

序言

“一國兩制”這個創新性構想形成於上世紀七十年代末八十年代初期，至今已有接近半個世紀。在八十年代的《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》中，“一國兩制”的具體安排已經顯現，1990 年全國人大制定的《香港特別行政區基本法》和 1993 年全國人大制定的《澳門特別行政區基本法》，更把“一國兩制”方針政策轉化為莊嚴的法律承諾和正式的憲制安排。1997 年和 1999 年，港澳相繼回歸祖國，“一國兩制”的偉大事業順利開展。

但是，人類歷史告訴我們，任何偉大的事業都沒有可能是一帆風順、路途完全平坦的。我們在香港生活的市民都親身經歷過，一些因為“一國兩制”的內在張力而產生的政治和社會衝突。“一國兩制”在香港的路，可謂崎嶇曲折，危機迭起。從 2014 年的非法“佔中”，到 2016 年立法會改選後的“辱華宣誓風波”，再到 2019 年的“修例風波”，“一國兩制”在香港的實施波折不斷，甚至讓人有“每況愈下，前路茫茫”之感。個別人士不禁懷疑，“一國兩制”是否染上了疾病？那麼怎樣才能予以治療，讓它康復？

2020 年的《香港國安法》和 2021 年的“完善選舉制度”這兩項中央部署的重大舉措，被稱為一套“組合拳”，它們針對“一國兩制”實踐過程中出現的偏差，給香港的亂局動了大手術，讓“一國兩制”在香港的實踐重新出發，再次上路。

對於這些舉措，社會上以至國際上有不同的看法和評價。個別人士認為原來的“一國兩制”和原來的香港已不復存在，他們對香港前途的信心全失，甚至選擇移民他鄉。但更多的人相信，中央的果斷措施使香港得以由亂到治，以後便可以由治及興；香港應可在“一國兩制”的憲制框架下，發揮其特長和優勢，為我國正在進行的“中國式現代化”事業作出重要貢獻；因此港人不應妄自菲薄，必須珍惜我們現有的各種得來不易的社會、經濟、文化和科技等各方面的條件，努力奮進，讓東方之珠再顯光芒。

在這方面，中央的政策是明確的，就是堅持“一國兩制”方針政策不變，並且全面準確地、堅定不移地予以貫徹實施。2022 年以來，中央已經發出明確信息，指出“一國兩制”在現在和未來都是最佳的制度安排，“一國兩制”既有利於港澳，也符合國家的發展策略，看不到有什麼理由需要改變，值得長期予以堅持。意思也就是說，2047 年不再是一個大限。另外，就在香港長期實施的普通法制度來說，中央的訊息也是明確的，那就是普通法制度有利於香港，有利於其發揮自身的特長和優勢，值得長期堅持。所以我相信，目前在香港各個大學法學院唸法律的同學們無須擔心他們的普通法訓練和知識在 2047 年之後便沒有用處。

“一國兩制”可長期堅持，意味著作為“一國兩制”的法律載體——在法律層面承載著和體現著“一國兩制”——的《香港特別行政區基本法》（以至《澳門特別行政區基本法》）也可長期有效，沒有五十年的大限。其實整部香港基本法裏沒有任何條文說¹，基本法在 2047 年便失效，只要全國人大不對這部基本法作出修改或不對其中“一國兩制”的制度設計予以修改，基本法和它所規定的“一國兩制”便可長期實施。從這個角度來看，我們今天仍須重視和珍惜這部在 34 年前制定的《香港特別行政區基本法》。雖然“一國兩制”的實施過程有一些波折和風雨，但基本法已被證明是經得起考驗的，它

1 香港基本法第 5 條規定：“香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”“五十年不變”這個詞語來自《中英聯合聲明》第 3 條第 12 項，是中方向英方的一個承諾，即英國交還香港、中國恢復對香港行使主權後，“一國兩制”不是短暫的安排，最少會維持五十年。但這並不是說，五十年後便一定不再實行“一國兩制”。

直到今天仍是有強大生命力和活力的一份法律文獻，它的各方面的條文仍然為“一國兩制”框架和香港的不少特長和優勢提供著制度性的保障和守護。

我們組織香港和內地的優秀學者共同編寫這本書，目的便是在香港回歸27週年之際，對經歷了《香港國安法》、選舉制度改革以至基本法第23條立法等法律變遷之後仍然充滿強大生命力、仍然在全面發揮其作用的這部香港基本法，作全面的介紹和較深入的分析，讓讀者能夠瞭解到基本法怎樣體現、保障和守護“一國兩制”的理念和精神。我們把這本書獻給所有關心香港前途的人士，特別是生於斯、長於斯的青年人，因為未來是屬於你們的。

