

香港基本法 与一国两制 的伟大实践

肖蔚云 著



海天出版社

香港基本法 与一国两制的伟大实践

肖蔚云 著

海天出版社
中国·深圳

粤新登字 10 号

责任编辑 薛 亮

装帧设计 刘 静

香港基本法与一国两制的伟大实践

肖蔚云 著

海天出版社出版

(中国·深圳)

海天出版社发行江西有色地质研究所印刷厂印刷

开本 $850\text{mm} \times 1168\text{mm}$ $1/32$ 印张 11.5 字数 260 千

1993 年 11 月第 1 版 1993 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—3500

ISBN 7-80542-778-X/D·51

定价: 9.80 元

前 言

海天出版社热情地约我写一本关于香港特别行政区基本法的书，我作为原中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会委员之一，亲身参加了这一具有重大历史意义的起草工作。当此 1997 年日益临近之际，倍感行将对香港恢复行使主权的无比欣慰，遂欣然同意尽早地完成这一书稿。

这本书的特点是：一、比较全面系统地阐述了香港特别行政区基本法的内容、主要精神和制定的全过程，基本上按照香港特别行政区基本法的结构、序言、章、节、三个附件、一个建议及全国人大关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定，进行了比较具体的论述；二、详细地阐述了在讨论结构、序言、各个章、节、条文中争论较多的各种问题与内容，对于一些重要而又争论很多的条文与附件则作为重点论述，并且引用了讨论过程中的许多有关资料，以说明起草者的立法意图；三、本书着重论述了“一国两制”方针与香港特别行政区基本法的关系及其如何具体贯穿于香港特别行政区基本法，这将有利于加深对“一国两制”方针及其具体化、法律化的伟大实践的理解；四、对 1990 年 4 月全国人大通过香港特别行政区基本法以后所发生的一些新问题如香港人权法案，进行了分析和评论，因为这些问题都是与香港特别行政区基本法有关的问题。

两年前作者曾主编过一本书，即《一国两制与香港基本法律制度》，该书与这本新书有较大的不同：一、体系不同。因

为该书为国家七五计划期间重点研究课题，在 1985 年香港特别行政区基本法起草工作开始以前就拟定了写作提纲，所以没有按照后来公布的香港特别行政区基本法的体系全面系统，而只是有重点地进行了论述；二、内容有较大不同。该书侧重于理论和历史的阐述，这本新书更侧重于系统论述立法的精神和争论，新书的第一、二、三、四、五、九、十等章内容是该书中没有的；三、该书中已有的一些内容，新书没有再写入或予以简略，以免与本书产生不必要的重复。这两本书可以说是互有联系的姊妹篇。

在本书的写作过程中得到一些香港朋友的帮助，并引用了他们提供的一些资料，在此谨向他们表示衷心的感谢。同时本书也引用了作者主编的《一国两制与香港基本法律制度》的一些必要内容。

由于作者水平有限，书中不妥之处，在所难免，请同行及读者批评指正。

目 录

前 言

第一章 一国两制与香港特别行政区基本法	1
第一节 一国两制的含义	1
第二节 一国两制方针的形成、发展与法律化	4
第三节 香港特别行政区基本法的重要意义	11
第二章 制定香港特别行政区基本法的历程及其特点...	16
第一节 制定香港特别行政区基本法的历程	16
第二节 制定香港特别行政区基本法程序的特点	28
第三节 成功地制定香港特别行政区基本法的原 因	33
第三章 香港特别行政区基本法的结构与序言	37
第一节 结构	37
第二节 序言	47
第四章 香港特别行政区基本法总则	65
第一节 设立总则的必要性	65
第二节 香港特别行政区是我国不可分离的部分	67
第三节 香港特别行政区享有高度自治权	70

