

深圳大学港澳基本法研究中心

Review on the Implementation of
Hong Kong and Macao
Basic Laws

港澳基本法实施评论

邹平学·主编
张定淮·王千华 副主编

2014年卷·总第1卷

2013年《香港特别行政区基本法》实施大事述评 邹平学

2013年《澳门特别行政区基本法》实施大事述评 叶海波

2017年香港特区行政长官普选办法述评 邹平学

香港“占领中环”运动述评 张定淮

澳门行政长官选举制度的设计与安排 王禹

香港新政治秩序的建立——评刘兆佳《回归后的香港政治》 孙成



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

深圳大学港澳基本法研究中心

Review on the Implementation of
Hong Kong and Macao
Basic Laws

港澳基本法实施评论

邹平学·主编

2014年卷·总第1卷

张定淮·王千华 副主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

港澳基本法实施评论. 2014 年卷: 总第 1 卷 / 邹平
学主编. —北京: 法律出版社, 2015. 1
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6938 - 8

I. ①港… II. ①邹… III. ①特别行政区基本法—香
港—文集②特别行政区基本法—澳门—文集 IV.
①D921. 94 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 225749 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

编辑统筹/财税出版分社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16
版本/2015 年 1 月第 1 版

印张/17.5 字数/270 千
印次/2015 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 6938 - 8

定价: 48.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

学术顾问

(按姓氏笔画排序)

王振民 陈弘毅 周叶中 饶戈平
骆伟建 秦前红 韩大元 黎 军

编辑委员会

(按姓氏笔画排序)

王千华 叶海波 邹平学
张定淮 张淑钿 李薇薇

主 编:邹平学

副 主 编:张定淮 王千华

编辑部地址:广东省深圳市南山区深圳大学科技楼 12 楼港澳基本法研究中心《港澳基本法实施评论》编辑部,518060

电 话:(0755)26733053 26733093

传 真:(0755)26733054

电 子 邮 件:jbfpl@szu.edu.cn

网 址:<http://cbl.szu.edu.cn/index.asp>

序

在深圳大学港澳基本法研究中心成立5周年之际,一本专门关注基本法实施状况评价的学术年刊《港澳基本法实施评论》顺势而出。邓小平同志曾指出,1997年我们恢复行使主权之后怎么管理香港,也就是在香港实行什么制度的问题,我们的“一国两制”能不能成功,要体现在香港特别行政区基本法里,所以,这个基本法很重要。^①“一国两制”事业是前无古人的伟大创举,其实践也取得了举世公认的成功。当然,我们也看到,在新的历史阶段,“一国两制”在实施过程中不断受到政治、经济、社会等各种问题的挑战,如何分析研究基本法实施的现实状况,以及如何保障基本法的正确、全面实施,仍是治国理政的重要任务,也是学术界研究关注的重大课题。

法者,治之端也。全面准确地理解基本法,把握主导权和话语权是基本法研究的大方向,是严格按照基本法办事、维护港澳长期繁荣稳定的前提条件。“一国两制”是一个完整概念,“一国”是“两制”的前提和基础,在“一国”的前提下尊重“两制”差异是全面准确理解基本法的根本原则。基本法是根据中华

^① 邓小平:“在中央顾问委员会第三次全体会议上的讲话”,“会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时的讲话”,载《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版。

人民共和国宪法制定的,基本法的规定应当在宪法规定的国家体制下才能有正确理解,同时基本法又是在保持港澳原有资本主义制度、生活方式不变的背景下制定的,基本法的每项规定都有立法当时的现实依据,正确理解基本法也离不开港澳社会的具体情况。只有遵循“一国两制”,以客观、理性的观点在国家体制下,在掌握港澳社会具体情况下研究基本法,才能全面准确地理解基本法,维护基本法的权威,为港澳特区的繁荣稳定保驾护航。