陳弘毅

香港大學法律學院

2024年3月17日





導論

“一國兩制”的理論與實踐

陳弘毅

香港大學法律學院鄭陳蘭如基金憲法學講座教授

“一國兩制”的偉大構想形成於上世紀七十年代末期和八十年代初期。我國在 1982 年 12 月 4 日制定的新憲法的第 31 條，為“一國兩制”和特別行政區的設立奠定了其憲制基礎。1984 年和 1987 年，《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》相繼簽定，“一國兩制”在香港和澳門實施的具體方針政策，載入了這兩份聯合聲明及其附件。1990 年和 1993 年，全國人民代表大會先後制定了《中華人民共和國香港特別行政區基本法》和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，“一國兩制”的方針政策轉化為中國特色社會主義法制的一部分。1997 年和 1999 年，香港和澳門相繼回歸祖國，“一國兩制”正式全面實施，至今已超過四分之一個世紀。

中國共產黨提出“一國兩制”的重要方針政策，目的乃在於以和平方法解決歷史遺留下來的台灣、香港和澳門問題。1997 年 7 月 1 日及 1999 年 12 月 20 日香港和澳門的相繼回歸，象徵著殖民主義時代徹底告終，也是中華民族偉大復興的標誌之一。從憲法學的角度看，《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》的制定和兩個特別行政區的成立，不失為“我國憲法史上的一項創舉”。¹ 作為本書的導論，本章將從宏觀層面向讀者介紹《香港特別

1 許崇德主編：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社 1994 年版，第 48 頁。

行政區基本法》（以下簡稱香港基本法或基本法）的制定和實施的總體情況。

一、“一國兩制”的提出和實施

（一）香港和澳門問題的歷史由來

英國在香港的殖民主義統治是十九世紀西方帝國主義與大清皇朝的首次大規模武裝衝突的結果。鴉片戰爭後，中英兩國在 1842 年簽訂《南京條約》，條文之一便是香港島永久割讓予英國。後來又有第二次鴉片戰爭，英法聯軍於 1860 年攻入北京並火燒圓明園，中英兩國在同年簽訂《北京條約》，九龍半島據此永久割讓予英國。1898 年，列強在中國各地區各自確立其勢力範圍之際，英國逼使清政府簽訂中英《展拓香港界址專條》，把“新界”地區租借給英國，為期 99 年，於 1997 年 6 月 30 日屆滿。因此香港成為英國所稱的“殖民地”（Colony），由港島、九龍半島及“新界”地區組成，面積 1,100 平方公里。

葡萄牙人到澳門的時間比英國人到香港早了三個世紀。1557 年，來華通商的葡人開始在澳門定居。1574 年，明朝政府在澳門和內地之間設立關閘，並開始向葡人徵收地租。鴉片戰爭後，葡萄牙企圖把澳門變為殖民地，² 於 1845 年單方面宣佈澳門為“自由港”，並任命“澳門總督”。1849 年，葡兵驅逐中國駐澳門的海關官員，正式佔領澳門半島。1851 年和 1864 年，葡人再佔領氹仔島和路環島，此三地區均接受葡國殖民統治，面積約 20 平方公里。1887 年，中葡簽訂《北京條約》，規定“葡國永駐管理澳門”³。此條約在 1928 年期滿作廢，國民黨政府與葡國另訂《中葡友好通商條約》，但後者並沒有處理澳門主權問題，葡國仍繼續管治澳門。

2 黃鴻釗：《澳門史》，香港：商務印書館（香港）有限公司 1987 年版，第 166 頁。

3 黃鴻釗：《澳門史》，香港：商務印書館（香港）有限公司 1987 年版，第 178 頁。

（二）“一國兩制”方針政策的形成和發展

“一國兩制”的構想、方針和政策是在我國實行改革開放的時代的初期逐步形成的，首先是為了海峽兩岸的和平統一而提出，然後應用到香港和澳門回歸的問題。

1949年9月29日，中華人民共和國即將宣告成立，中國人民政治協商會議第一屆全體會議通過了作為臨時憲法的《中國人民政治協商會議共同綱領》，其中第2條規定：“中華人民共和國中央人民政府必須負責將人民解放戰爭進行到底，解放中國全部領土，完成統一中國的事業。”在新中國成立後的很長時間內，“解放台灣”的口號屢見不鮮。“解放台灣”蘊含了以武力解放的意味，亦預示台灣應像中國大陸一樣實行社會主義制度。但到了二十世紀七十年代末期，我國領導人對台灣問題的想法有了重大轉變。

