

國家憲制與香港特別行政區政治體制

中國人民大學法學院

韓大元 教授

2025 年 4 月 11 日

主要內容

引言

一、當代中國憲制的基本理念

二、當代中國憲制的本質與基本體系

三、國家憲制下中央與香港特別行政區的關係

四、國家憲制下香港特別行政區的政治體制

結語

引言

- 要理解當代中國社會，首先需要瞭解國家憲法及其具體運行過程，因為憲法是國家的根本法，是國家制度的基礎與依據。
- 120年前，在中國社會的歷史變遷中，人們逐漸開始把近代民主國家作為憲法產生的政治基礎，並為建立近代憲法制度作了不懈的努力與嘗試。“憲法”被用來表示規定這種新制度的法律，也是中國歷史發展過程的縮影。
- 在國家法律體系中，憲法具有最高的法律效力。憲法是一般法律制定的基礎和依據，是所有公權力主體、政黨、企事業單位、個人的最高行為準則。

➤ 120年前中國與世界憲法

● 五大臣考察各國憲法與預備立憲：

- 1904年—1905年日本和俄國為爭奪朝鮮半島和中國東北而進行的戰爭，俄國戰敗。
- 清政府實行預備立憲的直接推動力是1905年的日俄戰爭。
- 清廷朝野上下將這場戰爭的勝負與國家政體聯繫在一起，認為日本因立憲而勝，俄國因專制而敗。於是，立憲之議遍於全國。
- 1905年7月16日，光緒皇帝發佈“考察政治諭”。
- “方今時局艱難，百端待理。朝廷屢下明詔，力圖變法，銳意振興。數年以來，規模雖具，而實效未彰。總因承辦人員，向無講求，未能洞悉原委。似此因循敷衍，何由起衰弱而救顛危。茲特簡派載澤、戴鴻慈、徐世昌、端方等隨帶人員，分赴東西洋各國，考求一切政治，以期擇善而從……”
- 五大臣考察世界各國憲法的評價。

- 五大臣及其隨員



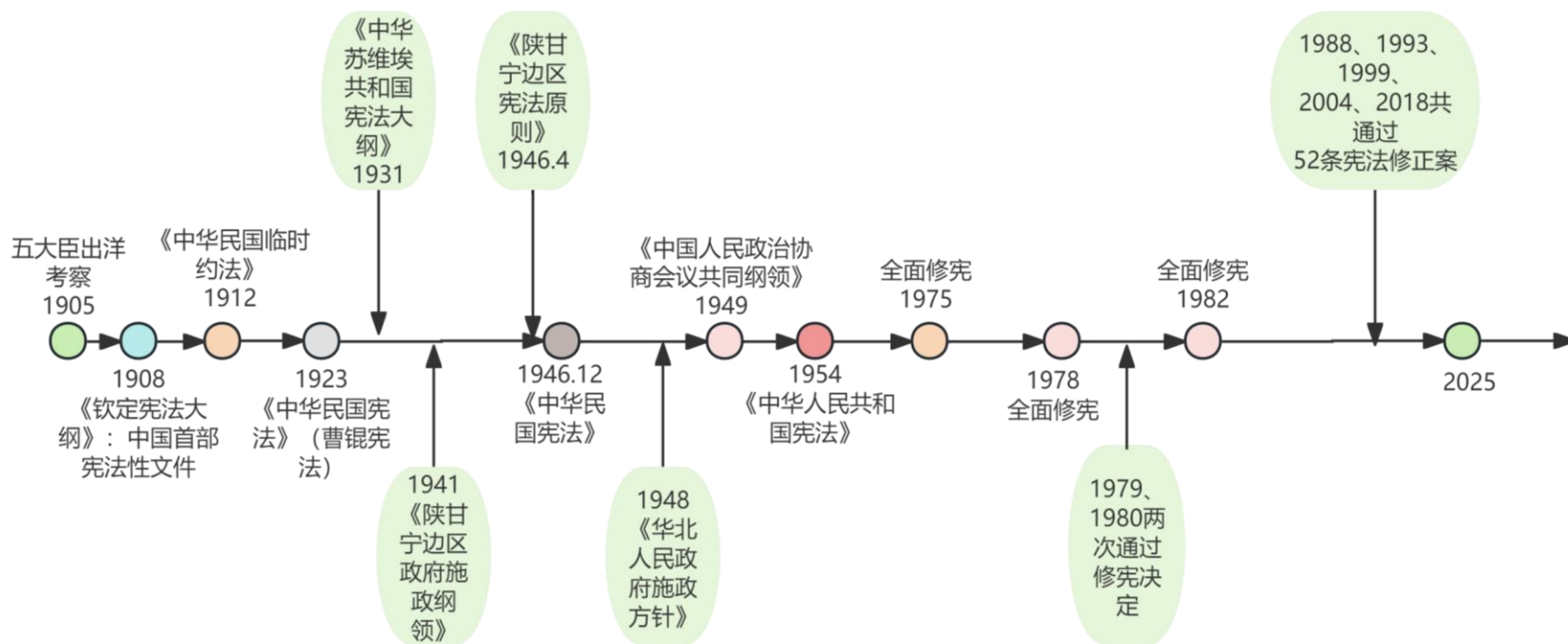
● 主要進行了以下活動：

- 一是參觀考察。主要參觀議院，考察議會制度。考察團參觀了17處議院，重點是美、英、德、意等國議會。
- 二是拜訪憲法名家。在美國，他們請議員到寓所演講華盛頓的地方自治章程；在德國，戴鴻慈聆聽了德皇的講話；在俄國，他們拜會了俄國前首相維特。
- 三是搜集政治類圖書和資料。考察團帶回了大量憲法、財政、學堂、軍政等方面的材料。回京後分門別類編撰了大量書籍。這些書籍的內容，上議國家憲法、下議地方自治，遠述古代羅馬法律、近述現實三權分立制度。
- 考察團遍訪日、美、英、法、比、德、奧、丹麥、瑞典、挪威十國。
- 在美國的考察路線紀錄如下，其風塵僕僕可見一斑：檀香山→三藩市→芝加哥→華盛頓→紐約→費城→愛米亞→波士頓→樓蘭→西雅圖→落基山→新坡（聖保羅）→安亞巴→奈亞葛拉（尼亞加拉）。
- 五大臣考察歐美各國政治及其結論，對清末立憲產生了直接而深遠的影響，甚至可以說給清末制憲，擬定了基本的思路和框架。

