

关于《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释(草案)》的说明

——2011年8月24日在第十一届全国人民代表大会
常务委员会第二十二次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 李 飞

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，现对《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释(草案)》作说明。

2011年6月30日，香港特别行政区终审法院(以下简称香港终审法院)依据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称香港基本法)第一百五十八条第三款的规定，提请全国人大常委会对香港基本法第十三条第一款和第十九条进行解释。

全国人大常委会委员长会议审议了香港终审法院提请解释香港基本法有关条款的报告，认为香港终审法院在审理有关案件中，涉及对香港基本法关于中央人民政府管理的事务及中央和香港特别行政区关系条款的解释，而该条款的解

释又影响到案件的判决，香港终审法院依据香港基本法第一百五十八条第三款的规定，在对该案件作出不可上诉的终局判决前，提请全国人大常委会对有关条款作出解释，符合香港基本法的规定，是必要和适当的。

香港终审法院提请全国人大常委会对香港基本法有关条款进行解释的背景是：2008年5月，一家在美国注册的公司(FG Hemisphere Associates LLC)向香港特别行政区高等法院原讼法庭提起诉讼，要求执行两项国际仲裁裁决。该诉讼以刚果民主共和国为被告、中国中铁股份有限公司及其三家子公司为连带被告。刚果民主共和国和中国中铁股份有限公司及其子公司主张，刚果民主共和国享有国家豁免，香港法院对刚果民主共和国无司法管辖权。刚果民主共和国多次通过外交渠道向我国政府提出交涉。鉴于案件涉及国家主权和中央人民政府的外交权力，经授权，外交部通过驻香港特派员公署向香港特别行政区政府政制及内地事务局先后发出三封函件，说明中央人民政府关于国家豁免问题的立场，指出我国一贯坚持的国家豁免原则并且统一适用于全国，包括香港特别行政区；香港特别行政区如果实行与中央立场不一致的国家豁免原则将对国家主权造成损害等。上述函件均由香港特别行政区政府律政司司长作为证据转交香港特别行政区法院。由于案件涉及香港基本法实施的重大法律问题，香港特别行政区政府律政司司长依法以介入人身份

参与诉讼。此案先后经香港高等法院原讼法庭、上诉法庭、终审法院开庭审理。2011年6月8日，香港终审法院作出临时判决，裁定香港特别行政区应遵循中央人民政府决定采取的国家豁免规则，刚果民主共和国享有国家豁免，香港法院对刚果民主共和国无司法管辖权。鉴于上述临时判决涉及对香港基本法关于中央人民政府管理的事务及中央和香港特别行政区关系条款的解释，按照香港基本法第一百五十八条第三款的规定，香港终审法院认为有责任在作出终局判决前提请全国人大常委会解释香港基本法第十三条第一款和第十九条。在全国人大常委会对香港基本法有关条款作出解释后，香港终审法院将依据全国人大常委会的解释作出最终判决。香港终审法院提请解释以下4个问题：

“（1）根据第十三条第一款的真正解释，中央人民政府是否有权力决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策；

（2）如有此权力的话，根据第十三条第一款和第十九条的真正解释，香港特别行政区（‘香港特区’）（包括香港特区的法院）是否：

①有责任援用或实施中央人民政府根据第十三条第一款所决定的国家豁免规则或政策；或

②反之，可随意偏离中央人民政府根据第十三条第一款所决定的国家豁免规则或政策，并采取一项不同的规则；

（3）中央人民政府决定国家豁免规则或政策是否属于

《基本法》第十九条第三款第一句中所说的‘国防、外交等国家行为’；以及

(4) 香港特区成立后，第十三条第一款、第十九条和香港作为中华人民共和国的特别行政区的地位，对香港原有(即1997年7月1日之前)的有关国家豁免的普通法(如果这些法律与中央人民政府根据第十三条第一款所决定的国家豁免规则或政策有抵触)所带来的影响，是否令到这些普通法法律，须按照《基本法》第八条和第一百六十条及于1997年2月23日根据第一百六十条作出的《全国人民代表大会常务委员会的决定》的规定，在适用时作出必要的变更、适应、限制或例外，以确保关于这方面的普通法符合中央人民政府所决定的国家豁免规则或政策。”

根据《中华人民共和国宪法》第六十七条第(四)项和香港基本法第一百五十八条的规定，委员长会议提出了《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释(草案)》，并依照香港基本法的规定，征询了全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会的意见。现就草案的内容说明如下：

