

此项研究受国家社会科学基金资助

D921.1

3(1)

香港特别行政区基本法导论

(修 订 本)

主 编 王叔文

撰稿人 王叔文 吴建璠

谢怀栻 郑成思

吴新平 骆伟建

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

香港特别行政区基本法导论/主编王叔文.-2版(修订本).—北京:中共中央党校出版社,1997.6

ISBN 7-5035-1589-9

I. 香… II. 王… III. 特别行政区-法律-概论-香港
IV. D921.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 08637 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1997 年 5 月第 2 版 1997 年 5 月第 2 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14.625

字数: 330 千字 印数: 5000—26000 册

定价: 19.00 元

谨以此书的再版祝贺香港回归祖国!

责任编辑 张克敏
封面设计 孙超英
版式设计 冯 力
责任校对 吴白桦



再 版 说 明

本书自1990年10月出版以来，已将近7年。这段时间，我们国家为香港回归祖国，为实现香港政权交接和平稳过渡，为香港的长期稳定和繁荣，作了大量的工作。继1990年全国人大通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》后，1993年7月成立了香港特别行政区筹委会预备工作委员会，就平稳过渡的重大问题作了认真研究，并提出了一系列的建议；1996年1月成立了香港特别行政区筹委会，负责成立香港特别行政区有关事宜。1996年年底，在香港历史上第一次由港人选举产生了行政长官人选，随后国务院依法任命其为香港特别行政区行政长官。香港特别行政区临时立法会也已通过选举成立。全国人大常委会先后通过了《关于郑耀棠等32名全国人大代表所提议案的决定》、《关于〈中华人民共和国国籍法〉在香港特别行政区实施的几个问题的解释》、《中华人民共和国香港特别行政区驻军法》和《关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第160条处理香港原有法律问题的决定》，第八届全国人大第五次会议还通过了《中华人民共和国香港特别行政区选举第九届全国人民代表大会代表的办法》等。为了反映基本法制定以来的新情况和新发展，应内地和香港广大读者的要求，有必要对本书进行修改和补充，再行出版。本书的再版，对于读者进一步理解基本法，必将有所帮助。

本书由撰写人按原来的分工进行修改补充，由王叔文教授主编并定稿。由于时间短促，疏漏和不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

本书的再版得到香港特别行政区筹委会委员、香港大律师谭惠珠女士的大力支持和赞助，在此谨致谢意。

作 者

1997 年 4 月 6 日

前 言

第七届全国人民代表大会第三次会议,庄严地通过了举世瞩目的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,这是我国国家生活中的一件大事。香港特别行政区基本法是根据邓小平同志提出的“一国两制”的伟大构想,从香港的实际情况出发,在全国人民、特别是香港同胞的关心和参与下,经过起草委员会历时4年零8个月努力的产物。基本法的最根本的特点,就在于它把维护我国国家的主权、统一和领土完整与授权香港特别行政区实行高度自治紧密地结合起来,是一部体现“一国两制”方针的全国性法律。邓小平高度评价了基本法的意义,指出它是一部具有历史意义和国际意义的法律文件,是一个具有创造性的杰作。基本法对于中国人民实现国家的统一大业,对于国家的社会主义现代化建设,对于保持和发展香港的长期稳定繁荣,都具有十分重大的意义。

香港特别行政区基本法公布以后,我们面临的任务,就是要采取各种途径和形式,广泛地进行基本法的宣传工作,使基本法和“一国两制”的方针深入人心,使包括香港同胞在内的全国人民,为保证基本法的贯彻实施和香港的长期稳定繁荣而共同努力。《香港特别行政区基本法导论》的撰写和出版,正是为了适应宣传基本法的需要。它根据“一国两制”的方针,对起草基本法的经过,基本法的精神、内容和条文,都作了比较全面的系统的阐述,这对于国内外读者了解和掌握香港特别行政区基本法,是有所裨益的。

同时,本书是一部学术性专著。它在对基本法的精神、内容和条文进行阐述中,力求对制定基本法中出现的各种理论和实际

问题,根据“一国两制”的伟大构想和我国对香港的基本方针政策,从理论的高度进行剖析和论述,并且通过与我国的和外国的有关立法进行比较,阐明基本法内容上的特点。香港特别行政区基本法是一部没有先例的法律文件,它的制定提出了许多值得研究的重大的新课题。这些课题包括:“一国两制”构想对起草基本法的指导意义,特别行政区基本法的基本原则,中央与特别行政区的相互关系,国家主权原则在基本法中的体现,特别行政区自治权的特点,特别行政区居民权利和义务的特点,特别行政区经济制度的特点,特别行政区政治体制包括行政管理制度、立法制度和司法制度的特点,特别行政区法律制度和法律体系的特点,以及特别行政区基本法的法律地位、解释和修改等。这些课题不仅涉及宪法学,而且也涉及法的基本理论、法制史、行政法、民法、经济法、刑法、诉讼法和国际法等学科,有待我国内地和其他各地区的法学和法律工作者共同努力进行研究。本书是我们研究基本法的一个尝试,希望这一成果对国内外学者的进一步研究,能有一定的参考价值。

