



律政司
香港特别行政区政府
Department of Justice
The Government of the Hong Kong
Special Administrative Region

基本法起草材料及 案例精选

第一册

香港特别行政区政府
律政司编撰



目 录

序言	郑若骅	1
前言（一）	乔晓阳	5
前言（二）	邓中华	9
前言（三）	陈兆愷	13

缩写表		17
-----------	--	----

引言		18
----------	--	----

《基本法》草案说明文件

1989年2月15日姬鹏飞主任委员在第七届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上作出的《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》		40
---	--	----

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在第七届全国人民代表大会第三次会议上作出的关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明		47
--	--	----

第一部分 《基本法》起草材料精选

第一章 总则		58
第二章 中央和香港特别行政区的关系		72
第三章 居民的基本权利和义务		106
第四章 政治体制		195
第五章 经济		359
第六章 教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务		414

第七章	对外事务.....	438
第八章	本法的解释和修改.....	459
第九章	附则.....	474
附件一	香港特别行政区行政长官的产生办法.....	477
附件二	香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序.....	478
附件三	在香港特别行政区实施的全国性法律.....	480

全国人民代表大会常务委员会关于《基本法》条文的解释

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的解释.....	485
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件一第七條和附件二第三條的解释	487
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第五十三條第二款的解释.....	489
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三條第一款和第十九條的解释.....	491
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四條的解释.....	494

附录

附一：全国人民代表大会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的决定.....	496
附二：香港特别行政区基本法起草委员会委员名单.....	497
附三：香港特别行政区基本法咨询委员会委员名单.....	498
附四：《基本法结构（草案）》.....	500
附五：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.....	507

附六：全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》英文本的决定.....	509
附七：全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国国籍法》在香港特别行政区实施的几个问题的解释.....	510
附八：全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会关于实施《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十四条第二款的意见.....	512
附九：全国人民代表大会常务委员会关于根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百六十条处理香港原有法律的决定	515
附十：中华人民共和国常驻联合国代表就多边国际条约适用于香港特别行政区事项致联合国秘书长的照会.....	520
附十一：全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定.....	538
附十二：全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定.....	540
附十三：2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订基本法附件一香港特别行政区行政长官的产生办法.....	542
附十四：2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订基本法附件二香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序.....	546

第二部分 《基本法》案例精选

案例细目.....	549
《基本法》条文案例索引.....	558
案例撮要.....	623

延伸参考.....	1288
-----------	------

序

2022年是中华人民共和国香港特别行政区成立、香港回归祖国结束殖民统治的25周年。25年来，香港在国家的坚实支持下，成功顺利地落实“一国两制”，同时保持国际大都会的角色，取得相当的成就，充分体现了香港跟祖国作为一个命运共同体的无比优势。

前无古人的制度创新

上世纪80年代，在改革开放和社会主义现代化建设的历史背景下，当时以邓小平先生为首的中国共产党创造性地提出“一国两制”伟大构想，即在一个国家的前提下，国家主体实行社会主义制度，港澳台实行资本主义制度，并以此为指引，通过与大不列颠及北爱尔兰联合王国的外交谈判，顺利解决了历史遗留下来的香港问题，为实现祖国完全统一踏出重要一步。

纵观国际历史，收复失地少不免兵戎相见并引发流血冲突。然而，在“一国两制”的指引下，我国坚持祖国统一原则，强调主权问题不容退让；但同时本着海纳百川、有容乃大的精神，从现实出发，经过跟英方谈判后，在1984年中英两国领导人签订了《中英联合声明》。1997年7月1日，我国对香港恢复行使主权，不费一兵一卒，实现了香港和平回归。

诚如邓小平先生指出：“‘一个国家，两种制度’是能够行得通的，……而且为世界各国提供国家间解决历史遗留问题的一个范例。”¹联合国国际法院副院长薛捍勤便曾经说明“一国两制”在国际法上是一个富有创新的实践，并指出香港回归为国家与国家之间和平解决争议及国际法实践提供了一个模范。²

1 邓小平，“我们非常关注香港的过渡时期”（1984年7月31日），《邓小平文选》，第三卷，人民出版社，1993年10月第1版，第68页。

2 “‘一国两制’对国际法的贡献”，发表于2020年11月17日主题为“追本溯源”的《基本法》颁布三十周年法律高峰论坛。

当家作主

1985年4月10日，第六届全国人民代表大会第三次会议决定成立基本法起草委员会，负责基本法起草工作。同年，香港社会180名具不同背景、不同政见、不同界别的人士，聚首一堂，见证了基本法咨询委员会的成立。基本法咨询委员会下设8个专题小组，深入研究香港回归后的各项安排，开展了四年多的漫长咨询工作，是香港有史以来时间最长、规模最大的咨询。经过香港各界人士和衷共济，求同存异，就香港未来的重要宪制条文集思广益，最终全国人大在1990年4月4日顺利通过《基本法》，成为香港特别行政区的宪制性文件。

《基本法》的制定充分反映了香港人在经历殖民统治后当家作主。《基本法》内说明香港特区最终实现行政长官和立法会全部议员由普选产生的目标，正好说明了中央政府坚定支持香港民主发展。香港居民政治参与度大幅度增加，享有充分的民主权利。

“一国两制”具强大生命力

回归25年来的实践充分证明，深入推进“一国两制”实践是实现香港长期繁荣稳定的必然要求，符合国家和民族根本利益，符合香港整体和长远利益。

诚然，一路走来绝非一帆风顺；既有坦途，亦不免遭遇风浪。作为一项前无古人的伟大实践，“一国两制”事业没有现成经验可循，“一国两制”运行中无可避免遇到了新情况新问题，需要在实践中不断探索、开拓前进。

在中央政府的支持下，25年来，总的来说，香港社会砥砺前行，奋发有为；坚守“一国”之本，善用“两制”之利，积极融入国家发展大局，发挥好香港的独特优势及用好自身专业力量，助力国家全面深化改革。

国家主席习近平高度评价“一国两制”在香港的成功实践：“实践充分证明，‘一国两制’是历史遗留的香港问题的最佳解决方案，也是香港回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度安排，是

行得通、办得到、得人心的。”³《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》亦提到要坚持“一国两制”，并肯定“一国两制”实践取得举世公认的成功。

初心不改，大道不移。可以肯定的是，只要坚守“一国两制”初心，牢固树立“一国”意识，坚守“一国”原则，“一国两制”是香港面向未来保持长期繁荣稳定的最好安排和最佳制度。故此，《基本法》下所说明的资本主义制度和生活方式，以至是香港的普通法制度，也会一路运作下去，没有改动的必要。诚如邓小平先生所说：“香港在一九九七年回到祖国以后五十年政策不变……五十年以后更没有变的必要，香港的地位不变，对香港的政策不变”⁴；邓先生亦说：“实际上，五十年只是一个形象的讲法，五十年后也不会变，前五十年是不能变，五十年之后是不需要变。”⁵

保持初心，追本溯源

回顾“一国两制”和《基本法》的初心，推广社会对法治的正确理解和认识，加深香港市民大众就《宪法》、《基本法》以及国家安全的正确认知，是律政司的使命。过去两年，律政司便举办了一系列推广《宪法》及《基本法》的活动及法律论坛，通过一众专家学者阐释国家《宪法》、《基本法》以及《香港国安法》等法律议题，激浊扬清。律政司亦推出了“愿景2030-聚焦法治”，透过一系列活动，推展法治教育，弘扬全社会明法、守法、传法的正气。

在2019年，有鉴于社会上存在着对香港的宪制秩序不正确的理解，同时亦见到由反中乱港人士制作的相关讯息在社会流通，为了正本清源，2020年律政司决定制作出版本书。我们尽量在本书中收录了精选的《基本法》起草材料，并汇总了相关讨论。本

3 国家主席习近平在庆祝香港回归祖国20周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上讲话。

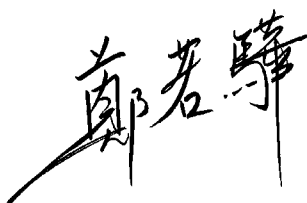
4 邓小平会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时的讲话(<https://www.basiclaw.gov.hk/filemanager/content/tc/files/anniversary-reunification15/anniversary-reunification15-appendix6.pdf>) (1987年4月16日)

5 邓小平，“要吸收国际的经验”，《邓小平文选》，第三卷，人民出版社，1993年10月第1版，第267页。

书亦收录了由1997年7月至2021年12月的《基本法》案例精选，律政司将会致力在有需要时更新本书，特别是有关案例的部分。

借此机会，我衷心感谢参与本书制作的律政司每一位同事，包括一众参与本书制作的政府律师，尤其是基本法组的同事。特别感谢李浩然博士收集整理《基本法》的文献资料，出版了《香港基本法起草过程概览》。我也要感谢中国法律服务（香港）有限公司提供专业的翻译及编辑服务。诸位的努力，我无言感激。

最后，期盼本书的出版能够起到激浊扬清的作用，让社会就《宪法》及《基本法》及其确立的香港特区宪制秩序有一个更准确及全面的理解。我同时希望本书能够成为学习《基本法》的一个基础读本，引发香港市民对《宪法》及《基本法》有更深入的学习与探索。

A handwritten signature in black ink, reading '鄭若驊' (Zheng Ruofan). The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke extending to the left from the first character.

郑若驊资深大律师

香港特别行政区

律政司司长

2022年1月21日

前言（一）

2022年是中华人民共和国香港特别行政区成立和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》实施25周年。香港特别行政区政府律政司编辑出版《基本法起草材料及案例精选》，以襄盛事，意义重大。律政司司长郑若骅女士来函嘱我为此资料读本作“前言”，现专此奉上。

习近平主席明确指出，中央贯彻“一国两制”方针坚持两点：一是坚定不移，不会变、不动摇；二是全面准确，确保“一国两制”在香港的实践不走样、不变形，始终沿着正确方向前进。我理解，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不变形、不走样，是新时代推进“一国两制”事业的鲜明主题。

中央坚持“一国两制”方针的立场是坚定不移的。十八大以来，中央一再强调，“一国两制”是解决历史遗留的香港、澳门问题的最佳方案，也是香港、澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度。中央把“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。中央明确提出，坚持“一国两制”，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一，是我国国家制度和国家治理体系具有的显著优势之一，坚持和完善“一国两制”制度体系，是坚持和发展中国特色社会主义，推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要任务。在最近通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中，对“一国两制”方针及其实践也有大篇幅的阐述。在学习中央的这此决策部署时，我想起邓小平关于“五十年不变”的两次论述，这两次他都从国家的发展战略谈起，深刻地指出，我们讲“五十年”，不是随随便便、感情冲动而讲的，是考虑到中国的现实和发展需要的。如果懂得了这一点，知道我们的基本观点，知道我们从什么出发提出这个口号、制定这个政策，就会相信我们不会变。进入新时代，中央同样从国家战略的高度来谋划推进“一国两制”事业，理解这一点，就会感受到“确保‘一国两制’方针不会变、不动摇”这句话所具有的沉重

分量，所表达的坚定意志。

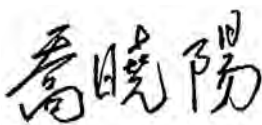
中央为新时代“一国两制”实践指明了正确方向。确保“一国两制”实践不变形、不走样，与确保“一国两制”方针不会变、不动摇，是一体两面，相辅相成。十八大以来，习近平主席就“一国两制”和港澳工作发表了一系列重要讲话，提出了许多重要思想和观点，我在学习领会中印象最深的可以概括为十个强调：一是强调“一国两制”是一个完整的概念，“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”，并统一于“一国”之内；二是强调《宪法》和《基本法》共同构成特别行政区的宪制基础，要严格按照《宪法》和《基本法》办事，维护《宪法》和《基本法》权威；三是强调香港、澳门从回归祖国之日起，重新纳入国家治理体系，必须维护《宪法》和《基本法》确立的特别行政区宪制秩序；四是强调国家主体坚持社会主义制度，是香港、澳门实行资本主义制度和保持繁荣稳定的前提和保障，香港、澳门必须充分尊重国家主体实行的社会主义制度；五是强调我国是单一制国家，中央对包括香港、澳门特别行政区在内的所有地方行政区域拥有全面管治权；六是强调香港、澳门特别行政区的高度自治权不是固有的，而是来源于中央的授权，中央对高度自治权具有监督的权力，绝不允许以“高度自治”为名对抗中央的权力，要坚决贯彻落实爱国者治港治澳根本原则，确保特区政权牢牢掌握在爱国者手中；七是强调任何危害国家主权安全、挑战中央权力和特别行政区《基本法》权威，利用香港、澳门对内地进行渗透破坏的活动，都是对“一国两制”原则底线的触碰，都是绝对不能允许的；八是强调要支持行政长官和特别行政区政府依法施政、积极作为，团结带领香港、澳门各界人士齐心协力谋发展、促和谐，保障和改善民生，有序推进民主，维护社会稳定，履行维护国家主权、安全、发展利益的宪制责任；九是强调支持香港、澳门抓住“一带一路”、粤港澳大湾区建设等国家战略实施的重大机遇，更加积极主动地助力国家全面开放，更加积极主动融入国家发展大局，更加积极主动参与国家治理实践，更加积极主动促进国家人文交流，实现新发展，作出新贡献；十是强调要加强对港澳青少年的爱国主义教育，发展壮大爱国爱港爱澳力量，让香港、澳门同胞同祖国人民共担民族复兴的历史责任，共享祖国繁荣富强的伟大荣光。习近平主席

关于“一国两制”重要论述的内容十分丰富，这十个方面之所以深入我的脑中，是因为我长期从事港澳工作的经历告诉我，习近平主席上述重要讲话要求指明了“一国两制”实践的正确方向，具有很强的针对性和现实的指导意义。换句话说，如果在这十个方面出了问题，“一国两制”实践就会变形、走样，“一国两制”行稳致远也就无从谈起了。

香港回归祖国后，重新纳入国家治理体系，“一国两制”实践取得举世公认的成功，但总有一股破坏力量企图把“一国两制”实践引入歧途，企图利用“一国两制”来达到“反中乱港”的政治目的。2019年香港街头发生的事情，是这股破坏力量的登峰造极，给了我们深刻的教训。历史是最好的教科书。为了维护香港的安宁和居民的福祉，我们只有坚决地同这股破坏力量进行斗争。这里，我同大家一起分享邓小平讲过的两段话。第一段话是1984年10月会见港澳同胞国庆观礼团时讲的，当时中英联合声明刚刚草签。邓小平说，“对于中英联合声明，我们不仅相信我们自己会遵守，也相信英国人会遵守，更相信香港同胞会遵守。但是应该想到，总会有些人不打算彻底执行。某种动乱的因素，捣乱的因素，不安定的因素，是会有有的。老实说，这样的因素不会来自北京，却不能排除存在于香港内部，也不能排除来自某种国际力量。”第二段话是1987年会见香港基本法起草委员会委员时讲的，邓小平说，“切不要以为香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管，就万事大吉了。这是不行的，这种想法不实际。中央确实是不干预特别行政区的具体事务的，也不需要干预。但是，特别行政区是不是也会发生危害国家根本利益的事情呢？难道就不会出现吗？那个时候，北京过问不过问？难道香港就不会出现损害香港根本利益的事情？能够设想香港就没有干扰，没有破坏力量吗？我看没有这种自我安慰的依据。如果中央把什么权力都放弃了，就可能会出现一些混乱，损害香港的利益。所以，保持中央的某些权力，对香港有利无害。大家可以冷静地想想，香港有时候会不会出现非北京出头就不能解决的问题呢？过去香港遇到问题总还有个英国出头嘛！总有一些事情没有中央出头你们是难以解决的。中央的政策是不损害香港的利益，也希望香港不会出现损害国家利益和香港利益的事情，要是有的话？所以请诸位考虑，《基本法》要照顾到这些方面。”重温邓小平30多年

前讲过的话，结合中央面对香港严峻局面采取的重大举措，我相信大家一定会体会到，中央的政策是一以贯之的，是考虑到各种复杂情况并有言在先的，《宪法》和《基本法》确立的特别行政区宪制秩序具有巨大的制度优势，只要把中央权力和特别行政区高度自治权有机结合起来，完全能够战胜各种风险和挑战。

《基本法起草材料及案例精选》这本书出版之际，我写了以上这些话，是想借此说明以下几点：一是“一国两制”制度是我国国家制度和治理体系的重要组成部分，它的实施主体首先是中央政府，承担的最终责任也是中央政府，要全面准确地理解和把握“一国两制”和《基本法》的规定，只能站在国家的立场、秉持中央的观点。二是中央制定和实施“一国两制”根本宗旨是维护国家的主权、安全、发展利益，保持香港长期繁荣稳定，这一初心从来没有改变也不会改变。《基本法》的立法目的就是实现这一根本宗旨，《基本法》是否得到全面准确贯彻落实，也要以这一根本宗旨作为检验标准。三是《基本法》是一部活的法律，它要解决的问题随时代发展而发展，它对问题的解决答案必定有赖于一代又一代人贡献聪明智慧，既一以贯之，又与时俱进，留下鲜明的时代特征。



原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主任

2021年12月13日

前言（二）

从回归前参与中英联合联络小组工作开始，我就与香港结缘。香港基本法自1990年颁布之日起，就一直是我的案头书，是我从事香港工作的重要遵循。欣闻律政司首次汇编、出版关于《基本法》的重要读本——《基本法起草材料及案例精选》，我应郑若骅司长邀请，并受全国政协副主席、国务院港澳事务办公室主任夏宝龙先生委托，作文以为前言，首先对书籍的出版表示热烈祝贺。

《基本法起草材料及案例精选》一书内容丰富，编纂了包括香港基本法起草历史材料、《基本法》实施相关案例，以及全国人大常委会关于《基本法》的解释、全国人大及其常委会涉港决定等资料，较完整地记述了香港基本法制定及实施过程的全貌，对正确认识、理解、宣传、实施《基本法》，确保香港“一国两制”实践行稳致远将起到积极作用。

自1985年7月1日中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会成立起，在内地和香港各界人士、专家共同努力和广大香港同胞积极参与下，历时四年零八个月，完成了《基本法》这部“具有历史意义和国际意义的法律”。香港回归以来，中央始终严格依照《宪法》和《基本法》办事，支持行政长官和特区政府依法施政，改善民生。香港基本法确立的特别行政区行政主导的政治体制有效运行，香港居民依法享有的权利和自由得到充分保障。香港走上了同祖国内地优势互补、共同发展的宽广道路，“一国两制”实践取得举世公认的成功。

一个时期以来，受各种内外复杂因素影响，“反中乱港”活动猖獗，香港局势一度出现严峻局面。面对“一国两制”实践中出现的新情况、新问题，中央全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”方针，坚持和完善“一国两制”制度体系，坚持依法治港，维护《宪法》和《基本法》确立的特别行政区宪制秩序，落实中央对特别行政区全面管治权，落实“爱国者治港”原则，“一国两制”理论和《基本法》实践得到了新的发展，主要体现在以下四个方面：

一是中央对特别行政区的全面管治权得到进一步落实。2014年6月，国务院新闻办公室发布的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书中明确提出，“中央拥有对香港特别行政区的全面管治权”。近年来，在“一国两制”实践中，中央始终坚定维护和落实对香港、澳门特别行政区的全面管治权。全面管治权是“一国”的具体体现，与“特别行政区高度自治权”构成了“一国两制”的最核心内容。落实中央全面管治权，就是要坚持中央对特区政府和爱国爱港力量的领导权、对特别行政区基本制度的决定权、对事关特别行政区长治久安和长期繁荣稳定重大问题的决策权。中央推动建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，制定《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》(以下简称《香港国安法》)、完善香港特别行政区选举制度，就是落实全面管治权的具体体现。同时，香港特别行政区在《基本法》的保障下，依法实行高度自治，充分发挥制度优势，在行政、立法、司法方面切实承担主体责任，实现了经济稳定增长，管治高效运行，国际金融、航运、贸易中心和国际航空枢纽地位进一步得到巩固和提升，教育、医疗卫生、文化、体育、社会保障等事业不断迈上新台阶，香港长治久安和繁荣稳定获得了更为广阔的空间。

二是国家安全在特别行政区得到有效维护。习近平主席强调，“国家安全是安邦定国的重要基石”。维护国家安全是国家的头等大事。中央政府对特别行政区有关的国家安全事务负有根本责任。考虑到香港当时的特殊性，全国人大通过《基本法》第二十三条规定由香港特别行政区自行立法禁止七类危害国家安全的行为，这是在“一国两制”下作出的特殊安排。香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任，但回归23年来却未能完成《基本法》第二十三条立法，国家安全存在重大风险敞口。中央绝不能坐视不理，放任内外敌对势力利用国家安全“城门洞开”的香港肆无忌惮地进行各种分裂国家、颠覆政权、组织实施恐怖活动、干预香港特别行政区事务的活动，果断出手制定并实施《香港国安法》。2020年5月28日十三届全国人大三次会议通过《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，6月30日十三届全国人大常委会第二十次会议通过《香港国安法》，从国家层面为香港特别行政区维护国家安全

建立了基本的法律制度和执行机制，为切实防范、制止和惩治严重危害国家安全的行为和活动，有效防控国家安全风险，提供了明确的法律依据。《香港国安法》实施以来，在中央的坚定支持下，特区政府坚决执行法律，依法止暴治乱、拨乱反正，香港由乱到治的局面不断巩固，局势不断向好发展。

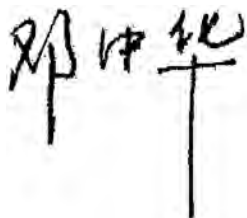
三是“爱国者治港”原则得到深入贯彻。“爱国者治港”是“一国两制”的核心要义，是事关国家主权、安全、发展利益，事关香港长期繁荣稳定的根本原则。邓小平先生曾明确指出，“爱国者的标准是尊重自己民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。”治理香港者必须依据这一标准予以选拔和任用。2016年11月7日十二届全国人大常委会专门就《基本法》第一百零四条作出解释，明确“拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法、效忠中华人民共和国香港特别行政区”是参选或出任有关公职的法定要求和条件，为“爱国者治港”提供了法律保障。2020年11月11日十三届全国人大常委会第二十三次会议通过《关于香港特别行政区立法会议员资格问题的决定》，进一步明确立法会议员一经依法认定不符合“拥护、效忠”的法定要求和条件，即时丧失议员资格，从宪制层面完善了“爱国者治港”法律制度。2021年3月11日十三届全国人大四次会议通过《关于完善香港特别行政区选举制度的决定》，3月30日十三届全国人大常委会第二十七次会议通过新修订的香港基本法附件一和附件二，进一步夯实了“爱国者治港”的制度根基，确保香港特别行政区的管治权牢牢掌握在爱国者手中。在新选举制度下，香港特别行政区选举委员会选举、第七届立法会选举先后成功举行，广大香港同胞当家作主的民主权利得到体现，“爱国者治港”原则得到落实，社会各阶层各界别广泛、均衡参与的政治格局得到确立。实践表明，坚持“爱国者治港”原则，是解决香港社会的深层次矛盾和问题、确保香港长期繁荣稳定的根本前提。

四是特别行政区进一步融入国家发展大局。香港、澳门融入国家发展大局，是“一国两制”方针和《基本法》的应有之义，是改革开放的时代要求，也是香港、澳门探索发展新路向、开拓发展新空间、增添发展新动力的客观要求。近年来，国家将促进香港、澳门融入国家发展大局提高到战略和全局的高度，全面推

进内地与香港、澳门互利合作。加大内地对港澳开放力度，推动内地与港澳关于建立更紧密经贸关系安排升级。深化内地与香港金融合作，加快两地市场互联互通。加深内地同港澳在社会、民生、文化、教育、环保等领域交流合作，支持内地与港澳开展创新及科技合作，支持港澳中小微企业和青年人在内地发展创业。支持共建大珠三角优质生活圈，深入实施《粤港澳大湾区发展规划纲要》，推进粤港澳大湾区高质量建设，加快前海、南沙、横琴等粤港澳合作平台建设，推进前海深港现代服务业合作区、横琴粤港澳深度合作区开发开放。支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设。随着合作加深，港澳与内地携手同心、共担祖国建设大任、共享民族复兴荣光的新时代已经来临。

中国共产党已走过百年风雨历程，我国已经开启全面建设社会主义现代化国家新征程。中国共产党十九届六中全会作出关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议，“一国两制”作为重要内容写入其中。香港回归祖国25年不平凡的历程充分证明，实行“一国两制”有利于维护国家根本利益，有利于维护香港根本利益，有利于维护广大同胞根本利益。站在新的历史起点上，惟愿香港特别行政区沿着“一国两制”正确方向，维护《宪法》和《基本法》确立的宪制秩序，坚定实施《香港国安法》，建设安定团结的社会环境；惟愿香港特别行政区全面落实“爱国者治港”原则，由爱国爱港人士组成的管治团队团结带领香港市民实现特别行政区良政善治，着力发展经济，改善民生，化解深层次矛盾，实实在在地提高香港市民的获得感、幸福感。

祝愿香港拥有更加光明辉煌的明天！

A handwritten signature in black ink, reading '邓中华' (Deng Zhonghua). The characters are written in a cursive, expressive style. The first character '邓' is on the left, and '中华' is on the right, with a vertical line extending downwards from the '华' character.

国务院港澳事务办公室副主任

2022年1月26日

前言（三）

1997年7月1日香港回归祖国，根据《中国宪法》第三十一条，成立香港特区，实施“一国两制”方针政策。这个政策有两个特色：一，特别行政区直辖于中央人民政府，二，除国防外交事务外，香港实行高度自治。此外，香港有三个不变：原有的资本主义社会经济制度，生活方式和基本法律，回归后五十年不变。还有两个保持：保持国际金融中心 and 自由港的地位。政策的两个特色，是要宣示“一国”，维护国家统一和领土完整；三个不变和两个保持，是要特显“两制”，保持香港继续繁荣和稳定。

《香港特别行政区基本法》（《基本法》）是这个政策的基础，使能顺利执行“一国两制”方针政策。《基本法》的制订，中央政府早就在《中英联合声明》内作出承诺，它的框架也在《联合声明》和当中的附件内大致说明。整部法律，经基本法起草委员会细心草拟，基本法咨询委员会广泛咨询各界人士，花了四年多的时间完成。期间，经过不少讨论和反覆辩证，也收集了很多意见。这些有关《基本法》起草工作的材料，对深入了解，忠诚遵守和严谨执行《基本法》，有极大的帮助。

对香港来说，《基本法》不单是一条法律，所有居住在香港的人都有责任认识，遵守和奉行。它更是一部宪制性的文件，具有一般宪法的特色：如制定香港特区的行政，立法，司法和其他机关的组成，规定法律的订立，保障居民的自由和权利，和订明解释及修改《基本法》的权力和程序。

回归24年来，《基本法》在香港普遍顺利执行。特区的法院，尤其是终审法院，也曾根据有关条文颁下不少判决和就一些具争议性的条款作出解释。不过，如果没有充分了解《基本法》的背景和执行的情况，便会容易产生一些误点。当中两个比较重要的，若不加以纠正，久而久之，或会危害甚至破坏“一国两制”的政策。

第一个误点是，有些人出于缺乏了解或不接受，忽略了“一国”的重要性，只着重和强调“两制”，以为高度自治便等于完全自治，更有些激进分子逐渐趋向独立的错误方向。其实没

有“一国”何来“两制”？“一国”是“两制”之本，也是“两制”所依。这是国策，是国家对香港的基本方针政策最重要的依据，《中英联合声明》内已有订明，在《基本法》制订的过程中也反覆讨论，在草拟文件中亦有清楚说明，并在《基本法》文本中，特别是序言和第一章总则内制订了。所以绝对没有误解的空间。

产生这个误点的原因很复杂。其中一个是因为对香港的高度自治的范围有不同的理解。第一个理解是：特区只享有行政管理权，立法权，独立司法权和终审权。这种想法看似来自《基本法》第二条，但这是错误解读这条文，不单是很狭窄，而且忽略了《基本法》的其他条款。第二个理解是：除了国防和外交事务属于中央负责外，其余的都是由特区自行管理，中央不得干预。这种想法引起一些人认为，凡是中央为香港做的措施，无论是对香港甚至整个国家有利的，都会被看成为干预。这个看法可能来自对《基本法》第十三及第十四条不合理地作出非常狭义的理解，把整部《基本法》也曲解了，并且把“一国两制”的原意和目的完全扭曲。第三个理解是：中央授权特区依照《基本法》的规定实行的高度自治，行使行政管理权，立法权，独立的司法权和终审权，就是高度自治是在“一国两制”下《基本法》的框架内的自治。这个看法是依据《基本法》第二条较正确和合理的解读，也较符合“一国两制”的原意和目的，并最能受一般人士的认同。不过，这个问题还没有经特区法院裁决或人大常委会的解释，需要更具权威性的阐释。但我相信《基本法》起草的材料中能够给我们一些重要的启示。

第二个误点是，有些人对人大常委会就《基本法》的解释权很有异议，甚至认为这会削弱香港终审法院独立司法权。这是对整部《基本法》的性质完全不理解。《基本法》是全国人大根据《中国宪法》第三十一条制订，属全国性法律，在全国实施。怎能说人大常委会没有解释权？而且根据《中国宪法》和国内实施的成文法制度，人大常委会确实有这个解释权，这是无容置疑的。这个解释权，在《基本法》第一百五十八条第一款更清楚列明。其实，香港法院在审理案件中解释《基本法》(若干条款除外)的权力，是来自人大常委会，是人大常委会授权的，在《基本法》第一百五十八条第二、三及四款也有订明。

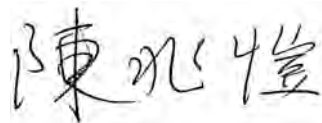
还有一个更充分的理由，支持人大常委会对《基本法》具有解释权。香港是中国的一个特区，但《基本法》却赋予香港法院，在审理案件时，无论是民事诉讼或刑事检控，只要不涉及《基本法》，具有独立的审判权和终审权。所以根据《基本法》，中央政府和特区是没有司法的联系。但《基本法》因为不单是香港法律，也是全国性法律，因此便成了两地两制的唯一法律联系，人大常委会对《基本法》有最终解释权也是必要的。世界上一些联邦制国家的中央联邦法院，对个别联邦地区或州分，在有关国家宪法，和一些涉及全国的重要法律议题的案件中，均具有最终司法管辖权。相比这些联邦国家，人大常委会对《基本法》具有最终解释权这种安排，有着异曲同工的作用。如果能了解这一点，人大常委会就《基本法》有最终解释权，实在是顺理成章。看过《基本法》起草的材料和终审法院的有关判词(如 *LauKong Yung & others v Director of Immigration*(1999) 2 HKCFAR 300一案)，便会一清二楚。

在解释《基本法》的条文时，就应参考那些材料这个问题上，经常产生争议。香港所采用的是普通法制度，根据普通法原则，立法会虽然有权制订或修改法律，却没有法律解释权，只有法院在审理案件时才有权解释法律，并予以执行。法院在解释法律条文时的责任，是要从有关条文的语句中，寻找该条文用文字来表达的立法原意。因此，必须考虑该法律，包括所须解释的条文的目的和有关的上文下理，有需要时更要参考该法律内的所有条款和有关的立法材料，但相关的材料只限于立法前和与立法同时的有关文件。而且，法院的权责只是解释所涉及的条文的意思和效果，并不能对该条文作出修正或重写。这个普通法解释法律的做法，与内地的成文法制度所采用的方法，程序和规则不同。成文法制度通常赋予立法机关或最高权力机构最终的解释权，以立法解释(*legislative interpretation*)的形式进行，就是可以对有关法律加以澄清，修改或增加，以求达成立法的目的和效果，因此，可以参考所有相关的立法及起草时的材料。由于这种方式与香港法院的做法有异，最终的解释和结果可以不同，这样便会引起争议。这种情况在 *Director of Immigration v Chong Fung Yuen*(2001) 4 HKCFAR 211一案便出现了。这是“两制”差异之处，是需要时间去磨合的。

有些人经常批评说，回归后，香港的自由和权利较前少了，言论自由，结社和示威等自由都给削减了。这些批评是没有根据的。在一个文明的社会里，所有自由和权利都不是绝对的。在行使这些自由和权利时，必须受限于法律和他人的自由和权利。香港居民的自由和权利是受到《基本法》和香港人权法所维护的，而这些自由和权利，是参考国际的一些人权公约的，包括《公民及政治权利国际公约》，也列明是受限于公共利益、公共安全、社会秩序、国家安全、公共卫生或风化，并受限于他人的权利和自由。

回归以来，有不少案件涉及个人或社会的自由和权利，经法院审理，很多亦上诉至终审法院。这些案件经终审法院详细考虑和分析后作出裁判，平衡了个人和社会整体利益，并厘清了合适的界线。法院的诠释不但适用于香港社会的情况，而且也符合国际人权标准。(参看 *Hysan Development Co Ltd v Town Planning Board*(2016) 19 HKCFAR 372; *QT v Director of Immigration*(2018) 21 HKCFAR 324)过去24年来，有超过140宗涉及《基本法》和人权法的案件，经终审法院判决。这些判例，对增加了解“一国两制”方针政策，对《基本法》的认识、遵守和执行，和对维护《基本法》所保障的自由和权利，都有很大的帮助。

律政司动用了不少人力物力，把有关《基本法》起草材料及执行《基本法》时的案例搜集成书，实在难能可贵。这些珍贵的资料，能够帮助释除疑虑，澄清不正确的误解，对《基本法》的认识和研究，都是不可缺少的。



香港特别行政区终审法院非常任法官

2021年12月

缩写表

《中华人民共和国宪法》	《宪法》
《中华人民共和国香港特别行政区基本法》	《基本法》
全国人民代表大会	全国人大
全国人民代表大会常务委员会	人大常委/人大常委会
基本法起草委员会	草委会
基本法起草委员会委员	草委
基本法咨询委员会	咨委会
基本法咨询委员会委员	咨委
香港特别行政区	香港特区
香港特别行政区政府	特区政府
香港人权法案	人权法案
中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明	《中英联合声明》
中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明	《中英联合声明》附件一

引言

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》是一部于全中华人民共和国包括香港特别行政区实施的全国性法律，该法于1990年4月4日中华人民共和国第七届全国人民代表大会第三次会议通过，¹并于同日由中华人民共和国主席颁令公布，自1997年7月1日起实施。

《基本法》的背景与目的

《基本法》“序言”是该法框架之首，说明香港政治历史的发展变化，²并介绍特别行政区的产生和权力的来源，³内容如下：

“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。一九八四年十二月十九日，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，保持香港的繁荣和稳定，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，不在香港实行社会主义的制度和政策。国家对香港的基本方针政策，已由中国政府在中英联合声明中予以阐明。

1 该次会议通过的相关文件包括：

- 全国人民代表大会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的决定
- 全国人民代表大会关于设立香港特别行政区的决定
- 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
- 全国人民代表大会关于批准香港特别行政区基本法起草委员会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的决定(附：香港特别行政区基本法起草委员会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)

2 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。李浩然，《香港基本法起草过程概览》（三联书店(香港)有限公司，2012）（“《起草过程概览》”），下册，第1281页。

3 1986年2月基本法咨询委员会《第二批研讨会总结》。《起草过程概览》，下册，第1278页。

根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会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。”

1990年3月28日草委会主任委员姬鹏飞在全国人大会议上扼要说明《基本法》以《宪法》为依据，“一国两制”为方针，把国家对香港的各项方针、政策，用基本法律的形式规定下来：⁴

“一、关于起草基本法的指导方针

‘一个国家，两种制度’是我国政府为实现祖国统一提出的基本国策。按照这一基本国策，我国政府制定了对香港的一系列方针、政策，主要是国家在对香港恢复行使主权时，设立特别行政区，直辖于中央人民政府，除国防、外交由中央负责管理外，香港特别行政区实行高度自治；在香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，原有的资本主义社会、经济制度不变，生活方式不变，法律基本不变；保持香港的国际金融中心和自由港的地位；并照顾英国和其他国家在香港的经济利益。我国政府将上述方针政策载入了和英国政府共同签署的关于香港问题的联合声明，并宣布国家对香港的各项方针政策五十年不变，以基本法加以规定。‘一国两制’的构想及在此基础上产生的对香港的各项方针政策，是实现国家对香港恢复行使主权，同时保持香港的稳定繁荣的根本保证，是符合我国人民，特别是香港同胞的根本利益的。

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。’我国是社会主义国家，社会主义制度是我国的根本制度，但为了实现祖国的统一，在我国的个别地区可以实行另外一种社会制度，即资本主义制度。现在提交的基本法(草案)就是以宪法为依据，以‘一国两制’为指导方针，把国家对香港的各项方针、政策用基本法律的形式规定下来。”⁵

4 中华人民共和国法律架构，最高位宪法之下为基本法律。

5 1990年3月28日在第七届全国人民代表大会第三次会议上关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

从历史细看“一国两制”的构思和落实

“一国两制”于1990年被写入香港特区《基本法》，1990年3月28日姬鹏飞主任委员于全国人大会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明指出：“‘一个国家，两种制度’是我国政府为实现祖国统一提出的基本国策。”但有关“一国两制”的论述早于1970年代尾开始萌芽：

- 1978年10月8日，国家领导人邓小平会见日本文艺评论家江藤淳时指出：“如果台湾回归中国，中国对台湾的政策将根据台湾的现实来处理。比如说，美国在台湾有大量的投资，日本在那里也有大量的投资，这就是现实，我们正视这个现实。”⁶
- 1978年11月14日，邓小平在仰光机场与缅甸总统吴奈温会谈时指出：“在解决台湾问题时，我们会尊重台湾的现实。比如，台湾的某些制度可以不动，美、日在台湾的投资可以不动，那边的生活方式可以不动，但是要统一。”⁷
- 1978年12月22日，中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议发表并通过公报，其中指出：“全会认为，随着中美关系正常化，我国神圣领土台湾回到祖国怀抱、实现统一大业的前景，已经进一步摆在我们的面前。全会欢迎台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞，本着爱国一家的精神，共同为祖国统一和祖国建设的事业继续作出积极贡献。”⁸
- 1979年1月1日，人大常委会发表《告台湾同胞书》，其中指出：“我们的国家领导人已经表示决心，一定要考虑现实情况，完成祖国统一的大业，在解决统一问题时尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的政策和办法，不使台湾人民蒙受损失。”⁹
- 1979年1月24日，邓小平会见美国时代出版公司总编辑和《时代》杂志驻香港分社社长时表示：“我们的政策和原则合情

6 参阅《邓小平年谱（1975 - 1997）（上卷）》，中央文献出版社，第396页。

7 同上，第429 - 430页。

8 参阅《中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议公报》。

9 参阅《一国两制重要文献选编》，中共中央文献研究室，第1 - 5页。

合理。我们尊重台湾的现实。台湾当局作为一个地方政府拥有它自己的权力，就是它可以有自己一定的军队，同外国的贸易、商业关系可以继续，民间交往可以继续，现行的政策、现在的生活方式可以不变，但必须是在一个中国的条件下。这个问题可以长期来解决。中国的主体，也就是大陆，也会发生变化，也会发展起来。总的要求就是一条，一个中国，不是‘两个中国’，爱国一家。”¹⁰

- 1979年1月30日中午，邓小平与美国参议院、众议院议员谈话时指出：“我们不再用‘解放台湾’这个提法了。只要台湾回归祖国，我们将尊重那里的现实和现行制度。我们一方面尊重台湾的现实，另一方面一定要使台湾回到祖国的怀抱。”¹¹
- 同日晚上，邓小平出席美国外交政策协会、国立美术馆、美中关系全国委员会、与中华人民共和国学术交流委员会、亚洲协会和中国理事会等六个团体联合举办的招待会时表示：“统一祖国，这是全体中国人民的夙愿。我想，曾经在一百多年前经受过国家分裂之苦的美国人民，是能够理解中国人民统一祖国的民族愿望的。至于用什么方式解决台湾回归祖国的问题，那是中国的内政。按照我们的心愿，我们完全希望用和平方式来解决这个问题，因为这对国家对民族都比较有利，这在我们的人大委员会《告台湾同胞书》中已经说得很清楚了。”¹²
- 1979年12月6日，邓小平会见日本首相大平正芳时指出：“我们提出了台湾回归祖国，实现祖国统一的目标。实现这个目标，要从现实情况出发。对台湾，我们的条件是很简单的，那就是，台湾的制度不变，生活方式不变，台湾与外国的民间关系不变，包括外国在台湾的投资、民间交往照旧。这就是说，外国可以照旧对台湾投资。即使台湾与祖国统一起来后，外国投资也不受任何影响，我们尊重投资者的利益。台湾作为一个地方政府，可以拥有自己的自卫的军事力量。条

10 同注脚6，第473 - 474页。

11 同注脚6，第478页。

12 同注脚6，第478 - 479页。

件只有一条，那就是，台湾要作为中国不可分的一部分。它作为中国的一个地方政府，拥有充分的自治权。”¹³

- 1981年9月30日，人大常委会委员长叶剑英向新华社记者发表讲话时阐明关于台湾回归祖国，实现和平统一的九条方针政策，包括：“……（三）国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权，并可保留军队。中央政府不干预台湾地方事务。（四）台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，同外国的经济、文化关系不变。私人财产、房屋、土地、企业所有权、合法继承权和外国投资不受侵犯。……”¹⁴
- 1982年1月11日，邓小平会见美国华人协会主席李耀滋时就叶剑英的上述谈话指出：“九条方针是以叶副主席的名义提出来的，实际上就是一个国家两种制度。两种制度是可以允许的。他们不要破坏大陆的制度，我们也不破坏他们那个制度。国家的统一是我们整个中华民族的愿望。这不仅有利于子孙后代，在中国五千年的历史上也是一件大事。我们是从这样的角度着想和对待这个问题的。说什么‘统战手法’，我们不搞。我们讲大政方针。没有这样的气度不行。”¹⁵
- 1982年3月，国务院港澳事务办公室主任廖承志向中央呈报《关于解决香港地位问题的初步方案和近期工作的报告》并提出“十二条方针”：（1）香港地区在1997年7月1日回归祖国。（2）回归祖国后将作为特别行政区，享有高度的自治权，直辖于中央人民政府。（3）保留自由港和金融中心地位。（4）行政长官可由当地人担任，经中央人民政府委任。（5）香港现行社会、经济制度不变，生活方式、福利制度不变。（6）私人财产、房屋、土地、企业所有权、合法继承权受到保护。（7）外国工商业、投资不受侵犯。（8）与英国建立特惠的经济关系。（9）港币照旧不变。（10）香港原有的法律、法令、条例基本不变。（11）香港特别行政区的治安由香港特别行政区负责。（12）原香港政

13 同注脚6，第582 - 583页。

14 同注脚9，第5 - 7页。

15 参阅《邓小平年谱（1975 - 1997）（下卷）》，中央文献出版社，第797页。

府各机构的中外籍职员均可原职原薪留用；自治区政府必要时还可聘用外国人士当顾问。¹⁶

- 1982年12月，修改后的《宪法》第三十一条明确提出了“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”。
- 1983年4月22日，邓小平出席中共中央政治局扩大会议时提到：“这个‘十二条’，是我们下个月开始同英国谈判的基本方针。……‘十二条’里面有个‘五十年不变’，这样规定可以使香港人放心，减少他们的疑虑；可以使人们更感到我们政策的连续性、可靠性，有利于我们和英国谈判，有利于顺利收回香港和保持香港的繁荣。所以，‘五十年不变’是个大问题。将来特别行政区政府由香港爱国者为主体组成。爱国者的标准就一条，赞成中国收回香港，拥护国家统一。”¹⁷
- 1984年2月22日，邓小平会见美国战略和国际问题研究中心代表团时指出：“我们提出的大陆与台湾统一的方式是合情合理的。统一后，台湾仍搞它的资本主义，大陆搞社会主义，但是是一个统一的中国。一个中国，两种制度。香港问题也是这样，一个中国，两种制度。”¹⁸

1984年9月26日中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在北京草签《关于香港问题的联合声明》，其中在第三条中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策：“（一）为了维护国家的统一和领土完整，并考虑到香港的历史和现实情况，中华人民共和国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；……（十二）关于中华人民共和国对香港的上述基本方针政策和本联合声明附件一对上述基本方针政策的具体说明，中华人民共和国全国人民代表大会将以中华人民共和国香港特别

16 参阅《百年屈辱史的终结：香港问题始末》，中央文献出版社，第69页。

17 同注脚15，第901 - 902页。

18 同注脚15，第961 - 962页。

19 简称《中英联合声明》。其后于1984年12月19日在北京人民大会堂西大厅正式签署。

行政区基本法规定之，并在五十年内不变。”1985年4月10日第六届全国人大三次会议批准《中英联合声明》，包括三个附件，正式把“一国两制”确定为中国的一项基本国策。²⁰同时，该会议亦通过了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，负责香港特别行政区基本法的起草工作。

中英谈判到《基本法》起草 - 邓小平阐释“一国两制”

国家领导人邓小平在1980年代就香港问题发表的几篇讲话和谈话，是加深认识中国对香港实施“一国两制”方针政策和《基本法》的语境、目的的重要资料，下面逐一阐述。

1982年9月24日邓小平会见英国戴卓尔夫人时的谈话，摘录如下：²¹

“我们对香港问题的基本立场是明确的，这里主要有三个问题。一个是主权问题；再一个问题，是一九九七年后中国采取什么方式来管理香港，继续保持香港繁荣；第三个问题，是中国和英国两国政府要妥善商谈如何使香港从现在到一九九七年的十五年中不出现大的波动。

关于主权问题，中国在这个问题上没有回旋余地。坦率地讲、主权问题不是一个可以讨论的问题。现在时机已经成熟了，应该明确肯定：一九九七年中国将会收回香港。就是说，中国要收回的不仅是新界，而且包括香港岛、九龙。中国和英国就是在这个前提下来进行谈判，商讨解决香港问题的方式和办法。如果中国在一九九七年、也就是中华人民共和国成立四十八年后还不把香港收回，任何一个中国领导人和政府都不能向中国人民交代，甚至也不能向世界人民交代。如果不收回，就意味着中国政府是晚清政府，中国领导人是李鸿章！我们等待了三十二年，再加上十五年，就是四十八年，我们是在人民充分信赖的基础上才能如此长期等待的。如果十五年后还不收回，人民就没有理由信任我们，任何中国政府都应该下野，自动退出政治舞台，没有别的选择。所以，现在，当然不是今天，但也不迟于一、二年的时

20 两国政府在1985年5月27日互相交换批准书，并向联合国秘书处登记，《中英联合声明》正式生效。

21 “我们对香港问题的基本立场”，《邓小平文选》，第三卷，第12页。

间，中国就要正式宣布收回香港这个决策。我们可以再等一、二年宣布，但肯定不能拖延更长的时间了。……

保持香港的繁荣，我们希望取得英国的合作，但这不是说，香港继续保持繁荣必须在英国的管辖之下才能实现。香港继续保持繁荣，根本上取决于中国收回香港后，在中国的管辖之下，实行适合于香港的政策。香港现行的政治、经济制度，甚至大部分法律都可以保留，当然，有些要加以改革。香港仍将实行资本主义，现行的许多适合的制度要保持。我们要同香港各界人士广泛交换意见，制定我们在十五年中的方针政策以及十五年后的方针政策。这些方针政策应该不仅是香港人民可以接受的，而且在香港的其他投资者首先是英国也能够接受，因为对他们也有好处。我们希望中英两国政府就此进行友好的磋商，我们将非常高兴地听取英国政府对我们提出的建议。这些都需要时间。为什么还要等一、二年才正式宣布收回香港呢？就是希望在这段时间里同各方面进行磋商。……

我们建议达成这样一个协议，即双方同意通过外交途径开始进行香港问题的磋商。前提是一九九七年中国收回香港，在这个基础上磋商解决今后十五年怎样过渡得好以及十五年以后香港怎么办的问题。”

1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士钟士元等的谈话要点：²²

“中国政府为解决香港问题所采取的立场、方针、政策是坚定不移的。我们多次讲过，我国政府在一九九七年恢复行使对香港的主权后，香港现行的社会，经济制度不变，法律基本不变，生活方式不变，香港自由港的地位和国际贸易、金融中心的地位也不变，香港可以继续同其他国家和地区保持和发展经济关系。我们还多次讲过，北京除了派军队以外，不向香港特区政府派出干部，这也是不会改变的。我们派军队是为了维护国家的安全，而不是去干预香港的内部事务。我们对香港的政策五十年不变，我们说这个话是算数的。

我们的政策是实行‘一个国家，两种制度’，具体说，就是

22 “一个国家，两种制度”，《邓小平文选》，第三卷，第58页。

在中华人民共和国内，十亿人口的大陆实行社会主义制度，香港、台湾实行资本主义制度。

‘一个国家，两种制度’，我们已经讲了很多次了，全国人民代表大会已经通过了这个政策。有人担心这个政策会不会变，我说不会变。核心的问题，决定的因素，是这个政策对不对。如果不对，就可能变。如果是对的，就变不了。进一步说，中国现在实行对外开放、对内搞活经济的政策，有谁改得了？如果改了，中国百分之八十的人的生活就要下降，我们就会丧失人心。我们的路走对了，人民赞成，就变不了。……

‘一个国家，两种制度’的构想是我们根据中国自己的情况提出来的，而现在已经成为国际上注意的问题了。中国有香港、台湾问题，解决这个问题出路何在呢？是社会主义吞掉台湾，还是台湾宣扬的‘三民主义’吞掉大陆？谁也不好吞掉谁。如果不能和平解决，只有用武力解决，这对各方都是不利的。实现国家统一是民族的愿望，一百年不统一，一千年也要统一的。怎么解决这个问题，我看只有实行‘一个国家，两种制度’。世界上系列争端都面临着用和平方式来解决还是用非和平方式来解决的问题。总得找出个办法来，新问题就得用新办法来解决。香港问题的成功解决，这个事例可能为国际上许多问题的解决提供一些有益的线索。从世界历史来看，有哪个政府制定过我们这么开明的政策？从资本主义历史看，从西方国家看，有哪一个国家这么做过？我们采取‘一个国家，两种制度’的办法解决香港问题，不是一时的感情冲动，也不是玩弄手法，完全是从实际出发的，是充分照顾到香港的历史和现实情况的。

要相信香港的中国人能治理好香港。……我们相信香港人能治理好香港，不能继续让外国人统治，否则香港人也是决不会答应的。

港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。未来香港特区政府的主要成分是爱国者，当然也要容纳别的人，还可以聘请外国人当顾问。什么叫爱国者？爱国者的标准是，尊重自己的民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。只要具备这些条件，不管他们相信资本主义，还是相信封建主义，甚至相信奴隶主义、都是爱国者。我们不要求他们都赞成中国的社会主义制度，只要求

他们爱祖国，爱香港。

到一九九七年还有十三年，从现在起要逐步解决好过渡时期问题。在过渡时期中，一是不要出现大的波动、大的曲折，保持香港繁荣和稳定；二是要创造条件，使香港人能顺利接管政府。香港各界人士要为此作出努力。”

1984年10月3日邓小平会见港澳同胞国庆观礼团时谈话的主要部分，节录如下：²³

“……我们在协议中说五十年不变，就是五十年不变。我们这一代不会变，下一代也不会变。到了五十年以后，大陆发展起来了，那时还会小里小气地处理这些问题吗？所以不要担心变，变不了。再说变也并不都是坏事，有的变是好事，问题是变什么。……如果有人说什么都不变，你们不要相信。我们总不能讲香港资本主义制度下的所有方式都是完美无缺的吧？即使资本主义发达国家之间相互比较起来也各有优缺点。把香港引导到更健康的方面，不也是变吗？向这样的方面发展变化，香港人是会欢迎的，香港人自己会要求变，这是确定无疑的。……

再一个是有些人担心干预。不能笼统地担心干预，有些干预是必要的。要看这些干预是有益于香港人的利益，有益于香港繁荣和稳定，还是损害香港人的利益，损害香港的繁荣和稳定。现在看起来，香港从现在到一九九七年会有秩序地渡过十三年，十三年之后，会有秩序地渡过五十年。这我是有信心的。但切勿不要以为没有破坏力量。这种破坏力量可能来自这个方面，也可能来自那个方面。如果发生动乱，中央政府就要加以干预。由乱变治，这样的干预应该欢迎还是应该拒绝？应该欢迎。……在过渡时期后半段的六七年内，要由各行各业推荐一批年轻能干的人参与香港政府的管理，甚至包括金融方面。不参与不行，不参与不熟悉情况。在参与过程中，就有机会发现、选择人才，以便于管理一九九七年以后的香港。参与者的条件只有一个，就是爱国者，也就是爱祖国、爱香港的人。一九九七年后在香港执政的人还是搞资本主义制度，但他们不做损害祖国利益的事，也不做损害香港同胞利益的事。所以不能笼统地反对参与，也不能笼统地

23 “保持香港的繁荣和稳定”，《邓小平文选》，第三卷，第72页。

反对干预。港人治港不会变。由香港人推选出来管理香港的人，由中央政府委任，而不是由北京派出。选择这种人，左翼的当然要有，尽量少些，也要有点右的人，最好多选些中间的人。……

我讲过中国有权在香港驻军。我说，除了在香港驻军外，中国还有什么能够体现对香港行使主权呢？在香港驻军还有一个作用，可以防止动乱。那些想搞动乱的人，知道香港有中国军队，他就要考虑。即使有了动乱，也能及时解决。……

一九九七年以后，台湾在香港的机构仍然可以存在，他们可以宣传‘三民主义’，也可以骂共产党，我们不怕他们骂，共产党是骂不倒的。但是在行动上要注意不能在香港制造混乱，不能搞‘两个中国’。他们都是中国人，我们相信，他们会站在我们民族的立场，维护民族的大局，民族的尊严。在这样的基础上，进行他们的活动，进行他们的宣传，在香港这种情况下是允许的。”

1984年12月19日²⁴邓小平会见英国首相戴卓尔夫人时谈话的一部分：²⁵

“我们两国的领导人就香港问题达成协议，为各自的国家和人民做了一件非常有意义的事情。香港问题已经有近一个半世纪的历史，这个问题不解决，在我们两国和两国人民之间总是存在着阴影。现在这个阴影消除了，我们两国之间的合作和两国人民之间的友好前景光明。

如果‘一国两制’的构想是一个对国际上有意义的想法的话，那要归功于马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义，用毛泽东主席的话来讲就是实事求是。这个构想是在中国的实际情况下面提出来的。中国面临的实际问题就是什么方式才能解决香港问题，用什么方式才能解决台湾问题。只能有两种方式，一种是和平方式，一种是非和平方式。而采用和平方式解决香港问题，就必须既考虑到香港的实际情况，也考虑到中国的实际情况和英国的实际情况，就是说，我们解决问题的办法要使三方面都能接受。如果用社会主义来统一，就做不到三方面都接受。勉强接受

24 《中英联合声明》在北京签订。

25 “中国是信守诺言的”，《邓小平文选》，第三卷，第101页。

了，也会造成混乱局面。即使不发生武力冲突，香港也将成为一个萧条的香港，后遗症很多的香港，不是我们所希望的香港。所以，就香港问题而言，三方面都能接受的只能是‘一国两制’，允许香港继续实行资本主义，保留自由港和金融中心的地位，除此以外没有其他办法。‘一国两制’构想的提出还不是从香港问题开始的，是从台湾问题开始的。一九八一年国庆前夕叶剑英委员长就台湾问题发表的九条声明，虽然没有概括为‘一国两制’，但实际上就是这个意思。两年前香港问题提出来了，我们就提出‘一国两制’。

我们提出这个构想时，人们都觉得这是个新语言，是前人未曾说过的。也有人怀疑这个主张能否行得通，这就要拿事实来回答。现在看来是行得通的，至少中国人坚信是行得通的，因为这两年的谈判已经证明了这一点。这个构想在解决香港问题上起了不说是决定性的作用，也是最重要的作用。这是三方面都接受了构想。再过十三年，再过五十年，会更加证明‘一国两制’是行得通的。人们担心中国在签署这个协议后，是否能始终如一地执行。我们不仅要告诉阁下和在座的英国朋友，也要告诉全世界的人：中国是信守自己的诺言的。

一位日本朋友问我，你们为什么还有一个‘五十年’，即一九九七年后还要保持香港现行的资本主义制度五十年不变？你们根据的是什么，是否有什么想法？我对他说，有。这也是从中国的实际出发的。中国现在制定了一个宏伟的目标，就是国民生产总值在两个十年内，即到本世纪末翻两番，达到小康水平。就是达到了这个目标，中国也不算富，还不是一个发达国家。所以这只能算是我们雄心壮志的第一个目标。中国要真正发达起来，接近而不是说超过发达国家，那还需要三十年到五十年的时间。如果说在本世纪内我们需要实行开放政策，那末在下个世纪的前五十年内中国要接近发达国家的水准，也不能离开这个政策，离开了这个政策不行。保持香港的繁荣稳定是符合中国的切身利益的。所以我们讲‘五十年’，不是随随便便、感情冲动而讲的，是考虑到中国的现实和发展的需要。……

如果懂得了这点，知道我们的基本观点，知道我们从什么出发提出这个口号、制定这个政策，就会相信我们不会变。我还对日本朋友说，如果开放政策在下一世纪前五十年不变，那末到了

后五十年，我们同国际上的经济交往更加频繁，更加相互依赖，更不可分，开放政策就更不会变了。

我还想请首相告诉国际上和香港的人士，‘一国两制’除了资本主义，还有社会主义，就是中国的主体、十亿人口的地区坚定不移地实行社会主义。……”

1987年4月16日邓小平会见了基本法草委，当时草委会已工作了一年零八个月，下面是邓小平讲话的一部分：²⁶

“你们委员会工作了一年零八个月，靠大家的辛苦、智慧，工作进展是顺利的、合作是好的，这样香港会过渡得更好。我们的‘一国两制’能不能够真正成功，要体现在香港特别行政区基本法里面。这个基本法还要为澳门、台湾作出一个范例。所以，这个基本法很重要。世界历史上还没有这样一个法，这是一个新的事物。起草工作还有三年时间，要把它搞得非常妥当。

今天我想讲讲不变的问题。就是说，香港在一九九七年回到祖国以后五十年政策不变，包括我们写的基本法，至少要管五十年。我还要说，五十年以后更没有变的必要。香港的地位不变，香港的政策不变。……

一个是政局稳定，一个是政策稳定，两个稳定。不变也就稳定。如果到下一个五十年，这个政策见效，达到预期目标，就更没有理由变了。所以我说，按照‘一国两制’的方针解决统一问题后，对香港、澳门、台湾的政策五十年不变，五十年之后还会不变。当然，那时候我不在了，但是相信我们的接班人会懂得这个道理的。……

我们坚持社会主义制度，坚持四项基本原则，是老早就确定了的，写在宪法上的，我们对香港、澳门、台湾的政策，也是在国家主体坚持四项基本原则的基础上制定的。……

‘一国两制’也要讲两个方面。一方面，社会主义国家里允许一些特殊地区搞资本主义，不是搞一段时间，而是搞几十年、成百年。另一方面；也要确定整个国家的主体是社会主义。否则怎么能说是‘两制’呢？那就变成‘一制’了。……

26 《邓小平文选》，第三卷，第215页。

还想讲点基本法的起草问题。过去我曾经讲过，基本法不宜太细。香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港现在就不是实行英国的制度、美国的制度，这样也过了一个半世纪了。现在如果完全照搬，比如搞三权分立，搞英美的议会制度，并以此来判断是否民主，恐怕不适宜。对这个问题，请大家坐到一块深思熟虑地想一下。……对香港来说，普选就一定有利？我不相信。比如说，我过去也谈过，将来香港当然是香港人来管理事务，这些人用普遍投票方式来选举行吗？我们说，这些管理香港事务的人应该是爱祖国、爱香港的香港人，普选就一定选出这样的人来吗？最近香港总督卫奕信讲过，要循序渐进，我看这个看法比较实际。即使搞普选，也要有一个逐步的过渡，要一步一步来。……其实有些事情，在某些国家能实行的，不一定在其他国家也能实行。我们一定要切合实际，要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。

还有一个问题必须说明：切不要以为香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管，就万事大吉了。这样不行的，这种想法不实际。中央确实是不干预特别行政区的具体事务的，也不需要干预。但是，特别行政区是不是也会发生危害国家根本利益的事情呢？难道就不会出现吗？那个时候，北京过问不过问？难道香港就不会出现损害香港根本利益的事情？能够设想香港就没有干扰，没有破坏力量吗？我看没有这种自我安慰的根据。如果中央把什么权力都放弃了，就可能会出现一些混乱，损害香港的利益。所以，保持中央的某些权力，对香港有利无害。……中央的政策是不损害香港的利益，也希望香港不会出现损害国家利益和香港利益的事情。要是有的话呢？所以请诸位考虑，基本法要照顾到这些方面。有些事情，比如一九九七年后香港有人骂中国共产党，骂中国，我们还是允许他骂，但是如果变成行动，要把香港变成一个在‘民主’的幌子下反对大陆的基地，怎么办？那就非干预不行。干预首先是香港行政机构要干预，并不一定要大陆的驻军出动。只有发生动乱、大动乱，驻军才会出动。但是总得干预嘛！

总的来说，‘一国两制’是个新事物，有很多我们预料不到的事情。基本法是个重要的文件，要非常认真地从实际出发来制定。我希望这是一个很好的法律，真正体现‘一国两制’的构

想，使它能够行得通，能够成功。”

《宪法》和《基本法》的关系

《基本法》起草工作伊始，《宪法》和《基本法》的关系，特别是社会主义宪法在实行资本主义的特区是否有法律效力及如何适用，是草委们曾经激烈讨论的问题。草委会中央与香港特别行政区关系专题小组亦就此进行了研究。1986年4月22日草委会通过的《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第九章“香港特别行政区的法律地位和解释、修改”原分为三部分，第一部分为：“基本法的法律地位以及它与宪法的关系”。有草委建议该部分增写：“基本法根据宪法第三十一条制定，全国人大负责对该三十一条作最高解释，决定在香港适用哪些宪法条文以及可豁免遵守宪法哪些部份。”有建议在《基本法》中详细列明《宪法》哪些条文适用于香港，哪些条文不适用于香港。亦有意见表示《基本法》是子法、《宪法》是母法，如在《基本法》中规定《宪法》哪些条文是否适用于香港，在法律理论上、法律程序上来说都不合适，在世界宪法史上没有先例，在技术上也有困难。还有建议增写：“基本法是制定香港法律的根据，立法机关制定的法律凡符合基本法及法定程序者均属有效”，和写明“基本法不会与宪法发生冲突，宪法不会损害特别行政区的法律体系和法律理论。”²⁷

1986年11月11日，草委会中央与香港特别行政区的关系专题小组经过一轮讨论、研究后，在工作报告中指出：“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。这些条文一般得到了委员们的一致同意，但也有个别条文或条文的某部分，有的委员尚有不同意见。”该报告就第九章第一条的“说明”指出：“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。”²⁸

27 《部分起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。

28 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。

经过多番讨论，1987年8月，草委会中央与香港特别行政区的关系专题小组考虑到原草稿第九章第一条关于《宪法》与《基本法》的关系带有总则性质，因此决定将该条移到第一章总则部分，列为第十条。²⁹第九章的标题改为“香港特别行政区基本法的解释和修改”。³⁰

《基本法》第一章“总则”第十一条订明：“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。香港特别行政区立法机关制定的任何法律，均不得同本法相抵触。”《基本法》序言亦说明：“根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会特制定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。”全国人大根据《宪法》制定《基本法》，《宪法》和《基本法》共同构成香港特别行政区的宪制基础。

1990年4月4日第七届全国人大第三次会议通过《基本法》后，同日通过了《关于中华人民共和国香港特别行政区基本法的决定》。³¹该决定写明：

“……《中华人民共和国宪法》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。’香港特别行政区基本法是根据《中华人民共和国宪法》、按照香港的具体情况制定的，是符合宪法的。香港特别行政区设立后实行的制度、政策和法律，以香港特别行政区基本法为依据。”

《基本法》起草过程

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的说明就起草过程有以下的描述：

²⁹ 即现时《基本法》第十一条。

³⁰ 1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。

³¹ 收录于附录一。

“中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会经过四年零八个月的工作，业已完成起草基本法的任务。……”

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》，第六届全国人大常委会第十一次会议任命了起草委员。³²1985年7月1日，起草委员会正式成立并开始工作。在制定了工作规划，确定了基本法结构之后，起草委员会设立了五个由内地和香港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，教育、科学、技术、文化、体育和宗教专题小组，负责具体起草工作。在各专题小组完成条文的初稿之后，成立了总体工作小组，从总体上对条文进行调整和修改。1988年4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，用五个月的时间在香港和内地各省、自治区、直辖市及有关部门广泛征求了意见，并在这个基础上对草案征求意见稿作了一百多处修改。1989年1月，起草委员会第八次全体会议采取无记名投票方式，对准备提交全国人大常委会的基本法(草案)以及附件和有关文件逐条逐件地进行了表决，除草案第十九条外，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。同年2月，第七届全国人大常委会第六次会议决定公布基本法(草案)包括附件及其有关文件，在香港和内地各省、自治区、直辖市以及中央各部门，各民主党派、人民团体和有关专家，人民解放军各总部中广泛征求意见。经过八个月的征询期，起草委员会各专题小组在研究了各方面的意见后，共提出了专题小组的修改提案二十四个，其中包括对第十九条的修正案。在今年2月举行的起草委员会第九次全体会议上，对这些提案采取无记名投票的方式逐案进行了表决，均以全体委员三分之二以上多数赞成获得通过，并以此取代了原条文。至此，基本法(草案)包括附件及其有关文件的起草工作全部完成。……”

四年多来，起草委员会先后举行全体会议九次，主任委员会议二十五次，主任委员扩大会议两次，总体工作小组会议三次，专题小组会议七十三次，香港特别行政区区旗区徽评选委员会也

32 起草委员名单见附录二。

先后召开会议五次。……

回顾四年多来的工作，应该说这部法律文件的起草是很民主，很开放的。在起草过程中，委员们和衷共济，群策群力，每项条文的起草都是在经过了调查研究和充分讨论后完成的，做到了既服从大多数人的意见，又尊重少数人的意见。每当召开各种会议，随时向采访会议的记者吹风，会后及时向香港特别行政区基本法咨询委员会通报情况。基本法起草工作是在全国，特别是在香港广大同胞和各方面人士的密切关注和广泛参与下完成的。尤其需要指出的是，由香港各界人士组成的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，³³他们在香港收集了大量有关基本法的意见和建议并及时向起草委员会作了反映。咨询委员会的工作得到了起草委员会们的好评。……”

《基本法》结构

咨委会在起草《基本法》之初分批讨论了关于基本法框架结构内容等事。根据与会者发言，基本法结构，大致可分为十二个部分：序言；³⁴总纲；³⁵中央与特别行政区的关系；居民权利、自由和义务；政制；经济、金融事务；教育、科技、文化；宗教；涉外事务；治安及防务；区旗、区徽；基本法的解释权和修改权；附则。³⁶

讨论期间有些委员认为《中英联合声明》内谈经济部分太多，政制太少，所以《基本法》要侧重写政制部分，但如果写得太详细，则缺乏修改余地，而太简单，则又会说不清主要重点，个别委员建议在《基本法》内只阐述政制的大原则，而具体细节

33 咨委会于1985年12月18日正式成立。职能包括：广泛征集香港各界对香港基本法各种意见和建议；接受草委会咨询；将意见建议进行整理分析。咨委会委员名单见附录三。

34 见注脚2与3。

35 后改称总则，包括精神和大原则。1986年2月基本法咨询委员会《第四批讨论总结》。《起草过程概览》，下册，第1278页。

36 1986年2月基本法咨询委员会《第一批研讨会总结》。《起草过程概览》，下册，第1277页。

则以附件形式详述。³⁷ 改制部分，有委员建议行政、立法、司法三权分立，并写出它的形成及运作。³⁸ 另有意见认为《基本法》应该根据《中英联合声明》附件一为蓝本，将其十四点作为《基本法》的大纲。还有补充意见认为《基本法》是97年后的香港大法，而《中英联合声明》只是为十二年过渡期而设的，故联合声明中部分内容可供参考，但有部分则不适用，亦有不足的地方，需要补充。³⁹

1986年4月草委会第二次会议，参阅资料包括《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》，⁴⁰ 其中有意见认为《基本法》根据小宪法的架构写比较好，有序言、有总纲，实施也容易。原则性的东西，如保持资本主义和保护私有财产都应写进去。但亦有意见认为《基本法》用宪法的形式写会遇到很多冲突和困难，最好用公司法写。⁴¹

1986年4月22日草委会通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》，内容包括：

“序言

第一章 总则

第二章 中央与香港特别行政区的关系

第三章 香港居民的基本权利和义务

第四章 香港特别行政区的政治体制

第一节 行政长官

第二节 行政机关

第三节 立法机关

37 1986年2月基本法咨询委员会《第四批讨论总结》。《起草过程概览》，下册，第1279页。

38 1986年2月基本法咨询委员会《第五批研讨会总结》。《起草过程概览》，下册，第1279页。

39 1986年2月基本法咨询委员会《第六批研讨会总结》。《起草过程概览》，下册，第1279页。

40 《起草过程概览》，下册，第1280页。

41 同上，第1282页。

- 第四节 司法机关
- 第五节 区域组织
- 第六节 公务员
- 第五章 香港特别行政区的经济
- 第六章 香港特别行政区的教育、科学、技术、文化、体育和宗教
- 第七章 香港特别行政区的对外事务
- 第八章 香港特别行政区的区旗、区徽
- 第九章 香港特别行政区基本法的法律地位和解释、修改
- 第十章 附则”⁴²

其后，基本法的结构于1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》公布时出现了重要的变化：加入附件一、附件二及附件三。1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》则将内容由十章改为九章，删去“区旗、区徽”一章。

1990年4月4日全国人大通过的《基本法》共160条文3附件，框架如下：

“序言

- 第一章 总则 (11条)
- 第二章 中央和香港特别行政区的关系 (12条)
- 第三章 居民的基本权利和义务 (19条)
- 第四章 政治体制 (62条)
 - 第一节 行政长官
 - 第二节 行政机关
 - 第三节 立法机关

42 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1279页。结构草案全文见附录四。

第四节 司法机关

第五节 区域组织

第六节 公务员

第五章 经济 (31条)

第一节 财政、金融、贸易和工商业

第二节 土地契约

第三节 航运

第四节 民用航空

第六章 教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务 (14条)

第七章 对外事务 (8条)

第八章 本法的解释、修改 (2条)

第九章 附则 (1条)

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和表决程序

附件三：在香港特别行政区实施的全国性法律”

香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法

《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》，⁴³经咨委会政制专责小组研究、讨论，草委会起草代拟稿，并于1990年4月4日第七届全国人大第三次会议通过。1990年3月28日姬鹏飞主任委员关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明阐述如下：

“四、关于政治体制

(五) 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

43 参阅附录五。

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。考虑到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开始实施，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。起草委员会为此起草了有关决定的代拟稿。规定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的组成如符合全国人大关于特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定中的规定，其议员拥护基本法，愿意效忠香港特别行政区并符合基本法规定条件者，经筹委会确认后成为香港特别行政区第一届立法会议员。这样安排，是为了保证香港在整个过渡时期的稳定以及政权的平稳衔接。”

关于本书

本书的制作目的是希望通过审视、疏理《基本法》160条条文及其附件的起草演变过程和相关参考、讨论材料，向读者提供起草《基本法》的过程及起草者曾经参考的意见，从而可更全面、正确地认识这部被视为香港特别行政区宪制性法律的立法背景和原意。

除了条文起草材料精选，本书亦收录了一批香港特区法院案例撮要。该批诉讼案件的争议，具牵涉《基本法》条文，法院案例就相关《基本法》条文的适用和理解，提供了指引或厘定了重要法律原则。

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

（1989年2月15日在第七届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上）

中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会主任委员姬鹏飞

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1月14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1985年7月1日正式成立并开始工作。起草委员会首先拟定了工作规则，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7147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1997年7月1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，作为明确的规定。

（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的规定。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。1997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。同时还在这一章和附件一、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，答覆有关的质询，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1997年7月1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。

关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明

(1990年3月28日在第七届全国人民代表大会第三次会议上)

中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会主任委员姬鹏飞

各位代表：

中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会经过四年零八个月的工作，业已完成起草基本法的任务。全国人大常委会已将《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》包括三个附件和香港特别行政区区旗、区徽图案(草案)，连同为全国人大代拟的《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》等文件提请全国人民代表大会审议。现在，我受香港特别行政区基本法起草委员会的委托就这部法律文件作如下说明。

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》，第六届全国人大常委会第十一次会议任命了起草委员。1985年7月1日，起草委员会正式成立并开始工作。在制定了工作规划，确定了基本法结构之后，起草委员会设立了五个由内地和香港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，教育、科学、技术、文化、体育和宗教专题小组，负责具体起草工作。在各专题小组完成条文的初稿之后，成立了总体工作小组，从总体上对条文进行调整和修改。1988年4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，用五个月的时间在香港和内地各省、自治区、直辖市及有关部门广泛征求了意见，并在这个基础上对草案征求意见稿作了一百多处修改。1989年1月，起草委员会第八次全体会议采取无记名投票方式，对准备提交全国人大常委会的基本法(草案)以及附件和有关文件逐条逐件地进行了表决，除草案

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。同年2月，第七届全国人大常委会第六次会议决定公布基本法(草案)包括附件及其有关文件，在香港和内地各省、自治区、直辖市以及中央各部门，各民主党派、人民团体和有关专家，人民解放军各总部中广泛征求意见。经过八个月的征询期，起草委员会各专题小组在研究了各方面的意见后，共提出了专题小组的修改提案二十四个，其中包括对第十九条的修正案。在今年2月举行的起草委员会第九次全体会议上，对这些提案采取无记名投票的方式逐案进行了表决，均以全体委员三分之二以上多数赞成获得通过，并以此取代了原条文。至此，基本法(草案)包括附件及其有关文件的起草工作全部完成。

香港特别行政区区旗、区徽图案的征集、评选工作，由起草委员五人以及内地和香港的专家六人共同组成的香港特别行政区区旗区徽图案评选委员会负责。在评委会对七千一百四十七件应征稿进行初选和复选后，起草委员会对入选的图案进行了审议、评选，由于未能选出上报全国人大审议的图案，又由评委会在应征图案的基础上，集体修改出三套区旗、区徽图案，经起草委员会第九次全体会议以无记名投票的方式表决，从中选出了提交全国人民代表大会审议的区旗区徽图案(草案)，同时通过了基本法(草案)中关于区旗、区徽的第十条第二、三款。

四年多来，起草委员会先后举行全体会议九次，主任委员会议二十五次，主任委员扩大会议两次，总体工作小组会议三次，专题小组会议七十三次，香港特别行政区区旗区徽评选委员会也先后召开会议五次。

回顾四年多来的工作，应该说这部法律文件的起草是很民主，很开放的。在起草过程中，委员们和衷共济，群策群力，每项条文的起草都是在经过了调查研究和充分讨论后完成的，做到了既服从大多数人的意见，又尊重少数人的意见。每当召开各种会议，随时向采访会议的记者吹风，会后及时向香港特别行政区基本法咨询委员会通报情况。基本法起草工作是在全国，特别是在香港广大同胞和各方面人士的密切关注和广泛参与下完成的。尤其需要指出的是，由香港各界人士组成的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，他们在香港收集了大量有关基本法的意见和建议并及时向起草委

员会作了反映。咨询委员会的工作得到了起草委员会们的好评。

各位代表，提请本次大会审议的基本法(草案)，包括序言，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，共有条文一百六十条。还有三个附件，即：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和表决程序》，附件三《在香港特别行政区实施的全国性法律》。

一、关于起草基本法的指导方针

“一个国家，两种制度”是我国政府为实现祖国统一提出的基本国策。按照这一基本国策，我国政府制定了对香港的一系列方针、政策，主要是国家在对香港恢复行使主权时，设立特别行政区，直辖于中央人民政府，除国防、外交由中央负责管理外，香港特别行政区实行高度自治；在香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，原有的资本主义社会、经济制度不变，生活方式不变，法律基本不变；保持香港的国际金融中心和自由港的地位；并照顾英国和其他国家在香港的经济利益。我国政府将上述方针政策载入了和英国政府共同签署的关于香港问题的联合声明，并宣布国家对香港的各项方针政策五十年不变，以基本法加以规定。“一国两制”的构想及在此基础上产生的对香港的各项方针政策，是实现国家对香港恢复行使主权，同时保持香港的稳定繁荣的根本保证，是符合我国人民，特别是香港同胞的根本利益的。

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。”我国是社会主义国家，社会主义制度是我国的根本制度，但为了实现祖国的统一，在我国的个别地区可以实行另外一种社会制度，即资本主义制度。现在提交的基本法(草案)就是以宪法为依据，以“一国两制”为指导方针，把国家对香港的各项方针、政策用基本法律的形式规定下来。

二、关于中央和香港特别行政区的关系

中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

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。”这条规定明确了香港特别行政区的法律地位，是草案规定特别行政区的职权范围及其同中央的关系的基础。香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，是中央人民政府直辖的地方行政区域，同时又是一个实行与内地不同的制度和政策、享有高度自治权的特别行政区。因此，在基本法中既要规定体现国家统一和主权的内容，又要照顾到香港的特殊情况，赋予特别行政区高度的自治权。

草案所规定的由全国人大常委会或中央人民政府行使的职权或负责管理的事务，都是体现国家主权所必不可少的。如特别行政区的国防和外交事务由中央人民政府负责管理，行政长官和主要官员由中央人民政府任命；少数有关国防、外交和不属于香港特别行政区自治范围的全国性法律要在特别行政区公布或成立实施，全国人大常委会决定宣布战争状态或因特别行政区发生其政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱而决定特别行政区进入紧急状态，中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港实施。除此以外，草案还规定，特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在特别行政区进行政治活动，禁止特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。这对于维护国家的主权、统一和领土完整，维护香港的长期稳定和繁荣也是非常必要的。

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法的规定自行处理香港的行政事务的同时，还具体规定了特别行政区在

诸如财政经济、工商贸易、交通运输、土地和自然资源的开发和管理、教育科技、文化体育、社会治安、出入境管制等各个方面的自治权。如规定特别行政区保持财政独立，财政收入不上缴中央，中央不在特别行政区征税；自行制定货币金融政策，港币为特别行政区的法定货币，其发行权属于特别行政区政府。又如，规定特别行政区政府的代表可作为中国政府代表团的成员，参加同香港有关的外交谈判；特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以“中国香港”的名义，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，签定和履行有关协议。

在立法权方面，草案规定特别行政区立法机关制定的法律经行政长官签署、公布即生效，这些法律虽然须报全国人大常委会备案，但备案并不影响生效。同时草案还规定，全国人大常委会只是在认为特别行政区立法机关制定的任何法律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时，才将有关法律发回，但不作修改。法律一经全国人大常委会发回，立即失效。这样规定，符合“一国两制”的原则，既符合宪法的规定又充份考虑了香港实行高度自治的需要。

根据宪法规定，解释法律是全国人大常委会的职权。为了照顾香港的特殊情况，草案在规定基本法的解释权属于全国人大常委会的同时，授权香港特别行政区法院在审理案件时对本法关于特别行政区自治范围内的条款可自行解释。这样规定既保证了全国人大常委会的权力，又有利于香港特别行政区行使其自治权。草案还规定，香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释，只是在特别行政区法院对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和特别行政区的关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到终局判决时，才应由香港特别行政区终审法院提请全国人大常委会作出解释。香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人大常委会的解释为准。这样规定可使香港特别行政区法院在审理案件时对涉及中央管理的事务或中央和特别行政区的关系的条款的理解有所依循，不致由于不准确的理解而作出错误的判决。

草案规定特别行政区法院享有独立的司法权和终审权，作为一个地方行政区域的法院而享有终审权，这无疑是一种很特殊的

例外，考虑到香港实行与内地不同的社会制度和法律体系，这样规定是必需的。香港现行的司法制度和原则一向对有关国防、外交等国家行为为无管辖权，草案保留了这一原则，而且规定特别行政区法院在审理案件中遇到涉及国防、外交等国家行为的事实问题，应取得行政长官就此发出的证明文件，上述文件对法院有约束力。行政长官在发出证明文件前，须取得中央人民政府的证明书。这就妥善解决了有关国家行为的司法管辖问题，也保证了特别行政区法院正常行使其职能。

此外，为使全国人大常委会在就特别行政区立法机关制定的任何法律是否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、对附件三所列适用于香港的全国性法律的增减以及基本法的解释或修改等问题作出决定时，能充分反映香港各界人士的意见，起草委员们建议，在基本法实施时，全国人大常委会应设立一个工作机构，这个机构由内地和香港人士共同组成，就上述问题向全国人大常委会提供意见。为此起草了《香港特别行政区基本法起草委员会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》。

三、关于居民的基本权利和义务

草案第三章规定香港特别行政区和在香港特别行政区境内的其他人享有的广泛权利和自由，包括政治、人身、经济、文化、社会和家庭等各个方面。草案关于香港居民的权利和自由的规定，有以下两个基本特点。

(一) 草案对香港居民的权利和自由赋予了多层次的保障。针对香港居民组成的特点，不仅规定了香港居民所一般享有的权利和自由，也规定了其中的永久性居民和中国公民的权利，还专门规定了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的权利和自由。此外，在明文规定香港居民的各项基本权利和自由的同时，还规定香港居民享有特别行政区法律保障的其他权利和自由。根据《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》和国际劳工公约在香港适用的情况，草案规定这些公约适用于香港的有关规定继续有效，通过特别行政区的法律予以实施。草案除设专章规定香港居民的权利和自由外，还有其他有

关章节中作了一些规定。通过这几个层次的规定，广泛和全面地保障了香港居民的权利和自由。

(二) 草案所规定的香港居民的权利、自由和义务，是按照“一国两制”的原则，从香港的实际情况出发的，如保护私有财产权、迁徙和出入境的自由、自愿生育的权利和对保护私人 and 法人财产的具体规定等等。草案还明确规定，有关保障香港居民的基本权利和自由的制度，均以基本法为依据。

四、关于政治体制

第四章政治体制主要规定了香港特别行政区的行政、立法以及司法机关的组成、职权和相互关系，规定了香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议和立法会成员、各级法院法官和其他司法人员以及公务人员的资格、职权及有关政策，还规定了香港特别行政区可设立非政权性的区域组织等等。

香港特别行政区的政治体制，要符合“一国两制”的原则，要从香港的法律地位和实际情况出发，以保障香港的稳定繁荣为目的。为此，必须兼顾社会各阶层的利益，有利于资本主义经济的发展；既保持原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。根据这一原则，本章以及附件一、附件二对香港特别行政区政治体制有以下一些主要规定：

(一) 关于行政机关和立法机关的关系。行政机关和立法机关之间的关系应该是既互相制衡又互相配合；为了保持香港的稳定和行政效率，行政长官应有实权，但同时也要受到制约。草案规定，行政长官是香港特别行政区的首长，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。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，答复有关质询，征税和公共开支需经立法会批准；行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法

规和解散立法会前，必须征询行政会议的意见。同时又规定，如立法会以不少于全体议员三分之二多数再次通过被行政长官发回的法案，行政长官必须在一个月内签署公布，除非行政长官解散立法会；如被解散后重选的立法会仍以三分之二多数通过有争议的原法案或继续拒绝通过政府提出的预算案或其他重要法案，行政长官必须辞职；如行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，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。上述这些规定体现了行政和立法之间相互制衡、相互配合的关系。

(二) 关于行政长官的产生办法。草案规定，行政长官在当地通过选举或协商产生，报中央人民政府任命。行政长官的产生办法要根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达到由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选的目标。据此，附件一对行政长官的产生办法作了具体规定，在一九九七年至二〇〇七年的十年内由有广泛代表性的选举委员会选举产生，此后如要改变选举办法，由立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意并报全国人大常委会批准。行政长官的具体产生办法由附件规定比较灵活，方便在必要时作出修改。

(三) 关于立法会的产生办法和立法会对法案和议案的表决程序。草案规定，立法会由选举产生，其产生办法要根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达到全体议员由普选产生的目标。据此，附件二对立法会的产生办法作了具体规定，第一、二届立法会由功能团体选举、选举委员会选举和分区直接选举等三种方式产生的议员组成。在特别行政区成立的头十年内，逐届增加分区直选的议员席位，减少选举委员会选举的议员席位，到第三届立法会，功能团体选举和分区直选的议员各占一半。这样规定符合循序渐进地发展选举制度的原则。附件二还规定，立法会对政府提出的法案和议员个人提出的法案、议案采取不同的表决程序。政府提出的法案获出席会议的议员过半数票即为通过；议员个人提出的法案、议案和对政府法案的修正案须分别获功能团体选举的议员和分区直接选举、选举委员会选举的议员两部分出席会议的议员各过半数票，方为通过。这样规定，有利于兼顾各阶层的利益，同时又不至于使政府的法案陷入无休止的争论，有利于政府施政的高效率。在特别行政区成立十年以后，立法会的产生办法和对法案、议案的表决程序如需改进，由

立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意并报全国人大常委会备案。立法会的具体产生办法和对法案、议案的表决程序由附件规定，也是考虑到这样比较灵活，方便必要时作出修改。

(四) 关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。也正是基于这一考虑，有关条文还规定，特别行政区立法会必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。但照顾到香港的具体情况，允许非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民可以当选为立法会议员，但其所占比例不得超过立法会全体议员的20%。

(五) 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。考虑到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开始实施，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。起草委员会为此起草了有关决定的代拟稿。规定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的组成如符合全国人大关于特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定中的规定，其议员拥护基本法，愿意效忠香港特别行政区并符合基本法规定条件者，经筹委会确认后可为香港特别行政区第一届立法会议员。这样安排，是为了保证香港在整个过渡时期的稳定以及政权的平稳衔接。

此外，还规定行政长官、主要官员、行政会议和立法会成员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须宣誓拥护基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。

五、关于经济和教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务

第五章主要从财政、金融、贸易、工商业、土地契约、航运、民用航空等八个方面，就香港特别行政区的经济制度和政策作了规定，这些规定对于保障香港的资本主义经济机制的正常运行，保持香港的国际金融中心地位和自由港地位很有必要。如在金融货币方面规定，香港特别行政区不实行外汇管制政策，继续开放外汇、黄金、证券、期货等市场；保障一切资金的流动和进出自由；保障金融企业和金融市场的经营自由；确定港币为特别行政区法定货币，可自由兑换，其发行权在特别行政区政府等等。又如在对外贸易方面规定，一切外来投资受法律保护；保障货物、无形财产和资本的流动自由；除法律另有规定外，不征收关税；香港特别行政区为单独的关税地区，可以“中国香港”的名义参加关税和贸易总协定、关于国际纺织品贸易安排等有关国际组织和国际贸易协定，包括优惠贸易安排；香港特别行政区所取得的各类出口配额、关税优惠和达成的其他类似安排全由香港特别行政区享用。同时还规定香港特别行政区的财政预算要力求收支平衡，避免赤字；参照现行的低税政策，自行立法规定税制。此外对主要行业、土地契约、航运、民用航空等各方面作了比较详尽的规定。

第六章就保持或发展香港现行的教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务等方面的制度和政策作出了规定。这些规定涉及香港居民在社会生活多方面的利益，对于社会的稳定和发展是重要的。

第五、六两章的政策性条款较多，考虑到我国政府在中英联合声明中已承诺把我国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方针政策的具体说明写入基本法，加之香港各界人士要求在基本法里反映和保护其各自利益的愿望比较迫切，因此尽管在起草过程中曾对条文的繁简有不同意见，但最终还是把政策性条款保留下来。

最后，我就香港特别行政区区旗、区徽图案(草案)作一点说明。区旗是一面中间配有五星的动态紫荆花图案的红旗。红旗代表祖国，紫荆花代表香港，寓意香港是中国不可分离的部分，

在祖国的怀抱中兴旺发达。花蕊上的五颗星象征着香港同胞心中热爱祖国，红、白两色体现了“一国两制”的精神。区徽呈圆形，其外圈写有“中华人民共和国香港特别行政区”和英文“香港”字样，其中间的五颗星动态紫荆花图案的构思及其象征意义与区旗相同，也是以红、白两色体现“一国两制”的精神。

各位代表，以上是我对《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》包括附件及有关文件和香港特别行政区区旗、区徽图案(草案)的说明，请大会审议。

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。”

《基本法》第一条是《基本法》第一章“总则”共十一条中的首条。《起草过程概览》中的起草资料显示，¹ 在条文起草的过程中，尽管不同人士曾经对《基本法》第一条的措词提出了修订建议，² 该条文八个不同阶段的版本一直维持不变，与最终文本无异。

《起草过程概览》中的起草资料显示，起草《基本法》第一条的主旨，是订明中华人民共和国对香港行使主权。³

《基本法》第一条反映了《中英联合声明》第一条，第二条和第三条第一款。这些条文订明，中华人民共和国将从1997年7月1日起恢复对香港行使主权，并根据《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。《中英联合声明》第一条，第二条和第三条第一款行文如下：

“一、中华人民共和国政府声明：收回香港地区（包括香港岛、九龙和‘新界’，以下称香港）是全中国人民的共同愿望，中华人民共和国政府决定于一九九七年七月一日对香港恢复行使主权。

二、联合王国政府声明：联合王国政府于一九九七年七月一日将香港交还给中华人民共和国。

三、中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基

1 《起草过程概览》，上册，第26 - 28页。

2 这些建议，都没有质疑香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分的原则。

3 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》第19页：“这条是体现主权。凡是领土都是不可分离的……”。《起草过程概览》，上册，第27页。

本方针政策如下：

（一）为了维护国家的统一和领土完整，并考虑到香港的历史和现实情况，中华人民共和国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。”

《基本法》第一条也与《基本法》序言的第一句相呼应。序言的第一句指出，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。第一条反映了历史和现实，并明确规定香港特别行政区是国家不可分离的部分。

第二条

“全国人民代表大会⁴ 授权香港特别行政区依照本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。”

《起草过程概览》中的起草资料显示《基本法》第一章“总则”第二条条文最初的几个版本，行文限于“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”。⁵ 由于有意见认为“高度自治”一词太概括，由草案第四稿开始加入“享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权”。⁶ 这文本与最终文本无异。

“高度自治”一词的理解曾在起草该条文后期引起不同意见。《起草过程概览》显示草案第七稿制定前曾广泛讨论《“一国两制”与“高度自治”》。归纳不同意见，其中有意见认为“高度自治”一词应以《中英联合声明》第三条第二款下定义。中央人民政府对香港特区的责任，只保留在国防和外交事务上

4 根据《宪法》第五十七和第六十二条（十四），全国人民代表大会是最高国家权力机关。全国人民代表大会行使的职权包括决定特别行政区的设立及其制度。

5 《起草过程概览》，上册，第29 - 33页。此条起草过程经历九稿。

6 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第29页。

的权力，其他的一切权力，都归特区政府享有。亦有意见认为在中央与特别行政区的权力分配问题上，国防与外交的权力同时亦是体现主权的权力，应归中央人民政府；除此以外，其他一切权力，都归特区政府。这种安排是一个最简单与最清楚的分权方法，既便于执行，也能保证特别行政区的高度自治。另有意见则认为香港特区政府是一个地方政府，并不享有主权。《基本法》的制定和颁布都是由人大负责的，它的修改和解释也由人大及其常委会负责。也就是说，特区政府无论自治权力多高，亦只是一个拥有特殊地位的附属政权；它是特殊的，但不表示独立和有主权。香港特区的“高度自治”是在《基本法》规定范围下的高度自治。《中英联合声明》的有关条款只表示国防和外交是中央人民政府负责的事情，特区政府完全没有责任。“高度自治”的准则，要按照《基本法》的规定而定。“高度自治”的定义，只能表示香港并非“独立”也非“自决”。⁷

《起草过程概览》亦显示草案第二条在第八稿形成前，仍有建议修改：将“实行高度自治”改为“实行自治”或“实行完全自治”。亦有建议删除这条，引用《中英联合声明》第三条第二款第二句和第三款。这些意见最终未被采纳。⁸

《中英联合声明》第三条第二、三款如下：

“三、中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策如下：

（二）香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府。除外交和国防事务属中央人民政府管理外，香港特别行政区享有高度的自治权。

（三）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。现行的法律基本不变。”

须注意《中英联合声明》第三条第二款中华人民共和国政府声明第一句订明“香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人

7 载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（2）——专题报告》。《起草过程概览》，上册，第31页。

8 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第33页。

民政府”；而第四款表明香港特区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命、主要官员由香港特区行政长官提名，报中央人民政府任命。《中英联合声明》附件一：中华人民共和国对香港的基本方针政策的具体说明还订明：香港特区的立法机关制定的法律须报人大常委备案、主要法官的任免须报人大常委备案、香港特区的财政预算须报中央人民政府备案。由此可见《中英联合声明》并没有将中华人民共和国中央政府在香港特区的管理权局限于外交和国防事务。⁹

1987年4月16日邓小平在“会见香港特别行政区基本法起草委员会时的讲话”中，作出下述说明：

“还有一个问题必须说明：切不要以为香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管，就万事大吉了。这是不行的，这种想法不实际。中央确实是不干预特别行政区的具体事务的，也不需要干预。但是，特别行政区是不是也会发生危害国家根本利益的事情呢？难道就不会出现吗？那个时候，北京过问不过问？难道香港就不会出现损害香港根本利益的事情？能够设想香港就没有干扰，没有破坏力量吗？我看没有这种自我安慰的根据。如果中央把什么权力都放弃了，就可能会出现一些混乱，损害香港的利益。所以，保持中央的某些权力，对香港有利无害。……中央的政策是不损害香港的利益，也希望香港不会出现损害国家利益和香港利益的事情。要是有的话呢？所以请诸位考虑，基本法要照顾到这些方面。有些事情，比如一九九七年后香港有人骂中国共产党，骂中国，我们还是允许他骂，但是如果变成行动，要把香港变成一个在“民主”的幌子下反对大陆的基地，怎么办？那就非干预不行。干预首先是香港行政机构要干预，并不一定要大陆的驻军出动。只有发生动乱、大动乱，驻军才会出动。但是总得干预嘛！”¹⁰

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

9 《中英联合声明》附件一，第55 - 56、66、80段。

10 《邓小平文选》，第三卷（人民出版社，1993），第221页。

居民依照本法有关规定组成。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，第三条的草案文本九稿内容、字眼大致相同，最大分别是“当地人即”四字曾出现在第一稿“香港永久性居民”前面，其后文本则不再见。¹¹

此条在草拟期间引起的争议不大，主要的关注点是条文只涵盖行政、立法机关，不包括司法机关。曾有建议应加上司法机关，但未获接纳。¹²

《中英联合声明》第三条第四款中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策包括：“香港特别行政区政府由当地人组成”。《中英联合声明》附件一第一节进一步具体说明该基本方针政策：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成”。《基本法》第三条与该等基本方针政策声明一致。

第四条

“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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，《基本法》第四条的行文由起草第一稿至最后第八稿始终如一。¹³

香港特区依法保障各项权利和自由是《中英联合声明》中，中华人民共和国对香港的基本方针政策之一。《起草过程概览》显示在《基本法》第一章“总则”加入此条，是因为起草者认为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。¹⁴

11 《起草过程概览》，上册，第34 - 35页。

12 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第35页。

13 《起草过程概览》，上册，第36 - 38页。

14 1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第36页。《基本法》第三章第二十五至第四十一条为特定条文保障居民的基本权利和自由。

根据《起草过程概览》显示，第四条的起草过程中较多的关注是“其他人”所指为何。但此用语与《中英联合声明》附件一中相关条文完全一致。¹⁵ “其他人”一词亦出现在《基本法》第四十一条：“香港特别行政区境内的香港居民以外的其他人”，及第四十二条：“香港居民和在香港的其他人”。

第五条

“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，五十年不变。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，《基本法》第五条起草过程历经九稿，最初三稿没有“五十年不变”，该组字词于第四稿出现。此后《基本法》第五条内容、字眼一直维持不变。¹⁶

《基本法》第五条源自《中英联合声明》第三条第十二款：

“关于中华人民共和国对香港的上述基本方针政策和本联合声明附件一对上述基本方针政策的具体说明，中华人民共和国全国人民代表大会将以中华人民共和国香港特别行政区基本法规定之，并在五十年内不变。”

《起草过程概览》显示，第五条起草过程中咨委会收集到不少意见赞成香港特区不实行社会主义制度和政策，保持资本主义制度和生活方式五十年不变，但不应把“五十年不变”理解为不容许变化和发展，更不能理解为冻结和停滞。亦有建议删除“五十年不变”一句、将“五十年不变”修改为“五十年或更长不变”、“五十年不变”之前加上“最低限度”、明确写明《基本法》有效至2047年。这些建议全不获接纳。¹⁷

15 《中英联合声明》附件一第十三节：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。”

16 《起草过程概览》，上册，第39 - 44页。

17 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》；1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第41 - 43页。

邓小平于1987年4月16日会见香港特别行政区基本法起草委员会时的讲话中曾提到：

“今天我想讲讲不变的问题。就是说，香港在一九九七年回到祖国以后五十年政策不变，包括我们写的基本法，至少要管五十年。我还要说，五十年以后更没有变的必要。……”

一个是政局稳定，一个是政策稳定，两个稳定。不变也就是稳定。如果到下一个五十年，这个政策见效，达到预期目标，就更没有理由变了。”¹⁸

第六条

“香港特别行政区依法保护私有财产权。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁹ 第六条的文本在起草初期几乎完全引用《中英联合声明》附件一第六节相关部分：

“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，继续受法律保护。”

《起草过程概览》显示，由第四稿开始，起草者考虑到“总则”应是纲领性的规定，原来比较长的文本修改成“香港特别行政区的法律保护财产所有权”，其他的内容当时认为可移到《基本法》第三章“居民的权利和义务”。²⁰

“香港特别行政区的法律保护财产所有权”作为《基本法》第六条的文本经过一轮琢磨，有建议认为“财产所有权”应修改为“私有财产所有权”，以别于国有财产所有权。第六条由第七

18 《邓小平文选》，第三卷（人民出版社，1993），第215页。

19 《起草过程概览》，上册，第45 - 48页。此条起草过程经历九稿。

20 1988年4月26日《胡绳副主任委员关于总体工作小组的工作报告》，载于1988年5月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第七次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第46页。

其他内容最后移到《基本法》第五章第一百零五条。

稿起修改为“香港特别行政区依法保护私有财产权”，之后再没有其他修改。²¹

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、开发、出租或批给个人、法人或团体使用或开发，其收入全归香港特别行政区政府支配。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，这条文最初订明香港特区负责“管理、使用或以国家的名义批租给个人或法人团体使用”，亦没有“开发”一项。第二稿删去“或以国家的名义”一词。第四稿加入“开发”一词，之后条文没有修改。²²

香港特区境内的土地是中华人民共和国的领土。《起草过程概览》显示第七条征求意见稿咨询期间，咨委会收集到的意见表示“属于国家所有”这一句是体现主权国应有的精神。²³ 后来有建议将此条改为“特别行政区土地和资源属香港特别行政区所有，中国政府不得干涉，也不得过问”，该建议不获采纳。另外土地收入上缴中央人民政府的建议亦不获接纳。²⁴ 亦曾有建议规定土地和自然资源的批租期不能超

21 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第47页。

22 《起草过程概览》，上册，第49 - 51页。

23 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第50页。

《基本法》序言说“香港自古以来就是中国的领土”、“维护国家的统一和领土完整”。《基本法》第一条开宗明义说明“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部份”。《基本法》第十二条订明“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。”

24 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第51页。

过二零四七年，此建议亦不获采纳。²⁵

第八条

“香港原有法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，《基本法》第八条的内容、行文在起草过程基本维持不变。²⁶

保留香港原有法律是中国对香港的基本方针政策之一，于《中英联合声明》附件一第二节具体说明：

“香港特别行政区成立后，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《基本法》相抵触或香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。”

“原有法律基本不变”是《基本法结构(草案)》²⁷ 第一章“总则”的组成部份。起草过程期间，对于由谁来审查决定原有法律是否与《基本法》抵触，引起了关注。1988年8月条文第六稿征求意见期间，草委会收集到来自香港各界人士的意见认为应明确由谁来审查决定原有法律是否与《基本法》相抵触。²⁸ 有来自内地各界人士的意见建议在本条前加上“全国人大常委会确认的”，亦有意见表示“本条与第一百七十二条对照，相同的内容出现两次，建议在本条“除”后加上“经全国人民代表大会常务

25 1987年4月13日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第49页。

26 此条起草过程经历九稿。《起草过程概览》，上册，第52 - 55页。

27 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。结构草案全文见附录四。

28 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，上册，第53页。

委员会宣布为”，将第一百七十二条改写或删除。”²⁹

《起草过程概览》显示，起草过程后期有建议将该条文修改为：“香港原有法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法、已有判例和习惯法，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，以至提交香港终审法庭作出最后裁决者外，均须予以保留。”³⁰

亦有建议在“本法”之后加上“及香港的国际性法律义务”。³¹

上述建议最终未获接纳。

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，还可使用英文，英文也是正式语文。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，这条关于香港特区的“语言、文字”的条文，由第一稿至第六稿的文本大致一样：“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，还可使用英文。”由第七稿开始，句末加上：“英文也是正式语文”³²。该版本后来获通过成为《基本法》第九条。³³

中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明，即《中英联合声明》附件一第一节表明：“香港特别行政区的政府机关和法院，除使用中文外，还可使用英文。”

