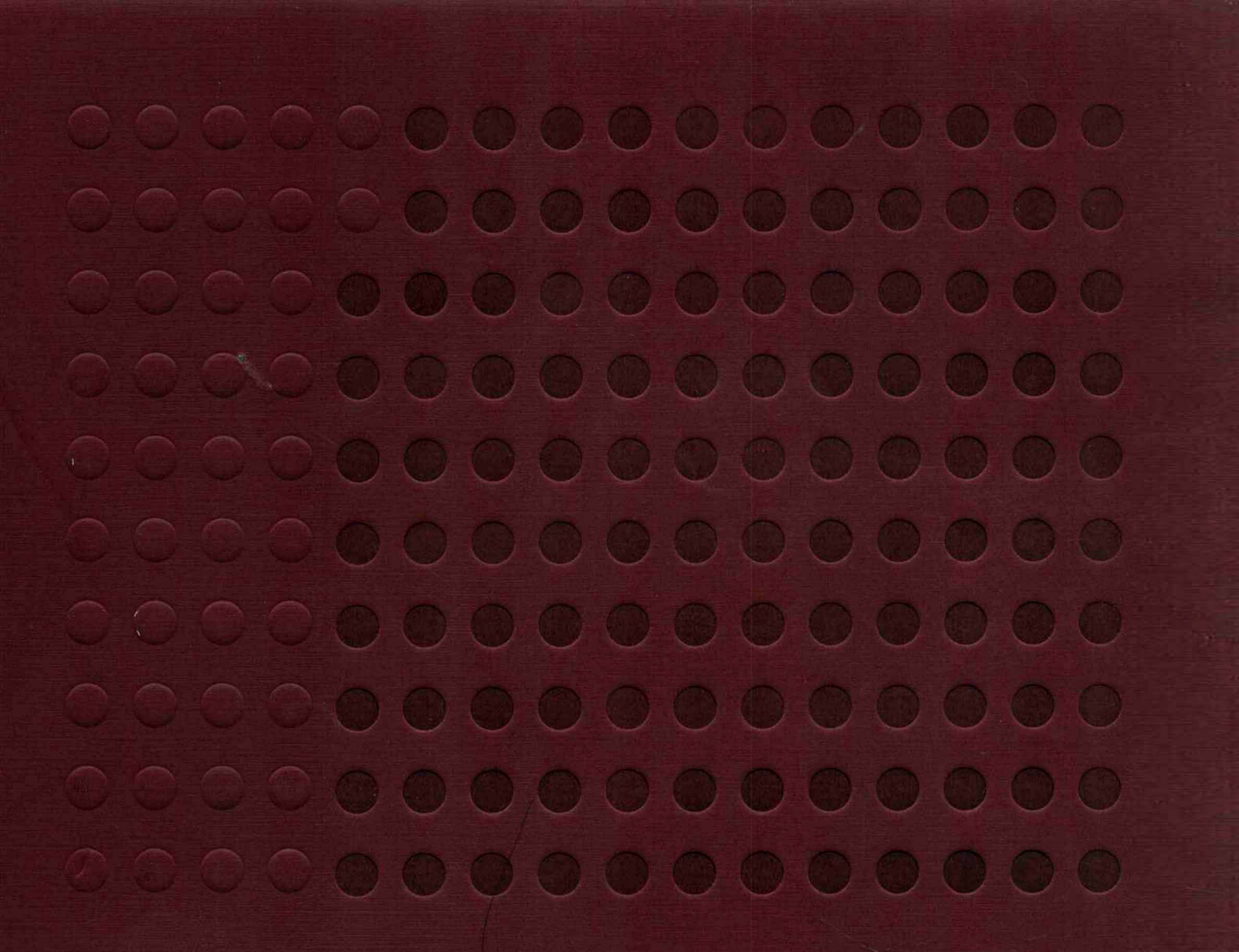


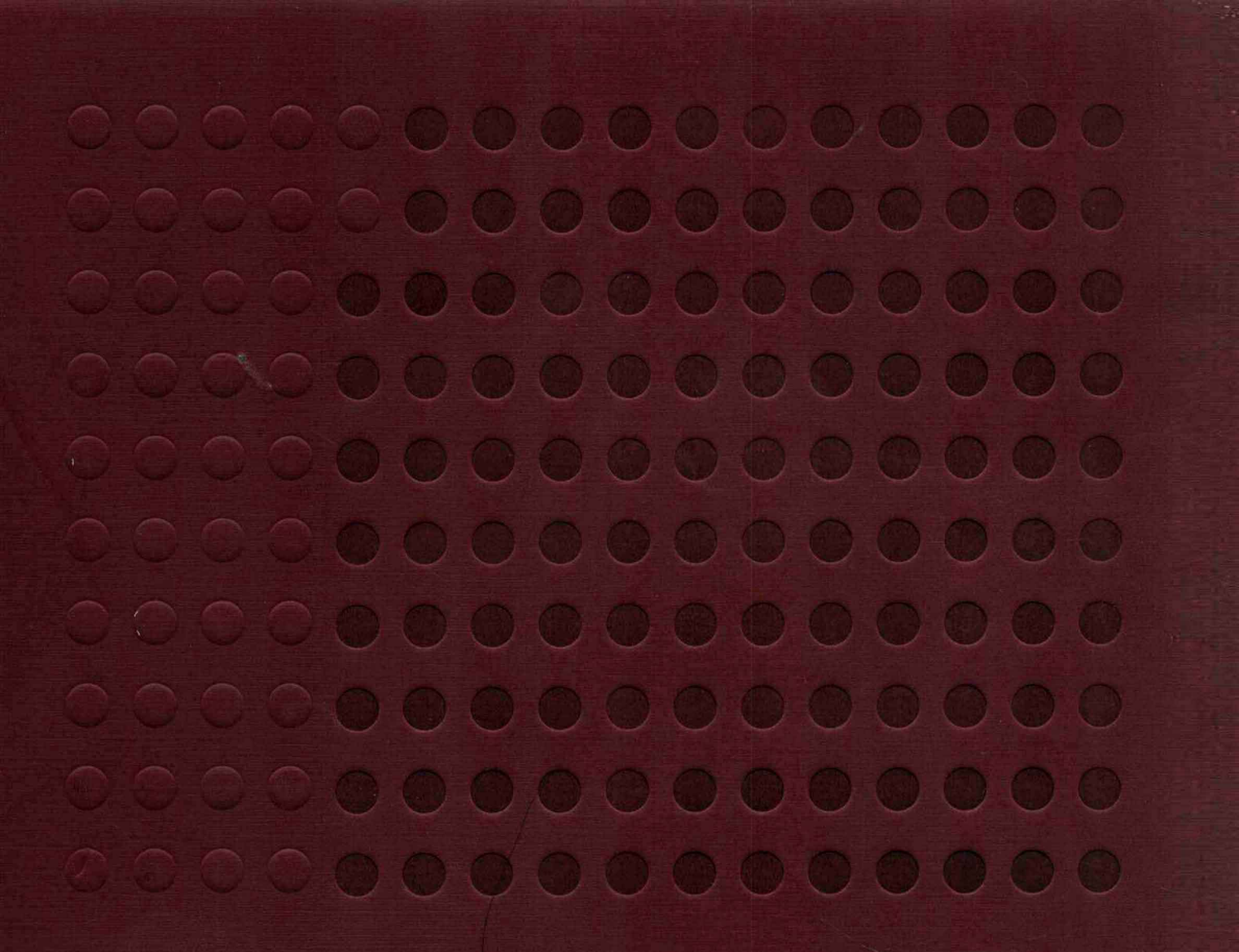


香港基本法

起草過程概覽

李浩然——[主編]

上冊



香港基本法

起草過程概覽

李浩然——[主編]

上冊

ISBN 978-962-04-3146-3



9 789620 431463



三聯書店(香港)有限公司
Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.