1978年12月，中共十一屆三中全會公報中提到：“隨著中美關係正常化，我國神聖領土台灣回到祖國懷抱、實現統一大業的前景，已經進一步擺在我們的面前。”1979年元旦，全國人大常委會發表《告台灣同胞書》，呼籲兩岸就結束軍事對峙狀態進行商談，並承諾“在解決統一問題時尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失”。1979年1月30日，鄧小平訪問美國時指出：“我們不再用‘解放台灣’這個提法了，只要實現祖國統一，我們將尊重那裏的現實和現行制度。”由此可見，與台灣和平統一及在統一後維持原有制度的構想，在七十年代末期已逐漸形成。

1981年9月30日，全國人大常委會委員長葉劍英向新華社記者發表重要談話，題為“關於實現祖國和平統一的九條方針政策”，首次對中國政府就和平解決台灣問題的構想作出全面的闡述，其中包括以下內容：“國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務。”（第3條）“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。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合

法繼承權和外國投資不受侵犯。”（第4條）1982年1月10日，鄧小平在接見一位海外朋友時說，“九條方針”實際上就是“一個國家，兩種制度”，在實現國家統一的前提下，國家的主體實行社會主義制度，台灣實行資本主義制度。“一國兩制”的用語由此誕生。

“一國兩制”是一個嶄新的政治概念，也是對中國憲法學的一個挑戰：怎樣從法理的角度說明“一國兩制”的構想？1982年12月4日，五屆全國人大五次會議通過了新的憲法，為“一國兩制”日後的實施提供了明確的法律依據。憲法第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。”當時的憲法修改委員會副主任委員彭真曾指出，第31條是將葉劍英委員長宣佈的“九條方針政策的基本內容法律化，為祖國的和平統一確立了法律依據”⁴。

（三）香港和澳門問題的解決

上面提到，1887年中葡《北京條約》雖就澳門問題作出規定，但已經在1928年期滿作廢，而英國在香港的管治則建基於三個條約，其中兩個涉及的是“永久割讓”，一個是年期99年的租借。但是，新中國的一貫立場是這些條約都是不平等條約，中國不承認它們的效力，認為它們在國際法上對中國沒有約束力。中國政府在1971年10月恢復了在聯合國的合法席位後，1972年3月8日（即中英兩國正式建交前五天），中國常駐聯合國代表黃華致函聯合國非殖民化特別委員會主席，重申中國政府對香港和澳門問題的立場，指出“香港、澳門是屬於歷史遺留下來的帝國主義強加於中國的一系列不平等條約的結果。香港和澳門是被英國和葡萄牙當局佔領的中國領土的一部分，解決香港、澳門問題完全是屬於中國主權範圍內的問題，根本不屬於通常的所謂‘殖民地’範疇。因此，不應列入反殖宣言中適用的殖民地地區的名單之內。”1972

4 許崇德主編：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社1994年版，第46頁。

年6月15日，非殖民化特別委員會通過決議，向聯合國大會建議從上述的殖民地名單中刪去香港和澳門。這個建議在1972年11月8日獲得第27屆聯合國大會的接受。由於香港和澳門不是一般的殖民地，所以殖民地人民行使自決權以至獨立而成主權國家的非殖民化的一般模式並不適用於港澳。

1982年9月，英國首相戴卓爾夫人訪問北京，提出了香港前途的問題，中英雙方同意就此問題展開外交談判。談判於1982年10月開始，在談判期間，英方曾一度堅持“條約有效論”或主張“主權治權分開論”，但為中方堅決拒絕，最後英方終於接受“一國兩制”的方案，於是雙方達成協議，即兩國代表在1984年9月26日草簽的中英兩國《關於香港問題的聯合聲明》，該聯合聲明於同年12月19日在北京由中國總理和英國首相正式簽署。《中英聯合聲明》規定，中國政府於1997年7月1日對香港恢復行使主權，並根據憲法第31條的規定設立香港特別行政區。香港特別行政區享有高度的自治權，其政府由當地人組成。香港現行法律基本不變，現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，各種人權和自由將獲保障。香港特別行政區保持財政獨立，中央不向香港徵稅。香港特別行政區可以“中國香港”的名義與外國和有關國際組織保持和發展經濟、文化關係及簽訂協定。以上只是《中英聯合聲明》其中的一些要點，聯合聲明的內容廣泛，其附件一對香港特別行政區成立後的各種制度和政策，作出了十分詳盡的規劃。可見，“一國兩制”的方針和“特別行政區”的構想，在《中英聯合聲明》公佈時已發展成熟，雖然還有一些尚未完全解決的問題，留待下述的基本法起草階段處理。