第四节	行政机关和立法机关由香港永久性居民组成.....	74
第五节	保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由.....	77
第六节	原有资本主义制度和生活方式五十年不变.....	80
第七节	原有法律基本不变.....	83
第八节	关于土地制、语文和区旗、区徽.....	88
第九节	香港特别行政区基本法的法律地位.....	94
第五章	中央与香港特别行政区的关系.....	99
第一节	香港特别行政区的法律地位.....	99
第二节	香港特别行政区基本法规定属于中央最高国家机关的职权	104
第三节	香港特别行政区基本法规定属于香港特别行政区的高度自治权	110
第四节	属于中央最高国家机关职权又与香港特别行政区高度自治权有联系的问题	119
第六章	香港特别行政区居民的基本权利和义务	135
第一节	香港特别行政区居民	135
第二节	香港特别行政区居民的基本权利和义务及其特点	144
第三节	香港特别行政区基本法与香港人权法案条例	158
第七章	香港特别行政区政治体制总论	169
第一节	设计政治体制的几个原则	169

第二节	建立符合一国两制方针与香港实际的民主政治体制	177
第八章	香港特别行政区政治体制分论	192
第一节	行政长官、行政机关与第一届政府	192
第二节	立法会的产生、职权与第一届立法会	219
第三节	司法机关	235
第四节	区域组织、公务人员	253
第九章	香港特别行政区的经济	269
第一节	香港特别行政区基本法经济制度的特点	269
第二节	财政、金融、贸易和工商业政策	273
第三节	土地契约、航运与民用航空	293
第十章	香港特别行政区的教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务	303
第一节	关于教育、科学、文化等方面的政策	303
第二节	专业资格与专业的执业资格、民间团体与组织	313
附 录		319
附录一	中华人民共和国主席令	319
附录二	中华人民共和国香港特别行政区基本法	320
附录三	全国人民代表大会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的决定	352
附录四	全国人民代表大会关于设立香港特别行政	

	区的决定	353
附录五	全国人民代表大会关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定	354
附录六	全国人民代表大会关于批准香港特别行政区基本法起草委员会关于设立全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会的建议的决定	355

第一章 一国两制与香港特别行政区基本法

第一节 一国两制的含义

中华人民共和国香港特别行政区基本法（以下简称香港特别行政区基本法或基本法）已由第七届全国人大第三次会议于1990年4月4日通过。要研究香港特别行政区基本法，首先必须研究“一个国家，两种制度”的方针，这一方针是制定香港特别行政区基本法的基本指导方针，香港特别行政区基本法是这一方针的具体化、法律化，在它的各个章节都贯穿了这一方针。只有对“一国两制”方针有一个基本的理解，才能正确了解香港特别行政区基本法的基本精神。离开“一国两制”方针，就很难理解为什么基本法有些条文必须和内地的法律保持一致，有许多条文和内地的法律、甚至宪法的某些规定又不一致；离开“一国两制”方针，就很难理解香港特别行政区为什么享有这么

高的自治权，在许多方面甚至比联邦国家的州或成员国的权力还大；离开“一国两制”方针，就难以从法律理论上解释清楚基本法的某些条文，基本法的制定既要考虑到内地的法律制度，从整个国家的法律制度出发，又要考虑到香港还存在着与内地不同的法律制度。在一些法律问题上只讲内地的法律制度，而不考虑在香港还存在着不同的法律制度，是不行的，但是只强调存在着两种不同法律制度，而不顾整个国家的法律制度，也是不对的。所以要起草好并从法律上阐明香港特别行政区基本法，首先必须研究“一国两制”的方针。

什么是“一国两制”？就是在中华人民共和国境内，在大陆实行社会主义制度，在香港、澳门、台湾实行资本主义制度。更具体地说，即国家在必要时得设立特别行政区，特别行政区直辖于中央人民政府，享有高度自治权，享有行政、立法、司法和终审权，但国防、外交属中央人民政府管理。

