

# 关于提请全国人大常委会审议 《中华人民共和国香港特别行政区 基本法(草案)》及有关文件的报告\*

(一九八九年二月十五日)

香港特别行政区基本法  
起草委员会主任委员

姬鹏飞

委员长，

副委员长，

各位常务委员：

中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会经过三年半的工作，于今年一月十四日起草委员会第八次全体会议上通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》(包括三个附件)，还通过了起草委员会为全国人民代表大会代拟的《中华人民共和国全国人民代表大会关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定(草案)》和《香港特别行政区基本法起草委员会

\* 这是姬鹏飞在第七届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上作的报告。

关于设立全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会的建议》。现将上述草案和建议提请全国人大常委会审议。

基本法起草委员会根据《第六届全国人民代表大会第三次会议关于成立中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会的决定》和六届全国人大常委会第十一次会议的任命，于一九八五年七月一日正式成立并开始工作。起草委员会首先拟订了工作规则，初步确定了基本法结构，然后，设立了五个由香港和内地委员共同组成的专题小组，即中央和香港特别行政区的关系专题小组，居民的基本权利和义务专题小组，政治体制专题小组，经济专题小组和教育、科学、技术、文化、体育和宗教专题小组，由这些小组具体研究基本法中的专门问题，并负责起草有关条文。在各专题小组起草的条文的基础上，又成立了由包玉刚、胡绳副主任委员主持的总体工作小组，对各章节条文进行了总体上的调整和修改。去年四月，起草委员会第七次全体会议公布了《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》，接着用五个月的时间在香港和全国其他地区及各有关部门中广泛听取了意见。征询期结束后，起草委员会先后举行了各专题小组会议和主任委员扩大会议，对基本法（草案）征求意见稿的条文作了修改和调整。上个月，起草委员会第八次全体会议采取无记名投票的方式，对基本法（草案）以及有关文件逐条逐件地进行了表决，除基本法（草案）第十九条外，

所有条文、附件和有关文件均以全体委员三分之二多数赞成获得通过。

起草委员会还进行了香港特别行政区区旗区徽图案的征集、评选工作，共收到应征稿七千一百四十七件。经过评选委员会的初选、复选和起草委员会的审议，目前尚未能产生报请全国人大常委会审批的区旗区徽图案。

基本法（草案），是在起草委员会全体委员的共同努力下，在香港社会各阶层以及内地各有关方面的积极参与和大力协作下完成的。需要特别指出的是，香港特别行政区基本法咨询委员会对基本法的起草工作一直给予了积极有效的协助。他们在香港通过多种形式开展对基本法的宣传、推广工作，收集了大量有关基本法的意见和建议。三年多来，先后有七批咨询委员百余人次来北京同内地的起草委员交换意见。咨询委员会的工作得到了起草委员们的好评。

委员长、副委员长、各位常务委员：

“一个国家，两种制度”是解决香港问题的总方针，根据这一总方针，我国政府在中英关于香港问题的联合声明中阐明了一系列具体方针和政策。制定香港特别行政区基本法，就是要把一国两制的总方针及这一系列具体方针政策以法律的形式规定下来。

现在，我就提请全国人大常委会审议的《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及有关文件作如下说明。

## 一、基本法(草案)的总体结构

目前的基本法(草案),共有序言、九章一百五十九条和三个附件。除序言外,各章及附件的标题是,第一章总则,第二章中央和香港特别行政区的关系,第三章居民的基本权利和义务,第四章政治体制,第五章经济,第六章教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务,第七章对外事务,第八章本法的解释和修改,第九章附则;附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》,附件二《香港特别行政区立法会的产生办法》,附件三《在香港特别行政区实施的全国性法律》。

## 二、关于中央和香港特别行政区的关系

将于一九九七年七月一日设立的香港特别行政区,是中华人民共和国不可分离的部分,同时又享有高度自治权。香港特别行政区政府由当地人;即由香港特别行政区永久性居民组成。香港特别行政区将不实行社会主义制度和政策,保持资本主义社会经济制度和生活方式,五十年不变。基本法(草案)第一、二、七、九等章对香港特别行政区的法律地位、中华人民共和国宪法与香港特别行政区基本法的关系、香港特别行政区的职权范围以及同中央的相互关系,作了明确的规定。

