



《基本法》 与香港特别行政区政治体制

JIBENFA YU
XIANGGANGTEBIEXING
ZHENGQU ZHENGZHI
TIZHI

孙承谷 著



華文傳媒
世界華文出版機構



《基本法》 与香港特别行政区政治体制

JIBENFA YU
XIANGGANGTEBIEXING
ZHENGQU ZHENGZHI
TIZHI

孙承谷 著



世界華文出版機構

《基本法》与香港特别行政区政治体制

作者：孙承谷

责任编辑：修林

版式设计：鲁强

封面设计：鲁强

出版发行：世界华文出版机构

香港湾仔轩尼诗道 409-415 号

广东省银行大厦 1403 室

电话：(00852)25752198

传真：(00852)28340793

出品人：喻杉

承印：香港富彩印刷有限公司

开本：889 × 1194mm 1/32

版次：2005 年 12 月第一次印刷

印张：6.937

印数：1-1500 册

书号：ISBN 988-97324-5-1

定价：HK \$ 60 元

目 录

第一章	“一国两制”与香港特别行政区	3
第二章	《香港特别行政区基本法》	20
第三章	香港特别行政区的法律地位	42
第四章	行政长官	57
第五章	行政管理权与行政机关	70
第六章	立法权与立法机关	87
第七章	司法权与司法机关	123
第八章	地方行政	156
第九章	公务人员制度	162
第十章	对外事务自治权	189

《基本法》 与香港特别行政区政治体制

JIBENFA YU
XIANGGANGTEBIEXING
ZHENGQU ZHENGZHI
TIZHI

孙承谷 著



世界華文出版機構

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

第一章 “一国两制”与香港特别行政区

“一国两制”是中国共产党解决香港问题，恢复对香港行使主权，以实现祖国统一和保持香港稳定繁荣的基本方针。简单地说，“一国两制”的内容就是，在一个中国的前提下，国家的主体坚持社会主义制度，作为中国不可分割的组成部分的香港、澳门和台湾保持原有的资本主义制度和生活方式长期不变。

一、“一国两制”构想的提出和发展

“一国两制”是邓小平从中华民族的根本利益出发，为了完成祖国统一大业创造性地提出的构想。1978年以后，邓小平在多次讲话中从不同的角度对这个方针进行了阐述，使“一国两制”的内容逐渐丰富和完善。

“文化大革命”结束后，1978年12月15日邓小平在研究中美建交后的对台工作时提出，要实行第三次国共合作实现中国统一。统一以后，台湾的“社会经济制度、生活方式、外国投资不变”。这是允许在中国某些特殊地区保留原有的社会经济制度，以和平方式实现国家统一的设想。

从1979年至1981年间，邓小平多次讲到，要尊重台湾人民的愿望，不改变台湾的现状。1979年1月8日，邓小平在会见美国客人时指出，“将来台湾实行什么制度，可以根据台湾人民意志决定，愿意选择什么就选择什么”。“如果和平解决不可能，不排除用武力方式解决台湾问题，即使武力解决，台湾现状也可以不变。你勉强它变干什么。强制它变，效果并不好。它作为中华人民共和国一个省、一个区，保持原有的制度、生活方式，勉强变了不一定有利”。①

1984年6、7月间，邓小平强调，实现国家统一可以用和平方式，和平方式比非和平方式更为有利。6月间，他在会见香港工商界访京团和香港知名人士钟士元时说，“世界上一系列问题都面临着用和平方式来解决还是用非和平方式来解决。总得找出个办法来。新问题就得用新办法来解决”。一个多月之后，他会见英国外交大臣杰弗里·豪时说，“解决台湾、香港问题可以有两种方式，一种是非和平方式，一种是和平方式。非和平方式，或者说用武力解决，总是不好的。怎样才能用和平方式解决问题呢？这就必须充分照顾到香港和台湾的历史和实际情况”。邓小平对于通过谈判以和平方式成功地解决香港问题给予高度评价，认为“这个事例可能为国际上许多问题的解决提供一些有益的线索”。

邓小平多次谈到，一国两制包括两个方面，一方面是社会主义国家里允许一些特殊地区搞资本主义。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，不是“一制”，而是“两制”。关于“一国”和“两制”的关系，邓小平以中国统一后的台湾为例，指出：台湾可以有自己的独立性，可以实行同大陆不同的制度。台湾可以有自己所独有的某些权力，“条件是不能损害统一的国家的利益”。“台湾还可以有自己的军队，只是不能构成对大陆的威胁”。两种制度是可以允许的，他们不要破坏大陆的制度，我们也不破坏他那个制度。“国际上代表中国的只能是中华人民共和国，台湾当局对内可以搞自己的一套”。