➤ 八十年前的中国与世界

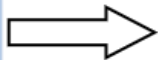
- 国际社会对和平的共识：二战后人类最大的期盼是让和平成为全人类的生活方式与共识。把和平解读为没有战争或没有其他敌视暴力行为的状态，但和平不仅仅是指没有战争状态，还蕴含着正义、包容、多元与平等，是人类最低限度的自由，维系着做人的尊严。
- 1945年4月25日至6月26日，来自50个国家的代表在美国旧金山召开联合国国际组织会议，在宪章上签字的51个国家为联合国创始会员国，一致通过了《联合国宪章》。中国代表团参加，并签署《宪章》。同年10月24日，《联合国宪章》开始生效，联合国正式宣告成立，将维护国际和平与安全确立为主要目的之一。
- 联合国为维护国际和平与安全所开展的活动主要涉及：预防冲突、促成冲突各方达成和平、维持和平及创造让和平延续发展的环境。
- 第二次世界大战结束80周年（1931年9月18日至1945年9月2日）。两次世界大战的惨痛教训（一战中死亡1000多万人，二战5000多万人）。
- 1945年是世界宪法史的重要节点。以追求和平与人权的宪法理念席卷世界，世界各国纷纷制定和平、民主与人权的宪法，特别是普遍规定了违宪审查制度。

➤ 中國憲法歷史發展概覽



● 中華人民共和國憲法史

1949共同綱領



1954憲法



1975憲法



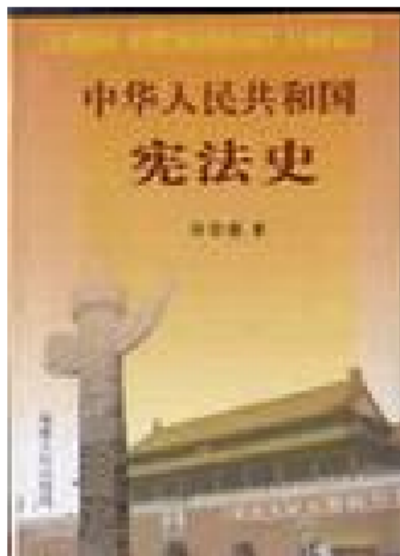
1978憲法

1979、1980年兩次修改



1982憲法

1988、1993、1999、
2004、2018年五次修改

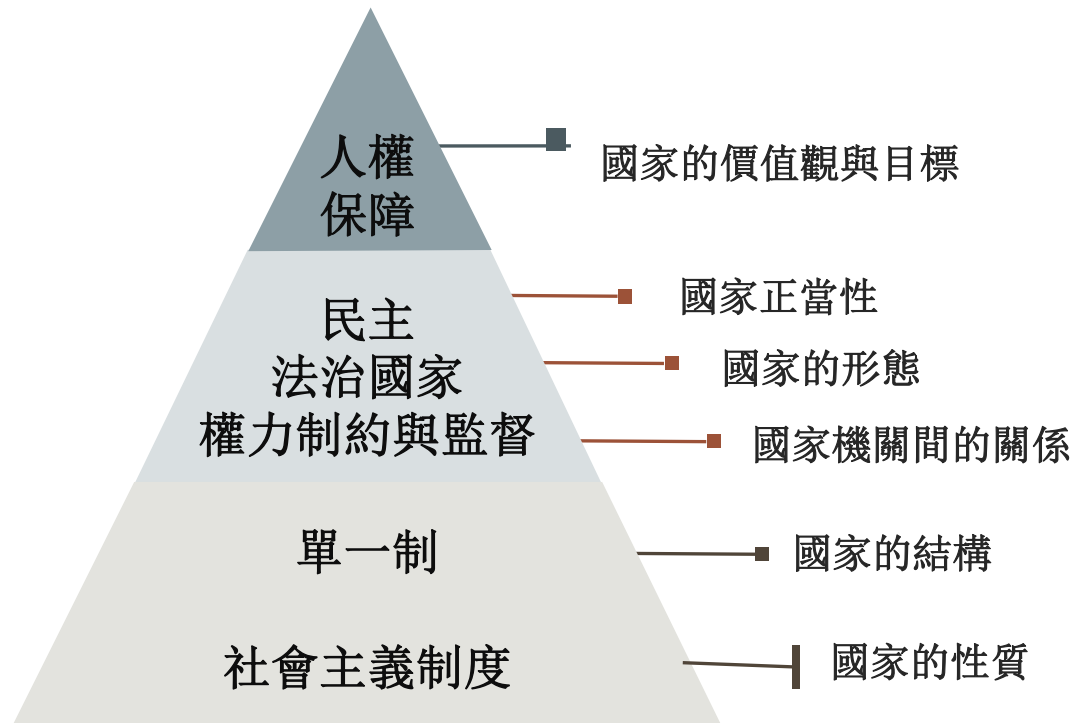


- “五四憲法”歷史資料陳列館



一、當代中國憲制的基本理念

➤ 中國憲制的理念與體系



➤ 當代中國憲制的基本理念

■ 憲法是我們共同的歷史記憶

- 中國是世界上歷史最悠久的國家之一。中國各族人民共同創造了光輝燦爛的文化，具有光榮的革命傳統。
- 憲法連接了歷史、現實與未來，確認了我們共同的歷史記憶和奮鬥成果。

■ 憲法描繪國家發展目標

- 賦予人們對現實生活的安定感與穩定感。
- 對未來生活的合理期待：建設富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。

■ 憲法規定國家最根本的制度體系

- 我國憲法規定，社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。（第1條第2款）
具體來說，我國憲法規定了國家的根本政治制度（人民代表大會制度）、中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度、特別行政區制度、基層群眾自治制度等體系完備的政治制度，規定了基本經濟制度，規定了包括文化、社會、生態文明等各方面制度。

■ 憲法的最高價值是人的尊嚴的維護

- 憲法制度與體系都源於人性基礎，人的生命、人的尊嚴與人的價值的維護是國家存在的意義與目標。
- 中國憲法精神就是尊重人的個性、尊嚴和權利，尊重人的主體地位，在國家生活中弘揚人文精神。
- 憲法實施40年來，我國社會生活最大的變化之一是人文精神的弘揚，塑造人的主體性，使憲法成為人們的一種生活方式。
- 2004年“人權入憲”是這一階段社會治理轉型的重要標誌。

■ 憲法具有最高法律效力

- 《憲法》序言第13段：“憲法……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。”
- 《憲法》第5條：“……一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。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遵守憲法。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織和個人都不得有超越憲法和法律的特權。”
- 憲法是主權的最高體現，在國家領土範圍內具有最高的效力。國家憲法作為一個整體，並不存在效力上的分割性，特別行政區基本法的效力源於憲法。憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。香港特別行政區是中華人民共和國不可分割的一部分，憲法效力及於香港特別行政區。