29 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第53 - 54页。

当时所说第一百七十二条即现时《基本法》第一百六十条。

30 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第54页。

31 同上。

32 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。

33 此条起草过程经历九稿。《起草过程概览》，上册，第56 - 60页。

《起草过程概览》起草文件显示，起草过程期间，这条文也引来很多不同意见。咨委会收集到的意见中有的认为《基本法》应订明中文为主，英文为辅。亦有意见认为为了保持香港的现状和作为国际城市的地位，亦由于香港特区在经济、法律，包括普通法、司法和行政对英文的需要，中文和英文均应有平等的官方地位。此外，还有建议应指明以香港本地方言，即广东话，为正式语文；不改用中文简体字，以通用于香港的繁体汉字为法定文字。但亦有意见表示应规定使用国家标准的简体字，并逐渐推广普通话，普通话应为官方语言。³⁴

这条文经修改增加一句“英文也是正式语文”后，即是说中文是正式语文，英文也是正式语文，中文和英文的官方地位平等，都是香港特区的法定语文。

第十条

“香港特别行政区除悬挂中华人民共和国国旗和国徽外，还可使用香港特别行政区区旗和区徽。

香港特别行政区的区旗是五星花蕊的紫荆花红旗。

香港特别行政区的区徽，中间是五星花蕊的紫荆花，周围写有“中华人民共和国香港特别行政区”和英文“香港”。

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁵ 这条关于“悬挂及使用国旗、国徽、区旗和区徽”的条文，由第一稿至第四稿的条文大致一样，尚未加入对区旗和区徽的描述：“香港特别行政区的区旗（待拟）”和“香港特别行政区的区徽（待拟）”。³⁶ 由第五稿开始，则加上“五星花蕊的紫荆花红旗”和“中间是五星

34 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》；1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第57 - 59页。

35 《起草过程概览》，上册，第61 - 63页。

36 《起草过程概览》，上册，第61 - 62页。

花蕊的紫荆花，周围写有‘中华人民共和国香港特别行政区’和英文‘香港’”，分别作为对区旗和区徽的描述。³⁷ 该版本后来获通过成为《基本法》第十条。³⁸

中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明，即《中英联合声明》附件一第一节表明：“香港特别行政区除悬挂中华人民共和国国旗和国徽外，还可以使用区旗和区徽。”

《起草过程概览》显示，起草过程期间，不同人士就区旗和区徽的设计持有不同意见。其中有意见认为，区旗和区徽的主体设计应强调中央人民政府拥有香港的主权，并表现出“中国香港”的鲜明形象，以充分显示中国和香港的政治关系。亦有意见认为，相关设计应表现出香港地区特色，而不应太重中国特色，以强调香港的自治自由。此外，还有建议提出香港特别行政区应拥有代表本区的区歌。³⁹

姬鹏飞主任委员亦于全国人大会议上进一步说明区旗、区徽的设计精神：“区旗是一面中间配有5颗星的动态紫荆花图案的红旗。红旗代表祖国，紫荆花代表香港，寓意香港是中国不可分割的部份，在祖国怀抱中兴旺发达。花蕊上的5颗星象征香港同胞心中热爱祖国，红、白两色体现了“一国两制”的精神。区徽呈圆形，其外圈写有“中华人民共和国香港特别行政区”和英文“香港”字样，其中间的5颗星动态紫荆花图案的构思及其象征意义与区旗相同，也是以红、白两色体现“一国两制”的精神。”⁴⁰

而有关区歌的建议则未获采纳。

37 1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。

38 《起草过程概览》，上册，第62 - 63页。

39 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第62页。

40 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第十一条

“根据中华人民共和国宪法第三十一条，⁴¹ 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。

香港特别行政区立法机关制定的任何法律，均不得同本法相抵触。”

这条文是《基本法》第一章“总则”最后一条，1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》第一章第十条为第一稿。⁴² 根据《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴³ 它的行文在起草过程八稿中曾修改两次。第一次：第一款“保障居民的基本权利和自由的制度”中“居民的”三字，第一、二稿时没有，于第三稿加上。第二次：第一款“以及有关政策”字句于第六稿出现。

《起草过程概览》显示，此条在制定第六稿前进行的讨论，有多方面的关注。有意见建议删去此条、删除第一款中“根据中华人民共和国宪法第三十一条”的字句、亦有建议删除第二款。理由包括《基本法》和中国宪法相抵触、虽然本条说明香港特区《基本法》的宪法根据是中华人民共和国宪法第三十一条，但却没有清楚说明中国宪法的其他条文是否或在何种情况下适用于香港，这种情况可能导致法律上的争议和影响《基本法》的完整性。亦有咨询意见表示这条文在某程度上违反了《中英联合声明》让香港特区自由制定政策的允诺。亦有建议修改第一款最后一句改为：“纵使与中华人民共和国宪法的其他条文有抵触，将仍以本法的规定为最终的依据”，并同时删除第二款。⁴⁴

41 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。

42 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。

43 《起草过程概览》，上册，第64 - 68页。

44 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第66页。

此外，有意见认为此条应理解为中国宪法第三十一条容许香港特区有充份的自治。同时，亦有建议全国人大公布《基本法》时，颁布法令，宣布《基本法》的内容与全国宪法并无抵触。⁴⁵

条文第七稿制定前的讨论，除了继续有建议删去“根据中华人民共和国宪法第三十一条”一句和删去整条外，还有建议将第一款修改为：“中国宪法其他条文不应适用于香港特别行政区”、“特别行政区制定法律可以独立，不须跟随基本法，更不须依从基本法”。亦有建议在第一款的“本法的规定”后加上“及香港特别行政区所承受或承担的双边和国际法律义务，包括行政区本身的”。⁴⁶

此条第八稿即《基本法》第十一条，内容、行文与第六稿无异。

45 同上。

1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过“关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的决定”：“香港特别行政区基本法是根据《中华人民共和国宪法》、按照香港的具体情况制定的，是符合宪法的。……”

46 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第67页。

第二章 中央和香港特别行政区的关系

第十二条

“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，¹ 直辖于中央人民政府。²”

根据《中英联合声明》第三条第二款：

“三. 中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策如下：

（二）香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府。除外交和国防事务属中央人民政府管理外，香港特别行政区享有高度的自治权。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，第十二条起草过程虽然经历十稿，但文本内容、字句改变不大。³ 第一稿为：“香港特别行政区是中华人民共和国的地方行政区域。香港特别行政区直辖于中央人民政府。”第二至第三稿条文也是由两组句子组成。上句为“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。”下句依然是“香港特别行政区政府直辖于中央人民政府”。由第四稿开始删除下句中的“香港特别行政区”，把上下两句重组成一组完整句子，即“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。”

1 根据《宪法》第三十条，中国的行政区域划分如下：

- “（一）全国分为省、自治区、直辖市；
- （二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；
- （三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。

直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。
自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”

2 根据《宪法》第八十五和八十九条，中央人民政府即国务院，是最高国家行政机关，行使宪法和全国人大及其常委会授予的职权，包括统一领导全国地方各级国家行政机关的工作等。

3 《起草过程概览》，上册，第69 - 75页

《起草过程概览》亦显示《基本法》起草初期咨委和草委十分清楚《基本法》必须明确处理中央和特区的关系。1986年2月基本法咨委会《咨委会第一分组有关基本法结构讨论小结》归纳与会者主要意见，其中关于中央和特区的关系：“香港特别行政区作为地方政府，应受中央政府管辖，但特别行政区政府又有高度自治权。界定中央政府有关权限及高度自治职权范围，十分必要。同时，中央政府派驻香港政治机构与香港特别行政区政府关系，也应有所规定。”⁴

1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》显示有意见认为：“将来的香港特别行政区政府是地方政府，属中央政府领导，反对‘干预’不能变成反对‘领导’。……中央对香港的‘干预’到什么程度才算合适，在制定基本法时，要有个完整的想法。”⁵

1989年第十二条第八稿定稿制定前有意见不同意使用“直辖”一词，提出删除“直辖于中央人民政府”的建议，理由是：“此表示香港特别行政区受制于中央人民政府”，“直辖与高度自治有冲突，这将使‘特别行政区’变得与其他中国自治区没有分别。”⁶

此情况于第九稿即1990年2月16日《基本法》草案发布前仍继续。1989年11月基本法咨委会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》，收录了删除此条“直辖于中央人民政府”字句的建议。还有建议将此条修改，改为“香港是中华人民共和国一个享有高度自治权的地方行政区域，除外交和防卫事务外，不受辖于中央人民政府。”⁷ 这些建议均未获接纳。

4 《起草过程概览》，上册，第69页。

5 基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一。《起草过程概览》，上册，第71页。

6 载于1988年10月基本法咨委会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）徵求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第74页。

7 《起草过程概览》，上册，第75页。

第十三条

“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。”⁸

中华人民共和国外交部在香港设立机构处理外交事务。

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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，此条历经十稿。⁹第一款从未修改。现时所见的第二款从第一稿起一直列为第三款，至第八稿时与当时的第二款对调位置。至于第十三条第三款，在第一稿中列为第二款，当时的行文是：“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。”第三稿时修改为：“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。”

《中英联合声明》中第三条第二款，中华人民共和国政府声明对香港的基本方针政策订明外交事务属中央人民政府管理。附件一的“具体说明”第一节订明“中央人民政府授权香港特别行政区自行处理该附件第十一节所规定的各项涉外事务。”基本法第十三条第一款和第三款与《中英联合声明》和附件一订明的方针政策一致。

《起草过程概览》显示起草这条后期有建议删去第二款，即“中华人民共和国外交部在香港设立机构处理外交事务”。亦有建议将第三款修改为“香港特别行政区依照本法自行处理有关的对外事务。”¹⁰该等建议不获接纳。

8 参阅本书《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》(2011年8月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)。

9 《起草过程概览》，上册，第76 - 81页。

10 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第81页。

第十四条

“中央人民政府负责管理香港特别行政区的防务。

香港特别行政区政府负责维持香港特别行政区的社会治安。

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灾害。

驻军人员除须遵守全国性的法律外，还须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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，《基本法》第十四条共十稿，最初第一稿时只得四款。第一款、第三款和第五款由始至终未作修改。第二款：“香港特别行政区政府负责维持香港特别行政区的社会治安”初见于第八稿。至于该条第四款，曾出现两次修改。¹¹

《基本法》第十四条第四款：

第一稿：“驻军人员在驻地外应遵守香港特别行政区的法律。”

第二稿：“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。”

第三稿至第七稿：与第二稿无异

第八稿：“驻军人员除须遵守全国性的法律外，还须遵守香港特别行政区的法律。”

第九稿至第十稿：与第八稿无异

《中英联合声明》第三条第二款中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策：香港特区直辖于中华人

11 《起草过程概览》，上册，第82 - 103页。

民共和国中央人民政府，香港特区的国防事务属中央人民政府管理。该文句与附件一具体说明第一节相同。第三条第十一款则订明香港特区的社会治安由香港特区政府负责维持。附件一具体说明第十二节是“防务”专节：“香港特别行政区的社会治安由香港特别行政区政府负责维持。中央人民政府派驻香港特别行政区负责防务的部队不干预香港特别行政区的内部事务，驻军军费由中央人民政府负担。”¹²

《起草过程概览》显示此条条第八稿制定前的讨论，有意见表示此条没有把《中英联合声明》提及的社会治安由特区政府负责的原则写出来，意义不完确。¹³ 在第八稿加入第二款：“香港特别行政区政府负责维持香港特别行政区的治安”就处理了这问题，令这条的意义完确。

还有意见认为此条第四款“驻军人员应遵守……法律”应修改为“必须遵守”，因为该条的意思是肯定的，所以用“必须”取代“应”会更准确。¹⁴ 亦有同样建议修改此款的原因是：基于香港人的惯用语， “应”字没有约束力，“须”字才有约束。¹⁵ 第八稿中的第四款“应”字修改为“须”字，回应了这建议。

《基本法》第十四条第九稿制定前，¹⁶ 有建议第三款第二句修改为：“香港特别行政区政府在必要时，可通过行政、立法会议投票决定，向中央人民政府请求驻军协助维持治安。”¹⁷ 该建议未获接纳。

12 1984年10月3日，即《中英联合声明》草签一星期后，邓小平见港澳同胞国庆观礼团时谈话说：“我讲过中国有权在香港驻军，中国还有什么能够体现对香港行使主权呢？在香港驻军还有一个作用，可以防止动乱。那些想搅动乱的人，知道香港有中国军队，他就要考虑。即使有了动乱，也能及时解决。”

13 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第93页。

14 1988年5月基本法咨询委员会秘书处《基本法(草案)征求意见稿初步反应报告(草稿)》。《起草过程概览》，上册，第92页。

15 同注脚13。

16 1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。

17 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第100 - 101页。

《起草过程概览》显示第十四条起草期间，一直有意见就解放军在香港驻军表示关注，亦有很多关于驻军在港司法管辖权的问题，¹⁸ 1990年2月《基本法（草案）》制定前尤甚。当时的讨论有意见认为：“解放军于1997年后驻守香港，是《中英联合声明》的规定。该份声明乃中英两国经过多番讨论而成的协议，不容随便更改。”

“驻军与当地社会关系”也是当时讨论的焦点之一。有意见认为驻军不能介入香港社会，比如解放军在执行任务或在军营以外，不得携带武器，以及解放军在执行职务以外，不得穿着军服出入市区等。但驻军可参与社会服务。香港当时的防卫部队都有参与社会服务，比如海军为香港航海学校提供海事训练，又为慈善团体提供服务，皇家空军亦协助推行多项社会服务计划，比如接载青少年前往新界营地参加政府赞助的活动，以及为香港空童军和航空青年团成员提供飞行机会。这些服务都充份利用不同部队的专业知识及器材，极受香港人欢迎，故应该继续。¹⁹

邓小平于1984年6月及10月两次会见香港人士的谈话中谈及驻军：

“……我们还多次讲过，北京除了派军队以外，不向香港特区政府派出干部，这也是不会改变的。我们派军队是为了维护国家的安全，而不是去干预香港的内部事务。我们对香港的政策五十年不变，我们说这个话是算数的。”²⁰

“我讲过中国有权在香港驻军。我说，除了在香港驻军外，中国还有什么能够体现对香港行使主权呢？在香港驻军还有一个作用，可以防止动乱。那些想搞动乱的人，知道香港有中国军队，他就要考虑。即使有了动乱，也能及时解决。……”²¹

18 1996年12月人大常委会通过《中华人民共和国香港特别行政区驻军法》，1997年7月1日成为《基本法》附件三的全局性法律之一，并由香港特区公布实施。

19 《香港特别行政区的驻军问题》载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第二册——专题报告》。《起草过程概览》，上册，第99 - 100页。

20 1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士鍾士元等的谈话要点：“一个国家，两种制度”。《邓小平文选》，第三卷，第58页。

21 1984年10月3日邓小平会见港澳同胞国庆观礼时谈话：“保持香港的繁荣和稳定”。《邓小平文选》，第三卷，第72页。

第十五条

“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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²² 第十五条最初行文为：“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。”第二稿作出修订，加入了“依照本法第四章的规定”，²³ 条文此后没有更改，该版本后来由全国人大通过，即现今所见《基本法》第十五条。

《中英联合声明》第三条第四款，中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策：“香港特别行政区政府由当地人组成。行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。主要官员由香港特别行政区行政长官提名，报中央人民政府任命。”此外附件一的具体说明第一节：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。”

《基本法》起草初期，对行政长官的产生和罢免，有意见认为中央的权力应是实质性的，中央可以否决香港特区对行政长官的提名。但亦有意见认为中央对行政长官的任命可以只是形式的，无否决权。²⁴

至《基本法》起草后期，仍有咨委意见认为中央人民政府不得干预行政机关及政府官员的任命、中央人民政府不可否决香港特区选出的行政长官，亦有建议删除此条。²⁵

22 《起草过程概览》，上册，第104 - 107 页。此条起草过程经历十稿。

23 《基本法》第四章“政治体制”分6节共62条。第一节“行政长官”；第二节“行政机关”；第三节“立法机关”；第四节“司法机关”；第五节“区域组织”和第六节“公务人员”。

24 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。《起草过程概览》，上册，第105页。

25 《起草过程概览》，上册，第107页。

第十六条

“香港特别行政区享有行政管理权，依照本法的有关规定自行处理香港特别行政区的行政事务。”

《起草过程概览》中的起草资料显示²⁶ 《基本法》第十六条的主题，即“香港特别行政区享有行政管理权，依照(或按)基本法的有关规定，自行处理香港特别行政区的行政事务”，在起草过程中由始至终维持不变。但第十六条的内容则由早期将一系列行政事务列举出来，²⁷ 到后期由第八稿开始删除了该系列事务。原因是有关建议认为应简化条文，以免条文过于详细、累赘，该二十九项行政管理权在其他章节中已列明，无须重复。亦有意见认为有关的行政管理事务可能未能尽录，香港特区的行政权力或会有所遗漏；或被认为借列出一系列行政权力，以限制香港特区的行政权。²⁸

《中英联合声明》第三条第三款中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策：“香港特别行政区享有行政管理权……”。附件一具体说明第一节订明：“……香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府，并享有高度的自治权。除外交和国防事务属中央人民政府管理外，香港特别行政区享有行政管理权……”。

起草过程中有建议删去“依照本法的有关规定”，亦有建议将条文修改为：“香港特别行政区政府依照本法，除了对外交事务和防务外，享有对香港特别行政区全部行政权”，理由是使基本法与《中英联合声明》更相符。²⁹

26 《起草过程概览》，上册，第108 - 112页。此条起草过程经历十稿。

27 第七稿：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、体育和其他方面的行政事务。《起草过程概览》，上册，第110 - 111页。

28 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第111 - 112页。

29 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第112页。

这类建议最终不获接纳。

第十七条

“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在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会后，如认为香港特别行政区立法机关制定的任何法律不符合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，可将有关法律发回，但不作修改。经全国人民代表大会常务委员会发回的法律立即失效。该法律的失效，除香港特别行政区的法律另有规定外，无溯及力。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁰ 此条文1986年11月制定的第一稿比1990年4月全国人大通过的版本(即第十稿)简短，当时的文本为：

“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。”³¹

该条文开首的词句：“香港特别行政区享有立法权”和“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”，由第二稿开始分别成

30 《起草过程概览》，上册，第113 - 135页。此条起草过程经历十稿。

31 《起草过程概览》，上册，第113页。

为第十七条的第一、第二款，一直至《基本法》通过，该条文首两款位置、内容、行文一直维持不变。

条文的第三款在起草前期和后期均曾作出修订。第一次修订出现于1987年8月制订的第三稿，于“全国人民代表大会常务委员会”一词后加入了“在咨询香港特别行政区基本法委员会后”。咨询香港特区基本法委员会³²于是成为人大常委决定香港特区立法机关制定的任何法律不符合基本法或法定程序，继而行使该条赋予的相关权力前的必然程序。³³

1989年2月第八稿制定时第三款出现了三处修订：

第七稿行文

“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”

“发回重议或撤销的法律立即失效。该法律的失效无溯及力”

第八稿经修订写法

“任何法律不符合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”

“可将有关法律发回，但不作修改”

“发回的法律立即失效。该法律的失效，除香港特别行政区的法律另有规定外，无溯及力”

《中英联合声明》中第三条，中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策包括：“香港特别行政区享有……立法权……”。附件一的具体说明第一节亦再次说明：“香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府，并享

32 1990年4月4日第七届全国人大第三次会议通过决定，于《基本法》实施时，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。

隶属关系：是人大常委会下设的工作委员会。

任务：就有关《基本法》第十七条、第十八条、第一百五十八条、第一百五十九条实施中的问题进行研究，并向人大常委会提供意见。

组成：成员十二人，由人大常委任命内地和香港人士各六人组成，其中包括法律界人士，任期五年。香港委员须由在外国无居留权的香港特区永久性居民中的中国公民担任，由香港特区行政长官，立法会主席和终审法院首席法官联合提名，报人大常委会任命。

33 《起草过程概览》，上册，第115页。

有高度的自治权。除外交和国防事务属中央人民政府管理外，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。”附件一第二节则订明：

“香港特别行政区的立法权属于香港特别行政区立法机关。立法机关可根据《基本法》的规定并依照法定程序制定法律，报中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会备案。立法机关制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均属有效。”

《基本法》第十七条属于《基本法》第二章“中央和香港特别行政区的关系”其中一条。《起草过程概览》中的起草资料显示，《基本法》起草初期咨委对中央和香港特区关系主要意见是：

“香港特别行政区作为地方政府，应受中央政府管辖，但特别行政区政府又有高度自治权。界定中央政府有关权限及高度自治职权范围，十分必要。……”³⁴

当时，即1986年11月，《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》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”³⁵

上面所述香港特区立法机关制定的法律是否符合《基本法》和法定程序，是由人大常委最后确定，还是由香港法庭确定，讨论贯穿《基本法》第十七条整个起草过程。赞成此条文的认为香港特区虽然有立法权，但所立法律仍然是中国法律的一部份，全国人大作为中国的最高权力机关，香港特区是应该将制定了的法律向它报告备案的。而规定由人大常委行使审查权，判断香港特区立法机关制定的法律是否符合《基本法》和法定程序，则是主权原则的体现。不接受此条文的则认为条文剥削了香港特区的终审权、侵犯特区的立法权和不符合“高度自治”的原则。³⁶

34 1986年2月基本法咨询委员会《咨委会第一分组有关基本法结构讨论小结》。《起草过程概览》，上册，第114页。

35 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第115页。

36 参阅1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第127页。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“在立法权方面，草案规定特别行政区立法机关制定的法律经行政长官签署、公布即生效，这些法律虽然须报全国人大常委会备案，但备案并不影响生效。同时草案还规定，全国人大常委会只是在认为特别行政区立法机关制定的任何法律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时，才将有关法律发回，但不作修改。法律一经全国人大常委会发回，立即失效。这样规定，符合‘一国两制’的原则，既符合宪法的规定又充份考虑了香港实行高度自治的需要。”³⁷

第十八条

“在香港特别行政区实行的法律为本法以及本法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。

全国性法律除列于本法附件三者外，不在香港特别行政区实施。凡列于本法附件三之法律，由香港特别行政区在当地公布或立法实施。

全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的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后，可对列于本法附件三的法律作出增减，任何列入附件三的法律，限于有关国防、外交和其他按本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律。

全国人民代表大会常务委员会决定宣布战争状态或因香港特别行政区内发生香港特别行政区政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱而决定香港特别行政区进入紧急状态，中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港特别行政区实施。”

第十八条紧接着上一条关于香港特区立法权的条文，《基本

37 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

法》第二章订明中央和香港特区的关系，其中必须处理的一项就是全国性法律在香港特区的适用性和效力问题。

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁸ 1987年4月制定的条文第一稿含两方案，内容规定全国人大和人大常委制定的法律在香港特区实施的要求和程序。³⁹ 第一稿制定前的讨论显示当时有意见认为香港特区未来的法律主要是《基本法》、香港立法机关所订立的法律及香港原有法律。中国宪法以外的其他法律在香港的效力是要小心处理的问题。⁴⁰

现在所见《基本法》第十八条第一款初见于条文第二稿。该款条文在起草过程中无大变化。

有关在香港特区实施的全国性法律的范围，条文第二至第六稿规定限于“有关国防、外交的法律；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。”第二稿制定前中央与特别行政区的关系专责小组《司法管辖权与全国性法律在香港的应用最后报告》⁴¹ 显示有咨委意见认为根据《中英联合声明》，将来在香港实行的法律为《基本法》、香港原有法律和将来香港特区立法机关制定的法律，全国性法律不应在港适用，否则有违《中英联合声明》精神。亦有咨委意见认为有关国防、外交方面的法律，以及国籍法、人大代表选举法等，如果全国人大认为适用于香港，就应在《基本法》内写明。

第七稿开始引入了以“附件三”表列在香港实施的全国性法律的做法。并规定列于附件三的法律可作出增减，但任何列入附件三的法律，只限于有关国防、外交和其他按《基本法》规定不属于香港特区自治范围的法律。第七稿制定前有报告指出就全国性法律在港引用的讨论焦点为：

“(1)……对全国性法律在香港引用这问题，有指责称这规定

38 《起草过程概览》，上册，第136 - 150页。此条起草过程经历九稿。

39 1987年4月13日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第137页。

40 同上。

41 1987年6月12日经执行委员会通过。《起草过程概览》，上册，第138页。

未有在《中英联合声明》中载明，故有违反《中英联合声明》之嫌。亦有人担心，由于制度不同，全国性法律在香港实施会有不良影响。但除了基本法、符合基本法的原有法律及特区立法机关制定的法律外，有一些全国性的法律，不单有关国防与外交方面的法律，一些国家事务的法律如领海规定、设立首都等法律，都明显地应在香港适用的。

(2) 这问题也可以从另一角度看，就是未来特区的立法除了受基本法的限制外，也有另一限制，那就是不能涉及特区以外的事务（亦即全国性的事务），虽然这些事务也可能直接影响到特区内的居民，而这些事务的范围，也未必单涉及国防与外交的问题。有关这些事务的立法权，是在国家机构才能拥有的。故一些全国性的法律引用到香港是有需要的。

(3) 故讨论的焦点，是集中在应用这些法律必需的程序上。”⁴²

还有些咨委意见赞成部分全国性法律应该在香港特区实施，以体现国家主权和领土完整。《中英联合声明》规定香港将来的国防、外交事务归中央人民政府管理，所以一些有关国防、外交的全国性法律就适用于香港，中央可透过法律执行的形式管理。再者，当涉及到国籍、领空、领海等问题时，都不能够全由特区自己来解决，必须中央人民政府的协助。但亦续有意见认为此条违反《中英联合声明》、违反“高度自治”的原则。⁴³

有关在香港特区实施全国性法律的程序，第二至第六稿规定凡须在香港特区实施的全国性法律，由国务院指令特区政府在当地公布或立法实施。但除紧急情况外，国务院在发布指令前，均事先征询香港特区基本法委员会和特区政府的意见。如特区政府未能遵照国务院的指令行事，国务院可发布命令将该法律在香港特区实施。第七稿及以后则规定凡列于附件三的法律，由香港特区在当地公布或立法实施。至于列于附件三的法律的增减，则规定要由人大常委先征询其所属的香港特区基本法委员会和特区

42 1988年7月16日经执行委员会通过的基本法咨询委员会《初步报告——几个讨论焦点(4月29日—6月17日)》。《起草过程概览》，上册，第141页。

43 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第143页。

政府的意见，才可作出。

有关紧急状态下中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港特区实施，现行《基本法》第十八条第四款始见于条文第七稿，此前并无此规定。《起草过程概览》显示第七稿制定后，中央与香港特区的关系专责小组的委员就谁决定特区发生不能控制的动乱而决定特区进入紧急状态非常关注，大部份委员认为基于香港特区实行高度自治，享有行政管理权，故只要特区政府仍然运作，则决定特区是否已发生“不能控制的动乱”应属特区的行政事务，由特区全权负责。若有关动乱严重至令特区政府进入无政府状态（有委员提出国际法中对何谓“无政府状态”有清楚界定），则才由中央政府决定。亦有委员建议将此款分作二段，因人大常委决定宣布战争状态是中央政府的工作，而因香港特区发生香港特区不能控制的动乱而决定香港特区进入紧急状态，在可能范围内都由特区负责，为免混淆，宜分别列明。⁴⁴

但亦有内地有关人士意见指出：

“根据宪法，宣布紧急状态的权力必须在中央。第四款的规定是适宜的。行政长官与总督的职能不一样，总督可以宣布香港进入紧急状态，而行政长官却不能；何况万一特区发生了危及国家安全和统一的动乱，而当地政府又无法加以控制，此时中央如无权采取果断措施，局面就难以收拾了。（国家有关部门、法学界人士、民主党派人士）”⁴⁵

第十九条⁴⁶

“香港特别行政区享有独立的司法权和终审权。”

44 1989年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专责小组第三次会议纪录》。《起草过程概览》，上册，第149页。

45 1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）〉的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第150页。

46 参阅本书《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》（2011年8月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过）。

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。

香港特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。香港特别行政区法院在审理案件中遇有涉及国防、外交等国家行为的事实问题，应取得行政长官就该等问题发出的证明文件，上述文件对法院有约束力。行政长官在发出证明文件前，须取得中央人民政府的证明书。”

《基本法》第十九条有三款。《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴⁷ 第一款：“香港特别行政区享有独立的司法权和终审权”由头至尾，从未修改。其内容、文字与《中英联合声明》第三条第三款，中华人民共和国政府声明中国对香港的基本方针政策，及附件一的具体说明第一节相关部分一致。⁴⁸ 起草期间，第一稿至第四稿只得一句，就是现在的第一款，这情况至第五稿才出现改变。

《中英联合声明》附件一中还有多条与香港特区的司法权和终审权有关的政策方针的具体说明，包括第三节相关部分：“香港特别行政区成立后，除因香港特别行政区法院享有终审权而产生的变化外，原在香港实行的司法体制予以保留”；“香港特别行政区的审判权属于香港特别行政区法院。法院独立进行审判，不受任何干涉”；“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”。

香港特区的法院，包括终审法院的司法管辖权范围，牵涉《基本法》条文的解释、中央与香港特区的关系等问题，起草期间的争论不断。起草初期讨论文件《香港法庭的司法管辖权与及有关重大国家利益的问题》就此类问题进行了下列的探讨：

- 香港特区法庭有没有权力审判一些在审判的过程中，既需要

47 《起草过程概览》，上册，第151 - 161页。此条起草过程经历十稿。

48 《中英联合声明》第三条第三款：“香港特别行政区享有……独立的司法权和终审权。现行的法律基本不变。”；附件一第一节：“……香港特别行政区享有……独立的司法权和终审权。……”

解释《基本法》，又与重大国家的利益有关的案件？

- 重大国家利益的定义是什么？
- 如果特区法庭没有权审判与重大国家利益有关的案件（国防和外交的事情除外），或香港特区法庭在审判的过程中，没有权解释与重大国家利益有关的《基本法》条文，那么对香港特区法庭的独立司法权、终审权、司法体制（因享有终审权而产生的变化除外）、原有法律（与《基本法》相抵触或香港特区的立法机关作出修改者除外）有没有影响？
- 特区法院根据需要邀请其他普通法适用地区的法官参加审判时是否亦成为特区法院不可审判有关重大国家利益的案件（国防和外交的事情除外），或香港特区法庭在审判的过程中，没有权解释与重大国家利益有关的《基本法》条文的合理理由？
- 除上述理由外有否其他理由可支持特区法院不可审判与重大国家利益有关的案件（国防和外交的事情除外），或香港特区法庭在审判的过程中，没有权解释与重大国家利益有关的《基本法》条文？
- 《中英联合声明》有没有足够的条文保障重大国家利益？
- 《基本法》草案中是否有足够的条文，说明适合提出国家重大利益的事情？
- 特区法院对重大国家利益有关的案件无管辖权的提议是否对国家有利？⁴⁹

当时咨委对香港特区的司法管辖权范围有很多不同意见：

“(1)《中英联合声明》规定将来香港特区的国防和外交事务由中央人民政府管理，因此，凡涉及国防、外交的案件，特区法院和终审法院无权审判。

(2)香港特区法院和终审法院应有权审判国防与外交以外的所有案件，并解释与案件有关的基本法条文。

49 1987年5月8日中央与特别行政区的关系专责小组与法律专责小组第三次联组会议讨论文件。《起草过程概览》，上册，第152页。

(3)既然《中英联合声明》规定香港特区有独立的司法权和终审权，香港的法院和终审法院，有权审所有案件，包括涉及外交、国防的案件。

(4)应在香港设一个香港基本法法庭，负责解释与外交、国防及《基本法》的有关问题，由此基本法法庭判断案件是否可以由香港特区法院和终审法院作审判。法庭的成员，应该有一半是香港的法官，一半可以是来自中国的法官。”⁵⁰

1988年3月《基本法》第十九条第五稿制定时，⁵¹除原有的第一款外，加入了三款：

“香港特别行政区法院除继续保持香港原有法律原则对法院审判权所作的限制外，对其管辖范围内的案件均有审判权。

香港特别行政区法院对属于中央人民政府管理的国防、外交事务和中央人民政府的行政行为的案件无管辖权。香港特别行政区法院在审理案件中，如遇有涉及国防、外交和中央人民政府的行政行为的事实问题，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的证明书。”

1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》公布后，至1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第十九条第八稿制定前，又有一轮讨论。当时有以下的讨论焦点：

“征求意见稿第十八条规定香港特区法院对属于中央政府管理的国防、外交事务和中央人民政府的行政行为的案件无管辖权。根据此规定，香港法院在一九九七年之后的司法管辖范围会与其目前的情况是否有所改变呢？现在香港法院可审理英国政府的行政行为，但目前的制度下所有案件的终审权都在英国，

50 中央与特别行政区的关系专责小组《司法管辖权与全国性法律在香港的应用最后报告》（1987年6月12日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，上册，第153页。

51 1988年3月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》（总体工作小组第二次会议对目录、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿）。《起草过程概览》，上册，第153页。

不在香港，故不致造成地区宪制与宗主国利益不一致的情况。但在一九九七年后，香港会设立终审法院，香港的司法制度与其主权国的司法制度分离，这是问题的核心。香港法庭作为一个国家内的一个地方法庭，并拥有最终审判的权力，是否适宜审核国家中央政府的行政行为，这是一国两制下特区司法制度的一大问题。”⁵²

讨论中对第五稿第三款有很多意见认为“中央人民政府的行政行为”这组字词太模糊、太广泛、会被滥用或误解、亦会打击香港特区的司法独立权。对这组字词有的建议删去，有的建议以附件形式订明哪些是“中央人民政府的行政行为”，亦有建议将该组字词改为“国家行为”。还有意见指出香港法院无权、亦从未审讯过有关英国国防、外交和内阁行为的案件，《基本法》的规定只是有备无患。亦有意见认为按照香港当时的司法制度，法院对国防、外交和中央人民政府纯属政治性的行政行为是不受理的。因此，既然规定“保持香港原有法律原则对法院审判权所作的限制”，就已经包含了“香港特别行政区对属于中央人民政府管理的国防、外交事务和中央人民政府的行政行为的案件无管辖权”的意思了，没有重复的必要。⁵³

经咨询、讨论后，1989年2月第八稿的《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》中的条文的第三、四款作出了修改：

“香港特别行政区法院对属于国家行为的案件无管辖权。香港特别行政区法院在审理案件中遇有涉及国家事实的问题，应取得行政长官就该等问题发出的证明文件，上述文件对法院有约束力。

行政长官在发出证明文件前，须取得中央人民政府的证明书。”

1989年2月15日姬鹏飞主任委员在第七届人大常委会第六次会议上《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》提到与第十九条的相关内容如下：“……上个月，起草委员会第八次全体会议采取无

52 《初步报告—几个讨论焦点（4月29日 - 6月17日）》（1988年7月16日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，上册，第154页。

53 《起草过程概览》，上册，第155 - 158页。

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。……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案件均有审判权。1997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。……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，……”

1989年9月20日《中央与香港特别行政区的关系专责小组第四次次会议记录》⁵⁴ 收录了该小组委员就第十九条表达的意见：

“1.有委员建议删去第三、四款，原因如下：

(1)第二段：‘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。’已经充份规定了香港特别行政区法院管辖权的范围。

根据香港原有的法律制度和原则，法院从来不受理有关国防、外交，和中央或地方政府政治性行为的案件。但若该些行为损及公民的人身自由或财产时，法院就可以处理审判有关的‘人身自由令’，或对公民财物损失补偿等案。假如说法院连对上述案件的管辖权也没有，就违背了现行原有的法律制度和原则，并且产生矛盾。

(2)第三段提及‘国家行为’，此乃普通法的概念，但基本法将是中华人民共和国法律的一部份，而中国法律中并无‘国家行为’的观念，则日后审讯若涉及‘国家行为’时，对依据何种法律原则去理解‘国家行为’将成问题。

(3)此外，第三段第一句：‘香港特别行政区法院对属于国家

54 《起草过程概览》，上册，第159页。

行为的案件无管辖权。’涵义混淆，不能清楚指出究竟是特区法院对整件牵涉国家行为的案件无管辖权，抑或只对案中涉及国家行为的部份无管辖权呢？

2.有委员提出若草委不同意删去第三、四段，可以考虑下列折衷办法：

(1)删去第三段第一句，避免在基本法中出现‘国家行为’这含糊的字眼。

(2)将第三段第一句改为‘香港特别行政区法院对属于‘普通法中’的国家行为的案件无管辖权。’清楚列明本条所指的是普通法中的‘国家行为’，避免混乱。

(3)将第三段第一句改为‘香港特别行政区法院对国家行为无管辖权。’删去‘的案件’，清楚指出特区法院无权管辖的只是案件中属于‘国家行为’的部份，而不是整件案件。”

同年11月30日草委会秘书处收集到的内地各界人士对《基本法(草案)》的意见，关于第十九条的如下：

“1.目前的规定原则上是可以的，但对什么是‘国家行为’、什么是‘国家事实’等概念不好理解，有必要界定清楚。(法学界人士)

2.第三、四款除保留‘香港特别行政区法院对属于国家行为的案件无管辖权’一句外，其余均可删去。(法学界人士)

3.香港特别行政区法院的终审权应不排除最高人民法院的最高审判监督权，否则，如香港法院对涉及整个国家利益的案件作出错误判决，就无法补救。建议就终审权不排除最高审判监督权作出明确的规定。(国家有关部门、法学界人士)

4.第二款规定‘香港特别行政区所有的案件’是指发生在香港特别行政区的案件，还是指与香港特别行政区居民、机关、团体、法人有关的案件？应予明确。(广西)”⁵⁵

对于用“国家行为”取代“中央人民政府的行政行为”，有

55 1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)〉的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第159页。

建议应该重写，以明确指出“国家行为”是指当时香港法律中的普通法原则，不然可能被解释为指所有的行政行为。普通法对国家行为的狭义概念是指法院管辖权以外的事务，诸如侵略外国领土或封锁一外国港口。⁵⁶

1990年2月制定的第九稿，⁵⁷亦是最后获得通过的文本，⁵⁸第一、二款维持不变。第三、四款合为一款：

“香港特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。香港特别行政区法院在审理案件中遇有涉及国防、外交等国家行为的事实问题，应取得行政长官就该等问题发出的证明文件，上述文件对法院有约束力。行政长官在发出证明文件前，须取得中央人民政府的证明书。”

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“草案规定特别行政区法院享有独立的司法权和终审权，作为一个地方行政区域的法院而享有终审权，这无疑是一种很特殊的例外，考虑到香港实行与内地不同的社会制度和法律体系，这样规定是必需的。香港现行的司法制度和原则一向对有关国防、外交等国家行为无管辖权，草案保留了这一原则，而且规定特别行政区法院在审理案件中遇到涉及国防、外交等国家行为的事实问题，应取得行政长官就此发出的证明文件，上述文件对法院有约束力。行政长官在发出证明文件前，须取得中央人民政府的证明书。这就妥善解决了有关国家行为的司法管辖问题，也保证了特别行政区法院正常行使其职能。”⁵⁹

56 1989年10月26日《基本法草案：基本法工商专业界咨委建议书》。《起草过程概览》，上册，第159页。

57 1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。《起草过程概览》，上册，第159页。

58 该条文文字、内容与《香港终审法院条例》第四条“终审法院的司法管辖权”一致。

59 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第二十条

“香港特别行政区可享有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会⁶⁰及中央人民政府授予的其他权力。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，此条经历十稿，⁶¹ 第一稿由中央与香港特别行政区的关系专题小组于1986年11月11日拟定，订明：“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。”⁶² 这条文的第二稿作出了修改，把“职权”改为“权力”。在第三稿制定时加入“全国人民代表大会常务委员会”。⁶³ 第八稿制定时“国务院”被删除，加入“中央人民政府”。⁶⁴ 至于条文起草前，《基本法结构(草案)》第二章“中央与香港特别行政区的关系”列明：“(七)全国人民代表大会和国务院授予香港特别行政区的其他职权”。⁶⁵ 此条的原则和精神：中央政府授予香港其他权力，整个《基本法》起草期间从来未变。

《起草过程概览》显示，这条文在起草初期，咨委会中央与香港特别行政区的关系专责小组曾就着“剩余权力”、“未界定权力”等概念有过相当多的讨论，其间曾成立剩余权力工作组，并拟备了《剩余权力最后报告》。⁶⁶ 报告中指出的共识包括，中央与特区之间的权力划分，应该写清楚；中港关系应该制度化，不论两者的关系为何，均要以法律条文写出，使双方能切实遵行

60 根据《宪法》第五十七条，全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关。

61 《起草过程概览》，上册，第162 - 170页。

62 1986年11月11日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第162页。

63 1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第169页。

64 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。《起草过程概览》，上册，第169 - 170页。

65 草委会第二次全体会议1986年4月22日通过，全文见附录四。

66 1987年1月22日中央与特别行政区的关系专责小组第九次会议审阅文件之一。《起草过程概览》，上册，第169 - 170页。

“一国两制”的精神。

当时有意见认为《中英联合声明》第三条第二款第二句：“除外交和国防事务属中央人民政府管理外，香港特别行政区享有高度的自治权”⁶⁷，还有附件一第一节：“……除外交和国防事务属中央人民政府管理外，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。……”，就是中央和特区权力划分的基础。所以涉及主权和国家整体利益的事务的权力，如外交和国防权力，由中央政府拥有；涉及特区内部事务和涉外事务的权力，由特区政府拥有；除此以外的其他权力，包括“剩余权力”、“未界定权力”等，全归特区政府所有，以体现特区政府享有高度自治权。亦有意见认为自治政府应有全权决定关于自治事务的政策，中央无权就这些事务，发出行政命令或指示或进行立法。如果特区政府只是在行政管理功能上享有高度自治权力，那就很难保证自治。⁶⁸

但有不同意见认为《中英联合声明》很清楚地规定：“香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府。”因此，特区政府的一切权力，包括它所可以享有的高度自治权和“灰色地带”中应该属于特区政府的权力范围，都是由全国人大和中央政府授予的。还有意见指出《基本法结构（草案）》第二章第七条“全国人民代表大会和国务院授予香港特别行政区的其他职权”就等于说明，将来的特区政府还可享有《基本法》内未明文规定的某些“灰色地带”范围的权力，但须由中央政府授予，而不是自动享有。亦有意见指出中央政府和自治政府之间没有真正的权力划分，只有管理功能上的划分，自治政府在行政上负责管理自治事务，但并非决定这些事务的唯一权力机构。中央政府对于自治法（如《基本法》）所列明的自治事务，仍保留向自治政府发出指示的权力。⁶⁹

《起草过程概览》亦显示，就中央与特区存在“剩余权力”

67 《中英联合声明》第三条第二款首句为：“香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府。”

68 参阅1986年5月27日张栢枝《剩余权力讨论文件》（1986年6月6日中央与特别行政区关系专责小组第三次会议讨论文件二）。《起草过程概览》，上册，第163 - 164页。

69 同上。

的分析，当时亦有原则上的相反意见：

“这论点认为‘剩余权力’的划分只在联邦制国家中才出现。在这些国家中，邦或州原先都各自拥有主权，当他们联合起来组成联邦时，各邦或州将其自有权力的一部份通过立宪的过程，交给联邦政府，由联邦政府行使。但宪法却有明文规定，邦或州除所交出的权力外，其他所有余下的权力，都各自保留，而这部份余下权力，就称‘剩余权力’。而‘剩余权力’是归原本权力的拥有者一邦、州政府的，因此，‘剩余权力’这概念可以成立的前提就是联邦国家中的邦或州都是拥有主权的实体，而联邦政府所拥有的权力，都是各邦或州授予的。

中国中央政府与香港的关系却不是联邦国家的关系。中国是一个单一制的国家，全国只有一个最高的权力中心，就是中央政府，虽然九七年后香港会是一个高度自治的特别行政区，但它在成立之前或之后都不拥有独立的主权。特区的主权属于中国。联合声明内亦列明（第一章）香港的主权，不是先由英国交回香港，再由香港交付适当的部份给予中国。联合声明内亦写清楚，未来特区行使的高度自治，是中央政府给予的。故此，中央对香港的权力是绝对的、全面的。它通过基本法将一些权力，交托给特别行政区政府，未交托给特区政府的权力自然保留在中央政府手上。

根据这个分析，中港之间不存在着‘剩余权力’的问题，因为特区政府本身不拥有任何主权，因此也无权向中央政府提出关于‘剩余权力’的要求。

同样道理，如果要在基本法中列明香港拥有‘剩余权力’，也是不合法理的，因为基本法是中央授权地方之法，而不是地方授权中央之法。”⁷⁰

条文起草后期，仍有反对意见认为这条文违反《中英联合声明》、现有写法有违“剩余权力”的原则。亦续有建议删除、修改这条，改为“香港特别行政区应享有‘剩余权力’”、“香港特别行政区政府应拥有基本法未有述及的其他权力”等。这些建

70 1986年11月26日中央与特别行政区的关系专责小组之剩余权力工作组《剩余权力讨论文件(草稿)》(1986年12月1日中央与特别行政区的关系专责小组剩余权力工作组第一次工作会议附件一)。《起草过程概览》，上册，第167 - 168页。

议均不被接纳。⁷¹

第二十一条

“香港特别行政区居民中的中国公民依法参与国家事务的管理。

根据全国人民代表大会确定的名额和代表产生办法，由香港特别行政区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，参加最高国家权力机关的工作。”

《基本法》第二十一条是《基本法》第二章“中央和香港特别行政区的关系”其中一条，处理的是香港特区居民参与国家事务的管理，特别是全国人大的事宜。

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁷² 此条文第一稿制定前，《中央与特别行政区的关系专责小组初步报告》指出：“香港不适宜有地方的人代表大会，因为地方人大代表可能造成双重权力。但应有全国人大代表，作为对全国事务的参与。”⁷³ 其后，草委会中央与香港特别行政区的关系专题小组的《工作报告》亦指出：

“在我国，公民参与国家事务的管理是公民的一项重要的政治权利，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

71 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第170页。1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)〉的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第170页。

72 《起草过程概览》，上册，第171 - 177页。此条起草过程经历十稿。

73 1986年5月2日中央和特别行政区关系专责小组第二次会议讨论文件。《起草过程概览》，上册，第171页。

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。”⁷⁴

条文第一稿制定时分两款。第一款：“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”。第二款：“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”。这条文结构在整个起草过程维持不变。

哪些香港特区居民有资格参与国家事务的管理，一直是第二十一条制定过程中的话题。起草初期有些草委建议条文第一款与第二款改为“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。……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”。但有些委员认为此法不能剥夺任何中国公民的基本公民权。⁷⁵ 第三稿制定时第一款规定“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。第二款第二句则规定“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”。虽然起草期间就此话题仍有不同意见，但条文除了第九稿制定时将“由香港居民中”修改为“由香港特别行政区居民中”，其余未有改变。

条文第五稿制定时，第二款末句增加一句：“参加最高国家权力机关的工作”。第二款首句“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，于第八稿改为“根据全国人民代表大会”。

第二十二条

“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、直辖市如需在香港特别行

74 1986年11月11日载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第172页。

75 1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第173页。

政区设立机构，须征得香港特别行政区政府同意并经中央人民政府批准。

中央各部门、各省、自治区、直辖市在香港特别行政区设立的一切机构及其人员均须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须办理批准手续，其中进入香港特别行政区定居的人数由中央人民政府主管部门征求香港特别行政区政府的意见后确定。⁷⁶

香港特别行政区可在北京设立办事机构。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁷⁷ 这条关于中央和特区政府关系的条文共十稿。第一至第二稿的内容基本一致，只是第二稿在第二款加入了“及其他人员”，说明“机构”及“人员”均应遵守香港法律。由第三稿开始，第一款中的“不得干预香港特别行政区的地方事务”被改为“不得干预香港特别行政区根据本法自行管理的事务”。⁷⁸ 第四稿起将原来的四款改动成五款，新增的第三款以“中央各部门、各省、自治区、直辖市在香港设立的一切机构及其人员”，代替第三稿中的“上述机构及其人员”。而从第八稿开始，第三款中的“应遵守香港特别行政区的法律”则变成“须遵守香港特别行政区的法律。”⁷⁹ 此外，从第九稿开始，第四款句末加入：“其中进入香港特别行政区定居的人数由中央人民政府主管部门征求香港特别行政区政府的意见后确定。”⁸⁰ 该版本后来获通过成为《基本法》第二十二条。

中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明，即《中英联合声明》附件一第一节表明：“香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府，并享有高度的自治权。”而《中英联合声明》附件一第十四节亦表明：“对中国其他地区的人进

76 参阅本书《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第二十二条第四款和第二十四条第二款第(三)项的解释》(1999年6月26日第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过)。

77 《起草过程概览》，上册，第178 - 190页。

78 《起草过程概览》，上册，第184页。

79 《起草过程概览》，上册，第185 - 186页。

80 《起草过程概览》，上册，第187 - 188页。

入香港特别行政区将按现在实行的办法管理。”

《起草过程概览》显示，这条文的宗旨为协助界定中央和特区政府的权力范围及相互关系，要将《中英联合声明》中的高度自治具体写出来。⁸¹ 其中，第一款就此作出明文规定，防止中央各部门干涉香港内部事务，以维护香港特区的高度自治。而第二款和第三款的规定，则为了防止中央各部门在香港滥设机构和派到香港的人员不遵守香港特区的法律。⁸²

起草过程期间，这条文引来很多不同意见。在起草初期，有意见认为国务院可设立香港特区办公室（或港澳特区办公室），作为办事机构。亦可在香港设立特派员公署作为处理有关香港事务的联络机构，中国各省市不能直接与香港联络，而必须透过此机构。⁸³ 就第一款而言，不少意见认为“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自行管理的事务”，但没有说明不受中央人民政府干预。在《基本法(草案)征求意见稿》咨询期间，有建议表示，第一款第一句应改成“中央人民政府及所属各部门……”，以表明中央人民政府亦不得干预香港内部事务，从而确保一国两制、港人治港、高度自治的原则。⁸⁴ 有建议甚至认为，第二十二條没有写清楚中共中央及中共中央各部门及中共领导人能否干预香港事务，若中央人民政府有权干预特区自行管理的事务，则违背“高度自治原则”。⁸⁵ 此外，有意见认为，条文暗示直辖市下的政府可干预香港事务。⁸⁶ 最终，第一款只针对“中央人民政府所属各部门、

81 1986年2月基本法咨询委员会《第二批研讨会总结》。《起草过程概览》，上册，第179页。

82 1986年11月11日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第180页。

83 《中央与特别行政区的关系专责小组初步报告》（1986年5月2日中央和特别行政区关系专责小组第二次会议讨论文件）。《起草过程概览》上册，第180页。

84 《基本法咨询委员会中央与香港特别行政区的关系专责小组对基本法（草案）征求意见稿第一、第二、第七及第九章的意见汇编》。《起草过程概览》，上册，第186页。

85 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第188页。

86 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第186页。

各省、自治区、直辖市”，而未有采纳上述建议。

另外，有草委建议，将第一款的“地方事务”改为“根据本法自行管理的事务”，因为将来香港不仅管理地方事务，而且管中央授权的一些对外事务。⁸⁷ 亦有意见认为第一款只作原则性的规定，保留了“根据本法”四字，以防止相关内地机构干预香港“根据本法自行管理的事务”。这种留有余地的弹性规定，是考虑到中央各部门，例如国防、外交部有责任管理与香港有关的事务。⁸⁸

就第三款而言，不少意见均认为需同样规定内地驻港机构及其人员遵守香港法律，故于内容上争议不大。然而，在用字方面，有意见指出第七稿中“应遵守香港特别行政区的法律”的“应”字并没有约束力。因此，从第八稿开始，“应”字被“须”字取代，要求内地驻港机构及其人员遵守香港法律。⁸⁹

而第四款有关内地人士入境香港的政策，亦引来不少争议。其中有意见认为，该款的条文不够明确，没有明确规定中国其他地区的人进入香港特区由哪个部门批准和应有怎样的批准手续。⁹⁰ 还有意见认为按照《中英联合声明》，将来内地中国人进入香港须按照现行的办法，即主要靠中央来控制。如果将批准权完全交给特区，则特区实际上是无法控制的。⁹¹ 亦有意见认为，持单程证由内地前往香港定居的人数，应由中央与特区政府共同商定和批准，以免大量内地居民移居香港，增加特区政府于回归后住屋、医疗和交通等负担。⁹² 有人甚至担心，假如内地居民来港定居的数目大增，将令“港人治港”中的港人变成中国大陆的

87 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第184页。

88 同注脚86。

89 同注脚86，第187页。

90 1987年9月2日基本法起草委员会第五次全体会议《委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第185页。

91 同上。

92 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第189页。

人民。⁹³ 然而，亦有意见对此建议有所保留，指出《中英联合声明》中保留当前出入境办法的规定，根据当时的办法，内地居民只要凭内地公安部门所发的通行证即可进入香港，而不需港英政府批准。⁹⁴ 最终，上述建议未获采纳，但第四款句末则加入：“其中进入香港特别行政区定居的人数由中央人民政府主管部门征求香港特别行政区政府的意见后确定”。

第二十三条⁹⁵

“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁹⁶ 现时《基本法》第二章第二十三条，最初为第十二条。条文的内容、用字演进如下：

第一稿“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。”⁹⁷

第二稿“香港特别行政区应以法律禁止任何破坏国家统一和

93 同上。

94 同注脚90。

95 2020年5月28日第十三届全国人大第三次会议通过《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》(下称“《5.28决定》”)，见附录十一。根据《宪法》和《基本法》以及该决定的授权，2020年6月30日第十三届人大常委会第二十次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》(下称“《香港国安法》”)，规定了四种危害国家安全的行为和活动，并决定将其列入《基本法》附件三，香港特区行政长官当天刊宪公布实施。

96 《起草过程概览》，上册，第191 - 196页。

97 1987年4月13日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。

颠覆中央人民政府的行为。”⁹⁸

第三至第六稿与第二稿无异。

第七稿“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱及窃取国家机密的行为。”⁹⁹

第八稿“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”¹⁰⁰

第九稿与第八稿无异。

《起草过程概览》显示，制定第一稿前进行过的讨论：

“第二章中央与香港特别行政区的关系

第十二条

说明：委员们考虑到香港现行的《刑事罪行条例》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份，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。”¹⁰¹

此条条文第七稿制定前，有基于不同理由建议删去此条。有的认为香港已有差不多相同的法律，无须在《基本法》内重述。有的认为条文含义模糊，对香港市民构成威胁。也有意见认为条文违反《中英联合声明》、剥夺香港人的权利和自由等。¹⁰²

98 1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。

99 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》。

《起草过程概览》显示，本条条文第七稿在草委会表决时得三十五票，差两票未获得三分之二多数通过。《起草过程概览》，上册，第192页。

100 1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》。

101 《起草过程概览》，上册，第191页。

102 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第192 - 193页。

中央与香港特别行政区的关系专责小组第三与第四次会议纪要显示了制定第八稿前的讨论：

第三次会议纪录：

“2. 有委员认为本条列明‘香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱及窃取国家机密的行为。’根据理解，特区可自行处理的行为应属特区自治范围内的事务，但‘叛国、分裂国家’等行为，中央亦可理解为中央管理的事务。若九七年后中央认为特区自行订立的法律不足以禁止叛国等行为，引致中央利益受损及破坏国家统一，则可能有下列情况出现：

→中央根据基本法第十七条，认为‘香港特别行政区立法机关制定的任何法律不符合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，’而将法律发回重议。

→中央根据基本法第十八条，以叛国等行为乃‘有关国防、外交和其他按本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律。’而将其他有关全国性法律加列入附件三，以在特区实行。

→委员认为上述情况令人担忧，故有下列建议。

若中央要对本法附件三的法律作出增减，不应如现在第十八条的推定，只‘征询’基本法委员会和特区政府的意见，而必须要同时得到两者的同意。

若中央要增减列入附件三的法律，则当修改基本法论，即要依据第一百五十八条的规定。”¹⁰³

第四次会议纪录：

“1. 有委员指出中国对何谓叛国、分裂国家等罪行的理解和处理与香港很不同，恐怕日后中港会就有关字眼的解释产生矛盾，令致本条虽列明特区可‘自行立法禁止’有关活动，将来亦会因中国不同意特区政府的处理方法，而将内地的标准加诸香港，则本条的保障形同虚设。

2. 对上述看法，有委员有不同意见，他认为特区政府根据第二十三条所订立的法律将依据第十七条的规定，先交人大常委

103 1989年8月22日，《起草过程概览》，上册，第194 - 195页。

会备案，若中央政府不同意特区的做法，会将法律发回重议。故将来在香港施行的禁止叛国、分裂国家的法律，将必定是同时为中、港双方同意的。

3. 就此，有委员便认为香港居民若在香港境内触犯有关叛国等罪行，必定要依照香港法律审判及定罪，不应依照国内的法律。若他在中国境内触犯有关罪行，则依照中国法律处理。委员大致同意此做法，但建议基本法中应清楚写明，令香港人安心。”¹⁰⁴

《起草过程概览》显示制定第八稿前仍有建议删除此条。亦有建议修改“应”为“须”，理由是“应”字可能会被认为是可做可不做，“须”字意义更清楚。该等建议最终未获接纳。¹⁰⁵

104 1989年9月20日，《起草过程概览》，上册，第194页。

105 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第195 - 196页。《5.28决定》第三段明确指出：“维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区的宪制责任。香港特别行政区应当尽早完成香港特别行政区基本法规定的维护国家安全立法。”《香港国安法》第七条同样订明：“香港特别行政区应当尽早完成香港特别行政区基本法规定的维护国家安全立法，完善相关法律。”显而易见，《基本法》第二十三条中的“应”字实为“应当”的意思。

第三章 居民的基本权利和义务

第二十四条

“香港特别行政区居民，简称香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。

香港特别行政区永久性居民为：

(一) 在香港特别行政区成立以前或以后在香港出生的中国公民；

(二) 在香港特别行政区成立以前或以后在香港通常居住连续七年以上的中国公民；

(三) 第(一)、(二)两项所列居民在香港以外所生的中国籍子女；¹

(四) 在香港特别行政区成立以前或以后持有效旅行证件进入香港、在香港通常居住连续七年以上并以香港为永久居住地的非中国籍的人；

(五) 在香港特别行政区成立以前或以后第(四)项所列居民在香港所生的未满二十一周岁的子女；

(六) 第(一)至(五)项所列居民以外在香港特别行政区成立以前只在香港有居留权的人。

以上居民在香港特别行政区享有居留权和有资格依照香港特别行政区法律取得载明其居留权的永久性居民身份证。

香港特别行政区非永久性居民为：有资格依照香港特别行政区法律取得香港居民身份证，但没有居留权的人。”

《中英联合声明》附件一第十四节第一款订明：

1 参阅本书《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第二十二条第四款和第二十四条第二款第(三)项的解释》(1999年6月26日第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过)。

“在香港特别行政区有居留权并有资格按香港特别行政区的法律获得香港特别行政区政府签发的载明此项权利的永久性居民身份证者为：在香港特别行政区成立以前或以后在当地出生或通常居住连续七年以上的中国公民及其在香港以外所生的中国籍子女；在香港特别行政区成立以前或以后在当地通常居住连续七年以上并以香港为永久居住地的其他人及其在香港特别行政区成立以前或以后在当地出生的未满二十一岁的子女；以及在香港特别行政区成立前只在香港有居留权的其他人。”

《起草过程概览》的起草资料显示，本条的起草过程经历十一稿。² 第一稿的文本如下：³

“香港居民包括永久性居民和临时性居民。

香港永久性居民为：

(一) 在香港特别行政区成立以前或者以后在香港出生的中国公民；

(二) 在香港特别行政区成立以前或者以后在香港通常居住连续满七年的中国公民；

(三) 第(一)、(二)两项所列居民在香港以外所生的中国籍子女；

(四) 在香港特别行政区成立以前或者以后在香港通常居住连续满七年并以香港为永久居住地的非中国籍的人；

(五) 在香港特别行政区成立以前或者以后第(四)项所列居民在香港所生的未满二十一岁的子女；

(六) 在香港特别行政区成立前只在香港有居留权的非中国籍的人。

香港临时性居民为：在香港特别行政区成立以前或者以后，在香港居住已满一年、未满七年的人。”

2 《起草过程概览》，上册，第197 - 217页。

3 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第198页。

其后本条第二稿改写成：⁴

“香港居民包括永久性居民和临时性居民。

香港永久性居民即享有永久居留权的人为：

[本条第二稿第二款第(一)至(五)项，与第一稿的相同]

(六) 在香港特别行政区成立前只在香港有居留权的人；

香港临时性居民为：依照香港特别行政区法律享有居留权者但不是永久性居民的人。”

而本条第三稿中，第二款起首改为：“香港永久性居民为：在香港特别行政区有居留权并依照法律获有永久性居民身份证的以下居民。……”而第三款改为“香港临时性居民为：依照法律获有香港居民身份证，但不是香港永久性居民的人。”⁵

其后起草第四稿时，本条中“临时性居民”的字眼改成“非永久性居民”，而且对第二和第三款的修改有两种方案：

“香港特别行政区居民包括永久性居民和非永久性居民。

[对第二、第三款的修改，有两种方案]

方案一：

香港永久性居民为：

(一) 在香港特别行政区成立以前或者以后在香港出生的中国公民；

(二) 在香港特别行政区成立以前或者以后在香港通常居住连续满七年的中国公民；

(三) 第(一)、(二)两项所列居民在香港以外所生的中国籍子女；

(四) 在香港特别行政区成立以前或者以后在香港通常居住连

4 1987年3月2日《第三章 香港特别行政区居民的基本权利和义务(讨论稿)》(1987年3月9日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十四次会议讨论文件)。《起草过程概览》，上册，第201页。

5 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第204页。

续满七年并以香港为永久居住地的非中国籍的人；

(五) 在香港特别行政区成立以前或者以后第(四)项所列居民在香港所生的未满二十一周岁的子女；

(六) 在香港特别行政区成立前只在香港有居留权的人。

以上居民在香港特别行政区享有居留权和有资格依照香港特别行政区法律获得永久性居民身份证。

香港非永久性居民为以上六种人士以外的人；在香港特别行政区可以居住，但没有资格依照香港特别行政区法律获有永久性居民身份证。

方案二：

香港永久性居民为：在香港特别行政区有居留权并有资格依照香港特别行政区法律获有永久性居民身份证的以下居民：

[第四稿方案二中，第二款第(一)至(六)项，与方案一中的相同]

香港非永久性居民为：有资格依照香港特别行政区法律获有香港居民身份证，但没有居留权的人。”⁶

第五稿第二、第三款则合并第四稿的两种方案，关于“永久性居民”的定义大致采用第四稿方案一的表述方法，关于“非永久性居民”的定义则采用第四稿方案二的定义。

在第六稿中，第一款则改为“香港特别行政区居民，简称香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。”⁷ 其后第七、第八和第九稿，与第六稿的文本无实质差别。

其后第十稿中，如非中国籍的人要成为香港永久性居民，文本的第二款第(四)项加入了须持有效旅行证件进入香港的条

6 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第205 - 206页。

7 1988年3月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)草稿》(总体工作小组第二次会议对目录、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿)。《起草过程概览》，上册，第209页。

件，并和现行《基本法》第二十四条（第十一稿）一致：⁸

“……（四）在香港特别行政区成立以前或者以后持有效旅行证件进入香港、在香港通常居住连续七年以上并以香港为永久居住地的非中国籍的人；……”

以下会简述关于本条文本一些主要概念的讨论过程和演变。首先，关于本条第一款“香港居民”的定义，不少咨委认为《中英联合声明》附件一第十四节第一款已清楚说明居民的定义，并可作为讨论的依据或出发点。有咨委认为，按《中英联合声明》，可将港居住的人分成：1. 永久性居民，即持有香港特区永久性居民身分证者；2. 其他合法居留者，即非永久性居民；而非永久性居民之下，再按特殊情况细分出新界原居民、非华裔居民等。⁹ 除此之外，还有公职上需要来港、短期旅游来港和移民的中国内地人。¹⁰

另外，有咨委提出讨论居民的定义时，应该先谈最基本的对任何人都适用的权利和义务，然后再就某些特别的权利（例如选举权和被选举权）和义务逐一定出条件，并由法例加以管制，把某一项权利和义务规限于某一类人。任何人只要符合所定条件，便可以享受这些权利或执行这些义务。对一些权利和义务定出条件后，各类居民的定义便会自然浮现出来。¹¹

结果咨委们同意以《中英联合声明》附件一第十四节为根据，将香港居民分为三类。第一类是拥有香港永久居留权居民，即是按《中英联合声明》附件一第十四节规定，可以获得永久性居民身份证者，他们可以享有选举及被选举权。但是非华裔者，不能被选为行政长官及立法机关成员，¹² 或担任司级官员。第二

8 1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。《起草过程概览》，上册，第213页。

9 1986年4月22日《居民及其他人的权利自由福利与义务第二次会议总结（第一分组）》。《起草过程概览》，上册，第199页。

10 1986年4月4日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第一次会议讨论文件。《起草过程概览》，上册，第199页。

11 同注脚9。

12 现行《基本法》第六十七条规定：

“香港特别行政区立法会由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。但非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民也可以当选为香港特别行政区立法会议员，其所占比例不得超过立法会全体议员的百分之二十。”

类是外国居港侨民。第三类是临时居民，包括过境旅客及居港未足七年者。后两类没有选举及被选举权。¹³ 而大部分咨委认为凡经合法途径来港居住者，便是“居民”。¹⁴ 另一方面，在起草过程的后期，内地草委在回应问题时，指出《基本法》第四十一条和第四十二条¹⁵ 中香港居民以外的“其他人”，包括过境一两天的人，而他们基本上也可以享有香港居民的权利和自由。¹⁶

而关于第二款中“永久性居民”和“居留权”的定义，《基本法》起草当时的香港法律中，并无“永久居民”和“居留权”的法律名词，而只规定了哪些人有出入境和不受限制在港居留的权利。¹⁷ 虽然法例中不存在“居留权”这个字眼，但有舆论认为可以界定为香港的本土人，因为只有这三百多万本土人士才有不被递解出境的权利，这些人就是永久居民，拥有香港居留权。而在当时，在香港居港七年的要求，并不适用于英国籍以外的非华裔人士，因为他们要居港连续九年，才可以免签证出入香港。¹⁸

为了维持香港作为一个国际金融工商贸易中心，保持开放的政策，居民定义工作组的咨委们一致认为，一九九七年后的出入境及居留条例应保持与当时法例一样，即是在香港特区内，凡循合法途径入境，而又在香港合法连续居住七年以上的人士，而其中的非中国籍人士亦以香港为永久居住地者，均可获得出入境不受限制、自由在港工作及不受限制居留的权利，从而鼓励更多不

13 同注脚9。

14 1986年6月24日《居民及其他人的权利自由福利与义务第五次会议纪要（第二分组）》。《起草过程概览》，上册，第201页。

15 现行《基本法》第四十一条和第四十二条的内容分别是：

“在香港特别行政区境内的香港居民以外的其他人，依法享有本章规定的香港居民的权利和自由。”

“香港居民和在香港的其他人有遵守香港特别行政区实行的法律的义务。”

16 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料（一）《内地草委访港小组就基本法（草案）征求意见稿一些问题的回应辑录（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草过程概览》，上册，第211页。

17 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义一出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》（1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件）。《起草过程概览》，上册，第201 - 202页。

18 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关《基本法》的言论摘录》。《起草过程概览》，上册，第203页。

同背景人士在港发展，安居乐业。其后内地草委对一些问题作回应时解释，永久性居民与非永久居民的区别，视乎是否有居留权。有居留权的人，不能被递解出境。¹⁹

在本条第二款第（一）（二）项中，关于“公民”和“居民”概念，咨委们认为两者有别：公民是相对于国家，牵涉主权问题。既然香港不是国家，而只是属于中国的一个地区，就没有自己的公民。咨委普遍认为由于公民定义与国家主权有关，因此不应该有香港公民，而只有香港居民和中国公民。少数人则认为，若一个国家的公民可获签发该国护照的话，那么持有香港特区旅行证件者便是香港公民。²⁰

起草本条的过程中，也需要处理本条第二款第（一）至（三）项“在香港……的中国公民”和“中国籍的人”等词的意涵。本条有“中国公民”和“中国籍的人”两种说法，主要是根据《中英联合声明》的用词。²¹在起草《基本法》时香港大约有两百多万英国属土公民。根据中国国籍法，所有香港中国同胞，不论是否持有英国属土公民护照，都是中国公民，这是一个血统的概念。在起草初期，咨委们达成的理解，是中国籍是以血统为根据。持有外国护照者，不能领取香港特区护照，因为中国不承认双重国籍。英国公民（海外）护照，对中国来说只是旅游证件。^{22 23}

在起草后期内地草委回应关于本条的问题时，他们表示从中国政府对中英旧条约的立场，并不承认香港领土主权属于英国。英国用英国的法律，给当地的中国人属土公民²⁴的身份，中国是不承认的，而《中英联合声明》的中方备忘录主要是解决香港属土公民的问题。1997年之后，不管是否拿着英国护照的属土

19 同注脚16。

20 同注脚9。

21 同注脚16。

22 1986年6月18日《居民及其他人的权利自由福利与义务第四次会议纪要（第一分组）》。《起草过程概览》，上册，第200页。

23 关于“中国公民”和“中国籍”的意涵，可参照《基本法》通过后人大常委会的相关解释，载于本书附录七：《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国国籍法〉在香港特别行政区实施的几个问题的解释》（1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过）。

24 英国国籍法区分不同类别英籍人士，其殖民地的居民为“属土公民”。

公民，都是中国公民。同时，中国接受拿着当年英国属土公民护照的香港人，以属土公民护照为旅行证件，离开中国香港到另一个国家。如果拿着原来的英国属土公民护照，到了其他国家可以到英国领事馆寻求协助，中国并不会理会，但是在香港或者到了中国内地，不可说自己是英国公民。在英国属土公民的情况之外，中国不承认双重国籍，即中国公民持有外国籍，便自动丧失中国国籍。这类持有外国籍的人士，不能被当成中国公民。²⁵

而关于本条第二款第（三）项，草委们表示永久性居民在香港以外所生的中国籍子女，包括香港永久性居民在内地所生的子女或在外地所生的子女，如果没有外国国籍，他便是香港永久性居民。即使他没有住在香港满七年和不在香港出生的，亦属于香港永久性居民。但这类永久性居民在外地所生的下一代子女，就不能再被承认为香港永久性居民，这权利是不能传代的。不过在本条起草后期，就《基本法》草案征求公众意见的时候，有意见提倡香港居民在内地所生的子女，也需要从国内途径申请来港，并需要在香港居留满七年，才可以领取永久性居民身份证。但也有人提议香港居民在外国或中国其他地方的妻室应可申请到香港居留，理由是他们应享有家人团聚的基本权利。²⁶

另一问题是香港居民的内地中国公民配偶，是否可合资格成为永久性居民。内地草委们表示这个问题比较复杂，因为如果香港永久性居民到内地找了配偶，结婚后便带回港成为香港永久性居民，那么香港人口便会大大增加。内地草委们当时认为内地配偶的情况有别于第二款第（一）及（二）项香港永久性居民在香港以外所生的中国籍子女的处理，因为子女需要抚养，所以可以将他当作香港永久性居民。²⁷

接着是第二款第（四）项中关于非中国籍人士的条文，“以香港为永久居住地”是当时需要厘清的概念。归纳起草第一稿期间咨委的不同意见，有人认为如果要解释“以香港为永久居住地”，便应将标准订得宽一些，例如容许持有外国护照的人有永

25 同注脚16，第212页。

26 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第214 - 215页。

27 同注脚16，第212页。

久居民的身份，以便让更多人可以在香港效力和贡献。也有咨委提出如有人希望以香港为永久居住地，可以发誓的方式表明意愿。同时有意见表示如果有人连续在港居住七年，便足以证明他以香港为永久居住地。另一方面有咨委认为，如有人在港连续住满七年后离港，但欲“以香港为永久居住地”，便须跟香港保持实质的联系。²⁸

其后在建议中，有提议规定非中国籍者在一定时间内连续在港居留一段时间，例如三年内在港居住连续三个月或者五年内在港居住连续一年。第二个方法是规定此类人士在离港超过一年后，便自动丧失永久居民的身份。这样与香港政府当时处理中英国籍以外的非华裔人士的行政措施相同。第三个方法，是规定此类人士如在连续居港七年后离港，而希望以香港为永久居住地，则需要与香港保持实质联系。实质联系可以包括财产物，或者亲属。²⁹ 第四个建议方向，是此类人士只需要在七年内，在港居留不少于某个日数，但不需要规定他们在上述期间在港连续居留。第五个做法是参考英国或其他实行普通法的国家如何处理关于永久居留地个案，根据当事人的实际情况来处理个别案件。³⁰

下一步是第二款第（五）项，关于非中国籍永久居民子女，有意见关注到第（五）类人士满二十一岁后，是否丧失永久居留权。³¹ 而内地草委其后解释，因为子女需要抚养，所以可以将他们当作香港永久性居民，而过了21岁后已经成年，有权选择其他国籍。³² 在咨委会收集关于《基本法》草案征求意见稿的意见中，也有建议将本条第二款第（三）及（五）项，明确说明为“父或母”或“父与母”的子女能合资格成为永久性居民。³³

而关于第二款第（六）项在香港特区成立前只在香港有居留

28 同注脚22，第200 - 201页。

29 同注脚17。

30 1986年12月8日《居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第七次会议纪要》。《起草过程概览》，上册，第203页。

31 《与内地草委交流的重点—居民及其他人的权利自由福利与义务组》，载于1988年6月3日《基本法咨询委员会秘书处通讯73》。《起草过程概览》，上册，第211页。

32 同注脚16，第212页。

33 同注脚26，第215页。

权的人有资格成为香港永久性居民，在香港持有印度护照或英国属土公民护照的印裔人士，对于他们在1997年后在香港的居留权没有在《基本法》中清楚规定，表示关注。³⁴

最后，关于本条第三款中的“非永久性居民”，起草第一稿的时候，“香港临时性居民”的定义是：“在香港特别行政区成立以前或者以后，在香港居住已满一年、未满七年的人。”其后起草第三稿的时候，草委们了解到据按照香港当时法律，临时性居民和其他人的划分，并非视乎是否住满一年，而是以是否获有香港居民身份证为标准。只要获有香港居民身份证，即可承认为香港居民。³⁵ 因此，第三稿中第三款改为“香港临时性居民为：依照法律获有香港居民身份证，但不是香港永久性居民的人。”而第四稿中，草委们提议把香港居民分为“永久性居民”和“非永久性居民”，因为许多外籍人士在港居住多年也没有居留权，称呼这些人“非永久性居民”，比称呼他们为“临时性居民”更加恰当。³⁶ 第五稿制定前有的草委表示，不使用“非永久性居民”这一香港法律中当时没有的概念。但部份委员则认为“非永久性居民”的概念不能省去，它不同于永久性居民，在香港有资格领取居民身份证但不享有居留权。当时，香港实际上也存在该两种居民：一种持黑印身份证，一种持绿印身份证。另一方面，非永久性居民也不同于香港居民以外的其他人。³⁷

除了不同类别的香港居民的定义外，在起草后期就《基本法》草案征求公众意见的时候，整体而言各界对本条有较多不同看法。关于在港专业人士，意见认为许多人已经取得或正在取得外国国籍，希望能对这些人持宽容的态度，给予过渡时期让他

34 同上，第214页。

35 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第205页。

36 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第206页。

37 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第208页。

们考虑是否取得中国国籍。³⁸ 为保持国际城市的地位，应该鼓励持有外国护照的人继续在港工作，不要把国籍问题看成种族问题。同样，有意见希望规定居留权时，尽量避开国籍问题。此外有意见关注香港居民持有英国国民海外护照者，在一九九七年之后是否能享有香港特区永久居民的权利。也有人提出香港特区永久性居民拥有外国国籍之后，是否丧失永久居留权。放弃了香港居留权者，一旦返回香港，是否在香港特区住满七年再经过申请才能重获永久居留权。³⁹

而因应当时的情况，有一些意见希望《基本法》有规定如何处理越南难民问题。⁴⁰ 例如，有意见关注越南难民是否“取得香港居民身份证，但没有居留权的人”。⁴¹ 亦有意见表示外地输入之劳工在香港没有居留权。⁴²

关于中国内地的人士，有意见担心一九九七年后内地人士会否大批进入香港特区，亦关注他们是由中国政府先批准，还是由特区政府先批准进入香港。⁴³ 关于国内来港公干或驻守的人员，较早前有意见提议由国内派来公干的人士无论留港多久，不能自动地拥有香港之护照。⁴⁴ 而在起草第九稿的阶段，有人提议本条加上：“中央人民政府派驻香港特别行政区负责防务的军队，其在香港驻守的期间，不应算作成为香港永久性居民身份证资格之用。”⁴⁵ 不过上述建议，并未获得采纳。

其后在1996年8月10日，全国人大香港特区筹备委员会第四次全体会议通过《关于实施〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第二十四条第二款的意见》，以备香港特区制定《基本法》

38 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，上册，第211页。

39 同注脚26，第215页。

40 同上。

41 同上，第216页。

42 同上，第215页。

43 同上，第215页。

44 1986年6月18日《居民及其他人的权利自由福利与义务第四次会议纪要（第二分组）》。《起草过程概览》，上册，第201页。

45 《基本法工商专业界咨委对基本法(草案)征求意见稿第三章居民的基本权利和义务之意见书》。《起草过程概览》，上册，第210 - 211页。

第二十四条第二款的实施细则时参照。⁴⁶

该意见指出，第二十四条第二款第（一）项规定的在香港出生的中国公民，是指父母双方或一方合法定居在香港期间所生的子女，不包括非法入境、逾期居留或在香港临时居留的人在香港期间所生的子女。而第二十四条第二款第（三）项规定的在香港以外出生的中国籍子女，在本人出生时，其父母双方或一方须是根据该条第二款第（一）项或第（二）项已经取得香港永久性居民身份的人。

另外关于第二十四条第二款第（四）项规定非中国籍人以香港为永久居住地的具体要求，是申请者须在申请成为香港特区永久性居民时依法签署声明表示愿意以香港为永久居住地，同时该人须申报以下个人情况，供特区政府审批其永久性居民身份时参考：1. 在香港有无住所；2. 家庭主要成员是否通常在香港居住；3. 在香港有无正当职业或稳定的生活来源；4. 在香港是否依法纳税。已取得香港永久性居民身份的非中国籍人，除特殊原因外，如在香港特区规定的时间限度内连续不在香港居住，即丧失以香港为永久居住地的条件，可依法注销其永久性居民身份证，不再享有香港居留权。但该人可依法进入香港和不受条件限制在香港居住和工作。而关于《基本法》第二十四条第二款第（五）项规定的非中国籍人在香港所生的未满21周岁子女，在本人出生时或出生后，其父母双方或一方须是根据该条第二款第（四）项取得香港永久性居民身份的人。上述具有香港永久性居民身份子女在年满21周岁后，在符合《基本法》第二十四条第二款的其他有关规定的条件时可享有香港永久性居民身份。

第二十五条

“香港居民在法律面前一律平等。”

《起草过程概览》的起草资料显示，条文起草过程经历十一稿。⁴⁷ 本条内容，在《基本法结构(草案)》中没有提及，但草委

46 参阅本书附录八。

47 《起草过程概览》，上册，第217 - 225页。

会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告指出：“在世界各国法律中，大都有公民受法律保障，在法律面前一律平等的规定。在征求香港各界人士的意见中，也有不少人提出在基本法中应作出这一原则性的规定。”⁴⁸

这条文的第一至第三稿为：“香港居民，不分国籍、种族、民族、性别、职业、宗教信仰、教育程度、财产状况，在法律面前一律平等。”条文的第四稿制定时，“宗教信仰”改为“宗教、信仰”。第五稿制定时，在“性别”一词之前加上“语言、”，“宗教、信仰”改回作“宗教信仰”及在“宗教信仰”后加上“政见、”。第六至第八稿没有任何变更。

1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》指出，征求意见稿原为：“香港居民，不分国籍、种族、民族、语言、性别、职业、宗教信仰、政见、教育程度、财产状况，在法律面前一律平等。”有些意见认为“不分国籍……”的规定，很难全面列举。因此，建议将“不分国籍……”删去，改为“香港居民在法律面前一律平等。”这样，既简明扼要，又能全面概括。⁴⁹第九稿制定时，条文依此建议改为：“香港居民在法律面前一律平等。”，1990年4月获通过为《基本法》第二十五条。

关于不同类别之香港居民，其权利与义务应否有所分别这议题，在条文起草初期已有讨论。1986年4月22日《居民及其他人的权利自由福利与义务第二次会议总结(第一分组)》有以下总结：“各委员的意见颇为一致。正如《中英联合声明》附件一第十三节指出：‘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’，因此，就一般在港居住的人而言，在一些基本或涉及人身的权利和自由方面，是不应有任何分别的；但另一方面，在某些问题上，这个分别是肯定存在的，例如《中英联合

48 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，条文第一稿的“说明”。载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第217页。

49 1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第223页。

声明》附件一第一节‘香港特别行政区政府和立法机构由当地人组成’；又第四节‘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，各主要政府部门的正职和某些主要政府部门的副职除外。’由此可见，分别是显然存在的。”⁵⁰

第三稿制定时有下述“说明”：“为了强调香港居民在法律面前一律平等，仍宜保留‘不分国籍、种族、民族、性别、职业、宗教信仰、教育程度、财产状况’的表述。至于‘不分国籍’的提法是可以的，因为这里讲的是法律面前一律平等，并不妨碍法律有另外特殊的规定。但有些起草委员和咨询委员认为不宜保留以上表述。”⁵¹

条文第四稿制定前，有草委建议将“成年的香港永久居民，都依照法律享有选举权和被选举权。”的内容加进本条。此外，有的草委建议将条文改写成“香港居民，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源，或社会阶级、财产、出生或其他身份等等，在法律面前一律平等”。⁵² 该些建议均没有被采纳。

条文第四稿制定时的“说明”指出：“把原条文中的‘宗教信仰’改写为‘宗教、信仰’，其中的‘信仰’包括了‘政治信仰’。”⁵³

条文的第五稿制定前，有的草委提出本条应参照联合国公约的写法，改为“香港居民，无分种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他

50 《起草过程概览》，上册，第217页。

51 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第218页。

52 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第218页。

53 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第219页。

身份等等，在法律面前一律平等”。理由是该公约适用于香港，这样也便于法庭审理有关案件时有判例可循。有的草委认为不一定要抄公约的写法，公约中有的内容，如“语言”可予吸收，公约中没有包含的内容，如“国籍”却有必要写上。至于公约中的“肤色”，与本条中的“种族”其实是同一意思。⁵⁴

此外，对条文中的“宗教、信仰”，有的草委认为宗教与信仰是两回事，从事宗教活动的人，不一定都信仰宗教，而表示同意分列。有的草委则认为信仰与宗教不是并列关系。在外国宪法中，“宗教信仰”通常是不能分解的。不少草委指出，政见、政治观点不是一种信仰，本条的说明中“政治信仰”的提法不科学。⁵⁵

1987年11月4日经执行委员会通过的香港居民的基本权利与义务专责小组《对基本法第三章条文草稿(一九八七年八月)的意见》显示：“有委员认为须在这条加进‘语言’一项，保障任何人在法律面前的权利不会因为他的语言而受歧视。”⁵⁶

第九稿制定前，有来自香港的意见认为香港居民“不分国籍”在法律面前人人平等是不正确的，因为《基本法》已规定某些权利（如政治权利）非中国公民是享受不到的。⁵⁷ 第九稿以后，条文内容再无更改。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：⁵⁸

“草案第三章规定香港特别行政区和在香港特别行政区境内的其他人享有的广泛权利和自由，包括政治、人身、经济、文化、社会和家庭等各个方面。草案关于香港居民的权利和自由的

54 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第219页。

55 同上。

56 《起草过程概览》，上册，第219页。

57 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，上册，第220 - 221页。

58 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

规定，有以下两个基本特点。

(一) 草案对香港居民的权利和自由赋予了多层次的保障。针对香港居民组成的特点，不仅规定了香港居民所一般享有的权利和自由，也规定了其中的永久性居民和中国公民的权利，还专门规定了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的权利和自由。此外，在明文规定香港居民的各项基本权利和自由的同时，还规定香港居民享有特别行政区法律保障的其他权利和自由。根据《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》和国际劳工公约在香港适用的情况，草案规定这些公约适用于香港的有关规定继续有效，通过特别行政区的法律予以实施。草案除设专章规定香港居民的权利和自由外，还有其他有关章节中作了一些规定。通过这几个层次的规定，广泛和全面地保障了香港居民的权利和自由。

(二) 草案所规定的香港居民的权利、自由和义务，是按照‘一国两制’的原则，从香港的实际情况出发的，如保护私有财产权、迁徙和出入境的自由、自愿生育的权利和对保护私人 and 法人财产的具体规定等等。草案还明确规定，有关保障香港居民的基本权利和自由的制度，均以基本法为依据。”

第二十六条

“香港特别行政区永久性居民依法享有选举权和被选举权。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。⁵⁹ 这条文的第一稿由草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于1986年11月制定，当时文本为：“年满二十一周岁的香港永久性居民，都依照法律规定有选举权和被选举权。”⁶⁰ 条文的第二至四稿没有实质改变。条文第五稿制定时，“香港永久性居民”改为“香港特别行政区永久性居民”。其后条文的第六至第

59 《起草过程概览》，上册，第226 - 236页。

60 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第226页。

八稿(征求意见稿)没有实质改变。

在条文第九稿制定前，有对岁数规定的不同意见。1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》指出，征求意见稿原为“年满二十一周岁的香港特别行政区永久性居民，均依法享有选举权和被选举权。”在征求意见稿中，有三种不同意见。“第一种意见认为，仍宜保留21周岁。第二种意见主张，将二十一周岁改为十八周岁。第三种意见建议选举的年龄在基本法中不作具体规定，由将来香港特别行政区的立法机关用法律加以规定。我们采纳了第三种意见，将本条修改为：‘香港特别行政区永久性居民依法享有选举权和被选举权。’作这样的规定，比较灵活。”⁶¹ 第九稿依此建议改为：“香港特别行政区永久性居民依法享有选举权和被选举权。”，1990年4月获通过为《基本法》第二十六条。

这条文亦反映《中英联合声明》附件一第十三节：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，……”

在起草过程中，不同人士对条文，尤其是国籍方面的问题，发表了不同意见。1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》显示曾有意见认为本条至第三十三条可归纳为一条，即“政府不得侵犯的基本权利和自由，包括联合声明附件一中所列明的各种权利和自由以及其他由普通法保障的权利和自由。”⁶²

1986年4月22日《居民及其他人的权利自由福利与义务第二次会议总结(第一分组)》显示的讨论总结相关部份：“(4)在政治权利之分别方面，除以香港特别行政区永久身份证及在港居住年期（一般为七年）去判断资格外，一些委员还提出以所持护照或国籍来决定某人是否有选举和被选举权……。然而这一方法亦可能

61 1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第235页。

62 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第226页。

产生一些技术性困难，例如可能有人无护照，而有些人则可能有双重国籍，故此问题仍有待讨论。此外，还有委员提议，以‘中国人’为准则，这就非常富争论性了，因为要判断一个人是否中国人是很难有客观标准的，故委员普遍认为应采用客观的界定准则而非主观界定、也有委员提议，既然《中英联合声明》规定，将来在香港特别行政区实行的法律为基本法及香港原有法律，所以香港现行法律中有关选举权及被选举权等说明，如非与基本法相抵触，应是有效的，这起码可以作为一个参考指标。”⁶³

1986年4月22日《居民及其他人的权利自由福利与义务第二次会议总结(第二分组)》显示的讨论总结相关部份：“有委员提出，近年来一部份香港人，尤以专业人士居多，受97年问题影响，为保险计而入籍其他国家，但其实，这些人的根都是在香港的，那么，我们应否让他们拥有像其他香港居民一般的权利，包括选举和被选举权呢？这种积极的做法可把他们留下来，继续为香港未来作出贡献。否则，人才便可能大量流失，这对香港的安定繁荣是甚为不利的。但问题是，这些人是持有正式外国护照的外国公民，拥有该国的政治权利；如果同样地，我们也赋予他们居民的定义，使他们在港也有选举和被选举权，这种情况似乎不多见，因为很少国家的公民定义可以让其公民同时于两地方内执行及享受某些权利，而且，中国也不允许有双重国籍的情况存在。因此，这个问题必须小心处理。”⁶⁴

条文第一稿制定时有下述“说明”：“将选民的年龄规定为二十一岁，据调查了解，是比较符合香港实际情况的。”⁶⁵

咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组1986年12月8日第七次会议讨论文件：1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权》显示当时有关选举权及被选举权的政治权利的情况：

63 《起草过程概览》，上册，第226页。

64 《起草过程概览》，上册，第226 - 227页。

65 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第227页。

“3.3.1香港人选举权及被选举权是另由选举法规定的……。香港原有的选举法，原先是为市政局选举而设的，为配合1985年的区议会及市政局选举，此法例已于1984年作出修订。⁶⁶目前立法局的选举法例，是在1985年4月通过的⁶⁷，法例主要是界定了选举团及功能团体，以选出代表加入立法局，并规定了候选人的具体资格，其中有关其投票人与候选人的居港年期规定，则引用84年的选举法条例，并没有另一套定义。此选举法对选民居港的要求，除本土人士外，其他人士在登记为选民前的七年，要‘在香港通常居住’。要注意的是这个‘七年’与人民入境条例所规定的‘七年’是有不同的意义的。除本土人士外，前者是指在登记日期前的七年通常在香港居住的时间，而后者乃指在过去任何时间内，通常居住香港满七年。

3.3.2 对候选人的规定，根据1984年的选举法，候选人必须在被提名日期前十年内通常居住在香港，才可以参加竞选各种公职。⁶⁸

3.3.3 此外，虽然选举条例内并无国籍的规限，但在立法局的组成中，以往曾有一不成文规定—受委任为立法局议员者必须为英籍人士。但这个做法在近年来已没有执行。现时立法局及行政局内，也有非英国籍的人士出任。”⁶⁹

咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组1987年1月20日第十一次会议讨论文件：1987年1月13日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权最后报告(草稿)》⁷⁰显示有关立法机关的投票及候选人国籍的意见：

“5.2.2 联合声明内有关的条款

66 《选举规定条例》(香港法例第367章)。

67 《立法局(选举规定)条例》(香港法例第381章)。

68 港府当时完成地方行政检讨，建议修订选民及候选人资格，其中有关居港年期的规定修订如下：(1) 选民必须在登记前的十年内积累七年居港的时间；(2) 候选人必须被提名前的十五年内积累十年居港的时间。

69 《起草过程概览》，上册，第227页。

70 该报告1987年2月14日经执行委员会通过。《起草过程概览》，上册，第228页。

《中英联合声明》对立法机关的投票及候选人资格与国籍，并无明确规定……

5.2.5 ……永久性居民，连同非中国籍人士在内都应有选举权及被选举权，亦即非中国籍人士，亦可以参加立法机关。对这个问题的见解，有如下存在原则性分歧的意见：

5.2.5.1 认为参与立法机关的权利（选举立法机关成员和成为候选人）应只限于持中国籍的永久性居民的意见有：持有外国国籍的人士，缺乏对香港的归属感，在处理某些与外国有关的公众事务时，更可能产生双重效忠的问题。在一些特别行政区内发生而与国家安全有关的问题上，亦会因为其外国国籍而做成尴尬的情况。所以，除非这些人士放弃他的外国国籍，而获批准入中国籍，否则，不应容许他们参与未来特别行政区的立法机关。

5.2.5.2 认为选举权和被选举权受不同国籍限制的意见有：非中国籍的永久性居民只能有选举权，但没有被选举权，因为如有外籍人士成为立法机关成员，会涉及主权问题；再者，如中国籍人士和非中国籍人士享有相同的政治权利，便是对中国籍人士政治歧视。

5.2.5.3 认为中国籍和非中国籍人士也可以参加立法机关的意见有：

5.2.5.3.1 香港是一个国际商港，应尽量容许不同背景的人士，积极参与管治这个地方的事务，况且很多已取得外国国籍的人士仍然以香港为家，故应该让他们在立法机关的选举中，有投票和参选权，增加他们的归属感。

5.2.5.3.2 非中国籍的永久性居民可以成为立法机关的成员，理由是立法机关就好像‘中国的区议会’，只管理地方事务，所以有外籍人士被选入立法机关是不会影响中国在香港体现主权的。”⁷¹

条文的第三稿制定前，有咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组的咨委建议将“二十一周岁”改写为“法定年龄”，借此增加此条文的灵活性，避免因选举和被选举年龄的改

71 《起草过程概览》，上册，第228页。

变而需修改条文。⁷²

条文第三稿制定时有下述“说明”：“基本法仍以规定选民的年龄为好。并且，将选民年龄规定为二十一周岁，是比较符合香港实际情况的，也符合联合声明的规定。因此，仍宜保留二十一周岁的规定。……”⁷³

条文的第四稿制定前，有草委认为需要考虑合法年龄与选民年龄的关系，当时港英政府准备将合法年龄改为十八岁，对选民年龄的规定可能有影响。另外，有草委建议将本条改为“香港永久性居民依据选举法的规定享有选举权和被选举权”，不要把选民年龄定死。有建议将选民年龄规定为十八岁，这样既可与中国宪法，也可与在香港选全国人大代表的选民年龄衔接起来。⁷⁴

此外，有的草委要求删去本条“依照法律”四个字，其理由是：(1) 基本法是宪法性的法律，如用一个一般的法来限制《基本法》，这样就等于把一般的法凌驾于《基本法》之上；(2) 居民的基本权利其他各条都没有用“依照法律”来限制，所以本条连同第四条中的“依照法律”都应删去。但有的草委则认为，本条的“依照法律”不宜删去。⁷⁵

还有的草委表示，原则上不同意本条规定。因为选举权是一项政治权利，只有公民才享有政治权，不考虑国籍问题是不行的。许多香港人在谈民主，但如果允许不是中国籍的人也享有政治上的选举权和被选举权，这就不是民主，而是渗透。⁷⁶

条文第四稿制定时有下述“说明”：“1. 经再次研究，选民年龄还是规定二十一周岁为好。2. 本条对选民享有的选举权和被选举权作了一般性规定，但这并不排除法律有一些特殊的规

72 1987年3月9日《居民及其他人权利自由福利与义务专责小组第十四次会议纪要(修订)》。《起草过程概览》，上册，第229页。

73 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第229页。

74 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第229页。

75 同上。

76 同上。

定，如当选行政长官的法定年龄及享有被选举权的法定居住年限，需按法律的专门规定，因此，本条中的“依照法律”仍宜保留。……4. 有的委员表示，不具有中国国籍的香港永久性居民不能享有选举权和被选举权，经再次研究，本条与《联合声明》中‘香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成’的规定是一致的。”⁷⁷

条文第九稿制定前的咨询期仍收集到很多对年龄规定的不同意见，其中有意见认为不应在基本法写上选举年龄，因为这写法缺乏弹性。⁷⁸

譬如，有建议将条文改写为：“凡依法在香港定居的中国公民，不论居住时间长短，都享有同等的政治权利，享有选举和被选举权。”，理由是：“根据中国宪法，凡届满选举年龄的中国公民都有选举权。因此，在港的中国公民不应因居留年限的长短而在政治权利上有所不同。如永久性居民（住满七年者），包括非中国籍人士享有选举权和被选举权；而非永久性居民（未住满七年者），即使是中国公民，也不能享有，这样的安排对中国人是一种耻辱。”⁷⁹ 建议不获采纳。

第九稿制定后的第二次咨询期，1989年10月5日居民专责小组第二次咨询期第四次会议纪要附件《居民专责小组就基本法(草案)第三章讨论的会议纪要》显示，有咨委建议在本条末加上注释：“（除本法另有规定外）”，理由是：“基本法（草案）中另有条文规定行政长官、立法会主席等的出任有国籍限制，而本条的‘依法’应指香港特别行政区的法律，但基本法应高于其他法律，因此在本条需注明基本法就选举权和被选举的资格有另外

77 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第231页。

78 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第233页。

79 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第233 - 234页。

规定。”⁸⁰

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”⁸¹有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第二十七条

“香港居民享有言论、新闻、出版的自由，结社、集会、游行、示威的自由，组织和参加工会、罢工的权利和自由。”

这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款⁸²和附件一第十三节相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括……言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、……罢工、游行……自由……。”

《起草过程概览》的起草资料显示⁸³，这条文共经历十一稿。1986年11月12日草委会香港居民的基本权利和义务专题小组制定的条文第一稿为：

“香港居民在法律规定的前提下，有：

- (一) 言论、新闻、出版的自由；
- (二) 结社、组织和参加工会、罢工的自由；
- (三) 集会、游行的自由。”⁸⁴

⁸⁰ 《起草过程概览》，上册，第235页。

⁸¹ 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

⁸² 香港特别行政区依法保障……言论、出版、集会、结社、……罢工……等各项权利和自由。

⁸³ 《起草过程概览》，上册，第237 - 252页。

⁸⁴ 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第237页。

条文的第二稿制定时，“在法律规定的前提下，有”改为“依照法律享有”。第三和第四稿没有任何改变。条文第四稿制定时有下述“说明”：

“在小组的讨论中，对本条的修改还提出了以下两种方案：

方案一：将‘香港居民依照法律享有’改为‘香港居民享有’；

方案二：将‘香港居民依照法律享有’改写为‘香港特别行政区依法保障香港居民享有’”⁸⁵

条文第五稿制定时采用了方案一，将“香港居民依照法律享有”改为“香港居民享有”。条文的第六至第八稿的内容及文字与第五稿比较没有任何实质改变。

条文的第九稿制定前，香港居民的基本权利和义务专题小组指出，征求意见稿原为“香港居民享有言论、新闻、出版的自由，结社、组织和参加工会、罢工的自由，集会、游行的自由。”根据提出的意见，作了如下的修改：“(1)将集会、游行的自由，移至结社的后面，并加上了示威的自由。(2)在组织和参加工会、罢工的自由中加上‘权利’二字。这样，修改后的条文为‘香港居民享有言论、新闻、出版的自由，结社、集会、游行、示威的自由，组织和参加工会、罢工的权利和自由’。”⁸⁶第九稿制定时，条文依此建议修改，1990年4月获通过为《基本法》第二十七条。

在起草过程中，不同人士对条文表达了不同意见。1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》显示曾有意见认为第二十六条至第三十三条可归纳为一条，即“政府不得侵犯的基本权利和自由，包括联合声明附件一中所列明的各种权利和自由以及其他由普通法保障的权利和自由。”⁸⁷

85 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第243页。

86 1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第247页。

87 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第237页。

条文第一稿制定时的条文“说明”：“基本法结构（草案）第三章（三）载明了本条的内容。参照调查征集的意见，加上了新闻自由，并根据内容的性质，分为三项。由于香港现行法律对这些自由都作了规定，因此这里只作了原则性的规定。”⁸⁸

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组有共识，咨委一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的人身、言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、通信、旅行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。⁸⁹

文化教育科技宗教及居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组1987年3月5日联合会议讨论文件包含1987年2月27日文教及居民专责小组之新闻自由工作组《新闻自由初步报告》（下称“《新闻自由初步报告》”）阐述了当时新闻业的情况⁹⁰及当时法例对新闻出版业的限制及其理由。⁹¹

《新闻自由初步报告》指出：在究竟《基本法》应只写上大原则还是详细逐点逐项把新闻自由的部份列出这问题上，仍然存在着争论：许多新闻业人士都认为《基本法》是地方宪法性文件，不可能写得太具体，而且逐点逐项的列出什么是新闻自由，反而会限制了新闻自由，因为没有列出的，香港的新闻业就丧失权利去拥有了。所以他们赞成只需写上大原则，并且强烈反对有新闻法的设立。有人认为新闻自由是很重要的，故此《基本法》

88 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第237页。

89 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》（1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件）。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第238页。

90 该报告于1987年3月14日经执行委员会过。《起草过程概览》，上册，第241页。

91 包括《印刷品(管制)规例》、《报刊登记及发行规例》 - 香港法例第268章；《电视条例、电视（节目标准）规例》 - 香港法例第52章；《管制色情及不雅物品条例》 - 香港法例第150章。《起草过程概览》，上册，第238 - 239页。

应仿效美国宪法的有关做法，就是写明香港特区的立法机关不可通过任何限制新闻自由的法例。这样，可以使新闻自由得到最大保障。亦有人认为上述的概念在实际推行时需加以适量修订，例如美国亦是在宪法上直接保障新闻自由，可是另一方面，却在维护公民权益时，在法律上对新闻自由予以适当限制，故此认为《基本法》应具有两项精神：(a) 新闻自由应在《基本法》予以明文保障；(b) 容许立法机关在一定条件下，必要时对新闻自由作合理合法的限制。有人认为《中英联合声明》保证香港现行制度九七年后五十年不变，故此《基本法》应写明香港保存目前享有的新闻自由，并对所有新闻业一视同仁。有些新闻业人士则认为尽管《基本法》本身未必可以写得太详尽，可是原则性的写法太抽象，很容易让有意箝制新闻自由者制造方便。⁹²

根据1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关《基本法》的言论摘录》，部份新闻界人士认为，香港当时的新闻自由有法律作规定，将来也应注意将行政措施与法律程序两个方面区分清楚。他们指出，将来本港的传播界是否有触犯法律，应由法院去审定，而不能由行政机关或行政首长说了算。⁹³

条文的第三稿制定前，有建议参考《中英联合声明》附件一第十三节的规定，将这条文改写为：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》在香港特别行政区成立前适用于香港的规定将继续在香港特别行政区执行。为执行上述两项公约，香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括人身、言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、通信、旅行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术研究和信仰自由、住宅不受侵犯、婚姻自由以及自愿生育的权利”。⁹⁴ 建议不获采纳。

