

序

中國改革開放初期，以鄧小平為代表的老一輩領導人提出了“一國兩制”政治構想，用以解決歷史遺留的領土問題，完成國家統一大業。1990年4月，全國人民代表大會根據中國憲法制定了香港特別行政區基本法。香港基本法是“一國兩制”方針的制度化、法律化，是一部有歷史意義和國際意義的創造性傑作，為國家治理回歸後的香港提供了憲制性法律依據，在中國憲制秩序中開創出史無前例的治國理政模式。

香港是法治社會，基本法被視為保持繁榮穩定的定海神針，學好用好基本法是香港各界也是國家港澳工作部門的一門必修課和基本功。自香港基本法頒佈以來，相關論著爭先恐後、層出不窮，其中不乏佳作上品，促進了基本法的推廣、傳播和研究，得到社會肯定。二十多年來，“一國兩制”的深入實施對基本法讀物提出了更高要求：如何能夠全面準確地理解和闡釋基本法的立法原意，又賦予其新意；如何能夠結合“一國兩制”的豐富實踐來解說、運用基本法，提煉出規律性認識；如何能夠用深入淺出、簡明通俗的大眾語言向社會傳遞基本法的法治內涵，如此等等，成為內地及港澳學者的努力目標。

三年前，內地六位來自著名高校和學術機構、多年從事港澳研究的資深學者，秉持對“一國兩制”的使命感和對基本法的精深理解，

自發組織起來，不辭勞苦，反覆磋商，吸納和借鑒基本法的已有研究成果，合作撰寫了這部《香港基本法導讀》。他們試圖為深入學習、傳播基本法奉獻綿薄之力，為香港民眾及內地讀者提供一本學習基本法的雅俗共賞的權威性讀本，以適應新時期全面準確理解和貫徹“一國兩制”與基本法的社會需求。

這本《導讀》在堅守立法初衷、恪循法律原意的前提下，力求結合“一國兩制”成功實踐中的實例進行解讀，為基本法的再學習增添了時代感、現實感，便利讀者體驗這部憲制性法律的強大生命力。《導讀》也試圖凸顯習近平治港治澳新理念同鄧小平“一國兩制”構想之間一脈相承、與時俱進的內在聯繫，引導人們準確把握新時期貫徹“一國兩制”與基本法的正確方向。

香港回歸以來，中央歷屆領導集體始終堅持依法治港方略，嚴格遵循基本法，推進“一國兩制”事業行穩致遠，在實踐中不斷探索總結、勇毅前行，成就了中國特色社會主義的偉大創舉。以習近平總書記為核心的中央領導集體有效應對實踐中出現的新問題、新情況，科學總結港澳實施“一國兩制”的正反經驗，堅守、豐富和發展鄧小平“一國兩制”構想，適時提出了一系列新論述、新觀點、新舉措，形成習近平治港治澳新理念，成為新時期貫徹“一國兩制”的綱領性、全局性指導方針。其核心內容至少包括以下諸點：

全面準確、堅定不移地理解、貫徹“一國兩制”和基本法，是習近平治港治澳新理念的中心思想。中央一方面重申堅定不移貫徹“一國兩制”的原則立場，不會變、不動搖，必須長期堅持；另一方面又強調當前工作的重點應放在全面準確理解和貫徹“一國兩制”與基本法上，確保其實踐不走樣、不變形，始終沿著正確方向前進。

提出維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”最高原則的

論斷，要求香港居民自覺尊重和維護國家的根本制度。進一步明確了“一國兩制”的根本宗旨和精髓，指引人們正確認識國家的憲制體制，認識一國與兩制、中央與香港特區的關係，認識憲法所確立的中國共產黨在國家、在“一國兩制”實施過程中的主導地位，解答了困擾港澳社會多年的思想難題。

強調中央全面管治權與香港高度自治權的統一銜接、有機結合，只有做到這一點，才能把特別行政區治理好。明確全面管治權是憲法和基本法賦予中央的憲制權力，有充分的法律和法理依據；它們同香港被授予的高度自治權一起，共同構成一個全面完整的香港管治權概念。

強調依法治港是實施“一國兩制”的一項基本原則，憲法和基本法共同構成香港特區的憲制基礎，必須嚴格按照憲法和基本法辦事。特區權力機關和全社會都要自覺維護、遵守憲法和基本法，加強憲法和基本法的教育宣傳。指出中央和特區都有必要完善與基本法實施相關的制度和機制，將之視為全面準確貫徹基本法的一項必要的制度建設。香港國安法的制定實施，香港選舉制度的修改完善，具體體現了習近平治港治澳新理念，是落實中央全面管治權、完善同基本法配套的制度建設的範例。

