

# 关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明

(1990年3月28日在第七届全国人民代表大会第三次会议上)

中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会主任委员姬鹏飞

各位代表：

中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会经过四年零八个月的工作，业已完成起草基本法的任务。全国人大常委会已将《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》包括三个附件和香港特别行政区区旗、区徽图案(草案)，连同为全国人大代拟的《中华人民共和国全国人民代表大会关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定(草案)》和《香港特别行政区基本法起草委员会关于设立全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会的建议》等文件提请全国人民代表大会审议。现在，我受香港特别行政区基本法起草委员会的委托就这部法律文件作如下说明。

根据《第六届全国人民代表大会第三次会议关于成立中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会的决定》，第六届全国人大常委会第十一次会议任命了起草委员。1985年7月1日，起草委员会正式成立并开始工作。在制定了工作规划，确定了基本法结构之后，起草委员会设立了五个由内地和香港委员共同组成的专题小组，即中央和香港特别行政区的关系专题小组，居民的基本权利和

义务专题小组，政治体制专题小组，经济专题小组，教育、科学、技术、文化、体育和宗教专题小组，负责具体起草工作。在各专题小组完成条文的初稿之后，成立了总体工作小组，从总体上对条文进行调整和修改。1988年4月，起草委员会第七次全体会议公布了《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》征求意见稿，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，并在这个基础上对草案征求意见稿作了一百多处修改。1989年1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多数赞成获得通过。同年2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。经过八个月的征询期，起草委员会各专题小组在研究了各方面的意见后，共提出了专题小组的修改提案二十四项，其中包括对第十九条的修正案。在今年2月举行的起草委员会第九次全体会议上，对这些提案采取无记名投票的方式逐案进行了表决，均以全体委员三分之二以上多数赞成获得通过，并以此取代了原条文。至此，基本法(草案)包括附件及其有关文件的起草工作全部完成。

香港特别行政区区旗、区徽图案的征集、评选工作，由起草委员五人以及内地和香港的专家六人共同组成的香港特别行政区区旗区徽图案评选委员会负责。在评委会对七千一百四十七件应徵稿进行初选和复选后，起草委员会对入选的图案进行了审议、评选，由于未能选出上报全国人大审议的图案，又由评委会在应徵图案的基础上，集体修改出三套区旗、区徽图案，经起草委员会第九次全体会议以无记名投票的方式表决，从中选出了提交全国人民代表大会审议的区旗区徽图案(草案)，同时通过了基本法(草案)中关于区

旗、区徽的第十条第二、三款。

四年多来，起草委员会先后举行全体会议九次，主任委员会议二十五次，主任委员扩大会议两次，总体工作小组会议三次，专题小组会议七十三次，香港特别行政区区旗区徽评选委员会也先后召开会议五次。

回顾四年多来的工作，应该说这部法律文件的起草是很民主，很开放的。在起草过程中，委员们和衷共济，群策群力，每项条文的起草都是在经过了调查研究和充分讨论后完成的，做到了既服从大多数人的意见，又尊重少数人的意见。每当召开各种会议，随时向采访会议的记者吹风，会后及时向香港特别行政区基本法谘询委员会通报情况。基本法起草工作是在全国，特别是在香港广大同胞和各方面人士的密切关注和广泛参与下完成的。尤其需要指出的是，由香港各界人士组成的香港特别行政区基本法谘询委员会对基本法的起草工作一直给予了积极有效的协助，他们在香港收集了大量有关基本法的意见和建议并及时向起草委员会作了反映。谘询委员会的工作得到了起草委员会们的好评。

各位代表，提请本次大会审议的基本法(草案)，包括序言，第一章总则，第二章中央和香港特别行政区的关系，第三章居民的基本权利和义务，第四章政治体制，第五章经济，第六章教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务，第七章对外事务，第八章本法的解释和修改，第九章附则，共有条文一百六十条。还有三个附件，即：附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》，附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》，附件三《在香港特别行政区实施的全国性法律》。

### 一、关于起草基本法的指导方针

“一个国家，两种制度”是我国政府为实现祖国统一提出的基

本国策。按照这一基本国策，我国政府制定了对香港的一系列方针、政策，主要是国家在对香港恢复行使主权时，设立特别行政区，直辖于中央人民政府，除国防、外交由中央负责管理外，香港特别行政区实行高度自治；在香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，原有的资本主义社会、经济制度不变，生活方式不变，法律基本不变；保持香港的国际金融中心和自由港的地位；并照顾英国和其他国家在香港的经济利益。我国政府将上述方针政策载入了和英国政府共同签署的关于香港问题的联合声明，并宣布国家对香港的各项方针政策五十年不变，以基本法加以规定。“一国两制”的构想及在此基础上产生的对香港的各项方针政策，是实现国家对香港恢复行使主权，同时保持香港的稳定繁荣的根本保证，是符合我国人民，特别是香港同胞的根本利益的。

