

廉希聖回顧立法初衷：實現回歸平穩過渡 「基本法保障香港長期繁榮穩定」

廉希聖

● 1932年出生，中國政法大學憲法學教授，博士生導師，中國憲法學會名譽會長。曾任中國憲法學會秘書長、副會長，北京市憲法學會會長，中國香港法律研究會理事，中國政法大學港澳台法研究室主任等。

● 1956年，24歲的廉希聖作為新中國的第一代律師，被最高人民法院特別軍事法庭指定為日本戰犯辯護律師。

● 作為中國憲法界德高望重的歷史親歷者和學界權威，廉希聖先後參與了1982年《憲法》起草和兩次憲法修訂工作；還全程參加了《香港特別行政區基本法》、《澳門特別行政區基本法》的起草和制定工作。

廉希聖表示，基本法保障了香港的長期繁榮與穩定，實現了立法初衷與原意。圖為廉希聖參加講座發言。受訪者供圖



▲ 1990年4月4日，第七屆全國人大第三次會議通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》
資料圖片

基本法是什麼工具？香港基本法起草委員會秘書處法律專家組成員、中國政法大學教授廉希聖接受大公報獨家專訪時指出，基本法實現了香港回歸的平穩過渡與國家統一，保障了香港的長期繁榮與穩定，基本實現立法初衷與原意。廉希聖強調，中央對香港基本法有解釋權和修改權，但基本法並無「硬傷」，當前沒有修改的必要。他還表示，中央高度重視香港問題，絕對不會坐視不理，相信香港一定會盡快恢復秩序，回到正軌。

基本法
30周年

大公報記者 馬靜

廉希聖總結基本法在香港實施時表示，基本法保障香港回歸的平穩過渡，實現國家統一，恢復國家行使主權，維護特區安全，又保證香港繁榮穩定。他說：「基本法在香港實施過程中，基本保持了香港的繁榮穩定，至少有很長一段時間，香港的繁榮穩定是有目共睹，毋庸置疑的，基本實現了它的立法原意。」

起草時充分體現「港人治港」

廉希聖指出，對於近幾年香港社會出現的亂象，基本法實施過程中出現問題的原因是複雜且多面的。有的是由於不能全面準確了解基本法的內容和立法原意，在理解上出現偏差；有的是套用別國的法律制度及法律觀點來理解基本法的內容，比如終審法院此前曾用普通法觀點去理解基本法，做出錯誤判決，全國人大也因此作出解釋；還有的則是基於政治上的考量，有意製造憲政秩序混亂。

「我們只有對產生問題的原因做出理性的分析判斷，才能找出有針對性的解決辦法。在香港一些人將不同原因所產生的問題都一概歸結為是基本法本身的問題，這無助於問題的解決。」廉希聖強調。

廉希聖坦言，現在回頭看，三十多年



▲ 1987年，廉希聖（前排右一）在香港基本法起草委員會全體會議上。受訪者供圖

前的基本法起草過程中確實有一些問題想得比較簡單，對一些問題的預見性不夠。「比如說關於審判權、司法權，都沒有考慮充分，以終審權為例，當時英國也並未將終審權交給香港。起草基本法的時候，主要考慮要充分體現『港人治港』，維持香港法律制度的延續性，將終審權交與香港。結果後期出現一些問題，前段時間還有警察抓人法官放人的事情發生。」

中央有權解釋及修改

香港亂局該如何應對？廉希聖說，當前社會上有幾種說法，第一種是「出動駐軍」。「這一點從法律支持上完全沒有問題，基本法有充分的法律依據，但是需行政長官提出請求。就我看，特區政府和中央應該都認為當前香港局勢尚且沒有出動駐軍的必要。」

第二種說法是「讓香港徹底亂下去，亂到底中央再出手整治」。對此，廉希聖說：「在我看來，中央絕不會任由香港亂下去，這損害的都是香港同胞的利益，畢竟大家都是一家人。」

最後一種說法就是有人提出要修改基本法。「修改基本法是非常困難的，甚至比修改憲法難，很多程序都不大容易通過。」廉希聖表示，「最重要的是，我覺得基本法沒有導致它必須修改的『硬傷』，修改基本法現在看也沒有這個必要。當然，不是說不能修改，關於香港基本法的解釋權和修改權都在中央，中央完全可以提出修改，只是現在還沒有這個必要。」

這位法學權威指出，中央高度重視香港問題，絕對不會坐視不理，十九屆四中全會提出的一些決定都是針對香港時事所定。「慢慢來，相信香港一定會盡快恢復秩序，回到正軌。」

香港高度自治權受中央監督

關於高度自治權，廉希聖在採訪中指出，基本法關於「一國兩制」的條款，其深刻含義就是中央對香港有全面管治權。解釋中央全面管治權，除在香港由中央行使的國防、外交權以外，還應該包括中央授權香港行使的高度自治權，香港的高度自治權要受中央的監督。

廉希聖說，高度自治所謂的「高低」是通過比較而存在的。「內地有擁有自治權的自治區，但是這些自治區哪個能發行自己的貨幣？可以自己制定刑法？與美國的聯

邦比，聯邦的哪個州又可以發行貨幣？可以自己進行出入境管治？可見，與內與外比，香港所擁有的自治權都是很高的。」

廉希聖指出，在香港很多人過度看重高度自治而忽視中央全面管治權，首先明確高度自治只是實現國家主權管治的表現方式，是國家管治地方體制的重要組成部分。「有人認為除了基本法規定的以外，中央什麼都不能管，這種認識首先在學理上就有瑕疵。必須要搞清楚一點，香港的自治權是中央授予的。」