支持香港社會聚焦發展，保持長期繁榮穩定，是習近平治港治澳新理念的另一個核心內容。期望香港保持其獨特地位與優勢，融入國家發展大局，堅守“一國”之本，善用“兩制”之利，把發揮祖國內地堅強後盾作用同提升自身競爭力有機結合起來，把實行資本主義制度的香港建設好，與國家同發展、共繁榮。期望特區政府能夠切實排解民生憂難，關心關愛年輕人，促進社會和諧穩定。

重申中央始終支持特區政府和行政長官依法施政的立場，明確特

區政治體制的本質是行政主導；行政長官居於主導地位，行政、立法相互制衡又相互配合，司法獨立。指出三大權力機關都是行使高度自治權的權力主體，分別擔負實施“一國兩制”的部分主體責任，共同組成特區的管治團隊，是一個整體。要求以基本法為準處理好三者關係，完善特區治理體系，提升治理能力。

看得出來，該《導讀》在嚴謹闡釋基本法原文的同時，也在嘗試著宣示習近平治港治澳新理念的上述核心觀點，力求做到歷史和現實、文本和實踐的適時結合，這或許也是該讀本有別於基本法其他讀物的一大亮點。即便其表述中也許還存在不夠充分完整的地方，在我看來，這種經世致用、與時俱進的嘗試誠堪稱道。

該《導讀》是內地六位學者學習、理解香港基本法的一本學術新作，也表達了他們報效國家、熱愛香港的拳拳之心，我願藉此機會向他們表示祝賀和敬意。

是為序。

朱育誠¹

2022年4月

1 朱育誠先生係原新華通訊社香港分社副社長，國務院發展研究中心港澳研究所創始所長。

前言

作為中國的一部基本法律，作為香港特別行政區的憲制性法律，香港基本法是國家在香港實施“一國兩制”的法律保障和行為規範。如何全面準確地理解和貫徹基本法直接關係到“一國兩制”的成敗，而持久深入地學習和推廣基本法始終是香港社會及國家港澳工作部門的一項基礎性工作。基本法內涵宏大、涉及面廣，政策性、專業性強，對一般民眾而言，在學習過程中難免產生一些理解上的疑難或歧義，社會期待學界能發揮釋疑解惑的導讀作用。而努力為普羅大眾提供解讀準確、通俗易懂的基本法讀本，也一直被學界同仁視為義不容辭的責任。

內地六位資深學者，多年來從事香港問題和基本法研究，深切感受到這類大眾讀本的必要和難度，久已有意聯袂合作，共同打造一本《香港基本法導讀》。經過三年的協同寫作、精心打磨，終於兌現這一夙願，為香港民眾、為國家港澳工作隊伍奉獻出一本解讀基本法、輔導學習基本法的通俗讀本。現在幸蒙香港三聯書店慷慨支持，得以在香港正式出版，殊屬不易。在此，要特別向香港三聯書店的周建華總編輯、于克凌總編輯及責任編輯蘇健偉先生表示衷心的感謝。

本書按照香港基本法的體例和順序，對整部法律的各章節條款逐一加以闡釋，力求準確嚴謹、深入淺出。各位作者積數十年法學研究

之功力，既深入探究立法原意、精準闡述文本內涵，又緊密結合“一國兩制”成功實踐加以解說，還試圖從實踐中總結、揭示出一些規律性認識，引導讀者進入更高認識層次，而不是僅僅停留在對法律文本的詮釋上。對基本法中的一些核心條款、重要原則和疑難問題，作者一般都刻意加以重點闡釋，嘗試作出有獨到見解和理論深度的法理解說，同時又盡力避免冗長艱澀的學術論證。特別是能夠結合“一國兩制”實踐中的熱點問題加以解讀，為基本法的再學習增添了時代感、現實感，便利讀者全面準確地理解和把握。

在香港基本法誕生三十多年後，《導讀》的出版可視為學界既有研究成果的一個組成部分，但它又不同於一般的學術專著。作者寫作過程中，除嚴格遵循基本法、相關法律及官方文件，充分表達自己的觀點外，也適當借鑒了內地及香港學界的既往成果。考慮到本書的大眾化和通俗性，除少數例外，一般不要求作者提供注釋和參考書目，特此說明。