条文第四稿制定前，有草委建议在本条加上“传播的自由”和“组织和参加地方性政党或政治团体之权利”的内容。⁹⁵

92 同注脚90，第240 - 241页。

93 《起草过程概览》，上册，第241页。

94 1987年3月9日《居民及其他人权利自由福利与义务专责小组第十四次会议纪要（修订）》。《起草过程概览》，上册，第241页。

95 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第242页。

条文第五稿制定前，有些草委提出本条中“依照法律”四个字应删去。因为当时的《基本法》第三十八条第四稿第二款⁹⁶已对权利和自由作了必要的限制。有的草委认为，“依照法律享有”的表述，可能成为有关当局以立法形式箝制言论、新闻、出版等自由的根据。但有些草委认为，“依照法律”一词必须保留，因任何自由都不可能是绝对的，罢工、游行等自由都需要有具体的法律规定。有些草委则指出，本条的“依照法律”一语应与前述的第三十八条第二款衔接起来。依照法律所作的限制以该款规定为限，并建议将前述的第三十八条第二款单列为一条。⁹⁷

条文第九稿制定前的咨询期间，有居民的基本权利与义务专责小组的咨委建议将“罢工的自由”改写为“罢工的权利和自由”及将“……，集会、游行的自由”改为“……，集会、请愿、示威、游行的自由”。⁹⁸ 条文第九稿制定时，加上了示威的自由，并在组织和参加工会、罢工的自由中加上“权利”二字。此外，有咨委建议加入“集体谈判的自由”的字眼。⁹⁹

咨委会还收到不少的条文改写建议，包括：将条文改写为“香港居民的言论、新闻、出版的自由，结社、组织和参加工会、罢工的自由，集会、游行的自由，不得以法律、行政措施或任何形式限制之。”，理由是“这写法并不会导致滥用自由。根据美国的经验，国会仍通过了不少法律约束人们自由，而法院也不会判作违宪”；也有建议将“自由”一词改为“权利”，理由包括“自由”一词恐被人滥用。¹⁰⁰ 前述建议没有被采纳。

96 “香港居民享有的权利和自由，除依法律规定外不得限制。但此种限制需以维护国家安全、社会秩序、社会公安、公共卫生、公共道德以及保障他人的权利和自由所必要为限。”

97 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第243页。

98 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第245页。

99 同上。

100 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第246 - 247页。

第十稿制定前，曾讨论《基本法》应否写上集体谈判权的问题。1989年5月18日草案咨询期讨论文件(二)《集体谈判》显示：

“就基本法应否写上集体谈判权的问题，意见不一，现分别将支持、反对及保留意见综合如下：

支持者对基本法（草案）有关条文作如下修改：

第二十七条

‘香港居民享有言论、新闻出版的自由，结社、集会、游行、示威的自由，组织和参加工会、集体谈判、罢工的权利和自由。’

……

支持理由：

- 组织和参加工会、罢工和集体谈判的权利是国际认可的三项基本权利，而前两项已载于基本法（草案）第二十七条，但集体谈判则未有列入。

- 基本法不宜把集体谈判权写得太详细，至于执行集体谈判的日期和谈判的水平等内容等具体规定，宜交由香港特别行政区政府立法处理。

- 在基本法中写上集体谈判权，可诱发香港政府在一九九七年前考虑订立有关法例。

反对意见：

- 香港不需要引进制度化的集体谈判这样重大改变。

- 如香港人希望利用制定基本法的机会来巩固本身或所属阶层、团体等的利益，这不但会导致利益冲突，还违背维持现状的原则。

保留意见：

在基本法中写上香港居民享有集体谈判权未必能使香港居民享有制度化的集体谈判，反之没有规定也不是说香港居民不能享有这种权利。”¹⁰¹

101 《起草过程概览》，上册，第249 - 250页。

咨询期间草委会收到来自内地的意见认为：“结社自由”应加限制，不能允许成立旨在推翻共产党、社会主义制度的社团（来自黑龙江的意见）；及增写一款：“香港居民在行使上述权利和自由时，不得分裂国家、攻击或颠覆中央人民政府。”（来自辽宁的意见）。¹⁰²

咨委会亦收到以下意见：“在保障表达意见的自由上，本条的规定不及《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的规定。如本章三十九条的规定可令该公约切实在香港特别行政区施行，本条便不用改。”；“按本条规定，香港居民可以批评共产党或任何其他政党，甚至包括外国政党，但决不可能有颠覆中央政府的自由。”；及“新闻自由对香港的繁荣和稳定至为重要。香港的商界人士及政界领袖依靠通讯的自由，以作出合理的经济和政治决策。传播媒介提供论坛让人申诉不满，有助制止滥用权力，也有助于测试公众对重大事件的意见。言论和新闻自由鼓励负责任的政府保护个人自由，形成有启发性的民意，发掘新的知识，并促进社会大众的福祉。”¹⁰³

咨委会亦收到不少的条文修改建议，包括：删去“组织和参加工会、罢工的权利和自由。”，理由是“本条规定的‘结社、集会、游行、示威的自由’已包括建议删除的部份；加上‘依法享有寻求、接受和传送各种消息和思想的自由’，理由是‘以上的规定是参考《公民权利和政治权利国际公约》第二十九条第二款的规定。加上‘依法’二字，是为免产生疑问。”；加上“立法机关不得制订法律来剥夺新闻自由，行政机关亦不得作出任何行为以致影响新闻自由”，理由是“一个社会如由执法者和司法者的个人考虑，以决定那社会能否享有新闻自由，新闻自由能否成为行政、立法、司法三权以外的第四种社会制衡力量(the fourth estate)，这便属人治而非法治。尽管在人治状态之下因为开明的人治而令社会长期享有新闻自由，但这种新闻自由是没有法律

102 1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第250页。

103 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第250 - 251页。

基础和不稳定的，故新闻自由必须建基于法律制度之上。”等等。¹⁰⁴ 前述建议均没有获采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”¹⁰⁵ 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第二十八条

“香港居民的人身自由不受侵犯。

香港居民不受任意或非法逮捕、拘留、监禁。禁止任意或非法搜查居民的身体、剥夺或限制居民的人身自由。禁止对居民施行酷刑、任意或非法剥夺居民的生命。”

这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款¹⁰⁶ 和附件一第十三节相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括人身……自由……。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁰⁷ 这条文共经历十一稿。¹⁰⁸ 条文的第一稿由草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于1986年11月制定，当时条文文本的第一稿为：

“香港居民的人身自由不受侵犯。

任何居民，不受非法逮捕、拘留或者监禁。禁止以任何方法非法剥夺或限制居民的人身自由，禁止非法搜查居民的身体。”¹⁰⁹

104 同上，第251页。

105 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

106 香港特别行政区依法保障人身……等各项权利和自由。

107 《起草过程概览》，上册，第253 - 261页。

108 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第四项为“人身自由”。

109 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第253页。

条文的第二稿制定时，第二款中的“任何居民”改为“香港居民”。第三至第八稿，条文的内容及文字没有实质改变。在第九稿制定前，1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》指出，征求意见稿第二款原为：“香港居民不受非法逮捕、拘留或监禁。禁止以任何方法非法剥夺或限制居民的人身自由。禁止非法搜查居民身体。”在征求意见稿中，(1) 有些意见提出，普通法中用任意的概念，比较符合香港的实际情况和需要，建议加上；(2) 有的意见还建议加上禁止对居民施行酷刑、任意或非法剥夺居民的生命。根据以上意见，将这一款修改为：香港居民不受任意或非法逮捕、拘留、监禁。禁止任意或非法搜查居民的身体、剥夺或限制居民的人身自由。禁止对居民施行酷刑、任意或非法剥夺居民的生命。”¹¹⁰ 第九稿制定时，条文依此建议修改，1990年4月获通过为《基本法》第二十八条。

在条文起草期间，不同人士对条文表达了不同意见。条文第一稿制定时，有下述“说明”：“许多意见认为，应对香港居民的人身自由，作出原则的明确的规定，参考这些意见作了以上规定。有的意见也希望能作一些具体规定，如拘捕后应于二十四小时内调查等，经专题小组研究，这些内容可考虑由香港特别行政区立法机关制定的法律来规定。”¹¹¹

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组有共识，咨委一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的人身、言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、通信、旅行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。¹¹²

110 1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第259 - 260页。

111 同注脚109。

112 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第254页。

条文第三稿制定时的条文“说明”：“将‘讨论稿’第二款‘任何居民’改为‘香港居民’以和第一款保持体例上的一致。”¹¹³

第五稿制定前，有咨委建议将“非法”修改为“任意”，因为“任意”并不单指“非法”，亦包括“武断”的意思。有咨委认为有关居民在合法逮捕后的权利，例如知晓控罪和尽早被讯的权利，都应在该章内予以保障。¹¹⁴

有草委提出参照《公民权利及政治权利国际公约》的写法，这条中所用“非法”一词之前加上“无理或”三字；不少草委则认为，判断有关的行为是否有理实际上是很困难的，本条不应规定双重标准，而应以是否合法为唯一标准。¹¹⁵

条文第五稿制定时的条文“说明”显示，草委会认为不宜在本条中的“非法”之前加上“无理或”三个字，也不同意将“非法”改为“任意”。¹¹⁶

条文第八稿《基本法(草案)征求意见稿》公布后的咨询期间，有不少意见和修改建议围绕“非法”一词，和加入合法拘捕后的权利、禁止施加酷刑等。¹¹⁷

如上文所述，条文第九稿的版本在文字和内容方面都作出了修改。虽然修改后的版本在第二次咨询期仍有不少意见，但该版本没有再作改动。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说

113 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第254页。

114 香港居民的基本权利与义务专责小组《对基本法第三章条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第256页。

115 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第256页。

116 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)。《起草过程概览》，上册，第256页。

117 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第258 - 259页。

明”¹¹⁸ 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第二十九条

“香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹¹⁹ 此条文共历十一稿。1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第五项为“住宅不受侵犯，……”。¹²⁰ 条文第一稿由草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于1986年11月制定，当时文本为：“香港居民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入居民的住宅。”¹²¹ 条文的第二稿制定时，在“住宅”后加上了“和其他房屋”。条文的第三至第八稿没有实质改变。1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》指出，征求意见稿原为：“香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止非法搜查或非法侵入居民的住宅和其他房屋。”根据提出的意见，加上“任意”二字。修改的条文为“香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。”¹²² 第九稿制定时，条文依此建议修改，之后维持不变，其后第十一稿于1990年4月获通过为《基本法》第二十九条。

118 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

119 《起草过程概览》，上册，第262 - 267页。

120 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第262页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

121 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第262页。

122 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第266页。

这条文亦反映《中英联合声明》附件一的相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，……。”

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组有共识，咨委一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的……住宅不受侵犯，婚姻自由以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。¹²³

起草期间此条的争议有二：“不受侵犯”涵盖的内容；“非法”二字应否修改。条文第三稿制定时有以下“说明”：“在住宅后面加上了‘其他房屋’，这样可以包括办公室和私人工厂等。世界上绝大多数国家的宪法都规定‘住宅不受侵犯’。有的国家宪法规定了‘住宅或其他房屋不受侵犯’。有的委员认为，在‘住宅’后面，宜加上‘有使用权的房产和地产’，因为房屋还包括不了土地、农田等。但有的委员说，总则对保护私有财产已有明确规定，这里没有必要规定‘房产和地产’。”¹²⁴

其后咨委会香港居民的基本权利与义务专责小组1987年11月4日经执行委员会通过的《对基本法第三章条文草稿(一九八七年八月)的意见》显示，有咨委建议将“其他房屋”修改为“物业”，因为“物业”一词所包括的范围比较广。¹²⁵

至于“非法”一词，条文起草期间一直有不同意见和修改建议，例如将“禁止非法搜查”改为“禁止任意搜查”。¹²⁶亦有意

123 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第262 - 263页。

124 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第263页。

125 《起草过程概览》，上册，第264页。

126 1987年6月19日《有关基本法第三章草稿(87年4月30日稿)的意见》(1987年6月22日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十八次会议第四次续会讨论文件)。《起草过程概览》，上册，第264页。

见认为前述建议中“任意”的意见较笼统，可随便解释，而原文的“非法”则有规可循。¹²⁷

此外，有些草委提出参照联合国公约的写法，本条中所用“非法”一词之前加上“无理或”三字；不少草委则认为判断有关的行为是否有理实际上是很困难的，本条不应规定双重标准，而应以是否合法为唯一标准。¹²⁸

条文第五稿制定时的条文“说明”显示草委认为不宜在本条中的“非法”之前加上“无理或”三个字，也不同意将“非法”改为“任意”。¹²⁹

条文起草后期的咨询期间，咨委会收到反对意见认为“非法”一词有问题，理由包括：为压制性法律提供了宪法性的依据；赋予立法机关权力制定法律剥夺居民权利；可制造法律漏洞让有权力的人侵犯居民自由；“不合法”的事已有法律禁止；“合法”的事不一定“合理”；如所依的法律对居民基本权利是有侵犯的，也属“无理”。¹³⁰

咨委会亦收到不同的条文改写建议，包括将“非法”一词改为“任意”，理由是：包含不合法、不合理和不合乎公义的原则；是普通法承认的概念，在解释上有很多案例可循，有法律根据和法律程序可依，亦可提供客观的评审标准和避免不恰当或不准确的解释；国际公约一般采用“任意”的写法；以确保居民之人身自由得到充份的保障；发挥宪法制约立法机关的作用；让法院有酌情权；以维持普通法的习惯，并防止政府行政人员滥用行政法规可能赋予的酌情权，造成名义上依法，实际上侵犯人权的情形；如权力是压制性以及范围模糊的，即使是合法的，仍可是

127 居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组1987年8月8日经执行委员会通过的《香港居民的基本权利与义务最后报告之二》。《起草过程概览》，上册，第264页。

128 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第264页。

129 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)。《起草过程概览》，上册，第264页。

130 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第265 - 266页。

“任意”。如上文所述，条文第九稿制定时文本作出修改，加上“任意”二字。¹³¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”¹³²有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十条

“香港居民的通讯自由和通讯秘密受法律的保护。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有关机关依照法律程序对通讯进行检查外，任何部门或个人不得以任何理由侵犯居民的通讯自由和通讯秘密。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹³³此条文共历十一稿。这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款，¹³⁴及附件一第十三节的相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括……、通信、……自由……。”

草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于1986年11月制定的条文第一稿文本为：“香港居民的通讯自由和通信秘密受法律的保护。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有关机关依照法律规定程序对通信进行检查外，任何部门或者个人不得以任何理由侵犯居民的通讯自由和通信秘密。”¹³⁵条文的第二稿制定时，从“法律规定程序”删去“规定”两字。条文的第四稿制定

131 同上，第266页。

132 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

133 《起草过程概览》，上册，第268 - 275页。

134 香港特别行政区依法保障人身、言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。

135 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第268页。

时的条文“说明”：“将‘通信’改为‘通讯’，这样范围更广些。”¹³⁶ 其后条文的第五至第十一稿没有任何改变，于1990年4月获通过为《基本法》第三十条。

条文第一稿制定时对条文的内容，有下述“说明”：“基本法结构（草案）第三章（五）列举了‘住宅不受侵犯，通讯自由’。考虑到这两种自由的性质不完全一样，因此，分成第六、七两条作了规定。”¹³⁷

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组有共识，咨委一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的……通信……均应受到法律保护。¹³⁸

在第三稿制定前，参与咨委会居民及其他人权利自由福利与义务专责小组会议的咨委与李福善草委的交流概要如下：“有委员认为如果‘任何部门’是指政府部门，便需要在‘任何部门或者个人’后加上‘团体’，以保障居民的通讯自由和通信秘密不会受任何政府或私人侵犯。李草委指出‘任何部门’已包括任何政府及私人部门的意思。”¹³⁹

条文第三稿制定时，有下述“说明”：“根据一般理解，‘通讯’比‘通信’范围广，不仅包括通信，而且包括电话、电报等。依照香港现行法律，通信是自由的，无须申请。但并不是所有的通讯都是如此，如不能私设电台，设立电台要事先申请，得到批准才行。因此，仍以规定‘通讯自由’为宜。‘有关机关’不宜改为‘法定机关’，改为‘法定机关’也与后面的‘依

136 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第271页。

137 同注脚135。

138 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》（1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件）。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第269页。

139 1987年3月9日《居民及其他人权利自由福利与义务专责小组第十四次会议纪要（修订）》。《起草过程概览》，上册，第269页。

照法律程序’在语意上重复。”¹⁴⁰

条文第四稿制定前，草委们有这样的意见：“通讯自由”和“通信秘密”是一回事可删去后者。将“追查刑事犯罪”改为“法庭处理案件”；本条可以分别从私人通讯和公共通讯两个方面作出规定；建议只保留“香港居民的通讯自由和通信秘密受法律的保护”一句，其余删去。因为其他各条都没有规定权利的限制；本条中“有关机关”的规定，弹性太大，实际上并不是什么机关都有权对通信进行检查。¹⁴¹

1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)显示的条文第五稿制定时的“说明”：“有的委员提出，删去‘除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，……通讯秘密。’这一句，经小组研究结果，予以保留。”¹⁴²

《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》显示：“有委员认为，本条只规定‘除因公共安全和追查刑事犯罪的需要’是不足够的，建议说明这些原因需达到怎样的严重程度才会构成这需要，否则香港居民在这方面的自由不能得到足够的保障。”有委员认为，条文中“有关机关”应列明为“检察机关”或“公安机关”，因为当时是由警察执行侦查工作的。有委员认为，私隐权应是绝对的自由，无须注明“受法律的保护”，也不应由司法机关控制。¹⁴³

条文第九稿制定前，咨委会亦收集到意见认为关于“除因公共安全……通讯秘密”一段，即使有这种需要存在，亦不应将之硬性规定于宪法性文件之中。此外，有建议删去“公共安全”一词，理由是“公共安全”所包含的范围颇为广阔，这在很大程度

140 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第269页。

141 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第270页。

142 《起草过程概览》，上册，第271页。

143 载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第272页。

上要依赖《基本法》解释者的诠释，个人在这方面所获得的法律保障便会因此而减少。亦有意见认为所有限制通讯自由和通讯秘密的情况都要狭义地界定。¹⁴⁴

第十稿制定前第二次咨询期期间，有居民专责小组的咨委建议将“任何部门”改为“任何政府部门”。但有反对此建议的咨委认为这会令非政府部门不受此条限制，但事实上有不少非政府部门与侵犯居民通讯自由的活动有关。¹⁴⁵

1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)〉的意见汇集》显示国家有关部门建议在“公共安全”前加“国家安全”。¹⁴⁶

在条文起草后期，咨委会收集到意见认为“因公共安全和追查刑事犯罪的需要”应只限于由特定法例规定的非常情况。此外，还有以下建议：在“任何部门”后加上“包括中央人民政府”；在“通讯自由”和“通讯秘密”前加上“合法”二字。¹⁴⁷该等建议不获采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”¹⁴⁸有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十一条

“香港居民有在香港特别行政区境内迁徙的自由，有移居其他国家和地区的自由。香港居民有旅行和出入境的自

144 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第273页。

145 《居民专责小组就基本法(草案)第三章讨论的会议纪要》(1989年10月5日居民专责小组第二次咨询期第四次会议纪要附件，同年10月7日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第274页。

146 《起草过程概览》，上册，第274页。

147 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第274页。

148 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

由。有效旅行证件的持有人，除非受到法律制止，可自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁴⁹此条文共历十一稿。这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款，¹⁵⁰附件一第十三节的相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括……、旅行、迁徙、……。”及第十四节的相关部份：“有效旅行证件持有人，除非受到法律制止，可自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”

条文的第一稿由草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于1986年11月制定，文本为：“香港居民有在香港境内迁徙居住地点的自由，有移居其他国家和地区的自由，有旅行和出入境的自由。香港特别行政区政府依照法律规定，签发旅行证件以保证居民实现上述自由。”¹⁵¹条文第一稿制定时的条文“说明”：“基本法结构（草案）第三章（六）列举了‘迁徙和出入国境自由’。由于《中英联合声明》附件一第十三节中还列举了旅行自由，故增写了这一自由，将‘出入国境’改为‘出入境’，意义更为广泛些，除出入国境外，还包括出入香港。”¹⁵²条文的第二稿制定时，“香港境内”改为“香港特别行政区内”，并删去条文的第二句“香港特别行政区政府依照法律规定，签发旅行证件以保证居民实现上述自由。”

条文的第三稿为：“香港居民有在香港特别行政区境内迁徙的自由，有移居其他国家和地区的自由，持有有效旅行证件的香港居民有旅行和出入境的自由。”第三稿制定时，有下述“说

149 《起草过程概览》，上册，第276 - 284页。

150 香港特别行政区依法保障人身、言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。

151 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第276页。

152 同上，第276 - 277页。

明”：¹⁵³ “2. ……由于‘讨论稿’¹⁵⁴ 中‘迁徙居住地点的自由’有语病，改为‘香港居民有在香港特别行政区境内迁徙的自由’。3. 考虑到在香港居住未满一年的居民，可以自由地离开香港，但必须在依法获得有效旅行证件后方可自由返回香港这一实际情况，因而本条文最后一句，改写为‘持有有效旅行证件的香港居民有旅行和出入境的自由’。4. ‘讨论稿’中‘香港特别行政区政府依照法律规定，签发旅行证件以保证居民实现上述自由’一句，鉴于基本法第七章第五条对此已作了规定，故删去。”¹⁵⁵

条文的第五稿制定前，有草委及咨委会居民的基本权利与义务专责小组的咨委建议参照《中英联合声明》附件一第十四节的写法，将最后一句修改为：“有效旅行证件持有人，除非受到法律制止，可自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”¹⁵⁶ 条文的第五稿制定时参照此建议修改，第五稿的文本为：“香港居民有在香港特别行政区境内迁徙的自由，有移居其他国家和地区的自由。持有有效旅行证件的香港居民有旅行和出入境的自由，除非受到法律限制，可自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”

条文第八稿，即《基本法(草案)征求意见稿》公布后，1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》指出，征求意见稿的最后一句原为“持有有效旅行证件

153 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第277页。

154 1987年3月2日《第三章 香港特别行政区居民的基本权利和义务(讨论稿)》(1987年3月9日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十四次讨论文件)，即此条文第二稿。《起草过程概览》，上册，第277页。

155 即现时基本法第一百五十四条第一款：“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。”

156 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草案的意见汇集》；香港居民的基本权利与义务专责小组《对基本法第三章条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第278 - 279页。

的香港居民有旅行和出入境的自由，除非受到法律限制，可以自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”有的意见提出，持有有效旅行证件的香港居民有旅行和出入境的自由，表达不够确切。因为香港居民有旅行和出入境的自由，是根据香港法律的规定，而不以是否持有有效旅行证件的前提。据此，把这句话修改为：“香港居民有旅行和出入境的自由，持有有效旅行证件的香港居民，除非受到法律限制，可自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”¹⁵⁷ 条文第九稿制定时按前述建议将第二句改为“香港居民有旅行和出入境的自由，持有有效旅行证件的香港居民，除非受到法律限制，可自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”

条文第十稿制定时，“持有有效旅行证件的香港居民”改为“有效旅行证件的持有人”，条文的其余内容及文字没有实质改变。条文第十一稿维持不变，并于1990年4月获通过为《基本法》第三十一条。

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组有共识，咨委一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的……组织和参加工会、通信、旅行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由，以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。¹⁵⁸

条文第八稿(征求意见稿)发布后，咨委会收到不少的反对意见，有意见认为“征求意见稿中，无任何条文提及何人有权申请有效的旅行证件，而条文亦只列出香港居民只能申请永久性居民身份证，并没有提到有效旅行证件的申请。若有法律限制旅行证的领取，便可限制居民的旅行和出入境自由。在外国公民是自动

157 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第282页。

158 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第277页。

有权取得。”另有意见认为，《基本法》第一百六十二条¹⁵⁹ 已有足够授权香港特区政府发出护照，第八条则指出香港原有法律包括普通法除抵触《基本法》外一概可予保留，在草案中没有任何条文是限制居民的出入境自由，因此目前的出入境法律可以延续。¹⁶⁰ 亦有咨委认为，只需有居留权，便可有旅游及出入境的自由。¹⁶¹

条文起草后期的咨询期间，有不少关于“除非受到法律限制”一句的意见。咨委会居民的基本权利与义务专责小组对条文的第八稿(征求意见稿)的意见包括将“除非受到法律限制”改写为“除非因特殊理由受到法律限制”。¹⁶² 条文的第十稿制定前，有居民专责小组的咨委提出“除非受到法律限制……无需特别批准”的意思不明确，因为这可指因触犯法律所受到的限制，或由立法会通过法律对出入境自由予以限制。但亦有委员认为“除非受到法律限制”应该指因触犯刑事案而受到的限制，不应是出入境程序上的法律限制。¹⁶³

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”¹⁶⁴ 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十二条

“香港居民有信仰的自由。

香港居民有宗教信仰的自由，有公开传教和举行、参加

159 即现时《基本法》第一百五十四条。

160 1988年5月基本法咨询委员会秘书处《基本法(草案)征求意见稿初步反应报告(草稿)》。《起草过程概览》，上册，第279页。

161 1988年9月8日《草委与咨委居民组交流会会议纪要》。《起草过程概览》，上册，第280页。

162 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第280页。

163 1989年8月25日《居民专责小组第二次咨询期第三次会议纪要》。《起草过程概览》，上册，第282页。

164 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

宗教活动的自由。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁶⁵此条文共历十一稿。这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款，¹⁶⁶及附件一第十三节的相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括……、信仰自由、……。”

1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第七项为“宗教和信仰自由”。¹⁶⁷草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于1986年11月制定的条文第一稿为：“香港居民有宗教和信仰自由。”¹⁶⁸条文的第二稿改为：“香港居民有信仰宗教和举行、参与宗教活动的自由。香港居民有其他信仰的自由。”条文的第三稿制定时，第一句加入了传教和公开举行宗教活动的自由。条文第四稿制定时的条文“说明”：“把‘香港居民有其他信仰的自由’改为‘香港居民有信仰的自由’，并作为第一款”。同时，把“香港居民有宗教信仰的自由，有传教和公开举行、参与宗教活动的自由”作为第二款，并把原来规定的“信仰宗教”改为“宗教信仰”。¹⁶⁹修改后的第四稿为：“香港居民有信仰的自由。香港居民有宗教信仰的自由，有传教和公开举行、参与宗教活动的自由。”条文的第五至第八稿的内容及文字没有实质改变。

165 《起草过程概览》，上册，第285 - 292页。

166 香港特别行政区依法保障人身、言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。

167 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第285页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

168 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第285页。

169 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第288页。

条文第八稿，即《基本法(草案)征求意见稿》公布后，1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》指出，“征求意见稿第二款原为‘香港居民有宗教信仰的自由，有传教和公开举行、参加宗教活动的自由’。根据香港宗教界人士提出的意见，这次修改为：‘香港居民有宗教信仰的自由，有公开传教和举行、参加宗教活动的自由。’把‘公开’二字放至传教的前面。”¹⁷⁰ 条文第九稿制定时依此建议修改，之后维持不变，其后第十一稿于1990年4月获通过为《基本法》第三十二条。

条文第一稿制定时，有下述“说明”：“基本法结构(草案)第三章(七)载明了本条的内容。关于《中英联合声明》附件一第十三节对宗教的有关规定，宜放在第六章(四)宗教政策中。”¹⁷¹

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组有共识，咨委一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的……信仰自由……均应受到法律保护。¹⁷²

草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于条文第三稿制定时的“说明”指出：“1. 根据本小组委员意见，对宗教自由增写了‘有传教和公开举行、参与宗教活动的自由’的内容。2. 本小组有的委员建议加上‘宗教团体可接受社会人士捐献金钱财产、兴办社会慈善福利’的内容。有的委员认为，捐献可包括在宗教活动中，本章只能对此作原则规定，不宜写得过于具体。而且只规定宗教团体有权接受捐献，就存在是否规定其他团体也可以接受捐献的问题。3. 本小组有的委员建议在本条中加上‘香港

170 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第291页。

171 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第285页。

172 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第286页。

居民有赞助宗教事业的自由；信仰自由不因年龄而受规限；任何人士亦可向任何年龄的人士阐释信仰。’¹⁷³ 4. 本小组有的委员建议加上‘宗教团体可与外国宗教组织保持和发展关系’的内容。小组建议可考虑在第六章中作出规定。”¹⁷³ 对于说明四的内容，草委会其后建议由“居民”和“教科文”两个专题小组共同研究后作出规定。¹⁷⁴

条文第四稿制定前，有的草委认为在本条规定“信仰自由”不合适，因为本条规定的是宗教自由，如果信仰自由是指思想自由的话，这已不是宗教问题了，建议另立一条。但有的草委说，《中英联合声明》及国际人权公约中都有“信仰自由”的规定，《基本法》还是应该规定信仰自由，不必另立一条，但可作为本条第二款。¹⁷⁵

条文起草期间，很多环绕此条对宗教自由的保障是否足够的讨论。例如1987年6月22日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十八次会议第四次续会附件二显示的意见：“普遍认可的宗教自由最低标准由世界人权宣言最先提出，其后在经济、社会及文化国际公约重申，其他多个宪法均有载明。这标准为：‘（人人享有）单独或集体、公开或私自以讲授、躬行、礼拜、戒律表示其宗教或信仰的自由。’现在第九条所规定的权利并不足够，在某方面甚至完全没有列明讲授、躬行、礼拜和戒律的权利。特别是公开传扬宗教信仰及讲授宗教信仰……的权利，应该明确规定……。”¹⁷⁶ 咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组1987年8月8日经执行委员会通过的《香港居民的基本权利与义务最后报告之二》中有建议将条文修改为：“香港特别

173 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第286页。

174 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第286页。

175 同上。

176 1987年6月4日罗杰志《对基本法第五章草稿(87年4月30日稿)的意见—供1987年6月16日会议讨论》(1987年6月22日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十八次会议第四次续会附件二)(备注：“第五章”应为“第三章”之误)。《起草过程概览》，上册，第287页。

行政区居民有思想、信念及宗教之自由。此种权利包括保有或采奉自择宗教或信仰之自由，及单独或集体、公开或私自以礼拜、戒律、躬行及讲授表示其宗教或信仰之自由。”¹⁷⁷《起草过程概览》的起草资料显示，在其后的条文起草过程中，有些咨委不止一次建议参考国际人权公约及宣言修改条文，咨委会亦收到相类的建议。¹⁷⁸

条文第五稿制定时的条文“说明”指出：“有些委员建议本条加写第三款：‘任何人士不应因宗教信仰而受歧视或致使其公民权利受亏损。’”¹⁷⁹

1988年9月8日《草委与咨委居民组交流会会议纪要》显示有些咨委询问为何条文并无提及“政治信仰及思想的自由”。有草委回应指出信仰已包括政治信仰。¹⁸⁰咨委会居民的基本权利与义务专责小组对条文的第八稿(征求意见稿)有下述意见：“有委员认为，宗教无统一定义，恐怕此条会导致邪教滋长。有委员要求加上‘有依法传教的自由’。但有委员认为，第三十九条内‘香港居民享有的权利和自由，除依法规定外不得限制。’已足以解决‘不依法传教’及‘邪教’等问题。”¹⁸¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”¹⁸²有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

177 《起草过程概览》，上册，第287页。

178 收录于1988年9月8日《草委与咨委居民组交流会会议纪要》；1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》；1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第288 - 292页。

179 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)。《起草过程概览》，上册，第288页。

180 《起草过程概览》，上册，第289页。

181 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第289页。

182 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第三十三条

“香港居民有选择职业的自由。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。¹⁸³ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第八项为“选择职业的自由、学术研究的自由”。¹⁸⁴ 这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款¹⁸⁵、附件一第十三节的相关部分：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括……、选择职业、……。”这条文文本在整个起草过程中没有任何改变。

1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》显示曾有意见认为第二十六条至第三十三条可归纳为一条，即“政府不得侵犯的基本权利和自由，包括联合声明附件一中所列明的各种权利和自由以及其他由普通法保障的权利和自由。”¹⁸⁶ 意见没有被采纳。

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组不止一次讨论，并有共识：在咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组的讨论中，咨委都一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的人身、言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、通信、旅行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术和信仰自由，住宅不受

183 《起草过程概览》，上册，第293 - 295页。

184 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第293页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

185 香港特别行政区依法保障人身、言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。

186 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第293页。

侵犯，婚姻自由以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。¹⁸⁷

条文起草后期，草委会曾考虑来自香港对条文第八稿(征求意见稿)的建议：在条文加上“就业保障及职业训练的提供”。¹⁸⁸

咨委会则收到不同的条文修改建议，包括：在条文加上政府应提供充分就业机会、职业训练等的规定；加入国际公约¹⁸⁹规定的一些职业保障，例如男女同工同酬、待遇、就业和升职机会平等；¹⁹⁰及在条文加上“工作的权利。”，理由是“工作的权利作为一种人权，有两项重要的意义。一是择业的自由，国家不能强迫人民担任某种工作；二是要国家提供工作的权利。”及“……很多国家的宪法都写明国家有责任制造就业机会，或是维持低的失业率。”¹⁹¹上述建议均不被采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”¹⁹²有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十四条

“香港居民有进行学术研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。”

187 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第293页。

188 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对《香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，上册，第295页。

189 《消除对妇女一切形式歧视公约》、《公民权利及政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》及《国际劳工公约》。

190 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第295页。

191 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第295页。

192 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。¹⁹³ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第八项为“选择职业的自由、学术研究自由”。¹⁹⁴ 这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款、¹⁹⁵ 及附件一第十三节的相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括……、学术研究、……。”这条文文本在整个起草过程中维持不变。

1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》显示曾有意见认为第二十六条至第三十三条可归纳为一条，即“政府不得侵犯的基本权利和自由，包括联合声明附件一中所列明的各种权利和自由以及其他由普通法保障的权利和自由。”¹⁹⁶ 意见没有被采纳。

条文第一稿制定时的条文“说明”：“基本法结构(草案)第三章(八)列举了‘选择职业的自由、学术研究自由’。考虑到这两种自由的性质不同，故分成第十、十一两条¹⁹⁷作了规定。参考在香港调查中征集的意见，在第十一条中增写了文学艺术创作的自由。”¹⁹⁸

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组不止一次讨论，并有共识：在咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组的讨论中，咨委都一致同

193 《起草过程概览》，上册，第296 - 298页。

194 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第296页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

195 香港特别行政区依法保障人身、言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。

196 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第296页。

197 即现时《基本法》第三十三条及第三十四条。

198 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第296页。

意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的人身、言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、通信、旅行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。¹⁹⁹

有关条文的第二稿(讨论稿)，有咨委认为“学术研究”只是“学术”的其中一环，故建议将“学术研究”的自由改为“学术”自由。²⁰⁰ 建议没有被采纳。

条文起草后期，草委会曾考虑来自内地对《基本法(草案)征求意见稿》的意见：“学术研究”改为“科学研究”，因为“科学研究”很重要，而“学术研究”已包括在“文化活动中”。²⁰¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”²⁰² 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十五条

“香港居民有权得到秘密法律咨询、向法院提起诉讼、选择律师及时保护自己的合法权益或在法庭上为其代理和获得司法补救。

香港居民有权对行政部门和行政人员的行为向法院提起诉讼。”

199 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第296页。

200 1987年3月9日《居民及其他人权利自由福利与义务专责小组第十四次会议纪要(修订)》。《起草过程概览》，上册，第297页。

201 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对《香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第298页。

202 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。²⁰³ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第九项为“有权得到秘密法律咨询、向法院提起诉讼、选择律师在法庭上为其代理以及获得司法补救。居民有权依法对行政部门的行为向法院申诉。”²⁰⁴ 这条文反映《中英联合声明》附件一第十三节的相关部分：“任何人均有权得到秘密法律咨询、向法院提起诉讼、选择律师在法庭上为其代理以及获得司法补救。任何人均有权对行政部门的行为向法院申诉。”

这条文的第一稿为：

“香港居民有权得到秘密法律咨询、向法院提起诉讼、选择律师及时保护自己的合法权益或者在法庭上为其代理以及获得司法补救。

香港居民有权对行政部门和行政人员的行为向法院申诉。”

条文的第二稿制定时，第二款中的“申诉”两字改为“起诉”。条文的第三及第四稿没有任何改变。条文的第五稿制定时，第二款的“起诉”两字变回“申诉”。条文的第六至第八稿的内容及文字没有任何实质改变。条文的第九稿制定前，香港居民的基本权利和义务专题小组的条文修改建议：“征求意见稿第二款原为：‘香港居民有权对行政部门和行政人员的行为向法院申诉。’根据香港人士的意见，这次修改为：‘香港居民有权对行政部门和行政人员的行为向法院提起诉讼。’把‘申诉’改为‘提起诉讼’。”²⁰⁵ 条文的第九稿依此建议修改，第二款中的“向法院申诉”改为“向法院提起诉讼”。其后条文维持不变，并于1990年4月获通过为《基本法》第三十五条。

1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》显示曾有建议将上文提及的《基本法结构(草案)》中“居民

203 《起草过程概览》，上册，第299 - 306页。

204 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第299页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

205 1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第305页。

有权依法对行政部门的行为向法院申诉。”一句中的“行为”改为“违法行为”或“侵犯公民权利的行为”，并删去“依法”二字。条文第一稿制定时，第二款为“香港居民有权对行政部门……”，未见“依法”一词。另有意见认为第二十六条至第三十三条可归纳为一条，即“政府不得侵犯的基本权利和自由，包括联合声明附件一中所列明的各种权利和自由以及其他由普通法保障的权利和自由。”²⁰⁶ 该意见没有被采纳。

条文第一稿制定时的条文“说明”：“《中英联合声明》附件一第十三节和基本法结构（草案）第三章（九）载明了本条的内容。此外，增写了‘选择律师及时保护自己的合法权益’和‘香港居民有权对行政人员的行为向法院申诉’的内容。”²⁰⁷

条文的第二稿（讨论稿）发布后，有咨委建议将“行政部门”写为“政府的行政部门”，使意思更为明确；但有草委认为香港只得一个行政部门，所以“行政部门”当然是指政府的行政部门。²⁰⁸ 条文第三稿制定时的条文“说明”：“1. 有的委员提出把‘香港居民’改为‘任何人’，考虑到‘其他人’的权利在本章第十八条²⁰⁹中作出规定，故未改。2. 向法院应用‘起诉’的提法，因此，把‘讨论稿’²¹⁰第二款的‘申诉’改为‘起诉’。3. 有的委员认为，应在第二款加上‘居民有权向行政机关提起申诉’，考虑本条是规定香港居民在司法方面的权利，故未加。”²¹¹

206 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第299页。

207 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第299页。

208 1987年3月9日《居民及其他人权利自由福利与义务专责小组第十四次会议纪要(修订)》。《起草过程概览》，上册，第300页。

209 即现时《基本法》第四十一条。

210 1987年3月2日《第三章 香港特别行政区居民的基本权利和义务(讨论稿)》(1987年3月9日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十四次会议讨论文件)，即此条文第二稿。《起草过程概览》，上册，第300页。

211 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第300页。

条文的第四稿制定前，有草委认为本条中的行政部门和行政人员，是否仅限于当地的，需要研究。²¹²

草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于条文第四稿制定时的“说明”指出：“香港居民是否有权对中央国家机关及其工作人员的行为向香港法院起诉的问题，尚待与有关专题小组研究后决定。”²¹³ 其后有草委提出“说明”中提到的“中央国家机关”应改为“中央驻港机关”。²¹⁴ 条文第五稿制定时，其“说明”改为“香港居民是否有权对中央驻港机关及其工作人员的行为向香港法院起诉的问题，本组建议由有关专题小组在司法管辖问题中加以规定。”²¹⁵

条文的起草过程中，有不少关于第二款中“行政人员”一词的意见。条文第五稿制定前，有草委提出“行政人员”是《中英联合声明》中原来没有列入的，认为“行政人员”的概念含义不明，应当删去。²¹⁶ 条文起草后期，在1988年9月8日草委与咨委居民组交流会会议中，有咨委询问行政人员是否代表执行人员或是哪一方面，希望草委能具体指明。有草委回应指出这条条文中的行政部门及行政人员并没有指定是政府公务员。因为在香港公务员的观念包括的官员甚广，而草委们认为通常只是行政部门及行政人员才容易侵犯居民的权利，并不是一般的公务员。²¹⁷ 其后有咨委建议将条文第二款改为“香港特别行政区居民有权对政府部

212 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第300 - 301页。

213 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第301 - 302页。

214 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第302页。

215 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)。《起草过程概览》，上册，第302页。

216 同注脚214。

217 1988年9月8日《草委与咨委居民组交流会会议纪要》。《起草过程概览》，上册，第303页。

门和公务人员的行为向法院申诉。”²¹⁸ 建议不获接纳。

条文起草期间曾有争议关于条文第二款中是否应该用“申诉”一词。条文第五稿制定前，有草委认为“起诉”不同于“申诉”。《中英联合声明》用的是“申诉”一词，本条宜沿用。²¹⁹ 如上文所述，条文的第五稿制定时，“起诉”两字改回“申诉”。其后，有咨委认为“向法院申诉”的意义未必等于“向法院提出控诉”，希望能根据一般普通法的做法而作出修改。²²⁰ 条文第九稿制定时，第二款中的“向法院申诉”改为“向法院提起诉讼”。²²¹

至于条文第一款的“合法权益”一词，1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)收录的条文第五稿制定时的“说明”：“有些委员建议删去‘合法权益’中的‘合法’二字。”²²² 该建议不获接纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”²²³ 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十六条

“香港居民有依法享受社会福利的权利。劳工的福利待遇和退休保障受法律保护。”

218 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第303页。

219 同注脚214。

220 同注脚218。

221 见上文。

222 同注脚215。

223 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

《起草过程概览》的起草资料显示，此条共历十一稿。²²⁴ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第十项为“依法享受社会福利的权利。……”。²²⁵

《中英联合声明》没有直接提香港特区的社会福利政策或制度，或劳工权利。《起草过程概览》的起草资料显示，在一九八六年一个研讨会中，一些劳工界代表提出需要将劳工福利问题写进《基本法》内，结果草委会接纳这建议，在《基本法》中增加了本条，规定劳工的福利待遇受法律保护。但大家都了解不能写得太具体，只可写原则性一点。²²⁶ 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》显示有建议将劳工的权益和福利单独列为一节。²²⁷

这条文的第一稿为：“香港居民有享受社会福利的权利。劳工的福利待遇受法律保护。”条文的第二稿制定时，第二句中的“福利待遇”改为“合法权益”。条文的第三稿制定时，“合法权益”改回“福利待遇”。条文的第四至第八稿的内容及文字没有任何实质改变。条文的第九稿制定前，香港居民的基本权利和义务专题小组的条文修改建议：“征求意见稿原为：‘香港居民享有社会福利的权利，劳工的福利待遇受法律保护’。根据香港人士提出的意见，这次修改为：‘香港居民依法享有社会福利的权利，劳工的福利待遇受法律保护。’在享有社会福利前面加上‘依法’二字。”²²⁸ 条文的第九稿制定时采纳了此建议，在“享受社会福利的权利”前加上了“依法”二字。条文的第十一稿制

224 《起草过程概览》，上册，第307 - 327页。

225 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第307页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

226 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，上册，第323页。

227 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第307页。

228 1989年1月9日《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第325 - 326页。

定时，在“劳工的福利待遇”后加上了“和退休保障”，于1990年4月获通过为《基本法》第三十六条。

条文第一稿制定时的条文“说明”：“基本法结构（草案）第三章（十）列举了‘依法享受社会福利的权利。……’。参考在香港调查中征集的意见，增写了‘劳工的福利待遇受法律保护’。……”²²⁹

条文的第二稿制定前，咨委会居民专责小组之福利政策与劳工政策工作组的讨论文件对《基本法》内有关社会福利政策的写法有下列表述：

“基于市民逐渐重视社会福利的种种原因，社会福利的政策必然会写在基本法内，而一般人都赞同不可写得太详细，因为社会福利政策是因应当时政治、社会、经济等环境的特别需要而制订的，若要满足市民的要求，则必须不断改进，加上基本法是属于宪法性质，不能随时更改，所以这部份应定得灵活一点，不能写得太细致。然而其具体的详简程度则难说清，以下几方面意见是有助福利政策在基本法内的写法：

(1) 社会主义与资本主义国家对社会福利的不同概念：

在一般社会主义的国家，社会福利是人民的财产，于是社会福利是人民的权利，故人人均享受社会的福利。而在资本主义社会里社会福利的性质大大不同，它是辅助资本主义的，福利因而成为资本主义的一部份，不是财富不可为人所拥有，故此不是人的权利。²³⁰ 资本主义社会里因经济的条件有所改变而福利因时而异，甚至减少，福利这名词没有固定的实质，人更不能拥有无法给予定义的社会福利。因此在香港，福利的享有并不可算是权利。但另一方面香港将为中国一部份，但却没有像社会主义国家由政府承担一切福利责任的情况，因此必须要在香港基本法上写上保障‘香港式的社会福利制度’。

229 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第307页。

230 但其后，咨委会居民专责小组之社会福利政策及劳工政策工作组收到意见认为：“……享有社会福利服务是每个公民的权利。”吴梦珍《社会福利》（1987年2月6日居民专责小组之社会福利政策及劳工政策工作组第二次会议附件四）。《起草过程概览》，上册，第311页。

(2) 立法保障：

据《基本法结构（草案）》第三章第十节‘依法享受社会福利的权利’，将来香港应有一套有关福利政策的法例。然而目前香港的社会福利是无法可依的，因它是依据政府政策，而非以立法保障。香港千多条条例中，只有约五、六十条与社会福利机构有关，但没有一条直接写上关于提供福利，只有少数条例虽然有涉及福利，但却偏重于婚姻法或行政法两方面。现在香港的福利，是有了政策后才产生，其政策是一个每年延续的五年计划，由社会福利和社会服务联合组成的五年计划委员会，经过咨询而由行政局通过的。立法局只是在港督的每年施政报告中作出辩论，或在财务委员会讨论福利政策，因福利政策不是法例，所以立法局不能把福利法律化。若要把福利法律化，整个厘定政策的程序制度及根基便都需改变。

.....

(6) 章节：

在《基本法结构（草案）》中，社会福利政策是写在第三章香港居民的基本权利和义务内的，但有意见认为福利政策的决策权是与教育、科学、技术、文化、体育和宗教的处理（由香港特别行政区政府自行制定的政策）有关的，故建议在《基本法结构（草案）》的第六章标题上加上‘福利’，而将福利政策及制度列入第六节。”²³¹

其后，居民专责小组之福利政策与劳工政策工作组曾考虑不同的关于社会福利政策及制度的具体条文及内容建议。该些建议均认为应将福利政策及制度的条文及内容写在《基本法》第六章。现时的《基本法》第六章包含了福利政策及制度的条文。

除上述的福利政策外，条文的第二稿制定前，咨委会居民专责小组之福利政策与劳工政策工作组亦曾不止一次开会讨论《基本法》内有关劳工政策的写法。1987年1月23日福利政策与劳工政策工作组第一次会议的讨论文件：1987年1月20日居民专责小组之

231 1987年1月20日居民专责小组之福利政策与劳工政策工作组《福利政策与劳工政策讨论文件(草稿)》(1987年1月23日福利政策与劳工政策工作组第一次会议的讨论文件)。《起草过程概览》，上册，第308页。

福利政策与劳工政策工作组《福利政策与劳工政策讨论文件(草稿)》显示：“……《基本法结构(草案)》第六章有关香港特别行政区的教育、科学、技术、文化、体育和宗教上，应加上‘劳工’，及将有关劳工制度及福利条文列于这章。”²³² 其后，工作组收到关于加入《基本法结构(草案)》第六章的劳工政策内容建议。²³³ 现时的《基本法》第六章包含了劳工政策的条文。

1987年2月13日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组第三次会议附件四：香港工会联合会基本法关注小组《对基本法有关“香港居民的权利和义务”的建议》显示有意见认为《基本法》应明确列出劳工政策的指导原则：“……劳工阶层……是社会生产的原动力，为建设整个社会贡献了力量，理应获得适当的照顾和保障。环顾世界，不少国家和地区所制定的带有宪法性质的法律，均明确写上保障劳工的条文。但在《基本法结构草案》中，这一原则却没有明列出来，这是不足的地方。我们认为，香港各阶层的利益获得平衡的照顾是理所当然的事，因此，有关保障劳工的政策原则，应在基本法中列明。我们建议，基本法可确定下列五项有关保障劳工的基本原则：(1) 劳工福利及劳动条件应依法律予以规定；(2) 劳动者的团结权利，集体谈判权利应受保障；(3) 工会有权代表工人进行集体谈判；(4) 劳工可拥有参加工会自由及罢工自由；²³⁴ (5) 本地工会与外地工会可以自由联系；²³⁵ 不同行业工会可以组织总工会。……”²³⁶

关于当时的劳工退休制度讨论：“目前，香港尚未有一套完备的劳工福利保障政策，尤其在退休制度方面，员工的退休金并非是每个雇员都可享有的福利，这是因各公司或机构的福利制

232 《起草过程概览》，上册，第309页。

233 《劳工界基本法联席会议就有关基本劳工权益的问题之意见摘要》(1987年2月13日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组第三次会议附件三)。《起草过程概览》，上册，第316页。

234 现时的《基本法》第二十七条：“香港居民享有……组织和参加工会、罢工的权利和自由。”

235 现时的《基本法》第一百四十九条：“香港特别行政区的……劳工……等方面的民间团体和宗教组织可同世界各国、各地区及国际的有关团体和组织保持和发展关系，各该团体和组织可根据需要冠用‘中国香港’的名义，参与有关活动。”

236 《起草过程概览》，上册，第317页。

度而异，因法律条例并没有规定公司必定要给予员工退休金的福利。截至八六年一月，政府才开始实施长期服务金，以保障在某一机构内服务了一定年资的雇员，但这却不等同于退休金这特定保障……。”²³⁷

居民专责小组之福利政策与劳工政策工作组还考虑了香港与国际劳工组织的联系²³⁸、当时适用于香港的国际劳工协约²³⁹及国际劳工协约在香港实施的情况²⁴⁰。另外，有意见认为：“香港现行的劳工法例，相当一部份是根据国际劳工公约制定出来的。所以，国际劳工公约对香港劳工有颇大的影响。为了保证有关的公约将来能继续实施，并能根据这些公约来修定或增加香港的劳工法例，我们建议在基本法上写上原则性的条文：‘适用于香港的国际劳工公约应获得承认’，使到在九七年前适用的公约继续有效，而九七年之后适用的也应获承认。”²⁴¹ 现时的《基本法》第三十九条采纳了前述的建议：“《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予以实施。……”

1987年3月27日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十五次会议(劳工政策)讨论文件：1987年3月14日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组《劳工政策讨论文件(修订稿)》及1987年3月28日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组《劳工政策讨论文件(修订稿)》(1987年4月4日经执行委员会通过为居民专责小组《劳工政策最后报告》)阐述了当时香港有

237 同注脚231，第309页。

238 同上；及1987年2月13日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组《社会福利政策与劳工政策讨论文件(草稿)》。《起草过程概览》，上册，第314 - 315页。

239 《国际劳工协约在香港的通用性（截至一九八五年十二月三十一日止）》（1987年2月13日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组第三次会议附件一）。《起草过程概览》，上册，第315 - 316页。

240 苏莫秀嫻《国际劳工协约在香港的通用性》（1987年2月13日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组第三次会议附件一）。《起草过程概览》，上册，第316页。

241 香港工会联合会基本法关注小组《对基本法有关“香港居民的权利和义务”的建议》（1987年2月13日居民专责小组之社会福利政策与劳工政策工作组第三次会议附件四）。《起草过程概览》，上册，第317页。

关劳工的法律规定。²⁴²

条文的第三稿制定时的条文“说明”：“1. 有的委员建议，将本条劳工的‘福利待遇’改为‘合法权益’。考虑本条规定的是居民在社会福利方面的权利，故未改。2. 社会福利和劳工政策已写入第六章……。”²⁴³

条文的第四稿制定前，有草委认为“劳工的福利待遇受法律保护”可以删去，因其他人的福利也是受法律保护的，却没有规定。另有意见认为本条规定“香港居民有享受社会福利的权利”，这会使香港变为福利社会，香港社会的特点是政府不负担社会福利，如果作此规定而居民没有享受到福利，就可以控告政府。建议只写社会福利由香港立法规定，或改写为“香港居民的合法福利受法律保护”。²⁴⁴ 前述建议均不获采纳。

条文的第八稿(征求意见稿)发布后，草委会曾考虑一些来自香港的对征求意见稿的意见，包括：“社会福利不是居民的权利，建议将有关社会福利的条文写成‘享有现有的社会福利、服务’，并放进其他章。”²⁴⁵ 这些意见均没有被采纳。

此外，有咨委质疑应否将本条首句：“香港居民有享受社会福利的权利”列入第三章，因第三章所提及的皆为人权，而本条首句所指的乃社会资源使用的权利，条文在性质上有差异。与上文所述的意见一样，有咨委亦指出当时香港居民所享有的社会福利服务并非一种权利，而是政府根据客观环境，经济和社会发展情况所定出来的政策和措施，故若将此条列入居民权利，则会：(1) 使未来社会福利制度必须订立更多有关法例，保障居民

242 包括：《雇佣条例》-香港法例第57章；《雇员补偿条例》-香港法例第282章；《职工会条例》-香港法例第332章；《劳资审裁处条例》-香港法例第25章；《工厂及工业经营条例》-香港法例第59章；及《劳资关系条例》-香港法例第55章等。《起草过程概览》，上册，第320 - 322页。

243 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第322页。

244 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第322页。

245 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对《香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，上册，第323页。

能真正享受此权利，以确保行使此项权利时具法律根据；(2) 与第一百五十三条²⁴⁶ 产生矛盾，因现有制度并未将社会福利视作居民权利，若于本条中指出有此权利并立法保障之，则会违反第一百五十三条的精神。此外，有咨委认为社会福利应包括退休制度，故要有一退休保障计划列入此项中。还有咨委认为，“劳工福利……”太空泛，对于怎样保护劳工以及劳工福利似乎讲得不够具体，建议具体列明劳工的就业、退休等保障。²⁴⁷

条文的第十稿制定前，有居民的基本权利与义务专责小组的咨委认为“依法”二字让立法机关有过大的权力去决定此条文的实质意义。但有咨委认为，写下“依法”是没有问题的，并认为这个写法对政府有良性的指导意义，要政府立法保障此权利。咨委亦有修改条文的建议：应将本条的首句改为“香港居民有依法享受社会福利和退休保障的权利”，理由是以免非受薪劳工不能享受退休保障；在本条加上“退休生活保障”，理由是“退休生活保障”比“退休保障”更清楚；及在本条加上“年老生活保障”(Old Age Pension)，理由是为保障非受薪劳工的退休生活。²⁴⁸ 该些建议均不获采纳。

咨委会曾收到意见不赞成在《基本法》中加上“退休保障”的规定，理由包括如由香港特区政府承担这方面的开支，会加重政府和纳税人的负担。但有建议将条文文本的末句改为：“劳工的福利待遇和退休保障权利受法律保护。”²⁴⁹ 如上文所述，条文的第十一稿制定时，在“劳工的福利待遇”后加上了“和退休保障”。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说

246 即现时的《基本法》第一百四十五条。

247 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第324页。

248 1989年9月12日《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)第三章的意见汇编》(1989年9月21日居民专责小组与草委会对口小组在港草委交流会议附件一)。《起草过程概览》，上册，第326页。

249 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第326 - 327页。

明”²⁵⁰：“……在香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，原有的资本主义社会、经济制度不变，生活方式不变……”；及有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十七条

“香港居民的婚姻自由和自愿生育的权利受法律保护。”

这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款²⁵¹及附件一第十三节的相关部分：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括……婚姻自由以及自愿生育的权利。”²⁵²

《起草过程概览》的起草资料显示，此条共历十一稿。²⁵³这条文的文本在整个起草过程中，除了第七稿制定时从“受法律的保护”删去“的”字外，没有任何改变。

草委会香港居民的基本权利和义务专责小组于条文第一稿制定时的条文“说明”：“《中英联合声明》附件一第十三节和基本法结构（草案）第三章（十一）载明了本条的内容。”²⁵⁴

250 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

251 香港特别行政区依法保障人身、言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。

252 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第十一项为“保障婚姻自由、保障自愿生育的权利”，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第328页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

253 《起草过程概览》，上册，第328 - 331页。

254 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第328页。

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组不止一次讨论，并有共识：在咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组的讨论中，咨委都一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的人身、言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、通信、旅行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由，以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。²⁵⁵

条文第三稿制定时的条文“说明”：“‘自愿生育’的‘自愿’二字仍应保留。”²⁵⁶

条文的第八稿(征求意见稿)发布后，有咨委认为《基本法》中应写明香港特区居民不应被强迫进行家庭计划或堕胎。²⁵⁷ 有意见赞成本条所包括的“自愿生育的权利”，理由是不会在一九九七年引进严格的节育计划。²⁵⁸

咨委会亦收到建议将条文改为：“香港居民有婚姻自由和自愿生育的权利。”，理由是婚姻自由和生育自由皆为原则性的权利，受宪法保护，故无须注明“受法律保护”。另有建议在条文加上：“堕胎的权利受到法律保护。”²⁵⁹ 该些建议不获采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说

255 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第328页。

256 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第329页。

257 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第330页。

258 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第330页。

259 同上，第330 - 331页。

明”²⁶⁰ 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十八条

“香港居民享有香港特别行政区法律保障的其他权利和自由。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。²⁶¹ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第十三项为“享有由普通法所保障的其他权利和自由”。²⁶² 这条文反映《中英联合声明》第三条第(五)款²⁶³ 及附件一第十三节的相关部分：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。香港特别行政区政府保持香港原有法律中所规定的权利和自由，……。”

这条文的第一稿由草委会香港居民的基本权利和义务专题小组于1986年11月制定，当时文本为：

“香港居民享有香港特别行政区法律规定的其他权利和自由。

香港居民享有的权利和自由，除依法律规定外不得限制。”

条文第二稿制定时，第一款中“规定”两字改为“保障”。条文第四稿制定时，于第二款末加上：“但此种限制需以维护国家安全、社会秩序、社会公安、公共卫生、公共道德以及保障他人的权利和自由所必要为限。”条文第五稿制定时删去第二

260 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

261 《起草过程概览》，上册，第332 - 336页。

262 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第332页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

263 香港特别行政区依法保障人身、言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。

款。其后条文保持不变，并于1990年4月获通过为《基本法》第三十八条。

条文第一稿制定时的条文“说明”：“基本法结构（草案）第三章（十三）写了‘享有由普通法所保障的其他权利和自由’的内容，由于‘普通法’的范围窄了一些，因此，将‘普通法’改为‘香港特别行政区的法律’。此外，为了避免上述各条都写进‘依照法律规定’的词句，因此增写了本条第二款的规定。”²⁶⁴

条文第三稿制定时的条文“说明”：“1. 小组同意将‘讨论稿’²⁶⁵第一款中的‘法律规定’改为‘法律保障’。2. 第二款的表述是考虑到前面的规定还不能全面概括各种权利和自由，故作此总的一条补充性规定，因此不宜删去。3. 本条中‘香港特别行政区法律’的范围较广，包括基本法、香港原有法律（包括普通法、衡平法等在内）和香港特别行政区立法机关制定的法律。”²⁶⁶

条文的第四稿制定前，咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组收到建议将条文修改为：“本法不限制香港特别行政区采纳其他权利和自由。”另有建议将条文修改为：

“香港特别行政区居民都享有本章规定的权利和自由，及特别行政区法律保障的权利和自由。

香港特别行政区居民享有的权利和自由，除了基于保障国家安全、维护社会秩序、保障公安、公众健康或道德及其他人的权利和自由的理由而立法规定外，不得限制。任何法律的限制，必须为自由开放和民主社会所需要的。香港特别行政区的法律若有不符合上述原则而对香港居民的权利和自由构成不合理和不必要的限制，均属无效。……（说明：保障本章规定的权利和自由不

264 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第332页。

265 即本条条文的第二稿。

266 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第332 - 333页。

会因‘依法律规定’的原则而被剥夺。) ”²⁶⁷

有意见认为前段第二项建议中的“自由开放和民主社会”是很难予以界定的；有意见认为应将该建议的第三句修改为：“任何法律的限制，必须依照不干预基本人权的原則。”；还有意见认为该建议的写法非常含糊，因为条文中的“国家安全、社会秩序、公众健康、道德及其他人的权利和自由”的定义不明确，若依这种写法，会影响香港的法治精神，及不利香港的稳定。²⁶⁸

条文第四稿制定时的条文“说明”：“1. 根据所提意见，在第二款加上了：‘但此种限制需以维护国家安全、社会秩序、社会公安、公共卫生、公共道德以及保障他人的权利和自由所必要为限。’2. 在小组讨论中，有的委员提出，删去第四条²⁶⁹中‘依照法律’四字，把本条第二款改为‘香港居民在行使自由和权利时，不得侵害国家安全、社会秩序、公共卫生和他人的自由和权利’。”²⁷⁰

条文第五稿制定前，有咨委建议将第二款独立为一条文，移往第一条后，借此对“依照法律”一词的解释予以限制。²⁷¹ 前述“将第二款独立为一条文”的建议被采纳：如上文所述，条文的第二款于第五稿(即1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿))制定时删去，并成为汇编稿的第三十九条²⁷²。

条文起草后期的咨询期间，咨委会收到意见认为本条隐含的

267 1987年6月19日《有关基本法第三章草稿(87年4月30日稿)的意见》(1987年6月22日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十八次会议第四次续会讨论文件)。《起草过程概览》，上册，第334页。

268 居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组《香港居民的基本权利与义务最后报告之二》(1987年8月8日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第334页。

269 即现时的《基本法》第二十七条。

270 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第334页。

271 香港居民的基本权利与义务专责小组《对基本法第三章条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第334 - 335页。

272 但“所必要为限”改为“所必需为限”。

意思是“假若某些权利自由没有法律保障就不能享有”。咨委会还收到以下建议：将本条纳入现时的《基本法》第四条；不应将宪法或法律所界定的权利予以分开，应将那些现已为香港居民享有的权利包括在本法内；及将“其他权利和自由”详细列明。²⁷³ 该些建议没有被采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”²⁷⁴ 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

第三十九条

“《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予以实施。

香港居民享有的权利和自由，除依法规定外不得限制，此种限制不得与本条第一款规定抵触。”

《中英联合声明》附件一第十三节第四款相关部分订明：“《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的规定将继续有效。”1986年4月22日草委会第二次全体会议通过的中华人民共和国香港特别行政区《基本法结构（草案）》第三章“香港居民的基本权利和义务”共十六项，其中第(十二)项为：“《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的规定将继续有效”。²⁷⁵

《起草过程概览》的起草资料显示，本条的起草过程经历

273 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第335页。

274 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

275 《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

十一稿。²⁷⁶ 第一至四稿的文本为：“《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的有关规定，依照香港特别行政区的法律予以实施。”第五稿则改成两条：“第三十八条《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的有关规定，通过香港特别行政区的法律予以实施。第三十九条香港居民享有的权利和自由，除依法律规定外不得限制。但此种限制需以维护国家安全、社会秩序、社会公安、公共卫生、公共道德以及保障他人的权利和自由所必需为限。”第六至八稿除了条文号码外，文本和第五稿没有分别。第九稿则将两条合而为一单条，分两款。第一款加上“国际劳工公约适用于香港的有关规定继续有效”的内容。第二款删除了第五至八稿中关于限制权利和自由的六个理由，并在句末加上“此种限制不得与本条第一款规定抵触”。其后第十和十一稿的文本和第九稿一样，并和现行《基本法》第三十九条一致。

两个国际公约在香港特区的适用问题²⁷⁷

一九九七年前《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》（“两个国际公约”）适用于香港，完全是由于英国是两个国际公约的缔约国而当时香港被视为英国的属土。在一九九七年后中国在香港恢复行使主权，但中国当时不是两个国际公约的缔约国，所以在一九九七年后两个国际公约是否可以在香港特区继续有效，提出意见者表示关注。²⁷⁸ 在起草第三稿的过程中，有意见指出，公约当时适用于香港，只是限于公约在国际法层面上有约束力，英国政府在国际法上有义务就公约在英国和英国属土的实施情况，向有关国际组织提交报告。如果有人指英国违反公约，公约的其他缔约国可以向人权委员会投诉。当英国在一九九七年撤出香港，而中国未成为缔约国

276 《起草过程概览》，上册，第337 - 361页。

277 参阅中国常驻联合国代表于1997年6月20日照会联合国秘书长通报中方关于香港适用国际条约的立场及以清单形式列举了多项于1997年7月1日起适用于香港特区的国际条约。该照会的内容收录于本书的附录十。

278 1987年4月14日《香港居民的基本权利与义务报告（一稿）》（1987年4月23日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十七次会议讨论文件）。《起草过程概览》，上册，第344页。

的话，两个国际公约就不会根据国际法适用于香港。²⁷⁹

在起草本条第一稿的时候，有咨委认为中国应该考虑加入成为两个国际公约的缔约国，因为这样可以保障中国公民的权利，也可以保障香港人的权利。意见认为由于中国在香港实行一国两制，即使是中国单纯为了保障香港人的权利而加入两个国际公约也未尝不可。但另外有咨委表示，如果要求中国为了香港现在实行部分条款而加入两个国际公约，将会是本末倒置。他们认为中国不可能加入一些公约后，在中国其他地方不实行，而单在香港实行。所以不能以为了香港，成为要求中国加入两个国际公约的理由。²⁸⁰

两个国际公约的保留条款

有关两个国际公约适用于香港的保留条款，“保留”的定义，在有关条约法律的《维也纳公约》（1969年5月23日）中已有说明。“保留”是指国家在签署批准接纳同意或加入条约时，排除或限制条约一些条文应用于该国的法律效力，而作出的单方声明，不论其表达方式和名称为何。保留的条文，通常是限制需履行的国际条约责任，但亦有例外的情况：保留只声明条文有所变更，或者企图承担条文规定以外的责任。如属双方之间的条约，“保留”则只是修正条文的建议。保留的合法性是一个有关多边条约的单独法律问题。²⁸¹

关于适用于香港的两个国际公约中的保留条文，有意见在报章上指出根据英国签署两个国际公约时作出的声明，英国保留某些条文不适用于英国或它的属土。例如《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条(B)项有关选举权的条文，就不适用于香港。又例如《经济、社会与文化权利的国际公约》第八条第一项b款规定，工会有权成立全国联合会或同盟，而根据香港当时有关于

279 1987年3月19日《香港居民的基本权利与义务讨论文件》（1987年4月10日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十六次会议讨论文件）。《起草过程概览》，上册，第341页。

280 1986年7月22日《居民及其他人的权利自由福利与义务第六次会议纪要（第二分组）》。《起草过程概览》，上册，第338页。

281 同注脚279，第340页。

工会的法律，涉及不同行业的工会无权成立工会性质的联合会²⁸²，另外英国也就该公约下男女同工同酬的权利作出保留。²⁸³

有咨委提出有关两个国际公约适用于香港的规定，将继续有效的时性问题。咨委询问那些规定是指签署《中英联合声明》时适用于香港者，抑或是指一九九七年时适用于香港的规定。有咨委认为法律不是固定的，而在这十多年间可继续发展。《中英联合声明》所用的字眼，只是说明了至少现在适用于香港的规定将来仍然继续有效，但如保留条文在这十多年间也变成适用于香港，不会有限制加入那些条文。所以上述规定，应该是指一九九七年时所有适用于香港的规定。此外也有咨委预见这些有保留的条款，不一定到一九九七年才适用于香港，也可能现在或不久将来也是会适用的。是故应该自从当时开始推动那些被认为是适用的条款，成为法律的一部分。这样也可使两公约在一九九七年后的执行，更具连贯性。有咨委认为最好的做法，是对这些有保留的条款进行研究。如果认为他们是适合香港的话，便应争取在起草《基本法》时，把这些条款一并写进《基本法》。²⁸⁴

草委和咨委们也曾经讨论两个国际公约中不同的保留条文。在起草第一稿时有咨委认为，随着社会的发展，以往英国有所保留的条款，现在可能已不再有保留了，例如有关选举权的规定。²⁸⁵也有咨委认为，如果将来的选举有直接选举也有功能团体选举的话，则仍需保留《公民及政治权利国际公约》第二十五条(B)段，因为功能团体选举不能算是普及而平等无记名式选举。另外有意见认为，这个条款的保留与否要等《基本法》草案出来以后再作考虑。²⁸⁶

282 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》。《起草过程概览》，上册，第339页。

283 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第350页。

284 1986年7月22日《居民及其他人的权利自由福利与义务第六次会议纪要（第一分组）》。《起草过程概览》，上册，第337 - 338页。

285 同上。

286 同注脚280。参阅本书有关第六十八条的起草材料。

两个国际公约适用于香港的有关规定

条文第二稿制定前，有意见认为《中英联合声明》附件一第十三节关于两个国际公约“适用于香港的规定继续有效”的规定，至少可以有三种不同的解释：

“1.除英国保留的条款外，公约均适用于香港。

2.除英国保留的条款外，两份公约中只有关于权利和自由的部份适用于香港。这是最有可能的解释。

3.关于权利和自由这部份的条文，也不是全部适用于香港，例如《公民权利和政治权利国际公约》第十八条所提到的隐私权及第十九条所提到的知情权，在目前香港的司法制度下是不被承认的。故此公约内这部份的条文并不适用于香港。”²⁸⁷

条文起草后期，有草委反对将两个国际公约的条文都写入《基本法》，因为当时两个国际公约是通过香港的法律而适用的，不是两个公约直接适用于香港；而且英国对两个公约适用于香港的情况仍有保留，当时只是约十条是适用于香港的，若作出详细规定，便不可有所发展。事实上两个国际公约很长，而内容已包括在居民基本权利一章内，故未必需要将两个公约的条文写入《基本法》。²⁸⁸

国际劳工公约

除了两个国际公约，在后期起草本条第九稿的过程中，有意见认为国际劳工公约很重要，应该写入《基本法》第三章中，因为两个国际公约都是写在第三章。另一方面内地草委认为虽然国际劳工公约很重要，但香港的国际公约相当多，如果都将这些国际公约写进去便有问题，至于将两个国际公约写入《基本法》，是因为《中英联合声明》这样规定，而国际劳工公约便没有写进去。²⁸⁹而在起草第十稿时有意见提出，国际劳工公约是会不断改

287 同注脚282。

288 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，上册，第349页。

289 同上。

进的，其中具体内容未明，意见忧虑将国际劳工公约与两个国际公约并列，会否有问题。²⁹⁰

两个国际公约的执行

有意见认为除了保留的条文外，理论上两个国际公约所有条文都适用于香港。但所谓适用并不是说公约条文是香港法律的一部分，可以由香港法院在个别案件中强制执行。因为根据英国和香港的法律制度，国际条约并不是法律的一部分。当时香港法律的正式来源，包括英国和香港立法机关制定的成民法和英国或香港法院订立的判例法，但不包括英国政府与其他国家订立的国际条约。这些国际条约不是香港法律的一部分，所以香港法院不能直接执行。所以严格来说，这两个国际公约当时在香港都没有直接的法律效力，即是不可由法院执行。总括来说，《基本法》起草当时，两个国际公约在香港的适用性，只是国际法层面对英国政府或者英国在香港设立的政府有约束力，而不是在香港本土的法律层面。²⁹¹

至于如何在香港特区监察两个国际公约的执行，有咨委认为

290 1989年9月12日《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法（草案）第三章的意见汇编》（1989年9月21日居民专责小组与草委会对口小组在港草委交流会议附件一）。《起草过程概览》，上册，第357页。

291 同注脚282。

关于《公民和政治权利国际公约》在国际层面的执行办法，按起草本条第三稿当时的理解，有以下三种：

(1) 缔约国必须向一个人权委员会提交定期报告，报告缔约国采取了什么措施使公约规定的权利生效。人权委员会的成员由缔约国共同选出。

(2) 如果一个缔约国同意接受这种执行方法的话，另一个缔约国可以就这缔约国的违反公约的行为向人权委员会作出投诉。人权委员会在接到投诉后，可进行调解或斡旋，寻求解决问题的方法。但人权委员会不是一个国际法庭，不可以对违反公约的缔约国，进行司法审裁。如果把这种执行《公民权利和政治权利国际公约》的方法应用于当时香港的情况，这就是说如果英国政府在香港作出了违反公约的行为，公约的另一个缔约国便可向人权委员会投诉。

(3) 由受违约行为影响的个人，直接向人权委员会投诉，但这个办法只适用于签署了公约的《任择议定书》的国家。英国没有签署这份文件，所以这种执行办法并不适用于当时的英国和香港。（同注脚279。）

而关于实施《经济、社会与文化权利的国际公约》，该公约规定缔约国要向联合国经济及社会理事会提交定期报告，报告缔约国采取了什么措施去实现公约规定的权利。经济及社会理事会在审阅报告及有关资料后可向联合国大会提交报告和建议。（同注脚279。）

两个国际公约成为《基本法》的一部分时，应该由法院执行监察的任务。有咨委建议设立一个监察委员会，当立法机关通过一些触犯两个国际公约的法例时，监察委员会也可以向法院提出。而《经济、社会与文化权利的国际公约》的内容，不能以法律形式表达，其中包括的是一些属于社会政策的范围、居民生活实况的问题。这些是要根据地区的经济情况或社会文化的环境，才能决定怎样逐步实施，因此有赖立法机关监察。

一些咨委表示，两个国际公约只有道义上的约束力而无实际的法律效力。故现在应通过人权法案，使这两个国际公约成为香港法律的一部分。由于将来在香港特区实行的法律包括香港原有法律，因而使这两个国际公约在一九九七年后，仍可以保障香港居民的权利。²⁹²

当时，报章上有意见指出很多国家处理两个国际公约的办法，是将《公民权利和政治权利国际公约》所列举的权利作为基本权利，而将《经济、社会与文化权利国际公约》列举的权利，归纳为一些指导性原则，指导政府运作，但这些条文不能直接执行。意见提议在决定《基本法》内应该列出那些权利时，要同时考虑这些权利在被侵犯时，是否可以通过司法机关予以保障。²⁹³而关于香港现行法律能否执行《公民权利和政治权利国际公约》的内容，有意见指出《公民权利和政治权利国际公约》的部分内容已经由香港法律予以保障，但咨委会在1987年3月的一份讨论文件中，列出当时保障这些基本权利的法律和法律容许的例外情况。例如，官方保密法例内就对言论自由有相当严峻的规限。该意见指出香港当时仍有不少法例颇为严峻，而且认为香港人享有的自由是因为这些严峻的法例并没有被严格执行。²⁹⁴

在就《基本法》（草案）征求意见的时候，有意见表示公约条文的解释应该由香港特区负责，不应由人大常委负责。本条牵涉《基本法》解释权的问题，如人大常委经常运用这项权力，且

292 同注脚284。

293 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关《基本法》的言论摘录》。《起草过程概览》，上册，第338 - 339页。

294 1987年5月31日陈文敏《评香港居民的基本权利和义务专题报告书》（1987年6月22日居民及其他人的权利自由与福利与义务专责小组第十八次会议第四次续会附件四）。《起草过程概览》，上册，第345页。

建基于内地的观念，对港人的人权自由将会有所影响。意见认为由于人大常委对《基本法》有最终解释权，即使香港特区法院有权裁定本条的限制是否必须，其作用也会大大缩减，而法院也只能依循人大常委的解释。²⁹⁵

使两个国际公约成为香港法律的建议²⁹⁶

关于如何令两个国际公约在香港本地层面成为法律，在起草第一稿时有咨委认为要争取当时政府通过人权法案有一定困难，而且这是立法局的工作，与起草《基本法》无关。但也有咨委认为，虽然通过法案是立法局的事，但咨委可用市民的身份向立法局表达意见。而且，当这项法案生效后法院由当时至一九九七年间所处理的案件，更可以成为将来人权法案的案例。²⁹⁷

除本地立法外，有咨委建议在《基本法》中清楚列明，例如可以沿用《中英联合声明》中的字眼并以附件形式把两个国际公约的条文放在《基本法》，这就可以确保其日后在香港特区的法律效力。经过讨论后，咨委们基本上同意，应该双管齐下同时使用两个方法，这样两个国际公约的执行便会获得双重保障。²⁹⁸

在起草第四稿的过程中，关于如何令两个国际公约在香港法律层面有约束力一共有七种建议方案：²⁹⁹

(1)现行法律已经反映两个国际公约的部分内容。《基本法》可以列出各种权利和自由，对现行法律上未符合两个国际公约的部分作出补充，无需对两个国际公约作进一步规定；

(2)把两个国际公约中适用于香港的条文，以《基本法》附件形式列出，并赋予这附件最高的、与《基本法》其他部分相同的法律效力，并授权香港特区法院执行这些条文；

295 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第353 - 354页。

296 参阅1991年《香港人权法案条例》，香港法例第383章，订明“本条例将《公民权利和政治权利国际公约》中适用于香港的规定纳入香港法律……。”

297 同注脚284。

298 同上。

299 同注脚278。

(3)两个国际公约中适用于香港的条文，在《基本法》中作一个原则性的规定，说明这些条文在香港特区予以实行；

(4)使两个国际公约条文成为《基本法》的一部分，例如列出在香港适用的条文编号，不需开列内容，成为香港法律的一部分，并且授权香港特区法院在具体案件中引用这些条文作为审查香港特区的行政和立法行为的合法性依据；

(5)对《中英联合声明》和《基本法结构（草案）》所列的居民权利和自由作出明确的规定，借此体现两个国际公约适用于香港的规定的的主要内容。此外，参照两个国际公约目前在香港的实施情况和办法，再作一个原则性的规定，说明两个国际公约适用于香港的有关规定依照和透过香港法律予以实施，并订明两个国际公约与香港特区法律的关系；

(6)在《基本法》中包括人权法案；

(7)要求中国成为这两个国际公约的缔约国。

对权利自由的限制

本条第五及第六稿中，当时第三十九条关于对权利自由的限制内容如下：“香港居民享有的权利和自由，除依法律规定外不得限制。但此种限制需以维护国家安全、社会秩序、社会公安、公共卫生、公共道德以及保障他人的权利和自由所必需为限。”第七及第八稿中，“除依法律”改为“除依法”，“但此种限制需以”改为“但此种限制应以”。

就本条草案征求意见的时候，关于第八稿文本中的“必需”一词，有咨询意见质疑这是由法院判定还是全国人大判定。也有咨询意见提出，居民享有与生俱来的权利和自由，这些权利和自由的限制应以维护民主与自由社会所必须为限，但是本条对居民享受及行使权利和自由的限制太多，希望将上述关于对权利的限制删去，或保留第一句“香港居民享有的权利和自由，除依法规定外不得限制。”也有意见认为，第八稿第三十九条的条文，将来容易使政府立法限制新闻自由。³⁰⁰

300 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，上册，第349页。

而内地草委回应时表示，原来的权利自由是很宽的，但是加了“依法”两字便有了限制，但这限制要把第八稿的第三十八和三十九条一并来看。第三十九条规定其限制止于国家安全、公共卫生、公共道德、以及保障其他人的权利和自由所必需为限，而这些是跟随两个国际公约内的规定。因此如需施加限制，便只可以上述几方面“必需为限”。³⁰¹

有咨委认为，第五至第八稿中“维护国家安全、社会秩序、社会公安、公共卫生、公共道德、以及保障他人的权利和自由所必需为限”用词太空泛，应该参考其他国家的写法。有咨委认为，第八稿第三十九条所规定限制人权的权力，虽然笼统但具有威胁性，以“公共卫生、公共道德”为理由限制权利和自由的权力，规定含糊。³⁰²

而有咨委建议省去第八稿中的第三十九条，因为第一款关于权利和自由依法规定限制的内容已经在法律体制中体现，不用列明。而有咨委认为第二款“此种限制应以维护国家安全……保障他人的权利和自由所必需为限”令第一款意思混淆，因为第二款指出限制自由的条件，但其实任何自由都会受法律限制。有咨委认为“此种限制应以维护国家安全……保障他人的权利和自由所必需为限”这句不清楚，一则没有说明谁界定的限制，再者没有说明这些限制的标准。³⁰³

此外，也有咨委提出第三十九条对权利和自由的限制，已超越两个国际公约所规定的限制。意见认为《公民权利和政治权利国际公约》第四条规定，只有在当局正式宣布紧急状态危及本国的情况下，才可以限制权利和自由，但亦不得引起以种族、宗教为根据的歧视。而且，不得限制公约第六、七、八、十五、十六、十八条所规定的比较基本的权利，如生存权、不受残忍不人道或侮辱待遇的权利、思想及宗教自由等。³⁰⁴

301 同注脚288。

302 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法（草案）征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，上册，第350页。

303 同上。

304 同上。

有意见提出任何对权利和自由的限制，应为一个民主与自由社会所必须的，而且主张“民主”的意思不采取政治性解释。这样，可以使本条有弹性地应用于不同的权利而作出不同的限制。而这个措辞和《公民权利和政治权利国际公约》及《欧洲人权公约》的限制条款很相似，使国际间的案例可作为解释的参考根据。为保障香港特区居民日后所获得的权利和受到的限制，不会在一九九七年后有变。亦有提议应该容许法庭参考国际法庭和其他国家的判例，订立一个与国际看齐的标准，以加强国际判例的影响力和约束力，避免要离弃丰富的国际判例，而要另辟新的解释。³⁰⁵

也有意见认为本条只是对日后立法机关制定的法律提供标准，但对当时施行的法律，似乎起不了太大监察作用。³⁰⁶而在起草第十稿的过程就《基本法》（草案）征询意见的时候，有意见提出除非可以限制权利和自由的法律，会受到一些限制，否则香港特区可以通过旧日的法律削减本章保障的权利和自由，在这情况下，人权便不能得到有效的保障。³⁰⁷

经过讨论后，本条第九稿和其后的文本，将第三十八条和第三十九条合并为一单条，分两款，并删除了原第三十九条第二款关于维护国家安全、社会秩序、社会公安、公共卫生、公共道德及保障他人的权利和自由的提述，及在句末加上“此种限制不得与本条第一款规定抵触”。根据当时《香港居民的基本权利和义务专题小组对条文修改情况的报告》，作这样的修改，就能使依法对香港居民权利和自由的限制，紧密地结合起来，有利香港特区依法保障香港居民权利和自由。³⁰⁸

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”³⁰⁹有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录

305 同注脚283，第355页。

306 同上，第354页。

307 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第359页。

308 1989年1月9日。载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第356页。

309 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

于本书有关第二十五条的起草材料。

第四十条

“‘新界’原居民的合法传统权益受香港特别行政区的保护。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。³¹⁰ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第(十五)项为“新界原居民的合法权益受保护”。³¹¹ 《中英联合声明》没有直接提及新界原居民的权益。³¹²

这条文的第一至第三稿为：“新界原居民的合法权益受香港特别行政区的保护。”条文的第四稿为：“‘新界’原居民的合法传统权益受香港特别行政区的保护。”条文的第四稿制定时有下述“说明”：“1. 按照《联合声明》的表述，‘新界’一词应加上引号。2. 将‘合法权益’改为‘合法传统权益’。”³¹³ 其后，条文的第五至第十一稿维持不变，并于1990年4月获通过为《基本法》第四十条。

条文的第一稿制定前，有部份起草委员对《基本法结构(草案)》的意见认为，对新界原居民享有的权利和传统道德、风俗，

310 《起草过程概览》，上册，第362 - 371页。

311 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第362页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

312 参阅《中英联合声明》附件三“关于土地契约”中华人民共和国政府和联合王国政府就香港土地契约处理同意之事项第二节：“……至于旧批约地段、乡村屋地、丁屋地和类似的农村土地，如该土地在一九八四年六月三十日的承租人，或在该日以后批出的丁屋地的承租人，其父系为一八九八年在香港的原有乡村居民，只要该土地的承租人仍为该人或其合法父系继承人，租金将维持不变。一九九七年六月三十日以后满期而没有续期权利的土地契约，将按照香港特别行政区有关的土地法律及政策处理。”

313 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第367页。

可以不写，因为他们都是香港人，不宜单独加以区分。³¹⁴ 咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组曾讨论新界原居民的问题：“一些委员认为，新界原居民是香港在英国主权统治下才有意义的，英国统治一旦结束，所有居民都归于一体，无所谓原居民之分。但尽管如此，亦有委员认为，原居民的观念其实是一些历史遗留下来的问题，既然我们接受‘一国两制’的构想，即我们愿意在尊重历史的原则下进行工作，所以我们一方面要从整体统一的角度去看问题，但另一方面也要从历史发展的角度，对特殊情况予以考虑，谨慎处理，使新界原居民现时所享有的权利，在主权的过渡中，获得妥善安排。”³¹⁵

条文的第一稿制定时有下述“说明”：“基于新界的特殊情况，香港现行法律规定，新界原居民享有一些特别的合法权益。基本法结构(草案)第三章(十五)写明了‘新界原居民的合法权益受保护’。”³¹⁶

1987年1月16日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十次会议（新界原居民）附件—1986年12月20日《新界原居民权益研讨会—新界原居民原有之合法权益及传统习惯》（下称“《新界原居民权益研讨会报告》”）阐述了被认为是新界原居民当时的权益，包括：乡议局及其成员的地位；新界原居民的男丁有权一生人一次建一间面积不超过七百平方尺不高过廿五尺之小型屋宇；新界乡村屋宇可获豁免差饷；原居民的村落遭受搬迁时应有特惠补偿；新界原居民的土地契约和与土地有关的一切权利；新界原居民的安葬权利；生活习俗及文物受保护；及新界原居民遗产及继承权。³¹⁷该报告亦阐述了与上述权益相关的香港

314 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第362页。

315 1986年4月22日《居民及其他人的权利自由福利与义务第二次会议总结(第二分组)》。《起草过程概览》，上册，第362页。

316 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第362页。

317 《起草过程概览》，上册，第363 - 364页。

法例。³¹⁸

关于新界原居民的海外华侨问题，《新界原居民权益研讨会报告》中有意见认为在《基本法》内要明确他们在香港特区内的居留权，产业继承权及其政治权利。³¹⁹ 咨委会居民及其他人的权利自由与义务专责小组认为新界原居民到海外谋生者不论持哪一国的护照回港定居后持有香港特区永久居民身份证者，应享有选举权及被选举权，并认为拥有外国籍之“原居民”应需特别处理，但此问题应由国籍法或其他组去处理。³²⁰

咨委会居民及其他人的权利自由与义务专责小组曾不止一次开会讨论是否应该将新界原居民之权益写于《基本法》内。最后就新界原居民权益在《基本法》上的写法达至共识：新界原居民的合法权益受尊重，至于将来，可因应社会转变有所修改，而修改权则为将来特区政府所有。有咨委认为应将这共识写入《基本法》，亦有认为不应将之写在《基本法》上。³²¹

该专责小组亦曾不止一次讨论是否应使用“原居民”一词：“从草拟法律的角度来看，不应将特权写上，更不应将之突出，但若有‘原居民’一词，便会引致以后有人以‘原居民’之名要求各种特权。故有建议将‘原居民’一词，改为‘其父系为一八九八年在香港的原有乡村居民’，又将其有关问题，列在‘土地契约’一栏来处理，以避免有人利用‘原居民’一词来要求特权。”³²² 根据1987年3月14日经执行委员会通过的居民及其他人的权利自由与义务专责小组《新界原居民权益最后报告》，

318 包括乡议局条例 - 香港法例第1097章；区议会条例 - 香港法例第366章；区域市政局条例 - 香港法例第385章；差饷条例 - 香港法例第116章；公众卫生及市政事务条例 - 香港法例第132章；新界条例 - 香港法例第97章。《起草过程概览》，上册，第363 - 364页。

319 《起草过程概览》，上册，第365页。

320 居民及其他人的权利自由与义务专责小组《新界原居民权益最后报告》(1987年3月14日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第367页。

321 1987年1月16日《居民及其他人的权利自由福利义务专责小组第十次会议纪要(新界原居民)》；1987年3月4日居民及其他人的权利自由与义务专责小组《新界原居民权益讨论文件(草稿)》(1987年3月13日居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组第十四续会讨论文件)；及居民及其他人的权利自由与义务专责小组《新界原居民权益最后报告》(1987年3月14日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第365 - 367页。

322 同上。

“原居民”的意思为“其父系为一八九八年在香港的原有乡村居民”。³²³

条文的第三稿制定时有下述的“说明”：“1. 有的委员建议将本条的‘合法权益’改为‘合法传统权益’，因为新界原居民即农民的传统权益是几百年历史所形成的事实，有些是没有法律规定的，例如祖、堂物业的继承问题等，只写‘合法权益’就不完善了。2. 对‘受特别行政区的保护’的规定，有的委员建议改为‘受特别行政区的法律保护’，但这与前面的‘合法权益’语意重复。有的委员建议改为‘受特别行政区政府的保护’，但不够全面，因为除受政府保护外，还受立法机关、司法机关的保护。因此，仍保留‘受特别行政区的保护’的提法。”³²⁴如上文所述，条文的第四稿制定时，“合法权益”改为“合法传统权益”。

在条文的整个起草过程中，有不少关于“新界”一词的意见，例如在条文的第五稿制定前，有的草委提出本条出现“新界”一词，可否避免使用，希望加以研究。有的草委建议为避开“新界”一词，可将“‘新界’原居民”改为“九龙以北的居民”。³²⁵

条文的第五稿制定前曾有下列的反对意见：“有委员认为第十七条有关‘新界’原居民的权益并不是居民的基本权益，故不应列入第三章，甚至不应列入基本法中。有委员认为在保障新界原居民权益的同时，其他人的权益也应得到平等保障，即是说在解决问题时，法律面前人人平等是基本原则，如新界原居民比新

323 《起草过程概览》，上册，第367页。

324 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第367页。

325 收录于：1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》；1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对《香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》的意见汇集(一)》；1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》；1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第367 - 368及370 - 371页。

界非原居民在财产或有关问题的争议上享有特权的话，这对后者便不公平。……”³²⁶

条文的第九稿制定前，有咨委建议取消此条文，因为如条文所写，新界人士利益太受照顾，而且此条文所保护的新界原居民在一九九七年后的合法传统权益带有强烈歧视女性成份。另有咨委认为“传统”两字意义含糊，有咨委建议将“合法传统权益”改为“合法和传统习俗权益”。³²⁷ 但有内地草委表示，在中英谈判时，在土地的问题上写了一条有关保护新界原居民的权利，其中包括将来不增加租金、建丁屋的权利等，因此九七年后是要按照《中英联合声明》的规定来做。再者，《基本法》是要尽量保持九七年后原有制度不变，而原居民的权利也不要变，因为香港现行法律亦包括了他们的权利。从法律的角度来看，既要包括一般利益，也要包括少数人利益，这并不矛盾。内地也会照顾少数民族的利益，使他们得到自治，这是有利于少数民族及人民间的团结。而新界原居民的问题是历史遗留下来的问题，保障他们的权利是有利于香港居民的团结。³²⁸

条文的第十稿制定前，咨委会依然收到不少反对本条的意见及条文修改建议。³²⁹ 但如上文所述，条文自第五稿起维持不变。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”³³⁰：“……在香港特别行政区……原有的……生活方式不变，法律基本不变……”；及有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

326 《“保障居民基本权利与自由的原则和具体问题”讨论报告》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第368页。

327 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第369页。

328 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，上册，第368页。

329 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第371页。

330 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第四十一条

“在香港特别行政区境内的香港居民以外的其他人，依法享有本章规定的香港居民的权利和自由。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第十三节的相关部份：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由。……”1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第(十四)项为“居住在香港的其他人的合法权益受保护”。³³¹

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。³³² 这条文的第一稿为：“在香港境内的香港居民以外的其他人的合法权益受香港特别行政区的保护。”条文的第二稿制定时，“香港境内”改为“香港特别行政区内”，“的合法权益受香港特别行政区的保护”改为“依法享有本章规定的香港居民的权利和自由”。条文的第三至第十一稿的内容及文字没有任何实质改变。条文其后于1990年4月获通过为《基本法》第四十一条。

条文的第一稿制定时有下述“说明”：“中英联合声明附件一第十三节和基本法结构(草案)第三章(十四)载明了本条的内容。”³³³

条文第二稿制定前，咨委会居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组不止一次讨论，并有共识：在咨委会居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组的讨论中，咨委都一致同意，香港特区的各种居民，无论是临时性的或永久性的，也不论其国籍为何，其个人的基本人权和自由，包括原有法律所规定的人身、言论、出版、集会、结社、组织和参加工会、通信、旅

331 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第372页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

332 《起草过程概览》，上册，第372 - 377页。

333 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第372页。

行、迁徙、罢工、游行、选择职业、学术和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自愿生育的权利，均应受到法律保护。³³⁴

条文的第三稿制定时有下述“说明”：“根据所提意见，对保障其他人的权利作了进一步的规定，改为‘依法享有本章规定的香港居民的权利和自由’。经小组逐条研究，本章规定的香港居民的权利和自由，除个别的外，其他人都可以享有。加上‘依法’，是因为个别权利，如选举权和被选举权，其他人是无权享有的。”³³⁵

条文的第四稿制定时有下述“说明”：“有的意见建议将本条规定改为：‘香港居民以外的其他人，依法享有本章规定的（除了选举权和被选举权）香港居民的权利和自由’，经小组研究，‘其他人’除不能享受选举权和被选举权外，还有个别的权利，如自由进入香港，也不能享有，因此未改。”³³⁶

条文的第九稿制定前，就居民的定义及国籍问题，有内地草委表示《基本法》第三章主要是指香港居民，而本条及第四十二条的“其他人”并非指内地的人，而是一两天过境的也是其他人。至于其定义则是模糊的，但他们基本上是可享有香港居民的权利和自由的。³³⁷

有咨委建议将“依法享有本章规定的香港居民的权利和自由”改写成“得享有香港特别行政区制订的法律所赋予之权利和自由”，理由有二：(1) 以免在一九九七年后滞港的越南船民能

334 1986年11月11日居民权利、自由与义务专责小组之居民定义工作组《居民定义—出入境、居留、递解离境、选举权及被选举权讨论文件》(1986年12月8日居民及其他人的权利自由福利与义务第七次会议讨论文件)。该讨论文件内容于1987年2月14日经执行委员会通过为《居民定义、出入境权、居留权、豁免递解离境权、选举权及被选举权最后报告》。《起草过程概览》，上册，第372 - 373页。

335 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第373页。

336 1987年8月22日《香港特别行政区居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第374页。

337 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，上册，第375页。

享有和香港居民同等的权利和自由。这样改写，则可令香港政府在一九九七年后，保持现有处理难民政策的权力。(2) “依法”两字如是“依照基本法”的话，则条文所指的“其他人”，例如游客，所享有的权利和自由，便较现时香港的规定为多，所以要改写为按照香港特区所制订的法律，而赋予他们（其他人）在港能享有的权利和自由。但有咨委认为，“依法”等字眼并无不妥，因为根据当时人民入境条例(Immigration Ordinance)，已有规定滞港的难民不能享有和香港居民同等的权利和自由，所以越南船民亦不例外，故此无须修改此条文。³³⁸

咨委会收到意见认为本条是第二十四条³³⁹的特别补充，因为其他人的身份特别，故这补充是必要的。另外，咨委会收到建议删除本条，理由包括：如果“其他人”是指香港居民以外的人，实不应依法享有第三章规定的香港居民的权利和自由；本条与第一章第五条“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”³⁴⁰内容重复；及除因保护永久性居民的政治权利而作出适当的规定外，第三章所列的条文应该适用于香港特区管辖范围以内的所有人，而不应只限于香港特区的居民。³⁴¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”³⁴²有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。相关部份点明：“……针对香港居民组成的特点，不仅规定了香港居民所一般享有的权利和自由，也规定了其中的永久性居民和中国公民的权利，还专门规定了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的权利和自由。……”

338 《基本法咨询委员会居民的基本权利与义务专责小组对基本法(草案)征求意见稿第三章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，上册，第375页。

339 即现时的《基本法》第二十五条。

340 即现时的《基本法》第四条。

341 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第375 - 376页。

342 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第四十二条

“香港居民和在香港的其他人有遵守香港特别行政区实行的法律的义务。”

《中英联合声明》并无提及香港居民和在香港的其他人的义务。草委会第二次会议参阅资料之一1986年4月《香港各界人士对基本法结构等问题的意见汇集》中有下述关于《基本法》结构的方案和意见：“……公民的义务如必须遵守法例等，也要详列。”³⁴³《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程经历十一稿。³⁴⁴1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》第三章“香港居民的基本权利和义务”第(十六)项为“香港居民有遵守基本法和香港特别行政区一切法律的义务”。³⁴⁵有部份草委对《基本法结构(草案)》的意见认为《基本法》不应规定居民的义务。³⁴⁶

这条文的第一稿为：“香港居民和在香港的其他人有遵守香港特别行政区法律的义务。”条文的第二稿制定时，“香港”改为“香港特别行政区内”，其后于条文第三稿制定时，改回“香港”。条文的第四至第八稿的内容及文字没有任何改变。条文的第九稿制定时，“香港特别行政区法律”改为“香港特别行政区实行的法律”。条文的第十及第十一稿维持不变，并于1990年4月获通过为《基本法》第四十二条。

条文的第一稿制定时有下述的“说明”：“基本法结构(草案)第三章(十六)载明了香港居民有遵守香港特别行政区法律的义务。此外，参考了在香港调查中征集的意见，增写了在香港的其

343 《起草过程概览》，上册，第378页。

344 《起草过程概览》，上册，第378 - 384页。

345 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第378页。《基本法结构(草案)》全文收录于附录四。

346 1986年4月《部份起草委员对基本法结构(草案)的意见(备忘录)》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第378页。

他人也应履行这一义务。”³⁴⁷

条文的第三稿制定前，有咨委建议将这条文移往第二条³⁴⁸之后，以示其重要性。³⁴⁹ 条文的第三稿制定时有下述“说明”：“有的委员提出，凡是在香港境内的人，都要遵守香港法律，这是否包括驻军在内。经研究，本条是对香港居民和其他人守法的原则规定，并不影响在基本法中对驻军的守法问题作出专门的特殊的规定。”³⁵⁰

条文的第四稿制定前，有咨委建议删去“其他人”，并将条文修改为：“香港特别行政区居民在香港特别行政区有遵守香港特别行政区法律的义务。”³⁵¹ 该些建议不获采纳。

条文的第九稿制定前，就居民的定义及国籍问题，有内地草委表示《基本法》第三章主要是指香港居民，而第四十一条及本条的“其他人”并非指内地的人，而是一两天过境的也是其他人。至于其定义则是模糊的，但他们基本上是可享受香港居民的权利和自由的。³⁵²

条文征求意见稿咨询期间，有不少意见认为应于本条加上其他义务，例如有来自内地的意见认为应于本条加上：“香港居民有维护国家荣誉、利益、安全的义务和促进祖国繁荣稳定的义务。”³⁵³ 咨委会亦收到建议将条文改写为：“香港居民和在香港

347 1986年11月12日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第378页。

348 即现时的《基本法》第二十五条。

349 1987年3月9日《居民及其他人权利自由福利与义务专责小组第十四次会议纪要(修订)》。《起草过程概览》，上册，第379页。

350 1987年4月13日《香港特别行政区基本法起草委员会香港居民的基本权利和义务专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，上册，第379页。

351 居民及其他人的权利自由福利与义务专责小组《香港居民的基本权利与义务最后报告之二》(1987年8月8日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第381页。

352 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，上册，第381 - 382页。

353 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对《香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》的意见汇集》。《起草过程概览》，上册，第382页。

的其他人有维护国家统一，拥护中央人民政府和遵守香港特别行政区法律的义务。”；“香港特别行政区永久性居民中的中国公民有效忠国家民族和维护祖国统一的义务，在香港居住的其他人有遵守香港特别行政区法律的义务。”³⁵⁴ 这些意见均没有被采纳。

咨委会收集到意见认为写上这一般人都会接受的义务的用意含糊。但有意见认为本章应对居民所应行的义务加以说明，不可假设居民会自动遵守法律。³⁵⁵ 亦有居民专责小组委员认为：“由于本章是关于居民的权利和义务，而本章除本条外全是关于权利的规定，故本条的存在是必要的。”³⁵⁶

关于香港居民是否有服兵役的义务这议题，有内地草委认为香港居民的权利自由根据第十条³⁵⁷ 的规定是以《基本法》为依据的，而本条又规定香港居民只有遵守法律的义务，没有说要服兵役，因此香港居民便没有服兵役的义务。³⁵⁸ 其后，条文的第十稿制定前，咨委会收到建议于条文加上“香港的中国公民该尽兵役的义务。”，理由包括香港的中国公民与内地的中国公民在义务上应没有分别。但另有建议于条文加上“香港居民不须有服兵役的义务。”，理由是落实国家领导人对香港特区的方针。³⁵⁹ 这些条文修改建议均不获采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”³⁶⁰ 有题为“关于居民的基本权利和义务”的段落，内容收录于本书有关第二十五条的起草材料。

354 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第382页。

355 同上。

356 《居民专责小组就基本法(草案)第三章讨论的会议纪要》(1989年10月5日居民专责小组第二次咨询期第四次会议纪要附件，同年10月7日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，上册，第383页。

357 即现时的《基本法》第十一条。

358 同注脚352。《起草过程概览》，上册，第381页。

359 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，上册，第383页。

360 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第四章 政治体制

第一节 行政长官

第四十三条

“香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区。

香港特别行政区行政长官依照本法的规定对中央人民政府和香港特别行政区负责。¹”

《基本法》第四十三条是《基本法》第四章“政治体制”中第一节“行政长官”的首条条文。²《基本法》起草初期，有咨委认为“中英联合声明内谈经济部分太多，政制太少，所以基本法要侧重写政制部分，但如果写得太详细，则缺乏修改余地，而太简单，则又会说不清主要重点。个别委员建议在基本法内只阐述政制的大原则，而具体细节则以附件形式详述。既可达到精简原则，另一方面易于在港人手里修改政制附件部分，而可能不需呈交中央通过。”³

