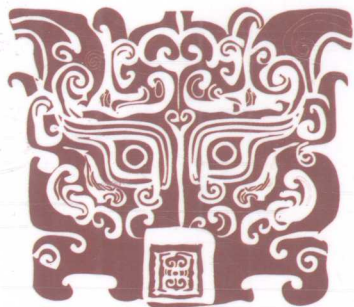




焦洪昌 姚国建 主编

港澳基本法概论

GANG AO JI BEN FA GAI LUN

中国政法大学出版社

港澳基本法概论

主 编 焦洪昌 姚国建

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

焦洪昌 姚国建 罗晓军

周青风 刘 扬 田 瑶

秦奥蕾 张 劲

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

港澳基本法概论 / 焦洪昌, 姚国建主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-5620-3326-4

I. 港... II. ①焦... ②姚... III. ①香港特别行政区基本法 - 高等学校 - 教材
②澳门特别行政区基本法 - 高等学校 - 教材 IV. D921.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第008344号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 16.75印张 280千字

2009年2月第1版 2009年2月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3326-4/D·3286

定 价: 24.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

序 言

在我国法律体系中,《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》是两部“特别”的法律。它们不仅有着许多“特别”之处,而且正是由于这些“特别”之处使得它们在我国法治建设中做出了“特别”的贡献。

一、基本法的特点

(一) 基本法的制定、修改和解释程序“特别”

全国人民代表大会为了制定基本法,分别于1985年和1988年专门成立了香港特别行政区基本法起草委员会和澳门特别行政区基本法起草委员会,起草委员会中既包括内地委员,也包括香港、澳门委员;并分别在香港和澳门两地成立了基本法咨询委员会,征求香港和澳门居民对基本法的意见。两个基本法起草委员会历时4年多,完成了这两部没有任何先例可供依循的法律的起草工作,并提交全国人大通过。

根据我国《宪法》和《立法法》的规定,在全国人民代表大会闭会期间,全国人民代表大会常务委员会有权对全国人大制定的基本法律进行部分补充和修改。但基本法规定,基本法的修改权只属于全国人民代表大会,全国人民代表大会常务委员会无权对基本法进行修改。在基本法的修改程序上,特别行政区可以提出修改基本法的议案(虽然本身也有严格的程序),而在其他法律的修改上,内地的地方政府并没有参与权。

在基本法的解释方面,不仅全国人大常委会有权解释基本法,全国人大常委会还授权特别行政区法院在一定范围内解释基本法。这是内地的立法解释制度和特别行政区的司法解释制度在基本法解释制度上的融合。

（二）基本法的内容“特别”

每部法律都有自己的使命和任务，其内容可以说都有自己的特别之处，但基本法内容的特别之处又甚于其他法律。

首先，基本法为香港和澳门构建了不同于内地的资本主义制度。基本法的结构不同于一般法律，而是与我国宪法的结构类似，是特别行政区的宪法性法律。基本法规定，特别行政区实行资本主义制度和生活方式 50 年不变。特别行政区在政治上不实行内地的人民代表大会制度，在经济上不实行生产资料公有制，在意识形态上不坚持四项基本原则，在法律上不实行绝大多数的中央立法。

其次，基本法为香港和澳门两地构建了特殊的宪政制度框架。基本法的基本内容包括中央和特别行政区的关系、居民的基本权利和义务、特别行政区的政治体制等内容，从而在香港和澳门构建了行政主导、行政和立法机关既相互配合又相互制约、司法独立的政治体制。这种政治体制既有别于内地的人民代表大会制度，也有别于香港和澳门之前的总督制，更有别于英国等西方国家的内阁制。

