

# 中央与香港特别行政区的关系 专题小组工作报告

(一九八七年四月十三日)

主任委员、副主任委员、各位委员：

中央与香港特别行政区的关系专题小组自去年十二月第三次全体会议以来，先后举行了四次会议：一九八六年十二月三日在北京举行了第五次会议；一九八七年一月九日至十一日在广州举行了第六次会议；二月十六日至十八日在昆明举行了第七次会议；三月十三日至十五日在广州举行了第八次会议。

本组根据第三次全体会议期间委员们提出的意见对原拟的第二、第七和第九章的条文作了进一步的讨论和修改。同时，遵照第三次全体会议的決定，我们讨论了基本法的序言和总则部分，并拟出初稿。现将我们草拟的序言、总则条文初稿和修改后的第二、第七、第九章条文报告如下：

## 一、序 言

香港，包括香港岛和深圳河以南的九龙半岛及附近岛屿，自古以来就是中国的领土，一八四〇年鸦片战争以后被英国占领。一九八四年十二月，中英两国政府签署了关于香港问题的联合声明，确认中华人民共和国政府于一九九七年七月一日恢复对香港行使主权，从而实现了长期以来全中国人民收回香港的共同愿望。

为了维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣与稳定，并考虑到香港的历史和现实情况，国家决定，在对香港恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定，设立香港特别行政区，并按照“一个国家，两种制度”的方针，实行不同于内地的制度和政策，五十年不变。国家的上述决定，已由我国政府在中英联合声明中予以阐明。

根据中华人民共和国宪法，特制定中华人民共和国香港特别行政区基本法，规定香港特别行政区实行的制度，以保障国家对香港的基本方针政策的实施。

〔说明〕序言是根据基本法结构（草案）草拟的。

序言对香港特别行政区的区域范围只作了概括的描述。为了便于管理，委员们建议在全国人大颁布基本法时，由国务院发布香港特别行政区的行政区域图。

关于历史背景，委员们认为以简短表述为宜。一方面要反映历史真实，向全国人民有所交待；另一方面要向前看，不去纠缠历史旧帐。

有些委员认为序言第一段关于香港的区域范围应表述为“香港，包括香港岛、九龙和‘新界’”以符合联合声明的写法和香港的目前情况。但有些委员认为“新界”一词带有殖民主义色彩，以不用为好。

关于第二段，有些委员建议将最后一句“国家的上述决定，已由我国政府在中英联合声明中予以阐明”，改为“我国政府根据上述决定，制订了国家对香港的基本方针政策，并在中英联合声明中予以阐明。”

## 二、总 则

**第一条** 香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。

**第二条** 全国人民代表大会授权香港特别行政区按照本法的规定实行高度自治。

**第三条** 香港特别行政区的行政机关和立法机关由当地人即香港永久性居民按本法有关规定组成。

**第四条** 香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式。

**第五条** 财产所有权，包括财产的取得、使用、处置

和继承的权利，以及依法征用财产得到补偿（补偿相当于该财产的实际价值、可自由兑换、不无故迟延支付）的权利，均受法律保护。

〔说明〕有的委员建议去掉括弧中的内容。

**第六条** 香港特别行政区境内的土地和自然资源属于国家所有，由香港特别行政区政府负责管理、使用或以国家的名义批租给个人或法人团体使用，其收入全归香港特别行政区政府支配。

〔说明〕有的委员建议将“以国家的名义”一短语改为“代表国家”。还有的委员建议规定土地和自然资源的批租期不能超过二〇四七年。

**第七条** 香港原有法律，即普通法及衡平法、条例、附属立法、习惯法，除与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。

〔说明〕有的委员建议本条增加一款：

“香港特别行政区实行的法律为本法、按照本法第二章第五条所说明适用于香港特别行政区的全国性法律、香港特别行政区原有的法律和香港特别行政区立法机关根据本法第二章第五条制定的法律”。

**第八条** 香港特别行政区的行政机关、立法机关和司法机关，除使用中文外，还可以使用英文。

### 三、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一个享有高度自治权的地方行政区域。香港特别行政区政府直辖于中央人民政府。

**第二条** 中央人民政府依照本法第四章的规定任命香港特别行政区行政长官和行政机关的主要官员。

**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。

香港特别行政区依照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，可以向中央人民政府请求驻军协助维持社会治安和救助灾害。

驻军人员除应遵守全国性的法律外，还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。

### **第五条 方案一：**

全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的法律，凡须在香港特别行政区适用的，均以明文规定。

在香港特别行政区成立前制定的上述法律，凡须在香港特别行政区适用的，由全国人民代表大会常务委员会以决议予以公布。

在香港特别行政区适用的上述法律，如有不适合香港特别行政区实际情况的，香港特别行政区行政长官可以报经全国人民代表大会常务委员会批准，变通执行或停止执行。香港特别行政区的立法机关和行政机关还可根据香港特别行政区的实际情况，为上述法律的实施制定辅助立法或实施细则。

### **方案二：**

全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的法律，凡须在香港特别行政区适用者，统由国务院向

香港特别行政区行政长官发出指令，按法定程序公布或立法实施。

上述适用于香港特别行政区的法律，如有不适合香港特别行政区实际情况的，香港特别行政区行政长官可以报经全国人民代表大会常务委员会或国务院批准，变通执行或停止执行。

若香港特别行政区行政长官未能按指令行事，全国人民代表大会可颁令将上述法律适用于香港特别行政区。

〔说明〕有的委员认为，除了外交和国防事务外，全国人民代表大会不应为香港特别行政区立法，任何方案都不应超出这个范围。因此建议在第一和第二方案的第一段“制定”二字和“的法律”三字之间加上“与外交或国防事务有关”十个字。

