

香港在國家憲制內的地位

梁愛詩律師

2025年
*保留版權



「一國兩制」的由來 和法理根據

歷史的回溯(1)



- » 中國是世界上歷史最悠久的國家之一，十九世紀時，清朝腐敗無能，西方國家殖民地主義擴張，中國逐漸變成半殖民地半封建的國家。
- » 十九世紀中葉，英國對清政府發動了兩次不名譽戰爭，戰敗後被迫簽訂了三個不平等條約：
 - 南京條約 (1842年)
 - 北京條約 (1860年)
 - 展拓香港界址專條 (1898年)

歷史的回溯(2)



- » 1911年孫中山先生領導革命，廢除帝制，創立中華民國；隨著軍閥割據，日本侵華，十四年抗戰，內憂外患，民不聊生。
- » 辛亥革命後的各屆政府均不承認這三個不平等條約。

歷史的回溯(3)



- » 1949年新中國成立，由於國際關係敏感而暫時不收回香港。
- » 香港在中國對外關係和經濟建設上有戰畧性地位。
- » 1971年中華人民共和國重返聯合國，被國際承認為中國唯一合法政權，同時承認香港問題是中國主權內的問題。



歷史的回溯(4)

1997年7月1日，國家恢復對香港行使主權。

我国的政治体制

- 社会主义制度是中华人民共和国的根本制度(宪法第一条)
- 中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征(同上)
- 重大政策由党大会制定，每五年一次(中国共产党党章第十九条)
- 政策落实由国家最高权力机构 – 全国人民代表大会及其常务委员会和它辖下的一府三院以立法、行政及其他手段实施 (宪法第六十二和第六十七条)

我國憲制的特點

- 社會主義是我國根本制度，中國共產黨領導是中國特色社會主義最根本特色(第一條)
- 實行民主集中制:一切權力屬於人民，經全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉產生的一府三院監督各級機關管理國家事務，經濟和文化事業和社會事務，遵循中央統一領導(第二、三條)。
- 各族平等，實行區域自治，都是國家不可分離部份(第四條)。
- 依法治國：憲法至上，國家機關和武裝力量、各政黨和社會團體，企業、組織和個人必須遵守憲法和法律，違法必究(第五條)

我國憲制的特點(2)

- 經濟制度:社會主義公有制，各盡所能，按勞分配。(第六條)
- 初級階段公有制:多种所有經濟及分配方式共同發展:國有經濟為主(第七條)，農村實行群眾所有制，以承包經濟為基礎，城鎮各行業各種形式的合作經濟(第八條)，保護個體經濟(第十一條)及外資企業(第十五及十八條)，國有企業有權自主經營(第十六條)，保護公民合法的私有財產(第十一至十三條)。實行社會主義市場經濟，宏觀調控(第十五條)。

我國憲制的特點(3)

- 注重文化、文明：重視教育、科學、体育、醫療、文學藝術、新聞、廣播、衛生等事業，普及理想、道德、文化、紀律和法制教育，倡導社會主義核心價值觀(第十九至二十四條)。
- 推行計劃生育，保護環境和生態(第二十五、二十六 條)。
- 國家機關實行精簡，工作責任制，工作人員為人民服務(第二十七條)。維護社會秩序(第二十八條)。
- 武裝力量保衛國家，增強國防力量(第二十九條)。
- 有權設立特別行政區(第卅一條)。

憲法的法律地位



- 序言：“憲法以法律的形式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。”（憲法至上原則）
- 第五條：... “一切法律、行政法規和地方性法律都不得同憲法相抵觸。（上位法與下位法）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和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權。”（憲法的約束力）

憲法的法律地位

- 第三十三條：“任何公民享有憲法規定的權利，同時必須履行憲法和法律規定的義務。”（公民的權利和義務源自憲法）
- 第六十四條：“憲法的修改，由全國人民代表大會常務委員會或者五分之一以上的全國人民代表大會代表提議，並由全國人民代表大會以全體代表的三分之二以上的多數通過。（憲法反影人民的意志）

假如憲法不在香港實施

- 沒有憲法第31條便沒有設立香港特別行政區的法律基礎：

“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。”

- “根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會制定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”。(基本法序言)





