

政治体制专题小组的工作报告

(一九八七年八月二十二日)

主任委员、副主任委员、各位委员：

一九八六年十二月基本法起草委员会第三次全体会议结束后，政治体制专题小组共举行了六次会议，着手进行基本法第四章《香港特别行政区的政治体制》的具体条文的起草。九个多月来，委员们经过认真的研究和讨论，除部分比较复杂的问题尚未形成条文外，基本法第四章大部分内容已有了初步的条文。此外，本专题小组还初步讨论了基本法附则第二条。现将本专题小组九个月来的工作过程报告如下：

八六年十二月三日下午，本专题小组在北京举行了第五次会议。这次会议主要讨论了小组的工作计划，并确定按先易后难的原则来起草有关章节的条文。根据这一原则，小组进一步决定在第四次全体会议之前，先讨论基本法第四章第四节司法机关、第五节区域组织、第六节公务

员的初步条文。为了加快工作进程，会议还委托数位委员分别负责具体章节的起草，提交小组会议讨论。

八七年二月十二日至十四日，本专题小组在昆明召开了第六次会议。会上李福善、谭惠珠、司徒华委员分别提交了司法机关、区域组织、公务员三节的条文初稿和起草意见。委员们对这三节条文进行了讨论，最后形成了司法机关、公务员的条文第一稿，对区域组织的条文起草也有了比较一致的意见。

八七年三月十六、十七日，本专题小组在广州举行了第七次会议。会上廖瑶珠、谭惠珠委员分别提交了基本法附则第二条和区域组织的条文初稿。这次会议继续讨论了第四章后三节的条文，并形成了司法机关、公务员条文第二稿，区域组织条文第一稿。委员们经过讨论认为，附则第二条要对一九九七年后原有法律、法律文件的效力延续问题作出规定，内容比较复杂，需要进一步研究。

八七年四月十七日下午，在第四次全体会议后，本专题小组在北京举行了第八次会议，讨论并确定了第四次全体会议后的工作安排。

八七年六月九日至十一日，本专题小组在广州举行了

第九次会议。这次会议继续讨论了司法机关、区域组织、公务员三节的条文；初步讨论了肖蔚云委员提交的第四章行政长官、行政机关、立法机关三节部分条文初稿。经过这次会议，形成了行政长官、行政机关、立法机关三节条文第一稿；司法机关、公务员条文第三稿；区域组织条文第二稿。

八七年七月三十一日至八月三日，本专题小组在广州举行了第十次会议，再一次讨论了第四章的六节条文，并通过了向起草委员会第五次全体会议提交的工作报告。

在八七年三月、八月，本专题小组和中央与香港特别行政区关系专题小组在广州举行了两次联席会议，两个专题小组的法律专家也召开了两次联席会议，讨论司法管辖权问题。

以下是本专题小组所草拟的初步条文，请大会予以审议。

政治体制专题小组

第四章 香港特别行政区的政治体制

(讨论稿)

第一节 行政长官

第一条 香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，依照本法规定对中央人民政府和香港特别行政区负责。

〔说明〕有的委员提出，“依照本法规定”六字可以删去；有的委员提出，在“首长”之前加“最高”两字；有的委员提出，在“负责”之前加“政府”两字。

第二条 香港特别行政区行政长官由年满四十周岁，在香港通常连续居住满二十年的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。

〔说明〕关于行政长官人选的年龄，有些委员认为，必须年满四十五周岁；也有的委员认为，只须三十五周岁。关于行政长官人选在港居住年限，有些委员认为，只须连续住满十五年。

第三条 香港特别行政区行政长官的产生（待拟）。

第四条 香港特别行政区行政长官的任期为五年，可以连任一次。

〔说明〕有的委员主张行政长官的任期为四年，可以连任两次；有些委员主张行政长官的任期须联系立法机关成员的任期来考虑；有些委员主张行政长官的任期应与立法机关成员相同。

