履行基本法关于立法维护国家安全的责任，坚决遏制任何危害国家统一的行为和活动，维护特别行政区的长治久安。

加强法治宣传教育，维护基本法权威

人是使法律和制度得以运行的主体，法律和制度的作用有赖于法律与制度的主体，法律和制度所内蕴的原

则如何实现，价值如何实质化、现实化，都离不开主体的行为。具体到香港基本法和特别行政区制度的语境下，《一国两制在香港特别行政区的实践》白皮书指出：香港社会一些人对“一国两制”和基本法有模糊认识和片面理解，这种现象肯定不利于基本法的顺利实施。众所周知，香港回归祖国后，特别行政区的设立及其制度由全国人大决定，全国人大及其常委会和中央人民政府保留一些体现国家主权必不可少的权力，同时授予特区处理内部事务的高度自治权，实行“港人治港”。因此，讲特别行政区的管治，既要讲特别行政区高度自治权，也要讲中央的权力；既要讲特区的政治体制，也要讲国家的政治体制，这两方面构成有机整体。但是，香港社会却有人把高度自治权与中央管治权对立起来；有人反对香港履行对于国家安全的宪法义务；有人试图突破基本法有关香港立法权的限制，以立法主导取代行政主导；甚至有人鼓吹香港有所谓“固有权力”“自主权力”，甚至宣扬什么“本土自决”“香港独立”，严重干扰了中央权力的行使，严重影响了基本法的顺利实施。对此，我们绝对不能视若无睹。这些现象的背后与香港社会部分民众对“一国两制”方针政策和基本法有模糊认识和片面理解有关，与香港本身的经济政治社会结构、殖民统治历史、法律文化差异、教育媒体环境以及外部势力的干预等因素有关。因此，完善香港基本法实施的相关制度机制，必须认真落实开展对“一国两制”和香港基本法的教育，坚决同歪曲、挑战甚至违反基本法的言行作斗争，将学习掌握香港基本法的水平作为特别行政区任用和评价公职人员的重要标准，努力提升管治团队的国家观、大局观和法治观。

习近平总书记指出，坚持依法治国是全面依法治国的应有之义，依法治港首先是依照宪法和基本法治港。完善与香港基本法实施相关的制度和机制，有利于更好地维护香港基本法的权威，确保“一国两制”在香港的实践不走样、不变形，始终沿着正确方向前进。

香港回归20年来，“一国两制”方针经历了考验，赢得了声誉，为国家统一与民族复兴的伟大事业作出了不可替代的贡献，也为香港同胞的切身利益与福祉提供了最坚实的保障。香港基本法是“一国两制”方针的法律体现，其制定与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，是值得我们倍加珍惜的宝贵经验。

“一国两制”方针的出台，有着特定的历史背景、政治背景、社会背景乃至国际关系背景。历时将近五年，反复权衡与思考，经过广泛地征求与吸纳意见而诞生的香港基本法，充分体现了包容与协商的精神，也高度凝聚了包括香港同胞在内的全国人民的共同利益诉求。香港自古以来就是中国领土，回归祖国是历史的必然，有着充分的理由。但我们也要看到，20世纪80年代初期，内地与香港在各方面都差异巨大，如何实现国家统一，同时又真正符合国家与民族的根本利益，是一个重大问题。经过几十年关于发展道路的不断探索，处在改革开放初期的中国已经对自身有了更为清晰、准确的认识，对香港也有了新的认识。正是以发展的、务实的、非教条式的眼光来正视香港的发展现实，党和国家领导人才能够以宏伟气魄和非凡胆识，创造性地提出解决香港问题的方法，“一国两制”方针作为能够最大限度地符合各方利益——根本上也是中华民族的整体利益——的方案，才得以被确定下来。

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，更是重大的宪法事件。制定香港基本法是一次不同寻常的立法活动，从现存的文献记录可以看出，参与香港基本法制定的各界人士都以严肃、诚挚的心态来面对或参与这一事件，相关条文的表述、相关制度的设定，是几经斟酌、多次协调之后的宝贵共识。可以说，香港基本法是在当年的条件禀赋之下所能塑造的最优的法律方案，邓小平同志高度评价它是一部具有历史意义和国际意义的创造性杰作。此外，我们不可忽视香港基本法在国家宪法层面的意义。宪法与香港基本法共同构成香港特区的宪制基础。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。香港基本法是宪法性法律，宪法作为国家根本法，既规定了国家统一的目标，也提供了安排国家结构形式、创设特定制度的必要空间，使得宪法本身具有了一种动态性、前瞻性，这也要求我们必须站在宪法理论的前沿来看待香港基本法实施过程中遇到的相关问题。

“一国两制”方针的实施，将内地人民与香港同胞进一步联结为命运共同体，是中华民族赢得世界尊重、逐渐走向伟大复兴的标志。早在孙中山先生领导革命运动的年代，香港就曾为爱国志士提供过庇护；在抗战年代，香港也曾利用其特殊的区位优势，在资金上、物资上、乃至人员上给予内地人民宝贵支持；在回归之前，每逢内地遭受重大灾害，香港同胞无不倾囊相助，令人感动。香港从来没有与内地完全隔绝过，“一国两制”更永久性地巩固了彼此的关联。20年来，中央政府严格按照宪法和香港基本法办事，坚定支持香港特别行政区行政长官和政府依法施政，团结带领香港社会各界人士集中精力发展经济，切实有效改善民生，循序渐进推进民主，包容共济促进和谐，推动了香港特别行政区各项事业全面发展。因此，香港的长期繁荣稳定与内地的持续发展进步，是同向而行的，是有利于国家在整体上的富强与复兴的。