本书是全国法学、政治学“七五”规划中法学方面的重点研究课题。参加本书撰写的有中国社会科学院法学研究所的以下研究人员(按章的编排为序):吴建璠,香港特别行政区基本法起草委员会委员,教授(第一、三章);王叔文,香港特别行政区基本法起草委员会委员,教授(第二、四章);吴新平,教授(第五章);骆伟建,宪法学博士(第六章);谢怀栻,教授(第七、八章);郑成思,教授(第九、十章)。由王叔文教授主编定稿。

本书有许多论述是作者个人的见解。由于我们水平的限制,再加上时间短促,疏漏和不当之处在所难免,敬请读者批评指正。

作 者

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 “一国两制”方针的提出和发展	(1)
第二节 香港问题及其和平解决	(4)
第三节 特别行政区基本法的起草和制定	(8)
第四节 特别行政区基本法与平稳过渡	(16)
第五节 特别行政区基本法的序言	(26)
第二章 特别行政区基本法的总则	(29)
第一节 概述	(29)
第二节 特别行政区是国家不可分离的部分	(32)
第三节 特别行政区实行高度自治	(40)
第四节 特别行政区的行政机关和立法机关由永久性 居民组成	(52)
第五节 保持原有的资本主义制度和生活方式五十年 不变	(57)
第六节 香港原有法律基本保留	(63)
第七节 宪法是制定基本法的依据和基础	(79)
第八节 基本法总则的其他原则性规定	(95)
第三章 中央和特别行政区的关系	(102)
第一节 概述	(102)

第二节	中央和特别行政区的关系的性质和特点	(104)
第三节	中央代表国家对特别行政区行使主权	(111)
第四节	特别行政区享有高度自治权	(131)
第五节	“一国两制”下的法律关系	(142)
第四章	香港居民的基本权利和义务	(146)
第一节	香港居民的基本权利和义务的特点	(146)
第二节	香港居民的含义和构成	(153)
第三节	香港居民的权利和自由	(171)
第四节	《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、 社会与文化权利国际公约》和国际劳工公约	(189)
第五章	特别行政区的行政长官与行政管理制度	(205)
第一节	概述	(205)
第二节	特别行政区行政长官	(212)
第三节	特别行政区政府	(236)
第四节	特别行政区的区域组织	(245)
第五节	特别行政区的公务人员	(249)
第六章	特别行政区的立法制度	(261)
第一节	立法会的性质和地位	(261)
第二节	立法会的产生和任期	(264)
第三节	立法会的职权	(270)
第四节	立法会的组织和会议	(279)
第五节	临时立法会	(283)
第七章	特别行政区的司法制度	(291)
第一节	概述	(291)

第二节	特别行政区的法院与审判工作	(295)
第三节	特别行政区法院适用的法律	(316)
第四节	特别行政区与其他地区的司法协助和与外国的 司法互助	(320)
第八章	特别行政区的经济制度	(327)
第一节	概述	(327)
第二节	私有制的经济	(329)
第三节	财政和税收	(333)
第四节	金融和货币	(340)
第五节	贸易与产业	(348)
第六节	土地契约	(354)
第七节	航运	(364)
第八节	民用航空	(369)
第九章	特别行政区的教育、科学、文化制度	(375)
第一节	特别行政区的教育制度和专业制度	(375)
第二节	特别行政区的科技制度	(380)
第三节	特别行政区的文化制度	(391)
第四节	特别行政区的其他社会制度及政策	(398)
第十章	特别行政区的对外事务	(404)
第一节	特别行政区参加外交谈判、缔约及参加国际 组织	(404)
第二节	特别行政区护照和其他旅行证件	(411)
第三节	外国设在特别行政区及该区设在外国的机构	(418)
	中华人民共和国香港特别行政区基本法	(422)