二、當代中國憲制的本質與基本體系

➤（一）國體（國家憲制的本質）：人民當家作主

中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。

■ 人民主權原則

- 人民主權是指國家治理中人民擁有國家的最高權力。是指國家的權力屬於人民，為人民所有，來源於人民。凡是制定憲法的國家，在憲法中，無不明確確認和體現人民主權原則
- 憲法規定了我國的國家性質和國家權力的歸屬，體現了人民主權原則。
 - 《憲法》第1條第1款規定：“中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。”第2條第1款規定：“中華人民共和國的一切權力屬於人民。”
 - 憲法規定了人民主權原則的具體實現形式與途徑，如第2條第2款和第3款規定：“人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。”
 - 《憲法》第2條第3款規定直接民主形式：“人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。”

案例1 “同命不同價”的司法解釋

- 最高法院司法解釋曾規定，人身損害賠償案件中，對城鎮居民和農村居民分別以不同標準計算**殘疾賠償金**和**死亡賠償金**。
- 2020年有公民提出審查建議，認為計算標準不同會導致案件審理出現不公平現象，與憲法有關精神不一致。經審查認為，隨著經濟社會發展和城鄉融合發展，有關計算標準的差異應當逐步改變和取消；建議制定機關在總結試點經驗基礎上適時修改完善有關司法解釋，統一城鄉居民人身損害賠償標準。
- 處理結果是：有關司法解釋經修改後自2022年5月1日起實施，殘疾賠償金、死亡賠償金以及被扶養人生活費統一採用城鎮居民標準計算。

案例2 有地方規定“公安交管部門調查交通事故可查閱當事人通信記錄”被叫停

- 有的地方性法規規定，公安機關交通管理部門調查交通事故時可以查閱、複製當事人通信記錄。
- 這個規定不符合憲法原則。全國人大常委會法工委關於2019年備案審查工作情況的報告（以下簡稱報告）對此問題表示，該規定不符合保護公民通信自由和通信秘密的原則和精神。經向制定機關指出後，有關規定已經修改。
- 憲法第40條：中華人民共和國公民的通信自由和通信秘密受法律的保護。除因國家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安機關或者檢察機關依照法律規定的程式對通信進行檢查外，任何組織或者個人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。

案例3

- 有的市轄區議事協調機構發佈通告，對涉某類犯罪重點人員採取懲戒措施，其中對涉罪重點人員的配偶、子女、父母和其他近親屬在教育、就業、社保等方面的權利進行限制。有公民對此提出審查建議，認為這樣的限制措施實際上屬於“連坐”性質，應予停止執行。
- 我國憲法規定，公民享有憲法和法律規定的權利，履行憲法和法律規定的義務。全國人大常委會認為，任何違法犯罪行為的法律責任都應當由違法犯罪行為人本人承擔，而不能株連或者及於他人，這是現代法治的一項基本原則；有關通告對涉罪人員近親屬多項權利進行限制，違背罪責自負原則，不符合憲法第二章關於“公民的基本權利和義務”規定的原則和精神，也不符合國家有關教育、就業、社保等法律法規的原則和精神。
- 全國人大常委會與有關主管部門督促有關機關對通告予以廢止，支持有關主管部門在全國範圍內部署開展自查自糾，防止、避免出現類似情況，確保執法司法工作在法治軌道上規範推進。

● 江西“最强钉子户”后悔没答应拆迁，房顶几乎与路面齐平



- 2025年1月23日报道，江西G206金溪绕城公路预计将在今年春节前全面通车。在该公路三家港二桥与翠云路交叉路段，一幢房屋被两侧车道环形包围，房顶几乎与路面齐平。从空中俯瞰，房子和环形车道如同一只眼睛镶嵌在马路中央，因此被网民戏称为“金溪之眼”。
- 这幢“路中房”自2024年以来引起广泛关注，其屋主被称为“最强钉子户”。屋主黄平（化名）和他的11岁孙子仍然住在这座房子里。白天，他们外出到村里，晚上施工队收工后再返家。房子裡通水通电。
- 黄平表示，目前还没通车，夜里并没有什么噪音，但他不知道通车后会是什么情况。他们还在打官司，要求对方赔偿拆除自己约160平方米的房子。当初没有答应政府的拆迁条件，黄平表示自己后悔了。他说：“这跟赌博赌输了是一样的，到以后再看看怎么办吧。”

● 案例：4 江西“最强钉子户”后悔没答应拆迁，房顶几乎与路面齐平



- 2025年1月23日报道，江西G206金溪绕城公路预计将在今年春节前全面通车。在该公路三家港二桥与翠云路交叉路段，一幢房屋被两侧车道环形包围，房顶几乎与路面齐平。从空中俯瞰，房子和环形车道如同一只眼睛镶嵌在马路中央，因此被网民戏称为“金溪之眼”。这幢“路中房”自2024年以来引起广泛关注，其屋主被称为“最强钉子户”。
- 围绕着“金溪之眼”的部分公路目前正在进行最后修缮施工，施工区域附近尘土飞扬，但仍有不少围观群众在这里拍照、打卡。屋主黄平（化名）和他的11岁孙子仍然住在这座房子里。白天，他们外出到村里，晚上施工队收工后再返家。房子裡通水通电，但天黑后黄平没有开灯，直到儿子来探望时才打开灯光。墙体不时传来震动。
- 黄平表示，目前还没通车，夜里并没有什么噪音，但他不知道通车后会是什么情况。他们还在打官司，要求对方赔偿拆除自己约160平方米的房子。当初没有答应政府的拆迁条件，黄平表示自己后悔了。他说：“这跟赌博赌输了是一样的，到以后再看看怎么办吧。”

案例5 中國對同性戀權利保護的基本立場

- 中國在2018年11月接受了聯合國人權理事會的定期的國別人權審議（第三輪），在審議期間，一些國家向中國提出了包括同性戀或LGBT反歧視在內的人權方面的各種建議和意見，中國代表團在本周對這些意見建議作出了正式答覆，據聯合國公佈的報告，中國的答覆之中也包括與同性戀或LGBT權利相關的內容，例如有的國家建議說：“在一年內通過立法，禁止所有公共和私營部門基於性取向和性別認同的歧視”，中國對這些LGBT相關意見（共有6條）的答覆都是：“接受並已經執行”。具體內容如下：
- 8.88 禁止針對男女同性戀、雙性戀、跨性別者和雙性者的一切形式歧視和暴力侵害（法國）；（中國的答覆）28.88. 接受並已經執行。
- 全國人大常委會法制工作委員會發言人2019年21日上午舉行第一次記者會，介紹立法工作有關情況並回答記者提問。對於同性婚姻合法化問題，他回應稱：我國現行婚姻法規定的一夫一妻制是建立在一男一女結為夫妻國情和歷史文化傳統的。據我所知，目前世界上絕大多數國家都不承認同性婚姻的合法性，因此民法典婚姻家庭編草案也維持了現行婚姻法規定的一夫一妻制。