聯合出版集團

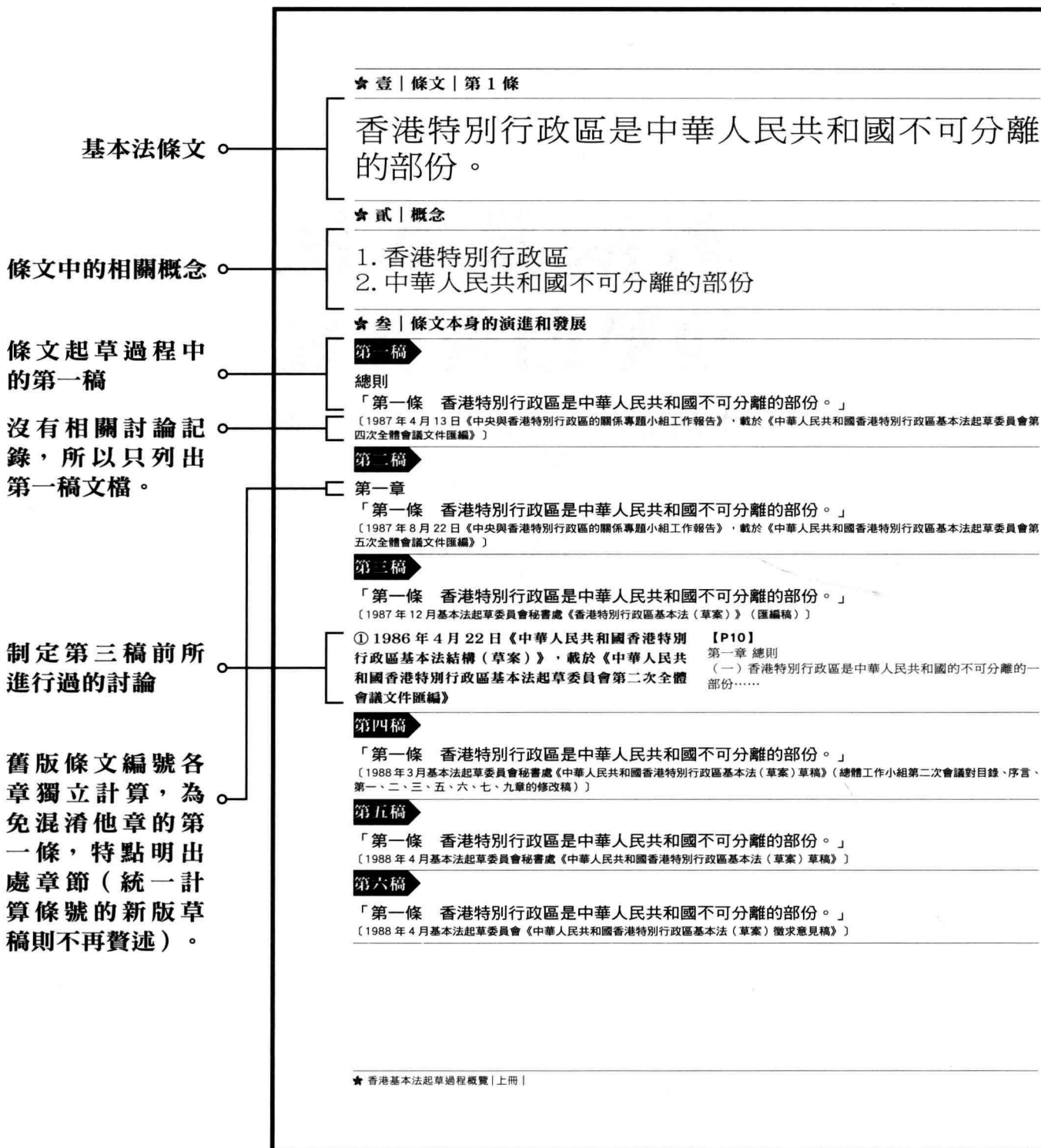
香港基本法 起草過程概覽

李浩然——[主編]

| 上冊

本書收集並整理了《香港特別行政區基本法》（共 160 條條文及 3 個附件，以下簡稱基本法）的起草材料和文獻資料。當中包括起草過程中已找到的官方紀錄和報告，以及經編者挑選與主題相關的會議參考資料。這些材料均能反映出當時社會各界是如何對基本法的起草工作進行思考、討論、提出意見和建議，直至最後定稿。對這些材料的系統整理，有助我們還原和瞭解今天的基本法條文，是如何一步一步的，從最開始的概念思維和提議，最後演變成為今天的最終版本。編者期望這不但是重要的歷史文獻，也對基本法的立法原意等討論提供有用的參考。

為便於使用和理解，謹對本書作以下使用介紹和說明。我們以第一條為例：



第七稿

「第一條 香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份。」

〔1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》〕

① 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》

【P1】

第一條

1. 刪去本條。
2. 新加「中華人民共和國政府對香港的基本方針政策是一國兩制，根據中英聯合聲明制定本法」作為第一條，現第一條改為第二條，依次類推。

※

② 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集》

【P2】

第一條

1. 前面加：「中華人民共和國是單一制國家。」
2. 「部份」改為「組成部份」。
3. 建議在本條最後講一下香港特別行政區的範圍。

※

③ 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》

【P15-17】

第一章 整體意見

1. 意見

1.1 贊成意見

- 贊成此「總則」。
- 贊成第一條至第九條。
- 贊成總則寫在基本法各章之前，規定了基本法的一些基本原則。
- 為了使《中英聯合聲明》可以合法地執行，總則理應成為基本法的一部份。

1.3 其他意見

- 總則第一條「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份」。一條已足夠，其他的應讓香港人自己擬定資本主義的基本法，才是體現高度自治的基本法。

2. 建議

2.1 修改

- 把第一條和第四條併為一條。

理由：

- 意思會更全面。
- 可防止被人斷章取義。

2.2 增加

- 在總則第一條之前增加兩條，即第一條改為第三條。

第一條：「本基本法根據中華人民共和國憲法第三十一條制定，適用於香港特別行政區。本法為中華人民共和國憲法之必要補充，同樣神聖。」

第二條：「香港特別行政區，對外簡稱『中國香港』（China、Hong Kong）；對內簡稱香港（Hong Kong）。其範圍包括深圳河以南之香港島、九龍半島及新界。」

理由：使基本法之法律地位更清楚，名稱和範圍得以確定，英文拼法亦依國際慣例，免受普通話拼法影響。

→ 建議基本法（草案）徵求意見稿的總則第一至十條以如下的十二條取代。

第一條：為了維護國家的統一和領土完整，並考慮到香港的歷史和現實情況，中華人民共和國在一九九七年七月一日對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區。香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份。

【P19】

第一條

2. 意見

→ 保留本條。

→ 第一條重複序言第一句的意義，沒有必要。

→ 「分離」兩字不理想，既然香港主權已回歸祖國，不需再寫這一詞。

→ 應在第一條開宗明義說明立法的來源和依據。

→ 這一條已確定主權，不需再在其他方面表現主權。

3. 建議

3.1 修改

→ 不可分離的「部份」改為不可分離的「領土」。

理由：

○ 「領土」較之「部份」更明確、肯定，包含了歷史性關係。「部份」是含糊的，可以做其他花樣的解釋。

○ 「部份」一詞相當含糊，未能反映出「一國兩制」、「保持香港資本主義制度五十年不變」的政策。既然香港特別行政區是中國不可分離的部份，而內地實行的是社會主義制度，是不是意味着香港也要實行社會主義制度呢？政治的一部份還是經濟上的一部份呢？