第五条 香港特别行政区行政长官行使下列职权：

（一）代表香港特别行政区；

〔说明〕有的委员主张写成“代表香港特别行政区政府”。

（二）领导香港特别行政区政府；

〔说明〕委员们认为，本章所提“政府”一词的概念应有统一的理解。有些委员主张“政府”仅指行政机关；有些委员主张采用大政府的概念；多数委员同意待进一步研究后再作确定，暂时可先按大政府的概念草拟本章条文。

有些委员认为，如采用大政府概念，本项应写成“领导香港特别行政区行政机关”。

（三）负责执行本法及依照本法适用于香港特别行政区的其他法律；

〔说明〕有些委员主张将本项内容写入第一条。

（四）批准或不批准立法机关通过的法律，签署并公布法律；

〔说明〕有的委员认为，行政长官对立法机关通过的法律无否决权，签署法律只是一种形式；有的委员认为，行政长官不批准的法律，

可发回重议，如立法机关再以三分之二多数通过，行政长官必须签署，否则可解散立法机关（参见第三节第八条的说明）。

（五）决定政策和发布行政命令；

（六）提名主要官员，报请中央人民政府任命；经中央人民政府批准，聘请相当于司级和司级以上的顾问；

〔说明〕有的委员主张“经中央人民政府批准，聘请相当于司级和司级以上的顾问”一句可删去；有的委员主张在“聘请”前加“依法定程序”；有的委员认为，经中央批准就是程序，不必加这五个字。

有些委员提出，主要官员和司级以上顾问的免职，应当加以规定。

（七）依照法定程序任免公职人员；

〔说明〕部分委员主张不必加“依照法定程序”；有的委员提出，“依照法定程序”改为“按本法规定”。

（八）按本法规定任免各级法院法官；

〔说明〕部分委员主张写成：“按法定程序任免各级法院法官”；也有些委员主张写成：“任免各级法院法官”。

（九）执行中央人民政府就本法规定的有关事务发出的指令；

（十）代表香港特别行政区政府处理中央授权的对外事务及其他事务；

（十一）建议或拒绝建议立法机关接受有关税项或动

用政府收入等方面的请求或动议；

〔说明〕有的委员主张本项权力应由立法机关主席行使。

（十二）批准或拒绝批准有关人士出席立法机关所辖的委员会作证和提供证据；

〔说明〕有些委员主张本项权力应属立法机关主席；有些委员认为，“有关人士”应改为“政府官员”；有的委员认为，作证和提供证据的范围还需要研究。

（十三）经中央同意可解散立法机关；

〔说明〕有的委员主张立法机关解散后，行政长官也应辞职。

（十四）赦免或减轻刑事罪犯的刑罚。

〔说明〕此外，有些委员主张行政长官是立法机关的当然主席，并作为一项写进本条；但也有些委员表示反对；多数委员同意这个问题留后研究。

第六条 香港特别行政区行政长官不能履行职务时，由秘书长（布政司）代理其职务。

〔说明〕有些委员主张，行政长官不能履行职责时，必须有一个代理其职务的人的顺序名单；有的委员认为不必规定代理人选，届时由行政长官指定；还有的委员提出设副行政长官，但多数委员表示反对。

第七条 香港特别行政区行政长官不得利用职权为自

己谋私利。

〔说明〕有些委员提出，行政长官要宣誓效忠于中央和香港特别行政区，遵守法律，把“不得利用职权为自己谋私利”改为“尽忠职守”。关于行政长官和主要官员退休后的职业限制问题，留待研究。

第八条 香港特别行政区行政会议（暂定名）是协助行政长官进行决策的机构。

〔说明〕有的委员建议，将行政会议的条文写进行政机关一节中；有的委员不赞成设立行政会议。

第九条 香港特别行政区行政会议的成员由行政长官从主要官员、立法机关成员和社会人士中提名，报请中央人民政府任命。

〔说明〕有些委员主张参加行政会议的立法机关成员必须通过立法机关互选产生，社会人士也须经立法机关过半数成员的同意；有的委员主张，如果不是通过互选，则立法机关成员不必参加行政会议。关于行政会议人数及各部分成员是否需要一个比例等问题，委员们同意暂不作规定，待进一步研究。还有的委员主张，行政会议成员不必报中央人民政府任命；有些委员认为，行政会议成员可因严重罪行、严重不当行为、严重失职或无力履行职责等理由被行政长官撤职。