同性婚姻合法的31个国家

1. 荷兰，荷兰同性婚姻法案于2000年12月通过，于2001年4月1日正式生效，荷兰也是全球第1个同性婚姻合法化的国家。
2. 比利时，2001年6月22日
3. 西班牙，2005年7月3日
4. 加拿大，2005年7月20日
5. 南非，2006年11月30日
6. 挪威，2009年1月1日
7. 瑞典，2009年5月1日
8. 葡萄牙，2010年6月5日
9. 冰岛，2010年6月27日法案正式实施。同一天，冰岛女总理约翰娜·西于尔扎多蒂和她的长期女性伴侣正式走入婚姻殿堂。
10. 阿根廷，2010年7月21日
11. 丹麦，2012年6月15日
12. 巴西，2013年5月16日
13. 法国，2013年4月23日同性婚姻法案正式生效。2013年5月29日，两名男子在法国南部城市蒙彼利埃市政厅举行了法国首场由法律承认的婚礼。
14. 乌拉圭，2013年8月1日
15. 新西兰，2013年8月19日。
16. 英国
 英格兰、威尔士 2014年3月29日
 苏格兰2014年12月16日
17. 卢森堡，2015年1月1日

18. 美国，2015年6月26日华盛顿，美国最高法院裁定：同性伴侣有权在全美50个州结婚
19. 爱尔兰，2015年5月22日，爱尔兰就是否将同性婚姻合法化问题举行公投，根据官方结果，62%的民众支持同性婚姻合法。
20. 哥伦比亚，2016年4月28日
21. 芬兰，2017年3月1日同性婚姻法案正式生效。
22. 马耳他，2017年7月12日
23. 德国，2017年6月30日
24. 澳大利亚，2017年12月7日
25. 奥地利，2017年12月5日，奥地利最高法院当天裁定同性婚姻合法，该国同性伴侣可自2019年起登记结婚。
26. 厄瓜多尔，2019年6月13日
27. 哥斯达黎加，2020年5月26日
28. 瑞士，2020年12月18日
29. 爱沙尼亚，2014年10月9日
30. 泰国，2020年7月8日，泰国内阁批准了一项法案，允许同性伴侣进行婚姻登记，并同意修订相关法律，泰国成为亚洲首个实现同性婚姻合法化的国家。
31. 希腊，2024年2月15日，国会以压倒性多数票通过了一项同性婚姻和同婚家庭收养合法化法案，这一里程碑式的决定意味着，希腊将成为首个同性婚姻合法化的东正教国家。

- 香港同性伴侶可做「普通法下父母」（2023. 10. 2）
- 於海外註冊結婚的女同性伴侶B和R，以R的卵子“互惠體外受精”形成胚胎後植入B的子宮，B在港生子K。
- 主張：出生紙只列B作“母親”，故要求法庭明確R是K的“父母”（parent）。
- 高等法院裁定，據《父母與子女條例》，該女子不能成為案中兒童合法父母（parent），但宣告她是「普通法下的父母（parent at common law）」。
- 律師表示，宣告為「普通法下的父母」身分屬香港首案，形容法庭或受限現時法例而作具創意的認可；判辭同時確認女同志產下的嬰兒受歧視，料裁決為爭取性小眾的權利敞開大門。
- 法律焦點：如何解釋《父母與子女條例》第6條中的“父母”一詞。
- 法庭要詮釋法例，而非立法，也不必承認同性婚姻，立法不是將“父母”概念固化，可宣佈R是“普通法下的父母”。

■ 中國共產黨的領導是憲制的本質特徵

- 中國特色社會主義有許多特徵，黨的領導是最本質的，其他特徵離開了黨的領導就無法實現。
- 《憲法》第一條明確寫入：中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。
- 中國共產黨的百年歷史與香港的前途和命運是緊密聯繫在一起的。

■ 黨的領導與中國憲法構造

- 1982年全面修憲時，“黨的領導”只寫入序言，主要考慮是：黨的領導應該基於歷史正當性和事實上的先進性；憲法序言有規範效力，並不影響黨的領導地位，體現“黨政分工”；
- 隨著改革開放的深入發展，需要重新思考黨與國家關係，通過進一步明確黨的憲法地位，使黨的領導的“根本性、全面性和時代性”具有憲法規範屬性。
- 2018年憲法修改時，通過憲法修改程式將“中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵”寫入憲法，使憲法第1條形成了一個完整的規範體系：（1）黨的領導與社會主義制度相統一；（2）通過規定“黨的領導”條款，可以將黨的領導具體體現在社會生活的各個領域；（3）為依憲治國、依憲執政提供憲法依據；（4）“黨的領導”從一種歷史敘事的話語轉變為規範話語，是從“事實”向“規範”的轉變，使“黨的領導”具有更明確的規範內涵。

