

# 論基本法共識與基本法實施

魏健馨、李素美\*

自 1997 年 7 月 1 日伊始《香港基本法》正式實施以來，伴隨着國際社會格局的變遷、國內社會轉型，及香港特別行政區宏觀環境與微觀情勢的變化，有關基本法的理論與實踐問題一直處於研討狀態並逐漸深化。但在內地與香港交流日趨頻繁的情況下，兩地居民間的摩擦也不斷加劇。“佔中”事件的不期而至，普選行政長官等政治訴求一波未平一波又起，多事之秋的發展態勢，以及未來走向令人頗費思量，在這種背景下《香港基本法》實施面臨着新的挑戰。

《香港基本法》是實踐“一國兩制”指導思想的“憲制性法律”<sup>1</sup>，是香港特別行政區最高效力的規範，是香港立法、行政、司法活動必須遵循的法律依據，其重要地位不言而喻。但是，《香港基本法》頒行以來在實施過程中所遭遇到的眾多糾葛與挑戰，導致《香港基本法》所確立的基本制度並未充分體現出基本法“制定者的意圖”，《香港基本法》規制下的香港特別行政區尚未形成各方共同期待的秩序狀態。眾所周知，“一國兩制”的實踐成功與否，在很大程度上取決於《香港基本法》的有效實施。進一步講，《香港基本法》有效實施的基礎條件取決於全體社會成員(包括內地居民與香港居民)能夠達成“基本法共識”，這一重要的社會心理基礎對香港法治建設和經濟發展尤為重要。但是由於到目前為止這一社會心理基礎的不足，導致《香港基本法》實施的偏離現象，其中比較典型的表現是，《香港基本法》制定者所構想的“行政主導”體制沒有顯現出其應有的社會效應、香港特區終審法院的“違憲審查權”在事實上的存在，以及社會問題訴諸政治解決等諸多消極因

素，已經在一定程度上影響了香港社會的秩序狀態並制約社會經濟民生的進步與發展。

有鑒於此，以憲法學理論為視角，探討基本法共識與基本法實施之間的關係，具有重要的現實意義。基本法共識的形成，需要在恪守《香港基本法》立法宗旨的前提下，準確把握中央與特區關係，正確行使高度自治權，保障香港居民的合法權益，以便實現香港持續繁榮與穩定的秩序狀態。

## 一、基本法共識的內涵

一般而言，“共識”是指全體社會成員就社會基本結構中的一個方面或多個方面，以及社會結構的整體安排所達成的共同認識，並以此作為尋求共同價值和理想的基礎。共識發生在共同體內，以存在不同的利益訴求為前提，通過特定的途徑或方法使全體社會成員獲得一致的意見、協調的行動和穩定的秩序。基於共識客體的多樣化，共識的類型在實踐中也是多樣化的，包括政黨共識、體制共識或法治共識。

共識是一種集體理性，且具有正當性。共識是共同體成員對社會結構安排的基本理念和立場，能夠指引共同體成員就其社會行為作出審慎而合理的選擇，是共同體自律的內在動因。特別是當一個利益多元化、社會階層分化的共同體，在價值多樣性和差異巨大，共識往往難以達成的情況下，更能凸顯出共識的重要現實意義。對於一個現代社會而言，共識對制度的正常運行和社會的穩定極為重要。正如英格爾斯

\* 前者為南開大學法學院教授，後者為南開大學法學院法律(法學)碩士

指到：再完美的現代制度和組織原則，如果沒有其得以運行的社會根基和缺少賦予這些制度與組織原則以真實生命力的現代心理基礎，也會變成一堆廢紙或導致畸形發展。<sup>2</sup> 社會的協調穩定與持續發展取決於共識的有效達成，儘管形成共識是一個艱難的過程，但其一旦形成則對政治體制的影響十分深刻並貫穿於政治過程的始終。那麼，應當如何解讀“基本法共識”的內涵？筆者認為基本法共識就是全體社會成員(包括內地居民和香港居民)對《香港基本法》“憲制性法律”地位的一致認識和尊奉，對基本法所設定的基本制度的理解，核心是對“一國兩制”政治體制和高度自治權的理性認同。基本法共識是基本法實施的重要社會心理基礎，指導着全體社會成員認同基本法規範，並自覺接受基本法規範的約束，特別是在面對具體情勢時能保持比較一致的行動並維護特別行政區社會秩序穩定的價值取向。