邓小平多次强调“一国两制”是长期实行的方针，不是权宜之计。1979年1月8日，他在会见美国客人时说，“如果台湾人民感到它的现行制度要保持一百年，这个可以。我经常谈一百年，一千年，意思是指长期，我们不会用强制的办法使它改变”。他还说，“香港回归祖国后，它的现行制度五十年不变。五十年后更没有变的必要”。“对香港的政策不变，对澳门的政策也不变。台湾按照一国两制方针解决统一



问题后五十年也不变”。

“一国两制”的核心问题是祖国统一。在坚持一个中国维护国家主权原则的基础上，从香港的历史和现实出发，用和平方式解决历史遗留问题，对国家和民族，对香港的未来都是有利的。

二、“一国两制”是最高国家权力机关制定的基本国策

“一国两制”最初是为解决台湾问题而提出的构想。1978年12月22日，中共十一届三中全会在公报中指出，“随着中美关系正常化，我国神圣领土台湾回到祖国怀抱，实现统一大业的前景，已经进一步摆在我们面前”。当时，在新的历史条件下，中国共产党已经形成了新的实现祖国统一的指导方针。在中共十一届三中全会公报发表后十天，全国人大常委会于1979年元旦发表《告台湾同胞书》，宣布了和平统一祖国的方针，指出在解决统一问题时，将“尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的政策和办法，不使台湾人民蒙受损失”。而邓小平在此前的半个月已经提出统一后台湾的“社会经济制度、生活方式、外国投资不变，军队变成地方武装”。这表明，当时中国领导人已经形成了可以在台湾这样的特殊地区保留原有制度的实现国家统一的构想。1979年1月，邓小平在访问美国解释我国政府的对台政策时说，“我们不再用‘解放台湾’这个提法了。只要台湾回归祖国，我们将尊重那里的现实和现行制度”。这是我国领导人最早向国际社会表示将用“一国两制”的办法解决台湾问题。

“一国两制”构想的进一步具体化是在全国人民代表大会常务委员会叶剑英委员长于1981年9月30日发表的公开谈话中提出的。这次谈话列出实现祖国和平统一的九条方针，建议举行中国共产党和中国国民党两党的对等谈判，台湾与大陆实行通邮、通商、通航；国家实现统一后，台湾可作为特别行政区享有高度自治权，并可保留军权，中

央不干预台湾地方事务；台湾现行社会、经济制度不变、生活方式不变、同外国的经济、文化关系不变、私人财产、房屋、土地、企业所有权、合法继承权和外国投资不受侵犯，台湾当局和各界人士可担任全国性政治机构的领导职务，参与国家管理等。当时，中国宪法尚未规定国家可以设立特别行政区，可以在某些地区保留原有的非社会主义的制度不变，叶剑英委员长的谈话把中国政府准备对台湾采取的政策进一步明确了。

1982年修改宪法是使“一国两制”形成基本国策的重要步骤。1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议通过对《中华人民共和国宪法》进行修改，在宪法第31条中规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”。国家的根本大法规定在必要时可以设立特别行政区，使不同于作为国家主体的社会主义制度的另外一种制度在国家某些地区的实行得到了重要的法律保证。宪法规定的是国家的根本制度，所以“一国两制”这一史无前例的战略方针从此由中国共产党提出的重要政策上升为有拘束力的根本法规范，具有十分重大的历史意义。1982年宪法同时规定，“决定特别行政区的设立及其制度”是由全国人民代表大会行使的职权。这就进一步明确，最高国家权力机关得以根据具体情况决定设立特别行政区并为其规定适当的制度，以及根据需要修改和完善这种制度，使“一国两制”的方针通过实践成为内容丰富多彩的、有极强的生命力的国家制度。

1983年1月11日，邓小平在谈到叶剑英委员长提出的实现祖国和平统一的九条方针时说：“不只是台湾问题，还有香港问题，大体也是这几条”。当然，解决台湾问题的基本方针政策虽适用于香港，但台湾同香港的历史和现实情况皆不相同，贯彻“一国两制”方针的具体做法和制度也是不会完全相同的。