第十条 香港特别行政区行政会议由行政长官主持。
行政长官如不采纳行政会议多数成员的意见，应将具体理

由记录在案，并报中央人民政府备案。

〔说明〕有的委员主张删去本条第二句；有的委员主张，只要将具体理由记录在案就可以，不必报中央备案。

第十一条 香港特别行政区行政会议成员的任期不超过五年。

〔说明〕有的委员主张不确定任期，届时由行政长官确定；有些委员认为，行政会议成员的任期应不超过提名他的行政长官的任期。

第十二条 香港特别行政区行政会议的成员必须宣誓效忠香港特别行政区。

第十三条 香港特别行政区继续保留廉政机构，独立向行政长官负责。

第十四条 行政长官设立咨询组织的制度继续保留。

〔说明〕此外，有些委员建议本节须加进一条：“司级以上顾问可以组成一个顾问团，执行本法赋予的职责。”

第二节 行政机关

第一条 香港特别行政区××（名称待定）是香港特别行政区行政机关。

香港特别行政区行政机关的首长是香港特别行政区行

政长官。

〔说明〕香港特别行政区行政机关的名称，有的委员建议为“行政总署”；有些委员建议为“行政公署”；有的委员建议为“行政管理署”或“行政管理局”。

有些委员提出，行政机关应包括行政长官、行政会议和布政司署等具体的行政部门；有些委员认为，行政会议是行政长官的咨询机构，不是行政机关的一部分；还有的委员认为，行政机关的首脑是布政司。

第二条 香港特别行政区行政机关各部门的主要官员由香港特别行政区行政长官提名，报请中央人民政府任命。

香港特别行政区的主要官员由在香港通常连续居住满十五年的香港永久性居民中的中国公民担任。

〔说明〕委员们认为，主要官员一般应从公务员中挑选，但也可从公务员以外的社会人士中挑选，后者担任主要官员期间，按合约公务员待遇，任满后即脱离公职；主要官员工作调动及增加司级官员编制须报中央人民政府批准；主要官员包括哪些职级必须确定一个范围。关于主要官员必须在香港通常连续住满多少年，有些委员主张十年，有的委员主张二十年，也有的委员主张不作规定。

第三条 香港特别行政区行政机关行使下列职权：

- （一）向行政长官提出政策性建议；
- （二）依据本法规定执行行政决策，管理行政事务；
- （三）编制并提出财政预算、决算；

(四) 拟定并提出法案和议案。

〔说明〕有的委员提出，如果行政机关只包括执行机构，其职权第二项就应写成：“经行政长官同意后，依据本法规定执行行政决策，管理行政事务”；多数委员认为，第四项职权中的“法案”包括“附属法规”。

第四条 香港特别行政区行政机关的检察部门独立处理刑事检控，不受任何干涉。

第五条 香港特别行政区行政机关必须遵守法律，对香港特别行政区立法机关负责；执行立法机关通过并已生效的法律；定期向立法机关作施政报告；答复立法机关成员的质询；征税和公共开支经立法机关批准。

〔说明〕有些委员不同意上述条文中“负责”之后用冒号，理由是“负责”的内容比条文所说的广泛，并建议加上“接受立法机关的监察”、“行政长官及任何主要官员可受立法机关依法规定的弹劾和投不信任票”两项。但多数委员不同意上述意见。