越是根本性的问题，越是需要我们时时温习。“一国两制”事业没有现成的经验可依循，我们强调“不忘初心”，还因为“一国两制”事业在目前面临一些新挑战、新状况、新形势，我们需要对如何具体坚持与落实“一国两制”及香港基本法有更为深刻的认识。

不忘初心 ——香港基本法实施的成功经验 方得始终

□ 黄明涛

一是不断深化对“一国两制”的共识，创造性挖掘共享价值。“一国两制”方针，立足于不同制度与生活方式之间的和谐共存。从近几年两地交流中可以看出，坚持原则，亮明观点，同时包容“两制”、存异求同，仍然是任重而道远的，但只要牢牢把握“一国两制”的根本宗旨，严格、准确执行香港基本法，切实加强沟通协调，就必定能进一步化解矛盾，促进和谐。

二是内地与香港特别行政区要进一步优势互补、形成合力，克服困难、应对挑战、总结经验。今天，内地与香港的发展现实与“一国两制”方针出台时期相比，已经有了巨大变化。20年来，内地经济持续快速发展，香港与内地的交流合作日益紧密，并从中获得了巩固与提升自身竞争优势的强劲动力、广阔空间和宝贵机遇。香港与内地的协调发展、共同发展，不但提升了两地的整体竞争力，也可向世界提供跨制度区域合作的新经验，为“一国两制”的实践赋予新的意义。20年来，中央政府始终把保持香港繁荣稳定作为国家整体发展战略的重要内容，今后也要进一步将其展现在政策层面。

三是“一国两制”需要不断作理论充实，要继续善用香港基本法赋予的制度优势。习近平总书记指出，“没有正确的法治理论引领，就不可能有正确的法治实践”。“一国两制”越发展，基本法实践越深入，遇到的新情况新问题越多，对理论指导的需求就越迫切。这就要求我们紧扣基本法实施中的重点难点，深入研究问题的本质与根源，不断提炼和深化规律性认识，努力探索破解之道，致力于建构一套适应“一国两制”要求、以宪法为核心、符合香港特别行政区实际的理论体系，更好地指导我们的实践。此外，要格外重视和切实加强了对香港青少年的国情教育和法治教育，从小培养他们正确的国家观念、民族观念和法治观念。

不忘初心，方得始终。“一国两制”凝聚了前人的智慧，更是我们这一代人，以及未来几代人的长久事业。坚守初心、勠力前行，香港基本法在未来的日子里必将赢取更大的荣耀与成功。

千锤百炼的创造性杰作

□ 吴凡

“你们经过将近五年的辛勤劳动，写出了一部具有历史意义和国际意义的法律。说它具有历史意义，不只对过去、现在，而且包括将来；说国际意义，不只对第三世界，而且对全人类都具有长远意义。这是一个具有创造性的杰作。”

这是邓小平同志于1990年2月17日在接见香港基本法起草委员会全体成员时对香港基本法的高度评价。

群贤毕至 广泛参与

1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议通过并公布施行的《中华人民共和国宪法》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。

1984年12月19日，我国和英国经过多年谈判后，签署《联合声明》，解决了香港主权归属问题。其中《联合声明》第三段第12条表明，中华人民共和国将以基本法确立香港为特别行政区。

据此，香港基本法起草委员会于1985年7月1日正式成立，其组成具有广泛的代表性和包容性，共59人，其

中内地委员36人，包括周南、鲁平等有关部门负责人15人，胡绳、钱伟长等各界知名人士10人，肖蔚云、许崇德等法律界人士11人；香港委员23人，包括包玉刚、李嘉诚、查良镛等工商、文化教育、法律、工会、宗教各界人士，以及以个人身份参加的香港行政、立法两局议员和香港法院的按察司。为更广泛地征集民意，香港还成立了包括社会各界代表及有关外籍人士在内的基本法咨询委员会，被誉为“香港有史以来最具规模和代表性的咨询组织”。可以说，香港基本法的起草是一次史无前例的立法，内地和香港委员亲密合作、群策群力，共同完成了这项光荣使命。

字斟句酌 饱含智慧

香港基本法从起草到颁布的全过程都非常严肃、缜密，所有内容都经过了香港和内地起草委员们的深思熟虑，甚至激烈讨论。

1988年4月，起草委员会公布香港基本法（草案）征求意见稿；1989年2月，全国人大常委公布香港基本法（草案），先后两次在香港和内地广泛征求意见。香港和内地社会各界人士踊跃参与讨论，其中，仅香港人士就

提出近8万份意见和建议。为切实凝聚共识，香港特别行政区基本法起草委员会对载入基本法草案的所有条文、附件和相关文件，都采取全体委员以无记名的方式逐条逐件进行表决，需三分之二多数赞成才能通过。香港特别行政区基本法条文中几乎每一处文字和标点符号都经过反复讨论才最后敲定，以至整部法律起草时间长达四年零八个月。

正是在这样全面、细致、深入的民主协商过程中，各方面的利益得以兼顾，各方面的共识得以凝聚。

1990年4月4日，第七届全国人大第三次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，同时作出设立香港特别行政区的决定，该法律是根据宪法制定的基本法律，是“一国两制”方针政策的法律化、制度化。

历经考验 成就卓越

1997年7月1日，我国政府对香港恢复行使主权，香港特别行政区成立，香港基本法正式施行。

20年间，尽管存在一些波折和挑战，但全面客观地说，基本法的落实，经受住了实践的考验，是成功的。香港特别行政区按照香港基本法