

## 關於《中華人民共和國香港特別 行政區基本法(草案)》及 其有關文件的說明

(1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會第三次會議上)

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會主任委員姬鵬飛

各位代表：

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會經過四年零八個月的工作，業已完成起草基本法的任務。全國人大常委會已將《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》包括三個附件和香港特別行政區區旗、區徽圖案(草案)，連同為全國人大代擬的《中華人民共和國全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定(草案)》和《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》等文件提請全國人民代表大會審議。現在，我受香港特別行政區基本法起草委員會的委托就這部法律文件作如下說明。

根據《第六屆全國人民代表大會第三次會議關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》，第六屆全國人大常委會第十一次會議任命了起草委員。1985年7月1日，起草委員會正式成立並開始工作。在制定了工作規劃，確定了基本法結構之後，起草委員會設立了五個由內地和香港委員共同組成的專題小組，即中央和香港特別行政區的關係專題小組，居民的基本權利和

義務專題小組，政治體制專題小組，經濟專題小組，教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組，負責具體起草工作。在各專題小組完成條文的初稿之後，成立了總體工作小組，從總體上對條文進行調整和修改。1988年4月，起草委員會第七次全體會議公佈了《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》徵求意見稿，用五個月的時間在香港和內地各省、自治區、直轄市及有關部門廣泛徵求了意見，並在這個基礎上對草案徵求意見稿作了一百多處修改。1989年1月，起草委員會第八次全體會議採取無記名投票方式，對準備提交全國人大常委會的基本法(草案)以及附件和有關文件逐條逐件地進行了表決，除草案第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。同年2月，第七屆全國人大常委會第六次會議決定公佈基本法(草案)包括附件及其有關文件，在香港和內地各省、自治區、直轄市以及中央各部門，各民主黨派、人民團體和有關專家，人民解放軍各總部中廣泛徵求意見。經過八個月的徵詢期，起草委員會各專題小組在研究了各方面的意見後，共提出了專題小組的修改提案二十四個，其中包括對第十九條的修正案。在今年2月舉行的起草委員會第九次全體會議上，對這些提案採取無記名投票的方式逐案進行了表決，均以全體委員三分之二以上多數贊成獲得通過，並以此取代了原條文。至此，基本法(草案)包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。

香港特別行政區區旗、區徽圖案的徵集、評選工作，由起草委員五人以及內地和香港的專家六人共同組成的香港特別行政區區旗區徽圖案評選委員會負責。在評委會對七千一百四十七件應徵稿進行初選和複選後，起草委員會對入選的圖案進行了審議、評選，由於未能選出上報全國人大審議的圖案，又由評委會在應徵圖案的基礎上，集體修改出三套區旗、區徽圖案，經起草委員會第九次全體會議以無記名投票的方式表決，從中選出了提交全國人民代表大會審議的區旗區徽圖案(草案)，同時通過了基本法(草案)中關於區

旗、區徽的第十條第二、三款。

四年多來，起草委員會先後舉行全體會議九次，主任委員會議二十五次，主任委員擴大會議兩次，總體工作小組會議三次，專題小組會議七十三次，香港特別行政區區旗區徽評選委員會也先後召開會議五次。

回顧四年多來的工作，應該說這部法律文件的起草是很民主，很開放的。在起草過程中，委員們和衷共濟，群策群力，每項條文的起草都是在經過了調查研究和充分討論後完成的，做到了既服從大多數人的意見，又尊重少數人的意見。每當召開各種會議，隨時向採訪會議的記者吹風，會後及時向香港特別行政區基本法諮詢委員會通報情況。基本法起草工作是在全國，特別是在香港廣大同胞和各方面人士的密切關注和廣泛參與下完成的。尤其需要指出的是，由香港各界人士組成的香港特別行政區基本法諮詢委員會對基本法的起草工作一直給予了積極有效的協助，他們在香港收集了大量有關基本法的意見和建議並及時向起草委員會作了反映。諮詢委員會的工作得到了起草委員會們的好評。

各位代表，提請本次大會審議的基本法(草案)，包括序言，第一章總則，第二章中央和香港特別行政區的關係，第三章居民的基本權利和義務，第四章政治體制，第五章經濟，第六章教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務，第七章對外事務，第八章本法的解釋和修改，第九章附則，共有條文一百六十條。還有三個附件，即：附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》，附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，附件三《在香港特別行政區實施的全國性法律》。

