



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



一國兩制實踐： 回顧、評析、建議

One Country, Two Systems in Practice: Review, Analysis and Proposals

2018年8月 August 2018

香港願景計劃 召集人的話



香港特別行政區已踏進了《基本法》所說「五十年不變」的中段。

「一國兩制」過去二十年在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：政制發展、二十三條立法、推行國民教育等備受爭議的問題，仍有待解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府還須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。我們必須正視存在的問題，尋找解決方法。

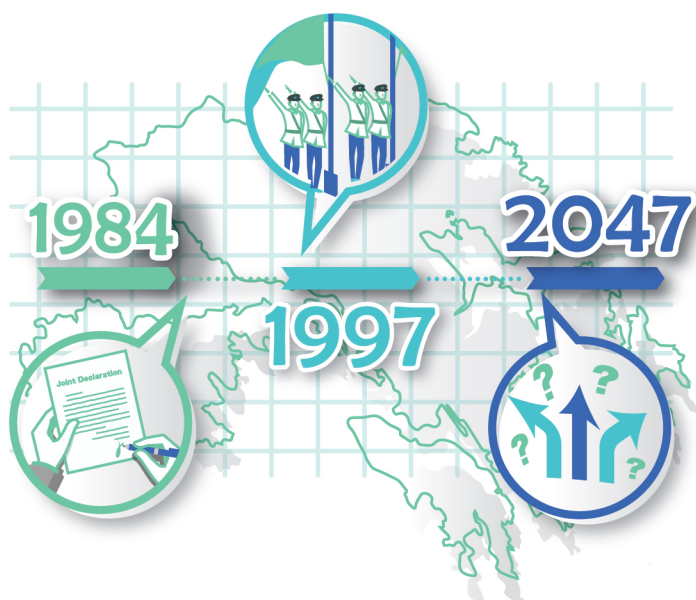
國家的發展已進入了新時代，為香港的發展提供了新機遇，也帶來了新挑戰；「一國兩制」實踐開展了新階段。我們深信，香港的發展問題，必須放在全國發展的大局中去認識和思考。

「香港願景計劃」就「一國兩制」實踐的主要問題，以及特區在經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，已發表了多份報告；接下來會繼續發表其他研究成果，包括和內地智庫合作研究的成果。

我們會主動向特區政府和社會各界人士介紹我們的研究成果，歡迎各方面給我們提出寶貴的意見和建議。

香港願景召集人

A handwritten signature in black ink, appearing to be '曾鈺成' (Tsang Yuk-ching), written in a cursive style.



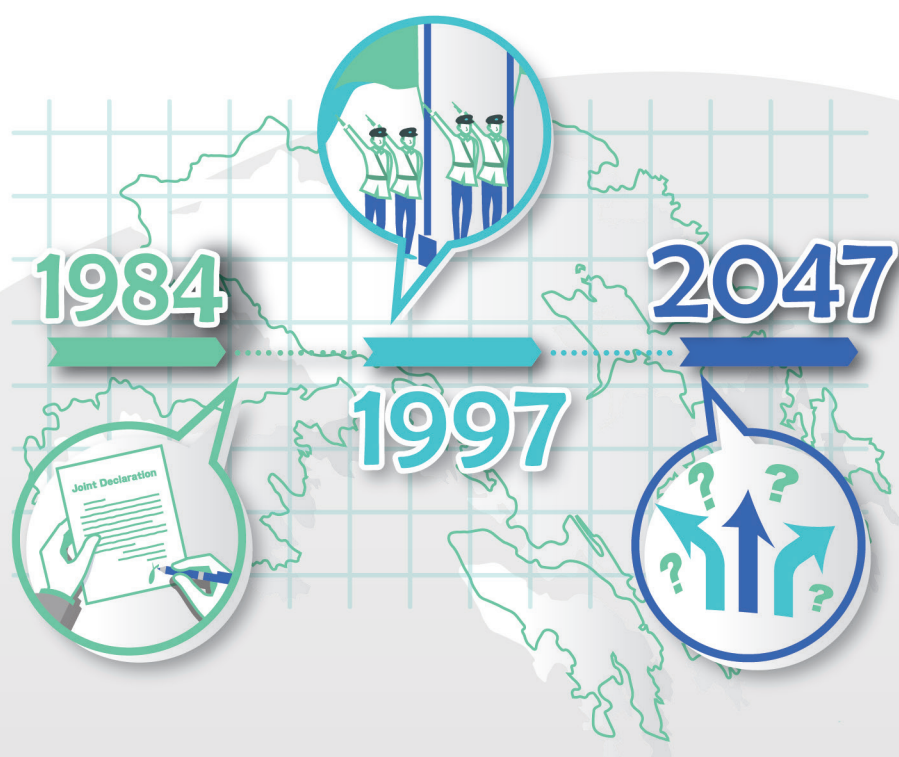
香港願景計劃

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

總目錄

Content

我們的論述和主張	7
Our Discourse and Recommendations	15
研究報告	25



香港願景計劃

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

我們的論述和主張

曾鈺成

馮可強

林緻茵

召集人

執行及研究總監

研究員

一國兩制的矛盾根源

香港特別行政區成立以來，在經濟、社會、政治制度，以及建立對外聯繫等範疇上，持續平穩地發展。雖然香港社會仍未就普選和《基本法》23條立法等重大的政治問題達成共識，管治經常遇到困難，但社會大致繁榮穩定，是毋庸置疑的事實。自回歸以來，香港充分發揮「一國」之利和「兩制」之便的優勢，在國家整體發展上扮演獨特的角色；香港對內地改革開放和區域發展作出了貢獻，同時亦改善和提升了自身的經濟結構。總的來說，一國兩制是成功的；實踐證明，無論對整個國家還是對香港特區，一國兩制是最佳模式。

在整體上成功的前提下，一國兩制的實踐也遇到了不少困難。特別是過去數年出現的新情況，令部分港人開始動搖了對一國兩制的信心。不少人因為未能爭取到他們理想的政治制度而感到不滿和沮喪，一些青年人更想到要離開一國兩制去尋求他們的理想。中央為應對這些新情況而在對香港策略上的轉變，又令部分港人覺得中央政府已對港人失去耐心，甚至對一國兩制失去信心。

以上對於一國兩制的質疑，既源於制度內或本質上的矛盾，也來自港人和中央的認知和意識差異，以及在信息交流中互相誤讀。

在這樣的背景下，本報告的研究目的有三：第一，針對港人對特區憲制的疑問，嘗試釐清一些重要的憲制和法律概念，包括《中國憲法》¹ 在港的適用性、《中國憲法》與《基本法》的關係、「全面管治權」和「高度自治權」的法律理據和相互關係等。第二，透過分析回歸後中央與港人的實際互動，檢視一國兩制的成就和實踐上出現的問題。第三，針對問題，提出一些合理可行的改善方法。

1 本報告所引用的《中國憲法》條文，是《中華人民共和國憲法2018年修正案》通過後的版本。

研究問題及主要章節

本報告以兩個社會大眾關心的問題為研究的切入點：（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？（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」？

第一個問題的背後，其實牽涉相當多的法學討論和政治分析。「全面管治權」或「憲制責任」等之所以引起關注，除了因為中央過去未有明示一些既有的法理依據外，亦因為這些概念看似與國家領導人的治國理念以及對於香港政治形勢的判斷有關。故本報告既會從憲制及法律的角度，亦會從政治的角度分析中央對港策略形成和轉變的原因。

就第二個問題，我們會回顧《基本法》的起草紀錄及當中牽涉的討論，以展示特區制度設計背後的精神和價值，亦會透過重審和反思香港存在的優勢和潛在的劣勢，探討一國兩制發展下去的條件和空間。

以上兩個問題及相關的分析，將會融入接下來六章的討論之中：

- 第一章 《中國憲法》與《基本法》的關係
- 第二章 中央政府的職權及特別行政區的高度自治權
- 第三章 一國兩制的重要性及成功指標
- 第四章 一國兩制實踐上的矛盾及困難
- 第五章 總結
- 第六章 改善一國兩制實踐的建議

改善一國兩制實踐的四項建議

根據研究所得，政改和《基本法》23條立法，是一國兩制實踐上的主要政治問題。中央與特區未能共同解決這些問題，是源於雙方對憲制的理解和表述上的差異。此外，對於如何恰當地運用一國兩制和《基本法》來處理當前的問題和應對未來的挑戰，特區內部也未有充分的討論，以至過去出現了一些輕視一國兩制的客觀成就和可塑性的想法。就此，我們提出了四項主要建議，就一國兩制的發展打開討論空間：

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

香港永久性居民中，不少人同時是中國公民，他們根據《基本法》享有額外的權利。隨著中央愈加強調《中國憲法》和《基本法》教育，以及特區對於國家的責任，擁有額外權利的香港永久性居民的中國公民，是否需要根據《中國憲法》對國家負上額外的義務，是必須釐清的問題。

我們認為，無論是從國際公法還是憲法學的角度，《中國憲法》對香港的效力是完整的。但在一國兩制的設定下，《中國憲法》在特區主要是通過《基本法》發揮作用。作為國家體制中的特別或例外安排，《基本法》優先適用，與之相抵觸的《中國憲法》條文則不會直接套用於香港。我們以此原則審視《中國憲法》第二章〈公民的基本權利和義務〉的條文，得出了以下的建議：

- 《中國憲法》與《基本法》同時有提及的權利（如選舉權和被選權、宗教自由、人身自由等），應跟從《基本法》。
- 《中國憲法》第二章中，明顯與社會主義制度和政策有關的條文，顯然不適用於香港。
- 《中國憲法》有關服兵役和納稅的義務，不適用於香港。在一國兩制的原則下，香港居民繳納稅項的對象是特區政府，中央根據《基本法》不在香港徵稅。香港的防務亦由中央人民政府負責管理，作為全國性法律的《中華人民共和國兵役法》未被列入《基本法》附件三，故香港居民服兵役缺少明確的法律依據。

在維護國家安全的義務上，《基本法》與《中國憲法》雖沒有明顯的衝突，但全國人大已授權特區自行立法保障國家安全（《基本法》第23條）。相關的「憲制責任」的實踐必須通過《基本法》23條立法。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和國家安全觀念、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。這些法律以外的義務，可被理解為道德上的義務(moral obligations)，應透過教育等途徑宣揚和傳承。

建議二：為推動政改和23條立法創造有利條件

為盡快推進憲制發展，特區政府認以積極的態度，主動創造有利於政改和《基本法》23條立法的氛圍：

我們建議特區政府一併研究《基本法》23條立法和政改，同時展開政改和23條立法的諮詢工作，以開拓更大的協商合作空間：從港人的角度而言，更高程度的民主化可保證國家安全法例不會被政府濫用；同時，國家安全法例的落實，可讓中央政府更願意接納港人的民主訴求。

為處理兩個議題創造「有利條件」，我們建議特區政府在正式諮詢前，已通過在社會上的充分醞釀，讓各界就《基本法》23條立法和政改的原則達成基本共識。有關工作應由一個規模較大的委員會負責展開：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。以規模較大的委員會處理原則問題，可確保所得出的共識有廣泛的支持基礎。除促進社會各界就《基本法》23條立法和政改問題凝聚基本共識外，委員會的工作還可以包括了解中央在有關問題上的考慮因素和基本要求。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。

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，以及特區政制發展的需要。故此，我們建議在不偏離國家對香港既定的基本方針政策以及尊重《基本法》的大前提下，檢視《基本法》條文對不斷發展的實際情況的適應性，並按實際需要提出修改《基本法》的建議。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

任何對《基本法》的修改，必須符合《基本法》第159條的規定；同時，我們建議考慮下列原則：

原則一：修改條件應當充分和必要

若改動非必要，就不應修改《基本法》。只有在不修改便無法解決出現的問題，而修改則明顯有助問題的解決，才考慮啟動修改的機制。

原則二：先充分運用其他發展《基本法》的機制

根據《基本法》的規定及實踐經驗，特區不一定要啟動修改機制，也可以有效解決一國兩制實踐上出現的問題。在考慮啟動修改《基本法》機制之前，應充分運用其他發展《基本法》的機制，如釋法、建立憲制慣例等。

原則三：只針對有必要修改的條文

《基本法》的修改是採用提出並通過修改議案的形式；修改議案只應針對有必要修改的個別條文，而不能對整部《基本法》作全面或大幅度的修改。這樣，每一項具體的修改議案是否符合《基本法》的立法原意和國家對香港既定的基本方針政策，很容易作出判斷。

原則四：修改必須符合中國對香港既定的基本方針政策

按照《基本法》第159條規定，《基本法》的任何修改，均不得抵觸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」。《基本法》的條文中，凡是按「十二條」的內容寫成的，都不能修改；其他條文則有修改的空間，只要修改不造成與「十二條」相抵觸。

根據以上的修改原則和實際情況，我們建議對《基本法》的修改包括：

- 一、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（「中聯辦」）的地位、職能和責任，讓它更名正言順地履行職務。

- 二. 關於行政會議(第54, 55及56條)：在加強特區政府的施政能力，以及促進各方對政制發展進行建設性探討的前提下，我們建議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。
- 三. 關於副局長（第48條第五項）：副局長在署任期間，實際上行使了局長的權力。然而，他們不受國籍的限制，也毋須經由中央人民政府任命。故我們建議把副局長列為《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

為了配合中國的環保發展，以及全國對於環境保護的發展趨勢，特區政府現已積極推動綠色金融(Green Finance)的發展。社會各界對於推動綠色金融的發展大致上反應正面：不論是中央、泛民主派人士和本港環保團體等都認為這個發展方向對國家、香港和環保發展有利。在金融業、法律體制和監管制度等層面上，香港確實已擁有毋庸置疑的優勢；但從新加坡的經驗觀之，香港若要成為綠色金融中心，不能只著眼於純經濟層面的考慮，只為創造經濟層面的發展基礎。

香港要在全球治理和協助中國的綠色項目「走出去」上發揮最大作用，我們建議特區政府善用一國兩制下的其他優勢，尤其香港與國際非政府組織(International Non-governmental Organisations)的聯繫。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，甚至以香港為亞洲地區的支部。

國際非政府組織的參與，除了能夠增加民間和商界對於綠色項目的認知和支持，增加香港成為「綠色金融中心」的機會外，長遠而言也能把香港政策實踐的成功經驗帶到國內和國際社會中。這些功能，正正是香港的一制所帶來的效果，亦只有透過繼續維持這一制的特點，才可以讓這種優勢得以保留，讓香港和國家也能受惠。

結語

藉著此研究，我們衷心希望各方人士能客觀地評價一國兩制，並以理性和務實的態度重新審視中央與特區關係的發展，打破互相猜疑的惡性循環，建立信任合作的良性互動。我們不但需要對事實客觀分析、理性討論，更需要尋求突破和化解對立的道德勇氣。忠於原則固然值得尊重，但在處理一國兩制發展中的矛盾上，能夠放下成見，換位思維，互諒互讓，包容共濟，存異求同，更為可貴。

一國兩制的成功不在於一方吃掉另一方，而在於中央和港人朝同一個方向和願景前進。一國兩制的出現，是現實的需要；它能否成為和平解決政治矛盾的典範，要看我們的耐心和智慧。



Hong Kong Vision Project

One Country, Two Systems in Practice: Review, Analysis and Proposals

Our Discourse and Recommendations

Tsang Yok-sing, Jasper	Convenor
Fung Ho-keung, Andrew	Executive & Research Director
Lam Chi-yan, Kay	Researcher

The Root of the Conflicts in *One Country, Two Systems*

Since the establishment of the Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR), the city has seen steady and continuous progress in various aspects, including economic, social and political systems and the setting up of external connections. Although the society has yet to reach consensus on important political questions such as universal suffrage and the enactment of laws required for the implementation of Article 23 of the *Basic Law*, and although difficulties have often held back the process of governance, it is certainly the case that Hong Kong society has generally remained prosperous and stable. Since the changeover, Hong Kong has taken full advantage of the benefits of One Country and the convenience of Two Systems, and played a unique role in the overall development of the country. Hong Kong has contributed to the Mainland's reform and opening-up as well as regional development, while improving and upgrading its own economic structure. Generally speaking, *One Country, Two Systems (OCTS)* has been successful. As practice has proved, *OCTS* is the best model for the whole country and HKSAR.

Despite this general success, the implementation of *OCTS* has encountered difficulties. In particular, new circumstances emerged to rock the confidence of some Hong Kong people in *OCTS*. Many feel dissatisfied and frustrated because their quest for an ideal political system has been unsuccessful. Some young people even think of abandoning *OCTS* in pursuit of their ideals. The Central People's Government (CPG)'s modification of its Hong Kong strategy in response to these new circumstances also made some Hong Kong citizens feel that the CPG has lost patience with Hong Kong people, or have run out of confidence for *OCTS*.

These doubts over *OCTS* originate from the intrinsic contradictions or the nature of the system, as well as the differences in point of view and way of thinking between Hong Kong people and the CPG, often with mutual misinterpretation during the exchange of messages.

In such context, this report identifies three research objectives. First, it focuses on Hong Kong people's doubts about the constitutional arrangement of the HKSAR and tries to clarify several important constitutional and legal concepts. These include the applicability of the *Constitution of the People's Republic of China (PRC Constitution)*² in Hong Kong, the relationship between the *PRC Constitution* and the *Basic Law* and the legal rationale of CPG's "overall jurisdiction" and its relation to HKSAR's "high

2 This report cites the Constitution of the People's Republic of China (2018 Amendment).

degree of autonomy”. Second, by examining the actual interaction between the CPG and Hong Kong citizens after the changeover, this report reviews the achievements of *OCTS* as well as problems arising from its implementation. Third, it attempts to analyse the issues and propose reasonable and feasible ways of improvement.

Research Questions and Main Chapters

This report takes two questions of concern to the general public as its key entry point:

- (1) Why did CPG introduce the term “overall jurisdiction” in recent years and at the same time emphasise the equal importance of *PRC Constitution* and the *Basic Law* for the implementation of *OCTS*?
- (2) How should we evaluate *OCTS* objectively? Has this policy, as some would consider, lost its value or become “defenceless” in the face of “violation”?

Behind the first question are plenty of political analyses and discussions related to legal studies. Such terms as “overall jurisdiction” and “constitutional responsibility” have caused concern, not only because CPG has not put forward explicit legal arguments, but also because the concepts appear to depend on the Beijing leadership’s principles of governance and their assessment of Hong Kong’s political situation. This report will analyse, from both legal-constitutional and political perspectives, the formulation of and the reasons for changes in CPG’s strategy towards Hong Kong.

In respect of the second question, this report reviews the drafting records of the *Basic Law* and the related discussions to show the spirit and values behind the institutional design of HKSAR. Through re-examining and reflecting on Hong Kong’s existing strengths and potential weaknesses, it will also explore the conditions and room for the further development of *OCTS*.

The above issues and relevant analyses are incorporated into the discussions in the next six chapters:

- Chapter 1 The relationship between the *PRC Constitution* and the *Basic Law*
- Chapter 2 CPG’s powers and HKSAR’s high degree of autonomy
- Chapter 3 The importance of *One Country, Two Systems* and the indicators for its success
- Chapter 4 The conflicts and difficulties in the implementation of *One Country, Two Systems*
- Chapter 5 Conclusion
- Chapter 6 Suggestions for improvements in the implementation of *One Country, Two Systems*

Four Recommendations for Improving the Implementation of One Country, Two Systems

Our investigation shows that political reform and the enactment of laws in respect to Article 23 of the *Basic Law* are the primary political issues that must be addressed in the implementation of *OCTS*. The CPG and HKSAR have not been able to resolve these problems in a concerted manner, because the two sides may differ in their understanding and interpretation of the constitutional arrangement. In addition, there has been insufficient discussion within HKSAR on how to appropriately utilise *OCTS* and the *Basic Law* to deal with current problems and address future challenges. This has led to negative assessment of *OCTS*, with its proven achievements and workability being neglected. We therefore put forward four main suggestions to develop some room for discussion:

Recommendation 1: Clarify *PRC Constitution's* applicability in Hong Kong and the fundamental rights and duties of Hong Kong Permanent Residents who are Chinese citizens

Among the totality of Hong Kong Permanent Residents (HKPR), many are Chinese citizens at the same time, and enjoy extra rights as provided in the *Basic Law*. As the CPG increasingly emphasises *PRC Constitution* and *Basic Law* education and HKSAR's duties to the country, it has become necessary to clarify whether these HKPR-Chinese citizens, in possession of extra rights, should also assume more duties (like those set out in *PRC Constitution*) towards China.

We are of the opinion that, be it from the perspective of international public law or that of constitutional law, *PRC Constitution's* validity for Hong Kong is full and complete. However, in the setting of *OCTS*, *PRC Constitution* performs its functions in HKSAR mainly through the *Basic Law*. As a special or exceptional arrangement in the national system, the *Basic Law* has priority in application, so that provisions in *PRC Constitution* conflicting with the *Basic Law* are not directly applicable to Hong Kong. Based on this principle, we have taken a close look at the provisions of "Chapter II The Fundamental Rights and Duties of Citizens" of the *PRC Constitution*, and arrived at the following suggestions:

- Rights present in both *PRC Constitution* and the *Basic Law* (such as right to elect and be elected, freedom of religion and right to personal liberty) should take the *Basic Law* as their legal basis.

Our Discourse and Recommendations

- Those provisions in Chapter II of *PRC Constitution* which are explicitly related to socialist system and policies are not applicable to Hong Kong.
- The duties of military service and tax payment, as set out in *PRC Constitution*, are not applicable to Hong Kong. Under the principle of *OCTS* and according to the *Basic Law*, Hong Kong residents pay taxes to HKSAR Government and not to CPG. CPG is responsible for the defence of HKSAR. The national *Military Service Law of the People's Republic of China* is not listed in Appendix III of the *Basic Law*; therefore, there is no clear legal justification for Hong Kong residents to participate in military service of the country.

On the duty of upholding national security, *PRC Constitution* and the *Basic Law* do not appear to be in direct conflict. However, the National People's Congress (NPC) has left it to HKSAR to legislate on its own to protect national security (*Basic Law*, Article 23). The fulfilment of this constitutional responsibility consists of the enactment of laws in accordance with Article 23. If it is considered that HKPR-Chinese citizens, apart from abiding by laws as stipulated in the *Basic Law*, should have other duties in relation to upholding national security (for example, have a more complete sense of national identity and concept of national security, or uphold *PRC Constitution* more consciously), such duties can be understood as moral obligations, and should be promoted and passed down through channels like education.

Recommendation 2: Create favourable conditions for proceeding with political reform and Article 23 legislation

To drive constitutional development further forward, HKSAR Government (HKSARG) should take a proactive attitude in taking the initiative to create an atmosphere conducive to achieving political reform as well as Article 23 legislation.

We suggest that HKSARG should place the study about the Article 23 legislation under the light of the political reform exercises, and carry out simultaneous consultation on both subjects, so as to provide more ground for negotiation and collaboration: a higher degree of democratisation may give Hong Kong people better assurance that national security laws will not be abused by the government; at the same time, with national security legislation in place, CPG may be more willing to accommodate democratic aspirations of Hong Kong people.

To create “favourable conditions” for the simultaneous launch of the two causes, we are of the opinion that, before official public consultation is carried out, HKSARG should allow sufficient “brewing” in society and let different sectors reach a basic consensus on the principles of both Article 23 legislation and political reform. This task should be initiated by a commission of a large scale; it should comprise representatives of all stakeholders, including HKSARG, the legal, business, labour, political, professional and academic sectors, and civil society organisations. These representatives will be responsible for coordinating communication between government officials and their own sectors. Having a larger-scale commission to process questions of principles could ensure that the consensus thus reached would have a broad support base. In addition to fostering the formation of society’s basic consensus on the two causes, the commission could also take up the responsibility of finding out CPG’s concerns and bottom lines for each cause. The commission should also include persons who are in constant and regular communication with CPG and are familiar with the *Basic Law* and the political system of HKSAR, such as the Hong Kong members of the Basic Law Committee or Hong Kong deputies to The National People’s Congress (NPC). This could help the commission and the public understand CPG’s considerations and bottom lines.

Recommendation 3: Review *Basic Law* provisions to fit the needs of *One Country, Two Systems*’ development

The development of *OCTS* is bound to come across new circumstances and challenges. When the *Basic Law* was drafted some 30 years ago, the drafting committee could not have foreseen every problem that would come up in the implementation of *OCTS*, especially the legal issues stemming from HKSAR’s political development and its integration with the Mainland. We therefore suggest reviewing the adaptability of *Basic Law* provisions to the constantly developing circumstances, and proposing amendments according to actual needs, all under the premises of staying in line with the country’s established basic policy towards Hong Kong and respecting the integrity of the *Basic Law*.

Any amendment to the *Basic Law* must comply with Article 159. Besides, we suggest the following principles should be followed when any amendment motion is considered:

Principle 1: An amendment should be considered only when it is necessary and sufficient

Where changes are not necessary no amendments should be made. When there is a need for introducing an amendment to rectify a problem, it must be verified that the proposed amendment will serve the purpose adequately, otherwise it should not be made.

Principle 2: Other mechanisms of developing the *Basic Law* should be fully utilised before considering amendment

According to stipulations in the *Basic Law* and past experience, it is not always necessary to invoke the amendment mechanism in order to effectively resolve problems arising from the implementation of *OCTS*. Before considering the amendment mechanism, other methods of developing the *Basic Law*, such as interpretation by the NPC Standing Committee and the establishment of constitutional conventions, should be fully utilised.

Principle 3: Only specific clauses should be amended as necessary

The amendment of the *Basic Law* takes the form of proposing and passing amendment motions. Each amendment motion should focus only on individual clauses for which the amendment is necessary, and should not make drastic changes to the *Basic Law* as a whole. This makes it easier to judge whether each specific amendment is in line with the legislative intent of the *Basic Law* and the country's established basic policies regarding Hong Kong.

Principle 4: Amendments should conform to the established basic policies of China regarding Hong Kong

As stipulated by Article 159 of the *Basic Law*, no amendment to the *Law* shall contravene the established basic policies of the country regarding Hong Kong, that is, the “12 Principles” stated in the *Sino-British Joint Declaration*. All *Basic Law* provisions based on these “12 Principles” cannot be amended; room for amendment may only exist as long as the amendments do not contravene the “12 Principles”.

One Country, Two Systems in Practice: Review, Analysis and Proposals

With the above principles in mind and having regard to actual circumstances, we suggest that the following amendments to the *Basic Law* should be considered:

1. Regarding CPG offices in the HKSAR: We suggest introducing a new article in the *Basic Law*, which defines the status, functions and responsibilities of the Liaison Office of the Central People's Government in the HKSAR (LOCPG) according to the decision in the State Council's 24th Executive Meeting (Letter No. 5 [2000]), such that the Office can discharge its duties in a legitimate and justifiable manner.
2. Regarding the Executive Council (Articles 54, 55 and 56): For the enhancement of HKSARG's ability to govern, and the facilitation of constructive public discussions about political development, we suggest reorganising the Executive Council into a Government Cabinet comprising the Chief Executive, Secretaries of Departments and Directors of Bureaux. These Principal officials put forward their opinions as Cabinet members and make collective decisions, while the Cabinet takes collective responsibility for all its decisions.
3. Regarding Under Secretaries (Article 48(5)): Under Secretaries acting in the positions of their Directors actually exercise the statutory powers vested in the Secretaries. Yet, they are not bound by the restriction on nationality, and need not be appointed by CPG. We suggest listing Under Secretaries as "principal officials" in the *Basic Law*, so that like the Secretaries, they should be HKPRs who are Chinese nationals, and be nominated by the Chief Executive and appointed by CPG.

Recommendation 4: Leverage the strengths of *One Country, Two Systems* to create new values

To complement China's advancement in environmental protection and related development trends within the country, HKSARG proactively promotes the development of Green Finance, and has seen generally positive responses from different sectors of society. The CPG, pan-democrats and local environmental groups all consider this direction beneficial to the country, to Hong Kong and to the development of environmental protection. In aspects such as finance, legal system and regulatory framework, Hong Kong's competitive edge is truly indisputable. However, looking at the experience of Singapore, if Hong Kong aspires to become a Green Finance hub, it should not focus only on purely economic considerations or look for a foundation for development only in the economic dimension.