《起草过程概览》中的起草资料显示，这条文第一稿至第四稿内容较全国人大通过文本简单，仅订明：“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。”第五稿制定时作出修改，在条文第一组字词后加入了“代表香港特别行政区”。经修改的文本后来获

1 “对……负责”这组字词，除见于《基本法》第四十三条，还可见于《基本法》第五十七、五十八、六十四、九十九和一百零一条。

2 基本法第四章共62条条文，由第四十三条起，至第一百零四条止。分6节：第一节“行政长官”、第二节“行政机关”、第三节“立法机关”、第四节“司法机关”、第五节“区域组织”，和第六节“公务人员”。

3 1986年2月基本法咨询委员会第四批讨论总结。《起草过程概览》，中册，第387页。

通过成为《基本法》第四十三条。⁴

《中英联合声明》第三条第四款中华人民共和国政府声明，中华人民共和国对香港的基本方针政策：“香港特别行政区政府由当地人组成。行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。”附件一第一节的具体说明订明：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。”

此条第五稿制定前的讨论，纪录了草委对条文草稿的意见，可以此参考修改此条，加入“代表香港特别行政区”的原因：

“有些委员认为，应将第四十七条第一、二款内容移至本条，改为：‘香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区及领导香港特别行政区政府，依照本法规定对中央人民政府和香港特别行政区负责’。这样可以清楚地体现行政长官的地位。⁵有些委员建议改为‘香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区依照本法规定对中央人民政府和香港特别行政区负责’。有的委员认为，本条后半句可改为‘依照本法规定对中央人民政府负责，领导香港特别行政区政府’。有些委员则认为，还是保留原条文为好。

有的委员认为，本条是讲行政长官的地位作用，但表述得不清楚，需进一步推敲，比如：行政长官是特区的首长是什么意思，特区并不是一个机构……”⁶

香港特区行政长官对“中央人民政府和香港特别行政区负责”的规定在条文起草过程，曾有颇多讨论。有草委关注，行政长官向特区“负责”是什么意思，它与向中央人民政府“负责”相并用是否合适。⁷另有意见认为条文应修改为香港特区行政长官向香港特区居民负责。亦有意见认为《中英联合声明》附件一

4 《起草过程概览》，中册，第387 - 393页。此条起草过程经历九稿。

5 基本法起草初期第四十七条，即通过版本第四十八条，列明行政长官行使职权。其中第一款：“代表香港特别行政区”；第二款：“领导香港特别行政区政府”。

6 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第389页。

7 同上。

内规定“行政机关必须遵守法律，对立法机关负责”，行政长官是行政机关的首长，故此，条文应作修改，订明行政长官对立法机关负责。也有建议删去“中央人民政府和”一组字词。⁸

第四十四条

“香港特别行政区行政长官由年满四十周岁，在香港通常居住连续满二十年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，第四十四条有关行政长官资格的条文，包括年龄限制、居港期、国籍，起草过程中内容基本不变。唯一修改是在起草后期，即第八稿加入一组字词：“并在外国无居留权”。⁹文字方面居港期规定则由最初：“在香港通常连续居住满二十年”，到第五稿时改为：“在香港通常居住连续满二十年”。

此条文咨询过程中，有意见认为行政长官只须为香港永久性居民即可，不须为中国公民。另有意见认为“中国公民”和“永久性居民”应改为：“在香港出生的中国人”。亦有建议加上：“并没有拥有非中国国籍”的规定，以防止出现双重效忠及政治特权的情况。还有建议在条文第二组字句，即：“在香港通常居住连续满二十年……”前，加上“就任前”三字，以避免有人虽具备“在香港通常居住连续满二十年”的资格，但因“就任前”离开香港太久，而根本对香港当时的事务不熟悉。¹⁰

1989年2月15日条文第八稿公布前，姬鹏飞主任委员向人大常委的报告指出：

“（三）……此外，基本法(草案)还规定，行政长官、政府主

8 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第392页。

9 《起草过程概览》，中册，第394 - 399页。此条起草过程经历九稿。

10 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文报告》。《起草过程概览》，中册，第397 - 398页。

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需的。”¹¹

1990年2月19日姬鹏飞主任委员在《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)〉及有关文件的修改情况报告》则指出：

“三、在有关香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格规定的条款中加上了‘在外国无居留权’的限制。”¹²

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。也正是基于这一考虑，有关条文还规定，特别行政区立法会必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。”¹³

1990年4月4日全国人大通过此条第九稿为《基本法》第四十四条，文本与第八稿同。

1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士鍾士元等的谈话曾论及“港人治港的界线和标准”：¹⁴

“要相信香港的中国人能治理好香港。……我们相信香港人

11 1989年2月15日姬鹏飞《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》。《起草过程概览》，中册，第398页。

12 《起草过程概览》，中册，第399页。

13 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

14 “一个国家，两种制度”，《邓小平文选》，第三卷，第72页。

能治理好香港，不能继续让外国人统治，否则香港人也是决不会答应的。

港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。未来香港特区政府的主要成分是爱国者，当然也要容纳别的人，还可以聘请外国人当顾问。什么叫爱国者？爱国者的标准是，尊重自己的民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。只要具备这些条件，不管他们相信资本主义，还是相信封建主义，甚至相信奴隶主义、都是爱国者。我们不要求他们都赞成中国的社会主义制度，只要求他们爱祖国，爱香港。”

第四十五条

“香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。

行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。

行政长官产生的具体办法由附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》规定。”¹⁵

《中英联合声明》第三条中华人民共和国政府声明中华人民共和国对香港的基本方针政策第四款列明：“行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。”附件一第一节亦订明：“香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。”

1986年4月22日草委会第二次全体会议通过《中华人民共和

15 1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过；2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议批准修正；2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议通过《关于完善香港特别行政区选举制度的决定》，见附录十二。2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订，见附录十三。

国香港特别行政区基本法结构（草案）》，第四章题为：香港特别行政区的政治体制。其中第一节（一）：行政长官 - 行政长官的产生和任免。《起草过程概览》中的起草资料显示，此条起草过程经历九稿。¹⁶ 《结构（草案）》通过前后，及条文起草初期，草委会设立的政治体制专题小组就这课题作了多番讨论，包括分组讨论，亦收到很多来自社会人士、团体不同意见。其间条文第一至第三稿均出现“香港特别行政区行政长官的产生（待拟）”字样。

1987年4月16日邓小平会见草委时的讲话提到：

“……对香港来说，普选就一定有利？我不相信。比如说，我过去也谈过，将来香港当然是香港人来管理事务，这些人用普遍投票的方式来选举行吗？我们说，这些管理香港事务的人应该是爱祖国、爱香港的香港人，普选就一定能选出这样的人来吗？最近香港总督卫奕信讲过，要循序渐进，我看这个看法比较实际。即使搞普选，也要有一个逐步的过渡，要一步一步来。……”¹⁷

1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）文件收录本条第四稿，文本内容如下：¹⁸

“（第一款）香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。

（第二款）行政长官的具体产生办法有以下四种方案：

1. 由一个有广泛代表性的大选举团选举产生。
2. 由立法机关成员(例如十分之一)提名，全港一人一票直接选举产生。
3. 由功能团体选举产生。
4. 首三届行政长官由顾问团在当地协商产生，报中央任命；此后由顾问团提名三名候选人经中央同意后，交由选举团选举

16 《起草过程概览》，中册，第400 - 470页。

17 《邓小平文选》，第三卷，第220页。

18 《起草过程概览》，中册，第429页。

产生。

（第三款）前款规定的行政长官的产生办法可根据香港特别行政区的实际情况予以变更。此项变更须经香港特别行政区立法机关全体成员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。”

与此同时有的草委建议，行政长官的产生办法必须由一个附件或单行法来规定，附件或单行法由基本法起草委员会草拟，与《基本法》同时发布。¹⁹

1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》展示了此条第五稿，文本分成三款：

“香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。

行政长官产生的具体办法由附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》规定。

附件一规定的行政长官的产生办法可根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则予以变更。此项变更须经香港特别行政区立法会议全体成员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。”

此外，该文本的附件一详细列出五个方案，节录如下：²⁰

· 方案一：香港特别行政区行政长官在当地通过一个有广泛代表性的选举团选举产生。选举团由约600个香港各界人士代表组成，成员包括：立法机关的成员、各区域组织的代表、各法定团体和永久性非法定团体的代表、各类功能界别的代表（包括工商、金融、专业人士、教育、劳工、宗教、社会服务及公务员等界别）。选举团设提名委员会，由选举团互选20人组成，提名委员会负责提名行政长官候选人三名。选举团根据提名委员会的

19 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第435页。

20 1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》。《起草过程概览》，中册，第435 - 436页。

提名进行投票。选举团选举产生的行政长官人选报请中央人民政府任命。

· 方案二：香港特别行政区的行政长官由不少于十分之一的立法机关成员提名，经由全港性的普及而直接的选举产生。

· 方案三：香港特别行政区的行政长官由功能选举团一人一票方式选举产生。功能选举团的成员不超过600人，由香港特别行政区永久性居民并属于对政府运作、社会服务有影响力的工商、金融、专业、劳工等团体的人士互选出代表组成。凡符合《基本法》规定的资格，并得到五十名香港永久性居民提名的人，均可成为行政长官的候选人。

· 方案四：首数届（约二、三届）行政长官由顾问团协商产生。顾问团由顾问50 - 100人组成，顾问人选由香港各界提名，经行政会议甄选，再由行政长官提请中央后任命。以后各届由选举团选举产生。选举团由已退休的历届立法会成员、行政会议成员、行政长官和曾经中央任命的主要官员等组成。须达到250人才能成立，以后每届陆续增加，但最高人数不超过500人。行政长官候选人由顾问团协商提名三人，经中央同意后，交选举团选举产生。

· 方案五：行政长官由“行政长官提名委员会”经协商或协商后投票程序提名三人，全港选民一人一票普选产生。“行政长官提名委员会”由香港永久性居民组成，必须具有广泛代表性，其组成的比例为：工商、金融团体 - 25%；专业团体代表 - 25%；劳工、基层、宗教团体代表 - 25%；立法机关成员 - 12%；区域组织成员 - 8%；人大代表、政协委员 - 5%。

1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》中的第四十五条及附件一，即条文第六稿，内容与第五稿无异。第六稿制定后随即展开一段咨询期。²¹

咨询期间在咨委会政制专责小组与内地草委交流会会议上，有委员建议规定“行政长官不由协商产生”，但不少委员认为这

21 此条第七稿见于1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》。

是违反《中英联合声明》的，故认为不可取消“协商”这个方法。²²

对于有意见认为“本条既然规定了任命，就应该相应规定由中央人民政府罢免”，²³内地草委访港小组有以下回应：“中央人民政府有任免行政长官之权。因为有任命权就有免职权，这个是实际性的，不是形式性的。所以第七十二条说立法机关有对行政长官的弹劾权，但最后是需要中央决定的。中央就是中央人民政府，《中英联合声明》规定香港特区直辖于中央人民政府，中央人民政府就是国务院，所以行政长官的任免程序也是按国务院的法律来进行的。”²⁴

有意见认为，“循序渐进”的方向，必须写明是朝一人一票发展。第三款应改为“附件一规定的行政长官产生办法，是以发展市民普及暨参与为目标，并可根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则予以变更……。”亦有意见认为行政长官产生办法的改变，不应由“行政长官同意”。²⁵还有意见认为附件一的修改不应报人大常委“批准”，而只是“知会”，“因为这是香港特别行政区的行政而已”。²⁶

咨询期间就附件一列出的五个方案收集到的意见很多。²⁷对于方案一，赞成的认为它能保持现状、稳定政府及平稳过渡、循序渐进；反对的则认为它只维护某一阶层利益、易受一小撮人操纵、缺乏代表性与不平等。

22 1988年6月6日《政制专责小组（二）与内地草委交流会会议纪要》。《起草过程概览》，中册，第437页。

23 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对《香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，中册，第437页。

24 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料（一）《内地草委访港小组就基本法（草案）征求意见稿一些问题的回应辑录（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草过程概览》，中册，第437 - 438页。

25 同注脚23。

26 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第439页。

27 详见于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第440 - 450页。

赞成方案二的认为它符合民主公平原则、是港人的参与及选举权的保障、可保证行政长官得到立法会议一定程度的支持和信任，加强两者之间的协作，减低立法会议日后对抗行政长官政令推行的可能性。否则，两者关系薄弱，对政府的稳定和效率有消极的影响。且其他方案不可接受。反对方案二的一方则认为该方案会使行政长官受制于立法会议成员、立法会议的权力过分膨胀，失却了行政与立法之间互相制衡，反而导致立法专政，监察者可能是间接上的执权者，这有损行政要向立法负责的意义。亦有意见指出一人一票的普选未必能确定行政长官的“合法性”。香港现在或将来也不是一个主权国家，所以行政长官之产生不能独立于中央的运作。而通过方案二这个程序产生的行政长官，未必能与中央人民政府保持适当的合作关系和沟通。

赞成方案三的认为它可避免“港党治港”的党派政治体制、可以有一个有效率的政府、直选条件未成熟时，必须按步发展、循序渐进。不赞成方案三的理由包括：过分照顾工商界；功能选举的弊端（如功能团体的成员，可能在他们固有的行业里有美好的业绩，但无人能确保他们有能力、资历去带领整个香港特区；以选举团产生行政长官，纵使有较民主方式产生的投票人，但亦难保证不被操纵；成员只有600人易造成垄断局面）；漠视民主与人权（如漠视了香港普罗大众的意愿及参与的权利、缺乏代表性）；市民的参与及影响不大，所选出来的行政长官不够民主和代表性；容易受到中央人民政府的干预及控制。

赞成方案四的认为行政长官由协商产生，可避免别有用心的人利用民意来和中央对抗、经协商选出的行政长官具代表性。不赞同此方案的理由有基于顾问团协商的弊端（如顾问团的成员数目太少，同时身份又局限于某类人士，缺乏代表性，难使人产生信心；顾问团会形成小圈子的政治运作，对建立市民对政府的认同及归属感和对行政长官的权威性均造成不良的影响；容易受到一小撮利益集团控制）；容易受到中央人民政府的干预及控制；违反民主公平原则等。

至于方案五，赞成的认为它符合民主原则、选出来的行政长官有代表性和权威性，因此方案让一个具广泛代表性的团体提名行政长官候选人，也让全港市民在最后决定行政长官人选时有一定的参与。反对此方案的则认为此方案有协商成份、极不民主；

漠视市民平等的政治权利；进行的一人一票普选只不过是民主的点缀；容易受到中央人民政府的干预及控制；提名委员会的组成比例不平均；提名方法扼杀和排除了代表不同政见、阶层、背景的人士参选的机会，而获得提名的候选人只是一班倾向于一方面利益或受一小撮控制的人士，整个制度便完全丧失了合法性、代表性和权威性。除此以外，就此方案提出的修改建议亦很多，主要环绕行政长官的提名程序和提名委员会的组成比例。

该段咨询期间至1989年2月条文第七稿制定前，社会不同组织、团体、人士就各方案提出的修改建议很多。1988年年底草委会政制专题小组的一次会议，会后通过了“主流方案”，其后意见很多，咨委会文件《“主流方案”与其他政制方案的比较》相关节录如下：²⁸

“1. 引言

1.1 最近起草委员会政制专题小组在广州举行会议，会上小组召集人之一的查良镛委员提出了一个政制的协调方案，但由于港人未能达成统一方案，故会议未有就每个方案逐一研究，改以一九九七年后香港特别行政区每届政府为讨论基础，讨论得出的结果接近查良镛所提出的方案，会议称之为‘主流方案’。

1.2 广州会议召开之前，为着促进各界的对话，基本法咨询委员会政制专责小组的工作小组作出努力，在十月十四日提出三项建议原则：

(1) 行政长官最初由一个有充分代表性的机构透过选举产生。该机构包括由普选产生的立法局、两个市政局及区议会的成员。

(2) 其后，行政长官经渐进程序(如若干年度或灵活的引发点机制)，由全港市民一人一票普及直接选举产生。

(3) 立法会机关最初由混合选举产生，用渐进方式朝向有更多普选成分的选举模式发展。

1.3 虽然工作小组提出这三项建议原则的目的，是希望让不

28 1989年1月4日《“主流方案”与其他政制方案的比较》，载于《基本法的草拟与政制“主流方案”》。《起草过程概览》，中册，第457 - 459页。

同方案人士在商讨政制方案时，有共同的起步点，但结果却未能因此而带来一个获得各界接受的协调方案。

1.4 基于寻求协调的需要日见迫切，工作小组遂于十一月十二日邀请了各政制方案的倡议团体的代表举行会议(该会议被外界称为‘武林大会’)。会上虽然未能达致一个共同接受的方案，亦未对具体政制方案问题有一致的见解，但却取得了五点共识：

(1) 这种形式的对话非常可取，希望争取以后有机会多作商讨、交换意见，不应采取对抗性、排斥性的态度，应该互相协调，寻求共识。

(2) 候任特别行政区行政长官应通过选举产生，报中央人民政府任命。

(3) 特别行政区行政长官的选举应以民主的方式进行。

(4) 应采取充分民主的提名程序，提名行政长官候选人参选。

(5) 最初的立法会议以混合选举方式产生，向着充份民主的选举方式发展。

1.5 香港各界未能达致协调方案的原因，大抵是因为各方案倡议人不能就下述问题获得共同的见解：

(1) 未来特别行政区政制的起步点为何？应以哪种选举方式开始？

(2) 政制发展的步伐缓急应如何确定？应由立法机关决定抑或以投票率决定？

(3) 最终的民主政制应是怎样的呢？行政长官应如何产生？立法机关是否全部由直选产生？

1.6 关于如何选出候任行政长官，一种意见认为由第一届开始，即以一人一票的直接选举方式选出候任行政长官。另一种意见则认为用间接选举方式选出候任行政长官。赞成后一种意见的，亦有不同的见解，有的认为负责选举行政长官的组织，最少有百分之二十五的成员由普选产生；有的则认为最少有三分之一成员由普选产生；有的更认为应有百分之七十五成员普选产生；虽然这些见解均同意最后应发展至一人一票普选成份的选举

模式。

1.7 可见，对于如何发展至一人一票普选产生行政长官，也有争论，有意见认为应以固定的时间表进行(这涉及不同的时间建议，但都希望在二届至五届的范围内实现由间接选举过渡至直接选举)；另有意见则认为应以某种灵活的机制(例如引发点，或综合性的引发点)进行。

1.8 关于立法会议的产生办法，出席‘武林大会’的团体代表，对应以怎样的直接选举比例开始混合选举的问题，有不同的意见。有意见认为直接选举比例最低为不超过百分之二十五，另有意见认为最高为不少于百分之五十，其他的意见则介乎其间。

1.9 广州会议召开之后，草委政制专题小组通过了主流方案，有些人抨击其超越各方案的范围，比‘最保守的方案还要保守’；有些人则认为此方案是以各方案的内容为基础，是‘中间落墨’的协调方案。

.....

6. 结语

6.1 根据本文对各方案与主流方案的分析和比较看来，主流方案是融合了大部份方案的特点和精神而成的。各方案共同的特点，就是采取循序渐进的方式，朝着民主的方向逐步发展政制；而其最终精神则是为香港带来一个真正民主开放的政治制度。主流方案的建议亦正以上述两点的考虑为基础。

6.2 主流方案的各项建议是按“武林大会”中所达成的几点共识而制定的：行政长官将由选举产生，由中央人民政府任命；选举行政长官的方式是民主的，是由一个具有广泛代表性的选举委员会负责，而且将由人民决定是否从第四届开始实行普选；行政长官候选人须得到不少于一百名选举委员会委员的支持才可被提名，这提名程序有充份民主成份；而立法会议最初是由混合选举产生，逐渐增加普选成员的比例，向着充份民主的选举方式发展，最后亦交由港人自己决定是否从第五届开始使用普选方式选出全体立法会议成员。

6.3 各方案虽然拥有共同的特点和精神，但对于迈向民主的步伐的速度，却有缓急不一的主张。在这方面，主流方案是主张

采取稳健的发展步伐，逐步的迈向民主。”

1989年2月制定的条文第七稿，即《基本法（草案）》第四十五条，第一款维持不变。²⁹ 第二款：“行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至普选产生的目标。”第三款：“行政长官产生的具体办法由附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》规定。”³⁰

“附件一 香港特别行政区行政长官的产生办法

一、行政长官由一个具有广泛代表性的选举委员会选出，由中央人民政府任命。

二、选举委员会共800人，由下列各界人士组成：

工商、金融界 200人

专业界 200人

劳工、社会服务、宗教等界 200人

立法会议员、区域组织议员代表、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表 200人

三、各个界别的划分，以及每个界别中何种组织可产生选举委员的名额，由香港特别行政区以选举法规定。

各界别法定团体根据选举法规定的分配名额和选举办法，选出选举委员会委员。

选举委员以个人身份投票。

四、不少于一百名的选举委员可联合提名行政长官候选人。每名委员只可提出一名候选人。

五、选举委员会根据提名的名单，经一人一票无记名投票选出行政长官候任人。具体选举办法由选举法规定。

六、选举委员会于中央人民政府任命行政长官后解散。

七、第一任行政长官按照《全国人民代表大会关于香港特别

29 “香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命”。

30 《起草过程概览》，中册，第436页。

行政区第一届政府和立法会产生办法的决定》产生。

第二、第三任行政长官按本附件规定的办法产生。

在第三任行政长官任内，立法会拟定具体办法，通过香港特别行政区全体选民投票，³¹以决定是否由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后，普选产生行政长官。投票结果报全国人民代表大会常务委员会备案。

上述全体选民投票的举行，必须获得立法会议员多数通过，征得行政长官同意和全国人民代表大会常务委员会的批准方可进行。投票结果，必须有百分之三十以上的合法选民的赞成，方为有效，付诸实施。

八、如上述投票决定行政长官由普选产生，从第四任起实施；如投票决定不变，每隔十年可按第七项的规定再举行一次全体选民投票。

31 条文第七稿制定前的参考文件之一：1989年1月3日《全民投票的性质和功能》（《起草过程概览》，中册，第455 - 457页）介绍有关世界各地的全民投票的资料，并指出：“一般所谓的全民投票，其实有几个不同的模式，它们彼此间的差别主要是在于它们将制定法律的支配权由政府中转移到一般选民手中的程度不同，这种转移程度由小到大，可以分为四种基本类型的全民投票。

（1）政府控制的全民投票（Government-controlled referendums）：政府有全权决定是否举行全民投票，决定进行投票的问题的题材和措辞，决定该问题取胜所需要的赞成票的比例，及决定投票结果对政府是有约束力或纯属咨询性质。

（2）宪制规定的全民投票（Constitutionally required referendums）：一些国家的宪法要求政府通过的某些议案在生效前需由选民批准。这些议案主要是修宪议案，但也有其他的议案。政府有权决定是否就每一项修订案提出进行全民投票并决定其措辞，但强制性的全民投票则决定其是否成为宪法的一部份。

（3）公众请愿的全民投票（Referendums by popular petitions）：在某些国家，一般选民有权连署请愿书，要求将某一政府通过的议案交由选民处理。如果他们的请愿书包含所需要有效签名数目，必须就该议案进行全民投票。如果大多数选民赞成撤销该法案，不管政府是否希望保持，该法案即失去效力。

（4）公众创制权（Popular initiatives）：在某些国家，一般选民有权连署请愿书，要求将某一项不被政府通过的议案交由选民处理。如果他们的请愿书包含所需要有效签名数目，必须就该议案进行全民投票。如果得到大多数选民赞成该议案，不管政府如何反对，该议案即成为法律。

进行全民投票的国家中，大部份只有第一类型的全民投票，各国政府只是在很少的情况下选择进行全民投票，它们主要是因为政治上方便的理由而不是作为对法律应如何制定的一般理论的回应。第三和第四类型的全民投票（通常合称为“直接民主”）在瑞士的联邦和邦的层面均广泛地应用，在美国的部份州也较多应用。”

九、除本附件第七、八项已有规定者外，行政长官的产生办法如需进行其他的修改，可经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

1989年2月15日姬鹏飞主任委员《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》：³²

“三、关于香港特别行政区的政治体制

（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。”

之后是另一段咨询期，期间意见依然纷纭。有咨委认为设计政制方案时的考虑原则是政制发展步伐宁稳勿乱，因为要保持繁荣安定。而太多、太频密的政制变更或检讨都会引致社会不安；原来政治制度运作良好，应在此基础上发展；进入特区纪元后，应有十五至二十年政制不变的稳定期，以便在已有基础上发展及学习港人治港。亦有委员认为，政制设计应能保护资本主义社会，不能利于社会主义制度的诞生。³³

支持第四十五条条文第七稿的咨委认为行政长官应得到中国政府认同，与中国互谅互让、互相尊重、互补长短。赞成第二款的咨委认为“循序渐进”的规定符合《中英联合声明》、“港人治港”的方针。但反对的咨委则认为行政长官应由选举产生，不应由协商产生，亦不须由中央人民政府任命。亦有咨委认为第二款中的“最终”二字予人遥遥无期的感觉，“实际情况”、“循序渐进”含义模糊，建议删去。有咨委认为附件方案起点不民主，进度太缓慢；剥夺了市民十五年的选举权，并不合理；终点

32 《起草过程概览》，中册，第462页。

33 《基本法咨询委员会政制专责小组对基本法(草案)第四章、附件一，附件二及附录的意见汇编》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第一册》。《起草过程概览》，中册，第464页。

又毫无保证，故不能接受。还有咨委建议将整个附件一修改为：“(1)不少于一百名的香港特别行政区选民可联合提名行政长官候选人。每名选民只可提名一位候选人。(2)行政长官候选人经香港特别行政区选民一人一票普选产生行政长官。具体选举办法由香港特别行政区选举法规定。(3)第一任行政长官按照《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》产生。”³⁴

1989年12月《政治体制专题小组第十七次会议纪要》相关节录如下：³⁵

“一、委员们多数同意下述条文修改意见：

1. 第四十五条第二款‘最终达至普选产生的目标’，改为‘最终达至经提名委员会提名，由普选产生的目标’。

三、关于行政长官的产生办法，委员们经过讨论，同意作如下修改：

1. 在第三项后增写：‘选举委员会根据选举法的规定，选举行政长官和部份立法会议员。选举委员会每届任期五年’。

2. 将第六项、第七项第二、三、四段、第八项删去。

3. 将第九项改为‘二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二(和分组计票各二分之一多数)通过，并报全国人民代表大会常务委员会批准’。其中分组计票方式待立法会产生办法确定后再相应地加以修改。”

1990年1月17日至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》节录如下：³⁶

“一、关于第四章政治体制的条文修改

委员们确认了第十七次会议对第四章一些条文的修改建议，经过讨论还对第四章条文作出如下新的修改：

34 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第464 - 469页。

35 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第469 - 470页。

36 同上，第470页。

2. 第四十五条第二款上次会议建议修改为‘最终达至由提名委员会提名，普选产生的目标’改为：‘最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标’。

二、关于香港特别行政区行政长官的产生办法

在上一次会议对附件一的修改意见的基础上，委员们经过进一步讨论，同意将行政长官的产生办法修改为：

附件一 香港特别行政区行政长官的产生办法

一、行政长官由一个具有广泛代表性的选举委员会根据本法选出，由中央人民政府任命。

二、选举委员会委员共八百人，由下列各界人士组成：

工商、金融界 200人

专业界 200人

劳工、社会服务、宗教等界 200人

立法会议员、区域性组织代表、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表 200人

选举委员会每届任期五年。

三、各个界别的划分，以及每个界别中何种组织可以产生选举委员的名额，由香港特别行政区制定选举法加以规定。

各界别法定团体根据选举法规定的名额分配和选举办法自行选出选举委员会委员。

选举委员以个人身份投票。

四、不少于一百名的选举委员可联合提名行政长官候选人。每名委员只可提出一名候选人。

五、选举委员会根据提名的名单，经一人一票无记名投票选出行政长官候任人。具体选举办法由选举法规定。

六、第一任行政长官按照《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》产生。

七、二零零七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会功能团体产生的议员和分区直接选举产生的议员两部分

出席会议议员各半数通过，且获得立法会全体议员三分之二多数票，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。

（有些委员对第七项规定的分组计票表示保留。）”

1990年2月16日制定的基本法（草案）第四十五条第八稿，条文文本与第七稿大致同，但在“普选产生的目标”前加上“由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后”，及附件一第三项及第七项则修改如下：³⁷

“三、各个界别的划分，以及每个界别中何种组织可以产生选举委员的名额，由香港特别行政区根据民主、开放的原则制定选举法加以规定。

各界别法定团体根据选举法规定的分配名额和选举办法自行选出选举委员会委员。

选举委员以个人身份投票。

七、二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。”

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明，节录如下：³⁸

“四、关于政治体制

（二）关于行政长官的产生办法。草案规定，行政长官在当地通过选举或协商产生，报中央人民政府任命。行政长官的产生办法要根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达到由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选的目标。据此，附件一对行政长官的产生办法作了具体规定，在1997年至2007年的十年内由有广泛代表性的选举委员会选举产生，此后如要改变选举办法，由立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意并报全国人大常委会批准。行政长官的具体产生办法由附件规定比较灵活，方便在必要时作出修改。”

37 《起草过程概览》，中册，第470页。

38 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

1990年4月获全国人大通过的《基本法》第四十五条（第九稿）及附件一，文本与第八稿相同。

第四十六条

“香港特别行政区行政长官任期五年，可连任一次。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，《基本法》第四十六条由第一至第九稿全国人大通过文本内容大致相同。上句于第五稿在“任期”前加入“每届”两字，第七稿制定时被删去。³⁹

1986年7月8日《政制专责小组等五次会议纪要(第三分组)》纪录了第四十六条第一稿制定前的讨论之一：

“大部份委员都认为行政长官的任期应该是五年，可以连任一次。而更换行政长官的时间应该和更换立法局成员的时间不同，从而保障整个政治环境的稳定。”⁴⁰

此后起草期间草委、咨委等就此条有很多讨论，包括行政长官任期长短、连任问题、应否与立法会议员任期一致，还是略有差异，以避免两者同时选举，意见纷纭。最终条文维持特首任期五年，可连任一次并获得全国人大会议通过。⁴¹

第四十七条

“香港特别行政区行政长官必须廉洁奉公、尽忠职守。”

行政长官就任时应向香港特别行政区终审法院首席法官申报财产，记录在案。”

《基本法》第四十七条订明两点：行政长官的品格要求和行

39 《起草过程概览》，中册，第471 - 475页。

40 《起草过程概览》，中册，第471页。

41 《起草过程概览》，中册，第472 - 475页。

政长官须申报财产。《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴²条文起草初期只得一句：“香港特别行政区行政长官不得利用职权为自己谋私利。”有的草委认为表述方式不合适，建议本条的内容采用正面写的方式比较积极，可改为行政长官必须尽忠职责，遵守法律。⁴³

条文起草自第四稿起分为两款，第一款为：“香港特别行政区行政长官必须尽忠职守。”⁴⁴第二款：“行政长官在就任时必须向香港特别行政区终审法院首席法官申报财产，秘密记录在案。”第五稿内容、行文与第四稿大致无异，但“必须”一词被修改为“应”。第六稿与第五稿同。

制定第七稿前进行过的讨论及收集到的意见显示，颇多意见反对行政长官财产申报“秘密记录在案”。有的意见认为如行政长官只须向终审法院法官申报财产，秘密记录在案，则无人能监督行政长官的行为是否廉洁。亦有建议删去“秘密”二字，因不少国家的行政长官的财产申报是公开的，不应引人猜疑。还有意见认为行政长官应向立法会申报财产，并公开记录在案。⁴⁵

条文第七稿制定时，第二款“秘密”二字被删去。经此修改的文本即条文第九稿1990年4月4日获全国人大通过。

第四十八条

“香港特别行政区行政长官行使下列职权：

(一)领导香港特别行政区政府；

(二)负责执行本法和依照本法适用于香港特别行政区的其他法律；

42 《起草过程概览》，中册，第476 - 480页。

43 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第476页。

44 “必须尽忠职守”一词句，亦见于《基本法》第九十九条第二款：“公务人员必须尽忠职守，对香港特别行政区政府负责。”

45 《起草过程概览》，中册，第478 - 479页。

(三)签署立法会通过的法案，公布法律；签署立法会通过的财政预算案，将财政预算、决算报中央人民政府备案；

(四)决定政府政策和发布行政命令；

(五)提名并报请中央人民政府任命下列主要官员：各司司长、副司长，各局局长，廉政专员，审计署署长，警务处处长，入境事务处处长，海关关长；建议中央人民政府免除上述官员职务；

(六)依照法定程序任免各级法院法官；

(七)依照法定程序任免公职人员；

(八)执行中央人民政府就本法规定的有关事务发出的指令；

(九)代表香港特别行政区政府处理中央授权的对外事务和其他事务；

(十)批准向立法会提出有关财政收入或支出的动议；

(十一)根据安全和重大公共利益的考虑，决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会或其属下的委员会作证和提供证据；

(十二)赦免或减轻刑事罪犯的刑罚；

(十三)处理请愿、申诉事项。”

《基本法》第四十八条列举行政长官的职权。条文的演进和发展，展现草委等对行政长官作为地方首长和特区政府首长的职权的考量。下面的《基本法》第四十八条条文演进图表（下称“第四十八条演进图表”），根据《起草过程概览》中的起草资料制作。⁴⁶

46 《起草过程概览》，中册，第481 - 503页。

立法机关通过的法律	批准或不批准立法机关通过的法律，签署并公布法律			签署通过的法案，公布法律。行政长官如认为立法机关通过的法案不符合整体利益，可发回重议，如立法机关2/3多数再次通过，行政长官必须签署公布，或解散立法机关。	签署立法会议通过的法案，公布法律；签署立法会议通过的财政预算、决算，报中央人民政府备案	与第五稿相同	修改：“立法会议”改为“立法会”	与第七稿相同	
决定政府政策和发布行政指令	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

向立法机关提出征税或动用公款的动议	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			批准任何向立法机关提出有关税项或动用的政府公款的动议	批准向立法会议提出有关财政收入或支出的动议	与第五稿相同			
官员是否向立法会作证	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			根据安全和公共利益考虑, 决定政府官员是否向法院或立法机关作证或提供证据	根据安全和公共利益考虑, 决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会议作证和提供证据	与第五稿相同	修改: “立法会议” 改为 “立法会或其属下的委员会” 修改: “公共利益” 改为 “重大公共利益”	与第七稿相同	与第七稿相同
解散立法机关	经中央同意可解散立法机关			规定情况, 征询行政会议意见后, 可解散立法会	×	×	×	×	×
递解刑事罪犯出境	×	×	×	依法批准将危害公众之刑事罪犯递解出境	×	×	×	×	×

赦免或减轻刑事罪犯的刑罚	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
处理居民请愿、申诉事项	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
执行职务时应有的其他权力	×	×	×	✓	×	×	×	×	×

《中英联合声明》中有关行政长官的职权的条文：

主要官员由香港特别行政区行政长官提名，报中央人民政府任命。（第三条第四款，及附件一具体说明第一节）

香港特区的法官，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的推荐，由行政长官予以任命。（附件一第三节）

法官只有在无力履行职责或行为不检的情况下，才能由行政长官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。（附件一第三节）

主要法官（即最高一级法官）的任命和免职，还须由行政长官征得香港特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。（附件一第三节）

基本法咨委会的政制专责小组于1986年7月8日就行政长官的

职权开会，并分组讨论。咨委参考了当时港督的主要职权，⁴⁷并就多项职权是否需要保留或取消展开讨论，包括：主持立法局会议的职权、批准立法局所通过的法案、作出与大多数行政局议员意见相反的决定、解散立法局。⁴⁸当日分组讨论时，有委员提出：“在现行的制度下，法例最初由行政局提议，经立法机关通过后，由港督批准执行。换句话说，是采用‘行政主导’方式，法例的动议权乃属于行政机关。”有委员提出香港特区应沿用“行政主导”模式，任何法律的制定或修改，应由行政机关先提出。但当时有咨委表示不同意，认为立法机关有完整的立法权，包括动议的立法权。⁴⁹

1987年5月和6月的政制专责小组之行政机关与行政长官的产生工作组的会议讨论文件显示，制定第四十八条第一稿前的重要参考资料是当时港督的职权、《英皇制造》及《皇室训令》中有关港督职权的条文。多项当时被列为行政长官“争论性不大的职权”，包括“第四十八条演进图表”列出的以下职权：领导特区政府、执行《基本法》和其他法律、代表特区政府处理中央授权的对外事务、赦免或减轻刑事罪犯刑罚、处理居民请愿、申诉事

-
- 47 (a) 主持行政局的会议
 (b) 掌管各行政部门
 (c) 主持立法局的会议
 (d) 批准立法局所通过的法案
 (e) 兼任三军总司令
 (f) 行政局议员的任命
 (g) 部份立法局议员的任命
 (h) 法官的任命
 (i) 公职人员的任命
 (j) 各法定委员会成员的任命
 (k) 有权作出决定与大多数行政局议员的意见相反
 (l) 解散立法局
 (m) 土地处理
 (n) 委任调查委员会
 (o) 赦免令
 (p) 对请愿书作决定
 (q) 执行法例所附属的立法权颁布规例

48 《行政长官和行政机关的职权》（1986年7月8日政制专责小组第五次会议附件一）。收录于《起草过程概览》，中册，第482页。

49 1986年7月8日《1986年7月8日政制专责小组第五次会议纪要（第一分组）》。《起草过程概览》，中册，第483页。

项等，都成为《基本法》第四十八条行政长官的职权之一。⁵⁰

由条文起草第一稿开始至第四稿，“代表香港特别行政区”一项一直被置于众多项职权之首。但期间有草委认为“代表香港特别行政区”一语并未反映出行政长官的职权，而是对行政长官的地位的说明，并建议将此项移往该章节内另一条文。⁵¹ 第四十八条第五稿制定时，即1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》，第一项“代表香港特别行政区”被删去，并移至《基本法》第四十三条作为该条第一款：“香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区。”

第四十八条起草初期，草委会政治体制专题小组亦收到意见：“香港有些社会人士认为，从本条内容看，香港特别行政区行政长官担当双重角色：特别行政区首长和特别行政区政府首长。作为后者，行政长官应向立法机关负责，因此在职权撰写上，应分别哪些职权是源于特别行政区首长身份，哪些是源于特别行政区政府首长身份。”⁵²

行政长官与立法机关有关的职权，关系到行政机关和立法机关的关系。如上文所述，第四十八条起草期间港督与立法局有关的职权，包括：主持立法局会议的职权、批准立法局所通过的法案、解散立法局，都是咨委讨论的重点。而从“第四十八条演进图表”看来，数项与立法机关有关的职权，在第四十八条起草期间的争论性较大，引起的修订亦较多。

制定第一稿前的会议讨论文件之一，即1987年6月2日政制专责小组之行政长官的产生与行政机关工作组《行政机关的组成与

50 1987年5月25日政制专责小组之行政机关与行政长官的产生工作组《行政机关的组成与职权讨论文件（一稿）》（1987年5月29日政制专责小组之行政机关与行政长官的产生工作组等五次会议讨论文件）；1987年6月2日政制专责小组之行政长官的产生与行政机关工作组《行政机关的组成与职权讨论文件（二稿）》（1987年6月8日政制专责小组之行政长官的产生与行政机关工作组等六次会议讨论文件）。收录于《起草过程概览》，中册，第484 - 488页。

51 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第489页。

52 1987年10月《第四章 香港特别行政区的政治体制（讨论稿）》（政治体制专题小组工作文件）。《起草过程概览》，中册，第491页。

职权讨论文件（二稿）》（1987年6月8日政制专责小组之行政长官的产生与行政机关工作组第六次会议讨论文件）⁵³ 有以下表述：

“乙、以下为具争论性的职权：

17) 与立法机关有关之职权

(1)作立法机关之主席：

赞成

→行政长官作立法机关之主席，可产生领导作用，并确保行政主导体的政体。

→有助于行政及立法机关的沟通和协调。

反对

→这将导致行政长官的权力过大，对社会的发展不利，也有违行政、立法互相制衡的原则。

→行政长官的工作将会极之繁忙，故不适宜再兼任立法机关的主席。

(2)解散立法机关：

赞成

→行政长官有权在必要时解散立法机关，可确保行政主导体的政体。

→行政长官可以解散立法机关，可视为对立法机关一种制衡力量。

反对

→联合声明提及立法机关由选举产生，如果行政长官可以解散立法机关，将会使香港整个政治架构变得很不稳定。

→如果行政长官可以解散立法机关，这将赋予他过大的权力。

→在某些情况下，这权力将有违行政机关向立法机关负责的

53 《起草过程概览》，中册，第487 - 488页。

原则。

(3) 否决立法机关通过的法案：

赞成

→ 如果行政长官有权否决立法机关通过的法案，两者便可以互相制衡。

→ 未来立法机关成员由选举产生，他们可能为了讨好选民而提出不合大众利益的建议。但行政长官的工作是照顾整个社会的利益，所以他应该有权批准或否决立法机关通过的法案。

→ 立法机关通过的法案将由行政长官执行，故他应该有权批准或否决该项决议，否则他执行时便会产生矛盾。

反对

→ 如果行政长官有权否定立法机关通过的法案，这将赋予他过大的权力。

(4) 批准立法机关通过的法案。

(5) 行政长官每年向立法机关作施政报告。

(6) 有需要时出席立法机关之会议，解答立法议员对政策的询问。

(7) 具有限期将法案搁置的权力。”

第一稿制定时，行政长官的职权不包括“作立法机关之主席”一项。

至于否决立法机关通过的法案和解散立法机关的职权，则由第一至第三稿都有，但期间的相关争议继续。第四稿制定时出现了重大的修订：

第四项改为：

“（四）签署立法机关通过的法案，公布法律。行政长官如认为立法机关通过的法案不符合香港特别行政区之整体利益，可于三个月内将法案发回重议；如立法机关以不少于全体三分之二多数通过，行政长官必须在一个月內签署并公布，或运用本条（十三）项规定的权力解散立法机关。”

修改后的第十三项如下：

“（十三）有下列情况之一，在征询行政会议意见后，可解散立法机关：

1. 立法机关拒绝通过财政预算法案、拨款条例草案、或行政长官认为符合香港特别行政区利益的其他重要法案，经协商仍不能取得一致意见；

2. 立法机关制订或修改法律草案，行政长官认为这些法案的内容不符合香港特别行政区的利益，发回重议，立法机关仍以全体成员三分之二多数通过原案，行政长官再次拒绝签署。行政长官在其一次任期内只能解散立法机关一次。

如立法机关拒绝批准财政预算法案或拨款条例草案，或由于立法机关已被解散而不能批准拨款时，行政长官可在选出新的立法机关之前的一段时间内批准临时短期拨款，以维持政府开支。”

第四稿制定后有草委认为此条主要内容是列举行政长官的职权，每项应规定一种权力。但第四稿的写法比较混乱，有的一项规定了几种不同的权力，建议第四项和第十三项内容可分列单项。⁵⁴ 第五稿制定时，第四项变成第三项并作出删减，修订后的文本见“第四十八条演进图表”，行政长官发回法案的部分则分拆成《基本法》第四十九条。至于第四稿第十三项则全项被删去，并分拆为《基本法》第五十条和第五十一条。

就行政机关和立法机关的关系，1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“关于行政机关和立法机关的关系。行政机关和立法机关之间的关系应该是既互相制衡又互相配合；为了保持香港的稳定和行政效率，行政长官应有实权，但同时也要受到制约。草案规定，行政长官是香港特别行政区的首长，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

54 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第492 - 493页。

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。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，答覆有关质询，征税和公共开支需经立法会批准；行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，必须征询行政会议的意见。同时又规定，如立法会以不少于全体议员三分之二多数再次通过被行政长官发回的法案，行政长官必须在一个月内签署公布，除非行政长官解散立法会；如被解散后重选的立法会仍以三分之二多数通过有争议的原法案或继续拒绝通过政府提出的预算案或其他重要法案，行政长官必须辞职；如行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，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。上述这些规定体现了行政和立法之间相互制衡、相互配合的关系。”⁵⁵

第四十九条

“香港特别行政区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，可在三个月内将法案发回立法会重议，立法会如以不少于全体议员三分之二多数再次通过原案，行政长官必须在一个月内签署公布或按本法第五十条的规定处理。”

《基本法》第四十九条第一稿见于1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿），其中第四十七条行政长官职权第四稿第四项。⁵⁶ 《起草过程概览》中的起草资料显示，⁵⁷ 有关行政长官发回法案的部分从第四项被

55 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

56 见前面《基本法》第四十八条：“第四十八条演进图表”内容。

57 《起草过程概览》，中册，第504 - 508页。

分拆成为单条，即《基本法》第四十九条。该条第二、第三稿制定前没有任何讨论。制定时内容、字眼与第一稿相比只有称谓、技术上的修订：由“立法机关”改为“立法会议”，再改为“立法会”；条文最后“或运用本条（十三）项规定的权力解散立法机关”改为“或按本法第五十条的规定处理”。⁵⁸

此条第四稿制定前的讨论，关注点是行政长官和立法会的权力制衡，及避免法案被延误。有咨委认为此条授予行政长官的权力过大，未赋予立法会足够权力去监察和制衡行政长官及其领导的政府。但亦有咨委指出，这条及第五十条所提的情况，可能发生的机会甚微，因为只有行政机关才有提案权，所以行政长官是不会不通过自己所提的法案。咨委对这条的修改建议包括：将三个月的期限缩短、删去“或按本法第五十条的规定处理”；改为若行政长官仍不签署，该法案一个月后自动生效。⁵⁹

第五稿制定前的讨论与第四稿制定前的讨论关注点相若，但条文内容、字眼维持不变，之后也没有任何修改。1990年4月条文第六稿获全国人大通过成为《基本法》第四十九条。

第五十条

“香港特别行政区行政长官如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财政预算案或其他重要法案，经协商仍不能取得一致意见，行政长官可解散立法会。

行政长官在解散立法会前，须征询行政会议的意见。行政长官在其一任任期内只能解散立法会一次。”

《基本法》第五十条“行政长官可解散立法会”共六稿，第一稿见于1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区

58 《基本法》第五十条：行政长官可解散立法会。

59 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第506 - 508页。

基本法（草案）》（汇编稿），其中的第四十七条行政长官职权第四稿第十三项。《起草过程概览》中的起草资料显示，第十三项在制定第五稿时被删去，并分拆为两单条，即《基本法》第五十条和第五十一条。⁶⁰

《基本法》第五十条第一稿：

“有下列情况之一，在征询行政会议意见之后，可以解散立法机关：

1. 立法机关拒绝通过财政预算法案、拨款条例草案、或行政长官认为符合香港特别行政区利益的其他重要法案，经协商仍不能取得一致意见；

2. 立法机关制订或修改法律草案，行政长官认为这些法案的内容不符合香港特别行政区的利益，发回重议，立法机关仍以全体成员三分之二多数通过原案，行政长官再次拒绝签署。行政长官在其一次任期内只能解散立法机关一次。”⁶¹

此条在初稿制定前，讨论资料显示在行政机关与立法机关的关系的问题上，意见的分歧很大。问题主要是环绕着未来的政制，应以行政为中心，或是行政、立法分工，相互制衡；有关行政长官是否有权解散立法机关更是具体问题之一。⁶² 有草委主张，行政长官不能解散立法机关；如保留此项，则在立法机关的职权中加上“可对行政长官或主要官员投不信任票”的规定。⁶³

制定第二稿时，第五十条的行文修改为两款：

“如行政长官拒绝签署立法会议再次通过的法案或立法会议拒绝通过政府提出的财政预算案或其他重要法案，经协商仍不能取得一致意见，行政长官可解散立法会议。

行政长官在解散立法会议前，须征询行政会议的意见。行政

60 《起草过程概览》，中册，第509 - 514页。

61 第四十八条第四稿第十三项临时短期拨款部分分拆为另一单条，即《基本法》第五十一条。

62 1986年8月14日《草拟政制的初步讨论纪要》附件。《起草过程概览》，中册，第510页。

63 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）。《起草过程概览》，中册，第510 - 511页。

长官在其一届任期内只能解散立法会议一次。”

条文第四稿制定时，第二款中“一届任期内”改成“一任任期内”；“立法会议”改为“立法会”。该稿制定前曾有过一番讨论。其中有些咨委的关注点是行政长官的权力过大，易被滥用、立法会失却监察政府运作的的作用、影响立法会的独立立法权等。除了删除此条的建议外，亦有咨委建议行政长官在解散立法会时也应辞职，因行政长官已不被透过选举产生的立法会议所信任，亦可达致行政与立法互相制衡。⁶⁴

条文第六稿制定时，其内容与前稿一致，但行文作了少许改动，并获通过为《基本法》第五十条。⁶⁵

第五十一条

“香港特别行政区立法会如拒绝批准政府提出的财政预算案，行政长官可向立法会申请临时拨款。如果由于立法会已被解散而不能批准拨款，行政长官可在选出新的立法会前的一段时期内，按上一财政年度的开支标准，批准临时短期拨款。”

第五十一条共六稿，第一稿见于1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿），其中的第四十七条行政长官职权第四稿第十三项。《起草过程概览》中的起草资料显示，第十三项在制定第五稿时被删去，并分拆为两单条，即《基本法》第五十条和第五十一条。⁶⁶

第五十一条最初行文如下：“如立法机关拒绝批准财政预算法案或拨款条例草案，或由于立法机关已被解散而不能批准拨款时，行政长官可在选出新的立法机关之前的一段时间内批准临时

64 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草委）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第512 - 513页。

65 第一款首句改为：“香港特别行政区行政长官如拒绝签署……”。《起草过程概览》，中册，第514页。

66 《起草过程概览》，中册，第515 - 517页。

短期拨款，以维持政府开支。”

此条第一稿制定前的关注，即因行政机关与立法机关的关系引起的意见分歧，在本书此前关于《基本法》第四十八、四十九、五十条已述及，在此不赘。第二稿和第三稿基本上重覆第一稿，不同的是第一稿中的“或拨款条例草案”被删除，并修改为：“政府提出的财政预算法案”。

第四稿制定时条文内容出现了改变，条文分成两部分。第一部分：如果立法会拒绝批准政府提出的财政预算案，可由行政长官向立法会申请临时拨款。第二部分：如果由于立法会已被解散而不能批准拨款，行政长官可在选出新的立法会前的一段时期内，按上一财政年度的开支标准，批准临时短期拨款。第五稿与第四稿无异。

第五稿制定前有咨委提出意见，在“按上一财政年度的开支标准”后加上：“及考虑当时政府及社会的经济状况”；⁶⁷亦有意见在条文末加上：“然有关拨款必须由新一届立法会予以追认及审查”。⁶⁸这些意见未被采纳。

1990年4月全国人大通过的《基本法》第五十一条，内容与第五稿无异，只在字眼、行文出现了一些修饰。

第五十二条

“香港特别行政区行政长官如有下列情况之一者必须辞职：

- (一) 因严重疾病或其他原因无力履行职务；
- (二) 因两次拒绝签署立法会通过的法案而解散立法会，重选的立法会仍以全体议员三分之二多数通过所争议的原案，而行政长官仍拒绝签署；
- (三) 因立法会拒绝通过财政预算案或其他重要法案而

67 1989年8月18日第二次咨询期政制专责小组第四次会议附件一。《起草过程概览》，中册，第517页。

68 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第517页。

解散立法会，重选的立法会继续拒绝通过所争议的原案。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁶⁹《基本法》第五十二条第一稿见于1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）第四十九条。⁷⁰起草过程经六稿，第六稿于1990年4月由全国人大通过。六稿内容、行文大致相同，重要的修改有二。

其一，第一稿第（一）项原来的字眼为：“因严重病患或其他原因而长期不能履行职务”。第二稿制定时，此项修改为：“因严重疾病或其他原因无力履行职务”。

其二，第（二）项句末“而行政长官仍拒绝签署”一组字，在第四稿制定时加上，此前未见。

此条起草期间，草委、咨委有不同意见。有意见认为：“立法机关可以迫使行政长官辞职，这是英国式的责任内阁的做法，并不符合香港实际情况，也不利于香港的稳定发展。”⁷¹

亦有意见要求增加行政长官辞职的理由。第一稿制定前有草委主张增写第（四）项：“立法机关全体成员以三分之二多数通过对行政长官的不信任票”。当时另有草委则主张“如要这样写，必须是立法机关投不信任票后，行政长官可解散立法机关，如重新选出的立法机关再次投不信任票，行政长官才必须辞职。”⁷²

在此条加上第（四）项的建议在制定第四稿、第五稿前的讨论很多，其中不少围绕加上“当立法会对行政长官投不信任票”或类似的建议。⁷³

69 《起草过程概览》，中册，第518 - 523页。

70 《起草过程概览》，中册，第518页。

71 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第520页。

72 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）。《起草过程概览》，中册，第519页。

73 见1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第520 - 521页；1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第522 - 523页。

1990年4月《基本法》包括第五十二条获全国人大通过，行政长官必须辞职理由三项。增加第（四）项的建议不获接纳。

第五十三条

“香港特别行政区行政长官短期不能履行职务时，由政务司长、财政司长、律政司长依次临时代理其职务。

行政长官缺位时，应在六个月内依本法第四十五条的规定产生新的行政长官。行政长官缺位期间的职务代理，依照前款规定办理。”⁷⁴

《起草过程概览》中的起草资料显示，第五十三条的内容和行文在起草过程中出现不少变动。⁷⁵

条文起草过程中第一至第三稿只得一款：“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。”

最初讨论时有些草委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；有的草委认为不必规定代理人选，届时由行政长官指定；还有的草委提出设副行政长官，但多数草委表示反对。⁷⁶ 后来多数草委认为，应规定在行政长官不能履行职责时代理其职权者的名单，不能由行政长官临时指定代理人选。有的草委还提出，如行政长官在任期内死亡，如何产生新的行政长官，《基本法》也应有所规定。⁷⁷

条文第四稿经修订后增加了一款。第一款：“香港特别行政区行政长官短期不能履行职务时，依次由政务厅厅长、财政厅厅

74 参阅本书《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第五十三条第二款的解释》。

75 《起草过程概览》，中册，第524 - 527页。此条起草过程经历九稿。

76 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第525页。

77 1987年9月8日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议意见汇编》（1987年9月22日政制专责小组第二次会议附件二）。《起草过程概览》，中册，第525页。

长、律政厅厅长临时代理其职务。”第二款：“香港特别行政区行政长官缺位时，应在六个月内选出新的行政长官。在新的行政长官选出前，依照上款规定办理。”

条文第五稿⁷⁸ 制定时再有两处修改。第一款中官员的称号由“厅长”改为“司长”。第二款中的“应在六个月内选出新的行政长官”修改为：“应在六个月内产生新的一届行政长官”。条文第六稿与第五稿无异。⁷⁹

条文第六稿即《基本法（草案）征求意见稿》制定后，是一段咨询期。其间进行过的讨论，显示就第六稿中“新的一届”一词，有咨委会政制专责小组委员询问是指任期重新开始，抑或继续未完任期。对此草委回应“指新的行政长官再连任五年，跟前一届之任期无关”。⁸⁰

条文第七稿制定时，第一款出现了一些字词上的修改：“依次”改为“依上述顺序”。第二款的改动较大。首先，在“应在六个月内产生”这组字词内加入了“依本法第四十五条的规定”，变成“应在六个月内依本法第四十五条的规定产生”然后，第六稿中的“新的一届行政长官”改为“新的行政长官”。

条文第八稿制定时，第一款中的“依上述顺序”改为“依次”，其他维持不变。修订后的条文草稿后来获全国人大通过成为《基本法》第五十三条。

第五十四条

“香港特别行政区行政会议是协助行政长官决策的机构。”

78 1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》。

79 《起草过程概览》中的起草资料显示，第五十三条第四、五、六稿制定前没有相关讨论记录。

80 1988年6月6日《政制专责小组（三）与草委交流会会议纪要》。《起草过程概览》，中册，第526页。

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁸¹ 该条条文的内容、行文在整个起草过程基本上没改变，只是在起草初期在“行政会议”一词后订明此乃“暂定名”，后期则删去。⁸²

第五十四条是《基本法》第四章“政治体制”第一节“行政长官”其中一条。起草初期，有的草委提出该条没有说清行政会议的性质、职责及与行政机关、立法机关之间的关系。对于行政会议的性质，有的草委认为，当时香港的行政局名义上是总督的咨询机构，但总督发布命令时都是会同行政局一起发布。将来行政会议是咨询机构，还是决策机构，应当明确。⁸³

条文第一至第五稿前的讨论文档显示，该段起草期间，有的草委不赞成设立行政会议，有的草委建议将行政会议的条文写进另一节即“行政机关”一节中。⁸⁴

条文第六稿，即《基本法（草案）征求意见稿》制定后，⁸⁵开展了一段咨询期。其间咨委会政制专责小组（三）与草委曾作交流，相关会议纪要显示就问题：“行政会议是否行政机关的一部份？”草委的回应是：“行政会议并非行政机关的一部份，只是协助行政长官决策的机构。”⁸⁶

条文起草后期，即1989年2月条文第七稿和1990年2月《基本法（草案）》条文第八稿制定前的讨论显示，仍有意见认为不应或无须设立行政会议，建议删除第五十四、五十五及五十六条，取消设置行政会议。原因包括：《中英联合声明》并无提及、设立“行政会议”是殖民政府的政策、不应由一群非民选的人士组成行政会议等。亦有此类建议是基于行政会议既然只是一个没有

81 《起草过程概览》，中册，第528 - 531页。

82 1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》，含条文第五稿，“暂定名”一词已删去。《起草过程概览》，中册，第529页。

83 第二稿制定前的讨论：1987年9月8日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议意见汇编》（1987年9月22日政制专责小组第二次会议附件二）。《起草过程概览》，中册，第529页。

84 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)。《起草过程概览》，中册，第529页。

85 1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》。

86 1988年6月6日。《起草过程概览》，中册，第530页。

实际权力的咨询架构，类似行政长官的智囊团，无必要特别纳入《基本法》内。另外亦有建议将第五十四条改置于第二节“行政机关”之下。还有建议修改条文，加上“和对立法会负责”。⁸⁷

条文第九稿于1990年4月获全国人大通过为《基本法》第五十四条。其内容、行文、用字与前稿相同，无任何修改。

第五十五条

“香港特别行政区行政会议的成员由行政长官从行政机关的主要官员、立法会议员和社会人士中委任，其任免由行政长官决定。行政会议成员的任期应不超过委任他的行政长官的任期。

香港特别行政区行政会议成员由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。

行政长官认为必要时可邀请有关人士列席会议。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁸⁸ 此条共九稿。第一至第三稿原分为两条条文：“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”；“香港特别行政区行政会议成员的任期不超过五年”。

1987年8月22日当条文第一稿制定时，《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》对这两条的“说明”显示草委对这两条的不同意见：

“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

87 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》；1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第530 - 531页。

88 《起草过程概览》，中册，第532 - 539页。

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份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。

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。”⁸⁹

条文第二稿制定前，对于条文中“报请中央人民政府任命”的规定，草委也有不同意见。有的委员认为，此规定带有中央控制性质。另有委员建议将该句改为“由香港特别行政区行政长官任命，报中央人民政府备案”。但有的委员认为，此条规定不存在中央控制的问题。⁹⁰

条文第四稿制定时合并为一条，分三款：

“香港特别行政区行政会议的成员由行政长官从行政机关的主要官员、立法机关成员和社会人士中委任，其任期或任期未滿时终止委任，由行政长官决定。行政会议成员的任期应不超过委任他的行政长官的任期。

香港特别行政区行政会议成员由香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任，宣誓效忠于香港特别行政区。

行政长官认为必要时可邀请有关人士列席会议。”

此条结构分三款状况之后维持不变，其中最后一款内容、文字，至条文第九稿皆未曾修改。

条文第一款的争议颇多，包括上文第三段述及的主张、行政会议人数及各部份成员是否需要一个比例等问题。⁹¹ 亦曾有咨委

89 《起草过程概览》，中册，第533页。

90 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第533页。

91 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）“说明”。《起草过程概览》，中册，第534页。

建议删去“社会人士”作为行政会议的组成，因恐怕有一些具政治背景，而非来自选举或公务员架构的人士成为行政会议成员，对行政长官作出影响。但亦有咨委主张保留“社会人士”，因当时不少行政会议成员都是非官员、非立法局议员的社会人士，而他们往往居于要位，能为行政长官提供宝贵的意见。⁹²

条文第一款于第七稿制定时作出了修改，条文中“其任期或任期末满时终止委任，由行政长官决定”被删去，改为“其任免由行政长官决定”。修改后的第一款从此维持不变。

条文第二款于第四稿制定时“宣誓效忠于香港特别行政区”的规定于制定后亦引来草委不同的意见。有的草委提出，当时港英官员必须宣誓效忠，是殖民统治的产物，一九九七年后香港永久性居民、中国公民都知道自己的责任，不必宣誓效忠，建议将该规定删去。但有的委员认为此句有必要保留。有的委员提出，规定宣誓效忠香港特区，而没有规定效忠中华人民共和国，这种规定不严谨。⁹³ 该规定于第五稿制定时被删去。⁹⁴

至于第二款对行政会议成员国籍的规定，《基本法（草案）征求意见稿》咨询期间，咨委会收到意见认为行政会议成员只需为香港永久性居民，而无须同时为中国公民，因这与当时行政局容许外籍人士参与的制度有出入，而且放宽限制可容许永久性居民中具卓越经验和地位的外籍人士参加行政会议。⁹⁵ 还有建议删除此条，因行政会议只是一个无实权的咨询机构，或类似行政长官智囊团的机构，不必纳入《基本法》内。⁹⁶

92 1989年9月1日《第二次咨询期政制专责小组第五次会议会议纪要》。《起草过程概览》，中册，第538页。

93 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第534页。

94 参阅《基本法》第一百零四条规定：香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。

95 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第535 - 536页。

96 同上。

1989年2月15日姬鹏飞主任委员在《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》指出，《基本法（草案）》还规定，行政会议成员必须由香港特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。⁹⁷

1990年2月16日此条第八稿制定时，条文第二款加上了“在外国无居留权”的限制。1990年2月19日姬鹏飞主任委员在《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）〉及有关文件的修改情况报告》指出：⁹⁸

“三、在有关香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格规定的条款中加上了‘在外国无居留权’的限制。”

1990年4月此条获全国人大通过为《基本法》第五十五条。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：⁹⁹

“关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。”¹⁰⁰

第五十六条

“香港特别行政区行政会议由行政长官主持。”

97 《起草过程概览》，中册，第537页。

98 《起草过程概览》，中册，第539页。

99 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

100 1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士鍾士元等的谈话曾论及“港人治港的界线和标准”，见本书引言及第四十四条的起草材料。

行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，须征询行政会议的意见，但人事任免、纪律制裁和紧急情况下采取的措施除外。

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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁰¹ 这条文就行政会议的进行和咨询角色也经过一些演进。条文起草第一稿规定：“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。”¹⁰²

其后，有意见提出“本条文基本上依循目前港督会同行政局的习惯，但九七年后行政长官将由本地协商或选举产生的当地人出任，应有社会信赖及充份了解社会情况，与现时英国从本土委派出任港督的官员有颇大分别，因此‘并报中央人民政府备案’的规定并无必要。”¹⁰³ “并报中央人民政府备案”的规定于条文第四稿制定时被删除。此外，条文修改为三款，第一款：“香港特别行政区行政会议由行政长官主持。”

第二款规定，在四类情况下，行政长官必须事前征询行政会议的意见：作出重要决策、向立法机关提交法案、制定附属法规和解散立法机关。但条文亦订明三种情况“除外”：人事任免、纪律制裁和紧急情况。¹⁰⁴ 第三款为：“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”。

“紧急情况”在紧接的第五稿改为“紧急情况下采取的措施”。此后条文再没有修改。

此条第六稿征求意见稿公布后，咨委会收集到的意见中有指出：“‘记录在案’并不构成行政长官拒绝大多数行政会议成员意见的额外顾虑。如是者，行政会议的集体决策职能会被减弱，

101 《起草过程概览》，中册，第540 - 543页。

102 《起草过程概览》，中册，第540页。

103 1987年10月《第四章 香港特别行政区的政治体制(讨论稿)》(政治体制专题小组工作文件)。《起草过程概览》，中册，第541页。

104 《起草过程概览》，中册，第541页。

变成行政长官的幕僚性机构。”¹⁰⁵

条文第九稿于1990年4月获全国人大通过为《基本法》第五十六条。

第五十七条

“香港特别行政区设立廉政公署，独立工作，对行政长官负责。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁰⁶ 此条文在起草过程中第一至第三稿为：“香港特别行政区继续保留廉政机构，独立向行政长官负责。”¹⁰⁷

条文第四稿作了修改：“继续保留”改为“设立”；下半句改为：“独立工作，向行政长官负责”。¹⁰⁸

第五稿再将“廉政机构”改为“廉政公署”；下半句的“向”字改为“对”字。¹⁰⁹ 修订后的文本之后再无其他修改，并获全国人大通过成为《基本法》第五十七条。

此条文起草后期，有咨委建议《基本法》第四章陈述有关行政长官的法则，不应包括廉政公署，此条不应写在第四章。亦有意见认为廉政公署属特区内部行政管理范围，无须写进《基本法》。有咨委认为廉政公署应该对行政长官及香港居民负责。亦有咨委认为廉政公署应向立法会负责，否则会令行政长官权力过大。¹¹⁰

105 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第542页。

106 《起草过程概览》，中册，第544 - 548页。此条起草过程经历九稿。

107 即前总督特派廉政专员公署（廉政公署），依据1974年2月15日生效的总督特派廉政专员公署条例成立。《起草过程概览》，中册，第544 - 546页。

108 《起草过程概览》，中册，第546页。

109 《起草过程概览》，中册，第546页。

110 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》、1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第547 - 548页。

第五十八条

“香港特别行政区设立审计署，独立工作，对行政长官负责。”

《基本法》第五十八条是《基本法》第四章第一节“行政长官”单元里最后一条。其结构、行文与第五十七条如出一辙，句中亦用上了“对……行政长官负责”这组字词。¹¹¹

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹¹² 这条文的内容、行文在整个起草过程基本维持不变。¹¹³

《起草过程概览》中的起草资料亦显示，在整个起草过程期间，一直有咨委和咨委会收集到的意见认为审计署不是对行政长官负责，而是对立法会负责，因为行政长官作为行政机关的一分子，是需向立法机关负责的。亦有意见认为规定审计署对行政长官负责是不恰当的，因为审计署的工作是公开的，而当时的审计署其实是向作为立法局主席的港督负责，因此将来仍应该向立法会负责。¹¹⁴

第二节 行政机关

第五十九条

“香港特别行政区政府是香港特别行政区行政机关。”

111 “对……负责”这组字词，除见于《基本法》第五十八条，还可见于《基本法》第四十三，五十七，六十四，九十九和一百零一条。

112 《起草过程概览》，中册，第549 - 552页。

113 只是第一稿的“审计机构”和“向行政长官负责”，由第二稿开始分别改为“审计署”和“对行政长官负责”。

114 参阅1987年11月11日《政制专责小组与政制组草委交流会(十一月十日)上咨询委员对草委的建议》(1987年11月17日政制专责小组第七次会议附件一)、1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》、1989年8月18日第二次咨询期政制专责小组第四次会议附件一。《起草过程概览》，中册，第549 - 551页。

《基本法》第五十九条是《基本法》第四章“政治体制”第二节“行政机关”七条中的首条。

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹¹⁵ 此条于起草过程中只出现过两个文本。由条文第一稿至第四稿，文本中行政机关的名称都是以待定的形式出现：“香港特别行政区xx（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。”¹¹⁶ 1988年4月基本法起草委员会秘书处制定《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》，此条第五稿文本改为：“香港特别行政区政府是香港特别行政区行政机关。”¹¹⁷

《中英联合声明》第三条第四款订明：“香港特别行政区政府由当地人组成。……主要官员由香港特别行政区行政长官提名，报中央人民政府任命。”附件一有多处“行政机关”、“政府”的表述，例如第一节的相关部分：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。香港特别行政区政府的主要官员（相当于‘司’级官员）由香港特别行政区行政长官提名，报请中央人民政府任命。香港特别行政区立法机关由选举产生。行政机关必须遵守法律，对立法机关负责”；第十二节：“香港特别行政区的社会治安由香港特别行政区政府负责”；第十三节：“香港特别行政区政府依法保障香港特别行政区居民和其他人的权利和自由”。

条文起草初期就行政机关的讨论，围绕当时的行政局的性质和运作，还有将来行政、立法、司法三方面的分权和三者之间的关系。¹¹⁸ 其中关注点是行政机关的定义和范围，特别是行政机关是否包括行政长官及行政会议。有咨委认为行政机关应包括行政长官、行政会议、主要官员及一般公务员。但有委员认为行政会议就已包括了行政长官及行政机关。¹¹⁹

115 《起草过程概览》，中册，第553 - 560页。此条起草过程经历九稿。

116 《起草过程概览》，中册，第553 - 557页。

117 《起草过程概览》，中册，第558页。

118 1986年5月13日《政制专责小组第三次会议总结(第四分组)》。《起草过程概览》，中册，第554页。

119 政制专责小组《对基本法第四章部份条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，中册，第556页。

有的草委认为，香港特区行政长官既是特区的首长，又是特区行政机关的首脑，应该是行政机关的一部分。有的草委提出，香港特区行政机关的名称可用“政府”一词，国内也是这样用的。有的委员认为，“政府”一词在香港通常被理解为大政府的概念，政制专题小组同意当时只是暂时按大政府的概念来草拟条文，但还待以后研究确定。有些草委认为，确定特区行政机关的名称要联系特区一系列行政机构、行政官员以及立法机关等的名称一起考虑。¹²⁰

1988年4月基本法起草委员会秘书处制定《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》，即此条第五稿前，有的草委提出行政机关应统一用一个名称，有的委员主张叫“政府”，另一组的委员们认为用“行政总署”较好。¹²¹ 1988年4月26日《胡绳副主任委员关于总体工作小组的工作报告》有此交代：“原来把行政机关‘暂定名’为‘行政总署’，总体工作小组经过讨论研究后，感到把行政机构称作行政总署或别的名称，还不如称为政府为好。这与《中英联合声明》中有关规定也是一致的。”¹²²

此条文本修改为“香港特别行政区政府是香港特别行政区行政机关”后，1988年8月19日基本法咨询委员会秘书处参考资料（八）萧蔚云在《设计香港未来政治体制的构思》中如此说：“什么是行政机关？它的地位如何？基本法（草案）对此作了明确的规定。行政机关就是香港特别行政区政府，管理基本法规定的应当由它管理的各项行政事务。这样，它的性质和法律地位就明确了。它还要对立法机关负责。”¹²³ 条文咨询期间，反对的意见认为“政府”和“行政机关”的范畴不同，“政府”一般包括

120 1987年9月8日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议意见汇编》（1987年9月22日政制专责小组第二次会议附件二）。《起草过程概览》，中册，第557页。

121 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第558页。

122 载于1988年5月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第七次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第558页。

123 《起草过程概览》，中册，第558页。

行政和立法，不能把政府等同行政机关。¹²⁴ 亦有意见认为特区政府不单是行政机关，也是立法机关及司法机关，并建议删除此条。¹²⁵

上述文本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第五十九条。

第六十条

“香港特别行政区政府的首长是香港特别行政区行政长官。”

香港特别行政区政府设政务司、财政司、律政司和各局、处、署。”

《基本法》第六十条处理的是行政机关组织形式和组成人员的产生和任免。¹²⁶

《中英联合声明》第三条第三款第四节订明：“香港特别行政区政府由当地人组成。行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。主要官员由香港特别行政区行政长官提名，报中央人民政府任命。” 附件一第一节：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。香港特别行政区政府的主要官员（相当于‘司’级官员）由香港特别行政区行政长官提名，报请中央人民政府任命。”

124 《基本法咨询委员会政制专责小组对基本法（草案）征求意见稿第四章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，中册，第559页。

125 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第559页。

126 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第562页。

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹²⁷ 此条共九稿。现时所见第一款：“香港特别行政区政府的首长是香港特别行政区行政长官”，在第一至第四稿制定时与“香港特别行政区XX(名称待定)是香港特别行政区行政机关”组成为另一条文。¹²⁸ 第四稿制定时第五十八条规定：

“香港特别行政区行政机关的组成如下：

行政长官，各厅厅长，各司司长，其他相当于司级的官员。

香港特别行政区行政机关的组织由法律规定。”

“厅”、“厅长”的名称在第四稿制定前已有非议。有政制专责小组委员认为该等字眼太近似国内用语，恐怕会引起港人担忧是一种与国内挂钩的现象，甚至会变成一国一制。¹²⁹ 该名称于第五稿制定时被删去。

有些草委认为第四稿中的“其他相当于司级的官员”一项范围太广，建议去掉。¹³⁰

第五稿制定时第五十八条修改为：

“香港特别行政区政府的首长是香港特别行政区行政长官。

行政长官下设政务司、财政司、律政司和各局、处、署。

香港特别行政区政府的组织由法律规定。”¹³¹

上述文本经字眼修饰后成为条文第六稿，并成为1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》第六十条。

1988年8月19日基本法咨询委员会秘书处参考资料（八）萧蔚

127 《起草过程概览》，中册，第561 - 572页。

128 第四稿第五十六条。《起草过程概览》，中册，第568页。即现时《基本法》第五十九条。

129 政制专责小组《对基本法第四章条文草稿（一九八七年十一月）的意见（一）》（1987年11月23日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，中册，第568页。

130 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第569页。

131 第五稿第六十一条。《起草过程概览》，中册，第569页。

云《设计香港未来政治体制的构思》中对于行政机关的地位、组成和职权，有如下看法：¹³²

“香港特别行政区政府如何组成？应当设立哪些机构？基本法(草案)征求意见稿对此也作了规定。第六十条规定行政长官是香港特别行政区政府的首长，政府中设政务司、财政司、律政司和局、处、署。这就是香港特别行政区政府的组成。为了香港的繁荣、稳定以及平稳过渡，尽可能保持类似现在以布政司为首的香港行政机关体制。不同于现在的情况是行政长官兼政府首长，布政司改名为政务司，因为布政司是清朝时候的官职名称，辛亥革命以后就不用了；由于保留了三个大司的‘司’的名称，并区别三个大司与其他的现在的‘司’的不同地位，第六十条将现在其他的‘司’改称为‘局’，‘局’的地位还是和现在的‘司’以及联合声明中的‘司级’相同。从香港的现实出发，基本法(草案)征求意见稿还规定‘原由行政机关设立咨询组织的制度继续保留’。”

条文第三款“香港特别行政区政府的组织由法律规定”一直以来都招来不少意见，第六稿咨询期间咨委会收集到的意见认为，特区的行政组织架构应可保留一定的弹性，无须作硬性规定。¹³³ 1989年1月9日条文第七稿制定前，《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》提出删去第六十条第三款，因为考虑到政府的组织常有变化，不宜以法律规定得太死。¹³⁴ 第三款于条文第七稿制定时被删去。

该版本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第六十条。

第六十一条

“香港特别行政区的主要官员由在香港通常居住连续满

132 《起草过程概览》，中册，第570页。

133 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第570页。

134 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第571页。

十五年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。”

《中英联合声明》附件一第一节订明：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。……香港特别行政区政府的主要官员（相当于‘司’级官员）由香港特别行政区行政长官提名，报请中央人民政府任命。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，这条文第一稿制定时原为两款，第一款：“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。”第二款：“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。”第一款在第五稿制定时被删去，剩下原本第二款成单项条文。¹³⁵ 条文原第二款中的“通常连续居住”规定，在第三稿制定时被改为“连续居住”，但第四稿改回原句，至第五稿制定时终改为“通常居住连续”。至于“并在外国无居留权”的条件，则在制定第八稿，即1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》时加入。

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹³⁶ 这条文共九稿，在《基本法》起草初期的咨询，收集到很多意见。其中对司级官员产生的看法，有咨委认为《中英联合声明》中提到“当地人”，其含义应该清楚地界定。有咨委同意以七年居留期作准。有的委员则认为单靠这样作标准是不足够的，还要有年份限制。¹³⁷ 相关讨论亦围绕当时香港司级官员的情况，和特区政府司级官员的政治地位。如咨委会政制专责小组之行政机关与行政长官的产生工作组指出，《中英联合声明》附件一第一节只提及司级官员的提

135 有草委提出，本条第一款与其他条文重复，建议删去。参阅1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第584页。

136 《起草过程概览》，中册，第573 - 587页。

137 1986年4月15日《政制专责小组第三分组总结》。《起草过程概览》，中册，第574页。

名及任命，对于司级官员的政治地位却没有提及。¹³⁸ 至1987年8月初条文第一稿制定前夕，咨委会政制专责小组《公务人员最后报告》将九七年后主要官员（相当于司级职位）的地位的讨论，特别是主要官员应由公务人员出任的正反意见铺陈如下：

“赞成：

(1)保持现有的制度。

(2)由于公务人员不受选民的局部利益所影响，故制定政策时可较从整体利益着想。

(3)公务人员对政策厘定应有一定的参与，因为评估政策方案可行性的最佳人选，正是负责执行政策的人，这与决定政策根本是两回事，故公务人员出任司级职位有一定的好处。

(4)97年后行政长官乃政治任命，而司级官员听命于行政长官，故当司级官员犯错，行政长官及行政机关都会遭弹劾或罢免的后果；因此，司级官员虽然是公务人员，亦要负上直接或间接的责任。

反对：

(1)九七年后司级官员应脱离公务人员身份，改作由政治任命，因为根据《中英联合声明》，主要官员是由行政长官提名，报请中央政府任命。行政长官是在香港通过选举或协商产生的，可见其产生过程是民主的，也因此是政治性的。这表示行政长官本身是一位政治家，他的提名也是政治性的。由于政治因素不是提升公务人员的一个准则，所以公务人员不能担任主要人员。当行政长官要委任一公务人员为主要官员时，该公务人员应放弃其公务人员身份。

(2)司级官员虽然可以影响政策制定，但不需要对他们的决定负上政治责任，即市民不可以因为不赞成司级官员的意见而弹劾，甚至罢免他们，实在是不合理的。

(3)公务人员对政策厘定应有一定的参与，因为评估政策方案

138 1987年5月25日政制专责小组之行政机关与行政长官的产生工作组《行政机关的组成与职权讨论文件（一稿）》（1987年5月29日政制专责小组之行政机关与行政长官的产生工作组第五次会议讨论文件）。《起草过程概览》，中册，第576 - 577页。

可行性的最佳人选，正是负责执行政策的人。政策草拟与政策决定并不相同，所以应把两者划分清楚，因为任何决策者都应向立法机关负责，而对在政治上中立的公务人员来说，则不宜负上此责任。”¹³⁹

在制定条文第一稿时，1987年8月22日草委会《政治体制专题小组的工作报告》有以下“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。”¹⁴⁰

条文第一稿制定后，有意见认为“通常连续居住”所指含糊。故有建议只写“连续居满”，亦有建议只写“通常居住”。但有委员认为本港已有对这词的判例。亦有委员建议草委应在法律上对这词尽量厘定清楚。¹⁴¹

1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》制定后的咨询期间，基本法咨询委员会秘书处参考资料（八）萧蔚云《设计香港未来政治体制的构思》指出：

“基本法(草案)征求意见稿第六十一条规定香港特别行政区的主要官员由在香港通常居住连续满十五年的香港永久性居民中的中国公民担任。这里充份体现了‘港人治港’的精神，排除了中央国家机关和内地各省、自治区、直辖市的中国公民参加香港特别行政区行政机关（也包括立法机关和司法机关）的工作，贯彻了联合声明中中国对香港的基本方针政策，体现了香港特别行政

139 1987年8月8日经执行委员会通过。《起草过程概览》，中册，第580 - 581页。

140 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第581页。

141 政制专责小组《对基本法第四章部份条文草稿（一九八七年八月）的意见》1987年11月4日经执行委员会通过。《起草过程概览》，中册，第582页。

区享有高度自治权。”¹⁴²

主要官员的居港期和国籍问题在《基本法（草案）征求意见稿》咨询期间收集到很多不同意见。有的意见认为行政机关主要官员应只拥有单一中国国籍。但亦有意见认为主要官员只能由中国公民担任的规定太死板，直接受影响的主要官员席位虽少（约十数个），但间接影响不少中层公务员，如他们不愿放弃外国国籍，便没有出任主要官员的机会。亦有意见认为暂时不应硬性规定主要官员绝对不能有双重国籍，理由为吸引移居外国的精英份子回香港及巩固港人在过渡时期的信心。¹⁴³

1989年2月15日姬鹏飞主任委员《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》指出：

“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。”¹⁴⁴

1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》收录的条文第七稿制定后，是另一段咨询期。期间仍有意见认为不允许持外国护照的中国人参加行政会议或出任高级公务员，实属短见，有修改之必要。亦有建议删去此条、删去“中国公民”的字眼、修改居港年期等。¹⁴⁵

1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第六十一条制定时，增加了“并在外国无居留权”的字眼。2月19日姬鹏飞主任委员《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）〉及有关文件的修改情况报告》指出：

142 1988年8月19日。《起草过程概览》，中册，第585页。

143 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册。第585 - 586页。

144 《起草过程概览》，中册，第586页。

145 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第586 - 587页。

“在有关香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官，以及基本法委员会香港委员的资格规定的条款中加上了“在外国无居留权”的限制。同时把入境事务处处长和海关关长列为主要官员，其资格也需受上述限制。”¹⁴⁶

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。也正是基于这一考虑，有关条文还规定，特别行政区立法会必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。”¹⁴⁷

1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士鍾士元等的谈话曾论及“港人治港的界线和标准”：¹⁴⁸

“要相信香港的中国人能治理好香港。……我们相信香港人能治理好香港，不能继续让外国人统治，否则香港人也是决不会答应的。

港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。未来香港特区政府的主要成分是爱国者，当然也要容纳别的人，还可以聘请外国人当顾问。什么叫爱国者？爱国者的标准是，尊重自己的民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。只要具备这些条件，不管他们相信资本主义，还是相信封建主义，甚至相信奴隶主义、都是爱国者。我们不要求他们都赞成中国的社会主义制度，只要求他们爱祖国，爱香港。”

146 《起草过程概览》，中册，第587页。

147 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

148 见本书引言。

第六十二条

“香港特别行政区政府行使下列职权：

- (一) 制定并执行政策；
- (二) 管理各项行政事务；
- (三) 办理本法规定的中央人民政府授权的对外事务；
- (四) 编制并提出财政预算、决算；
- (五) 拟定并提出法案、议案、附属法规；
- (六) 委派官员列席立法会并代表政府发言。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁴⁹ 《基本法》起草初期，有些咨委认为“《中英联合声明》内谈经济部份太多，政制太少，所以基本法要侧重写政制部份……”。¹⁵⁰ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》，¹⁵¹ “行政机关的职权”被列为第四章“香港特别行政区的政治体制”第二节“行政机关”下第三条。

此条条文第一稿制定前的讨论课题包括当时的行政局的职权。《政制专责小组》的分组讨论会议纪要显示：

“4. 对于行政机关的讨论：

4.1 有委员认为需要成立一个相类于现时行政局性质的行政机关，但委员对此问题仍未有一定结论。

4.2 大部份委员同意行政机关的职能不单包括对政策提出建议及咨询，并可委任独立的调查委员会去研究政府部门的事务，公共事业及处理对公众利益有重大关系的问题，更有个别委员提出此等委员会应得到立法机关的同意。

149 《起草过程概览》，中册，第588 - 597页。

150 1986年2月基本法咨询委员会《第四批讨论总结》。《起草过程概览》，中册，第588 - 589页。

151 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第589页。

4.4 基本法条文中应表明行政机关可以在紧急情况下使用紧急权力。但紧急权力的使用只局限在某一特定时期内，如有需要继续行使此种权力，便要得到立法机关的核准。”¹⁵²

条文第一稿见于1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》：

“第四章 第二节

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。”¹⁵³

该工作报告就第三条有此说明：

“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’。”¹⁵⁴

条文第四稿制定时文本出现以下重要变化：由四项改为六项；第一项改为：“制定并执行政府政策”；增加一项：“办理本法第七章规定的中央人民政府所授权的对外事务”；“拟定并提出法案和议案”一项加入“附属法规”；增加一项（第六项）：“在按照本法规定执行职务时必要和合理的其他权力”。

新增的第六项在条文第五稿时被删去。条文第六稿，即1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》第六十二条制定时，条文内容与第五稿大致相同。

其后1988年8月19日基本法咨询委员会秘书处参考资料（八）

152 1986年7月8日《政制专责小组第五次会议纪要（第一分组）》。《起草过程概览》，中册，第590页。

153 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第588页。

154 同上，第592页。

萧蔚云《设计香港未来政治体制的构思》指出：

“第六十二条规定了香港特别行政区政府的五项职权，这就是：制定并执行政策；管理行政事务；办理中央人民政府授权的对外事务；编制并提出财政预算、决算；拟定并提出法案、议案和附属法规。概括地列明了政府的职权有利于实现高度自治和提高行政工作的效率。”¹⁵⁵

《基本法(草案)征求意见稿》咨询期间，有咨委认为特区政府可行使拟定并提出法案、议案、附属法规的职权，但法案拟定后，立法机关如何提法案却未有明确规定。亦有咨委认为，据现行写法，行政及立法的运作需采用“部长制”，即由立法机关的议员代表政府提出提案、参加辩论及投票。但如“部长制”太快建立，它对香港的冲击实难预知。¹⁵⁶ 同时一份相关咨委会专题报告指出：“行政机关成员或主要官员不应同时出任立法会议员，但可以列席方式出席立法会议，执行第六十四条的规定。这既可以避免将行政机关与立法机关的关系混淆，亦可使行政机关履行第六十四条的规定。”¹⁵⁷ 其后草委会于1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》提出：“第六十二条第（五）项后加一新的第（六）项‘委派官员列席立法会’，这样便于官员能向立法会提出法案、议案、答覆质询。”¹⁵⁸

1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第六十二条，即条文第七稿，增加了上述第六项。此项内容其后经草委会政治体制专题小组两次修改。1989年12月13至16日《政治体制专题小组第十七次会议纪要》显示委员们多数同意第六十二条第（六）项修改为“委派官员列席立法会，代表政府

155 《起草过程概览》，中册，第594 - 595页。

156 《基本法咨询委员会政制专责小组对基本法（草案）征求意见稿第四章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，中册，第595页。

157 《香港特别行政区政治体制的一些整体问题》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（3）——专题报告》。《起草过程概览》，中册，第595页。

158 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第595页。

发言”的意见。¹⁵⁹ 之后1990年1月17至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》则显示委员们除了确认上述修改建议，经过讨论后还建议此条第（六）项改为“委派官员列席立法会并代表政府发言”。¹⁶⁰

条文第八稿制定时，第（六）项被修改为“委派官员列席立法会并代表政府发言”。条文第（一）至第（五）项内容、文字基本不变。

1989年11月《基本法（草案）》咨询期间，有咨委会收集到的意见建议第（五）项修改为：“拟定并提出法案和动议，不影响立法会议员个人提出的私人法案”；“行政机关若拟提出议案，需交由立法机关提出”。¹⁶¹ 该等建议不获采纳。

1990年4月全国人大通过《基本法》第六十二条，文本与第八稿相同。

第六十三条

“香港特别行政区律政司主管刑事检察工作，不受任何干涉。”

《中英联合声明》第三条第三款订明：“……现行的法律基本不变。”附件一第三节的相关部分：“香港特别行政区的检察机关主管刑事检察工作，不受任何干涉。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁶² 1987年8月条文第一稿制定前，咨委会的法律及政制专责小组曾举行多过一次的联合会议。1987年6月3日法律专责小组、政制专责小组《有关特区终审权、司法制度的几个问题及独立检察机关的职责最后报告》

159 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第597页。

160 同上注脚。

161 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第596页。

162 《起草过程概览》，中册，第598 - 603页。

指出：¹⁶³

“（丁）独立的检察机关的职责

26. 现时的地位

现时在香港律政司的地位已在本文附件一中详述。虽然律政司的某些职责与司法部长相同，但两者的职责不尽相同，两者的角色亦有基本上的分别。司法部长的职责除了包括律政司的职务外（律政司可以是他管辖权之下的一名官员），亦需负责有关入境、治安、法院行政、监狱、或警察等事务。

27. 将来的地位

《中英联合声明》附件一第三节指出，‘香港特别行政区的检察机关主管刑事检察工作，不受任何干涉。’按现时的制度，律政司可以给予刑事检察专员一般指示。但根据法例，律政司是掌管检察工作的，而他运用他的权力和履行任务以令检察工作不受任何干涉。有建议认为应保持现有制度，亦有建议指出，将来的律政司可能是政治任命，故应设立一独立的检察机关，该机关的主管是法定的，完全独立于律政司，不受任何干涉。

担任该职位的人士可按以下情况，决定是否对某刑事案件提出检控：

- i. 有表面证据的案件；
- ii. 有合理的定罪可能性；
- iii. 以上两点应以同样标准适用于任何人士；

iv. 若检察机关认为不对某件案件提出起诉是对公众有利时，检察机关有权决定不提出检控。

v. 检察机关的权力及其对任何案件的决定，都不应受到任何人士或机关的质询。

28. 基本法的内容

基本法内应有条文规定特区将有一独立检察机关，主管刑事检察工作，不受任何干涉。

163 《起草过程概览》，中册，第599 - 600页。

(戊)将来律政司的职责

29. 律政司的职责和责任应由将来特区本地的法律规划。

30. 本小组曾就应否设立司法部长问题进行讨论，讨论结果认为在香港的情况下如把现时由各司级官员担任的职务合并一起，将不会导致任何好处。再者，倘若司法部长享有更大权力，现时律政司的权力将会与之混淆或重复。有人担心司法部长权力过大。委员认为一名官员不应同时拥有有关司法、法律及治安的权力。如果将来特区同时设有司法部长及律政司的职位，两者的职责应明确划分，尤其是律政司的职责。因此，律政司的职权不应扩及司法部长的职权范围。

附件一：《香港律政司的角色》（翻译本）”

条文第一稿：“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。”条文第二至第六稿，即1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》，内容不变，但条文字眼就有些修改。第四稿制定时“检控”二字后面增加“工作”两字。第五稿制定时“刑事检控工作”改为“刑事检察工作”。

条文起草中期，有草委认为检察部门也得向行政长官负责。但分组（第二组）多数委员认为不一定是向行政机关负责。检察部门应有一定的独立性，行政长官不能作行政干预。¹⁶⁴

1988年4月《基本法（草案）征求意见稿》制定后，内地访港小组曾就一些相关问题作出回应：

“4. 政制

4.7 检察部门

4.7.1 香港现在的检察工作是由律政司提出诉讼的，现在律政司还替政府当法律顾问、起草法律文件，但这些严格上不是检察工作。检察工作主要是提出公诉，将来也是这样，且不会受行政机关干涉。

164 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第601页。

4.7.2 将这意思写在行政部门一节中，是因为现在财政司、布政司皆是港督下的行政部门。”¹⁶⁵

条文第七稿的文本与第六稿无异。但在其后的一次咨询期间，有人建议此条的“检察部门”改为“律政司”，有咨委认为该建议不可取。因为律政司是由中央委任的主要官员，具有政治功能，应与检察部门的功能有所区别，不宜以此代彼。¹⁶⁶亦有建议：“现时港府的刑事检控专员所属部门，应脱离律政司独立为一部门”。理由为刑事检控专员归属律政司指挥，可导致公众指摘检控工作受行政机关的干预。如果检察机关受政治影响或基于人事关系决定采取行动与否，则公众不会相信法治得以贯彻。另有意见指出，《基本法》强调“检察机关”的独立性，但关于香港特区法院的全部条文都找不到“独立”或“独立审讯”的字句，这似乎意含“检察机关”较香港特区其他行政、立法和司法机关特别。还有人提出问题：条文中的“独立处理”，是否指“独立”于特区政府？¹⁶⁷

紧接下来草委会政治体制专题小组在两次会议分别先以多数同意修改条文为：“香港特别行政区的检察部门主管刑事检察工作，不受任何干涉”。¹⁶⁸其后再改为：“香港特别行政区律政司主管刑事检察工作，不受任何干涉。”¹⁶⁹修改后的版本被制定为条文第八稿。该版本于1990年4月获全国人大通过为《基本法》第六十三条。

165 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，中册，第601页。

166 1989年9月1日《第二次咨询期政制专责小组第五次会议会议纪要》。《起草过程概览》，中册，第602页。

167 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第602页。

168 1989年12月13至16日《政治体制专题小组第十七次会议纪要》，载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第602 - 603页。

169 1990年1月17至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》，载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第603页。

第六十四条

“香港特别行政区政府必须遵守法律，对香港特别行政区立法会负责：执行立法会通过并已生效的法律；定期向立法会作施政报告；答复立法会议员的质询；征税和公共开支须经立法会批准。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁷⁰ 《基本法》第六十四条的内容、行文、标点符号在整个起草过程中始终如一，唯一修改的地方是条文中的称谓词。条文中的“香港特别行政区政府”和“香港特别行政区立法会”，在条文起草初、中期本为“香港特别行政区行政机关”和“香港特别行政区立法机关”，于第七稿即《基本法（草案）》制定时作出修改。

《中英联合声明》附件一第一节的相关部分：“行政机关必须遵守法律，对立法机关负责。”

条文起草最初期，即条文第一稿制定前，有讨论记录显示有意见认为：“行政、立法、司法三权互相制衡，以立法机关为最高权力机关。行政机关向立法机关负责的原则必须予以确立。所谓负责，不仅仅是报告及咨询，在某种情况下，立法机关可对在政务上失职的行政长官或官员予以制裁。”但另有意见则认为：“要保持稳定，政权运作以行政机关为主导。行政长官和行政机关是权力中心。立法机关不能拥有推翻政府的权力。所谓‘负责’就是向立法机关作报告。”¹⁷¹

1986年年中有交流参观团与内地草委分组讨论，第一组成员为邵天任、李后、许崇德等多人。李后和邵天任分别就政制的原则性问题提了几点意见，收录在《基本法咨询委员会秘书处通讯17》，相关意见节录如下：

“对于《中英联合声明》中行政机关向立法机关负责这问题，其实在中英谈判时，大家都有共同的理解，就是：行政机关

170 《起草过程概览》，中册，第604 - 619页。此条起草过程经历九稿。

171 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。《起草过程概览》，中册，第605页。

要定期向立法机关作施政报告；行政机关要答覆立法局的质询；立法机关有审决财政预算的权力；在行政机关的主要官员（包括行政长官）有犯罪行为时，立法机关可以弹劾他们，并报告中央，由中央处理。立法机关和行政机关的地位是平等的，互相制衡。”¹⁷²

1986年8月14日《草拟政制的初步讨论纪要》附件显示：“在行政机关与立法机关的关系问题上，意见的分歧很大。问题主要是环绕着未来的政制，究竟应以立法为中心，还是以行政为中心，或是行政、立法分工，相互制衡？具体的问题如下：未来的行政机关如何向立法机关负责、解释，及接受立法机关的质询？”¹⁷³

1987年6月10日政制专责小组之行政机关与立法机关的关系工作组《行政机关与立法机关的关系讨论文件》分析了《中英联合声明》引起的问题：¹⁷⁴

“由于《中英联合声明》对行政机关和立法机关的关系只有以下的说明：

‘行政机关……对立法机关负责’，而没有对负责一词作出解释，故引起不少纷纭的议论。

2.4.1 ‘负责’的解释

有三种不同的意见：

2.4.1.1 根据中国宪法或通俗字义的解释，‘负责’指下级和上级的关系，上级有权监察下级运作、挑选和罢免下级首长。

2.4.1.2 两者的关系如目前香港的行政局和立法局的相似，‘负责’并没有从属关系的含意。两者的关系是：

- (1) 行政机关定期向立法机关作施政报告；
- (2) 行政机关须答覆立法机关的质询；
- (3) 立法机关有通过财政预算的权力和审议决算的权力；

172 《起草过程概览》，中册，第606页。

173 《起草过程概览》，中册，第608页。

174 1987年7月27日政制专责小组第十三次会议第二次续会讨论文件。《起草过程概览》，中册，第609 - 610页。

(4) 立法机关的主要官员，包括行政长官在内，如果有犯罪行为，立法机关可予弹劾，报请中央处理。

2.4.1.3 牛津英文字典对‘负责’(accountable及responsible)的定义是：

(1) accountable - bound to give account; responsible.

(2) responsible - liable to be called to account, answerable, not autocratic, morally accountable for actions capable of rational conduct, of good credit or repute, respectable, apparently trustworthy.

