

# 中央与香港特别行政区的关系专题小组 工 作 报 告

（一九八七年八月二十二日）

主任委员、副主任委员、各位委员：

自今年四月基本法起草委员会第四次全体会议以来，中央与香港特别行政区的关系专题小组先后举行了三次会议，研究了第四次全体会议上委员们提出的意见和基本法咨询委员会的建议，对基本法的序言和第一章、第二章、第七章、第九章的条文草案作了进一步的修改。现在，我们就修改稿中的几个主要问题作如下说明：

## 一、关于序言

在基本法的序言部分，原草稿对香港特别行政区的区域范围表述为：“香港，包括香港岛和深圳河以南的九龙半岛及附近岛屿”。在起草委员会第四次全体会议上，有些委员认为，应采用中英联合声明的写法，即香港地区，包括香港岛、九龙和“新界”。还有一些委员认为，“新界”

不是一个地理名词，并且带有殖民主义色彩，在中英联合声明中是加引号的，不宜在基本法中用来表述香港的区域范围。许多委员则认为，序言可不写香港特别行政区的区域范围，建议在将来全国人民代表大会颁布基本法时，由国务院发布香港特别行政区的行政区域图。经过研究，本组委员一致同意采纳第四次全体会议上多数委员的意见，在序言中删去了关于香港区域范围的表述，将第一句改为“香港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”，并将上述建议写入序言的说明。

## 二、关于第一章 总则

（一）香港特别行政区基本法咨询委员会一些委员提出，保障居民的权利和自由是一项基本的原则，应该包括在基本法总则内。本组采纳了这个意见，增写了新的第五条：“香港特别行政区依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由”，并将原第五、六、七、八条依次顺延为第六、七、八、九条。

（二）关于宪法与基本法的关系，原草稿是列在第九章第一条的。考虑到本条带有总则性质，因此我们将该条移到第一章总则部分，列为第十条。由于总则第八条已对

香港原有法律不得与基本法相抵触作出了规定，为避免重复，将本条第二款中的“以及香港特别行政区沿用的法律”一句删去，改为“香港特别行政区立法机关制定的任何法律，均不得与本法相抵触”。

### 三、关于第二章 中央与香港特别行政区的关系

(一) 关于少数全国性法律在香港特别行政区适用的问题，原草稿第二章第五条提出了两个方案。在第四次全体会议上，委员们对这个问题提出了不少意见。经过研究，本组委员认为，根据“一国两制”的方针，全国性法律一般不在香港特别行政区实施。少数必须实施的，也应该定出一个明确的范围，严格限于有关国防、外交以及体现国家统一和领土完整的法律，而且中央决定在香港特别行政区实施上述法律前，还要征求香港特别行政区的意见。根据这些考虑，我们重新拟出了条文。

此外，有些委员认为，中英联合声明附件一第二部分末段的一段话：“在香港特别行政区实行的法律为基本法，以及上述香港原有法律和香港特别行政区立法机关制定的法律”，应全文载入基本法。本组委员经过研究，同意这一建议，并认为将这段话与少数全国性法律适用于香

港特别行政区的规定放在一起写入第七条比较合适。

(二) 本组在向第三次全体会议提交的工作报告中，曾经建议在全国人民代表大会或其常务委员会之下，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、香港特别行政区制定的法律是否符合基本法及法定程序以及少数全国性法律在香港的适用等问题，向全国人民代表大会或其常务委员会提供意见。在第四次全体会议上，许多委员又一次提出在全国人大或其常委会下设立一个咨询性质的委员会的建议。本组经过讨论，暂将这个委员会定名为香港特别行政区基本法委员会，写入有关条文。设立基本法委员会现在只是作为一项建议提出，它的成立和隶属关系以及其职责、组成等将由全国人民代表大会决定。

