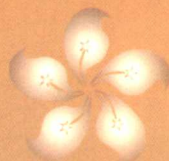
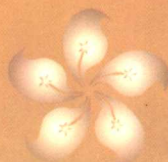
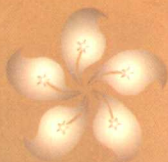
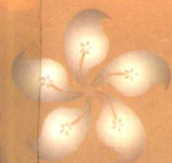


香港特别行政区 基本法通论

傅思明 著



中国检察出版社

香港特别行政区基本法通论

傅思明 著

中国检察出版社

京新登字 109 号

图书在版编目 (CIP) 数据

香港特别行政区基本法通论/傅思明著

北京: 中国检察出版社, 1997. 2

ISBN 7-80086-356-5

I. 香… II. 傅… III. 特别行政区-法律-概论-中国-香港
IV. D921. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 25693 号

香港特别行政区基本法通论

傅思明 著

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

北京科技印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 10.75 印张 280 千字

1997 年 2 月第一版 1997 年 2 月第一次印刷

印数: 1—5000 册

ISBN7-80086-356-5/D·357

定价: 15.00 元

序

今天距离我国对香港恢复行使主权只有二百二十多天了，一个迎接香港回归祖国的热潮正在全国包括香港兴起，我国人民一百多年来蒙受的耻辱即将彻底洗刷，全国对此无不欢欣鼓舞。

解决香港问题的指导思想是邓小平同志提出的伟大构想“一个国家，两种制度”，我国现行宪法第三十一条对此作了规定，后来又写入了中英联合声明中，即我国对香港问题的基本方针政策及其具体说明，将“一国两制”进一步具体化。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》，这部法律全面地贯彻了“一国两制”，将“一国两制”法律化，为我国对香港恢复行使主权、维护香港的繁荣稳定，奠定了坚实的法律基础。

香港特别行政区基本法通过的六年多以来，我国始终坚持“一国两制”和香港特别行政区基本法，为对香港恢复行使主权和实现政权的平稳交接，作了大量的准备工作，与各种违反“一国两制”和香港特别行政区基本法的行为进行了不懈的斗争。事实证明，不论现在和将来，“一国两制”和香港特别行政区基本法都是维护我国统一和香港繁荣稳定的根本保证，需要经常地宣传和研究。

近年来，论述香港特别行政区基本法的著作为数甚少，与我国对香港恢复行使主权的需要还不相适应，应当支持和鼓励这方面的有关著作的出版。

在经过数年积累资料和刻苦研究的基础上，在奋力攻读北京大学法律系香港特别行政区基本法博士学位的同时，本书作者辛勤地完成了《香港特别行政区基本法通论》一书，一位年青的学

子不畏艰辛，敢应现实的需求，勇挑重担，独立完成这一现实性、政策性很强的著作是难能可贵的。

《香港特别行政区基本法通论》一书对香港特别行政区基本法的制定、主要内容和主要精神作了全面的论述，从邓小平关于解决香港问题的思想，到香港特别行政区基本法的基本原则，从香港特别行政区基本法的法律地位，到香港特别行政区的法律地位，从中央与香港特别行政区的关系，到香港特别行政区的政制模式、经济制度，都作了论述，体现了自己的特色。我认为在这时能出版这一著作，是很有意义的，故为序。

肖 蔚 云

1996年11月15日于北京大学畅春园

肖蔚云系北京大学法律系教授、博士生导师、中国法学会宪法学研究会副总干事、北京市法学会名誉会长、香港特别行政区基本法起草委员会委员、澳门特别行政区基本法起草委员会委员、香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会委员、香港特别行政区筹备委员会委员。

目 录

第一章 香港基本法的诞生	(1)
第一节 邓小平关于解决香港问题的思想	(1)
第二节 香港基本法的制定	(8)
第三节 香港基本法与港英宪法性法律文件比较	(10)
第二章 香港基本法的法律地位	(15)
第一节 香港基本法在我国法律体系中的地位	(15)
第二节 香港基本法在香港特别行政区的特殊法律地位	(19)
第三节 香港基本法与宪法的关系	(28)
第三章 香港基本法的实施对我国地方制度的影响	(33)
第一节 特殊的单一制国家结构形式	(33)
第二节 新型的自治形式	(35)
第三节 独特的地方政权组织形式	(38)
第四节 相对独立的法律体系	(44)
第四章 香港基本法的指导思想与基本原则	(48)
第一节 香港基本法的指导思想	(48)
第二节 香港基本法的基本原则	(55)
第五章 中央与香港特别行政区的关系	(64)
第一节 香港特别行政区的法律地位	(64)
第二节 中央管理的有关香港特别行政区的事务	(73)
第三节 香港特别行政区的高度自治权	(83)
第六章 香港特别行政区居民的基本权利和义务	(92)
第一节 香港特别行政区居民	(92)
第二节 香港居民的国籍问题	(98)