本書部分作者曾作為主要成員參與國務院發展研究中心港澳研究所編寫的《香港基本法讀本》（商務印書館 2009 年版）工作。本書寫作過程中參考了該《讀本》部分內容，在此謹向原《讀本》作者群表示衷心感謝。

本書寫作過程得到朱育誠先生的指導和支持。在此謹向朱育誠先生表達我們真誠的敬意和感謝。

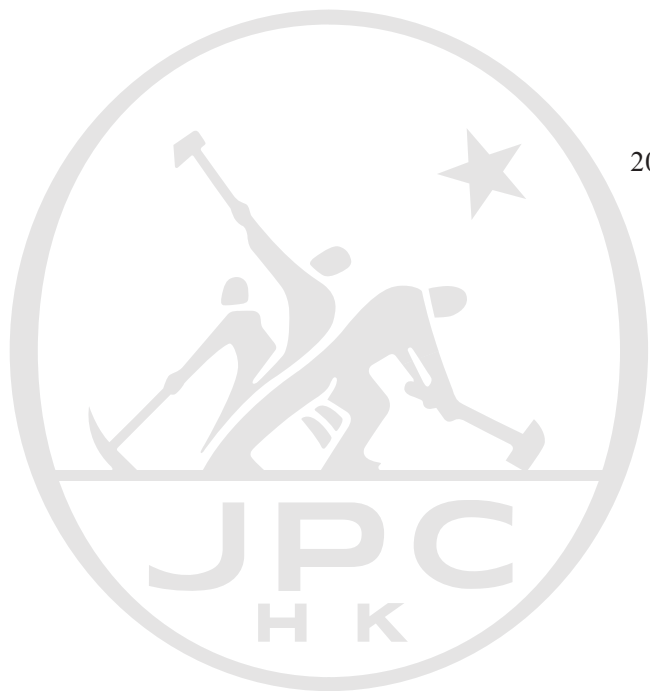
本書完稿於 2022 年春季，至今已兩年有餘。在此期間，為完善同香港基本法實施相關的制度機制，國家和香港特區在法治建設方面又有了一些新發展。為及時反映這一實踐，本書作者在《導讀》正式出版前對相關內容做了適當增補。

本《導讀》由六位學者分工合作、共同編寫完成，構成一個集體

成果。在全書各章節行文中，也許會發現其論述方法、行文風格多少存在不同特色或差異。編者認為這種差異是正常的，可予保留。考慮到本書不同於官方讀本，無意苛求表述方式的一律；考慮到對不同作者寫作風格的尊重，只要無礙重大原則或理論問題的準確闡釋，不限制表述方式的多樣性。至於本書存在的不足之處，尚祈各位讀者不吝賜教，以便我們校正更新。

饒戈平

2024年6月



第一章

總論



第一節 “一國兩制”方針 與香港問題的解決

香港自古以來就是中國領土。1840 年鴉片戰爭後香港被英國侵佔。

1949 年 10 月 1 日，中華人民共和國成立以後，百廢待興，中國政府堅持解決香港問題是中國主權範圍內的事，主張條件成熟時經談判解決。

中國共產黨十一屆三中全會以來，以鄧小平為代表的黨和國家第二代中央領導集體，為實現祖國統一大業，從維護國家和民族的根本利益出發，堅持解放思想、實事求是的思想路線，創造性地提出了“一國兩制”偉大構想，並在解決香港問題的過程中率先付諸實踐。在“一國兩制”方針指導下，我國政府制定了解決香港問題的一系列基本方針政策，並與英國談判簽署了中英關於香港問題的聯合聲明，解決了歷史遺留下來的香港問題，實現了中華民族收回香港的共同願望。1982 年憲法第 31 條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”1990 年 4 月 4 日中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第三次會議通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，自 1997 年 7 月 1 日起實施。1997 年 7 月 1 日，我國對香港恢復行使主權，香港特別行政區正式成立，按照憲法和基本法的規定實行“一國兩制”、“港人治港”、高度自治。

一、香港問題的由來

（一）香港基本概況

香港位於我國廣東省珠江出海口東側，瀕臨南海，與深圳相連，由香港島、九龍和“新界”三部分組成。1997年7月1日設立的香港特別行政區的區域包括香港島、九龍半島（包括九龍及“新界”），以及所轄的島嶼和附近海域。截至2022年中，香港陸地面積約1,106.81平方公里，人口733萬。