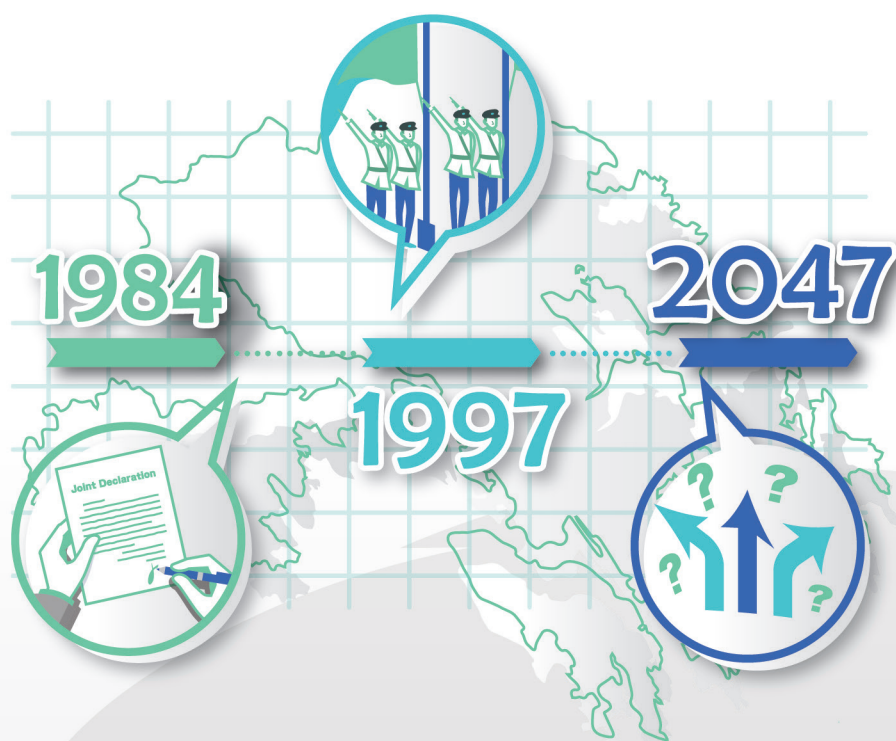
For Hong Kong to perform its greatest functions in global governance and in the “Going Global” of China’s green projects, we suggest HKSARG take advantage of other strengths under *OCTS*, especially Hong Kong’s connections with international non-governmental organisations (INGOs). Hong Kong’s relatively lax society/organisation registration system, its economy favourable for fund-raising and its civil society environment have attracted many INGOs to stay and develop in Hong Kong. Some of them have even taken Hong Kong as their base in Asia.

The participation of INGOs will not only enhance the knowledge of and support for green projects among the people and the business sector, but will also give Hong Kong a better chance of becoming a “Green Finance hub”. In the long-run, it can also bring Hong Kong’s success experience in policy implementation to the Mainland and international society. These functions are precisely the effects of Hong Kong’s own system, and only by maintaining the features of this system can Hong Kong preserve these strengths to benefit both Hong Kong and the Mainland.

Conclusion

By publishing this research, we sincerely hope that different sectors of society may evaluate *OCTS* objectively and review the development of the relationship between CPG and HKSAR with a rational and pragmatic attitude. We should break the vicious cycle of mutual suspicion, and construct positive interaction which is trusting and cooperative. Apart from objective analyses of facts and rational discussions, we also need moral courage to seek breakthroughs and dissolve antagonism. Being true to one’s principles would deserve respect, but in dealing with conflicts in the development of *One Country, Two Systems*, what is even more valuable is the ability to replace prejudices with empathy, mutual understanding and tolerance, the willingness to concede and compromise, and the sensibility to seek common ground.

The success of *One Country, Two Systems* rests not in one side vanquishing the other, but in the Central Authorities and Hong Kong people marching in the same direction with a shared vision. *One Country, Two Systems* was created out of pragmatic needs. Whether it can become a model of peaceful resolution of political conflicts depends on our patience and wisdom.



香港願景計劃

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

研究報告

曾鈺成 召集人

林緻茵 研究員

目錄

第一章	《中國憲法》與《基本法》的關係	29
	· 認識中華人民共和國的國家結構：「單一制」 · 認識中華人民共和國的治國主張：「依法治國」 · 《中國憲法》、《中英聯合聲明》與《基本法》的關係 · 《中國憲法》在香港的適用性問題 · 《中國憲法》與《基本法》的關係原則：「一般法律」和「特別法律」 · 香港特區的主權和治權問題	
第二章	中央政府的職權及特別行政區的高度自治權	43
	· 中央政府對香港特區直接行使的權力總覽 · 全國人大及其常委會對特區的立法權 · 特區高度自治權的特點和範圍	
第三章	一國兩制的重要性及成功指標	57
	· 香港現有的優勢 · 中期優勢：兩地制度互補和區域發展 · 特區的政治體制發展 · 《基本法》的發展及司法實踐	
第四章	一國兩制實踐上的矛盾及困難	69
	· 分析方法及主要論點 · 一國兩制實踐的「節點」(critical juncture) · 不干預時期 (1997-2003年) · 一國兩制實踐的第一個節點：《基本法》23條立法 · 從被動轉為較主動 (2003-2014年) · 一國兩制實踐的第二個節點：佔領運動 · 「積極有為」時期 (2014-2018年) · 總結中央與港人在三個時期的互動	
第五章	總結	83
	· 總結一國兩制的實踐、矛盾及困難 · 一國兩制仍有積極和進步的意義	
第六章	改善一國兩制實踐的建議	89
	· 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 · 建議二：為推動政改和23條立法創造有利條件 · 建議三：檢視《基本法》條文，以配合一國兩制發展的需要 · 建議四：善用一國兩制的優勢，創造新的價值	

第一章

《中國憲法》與《基本法》的關係

第一章 《中國憲法》與《基本法》的關係

引言

1.1 中央對港的基本方針政策，透過《基本法》落實。隨著中央領導人把「依法治國」視為對中國特色社會主義的本質要求和重要保障，並愈加重視長期治港的憲制安排，很多內地官員和學者都以法學的角度理解和分析一國兩制。這些法學討論不只《基本法》本身，還涉及中國的國家體制，以及《中國憲法》與《基本法》的關係。領導人和內地官員多番公開強調《中國憲法》是特區制度的本源後，有關的法律問題就不再局限於高層次的學理討論，而是涉及個人對於國家的認知和理解。近年來，香港社會對於《中國憲法》在香港的適用性，及《中國憲法》與《基本法》關係等問題，也倍加關注。在回歸後的一段長時間裡，《中國憲法》並非港人時常會接觸的法律文件及法律概念，故不少人在接收有關信息後，一時之間摸不著頭腦，甚至擔心一國兩制的定義會自此改變；這些擔憂實在是可以理解。

1.2 為對以上問題有準確的理解，我們審視各種學理觀點，務求弄清《基本法》的定位，以及這部憲制性文件運作的法律和政治條件。在法律層面上，如何理解《中國憲法》是特區的創制及基本制度的法理依據，是必須釐清的基本問題。由於特別行政區是中國體制內的特別安排，我們需要以一套特殊的原則了解《中國憲法》和《基本法》的關係。其次，特區體制的基本輪廓及制度精神，源自《中英聯合聲明》所臚列的基本方針政策，但《中英聯合聲明》並不是讓《基本法》在特區乃至全國產生效力的法律條件；特區的成立，以及中央在香港實行的政策，也不是單純為了滿足《中英聯合聲明》的要求。

1.3 在政治層面上，本章亦會闡釋中國的國家結構（「單一制」）和治國主張（「依法治國」）與一國兩制的關係。釐清這兩點，我們便能了解中央否定「剩餘權力」的理據、明白中央在單一制下如何看待「主權」與「治權」的關係；因而會較容易理解2014年發表的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書（下稱《白皮書》）為何有「全面管治權」之說。一些如「全面管治權」、「憲制責任」等概念雖是近年才出現的話語，但其背後所代表的意義和憲制秩序，卻並非無中生有。清楚了解這些概念的含義及由來，有助於消除部分港人對一國兩制發展的疑慮。

認識中華人民共和國的國家結構：「單一制」

1.4 「單一制」(unitary system)是一種國家結構形式。現時全球主要的國家結構形式可以分為三種，包括：單一制、聯邦制(federal system)和邦聯制(confederal system)。三種制度的分別，在於國家的主權和治權是由哪個層次的政府擁有及行使。「主權」是指對某一國家或地域所施展的至高無上、排他的政治權威；在對外的交往上，主權國家保持獨立自立，別國無權干涉。「治權」則指對一個國家或地區的具體事務的管理權，例如行政、立法、司法權等。

1.5 按內地官方和學術界³的理解，中華人民共和國屬於單一制國家：在主權的層面上，國家的權力來自人民，由中央政府行使；全國只有一部憲法(即一個憲法主體⁴)、一個統一的立法機關和一套司法制度。在對外交流上，國家主權由中央政府統一行使，它亦是唯一一個國際法主體。在治權的層面上，中央機關掌握了重大決策；地方雖有一定的行政自主權，但其權力是由中央政府下放，並無「固有」的權力。換言之，中央政府有權增減屬於地方的權力，它亦可以隨時廢除、合併或建立新的行政區；地方擁有一定程度的自治權，但無自決權(self-determination)，即地方不能合法地單方面宣佈獨立。

1.6 雖然《中國憲法》沒有任何一條條文規定中國應實行怎樣的國家結構形式，但在中央與地方關係的具體原則上，《中國憲法》維護了中央機關的統一權威。例如，《中國憲法》第3條規定：「中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充份發揮地方的主動性、積極性的原則」。同時，根據《中國憲法》第89條賦予國務院的權力，它有權規定各級行政機關的工作和具體職權劃分，也有權「改變或者撤銷地方各級國家行政機關的不適當的決定和命令」。以上都是單一制的特徵。根據《中國憲法》第三章第五節，中國也同時實行地方自治的模式，地方各級人民政府的行政首長由同級人民代表產生，而不是由中央直接委任。在這一點上，中國所實行的單一制並非最嚴格的中央集權模式。

3 蕭蔚雲(編)。(1990)。〈香港特別行政區的法律地位〉。《一國兩制與香港特別行政區基本法》。香港：文化教育出版社有限公司。第89-94頁。

王振民。(2017)。《一國兩制與基本法：歷史、現實與未來》。香港：三聯書店(香港)有限公司。第127及144頁。

4 單一制之下，由於全國只有一部憲法，所以只有中央政府才是獨立的憲法「法人」。從法學的角度而言，由於地方政府沒有獨立的憲法資格，它可以被中央政府單方面改變(如蘇格蘭議會的存在就不受一部獨立的憲法保障)。亦因為中央政府是直接行使憲法權力的主體，它掌握了重大事務的決策權。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

1.7 中央政府和內地學者之所以堅持「主權和治權不能分開」，是因為中華人民共和國實行單一制，國家的主權是由中央政府行使，而地方的治權是源於中央授權。全球有不少國家也實行單一制，雖然各國中央政府下放到地方的權力不一，但單一制下地方政府的權力來源和國家憲法主體等，也離不開上述的基本原則。明白單一制的特質後，我們就容易了解為何內地有關官員多次強調香港特區的權力是源自中央政府，並無「剩餘權力」。

認識中華人民共和國的治國主張：「依法治國」

1.8 憲法是現代國家的法律、制度、價值標準、權力和權利的來源。就中國的情況而言，自1978年中國共產黨第十一屆三中全會以來，中國內部對法制的討論如雨後春筍。在總結歷史經驗的大前提下，加強社會主義法制建設、全黨幹部和全體黨員按照《中國憲法》、法律和法令辦事、學會使用法律治理國家等要求，逐漸成為重要的法律和政治規範。內地學者也紛紛就法律、憲法、「依法治國」等概念對中國政治體制發展的重要性展開討論，並探求這些概念應用到中國的機會和空間。

1.9 1997年中共十五大時，前國家領導人江澤民確立了「依法治國」的治國方略地位，旨在把中國建設成「社會主義法治國家」⁵；1999年，「依法治國」這個詞被寫進了《中國憲法》第5條：「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家」。2012年中國共產黨第十八次全國代表大會的報告，首次出現了「全面推進依法治國」⁶的提法，強調法治是治國理政的根本方式。「依法治國」的最終目的，是為中國特色社會主義提供制度性的保障；這種對於法律權威和制度的重視，除可確保黨的基本路線是方針得以貫徹落實外，也是保障人民權益、推動政治制度、經濟和人文發展的重要條件。「依法治國」固然是以《中國憲法》為核心，但要全面落實這一點，還需要透過體制改革和各方面的措施配合，例如司法體制改革、法規的完善化和細化工作、理論建設和法學研究工作等。

5 江澤民在十五大報告中指出：「依法治國，就是廣大人民群眾在黨的領導下，依照憲法和法律規定，通過各種途徑和形式管理國家事務，管理經濟文化事業，管理社會事務，保證國家各項工作依法進行，逐步實現社會主義民主的制度化、法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人看法和注意力的改變而改變。所以，依法治國，是實行法治。法治是相對於人治而言，其核心是依法辦事，依法治理國家。依法治國，是黨領導人民治理國家的基本方略，是發展社會主義市場經濟的需要，是社會文明進步的重要標誌，是國家長治久安的重要保障。依法治國的戰略目標，就是要建設社會主義法治國家。」

6 《十八大報告》第五部分「堅持走中國特色社會主義政治發展道路和推進政治體制改革」的第四點為「全面推進依法治國」。

第一章 《中國憲法》與《基本法》的關係

1.10 在習近平擔任中共中央總書記和國家主席後，「依法治國」的重要性有增無減，更成為了治黨和治國理論（即「四個全面」戰略布局⁷）的核心部件之一。為明確地落實十八大作出的戰略部署，2014年中共十八屆四中全會通過了《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》。這份工作報告的關鍵信息，就是再次確立「依法治國」此重要方針，並從鞏固憲法權威、改善行政和司法體制及程序、增強全民法治觀念、加強司法和執法人員培訓、提升黨內法規制度建立等各方面入手，增加「依法治國」這個方針的正統性、全面性和可操作性。作為重點推進的領域之一，2017年的《中共十九大政治報告》明顯加強了對「依法治國」的表述方式，尤其首度表明要成立「中央全面依法治國領導小組」⁸，以提升黨中央對「法治中國」建設的高層次和統一領導。

1.11 明白到《中國憲法》在中華人民共和國的管治地位後，我們便會理解為何在探討一國兩制和中央與香港關係時，不能忽視了《中國憲法》的地位，及其與一國兩制和《基本法》之間的關係。可見，中央和內地官員之所以強調《中國憲法》在一國兩制實踐上的重要性，並提出完善《基本法》實施的機制和配套，除了是出於法學上的原因外，也與中央整體地強調依法治國，以及中央對於香港形勢的判斷有關。在下一個部分，我們將會先從法學入手，闡釋《憲法》和《基本法》的關係；第二章則會說明中央對港行使的職權，尤其全國人民代表大會根據《憲法》和《基本法》，擁有《基本法》的創制、修改和最終解釋權。在中央整體地強調依法治國的全面性和可操作性下，《基本法》作為全國人大制定的全國性法律，應如何在香港落實和貫徹執行，也順理成章地成為了中央重視的問題之一。至於哪些政治事件讓《憲法》和《基本法》成為近年中央論述和公眾教育的重點，則會在第四章交代。

《中國憲法》、《中英聯合聲明》與《基本法》的關係

1.12 一國兩制的概念的出現，也是為了以和平方式統一台灣。儘管台灣問題至今仍未解決，一國兩制卻已經在香港和澳門實踐及發展。要將一國兩制從理論和構想層面，變成能夠具體地實行的政治制度和政策，必須要有一定法理基礎。故在1982年公佈施行的《中國憲法》中，第31條條文規定：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」。此條文有兩個重大的含義：第一，它是一國兩制的關鍵

7 「四個全面」指的是：全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國和全面從嚴治黨。

8 《十九大報告》第六部份「健全人民當家作主制度體系，發展社會主義民主政治」的第四點為「深化依法治國實踐」。其中一項措施為：「成立中央全面依法治國領導小組，加強對法治中國建設的統一領導。加強憲法實施和監督，推進合憲性審查工作，維護憲法權威。」

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

法理依據，也象徵了中央對於一國兩制的重視和堅持⁹。假如沒有此條文，香港並不一定能夠以一國兩制的方式，平穩渡過二十多年的回歸歷程。第二，該條的後半部分——在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定——就是創制《基本法》的依據。《憲法》第62條第14項¹⁰更進一步規定，創制和設立特區的權力，是由全國人民代表大會行使。可見《基本法》是根據《中國憲法》制定的。值得注意的是，在《中國憲法》第62條對全國人大職權的規定中，第3項定明「制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律」，當中並沒有包括《基本法》。從第62條中另闢第14項「決定特別行政區的設立及其制度」的安排，可見《基本法》的獨特地位。

1.13 至於1984年簽定的《中英聯合聲明》，是中國和英國之間就香港前途問題的國際條約：中國聲明對香港恢復行使主權，英國則聲明將香港交還給中國。聲明的第三條及附件一的部分，更包括中國政府對香港的十二條基本方針政策。由於《中英聯合聲明》是國際條約文件，不是中華人民共和國內部的法律文件，加上《聲明》只是原則性地指出了中國政府的基本對港方針，故這些方針必須通過更加詳細的憲制性文件即《基本法》來定明及落實。為了讓各方都不能夠隨意偏離和忽略這些基本方針政策，《基本法》第159條第四款便規定：「本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸」。

1.14 不過，中央政府在香港實施一國兩制，不單是因為要履行《中英聯合聲明》中的國際承諾。從中央透過《中國憲法》和《基本法》把一國兩制方針法律化的舉措可見，一國兩制是國家意志和政策的體現。雖然《中英聯合聲明》裡列出的國家對香港的基本方針政策已全部納入了《基本法》，但不少《基本法》條文並非《中英聯合聲明》此國際條約的一部分。有些人指一國兩制只是中國政府必須履行的「國際承諾」，這種說法忽視了此制度的多重屬性：它既是國際承諾，也是國家政策。作為國家政策，若一國兩制有實際功能、符合國家的根本利益，中央政府就有理由將之延續下去。

9 同年11月26日，時任全國人大委員長彭真在第五屆全國人民代表大會第五次會議上的報告中強調《中國憲法》第31條與「一個國家，兩種制度」的緊密關係，他指出：「……實現和平統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權。這種自治權，包括台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變等等。考慮到這種特殊情況的需要，《中國憲法》修改草案第31條規定：『國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。』在維護國家的主權、統一和領土完整的原則方面，我們是決不含糊的。同時，在具體政策、措施方面，我們又有很大的靈活性，充分照顧台灣地方的現實情況和台灣人民以及各方面人士的意願。這是我們處理這類問題的基本立場。」

10 原為第13項，2018年《中國憲法修正案》在第62條加入第7項「選舉國家監察委員會主任」後，「決定特別行政區的設立及其制度」變為第14項。

《中國憲法》在香港的適用性問題

1.15 由上文的討論可見，香港特別行政區的設立及其基本制度，都是以《中國憲法》為法理依據。我們可以此為切入點，探討《中國憲法》在香港的適用性問題。近年，不少內地和本地法律學者也相繼指《中國憲法》是「整體上」¹¹適用於香港。但我們卻又很清楚一點，就是在一國兩制的原則下，香港不實行內地的社會主義制度和政策。那麼，除了《憲法》第31條和第62條第14項是直接與香港特別行政區及《基本法》有關外，我們還應該以哪些角度探討《中國憲法》在香港的適用性問題？

1.16 基本法推廣督導委員會委員李浩然¹²從「國際公法」、「憲法」兩個層次的法學討論回應這個問題。在國際公法的層面而言，若要判斷一個地方的主權是否屬於某個國家，我們可以參照的標準包括：一些較為傳統的領土取得模式，如「先佔」、「征服」等；但隨著國際法和國際社會的發展，這些傳統的領土取得模式的適用性已減弱。近代的學術討論和司法實踐較重視國家對領土的權利根據，即一個國家需要展現比其他任何國家也擁有更強的權利主張，如國際上的聲明、條約和協議、歷史淵源(Historic title)、該地有否被「持續」和「有效」地管轄及經營等，也是主權來源證明的參考。憲法作為一切法律和權力的依據，能否有效地覆蓋某個地方，是判斷有效和持續地管治的標準之一。當我們說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。

1.17 其次，國家是國際法的基本主體。憲法既是立國的基礎，也是國際社會對於這個國家的認知基礎。在憲法整體適用於一個地方的前提下，它賦予這個國家對外交往的身份、規定行使外交權的官員和機構，亦對外宣示一個國家的存在。如國徽、國歌、國花等一樣，憲法是國家的象徵之一，是國際認知的根據。

1.18 在憲法學的層次而言，憲法是現代國家的法律、制度、價值標準、權力和權利的來源。結構上，憲法大致包括幾個部分，所涉及的都是一個國家社會生活中最根本和最重要的問題：闡明立國的歷史和理念、該部憲法的理論基礎和目的、該國人民的政治理念和價值標準、國家的基本政治、社會和經濟制度、公民的權利與自由等。沒有憲法的話，一個國家就失去了其合法性和正

11 例如，香港基本法委員會副主任委員梁愛詩在2018年4月21日的「國家憲法高端論壇暨紀念基本法頒布28周年研討會」中，就指出如果《憲法》不在香港實施，沒有《憲法》第31條，香港特區就沒有成立的法律基礎。

12 李浩然。(2017年12月4日)。〈中國憲法和基本法的關係〉。《明報》。瀏覽於2017年12月10日：
https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171204/s00012/1512324531022

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

當性的來源。作為一個獨立的政治和法律主體，一個國家的主權體現於其絕對的立法權力¹³。就中國的情況而言，作為國家最高權力機關，全國人民代表大會是國家核心的立法機構，只有它才有權制定和修改《憲法》。由於中國是單一制國家，全國只能有一部憲法，任何地方行政區和自治區也不能擁有標明是「憲法」的法律文件，而《中國憲法》本身也沒有任何一條條文是限制其效力範圍，因此它的整體效力涵蓋了整個中國領土。從以上三個法學觀點可見，由於香港特別行政區是中華人民共和國的一部分，故《中國憲法》在整體上必然亦必須適用於香港。

1.19 在香港的層次而言，中央提出要依照《中國憲法》辦事的原因，就是為了強調特區主權和治權的本源是《憲法》。我們已多次指出香港特別行政區的設立及其基本制度是根據《中國憲法》第31條和第62條第14項。除了《中國憲法》的整體效力覆蓋特別行政區外，《中國憲法》中具體的條文對於特區也產生效力，特別是關於中央國家權力機關的條文，如《中國憲法》關於最高國家權力機關、中央人民政府等條文¹⁴。換另一個角度說，《基本法》條文中提及的中華人民共和國、全國人民代表大會、國務院等，在《基本法》中並沒有詳細的註解，我們必須回到《中國憲法》才能找到相關的定義。在這個前提下，《中國憲法》在港的法律效力是「不言而喻」¹⁵的。在《中國憲法》中有關國家權力機關的條文對香港產生效力的情況下，《基本法》條文與之銜接的地方有很多：例如，行政方面，行政長官和主要官員在本地產生後，須由中央人民政府任命；立法方面，香港特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案等等。此外，根據《中國憲法》第141條（即國旗和國歌）所制定的全國性法律，就是透過列入《基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公布或立法實施。

1.20 綜合以上數點，我們可以明確地指出，《中國憲法》對港的效力是完整的。值得一提的是，《基本法》起草時，草委和社會人士曾討論哪些《中國憲法》條文適用於香港，應否將之臚列出來，但由於《中國憲法》是國家的最高法，故不可能在《基本法》中規定哪些《中國憲法》條文適用於香港，哪些條文內容不適用。當時亦有建議指應在《基本法》第11條第一款中加入「中國憲

13 Loughlin, Martin. (2013). Why Sovereignty? *Sovereignty and the Law*. Rawlings, Leyland and Young (ed.). UK. Oxford University Press. Pp. 34-50.

14 王振民。(2017)。〈一國兩制實施中的若干憲法問題淺析〉。《一國兩制與基本法：歷史、現實與未來》。香港：三聯書店（香港）有限公司。第124-130頁。

15 王振民出席2017年12月4日的香港「國家憲法日」座談會時，就指出：「《憲法》不需要列入其子法—《基本法》附件三就對香港產生效力，憲法效力和權威覆蓋香港是不言而喻的。」

法其他條文[即第31條外的條文]不應適用於香港特別行政區」¹⁶，但出於與上述同一原因，這些建議都被否決。《中國憲法》整體上適用於香港的說法，並非今天才出現的討論；早於《基本法》起草時，有關的討論已經涵蓋了這一點。

《中國憲法》與《基本法》的關係原則：「一般法律」和「特別法律」

1.21 《中國憲法》在香港整體上適用。但是，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。故實施《基本法》就是按香港的特殊情況，以變通的方法在香港實施《中國憲法》，以擴大並延伸《中國憲法》的內涵。在法學上，大陸法系學者會以「一般法律」和「特別法律」的理論來梳理《基本法》和《中國憲法》的關係¹⁷。「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；而特別行政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。

1.22 在這種「一般法律」和「特別法律」的關係之下，《基本法》的部分的條文會與《中國憲法》有衝突：《中國憲法》總綱的部分規定中國的國體是社會主義，但在《基本法》下，香港保持資本主義的政治經濟和文化制度，不實行人民民主專政、社會主義經濟制度和社會主義精神文明。《中國憲法》第三章中關於中華人民共和國政體、司法制度、國家結構形式、選舉制度和政黨制度的條文並不直接套用於香港。以政體為例，《中國憲法》規定的政體是人民代表大會制。在此制度下，行政機關和司法機關都由本級人民代表大會選舉產生，向本級人民代表大會負責並報告工作。香港特區的行政、立法和司法的關係是保證司法獨立，行政和立法既互相制衡也互相配合¹⁸。

1.23 雖然香港並不直接實行《中國憲法》所規定的體制，但我們還是需要留意兩點：一，如上文所述，有關中央權力機關的條文，如中央人民政府、武裝力量、國家主席等，與《基本法》的條文有多處銜接；二，儘管有關香港制度

16 李浩然。(2012)。《香港基本法起草過程概覽》(上冊)。香港：三聯書店(香港)有限公司。第67頁。

17 許崇德。(2000)。《學而言憲》。北京：法律出版社。

王振民。(2014)。《中央與特別行政區關係：一種法治結構的解析》。香港：三聯書店。

李浩然、陳俊豪。(2008)。〈《基本法》是《中國憲法》的特別法〉。《香港回歸十周年：基本法回顧與前瞻研討會論文集2007》。香港：一國兩制研究中心。

18 王振民。(2017)。〈一國兩制實施中的若干憲法問題淺析〉。《一國兩制與基本法：歷史、現實與未來》。香港：三聯書店(香港)有限公司。第124-130頁。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

的特別規定與《中國憲法》有別，但《中國憲法》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¹⁹。在具體的實踐和運作上，李浩然以三個原則釐清「一般法律」和「特別法律」之間的關係：

「第一，如果特別法律的安排與一般法律相衝突，特別法律優先適用，並允許特別法律可以廢除與其相違背的其他普通法律。第二，當遇上特別法律範圍外的新情況時，除非特別法律另有規定，否則一般法律可以適用。當特別法律出現空白時，尋求一般法律當中既存的規則來填補，這個特性是法律規則本身所決定的，也能進一步闡述一般法律和特別法律相互依存的關係。第三，任何相關法律或者相關法律部門之下的新立法，以至法律解釋，都不能違背特別法律的基本原則²⁰。」

1.24 在這些原則下，《基本法》已經涵蓋的部分，或《基本法》中的安排與《憲法》有衝突，特區只需要跟隨《基本法》的規定便可。上文已指出，由於《憲法》的四章裡，第一章〈總綱〉和第三章〈國家機構〉與《基本法》的安排有明顯衝突，故根據上述第一條關係原則，這些條文不直接套用於香港。在本報告的建議部分，我們將會應用以上的關係原則，分析《中國憲法》中的第二章，即〈公民的基本權利和義務〉是否直接套用於特區居民中的中國公民。

1.25 值得一提的是，大陸法學者之間對於《憲法》和《基本法》的關係原則，其實也沒有單一的看法²¹。但無論是基於哪一種法學觀點，他們基本上都有以下共識：

1. 《中國憲法》是中國境內所有法律的根本法；
2. 《基本法》的法律依據是《中國憲法》；
3. 《基本法》是全國性法律，全國不同機關都需要遵守；
4. 《基本法》是香港特別行政區的憲制性法律，所有本地立法及制度，除特別指明外，不得與《基本法》相抵觸；
5. 《基本法》是「一國兩制」及《中英聯合聲明》的具體體現，亦是貫徹「一國兩制」方針的法律保障。

19 同上。

20 李浩然。(2017年12月4日)。〈中國憲法和基本法的關係〉。《明報》。瀏覽於2017年12月10日：https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171204/s00012/1512324531022

21 例如，前香港中聯辦宣傳文體部部長郝鐵川以「子法」和「母法」此政治概念來形容《基本法》與《中國憲法》的關係。

香港特區的主權和治權問題

「主權和治權不可分開」

1.26 在了解單一制的特點，以及《中國憲法》與《基本法》的關係後，我們就較容易明白內地官員和法律專家為何認為中央政府同時擁有特區的主權和治權。他們強調，特區的主權都是來自中央政府的授權，即中央授予多少權力，特區就享有多少權力，而所有的「剩餘權力」也歸屬於中央政府。他們提出了幾個具體的法律和政治理據，包括：中英談判、《中國憲法》條文、《基本法》的制定過程、《基本法》的內容。

1.27 首先，鄧小平在80年代初與當時的英國首相戴卓爾夫人會面時，已經強調主權問題不能討論，中國一定會在1997年收回香港。在主權不能討論的前提下，當時的英方拋出了一個退一步的方案——「主權換治權」²²，即承認香港主權屬於中國，但仍由英國人管治²³。但在談判的過程中，中央領導人一直堅持既要恢復行使主權，也要收回治權。從中方拒絕英方的「主權換治權」方案可見，中央並沒有把主權和治權看成是可以分開的概念。