### 一、關於起草基本法的指導方針

“一個國家，兩種制度”是我國政府為實現祖國統一提出的基

本國策。按照這一基本國策，我國政府制定了對香港的一系列方針、政策，主要是國家在對香港恢復行使主權時，設立特別行政區，直轄於中央人民政府，除國防、外交由中央負責管理外，香港特別行政區實行高度自治；在香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，原有的資本主義社會、經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變；保持香港的國際金融中心和自由港的地位；並照顧英國和其他國家在香港的經濟利益。我國政府將上述方針政策載入了和英國政府共同簽署的關於香港問題的聯合聲明，並宣佈國家對香港的各項方針政策五十年不變，以基本法加以規定。“一國兩制”的構想及在此基礎上產生的對香港的各項方針政策，是實現國家對香港恢復行使主權，同時保持香港的穩定繁榮的根本保證，是符合我國人民，特別是香港同胞的根本利益的。

我國憲法第三十一條規定，“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。”我國是社會主義國家，社會主義制度是我國的根本制度，但為了實現祖國的統一，在我國的個別地區可以實行另外一種社會制度，即資本主義制度。現在提交的基本法(草案)就是以憲法為依據，以“一國兩制”為指導方針，把國家對香港的各項方針、政策用基本法律的形式規定下來。

## 二、關於中央和香港特別行政區的關係

中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

草案第十二條規定：“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”這條規定明確了香港特別行政區的法律地位，是草案規定特別行政區的職權範圍及其同中央的關係的基礎。香港特別行政區是中華人民共

和國不可分離的部分，是中央人民政府直轄的地方行政區域，同時又是一個實行與內地不同的制度和政策、享有高度自治權的特別行政區。因此，在基本法中既要規定體現國家統一和主權的內容，又要照顧到香港的特殊情況，賦予特別行政區高度的自治權。

草案所規定的由全國人大常委會或中央人民政府行使的職權或負責管理的事務，都是體現國家主權所必不可少的。如特別行政區的國防和外交事務由中央人民政府負責管理，行政長官和主要官員由中央人民政府任命；少數有關國防、外交和不屬於香港特別行政區自治範圍的全國性法律要在特別行政區公佈或成立實施，全國人大常委會決定宣佈戰爭狀態或因特別行政區發生其政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港實施。除此以外，草案還規定，特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在特別行政區進行政治活動，禁止特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。這對於維護國家的主權、統一和領土完整，維護香港的長期穩定和繁榮也是非常必要的。

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法的規定自行處理香港的行政事務的同時，還具體規定了特別行政區在諸如財政經濟、工商貿易、交通運輸、土地和自然資源的開發和管理、教育科技、文化體育、社會治安、出入境管制等各個方面的自治權。如規定特別行政區保持財政獨立，財政收入不上繳中央，中央

不在特別行政區徵稅；自行制定貨幣金融政策，港幣為特別行政區的法定貨幣，其發行權屬於特別行政區政府。又如，規定特別行政區政府的代表可作為中國政府代表團的成員，參加同香港有關的外交談判；特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以“中國香港”的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽定和履行有關協議。

在立法權方面，草案規定特別行政區立法機關制定的法律經行政長官簽署、公佈即生效，這些法律雖然須報全國人大常委會備案，但備案並不影響生效。同時草案還規定，全國人大常委會只是在認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款時，才將有關法律發回，但不作修改。法律一經全國人大常委會發回，立即失效。這樣規定，符合“一國兩制”的原則，既符合憲法的規定又充份考慮了香港實行高度自治的需要。

根據憲法規定，解釋法律是全國人大常委會的職權。為了照顧香港的特殊情況，草案在規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會的同時，授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於特別行政區自治範圍內的條款可自行解釋。這樣規定既保證了全國人大常委會的權力，又有利於香港特別行政區行使其自治權。草案還規定，香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋，只是在特別行政區法院對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區的關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到終局判決時，才應由香港特別行政區終審法院提請全國人大常委會作出解釋。香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人大常委會的解釋為準。這樣規定可使香港特別行政區法院在審理案件時對涉及中央管理的事務或中央和特別行政區的關係的條款的理解有所依循，不致由於不準確的理解而作出錯誤的判決。