為什麼憲法在香港實施？

- 憲法是國家具有最高的效力和最根本的法律，其效力及于國家的全部領域，是上位法。
- 《基本法》是按憲法第三十一條所制定的特別法律，是下位法。
- 只有上位法約束下位法，下位法不能規限憲法的效力。
- 如憲法與《基本法》規定不同，以《基本法》為依據。
- 特區沒有剩餘權力，《基本法》沒有規定的，憲法的規定仍適用於香港。



習近平主席在1.7.2017年 香港特區第五屆政府成立典禮講話

“第二，始終依照憲法和基本法辦事。回歸完成了香港憲制秩序的巨大轉變，中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎。憲法是國家根本大法，是全國各族人民共同意志的體現，是特別行政區制度的法律淵源。基本法是根據憲法制定的基本法律，規定了在香港特別行政區實行的制度和政策，是“一國兩制”方針的法律化、制度化，為“一國兩制”在香港特別行政區的實踐提供了法律保障。在落實憲法和基本法確定的憲制秩序時，要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合起來；要完善與基本法實施相關的制度和機制；要加強香港社會特別是公職人員和青少年的憲法和基本法宣傳教育。這些都是“一國兩制”實踐的必要要求，也是全面推進依法治國和維護香港法治的應有之義。”

中國共產黨第十九次全國 代表大會報告

第三章 新時代基本方略



(十二) 堅持‘一國兩制’和推進祖國統一。保持香港澳門繁榮穩定,實現祖國完全統一,是實現中華民族偉大復興的必然要求。必須把維護中央對香港澳門特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來,確保‘一國兩制’方針不會變、不動搖,‘一國兩制’實踐不變形、不走樣。

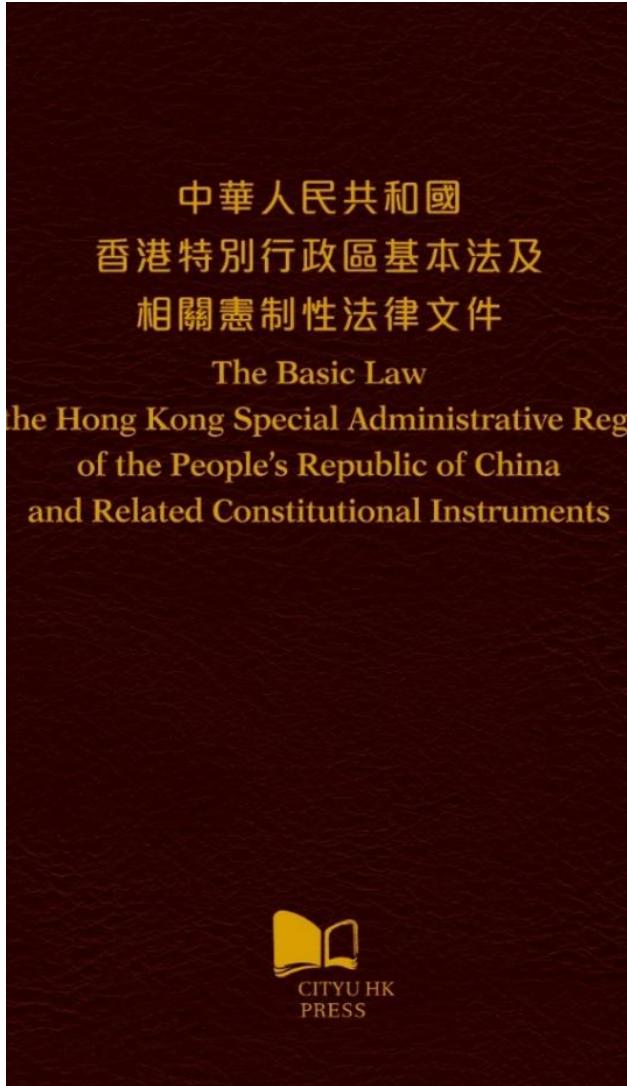
2017年10月24日

為什麼要有「一國兩制」？



1982年，鄧小平提出「一國兩制」方針，以解決台、港、澳歷史遺留下來的問題。

- 1 為保持台港澳三地繁榮穩定。
- 2 避免建立已久的不同制度及生活方式因統一而被連根拔起，損害民眾利益。
- 3 因此，在一個國家裡實行兩種制度，即在內地實行社會主義，而在台港澳實行資本主義。