第三节	香港特别行政区居民基本权利和义务的内容	(106)
第四节	香港特别行政区居民基本权利和义务的特点	(116)
第五节	《香港人权法案条例》对香港基本法的冲击	(121)
第七章	香港特别行政区的政制模式	(127)
第一节	港英政制模式	(127)
第二节	过渡时期香港政制的演变	(139)
第三节	香港特别行政区的政制模式	(146)
第八章	香港特别行政区的行政长官	(153)
第一节	行政长官的地位	(153)
第二节	行政长官的产生	(156)
第三节	行政长官的任职和辞职	(158)
第四节	行政长官的职权和责任	(161)
第五节	行政会议	(165)
第六节	廉政公署和审计署	(167)
第九章	香港特别行政区政府和筹备委员会	(169)
第一节	香港特别行政区政府	(169)
第二节	香港特别行政区第一届政府和香港特别行政区筹备委员会	(174)
第十章	香港特别行政区立法会和临时立法会	(182)
第一节	香港特别行政区立法会	(182)
第二节	香港特别行政区临时立法会	(193)
第十一章	香港特别行政区司法机关	(200)
第一节	香港特别行政区的司法体制	(200)
第二节	香港特别行政区司法机关的审判原则	(205)
第三节	香港特别行政区的法官和律师制度	(208)
第四节	香港特别行政区的对外司法联系	(212)

第五节	香港特别行政区终审法院问题·····	(214)
第十二章	香港特别行政区的区域组织和公务人员制度·····	(223)
第一节	香港特别行政区的区域组织·····	(223)
第二节	香港特别行政区的公务人员制度·····	(228)
第十三章	香港特别行政区的经济制度·····	(235)
第一节	香港特别行政区经济制度概述·····	(235)
第二节	香港特别行政区的财政制度·····	(240)
第三节	香港特别行政区的金融制度·····	(243)
第四节	香港特别行政区的贸易和产业制度·····	(246)
第五节	土地契约·····	(250)
第六节	香港特别行政区的航运政策·····	(253)
第七节	香港特别行政区的民用航空政策和新机场问题·····	(257)
第十四章	香港特别行政区的文化和其他社会制度·····	(264)
第一节	香港特别行政区的文化和其他社会制度概述·····	(264)
第二节	香港特别行政区的文化和其他社会制度与政策·····	(268)
第十五章	香港基本法与澳门基本法比较·····	(282)
第一节	香港基本法与澳门基本法的共同性·····	(282)
第二节	香港基本法与澳门基本法的差异性·····	(285)
注释	·····	(297)
 附录		
	中华人民共和国主席令（第二十六号）·····	(298)
	中华人民共和国香港特别行政区基本法·····	(299)
	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·····	(332)

全国人民代表大会关于设立香港特别行政区的 决定.....	(333)
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.....	(334)
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.....	(336)
后记.....	(338)

第一章 香港基本法的诞生

第一节 邓小平关于解决香港问题的思想

自古以来，中国只有一个。但因为历史的原因，大陆与台湾、香港、澳门长期分离。由于这一问题的存在，国家的统一一直是我国宪法规定的目标。现行宪法在序言中明确宣告：完成祖国统一的大业是全体中国人民的神圣职责。为了完成宪法规定的这一神圣职责，中国共产党和中国政府针对香港情况提出了解决香港问题的总方针，这就是：①一定要在1997年收回香港，恢复行使主权；②在恢复行使主权的前提下，保持香港的繁荣和稳定。

我国改革开放的总设计师邓小平同志以其卓越的政治智慧、深邃的历史眼光、无畏的求实精神、博大的民族气魄对这一总方针的形成作出了巨大贡献。他的有关解决香港问题的思想，为香港特别行政区基本法的诞生奠定了理论基础。

一、收回香港主权是解决香港问题的出发点

香港自古以来就是中国的领土。19世纪中叶，英国两次发动侵略战争，迫使清朝政府先后签订了丧权辱国的三个不平等条约，其中1842年的《南京条约》将香港岛割让给英国；1860年的《北京条约》将九龙半岛南端的尖沙嘴区割让给英国；1898年的《展拓香港界址专条》又将九龙半岛北部大片土地以及附近235个岛屿（后统称为“新界”）以99年为期租借给英国。