我国宪法第三十一条规定，“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。”我国是社会主义国家，社会主义制度是我国的根本制度，但为了实现祖国的统一，在我国的个别地区可以实行另外一种社会制度，即资本主义制度。现在提交的基本法(草案)就是以宪法为依据，以“一国两制”为指导方针，把国家对香港的各项方针、政策用基本法律的形式规定下来。

## 二、关于中央和香港特别行政区的关系

中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

草案第十二条规定：“香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。”这条规定明确了香港特别行政区的法律地位，是草案规定特别行政区的职权范围及其同中央的关系的基础。香港特别行政区是中华人民共

和国不可分离的部分，是中央人民政府直辖的地方行政区域，同时又是一个实行与内地不同的制度和政策、享有高度自治权的特别行政区。因此，在基本法中既要规定体现国家统一和主权的内容，又要照顾到香港的特殊情况，赋予特别行政区高度的自治权。

草案所规定的由全国人大常委会或中央人民政府行使的职权或负责管理的事务，都是体现国家主权所必不可少的。如特别行政区的国防和外交事务由中央人民政府负责管理，行政长官和主要官员由中央人民政府任命；少数有关国防、外交和不属于香港特别行政区自治范围的全国性法律要在特别行政区公布或成立实施，全国人大常委会决定宣布战争状态或因特别行政区发生其政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱而决定特别行政区进入紧急状态，中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港实施。除此以外，草案还规定，特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在特别行政区进行政治活动，禁止特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。这对于维护国家的主权、统一和领土完整，维护香港的长期稳定和繁荣也是非常必要的。

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法的规定自行处理香港的行政事务的同时，还具体规定了特别行政区在诸如财政经济、工商贸易、交通运输、土地和自然资源的开发和管理、教育科技、文化体育、社会治安、出入境管制等各个方面的自治权。如规定特别行政区保持财政独立，财政收入不上缴中央，中央

不在特别行政区徵税；自行制定货币金融政策，港币为特别行政区的法定货币，其发行权属于特别行政区政府。又如，规定特别行政区政府的代表可作为中国政府代表团的成员，参加同香港有关的外交谈判；特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以“中国香港”的名义，单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，签定和履行有关协议。

在立法权方面，草案规定特别行政区立法机关制定的法律经行政长官签署、公布即生效，这些法律虽然须报全国人大常委会备案，但备案并不影响生效。同时草案还规定，全国人大常委会只是在认为特别行政区立法机关制定的任何法律不符合基本法关于中央管理的事务及中央和香港特别行政区的关系的条款时，才将有关法律发回，但不作修改。法律一经全国人大常委会发回，立即失效。这样规定，符合“一国两制”的原则，既符合宪法的规定又充份考虑了香港实行高度自治的需要。

根据宪法规定，解释法律是全国人大常委会的职权。为了照顾香港的特殊情况，草案在规定基本法的解释权属于全国人大常委会的同时，授权香港特别行政区法院在审理案件时对本法关于特别行政区自治范围内的条款可自行解释。这样规定既保证了全国人大常委会的权力，又有利于香港特别行政区行使其自治权。草案还规定，香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释，只是在特别行政区法院对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和特别行政区的关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到终局判决时，才应由香港特别行政区终审法院提请全国人大常委会作出解释。香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人大常委会的解释为准。这样规定可使香港特别行政区法院在审理案件时对涉及中央管理的事务或中央和特别行政区的关系的条款的理解有所依循，不致由于不准确的理解而作出错误的判决。

草案规定特别行政区法院享有独立的司法权和终审权，作为一个地方行政区域的法院而享有终审权，这无疑是一种很特殊的例外，考虑到香港实行与内地不同的社会制度和法律体系，这样规定是必需的。香港现行的司法制度和原则一向对有关国防、外交等国家行为无管辖权，草案保留了这一原则，而且规定特别行政区法院在审理案件中遇到涉及国防、外交等国家行为的事实问题，应取得行政长官就此发出的证明文件，上述文件对法院有约束力。行政长官在发出证明文件前，须取得中央人民政府的证明书。这就妥善解决了有关国家行为的司法管辖问题，也保证了特别行政区法院正常行使其职能。

此外，为使全国人大常委会在就特别行政区立法机关制定的任何法律是否符合基本法关于中央管理的事务及中央和香港特别行政区的关系的条款、对附件三所列适用于香港的全国性法律的增减以及基本法的解释或修改等问题作出决定时，能充分反映香港各界人士的意见，起草委员们建议，在基本法实施时，全国人大常委会应设立一个工作机构，这个机构由内地和香港人士共同组成，就上述问题向全国人大常委会提供意见。为此起草了《香港特别行政区基本法起草委员会关于设立全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会的建议》。

