

QIAO XIAOYANG

乔晓阳 论 基本法

LUN JIBENFA

乔晓阳 / 著



 中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乔晓阳论基本法/乔晓阳著. —北京:中国民主
法制出版社, 2022. 1

ISBN 978-7-5162-2252-2

I. ①乔… II. ①乔… III. ①特别行政区基本法—香
港—文集②特别行政区基本法—澳门—文集 IV.

①D921. 94-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 110197 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 贾兵伟

责任编辑: 陈 偲

书 名/乔晓阳论基本法

作 者/乔晓阳 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63055259 (总编室) 83910658 63056573 (人大系统发行)

传真/ (010) 63055259

http: // www. npcpub. com

E-mail: mzfz@npcpub. com

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/41.5 字数/384 千字

版本/2022 年 1 月第 1 版 2022 年 1 月第 1 次印刷

印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-2252-2

定价/129.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

编者的话

“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，是党和国家为实现祖国和平统一、确保港澳繁荣稳定而制定的基本方针政策，是中国特色社会主义的一项伟大创举。香港基本法、澳门基本法是最高国家权力机关根据宪法制定，全面准确贯彻落实“一国两制”方针、具体规定香港特别行政区制度和澳门特别行政区制度的两部基本法律，集中体现了“一国两制”在我国国家制度和国家治理体系方面的显著特点和优势，为维护国家主权、安全、发展利益，确保香港、澳门长期繁荣稳定，提供了坚实的法律保障。

本书作者乔晓阳先生在全国人大及其常委会从事国家立法和“一国两制”相关工作多年，担任若干重要职务，亲身经历了香港和澳门平稳过渡、顺利回归祖国，全国人大常委会解释基本法、就特别行政区选举制度修改问题作出决定等重大历史事件，对于中央在法治的轨道上推进“一国两制”实践、严格依宪依法管治港澳、全面准确实施基本法，有着丰富的经验和深刻的认识。多年来，乔晓阳先生结合“一国两制”实践和基本法的实施情况，积极推动基本法的研究和宣传工作，利用各种机会向包括港澳同胞在内的社会各界深入解读基本法的精神

实质和原则规定，是内地和港澳公认的基本法权威，为基本法理论的丰富发展作出了重要贡献。

《乔晓阳论基本法》一书以时间为线，收集整理了自1997年香港回归祖国至2021年中国共产党成立100周年“一国两制”付诸实践约24年来，乔晓阳先生在各种场合就基本法理论和实践问题所发表的讲话、文章、采访等56篇，时间跨度长、主题范围广，思想内涵丰富、现实针对性强，语言生动活泼、论述深入浅出，体现出作者深厚的法学功底和独特的个人风格。本书内容较为全面地反映了乔晓阳先生对于党和国家有关涉港澳方针政策与法律规定的深刻理解，对于宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础、中央与特别行政区之间是授权与被授权的关系、维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权的有机结合、坚持以行政长官为核心的特别行政区行政主导政治体制、依法推进港澳民主循序渐进向前发展、提高特别行政区治理体系和治理能力现代化、整合社会力量提高基本法研究水平等重大理论和实践问题的深入思考，这些理论阐述对于支持和参与“一国两制”实践、从事基本法研究与法律实施工作的人士，具有重要的参考价值。

坚持“一国两制”和推进祖国统一，不仅是新时代中国特色社会主义的基本方略之一，也是实现中华民族伟大复兴的中国梦的必然要求。当前，“一国两制”在港澳的实践正迈入“五十年不变”的中期，在新形势下面临着新情况、新问题，也必将迎来新机遇、新挑战，引发有识之士的新思考、新探索。希望本书能够为“一国两制”与基本法的顺利实施提供可资借鉴

的经验总结和规律性认识，为“一国两制”行稳致远、为港澳长治久安带来有益启发和更多助力。

编者
2021年12月

代序一

乔晓阳：从红军后代到立法大家，
与新中国法制建设并肩共行

朱宁宁

乔晓阳，第九届、十届、十一届、十二届全国人大代表，第十届、十一届、十二届全国人大常委会委员，党的十五大、十六大代表。历任全国人大常委会法工委办公室主任、全国人大常委会法工委副主任、全国人大法律委员会副主任委员、全国人大常委会香港基本法委员会主任和澳门基本法委员会主任、全国人大常委会副秘书长、第十二届全国人大法律委员会主任委员。参与或主持起草、修改了宪法修正案、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、选举法、立法法等几十部法律。