‘负责’一词已把关系清楚界定，因为该词并没有从属(上级和下级)的含义。就立法机关与行政机关的关系而言，意指相互的义务。

2.4.3 由于立法机关和行政机关各有其职权范围，若两者的关系只在字义的层面上理解，即只是对‘负责’一词作抽空的解释，这对解决两者的关系问题是没有帮助的。本文将就立法机关和行政机关在实质职能上的关系作一探讨。”

一年后即1988年8月一份资料，辑录了内地草委访港小组就一些问题的回应，以下关于“政制”的内容，显示制定第七稿前的讨论：¹⁷⁵

“4.5 ‘负责’的定义

4.5.1 基本法内负责出现了许多次，是在不同情况下写的，可能会有混淆的情况出现，故在基本法有关行政机关和立法机关的关系时，在第六十四条便写明‘负责’的内容。虽然这条只写了四点，但两个机关的职责已很清楚。

4.5.2 不加上‘行政机关要接受立法机关监察’的原因是：只写了监察这概念而不写内容，两机关间便会出现一个空洞而无实质内容的概念，在这情况下，两机关便只会为了争权而没有方法配合和协调，但却不能做到实质制衡的效果。因此只写遵守法律或接受质询等，其效果已与接受监察及制衡的实质内容没有两

175 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，中册，第614页。

样了，因此不须另加条文。

4.6 行政机关、立法机关与司法机关

4.6.2 至于行政机关向立法机关负责，‘负责’的意思就己用冒号解决负责的内容，这是按中英谈判时出席讨论的委员了解，提供有关资料写成的，这亦是制衡的一种。”¹⁷⁶

条文起草期间，有些委员认为条文写得不清楚、或行政机关对立法机关负责的范围订得太狭窄，负责应是无限或约束的，有违《中英联合声明》。有建议将这条改写成两款，冒号前为一款，冒号后单列一款，表述两层意思。亦有意见将冒号改为分号(；)或句号(。)。还有建议增加“负责”的项目。但亦有草委认为，冒号前面的话是《中英联合声明》规定的，后面的则是“负责”具体范围，不同意取掉冒号。¹⁷⁷

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“关于行政机关和立法机关的关系。行政机关和立法机关之间的关系应该是既互相制衡又互相配合；为了保持香港的稳定和行政效率，行政长官应有实权，但同时也要受到制约。草案规定，行政长官是香港特别行政区的首长，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。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，答覆有关质询，征税和公共开支需经立法会批准；行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，必须征询行政会议的意见。同时又规定，如立法会以不少于全体议员三分之二多数再次通过被行政长官发回的法案，行政长官必须在一个月内签署公布，除非行政长官解散立法会；如被解散后重选的立法会仍以三分之二多数通过有争议

176 “对……负责”这组字词，除见于《基本法》第六十四条，还可见于《基本法》第四十三、五十七、五十八、九十九和一百零一条。

177 《起草过程概览》，中册，第611 - 619页。

的原法案或继续拒绝通过政府提出的预算案或其他重要法案，行政长官必须辞职；如行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，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。上述这些规定体现了行政和立法之间相互制衡、相互配合的关系。”¹⁷⁸

第六十五条

“原由行政机关设立咨询组织的制度继续保留。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁷⁹《基本法》起草初期，有些咨委对政制方面的意见认为《中英联合声明》内谈经济部份太多，政制太少，所以《基本法》要侧重写政制部份。¹⁸⁰

《基本法》第六十五条条文第一稿制定前有建议维持已有的咨询制度，以加强行政立法双方的协调，建议相关部分如下：¹⁸¹

“5. 行政机关与立法机关相互关系

5.4 为加强行政立法双方的协调，建议基本上维持现时的咨询制度，依主要政策部门关注的事务，设立顾问委员会如咨委会、教育委员会及劳工顾问委员会等，而其他各项事务则设咨询委员会。顾问委员会成员三分之一由行政长官任命，三分之一由立法机关委派，另三分之一由双方共同邀请有关方面专长的团体代表或个人参加。这些委员会的主要功能，是为主要官员所建议的政策在考虑的阶段时事先提供意见，并提供一机会予行政、立法机关及社会人士(与政策有关之团体及人士)接触，互相交换资料及协调，使将来制定的政策能充份反映各方面人士的意见。

178 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

179 《起草过程概览》，中册，第620 - 623页。

180 1986年2月基本法咨询委员会《第四批讨论总结》。《起草过程概览》，中册，第620页。

181 一百九十人联署《香港特别行政区政制方案的建议》，载于1986年11月10日基本法起草委员会秘书处《参阅资料——第28期》。《起草过程概览》，中册，第620页。

由于立法机关议员在行政机关制订政策前有参与及发表意见的机会，故相信行政机关的政策，能更容易得到立法机关的支持。”

条文文本由第一稿起内容均以“行政机关设立咨询组织的制度继续保留”为主体。第四、第五稿曾在“行政机关”前增加“行政长官”，但第六稿制定时被删去，并在句首增加“原由”二字。在条文征求意见期间，有意见认为应删去此条，或写成“行政机关得设立咨询机构”，避免“原有的”提法。¹⁸²

当时还有一份题为《香港特别行政区政治体制的一些整体问题》的专题报告，内容提及“现有制度的优点和特点”，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（3）——专题报告》，相关内容节录如下：¹⁸³

“1 设计政治体制的原则

3. 保持现有制度的优点并加以改善

3.2 现在制度的优点和特点

3.2.3 有意见认为，应保留现时行政机关设立咨询组织的制度。这制度的好处是，从效果上看，有助于提高行政管理效率，加强制订政策过程的专业指导；从组织形式上看，既有就全港性的专门问题提供意见的法定组织，亦有就全港性的专门问题提供意见的非法定组织。政府通过行政局、立法局、市政局、区议会、四百多个附属于行政机关的咨询委员会，成为一个网络，借这些网络得以进一步了解各项社会事务。这些咨询机关起着上情下达、下情上达、官民沟通、调节矛盾的作用。另外，行政咨询制度是目前本港吸纳精英参与政治的成功经验。这有民主成份，是社会进步、民主呼声不断高涨的结果，有利于本港民主政制的发展。有意见认为，保留行政咨询制度，会有利于香港继续繁荣安定，并可将移民之风缓和下来。”

1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第六十五条，即条文第七稿制定前，咨委会秘书处参考资

182 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第621页。

183 《起草过程概览》，中册，第621 - 622页。

料（八）萧蔚云《设计香港未来政治体制的构思》中提到：“从香港的现实出发，基本法（草案）征求意见稿还规定‘原由行政机关设立咨询组织的制度继续保留’。”¹⁸⁴

条文第七、第八稿文本与第六稿无异。1989年9月《基本法（草案）》咨询期间，即条文第八稿制定前，有咨委认为此条强调“保留”，会妨碍新的咨询组织产生。有委员认为此条针对的是制度，而非个别机构。若现有制度至九七年没有重大变动，则不会产生大问题。有委员认为“原”字应解作《基本法》生效的时刻。亦有委员认为，在解释此条时，应较灵活地从大原则着眼，不应逗留在小节上，才可解决当中疑问。¹⁸⁵

该文本即条文第九稿于1990年4月获全国人大通过为《基本法》第六十五条。

第三节 立法机关

第六十六条

“香港特别行政区立法会是香港特别行政区的立法机关。”

《基本法》第四章“政治体制”第三节“立法机关”共十四条条文，以第六十六条为首。

《中英联合声明》附件一第二节订明：“香港特别行政区的立法权属于香港特别行政区立法机关。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁸⁶ 此条九稿文本唯一不同之处，乃立法机关的名称。由第一稿至第四稿以“XX（名

184 1988年8月19日。《起草过程概览》，中册，第621页。

185 1989年9月1日《第二次咨询期政制专责小组第五次会议会议纪要》。《起草过程概览》，中册，第623页。

186 《起草过程概览》，中册，第624 - 627页。

称待定)”开始，发展至第五稿“立法会议”。¹⁸⁷ 最终1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》制定时修改为“立法会”。¹⁸⁸

第六十七条

“香港特别行政区立法会由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。但非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民也可以当选为香港特别行政区立法会议员，其所占比例不得超过立法会全体议员的百分之二十。”

《中英联合声明》附件一第一节订明：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁸⁹ 此条共五稿，第一至第三稿文本均为：“香港特别行政区立法机关的组成和产生办法（待拟）。”1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》制定时，条文第四稿增写并成为独立一条只处理立法会的组成的条文，即现时基本法第六十七条，其内容、文字与1990年4月全国人大通过的第五稿无异。

条文起草初期，政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组曾多次讨论立法机关成员的国籍问题。其后，政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组《立法机关讨论文件（六稿）》指出：¹⁹⁰

“8. 其他

187 1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》草稿：委员们同意，立法会议的英文译名仍为LEGISLATIVE COUNCIL。《起草过程概览》，中册，第626页。

188 《起草过程概览》，中册，第626页。

189 《起草过程概览》，中册，第628 - 634页。

190 1987年6月9日政制专责小组第十二次会议讨论文件。《起草过程概览》，中册，第631页。

8.1 立法机关成员的国籍问题：

自一九八五年四月始立法局议员不用向英女皇宣誓效忠，间接地表示了没有规定议员必定属于英籍，但亦没有其他对国籍的特别规定，然而将来立法机关成员的国籍问题却很富争论性。

8.1.1 《中英联合声明》除了规定香港特别行政区政府由当地人组成外，对立法机关的投票及候选人资格与国籍，并无明确规定。

8.1.2 由于永久性居民中，除中国籍居民外，还包括了中国籍以外的其他国籍人士（详见居民定义的报告）。如果永久性居民即等同‘当地人’，而未来的特区政府是由‘当地人’组成的话，则永久性居民，连同中国籍以外的其他人士在内都应有选举权及被选权，亦即持非中国籍的其他国籍人士，亦可以参加立法机关。对这问题的见解，若以一九八七年的国籍法为基础（至于国籍法应否适用于香港，则有不同意见），有如下原则性的分歧的意见：

8.1.3 认为参与立法机关的权利(选举立法机关成员和成为候选人)应只限于持中国籍的永久性居民的意见有：持有外国国籍的人士，缺乏对香港的归属感，在处理某些与外国有关的公众事务时，更可能产生双重效忠的问题。另外，在特区重大事务决策上，外籍人士未必能将特区的命运与己身利益连在一起。再者，外籍人士一旦迁离香港，会产生补选的麻烦。具体来说，九七后立法机关成员是否需要宣誓效忠中国呢？若答案是肯定的话，非中国籍的立法机关成员便可能有问题了，因为有些国家是不容许其居民向另一个国家宣誓效忠的。在一些特别行政区内发生而与国家安全有关的问题上，亦会因为其外国国籍而造成尴尬的情况。所以，除非这些人士放弃他的外国国籍，而获批准入中国籍，否则，不应容许他们参与未来特别行政区的立法机关。

8.1.4 认为选举权和被选举权受不同国籍限制的意见有：中国籍以外的其他永久性居民只能有选举权，但没有被选举权，因为如有外籍人士成为立法机关成员，会涉及主权问题；再者，如中国籍人士和非中国籍人士享有相同的政治权利，便是对中国籍人士政治歧视。

8.1.5 认为中国籍和非中国籍人士也可以参加立法机

关的意见有：

8.1.5.1 香港是一个国际商港，应尽量容许不同背景的人士，积极参与管治这个地方的事务，况且很多已取得非中国国籍的人士仍然以香港为家，故应该让他们在立法机关的选举中，有投票和参选权，增加他们的归属感。（有人认为没有参政权，会被视为政治权利被削减。）

8.1.5.2 中国籍以外的其他永久性居民可以成为立法机关的成员，因为立法机关是‘中国的地区性议会’，只管理地方事务，所以有中国籍以外的其他人士被选入立法机关是不会影响中国在香港体现主权的。

8.1.6 其他意见有：

8.1.6.1 规定在香港特区以外有居留权的人士，在港没有选举权或被选举权。

8.1.6.2 在香港以外有居留权，但以香港为家的中国公民应有选举权与被选举权。

8.1.6.3 有选举权的人士应该有被选举权。

8.1.6.4 如立法机关只是纯咨询性质的机关而非最高权力机关，其产生可不受国籍所限，但它不能拥有相等于地方人民代表大会的政治地位和权力；但若立法机关是被视为最高权力机关，其产生则必须受国籍所限，因为它其实就是地方人民代表大会；再加上政治权利属公民权利，与国籍、效忠、国家义务有关，与一般居民、市民的权利有别。再者，基于有自尊心的民族本质，中国籍人士与中国籍以外的其他人士不能享有同等的政治权利。

8.1.6.5 如要适当地照顾外籍人士的利益，可将他们划成一个界别或选举团，选出代表进入立法机关以代表其利益。”

除国籍问题外，咨委会就立法机关成员的资格收集到的意见，还有居港期规定、无犯罪纪录等。¹⁹¹

条文第四稿制定前，草委会政治体制专题小组曾就立法会

191 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第633页。

议员的资格限制问题和相关条文开会讨论。1989年12月13至16日《政治体制专题小组第十七次会议纪要》显示委员们对条文进行了讨论，但尚未有一致的修改建议，决定留待下次会议解决。会议对这些条文的讨论意见如下：

“4. 关于立法会议员的资格限制问题，有些委员提出，立法会议员的资格应有适当的限制，规定普选产生的议员必须是中国公民，而功能团体产生的议员可以是外籍人士。有的委员认为，香港特别行政区给予永久性居民中的外籍人士选举权，是由于历史原因的特殊安排，如果外籍人士滥用这种权利，全国人民代表大会应有权普遍或个别地收回这一权利。有的委员认为，没有必要对立法会议员作出国籍限制。”¹⁹²

1990年1月17至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》相关记录如下：

“一、关于第四章政治体制的条文修改

8. 第六十六条之后增写一条‘香港特别行政区立法会由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民也可以当选为香港特别行政区立法会议员，但所占比例不得超过立法会全体议员的百分之十五。’

有的委员主张‘百分之十五’应改为‘百分之二十五’。”¹⁹³

1990年2月16日制定的条文第四稿，即《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第六十七条，内容为：

“香港特别行政区立法会由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。但非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民也可以当选为香港特别行政区立法会议员，其所占比例不得超过立法会全体议员的百分之二十。”

1990年2月19日姬鹏飞主任委员《关于〈中华人民共和国香港

192 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第633 - 634页。

193 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第634页。

特别行政区基本法（草案）》及有关文件的修改情况报告》指出：

“四、限定非中国籍的永久性居民和在外国有居留权的永久性居民中的中国公民在香港特别行政区立法会中的人数不得超过议员总数的百分之二十。”¹⁹⁴

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。也正是基于这一考虑，有关条文还规定，特别行政区立法会必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。但照顾到香港的具体情况，允许非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民可以当选为立法会议员，但其所占比例不得超过立法会全体议员的20%。”¹⁹⁵

1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士鍾士元等的谈话曾论及“港人治港的界线和标准”：¹⁹⁶

“要相信香港的中国人能治理好香港。……我们相信香港人能治理好香港，不能继续让外国人统治，否则香港人也是决不会答应的。

港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。未来香港特区政府的主要成分是爱国者，当然也要容纳别的人，还可以聘请外国人当顾问。什么叫爱国者？爱国者的标准是，尊重自己的民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香

194 《起草过程概览》，中册，第634页。

195 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

196 见本书引言。

港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。只要具备这些条件，不管他们相信资本主义，还是相信封建主义，甚至相信奴隶主义、都是爱国者。我们不要求他们都赞成中国的社会主义制度，只要求他们爱祖国，爱香港。”

第六十八条

“香港特别行政区立法会由选举产生。

立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标。

立法会产生的具体办法和法案、议案的表决程序由附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》规定。”¹⁹⁷

根据《中英联合声明》附件一第一节：“香港特别行政区……立法机关由当地人组成。……香港特别行政区立法机关由选举产生。”¹⁹⁸

条文本身的演进

1986年4月22日草委会通过的《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》，¹⁹⁹ “立法机关的组成和产生办法”是第四章（香港特别行政区的政治体制）第三节（立法机关）第一项。《起草过程概览》的起草资料显示，²⁰⁰ 此条起草过程经历

197 1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过；2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议备案修正；2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议通过关于完善香港特别行政区选举制度的决定，见附录十二。2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订，见附录十四。

198 《中英联合声明》附件一第十三节为相关条文：“《公民权利和政治权利国际公约》……适用于香港的规定将继续有效。”

199 参阅附录四。

200 《起草过程概览》，中册，第635 - 712页。

九稿。《基本法》起草初期1986年年初至1987年年底条文第三稿制定前，草委会、咨委会对这课题的讨论和收集到的意见很多。多数草委形容此条不是简单的选举方式问题，香港当时对此分歧很大，不宜暂时按《中英联合声明》写上“立法机关”由选举产生，还是待政治体制专题小组进一步研究后再写为宜。²⁰¹ 条文第一至第三稿均为：“香港特别行政区立法机关的组成和产生办法（待拟）”。

1987年12月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）制定时，第六十四条即条文第四稿内容分三款：

“（第一款）香港特别行政区的立法机关由选举产生。

（第二款）立法机关具体的产生办法有以下三种方案：

1. 功能团体选出的成员占百分之五十；由地域性选区直接选出的成员占百分之二十五；经大选举团选出的成员占百分之二十五。

2. 不少于百分之五十经由普及而直接之选举产生；不多于百分之二十五经功能团体选举产生；不多于百分之二十五由地区的议会如区议会、市政局和区域市政局选举产生。

3. 百分之三十的成员由顾问团推选非顾问入立法机关，其中至少三分之一为主要官员，其余为行政会议成员及社会上其他人士；百分之四十的成员由功能团体选出；百分之三十的成员由各地区直接选出。

（第三款）前款规定的选举办法可根据香港特别行政区的实际情况予以变更。此项变更须经香港特别行政区立法机关全体成员的三分之二多数通过，行政长官同意并报全国人民代表大会常务委员会批准。”

1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》的第六十八条为此条第五稿：

201 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第667页。

“香港特别行政区立法会议由混合选举产生。

立法会议的选举方式和比例由附件二《香港特别行政区立法会议的产生办法》规定。

附件二规定的立法会议的选举方式和比例可根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则予以变更。此项变更须经香港特别行政区立法会议全体成员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。”

第五稿和附件二的内容基本上同时成为1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》，即本条第六稿的内容。唯一改动之处为条文第二款：

“立法会议的选举方式和比例由附件二《香港特别行政区立法会议的产生办法》规定。附件二规定的立法会议的选举方式和比例……”改为“立法会议产生的具体办法由附件二《香港特别行政区立法会议的产生办法》规定。附件二规定的立法会议的产生办法……”。征求意见稿对此条和附件二简介如下：

“27. 本章第三节规定立法会议行使香港特别行政区的立法权……根据《中英联合声明》的规定：香港特别行政区立法机关由选举产生。由于有关立法会议成员产生办法的方案众多，在草拟过程中未有一致意见，征求意见稿有关的附件《香港特别行政区立法会议的产生办法》胪列了四种方案，待参考香港市民的意见和建议后，再作决定。

28. 方案一主张：立法会议成员中，功能团体选出的占50%，地域性直接选出的占25%，选举团选出的占25%。这个方案是配合行政长官产生办法的方案一而提出来的，其设计的特点是使立法会议有多元化及均衡的代表性。

29. 方案二主张：立法会议成员中，普及而直接选出的不少于50%，功能团体选出的不多于25%，区议会、市政局和区域市政局选出的不多于25%。这个方案是配合行政长官产生办法的方案二而提出来的，其设计的特点是维持立法会议照顾全港市民的利益，并加强立法会议和区议会的联系。

30. 方案三主张：立法会议成员中，顾问团推选非顾问占30%，其中三分之一为主要官员，功能团体选出的占40%，各地

区直接选出的占30%。这个方案是配合行政长官产生办法的方案四而提出来的，其设计的特点是保持行政机关主要成员与立法会议的联系。

31. 方案四主张：立法会议员中，工商界选出的占30%，专业人士选出的占25%，基层组织选出的占20%，地区性普选的占25%。这个方案是配合行政长官产生办法的方案五而提出来的，其设计的特点是，从功能团体及地区性普选的观点看，前者占75%，后者占25%；从经济利益的观点看，中上层人士占55%，基层人士占45%；从直接选举与间接选举的观点看，直接选举占50%。

32. 有关立法会议员产生办法的四个方案的共同特点是同意立法会议员应由混合选举产生，同时今后循序渐进的保持发展，不同的地方则是用什么途径和由各种途径产生的成员的比例。”²⁰²

上述文本经过一轮咨询，1989年2月制定的《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第六十七条，即条文第七稿，内容如下：

“香港特别行政区立法会由选举产生。

立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标。

立法会产生的具体办法由附件二《香港特别行政区立法会的产生办法》规定。”

当时的附件二的内容如下：

“附件二 香港特别行政区立法会的产生办法

一、香港特别行政区第一届至第四届立法会组成如下：

第一届 立法会议员共 55 人

（一）地区性代表人士 15 人

（二）工商、金融界 16 人

202 1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》。《起草过程概览》，中册，第676页。

(三) 专业界	12 人
(四) 劳工、社会服务、宗教等界	12 人
第二届 立法会议员共	65 人
(一) 地区性普选代表	25 人
(二) 工商、金融界	16 人
(三) 专业界	12 人
(四) 劳工、社会服务、宗教等界	12 人
第三、四届 立法会议员共	80 人
(一) 地区性普选代表	40 人
(二) 工商、金融界	16 人
(三) 专业界	12 人
(四) 劳工、社会服务、宗教等界	12 人

二、上述地区性普选的选区划分、投票办法，各个界别及各个界别法定团体的划分、名额分配、选举办法等，由香港特别行政区以选举法规定。

每个选民只能有一个投票权。

三、第一届立法会按照《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》产生。

第一至第四届立法会按本附件的规定组成。在第四届立法会任内，立法会拟定具体办法，通过香港特别行政区全体选民投票，以决定立法会的议员是否全部由普选产生。投票结果报全国人民代表大会常务委员会备案。

上述全体选民投票的举行，必须获得立法会议员多数通过，征得行政长官同意和全国人民代表大会常务委员会的批准方可进行。投票结束，必须有百分之三十以上的合法选民的赞成，方为有效，付诸实施。

四、如上述投票决定立法会议员全部由普选产生，从第五届起实施；如投票决定不变，每隔十年可按第三项的规定再举行一次全体选民投票。

五、除本附件第三、四两项已有规定外，其他变更须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”²⁰³

条文第七稿公布后是另一段咨询期，第八稿于1990年2月16日制定。条文第一、第二款与第七稿同款维持不变。第三款作出修改，改为：“立法会产生的具体办法和法案、议案的表决程序由附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》规定”。

条文第八稿的附件二内容于1989年12月和1990年1月经草委会政治体制专题小组两次会议讨论，并对立法会的组成和议案、法案的表决程序分两个问题进行了举手表决。²⁰⁴ 1990年2月16日制定的文本内容如下：

“附件二 香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序

一、立法会的产生办法

（一）香港特别行政区立法会议员每届六十人，第一届立法会按照《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》产生。第二届、第三届立法会的组成如下：

第二届

功能团体选举的议员	30人
选举委员会选举的议员	6人
分区直接选举的议员	24人

第三届

功能团体选举的议员	30人
分区直接选举的议员	30人

203 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。《起草过程概览》，中册，第699 - 700页。

204 1989年12月13日、1990年1月政治体制专题小组第十七、第十八次会议纪要。载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第710 - 711页。

(二)除第一届立法会外,上述选举委员会即本法附件一规定的选举委员会。上述分区直接选举的选区划分、投票办法,各个功能界别和法定团体的划分、议员名额的分配、选举办法及选举委员会选举议员的办法,由香港特别行政区政府提出并经立法会通过的选举法加以规定。

二、立法会对法案、议案的表决程序

除本法另有规定外,香港特别行政区立法会对法案和议案的表决采取下列程序:

政府提出的法案,如获得出席会议的全体议员的过半数票,即为通过。

立法会议员个人提出的议案、法案和对政府法案的修正案均须分别经功能团体选举产生的议员和分区直接选举、选举委员会选举产生的议员两部份出席会议议员各过半数通过。

三、二〇〇七年以后立法会的产生办法和表决程序

二〇〇七年以后香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序,如需对本附件的规定进行修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会备案。”²⁰⁵

之后条文第九稿与附件二文本未再修改,并于1990年4月获全国人大通过为《基本法》第六十八条和附件二。

条文起草经过

条文起草初期,1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》显示,²⁰⁶关于立法机关选举的意见很多。主张直接选举的意见支持一人一票的选举方式。主张间接选举的意见赞同功能团体的间接选举。主张混合制的意见认为立法机关可由委任、间接、直接选举产生。直接选举以分区或全民投票选

205 1990年2月16日《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。《起草过程概览》,中册,第711 - 712页。

206 基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一。《起草过程概览》,中册,第636 - 637页。

出，间接选举分为功能团体和社会团体两部份。立法机关成员的组成比例的意见也很纷纭。还有意见提出立法机关设两院制，第一院由直接选举产生，第二院可以起制衡作用。

这段期间咨委会的政制专责小组除了分组开会讨论，还参考了很多社会不同的意见，包括《十二个政制构想》。其中有意见认为：

“立法机关全部间接选举，市政议会全部直接选举，可能社会多数人的要求均可达到。因为社会多数的要求只是照顾福利，但对于中央政策、对外的关贸协定、香港的贸易政策、工业政策、海关征税等问题，普通基层群众第一不大关心，第二不大了解，第三他们信任由专家们去处理，不须要直接干预这些政策问题，只要有一批主要从功能团体产生的专家来处理香港中央政府的政策就可以了，所以可以用间接选举的方式。

……

如果立法机关将来全部直接选举，有一个可能是香港成立政党。中国国民党是一个政党，是否可以公开活动？中国共产党当然也可公开活动，假如中国共产党投入竞选，其他政党有无可能与之匹敌？”²⁰⁷

当时有政制专责小组委员认为香港人普遍的公民意识及教育水平（即大学生比例）都较低，若立法机关全由直接选举产生会很危险。有个别委员认为应趋向直接选举，但在时机未成熟前应有过渡期。²⁰⁸

亦有意见指出，《中英联合声明》附件一第一和第十三节提到三点：“由当地人组成”、“选举产生”和“《公民权利和政治权利国际公约》……适用于香港的规定将继续有效”。一般人看中英协议中立法机关的产生，只注意协议中提及的第一、第二两点，而忽略了第三点。该意见指出：“由于中国不是上述公约的缔约国，但为使香港人享有不少于目前公约中所规定的权利，因此作出承诺，目的当然是叫香港人放心；至于不适用于香港的

207 《十二个政制构想》。《起草过程概览》，中册，第639 - 640页。

208 1986年6月10日《政制专责小组第四次会议纪要（第四分组）》。《起草过程概览》，中册，第641页。

规定，中国有全权决定是否付诸实行。当我们讨论立法机关的产生时，应充份估计第三点的影响。”意见续指出“在《公民权利和政治权利国际公约》中，有一条不适用于香港的规定是涉及立法机关的产生的。英国政府在认准公约时声明：‘联合王国保留权利，在涉及须在香港设立一个经选举产生的行政局或立法局的问题上，不引用第二十五条(B)段……。’所谓的第二十五条(B)段的公民权利是：‘在真正、定期之选举中投票及被选。选举权必须普及而平等，选举应以无记名投票法行之，以保证选民意志之自由表现’。简而言之，就是英国政府保留权利，不采用普及而平等的选举方式选举产生香港的立法局、行政局。中国在保证公约适用于香港的规定将继续有效的同时，也同样保留有不采用普选方式产生立法局的权利。所以说，如果现在香港政府蓄意造成有立法局议席由普选产生的既定事实，逼中方接受，严格地说，这种做法是侵犯了中国的权利的。”²⁰⁹

1987年5月25日政制专责小组经过多次会议讨论修订的《立法机关的产生最后报告》阐述当时立法局56席议席的产生方法，²¹⁰并指出问题的焦点：

“香港85年的立法局，是有用直接选举的方式去选举议员的，但这些选举，并非用普及选举方式，而是在一定的功能界别内进行。85年的立法局选举，亦有普及选举产生的议员，而且全港的选民，是通过两次不同的普及选举作为基础，去产生立法局议员。不过这些选举是以间接的形式进行的，并且中间受到委任议员的参与，并非纯由选民的代表决定最后的立法局人选。故此，目前讨论的问题就是：‘未来特区的立法机关，应否有不同选举方式，去选出立法机关的成员。如果有的话，比例应如何分配及实施时间应如何安排。’”²¹¹

209 辛维思《谈立法机关的产生办法》，载于1986年11月10日基本法起草委员会秘书处《参阅资料——第28期》。《起草过程概览》，中册，第649页。

210 即当然官守议员；委任；功能团体选举（根据1985年的立法局选举条例）；选举团—参阅1986年12月3日政制专责小组之立法机关工作组及行政长官、行政机关工作组《选举方式—直接、间接、功能界别、大选举团讨论文件（草稿）》（1986年12月3日政制专责小组行政机团的组成与行政长官工作组及立法机关的组成与立法机关的产生工作组第一次联席会议讨论文件）。《起草过程概览》，中册，第651页。

211 1987年5月25日政制专责小组《立法机关的产生最后报告》。《起草过程概览》，中册，第667页。

1987年10月草委会在订定条文第三稿，即《政治体制（讨论稿）》的工作文件中，记录资料如下：

“香港各界人士的意见，压倒性的多数主张基本法中应有功能团体选举及普及直接选举的部份，但比例多少则意见不一致。工商专业界咨委主张：功能团体选出议员百分之五十，大选举团选出四分之一，地区性直接选举选出四分之一。最热烈主张直选的人士，多数也不排除功能团体选举。”²¹²

1987年12月条文第四稿制定时，内容展示三种立法机关产生办法的方案。²¹³ 这时期咨委会政制专责小组就立法机关的组成和产生方法收到的意见和方案依然十分多和纷纭，包括建议成立一个有广泛代表性的大选举团，选出立法机关百分之二十五的议席。²¹⁴

条文第四稿制定时，就第二款有以下的“说明”：

“多数委员主张混合选举，其中较多委员赞成条文中的第1种方案，有些委员赞同第2种方案，有的委员赞同第3种方案。提出第1、3两种方案的委员主张，他们方案中立法机关成员的各种产生办法是‘一揽子’办法，即是否有地域性直接选举，须视其他两种选举方式是否一并被接受为条件。

此外，有些委员建议，香港特别行政区立法机关的成员全部由功能团体选举产生。

有的委员提出，香港特别行政区立法机关的成员全部由地域性的、一人一票的普及选举方式产生。”²¹⁵

征求意见稿公布后，咨委会文件《香港特别行政区政治体制的一些整体问题》分析普及直接选举、选举团选举、功能界别选举和大选举团选举，并总结如下：

212 1987年10月《第四章 香港特别行政区的政治体制(讨论稿)》(政治体制专题小组工作文件)。《起草过程概览》，中册，第668页。

213 见上文。

214 基本法咨询委员会工商专业界咨委《有关大选举团的建议》，载于1987年12月基本法起草委员会秘书处《参阅资料 - 第35期》。《起草过程概览》，中册，第673页。

215 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)。《起草过程概览》，中册，第674页。

“本报告所列之选举方法各有优点。普及直接选举被认为是最民主或是唯一的选举方法；选举团选举的优点是市民对这种选举已有一定经验；而功能界别选举的好处是使各界别的利益得以体现；大选举团选举的优点则是稳健的发展步伐。无论哪种选举方法或何种组合，都要切合香港的实际环境及需要，而又能照顾及平衡各方面的利益。”²¹⁶

《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》公布后，萧蔚云《设计香港未来政治体制的构思》就附件二中四个方案说法如下：

“……无论基本法起草委员会或咨询委员会委员，多数都主张由直接选举和间接选举相结合的混合选举方式产生立法机关，基本法(草案)征求意见稿第六十七条第一款已规定了这一点。但是对于立法机关产生的具体办法在香港各界长期以来存在着分歧，……现在基本法起草委员会把这四种办法公布出来，广泛征询意见，通过协商再作决定，找出一种能为多数人接受的可行的办法，是比较适宜的。

为了有助于解决这些分歧，政治体制专题小组提出在立法机关产生的条文中增加一款：‘附件二规定的立法会议的产生办法可根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则予以变更。此项变更须经香港特别行政区立法会议全体成员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准’（在行政长官的产生办法中也增加了与此相同内容的一款）。”²¹⁷

条文第七稿于1989年2月制定，²¹⁸ 萧蔚云一份载于同年2月基本法咨委会秘书处参考资料《政治体制设计的讨论及其发展》的相关内容如下：

“8. ……根据咨询报告反映，各界提出的政制修改建议基本上有两个共通点：一是以民主政制为最终的发展目标；二是以

216 《香港特别行政区政治体制的一些整体问题》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(3)——专题报告》。《起草过程概览》，中册，第680 - 683页。

217 1988年8月19日基本法咨询委员会秘书处参考资料(八) 萧蔚云《设计香港未来政治体制的构思》。《起草过程概览》，中册，第679页。

218 内容见上文。

循序渐进的步伐发展政制。这些建议可归纳为三类协调性方案：

(1) 没有既定发展程序，只按客观环境逐渐发展至民主的政体；

(2) 有既定发展程序，而以投票率为衡量市民的政治成熟程度，并作为引入一人一票直接选举的引发点；

(3) 有既定发展程序，而以届数规定逐步发展的步伐。并在基本法内写明确实的发展时间表。

9. 基于以上情况，起草委员会政制专题小组香港召集人查良镛委员在草委员会政制小组会议上提出了协调性的主流方案。主流方案与征求意见稿各方案的最大分别就是前者是一个发展性的政制构思，而后者(除方案四外)则没有发展性的设计。

(3) 第一届政府和立法机关的产生

主流方案之有关建议与征求意见稿附件三大致相同，并且还对个别事项作了更具体的规定，例如：规定推选委员会由四百人组成；第一届立法会由五十人组成，其中地区普选占27%，其他则由功能团体选举产生，而工商、金融界占29%；专业界占22%；及劳工、社会服务、宗教界占22%。

10. 主流方案是融合了大部份方案的特点和精神而成的。各方案共同的特点，就是采取循序渐进的方式，朝着民主的方向逐步发展政制；而其最终精神则是为香港带来一个真正民主开放的政治制度。主流方案正是上述两点的考虑为基础而制定的行政长官将由选举产生，由中央人民政府任命；选举行政长官的方式是民主的，是由一个具有广泛代表性的选举委员会负责，而且将由人民决定是否从第四届开始实行普选，行政长官候选人须得到不少于一百名选举委员会委员的支持才可被提名，这提名程序有充份民主成份；而立法会议最初是由混合选举产生，逐渐增加普选成员的比例，向着充份民主的选举方式发展，最后亦交由港人自己决定是否从第五届开始使用普选方式选出全体立法会议成员。各方案虽然拥有共同的特点和精神，但对于迈向民主的步伐的速度，却有缓急不一的主张。在这方面，主流方案是主张采取稳健的发展步伐，逐步的迈向民主。”²¹⁹

219 《政治体制设计的讨论及其发展》，载于1989年2月基本法咨询委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）参考资料》。《起草过程概览》，下册，第1271 - 1272页。

1989年2月15日姬鹏飞主任委员提请人大常委审议《基本法(草案)》的报告中指出：

“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。”²²⁰

接下来的咨询期间，仍然是意见纷纭。1989年12月、1990年1月草委会政治体制专题小组召开了第十七、第十八次会议。第十七次会议的会议纪要相关内容如下：

“关于香港特别行政区立法会的产生办法，在小组会上有三位委员提出了三个修改方案，委员们还参考了咨询报告中的八个方案，讨论了政制设计的原则，认为第四次小组会提出的原则是正确的，政治体制要保证香港长期的稳定繁荣，为达到这个目标，政制发展要循序渐进，宁稳勿乱。政制要确保社会各阶层的均衡参与。政制要建立在一国两制的基础之上，不能出现一个与中央对抗的立法机关。根据这些原则。委员们认为：

1. 功能团体、分区直选及行政长官选举(推选)委员会产生的议员可作为立法会组成成份。至于是否要有区域组织选举的成份，委员们仍有不同意见，有的委员认为立法会中有区域组织选举的成份，可以团结更多的人；有些委员认为，既然有了普选的成份，就不必采用通常用以代替普选的分区间接选举；有些委员认为，区域组织是非地方政权性机构，其议员是管理地方事务的，让他们互选出管理全港事务的立法会议员，不合适，这个问题留待下次会议进一步讨论。

2. 原则上赞同分开计票方法。至于如何分开计票，留待下次会议研究决定。

220 1989年2月15日姬鹏飞《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》。《起草过程概览》，中册，第699页。

3. 香港特别行政区立法会第一届总人数为六十人，其中分区直选占百分之三十，即十八人。至于立法会其他成份的比例，留待下次会议研究决定。

4. 香港特别行政区成立后政治体制至少要稳定十年，委员们认为一九九七年政权转移是巨大的变化，必须有一段时间保持政制的稳定。有的委员认为，十年稳定期内，立法会的组成不要变化；有的委员认为，十年稳定期内立法会组成可以有少许的变化，以体现循序渐进；有的委员认为，只要确定十年稳定期，并规定第一届的组成比例，第二、三届立法会的组成比例可以不作规定，留待特区政府自己决定。委员们同意，关于第二、三届立法会组成是否需在第一届的基础上加以发展，留待下次会议讨论决定。

5. 十年稳定期后立法会的组成如需进行修改，由立法会三分之二(分开计票各二分之一多数)通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”²²¹

之后的发展已于上文阐述。对于此条的修改情况，1990年2月19日姬鹏飞主任委员的报告如下：

“五、对香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序作了如下修改：

1. 立法会由功能团体选举、选举委员会选举和分区直接选举三种成份的议员组成。分区直接选举产生的议席在第一届立法会总议席（共六十席）中占百分之三十三点三，即二十席；第二届占百分之四十，即二十四席，第三届占总议席的一半，即三十席。

2. 立法会对法案或议案的表决方式；议员个人提出的法案、议案和对政府法案的修正案均须分别经功能团体选举产生的议员和分区直接选举、选举委员会选举产生的议员两部份出席会议的议员各过半数通过，政府提出的法案，则由全体出席会议的议员过半数通过。

221 1989年12月13日至16日《政治体制专题小组第十七次会议纪要》，载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第710 - 711页。

六、原草案附件一、附件二对香港特别行政区行政长官和立法会的产生办法所规定的修改程序是：在第三任行政长官和第四届立法会任内，通过香港全体选民投票决定是否普选产生行政长官和立法会全部议员。全体选民投票的举行，须得到立法会多数通过，征得行政长官同意和全国人大常委会的批准方可进行。投票结果必须有百分之三十以上的合格选民的赞成，才能付诸实施。在反覆研究了香港各方面人士的意见后，这次大会把上述程序修改为：二〇〇七年以后香港特别行政区行政长官和立法会的产生办法以及立法会的表决程序如需改变，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人大常委会即可实施。”²²²

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明，节录如下：²²³

“关于立法会的产生办法和立法会对法案和议案的表决程序。草案规定，立法会由选举产生，其产生办法要根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达到全体议员由普选产生的目标。据此，附件二对立法会的产生办法作了具体规定，第一、二届立法会由功能团体选举、选举委员会选举和分区直接选举等三种方式产生的议员组成。在特别行政区成立的头十年内，逐届增加分区直选的议员席位，减少选举委员会选举的议员席位，到第三届立法会，功能团体选举和分区直选的议员各占一半。这样规定符合循序渐进地发展选举制度的原则。附件二还规定，立法会对政府提出的法案和议员个人提出的法案、议案采取不同的表决程序。政府提出的法案获出席会议的议员过半数票即为通过；议员个人提出的法案、议案和对政府法案的修正案须分别获功能团体选举的议员和分区直接选举、选举委员会选举的议员两部分出席会议的议员各过半数票，方为通过。这样规定，有利于兼顾各阶层的利益，同时又不至于使政府的法案陷入无休止的争论，有利于政府施政的高效率。在特别行政区成立十年以后，立法会的产生办法和对法案、议案的表决程序如需改进，由

222 1990年2月19日姬鹏飞《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)〉及有关文件的修改情况报告》。《起草过程概览》，中册，第712页。

223 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意并报全国人大常委会备案。立法会的具体产生办法和对法案、议案的表决程序由附件规定，也是考虑到这样比较灵活，方便必要时作出修改。”

第六十九条

“香港特别行政区立法会除第一届任期为两年外，每届任期四年。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²²⁴ 1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》第四章“香港特别行政区的政治体制”第三节“立法机关”第二条为：“立法机关组成人员的任期”。²²⁵ 其后政制专责小组展开多次分组讨论，内容包括立法机关成员任期的年期、轮换制或全换制，和连任与否等。²²⁶

1987年8月22日条文第一稿制定时，文本为单独一条：“香港特别行政区立法机关成员任期为四年。”此文本维持至第四稿，其间曾有草委建议，将本条改写成“立法机关任期四年”。²²⁷ 亦有草委提出，行政长官的任期是五年，立法机关成员的任期是四年，是否能一致起来？²²⁸

1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》，包括此条条文第五稿制定时，文本被修改为：“香港特别行政区立法会议每届任期四年。”

224 《起草过程概览》，中册，第713 - 718页。

225 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第714页。

226 《起草过程概览》，中册，第714 - 715页。

227 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第716页。

228 1987年9月8日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议意见汇编》（1987年9月22日政制专责小组第二次会议附件二）。《起草过程概览》，中册，第716页。

1989年2月制定的《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》，其中条文第七稿再修改为：“香港特别行政区立法会除第一届任期为两年外，每届任期四年。”该版本于1990年4月获全国人大通过为《基本法》第六十九条。

第七十条

“香港特别行政区立法会如经行政长官依本法规定解散，须于三个月内依本法第六十八条的规定，重行选举产生。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²²⁹《基本法》第七十条第一稿制定时为1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）第六十六条。当时的文本为：“香港特别行政区立法机关如经行政长官依本法规定解散，须于六个月内依照本法第六十四条的规定，重行选举产生。”

条文第一稿制定后，有草委提出，立法机关被解散后，新产生的立法机关成员的任期如何计算的问题应加以规定。亦有草委提出，立法机关被解散后六个月内产生新立法机关，时间太长，建议加以缩短。也有草委认为本条规定六个月是适当的。²³⁰

条文第二稿制定时，“六个月”的规定被修改为“三个月”。此后虽然仍有意见将“三个月”改为“二个月”、²³¹删除此条、立法会议须于解散后四至六个星期内重组等建议，²³²条文内容未有再修改。第六稿于1990年4月获全国人大通过为《基本

229 《起草过程概览》，中册，第719 - 721页。

230 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第720页。

231 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，中册，第720页。

232 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第720 - 721页。

法》第七十条。

第七十一条

“香港特别行政区立法会主席由立法会议员互选产生。

香港特别行政区立法会主席由年满四十周岁，在香港通常居住连续满二十年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²³³ 这条文共九稿，最初原为前、后两条条文，分别处理香港特区立法机关主席的产生和资格。第一、第二和第三稿制定时，条文后都加上“（待拟）”字样。第四稿制定时，前条改为胪列两个产生立法机关主席的不同方案：即立法会议成员互选方案；行政长官兼任方案。后条则规定立法机关主席的资格：年满四十周岁、在香港通常居住连续满二十年、香港特区永久性居民中的中国公民。

第五稿制定时，前、后两条合并为一条，内容大致不变，但条文的铺排则作出了修改。方案一规定立法会议主席由立法会议成员互选产生，并规定立法机关主席的资格。方案二则只写立法会议主席由行政长官兼任。第六稿，即1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》第七十条，与第五稿无异。条文第七稿制定时方案二被删去。修改后的条文订明香港特区立法会主席由立法会议员互选产生。第二款立法会主席资格与前稿规定无异。条文第八稿制定时第二款被修改：在“连续满二十年”后加“并在外国无居留权”。

《基本法》起草初期，咨委会政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组多次就立法机关议长的产生开会讨论，并收集到很多意见。1987年10月政制专题小组工作文件《第四章 香港特别行政区的政治体制（讨论稿）》内容指出当时情况，即根据《英皇制诰》，立法局主席由港督出任；将来情况则有三种建

233 《起草过程概览》，中册，第722 - 731页。

议：立法机关议员互选；行政长官兼任－维持现状；副行政长官任之。报告亦分析了几种建议的优劣，并指出“《中英联合声明》规定‘立法机关由选举产生’：若立法机关主席亦属立法机关成员，而行政长官或副行政长官又未必由选举产生，因此行政长官或由副行政长官兼任未必适合。”²³⁴

对于立法机关主席该如何产生的讨论一直继续。1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）制定时，条文第四稿提出了两个方案。当时该草案的“说明”指出：“较多委员赞成方案一，有些委员赞成方案二。”²³⁵

1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》制定后的一段咨询期间，咨委会收到很多对这条文第六稿两个方案的不同意见。²³⁶ 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集》指出：“应采用方案一。如采用方案二，就失去立法机关对行政机关的制衡作用。”²³⁷ 1989年1月9日，条文第七稿制定前不久，草委会《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》收录“第七十条删去方案二。”²³⁸

《基本法》起草后期两段咨询期间，咨委会收到不少关于立法会主席资格的意见。有建议修改或删去“由年满四十周岁”字眼，有建议删去“在香港通常居住连续满二十年”等字，亦有建议删去“中国公民”一词。²³⁹

《起草过程概览》中的起草资料显示，草委会政治体制专题

234 《起草过程概览》，中册，第726 - 727页。

235 《起草过程概览》，中册，第727页。

236 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第729 - 730页。

237 《起草过程概览》，中册，第729页。

238 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第730页。

239 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》；1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第729 - 731页。

小组曾于1989年12月讨论设立一位副主席的建议，但未有一致的修改建议。²⁴⁰

条文第八稿制定前不久，1990年1月17至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》收录此条第二款：“连续满二十年”后加“并在外国无居留权”。²⁴¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：²⁴²

“关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。也正是基于这一考虑，有关条文还规定，特别行政区立法会必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。”²⁴³

第七十二条

“香港特别行政区立法会主席行使下列职权：

- (一) 主持会议；
- (二) 决定议程，政府提出的议案须优先列入议程；
- (三) 决定开会时间；
- (四) 在休会期间可召开特别会议；

240 1989年12月13至16日《政治体制专题小组第十七次会议纪要》，载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第731页。

241 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第731页。

242 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

243 1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士鍾士元等的谈话曾论及“港人治港的界线和标准”，见本书引言及第四十四条的起草材料。

(五) 应行政长官的要求召开紧急会议；

(六) 立法会议事规则所规定的其他职权。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²⁴⁴ 1987年9月有草委建议立法机关主席的职权应单列一条。²⁴⁵ 其后，于1987年12月基本法起草委员会秘书处制定的《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）第六十九条，即这条文第一稿。条文第六稿于1990年4月获全国人大通过为《基本法》第七十二条。

这条文胪列立法会主席的职权。职权的项目由第一至第四稿为五项，第五稿制定时增加一项成六项。内容方面，下列五项除文本中有些字眼在过程中被删减外，其余大致没变：²⁴⁶ 主持会议、决定议程、决定开会时间、休会期间召开特别会议、议事规则规定的其他职权。第四稿制定时出现了一处重要的修改：第二项“决定议程”后，增加“政府提出的议案须优先列入议程”；第五稿制定时作出了另一项重要修改：增加新的第五项“应行政长官的要求召开紧急会议”。

1986年6月10日有草委指出：“必须说明者(这)立法局主席不同于西敏寺式的议长，他除了安排议程、执行议事规章及保障公平辩论外，同时是中央政府的代表，他一方面要维护充份民主的立法，另一方面也有责任代表中央政府保证香港法例不越出联合声明的范围。……”²⁴⁷

1987年上半年，政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组曾多次开会讨论立法机关议长的职权，包括当时的情况

244 《起草过程概览》，中册，第732 - 738页。

245 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第735页。

246 被删减的字眼包括：第二项：控制、掌握；第三项：会议暂停、休会。

247 《十二个政制构想》（1986年6月10日政制专责小组第四次会议附件二）。《起草过程概览》，中册，第733页。

况，²⁴⁸ 并建议将来情况维持不变。²⁴⁹

1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》制定后，咨委会收到对此条第三稿的意见，认为立法会议主席的工作在于令立法会能有效率地发挥其作用，其权力应纯为确保会议顺利进行，因此无须赋予太多权力。此条文赋予立法会议主席过大的权力，立法会议的议程、开会时间、次数、议事规则等应是全体立法会议成员共同拥有的权力，而绝非立法会议主席所独有。修改条文的建议包括将“立法会议主席”改为“立法局议长”，英文本则改为“**Speaker of the Legislative Council**”；条文全条改为：“香港特别行政区立法会议主席根据立法会议常规召集及主持会议，及行使会议常规所指定的职权；立法会议的常规的采纳和修改须由立法会议大多数成员通过。”²⁵⁰

该类意见在条文第四稿制定后依然持续。1989年9月1日《第二次咨询期政制专责小组第五次会议会议纪要》记录如下：

“14. 第七十一条

14.1 有委员认为，立法会主席不应独揽决定议程的权力。

-
- 248 (1) 主持立法局会议；
 (2) 决定会议暂停、休会及开会时间；
 (3) 可在休会期内召开特别会议；
 (4) 主持会议时负责维持会议秩序；
 (5) 主席在会议程序问题上所作出之决定乃属最后决定；
 (6) 除原有一票外，尚可在出现票数相等之情形时另投决定性一票；
 (7) 立法局主席可决定各特别委员会人数，并委任委员会主席及成员；
 (8) 立法局主席或委员会主席有权决定是否把某项决议提付表决；
 (9) 可命令会外人士(进入会议厅旁听之公众及新闻界人士)离开；
 (10) 对任何会议常规无规定之事项，立法局采取之进行方法及程序，可由立法局主席决定。倘主席觉得适合，可以用英国下议院之方法及程序为指引等。
 (11) 判断某提案是否牵涉公共开支。(任何牵涉公共开支的议案均需先得港督的批准)《起草过程概览》，中册，第734页。

249 1987年2月28日政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组《立法机关讨论文件（草稿）》(1987年3月4日政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组第一次会议讨论文件)。《起草过程概览》，中册，第734页。

250 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第736页。

当有一定比例的议员要求时，立法会主席便应加入该项议程。

14.2 有委员认为，在一定比例议员要求下，立法会主席亦应召开会议。

14.3 有委员认为，无须过分担心立法会主席拥有过多权力。因立法会本身应有一套会议常规控制会议运作。

14.4 有委员认为，应把此条第五项前移，使首句变成：‘香港特别行政区立法会主席根据立法会会议规则行使下列职权：’如此，其权力便有限制。”

咨委会亦收到在条文增加下述项目的建议：“审核香港特别行政区政府的结算和审计署长提交的有关报告”；“委任立法会各工作委员会成员及主席”。²⁵¹ 该等建议不获采纳。

1990年4月全国人大通过条文第六稿为《基本法》第七十二条，胪列立法会主席六项职权。

第七十三条

“香港特别行政区立法会行使下列职权：

(一) 根据本法规定并依照法定程序制定、修改和废除法律；

(二) 根据政府的提案，审核、通过财政预算；

(三) 批准税收和公共开支；

(四) 听取行政长官的施政报告并进行辩论；

(五) 对政府的工作提出质询；

(六) 就任何有关公共利益问题进行辩论；

(七) 同意终审法院法官和高等法院首席法官的任免；

(八) 接受香港居民申诉并作出处理；

(九) 如立法会全体议员的四分之一联合动议，指控行政

251 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第738页。

长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责进行调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员三分之二多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定；

(十) 在行使上述各项职权时，如有需要，可传召有关人士出席作证和提供证据。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²⁵² 此条关于立法会的职权和立法会对行政长官的弹劾程序的条文，起草过程共历九稿，内容由最初七项增至最终十项。《基本法》起草初期就其结构的讨论和咨询期间，曾有来自香港各界人士的意见认为：“立法机关为香港最高权力机关，拥有创制权、立法权、财政权、弹劾权、监察权、任免行政长官和主要官员的提名权。立法机关和行政机关的关系应是领导和被领导的关系，后者从属于前者，执行前者所制定的政策。”但同时亦有意见认为：“立法机关的职权同现时立法局基本相同，即行使立法权、监察权(包括质询权和调查权)，并就不同种类的公共事务组成委员会，负责监察有关政府部门的工作。”“要保持稳定，政权运作以行政机关为主导。行政长官和行政机关是权力中心。立法机关不能拥有推翻政府的权力，所谓‘负责’就是向立法机关作报告。”“将来仍应以行政为主，而不应将权力转移到立法局。”²⁵³

1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构(草案)》通过后，²⁵⁴ 政制专责小组曾多次分组讨论立法机关的职权；行政、立法机构关系等。同年8月6日，一份题为《立法机关、立法机关的产生》的讨论文件指出：

“1. 立法机关的职权

252 《起草过程概览》，中册，第739 - 777页。

253 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》(基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一)。《起草过程概览》，中册，第741页。

254 全文参阅附录四。

1.1 讨论立法机关职权要考虑的因素

1.1.1 职权问题牵涉到行政机关与立法机关的关系，如是以行政为主导，或是以立法为主导，或是三权分立。

1.1.2 根据《中英联合声明》指出，行政机关必须向立法机关‘负责’。‘负责’一词的意义，从中国宪法里所提及各级人民代表大会、军事委员会、国务院向中国人民代表大会‘负责’的意思引申，应该是上下机关‘负责’的关系。上级机关的职权包括有选择和罢免下级首长的权力；下级机关同时受到上级机关的监督。

1.1.3 因为香港的制度和国内的情况有分别，所以特别行政区的立法机关不应是最高权力机构。

1.1.4 特别行政区的权力中心应由现时的行政机关转移到立法机关。香港多年来以行政机关为主导，改以立法机关为主导，政府的办事效率可能会下降；因此特别行政区的行政、立法机关要互相配合。

1.1.5 讨论立法机关的职权时要考虑立法机关在执行职务上的两个困难，即在制度上既要使立法机关制定的政策符合民意，又要令到行政机关有效率地执行政策。

1.1.6 参考其他国家的政制，很多国家是行政、立法、司法三方面独立的，表明三者各有重要性，不应是上级和下级的关系。即使行政机关由立法机关选出来，亦很难维持上下级的关系；如果行政机关要听命于立法机关，便只需要一个立法兼行政的机关。

1.1.7 在一国两制下，香港只是个隶属中国的特别行政区。研究香港的政制要兼顾如何和中国将来的政制衔接。

1.1.8 特别行政区的立法机关的职权应照着现时立法局的职权再发展和增减。既然现有以行政为主导的政制运作，令香港稳定繁荣，九七年后便不应有太大变动，立法机关扮演原有咨询性角色。

1.1.9 行政机关和立法机关的工作范围是完全不同的，不能将两者的权力作大小的比较。但两者互相监察，而非互相掣肘。

1.1.10 不同的国家采用不同的政制模式，很难界定哪一个机构应该有主导地位。基本法中要具体去列明理想的议会的功用和权力。

1.1.11 在香港的刊物中，法例、法律和条例等辞经常互用，产生混淆，建议在基本法采用统一的辞汇。

1.1.12 假若赋予立法机关太多权力，行政机关和立法机关便会失去平衡；如希望两者的关系能保持平衡稳定，立法机关便不用在行政机关里作出行政上或政治上的领导。”²⁵⁵

1988年8月，萧蔚云于咨委会秘书处参考资料《设计香港未来政治体制的构思》中将基本法(草案)征求意见稿第七十二条，即条文第六稿立法会议的九项职权大致归纳为五类：立法权；审核财政预算和公共开支权；听取施政报告、进行辩论和质询权；任免权；弹劾权。他指出：“立法会议的这些职权是根据立法会议的性质和地位、它和行政机关的相互关系、并参考香港现在的情况而订的。立法会议是立法机关，这一性质决定了它应享有立法权。同时立法机关与行政机关应当互相制衡，行政机关应对立法机关负责，所以立法会议有权审查行政机关提出的财政预算和决算、税收和公共开支，有权听取行政长官的施政报告、进行辩论和质询，有权弹劾行政长官。加上立法会议还可依法迫使行政长官辞职，所以立法机关是能够实现对行政机关的制衡的。它的职权是比较适当的。”²⁵⁶

下面根据现行条文排序逐项审视其演进和发展。

第(一)项

“根据本法规定并依照法定程序制定、修改和废除法律” - 这项中“根据本法规定并依照法定程序制定”的规定从头至尾没变。立法机关的权力则由最初“制定和修改法律”，至第四稿改为“制定、废除和修改法律”，之后第七稿再将“废除”和“修改”的次序更改，即成为后来全国人大通过版本。

255 《立法机关、立法机关的产生》(1986年8月6日政制分批研讨会(第三批)讨论文件二)。《起草过程概览》，中册，第746 - 747页。

256 1988年8月19日基本法咨询委员会秘书处参考资料(八)。《起草过程概览》，中册，第768页。

早于条文第一稿制定前，1986年11月8日的《香港特别行政区基本法起草委员会政治体制专题小组的工作报告》显示，立法机关有权“根据基本法的规定并依照法定程序制定、修改和废除法律”是专题小组对立法机关职权比较一致的意见之一。²⁵⁷

条文起草过程中的讨论，咨委会政制专责小组建议立法机关的立法权“包括提出法案、通过法例及修订法例等（但不得提出税收或与财务支出有关的法案）”，因为“一个由选举产生的立法机关需拥有完整的立法权，即包括立法提案权”。²⁵⁸

条文第一稿制定时的“说明”指出：“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。”²⁵⁹接下来第二稿制定时亦收录类似意见：

“有些委员建议立法机关议员可提出议案，但要加以一定的限制，如不能提出有关财政、政策性的议案；有的委员认为‘依照法定程序’已解决了上述问题，有关具体规定可写进会议常规中。”²⁶⁰

1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）收录此条第四稿为第七十条。第七十一条为立法会议员依法提出法律草案的单独条文第一稿，后经全国人大通过即现时《基本法》第七十四条。

257 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第749页。

258 政制专责小组《行政机关与立法机关的关系最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，中册，第760页。参阅《中英联合声明》附件一第一节：“香港特别行政区立法机关由选举产生。”和附件一第二节“香港特别行政区的立法权属于香港特别行政区立法机关。立法机关可根据《基本法》的规定并依照法定程序制定法律，报中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会备案。立法机关制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均属有效。”

259 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第761页。

260 1987年9月8日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议意见汇编》（1987年9月22日政制专责小组第二次会议附件二）。《起草过程概览》，中册，第762页。

第(二)项

“根据政府的提案，审核、通过财政预算” - 由第一至第六稿，这一项的文本都是“根据行政机关的提案，审核、通过财政预算、决算”。第七稿制定时“行政机关”改为“政府”，同时，“决算”二字被删去，其余没变。

此条第一稿制定前，“根据行政机关的提案，审核、通过财政预算、决算、批准征税和公共开支”也是草委会政治体制专题小组对立法机关职权比较一致的意见之一。²⁶¹《中英联合声明》附件一第五节订明：“征税和公共开支经立法机关批准、公共开支向立法机关负责和公共帐目的审计等制度，予以保留。”政制专责小组之行政机关与立法机关的关系工作组的会议讨论文件显示，当时立法局就预算的审核，情况如下：“香港政府的财政预算须经立法局三读通过，于第二读中，财务委员会负有审查的责任，但其权力仅在防止政府滥用公帑，故受下列限制：a. 不得对香港政府所列出作出增加的建议。它只能提出接受，不接受或削减的建议；b. 只能讨论支出，不能动议修改香港政府税收。”²⁶²

第(三)项

“批准税收和公共开支” - 此项文本由第一至第九稿维持不变。

第(四)项

“听取行政长官的施政报告并进行辩论” - 这一项由第一至第三稿本为“听取行政机关的施政报告”，第四稿制定时句末加上“并进行辩论”，第五稿制定时“行政机关”改为“行政长官”。之后再无修改。

“听取行政机关的施政报告”从起草初期始已是草委会政

261 同注脚257。

262 1987年6月10日政制专责小组之行政机关与立法机关的关系工作组《行政机关与立法机关的关系讨论文件》（1987年7月27日政制专责小组第十三次会议第二次会谈讨论文件）。《起草过程概览》，中册，第757页。

治体制专题小组对立法机关的职权比较一致意见的其中一项。²⁶³ 1986年8月政制分批研讨会的一份讨论文件《立法机关、立法机关的产生》指出：立法机关有权监察行政机关的工作，包括“辩论和批评行政机关或行政长官每年或每一阶段所发出的施政方针或工作报告，以便行政长官作出修订，使行政立法可以互相配合”。²⁶⁴

该讨论文件亦提出立法机关应有咨询功能，但行政长官可以在紧急情况下或在时间上不容许咨询立法机关时使用决策权，在事后向立法机关作出解释及追认已行使的决策权。²⁶⁵ 但一年后的政制专责小组《行政机关与立法机关的关系最后报告》指出，根据当时有关的法律制定程序规定，香港政府（某一政府部门）在法律上并没有预先咨询立法局的责任，所以香港政府就法例草案、新政策等征询立法局的意见，不是必然的程序。对于保留该制度的建议的反应亦不一致。²⁶⁶

第(五)项

“对政府的工作提出质询” - 此项由第一至第六稿均为“对行政机关的工作提出质询”，第七稿制定时“行政机关”被改为“政府”，其余不变。

此项亦是起草初期草委会政治体制专题小组对立法机关的职权比较一致意见的其中一项。²⁶⁷ 上文提及的讨论文件《立法机关、立法机关的产生》亦指出：“立法机关有权监察行政机关的运作，…… 行政机关要定期向立法机关提交工作报告或接受立法机关的质询”。²⁶⁸

此项在条文起草期间第一稿和第四稿制定时的“说明”，均收录“有的委员建议改为‘对行政机关的工作加以审查和提出质

263 同注脚257。

264 同注脚255，第747页。

265 同上。

266 1987年8月8日经执行委员会通过。《起草过程概览》，中册，第760 - 761页。

267 同注脚257。

268 同注脚255，第747页。

询。’ ”²⁶⁹ 但第二稿制定时，有些草委“不同意说明中立法机关审查行政机关工作的建议”。²⁷⁰ 条文起草后期，即第八稿制定前的《基本法（草案）》第二次咨询期，咨委会仍收到同样建议修改此项，²⁷¹ 但建议始终不获接纳。

第(六)项

“就任何有关公共利益问题进行辩论” - 这项职权在条文第四稿制定时新增，之后一直维持不变。

第(七)项

“同意终审法院法官和高等法院首席法官的任免” - 这项职权也是在条文第四稿制定时新增，之后亦一直维持不变。

1988年10月咨委会收集到的意见指出，这项已是立法以外的其他职权，当时香港立法局已有这项权力，且在其他国家议会也有这职权。²⁷²

第(八)项

“接受香港居民申诉并作出处理” - 此项原为第(六)项，于条文第四稿制定时改为第(八)项，并在句末增加“并作出处理”五字，之后再没有修改。

“接受香港居民的申诉”是条文起草初期草委会政治体制专题小组对立法机关职权比较一致的意见之一。²⁷³ 条文起草至第五

269 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第761页；1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)。《起草过程概览》，中册，第765页。

270 同注脚260。

271 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第776页。

272 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第769 - 770页。

273 同注脚257。

稿前，有的草委认为，此项的规定“申诉”是司法上的申诉还是行政上的申诉不明确；有的草委认为，居民向立法机关申诉是习惯做法，法律中可以不做规定，建议将此项删去。有些草委则认为，此项不能删去，将现在的做法法律化是必要的。²⁷⁴

第(九)项

“如立法会全体议员的四分之一联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责进行调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员三分之二多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定” - 此项在起草过程中变化颇多。第一至第三稿时同为第(七)项，文本亦一致为：“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。”

立法机关“拥有弹劾权”是《基本法》起草初期讨论其结构时已出现的意见。²⁷⁵ 其后咨委会的政制专责小组的分组讨论有委员认为立法机关有权弹劾和罢免行政长官，借以制衡行政长官的权力。亦有委员认为立法机关不能罢免行政长官，只能罢免部门首长，罢免行政长官的权力应归中央人民政府。²⁷⁶ 经过一轮讨论，草委会政治体制专题小组于1986年11月8日的工作报告显示小组对立法机关职权比较一致意见的其中一项是：“行政长官如有严重违法和渎职行为，经立法机关三分之二多数通过，可以提出弹劾案，报请中央决定。”²⁷⁷

274 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第765页。

275 参阅注脚253。

276 1986第6日10日《政制专责小组第四次会议纪要（第二分组）》。《起草过程概览》，中册，第743页。参阅本书第四十五条的起草材料：“内地草委访港小组回应：‘中央人民政府有任免行政长官之权。因为有任命权就有免职权，这个是实际性的，不是形式性的。所以第七十二条说立法机关有对行政长官的弹劾权，但最后是需要中央决定的。’”

277 同注脚257。

1987年2月28日政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组开始开会并讨论《立法机关讨论文件（草稿）》，内容包括将来立法机关弹劾行政长官之权。该工作组经多轮会议讨论，上述讨论文件于同年6月12日经政制专责小组执行委员会通过为《立法机关最后报告》。²⁷⁸

1987年8月22日条文第一稿制定时，政治体制专题小组的工作报告同时在“说明”指出：“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。”²⁷⁹

条文第四稿制定时此项改为第(九)项，文本亦作出修改。其内容中的弹劾对象、行为维持不变，提出弹劾案动议和通过弹劾案的人数比例门槛却降低了，立法机关提出弹劾案的程序亦增加了环节：“……，经立法机关全体成员的四分之一联合动议，可依法组成一独立的调查委员会，其主席由终审法院法官担任，负责进行调查并向立法机关提出报告。若该委员会认为有足够证据构成上述指控，立法机关以全体成员三分之二多数通过，可以提出弹劾案，报请中央人民政府决定。”同时，条文的“说明”指出：“有的委员提出，立法机关经全体成员的四分之一联合动议，并经三分之二多数通过，可以提出对行政长官和任何主要官员的不信任案，报请中央人民政府罢免行政长官或有关主要官员。但多数委员不同意。”²⁸⁰

弹劾的程序在条文第五稿制定时再修改为：“行政长官如有严重违法或渎职行为，由立法会议全体成员的四分之一联合动议，经立法会议通过，可组成独立的调查委员会，其主席由终审法院首席法官担任，负责进行调查并向立法会议提出报告。如该委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会议以全体成员三分之二多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定。”该版

278 参阅《起草过程概览》，中册，第750 - 759页。

279 同注脚259。

280 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）。《起草过程概览》，中册，第765页。

本随之成为条文第六稿征求意见稿。由1988年4月征求意见稿公布后至1999年2月条文第七稿制定期间，收集到的意见和修改建议很多。例如有意见认为，第（九）项规定的权力不足以让立法机关监察行政长官，因为：（1）只有在行政长官有严重违法或渎职行为时，立法机关才可以提出动议；（2）要四分之一立法会议员联合动议；（3）要三分之二立法会议员多数通过；（4）只可提出弹劾案，由中央人民政府决定，而不可投不信任票。²⁸¹

但同年8月萧蔚云于咨委会秘书处参考资料《设计香港未来政治体制的构思》中指出，行政长官具有重要的政治地位，掌握着一定的权力，其行为对特区的影响甚大，因此赋予立法会议以弹劾权，对行政长官进行监督和制约。但香港当时并无此制度。对于主要官员，萧蔚云指出征求意见稿没有规定可以被弹劾，因为主要官员由行政长官提名，应对行政长官负责，他们是公务人员，还有廉政机构对他们进行监察，他们的违法、渎职行为应按照国家一般的法律程序处理。²⁸²

条文第七稿制定前草委会政治体制专题小组曾在条文修改情况报告提出将“第（九）项的前三行改为‘如立法会全体议员的四分之一联合动议，指控行政长官严重违法，或有渎职行为，或无力履行职务而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可组成独立的调查委员会’，这样改使得法律程序上更清楚，其余文字则未作修改。”²⁸³ 条文第七稿制定时，加入“无力履行职务”为弹劾原因的建议没有被采纳。但第（九）项前段文字则修改为：“如立法会全体议员的四分之一联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会……。”虽然其后的第二次咨询期仍有修改该项的建议，但条

281 《香港特别行政区政治体制的一些整体问题》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（3）——专题报告》。《起草过程概览》，中册，第769页。

282 同注脚256。

283 1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第773页。

文第八稿版本与第七稿无异。该版本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第七十三条第（九）项。

第（十）项

“在行使上述各项权利时，如有需要，可传召有关人士出席作证和提供证据。” - 此项职权首次出现于1989年2月《基本法（草案）》第七十二条，即此条文第七稿。在此之前，在条文第四稿制定时，曾出现第（十）项：“在按照本法规定执行职务时应有的其他权力。”但该项内容只出现于条文第四稿，条文第五稿制定时已被删去。²⁸⁴

条文第七稿制定前的《基本法（草案）征求意见稿》咨询期间，咨委会收到意见表示行政长官有权根据安全和公共利益的考虑，决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会议作证和提供证据。²⁸⁵ 根据当时的“权力及特权法案”，²⁸⁶ 立法局拥有传召证据的权力，但征求意见稿有关立法机关的职权却没有相类的规定。²⁸⁷ 有意见认为，《基本法》没有规定部门首长向立法会的委员会提供有关资料，并就任何合理质询作适当交待。²⁸⁸

政治体制专题小组其后建议“新加”现时所见第十项，因为“考虑到这是立法会的一项职权，应当加上。”²⁸⁹

第七十四条

“香港特别行政区立法会议员根据本法规定并依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共开支或政治体制或政府运

284 《起草过程概览》，中册，第764 - 765页。

285 1988年4月基本法（草案）征求意见稿第四十八条第（十一）项第六稿。《起草过程概览》，中册，第495页；《香港特别行政区政治体制的一些整体问题》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（3）——专题报告》。《起草过程概览》，中册，第769页。

286 《立法会（权力及特权）条例》，香港法例第382章。

287 同注脚283。

288 同注脚281。

289 同注脚283。

作者，可由立法会议员个别或联名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必须得到行政长官的书面同意。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²⁹⁰ 这条文共六稿，第一稿为1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）第七十一条。该版本由两个方案组成，“方案一：香港特别行政区立法机关成员可根据本法规定并依照法定程序个别或联名提出法律草案，但下列三项在提出前必须得到行政长官之书面同意：（一）涉及税项及政府开支者；（二）涉及政府政策者；（三）涉及行政机关之结构及管理运作者。方案二：香港特别行政区立法机关成员根据本法规定并依照法定程序提出法律草案，制订和修改法律，凡不涉及公共开支和公共政策之法律草案，可由立法机关成员个别或联名提出。”当时，条文的说明指出：“有的委员主张，凡涉及公共开支或公共政策之法律草案，必须由不少于十分之一的立法机关成员联名提出，但不必得到行政长官之书面同意。”²⁹¹

条文起草由两个方案组成的版本维持至第三稿。第二稿制定时文本有三处修改：方案一第一项的“税项及行政开支”改为“财政收入或支出”；第三项“行政机关”改为“政府”；方案二中“制订和修改法律”被删去。²⁹²

1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》提出了修改方案：“舍去方案一、方案二，修改为：‘香港特别行政区立法会议员根据本法规定并依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共开支和政府的结构和管理运作者，可由立法会议员个别或联名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必须得到行政长官的书面同意。’”²⁹³ 条文第四稿制定时因应修改。条文第五稿制定时，条文第二句“凡不涉及公共开支和政府的结构和管理运

290 《起草过程概览》，中册，第778 - 787页。

291 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）。《起草过程概览》，中册，第781页。

292 1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》。《起草过程概览》，中册，第781页。

293 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第785页。

作者”改为“凡不涉及公共开支或政治体制或政府运作者”。此条文本之后再没有修改。

基本法起草初期，有意见指出“立法机关有权提法案”：

“立法机关的职权方面，现在的立法局是行政架构的咨询、监察机构，也有一定的立法权力，但这立法权却不是完整的，因为目前的立法局并不能自行提出法案，而法案必须由港督提出，由立法局修订及通过(或否决)。既然《中英联合声明》订明，未来立法机关拥有立法权，²⁹⁴ 则提出法案的权力便应加入未来立法机关的职权范围内。

与此同时，现在的立法局亦不能独自提出加税的提案，即使对财政预算案，也只能减、不能加。这点是应该保留的。因为由选举产生的立法机关，面对开支问题时，一定会遭受到比现在更大的压力，所以加税及增加开支的权力，不宜授予一个直接受选举压力的机构。”²⁹⁵

政制专责小组之立法机关与立法机关的产生工作组曾多次开会，讨论立法提案权的问题。1987年年中的会议讨论文件阐述了当时的情况，和《中英联合声明》附件一第二节，²⁹⁶ 并提出了下面的建议：

“i) 立法机关的立法权包括提出法案、通过法例及修订法例等(但不得提出税收或与财务支出有关的法案)；行政机关也有权力向立法机关动议法案(包括财政预算案)。法案经立法机关通过后，须得行政长官的同意副署，方能成正式的法律。

赞成理由：一个独立的立法机关需拥有完整的立法权，即包括立法提案权。立法机关不应对税收、财政预算案作出提案，因为由选举产生的立法机关在面对开支的问题时，定会遭到很大压力，因此，加税及增加开支的权力不宜授予一个直接受选举压力

294 《中英联合声明》附件一第二节：“香港特别行政区的立法权属于香港特别行政区立法机关。立法机关可根据《基本法》的规定并依照法定程序制定法律，报中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会备案。立法机关制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均属有效。”

295 《十二个政制构想》(1986年6月10日政制专责小组第四次会议附件二)。《起草过程概览》，中册，第779页。

296 内容见注脚294。

的机构。

反对理由：如立法机关也有权提出法案，可能导致政策上的混乱，丧失行政效率。

ii) 立法机关没有立法提案权，这权力只应赋予行政机关，立法机关的立法权在于修订、通过或否决法案。

赞成理由：这建议与现行的制度相同，而目前政府在这制度下运作效率很高。将提案权和审决权分开是互相制衡的方法。

反对理由：在民意的指导下应有主动提出法案的权力，法案可能包括或不包括有关财务的问题。”²⁹⁷

收录于《基本法（草案）征求意见稿》的条文第三稿公布后，咨委会政制专责小组委员对条文有不同的意见。有委员认为这条文违反《中英联合声明》，因其说明立法权属立法机关，但根据此条，立法机关对大部份的法案皆无提案权。但有委员认为，以一般程序，应先提案、辩论、投票、由大多数立法机关成员通过，因此立法权仍属立法机关，此条亦无违反《中英联合声明》。²⁹⁸

咨委会收集到的意见亦很迥异。赞成方案一的人认为第（一）项是绝对需要的。凡涉及政府的财政收入及支出者，作为民意代表的立法会议应没有提案权。当行政机关提出该等草案时，立法会议只可对支出提出减少或赞成动议，绝不可提出增加之动议；否则，香港会变成一个福利地区。第（二）及第（三）项主要涉及行政机关的日常管辖范围。为确保行政效率，应给予行政机关自主权，立法会议则应担当监督者之角色。还有立法会议基本上可提出任何法律草案，但某些草案必须得到行政长官的同意。而本条所列的条件合理，不会引起行政受到干扰或影响政府运作。赞成方案二的人认为可保持财政规划及政府政策不会因

297 1987年6月10日政制专责小组之行政机关与立法机关的关系工作组《行政机关与立法机关的关系讨论文件》（1987年7月27日政制专责小组第十三次会议第二次续会讨论文件）。《起草过程概览》，中册，第780 - 781页。

298 《基本法咨询委员会政制专责小组对基本法（草案）征求意见稿第四章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，中册，第783页。

立法会议成员的意见而朝令夕改；这是现行的做法，在执行上较容易；这方案容许立法会议成员运用其控制权，可不受任何干预便可提出法律草案。反对方案一的意见认为局限性较大；第（一）至第（三）项几乎无所不包，使立法会议完全被动，也缺乏对政府政策的提案权，失却行政、立法互相制衡的作用；立法会议成员在提出法律草案时，须事先“得到行政长官书面同意”，显然限制了成员的提案权。反对方案二的意见认为此方案完全抹杀了立法会议成员个别提出有关公共开支和公共政策的法律草案的机会。亦有建议修改条文，凡涉及公共开支或公共政策的法律草案，须得到一定比率立法机关成员联名提出。²⁹⁹

条文第四稿制定时的修改于上文已阐述。其后的咨询期有意见认为此条对立法提案权的限制不合理，应予以修改。³⁰⁰但第五稿制定时文本除了上文所述“和政府的结构和管理”字改为“或政治体制或政府”字外，其余内容、文字未变。条文第六稿于1990年4月由全国人通过为《基本法》第七十四条。

第七十五条

“香港特别行政区立法会举行会议的法定人数为不少于全体议员的二分之一。

立法会议事规则由立法会自行制定，但不得与本法相抵触。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁰¹ 这条文起草过程共九稿。第一至第七稿原有三款，第二款关于通过立法会法案、议案的表决程序，1990年2月16日《基本法（草案）》条文第八稿制定时被删去。1990年4月全国人大通过《基本法》第七十五条只得

299 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第783 - 784页。

300 1989年8月18日第二次咨询期政制专责小组第四次会议附件一。《起草过程概览》，中册，第785 - 786页。

301 《起草过程概览》，中册，第788 - 792页。

两款。³⁰²

《起草过程概览》中的起草资料显示，这条文与《基本法结构（草案）》第四章第三节（四）“会议的召集和立法程序”有关。³⁰³ 1986年6月26日政制专责小组的分组讨论会议纪要显示就“会议的召集和立法程序”，与会委员认为立法机关会议的召集和立法程序，“一切应依现行规例进行”。³⁰⁴

此条第一款关于立法会举行会议的法定人数由始至终为不少于全体成员/议员的二分之一。第三款最初三稿为：“立法机关的工作程序由法律规定”，第四稿制定时改为现时版本模式。

此条第一稿制定时，《政治体制专题小组的工作报告》就此条“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。”³⁰⁵ 有委员认为：“如规定立法机关会议要有法定人数，可能会令立法机关不能运作。如有一定数目的成员反对某议案或提案，或对该议案或提案不感兴趣，他们只要不出席会议，即能令立法机关无法审议或通过该议案或提案。因此该委员对法定人数的规定有所保留，并认为该规定只对那些不甚尽责的立法机关成员有利。”³⁰⁶

类似上述对条文草稿“说明”的意见，条文起草期间一直出现，但草委会亦收录到“第一组多数委员赞成本条的写法，建议删去说明”。³⁰⁷ 《基本法》起草后期的咨询显示，有意见认为

302 此条第二款从第一稿至第七稿，除“立法机关”的称谓有改变外，文本皆为：“除本法另有规定外，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。”1990年2月16日《基本法（草案）》制定时第六十八条第三款同时被修改，加入“和法案、议案的表决程序”，附件二亦修改为“香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序”。

303 《起草过程概览》，中册，第788 - 789页。

304 《政制专责小组第四次会议续会纪要(第四分组)》。《起草过程概览》，中册，第789页。

305 1987年8月22日，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第789页。

306 政制专责小组《对基本法第四章部份条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，中册，第790页。

307 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，中册，第790 - 791页。

立法会议的法定人数应维持为全体成员的二分之一。³⁰⁸有意见指出：“要决定一个会议是否合法，法定人数便是一项主要考虑因素。一般来说，除非是一些重要的会议规定必须有超过三分之二成员出席，否则，只要在超过一半的成员出席会议，便算有法定的人数。同时，在表决时，有过半数的成员出席时，便算通过该项议案。目前有很多会议也是实行这项安排。不过各成员仍同意要求草委会研究这项问题。”³⁰⁹

此外，亦有收集到修改第一款的建议，有的基于“如法定人数太高，不易召集会议”，有的则认为“立法会议乃特别行政区的最高立法机关，其最低法定人数为二分之一委实太少。”亦有提出“应明确‘法定人数’是指在会议开始时，抑或整个会议过程中均需要达到”。³¹⁰

第七十六条

“香港特别行政区立法会通过的法案，须经行政长官签署、公布，方能生效。”

《起草过程概览》的起草资料显示，³¹¹此条九稿文本除立法机关的称谓曾修改外，另一改变是现时条文中“通过的法案”，最初三稿本为“通过的法律”。

《基本法》起草初期就特区政制，行政、立法机构关系的讨论，有意见认为：“法案经立法机关通过后，须得行政长官的同意副签，方能成为正式法例。如行政长官拒绝副签，立法机关可再经三分之二多数通过法案。”³¹²亦有意见认为：“行政长官不

308 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第791页。

309 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第792页。

310 同注脚308及309。

311 《起草过程概览》，中册，第793 - 797页。

312 收录于1986年8月4日《各政制构想》（1986年8月12日政制专责小组第六次会议讨论文件一）。《起草过程概览》，中册，第794页。

能参与立法程序，但所有法例均需得到行政长官的‘副署’，方可成为正式的法律，当行政长官怀疑某项法例可能与《基本法》有抵触时，他可以暂缓‘副署’，以待详细研究。”³¹³

政制专责小组之行政机关与立法机关的关系工作组于条文第一稿制定前的讨论文件显示，立法提案权与议案否决权俱与行政机关与立法机关的关系有关。文件指出，根据当时的情况，“议案是经港督会同行政局同意后，由立法局的官守议员提出的。由于立法局内的官守议员、兼任行政局议员的非官守议员，以及委任的议员，共占立法局一半以上的议席，故行政局提交的议案，很少不得立法局通过，还有，立法局的主席是港督，虽然根据《英皇制诰》，他是有权不批准立法局通过的议案，但这情形甚少发生。”文件续指出《中英联合声明》对此没有任何规定，并建议“立法机关所通过的法案，须得行政长官同意副署，方能成法律。如行政长官在一定期限内拒绝副署，法案即交回立法机关再作考虑。如果立法机关再以三分之二多数票通过该法案，该法案即成法律。”而赞成理由为：“立法机关必须有推翻否决权的权力，因为如有三分之二或以上的立法机关成员通过某一项法案，该法案定必得到相当广泛的支持，而行政长官也需尊重立法机关的决定。另一方面，行政长官对立法机关通过的法案行使否决的权力，是制衡立法机关的途径之一。”³¹⁴

1987年8月22日条文第一稿制定时，《政治体制专题小组的工作报告》同时有此“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。”³¹⁵

其后，有草委提出，本条与行政长官的职权其中相关一项的

313 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》。《起草过程概览》，中册，第794页。

314 1987年6月10日政制专责小组之行政机关与立法机关的关系工作组《行政机关与立法机关的关系讨论文件》（1987年7月27日政制专责小组第十三次会议第二次续会讨论文件）。《起草过程概览》，中册，第794页。

315 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第794页。

写法不太一致，这里缺少“批准”一项。³¹⁶有的委员认为，与行政长官的职权有关的条文讲的是法律的批准问题，本条讲的是法律生效问题，两者的角度不一样。³¹⁷

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：

“二. 关于中央和香港特别行政区的关系

……在立法权方面，草案规定特别行政区立法机关制定的法律经行政长官签署、公布即生效，这些法律虽然须报全国人大常委会备案，但备案并不影响生效。……”³¹⁸

第七十七条

“香港特别行政区立法会议员在立法会的会议上发言，不受法律追究。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³¹⁹ 这条文起草过程由第一稿至第九稿，其间除了称谓语的修改外，文本内容、字眼基本维持不变。

《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》，第四章“香港特别行政区的政治体制”，第三节“立法机关”，第五款为：“立法机关组成人员的职责和权利”。³²⁰ 条文第一稿制定前，1986年6月26日《政制专责小组第四次会议续会纪要（第

316 当时该项的相关字句为：“批准或不批准立法机关通过的法律，签署并公布法律”。

317 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，中册，第795页。

318 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。《起草过程概览》，中册，第797页。

319 《起草过程概览》，中册，第798 - 800页。

320 1986年4月22日，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第798页。

四分组)》就“立法机构成员的权利”的讨论记录如下:

“(5) 立法机构成员的权利

与会委员认为一九九七年后，立法机构成员应继续享有一九八六年时立法局议员所享有的权利。在其任期内他们不应受到因执行公职而致的刑事或民事的干扰。”³²¹

其后，在一份1986年8月6日政制分批研讨会的讨论文件《立法机关、立法机关的产生》中，有下面相关的内容：

“4. 立法机关组成人员的职责和权利

4.1 基本法中不用详细说明，以免造成掣肘。

4.2 组成人员的职责由立法机关的会议常规规定。

4.3 组成人员的职责有两方面，个人方面是履行立法机关的职权，积极参与立法，并按照宪法的程序、立宪的精神为香港的稳定及繁荣去建议或考虑一些条例。在政治方面要向特别行政区政府、中央政府负责。

4.4 如个人的利益与全体的利益有冲突时，要以全体的利益为首。

4.5 立法机关成员在任期间，在执行公事时，不应受到刑事的威胁、法律的干扰或个别的批评。

4.6 在立法机关的建筑物内，在任何情况下都不可以被逮捕，如要拘捕某成员时先要得到主席的批准。

4.7 立法机关成员的特权，不可少于一九八六年立法局会议常规所赋予议员的特权。”³²²

条文起草后期的咨询期，咨委会收集到意见表示此条文是源出于当时的“权力及特权条例”，³²³ 而《基本法》已规定原有法律继续有效，实无须刻意突出这条文，否则会引起不必要的

321 《起草过程概览》，中册，第799页。

322 1986年8月6日政制分批研讨会（第三批）讨论文件二。《起草过程概览》，中册，第799页。

323 1985年《立法局（权力与特权）条例》，香港法例第382章。参阅本书有关第七十八条的起草材料。

疑虑。³²⁴

1990年4月全国人大通过此条文为《基本法》第七十七条。

第七十八条

“香港特别行政区立法会议员在出席会议时和赴会途中不受逮捕。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³²⁵ 这条文起草过程经历九稿，其间除了称谓语的修改外，只在第三稿制定时在“赴会中”加入“途”字，成为“赴会途中”，此外没有其它实质影响条文内容的修改。

《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》，第四章“香港特别行政区的政治体制”，第三节“立法机关”，第五款为：“立法机关组成人员的职责和权利”。³²⁶ 条文第一稿制定前，1986年6月26日《政制专责小组第四次会议续会纪要（第四分组）》就“立法机构成员的权利”的讨论记录如下：

“(5) 立法机构成员的权利

与会委员认为一九九七年后，立法机构成员应继续享有一九八六年时立法局议员所享有的权利。在其任期内他们不应受到因执行公职而致的刑事或民事的干扰。”³²⁷

其后，在一份1986年8月6日政制分批研讨会的讨论文件《立法机关、立法机关的产生》中，有下面相关的内容：

“4. 立法机关组成人员的职责和权利

324 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第799页。

325 《起草过程概览》，中册，第801 - 804页。

326 1986年4月22日，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，中册，第802页。

327 《起草过程概览》，中册，第802页。

4.1 基本法中不用详细说明，以免造成掣肘。

4.2 组成人员的职责由立法机关的会议常规规定。

4.3 组成人员的职责有两方面，个人方面是履行立法机关的职权，积极参与立法，并按照宪法的程序、立宪的精神为香港的稳定及繁荣去建议或考虑一些条例。在政治方面要向特别行政区政府、中央政府负责。

4.4 如个人的利益与全体的利益有冲突时，要以全体的利益为首。

4.5 立法机关成员在任期间，在执行公事时，不应受到刑事的威胁、法律的干扰或个别的批评。

4.6 在立法机关的建筑物内，在任何情况下都不可以被逮捕，如要拘捕某成员时先要得到主席的批准。

4.7 立法机关成员的特权，不可少于一九八六年立法局会议常规所赋予议员的特权。”³²⁸

1987年10月草委会政治体制专题小组工作文件将这条文的资料阐述如下：³²⁹

“资料：现行之《立法局(权力与特权)条例》

第三条 立法局议员在立法局或其属下委员会之会议中，均享有言论及辩论自由，而此种言论及辩论自由，不得在立法局外之任何法院或地方受到质询。

第四条 立法局议员不得因在立法局或其属下委员会发表言论或提交报告书，或以诉愿书、条例草案、决议案、动议或其他方式提出事项而遭提出民事或刑事起诉。

第五条 任何立法局议员均不得因下列情形而被捕——

(a) 在出席立法局或其属下委员会会议途中、在会议席上或会议后归途中，由于民事债务而被捕(所招致之债务构成刑事罪

328 1986年8月6日政制分批研讨会（第三批）讨论文件二。《起草过程概览》，中册，第802页。

329 1987年10月《第四章 香港特别行政区的政治体制（讨论稿）》（政治体制专题小组工作文件）。《起草过程概览》，中册，第802 - 803页。

者除外)；

(b) 在出席立法局或其属下委员会会议时，由于刑事罪而被捕。

第六条 (1) 在立法局会议进行时，任何人不得在会议厅范围内送达或执行香港或其他地方法院所发有关民事诉讼之文件；此等文件亦不得透过立法局主席或任何职员送达或执行，除非文件乃与会议厅范围内受雇之人士有关，则不在此限。

(2) 除得立法局按照会议常规许可外，任何议员均无须在立法局举行会议之日，在任何民事诉讼案中出任证人。

(3) 根据陪审团条例第五条，立法局议员均豁免出任陪审员。”³³⁰

条文起草后期，有政制专责小组成员不清楚此条立法会议成员在出席会议时和赴会途中不受逮捕的原因。有草委解释，这是要避免有人借逮捕议员以阻止他们投票或发言等。³³¹亦有咨委认为，应界定此条立法会议成员在出席会议时和赴会途中不受逮捕的原因。³³²

此外，咨委会亦收到建议在条文加上“散会时不受逮捕”、“离会途中”等字眼。³³³该等建议未获接纳。

第七十九条

“香港特别行政区立法会议员如有下列情况之一，由立法会主席宣告其丧失立法会议员的资格：

330 1985年《立法局（权力与特权）条例》，香港法例第382章。

331 1988年6月6日《政制专责小组（二）与内地草委交流会会议纪要》。《起草过程概览》，中册，第803页。

332 基本法咨询委员会《基本法咨询委员会政制专责小组对基本法（草案）征求意见稿第四章的意见汇编》，载于1988年10月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，中册，第803页。

333 1988年6月6日《政制专责小组（一）与内地草委交流会会议纪要》；1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第803页。

(一) 因严重疾病或其他情况无力履行职务；

(二) 未得到立法会主席的同意，连续三个月不出席会议而无合理解释者；

(三) 丧失或放弃香港特别行政区永久性居民的身份；

(四) 接受政府的委任而出任公务人员；

(五) 破产或经法庭裁定偿还债务而不履行；

(六) 在香港特别行政区区内或区外被判犯有刑事罪行，判处监禁一个月以上，并经立法会出席会议的议员三分之二通过解除其职务；

(七) 行为不检或违反誓言而经立法会出席会议的议员三分之二通过谴责。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条起草过程共六稿。³³⁴ 第一稿收录于1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿），规定立法会议员丧失资格的情况7项，“行为不检”、“违反誓言”分为两项。³³⁵ 条文第二稿制定时，该两种情况合并为一项，即现时条文第(七)项。

条文第(一)项第一稿版本原为：“因严重病患或其他情况而长期无力履行职务”，第二稿制定时“病患”修改为“疾病”、“而长期”被删去。

至于第(二)项，由第一至第三稿均规定未得立法机关主席同意，连续三个月不出席会议是丧失议员资格的情况之一。第四稿制定前有收集到的意见认为此项的规定太苛刻，因为该成员可能是由于重要理由而缺席的。³³⁶ 第四稿制定时，第二项于句尾加上：“而无合理解释者”。

334 《起草过程概览》，中册，第805 - 811页。

335 《起草过程概览》，中册，第805 - 806页。

336 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第809 - 810页。

此外，现时条文中第(四)项“接受政府的委任而出任公务人员”，于条文第四稿制定时加入。其余三项，即现时第(三)、第(五)和第(六)项情况，文本由头至尾大致不变。

条文第四稿征求意见期间，咨委会收集到不少关于此条的意见。有的意见认为此条规定很危险，可能导致一个独裁政府的出现，理由是立法机关的“多数派”可根据此规定把“少数派”或反对的声音压制或驱逐出议会。亦有意见认为“违反誓言”、“行为不检”俱是非常空泛的词语，应界定其定义，亦有建议采用第七十三条第(九)项弹劾案调查程序处理。调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会议以全体成员三分之二通过谴责。有建议加上：“立法机关成员若接受任命为行政会议议员或行政机关的主要官员后，需辞去其立法机关成员职务，反之亦然。”对于现时条文第(三)项“丧失或放弃香港特别行政区永久性区民的身份”，怎样才算丧失或放弃香港永久性居民身份？其法定程序为何？当时都是待澄清问题。³³⁷

其后另一段咨询期间，咨委会再就条文草稿收到意见，建议修改第一行为：“由立法会主席要求其辞职，若议员拒绝辞职，则由立法会四分之三议员投票通过丧失立法会议员的资格”。亦有建议删去或修改条文第五、第六项，该等建议不获采纳。³³⁸

第四节 司法机关

第八十条

“香港特别行政区各级法院是香港特别行政区的司法机关，行使香港特别行政区的审判权。”

³³⁷ 同上。

³³⁸ 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，中册，第810页。

《起草过程概览》中的起草资料显示，³³⁹ 这条反映《中英联合声明》附件一第三节：“香港特别行政区的审判权属于香港特别行政区法院”。条文共八稿，起草过程无甚争议，文本由始至终无重要改动。³⁴⁰ 曾有建议将条文改为：“香港特别行政区各级法院是香港特别行政区的司法机构，行使香港特别行政区的审判权、司法解释权及违宪审查权。”该建议不获接纳。³⁴¹

第八十一条

“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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁴² 这条文共八稿，从头至尾内容、用字始终如一，没有任何改变。

《中英联合声明》附件一第三节：“香港特别行政区成立后，除因香港特别行政区法院享有终审权而产生的变化外，原在香港实行的司法体制予以保留。”

条文起草后期，曾有咨委建议在第二款句末加上“及宪法审裁处”，作为中国司法制度及香港特区的中间体，亦有意见香港特区应设立一宪法法庭。这些意见均未获接纳。³⁴³

339 《起草过程概览》，下册，第816 - 818页。

340 第二稿曾将“司法机关”改为“审判机关”，《起草过程概览》，下册，第817页。

341 1988年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第817页。

342 《起草过程概览》，下册，第819 - 821页。

343 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第821页。

第八十二条

“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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁴⁴ 这条共八稿，条文与《中英联合声明》附件一第三节相关部分相符。整个起草过程这条文内容、文字保持不变。

《中英联合声明》附件一第三节：

“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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，起草期间讨论有意见认为，促进及维持一个由常设法官组成的稳固的本地司法架构非常重要，而从其他普通法适用地区邀请的法官人数亦应维持不变，以巩固各界人士对香港法律制度的信心。各界人士不但指香港居民，更包括国际上的投资者及贸易国家。因此，必须定出终审法院外聘法官对常设法官的最低比例。³⁴⁵

但亦有咨委意见认为终审法官一定要是中国籍的香港人。并建议修改此条，规定终审法院的首席法官和法官，必须由香港特区永久性居民中的中国公民担任，终审法庭可根据需要邀请其他普通法适用地区的法官参加审判，但仅可作为咨询或顾问工作，无终审判决权。³⁴⁶

除了有关法官国借的争议外，亦有意见指出案件必须要有许可，才可上诉至终审法院。许可应由上诉法院发出，或向终审法院申请，有关许可的申请应由不少于两名法官审议。可获终审法

344 《起草过程概览》，下册，第822 - 826页。

345 1987年5月20日特区终审权与司法制度工作组《特区的终审权与司法制度讨论文件（二稿）》（1987年5月30日法律及政制专责小组第二次联合会议续会讨论文件）。《起草过程概览》，下册，第823页。

346 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第825页。

院上诉权的案件，必须涉及对一般人或公众极为重要的事件，或涉及对一般公众十分重要的法律要点。至于是否涉及某金额以上的纠纷即自动获得终审法院上诉权，则意见不一。以金额为标准的做法应保留，但必须经常检讨。³⁴⁷

1990年3月28日姬鹏飞主任委员于全国人大会议上说明：

“草案规定特别行政区法院享有独立的司法权和终审权，作为一个地方行政区域的法院而享有终审权，这无疑是一种很特殊的例外，考虑到香港实行与内地不同的社会制度和法律体系，这样规定是必须的。”³⁴⁸

第八十三条

“香港特别行政区各级法院的组织和职权由法律规定。”

这条文最初四稿原为：“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。”由第五稿起改为：“香港特别行政区各级法院的组织和职权由法律规定。”³⁴⁹第八十三条在起草期间没有引起任何重要争议。³⁵⁰

第八十四条

“香港特别行政区法院依照本法第十八条所规定的适用于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。”

347 1987年4月9日特区终审权与司法制度工作组《特区的终审权与司法制度讨论文件（草稿）》（1987年4月13日法律及政制专责小组第一次联合会议讨论文件）。《起草过程概览》，下册，第823页。

348 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

349 《起草过程概览》，下册，第828页。

350 《起草过程概览》，下册，第827 - 828页。

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁵¹ 这条文反映《中英联合声明》附件一第三节：“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。”³⁵²

这条共九稿。条文最初三稿为：“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。”第四至第六稿改为：“香港特别行政区法院依照本法第十七条所规定的适用于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。”第七至第九稿，条文中的“第十七条”改为“第十八条”，整条条文为“香港特别行政区法院依照本法第十八条所规定的适用于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。”

条文起草初期的讨论，有草委认为本条条文中“其他普通法适用地区的司法判例可作参考”一句中提及的“参考”如不具约束力，本条可以删去。有的草委则认为本条根据《中英联合声明》规定草拟，不宜删去。³⁵³ 亦有咨委会收集到的意见认为前述句子意义含糊，本条条文应清楚列明哪些普通法适用国家的司法判例在香港特区法院具有法律效力，哪些普通法适用国家的司法判例只可用来作参考，并不具法律效力。亦有建议此句改为“其他普通法适用地区的司法判例，而符合华人风俗习惯的，才可作参考。”³⁵⁴

此外，有意见认为此条文不需要提及第十八条的规定。亦有意见认为除国防、外交的案件外，凡属于香港特区高度自治范围的案件，包括涉及中央人民政府与香港特区有关的行政行为的问题的案件，以至中央机关及其人员涉及香港特区司法范围的案件，香港法院均应有审判权。³⁵⁵

351 《起草过程概览》，下册，第829 - 831页。

352 《起草过程概览》，下册，第829页。

353 1987年9月2日香港特别行政区基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第829页。

354 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第830页。

355 同上。

更有建议此条增加一款：“在解释基本法时需摆脱文字的限制，根据立法的真正原意及精神，作出公正、合理、宽容的诠释”。理由为：“保证香港特别行政区各级法院在解释各条文时需着重条文背后的精神，尤其顾及基本法除了法律性条文外，还有政策性及原则性的条文。”³⁵⁶

第八十五条

“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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁵⁷ 这条文反映《中英联合声明》附件一第三节的相关部分：“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。”³⁵⁸

这条文从第一至第九稿，文本内容及文字均没有作出过任何改变。

条文起草期间的讨论，有建议在本条“不受任何干涉”后面加“但就是否逾越本法规定的管辖权问题受全国人民代表大会常务委员会监督”。³⁵⁹ 还有建议将本条条文中的“法院独立进行审判”改为“法官独立进行审判”。该等建议不获采纳。

第八十六条

“原在香港实行的陪审制度的原则予以保留。”

356 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第830页。

357 《起草过程概览》，下册，第832 - 834页。

358 《起草过程概览》，下册，第832页。

359 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第833页。

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁶⁰ 这条文反映《中英联合声明》附件一第二节：“香港特别行政区成立后，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《基本法》相抵触或香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。”³⁶¹

在整个起草过程中，这条文的内容及文字均没有出现任何改变。

《起草过程概览》中的起草资料显示，起草过程中，有草委曾提出本条可采用正面写法，即香港特区实行陪审制度。亦有草委提出陪审制度是刑事和民事诉讼的原则之一，有了第八十七条，本条是否有必要。³⁶² 另外，有意见指“原在”字眼应更改，亦有意见指“原则”两字可以删去，且此属制度问题，不必于《基本法》中详细列明。³⁶³

第八十七条

“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。

任何人在被合法拘捕后，享有尽早接受司法机关公正审判的权利，未经司法机关判罪之前均假定无罪。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁶⁴ 条文第一款在整个起草过程中没有任何改变。条文第二款在第七稿制定时增加，维持不变至第九稿。

“条文第一稿发布时，曾有一些草委介绍当时香港刑事诉讼

360 《起草过程概览》，下册，第835 - 836页。

361 《起草过程概览》，下册，第835页。

362 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第836页。

363 1988年6月6日《政制专责小组(三)与草委交流会会议纪要》。《起草过程概览》，下册，第836页。

364 《起草过程概览》，下册，第837 - 840页。

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(份)；

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) 给予充份之时间及便利，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做证人，并得声请法院传唤其证人在与他做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。”³⁶⁵

之后有草委认为应把有关居民权利的国际公约纳入《基本法》中，但为免《基本法》过于冗长，可把公约的条文列作附件。³⁶⁶ 曾有草委建议将条文第一款中所提到的原则和权利写入《基本法》第三章。³⁶⁷ 亦有建议将前述原则和权利写入《基本法》附件。³⁶⁸ 咨委会亦收到意见认为：“为明确决定哪些权利及原则属于以上抽象句子，为使这部份写得更具体明确，应将之写于本法中。至于写在正文或附件中，则并非重要。”³⁶⁹

第七稿制定前，咨委会收集到修改条文的建议，包括在条文原有字句后加上“任何人在合法拘捕后，享有尽早接受公开、公平和独立的司法机关公正审判的权利。任何人在未经公平和独立的司法机关判罪之前，均假定无罪。”亦有建议将这一条删去，并搬移至第三章第四十二条后加上：“香港特别行政区的刑事诉讼中保留原在香港适用的原则和当事人的权利。任何人在被合法拘捕后，享有尽早接受公平和独立的司法机关公正审判的权利。

365 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第837 - 838页。

366 《法律专责小组对基本法第四章第四节“司法机关”条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第838页。

367 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)(汇编稿)》。《起草过程概览》，下册，第838页。

368 《各专题小组的部份委员对本小组所拟条文的意见和建议辑》，载于1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)草稿》。《起草过程概览》，下册，第839页。

369 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第839页。

任何人在未经公平和独立的司法机关判罪之前均假定无罪。”。理由是条文第一款：“虽然保留了香港特别行政区的刑事和民事诉讼原在香港适用的原则和当事人享有的权利，但这仍然未足以保障香港居民在《公民权利和政治权利国际公约》内有关这方面的权利。……防止公报私仇、滥用职权和保障居民真正享有的权利。”³⁷⁰

第七稿制定时，条文增加第二款。1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》显示“这样修改，是考虑到以上是香港普通法的两项原则。”³⁷¹

第七稿制定后，咨委会仍收到修改条文第二款的建议。有建议在“尽早接受”后加上“公平和独立的”，理由是：“以确保居民在被合法拘捕后的权利”。亦有建议将条文中的“公正审判的权利”中“公正”二字改为“公开”，理由是：“‘公正’的情况毋须规定已很明确，但审判必须明确规定是公开的审判。”³⁷² 该等建议未获采纳。

如上文第二段指出，条文第二款自第七稿制定加入后，维持不变至第九稿。该文本连同第一款文本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第八十七条。

第八十八条

“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，由行政长官任命。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第三节相关部分：“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

370 同上。

371 1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第840页。

372 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第840页。

名人士组成的独立委员会的推荐，由行政长官予以任命。”³⁷³

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁷⁴ 这条文起草过程经历九稿，最初四稿为：“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。”由第五稿起“予以”两字被删除，此后条文至终维持不变。

1987年4月9日特区终审权与司法制度工作组《特区的终审权与司法制度讨论文件(草案)》显示，条文第一稿制定前，讨论围绕当时的司法人员敍用委员会，其功能是负责就填补司法职位空缺的事宜向港督提供意见。该类空缺包括由上诉法院法官至裁判司的职位。有意见认为当时的《司法人员敍用委员会条例》³⁷⁵ 应在一九九七年后继续保留，而当时的司法人员敍用委员会可保持基本不变。³⁷⁶

1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》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……”。³⁷⁷

第七稿制定前，咨委会收到意见认为行政长官委任法官须经立法机关通过，理由是：“不受行政长官所操纵，保证司法独立。”亦有意见认为法官任免应由立法机关报请人大常委会追认，而非行政长官报请人大常委会追认，理由是：“可使行政机关对立法机关负责，而立法机关则对中央负责。”³⁷⁸

条文第八稿制定前，咨委会收到建议将“其他方面知名人士”删去。³⁷⁹

373 《起草过程概览》，下册，第841页。

374 《起草过程概览》，下册，第841 - 845页。

375 香港法例第92章。现名为《司法人员推荐委员会条例》。

376 1987年4月13日法律及政制专责小组第一次联合会议讨论文件。《起草过程概览》，下册，第841 - 842页。

377 载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第842页。

378 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第844页。

379 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第844页。

此外，《起草过程概览》中的起草资料显示，条文起草期间的讨论，有草委认为条文中提及的独立委员会的成员、权力等问题均无规定，建议用附件形式把这些问题详述。³⁸⁰ 亦有不少意见是关于独立委员会的细节，例如结构、人数、功能和推荐的人选是否需要得到全部委员同意等。但该些意见并没有被采纳为条文的一部分。

第八十九条

“香港特别行政区法院的法官只有在无力履行职责或行为不检的情况下，行政长官才可根_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。

香港特别行政区终审法院的首席法官只有在无力履行职责或行为不检的情况下，行政长官才可任命不少于五名当地法官组成的审议庭进行审议，并可根_据其建议，依照本法规定的程序，予以免职。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第三节：“法官只有在无力履行职责或行为不检的情况下，才能由行政长官根_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。主要法官（即最高一级法官）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。法官以外的其他司法人员的任免制度继续保持。”³⁸¹

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁸² 这条文起草过程经历九稿，最初三稿只得一款：“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

380 《法律专责小组对基本法第四章第四节“司法机关”条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第842页。

381 《起草过程概览》，下册，第846页。

382 《起草过程概览》，下册，第846 - 849页。

免职。”

条文起草期间的讨论，有草委认为法官免职应十分慎重，组成审议庭的三名法官应是资深法官，建议加“资深”两字。³⁸³亦有意见认为“行为不检”一辞的定义必须界定，但有草委认为这种辞句很难清楚界定，况且在当时的“英皇制诰”中已有采用此词。³⁸⁴

条文第四稿制定时加上第二款：“香港特别行政区终审法院的首席法官在无力履行职责或行为不检的情况下，行政长官可任命不少于五名当地法官组成的审议庭进行审议，行政长官可根据其建议，依照本法规定的程序，予以免职。”第五稿起，条文第一款和第二款中的“在无力履行”均改为“如无力履行”，并删去“的情况下”。