香港位於北緯22°09′至22°37′、東經113°52′至114°30′之間，地處我國東南端，北接廣東深圳，東面大鵬灣，西鄰珠江口，南向南中國海，為世界三大天然良港之一，是連接東亞與印度洋、大西洋、西太平洋以及大洋洲的重要交通樞紐，也是我國通往世界的主要出海口之一。同時，香港處於歐洲和美洲中間，是連接北美和歐洲時差的橋樑，與紐約、倫敦連成全球24小時的金融市場，成為國際金融交易的重要一環。

香港陸地面積現為1,106.81平方公里。其中香港島及其所屬島嶼面積約80.72平方公里；九龍面積46.94平方公里；“新界”陸上部分的面積為748.23平方公里，所屬262個離島的面積為230.92平方公里。香港1887年以來一直進行填海造地工程，土地面積不斷增加，至2022年7月填海所得的土地面積70平方公里，佔總面積6.5%。香港海域面積（含維多利亞港）為1,648.22平方公里。

截至2022年中，香港人口733萬，整體人口密度達每平方公里6,686人，是世界人口最為稠密的地方之一。香港人口分佈很不均勻，多聚居在地域狹小的港島和九龍。雖然隨著社會經濟的發展，人口不斷遷居新界地區，但分佈不平衡狀況仍未根本改變。2017年，港

島、九龍、新界（及離島）的人口密度分別為每平方公里 15,254 人、47,524 人和 3,927 人。香港人口的構成以華人為主，其佔總人口的 92%。而居港的外籍人士也相當多，2021 年約為 60 萬人，其中較多的是菲律賓、印尼和英國人，此外還有印度、尼泊爾、巴基斯坦、美國、澳大利亞、泰國、日本等外籍人。

香港自 19 世紀 40 年代到第二次世界大戰前主要以傳統轉口貿易為主。二戰後開始發展以出口為導向的工業化經濟，並在 20 世紀 70 年代實現了經濟起飛，成為亞洲“四小龍”之一。伴隨著中國改革開放的步伐，香港加快了經濟的多元化和國際化進程，並全面推進服務業發展，成為在世界經濟中佔據重要地位的國際大都市，是公認的國際金融中心、貿易中心和航運中心，也是重要的國際資訊和旅遊中心，同時正在建設亞太區國際法律及解決爭議服務中心、國際創新科技中心、區域知識產權貿易中心、中外文化藝術交流中心等。回歸後，香港特別行政區雖然相繼遭受亞洲金融風暴及“非典”、新冠疫情等的嚴重衝擊，但仍保持了穩定發展，持續呈現強勁增長勢頭，不僅在世界經濟中的重要地位得到進一步鞏固，而且與內地的經貿關係全面加強。自 1997 年至 2022 年，香港已連續 25 年被國際機構評為全球最自由的經濟體，在多家國際權威機構進行的競爭力排名中，香港長期位居前列，是世界第十一大貿易實體、第六大外匯市場、第十五大銀行中心及第十一大服務出口地，也是亞洲第三大股市。香港經濟在過去 20 多年持續增長，香港本地生產總值從 1997 年的 1.32 萬億港元增長到 2021 年的 2.87 萬億港元；香港人均 GDP 從回歸前的 19.2 萬港元增長到 2021 年的 38.7 萬港元；進出口總額從 1997 年的 3.07 萬億港元增長到 2021 年的 10.27 萬億港元。

（二）香港問題是英國入侵中國形成的歷史遺留問題

自古以來，中國先民就在現在的香港地區繁衍生息。早在新石器時代已有內地先民陸續遷徙到香港地區。自秦始皇建立中央集權的統一國家以後，香港一直在中央政權的管轄之下，中央政府進行有效的管轄。清朝時，香港歸廣東省新安縣管轄。也就是說，中國對香港行使主權已有兩千多年的歷史。

1840 年英國對華發動鴉片戰爭後，強迫清政府簽訂了一系列喪權辱國的“條約”。香港問題就是英國侵佔中國後迫使清政府相繼簽訂三個不平等條約造成的。

1. 英國通過《南京條約》侵佔香港島

1841 年 1 月 26 日，英軍強佔香港島，並駐紮大量軍隊，以作為進一步侵略中國的基地和從事鴉片走私的中心。1842 年 8 月 29 日，英國以武力逼迫清政府簽訂中國近代以來第一個不平等條約——中英《南京條約》。英國通過《南京條約》除從中國攫取一系列特權外，還迫使清朝“准將香港一島給予大英國君主暨嗣後世襲主位者，常遠據守主掌，任便立法治理”（第 3 款），將香港島割讓給英國。

