

理念 · 实践 · 创新 丛书

论“一国两制”下 中央和香港特区的关系

宋小庄 著

 中 国 人 民 大 学 出 版 社

理念 · 实践 · 创新 丛书

论“一国两制”下 中央和香港特区的关系

宋小庄 著

 中 国 人 民 大 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

论“一国两制”下中央和香港特区的关系/宋小庄著.

北京: 中国人民大学出版社, 2003

(理念·实践·创新丛书)

ISBN 7-300-04617-7/D·791

I. 论…

II. 宋…

III. 香港-中央和地方的关系-研究-中国

IV. D676.58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 023196 号

理念·实践·创新丛书

论“一国两制”下中央和香港特区的关系

宋小庄 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 **邮政编码** 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 890×1240 毫米 1/32 **版 次** 2003 年 5 月第 1 版

印 张 10.5 插页 2 **印 次** 2003 年 5 月第 1 次印刷

字 数 300 000 **定 价** 18.00 元



序

中央和特别行政区的关系是“一国两制”中的一个关键问题。这个关键处理好了，“一国两制”在该特别行政区就基本能够顺利实践。这个问题处理不好，“一国两制”所牵动的方方面面的问题，也不容易处理好。“一国两制”下中央和香港特区的关系在宪法学上是一项新课题，很值得从理论上加以探索。回顾两年多来，“一国两制”在香港特区得到成功实践，但在实践过程中，在中央和香港特区的关系上也出现了不少令人关注的问题。因此，宋小庄先生《论“一国两制”下中央和香港特区的关系》的博士论文选题既具有理论意义，也具有实践意义。

论文谈古论今，广泛而全面地阐述了中央和香港特区之间的种种关系，涉及范围之广为以前各种专论所不多见。作者在论文写作中掌握并运用了大量资料，包括我国内地、香港和国外的大量书刊，阐述了中央和香港特区的各种关系。结构合理，层次清晰；论

证充实，议论深刻；思路开阔，文笔流畅；逻辑严谨，观点鲜明。在分析现实生活中存在的问题的同时，还提出不少解决具体问题的建设性意见。论文不但对从事宪法和香港基本法研究的人士有参考作用，对从政人士、政府官员乃至一般的法律工作者也不无借鉴价值。

论文着重论述了划分中央和香港特区职权的五项原则：第一，维护国家统一和主权的原则；第二，发挥特别行政区地方的主动性、积极性的原则；第三，授予香港特区高度自治权的原则；第四，原则性和灵活性相结合的原则；第五，分权和制权相结合的原则。作者归纳的这些原则，使基本法有关处理中央和香港特区关系的条文，如网在纲，有条而不紊。论文还指出了“一国两制”下中央和香港特区关系的五个基本特点：第一，中央行使维护国家统一和主权的权力；第二，香港特区行使高度自治权；第三，香港特区地方高度自治权的性质；第四，中央和香港特区关系的协调机制；第五，香港特区运作的监督机制。这种提法和论述，恰如其分地概括了中央和香港特区关系的基本特点。上述内容构成博士论文的主要内容，具有一定的创造性。

从论文中可以看到，作者不但熟悉外国论著，而且精读古代文献，中英文均佳，有较深厚的基础理论和专门学科知识，有较强的分析问题和解决问题的能力，有较高的科学研究水平。作者平时刻苦努力学习，在就读期间出版了专著、发表了论文约五十万言。在短短三年期间完成了课程要求，撰写出符合北大法学博士水平的三十余万字的论文，获得论文答辩委员会、学位评定分委员会以及校学位评定委员会一致同意，通过论文答辩并授予博士学位，这对一个在职的博士生是很不容易的。我作为他的指导老师，甚感欣慰。作为当年参加香港基本法起草工作的宪法学学者，看到研究基本法的园地里又增添新作，甚为鼓舞。我乐见论文的出版，是为序。

萧蔚云

于北大畅春园

1999年10月



本书采用的简称说明

一个国家，两种制度

中央国家机构

中央人民政府

中国人民政治协商会议

中华人民共和国

中华人民共和国国务院

中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明

全国人民代表大会

全国人民代表大会常务委员会

地方各级人民代表大会

地方国家机构

“一国两制”