1.28 第二，根據《中國憲法》第31條，「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」。根據這一條，設置特別行政區、以及決定特區制度的權力，也是由中國的最高權力機關，即全國人民代表大會所擁有。雖然香港自19世紀中已被英國佔領及管治，但「香港特別行政區」卻是根據《中國憲法》而成立的。1990年4月4日，全國人大第三次會議通過《關於設立香港特別行政區的決定》，並同時通過《基本法》，規定香港特區的具體制度。中華人民共和國的存在先於香港特別行政區的成立；如同上述單一制的特點，特區是由中央政府所創制。

1.29 第三，根據《中國憲法》第31條及第62條第14項，《基本法》的制定權屬於全國人民代表大會。《基本法》的起草有港人參與，但決定起草委員人選的權力、主持會議的權力、最後通過《基本法》的權力，也是由中央機關所行使；我們在下一章將會詳細闡述之。從《基本法》制定的過程可見，中央政府

22 具體來說，「主權換治權」是指中英雙方以一份新的「管理契約」(management contract) 取代南京條約、北京條約和拓展香港界址專條，以此配合中方希望設立「特別行政區」的想法。「管理契約」將規定由英國以「管理人」(caretaker) 的身份全權主理香港內政和對外事務。在形式上，英國在第一次世界大戰後，也是以只有治權、沒有主權的形成為國家聯盟 (League of Nations) 託管某些屬地，如英屬馬來亞。

23 當時英方的理據有二：一，按國際法，《南京條約》仍有效力；二，根據多年的實踐經驗，英國能管好作為國際城市、金融中心的香港，也能夠得到香港本地精英階層絕大部分的認同。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

不只有權創制地方行政區域的權力，也有權決定該區域的基本制度，貫徹了單一制的模式。

1.30 第四，《基本法》第2條就規定全國人大「授權」特區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。此項符合了單一制的運作模式，即特區作為一種地方行政的模式，其權力有多大，也是由中央授予。其次，根據《基本法》第20條：「香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力」。

1.31 按此文意，這一條證明了中央有「授權的權力」，特區則有繼續接受中央授予的「其他權力」的權力。有異於聯邦制，沒有定明歸誰行使的權力，也是歸中央所有；而《基本法》第20條的規定，讓將來中央政府授予特區其他權力時，也有法可依。內地官員和學者就是根據以上四點，得出「主權和治權不能分開」的結論，即特區的主權歸中央，其治權也是源於中央。

「全面管治權」

1.32 2014年由國務院新聞辦發表的官方文件《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，指出中央對香港有全面管治權。一些內地官員及法律學者在近年發表的言論和著作中，也把「全面管治權」列為中央政府對香港擁有的權力。2017年10月，習近平在中共第十九次全國黨代表大會中，總括了過去五年港澳工作的成果，包括「全面準確貫徹『一國兩制』方針，牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對香港、澳門全面管治權，深化內地和港澳地區交流合作，保持香港、澳門繁榮穩定。」由此更可以進一步肯定，「全面管治權」是中央現在與未來的關鍵對港措施和論述。

1.33 根據《中國憲法》和政治體制（單一制）的設計，若「全面管治權」是指特區的治權是源自中央，那麼，以此為命題概括中央對港的權力，其實相當合理。但由於《基本法》從來沒有出現過「全面管治權」這概念，加上它予人「中央將會直接和全面管治特區」之感，港人產生了不少疑問和憂慮，故我們在討論全面管治權時，需要先釐清兩點：

第一章 《中國憲法》與《基本法》的關係

(一) 即使中央確實擁有對香港的全面管治權，也必須按《中國憲法》和《基本法》行使這些權力。《白皮書》發表後，北京大學法學教授強世功²⁴作為其中一位主要執筆者，解釋以「全面管治權」重新概括中央對港行使的權力，是出於學理需要，避免港人誤以為中央在香港除了駐軍和外交之外沒有其他權力。換言之，此概念某程度上是內地法學討論和發展下的產物。

(二) 「中央依法直接行使的管治權」其實包括了多項不同性質的權力。若我們期望中央的全面管治權和特區的高度自治權能「有機地」（即「有生命」地）結合起來，不讓任何一方偏廢，那麼，我們便需要仔細地區分《基本法》中，哪些屬於中央直接行使的權力，哪些是「授予特別行政區行使的權力」；只有這樣，我們才能清楚地了解「有機結合」的內涵。

小結

1.34 本章以單一制、《中國憲法》與《基本法》的關係、「全面管治權」等幾個容易讓港人產生誤會的法學和政治問題為討論重心，闡釋中央和內地官員及學者在這些問題上的立場和學理依據。在普通法的傳統下，部分港人也許未能全面接受這些根據大陸法的前設和觀點，這是可以理解的；但若視之為無中生有，或硬把法律說成是政治的工具，因而拒絕了解內地的一套看法，則是錯誤的。報告下一章會詳細區分中央政府和特區根據《憲法》與《基本法》所行使的具體的權力和職能。

24 強世功。(2014年6月13日)。〈香港白皮書——被誤讀的「全面管治權」〉。BBC中文網，瀏覽日期：2017年6月11日：http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140613_qiangshigong_hk_white_paper

第二章

中央政府的職權及 特別行政區的高度自治權

第二章

中央政府的職權及特別行政區的高度自治權

引言

2.1 《基本法》規定中央政府對香港直接行使的權力有哪幾項？有人引述《中英聯合聲明》第3條第2項²⁵，指「港人治港、高度自治」是指除國防和外交以外，所有香港事務中央政府都不會干預。但是，按照《中國憲法》和《基本法》，中央政府對特區直接行使的權力其實不限於國防和外交，在多個方面都有重要的角色。《基本法》專家蕭蔚雲在1996年提出中央政府對香港的「七大職權」²⁶；其後，數位內地法律學者如現任中聯辦法律部部長王振民等相繼提出他們的看法，並以不同的框架整合屬於中央直接行使的權力。這些專家都認為，根據《基本法》，某些權力屬於中央政府，與國家主權及統一有直接的關係。

2.2 參考以上學者的意見，並分析《基本法》的條文及起草紀錄後，我們會先列出所有中央政府對香港直接行使的權力，並重點闡釋過去中央較常運用而會引起爭議的權力——全國人大及其常委會對特區行使的立法權，尤其是對《基本法》的解釋權。透過此例子，我們可以更加容易了解《中國憲法》及《基本法》在哪些地方及如何銜接。本章的另一部分，則旨在說明特區高度自治權的特點和範圍。

25 原文為：「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，並享有高度的自治權。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」。

26 蕭蔚雲。(1996)。《香港基本法講座》。香港：香港文匯出版社。

第二章 中央政府的職權及特別行政區的高度自治權

中央政府對香港特區直接行使的權力總覽

	中央政府對香港特區直接行使的權力	《基本法》條文
(一)	對特區的立法權：	
	• 《基本法》的制定權	序言
	• 《基本法》修改權	第159條
	• 《基本法》解釋權	第158條
	• 違憲審查權	第17條
	• 審查原有法律的權力	第160條
(二)	特區政府的組織權：	
	• 行政長官及主要官員的任命權	第45條及48條
	• 行政長官及立法會產生辦法修改的提案權	附件一、二及人大常委於2004年4月6日就附件一第七條和附件二第三條的解釋
	• 行政長官產生辦法修改的決定權	
(三)	宣佈香港進入非常狀態的決定權	第18條
(四)	外交及防務權	第13、14條及19條
(五)	決定全國性法律在港實施及向特區作出新授權的權力	第18條及20條
(六)	備案權，包括：	
	• 立法會產生辦法修改的備案權	附件二
	• 就終審法院法官和高等法院首席法官的任命或免職進行備案	第90條
	• 財政預算及決算的備案權	第48條
	• 特區在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構的備案權	第156條

2.3 在特區政府的組織過程中，中央政府的權力主要表現於行政長官及主要官員的實質任命權上。近年，社會就任命權的討論沸沸揚揚，問題乃源於《中英聯合聲明》²⁷並沒有闡釋任命權的性質，加上在起草過程中，委員和社會的注意力都是在政治體制而非任命權問題上。雖然當時也有人提出任命權的問題，但在《基本法》第45條在前後多個版本的表述之中，「由中央政府任命」的條款在文字上並沒有變動；可見當時的草委總體上視任命權為體現國家主權的必要安排。從《基本法》第45條的內容觀之，亦有兩點值得留意：第一，「中央政府任命」是當選人成為行政長官的必要步驟；第二，該條沒有規定中央政府「必須」任命當選者。雖然多種證據顯示中央的任命權是實質性的，但不少意見也認為中央在行使任命權時，應盡可能接受特區的選舉結果。

²⁷ 《中英聯合聲明》只定明「香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命」。

2.4 中央不直接行使的權力，以授權、許可或批准的方法，讓特區自行處理。例如，中央在外交事務上有全面的權力，但授權特區以法定的方式和名義（「中國香港」）自行處理一些對外事務²⁸。此外，中央在某些事務上發揮備案或監督的權力，例如立法會通過並經行政長官簽署的財政預算案，須報中央人民政府備案。最後，依照《基本法》，有些權力是完全歸特區行使，我們在下一個部份將會詳加討論。

全國人大及其常委會對特區的立法權

2.5 在概括地闡述中央在特區的職權範圍後，我們會把討論的重點放在「全國人大及其常委會對特區的立法權」這一項權力之上。此項權力其實由多個部分組成，我們會集中分析《基本法》的制定權、修改權和解釋權。

《基本法》的制定權

2.6 《基本法》的制定權由全國人民代表大會擁有。如較早前的討論所及，《中英聯合聲明》的附件一包括中央政府對於香港特別行政區的原則性規定，但它還不是中華人民共和國的法律，必須通過《基本法》將之法律化和具體化，才能成為具有普遍約束力的法律規範。《中英聯合聲明》中，也定明中國政府的對港方針須由《基本法》規定之。根據《中國憲法》第31條及第62條第14項，只有國家最高權力機關，即全國人民代表大會，才有權以法律規定特區的制度。這裡提到的「法律」，便是《基本法》。《基本法》的序言中，也有對應的條文：「根據中華人民共和國《中國憲法》，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施」。

2.7 《基本法》的起草過程也可以證明這一點。《基本法》的起草工作，在簽訂《聯合聲明》後便積極展開。1985年4月10日，第六屆全國人大第三次會議正式批准了《聯合聲明》，並通過了《關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》。1985年6月18日，人大常委會通過了香港

28 例如，中央人民政府協助或授權香港特別行政區政府與各國或各地區締結互免簽證協議。須經中央授權的事項，主要有：香港特別行政區政府與各國或各地區締結互免簽證協議（《基本法》第155條）、與外國就司法互相關係作出適當安排（《基本法》第96條）等；須經中央許可的事項，主要有：外國軍用船隻、外國國家航空器進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可（《基本法》第126及129條）；須經批准的事項，主要有：外國在香港特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經中央人民政府批准（《基本法》157條）。

第二章 中央政府的職權及特別行政區的高度自治權

《基本法》起草委員會的59人名單；起草委員會於同年7月1日成立。根據全國人大的決定：「香港特別行政區基本法起草委員會向全國人民代表大會負責，在全國人民代表大會閉會期間，向全國人民代表大會常務委員會負責」²⁹。由此可見，《基本法》起草委員會是向全國人大負責的專門委員會，而整個《基本法》的具體起草工作，也是在國務院港澳辦主持下完成。

2.8 最後，於1990年4月4日，《基本法》經由第七屆全國人大第三次會議通過。即使全國人大擁有《基本法》的制定權，但由於《基本法》須得到港人的認同才能有效實施，其起草和諮詢過程包括了港人的直接參與。亦因為《基本法》牽涉《聯合聲明》的執行，加上過渡時期的行政管理是由英國負責，英國政府亦透過中英聯合聯絡小組及外交部參與《基本法》的起草。雖然中方需要考慮英方就《基本法》提出的意見，但香港和內地的法律專家也指出，《基本法》是國家內部的法律，而不是國際條約，與《聯合聲明》並不相同。

《基本法》的修改權

2.9 根據《基本法》第159條，《基本法》的修改權屬於全國人民代表大會。同時，按《中國憲法》第62條，只有全國人大才有權「制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律」以及「決定特別行政區的設立及其制度」。其他任何國家機關，包括全國人大常委也無權修改《基本法》。不少法律學者如蕭蔚雲和王振民³⁰等都認為，此安排體現了《基本法》的權威性和嚴肅性——只有國家最高權力機關才有權修改《基本法》。

2.10 《基本法》獨特的地位，也見於其修改程序和內容的嚴格限制，以確保中央對香港方針政策的連貫性和穩定性。這些限制包括：(i)修改提案權，(ii)審議與通過，以及 (iii)修改的內容。

(i) 修改提案權

2.11 《基本法》第159條規定，有權提出《基本法》修改提案的單位，限於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特別行政區；而香港特別行政區的修改議案，須經香港特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二多數、香港特別行政區立法會全體議員三分之二多數和香港特別行政區行政長官同意後，

29 中華人民共和國全國人民代表大會。(1985年4月10日)。〈全國人民代表大會關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定〉。

30 蕭蔚雲。(1996)。《香港基本法講座》。香港：香港文匯出版社。第78-83頁；王振民。(2014)。《中央與特別行政區關係：一種法治結構的解析》。香港：三聯書店。第160頁。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

交由香港特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。換言之，向全國人大提出修改《基本法》，門檻遠高於提出一般議案³¹。

(ii) 審議與通過

2.12 《基本法》第159條第三款規定，《基本法》的修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，須先由香港特區基本法委員會研究並提出意見。按全國人大制定法律的程序，大會在審議《基本法》的修改議案時，須充分聽取有關的修改報告（如必要性、可行性），以及各方的意見，才會進行表決。最後，《基本法》的修正案要由全國人大以全體代表的過半數通過³²，才會產生法律效力³³。

(iii) 修改的內容

2.13 《基本法》第159條的上述規定，從程序上防止《基本法》被輕易修改；還有最後一項規定，是任何修改均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。這就保障了國家對香港既定的方針政策不能改變。在本報告的建議部分，我們會進一步分析哪些《基本法》條文直接與這些基本方針政策有關，因而不能修改。

31 我們可以把有權提出修改《基本法》議案的單位，與有權向全國人大提出議案的單位作一個簡單的比較：根據「全國人民代表大會組織法」第九條，「全國人民代表大會主席團，全國人民代表大會常務委員會，全國人民代表大會各專門委員會，國務院，中央軍事委員會，最高人民法院，最高人民檢察院，可以向全國人民代表大會提出屬於全國人民代表大會職權範圍內的議案」。此外，各省、自治區、直轄市的全國人民代表大會代表團和30名以上全國人民代表大會代表也有權提出議案。

見中國人大網。(1982年12月10日)。<《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》。瀏覽於2017年6月5日：http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4425.htm

32 根據全國人大的法律程序，所謂全體代表或全體常委會組成人員，是指實有全體代表或者全體常委會組成人員，不是指代表名額或者常委會組成人員名額，也不是指到會的全體代表或全體常委會組成人員。所謂過半數，是指贊成票超過全體代表或者全體常委會組成人員的半數，贊成票剛好是半數，不是過半數。

中國人大網。(2013年2月19日)。<《我國的立法基本程式是怎樣的？》。瀏覽於2017年6月5日：http://www.npc.gov.cn/npc/sjb/2013-02/19/content_1755104.htm

33 修改基本法附件的程序較為簡易。以附件一為例，只須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報經全國人大常委批准即可，不須按照《基本法》第159條的程序進行修改。附件二的修改程序更簡單，在及後的章節會詳述。

《基本法》的解釋權

《基本法》解釋權的爭議所在

2.14 早在《基本法》起草期間，關於《基本法》的解釋權已是極具爭議性的問題。這是由於《基本法》的解釋權關係到特區法院的運作、司法管轄權及終審權，以至整個司法架構的獨立性，對香港的司法制度有直接而深遠的影響。

2.15 當時的爭論，主要在於《基本法》的最終解釋權應該在香港還是在北京：一方面，有意見認為，若香港特區的法院不能對《基本法》行使充分的解釋權，就會影響香港的司法獨立運作。這個說法，主要是基於普通法國家或地區的司法解釋理論：只有法院在審理案件時，才能對法律作權威性解釋；立法機關的工作是制定法律，而不是解釋法律。法院須按其本身對法律的理解而判決案件，它並沒有義務（亦沒有渠道）徵詢立法機關在草擬法律時的原意³⁴。中國政府在《中英聯合聲明》裡申明：「香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。現行的法律基本不變」。在保留原有司法系統的前提下，法院解釋法律的傳統也應該保留。

2.16 另一種觀點則不同意把《基本法》解釋權完全授予特區法院。主要有理由有三：第一，依照《中國憲法》第67條，全國人大常委會的職權包括解釋《憲法》和解釋法律。由於《基本法》是中國的法律，理應由全國人大常委會行使解釋權。以立法機關行使最終和最高的法律解釋權，是大陸法系的特點³⁵。第二，《基本法》是全國人大制定的全國性法律，唯有中央掌握其解釋權，才能確保《基本法》在全國範圍內有一致的理解和實施。第三，某些《基本法》條文牽涉中央與特別行政區關係，如防務和外交等，特區的法院難以單方面解釋這些條款。

34 戴耀廷。(2010)。《Liberal系列：法治心》。香港：香港教育圖書公司。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會。(1988年10月)。〈中華人民共和國特別行政區基本法(草案)徵求意見稿 諮詢報告(2)〉。第35頁。

35 內地的法律可以由立法、司法及行政三方面解釋，但解釋出現分歧時，則以立法解釋為準。

全國人大及其常委會擁有《基本法》最終解釋權

2.17 在既要體現國家主權，同時須兼顧香港司法傳統的情況下，《基本法》起草委員會參考了歐洲共同體法律解釋的安排：根據歐洲共同體的成立條約所規定，歐洲公義法庭對共同體法律有最終解釋權。成員國在審理一件涉及共同體的法律時，若面臨終局判決而再沒有上訴餘地，該國法庭必須把案件出現有關共同體法律的問題呈交歐洲公義法庭作答。成員國法院沒有任何權力解釋共同體法律³⁶。

2.18 在參考歐盟的釋法安排，並考慮到「一國兩制」的特殊情況後，解釋《基本法》的最終安排如下：根據《基本法》第158條，全國人大常委會對於《基本法》有最終的解釋權，惟人大常委會在行使解釋權前，須徵詢《基本法》委員會的意見³⁷。同時，全國人大常委會授權香港法院在判案時自行解釋自治範圍內的條款。例外是終審法院就涉及中央管轄事務和中央與香港關係條款作出解釋，而此解釋又會影響到終審判決時，就必須提請全國人大常委會釋法。換言之，如果特區法院對該《基本法》條文的解釋不影響最終判決，則可由特區的法院解釋。全國人大常委進行釋法後，特區在引用該條款時就必須以全國人大常委會的解釋為準；在此之前已經作出的判決的效力則不受影響。

全國人大及其常委會的解釋權的範圍

2.19 根據《中國憲法》第67條、《立法法》第42條第一款³⁸，以及《基本法》第158條第一款的文意和結構，全國人大常委會對《基本法》的解釋，只受全國人大監督，以及須徵詢基本法委員會的意見。換言之，全國人大常委會可以隨時解釋《基本法》的任何條文（包括特區自治範圍內的條款）。

2.20 終審法院在1999年12月的「劉港榕訴入境事務處處長」案的判詞中，對於人大的釋法權有以下說法：根據《基本法》第158條第一款，人大常委會解釋《基本法》的權力，屬「一般性及沒有任何限制」（in general and unqualified

36 中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會。(1988年10月)。〈中華人民共和國特別行政區基本法（草案）徵求意見稿 諮詢報告(2)〉。第36-38頁。

37 在《基本法》起草期間，有意見指人大常委會不應擁有對《基本法》的解釋權。在此前提下，曾經有意見提議在基本法委員會之下成立一個法律小組，由內地及香港的司法界代表組成，其功能如憲法法庭，擁有最終的《基本法》解釋權。同上註，第40-42頁。

38 《立法法》第42條的內容如下：「法律解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。法律有以下情況之一的，由全國人民代表大會常務委員會解釋：（一）法律的規定需要進一步明確具體含義的；（二）法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的」。

第二章 中央政府的職權及特別行政區的高度自治權

terms)，不受《基本法》第158條第二款和第三款所限³⁹。按此判詞內容，人大常委會有權主動解釋《基本法》的任何條文，其解釋權不限於特區終審法院在訴訟過程中根據第158條第三款提請人大釋法的情況。法律學者陳弘毅在評論「劉港榕案」的判詞時，也得出了相同的結論⁴⁰。

提請人大釋法的機制

2.21 現時，在三種情況下，全國人大及其常委會可以解釋《基本法》：

機關	程序
終審法院	按《基本法》第158條所規定的情況，終審法院須提請人大釋法
全國人大及其常委會	自行解釋《基本法》，其解釋範圍包括《基本法》所有條文
由行政長官向國務院提交報告	行政長官透過國務院向全國人大常委提出解釋《基本法》的議案。不過，《基本法》並沒有明文規定行政長官提請釋法的程序。有一些意見認為，只有特區法院才獲授權向全國人大常委會尋求釋法，行政長官不能也不應該向全國人大常委會尋求釋法。時任律政司司長梁愛詩在解釋行政長官為何有權提請人大常委釋法時，就引用了《基本法》第43條及第48條第(二)項，指行政長官在憲制上的職權，是不受任何明文規定所限制：「他負責執行《基本法》，並對中央人民政府負責。因此，如他認為要有效執行《基本法》而需向國務院提交報告，建議向全國人大常委會尋求釋法，這是完全合法合憲的」。由於《基本法》沒有定明行政長官提請釋法的程序，因此，人大常委會是在第一次釋法時，才確認行政長官可根據《基本法》第43條及第48條第(二)項，向國務院作出報告來提請人大常委解釋《基本法》。

39 判詞原文如下(只有英語版本)：“This argument cannot be accepted. It is clear that the Standing Committee has the power to make the Interpretation. This power originates from Article 67(4) of the Chinese Constitution and is contained in Article 158(1) of the Basic Law itself. The power of interpretation of the Basic Law conferred by Article 158(1) is in general and unqualified terms. That power and its exercise is not restricted or qualified in any way by Articles 158(2) and 158(3).”

40 陳弘毅。(2014年)。《一國兩制下香港的法治探索》。香港：中華書局。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

2.22 全國人大常委會擁有對《基本法》的最終解釋權，並有權主動解釋《基本法》的任何條文。但倘若人大常委會經常主動而廣泛地解釋《基本法》，特區法院自行解釋《基本法》的司法獨立性，便會被削弱。因此，在《基本法》起草期間，有建議認為：「人大常委會應自我約制盡量不去解釋《基本法》內與特別行政區內部事務有關的條款」；甚至有意見主張把這種「自我克制」的原則在《基本法》中明文規定⁴¹。不過，《基本法》的最終版本並未有明文規定釋法的原則。應否在某一事件上行使釋法權，視乎全國人大常委會的判斷，以及基本法委員會的意見。亦如上文所及，由於《基本法》未有提供行政長官提請釋法的機制，香港大律師公會曾經表示關注，並且建議提高行政長官提請人大常委會釋法的程序的透明度⁴²。不過，社會上也有意見認為，就提請人大常委會釋法設立正式機制及程序，可能會令提請釋法變得常態化。至於具體的人大釋法案例及其影響，及後的章節會詳細討論。

特區高度自治權的特點和範圍

2.23 中央領導人和內地官員在提及中央與特區關係時，不會只是單方面提及中央擁有的全面管治權，而忽略了特區依法擁有的高度自治權。在兩者應該「有機結合」，任何一方都不能偏廢的前提下，我們也需要釐清高度自治權的涵義，以確保一國兩制的實踐不變形、不走樣。在本部份，我們將會探討與高度自治權相關的幾個問題：(一)高度自治權的法理基礎；(二)高度自治權的性質；(三)中央和特區在維護高度自治權上的角色；(四)高度自治權的範圍。

高度自治權的法理基礎

2.24 根據《基本法》第12條，特別行政區享有的權力統稱作高度自治權。很多研究一國兩制的學者都同意，高度自治權是「一國兩制」中「兩制」的具體表現，有學者甚至將之視為《基本法》另一項重要原則，即「國家主權原則」和特別行政區「高度自治原則」同時是貫穿整份《基本法》的原則⁴³。相較部

41 中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會。(1988年10月)。〈中華人民共和國特別行政區基本法(草案)徵求意見稿 諮詢報告(2)〉。第42頁。

42 立法會司法及法律事務委員會。(2013年5月28日)。〈提請解釋《基本法》的程序〉。瀏覽於2017年6月5日：<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ajls/papers/aj0528cb4-679-4-c.pdf>

43 陳弘毅認為，國家主權原則和特別行政區高度自治原則是貫穿整份《基本法》的原則，分別體現了「一國」和「兩制」。他引述香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛的講話指香港作為特別行政區既是中央人民政府直轄的地方行政區域，同時是一個實行與內地不同的制度和政策、享有高度自治權的特別行政區，故基本法要有能體現國家統一和主權的規定，也要賦予特別行政區高度的自治權。陳弘毅。(2014年)。《一國兩制下香港的法治探索》。香港：中華書局。第15-16頁。

第二章 中央政府的職權及特別行政區的高度自治權

分人士認為國防外交以外均屬高度自治權的觀點，部份香港和內地法律學者的分析和權力歸類明顯謹慎和仔細得多：

2.25 特區的高度自治權類似中國的地方自治權，同樣以《中國憲法》為主要的法律依歸——權力必須通過中央政府「授予」，地方政府方有權管理地方內的事務。但是，特區享有高度自治權與一般地方行政區域的地方自治權並非完全相同，因為高度自治權的涵蓋範圍是由《基本法》劃定，而不是直接根據《中國憲法》的規定，其效力是透過《基本法》在特別行政區施行⁴⁴。

2.26 由於中央政府是透過《中國憲法》成立特區，並透過《基本法》而非行政或政治命令去劃定高度自治權的範圍，故高度自治權是一項有憲法基礎的權力：在獲《基本法》授權的範圍內，特區治權的自主性可得到法律保障，高度自治權的範圍和限制不會因人而變，中央政府也不會隨便取消經已授予特別行政區的權力。不過，高度自治權的行使區域僅限於《基本法》指定的特別行政區內，不能用作管理特區以外的地區事務。反過來說，在特區內，除中央政府可行使本章上半部提及的權力，中央政府以外的省、自治區、直轄市以及部門都不能干預特區的治權，或在治權範圍內行使權力，亦必須要遵守特別行政區的法律⁴⁵。

高度自治權的性質

2.27 中央政府透過《基本法》界定特區高度自治權可行使的限度和範圍，其實有一體兩面的意義：一方面，特區毋須直接依據中國法規行事，它可以在中央政府透過《基本法》授權的範圍內自主行使權力。一般來說，「高度自治權」的內容不會與國家主權和統一產生直接關係。另一方面，中央政府也有監督特區政府行使和執行高度自治權時有否行使超越授權範圍的權力，如我們在介紹中央的職權時提及的「違憲審查權」，便是其中一種監督的形式。

44 王振民。2017。〈略論中央和特區關係——國家主權和高度自治〉。《一國兩制與基本法：歷史、現實與未來》。香港：三聯書店（香港）有限公司。第132頁。

45 《基本法》第22條便列明，中央政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據《基本法》自行管理的事務；如需要在特別行政區設立機構，則須徵得特區政府同意及中央政府的批准。

2.28 若高度自治權是指特區在特定範圍內所行使的自主權，那麼，這種自主權有何特點？我們可以參考蕭蔚雲⁴⁶的分析方法：他曾經以三個角度解釋高度自治權的內涵。近年，王振民⁴⁷的著作也深化了有關的討論：

- 第一是不受干預性，即高度自治權象徵中央政府自我限制權力，盡量不會干預透過《基本法》授權特區高度自治權範圍內的事務⁴⁸。
- 第二是決定效力的終極性。特區的高度自治權主要由行政長官、行政機關、立法機關和法院分別行使，在《基本法》規定的範圍內，這些機關都擁有作出終極決定的權力，不須中央批准。
- 第三是行使職權手段的可選擇性，即特區可以在《基本法》規定的範圍內，選擇行使高度自治權的方法。就高度自治權的內涵，王振民近年的分析加註了自由裁量權一項。他認為，高度自治權的自主性也體現於特別行政區的權力執行機關（例如特區政府）作出重大決策時，在法定範圍內自由作出合情理的決策的權力。

《基本法》中高度自治權的範圍

2.29 上述有關高度自治權的性質與其可行使的範圍直接相關：一方面，如第一章所指出，特區的高度自治權是派生自中央政府，故剩餘權力的概念並不適用，高度自治權的行使範圍只能按照《基本法》的規定。《基本法》沒有列明的權力範圍，除非獲得中央政府按《基本法》第20條另行授權，否則權力不會「自然地」歸屬特別行政區。另一方面，在《基本法》授權的範圍內，特區則可自主地行使權力，包括自行決定行使權力的方法，以及作出最終的決策。