新中国成立70周年之际，8月9日，江西上饶玉山县，一场重量级的法律宣讲在此举行。

之所以说是重量级，一是因为宣讲人乔晓阳身份特殊。他身居高位，曾任全国人大常委会副秘书长、十二届全国人大法

律委员会主任委员；二是，多年来首次专门到一个县作宣讲他看得很重，因为84年前的1935年1月，就是在这里，他的父亲、时任北上抗日先遣队红十军团20师参谋长的著名开国将军乔信明与方志敏一起被俘入狱。

在监狱中，方志敏和乔信明建立了秘密通信。方志敏在信中写道：在敌人面前一定要顽强，怕死是没有用的。我们几个负责人，已准备为革命流尽最后一滴血，你们不一定死，但要准备坐牢。在监狱中要学习列宁的榜样，为党工作，坚持斗争，就是死了也是光荣的。

方志敏牺牲后，乔信明被判了无期徒刑。他成立狱中党支部，开展狱中斗争，后经党组织营救得以出狱。出狱后，被派到新四军参加抗日战争，继续为争取新中国的成立而浴血奋战。

新中国是老一辈革命先烈抛头颅、洒热血换来的。作为革命前辈的后代，乔晓阳对此备感珍惜。新中国成立那年，乔晓阳4岁。此后的岁月里，他亲历了新中国日新月异的沧桑巨变。

如果把新中国成立70年来发生的一切比喻为一幅宏伟的画卷，中国特色社会主义法制建设便是其中浓墨重彩的一部分，从事了半辈子国家立法工作的乔晓阳则是这幅画卷的绘制者之一。

革命精神的传承者

乔晓阳，1945年11月出生于江苏宝应，湖北人。不仅体型外貌上酷似其父，在品德作风上也有着父辈深深的烙印。因为

出生在革命军人家庭，相比一般家庭的孩子，乔晓阳更早地意识到红色江山来之不易。在他看来，“一生战斗、百折不挠”，是父亲一生最真切的写照，也是那一代革命者精神风貌的整体写照，更是整个民族历尽苦难又辉煌迭出的奋斗历程。

乔晓阳在年轻的时候就有了较为丰富的人生阅历。1964年，高中毕业的乔晓阳被选派到古巴哈瓦那大学学习西班牙语，成为新中国第一批公派高中毕业留学生。在异国他乡，他学习成绩出类拔萃。1967年回国后，他先是在东北部队农场当兵种地两年多，又到工厂当了两年工人，后来到江苏省外事办从事翻译工作，1979年7月被调到时任湖北省委第一书记的陈丕显办公室担任秘书。1982年，陈丕显调到北京担任中共中央书记处书记、中央政法委书记，乔晓阳随之调到中央政法委工作，后调入全国人大常委会。这些经历为乔晓阳日后报效党和国家、实现人生理想，奠定了扎实的主客观基础。

从1979年7月到1988年9月，改革开放后的前十年，乔晓阳一直在陈丕显身边工作。其间，陈丕显担任过湖北省委第一书记、中共中央书记处书记、中央政法委书记、全国人大常委会副委员长。耳提面命、耳濡目染之下，乔晓阳学到许多人没有机会学到的老一辈革命家高尚的家国情怀，受到非常深刻的教育。经历过“文革”的陈丕显对民主法制惨遭破坏导致的灾难有切肤之痛，他曾经说过这样一段话：“民主与法制是国家的政治制度，又是精神文明在政治和社会生活中的体现。政治体制改革的核心，就是建立健全社会主义民主与法制。”对于这句话，乔晓阳在日后长达几十年的立法工作中深有体会。

在全国人大工作期间，乔晓阳参与或主持起草、修改了宪法修正案、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、选举法、立法法、监督法、行政处罚法、行政许可法、行政复议法、反分裂国家法、国防法、教育法、高等教育法、民办教育促进法、工会法、劳动法、证券法等几十部法律。乔晓阳始终认为，立法实务工作者要多钻研理论，立法理论研究者要多参与和了解立法实践，多了解实际情况，多从实际出发。在他看来，全国人大常委会法工委作为立法实务部门，一个重要功能就是：在专家学者面前要多讲一点实际情况，防止他们理想化；在领导面前要多讲法律是怎么规定的，防止他们拍脑门。