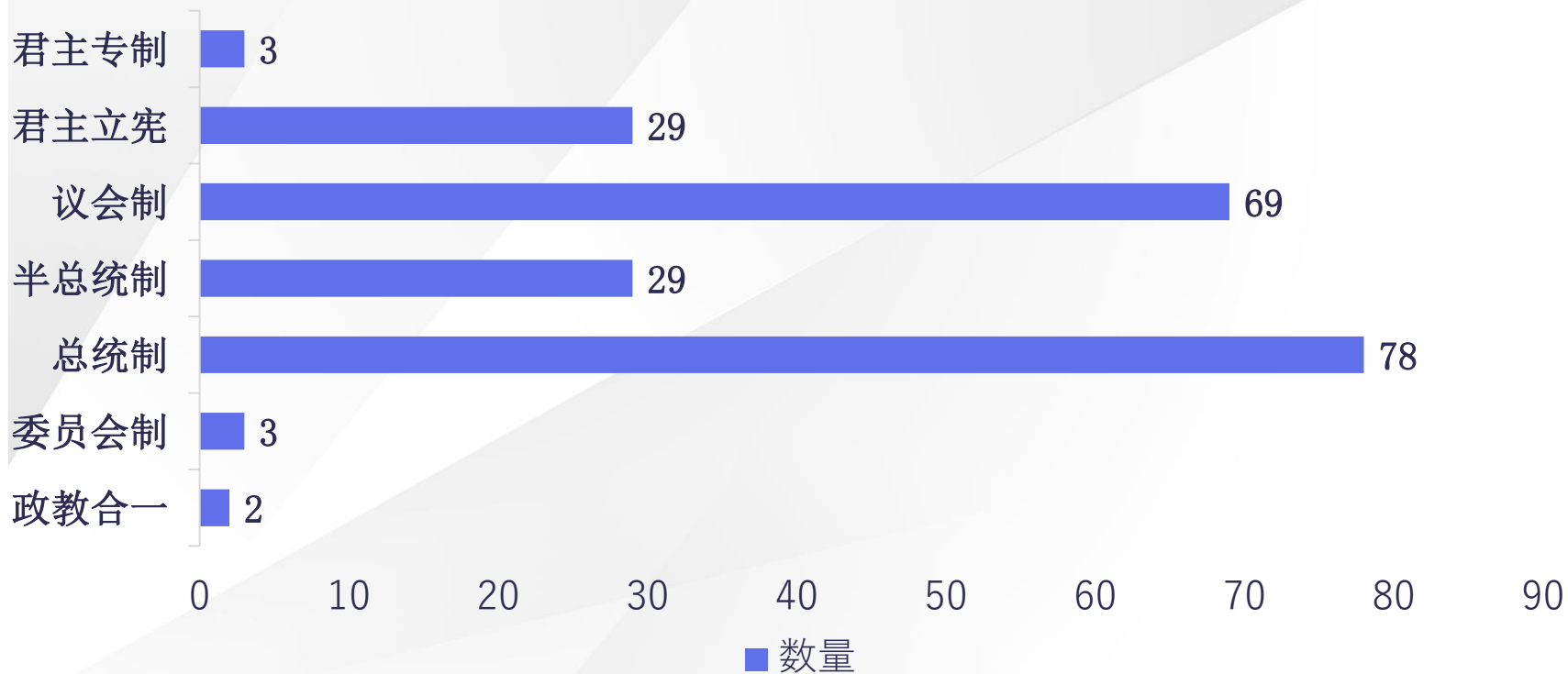
■ 社會主義初級階段，人民的範圍廣泛

- 在長期的革命、建設、改革過程中，已經結成由中國共產黨領導的，有各民主黨派和各人民團體參加的，包括全體社會主義勞動者、社會主義事業的建設者、擁護社會主義的愛國者、擁護祖國統一和致力於中華民族偉大復興的愛國者的廣泛的愛國統一戰線，這個統一戰線將繼續鞏固和發展。
- 統戰工作的本質要求是大團結大聯合，解決的就是人心和力量問題，不同社會制度下做好這項工作，不斷增進共識，真正把不同黨派、不同民族、不同階層、不同群體、不同信仰以及生活在不同社會制度下的全體中華兒女都團結起來。
- 2021年《‘一國兩制’下香港民主發展》白皮書提出，在愛國愛港旗幟下實現最廣泛的團結，不斷擴大團結面，增強包容性，建構最廣泛的“一國兩制”統一戰綫。

➤（二）政治體制（政權組織形式）

所謂政體：一個國家或地區的管治權力的結構，包括各管治機關的職責及其相互之間的關係。

世界各国与地区政体形式(不完全统计)

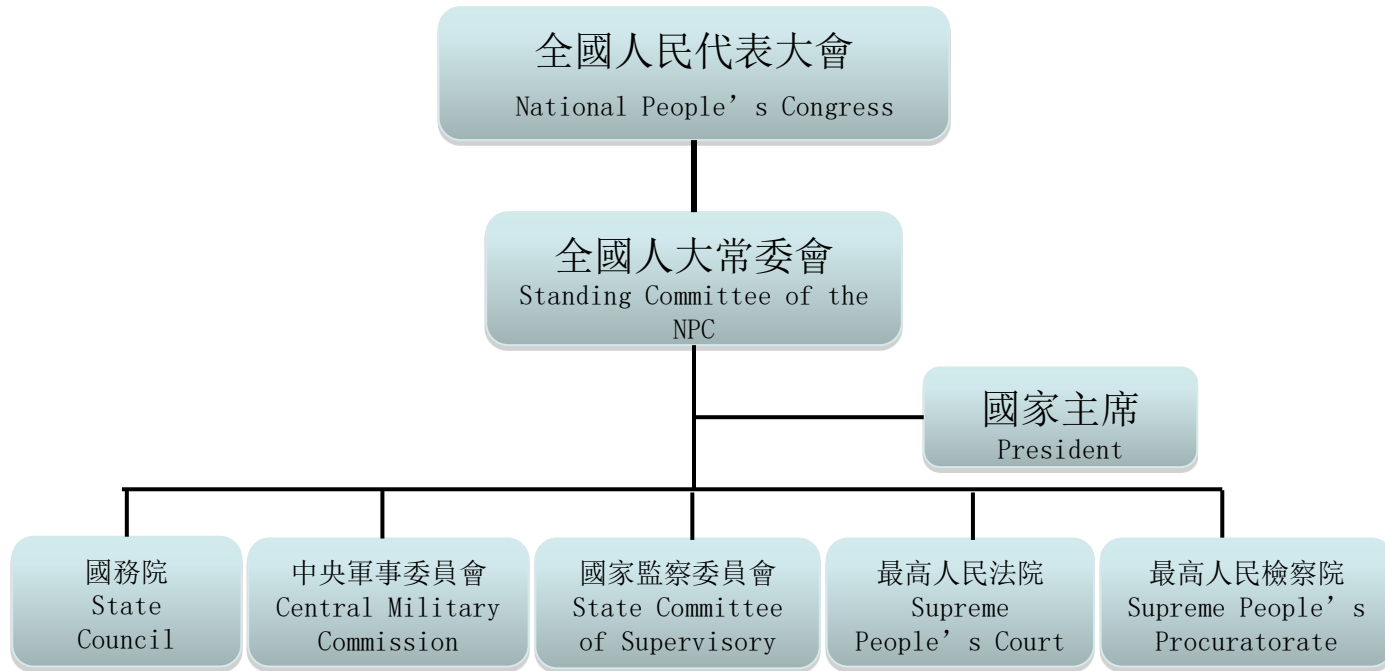


■ 人民代表大會制（國家憲制的橫向形式）

- 人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。
- 全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。
- 國家行政機關、監察機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。

中國中央國家機構體系

(Structure of the State Organization)



