



律政司
香港特別行政區政府
Department of Justice
The Government of the Hong Kong
Special Administrative Region

基本法起草材料及 案例精選

第一冊

香港特別行政區政府
律政司編撰



目 錄

序言	鄭若驊	1
前言（一）	喬曉陽	5
前言（二）	鄧中華	9
前言（三）	陳兆愷	13

縮寫表.....		17
----------	--	----

引言		18
----------	--	----

《基本法》草案說明文件

1989年2月15日姬鵬飛主任委員在第七屆全國人民代表大會常務委員會第六次會議上作出的《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及有關文件的報告》		40
---	--	----

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在第七屆全國人民代表大會第三次會議上作出的關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明		47
--	--	----

第一部分 《基本法》起草材料精選

第一章 總則		58
第二章 中央和香港特別行政區的關係		72
第三章 居民的基本權利和義務		106
第四章 政治體制.....		195
第五章 經濟		359
第六章 教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務		414

第七章	對外事務.....	438
第八章	本法的解釋和修改.....	459
第九章	附則.....	474
附件一	香港特別行政區行政長官的產生辦法.....	477
附件二	香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序.....	478
附件三	在香港特別行政區實施的全國性法律.....	480

全國人民代表大會常務委員會關於《基本法》條文的解釋

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的解釋.....	485
全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋.....	487
全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款的解釋.....	489
全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的解釋.....	491
全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條的解釋.....	494

附錄

附一：全國人民代表大會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的決定.....	496
附二：香港特別行政區基本法起草委員會委員名單.....	497
附三：香港特別行政區基本法諮詢委員會委員名單.....	498
附四：《基本法結構（草案）》.....	500
附五：全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定.....	507

附六：全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》英文本的決定.....	509
附七：全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國國籍法》在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋.....	510
附八：全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會關於實施《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款的意見.....	512
附九：全國人民代表大會常務委員會關於根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百六十條處理香港原有法律的決定.....	515
附十：中華人民共和國常駐聯合國代表就多邊國際條約適用於香港特別行政區事項致聯合國秘書長的照會.....	520
附十一：全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定.....	538
附十二：全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定.....	540
附十三：2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法.....	542
附十四：2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序.....	546

第二部分 《基本法》案例精選

案例細目.....	549
《基本法》條文案例索引.....	558
案例撮要.....	623
延伸參考.....	1288

序

2022年是中華人民共和國香港特別行政區成立、香港回歸祖國結束殖民統治的25周年。25年來，香港在國家的堅實支持下，成功順利地落實「一國兩制」，同時保持國際大都會的角色，取得相當的成就，充分體現了香港跟祖國作為一個命運共同體的無比優勢。

前無古人的制度創新

上世紀80年代，在改革開放和社會主義現代化建設的歷史背景下，當時以鄧小平先生為首的中國共產黨創造性地提出「一國兩制」偉大構想，即在一個國家的前提下，國家主體實行社會主義制度，港澳臺實行資本主義制度，並以此為指引，通過與大不列顛及北愛爾蘭聯合王國的外交談判，順利解決了歷史遺留下來的香港問題，為實現祖國完全統一踏出重要一步。

縱觀國際歷史，收復失地少不免兵戎相見並引發流血衝突。然而，在「一國兩制」的指引下，我國堅持祖國統一原則，強調主權問題不容退讓；但同時本著海納百川、有容乃大的精神，從現實出發，經過跟英方談判後，在1984年中英兩國領導人簽訂了《中英聯合聲明》。1997年7月1日，我國對香港恢復行使主權，不費一兵一卒，實現了香港和平回歸。

誠如鄧小平先生指出：「『一個國家，兩種制度』是能夠行得通的，……而且為世界各國提供國家間解決歷史遺留問題的一個範例。」¹聯合國國際法院副院長薛捍勤便曾經說明「一國兩制」在國際法上是一個富有創新的實踐，並指出香港回歸為國家與國家之間和平解決爭議及國際法實踐提供了一個模範。²