“基本法共識”的內涵可從以下兩方面來具體詮釋：其一，基本法共識的主體是廣泛的。《香港基本法》是在憲法的基礎上制定的適用於香港的基礎性法律，內地對香港的政策以及香港自身的自治制度都必須符合其規定。因此，基本法共識不僅是對全體社會成員的要求，也是對香港居民提出的具體要求，以及對治港者的要求，意味着香港居民應以主體的資格和身份積極參與基本法的實施。其二，基本法共識的內容是較為一致的，沒有太大的分歧和出入。基本法共識是在對“一國”主權充分認同的前提下對“兩制”自治現狀的一種認識。全體社會成員對基本法所確立的基本原則和具體制度有統一的瞭解和認識，真切感知基本法承載的精神，對基本法價值理念有較高的認同度，認可其憲制性地位，以及在具體實踐中遵守基本法規範的榮譽感。

總之，基本法共識要達到的目標是通過促進基本法的有效實施，保持香港的繁榮與穩定發展。在內地與香港社會發展現實狀況存在差異的前提下，全體社會成員在“一國”與“兩制”的實踐中反覆磨合形成比較一致的關於基本法的認識，就大陸方面而言是如何在“一國”之下保障香港自治的充分實現，就香港方面而言則是強調如何在“兩制”並存下保證主權和國家的定位。因此，基本法共識的實質就是對中

央與特區之間的特殊關係以及對高度自治權行使範圍的界限達成無分歧的認識。

基本法共識作為一種理性認識，體現出全體社會成員對基本法的認同、尊重、信任和敬畏。達成基本法共識意味着人們能夠正確理解“一國兩制”的深刻用意，感受基本法蘊含的法治精神，並指導人們在實踐中做出理性選擇，自覺恪守基本法規範，抵制一切泛政治化言論的誘導，維護基本法建起的社會秩序，所以，基本法共識的意義對於國家整體、對於香港社會及其未來發展的重要意義是毋庸置疑的。

## 二、基本法共識與基本法實施的關係

依據法理學原理，任何法律實施的基礎條件，首先取決於共同體內全體社會成員能夠形成法律共識。法治社會之所以能夠在世界範圍內被普遍接受，其進步意義就在於人類社會越來越認識到法律規範在維持秩序、實現正義上的價值，表明人們的法律共識水平在提高，意識到如果沒有法律的權威，社會秩序就會遇到巨大的阻礙並危及人類的進步與發展。

基本法共識與基本法實施是相輔相成的。香港居民對基本法的認同是基本法實施的重要社會心理基礎，是基本法價值理念的推動力量，其內在驅動作用貫穿基本法實施的全過程。同時，基本法實施是基本法共識形成的主要途徑，基本法實施的程度直接決定基本法共識的深度。兩者相互影響，相互制約，在基本法秩序建設中扮演着重要的角色，不可偏廢其一。

### (一) 基本法共識是基本法實施的重要社會心理基礎

法律本身不只是一個規則體系，在規則體系的背後是一種特殊的價值追求。實現一個良好的社會秩序和法律秩序，必須有相對統一的法律價值認同。<sup>3</sup> 基本法共識是全體社會成員對基本法價值較為一致的內心認同和理性信仰，構成基本法實施的內在動力機制和驅動力量，為基本法實施提供深厚的民意基礎。穩定、牢固的基本法共識是基本法實施的關鍵，基本法共識程度越高，基本法實施的社會效果就越好。強

制生硬的貫徹基本法，只會為基本法的執行和遵守增添更多的障礙，不能有效地促進基本法與民意之間的交流溝通，阻礙基本法價值取向的傳遞。基於普遍的法理，法律實施只有建立在法律共識之上才能取得事半功倍的效果，因此，基本法共識是基本法實施必須具備的心理要件，倘若缺失或忽略這一必要的社會心理基礎，基本法秩序就無法建立，“一國兩制”和香港繁榮發展的美好願景都會因此而遭受更多的周折。