第七稿制定前，咨委会收到意见认为“无力履行职责”、“行为不检”这些字句不够完善，应须提出更明确的理由。³⁸⁵

第八稿制定前，咨委会曾收到建议删去所有“终审法院首席法官”的字眼，并加上两款：

“此审议庭于大公无私的原则下将自行厘订本身法则及程序。

所有裁判司应可由首席法官聘任及于充份理由下予以免职。”³⁸⁶

亦有建议将条文修改为：“香港特别行政区终审法院的法官和高等法院首席法官的任命或免职，须由香港特别行政区立法会以三分之二多数决定，由立法会首席议员把这决定交给行政长官

383 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第847页。

384 《法律专责小组对基本法第四章第四节“司法机关”条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第847页。

385 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第849页。

386 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第849页。

公布。并报全国人民代表大会常务委员会备案，但不会影响立法会所决定的结果。”³⁸⁷ 上述建议不获采纳。

《起草过程概览》中的起草资料显示，由第八稿起，第一款和第二款中的“如无力履行职责或行为不检，行政长官可……”改为“只有在无力履行职责或行为不检的情况下，行政长官才可……”。修改后的版本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第八十九条。

第九十条

“香港特别行政区终审法院和高等法院的首席法官，应由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。

除本法第八十八条和第八十九条规定的程序外，香港特别行政区终审法院的法官和高等法院首席法官的任命或免职，还须由行政长官征得立法会同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第三节：“主要法官（即最高一级法官）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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁸⁸ 这条文起草过程九稿，最初三稿只得一项：“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。”第四稿制定时，“本节第七条和第八条”改为“本法第八十四条和第八十五条”，在“终审法院”后加上“的法官”的字眼。第五稿制定时则将“任命和免职”改为“任命或免职”。

387 同上。

388 《起草过程概览》，下册，第850 - 853页。

此条第一稿制定前，草委会政治体制专题小组着重讨论了终审法院的设置和组成问题。有的委员主张，终审法院的法官分为两类，一类为当地法官，一类为其他普通法适用地区的海外法官，均由行政长官征得立法机关的同意后任命，报全国人民代表大会常务委员会备案。终审法庭由三名海外法官、二名当地法官组成。另一种意见主张，终审法院应当由当地法官组成，但组织法庭时可根据需要，邀请其他普通法适用地区的法官参加审判，当地法官和海外法官的比例不作规定。有的委员主张，被邀请的海外法官可不必经过行政长官任命等手续。³⁸⁹

第一稿制定后，有法律专责小组咨委问及条文所指“终审法院及高等法院首席法官”是否包括临时性从外地邀请来港的法官。该委员认为草委会及咨委会对这条条文的理解好像有点不同，建议清楚阐释一下。³⁹⁰

第七稿制定前，咨委会收到意见认为在维持香港司法制度独立的大前提下，终审法院的法官和高等法院首席法官的任命或免职，无须征求“立法会议同意”，亦无须报人大常委备案。曾有建议将条文改为：“除本法第八十七条和第八十八条规定的程序外，香港特别行政区终审法院的法官和高等法院首席法官的任期为终身制，其任命或免职，还须由行政长官征得香港特别行政区立法会议同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”此外，有建议在条文最后加上：“备案不影响终审法院的法官和高等法院首席法官的任免。”还有建议终审法院的法官和高等法院首席法官，作为司法机关的最高级人士，应规定由中国公民担任。³⁹¹

第七稿制定时在此条加一款，作为新的第一款：“香港特别

389 1986年11月8日《香港特别行政区基本法起草委员会政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第850页。

390 《法律专责小组对基本法第四章第四节“司法机关”条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第851页。如上文所述，条文第四稿制定时，条文作出了修改，在“终审法院”后，加上“的法官”三字。

391 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第852页。

行政区终审法院和高等法院的首席法官，应由香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。”草委会政治体制专题小组对条文修改情况的报告指出：“考虑到这两个职位不低于主要官员，主要官员由香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任，所以这两个职位也应当一样。”³⁹²

第八稿制定前，咨委会收到一些关于终审法院和高等法院首席法官国籍的意见，包括：“在一九九七年首席法官能否由香港特别行政区永久性居民的中国公民出任的问题，在近年来已引起不少关注。如果香港特别行政区将有两个不同的首席法官职位，情况便更困难了。根据《基本法(草案)》第六十一条的规定，由通常居住香港连续十五年的永久性居民中的中国公民出任香港特别行政区的主要官员，这是可以接受的，但有关香港特别行政区司法机关人员的资格，因目前的特殊情形，应赋予更大弹性。基本法应对司法机关人员在一九九七年后数年内的国籍限制，予以不同的规定，但有关的职位最终也是由永久性居民的中国公民出任。基本法又或者可以规定如合格的候选人愿意放弃其外国国籍，也可出任该些职位。”有建议删去第一款内“中的中国公民”的字眼，理由是：“本港司法独立，而首席法官的工作不包含政府的行政和政策任务，所以在司法界的最高层也可任用非中国公民。”亦有建议将第一款改为：“香港特别行政区终审法院和高等法院的首席法官，由香港特别行政区永久性居民中的中国公民或非中国公民担任。”，理由是：“为保持香港的国际性地位。”但亦有意见认为“司法机关”一节加上此条款后，便可完整体现《中英联合声明》的精神。对首席法官有了这规定后，其他级别的法官便可放心聘用外籍人士。³⁹³

第八稿制定时，条文再作了修改：第一款中的“应由”后加上“在外国无居留权的”。³⁹⁴

392 1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第852页。

393 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第852 - 853页。

394 1990年1月17至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》，载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第853页。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：³⁹⁵

“关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。也正是基于这一考虑，有关条文还规定，特别行政区立法会必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成。”³⁹⁶

第九十一条

“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。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第三节：“法官以外的其他司法人员的任免制度继续保持。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁹⁷ 这条文共九稿，于整个起草过程中，文字及内容没有任何改变。

条文起草初期，有草委指出“原有的任免制度”一词意义含糊，没有清楚指出哪个时候的制度才算是“原有”的制度。有草委建议改用“在特区成立以前的制度”，但有草委表示，在《基本法》中有些条文所用“原有”或“现有”等词是指九七年以前，但另一些条文用这些词句却是指八四年《中英联合声明》签署之时，所以该草委对以上建议表示保留。此外，有草委建议清楚写出当时司法人员的任免制度，而条文则可规定九七年后继续

395 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

396 1984年6月22日、23日邓小平分别会见香港工商界访京团和香港知名人士鍾士元等的谈话曾论及“港人治港的界线和标准”，见本书引言。

397 《起草过程概览》，下册，第854 - 855页。

保持此制度。³⁹⁸

条文起草后期，咨委会收到意见指出：“香港特别行政区于一九九七年七月一日零时才成立。在此之前，香港政府仍是英国管治下的政府，原有的任免制度一定不是属于香港特别行政区的。”³⁹⁹

第九十二条

“香港特别行政区的法官和其他司法人员，应根据其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。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第三节：“法官应根据本人的司法才能选用，并可从其他普通法适用地区聘用。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴⁰⁰ 这条文起草经历九稿，只在第七稿制定时曾作出修改，在“本人的司法和专业才能”前加上“其”字，即“其本人……”。⁴⁰¹

条文起草后期，咨委会收到建议将条文改为：“香港特别行政区的法院和其他司法人员，应根据本人的司法和专业才能选用。有判决权的法官必须由香港永久性居民中的中国公民担任，并可从其他普通法适用地区聘用担任咨询顾问职务的司法人员。”亦有建议将“应”修改为“必须”，避免含糊。⁴⁰² 但该些建议没有被采纳。

398 《法律专责小组对基本法第四章第四节“司法机关”条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第854页。

399 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第855页。

400 《起草过程概览》，下册，第856 - 857页。

401 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第857页。

402 同上。

第九十三条

“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。

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或离职者，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、津贴和福利费。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第四节：“香港特别行政区成立后，原在香港各政府部门（包括警察部门）任职的公务人员和司法人员均可留用，继续工作；其薪金、津贴、福利待遇和服务条件不低于原来的标准。对退休或约满离职的人员，包括一九九七年七月一日以前退休的人员，不论其所属国籍或居住地点，香港特别行政区政府将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。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴⁰³ 这条文起草经历九稿，由第一稿起，内容、文字均与1990年4月全国人大通过版本大致无异，唯一重要改变是条文原分为两条，由第七稿起合并为一条。

条文起草期间，曾有草委认为：“‘原来的标准’一词意义含糊，加以现时的公务员制度正在不断地改变，而且每况愈下，假设此制度一直发展到九七年时已是一个很不合理的制度，是否仍以此为‘原来的标准’？”有草委认为《基本法》应避免采用此类含糊字句。另有草委则建议在《基本法》中清楚列明“原有”、“现有”等词在哪些条文中是指九七年之前，哪些条文是指八四年之前。有草委却认为《基本法》中所有此类词句都应该指九七年以前而不应是八四年《中英联合声明》签署之时。⁴⁰⁴

403 《起草过程概览》，下册，第858 - 860页。

404 《法律专责小组对基本法第四章第四节“司法机关”条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第859页。

条文起草后期咨询期间，咨委会收到建议删去第二款内“包括香港特别行政区成立前已退休或离职者”的字眼，为免支付此等人士的费用成为将来特区政府的负担。亦有建议在第一款“其年资予以保留”后加上“除给予外籍人士的特权待遇外”，在第二款“不论其所属国籍或居住地点”后加上“除取消给予外籍人士之特权待遇外”，并在第二款句末加上“但在香港特别行政区成立前不按规定或未届退休年龄而退休或离职者，则不在此种待遇之列。”⁴⁰⁵ 但该些建议未获采纳。

第九十四条

“香港特别行政区政府可参照原在香港实行的办法，作出有关当地和外来的律师在香港特别行政区工作和执业的规定。”

1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》⁴⁰⁶ 显示，这条文是新增加的条款，因为《中英联合声明》中有此规定。《中英联合声明》附件一第三节：“香港特别行政区政府可参照原在香港实行的办法，作出有关当地和外来的律师在香港特别行政区工作和执业的规定。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴⁰⁷ 这条文的起草过程经历三稿，文字及内容从头至尾没有任何改变。

条文起草后期，咨委会曾收到建议删去此条，理由是此条不重要。⁴⁰⁸ 但该建议未被采纳。

405 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第860页。

406 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第861页。

407 《起草过程概览》，下册，第861页。

408 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第861页。

第九十五条

“香港特别行政区可与全国其他地区的司法机关通过协商依法进行司法方面的联系和相互提供协助。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴⁰⁹ 这条文共九稿，最初两稿为：“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。”

条文第一稿制定时，有些草委主张“依法提供”四字应删去。⁴¹⁰ 其后，有的草委建议保留“提供”两字，删去“依法”两字。有的草委则认为，这里所说的“依法提供”是指双方协商都要依照各自的法律向对方提供协作，内地同香港的法律有很大区别，所以要保留“依法提供”四个字。⁴¹¹

有的草委建议将本条修改为：“香港特别行政区可根据香港特别行政区及全国其他地区的有关法律与中国其他地区的司法机关提供司法上的联系和协助”。有的草委认为这种表述不能解决问题，两地的法律制度不同，结果仍然必须协商解决。有的草委认为，司法协助包括文书的送达、采证、判决的执行等，刑事方面也不是几句话能说清楚，原条文的表述已可以。⁴¹²

第三稿制定时，“依法提供协作”改为“依法提供协助”。第四稿制定时，“通过协商进行司法方面的联系和依法提供协助”改为“通过协商依法进行司法方面的联系和提供协助”。

1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》显示，再有草委就“依法”两字提出意见。有

409 《起草过程概览》，下册，第862 - 864页。

410 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第862页。

411 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第862 - 863页。

412 同上，第863页。

的草委提出，本条中的“依法”不明确。有的草委认为，“依法”可能使香港人产生依照内地法律处理两地司法关系的疑虑。⁴¹³

第五稿制定时，条文作出修改：在“提供协助”之前加入“相互”。⁴¹⁴其后，条文再没有任何修改。

条文起草后期的咨询期间，有意见认为对于民、刑事纠纷，内地与香港应该互助，包括法律文书的送达、判决的执行、承认公证的法律效力等。《基本法》除规定香港与全国各地分别协商作出互助安排外，还应对互助的原则作出规定。此外，亦有意见认为，对区际法律冲突问题，《基本法》也应有规定。⁴¹⁵

第九十六条

“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。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第三节：“中央人民政府将协助或授权香港特别行政区政府同外国就司法互助关系作出适当安排。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴¹⁶ 这条文共九稿，于整个起草过程中，文字及内容没有任何改变。

条文起草期间的讨论，曾有草委建议将“司法互助”改为“司法协助”。亦有意见认为当时香港同一些国家已建立司法互助关系，应明确这种关系继续有效。⁴¹⁷

413 《起草过程概览》，下册，第863页。

414 1988年4月《总体工作小组所作的条文修改举要》，载于1988年5月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第七次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第863页。

415 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第864页。

416 《起草过程概览》，下册，第865 - 866页。

417 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第866页。

此外，咨委会收到意见认为，香港特区实行高度自治及享有独立的司法权，特区政府可与外国就司法互助关系作出研讨磋商，无须征求中央人民政府意见。亦有建议将条文第一句改为：“在中央人民政府赞同及协助下，香港特别行政区有需要时可……”还有建议将“中央人民政府”改为“全国人民代表大会”。⁴¹⁸

条文起草后期的咨询，咨委会收到建议删去“在中央人民政府协助或授权下”的字眼，亦有建议将条文修改为：“香港特别行政区政府有权与外国就司法互助关系作出安排。”⁴¹⁹ 这些意见均未获接纳。

第五节 区域组织

第九十七条

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

《基本法》第四章“政治体制”第五节“区域组织”只得两条：第九十七和第九十八条。

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴²⁰ 第九十七条共九稿，第一稿为：“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。”第二稿至第六稿的文本与第一稿大致相同。第七稿制定时，条文第一句中的

418 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第866页。

419 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第866页。

420 《起草过程概览》，下册，第867 - 877页。

“地方”二字被删去，修改后变成“非政权性的区域组织”。之后条文再没有任何修改。

第一稿制定前，咨委会政制专责小组之区域组织工作组曾多次讨论区域组织及相关事宜，包括区域组织当时及将来的架构、区域组织的职权、区域组织和立法机关及咨询委员会的关系、区域组织与政府部门的关系、《基本法》有关区域组织的条文建议等。⁴²¹

1987年4月11日《区域组织工作组讨论文件》显示，政制专责小组之区域组织工作组收集到的意见认为“区域组织”的范围，包括当时的市政局、区域市政局及各区的区议会。另有意见认为“区域组织”除前述组织外，同时包括乡议局及其他地区性咨询组织，如街坊会、乡事委员会等。该讨论文件指出条文反映《中英联合声明》第三条第三款：“香港特别行政区享有行政管理权……”。但《中英联合声明》没有条文提及地方行政或区域组织。1986年4月22日《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》第四章第五节曾提及区域组织的职权和产生，当中所指的区域组织是与当时的地方行政组织相类似的。⁴²²

此外，政制专责小组还就特区区域组织的构思的不同建议搜集到的意见作出整理。有意见赞成《基本法》中不需要具体规定区域组织的内容，理由是：“（1）《基本法》在九零年时将会公布，根本不可能详细规定九七年后区域组织的具体内容，为使未来的区域组织能顺利发展，《基本法》应有一定的灵活性，只要写出一些原则。（2）根据《中英联合声明》，在香港实行的法律为《基本法》、香港原有法律（除与《基本法》抵触者）和特区立法机关制定的法律。在目前各个地方性架构均有法律产生，如此等法律不抵触《基本法》，应继续有效，在适当时候由特区政府改变这些机构的职权和产生方式，所以在《基本法》的条文

421 1987年3月12日政制专责小组之区域组织工作组《香港特别行政区区域组织研讨会报告》（1987年2月14日香港特别行政区区域组织研讨会讨论成果）。《起草过程概览》，下册，第867 - 873页。

422 1987年4月11日政制专责小组之区域组织工作组《区域组织工作组讨论文件》（1987年6月9日政制专责小组第十二次会议讨论文件）。《起草过程概览》，下册，第871页。

中毋须过于详细的规定区域组织的内容。”⁴²³

此条第一稿制定时，草委会政治体制专题小组的工作报告“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。”⁴²⁴

条文第二稿制定前，有草委提出当时香港的区域组织是咨询性组织，也有一些决定政策的职权，建议将“负责提供”改为“负责管理”。有的草委认为“提供”包括了“管理”的含义。委员们建议专题小组再作推敲。⁴²⁵

条文第六稿，即1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》，有下述简介：“本章第五节规定香港特别行政区可设立非地方政权性的区域组织，负责有关地区管理的咨询，提供文化、康乐、环境卫生服务。根据这个规定，香港现行的区域组织，包括市政局、区域市政局和区议会，将继续保留，或由特别行政区政府自行决定是否需要改变。”⁴²⁶

第七稿制定前的咨询期，“非地方政权性”一词引起了很多意见。有来自香港的意见表示：“1.希望保持现行区域组织的三层架构，写明‘保持现有架构及其服务范围’。2.对职权要作出具体规定。3.‘非地方政权性’要作出明确解释。……”⁴²⁷

另外，有内地草委表示内地的市、区和县，以及整个香港都算是政权，可以管理任何事务，⁴²⁸但香港的市政局在地方上便是

423 同上，第873页。

424 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第873页。

425 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第874页。

426 1988年4月基本法起草委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》。《起草过程概览》，下册，第874页。

427 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对《香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，下册，第875页。

428 参阅《宪法》第三章第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”。

非政权性的，其职权便如本条列出的有一定限度。⁴²⁹ 有咨委认为“非地方政权性的区域组织”一句的意思不明确，因当时的区域市政局在某程度上亦具有政治权力。⁴³⁰

1988年8月19日基本法咨询委员会秘书处参考资料(八)内地草委萧蔚云《设计香港未来政治体制的构思》中的说法：“两年来政治体制专题小组多次讨论过区域组织。大家认为现在的市政局、区域市政局、区议会都是非地方政权性的区域组织，《基本法》应当加以肯定。至于对两个市政局和十九个区议会这两层架构是否需要合并或进行调整，由于香港各界人士现在存有各种不同的意见，政治体制专题小组认为这个问题应当由香港特别行政区将来自己解决，现在还是维持和承认现状，因此第九十六条写得比较概括和灵活，其中将两层架构及其职能都包括在内，没有写明是一层或两层为好，这就给将来的特别行政区政府和居民留下自己决定问题的余地。”⁴³¹

咨询过程中有建议将条文中“或负责提供文化……”中的“或”字改为“并”字。⁴³² 亦有建议将条文改为：“香港特别行政区可设立区域组织，依法接受香港特别行政区政府的咨询，并依法提供文化、康乐、环境卫生、地区管理或其他服务。”等。这些建议均未获接纳。

第七稿制定时，从“非地方政权性的区域组织”删去“地方”两字。其他建议未获采纳。

第九十八条

“区域组织的职权和组成方法由法律规定。”

429 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，下册，第875页。

430 《基本法咨询委员会政制专责小组对基本法(草案)征求意见稿第四章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，下册，第875页。

431 《起草过程概览》，下册，第875页。

432 1988年6月6日《政制专责小组1与草委交流会会议纪要》，见注脚431。

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴³³ 这条文共九稿，最初四稿为：“区域组织的具体职权及组成方法，由法律规定。”从第五稿起改为：“区域组织的职权和组成方法由法律规定。”，该文本维持不变至1990年4月全国人大通过为《基本法》第九十八条。

《基本法》起草后期的咨询期间，咨委会收到意见认为条文事宜不必一定由法律规定。⁴³⁴ 亦有建议加上一条款，规定区域组织透过选举方式组成。还有意见认为应详列条文中所指的为何种法律。⁴³⁵

第六节 公务人员

第九十九条

“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。本法第一百零一条对外籍公务人员另有规定者或法律规定某一职级以下者不在此限。

公务人员必须尽忠职守，对香港特别行政区政府负责。”

《基本法》第四章“政治体制”第六节“公务人员”，共有六条：第九十九至第一百零四条。

这条文反映《中英联合声明》第三条第(四)款和附件一第一节相关部分：“香港特别行政区政府……由当地人组成。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁴³⁶ 这条文起草过程共九

433 《起草过程概览》，下册，第878 - 879页。

434 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第879页。

435 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第879页。

436 《起草过程概览》，下册，第880 - 883页。

稿，其内容及文字在整个起草过程中没有任何实质改变。⁴³⁷

第一稿制定时，草委会政治体制专题小组的工作报告有下述说明：“关于公务人员的定义，本小组经多次讨论，尚无适当的结论。”⁴³⁸ 第二稿制定前，有草委提出关于公务人员的定义，困难在于《中英联合声明》的中文版本的意思是“Civil Service”，英文版本用的是“Public Service”。⁴³⁹

有草委认为本条第一款第二句的表述实际上把香港居民分成两等：永久性居民可任高级公务员，非永久性居民只能任低级公务员，带有歧视性质，应当换一种表述方法。有的草委建议将本条第二款改为：“公务人员必须效忠于香港特别行政区”。⁴⁴⁰

另有草委认为有关公务人员必须是香港特区永久性居民的规定，应该只有第一百零一条规定者不在此限。“或法律规定某一薪级点以下者”一句应删去，因为这会令香港的最大雇主可以从香港以外地区引进廉价劳工，开了这先例便会很危险，有损香港特区本地低薪工人的利益。⁴⁴¹

曾有意见认为此条第二款并不需要，因为其内容已包括在第一百零三及第一百零四条中，而且无须要在《基本法》中特别列明公务员须尽忠职守和对特区政府负责，因为任何人以任何身份受聘于任何机关都应该如此。⁴⁴² 这些意见未获接纳。

437 第一款第二句在最初三稿为“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。”，第七稿制定时改为“本法第一百条对外籍公务人员另有规定者或法律规定某一职级以下者不在此限。”

438 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》(载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》)。《起草过程概览》，下册，第881页。

439 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第881页。

440 同上。

441 政制专责小组《对基本法第四章部份条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第881页。

442 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第883页。

第一百条

“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。”

这条文反映《中英联合声明》第三条第(四)款和附件一第四节的相关部分：“香港特别行政区成立后，原在香港各政府部门（包括警察部门）任职的公务人员和司法人员均可留用，继续工作；其薪金、津贴、福利待遇和服务条件不低于原来的标准。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁴⁴³ 这条文共九稿，其内容及文字在整个起草过程中没有任何实质改变。

第二稿制定前，有咨委会政制专责小组的咨委认为“不低于原来的标准”一句虽可用于《中英联合声明》，但不宜用于《基本法》。这说法太空泛，不够明确，在数年间便会变得毫无意义。因此该咨委建议把它删去。但有咨委认为这种写法是对公务员的一种最低保障，取消这句就更没有保障了。亦有咨委认为这是英文版本的问题，中文是指在香港特区成立前，即以九七为界限，而非指八四年《中英联合声明》签署时。⁴⁴⁴

第七稿制定前，有咨委认为薪酬待遇等属将来聘用的条件，属政策性条文，故不应列入此法，或可概括为“由将来特区政府制定聘任政策”。⁴⁴⁵

咨委会曾收到意见认为，条文只强调特区成立前公务员薪酬福利受保障，但却没有明确提到成立后的保障。另外，有意见认为公务员当时的薪酬及服务条件应予基本保留，而当时本地公务员与外籍公务员之间的不合理差距应予取消。⁴⁴⁶

443 《起草过程概览》，下册，第884 - 887页。

444 政制专责小组《对基本法第四章部份条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第885页。

445 1988年6月6日《政制专责小组(三)与草委交流会会议纪要》。《起草过程概览》，下册，第886页。

446 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第886页。

还有建议将条文修改为：“香港特别行政区成立前在香港政府各部门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。”，理由是提及警察部门任职的公务人员并无意义。亦曾收到以下建议——将“均可留用”改为“均予留用”，以示全体留用。此外，有其他意见认为应同时注明条文中各项仍会按照生活水准的进步而作适当调整。⁴⁴⁷

第一百零一条

“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，但下列各职级的官员必须由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任：各司司长、副司长，各局局长，廉政专员，审计署署长，警务处处长，入境事务处处长，海关关长。

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员担任政府部门的专门和技术职务。上述外籍人士只能以个人身份受聘，对香港特别行政区政府负责。”

这条文反映《中英联合声明》第三条第(四)款和附件一第一节的相关部分：“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。”及第四节的相关部分：“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，各主要政府部门，（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员担任政府部门的专业和技术职务。上述人士只能以个人身份受聘，并和其他公务人员一样对香港特别行政区政府

447 同上，第886 - 887页。

负责。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁴⁴⁸ 这条起草过程经历九稿。条文的第一及第二稿文本与《中英联合声明》附件一第四节大致相同，但句末“对香港特别行政区政府负责”前加上了“必须尽忠职守”。条文第一稿制定时，条文“说明”收录：“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。”⁴⁴⁹

第二稿制定前，有草委提出将本条特别提到的“英籍人士”删掉，认为外籍人士已包括英籍人士。有些草委不同意这个意见，认为当时在香港的外籍人士中绝大部分是英籍人士，他们有一些经验和贡献，有必要特别提到。有的草委指出，特别提到“英籍人士”是体现了《中英联合声明》的精神，即对英国在香港的利益有所照顾。⁴⁵⁰

还有草委提出第一百条和本条的表述要推敲，如第一百条里提到“均可留用”，本条里又提“可以任用”，前后要一致。⁴⁵¹

有咨委建议英籍和其他外籍人士所不能担任的职位应该一一列出，好让英籍和其他外籍人士更清楚自己的情况，而且也保障他们所不能担任的职位不会愈来愈多。亦有咨委担心改写后会异于《中英联合声明》的写法，会产生不必要之忧虑。⁴⁵²

条文第三稿制定时，“某些主要政府部门”改为“某些政府主要部门”，其余内容及文字没有任何实质改变。第四稿制定时，第一款中的“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政府主要部门的副职除外”改为“但下列各职级的官员除外：各厅厅长、副厅长、各司司长以及保安司、人

448 《起草过程概览》，下册，第888 - 897页。

449 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第890页。

450 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第891页。

451 同上。

452 政制专责小组《对基本法第四章部份条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第891页。

事司、行政司的副司长、廉政专员、审计署长、警察局长、副局长、外事局长、副局长、人民入境事务处处长、海关总监”。第二款中的“专业和技术职务”改为“专门和技术职务”，并删去“并和其他公务人员一样，必须尽忠职守”。

第五稿制定时，本条所列各职级官员名称调整为“各司司长、副司长，各局局长，廉政专员，审计署署长，保安局、铨叙局副局长，警务处长、副处长，外事处长、副处长，入境事务处长，海关总监”。⁴⁵³

第七稿制定前，有以下来自香港的意见：建议加“教育处处长”，以表示对教育的重视；第二款加“可以从内地聘请合格人员担任政府部门的专门和技术职务。”；及在“必须由”后加“通晓粤语及英语的”。⁴⁵⁴ 但该些意见没有被采纳。

关于放宽主要官员的国籍限制，咨委会收到两种建议：（一）容许外籍人士出任主要官员；及（二）中国在香港承认双重国籍，容许持外国国籍的香港人保留其中国公民的身份，从而可出任主要官员。关于是否容许外籍人士出任主要官员，咨委会收到不同的意见。支持意见主要包括：（一）该安排将会严重打击当时的公务员的士气，尤其是持外国国籍并出任政务官职级的本地公务员，因为他们在未来十年的晋升机会会受障碍；这会导致人才外流的问题；（二）大部分持外国国籍的人士其中包括华裔人士，都是很有才干的，对维持香港的繁荣安定很有贡献，该安排会限制了政府吸纳人才，导致政府管治阶层的水准降低；（三）各级主要官员既然由行政长官提名并报请中央人民政府任命，就无须在《基本法》中加以国籍限制；（四）非中国籍人士在政府部门任职，应与中国籍人士享有同样待遇，借此，非中国籍人士也可为香港的繁荣出力；及（五）香港不是一个主权地区，只是中国的地方特别行政区，直辖于中央人民政府，而中国也承诺维持香港的繁荣安定及国际金融中心的地位。在这情况下，容许中国血统[编者按：“中国血统”应为“非中国血统”之误]的香港永久性居

453 1988年4月《总体工作小组所作的条文修改举要》，载于1988年5月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第七次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第892页。

454 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对《香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿》的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，下册，第893页。

民出任特区政府要职，未必一定有损国体，反而可以表示中国要维持香港作为国际金融中心的决心，对香港有很大裨益。反对意见有：（一）限制外籍人士担任政府公职的级别，是改变本港殖民政制架构的必要措施，而且有利于香港中国公民人才的挖掘与培养；（二）在《基本法》里应列明凡取得外国国籍的香港人士，均不能担任高级职位。原因是恐怕日后离港后会严重影响特区的稳健性；及（三）外籍人士在将来担任特区政府公职，负责技术性、顾问性职务，处于中层而非决策层是可以接受的，这可让有意为香港贡献才智的外籍人士留港服务。⁴⁵⁵

条文起草期间的讨论和咨询，关于甚么职位应该只限于中国公民出任这议题，有很多不同意见。例如咨委会曾收到意见认为该些职位只应为布政司、财政司和保安司。其他职位不论理论上和实际上皆应公开予英籍和华籍官员，理由包括：“此条对非中国公民可出任的职位，提出了比《中英联合声明》更多的限制。”⁴⁵⁶

另外，咨委会曾收到意见认为“中国公民”的定义，应清楚列明，或以附件形式列出。⁴⁵⁷

1989年1月9日《政治体制专题小组对条文修改情况的报告》显示，本条“规定的必须由香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任的官员中，删去保安局副局长、铨叙局副局长、警务处副处长、外事处长及副处长、入境事务处长、海关总署[编者按：“海关总署”应为“海关总监”之误]七个职位。这是因为征求意见时有些人士和团体对政府主要部门的正职和某些副职的成员条件提出不同意见，因此做了这样的删减。”⁴⁵⁸

第八稿制定前，有来自内地的意见建议此条规定增加“入境

455 《基本法与国籍》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(4)——专题报告》。《起草过程概览》，下册，第893 - 894页。

456 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第894页。

457 同上，第895页。

458 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第895 - 896页。

事务处长”和“海关总监”。⁴⁵⁹ 另外，咨委会收到意见认为：“根据《基本法(草案)》第一百条，主要官员的出任受到国籍限制，即只可由中国籍人士出任。目前在政府任职高级官员的有不少是外籍人士，如在1997年后他们继续留任于香港特别行政区政府，他们的仕途便会因国籍问题受到影响，这已打击到这些公务员的工作士气。另外，对于那些持外国国籍的华人公务员，他们对自己的中国籍仍没有清楚的了解，所以在他们之间也出现同样的问题。然而，这个与国籍有关的问题，必须与中国国籍法如何在香港引用的问题一并研究。”有意见认为：“中国国籍法在香港引用时应作适当修改，以便居住在香港的中国人士，可享有多重国籍，即无须放弃外国国籍而仍可保留其中国籍的身份。”但有意见认为：“只容许中国籍人士出任主要官员是体现主权的做法，而且不会出现双重效忠的问题，影响香港特别行政区政府的利益。”⁴⁶⁰

1990年1月17至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》中所载的条文修改：“但下列各职级的官员必须由”后加“在外国无居留权的”；“审计署长、警务处长”改为“审计署署长、警务处处长”，并在此后加“入境事务处处长、海关关长”。有的委员主张列入“副局长”，有的委员主张“入境事务处处长”和“海关关长”不应列入。”⁴⁶¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：⁴⁶²

“关于香港特别行政区行政长官、行政会议成员、立法会主席、政府主要官员、终审法院和高等法院首席法官以及基本法委员会香港委员的资格。草案的有关条文规定，担任上述职务的人必须是在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公

459 1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第896页。

460 《公务员与政治》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第二册——专题报告》。《起草过程概览》，下册，第896页。

461 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第897页。

462 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

民。这是体现国家主权的需要，也是体现由香港当地人管理香港的原则的需要，只有这样才能使担任上述职务的人切实对国家、对香港特别行政区以及香港居民负起责任。”⁴⁶³

第一百零二条

“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、津贴和福利费。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第四节相关部分：“……对退休或约满离职的人员，包括一九九七年七月一日以前退休的人员，不论其所属国籍或居住地点，香港特别行政区政府将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。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁴⁶⁴ 这条文共九稿，其内容和文字在整个起草过程中没有任何实质改变。条文第三稿制定时，曾在“福利费”后加上“(包括抚恤金)”，但在第五稿制定时被删除，以与《中英联合声明》的提法一致。⁴⁶⁵

1986年6月7日《公务员与基本法研讨会报告》所载的贾斯雅按察司讲话大纲：“根据现存的长俸条例第五章第一节，政府是没有法律上责任分发长俸给公务员的。虽然香港政府鲜有这样做，这个可能性还存在。……根据政府的聘用合约，长俸构成公务员所赚薪酬的部分，应在其任满后支取。如政府未能支付长俸金或缩减长俸金额，此合约权利则可成为控告政府的事由。但据知长俸法例将获修订，能顾及新退休年龄及长俸折现部分，并可能修订第五章第一节。基本法应明确规定，不论是香港特别行政

463 参阅本书引言及第四十四条起草文件有关港人治港的界线和标准的论述。

464 《起草过程概览》，下册，第898 - 901页。

465 1988年4月《总体工作小组所作的条文修改举要》，载于1988年5月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第七次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第900页。

区政府的公务员，或是在一九九七年七月一日前香港政府的公务员，退休后均可获得长俸。……”另外，有意见认为《基本法》中应详细解释《中英联合声明》中“不低于原来的标准”的意思。⁴⁶⁶对“不低于原来标准”的意思，一直至条文起草的后期，都有质疑。有意见指出倘若退休的公务员移民，或海外公务员返回祖国，特区如何可保证会“按不低于原来的标准”支付退休金给他们，及汇率如何计算。⁴⁶⁷

第一百零三条

“公务人员应根据其本人的资格、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。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第四节相关部分：“公务人员应根据本人的资格、经验和才能予以任命和提升。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。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁴⁶⁸这条文共九稿，其内容和文字在整个起草过程中没有任何实质改变。

根据条文第一稿制定时的条文“说明”，当时有的草委主张，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”。⁴⁶⁹

466 《起草过程概览》，下册，第898页。

467 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第901页。

468 《起草过程概览》，下册，第902 - 906页。

469 1987年8月22日《政治体制专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第903页。

第二稿制定前，有咨委认为“原有……制度”一词虽可用于《中英联合声明》，但不宜用于《基本法》。在《中英联合声明》公布以后，招聘制度已有改变，在数年间“原有”一词便会全无意义。该咨委希望这条文写得更正面，具体说明既定的制度(程序)。否则整个制度便可随意变动，不够确切。另外，有咨委建议“除有关给予外籍人员特权待遇的规定外”一句应删去。如果需要招聘外籍专家，则有理由以特权待遇吸引人才。如果这句另有其他意思，则应清楚说明。⁴⁷⁰

第七稿制定前，咨委会收到意见认为此条未必可行，理由是特权待遇在外籍公务员的雇用条件当中构成一个非常重要的因素。第一百条应允薪金、津贴、福利待遇和服务条件不低于原来标准。香港政府亦曾保证一九九七年后的利益不会降低或减少。有意见认为应尽早列出现有特权待遇，以便早日废除，免引起争议。亦有建议将“待遇”一词以“雇用”代替，理由是很多海外雇员仍不能理解第一百条中“不低于原来的标准”及本条中“除有关外籍人员特权待遇的规定外”两者明显的矛盾。⁴⁷¹

第一百零四条

“香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。”⁴⁷²

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴⁷³ 这条文共五稿，第

470 政制专责小组《对基本法第四章部份条文草稿(一九八七年八月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第903页。

471 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第905页。

472 参阅本书《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百零四条的解释》(2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)。

473 《起草过程概览》，下册，第907 - 909页。

一稿载于1988年4月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)草稿》。

条文的第一稿及第二稿为：“香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议成员、各级法院法官和司法人员在就职时必须依法宣誓。”⁴⁷⁴ 第三稿制定时，“立法会议成员”改为“立法会议员”，并在“司法人员”前加上“其他”两字。

第三稿制定前咨委会政制专责小组与草委举行交流会议，有咨委认为此条所述立法机关成员、法院法官并不属于公务人员，故不应列入此条。草委回应：“原本专题小组已分别在行政长官、行政机关、立法机关几节中列有官员宣誓一条，后来觉得如此写法太重复累赘，故将之全纳入公务人员一节中列出。”⁴⁷⁵

条文起草期间的咨询，咨委会收到建议删除此条，理由是此条与公务员无关；行政长官、主要官员、立法会议成员、法官及司法人员等虽属公职，惟不是公务员体系的一部分，故其就职宣誓事宜不宜在第四章第六节规定，以避免混淆公务人员的定义；还有有关就职宣誓等礼仪细节事项，应否在《基本法》内加以规定，亦值得商榷。⁴⁷⁶

此外，有建议将条文修改，在“必须依法宣誓”后，加“其誓言内容必须包括效忠中华人民共和国和香港特别行政区，廉洁奉公，尽忠职守。”还有意见认为“依法宣誓”的意思含糊，应清楚列明“依法宣誓”的意思及影响。⁴⁷⁷

第四稿制定前，草委会秘书处收到来自内地国家有关部门的意见认为本条的规定不够完整，建议对“宣誓内容”作简明

474 《宣誓及声明条例》，香港法例第11章，是《基本法》第八条所涵盖的“香港原有法律”，旨在修订并综合关于宣誓及声明的法律，规定包括誓言的格式等。

475 1988年6月6日《政制专责小组（三）与草委交流会议纪要》。《起草过程概览》，下册，第907页。

476 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第908页。

477 同上。

规定。⁴⁷⁸

草委会政治体制专题小组曾先后两次会议讨论此条。1989年12月13至16日《政治体制专题小组第十七次会议纪要》显示，会议对此条进行了讨论，但未有一致的修改建议，决定留待下次会议解决。会议对条文的讨论意见如下：

“……有的委员建议，将本条最后一句‘必须依法宣誓’改为‘必须宣誓拥护本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区’。有的委员认为，香港特别行政区是中华人民共和国的组成部份，在特区担任公职的人员都应效忠国家。有的委员提出，立法会议员有外籍人士，要求他们效忠中华人民共和国，会有矛盾。有的委员认为，在一个国家的特区担任公职，要求他效忠该国，是合情合理的。有的委员建议将本条改写为：‘香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会主席和副主席、终审法院和高等法院的首席法官在就职时必须依法宣誓：拥护香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国和香港特别行政区’。‘立法会其他议员、各级法院的法官和其他的司法人员在就职时也必须依法宣誓’。有的委员建议将本条修改为：‘香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议的成员在就职时必须依法宣誓，拥护基本法，效忠中华人民共和国及香港特别行政区。’‘香港特别行政区立法会议员，各级法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓，拥护基本法，效忠香港特别行政区’。有的委员建议基本法只规定行政长官必须拥护基本法，效忠中华人民共和国和香港特别行政区，并写进第四十七条作为第一款。第一百零三条(即后来的第一百零四条)中删去行政长官，其余不变。”⁴⁷⁹

1990年1月17至20日《政治体制专题小组第十八次会议纪要》建议此条文修改为：“……‘依法宣誓’后加‘拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政

478 1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第908页。

479 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第909页。

区’。”⁴⁸⁰ 条文第四稿制定时文本依此建议修改，该版本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第一百零四条。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出《基本法》第四章政治体制规定：⁴⁸¹

“……行政长官、主要官员、行政会议和立法会成员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须宣誓拥护基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。”

480 同上。

481 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

第五章 经济

第一节 财政、金融、贸易和工商业

第一百零五条

“香港特别行政区依法保护私人 and 法人财产的取得、使用、处置和继承的权利，以及依法征用私人 and 法人财产时被征用财产的所有人得到补偿的权利。

征用财产的补偿应相当于该财产当时的实际价值，可自由兑换，不得无故迟延支付。

企业所有权和外来投资均受法律保护。”

《中英联合声明》第三条第五款订明：“香港的现行社会、经济制度不变；生活方式不变。……私人财产、企业所有权、合法继承权以及外来投资均受法律保护。”根据《中英联合声明》附件一第六节：“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，继续受法律保护。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹ 第一百零五条的起草过程经历九稿。第一至第二稿条文和上面引述《中英联合声明》附件一第六节说明的内容大致相同。² 其后草拟第三、第四和第七稿时，出现较大的改动。有草委建议删除第一至第二稿括弧中的内容，因为他们认为这些详细的规定，不符合《基

1 《起草过程概览》，下册，第910 - 916页。

2 第一至第二稿条文为：“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、不得无故迟延支付)的权利，均受法律保护。”

本法》的体例。³ 在反覆讨论后，为帮助安定投资者对香港的信心，原来的括弧在第三稿制定时被删去，括弧内的内容获保留并成为第四稿条文一部分：“征用财产的补偿应相当于该财产当时的实际价值、可自由兑换、不得无故迟延支付。”⁴ 第四稿制定时也增加此款：“外来投资受法律保护。”

第七稿制定时，除了私人的财产，条文也订明香港特区依法保护法人财产，还有企业所有权和外来投资均受法律保护。第八至第九稿的文本没有再经修改，并和现行的《基本法》第一百零五条一致。

关于保护财产所有权的条文，曾列于第一章总则（第一、第二、第三、第六稿），也曾经载于第三章“居民的基本权利和义务”（第四、第五稿）。由于财产权属于本港经济取得重要成就的根本因素，⁵ 最后经济专题小组建议改列私有财产权的条文为第五章经济部分的第一条，同时强调法人财产亦同样依法受到保护。而第一章第六条，则改写为“香港特别行政区依法保护私有财产所有权。”起草者认为，这样就在更高层次上明确了关于保护财产权的原则。⁶

在向香港各界人士征求《基本法（草案）》的意见时，当时有人认为，“依法征用”前面应该加“政府”，⁷ 也有的意见建

3 1987年4月13日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》，及1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第911 - 912页。

4 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》，及1988年3月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》（总体工作小组第二次会议对目录、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿）。《起草过程概览》，下册，第911 - 912页。

5 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第913 - 915页。

6 1989年1月9日《经济专题小组关于修改第五章的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第915页。

7 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，下册，第913页。

议“征用”一词改为“移转”(expropriation),⁸但最终文本未有采纳以上意见:现行《基本法》第一百零五条使用“征用”的字词,与第一稿中采用的字词一致。

在有关《基本法(草案)》的咨询中,有意见认为要评估财产的实际价值并不理想,应该评估征用财产的市场价值并作出补偿,代替实际价值。当时亦有意见担心,保证征用财产的赔偿相当于该财产的实际价值,可能会引起不必要的争议。⁹尽管有不同声音,最后第一百零五条使用“财产当时的实际价值”,与《中英联合声明》附件一第六节的用词一致。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明:

“草案所规定的香港居民的权利、自由和义务,是按照‘一国两制’的原则,从香港的实际情况出发的,如保护私有财产权、迁徙和出入境的自由、自愿生育的权利和对保护私人 and 法人财产的具体规定等等。草案还明确规定,有关保障香港居民的基本权利和自由的制度,均以《基本法》为依据。”¹⁰

第一百零六条

“香港特别行政区保持财政独立。

香港特别行政区的财政收入全部用于自身需要,不上缴中央人民政府。

中央人民政府不在香港特别行政区征税。”

《起草过程概览》中的起草资料显示,《基本法》第一百零六条的内容、行文在起草过程中基本维持不变。¹¹

《中英联合声明》第三条第八款订明:“香港特别行政区将

8 同注脚5,第914页。

9 同注脚5,第914 - 915页。

10 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

11 《起草过程概览》,下册,第917 - 920页。

保持财政独立。中央人民政府不向香港特别行政区征税。”而《中英联合声明》附件一第五节亦表明：“中央人民政府不向香港特别行政区征税。香港特别行政区的财政收入全部用于自身需要，不上缴中央人民政府。”

《起草过程概览》显示，起草过程期间，这条文引来很多不同意见。其中有意见认为，财政独立乃《中英联合声明》中的条款，体现香港的高度自治，有关原则必须在《基本法》保留。亦有意见认为，香港难以完全做到财政独立，而财政独立亦与《基本法（草案）》征求意见稿第一百零五条之“量入为出”有矛盾。¹² 此外，有建议表示，香港作为中国的一部份，应有义务向中央人民政府缴税。¹³

最终，这条条文保留了“财政独立”的指导性原则，而不采纳有关向中央人民政府缴税的建议。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：“……规定特别行政区保持财政独立，财政收入不上缴中央，中央不在特别行政区征税……。”¹⁴

第一百零七条

“香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁵ 这条关于香港特区的“财政预算”的条文，由第一至第二稿的内容大致一样，强调香港特区的财政预算应“保持收支基本平衡”、而财政预算收支

12 现为《基本法》第一百零七条。

13 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第919页。

14 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

15 《起草过程概览》，下册，第921 - 930页。

的增长率亦以“不超过本地生产总值的增长率为原则。”¹⁶ 由第三稿开始，句中加入：“财政预算，以量入为出为原则。”¹⁷ 而从第六稿开始，则进一步加入：“力求收支平衡，避免财政赤字”的要求。¹⁸ 该版本后来获通过成为《基本法》第一百零七条。¹⁹

《起草过程概览》显示，起草过程期间，这条文引来很多不同意见。其中有意见认为，“量入为出、收支平衡、避免赤字”的原则既能防止政府大举外债或实行高福利，亦能避免高税政策，有助增强投资者信心，从而保障香港的繁荣稳定。亦有意见认为，有关原则陈旧过时，阻碍香港进行合理的资源分配及建立公义的社会，并有违《基本法》下香港特区能自行管理财政事务的规定，减低了财政政策的灵活性，束缚了政府以发债、举债等方式处理日后可能发生的财政问题。亦有意见认为政策性的条文不应写入具法律地位的《基本法》中。²⁰ 同时，有意见认为，相关原则财政上虽属合理，但写进《基本法》后，便会具法律约束力，导致出现财政赤字的时候，可能会引发违反《基本法》的问题。²¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：“第五章……同时还规定香港特别行政区的财政预算要力求收支平衡，避免赤字；……”²²

16 《起草过程概览》，下册，第921 - 922页。

17 1988年3月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)草稿》(总体工作小组第二次会议对目录、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿)。

18 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》。

19 《起草过程概览》，下册，第923 - 930页。

20 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第921 - 930页。

21 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第922页。

22 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第一百零八条

“香港特别行政区实行独立的税收制度。

香港特别行政区参照原在香港实行的低税政策，自行立法规定税种、税率、税收宽免和其他税务事项。”

《中英联合声明》附件一第五节“财政制度”订明：

“香港特别行政区自行管理财政事务，包括支配财政资源，编制财政预算和决算。香港特别行政区的预决算须报中央人民政府备案。

……香港特别行政区的财政收入全部用于自身需要，不上缴中央人民政府。征税和公共开支经立法机关批准、公共开支向立法机关负责和公共帐目的审计等制度，予以保留。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，²³ 第一百零八条起草过程经历八稿，其中以第六稿的改动最大。在起草初期，第五章有关香港特区的税务制度和政策分成几条单项条文，内容涵盖：独立税制、低税政策、自行制定税制和中央不在香港特区征税。本条第六稿制定时将独立税制、低税政策和自行制定税制三项合并成一条，分两款。

在草拟过程中，一直有草委、咨委和香港各界人士对《中英联合声明》条文中“低税政策”一词持不同意见。有意见认为低税政策能吸引外国投资到香港，对港人的就业与香港的繁荣稳定有帮助，因此，香港的低税政策需维持不变。²⁴ 制定第二稿前，有咨委认为“低税政策”一词的意义不明确，但为保持投资者的信心，仍可写入条文内，并提议改为“低税制度”。²⁵ 内地草委访港小组则在制定第六稿前归纳出三种反对意见：（一）可保留本条，但字面上要作大量修改；（二）删去本条，因本条

23 《起草过程概览》，下册，第931 - 939页。

24 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。《起草过程概览》，下册，第931页。

25 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第933页。

是政策性条文，不宜作为法律写进第五章；（三）原则上赞同低税率，但却因为考虑到财政预算和税收制度是要根据不同的实际情况而变化及调节的，故不希望写在条文中。²⁶ 综观第一至第八稿，“低税政策”一词一直被沿用，未曾被修改。

制定第六稿时“继续实行低税政策”被改为“参照原在香港实行的低税政策”。有草委在制定第三稿时曾提出“继续”两字含义不够明确，建议作修改；亦有委员认为低税是相对的，建议把条文中“继续”两字改为“尽量”，²⁷ 该建议未获采纳。

制定第七稿前，有咨委建议于本条“参照原在香港实行的低税政策”前加上“可”字，“因为这些只是政策和意向声明，在《中英联合声明》内并无规定。加上“可”字，令这些条文更灵活”。²⁸ “可”一字最终未被加入。

制定第七稿前，咨委亦讨论到有关本条对于政府制定政策的约束力。有咨委认为本条“修订后的条文内容已经不再要求特别行政区政府奉行低税政策，因为《基本法（草案）》只把低税政策的观念作为‘参照’，约束力较小。根据‘参照’一词，香港特别行政区政府只要声明由于时代与情况不同，原来的低税政策已不再适合香港的新环境，便可制定高税政策，政府并可花掉这些税收，因为再没有硬性规定政府收入的增长不能超过本地生产总值的增长。”²⁹

26 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料（一）《内地草委访港小组就基本法（草案）征求意见稿一些问题的回应辑录（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草过程概览》，下册，第934页。

27 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法草委会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第933页。

28 《基本法咨委会经济专责小组对基本法（草案）第五章的意见汇编》，载于1989年11月基本法咨询委员会《基本法（草案）咨询报告第一册》。《起草过程概览》，下册，第937页。

29 《宪法经济学与〈基本法（草案）〉中的经济条文》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第二册——专题报告》。《起草过程概览》，下册，第937页。

第一百零九条

“香港特别行政区政府提供适当的经济和法律环境，以保持香港的国际金融中心地位。”

“香港特别行政区将保持国际金融中心的地位”是《中英联合声明》和附件一皆订明，中华人民共和国对香港的基本方针政策之一。³⁰

《起草过程概览》中的起草资料显示，³¹ 第一百零九条起草过程经历八稿，制定第六稿时出现主要字眼上的改动。第一至第三稿条文内容大致相同，第三稿为“香港特别行政区政府提供必要条件和采取适当措施，以保持香港特别行政区的国际金融中心地位。”第四和第五稿删去“必要”及“适当”。由第六稿开始，“提供适当的经济和法律环境”取代“提供条件，并采取适当措施”。第六至第八稿的文本无异。

有关本条前句字眼上的改动，制定第一稿时，已有咨委认为条文中“提供必要条件，采取适当措施”太笼统，无需写下。³²

《起草过程概览》中的起草资料亦显示，草拟第六稿时出现了对于本条应否保留在《基本法》内的讨论。有咨委认为“有些经济方针是须因时制宜，随形势而改变”，³³ 条文“未有顾及经济严重衰退时的应变原则”，³⁴ 亦有意见认为“‘国际金融中心’地位并非由香港特别行政区政府采取措施就可以保住的。按现在的规定，如果金融中心地位发生了变化，就会违反基本法”，³⁵ 故不宜将本条写入《基本法》内。赞成意见则包括“此

30 《中英联合声明》第三条第七款；《中英联合声明》附件一第七节第一项。

31 《起草过程概览》，下册，第940 - 943页。

32 金融财务经济专责小组《财政、税收、金融制度及经济制度的精神最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第941页。

33 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第942页。

34 同上。

35 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第942页。

条涉及香港经济能否继续保持繁荣稳定，在《中英联合声明》中亦有订明，所以删去是不适宜的”；“虽然这些规定有可能影响特别行政区政府的灵活性，但因为自由、外向式经济为香港生存的命脉，衡量得失后，应予保留”。³⁶ 另有意见表示“本条是政策性条文，不是法律条文。但对安定人心有作用，宜放在附件”。³⁷

第六稿经修订后，仍有咨委指出“香港特别行政区政府提供经济和法律环境”等字眼太广泛而不明确，³⁸ 但第七、八稿并没有相关的修改。

第一百一十条

“香港特别行政区的货币金融制度由法律规定。

香港特别行政区政府自行制定货币金融政策，保障金融企业和金融市场的经营自由，并依法进行管理和监督。”

《中英联合声明》附件一第七节第一款及第二款列明：

“香港特别行政区将保持国际金融中心的地位。原在香港实行的货币金融制度，包括对接受存款机构和金融市场的管理和监督制度，予以保留。

香港特别行政区政府可自行制定货币金融政策，并保障金融企业的经营自由以及资金在香港特别行政区流动和进出香港特别行政区的自由。香港特别行政区不实行外汇管制政策。外汇、黄金、证券、期货市场继续开放。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，³⁹ 第一百一十条的

36 同注脚33。

37 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第942页。

38 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第943页。

39 《起草过程概览》，下册，第944 - 948页。

起草过程经历八稿。在起草初期，第五章有关货币金融制度、政策、管理和监督分成几条单项条文。条文发展至第六稿制定时终合并成一条，分两款。本条的内容和字句亦曾经修改。第二稿制定时，当时第一百零九条述及特区“自行制定货币金融制度”，在第三稿则改为“货币金融制度由法律规定”。另外，本条第一至第五稿均有述及特区“继续实行自由开放的货币金融政策”，此句在第六稿被删去，取而代之的是条文第二款的首句“香港特别行政区政府自行制定货币金融政策”。

在条文案拟初期，咨委对于金融制度方面的建议达成了共识，有关本条的建议包括“应有基于国际银行业务原则的稳定银行监管制度”以及“行政特区政府对金融业（例如保险、证券、银行、期货及其他财务机构）应维持足够的审慎监管，以确保香港作为先进金融中心的地位不受损害性影响，业内使用的操作语言最理想为英语”。⁴⁰

制定第二稿前，有草委提出了几项修改，包括建议将第一稿第十二条“香港特别行政区自行制定货币金融制度。”改为“香港特别行政区自行制定货币金融政策”，理由是《中英联合声明》附件一用了“政策”二字；他亦建议将第一稿第十四条“香港特别行政区政府保障金融企业和金融市场的经营自由，并依法进行管理和监督。”改为“原在香港实行的货币金融制度，包括对接受存款机构和金融市场的管理和监督制度，予以保留”，此修改稿的文字是参照《中英联合声明》附件一的。⁴¹ 第二稿并没有采用此等建议。

对于本条第一款“香港特别行政区的货币金融制度由法律规定”，有咨委会收集意见认为修订后条文“指出货币金融制度由法律规定。此写法可接受，因较有弹性，容许制度的改革”。⁴²

40 1986年8月29日《金融财务经济专责小组工作进度报告》（1986年8月30日基本法咨委会全体委员第二次会议文件）。《起草过程概览》，下册，第945页。

41 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第945页。

42 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第947页。

本条第一至第五稿一直沿用“继续实行自由开放的货币金融政策”。制定第六稿前，有意见认为没有使用“继续”一词的需要，理由是“在当今金融业瞬息万变的形势下，条文应该写得比较有弹性”。⁴³

在制定第六稿前，草委和咨委会收集的意见都对使用“自由开放”一词有反对声音。有咨委会收集的意见认为“‘自由开放的金融政策’在理论上是对的，但若加上‘货币’两字，则甚有商榷余地。实际上，今年港府亦了解到金融业过于放任，以致造成社会经济的波动，因而加以整顿、监管，将来是否仍称得上为‘自由开放的金融政策’也很难说。而且货币与金融政策关系密切，例如信贷过度膨胀会增加金融业的不稳定，故两种政策如何互相配合不是用‘自由开放’四字就可以达到。把两种观念不同、目标不一的政策放在一起，除非用非常专业性之文字加以表达，否则将会引起问题。”⁴⁴

草委会亦收集了相类意见，认为“现在的货币金融政策不可以简单地用‘自由开放’来概括。货币是要进行管制的，建议第一句用‘香港特别行政区政府自行制定货币金融政策’来代替”。⁴⁵ 此建议被采纳，在第六稿文本得以反映。

第一百一十一条

“港元为香港特别行政区法定货币，继续流通。

港币的发行权属于香港特别行政区政府。港币的发行须有百分之百的准备金。港币的发行制度和准备金制度，由法律规定。

香港特别行政区政府，在确知港币的发行基础健全和发行安排符合保持港币稳定的目的的条件下，可授权指定银行根据法定权限发行或继续发行港币。”

43 同上。

44 同注脚42。

45 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第946页。

根据《中英联合声明》附件一第七节第三款：

“港元作为当地的法定货币，继续流通，自由兑换。港币发行权属香港特别行政区政府，在确知港币的发行基础是健全的以及有关发行的安排符合保持港币稳定的目的的情况下，香港特别行政区政府可授权指定银行根据法定权限发行或继续发行港币。凡所带标志与中华人民共和国香港特别行政区地位不符的港币，将逐步更换和退出流通。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁴⁶ 在起草初期，《基本法》结构第五章中有关香港法定货币的保留，以及发行货币的规定和准备金制度分成两项条文。其后条文于第六稿合并成一条，分三款。起草期间，条文内容的修改不大。其中第五稿第一百一十四条为“港元为香港特别行政区法定货币，继续流通，自由兑换”，“自由兑换”于第六稿被删去。另外，第五稿第一百一十五条的“必须有不低于百分之百的可自由兑换外币的准备金”在第六稿被删去，但第七稿则新增“港币的发行须有百分之百的准备金”。

制定第六稿前，有咨委会收集的意见认为在《基本法》中订明港元自由兑换并不适合，因为港元能否自由兑换与否非本港单方面可以决定。⁴⁷ 第五稿文本中的“自由兑换”于第六稿被删去。但在制定第七稿前，有意见认为除了要保持港币的稳定性之外，还需保持其可兑换性，所以应该保留港元“自由兑换”的条文。⁴⁸ 不过第六至第八稿均没有包括“自由兑换”四字。

在草拟《基本法》初期，有意见认为草委原文“港币的发行必须有充份的储备金”中的“充份”二字不够明确，建议以“不低于百分之百之货币储备金”取代；⁴⁹ 制定第二稿前，亦有草委

46 《起草过程概览》，下册，第949 - 955页。

47 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第952页。

48 《宪法经济学与〈基本法（草案）〉中的经济条文》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第二册——专题报告》。《起草过程概览》，下册，第954页。

49 金融财务经济专责小组《财政、税收、金融制度及经济制度的精神最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第950页。

提出对于第一稿中的“充足”二字有保留。⁵⁰ 此句在第二稿最终改为“港币的发行，必须有不低于百分之百的可自由兑换外币作为准备金”，一直到第五稿无异。

制定第六稿前，有咨委会收集的意见认为“百分之百”准备金的规定欠缺灵活性，而且与当时情况不符，因为当时的有关条例并没有规定港币的发行须有可自由兑换之外币作准备金。有意见认为既然本条文已述及港币之发行须得到健全的发行基础和符合保持港币稳定的条件，对有关准备金之规定的必要性抱有怀疑。⁵¹ 有关“百分之百”准备金的规定在第六稿被删去。

制定第七稿前，有经济专责小组的咨委提出保留有关准备金条文的意见，主要有三点：（一）有关准备金条文在第六稿被删去的原因可能是这条文被视为不必要的束缚，而且没有考虑到外汇金买卖港元以保汇值所需的灵活性；（二）香港的经济规模不大，保留不少于百分之百准备金的原则是必须的。即使将来真的须要运用超额发行、信用发行等措施，而要更改现行的准备金制度，方才修改《基本法》也未尝不可；（三）维持百分之百的准备金对香港的经济繁荣至为重要，而且多年来本港货币发行皆有准备金的存在。故建议将第五稿第一百一十五条重新列入草案之中，并删去“外币”两字，亦容许准备金外币、港币并存。⁵² 据1989年12月18日《经济专题小组第十一次会议纪要》⁵³，草委们一致认为经草委第八次大会通过的《基本法（草案）》第五章的绝大多数条文是令人满意的；同时，在研究了香港和内地各界人士的意见后作出如下修改：在本条第二款“港币的发行权属于香港特别行政区政府。”后，加“港币的发行须有百分之百的准备金。”一句。⁵⁴ 经修订后，第七稿有关准备金的条文为“港币的

50 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第950页。

51 同注脚47。

52 《基本法咨委会经济专责小组对基本法（草稿）第五章的意见汇编》，载于1989年11月基本法咨询委员会《基本法（草案）咨询报告第一册》。《起草过程概览》，下册，第953页。

53 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第955页。

54 《起草过程概览》，下册，第955页。

发行须有百分之百的准备金”。第八稿再无修改，该版本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第一百一十一条。

第一百一十二条

“香港特别行政区不实行外汇管制政策。港币自由兑换。继续开放外汇、黄金、证券、期货等市场。

香港特别行政区政府保障资金的流动和进出自由。”

《中英联合声明》第三条第七款订明：

“香港特别行政区将保持国际金融中心的地位，继续开放外汇、黄金、证券、期货等市场，资金进出自由。港币继续流通，自由兑换。”

《中英联合声明》附件一第七节订明：

“香港特别行政区政府可自行制定货币金融政策，并保障金融企业的经营自由以及资金在香港特别行政区流动和进出香港特别行政区的自由。香港特别行政区不实行外汇管制政策。外汇、黄金、证券、期货市场继续开放。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁵⁵ 第一百一十二条起草过程虽然经历八稿，但文本内容、字句改变不大。第二至第五稿有关外汇政策和资金的流动分为两项条文，其后于第六稿合并成一条，分两款。另外，从第六稿开始，加入“港币自由兑换”到本条。

第二稿第一百一十条的后句为“继续开放外汇、外币、黄金、证券市场和期货市场”。“外币”二字在第三稿被删去。早在制定第一稿前，已有草委认为“外汇”本身就包含“外币”在内，不必另加。⁵⁶ 亦有草委在制定第二稿前提出“外币”与《中

55 《起草过程概览》，下册，第956 - 961页。

56 1987年8月22日《经济专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法草委会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第956页。

英联合声明》不符，建议删去。⁵⁷ 草拟第三稿期间，有草委对于删去“外币”持反对意见，认为“一般而言外汇包括外币，但就香港的情况来说，两者在实际使用及观念理解上都有差异，因此可同时写上”，亦有草委建议在“外汇”之后加括号“包括外币”。⁵⁸

《起草过程概览》中的起草资料亦显示，草委们草拟第三稿期间，有“许多委员建议，在本条中的‘期货市场’前加上‘商品’两字，明确其含义”。⁵⁹ 此建议最终未被采纳。

本条订明“香港特别行政区不实行外汇管制政策”。制定第六稿前，有咨委会收集的意见认为此规定不实际，为特区政府制订财政政策时带来困难，建议删去本句，或改为“香港特别行政区原则上不实行外汇管制政策。继续开放外汇、黄金、证券市场 and 期货市场，但遇上紧急情况，如经四分三立法会议成员及四分三行政会议成员及行政长官同意，可暂时关闭外汇、黄金、证券或期货市场。”但亦有意见认为《中英联合声明》已有明确规定，而且本条可保障将来的经济继续繁荣，若把此条删去，恐怕会引起信心不稳，甚至恐慌，故不应删除。⁶⁰

此条第六稿制定后，即当时《基本法（草案）》第一百一十一条，咨委讨论的文档《关于基本法（草案）第一百一十一条和第一百一十四条的备忘录》成为草委制定第七稿前的参考资料，内容如下：

“1. 从第一百一十一条和第一百一十四条所看到的问题，正是第五章很多条文都存在的问题。问题的症结在于：基本法要在普通法解释制度的严格标准下，经得起考验。如基本法规定特区

57 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第957页。

58 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第957页。

59 同上。

60 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第958 - 959页。

政府要负起某种法律责任，根据普通法的观念，即等于构成相应的一种权利。普通法保护商人的合法利益，因此，基本法如规定政府要负起保障资金自由流动的责任，商人有理由认为政府不会立法禁止资金自由流动，因而损害其利益。这权利表面看来，可根据司法审查(法律规定见《最高法院规则》法令53)的过程，交法院审判。

2. 这样的权利当然不是绝对的，最少受以下两大原则限制。

(i) 只有合法利益才受保护，所以毒贩不能以《贩毒(追讨得益)条例草案》是越权立法为理由，(因该条例草案违反基本法第一百一十一条和第一百一十四条)，向法院提出诉讼。

(ii) 在行使立法权时，私人利益可能不时受到影响，这是不言而喻的。政府的责任是为香港社会的整体福利，而不是只为商界或社会上某些人士制定法律。因此，香港特别行政区立法机关为香港整体的太平、秩序和良好管治通过的法律，可能也会对社会上某些人士不利，或侵犯他们的自由，这情况在基本法中，也是不言而喻的。

3. 基本法的规定(例如第一百一十一条和第一百一十四条)是用来‘建造’《中英联合声明》所规定的‘资本主义制度和生活方式’的。这些‘建筑材料’能令香港的制度有别于内地的制度，并实际体现‘一国两制’的概念。基于这理由，很多咨委都不想删除这些规定。但另一方面，如保留这些条文，会不会造成以下现象？在九七年后，既得利益者如要阻止新法例通过，便可令法院与香港特别行政区政府在‘宪制法律’的诉讼中纠缠不清。

4. 上述问题的答案多少要看法院的做法如何。如法院对法律解释工作采取较果断的态度，则可以宣称：‘考虑到两个主权政府在《中英联合声明》所提出的主要目标，即确保香港继续安定繁荣，用来达到这些目标的法律都必须是表面有效的。本法院不能只注意基本法的个别条文，而忽视该宪制文件的主要目标，基本法主要目标就是要授权立法机关，为整个社会的太平、秩序和良好管治通过法律。任何由社会部份人士对立法机关法律提出的申诉，尤其是为维护某些人士既得利益而提出的申诉，都必须以上述原则处理。’

5. 法院如采取这态度，就能确保只有在少数案件中，司法审查的申请人才可根据《最高法院规则》第一条第二款法令53，获准对政府提出诉讼。

6. 相信如果基本法（草案）能作出两项修改，就会对实行前文第四点的做法大有帮助：

(i) 在基本法中增加一项‘主要条款’：（除涉及外交和国防事务者外），香港特别行政区立法机关为特区的和平、秩序和良好管治制定法律。

(ii) 把《法律释义及通则条例》（香港法例第一章）第十九条的规定，纳入基本法：条例必须是为有补缺去弊的作用，按其真正用意、涵义及精神，并为了确保能达致其目的，作出公正、广泛及不拘泥字面的释疑及释义。”⁶¹

第一百一十三条

“香港特别行政区的外汇基金，由香港特别行政区政府管理和支配，主要用于调节港元汇价。”

《中英联合声明》附件一第七节订明：

“外汇基金由香港特别行政区政府管理和支配，主要用于调节港元汇价。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁶² 在条文起草的过程中，不同人士曾对《基本法》第一百一十三条的内容提出修订建议。尽管如此，此条的文本在八稿中一直维持不变，与最终版本无异。

对于一些意见认为条文中只述及特区政府对外汇基金有管理和支配的能力，而没有写明拥有权，内地草委解释“香港特别行政区的外汇基金，由香港特别行政区管理和支配”一句，已包含

61 载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第一册》。《起草过程概览》，下册，第960页。

62 《起草过程概览》，下册，第962 - 964页。

了拥有权的意思。⁶³

在起草期间，有内地草委认为外汇基金的管理、运用，甚至资产情况，有需要经常地向立法局及市民公开。⁶⁴ 有咨委会收集的意见建议在本条加上“外汇基金盈亏及结余每年连同预算案在立法机关公布一次，以利公众监察”，或“每年须向立法局提交外汇基金年报，包括其管理发展和资产情况”。⁶⁵

有咨委会收集的意见指出此条文订明外汇基金主要用于调节港元，是政策性条文，反对加入《基本法》内。赞成将此条文加入《基本法》的咨委则认为本条符合《中英联合声明》，亦订明了维持特区作为国际金融中心的先决条件。⁶⁶

制定第七稿前，有咨委会收集的意见对于“主要用于调节港元汇价”一句持反对意见，认为管理及支配外汇基金的主要作用是保持港币的稳定及可兑换性，而不是用作调节港元汇价。⁶⁷

第一百一十四条

“香港特别行政区保持自由港地位，除法律另有规定外，不征收关税。”

《中英联合声明》第三条第六款订明：

“香港特别行政区将保持自由港和独立关税地区的地位。”

《中英联合声明》附件一第六节相关部分列明：

63 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料（一）《内地草委访港小组就基本法（草案）征求意见稿一些问题的回应辑录（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草过程概览》，下册，第963页。

64 同上。

65 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第963页。

66 同上。

67 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第964页。

“香港特别行政区保持原在香港实行的资本主义经济制度和贸易制度。香港特别行政区政府自行制定经济和贸易政策。……香港特别行政区将保持自由港地位，并继续实行自由贸易政策，包括货物和资本的自由流动。香港特别行政区可单独同各国、各地区保持和发展经济和贸易关系。

香港特别行政区为单独的关税地区。……”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁶⁸ 第一百一十四条起草过程虽然经历八稿，但文本内容、字句改变不大。第一至第五稿条文分两款，第五稿条文上句为“香港特别行政区继续为自由港。”下句为“香港特别行政区除法律另有规定外不征收关税。”由第六稿开始删除下句中的“香港特别行政区”，合并上下两句。第六稿亦出现字眼上的改动，第三至五稿上句一直沿用“继续为自由港”，从第六稿起改为“保持自由港地位”。

对于一些意见述及条文中保留自由港的地位，《起草过程概览》收录了1987年2月草委会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》，其中《大公报》在1986年6月20日的评论提及：

“九七年后应该继续保留目前香港的自由港地位及资金出入的自由。港府现时的对商业采取的不干预政策和低税制，将来也应予保留。关于将来货物进出口的手续，现时执行的手续也相当灵活，可不用更改。至于港府目前对部份货品入口实行管制，如果对香港经济有好处也应保留。……”⁶⁹

本条第一稿上句原为“香港特别行政区为自由港”。修订第二稿时，有草委建议在上句加上“继续”二字，以更贴切地反映《中英联合声明》附件一的原意。⁷⁰ 最终“继续”二字新增于第三稿文本。

起草期间出现了不同人士对“自由港”定义的讨论。据1988年8月草委会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》，当时有意见认为香

68 《起草过程概览》，下册，第965 - 967页。

69 同上，第965页。

70 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第965页。

港有征收关税，并非完全的自由港，建议条文清楚列明“是像目前的自由港，并规定由香港特别行政区政府决定什么征收关税，什么不征收关税”。⁷¹ 亦有咨委会收集的意见认为“此条自相矛盾，若为自由港便不收关税”，建议注释何谓“自由港”。⁷² 从第六稿起，本条上句改为“香港特别行政区保持自由港地位”，用字与《中英联合声明》的相关条款更为一致。

修订第一百一十四条期间，有咨委会收集的意见指出此条牵涉政策性题目，不宜在《基本法》中订明，应由特区政府因时制宜做出决定。⁷³ 另外，有意见认为条文中“除法律另有规定外”一句使特区政府在关税方面能够为所欲为，建议修改此条：“香港特别行政区保持自由港地位，除为了执行其海关检查法例所必须外，不征收关税。”⁷⁴ 赞成在《基本法》中包括此条的意见认为本条内容确立香港的自由港地位，对于香港的经济是十分重要和必需的，亦能给予投资者更大的信心。⁷⁵

第一百一十五条

“香港特别行政区实行自由贸易政策，保障货物、无形财产和资本的流动自由。”

根据《中英联合声明》附件一第六节：

“香港特别行政区保持原在香港实行的资本主义经济制度和贸易制度。香港特别行政区政府自行制定经济和贸易政策……”

香港特别行政区将保持自由港地位，并继续实行自由贸易政

71 《起草过程概览》，下册，第966页。

72 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第966页。

73 同上。

74 《宪法经济学与〈基本法（草案）〉中的经济条文》，载于1989年11月基本法咨委会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第二册——专题报告》。《起草过程概览》，下册，第967页。

75 同注脚72。

策，包括货物和资本的自由流动。香港特别行政区可单独同各国、各地区保持和发展经济和贸易关系。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁷⁶ 第一百一十五条起草过程一共八稿。在起草初期，条文的结构将自由贸易政策和财货资本自由流动两个概念分成两条，或一条两款。第六稿制定时合并为一条，该版本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第一百一十五条。

至于内容字眼方面，制定第一稿前，有草委认为当时讨论条文中“自由的对外贸易政策”一词并非经济学上的惯用词语，且字眼含糊，可有不同意思，例如“自由贸易政策”，或指“可自由地进行对外贸易”；同样地，有草委认为“无形资产”一词非经济学上惯用词语，意思可指“无形的贸易”，或“知识资产”，而若包括“知识资产”的意思，则此条文与工作组的意见相反，委员认为知识资产不可任由自由流动，特区政府有责任保障特区的版权、专利及登记等。草委认为贸易政策条文应再行草拟，⁷⁷ 并认为香港特区为一独立经济体系是《中英联合声明》一项原则，《基本法》应有较详细的条文以保障这独立性。⁷⁸

制定第三稿前，有草委建议在本条增加“外来投资受法律保护”一句，⁷⁹ 此建议被接纳，并反映于第三稿文本。但制定第六稿前，不同人士提出了独立处理此规定的意见。内地草委访港小组认为“这条对外资保障仍不足，应可以独立处理，亦可将之放

76 《起草过程概览》，下册，第968 - 973页。

77 草委认为贸易政策条文应再行草拟如下：

(1) 香港特别行政区实行贸易自由政策，保障“自由市场”，其特色是：有自由企业，政府尽量少干预，无外汇管制，自由港，资金自由流动等。

(2) 香港特别行政区保障版权、专利和登记等知识资产。

(3) 香港特别行政区政府有权与外国政府谈判，以争取贸易权益，但以不违返中国外交主权为原则。

(4) 有意见认为以下条文更为可取：香港特别行政区自行决定经济和贸易政策。金融财务经济专责小组《工商业政策、自由贸易、渔农业政策最后报告》(1987年8月8日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第968 - 969页。

78 同上，第968页。

79 1988年4月《总体工作小组所作的条文修改举要》，载于1988年5月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第七次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第969 - 970页。

进总则第六条以后”；⁸⁰ 亦有其他内地人士认为此句“可单列一条，规定给予外来投资与香港居民的投资同等的待遇，即所谓的‘国民待遇’”。⁸¹ 此句最终于第六稿被删去。

制定第六稿前，亦有咨委提出把“无形财产”一词修改为“财产”。⁸² 综观第一至八稿，“无形财产”一词一直被沿用，未被修改。

另外，制定第六稿前，有咨委指出第五章很多条文都用了“自由、开放”的字眼，但并没有清楚的解释，而“自由开放”与“政策”也有内在矛盾，应该加以区别，并清楚说明。⁸³

还有咨委认为第五稿第一句“香港特别行政区继续实行自由对外经济贸易政策”给人一个印象，以为对内贸易可能没有自由，故建议修改第一句为“香港特别行政区继续实行自由贸易和自由对外经济关系政策”。⁸⁴ 最终本条第六稿的上句为“香港特别行政区实行自由贸易政策”，该文本及后维持不变。

有咨委会收集的意见认为本条属于政策性条文，写于《基本法》内作硬性规定是不切实际的，应由特别行政区政府因时制宜做出决定。有意见提议将此条文放进附件内。但赞成保留此条的意见则认为，此条订明的自由贸易政策为香港繁荣安定的主要原因，必须继续维持。⁸⁵

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

80 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料（一）《内地草委访港小组就基本法（草案）征求意见稿一些问题的回应辑录（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草过程概览》，下册，第970页。

81 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第970页。

82 《基本法工商专业界咨委对基本法（草案）征求意见稿第五章经济之意见》。《起草过程概览》，下册，第970页。

83 《基本法咨询委员会经济专责小组对基本法（草案）征求意见稿第五章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨委会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，下册，第970 - 971页。

84 同注脚82。

85 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第971页。

“……又如在对外贸易方面规定，一切外来投资受法律保护；保障货物、无形财产和资本的流动自由；……”⁸⁶

第一百一十六条

“香港特别行政区为单独的关税地区。

香港特别行政区可以‘中国香港’的名义参加《关税和贸易总协定》、关于国际纺织品贸易安排等有关国际组织和国际贸易协定，包括优惠贸易安排。

香港特别行政区所取得的和以前取得仍继续有效的出口配额、关税优惠和达成的其他类似安排，全由香港特别行政区享有。”

《中英联合声明》第三条第六款和附件一第六节分别订明：

“（六）香港特别行政区将保持自由港和独立关税地区的地位。”

“香港特别行政区为单独的关税地区。香港特别行政区可参加关税和贸易总协定、关于国际纺织品贸易安排等有关的国际组织和国际贸易协定，包括优惠贸易安排。香港特别行政区取得的出口配额、关税优惠和达成的其他类似安排，全由香港特别行政区享有。”

本条文经历八稿，⁸⁷ 第一至第二稿的文本有关出口配额、关税优惠的部分是这样的：“香港特别行政区根据所参加的国际协定所取得的和以前取得仍继续有效的出口配额、关税优惠和达成的其他类似安排，全由香港特别行政区享有。”其后有草委提出把“根据所参加的国际协定”删除，⁸⁸ 所以这个片语没有在第三稿

86 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

87 《起草过程概览》，下册，第974 - 978页。

88 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第975页。

和之后的文本出现。

《起草过程概览》的资料显示，有意见质疑香港特区是否能够管理自己的海关。如果海关不是独立部门，他们认为会影响九七年后高科技进入香港。⁸⁹ 内地草委就本条说明时表示，中英两国及《关税和贸易总协定》各方当时已经达成协议，香港可作为单独的关税地区，并可参加该协定作为会员。单独的关税地区，意思是在关税方面与整个国家分开，将来的北京关税总所与香港的海关也没有上下的隶属关系。⁹⁰

在出口配额方面，不少意见关注，如果将来外国政府将香港纺织品出口配额与中国的混合，配额只给了作为一个单位的中华人民共和国，应该如何处理。内地草委解释，中国并不会独享配额而不顾香港。若将来有双边会议协商配额或发生其他问题时，便按当时英国派出代表团的作法，中国可以有香港代表作为成员之一，并以“中国香港”名义发表意见。⁹¹

第一百一十七条

“香港特别行政区根据当时的产地规则，可对产品签发产地来源证。”

《中英联合声明》附件一第六节订明：“香港特别行政区有权根据当时的产地规则，对在当地制造的产品签发产地来源证。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁹² 第一百一十七条的起草过程经历八稿。第一至五稿是这样的：“香港特别行政区根据当时的产地规则，可对本地产品签发产地来源证。”第六稿及

89 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，下册，第976页。

90 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录》(一九八八年六月四日至十七日)。《起草过程概览》，下册，第976页。

91 同上。

92 《起草过程概览》，下册，第979 - 980页。

之后，删除了“本地”二字。⁹³

条文起草后期，就《基本法》草案征求意见的时候，有些意见赞成此条文，认为准许香港特区继续对本地产品签发产地来源证，可以进一步保障香港的独立贸易地位。反对意见则认为，此条文难以执行和过于细节，不应在《基本法》订明。⁹⁴

第一百一十八条

“香港特别行政区政府提供经济和法律环境，鼓励各项投资、技术进步并开发新兴产业。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，⁹⁵ 第一百一十八条的起草过程经历八稿。第二、第三和第六稿中的条文，有较大改动。第一稿的文本如下：“第二十九条 香港特别行政区鼓励工业投资、技术进步和开拓新兴产业，以增强国际竞争能力。第三十条 香港特别行政区政府积极创造必要的环境和条件，以利工业的发展。”有草委建议，第一稿中“以增强国际竞争能力”可以删去，并把两条合并。⁹⁶ 于是第二稿合成：“香港特别行政区政府提供必要环境和条件，鼓励工业投资、技术进步并开拓新兴产业。”

有草委提出，第二稿中“必要环境”的含义并不清楚。因此在第三稿，条文删除“必要”二字，改为：“香港特别行政区政府提供环境和条件，鼓励工业投资、技术进步并开拓新兴产业。”其后从第六稿开始，“环境和条件”改写成“经济和法律

93 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第一百一十六条。《起草过程概览》，下册，第980页。

94 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》，第379页。《起草过程概览》，下册，第980页。

95 《起草过程概览》，下册，第981 - 984页。

96 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第981 - 982页。

环境”。⁹⁷

关于第一至五稿中的“工业投资”，有些意见认为香港向来对各项投资包括服务行业等加以鼓励，故不须在《基本法》突出工业投资，这样只会削弱香港的自发性。⁹⁸ 因此从第六稿开始，“工业投资”写成“各项投资”。也有意见认为，这条不符合积极不干预的政策。⁹⁹ 亦有意见认为政策性的题目，不能以法律条文订定。他们认为《基本法》不应鼓励工业计划，因该种计划在中央经济或国家领导经济实行，一般都是失败的。因此，工业和经济发展应该由市场力量控制。¹⁰⁰

第一百一十九条

“香港特别行政区政府制定适当政策，促进和协调制造业、商业、旅游业、房地产业、运输业、公用事业、服务性行业、渔农业等各行各业的发展，并注意环境保护。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹⁰¹ 第一百一十九条的起草过程经历八稿。第一稿的文本如下：“香港特别行政区政府制定适当政策，促进商业、旅游业、房地产业、运输业、公用事业、服务性行业、渔农业等产业的发展。”第二稿及其后，“等产业”改为“等各类行业”或者“等各行业”，反映了有些草委的意见：条文不可能尽列各种产业，因此用一个更概括性的词语涵盖众多行业，避免挂一漏万。¹⁰² 又有意见提到，工业是社会经

97 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》第一百一十七条。《起草过程概览》，下册，第982页。

98 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第983页。

99 同上，第983 - 984 页。

100 《宪法经济学与〈基本法（草案）〉中的经济条文》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第二册——专题报告》。《起草过程概览》，下册，第984页。

101 《起草过程概览》，下册，第985 - 989页。

102 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第986页。

济的支柱，政府应制定长远工业政策。¹⁰³ 第六稿及之后，本条文本也涵盖制造业。¹⁰⁴

关于渔业，有意见表示只是附带性地提及渔业是不适当的，《基本法》应正名将来本港渔民作业与国内的关系，并列明香港与国内渔船还是否能自由来往双方海域和在双方水域内捕鱼，有关渔获又能否在双方的鱼市场上自由买卖。¹⁰⁵ 但条文最后并无反映上述关于渔业的意见。

1. 另一方面，有反对此条文的意见认为，“适当政策”、“促进”、和“协调”，都是崇拜政府万能的代名词，违反本港传统经济精神，也容易给政客借口争取既得利益，不利本港的安定。¹⁰⁶ 也有意见提出，“协调”似乎有干预的意味，应给予适当修改，以消除干预含义。¹⁰⁷ 甚至有意见表示，《基本法》内不必指定某一些行业需要由政府特别照顾，因此可以删除此条。¹⁰⁸

在环境保护方面，本条要求政府促进和协调制造业、商业等发展，但第一至六稿没有顾及保护和促进大自然生态系统及自然环境，因此有提议在句末加上：“此等政策之制定，以不侵害居民及其后代子孙享有安全及健康环境的权利为原则。”¹⁰⁹ 草委研究香港和内地各界人士的意见后，在本条第七稿中，在末尾加上“并注意环境保护”。¹¹⁰

103 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第988页。

104 1989年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》。《起草过程概览》，下册，第987页。

105 1988年5月基本法咨询委员会秘书处《基本法（草案）征求意见稿初步反应报告（草稿）》。《起草过程概览》，下册，第987页。

106 同注脚103。

107 同注脚103。

108 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第989页。

109 同上。

110 1989年12月18日《经济专题小组第十一次会议纪要》，载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第989页。

第二节 土地契约

第一百二十条

“香港特别行政区成立以前已批出、决定、或续期的超越一九九七年六月三十日年期的所有土地契约和与土地契约有关的一切权利，均按香港特别行政区的法律继续予以承认和保护。”

《中英联合声明》附件三“关于土地契约”，中华人民共和国政府和联合王国政府同意自《联合声明》生效之日起，按所列规定处理关于香港土地契约和其他有关事项，其中第一节订明：

“一、《联合声明》生效前批出或决定的超越一九九七年六月三十日年期的所有土地契约和与土地契约有关的一切权利，以及该声明生效后根据本附件第二款或第三款批出的超越一九九七年六月三十日年期的所有土地契约和与土地契约有关的一切权利，按照香港特别行政区的法律继续予以承认和保护。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹¹¹ 本条文起草初期，有些草委认为土地契约问题对香港影响重大，而《基本法》条文草稿第五章中“土地契约”一节基本照抄《中英联合声明》附件三“关于土地契约”，因此该节条文应全部保留。¹¹²

其后在征询公众对《基本法》草案的意见的时候，有咨询意见认为，任何有关土地的基本政策也应该在这章节中明言，否则会导致信心危机。提出意见者认为，当时在一九九七年后到期而没有续约权的土地契约，可续期至“不超过”二〇四七年六月三十日。咨询意见认为这是不明确，上述续期权利也不能在土地契约法下登记。¹¹³ 咨询意见认为，若本条是指在一九九七年后到

111 《起草过程概览》，下册，第990 - 992页。

112 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第990页。

113 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第991 - 992页。

期而没有续约权的土地契约能续期至二〇四七年六月三十日就应该述明，亦可使土地政策与《中英联合声明》的规定相符。如果是只打算将于二〇四七年六月三十日或其他年份终止这等契约而不再续期的话，也应该特别明言。¹¹⁴

第一百二十一条

“从一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日期间批出的，或原没有续期权利而获得续期的，超出一九九七年六月三十日年期而不超过二〇四七年六月三十日的一切土地契约，承租人从一九九七年七月一日起不补地价，但需每年缴纳相当于当日该土地应课差餉租值百分之三的租金。此后，随应课差餉租值的改变而调整租金。”

《中英联合声明》附件三“关于土地契约”，中华人民共和国政府和联合王国政府同意自《联合声明》生效之日起，按下列规定处理关于香港土地契约和其他有关事项，其中第二节订明：

“二、除了短期租约和特殊用途的契约外，已由香港英国政府批出的一九九七年六月三十日以前满期而没有续期权利的土地契约，如承租人愿意，均可续期到不超过二〇四七年六月三十日，不补地价。从续期之日起，每年缴纳相当于当日该土地应课差餉租值百分之三的租金，此后，随应课差餉租值的改变而调整租金。……”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹¹⁵ 本条的起草过程共有八稿，在起草过程中条文文本改动不大。除第一稿外，第二至第八稿的文本一致。第一稿文本如下：

“从一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日期间批出或者原没有续期权利而获得续期的超出一九九七年六月三十日年期而不超过二〇四七年六月三十日的一切土地契约，承租人从一九九七年七月一日起不补地价，但需每年缴纳相当于当日该

114 同上。

115 《起草过程概览》，下册，第993 - 995页。

土地应课差饷租值百分之三的租金。此后，随应课差饷租值的改变而调整租金。”

在起草第六稿的时候，有意见认为从土地经济角度，香港短期资金多，土地租金和差饷挂钩会产生大的波动，因此建议可和地价与差饷双重挂钩。¹¹⁶ 另外有意见认为，应明确规定《中英联合声明》之内容，一九九七年六月三十日前满期的契约可补差饷租值百分之三以续约。¹¹⁷

在起草第七稿时有咨委指出，用以衡量应课差饷租值的准则如有重大改变，每年百分之三的应课差饷也可能调高。因此，该咨委建议对当时评估差饷租值的准则应加以肯定，并建立适当的相关上诉途径。¹¹⁸ 而先前起草第六稿时，有意见认为，有关土地的上诉，应该仍然由香港的土地审裁处及香港的终审庭处理。¹¹⁹ 因应差饷租值的问题，也有人建议在本条加上：“在评估应课差饷值时，特别行政区政府可参考香港原已实行的政策。”¹²⁰

此外，有意见认为差饷应该以楼宇之用途及楼宇面积为基础以计算不同面积不同用途楼宇的差饷征收率，而不是估值来计算，这样才比较公平，对于夹心阶层及劳苦大众较为合理。¹²¹

第一百二十二条

“原旧批约地段、乡村屋地、丁屋地和类似的农村土地，如该土地在一九八四年六月三十日的承租人，或在该日

116 1988年9月基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第994页。

117 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第994页。

118 《基本法咨询委员会经济专责小组对基本法（草案）第五章的意见汇编》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第一册》。《起草过程概览》，下册，第995页。

119 同注脚117。

120 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第995页。

121 同上。

以后批出的丁屋地承租人，其父系为一八九八年在香港的原有乡村居民，只要该土地的承租人仍为该人或其合法父系继承人，原定租金维持不变。”

《中英联合声明》附件三“关于土地契约”，中华人民共和国政府和联合王国政府同意自《联合声明》生效之日起，按下列规定处理关于香港土地契约和其他有关事项，其中第二节订明：

“……至于旧批约地段、乡村屋地、丁屋地和类似的农村土地，如该土地在一九八四年六月三十日的承租人，或在该日以后批出的丁屋地的承租人，其父系为一八九八年在香港的原有乡村居民，只要该土地的承租人仍为该人或其合法父系继承人，租金将维持不变。……”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹²² 本条的起草过程从第一到第八稿，条文的文本并无改变，不过这条也引起赞成和反对意见。

赞成意见认为，本条对新界原居民有密切关系。保障原居民权益的条文，完全符合《中英联合声明》附件三“关于土地契约”的规定。但是也有意见认为，这条对于新界原居民的土地和丁屋权益安排，仍然不够详细。¹²³

反对的意见认为，本条应该和《基本法》有关保护新界原居民合法传统权益的第四十条一并删除。¹²⁴ 他们反对本条维护新界原居民行使的特权及封建传统，因为新界原居民丁屋地的权利，对非原居民的大部分市民是不公平的。尤其是香港土地资源匮乏，原居民的权利更令土地供应越来越紧张，影响香港经济。¹²⁵ 他们认为“原居民”意思是英政府统治香港前已在此定居的人士

122 《起草过程概览》，下册，第996 - 998页。

123 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第997页。

124 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第997页。

125 同注脚123。

及其后裔，一九九七年回归后，原居民的概念应否存在成为疑问。¹²⁶

此外也有反对意见认为，香港居民既然可以有平等的权利，实在不应有原居民与非原居民的分别。因此，对原居民的土地作特别安排，实在不合理。香港居民的权利，应该充分彼此一视同仁。此外，他们认为条文中的男性权益，是对妇女的歧视，故此他们建议删除此条。¹²⁷

另外，考虑到即时取消新界原居民男丁的权利会引起动荡，有建议在一九九七年六月三十日或之前出生的原居民男丁仍可拥有丁屋地的权利，但是当中国在香港恢复行使主权后所有人都是中国公民，应该一视同仁。亦有意见认为应该即时取消侨居海外的新界原居民的是项权利。¹²⁸ 不过，上述建议未获采纳。

第一百二十三条

“香港特别行政区成立以后满期而没有续期权利的土地契约，由香港特别行政区自行制定法律和政策处理。”

《中英联合声明》附件三“关于土地契约”，中华人民共和国政府和联合王国政府同意自《联合声明》生效之日起，按下列规定处理关于香港土地契约和其他有关事项，其中第二节订明：

“……一九九七年六月三十日以后满期而没有续期权利的土地契约，将按照香港特别行政区有关的土地法律及政策处理。”

《起草过程概览》中的起草资料显示本条一共八稿，¹²⁹ 起草期间条文文本大致一样。第一至第二稿的文本如下：

“香港特别行政区成立以后满期而没有续期权利的土地契约，由特别行政区自行制定法律及政策处理。”第三稿则在

126 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第998页。

127 同注脚123。

128 同注脚123，第997 - 998页。

129 《起草过程概览》，下册，第999 - 1000页。

“由”之后加入“香港”，变成“由香港特别行政区……”，此后，文本再没有修改。

在起草初期，关于房地产业政策，有草委认为《基本法》应有条文包括以下各点：一、特区政府可自行制定土地政策，包括土地交易、补地价、征税等政策及其收入的运用，即不受任何类似当时的中英土地委员会的权力机构限制。二、一九九七年六月三十日以后满期而没有续期权利的土地契约，将按照香港特区有关的土地法律及政策处理，即《中英联合声明》附件三第二节部分。¹³⁰

其后，就《基本法》草案征询意见的时候，有咨询意见认为，这条可使特区政府有机会征收续约费。¹³¹

第三节 航运

第一百二十四条

“香港特别行政区保持原在香港实行的航运经营和管理体制，包括有关海员的管理制度。

香港特别行政区政府自行规定在航运方面的具体职能和责任。”

《中英联合声明》附件一第八节第一款相关部分订明：

“香港特别行政区保持原在香港实行的航运经营和管理体制，包括有关海员的管理体制。香港特别行政区政府可自行规定在航运方面的具体职能和责任。……”

130 金融财务经济专责小组《旅游业政策、房地产政策最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第999页。

131 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1000页。

《起草过程概览》的起草资料显示，¹³² 本条的起草过程经历八稿。第一至五稿的文本是这样的：“香港特别行政区保持原在香港实行的航运经营和管理体制。香港特别行政区政府自行规定在航运方面的具体职能和责任。”其后在第六至八稿的文本，加入“包括有关海员的管理制度”，和现行第一百二十四条一致。

在起草第一稿的过程中，关于在香港登记的船只及其员工在不牵涉外国情况下的管辖权，草委们认为虽然香港船舶登记处登记的船只属于中国籍，但是这些船只按照悬挂国旗和区旗的做法，在香港特区登记。因此特区在船只管理及立法方面，应该有自治权，即是香港特区政府对于香港特区的船只及其员工行使管辖权。另一方面草委们同意，中国有权征用在香港登记的船只，征用权即主权国在战争时接管民用船只的权利。¹³³

草委们还认为，在香港登记船只的高级船员及其他船员，他们的国籍应该不受限制，但是香港特区政府应该鼓励在香港登记的船只任用香港特区的船员，亦应该鼓励这些船员在香港登记的船只上工作。¹³⁴ 在起草第一稿的过程中，有咨委提出意见，认为只要受过正式训练及考试，任何国籍人士均可在香港做船员。¹³⁵

金融财务经济专责小组就条文草稿收集到的咨询意见认为，香港特区有权自行处理所有影响境内商船管理的事务，并应该设置独立的船舶登记处。香港特区管理航运经营，并以“中国香港”的名义签发证件。¹³⁶

《基本法》起草后期就本条咨询时，赞成意见认为本条准确反映《中英联合声明》的精神。另一方面，有咨询建议认为第一款“保持”应该改为“推进”，因为体制应该有所进展，而并非停留在现时阶段。亦有建议认为，应在条文第一句“香港特别行

132 《起草过程概览》，下册，第1001 - 1002页。

133 金融财务经济专责小组《航运及民航政策最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1001页。

134 同上。

135 1986年4月30日《涉外事务专责小组第二次会议总结》。《起草过程概览》，下册，第1001页。

136 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1001页。

政区”后面加上“政府”一词。¹³⁷

另外有咨询建议认为，虽然此条文指出现时的制度将会保持，但是应该有另一条文清楚订明，在有需要的时候，可以改革这个制度，并且订明有关组织可以在1997年后继续扮演咨询程序内的角色。即是说这些组织获准继续就航运制度的改变提交意见和建议，并可以继续参与各个咨询委员会。¹³⁸

第一百二十五条

“香港特别行政区经中央人民政府授权继续进行船舶登记，并根据香港特别行政区的法律以‘中国香港’的名义颁发有关证件。”

《中英联合声明》附件一第八节第二款列明：

“香港特别行政区经中央人民政府授权继续进行船舶登记，并可根据法律以‘中国香港’名义颁发有关证件。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹³⁹ 本条的起草过程经历八稿。第一稿的文本如下：“香港特别行政区经中央人民政府授权继续进行船舶登记，并可根据其法律以‘中国香港’名义颁发有关证件。”第二至三稿的文本则改成：“香港特别行政区经中央人民政府授权继续进行船舶登记，并可根据其自定的法律以‘中国香港’名义颁发有关证件。”在第四至五稿中，则用“……并可根据其自定的法律以‘中国香港’的名义颁发有关证件。”其后第六至八稿和现行第一百二十五条一致。

在起草第一稿的过程中，草委们当时认为《基本法》应该有条文包括下文各点。¹⁴⁰ 关于登记对象，如果属于公司拥有的船

137 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1002页。

138 同上。

139 《起草过程概览》，下册，第1003 - 1005页。

140 金融财务经济专责小组《航运及民航政策最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1003页。

船，草委们认为只有在香港特区注册的公司才有权在香港船舶登记处登记。如果属于个别人士拥有的船舶，则享有香港居留权的船东，应该有权在香港船舶处登记。在上述任何一种情况下，船只的管理及控制须由香港方面执行。草委们认为合格船东应该可以把船只自由加入或者退出香港船舶登记。另一方面，有咨委则提议其他国家的船只也可以来港登记。¹⁴¹

在香港登记船舶的国籍及船旗方面，有咨委指出，当时还没有一个国家有两种船舶登记法律。¹⁴² 为表明船舶的国籍及在港登记的身份，当时草委们的想法是在香港登记的船舶须悬挂两面旗帜，一面是中华人民共和国国旗，一面则为香港特区旗。有建议认为在香港登记的船舶既然属于中国船舶，中国法律应该保证其自由使用中国各港口，并可自由经营来往各港口的贸易。

香港特区在国际组织及国际海事公约的地位方面，有如《中英联合声明》一样，在《基本法》外交事务中属于中央人民政府管理的原则下，香港特区可单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，并且签订和履行有关协定，例如香港特区可保留在国际海事组织的地位。就其他国家对在香港登记船只采取的行动，有建议提出中国应该提供保护及承担责任，为该等船只在国际上提供保护。¹⁴³

另一方面，在香港登记的船舶的课税，草委们认为应该由香港特区决定。也有建议把此内容列入税收的一般条文中。¹⁴⁴

金融财务经济专责小组就条文草稿收集到的咨询意见认为，香港的私营航运及与航运有关的企业和私营集装箱码头，可以继续自由经营。国家机构或类似机构拥有或者控制的航运企业，可以在香港特区船舶登记处登记。但是在任何时候其法律地位均与私营航运企业相同，不得享有主权豁免权。即是这些国家机构亦应该像私人或私人公司一样，可以被起诉和在法庭内审判，不可

141 1986年4月30日《涉外事务专责小组第二次会议总结》。《起草过程概览》，下册，第1003页。

142 同上。

143 同注脚140。

144 同注脚140。

因为它的地位躲避法律责任。¹⁴⁵ 这些意见并未影响第一百二十五条的文本。

第一百二十六条

“除外国军用船只进入香港特别行政区须经中央人民政府特别许可外，其他船舶可根据香港特别行政区法律进出其港口。”

《中英联合声明》附件一第八节第三款订明：

“除外国军用船只进入香港特别行政区须经中央人民政府特别许可外，其他船舶可根据香港特别行政区法律进出其港口。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁴⁶ 本条的起草过程经历八稿。第一稿和第二稿的文本如下：“一切民用船舶可根据香港特别行政区法律进出其港口。外国军用船只进入香港特别行政区须经中央人民政府特别许可。”在起草第三稿的过程中，有草委指出本条的写法适宜参考《中英联合声明》中的表述。因此第三至第八稿的文本和现行第一百二十六条，与《中英联合声明》中的表述一致。

在起草第一稿的过程中，有草委发言，认为在香港登记之船只，应绝对有自由到其他地方贸易。而且船只在外赚钱，在香港不应抽利得税。¹⁴⁷ 而草委们认为《基本法》应有条文包括自由使用港口——除受香港法律禁止，或因国防、外交理由受中央人民政府禁止之外，船舶可自由使用港口。¹⁴⁸

金融财务经济专责小组就条文草稿收集到的咨询意见认为在

145 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过），容永道建议修改稿。《起草过程概览》，下册，第1004页。

146 《起草过程概览》，下册，第1006 - 1007页。

147 1986年4月30日《涉外事务专责小组第二次会议总结》。《起草过程概览》，下册，第1006页。

148 金融财务经济专责小组《航运及民航政策最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1006页。

香港特区登记处登记的商船均属中国籍，同时悬挂中华人民共和国国旗及香港特区区旗。他认为这些船只应享有进入中华人民共和国各港口的自由，及来往各港口经商的自由。¹⁴⁹

《基本法》起草后期就本条征求意见的时候，有咨询意见希望船只进出香港港口的法例可以订得宽松，以维持国际船舶修理港的地位。也有建议中央人民政府在香港设立一个军事联络处，以便处理批准军用船只及飞机入港。理由是可以免却向北京申请的时间耽误，因为军用船只飞机在香港的活动多数属于循例性质，应该可以快捷处理及批准。¹⁵⁰

第一百二十七条

“香港特别行政区的私营航运及与航运有关的企业和私营集装箱码头，可继续自由经营。”

《中英联合声明》附件一第八节第一款相关部分订明：

“……香港的私营航运及与航运有关的企业和私营集装箱码头，可继续自由经营。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁵¹ 本条文起草过程经历八稿，当中内容并无重大变动。第一稿的文本如下：“香港特别行政区的私营航运企业、与航运有关的企业和私营集装箱码头，可继续自由经营。”第二至第五稿的文本则为：“香港特别行政区的私营航运企业及与航运有关的企业和私营集装箱码头，可继续自由经营。”起草第二稿时，有草委认为本条最后一句“可继续自由经营”似乎缺乏发展的意思，建议将“继续”二字删

149 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1006页。

150 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1007页。

151 《起草过程概览》，下册，第1008 - 1009页。

去。¹⁵² 第六至第八稿的文本则和现行第一百二十七条一致。

起草第一稿的时候，有草委发表意见，提出国营船只与私营船只应该公平竞争。¹⁵³ 也有草委提出，《基本法》应该有一般性条文，保证私营商号与中央政府经营的机构不会受到不同的待遇，即在香港的中国公有商业机构，不得以国家机构身份要求享有特权。¹⁵⁴

