

中央人民广播电台 联合举办
香港《文汇报》

香港基本法讲座

肖蔚云 主笔

中国广播电视出版社

该书由我国著名法律学专家、北京大学法律系教授肖蔚云先生撰稿。肖先生曾担任香港基本法起草委员会委员、香港特别行政区筹委会预备工作委员会委员，现为香港特别行政区筹委会委员。他在繁忙的教学和社会活动中，抽出时间撰写这部通俗讲解香港基本法的力作，值得称道。

肖平

一九九四年三月二十日

(京)新登字 097 号

图书在版编目(CIP)数据

香港基本法讲座/肖蔚云主笔. —北京:中国广播电视出版社, 1996. 4

ISBN 7-5043-2864-2

I. 香… II. 肖… III. 法律-香港-讲座 IV. D927.658.

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 02909 号

香港基本法讲座

肖蔚云 主笔

(中央人民广播电台华夏之声节目部编)

中国广播电视出版社出版

(北京复外真武庙二条 9 号 邮政编码 100866)

北京印刷三厂印刷

各地新华书店经销

*

787×1092 毫米 32 开 12.25 印张 260(千)字

1996 年 7 月第 1 版 1996 年 12 月第 2 次印刷

印数: 5001—8000 定价: 14.80 元

ISBN 7-5043-2864-2/D · 313

序 言

在距离我国恢复对香港行使主权还有 1000 天的时候，即 1994 年 10 月 5 日，中央人民广播电台和香港《文汇报》联合举办了《香港基本法专栏讲座》，现在又将讲座汇集成册，由中国广播电视出版社出版，这是大力宣传推广香港基本法的一种好形式，是一件非常必要、非常有意义的事情。

回顾香港基本法的起草过程，委员们本着高度负责的态度，经过四年零八个月的努力，终于完成了这部具有历史意义和国际影响的法律文本的起草工作。1990 年 4 月 4 日第七届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》。香港基本法完整地体现了“一国两制”的伟大构想，充分体现了广大香港同胞的愿望，从根本上保障了香港的长远利益，为确保香港回归祖国后继续保持繁荣稳定奠定了法律基础。

香港基本法不仅是 1997 年后香港特别行政区的根本大法，而且是一部全国性的法律。对这部法律，不仅香港同胞要熟悉了解，内地广大干部群众也要学习了解。国家主席江泽民在会见香港特别行政区筹委会委员时特别指出，对于基本法，不仅港人要遵守，内地各部门、各地区，也要按照香港基本法的规定，来处理涉及香港的事务，在这一点上中央是非常明确的。因此，《香港基本法讲座》一书的出版也是很及时的，为我国广大干部群众学习，尤其是内地涉港的单位和个人学习掌握基本法提供了方便。

目 录

序言	鲁 平 (1)
第一讲：“一国两制”的概念与主要内容	(1)
第二讲：起草香港基本法的依据是什么？	(6)
第三讲：香港基本法是怎样起草的	(12)
第四讲：香港基本法的制定为什么取得成功？	(18)
第五讲：香港基本法的作用和意义	(24)
第六讲：香港基本法的结构和序言的主要内容	(30)
第七讲：香港特别行政区是我国不可分离的部分	(36)
第八讲：香港特别行政区享有高度自治权	(42)
第九讲：行政机关和立法机关由香港永久性居民 组成	(48)
第十讲：原有资本主义制度和生活方式五十年不变	(54)
第十一讲：原有法律基本不变	(60)
第十二讲：关于香港的土地制度、语文和区旗、区徽	(66)
第十三讲：香港特别行政区基本法的法律地位	(72)
第十四讲：中央与香港特别行政区的关系及特区的 法律地位	(79)
第十五讲：基本法规定属于中央最高国家机关的 职权	(85)

