

序 一

廉希聖教授（私下我尊稱他為“廉老”）是我國憲法歷史的見證者，參與過我國“八二憲法”的起草和兩次修訂工作，他還全程參加了香港基本法和澳門基本法的起草工作。我和廉老相識很早，大概上世紀 90 年代我在北京跟隨恩師許崇德教授研習憲法的時候就認識了。當時就感受到廉老深厚的法律理論素養，後來畢業回香港後，還經常與廉老聯繫，請教、探討一些關於憲法、基本法的理論和實踐問題。可以說，我和廉老交情甚篤，我也一直期待廉老能系統地講一講香港基本法起草過程中的一些焦點爭論和有趣的故事。

廉老先生要口述記錄香港基本法起草過程、出一本書的這個想法是在 2018 年底。當時我剛剛被委任為全國人大常委會香港基本法委員會委員，見到廉老接受內地

報刊《南方週末》記者的採訪時曾說，希望 2019 年出一本口述史類的書，記錄香港基本法起草過程的一些情況。¹ 2019 年年初，我到北京參加完會議拜訪廉老時，他再跟我提起這件事，我覺得這是一件對“一國兩制”和基本法研究都有利的好事情，看到廉老一疊疊的手稿，立即答應廉老幫忙物色寫作人選、聯繫出版社等事宜。後來，我又拜訪廉老，同廉老確定了這本基本法起草口述史書籍的寫作框架和提綱。遺憾的是，2019 年香港爆發“修例風波”，由於我當時擔任香港特別行政區立法會議員，對這一事件的關注和應對分散了我大量的時間和精力，協助廉老出版基本法口述史的計劃便耽擱下來。

2020 年 5 月 28 日，全國人大高票通過《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（簡稱“5·28 決定”）。6 月 30 日，全國人大常委會根據“5·28 決定”的授權，制定通過了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（簡稱《香港國安法》）。“一法可安香江”，《香港國安法》實施後，香港逐步實現了由亂轉治的重大轉折。2021 年 3 月 11 日，全國人大通過《全國人民代

1 可參見譚暢：《憲法學家廉希聖：為了基本法起草史不被湮沒》，《南方週末》2018 年 12 月 27 日。

表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》（簡稱“3·11決定”）。3月30日，全國人大常委會根據“3·11決定”的授權，修訂了香港基本法附件一、附件二。根據新選制，香港順利進行了選委會選舉、立法會選舉、行政長官選舉，為香港開啟由治及興新篇章提供了重要保障。

無論是出台《香港國安法》，還是完善新選制，均符合我們國家實施“一國兩制”的初心，即維護國家的統一和領土完整、保持香港的繁榮和穩定。此刻，我更覺記錄廉老口述基本法起草過程的重大歷史價值，鄭重地拿起手邊《一字千金——廉希聖憶香港基本法起草》一書的初稿。這個初稿是在廉老口述並提供相關材料的基礎上，由北京市社會科學院國際問題研究所劉林波博士（第一、二、四、六、七章及附錄）、西南政法大學行政法學院（紀檢監察學院）王柳博士（第三、五章）分工整理、撰寫的，清華大學法學碩士沙衛鵬在資料整理等方面也進行了協助，感謝他們努力地完成了這項工作。閱讀完初稿後，我很激動，激動的是廉老的心願終於要達成了；又感覺責任重大，下定決心要把本書出版好。我作為總統籌，先後將書稿拿給香港基本法起草委員會委員譚耀宗先生及譚惠珠女士參閱，他們亦答應為本

書寫序。另外，除了自己多次審閱書稿及親自作出修改之外，亦邀請了香港基本法教育協會顧敏康教授、傅健慈教授及吳英鵬大律師參與審閱。書稿總有改不完的地方，經歷四年的來回審訂修改，終於付印，不足之處，還請見諒。

今年是香港回歸祖國 26 週年，也是《香港基本法》實施 26 週年、“一國兩制”在香港成功實踐 26 週年，此時出版《一字千金——廉希聖憶香港基本法起草》這本書不只有紀念意義，且有很多珍貴的歷史記錄。閱讀完書稿的初稿後，我跟廉老進行了電話溝通，訂正了書稿中的一些細節問題。廉老雖然已經九十多歲高齡，仍親自審定了本書書稿的內容，我十分欽佩他這種認真負責的態度。