一、国家豁免属于外交事务范畴

国家豁免是国际社会普遍接受的国际法原则。国家豁免的具体含义是：(一)未经一国放弃司法管辖豁免，另一国不得受理和审判以该国为被告的诉讼；(二)即使一国已放弃了

司法管辖豁免，如未经该国放弃执行豁免，另一国法院不得对该国国家财产采取强制措施。国家豁免建基于国家主权和平等的原则，既是一个法律问题，又是一个涉及国家对外关系的政策问题。作为法律问题，它涉及一国法院对外国国家及其财产是否拥有管辖权，外国国家及其财产在一国法院是否享有豁免权。作为国家对外政策问题，它直接关系到一国与外国国家的关系和该国对外政策的实施，直接涉及国家的对外关系和利益，各国都按照本国国情需要和对外政策，采用符合本国利益的国家豁免制度。因此，香港基本法第十三条第一款规定的“外交事务”，包括有关决定和实行国家豁免规则或政策方面的事务。

二、决定国家豁免规则或政策是中央的权力

我国是单一制国家，外交政策从来都是统一的，这是维护国家主权、统一和领土完整的必然要求，因此，我国政府对香港的基本方针政策中，十分强调外交权属于中央的原则。1984年12月19日签署的中英关于香港问题的联合声明规定，外交事务属中央人民政府管理。1984年11月6日吴学谦国务委员兼外交部长向全国人大常委会所作的《关于中英关于香港问题协议文件的报告》中特别强调，“外交和国防是国家主权的重要标志，外交事务由中央人民政府统一管理。”我国采用何种国家豁免原则，涉及我国与外国的关系，涉及我国的国际权利和国际义务，是国家外交事务的重要组

成部分。我国宪法第八十九条第(九)项规定国务院管理对外事务，基于此项规定，中央人民政府有权决定我国的国家豁免规则或政策，并在全国范围内统一实施。香港基本法第十三条第一款规定“中央人民政府负责管理与香港特别行政区有关的外交事务”，体现了外交权属于中央，处理外交事务不属于香港特别行政区高度自治权范围。因此，按照香港基本法第十三条第一款的规定，管理与香港特别行政区有关的外交事务属于中央人民政府的权力，中央人民政府有权决定在香港特别行政区适用的国家豁免规则或政策。这一理解与我国宪法规定的中央人民政府在这方面的权力完全一致。

三、我国目前实行的国家豁免规则或政策

我国坚持奉行国家豁免这一维护国家间关系正常发展的重要法律原则，即我国法院不管辖、实践中也从未处理以外国国家为被告或针对外国国家财产的案件；同时，我国也不接受外国法院对以我国国家为被告或针对我国国家财产的案件享有管辖权。我国采取的这种国家豁免立场，通常被称为“绝对豁免”。我国的国家豁免立场，体现在我国政府对外正式声明和实践之中，这是一个法律事实，并为国际社会广泛了解。在国与国之间实行国家豁免的实践中，有些国家对国家豁免规定了例外情况，把国家的商业活动和用于商业活动的财产等排除在国家豁免的范围之外，这种做法通常被称为“限制豁免”。这里需要说明的是，2005年9月14日，

我国签署了《联合国国家及其财产管辖豁免公约》，该公约在赋予外国国家及其财产管辖豁免和执行豁免的同时，对国家豁免规定若干例外，把国家的商业活动和用于商业活动的财产等排除在国家豁免的范围之外。但该公约尚未生效，全国人大常委会也未批准该公约，目前我国仍然实行一贯坚持的国家豁免规则和政策。

四、香港特别行政区须遵循国家统一的国家豁免规则或政策

按照香港基本法第十三条第一款的规定，中央人民政府有权决定在香港特别行政区适用的国家豁免规则或政策，同时按照香港基本法第十九条的规定，香港特别行政区法院对中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为无管辖权，因此，香港特别行政区，包括香港特别行政区法院，必须遵循中央人民政府决定的国家豁免规则或政策。这是 1997 年 7 月 1 日中国政府对香港恢复行使主权的必然结果，是香港基本法第一条和第十二条规定的香港特别行政区地位所决定的，也是贯彻落实香港基本法第十三条第一款规定的内在要求。基于上述，根据香港基本法第十三条第一款和第十九条的规定，香港特别行政区，包括香港特别行政区法院，必须适用和实施中央人民政府决定采取的国家豁免规则或政策，不得偏离这种规则或政策，也不得采取与这种规则或政策不同的规则。

五、决定国家豁免规则或政策的行为属于国家行为

我国作为一个主权国家享有国家豁免，同时，我国也赋予外国国家及其财产在我国享有国家豁免。中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为，体现了国家主权，是涉及外交的国家行为。决定适用于香港特别行政区的国家豁免规则或政策，是中央人民政府在《中华人民共和国宪法》赋予的职权范围内，履行《中华人民共和国香港特别行政区基本法》规定的管理与香港特别行政区有关的外交事务的权力的行为。香港基本法第十九条第三款规定，“香港特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权”，这里规定的“国家行为”包括中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为。香港特别行政区作为我国的一个地方行政区域，依法享有高度自治权，但不具有决定国家豁免规则或政策的权力。需要特别指出的是，香港基本法第十九条第三款专门规定香港特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权，是与香港基本法关于中央与香港特别行政区权力关系的界定紧密联系在一起。香港基本法起草委员会主任委员姬鹏飞在香港基本法草案及其有关文件的说明中指出，“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”。香港基本法第十三条第一款明确规定，管理与香港特别行政区有关的外交事务属于中央人民政府的权力，与此相适应，香港特别行政区