第十六讲:基本法规定属于香港特区的高度自治权·····	(92)
第十七讲:中央职权与香港特别行政区高度自治权的联系(上)·····	(99)
第十八讲:中央职权与香港特别行政区高度自治权的联系(下)·····	(106)
第十九讲:香港特别行政区居民·····	(113)
第二十讲:香港特别行政区居民的基本权利和义务的特点·····	(119)
第二十一讲:香港特别行政区居民的基本权利和义务·····	(126)
第二十二讲:两个国际公约继续适用于香港特区的妥善规定·····	(133)
第二十三讲:设计香港特区政治体制的几个原则·····	(140)
第二十四讲:行政与立法互相制衡而又以行政为主导·····	(147)
第二十五讲:行政、立法互相配合与行政会议·····	(154)
第二十六讲:行政长官的法律地位·····	(160)
第二十七讲:行政长官的资格·····	(166)
第二十八讲:行政长官的产生·····	(172)
第二十九讲:行政长官的职权与廉政、审计机构·····	(178)
第三十讲:香港特别行政区行政机关·····	(185)
第三十一讲:香港特别行政区第一届政府·····	(191)
第三十二讲:立法会的性质与职权·····	(197)
第三十三讲:立法会的产生·····	(203)
第三十四讲:立法会议员与第一届立法会·····	(209)
第三十五讲:司法机关的性质和终审法院·····	(215)

第三十六讲:司法机关的原则	(221)
第三十七讲:香港特别行政区的法官和律师制度	(227)
第三十八讲:区域组织	(233)
第三十九讲:香港特别行政区公务人员	(239)
第四十讲:基本法规定的经济制度和土地契约	(245)
第四十一讲:香港特别行政区的财政和税收	(251)
第四十二讲:香港特别行政区的金融和货币	(257)
第四十三讲:香港特别行政区的贸易	(263)
第四十四讲:香港特别行政区的工商业与航运	(269)
第四十五讲:香港特别行政区的民用航空	(275)
第四十六讲:香港特别行政区的教育、科学与文化	(281)
第四十七讲:香港特别行政区的宗教、体育与劳工	(287)
第四十八讲:香港特别行政区的专业资格与民间 团体	(293)
第四十九讲:评“三违反”的“政改方案”	(299)
第五十讲:香港特别行政区筹委会预委会	(305)
第五十一讲:关于香港特别行政区临时立法会	(311)
第五十二讲:关于终审法院的协议	(317)
中华人民共和国主席令第二十六号	(323)
中华人民共和国香港特别行政区基本法	(324)
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	(361)
全国人民代表大会关于设立香港特别行政区的决定	(362)
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	(363)

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……	(365)
关于《中华人民共和国香港特别行政区 基本法(草案)》及其有关文件的说明 …… 姬鹏飞	(367)
后记……	(382)

第一讲

“一国两制”的概念与主要内容

香港基本法体现了“一个国家，两种制度”（以下简称“一国两制”方针）的精神，所以要了解香港基本法首先必须了解“一国两制”方针。

什么是“一国两制”？邓小平曾经对它作了一个概括的说明：“就是在中华人民共和国内，大陆十亿人口实行社会主义制度，香港、台湾实行资本主义制度。”如果对这一概念作更具体的说明，即在我国统一的国家内，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，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义和生活方式，五十年不变，外交与国防事务属中央人民政府管理。这就是“一国两制”的基本概念。

对“一国两制”一定要全面理解，邓小平指出：“‘一国两制’要讲两个方面。一方面是社会主义国家里允许一些特殊地区搞资本主义，不是搞一段时间，而是几十年、成百年不变。另一方面，也要确定整个国家的主体是社会主义。两制是两个方面的，不是‘一制’，而是‘两制’。”这里的意思是说，“一国”和“两制”是两个不可分离的两方面，不能只讲