2022 年 7 月 1 日，國家主席習近平在香港回歸 25 週年及第六屆特區政府就職典禮上的重要講話肯定了“一國兩制”是好制度：“‘一國兩制’是經過實踐反覆檢驗了的，符合國家、民族根本利益，符合香港、澳門根本利益，得到十四億多祖國人民鼎力支持，得到香港、澳門居民一致擁護，也得到國際社會普遍贊同。這樣的好制度，沒有任何理由改變，必須長期堅持！”當中，習主席提了“四個必須”，包括：必須全面準確貫徹

“一國兩制”方針；必須堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一；必須落實“愛國者治港”；必須保持香港的獨特地位和優勢。也提了“四點希望”，包括：著力提高治理水平；不斷增強發展動能；切實排解民生憂難；共同維護和諧穩定。習主席的重要講話為香港指引了航向。這是“一國兩制”實踐 25 年的總結，亦是承先啟後的綱領。理解了其中的精神，再讀廉老關於基本法起草過程的口述文字，更能體觀當年的草委確實為人類和平制定了一部有前瞻性、歷史性及創造性的偉大法律文獻。

謹以此書的出版向廉老致敬，向當年所有為香港基本法起草付出心血和努力的人致敬！

梁美芬

全國人大常委會香港基本法委員會委員

香港基本法教育協會主席

香港城市大學法律學院教授

2023 年 12 月 5 日

序 二

1997年7月1日，香港回歸祖國的懷抱，中華人民共和國對香港恢復行使主權。在“一國兩制”的政策下，國家按照憲法第31條制定《香港特別行政區基本法》，將“一國兩制”的政策以法律規定下來。全國人民代表大會通過《香港特別行政區基本法》，授權香港實行“港人治港”，高度自治，保持資本主義制度五十年不變。由1985年7月1日到1990年4月，國家設立香港基本法起草委員會，經過認真調研、法律研究、公眾諮詢、詳細論證和細心草擬後，寫成了共有160個條文的香港基本法，並在1990年4月4日由全國人民代表大會通過，1997年7月1日起施行。

香港基本法起草委員共59人，其中23人是香港的專業人士或社會各界領導人物；36名內地委員是官員、

專家、學者或各領域的權威人士。支持起草委員會工作的尚有多位工作人員組成的秘書處，他們對起草委員的工作有很大的支持。

廉希聖教授當年是秘書處主力工作人員之一，我是一名香港的起草委員，我們認識已有 37 年之久，並一起參與了香港特別行政區預備工作委員會、籌備工作委員會的工作，直到 1997 年 7 月 1 日香港回歸。回歸後我們少了見面，但廉教授仍經常來港參與基本法的推廣和研討的論壇，並擔任到法庭作證的專家證人。最難得是故人來，我們每次相聚都有說不完的回憶和展望。

本書中，廉教授把他在基本法起草時期所見、所聽、所記錄的事跡向讀者們以第一人稱加以講述，因而這是一份內容真實而且相當詳細的歷史素材，可以讓大家都明白起草基本法的過程和一些條文是如何在眾多考慮下煉成的。其中對憲法在香港特區適用的問題（憲法第 31 條、基本法第 11 條）、剩餘權力和額外授權的關係（基本法第 20 條）、全國性法律的適用問題（基本法第 18 條及附件三）、防務和駐軍問題（基本法第 14 條及附件三）、政治體制的設計問題（基本法第四章）、基本法的解釋權（基本法第 158 條）和修改權問題（基本法第 159 條）、財政收支的平衡問題（基本法第 107 條）、原