第一章 绪 论

第一节 “一国两制”方针的提出和发展

“一国两制”是中国共产党根据我国进入社会主义现代化建设时期后国内外形势的发展情况，为了实现祖国的和平统一而确定的一项重要方针。

此项方针的提出，最初是为了解决台湾问题。全国人民代表大会常务委员会于1979年元旦发表《告台湾同胞书》，指出实现中国的统一，是人心所向，大势所趋，敦促台湾当局以民族利益为重，对实现祖国统一的事业做出宝贵的贡献，并特别着重指出，“我们的国家领导人已经表示决心，一定要考虑现实情况，完成祖国统一的大业，在解决统一问题时，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。”这里说的“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”，已经包含有“一国两制”的构想。

1979年1月，邓小平访问美国，在向美国参、众两院议员解释中国共产党的对台政策时指出，“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公开表示要用“一国两制”的办法解决台湾问题。

1981年9月30日，全国人民代表大会常务委员会委员长叶

剑英向新华社记者发表谈话，提出了九条实现祖国和平统一的方针。其中最重要的是：（1）建议举行中国共产党和中国国民党两党对等谈判，实行第三次合作，共同完成祖国统一大业；（2）国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权，并可保留军队，中央政府不干预台湾地方事务；（3）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。叶剑英的谈话，进一步丰富了“一国两制”构想的内容。

1982年1月11日，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，实际是‘一个国家，两种制度’。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。不只是台湾问题，还有香港问题，大体也是这几条。”

为了使推行“一国两制”方针获得宪法上的依据，1982年修改宪法时，特地在宪法总纲中，对特别行政区作了专条规定。宪法第31条规定：“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。”宪法修改委员会副主任委员彭真，在向第五届全国人民代表大会第五次会议作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出，宪法第31条的规定，正是因为考虑到台湾实现和平统一后，可作为特别行政区享有高度自治权这种特殊情况的需要而增写的。

1983年，中英两国政府开始就解决香港问题举行外交谈判。谈判一开始，我国政府代表团就全面阐述了根据“一国两制”方针制定的关于解决香港问题的基本方针政策，共计12条。它们是：

1. 收回香港后，设立香港特别行政区；

2. 香港特别行政区直辖于中央人民政府，除外交和国防事务属于中央人民政府管理外，香港特别行政区实行高度自治；

3. 香港特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，现行法律基本不变；

4. 香港特别行政区由当地人自己管理；

5. 香港的社会、经济制度不变，生活方式不变，居民的权利和自由、私人财产、企业所有权、合法继承权、外来投资受法律保护；

6. 保持自由港和独立关税地区的地位；

7. 保持国际金融中心地位，外汇、黄金、证券、期货市场继续开放，资金进出自由，港币继续流通，自由兑换；

8. 财政独立，中央不向香港征税；

9. 照顾英国在香港的利益；

10. 香港特别行政区，可以“中国香港”的名义单独同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，并签订有关协定；

11. 社会治安由香港特别行政区自己维持；

12. 上述方针政策，由全国人民代表大会以香港特别行政区基本法规定之，五十年不变。

我方提出的上述基本方针政策，成了中英谈判的基础，并被载入中英联合声明。“一国两制”方针在解决香港问题上，发挥了强大的威力。

“一国两制”方针提出后，受到香港社会各界的普遍欢迎，但也有人对它持有疑虑。主要是两点：（1）政策会不会变；（2）一国两制是否行得通。邓小平同志对这些疑虑作了明确回答。他在1984年6月22和23两日，会见香港工商界访京团和香港知名人士时说：“中国政府为解决香港问题所采取的立场、方针、政策是坚定不移的。我们多次讲过，我国政府在1997年恢复行

使对香港的主权后，香港现行的社会、经济制度不变，法律基本不变，生活方式不变，香港自由港的地位和国际贸易、金融中心的地位也不变，香港可以继续同其他国家和地区保持和发展经济关系。我们还多次讲过，北京除了派军队以外，不向香港特区政府派出干部，这也是不会改变的。我们派军队是为了维护国家的安全，而不是去干预香港的内部事务。我们对香港的政策五十年不变。我们说这个话是算数的。”他还说：“有人担心这个政策会不会变，我说不会变。核心的问题是这个政策对不对。如果是对的，就变不了。如果政策不对，就可能变。中国现在实行对外开放、对内搞活经济的政策，有谁改得了？如果改了，中国 80% 的人的生活就要下降，我们就会丧失这 80% 的人的人心。因此，决定的因素是政策对不对。我们的路走对了，人民赞成，就变不了。”邓小平在 1984 年 7 月 31 日，会见英国外交大臣杰弗里·豪时说：“现在，中英两国政府关于香港问题的会谈基本达成一致了。我很有信心，‘一个国家，两种制度’是能够行得通的。”