1 鄧小平，「我們非常關注香港的過渡時期」（1984年7月31日），《鄧小平文選》，第三卷，人民出版社，1993年10月第1版，第68頁。

2 「『一國兩制』對國際法的貢獻」，發表於2020年11月17日主題為「追本溯源」的《基本法》頒布三十周年法律高峰論壇。

當家作主

1985年4月10日，第六屆全國人民代表大會第三次會議決定成立基本法起草委員會，負責基本法起草工作。同年，香港社會180名具不同背景、不同政見、不同界別的人士，聚首一堂，見證了基本法諮詢委員會的成立。基本法諮詢委員會下設8個專題小組，深入研究香港回歸後的各項安排，開展了四年多的漫長諮詢工作，是香港有史以來時間最長、規模最大的諮詢。經過香港各界人士和衷共濟，求同存異，就香港未來的重要憲制條文集思廣益，最終全國人大在1990年4月4日順利通過《基本法》，成為香港特別行政區的憲制性文件。

《基本法》的制定充分反映了香港人在經歷殖民統治後當家作主。《基本法》內說明香港特區最終實現行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標，正好說明了中央政府堅定支持香港民主發展。香港居民政治參與度大幅度增加，享有充分的民主權利。

「一國兩制」具强大生命力

回歸25年來的實踐充分證明，深入推進「一國兩制」實踐是實現香港長期繁榮穩定的必然要求，符合國家和民族根本利益，符合香港整體和長遠利益。

誠然，一路走來絕非一帆風順；既有坦途，亦不免遭遇風浪。作為一項前無古人的偉大實踐，「一國兩制」事業沒有現成經驗可循，「一國兩制」運行中無可避免遇到了新情況新問題，需要在實踐中不斷探索、開拓前進。

在中央政府的支持下，25年來，總的來說，香港社會砥礪前行，奮發有為；堅守「一國」之本，善用「兩制」之利，積極融入國家發展大局，發揮好香港的獨特優勢及用好自身專業力量，助力國家全面深化改革。

國家主席習近平高度評價「一國兩制」在香港的成功實踐：「實踐充分證明，『一國兩制』是歷史遺留的香港問題的最佳解決方案，也是香港回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，是

行得通、辦得到、得人心的。」³《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》亦提到要堅持「一國兩制」，並肯定「一國兩制」實踐取得舉世公認的成功。

初心不改，大道不移。可以肯定的是，只要堅守「一國兩制」初心，牢固樹立「一國」意識，堅守「一國」原則，「一國兩制」是香港面向未來保持長期繁榮穩定的最好安排和最佳制度。故此，《基本法》下所說明的資本主義制度和生活方式，以至是香港的普通法制度，也會一路運作下去，沒有改動的必要。誠如鄧小平先生所說：「香港在一九九七年回到祖國以後五十年政策不變……五十年以後更沒有變的必要，香港的地位不變，對香港的政策不變」⁴；鄧先生亦說：「實際上，五十年只是一個形象的講法，五十年後也不會變，前五十年是不能變，五十年之後是不需要變。」⁵

保持初心，追本溯源

回顧「一國兩制」和《基本法》的初心，推廣社會對法治的正確理解和認識，加深香港市民大眾就《憲法》、《基本法》以及國家安全的正確認知，是律政司的使命。過去兩年，律政司便舉辦了一系列推廣《憲法》及《基本法》的活動及法律論壇，通過一眾專家學者闡釋國家《憲法》、《基本法》以及《香港國安法》等法律議題，激濁揚清。律政司亦推出了「願景2030－聚焦法治」，透過一系列活動，推展法治教育，弘揚全社會明法、守法、傳法的正氣。

在2019年，有鑑於社會上存在著對香港的憲制秩序不正確的理解，同時亦見到由反中亂港人士製作的相關訊息在社會流通，爲了正本清源，2020年律政司決定製作出版本書。我們盡量在本書中收錄了精選的《基本法》起草材料，並匯總了相關討論。本

3 國家主席習近平在慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上講話。


4 鄧小平會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話(<https://www.basiclaw.gov.hk/filemanager/content/tc/files/anniversary-reunification15/anniversary-reunification15-appendix6.pdf>) (1987年4月16日)

5 鄧小平，「要吸收國際的經驗」，《鄧小平文選》，第三卷，人民出版社，1993年10月第1版，第267頁。

書亦收錄了由1997年7月至2021年12月的《基本法》案例精選，律政司將會致力在有需要時更新本書，特別是有關案例的部分。

借此機會，我衷心感謝參與本書製作的律政司每一位同事，包括一眾參與本書製作的政府律師，尤其是基本法組的同事。特別感謝李浩然博士收集整理《基本法》的文獻資料，出版了《香港基本法起草過程概覽》。我也要感謝中國法律服務（香港）有限公司提供專業的翻譯及編輯服務。諸位的努力，我無言感激。

最後，期盼本書的出版能夠起到激濁揚清的作用，讓社會就《憲法》及《基本法》及其確立的香港特區憲制秩序有一個更準確及全面的理解。我同時希望本書能夠成為學習《基本法》的一個基礎讀本，引發香港市民對《憲法》及《基本法》有更深入的學習與探索。

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.