1984年5月15日，国务院总理赵紫阳在第六届全国人民代表大第



二次会议上作《政府工作报告》。报告提出，国家在恢复对香港行使主权后，将对香港采取一系列特殊政策并在五十年内不变。“这些政策包括：根据我国宪法第三十一条，成立香港特别行政区，由香港当地人自己管理，享有高度自治权；现行的社会、经济制度和生活方式不变、法律基本不变；香港将继续保持自由港和国际金融、贸易中心的地位，继续同各个国家和地区以及有关的国际组织保持和发展经济关系；英国和其他国家在香港的经济利益将受到照顾”。第六届全国人民代表大会第二次会议通过决议，批准了《政府工作报告》。据此，在香港设立特别行政区并实行一系列特殊政策，经过最高国家权力机关的同意，正式成为国家的基本国策。

1990年4月4日，第七届全国人民代表大会第三次会议根据宪法第三十一条和第六十二条第十三项的规定，决定“自1997年7月1日起设立香港特别行政区”。

“一国两制”是有宪法和法律保障的国家制度，这是它区别于某些国家在一段时期内曾经存在两种不同的社会制度的现象的特征。在中国和外国历史上，例如中国辽代曾经实行过“胡汉分治”，即在契丹人居住地区实行奴隶制，在其他地区实行封建制；美国在十九世纪南北战争之前，北方和南方分别实行资本主义的和奴隶制的社会、经济制度；日本在“大化革新”（公元646年）之后也出现过奴隶制和封建制并存的局面。这些现象往往是在新旧社会经济形态转变时期，新兴的社会经济制度尚未成长到足以取代旧的社会经济制度的时候出现的，是国家在历史发展过程中形成的特殊阶段。随着经济和政治条件的变化，这些国家最终由一种社会经济制度统一了全国，国家制度同社会制度归于一致，即“一国一制”。正因为它们不是统治阶级有意识的安排，更没有宪法和法律的保障可以长期存在，所以同中国政府为了以和平方式统一祖国，从承认国内存在不同的社会经济制度的现实出发，以宪法和法律的形式来调整和规范这两种制度之间的关系，以达到长



期共存、互相促进、共同发展的目的而实行的“一国两制”，是完全不同的。中国政府虽然在《中英联合声明》中承诺，中华人民共和国对香港的基本方针政策和香港原有的资本主义制度和生活方式五十年不变，但邓小平多次说过，“五十年后更没有变的必要”。“到了五十年以后，大陆发展起来了，那时还会小里小气地处理这些问题吗？”于此可见，宪法所保障的“一国两制”不仅是历史上从未出现过的伟大创举，也是长期不变的基本国策。

三、国家统一可以通过和平方式实现

“一国两制”的核心是以和平方式实现国家统一。虽然“一国两制”的构想开始形成于二十世纪七十年代，但在中华人民共和国建立之后的五十年代，中国领导人就提出过在使用武力手段之外，争取以和平方式统一祖国的设想和主张。

1949年10月1日中华人民共和国成立，中国实现了空前未有的统一。这一伟大的历史性成就是中国人民通过抗日战争和国内革命战争取得的。在这长时期进行武装斗争的过程中，北平、绥远、湖南、新疆、云南等地并没有经过战争而是通过和平谈判脱离国民党统治转向人民革命阵营的。当时，中国人民解放战争即将在全国取得胜利，在大军压境的情况下，当地的党政军负责人只能面对现实停止抵抗，所以，这些地区的和平解放也应该认为是通过人民革命战争取得的成果。因此，武装斗争和军事行动是被历史所证明的实践中国统一的主要手段。在中华人民共和国成立前的1949年9月20日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《共同纲领》，其中第二条规定：“中华人民共和国中央人民政府必须负责将人民解放战争进行到底，解放中国全部领土，完成统一中国的事业”。在这部起着临时宪法作用的《共同纲领》里，没有提出可以用和平手段实现统一。虽然，中国人民解放军



第四野战军在1949年10月14日解放了广州，17日又解放了深圳，但并没有如《共同纲领》所要求的那样越过深圳河去解放香港。这并不表示用和平方法实现祖国统一在当时已经明确地形成一种可供选择的方针。