第六条 行政机关设立咨询组织的制度继续保留。

第三节 立法机关

第一条 香港特别行政区××（名称待定）是香港特别行政区的立法机关。

第二条 香港特别行政区立法机关的组成和产生办法（待拟）。

第三条 香港特别行政区立法机关成员任期为四年。

第四条 香港特别行政区立法机关主席的产生（待拟）。

第五条 香港特别行政区立法机关主席的资格（待拟）。

第六条 香港特别行政区立法机关行使下列职权：

（一）根据本法规定并依照法定程序制定和修改法律；

〔说明〕有的委员提出，在“法定程序”后加“提出法律草案”；但有些委员不同意，认为如在基本法中规定立法机关成员可提出法律草案，则必须按现行办法作明确的限制。

（二）根据行政机关的提案，审核、通过财政预算、决算；

（三）批准税收和公共开支；

（四）听取行政机关的施政报告；

（五）对行政机关的工作提出质询；

〔说明〕有的委员建议改为“对行政机关的工作加以审查和提出质

询”。

(六) 接受香港居民的申诉；

(七) 行政长官如有严重违法或渎职行为，经立法机关全体成员的三分之一联合动议，并经四分之三多数通过，可以提出弹劾案，报请中央人民政府决定。

〔说明〕有的委员主张，提出动议的人数应为全体成员的四分之一，通过弹劾案的人数应为三分之二。有的委员提出，立法机关可以过半数弹劾主要官员。有的委员提出，立法机关可以三分之二多数对行政长官和任何主要官员投不信任票，但多数委员不同意。

〔说明〕此外，有的委员建议本条加进一项：“立法机关所辖委员会在得到行政长官批准后，有权传召有关人士出席作证和提供证据”。有的委员提出，本条应加进一项，规定立法机关可以设立常设委员会和专责委员会，但有的委员认为，这些内容宜在立法机关会议常规中规定。

第七条 香港特别行政区立法机关举行会议的法定人数为不少于全体成员的二分之一。

除本法另有规定者外，香港特别行政区立法机关对法案和议案的表决，须经出席会议的过半数成员通过。

立法机关的工作程序由法律规定。

〔说明〕有些委员提出，立法机关举行会议的人数可少于半数，如法定人数太高，不易召集会议。

第八条 香港特别行政区立法机关通过的法律，须经行政长官签署、公布，方能生效。

〔说明〕有些委员提出，行政长官对立法机关通过的、与香港公众利益有违的法案，可发回重议；有些委员建议，行政长官必须在一年内签署，在半年内发回重议，超过时限不签署，该法案就不生效；有些委员认为，超过时限不签署，应自动生效。

第九条 香港特别行政区立法机关成员在立法机关会议上的发言，不受法律追究。

第十条 香港特别行政区立法机关成员在出席会议时和赴会途中不受逮捕。

〔说明〕有的委员提出，目前香港立法局议员如犯有刑事罪行，只有开会时才不受逮捕。

第十一条 香港特别行政区立法机关成员必须遵守法律，宣誓忠于香港特别行政区。

〔说明〕此外，有的委员提出，关于立法机关会议公开、会议记录公开及立法机关成员的酬金等应在本节作出规定；也有些委员认为这些内容不宜写进基本法，应在立法机关会议常规中规定。

有些委员建议，立法机关成员如有严重违法或渎职行为，在本法中

应有作适当处置的规定。

第四节 司法机关

第一条 香港特别行政区各级法院是香港特别行政区的审判机关，行使香港特别行政区的审判权。

第二条 香港特别行政区设立终审法院、高等法院、区域法院、裁判署法庭和其他专门法庭。高等法院设上诉法庭和原讼法庭。

原在香港实行的司法体制，除因设立香港特别行政区终审法院而产生变化外，予以保留。

第三条 香港特别行政区的终审权属于香港特别行政区终审法院。终审法院可根据需要邀请其他普通法适用地区的法官参加审判。

〔说明〕有的委员提出，本条可参见第二章第六条的说明。

第四条 香港特别行政区各级法院的职权划分由香港特别行政区的法律规定。

〔说明〕有的委员提出，香港特别行政区法院的职权是由本法和和其他法律规定的，此条宜在司法管辖权条文确定后再作斟酌。

第五条 香港特别行政区法院的司法管辖权(待拟)。

〔说明〕中央与香港特别行政区的关系专题小组和香港特别行政区的政治体制专题小组的八位法律专家经过研究，提出了一个条文初稿，此条文初稿已得到两个专题小组联席会议的原则同意，但认为文字还要推敲：