应当指出，“一国”和“两制”是两个不可分离的两方面，不能只重视一个方面而忽视另一个方面。只讲“两制”、高度自治，不讲“一国”，不讲国家主权、统一和领土完整，将形成两国两制，是不正确的。只强调“一国”、国家主权、统一和领土完整，而不讲“两制”不讲高度自治，那就成了一国一制，也是不正确的。“一国”与“两制”的正确关系应当是在坚持“一国”的前提下允许在它的一些特殊地区存在不同的制度。坚持我国社会主义国家的主权、统一和领土完整，这是“一国两制”的前提。离开我们的社会主义国家，就谈不上实行“两制”，所以，特别行政区虽然享有高度自治权，实行不同的制度，但中央与特别行政区的关系不是平分秋色、平起平坐、“中港关系”，而是单一制国家与其地方行政区域的关系，是中央与地方的关系。当然，说“一国”是前提，只是说明“一国”与“两制”的依存关系，是在“一国”的前提下两种制度并存，但不能因此而否定“两制”的存在和必要性，如果这样认识和理解“一国两制”那也是不对的。

由此可见，正确认识“一国两制”的含义，特别是“一国”与“两制”的关系，对于理解和研究香港特别行政区基本法，是非常重要的。

“一国两制”这一构想的提出和它的实践，是中华民族政治智慧的伟大创造。香港、澳门问题都是历史遗留问题，是由于不平等条约而产生的，台湾问题虽是我国的内政问题，但也有外国的干涉。这些情况使解决香港、澳门、台湾问题具有一定的复杂性。在这些地方由于长期为外国所占领或国民党当局所统治，政治、经济、文化教育制度以及生活方式都与内地不同，对内地的社会主义存有疑虑和不信任感，给国家的统一带来了困难。而香港、澳门、台湾问题的妥善解决将对我国的社会主义现代化建设有利，对全国人民包括香港、澳门、台湾同胞有利，也有利于维护远东与世界和平，历史的进程和形势的发展都要求我国妥善地逐步解决香港、澳门、台湾问题。

在这种情况下，党中央提出了史无前例的“一国两制”方针。我国与英国、葡萄牙先后签署了中英关于香港问题的联合声明，中葡关于澳门问题的联合声明，用和平的方式解决了历史遗留的问题，得到全国人民包括香港、澳门同胞的欢迎和支持，受到世界各国人民的赞扬。现在香港特别行政区基本法已由全国人大通过，澳门特别行政区基本法正在顺利起草，这都体现了全国人民的智慧，将来台湾问题也要解决。所以说，“一国两制”方针的提出和它的实践是中华民族政治智慧的伟大创造。

“一国两制”的方针和理论用来实现我国的统一，也是对马克思主义理论的发展。迄今为止，世界上还没有哪一个国家提出“一国两制”的方针。在我国的具体情况下，提出用“一国两制”方针来解决国家的统一和领土完整问题，这不仅需要实事求是的精神，而且需要理论上的勇气和胆略。这是对马克思主义理论的新发展。

第二节 一国两制方针的形成、发展与法律化

“一国两制”的方针是逐步发展、形成的，从它的提出到实现法律化，即到香港特别行政区基本法的通过，历时 10 年多。

“一国两制”方针不是短期的策略，不是权宜之计，而是一个重大的战略方针，它的提出有着充分的理论根据和现实依据。

一、一国两制的理论依据

1978 年 12 月 22 日党的十一届三中全会公报指出：“会议对进一步继承和发扬毛泽东同志所倡导的马克思主义学风，即坚持唯物主义的思想路线问题，展开了深入的讨论。会议一致认为，只有全党同志和全国人民在马列主义、毛泽东思想的指导下，解放思想，努力研究新情况新事物新问题，坚持实事求是、一切从实际出发、理论联系实际的原则，我们党才能顺利地实现工作中心的转变，……”“全会认为，随着中美关系正常化，我国神圣领土台湾回到祖国怀抱、实现统一大业的前景，已经进一步摆在我们的面前。全会欢迎台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞，本着爱国一家的精神，共同为祖国统一和祖国建设的事业继续作出积极贡献。”三中全会公报的这些内容说明随着国际国内情况变化的这一事实，应当从实际出发，实事求是地解决香港、澳门、台湾问题。可见“一国两制”方针的理论依据是辩证唯物主义和历史唯物主义。十一届三中全会的一个重大成就是恢复了党的实事求是的优良传统，解放思想，拨乱反