一个方面而忽视另一个方面，只讲“两制”，不讲“一国”，或者只讲“一国”，不讲“两制”，都是不正确的。只讲高度自治，不讲国家的主权、统一和主体是社会主义，或者只讲国家的主权、统一和主体是社会主义，而不讲高度自治，都是不正确的。“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长期存在不同的制度。离开“一国”这一前提，就谈不上实行“两制”。特别行政区虽然享有高度自治权，实行不同的制度，但它与中央的关系是地方与中央的关系，它实行不同的制度是以“一国”的存在为前提。当然，说“一国”是前提，只是说明“一国”与“两制”的依存关系，如果因此而否定“两制”的存在和必要性，如果这样认识和理解“一国”与“两制”的关系，那也是不正确的，那将是“一国一制”。

“一国两制”是史无前例的，内容非常丰富，归纳起来，主要有以下几点：

一、坚持国家的统一，维护国家主权和领土完整，正确处理中央与地方的关系。香港、澳门、台湾自古以来是中国的领土，因为历史的原因，香港被英国所占，澳门为葡萄牙所占，台湾至今为国民党所统治。恢复行使主权，完成祖国统一大业，是我们民族的愿望，实现“一国两制”的一个重要目的是完成国家的统一大业，所以国家的统一、主权和领土完整必须坚持。

在中央与特别行政区的关系中，也体现这一原则。特别行政区享有高度自治权，中央不干预特别行政区自治范围内的事物，但是不能认为中央对特别行政区的事一点都不应管，特别行政区与中央是地方与中央的关系，如果特别行政区本

· 身发生危害国家根本利益的事、出现损害本地区根本利益的事，中央也不能管，这既不符合中央与地方的法律关系，也不符合特别行政区的利益。

二、特别行政区实行高度自治。国家授予特别行政区以高度自治权，中央不去干预这些属于自治范围的事务。这些自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，但外交和国防事务属于中央人民政府管理。一个政权是由行政、立法、司法三者组成的，特别行政区享有的几乎是一个政权的全部权力，中央只保留了几项必须保留的权力，可见特别行政区的自治权是广泛的、高度的，它比我国民族自治地方的自治权利要大得多。由于我国是单一制国家，是统一的多民族国家，我国的民族自治地方又是我国的地方行政区域，因此，民族区域自治的性质属于地方自治的性质。特别行政区与各自治区的法律地位又有相同之处，它也是属于地方行政区域，因此，它享有的高度自治权也属于地方自治的性质。

三、在特别行政区原有的社会、经济制度不变；生活方式不变；法律基本不变。这里所说的不变是指中央不去改变，中央不用行政权力将原有的资本主义制度改为社会主义制度。资本主义也是发展、变化的，所以并不是说特殊行政区的资本主义制度自身也不能发展、变化。社会、经济制度是特别行政区的基本制度，特别行政区建立在资本主义制度的基础上，这一社会、经济制度关系到特别行政区的社会稳定和经济繁荣，国家提出“一国两制”方针，保持原有的资本主义制度不变，其目的之一在于维护特别行政区的社会稳定和经济繁荣，这也符合特别行政区广大居民的愿望，同时对内地的现代化建设也有利，得到内地广大人士的支持。

法律是上层建筑，是为保护经济服务的，必须与经济基础相适应，为了维护特别行政区的社会稳定与经济繁荣，所以原有的法律制度也应基本不变，不能将内地的法律制度搬到特别行政区来实施。特别行政区居民长期生活于原有法律制度下，已习惯于原有法律制度，所以法律基本不变也符合特别行政区居民的愿望。

生活方式与社会、经济制度密切相联，特别行政区的生活方式是与其资本主义经济制度相联系的，生活方式在长期的社会、经济生活中形成，因此，应当允许“马照跑、舞照跳、股票照炒”，保持原有生活方式不变。

至于特别行政区成立前的原有政治制度，也要尽可能的少作改变，以利香港的平稳过渡。但是涉及殖民主义制度，应当改变的必须改变。

四、特别行政区的行政机关和立法机关由当地人组成。这里所说的当地人，是指香港或澳门的本地人。1997年后香港特别行政区行政机关和立法机关都由本地人组成，而不是由内地派人去，北京不派人去香港参与行政和立法工作。这就是通常所说的“港人治港”。同样，北京也不派人去澳门参与澳门特别行政区行政机关和立法机关的工作，1999年后在澳门特别行政区也将实行“澳人治澳”。