中央

中央政府

政协

中国

国务院

中英联合声明或联合声明

全国人大

全国人大常委会

地方各级人大

地方

香港特别行政区	香港特区
中华人民共和国宪法	宪法
中华人民共和国全国人民代表大会组织法	全国人大组织法
中华人民共和国国务院组织法	国务院组织法
中华人民共和国香港特别行政区基本法	基本法
中华人民共和国香港特别行政区驻军法	驻军法
中华人民共和国民族区域自治法	民族区域自治法
香港特别行政区全国人民代表大会代表	港区全国人大代表
香港特别行政区临时立法会	临立法会
单一制国家	单一国
新华社香港分社	香港新华社
联邦制国家	联邦国
联邦成员州（邦、国）	联邦成员州

内容提要

本书内容包括四部分：首先，系统地考察了“一国两制”下中央和香港特区的关系；其次，着重论述了划分中央和香港特区职权的五项原则；再次，概括指出了“一国两制”下中央和香港特区关系的五个基本特点；最后，进一步探讨了建立新型的中央和香港特区关系的理论意义。该书资料丰富、层次清晰、论证充实、阐发深刻，在分析现实中存在问题的同时，还提出不少解决具体问题的建设性意见。本书不但对从事宪法和香港基本法研究的人士有参考作用，对从政人士、政府官员乃至一般的法律工作者也不无借鉴价值。

策划编辑 刘 志
责任编辑 刘洪妹 郝春莉
王宏霞
封面设计 李亚莉
版式设计 赵星华



目 录

引 言	 (1)
第一章 正确处理中央和香港特区关系的重要意义	 (11)
第一节 贯彻“一国两制”的关键问题	 (11)
第二节 实现高度自治的切实保障	 (18)
第三节 落实“港人治港”的基本前提	 (24)
第四节 维持香港特区繁荣稳定的必要条件	 (31)
第二章 划分中央和香港特区职权的原则	 (41)
第一节 维护国家统一和主权的原則	 (41)
第二节 发挥特别行政区地方主动性、积极性的原则	 (66)
第三节 授予香港特区高度自治权的原则	 (97)
第四节 原则性和灵活性相结合的原则	 (116)
第五节 分权和制权相结合的原则	 (142)

第 三 章	“一国两制”下中央和香港特区关系的	
	基本特点	(150)
	第一节 中央行使维护国家统一和主权的权力	(150)
	第二节 香港特区行使高度自治范围内的地方自治权	(173)
	第三节 香港特区地方高度自治权的性质	(194)
	第四节 中央和香港特区关系的协调机制	(225)
	第五节 香港特区运作的监督机制	(242)
第 四 章	建立新型的中央和香港特区关系的理论意义	(259)
	第一节 实现国家统一历史模式的重 大突破	(259)
	第二节 配合国家以经济建设为中心 的战略部署	(272)
	第三节 宪法学有关国家结构理论的 发展创新	(282)
	第四节 中华法制高度统一传统的调 整变革	(295)
结 语		(308)
主要参考 书 目		(315)
主要参考 期 刊		(323)
后 记		(327)



论“一国两制”下中央和香港特区的关系

引言

一、处理中央和地方关系的艰巨性

中央和地方关系是古今中外各国普遍存在的关系。一国之中，处理中央和地方关系向非易事，在大国尤其如此。对此中国历代统治者均予高度关注。以实行分封制的周代言之，已有周室、方伯、诸侯、附庸、夷狄之实体，各有不同的法律地位。各实体之间，如上国与邦国、邦国之间、同姓异姓之间、同姓不同爵位之间，皆有等差。对于疆域之划分、疆界之变迁、田邑之得丧、都城之设置，皆设完整之制度。日常交往，又有朝觐、聘问、报拜、告请、弔恤之礼仪。遇事往来，又有会同、遇离、盟誓、质执之规定。可谓名目繁多，不一而足。

“春秋无义战”^①、战国七雄之争霸，无疑是周代晚期中央和地方关系失控的结果。秦一统天下，废封建（分封），设郡县，强化皇权，建立高度中央集权的、统一的、多民族的单一制国家，对地方设置新型的郡县两级管理体制。秦代加强中央集权有利于国家的统一和安定。汉初分封诸王，出现分封制与郡县制并存之局，作为权宜之计。汉文帝至武帝近百年，“众建诸侯而少其力”^②，强干弱枝，逐步消除因实行分封制产生的地方割据势力，归根到底还是如何处理中央和地方的分权问题。

