

**《基本法》颁布二十五周年研讨会  
行政长官发言全文  
主题：《基本法》的起草、宪制地位与落实  
2015年4月4日**

董建华副主席、林郑月娥司长、张晓明主任、梁爱诗副主任、林天福总裁、各位同事、各位来宾：

2. 一九九零年二月十七日，香港特别行政区《基本法》起草委员会在北京举行第九次全体会议，邓小平先生会见出席的起草委员时作即席讲话，邓小平先生说：

3. 「你们经过将近五年的辛勤劳动，写出了一部具有历史意义和国际意义的法律。说它具有历史意义，不只对过去、现在，而且包括将来；说国际意义，不只对第三世界，而且对全人类都具有长远意义。这是一个具创造性的杰作。我对你们的劳动表示感谢！对文件的形成表示祝贺！」

4. 当日闭幕的第九次全体会议，在通过了对《基本法》（草案）的二十四项修改提案，并作了若干文字修改后，决定将《基本法》（草案）报请全国人民代表大会审议通过。

5. 二十五年前的今天，即一九九零年四月四日，第七届全国人民代表大会第三次会议，通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》于，并决定于一九九七年七月一日起实施。

6. 今天，我们聚首在一九九七年七月一日举行恢复行使主权的会议展览中心，举行《基本法》颁布二十五周年纪念活动，我首先要代表香港特别行政区，对《基本法》起草委员会和《基本法》咨询委员会的全体委员，以及参予起草和咨询工作的中央官员、咨委会秘书处人员，和其他各界人士所作的历史性贡献，表示衷心感谢。当年刚踏出校门，参加《基本法》起草和咨

询工作的年轻秘书处人员，今天自己的子女已经是大学生；当年风华正茂的草委和咨委，今天已经年逾古稀，或已离我们而去，我们要永远记住这几百位为祖国统一，为香港回归作出历史性贡献的人士。

7. 今天我们纪念《基本法》颁布二十五周年，重温《基本法》的起草和咨询过程，对正确理解「一国两制」，「港人治港」，高度自治的初衷和本意，包括做好政改工作，很有现实意义，也很有指导价值。事实上，今天有人提出的关于中央政府权力、特区政府权力和普选等问题，在三十年前开始的起草和咨询过程中，都已经详细讨论过、研究过，并且在二十五年前通过的《基本法》有了具体决定。今天我们要做的，不是凭空想象各自认为理想的做法，而是依《基本法》办事，落实执行。

8. 《基本法》是重要的宪制性法律文件，它的重要性首先体现在《中英联合声明》。在一九八四年十二月十九日签订的《中英联合声明》中，中国政府对香港的十一条基本方针政策作出声明，同时明确声明「关于中华人民共和国对香港的上述基本方针政策和本联合声明附件一对上述基本方针政策的具体说明，中华人民共和国全国人民代表大会将以中华人民共和国香港特别行政区《基本法》规定之，并在五十年内不变」。从《中英联合声明》的这一段可以清楚知道：中国政府在一九八四年签订的《联合声明》的基本方针政策，已经由一九九零年颁布的《基本法》法律条文「规定之」，而且将这《联合声明》这十一条基本方针政策，更具体而细致地写成一百六十条的《基本法》法律条文。二十五年前颁布的《基本法》，没有违反中国政府在《联合声明》中的十一条基本方针政策，因此，在香港回归，和实施《基本法》之后，只有《基本法》的执行和落实问题，不存在违反不违反《中英联合声明》的问题。在香港实施《基本法》十七年后，有人要调查中国政府有没有违反《中英联合声明》，是自己不懂《联合声明》。

9. 《基本法》是全国性法律，规范了主权问题、中央和香港特别行政区关系问题，以及香港和内地社会、香港和内地地方政府关系等问题；《基本法》也是香港特别行政区法律，也规范了社会各界各阶层的权利、义务和关系等问题，包括低税政策和功能组别的选举和被选举权等。由于涉及面广，起草过程中草委会和咨委会分别在香港和内地进行了超过四年的全面咨询工作，是香港历史上最大型，最全面，时间最长的一场咨询活动。《基本法》颁布至今二十五年，大家都要尊重当年咨询的成果，都要尊重立法的终局决定，都要严格和全面按《基本法》办事。