法律基礎

- 1 1982年全國人民代表大會通過修訂憲法，加上第31條：國家有需要時可設立特別行政區，區內實行的制度按具體情況由全國人大以法律規定。
- 2 1982年中央政府制定對港澳台十二條政策方針。
- 3 1984年12月19日中英雙方簽署兩國關於香港問題的聯合聲明。

中央對香港管治的原則和政策

中英聯合聲明附件一(一)

十二条基本方针政策包括：

1. 中国政府决定于1997年7月1日对香港地区恢复行使主权。
2. 恢复行使主权后，根据宪法第三十一条规定，在香港设立特别行政区，直辖于中央人民政府，享有高度自治权。
3. 特别行政区享有立法权，有独立的司法权和终审权。现行的法律、法令、条例基本不变。
4. 特别行政区政府由当地人组成。主要官员在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府委任。原香港政府各部门的公务、警务人员可予以留任。特别行政区各机构也可聘请英国及其他外籍人士担任顾问。
5. 现行的社会、经济制度不变，生活方式不变。保障言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信自由和宗教自由。私人财产、企业所有权、合法继承权以及外来投资均受法律保护。
6. 香港特别行政区仍为自由港和独立关税地区。

中央對香港管治的原則和政策

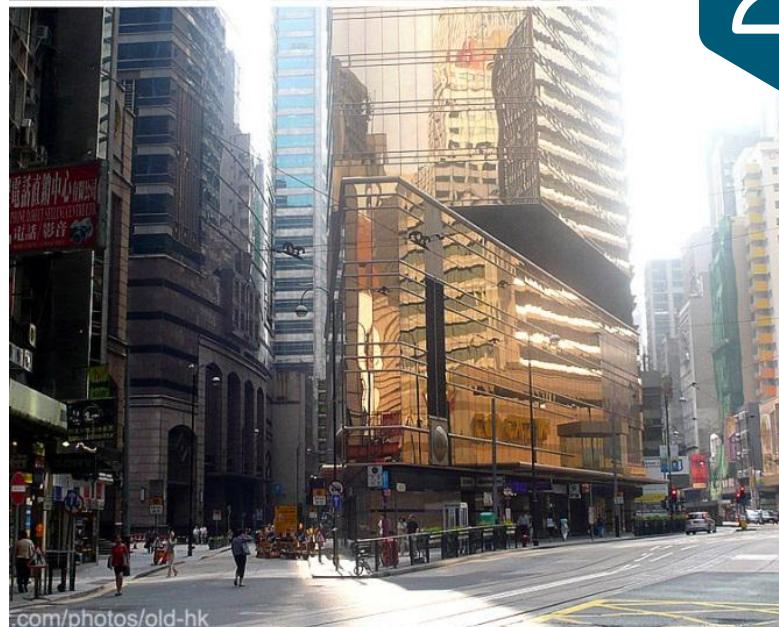
中英聯合聲明附件一(二)

7. 保持金融中心地位，继续开放外汇、黄金、证券、期货等市场，资金进出自由，港币照常流通，自由兑换。
8. 特别行政区财政保持独立。
9. 特别行政区可同英国建立互惠经济关系。英国在香港的经济利益将得到照顾。
10. 特别行政区以“中国香港”的名义，单独地同世界各国、各地区以及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，签订协议。特别行政区政府可自行签发出入香港的旅行证件。
11. 特别行政区的社会治安由特别行政区政府负责。
12. 上述方针政策，由全国人民代表大会以香港特别行政区基本法规定之，50年不变。

基本法的誕生



- 1 1985年6月18日通過議案，成立一個由59人組成的基本法草擬委員會。
- 2 1985年7月5日成立由180人組成的基本法諮詢委員會。
- 3 1990年4月4日基本法正式頒佈。



「一國兩制」的概念

如何解決歷史遺留下來的問題？

如何維持香港的繁榮與穩定？

一國 – 主權屬於14.1億人民，經全國人民代表大會及其常委會行使。



一國的體現 (1)

- 1 《基本法》第一條：
香港是中華人民共和國不可分離的部份。
- 2 《基本法》第二條：
由全國人民代表大會授權特區享有：
 - 高度自治
 - 行政管理權
 - 立法權
 - 獨立的司法和終審權



一國的體現 (2)