有法律的採納問題（基本法第 8 條及第 160 條）等條文的討論過程、反覆考量和最後定稿，都有生動的描述。

廉教授的心意，是讓研究基本法的朋友有一本好的工具書，以方便各位朋友的工作。在此我對廉教授的努力和心意致謝亦致敬！

譚惠珠

第五任全國人大常委會香港基本法委員會副主任

2022 年 7 月



序 三

基本法的珍貴記錄

廉希聖教授的這本《一字千金》向我們呈現了香港基本法起草過程的珍貴歷史畫卷。基本法的誕生，不僅是一部法律史，更是一部令人難忘的香港的歷史、“一國兩制”的發展史，其中每一條條文的背後都體現出中央政府對落實“一國兩制”方針以及推動香港社會長遠發展的深思熟慮。本書中有關起草基本法的細節，生動體現了中國共產黨人在國際形勢紛繁複雜的背景下，以保障香港市民福祉和香港社會繁榮穩定為主要目的，審時度勢，在考慮和協調多方利益之後最終形成基本法的艱難歷程。我希望每位讀者能認真閱讀並領會其中的精神！

“一國兩制”是中國共產黨人的偉大創舉，體現出中國共產黨人強大的理論自信和制度自信。而基本法用法律的形式保障了“一國兩制”的行穩致遠。回顧基本法的起草過程，在那個剛剛改革開放的年代，在國家人力、物力以及財力都嚴重匱乏的情況下，國家仍然投入大量的精力來研究和制定基本法。在這個過程中，國家廣泛徵求香港各界的意見，親自到香港了解實際情況，這足以證明中央政府對於推動“一國兩制”的決心以及對香港同胞的關愛。今天，“一國兩制”在香港的實施走過了快 26 個春秋，其中我們也曾經歷風雨，遇到挫折，究其原因，除了國際上的反華勢力對中國崛起的打壓外，更重要的是我們對基本法的立法原意理解得不夠深刻。其實，在基本法的起草過程中，一些非常關鍵的問題，比如憲法和基本法的關係、《中英聯合聲明》是否仍具有效力、如何處理兩種制度之間的差異等，都已經討論得非常深刻、解釋得非常清楚。本書對此有詳細描述，這亦是本書的亮點之處。希望香港社會能有更多的人認真研讀本書，深刻理解基本法的立法原意，這樣才能保障“一國兩制”實踐不變形、不走樣，才能更加全面準確地貫徹“一國兩制”方針！

2022 年中國共產黨第二十次全國代表大會的順利召

開，標誌著實現中華民族偉大復興已經進入不可逆轉的歷史進程，而推進“一國兩制”的行穩致遠是這一歷史進程的重要組成部分。2022年7月1日，習近平主席在慶祝香港回歸祖國25週年大會上的講話中所提到的“四個必須”以及“四點希望”，為“一國兩制”的發展指明了方向。希望香港各界不斷激發和凝聚建設香港、貢獻國家的強大正能量，共同書寫香港新時代的偉大篇章。

最後，作為有幸參與香港基本法起草工作的草委會成員，能夠經歷這樣一個歷史時刻將成為我人生中難忘的經歷。非常感謝廉教授以及當時香港基本法起草委員會秘書處成員的辛苦工作，正是他們的辛勤付出，推動了香港基本法的問世，為“一國兩制”事業的發展打下了堅實的基礎。不忘來時路，方知向何行。希望本書的出版能讓更多人了解基本法的起草史，從歷史中學習經驗、汲取智慧，從而推動更多市民共同擁護“一國兩制”的在港實施，共同維護香港社會的繁榮穩定，為中華民族偉大復興貢獻力量！

譚耀宗

第十三屆全國人大常委會委員

2023年2月8日

香港基本法的起草工作歷時四年零八個月，最終定稿的基本法文本凝聚了很多人的心血、精力和汗水。回顧起草過程的艱辛和曲折，才能深刻理解基本法的來之不易，才能更加珍惜基本法、呵護基本法、尊崇基本法，才能全面準確實施基本法，確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣。

一、草委的構成

1985年4月10日，六屆全國人大第三次會議決定成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會（簡稱“草委會”），負責香港基本法的起草工作。草委會由59人組成，其中內地委員36人，香港委員23人。這一構成是經過有關方面反覆研究和協商後提出的。在內地的36人，包括周南、魯平等有關部門負責人15人，胡繩、錢偉長等各界知名人士10人，蕭蔚雲、許