#### 四、关于第九章 香港特别行政区基本法的解释和修改

(一) 由于本章原第一条已移到第一章总则部分，因此本章的标题相应改为“香港特别行政区基本法的解释和修改”。

(二) 关于基本法的解释问题，原草稿第九章第二条

第二款规定：“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”。本组委员对此款规定尚有不同意见。一些委员认为，法院在审理案件时解释基本法不应受到限制，主张将规定中的“属于香港特别行政区自治权范围内的条款”一语去掉。但另一些委员不同意此项意见，主张保留。

在研究这个问题的过程中，有些委员提出，是否能够从香港特别行政区法院的司法管辖权方面来寻求解决办法。为此，本组和政治体制小组举行了两次联席会议，两组的法律专家也对这个问题专门进行了讨论。本组在研究了两组法律专家提出的解决方案后，有些委员认为，目前的方案也还不能解决法院解释基本法是否应有一个范围的问题。有些委员认为，全国人民代表大会常务委员会对基本法所作的解释在一般情况下不影响在此以前法院作出的判决，但是否也有某种例外的情况，需要有特殊的法律程序来解决。如果可以照顾到这种特殊情况，那么法院解释基本法的范围限制就可以取消。但本组有些委员认为，这样做对法院审理案件会造成技术性困难。也有委员提出，如果全国人民代表大会常务委员会的解释有溯及力，是否

会影响香港特别行政区法院的终审权。

本组委员认为，解释权的问题比较复杂，现在提出的各种方案都还不够成熟，尚需要作进一步研究，以期获得解决。

（三）关于基本法的修改问题，在起草委员会第四次全体会议上，部分委员提出，本章原草稿第三条关于“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”的规定，容易使人误解为除此以外的其他章节里的基本方针政策都是可以修改的。因此，小组一致同意改为：“本法的任何修改，都不得与中华人民共和国对香港既定的基本方针政策相抵触”。

关于修改基本法的议案，原草稿第九章第三条规定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成员三分之二的多数及香港特别行政区行政长官的同意。本组委员经过讨论认为，除全国人民代表大会常务委员会、国务院外，香港特别行政区也应有提案权。考虑到修改基本法是

一件大事，香港特别行政区各方面要有一个统一的意见，才便于全国人民代表大会进行讨论。因此我们认为，香港特别行政区修改基本法的议案，应由香港特别行政区的全国人大代表的多数、香港立法机关成员的多数及香港特别行政区行政长官共同同意才能提出。

以上是关于几个主要问题的简单说明。

现将本组进一步修改的基本法序言和第一章、第二章、第七章、第九章的条文草案报告如下：

## 序 言

香港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。国家对香港的基本方针政策，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〕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。

## 第一章 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** 香港特别行政区依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。

**第六条** 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。

**第七条** 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、出租或批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。

**第八条** 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。

**第九条** 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。

〔说明〕有的委员建议，用“政府机关”代替“行政机关”；但另有委员认为，这个问题应待政治体制专题小组确定“政府”或“行政机关”的含义后，再作决定。

**第十条** 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，均不得与本法相抵触。

## 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。

〔说明〕有的委员认为，应加“体现直辖关系的法律是全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及国务院制定的法律和法规”。

**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。

中央人民政府授权香港特别行政区依照本法自行处理有关的对外事务。

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。

〔说明〕有的委员建议，关于驻军人员犯罪如何处理应另有法律规定。

**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在咨询香港特别行政区基本法委员会后，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〕本组多数委员认为，关于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。委员们并建议，在全国人民代表大会常务委员会下设立一个咨询性机构，暂定名为香港特别行政区基本法委员会，由内地和香港人士参加，负责就基本法的解释和修改、香港特别行政区制定的法律是否符合基本法及法定程序，以及少数全国性法律在香港的适用等问题，向全国人民代表大会或其常务委员会提供意见。这个委员会的成立和隶属关系以及其职责、组成等须待全国人民代表大会决定。

有的委员提出，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。

有的委员认为，本条第三款中“可将有关法律发回重议或撤销”的规定，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。