- 3 《基本法》第七條：
 - 所有土地和自然資源屬國家所有。
- 4 《基本法》第九條：
 - 中文是正式語文。
- 5 《基本法》第十條：
 - 五星紅旗和含有國旗、天安門、齒輪和麥稻穗的圖案是我們的國旗和國徽。

一國的體現 (3)



- 6 《基本法》第十二條：
香港特區是地方行政區域，直轄於中央人民政府。
- 7 《基本法》第十三條、第十四條：
與主權有關事務由中央負責，例如國防和外交事務。
- 8 《基本法》第十五條、第四十五條、第四十八(五)條：
特區行政長官及主要官員由中央任命。



一國的體現 (4)

9 《基本法》第十八條：

有關國防、外交和其他不屬於特區自治範圍的全國性法律，經引入附件三，可在香港實施。

10 《基本法》第十九條：

特區法院對國防、外交等國家行為無司法管轄權。



11 《基本法》第二十條：

《基本法》未有授權的事項，特區需取得全國人大或其常委會的授權：沒有所謂“剩餘權力”。

12 《基本法》第九十六條：

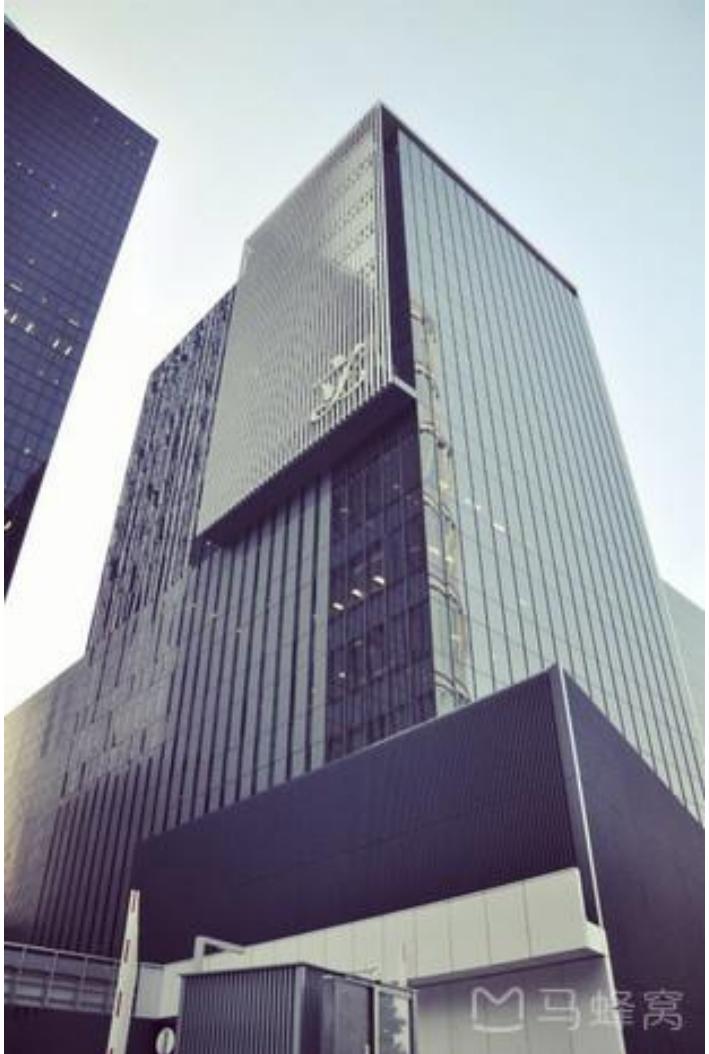
特區政府與外國就司法互助關係締結安排，需得中央人民政府的協助或授權。



香港不是一個獨立的實體，我們和內地、台灣和澳門共有同一源遠流長的歷史，同屬中華民族，共用同一語文，共享同一文化，香港是國家的一部份。

回歸的意義是國民身份的接受，對國家民族的認同。

如何 體現 「兩制」



《基本法》第二條：
中央把行政、立法、司法權(包括終審 權)
授給特區政府，實行高度自治

《基本法》第三條：
行政和立法機關由香港永久性居民組成。

《基本法》第五條：
特區繼續實行資本主義制度和生活方式。

《基本法》第六條：
保護私有財產。

《基本法》第七條及第一〇七條：
土地和自然資源開發使用權由特區政府管理，
收入由特區政府支配。

如
何
體
現
「兩
制」



《基本法》第八條：

除基本法外，原有法律繼續在香港實施。
包括普通法、衡平法、法例和附屬條例、
習慣法

《基本法》第十一條、第十九條、第八十四條：
立法、司法制度不變。

《基本法》第八十一條、第八十五條：
司法獨立，香港有自己的終審庭。

《基本法》第八十四條：

外國籍人士可以擔任特區各級法院的法官，
他們審判案件時可以參考其他普通法地區
的判例。

如何 體現 「兩制」



《基本法》第十四條：

駐軍負責防務，特區政府
負責維持社會治安。
香港無需負擔駐軍費用。

《基本法》第十八條、第廿三條：

除涉及國防、外交及其他中央管的事務外，全國性法律
不在香港實施。

授權特區就保衛國家安全的
一些法律自行立法。

如何 體現 「兩制」



《基本法》第三章：

公民享有的基本權利和自由受《基本法》保障，兩個國際人權公約及國際勞工公約在港適用的有關規定繼續有效。

《基本法》第三十九條：

保證了生活方式不變。

如何 體現 「兩制」



《基本法》第四章：