2. 英國通過中英《北京條約》割佔九龍

九龍半島與香港島之間是世上少有的天然良港，英國對九龍覬覦已久，在割佔香港島後即圖謀竊據。1856 年英法聯軍發動第二次鴉片戰爭，英國加快策劃佔領九龍。1860 年 3 月，英軍佔領九龍半島的尖沙咀地區，並脅迫兩廣總督勞崇光將九龍“永租”英國。1860 年 10 月 24 日，英國迫使清政府締結《北京條約》，強行割佔了原為“永租”的九龍半島南部地區。

3. 英國通過《展拓香港界址專條》強租“新界”

1898 年 6 月 9 日，英國又乘列強在中國劃分勢力範圍之機，強

迫清政府簽訂《展拓香港界址專條》，強行租借九龍半島大片土地以及附近二百多個島嶼，面積達 975.1 平方公里，英國人稱之為“新界”（New Territories），租期 99 年，至 1997 年 6 月 30 日到期。

英國侵佔香港所“依據”的三個不平等條約，都是 19 世紀英帝國主義侵略中國和以武力威迫的產物，一直為中國人民所反對，在國際法上是無效的。自香港被英國強行侵佔以後，晚清政府等為收復香港進行了鬥爭，但由於國家積貧積弱，捍衛國家主權的鬥爭沒有取得成功。

中華人民共和國成立後，中國政府在香港問題上的一貫立場是：香港為中國領土，中國不承認帝國主義強加的三個不平等條約；針對歷史遺留的香港問題，主張在適當時機通過談判加以解決，未解決前暫時維持現狀。

（三）香港問題不屬於通常所謂的“殖民地”範疇

英國佔領香港後，把香港稱為“英王直轄殖民地”（Crown Colony），並在香港建立了一整套殖民統治架構，實行殖民統治。第二次世界大戰後，全球範圍內掀起殖民地獨立的高潮。中國政府在支持世界各殖民地人民要求獨立的正義鬥爭的同時，明確主張香港問題不屬於通常所謂的“殖民地”範疇。基本法序言規定，香港自古以來就是中國領土，1840 年鴉片戰爭以後被英國佔領。

1971 年 10 月 25 日，中華人民共和國恢復在聯合國的合法席位。1972 年 3 月 8 日，中國常駐聯合國代表黃華致函聯合國非殖民化特別委員會，明確指出：“香港、澳門屬於歷史遺留下來的帝國主義強加於中國的一系列不平等條約的結果，香港和澳門是被英國和葡萄牙當局佔領的中國領土的一部分，解決香港、澳門問題完全是屬於中

國主權範圍問題，根本不屬於通常的所謂‘殖民地’範疇。因此，不應列入反殖宣言中適用的殖民地地區的名單之內。中國將在條件成熟時用適當方式和平解決香港和澳門問題，在未解決前維持現狀”。

中國政府的這一立場是有充分的國際法依據的：第一，香港在英國侵佔前一直處於中國的有效管轄下，從來不是獨立的國家或地區，也非“無主土地”，而是中國主權領土不可分割的一部分；第二，英國當年強行“割讓”、“租借”香港的三個條約都是英帝國主義通過侵略戰爭強加於中國人民的不平等條約，中國從來不承認帝國主義強加給中國的不平等條約，後者是中國人民堅決反對的，在國際法上是無效的；第三，香港被英國非法佔領後，其為中國領土的屬性從未改變。自清朝之後的中國歷屆政府均不承認上述三個不平等條約，也從未放棄對香港的領土主權。中華人民共和國成立後，中國政府始終堅持解決香港問題是中國主權範圍內的事，主張在適當時機通過談判方式加以解決。

中國政府有關香港問題的上述立場得到了國際社會的廣泛支持。1972年11月8日，第二十七屆聯合國大會通過決議，批准聯合國非殖民化特別委員會的報告，以99票對5票的絕對優勢，接受中國政府的立場，將香港和澳門從反殖宣言適用的殖民地名單中刪除。這樣就從國際法上進一步確認了中國對香港主權的立場和要求，避免了香港問題國際化，排除了美英等西方國家插手香港問題的可能性，為我國最終解決香港問題奠定了基礎。這是在實現香港回歸祖國的歷史進程中具有重要意義的政治與法律事件。