基本法实施 10 多年以来,取得了一些成功经验亟待总结,也出现了一些错误认识亟待纠正,还遇到了一些新情况、新问题亟待跟踪研究。因此,建立并完善基本法实施的学术与社会评价机制成为必要,深圳大学港澳基本法研究中心组织的《港澳基本法实施评论》应时而生。深圳大学毗邻港澳,具有港澳研究的地缘优势,自 1983 年建校开始就研究港澳法及基本法,形成了一种港澳法律研究传统,凝聚了一批高水平研究人员。特别是基本法研究中心成立以来,更加专注于基本法的研究,发表了大量涉及基本法实施重大理论与前沿实践问题的文章,在社会上产生了很好的反响,引起各方关注。中心希望秉承实事求是和客观公正的态度,通过每年一卷的《港澳基本法实施评论》展示内地和港澳学界对基本法实施的认识和看法,相信这样公开和定期的学术和社会评价机制必然有助于改善和促进基本法的全面准确实施。

理越辩越明,道越论越清,思维的碰撞总会带来有益的启迪。《港澳基本法实施评论》刊载的作品既有全面宏观的针对港澳基本法实施一年的年度总体评价报告,也有专题性的针对基本法实施中的重点、难点、热点问题的评论文章,以及总结评述内地或港澳学者对基本法实施中争议性较大的问题产生的学术争鸣,希望为研究港澳基本法的学者、实施港澳基本法的机构、关注港澳发展的各界人士搭建一个畅所欲言、百家争鸣的交流平台,促进基本法的全面准确实施,让基本法真正成为“一国两制”的守护神,成为维护港澳特区繁荣稳定的守护神。

是为序。

黎 军*
2014 年 7 月

* 深圳大学副校长、深圳大学港澳基本法研究中心主任。

年度特稿	1
2013 年《香港特别行政区基本法》实施大事述评	邹平学 3
2013 年《澳门特别行政区基本法》实施大事述评	叶海波 36
专题述评	53
2017 年香港特区行政长官普选办法述评	邹平学 55
香港“占领中环”运动述评	张定淮 87
“爱国爱港”的法学思考	田飞龙 96
香港特别行政区“外佣居港权”案判决述评	王千华 李岳峰 105
2013 年中央与港澳特区关系概况述评	朱湘黔 陈虹 117
2013 年粤港澳交流合作述评	张亮 153
澳门行政长官选举制度的设计与安排	王禹 162
澳门特别行政区中文立法技术探析	李燕萍 173
书评	187
解读香港政制历史进程和“双普选”路径的力作 ——评李晓惠《迈向普选之路》	孙莹 189

香港新政治秩序的建立

——评刘兆佳《回归后的香港政治》 孙 成 196

《香港基本法讲义》评介 邓 凯 202

2013 年基本法实施大事记 209

2013 年香港特别行政区基本法实施大事记 211

2013 年澳门特别行政区基本法实施大事记 244

征稿启事及稿件体例 265

征稿启事 267

稿件体例 269

年度特稿

2013 年《香港特别行政区基本法》 实施大事述评

邹平学*

《宪法》第31条规定：“国家在必要的时候得设立特别行政区。在特别行政区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。”1990年4月4日，第七届全国人民代表大会第三次会议表决通过了《香港特别行政区基本法》（以下简称《香港基本法》）。1997年7月1日，香港特别行政区成立，《香港基本法》正式实施。它是“一国两制”方针政策法律化、制度化，是一部授权法和全国性法律，是香港特别行政区的宪制性法律。它的核心内容是规定香港特别行政区制度，主要内容是规定中央在香港行使的主权权力，授权特区享有高度自治权，规定香港的政治体制，明确香港居民享有的基本权利。制定和实施史无前例的香港基本法的根本宗旨和目的就是维护国家主权、安全和发展利益，保持香港的繁荣和稳定。16年来，《香港基本法》的成功实践举世瞩目，不仅有力地证明了“一国两制”方针的巨大优越性和强大生命力，也充分展示了香港特别行政区制度作为国