基本法共識的達成是法治建設的內在要求和最高追求，具有重要的理論意義和現實針對性。在基本法共識的驅動下，全體社會成員樹立起基本法的權威和尊嚴，擁有着對基本法及其制度的認可和尊重態度，致力於追求基本法價值和秩序的全面實現，為基本法的實施和基本法秩序建設營造和諧、穩定良好的社會環境，減少基本法實施中的衝突和摩擦，通過各種有效的途徑和方式，化解對基本法理解與認識上的衝突，化解內地居民與香港居民之間在各個領域中交往互動上的矛盾，推動中央與特別行政區之間關係的法治轉型和香港居民“中國人史觀”的重建。

## （二）基本法正確實施是基本法共識形成的主要方式

《香港基本法》是香港的“憲制性”法律，規定了香港的政治制度和生活方式，將“一國兩制”所構想的具體制度用法律形式予以體現和確定，是“港人治港”的法律依據。《香港基本法》確立了香港擁有高度自治權，保留其資本主義制度不變，生活方式不變，自主行使行政權、立法權和司法權，同時基本法賦予了香港居民廣泛的基本權利和自由，基本法實施就是上述各項制度在香港特別行政區的具體實踐。總而言之，基本法實施是香港社會正常運轉的前提，是香港經濟繁榮發展的保障。法律的實施不在於是否頒佈紛繁的法律條文，而是能夠恰當充分的傳遞法律所蘊含的價值取向和共同意志。而《香港基本法》所涵蓋的價值體系和法治理念同樣需要通過基本法的充分實施表現出來，被香港居民感知和認同，通過基本法實施來塑造、凝聚和提升基本法共識水平，故基本法實施的過程亦是基本法共識形成並鞏固的過程。正是基於此，基本法實施的效果是基本法價值共識認同

度的衡量標尺。基本法實施的實際狀況直接決定基本法共識的認知度，並檢測基本法共識的水平，基本共識形成與否的判斷標準正是基本法實施的程度。

此外，基本法共識的形成與基本法解釋也有着密切的關係。基本法解釋是基本法實施過程中不可或缺的技术性手段，基本法的有效實施在一定程度上得益於基本法解釋權的及時運用。因為，就一般法理而言，成文法帶來明確性和期待可能性的同時會導致自身的僵化和滯後，與現實和社會訴求相脫節、斷裂，致使公民權利不能及時獲得保障，利益需求得不到及時滿足，公民無法感知《香港基本法》所弘揚的公平正義和民主自由，從而在心理上滋生出對《香港基本法》的對立和抵觸情緒，甚至會視《香港基本法》為擺設和一種高貴的“裝飾”而束之高閣，毫無威信可言。倘若《香港基本法》是這樣一種實施狀態的話，人們對苦苦追求的基本法共識和社會核心價值理念就不能充分實現。基本法解釋對具體規範的詮釋可保持《香港基本法》對社會發展的適應能力和彈性，協調法律規範與社會現實之間的衝突，及時解決人們的困惑，促使基本法信任的建立。

## 三、基本法共識的困局

國家或地區的繁榮穩定，必然基於良好的法制環境和社會和諧，擁有穩定的社會心理基礎，達成高度的價值認同和共識。假若國家或地區社會動盪，經濟民生問題凸顯，必然是因為利益衝突，缺乏共同認識和政治認同。缺少價值認同凝結的人們往往各行其是，各取所需，大局思維和長遠意識極其匱乏。近年來，香港地區發生的政治衝突給外界一種感覺，似乎中央的每一項政治決策都會引發香港社會中一部分居民的不滿和騷動，衝擊駐港部隊軍營、“佔領中環”運動，以及“反水客”等一系列事件，“香港人主場”和“香港未來命運自主”等口號、標語的出現，反映了內地與香港之間的矛盾糾葛，在一定程度上撕裂了“國家認同”，也使得基本法及“一國兩制”原則的具體實踐遭遇困難。由此可知，香港社會還沒有達成理想狀態的基本法共識。