“港人治港”有个界限和标准，就是以爱国者为主体，主要成分应是爱国者，他们应是香港特别行政区政府的主要成分，当然这并不排斥其他人，也要容纳其他人，还可聘请外籍人当顾问。

什么是爱国者？只要尊重自己的民族，诚心诚意拥护祖国对香港恢复行使主权，不损害香港的繁荣和稳定的人，就

是爱国者。不管他们思想上相信资本主义或封建主义，只要要求他们爱祖国、爱香港。

综观“一国两制”的内容，它贯穿了实事求是、从实际出发的原则，是在这一指导思想下提出和形成的。它坚持一切从实际出发、理论联系实际。实际情况是什么？一是中国内地的现实情况。1978年后逐步克服“左”的错误，工作重点已转移到社会主义现代化建设，在这种情况下，需要保持香港、澳门、台湾的经济发展、繁荣和稳定，需要一个妥善的方式解决国家的统一和领土完整问题。二是香港、澳门、台湾的现实情况和历史情况。由于历史的和其他原因，这些地区还没有统一于祖国，都实行资本主义制度，这些地区的同胞已习惯于这一制度，加以与内地长期分离，对社会主义制度有一定的疑虑。三是国际上的现实情况。中美建交，两国关系有很大变化和发展，香港、澳门是历史遗留问题，涉及与英国、葡萄牙的关系，需要而且有可能以妥善的方式加以解决。根据这些情况，按照实事求是的原则，才形成和确定了“一国两制”的方针。

所以，“一国两制”方针的全部内容都体现了实事求是的原则，对特别行政区的政治、经济、文化各方面的规定都是从实际出发，充分考虑到特别行政区居民的愿望，因而得到特别行政区广大居民的支持。

第二讲

起草香港基本法的依据是什么？

香港基本法是一部史无前例的法律，具有深远的历史意义和国际意义。那末，制定香港基本法的依据是什么？具体说来主要有三个方面。

一、法律依据

制定香港基本法的法律依据是我国宪法，宪法是我国具有最高法律效力的法律，其他法律的制定都以宪法为依据，不能同宪法相抵触。香港基本法也是根据宪法而制定，特别是宪法第三十一条关于“一国两制”的规定。

“一国两制”方针是怎样形成的呢？从它的产生到宪法第三十一条关于“一国两制”方针的形成和规定，经历约4年的时间。1978年底中共十一届三中全会开始提出台湾问题，强调要从实际出发，考虑台湾现实情况，解决台湾问题。1979年1月1日全国人大常委会发表《告台湾同胞书》，提出海峡两岸实现通航通邮，以利双方同胞直接接触和来往，进行经济交流，并停止对金门等岛屿的炮击。这时可以说是“一国两制”构想形成的萌芽。1981年9月30日全国人大常委会委

员长叶剑英向新华社发表谈话，提出了关于台湾回归祖国、实现和平统一的九点方针政策，主要是建议举行中共与国民党的对等谈判，台湾与大陆实行“三通”，国家统一后，台湾可设特别行政区，享有高度自治权，并可保留军队，中央不干预台湾的地方事务，台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，私人财产权与合法的继承权不受侵犯等。与此同时，邓小平又在与来访的外宾谈话时指出，香港问题的解决可以研究我们对台湾的立场。这时“一国两制”的内容比1979年又有发展。1982年4月公布的中华人民共和国宪法修改草案出现了一条关于“一国两制”内容的条文。同时，邓小平又发表了一系列关于“一国两制”问题的谈话，并且指出，解决台湾问题的九点方针政策的基本精神也适用于香港。当时还成立一个专门小组，并到香港进行调查研究，拟定了我国对香港的12条基本方针政策，1982年9月，中英两国政府开始举行关于香港问题的外交谈判。1982年12月4日通过的中华人民共和国宪法第三十一条正式规定“一国两制”的方针，彭真委员长在修改宪法的报告中对这一条作了专门解释。至此，“一国两制”的方针基本形成。