金融财务经济专责小组就条文草稿收集到的咨询意见认为在港登记船只及其员工，香港特区享有管辖权，但涉及外国的情况下，则由中央人民政府对在港登记船只提供在国际上的保护及承担责任。香港特区在知会中央人民政府后，可以香港特区的名义，成为或继续作为国际海事组织的成员。¹⁵⁵

《基本法》起草后期就本条征求意见的时候，有意见建议本条修改为“香港特别行政区的私营航运企业与航运有关的企业(包括航运代理)和私营货柜码头，可继续自由经营。”意见认为，这样有助消解关于香港特区可能需要按照中国海港的现行惯例，规定外国船东及/或外国航运经营者必须雇用中国独家代理的忧虑。¹⁵⁶ 另外有咨询意见认为，条文中“私营航运企业以及航运有关的企业”，应该注明包括原有经营中的港内货船趸船业、拖轮业。¹⁵⁷

152 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1008页。

153 1986年4月30日《涉外事务专责小组第二次会议总结》。《起草过程概览》，下册，第1008页。

154 金融财务经济专责小组《航运及民航政策最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1008页。

155 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过），容永道建议修改稿。《起草过程概览》，下册，第1008页。

156 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1009页。

157 同上。

第四节 民用航空

第一百二十八条

“香港特别行政区政府应提供条件和采取措施，以保持香港的国际和区域航空中心的地位。”

《中英联合声明》附件一第九节第一款相关部分订明：

“香港特别行政区将保持香港作为国际和区域航空中心的地位。……”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁵⁸ 本条的起草过程经历八稿。第一及第二稿的文本是这样的：“香港特别行政区政府应提供必要条件和采取适当措施，以保持其国际和区域航空中心的地位。”起草第三稿的过程中，有草委提出删去文本中“必要”和“适当”的字眼，¹⁵⁹ 所以在第三至第五稿作出了相应修改。第六至第八稿的文本则和现行第一百二十八条一致。

在起草初期，有咨委会收集的咨询意见认为，直升机服务也应该列入《基本法》的航空运输范畴之内，当时有关直升机服务的条例在1997年之后应该继续保留。¹⁶⁰

金融财务经济专责小组就本条草稿收集的意见认为，应该在已在香港登记的飞机机身上显示“VR”登记标志及香港特区区徽。同时香港特区应该自行负责所有影响在香港登记飞机的操作及技术事务、民航的日常管理，包括机场管理、在香港特区飞行情报区内提供空中交通服务、及履行国际民用航空组织的区域性航行规划程序所规定的其他职责。意见也提出对在香港登记的飞机及其机员、乘客、货物，香港特区应享有管辖权。在涉及外国

158 《起草过程概览》，下册，第1010 - 1011页。

159 1988年3月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)草稿》(总体工作小组第二次会议对目录、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿)。《起草过程概览》，下册，第1010页。

160 1987年1月26日《基本法咨询委员会“基本法与航空政策座谈会”报告》。《起草过程概览》，下册，第1010页。

的情况下，则由中央人民政府对在港登记飞机提供在国际上的保护及承担责任。¹⁶¹

《基本法》起草后期就本条咨询时，有建议删除“提供条件和采取措施以”几字，理由是《中英联合声明》内，并无如此规定。意见提出香港特区如果要保持香港的国际和区域航空中心地位，受很多因素影响，例如需要有现代设备的机场的支持，还要有双边民用航空运输协定和协议，准许其他航线在香港特区的交通权利等，而有意见担心这些因素未必全部在特区的权力范围内。例如，当时的意见提及其他城市想取代香港的地位但并不成功，多间台湾航空公司当时想得到在大陆降落的权利，而同时内地也想争取更多在香港降落的权利，澳门亦已经宣布兴建机场。¹⁶² 不过以上的修改建议，并未获得采纳。

第一百二十九条

“香港特别行政区继续实行原在香港实行的民用航空管理制度，并按中央人民政府关于飞机国籍标志和登记标志的规定，设置自己的飞机登记册。

外国国家航空器进入香港特别行政区须经中央人民政府特别许可。”

《中英联合声明》附件一第九节第一款相关部分订明：

“……香港特别行政区继续沿用原在香港实行的民用航空管理制度，并按中央人民政府关于飞机国籍标志和登记标志的规定，设置自己的飞机登记册。……”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁶³ 本条的起草过程经历

161 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1010页。

162 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1011页。

163 《起草过程概览》，下册，第1012 - 1014页。

八稿。第一至五稿的文本包含两款：

“香港特别行政区继续实行原在香港实行的民用航空管理制度，并按中央人民政府关于飞机国籍标志和登记标志的规定，设置自己的飞机登记册。

外国军用航空器进入香港特别行政区须经中央人民政府特别许可。”

第二款“外国军用航空器”于第六稿制定时修改为“外国国家航空器”。第六至八稿和现行的第一百二十九条的文本一致。

关于旗帜和徽号格式，起草第一稿时咨委会收集的意见认为，假如有必要或者是理想的话，《基本法》便应明文规定香港特区的旗帜和徽号格式，因为这样符合中国政府已表明的赋予香港特区自治权的理想。¹⁶⁴ 金融财务经济专责小组收集的意见认为，登记标志可以采取当时的做法，即是使用“VR”登记字号，并在每架在香港登记的飞机机尾显示香港特区的区徽。¹⁶⁵ 另外有意见表明，世界大部分国家所沿用的签发牌照准则应可在香港特区生效。¹⁶⁶ 在起草后期，有意见提出飞机国籍标志多以国旗或国徽表示，这个技术上的问题非如想像中容易处理。此条对台湾的航空公司及其他与中国没有邦交或处于敌对状态的国家产生不利影响。也有意见建议，有关标志规定的部分，改为“由当时的行政区政府按中央人民政府的要求制定一切所需的标志规定”。¹⁶⁷

关于香港登记的飞机的管辖权方面，金融财务经济专责小组收集的意见认为，香港登记的飞机虽然属于中国籍，但香港特区对飞机、机上人员及乘客应该享有管辖权。在国际上，就其他国家在香港登记飞机采取的行动，意见认为中国得对在港登记的飞机提供保护及承担责任。¹⁶⁸

164 1987年1月26日《基本法咨询委员会“基本法与航空政策座谈会”报告》。《起草过程概览》，下册，第1012页。

165 金融财务经济专责小组《航运及民航政策最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1012页。

166 同注脚164。

167 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1014页。

168 同注脚165。

在就《基本法》的草案草稿收集意见的时候，有意见建议再研究文本中“外国军用航空器”涵盖的内容。¹⁶⁹ 其后有建议“外国军用航空器”的定义如下：（1）素来属于外国军用队的航空器；和/或（2）有能力执行军事任务的航空器。（包括配备有武器或侦查、干扰设备的航空器。侦察设备的定义是在辅助航行所必要的设备以外，能以任何措施探测地面或空中情况的设备。干扰设备的定义是能够破坏或阻碍地面通讯的设备。）另外，有意见认为“外国军用航空器”应该包括外国军事单位租用的民航飞机。¹⁷⁰ 也有建议中央人民政府在香港设立一“军事联络处”以便处理批准军用船只及飞机入港之事宜。理由：这可以免却向北京申请的时间耽误，因为军用船只、飞机在香港的活动多数属于循例性质，应该可以快捷处理及批准。¹⁷¹ 最终“外国军用航空器”一词于条文第六稿制定时修改为“外国国家航空器”。

在起草后期就本条征求意见时，有意见提出此条应该包括非定期和包机航空运输的经营方式。因此有人提议将本条增加有关非定期民航服务一项，即：“……继续实行原在香港实行的民用航空管理制度，包括进出特别行政区的非定期性民航服务之有关手续……”¹⁷²

关于航空安全方面，有建议在此条的文本加上：“香港特别行政区政府尽力维持民航之最高安全标准。” 理由：国际航空界和国际航空旅客，可能担心在1997年后香港的国际航空公司将不会如当时般提供最高的安全标准。¹⁷³

第一百三十条

“香港特别行政区自行负责民用航空的日常业务和技术

169 《各专题小组的部分委员对本小组所拟条文的意见和建议辑（关于序言、第一、二、三、五、六、七、九章部分）》，载于1988年3月基本法起草委员会秘书处《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）草稿》。《起草过程概览》，下册，第1013页。

170 同注脚167。

171 同注脚167。

172 同注脚167。

173 同注脚167。

管理，包括机场管理，在香港特别行政区飞行情报区内提供空中交通服务，和履行国际民用航空组织的区域性航行规划程序所规定的其他职责。”

《中英联合声明》附件一第九节第一款相关部分订明：

“……香港特别行政区自行负责民用航空的日常业务和技术管理，包括机场管理，在香港特别行政区飞行情报区内提供空中交通服务，以及履行国际民用航空组织的区域性航行规划程序所规定的其他职责。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁷⁴ 本条的起草过程经历八稿。第一及第二稿的文本包含两款：

“香港特别行政区自行负责民用航空的日常业务和技术管理，自行负责机场管理。

香港特别行政区负责在特别行政区飞行情报区内提供空中交通服务，履行国际民用航空组织的区域性航行规划程序所规定的其他职责。”

其后有草委建议，将以上文本第一款和第二款合并。¹⁷⁵ 因此，第三至八稿的文本和现行第一百三十一条一致。

在飞行性能、机械性能、飞机登记和牌照方面，在起草初期时咨委会收集的航空业界意见认为，香港特区应该有自主权去选择一套国际飞行性能标准，当中标准可以是沿用美国、德国、法国、英国、或日本的模式。特区并应该有权采用国际认可的操作及机械性能标准。¹⁷⁶

其他有关服务方面，有意见提出当时启德机场的设施对于整个航空基础建设是最重要的一环，因此在处理机场的租约问题上，有必要继续给予特别优待。而香港飞机工程公司、香港航空货运站及机上膳食中心这三个事业缺一不可，否则当时的启德机

174 《起草过程概览》，下册，第1015 - 1017页。

175 1987年1月26日《基本法咨询委员会“基本法与航空政策座谈会”报告》。《起草过程概览》，下册，第1015页。

176 同上。

场便无从发挥国际机场的作用。如果单凭有关土地的一般商业价值来衡量租值及价格，便会令这些事业完全不合经济原则。因此《基本法》必须承认它们的独特地位。¹⁷⁷

也有意见认为，倘若所有商业机构都要求在《基本法》列明其独特地位，那么《基本法》将成为复杂的文件。它只可制定一个由法律保障既有利益及防止竞争的体系，而非一个真正的资本体系。意见认为此举不但与香港经济及社会传统格格不入，更与《中英联合声明》中所说的“安定繁荣”相抵触。¹⁷⁸

另外，在金融财务经济专责小组收集的意见中，有人提出内地的航空公司飞往香港特区的航班数目与香港特别行政区的航空公司飞往内地的航班数目，应维持适当的平衡。¹⁷⁹

第一百三十一条

“中央人民政府经同香港特别行政区政府磋商作出安排，为在香港特别行政区注册并以香港为主要营业地的航空公司和中华人民共和国的其他航空公司，提供香港特别行政区和中华人民共和国其他地区之间的往返航班。”

《中英联合声明》附件一第九节第二款相关部分订明：

“中央人民政府经同香港特别行政区政府磋商作出安排，为在香港特别行政区注册并以香港特别行政区为主要营业地的航空公司和中华人民共和国的其他航空公司，提供香港特别行政区和中华人民共和国其他地区之间的往返航班。……”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁸⁰ 本条的起草过程经历八稿。在起草的过程中，本条第一至八稿的文本并无改动，并且

177 同注脚175。

178 同注脚175。

179 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿(1987年8月)的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第1016页。

180 《起草过程概览》，下册，第1018 - 1019页。

和现行《基本法》第一百三十一条的内容一致。

关于航空协议的签订，有咨委提及《中英联合声明》清楚指出以下三类航班的分别：（1）香港特区和中华人民共和国其他地区之间的往返航班；（2）中华人民共和国其他地区与其他国家和地区的往返并经停香港特区的航班；（3）香港特区与其他国家和地区的往返并经停中华人民共和国其他地区的航班。上述第一类的地区性航空服务，需由中央人民政府和香港特区政府同意。而该咨委提出，特区政府经中央人民政府授权，可以独立商谈订立有关第二类航空服务的协议和实际执行此等协议，包括有权批准其他国家航空公司前来香港特区的班机服务。¹⁸¹ 而第三类航空服务的协定，他认为应该交由中央人民政府负责，但同时要顾及香港特区的具体情况及经济利益，并且与香港特区政府磋商和容许参与有关民航谈判。¹⁸² 另外航空业界的意见认为，《基本法》应该保证在1997年之后，仍然可以保持当时的航空协议及条例。¹⁸³

金融财务经济专责小组收集到的意见认为，对于提供过境权、技术停降权、及不往返、经停中国内地而只往返、经停香港航班的航空运输协定和临时协议，香港特区经中央人民政府具体授权后可以自行谈判、签定、检讨、修改和终止。有关结果需要报告中央人民政府备案。¹⁸⁴

在《基本法》起草后期，有咨委会收集的意见认为，不应该将航班的问题列入《基本法》内，因为这些问题是香港特区与内地之间的内部事情，其他国家也未有把内陆班机的事情列入宪法。¹⁸⁵

181 但是《中英联合声明》附件一第九节第二款相关部分订明：“凡涉及中华人民共和国其他地区与其他国家和地区的往返并经停香港特别行政区的航班……的民用航空运输协定，由中央人民政府签订。”

182 1987年1月26日《基本法咨询委员会“基本法与航空政策座谈会”报告》。《起草过程概览》，下册，第1018页。

183 同上。

184 金融财务经济专责小组《对基本法第五章“香港特别行政区的经济”条文草稿（一九八七年八月）的意见》（1987年11月4日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1019页。参阅本书有关第133条的起草材料。

185 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1019页。

第一百三十二条

“凡涉及中华人民共和国其他地区同其他国家和地区的往返并经停香港特别行政区的航班，和涉及香港特别行政区同其他国家和地区的往返并经停中华人民共和国其他地区航班的民用航空运输协定，由中央人民政府签订。

中央人民政府在签订本条第一款所指民用航空运输协定时，应考虑香港特别行政区的特殊情况和经济利益，并同香港特别行政区政府磋商。

中央人民政府在同外国政府商谈有关本条第一款所指航班的安排时，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。”

《中英联合声明》附件一第九节第二款相关部分订明：

“……凡涉及中华人民共和国其他地区与其他国家和地区的往返并经停香港特别行政区的航班，和涉及香港特别行政区与其他国家和地区的往返并经停中华人民共和国其他地区航班的民用航空运输协定，由中央人民政府签订。为此，中央人民政府将考虑香港特别行政区的特殊情况和经济利益，并同香港特别行政区政府磋商。中央人民政府在同外国政府商谈有关此类航班的安排时，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成员参加。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁸⁶ 本条的起草过程经历八稿。第一稿的文本是这样的：

“涉及中华人民共和国其他地区与其他国家和地区的往返并经停香港特别行政区的航班，和涉及香港特别行政区与其他国家与地区的往返并经停中华人民共和国其他地区航班的民用航空运输协定，由中央人民政府签订。

在签订本条第一款所指国际民用航空运输协定时，应考虑香港特别行政区的特殊情况和经济利益，并同香港特别行政区政府

186 《起草过程概览》，下册，第1020 - 1023页。

磋商。

中央人民政府在同外国政府商谈有关本条第一款所指航班的安排时，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成员参加。”¹⁸⁷

在起草本条第二稿的过程中，有草委认为文本的第二款无主语，应该加上“中央人民政府”或者接上第一款。¹⁸⁸ 而本条第六稿中，删除了“国际”一词。经修订后，第六至第八稿的文本与现行第一百三十二条的文本一致。

《基本法》起草后期就本条征求意见的时候，有咨委会收集的意见认为，这条文实际上规定由中国政府统筹航空服务，而香港代表只是代表团的成员。意见认为这项安排并不符合“一国两制”，也和当时的制度不同。当时的制度是由香港政府委任审裁处（通常包括一位法官）聆讯后再由香港政府裁决。这个制度适用于所有本地或国际航空公司。意见提议，《基本法》条文所订的无须与上述制度有不同之处，因为提出意见者认为这些航班安排属于本土事务。而如果有航空公司希望在其他国家或中国其他地区降落，则需要与各有关当局进行磋商。¹⁸⁹

另外有咨委会收集的意见提议删去第二及第三款，并将第一款句末“由中央人民政府签订”改为“由香港特别行政区与该地区政府签订，并报中央人民政府备案”。¹⁹⁰ 这些意见均未获接纳。

187 1987年8月22日《经济专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1020页。

188 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1021页。

189 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1022页。

190 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1023页。

第一百三十三条

“香港特别行政区政府经中央人民政府具体授权可：

（一）续签或修改原有的民用航空运输协定和协议；

（二）谈判签订新的民用航空运输协定，为在香港特别行政区注册并以香港为主要营业地的航空公司提供航线，以及过境和技术停降权利；

（三）同没有签订民用航空运输协定的外国或地区谈判签订临时协议。

不涉及往返、经停中国内地而只往返、经停香港的定期航班，均由本条所指的民用航空运输协定或临时协议予以规定。”

《中英联合声明》附件一第九节第三款订明：

“经中央人民政府具体授权，香港特别行政区政府可以：对原有的民用航空运输协定和协议续签或修改，这些协定和协议原则上都可以续签或修改，原协定和协议规定的权利尽可能保留；谈判签订新的民用航空运输协定，为在香港特别行政区注册并以香港特别行政区为主要营业地的航空公司提供航线，以及过境和技术停降权利；在同外国和其它地区没有民用航空运输协定的情况下，谈判签订临时协议。凡不涉及往返、经停中国内地而只往返、经停香港特别行政区的定期航班，均由本段所述的民用航空运输协定或临时协议加以规定。”

《起草过程概览》的资料显示，¹⁹¹ 本条的起草过程经历八稿。第一稿的文本是这样的：

“香港特别行政区政府经中央人民政府具体授权可：

（一）续签或者修改原有的民用航空运输协定和协议（这些协定和协议原则上都可续签或者修改，并尽可能保留原协定和协议规定的权利）；

191 《起草过程概览》，下册，第1024 - 1027页。

(二) 签订新的民用航空运输协定，为在香港特别行政区注册并以香港特别行政区为主要营业地的航空公司提供航线，以及过境和技术停降权利；

(三) 同没有签订民用航空运输协定的外国或地区签订临时协议。

不涉及往返、经停中国内地而只往返、经停香港特别行政区的定期航班，均可由本条所指的民用航空运输协定或临时协议予以规定。”

在起草第一稿的过程中，有草委建议将本条和下一条合并，并改写为：“经中央人民政府具体授权，香港特别行政区政府对与香港特别行政区政府有关的民用航空运输协定、协议、或临时协议，可以谈判、修改、续签或签署，并依法作出安排，报中央人民政府批准或备案。”¹⁹² 不过上述建议并未获得接纳。起草第二稿时，有草委提出上述第一稿文本中括号的内容可以删去，因为括号内的内容重复。而在起草第三稿时，有草委提出本条的第(二)(三)项在“签订”之前，加上“谈判”的字眼。经修改后，其后第四至第八稿的文本，和现行第一百三十三条一致。

在起草初期，金融财务经济专责小组的意见认为，《基本法》应该有条文包括《中英联合声明》的内容，当中规定“经中央人民政府具体授权”，香港特区可以为不涉及往返、经停中国内地而只往返、经停香港特区的定期航班，商谈、签订、续签及修改民用航空运输协定或者临时协议。意见提出《基本法》应该清楚订明这种具体授权是指在民航方面，只要符合《中英联合声明》所规定的范围，香港特区便应可自行商谈及签订上述协议。¹⁹³

为了令香港特区在民航方面有更大自主权，有草委提出希望在颁布《基本法》时，由中央人民政府为了本条一次授权香港特区政府自行处理本条所规定的事项，而不需逐次经中央人民政府

192 1987年8月22日《经济专题小组的工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1025页。

193 金融财务经济专责小组《航运及民航政策最后报告》（1987年8月8日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1024 - 1025页。

具体授权。但有草委认为，民航问题比较复杂，很多事务都涉及国家主权问题，如签订或续签民航协定和协议等，不可能通过一次授权解决。¹⁹⁴ 也有意见提出，应该在《基本法》写明台湾和香港在民航方面的关系。¹⁹⁵

咨委会在起草后期收集的意见中，有建议本条加上“在此条中提到的民用航空运输协定和临时协议当可包括有关非定期性航空运输的规定。”原因是最后一段中“定期航班”一词，可能令人误解本条只适用于定期航班。¹⁹⁶

另外有咨委会收集的意见认为，本条建议的内容使英国在航空运输协议内的利益，不会因为回归而丧失。意见表示，不明白为何这款会在《中英联合声明》出现，因为提出意见者认为条文会损害中国在民用航空的长远利益，使它不能在商议双边民用航空运输协议时，以降落香港的权利，与其他国家达成更好的谈判结果。¹⁹⁷

第一百三十四条

“中央人民政府授权香港特别行政区政府：

（一）同其他当局商谈并签订有关执行本法第一百三十三条所指民用航空运输协定和临时协议的各项安排；

（二）对在香港特别行政区注册并以香港为主要营业地的航空公司签发执照；

194 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1025页。

195 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第1026页。

196 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1026页。

197 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1027页。

(三) 依照本法第一百三十三条所指民用航空运输协定和临时协议指定航空公司；

(四) 对外国航空公司除往返、经停中国内地的航班以外的其他航班签发许可证。”

《中英联合声明》附件一第九节第四款订明：

“中央人民政府授权香港特别行政区政府：同其他当局商谈并签订有关执行上述民用航空运输协定和临时协议的各项安排；对在香港特别行政区注册并以香港特别行政区为主要营业地的航空公司签发执照；按照上述民用航空运输协定和临时协议指定航空公司；对外国航空公司除往返、经停中国内地的航班以外的其他航班签发许可证。”

《起草过程概览》的资料显示，¹⁹⁸ 本条的起草过程经历八稿。本条各稿中，除了第(一)及(三)项提述上一条关于民用航空运输协定的条文号码有变更外，各稿的内容和现行第一百三十四条大致相同。

在起草初期，关于如何分配航线有不同意见。有航空界代表提出，香港若要建立健全而效率优良的航空事业，便不应该维持两家或以上经营洲际航线的航空公司。因此，应该将政府现行航空政策中有关航线代表权的部分写入《基本法》之内，确保现存航空政策得以延续，保持一个稳定而合理的航运架构。当时航线代表权的政策是，若一家以上的航空公司争取一条航线的代表权，政府便会考虑由此而增加的竞争是否对大众有利，以及交通的需求量是否足够维持一家以上航空公司的业务。为使本地航空公司保持强大竞争力与外地公司抗衡，意见认为不论是哪一条航线，大多数政府都会确保本国的航空公司是唯一有充分竞争力者。航空公司亦不希望有其他本地的竞争对手瓜分既有的航空市场，削弱对外竞争实力。故此航线的代表权，通常只有一家航空公司拥有。¹⁹⁹

198 《起草过程概览》，下册，第1028 - 1031页。

199 1987年1月26日《基本法咨询委员会“基本法与航空政策座谈会”报告》。《起草过程概览》，下册，第1028页。

但反对意见认为，若将当时政府实施的航空政策列入《基本法》，很可能对特区的自治有不良影响，不必要地局限香港特区将来的经济发展。因此《基本法》应该赋予将来特区政府有权自行决定其航空政策，而航空政策可以在航空法例中列明。²⁰⁰

另一方面也有航空业的意见认为，政府有关航空政策的条文，不应该列入宪法中。因此将来特区的《基本法》，亦不适宜详细列明航线的代表权应由一家或以上航空公司拥有。况且从一些放松航线管制的国家的经验所得，证明竞争能给消费者更佳及更便宜的服务。²⁰¹ 对于航线代表权的分配，意见认为应采取放宽管制的政策，即是多家航空公司可自由竞争多条航线的代表权。航空运输正逐渐由供应带动变为趋向市场带动，而且已经有更多人正逐渐接受航空运输是一种普遍贸易服务的概念。航空运输业发展的另一个趋势，就是拥有权的国际化。在许多国家航空公司，拥有权的尺度已经逐渐放宽，航空集团由多国国民拥有。²⁰²

同时也有意见认为，安排同一航线有两家以香港为基地的航空公司经营，将最能符合香港特区利益；达成上项结论之机会，不应受到法律上政治形态的束缚。因为指定两家以香港为基地的航空公司经营同一航线前，需要衡量很多因素，这类问题应该有一个独立的专家发牌局一致以公众利益为准则来决定。其中更需要包括考虑长期利益，例如能否获得一致及合理的稳定服务，保障航空公司及顾客利益。²⁰³ 因为航空运输业需要长远计划及庞大投资，政府的航空政策应该尽早有详细明文规定。²⁰⁴

关于中国内地的航空公司方面，有意见提出内地航空公司在特区的地位、权利和义务，应该由北京及特区共同签署协定，而当中细节应该在回归之前详细订明。在特区内经营的内地航空公司，应该与特区本身的航空公司保持利益均衡，不应有互相竞争的情况出现，避免本地航空公司利益受剥削。²⁰⁵

200 同上，第1029页。

201 同注脚199。

202 同注脚199，第1029页。

203 同注脚199，第1029页。

204 同注脚199，第1029页。

205 同注脚199，第1029页。

在起草第二稿时有草委提出，本条可否不写“中央人民政府授权”，因为法律规定即是授权。但有草委表示不同意，认为航空权是属于国家的绝对主权，因此必须写明是中央授权。²⁰⁶

第一百三十五条

“香港特别行政区成立前在香港注册并以香港为主要营业地的航空公司和与民用航空有关的行业，可继续经营。”

《中英联合声明》附件一第九节第一款相关部分订明：

“……在香港注册并以香港为主要营业地的航空公司和与民用航空有关的行业可继续经营。……”

《起草过程概览》的资料显示，²⁰⁷ 本条的起草过程经历八稿。本条第一和第二稿的文本和《中英联合声明》的相关条文近乎一致：“在香港注册并以香港为主要营业地的航空公司和与民用航空有关的行业，可继续经营。”其后第三和第四稿中，“在香港注册”改为“在香港特别行政区注册”。而第五至第八稿的开头，则加上“香港特别行政区成立前……”，并和现行第一百三十五条的文本一致。²⁰⁸

在起草本条的初期，关于特区航空公司须具备的资格，有航空界代表认为《基本法》对特区的航空公司应该有下列规定：²⁰⁹

(1) 《中英联合声明》所列明的规定：特区的航空公司必须是在香港注册成立，以香港为主要营业地。

(2) 特区的航空公司的大部分所有权和有效控制权，必须由

206 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1029页。

207 《起草过程概览》，下册，第1032 - 1033页。

208 同上。

209 1987年1月26日《基本法咨询委员会“基本法与航空政策座谈会”报告》。《起草过程概览》，下册，第1032页。

香港永久居民掌握。

但反面意见认为，如果将来特区航空公司的经营及管理只是由香港永久居民掌握，香港作为一个国际金融中心的地位将会受到影响。也有意见提出，应该由香港永久居民掌握特区航空公司的拥有权及控制权，而不应只限由中国籍人士拥有。²¹⁰

有咨委提及，如果以中国国籍作为特区航空公司拥有权的取决条件，将来特区要进行修订或再次签订现行的航空交通协议，尤其是香港航空公司现在所服务的航线根据《中英联合声明》附件一第九节商谈新订协议时，不容易实现。故此《基本法》应澄清何谓“香港的航空公司”。²¹¹

《中英联合声明》规定“在香港注册并以香港为主要营业地的航空公司……可继续经营。”金融财务经济专责小组的意见认为，即任何有意在香港经营民航服务的人士，不论其国籍或是否在特区享有居留权，如果在1997年前在香港注册成立航空公司，并取得航空营业证书，即可受到《基本法》保护，在1997年后继续经营。至于航空公司能否获得定期航班的航线代表权，则视乎特区与其他国家签订的民用航空运输协定条款而定。换句话说，一家香港航空公司可以存在并取得所有必须的特区执照，但有关航空公司缺少了拥有权及控制权的国籍规定，对外能否经营飞往其他国家的定期航班，则要视乎将来其他国家是否接受。²¹²

在起草后期，咨委会收集的意见认为，本条原意是所有当时已经成立的航空公司有权继续经营，但“有权继续经营”的字眼未够坚定给予那些航空公司经营权，反而在长远而言，破坏他们的信心，不利香港经济。另外也有建议删除“香港特别行政区成立前”的字眼，理由是《中英联合声明》未用此词，如此规定有利原有的航空公司垄断整个市场，阻止香港的注册航空公司之间的健康竞争。²¹³ 此建议未获接纳。

210 同上。

211 同注脚209。

212 金融财务经济专责小组《航运及民航政策最后报告》(1987年8月8日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第1032页。

213 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1033页。

第六章 教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务

第一百三十六条

“香港特别行政区政府在原有教育制度的基础上，自行制定有关教育的发展和改进的政策，包括教育体制和管理、教学语言、经费分配、考试制度、学位制度和承认学历等政策。

社会团体和私人可依法在香港特别行政区兴办各种教育事业。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹ 这条关于香港特区“教育制度”的条文，起草过程共八稿，于第一至第五稿为两条独立的条文，分别强调“保持原在香港实行的教育制度”和“香港特别行政区政府自行制定教育政策”。由第六稿开始，则被合并为同一条文，并将“保持原在香港实行的教育制度”改为“在原有教育制度的基础上”。该版本1990年4月获全国人大通过成为《基本法》第一百三十六条。

《中英联合声明》附件一第十节表明：“香港特别行政区保持原在香港实行的教育制度。香港特别行政区政府自行制定有关文化、教育和科学技术方面的政策，包括教育体制及管理、教学语言、经费分配、考试制度、学位制度、承认学历及技术资格等政策。”

《起草过程概览》显示，起草过程期间，这条文引来很多不同意见。其中有意见认为，“保持原在香港实行的教育制度”能防止引进内地的社会制度。² 亦有人提出，应订明粤语和英语为主要教学语言。亦有意见认为，“保持原在香港实行的教育制

1 《起草过程概览》，下册，第1034 - 1043页。

2 《初步报告——几个讨论焦点(4月29日 - 6月17日)》(1988年7月16日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第1038页。

度”和“自行制定教育政策”出现表面上的矛盾，限制了政府的教育政策决策权，令教育制度未必能追上知识、科技的日新月异和配合社会的发展需要，亦有意见认为“教学语言”应是全国性的，不赞成交由香港特区政府决定。³

最终，这条文删去了“保持原在香港实行的教育制度”的规定，并订明香港特区政府于“原有教育制度的基础上，自行制定有关教育的发展和改进的政策”，让教育政策能灵活地适应社会和教育发展需要。

此外，不少意见表示，此条文应更详细阐述教育政策。例如，加强爱国公民教育应写入此条文，加入以母语为主要教学语言以纠正殖民统治奴化教育政策的影响。有人甚至倡议，条文应鼓励使用普通话及简体字进行教学，以体现一国精神。⁴

上述建议和意见均未获采纳。

第一百三十七条

“各类院校均可保留其自主性并享有学术自由，可继续从香港特别行政区以外招聘教职员和选用教材。宗教组织所办的学校可继续提供宗教教育，包括开设宗教课程。

学生享有选择院校和在香港特别行政区以外求学的自由。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，《基本法》第一百三十七条起草过程共八稿，其内容、行文在起草过程中基本维持不变。⁵

3 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1039 - 1042页。

4 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1042 - 1043页。

5 《起草过程概览》，下册，第1044 - 1050页。

《中英联合声明》附件一第十节表明：“各类院校，包括宗教及社会团体所办院校，均可保留其自主性，并可继续从香港特别行政区以外招聘教职员，选用教材。学生享有选择院校和在香港特别行政区以外求学的自由。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，在起草及咨询过程期间，这条文引来很多不同意见。其中有意见认为，应进一步阐释“学术自由”的定义，以保障言论、研究、撰写、创作和发表等不同方面的学术自由。⁶亦有意见建议于“各类院校均可保留其自主性”后加入“包括自行制定入学政策”。⁷还有意见指出，条文可考虑写入中央和香港特区政府采取不干预教育事业的政策。⁸

此外，在咨询期间有声音建议，于“宗教课程”后加入“但以选修为原则；而宗教仪式及其他宗教性活动，亦均以师生自由参与为原则。”，以促进宗教学校内的宗教自由。亦有意见指出，把教育政策写入《基本法》，只会限制香港特区政府的自主性。亦有建议提出，院校虽然可从香港特区以外招聘教职员和选用教材，但应订明“适合中国和香港的利益，才能聘用和选用”。⁹

上述建议均未获采纳。

第一百三十八条

“香港特别行政区政府自行制定发展中西医药和促进医疗卫生服务的政策。社会团体和私人可依法提供各种医疗卫生服务。”

6 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1048 - 1050页。

7 《基本法工商专业界咨委对基本法(草案)征求意见稿第六章教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会之意见书》。《起草过程概览》，下册，第1048页。

8 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》。《起草过程概览》，下册，第1045页。

9 同注脚6。

根据《起草过程概览》中的起草资料显示，第一百三十八条起草过程经历八稿，当中内容、行文变化颇大。¹⁰ 第一稿：“香港特别行政区政府发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，鼓励和支持社会团体和私人机构举办各种医疗卫生事业。”第二稿条文由三组句子组成：“香港特别行政区政府发展医疗卫生服务”、“发展中、西医药”和“鼓励社会团体和私人提供各种医疗卫生服务”。第三稿开始把头两句组成一组完整句子，用字上由“发展”改为“促进”，串连两句为“促进医疗卫生服务和中、西医药的发展”，下句“鼓励社会团体和私人提供各种医疗卫生服务”则维持不变。第六至第八定稿在用字上有明显变化，上句先把“促进”改为“自行制定”，并将“卫生服务”改为“卫生服务的政策”。下句则删除“鼓励”二字，并加上“可依法”于“提供各种医疗卫生服务”前。¹¹

《起草过程概览》亦显示此条文在起草过程中最大的关注点为中医药的地位，因《基本法》起草时中医中药并没有正式、合法的地位，不为港英政府所承认。¹² 有咨委指出条文包含中西医药字眼没有问题，认为：“中西医药应得到同样的重视和发展”。然而亦有咨委认为相关字眼会“限制特别行政区政府的灵活性和自由运作的权力，会令将来特别行政区政府在制定政策时必须对中西医药同样重视，因此失去自行决定发展步伐的权力。”¹³

亦有意见反对提及中西医药字眼，还有意见指出在条文中包括“中医药”的写法“过分保障了中医药学的地位”。另外，有意见指出因“政府有责任提供最基本的服务”，而不需强调“中西”二字。¹⁴ 此讨论贯穿此条文整个起草过程。

10 《起草过程概览》，下册，第1051 - 1055页。

11 同上，第1051 - 1053页。

12 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1054页。

13 《基本法咨询委员会文化、教育、科技、宗教专责小组对基本法（草案）征求意见稿第六章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，下册，第1053页。

14 同注脚12。

而另一关注点为香港特区政府在医疗服务和发展上的角色和地位。¹⁵ 第二稿制定前的讨论显示，有意见认为要删除“香港特别行政区政府发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，鼓励和支持社会团体和私人机构举办各种医疗卫生事业”中的“支持”二字，“以免政府有资助的法律责任”。亦有委员指出“发展”一词会对香港特区政府“造成很大压力”。还有建议删除此条，理由是“本条属政策性条文，不应写入基本法”。¹⁶

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：

“第六章就保持或发展香港现行的教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务等方面的制度和政策作出了规定。这些规定涉及香港居民在社会生活多方面的利益，对于社会的稳定和发展是重要的。

第五、六两章的政策性条款较多，考虑到我国政府在中英联合声明中已承诺把我国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方针政策的具体说明写入基本法，加之香港各界人士要求在基本法里反映和保护其各自利益的愿望比较迫切，因此尽管在起草过程中曾对条文的繁简有不同意见，但最终还是把政策性条款保留下来。”¹⁷

第一百三十九条

“香港特别行政区政府自行制定科学技术政策，以法律保护科学技术的研究成果、专利和发明创造。

香港特别行政区政府自行确定适用于香港的各类科学、技术标准和规格。”

15 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1052页。

16 同注脚12。

17 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

根据《起草过程概览》中的起草资料显示，第一百三十九条起草过程经历八稿，当中内容、行文变化不大。¹⁸ 第一稿：“香港特别行政区政府发展科学、技术事业，奖励和保护科学、技术的研究成果和发明创造。香港特别行政区政府自行决定科学、技术的各类标准和规格。”而条文自第二稿起由三组句子组成：“香港特别行政区政府自行制定科学技术政策”、“香港特别行政区的法律保护科学技术的研究成果、专利和发明创造”和“香港特别行政区政府自行确定适用于香港的各类科学、技术标准和规格”。第三稿把“香港特别行政区的法律保护科学技术的研究成果、专利和发明创造”中的“的法律”改为“以法律”，而自第六稿起则把以上句子开首的“香港特别行政区”删除。

《基本法》第一百三十九条反映了《中英联合声明》附件一第十节，节录如下：“香港特别行政区政府自行制定有关……科学技术方面的政策，包括教育体制及管理、教学语言、经费分配、考试制度、学位制度、承认学历及技术资格等政策。”有赞成此条意见认为条文中“自行”二字意味着香港特区可自行制定科学技术政策，无须请示中央人民政府。¹⁹

《起草过程概览》亦显示此条文在起草时，咨委就条文内容涵盖范围的字眼有不同意见。²⁰ 有咨委指出此条文“对于版权和发明混淆不清”，并建议改成“香港特别行政区以法律保障已注册的专利、版权、设计和商标”。亦有意见指出本条文应加上“新闻”、“广播”、“出版”等字眼，相反意见则指出“香港的新闻广播事业并非由政府管理”，因此不应加上该等字眼。

此条文在起草时亦有一关注点，即香港特区政府在订定科学和技术标准上的角色。²¹ 有委员表示政府不能自行决定相关标

18 《起草过程概览》，下册，第1056 - 1061页。

19 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1059页。

20 《基本法咨询委员会文化、教育、科技、宗教专责小组对基本法（草案）征求意见稿第六章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，下册，第1059页。

21 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1058页。

准和规格，因为国际上有统一的标准和规格，政府只能选用。然而，有委员指出有关标准和规格的问题很复杂，可由香港特区政府自行决定。

第一百四十条

“香港特别行政区政府自行制定文化政策，以法律保护作者在文学艺术创作中所获得的成果和合法权益。”

根据《中英联合声明》附件一第十节相关部分：“香港特别行政区政府自行制定有关文化、教育……方面的政策，包括教育体制及管理、教学语言、经费分配、考试制度、学位制度、承认学历及技术资格等政策。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，第一百四十条起草过程经历八稿，当中内容、行文自第二稿起变化不大。²² 第一稿：“香港特别行政区政府发展文化事业，奖励和保护作者在文化创作中所获得的成果、荣誉和合法权益。”第二稿将“发展文化事业”改成“自行制定文化政策”；“文化创作”改成“文学艺术创作”，并将“奖励”和“荣誉”删除。第二稿经修改后为“香港特别行政区政府自行制定文化政策，保护作者在文学艺术创作中所获得的成果和合法权益。”而此条文下句自第六稿起，在句首加上“以法律”一词。

此条文在起草初期曾参考多个文化界别的意见，包括出版界、传播界、电影界和文化艺术界。各个界别的意见不一，有的认为《基本法》“不单只要列明保障文化自由，更应列明政府要鼓励及资助文化出版事业”。²³ 有界别希望香港能保持独立的身份，以中国香港的名义继续参加国际文化组织。²⁴

22 《起草过程概览》，下册，第1062 - 1069页。

23 1986年6月18日《出版界座谈会纪要》。《起草过程概览》，下册，第1063页。

24 1986年7月31日《表演艺术界座谈会纪要》，《起草过程概览》，下册，第1065页。

《起草过程概览》亦显示此条文在起草时关注点之一为其内容的涵盖范围。有意见指出“文化政策”在《基本法》的制订“不可能写得很详尽，所以写上一些保障文化自由等灵活性的大原则比较适当”。²⁵ 有意见表示“因为政策会随时间及社会需要而变，太多的或过早制订政策，反而会遏止将来的发展”，因此条文应为“简洁具体，保持长远弹性。”²⁶ 然而，有反对此条的意见认为无须在《基本法》内规定香港特区制定文化政策，“似乎不应在基本法中列出这样详细的政策或原则”。²⁷

此条文的另一关注点为香港特区政府在保护作者创作成果的角色。在制定第三稿前的讨论显示，有草委认为由香港特区政府保护作者的创作成果不恰当，应该由法律保护。如本条上文第三段所述，条文下句自第六稿起，在句首加上“以法律”三字。修改后的版本1990年4月获全国人大通过为《基本法》第一百四十条。

第一百四十一条

“香港特别行政区政府不限制宗教信仰自由，不干预宗教组织的内部事务，不限制与香港特别行政区法律没有抵触的宗教活动。

宗教组织依法享有财产的取得、使用、处置、继承以及接受资助的权利。财产方面的原有权益仍予保持和保护。

宗教组织可按原有办法继续兴办宗教院校、其他学校、医院和福利机构以及提供其他社会服务。

香港特别行政区的宗教组织和教徒可与其他地方的宗教

25 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》。《起草过程概览》，下册，第1065页。

26 文化教育科技宗教专责小组之教育制度、文化政策分组《教育制度、文化政策最后报告》（1987年6月12日经执行委员会通过）。《起草过程概览》，下册，第1066页。

27 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1068页。

组织和教徒保持和发展关系。”

《基本法》第一百四十一条反映了《中英联合声明》附件一第十三节，相关部分节录如下：

“宗教组织和教徒可同其他地方的宗教组织和教徒保持关系，宗教组织所办学校、医院、福利机构等均可继续存在。香港特别行政区的宗教组织与中华人民共和国其他地区宗教组织的关系应以互不隶属、互不干涉和互相尊重的原则为基础。”

根据《起草过程概览》中的起草资料显示，²⁸ 第一百四十一条起草过程经历八稿。第一稿由四款组成：

“香港特别行政区政府不干预、不限制宗教活动和宗教团体的内部事务。宗教活动不得与香港特别行政区法律相抵触。

宗教团体依法享有财产的取得、使用、处置、继承以及接受资助的权利。财产方面的原有权益仍予保持和保护。

宗教团体所办的宗教院校和其他院校以及医院、福利机构和其他社会事业，可按照原有的办法继续存在和发展。

宗教组织和教徒可同其他地方的宗教组织和教徒保持原有的关系。”

第二稿使用的字眼和表达方式出现下列改变。首款改成“香港特别行政区政府不干预宗教团体的内部事务，不限制与香港特别行政区法律没有抵触的宗教活动”。第三款缩写为“宗教团体可按照原有办法继续兴办宗教院校、其他学校、医院和福利机构以及提供其他社会服务”。而第四款则在开首加上“香港特别行政区的”以及将“保持原有的关系”改成“保持和发展关系”。此后条文的改变不大，除了在第六稿于第一句开首加上“香港特别行政区政府不限制宗教信仰自由”，其他均是一般字眼上的修改和删减。

在此条文的起草初期，有意见指出，希望在制订《基本法》时，“不要订立宗教条文及政策，以免将来本港宗教发展受宪法条例所限制”。亦希望《基本法》列明内地宗教政策不适用于香

28 《起草过程概览》，下册，第1070 - 1081页。

港，并指出“只要不触犯法律及不影响公众安全及利益，都应为正常的宗教活动”。²⁹

文化教育科技宗教专责小组之社会生活方式、宗教政策分组《有关香港特别行政区宗教问题最后报告》显示此条文起草时考虑到多个因素，包括条文的基本原则、宗教自由的意义、保障宗教自由的具体运作和宗教团体与外地联系的问题等。有意见指出“虽然现时中国所实施的宗教政策可能已很开放，但中国宪法第24条既列明国家要进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，此项明文的规定，势必影响宗教政策。”，因此认为香港需要一些正式的保证，“在基本法中列明未来特区的宗教政策不会受到宪法或其他条例的影响，使特区居民有接受宗教教育及进行各种宗教活动和仪式的自由”。³⁰

此条文一关注点为“不干预宗教组织的内部事务”中“内部事务”一词。有咨委认为“内部事务”一词意思含糊，因为“外部事务”和“内部事务”很难界定，易被人任意划分和曲解，令其他方面的宗教活动大受限制。另外，亦有意见指出此条文在列明“不干预”宗教团体的内部活动的同时，亦规定该些活动必须与特别行政区法例“没有抵触”，两者均含糊不清。³¹然而，有咨委认为此写法不但没有限制宗教活动，更能保障合法的宗教活动。亦有意见指出因宗教事务过于广泛，写明不干涉“内部事务”能有助宗教更合理发挥。³²

29 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》。《起草过程概览》，下册，第1071页。

30 文化教育科技宗教专责小组之社会生活方式、宗教政策分组《有关香港特别行政区宗教问题最后报告》(1987年6月12日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第1073 - 1074页。

31 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1077 - 1078页。

32 《基本法咨询委员会文化、教育、科技、宗教专责小组对基本法(草案)征求意见稿第六章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》，下册，第1076页。

第一百四十二条

“香港特别行政区政府在保留原有的专业制度的基础上，自行制定有关评审各种专业的执业资格的办法。

在香港特别行政区成立前已取得专业和执业资格者，可依据有关规定和专业守则保留原有的资格。

香港特别行政区政府继续承认在特别行政区成立前已承认的专业和专业团体，所承认的专业团体可自行审核和颁授专业资格。

香港特别行政区政府可根据社会发展需要并咨询有关方面的意见，承认新的专业和专业团体。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条文起草过程经历八稿。³³ 第一稿由三款组成：

“香港特别行政区政府自行制定关于各种专业执业资格的审定和授予办法。

在香港特别行政区成立以前原已取得专业执业资格者，可以保持原有的资格。

香港特别行政区保留在特别行政区成立以前已承认的专业和专业团体，并根据社会发展需要承认新的专业和专业团体。”

此条文第二稿起改为四款：

“香港特别行政区政府自行制定关于各种专业的执业资格的审定和授予办法。原在香港实行的各种专业的执业资格的审定和授予办法则予保留和改进。

在香港特别行政区成立以前原已取得专业和专业资格者，可以保持原有的资格。

香港特别行政区保留在特别行政区成立以前已承认的专业和专业团体，照原有办法由各该专业团体审定和授予专业资格。

香港特别行政区政府可根据社会发展需要并咨询有关方面的

33 《起草过程概览》，下册，第1082 - 1097页。

意见，承认新的专业和专业团体。”

第三稿把第一款改为“香港特别行政区政府自行制定办法以审核和颁授各种专业的执业资格。原在香港实行的审核和颁授办法可予保留和改进”，并把第三款的后句由“照原有办法由各该专业团体审定和授予专业资格”改为“所承认的专业团体可自行审核和颁授专业资格”。条文之后除了一些字眼上的改变外，整体变化不大，直到第六稿起便改为现《基本法》第一百四十二条的写法。

此条文落实了《中英联合声明》附件一第十节，相关部分节录如下：“香港特别行政区政府自行制定有关文化、教育和科学技术方面的政策，包括……承认学历及技术资格等政策。”

专业人士的专业资格问题是《基本法》起草最初期，即《基本法结构（草案）》时期，已被认定为应包括的内容之一。³⁴ 当时有意见认为：“专业人士普遍关心将来的资格问题，应对外来的（包括内地来的）专业人士采取一视同仁的态度，都应经过一定的考试，才能在香港执业。”³⁵

条文第三稿制定前，有草委就此条第一款“说明”提出意见，认为：“第一款前后两句并无矛盾，前一句说明地方政府与中央的关系而不是地方政府与民间组织的关系，表示地方政府可在不受中央影响下制定政策。后一句只表明政府可自行制定一些办法，尤其是关于新的专业，但要保留原有的制度和办法。两句合起来，更充份地体现了联合声明的精神，有利于安定人心，促进稳定繁荣。至于《中英联合声明》附件一第十条规定了‘香港特别行政区自行制定……，技术资格等政策’，但政策不等于办法，技术资格不等于专业资格。因此，绝不应亦不宜把这条引申成‘香港特别行政区政府自行制定专业资格的审定和授予办法’。因为这样就把专业团体确定专业资格的自主权剥夺了，将会引起专业人士的震荡。”³⁶

34 1986年2月基本法咨询委员会《分批研讨会参考资料》。《起草过程概览》，下册，第1082页。

35 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。《起草过程概览》，下册，第1083页。

36 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第1087 - 1088页。

1988年4月《基本法(草案)征求意见稿》公布后,草委会收集到意见认为不应将专业资格及执业资格分开,建议改为“由特区政府授权认可的专业法定管理委员会,独立制订有关专业和执业资格,而且各专业法定管理委员会应主要由该专业人士组成并出任主席。”³⁷ 有内地草委则表示“专业资格应与执业资格分开。专业资格是由专业团体自己订定的,而执业资格则由香港特区政府来订立。因此专业资格是可包括内地及其他外国的专业人士。现时凡英联邦国家的专业都可在港执业,包括医生、建筑师等,这是不合理的,将来这些不平等不会出现,将来应是一视同仁的,无论内地专业人士或其他国家的专业人士,要到香港执业,便要取得专业资格,及经一定手续,如根据香港政府规定的考试,考试合格以后才可在港执业。”³⁸ 咨委会方面,“有委员认为,本条第一款和第三款有混淆之处:一方面谓由香港特别行政区政府自行制定办法以审核和颁授各种专业的执业资格,另一方面又谓所承认的专业团体可自行审核和颁授专业资格。有委员则不同意有混淆之处,亦有委员认为,本条有关专业和执业资格权力的分配是适当而具灵活性的,若有专业团体证明他们是自责自律的,政府可将颁授执业资格的权力交予专业团体。”³⁹ 条文起草后期,续有咨委表示本条最大弊病在于第一款与第三款没有把专业资格和执业资格挂钩。⁴⁰ 还有咨委表示,“两者如不挂钩,那么各专业在面对那种并无专业资格却获颁授执业资格的情况时,便丧失自主权。”⁴¹ 但条文该部分内容最终维持不变。

37 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集(一)》。《起草过程概览》,下册,第1089-1090页。

38 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》,下册,第1090页。

39 《基本法咨询委员会文化、教育、科技、宗教专责小组对基本法(草案)征求意见稿第六章的意见汇编》,载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(1)》。《起草过程概览》,下册,第1090页。

40 《基本法咨询委员会文教专责小组对基本法(草案)第六章的意见汇编》,载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第一册》。《起草过程概览》,下册,第1095页。

41 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》,下册,第1096页。

此条文在起草过程中有很多讨论。例如有意见指此条文并没有保障和尊重中国的专业人士。亦有意见指出条文未能照顾在港内地毕业的专业人士的地位和利益。更有意见认为当时带有殖民统治色彩的专业审定方式必须修改。

然而，支持条文的意见指出此条文能够容许各专业保持其地位和得以继续发展，亦大致上可照顾到专业在各方面的利益，并可增强专业人士的信心。也有意见指出条文能够大致概括起草两年来专业团体和个人的主要意见，因此对条文表示赞成。⁴²

第一百四十三条

“香港特别行政区政府自行制定体育政策。民间体育团体可依法继续存在和发展。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，第一百四十三条起草过程经历八稿，当中内容、行文变化不大。⁴³ 第一稿：“香港特别行政区政府支持和发展体育事业。香港原有的民间体育团体可依法继续存在和发展。”第二稿和第三稿分别将首句改为“香港特别行政区政府自行制定体育方面的政策”及“香港特别行政区政府自行制定体育政策”，尾句维持不变。而第六稿则把尾句开首“香港原有的”删除。

制定第六稿前的讨论资料显示，有意见指出此条文“没有安排让新的体育团体得到发展，只谓原有的民间体育团体可依法继续存在和发展”。然而，有相反意见认为条文容许特区政府自行制定相关政策，已令条文“有一定的灵活性”，因而新的体育团体亦可得到发展。⁴⁴ 另外，亦有建议删除尾句中的“原有”二

42 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1091页。

43 《起草过程概览》，下册，第1098 - 1100页。

44 《基本法咨询委员会文化、教育、科技、宗教专责小组对基本法（草案）征求意见稿第六章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，下册，第1100页。

字，以表示任何“原来没有”的团体只要依法登记，便可存在。⁴⁵

第一百四十四条

“香港特别行政区政府保持原在香港实行的对教育、医疗卫生、文化、艺术、康乐、体育、社会福利、社会工作等方面的民间团体机构的资助政策。原在香港各资助机构任职的人员均可根据原有制度继续受聘。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条文起草过程经历八稿，当中行文、内容变化不大。⁴⁶ 第一稿为“香港特别行政区保持原在香港实行的对教育、医疗、文化、艺术、康乐、体育、社会福利、社会工作等机构的资助政策。香港特别行政区成立后，原在香港各资助机构任职的人员均可根据原有制度继续聘用”。第三稿把“香港特别行政区成立后”删去，并把“聘用”改至“受聘”。而第六稿则把“医疗”改为“医疗卫生”，并将“社会工作等机构的资助政策”改为“社会工作等方面的民间团体机构的资助政策”。

此条文的重点为保持原在香港实行对某些方面的民间团体的资助政策。在起草期间，一直有意见表示此条文是很大束缚、不够弹性、对特区政府施加了不必要的限制，掣肘了特区政府修订政策的能力。亦有意见认为应订明在特区成立前已受雇的资助机构雇员的待遇和服务条件不低于原有标准。⁴⁷

条文起草后期，即制定第七稿前，咨委会文教专责小组曾讨论在此条第一句末加上“根据经济条件和社会需要，加以发展和

45 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1100页。

46 《起草过程概览》，下册，第1101 - 1106页。

47 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1104页。

改进”。当时有咨委赞成加上该句。但亦有咨委认为，“这样的修改需视乎对‘原在政策’的理解。若认为原在的资助政策没有改进的元素，则应加上该句；但若原在的资助政策有改进的含意，则不用加上该句。”另有咨委不赞成加上该句。该委员认为，“无须在条文上规限政府，有效的政府自然会根据经济条件和社会需要去进行适当的资助。”亦有意见认为“从文字来看，本条已确保特别行政区政府会对不同领域作出资助。除非有证据证明本条所涉及的‘原有政策’排除改进的可能，否则不宜作出这样的修改。”⁴⁸

第一百四十五条

“香港特别行政区政府在原有社会福利制度的基础上，根据经济条件和社会需要，自行制定其发展、改进的政策。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条文起草过程经历八稿，第一至五稿行文、内容变化不大。⁴⁹ 第一稿为“香港特别行政区政府保持原有的社会福利，并根据经济条件和社会需要，自行决定其发展和改进。”第二稿把“社会福利”改为“社会福利制度”、“自行决定”改为“自行制定”，并在句尾加上“的政策”一词。然而，条文于第六稿时在行文上出现了一些变化。

制定第六稿前的资料显示，有咨委提出此条“保持”一词含有不变的意思，应让香港特区政府可以发展福利事业。亦有意见认为条文本身有自相矛盾的地方。⁵⁰ 第六稿制定时作出了修改，删去了上句“保持原有的社会福利制度”，改为“在原有社会福利制度的基础上”。条文中“并根据经济条件和社会需要”字句

48 《基本法咨询委员会文教专责小组对基本法（草案）第六章的意见汇编》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第一册》。《起草过程概览》，下册，第1105页。

49 《起草过程概览》，下册，第1107 - 1111页。

50 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1109页。

纵有意见，但并无修改。句末“自行制定其发展和改进的政策”则在“政策”二字前加插了“法律和”三字。其后，有咨委建议把“法律和政策”改为“法律或政策”，原因为香港有关社会福利的法律很少，而且绝大部分的社会福利亦非由法律来规限，此写法恐怕会限制香港福利事业的发展，且似乎跟香港的情况不相符。⁵¹ 制定第七稿时，“法律和”三字被删去。⁵²

第一百四十六条

“香港特别行政区从事社会服务的志愿团体在不抵触法律的情况下可自行决定其服务方式。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，第一百四十六条起草过程经历八稿，当中内容、行文改变不大。⁵³ 第一稿：“香港特别行政区从事社会服务的志愿团体可自行决定其服务方式。”条文在第四稿时将“可自行决定”改为“可依法自主决定”，并在第六稿时改为“在不抵触法律的情况下可自行决定”。

在此条文起草初期，有草委指出“志愿团体自行决定其服务方式而不受政府约束不合适”，因而建议，在“自行决定”前加上“依法”一词。⁵⁴ 而及后在第四稿加上“依法”一词后，却有咨委建议删除此词，因为此词未有清楚界定，有可能在将来“变成剥夺志愿团体自行制定服务方式自由的根据”。亦有意见指出“依法”一词意味政府可立法规定志愿团体提供服务的方式。还

51 《基本法咨询委员会文教专责小组对基本法（草案）第六章的意见汇编》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第一册》。《起草过程概览》，下册，第1110页。

52 1989年12月17日《教科文专题小组第十二次会议纪要》，载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1111页。

53 《起草过程概览》，下册，第1112 - 1114页。

54 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第1113页。

有建议把“依法”一词改为“在不违反法律范围下”。⁵⁵ 制定第六稿时条文中“依法”一词修改为“在不抵触法律的情况下”。

第一百四十七条

“香港特别行政区自行制定有关劳工的法律和政策。”

《起草过程概览》的起草资料显示，此条文起草过程经历八稿。⁵⁶ 第一稿为“香港特别行政区根据经济发展、社会需要和劳资协商的实际情况，自行制定有关劳工的法律和政策。”而第六稿起条文篇幅减少，内容变得精简，删减了“根据经济发展、社会需要和劳资协商的实际情况”此条件句，条文变成“香港特别行政区政府自行制定有关劳工的法律和政策”。本条第七和第八稿和现行第一百四十七条的文本一致。

条文起草期间，有意见指出国际劳工精神并未有完善地包含在条文中，因此应把国际劳工公约与公民权益一样，清楚地纳入条文里。⁵⁷ 另外，有草委建议应增写“国际劳工公约适用于香港的规定继续有效及按实际情况的需要而有所增加”。但有些草委表示异议，认为在《基本法》写上国际公约应非常谨慎，以免被误认为《基本法》是根据国际公约制定的。⁵⁸

另外，针对条文中“根据经济发展、社会需要和劳资协商的实际情况”的条件，有意见指出应把“经济发展”改为“经济情况”，或把整句删除。因为不少劳工法律和政策是在经济不景气时制定的，而“经济发展”此词有着“经济增长、好景”的意思，如此在经济不景气时政府便难于解决劳工的困境。此外，

55 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1114页。

56 《起草过程概览》，下册，第1115 - 1123页。

57 1988年5月基本法咨询委员会秘书处《基本法（草案）征求意见稿初步反应报告（草稿）》。《起草过程概览》，下册，第1117页。

58 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第1117页。

“社会需要”对不同界别而言有着不同的理解。而“劳资协商”在当时没有工会谈判权而言只会对工人不利，并阻碍了劳工法例的制定。⁵⁹ 此条件及后自第六稿起被删去。

条文起草过程中，有不少意见指出应在《基本法》确立工会的谈判地位和代表性，以保障工人的权利。因为许多劳资纠纷都不能单靠劳工法例或政府干预便得以解决。另外，亦有支持意见表示，工会代表广大劳工，因而对维护工人权益、稳定社会和推动经济发展起着重要作用。更有意见指出只有当工会被正式认可和拥有集体谈判权后，才能实现真正的劳资协商。⁶⁰

制定第七稿前有关集体谈判权的讨论显示，有咨委认为集体谈判权、罢工以及组织和参加工会均为国际认可的基本权利，后两项已载于《基本法（草案）》中，而集体谈判则未有列入，因此支持在《基本法》写上此权利。亦有意见指出写上此权利可诱发港府在回归前考虑订立有关法例。然而，有反对意见指香港不需要引进制度化的集体谈判此重大改变，亦指出利用制定《基本法》的机会以巩固本身或所属阶层、集团的利益，不但会导致利益冲突，还违背维持现状的原则。⁶¹

第一百四十八条

“香港特别行政区的教育、科学、技术、文化、艺术、体育、专业、医疗卫生、劳工、社会福利、社会工作等方面的民间团体和宗教组织同内地相应的团体和组织的关系，应以互不隶属、互不干涉和互相尊重的原则为基础。”

59 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第1118页。

60 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1121 - 1122页。

61 《集体谈判》，载于1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第二册——专题报告》。《起草过程概览》，下册，第1122 - 1123页。

《起草过程概览》收录的起草资料显示，⁶² 此条内容起草初期并没有涵盖“艺术”、“医疗卫生”、“劳工”和“社会工作”四个范畴。条文其余内容、行文由始至终大致相若。

《中英联合声明》附件一第十三节列明：

“宗教组织和教徒可同其他地方的宗教组织和教徒保持关系，宗教组织所办学校、医院、福利机构等均可继续存在。香港特别行政区的宗教组织与中华人民共和国其他地区宗教组织的关系应以互不隶属、互不干涉和互相尊重的原则为基础。”

起草期间曾有意见表示“本条规定超过了联合声明的原意，原意是针对宗教的历史作出的，本条增写了文教、科技等项，限制了这些方面的团体同内地相应团体的交往”。⁶³

在制定第三稿前，已有草委提出在“社会福利”后增写“劳工组织”。⁶⁴ 在制定第六稿前亦出现了条文应否包括劳工团体的讨论。有咨委会收集的意见提出“劳工团体应享有其独立性”，“劳工团体经常与内地劳工团体有交流及接触，故应与其他团体受到‘三互’原则保障”，“以免香港劳工团体受中国内地工会领导”等理由，建议在各类团体中加入“劳工”团体。当时亦有意见将条文中“内地”二字改为“中国其他地区”、“内地其他地方”，但“内地”二字未被修改。⁶⁵

亦有咨委认为，第五稿第一百五十七条（即《基本法》第一百四十九条）述及香港民间团体、宗教团体与外地组织之关系时有提及“劳工”和“卫生”，但第一百五十六条（即本条）述及与内地相应团体之关系时则没有包括，因此建议修改本条以统

62 《起草过程概览》，下册，第1124 - 1129页。

63 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第1126页。

64 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第1125页。

65 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1127页。

一写法。⁶⁶ 此建议最终被接纳：“有关香港特别行政区各界民间团体除原条文内列明的教育、技术、文化、体育、专业、社会福利和宗教等界外，增加艺术、医疗卫生、社会工作和劳工界”。⁶⁷

至于条文后句：“应遵守互不隶属、互不干涉和互相尊重的原则”，从第六稿开始作出修改，将“以”取代“遵守”，并在句末新增“为基础”。咨委会收集的意见认为这能令条文“较有弹性，而原已隶属内地的团体亦可继续保持原有的关系”。⁶⁸

有关本条中“互不隶属、互不干涉和互相尊重的原则”，在草拟过程中，一直有意见认为需修改或删除此句。修定第二稿前，有咨委认为“应将‘互相尊重’删去，因为这不是法律概念，故不应写在基本法内”。⁶⁹ 相同意见亦在修定第六稿前出现。⁷⁰ 情况于第七稿修改前仍然持续，有咨委会收集意见认为“基本法作为宪法文件，本条的三互原则中除‘互不隶属’较为清晰和明确外，‘互不干涉’、‘互相尊重’都是颇为空泛的原则性字眼，在日后解释及执行是项条文时，容易引起争执”。⁷¹ 但三互原则在不同阶段的版本一直维持不变，与最终文本无异。

66 《基本法咨询委员会文化、教育、科技、宗教专责小组对基本法（草案）征求意见稿第六章的意见汇编》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告（1）》。《起草过程概览》，下册，第1126页。

67 1989年1月9日《教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务专题小组对条文修改情况的报告》，载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1128页。

68 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1127页。

69 文化教育科技宗教专责小组《对基本法第六章条文草稿（一九八七年八月）的意见》。《起草过程概览》，下册，第1125页。

70 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第1126页。

71 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1128页。

第一百四十九条

“香港特别行政区的教育、科学、技术、文化、艺术、体育、专业、医疗卫生、劳工、社会福利、社会工作等方面的民间团体和宗教组织可同世界各国、各地区及国际的有关团体和组织保持和发展关系，各该团体和组织可根据需要冠用‘中国香港’的名义，参与有关活动。”

《起草过程概览》收录的起草资料显示，⁷² 第一百四十九条起草过程经历八稿，字句上经历新增和修改，条文结构上亦有改动。此条内容起草初期并没有指明条文适用于“民间团体”，亦没有涵盖“艺术”、“医疗卫生”、“劳工”和“社会工作”四个范畴。条文结构方面，第一、二稿列明组织“可以‘中国香港’的名义，同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系”，但从第三稿开始，前句和后句排列调换。第三稿列明组织“可同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，各该组织可根据需要用‘中国香港’的名义，参与上述活动”。

在《基本法》起草初期，草委对于第六章条文内容已有共识。有关本条的共识如下：

“7. 香港特别行政区的教育、科学、技术、文化、体育、专业以及宗教组织可以中华人民共和国香港特别行政区（简称‘中国香港’）的名义和身份单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，并签订和履行有关协定。对中华人民共和国已经参加而香港目前也以某种形式参加的国际组织，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（该条倘在基本法第七章‘对外事务’中得到充份反映，则本章可不写）；”⁷³

72 《起草过程概览》，下册，第1130 - 1137页。

73 1986年11月5日《香港特别行政区基本法起草委员会教育、科学、技术、文化、体育和宗教（包括区旗、区徽问题）专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1131页。

《起草过程概览》中的起草资料亦显示，草委意识到本条与第七章“对外事务”底下的条文内容有重叠的可能。制定第二稿时，草委再次说明如果第七章的有关条文包括本条（第二稿第一百五十六条，即《基本法》第一百四十九条）的内容，则本条可删去。⁷⁴

起草期间，草委曾对本条所规定的范围应否包括民间团体进行讨论。有草委认为，本条规定的只能是官方组织，民间团体是不存在“以‘中国香港’的名义”同世界各国、各地区及有关国际组织发展关系的问题。有草委则认为，本条的规定应限制在对不以国家为单位参加的国际组织和国际会议的范围内。⁷⁵“民间团体”最终由第六稿开始加入本条。

在制定第六稿前，出现了对于体育组织有可能需要在各国际机构改名的问题。针对各界人士对第五稿第一百五十七条（即《基本法》第一百四十九条）提出的问题，内地草委访港小组有以下的回应：

“第一百五十七条载明香港特区的体育组织可与世界各个地区就有关国际组织保持和发展关系。就是香港体育团体和组织跟国外一些国际组织，原来已建立了关系，在九七年以后仍可保持关系，甚至发展，这就是‘保持和发展关系’。第一百五十七条所指的都是民间团体，包括教育、科学、技术、文化、体育、卫生、专业、劳工都是民间团体，是非政府的。故南华足球队若到美国比赛，他们觉得需要时便称为‘香港南华足球队’，又或愿意可改为‘中国香港南华足球队’，因条文写‘各该组织可根据需要冠用‘中国香港’的名义’，所以需要就使用，不需要就不用，不是用了这名，或不用便违背了基本法。因为这些都是国际间的民间体育活动，是一种专业性的体育活动，而非外使活动。”⁷⁶

74 1987年12月基本法起草委员会秘书处《香港特别行政区基本法（草案）》（汇编稿）。《起草过程概览》，下册，第1131页。

75 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1131页。

76 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料（一）《内地草委访港小组就基本法（草案）征求意见稿一些问题的回应辑录（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草过程概览》，下册，第1133页。

当时亦有咨委会收集的意见对于条文中“冠用‘中国香港’的名义”表示不同意。有意见建议将“中国香港”改为“香港”，因为当时“香港无须以‘英国香港’名义参与有关国际活动。既然香港可单独参加有关国际活动，而不需合并为中国的一部分，那么香港特别行政区应可以用‘香港’的名义参加。”亦有意见建议将“中国香港”改为“中国、香港”，因为当时香港有很多机构以“香港”为名，认为“无须把所有机构名称加上‘中国’二字”。⁷⁷ 综观第一稿至第八稿，“中国香港”一直被沿用，未曾被修改。

77 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1136页。

第七章 对外事务

第一百五十条

“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同香港特别行政区直接有关的外交谈判。”

《基本法》第七章“对外事务”共有八条：第一百五十条至第一百五十七条。

这条文反映《中英联合声明》附件一第十一节相关部分：“在外交事务属中央人民政府管理的原则下，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。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹ 这条文的内容及文字除在第八稿“与香港”改为“同香港”之外，在整个起草过程中没有任何改变。

关于外交事务与其他领域的界线，1987年2月28日涉外事务专责小组第九次会议讨论文件《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》显示，有意见认为：“根据《联合声明》外交事务属中央人民政府管理……。外交可被理解为涉及政治邦交者，但很难划分外交与其他各领域(经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等)的界线。当然，如中国及有关国家正处于战争状态，或特区的游说工作涉及国防，则香港特区在‘其他领域’的自主性皆被暂时撤销。当情况的性质不明显，难以界定事情是否属外交时，而中国政府与香港特区又对情况的界定有不同意见时，便得由‘基本法的解释’及‘中央与特区关系’所提出的方案来解决。”²

条文起草期间的咨询，咨委会收到意见认为基本法第七章应

1 《起草过程概览》，下册，第1138 - 1140页。

2 同上，第1138 - 1139页。

指出香港特区应如何处理有关台湾之事务，及两者之关系。³ 但该意见没有被采纳。

条文起草后期的咨询，曾有建议将“可”字改为“有权”、“必须自动成为”，理由是中央人民政府代表未必能完全了解香港特区的一切事物及需要；特区政府应有责任为香港特区争取利益；及不应采取被动姿态等待中央人民政府通告外交谈判的结果。另有建议加上“香港特别行政区可自行决定在本条所列事务的政策。”⁴ 但该些建议没有被采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：⁵

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法的规定自行处理香港的行政事务的同时，还具体规定了特别行政区在诸如财政经济、工商贸易、……出入境管制等各个方面的自治权。……又如，规定特别行政区政府的代表可作为中国政府代表团的成员，参加同香港有关的外交谈判；……”

3 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1139页。

4 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1140页。

5 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第一百五十一条

“香港特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以‘中国香港’的名义，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。”

这条文反映《中英联合声明》第三条第(十)款和附件一第十一节相关部份：“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，并签订和履行有关协定。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁶ 这条文共历十稿。条文的第一稿至第四稿为：“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。”⁷ 1988年4月《总体工作小组所作的条文修改举要》收录了第五稿的修改，将行文的次序改为“香港特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以‘中国香港’的名义，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。”⁸ 之后五稿行文、内容维持不变，1990年4月获通过为《基本法》第一百五十一条。

1987年1月27日《参与国际机构/协定的形式与安排讨论文件(草稿)》显示，当时应用于香港的国际协定的情况如下：⁹

“2.1 国际协定

根据香港政府律政署在八三年七月的资料显示，应用于香港

6 《起草过程概览》，下册，第1141 - 1145页。

7 同上，第1141 - 1143页。

8 载于1988年5月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第七次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1144页。

9 1987年2月4日涉外事务专责小组参与国际机构/协定的形式与安排工作组第一次工作会议讨论文件。《起草过程概览》，下册，第1142页。

的国际协定达三百多条。这些条约的形式多为条约、公约、协议及议定书，并有国际规则及声明。它们的范围牵涉甚广，包括：经济、金融、贸易及商业、通讯、交通、法律、渔农业、文化、医药卫生等多方面。

2.2 参加形式

香港加入这些协议的身份皆为透过英国的联系。形式方面分以下几类：

2.2.1 单独以‘香港’名义加入协定。其身份实为英国属土，并得由英国政府授权才可以成为缔约地区。香港在贸易方面经常有以此身份签约。

2.2.2 通过英国参加：

(1) 通常英国参加的协议都有‘有效区域’的条款，此条款决定协议的内容是否应用于英国的附属地区（例如香港）。英国在签署这些协议的时候，可以在此条款下作出声明，借以保留协议的某些条文对英国的属土的适用性。即是说保留某些条文，使其不适用于某些属土。例如关于《公民权利和政治权利国际公约》，其中一项被保留不用于香港的条文是第二十五条（b）项，这是关于选举权的条文。英国接受这公约时，香港的立法机关并没有任何选举产生的议席，所以，英国便保留了这条文，不用于香港。

(2) 如果没有‘有效区域’的条款的条约，便可能要视乎协议的内容及目的，从而推测是否适用于香港。某些协定是明显地适用于香港的，例如英国与另一国家签订的一条双边航空协议，而香港是在这航线上的。另一些协定可能是明显地不适用于香港的，例如有关英伦本岛海岸线的便是。”

在《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》涉外事务专责小组就此事的最后报告有下述纪录：¹⁰

“如果不能清楚确定协议是否与香港有关，而英国又没有表明协定不适用于香港的话，此协定便会被其他缔约国家假定为适

10 1987年2月28日涉外事务专责小组《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》（1987年2月28日涉外事务专责小组第九次会议讨论文件）。《起草过程概览》，下册，第1143页。

用于香港。

在签订可能应用于香港的协定前，英国政府会先咨询香港政府，然后才决定是否令协定内容引申到香港。”

条文起草期间的讨论，有的草委提出，关于香港在各方面发展对外关系的问题应综合写在一起，可把第五章、第六章的有关这方面的条文归并过来，建议统一考虑调整。有的草委提出，本条中“……等领域”的“等”字的含义需明确，是否还包括其他未写出的领域，建议专题小组加以研究。¹¹

第八稿制定前，草委会秘书处收到意见在条文中加上：“专业”、“科技”、“专利和版权”、“知识工业产权”、“工业及发明创造”。亦有意见表示，本条是从大的领域讲的，应简单些，否则造成混乱。¹² 咨委会收到建议在“中国香港”一词后加上“或香港”等字眼，理由是香港当时在贸易活动及谈判，和参加国际体育和文化活动时，均采用“香港”名义，一九九七年后沿用此名义是恰当和合理的。另有建议在此条末加上：“香港特别行政区自行制定关于本条所述事务的政策”。¹³ 这些建议未获采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：¹⁴

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

11 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1143页。

12 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿〉的意见汇集（一）》。《起草过程概览》，下册，第1144页。

13 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1144 - 1145页。

14 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）》及其有关文件的说明。

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法的规定自行处理香港的行政事务的同时，还具体规定了特别行政区在诸如财政经济、工商贸易、……出入境管制等各个方面的自治权。……又如，……特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以‘中国香港’的名义，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，签定和履行有关协议。”

第一百五十二条

“对以国家为单位参加的、同香港特别行政区有关的、适当领域的国际组织和国际会议，香港特别行政区政府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。”

这条文反映《中英联合声明》第三条第(十)款¹⁵和附件一第十一节相关部分：“对以国家为单位参加的、与香港特别行政区

15 香港特区可以“中国香港”的名义单独地同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，并签订有关协定。

有关的、适当领域的国际组织和国际会议，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。对不以国家为单位参加的国际组织和国际会议，香港特别行政区可以‘中国香港’的名义参加。中华人民共和国缔结的国际协定，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定仍可继续适用。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，使其他有关的国际协定适用于香港特别行政区。对中华人民共和国已经参加而香港目前也以某种形式参加的国际组织，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。”

《起草过程概览》的起草资料显示，¹⁶ 这条文的内容及文字在整个起草过程中没有任何实质改变。¹⁷

条文起草初期，咨委会涉外事务专责小组《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》显示，香港当时在国际协议/组织中的地位如下：“现时，香港出席国际贸易协定及会议，香港的地位可能是由英国这缔约国代表香港参加，有情况是英国代表团的其中一名成员代表香港发言，而该名成员通常是港府的官员。他可以代表香港的利益发言，在贸易利益有矛盾的情况下，香港可以采取与英国不同的立场。”¹⁸

条文的第二稿制定前，咨委会的涉外事务专责小组曾讨论香港特区以什么形式参加以下《中英联合声明》中没有订明做法的国际组织—中国已参加而香港特区未有参加的国际组织；及中

16 《起草过程概览》，下册，第1146 - 1152页。

17 条文的第八稿制定时，在第一款中的“香港特别行政区可派遣代表……”加上“政府”两字，改为“香港特别行政区政府可派遣代表……”。

18 1987年2月28日涉外事务专责小组《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》(1987年2月28日涉外事务专责小组第九次会议讨论文件)。《起草过程概览》，下册，第1149页。

国和香港皆没有参加的国际组织。¹⁹ 亦曾有意见关于在各种不同的参加形式下，香港特区或“中国香港”的自主性：“国际组织及会议是表达意见及解决纠纷的论坛，所以即使香港的参与是透过中国，香港在国际论坛上，也需表达自己的意见和立场。基本法应保障香港特别行政区有权独立发表意见，如香港特别行政区的利益与中国有矛盾时，特区代表可以发表与中国相反的意见。”；及“基本法应保障香港特别行政区有权独立投票，包括投与中国相反的一票。”另外，有意见关于当中国决定退出某国际协定/组织，香港特区在该协定/组织的参与情况所受的影响：“（1）如香港特别行政区是以‘中国香港’的名义参加，则有权自行决定是否退出。（2）如香港特别行政区是以中国代表团成员身份参加，则须随中国退出。基本法应授权香港特别行政区可向中国提出要求，让中国协助香港特别行政区以适当身份继续参加。”²⁰

第三稿制定前，有的草委认为，第一款的“适当领域”不太明确，建议将这几字删去。但有的草委认为，“适当领域”大体是指第一百五十一条规定的事项范围，不宜删去。²¹

条文的第四稿制定前，有的草委建议将第一款中“并以‘中国香港’的名义发表意见”一句改为：“并可以‘中国香港’的名义发表意见”。这样香港特区的代表作为中华人民共和国代表团的成员时，既可以国家代表团的的名义发表与国家代表团相一致的意见，也可以“中国香港”的名义发表与国家代表团不一致的意见。有的草委提出，在“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”之后加个分号，这样两层意思表达的更清楚。前述建议均未被采纳。²²

19 1987年1月27日《参与国际机构/协定的形式与安排讨论文件(草稿)》(1987年2月4日涉外事务专责小组参与国际机构/协定的形式与安排工作组第一次工作会议讨论文件)；1987年2月28日《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》(1987年2月28日涉外事务专责小组第九次会议讨论文件)。《起草过程概览》，下册，第1147 - 1149页。

20 同注脚18。

21 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1150页。

22 1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1150页。

第八稿制定前，咨委会收到建议在此条末加上：“香港特别行政区政府自行制定关于香港特别行政区参与上述国际组织或国际会议的政策。”²³ 此建议未被采纳。

条文起草后期的咨询，咨委会收到不同建议，包括：于第一款末加上“及签订地区协约”；第三、四款“适当形式”改作“独立形式”；第三款在“中华人民共和国已参加而香港……”的“香港”之前加上“在特别行政区成立前”；第四款同样位置亦须加上同样字眼，理由是令时间概念更明确；及“适当形式”十分含糊，应列明何谓适当。²⁴ 但前述建议均未被采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：²⁵

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法……规定特别行政区政府的代表可作为中国政府代表团的成员，参加同香港有关的外交谈判；特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以‘中国香港’的名义，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，签定和履行有关协议。”

23 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1151页。

24 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1152页。

25 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第一百五十三条

“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。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第十一节“外交事务”相关部分：“中华人民共和国缔结的国际协定，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定仍可继续适用。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，使其他有关的国际协定适用于香港特别行政区。”²⁶

《起草过程概览》的起草资料显示，²⁷ 这条文的内容及文字在整个起草过程中没有任何改变。

条文起草初期，咨委会涉外事务专责小组《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》显示，当时国际协定如何在香港具有法律效力情况如下：“在任何协定（不论以什么途径）应用于香港前，先要考虑该协定是否符合香港法律，及香港政府有没有实行该协定所需的法律权力。如要为该协定修订香港法律，则需在该协定在香港生效前进行。确保香港法律能与协定配合的方法很简单，就是赋予该协定在港的法律效力，只要该协定本身具备构成法律效力的条件。有很多协定已根据以下其中一项应用于香港及正式实行：现行法例、为该等协定而制定的新法例、普通法或

26 为使《基本法》第一百五十三条能畅顺实施，中国常驻联合国代表于1997年6月20日照会联合国秘书长通报中方关于香港适用国际条约的立场及以清单形式列举了多项于1997年7月1日起适用于香港特区的国际条约。该照会的内容收录于附录十。

27 《起草过程概览》，下册，第1153 - 1158页。

其他的安排。”²⁸

条文第三稿制定前，有的草委提出，第一款规定的“中华人民共和国缔结的国际协议”应改为“中华人民共和国已经缔结或将要缔结的条约”。香港特区是中国的一部分，国际协议当然要适用于香港。规定由中央决定国际协议是否适用于香港，没有必要。条约是否适用于香港，必须在条约条文中作出规定，不宜事后决定，因此中央在事先要征询香港意见，决定国际条约是否适用于特别行政区。但有的草委认为，“协议”比“条约”更广泛，用“国际协议”是适宜的。至于决定某一协议是否适用于香港，事先和事后都是可以的。另外，有的草委提出，第二款规定，中国尚未参加但已适用于香港的国际协议，是否都可以继续适用，值得考虑。但有的草委认为，本款是照抄《中英联合声明》，不宜改动。²⁹

条文的第八稿制定前，咨委会收到不同建议，包括：第一款中“香港特别行政区政府”一词可注明为行政长官、行政会议及立法会议，以保障后者的意见得到听取，能有代表民意的机会；及有关中央缔结的国际协议对特别行政区之约束力，若交由基本法委员会决定将是一个可接受的安排，因其有足够之香港代表将可保障香港的利益。³⁰

条文的第九稿制定前，草委会秘书处收到来自内地各界人士的意见，第二款“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”的规定不太周密，倘若这类国际协议中有违背中国统一和领土完整、违背国家经济利益的规定时，该规定是否还可以适用？建议增写：“根据‘情势变更’原则，对这

28 1987年2月28日涉外事务专责小组《参与国际机构/协定的形式与安排最后报告》(1987年2月28日涉外事务专责小组第九次会议讨论文件)。《起草过程概览》，下册，第1155页。关于当时应用于香港的国际协定的情况，见本书第一百五十一条。另外，有意见关于当中国决定退出某国际协定/组织，香港特区在该协定/组织的参与情况所受的影响，见本书第一百五十二条。

29 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1156页。

30 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1157页。

类协议或其具体条款加以修改。”³¹

咨委会则收到意见认为，涉及到香港特区自治的范围，须征求香港特区政府的意见。另外，有建议将条文改为：“中华人民共和国缔结的国际协议，若不符合基本法精神便不适用于香港特别行政区。由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，在获得香港特别行政区政府的同意后，决定是否适用于香港特别行政区。”³²

第一百五十四条

“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。

对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。”

《中英联合声明》中有关入境管制及签证问题的相关条文为第三条第(十)款³³和附件一第十四节：

“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，并给在香港特别行政区的其他的合法居留者签发中华人民共和国香港特别行政区其他旅行证件。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。

31 1989年11月30日基本法起草委员会秘书处《内地各界人士对〈中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)〉的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1157页。

32 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1157页。

33 香港特区政府可自行签发出入香港的旅行证件。

香港特别行政区居民出入当地，可使用香港特别行政区政府或中华人民共和国其他主管部门，或其他国家主管部门签发的旅行证件。凡持有香港特别行政区永久性居民身份证者，其旅行证件可载明此项事实，以证明其在香港特别行政区有居留权。

对中国其他地区的人进入香港特别行政区将按现在实行的办法管理。

对其他国家和地区的人入境、逗留和离境，香港特别行政区政府可实行出入境管制。

有效旅行证件持有人，除非受到法律制止，可自由离开香港特别行政区，无须特别批准。

中央人民政府将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定。”

《起草过程概览》的起草资料显示，³⁴ 这条文十稿文本变化不大。这条文的第一稿及第二稿为：

“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。”

条文的第二稿制定前，咨委会涉外事务专责小组及中央与特别行政区的关系专责小组合办入境管制、签证问题工作组曾多次开会，其《入境管制、签证问题最后报告》显示，工作组的讨论文件收录《中英联合声明》中方备忘录有关签证问题的说明：

“……考虑到香港的历史背景和现实情况，中华人民共和国政府主管部门自一九九七年七月一日起，允许原被称为‘英国属土公民’的香港中国公民使用由联合王国政府签发的旅行证件去其他国家和地区旅行。上述中国公民在香港特别行政区和中华人民共

34 《起草过程概览》，下册，第1159 - 1166页。

和国其他地区不得因其持有上述英国旅行证件而享受英国的领事保护的权利。”³⁵ 并分析了香港当时的入境管制和签证的处理，和讨论了各类人士入境的问题。曾有关于外地人士移居香港特区的意见表示：“有意见认为在外地人士移居特区的问题上，特区有绝对审查和批准的权力，所以中央与特区不须协调。有委员认为这问题并不存在，因为外地人士入境、逗留和离境，香港特别行政区可实行出入境管制。如要取得居留权，则需在港通常居住连续七年以上。对海外人士来说，要达到这项要求并不容易。”³⁶

条文的第三稿制定前，有的草委提出，“中央人民政府授权香港特别行政区政府依照法律的规定……”一句，可删去“的规定”三个字，以与《中英联合声明》写法一致。³⁷ 第三稿制定时，前述句子删去“的规定”三个字。第五稿制定时，从第一款中的“并载明持有人有返回香港特别行政区的权利”删去“特别行政区”。

第八稿制定前的咨询期间，咨委会收到意见认为：“关于香港特别行政区政府签发特别行政区护照给香港中国公民，这点并没有说明是会或不会发给已有联合王国旅行证件或C.I.的持有人，如不发给的话，则上述两种证件持有人在外国时可能被认为是无国籍人士，并不受中国领事馆保护。所以这点是应该在条文中肯定下来的。如需依靠以后的法律来规定，便不能让港人放心。”此外，有建议于第一行“中央人民政府”后加“有需要时”。亦有意见在条文最后加上：“香港华人旅居外国而已加入外国籍者享有进出境权利。”还有建议将这条搬移，放在《基本法》第三章，因依法获得旅行证件是当然权利，应放在基本法第

35 1987年2月19日涉外事务专责小组及中央与特别行政区的关系专责小组合办入境管制、签证问题工作组《入境管制、签证问题讨论文件》(1987年2月26日中央与特别行政区的关系专责小组及涉外事务专责小组联合会议讨论文件)。《起草过程概览》，下册，第1159 - 1160页。

36 1987年3月9日涉外事务专责小组及中央与特别行政区的关系专责小组合办入境管制、签证问题工作组《入境管制、签证问题最后报告》(1987年3月11日中央与特别行政区的关系专责小组及涉外事务专责小组联合会议第二次讨论文件)。《起草过程概览》，下册，第1162页。

37 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1163页。

三章。³⁸ 这些意见均没有被采纳。

第九稿制定前，咨委会曾收到不同的修改建议，包括：将第二款的“对世界各国或各地区的人”改为“对世界各国或各地区的人，包括中华人民共和国其他省的人”；结尾的一句应详细地表明依法去实施出入境管制才对，故应改为“香港特别行政区政府可顺应当前环境所需，立例去实行出入管制。”亦有建议香港特别行政区政府在一九九七年后所签发的旅行证件中，不必冠以“中华人民共和国香港特别行政区护照”，而可以模仿当时的“香港身份证明书”，即只以“香港”的名义出现。但上述建议均未被采纳。³⁹

1989年12月11至12日《中央与香港特别行政区关系专题小组第十五次会议纪要》收录的条文修改：“委员们认为个别条文的用词不够确切，应作修改……第一款最后一句‘并载明持有人有返回香港的权利’改为‘并载明持有人有返回香港特别行政区的权利’。”⁴⁰ 第十稿制定时，前述修改被采纳，该条文文本于1990年4月获通过为《基本法》第一百五十四条。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：⁴¹

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的

38 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1164 - 1165页。

39 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1165页。

40 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1166页。

41 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法的规定自行处理香港的行政事务的同时，还具体规定了特别行政区在诸如财政经济……出入境管制等各个方面的自治权。……”

第一百五十五条

“中央人民政府协助或授权香港特别行政区政府与各国或各地区缔结互免签证协议。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第十四节相关部分：“中央人民政府将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定。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁴² 这条文的内容及文字除在第六稿起“同各国”改为“与各国”之外，在整个起草过程中没有任何改变。

条文起草初期，涉外事务专责小组及中央与特别行政区的关系专责小组曾合办入境管制、签证问题工作组，多次开会讨论外地人士入境管制、签证，包括负责签证的机构的问题。⁴³ 条文起草后期的咨询，咨委会收到建议认为：“从条文看来，香港特别行政区是一个地道的地方行政区，可以说完全不具任何国际法上之法人地位。”⁴⁴ 另外，有建议在“中央人民政府”后加上“有需要时”。⁴⁵ 但建议没有被采纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：⁴⁶

42 《起草过程概览》，下册，第1167 - 1169页。

43 同上，第1167 - 1168页。

44 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1169页。

45 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1169页。

46 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法的规定自行处理香港的行政事务的同时，还具体规定了特别行政区在诸如财政经济、……出入境管制等各个方面的自治权。……又如……特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以‘中国香港’的名义，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，签定和履行有关协议。”

第一百五十六条

“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。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第六节相关部分：“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，并报中央人民政府备案。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁴⁷ 这条文共有十稿，条文的内容及文字在整个起草过程中没有任何改变。

1987年3月5日涉外事务专责小组第十次会议讨论文件《驻外机构讨论文件》显示当时的香港驻外机构的职务如下：“为要发展及保持香港的对外关系，香港政府、香港贸易发展局及香港旅游协会皆有设有驻外机构。基本上，这些机构为香港和外国政府

47 《起草过程概览》，下册，第1170 - 1172页。

及组织提供直接接触的机会，但它们亦各有特别职务：……”⁴⁸ 其中香港政府海外办事处隶属政府的工业署，当时在伦敦、日内瓦、布鲁塞尔、华盛顿和纽约均设有办事处。它们代表香港在商业关系上的利益和提供对香港有影响的国际发展资料。⁴⁹

条文起草后期的咨询，咨委会收到建议在“经济和贸易”后加上“及其他中央依基本法授权香港特别行政区事务的机构，……”。另有建议在“香港特别行政区”后加上“政府”二字，在“根据需要”后加上“其他国家或地区”，以代替“外国”两字，使意思更加清楚。⁵⁰ 还有建议“在外国设立官方或半官方的经济贸易机构中，加上‘文化教育机构’一项。”⁵¹

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：⁵²

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所规定的特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些有关的对外事务。应该说，特别行政区所享有的自治权是十分广泛的。

在行政管理权方面，草案在规定特别行政区依照基本法的规定自行处理香港的行政事务的同时，还具体规定了特别行政区在诸如财政经济、工商贸易……等各个方面的自治权。……又如……特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、

48 《起草过程概览》，下册，第1170页。

49 同上。

50 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1172页。

51 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1172页。

52 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

文化、体育等领域以‘中国香港’的名义，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，签定和履行有关协议。”

第一百五十七条

“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的国家在香港设立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，只能在香港特别行政区设立民间机构。”

这条文反映《中英联合声明》附件一第十一节相关部分：

“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。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，可根据情况予以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。”

《起草过程概览》的起草资料显示，⁵³ 这条文的第一稿第一、第二款文本与最终文本无实质分别。第三、第四款如下：

“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。”

条文的第二至第四稿，内容及文字没有任何实质改变。根据

53 《起草过程概览》，下册，第1173 - 1177页。

1987年9月2日《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议委员们对基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章条文草稿的意见汇集》，有的委员提出，本条第三款的“的领事机构”和第四款的“设立民间机构”之前应加上“在香港”三个字。⁵⁴ 第五稿制定时，有以下修改，在“的领事机构”之前加上“在香港设立”，在“设立民间机构”之前加上“在香港”。1989年12月11至12日《中央与香港特别行政区关系专题小组第十五次会议纪要》有以下纪录：“委员们认为个别条文的用词不够确切，应作修改：“……第四款最后一句‘只能在香港设立民间机构’改为‘只能在香港特别行政区设立民间机构’”。⁵⁵ 第九稿制定时，此建议被采纳，该条文文本于1990年4月获通过为《基本法》第一百五十七条。

1987年3月5日涉外事务专责小组第十次会议讨论文件《驻外机构讨论文件》显示，该小组曾讨论分辨官方及半官方机构的准绳的提议及关于区别民间机构的准则。但有意见认为《基本法》不须订明官方及半官方机构的定义，因为这定义纯为行政上的方便，对处理涉外事务的原则或精神没有影响。另外，有意见认为《基本法》应订明在香港特区设立驻外机构的程序。但意见没有被采纳。⁵⁶

条文第三稿制定前，有的草委提出，可考虑调整一下各款之间的顺序，可予保留的领事机构和其他官方机构放在前面，须经批准的新设机构写在后面。有的草委提出，第三款中“或改为半官方机构”的提法宜删去，因为第四款已规定我国未承认的国家，只能设民间机构。有的草委认为，香港特区在将来发展我国的对外关系应起些作用，没有必要将未同我国建交的国家原有的官方机构降格。有的草委认为，原条文的有关规定是适当的。结果，条文没有作出任何更改。⁵⁷

54 同上，第1175页。

55 载于1990年2月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1177页。

56 《起草过程概览》，下册，第1174页。

57 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1174页。

第九稿制定前，咨委会收到建议将本条修改，其中第一款改为：“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，须经香港特别行政区政府批准。”及将第四款改为：“尚未为中华人民共和国承认的国家，只能在香港设立民间机构或半官方机构。”⁵⁸

此外，有意见认为，外国在香港特区设立机构的申请，特别行政区自行处理，中央不得过问，尚未在港设立机构的国家，将来只由香港特区批准即可开设，不须报请中央，中央也不得过问。⁵⁹ 该等意见未获接纳。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：⁶⁰

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所规定的由全国人大常委会或中央人民政府行使的职权或负责管理的事务，都是体现国家主权所必不可少的。如特别行政区的国防和外交事务由中央人民政府负责管理……”

58 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1176页。

59 同上。

60 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第八章 本法的解释和修改

第一百五十八条

“本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。

全国人民代表大会常务委员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内的条款自行解释。

香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释。但如香港特别行政区法院在审理案件时需要对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件的判决，在对该案件作出不可上诉的终局判决前，应由香港特别行政区终审法院请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。如全国人民代表大会常务委员会作出解释，香港特别行政区法院在引用该条款时，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，征询其所属的香港特别行政区基本法委员会的意见。”

《基本法》第一百五十八条有四款。《起草过程概览》中的起草资料显示，¹ 第一款订明《基本法》的解释权属于人大常委。² 这款的内容、行文在起草过程中均大致一样，但其他三款的内容则出现较大变化。

香港特区法院解释《基本法》的范围最初见于第二款：

- 第二款第一稿至第三稿：“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。”

1 《起草过程概览》，下册，第1178 - 1209页。此条起草过程经历十稿。

2 《宪法》第六十七条第(四)项：人大常委行使“解释法律”的职权。

- 从第四稿开始，原来的第二款被并入第三款，并删去上述“中属于香港特别行政区自治权范围内”的字眼，容许“香港特别行政区法院在审理案件时可以对基本法的条款进行解释。”，但条文同时规定：“如果案件涉及基本法关于国防、外交及其他由中央管理的事务的条款的解释，香港特别行政区法院在对案件作出终局判决前，应提请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。”³ 而第四稿至第七稿的相关内容、行文均大致一样。
- 由第八稿开始，第二款修改为“全国人民代表大会常务委员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内的条款自行解释。”⁴ 第三款条文第一句则改为“香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释。”⁵ 第八稿至第十稿的相关内容、行文则维持不变。

人大常委解释的效果在条文中的位置、内容亦同样出现较大转变，其中：

- 第一稿至第三稿，有关“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。”的规定列为第三款。
- 第四稿至第七稿，上述规定变为条文的第二款。
- 第八稿开始，该规定移位至第三款末端。

香港特区法院提请人大常委解释《基本法》有关条款的规定，起草初期未见，后来变化如下：

- 第四稿第三款：“香港特别行政区法院在审理案件时可以对基本法的条款进行解释。如果案件涉及基本法关于国防、外交及其他由中央管理的事务的条款的解释，香

3 《起草过程概览》，下册，第1188 - 1191页。

4 《起草过程概览》，下册，第1192 - 1203页。

5 同上。

港特别行政区法院在对案件作出终局判决前，应提请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。”⁶而第四稿至第七稿的相关内容、行文均大致一样。

- 从第八稿开始，第四稿至第七稿的第二、三款被合并为同一款，但香港法院需要提请人大常委释法的范围，则由早前的“国防、外交和其他属于中央人民政府管理的事务”，修改为“中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系”。⁷与此同时，条文亦于“终局判决前”加入“不可上诉的”字眼，并规定由终审法院提请人大常委对有关条款作出解释。⁸第八稿至第十稿的相关内容、行文则维持不变。

第四款有关人大常委释法前征询香港特别行政区基本法委员会意见的规定，则首见于第三稿。该款第三稿至第十稿的内容、行文大致一样。

《中英联合声明》附件一第一节表明：“除外交和国防事务属中央人民政府管理外，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。”而附件一第二节亦表明：“香港特别行政区成立后，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《基本法》相抵触或香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。”1987年初咨委会法律及中央与特别行政区关系专责小组之基本法解释及修改权工作组《基本法解释及修改权最后报告》指出，当时根据普通法的规定，立法机关负责制定法例，法院则负责解释法例并宣告其含意。⁹

《起草过程概览》显示，起草过程期间，这条文引来很多不同意见。就第一款而言，争议在于人大常委会应否拥有《基本法》的解释权。其中，不少意见认为，《基本法》是全国人大制定及颁布的全国性法律，根据《宪法》，解释权在人大常委。¹⁰

6 同注脚3。

7 同注脚4。

8 同注脚4。

9 1987年3月14日经执行委员会通过。《起草过程概览》，下册，第1184页。

10 1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》。《起草过程概览》，下册，第1182 - 1183页。

另一方面，亦有意见认为，如中央对《基本法》拥有解释权，港人会视之为内地干预香港的司法独立，影响香港人心；¹¹ 既然《中英联合声明》规定终审权在香港，解释权亦应在香港，否则本港法院的终审权可能遭到削弱；普通法制度会被损害等等。¹² 但同时亦有草委指出《基本法》不是一个纯粹地方性法律，它规定了许多中央与香港特区关系的内容，如果完全由一个地方法院在审理案件中对它进行无限制解释不但影响香港，而且可能影响全国，是欠妥的。¹³ 最终，第一款规定人大常委拥有《基本法》的解释权。

就第二款而言，争议在于香港法庭应否只对“自治范围内”的事务作出解释及如何界定“自治范围内”一词。其中，不少意见认为，应该删去条款中“关于香港特别行政区自治范围内”一语，以确保香港法院拥有无限制的解释权，因为即使香港法院的解释是错误的，人大常委亦可根据第一款作出最终的解释，以纠正香港法院的解释。然而，亦有意见认为，在一九九七年后，香港特区终审法院有终审权，它的判决即为最终判决。如果涉及国防、外交及中央管辖的事务的案件，香港法院审判的不正确，这种错判案件将无法得到纠正，这会给国家造成重大损失。¹⁴ 最终，第二款规定人大常委授权香港法院自行解释自治范围内的条款。

就第三款而言，争议在于香港法院提请人大释法的范围和程序，会否损害本港的终审权和司法独立。其中，在释法的追溯力方面，有意见认为，如果人大常委解释有溯及力，将对香港法院审理案件造成技术性困难，并削弱后者的终审权。¹⁵ 而在释法

11 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。《起草过程概览》，下册，第1179 - 1180页。

12 1988年10月基本法咨询委员会（中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告）。《起草过程概览》，下册，第1199 - 1200页。

13 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1187页。

14 同上。

15 1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》，《起草过程概览》，下册，第1187页。

程序方面，有建议表示，条款应规定当诉讼争端开始后，人大常委便应暂停解释诉讼过程中可能牵涉的条款，以确保人大常委会不会运用其解释权影响本港的司法审判。¹⁶ 亦有建议提出，条款应更清楚指出香港法院是否有权界定那些条款是关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特区关系。¹⁷

在拟定第八稿前，内地草委访港小组指出：

“2.9 基本法的解释权

2.9.1 基本法是中华人民共和国的法律，不但对香港适用，对内地也同样适用。内地各省市、各部门在处理与香港有关的问题时，都应遵守基本法的规定。

2.9.2 按照宪法第六十七条，解释法律的权力属于全国人大常委会，但这并不是说香港的法院审理案件中不能对基本法的条款进行解释。而只是在香港法院作出最终判决前，对涉及国防、外交和其他属于中央人民政府管理的事务的条款解释问题的时候，才把案件之解释提请全国人民代表大会常务委员会。

2.9.3 这个办法是参考欧洲共同体的做法的。欧洲共同体有自己的法律，称为欧洲共同体法，其下有很多成员国，他们都接受这个欧洲共同体法，并将之作为本国法律的一部份。

2.9.4 依照共同体的规定，共同体法的解释权在于共同体法院，但案件的终审在其成员国法院，就是说解释和终审权不在一个机构的手里，但这样就出现解释上不一致的可能。欧洲共同体的解决方法是成员国法院如遇到需要共同体解释的问题的案件，便在终局判决前，把问题向共同体法院提出，请共同体法院作出解释，然后成员国法院再根据这解释对案件作出判决，共同体条约对这就作了规定。

.....