草案規定特別行政區法院享有獨立的司法權和終審權，作為一個地方行政區域的法院而享有終審權，這無疑是一種很特殊的例外，考慮到香港實行與內地不同的社會制度和法律體系，這樣規定是必需的。香港現行的司法制度和原則一向對有關國防、外交等國家行為無管轄權，草案保留了這一原則，而且規定特別行政區法院在審理案件中遇到涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就此發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。這就妥善解決了有關國家行為的司法管轄問題，也保證了特別行政區法院正常行使其職能。

此外，為使全國人大常委會在就特別行政區立法機關制定的任何法律是否符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款、對附件三所列適用於香港的全國性法律的增減以及基本法的解釋或修改等問題作出決定時，能充分反映香港各界人士的意見，起草委員們建議，在基本法實施時，全國人大常委會應設立一個工作機構，這個機構由內地和香港人士共同組成，就上述問題向全國人大常委會提供意見。為此起草了《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》。

### 三、關於居民的基本權利和義務

草案第三章規定香港特別行政區和在香港特別行政區境內的其他人享有的廣泛權利和自由，包括政治、人身、經濟、文化、社會和家庭等各個方面。草案關於香港居民的權利和自由的規定，有以下兩個基本特點。

(一) 草案對香港居民的權利和自由賦予了多層次的保障。針對香港居民組成的特點，不僅規定了香港居民所一般享有的權利和自由，也規定了其中的永久性居民和中國公民的權利，還專門規定

了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的權利和自由。此外，在明文規定香港居民的各項基本權利和自由的同時，還規定香港居民享有特別行政區法律保障的其他權利和自由。根據《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約在香港適用的情況，草案規定這些公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過特別行政區的法律予以實施。草案除設專章規定香港居民的權利和自由外，還有其他有關章節中作了一些規定。通過這幾個層次的規定，廣泛和全面地保障了香港居民的權利和自由。

(二) 草案所規定的香港居民的權利、自由和義務，是按照“一國兩制”的原則，從香港的實際情況出發的，如保護私有財產權、遷徙和出入境的自由、自願生育的權利和對保護私人 and 法人財產的具體規定等等。草案還明確規定，有關保障香港居民的基本權利和自由的制度，均以基本法為依據。

#### 四、關於政治體制

第四章政治體制主要規定了香港特別行政區的行政、立法以及司法機關的組成、職權和相互關係，規定了香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員以及公務人員的資格、職權及有關政策，還規定了香港特別行政區可設立非政權性的區域組織等等。

香港特別行政區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。根據這一原則，本章以及附件一、附件二對香港特別行政區政治體制有以下一些主要規定：



(一) 關於行政機關和立法機關的關係。行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。草案規定，行政長官是香港特別行政區的首長，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政區政府；簽署法案並公佈法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。草案又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責：執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，必須徵詢行政會議的意見。同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公佈，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議的原法案或繼續拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；如行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、互相配合的關係。

(二) 關於行政長官的產生辦法。草案規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，報中央人民政府任命。行政長官的產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選的目標。據此，附件一對行政長官的產生辦法作了具體規定，在一九九七年至二〇〇七年的十年內由有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，此後如要改變選舉辦法，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長

官同意並報全國人大常委會批准。行政長官的具體產生辦法由附件規定比較靈活，方便在必要時作出修改。

(三) 關於立法會的產生辦法和立法會對法案和議案的表決程序。草案規定，立法會由選舉產生，其產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到全體議員由普選產生的目標。據此，附件二對立法會的產生辦法作了具體規定，第一、二屆立法會由功能團體選舉、選舉委員會選舉和分區直接選舉等三種方式產生的議員組成。在特別行政區成立的頭十年內，逐屆增加分區直選的議員席位，減少選舉委員會選舉的議員席位，到第三屆立法會，功能團體選舉和分區直選的議員各佔一半。這樣規定符合循序漸進地發展選舉制度的原則。附件二還規定，立法會對政府提出的法案和議員個人提出的法案、議案採取不同的表決程序。政府提出的法案獲出席會議的議員過半數票即為通過；議員個人提出的法案、議案和對政府法案的修正案須分別獲功能團體選舉的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉的議員兩部分出席會議的議員各過半數票，方為通過。這樣規定，有利於兼顧各階層的利益，同時又不至於使政府的法案陷入無休止的爭論，有利於政府施政的高效率。在特別行政區成立十年以後，立法會的產生辦法和對法案、議案的表決程序如需改進，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會備案。立法會的具體產生辦法和對法案、議案的表決程序由附件規定，也是考慮到這樣比較靈活，方便必要時作出修改。