最后，基本法作为特别行政区的宪法性法律，其所保障的不仅限于特别行政区中的中国公民的权利，还包括特别行政区永久性居民中的外国公民。尤其值得注意的是，基本法允许非中国籍的特别行政区永久性居民广泛地参与特别行政区的政权，这在世界各国法律制度中都是少见的。在立法会中，香港基本法规定立法会组成人员中可以有不超过 20% 的非中国籍特别行政区永久性居民，澳门基本法没有对非中国籍永久性居民担任立法会议员进行数量或比例上的限制；在行政机关中，基本法要求行政长官及主要官员是中国籍公民，主要官员以下的行政职位均可由非中国籍的永久性居民担任，而且特别行政区政府可以聘请英籍、葡籍或其他外籍人士担任政府部门顾问，必要时可以聘请特别行政区以外的合格人员担任政府部门的专门和技术职务；在司法机关中，香港基本法只要求终审法院和高等法院的首席法官应由特别行政区中的中国籍公民担任，而澳门基本法只要求终审法院的院长为中国籍

公民，其他法官职务可以是非中国籍的永久性居民，香港基本法甚至规定可以从其他普通法地区聘用法官。

（三）基本法的效力“特别”

基本法作为全国人民代表大会制定的全国性法律，其效力在全国范围内有效，但不容置疑的是，基本法主要是在香港和澳门这两个特别行政区实施。所以，基本法的主要效力在于特别行政区，而不是在我国的其他地区。这是我国全国人大专门为香港和澳门两个特别行政区制定的法律，这在我国立法史上也是没有先例的。即使是《民族区域自治法》，也是施行于所有的民族自治地方，而不是单个民族自治地方，而且民族自治地方也不是不可改变的。

二、基本法的贡献

基本法的所有特别之处都是为了因应香港和澳门的现实情况、实现基本法的历史使命而设的。基本法实施以来的实践证明，这样“特别”的法能够为我国的法治建设做出“特别”的贡献。基本法的贡献在于以下几个方面：

（一）为“一国两制”伟大构想的落实提供了法治保障

我国中央政府在中英、中葡两个联合声明中根据“一国两制”原则阐明了对香港和澳门的政策。“一国两制”打开了实现国家统一的思路，其核心和精髓就是和平和相互尊重，体现了政治宽容的精神。由于“一国两制”是有条件地维持各自的制度现状，在不破坏现状的情况下实现国家统一，因此通过“一国两制”实现国家统一是低成本的。但是，“一国两制”能否实现，人们存有很大疑问。在联合声明签署后，我国中央政府即着手制定基本法，以法律的形式将“一国两制”的精髓巩固下来，使之法律化、具体化，更具操作性，从而能够有效地增强人们对“一国两制”的信心，并使香港和澳门社会在过渡期内对未来有明确的期待。这也是为什么香港和澳门分别在1997年和1999年才回归中国，而两部基本法分别在1990年和1993年就制定出来的原因。

（二）保证了香港和澳门的繁荣和稳定

在基本法的框架之下，特别行政区保留了自己的自由、法治与国际特色。在遵循法治的前提下，特别行政区居民可以在开放的社会中就各种不同的议题如劳工福利、政制发展、教育改革等各抒己见，并且可以通过和平游行、示威的方式表达自己的意见。而随着经济的发展，居民的社会经济文化权利也能够得到良好的实现。

在高度自治的前提下，香港和澳门的国际特色得以保存和发展。以香港为例，香港回归祖国后，依旧是亚太地区主要的国际金融、贸易、航运、旅游和资讯中心。香港的国际活动空间不断扩大，国际地位显著提升。现在，香港以“中国香港”的名义参加了超过190个不以国家为单位的国际组织，包括世界贸易组织；以国家代表团成员或中央人民政府和有关组织所允许的身份，参加了20多个以国家为单位的组织，包括世界卫生组织和国际劳工组织；以“中国香港”的名义与世界各国、各地区及有关组织签署了160多份双边协议，并在中央的授权及协助下，签署了90多份在司法协助、互免签证等方面的双边协定。香港和澳门回归后，两者的经济发展经受住了亚洲金融风暴、非典等重大事件的冲击，成功地实现了转型。以香港为例，服务业由1990年占本地生产总值的75%发展到1996年的90%以上，失业率则创9年来的新低。^[1]