■ 人民代表大會制度下權力制約原則

1. 權力制約的憲法意義

- 權力制約與監督原則是現代憲法的基本功能。
- 指在人類社會發展到現階段還需要國家權力存在併發揮重要作用的情況下，基於人性和國家權力的特性，憲法中必須設計各種制度和方法以控制國家權力的範圍和行使，避免其濫用和擴張，保障公民權利。

2. 權力分立的體制

- 權力制約原則是指國家權力的各部分之間相互監督、彼此牽制，從而保障公民權利。
- 它既包括公民權利對國家權力的制約，也包括國家權力之間的相互制約。
- 不同權力分立體制體現不同國家的政治文化與傳統，各國要相互尊重。

3. 權力制約原則在八二憲法上的體現

- 憲法規定了人民對國家機關進行監督的制度，如規定“全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督”等。
- 憲法規定了公民對國家機關及其工作人員的監督權。八二憲法第41條規定，公民“對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利”。
- 憲法規定了不同國家機關之間以及國家機關內部不同的權力監督形式。如2018年修憲後，憲法第127條規定，監察委員會依照法律規定獨立行使監察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉；監察機關辦理職務違法和職務犯罪案件，應當與審判機關、檢察機關、執法部門互相配合，互相制約。

4. 權力制約在實踐上的具體運行。

- 通過制度設計、個案的解決強化對公權力的限制，包括反腐敗機制的創新等。

➤（三）國家憲制的縱向形式

單一制

- 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，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。

實行民族區域自治制度

- 中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。
《憲法》第四條第三款 各少數民族聚居的地方實行區域自治，設立自治機關，行使自治權。各民族自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分。

設立特別行政區

- 《憲法》第三十一條 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。（香港、澳門特別行政區；臺灣省）

■ 單一制原則

1. 單一制是國家結構形式的一種

- 國家結構形式是指國家整體與其組成部分之間、中央政權與地方政權之間的相互關係。

2. 單一制符合我國歷史

- 《共同綱領》及中華人民共和國成立後的憲法均明確規定，中華人民共和國是全國各民族人民共同締造的統一的多民族國家。
- 憲法反復確認了我國大一統的文化、民族融合與和平理念。

3. 中國單一制的特點

- 我國央地事權、立法權等方面沒有嚴格統一的分工，除分別行使憲法和法律規定的權力外，央地間是一種領導與被領導的關係。
- 在單一制下，為回應多民族關係和少數民族特點，實行民族區域自治制度。
- 為解決歷史遺留問題，在港澳地區實行“一國兩制”，建立了特別行政區，實行特別行政區制度。

■ 聯合國193個成員國中，實行單一制的大約160個國家。憲法文本中直接規定單一制或聯邦制的國家45個：

	單一制	聯邦制
亞洲	7 个：阿富汗、阿塞拜疆、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、斯里蘭卡、塔吉克斯坦、印度尼西亞	7 个：阿聯酋、巴基斯坦、馬來西亞、緬甸、尼泊爾、伊拉克、印度
歐洲	7 个：愛沙尼亞、白俄羅斯、保加利亞、波蘭、摩爾多瓦、葡萄牙、烏克蘭	5 个：奧地利、比利時、德國、俄羅斯、瑞士
美洲	3 个：巴拿馬、哥倫比亞、智利	7 个：阿根廷、巴西、加拿大、美國、墨西哥、聖基茨和尼維斯、委內瑞拉
大洋洲	——	2 个：澳大利亞、密克羅尼西亞
非洲	5 个：几內亞比紹、喀麥隆、科特迪瓦、尼日爾、聖多美和普林西比	2 个：埃塞俄比亞、尼日利亞
总计	22	23

三、國家憲制下中央與香港特別行政的關係

➤（一）授權與被授權的關係

1. 憲法依據：

第三十一條 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。

2. 基本法依據：

（1）第一條 香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。

（2）第二條 全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

（3）第二十條 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。

■ 授權與被授權的關係

依照
憲法
和基
本法

地方性

“一國
兩制”
的因素

根據憲法和基本法的規定，香港特別行政區是中華人民共和國的一個地方行政區域，直轄於中央人民政府。中央對香港特別行政區享有全面的管治權，包括中央直接行使的權力，授權香港特別行政區行使高度自治權，以及對授予香港特別行政區行使的高度自治權的監督權。