2.9.6 中国与香港的司法解释权问题与此相似，因为今后解释权在全国人大常委会，但终审权却在香港特区终审法院，而需

16 同注脚13。

17 中央与特别行政区的关系专责小组《对基本法序言和第一、二、七、九章条文(一九八七年八月)草稿的意见》(1987年11月4日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第1189 - 1190页。

要提请全国人大解释的，亦只是基本法中的一小部份，就是有关国防、外交及其他属于中央管理的事务的条款，事实上中国建国四十年以来，人大常委会解释宪法的例子很少，何况是香港，所以将来实际由人大常委替香港解释的情况会更少。

2.9.7 有人认为中央既然把高度自治权给了香港特区，便不应去干预属于高度自治范围的事，当然中央将高度自治权给了香港，就是说这一部份事情由特区去管，中央不会管，但这是除却在基本法内明确规定的一些事务，这些事务是应经中央决定，或备案的。而人大常委解释基本法是要从基本法的条文原则和精神出发，就是“高度自治”和“一国两制”，而非随心所欲的解释，否则便是修改基本法了。至于属于香港高度自治范围的，当解释基本法时，中央就不干预。”¹⁸

1988年10月咨委会的专题报告《基本法解释权与香港特别行政区的司法制度》的结语指出：“不容忽视的是基本法既是中国法律系统的一部份，但基本法也规定了香港会继续实行普通法；在‘一国两制’的前提下，要使两种原来不同的法律制度能够和谐运作，便需要从实际出发解决问题，不能单从一个角度提出解决办法，应既做到符合‘一国两制’的精神，也维持香港原有的司法制度。”¹⁹

就第四款而言，争议在于“基本法委员会”的组成和权力。有草委提出，应对基本法条文中多次出现的“基本法委员会”的含义明确界定。亦有草委曾主张，基本法委员会由国内和香港的资深法律人士组成。成员不超过十人，国内和香港的人数各半。²⁰ 同时有草委主张“香港特别行政区法院在提请人大常委会作出解释时，人大常委会应咨询基本法委员会的意见，基本法委员会提交的意见，人大常委会应予接受，依照基本法委员会的

18 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，下册，第1194页。

19 《基本法解释权与香港特别行政区的司法制度》，载于1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告(2)——专题报告》，《起草过程概览》，下册，第1199页。

20 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第1191页。

意见作出解释。”²¹ 亦有来自香港各界人士的意见主张基本法委员会应是一权力机构，并非只是咨询性质。应有权解释《基本法》，决定香港所立的法律是否违反《基本法》等事项。²² 然而，内地访港草委表示若从法律规定全国人大或人大常委只能接受基本法委员会的意见，不可作任何改变，这是有困难的，因这会使全国人大变成一个非权力机关，而基本法委员会则变成权力机关。²³ 最后，第四款规定人大常委于释法前征询“基本法委员会”的意见。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上说明：

“根据宪法规定，解释法律是全国人大常委会的职权。为了照顾香港的特殊情况，草案在规定基本法的解释权属于全国人大常委会的同时，授权香港特别行政区法院在审理案件时对本法关于特别行政区自治范围内的条款可自行解释。这样规定既保证了全国人大常委会的权力，又有利于香港特别行政区行使其自治权。草案还规定，香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释，只是在特别行政区法院对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和特别行政区的关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到终局判决时，才应由香港特别行政区终审法院提请全国人大常委会作出解释。香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人大常委会的解释为准。这样规定可使香港特别行政区法院在审理案件时对涉及中央管理的事务或中央和特别行政区的关系的条款的理解有所依循，不致由于不准确的理解而作出错误的判决。”²⁴

第一百五十九条

“本法的修改权属于全国人民代表大会。”

21 同上。

22 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，下册，第1193页。

23 同注脚18。

24 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

本法的修改提案权属于全国人民代表大会常务委员会、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多数、香港特别行政区立法会全体议员三分之二多数和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，均不得同中华人民共和国对香港既定的基本方针政策相抵触。”

《起草过程概览》的起草资料显示，²⁵ 1986年初咨委会分批研讨会期间，有意见认为《基本法》内应该清楚写明修改权及程序。有咨委认为如有修改应先征询港人意见，随后交全国人大批准。²⁶ 其后1986年4月22日草委会通过的《中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）》第九章第三节题为：“对基本法的修改”。²⁷

条文的第一稿制定前，草委会曾参考香港各界人士对《基本法》结构等问题的意见。有来自香港的意见认为：“……关于中央与地方关系，应包括：……基本法的解释及修订权分为两部份——纯属香港内部问题的部份，解释及修订权应归香港，而涉及香港与中国全局性关系问题部份，解释及修订权则归由中央与香港地方会同解决”。²⁸

亦有意见认为：“……（1）基本法的修改是个困难的问题，有两个原则要考虑，一是中国的主权，二是香港的高度自治，基本法是中华人民共和国的法律，因此，只有全国人民代表大会才有修改权，但香港应能在某种程度上参与。（2）基本法

25 《起草过程概览》，下册，第1210 - 1227页。此条起草过程经历十稿。

26 1986年2月基本法咨询委员会《第四批讨论总结》。《起草过程概览》，下册，第1211页。

27 参阅附录四。

28 1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。《起草过程概览》，下册，第1211页。

之修改，固需由全国人大通过，但其动议应来自香港，倘先由中国提出，则在提交人大前，应先行向港人充份咨询。（3）关于基本法的修改，中央和（香港）特区政府都可以提出修改动议。

（4）基本法的修改权应归人大，修改的内容要符合《中英联合声明》。”²⁹

1986年8月20日《基本法结构专责小组初步报告》显示有意见提出如果修改《基本法》可能会引致违反《中英联合声明》的问题。³⁰但同年8月29日《中央与特别行政区关系专责小组工作进展报告》则显示“小组在讨论基本法的修改权与解释权的问题上也取得了较大的进展。委员们基本上都同意基本法为中国人民代表大会通过的法律，因此，它的修改权和最终解释权应属人大，在修改权方面，大家亦同意应有适当的渠道，让香港人能参与此程序。……”³¹

1986年11月11日中央与香港特别行政区的关系专题小组制定的条文第一稿为：

“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。其余部份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。”³²

条文第一稿制定时有下述“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

29 同上，第1211 - 1212页。

30 《起草过程概览》，下册，第1212页。

31 1986年8月30日基本法咨询委员会全体委员第二次会议文件。《起草过程概览》，下册，第1212页。

32 1986年11月11日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1212页。

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。”³³

咨委会中央与香港特别行政区的关系专责小组于1987年4月至6月间曾多次进行研究，并于6月12日经执行委员会通过《基本法的修改提议权最后报告》。³⁴ 该报告阐述了《宪法》第一章第三十一条“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”，第三章第六十二条第三节及第十三节规定全国人大有权“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”及“决定特别行政区的设立及其制度”，香港特区《基本法》为国家的基本法律，由全国人民代表大会制定和修改。报告亦引述了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》及其相关内容，并指出有关国家基本法律的立法程序是先有议案，再由主席团交有关专门委员会审议，提出报告，列入全国人大议程后，由全国人大以全体代表的过半数通过。

报告亦指出草委会对有权提出《基本法》修改议案的机构有以下意见：修改议案只可由：

- (1) 人大常委会；
- (2) 国务院；或

(3) 特区立法机关三分之二通过，行政长官及香港人大代表三分之二同意，才可以提出。

33 同上，第1212 - 1213页。

34 中央与特别行政区的关系专责小组《基本法的修改提议权最后报告》(1987年6月12日经执行委员会通过)。《起草过程概览》，下册，第1217 - 1218页。

该报告亦列出咨委对修改《基本法》提案权的不同意见，包括：人大常委会、国务院外，其他《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》规定可以提议案的组织，由于不熟悉香港情况，不应有权提出。

条文的第二稿制定时，在“本法总则所规定的各项基本原则”后加上“自本法生效之日起五十年内”；而“或香港特别行政区向全国人民代表大会提出”则改为“或全国人民代表大会的代表提出”；及加上“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。”作为条文的最后一句。

条文第二稿制定时有下述“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。”³⁵

条文的第三稿制定前，有草委提出本条应加上第三款，有两种写法：(1) 全国人民代表大会常务委员会或国务院将在行使其提案权时，应咨询基本法委员会；(2) 全国人民代表大会常务委员会或国务院在提出修改本法的议案前，先对基本法委员会进行（作出）咨询。³⁶

1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》显示的条文修改建议：“……原草稿……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’

35 1987年4月13日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第四次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1215页。

36 1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1216 - 1217页。

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”³⁷。

第三稿制定时，上述建议被采纳，删去“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”，并加上“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。”一句作条文的第四款。此外，将第二款改为“本法的修改提案权属于全国人民代表大会常务委员会、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。”；并加上“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。”作为第三款；及将第一款中的“基本法”改为“本法”。

条文第三稿制定时有下述“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。”³⁸

《起草过程概览》的起草资料显示，条文的第四至第十稿的内容及文字与第三稿比较没有实质改变。

第四稿制定前，1987年12月草委会秘书处《香港特别行政区基本法(草案)》(汇编稿)显示有的草委建议从条文删去“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”；将“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”改为“交由国务院向全国人民代表大会提出”；及将“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”

37 1987年8月22日《中央与香港特别行政区的关系专题小组工作报告》，载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第五次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1218页。

38 同上。

改为“都不得与序言所述的中华人民共和国对香港既定的基本方针政策相抵触”。³⁹ 但建议没有被采纳。

条文的第五稿制定前，有的草委提出应对《基本法》条文中多次出现的“基本法委员会”的含义明确界定。有的草委建议委托中央与特别行政区关系小组草拟一份关于基本法委员会的草案。⁴⁰

1988年4月基本法(草案)征求意见稿公布后，咨委会就条文第七稿收到意见认为香港人应对《基本法》的修改权有更大的发言权。亦有意见指出：“若希望中央没有权修改基本法是行不通的，因为中央认为应拥有这些权力以体现主权，否则香港便有独立之嫌。”有咨委指出本条规定《基本法》的修改可由国务院和人大常委随时提出，但香港特区若要提出修改，则需经多重手续。但咨委认为两者所经程序应是相反的，即特区政府可更容易提出修改《基本法》。⁴¹

另外，有意见认为应在香港特区设特设法庭，该法庭可裁定哪些条文属香港特区的自治范围，哪些不属于。中央及香港特区均有修改《基本法》的提案权，但如果提案经特设法庭裁定属自治范围内的，决议权在香港特区，经由全民投票或立法机关表决；如裁定属非自治范围，决议权在全国人大。⁴²

草委会收到来自香港的建议在最后一款“基本方针政策”后加“和香港的利益”。此外，有意见认为香港特区提出的修改议案不必经全国人大香港代表同意，并建议在第二款加上：“在本法的修改议案列入全国人民代表大会的议程前，香港特别行政区基本法委员会应首先对该议案进行研究并提出意见。该委员会在向全国人民代表大会提出其意见前，应就该修改议案征询香港特别行政区立法机关和行政长官的意见。”⁴³

39 《起草过程概览》，下册，第1220页。

40 1987年12月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第六次全体会议委员们对基本法第四、五、六、十章和条文草稿汇编的意见》。《起草过程概览》，下册，第1220页。

41 1988年5月基本法咨询委员会秘书处《基本法(草案)征求意见稿初步反应报告(草稿)》。《起草过程概览》，下册，第1222页。

42 同上。

43 1988年8月基本法起草委员会秘书处《香港各界人士对〈香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿〉的意见汇集(一)》。《起草过程概览》，下册，第1222页。

咨委会就征求意见稿中的条文第七稿还收到很多不同的意见，包括赞成、反对、建议修改、建议重写等。例如有意见认为此条文有不善之处，理由是人大常委会与国务院的修改提案权并没有详细规定；按此条文的规定，《基本法》的修改将非常费时，及此条文剥削香港特区立法机关的权力，而使香港人大代表的权力过大。亦有意见认为此条文不可接受，理由是此条文违反《中英联合声明》；《基本法》修改权在全国人大，可能会令港人对高度自治失去信心；及条文的安排令香港所选出的代表无法独立地提出修改动议，而香港区的人大代表如何选出至今仍未清楚等。⁴⁴

条文第九稿制定前，咨委会中央与香港特别行政区的关系专责小组曾讨论《基本法》附件的修改程序。有咨委建议附件的修改程序应该和其他条文的修改程序一样，即是依照本条的方法，否则若修改附件三只依照第十八条的规定：由“全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的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后，可对列于本法附件三的法律作出增减”，则程序似乎太简单，若依第一百五十八条的修改方法，可保证修改附件都会经过严谨的程序。有咨委对前述修改建议有保留。他认为全国人大一年只开会一次，若修改附件要依本条的程序，则限制太多，未能适应战争或紧急状态的需要。有咨委认为每份附件的内容不同，附件一、二关于政制，附件三关于全国性法律，没必要统一所有的修改程序，可依每附件的独特内容而弹性处理，在各附件内具体列明。⁴⁵

咨委会在条文第九稿制定之前的咨询期间再次收到反对的意见和修改建议，包括建议在全国人大修改《基本法》之前，应将修改议案交回特别行政区，征询香港人的意见。亦有意见认为一九九七年后五十年内，应只有香港特区可以依本条建议提案修改，理由是若由全国人大或国务院提案修改，则可能与《中英联合声明》的精神互相矛盾；及应注明任何修改皆不能违反国际普

44 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——一条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1222 - 1225页。

45 1989年9月20日《中央与香港特别行政区的关系专责小组第四次会议纪录》。《起草过程概览》，下册，第1225页。

通法及人权法之基本原则为依归。⁴⁶

1990年4月全国人大通过的《基本法》第一百五十九条为条文第十稿，如上文所述，其文字内容与第三稿比较没有实质改变。

1990年3月28日姬鹏飞主任委员在全国人大会议上的“说明”指出：⁴⁷

“中央和香港特别行政区的关系，是基本法的主要内容之一，不仅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

此外，为使全国人大常委会在就特别行政区立法机关制定的任何法律是否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、对附件三所列适用于香港的全国性法律的增减以及基本法的解释或修改等问题作出决定时，能充分反映香港各界人士的意见，起草委员们建议，在基本法实施时，全国人大常委会应设立一个工作机构，这个机构由内地和香港人士共同组成，就上述问题向全国人大常委会提供意见。为此起草了《香港特别行政区基本法起草委员会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》。”

46 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1226页。

47 1990年3月28日第七届全国人民代表大会第三次会议关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明。

第九章 附则

第一百六十条

“香港特别行政区成立时，香港原有法律除由全国人民代表大会常务委员会宣布为同本法抵触者外，采用为香港特别行政区法律，如以后发现有的法律与本法抵触，可依照本法规定的程序修改或停止生效。

在香港原有法律下有效的文件、证件、契约和权利义务，在不抵触本法的前提下继续有效，受香港特别行政区的承认和保护。”

《起草过程概览》中的起草资料显示，¹ 现时《基本法》第一百六十条共六稿，最初第一稿为三个方案：

“一百七十一条 方案一：香港特别行政区成立时，香港原有法律（即普通法及衡平法、条例、附属立法、习惯法）除附件所列者外，采用为香港特别行政区法律。

上述香港原有法律的采用，不影响全国人民代表大会常务委员会在香港特别行政区成立后，通过行使其对本法的解释权宣布日后发现与本法相抵触的上述香港原有法律为无效的权力。在香港原有法律下有效的文件、证件、契约、及权利与义务，在不抵触本法的前提下继续有效，受香港特别行政区法律的承认和保护。

说明：附件上所列的法律，是全国人大常委会认为明显与基本法相抵触的香港原有法律。

方案二：香港原有的法律，如经基本法委员会审核认为与本法相抵触者，可向全国人民代表大会常务委员会报告，由全国人民代表大会常务委员会在香港特别行政区成立时宣布废除。在香港原有法律下有效的文件、证件、契约、及权利与义务，在不抵触本法的前提下继续有效，受香港特别行政区的法律承认和

1 《起草过程概览》，下册，第1228 - 1234页。

保护。

方案三：香港原有的条例及附属立法，除由人大常委会在香港特别行政区成立时根据本法第一百六十八条的规定宣布为与本法相抵触者外，就本法第八条规定而言将被视为继续有法律效力，直至根据本法规定的程序撤销或修订为止。

根据香港特别行政区成立后继续有法律效力的香港原有法律而有效的权利和义务，继续有效，并受香港特别行政区的法律保护和承认。”²

《起草过程概览》显示1987年10月31日至11月2日《基本法法制专题小组新闻发布会意见整理》里面一段，是制定第一稿前进行过的讨论：

“(6) 关于现有法律文件继续有效的问题。各委员作了综合和修改，一致认为现有法律中那些与基本法相抵触的，香港不适用的，或属殖民地制的法律，在香港特别行政区政府成立之时，全国人民代表大会常务委员会要颁布命令，宣布这些法律无效。由于香港的法律范围很广，宣布时恐怕有遗漏，故香港特区政府成立之后，若发现仍需废除的法律，则由立法机关废除或修改。有些法律基本上是有有效的，但名称不大适合，便只须修改其中的文字，有些需整条修改，有些则要全部推翻。也有委员认为，人大常委会虽然无权废除英国的法律，但却有权废除在香港适用的英国法律，因香港是中国的一部份。”^{3 4}

由第二稿开始，该条条文修改为：

“第一百七十三条 香港特别行政区成立时，香港原有法律除由全国人民代表大会常务委员会宣布为与本法相抵触者外，采用为香港特别行政区法律，如以后发现有的法律与本法相抵触，可依照本法规定的程序撤销或修订。

2 《起草过程概览》，下册，第1228页。

3 载于1987年12月3日《基本法咨询委员会秘书处通讯62》。《起草过程概览》，下册，第1231页。

4 关于人大常委的相关决定，请参阅本书附录九：《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》（1997年2月23日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过）。

在香港原有法律下有效的文件、证件、契约和权利义务，在不抵触本法的前提下继续有效，受香港特别行政区法律的承认和保护。”⁵

第四稿将第一款“可依照本法规定的程序撤销或修订”修改为“可依照本法规定的程序修改或停止生效”，其他文字维持不变。

《起草过程概览》显示制定第四稿前进行过的讨论：

“2. 中央和香港特别行政区的关系

2.7 香港的法律

2.7.1 香港的法律，主要在基本法第八、十六、十七条说明：

……而第一百七十二条应与以上三条连在一起看。第一百七十二条是一条过渡性的条款，让香港特区在成立时，香港原有法律除由全国人大常委宣布与本法抵触以外，采用为香港特区法律，如以后发现有些法律与本法抵触，可依照本法所列的程序撤销或修改。

2.7.2 第八条是个原则，指过去法律中除少数外皆有效，而第一百七十二条是指九七年七月一日那天，由人大宣布，如英皇制造、皇室训令等有殖民主义色彩的法律不再有效，这是从法律手续上将之说清楚，至于九七年七月一日后如发现法律再与本法有抵触者，则再按第十六、十七条程序加以修改或撤销，而不是九七年七月一日宣布某法与基本法抵触无效，以后便不能再宣布另一法律也无效。”⁶

其后，在制定第五稿前，仍有建议删去第一款，理由包括可能违反《中英联合声明》、与第八条相违背、会破坏公众对《基本法》的信心。亦有建议在第一款的“除”字后加“有关中央人民政府责任、中央与特别行政区关系及”、第一款的“常务委员

5 《起草过程概览》，下册，第1231页。

6 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，下册，第1232页。

会”后加“或香港特别行政区终审法院”。⁷ 这类建议通通不获接纳。⁸

附件一

“附件一：香港特别行政区行政长官的产生办法”⁹

一、行政长官由一个具有广泛代表性的选举委员会根据本法选出，由中央人民政府任命。

二、选举委员会委员共800人，由下列各界人士组成：

工商、金融界 200人

专业界 200人

劳工、社会服务、宗教等界 200人

立法会议员、区域性组织代表、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表 200人

选举委员会每届任期五年。

三、各个界别的划分，以及每个界别中何种组织可以产生选举委员的名额，由香港特别行政区根据民主、开放的原则制定选举法加以规定。

各界别法定团体根据选举法规定的分配名额和选举办法自行选出选举委员会委员。

选举委员以个人身份投票。

7 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1233页。

8 参阅本书附录九：《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》(1997年2月23日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)。

9 1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过；2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议批准修正；2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议通过关于完善香港特别行政区选举制度的决定，见附录十二；及2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订，见附录十三。

四、不少于一百名的选举委员可联合提名行政长官候选人。每名委员只可提出一名候选人。

五、选举委员会根据提名的名单，经一人一票无记名投票选出行政长官候任人。具体选举办法由选举法规定。

六、第一任行政长官按照《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》产生。

七、二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。”

有关《基本法》附件一的起草过程，包括其内容的演进和发展，具体请参见本书有关第四十五条的起草材料。

附件二

“附件二：香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序¹⁰

一、立法会的产生办法

(一) 香港特别行政区立法会议员每届60人，第一届立法会按照《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》产生。第二届、第三届立法会的组成如下：

第二届

功能团体选举的议员 30人

选举委员会选举的议员 6人

分区直接选举的议员 24人

第三届

10 1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过；2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议备案修正；2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议通过关于完善香港特别行政区选举制度的决定，见附录十二；及2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订，见附录十四。

功能团体选举的议员	30人
分区直接选举的议员	30人

(二) 除第一届立法会外，上述选举委员会即本法附件一规定的选举委员会。上述分区直接选举的选区划分、投票办法，各个功能界别和法定团体的划分、议员名额的分配、选举办法及选举委员会选举议员的办法，由香港特别行政区政府提出并经立法会通过的选举法加以规定。

二、立法会对法案、议案的表决程序

除本法另有规定外，香港特别行政区立法会对法案和议案的表决采取下列程序：

政府提出的法案，如获得出席会议的全体议员的过半数票，即为通过。

立法会议员个人提出的议案、法案和对政府法案的修正案均须分别经功能团体选举产生的议员和分区直接选举、选举委员会选举产生的议员两部分出席会议议员各过半数通过。

三、二〇〇七年以后立法会的产生办法和表决程序

二〇〇七年以后香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序，如需对本附件的规定进行修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

有关《基本法》附件二的起草过程，包括其内容的演进和发展，具体请参见本书有关第六十八条的起草材料。

附件三

“附件三：在香港特别行政区实施的全国性法律¹¹”

下列全国性法律，自一九九七年七月一日起由香港特别行政区在当地公布或立法实施。

一、《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》

二、《关于中华人民共和国国庆日的决议》

三、《中央人民政府公布中华人民共和国国徽的命令》附：国徽图案、说明、使用办法

四、《中华人民共和国政府关于领海的声明》

五、《中华人民共和国国籍法》

11 关于对列于附件三的法律作出的增减，请参阅：

a. 《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件三所列全国性法律增减的决定》(1997年7月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过)；

b. 《全国人民代表大会常务委员会关于增加〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件三所列全国性法律的决定》(1998年11月4日通过)；

c. 《全国人民代表大会常务委员会关于增加〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件三所列全国性法律的决定》(2005年10月27日通过)；

d. 《全国人民代表大会常务委员会关于增加〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件三所列全国性法律的决定》(2017年11月4日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过)；及

e. 《全国人民代表大会常务委员会关于增加〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件三所列全国性法律的决定》(2020年6月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过)。

六、《中华人民共和国外交特权与豁免条例》¹²”

《中英联合声明》并无提及全国性法律在香港特区适用的问题。《起草过程概览》的起草资料显示，¹³ 附件三共经历三稿，第一稿于1989年2月发布。第一至第三稿文本一直维持不变。附件三的第一至第三稿为：

“下列全国性法律，自一九九七年七月一日起由香港特别行政区在当地公布或立法实施。

一、《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》

二、《关于中华人民共和国国庆日的决议》

三、《中央人民政府公布中华人民共和国国徽的命令》
附：国徽图案、说明、使用办法

四、《中华人民共和国政府关于领海的声明》

五、《中华人民共和国国籍法》

六、《中华人民共和国外交特权与豁免条例》”

自1997年7月1日起，人大常委曾多次对列于附件三的法律作出增减。¹⁴

12 列于附件三的全性法律：

《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》；

《关于中华人民共和国国庆日的决议》；

《中华人民共和国政府关于领海的声明》；

《中华人民共和国国籍法》；

《中华人民共和国外交特权与豁免条例》；

《中华人民共和国国旗法》；

《中华人民共和国领事特权与豁免条例》；

《中华人民共和国国徽法》；

《中华人民共和国领海及毗连区法》；

《中华人民共和国香港特别行政区驻军法》；

《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》；

《中华人民共和国外国中央银行财产司法强制措施豁免法》

《中华人民共和国国歌法》；

《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。

13 《起草过程概览》，下册，第1239 - 1243页。

14 见注脚11。

附件三的第一稿制定前，关于全国性法律在香港特区适用的问题，内地草委访港小组有下述意见：“建国以来全国人大所制定的全国性法律大部分都不适用于香港，包括民法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法、商法（经济方面的法律）等都不适用于香港。实际上只有七种是对香港适用的，包括(1)一九四九年关于国都、纪年、国歌、国旗的决定；(2)国庆；(3)国徽；(4)一九五八年中国政府关于领海的声明；(5)一九八六年由人大常委通过的外交特权及豁免的声明；(6)全国人大代表选举法；(7)国籍法。¹⁵而这些法律都是香港特区自己没法制立的，但这些问题又必须有法律来作依据。再者，有些全国性法律虽是属国防外交的，但却对香港不适用，如兵役法就不适用于香港。有建议将这些适用于香港的全国性法律写入基本法，便能使香港人安心，但这是有不妥之处的，因为将来若再有这一类的全国性法律，难道要改基本法吗？为求尽量避免修改基本法，故有另一建议，就是将那些全国性法律写在附件，因增加或修改附件是较容易的。这个提议可以研究。”¹⁶

咨委会亦收集到建议将全国性法律列于附件：把那些现有体现国家统一和领土完整，并应适用于香港的六条中国法律先列在基本法附件内，如将来有新的中国法律要适用于香港，就可修改基本法附件而把它们加进基本法内。修改附件的程序可参考意见稿第四十五条¹⁷和第六十七条¹⁸“由全国人大常委批准和香港特别行政区立法机关三分之二多数及行政长官通过”；然后香港特区立法机关可再立法实施这些列于附件内的法律。理由是：可让香港人清楚知道哪些全国性法律在香港特区有法律的效力；这一些中国法律仍可适用于香港特区，并由于附于《基本法》内，可以顺理成章成为香港特区法律的一部分；这附件由于可以修改，所以仍能有足够弹性去照顾将来的需要；由于这些中国法律是附

15 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(四)《适用于香港特区的中国法律》阐述了该七种适用于香港特区的法律。《起草过程概览》，下册，第1240 - 1241页。

16 1988年8月3日基本法咨询委员会秘书处参考资料(一)《内地草委访港小组就基本法(草案)征求意见稿一些问题的回应辑录(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草过程概览》，下册，第1239 - 1240页。

17 即现时的《基本法》第四十五条。

18 即现时的《基本法》第六十八条。

于《基本法》内，而不只是由香港特区直接立法实施，那么这些中国法律在适用香港特区后就仍可拥有足够的权威和信服性；香港特区可在每一条中国法律适用于香港特区的过程中都有权参与，这就可平复了香港特区对中共的疑虑；对于有些需要以主权国家名义或需要中央人民政府之权威去制定之法律，如国籍法和有关外交豁免及特权的法律，中央人民政府在制定有关法律后，可通过修改《基本法》附件，使其得以在香港特区实施；全国人大、人大常委可经由国务院以行政指令方式直接为香港特区立法，有违《中英联合声明》的规定。强行引入，会引起抗拒和信心危机，妨碍香港特区高度自治。¹⁹

关于本附件和《基本法》第十八条的关系，1989年1月9日《中央与香港特别行政区关系专题小组对条文修改情况的报告》中有下述的说明：“……征求意见稿第十七条²⁰第三款规定，适用于香港特别行政区的全国性法律为‘有关国防、外交的法律以及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。’由于有些人士认为‘体现国家统一和领土完整’的法律含意不够清楚，容易产生解释上的困难。因此建议采用将须在香港特别行政区适用的全国性法律列在一个表内，作为基本法的附件。本组委员们经过讨论，同意采纳这个建议：（一）删去了‘体现国家统一和领土完整’的提法，将委员们认为截至目前为止应在香港特别行政区适用的七个全国性法律列于一张表内，作为基本法的附件三；（二）对列于附件三的法律的增减程序作了具体规定；……”²¹

1989年2月15日姬鹏飞主任委员《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》中亦有关于全国性法律适用香港特区的说明：“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

19 1988年10月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)征求意见稿咨询报告第五册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1241页。

20 即现时的《基本法》第十八条。

21 载于1989年1月《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第八次全体会议文件汇编》。《起草过程概览》，下册，第1241 - 1242页。

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。”²²

附件三的第二稿制定前，咨委会收集到建议将附件三的第五款改为：“《中华人民共和国国籍法》及宪法中有关香港特别行政区的条例。”²³ 建议没有被采纳。

此外，有意见认为修改附件三的程序应与修改《基本法》一样，即依第一百五十八条²⁴ 的规定，要全国人大通过。²⁵ 修改附件三的程序可见于现时的《基本法》第十八条第三款：“全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的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后，可对列于本法附件三的法律作出增减，任何列入附件三的法律，限于有关国防、外交和其他按本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律。”

22 《起草过程概览》，下册，第1242页。

23 1989年11月基本法咨询委员会《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)咨询报告第三册——条文总报告》。《起草过程概览》，下册，第1242页。

24 即现时的《基本法》第一百五十九条。

25 同注脚22。

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十二条第四款和第二十四条第二款第（三）项的解释

（1999年6月26日第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过）

第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议审议了国务院《关于提请解释〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第二十二条第四款和第二十四条第二款第（三）项的议案》。国务院的议案是应香港特别行政区行政长官根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十三条和第四十八条第（二）项的有关规定提交的报告提出的。鉴于议案中提出的问题涉及香港特别行政区终审法院1999年1月29日的判决对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》有关条款的解释，该有关条款涉及中央管理的事务和中央与香港特别行政区的关系，终审法院在判决前没有依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第三款的规定请全国人民代表大会常务委员会作出解释，而终审法院的解释又不符合立法原意，经征询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意见，全国人民代表大会常务委员会决定，根据《中华人民共和国宪法》第六十七条第（四）项和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第一款的规定，对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十二条第四款和第二十四条第二款第（三）项的规定，作如下解释：

一、《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十二条第四款关于“中国其他地区的人进入香港特别行政区须办理批准手续”的规定，是指各省、自治区、直辖市的人，包括香港永久性居民在内地所生的中国籍子女，不论以何种事由要求进入香港特别行政区，均须依照国家有关法律、行政法规的规定，向其所在地区的有关机关申请办理批准手续，并须持有有关机关制发的有效证件方能进入香港特别行政区。各省、自治区、直辖市的人，包括香港永久性居民在内地所生的中国籍子女，进入香港特

别行政区，如未按国家有关法律、行政法规的规定办理相应的批准手续，是不合法的。

二、《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十四条第二款前三项规定：“香港特别行政区永久性居民为：（一）在香港特别行政区成立以前或以后在香港出生的中国公民；（二）在香港特别行政区成立以前或以后在香港通常居住连续七年以上的中国公民；（三）第（一）、（二）两项所列居民在香港以外所生的中国籍子女”。其中第（三）项关于“第（一）、（二）两项所列居民在香港以外所生的中国籍子女”的规定，是指无论本人是在香港特别行政区成立以前或以后出生，在其出生时，其父母双方或一方须是符合《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十四条第二款第（一）项或第（二）项规定条件的人。本解释所阐明的立法原意以及《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十四条第二款其他各项的立法原意，已体现在1996年8月10日全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会第四次全体会议通过的《关于实施〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第二十四条第二款的意见》中。

本解释公布之后，香港特别行政区法院在引用《中华人民共和国香港特别行政区基本法》有关条款时，应以本解释为准。本解释不影响香港特别行政区终审法院1999年1月29日对有关案件判决的有关诉讼当事人所获得的香港特别行政区居留权。此外，其他任何人是否符合《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十四条第二款第（三）项规定的条件，均须以本解释为准。

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件一第七条和附件二第三条的解释

(2004年4月6日第十届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第八次会议审议了委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件一第七条和附件二第三条的解释(草案)》的议案。经征询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意见，全国人民代表大会常务委员会决定，根据《中华人民共和国宪法》第六十七条第四项和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第一款的规定，对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》第七条“二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准”的规定和附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》第三条“二〇〇七年以后香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序，如需对本附件的规定进行修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案”的规定，作如下解释：

一、上述两个附件中规定的“二〇〇七年以后”，含二〇〇七年。

二、上述两个附件中规定的二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案的表决程序“如需”修改，是指可以进行修改，也可以不进行修改。

三、上述两个附件中规定的须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准或者备案，是指行政长官的产生办法和立法会的产生办法及立法会法案、议案的表决程序修改时必经的法律程序。只有经过上述

程序，包括最后全国人民代表大会常务委员会依法批准或者备案，该修改方可生效。是否需要进行修改，香港特别行政区行政长官应向全国人民代表大会常务委员会提出报告，由全国人民代表大会常务委员会依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十五条和第六十八条规定，根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则确定。修改行政长官产生办法和立法会产生办法及立法会法案、议案表决程序的法案及其修正案，应由香港特别行政区政府向立法会提出。

四、上述两个附件中规定的行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案的表决程序如果不作修改，行政长官的产生办法仍适用附件一关于行政长官产生办法的规定；立法会的产生办法和法案、议案的表决程序仍适用附件二关于第三届立法会产生办法的规定和附件二关于法案、议案的表决程序的规定。

现予公告。

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第五十三条第二款的解释

(2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议审议了国务院《关于提请解释〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第五十三条第二款的议案》。根据《中华人民共和国宪法》第六十七条第四项和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第一款的规定，并征询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意见，全国人民代表大会常务委员会对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第五十三条第二款的规定，作如下解释：

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第五十三条第二款中规定：“行政长官缺位时，应在六个月内依本法第四十五条的规定产生新的行政长官。”其中“依本法第四十五条的规定产生新的行政长官”，既包括新的行政长官应依据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十五条规定的产生办法产生，也包括新的行政长官的任期应依据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十五条规定的产生办法确定。

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十五条第三款规定：“行政长官产生的具体办法由附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》规定。”附件一第一条规定：“行政长官由一个具有广泛代表性的选举委员会根据本法选出，由中央人民政府任命。”第二条规定：“选举委员会每届任期五年。”第七条规定：“二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。”上述规定表明，二〇〇七年以前，在行政长官由任期五年的选举委员会选出的制度安排下，如出现行政长官未任满《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十六条规定的五年任期导致行政长官缺位的情况，新的行政长官的任期应为原行政长官的剩余任期；二〇〇七年以后，

如对上述行政长官产生办法作出修改，届时出现行政长官缺位的情况，新的行政长官的任期应根据修改后的行政长官具体产生办法确定。

现予公告。

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的解释

(2011年8月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议审议了委员长会议关于提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释(草案)》的议案。委员长会议的议案是应香港特别行政区终审法院依据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第三款的规定提请全国人民代表大会常务委员会解释《中华人民共和国香港特别行政区基本法》有关规定的报告提出的。

香港特别行政区终审法院在审理一起与刚果民主共和国有关的案件时,涉及香港特别行政区是否应适用中央人民政府决定采取的国家豁免规则或政策的问题。为此,香港特别行政区终审法院依据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第三款的规定,提请全国人民代表大会常务委员会解释如下问题:“(1)根据第十三条第一款的真正解释,中央人民政府是否有权力决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策;(2)如有此权力的话,根据第十三条第一款和第十九条的真正解释,香港特别行政区(‘香港特区’) (包括香港特区的法院)是否:①有责任援用或实施中央人民政府根据第十三条第一款所决定的国家豁免规则或政策;或②反之,可随意偏离中央人民政府根据第十三条第一款所决定的国家豁免规则或政策,并采取一项不同的规则;(3)中央人民政府决定国家豁免规则或政策是否属于《基本法》第十九条第三款第一句中所说的‘国防、外交等国家行为’;以及(4)香港特区成立后,第十三条第一款、第十九条和香港作为中华人民共和国的特别行政区的地位,对香港原有(即1997年7月1日之前)的有关国家豁免的普通法(如果这些法律与中央人民政府根据第十三条第一款所决定的国家豁免规则或政策有抵触)所

带来的影响，是否令到这些普通法法律，须按照《基本法》第八条和第一百六十条及于1997年2月23日根据第一百六十条作出的《全国人民代表大会常务委员会的决定》的规定，在适用时作出必要的变更、适应、限制或例外，以确保关于这方面的普通法符合中央人民政府所决定的国家豁免规则或政策。”香港特别行政区终审法院上述提请解释的做法符合《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第三款的规定。

根据《中华人民共和国宪法》第六十七条第（四）项和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条的规定，并征询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意见，全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区终审法院提请解释的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的规定以及相关问题，作如下解释：

一、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(1)个问题。依照《中华人民共和国宪法》第八十九条第（九）项的规定，国务院即中央人民政府行使管理国家对外事务的职权，国家豁免规则或政策属于国家对外事务中的外交事务范畴，中央人民政府有权决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策，在中华人民共和国领域内统一实施。基于上述，根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款关于“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”的规定，管理与香港特别行政区有关的外交事务属于中央人民政府的权力，中央人民政府有权决定在香港特别行政区适用的国家豁免规则或政策。

二、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(2)个问题。依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和本解释第一条的规定，中央人民政府有权决定在香港特别行政区适用的国家豁免规则或政策；依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十九条和本解释第三条的规定，香港特别行政区法院对中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为无管辖权。因此，香港特别行政区法院在审理案件时遇有外国国家及其财产管辖豁免和执行豁免问题，须适用和实施中央人民政府决定适用于香港特别行政区的国家豁免规则或政策。基于上述，根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的规定，香港特别行政区，包括香港特别行政区法院，有

责任适用或实施中央人民政府决定采取的国家豁免规则或政策，不得偏离上述规则或政策，也不得采取与上述规则或政策不同的规则。

三、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(3)个问题。国家豁免涉及一国法院对外国国家及其财产是否拥有管辖权，外国国家及其财产在一国法院是否享有豁免，直接关系到该国的对外关系和国际权利与义务。因此，决定国家豁免规则或政策是一种涉及外交的国家行为。基于上述，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十九条第三款规定的“国防、外交等国家行为”包括中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为。

四、关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(4)个问题。依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第八条和第一百六十条的规定，香港原有法律只有在不抵触《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的情况下才予以保留。根据《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》第四条的规定，采用为香港特别行政区法律的香港原有法律，自1997年7月1日起，在适用时，应作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合中华人民共和国对香港恢复行使主权后香港的地位和《基本法》的有关规定。香港特别行政区作为中华人民共和国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，必须执行中央人民政府决定的国家豁免规则或政策。香港原有法律中有关国家豁免的规则必须符合上述规定才能在1997年7月1日后继续适用。基于上述，根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的规定，依照《全国人民代表大会常务委员会关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》采用为香港特别行政区法律的香港原有法律中有关国家豁免的规则，从1997年7月1日起，在适用时，须作出必要的变更、适应、限制或例外，以符合中央人民政府决定采取的国家豁免规则或政策。

现予公告。

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条的解释

(2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议了委员长会议提请审议《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百零四条的解释(草案)》的议案。经征询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意见,全国人民代表大会常务委员会决定,根据《中华人民共和国宪法》第六十七条第四项和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条第一款的规定,对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条“香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区”的规定,作如下解释:

一、《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条规定的“拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区”,既是该条规定的宣誓必须包含的法定内容,也是参选或者出任该条所列公职的法定要求和条件。

二、《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条规定相关公职人员“就职时必须依法宣誓”,具有以下含义:

(一)宣誓是该条所列公职人员就职的法定条件和必经程序。未进行合法有效宣誓或者拒绝宣誓,不得就任相应公职,不得行使相应职权和享受相应待遇。

(二)宣誓必须符合法定的形式和内容要求。宣誓人必须真诚、庄重地进行宣誓,必须准确、完整、庄重地宣读包括“拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区”内容的法定誓言。

（三）宣誓人拒绝宣誓，即丧失就任该条所列相应公职的资格。宣誓人故意宣读与法定誓言不一致的誓言或者以任何不真诚、不庄重的方式宣誓，也属于拒绝宣誓，所作宣誓无效，宣誓人即丧失就任该条所列相应公职的资格。

（四）宣誓必须在法律规定的监誓人面前进行。监誓人负有确保宣誓合法进行的责任，对符合本解释和香港特别行政区法律规定的宣誓，应确定为有效宣誓；对不符合本解释和香港特别行政区法律规定的宣誓，应确定为无效宣誓，并不得重新安排宣誓。

三、《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条所规定的宣誓，是该条所列公职人员对中华人民共和国及其香港特别行政区作出的法律承诺，具有法律约束力。宣誓人必须真诚信奉并严格遵守法定誓言。宣誓人作虚假宣誓或者在宣誓之后从事违反誓言行为的，依法承担法律责任。

现予公告。

附录一

全国人民代表大会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的决定

(1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过)

第七届全国人民代表大会第三次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，包括附件一：《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和表决程序》，附件三：《在香港特别行政区实施的全国性法律》，以及香港特别行政区区旗和区徽图案。《中华人民共和国宪法》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”。香港特别行政区基本法是根据《中华人民共和国宪法》、按照香港的具体情况制定的，是符合宪法的。香港特别行政区设立后实行的制度、政策和法律，以香港特别行政区基本法为依据。

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》自1997年7月1日起实施。

附录二

香港特别行政区基本法起草委员会名单

主任委员

姬鹏飞

副主任委员

安子介 包玉刚 许家屯 费彝民 胡 绳

费孝通 王汉斌 李国宝

委 员 (按姓名笔划排列)

马 临	王汉斌	王叔文	王铁崖	毛钧年
包玉刚	邝广杰*	司徒华*	邬维庸	刘皇发
安子介	许家屯	许崇德	芮 沐	李 后
李国宝	李柱铭*	李裕民	李福善	李嘉诚
萧蔚云	吴大琨	吴建璠	张友渔	陈 欣(女)
陈 楚	邵天任	林亨元	周 南	郑正训
郑伟荣	项淳一	荣毅仁	胡 绳	柯在铄
查良镛*	查济民	费孝通	费彝民	勇龙桂
莫应淮	贾 石	钱伟长	钱昌照	郭棣活
容永道	姬鹏飞	黄丽松	黄保欣	释觉光
鲁 平	裘劭恒	雷洁琼(女)	廖 晖	廖瑶珠(女)
端木正	谭惠珠(女)	谭耀宗	霍英东	

秘书长

李 后

副秘书长

鲁 平 毛钧年

* 已辞职者

附录三

香港特别行政区基本法咨询委员会委员名单

文 楼	文世昌	文汉明	毛钧年	王英伟	王敏刚
王敏超	王宽诚	卡法拉利	司徒辉	田北俊	白纳德
石 慧	伍淑清	安子介	朱祖涵	江德仁	何文法
何定钧*	何承天	何锺泰	何鸿燊	余立仁	利荣康
吴 坦	吴少鹏	吴光正	吴多泰	吴康民	吴梦珍
吴蔚奇*	吴锦泉	吴耀东	岑才生	李 奇	李永达
李仲贤	李国章	李启宇	李启明	李绍基*	李连生
李景行	李福兆	杜叶锡恩	沙理士	沉日昌	沉本瑛
沉茂辉	阮北耀	周永新	屈 超	林光宇	林邦庄
林宝荣	祁天顺	邵友保	邱锡蕃	姚伟梅	查伍小贞
查良镛	胡法光	胡菊人	唐翔千	夏文浩	夏利莱
夏其龙	孙秉枢	孙城曾	徐四民	徐是雄	徐国炯
徐庆全	马清忠	高茗华	高家裕	高赞觉	堵绥满
张世林	张宇人	张佑启	张栢枝	张家敏	张振国
张健利	张云枫	张贤登	张鑑泉	曹宏威	梁兆棠
梁林开*	梁振英	梁智鸿	梁儒盛*	脱维善	莫家荣
庄绍梁	郭元汉*	郭文藻	郭志权	陈 彬	陈子钧
陈少感	陈永棋	陈协平	陈坤耀	陈英麟	陈曾焘
陈诚存	陆冬青	陆孝佩	陶学祁	章 麟	麦 灿
麦海华	麦理士*	曾光道	曾宪梓	曾翼生	程介南
程源锜	冯可强	冯永祥	冯承光	冯国纶	冯华健*
冯炜光*	冯检基	黄允畋	黄日煊*	黄永恩	黄光汉

黄匡源	黄宜弘	黄保欣	黄维城*	黄礼泉	黄丽松
杨汝万	杨孝华	杨铁梁	温国胜	叶文庆	叶若林
叶敬平	叶锡安	葛达喜	董建华	邹灿基	雷兴悟*
邬维庸	嘉道理	廖正亮	廖烈文	荣智权	蒙民伟
刘永龄	刘迺强	欧成威	潘宗光	潘振良	潘国城
潘朝彦	蔡德河	谈灵钧	郑秀彬	郑陶美蓉	郑裕彤
郑耀棠	郑钟伟	邓卿意*	卢景文	钱世年	霍华彬
霍震霆	戴健文	戴斯德*	戴维信*	戴耀廷*	谢志伟
谢宜均	谢约翰	谢怀志*	锺景辉	锺期荣	简福饴
邝凯迎	邝广杰*	罗康瑞	罗杰志	关越强	苏海文
顾思聪	龚志强				

* 已辞职者

附录四

中华人民共和国香港特别行政区基本法结构（草案）

（中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次全体会议一九八六年四月二十二日通过）

说明

本草案经中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第二次会议全体委员认真讨论、反复修改，于一九八六年四月二十二日通过。

本草案只是初步确定的大纲，供会后的基本法起草工作作参考。本草案还没有能完全包括部分委员所提出的一些问题。这些问题将写入《备忘录》，并交有关的专题小组继续研究。

今后在草拟具体条文的过程中，如发现本草稿有不完善之处，可以经起草委员会全体会议的同意，作必要的增删或者调整。

目录

序言

第一章 总则

第二章 中央与香港特别行政区的关系

第三章 香港居民的基本权利和义务

第四章 香港特别行政区的政治体制

第一节 行政长官

第二节 行政机关

第三节 立法机关

第四节 司法机关

第五节 区域组织

第六节 公务员

第五章 香港特别行政区的经济

第六章 香港特别行政区的教育、科学、技术、文化、体育和宗教

第七章 香港特别行政区的对外事务

第八章 香港特别行政区的区旗、区徽

第九章 香港特别行政区基本法的法律地位和解释、修改

第十章 附则

序言

(一) 香港的区域范围, 历史背景, 中英联合声明的签订, 香港问题的解决

(二) 在“一个国家, 两种制度”方针指导下设立香港特别行政区

(三) 根据宪法第三十一条制订香港特别行政区基本法以维护国家主权和香港的繁荣与稳定

第一章 总则

(一) 香港特别行政区是中华人民共和国的不可分离的一部分, 在全国人民代表大会授权下实行高度自治

(二) 行政机关和立法机关由当地人组成

(三) 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五十年不变

(四) 保护私有财产, 保护企业所有权、合法继承权

(五) 土地的所有权、管理权和使用权

(六) 自然资源的所有权、管理权、使用权

(七) 原有法律基本不变

（八）语言、文字

第二章 中央与香港特别行政区的关系

（一）香港特别行政区直辖于中央人民政府

（二）外交事务由中央人民政府管理（香港特别行政区按照本法第七章及其他有关条款处理外事）

（三）防务和驻军由中央负责

（四）香港特别行政区享有行政管理权（香港特别行政区在人事、治安、财政、税收、金融、货币、邮政、工商业、贸易、关税和教育、科学、文化、出入境以及其他方面的管理权）

（五）香港特别行政区享有立法权

（六）香港特别行政区享有独立的司法权和终审权

（七）全国人民代表大会和国务院授予香港特别行政区的其他职权

（八）香港特别行政区的代表得参与国家事务的管理

（九）中央所属各部门、各省、自治区、直辖市同香港特别行政区的关系（但不得干预特别行政区的内部事务）

第三章 香港居民的基本权利和义务

（一）香港居民的定义

（二）选举权和被选举权

（三）言论、出版、集会、结社、组织和参加工会的自由、罢工、游行自由

（四）人身自由

（五）住宅不受侵犯，通信自由

（六）迁徙和出入境自由

（七）宗教和信仰自由

(八) 选择职业的自由、学术研究自由

(九) 有权得到秘密法律咨询、向法院提起诉讼、选择律师在法庭上为其代理以及获得司法补救。居民有权依法对行政部门的行为向法院申诉

(十) 依法享受社会福利的权利。退休、离职公务员的福利待遇受保护

(十一) 保障婚姻自由、保障自愿生育的权利

(十二) 《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的规定将继续有效

(十三) 享有由普通法所保障的其他权利和自由

(十四) 居住在香港的其他人的合法权益受保护

(十五) 新界原居民的合法权益受保护

(十六) 香港居民有遵守基本法和香港特别行政区一切法律的义务

第四章 香港特别行政区的政治体制

第一节 行政长官

(一) 行政长官的产生和任免

(二) 行政长官的任期

(三) 行政长官的职权

第二节 行政机关

(一) 行政机关的组织形式和组成人员的产生和任免

(二) 行政机关主要官员的任期

(三) 行政机关的职权

(四) 行政机关和立法机关的关系

第三节 立法机关

(一) 立法机关的组成和产生办法

(二) 立法机关组成人员的任期

- (三) 立法机关的职权
- (四) 会议的召集和立法程序
- (五) 立法机关组成人员的职责和权利

第四节 司法机关

- (一) 司法机关的组织体系
- (二) 司法机关的职权
- (三) 法官和其他司法人员的任免
- (四) 独立审判
- (五) 陪审制度
- (六) 辩护原则
- (七) 刑事检控
- (八) 同各省、自治区、直辖市在司法方面的联系
- (九) 司法互助

第五节 区域组织

区域组织的职能和产生

第六节 公务员

第五章 香港特别行政区的经济

- (一) 财政管理，税收政策
- (二) 金融制度和政策（国际金融中心，港币的流通和发行，不实行外汇管制政策，外汇、黄金、证券、期货市场继续开放）
- (三) 自由贸易政策（自由港，单独的关税地区，单独享有出口配额、关税优惠和其他类似安排，产地来源证的签发）
- (四) 制造业等工业政策
- (五) 商业、旅游业、房地产业政策
- (六) 航运管理和民航管理

第六章 香港特别行政区的教育、科学、技术、文化、体育和宗教

- (一) 教育制度和教育政策
- (二) 科技政策
- (三) 文化政策。体育事业
- (四) 宗教政策
- (五) 专业人士的专业资格问题
- (六) 其他社会事务

第七章 香港特别行政区的对外事务

- (一) 参与有关的外交谈判
- (二) 参加有关的国际组织、国际会议，签订和履行有关国际协定
- (三) 国际协定在香港的适用问题
- (四) 签发护照和其它旅行证件的问题
- (五) 同外国或外地区互免签证的问题
- (六) 在外国或外地区设立官方、半官方的经济贸易机构
- (七) 外国或外地区在香港设立机构的条件和程序

第八章 香港特别行政区的区旗、区徽

- (一) 除挂国旗和国徽外，可使用区旗和区徽
- (二) 香港特别行政区的区旗
- (三) 香港特别行政区的区徽

第九章 香港特别行政区基本法的法律地位和解释、修改

- (一) 基本法的法律地位以及它与宪法的关系
- (二) 对基本法的解释

(三) 对基本法的修改

第十章 附则

(一) 香港特别行政区第一届政府的产生

(二) 原有法律的延续和原有证件、契约的继续有效问题

(三) 基本法的生效

附录五

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

(1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过)

一、香港特别行政区第一届政府和立法会根据体现国家主权、平稳过渡的原则产生。

二、在1996年内，全国人民代表大会设立香港特别行政区筹备委员会，负责筹备成立香港特别行政区的有关事宜，根据本决定规定第一届政府和立法会的具体产生办法。筹备委员会由内地和不少于50%的香港委员组成，主任委员和委员由全国人民代表大会常务委员会委任。

三、香港特别行政区筹备委员会负责筹组香港特别行政区第一届政府推选委员会（以下简称推选委员会）。

推选委员会全部由香港永久性居民组成，必须具有广泛代表性，成员包括全国人民代表大会香港地区代表、香港地区全国政协委员的代表、香港特别行政区成立前曾在香港行政、立法、咨询机构任职并有实际经验的人士和各阶层、界别中具有代表性的人士。

推选委员会由400人组成，比例如下：

工商、金融界	25%
专业界	25%
劳工、基层、宗教界等	25%
原政界人士、香港地区全国人大代表、 香港地区全国政协委员的代表	25%

四、推选委员会在当地以协商方式、或协商后提名选举，推举第一任行政长官人选，报中央人民政府任命。第一任行政长官的任期与正常任期相同。

五、第一届香港特别行政区政府由香港特别行政区行政长官按香港特别行政区基本法规定负责筹组。

六、香港特别行政区第一届立法会由60人组成，其中分区直接选举产生议员20人，选举委员会选举产生议员10人，功能团体选举产生议员30人。原香港最后一届立法局的组成如符合本决定和香港特别行政区基本法的有关规定，其议员拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法、愿意效忠中华人民共和国香港特别行政区并符合香港特别行政区基本法规定条件者，经香港特别行政区筹备委员会确认，即可成为香港特别行政区第一届立法会议员。

香港特别行政区第一届立法会议员的任期为两年。

附录六

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》英文本的决定

(1990年6月28日通过)

第七届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议决定：全国人民代表大会法律委员会主持审定的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》英译本为正式英文本，和中文本同样使用；英文本中的用语的含义如果有与中文本有出入的，以中文本为准。

附录七

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国国籍法》在香港特别行政区实施的几个问题的解释

(1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过)

根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十八条和附件三的规定,《中华人民共和国国籍法》自1997年7月1日起在香港特别行政区实施。考虑到香港的历史背景和现实情况,对《中华人民共和国国籍法》在香港特别行政区实施作如下解释:

一、凡具有中国血统的香港居民,本人出生在中国领土(含香港)者,以及其他符合《中华人民共和国国籍法》规定的具有中国国籍的条件者,都是中国公民。

二、所有香港中国同胞,不论其是否持有“英国属土公民护照”或者“英国国民(海外)护照”,都是中国公民。自1997年7月1日起,上述中国公民可继续使用英国政府签发的有效旅行证件去其他国家或地区旅行,但在香港特别行政区和中华人民共和国其他地区不得因持有上述英国旅行证件而享有英国的领事保护的权利。

三、任何在香港的中国公民,因英国政府的“居英权计划”而获得的英国公民身份,根据《中华人民共和国国籍法》不予承认。这类人仍为中国公民,在香港特别行政区和中华人民共和国其他地区不得享有英国的领事保护的权利。

四、在外国有居留权的香港特别行政区的中国公民,可使用外国政府签发的有关证件去其他国家或地区旅行,但在香港特别行政区和中华人民共和国其他地区不得因持有上述证件而享有外国领事保护的权利。

五、香港特别行政区的中国公民的国籍发生变更,可凭有效证件向香港特别行政区受理国籍申请的机关申报。

六、授权香港特别行政区政府指定其入境事务处为香港特别

行政区受理国籍申请的机关，香港特别行政区入境事务处根据《中华人民共和国国籍法》和以上规定对所有国籍申请事宜作出处理。

附录八

全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会关于实施 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十四条 第二款的意见

(1996年8月10日全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会第
四次全体会议通过)

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二十四条第二对香港特别行政区永久性居民的问题作出了规定。为了实施上述规定，特提出以下意见，以备香港特别行政区制定实施细则时参照。

一、基本法第二十四条第二款第（一）项规定的在香港出生的中国公民，是指父母双方或一方合法定居在香港期间所生的子女，不包括非法入境、逾期居留或在香港临时居留的人在著港期间所生的子女。

二、下述情况不被视为基本法第二十四条第二款第（二）项和第（四）项规定的在香港“通常居住”：

- (1)非法入境或于非法入境后获入境处处长准许留在香港；
- (2)在违反逗留期限或其他条件的情况下留在香港；
- (3)以难民身份留在香港；
- (4)在香港被依法羁留或被法院判处监禁；
- (5)根据政府的专项政策获准留在香港。

三、基本法第二十四条第二款第（二）项规定的中国公民在香港通常居住“连续七年”的计算方法，应为任何时间的连续七年；基本法第二十四条第二款第（四）项规定的非中国籍人在香港通常居住“连续七年”的计算方法，应为紧接其申请成为香港特别行政区永久性居民之前的连续七年。

四、基本法第二十四条第二款第（三）项规定的在香港以外

出生的中国籍子女，在本人出生时，其父母双方或一方须是根据基本法第二十四条第二款第（一）项或第（二）项已经取得香港永久性居民身份的人。

五、基本法第二十四条第二款第（四）项规定的非中国籍人以香港为永久居住地的具体要求为：

1. 该人须在申请成为香港特别行政区永久性居民时依法签署一份声明，表示愿意以香港为永久居住地；

2. 该人在作上述声明时须如实申请以下个人情况，供香港特别行政区政府审批其永久性居民身份时参考：

(a)在香港有无住所（惯常居所）；

(b)家庭主要成员（配偶及未成年子女）是否通常在香港居住；

(c)在香港有无正当职业或稳定的生活来源；

(d)在香港是否依法纳税。

3. 该人须对声明中申报上述情况的真实性承担法律责任，香港特别行政区政府有权在需要时要求申报人提供必要的证明文件和资料，如发现申报人所作的申报与事实不符，可依法作出处理包括注销其永久性居民身份证。

4. 已取得香港永久性居民身份的非中国籍人，除特殊原因外，如在通常规定的时间限度内（时间限度由香港特别行政区规定）连续不在香港居住，即丧失以香港为永久居住地的条件，可依法注销其永久性居民身份证，不再享有香港居留权；但可依法进入香港和不受条件限制在香港居住和工作，在符合基本法第二十四条第二款有关规定的条件时可成为香港特别行政区永久性居民。

六、基本法第二十四条第二款第（五）项规定的非中国籍人在香港所生的未满21周岁子女，在本人出生时或出生后，其父母双方或一方须是根据基本法第二十四条第二款第（四）项取得香港永久性居民身份的人。上述具有香港永久性居民身份的子女在年满21周岁后，在符合基本法第二十四条第二款的其他有关规定的条件时可享有香港永久性居民身份。

七、对在香港特别行政区成立以前持香有港永久性居民身份证并享有香港居留权的人，作如下安排：

1. 在香港出生或在香港通常居住连续满7年的中国公民，其所持有的香港永久性居民身份证在1997年7月1日后继续有效，享有香港特别行政区居留权。

2. 香港特别行政区成立前具有香港永久性居民身份的人，移民海外后在1997年6月30日前以外国公民身份返回香港定居，其所持有的香港永久性居民身份证在1997年7月1日后继续有效，享有特别行政区居留权。

3. 香港特别行政区成立前具有香港永久性居民身份的人，如其连续不在香港居住的时间已超过规定的时间限度，而在1997年7月1日后以外国公民身份返回香港定居，其所持有的香港永久性居民身份证应依法注销，不再享有香港居留权，但可依法进入香港和不受条件限制在香港居住和工作，在符合基本法第二十四条有关规定的条件时成为香港特别行政区永久性居民。

附录九

全国人民代表大会常务委员会关于根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百六十条处理香港原有法律的决定

(1997年2月23日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《基本法》)第一百六十条规定:“香港特别行政区成立时,香港原有法律除由全国人民代表大会常务委员会宣布为同本法抵触者外,采用为香港特别行政区法律,如以后发现有的法律与本法抵触,可依照本法规定的程序修改或停止生效。”第八条规定:“香港原有法律,即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法,除同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。”第八届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议根据上述规定,审议了香港特别行政区筹备委员会关于处理香港原有法律问题的建议,决定如下:

一、香港原有法律,包括普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法,除同《基本法》抵触者外,采用为香港特别行政区法律。

二、列于本决定附件一的香港原有的条例及附属立法抵触《基本法》,不采用为香港特别行政区法律。

三、列于本决定附件二的香港原有的条例及附属立法的部分条款抵触《基本法》,抵触的部分条款不采用为香港特别行政区法律。

四、采用为香港特别行政区法律的香港原有法律,自1997年7月1日起,在适用时,应作出必要的变更、适应、限制或例外,以符合中华人民共和国对香港恢复行使主权后香港的地位和《基本法》的有关规定,如《新界土地(豁免)条例》在适用时应符合上述原则。

除符合上述原则外，原有的条例或附属立法中：

（一）规定与香港特别行政区有关的外交事务的法律，如与在香港特别行政区实施的全国性法律不一致，应以全国性法律为准，并符合中央人民政府享有的国际权利和承担的国际义务。

（二）任何给予英国或英联邦其他国家或地区特权待遇的规定，不予保留，但有关香港与英国或英联邦其他国家或地区之间互惠性规定，不在此限。

（三）有关英国驻香港军队的权利、豁免及义务的规定，凡不抵触《基本法》和《中华人民共和国香港特别行政区驻军法》的规定者，予以保留，适用于中华人民共和国中央人民政府派驻香港特别行政区的军队。

（四）有关英文的法律效力高于中文的规定，应解释为中文和英文都是正式语文。

（五）在条款中引用的英国法律的规定，如不损害中华人民共和国的主权和不抵触《基本法》的规定，在香港特别行政区对其作出修改前，作为过渡安排，可继续参照适用。

五、在符合第四条规定的条件下，采用为香港特别行政区法律的香港原有法律，除非文意另有所指，对其中的名称或词句的解释或适用，须遵循本决定附件三所规定的替换原则。

六、采用为香港特别行政区法律的香港原有法律，如以后发现与《基本法》相抵触者，可依照《基本法》规定的程序修改或停止生效。

附件一

香港原有法律中下列条例及附属立法抵触《基本法》，不采用为香港特别行政区法律：

1. 《受託人（香港政府证券）条例》（香港法例第77章）；
2. 《英国法律应用条例》（香港法例第88章）；
3. 《英国以外婚姻条例》（香港法例第180章）；
4. 《华人引渡条例》（香港法例第235章）；

5. 《香港徽帜（保护）条例》（香港法例第315章）；
6. 《国防部大臣（产业承继）条例》（香港法例第193章）；
7. 《皇家香港军团条例》（香港法例第199章）；
8. 《强制服役条例》（香港法例第246章）；
9. 《陆军及皇家空军法律服务处条例》（香港法例第286章）；
10. 《英国国籍（杂项规定）条例》（香港法例第186章）；
11. 《1981年英国国籍法（相应修订）条例》（香港法例第373章）；
12. 《选举规定条例》（香港法例第367章）；
13. 《立法局（选举规定）条例》（香港法例第381章）；
14. 《选区分界及选举事务委员会条例》（香港法例第432章）。

附件二

香港原有法律中下列条例及附属立法的部分条款抵触《基本法》，不采用为香港特别行政区法律：

1. 《人民入境条例》（香港法例第115章）第2条中有关“香港永久性居民”的定义和附表一“香港永久性居民”的规定；
2. 任何为执行在香港适用的英国国籍法所作出的规定；
3. 《市政局条例》（香港法例第101章）中有关选举的规定；
4. 《区域市政局条例》（香港法例第385章）中有关选举的规定；
5. 《区议会条例》（香港法例第366章）中有关选举的规定；
6. 《舞弊及非法行为条例》（香港法例第288章）中的附属立法A《市政局、区域市政局以及议会选举费用令》、附属立法C《立法局决议》；
7. 《香港人权法案条例》（香港法例第383章）第2条第（3）

款有关该条例的解释及应用目的的规定，第3条有关“对先前法例的影响”和第4条有关“日后的法例的释义”的规定；

8. 《个人资料（私隐）条例》（香港法例第486章）第3条第（2）款有关该条例具有凌驾地位的规定；

9. 1992年7月17日以来对《社团条例》（香港法例第151章）的重大修改；

10. 1995年7月27日以来对《公安条例》（香港法例第245章）的重大修改。

附件三

采用为香港特别行政区法律的香港原有法律中的名称或词句在解释或适用时一般须遵循以下替换原则：

1. 任何提及“女王陛下”、“王室”、“英国政府”及“国务大臣”等相类似名称或词句的条款，如该条款内容是关于香港土地所有权或涉及《基本法》所规定的中央管理的事务和中央与香港特别行政区的关系，则该等名称或词句应相应地解释为中央或中国的其他主管机关，其他情况下应解释为香港特别行政区政府。

2. 任何提及“女王会同枢密院”或“枢密院”的条款，如该条款内容是关于上诉权事项，则该等名称或词句应解释为香港特别行政区终审法院，其他情况下，依第1项规定处理。

3. 任何冠以“皇家”的政府机构或半官方机构的名称应删去“皇家”字样，并解释为香港特别行政区相应的机构。

4. 任何“本殖民地”的名称应解释为香港特别行政区；任何有关香港领域的表述应依照国务院颁布的香港特别行政区行政区域图作出相应解释后适用。

5. 任何“最高法院”及“高等法院”等名称或词句应相应地解释为高等法院及高等法院原讼法庭。

6. 任何“总督”、“总督会同行政局”、“布政司”、“律政司”、“首席按察司”、“政务司”、“宪制事务司”、“海关总监”及“按察司”等名称或词句应相应地解释为香港特别行

政区行政长官、行政长官会同行政会议、政务司长、律政司长、终审法院首席法官或高等法院首席法官、民政事务局局长、政制事务局局长、海关关长及高等法院法官。

7. 在香港原有法律中文文本中，任何有关立法局、司法机关或行政机关及其人员的名称或词句应相应地依照《基本法》的有关规定进行解释和适用。

8. 任何提及“中华人民共和国”和“中国”等相类似名称或词句的条款，应解释为包括台湾、香港和澳门在内的中华人民共和国；任何单独或同时提及大陆、台湾、香港和澳门的名称或词句的条款，应相应地将其解释为中华人民共和国的一个组成部分。

9. 任何提及“外国”等相类似名称或词句的条款，应解释为中华人民共和国以外的任何国家或地区，或者根据该项法律或条款的内容解释为“香港特别行政区以外的任何地方”；任何提及“外籍人士”等相类似名称或词句的条款，应解释为中华人民共和国公民以外的任何人士。

10. 任何提及“本条例的条文不影响亦不得视为影响女王陛下、其储君或其继位人的权利”的规定，应解释为“本条例的条文不影响亦不得视为影响中央或香港特别行政区政府根据《基本法》和其他法律的规定所享有的权利”。

附录十

中华人民共和国常驻联合国代表秦华孙
大使就多边国际条约适用于香港特别行政区
事项致联合国秘书长的照会

联合国秘书长

科菲·安南先生阁下

阁下：

根据一九八四年十二月十九日签署的《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》（以下简称《联合声明》），中华人民共和国将于一九九七年七月一日起对香港恢复行使主权。自该日起，香港将成为中华人民共和国的一个特别行政区。

根据《联合声明》附件一《中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明》第一节、中华人民共和国全国人民代表大会于一九九〇年四月四日通过的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》）第十二条、第十三条和第十四条的规定，除外交和国防事务属中华人民共和国中央人民政府负责管理外，香港特别行政区享有高度自治权。此外，根据《联合声明》附件一第十一节和《基本法》第一百五十三条的规定，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。

为此目的，我谨代表中华人民共和国政府通知阁下如下：

一、本照会附件一所列的、中华人民共和国是当事方的条约，在下列任一情形下，自一九九七年七月一日起将适用于香港特别行政区：

（一）一九九七年七月一日前适用于香港；

（二）属于外交、国防类或根据条约的性质和规定必须适用于国家全部领土；

(三) 一九九七年七月一日前未适用于香港，但已决定自该日起适用于香港特别行政区（附件一中注有单星标记）。

二、本照会附件二所列的、中华人民共和国尚不是当事方，但一九九七年七月一日前适用于香港的各项条约，自一九九七年七月一日起继续适用于香港特别行政区。

《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的规定，自一九九七年七月一日起将继续有效。

三、上述附件所列各项条约，包括有关修订、议定书、保留和声明自一九九七年七月日起适用于香港特别行政区所需的手续，中华人民共和国政府已另行办理。

四、未列入本照会上述附件的、中华人民共和国是当事方或将成为当事方的其他条约，如决定将适用于香港特别行政区，中华人民共和国政府将另行办理有关手续。为避免疑问，对属于外交、国防类或根据条约的性质和规定必须适用于国家全部领土的条约，中华人民共和国政府无需办理有关手续。

中华人民共和国政府谨请阁下将本照会及附件正式记录在案，并通知联合国的其他成员和联合国的专门机构。

顺致最崇高的敬意！

中华人民共和国常驻联合国代表

秦华孙（签字）

特命全权大使

一九九七年六月二十日

一九九七年七月一日起适用于香港特别 行政区的多边国际条约清单

附件一：

第一部分

一九九七年七月一日前中国已参加的条约

一、政治、外交、国防类

- 1、一九四五年六月二十六日《联合国宪章》
- 2、一九四五年六月二十六日《国际法院规约》
- 3、一九四六年二月十三日《联合国特权和豁免公约》
- 4、一九四七年十一月二十一日《联合国专门机构特权和豁免公约》
- 5、一九六一年四月十八日《维也纳外交关系公约》
- 6、一九六三年四月二十四日《维也纳领事关系公约》
- 7、一九七一年十二月二十日《联合国宪章第六十一条修正案的生效议定书》
- 8、一八九九年七月二十九日《和平解决国际争端公约》
- 9、一九〇七年十月十八日《和平解决国际争端公约》
- 10、一九七八年五月十九日《国际通信卫星组织特权、免除和豁免议定书》
- 11、一九二五年六月十七日《禁止在战争中使用窒息性、毒性或其他气体和细菌作战方法的议定书》
- 12、一九六七年二月十四日《拉丁美洲和加勒比禁止核武器条约第二附加议定书》
- 13、一九八一年四月十日《禁止或限制使用某些可被认为具

有过份伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》及议定书

14、一九七七年六月八日《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装衝突受难者的附加议定书》

15、一九七七年六月八日《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护非国际性武装衝突受难者的附加议定书》

16、一九八六年八月八日《南太平洋无核区条约第二和第三号附加议定书》

17、一九七二年二月十一日《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约》

18、一九八二年十二月十日《联合国海洋法公约》

19、一九五九年十二月一日《南极条约》

20、一九四九年八月十二日《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》

21、一九四九年八月十二日《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》

22、一九四九年八月十二日《关于战俘待遇之日内瓦公约》

23、一九四九年八月十二日《关于战时保护平民之日内瓦公约》

24、一九六八年七月一日《不扩散核武器条约》

25、一九七二年四月十日《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产及储存以及销毁这类武器的公约》

26、一九九三年一月十三日《关于禁止发展、生产、储存及使用化学武器以及销毁此类武器的公约》

二、禁毒类

27、经一九七二年三月二十五日议定书修订的《一九六一年麻醉品单一公约》

28、一九七一年二月二十一日《精神药物公约》

29、一九八八年十二月二十日《联合国禁止非法贩运麻醉药

品和精神药物公约》

三、国际犯罪类

30、一九四八年十二月九日《防止及惩治灭绝种族罪公约》

31、一九六三年九月十四日《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》

32、一九七〇年十二月十六日《关于制止非法劫持航空器的公约》

33、一九七一年九月二十三日《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》

34、一九七三年十二月十四日《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》

35、一九七九年十二月十七日《反对劫持人质国际公约》

四、国际私法类

36、一九六五年十一月十五日《关于向国外送达民事或商事司法文书和司法外文书公约》

37、一九五八年六月十日《承认及执行外国仲裁裁决的公约》

五、海关类

38、一九七二年十二月二日《国际集装箱安全公约》

*39、一九七二年十二月二日《一九七二年集装箱关税公约》

40、一九六一年十二月六日《关于凭 ATA 报关单证临时进口货物海关公约》

41、一九九〇年六月二十六日《关于暂准进口的公约》

42、一九六一年六月八日《关于在展览会、交易会、会议或类似事项中便利展出或需用物品进口的海关公约》

六、海洋污染类

43、一九六九年十一月二十九日《国际油污损害民事责任公约》及一九七六年十一月十九日议定书

44、一九六九年十一月二十九日《一九六九年国际干预公海油污事故公约》及一九七三年十一月二日议定书

45、一九七二年十二月二十九日《关于防止倾倒废弃物和其他物质污染海洋的公约》及一九七八年对公约附件一、二关于海上焚烧条款的修订；一九八〇年对公约附件一、二关于所列物质清单的修订；一九八九年对公约附件三的修订

46、经一九七八年二月十七日议定书修订的一九七三年十一月二日《防止船舶造成污染国际公约》及附则三和附则五

七、科技类

47、一九六七年一月二十七日《关于各国探测和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》

48、一九六八年四月二十二日《关于援救航天员、送回航天员及送回射入外空之物体的协定》

49、一九七二年三月二十九日《空间物体造成损失的国际责任公约》

50、一九七四年十一月十二日《关于登记射入外层空间物体的公约》

八、民航类

51、一九四四年十二月七日《国际民用航空公约》及一九四七年五月二十七日、一九五四年六月十四日、一九六一年六月二十一日、一九六二年九月十五日、一九六八年九月二十四日、一九七一年三月十二日和七月七日、一九七四年十月十六日、一九七七年九月三十日修订议定书

52、经一九五五年海牙议定书修订的一九二九年十月十二日《统一国际航空运输某些规则公约》

九、商船类

53、一九六六年四月五日《国际船舶载重线公约》及一九七一年、一九七五年和一九七九年修正案

54、一九六九年六月二十三日《国际船舶吨位丈量公约》

55、一九七二年十月二十日《国际海上避碰规则公约》及一九八一年十一月十九日修正案

56、一九七四年十一月一日《国际海上人命安全公约》及一九八一年、一九八三年和一九八八年修正案；一九七八年议定书和一九七八年议定书一九八一年修正案

57、一九七八年七月七日《海员培训、发证和值班标准国际公约》及一九九五年修正案

58、一九七九年四月二十七日《国际海上搜寻救助公约》

59、一九七四年四月六日《联合国班轮公会行为守则公约》

60、一九八九年四月二十八日《国际救助公约》

61、一九一〇年九月二十三日《一九一〇年统一船舶碰撞某些法律规定的国际公约》

62、一九七四年十二月十三日《海上旅客及其行李运输雅典公约》及一九七六年十一月十九日议定书

63、一九六五年四月九日《便利国际海上运输公约》及一九七三年、一九七七年和一九八六年修正案

十、投资类

64、一九六五年三月十八日《解决国家和他国国民之间投资争端公约》

65、一九八五年十月十一日《关于建立多边投资担保机构的公约》

十一、卫生类

66、一九六九年七月二十五日《国际卫生条例》

十二、知识产权类

67、经一九六七年修订的一八八三年三月二十日《保护工业产权巴黎公约》

*68、经一九七九年修订的一八八六年九月九日《伯尔尼保护文学和艺术作品公约》

69、经一九七一年修订的一九五二年九月六日《世界版权公约》

70、一九七一年十月二十九日《保护录音制品制作者防止未经许可复制其录音制品公约》

71、经一九七九年和一九八四年修订的一九七〇年六月十九日《专利合作条约》

十三、资源类

72、一九七三年三月三日《濒危野生动植物种国际贸易公约》

73、一九七二年十一月二十三日《保护世界文化及自然遗产公约》

74、一九四六年十二月二日《国际捕鲸公约》及一九五六年议定书

75、一九八九年三月二十二日《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》

76、一九五六年二月二十七日《东南亚和太平洋地区植物保护协定》及一九五七年十一月二日修正案

77、一九八五年三月二十二日《保护臭氧层维也纳公约》及一九八七年九月十六日《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、一九九〇年六月二十九日《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书修正案》

78、一九七一年二月二日《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》

十四、邮政类

79、一九九四年九月十四日《万国邮政公约》及最后议定书和实施细则

80、一九九四年九月十四日《万国邮政联盟总规则》

81、一九九四年九月十四日《邮政包裹协定》及最后议定书和实施细则

82、一九九四年九月十四日《邮政支票业务协定》

83、一九九四年九月十四日《代收货价邮件协定》

十五、劳工类

84、一九二〇年《最低年龄（海上）公约》（第7号公约）

85、一九二一年《结社权利（农业）公约》（第11号公约）

86、一九二一年《每週休息（工业）公约》（第14号公约）

87、一九二一年《最低年龄（装货和司炉）公约》（第15号公约）

88、一九二一年《青年体格检查（海上）公约》（第16号公约）

89、一九二五年《待遇平等（意外赔偿）公约》（第19号公约）

90、一九二六年《海员协定条款公约》（第22号公约）

91、一九二六年《海员遣返公约》（第23号公约）

92、经修订的一九三二年《防止意外（码头工人）公约》（第32号公约）

93、一九三五年《井下作业（妇女）公约》（第45号公约）

94、经修订的一九三七年《最低年龄（工业）公约》（第59号公约）

95、一九七六年《三方协商（国际劳工标准）公约》（第144号公约）

十六、人权类

96、一九六五年十二月二十一日《消除一切形式种族歧视国际公约》

97、一九七九年十二月十八日《消除对妇女一切形式歧视公约》

98、一九八四年十二月十日《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》

99、一九八九年十一月二十日《儿童权利公约》

十七、贸易类

100、一九二八年十一月二十二日《国际展览会公约》和一九七二年十一月三十日议定书、一九八二年六月二十四日修正案

十八、建立国际组织的公约

101、一九六四年七月十日《万国邮政联盟组织法》及一九六九年、一九七四年、一九八四年、一九八九年和一九九四年附加议定书

102、一九五〇年十二月十五日《建立海关合作理事会公约》

103、一九五六年十月二十六日《国际原子能机构规约》

104、一九四四年七月二十二日《国际货币基金协定》

105、一九四四年七月二十二日《国际复兴开发银行协定》

106、一九六〇年九月二十四日《国际开发协会协定》

107、一九五五年五月二十五日《国际金融公司协定》

108、一九六七年五月三日《国际水道测量组织公约》

109、一九一九年四月十一日《国际劳工组织章程》

- 110、一九四八年三月六日《国际海事组织公约》
- 111、一九七六年九月三日《国际移动卫星组织公约》
- 112、一九七一年八月二十日《国际通信卫星组织协定》
- 113、一九四七年十月十一日《世界气象组织章程》
- 114、一九四六年七月二十二日《世界卫生组织组织法》
- 115、经一九七九年修订的一九六七年七月十四日《建立世界知识产权组织公约》
- 116、一九五六年六月十三日《国际刑事警察组织章程与规则》
- 117、一九四五年十月十六日《联合国粮食及农业组织章程》
- 118、一九八八年一月八日《亚洲——太平洋水产养殖中心网络协议》
- 119、一九九四年十一月二十四日《设立亚洲——太平洋渔业委员会协定》
- 120、一九六五年十二月四日《建立亚洲开发银行协定》
- 121、一九八七年七月一日《亚洲及太平洋邮政联盟组织法和最后议定书》
- 122、一九七六年三月二十七日《亚洲——太平洋地区电信组织章程》
- 123、一九八二年四月一日《亚洲和太平洋发展中心章程》
- 124、一九六八年三月二日《台风委员会规约和议事规则》
- 125、一九九五年四月十四日《亚洲及太平洋统计研究所章程》
- 126、一九八四年五月二十一日《设立国际纺织品和服装局的安排》
- 127、一九九二年十二月二十二日《国际电信联盟组织法和公约》

附件二：

第二部分

一九九七年七月一日前中国未参加的条约

一、国际犯罪类

1、一九一〇年五月四日《禁止流通淫褻性刊物协定》及一九四九年五月四日修订议定书

2、一九二三年九月十二日《禁止流通和贩卖淫褻性刊物国际公约》及一九四七年十一月十二日修订议定书

3、一九八八年二月二十四日《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》

二、国际私法类

4、一九六一年十月五日《关于取消外国公文认证要求公约》

5、一九六一年十月五日《关于遗嘱处分方式的法律衝突公约》

6、一九七〇年三月十八日《关于从国外调取民事或商事证据公约》

7、一九七〇年六月一日《承认离婚和分居公约》

8、一九八五年七月一日《关于信託法律适用和承认公约》

9、一九八〇年十月二十五日《国际性诱拐儿童民事方面公约》

三、海关类

10、一九二三年十一月三日《简化海关手续国际公约》及签约议定书

11、一九五〇年十一月二十二日《关于进口教科文用品协定》

12、一九五二年十一月七日《关于便利进口商业样品和广告材料国际公约》

13、一九五四年六月四日《关于便利旅游海关公约》及《关于进口旅游宣传资料和材料附加议定书》

14、一九五四年六月四日《关于临时进口私人车辆海关公约》

15、一九五六年五月十八日《关于临时进口私用飞机、游艇海关公约》

16、一九五六年五月十八日《关于临时进口商用车辆海关公约》

17、一九六一年六月八日《关于临时进口专业设备海关公约》

18、一九六〇年十二月九日《关于国际运输中使用货盘海关处理措施的欧洲公约》

四、海洋污染类

19、一九七一年十二月十八日《建立国际油污损害赔偿基金的国际公约》及一九七六年议定书

五、科技类

20、经一九八二年议定书修订的一九六〇年七月二十九日《关于核能方面第三方责任公约》及其一九六四年一月二十八日附加议定书

六、民航类

21、一九六一年九月十八日《统一非缔约承运人所办国际航空运输某些规则以补充华沙公约的公约》

22、一九四四年十二月七日《国际航班过境协定》

七、商船类

23、一九一〇年九月二十三日《统一海难救助若干法律规则国际公约》

24、一九二一年四月二十日《关于过境自由的公约和规约》

25、一九二一年四月二十日《关于国际性通航水道制度公约和规约》

26、一九二一年四月二十日《承认无海岸国家悬挂船旗权利宣言》

27、一九二三年十二月九日《国际海港管理制度公约和规约》

28、一九二四年八月二十五日《统一提单的若干法律规则的国际公约》及一九六八年和一九七九年议定书

29、一九五二年五月十日《船舶碰撞中民事管辖权方面若干规则国际公约》

30、一九五二年五月十日《统一船舶碰撞或其他航行事故中刑事管辖权方面若干规则国际公约》

31、一九五二年五月十日《统一扣留海运船舶的若干规则国际公约》

32、一九七一年十月六日《特种业务客船协定》及一九七三年《特种业务客船舱室要求议定书》

33、一九七六年十一月十九日《海事索赔责任限制公约》

八、贸易类

34、一九二八年十一月二十二日《国际展览会公约》的一九四八年五月十日和一九六六年十一月十六日议定书

九、卫生类

35、一九二四年十二月一日《为商船海员提供性病治疗设施的协定》

十、知识产权类

36、经一九七一年修订的一九五二年《世界版权公约》的议定书

十一、资源类

37、一九七九年六月二十三日《保护迁徙野生动物公约》

38、一九九二年十一月二十五日《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书的哥本哈根修正案》

十二、交通类

39、一九四九年九月十九日《道路交通公约》

十三、电讯类

40、一九八五年十月十六日《在领海和港口内使用国际海事卫星组织船载地面通讯站国际协定》

41、经一八八六年十二月二日《保护海底电缆声明》和一八八七年七月七日《保护海底电缆议定书》修订的一八八四年三月十四日《保护海底电缆公约》

十四、人权类

42、一九〇四年五月十八日《制止贩卖白奴国际协定》

43、一九一〇年五月四日《制止贩卖白奴国际公约》及一九四九年修订议定书

44、一九五六年九月七日《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》

45、一九五三年三月三十一日开放签字的《妇女政治权利公约》

46、一九二六年九月二十五日《禁奴公约》及一九五三年修订议定书

47、一九二一年九月三十日《禁止贩卖妇女及儿童国际公约》

48、一九六二年十二月十日开放签字的《关于婚姻同意、结婚最低年龄及婚姻登记公约》

49、一九五四年九月二十八日《关于无国籍人地位公约》

十五、劳工类

50、一九一九年《失业公约》（第 2 号公约）

51、一九一九年《分娩保护公约》（第 3 号公约）

52、一九一九年《最低年龄（工业）公约》（第 5 号公约）

53、一九二〇年《失业赔偿（船舶失事）公约》（第 8 号公约）

54、一九二一年《最低年龄（农业）公约》（第 10 号公约）

55、一九二一年《工人赔偿（农业）公约》（第 12 号公约）

56、一九二五年《工作赔偿（意外）公约》（第 17 号公约）

57、一九三〇年《强迫劳动公约》（第 29 号公约）

58、经修订的一九三四年《工人赔偿（职业病）公约》（第 42 号公约）

59、一九三六年《招募本地工人公约》（第 50 号公约）

60、经修订的一九三六年《最低年龄（海上）公约》（第 58 号公约）

61、一九三九年《雇佣契约（本地工人）公约》（第 64 号公约）

62、一九三九年《刑事制裁（本地工人）公约》（第 65 号公约）

63、一九四六年《海员合格证书公约》（第 74 号公约）

- 64、一九四七年《劳工督察公约》（第 81 号公约）
- 65、一九四八年《结社自由与保护组织权利公约》（第 87 号公约）
- 66、经修订的一九四八年《青年夜间工作（工业）公约》（第 90 号公约）
- 67、经修订的一九四九年《船员住房公约》（第 92 号公约）
- 68、经修订的一九四九年《移居就业公约》（第 97 号公约）
- 69、一九四九年《组织权利及集体谈判公约》（第 98 号公约）
- 70、一九五二年《有薪假期（农业）公约》（第 101 号公约）
- 71、一九五七年《废除强迫劳动公约》（第 105 号公约）
- 72、一九五八年《海员身份证书公约》（第 108 号公约）
- 73、一九六〇年《辐射防护公约》（第 115 号公约）
- 74、一九六四年《就业政策公约》（第 122 号公约）
- 75、一九六五年《青年体格检查（井下作业）公约》（第 124 号公约）
- 76、一九七〇年《船员住房（补充规定）公约》（第 133 号公约）
- 77、一九七五年《农业工人组织公约》（第 141 号公约）
- 78、一九七五年《人力资源开发公约》（第 142 号公约）
- 79、一九七六年《商船（最低标准）公约》（第 147 号公约）
- 80、一九七七年《工作环境（空气污染、噪音和振动）公约》（第 148 号公约）
- 81、一九七八年《劳动行政管理公约》（第 150 号公约）
- 82、一九七八年《（公务员）劳动关系公约》（第 151 号公约）

公约)

83、一九八五年《劳工统计公约》(第160号公约)

十六、建立国际组织的公约

84、一九九二年十二月二十二日《日内瓦国际电信联盟附加全权代表大会的最后文

85、一九九四年十月十四日《京都国际电联全权代表大会最后文件》

86、一九七五年十二月二十九日生效的《设立亚洲、远东和西南太平洋动物生产及健康委员会协定》

87、一九九四年四月十五日《建立世界贸易组织协定》

附录十一

全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定

(2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第三次会议审议了全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定(草案)》的议案。会议认为,近年来,香港特别行政区国家安全风险凸显,“港独”、分裂国家、暴力恐怖活动等各类违法活动严重危害国家主权、统一和领土完整,一些外国和境外势力公然干预香港事务,利用香港从事危害我国国家安全的活动。为了维护国家主权、安全、发展利益,坚持和完善“一国两制”制度体系,维护香港长期繁荣稳定,保障香港居民合法权益,根据《中华人民共和国宪法》第三十一条和第六十二条第二项、第十四项、第十六项的规定,以及《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的有关规定,全国人民代表大会作出如下决定:

一、国家坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针,坚持依法治港,维护宪法和香港特别行政区基本法确定的香港特别行政区宪制秩序,采取必要措施建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制,依法防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。

二、国家坚决反对任何外国和境外势力以任何方式干预香港特别行政区事务,采取必要措施予以反制,依法防范、制止和惩治外国和境外势力利用香港进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。

三、维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区的宪制责任。香港特别行政区应当尽早完成香港特别行政区基本法规定的维护国家安全立法。香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据有关法律有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。

四、香港特别行政区应当建立健全维护国家安全的机构和执行机制，强化维护国家安全执法力量，加强维护国家安全执法工作。中央人民政府维护国家安全的有关机关根据需要在香港特别行政区设立机构，依法履行维护国家安全相关职责。

五、香港特别行政区行政长官应当就香港特别行政区履行维护国家安全职责、开展国家安全教育、依法禁止危害国家安全的行为和活动等情况，定期向中央人民政府提交报告。

六、授权全国人民代表大会常务委员会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为和活动以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动。全国人民代表大会常务委员会决定将上述相关法律列入《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

七、本决定自公布之日起施行。

附录十二

全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定

(2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第四次会议审议了全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》的议案。会议认为,香港回归祖国后,重新纳入国家治理体系,《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》共同构成香港特别行政区的宪制基础。香港特别行政区实行的选举制度,包括行政长官和立法会的产生办法,是香港特别行政区政治体制的重要组成部分,应当符合“一国两制”方针,符合香港特别行政区实际情况,确保爱国爱港者治港,有利于维护国家主权、安全、发展利益,保持香港长期繁荣稳定。为完善香港特别行政区选举制度,发展适合香港特别行政区实际情况的民主制度,根据《中华人民共和国宪法》第三十一条和第六十二条第二项、第十四项、第十六项的规定,以及《中华人民共和国香港特别行政区基本法》、《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》的有关规定,全国人民代表大会作出如下决定:

一、完善香港特别行政区选举制度,必须全面准确贯彻落实“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针,维护《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》确定的香港特别行政区宪制秩序,确保以爱国者为主体的“港人治港”,切实提高香港特别行政区治理效能,保障香港特别行政区永久性居民的选举权和被选举权。

二、香港特别行政区设立一个具有广泛代表性、符合香港特别行政区实际情况、体现社会整体利益的选举委员会。选举委员会负责选举行政长官候任人、立法会部分议员,以及提名行政长官候选人、立法会议员候选人等事宜。

选举委员会由工商、金融界,专业界,基层、劳工和宗教等

界，立法会议员、地区组织代表等界，香港特别行政区全国人大代表、香港特别行政区全国政协委员和有关全国性团体香港成员的代表界等五个界别共1500名委员组成。

三、香港特别行政区行政长官由选举委员会选出，由中央人民政府任命。

行政长官候选人须获得选举委员会不少于188名委员联合提名，且上述五个界别中每个界别参与提名的委员不少于15名。选举委员会以一人一票无记名投票选出行政长官候任人，行政长官候任人须获得选举委员会全体委员过半数支持。

四、香港特别行政区立法会议员每届90人。通过选举委员会选举、功能团体选举、分区直接选举三种方式分别选举产生。

五、设立香港特别行政区候选人资格审查委员会，负责审查并确认选举委员会委员候选人、行政长官候选人和立法会议员候选人的资格。香港特别行政区应当健全和完善有关资格审查制度机制，确保候选人资格符合《中华人民共和国香港特别行政区基本法》、《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》、全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条的解释和关于香港特别行政区立法会议员资格问题的决定以及香港特别行政区本地有关法律的规定。

六、授权全国人民代表大会常务委员会根据本决定修改《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》和附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》。

七、香港特别行政区应当依照本决定和全国人民代表大会常务委员会修改后的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》和附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》，修改香港特别行政区本地有关法律，依法组织、规管相关选举活动。

八、香港特别行政区行政长官应当就香港特别行政区选举制度安排和选举组织等有关重要情况，及时向中央人民政府提交报告。

九、本决定自公布之日起施行。

附录十三

中华人民共和国香港特别行政区基本法附件一香港特别行政区行政长官的产生办法

(1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过 2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议批准修正 2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订)

一、行政长官由一个具有广泛代表性、符合香港特别行政区实际情况、体现社会整体利益的选举委员会根据本法选出，由中央人民政府任命。

二、选举委员会委员共1500人，由下列各界人士组成：

第一界别：工商、金融界300人

第二界别：专业界300人

第三界别：基层、劳工和宗教等界300人

第四界别：立法会议员、地区组织代表等界300人

第五界别：香港特别行政区全国人大代表、香港特别行政区全国政协委员和有关全国性团体香港成员的代表界300人

选举委员会委员必须由香港特别行政区永久性居民担任。

选举委员会每届任期五年。

三、选举委员会各个界别的划分及名额如下：

第一界别设十八个界别分组：工业界（第一）（17席）、工业界（第二）（17席）、纺织及制衣界（17席）、商界（第一）（17席）、商界（第二）（17席）、商界（第三）（17席）、金融界（17席）、金融服务界（17席）、保险界（17席）、地产及建造界（17席）、航运交通界（17席）、进出口界（17席）、旅游界（17席）、酒店界（16席）、饮食界（16席）、批发及零售界（17席）、香港僱主联合会（15席）、中小企业界（15席）。

第二界别设十个界别分组：科技创新界（30席）、工程界（30席）、建筑测量都市规划及园境界（30席）、会计界（30席）、法律界（30席）、教育界（30席）、体育演艺文化及出版界（30席）、医学及卫生服务界（30席）、中医界（30席）、社会福利界（30席）。

第三界别设五个界别分组：渔农界（60席）、劳工界（60席）、基层社团（60席）、同乡社团（60席）、宗教界（60席）。

第四界别设五个界别分组：立法会议员（90席）、乡议局（27席）、港九分区委员会及地区扑灭罪行委员会、地区防火委员会委员的代表（76席）、“新界”分区委员会及地区扑灭罪行委员会、地区防火委员会委员的代表（80席）、内地港人团体的代表（27席）。

第五界别设两个界别分组：香港特别行政区全国人大代表和香港特别行政区全国政协委员（190席）、有关全国性团体香港成员的代表（110席）。

四、选举委员会以下列方式产生：

（一）香港特别行政区全国人大代表、香港特别行政区全国政协委员、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香港委员、立法会议员、大学校长或者学校董事会或者校务委员会主席，以及工程界（15席）、建筑测量都市规划及园境界（15席）、教育界（5席）、医学及卫生服务界（15席）、社会福利界（15席）等界别分组的法定机构、咨询组织及相关团体负责人，是相应界别分组的选举委员会委员。

除第五界别外，香港特别行政区全国人大代表和香港特别行政区全国政协委员也可以在其有密切联系的选举委员会其他界别分组登记为委员。如果香港特别行政区全国人大代表或者香港特别行政区全国政协委员登记为选举委员会其他界别分组的委员，则其计入相应界别分组的名额，该界别分组按照本款第三项规定产生的选举委员会委员的名额相应减少。香港特别行政区全国人大代表和香港特别行政区全国政协委员登记为选举委员会有关界别分组的委员后，在该届选举委员会任期内，根据上述规定确定的选举委员会各界别分组按照本款第一、二、三项规定产生的委

员的名额维持不变。

(二) 宗教界界别分组的选举委员会委员由提名产生；科技创新界界别分组的部分委员（15席）在中国科学院、中国工程院香港院士中提名产生；会计界界别分组的部分委员（15席）在国家财政部聘任的香港会计咨询专家中提名产生；法律界界别分组的部分委员（9席）在中国法学会香港理事中提名产生；体育演艺文化及出版界界别分组的部分委员（15席）由中国香港体育协会暨奥林匹克委员会、中国文学艺术界联合会香港会员总会和香港出版总会分别提名产生；中医界界别分组的部分委员（15席）在世界中医药学会联合会香港理事中提名产生；内地港人团体的代表界别分组的委员（27席）由各内地港人团体提名产生。

(三) 除本款第一、二项规定的选举委员会委员外，其他委员由相应界别分组的合资格团体选民选出。各界别分组的合资格团体选民由法律规定的具有代表性的机构、组织、团体或企业构成。除香港特别行政区选举法列明者外，有关团体和企业须获得其所在界别分组相应资格后持续运作三年以上方可成为该界别分组选民。第四界别的乡议局、港九分区委员会及地区扑灭罪行委员会、地区防火委员会委员的代表、“新界”分区委员会及地区扑灭罪行委员会、地区防火委员会委员的代表和第五界别的有关全国性团体香港成员的代表等界别分组的选举委员会委员，可由个人选民选出。选举委员会委员候选人须获得其所在界别分组5个选民的提名。每个选民可提名不超过其所在界别分组选举委员会委员名额的候选人。选举委员会各界别分组选民根据提名的名单，以无记名投票选举产生该界别分组的选举委员会委员。

上款规定涉及的选举委员会委员的具体产生办法，包括有关界别分组的法定机构、咨询组织、相关团体和合资格团体选民的界定、候选人提名办法、投票办法等，由香港特别行政区以选举法规定。

五、选举委员会设召集人制度，负责必要时召集选举委员会会议，办理有关事宜。总召集人由担任国家领导职务的选举委员会委员担任，总召集人在选举委员会每个界别各指定若干名召集人。

六、行政长官候选人须获得不少于188名选举委员会委员的

提名，且上述五个界别中每个界别参与提名的委员须不少于15名。每名选举委员会委员只可提出一名候选人。

七、选举委员会根据提名的名单，经一人一票无记名投票选出行政长官候任人，行政长官候任人须获得超过750票。具体选举办法由香港特别行政区以选举法规定。

八、香港特别行政区候选人资格审查委员会负责审查并确认选举委员会委员候选人和行政长官候选人的资格。香港特别行政区维护国家安全委员会根据香港特别行政区政府警务处维护国家安全部门的审查情况，就选举委员会委员候选人和行政长官候选人是否符合拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法、效忠中华人民共和国香港特别行政区的法定要求和条件作出判断，并就不符合上述法定要求和条件者向香港特别行政区候选人资格审查委员会出具审查意见书。

对香港特别行政区候选人资格审查委员会根据香港特别行政区维护国家安全委员会的审查意见书作出的选举委员会委员候选人和行政长官候选人资格确认的决定，不得提起诉讼。

九、香港特别行政区应当采取措施，依法规管操纵、破坏选举的行为。

十、全国人民代表大会常务委员会依法行使本办法的修改权。全国人民代表大会常务委员会作出修改前，以适当形式听取香港社会各界意见。

十一、依据本办法产生的选举委员会任期开始时，依据原办法产生的选举委员会任期即告终止。

十二、本办法自2021年3月31日起施行。原附件一及有关修正案不再施行。

附录十四

中华人民共和国香港特别行政区基本法附件二香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序

(1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过 2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议备案修正 2021年3月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订)

一、香港特别行政区立法会议员每届90人，组成如下：

选举委员会选举的议员	40人
功能团体选举的议员	30人
分区直接选举的议员	20人

上述选举委员会即本法附件一规定的选举委员会。

二、选举委员会选举的议员候选人须获得不少于10名、不多于20名选举委员会委员的提名，且每个界别参与提名的委员不少于2名、不多于4名。任何合格选民均可被提名为候选人。每名选举委员会委员只可提出一名候选人。

选举委员会根据提名的名单进行无记名投票，每一选票所选的人数等于应选议员名额的有效，得票多的40名候选人当选。

三、功能团体选举设以下二十八个界别：渔农界、乡议局、工业界（第一）、工业界（第二）、纺织及制衣界、商界（第一）、商界（第二）、商界（第三）、金融界、金融服务界、保险界、地产及建造界、航运交通界、进出口界、旅游界、饮食界、批发及零售界、科技创新界、工程界、建筑测量都市规划及园境界、会计界、法律界、教育界、体育演艺文化及出版界、医疗卫生界、社会福利界、劳工界、香港特别行政区全国人大代表香港特别行政区全国政协委员及有关全国性团体代表界。其中，劳工界选举产生三名议员，其他界别各选举产生一名议员。

乡议局、工程界、建筑测量都市规划及园境界、会计界、法

律界、教育界、医疗卫生界、社会福利界、香港特别行政区全国人大代表香港特别行政区全国政协委员及有关全国性团体代表界等界别的议员，由个人选民选出。其他界别的议员由合格团体选民选举产生，各界别的合格团体选民由法律规定的具有代表性的机构、组织、团体或企业构成。除香港特别行政区选举法列明者外，有关团体和企业须获得其在所在界别相应资格后持续运作三年以上方可成为该界别选民。

候选人须获得所在界别不少于10个、不多于20个选民和选举委员会每个界别不少于2名、不多于4名委员的提名。每名选举委员会委员在功能团体选举中只可提出一名候选人。

各界别选民根据提名的名单，以无记名投票选举产生该界别立法会议员。

各界别有关法定团体的划分、合格团体选民的界定、选举办法由香港特别行政区以选举法规定。

四、分区直接选举设立十个选区，每个选区选举产生两名议员。

候选人须获得所在选区不少于100个、不多于200个选民和选举委员会每个界别不少于2名、不多于4名委员的提名。每名选举委员会委员在分区直接选举中只可提出一名候选人。

选民根据提名的名单以无记名投票选择一名候选人，得票多的两名候选人当选。

选区划分、投票办法由香港特别行政区以选举法规定。

五、香港特别行政区候选人资格审查委员会负责审查并确认立法会议员候选人的资格。香港特别行政区维护国家安全委员会根据香港特别行政区政府警务处维护国家安全部门的审查情况，就立法会议员候选人是否符合拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法、效忠中华人民共和国香港特别行政区的法定要求和条件作出判断，并就不符合上述法定要求和条件者向香港特别行政区候选人资格审查委员会出具审查意见书。

对香港特别行政区候选人资格审查委员会根据香港特别行政区维护国家安全委员会的审查意见书作出的立法会议员候选人资

格确认的决定，不得提起诉讼。

六、香港特别行政区应当采取措施，依法规管操纵、破坏选举的行为。

七、除本法另有规定外，香港特别行政区立法会对法案和议案的表决采取下列程序：

政府提出的法案，如获得出席会议的全体议员的过半数票，即为通过。

立法会议员个人提出的议案、法案和对政府法案的修正案均须分别经选举委员会选举产生的议员和功能团体选举、分区直接选举产生的议员两部分出席会议议员各过半数通过。

八、全国人民代表大会常务委员会依法行使本办法和法案、议案的表决程序的修改权。全国人民代表大会常务委员会作出修改前，以适当形式听取香港社会各界意见。

九、本办法和法案、议案的表决程序自2021年3月31日起施行。原附件二及有关修正案不再施行。



www.legalhub.gov.hk



www.doj.gov.hk



A20040000C0

每套 \$500 (一套两册)