**第六条** 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财政、金融、经济、工商业、贸易、税务、邮政、民航、海事、交通运输、渔业、农业、人事、民政、劳工、教育、医疗卫生、社会福利、文化康乐、市政建设、城市规划、房屋、房地产、治安、出入境、天文气象、通讯、科技、体育以及其他方面的行政事务。

**第七条** 香港特别行政区享有立法权。

香港特别行政区的立法机关制定的法律须报全国人民代表大会常务委员会备案。备案不影响该法律的生效。

全国人民代表大会常务委员会如果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，应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，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立法机关制定的法律有不符合本法或法定程序的可能，可将有关法律转交香港特别行政区的终审法庭审议。若终审法庭认为有关法律不符合基本法或法定程序，而全国人民代表大会常务委员会没有异议，则该法律立即失效，但该法律的失效无溯及力。若全国人民代表大会常务委员会不采纳香港特别行政区终审法庭的意见，可将该法律再交由一特别委员会审理。（备注：该委员会直属于全国人民代表大会之下，成员由内地和香港法律专家组成，以香港特别行政区之代表占多数。全国人民代表大会常务委员会将采纳该特别委员会的决定，不作修改。）凡经由特别委员会审理而被定为不符合基本法或法定程序的法律，在刊登于香港特别行政区之宪报后，立即失效，但该法律的失效无溯及力。

对于本条第三款中“可将有关法律发回重议或撤销”的规定，有的委员认为有发回重议就够了，撤销可以不要；有的委员则认为，发回重



议后如香港立法机关仍坚持原案，再予撤销。

**第八条** 香港特别行政区享有独立的司法权和终审权。

**第九条** 香港特别行政区可以享有全国人民代表大会或国务院授予的其他权力。

**第十条** 香港特别行政区的中国公民可以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，应由香港的中国公民在香港选出香港特别行政区的全国人民代表大会代表。

**第十一条** 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。上述机构及其人员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。

香港特别行政区可以在北京设立办事机构。

**第十二条** 香港特别行政区应以法律禁止任何导致国家分裂和颠覆中央人民政府的活动。

〔说明〕委员们考虑到香港现行的“刑事罪条例”中关于禁止危害英国皇室和背叛英国一类的规定，在一九九七年后肯定不能继续沿用。香港特别行政区作为中华人民共和国的一部分，有义务维护国家的统一和安全，届时应该有相应的法律来代替，因此认为有必要对此作出原则的规定。

有些委员认为，应将“国家分裂”改为“国家领土分裂”。

#### 四、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** 对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已经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。

已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。

## 五、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，香港特别行政区的政策和制度，包括社会经济制度，有关保障基本权利和自由的制度，以及行政管理、立法和司法方面的制度，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〕本条第一款原为：“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”。现在增加了“包括社会经济制度，有关保障基本权利和自由的制度，以及行政管理、立法和司法方面的制度”，委员们认为这样规定更为明确。

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用本条目前的表述办

法解决，同时建议在颁布基本法时，由全国人民代表大会常务委员会对宪法第三十一条作必要的解释。

至于全国人民代表大会常务委员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〕对第二款“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”，小组内尚有不同意见。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。

有的委员建议将本条第二、三款合并，改为：“香港特别行政区法院在行使本法规定范围内的司法管辖权审理案件时，可以对基本法中有关该案的条款进行司法解释，其解释不影响全国人民代表大会常务委员会对基本法的最后解释权”。

还有的委员建议改为：“香港特别行政区法院在审理案件时可以对基本法中有关该案的条款进行司法解释，其解释不影响全国人民代表大会常务委员会对基本法的最后解释权”。

有些委员提出，如果能在本法第四章的“司法机关”一节中对香港特别行政区法院的管辖权作出适当限制，则本条第二款中关于“自治权范围内”的规定即可去掉。为此，委员们建议由本组 and 政制小组的法律专家举行联席会议讨论这个问题。联席会议于三月十五日在广州举行，专家们提出了五个可供选择的方案，提交本组和政治体制小组分别进行讨论，以便求得妥善解决。

### 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自本法生效之日起五十年内不作修改。其余部分的修改议案应由全国人民代表大会常务委员会、国务院或全国人民代表大会的代表提出。全国人民代表大会代表在提出修改基本法的议案之前须经香港特别行政区出席全国人民代表大会代表三分之二的多数、香港特别行政区立法机关三分之二的多数及香港特别行政区行政长官的同意。

〔说明〕有的委员认为，目前草拟的总则还不能将中英联合声明中列明五十年不变的基本方针政策统统包括在内，因此建议在基本法的后面附一张表，将其他章节所包含的不能修改的基本方针政策开列出来，但只要标出某章某节即可，不必开列原文。

至于其余部分的修改议案，除全国人民代表大会常务委员会和国务院有权提出外，香港特别行政区的立法机关如有百分之七十五以上的多数通过，也应有权提出。

主任委员、副主任委员、各位委员，以上报告请大会审议。

中央与香港特别行政区的关系  
专 题 小 组