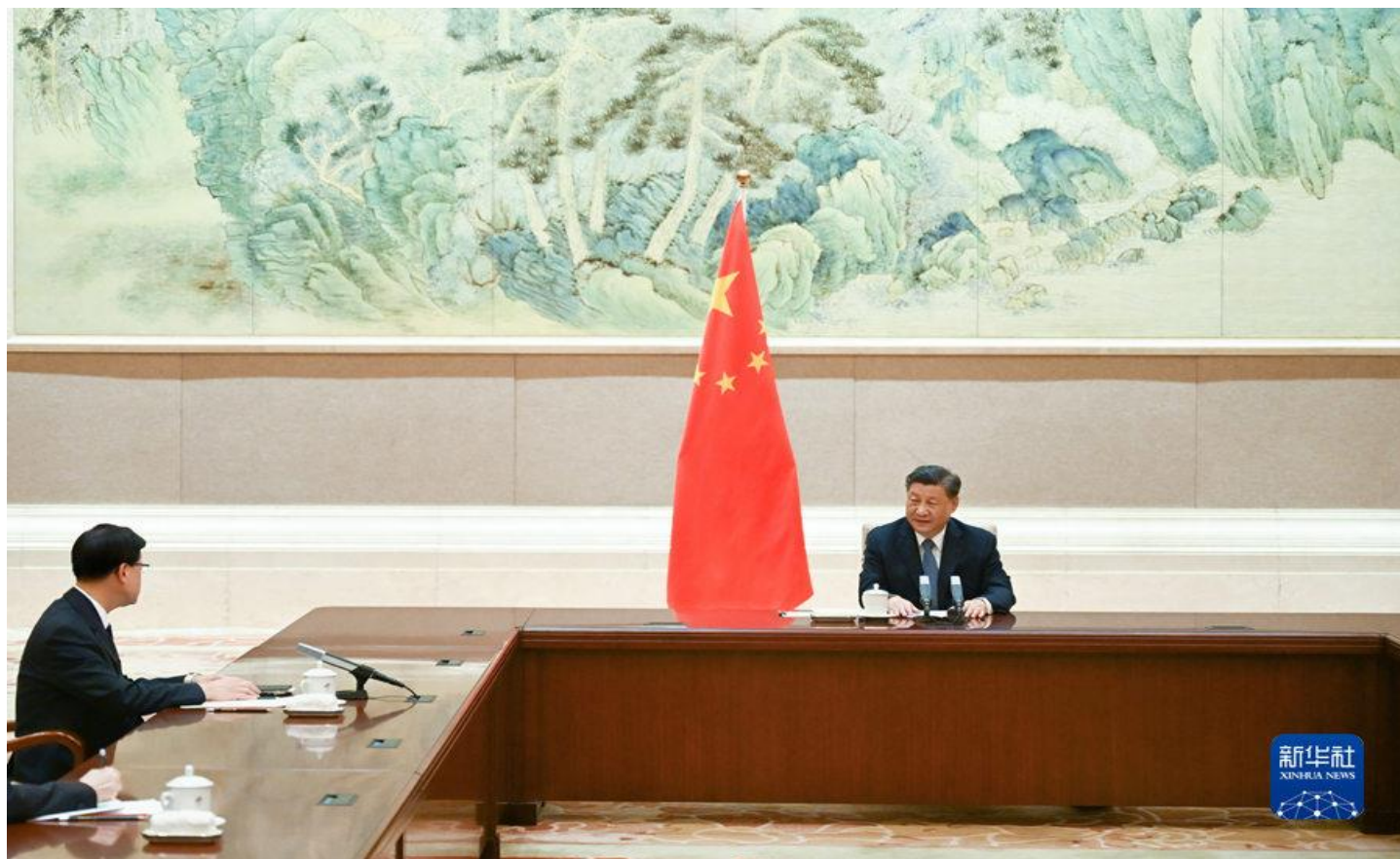
■ 國徽下議會更莊重



➤（二）中央對特別行政區的全面管治權

- 2014年的《白皮書》指出：“中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治權。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督的權力。”
- 全面管治權是主權的具體行使。

● 2022年5月30日國家主席習近平會見香港特首李家超



● 習近平會見澳門特別行政區候任行政長官岑浩輝



2024年11月1日 在習近平主席的見證下，國務院總理李強向岑浩輝頒發了任命他為中華人民共和國澳門特別行政區第六任行政長官的國務院第794號令。

➤（三）尊重高度自治權

- 在“一國兩制”政策下，國家授予香港特別行政區高度自治權

《基本法》第二條 全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

第二十二條 中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務。

- 全面管治權與高度自治權兩者是有機的統一關係，都是為了維護國家統一和領土完整，保持香港的繁榮穩定。

➤（三）尊重高度自治權

- “落實中央全面管治權，任何時候都不能動搖。同時，尊重‘兩制’差異，充分保障特別行政區高度自治權”。
- 準確把握中央全面管治權的“全面性”的含義
- 中央全面管治權必須“依照憲法和基本法”
- 在法治的軌道上實現全面管治權與高度自治權的統一
- 在“一國兩制”發展的新階段，要正確把握中央全面管治權與高度自治權的關係，對於落實“一國兩制”方針，處理好中央與特區的關係，完善“一國兩制”制度體系具有重要意義。

➤（四）港人治港

- 全國人大通過了《關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，修改《基本法》附件一和附件二，“愛國者治港”被明確為香港的憲制原則。
- 要實行“港人治港”，就必須堅持“愛國者治港”

機構（職務）	任職要求
行政機關和立法機關（基本法第3條）	香港特別行政區的行政機關和立法機關由 香港永久性居民 依照本法有關規定組成。
行政長官（第44條）	行政長官須為年滿40周歲，在香港 通常居住連續滿20年，且無外國居留權的 香港永久性居民中的中國公民。
主要官員（第61條）	主要官員須為 在香港通常居住連續滿15年，且無外國居留權的香港永久性居民中的中國公民。
立法會議員（第67條）	立法會由無外國居留權的香港永久性居民中的中國公民組成，但 非中國籍或有外國居留權的永久性居民 也可當選，比例不得超過立法會全體議員的20%。
終審法院和高等法院首席法官（第90條）	終審法院和高等法院的 首席法官須為無外國居留權的香港永久性居民中的中國公民

■ 堅持愛國者治港根本原則

- 1984年鄧小平提出，“以愛國者為主體的港人治港”。愛國者的標準：尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定
- “愛國者治港”是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則。
- “愛國者治港”具有明確的內涵，愛國不是口號，也不是特定團體的專利，不能庸俗化。
- 愛國者治港並不是搞“清一色”，不同政治光譜的人的意見要尊重，只要擁護基本法、效忠特區政府的人可以成為參選人、候選人和議員，政治多元化是“一國兩制”應有之義。
- 新一屆立法會選舉與市民對本屆立法會議員履職的滿意度。

四、國家憲制下香港特別行政區的政治體制

- 討論政治體制的前提：

- 設計政治體制時，明确宪制的基础
- 規定政治體制時，確定指引作用
- 對於基本法的準確實施，依法治港治澳，從而保證“一國兩制”的行穩致遠。

➤（一）香港特別行政區的政治體制

- 為實現對香港特別行政區的管治而形成的各機關的職權及其相互之間的關係。
- 香港特別行政區設立的管治機構及人員主要包括
 - （1）行政長官
 - （2）行政機關
 - （3）立法機關
 - （4）司法機關
 - （5）區域組織
 - （6）公務人員
- 維護國家安全的機構：
 - （1）維護國家安全委員會
 - （2）國家安全事務顧問
- 此外，中央人民政府在香港還設立了派駐香港的特別機構。

➤（二）有關香港政治體制的讨论与争议点

• 1. 回歸前的總督制

- 英國直接委任總督代表英國管治香港，從未徵詢港人意見。
- 總督只向英國負責，完全聽命於英國政府，被授予在香港至高無上的權力和特權，“領其轄內一切事宜”，總攬行政、立法大權於一身，擁有對政府高級官員和法官的任免權，並兼任駐港英軍總司令。
- 行政局和立法局只是總督決策和立法的諮詢機構，其成員經英國政府批准後由總督委任，對總督負責。
- 總督既是行政局主席，也是立法局主席。
- 直至1993年2月，總督才不再兼任立法局主席。一直到回歸以前，香港終審權和法律的最終解釋權都由英國樞密院司法委員會行使。

- 2. 40年前的1985年基本法起草過程中有關爭議
- 1986年11月，政制專題小組確立設計香港政制的基本原則，即香港特別行政區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目，要兼顧社會各階層的利益同。有利於資本主義經濟的發展，既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。（1990年姬鵬飛向人大提交的草案說明確認）
- 立法主導、行政主導、三權分立？
- 英國模式、美國模式？
- 糾偏：1987年4月16日，鄧小平在人民大會堂會見起草委會委員時，表示：香港的制度也不完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。