1951年5月21日，中央人民政府同西藏地方政府达成关于和平解放西藏办法的十七条协议。解放军进入西藏，西藏和平解放。这是新中国成立以后以和平方式解决历史遗留问题实现祖国统一的成功例子。西藏和平解放的实现，也是在人民解放军解放了西藏东北部的昌都入藏门户已经打开，外国势力的干涉又被粉碎之后，在大军压境的情况下西藏地方当局不得不接受的现实。根据十七条协议，西藏解放后暂不进行民主改革。原来政教合一的政治制度和反动落后的农奴制度仍然存在。但是中央人民政府允许西藏保留原有的、不同于国内其他地区的社会、经济、政治制度并不是允许它们长期存在下去。1959年在达赖集团的叛乱被平息后，政教合一和农奴制随即被废除。西藏的例子表明，在一定的条件下从实际出发，以和平方式推进祖国统一是可能成功的，但在西藏并没有实行“一国两制”。

对于台湾，我国在建国初期一直准备渡海作战解放台湾。1950年6月朝鲜战争爆发后，美国公然武装侵略台湾。五十年代上半期，中国政府和人民在开展抗美援朝保家卫国运动的同时，为武力解放台湾紧张地进行了准备。1954年12月2日，美国政府与台湾当局签订了《共同防御条约》。12月8日，中国政府严正声明，台湾是中国的领土，解放台湾完全是中国的主权和内政。

1955年5月，周恩来总理在全国人大常委会会议上提出了解决台湾问题的新的设想。他说，解决台湾问题有两种可能的方式，即战争的方式和和平的方式。中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解决问题。

1956年6月，中国领导人再一次提出了实行第三次国共合作，和



平解放台湾的愿望。在第一届全国人大第三次会议上，周恩来总理正式表示：“我们愿意同台湾当局协商和平解放台湾的具体步骤和条件，并且希望台湾当局在他们认为适当的时期，派遣代表到北京或者其他适当的地点，同我们开始这种商谈。”同年9月，中国共产党第八次全国代表大会通过决议，明确指出，我国政府应当争取用和平方式解放我国领土台湾。可以认为，争取以和平方式实现祖国统一，已经被中国共产党和中国政府确定为重要的方针政策。

据1996年第一期《党建文汇》披露，1956年春，毛泽东曾委托赴香港的章士钊将一封中共中央的信函转给蒋介石，其中提出了中国共产党关于和平解放台湾的具体建议：

1. 除外交统一于中央外，其他台湾人事安排、军政大权，由蒋介石管理；
2. 如台湾经济建设资金不足，中央政府可以拨款予以补助；
3. 台湾社会改革从缓，待条件成熟，亦尊重蒋介石意见和台湾各界人民代表进行协商；
4. 国共双方要保证不做破坏对方之事，以利两党重新合作。

信的末尾说：“奉化之墓庐依旧，溪口之花草无恙”。

这封信实际上表达了可以较长期地保留台湾的现行社会、经济制度的设想。据说，蒋介石将此信看了又看，每每在看时陷入沉思，不许他人打扰。1957年，蒋介石曾派人来大陆探听虚实。后来因各种因素的影响，和平解决台湾问题的设想未能成为现实。但是，暂时维持台湾现状争取用和平方式统一祖国的想法已经产生。1960年以后，毛泽东、周恩来等领导人进一步制定了和平解决台湾问题的具体方针，并通过各种渠道转达给台湾当局。1981年9月30日，叶剑英委员长提出和平统一祖国的九条方针政策后，1982年元旦邓小平在一次谈话中第一次把解决台湾问题的构想概括为“一国两制”。他说：“九条方针是以叶副主席的名义提出来的，实际上是‘一个国家，两种制度’”。

对于台湾问题的解决，中国政府不承诺放弃使用武力。但是，通



过谈判以“一个国家，两种制度”的办法来实现中国统一，是最为理想也是最为切实可行的方式。香港顺利回归祖国充分说明了这一点。

四、中国政府对香港的基本方针政策的制定

中国人民从来不承认英国通过武装侵略强迫清政府签订的三个不平等条约，并为收回香港进行了长时期的努力。但是，在中华人民共和国成立前后，新中国的领导人并不急于解决这个历史遗留问题，中国政府主张在条件成熟的时候通过谈判和平解决香港问题，在解决之前维持香港的现状。

中国政府不承认英国强迫清政府签订的《南京条约》（1842年）、《北京条约》（1860年）和《展拓香港界址专条》（1898年）三个不平等条约，在中华人民共和国成立前制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》中已经明确宣布了这一立场。《共同纲领》宣告，对于国民党政府与外国政府所订各种条约和协定，“中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重订”。尽管这里说的是“国民党政府”而不是清政府，但清政府与外国政府所订的条约显然也要加以审查和区别对待，而英国侵占香港的不平等条约决不会被中国政府所接受。可是，中国政府并没有采取军事行动解放香港，也没有宣布废除这三个不平等条约。

