



# 一國兩制實踐： 回顧、評析、建議



香港政策研究所  
Hong Kong Policy Research Institute



曾鈺成 召集人

林緻茵 研究員

# 研究目的



## 01 回顧

回顧一國兩制從構想、設計到實踐、發展的過程，從中總結出**成功**的經驗，同時研究妨礙發展的**問題和矛盾**，剖析它們發生的原因

## 02 觀察

觀察中央政府在各個階段對一國兩制的實踐特別關注的問題和應對措施，並且嘗試按我們的理解、用港人的語言，**分析中央對香港政策思路的發展**

## 03 建議

提出**緩和矛盾的方法**，推動社會探討一國兩制的發展和價值

# 研究問題

## 問題一

為何中央近年提出「全面管治權」，並同時強調《中國憲法》與《基本法》對於一國兩制實踐的重要性？

## 問題二

我們應如何客觀地評價一國兩制？這個制度是否如部分人所判斷，已經失去價值，甚至「無險可守」？

# 報告大綱

《中國憲法》與《基本法》  
的關係

第一章

中央政府的職權及特別行政區  
的高度自治權

第二章

一國兩制的重要性及成功指標

第三章

一國兩制實踐上的矛盾及困難

第四章

總結

第五章

改善一國兩制實踐的建議

第六章

# 建議一

## 釐清中國憲法在香港的適用性及 香港永久性居民的中國公民的基本權利與義務

- 憲法整體上適用於香港特別行政區
- 作為國家體制中的特別或例外安排，基本法優先適用，中國憲法的條文凡經基本法修改或取代的，不會直接套用於香港
- 報告以憲法第二章〈中國公民的基本權利與義務〉具體說明之

# 為何憲法整體上適用於香港？

## • 國際公法角度

- 當一個國家在某個地方行使主權時，其憲法必然適用於這個地方
- 憲法是國家象徵之一，是國際認知的依據

## • 憲法學角度

- 憲法是國家法律，制度，價值標準，權力和權利的來源
- 在單一制下，全國只能有一部標明是憲法的法律文件
- 中國憲法沒有任何一條條文是限制其效力範圍

## • 中國憲法第31條及62條(14)

特區的設立及其制度



## • 憲法與基本法的銜接

- 不能在基本法中規定哪些憲法條文適用於香港
- 基本法中提及關國家機關的條文，須以憲法作詮解
- 基本法條文與國家機關有大量銜接 (如行政長官任命)

# 憲法與基本法的關係

- 在整體適用的大前提下，憲法的一些內容，可能不符合香港的情況
- 在一國兩制的設定下，中國憲法在特區主要是通過其「特別法律」，即基本法發揮作用

●●

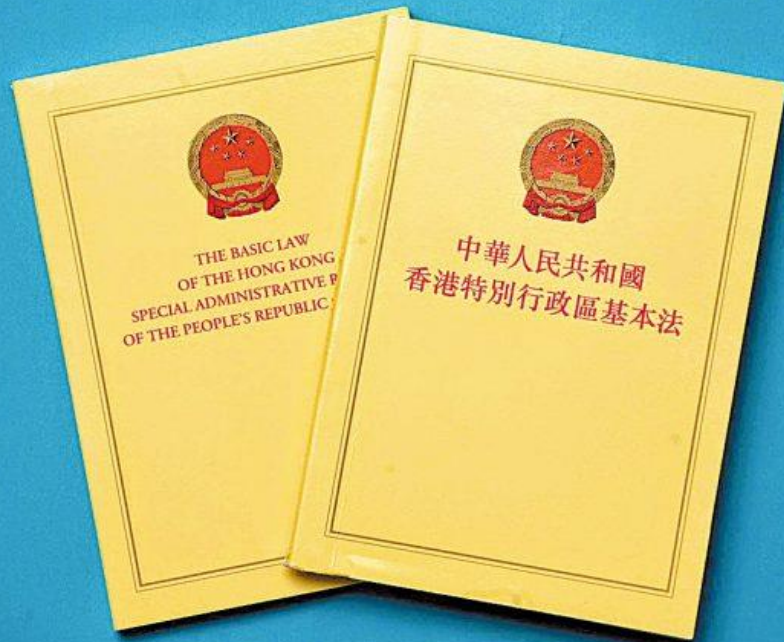


# 憲法與基本法的關係

## 基於「一般法律」和「特別法律」的關係原則：

- 「一般法律」是指一般性的規定，即中國憲法規定整個國家的一般主體是社會主義制度
- 特區作為國家體制中的特別或例外安排，須以「特別法律」，即基本法規定之
- 在「一般法律」和「特別法律」的關係之下，基本法部分條文會與憲法有衝突

○○○





# 憲法與基本法的關係

## 衝突？

- 當憲法和基本法的内容有衝突時，基本法在香港優先適用
- 儘管有關香港制度的特別規定與憲法有別，但憲法規定的整個國家的一般主體並沒有因為基本法的實施而改變



# 憲法第二章：

## 中國公民的基本權利與義務的適用性

1

中國憲法與基本法同時有提及的權利，應跟從基本法

2

憲法第二章中，明顯與社會主義制度和政策有關的條文，不適用於香港

3

憲法有關服兵役和納稅的義務，不適用於香港

4

在維護國家安全的義務上，基本法與憲法雖沒有明顯的衝突，但全國人大已透過基本法把國家安全的立法權授予特區

如果有人認為，香港永久性居民的中國公民除了按基本法規定遵守法律之外，應負有其他義務(例如有更完整的國民身份認同、更有意識地維護中國憲法等)，應該以其他途徑處理，不必事事也訴諸立法。