中国人民从来不承认这三个不平等条约。1982年邓小平同志在会见英国首相撒切尔夫人时就明确指出：“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。”^①邓小平同志认为，如果中国在1997年还不把香港收回，任何一个中国领导人和政府都不能向中国人民交代。如果不收回，就意味着中国政府是晚清政府，中国领导人是李鸿章！如果不收回，人民就没有理由信任我们，任何中国政府都应该下野，自动退出政治舞台，没有别的选择。^②针对收回香港主权会引起港人信心的问题，邓小平同志指出：“保持香港的繁荣，我们希望取得英国的合作，但这不是说，香港继续保持繁荣必须在英国的管辖之下才能实现。香港继续保持繁荣，根本上取决于中国收回香港后，在中国的管辖之下，实行适合于香港的政策。”^③

1984年12月19日，中英两国政府经过谈判，正式签署了关于香港问题的协议。这在祖国统一进程中，是一个重大的里程碑。中英关于香港问题的协议包括《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》（简称中英联合声明）以及三个附件，即《中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明》、《关于中英联合联络小组》和《关于土地契约》，当时还交换了关于国籍问题的备忘录。

在中英联合声明中，中华人民共和国政府声明：中国政府决定于1997年7月1日对香港恢复行使主权。联合王国政府声明：英国政府于1997年7月1日将香港交还给中国。从而最终解决了香港的主权问题。

二、实行“一国两制”是解决 香港问题的科学理论

1997年中国恢复对香港行使主权后，在中华人民共和国境内，十二亿人口的内地实行社会主义制度，在香港实行资本主义制度，即香港原有的社会、经济制度和生活方式不变，香港自由港和国际贸易、金融中心的地位不变，法律基本不变，香港还可

以继续同其他国家和地区保持和发展经济关系。^④这就是邓小平同志关于“一国两制”构想的基本内容。小平同志在解释这一构想时指出：“根据香港和台湾的历史和实际情况，不保证香港和台湾继续实行资本主义制度，就不能保持它们的繁荣和稳定，也不能和平解决祖国统一问题。因此，我们在香港问题上，首先提出要保证其现行的资本主义制度和生活方式，在1997年后50年不变。”^⑤

邓小平同志在解释“一国两制”构想时，用了一句很精彩的话，就是在1997年7月1日，人们除了看到香港飘扬五星红旗和香港特别行政区的区旗外，一切照常运行，“舞照跳、马照跑、股照炒”。这是“一国两制”构想最重要、最显著的标志。邓小平同志指出：“这个构想是在中国的实际情况下提出来的。中国面临的实际问题是用什么方式解决香港问题。”^⑥而解决问题的办法要从中英以及香港三方面的实际情况出发，使得三方面都能接受。如果用社会主义去统一香港，从中国方面来看，由于本身尚处于社会主义初级阶段，其经济体制还有待于改革完善，将她去取代具有150多年发展史的香港现代资本主义，就不可能收到理想的效果。从英国方面来看，英国在香港拥有巨大的经济利益，它们完全是资本主义属性的东西，如果将其一下子框在社会主义制度下，英国肯定不答应。从香港方面来看，香港本身的自由港、国际贸易与金融中心机制均是严格按照国际资本主义标准来运行的，如果突然改变它的资本主义属性，香港就有可能丧失其国际资本主义认可的中心地位。所以，“就香港来说，用社会主义去改变香港，就不是各方面都能接受的。”^⑦“勉强接受了，也会造成混乱的局面。即使不发生武力冲突，香港也将成为一个萧条的香港，后遗症很多的香港，不是我们所希望的香港。所以，就香港问题而言，三方面都能接受的只能是‘一国两制’，允许香港继续实行资本主义，保留自由港和金融中心的地位，除此以外没有其他办法。”^⑧

邓小平同志提出的“一国两制”构想为香港问题的解决打开了科学的通道。当这个“当惊世界殊”的伟大、现实而富有战略性的提法一经诞生，中国面临的统一问题的“死结”就被解开了。

