

“將人民幣作為香港法定貨幣”的法理分析

吳天昊*

一、問題的提出

香港的法定貨幣是港元。然而近年來，隨着美元的不斷貶值，與美元建立聯繫匯率制的港元地位尷尬，甚至被視為香港經濟衰退、失業高企、競爭力下降的罪魁禍首之一。與此同時，人民幣地位日漸上升，香港人民幣業務快速發展，如中國人民幣貿易結算中，2010年經香港進行的佔總金額70%以上，2011年第一季已升至逾80%；香港的人民幣存款由2010年年底的3,100億元人民幣，急增至2011年4月底的5,100億元人民幣。¹在此背景下，一些港澳人士不斷呼籲，應該讓人民幣成為香港的法定貨幣。²雖然從短期來看，這種建議似乎有些不切實際，因為畢竟人民幣尚未取得國際貨幣的地位，不能自由兌換，難以承擔香港法定貨幣的重任。³但是，“風物長宜放眼量”，根據中國經濟增長和人民幣影響力擴大的長遠趨勢，以及近期李克強副總理考察訪問香港之後推出的進一步打造香港成為人民幣離岸中心和流通平台的多項新舉措，人民幣作為香港法定貨幣是一個具有較大概率的事件，因此有必要做一些未雨綢繆的相關研究。當然，香港法定貨幣的變更問題涉及經濟、金融、法律、社會等諸多方面，本文僅就其中的法律問題作一些初步的分析探討。

與香港法定貨幣有關的法律問題主要包括：第一，一個國家是否應該採用惟一的法定貨幣？第二，《人民銀行法》規定，人民幣是中華人民共和國的法定貨幣，該規定是否可以適用於香港？第三，對於港元的法定貨幣地位，《香港基本法》第111條有明確的規定。如果將人民幣作為香港的法定貨幣，是否有違背基本法之虞？應如何理解基本法的相關條文？

二、法定貨幣與國家主權的關係

法定貨幣是國家主權的標誌之一，在一個主權國家內是否應該使用統一的法定貨幣？對於這個問題可以做一點比較研究。法定貨幣(Fiat Money)是指依據法律規定具有無限法償能力的貨幣，具有三大特徵：第一，法定貨幣具有無限法償能力，以法定貨幣償付債務，該貨幣主權區域內的債權人不得拒絕接受；第二，法定貨幣是最後的支付工具，即用法定貨幣來支付時，接受支付的一方不得要求改用其他貨幣；第三，國家統一管理法定貨幣的鑄造或印製發行，任何人不得以其他支付工具代替法定貨幣流通。⁴

在通常情況下，法定貨幣是國家的主權象徵之一，一個主權國家只有惟一的法定貨幣，由中央銀行發行和控制，在該國所有領土範圍內流通。不過也存在例外，一個主權國家的權力機關在必要時，可根據具體情況，通過法定程序，制定特別法規對貨幣政策進行具體規定。這種例外情況包括：①多個國家可以使用同一種貨幣，例如在歐盟國家通用的歐元，在西非經濟共同體(Economic Community of West African States)的法郎，以及在19世紀(1865-1880年)的拉丁貨幣同盟(包括法國、比利時、瑞士、意大利及後來的希臘、德國等)，使用名稱不同但能在聯盟內部自由流通的等值貨幣。②一個國家可以選擇別國的貨幣作為法定流通貨幣，比如，巴拿馬共和國(República de Panamá)選擇美元作為法定貨幣，而本國發行的貨幣巴拿馬巴波亞(Panamanian Balboa)則作為輔幣使用。③有時因為特殊原因，同一個國家內的不同自治體可能也會發行不同版本的貨幣，例如在英國，包括英格蘭、蘇格蘭或甚至偏遠離島的澤西島(Jersey Island)、根西島(Bailiwick of Guernsey)都各自發行不同版本的英鎊，並且互相可在英國境內進行交易。