第二节 香港问题及其和平解决

香港包括香港岛、九龙和“新界”，自古以来就是中国的领土。19 世纪中叶，英国利用清政府的腐败无能，两次发动侵略战争，迫使清政府先后签订三个不平等条约，即《南京条约》(1842)，《北京条约》(1860) 和《展拓香港界址专条》(1898)。《南京条约》将香港岛割让给英国；《北京条约》又将九龙半岛南端的尖沙嘴区（即今界限街以南，称做九龙的地区），割让给英国；《展拓香港界址专条》，又将界限街以北、深圳河以南的九龙半岛北部大片土地以及附近 200 多个岛屿，即后来统称“新界”的地区，以 99 年为期租给英国。英国凭借三个不平等条约侵占了香港。

中国人民从来不承认三个不平等条约。辛亥革命以后的历届中国政府，也都没有承认过这些条约。抗日战争时期，国民党政府曾向英国提出收回香港的问题。1943年，双方达成协议，在战胜日本后重新考虑新界的租借问题。抗战胜利后，国民党政府忙于打内战，无暇顾及此事，协议遂被搁置。

中华人民共和国成立后，我国政府曾多次阐明我国对香港问题的立场，即香港是中国的领土，中国不承认帝国主义强加于中国的三个不平等条约。对于这个历史遗留下来的问题，中国政府主张在适当的时机，通过谈判和平解决，在未解决之前，暂时维持现状。

本世纪70年代末期，随着“新界”租期届满日趋接近，中外投资者由于香港前途不明朗而对在香港投资日益持观望态度。最突出的是反映在地产业投资上。依照英国法律，香港所有土地，都属于英皇室所有，居民想要取得土地的使用权，须向政府提出申请，并支付一定偿金，政府才按一定年限批给土地。由于“新界”是租借地，“新界”土地的批给年限要受租借期的限制，习惯上的做法是批到租借期届满前三日，即1997年6月27日为止。由于批地年限越来越短，而土地投资一般需要较长年限才能获益，因此中外投资者愈来愈裹足不前。这种情况，不仅使港英政府的财政收入大为减少，而且对香港整个经济的发展也产生很大的消极影响。英国政府作出估计，“若不设法采取步骤去减低1997年这个期限所带来的不明朗情况，在八十年代初期至八十年代中期，便会开始出现信心迅速崩溃的现象。”^①

在形势发展的压力下，英国政府开始试探我国对解决香港问题的态度。1979年3月，港督麦理浩访华，向我提出1997年到期的批地契约问题。我方表示这个问题，应与香港的主权问题一

^① 白皮书《关于香港前途的中英联合声明》。

起解决。经过英外相卡林顿和掌玺大臣艾坚斯分别于1981年4月和1982年1月两次访华，摸清我国政府收回香港的意向后，英国政府下决心同我国谈判香港问题。^①

1982年9月，英首相撒切尔夫人访华，同我国领导人就香港问题进行了讨论。我方的立场，主要是两条：（1）一定要在1997年收回香港，恢复行使主权，不能再晚；（2）在恢复行使主权的前提下，保持香港的繁荣和稳定。这两条也可以概括成八个字，即“收回主权，保持繁荣。”英方的态度，可以用撒切尔夫人的下述声明来表达：“只有中英两国政府，就香港今后的行政管理和管治，作出明确的安排，能够为香港人民所接受，英国议会相信这些安排是合理的，我才可以考虑主权问题。”双方同意通过外交途径继续进行商谈，这就开始了中英两国政府关于香港问题的外交谈判。

长达两年之久的中英香港问题谈判，大体上可以分成两个阶段。自1982年9月撒切尔夫人访华至1983年6月双方就会谈的议程和其他程序问题达成协议为第一阶段。在这个阶段，双方的主要争执点是三个条约。英方坚持三个条约有效，英国对香港享有主权。我方与之相反，否认三个条约有效，认为中国始终对香港享有主权，仅仅由于英国占领香港而无法加以行使，因此要求英国交还香港，以便恢复对香港行使主权。由于在根本问题上争执不下，会谈难以进展。1983年3月，撒切尔夫人致函我国总理，表示：“只要英国政府和中国政府之间，能够就香港的行使管理安排达成协议，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。”由于英方作出有条件地交还香港的承诺，这就使会谈有了进展的可能。双方很快

^① 白皮书《关于香港前途的中英联合声明》。