（三）基本法的实施为我国的宪政建设提供了有益的借鉴经验

基本法是特别行政区的宪法性法律，被一些特别行政区的学者称为“小宪法”，足见其在特别行政区的重要地位。它的实施不仅为特别行政区的法治提供了保障，也为国家的宪政建设提供了有益的帮助。1999年的“小人蛇案”最终激活了全国人大常委会真正意义上的释法制度；基本法对中央与特别行政区关系的界定为我国未来中央与地方关系的法治化提供了有益的思路；香港特别行政区法院的司法审查制度也为完善我国的宪法监督制度提供

[1] 2007年6月6日曾荫权在《香港特别行政区基本法》实施10周年座谈会上的发言。

了有益的模本。

今年适逢《澳门特别行政区基本法》实施 10 周年，而《香港特别行政区基本法》实施也已历经十多载，中国政法大学宪法研究所的诸位同仁合作编写了这本教材，阐述基本法的要义，辨析其法理，探究其问题，研习其完善之道，这对于促进基本法的教学和理论研究以及为基本法的实施提供理论支持都具有积极意义。

本书的撰写分工如下：

序 言：焦洪昌

第一章：姚国建

第二章：罗晓军

第三章：姚国建（第一节、第二节）、周青风（第三节）

第四章：刘 扬

第五章：田 瑶

第六章：秦奥蕾

第七章：张 劲

编 者

2009 年 1 月

| 目 录 |

第一章 特别行政区基本法的制定	1
第一节 港澳问题的由来及其解决 / 1	
第二节 特别行政区基本法的制定 / 12	
第三节 特别行政区基本法的地位与效力 / 19	
第二章 “一国两制” 的理论内涵	30
第三章 中央与特别行政区的关系	48
第一节 概 述 / 48	
第二节 中央政府行使的权力 / 58	
第三节 特别行政区政府行使的权力 / 75	
第四章 特别行政区居民的基本权利和义务	98
第一节 香港、澳门特别行政区居民的含义 / 98	
第二节 特别行政区成立前居民具有的权利和义务 / 106	
第三节 香港、澳门特别行政区居民的基本权利 / 110	
第四节 特别行政区少数人群体的传统合法权利 / 130	
第五节 特别行政区居民的基本义务 / 132	
第五章 特别行政区的政治体制	134
第一节 概 述 / 134	
第二节 特别行政区的行政长官与行政机关 / 144	
第三节 特别行政区的立法机关 / 171	
第四节 特别行政区的司法制度 / 183	

第六章	特别行政区的经济、社会制度	205
第一节	特别行政区的经济制度 /	205
第二节	特别行政区的社会制度 /	221
第七章	特别行政区基本法的修改与解释	230
第一节	特别行政区基本法的修改 /	230
第二节	特别行政区基本法的解释 /	239

第 1 章

特别行政区基本
法的制定

第一节 港澳问题的由来及其解决

一、香港问题的由来及其解决

1840 年中国政府在第一次鸦片战争中的失败将中国带进了半殖民地半封建的社会，并开始了香港被英国非法侵占的历史，中华民族自此蒙受了丧权辱国的奇耻；在随后的 60 年间，整个香港地区被英国非法侵占。100 多年后，香港问题终于得到和平解决。1997 年 7 月 1 日，香港回归祖国，一个半世纪以来强加给中国人民的民族耻辱被洗刷。

(一) 香港问题的由来

香港地处珠江口东侧、南海之滨，距广州约 140 公里，总面积达 1100 多平方公里，由香港岛、一海之隔的九龙半岛和“新界”（包括 262 个离岛）组成。香港岛面积为 81 平方公里，是香港最主要的岛屿。岛上的中区是香港的商业中心，也是金融、贸易的主要场所，政府的主要机构和中国银行、汇丰银行、渣打银行等大型金融机构均集中于此；著名的交易广场、维多利亚公园、香港大学等也都汇集于此。九龙半岛在界限街以南、香港岛以北，面积为 47 平方公里，与香港岛隔海相望，是主要的工商业区和住宅区，广九铁路终点站及一些大的港口码头都在此地；尖沙咀是九龙半岛上的主要旅游区、购物和商业中心。“新界”位于九龙界限街以北至深圳河以南，面积为 748 平方公里，连同大屿山等 200 多个小岛，“新界”约占香港总面积的 92%。