* 上海社會科學院法學研究所副研究員、上海市法學會港澳台法律研究會秘書長

總體而言，古今中外的貨幣制度都與國家的主權（也包括諸侯的、城邦的、地區的政治權力）不可分割地結合在一起，但是也有例外，特別是隨着歐元的出現，全面顛覆了法定貨幣與國家主權的關係，直接挑戰了傳統的貨幣制度觀念。⁵ 也就是說，法定貨幣的行使範圍與一個國家的主權範圍並不是直接的對等關係。雖然貨幣制度是由國家通過法律確定的，但是這種規定受客觀經濟需要、歷史、政治、外交等因素的影響和制約。

三、人民幣作為中華人民共和國法定貨幣的適用範圍

依據《中華人民共和國憲法》第 15 條、第 58 條以及《中華人民共和國立法法》第 8 條的規定，金融制度屬於法律保留的事項，其立法權屬於全國人民代表大會及其常務委員會，其他任何機關都沒有此項權力。

《中華人民共和國人民銀行法》（1995 年 3 月 18 日第八屆全國人民代表大會第三次會議通過）第 16 條規定，“中華人民共和國的法定貨幣是人民幣。以人民幣支付中華人民共和國境內的一切公共的和私人的債務，任何單位和個人不得拒收。”那麼，對於人民幣的適用範圍“中華人民共和國境內”應作何解釋？

（一）從文義解釋的角度

從文義解釋的角度看，中華人民共和國包括香港特別行政區、澳門特別行政區以及台灣地區，相關的法律依據如下：

《香港基本法》第 1 條：“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。”

《澳門基本法》第 1 條：“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。”

《中華人民共和國憲法》序言：“台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。”

但是，上述憲法和法律的規定關涉的是國家主權範圍的問題，由於法定貨幣適用範圍與國家主權領土之間並不存在直接的對應關係，因此並不能直接推論人民幣可以適用於香港特別行政區，澳門特別行政區和台灣的情況也是一樣的。

（二）從體系解釋的角度

從體系解釋的角度看，即將法律條文放在整個法

律體系中，聯繫此法條與其他法律的相互關係進行理解，則應當對“中華人民共和國境內”作限制性解釋，僅為中國大陸地區。其法律依據如下：

《香港特別行政區基本法》第 18 條：“在香港特別行政區實行的法律為本法以及本法第八條規定的香港原有法律和香港特別行政區立法機關制定的法律。

全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公佈或立法實施。

全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。”

第 110 條第 2 款：“香港特別行政區政府自行制定貨幣金融政策，保障金融企業和金融市場的經營自由，並依法進行管理和監督。”

第 111 條第 1 款：“港元為香港特別行政區法定貨幣，繼續流通。”

由此可見，中國的法定貨幣是人民幣，適用於中國大陸境內。因為《香港基本法》未將《中華人民共和國人民銀行法》納入附件三“在香港特別行政區實施的全國性法律”的範圍，所以不適用於香港特區。同理，也不適用於澳門特區。而基於當前兩岸關係的現狀，更不可能在台灣地區適用人民銀行法的規定。在香港特別行政區內，港元是法定貨幣。在澳門特別行政區內，澳門幣是法定貨幣。另外，台灣地區流通使用新台幣。從這個意義上講，中國主權範圍內的不同行政區域存在着四種相對獨立的金融體系，相應地存在四種不同的法定貨幣。

四、人民幣作為中華人民共和國“法定貨幣”不適用於香港，是否須明文排除？

一般來說，全國人大制定的法律不採用在香港、澳門排除適用的表述方式，但事實上大部分的全國性法律在港澳是排除適用的。若採用明文排除的方式，在立法技術上是極不經濟的。

《香港基本法》附件三採用列舉在香港實施的全國性法律的方式，排除未列舉的全國性法律在香港的適用，因為“列舉即限制”。然而，需要指出的是，附件三的這種立法技術僅解決了整部全國性法律在香

