

學習時報（第 422 期）
2008-01-29

「一國兩制條件下香港的管治力量」
曹二寶
中央人民政府駐香港聯絡辦研究部曹二寶部長

在“一國兩制”條件下，香港的管治力量已經從回歸前的“英人治港”，變成了中國管轄下的“港人治港”。這是香港結束 150 多年殖民統治，我國恢復行使對香港主權所帶來的香港政權性質的根本變化。由於我國收回香港後按照“一國兩制”方針實行“港人治港”、高度自治，香港管治力量就從回歸前只有香港英國政府（簡稱“港英當局”）一支管治隊伍，變成了回歸後“一國兩制”條件下兩支管治隊伍：一支是“香港特區建制隊伍”，包括行政長官、主要官員、行政會議成員和各級公務員、法官及其它司法人員等。這支隊伍經由中央授權依照基本法行使高度自治權。另一支是“中央、內地從事香港工作的幹部隊伍”，包括負責香港事務或專做香港工作的中央主管部門和派出機構，負責其他全國性事務及相關政策的中央主管部門和與香港特區聯繫密切的內地有關省區市黨委、政府處理涉港事務的幹部。這支隊伍依照我國憲法和香港基本法行使中央管治特區（包括處理中央、內地與香港特區關係）的憲制權力，不干預特區自治範圍內的事務。這兩支管治隊伍是國家對香港實行“一國兩制”方針的政權力量，也是香港基本法的實施主體。本文對香港回歸後管治力量的這一重要轉變，主要是中央、內地從事香港工作的幹部隊伍成為其中一支重要管治力量，試作一些探討和思考。

一、香港回歸後管治力量的上述重要轉變，源自香港管治權本身回歸後“一分為二”的深刻變化

香港在回歸前沒有“港人治港”，港英當局是英國管治香港的唯一政權力量；回歸後實行“港人治港”但有一個根本前提，就是鄧小平強調的“在中國的管轄之下”，也就是“一國”這個前提。1997 年 3 月 27 日全國人大常委會關於根據香港基本法第 160 條處理香港原有法律的決定指出：在採用為香港特區法律的香港原有法律中，“任何提及‘女王陛下’、‘王室’、‘英國政府’及‘國務大臣’等相類似名稱或詞句的條款，如該條款內容是關於香港土地所有權或涉及基本法所規定的中央管理的事務和中央與香港特別行政區的關係，則該等名稱或詞句應解釋為中央或中國的其他主權機關，其他情況下解釋為香港特別行政區政府。”這就清楚顯示，英國管治香港的權力交還中國以後，由於中國對香港實行“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，香港的管治權就必然形成兩個層次：屬於國家主權或中央管理事務和

中央與特區關係的，由中央負責管理或行使職權；屬於特區自治範圍的事務，授權特區依照基本法自行管理。因此香港的管治力量就必然是兩支隊伍：不僅有依法行使高度自治權的香港特區建制隊伍，而且有依法行使中央管治香港特區的憲制權力，但不干預特區自治範圍內事務的政權力量，這就是中央、內地從事香港工作的幹部隊伍。

二、“一國兩制”條件下中央、內地從事香港工作的幹部隊伍也是香港一支重要管治力量，是“一國”原則在香港管治力量上的重要體現

這涉及對特別行政區享有的高度自治權，要有正確理解和準確把握。臺灣當局曾提出以“完全自治”代替高度自治。英國政府在中英關於香港前途的談判中，也曾“一再以‘最大程度的自治’來修改中方提出的高度自治，反對香港特區直轄於中央政府”。對前者，鄧小平明確表示：“我們不贊成‘完全自治’的提法。自治不能沒有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘兩個中國’，而不是一個中國。”對後者，我國政府代表團明確表示：“英方上述主張的實質是要把香港變成獨立或半獨立的政治實體，直接抵觸中國主權原則。”中方理所當然地堅決反對，不予採納。這就清楚顯示，香港特區享有的高度自治權，同它作為直轄於中央政府的地方行政區域而中央擁有對之管轄的憲制權力，是統一於“一國”之內不可分割又不能互相取代的兩個方面。因此在管治力量上就必然是兩支隊伍。其中有一支體現“一國”原則、行使中央管治香港的憲制權力但不干預特區自治範圍內事務的管治隊伍，這就是中央、內地從事香港工作的幹部隊伍。