“香港特别行政区法院除依照香港原有法律制度对有关国防、外交和中央政府行政行为的案件无管辖权外，对其他在香港特别行政区境内的案件均有审判权。

“香港特别行政区法院在审理案件中，凡涉及国防、外交和中央政府行政行为的问题时，应征询行政长官的意见。行政长官就该等问题发出的证明文件对法院有约束力。

“行政长官在发出上述证明文件前，须取得全国人民代表大会常务委员会或国务院之证明书。”

对上述条文，有的委员表示不同意“中央政府行政行为”一词。有的委员认为，对叛国一类的案件及香港特别行政区法院逾越本法授予的管辖权时如何处理等问题，留后研究。

第六条 香港特别行政区法院依照香港特别行政区的法律审判案件，其他普通法适用地区的司法判例可作参考。

〔说明〕有的委员提出在“依照”两字后加“适用于”三字。

第七条 香港特别行政区法院的法官，根据当地法官和法律界及其他方面知名人士组成的独立委员会推荐，由行政长官予以任命。

〔说明〕香港特别行政区法院的法官指区域法院以上的法官，其他

司法人员指裁判署法庭及专门法庭的审判人员，其他在司法组织工作的人员均属公务员。

第八条 香港特别行政区法院的法官在无力履行职责或行为不检的情况下，行政长官可根据终审法院首席法官任命的不少于三名当地法官组成的审议庭的建议，予以免职。

第九条 除本节第七条和第八条规定的程序外，香港特别行政区终审法院及高等法院首席法官的任命和免职，还须由行政长官征得香港特别行政区立法机关的同意并报全国人民代表大会常务委员会备案。