**第七条** 在香港特别行政区实行的法律为本法，以及本法总则第八条规定的香港原有法律和香港特别行政区立法机关制定的法律。

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，除以下（一）、（二）两项所列者外，不在香港特别行政区实施：

（一）有关国防、外交的法律；

（二）其他有关体现国家统一和领土完整并且按本法规定不属于香港特别行政区高度自治范围的法律。

本条前款（一）、（二）所列的法律，凡须在香港特别行政区实施的，由国务院指令香港特别行政区政府公布或立法实施。

除紧急情况外，国务院在发布上述指令前，均事先征询香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府的意见。

香港特别行政区政府如未能遵照国务院的指令行事，国务院可发布命令将上述法律在香港特别行政区实施。

〔说明〕有的委员建议，本条第三款最后一句应写作：由国务院指令香港特别行政区自行决定实施的形式和方法。

有的委员建议，本条第二款作如下规定：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，除有关国防和外交者外，不在香港特别行政区实施。

有的委员认为，因香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府的工作性质各有不同，征询这两个机构的事的性质也应各有不同。

有的委员认为，上述方案中“体现国家统一”应理解为凡是应该由中央管辖的事务均由中央管辖。

**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和全国人民代表大会常务委员会及国务院授予的其他权力。

**第十条** 香港特别行政区居民中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，由香港居民中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。

〔说明〕有些委员建议，本条改为“具有香港特别行政区永久居民身份的中国公民可以依照法律参与国家事务管理。根据全国人民代表大会”

会常务委员会确定的名额和代表产生办法，由具有香港特别行政区永久居民身份的中国公民选出同等身份的中国公民为香港特别行政区的全国人民代表大会代表”。

但有些委员认为，本法不能剥夺任何中国公民的基本公民权。

**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根据本法自行管理的事务。

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破坏国家统一和颠覆中央人民政府的行为。

〔说明〕有的委员建议，在“破坏国家统一……”前加上“导致”两字。

## 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。

## **第九章 香港特别行政区基本法的解释和修改**

**第一条** 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。

全国人民代表大会常务委员会在对本法进行解释前，可征询香港特别行政区基本法委员会的意见。

〔说明〕本组对香港特别行政区法院在审理案件时解释基本法是否应限定在属于香港特别行政区自治权范围内的条款尚有不同意见。有些委员认为不应限定范围，有些委员则认为限定范围是必要的。

有些委员认为，如果本条第三款最后一句能改为“除全国人民代表大会常务委员会在解释中另有说明者外，在此以前作出的判决不受影响”，则第二款中的“自治权范围内”几个字可以去掉。但有些委员认为，如果全国人民代表大会常务委员会的解释有溯及力，对法院审理案件会造成技术性困难；也有的委员认为，这样做会影响香港特别行政区法院的终审权。

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”。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”。

有的委员提出，香港特别行政区法院有权解释在该区实施的一切法律条文，但在解释适用于该区的全国性法律时应以全国人民代表大会常务委员会或最高人民法院的判例解释为准。

有的委员建议本条作如下表述：

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行使本法规定范围内的管辖权审理案件时，可以对基本法中有关该案的条款进行司法解释。

全国人民代表大会常务委员会如对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。（说明：溯及力的问题十分复杂，留待研究。）

全国人民代表大会常务委员会在对本法进行解释前，可征询基本法委员会的意见。

## 第二条 本法的修改权属于全国人民代表大会。

本法的修改提案权属于全国人民代表大会常务委员、国务院和香港特别行政区。香港特别行政区的修改议案，须经香港特别行政区的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成员三分之二的多数及香港特别行政区行政长官同意后，交由香港特别行政区出席全国人民代表大会的代表团向全国人民代表大会提出。

本法的修改议案在列入全国人民代表大会的议程前，先由香港特别行政区基本法委员会研究并提出意见。

本法的任何修改，都不得与中华人民共和国对香港既定的基本方针政策相抵触。

〔说明〕有的委员认为，修改基本法的议案，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。

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