

香港 政制与 法制

李昌道 龚晓航 唐海虹 著

上海社会科学院出版社

香港政制与法制

李昌道 龚晓航 唐海虹 著

上海社会科学院出版社

(沪)新登字302号

责任编辑 吴绍中

封面设计 邹越非

香港政制与法制

李昌道 龚晓航 唐海虹 著

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

发行所 上海发行所发行 上海东方印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.375 字数 172000

1991 年 12 月第 1 版 1991 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—3000

ISBN 7—80515—692—1/D·99

定价: 4.20 元

前 言

我们现在所称的香港，主要包括香港岛、九龙和“新界”三个部分，它位于珠江口东侧的南海之滨。现有面积 1070 平方公里，人口约有 5588000 人，我国同胞占 98%。

香港岛这个 400 多年前遗留下来的地名，是由出口香料的港口而得名。历史上广东省的东莞县的莞香颇负盛名，这是一种蜜香树，亦种植在沙田、大埔等地，运销江苏、浙江，中秋节整夜焚之“薰月”，盛产时年售达几万两金。当时香料多在港岛南边的香港仔（地名）同对岸小岛鸭梨洲相抱形成的石排湾装船运销。到 19 世纪，港名逐渐扩为岛名，全岛称香港。

香港岛北边隔海的半岛称九龙，一般认为是由于蜿蜒在半岛上的九座高峰俨如龙腾飞舞，因山形而得名。

香港自古以来就是我国神圣领土。19 世纪下半叶，以英国人为主的外国商人通过香港逐年向中国贩运鸦片，进行非法贸易，并于 1840 年发动了闻名世界的侵略战争——鸦片战争。清政府被迫于 1842 年 8 月 29 日与英国签订了第一个不平等条约，即“南京条约”，割让香港岛，开放五口通商（广州、福州、厦门、宁波、上海）和赔款等。

1856 年 11 月，英国又制造借口，纠集法国组成联军发动了第二次鸦片战争，再次迫使清政府于 1860 年 10 月 24 日签订“北京条约”，割去九龙半岛界限街以南的中国领土。

1894 年，清政府在中日甲午战争中战败，各帝国主义列强加紧瓜分中国，1898 年 6 月 9 日，英国强迫清政府签订“展拓香港界

址专条”，“租借”深圳河以南、九龙半岛界限街以北以及周围岛屿的中国领土，即一般所谓“新界”，为期 99 年。至此，英国通过三个不平等条约占据整个香港地区。太平洋战争期间，香港曾被日本占领；1945 年 8 月，日本无条件投降后，英国又重新占领了香港。

新中国成立后，我国政府坚决拥护我国主权和领土完整，主张在条件成熟时，用适当方式和平解决香港问题。1982 年以来，我国政府进一步阐明了解决香港问题的基本方针，即一、到 1997 年，一定要收回香港主权。二、在收回主权后，将充分照顾香港的特殊情况，采取特殊政策，以保持其稳定和繁荣，实行“一国两制”。1982 年 9 月，英国首相撒切尔夫人访华，中英双方领导人同意通过外交途径进行有关香港前途问题的谈判。1984 年 12 月 19 日，中英政府签署了“中英联合声明”。1985 年 5 月 27 日，两国政府在北京交换批准书，联合声明随即生效，香港从此开始了回归祖国的过渡期。

1990 年 4 月 4 日，七届全国人大第三次会议通过“中华人民共和国香港特别行政区基本法”，标志着香港进入过渡时期的新阶段，香港社会生活各个方面的演进，都将同基本法衔接，以稳定香港，建设香港，繁荣香港。

目 录

前 言	(1)
第一章 香港政制	(1)
第一节 香港政制综述	(1)
一、早期殖民政制的建立	(1)
(一) 政制建立的宪制依据	(1)
(二) 港督兼任三职的变化	(3)
二、香港政制的演变	(4)
(一) 旧殖民主义到“非殖民地化”	(4)
(二) 两局构成的演变	(6)
三、香港政制的特色	(10)
(一) 英人统治香港的六根支柱	(10)
(二) 香港政制的弊病	(12)
第二节 香港总督	(13)
一、总督的法律地位	(13)
二、总督的职权	(16)
(一) 拥有的主要权力	(16)
(二) 执政时应理顺的关系	(18)
三、总督改由外交官担任	(20)
四、总督的特点	(22)
(一) 总督集权,但无法专横	(22)
(二) 内政服从外交	(23)
(三) 依照惯例治理	(25)