2.30 若要具體地界定特區自治權的範圍，我們可透過《基本法》的結構及條文說明之。蕭蔚雲⁴⁹曾經指出，絕大部分的《基本法》條文都是對特區高度自

46 蕭蔚雲（編）。(1990)。〈香港特別行政區的法律地位〉。《一國兩制與香港特別行政區基本法》。香港：文化教育出版社有限公司。第99 - 107頁。

47 王振民。(2017)。〈略論中央和特區關係——國家主權和高度自治〉。《一國兩制與基本法：歷史、現實與未來》。香港：三聯書店（香港）有限公司。

48 王振民在其他文章內曾補充說明了中央政府的「不干預」概念，「（互不干預）是指雙方權力的行使都應該嚴格限制在自己的法定職權範圍內，互不侵犯對方的法定權力，互不干預對方對自己法定事務的處理，中央不干預《基本法》規定的特別行政區對地方事務的處理，特別行政區也不可干預中央對自己的事務的處理。這就是井水不犯河水，河水也不應犯井水。」同上。第124 - 125頁。

49 蕭蔚雲（編）。(1990)。〈香港特別行政區的法律地位〉。《一國兩制與香港特別行政區基本法》。香港：文化教育出版社有限公司。第108 - 110頁。

第二章 中央政府的職權及特別行政區的高度自治權

治權的規定，只是不同章節和條文是以不同角度和分工切入說明。按照《基本法》第2條，特別行政區「實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」，此概述成為大部分有關高度自治權範圍分析的主要依據，而《基本法》往後的條文則按這些範疇逐步作出較詳細和具體的說明，例如在第二章〈中央和香港特別行政區的關係〉便闡釋了特別行政區享有的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，包括特別行政區行使這些權力時的限制，以及中央政府可在特區直接行使的權力；至於行政管理權、立法權、司法權和終審權的具體內容，則在《基本法》第三章以後詳細列明。

2.31 他也認為，《基本法》第一章是原則上體現一國兩制的方針，讓特區得以實行與中國內地不同的制度：觀乎第一章總則內11項條文，第1、2、3條便開宗明義提述中國內地和特別行政區將如何體現一國兩制的政治關係，其餘條文則集中列明在特區內實行的基本原則：

- 保障居民和其他人的權利和自由（第4條）
- 不實行社會主義制度和政策，保持原有資本主義制度和生治方式（第5條）
- 保護私有產權（第6條）
- 特別行政區內的土地和自然資源由特別行政區自行管理（第7條）
- 保留特別行政區原有法律（第8條）

2.32 以上五點既是特區基本制度的依據，同時也為特區在《基本法》的授權範圍內行使高度自治權樹立了行事原則。

2.33 第一章中最後一條，即第11條的規定，更為特區奉行的制度提供明確的權力憑據：「香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據」。因此，《基本法》第一章應被視作特區的行事原則；除此以外，沿用行政管理權、立法權、司法及終審權等分類則是有關高度自權範圍最合理的闡述，各種決策或執行的權力將按照《基本法》第16、17及19條理解分類，藉以描述出特別行政區的治權範圍。在下表中，我們按上述的高度自治權類別，把所有相關的《基本法》條文分類：

	特別行政區依法享有的權力	《基本法》條文
(一)	行政管理權： - 制定特別行政區基本制度的權力 - 政治及行政制度 - 土地及空間管理制度 - 管理公共行政事務的權力 - 組成行政機關的權力 - 保持經濟和財政獨立的權力	第16條 第3章、第43、54、57、58、59、60、64、65、66、80、82、97條 第5章第2、3及4節 第48、49、50、51、56、62、76條及第6章 第45、46、47、52、53、55、61條及第4章第6節 第62條及第5章第1節
(二)	立法權： - 組成立法機關的權力 - 法律制定權 - 核准財政預算案和公共開支的權力 - 彈劾權 - 自行立法保障國家安全的權力	第17條 第67、68、69、70及71條 第73及74條 第73條 第73條 第23條
(三)	司法權和終審權： - 組成司法機關的權力 - 獨立審判權 - 終審權	第18、19條 第63、81、83、86、88、89、90、91、92、93及94條 第84、85及87條 第82條
(四)	辦理對外事務的權力	第13條及第7章
(五)	執行中央授權的「其他權力」的權力	第20條

小結

2.34 本章透過分析法律學者的意見、《基本法》起草紀錄和條文，界定了中央政府對特區行使的職權，以及高度自治權的範圍。這裡清楚說明了中央直接地對特區行使外交權、防務權、《基本法》解釋權和修改權、行政長官及主要官員的任命權等，權力範圍非常廣泛。在尊重中央權力的同時，特區所擁有的高度自治權也受到充分保障；無論是從高度自治權的法理依據、其性質和相應的《基本法》內容，也足以證明這一點。以上的討論，也有助於我們更具體地了解《憲法》和《基本法》的銜接之處，以及《憲法》如何在香港適用。

第三章

一國兩制的重要性及成功指標

第三章

一國兩制的重要性及成功指標

引言

3.1 《十九大報告》肯定了一國兩制是解決歷史遺留的香港、澳門問題的最佳方案，也是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度。《十九大報告》將一國兩制與發展新時代中國特色社會主義聯繫起來，更特別指出一國兩制在區域(**regional**)發展層面上的作用，尤其粵港澳大灣區建設。香港這一制的優勢及對於國家發展的貢獻可以分為短、中、長期的價值：短期價值是指香港現有、且暫時不會被取代的優勢。中期價值是指香港的一制在區域合作及中國對外發展上價值；現時，一些計劃及項目已經在探索實踐的階段。長期價值是指香港這一制之中，有待加工和轉化的價值。在本章，我們會討論一國兩制下，香港對於國家以及國際社會的價值和吸引力；除經濟指標和國際聯繫外，我們亦會以特區內部的發展，如回歸後政治制度和《基本法》實踐為例，以評估一國兩制的重要性及整體上的成就。

香港現有的優勢

經濟功能及競爭力

3.2 香港由80年代起，已逐漸發展成一個全球城市。香港為外來資本提供營商環境和便利措施，及其與內地的聯繫，有助於它繼續發揮連接國內外資本進出的功能。香港短中期對外的吸引力或優勢，從不同的經濟評估或指標中反映。現時，香港在各種國際評級機構的評分中依然佔據世界的上游位置，這些評分可以分為三類，包括：

- (一) 經濟競爭力評估：即經濟表現的綜合和量化性指標，部分評級機構，如《世界競爭力年報》(World Competitiveness Yearbook)，著眼於檢視經濟體在過去一年的績效，部分則比較著重長期的經濟發展，如世界經濟論壇(World Economic Forum)發表的《全球競爭力報告》(Global Competitiveness Index)；
- (二) 經濟指標和經濟功能評估：前者是指某個經濟體如何在特定層面展現其競爭力，例如經濟自由度、營商環境便利效率等，如美國傳統基金

會(Heritage Foundation)的《經濟自由度指數》(Economic Freedom Score)。後者則是指某個經濟體在全球中擔當了哪些重要的角色和功能，如金融中心、航運中心等。聯合國的《全球投資報告》(World Investment Report)便是這類型的評估報告，集中分析經濟體的資本流動程度；

- (三) 全球城市評估：指經濟體的開放性。例如，英國《經濟學人》(The Economist)以31個指標考察全球城市，包括人力資源、國際吸引力、機構效率、金融產業成熟度等。

3.3 以上的指標之間有相當多的關聯，例如，一個城市與全球市場聯繫的程度，也可被視為其競爭力的來源。在回歸後，香港基本上能夠維持其原有的制度特點及優勢，在體制架構及營造有利營商環境方面的優勢相對較強；國際上的權威研究評估機構，亦連續多年將香港評為全世界經濟最自由的地方⁵⁰。在區域和全球城市的排名中，香港幾乎都佔有較高的排名⁵¹。以上幾個指數，基本上涵蓋了一直以來被認為是香港優勢的主要內容，即經濟的國際化和跨國網絡、自由的經濟體制、擁有金融、資本運作和航運樞紐等重要的經濟功能；香港在法治、商業登記制度等被國際社會重視的規範措施上，也有出色的表現。香港的競爭力、開放性等之所以獲得國際的認可，除了因為《基本法》保護了這些原有的制度特點外，也在於特區政府自行制定了各種措施，讓香港的優勢得以維持下去。

對外事務

3.4 在其對外的經濟活動使然下，香港在英治時期已經成為一些雙邊或多邊條約的締約方，以及一些國際性或區域性組織的正式成員或準成員。為保持香港的外向性，《基本法》有多條條文授權香港繼續參與國際組織的活動及自行處理有關的對外事務，這些事務主要是涉及經濟和文化等「非主權性的外交

50 以美國傳統基金會的《經濟自由度指數》報告為例，自該指數在1995年開始編制以來，香港已連續第23年被評選為全球最自由的經濟體。這份年度報告根據財政健康、政府規模、廉潔程度、司法制度等12項指標，為全球180個國家及地區評分。在報告的12項評估因素當中，香港在其中8項取得90分或以上的佳績，並在「財政健康」、「貿易自由」和「金融自由」方面，獲傳統基金會在180個經濟體當中評選為全球首位。

51 例如，英國《經濟學人》在2012發表的《全球城市競爭力報告》中，把香港被列入為全球城市，其他城市還包括紐約、倫敦、新加坡、巴黎。於2014年，美國財經雜誌《福布斯》(Forbes)以8個指標，例如航空交通方便的程度、金融服務程度、外商直接投資等，對全球58個城市進行評估，然後評選出2014年最強10大全球城市。其中，香港排名第5；而在2014年全球10個最具影響力的城市中，倫敦和紐約排名第1和第2，香港排名第6。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

事務」。例如，《基本法》第152條容許香港以中國代表團成員或以中央人民政府和有關組織所允許的身份，參加以國家為單位的政府間國際組織。香港亦可參與一些不適用於中國內地的條約或組織，突顯了香港在國際交流上的自主性。比起回歸前，香港擁有更廣泛的對外聯繫：截至2017年8月，香港以中國代表團或其他適當身份參與共38個以國家為單位的國際組織相關活動；參加不以國家為單位的政府間國際組織有42個⁵²。

3.5 在國際公約和雙邊協議方面，截至2017年8月，共有256條國際公約適用於香港。這些公約大部分在1997年7月1日前已適用於香港（共222條），並於回歸後繼續沿用。有部分公約是在1997年7月1日或之後才適用於香港的（共34條）。香港亦在民航、經貿合作、環保合作、勞務合作等議題上，與多國簽署共有超過200條雙邊協定⁵³，其中部份不適用於中國內地。在擁有經濟外事權的前提下，香港可在一些重要和高質素的外貿談判中發揮其先導作用，有利中國內地將來參與這些談判。

國際非官方組織在港活動

3.6 非官方的對外交流是香港拓展國際空間、參與全球治理，以及發揮軟實力的重要渠道。1980年之後，非政府組織在扶貧、經濟發展，以及人道援助方面，都扮演更重要的角色。香港與國際非政府組織的聯繫亦因此而逐漸發展起來，部份大型國際非政府組織在80年代起，就陸續在港設立辦事處。在一國兩制的框架下，香港繼續為國際非政府組織提供多種優勢和便利，包括《基本法》所保障的結社自由、資訊自由、以及一個可預計和有效的司法制度。此外，香港作為一個國際的商業城市，也聚集了大量的跨國企業，為這些組織提供了便於籌募資金的环境。大部份香港國際非政府組織也是根據《公司條例》及《稅務條例》登記成立，在法例規管下，它們須符合香港的組織及財務法制要求。從公眾的角度而言，這些規管措施提高了國際非政府組織的透明度及公眾問責性，從而給予捐贈者信心。

3.7 香港大學公民社會與治理研究中心收集了215個在港營運的國際非政府組織的數據，研究結果顯示，在1997年後，國際非政府組織的數量有明顯增長：在209個提供了成立日期的國際非政府組織中，有69.8%是在1997年之後成

52 詳見特區政府政制及內地事務局。(2018)。香港特別行政區的對外事務——以國家為單位參加的政府間國際組織。瀏覽日期：2017年11月10日：<http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/external1.htm>

53 詳見特區政府律政司。(2018)。公約及國際協定。瀏覽日期：2017年11月10日：<https://www.doj.gov.hk/chi/laws/treaties.html>

立。對於以中國內地為關注地區的國際非政府組織而言，在香港開設辦事處是一個吸引的選擇：相比起中國內地，國際非政府組織在香港較易成功註冊，同時受惠於上述種種的法律保障。根據該研究中心提供的數據，在有回覆問卷的國際非政府組織中，有接近70%主要關注地區為中國內地，亦有85.5%表示他們能自主地運作，不受特區政府干擾⁵⁴。由此可見，香港為這些組織提供了有利的活動和發展條件；由這些組織建立的對外聯繫也能夠令香港發揮國際城市的角色。

中期優勢：兩地制度互補和區域發展

3.8 體制架構及國際聯繫除了是香港得天獨厚的優勢外，這些條件也有利於國家的短中期發展，包括：減低內地金融改革所面對的風險、提升內地服務業和管理的質素、推進城市群發展、協助國家落實國際協議和長遠區域合作策略等。換言之，一國兩制在城市群發展、國家改革和全球治理層面上，仍然有相當大的實質功能和試驗空間：

3.9 以其國際金融中心的優勢，和一國兩制的框架，香港現時在中國內地推行改革中扮演了緩衝的角色，讓內地在風險可控和循序漸進的前提下，進一步推進金融改革和促進人民幣國際化。兩地在經濟制度、產業結構、公用設施建設和管理等方面也有互補的空間：以產業結構為例，服務業是香港的強項，佔本地生產總值93%⁵⁵。香港是全球服務業主導程度最高的經濟體之一，涵蓋法律、會計、審計、建築、工程以及管理顧問等多個領域，而中國內地服務業的水平則有待提高。自2003年簽署以來，《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）已陸續加入多項和專業服務領域有關的開放措施，其涵蓋範圍將於2018年進一步擴大至非服務業。在專業服務的領域內，兩地合作的動力亦已從政府下移至專業團體，香港的專業團體與內地的規管機構簽署多項專業資格互認的協議安排，以推動專業技術人才交流。

3.10 一國兩制在城市群發展上的作用，仍然是有待試驗。現時，首屈一指的全球城市如紐約、東京、倫敦等，都通過與周邊地區的資源和人口流動，將最有效率的商品、服務和人才集中，把其他人力資源置於周邊地帶，從而提

54 Centre for Civil Society and Governance, The University of Hong Kong. (Feb 2016). *At the Gateway to Asia The International and Cross-boundary Non-governmental Organizations (2014-15)*. Retrieved on 20 March, 2018: http://ccsg.hku.hk/files/International_Sector_2014-15.pdf

55 詳見香港貿發局。(2018)。香港經貿概況。瀏覽日期：2018年5月15日：<http://hong-kong-economy-research.hktdc.com/business-news/article/%E5%B8%82%E5%A0%B4%E7%92%B0%E5%A2%83%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%B6%93%E8%B2%BF%E6%A6%82%E6%B3%81/etihk/tc/11X000000/1X09OVUL.htm>

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

升城市群整體的生產力和競爭力。粵港澳大灣區與內地其他經濟區域有很大分別，它某程度上更直接得到「一國兩制」所帶來的便利，可以作更快速的應變和制度創新；相對而言，其他內地的城市群在「一國一制」之下，主要是依靠內地自身的政策和變化推動發展。此外，比起改革開放初期，香港於當下參與城市群發展的潛力應該更大：從國際經驗來看，當兩地的發展水平愈加貼近，便愈能透過經濟聯盟為兩地經濟帶來得益，因為發展差異減少，在區域市場內繼續生存的高效率商品或服務提供者分布會較為平均。

3.11 香港的金融和法律制度，也有助於國家實行長遠的區域和國際合作策略。以法律服務為例，香港作為中國唯一的普通法地區，受到《基本法》的保障，加上其開放的法律環境，是各方接受的理想仲裁地點。現時，香港國際仲裁中心在全球仲裁機構中排名第三，在香港作出的判決在全球多個司法轄區內均具有效力⁵⁶。在一國兩制之下，香港與內地的密切關係，也讓香港的律師更能理解內地的商業模式、關注事項、政策及法律環境等。在2017年簽訂的《關於支持香港全面參與和助力「一帶一路」建設的安排》下，香港在法律服務上的優勢可被充分運用於「一帶一路」的建設上，為「一帶一路」沿線國家提供國際法律和爭議解決服務。

特區的政治體制發展

行政長官及立法會選舉制度的發展

3.12 除了經濟功能和對外聯繫，特區內部在政治和司法實踐上，也取得了一定的成績。就政治制度而言，其發展可分為兩個部份：（一）《基本法》所規定的政治制度發展，包括在英治結束後，由當地人出任行政、立法和司法機關的主要職位，以及行政長官和立法會全部議員最終由普選產生的法定目標；（二）在《基本法》提供的空間下，特區政府按管治需要所訂的制度和政策，包括政治委任制度、公眾參與機制等。雖然《基本法》並沒有就這些制度作出具體規定，但上述的內部改革，也是香港發展民主體制的重要條件。

3.13 在制度設計上，《基本法》明顯地揚棄了一些英治制度的特質，例如，行政長官並不如港督一樣，集多項大權於一身，只向英王負責。英治晚期港督出席立法會答問等慣例，在回歸後變成行政長官和行政機關的法定職責，

⁵⁶ 現時，香港根據《承認及執行外國仲裁裁決公約》（《紐約公約》）執行仲裁裁決。該公約訂明，凡在締約國所進行仲裁程序中作出的裁決，均可相互承認和執行。2017年，超過157個國家（包括大部分經濟發達的國家）均屬該公約的締約方。

第三章 一國兩制的重要性及成功指標

在制度上形成一定的制衡。同時，行政長官是在本地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。第一任行政長官由400人組成的推選委員會選舉產生，第二任和第三任行政長官則根據《基本法》附件一提供的行政長官選舉辦法，由四大界別組成的800人的選舉委員會選舉產生；2012年選舉委員會的規模增至1200人，2017年的行政長官選舉委員會的規模和組成方法與2012相同。

3.14 回歸至今，中央就《基本法》未有闡述的問題進行補充解釋，定下了一些政改的基本框架和規則。首先，《基本法》附件一中未有闡明由誰人判斷是否需要進行政制改革（行政長官產生辦法「如需修改」的字眼沒有主詞）。全國人大常委在2004年4月6日的釋法文本中，訂明特區政府有權主動向全國人大常委會提交報告，人大常委會則按實際情況判斷是否需要修改行政長官和立法會選舉辦法。其次，2007年12月29日，第十屆全國人大常委會第三十一次會議決定，2017年第五任行政長官可以經由普選產生。在行政長官選舉實行普選後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。

3.15 雖然行政長官最終達至普選產生是《基本法》定下的目標，但行政長官產生辦法的民主化過程卻充滿挑戰。如上文所及，2010成功通過的政改方案雖然擴大了2012年選舉委員會的規模，但2014年的政制改革卻出現了史無前例的爭議，最終特區政府符合全國人大常委「831決定」的《行政長官產生辦法決議案》不獲立法會通過，2017年特首選舉繼續沿用2012年的辦法。行政長官產生辦法至今仍未能達致實行普選的最終目標。

3.16 在立法會議員產生辦法方面，直選元素有顯著增加：

	地區直選	功能組別	選舉委員會
1998(第一屆立法會)	20	30	10
2000(第二屆立法會)	24	30	6
2004(第三屆立法會)	30	30	----
2008(第四屆立法會)	30	30	----
2012(第五屆立法會)	35	35	----
2017(第六屆立法會)	35	35	----

3.17 根據《基本法》的規定，原本由選舉委員會產生的議席，逐步轉移至直選議席；2004年的立法會選舉中，選舉委員會已不再有推選立法會議員的功能。2012年引入的區議會(第二)功能界別，明顯地擴大了立法會選舉的民主成份。立法會議員人數增加至70人，地區直選議員和功能組別議員的人數各為35名。其中，新增的5個功能組別議員由區議員提名，並經全港未有被功能組別涵蓋的選民一人一票選出。區議會(第二)功能界別選舉辦法的最大好處，在於這個界別有非常廣泛的

選民基礎、選民定義清晰、議員代表性高。現時，這個界別的登記選民人數為3,506,275人⁵⁷，平均70多萬人選出一個議席。從選舉權的角度而言，此界別令全港選民同時擁有兩票。

政治委任制度及諮詢制度發展

3.18 除了《基本法》的規定和法定目標外，特區政府也因應管治上的需要，在《基本法》既有框架內進行改革。董建華於2002年推行「主要官員問責制」，所有司長和局長脫離公務員體制，改為政治任命職位，以合約方式聘任；曾蔭權於2006年決定進一步擴大政治委任制度，增加副局長和政治助理兩個政治委任崗位，除了讓司局長得到足夠的政治支援外，也期望為香港培養更多政治人才。

3.19 「問責制」改變了港英時期和回歸初期的「行政管理」治港模式，讓政治和行政有更明顯的角色和分工。在西方民主國家，政治判斷的工作是由民主制度產生的政府領導層專門負責；在以普選為法定目標的前提下，政治和行政的分家，有助特區政府將來實踐普選後，進一步開放決策權力。雖然香港社會暫時未就普選制度達成共識，但走向部長制這一步，也是必要的制度改革。其次，董建華在推行問責制時，強調司局長應該緊貼民意，多做聯絡和政策解說工作。由司局長集中處理政治工作，準確地回應了政策制訂過程自90年代起開始「政治化」的趨勢，即公共政策的討論必然觸及價值判斷及意識形態的分歧，難以單靠行政管理程序解決。

3.20 然而，在第二屆特區政府裡，只有司局長是政治委任官員，他們難以同時應付政治、媒體聯繫、以及政策制訂工作。特區政府在2006年決定透過擴大政治委任層，讓主要官員得到充分的政治支援，可說是準確地拿捏了問題所在。亦正如上文所言，在政治工作變得專門化，以及政治制度逐步走向民主化的前提下，建立政治人才的培訓和晉升機制，是合理的發展方向。我們在參考西方民主國家的管治模式後，也不難發現這些初級政治崗位在強化政黨執政能力和人才培訓上的重要性。不過，受政黨和議會制度發展所限，香港的政治委任制度依然有待完善。

57 特區政府選民登記。(2017)。登記在2017年正式登記冊上的選民人數。瀏覽日期：2018年5月15日：<http://hong-kong-economy-research.hktdc.com/business-news/article/%E5%B8%82%E5%A0%B4%E7%92%B0%E5%A2%83/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%B6%93%E8%B2%BF%E6%A6%82%E6%B3%81/etihk/tc/1/1X000000/1X09OVUL.htm><https://www.voterregistration.gov.hk/chi/statistic2017.html>

3.21 除了問責制外，特區政府也引入了新的政策諮詢模式。如上文所及，諮詢委員會制度是英治時期吸納政治和專業意見的渠道。自麥理浩時代起，諮詢文件也是政府收集民意的重要機制；到了80年代，公眾諮詢範圍已包括政治制度改革。回歸後，特區政府曾於2003年檢討諮詢委員會制度，以增強其代表性；2007年正式引入的公眾參與機制，指於在政策制訂的每個階段主動引進市民參與，包括邀請市民參與制訂議程、找出問題所在，提升政策制訂過程的開放性和包容性。2008-2017年間，政府每年平均進行24次公眾諮詢，當中有約四份之一是以公眾參與的方法進行⁵⁸，此方法較常被用於發展和規劃議題的諮詢工作。此外，作為諮詢制度的一部份，區議會的委任制度已被全面取消。立法會於2013年5月22日通過了《2013年區議會（修訂）條例草案》：在2016年1月組成新一屆區議會時取消所有委任議席，同時取消區議會委任制。自此，所有區議會都不再設有委任議席，除了27個當然議席外，其他431個議員全數由直選產生。

《基本法》的發展及司法實踐

3.22 承接我們在第一和第二章的討論，《基本法》作為《中國憲法》在香港的實施形式，以及一國兩制的核心部分，它的實踐也是一國兩制發展的例證之一。《基本法》雖不是憲法，但作為一種憲制性文件，它本質上就是不完整的，需透過不同的途徑將之完善化。《基本法》於1990年制定、1997年實施，由制定至今已有28年時間，條文的內容未能完全追上社會的發展狀況，也是正常。

3.23 回歸至今，中央未有採取修改的形式來發展《基本法》，但已多次透過解釋《基本法》、全國人大常委會「決定」、增加《基本法》附件三的全國性法律、細化和程序化等形式，補充和發展《基本法》的內容，以符合實際情況的需要。1997年以來，全國人大常委會五次根據《基本法》第158條行使釋法權，六次以「有關法律問題的決定」處理特區的政制發展問題，以及批准實施深圳灣口岸和西九龍高鐵總站的一地兩檢安排。

3.24 我們在回顧《基本法》的發展時，亦不能忽視特區法院在適應回歸後憲制秩序時所作出的裁決，及其在普通法體系裡在《基本法》實踐上所扮演的關鍵角色。經歷了回歸初期的幾宗與居港權有關的審判後，終審法院肯定了全國人大常委會對《基本法》所有條文的解釋權及其對特區法律產生的效力。如果全國人大常委會對《基本法》的條文並未作出相應的解釋，則特區法

58 香港政府一站通。(2017)。諮詢文件及相關報告書資料庫，瀏覽於2017年12月10日：<https://www.gov.hk/en/theme/bf/consultation/archives.htm>

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

院在處理案件時可自行解釋該條文。特區法院在進行相關解釋時，遵從的是普通法原則，這些源於普通法的解釋方法包括「目的性解釋方法」(purposive approach)⁵⁹，以及對《基本法》第三章「居民的基本權利和義務」的條款採取「寬鬆的解釋方法」(generous interpretation)。在處理有關基本權利的案件時，終審法院亦採取了「比例原則」(proportionality)⁶⁰和參考《國際人權公約》的外國判例等方法。當發現有違憲之嫌的立法和行政決定時，特區法院也曾經透過創新且適合香港的司法補救措施，減低有關的決定對於整個法制的影響。事實上，特區各級法院是讓《基本法》具體地落實和發展的重要建構者之一。法院所累積的經驗，已成為一國兩制中不能忽視的香港這一制的一部分內涵。

3.25 對於法律的解釋，兩套法系在原則上和方法上都存有差異；香港社會特別是法律界未能完全接受按大陸法發展《基本法》的途徑。但終審法院也曾經以不同的方法，成功將兩者的衝突減至最低。終審法院從不會直接評論全國人大常委會釋法權的行使；人大釋法和法庭審訊是兩個不同的程序，前者是釐清法律條文的釋義，後者是對於具體案件的判決。過去，終審法院在接受全國人大解釋權的前提下，對作為《基本法》規範的人大解釋的適用方式作出裁定，以維護特區的司法獨立。近期的例子是梁頌恆及游蕙禎就宣誓事件的上訴申請：在承認全國人大常委會就宣誓事宜的釋法對本港法庭有約束力的前提下，終審法院上訴委員會根據《宣誓及聲明條例》第21條，裁定因梁、游「明顯不接受及蓄意遺漏作出誓言」而自動被取消資格，故他們的上訴無合理可爭辯之處，拒絕批出許可。可見，在維持一國原則和尊重兩制差異上，終審法院擔當了尤其重要的角色和功能：在一國兩制的新憲制秩序下，終審法院維持了香港的司法獨立和以普通法為基礎的法律制度。

59 由於制定如《基本法》的憲制性文件時，一般都會採用涵意較廣和概括性的語言，因此，法院在解釋《基本法》時，必須根據憲法本身及憲法以外的其他有關資料，以確定憲法所宣示的原則和目的，並把這些原則和目的加以貫徹落實。在2001年的「莊豐源案」中，終審法院重申這個原則，強調目的解釋的方法中的「立法原意」，不僅是確定立法者的原意，而是要確定法律文本所用的字句的含義，並使這些字句所表達的立法原意得以落實。

60 終審法院在「莊豐源案」判詞中亦指出，由於《基本法》第三章所保障的自由，是兩制之中香港制度的重心所在，因此，在解釋保障公民基本權利和自由的《基本法》條文時，應該採納寬鬆的解釋原則；至於對這些自由的限制，終審法院在及後的判決中，認為應採取狹義的解釋 (narrowly interpreted) 以保障權利。

小結

3.26 本章從對外的發展指標，包括經濟功能及競爭力、國際聯繫、區域發展、以及特區內部在政治和司法實踐等角度，指出一國兩制讓香港固有的優勢得以延續，並逐步發展。香港在一國兩制下除了繼續鞏固自身的優勢外，在兩地制度互補、區域發展和實行國家長遠的區域和國際合作策略上，也將會在國家全局發展之中繼續發揮特殊和積極的角色。一方面，如上文的分析所指，我們不應輕視一國兩制的客觀成就和可塑性，以及兩制能夠磨合和調和的空間；另一方面，我們在衡量一國兩制的得失時，也不應忽視港人，尤其是青年人的主觀感覺。一國兩制並非一個圖騰或信條，而是中央與港人共同建構和維繫的制度設計。假如任何一方不相信一國兩制是對雙方都最好的制度，它便不能夠有效維持。在下一章裡，我們會探討這二十多年來中央與港人的實際互動，找出部分港人對於一國兩制失去信心的根源，以及雙方在重大的政治問題上未能取得共識的原因。