在香港社會中一小部分居民不具有基本法共識，質疑基本法的憲制法律地位，抵觸“一國”凌駕於“兩制”之上的制度框架，使得內地與香港之間政治摩擦不斷、矛盾升級，導致一部分香港居民滋生抗拒內地的偏執心理，由此對立情緒產生消極社會效果。分析看來，阻礙香港居民形成基本法共識的原因是多方面的，其中包括兩種不同基本法法理學的衝突，對“一國兩制”和高度自治權的理解差異和分歧，部分香港居民的殖民地情結和香港經濟民生問題嚴峻等。可以說香港 18 年回歸史即是繁榮穩定史，也是政治心理博弈史。一切的表面與深層抗爭都來自於現代政治的認同危機，來自於中國整體化國家建構進程在精神上的未完成性和多元衝突性，也來自中西文明衝突的長時段經驗與激蕩。<sup>4</sup>

### （一）兩種基本法法理學的衝突

基本法是“一國兩制”方針的集中體現，是在憲法的制度框架下制定的適用於香港的憲制性法律。所以基本法蘊含着兩種不同法理，既體現着大陸法中“一國”主權至上的法理，同時也傳承着普通法“兩制”自由的法理。基於政治結構和歷史文化、地理分佈等因素的差異，每個國家會選擇適合本土國情的法律制度，即使是屬於同一法系的國家，各自的法理重心和實施狀況也是千差萬別的。而香港的特殊歷史和地理只有“一國兩制”構想才能滿足其發展之需。“一國兩制”體制下，承諾保障香港的法律基本不變，香港繼續施行普通法，這就使內地與香港產生了截然不同的法理理念。香港法律主張自由和自治，篤信“兩制”的自由；內地法律則強調主權和國家為重，堅持“一國”為中心不鬆懈，所以基本法承載着“一國”的重任，也寄託着“兩制”的翹盼，集兩者於一體。如何使基本法巧妙地融合兩種法理學，平衡兩地的政治需求，還有很多需要攻克的難題。允許保留香港原有的政治制度和生活方式不變，但要在“一國兩制”的框架下接受基本法的規制，這在一定程度上是對香港的普通法、原有的自由主義的約束和限制，而這種不適會被香港居民敏銳的感知，影響其對基本法的正確理解和判斷，極易產生排斥和抵觸心理，制約基本法共識的形成。

### （二）關於“一國兩制”與高度自治權的理解差異

“一國兩制”四字兩詞，雖然簡短，但卻彰顯了國家高瞻遠矚政治規劃和高屋建瓴的治國戰略。“一國”強調的是中央對地方的全面管治權，重申中央的最高領導力和最終決定權。“兩制”體現香港與內地制度的不同，是特區自治的政治基礎，給予“港人治港”合法依據。“一國”位於“兩制”之上，“兩制”處於“一國”之內，不可等量齊觀，香港自治從屬和派生於中央管治，“港人治港”要求在中央授權範圍內行使，並非完全的自治，自治權的多少和高低完全依賴於中央授予和放權的程度。2014 年國務院新聞辦公室發表的白皮書進一步闡明了憲法和基本法所確立的國家基本關係，明晰了中央和香港對特區管理權內容的差異以及特定問題專屬管理的範圍。

“一國兩制”的提出和實施既是國家政治創新的重大課題，也是香港歷史的重大轉折。伴隨着國際社會格局的變遷、國內社會轉型，以及香港宏觀環境與微觀情勢的變化，香港特別行政區在取得全面進步的同時，“一國兩制”的實踐也面臨着新挑戰、新問題。一些香港居民仍然對“一國兩制”方針政策持懷疑態度，否定基本法的合法性，其根本是對“一國兩制”和高度自治權的理解差異和分歧，例如對“一國”與“兩制”關係的曲解，片面強調“兩制”和主張自治權，忽略“港人治港”的政治前提等，其中基本法的解釋權和所謂“違憲審查權”問題最為敏感，爭議也最大，這些模糊認識和片面理解已經嚴重阻礙了香港社會經濟和政治發展。馬維騏案、吳嘉玲案和中鐵剛果案等都對基本法條文的解釋提出了挑戰，波及基本法解釋權，如何在“一國”中央主權下和“兩制”下的香港獨立司法權、終審權之間尋找平衡點，這是一個需要共同努力破解的憲法性問題。

由於基本法條文中模糊地帶的客觀存在，再加上內地與香港之間政治法律傳統的歷史分割和結構性差異，使得對“一國兩制”、高度自治權內涵與範圍的理解存在差異，進而引發政治紛爭，制約社會認同的形成。