正，批判了“左”的错误，重新确立了党的正确的思想路线。十一届三中全会以来党的一系列的路线、方针和政策之所以正确，都是和这条正确的思想路线分不开的。“一国两制”方针的确立，也是在这条思想路线的指引下提出的。正如邓小平同志所说：“如果‘一国两制’的构想是一个对国际上有意义的想法的话，那要归功于马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义，用毛主席的话来讲，就是实事求是。”①邓小平同志又指出：“‘一个国家，两种制度’的构想不是今天形成的，是几年以前，主要是在我们党的十一届三中全会以后就形成了。……十一届三中全会恢复了毛泽东同志的实事求是的路线，一切从实际出发。尊重事实，尊重实际，就是要尊重香港和台湾的实际。我们提出要保存香港的资本主义制度，就是实行‘一个国家，两种制度’”②这就更加清楚地说明，“一国两制”是从十一届三中全会开始提出，它的理论依据是辩证唯物主义和历史唯物主义。

二、一国两制的现实依据

“一国两制”方针的提出的现实依据主要是：

（一）从香港、台湾、澳门的历史和现实情况出发。香港、澳门自古以来就是中国的领土，由于历史的和其他的原因，现在还没有统一于祖国。台湾至今为国民党当局所统治，加上外国的干涉，也未统一于祖国。在这些地区现在都实行资本主义制度。如何解决国家的统一和领土完整问题，是内地的社会主义吃掉香港、澳门、台湾的资本主义，还是香港、澳门、台湾的资本主义吃掉内地的社会主义？最好是谁也不要吃掉谁。如果不用和平的方式解决香港、澳门、台湾问题，只有用武力方式解决，这种解决问题的方式对我国人民包括香港、澳门、台湾同胞，都是不利的。如果采用和平的方式实现国家的统一和领土完整，我国大陆上的人民、港澳同胞、台湾同胞、英国和葡萄牙人民都能接受。香港、澳门、台湾将来继续

实行资本主义，有利于这些地方的稳定、发展和繁荣，对内地的经济建设也有利。考虑到这种历史和现实情况，才提出“一国两制”的方针。

（二）从内地的现实情况出发。党的十一届三中全会以后，我国的工作重点已转到以社会主义现代化建设为中心。到本世纪末达到国民生产总值人均 800—1000 美元，达到小康水平，到下一个世纪中叶国民生产总值达到人均 4000 美元。这就需要保持香港、澳门、台湾的稳定、发展和繁荣，需要一个妥善的方式解决香港、澳门、台湾问题，既对这些地区有利，又有利于国家的社会主义现代化建设。

（三）从有利于解决国际争端、维护世界和平出发。我国的对外政策是独立自主，坚持和平共处五项原则。维护世界和平不但是中国人民的愿望，也是世界各国人民的愿望。我国要实现社会主义现代化，就必须有一个和平的国际环境，香港、澳门是中国的领土，但又涉及到与外国的关系。这就需要找出一个能为各方所接受的方式，使国际间的历史遗留问题、有争端的问题能够得到圆满的解决，以有利于世界和平。这也是提出“一国两制”方针的一个重要现实依据。

如前所述，“一国两制”的伟大构想在 1978 年底出现萌芽，那是从解决台湾问题开始的。邓小平同志说：“‘一国两制’构想的提出还不是从香港问题开始的，是从台湾问题开始的。1981 年国庆前夕叶剑英委员长发表的九条声明，虽然没有概括为‘一国两制’但实际上就是这个意思。两年香港问题提出来了，我们就提出‘一国两制’”。③这是指 1982 年 9 月邓小平在会见英国首相撒切尔夫人时说，关于收回香港主权问题，可以用“一个国家，两种制度”的方案解决。邓小平同志在这时第一次明确提出了“一国两制”的概念。