(四) 關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特

別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但照顧到香港的具體情況，允許非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民可以當選為立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的20%。

(五) 關於香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法。根據體現國家主權、有利平穩過渡的原則，香港特別行政區的成立須由全國人大設立的香港特別行政區籌備委員會負責主持。考慮到籌備工作須在香港特別行政區第一屆政府和立法會成立之前進行，而基本法要到一九九七年七月一日才開始實施，起草委員會建議，全國人大對第一屆政府和立法會的產生辦法作出專門決定，此項決定與基本法同時公佈。起草委員會為此起草了有關決定的代擬稿。規定香港特別行政區第一任行政長官，由香港人組成的推選委員會負責產生，報請中央人民政府任命；原香港最後一屆立法局的組成如符合全國人大關於特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定中的規定，其議員擁護基本法，願意效忠香港特別行政區並符合基本法規定條件者，經籌委會確認後可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。這樣安排，是為了保證香港在整個過渡時期的穩定以及政權的平穩銜接。

此外，還規定行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須宣誓擁護基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。

## **五、關於經濟和教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務**

第五章主要從財政、金融、貿易、工商業、土地契約、航運、民用航空等八個方面，就香港特別行政區的經濟制度和政策作了規

定，這些規定對於保障香港的資本主義經濟機制的正常運行，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位很有必要。如在金融貨幣方面規定，香港特別行政區不實行外匯管制政策，繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場；保障一切資金的流動和進出自由；保障金融企業和金融市場的經營自由；確定港幣為特別行政區法定貨幣，可自由兌換，其發行權在特別行政區政府等等。又如在對外貿易方面規定，一切外來投資受法律保護；保障貨物、無形財產和資本的流動自由；除法律另有規定外，不徵收關稅；香港特別行政區為單獨的關稅地區，可以“中國香港”的名義參加關稅和貿易總協定、關於國際紡織品貿易安排等有關國際組織和國際貿易協定，包括優惠貿易安排；香港特別行政區所取得的各類出口配額、關稅優惠和達成的其他類似安排全由香港特別行政區享用。同時還規定香港特別行政區的財政預算要力求收支平衡，避免赤字；參照現行的低稅政策，自行立法規定稅制。此外對主要行業、土地契約、航運、民用航空等各方面作了比較詳盡的規定。

第六章就保持或發展香港現行的教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等方面的制度和政策作出了規定。這些規定涉及香港居民在社會生活多方面的利益，對於社會的穩定和發展是重要的。

第五、六兩章的政策性條款較多，考慮到我國政府在中英聯合聲明中已承諾把我國對香港的基本方針政策和中英聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明寫入基本法，加之香港各界人士要求在基本法裏反映和保護其各自利益的願望比較迫切，因此儘管在起草過程中曾對條文的繁簡有不同意見，但最終還是把政策性條款保留下來。

最後，我就香港特別行政區區旗、區徽圖案(草案)作一點說明。區旗是一面中間配有五顆星的動態紫荊花圖案的紅旗。紅旗代

表祖國，紫荊花代表香港，寓意香港是中國不可分離的部分，在祖國的懷抱中興旺發達。花蕊上的五顆星象徵著香港同胞心中熱愛祖國，紅、白兩色體現了“一國兩制”的精神。區徽呈圓形，其外圈寫有“中華人民共和國香港特別行政區”和英文“香港”字樣，其中間的五顆星動態紫荊花圖案的構思及其象徵意義與區旗相同，也是以紅、白兩色體現“一國兩制”的精神。

各位代表，以上是我對《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》包括附件及有關文件和香港特別行政區區旗、區徽圖案(草案)的說明，請大會審議。