法院对涉及外交的国家行为无管辖权。

六、香港原有法律中不符合我国国家豁免规则或政策的规定不再有效

对于香港原有法律，香港基本法第八条规定，“香港原有法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同本法相抵触或经香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。”第一百六十条第一款规定，“香港特别行政区成立时，香港原有法律除由全国人民代表大会常务委员会宣布为同本法抵触者外，采用为香港特别行政区法律，如以后发现有的法律与本法抵触，可依照本法规定的程序修改或停止生效。”1997年2月23日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》明确规定：“采用为香港特别行政区法律的香港原有法律，自1997年7月1日起，在适用时，应作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合中华人民共和国对香港恢复行使主权后香港的地位和《基本法》的有关规定”；“除符合上述原则外，原有的条例或附属立法中：（一）规定与香港特别行政区有关的外交事务的法律，如与在香港特别行政区实施的全国性法律不一致，应以全国性法律为准，并符合中央人民政府享有的国际权利和承担的国际义务”。根据香港基本法第十三条第一款和第十九条以及解释草案第一条、第二条和第三条规定，香

港特别行政区必须适用或实施中央人民政府决定的国家豁免规则或政策。如果香港特别行政区适用或实施与中央人民政府决定的国家豁免规则或政策不同的规定，将与香港基本法第十三条第一款和第十九条相抵触，不符合香港特别行政区作为中华人民共和国的地方行政区域的地位。因此，依照1997年2月23日《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》采用为香港特别行政区法律的香港原有法律中有关国家豁免的规则，从1997年7月1日起，在适用时，应作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合中央人民政府决定采用的国家豁免规则或政策；凡不符合中央人民政府决定采用的国家豁免规则或政策的香港原有法律中的有关国家豁免规则，不得继续适用。

基于以上所述，解释(草案)对香港终审法院提请解释的四个问题，作出如下解释：

一、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(1)个问题。依照《中华人民共和国宪法》第八十九条第(九)项的规定，国务院即中央人民政府行使管理国家对外事务的职权，国家豁免规则或政策属于国家对外事务中的外交事务范畴，中央人民政府有权决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策，在中华人民共和国领域内统一实施。基于上述，根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一

款关于“中央人民政府负责管理与香港特别行政区有关的外交事务”的规定，管理与香港特别行政区有关的外交事务属于中央人民政府的权力，中央人民政府有权决定在香港特别行政区适用的国家豁免规则或政策。

二、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(2)个问题。依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和本解释第一条的规定，中央人民政府有权决定在香港特别行政区适用的国家豁免规则或政策；依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十九条和本解释第三条的规定，香港特别行政区法院对中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为无管辖权。因此，香港特别行政区法院在审理案件时遇有外国国家及其财产管辖豁免和执行豁免问题，须适用和实施中央人民政府决定适用于香港特别行政区的国家豁免规则或政策。基于上述，根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的规定，香港特别行政区，包括香港特别行政区法院，有责任适用或实施中央人民政府决定采取的国家豁免规则或政策，不得偏离上述规则或政策，也不得采取与上述规则或政策不同的规则。

三、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(3)个问题。国家豁免涉及一国法院对外国国家及其财产是否拥有管辖权，外国国家及其财产在一国法院是否享有豁免，直接

关系到该国的对外关系和国际权利与义务。因此，决定国家豁免规则或政策是一种涉及外交的国家行为。基于上述，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十九条第三款规定的“国防、外交等国家行为”包括中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为。

四、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(4)个问题。依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第八条和第一百六十条的规定，香港原有法律只有在不抵触《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的情况下才予以保留。根据《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》第四条的规定，采用为香港特别行政区法律的香港原有法律，自1997年7月1日起，在适用时，应作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合中华人民共和国对香港恢复行使主权后香港的地位和《基本法》的有关规定。香港特别行政区作为中华人民共和国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，必须执行中央人民政府决定的国家豁免规则或政策。香港原有法律中有关国家豁免的规则必须符合上述规定才能在1997年7月1日后继续适用。基于上述，根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的规定，依照《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别

行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》采用为香港特别行政区法律的香港原有法律中有关国家豁免的规则，从1997年7月1日起，在适用时，须作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合中央人民政府决定采用的国家豁免规则或政策。

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的解释(草案)和以上说明是否妥当，请审议。