三、实现平稳过渡是确保香港繁荣 和稳定的重要环节

邓小平同志希望：在过渡时期中，一是不要出现大的波动、大的曲折，保持香港繁荣和稳定；二是要创造条件，使港人能顺利地接管政府。^⑨

在小平同志看来，尽管有中英联合声明的约束，“但是应该想到，总会有些人不打算彻底执行，某种动乱的因素，捣乱的因素，不安定的因素，是会有有的。”这当中不光有外国人，还有中国人，而主要是英国人。“这样的因素不会来自北京，却不能排除存在于香港内部，也不能排除来自某种国际力量。”^⑩乱了就要干预，不只是中央政府要干预，香港人也要干预，“总会有人捣乱的，但决不要使他们成气候”。^⑪如果香港在过渡期内发生严重波动或意外事故，发生动乱、大波动、大曲折，“那时，中国政府将被迫不得不对收回的时间和方式另作考虑。”^⑫

为了顺利地对香港恢复行使主权，实现平稳过渡，邓小平同志提出，在过渡时期内，希望不要出现以下五种情况：

第一，希望不要出现动摇港币地位的情况。港币信誉好是因为储备金雄厚，多于发行量，不能改变这种状态。

第二，我们同意可以批出1997年后50年内的土地契约，而且同意港英政府可以动用这种卖地收入，但希望用于香港的基本建设和土地开发，而不是用作行政开支。

第三，希望港英政府不要随意增加人员和薪金、退休金金额，那将会增加特别行政区政府的负担。

第四，希望港英政府不要在过渡时期中自搞一套班子，将来强加于香港特别行政区政府。

第五，希望港英政府劝说有关方面的人士不要让英资带头转走资金。^⑬

至于实现香港平稳过渡的途径，邓小平同志认为：

一是取决于中英两国的密切合作。如果中英双方抱着合作的态度来解决香港问题，就能避免大的波动。其合作进程包括中英磋商解决香港怎样才能平稳过渡的问题，两国政府还要约束厂商和各行业，不要做有碍于香港繁荣和稳定的事。

二是香港同胞要积极参与管理。在过渡期后阶段，要由各行业推荐一批年轻能干的人参与香港政府以及金融方面的管理，“不参与不行，不参与不熟悉情况。”参与者的条件只有一个，即爱祖国、爱香港。在参与过程中可以熟悉情况，有机会发现和选择人才，以便更好地管理“九七”以后的香港。反之，如果到1997年6月30日，在一夜之间突然换上一套新班子，这些人不熟悉香港政府经济事务，“即使不造成动乱，也会造成混乱。”^⑭

三是要有稳定的政治制度。香港的政治稳定很重要，港英的政治制度并非是英美政治制度，今后也不能照搬西方那一套。如果完全照搬，例如搞三权分立、议会制度，并以此来判断是否民主，恐怕不适宜。比方说，管理香港事务的人应该是爱祖国、爱香港的港人，但普选就不一定能选出这样的人来。邓小平同志同意当时的香港总督卫奕信提出的循序渐进方式，认为这符合实际。“即使搞普选，也要有一个逐步的过渡，要一步一步来。”^⑮这个道理很简单，因为有些事情在某些国家能实行，不一定在其他国家和地区也能实行，最根本的是要切实实际，按照自己的特点决定自己的制度和管理方式。反之，“如果硬要照搬，造成动乱，那是很不利的。这是个非常实际的严重问题。”^⑯

四是香港各界人士要为平稳过渡作出努力。只要站在民族的立场上，维护民族大局，不管他们抱什么政治观点，包括骂共产党的人，都要大团结。邓小平同志希望香港同胞，“团结一致，共同努力，维护香港的繁荣和稳定，为1997年政权顺利移交作出贡

献。”^{①⑦}

邓小平同志关于实现香港平稳过渡的思想有着重大的指导意义。自中英联合声明签署和生效后，中英双方曾经密切合作，过渡工作取得了显著进展。中英联合联络小组和中英土地委员会得以迅速成立，并卓有成效地开展了工作。然而，1989年北京“六·四”风波以后，英国越来越不甘于放弃香港，玩起老殖民主义者的伎俩。其间，新机场建设问题、香港居民“居英权”问题、彭定康“政改方案”问题、人权法案条例问题、终审法院问题，一个个接踵而至。但是，不论发生什么情况，中国政府都有充分的能力按期恢复对香港行使主权，并确保香港的持续稳定和繁荣，绝不容忍任何人把香港搞乱。