* 深圳大学港澳基本法研究中心常务副主任、宪政与人权研究中心主任，法学院教授，武汉大学兼职博士研究生导师，法学博士。

家管理香港地区的一种制度创新具有强劲的生命力,具有重要的地位,发挥着独特的作用。应当看到,《香港基本法》的实施内容十分丰富而极具挑战性,包含着法律、政治、社会、经济、文化、外事等诸多方面,如果尽可能宏阔地放眼观察《香港基本法》的实施历程并展望其未来,大致可以把它的实施界分为四个阶段:一是实施准备阶段,即《香港基本法》通过后至实施前的后过渡期;二是1997年7月1日开始到2012年政改启航的15年间,这是《香港基本法》实施的法治化阶段;三是2013年到2020年的8年间,这将是着力推进“双普选”的时期,可谓《香港基本法》实施的民主化阶段;^①四是2020年后,将是《香港基本法》实施的成年成熟期。由此可见,2013年,《香港基本法》的实施进入了一个相对成熟的历史新阶段。本文无法全景式地见证展示2013年《香港基本法》实施的全貌,但将有重点地总结评述这一年值得关注的热点议题、关键性事件,因为热点议题和关键性的事件可以以点带面,折射和见证这一年《香港基本法》实施的脉络与概貌。

一、中央一如既往全力维护香港特区的繁荣稳定

古代贤者荀子曰:“欲近四方,莫如中央;故王者必居天下之中,礼也。”^②韩非主张“事在四方,要在中央;圣人执要,四方来效”。^③根据《香港基本法》第1条、第12条的规定,香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域,直辖于中央人民政府。中央与香港特别行政区的关系有两个特点:“一是单一制下的中央与地方的关系,二是‘一国两制’下的特殊的中央与地方关系。”^④严格按照《香港基本法》办事,充分行使《宪法》和《香港基本法》规定的中央管治香港的权力非常重要,因为这是贯彻落实中央对香港实行的各项方针政策的前提和基础,是维护国家主权、安全、发展利益,保持香港

^① 2012年,香港回归祖国15周年,第四任行政长官梁振英在2012年7月1日就职,他在选举期间曾表示希望参加将于2017年首次举行的行政长官普选,接受普选的洗礼,增加政府的认受性及改善政治生态。故以2013年为基本法实施的法治化阶段和民主化阶段的界分点。

^② 《荀子·大略》。

^③ 《韩非子·物权》。

^④ 乔晓阳:“如何正确理解和处理好‘一国两制’下中央和香港特别行政区的关系”,载《中央有关部门发言人及负责人关于基本法问题的谈话和演讲》,中国民主法制出版社2011年版,第140页。

长期繁荣稳定的关键所在。

香港 1997 年 7 月 1 日回归,走上了同祖国内地优势互补、共同发展的宽广道路。回归以来,中央根据《宪法》和《香港基本法》的规定,多次通过人大释法和决定,顺利解决基本法实施过程遇到的法制和政制发展问题;全力支持特别行政区行政长官和政府依法施政,全力支持特区抵御应对亚洲金融危机、非典疫情、国际金融风暴等各种风险和挑战,支持特区政府一系列有助香港经济复苏和发展的经济政策和措施;全力支持香港充分发挥优势,指导、推动内地与香港签署和落实更紧密经贸关系的安排,在十一五、十二五规划中将香港纳入国家发展战略,多方面加强与内地的交流和合作,^①在国家整体发展中继续发挥重要作用。2012 年 11 月 19 日党的十八大召开,十八大报告明确指出:“中央政府将……带领香港、澳门各界人士集中精力发展经济、切实有效改善民生、循序渐进推进民主、包容共济促进和谐,深化内地与香港、澳门经贸关系,推进各领域交流合作,促进香港同胞、澳门同胞在爱国爱港、爱国爱澳旗帜下的大团结……”在中央政府的坚定支持下,香港成功应对一系列冲击,通过加快与内地经济融合,经济持续增长,保持繁荣稳定。