(一)关于香港特别行政区的法律地位,基本法(草案)第十二条规定:“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，直辖于中央人民政府。”香港特别行政区同中央的关系和它的职权范围就是建立在这一法律规定的基础上的。

(二)关于宪法与基本法的关系，基本法(草案)第十一条规定：“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，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以本法的规定为依据。”我国宪法第三十一条规定，“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，基本法是根据宪法制定的，而宪法又允许特别行政区可以实行不同于全国其他地区的制度和政策。因此，在香港特别行政区实行的制度和政策，将以基本法的规定为依据。

(三)关于中央和香港特别行政区的职权范围以及同中央的关系，基本法(草案)规定，香港特别行政区的国防和外交事务由中央人民政府管理；香港特别行政区行政长官和政府主要官员须报请中央人民政府任命；基本法的修改权和解释权属于全国人民代表大会和人大常委会；香港特别行政区的财政预、决算和立法会制定的法律，须报全国人大常委会备案。这些规定，是体现国家主权所必须的，也是符合全中国人民、包括香港同胞的利益的。同时草案又规定，香港特别行政区享有行政管理权、

立法权、独立的司法权和终审权；香港特别行政区政府负责维持当地的社会治安；还规定，香港特别行政区根据中央人民政府的授权，依照本法自行处理有关的对外事务。这些规定，又是香港特别行政区实行高度自治，保持稳定和繁荣所必须的。

在中央和香港特别行政区的相互关系中，比较重要，又是香港各阶层人士普遍关心的问题是：

1. 关于基本法解释权，基本法（草案）第一百五十七条规定，基本法的解释权属于全国人大常委会。同时，该条还对解释权的行使作了相应规定。根据我国宪法规定，解释法律是全国人大常委会的职权之一。因此基本法的解释权属于全国人大常委会是无可置疑的。但另一方面，基本法（草案）第一百五十七条又规定“全国人大常委会授权香港特别行政区法院在审理案件时对本法关于香港特别行政区自治范围的条款自行解释”。考虑到香港特别行政区的特殊情况，作为实行高度自治的地方行政区域，授权香港特别行政区法院就其自治范围内的条款自行解释也是必须的。

2. 同基本法的解释权相联系，基本法（草案）第十七条规定，香港特别行政区立法会制定的任何法律，如不符合基本法关于中央管理的事务及中央和香港特别行政区的关系的条款，全国人大常委会将发回，被发回的法律立即失效。这一规定是同前面说的全国人大常委会对基本法的解释权相适应的。

3. 关于少数全国性法律适用香港的问题,由于香港特别行政区实行的是不同于内地的制度、政策和法律体系,全国性法律一般不在那里适用。但作为我国的一个地方行政区域,必然又有少数关于国防、外交和不属于特别行政区自治范围的全国性法律要在那里实施。对此,基本法(草案)第十八条及附件三作出了规定,既明确了适用于香港特别行政区的全国性法律的类别和数量,也便于今后作出必要的增减。

4. 关于香港特别行政区法院的司法管辖权,基本法(草案)第十九条规定,香港特别行政区享有独立的司法权和终审权。同时规定,香港特别行政区法院除继续保持香港原有法律制度和原则对法院审判权所作的限制外,对香港特别行政区所有的案件均有审判权。九七年后香港特别行政区法院将保持原有的司法管辖范围,对这一原则,起草委员们是没有异议的,但对这一条文的表述方式还有不同意见。因此这一条文未能得到全体委员三分之二多数的同意,有待于进一步研究并作出修改。

5. 在基本法起草过程中,委员们认为有必要建议全国人民代表大会常务委员会设立一个工作机构,就基本法第十七、十八、一百五十七、一百五十八条实施中的问题进行研究,并向人大常委会提供意见。为此起草了《关于设立全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会的建议》,请全国人大常委会一并审议。

### 三、关于香港特别行政区的政治体制

根据“一个国家，两种制度”的总方针，香港特别行政区政治体制的设计，既不能照搬内地，也不能照搬外国，而必须从香港的法律地位和香港的实际情况出发。既要有利于香港的稳定和繁荣，促进资本主义经济的发展；又要兼顾社会各阶层的利益，为大多数人所接受。要保持香港现有政治体制中行之有效的部分，又要循序渐进地逐步发展适合香港情况的民主制度。香港特别行政区行政机关、立法机关和司法机关之间的关系，应该是行政机关和立法机关既互相制衡又互相配合；司法机关和检察部门则独立进行工作，不受任何干涉。为了保持行政效率，香港特别行政区行政长官要有实权，同时，又应受到监督。