10. 相比其他主要社会的宪制性法律，香港的《基本法》有两大特点。一是现代性，因为相当一部份参与起草、咨询和其他相关人士，包括委员、官员、工作人员和新闻工作者仍然健在，对起草各条文时的考虑，包括社会背景和政治背景，记忆犹新；第二个特点是集体记忆：四年又八个月的起草过程，香港的传媒有密集式的报道、分析和评论，而草委会和咨委会的会议内容和咨询报告都相当透明，至今都可以翻查。由于以上两大特点，只要我们愿意，我们就可以完全掌握立法原意，不必凭字面猜度，更不应钻文字空子，用今天的话来说，确实是「毋忘初衷」。

11. 《基本法》亦回应了起草时香港人对回归的大小顾虑。举例说，当时人民币在国际间并不流通，香港人担心回归后「一国一币」，出外经商留学旅行都受影响，因此《基本法》第111条规定「港元为香港特别行政区法定货币，继续流通。」另外，当时国家实行「一胎政策」，香港有人担心有关政策会在回归后在香港实施，因此，《基本法》第37条订明，「香港居民的婚姻自由和自愿生育的权利受法律保护」。另一个例子是专业和执业资格问题，当时专业界担心在回归后，内地的专业人士如工程师、医生等，可以自由来港执业，影响到本地专业人士。为此，《基本法》第142条列明，「香港特别行政区政府在保留原有的专业制度的基础上，自行制定有关评审各种专业的执业资格

的办法。」

12. 以上例子可以说明两点：一，是「一国两制」的大胆构思和成功落实，证明了一国之内可以有两种发行制度不同、价值不同和流通方式不同的货币；可以有两种不同的专业制度和执业资格；更可以有两种不同的政治、法律和司法制度。《基本法》的起草和落实，验证了「一国两制」的可行性，以实践的结果清洗香港和国际的疑虑；二，是在起草《基本法》过程中，长时间和全面考虑和顾及了当时社会各界的意见，巨细无遗地释除各方顾虑，确保后过渡期的人心稳定，为特别行政区的成立创造条件。

13. 三十年前的一九八五年，是制定《基本法》的重要启动年。一九八五年四月十日，第六届全国人民代表大会第三次会议，决定成立中华人民共和国香港特别行政区《基本法》起草委员会，负责香港特别行政区《基本法》的起草工作。一九八五年六月十八日，全国人大常委会第十一次会议，通过《基本法》起草委员会名单，成员共 59 人，包括香港各界人士 23 人。一九八五年七月一日，也就是香港回归前的十二年：香港《基本法》起草委员会正式成立。

14. 《基本法》起草委员会是全国人民代表大会为起草香港特别行政区《基本法》而设立的工作机构和权力机构，向全国人民代表大会负责，在全国人民代表大会闭会期间，向全国人民代表大会常务委员会负责。起草委员会修改《基本法》（草案）征求意见稿后，提交人大常委会审议。人大常委会审议通过后，成为《基本法》（草案）。

15. 草委会在成立后马上举行第一次全体会议，为时五天，确定了《基本法》起草工作的规划步骤，计划用四至五年时间完成起草工作，要尽量吸纳香港社会的意见，于是决定委托来自香港的委员，筹组具广泛代表性的香港《基本法》咨询委员会。

16. 两星期后，七月十七日，《基本法》咨询委员会发起人召开首次会议，成立六人小组，负责草拟咨询委员会章程，个多月后的九月七日，第三次发起人会议修改后通过章程，规定了咨委会职能，包括：（一）广泛收集各界人士对香港《基本法》的各种意见和建议，向起草委员会反映，亦即向全国人民代表大会常务委员会反映；（二）接受草委会咨询；（三）将收集的意见及建议，进行整理和综合分析，供起草委员会参考。

17. 咨询委员会于一九八五年十二月十八日成立，姬鹏飞先生应邀参加成立大会，执行委员会由委员一人一票选出。委员由工商、金融、地产、司法、法律、专业、教育、传媒、劳工、公务员、政见团体、学生、社会服务、街坊、社区、宗教等共 180 名组成，当中有外籍人士，有企业家，也有小商贩，突显了咨询对象在各个界别和阶层的广泛代表性。

