



“一国两制”条件下香港的管治力量

曹二宝

2008-1-30 14:19:35

来源：学习时报

打印本页

关闭窗口

在“一国两制”条件下，香港的管治力量已经从回归前的“英人治港”，变成了中国管辖下的“港人治港”。这是香港结束150多年殖民统治，我国恢复行使对香港主权所带来的香港政权性质的根本变化。由于我国收回香港后按照“一国两制”方针实行“港人治港”、高度自治，香港管治力量就从回归前只有香港英国政府（简称“港英当局”）一支管治队伍，变成了回归后“一国两制”条件下两支管治队伍：一支是“香港特区建制队伍”，包括行政长官、主要官员、行政会议成员和各级公务员、法官及其他司法人员等。这支队伍经由中央授权依照基本法行使高度自治权。另一支是“中央、内地从事香港工作的干部队伍”，包括负责香港事务或专做香港工作的中央主管部门和派出机构，负责其他全国性事务及相关政策的中央主管部门和与香港特区联系密切的内地有关省区市党委、政府处理涉港事务的干部。这支队伍依照我国宪法和香港基本法行使中央管治特区（包括处理中央、内地与香港特区关系）的宪制权力，不干预特区自治范围内的事务。这两支管治队伍是国家对香港实行“一国两制”方针的政权力量，也是香港基本法的实施主体。本文对香港回归后管治力量的这一重要转变，主要是中央、内地从事香港工作的干部队伍成为其中一支重要管治力量，试作一些探讨和思考。

一、香港回归后管治力量的上述重要转变，源自香港管治权本身回归后“一分为二”的深刻变化

香港在回归前没有“港人治港”，港英当局是英国管治香港的唯一政权力量；回归后实行“港人治港”但有一个根本前提，就是邓小平强调的“在中国的管辖之下”，也就是“一国”这个前提。1997年3月27日全国人大常委会关于根据香港基本法第160条处理香港原有法律的决定指出：在采用为香港特区法律的香港原有法律中，“任何提及‘女王陛下’、‘王室’、‘英国政府’及‘国务大臣’等相类似名称或词句的条款，如该条款内容是关于香港土地所有权或涉及基本法所规定的中央管理的事务和中央与香港特别行政区的关系，则该等名称或词句应解释为中央或中国的其他主权机关，其他情况下解释为香港特别行政区政府。”这就清楚显示，英国管治香港的权力交还中国以后，由于中国对香港实行“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，香港的管治权就必然形成两个层次：属于国家主权或中央管理事务和中央与特区关系的，由中央负责管理或行使职权；属于特区自治范围的事务，授权特区依照基本法自行管理。因此香港的管治力量就必然是两支队伍：不仅有依法行使高度自治权的香港特区建制队伍，而且有依法行使中央管治香港特区的宪制权力，但不干预特区自治范围内事务的政权力量，这就是中央、内地从事香港工作的干部队伍。

二、“一国两制”条件下中央、内地从事香港工作的干部队伍也是香港一支重要管治力量，是“一国”原则在香港管治力量上的重要体现

这涉及对特别行政区享有的高度自治权，要有正确理解和准确把握。台湾当局曾提出以“完全自治”代替高度自治。英国政府在中英关于香港前途的谈判中，也曾“一再以‘最大程度的自治’来修改中方提出的高度自治，反对香港特区直属于中央政府”。对前者，邓小平明确表示：“我们不赞成‘完全自治’的提法。自治不能没有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘两个中国’，而不是一个中国。”对后者，我国政府代表团明确表示：“英方上述主张的实质是要把香港变成独立或半独立的政治实体，直接抵触中国主权原则。”中方理所当然地坚决反对，不予采纳。这就清楚显示，香港特区享有的高度自治权，同它作为直属于中央政府的特别行政区而中央拥有对之管辖的宪制权力，是统一于“一国”之内不可分割又不能互相取代的两个方面。因此在管治力量上就必然是两支队伍。其中有一支体现“一国”原则、行使中央管治香港的宪制权力但不干预特区自治范围内事务的管治队伍，这就是中央、内地从事香港工作的干部队伍。