香港总人口于2007年统计时为超过700万(1994年为614万),其中98%以上是华人,整体人口密度每平方公里近7000人,是世界上人口密度最高的地区之一。

香港古称香江、香海,明万历年间因转运东莞所产香木始有“香港”一称。香港旧时属广东省新安县(后为宝安县,今深圳市)。

香港自古以来就是中国的领土。它是英国在19世纪通过同清政府签订三个不平等条约,先后强行割让和租借去的。

英国觊觎香港由来已久。19世纪初,英国人就开始有计划地在香港地区海域和香港岛进行勘察和测绘。1793年和1861年,英国政府先后两次派专使访华,提出割让海岛的无理要求,均遭清政府断然拒绝。由于中国当时自然经济占统治地位,本国农产品和工业品能够满足自己的需要,英国对华贸易长期出现巨额逆差。从1781年到1793年,英国出口到中国的工业品总值仅相当于中国出口英国茶叶的1/6。英国无法通过工业品打开中国市场,于是不择手段地大力发展可耻的鸦片贸易,有计划地将大量鸦片走私输入中国,毒害中国人民,导致中国白银大量外流。到19世纪20年代,中国对英国的贸易由顺差变为逆差。罪恶的鸦片贸易使中国人民在身体、精神、经济等各方面都蒙受了巨大的伤害和损失。为改变这一状况,清政府下令禁烟,并派林则徐为钦差大臣到广州实施禁烟。

林则徐的禁烟运动遭到英国的强烈反对。英国商务监督义律污蔑禁烟是“不义的暴行”,“侵犯了英国的财产和英王的尊严”,要求英政府采取手段给中国以沉重的打击。而英国首相巴麦尊则蛮横地表示,对中国唯一的办法“就是先揍一顿,然后再作解释”。正是遵循这种强盗逻辑,英国在1840年6月发动了侵略中国的第一次鸦片战争,出兵攻打广州。1841年1月26日,英国派兵强行占领香港岛。1842年,英军继续扩大战争的范围,进攻中国东南沿海地区,并于同年8月逼迫清政府签订了近代史上第一个不平等条约——《中英南京条约》,割让香港岛。1843年4月5日,《中英南京条约》在香港换文,英国正式宣布香港为其殖民地,并随后正式成立香港政府,委派璜鼎查为首任总督兼驻港英军司令,从而开始了英国对香港长达150年的殖民统治。

1858年10月,英国借口“亚罗号事件”,又联合法国向中国发动了第二次鸦片战争。1860年3月,英军以“寻找住宿地”为借口,进驻九龙半岛尖沙咀一带。第二次鸦片战争又以中国的失败告终,清政府被迫于1860年10月24日

签订了《中英北京条约》，割让九龙司地区，即界限街以南的九龙半岛南端地区给英国。

19世纪末，西方列强掀起瓜分中国的狂潮，竞相在华划分势力范围。1898年4月，法国强租广州湾，英国借口法国的这一行为“危及香港安全”，要求租借九龙以北地区。清政府被迫与英国签署《展拓香港界址专条》，同意英国租借界限街以北、深圳河以南的大片土地及附近200多个岛屿，总面积975平方公里，租期99年，到1997年6月30日期满。这部分领土被英国人称为“新界”。

英国殖民者凭借着自己的坚船利炮，通过三个不平等条约强占了整个香港地区，开始了对香港的殖民统治。这就是使中国人民蒙受了百年耻辱的香港问题的由来。英国首相巴麦尊曾不无得意地说：“香港是（英国）插入中国领土的一个楔子。”而对于中华民族来讲，香港被侵占的历史充满了悲痛与血腥，洗刷这段不幸的历史是后来中国人民和历届中国政府不懈的追求。

（二）香港问题的解决

1. “长期打算、充分利用”阶段。从香港被侵占的历史可以看到，有关香港的三个不平等条约都是武装侵略的产物，是英国政府强加于中国的条约。因此，辛亥革命后的历届中国政府都没有承认过上述不平等条约，没有承认过英国对香港的主权。