香港有不同於內地的政治體制。

《基本法》第一〇五條：
香港繼續實行資本主義制度。

《基本法》第一〇六條：
特區財政獨立，不上繳中央。

《基本法》第一一一條、第一一二條：
特區自行發鈔，不管制外匯。

如何 體現 「兩制」



《基本法》第一一四條：
特區不征收關稅
(少數貨品除外)。

《基本法》第一三六條：
特區保留了原來的教育、科學、
文化、宗教、勞工和社會服務
制度，自行制定發展和改進的
政策。

《基本法》第一二五條、第一三三
條：
香港有自己一套航運、航空管
理制度，註冊商標和船舶，
簽訂航空協議。

如何 體現 「兩制」



《基本法》第一五四條、第一五五條：

香港自行實施出入境管制，簽發護照。
其他各國或地區締結互免簽証協議。

如何 體現 「兩制」



《基本法》第七章：
香港可參與對外事務包括：
作為中國代表團成員，參加與
特區有關的外事。

在指定領域以“中國香港”名
義參加國際組織或協議。

在外國設立經貿辦事處。

「一國」與「兩制」 的聯繫

- 全國人民代表大會授權特區政府行使高度自治
- 香港特區直轄於中央人民政府
- 吳嘉玲等訴入境處處長[1999] 1 HKLRD 577
- 1999年2月26日終審法院聲明
- 劉港榕訴香港特別行政區[1999] HKLRD 778





「一國兩制」是
個完整的概念

吳邦國委員長：

“堅持一個中國，維護國家的主權、統一和領土完整，是包括香港同胞在內的全體中國公民義不容辭的責任，是憲法和《基本法》明確規定的。香港特別行政區作為直轄於中央人民政府的地方行政區域，它的高度自治權是中央授予的。香港特別行政區實行資本主義制度和政策，是以堅持一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提的。這是「一國兩制」的根本，也是《基本法》的根本。《基本法》規定一系列中央行使的職權、負責管理的事務，是體現國家主權所必不可少的，也是保持香港長期穩定所必不可少的。同時，對香港特別行政區自治範圍內的事，中央決不干預。支持香港發展、保持香港長期繁榮穩定，是中央堅定不移的一貫方針。”

(2007年6月6日)



「一國兩制」
是個完整的
概念

胡錦濤主席：

“一國”是“兩制”的大前提，沒有“一國”就沒有“兩制”，“一國”和“兩制”不能相互割裂，更不能相互對立，“一國”就是要維護中央依法享有的權力，維護國家主權、統一、安全。“兩制”就是要保障香港特別行政區享有高度自治權，支持行政長官依法施政，只有把以上兩個方面都落到實處，“一國兩制”的優越性才能充份發揮出來，給香港同胞帶來實實在在的福祉。”（2007年7月1日）



憲法的生命和權威在於實施

2012年12月，習近平主席在現行憲法公布施行三十周年大會上的講話說：“憲法的生命在於實施，憲法的權威也在於實施。我們要堅持不懈抓好憲法實施工作，把全面貫徹實施憲法提高到一個新水平。”