隨著香港問題通過談判順利解決，澳門問題也很快迎刃而解。1979年中葡兩國建交時，雙方曾就澳門問題達成諒解，葡方承認澳門是中國領土，雙方在適當時候將通過談判解決澳門前途問題。⁵1985年5月，葡國總統訪華，雙方同意在1986年展開關於澳門前途的談判。談判在1986年6月至1987年3月進行，1987年4月13日，雙方在北京簽署了中葡《關於澳門問題的聯合聲

5 許崇德主編：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社1994年版，第34頁。

明》，規定中國政府於 1999 年 12 月 20 日對澳門恢復行使主權，成立澳門特別行政區。《中葡聯合聲明》的結構和內容與《中英聯合聲明》十分相似，由此可見，我國政府對香港和澳門回歸的基本方針政策是一致的，就是成立特別行政區，實行“一國兩制”，特別行政區享有高度自治權，由“港人治港”、“澳人治澳”，香港和澳門的原有法律基本不變，原有社會、經濟制度和生活方式不變。兩個聯合聲明都提到，全國人大將制定《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》，就聯合聲明所載的方針政策作出規定，並在五十年內不變。

（四）港澳基本法的制定和實施

兩個聯合聲明是在國際法上對當事國有約束力的條約，但港澳特別行政區的籌建，仍需國內法的基礎。根據中國憲法第 31 條和第 62 條第 13 項，特別行政區的設立由全國人大決定，在特別行政區內實行的制度由全國人大以法律規定，這裏提到的“法律”，便是特別行政區基本法。雖然香港和澳門特別行政區在 1997 年和 1999 年才成立，但兩部特別行政區基本法的起草工作，在有關聯合聲明簽訂後便積極展開。

1985 年 4 月 10 日，六屆全國人大三次會議正式批准了《中英聯合聲明》，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，全國人大常委會通過了香港基本法起草委員會名單，共有委員 59 人，其中內地委員 36 人，香港委員 23 人。委員會開始工作後，成立了五個專題小組。同時在香港成立了香港特別行政區基本法諮詢委員會，由 180 名來自香港各界人士組成，負責香港居民與基本法起草委員會之間的溝通和聯繫，並收集港人對基本法的意見。

香港基本法的起草工作歷時四年零八個月。1988 年 4 月，香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿公佈，進行為期五個月的諮詢。徵求意見稿就具爭議性的行政長官產生辦法列出了五個不同方案，就立法會的產生辦法也列出

了四個方案。此外，徵求意見稿又列出了部分委員對草案中其他具爭議性的條文的不同意見和建議。1989年2月，基本法（草案）公佈，進行為期八個月的諮詢。1990年4月4日，七屆人大三次會議終於通過了《中華人民共和國香港特別行政區基本法》。1997年7月1日，香港特別行政區成立，香港基本法正式實施。

澳門基本法制定的過程與香港基本法相似。1988年4月13日，七屆全國人大一次會議決定成立澳門基本法起草委員會。同年9月，人大常委會通過起草委員會名單，委員共48人，其中內地委員26人，澳門委員22人。委員會成立了五個專題小組，並在澳門成立90人的澳門特別行政區基本法諮詢委員會。澳門基本法的起草工作歷時四年零四個月，1991年7月，澳門特別行政區基本法（草案）徵求意見稿公佈，作四個月的諮詢。1992年3月，基本法（草案）公佈，再作四個月的諮詢。1993年3月31日，八屆全國人大一次會議終於通過了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。1999年12月20日，澳門特別行政區成立，澳門基本法付諸實施。

香港和澳門基本法是兩個特別行政區的“根本大法”。從上面可以看到，兩部基本法的制定程序甚為嚴謹，在最後定稿之前，每部基本法都先後以徵求意見稿和草案的形式公佈，進行廣泛的諮詢，然後進行修改，務求最終通過的條文能盡善盡美。港澳基本法在其內容上的創新性及其制定過程的民主性和透明度，為我國憲制史寫出了新的一頁。

二、香港基本法的結構和內容

《香港特別行政區基本法》取代了香港殖民時代的《英皇制誥》（Letters Patent）和《皇室訓令》（Royal Instructions），成為了1997年後香港的憲制性文件。《英皇制誥》和《皇室訓令》是英皇運用其皇室特權（royal prerogative）而制定的殖民性質的憲法，基本法則是人大根據《中華人民共和