### 三、关于居民的基本权利和义务

草案第三章规定香港特别行政区和在香港特别行政区境内的其他人享有的广泛权利和自由，包括政治、人身、经济、文化、社会和家庭等各个方面。草案关于香港居民的权利和自由的规定，有以下两个基本特点。

(一) 草案对香港居民的权利和自由赋予了多层次的保障。针对香港居民组成的特点，不仅规定了香港居民所一般享有的权利和自由，也规定了其中的永久性居民和中国公民的权利，还专门规定

了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的权利和自由。此外，在明文规定香港居民的各项基本权利和自由的同时，还规定香港居民享有特别行政区法律保障的其他权利和自由。根据《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》和国际劳工公约在香港适用的情况，草案规定这些公约适用于香港的有关规定继续有效，通过特别行政区的法律予以实施。草案除设专章规定香港居民的权利和自由外，还有其他有关章节中作了一些规定。通过这几个层次的规定，广泛和全面地保障了香港居民的权利和自由。

(二) 草案所规定的香港居民的权利、自由和义务，是按照“一国两制”的原则，从香港的实际情况出发的，如保护私有财产权、迁徙和出入境的自由、自愿生育的权利和对保护私人 and 法人财产的具体规定等等。草案还明确规定，有关保障香港居民的基本权利和自由的制度，均以基本法为依据。

#### 四、关于政治体制

第四章政治体制主要规定了香港特别行政区的行政、立法以及司法机关的组成、职权和相互关系，规定了香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议和立法会成员、各级法院法官和其他司法人员以及公务人员的资格、职权及有关政策，还规定了香港特别行政区可设立非政权性的区域组织等等。

香港特别行政区的政治体制，要符合“一国两制”的原则，要从香港的法律地位和实际情况出发，以保障香港的稳定繁荣为目的。为此，必须兼顾社会各阶层的利益，有利于资本主义经济的发展；既保持原政治体制中行之有效的部分，又要循序渐进地逐步发展适合香港情况的民主制度。根据这一原则，本章以及附件一、附件二对香港特别行政区政治体制有以下一些主要规定：

(一) 关于行政机关和立法机关的关系。行政机关和立法机关之间的关系应该是既互相制衡又互相配合；为了保持香港的稳定和行政效率，行政长官应有实权，但同时也要受到制约。草案规定，行政长官是香港特别行政区的首长，对中央人民政府和香港特别行政区负责。行政长官领导香港特别行政区政府；签署法案并公布法律，签署财政预算案；行政长官如认为立法会通过的法案不符合香港特别行政区的整体利益，可将法案发回立法会重议，如行政长官拒绝签署立法会再次通过的法案，或立法会拒绝通过政府提出的预算案或其他重要法案，经协调仍不能取得一致意见，行政长官可解散立法会。草案又规定，政府必须遵守法律，向立法会负责：执行立法会制定并已生效的法律，定期向立法会作施政报告，答覆有关质询，徵税和公共开支需经立法会批准；行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，必须徵询行政会议的意见。同时又规定，如立法会以不少于全体议员三分之二多数再次通过被行政长官发回的法案，行政长官必须在一个月内签署公布，除非行政长官解散立法会；如被解散后重选的立法会仍以三分之二多数通过有争议的原法案或继续拒绝通过政府提出的预算案或其他重要法案，行政长官必须辞职；如行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，立法会通过一定程序可提出弹劾案，报请中央人民政府决定。上述这些规定体现了行政和立法之间相互制衡、相互配合的关系。

(二) 关于行政长官的产生办法。草案规定，行政长官在当地通过选举或协商产生，报中央人民政府任命。行政长官的产生办法要根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达到由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选的目标。据此，附件一对行政长官的产生办法作了具体规定，在一九九七年至二〇〇七年的十年内由有广泛代表性的选举委员会选举产生，此后如要改变选举办法，由立法会全体议员三分之二多数通过，行政长