第四章

一國兩制實踐上的矛盾及困難

第四章

一國兩制實踐上的矛盾及困難

引言

4.1 一國兩制在香港的實踐整體是成功的；但中央與部分港人始終未能在若干重大問題上達成共識，香港社會內部亦紛爭不斷，以致近年港人對一國兩制的信心出現不穩定甚至是下滑的趨勢。找出最觸動中央與港人關係的事件，分析雙方在事件上的關注和立場，有助於我們客觀地衡量一國兩制的得失，探討如何解決一國兩制實踐中出現的矛盾和問題。我們已經指出，一國兩制有不少內在矛盾：特區的基本制度和社會環境既要維持大致不變，又必須符合中國主權之下的若干規範。

4.2 對於一國兩制的有關概念，中央與港人可能有不同的理解。

4.3 對於香港回歸後「原有的資本主義制度和生活方式」保留不變，許多香港人的理解是，香港社會原有的價值觀念和行事方式都不應改變。然而，在保持原有制度的同時，這制度的權力來源和憲制基礎已經隨著回歸而改變了。正如我們在第一和第二章指出，中國實行單一制，《基本法》賦予香港特區的高度自治權來自中央。在香港享有高度自治的同時，中央對香港有全面管治權，且其中一部分根據《基本法》由中央直接行使。對於中央行使有關權力的作為，部分港人或會覺得和他們所熟悉和重視的價值觀念和行事方式並不一致。由此而引起的爭議，出現在人大釋法、23條立法、政制發展以及國民教育等議題上，並演變為政治事件。這些政治事件，對中央和港人雙方互動的模式和策略有甚麼影響？我們將會在本章深入探討。

分析方法及主要論點

4.4 研究團隊會以三個階段(1997-2003年；2003-2014年；2014年至今)，透過具體事件分析回歸後中央與港人互動模式的轉變，包括中央政府對港策略的轉向，以及香港社會對中央、乃至一國兩制的觀感變化。我們認為，中央與港人能否透過互動拉近差異，受兩方面的因素影響：

- **先天因素：**《基本法》擁有多重屬性，它既是全國性法律，也是特區的憲制性文件；它亦同時處於大陸法系與普通法系的交接點。中央與部分港人因為認知和價值上的差異，而對於這份文件，甚至是一國兩制的定義有不同的理解。這種認知和價值差異的內容，及其衍生的分歧和衝突，是本章分析的主線。
- **構成因素 (Constituting factors)：**
 - 中央與港人的固有觀念並非不能改變。即使在法學觀點上，中央須堅持某些原則和底線，但處理手法上仍存在彈性。雙方能否找到平衡和妥協的空間，受制於幾個因素：
 - 特區管治問題：在港人治港、高度自治的原則下，特區政府的管治質素影響了中央和港人對於一國兩制的信心：良好的管治能增強雙方的信心；反之，管治問題令特區政府的協調角色被削弱，更難梳理中央與港人的價值差異。
 - 信息交流問題：在嘗試拉近雙方差異的過程裡，溝通方法和信息的內容同樣重要：港人理解中央的信息時，會受到其傳播方式影響，反之亦然，甚至媒介本身已隱含了某種信息。回歸頭六年，中央絕少與港人直接溝通；2003年23條事件後，中央開始加強對港溝通工作，並公開表述立場，以導正一國兩制的實踐。到了今天，中央對港的溝通模式已變得高度論述化，信息傳播的重要性有增無減。
 - 身份認同問題：2010年起，港人的身份認同亦逐漸被「問題化」。2007年，前國家主席胡錦濤訪港，提醒特區政府要重視青少年國民教育，國民教育成科的政策工作隨之展開；2009年起，內地和香港的資源分配和跨境規劃問題令兩地人民磨擦增加，「中國人」與「香港人」身份逐漸被視為不相容，這些現象後來被整合成各種論述和行動，引起中央高度關注。以上三個構成因素，將會是本章分析的三條副線。

一國兩制實踐的「節點」 (critical juncture)

4.5 從研究團隊劃分三個階段的方法可見，2003和2014年代表著兩個重要的「節點」，即一國兩制格局的重大轉變：中央對港策略有所調整、港人對一國兩制的展望、政治表達的方法、政治光譜也有所改變。2003年之所以是一個節點，是因為《基本法》23條立法爭議衍生了「盡快落實行政長官和立法會普選」的政治權利訴求；另一方面，由於港人未能履行憲制責任，加上泛民主派在多方面的政治影響力上升，中央於2003年「七一遊行」後開始以較有為的態度處理香港問題。在2003-2014年這段非常長的時間裡，中央運用憲制權力、以經濟優惠支持特區政府施政、主張溝通等對港策略獲得了一定成效。

4.6 2014年是一國兩制實踐的另一個節點：在「五區公投」和國民教育被迫撤回等事件影響下，雖然領導人於2012年的《中共十八大政治報告》中，早已表明中央將會更認真對待和確立其一國兩制之下的權責⁶¹，但真正讓港人意識中央對港策略轉變的關鍵舉措，是2014年由國務院新聞辦發表的官方文件《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書。這是首份針對香港的白皮書，亦首次以「全面管治權」描述中央對香港享有的權力，標誌著中央將會更加重視其話語權，並會以更直接和積極的方法，導正一國兩制實踐上出現的偏差。同年，港人以大型佔領運動爭取撤回「831」政改框架，激化了反對派陣營與中央的矛盾。普選行政長官的方案不獲通過，香港進入「後佔領」或是「後政改」時代：部分港人的政治理念和表達手法明顯激化，甚至不排除在一國兩制的框架外尋求民主自治的空間。

不干預時期 (1997－2003年)

4.7 回歸後頭六年的中央對香港的政策，可概括為「不干預」。在這段時間裡，中央官員盡量避免公開談論特區事務，或只是重申一些已有的對港根本宗旨。1999年陸續出現幾宗與《基本法》直接相關的案件，包括「馬維騷案」(1997)、「吳嘉玲案」(1999)、「劉港榕案」(1999)等，暴露了特區的終審權和人大常委會釋法權的矛盾。基於對香港原有司法體制的理解，終審法院曾經以非常積極的方式確立其司法審查權，指其審查範圍包括檢視全國人大及其常委會的立法行為是否符合

61 其中，「嚴格依照《基本法》辦事」就是對港澳事務的總體要求。為了達到此目的，並回應《基本法》實施過程中所遇到的問題，領導人於《十八大報告》中，明確地表示：「將嚴格依照《基本法》辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制」。

第四章 一國兩制實踐上的矛盾及困難

《基本法》⁶²。但此等觀點對於內地而言是「不可接受」⁶³：雖然司法機關的終審權是回歸後新增的權力，但此權力如同特區擁有的其他權力一樣，都是由中央賦予的，故有其限制與範圍。這些限制與範圍不僅限於《基本法》第91條所指的國防、外交等國家行為，而是包括不可質疑國家最高權力機關的立法行為。這種爭議，正正是源於回歸後整個憲制基礎的轉變，而中央與特區對於這種改變並未有一致的理解。

4.8 雙方在《基本法》實踐中的互動，釐清了這些衝突所牽涉的重要法理問題，全國人大常委會的釋法權全面確立，並成為香港特區法律制度的一部分：其解釋權是一種「常設性」的權力，不必在審理案件時才能行使；釋法的結果對香港法院具有約束力(即特區法院無權反過來審查全國人大的釋法行為是否符合《基本法》)⁶⁴。

4.9 除了以上幾宗與《基本法》直接相關的案件，中央政府在這段期間十分小心不干預特區事務。相比之下，特區政府的施政表現成為市民是否信任一國兩制的關鍵。政治制度問題和外在因素所導致的施政困難⁶⁵，增加了特區政府處理《基本法》23條立法和政制改革兩個重大政治問題的難度。雖則如此，中央政府依然未有調整對香港的政策。中央政府堅決支持特區政府依法施政⁶⁶，堅決維護特區的高度自治，並不介入特區的管治。

4.10 回歸後大約兩年多的時間，國務院決定將新華社香港分社⁶⁷更名為「中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室」。中聯辦的設立，是香港回歸後基本制度和政治標準有所改變的重要例子：在機構名稱前加上「中央政府」，是中央駐港機構走向正常化、合理化的重要一步，讓中央政府的派出機構名正言順地、名實相稱地履行職責。

62 在「吳嘉玲案」中，終審法院推翻了上訴庭於1997年在「馬維騷案」中表達的意見，宣佈特區法院有權「審查全國人大及其常委會的立法行為是否符合《基本法》，並有權宣佈有關行為因抵觸《基本法》而無效」。

63 語出張達明的文章〈法治暴風雨真的來了〉。張達明。(2012年12月20日)。〈法治暴風雨真的來了〉。獨立媒體。瀏覽於2017年12月10日：<http://www.inmediahk.net/node/1015033>

64 原判詞請見本報告第三章「《基本法》的解釋權」。

65 根據港大研究計劃，在1997年下半年信任特區政府的市民有52.1%，在1998年上半年已跌至37.1%，隨後一直在約30%至47%之間徘徊，直至2005年上半年市民對特區政府的信任程度才由47.1%逐步回升。

66 中央「支持」特區政府依法施政的立場，可見於1998和1999年的《國務院報告》。報告裡，領導人讚揚特區政府處理1997年金融風暴的措施，除表示全力支持外，也肯定了特區政府處理問題的能力：「[香港特區政府] 經受住了嚴峻考驗，顯示出管理香港社會、駕馭複雜局勢的能力」。

67 作為中聯辦的前身，回歸後的新華社主要負責與社會各界的聯繫、促進香港與內地之間關係等工作。時任新華社社長姜恩柱在抵港履新後表示，新華社將會嚴格按照中央政府授權的職責、尊重香港的自治權、不會干涉香港內部事務，並在廣義上支持和配合特區政府施政。詳見：姜恩柱。(2016年)。《大國較量：中歐關係與香港回歸親歷》。香港：商務印書館。

一國兩制實踐的第一個節點：《基本法》23條立法

4.11 2002-2003年的《基本法》23條立法及其所引起的爭議，是一國兩制實踐的第一個節點。《基本法》第23條規定，香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。

4.12 《基本法》規定香港「自行立法」維護國家安全，而不把全國適用的國家安全法律引進香港，這說明對於維護國家安全所涉及的問題，中央容許香港有不同於內地的原則和價值標準。第23條列出的罪行，一部分已是香港回歸前遺留下來的原有法律所禁止的⁶⁸。當時社會大眾並非原則上反對23條立法；人們出現抗拒與焦慮的情緒，只是因為認為部分條文過於嚴苛，以及諮詢程序太倉卒。然而，在有關立法的爭議中，國家安全與個人自由和權利的對立被不斷擴大，支持和反對立法的雙方各自動員社會力量造勢；於是社會分化，市民的政治訴求亦開始連結到政治制度之上，這與回歸初期，普選議題一直未成氣候的政治氛圍有鮮明的對比⁶⁹。緊接《基本法》23條立法的區議會選舉和立法會選舉，也見證了政治參與規模的上升⁷⁰。在政治訴求變得明確、政治參與規模上升的雙重效應下，泛民主派的影響力和光譜亦得以擴張。對於香港社會政治生態的發展，《基本法》23條立法是一個重要的轉捩點。

4.13 23條立法的爭議促使中央政府改變對香港的策略。「七一大遊行」不但導致維護國家安全的立法被迫擱置，更令泛民主派在制度內的影響力明顯擴大；2003年11月的區議會選舉錄得特別高的投票率，有泛民背景的人士在選舉中共奪得174個議席，是回歸以來的高峰；建制派政黨在選舉中嚴重失利。眼見「以愛國者為主體」的管治格局受到威脅、一國兩制實踐的不穩定因素增加，中央政府不能坐視不理。

68 不過，香港原有法例沒有「分裂國家」與「顛覆中央人民政府」的罪名。彭定康政府曾根據《國際人權法》中的原則，於1997年曾經提出修訂《刑事罪行條例》，以訂立這兩項新罪名，但修正案被立法局否決。

69 1997-2002年間，民間人權陣線每年都會舉辦七一遊行，表達爭取07/08年雙普選的訴求，但一直未能引起大規模政治動員。

70 回歸前的歷屆區議會選舉、回歸後首次的區議會選舉的投票率只有三成許；但2003及2004年間兩次選舉均錄得回歸以來第二高的投票率。2003年區議會投票率達44.1%，立法會的投票率為55.64%，以上數字僅低於2015年與2016年的區議會和立法會選舉。詳見《香港年報2004》，瀏覽日期：2017年10月20日：https://www.yearbook.gov.hk/2004/tc/01_06.htm

從被動轉為較主動 (2003－2014年)

4.14 為針對2003年特區政治形勢的改變，中央調整了對香港的政策，不再單方面強調對香港事務不加干預。在制度層面上，中央調整了港澳工作體制，以在更高層次統籌中央各部門對港澳的各項工作⁷¹；同時成立了專門研究港澳事務的機構⁷²，協助中央掌握香港的最新動態。在論述和具體措施上，中央更主動就《基本法》及一國兩制實踐的重要概念進行釋義，例如2004年的「愛國論」便是對治港者要求和「實質任命權」的主動釋義。中央亦透過人大釋法等機制，確保有關普選的討論和實踐符合《基本法》確定的中央與特區關係。雖然如此，中央在治港措施上仍保留相當大的彈性，視乎情況作出適當的讓步，保留與泛民主派協商的空間。為支持特區政府的施政，以及確保香港的穩定和繁榮、減低市民的反對聲音，中央更向特區提供了不少經濟優惠。領導人在正式場合中，也不再避免評論特區的管治問題，亦公開道出對於特區管治的期望，以示他們基本上已掌握了香港管治問題的脈絡。

4.15 2005-2007年間，曾蔭權的施政表現、中央的優惠措施及其務實和重視溝通的對港策略，取得良好效果：直至2008年，香港一直維持可觀的經濟增長，市民對特區政府的信任上升至回歸初期的水平。除了在管治層面上出現有利環境外，在數宗有關居港權的案件過後，終審法院在較長的時間內也未曾需要處理可能涉及人大常委會對《基本法》個別條文的解釋，或必須提請釋法的案件。在種種正面因素驅使下，曾蔭權競選連任行政長官時，雖遇到泛民主派的挑戰，但他仍能夠在民望遠遠拋離對手梁家傑的情況下成功連任。

中央與特區在政制改革上的磨合

4.16 在這段時間裡，中央與特區最主要的互動之一，就是政改問題。在有所作為的大原則下，中央一改過去的做法，主動向港人闡明政制發展並非香港的「內部事務」。如我們在引言所指，特區的體制及運作須符合中國主權之下的規範標準，其中一個重要的原則，就是全國人大作為國家最高權力機關，其權力通過《基本法》與特區銜接，而從中央多次重申其在政改上的參與權、任命權、最終決定權等可見，中央保留了若干與主權直接相關的實權。雖然2004年人大釋法決定政改的啟動權屬中央

⁷¹ 中央政府改為以高層協調小組的形式，統籌中央各部門對港澳的各項工作。在協調小組成立後，港澳事務轉由更高層級的國家副主席曾慶紅負責，改變了過往沒有中央政治局常委負責分管港澳事務的情況。

⁷² 2004年，中央政府通過在國務院發展研究中心之下成立一個港澳研究所。該研究所是直達中央的智囊機構，協助中央掌握香港的最新動態，並為制定對港政策提供依據，減少可能出現的偏差。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

和特區共同擁有⁷³，加上內地《基本法》專家以學者的身份與港人溝通，理應能夠讓港人較為安心，但在重視條文文義的普通法系⁷⁴傳統下，泛民主派和部份人始終認為該次的釋法等同重新立法，而且內地專家以一些港人較為陌生的政治語言作表述（如「中央要管到底」⁷⁵），中央的用意未必能完全滲透到香港社會裡。此外，良好的管治環境可防止社會因政改爭議而撕裂，但並不能保證具體的政改方案可以獲得通過：2005年的政改方案是在較高的民意支持⁷⁶下被否決。不過，由於主流民意可接受2012年才實現普選，故2005年政改失敗未有令特區政府的民望一蹶不振。

4.17 中央政府在2007年底決定，香港最早可在2017年普選行政長官；2010年又接納了民主黨的政改方案，增加2012年立法會選舉的民主成份。中央願意給出普選行政長官的時間表，大概是因為受到曾蔭權以高民望成功連任的鼓舞：曾蔭權到2012年必須從行政長官的崗位退下來；2012年接任的行政長官，如果能夠在第一個任期裡透過施政表現贏得高民望，成為同時獲得中央和港人支持的行政長官，便很有機會在2017年換屆選舉時在普選中勝出。所以，把2017年定為實現行政長官普選的最早年份，應該是較穩妥的。

身份認同問題

4.18 由此可見，中央希望在2007至2017這十年間，能夠與港人建立互信，爭取「人心回歸」。在人大常委會在2007年底訂下普選時間表之前，前國家主席胡錦濤便已叮囑特區政府做好國民教育。國民教育的推行，可看作是為了十年後的普選作準備。從胡錦濤當時「香港同胞愛國愛港的光榮傳統」⁷⁷的表述方法可見，國家領導人期望港人不會作違反國家利益的事。

73 《基本法》附件一「二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改」的表述中，「如需修改」並沒有主詞，未有清楚說明哪一方擁有政改的啟動權。根據人大釋法草案，人大決定政改的啟動權屬中央和特區共同擁有，而非中央單方面決定何時需要進行政改。

74 普通法系和大陸法系解釋法律的最大分別，除了在於由哪個機關行使解釋權外，也在於兩者解釋法律時會採用不同的原則：如上文所及，在大陸法系裡，審判權和解釋權可以分開。根據《中國憲法》，雖然行政、司法、立法機關也有權解釋法律，但最終的解釋權在全國人大常委會；而大陸法系在解釋法律的時候，著重立法原意，並對法律中空白和缺漏的地方進行填補。至於普通法系，則看重條文文義，並由司法機關負責釋法，以制衡立法機關的立法權。

75 蕭蔚雲在2004年1月17日「政制發展與《基本法》研討會」上，指對香港政制發展，「中央有權管，並且要管到底」。

76 根據當時港大民意研究計劃的調查結果，接近45%市民接受政府提出的政改方案，但有52%市民要求特區政府在方案中加入普選時間表。不過，一旦政府堅持不肯列出時間表的話，只有29%市民認為議員應該否決政府的方案。換言之，沒有普選時間表的方案屬於可以接受。此外，認為應該最遲在2012年實行普選的人數，比起認為應該最遲在2007和2008實現普選的人多。

77 胡錦濤於2007年6月30日出席特區政府歡迎晚宴上指出：「我們要重視對青少年進行國民教育，加強香港和內地青少年的交流，使香港同胞愛國愛港的光榮傳統薪火相傳。」

第四章 一國兩制實踐上的矛盾及困難

4.19 從一國兩制的發展脈絡觀之，若2003年《基本法》23條立法是透過「硬性」的方法，避免特區出現危害國家安全的狀況；那麼，上述的經濟優惠和溝通等措施，乃至於國民教育，便是先以「軟性」的方法建立港人對於中央的正面印象，待環境許可再重啟23條立法。由於2007年特區管治大致順利，當時市民對一國兩制和中央政府的信心，以及中國人身份認同的指數，都是回歸以來的高峰，故中央政府認為是合適時機，可以同步推進普選和國民教育。

4.20 然而，特區政府的民望自2008年中開始下滑，2009年後明顯處於弱勢⁷⁸。在港人「中國人」身份認同的問題上，2008年中出現了轉折點：2008年的上半年，中大和港大的民調機構錄得的「中國人」身份認同，都是回歸以來的最高點；但到了2008年的下半年，「中國人」身份認同轉勢向下。不少人認為，這種身份認同逆轉，是源自內地的管治問題（如人權狀況）與中國經濟發展、國勢強大的形象形成落差。以上的說法未能完全解釋2008年下半年開始的「中國人」身份認同指數持續下滑、一直不能回升的現象⁷⁹。「人心轉向」最關鍵的原因，可能是2009年以後，隨着個人遊計劃涵蓋的城市數目愈來愈多，以及2009年擴大自由行（一簽多行）⁸⁰，對內地的負面觀感逐漸連結到港人親身的、日常的經驗之上。

4.21 2012年夏季由中學生發動的反對國民教育的運動，迫使特區政府撤消學校國民教育課程，為一國兩制的第二個節點埋下了伏線。對反對派而言，反國教運動是繼2003年七一大遊行後的成功經驗，加深了他們以大型社會運動及「不妥協」換來特區政府以至中央政府讓步的信念。但在中央的眼中看來，《基本法》23條立法和國民教育相繼被阻撓的情況下，一個「低門檻」（即不經中央事先篩選）的行政長官選舉，難以提供足夠保障；若中央不願意動用可能會產生憲制危機的「不任命」權力，則2017年的行政長官選舉只能是「高門檻」的選舉。看到中央與港人政治互動的發展，便不會為2014年人大常委會「831」決定的「高門檻」感到意外。

78 例如，從2007年開始，經濟一度放緩，有意見認為，就算香港的經濟在疫潮後以高速增長，基層大眾的生活並無因而改善，貧富差距開始呈兩極化。2009年，溫家寶指出「深層次矛盾」尚未解決，更明言這些矛盾是包括經濟、政治和民生三個範疇。

79 尹寶珊、鄭宏泰，(2016)，〈身分認同：對中國的「重新想像」〉，趙永佳、葉仲茵、李鏗編，《躁動青春：香港新世代處境觀察》，香港：中華書局，第127-142頁。

80 隨個人遊計劃涵蓋的城市數目愈來愈多，以及2009年擴大自由行（一簽多行），2011年內地遊客佔全部訪港遊客的比例已上升至67%，而且比例仍持續攀升。

一國兩制實踐的第二個節點：佔領運動

4.22 基於一國兩制實踐中出現的問題，國家領導人早在2012年的《中共十八大政治報告》（下稱《十八大報告》）中，已發出重要信息，包括強調中央對港澳方針政策的根本宗旨，首先是維護國家主權、安全和發展利益⁸¹。為回應《基本法》實施過程中所遇到的問題，「將嚴格依照《基本法》辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制」成為了中央對港澳工作的總體要求；這說法在十八大以前未有提過。（《十七大報告》只提了「嚴格按照特別行政區《基本法》辦事」）。承接《十八大報告》提出的中央權力制度化和機制化，兩年發表的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書一方面總結了回歸以後，哪些屬於中央的權力已經機制化（如行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改、行政長官述職等），一方面則預示會繼續完善相關的制度和機制。

4.23 《白皮書》提出「全面管治權」，相信有兩個層次的意義。首先是學術或法學上的意義：內地法學專家認為需要以一個具高度概括性的概念，界定中央在港行使權力的性質。故「全面管治權」此概念，本身就是內地的法學理論發展和國家治理體系現代化下的產物。其次是現實政治上的意義：在中央的角度而言，部分港人對於中央在一國兩制下的權力和責任只有片面的理解，認為其權力只限於國防外交，因而抗拒中央在重大議題上的參與。故中央認為有必要建構一個比起「高度自治權」更高層次的概念，以說明特區的權力是來自中央，高度自治並不同完全自治。《白皮書》亦以更具體和標準的內容，闡釋對治港者的要求⁸²。以此可見，在政改爭議和佔領運動開始前，中央已有一定程度的準備，讓權力能夠應時而用，一改回歸初期權力「備而不用」的狀態。

4.24 中央對香港形勢的判斷及思路改變的同時，香港的民間團體和政黨早於政府正式展開2014年政改諮詢前，已經開始提出各類政改原則和詳細建議⁸³，甚至就此進行了商議和動員；除了因為長期以來累積的期望外，臨近正式諮詢

81 報告裡的港澳事務部份提出「兩個根本宗旨」和「三個有機結合」，表達了幾個重要信息。「兩個根本宗旨」，是指「中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定」。

82 在強調規範化和全面準確落實《基本法》的大前提下，《白皮書》中的「愛國愛港」也有更具體和標準的內容：「肩負正確理解和貫徹執行香港基本法的重任，承擔維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定的職責」。

83 例如民主黨和工黨曾分別提出政改方案，學民思潮在2013年6月公布「全民普選 全民提名 重奪政府」的政改聲明，提出等同提名委員會的「公民提名」方案，以及泛民主派組成「真普選聯盟」提出俗稱「三軌方案」的「提名三軌制」方案等。

第四章 一國兩制實踐上的矛盾及困難

前的公共討論，更增加了公眾對於政改的具體要求。部分人認為，在參選權和提名權必須普及而平等的「國際標準」之下，「公民提名」是實現普選的最佳方法。雖然特區政府多番表示有關方案並不符合《基本法》，但要求「公民提名」已成為社會上一股不能忽視的民意。

4.25 同樣，中央對於這次政改的態度趨向審慎，較難有讓步的空間。特區政府啟動政改「首部曲」，並向中央提交報告後，全國人大常委於8月31日通過對香港特別行政區行政長官產生辦法的決定，即「831框架」⁸⁴。「831框架」本身包含了大量對於中央權力的預設和法學觀點，以及中央對於一國兩制形勢的判斷：例如規定政改必須循「五部曲」的原意、政改「二部曲」中「全國人大常委會決定」的法律地位、提名委員會的意義、中央提出「高門檻」的原因等。故這個框架是中央的底線而非中央的其中一個方案，亦因其法律地位而難以被撤回。

「積極有為」時期 (2014－2018年)

4.26 佔領運動之所以是一國兩制的另一個節點，有兩方面的原因：從香港社會的角度而言，經歷政改的挫敗後，「自決」某程度上替代了「落實普選」，成為了一部分反對力量的主張。「自決」是建基於一個假設：中央並無落實普選的誠意，特區政府亦不會主動維護港人的權益，故港人需要凝聚更大的政治能量，以更強硬的方式爭取自身權益。2015和2016年間，公共討論中出現了不少一國兩制以外的思想出路：「全民制憲」、「城邦自治」雖被演繹為符合一國兩制，但由於這些方案並沒有體現中央的主權和治權，故它們只能被視之為一國兩制的「變形」；「自決」、「港獨」則是一國兩制以外的香港前途想像。在認為和平的佔領運動是「完完全全」失敗的前提下，「自決」、「港獨」組織在行動原則上，也否定了傳統社運的規範和模式；有關的意見領袖在2016年的立法會選舉中，取代部份傳統民主派議員，成為議會內的新勢力。

4.27 從另一角度來看，香港有人提出「公民提名」和撤回「831」框架的訴求，加深了中央認為港人不諳一國兩制以及《基本法》底蘊的印象，亦強化了中央於《十八大報告》和《白皮書》中的觀點，即全面準確落實《基本法》的必要。更重要的是，2014年的「佔領」手段若與其後的「港獨」思潮產生協同效應（即以大型集會爭取「港獨」），將對於一國兩制，甚至是國家安全造成非常嚴重的衝擊。2016年農曆新年的旺角騷亂事件，以及數名立法會候選人遭選

⁸⁴ 該決定包括：提名委員會須要按照第四屆行政長官選舉委員會產生、候選人數目限定在二至三名，所有參選人均須獲提名委員會全體過半數支持才能成為正式候選人等。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

管會取消資格後所觸發的集會（主辦者聲稱這是史上首個「香港獨立」集會）等，已肯定令中央提高警覺。然而，在整個「港獨」思潮發展的過程中，倡議「自決」和「港獨」者以至一部分港人，低估了中央維護國家主權和安全的決心和能力。為要及時堵截「港獨」勢力進入立法會，人大常委會主動解釋《基本法》第104條。

4.28 這次的人大釋法讓「自決」派失去了重要的政治平台和資源，這股思潮也隨之而沉寂下來，故中央以用權來解決一國兩制問題的策略，看似非常奏效。加上近年中央和內地各級官員和法律學者多次以撰書、演說、研討會等方法重申立場，港人也許比過往更加清楚中央在國家安全等重大問題上的底線，以及一國兩制下，中央與特區的權力來源和依據。故《中共十九大政治報告》第一部分便以「港澳工作取得新進展」為題，總結過去五年港澳的工作：「全面準確貫徹『一國兩制』方針，牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對香港、澳門全面管治權，深化內地和港澳地區交流合作，保持香港、澳門繁榮穩定」。這段表述意味著中央認為，過去幾年香港沒有出大亂子，還可以有「新進展」，只是由於中央「牢牢掌握」了對香港的全面管治權。

4.29 要準確地界定2012至2017年間發生的事件中，哪些屬於中央眼中的港澳工作「新進展」，有一定的難度，但我們能夠肯定的，是在這五年間，中央已展示它有決心、亦完全有能力透過《基本法》解決香港的問題：在論述上，內地官員在不同的場合表示，權力需要應時而用，以及中央遏止「港獨」的決心。透過運用《基本法》的權力，以及《基本法》的細則化，當中央認為出現威脅國家主權和安全的情況時，依然有法律手段予以遏止。雖然中央也未必在當下就需要立即、全面使用這些權力，但為權力的使用做好準備，才能應對一國兩制實踐時出現的問題。隨著《十九大報告》強調一國兩制將會在國家全局中佔據新的政治定位，香港與國家整體發展，將出現更緊密的對接；應用到《基本法》之上的「制度化、規範化、程式化」方針，就是提升國家體系和治理能力、預備長期管治的方法。