崇德等法律界人士 11 人；香港委員中，有包玉剛、李嘉誠、查良鏞等工商、文化教育、法律、工會、宗教等各界人士，以及以個人身份參加的香港行政、立法兩局議員和香港法院的按察司。因此，草委會的代表性比較廣泛，能使基本法的起草更加符合香港的實際情況。當時曾有香港委員擔心內地委員人數多於香港委員，一旦表決，香港（票數）永遠超不過內地，但實踐中這種擔心很快便消除了，因為表決都是在通過協商基本達成共識的基礎上進行的。

香港基本法起草委員會委員名單

主任委員：

姬鵬飛

副主任委員：

安子介 包玉剛 許家屯 費彝民 胡 繩

費孝通 王漢斌 李國寶

委員：

馬 臨 王漢斌 王叔文 王鐵崖 毛鈞年

包玉剛 鄺廣傑 司徒華 鄔維庸 劉皇發

安子介 許家屯 許崇德 芮 沐 李 後

李國寶	李柱銘	李裕民	李福善	李嘉誠
蕭蔚雲	吳大琨	吳建璠	張友漁	陳欣（女）
陳 楚	邵天任	林亨元	周 南	鄭正訓
鄭偉榮	項淳一	榮毅仁	胡 繩	柯在鑠
查良鏞	查濟民	費孝通	費彝民	勇龍桂
莫應淮	賈 石	錢偉長	錢昌照	郭棣活
容永道	姬鵬飛	黃麗松	黃保欣	釋覺光
魯 平	裘劭恆	雷潔瓊（女）	廖 暉	
廖瑤珠（女）	端木正	譚惠珠（女）		
譚耀宗	霍英東			
秘書長：				
李 後				
副秘書長：				
魯 平 毛鈞年				

1985年7月1日至7月5日，草委會在北京舉行了第一次全體會議，這次會議確定了基本法起草的大致規劃和步驟。會議認為，基本法的起草工作，必須經過認真的、反覆的討論和修改，不能草率從事，因此預計需要四到五年的時間才能完成，並爭取在1990年上半年提出《香港特別行政區基本法（草案）》，報請全國人大審

議通過並頒佈。基本法的起草工作大致分為幾個步驟：

1. 1985 年下半年，集中力量進行調查研究，廣泛徵詢香港各界同胞對基本法的意見和建議，在此基礎上，爭取 1986 年第一季度召開草委會第二次全體會議，確定基本法應包括哪些方面的內容，並劃分專題，著手進行起草工作。

2. 1986、1987 年兩年，按專題進行討論和起草。草委會每次會議可以討論一至兩個專題。在分專題討論和起草的基礎上，爭取在 1988 年初擬出《基本法（草案）討論稿》，印發有關方面徵求意見。

3. 1988 年一年間，草委會將根據各方面的意見，討論修改《基本法（草案）討論稿》，爭取在 1988 年底提請全國人大常委會進行審議，並公佈《香港特別行政區基本法（草案）》，廣泛徵詢各方面和香港各界同胞的意見。

4. 1989 年下半年，草委會根據徵集的意見對《基本法（草案）》進行修訂，並於 1990 年上半年提請全國人大審議通過並頒佈。

二、秘書處

在草委會第一次全體會議上，姬鵬飛主任委員發表了講話。他在講話中提出，考慮到實際工作的需要，建議在草委會下面設立一個秘書處，作為起草委員會的工作機構，負責處理日常工作，包括進行具體的文字綜合整理工作、起草委員會會議的籌備和會務工作等。根據後來草委會第二次全體會議通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會工作規則》（簡稱《草委會工作規則》），草委會秘書處的工作包括：（1）綜合各方面對基本法提出的意見，進行文字整理，經主任委員會議審議後向草委會提出供討論用的草案稿。（2）負責同草委會委員的通訊聯絡，向委員提供資料。（3）負責草委會全體會議期間的會務工作和文件起草工作。（4）負責安排主任委員會議和各專題小組會及有關的文件起草和記錄工作。（5）處理其他日常工作。因為秘書處不作出決定，只是做一些服務性、保障性工作，所以秘書處沒有香港同胞參加。秘書處成員有十餘人，我是其中一員，我們對外總是說我們是“打工的秘書班子”。