改革开放的亲历者

1978年，党的十一届三中全会决定实行改革开放，同时决定全面恢复并加强立法工作。此后40年间，我国的立法工作与改革开放相伴而行。如今，在党中央集中统一领导下，中国特色社会主义法律体系已经形成并且不断完善，我国经济、政治、文化、社会以及生态文明建设各个方面都实现了有法可依，国家生活和社会生活各方面向良法善治不断发展。

“改革开放40年，我参与立法工作只有35年。”从1983年开始接触、参与立法工作，乔晓阳介绍自己时用了一个“只”字。回顾历史，谈到立法与改革的关系，乔晓阳用“既好看又好吃”这一形象比喻，赋予这个他认为是“老生常谈”的话题以时代感的新意。

“‘好看’就是在肯定现成经验的同时，这个法律要体现改革的方向，还要有时代性；‘好吃’就是能下得去嘴，能把法律规定落到实处，不能不顾实际去迁就形式和理论上的完美。要把法律的稳定性、可行性、前瞻性结合起来。”乔晓阳说。

在乔晓阳看来，立法和改革的关系是一对矛盾。立法是把稳定的、成熟的社会关系上升为法，把社会关系用法的形式固定下来，追求的是稳定性，特点是“定”。而改革恰恰是对原来定下的但不适应经济社会发展的制度、做法进行改变，是制度自我完善的一个手段，特点是“变”。

“改革开放40年来，立法工作的一条主线就是用‘定’的立法适应‘变’的改革。其中，经历了先改革后立法、边改革边立法到凡属重大改革必须于法有据几个阶段，每个阶段在处理立法与改革关系的时候又有不同的特点。”乔晓阳总结说，比如，从立法有比没有好、快搞比慢搞好、宜粗不宜细，到能明确的尽量明确、能具体的尽量具体等。

回顾改革开放初期，可以看到，那个时期的立法往往带有先把制度建立起来再逐步向前推进的阶段性特点。乔晓阳印象中最为典型的就证券法的立法工作。

1998年12月29日，九届全国人大常委会第六次会议通过证券法，自1999年7月1日起施行。这是新中国成立以来第一部按国际惯例、由国家最高立法机构组织而非由政府某个部门组织起草的民商法。然而，1990年我国才开始有证券交易活动，当时的实践经验不可能制定一部完备的法律。为什么要匆忙制定这部法呢？

“其中一个重要原因是当时发生了亚洲金融危机，一个索罗斯就把亚洲的证券市场冲得七零八落，我们需要赶快立法建立防火墙。因此，1998年制定的证券法对许多成熟的证券市场上允许做的事情都不允许，如不准搞证券期货、期权交易，不允许搞融资融券活动等。因为我们的证券市场还没有发展到那个阶段，在没有监管能力的前提下弄不好就会出现金融风险。”回忆起当时的立法背景，乔晓阳仍历历在目。

证券法通过后，乔晓阳在《人民日报》发表题为《我国证券法体现的若干重要原则》的文章，文中讲了9条原则，其中一条就是阶段性原则。直至2004年、2005年对证券法进行两次修改，才把原来不允许做的事情放开了。

“回顾过去，我的体会是，细化和详尽是现阶段提高立法质量的一个基本要求。”乔晓阳说，现在的法律汇编与上世纪八九十年代的法律汇编相比更厚了、更重了，法律数量增加了，条文更全面、更详尽了。特别是在总结实践经验的基础上，我国的立法不断精细化。一组数据直观展现了立法的愈加具体化和全面化：1979年刑法192条，1997年修订后的刑法变成452条，之后随着实践的发展先后通过10个刑法修正案；1979年刑事诉讼法164条，1996年修改增加到225条，2012年修改增加到290条，2018年修改增加到308条；2013年，十二届全国人大常委会修改特种设备安全法，草案一审稿65条，二审稿72条，修改通过时变成101条。

伴随改革开放进入新的历史时期，立法工作也有了更高要求，处理好立法与改革关系具有更为重要的指导意义。在谈到

应该如何理解立法决策与改革决策相一致时，乔晓阳认为，从国家层面来讲，重大改革决策都是党中央作出的，所以立法决策对改革决策实际上是处于适应、服务的地位。那么，党中央作出的改革决策与现行法律规定不一致的，应当修改法律适应改革需要，有些改革需要法律授权的，法律应当予以授权，这才是先立后破、有序进行的立法原意。