### (三) 香港居民的“殖民地情結”

香港“佔中”運動中出現部分參與者高舉港英旗幟，以及向英國領事館求助和面見英國女王的提議。普選爭議中故意抬高《中英聯合聲明》的地位，排斥基本法的適用，妄圖取而代之，改變現行的法制狀態。這些現象表現出一部分香港居民對政治問題強烈的國際干預依賴症和濃厚的“殖民地情結”，反證了香港的回歸在一定程度上依然停留在表面回歸階段，尚未實現香港居民的內心回歸和政治意識回歸。

殖民地情結是指殖民地民眾及其後代對當時殖民統治和被殖民生活的接受，對宗主國的依賴、留戀的心理和情懷。香港居民“殖民地情結”的烙印與英國當時的殖民統治政策有直接關係。在英國殖民統治香港的一百五十多年裏，英國沒有採取像日本、法國對殖民地一味同化的強硬殖民統治政策，而是採取“特別統治主義”，即懷柔管治。尊重殖民地原有的民俗習慣、文化傳統，實行自由式的經濟政策和一系列文化殖民措施，為殖民統治披上了“柔善”的外衣，美化殖民統治，掩飾政治專制的目的。英國的懷柔管治在當時得到了香港居民的認同，大多數香港居民接受被殖民的現狀，滿足於殖民生活，並且這種認同和依賴心理影響至後代、後世。

英國懷柔式殖民統治確實在一段時間內促進了香港經濟發展和居民生活環境的改善，這與當時中國滿清政府的殘暴統治、內地戰亂不斷、天災頻發導致的經濟蕭條，民生凋敝形成鮮明對比。香港居民也由此產生了對內地的疏離感和抗拒心理，致使1997年回歸時，不少香港居民對“一國兩制”持懷疑甚至抗拒態度。香港經濟發展帶來的優越感，使香港居民無暇考慮英國殖民者懷柔政治的虛偽性。同其他宗主國一樣，英國殖民統治要實現的目標非常明確，就是政治上高度專制和經濟上最大限度的攫取。借“尊重”之名，博得香港居民對殖民統治的認同和馴服，防止對殖民統治的反抗。在香港推行英式教育，宣揚西方價值觀，弱化中國歷史和文化。在不斷強化香港居民對英國殖民統治推崇的同時，弱化香港居民的“中國人史觀”，隔斷國家認同。“殖民地情結”餘留至今，成為香港居民認同“一國兩制”原則和基本法所確立的基本制度，以及形成基本法共識的心理阻隔。

### (四) 經濟民生問題突出，泛政治化嚴重

內地與香港之間出現矛盾與衝突的原因是多領域、多元化的，因此，在進行分析和反思時，不能僅僅關注“人際衝突”的表象，更應注意到其背後交織的經濟動因，需要分析經濟利益關係及其誘發的利益衝突。<sup>5</sup> 任何政治層面和價值層面的問題探其癥結終究可在經濟基礎上找到答案。經濟基礎的詬病會衝擊政治統治，擾亂社會穩定，侵蝕人文觀念。故經濟既是解決所有問題的一劑良藥，又是引發一切問題的罪魁禍首。

香港回歸之後，內地政府積極的鼓動政策和香港繁榮盛況的吸引，兩地交流日益頻繁。鑒於香港的發達，內地興起“香港熱”，大量內地居民湧入香港。這樣一來導致香港的一部分社會資源被內地居民分享，香港居民的社會福利被迫攤薄，幸福感下降。同時內地經濟的迅猛發展打破了香港一枝獨秀的局面，優越感不復存在，於是產生了對內地居民和遊客的排斥心理。此外，由於香港的政府治理不力，缺乏促進產業轉型的手段，在嚴峻的國際經濟形勢和競爭環境背景下，香港社會錯失了知識經濟轉型的最佳時機，再加上近年來街頭政治運動不斷，削弱了投資者對香港未來發展的信心，嚴重制約了香港經濟發展空間。與此同時，香港自身原本積存的問題伴隨着經濟遲緩而日益顯現，引發了一系列民生矛盾和問題，如社會階層流動性減弱、青年就業難、房價高漲、醫療養老福利水平下降等現象。