三、“一國兩制”條件下中央、內地從事香港工作的幹部隊伍，作為一支管治力量合法、公開運作，是我國單一制政體下正確處理中央與香港特區關係的現實需要

香港基本法規定的中央與特區的關係，是單一制政體下授權與被授權的關係，不是複合制政體下的分權關係。首先，與複合制政體下地方的自治權是自身固有的不同，香港特區的高度自治權來自中央的授權，不是自身固有的。其次，與複合制政體下中央與地方歸屬未明的權力是“剩餘權力”不同，中央沒有授予香港特區的權力仍屬於中央，沒有所謂“剩餘權力”。第三，與複合制政體下中央與地方通過協議再分配“剩餘權力”不同，中央對於沒有授予香港特區的其他權力，可根據實際情況和需要依法另行授予香港特區。這就清楚顯示，中央授權香港特區實行高度自治的同時，還要依法行使中央管治特區的憲制權力，但不干預特區自治範圍內的事務。因此除了特區建制隊伍外，還必須有一支中央、內地從事香港工作的幹部隊伍。

早在起草香港基本法時就有一種觀點，主張“香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管”。鄧小平不同意這種觀點。1987年4月16日在會見香港基本法起草委員會委員時，他特別指出：“還有一個問題必須說明：切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際。”鄧小平不相信香港特區不會發生“危害國家根本利益的事情”或“損害香港根本利益的事情”，也不能設想“香港就沒有干擾，沒有破壞力量”。他說：“我看沒有這種自我安慰的根據。如果中央把什麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。”鄧小平語重心長地對各位草委說：“總有一些事情沒有中央出頭你們是難以解決的。”“所以請諸位考慮，基本法要照顧這些方面。”由於國家主權或中央管理的事務和中央與特區的關係，只能由中央行使職權或負責管理，不存在干預不干預的問題，所以鄧小平在這裏實際上是提出和闡明了一個極為重要的思想，就是對“香港的事情”，中央也要保持並在必要時行使某些權力。鄧小平對他的這個思想十分重視，1990年1月18日他會見香港朋友時再次強調：“在考慮制定香港基本法時，我就講不能使中央政府無所作為。”

香港基本法對於中央已授權特區高度自治範圍內的事務，如行政管理權、立法權和司法權，根據不同情況都作出了中央保持並在必要時行使某些權力的憲制安排。如行政管理權方面規定，行政長官執行中央政府就本法規定的事務發出的指令，特區政府財政預算和決算報中央政府備案等。又如立法權方面規定，特區立法機關制定的法律須報全國人大常委會備案，全國人大常委會如認為不符合基本法關於中央管理事務或中央與特區關係的條款，可將該法律發回，發回的法律立即失效。再如司法權方面規定，行政長官對終審法官和最高法院首席法官的任命，須報全國人大常委會備案。全國人大常委會在授權香港特區法院解釋基本法的同時，保留了對整部基本法，包括對其中屬於特區自治範圍條款的最終解釋權（簡稱“人大釋法”）。並規定，香港特區法院在判決時引用基本法有關條款必須以人大釋法為準。等等。香港基本法的上述規定，就是鄧小平關於中央對“香港的事情”，也須保持並在必要時行使某些權力的重要思想，從法律上作出憲制安排的一個重要體現和成功運用。