鄭若驊資深大律師
香港特別行政區
律政司司長
2022年1月21日

前言（一）

2022年是中華人民共和國香港特別行政區成立和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》實施 25 周年。香港特別行政區政府律政司編輯出版《基本法起草材料及案例精選》，以襄盛事，意義重大。律政司司長鄭若驊女士來函囑我為此資料讀本作「前言」，現專此奉上。

習近平主席明確指出，中央貫徹「一國兩制」方針堅持兩點：一是堅定不移，不會變、不動搖；二是全面準確，確保「一國兩制」在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿着正確方向前進。我理解，確保「一國兩制」方針不會變、不動搖，確保「一國兩制」實踐不變形、不走樣，是新時代推進「一國兩制」事業的鮮明主題。

中央堅持「一國兩制」方針的立場是堅定不移的。十八大以來，中央一再強調，「一國兩制」是解決歷史遺留的香港、澳門問題的最佳方案，也是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度。中央把「堅持『一國兩制』和推進祖國統一」確立為新時代堅持和發展中國特色社會主義的十四條基本方略之一，是習近平新時代中國特色社會主義思想的重要組成部分。中央明確提出，堅持「一國兩制」，保持香港、澳門長期繁榮穩定，促進祖國和平統一，是我國國家制度和國家治理體系具有的顯著優勢之一，堅持和完善「一國兩制」制度體系，是堅持和發展中國特色社會主義，推進國家治理體系和治理能力現代化的一項重要任務。在最近通過的《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》中，對「一國兩制」方針及其實踐也有大篇幅的闡述。在學習中央的這此決策部署時，我想起鄧小平關於「五十年不變」的兩次論述，這兩次他都從國家的發展戰略談起，深刻地指出，我們講「五十年」，不是隨隨便便、感情衝動而講的，是考慮到中國的現實和發展需要的。如果懂得了這一點，知道我們的基本觀點，知道我們從什麼出發提出這個口號、制定這個政策，就會相信我們不會變。進入新時代，中央同樣從國家戰略的高度來謀劃推進「一國兩制」事業，理解這一點，就會感受到「確保『一國兩制』方針不會變、不動搖」這句話所具有的沉重

分量，所表達的堅定意志。

中央為新時代「一國兩制」實踐指明了正確方向。確保「一國兩制」實踐不變形、不走樣，與確保「一國兩制」方針不會變、不動搖，是一體兩面，相輔相成。十八大以來，習近平主席就「一國兩制」和港澳工作發表了一系列重要講話，提出了許多重要思想和觀點，我在學習領會中印象最深的可以概括為十個強調：一是強調「一國兩制」是一個完整的概念，「一國」是實行「兩制」的前提和基礎，「兩制」從屬和派生於「一國」，並統一於「一國」之內；二是強調《憲法》和《基本法》共同構成特別行政區的憲制基礎，要嚴格按照《憲法》和《基本法》辦事，維護《憲法》和《基本法》權威；三是強調香港、澳門從回歸祖國之日起，重新納入國家治理體系，必須維護《憲法》和《基本法》確立的特別行政區憲制秩序；四是強調國家主體堅持社會主義制度，是香港、澳門實行資本主義制度和保持繁榮穩定的前提和保障，香港、澳門必須充分尊重國家主體實行的社會主義制度；五是強調我國是單一制國家，中央對包括香港、澳門特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權；六是強調香港、澳門特別行政區的高度自治權不是固有的，而是來源於中央的授權，中央對高度自治權具有監督的權力，絕不允許以「高度自治」為名對抗中央的權力，要堅決貫徹落實愛國者治港治澳根本原則，確保特區政權牢牢掌握在愛國者手中；七是強調任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和特別行政區《基本法》權威，利用香港、澳門對內地進行滲透破壞的活動，都是對「一國兩制」原則底線的觸碰，都是絕對不能允許的；八是強調要支持行政長官和特別行政區政府依法施政、積極作為，團結帶領香港、澳門各界人士齊心協力謀發展、促和諧，保障和改善民生，有序推進民主，維護社會穩定，履行維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任；九是強調支持香港、澳門抓住「一帶一路」、粵港澳大灣區建設等國家戰略實施的重大機遇，更加積極主動地助力國家全面開放，更加積極主動融入國家發展大局，更加積極主動參與國家治理實踐，更加積極主動促進國家人文交流，實現新發展，作出新貢獻；十是強調要加強對港澳青少年的愛國主義教育，發展壯大愛國愛澳力量，讓香港、澳門同胞同祖國人民共擔民族復興的歷史責任，共享祖國繁榮富強的偉大榮光。習近平主席關於