應當看到，香港經濟發展遲緩和民生問題突顯是多方面因素疊加的結果。但是，在香港的反對派勢力渲染之下，將這些社會問題都歸咎於內地與香港之間的交流，轉嫁給“一國兩制”原則和基本法的實踐，人為地放大了內地與香港之間的矛盾和衝突。由於“殖民地情結”的存在，使香港居民極易將所有問題歸結於體制問題和政治問題，社會問題的性質被任意提升，最終導致民生問題被政治化的不良後果。這種泛政治化態勢很嚴峻，政治問題的性質升級也愈演愈烈，產生諸多羈絆，制約經濟發展，引發民生問題，形成惡性循環的局面，不利於基本法共識的形成和基本法秩序的建立。

#### 四、達成基本法共識的有效途徑

基本法秩序的建立不缺乏制度的創新，也不缺乏法律的規制，但法律秩序之所以屢遭衝擊，難以穩定和建立，是因為香港缺乏一致的社會共識和價值共識，對“一國兩制”和基本法存在認識分歧。在“一國兩制”體制下，香港歷史和制度的特殊性決定基本法共識的形成不能急於求成，應當以一種循序漸進、包容共濟、求同存異、互諒互助和理性對話的方式進行。首先，需要在香港特別行政區內確立現行憲法和基本法的憲制法律地位，開展全面的基本法教育和宣傳工作；其次，實現政治爭議和法律爭議問題的規範化解決，完善與基本法實施相關的制度和機制，尤其對其解釋權的規範和細化；再次，香港政府應着力發展經濟、改善民生，為基本法共識的形成營造良好的社會環境。

##### （一）開展基本法教育與宣傳，樹立基本法權威

法治的實現與法律體系的形成不可等而劃之，法律秩序的建立不等同於紛繁蕪雜的法律條文，最根本的途徑只能是對法律所承載的理念和價值的充分詮釋和全面傳遞。人們內心對法律的認同才是法治發展最穩定、最持久的動力。有鑒於此，法律的宣傳教育不能單是對法律條文的灌輸，更應注重對公民的法律意識和法律理念的培養。全面的基本法教育宣傳一方面可以引導香港居民正確地認識和理解“一國兩制”方針和基本法所確立的基本制度的深刻用意，釐清“一國”和“兩制”的關係，明確中央全面管治和香港高度自治的界限。另一方面有助於香港居民感知基本法所承載的價值理念，將基本法奉為真正意義上的憲制性法律，自覺尊奉其為立法、行政與司法活動，以及其他社會活動的行為準則，強化對基本法和法治的認同感。

基本法約束的對象和基本法共識的主體是一致的，具有廣泛性和群眾基礎性，其中最為關鍵的是對治港者的嚴格要求。治港者對基本法違反的劣跡將從根本上摧毀法律至上的理念，腐蝕香港居民法治認同的根基，對基本法共識形成產生不可估量的破壞力。反之，掌握公共權力的主體對基本法的遵守和推崇，

對香港居民的法治認同有示範作用和引導作用，對基本法共識的形成意義重大。所以，基本法認同依賴於香港特別行政區的立法、行政與司法部門在具體的工作中對基本法的直接貫徹與實施，通過具體的立法行為、行政行為和司法判例樹立基本法權威，進而確立普遍性的基本法認同。

##### （二）基本法解釋權的規範化

基本法解釋權的規定有概括和模糊之處，在實務中極易產生認識分歧，難以判斷，導致爭議不斷。根據基本法的規定，基本法的解釋權由全國人大常委會享有，香港特區法院對自治範圍內的條款可自行解釋，但對基本法規定的保留條款全國人大常委會享有最終解釋權。從“一國”和“兩制”的角度來看，中央解釋權和香港解釋權在範圍和效力上是有差別的，最根本的區別是香港法院享有的基本法解釋權是中央授予的，不是固有的。但最具難度的是如何把握中央的全面管治權與香港的獨立審判權和終審權之間的界限。這一難題造成的操作上的障礙，容易引發憲法性爭議，甚至導致憲法危機，擊潰基本法的憲制性地位。如何確保中央的主動解釋權擺脫干預香港司法獨立的嫌疑和猜忌？如何防止香港的獨立司法權不侵犯中央權利、不逾越至國家層面？如何在兩個享有解釋權的主體之間保持上下一致的平衡協調狀態？這些都有待於基本法解釋權的規範化，通過程序性規則的設置，進一步釐清權限，完善基本法解釋制度和機制，實現基本法秩序。只有基本法自身爭議和分歧問題的解決，才能保障基本法的順利實施，基本法權威才有樹立的可能。