在我国长达两千余年的单一制国家历程中，尽管国家统一是主流，不统一是支流，但也曾出现魏晋南北朝的分裂、唐代藩镇之战乱、五代十国的割据、宋辽金元之对峙等乱世。究其原因，固极复杂，无疑中央集权的削弱、地方势力的膨胀是其主因。然而，高度集权也难免走向反面。秦集极权之能事，置天下百姓于不顾，头重而脚轻，根基不稳，二世而亡。北宋鉴五代百余年藩镇裂土，极力强化中央集权。《宋史·太祖纪》云：“一兵之籍，一财之源，一地之守，皆人主自之为也。”矫枉过正，事权皆决于上，地方无权无力，禁军聚于京师，财赋不藏于州郡，致有弱宋之讥。过度集权，过度放权，皆有所偏。中国历史上中央和地方关系对朝代兴衰的影响很值得从史学和法学上加以研究。

国家的整体与其组成部分或国家联合体与其成员的关系不仅在中国发生，在外国也可以找到不少史例。以古代史而言，非洲东北部尼罗河下游的埃及，在古王国时代（公元前28世纪～前23世纪）与中王国时代（公元前21世纪～前18世纪）之间，因地方势力庞大，曾有约二百年的王国分裂、社会动荡时期。小亚细亚中部、黑海南部的赫梯王国因分裂，国势转衰，于公元前8世纪并入亚述版图。古巴勒斯坦北部的以色列—犹太王国于公元前935年分裂，南为犹太王国，北为以色列王国，公元前722年以色列王国终为亚述所灭。摩揭陀、安度罗、笈多王朝等古印度国家因国家分

① 《孟子·尽心上》。

② （汉）贾谊：《陈治安策》。

裂，国力衰微，屡见不鲜。公元前5世纪后半叶雅典（中希腊）和斯巴达（南希腊）争霸希腊，爆发伯罗奔尼撒战争，严重破坏了希腊经济。古罗马国持续久长，先后经历了王政时代、共和国时代和帝国时代。公元前2世纪后半叶的100年间，发生被史家称为“内战”的时代后，转入帝国时代。在395年，罗马帝国分裂为东西两部分，西罗马迅速于476年衰亡。上述种种，均与中央和地方关系处理不当有关。

在欧洲的中世史、近代史时期，像古埃及、古希腊、古罗马这样强大而持久的帝国已不复存在。当时诸国林立，一国之内中央和地方的矛盾被更为突出的国与国的矛盾、社会经济制度的矛盾所掩盖。在这一时期，美洲大陆1775年至1783年发生13州起来推翻英国殖民统治的独立战争，终于建立了美利坚合众国。宗主国和殖民地的关系，从某种意义上也可以说是中央和地方的关系。在现代史上反帝反殖运动风起云涌，民族独立和民族自决是第二次世界大战后的历史潮流。近来苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克等国家的解体，引发了人们对中央和地方关系的思考。苏联和东欧部分国家的解体，虽与外国势力介入、意识形态僵化、经济发展不均有关，但归根到底还是中央和地方关系长期积弊的结果，也充分说明处理中央和地方关系的艰巨性。

二、中央和地方关系是宪法学的重要课题

1787年9月17日由联邦制宪会议通过的美国联邦宪法是法学界公认的最早的成文宪法。但不成文宪法性法律的出现，却早于成文宪法。英国1101年的自由权特许状（Charter of Liberties）、1215年的自由大宪章（Magna Carta）、1628年的权利请愿书（The Petition of Right）、1640年和1679年的人身保护令（Habeas Corpus）、1689年的权利法案（Bill of Rights）、1701年的王位继承法（Act of Settlement）以及1911年议会法（Parliament Act）等都是英国的宪法性法律的组成部分。从17世纪起，英国开始掠夺殖民地，也相继制定了不少涉及宗主国和殖民地关系的法律。因此中央和地方关