18. 由于委员人数多，议题广泛而复杂，而且需要主动做好向全社会的宣传工作，咨委会秘书处规模较大，有约三十名年轻的全职人员，工作时间一般是朝九晚九。会务助理的其中一项艰辛工作，就是充当中外委员之间的中英即时传译，有内地草委到访，还要为香港的咨委做普通话传译。为了提高效率，咨委会秘书处特别组织了普通话班，逐步减少配备翻译的需要。

19. 为了鼓励市民大众在起草期间发声，咨委会邀请精英广告公司纪文凤小姐代为义务策划宣传工作，在电台、电视台和报章发放大量宣传广告，还配以林慕德先生义务作曲，徐小凤小姐义务演唱的「关心这是你我的香港，关心这是你我的未来」宣传歌曲。此外，秘书处还制作录影片，介绍香港问题的由来，由刘家杰先生义务旁白。凡有较重要的咨询文件，还会为社会上的失明人士准备凸字版。对上述几位和其他朋友的义务襄助，我今日一并再次表示感谢。

20. 为了听取和收集香港市民对《基本法》结构的意见，起草

委员会秘书处调查小组于一九八六年一月四日至二月五日到香港收集有关的意见和建议。并且在参考了咨询委员会的六批研讨会报告和各界人士的意见后，起草委员会第二次会议制定了《基本法》结构草案，同时又成立了五个专题小组，负责起草各章的条文。咨委会则成立了八个专责小组，向起草委员会的专题小组提供有关各章内容的参考意见和背景资料。起草委员会各专题小组的内地召集人和委员，分别于一九八六年和一九八七年初访问香港，与咨询委员会的委员、顾问和各界人士交流有关专题的看法。

21. 从一九八七年开始，《基本法》的草拟工作进入条文化阶段，起草委员会各专题小组的香港负责人在每次小组会议后，即与咨询委员会专责小组举行交流汇报会，使咨询委员会成员及时了解起草的最新进展，并及时向起草委员会作出回应。在各章条文的草拟过程中，咨询委员会在会内会外开展广泛的咨询工作，到一九八七年年底，就已提出了 15 份初步报告和 57 份最后报告，供起草委员会参考。市民索取的咨询委员会报告超过十二万份。当各章条文初步完成后，起草委员会第五次全体会议决定成立总体工作小组，由两位副主任、正副秘书长和各组负责人组成，负责统一文字、调整内容。总体工作小组的内地副主任于一九八七年十月访港，聆听咨询委员会专责小组和各界人士对《基本法》总体工作的意见。

22. 经过了两年多的工作，起草委员会第六次全体会议公布了香港特别行政区《基本法》起草委员会各专题小组拟订的各章条文草稿汇编。总体工作小组以汇编为基础，提出了《基本法》（草案）征求意见稿，在一九八八年四月二十六日至二十八日举行的起草委员会第七次全体会议通过公布，用五个月的时间在香港和内地各省、自治区、直辖市及有关部门广泛征求了意见，

23. 《基本法》颁布前，有这份（草案）征求意见稿，和之后一九八九年二月的《基本法》（草案），每次在公布的第二天，

咨委会就印备全文，摆放在港九、新界和离岛九百多间银行分行，免费供市民索阅，每次派发近一百万份，并同时进行全港性铺天盖地式的宣传，要求市民反馈意见。

24. 就征求意见稿的咨询，咨委会收到 73 765 份意见书；就《基本法》草案的咨询，收到超过 6 500 份意见书，当中包括民意调查和签名运动的意见，并将收集到的意见毫无遗漏地整理汇总成为报告。

25. 咨询委员会在五个月的咨询期间，分五个阶段就《基本法》（草案）征求意见稿的各部份内容进行讨论，并广泛征询香港各界人士的意见，这五个阶段咨询的专题分别是：一：中央和香港特别行政区的关系；二：香港居民的基本权利和义务；三：政治体制；四：经济；五：教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务。咨询委员会收集各种意见和建议，包括关于这些意见和建议的论据；使征求意见稿的各部分内容得到全面而充分的考虑；在五个月咨询期结束后向起草委员会提交香港市民对《基本法》（草案）征求意见稿的报告。