「一國兩制」重要論述的內容十分豐富，這十個方面之所以深入我的腦中，是因為我長期從事港澳工作的經歷告訴我，習近平主席上述重要講話要求指明了「一國兩制」實踐的正確方向，具有很強的針對性和現實的指導意義。換句話說，如果在這十個方面出了問題，「一國兩制」實踐就會變形、走樣，「一國兩制」行穩致遠也就無從談起了。

香港回歸祖國後，重新納入國家治理體系，「一國兩制」實踐取得舉世公認的成功，但總有一股破壞力量企圖把「一國兩制」實踐引入歧途，企圖利用「一國兩制」來達到「反中亂港」的政治目的。2019年香港街頭發生的事情，是這股破壞力量的登峰造極，給了我們深刻的教訓。歷史是最好的教科書。為了維護香港的安寧和居民的福祉，我們只有堅決地同這股破壞力量進行鬥爭。這裡，我同大家一起分享鄧小平講過的兩段話。第一段話是1984年10月會見港澳同胞國慶觀禮團時講的，當時中英聯合聲明剛剛草簽。鄧小平說，「對於中英聯合聲明，我們不僅相信我們自己會遵守，也相信英國人會遵守，更相信香港同胞會遵守。但是應該想到，總會有些人不打算徹底執行。某種動亂的因素，搗亂的因素，不安定的因素，是會有的。老實說，這樣的因素不會來自北京，卻不能排除存在於香港內部，也不能排除來自某種國際力量。」第二段話是1987年會見香港基本法起草委員會委員時講的，鄧小平說，「切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際。中央確實是不干預特別行政區的具體事務的，也不需要干預。但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？難道就不會出現嗎？那個時候，北京過問不過問？難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干擾，沒有破壞力量嗎？我看沒有這種自我安慰的依據。如果中央把什麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。大家可以冷靜地想想，香港有時候會不會出現非北京出頭就不能解決的問題呢？過去香港遇到問題總還有個英國出頭嘛！總有一些事情沒有中央出頭你們是難以解決的。中央的政策是不損害香港的利益，也希望香港不會出現損害國家利益和香港利益的事情，要是有的話？所以請諸位考慮，《基本法》要照顧到這些方面。」重溫鄧小平30多年

前講過的話，結合中央面對香港嚴峻局面採取的重大舉措，我相信大家一定會體會到，中央的政策是一以貫之的，是考慮到各種複雜情況並有言在先的，《憲法》和《基本法》確立的特別行政區憲制秩序具有巨大的制度優勢，只要把中央權力和特別行政區高度自治權有機結合起來，完全能夠戰勝各種風險和挑戰。

《基本法起草材料及案例精選》這本書出版之際，我寫了以上這些話，是想借此說明以下幾點：一是「一國兩制」制度是我國國家制度和治理體系的重要組成部分，它的實施主體首先是中央政府，承擔的最終責任也是中央政府，要全面準確地理解和把握「一國兩制」和《基本法》的規定，只能站在國家的立場、秉持中央的觀點。二是中央制定和實施「一國兩制」根本宗旨是維護國家的主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定，這一初心從來沒有改變也不會改變。《基本法》的立法目的就是實現這一根本宗旨，《基本法》是否得到全面準確貫徹落實，也要以這一根本宗旨作為檢驗標準。三是《基本法》是一部活的法律，它要解決的問題隨時代發展而發展，它對問題的解決答案必定有賴於一代又一代人貢獻聰明智慧，既一以貫之，又與時俱進，留下鮮明的時代特徵。