→ 改為：「香港特別行政區是中華人民共和國的一部份。」

→ 改為：「香港特別行政區是中華人民共和國的部份領土。」

理由：這條是體現主權。凡是領土都是不可分離的，如寫為不可分離的部份，便表示有可分離的部份。

→ 改為：「香港特別行政區是中華人民共和國領土不可分離的部份。」

3.2 增加

→ 「不可分離的部份」之後加入「自古以來就是中國的版圖。」

→ 加上「香港特別行政區保持原有地區的範圍。」

3.3 搬移

→ 將第一條改為第三條。

3.4 其他建議

→ 為使香港特別行政區之定義更加明確，應將現時香港（即包括香港島、九龍及新界）之地圖，列入附件，成為基本法之一部份。

條文起草過程中的第七稿

這部份同屬第3號文件內的另一內容，在文件的19頁

制定第七稿前所進行過的討論，根據前一稿的內容進行，按次序（時間順序）排列。

本書以條文序號為經，以時間順序為緯，展現基本法的演進過程。在每條條文中，第一項「條文」是現行《基本法》中該條所載的條文內容。第二項「概念」是與該條文密切相關的，或在討論過程中所涉及到的重要概念，旨在提示起草過程中的討論焦點。第三項「條文本身的演進和發展」則以時間為線索展現了該條文的立法過程。條文從第一次成文稿出現後，經過各次討論及修改過程，條文內容隨之演進，直至最後定稿。每條條文都經歷了從雛型、修改到終稿的過程。

其中，「第X稿」是該條在形成過程中不同時期各稿的內容（以時間先後為順序排列），條文內容下的括弧是該條的出處（包括時間和具體檔案名稱）。帶圈的號碼是該條的各稿在形成前，相關立法人士對該條的討論、建議等。各個標題都標示了該討論文字的出處，包括時間、單位名稱和文獻名稱。標題下的具體內容包括討論內容和此段文字在文獻中的具體頁碼。

以上文所舉的第一條為例，根據以上的使用方法，讀者從「條文本身的演進和發展」可以查閱到：本條的第一稿出自「1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》」，具體內容是「第一條 香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份。」；第七稿則出自「1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》，具體內容是「第一條 香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份。」

讀者從下列資料可以查閱到該條第七稿正式形成之前，立法者對該條內容進行的討論。根據前一稿的第一次討論，是「①1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》」文件的第1頁（【P1】）中，提議：「刪去本條」，並「新加『中華人民共和國政府對香港的基本方針政策是一國兩制，根據中英聯合聲明制定本法』作為第一條，現第一條改為第二條，依次類推」。

因此，讀者在使用過程中可以方便地根據條文、時間和文件名稱查閱到所需的立法資料，並通過對這些資料的查閱形成對《基本法》起草過程的直觀印象。

大部份條文的演進過程相似，但少數條文較為特殊，特此對編輯方法和特別情況作出說明。

其中主要表現為：（1）有些條文是由若干條文草稿合併而成的；（2）有些條文是從某一條條文草稿分拆出來的；（3）有些條文的次序發生了變化。條文演進的過程以第一稿、第二稿的形式表現出來。若所載條文草稿的文件是獨立的，那麼它就是獨立一稿。每一稿按時間順序列出了成稿過程中所有官方討論、意見及建議，同時也選收入大量民間、社會各界的意見。以序言為例，其第一稿於1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》中提出，然後按照時間順序列出了該日之前基本法起草委員會、基本法諮詢委員會、中央與香港特別行政區的關係專題小組，以及社會各界對序言的討論、意見與建議。

另外，本書以尊重起草資料的原件為原則，但出於編排與體例的考慮，對一些文件作了相應處理，特說明如下：

（一）對於存在內容缺漏、文字模糊或其他無法辨別內容的原件，本書採取的處理方法如下：（1）如果根據其他文件可以推知此文件相關部份的內容，則保留該文件檔，在相關部份留白並輔以編者按語，例如1986年8月20日《基本法結構專責小組初步報告》有多處內容缺漏，但《Final Report on the Structure of Basic Law》（基本

法結構專責小組最後報告，1987年3月14日經執行委員會通過）這一份文件的內容卻完整無缺。鑒於二者是同一種報告的初版及最終版的關係，因此根據最後報告可以大約推知初步報告相關部份的內容，即使初步報告中有原件缺失，本書中仍然會保留其標題，並輔以編者按語。（2）如果根據其他文件無法推知此文件相關部份的內容，則此檔案名不再於該部份列出，以免讀者費解。例如，1987年10月政治體制專題小組工作文件《第四章 香港特別行政區的政治體制（討論稿）》原件缺頁，而根據其他文件也無法得知第四節第一、二及三條的內容，故不再將該文件作為基本法第八十、八十一及八十二條的第三稿。

（二）1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）與1987年12月12日《香港特別行政區基本法起草委員會各專題小組擬訂的各章條文草稿匯編》雖然標題不同，表現為兩份文件，但是兩份文件的內容完全一致，且後者實為前者的基礎文件，故本書只列出《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿），而不再重複列出後者。

（三）立法資料的原件原則是列印體，但少量原件上有手寫的內容。編者通過核查後發現，這些手寫的內容或是改正語法錯誤，或是起草委員的意見和建議，後者基本上被納入其後的文件之中。因此，本書不再另行錄入手寫內容。然而，如果手寫部份包含實質內容且未被納入其後的任何文件之內，則作另例處理。

（四）如果同一份文件作為不同會議的參考、附件或者僅具有參考價值的其他文件時，本書僅列出其首次出現的時間，不再重複羅列。

本書整理的起草材料原件收集至2010年末，力求囊括起草過程中的全部內容。但由於材料零散，雖收集工作苛求完善，仍可能存在缺失，特此聲明和致歉。此外，截至本書出版，收集工作仍在持續進行，在此之後收集到的新材料並未包括在本書中，敬請讀者留意。