中央根据《宪法》和《香港基本法》行使有关管治香港的权力,具有两个明显的特点:一是中央为香港所做的一切均有利于香港,“中央政府关于香港大政方针的宗旨,就是为了香港好、为了香港明天更好,为了香港同胞好、为了香港同胞明天更好”。^②二是中央基于履行“一国两制”的坚定承诺和严格依照《香港基本法》办事的原则,在行使对香港的中央权力方面十分谨慎和自律,对香港事务,无论是经济社会事务还是政治事务,只要是属于特区

① 自 2003 年以来,依托 CEPA 的制度框架,香港特别行政区与内地各地方尤其是珠江三角洲有关省、自治区的合作关系有了很大的发展。2004 年 6 月,内地 9 个省和香港、澳门特区签署了《泛珠三角地区改革发展规划纲要》(即“9+2”);2009 年国务院批准的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》;2010 年 4 月 7 日,《粤港合作框架协议》在北京签署,这是内地省份与香港特别行政区之间签署的第一份综合性合作协议;2010 年,国务院批准实施《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》;2012 年 6 月国务院颁发《关于支持深圳前海深港现代服务业合作区开发开放有关政策的批复》。

② 胡锦涛:“在会见十一届香港、澳门地区全国人大代表和全国政协委员时的讲话”(2008 年 3 月 6 日),载《党和国家领导人关于港澳问题的重要讲话》,中国民主法制出版社 2011 年版,第 166 页。

自治权范围的事务,都是自觉维护和尊重特区按照《香港基本法》授予的权力。这两个特点充分说明,中央履行宪制责任,行使管治香港的宪制权力,与香港特区享有高度自治权,是“一国两制”基本政治制度不可分割的有机整体,是相辅相成的两个方面,缺一不可。中央依法行使有关宪制性权力,不仅不会妨害香港特区依照基本法享有高度自治,而是“港人治港”、高度自治的有力保障。

进入 2013 年,中央一如既往,坚定不移地贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针,严格按照《香港基本法》办事,继续坚定支持行政长官和特区政府依法施政,应对各种复杂局面和挑战,继续保持香港的繁荣稳定大局,推动特区各项事业的发展。

第一,2013 年 3 月 18 日,国家主席习近平在中南海会见来京列席第十二届全国人民代表大会第一次会议闭幕式的香港特别行政区行政长官梁振英、澳门特别行政区行政长官崔世安,习近平强调,“香港、澳门与祖国内地的命运始终紧密相连。实现中华民族伟大复兴的中国梦,需要香港、澳门与祖国内地坚持优势互补、共同发展,需要港澳同胞与内地人民坚持守望相助、携手共进”。他表示,“梁振英提出‘稳中求变’的施政理念,得到了广大香港市民认同。现在的关键是抓好落实。这既是行政长官和特区政府的责任,也有赖于香港社会各界一起努力。众人拾柴火焰高。希望香港社会各界紧密团结起来,支持行政长官和特区政府依法施政,共同开创香港更加美好的未来”。^① 同一天,国务院总理李克强会见香港特区行政长官梁振英时也表示新一届中央政府将坚持全面贯彻“一国两制”方针,严格按照《香港基本法》办事,全力支持行政长官和特区政府依法施政。中央全力支持香港特区繁荣稳定,是香港的巨大优势。

第二,为支持香港特区应对风险和挑战,巩固提升竞争优势,中央政府推出多项支持举措:3 月 6 日,中国证券监督管理委员会发布《人民币合格境外机构投资者(RQFII)境内证券投资试点办法》(《试点办法》)的修订,扩大 RQFII 试点机构类型,容许内地商业银行、保险公司等香港子公司或注册地及主要经营地在香港的金融机构申请 RQFII 资格,同时放宽 RQFII 资金的