第三节 香港行政局	(26)
一、宪制性文件的规定	(26)
(一) 英皇制诰	(26)
(二) 皇室训令	(27)
二、行政局会议	(28)
(一) 行政局会议的规定	(28)
(二) 行政局会议的运作	(29)
三、行政局的职能	(31)
(一) 行政方面	(31)
(二) 司法方面	(32)
(三) 立法方面	(32)
(四) 对财政决策方面	(33)
第四节 香港立法局	(34)
一、宪制性文件的规定	(35)
(一) 英皇制诰	(35)
(二) 皇室训令	(35)
二、立法局的演变	(38)
(一) 职权的变化	(38)
(二) 成员的变化	(39)
三、1985 年立法局(权力与特权)条例	(43)
(一) 立法局议员享有的特权	(43)
(二) 立法局享有的权力	(43)
(三) 维持立法局会场的秩序	(44)
(四) 立法局主席的权力	(44)
四、近期立法局的变化	(44)
(一) 议员的纪律问题	(44)
(二) 立法局议员之间对抗的特色	(46)
五、立法局的职权	(46)

(一) 通过法律	(47)
(二) 控制公共开支	(50)
(三) 监察行政机关	(54)
第五节 香港区议会	(56)
一、区议会的由来	(56)
(一) 杨慕琦计划	(56)
(二) 狄肯生报告书和市政局报告书	(59)
(三) 区议会的成立	(60)
二、区议会的组成和职权	(64)
三、各界对区议会的评论	(65)
第六节 香港市政局和区域市政局	(67)
一、市政局的历史沿革	(67)
二、市政局的性质	(68)
三、市政局的民选议员	(69)
四、市政局的组织	(71)
五、区域市政局	(72)
六、近期两局选举评述	(73)
第七节 香港乡议局	(74)
一、乡议局的沿革与组成	(74)
二、乡议局的功能	(75)
第八节 香港政府行政机构	(75)
一、布政司署的组织结构	(75)
(一) 布政司署	(75)
(二) 科	(76)
(三) 署	(77)
二、新设立的决策科	(77)
(一) 民政科	(77)
(二) 宪制事务科	(77)

(三) 常务科	(78)
(四) 文娱康乐科	(78)
(五) 规划环境地政科	(78)
(六) 工务科	(78)
(七) 行政处	(78)
(八) 资讯统筹处	(79)
第二章 香港法制	(80)
第一节 香港法制综述	(80)
一、香港法制渊源	(80)
(一) 适用于香港的英国成文法	(80)
(二) 香港立法机构制订的条例和附属立法	(81)
(三) 中国清朝的法律与习惯	(81)
(四) 适用于香港的英国判例法	(82)
(五) 香港本地的判例法	(82)
二、香港法律的特点	(83)
(一) 法律权力起止于英国	(83)
(二) 英语适用于香港法律的全部	(83)
(三) 以遵循先例为重要原则	(84)
(四) 秉承注意程序原则	(84)
三、香港法律的资料	(85)
(一) 香港政府宪报	(85)
(二) 香港法例	(85)
(三) 案例汇编	(85)
四、香港法律的发展趋势	(86)
(一) 香港成文法的改善	(86)
(二) 香港法律本地化	(86)
(三) 香港法律双语化	(87)
第二节 香港的法院制度	(87)

一、裁判司署	(87)
二、地方法院	(89)
三、最高法院原讼法庭	(90)
四、最高法院上诉法庭	(91)
五、英国枢密院司法委员会	(92)
六、专责法庭和审裁处	(93)
(一) 专责法庭	(93)
(二) 审裁处	(94)
第三节 香港的律师制度	(96)
一、香港的律师类别	(96)
(一) 业务范围的区别	(96)
(二) 开业方式上的差别	(97)
(三) 所受专业教育的侧重点不同	(97)
(四) 执业资格不同	(97)
(五) 收案范围的差别	(98)
二、香港的法律援助制度	(98)
(一) 法律援助署	(98)
(二) 法律援助辅助计划	(100)
(三) 当值律师计划	(101)
(四) 法律辅导计划	(101)
(五) 电话法律咨询服务	(101)
三、香港的御用大律师	(102)
四、香港的外国律师在港执业问题	(103)
第四节 香港刑事法制	(103)
一、犯罪种类	(103)
(一) 有关妨害公共治安的犯罪	(103)
(二) 有关妨害公共利益的犯罪	(105)
(三) 有关侵犯人身权利的犯罪	(107)