但是，乔晓阳同时强调，立法决策与改革决策相一致，绝不意味着立法仅仅是简单、单纯地抄写改革决策文字，而是要通过整个立法程序使改革决策更加完善、更加周到、更加符合法治要求。

“实际上，立法决策与改革决策相一致恰恰体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。”乔晓阳说，立法的过程要广泛征求各方意见，特别是人民群众的意见，要经过人大常委会一审、二审甚至三审才能通过。法律通过后，各方面依法办事。在这个过程中，实现了坚持在法治框架内推进改革，也就实现了立法的引领和推动作用。

“一国两制”的践行者

70年来，中国特色社会主义现代化建设取得的各项巨大成就中，不能不提及祖国统一大业的重大进展。2019年是新中国成立70周年，也是香港回归22周年、澳门回归20周年。实践证明，“一国两制”方针政策一登上历史舞台就显示出强大生命力。“一国两制”政策成为实现中华民族伟大复兴中国梦的重要

组成部分。

社会主义与资本主义是如此的不同，香港和澳门保持原有的资本主义制度，却成为建设中国特色社会主义宏伟画卷的一个精彩布局。是什么造就了如此神奇的局面呢？乔晓阳认为，靠的就是宪法的调整。

乔晓阳历经了现行1982年宪法的全部5次修正。他深深地感到，在“一国两制”的实践中，宪法始终发挥着国家最高法律规范的作用。“宪法是‘一国两制’的根本保障。从法律上来讲，香港和澳门实行不同于内地的制度和政策，是基于宪法的规定；香港基本法和澳门基本法的法律地位和法律效力，来源于宪法的规定；‘一国两制’和基本法的实施受制于宪法的规定。通过这三个方面，宪法不仅在内地，而且在香港和澳门，都发挥着国家最高法律规范的重大作用。”

在乔晓阳的心中，除了宪法，两部基本法也是他格外看重的。邓小平曾经把基本法誉为“一个具有创造性的杰作”。多年来，乔晓阳不断地思考和探索。在他看来，两部基本法的特殊性不仅体现在内容上，即规定了史无前例的“一国两制”，更重要地体现在实施环境上。

“两部基本法不仅要在内地的法律制度下实施，还要分别在香港的普通法制度、澳门的大陆法制度下实施，还不包括三地不同的政治社会制度、不同的意识形态等。这是基本法实施的一个最显著特点，也是对基本法条文经常出现不同理解，而且很难取得一致看法的症结之一。”乔晓阳说。

正因为两个基本法既要在内地法律制度下实施，又要分别

在香港和澳门法律制度下实施，在实施初期，出现对同一条文含义上的不同解读，属于正常现象也不可能完全避免，但长此以往，基本法的权威、基本法的稳定就成了问题。因此，乔晓阳认为，应推动形成一套三地都认同的基本法法律理论指导基本法实践，大家在理解和贯彻执行基本法过程中就有了共同的语言、共同的方法，就可以把争议降到最低限度。实际上，无论在内地、香港还是澳门，对于本地的法律条文为什么大家比较容易取得一致理解？关键的一点在于对法律条文进行解读时，都遵循同样的理论、同样的规则。

乔晓阳认为，要推动形成一套三地都认同的基本法法律理论，全部采用内地的法律观念不行，全部采用香港、澳门的法律观念也不行，需要在三地法律制度的基础上多倾听各方意见和建议，展开深入的研究讨论，在一些关键问题上逐步达成共识。

“这种取得最大公约数的指导思想对于研究基本法，推动形成一套基本法的法律理论具有重要的参考意义。”乔晓阳说，目前，他正在按照这一指导思想主持编写一套基本法教材。

祖国统一的维护者

从上世纪90年代初算起，乔晓阳从事香港、澳门工作有20多年了，先后担任过香港特区、澳门特区筹委会委员以及全国人大常委会香港澳门基本法委员会主任等重要职务。因此，他对香港、澳门怀有深厚的感情。不论是香港回归后还是澳门回

归后，乔晓阳都发挥了重要的作用。不管是在任时还是卸任后，他都奔走在港澳工作的第一线，为“一国两制”的实施、基本法的解释以及宪法与基本法的关系，向港澳地区的政府官员以及港澳居民做充分的沟通。香港特别行政区基本法颁布10周年、澳门特别行政区基本法颁布10周年时，他都应邀前去演讲，充分显示了他的影响力。

