

# 中央与香港特别行政区的关系 专题小组工作报告

主任委员、副主任委员、各位委员：

我受中央与香港特别行政区的关系专题小组的委托，现在向大会做工作报告。

## 一

中央与香港特别行政区的关系专题小组自一九八六年四月经起草委员会第二次全体会议决定成立以来，先后举行了四次会议。

第一次会议于一九八六年四月二十二日在北京举行。会议通过了本组负责人，并就本组今后如何开展工作交换了意见，确定了第二次会议的召开日期、地点和工作任务。

第二次会议于一九八六年五月三十一日至六月一日在深圳举行。会议在拟定本组的工作计划后，立即对本组承

担的三项专题，即基本法结构（草案）第二章“中央与香港特别行政区的关系”，第七章“香港特别行政区的对外事务”，第九章“香港特别行政区基本法的法律地位和解释、修改”，依次进行了讨论，对许多问题取得了一致意见，并初步拟出一些条文。

第二次会议后，本组按照工作计划，派出一个由部分内地委员组成的小组于七月四日至十五日在香港进行了为期十一天的调查。调查小组在本组香港委员的参加下，与香港基本法咨询委员会的执行委员和顾问以及三个与本组对口的专责小组，就上述三项专题进行了座谈，听取了咨委们的意见，同时也同他们交流了意见。此外，调查小组还同香港各界人士分别举行了座谈，听取了他们的意见。据统计，调查小组在港期间共举行了十一次座谈会，与会人数达三百人次。

第三次会议于一九八六年八月二十七日至二十八日在厦门举行。会议听取了调查小组的汇报，然后按照基本法结构（草案）的项目对三项专题作了进一步的讨论。

第三次会议决定委托本组工作人员草拟本组向起草委员会第三次全体会议的工作报告，此外还委托本组的王铁

崖、李柱铭、吴建璠、廖瑶珠和谭惠珠五位委员，对宪法与基本法的关系及全国人大和全国人大常委会制定的法律对香港的适用问题进行研究，要求他们向第四次会议报告研究结果。五位委员于一九八六年九月二十七日至二十八日和十一月九日两次在深圳开会对上述两个问题作了研究。

第四次会议于一九八六年十一月十日至十一日在深圳举行。会议听取了五位委员工作的汇报，并收到了个别委员的资料（见附注）。汇报中对基本法与宪法的关系及香港特别行政区立法机关制定的法律，如“备案”及有关问题的建议，本小组已经采纳，并写入本报告。其它的法律问题将继续研究。这次会议讨论并通过了本组向基本法起草委员会第三次全体会议的工作报告。

## 二

经过半年的工作，本组已就基本法结构（草案）第二、第七和第九章的绝大部分项目初步拟出了条文。这些条文一般都得到了委员们的一致同意，但也有个别条文或条文的某个部分，有的委员尚有不同意见。也还有一些问题，由于时间的关系尚未充分讨论。这些情况均已在各有

关条文后加以说明。

以下是本组拟出的条文及其说明：

## 第二章 中央与香港特别行政区的关系

**第一条** 香港特别行政区是中华人民共和国的地方行政区域。香港特别行政区政府直辖于中央人民政府。

**第二条** 香港特别行政区行政长官和行政机关的主要官员由中央人民政府任命。

**第三条** 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。

香港特别行政区政府依本法第七章及其他条款的有关规定自行处理中央人民政府授权的对外事务。

中华人民共和国外交部在香港设立机构处理外交事务。

**第四条** 中央人民政府负责管理香港特别行政区的防务。

中央人民政府派驻香港特别行政区负责防务的军队不干预香港特别行政区的地方事务。香港特别行政区政府在必要时，可向中央人民政府请求驻军协助维持社会治安和

救助自然灾害。

驻军人员在驻地外应遵守香港特别行政区的法律。

驻军费用由中央人民政府负担。

〔说明〕委员们同意，驻军人员应遵守香港特别行政区的法律，但对在驻地内应否同样遵守当地法律有不同意见。这个问题还涉及军人犯法的司法管辖权问题。有待进一步研究后再讨论确定。