- 3. 基本法出臺後的有關爭議

(1) 行政主導：在整個特區政府體系中，作為以行政長官為首長的行政分支起著主導性的作用。這一觀點在官方和權威的學者的論述中比較常見。

- 在學界，

王叔文在1997年明確提出，“行政主導”是香港特區政治體制的特徵。

2004年，全國人大常委會法工委副主任李飛指出：“香港回歸後，特區的政治體制保留原政治體制行之有效的部分，主要表現在行政主導。”

2004年3月12日，國務院港澳辦副主任陳佐洱指出，“特區政治體制必須以行政為主導，除了這種制度是經實踐證明行之有效外，最重要的是，只有行政主導的政治體制，才能做到《基本法》規定的行政長官對中央負責。無論是立法主導還是三權分立的制度，都無法做到這一點”。

- (2) 權力分立與制衡說：行政、立法、司法三個分支機構的權力是分立與相互制衡的關係。
- 1989年2月，姬鵬飛在《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及有關檔的報告》中明確提出：“香港特別行政區行政機關、立法機關和司法機關之間的關係，應該是行政機關和立法機關既互相制衡又互相配合；司法機關和檢察部門則獨立進行工作，不受任何干涉。”對行政長官的定位是“為了保持行政效率，香港特別行政區行政長官要有實權，同時，又應受到監督”
- 1990年3月，姬鵬飛在《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及其有關檔的說明》中仍然提出“行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合”，對行政長官的定位則改為“為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約”。用“制約”替換了“監督”，使行政長官與政府的地位同步了。

➤（三）香港政治體制的準確定位

- “行政長官負責下的行政主導、立法與行政機關之間互相制衡和互相配合、司法獨立”。
- 1. 行政長官負責下的行政主導
 - 行政長官在香港特別行政區的整個管治機構體系中處於主導性地位
 - 行政長官是特別行政區的首長，代表特別行政區，對中央人民政府和特別行政區負責，這是理解特區政治體制的構建與核心要素。
 - 以行政長官為首的行政機關在整個政權運作中處於主導性地位，行政機關在制訂公共政策、立法議程和政府運作上，都處於主動和主導地位。

• 2. 立法與行政機關互相制衡和互相配合

序號	制衡
1	行政長官可否決法案：如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可在三個月內發回立法會重議；若立法會以不少於全體議員三分之二再次通過，行政長官必須在 1 個月內簽署公佈或按第50條處理。（第49條）
2	行政長官解散立法會與辭職： - 行政長官如拒絕立法會再次通過的法案，經協調仍未取得一致，可解散立法會。 - 若因兩次拒絕簽署法案而解散立法會，重選立法會仍以三分之二多數通過，但行政長官仍拒絕簽署，行政長官必須辭職。
3	財政預算案或重要法案的處理： - 立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案，經協商仍無一致意見，行政長官可解散立法會。 - 若重選立法會再次拒絕通過，行政長官必須辭職。
4	臨時撥款機制（第51條）： - 若立法會拒絕批准財政預算案，行政長官可申請臨時撥款。 - 若立法會已被解散，行政長官可在新立法會選出前按上一財政年度開支標準批准臨時短期撥款。
5	立法會議員提出法律草案的限制： - 議員在依法提出法律草案，凡涉及政府政策，須事先征得行政長官同意。

序號	配合
1	財政預算的編制與批准：行政機關編制並提出財政預算，立法會批准，保障公共服務和社會設施的良性運轉。
2	法案與議案的制定與審議：行政機關擬定並提出法案、議案，立法會審議通過，使其成為有效的規範性檔，並被社會普遍遵守。
3	行政會議的協助作用：行政會議作為協助行政長官的決策機構，成員包括來自立法機關的議員，保障在決策階段能與立法會有效溝通。
4	政府官員列席立法會會議：立法會舉行會議時，政府委派官員列席並代表政府發言，以便相互瞭解。
5	選舉機制的優化：2021年後，選舉委員會選舉產生行政長官，並選出部分立法會議員，進一步強化行政與立法機關的良性互動。

- 3. 司法獨立

- 所謂司法獨立，主要是指法院獨立進行審判。（基本法第19條規定，“香港特別行政區法院享有獨立的司法權和終審權”，確立了司法獨立的原則。基本法第85條又規定，“香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究。”）
- 除了上述有關司法獨立的一般性規定外，對香港特別行政區來說，司法獨立還有特別的含義，即香港特別行政區設立獨立的司法體系，並且設有終審法院，終審法院對案件的裁決為終局裁決。
- 香港法院審理的案件獨立于中國內地法院，不受國家最高審判機關——最高人民法院的監督。根據內地的司法制度，最高人民法院監督各級人民法院審判工作，上級法院有權監督下級法院，上級法院如發現下級法院的審判確有錯誤，有權提審或指令下級法院再審。
- 當然，司法獨立不意味著司法機關完全不受限制，行政長官有權任免法官。司法機關須遵守全國人大常委會對基本法的解釋。

➤ 中国宪法的未来与世界

● 世界的變化與憲法

- 根據統計，2000年至2021年，聯合國193個會員國中，有159個國家的憲法發生了變動。
- 2020年以來，世界上超過40個國家發生了憲法變動。從某種意義上講，人類進入了憲法時代。

● 憲法正發生深刻的變化：

- 憲法成為國家治理的基本形式
- 憲法成為社會整合的基本力量
- 憲法成為凝聚社會共識的載體
- 憲法成為法治發展的軟實力
- 憲法成為制度競爭的核心指標

結語：“一國兩制”的未來

- “一國兩制”（one country two systems）是最具標誌性的中國制度的表述，在全球產生重要影響力。
- 香港回歸祖國27年，澳門回歸25年，在實踐中雖面臨一些爭議與挑戰，但“一國兩制”始終保持著強大的生命力，體現著文明、和平、開放與包容精神。
- 港澳基本法是我們戰勝各種困難的法寶，我們要倍加珍惜基本法實施取得的成就。
- 我們需要以“一國兩制”這一中國話語和中國敘事體系的標誌性素材，打造融通中外的新範疇、新表述，以“一國兩制”故事傳播中國的發展觀、文明觀，提高傳播能力。
- “一國兩制”的價值價值理念是和平、包容、開放與共享，是中國的，也是世界的。
- “一國兩制”是令我們自豪的制度創新，是中國共產黨領導中國人民完成國家統一的偉大創舉，更是通過制度創新構建人類文明秩序的偉大實踐與貢獻。