★ 目錄 |

【P.004】——導讀

【P.008】——序一

【P.009】——序二

【P.010】——序三

【P.011】——序四

【P.012】——序五

【P.013】——自序

序言

P.014

第一章

總則

P.026 第一條

P.029 第二條

P.034 第三條

P.036 第四條

P.039 第五條

P.045 第六條

P.049 第七條

P.052 第八條

P.056 第九條

P.061 第十條

P.064 第十一條

第二章

中央和香港特別行政區的關係

P.069 第十二條

P.076 第十三條

P.082 第十四條

P.104 第十五條

P.108 第十六條

P.113 第十七條

P.136 第十八條

P.151 第十九條

P.162 第二十條

P.171 第二十一條

P.178 第二十二條

P.191 第二十三條

第三章

居民的基本權利和義務

P.197 第二十四條

P.217 第二十五條

P.226 第二十六條

P.237 第二十七條

P.253 第二十八條

P.262 第二十九條

P.268 第三十條

P.276 第三十一條

P.285 第三十二條

P.293 第三十三條

P.296 第三十四條

P.299 第三十五條

P.307 第三十六條

P.328 第三十七條

P.332 第三十八條

P.337 第三十九條

P.362 第四十條

P.372 第四十一條

P.378 第四十二條

近年來，對香港基本法法條的研究和解釋可謂卷帙浩繁。學者研究角度不同，理解也各有差別。本書立足於基本法原始的起草材料，從字裡行間的立法原意出發，對基本法法律條款作出原始設想，直到最後定型的說明，做法頗為新穎。細細想來，方法雖然樸素，效用也大，但卻鮮有人為之，究其原因，不過是所耗費的時間和精力過於巨大，難符合當下很多學者「經濟實用」的論調。從這個角度而言，浩然「不計成本」地針對基本法起草材料進行深入挖掘、整理和分析，實為難得。

基本法的起草工作始於 1985 年 7 月，歷時五年方才完成。本書研究涉及的材料包括起草委員會、諮詢委員會、專家意見和其他補充材料等等，共 9,000 多頁。

浩然從歷史的角度撰文，從繁雜的起草文件中提煉精髓，對基本法由藍本一步步發展補充成為最後的版本進行了系統的整理和分析，從而挖掘香港基本法起草的原意，對今天及日後出現的基本法法條解釋可能產生的爭議有着一定的參考價值。年輕人有此治學態度和鑽研精神，實在值得褒獎。

去年是香港基本法頒佈二十周年，「一國兩制」在特區成功落實，為我國的依法治國作出了巨大貢獻，也為世界解決糾紛提供了一個新思維。本書開創了基本法研究的一個新領域和方法，為後來者提供了重要的研究基礎和參考材料，為基本法研究和基本法教育的發展作出了巨大貢獻。

本書對基本法從序言開始到附件的各章、各條文，從發展的角度進行了詳細的討論分析。對起草材料和立法原意有深入的探討。所用的材料全部是第一手資料，由此可見作者搜集資料的準確和豐富。綜觀全書，解釋詳細、結構清晰及中心明確，對香港基本法起草歷史的研究，有助於發現立法原意，對闡釋法條有着積極的作用，值得肯定。

當大多數人都在研究香港基本法在現世的適用情況時，浩然能耗時五年潛心研究其立法原意，並最終完成此作，實為難得！

本人在此向諸位讀者推薦此書，是為序。

許崇德

前《基本法》起草委員

《香港特別行政區基本法》是一部史無前例的法律文件，它的產生和實施提出了許多值得研究和需要解決的問題。

基本法有一百六十個條文，當我們將這部法律的起草歷史還原，大家看到的就是眼前這套 220 多萬字的著作——《香港基本法起草過程概覽》，一部承載很多人心血、智慧及思考的巨著。

基本法的起草歷史像一面鏡子，照亮過去，也照亮未來。在整個過程中，曾有過激烈的爭論，也有協同的默契。各界人士依靠各自不同的知識背景和在各個行業的豐富經驗，為基本法注入了自己的智慧和心血。尤其香港各個社會團體、媒體和普通民眾，都在中間扮演重要的角色，主動為基本法的起草工作撰寫各種專題報告，並將各種觀點匯集、評論，在官方徵求意見時提出這些寶貴的意見和建議。可以說，基本法的成功立法，體現了香港社會各界的共識和智慧的成果，也是所有關心香港未來的人們集體智慧的結晶。

基本法立法過程涉及的資料十分豐富，搜集和整理工作並不輕鬆。在研究過程中，編者翻閱了這些資料的每一字、每一句，將有用的資料納入每個條文的脈絡中。這並非簡單的數據整理，而是還原所有條文的演進過程，以及每個概念的來源。

編寫這套書籍的目的，不僅僅是為了回顧過去，更是為了讓基本法的立法原意在未來的應用中得到恰當的理解。我們可以看到，許多有關基本法的案件中，爭議焦點都會涉及到基本法某個條文、某個概念的解釋，因此立法原意的探尋尤為重要。對於案件當事人來說，可以在立法原意中找到支撐自己訴求的依據；對於法官來說，可以在立法原意中找到幫助自己作出判決的啟發；對於感興趣的普通讀者來說，可以看到一部法律背後蘊含着多麼深刻和豐富的內容，這裡面的探索是無窮無盡、樂趣十足的。

同時，這套書籍的意義並不局限於香港基本法，也不局限於香港。對於中國的所有法律而言，都有極大的啟發。它讓我們看到，立法解釋並不只是對立法者意圖的主觀推測、猜想，而是可以從客觀歷史出發，以文字數據為依據。這是對法律的尊重，也是對立法者的尊重。我相信，這套書籍只是一個開端，以後我們可以看到更多的探究立法原意的書籍出版，可以看到法官在更多案件中去探索和解釋立法原意，更多的學者對立法原意去進行深入研究。