^① “习近平会见梁振英、崔世安”,载 http://news.xinhuanet.com/politics/2013-03/18/c_115064460.htm,2014 年 5 月 24 日访问。

投资范围限制,允许机构根据市场情况自主决定产品类型。此举有利于香港市场推出更多创新和多元化的人民币投资产品,深化香港离岸人民币业务,促进人民币资金在内地与香港之间的跨境使用和循环,推动人民币国际化的进程;6月,经国务院批准,财政部将在香港发行230亿元人民币国债,其中6月26日发行130亿元,下半年再发行100亿元,人民币国债发行后,将在香港联合交易所挂牌上市交易;9月初,在内地与香港签署更紧密经贸关系安排(CEPA)踏入10周年之际,中央与特区签署《CEPA补充协议十》,补充协议十包括65项服务贸易开放措施,以及8项加强两地金融合作和便利贸易投资的措施。补充协议十有三个亮点:一是不断增加CEPA的开放深度,部分领域实现较大突破;二是拓宽了服务提供方式;三是在广东先行先试的内容继续增加。值得一提的是,CEPA并没有限制资金来源,在香港经营的海外公司也可以享受CEPA的优惠。约有1/4外国投资企业表示,CEPA是他们决定到香港发展的重要因素。投资推广署的最新数字显示,2013年有7250家外国和内地企业在香港落户,创下最高纪录。CEPA亦为香港的服务业提供了巨大机遇,例如,在金融服务业,自2009年以来,已有6家香港银行透过CEPA在广东开设“异地支行”;香港电影业也从CEPA得到巨大好处,通过每年生产超过30部香港—内地合拍片,得以接触内地的观众,当中更不乏内地的10大卖座片。其他行业包括面包店、律师行、物流公司、制药公司等都已受惠于CEPA,到内地拓展业务。与此同时,香港与中央政府成立全新的联合联络小组,重点协助落实CEPA遇到较多障碍的行业,解决在个别省市遇到的难题。

第三,中央政府支持香港特别行政区与内地加强各领域的交流合作,支持香港特区与内地深化经贸合作,支持香港与内地特别是广东省加强区域合作,支持香港与内地跨境基础设施建设和人员货物通关便利化,支持香港与内地在出入境管理、海关、金融、旅游、公共卫生、教育、科技、文化、知识产权合作与贸易、警务等各方面的合作,完善交流合作机制。2013年,这方面的成就令人瞩目:内地是香港最大的贸易伙伴,据香港统计,2013年两地贸易额达38913亿港元,占香港对外贸易总额的51.1%;香港是内地最重要的出口市场之一,据海关总署统计,2013年内地对香港出口额达3847.9亿美元,占内地出口总额的近六成;内地是香港外来直接投资的最大来源地,据香港统计,截至2013年年底,内地对香港直接投资超过3588亿美元,占内地

对外投资总额的近六成;香港是内地最大的外商直接投资来源地,据商务部统计,内地累计批准港商投资项目近36万个,实际利用港资6656.7亿美元,占内地累计吸收境外投资的47.7%;香港是内地最大的境外投资目的地和融资中心,截至2013年年底,内地对香港非金融类累计直接投资为3386.69亿美元,占内地对外非金融类累计直接投资总额的59%;截至2013年年底,在香港上市的内地企业达797家,占香港上市公司总数的48.5%,在香港上市的内地企业总市值达13.7万亿港元,占香港股市总市值的56.9%。

第四,中央政府和有关地方全力保障对香港的食品、农副产品、水、电、天然气的供应。截至2013年年底,香港市场活猪95%、活牛100%、活鸡33%、河鲜产品100%、蔬菜90%、面粉70%以上由内地供应。2013年,内地向香港供应天然气25.31亿立方米。2013年,广东向香港供应淡水6.06亿立方米。