第十条 香港特别行政区法官以外的其他司法人员原有的任免制度继续保持。

第十一条 香港特别行政区的法官和其他司法人员应根据本人的司法和专业才能选用，并可从其他普通法适用地区聘用。

第十二条 香港特别行政区成立前在香港任职的法官和其他司法人员均可留用，其年资予以保留，薪金、津贴、福利待遇和服务条件不低于原来的标准。

第十三条 对退休或符合规定离职的法官和其他司法

人员，包括香港特别行政区成立前已退休和离职者，不论其所属国籍或居住地点，香港特别行政区政府按不低于原来的标准向他们或其家属支付应得的退休金、酬金、津贴及福利费。

第十四条 香港特别行政区法院独立进行审判，不受任何干涉。司法人员履行审判职责的行为不受法律追究。

第十五条 原在香港实行的陪审制度的原则予以保留。

第十六条 香港特别行政区的刑事诉讼和民事诉讼中保留原在香港适用的原则和当事人享有的权利。

〔说明〕有些委员介绍了目前香港刑事诉讼中适用的原则及被告人享有的权利，见附件。

第十七条 香港特别行政区可与全国其他地区的司法机关通过协商进行司法方面的联系和依法提供协作。

〔说明〕有些委员主张“依法提供”四字应删去。

第十八条 在中央人民政府协助或授权下，香港特别行政区政府可与外国就司法互助关系作出适当安排。

〔说明〕此外，有的委员提出，香港现行的公证人制度，既是一个

司法问题，也有涉外性质，香港特别行政区成立后，公证人的任命须由中央行使。这个问题如何处理，希望关系小组和政制小组研究。

有的委员提出，司法机关的财政独立必须单列一条。这个问题尚待研究。

第五节 区域组织

第一条 香港特别行政区可设立非地方政权性的区域组织，接受香港特别行政区政府就有关地区管理及其他事务的咨询，或负责提供文化、康乐、环境卫生等服务。

〔说明〕委员们认为，如果保留目前三层架构，则区议会仍应为地区性咨询机构。

第二条 区域组织的具体职权及组成方法，由法律规定。

第六节 公务员

第一条 在香港特别行政区政府各部门任职的公务人员必须是香港特别行政区永久性居民。本节第四条规定者或法律规定某一薪级点以下者不在此限。

公务人员必须尽忠职守，对香港特别行政区政府负责。

〔说明〕关于公务人员的定义，本小组经多次讨论，尚无适当的结

论。

第二条 香港特别行政区政府可自行任用政府各部门的各级公务人员，但本法所规定的主要官员除外。

〔说明〕有的委员建议，此条如与其他章节条文重复，则不写。

第三条 香港特别行政区成立前在香港政府各部门（包括警察部门）任职的公务人员均可留用，其年资予以保留，薪金、津贴、福利待遇和服务条件不低于原来的标准。

第四条 香港特别行政区政府可任用原香港公务人员中的或持有香港特别行政区永久性居民身份证的英籍和其他外籍人士担任政府部门的各级公务人员，但主要政府部门（相当于“司”级部门，包括警察部门）的正职和某些主要政府部门的副职除外。

香港特别行政区政府还可聘请英籍和其他外籍人士担任政府部门的顾问；必要时并可从香港特别行政区以外聘请合格人士担任政府部门的专业和技术职务。上述外籍人员只能以个人身份受聘，并和其他公务人员一样，必须尽忠职守，对香港特别行政区政府负责。

〔说明〕委员们认为，主要政府部门的正职和某些主要政府部门的副职的范围需明确规定。

第五條 对退休或符合规定离职的公务人员，包括香港特别行政区成立以前退休或符合规定离职的公务人员，不论其所属国籍或居住地点，香港特别行政区政府按不低于原来的标准向他们或其家属支付应得的退休金、酬金、津贴及福利费。

第六條 公务人员应根据本人的资格、经验和才能予以任用和提升。香港原有关于公务人员的招聘、雇用、考核、纪律、培训和管理的制度（包括负责公务人员的任用、薪金、服务条件的专门机构），除有关给予外籍人员特权待遇的规定外，予以保留。

〔说明〕有的委员主张，在本条的最后，加下列一句：“对上述制度，香港特别行政区政府可根据实际情况，为提高工作效率和公务人员的素质，依法加以发展和改进”。

附件:

第四章第四节司法机关

第十六条的说明

根据一些委员的介绍，目前香港刑事诉讼中适用的原则及被告人享有的权利包括：

1、任何人受刑事检控或因其权利义务涉讼须予以判定时，应有权受独立无私之法定管辖法院公开审问。

2、法院得因风化、公共秩序或国家安全关系，或于保护当事人私生活有此必要时，或因情形特殊，公开审判势必影响司法，而在其认为绝对必要之限度内，禁止新闻界及公众旁听审判程序之全部或一部；

3、除保护少年有此必要，或事关婚姻争执或子女监护问题外，判决应一律公开宣示；

4、受刑事控告之人，未经依法确定有罪之前，应假定其无罪；

5、审判被控刑事罪时，被告一律平等享受下列最低限度之保障；

(1) 迅即以其通晓之语言，详细告知被控罪名及案由；

(2) 给予充分之时间及便利，准备答辩并与其任选之辩护人联络；

(3) 立即受审，不得无故稽误；

(4) 到庭受审，及亲自答辩或由其选任辩护人答辩；未经选任辩护人者，应告以有这种权利；

(5) 法院认为审判有此必要时，应为其指定公设辩护人，如被告无资力酬偿，得免付之；

(6) 得亲自或间接诘问他造证人，并得声请法院传唤其证人在与他造

证人同等条件下出庭作证；

(7) 如不通晓或不能使用法院所用之语言，应免费为备通译协助之；

(8) 不得强迫被告自供或认罪。

6、少年之审判，应顾念被告年龄及宜使其重适社会生活，而酌定程序；

7、经判定犯罪者，有权声请上级法院依法复判其有罪判决及科刑罚；

8、经终局判决判定犯罪，如后因提出新证据或因发现新证据，确实证明原判错误而经撤销原判或免刑者，除经证明有关证据之未能及时披露，应
由其本人全部或局部负责者外，因此判决而服刑之人应依法受损害赔偿；

9、任何人依法律经终局判决判定有罪或无罪开释者，不得就同一罪名再予审判或科刑。