四、实行“港人治港”是保持香港长期 繁荣和稳定的可靠保证

香港主权回归后如何治理香港是邓小平同志着重考虑的一个问题。他指出，要相信香港人能治理好香港，不相信中国人有能力管好香港，这是老殖民主义遗留下来的思想状态。“香港人是能治理好香港的，要有这个自信心。香港过去的繁荣，主要是以中国人为主体的香港人干出来的。中国人的智力不比外国人差，中国人不是低能的，不要总以为只有外国人才干得好。要相信我们中国人自己是能干得好的。所谓香港人没有信心，这不是香港人的真正意见。”^{①⑧}

“港人治港”是中国政府坚定不移的方针，也是香港在“九七”之后保持长期繁荣和稳定的可靠保证。其实质就是要由港人自己把握高层运作，自己掌握香港经济、政治、文化决策，把握自己的命运。“港人治港”是香港自治的核心内容，没有港人自己管理香港，那就谈不上什么自治。

“港人”如何界定？邓小平同志提出：“港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。未来香港

特别行政区政府的主要成分是爱国者，当然也要容纳别的人，还可以聘请外国人当顾问。什么叫爱国者？爱国者的标准是，尊重自己民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。”^{①⑨}由此提出了以尊重自己民族，维持香港繁荣和稳定的“爱国者”为治港港人的标准。

邓小平同志最关心的一个问题是，要使港人尽早地参与到管理香港的各方面事务中去，通过实践，涌现出一大批爱国爱港，具有各方面才干的港人，使他们担负起“九七”后管理香港特别行政区的重任。在香港过渡期，从组成香港特别行政区基本法起草委员会，到后来聘请港事顾问、区事顾问，直到成立香港特别行政区筹备委员会，都是为了使港人参与到建立特别行政区的具体实践中来，为“港人治港”奠定基础。

“港人治港”表明确实不要、也不需要由中央政府干预香港特别行政区政府的具体事务。但“切不要以为香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管，就万事大吉了”；“如果中央把什么权力都放弃了，就可能会出现一些混乱，损害香港的利益。所以，保持中央的某些权力，对香港有利无害。”邓小平同志还提醒人们：“香港有时候会不会出现非北京出头就不能解决的问题呢？过去香港遇到问题总还有个英国出头嘛！”“中央的政策是不损害香港的利益，也希望香港不会出现损害国家利益和香港利益的事情。”比如1997年后香港有人骂中国共产党，骂中国，我们还是允许他骂，但是如果变成行动，要把香港变成一个在“民主”的幌子下反对大陆的基地，那就非干预不可，“干预首先是香港行政机构要干预，并不一定要大陆的驻军出动。只有发生动乱、大动乱，驻军才会出动。”^{②⑩}所以，不能笼统地反对干预，有利于香港人的利益，有利于香港繁荣稳定的干预是完全必要的。

总之，无论在政治上，还是在经济上，中国恢复行使对香港的主权后，“港人治港”将是主要方针之一，也是香港保持政治上稳定和经济上繁荣的必由之路。这也是遵循了邓小平所说的“要

相信香港的中国人能治理好香港”所进行的历史性实践。

五、制定基本法是维持香港繁荣 和稳定的法律基础

依据中英联合声明第3条第12项的规定，中华人民共和国全国人民代表大会将以香港特别行政区基本法规定中国对香港的基本方针政策，并在50年内不变。中国政府总理在联合声明签署当晚就宣布，中国最迟将在1990年颁布香港特别行政区基本法。

邓小平同志认为，香港在1997年回到祖国以后50年政策不变，包括我们写的基本法，至少要管50年。他在会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时指出：“我们的‘一国两制’能不能够真正成功，要体现在香港特别行政区基本法里面。这个基本法还要为澳门、台湾作出一个范例。所以，这个基本法很重要。世界历史上还没有这样一个法，这是一个新事物。”^{②①}正因为基本法是一个很重要的文件，所以，“要非常认真地从实际出发来制定。我希望这是一个很好的法律，真正体现‘一国两制’的构想，使它能够行得通，能够成功。”^{②②}

第二节 香港基本法的制定

香港问题的解决为香港特别行政区基本法（以下简称基本法）的制定铺平了道路；邓小平同志有关解决香港问题、保持香港繁荣稳定的思想为基本法的制定指明了方向。1985年4月10日，第六届全国人民代表大会第三次会议在审议批准中英联合声明的同时，作出了《关于成立中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会的决定》。宣布基本法起草委员会的使命是根据宪法第31条及中英联合声明的有关条文，本着维护国家主权、保持香港繁荣稳定的原则，在广泛征求香港同胞意见的基础上，进行基本法的起草工作。同年6月18日，第六届全国人民代表大会常