總結中央與港人在三個時期的互動

4.30 本章分析了中央與港人在三個時期裡的實際互動，以及一國兩制的關鍵節點。從整個一國兩制發展的脈絡可見，中央與部分港人對特區的憲制基礎的認知和價值差異是關鍵問題，這種差異在釋法、政改、國教、23條立法等重大政治事件中呈現；這些事件的出現和累積，甚至形成了改變一國兩制格局的節點。在牽涉憲制的爭議上，中央較傾向從國家利益、大陸法、立法原意和中央對港整體策略的角度出發，多次強調它根據《基本法》所行使的權力，以及這些權力的來源。部分港人則較傾向從特區高度自治、個人權利、普通法和條文文義等方法了解一國兩制和《基本法》，故雙方出現了不同的詮釋。

4.31 在一國兩制實踐的第二個階段裡，從領導人於對香港的正面印象、政制發展上的進步、2008年前逐漸上升的「中國人」身份認同等可見，特區內部曾經出現比較有利的環境，有機會讓「國家利益與安全」和個人自由權利的關係等問題得到梳理。可惜的是，2010年後，隨著「身份認同」問題的變化，以及兩地在日常生活層面上的磨擦，部分港人較傾向視「國家利益與安全」為一種外在或小部分人的特殊的利益，而非一種合理的社會規範和政治標準。

4.32 在短期之內，中央將認真對待和行使它在一國兩制之下的權責，其權力的運用應該成為常態。雖然中央在這二十年間都是依據《憲法》和《基本法》行使權力，亦未有突然或「無緣無故」地收緊對港的政策，但部分港人卻未能看到中央運用權力的必要性，甚至認為中央與特區之間的權力關係乃「此消彼長」，而非中央所指的「有機結合」。中央新一輪的對港策略，包括積極的權力運用、直接而明確的宣示手法、細緻的論述等，的確能夠讓部分人認清政治現實；加上二十多年來雙方的互動，港人或多或少也掌握了中央處理重大問題的方法和立場。但他們能否因此而瞭解並接受中央的看法，就是另一個層次的問題。中央與港人還有沒有可以重新建立良好關係的條件和空間？我們會在接下來的兩章中深入探討。

第五章

總結

第五章 總結

總結一國兩制的實踐、矛盾及困難

5.1 一國兩制的原意是以妥協的方式，包容兩套制度之間的差異，以實現並維護國家統一、維持香港繁榮穩定。在此前提下，《基本法》的草擬過程具開放性和代表性，讓港人可以透過不同的形式參與回歸後的基本制度設計。

《基本法》以「宜粗不宜細」為原則，在條文裡留有許多彈性，為解決在實踐中出現的矛盾提供了空間。這些彈性之所以需要，是因為中央與港人既有共識，亦有價值差異，而這些差異並不能在《基本法》的草擬過程中完全化解。中央盡量照顧港人的訴求，贏得大部分港人對一國兩制方針政策的信任和支持。當時的國家領導人多次公開表示，他們相信大部分港人都是愛國的。不少人認為，港人和內地的價值差異，應可隨著交流互動而逐漸收窄。然而，從過去實踐經驗看來，雖然一國兩制基本上是成功的，但中央與部分港人在重大問題上仍未取得共識，甚至分歧有擴大的趨勢。

5.2 找出一國兩制實踐問題的真正成因，提供合理可行的改善方法，是本研究的意義所在。要整理回歸後的政治脈絡，並恰如其分地指出各方面在不同事件上的利益和責任，背後牽涉相當廣泛且深入的資料分析。在前後共六章裡，我們把關於一國兩制實踐的討論分為兩大部分：（一）憲制及法律問題；（二）回歸後中央與港人的實際互動。報告第一部分是以前述《基本法》為討論重心，考慮中國的國家結構形式，研究一國兩制的基本方針政策，探討《中國憲法》、《基本法》和《中英聯合聲明》的關係，以及中央與特區的職權劃分等。釐清了中央與特區的憲制關係，才可以建立合法合理的討論基礎。

5.3 一國兩制整體上成功落實，但在實踐中也出現了不少問題。在這整體判斷的基礎上，報告第二部分首先闡述了一國兩制的成功之處，再分階段剖析影響中央與港人互信的因素。我們以回歸後憲制基礎和政治標準的轉變為分析的原點，把影響中央與港人關係的因素分為：「先天因素」，即《基本法》的多重屬性，以及中央與部分港人在憲制問題上的認知和價值差異；「構成因素」，即特區管治問題、信息交流問題和身份認同問題。在此之上，我們以「節點」劃分一國兩制實踐的三個階段，這些「節點」代表了中央對香港策略和港人對一國兩制展望的轉變。

5.4 回歸初期，一些重要的價值問題未有討論的必要；但隨著回歸的時間愈長，出現的變化愈多，中央和港人也需要面對和處理這些分歧，讓一國兩制得以正面發展。在累積的互動中，中央認為《基本法》的含糊地帶衍生了一些不利於貫徹中央對港政策，甚至是挑戰中央權威的言論和行為，故需要以更嚴密細緻的論述，及以「制度化」和「細則化」的方式準確落實《基本法》；隨著內地的迅速發展，不少意見更認為中央對香港產生了「經濟價值減退，政治上內耗」的印象，甚至覺得中央對於一國兩制已失去信心。部分港人則認為一國兩制這個政治共識的失效，是源於中央未能從特區的角度了解和處理分歧，亦無意讓港人落實真正的普選，自此產生了偏激的政治主張。

5.5 這些一國兩制實踐上的矛盾，起碼有相當一部分是可以避免的。港人可以選擇政治表達的手法；然而，一旦這些手法對國家主權和安全構成潛在威脅，中央就沒有考慮的餘地。每一次出現類似的爭議，即會讓中央與特區關係陷入更深的惡性循環。過去，不少內地官員和學者、特區政府、各界人士等出於好意，也嘗試作出適當和及時的澄清，成功阻止矛盾加深。然而，重建信任比破壞信任困難得多。除了憲制問題的複雜性外，中央與港人在政治語言上的差異、以及種種不利於一國兩制的論述的傳播及自我強化，也大大增加了疏導矛盾的難度。

一國兩制仍有積極和進步的意義

5.6 在中央強調對香港擁有全面管治權、民主普選尚未實現的今天，部分港人認為一國兩制已經「無險可守」，更開始探求一國兩制以外的思想出路。在共六章的討論中，我們指出中央與港人的互信雖被削弱，但重建互信、讓各方面恢復和加強對一國兩制的信心，不但是必須的，而且是可能的。展望將來，在探討一國兩制如何發展下去，以及中央與港人如何重建互信等問題時，我們應注意以下幾點：

5.7 第一，中央依然肯定和重視香港對國家的貢獻。在新時代中國社會主義思想和基本方略下，一國兩制不僅是保持香港長期繁榮穩定的最佳制度；香港的獨特優勢，包括其區位的特殊性、經濟的開放性和國際性、專業服務種類的多樣性、多元包容的文化氛圍等，將在國家戰略大局中繼續發揮重要作用。對於這個新的政治和經濟定位，部分港人未能了解看似抽象的國家利益和他們的實際關連。香港自身具備的優勢能否得以發揮，視乎香港的周邊地區是否位於當時全球經濟發展的核心地帶，能否為香港的經濟增長提供外來動力。香港與內地的緊密經濟及文化聯繫，同時又處於社會主義體制以外的特殊狀態，構成了香港在不同時期的不同優勢。無論是在過去還是將來，內地是影響香港發展最重要的地緣政治經濟因素。我們不應把中央強調的國家利益和國家安全，視為與香港的利益無關的，甚至是對立的。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

5.8 除了肯定香港的貢獻外，中央仍然願意以港人接受的方式處理香港的問題。從我們對於回歸後政治事件的分析可見，中央對香港的政策不斷按實際情況調整，並非「無緣無故」地收緊對香港的政策。一些訴諸陰謀論的說法，無助於了解矛盾的成因；有些人認定中央不會讓香港實行普選，這想法沒有事實根據，且只會進一步破壞互信。自回歸以來，至少有三次啟動政改的機會；23條立法受阻、2005年政改失敗、2012年國民教育被迫擱置等政治事件的衝擊，都沒有令政制發展的討論停頓下來。2007年，中央甚至在23條立法未落實的情況下提出普選時間表。可惜，部分港人誤判了中央維持一國兩制的誠意以及維護國家主權和安全的決心，錯失了推動政制發展的機會。

5.9 第二，絕大多數港人未有質疑一國兩制的原則。即使因為種種政治爭議的影響，港人產生了不少疑慮，但一國兩制仍然是絕大部分港人支持的、認為最可行的方案。即使較偏激的抗爭者，在宣誓風波之後，隨著「港獨」的支持度明顯下跌⁸⁵，他們也把政治訴求轉化到一些較為務實的選擇之上，即使他們未能了解和接受中央對於一國兩制的方針。近年，內地官員和學者增加與港人交往，有助於促進相互了解，共同釐清有關一國兩制的憲制、法律和政治問題。為確保有關討論全面、深入而不會過於簡化，而且是以港人熟悉和易於接受的話語進行，中央和特區政府都要做更多工作。

5.10 第三，中央與港人對香港管治問題的認識縱有矛盾，共識仍是主要的。各方面都應珍惜和維護有關共識，避免擴大或者誇大矛盾。香港在回歸後不實行社會主義、保持財政獨立、稅收不須上繳中央政府、繼續維持對外聯繫等一國兩制的基本方針政策，至今運作良好；中央堅持，港人支持。如報告第三章所述，這些基本方針政策，是特區持續發展的條件。在第十三屆全國人大通過修改《中國憲法》後，有些人對於強調共產黨的領導和堅持一國兩制的關係產生疑問，擔心「香港不實行社會主義」此基本共識會出現轉變。港人固然要尊重《中國憲法》有關國家實行社會主義和共產黨領導的規定，正如全國人大法律委員會前主任喬曉陽在2018年4月21日來港所述，如果香港不實行社會主義制度，就毋須維護內地的社會主義制度，那麼「內地不實行資本主義主義制度，是否可以不維護香港實行資本主義制度呢？」⁸⁶但另一方面，在特區

85 根據中大傳播與民意調查中心於2017年6月7日發表的「香港民意與政治發展」調查結果，市民對2047年後香港的看法出現變化，支持「香港獨立」的支持度比2016年同一調查減少6個百分點，由17.4%下跌至11.4%，至於「維持一國兩制」及「全面由中國直接管治」的支持度就出現微升。

86 原文為：「有些人認為，既然香港不實行社會主義制度，保持原有的資本主義制度和生活方式，就不能要求香港維護內地的社會主義制度。如果這種觀點是正確的，那麼內地不實行資本主義主義制度，是否可以不維護香港實行資本主義制度呢？顯然是不行的。為甚麼？因為國家主體實行社會主義制度是憲法規定的，香港特別行政區實行資本主義制度也是憲法規定的，從維護憲法出發，內地既要維護內地的社會主義制度，也要維護香港特別行政區實行的資本主義制度。反之也一樣。」

不實行社會主義制度的大前提下，由共產黨領導的國家機關的權力都是通過《基本法》行使，這並不因《中國憲法》的修改而有所改變。

5.11 第四，中央對香港的全面管治權和特區的高度自治權同樣有穩固的憲制基礎。港人不應一方面要求中央在行使對香港的全面管治權時自我約束，另一方面又對高度自治隨意演繹，不斷觸碰一國兩制的底線。普選既是《基本法》規定的香港特區政制發展的最終目標，也是港人長久以來的期望；部分港人對民主化步伐緩慢感到不滿，是可以理解的，但若果爭取民主的訴求發展為倡議港獨或自決，那麼不但不能拉近我們與民主的距離，反而會令中央對在港實踐民主普選更有戒心。中央與港人經歷三個階段的互動後，可以看到中央開始更積極地解決一國兩制實踐中出現的問題。在這個時刻，輕視中央對維護國家主權和安全的決心、率意以對，只會引發中央更大的回應力度。

5.12 權利和義務是互相依存的。在一國兩制下，特區居民中的中國公民享有比《中國憲法》所規定的公民權利更廣泛的權利；在行使這些權利時，理應重視對國家的責任和義務。例如，特區就維護國家安全有權自行立法，這種自行立法的權利無論是在中華人民共和國的歷史上，抑或國際的政治和憲法史上，都是特例；自行立法既是特區的權利，也是應該履行的責任。

5.13 第五，一國兩制須在實踐中發展，《基本法》為此已留有適當的空間。要處理一國兩制實踐中出現的問題，應善用《基本法》提供的空間，而不應漠視甚至試圖越出《基本法》的框架。回歸以來，社會主流的政治訴求集中於行政長官選舉和立法會選舉制度的民主化，其他讓特區政治體制發展的範疇和選項仍然有討論的空間，如怎樣改善行政立法關係、調整政治委任制度等。如何善用《基本法》所容許的修改空間，有效地處理社會矛盾、改善特區管治，是有待探討的問題。不過，對於有人主張大幅度修改《基本法》、乃至全民重新制訂《基本法》的建議，我們應該緊記，《基本法》的任何修改，都不得同國家對香港既定的基本方針政策相抵觸。這是《基本法》第一百五十九條規定的，是維護一國兩制的必要原則。

5.14 基於一國兩制實踐出現的問題，以及上述幾項建立互信、維護一國兩制的原則，我們會在下一章提出四項有助一國兩制正面發展的建議。

第六章

改善一國兩制實踐的建議

第六章 改善一國兩制實踐的建議

引言

6.1 根據本研究所得，我們會提出四項主要建議，促進一國兩制的正面發展。第一項建議要釐清《中國憲法》在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。以港人熟悉的表達方法，清楚界定這些問題，將有助社會大眾理解一國兩制的原則之下個人與國家的關係。第二項建議是要總結經驗、積極創造有利條件，推動普選和23條立法這兩個《基本法》定下的目標，為一國兩制的順利發展掃除障礙。

6.2 一國兩制總體的理念和規範離不開《基本法》，但隨著香港和內地環境的改變，一國兩制的發展已超出了《基本法》起草時所能預見的情況。如何令《基本法》成為適應時代變化的憲制性文件，同時維護其完整性和權威性，是一國兩制繼續發展的重要條件。在第三項建議中，我們會探討修改《基本法》的原則及可行性，並就具體的條文修改提出建議。除了完善憲制框架外，一國兩制若要行之久遠，也必然涉及價值發掘和創造。最後一項建議會以發展綠色金融項目為例，分析在新時代一國兩制作為國家政策的意義。

6.3 我們的四項建議如下：

- 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
- 為推動政改和23條立法創造有利條件
- 檢視《基本法》條文，以配合一國兩制發展的需要
- 善用一國兩制的優勢，創造新的價值

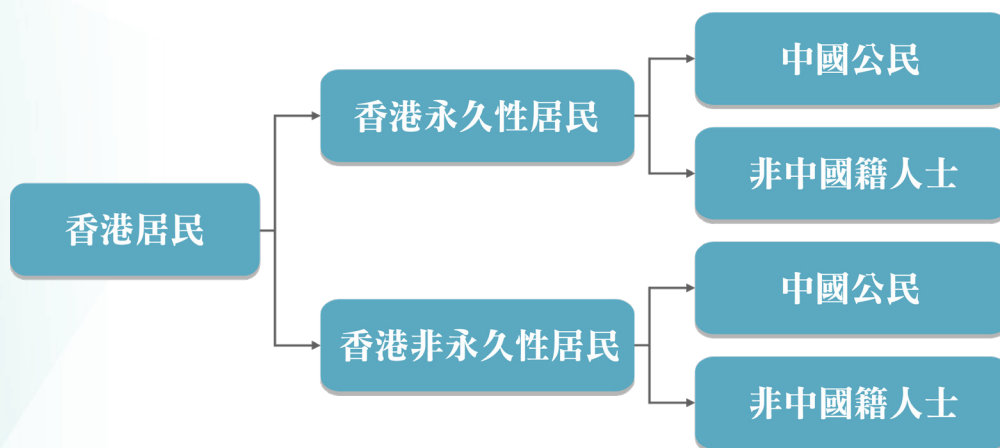
建議一：釐清《中國憲法》在香港的適用性及香港永久性居民的中國公民的基本權利與義務

建議的理念

6.4 根據《基本法》和在香港特區實施的《中華人民共和國國籍法》，自回歸之日起，「凡具有中國血統的香港居民，本人出生在中國領土(含香港)者，以及其他符合《中華人民共和國國籍法》規定的具有中國國籍的條件者，都是中國公民」⁸⁷。那麼，香港永久性居民的中國公民與內地公民的權利與義務有何異同？一國兩制的原則精神如何體現於公民權利與義務之上？近年，中央及內地官員強調《中國憲法》與《基本法》的關係，並提醒特區對國家應履行「憲制責任」。釐清有關的憲制和法律問題，除了有助公眾理解個人與國家的關係外，對於我們解決政制發展、23條立法和國民教育這三個重要政治問題，也有很大幫助。

《基本法》中香港居民的基本權利與義務

6.5 按香港作為一個國際城市的特殊情況和需要，《基本法》第三章對香港居民的定義作了清晰的規定。香港居民分為「香港特別行政區永久性居民」和「香港特別行政區非永久性居民」⁸⁸；「香港特別行政區永久性居民」中，可再分為「中國公民」和「非中國籍人士」。



⁸⁷ 《中華人民共和國國籍法》詳見：<https://www.immd.gov.hk/hkt/residents/immigration/chinese/law.html>

⁸⁸ 香港非永久性居民中，也有部分屬中國公民。這些中國公民不會自動獲得香港永久性居民身分，與香港有緊密聯繫的中國公民須符合法定限制的條件，才有資格成為香港永久性居民。

6.6 香港居民普遍享有《基本法》第三章的所規定的基本權利。當中，只限於香港永久性居民的權利包括：居留權、選舉權和被選舉權⁸⁹，以及擔任公職人員的權利。此外，在《基本法》賦予的權利中，部分是源自中國公民身分，即只有香港永久性居民的中國公民才享有該等權利。這些額外的權利包括：擔任重要公職的資格、申請香港特區護照的資格，以及參與國家事務管理的權利。《基本法》規定的權利以外，香港永久性居民的中國公民的身分也包含了其他權利，例如參與國家政治事務：除了通過人大參與國家事務管理外，香港永久性居民的中國公民也可以參加國家司法考試和國家公務員考試⁹⁰。此外，具有中國國籍⁹¹的香港永久性居民有申領《港澳居民來往內地通行證》（即「回鄉證」）的資格。

6.7 《基本法》第三章中，有關香港居民的義務只有一項：第42條規定「香港居民和在香港的其他人有遵守香港特別行政區實行的法律的義務」。那麼，在一國兩制的原則下，擁有額外權利的香港永久性居民的中國公民，是否需要對國家負上額外的義務？《中國憲法》中的公民權利與義務是否適用於香港永久性居民的中國公民？

《中國憲法》中的公民權利與義務在香港的適用性

6.8 如報告第一章所及，無論是從國際公法還是憲法學的角度，我們也可以明確地指出，《中國憲法》對香港的效力是完整的。除了《中國憲法》的整體效力覆蓋特別行政區外，《中國憲法》中具體的條文對於特區也產生效力，特別是關於中央國家權力機關的條文，與特區的《基本法》在多處銜接。另一方面，雖然《中國憲法》在香港整體上適用，但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。作為國家體制中的特別或例外安排，《基本法》優先適用，與之相衝突的《中國憲法》條文則不會直接套用於香港。本報告第一章已經指出，《中國憲法》第一章〈總綱〉和第三章〈國家機構〉與《基本法》的安排有明顯衝突，這些條文不直接套用於香港。根據第四章〈國旗、國歌、國徽、首都〉第141條（即國旗和國歌）

89 選舉權方面，《基本法》第26條雖訂明香港永久性居民有被選舉權，但對於非中國籍的香港永久性居民和在外國有居留權的香港永久性居民的被選舉權，則有額外的限制。例如，《基本法》第67條訂明：「香港特別行政區立法會由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。非中國籍的香港永久性居民和在外國有居留權的香港永久性居民也可以當選為立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十」。

90 報考者須擁有中華人民共和國國籍，擁護《中華人民共和國憲法》，年齡介乎18至35周歲之間。持有內地大學學歷的港人可直接報名參加考試，而持港澳、海外學歷的港人須通過教育部中國留學服務中心學歷審核。

91 合資格的回鄉證申請者包括：在香港出生，具有中國國籍的香港永久性居民；內地居民經批准赴香港定居，取得香港居民身分；在香港以外出生的中國籍居民，已確立香港永久性居民身分；香港永久性居民中的外國籍或者無國籍人士，經批准加入或恢復中國國籍。

所制定的全國性法律，就是透過列入《基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公布或立法實施。

6.9 至於《中國憲法》第二章〈公民的基本權利和義務〉，王振民曾指出有關的規定「顯然不適用於香港」⁹²，而且特區還享有比《中國憲法》規定的公民權利更廣泛的權利和自由。按本報告第一章所引用的「一般法律」和「特別法律」關係原則，我們可以較容易地說明為何《中國憲法》的有關規定並不直接套用於香港永久性居民的中國公民。《中國憲法》第二章的條文可以分為幾類：

A類：《中國憲法》與《基本法》同時有提及的權利（如選舉權和被選權、宗教自由、人身自由等），應跟從《基本法》。《基本法》更包括一些內地居民不享有的權利，如保障遷徙的自由和自願生育的權利，而《中國憲法》則沒有相關的權利。

B類：《中國憲法》第二章中，明顯與社會主義制度和政策有關的條文包括：第42，43，44，45，46，47，48，49條。在一國兩制的原則下，這些條文顯然不適用於香港。

C類：《中國憲法》有關服兵役和納稅的義務，不適用於香港。在一國兩制的原則下，香港居民繳納稅項的對象是特區政府，中央根據《基本法》不在香港徵稅。香港的防務亦由中央人民政府負責管理，作為全國性法律的《中華人民共和國兵役法》未被列入《基本法》附件三，故香港居民服兵役缺少明確的法律依據。雖然在很多現代國家裡，服兵役被視為公民的義務，但這種義務現時並不適用於香港永久性居民的中國公民。

6.10 剔除(A)和(B)和(C)類後，我們還需要審視《中國憲法》第二章的第52，53，54條。根據「一般法律」和「特別法律」的第一個關係原則，53條不直接套用於香港，除了因為53條有社會主義制度的規範外（「遵守勞動紀律」），也因為特區居民「必須遵守《中國憲法》和法律」這一項並不合乎一國兩制的原則。李飛於2017年11月16日向港人闡釋特區與《中國憲法》的關係時，並沒有引用《中國憲法》第53條，而是引用了《中國憲法》序言的最後一段⁹³。他強調「香港特別行政區負有尊重國家憲法，維護國家憲制秩序的責任」。

92 王振民。(2017)。〈一國兩制實施中的若干憲法問題淺析〉。《一國兩制與基本法：歷史、現實與未來》。香港：三聯書店（香港）有限公司。第126頁。

93 《中國憲法》的序言最後一段的原文為：「本憲法以法律的形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須以憲法為根本的活動準則，並且負有維護憲法尊嚴、保證憲法實施的職責。」

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

6.11 《中國憲法》第52和54條是有關維護國家安全，統一和領土完整的條文。《中國憲法》多條條文提及「國家安全」，但《基本法》23條以及整部《基本法》也沒有「國家安全」等概括性字眼，23條只要求香港就七種危害國家安全的具體行為自行立法⁹⁴。在維護國家安全的義務上，《基本法》與《中國憲法》沒有明顯的衝突，但後者的要求更高。由於全國人大已透過《基本法》把國家安全的立法權授予特別行政區，故相關的「憲制責任」的實踐必須通過《基本法》23條立法，以達到維護國家安全的目的（purpose）。

6.12 值得補充的是，正因為特區被授予自行立法的權利，故「一國」之內可以存有多於一套國家安全的標準和法律。《基本法》草擬過程中，曾有人建議把《中國憲法》中維護祖國安全、利益和榮譽的規定寫入《基本法》，但相信是因為考慮到香港居民中有非中國籍的人士，這個建議最終沒有被採納⁹⁵。

6.13 從以上的分析可見，《中國憲法》中的中國公民的權利與義務並不直接套用於香港；有關維護國家安全的義務，是透過《基本法》在香港實踐。《中國憲法》中，承擔維護國家安全義務的主體是公民；而《基本法》規定，維護國家安全的主體是特別行政區，即特區政府有責任就《基本法》23條立法；立法後，特區居民有遵守有關法律的義務。《基本法》第42條要求香港居民有守法的義務，這項義務已包括遵守維護國家安全的本地立法。這就解決了《中國憲法》如何在港適用，以及香港永久性居民的中國公民的權利與義務問題。

6.14 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和國家安全觀念、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。這些法律以外的義務，可被理解為道德上的義務（moral obligations），應透過教育等途徑宣揚和傳承。

94 在起草過程中，《基本法》23條的條文歷經三次改變：1989年《基本法（草案）徵求意見稿》訂明「香港特別行政區須立法禁止任何破壞國家統一或顛覆中央人民政府的行為」，但在1989年2月《基本法（草案）》，「顛覆中央人民政府」卻一度被刪除。受六四事件的影響，在最後的定稿中，23條重新加入「顛覆中央人民政府」。基於法律制度和政治環境的差異，當時許多人指「國家安全」概念空泛，更擔心內地有關國家安全的罪行會被引用到香港。故此，在平衡了各方的考慮後，《基本法》23條具體地列出了可能危害國家安全的七種行為，規定特區有責任自行立法禁止這些行為，而未有把「國家安全」等的概括性字眼列入法律條文中。

95 1990年4月19日，中國法學會邀請在京的香港特別行政區基本法起草委員會部份委員、有關單位及院校、科研部門的專家學者以座談會的形式討論《基本法》，以上觀點是在座談會中提出。

建議二：為推動政改和23條立法創造有利條件

建議的理念

6.15 從第四章的討論可見，政改、23條和國民教育是中央與部分港人之間未能達成共識的政治問題；有關的爭議和政治行動，甚至成為了一國兩制實踐的節點。這三個問題有很強的關聯性：中央在第三次政改中的態度之所以趨向審慎，與23條立法失敗以及國民教育課程被撤有直接關係；另一方面，反對陣營在這兩個問題上成功迫使特區政府讓步，令他們相信佔領運動是爭取更大權利的方法，低估了中央維護國家安全和利益的決心和能力。在處理這些問題的過程中，社會付出了相當大的代價，卻未見成果，故中央和特區政府現時的取態，是先集中處理經濟和民生問題，暫時擱下政治矛盾。他們相信，港人在經濟和民生議題上的需求被滿足後，解決政治問題的時機才會再次出現。

6.16 按我們的分析，經濟和民生問題（或廣義的管治問題）的確是影響一國兩制發展的重要因素，它既會被整合到政治問題之上，成為群眾運動的構成基礎，同時削弱了特區政府的協調角色。「務實、功利乃港人政治文化底蘊」的觀點，雖然至今仍然有一定說服力，但以上三個政治問題所涉及的紛爭，並非只是源自經濟和民生等利益分配問題；我們也必須承認港人政治參與的「質」和「量」已經提升。反過來說，即使有良好的管治環境，亦不保證港人會輕易接受中央在政治問題上的前設：2005年政改方案就是在良好的管治氣氛下被否決。因此，梳理經濟和民生問題雖是重啟政改的條件之一，但推動政改還需要其他條件配合。在上一章，我們以2014年的政改為例，指出在基本的憲制和原則性問題上（如「人大常委會決定」的法律地位），部分港人與中央有認知上的距離；雙方需有相似的前設，才能達到共識。既然問題的起源，是中央與港人對一國兩制和《基本法》的認知和價值差異，我們必須由此入手，尋找兩者都能接受的共同基礎。上述政治問題一直是中央和港人的心結所在，要避免問題繼續累積，必須著手處理。

政制發展應與《基本法》23條一併研究

6.17 《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。如上文所指，《基本法》23條的本地立法是特區的憲制責任。世界上其他實行自治的區域，雖有維護國家統一和領土完整的義務，但自行就保護國家安全立法的權利，卻未必是自治權的一部份。在全世界的國家安全立法中，很少會有一個主權國家會把有關的立法權賦予某個地區。《基本法》授權特區就禁止叛國、分裂國家等行為「自行立法」，並在特區履行該責任的時間及條件等問題上，沒有明文設限，這體現了中央政府充分考慮特區在法律體制和法律文化上與內地的差異，以及對特區的高度信任。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

6.18 《基本法》規定香港特區的政制循序漸進地發展，最終達至普選。除了要實現《基本法》規定的目標，政制發展也是大部分港人的訴求。推動政制向前發展並早日實現普選，對於提高特區政府的認受性，加強特區政府的政治能量，以及鞏固港人對一國兩制的信心，是必要和重要的。