**第五条** 香港特别行政区享有行政管理权，按本法的有关规定自行处理人事、治安、财政、税收、金融、货币、工商业、贸易、海关、劳工、教育、科学、文化、社会福利、医疗卫生、交通运输、航空、海运、邮政、通讯、房屋、出入境以及其他方面的事务。

**第六条** 香港特别行政区享有立法权。香港特别行政区的立法机关应按照本法和法定程序制定法律并须报全国人民代表大会常务委员会备案。

香港特别行政区立法机关制定的法律，凡符合本法和法定程序者，均属有效。如果全国人民代表大会常务委员会认为香港特别行政区的任何法律不符合本法或法定程序，可将有关法律发回重议或撤销，但不作修改。经全国

人民代表大会常务委员会发回重议或撤销的法律立即失效。该法律的失效无溯及力。

〔说明〕多数委员认为，香港特别行政区立法机关制定的法律是否符合基本法和法定程序，由全国人民代表大会常务委员会最后确定；但有个别委员认为应由香港法庭确定。

**第七条** 香港特别行政区享有独立的司法权和终审权。

**第八条** 香港特别行政区可享有全国人民代表大会或国务院授予的其他职权。

**第九条** 香港特别行政区的中国公民得依照法律参与国家事务的管理。

根据全国人民代表大会常务委员会确定的名额和代表产生办法，在香港选出香港特别行政区的全国人民代表大会代表。

〔说明〕委员们认为，在我国，公民参与国家事务的管理是公民的一项重要政治权利，香港特别行政区的中国公民同各省、自治区、直辖市的公民一样享有此项权利。由于此项权利的享有以具有公民身份为前提，因此在

香港特别行政区享有参与国家管理权利的人，应以中国公民为限。

目前香港的全国人大代表是由广东省人大选举产生，这是在尚未对香港恢复行使主权的情况下的一种权宜办法。一九九七年以后，香港特别行政区的全国人大代表应在香港由香港的中国公民选出，具体的选举办法由全国人大常委会规定。

**第十条** 中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预香港特别行政区的地方事务。

中央各部门、各省、自治区、直辖市在香港设立机构须征得香港特别行政区政府的同意和中央人民政府的批准。上述机构应遵守香港特别行政区的法律。

中国其他地区的人进入香港特别行政区需办理批准手续。

香港特别行政区可在北京设立办事机构。

〔说明〕香港特别行政区政府直辖于中央人民政府，中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预香港特别行政区的地方事务。本条第一款作出明文规定，以确保香港特别行政区的高度自治权不受干涉。