三、一国两制的形成和法律化

“一国两制”方针的形成、发展和法律化大体经历了四个阶

段:

(一) 开始提出阶段。从 1978 年底到 1981 年 8 月。

在这一阶段中，党的十一届三中全会开始提出台湾问题，要从实际出发、考虑现实情况，但内容还比较笼统。1979 年 1 月 1 日全国人民代表大会常务委员会发表了《告台湾同胞书》。在这篇告同胞书中指出：“今天，实现中国的统一，是人心所向，大势所趋”，“我们的国家领导人已经表示决心，一定要考虑现实情况，完成祖国统一的大业，在解决统一问题时尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的政策和办法，不使台湾人民蒙受损失。”并且指出：“中国政府已经命令人民解放军从今天起停止对金门等岛屿的炮击”，“希望双方尽快实现通航通邮，以利双方同胞直接接触，互通讯息，探亲访友，旅游参观，进行学术文化体育工艺观摩”，“发展贸易，互通有无，进行经济交流。”这一告同胞书不但缓和了台湾海峡间的军事对峙，而且声明要尊重台湾现状和台湾各界人士的意见。这与十一届三中全会以前的对台湾的政策，有很大的变化；比十一届三中全会时的提法具体了。

在 1979 年、1980 年，党和国家的领导人多次重申了全国人大常委会的《告台湾同胞书》的内容和精神，并且开始提出对香港问题的原则处理意见，即可以将香港作为一个特殊地区、特殊问题来处理。

(二) 进一步发展和具体化阶段。大体上是从 1981 的 9 月到 1982 年 3 月。

在这一阶段中，对“一国两制”方针的内容提得更加具体了。这主要表现在 1981 年 9 月 30 日全国人大常委会委员长叶剑英向新华社记者发表的谈话中。这个谈话指出了关于台湾回归祖国、实现和平统一的 9 点方针政策：主要是建议举行中国共产党和中国国民党两党的对等谈判，台湾与大陆实行通邮、通商、通航，国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有

高度自治权，并可保留军权，中央政府不干预台湾地方事务，台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，私人财产、房屋、土地、企业所有权、合法继承权和外国投资不受侵犯，台湾当局和各界代表人士可担任全国性政治机构的领导职务，参与国家管理等。这9点方针政策比1979年全国人大常委会的《告台湾同胞书》的内容更加具体，对台湾将采取什么样的合情合理的政策也进一步明确了，“一国两制”方针又进一步发展和具体化。

在1981年我国的党和国家领导人还指出，香港问题的解决，可以研究我们对台湾的立场。这实际上就是说可以参考对台湾的政策来解决香港问题。

（三）开始法律化阶段。大体是从1982年4月到1985年5月。

在这一阶段以前，“一国两制”还是以党和国家的方针政策形式出现，没有法律化，没有以法律的形式体现出来。它以法律形式第一次出现是在1982年4月的中华人民共和国宪法修改草案中，后来由第五届全国人大第五次会议于1982年12月4日通过。从1980年9月开始修改1978年宪法时，最初的宪法修改稿中并没有体现“一国两制”的条文，到1982年4月的宪法修改草案中才增加一条关于“一国两制”内容的条文，这就是1982年宪法的第三十一条，即“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”这样，“一国两制”方针就史无前例地以根本法的形式确定下来，因为它是根本法的条文，不可能规定得很具体。但是当时的宪法修改委员会副主任委员彭真在向第五届全国人大第五次会议所作关于宪法修改草案的报告中，详细说明了为什么要有第三十一条的规定以及该条的具体含义。他指出，在“实现和平统一后，台湾可作为特别行政氏。享有高度自治权。这种自治权，包括台湾现行社会、经济制度不变，