系法律问题的产生当早于成文宪法的产生。

从宪法所规定的内容看，宪法有关内容的存在似更早于成文和不成文宪法的产生。宪法规定了国家的根本制度和国家生活的基本原则。国家必须有相对固定的法律组织以决定其结构和政府的有关权力。国家必须决定谁是合法主权者，并决定国家结构的形式以及各中央和地方国家机构的职权和相互作用。从这个意义上说，中国之有宪法的内容并不自近代宪政运动始。《尚书·盘庚上》云：“先王有服，恪谨天命。”说的是遵从祖制天命。《左传》襄公四年所载：“茫茫禹迹，画为九州。”指的是地方行政区域的划分。《史记·夏本纪》云：“自虞夏时，贡赋备矣。”讲的是赋税制度。《诗经·小雅·北山》云：“溥天之下，莫非王土。”显然是对土地所有权的规定。《礼记·曲礼》云：“礼不下庶人，刑不上大夫。”言明社会不同阶层人士有权利的差别。《礼记·明堂位》云：“夏后氏官百。”谈的是官员的编制。《诗经·小雅·北山》云：“率土之滨，莫非王臣。”无疑要求官员效忠。《周官》的官制以及历朝的官制，无不包含了宪法的有关内容。

从宪法体现的形式看，宪法有关形式的存在也远早于成文和不成文宪法的产生。“宪法”一词来自拉丁文 *Constitutio*，其本意是指组织、确立的意思。古罗马以 *Constitutio* 来表示皇帝的诏令、谕旨、布告、敕示和命令，以区别于市民会议制定的法律文件。从这个意义上说，中国古代“宪法”这一形式的出现也很早。《尚书·甘誓》记载夏启与有扈氏作战前的动员令，《尚书·汤誓》记载商汤讨伐夏桀的誓词，是中国最早出现的诏令一类的法律。由此言之，我国有四千多年未曾中断的国家与法制的历史。夏商周的典、谟、训、诰，秦汉以来的制、诏、程、科，隋唐的律、令、格、式，宋代的编敕、指挥和条法事类，以及元代的典章，都具有古代宪法性法律的形式特征。

自有国家以来，国家就发生中央和地方关系这一国家结构问题。《中国大百科全书·法学》认为“国家结构”是“国家整体与组成部分之间的相互关系”。国家可以是单一制，各地方（行政区域）直辖于中央；也可以是联邦制，由中央政府对某些事务进行全国性

管理，但各地方（成员州、邦、国）不直辖于中央，在各区域内负责对其他事务自行管理。不论采用什么国家结构形式，各国无不结合本国国情做出抉择。为了做出采用郡县制的决策，秦始皇曾召开宫廷会议讨论，李斯根据法家思想提出的意见被采纳。^① 汉初为了巩固中央统治，铲除地方割据力量，贾谊、晁错曾多次建言，陈明利弊，为单一国的实现奠定了思想基础。^② 其后，中国历史上关于国家“一统”和“正统”的论辩历代不绝，其资料汗牛充栋。^③ 美国独立战争以后，从邦联条例到联邦宪法的制定，做出了采用联邦制的选择。各国有不同的国情，对国家结构的取舍也未必相同。

不论是单一国还是联邦国，其现行宪法大都有中央和地方关系的规定。从保障地方行使自治权出发，日本国宪法第93条规定：“地方公共团体，依照法律的规定设立议会，为其议事机关。”意大利宪法第5条规定：“整体不可分的行政上的共和国，承认并促进地方自治；在属于国家的各种事务实行最充分的行政上的分权，使自己的立法原则适合自治和地方分权的要求。”联邦德国基本法第28条第2款则要求“保障各乡镇享有法律范围内根据自己的责任处理各种地方共同体一切事务的权力”。美国和瑞士联邦则把剩余权力归属地方。中国除在宪法中保障民族自治地方和特别行政区的自治权外，还专门制定了民族区域自治法和特别行政区基本法。另一方面，各国宪法也无不保障中央国家机构行使职权。各联邦国均明文详列联邦职权。澳大利亚联邦基本法第119条规定：“联邦应保护各州不受侵犯。在州政府请求时，应平定内乱。”巴西联邦宪法第7条规定联邦为维护国家领土完整、抵抗侵略、镇压内乱，可干涉各邦。印度联邦宪法第245条第1项授权国会依法为印度领域之全部或一部制定法律。各单一国均确立中央国家机构凌驾地方国家机构的地位。毫无疑问，中央和地方关系是宪法学的重要课题。