26. 之后，起草委员会秘书处整理各方面的意见，供各专题小组修改有关章节的条文时参考，而总体工作小组将再次修改和调整各章的条文，于一九八九年一月举行的起草委员会第八次全体会议提出《基本法》（草案）稿，提交人大常委会审议。

27. 一九八九年一月，起草委员会第八次全体会议采取无记名投票方式，对准备提交全国人大常委会的《基本法》（草案）以及附件和有关文件逐条逐件地进行了表决，除草案第十九条外，所有条文、附件和有关文件均以全体委员三分之二大多数赞成获得通过。同年二月，第七届全国人大常委会第六次会议决定公布《基本法》（草案）包括附件及其有关文件，在香港和内地各省、自治区、直辖市以及中央各部门，各民主党派、人民团体和有关专家，人民解放军各总部中广泛征求意见。

28. 一九九零年二月十三日至十七日，起草委员会召开第九次全体会议，深入讨论各专题小组修改提案，至此，起草委员会工作已历时四年零八个月，先后举行九次全体会议、25次主任委员会会议、两次主任委员扩大会议、三次总体工作小组会议、73次专题小组会议，并经过「几上几落」的在内地和在香港的深入咨询。一九九零年二月十六日，草委会对各个专题小组提出的24个修正提案进行不记名投票表决，结果全部获三分二以上赞成票通过，起草委员会圆满地完成起草工作。一九九零年四月四日全国人民代表大会通过并颁布了香港特别行政区《基本法》。

29. 我不厌其详地向大家复述《基本法》的起草和咨询过程，就是想说明一个关键问题：在香港实施的「一国两制」，「港人治港」，高度自治，已经不仅是方针政策，而是经过四年零八个月酝酿，研究，论证，大范围在香港和内地咨询而最终形成的具体和细致的法律条文，而这些法律条文使得全国都有依据，同时全国都要遵守。香港特别行政区《基本法》颁布后，「一国两制」不是任何其他形式的「一国两制」，是《基本法》规定的「一国两制」；「港人治港」不是任何其他形式的「港人治港」，是《基本法》规定的「港人治港」；高度自治不是任何其他程度的自治，是《基本法》规定的高度自治。近年，有人执着于国家领导人的公开讲话中有没有提及「一国两制」、「港人治港」，高度自治；或者提了「一国两制」，有没有提「港人治港」，提了「港人治港」，有没有提高度自治，以此推断国家对香港政策是否有变。我认为这是「天下本无事，庸人自扰之」，因为《基本法》不变，香港的「一国两制」，「港人治港」，高度自治就不变，这也是《中英联合声明》画龙点睛的要点：《声明》「以《基本法》规定之」。由于《基本法》有凌驾性的权威，因此不仅中央和内地要依《基本法》办事，香港也要依《基本法》办事；不仅特区政府要依《基本法》办事，全香港社会也要依《基本法》办事。依法办事不能有选择性，更不能输打赢要，今天的忽然初衷不是初衷，二十五年前颁布的《基本法》才



是初衷。

30. 近年不少造成社会内耗的争论，包括中央和香港特别行政区的关系，以及普选行政长官的问题等，在《基本法》起草期间都已经广泛讨论，在《基本法》都已经有了结论。我在这里举两个例子。

31. 首先是中央的权力问题。《基本法》颁布至今虽然已有二十五年，但不少人仍然以为除国防和外交外，所有其他事务属于香港特别行政区自治范围内，因此，所有无国防和外交的权力全属香港特别行政区。事实是：中央和香港特别行政区的关系，不仅在「中央和香港特别行政区的关系」的第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有规定。如行政长官和主要官员由中央人民政府任命；部分全国性法律要在香港公布或立法实施等。「国防和外交以外」，这个说法只是一个高度概括的说法，因为即使在对外事务问题上，特别行政区经中央人民政府授权，都可以自行处理一些对外事务。

32. 中央和香港特别行政区的权力来源问题，在《基本法》起草初期也引起一些争论。当时有由律师组成的论政团体，以为香港回归祖国，是香港人将英国人的全部权力接收，然后交出权力的一部分给中国政府，香港自己保留「剩余权力」，换句话说，中国对香港的权力，源自香港。这个问题后来在咨委会研究过、做过报告，结论是根据《中英联合声明》，中国政府收回香港，英国政府将香港交还给中国，中国政府然后根据由全国人大通过的《基本法》向香港授予高度自治权，香港作为一个特别行政区，权力来自中央，权力大小由《基本法》规定。明白这一点，大家对去年六月公布的白皮书就会有准确的理解。