在秘書處工作期間，我印象深刻的有三件事。

一個是集中學習。1985年起開始研究香港回歸問

題時，大家都不了解香港，有些認識都是偏見，例如有人認為香港遍地是黃金，也有人認為香港是燈紅酒綠的花花世界。因此，秘書處的工作人員先補補課，了解香港的 ABC，可以更好地為基本法的起草工作提供各項服務。1985 年下半年，在去香港進行實地調研之前，草委會秘書處研究組集中了約一個半月時間進行學習。我記得當時擬定了一份工作計劃，大致如下：

7 月 17 日—7 月 20 日 了解香港的歷史和現狀（閱讀材料：香港基本情況；三個不平等條約的有關史料；香港問題資料彙編；其他有關專題資料。參閱資料：《英皇制誥》、《皇室訓令》、《殖民地規則》。）

7 月 22 日—7 月 27 日 學習中央關於解決香港問題的方針政策（閱讀資料：中央領導關於香港問題的有關指示、中國對香港問題的十二條方針政策、關於香港問題的具體方針政策的請示）

7 月 29 日—8 月 17 日 研究《中英聯合聲明》及其附件

8 月 19 日—8 月 31 日 討論基本法的結構的初步設想；擬定去香港調研的提綱和具體工作計劃。

我記得有一份學習資料是全國人大法工委研究室提供的，文件的名稱是“香港法律的構成和淵源”。其中寫到香港實行普通法和衡平法，我對這個比較感興趣，後來慢慢理解了，普通法和衡平法是所謂不成文法，由法院歷年的判例累積而成。其中主要部分是英國法院的判例，也有其他英聯邦成員國如澳大利亞、新西蘭、新加坡、印度等國法院的判例以及香港法院的一部分判例。當然，並非所有判例的判詞或每字每句都是法律，必須經過縝密的法學方法歸納演繹而成的法律原則，才具有法律效力。

另外還有印象深刻的兩件事。一個是編寫簡報等資料。當時秘書處有一個專門的簡報組，負責編發草委會全體會議簡報。這種簡報可以使分組討論的各個小組了解其他小組的討論情況，了解整個基本法起草的推進情況。還有一件事是草委會秘書處專家小組到香港進行調研。沒有調查研究，就沒有發言權嘛。起草基本法是一項沒有先例可循的創造性工作，需要進行調查研究和廣泛徵求意見。經過在香港一個多月的調研，我感覺自己的頭腦比去香港之前充實多了。對於此次調研的具體過程，下面（本章第四部分）再詳細介紹。

三、遠望樓的集中

草委會第一次全體會議確定第二次全體會議的中心議題是“研究確定基本法的結構和應該包括的主要內容，同時要劃分專題，以便於著手進行起草工作”。為了給草委會第二次全體會議作準備，1985年8月，草委會秘書處到北京的遠望樓進行集中辦公，並組織參加秘書處工作的內地法律專家著手設計基本法的框架。專家們分別提出了四個關於基本法結構的初步方案，這些方案將基本法的內容分為四章、七章、十章不等。

基本法結構分四章的方案，由邵天任、蕭蔚雲提出。具體包括序言，第一章總綱，第二章居民的基本權利和義務，第三章政權機構（第一節政府、第二節立法機關、第三節法院和檢察機關），第四章基本法的解釋、修改和生效。

基本法結構分十章的方案，由許崇德提出。具體包括序言，第一章總則，第二章香港居民的基本權利和義務，第三章香港特別行政區議會，第四章香港特別行政區政府，第五章香港特別行政區法院，第六章香港特別行政區小區議會和小區行政委員會，第七章香港特別行政區的財政和經濟，第八章香港特別行政區的教育、科