因为我国宪法第三十一条规定，国家在必要时设立特别行政区，在特别行政区内实行不同于内地各省、自治区、直辖市的社会、经济制度和政治制度，由全国人大制定法律也就是基本法加以规定。这里体现了“一国两制”的精神，所以说宪法第三十一条是制定基本法的依据，当然，不仅仅是第三十一条，而且从整体上说宪法是制定基本法的依据，因为关于中央与特别行政区的关系以及国旗、国徽、首都等内容涉及到宪法的其他许多条文，也需要以这些条文为依据。当

然，宪法规定的四项基本原则及有关条文则不能作为制定基本法的依据。

在中英联合声明中对宪法是制定基本法的依据也作了明文的规定，联合声明附件一指出：“中华人民共和国将在一九九七年七月一日对香港恢复行使主权时，设立中华人民共和国香港特别行政区，中华人民共和国全国人民代表大会将根据中华人民共和国宪法制定并颁布中华人民共和国香港特别行政区基本法”，可见制定香港基本法的法律依据是作为国家根本大法的宪法。

有人提出我国宪法序言规定坚持四项基本原则，第一条规定坚持社会主义，第五条规定维护社会主义法制的统一和尊严。宪法的这些规定与第三十一条有矛盾。因此，根据宪法第三十一条精神制定的基本法也是与宪法矛盾的。这种看法是不对的，正因为特别行政区实行资本主义制度，不实行社会主义制度，所以宪法第三十一条才专门作一规定，说明在特别行政区中实行资本主义制度，就是宪法本身所允许，就是合乎宪法，不与宪法矛盾了。宪法通常规定解决一些普遍性的问题，同时又作一些特别的规定，以解决特殊矛盾。宪法第三十一条与其他条文的关系是特殊性与一般性的关系，是辩证的结合，是一致的，如果没有宪法第三十一条的规定，而建立特别行政区，实行资本主义制度，那就不合法了。

二、具体政策依据

制定基本法的具体政策依据是中英联合声明中我国对香港的基本方针政策及附件一，即中英联合声明正文第三条的

12 点内容和我国政府对香港的基本方针政策的具体说明。

中英联合声明是怎样产生的？它经历了数年时间。七十年代末，随着香港“新界”租期届满日益临近，英国因投资者对香港前途的不明朗和持观望态度，感到担心，开始试探我国对解决香港问题的态度。1979 年 3 月当时的港督麦理浩访问北京，向我国提出 1997 年到期的“新界”土地契约问题，我国领导人提出可以将香港作为一个特殊地区、特殊问题来处理。1982 年 9 月英国首相撒切尔夫人访华，就香港问题与我国进行了会谈，并同意通过外交途径继续进行商谈，开始了中英两国关于香港问题的外交会谈。从 1982 年 9 月至 1983 年 6 月，双方就一些原则问题进行商谈，并就会谈的议程和其他程序问题达成了协议。在这阶段会谈中，英方坚持侵占香港的《南京条约》、《北京条约》及强租“新界”的《展拓香港界址专条》仍然有效，中方则坚持三个条约为不平等条约，否认它们的有效，因英方后来作出使整个香港主权回归中国的保证，双方就谈判程序问题达成协议。从 1983 年 7 月至 1984 年 9 月双方进行了第二阶段谈判，共举行 22 轮，1984 年 9 月 18 日双方就文本达成协议，9 月 26 日进行了草签，12 月 19 日两国政府首脑在北京正式签署，1985 年 5 月 27 日两国互换了批准书，至此中英联合声明正式生效。中英联合声明包括一个正文和三个附件。正文中规定了我国对香港的基本方针政策，并且明确指出，关于中国对香港的基本方针政策和中英联合声明附件一对基本方针政策的具体说明，中国全国人大将以香港基本法规定之，五十年不变，由此可见中国对香港的基本方针政策是起草香港基本法的具体政策依据，这不但使香港基本法找到了一个类似于基本方针