鄧小平還強調指出：“中央確實是不干預特別行政區的具體事務的，也不需要干預。”為此他對中央要管的“香港的事情”提出了一項重要原則，就是必須是“沒有中央出頭香港難以解決的事情”。比如，香港終審法院1999年1月29日關於港人在內地所生子女的“居港權”問題的判決，所解釋的基本法有關“居港權”的條款就屬於特區自治範圍的條款。由於上述判決將導致167萬多名內地居民因擁有“居港權”而在短期內湧入香港，造成香港特區難以承受的巨大人口壓力，而特區內部又沒有糾正上述錯誤判決的有效

機制，人大釋法就成了解決這個問題的唯一選擇。1999年6月26日，全國人大常委會對香港基本法上述條款作出解釋。這次釋法是鄧小平上述重要思想的一次成功實踐。充分證明，對於“香港的事情”中屬於沒有中央出頭香港難以解決的問題，中央保持並在必要時行使某些權力，對香港有百利無一害。

四、香港回歸後中央、內地從事香港工作的幹部隊伍成為一支重要的管治力量，也反映了我們黨作為全國執政黨在香港工作中歷史方位的重大變化

從新中國成立到香港回歸前的相當長時期，由於香港還被外國佔領，我國政府未恢復行使主權，中央不能行使管治香港的憲制權力。我國政府派駐香港的機構，也不得不使用新聞機構的名稱^①。那時我們黨作為全國執政黨處理香港問題，主要是通過我國政府與英國政府之間的外交途徑，圍繞中英關係這對主要矛盾展開的。香港回歸後，由於我國已恢復行使對港主權，中央依照憲法和基本法行使管治香港特區的憲制權力。中央政府派駐香港的機構，也名正言順地作為“中央人民政府在香港特別行政區設立的機構”，按照香港基本法和中央的授權履行職責^②。香港特區政府依法為之履行職責提供工作便利和保障^③。黨的十六屆四中全會《關於加強黨的執政能力建設的決定》第一次把“保持香港、澳門長期繁榮穩定”，提到“黨在新形勢下治國理政面臨的嶄新課題”的高度，列為提高黨的執政能力的一項重要任務。這就清楚顯示，“一國兩制”條件下，我們黨作為全國執政黨在香港工作中的歷史方位，發生了重大變化：按照“一國兩制”方針處理好香港問題，已經是我們黨治國理政也就是執政的一個重要領域，並作為加強黨的執政能力建設的一個重要方面，寫入黨的正式檔而公之於世。

胡錦濤總書記在黨的十七大政治報告中進一步指出：“保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政面臨的重大課題。”深刻認識、準確把握香港回歸後管治力量的重要轉變，就要求我們培養好、建設好、使用好中央和內地從事香港工作的幹部隊伍。這是從“治國理政”的角度，充分發揮“一國”在“一國兩制”事業中的前提作用，依法行使中央管治香港特區的憲制權力但不干預特區自治範圍內事務的一項重要之舉。

① 參見[英]弗蘭克·韋爾什《香港史》：“北京堅持認為香港是中國不可分割的一部分，只是暫時處於外國管治之下，因此北京與香港不可能有直接的外交關係。當時採取了一個辦法擺脫窘境，由新華通訊社香港分社代表中國的利益”。新華社香港分社“表面上是一家新聞機構，實際上完全公開地代表人民共和國。”中央編譯出版社 2007年5月版，第446頁。

② 參見《香港特別行政區政府憲報》2000年2月3日第300號政府公告：新華通訊社香港分社已於2000年1月18日易名為“中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室”。該公告並將易名後的中央政府駐港聯絡辦列為“中央人民政府在香港特別行政區設立的機構”，其後依次是：中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署、中國人民解放軍駐香港部隊。

③ 參見國務院2000年1月15日《關於更改新華通訊社香港分社、新華通訊社澳門分社名稱問題的通知》(國函[2000]5號)：“請特別行政區政府為上述機構(引注：指中央政府駐港聯絡辦等中央人民政府在特別行政區設立的機構)提供履行職責所必須的工作便利和豁免。”《中華人民共和國國務院公報》2000年第6號，國務院辦公廳2000年2月29日出版。