本条第二款的规定，是为了防止中央各部门、各省、自治区、直辖市在香港滥设机构和派到香港的人员不遵守香港特别行政区的法律。

## 第七章 香港特别行政区的对外事务

**第一条** 香港特别行政区政府的代表，可作为中华人民共和国政府代表团的成员，参加由中央人民政府进行的与香港特别行政区直接有关的外交谈判。

**第二条** 香港特别行政区可以“中国香港”的名义，在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关协议。

**第三条** 以国家为单位参加的、与香港特别行政区有关的、适当领域的国际组织和国际会议，香港特别行政区可派遣代表作为中华人民共和国代表团的成员或以中央人民政府和上述有关国际组织或国际会议允许的身份参加，并以“中国香港”的名义发表意见。

香港特别行政区可以“中国香港”的名义参加不以国家为单位参加的国际组织和国际会议。



对中华人民共和国已经参加而香港也以某种形式参加了的国际组织，中央人民政府将采取必要措施使香港特别行政区以适当形式继续保持在这些组织中的地位。

对中华人民共和国尚未参加而香港目前以某种形式参加的国际组织，中央人民政府将根据需要使香港特别行政区以适当形式继续参加这些组织。

**第四条** 中华人民共和国缔结的国际协议，中央人民政府可根据香港特别行政区的情况和需要，在征询香港特别行政区政府的意见后，决定是否适用于香港特别行政区。

中华人民共和国尚未参加但已适用于香港的国际协议仍可继续适用。

中央人民政府根据需要授权或协助香港特别行政区政府作出适当安排，使其他有关国际协议适用于香港特别行政区。

**第五条** 中央人民政府授权香港特别行政区政府依照法律的规定给持有香港特别行政区永久性居民身份证的中国公民签发中华人民共和国香港特别行政区护照，给在香港特别行政区的其他合法居留者签发中华人民共和国香港

特别行政区的其他旅行证件。上述护照和证件，前往各国和各地区有效，并载明持有人有返回香港特别行政区的权利。

世界各国或各地区的人入境、逗留和离境，香港特别行政区政府可实行出入境管制。

**第六条** 中央人民政府协助或授权香港特别行政区政府同各国或各地区缔结互免签证协议。

**第七条** 香港特别行政区可根据需要在外国设立官方或半官方的经济和贸易机构，报中央人民政府备案。

**第八条** 外国在香港特别行政区设立领事机构或其他官方、半官方机构，须经中央人民政府批准。

凡同中华人民共和国建立正式外交关系的国家在香港设立的领事机构和其他官方机构，可予保留。

尚未同中华人民共和国建立正式外交关系国家的领事机构和其他官方机构，可根据情况允许保留或改为半官方机构。

尚未为中华人民共和国承认的国家，只能设立民间机构。

## 第九章 香港特别行政区基本法的 法律地位和解释、修改

**第一条** 根据中华人民共和国宪法第三十一条，香港特别行政区的制度和政策均以本法的规定为依据。

香港特别行政区立法机关制定的任何法律，以及香港特别行政区沿用的法律，均不得与本法相抵触。

〔说明〕委员们认为，中国的宪法作为一个整体对香港特别行政区是有效的，但是由于国家对香港实行“一国两制”的政策，宪法的某些具体条文不适用于香港，主要是指社会主义制度和政策的规定。

再没有委员坚持要将宪法哪些条文适用于香港特别行政区，哪些条文不适用写在基本法内。

委员们认为宪法与基本法的关系的问题可以通过下述办法解决，即在基本法内正面规定香港特别行政区的制度及政策以基本法为依据，同时建议颁布基本法时，由全国人大常委会对宪法第三十一条作必要的解释。

至于全国人大常委会在颁布基本法时作出的解释，有些委员认为只要说明哪一类宪法条文不适用于香港，但也

有个别委员认为应将适用的条文都列出来，不列的就不适用。

有的委员认为，对香港特别行政区的法律沿用程序应在基本法结构（草案）“附则”第二款或用其他方法解决。

**第二条** 基本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。

香港特别行政区法院在审理案件时可以对基本法中属于香港特别行政区自治权范围内的条款进行解释。

全国人民代表大会常务委员会如对基本法的条款作出解释，香港特别行政区法院引用该条款时，即应以全国人民代表大会常务委员会的解释为准，但在此以前作出的判决不受影响。

〔说明〕本组对本条第二款尚有不同意见，有的委员认为香港特别行政区法院在审理案件时解释基本法，可不限于“特别行政区自治权范围内”，有的委员认为，应限在这个范围内。这个问题尚待进一步研究。

**第三条** 基本法的修改权属于全国人民代表大会。

本法总则所规定的各项基本原则不作修改。其余部分的修改议案应由全国人民代表大会常务委员会、国务院或

香港特别行政区向全国人民代表大会提出。

〔说明〕委员们认为，为了保持香港的稳定与繁荣，基本法不宜轻易修改。本条第二款对基本法的修改作了比较严格的限制，基本法总则所规定的各项基本原则不作修改。这里指的是香港实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，保持原有的资本主义制度，不实行社会主义，五十年不变，生活方式不变，法律基本不变等等原则，在一九九七年以后的五十年内保持不变。

今后香港特别行政区将有自己的代表参加全国人民代表大会及其常委会的工作。他们可以代表香港对基本法的解释和修改表示意见。为了使香港方面能够有更多的机会参与基本法的解释和修改，委员们建议在全国人民代表大会或其常委会之下设立一个委员会，由内地和香港人士参加，负责就基本法的解释和修改以及香港特别行政区制定的法律的备案等问题，向全国人民代表大会或其常务委员会提供意见。

有的委员认为提出修改基本法议案的程序还需要进一步研究。

主任委员、副主任委员、各位委员，以上是我们的工作

作报告，请大会审议。

中央与香港特别行政区的关系专题小组

一九八六年十一月十一日

**附注：**廖瑶珠委员撰写了“中国宪法和其他法律在香港特别行政区内适用问题”、“香港特别行政区立法机关所制定的法律向全国人大常委会备案的有关处理问题”及“香港特别行政区的法律制度及其与全国的法律制度的关系”三份报告。

谭惠珠委员对香港法庭现在的审判权作了分析报告。

李柱铭委员提供了某些香港人对“剩余权力”及“备案”的看法。