第二次世界大战期间，香港被日本占领。在战争临近结束时，国民党政府曾就香港问题与英国进行过交涉。在抗战胜利后，中英两国在香港是由中国还是英国接受日本投降的问题上发生争执，但美国总统杜鲁门作了有利于英国的调停。1945年8月30日，英国太平洋舰队抢先从日军手中接收香港，重新占领了香港。

1949年，新中国成立在即。1949年9月第一次全国政治协商会议期间，毛泽东提出，要用和平的方法解决历史遗留下来的问题。新中国成立后，中国政府多次阐明中国对香港问题的基本立场，即：香港是中国的领土，中国不承认帝国主义强加给中国的三个不平等条约；对于这一历史遗留下来的问题，中国政府一贯主张，在适当时机通过谈判和平解决，在未解决之前暂时维持现状。1963年3月8日，《人民日报》发表文章系统地阐述了我国政府的立场：“我国政府在中华人民共和国成立时就宣布，对于历史遗留下来的历届中国政府同外国政府所订立的条约，要分别按其内容，或者承认，或者废除，或者修改，或者重订。……事实上，历史上的许多条约有的已经失效，有的已经废除，有的

则被新的条约所代替。还有一些历史遗留下来悬而未决的问题，我们一贯主张，在条件成熟的时候，经过谈判和平解决，在未解决以前维持现状，例如香港、九龙、澳门问题，以及一切未经双方正式划定的边界问题，就是这样。”1972年3月8日，中国常驻联合国代表黄华向联合国申明了中国政府在香港、澳门问题上的立场：“香港和澳门是属于历史上遗留下来的帝国主义强加于中国的一系列不平等条约的结果。香港和澳门是被英国和葡萄牙当局占领的中国领土的一部分，解决香港、澳门问题完全是属于中国主权范围内的问题，根本不属于通常的所谓‘殖民地’范畴。因此，不应列入反殖民宣言中适用的殖民地地区的名单之内。对香港和澳门问题，中国政府一贯主张在条件成熟的时候，用适当的方式加以解决。”联合国非殖民化特别委员会于同年6月15日通过决议，向联合国大会建议从殖民地名单中删去香港和澳门。1972年11月8日，第27届联合国大会批准了这一报告。

中国政府之所以要求联合国从殖民地名单中删除香港和澳门，是因为在国际上解决殖民地问题的一般途径是给予殖民地独立，使其成为一个独立主权国家。而香港和澳门问题的实质是当年的英国和葡萄牙殖民当局以武力攫取中国领土的行为，因而解决香港问题和澳门问题的关键是中国收回被占领的国土，恢复行使主权，实现国家的统一。如果将香港和澳门划入殖民地的范畴，就意味着这两个地区将成为独立的政治实体，不再属于中国的一部分，这违背了全体中国人民统一祖国的愿望。我国政府的这一要求被联合国大会所接纳，就排除了任何国际组织插手香港、澳门问题的合法性，解决香港和澳门问题就成为我国主权范围内的事情。

新中国成立后虽然主张香港和澳门是中国的领土，但并没有急于从英国收回香港的主权，而是采取了一种“长期打算、充分利用”的方针。

20世纪40年代末，英国为阻止解放军进攻香港，内阁批准了国防部提出的增加香港防备力量的方案，并加紧调兵遣将，将香港的兵力骤然增加到3万人，国防大臣亲临香港视察军事防御情况。这表现出英国对香港前途的担忧。1949年10月，中国人民解放军解放广州后，并没有继续挥师南下，而是停留在深圳。这一行动明确地显示了中央并不急于解决香港问题的政策。香港《文汇报》敏锐地捕捉到这一信息，发表了《论中英关系与香港的前途》的社论，指出：“香港正遇着最有利形势，新中国开始建设以后，贸易将空前高涨，香港如果在空前的好运之前惶惑起来，不积极对新中国采取友好措施，这将是历史的不可挽回的损失。”