根据上述原则，基本法（草案）第四章对行政长官、行政机关、立法机关和司法机关的职权，以及行政机关和立法机关之间的关系作了规定。同时还在这章和附件一、附件二中对行政长官和立法会的产生作了规定。

（一）关于行政长官、政府和立法会的相互关系。基本法（草案）规定，行政长官是香港特别行政区的首长和代表，对中央人民政府和香港特别行政区负责。行政长官领导香港特别行政区政府；签署法案并公布法律，签署财政预算案；行政长官如认为立法会通过的法案不符合香港特别行政区的整体利益，可将法案发回立法会重议，如行

政长官拒绝签署立法会再次通过的法案，或立法会拒绝通过政府提出的预算案或其他重要法案，经协调仍不能取得一致意见，行政长官可解散立法会。同时，草案又规定，政府必须遵守法律，向立法会负责：执行立法会制定并已生效的法律，定期向立法会作施政报告，答复有关的质询，征税和公共开支需经立法会批准。如行政长官有严重违法或渎职行为，立法会通过一定程序可提出弹劾案，报请中央人民政府决定；此外，还规定行政长官在什么情况下必须辞职。

(二)关于行政长官和立法会的产生办法。基本法(草案)第四十五条和第六十七条分别就此作了原则规定，具体产生办法则由附件一和附件二列明，这两个产生办法遵循的共同原则是，以香港的稳定和繁荣为前提，循序渐进地发展适合于香港实际情况的民主。上述条文和附件在起草委员会通过后，香港社会各阶层仍有各种不同意见，有必要进一步听取和协调各方面的意见，然后对有关规定作出必要的修改和调整。

(三)关于香港特别行政区第一届政府和立法会的产生办法。根据体现国家主权、有利平稳过渡的原则，香港特别行政区的成立须由全国人大设立的香港特别行政区筹备委员会负责主持。香港特别行政区第一任行政长官，由香港人组成的推选委员会负责产生，报请中央人民政府任命；原香港最后一届立法局议员，凡符合基本法规定的条件，拥护基本法，愿意效忠香港特别行政区者，经筹

委会确认后可成为香港特别行政区第一届立法会议员。考虑到上述筹备工作须在香港特别行政区第一届政府和立法会成立之前进行，而基本法要到一九九七年七月一日才生效，起草委员会建议，全国人大对第一届政府和立法会的产生办法作出专门决定，此项决定与基本法同时公布。

此外，基本法(草案)还规定，行政长官、政府主要官员、行政会议成员、立法会主席、终审法院和高等法院的首席法官都必须由香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。这是体现国家主权所必须的。

#### 四、居民的基本权利和义务

基本法(草案)第三章规定了香港特别行政区居民的定义，规定了香港特别行政区居民及其他人享有的各项自由和权利，还规定《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》和国际劳工公约适用于香港的有关规定继续有效，通过香港特别行政区的法律实施。草案还规定，有关保障居民的基本权利和自由的制度，以基本法的规定为依据，这样就为香港特别行政区居民和其他人的自由和权利提供了充分的保障。

#### 五、经济和教育、科学、文化、体育、 宗教、劳工、社会服务

基本法(草案)第五、六章对上述两方面分别作出了

规定。香港和内地有一些人士认为这两章政策性条款太多，建议从基本法中删去或另作附件。但考虑到我国政府在中英联合声明中已承诺将把我国政府对香港的基本方针政策和中英联合声明附件一对上述基本政策的具体说明写入基本法，同时考虑到即使作为基本法的附件，仍然和基本法具有同等法律效力。经起草委员会反复研究，决定将这些条款仍保留在基本法中，但对争议较大的两条，即保持财政收支基本平衡和继续实行低税制作了较大的修改，使之更具有弹性。

委员长、副委员长、各位常务委员，起草委员会虽然已提交了香港特别行政区基本法（草案），但目前这部草案尚有一些问题需要进一步解决，如第十九条关于香港特别行政区法院司法管辖权的规定，关于行政长官和立法会的产生办法等，尚有待于草案公布征求意见后进一步加以修改和完善；区旗区徽图案的评选工作也有待于研究解决。这些都需要基本法起草委员会继续进行工作。

以上是我对《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及有关文件的报告，请审议。