33. 另一个例子是行政长官选举。《中英联合声明》关于行政长官产生的规定是：行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。在《基本法》起草初期，由于有关行政长官产

生办法的方案众多，在草拟过程中未有一致意见，征求意见稿有关的附件，亦即是《香港特别行政区行政长官的产生办法》臚列了五个主要方案，征求香港各界各阶层意见。

34. 方案一，主张由选举团互选 20 人组成提名委员会，提名三名候选人，然后经由选举团全体成员选举产生。选举团共 600 人，由立法会议的成员、各区域组织的代表、各法定团体和永久性非法定团体的代表、各类功能界别的代表组成。

35. 方案二，主张由不少于十分之一立法会议成员提名，全港一人一票直接选举产生行政长官。

36. 方案三，主张由功能团体选举产生行政长官。功能选举团不超过 600 人，其中工商金融团体占 25%，专业团体占 35%，劳工团体占 10%，宗教、社会慈善机构占 15%，街坊组织、小贩团体占 15%。

37. 方案四，主张首三届行政长官由顾问团协商产生，报中央任命；以后由顾问团提名三名候选人经中央同意后，交由选举团产生。选举团 50 人至 100 人，由香港各界人士提名，行政会议甄选，再由行政长官提请中央批准后任命。选举团由退休行政会议、立法会议成员、行政长官和曾经由中央任命的主要官员组成，人数最少 250 人，最多 500 人。

38. 方案五，主张由提名委员会经协商或协商后投票程序提名三人，全港一人一票普选产生。

39. 五个方案当中，两个是普选行政长官的方案，但两个普选方案都没有「公民提名」，更没有方案要求「公民提名」，没有人说没有「公民提名」的普选，就不是真普选，更没有人提出甚么「国际标准」。

40. 《基本法》颁布二十五五年后的今天，不同政见和不同立场的前草委和咨委，都缅怀当年齐心合力为香港的光荣岁月。大家知道史无前例的「一国两制」，率先落实的责任落在香港人身上，我们为国家、为香港，义无反顾，遇上一个难题我们就去找十个解决办法，没有人为了出难题而出难题。大家知道「一国两制」是例外，不是常规，常规就是「一国一制」；「一国两制」没有国际标准，国际标准是「一国一制」，因此没有人用国际标准在《基本法》起草过程中出难题。大家知道因为中央额外授权，因此香港这个地方政府才有高度自治，也因此在这种高度自治而又属非主权性地方选举的问题上，香港必须走自己的道路，想自己的方案。

41. 《基本法》颁布后，按《基本法》的规定，让政制向前发展，难度不应大过当年拿着一张白纸写《基本法》，除非我们故意要为香港为自己出难题。

42. 我经常说：一个率先成功实践「一国两制」的社会，是一个了不起的社会。我们的香港，就是这了不起的社会。通过起草《基本法》，实施《基本法》，我们保住了香港的社会制度和生活方式不变，我们今天比回归前有更大的民主、自治和自由，我们香港了不起。

43. 《基本法》预留空间，让香港的政制可以向前发展。如果可以在今年，亦即是《基本法》颁布二十五周年，按《基本法》的规定和人大常委会的相关决定，落实行政长官普选方案，使得香港在二零一七年，亦即香港回归二十周年，可以第一次普选产生在「一国两制」下有高度自治权力的行政长官，我们香港社会是一个更了不起的社会。

44. 一九八二年中英就香港问题谈判，至一九九七年香港回归，过渡期历时十五年，一九九零年颁布的《基本法》，是后过渡期稳定的基石，也是特别行政区顺利成立的依靠。今后，《基

本法》的关键作用将更加凸显，我们需要更全面、准确和认真理解《基本法》。特区政府将继续大力推动《基本法》的宣传和教育工作，希望大家能够继续与特区政府共同努力，做到徐小凤小姐当年所唱：「关心这是你我的香港，关心这是你我的未来」，做到全香港知法、识法、守法。