6.19 《基本法》23條立法自2003年擱置後，至今仍未重啟討論；2014年的政改最終原地踏步，在中央的底線不會改變，泛民主派的立場亦不會動搖的情況下，要在政改問題上達成新的共識是十分困難。對於實現普選和23條立法的先後次序，中央與香港泛民主派之間一直未有共識。

6.20 泛民主派的立場，是要求先有普選，再進行23條立法。他們認為，普選行政長官和全整立法會議員，可以增強市民對特區政府保障市民自由和權利的信心，減少對政府濫用國家安全法的疑慮；有些人甚至以消極的態度看待一國兩制的發展，認為如果23條立法是普選的交換條件(*quid pro quo*)，則寧可放棄普選，也要守住已有的自由和權利。中央則認為，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，實現普選會對保證「愛國者治港」構成較大風險。在這矛盾的狀態下，我們怎樣可以同時實現普選和國家安全立法，取得「雙贏」？

6.21 按本報告第四章的分析，政改和23條立法兩個議題有相若的特質，它們同樣牽涉國家安全和個人權利(包括自由和政治權利)的平衡。若我們將之視為兩個相關的議題，則較易找到突破的空間：如我們在前文所及，在與2014年政改相同的條件下(即中央以「831」為框架，泛民主派拒不接受)，雙方能夠合作的空間有限，特區政府提的方案只會再次被否決。倘若同時展開政改和23條立法的諮詢工作，有可能開拓更大的協商合作空間：從港人的角度而言，更高程度的民主化可保證國家安全法例不會被政府濫用；同時，國家安全法例的落實，可讓中央政府更願意接納港人的民主訴求。

如何創造有利於推動《基本法》23條立法和政改的條件

6.22 特區政府反覆強調要努力創造有利條件，以解決23條立法和推動政改兩大政治問題。滿足港人在經濟和民生議題上的需求，固然是有利條件之一；但在政治層面上，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。過去，《基本法》的起草有充分的諮詢管道和廣泛的參與，中央官員與委員有

相當多的意見交流⁹⁶，最終的成功經驗有目共睹；回歸後，在重大的政策事宜上，特區政府也有先在原則或政策選項的優次等問題上尋求社會共識，再啟動更深入的公眾諮詢先例。

6.23 第四章指出，《基本法》23條立法和政改所經歷的波折，有相當深層次的歷史原因，亦涉及一些基本的認知和法律問題。故特區政府在再次展開大型公眾諮詢前，應先尋求一些社會上共同認可的原則，以縮窄各方在基本制度理解上的分歧。在23條立法的問題上，一些基本原則可能包括草案必須符合《基本法》和國際標準，以及應進行充分的諮詢，包括採用白紙草案或內容和功能上與白紙草案相若諮詢文件等等。在政制設計上，基本原則可能包括提名委員會的實際權力應被保留、其選民人數應逐步擴大等等。從一些外國的經驗所得，當地政府在處理國家安全立法等敏感議題時，初期的諮詢工作也不是要得出非常具體的決定，而是為了讓市民就政府在政策上的優次表達意見，幫助政府了解市民的憂慮，以及他們在個人權利和義務等問題上的原則⁹⁷。

6.24 我們建議，在正式諮詢前就原則問題進行的社會醞釀，可由一個規模較大的委員會負責展開。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。以規模較大的委員會處理原則問題，可確保所得出的共識有廣泛的支持基礎。除促進社會各界就《基本法》23條立法和政改問題凝聚基本共識外，委員會的工作還可以包括了解中央在有關問題上的考慮因素和基本要求。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。

96 基本法起草委員會包括了不同界別的各類人士，成員不限於法律界人士。此外，中方還在香港成立了基本法諮詢委員會，作為向社會諮詢意見的機構，並於1988年及1989年分別就基本法的徵求意見稿和草案在香港先後進行了兩次大型諮詢。

97 例如，加拿大政府於2016年推出的國家安全磋商框架，是以兩份報告作為修訂和新增國家安全法例的依據：（一）以個人權利和國家安全為題的諮詢文件（“Our Security, Our Rights: National Security Green Paper”），收集一般市民的意見並整合成報告，諮詢期為三個月。諮詢文件是以主題形式，列出加拿大在國家安全問題上所面對的挑戰，如對恐怖主義的刑法措施，國家安全機構之間信息共享，以及調查、預防和減少威脅方面的措施。（二）由國會專家組成的法案委員會透過研究、聽證會、圓桌會議、面談等方法，收集專家、團體和市民的意見，並在委員會報告（“Protecting Canadians and their Rights: A New Road Map for Canada’s National Security”）中提出具體建議。由於委員會的專家來自不同政黨，故報告會分別列出不同政黨的立場和建議，包括41項由執政自由黨提出的建議、在野保守黨提出的三頁反建議（dissident report），以及第三黨派（third party）的新民主黨的補充建議。

6.25 此安排亦可避免2014年政改諮詢的問題再次出現：早在特區政府啟動正式諮詢前，公共討論已經出現了非常具體而抵觸了《基本法》規定的訴求。先透過有廣泛代表性的委員會建立基本原則和討論框架，可避免公眾諮詢超出預期的範圍。其次，在法律的層面而言，政改「第二部曲」（即「人大常委會確定」）所作出的決定，不能輕易撤回或修改；故中央與港人能否在「第一部曲」（或更早）的階段，已經至少得出一些原則性的共識，是能否順利推進政改的關鍵。為了達到以上目標，特區政府應盡早展開有關的工作。至於委員會的職權範圍，應包括以下幾項：

- 提升公眾對23條立法及政改有關事實和限制的認知，例如特區在處理政制發展事宜時必須依循的法律基礎，包括《基本法》對於特區選舉制度的規定、全國人大常委會的有關《解釋》和決定；中央根據《基本法》在政改事宜上行使的權力；全國人大及其常委會在特區體制改革上的責任等等。
- 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。

6.26 當社會就基本原則建立共識後，針對《基本法》23條立法和政改具體內容的公眾諮詢可隨之同步展開。在諮詢過程中，特區政府應把豐富的公眾諮詢經驗應用到這些爭議性較大的議題上。以2002年的《基本法》23條立法的諮詢文件為例，該文件並未有以諮詢問題(consultation questions)的形式引導公眾就條文表達意見。如希望進一步提升諮詢的成效，可以在諮詢文件中交代以下幾點：現行法例及其不足之處、修訂的內容及理據、其他國家的做法（如適用）。文件亦應該透過一些假設性的情景或案例(case scenario)，讓公眾更容易了解有關條例的具體運作及條例實施後對市民日常生活的影響。此外，當時的公眾諮詢的意見匯編，主要以兩個標準把意見書分類：「是否需要立法」及「有否要求提交白紙條例草案」；意見書匯編以民意數量統計為主（即有多少百分比的人認為有需要立法），而非質化的意見整理⁹⁸。我們認為，若政府重新就23條立法展開諮詢，意見書匯編應就條文內容是否可以接受，以及有哪些需要改善的地方作意見整合。

98 2002年的意見書匯編請見：<http://www.basiclaw23.gov.hk/chinese/download/forward-c.pdf>

建議三：檢視《基本法》條文，以配合一國兩制發展的需要

建議的理念

6.27 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。我們可透過近年發生的「一地兩檢」爭議和特區的政制發展兩個例子，說明《基本法》實踐所遇到的新挑戰。

6.28 第一，《基本法》未有預留空間處理兩地融合所衍生的法律問題。從「一地兩檢」的爭議可見，不少港人其實並不抗拒高鐵接通香港，特別對於在內地有工作和業務的港人來說，高鐵無疑提供了很大的便利。但由於《基本法》未有預留「一地兩檢」的空間，最終要以「人大常委會批准」的形式確定「一地兩檢」合作安排「符合『一國兩制』方針，符合《中國憲法》和香港特別行政區《基本法》」。雖然全國人大常委會已作出有關決定並提供法律理據，但仍無法完全釋除「抵觸《基本法》」的疑慮，相關的爭議甚至被牽扯到其他政治問題上。隨著兩地合作的範疇愈來愈多，在《基本法》中未有預留空間處理的法律問題可能再次出現。屆時，特區和中央政府應該如何處理，才能回應公眾對於《基本法》完整性的重視，並達致《十九大報告》中「嚴格依照《基本法》辦事」的要求？

6.29 第二，《基本法》部分條文未能配合特區政制發展的需要。在制度自信和穩定過渡的大前提下，讓回歸前香港的原有制度大致上維持不變，是《基本法》起草的原則和精神。除了為行政長官和立法會普選的發展預留空間外，《基本法》中有關特區政治體制的部分條文，如行政會議、諮詢制度、立法程序等，大致上沿襲了港英時代的體制設計。草擬者的考慮當然有其歷史原因，但特區的政治制度需要與時並進；維持可能已過時的固有制度，會窒礙了體制的發展。

6.30 輕率地提出修改《基本法》，或者把整部《基本法》視為不可改動的教條，都不是實事求是的態度，並不可取。我們應在不偏離國家對香港既定的基本方針政策以及尊重《基本法》的大前提下，檢視《基本法》條文對不斷發展的實際情況的適應性，並按實際需要提出修改《基本法》的建議。

修改《基本法》是解決一國兩制出現的問題和配合發展需要的選項

6.31 縱觀各地的修憲經驗，修憲的過程多數牽涉「維護憲法的穩定性」與「藉由修憲改進不足」之間的平衡。一般而言，若當下的社會情況與憲法條文出現嚴重落差或矛盾，或憲法條文和制度設計不能在現實中落實，社會上便可能出現修憲的主張，以茲因應。若此權力運用得宜，修憲能更改不合時宜的憲法設計、增強市民對憲法的信心、維持憲法的完整性和權威。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

6.32 回歸至今，香港社會並未展開有關修改《基本法》的討論。可能有不少人會擔心，提出有關修改《基本法》的討論猶如打開「潘朵拉盒子」，將引起各方面提出不同的修改要求，損害了《基本法》的尊嚴，給社會製造不必要的矛盾和爭議。

6.33 然而，我們不能因噎廢食。《基本法》第159條對修改《基本法》的程序和內容限制作了嚴格的規定，這些規定我們在第三章裡已作了詳細說明。《基本法》的修改權屬於全國人大，而修改提案權則屬於全國人大常委會、國務院和香港特別行政區。全國人大常委會和國務院的提案權屬中央權力⁹⁹；而由特區提出修改議案，須通過非常嚴謹的程序，牽涉多個政治板塊。同時，任何修改均不得抵觸國家對香港既定的基本方針政策。這些規定，排除了頻繁地、輕率地提出修改的可能性，防止了任何人提出會令一國兩制實踐變形走樣的修改，對維護《基本法》的尊嚴和完整性，已有充分保證。

6.34 我們應如判斷修改《基本法》的建議是否「必要」和「適時」？在今天的實際情況下，《基本法》有哪些條文需要修改？我們嘗試提出幾點原則性的意見，為未來修改《基本法》的討論作準備。

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

6.35 若改動非必要，就不應修改《基本法》。只有在不修改便無法解決出現的問題，而修改則明顯有助問題的解決，才考慮啟動修改的機制。

原則二：先充分運用其他發展《基本法》的機制

6.36 根據《基本法》的規定及實踐經驗，特區不一定要啟動修改機制，也可以有效解決一國兩制實踐上出現的問題。在考慮啟動修改《基本法》機制之前，應充分運用其他《基本法》提供的機制，包括：

- 全國人大常務委員會解釋《基本法》條文；
- 全國人民大會及其常務委員根據《基本法》第20條向特區授予新的權力，或根據第18條增加《基本法》附件三的全國性法律；
- 按《基本法》規定的較簡易程序，修改《基本法》的附件。

99 《基本法》起草時，曾有意見要求全國人大和國務院設「香港事務委員會」，該委員會可提出《基本法》的修改議案。亦有意見指，由全國人大常委會及國務院提出修改議案時，必須事先充分諮詢港人的意見，才能列入人大議程。

6.37 此外，在《基本法》實踐過程中，中央與特區也建立了一些慣例，以細化和深化《基本法》的有關規定，例如第43條中「香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責」，透過行政長官定期向中央述職的方法落實執行。只有當一國兩制實踐出現的問題是無法通過本地立法、解釋《基本法》、增加授權以及建立慣例等途徑來解決時，才需要考慮修改《基本法》。

原則三：只針對有必要修改的條文

6.38 《基本法》的修改是採用提出並通過修改議案的形式；修改議案只應針對有必要修改的個別條文，而不能對整部《基本法》作全面或大幅度的修改。這樣，每一項具體的修改議案是否符合《基本法》的立法原意和國家對香港既定的基本方針政策，很容易作出判斷。

原則四：修改必須符合中國對香港既定的基本方針政策

6.39 中華人民共和國設立香港特別行政區的法律依據，來自中國《中國憲法》第31條；而按《中國憲法》第62條第14項，決定設立特區及其制度的權力，由全國人大行使。全國人大根據國家對香港的基本方針政策作出有關決定。《基本法》在序言裡說明，國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在《中英聯合聲明》中予以闡明。

6.40 按照《基本法》第159條規定，《基本法》的任何修改，均不得抵觸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」。《基本法》的條文中，凡是按「十二條」的內容寫成的，都不能修改；其他條文則有修改的空間，只要修改不造成與「十二條」相抵觸。以下舉出兩個我們認為可以修改的例子：

- (i) 《基本法》第二章《中央和香港特別行政區的關係》的第20、21、22和23條，分別對中央部門、省、自治區、直轄市與特區關係、香港居民的中國公民參與國家事務的權利、特區享有中央額外授權的權利、特區須就任何叛國、分裂國家等行為立法等問題作出規定。這些條文的內容，沒有包含在「十二條」裡。
- (ii) 「十二條」中的第(三)和第(四)條規定了香港特區享有行政管理權，行政長官由當地人組成、在當地通過選舉或協商產生並由中央人民政府任命；但對於特區的政治架構，並沒有詳細規定。《基本法》第四章《政治體制》裡的多項規定，例如行政會議的組成和職能、行政立法機關互相制約的機制、「主要官員」涵蓋的範圍、公務人員和議員的國籍限制等等，大部分都不屬於國家對香港既定的基本方針政策，有關條文理論上是可以修改的。

6.41 當然，法律上（包括國際法、《中國憲法》和《基本法》）容許的修改，政治上是否可行，是另一個問題。

具體的《基本法》條文修改建議

6.42 根據以上的修改原則和實際情況，我們建議對《基本法》的修改包括：

- 一．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（「中聯辦」）的地位、職能和責任，讓它更名正言順地履行職務。
- 二．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。
- 三．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。

把中聯辦正式加入《基本法》的理據

6.43 中聯辦是中央人民政府在香港特別行政區的派出機構，以聯繫香港社會各界人士、促進香港與內地交流與合作等為主要工作。根據2009年修訂的《釋義及通則條例》，中聯辦、中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署及中國人民解放軍駐香港部隊，同屬中央人民政府在香港特別行政區設立的機構。《基本法》對於外交部駐港特派員公署和駐港解放軍都有明確的規定，唯獨沒有提及中聯辦的設立、職能和責任。要了解這缺漏的原因，需要回顧英治時期的中英關係。

《基本法》中沒有提及中聯辦的原因

6.44 中聯辦的前身是新華通訊社香港分社，於1947年成立，以新聞通訊機構的名稱向港英當局登記註冊。新華社剛開始運作時，的確是一個新聞機構，但當中華人民共和國在1949年成立後，由於中國政府在香港沒有官方代表，與港英當局的交涉都是由新華社出面辦理。基於當時的政治環境，無論是中國政府或是英國政府，對於中方在香港派駐官方機構代表都有所顧慮。根據前中聯辦主任姜恩柱¹⁰⁰所述，英方出於避免中方機構干預當地事務、擔心內地政策和局勢會直接影響香港等等的原因，不同意中國政府在香港設立官方代表機構。中國政府在香港與港英政府聯繫及交涉的工作，一直由新華社負責；後來，中英雙方圍繞香港前途問題的工作量增多，新華社實際上已經成為中國政府在香港的官方代表。

100 姜恩柱。(2016年)。《大國較量：中歐關係與香港回歸親歷》。香港：商務印書館。

6.45 新華社實際職能與名稱的差異，令它難以被直接寫進《基本法》中。根據《基本法》起草紀錄，當時的草委和諮委曾經提出兩個解決方法：一，建議國務院可在回歸後設立香港特別行政區辦公室，新華社則恢復作為專門處理新聞工作的機構；二，除外交部駐港特派員公署和解放軍駐港部隊外，作為在香港已存在五十年的新華社將繼續在香港存在並擔當官方代表機構，但沒有必要被寫進《基本法》中。參與起草的蕭蔚雲、許崇德等解釋，由於外交部駐港特派員公署和駐港解放軍都是在特區成立後才設立，在回歸前沒有，所以一定要寫進《基本法》；新華社則是早在《基本法》起草和頒布前已存在的事實，沒有必要把它寫進《基本法》中¹⁰¹。最終，起草委員會沒有在《基本法》中提及新華社。

中聯辦的職能及組織地位

6.46 在回歸後，新華社「名不副實」的狀況帶來了不少問題：例如，有人提出「國家機構」必須沒有行使商業職能的問題。對於外界而言，新華社同時從事新聞業務¹⁰²，擁有商業職能，不符合「國家機構」的定義。基於種種政治原因，中央政府決定將新華社香港分社更名為中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室。

6.47 國務院第24次常務會議通過設立中聯辦，清楚界定了它的五項職能¹⁰³，並規定「中聯辦及其人員，將嚴格遵守基本法和當地的法律，依法履行職責」。國務院向特區政府發出關於設立中聯辦的通知，並要求特區政府為中聯辦提供履行職責所必須的工作便利和豁免（國函（2000）5號）。

6.48 根據《基本法》第22條第二款的規定，中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在香港特區設立機構，須徵得香港特區政府同意並經中央人民政府批准。《基本法》第22條中的「中央各部門」，是指國務院各部門。中聯辦的地位相當於國務院各部門，屬正部級機構，其主任由部長級官員擔任。然而，中聯辦並沒有列入「中央各部門」的名單。它更加不是「中央各部門在香港特

101 全國政協文史和學習委員會、香港文史編輯委員會（編）。（2017）。《紫荊花開映香江——香港回歸二十週年親歷記》。香港：三聯書店（香港）有限公司。

102 根據姜恩柱的解釋：「真正從事新聞業務的部門，多少年來早已同新華社香港分社徹底分離，只是由於對外稱為新華社香港分社總編輯室，這就容易使人產生誤解和混淆。」

103 中聯辦的職能為：（1）聯繫外交部駐香港特別行政區特派員公署和中國人民解放軍駐香港部隊；（2）聯繫並協助內地有關部門管理在香港的中資機構；（3）促進香港與內地之間的經濟、教育、科學、文化、體育等領域的交流與合作。聯繫香港社會各界人士，增進內地與香港之間的交往。反映香港居民對內地的意見；（4）處理有關涉台事務；（5）承辦中央人民政府交辦的其他事項。姜恩柱指出，以上五條，實際上也是香港回歸後新華通訊社香港分社的職責。

區設立的機構」，而是「中央政府派駐香港的機構」。所謂的派駐機構，是指它不屬於行政機構，不負責當地行政事務，其運作的地點也不在北京。現時，香港和澳門中聯辦都是以派出機構的名義運作；根據官方的國務院組織機構列表，在架構上中聯辦的前身新華通訊社是「國務院直屬事業單位」¹⁰⁴，港澳辦則屬於「國務院辦事機構」¹⁰⁵，三者在全國政體的架構中有不同的位置和職能。正如上文所述，國務院決定在港設立中聯辦時，只是「通知」特區政府，並不需要徵得其同意。由此可見，中聯辦並不屬於第22條所提及的機構。

有必要正式在《基本法》中定義中聯辦的職能和地位

6.49 社會各界對於中聯辦是否屬於《基本法》第22條所提及的機構，有不同的看法；有人指中聯辦在香港的活動及其對特區事務的參與，違反了第22條有關中央人民政府所屬各部門「不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」的規定；但也有人認為中聯辦不屬於第22條所提及的機構，所以並不受該條文的約束。

6.50 《基本法》對中聯辦隻字不提，並不合理。如果中聯辦不屬於第22條所提及的機構，便應該如處理外交部駐港特派員公署和解放軍駐港部隊一樣，在《基本法》另設條文對中聯辦的法律地位和職能予以規定。要加入這一條文，在技術上是可行的，因為在上文提及的國函(2000)5號中，已經清楚定義了中聯辦的職能、地位，以及其人員的責任。《基本法》中欠缺有關中聯辦的條文，是由特殊的歷史原因造成；中聯辦作為執行中央對香港政策的主要機關，與香港社會的接觸日益頻繁，其官員以官方身分出席特區各個重要場合；在《基本法》中正式定義中聯辦的地位、職能和責任，讓它名正言順地履行職務，是有必要的。

改組行政會議的理據

行政局在英治時期的政治功能

6.51 從一般國家的中央或地方政府的組織的角度去理解，內閣是由各政府部門的長官組成的。港英時代的體制並不實行所謂的內閣制模式，各科的首長只擔

104 直屬事業單位不屬於國家行政機關，但國務院授權其中一些單位行使一定的行政職能。

105 按「國務院行政機構設置和編制管理條例」，國務院辦事機構負責「協助國務院總理辦理專門事項，不具有獨立的行政管理職能」。只有「辦事機構」才使用「辦公室」的名稱，亦毋須經由全國人大常委批准成立。

當統籌角色而非領導角色，與西方國家部長的職能有別。雖然政府內部的高層決策角色由布政司署擔當，但由於政策建議在慣例上仍須由港督會同行政局同意，《皇室訓令》(Royal Instructions)更要求港督除了瑣碎、高度機密或緊急的事項外，大部分決策需要徵詢行政局的意見，故行政局被喻為港督的「內閣」。

6.52 過往由英國委任的港督並非華人，他們大多數不熟悉香港情況，需要當地人士協助管治。作為擁有本地人脈和資源的社會領袖人物，當時的行政局成員在港督面前有很大的發言權。同時，自1896年起，行政局內已有英資財團的代表，以維護和平衡英國在香港的利益。一般而言，港督也會盡量配合行政局成員的想法；若港督不採納大多數成員的意見，需要將理由記錄在案，英國政府會予以檢視¹⁰⁶。換言之，行政局成員對於港督的決定有一定程度的制衡。

6.53 設立行政局是英國實行殖民管治的一般模式。不少前英國殖民地在脫離英國管治之後，都會檢討行政局的廢存和職能問題。例如，新加坡與馬來西亞聯邦合併前，原本行政局的部分權力轉移至部長會議 (Council of Ministers)，行政局予以廢除¹⁰⁷。在若干英聯邦國家，行政局的設計和職能與英國樞密院(Privy Council)相若；例如澳洲總督(Governor-general)是英國君主在澳洲的代表，行政局是澳洲總督的諮詢機構；內閣雖掌有實質的行政權力，但內閣的決定名義上須由行政局通過，才正式生效。在大多數情況下，在英國殖民管治結束後，原有的行政局如果未被廢除，也只餘下諮詢性的功能。

106 《皇室訓令》中有關行政局會議紀錄的規定如下：“And it is Our Will, and We do further direct, that if in any case you see sufficient cause to dissent from the opinion of the major part, or of the whole of Our said Executive Council, upon any questions brought by you under their consideration, it shall be competent to you, upon any such occasion to execute the powers and authorities vested in the Governor of Our said Colony of Hong Kong for the time being, by the said Charter and Commission, and these Our Instructions, in opposition to such their opinions, it being nevertheless Our Pleasure that in every case, it shall be competent to any Member of Our said Council to record at length on the Minutes of the said Council the grounds and reasons of any advice or opinion he may give upon any question brought under the consideration of such Council, and it being also Our pleasure, that in the event of your acting upon any action in opposition to the advice of the whole, or the major part of the said Executive Council, you do, by the first opportunity, transmit to Us, through One of Our Principal Secretaries of State, a full explanation of the grounds of every such measure, together with complete copies of the Minutes, if any, of the said Executive Council relating thereto. And we do further direct that twice in each year, a full transcript of all the Minutes of the Executive Council of the preceding half year be transmitted through One of Our Principal Secretaries of State.”

107 為逐漸步向議會制，部長會議其中六位成員為國會議員(當中包括一位首席部長，Chief Minister)，三位為官守議員，會議由總督主持。當時總督和官守成員仍然掌握主要的行政權力(如國防外交和財政等)。為進一步就兩年後的合併作好準備，新加坡於1958年頒布新憲法(Singapore Constitution Order-in-Council)，部長會議正式成為內閣，所有內閣成員由國會議員出任，而外交和國防權力，則掌握於英國政府的專員(British High Commissioner)手中。詳見：Tan, Y.L. (2015). *The Constitution of Singapore, A Contextual Analysis*. Oxford and Portland: Oregon: Hart Publishing.

《基本法》起草時有關行政會議的討論

6.54 《基本法》起草時，起草委員和社會人士曾經就應否在回歸後保留行政局進行討論。根據起草紀錄，不少意見認為行政局在英治時期的功能部分已喪失、部分可能隨著政治制度的發展而被削弱。行政長官有別於港督，他必須在香港連續住滿二十年，特區政府主要官員亦必須在港連續住滿十五年，因此行政長官和他的班子應很熟悉香港的情況，也有更多本地人脈；所以行政局作為英國管治者與本地人之間的橋樑功能，理應隨著回歸而失去；亦由於行政長官熟悉本地情況，回歸後行政會議提供意見的重要性相對會比以往低。此外，亦有人認為，既然行政長官將受到立法會的監察，行政會議制衡行政長官的功能自會減退¹⁰⁸。

6.55 因為以上種種原因，當時的確有意見認為沒有必要把行政局過渡至九七後。由於《中英聯合聲明》沒有提及行政局或行政會議，故不一定要將之納入《基本法》。在徵求意見稿和基本法諮詢委員會政制專責小組中，也有意見指若行政會議只是行政長官的諮詢機構或幕僚性機構，則只需由行政長官自行決定或另行於本地法律中說明，不必在《基本法》中提及¹⁰⁹。

6.56 如果要保留行政局並將之納入《基本法》，它必須被賦予實質的功能和憲制地位。在起草的初期，有草委指行政會議的成員應只限於行政長官和主要官員，即類似內閣的構思；但多數委員認為，行政會議有其存在的必要，設立行政會議有利於行政機關與立法機關的溝通。除官員和立法會議員，行政會議的組成最終也加入了「社會人士」，讓行政長官在委任行政會議成員時有更大的彈性，而來自不同背景的社會人士也可以在行政會議中反映多方面的意見¹¹⁰。

6.57 可見《基本法》起草時所構想的行政會議，是以行政局在八十年代時的運作模式為藍本，保留兩大政治功能：即維持行政立法聯繫以及吸納社會人士的意見。雖然在討論過程中，有人曾經提出了行政立法分家，或限制將來的立法會議員在行政會議中的比例¹¹¹，但起草委員會最終選擇了大致上維持原有的體制，這符合《基本法》起草時盡量「維持不變」的原則。

108 李浩然。(2012)。《香港基本法起草過程概覽》（中冊）。香港：三聯書店（香港）有限公司。第528－531頁。

109 同上。

110 同上。第539頁。

111 同上。第537頁。

6.58 《基本法》定稿並通過後數年，隨著立法局引入直選，港督彭定康在其首份《施政報告》中，以美國政制模式為藍本大幅改革行政局，實行「兩局分家」：行政局非官守議員不再包括立法局議員¹¹²。此外，立法局在1991年引入直選後，選舉產生的議員人數首次多於委任議員人數，立法局議員的整體利益已經不能被有效地統合。為確保行政與立法局能有效溝通，彭定康取消兩局議員辦事處後，建議成立一個「政府及立法局事務委員會」，由立法局自行選出代表參加，作為行政與立法機關的協調機制，不再依賴行政局來維持行政立法聯繫。改組後的行政局由專業精英和工商界代表出任，成為協助港督決策的幕僚性機構。

6.59 在彭定康政改方案引起的爭議中，他建議的「政府及立法局事務委員會」一直沒有成立；回歸後的行政會議也重新吸納了立法會議員，沒有延續彭定康推行的「兩局分家」。

維持行政立法聯繫的功能大不如前

6.60 如上文所及，行政局過渡至行政會議後，延續了維持行政立法聯繫、吸納社會人士意見的政治功能。不同於英治時期，特區已取消官守議員及委任議員制度，故政府在議會內沒有穩定支持，只能依靠浮動的聯盟關係，或按個別議題游說議員支持。回歸後，董建華曾經把立法會支持政府的主要政黨領袖委任為行政會議成員，讓他們與聞政策制訂，換取他們在議會的支持，試圖形成「管治聯盟」。但基於行會的保密原則，來自政黨的行會成員不可能把行會討論的議題拿去徵詢黨友的意見，因而不能保證黨友一定支持行會作出的決定。遇有爭議性的議題，政黨為爭選票，不會因為黨內有行會成員便穩站在政府一邊。所以，通過把政黨成員納入行會而建立管治聯盟的設想，並不成功。

6.61 特區政府推行主要官員問責制及「進一步發展政治委任制」後，與各政黨聯繫溝通、向政黨解說政府政策以及游說政黨支持的工作，已由政治委任官員負責，不再依靠行政會議的非官守成員。