三、“一国两制”条件下中央、内地从事香港工作的干部队伍，作为一支管治力量合法、公开运作，是我国单一制政体下正确处理中央与香港特区关系的现实需要

香港基本法规定的中央与特区的关系，是单一制政体下授权与被授权的关系，不是复合制政体下的分权关系。首先，与复合制政体下地方的自治权是自身固有的不同，香港特区的高度自治权来自中央的授权，不是自身固有的。其次，与复合制政体下中央与地方归属未明的权力是“剩余权力”不同，中央没有授予香港特区的权力仍属于中央，没有所谓“剩余权力”。第三，与复合制政体下中央与地方通过协议再分配“剩余权力”不同，中央对于没有授予香港特区的其他权力，可根据实际情况和需要依法另行授予香港特区。这就清楚显示，中央授权香港特区实行高度自治的同时，还要依法行使中央管治特区的宪制权力，但不干预特区自治范围内的事务。因此除了特区建制队伍外，还必须有一支中央、内地从事香港工作的干部队伍。

早在起草香港基本法时就有一种观点，主张“香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管”。邓小平不同意这种观点。1987年4月16日在会见香港基本法起草委员会委员时，他特别指出：“还有一个问题必须说明：切不要以为香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管，就万事大吉了。这是不行的，这种想法不实际。”邓小平不相信香港特区不会发生“危害国家根本利益的事情”或“损害香港根本利益的事情”，也不能设想“香港就没有干扰，没有破坏力量”。他说：“我看没有这种自我安慰的根据。如果中央把什么权力都放弃了，就可能会出现一些混乱，损害香港的利益。所以，保持中央的某些权力，对香港有利无害。”邓小平语重心长地对各位草委说：“总有一些事情没有中央出头你们是难以解决的。”所以请诸位考虑，基本法要照顾这些方面。”由于国家主权或中央管理的事务和中央与特区的关系，只能由中央行使职权或负责管理，不存在干预不干预的问题，所以邓小平在这里实际上是提出和阐明了一个极为重要的思想，就是对“香港的事情”，中央也要保持并在必要时行使某些权力。邓小平对他的这个思想十分重视，1990年1月18日他会见香港朋友时再次强调：“在考虑制定香港基本法时，我就讲不能使中央政府无所作为。”

香港基本法对于中央已授权特区高度自治范围内的事务，如行政管理权、立法权和司法权，根据不同情况都作出了中央保持并在必要时行使某些权力的宪制安排。如行政管理权方面规定，行政长官执行中央政府就本法规定的事务发出的指令，特区政府财政预算和决算报中央政府备案等。又如立法权方面规定，特区立法机关制定的法律须报全国人大常委会备案，全国人大常委会如认为不符合基本法关于中央管理事务或中央与特区关系的条款，可将该法律发回，发回的法律立即失效。再如司法权方面规定，行政长官对终审法官和最高法院首席法官的任命，须报全国人大常委会备案。全国人大常委会在授权香港特区法院解释基本法的同时，保留了对整部基本法，包括对其中属于特区自治范围条款的最终解释权（简称“人大释法”）。并规定，香港特区法院在判决时引用基本法有关条款必须以人

大释法为准。等等。香港基本法的上述规定，就是邓小平关于中央对“香港的事情”，也须保持并在必要时行使某些权力的重要思想，从法律上作出宪制安排的一个重要体现和成功运用。