官同意并报全国人大常委会批准。行政长官的具体产生办法由附件规定比较灵活，方便在必要时作出修改。

(三) 关于立法会的产生办法和立法会对法案和议案的表决程序。草案规定，立法会由选举产生，其产生办法要根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达到全体议员由普选产生的目标。据此，附件二对立法会的产生办法作了具体规定，第一、二届立法会由功能团体选举、选举委员会选举和分区直接选举等三种方式产生的议员组成。在特别行政区成立的头十年内，逐届增加分区直选的议员席位，减少选举委员会选举的议员席位，到第三届立法会，功能团体选举和分区直选的议员各占一半。这样规定符合循序渐进地发展选举制度的原则。附件二还规定，立法会对政府提出的法案和议员个人提出的法案、议案采取不同的表决程序。政府提出的法案获出席会议的议员过半数票即为通过；议员个人提出的法案、议案和对政府法案的修正案须分别获功能团体选举的议员和分区直接选举、选举委员会选举的议员两部分出席会议的议员各过半数票，方为通过。这样规定，有利于兼顾各阶层的利益，同时又不至于使政府的法案陷入无休止的争论，有利于政府施政的高效率。在特别行政区成立十年以后，立法会的产生办法和对法案、议案的表决程序如需改进，由立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意并报全国人大常委会备案。立法会的具体产生办法和对法案、议案的表决程序由附件规定，也是考虑到这样比较灵活，方便必要时作出修改。

(四) 关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特

别行政区以及香港居民负起责任。也正是基于这一考虑，有关条文还规定，特别行政区立法会必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。但照顾到香港的具体情况，允许非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民可以当选为立法会议员，但其所占比例不得超过立法会全体议员的20%。

(五) 关于香港特别行政区第一届政府和立法会的产生办法。根据体现国家主权、有利平稳过渡的原则，香港特别行政区的成立须由全国人大设立的香港特别行政区筹备委员会负责主持。考虑到筹备工作须在香港特别行政区第一届政府和立法会成立之前进行，而基本法要到一九九七年七月一日才开始实施，起草委员会建议，全国人大对第一届政府和立法会的产生办法作出专门决定，此项决定与基本法同时公布。起草委员会为此起草了有关决定的代拟稿。规定香港特别行政区第一任行政长官，由香港人组成的推选委员会负责产生，报请中央人民政府任命；原香港最后一届立法局的组成如符合全国人大关于特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定中的规定，其议员拥护基本法，愿意效忠香港特别行政区并符合基本法规定条件者，经筹委会确认后可成为香港特别行政区第一届立法会议员。这样安排，是为了保证香港在整个过渡时期的稳定以及政权的平稳衔接。

此外，还规定行政长官、主要官员、行政会议和立法会成员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须宣誓拥护基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。

## **五、关于经济和教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务**

第五章主要从财政、金融、贸易、工商业、土地契约、航运、民用航空等八个方面，就香港特别行政区的经济制度和政策作了规

定，这些规定对于保障香港的资本主义经济机制的正常运行，保持香港的国际金融中心地位和自由港地位很有必要。如在金融货币方面规定，香港特别行政区不实行外汇管制政策，继续开放外汇、黄金、证券、期货等市场；保障一切资金的流动和进出自由；保障金融企业和金融市场的经营自由；确定港币为特别行政区法定货币，可自由兑换，其发行权在特别行政区政府等等。又如在对外贸易方面规定，一切外来投资受法律保护；保障货物、无形财产和资本的流动自由；除法律另有规定外，不徵收关税；香港特别行政区为单独的关税地区，可以“中国香港”的名义参加关税和贸易总协定、关于国际纺织品贸易安排等有关国际组织和国际贸易协定，包括优惠贸易安排；香港特别行政区所取得的各类出口配额、关税优惠和达成的其他类似安排全由香港特别行政区享用。同时还规定香港特别行政区的财政预算要力求收支平衡，避免赤字；参照现行的低税政策，自行立法规定税制。此外对主要行业、土地契约、航运、民用航空等各方面作了比较详尽的规定。

第六章就保持或发展香港现行的教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务等方面的制度和政策作出了规定。这些规定涉及香港居民在社会生活多方面的利益，对于社会的稳定和发展是重要的。

第五、六两章的政策性条款较多，考虑到我国政府在中英联合声明中已承诺把我国对香港的基本方针政策和中英联合声明附件一对上述基本方针政策的具体说明写入基本法，加之香港各界人士要求在基本法里反映和保护其各自利益的愿望比较迫切，因此尽管在起草过程中曾对条文的繁简有不同意见，但最终还是把政策性条款保留下来。

最后，我就香港特别行政区区旗、区徽图案(草案)作一点说明。区旗是一面中间配有五星的动态紫荆花图案的红旗。红旗代

表祖国，紫荆花代表香港，寓意香港是中国不可分离的部分，在祖国的怀抱中兴旺发达。花蕊上的五颗星象征香港同胞心中热爱祖国，红、白两色体现了“一国两制”的精神。区徽呈圆形，其外圈写有“中华人民共和国香港特别行政区”和英文“香港”字样，其中间的五颗星动态紫荆花图案的构思及其象征意义与区旗相同，也是以红、白两色体现“一国两制”的精神。

各位代表，以上是我对《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》包括附件及有关文件和香港特别行政区区旗、区徽图案(草案)的说明，请大会审议。