浩然針對基本法的起草材料整理工作扎實，研究成果的內容涉及「一國兩制」方針的貫徹、基本法規定的各項制度的建立和健全，以及準確理解和掌握基本法等等方面的總結研究。本書對完善基本法的各項制度，推動基本法的實施，促進香港的繁榮穩定必將產生積極的作用。編者刻苦並滿懷赤子之心完成本書，其行為本身亦豐富了該書的價值和內涵。

本人非常高興向大家推薦本書。讓我們一起翻開這套書，細細品味基本法背後的起草歷史。

王振民

清華大學法學院院長、前香港基本法委員會委員

認識李浩然是差不多十年前的事，當時他是清華大學法學院王振民副院長（現在的院長）的學生。振民是差不多二十年的朋友，並曾經是香港基本法委員會的委員。我覺得浩然這個年青人很有抱負，從浸大畢業後仍不斷進修，而且是中西學並用，既學習西方國家的政治、社會學，又鑽研中國法律，先後畢業於英國倫敦大學亞洲學院，就讀於中大及清華的法學院，並屢次獲獎，與時下許多年青人拿到學位便放棄學習，汲汲於賺錢很是不同。近幾年，浩然就香港政制體制和法律問題，發表了不少的文章和報告，水平不錯。在清華大學法學院取得碩士資格後，一方面他繼續進修博士學位課程，同時他還選擇到貴州省息烽縣人民政府去當村官，爭取實際行政經驗，體會國情，真有意思。

1997年7月1日，香港特別行政區正式成立，在憲制上掀起新的一頁。香港實行「一國兩制」、港人治港、高度自治。一個國家，實現主權的回歸，兩種制度，保留原有在香港實施的制度不變，以確保繼續繁榮穩定。回歸以來，有些人只強調香港有自己的一套制度，要好好保護原有的制度，不要讓內地的制度沖淡或入侵香港的制度，因而忽略了在新憲制下，香港的制度必須往前發展，而原有制度（特別在非自治範圍內的事）必須調較以適合香港作為中華人民共和國一個特別行政區的法律地位。法律體制也如是，以靜態的基本法為骨幹，憑動態的普通法可以好好的向前發展，既有穩定性，又有靈活性，為香港法制帶來了充滿生命力的發展前瞻。回歸後的法律制度，特別是對基本法有個摸索的過程，曾引起了不少的爭議，在維持原有制度不變的大前提下，我們的法律制度應如何發展，是個很好的課題。

過去十四、五年，是香港基本法實踐的初期，基本法條文的解釋，不時引起爭議。每當爭議出現，我們都感覺資料不足，出版的書籍太少，許多文獻又未有充份整理。這次浩然經過長期搜集有關「基本法」起草過程的資料，讓我們對理解「基本法」的制定和理念有更深的認識，也是為正確解釋「基本法」提供寶貴的資源。我謹祝該書的發行成功，並希望浩然繼續努力為法律學者、執業者和學生增添更多所需的參考書。

梁愛詩

香港特區政府首任律政司司長、香港基本法委員會副主任

《香港特別行政區基本法》對中國和香港的重要性無可置疑。它既是中國的全國性法律，也是香港的憲法。它顯現了中國對香港的承諾：就是在一國兩制的方針下，香港五十年不變，享有高度自治。它保障了香港人的自由和權利，並保留着香港人多年來努力爭取得來的成就。除了與基本法解釋和運作有關和對它感興趣的人士之外，可以說所有香港人都應對它有所認識。它不單只對香港人有直接關係，還對香港未來發展影響深遠。

基本法是花了近五年時間，耗費了不少心血和精力，集合了許多學者、專家的智慧和研究的成果。現時的版本是經過很多討論和爭議、修改和補充，才能完成的。像任何法律和憲法一樣，它都不可能十全十美，也不可能不隨着時代的轉變和需要，在解釋上和實際應用上，出現爭議和問題，但是無論根據大陸法的規範或普通法的原則來解釋和應用，我們都需要找出它的正確意思。本書就是為了幫助我們更深入了解基本法中每一條條文的作用和意思，包括立法原意而編成的。

本書作者花了很多時間和心血搜集了基本法從 1985 年開始草擬過程中的不同草稿和有關材料，經過精心整理，詳細列出每條條文的來源、概念、目的、作用和演進。對一些有爭議和困難的地方，起草者如何平息爭議，如何求同存異，如何解決困難，以及後來如何達致現時的版本，都有介紹和記載。本書不單是一本傳記，記載了草擬基本法的過程，也是一本不可多得的參考書籍，附有許多珍貴的材料，對於了解基本法很有幫助，是值得推薦的好書。

陳兆愷

香港終審法院常任法官

最初和浩然談到這本書時，經已是大約五、六年前的事了。那時他正在清華大學從事一些與香港有關的研究，當時大家在談研究的項目，我建議他對《基本法》每一條文的出處作詳盡的研究，這個構思源自 Marc Bossuyt 對《公民權利和政治權利國際公約》的研究¹，這公約的草擬工作長達十八年，當中每一條文均曾由聯合國不同委員會作討論，十六年下來，累積了大量材料，Bossuyt 用了五年時間整理這些材料，將每一條文的誕生與經歷和在不同委員會的討論和修訂詳盡排列出來，成為一本日後對國際公約的演繹極具參考價值的著作。考慮到《基本法》日益受到法院的重視，而幾乎每一次的爭論均會涉及對《基本法》條文的立法原意的演繹，如果能將草擬《基本法》的過程整理出來，這將會是很具參考價值的文獻，亦會為日後對《基本法》作研究的學者和人士提供很大的方便。