中央為香港問題不惜一切代價

廉希聖回憶，自1985年7月至1990年2月提出基本法草案共用4年零8個月，作為秘書處成員的他隨叫隨到，全程參與。在接受大公報專訪時他總結起草過程為一個字：難。提及基本法，他說這是一部「一字千金」的法律，而最令他印象深刻的就是，中央為了香港問題不惜一切代價。

把保證港人信心貫穿始終

香港基本法起草過程有多難？廉希聖總結，首先是體現「一國兩制」法律文件無先例可循；內地和香港兩地在制度上、觀念上以及文化上有着重大差異，甚至在語言上和行文習慣上也不同；同時香港是個多元化的社會，基本法要體現香港各階層的利益；要明確基本法與聯合聲明的關係，當時甚至有人曾提出：聯合聲明中有的內容一個字不能少，沒有的內容一個字不能加。

廉希聖表示，如何保證香港居民

的信心問題貫徹基本法起草始終。「感覺當時就是一個信心問題解決了又會滋生另一個信心問題。在起草基本法的過程中，要不斷地把香港居民的信心問題作為起草工作的一個要素加以考慮，而且還要考慮這種信心問題的緣由及其合理性。」

由於基本法作為憲制性法律應是原則性的，鄧小平曾指示，基本法宜粗不宜細。「但在徵求意見的過程中，寫得原則性一點，怕執行時會有問題，寫得稍微細一點，香港委員會說，沒有給香港社會發展預留空間。所以，最終呈現出來的基本法有粗有細。」廉希聖說。

「但無論如何，在全國人大表決時，出席代表2713人，其中2660票贊成。因此，可以說基本法是全国人民意志的反映，更是香港各階層利益的代表。」廉希聖說：「基本法就是一部『一字千金』的法律。我記得兩部基本法起草，中央是沒有財政預算的

，當時就有一句話：為了解決香港問題，一切都是值得的。中央很重視香港，無論什麼時候，只要能解決問題，就不惜一切代價。」



▲ 大公報1986年報道基本法起草期間廉希聖隨專家團赴香港。受訪者供圖

憲法效力高於基本法 主從分明

提到憲法和基本法的關係，曾參與過憲法、基本法起草的廉希聖重申，談基本法必須先談憲法，基本法是憲法的子法，不能脫離憲法來理解基本法，更不能把基本法理解為與憲法無關的獨立法律。「一國」原則和國家觀念是確保憲法、基本法在香港實施的基本。

廉希聖指出，2014年6月國務院發表的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書明確了憲法在香港特區的法律地位，對於理解和解決「一國兩制」實踐中出現的諸多問題提供了最高法上的制度支撐和理論基礎，對全面認識憲法在香港特區治理過程中的作用和價

值有理論意義和現實意義。

他還指出，香港過去有人說基本法是「小憲法」是不對的，一個國家只能有一部憲法。其次，憲法的效力高於基本法，對基本法的理解和解釋

必須放在憲法的框架當中，要用憲法的基本制度來規範對基本法的理解，比如中央跟特區的關係。第三，憲法的內容通過基本法在特別行政區來實施，憲法如果沒有通過基本法加以明確規範，就不在特區實施，比如說社會主義制度，人民民主專政的制度。

廉希聖憶述，基本法起草時，香港就曾有人要求列明憲法在香港適用條款的清單，還有人甚至提出四角理論，稱要在基本法的四個角內談憲法。「可笑，簡直就是完全顛倒關係。當時，香港很多人是擔心和害怕憲法。現在，則是很多人不認憲法，只認基本法，這都是不對的。」



▲ 1986年，廉希聖（前排右一）與香港法律界人士合影。受訪者供圖

願赴港講解 述其來之不易

【特寫】

與廉希聖教授約採訪時，新冠肺炎疫情防控形勢依然嚴峻，根據北京各項疫情防控措施要求，採訪無法在室內進行。

攜筆記珍貴照片話當年

已年近90的廉老依然堅持露天接受記者的面對面專訪。在中國政法大學附近的一個公園，他帶來厚厚一摞資料，包括許多手寫筆記和一些珍貴的照片。他說，當年與自己一起參與起草的不少人都已作古，他希望在有生之年能把當年香港基本法起草的一

些事告訴世人。

談及去年以來的香港形勢，這位老人一邊搖頭一邊重複了好幾個「沒想到」。「現在鬧事的大多數是年輕人，還有一些法律界的專業人士，都讓人想不通。」雖然一再痛惜香港，廉希聖依然表示對香港充滿信心。「我現在徹底退下來了，偶爾去講課，講憲法和基本法。基本法凝聚了香港與內地起草人的智慧與心血，我想讓更多人了解這部法律的來之不易，知道中央對香港問題有多重視。」他告訴記者，如果有需要，只要身體還允許，他還願意去香港講一講基本法。



▲ 廉希聖教授在中國政法大學附近的公園接受大公報專訪
大公報記者馬靜攝