智。”英国政府也意识到了新中国对香港的新政策，将其视为保持香港现存地位的一个机遇。因而，当中华人民共和国在1949年10月1日成立后，英国就以颇为务实的态度率先承认了新中国，成为资本主义世界中最先与新中国建立外交关系的国家之一。英国对香港的治理以及由此所产生的经济利益没有因新中国的成立而发生重大的变更。

中央之所以对香港采取这样的方针政策，主要是基于新中国成立后所面临的国内、国际形势。新中国成立后，在国际上，以美国为首的西方国家对新中国实行经济封锁和孤立政策；在国内，新生的共和国政权接收的是长达上百年的外患和内乱留下的烂摊子，百废待兴。保持香港的现状可以使香港在经济建设中起到重要的窗口和桥梁作用。事实上，当朝鲜战争爆发，以美国为首的西方国家对新中国实施禁运封锁后，正是香港成为打破禁运封锁、通向外部世界的一座桥梁和一个窗口。中苏两国关系恶化之后，香港的窗口作用更为突出。

所以，在新中国成立之初，我国政府对香港始终坚持“长期打算，充分利用”的方针政策是符合我国国家利益的。而且这一政策对香港而言也是有利的，它给香港带来了长期稳定的发展机遇，使得香港能形成一个非常有利的投资环境，吸引了大量邻近动乱地区的资金和人才。这是香港经济起飞的一个重要前提。

2. 决定收回香港主权阶段。20世纪70年代末，我国结束了文革的不正常状态，实现祖国统一的大业提上了议事日程。1979年元旦，全国人大常委会发表《告台湾同胞书》，指出：“今天，实现中国的统一，是人心所向，大势所趋。世界上普遍承认只有一个中国，承认中华人民共和国是中国唯一合法政府。最近中日友好和平条约的签订，和中美两国关系正常化的实现，更可见潮流所至，实非任何人所能阻止。目前祖国安定团结，形势比以往任何时候都好。在大陆上的任何人民，正在为实现四个现代化的伟大目标而同心协力。我们殷切期望台湾早日回归祖国，共同发展建国大业。”为了实现祖国的统一，邓小平提出了按照“一个国家，两种制度”的政策解决台湾问题的构想。

此时恰逢“新界”租期临近，根据条约，英国对“新界”的管治权力于1997年6月30日到期，在法律上，港英政府无权批出超越1997年6月30日的“新界”土地契约，这将会严重影响投资者的信心，使投资者裹足不前，尤其是在地产业投资方面更是如此。投资信心的丧失使得香港经济的发展大受影响，香港政府的财政收入大为减少。英国政府估计，若不设法采取步骤减低1997年

这个期限所带来的不明朗情况，在20世纪80年代初至20世纪80年代中，便会开始出现信心迅速崩溃的现象。为此，英国人首先提出要与英国商谈香港前途的问题，他们在20世纪70年代末就多方试探我国政府的立场和态度。他们提出，希望中国政府能够同意把“新界”土地的批租年期作为一个非政治性的问题处理，允许香港政府批出超越1997年的土地契约。中国政府拒绝了这无理要求。于是，英方陆续派出高级官员访华，试探中方态度。1979年3月，香港总督麦理浩访华，询问邓小平有关中国对香港未来的意向。邓小平明确告诉他，香港的主权属于中国，这个问题不能讨论。1981年4月，英国外交大臣卡林顿访问中国，邓小平重申了中国政府的立场，并提出：“你们可以研究我们对台湾的政策。”1982年1月英国掌玺大臣艾坚斯访华，中国政府领导人进一步明确指出，中国拥有整个香港地区，即包括香港岛、九龙和“新界”的全部主权，并提出由双方讨论安排香港未来的地位。

英国在获知中国关于香港问题的准确立场后，即有意识地开始了对香港的一系列具体部署。1980年，英国颁布了新《国籍法》，划分英国本土和属土公民。同年6月，香港政府公布了香港《地方行政模式》绿皮书，实行代议政制改革，成立有民选成分的区议会，使香港当局获得所需的民意基础，以加强其未来中英谈判中的地位。