《基本法》的草擬歷時五年，要做到有參考價值，選取的資料須局限於官方機構如基本法草擬委員會和基本法諮詢委員會。然而，中國人對檔案資料的處理遠遠不及西方的嚴謹慎密和認真。草委會和諮委會所公佈的材料非常有限，草委會的討論文件亦沒有任何有系統的保存，有關的資料零散於不同角落，故在搜集資料方面亦遇到一定的困難。幸而大部份當年的草委仍有保留個別的文獻，而這些材料亦散見於不同的圖書館。結果，浩然花了近五年的時間，終於完成了所有的整理的工作，編纂成這本厚厚的著作。

雖然這本著作具很高的參考價值，但接下來面對的是找出版社的問題，這類的參考書，市場價值不高，加上頁數眾多，大部份出版社均不願冒這風險，結果他來回奔走多趟均未能找到出版社，最後經由梁愛詩女士的穿針引線，才獲香港三聯書店的支持，令這本著作終於可以面世。

「一國兩制」是一個創新的概念，而《基本法》則賦予這概念具體的內容。《基本法》要保存香港獨特的制度，亦要兼顧中港兩地不同制度所能產生的矛盾和維護一個國家的主權，《基本法》的條文要充份平衡這各方面的要求，浩然這本書，會令我們更深入瞭解草擬過程中不同的考慮因素，亦令我們對立法原意的討論可以有更客觀的基礎，更為中國立法史與檔案編輯的工作提供新的啟迪，對從事這方面的研究的人士，這是一本不可多得的參考文獻。

陳文敏

香港大學法學院院長、名譽資深大律師

1. Bossuyt, Marc J, *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Nijhoff, 1987).

余嘗聞，樹高千丈而資根深，堤潰百里而咎基淺。故傳世之業必厚根基，善全之制必證本源，則國治、邦安、天下平，信服者眾也。《基本法》實乃萬民所仰，然實施以來偶見演繹爭議，余每念此，不免悄然心憂。

余嘗思今人周覽起草材料或有助審度立法原意，參酌前人之慮則庶幾明辨當下得失。更念起草材料經年積累，文字雖繁，形式亦散，然辭令淵厚，議論精妙，創意深遠，輝光粲然，不可不精研也。

余資駑蹇，惟篤以恒，歷時五載，博參廣引，謹納散稿，以供賢士箴諫深切大義，切摩法治正道，孜孜以察法意之妙。此余紬基本法起草材料之所繇也。

《詩》云：「靡不有初，鮮克有終。」然余編撰此書，有始有終，實蒙師友信賴關愛。許崇德先生參與審校，王振民教授傾囊相授，陳文敏教授晤勉交流，梁愛詩女士多方聯絡，陳兆凱法官處處提點，更有清華法學院研究團隊成員：王靜、周雯妍、陳禹瞳、劉靜、王一萍、王旭、汪瑋、徐樹、張駿超、單丹、範瑤、戴曦、趙力鎣的鼎力支持，及三聯書店眾多編輯人員：寧礎鋒、李宇汶、李安、李浩銘，以及本書審訂陸貽信先生和何成邦先生全力以赴，終使本書得付剞劂。

余銘感五內。敬呈書稿，是以為序。

李浩然

清華大學憲法學博士

香港自古以來就是中國的領土，一八四〇年鴉片戰爭以後被英國佔領。一九八四年十二月十九日，中英兩國政府簽署了關於香港問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於一九九七年七月一日恢復對香港行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回香港的共同願望。

為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一個國家，兩種制度」的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在中英聯合聲明中予以闡明。

根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制訂中華人民共和國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。

★ 貳 | 概念

1. 憲法第三十一條
 2. 一個國家，兩種制度
 3. 不在香港實行社會主義制度和政策
 4. 《中英聯合聲明》
 5. 全國人民代表大會制定
 6. 中華人民共和國香港特別行政區基本法
-

第一稿

「香港，包括香港島和深圳河以南的九龍半島及附近島嶼，自古以來就是中國的領土，一八四零年鴉片戰爭以後被英國佔領。一九八四年十二月，中英兩國政府簽署了關於香港問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於一九九七年七月一日恢復對香港行使主權，從而實現了長期以來全中國人民收回香港的共同願望。

為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮與穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照『一個國家，兩種制度』的方針，實行不同於內地的制度和政策，五十年不變。國家的上述決定，已由我國政府在中英聯合聲明中予以闡明。

根據中華人民共和國憲法，特制定中華人民共和國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。」

〔1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》〕

① 1984年12月19日《中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明》（《中英聯合聲明》附件一）

一、中華人民共和國憲法第三十一條規定：「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。」據此，中華人民共和國將在一九九七年七月一日對香港恢復行使主權時，設立中華人民共和國香港特別行政區。中華人民共和國全國人民代表大會將根據中華人民共和國憲法制定並頒佈中華人民共和國香港特別行政區基本法（以下簡稱《基本法》），規定香港特別行政區成立後不實行社會主義的制度 and 政策，保持香港原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。