喬曉陽

原全國人民代表大會常務委員會
香港特別行政區基本法委員會主任

2021年12月13日

前言（二）

從回歸前參與中英聯合聯絡小組工作開始，我就與香港結緣。香港基本法自1990年頒布之日起，就一直是我的案頭書，是我從事香港工作的重要遵循。欣聞律政司首次匯編、出版關於《基本法》的重要讀本——《基本法起草材料及案例精選》，我應鄭若驊司長邀請，並受全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍先生委托，作文以為前言，首先對書籍的出版表示熱烈祝賀。

《基本法起草材料及案例精選》一書內容豐富，編纂了包括香港基本法起草歷史材料、《基本法》實施相關案例，以及全國人大常委會關於《基本法》的解釋、全國人大及其常委會涉港決定等資料，較完整地記述了香港基本法制定及實施過程的全貌，對正確認識、理解、宣傳、實施《基本法》，確保香港「一國兩制」實踐行穩致遠將起到積極作用。

自1985年7月1日中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會成立起，在內地和香港各界人士、專家共同努力和廣大香港同胞積極參與下，歷時四年零八個月，完成了《基本法》這部「具有歷史意義和國際意義的法律」。香港回歸以來，中央始終嚴格依照《憲法》和《基本法》辦事，支持行政長官和特區政府依法施政，改善民生。香港基本法確立的特別行政區行政主導的政治體制有效運行，香港居民依法享有的權利和自由得到充分保障。香港走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路，「一國兩制」實踐取得舉世公認的成功。

一個時期以來，受各種內外複雜因素影響，「反中亂港」活動猖獗，香港局勢一度出現嚴峻局面。面對「一國兩制」實踐中出現的新情況、新問題，中央全面準確、堅定不移貫徹「一國兩制」方針，堅持和完善「一國兩制」制度體系，堅持依法治港，維護《憲法》和《基本法》確立的特別行政區憲制秩序，落實中央對特別行政區全面管治權，落實「愛國者治港」原則，「一國兩制」理論和《基本法》實踐得到了新的發展，主要體現在以下四個方面：

一是中央對特別行政區的全面管治權得到進一步落實。2014年6月，國務院新聞辦公室發布的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書中明確提出，「中央擁有對香港特別行政區的全面管治權」。近年來，在「一國兩制」實踐中，中央始終堅定維護和落實對香港、澳門特別行政區的全面管治權。全面管治權是「一國」的具體體現，與「特別行政區高度自治權」構成了「一國兩制」的最核心內容。落實中央全面管治權，就是要堅持中央對特區政府和愛國愛港力量的領導權、對特別行政區基本制度的決定權、對事關特別行政區長治久安和長期繁榮穩定重大問題的決策權。中央推動建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(以下簡稱《香港國安法》)、完善香港特別行政區選舉制度，就是落實全面管治權的具體體現。同時，香港特別行政區在《基本法》的保障下，依法實行高度自治，充分發揮制度優勢，在行政、立法、司法方面切實承擔主體責任，實現了經濟穩定增長，管治高效運行，國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位進一步得到鞏固和提升，教育、醫療衛生、文化、體育、社會保障等事業不斷邁上新台阶，香港長治久安和繁榮穩定獲得了更為廣闊的空間。

二是國家安全在特別行政區得到有效維護。習近平主席強調，「國家安全是安邦定國的重要基石」。維護國家安全是國家的頭等大事。中央政府對特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。考慮到香港當時的特殊性，全國人大通過《基本法》第二十三條規定由香港特別行政區自行立法禁止七類危害國家安全的行為，這是在「一國兩制」下作出的特殊安排。香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，但回歸23年來卻未能完成《基本法》第二十三條立法，國家安全存在重大風險敞口。中央絕不能坐視不理，放任內外敵對勢力利用國家安全「城門洞開」的香港肆無忌憚地進行各種分裂國家、顛覆政權、組織實施恐怖活動、干預香港特別行政區事務的活動，果斷出手制定並實施《香港國安法》。2020年5月28日十三屆全國人大三次會議通過《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》，6月30日十三屆全國人大常委會第二十次會議通過《香港國安法》，從國家層面為香港特別行政區維護國家安全建立了