① 参见《史记·秦始皇本纪》、《史记·李斯列传》。

② 参见《史记》、《汉书》有关贾谊、晁错的传记。

③ 参见饶宗颐辑录：《中国史学上之正统论》，香港，龙门书店，1977。

三、理论和实践相结合研究中央和香港特区关系的必要性

在“一国一制”下，处理中央和地方关系尚且艰难，在“一国两制”下，处理中央和香港特区的关系更为困难，则可想而知。正确处理中央和香港特区的关系这一课题甚为复杂。姬鹏飞认为：“中央和香港特区的关系是基本法的主要内容，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章均有涉及。”^①他提到的其他各章应当包括第三、第四、第五、第六章和附则。中央和香港特区的关系错综复杂、盘根错节。如结合基本法的解释机制看，可以毫不夸张地说，香港基本法的序言、160 条条文以及三个附件都或多或少涉及中央和香港特区关系。

正确处理中央和香港特区关系的核心是需要从法律上正确划分中央国家机构和香港特区地方国家机构之间的职权。“这是起草基本法的一个重大问题，也是讨论极其热烈、争论最多的难题之一。”^②毋庸讳言，这至今仍然是基本法实施过程中存在不少问题的环节。例如，香港法学界不少人认为香港特区的高度自治权带有联邦制色彩，有所谓“剩余权力”问题。在宪法是否适用于香港特区问题上，也有人强调基本法就是香港特区的宪法，不发生中国宪法适用于香港特区的问题，并主张由香港特区法院以基本法审查全国人大、全国人大常委会的立法活动。对香港特区重要人士的任命和备案，对香港特区条例和财政预决算的备案，有人认为是形式性的，不是实质性的。在基本法的解释权方面，也有人标榜普通法的司法解释，排斥全国人大常委会的立法解释和监督。由于基本法做出对国家行为不得管辖的限制，香港就有人表示国家行为仅限于国防、外交行为，而且仅限于行政行为。由于基本法允许外籍法官审理案件，立法会又保留一定比例有外国籍和外国居留权的人士，就

① 姬鹏飞：《关于〈香港基本法（草案）〉及其有关法律的说明》，载香港各大报章，1990-03-28。

② 萧蔚云：《香港基本法与“一国两制”的伟大实践》，99 页，深圳，海天出版社，1993。

有人否认上述人士的效忠问题。作为单一国内的一个地方行政区域，本来不存在全民投票决定或表达对该地区的政体的问题，但有人就主张以此来考虑是否提出修改基本法的议案。

香港回归以来，中央和香港特区在贯彻基本法方面卓有成效，社会稳定，生活如常，人心安定，可谓“泽被鱼鸟悦，令行草木春”^①。在外国或外地，改朝换代往往给社会带来动荡和冲击。但不论是外国或外地来港人士，还是本港居民，皆不感到香港正经历了一场政权交接的变化，真是“清夜满城丝管散，行人不信是边头”^②。中央在过渡时期内的积极筹划以及在香港回归以来的无为而治，取得同样的成功。正如1999年3月5日朱镕基总理向九届全国人大二次会议提出的政府工作报告中所说：“香港回归祖国以来，‘一国两制’方针得到全面贯彻落实。中央政府严格按照基本法办事，不干预香港特别行政区自治范围内的事务，确保香港特别行政区实行‘一国两制’、‘港人治港’、高度自治，赢得了广泛的赞誉。亚洲金融危机以来，香港特区政府沉着应对，采取了一系列有效措施，经受住了严峻考验，显示出管理香港社会、驾驭复杂局势的能力。我们将继续全力支持特区政府按照基本法施政，并和香港同胞一道，进一步推进香港与内地的经贸、科技、文化等各个领域的合作，促使香港经济早日复苏，维护香港的长期繁荣稳定。”^③

中央和香港特区关系到底是非常复杂的，法学又是一门实践性很强的学科。章学诚《文史通义·易教上》云：“古人未尝离事而言理。”香港特区实行“一国两制”亦无先例可援，在实施基本法过程中出现了不少实践问题。例如：

在行政管理方面，香港回归后不久的1997年7月行政长官会同行政会议决定，今后土地契约一律按50年批出，使香港特区政府的法定权力超越基本法规定的50年的限期。1997年11月7日香港特区公务员事务局禁止首长级、政务主任、新闻主任和警务人

①（唐）李白：《赠张桐钊二首》。

②（唐）姚合：《穷边词》。

③ 朱镕基：《政府工作报告》，载香港《文汇报》、《大公报》等报章，1999-03-06。