港是否適用的情況，但是未能解決一部法律中的個別條款是否在特區適用的問題。

值得注意的是，《香港基本法》第5條規定：“香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”這是對《中華人民共和國憲法》第1條的明確排除適用。⁶這說明，在關鍵性的法律條文上，全國人大採取了明文排除的立法技術，明確其是否在香港適用。

從《香港基本法》附件三的內容來看，適用於香港的全國性法律主要是涉及領土、國籍、國歌、國慶、國旗和外交等有關國家主權的法律。法定貨幣事項也關涉國家主權，照理也可適用於香港。附件三之所以未列入《人民銀行法》，是因為該法的主要內容是規定內地的貨幣金融管理制度，人民幣的法定地位只是其中一個條文。

值得注意的是，《人民銀行法》是在1995年制定的，而《香港基本法》和《澳門基本法》分別制定於1990年和1993年，“一國兩制”政策和特別行政區制度已經確定。《人民銀行法》未在第16條明文排除人民幣在港澳地區的適用，這就為香港採納人民幣作為法定貨幣留下了法律空間。

五、人民幣作為香港特別行政區的法定貨幣違反基本法嗎？

有人擔心，將人民幣作為香港特別行政區的法定貨幣會違背《香港基本法》，因為《香港基本法》第111條明文規定港元為香港的法定貨幣。筆者認為，應該從基本法的原則和立法目的的角度進行具體的分析，不能簡單地對第111條作字面上的理解。

（一）獨立的貨幣制度屬於香港特區高度自治的事項

根據基本法的規定，香港保留原有的經濟、法律和社會制度，五十年不變。除防務和外交事務歸中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度自治權。保持獨立的貨幣制度是高度自治權的重要組成部分。《香港基本法》第110-113條規定香港特別行政區的貨幣制度。貨幣制度對於香港這樣一個國際金融中心具有極其重要的作用，關係到資金的流動、經濟的穩定、對外資的吸引力等諸多方面。《香港基本法》第110條規定，“香港特別行政區的貨幣金融制度由法律規定。香港特別行政區政府自行制定貨幣金融政

策，保障金融企業和金融市場的經營自由，並依法進行管理和監督。”這一條規定體現的立法精神是尊重香港特別行政區的高度自治，香港的貨幣制度和貨幣政策都由特別行政區的法律和特別行政區自行規定。⁷

（二）中央人民政府不干涉特區的高度自治

尊重特別行政區的高度自治權是中央人民政府的基本立場，這一立場在《中英聯合聲明》附件一，即《中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明》中有全面的表述：

“七、香港特別行政區將保持國際金融中心的地位。原在香港實行的貨幣金融制度，包括對接受存款機構和金融市場的管理和監督制度，予以保留。

香港特別行政區政府可自行制定貨幣金融政策，並保障金融企業的經營自由以及資金在香港特別行政區流動和進出香港特別行政區的自由。香港特別行政區不實行外匯管制政策。外匯、黃金、證券、期貨市場繼續開放。港元作為當地的法定貨幣，繼續流通，自由兌換。港幣發行權屬香港特別行政區政府。”

可見，貨幣制度屬於香港特別行政區高度自治範圍內的事項，中央人民政府不予干涉。

需要指出的是，根據《香港基本法》第18條的規定，“任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律”，這就意味着，涉及香港特區自治範圍的《人民銀行法》今後也不會被列入附件三。換言之，中央政府不可能冒“干涉香港特區高度自治”之大不韙，主動決定將人民幣作為香港的法定貨幣。因此，決定人民幣是否作為香港法定貨幣的主動權在香港特別行政區政府。

（三）調整貨幣制度的權力是特區高度自治權的題中之義

《香港基本法》關於貨幣金融制度的規定一方面體現了維護香港特別行政區高度自治的宗旨，另一方面也蘊含了特別行政區政府可以根據形勢變化適時調整貨幣政策和貨幣制度的精神。《香港基本法》第109條規定：“香港特別行政區政府提供適當的經濟和法律環境，以保持香港的國際金融中心地位。”這就是說，香港特別行政區政府有責任和義務根據形勢發展調整相關法律，為維護和促進國際金融中心發展構建良好的法治條件。