進一步規範全國人大常委會和香港法院對基本法的解釋程序，減少憲法性慣例的存在，通過程序的規範和嚴謹來保證基本法理論內容的公正性；規範香港法院和特區政府的提請程序，該程序的設置既應體現中央對香港自治權的尊重，也要彰顯中央對特區的高度領導，重申全國人大常委會的最終解釋權，樹立中央權威，進一步明晰中央解釋權與香港解釋權在效力和程序上的差別；對模糊條款應盡可能的細化，對爭議內容要予以明確，釐清兩者在基本法解釋權內容上的界限，通過建立專門爭議解決機構，在香港法院

不確定某一條款是否為國家事務時，提請該機構予以及時明示和充分示理；建立民意表達機制，保障基本法解釋充分聽取香港民眾的意見，擴充基本法民意內容，針對性解決居民需求，不脫離群眾基礎，為基本法共識打下夯實基礎。

### （三）改善民生是基本法共識形成的社會基礎

法律以尊重和保障人權為目標，秉承以人為本的理念，通過規則對人們的行為進行利益引導，滿足和實現人民的利益需求和具體要求。規制從來不是法律的目的，只是實現人們需求的手段而已，法律也只有以人為最終關懷，才能應得人們的尊重和遵守，法律共識才有了實現的道路和基礎。因此，為解決政治爭拗形成的掣肘，政府應當優先推進民生項目，保證民生事業處於優先地位，為基本法共識形成提供穩定的社會環境和經濟基礎。

香港政府應該踐行“適度有為”的施政理念，制定適宜的政策，將發展經濟和改善民生作為工作重心，着眼於解決香港社會正在面臨的土地、房屋、扶貧、安老等問題並推出有力政治舉措。通過稅收金融杠杆、社會保障和福利機制，縮小香港社會中一直存在的貧富差距，提高香港居民的基本生活水平。加大對教育的投入，提供平等的受教育機會，提升香港居民的文化水平，進而促進社會階層之間流動的常態化。調整和優化產業結構，發揮香港之所長，激活經

濟發展的動力，提供充足就業崗位，引導和鼓勵創新、創業。

香港的繁榮與穩定是改善民生的大環境，經濟發展帶來的民生福利是不可小覷的。香港的發展要着力提升其自身競爭力，繼續推進與內地的交流合作，加快與國家發展戰略的對接，借力國家發展大勢，充分利用內地廣闊的市場和腹地，獲得無限的發展空間和不竭的發展動力，在嚴峻的國際經濟競爭態勢中持續發揮其不可替代的金融地位和作用。

## 五、結語

基本法共識是基本法有效實施的重要社會心理基礎，是“一國兩制”和香港保持長期繁榮穩定得以實現的重要保障。基本法共識的形成與香港政治、經濟、文化、法律和歷史有着千絲萬縷的聯繫，任何因素的缺失或不良干擾都會使基本法共識的形成舉步維艱。更重要的是，基本法共識屬於人的認知心理結構，是發自內心的價值認同，不可強制，無法強求。因此，促使基本法共識形成的有效途徑不是一味地譴責歷史，而是在具有民族認同和國家意識的基礎上，尊重差異，正視差異，體現對基本法共識與基本法實施主體的尊重。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 學術研究成果通常都將《香港基本法》稱為香港的“憲制性法律”，本文沿用這一約定俗成的學術稱謂。
- <sup>2</sup> [美]英格爾斯：《走向現代化·世紀檔案——影響20世紀世界歷史進程的100篇文獻》，北京：中國文史出版社，1996年，第453頁。
- <sup>3</sup> 繆文升：《法的基本價值共識與制度選擇》，載於《江蘇警官學院學報》，2007年第5期，第101頁。
- <sup>4</sup> 田飛龍：《認同的憲法難題：對“愛國愛港”的基本法解釋》，載於《法學評論》，2015年第3期，第98頁。
- <sup>5</sup> 劉誠：《從經濟視角辨析陸港矛盾》，載於《宏觀視野》，2014年第12期，第96頁。