學和文化，第九章香港特別行政區的對外事務，第十章香港特別行政區基本法的修改和實施。

基本法結構分七章的方案，由梁子馴提出。包括序言，第一章總綱，第二章基本權利和義務，第三章行政長官，第四章特別行政區機構（政府行政機構、立法機構、審判機構），第五章財經金融，第六章基本法的解釋、修改和生效，第七章過渡條款或附則。梁子馴對這個基本法結構和內容作了兩點說明：第一，行政長官的職位設置理由：（1）香港原來的政府結構是根據社會經濟的管理經驗形成的。這個結構的特點是高度集權，首腦職位在行政、立法和司法三權之上，有較大的駕馭權力而又比較超脫，所以工作效率較高。特別行政區政府成立後，如沒有現成較好的政府組織結構可以參考，又要使整個政府運轉良好，保持穩定繁榮，只有參用原來的形式。（2）特別行政區向中央人民政府負責，有責就必須有權，而且權力應該專注。（3）行政長官的設置不同於過去的港督，首先產生的方式不同。其次是職權範圍不同。行政長官的職權主要是領導政府行政，全面考慮和安排香港的經濟建設。（4）當代資本主義國家社會經濟有效管理的經驗是加強政府首腦的權力，這個有共性的發展趨勢可作為政府機構設置之參考。第二，基本

法內突出集中“財經金融”一章，在資本主義國家的憲法中很少這樣寫的。但考慮在“一國兩制”的原則下，要保持香港社會經濟穩定繁榮，而財經金融是最為重要的核心問題，故應該在基本法中佔有一定位置。

還有一個分為五章的“合作方案”（因為把自治權單列一章，故被稱為“自治權方案”），包括序言、第一章總綱、第二章自治權、第三章政治架構、第四章香港居民（公民）的權利義務（值得注意的是，這個方案認為在這部分應寫上“中國公民有維護祖國統一、領土完整、民族團結的義務”的內容）、第五章附則。

1985年8月20日，秘書處彙總了一下各方案存在的問題，並提出了需要調查研究的問題以及待定的問題，摘錄如下：

1. 各方案中的一些問題：議會除立法外，是否還應成為權力機關；檢察機關的安排；內地人去香港是否按現行辦法辦，各個方案均未寫這一點；政權機構的排列順序；政府的組成及其與議會的關係，各個方案都不相同；具體事務性問題如何安排；等等。

2. 需調查的問題：法院設置、管轄、級別、關

係、審級；兩個權利公約的適用部分；檢察機關的情況（律政司的職能）；香港現行法律概況；香港所簽條約的情況；香港存在不存在司法解釋問題；要不要基層政權（區議會的性質、作用）；香港的行政長官應具有何種地位；香港政黨的動態；香港的憲法習慣有哪些；香港的少數民族情況；代議制的推行情況。

3. 待定的問題：特別行政區的義務問題；過渡條款是否妥當；政黨問題；“負責”的含義；什麼人沒有選舉權；香港特別行政區的區界是否包括空域；內地省與省之間的海域是否劃分。

1985年8月21日，秘書處針對“自治權方案”專門進行了討論，在會議上大家踴躍發言。

蕭蔚雲提出：自治權與總綱及議會職權的規定有交叉。

李後提出：高度自治權已用一句話概括，即“行使立法權、行政管理權、獨立的司法權和終審權”。

魯平提出：自治權要完整地體現，因而主要問

題是要解決與總綱的關係。總綱中的有些問題本身也是自治權。

鄭偉榮提出：政治架構不能照搬英國做法。

梁子馴提出：基本法要解決三個問題：1. 原則如何表述的問題，首先弄清楚基本原則有哪些。2. 技術問題，聯合聲明中的問題如何體現“法”的要求。3. 實質性的問題。幾個方案都沒能很好解決，而這又是最主要的問題。(1) 如公民權利自由，兩個公約哪些適用於香港，由基本法應說清。例如，英國對《公民權利和政治權利國際公約》第25條規定的一人一票普選作出保留，並表示該條不適用於香港。(2) 中央在管治權劃分上如何有效地控制香港？現在的方案裏都寫的是“備案”，而“備案”僅僅是一種事後監督手段。(3) 政權結構：是大行政長官還是小行政長官。聯合聲明中寫特別行政區設行政長官，這意味著是在立法、行政、司法之上的大行政長官。要保持穩定，強調行政長官的權限有好處。(4) 要設幾級政府機構？香港18個區的設立合理嗎？設大區還是小區？這涉及是一級還是二級政權機構。