3. 中英谈判阶段。1982年9月，英国首相撒切尔夫人前来我国进行访问，与邓小平等中国领导人讨论香港问题。撒切尔夫人被称为“铁娘子”，并且领导英国人在刚刚结束的英阿马尔维纳斯群岛之战中获得了重大胜利，因此其信心十足地坚持“三个条约继续有效论”，意指香港岛和九龙半岛的割让是有法律依据的，中国不能收回；而英国要与中国谈判的也仅仅是“新界”问题。1982年9月24日，邓小平会见了撒切尔夫人，明确告诉她：“关于主权问题，中国在这个问题上没有回旋余地。坦率地讲，主权问题不是一个可以讨论的问题。现在时机已经成熟了，应该明确肯定：1997年中国将收回香港。就是说，中国要收回的不仅是新界，而且包括香港岛、九龙。中国和英国就是在这个前提下来进行谈判，商讨解决香港问题的方式和办法。”〔1〕

中国政府领导人这种坚定而明确、与日常外交谈判完全不同的表态使撒切尔夫人感到非常震惊，但她仍然坚持三个条约有效。从北京离开到香港后，

〔1〕《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第12页。

1982年9月27日，撒切尔夫人在香港立法局举行的记者招待会上仍强调19世纪英国同中国签订的涉及香港地区的三项条约是“有效的”，应该“继续遵守”，提出有关香港问题的“任何修订须以三个条约为根据”。但是，双方也达成了程序性的协议，即同意通过外交途径就解决香港问题进行商谈。

撒切尔夫人的访华标志着中英就香港问题的谈判正式进入第一阶段，这一阶段始自1982年9月至1983年6月。在谈判的第一阶段，由于英方在香港主权问题上的立场不变，双方的磋商没有进展。1983年3月，撒切尔夫人致函中国总理，表示：“只要英国政府和中国政府之间，能够就香港的行政管理安排达成协议，而这些安排能够保证香港今后的繁荣与稳定，又能既为中国政府又为英国议会和香港人民所接受，我就准备向议会建议，使整个香港的主权回归中国。”同年4月，英国外交部对中国表示愿意重开谈判，但要求中国方面不应有任何先决条件，英国不反对中国以自己对香港拥有主权的立场进入谈判。这表明，英国方面的立场有所松动。由于英方在香港主权问题上作出了某些承诺，使谈判有了进展的可能。为此，中国总理在这一年4月的复信中表示中国政府同意尽快举行正式谈判。6月，邓小平提出，为了让英国人有台阶可下，谈判可不从主权开始，先谈“九七”后怎么办，但是，“不做李鸿章第二，租约不予延长”。这样，英方在谈判解决香港问题方面开始迈出了一步，而中方关于“谈判可不从主权开始”这一程序上的灵活性，也为重开谈判创造了条件。于是，中英双方就香港的交接方式、1997年后的安排以及过渡时期的安排等议程问题达成了协议。中英关于香港问题的第一阶段会谈到此结束。

1983年7月，中英谈判进入第二阶段。会谈一开始仍然面临着香港主权的问题。英方试图以承认中国对香港的主权来换取1997年后继续管治香港的“治权”，此即所谓的“以主权换治权”的理论。这理所当然地遭到中国方面的拒绝，因为英方提出“以主权换治权”的实质是只在口头上承认中国对香港的主权，而在1997年后仍由他们继续管治香港，从而在事实上否定中国的主权。为此，双方直到第四轮谈判仍毫无进展。1983年9月，邓小平在会见来华访问的英国前首相希思时说，英国想用主权来换治权是行不通的。他劝告英方改变态度，以免出现到时（新中国成立35周年，即1984年9月）中国不得不单方面公布解决香港问题方针政策的局面。10月，英国首相来信提出，双方可在中国建议的基础上探讨香港的永久性安排。在第五、六轮会谈中，英方确认不再坚持英国管治，也不谋求任何形式的共管，并理解中国的计划是建立在1997年后