中国在相当长的时期内不收回香港，是国家领导人根据国内外形势从国家的根本利益出发作出的重要决策。这主要是考虑到，假如英国为了保住香港而寻求美国支持，就将大大增加解决香港问题的难度，不如维持香港的现状留待日后解决。何况，在当时的情况下保留香港作为中国通向外部世界的通道，可以使中国得到许多通过其他途径不易得到的好处。基于上述考虑，中国政府在1960年确定对香港采取

“长期打算，充分利用”的方针，就是在短时期内不收回香港，要充分利用香港的特殊条件为中国的现代化建设和祖国的统一服务。

在二十世纪六十和七十年代，中国领导人在同外国来访的客人谈话时多次表明了中国政府的立场。1963年3月8日，《人民日报》针对当时有人利用香港问题对中国进行嘲讽和挑拨发表社论说：“香港、澳门这类问题，属于历史遗留下来的帝国主义强加于中国的一系列不平等条约的问题”。“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”。这就向国内外公开阐明了中国对香港问题的立场和态度。

中国政府认为香港是英国凭借武力非法占领的中国领土，香港不是英国的“殖民地”。1972年3月8日，中国常驻联合国代表黄华致信联合国非殖民化特别委员会主席，再次阐明中国对香港问题的立场。信中说，“解决香港、澳门问题完全是属于中国的主权范围内的问题，根本不属于通常的所谓‘殖民地’范畴”。联合国不应把香港、澳门列入《非殖民化宣言》中适用的殖民地地区的名单之内，联合国也无权讨论香港问题。1972年11月8日，第27届联合国大会通过决议同意从上述殖民地名单中删去香港和澳门。中国政府这一举动对于日后香港回归祖国有极其重要的意义。因为，《非殖民化宣言》（第1514号决议）是1960年第15届联合国大会通过的，其中宣布必须立即和无条件地结束一切形式和表现的殖民主义，在一切尚未获得独立的领土内，应立即采取步骤，无条件和无保留地将所有权力转交给他们，使他们能享有完全的独立和自由。为了审查贯彻非殖民化宣言的情况，联合国大会于1961年11月决定成立联合国非殖民化特别委员会。但香港和澳门是被外国强占的中国领土，不是归属未定殖民地。香港、澳门只能由中国政府对它们恢复行使主权，而不能通过其他步骤如公民投票之类将所有权力移交给香港和澳门，使它们得到“完全的独立和自由”。第27届联合国大会的决议排除了国际组织和其他国家干预香



港问题的可能性。回归祖国是解决香港问题的唯一途径。

七十年代末八十年代初,随着新界租约将于1997年期满的日子日益临近,英国政界人士急于了解中国对香港问题的态度。1981年初,邓小平指出,解决香港问题已经提上议事日程,我们必须有一个明确的方针和态度,请有关部门研究并提出方案,供中央参考。随后,与解决香港问题有关的外交部、国务院港澳事务办公室、新华社香港分社,以及对外经济贸易部、调查部和中国银行等机构,对如何解决香港问题着手进行研究。这些部门的负责人研究后认为,解决香港问题的条件和时机已经成熟,要收回香港又要保持其繁荣与稳定,因此,需要针对香港的特殊情况采取特殊的方针和政策。

制定对香港回归后所实行的政策直接关系到“一国两制”的方针如何在香港实施的大问题。这是一项没有经验可以借鉴的“前无古人”的大工程。从1981年春到1983年4月,有关部门经过两年时间的研究并经中共中央政治局扩大会议原则批准,对香港的方针政策最后制定完成。

1981年4月,国务院港澳办公室和新华社香港分社向中央提出报告,除建议在1997年如期收回香港外,还提出了对回归后的香港实施的政策设想:设立由中央直接管辖的香港特区,除涉及国家主权的问题外,其他基本不变;资本主义制度可以继续存在;香港保持自由港的地位;欢迎各国来香港投资,私人投资者的利益应该得到保障;特区财政独立;港币继续流通;除某些为殖民统治服务的部分外,基本上沿用原有的政治和行政管理体制、机构、法例和措施;港英政府的公务人员和警务人员,可继续留用。报告中提出的政策设想虽然是初步的,但已经勾画出了香港特区的轮廓,为日后制定更详细更完整的政策提供了基础。

当年国庆前夕,全国人大常委会叶剑英委员长提出了关于台湾实现和平统一的九条方针政策。这九条的基本精神也是在台湾实行“一