憲法和《基本法》都是規範性、原則性。它们的實施是一項系統工程:通過(1)制定具體法律(例如第十三條)，(2)制定政策(例如第四十八條)，(3)公正司法(例如一百三十一條)，(4)宣傳守法(例如第二十四條)等立法、行政、司法和教育等手段去落實。

我們的憲制是怎樣煉成的

臨時立法會與《香港回歸條例》

第一次釋法：建立全國人民代表大會權威、釋法制度。

第二次釋法：解決特區不能解決的問題，解決兩地法律衝突，定下政改五步曲，地方政府不能決定自己的政治制度，中央政府有主導權。

第三次釋法：明確補選的行政長官的任期，確保基本法的正確實施。

第四次釋法：外交權屬於國家，政策不由普通法決定。

第五次釋法：擁護《基本法》和效忠國家與特區是行政、立法、司法機構的法定要求和政治倫理的要求；打下愛國者治港的根基。

三個政改決定，為日後民發展鋪路

建立和健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(28.5.20)

完善香港特區選舉制度，修改《基本法》附件一、二(11.3.21)

從習主席七一重要講話和二十大報告解釋香港如何融入國家發展



小結

憲法是民主法治、文明富強的堅固基石，《基本法》是「一國兩制」的基礎、香港繁榮穩定的保証，兩者的有機結合，才能充份體現國家設立特區的初心，把香港重新納入國家治理體系，融入中華民族偉大復興的壯闊征程。



「高度自治」

- 必須按照《基本法》行使。
- 中央在香港某些事務上仍然有個角色 (例如《基本法》第四十五條和第四十八(五)條、第十三條、第十四條、第十七條、第十八條、第十九條，附件一、附件二。)



「高度自治」(2)

- 《基本法》的解釋和修改權屬人大常委會和全國人民代表大會 (第一五八條及一五九條)。
- 特區直轄於中央人民政府 (第十二條)。
- 中央政府對特區有權有責。高度自治權按《基本法》規定。
- 吳嘉玲等訴入境事務處處長[FACV14、15、16/1998]。

中華人民共和國
香港特別行政區基本法及
相關憲制性法律文件
The Basic Law
of the Hong Kong Special Adminis-
tration
of the People's Republic of China
and Related Constitutional Documents

「高度自治」(3)

1999年2月26日終審法院判決嚴正聲明：

- 特區法院的司法管轄權來自《基本法》。
- 全國人大及人大常委會依據《基本法》的條文和規定程序行使任何權力(包括法律解釋權)是不能質疑的，法院必需以人大常委會的解釋為判案依歸。
- 為中央與特區關係打下穩固基礎。



港人治港

由香港永久性居民組成行政、立法機關，中央不派人管治特區《基本法》第三條。

行政長官和立法機構由選舉產生，至終達至普選產生。



政制發展：

- (1) 歷史
- (2) 回歸後首十年
- (3) 2005年、2007年、2010年的發展
- (4) 2015年8月31日會國人大常委會的決定

見2021年12月20日國務院新聞辦發表的《「一國兩制」下香港的民主發展》白皮書。



港人治港 (2)

行政主導：

- 1) 行政機關制定政策和法律草案: 《基本法》第四十八(四)條和第六十二(五)條。
- 2) 立法機關通過法案和財政撥款: 《基本法》第七十三(一)(二)(三)條、七十四條。
- 3) 行政立法相互配合，相互制衡。
- 4) 政黨政治。

五十年不變

- 中央政府對香港的基本政策方針50年不變
- 《基本法》第5、8、103、135、141-144、151-157和160條含有“不變”，“保留”，或“繼續”等字眼，以保障原有制度之延續性。
- 劉國輝及其他16人訴律政司司長(HCAL 177/2002, FACV 15-16/2004及FACV 8/2005)和 Scott v. SJ (HCAL 38/2004)
- Cheung Man Wai Florence v. Director of Social Welfare [2000]HKCA 497, [2000]3 HKLRD 225
- 習近平主席1.7..22重要講話、鄧小平先生3.10.84及16.4.87年講話