## 建議二

### 為推動政改和23條立法創造有利條件

- 基本法23條立法和政改同屬重要的**憲制問題**，維繫著一國兩制的發展
- 23條立法為憲制責任，但基本法在特區履行該責任的時間及條件等問題上，並沒有明文設限
- 普選除了是《基本法》規定的政制發展目標，也是大部分港人的訴求



中華人民共和國  
香港特別行政區基本法

# 政改，23條和國教問題的關聯性：

## 中央

在23條立法和國民教育未能成功落實、港人的國家民族意識和維護國家安全的責任感仍比較薄弱的情況下，中央對於實現普選有較多疑慮

## 泛民主派

要求先有普選，再進行23條立法

# 如何創造有利於推動基本法23條立法和政改的條件

## 我們建議：

要創造「有利條件」，應通過在社會上的充分醞釀，爭取在開展正式諮詢前，社會已就基本法23條立法和政改的原則達成基本共識



02

01



政制發展應與《基本法》23條立法一併研究，以開拓更大的協商空間

03



以上工作可由一個規模較大的委員會負責展開

# 委員會的組成及職能

## 組成

- 委員會應由特區官方、法律界、商界、勞工界、政界、專業界別、學界、公民社會團體等持分者代表組成，由他們負責協調官員與所屬界別溝通
- 除以上的持分者外，委員會成員亦應包括一些與中央有恆常和正式交流、並熟悉《基本法》和特區政制的人士，如基本法委員會的港方委員或港區全國人大代表，這將有助委員會及公眾理解中央的考慮因素和基本要求

## 職能

- 提升公眾對23條立法及政改有關事實和限制的認知
- 強化特區與中央溝通，了解中央在《基本法》23條立法和政改事宜上的考慮因素和基本要求，並向公眾加以闡釋
- 收集和平衡各界別意見，推動社會就《基本法》23條立法和政改的原則達成基本共識

# 建議三

檢視《基本法》條文，以配合一國兩制發展的需要

- 一國兩制的發展必然會遇到新的情況和挑戰
- 基本法於三十多年前起草，起草委員也難以預見一國兩制發展時遇到的全部問題，尤其：
  - 兩地融合所衍生的法律問題
  - 特區政制發展的需要
- 但回歸至今，香港社會並未展開有關修改《基本法》的討論，擔心會給社會製造不必要的矛盾和爭議

# 基本法修改程序和內容的規定

## 基本法第159條對修改的程序和內容，已作了嚴格的規定：

- 修改權只屬於全國人大
- 修改提案權屬於全國人大常委會、國務院和香港特別行政區
- 特區提出修改議案，須通過非常嚴謹的程序，牽涉多個政治板塊
- 任何修改均不得抵觸國家對香港既定的基本方針政策

**防止了任何人提出會令一國兩制實踐變形走樣的修改，維護基本法的尊嚴和完整性**



# 特區提交修改《基本法》議案的原則

原則

一

修改條件應當  
充分和必要

原則

二

先充分運用其他  
發展《基本法》  
的機制

原則

三

只針對有必要  
修改的條文

原則

四

修改必須符合國家  
對香港既定的基本  
方針政策，即在中  
英聯合聲明裡列出  
的「十二條」

# 建議修改條文

## 關於中央人民政府的派出機構



根據國務院第24次常務會議中的決定(國函(2000)5號),在基本法中加入新條文,正式確立中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室的地位、職能和責任,讓它更名正言順地履行職務。

## 關於行政會議(第54, 55, 56條)



行政會議改組為由行政長官、各司長和各局局長組成的政府內閣。主要官員將以內閣成員身份提出意見,並進行集體決策;內閣須就其作出的一切決定集體負責。

## 關於副局長(第48條第五款)



把副局長列為《基本法》提述的「主要官員」;他們必須和局長一樣,由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任,由行政長官提名並報中央人民政府任命。

# 建議四

善用一國兩制的優勢，創造新的價值

- 我們建議特區政府和民間社會善用已有的條件，結合香港現有優勢，創造出新的價值和地位，提升一國兩制對自身和國家的長遠貢獻

**例子：**

**國際非政府組織在發展綠色金融上的角色**

- 為配合國家的環保發展，特區政府也積極推動綠色金融 (Green Finance) 的發展
- 各界基本上都認為這個發展方向對國家、香港和環保發展有利

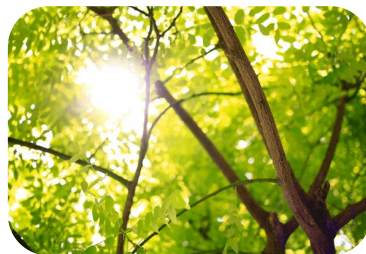
# 新加坡作為區域性綠色金融中心 (Green Finance Hub)



穩健的金融系統，  
法律體制及監管制度



發展綠色金融的  
技術和知識



官方和民間  
在環保上的經驗



國際聯繫

# 在中國的綠色項目「走出去」上， 香港如何發揮最大作用

香港相對較為寬鬆的社團 / 組織註冊制度、有利籌款的經濟和公民社會環境，吸引了大量國際的非政府組織在香港成立和發展



國際非政府組織掌握全球性的資訊和專業人員，亦有能力在民間推展一些試驗性計劃

# 在中國的綠色項目「走出去」上， 香港如何發揮最大作用

## 國際非政府組織的 參與可以：