2004年4月，乔晓阳成为香港媒体曝光率最高的新闻人物。当年4月7日，乔晓阳赴香港向各界人士解读4月6日全国人大常委会的释法。这是一项重要程度和敏感程度都非同一般的任务。不具备精深的法律知识、不具备非同一般的心理素质、不具备良好的风度素养，时时刻刻都可能因言行失当而酿出麻烦。但乔晓阳显然得到了认可。香港媒体对他的评价是：乔晓阳态度和手法都很好，在港掀起旋风，以自己雄辩的口才、渊博的知识和睿智的头脑，赢得港人由衷赞誉。香港媒体更称其“技惊四座”。

由于乔晓阳可以将复杂的问题简单阐述出来，风趣地表达严肃的话题，加上解答问题详细耐心，因此被港澳媒体亲切地称为“乔老爷”。2013年之前，每次全国人大常委会对基本法作出释法或者就有关问题作出决定后，乔晓阳都会专程到香港、澳门向各界人士详细阐述，取得了很好的沟通和交流效果。

乔晓阳的专题演讲总会让人感到非常难忘。当然，这种难忘不同人有不同的解读和感受。对于近几年香港出现的“港独”和各种激进势力，乔晓阳感到十分痛心。去年4月，在一次香港演讲中，乔晓阳掷地有声地说：“中国人民在近代内忧外患下

都没有丧失过维护国家统一的决心和意志，在已经日益强大起来的今天，还能让‘港独’得逞吗？绝不可能！”

“‘港独’问题不在于是否会成为现实，也不是言论自由的问题，它是民族感情问题，也是宪法问题。”对于宣扬“港独”是言论自由的说法，乔晓阳反问道，“图谋、煽动分裂国家是言论自由？世界上没有这种理论。在‘港独’问题上做开明绅士是不行的！”

2013年3月24日，乔晓阳在香港立法会建制派议员座谈会上，专门谈到香港政制发展中的两个焦点问题，即“一国两制”下行政长官最基本的条件是什么？行政长官普选办法最基本的依据是什么？乔晓阳在开诚布公地发表了自己的意见后说：“现在外面肯定来了不少香港记者，肯定会问乔老爷刚才都讲了些什么。我建议大家着重传达我今天讲话的三个信息，也是今天讲话的三个重点：第一，中央政府落实2017年普选的立场是坚定不移的，是一贯的，绝无拖延之意；第二，行政长官的人选必须是爱港爱国人士的立场是坚定不移的，与中央对抗的人不能当特首是一条底线，这样讲不是为了从法律规定上排除谁、筛选谁，而是为了让将来的提名委员会委员和香港市民心中有杆秤，有个衡量的标准，自觉不提名这样的人，不选这样的人；第三，普选必须符合基本法和全国人大常委会决定的立场是坚定不移的。我再说一遍，是三个坚定不移。”

2014年，国务院发布《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书，提出中央对香港特别行政区具有全面管治权的论述。这被学术界认为是首次提出，在香港引起广泛关注。其

实，全面管治权这个概念是乔晓阳第一个提出来的。早在2010年，国家行政学院邀请乔晓阳做“一国两制”下中央宪制权力讲座的时候，他就开始用这个概念。2012年，在一个澳门基本法讲座上，乔晓阳谈到中央的宪制权力时，第一项就是中央对澳门具有全面的管治权。当时之所以谈到这个问题，其中一个原因就是香港、澳门回归中国后，乔晓阳在与各方面人士交流过程中发现，当讲到“一国两制”下中央权力的时候，普遍只讲到基本法具体规定的中央权力，从国防、外交权讲到基本法解释、修改权，这当然没有错，但乔晓阳总觉得缺少点什么。

问题出在哪里呢？

“就出在只见树木不见森林，只看到基本法条文而忽略了制定基本法本身。”乔晓阳说，跳出基本法来看基本法，我们就会看到，港澳回归中国后，中央对港澳具有的最大权力，正在于制定对香港、澳门的基本方针政策和基本法，规定在香港、澳门特别行政区实行的制度和政策。这种权力是先于基本法存在的。从法律上讲，它来源于宪法，来源于国家主权，如果用一个概念来归纳，就是中央对港澳具有全面管治权。如果中央没有这种全面管治权，怎么能够制定对港澳的基本方针政策和基本法呢？

在乔晓阳看来，中央全面管治权这个概念是经得起严格推敲的。全面管治权与高度自治权不仅不矛盾而且相辅相成，本身就是一个整体。“这本来就是单一制国家中央与地方关系的应有之义。”他说。