香港的法律地位和政治体制

基本法第十二條: 享有高度自治向地方行政區域。

要符合「一國兩制」的概念，從香港作為中華人民共和國的一個特區的法律地位作出發點，以保障香港的穩定繫為目的，必須兼顧各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展，既保持原政治体制行之有效的部份，又要循序漸道地逐步發展一個適合香港實際情況的民主制度。

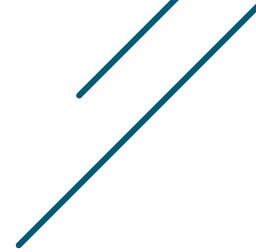
三權分立:沒有絕對的分立,行政、立法、司法機關各司其職，行使基本法分別賦與的權力。



基本法的落实順利過渡

- 臨時立法會的設立 (1996年3月24日籌委會決定)。
- 1997年7月1日，行政、立法、司法班子依法成立，即日運作。
- 《香港回歸條例》
- 第160條授權人大常委會採用原有法律，
- 確認法律文件、契約、權利和義務，保證平穩過渡。
- 法律適應化。
- 全國性法律以本地立法或公佈方式在港實施。
- 全國人大會議決定及人大常委會五次釋法及其他決定。





基本法實施二十八年的回顧

基本法的序言:達至初衷

1. 無縫交接，順利過渡；
2. 資本主義繼續在港實施，維持繁榮穩定；
3. 中央全面管治與特區高度自治相統一；港人治港，憲制穩固；
4. 生活方式不變，市民權利和自由受到保障；
5. 法治健全，司法獨立；

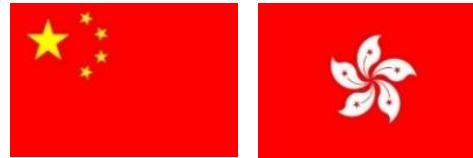


基本法實施二十八年的回顧(續)

6. 民主發展，循序漸進；
7. 外事繼續發展，保持國際級城市地位。
8. 港區國安法止暴制亂，完善選舉制度落實愛國者治港，維護政權安全。

落實了“一國兩制”的概念，打穩了中央和香港的關係，明確了特區的法律地位，符合維持香港繁榮穩定的目的。

挑戰與問題



- 時勢不斷的變化，避免不了爭議和矛盾，
- 全球性問題:貧富懸殊、收入分配不均、住房置業困難、全球經濟一體化帶來的競爭，本土主義的倡議等帶來社會的分化;
- 階段性問題:殖民地管治時期，市民對國家觀念薄弱，政黨政治未成熟，對行政主導未能足夠支撐，對基本法條文認識未夠深入，對憲制上的新規定，例如中央和特區關係、中央對香港的權責、香港的法律地位、人大常委會的法律解釋權等;
- 有部份人因種種理由對政府不滿，甚至採取佔中、佔旺和2019年暴亂等非法行為表達意見;
- 政府都沉著應付，以確保“一國兩制”的實踐，不動搖、不走樣、不變形，不忘初衷。



跨越時代的構思

「一國兩制」解決歷史遺留下的問題，順利回歸。

有前瞻性，繼續發展它的經濟、政治、法律、文化和社會制度，鞏固香港為一個國際級城市地位，對國家有貢獻的特區地位。

跨越時代的構思 (2)

走在歷史的前面，從來就是最艱苦的，衝擊也是最大的，但也是最有意義的任務。

在困難時，我們記着：鄧小平先生的「一國兩制」偉大構思，是中華民族大團結，中國和平統一的希望，歷史托付我們實現這個理想，我們必須義無反顧地去完成這個任務。





回顧過去，不要以我們碰到多少爭議，遇到多少挑戰和困難來衡量特區的成敗，而是看我們如何應對這些挑戰，如何克服這些困難，有沒有吸取經驗。“一國兩制”是我們大家一步一腳印落實起來的。大浪淘沙，始見真金。讓我們以最大的勇氣、信心和決心，團結一致，把“一國兩制”落實得更成功。

‘中華民族偉大復興已進入不可逆轉的歷史進程，“一國兩制”在港成功實踐是這歷史進程的重要組成部份。有祖國的堅定支持、“一國兩制”方針的堅實保障，在實現我國第二個百年奮鬥目標的新征程上，香港一定能夠創造更大輝煌，一定能夠同祖國人民一道共享中華民族偉大復興的榮光。’（習主席7.1重要講話）

謝謝！

問答環節