第五,中央政府还多次鲜明表达反对外部势力利用香港干预中国内政的图谋,防范和遏制极少数人勾结外部势力干扰和破坏“一国两制”在香港的实施的严正立场。外交部发言人洪磊在2013年9月17日举行的例行记者会上针对有记者提到香港回归以来,英国情报机构在香港渗透活动不断加强的问题作出回应,表示中方绝不允许任何外部势力干预香港内部事务,损害香港的繁荣稳定。针对9月24日美国驻香港总领事夏千福称“中国中央政府将在香港推进2017年普选行政长官及2020年直选立法会,美对此表示赞赏,美将继续支持香港根据基本法和全国人大决定实现真正的普选”的言论,外交部发言人洪磊在25日的例行记者会上表示,中国政府坚决反对任何国家干预香港内部事务,希望有关国家多做有利于香港繁荣稳定的事。

二、香港特区政府积极施政应对经济民生挑战

2013年,在国际金融危机尚未结束、总体世界经济形势仍不乐观的大环境下,香港经济发展的一些深层次的矛盾也逐渐显现,竞争优势亦开始弱化,民生问题日渐严重。香港的首要任务是发展经济,改善民生。香港行政长官和特区政府在中央的支持下,运用《香港基本法》赋予的自治权,直面香港发展过程中突出的民生问题,在经济发展、住房、养老、扶贫、环境保护等

重大问题上积极施政,采取各种应对措施,取得了一定成效。

牢牢抓住促进经济发展是政府施政的首要目标。梁振英行政长官在 2013 年 1 月发表他上台以来的首份施政报告,施政报告表明:“要解决房屋、贫穷、老年社会和环境问题,必须有持续的经济增长,所以促进经济增长是政府的首要目标。”2013 年 1 月 17 日,为总揽经济全局,政府宣布成立经济发展委员会(委员会)及其辖下的 4 个工作小组,成员均由行政长官委任,负责就制订全面的经济发展策略和产业政策向政府提供具体建议,4 个工作小组分别负责有关航运业、会展及旅游业、制造、高新科技及文化创意产业以及专业服务业的事宜。政府针对金融服务、贸易及物流、旅游以及专业及工商业支援服务四大产业,推出产业提升措施。为强化香港的国际金融中心地位,壮大香港作为离岸人民币业务枢纽,特区政府成立金融发展局,探讨推动金融业更大发展及金融产业策略性发展路向。6 月正式推出人民币香港银行同业拆息定价,提供可靠基准作为贷款产品的定价参考,成为全球离岸市场首个人民币拆息定价机制。RQFII A 股交易所基金(ETF)规模不断扩大,为“沪港通”的推出做好了充分准备。金融管理局于 11 月发表《巩固香港作为全球主要国际金融中心的地位》、《内地金融业的发展、改革与香港金融中心地位的巩固、提升》、《关于加快建设香港离岸人民币中心的建议》等 6 份研究报告^①。

解决房屋问题是本届特区政府的首要任务。香港人多地少,土地供应不足,公屋供不应求,租金楼价高,大大超出市民的负担能力,导致劏房丛生、置业困难。房屋问题长期困扰香港,阻碍经济增长,严重压抑其他消费和投资。为着力处理房屋问题,特区政府采取压抑需求和增加供应两手措施。在压抑需求方面,特区政府除继续实施 2012 年引入的“买家印花税”,调高“额外印花税”税率外,2013 年推出“双辣招”,出台“双倍印花税”和商业物业“及时征税”,即政府向非首次置业人士开征双倍印花税(DSD),将写字楼、铺位、商业楼宇及分层工厂大厦等非住宅物业,纳入征收双倍印花税范围之内,以期抑制非永久性居民购房需求和炒楼投机需求,稳定楼价。不过,买家印花税以是否香港永久居民身份区分外地和本地人士的“一刀切”方式却并非没有可商榷之处。从吸引和留住国际化人才、维持公平开放社

^① “2013 香港:多项措施应对民生议题”,载《法制日报》2013 年 12 月 31 日。