(四) 有关侵犯财产的犯罪	(109)
二、刑罚种类及死刑存废的问题	(110)
(一) 刑罚种类	(110)
(二) 死刑存废的问题	(111)
第五节 香港诉讼法制	(112)
一、诉讼参加人	(113)
(一) 刑事诉讼参加人	(113)
(二) 民事诉讼当事人	(115)
二、审判程序	(115)
(一) 刑事审判程序	(115)
(二) 民事审判程序	(118)
第六节 香港劳工法制	(120)
一、劳工立法的发展	(120)
二、现行劳工立法的类别	(120)
三、几项重要条例	(121)
(一) “雇佣条例”	(121)
(二) “雇员赔偿条例”	(122)
(三) “劳资关系条例”	(125)
(四) “破产欠薪保障条例”	(129)
第七节 香港婚姻法制	(129)
一、第一部婚姻条例	(129)
二、1875年婚姻条例	(130)
三、1971年修订婚姻制度	(131)
四、离婚和分居	(133)
(一) 离婚制度	(133)
(二) 分居制度	(135)
第八节 香港环保法制	(136)
一、环境污染	(136)

(一) 空气污染	(136)
(二) 水污染	(137)
(三) 噪音问题	(137)
(四) 固体废物	(137)
二、香港“绿色力量”	(139)
(一) “绿色力量”的成立	(139)
(二) 第三代环保主义	(139)
(三) 香港第一张绿色名单	(140)
三、几项重要条例	(141)
(一) “水污染管制条例”	(141)
(二) “噪音管制条例”	(141)
(三) “空气污染管制条例”	(143)
第九节 香港经济法制	(143)
一、香港的经济政策	(143)
(一) 港府经济政策的核心	(144)
(二) 港府对经济干预的方式	(145)
二、香港的经济法制	(145)
(一) 制造业法制	(146)
(二) 金融业法制	(147)
(三) 商业贸易法制	(150)
(四) 房地产业法制	(152)
第三章 中华人民共和国香港特别行政区基本法	(154)
第一节 基本法制定的背景	(154)
一、“一国两制”的构想	(154)
(一) 问题的提出	(154)
(二) 解决香港问题的基本方针	(155)
(三) 现行宪法的法律依据	(156)
二、中英会谈和联合声明	(157)

(一) 中英会谈	(157)
(二) 联合声明	(158)
三、基本法起草委员会和咨询委员会	(160)
(一) 基本法起草委员会	(160)
(二) 基本法咨询委员会	(162)
第二节 基本法的主要内容	(163)
一、中央与香港特别行政区的关系	(163)
(一) 香港特别行政区的法律地位	(163)
(二) 基本法的解释权	(165)
(三) 香港特别行政区立法权	(168)
(四) 全国性法律适用香港	(169)
(五) 基本法委员会	(171)
(六) 禁止颠覆或叛国等条款	(172)
二、居民的基本权利和义务	(176)
(一) 赋予多层次的保障	(176)
(二) 体现“一国两制”的基本方针	(177)
(三) 两份国际人权公约在香港的实施	(178)
(四) 保护“新界”原居民的合法传统权益	(180)
三、政治体制	(182)
(一) 设计香港特区政治体制的基本原则	(182)
(二) 香港特别行政区行政长官	(184)
(三) 行政机关和公务员	(188)
(四) 立法机关	(191)
(五) 行政机关与立法机关的相互关系	(195)
(六) 国籍居留权与政治权利的关系	(197)
(七) 司法机关	(199)
四、香港特区的经济	(205)
(一) 基本法与保护私有财产	(206)

(二) 基本法与“积极不干预”政策	(207)
(三) 基本法与自由港地位	(208)
(四) 基本法与财政政策	(209)
(五) 基本法与税收政策	(209)
(六) 基本法与货币金融政策	(210)
(七) 基本法与对外贸易政策	(211)
(八) 基本法与工业政策	(212)
五、香港特区的教育制度、宗教政策、专业资格政策、	
劳工政策及对外事务	(213)
(一) 香港特区的教育制度	(213)
(二) 香港特区的宗教政策	(214)
(三) 香港特区的专业资格和执业资格政策	(215)
(四) 香港特区的劳工政策	(215)
(五) 香港特区的对外事务	(216)
第三节 基本法的历史意义和国际意义	(218)
一、基本法的历史意义	(218)
二、基本法的国际意义	(219)
后 记	(220)

第一章 香港政制

香港现行政治制度是一种独特的地方行政制度，它是新殖民主义和资本主义混合体，由早期的殖民地政治制度逐步演变而成。新与旧混在一起，新的东西是推动着香港繁荣的重要因素。

第一节 香港政制综述

一、早期殖民政制的建立

香港殖民地最初的政制，是根据19世纪英国的皇室直辖殖民地模式建立的。当时在殖民地部管辖下的皇室直辖殖民地政制模式可分三类：①由殖民地部派遣总督为首长，全权负责，不设任何议局。此类殖民地，多为军事要地，如直布罗陀、福克兰群岛等；②总督下设一议局或行政、立法两局为辅助，议局成员全为委任。英国在亚、非地区建立的殖民地如斯里兰卡、毛里求斯等地，多采用此制；③总督下设的行政、立法两局议员，部份或全部经选举产生。当时的马尔他、塞浦路斯及西印度群岛多处英国殖民地的制度都是如此。虽然殖民地总督，都经英国政府直接委任，而且向英政府负责，但是比较而言，第三类政制是比较开放。1843年，英国在香港所建立的殖民地制度，是以上述第二类为模式。