※

② 1986年2月基本法諮詢委員會《分批研討會參考資料》

【P2】

張家敏委員：
（一）序言；

※

③ 1986年2月基本法諮詢委員會《分批研討會參考資料2》

【P1】

「唯一的堅持」
正如聯合聲明中訂明，基本法將會遵照「規定香港特別行政區成立後不實行社會主義的制度 and 政策，保持香港原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變」（附件一第一節）的原則，而「唯一的堅持」在特別行政區內的實施，將會被視為排除與此形式與精神不符的一切。

【P2】

基本法可分成六個主要部份：
第一部份為序言。寫出特別行政區的憲法基礎，包括中國憲法第三十一條及「一國兩制」的原則，並按照以上所述

之「唯一的堅持」。

※

④ 1986年2月基本法諮詢委員會《諮委會第一分組有關基本法結構討論小結》

一、基本法結構，根據與會者發言，大致上可以歸結為下列十二個部份：

1. 序言

二、歸納與會者的主要意見如下：

2. 關於序言和總綱

序言應簡單說明香港特別行政區產生的歷史背景、《中英聯合聲明》的簽訂以及基本法訂定的過程。

總綱應敘述基本法訂定的權力基礎，（根據中國憲法第三十一條）對「一國兩制」、「五十年不變」、「高度自治」等應有扼要的闡述，《中英聯合聲明》的要點，也應寫進總綱裡面。同時，豁免中國憲法中的若干條文的制約，也應明確規定。

※

⑤ 1986年2月基本法諮詢委員會《第一批研討會總結》

（編者按：內容同上文）

※

⑥ 1986年2月基本法諮詢委員會《第二批研討會總結》

六、基本法結構初擬——

1. 序言——歷史背景，介紹特別行政區的產生和權力的來源；

※

⑦ 1986年2月基本法諮詢委員會《第三批研討會總結》

大部份委員提出，基本法應能體現出《中英聯合聲明》的

精神，並在基本法的序言或總綱部份寫明一些中英聯合聲明提及的大原則及重要條款。但有委員指出：在解釋法律的技術上，序言並不能幫助法庭解釋法律條文，它只能起介紹作用，本身並無法律約束力，故序言中只宜概述香港特別行政區產生的歷史背景。至於重要的、關鍵的大原則，包括中英聯合聲明的重要條文，例如：「一國兩制」的構思、成立香港特別行政區的依據及其成立後「不實行社會主義的制度，保持香港原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變」、私有產權、保持本港自由港地位、中英文並重……等等，應寫在總綱內，因總綱才是法律的一部份，兼具指導性和約束性。

※

⑧ 1986年2月基本法諮詢委員會《第五批研討會總結》

一、聯合聲明與基本法的關係——

許多委員都認為基本法中應有序言和總綱。序言應把特別行政區產生的歷史背景寫出來，但一位委員認為寫歷史不宜太長，而應客觀地把事實寫出來，好讓後人知道，從英國法律上看，序言一般無法律效力，但中國的習慣卻不一樣，序言的內容是可以幫助解釋基本法的內文。

※

⑨ 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》（基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一）

【P3】

方案四：

1. 緒言：說明基本法在憲法上的權力來源，對香港特別行政區的權威性和「一國兩制」的意義、「四個堅持」不引伸到香港特別行政區等內容。

【P4】

方案五：

1. 基本法總綱部份，要寫明特別行政區成立的背景，並說明是根據中國憲法第三十一條的規定和聯合聲明原則產生的，這是「港人治港」、「一國兩制」的法律根據。

【P6】

方案七：

1. 序言：簡述香港的歷史背景。

※

⑩ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》

【P10】

序言

（一）香港的區域範圍，歷史背景，中英聯合聲明的簽訂，香港問題的解決。

（二）在「一個國家，兩種制度」方針指導下設立香港特別行政區。

（三）根據憲法第三十一條制定香港特別行政區基本法以維護國家主權和香港的繁榮與穩定。

※

⑪ 1986年4月《部份起草委員對基本法結構（草案）的意見（備忘錄）》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》

【P20】

二、關於《序言》

7. 序言第三條可改為「根據憲法制定香港特別行政區基本法，以法律形式執行人大根據憲法第三十一條設立香港特別行政區的決定」。

8. 關於基本法與中英聯合聲明的關係，有幾種意見：

（1）序言應寫「根據憲法第三十一條和聯合聲明的精神制定基本法」。

（2）基本法是根據《聯合聲明》制定的，序言除了提到《中英聯合聲明》外，還應提到聲明的《附件一》。

（3）《聯合聲明》是中英間的國際協議，而基本法是國內法，因此不宜說基本法是根據《聯合聲明》制定的，但其精神是一定要體現的。

9. 建議序言第三條應改為「根據憲法第三十一條，按照中國政府在中英聯合聲明中載明的中華人民共和國對香港的基本方針政策和具體說明制定香港特別行政區基本法」。

※

⑫ 1986年8月20日《基本法結構專責小組初步報告》

【P1-2】

事項	意見	原因	意見出處
1. 「序言」			
1.1 第一節：「香港的區域範圍，歷史背景，中英聯合聲明的簽訂，香港問題的解決。」	（1）建議繪製一幅特別行政區的區域地圖，放在第八章或第十章內。	因「序言」本身沒有法律效力，如果將來在法律紛爭方面涉及香港特別行政區範圍時，需要一幅特別行政區的區域地圖以作參考。	專責小組五月六日會議