《香港基本法》第110條第1款之規定，“香港特別行政區的貨幣金融制度由法律規定”，此處的

“法律”乃香港立法會制定的法律，說明關於貨幣金融事項的立法權屬於香港立法機構。

《香港基本法》第 111 條規定，“港元為香港特別行政區法定貨幣，繼續流通。”從立法目的來看，對照《香港基本法》第 5 條之規定，這是基本法從保留香港原有經濟制度的立場出發，對港元地位的確認和肯定，並不是一項義務性規範。也就是說，基本法並沒有規定香港特區必須永遠將港元作為惟一的法定貨幣。香港特別行政區政府有權力根據經濟社會形勢的發展變化，對包括法定貨幣在內的貨幣金融制度進行調整，改變、增加法定貨幣是特區高度自治權的組成部分。當然，在涉及國家的經濟安全和金融安全時需要與中央政府進行溝通、協商，應當在取得雙方共識下行事。

（四）根據經濟社會發展需要調整法律規定是一項客觀規律

從法律與經濟社會的關係來看，法律必須符合經濟社會發展的客觀需要，必須根據經濟社會發展的趨勢進行修訂和調整，這是一條鐵的規律。《香港基本法》制定於 20 世紀 80 年代末，儘管在立法過程中集思廣益、殫精竭慮，但是也不可能面面俱到，完全預見到數十年後的發展變化，尤其難以想像中國大陸經濟迅速發展，人民幣在國際金融舞台上嶄露頭角的情形。

《香港基本法》的基本原則是維持香港的繁榮與

穩定，第 111 條之規定也應服務於該原則。在經濟社會形勢發生變化的情況下，應當尋求有利於香港的繁榮與穩定的貨幣制度和政策，採取符合時代要求的措施，循時代變化而變化，這是貫徹實施基本法的更高境界。

《香港基本法》未對人民幣在香港的地位作出明確的禁止性規定，同時中華人民共和國對香港的既定方針政策也未明確指出港幣永遠是香港特區的惟一法定貨幣，因此存在着香港特區將人民幣作為法定貨幣的可能性和運作空間。但這需要依據法定程序，發揮特區和中央政府的智慧，對基本法進行適當的調整或者解釋。

六、小結

香港的定位是國際金融中心和航運中心，適宜的貨幣制度和金融制度是維護香港經濟地位重要基礎。將人民幣作為香港法定貨幣的建議表面上抵觸《香港基本法》相關條文，但是並不違背特別行政區高度自治的原則和維護香港繁榮穩定的立法宗旨。中央人民政府不應強令香港將人民幣作為其法定貨幣，因為這是特區高度自治權的範疇，但是正因為這是一項自治權力，所以香港特區政府自身可以根據形勢發展，適時調整法定貨幣的內容。

註釋：

¹ 《人民幣地位升，港元地位保不跌》，載於《香港經濟日報》，2011 年 5 月 31 日，第 A04 版。

² 《讓人民幣成為香港法定貨幣》，載於《深圳商報》，2009 年 3 月 10 日，第 A01 版。

³ 《人民幣未自由兌換，港元地位難動搖》，載於《文匯報》，2011 年 5 月 31 日，第 A02 版。

⁴ 《新帕爾格雷夫經濟學大辭典》第二卷，北京：經濟科學出版社，1996 年，第 339 頁。

⁵ 黃達主編：《貨幣銀行學》，北京：中國人民大學出版社，1999 年，第 45 頁。

⁶ 《中華人民共和國憲法》第 1 條：“中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度。”

⁷ 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》（第三版），北京：中國民主法制出版社、中共中央黨校出版社，2006 年，第 350 頁。