（一）政制建立的宪制依据

1841年1月，英军登陆香港岛，统领布伦默将军随即宣布香港为英国属地。同年2月2日，义律以英国皇家海军舰长、英国在华贸易总监及英国在华利益全权代表的名义，向岛上居民颁布命

令——义律公告，声称香港岛已割让于英国皇室，其政府职权，现时由在华英商总监行使，香港政府的必要法例、规条，现时由在华英商总监发布，香港岛所有英籍人和外国人均受英国法律保护等。这是香港地方行政制度的开始。

但是，从宪制上言，香港政制的建立，则开始于南京条约订立后，1843年英国正式宣布香港为英国皇室殖民地，并任命璞鼎查为总督；政制的模式，是根据同年殖民地部向璞鼎查颁发的“英皇制诰”和“皇室训令”两项重要的宪制性文件。

1943年的“英皇制诰”是以英王名义制定发给香港总督的敕令，是香港殖民地政府组织的基本法例。它规定总督为香港首长，权力来自英王室，下设立法、行政两局。港督在立法局的协助下，得制定法例，以维持及改善殖民地的行政，秩序及税收。但香港所订制的法律，须受下列的限制：①不能违反殖民地部训令的指示；②英王对香港所订的法例，有否决权；③英国国会或英王会同枢密院，得为香港立法。在行政局的协助下，港督为处理土地分配，任免法官、太平绅士及公务员等行政的最高决策者。

“皇室训令”是以英王室名义制定发给香港总督和香港政府的一系列训令，作为对英皇制诰的补充，它的规定较为具体，可谓执行细则，制定行政、立法两局组成与运作及港督在两局的权力。立法局成员由港督提名，英王任命，会议主席为港督，所讨论的问题，只限于由港督提出的事项，会议记录不公开，每半年送殖民地部审阅；港督有决定性的投票权，亦有权否决全体议员的意见。行政局的组成与立法局相同，其职权为咨询性，会议的召开及讨论事项，均由港督决定，港督可拒绝接受会议的意见，但须将意见记录在案，并向殖民地部解释。

由此可见，上述宪制文件所建立的政制，给予港督绝对的权力。两局的权力非常有限，成员亦非常少，港督之上是殖民地部，因此，一切权力实集中于伦敦。19世纪中叶，英帝国内不少殖民

地的议局已渐走向开放,由部分非官守及民选议员组成。但在香港所建立的政制,港督权力,不但凌驾两局,而且议员全为委任官守,有人认为这是因为当时香港是人口稀少的小岛,居民没有此政治要求。实际的原因是因为香港的建立,是英国在远东的军事基地、外交及贸易站,与其他殖民地的地位不同。为了保证香港能为英帝国在这三方面的所需,英政府必须拥有对香港的绝对统治权。

(二) 港督兼任三职的变化

1843年6月3日,英国殖民地部及军事大臣致璞鼎查函中指示:香港的占领,不是为了殖民,而是为了外交、商业及军事目的,负责管治此地的官员,须同时负责与中国的接触和谈判,管治在中国境内英人,处理与中国的贸易,因此,在香港所设立的方式,一定与英国其他殖民地有所不同。

其中之一的特殊方式为有关港督的职位,1843年6月26日璞鼎查正式被委任为香港第一位总督,同时,他仍继续担任其原来职务,即英国在华贸易总监和全权大臣。前者属殖民地部;后者则属外交部管辖。因此,港督须向英国内阁两大部门的大臣负责;而且为政治委任,直接与内阁的组成有关。香港最早的四位港督:璞鼎查,戴维斯,布汉姆,布林,都是三职一身的,而且,都以他们处理英国在中国事务的丰富经验而被选任。除璞鼎查为出身印度及担任军事事务外,其余均曾任职东印度公司,驻广州办事或在华贸易总监。

上述四位港督在职期间,因其中两项涉及外交的职责,常需离港来往中国、东南亚之间,因此,就香港行政,曾设副总督一职。此外,在商务总监及全权大臣之下,又另有由外交部直接委任的副商务总监、中文秘书等职,协助当时一身兼三职的港督。这些早期的重要职位,分属不同的殖民地部及外交部,因此常引起行政上的混淆,甚至人事的倾轧。此外,港督又获会同立法局制定法例,监督英国在华商务及管治在华英人、驻港的英领事甚至在华的英兵。在