112 鍾士元。(2001)。《香港回歸歷程》。香港：中文大學出版社。第166-167頁。

行政會議的定位和成員的權責問題

6.62 行政會議保留的另一項功能，是吸納社會人士的意見。

6.63 《基本法》定義行政會議為「協助行政長官決策的機構」。《基本法》規定，行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規¹¹³和解散立法會前，都須徵詢行政會議的意見；不過，行政長官可以不採納行政會議多數成員的意見，只須將具體理由記錄在案。在這種特殊的制度設計下，行政會議在「協助行政長官決策」上可以發揮甚麼作用、有多大作用，完全要視乎行政長官怎樣選擇他的行會成員以及怎樣對待他們的意見。

6.64 行政會議沿襲了回歸前行政局奉行的保密原則和集體負責原則。保密原則妨礙了來自政黨的行會成員為政府的決策爭取黨友的支持，這點上文已經說明。至於集體負責原則，對於並非由政黨組成的特區政府，本應有助建立統一理念的管治團隊，防止團隊成員出於不同的政治考慮而拒絕與政府口徑保持一致，影響政府的管治威信。集體負責亦意味著行會全體成員都有責任向公眾解釋政府的決定，為政府政策保駕護航。

6.65 然而，對於回歸以來的行政會議，集體負責原則有甚麼實際意義，很成疑問。在其他實行內閣集體負責制的地方，內閣成員（包括首相在內）享有平等的表決權。但特區的行政會議沿用回歸前行政局的行事方式，當成員對某項議題有不同意見時，行會不會採用表決的辦法作集體決定；作出決定的是行政長官，而他可以不採納行政會議大多數成員的意見。在這樣的情況下，如何要求每一個成員為他可能反對的決定負上集體責任？事實上，當有政策出了嚴重問題，要負責的最多只是主管該政策的局長；行政會議的「集體負責」，不會產生任何實際後果。另一方面，回歸後的行會成員，大多數在社會上的影響力並不及回歸前的行政局非官守議員，他們甚少公開為政府的政策解釋和辯護，並不覺得那是「集體負責」的應有義務。

113 香港法律規定某些附屬立法及重要行政決策必須由行政長官會同行政會議決定，如批出香港免費電視及香港收費電視節目服務牌照。

改革行政會議，強化集體負責制

6.66 為了要在符合《基本法》規定的前提下改善行政會議的運作，曾經有人建議吸納立法會裡的泛民主派議員進入行政會議，以擴行會的代表性，為政府爭取泛民主派的支持開闢途徑。然而，行會奉行的保密和集體負責原則，令非建制派議員很難在其中發揮作用。於是又有人建議放寬行會的保密原則，提高行會運作的透明度。這等於徹底改變了行會的運作模式；在作出這重大改變之前，不能不先行對行會的組成和職能作根本性的檢討。

6.67 我們認為，行政會議已經失去英治時代行政局的大部分功能，它的運作模式亦與時代脫節。改革的方向，是讓行政會議蛻變為特區政府的內閣，由主要官員組成，為政府的決策集體負責。行政長官可委任內閣層級(cabinet-level)的顧問，讓社會人士繼續參與，就政府關注的議題提供資訊和建議；他們可參與內閣會議，但不屬於內閣成員，不參與內閣的決策，也不須為內閣的決定負上集體責任。

6.68 其實行政會議在2002年至2005年曾一度改組為十分接近內閣¹¹⁴的架構，讓決策權力由主要官員集體擁有；但其後各任行政長官又改變了行會的組成和運作方式。由於《基本法》把行政會議的組成和運作方式完全交由行政長官一人決定，行會的發展變化，純粹按個別行政長官的主張和喜好而定¹¹⁵。

6.69 在現有的《基本法》條文下，行政會議不可能直接以內閣的模式運作。若要把行政會議改變為內閣，須牽涉《基本法》條文的修改。修改有關行政會議的條文，並不涉及國家對香港的基本方針政策。過去，有關政制改革的討論集中於行政長官和立法機關的產生辦法，未有顧及政治體制的其他改革。行政會議的改革或者較容易獲得各方面的共識；如果改革能夠成功進行，不但有助於加強政府的施政能力，而且可以促進對政制發展的建設性探討，並為修改《基本法》樹立一個各方可以接受的先例。

114 2002年董建華連任第二屆行政長官後，開始推行「主要官員問責制」，同時對行會進行大改組：司局長共十四人全部成為行會官守成員，非官守成員減至五人。

115 例如，曾蔭權恢復行會以非官守成員為主的格局，增加委任了多名非官守成員。

把副局長定義為主要官員的理據

「進一步發展政治委任制」推行時引發的爭議

6.70 《基本法》第48條第五款中規定，由行政長官提名並報中央任命的主要官員包括：各司司長、副司長、各局局長、廉政專員、審計署署長、警務署署長、入境事務處處長及海關關長。副局長作為於2007年「進一步發展政治委任制」下新增的職位，《基本法》並沒有訂明其委任機制。

6.71 特區政府在推出「進一步發展政治委任制」時，曾以三個理由解釋副局長只須由行政長官任命：第一，《基本法》並沒有訂明副局長須由誰委任；第二，副局長和政治助理並非「主要官員」，毋須由中央政府任免；第三，副局長與常任秘書長同為局長的下屬，兩者性質相同。故副局長不須由中央任免，由行政長官任命便可¹¹⁶。

6.72 當時，部分團體和人士認為特區政府必須詳細研究副局長是否須經由中央任命，理據有二：一，有意見認為由於《基本法》制定時並沒有「副局長」，所以不能推說因《基本法》沒有訂明就認為副局長毋須經由中央政府任免。二，根據政府諮詢文件的建議，副局長其中一個職責是在主要官員缺席期間代理其職責。副局長在署任期間，擁有局長的全部法定權力，署任的時間長短也沒有規定。一個原本由行政長官提名，由中央任命的職位，由毋須中央任命的副局長署任，可能會引起爭議¹¹⁷。就以上的疑問，當時的特區政府作出了兩項解說：

6.73 首先，政府指出，當年在制訂《基本法》時曾經考慮過要求起碼兩個副局長的職位，即「保安局副局長」及「銓敍局副局長」，必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，並報中央人民政府任命。有關官員亦引述了1988年的《基本法（草案）徵求意見稿》：「下列各職位必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任：各司司長、副司長、各局局長、廉政專員、審計署署長、保安局副局長、銓敍局副局長、警務處長、副處長、外事處長，副處長、入境事務處長、海關總監」¹¹⁸，證明在《基本法》起草時，曾經出現應否把副局長列入主要官員的討論。

116 見特區政府《進一步發展政治委任制度》報告書第42頁。

117 詳見《進一步發展政治委任制度》報告書的公眾意見附錄，瀏覽於2018年3月10日：http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/pa_other.htm

118 見立法會文件《律政司司長就議員動議「索取有關副局長及政治助理薪酬及附帶福利的文據、簿冊、紀錄及文件」議案的發言（只有中文）》，瀏覽於2018年3月10日：<https://www.doj.gov.hk/chi/public/pdf/2008/sj20080626c.pdf>

6.74 在草擬及頒布《基本法》時，港英政府的政策局事實上是有副局長的職位（當時稱為「副司」）。在《基本法（草案）徵求意見稿》中所提及的保安局副局長和銓敘局副局長，就是屬於這類職位。當時，副局長或副司級的官員也可以被委以署理局長的職能，與今天的副局長相若。然而，在1990年頒布的《基本法》裡，副局長和有些副處長的職位已從第48條第五款中刪除，只保留「副司長」¹¹⁹。故此，特區政府認為，就副局長是否屬於主要官員，在《基本法》起草時早已有相關的討論，並非未有加以考慮。

6.75 其次，政府指出，雖然副局長在局長缺席期間署任局長的職務，但署任只屬行政安排，不會抵觸《基本法》。事實上，由副手署任主要官員的情況，屬於慣例：（1）在1997年至2002年，即推行政治委任制度之前，副局長是可以署任局長的。（2）自回歸以來由公務員出任的主要官員（包括廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長，以及海關關長），他們的副手也毋須如主要官員一般，由中央人民政府委任。

6.76 特區政府是從《基本法》起草過程和行政安排兩個角度，指出副局長並不屬於主要官員，毋須經由中央政府任免。除了考慮特區政府提出的理據外，我們還需要參考起草《基本法》時，草委們如何界定主要官員。

如何界定「主要官員」

6.77 根據《中英聯合聲明》附件一，「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。香港特別行政區政府的主要官員（相當於『司』級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。」這裡對於「主要官員」作出了原則性的界定，即主要官員相當於港英時期的司級官員（equivalent to Secretaries）。

6.78 從起草的紀錄可見，當時的討論所針對的問題，是盡量把主要官員名單局限於在《中英聯合聲明》中所列出的，避免中央在委任事宜上的控制範圍太廣，變相削弱了行政長官在委任時的彈性¹²⁰。當時，政界、學界和坊間對於如何判斷何謂「相當於」司級官員，有幾種不同的說法。第一是以職階劃分：

119 同上。

120 李浩然。(2012)。《香港基本法起草過程概覽》（中冊）。香港：三聯書店（香港）有限公司。第482-503頁。

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

- (一) 司級官員是指在政府公務人員職級架構內屬「布政司署司級政務官」(Secretary, Government Secretariat) 的人員。這是一個職階的劃定(首長薪級第8點)，與其他公務人員的區別主要透過薪級表達出來¹²¹。
- (二) 司級官員也可以是指以「司」為名稱的官職：布政司、財政司和律政司外，布政司署各政策科和資源科也稱為「司」，如保安司和銓敍司，其首長稱為Branch Secretaries。必須指出的是，各科首長的職階雖然比一般部門首長高，以有效地統籌部門的決策工作，但原則上，各科與其所轄部門並無上下從屬之關係，只有布政司和財政司才有向各部門首長發號司令的權力¹²²。由於各資源科的首長擔當統籌角色而非領導角色，職級上也比起布政司和財政司為低，與當時的副司長同級，故當時有人不同意把這些官員也列於主要官員之列。同樣道理，也有意見指廉政專員、審計署署長等乃非決策性的執行職位，可透過特區銓敍程序委任，毋須報請中央任命¹²³。

6.79 第二是從職能去劃分：「司」的屬性應該從該等官員在政府中所發揮的職能和扮演的角色去界定。例如，倘能清晰界定司級官員在制定、執行以至檢討政策方面的確切位置和職權，將有助於具體地定義何謂「相當於」司級官員。就此，蕭蔚雲曾經指出，「相當於」與「等於」並不完全一樣，前者略有靈活性：地位略低於司級但其重要性不亞於司級者，也可被列入政府主要官員之內。故他認為有人把《中英聯合聲明》附件一中的主要官員和司級官員劃上等號，是不正確的理解¹²⁴。從《基本法》的最終版本可見，由於警務處長、入境事務處長、海關關長等需要處理敏感資料；審計署並非一般負責行政事務的政府部門，它與廉政公署也有獨立運作的性質，故這些部門的首長雖不是司級的官員，但也被包括於主要官員之內。可見，何謂主要官員是以職權的重要性和敏感性作為原則，而非單純的職級及職位的描述。

121 張炳良。(1988年)。《香港公共行政與政策》。香港：廣角鏡出版社。第33–41頁。

122 同上。

123 李浩然。(2012)。《香港基本法起草過程概覽》(中冊)。香港：三聯書店(香港)有限公司。第482–503頁。

124 蕭蔚雲 (編)。(1990)。〈香港特別行政區行政長官與行政機關〉。《一國兩制與香港特別行政區基本法》。香港：文化教育出版社有限公司。186–189頁。

實行政治委任制後，副局長應被視為主要官員

6.80 就副局長應否被視為主要官員，我們可以從兩個角度觀之：

- 副局長的職能及署任制度；
- 當年制訂《基本法》時，香港尚未實行政治委任制度；基於政治委任制度所帶來的改變，是否有必要重新檢視特區主要官員的定義。

6.81 從上文的討論可見，第48條第五款的立法原則是以職權的重要性而非職級判斷何謂主要官員。若單純從副局長的職權觀之，他的職權屬於輔助性質：根據特區政府的《進一步發展政治委任制度報告書》所述，「副局長主要負責協助局長處理各方面的政治工作並在局長暫時缺席期間代理其職責。他們是局長的下屬，按照局長的指示工作」¹²⁵。換言之，副局長的權力是源自(derive from)局長，其具體工作視乎局長的安排。從這個意義上而言，副局長的職權並不足以讓其成為主要官員。

6.82 在法律層面而言，副局長制度的不足之處並非源自其本身的職權，而是署任制度。特區政府在2011年向外界解釋局長署任制度時，提出了以下數點：

「…副局長的其中一項職責是在局長缺勤期間，代理局長的職務，使有關制度更完善。現時，共有九個政策局有副局長出任，在局長缺勤期間，由副局長代理局長的職務。至於未有副局長出任的兩個政策局，如有需要在立法會大會處理任何事宜，由另外一位局長代其發言。若有副局長署任局長職務的話，他會執行局長的職責。署任的副局長可以因應情況，向缺勤的局長匯報和請示；如有需要，亦可向相關司長匯報和請示。若沒有副局長署任局長職務的話，常任秘書長可因應情況，向缺勤的局長匯報和請示；如有需要，亦可向相關司長匯報和請示。」¹²⁶

6.83 由此可見，新增副局長職位的主要原因之一，就是讓局長有正式的署任人選。在沒有副局長署任的情況下，才會由常任秘書長因應情況，向缺勤的局長匯報和請示。在署任局長期間，副局長會執行局長的職責，包括出席立法

125 見特區政府《進一步發展政治委任制度》報告書第25頁。

126 見立法會CB(2)1727/10-11(02)號文件，《有關主要官員的健康狀況及主要官員暫時缺勤期間的安排》，瀏覽於2018年3月10日：<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ca/papers/ca0516cb2-1727-2-c.pdf>

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

會、轄下委員會、小組委員會和事務委員會的會議，以及代表政府發言等¹²⁷。從過去的經驗觀之，副局長不時需要署任局長，署任的時間長度亦不等。為了完善局長的署任制度，副局長在署任期間行使的法定職權、法律責任以至政治責任(如是否可以接觸行會文件、作緊急政治決定)等，也需要有較清晰的定義。在本地守則或法律層面上，有必要把以上問題向公眾釐清。

6.84 在《基本法》的層面上，副局長毋須由中央委任的做法，可能是憲制上的不足之處：副局長職權的重要性和敏感性，並不是源自其本身的職權，而是在於他／她是局長的正式署任人選。他們在署任期間，實際上行使了局長的權力。然而，他們不受國籍的限制，也毋須經由中央人民政府任命。

6.85 其次，如上文所及，特區政府指署任只屬行政安排，對於主要官員的定義並不構成影響。然而，署任除了是基於行政上的方便外，亦是考驗某官員是否適合實際上擔任更高職位的機制（公務員署任較高職級的制度，也是以此為目的，這一點可見於《公務員事務規例》¹²⁸）。事實上，在上屆和現屆政府，都有原副局長晉升為局長的例子。隨著政治委任制度的實施，由副局長暫時代理局長的職務，也可以是一種「署理職位以待實任」的安排。為了讓特區政府的政治晉升階梯變得清晰明確，我們認為應把副局長列入《基本法》的主要官員之中，讓其成為常設並具有憲制地位的職位。換言之，無論是從中央直接行使權力的層面，或是政治晉升制度的層面而言，副局長也應該列入第48條第五款的主要官員之中。

建議四：善用一國兩制的優勢，創造新的價值

6.86 從報告第三章的分析可見，因為歷史經驗和一國兩制的實踐，香港擁有很多得天獨厚的優勢：香港經濟自由度和營商環境備受國際機構嘉許；香港除了繼續發揮其傳統的融資功能外，也是內地企業「走出去」的管道。憑藉其國際金融中心的地位和豐富的國際化經驗，香港可緩衝世界與中國兩邊金融市場的差異，減少中國金融市場在開放過程中的波動與風險。中期而言，香港在全球共同治理下所達成的協議中，其實也可以強化自身與中國的影響力。2015年12月，全球195個國家共同簽署對抗全球氣候問題的協定，又稱巴黎協定。作為簽署國之一，中國除了不斷強化國內的環保政策、加強對企業的規管外，國

127 同上。

128 見立法會CB(1)966/03-04(03)號文件，《公務員及資助機構員工事務委員會 檢討署任津貼》，瀏覽於2018年3月12日：<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ps/papers/ps0216cb1-966-3c.pdf>

家領導人在《十九大報告》中，更進一步強調中國對於環境保護的決心¹²⁹。不論是環保科技的生產，綠色金融業的推展，以至國內環保法律的制定，中國都正向全球環境保護的領導位置進發。

6.87 為了配合中國的環保發展，以及全國對於環境保護的發展趨勢，特區政府也積極推動綠色金融(Green Finance)的發展。綠色金融是指為可持續、清潔能源、污染控制、綠色建築及能抵禦氣候變化等企業作出的資金籌集及支持投資等行為。行政長官在2017年的《施政報告》中指特區政府將會發行綠色債券，以此吸引中國內地、一帶一路沿線，以及國際投資者透過香港的資本市場進行綠色項目的融資¹³⁰。香港品質保證局於2018年推出「綠色金融認證計劃」，以配合有關政策，加快香港發展成為區域綠色金融中心；商界及個別民間機構，亦開始以綠色貸款等不同的措施予以配合。

發展綠色金融的條件

6.88 在發展綠色金融項目上，香港還是處於起步階段。我們可先參考其他國家的成功經驗，讓香港更清楚了解自身的條件，及發展相關項目的潛力。現時，新加坡和英國也是發展得較快的「綠色金融中心」(Green Finance Hub)。以新加坡為例，他們具備四種成為區域性綠色金融中心重要的發展條件，包括：(一)穩健的金融系統、完善的法律體制和監管制度；(二)發展綠色金融的技術和知識：包括對「綠色項目」的清晰定義、有關「綠色項目」的專業服務，如綠色保險、避免「漂綠」項目¹³¹融資的監管機制等；(三)官方和民間在環保上的經驗：例如水資源管理、廢物處理、以至發展智能宜居城市的經驗等。在新加坡與聯合國環境署的綠色金融倡議“Collaborative Initiative for Green Finance in Singapore”¹³²報告中，除了強調新加坡所擁有的國際金融網絡外，亦重視他們在環保上的經驗和技術；(四)國際聯繫：新加坡有智庫為了強化當地

129 習近平於十九大關於綠色發展的談話包括：推進綠色發展，加快建立綠色生產和消費的法律制度和政策導向，建立健全綠色低碳循環發展的經濟體系等。

130 2017年的《施政報告》第98段：「為彰顯我們對可持續發展的支持、應對氣候變化的決心，以及推動綠色金融在香港的發展，政府將帶頭在下個財政年度發行綠色債券，以期推動內地、『一帶一路』沿線、以至國際投資者透過香港的資本市場為綠色項目進行融資。經我們的鼓勵下，香港機場管理局（機管局）已宣布會在香港發行綠色債券。我們會繼續鼓勵公營機構在香港發行綠色債券，並推動本地機構設立符合國際標準的綠色債券認證計劃。」

131 即該項目以綠色掛帥，但實際上卻沒有作出相應的可持續發展配套。

132 Singapore Institute of International Finance. (Nov 2017). *Collaborative Initiative for Green Finance in Singapore*. Retrieved on 20 March, 2018: <http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/11/Collaborative-Initiative-for-Green-Finance-in-Singapore.pdf>

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

的非政府組織和機構，與國際的慈善組織和非政府組織的聯繫，於2012年與連同另外三個組織設立了“International Involvement Hub” (I2Hub)，以訓練和聯繫當地的非政府組織和義工，與其他不同地區的活動和組織聯繫和合作。基於這些制度、經驗和技術、本地及國際網絡，新加坡具有吸引環保專家、本地和外來的投資者的條件，也較有機會成為大型的國際環保會議的選址。「綠色金融中心」的區域性定位，亦能讓其本地的環保政策相得益彰。

充分善用一國兩制的特點、創造新的價值

6.89 就香港的情況而言，社會各界對於推動綠色金融的發展大致上反應正面：不論是中央、泛民主派人士和本港環保團體等都認為這個發展方向對國家、香港和環保發展有利。在金融業、法律體制和監管制度等層面上，香港確實已擁有毋庸置疑的優勢；但從新加坡的經驗觀之，香港若要成為綠色金融中心，不能只著眼於純經濟層面的考慮，只為創造經濟層面的發展基礎。香港要在全球治理和協助中國的綠色項目「走出去」上發揮最大作用，特區政府則必須善用一國兩制下的其他優勢：

6.90 以國際非政府組織(International Non-governmental Organisations)為例，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，甚至以香港為亞洲地區的支部。根據香港大學香港公民社會與治理研究中心於2014至2015年的研究，香港共有215個已註冊的國際非政府組織¹³³。這些國際非政府組織有很多功能，包括：就某項目進行具體研究；將複雜的數據和研究資料，以簡單的方法向市民和政府官員解釋；透過公眾教育推動政策，甚至充當政策的執行者和監察者，確保政策貫徹執行；他們所掌握全球性的資訊和專業人員，有助於香港連結世界不同地區，增強其國際地位。這些組織甚至有能力在民間推展一些試驗性計劃，例如世界自然基金會於2016年開展「社區太陽能發電計劃」，率先為大澳三所棚屋天台安裝太陽能光伏發電系統，並連接至電網，成功展示香港發展屋頂式太陽能的潛力，這個項目亦將會延伸至全港。

6.91 當中國的綠色項目要走出國際時，香港的法律制度和金融中心的定位，

133 Centre for Civil Society and Governance, The University of Hong Kong. (Feb 2016). *At the Gateway to Asia The International and Cross-boundary Non-governmental Organizations (2014-15)*. Retrieved on 20 March, 2018: http://ccsg.hku.hk/files/International_Sector_2014-15.pdf

配合跟國際環保組織的連繫，多種優勢的結合正好讓香港可以扮演協調和緩衝的角色，加強海外投資者對中國綠色項目的信心和理解。國際非政府組織的參與，除了能夠增加民間和商界對於綠色項目的認知和支持，增加香港成為「綠色金融中心」的機會外，長遠而言也能把香港政策實踐的成功經驗帶到國內和國際社會中。這些功能，正正是香港的一制所帶來的效果，亦只有透過繼續維持這一制的特點，才可以讓這種優勢得以保留，讓香港和國家也能受惠。

6.92 尤其，比起歐洲各國和國際環保組織長期對環境議題的關注，中國的環保項目和公民社會還有不少發展空間，兩者的價值體系和對於「綠色項目」的定義和要求難免存有分歧。雖然自2008年北京奧運後，也有大量的國際非政府組織進入中國，為內地不同地方提供服務，但為了避免這些組織的活動影響國家安全，中央政府對於國外的非政府組織向來也有嚴格的規定。即使有部份國際非政府組織選擇配合中國當局的政策，但這些組織能否發揮他們的原有功能，而他們的分部又是否只服務中國，則需要更長時間觀察。基於體制上的差異，香港在引領中國綠色項目的對外交流和聯繫上，可扮演更積極的角色。

6.93 世界正在從傳統的經濟模式中轉型，中國亦已經從改革開放中快速發展，特區政府和民間社會應善用已有的條件，結合國際金融中心的地位創造出新的價值和地位，提升一國兩制在長遠的經濟貢獻，這樣對於中央政府、特區政府，以及香港社會而言，都是一個美滿的結果。香港應該如何發展，又可以如何發展？透過以上建議，我們希望能夠拋磚引玉，引起各方的關注，對香港長遠發展多作研究和建議，再次將一國兩制的好處和優勢展示於人前。

結語

6.94 一國兩制是一個得來不易、且史無前例的共識和制度安排。它提供了一種嶄新且可行的統一觀：在一國的原則下，中央政府允許特殊地區實行不同的制度，包括不同的行政管理制度、經濟制度、法律和司法制度、社會制度和生活方式。這樣的安排，讓香港人有信心在回歸後繼續在原有的制度下生活和發展，既實現國家的統一，又不影響香港維持繁榮穩定的優勢。一國兩制理念的誕生、《中英聯合聲明》的簽署和《基本法》的起草，以及一國兩制在香港的實踐，體現了創新、務實、開放、包容的精神，需要很多人長時間的努力。

6.95 二十年的成功實踐，應該將一國兩制的發展推上一個新的台階；各方應以加倍的信心，團結一致邁向新的目標，讓一國兩制在新時代為國家的發展創造新的優勢。然而過去幾年出現的情況，卻令人擔心一國兩制的方針發生

一國兩制實踐：回顧、評析、建議

變化，一國兩制的實踐變形走樣。來自各方的「一國兩制能不能走下去？要不要走下去？」的疑問，隱約可聞。當各方都要從不同的角度總結經驗、點算得失、調整策略的時候，惡性互動不斷產生猜疑，削弱互信。溝通對話的誠意、互諒互讓的精神，曾經是有效化解矛盾的重要依靠，近年似乎已被丟棄。這樣的局面，令我們深感焦慮。

6.96 我們認為，一國兩制依然是維持香港繁榮穩定的最佳制度，依然是保證香港對國家作出獨特貢獻的最佳安排。對於國家領導人一再重申的堅持一國兩制的承諾，我們深信不疑，因為一國兩制的成功實踐和良好發展，符合國家和香港的根本利益。

6.97 在這份報告裡，我們嘗試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，尋求解決的辦法。我們仔細觀察了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，從而說明在堅持和推進一國兩制的問題上，中央和港人沒有根本的矛盾，只有共同的目標。我們提出了處理若干矛盾和問題的建議，說明一國兩制可以在實踐中不斷自我完善。我們又指出了提高一國兩制價值的方向，以加強各方堅持一國兩制的決心。

6.98 我們衷心希望各方人士以理性和務實的態度重新審視中央與特區關係的發展，打破互相猜疑的惡性循環，建立信任合作的良性互動。我們不但需要對事實客觀分析、理性討論，更需要尋求突破和化解對立的道德勇氣。忠於原則固然值得尊重，但在處理一國兩制發展中的矛盾上，能夠放下成見，換位思維，互諒互讓，包容共濟，存異求同，更為可貴。

6.99 一國兩制的成功不在於一方吃掉另一方，而在於中央和港人朝同一個方向和願景前進。一國兩制的出現，是現實的需要；它能否成為和平解決政治矛盾的典範，要看我們的耐心和智慧。

聲明 Disclaimer

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, Internet or otherwise, without the prior written permission of Hong Kong Policy Research Institute.

版權所有，翻印必究。

Any opinions, findings, conclusions or recommendations expressed in this material are solely those of the author(s). Every effort has been made to acknowledge the origin of all cited information with reference to copyright material, both illustrative and quoted. We apologise for any omissions in this respect and will be pleased to make the appropriate acknowledgements in any future printed and online edition.

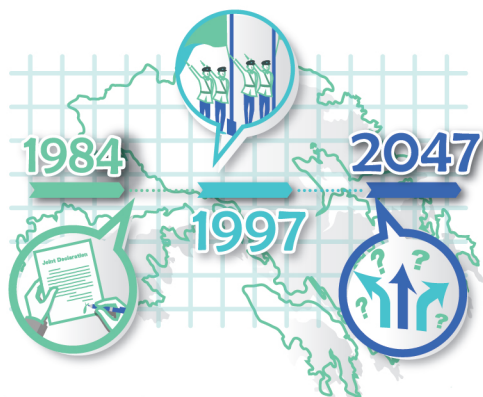
本報告所表達的任何意見、研究成果、結論或建議，只反映作者的立場及觀點。如有遺漏或錯誤，歡迎聯絡香港政策研究所作出更正。

Although the authors and the Institute have made every effort to ensure that the information in this material was correct at press time, the author(s) and the Institute do not assume and hereby disclaim any liability to any party for any loss, damage, or disruption caused by errors or omissions, whether such errors or omissions result from negligence, accident, or any other cause.

刊物內容及資料只供參考，讀者需自行評估及承擔有可能的損失，作者及香港政策研究所概不負責。

In the case of any inconsistency or ambiguity in this disclaimer between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail.

本聲明以英文版本為準。



一國兩制實踐：回顧、評析、建議

作者 Author

曾鈺成 Tsang Yok-sing, Jasper

林緻茵 Lam Chi-yan, Kay

出版 Publisher

香港政策研究所有限公司

Hong Kong Policy Research Institute Ltd.

地址 Address

香港新界葵涌葵昌路8號萬泰中心14樓1409-1413室

Unit 1409-1413, 14/F, Manhattan Centre,

8 Kwai Cheong Road, Kwai Chung, N.T., Hong Kong

電話 Tel.

(852) 3920 0688

傳真 Fax.

(852) 2648 4303

網址 Website

<http://www.hkpri.org.hk/>

電郵 Email

info@hongkongvision.org.hk (香港願景 Hong Kong Vision)

hkpri@hkpri.org.hk (香港政策研究所 Hong Kong Policy Research Institute)

出版日期 2018年8月

Published in August, 2018

承印 Printer

嘉路廣告印刷有限公司

Alo Printing & Advertising Co. Ltd.

ISBN : 978-962-824-021-0



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



香港願景
HONG KONG VISION

ISBN 978-962-8240-21-0



9 789628 240210