邓小平还强调指出：“中央确实是不干预特别行政区的具体事务的，也不需要干预。”为此他对中央要管的“香港的事情”提出了一项重要原则，就是必须是“没有中央出头香港难以解决的事情”。比如，香港终审法院1999年1月29日关于港人在内地所生子女的“居港权”问题的判决，所解释的基本法有关“居港权”的条款就属于特区自治范围的条款。由于上述判决将导致167万多名内地居民因拥有“居港权”而在短期内涌入香港，造成香港特区难以承受的巨大人口压力，而特区内部又没有纠正上述错误决判的有效机制，人大释法就成了解决这个问题的唯一选择。1999年6月26日，全国人大常委会对香港基本法上述条款作出解释。这次释法是邓小平上述重要思想的一次成功实践。充分证明，对于“香港的事情”中属于没有中央出头香港难以解决的问题，中央保持并在必要时行使某些权力，对香港有百利无一害。

四、香港回归后中央、内地从事香港工作的干部队伍成为一支重要的管治力量，也反映了我们党作为全国执政党在香港工作中历史方位的重大变化

从新中国成立到香港回归前的相当长时期，由于香港还被外国占领，我国政府未恢复行使主权，中央不能行使管治香港的宪制权力。我国政府派驻香港的机构，也不得不使用新闻机构的名称^①。那时我们党作为全国执政党处理香港问题，主要是通过我国政府与英国政府之间的外交途径，围绕中英关系这对主要矛盾展开的。香港回归后，由于我国已恢复行使对港主权，中央依照宪法和基本法行使管治香港特区的宪制权力。中央政府派驻香港的机构，也名正言顺地作为“中央人民政府在香港特别行政区设立的机构”，按照香港基本法和中央的授权履行职责^②。香港特区政府依法为之履行职责提供工作便利和保障^③。党的十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》第一次把“保持香港、澳门长期繁荣稳定”，提到“党在新形势下治国理政面临的崭新课题”的高度，列为提高党的执政能力的一项重要任务。这就清楚显示，“一国两制”条件下，我们党作为全国执政党在香港工作中的历史方位，发生了重大变化：按照“一国两制”方针处理好香港问题，已经是我们党治国理政也就是执政的一个重要领域，并作为加强党的执政能力建设的一个重要方面，写入党的正式文件而公之于世。

胡锦涛总书记在党的十七大政治报告中进一步指出：“保持香港、澳门长期繁荣稳定是党在新形势下治国理政面临的重大课题。”深刻认识、准确把握香港回归后管治力量的重要转变，就要求我们培养好、建设好、使用好中央和内地从事香港工作的干部队伍。这是从“治国理政”的角度，充分发挥“一国”在“一国两制”事业中的前提作用，依法行使中央管治香港特区的宪制权力但不干预特区自治范围内事务的一项重要之举。

^① 参见[英]弗兰克·韦尔什《香港史》：“北京坚持认为香港是中国不可分割的一部分，只是暂时处于外国管治之下，因此北京与香港不可能有直接的外交关系。当时采取了一个办法摆脱窘境，由新华通讯社香港分社代表中国的利益”。新华社香港分社“表面上是一家新闻机构，实际上完全公开地代表人民共和国。”中央编译出版社2007年5月版，第446页。

^② 参见《香港特别行政区政府宪报》2000年2月3日第300号政府公告：新华通讯社香港分社已于2000年1月18日易名为“中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室”。该公告并将易名后的中央政府驻港联络办列为“中央人民政府在香港特别行政区设立的机构”，其后依次是：中华人民共和国外交部驻香港特别行政区特派员公署、中国人民解放军驻香港部队。

③ 参见国务院2000年1月15日《关于更改新华通讯社香港分社、新华通讯社澳门分社名称问题的通知》（国函[2000]5号）：“请特别行政区政府为上述机构（引注：指中央政府驻港联络办等中央人民政府在特别行政区设立的机构）提供履行职责所必须的工作便利和豁免。”《中华人民共和国国务院公报》2000年第6号，国务院办公厅2000年2月29日出版。

转载务经授权并请刊出本网站名

Copyright © 2005 www.
All Rights Reserved

版权所有：[马克思主义研究网](#) | [网站声明](#) | [联系我们](#)

（浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024*768）