基本的法律制度和執行機制，為切實防範、制止和懲治嚴重危害國家安全的行為和活動，有效防控國家安全風險，提供了明確的法律依據。《香港國安法》實施以來，在中央的堅定支持下，特區政府堅決執行法律，依法止暴治亂、撥亂反正，香港由亂到治的局面不斷鞏固，局勢不斷向好發展。

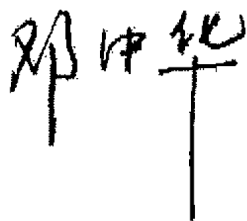
三是「愛國者治港」原則得到深入貫徹。「愛國者治港」是「一國兩制」的核心要義，是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則。鄧小平先生曾明確指出，「愛國者的標準是尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。」治理香港者必須依據這一標準予以選拔和任用。2016年11月7日十二屆全國人大常委會專門就《基本法》第一百零四條作出解釋，明確「擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、效忠中華人民共和國香港特別行政區」是參選或出任有關公職的法定要求和條件，為「愛國者治港」提供了法律保障。2020年11月11日十三屆全國人大常委會第二十三次會議通過《關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》，進一步明確立法會議員一經依法認定不符合「擁護、效忠」的法定要求和條件，即時喪失議員資格，從憲制層面完善了「愛國者治港」法律制度。2021年3月11日十三屆全國人大四次會議通過《關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，3月30日十三屆全國人大常委會第二十七次會議通過新修訂的香港基本法附件一和附件二，進一步夯實了「愛國者治港」的制度根基，確保香港特別行政區的管治權牢牢掌握在愛國者手中。在新選舉制度下，香港特別行政區選舉委員會選舉、第七屆立法會選舉先後成功舉行，廣大香港同胞當家作主的民主權利得到體現，「愛國者治港」原則得到落實，社會各階層各界別廣泛、均衡參與的政治格局得到確立。實踐表明，堅持「愛國者治港」原則，是解決香港社會的深層次矛盾和問題、確保香港長期繁榮穩定的根本前提。

四是特別行政區進一步融入國家發展大局。香港、澳門融入國家發展大局，是「一國兩制」方針和《基本法》的應有之義，是改革開放的時代要求，也是香港、澳門探索發展新方向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求。近年來，國家將促進香港、澳門融入國家發展大局提高到戰略和全局的高度，全面推

進內地與香港、澳門互利合作。加大內地對港澳開放力度，推動內地與港澳關於建立更緊密經貿關係安排升級。深化內地與香港金融合作，加快兩地市場互聯互通。加深內地同港澳在社會、民生、文化、教育、環保等領域交流合作，支持內地與港澳開展創新及科技合作，支持港澳中小微企業和青年人在內地發展創業。支持共建大珠三角優質生活圈，深入實施《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，推進粵港澳大灣區高質量建設，加快前海、南沙、橫琴等粵港澳合作平台建設，推進前海深港現代服務業合作區、橫琴粵港澳深度合作區開發開放。支持港澳在泛珠三角區域合作中發揮重要作用，推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設。隨着合作加深，港澳與內地攜手同心、共擔祖國建設大任、共享民族復興榮光的新時代已經來臨。

中國共產黨已走過百年風雨歷程，我國已經開啟全面建設社會主義現代化國家新征程。中國共產黨十九屆六中全會作出關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議，「一國兩制」作為重要內容寫入其中。香港回歸祖國25年不平凡的歷程充分證明，實行「一國兩制」有利於維護國家根本利益，有利於維護香港根本利益，有利於維護廣大同胞根本利益。站在新的歷史起點上，惟願香港特別行政區沿着「一國兩制」正確方向，維護《憲法》和《基本法》確立的憲制秩序，堅定實施《香港國安法》，建設安定團結的社會環境；惟願香港特別行政區全面落實「愛國者治港」原則，由愛國愛港人士組成的管治團隊團結帶領香港市民實現特別行政區良政善治，着力發展經濟，改善民生，化解深層次矛盾，實實在在地提高香港市民的獲得感、幸福感。

祝願香港擁有更加光明輝煌的明天！

A handwritten signature in black ink, reading '鄧中華' (Deng Zhonghua). The characters are written in a cursive, expressive style. The first character '鄧' is on the left, '中' is in the middle, and '華' is on the right. A long vertical line extends downwards from the bottom of the '華' character.

國務院港澳事務辦公室副主任

2022年1月26日

前言（三）

1997年7月1日香港回歸祖國，根據《中國憲法》第三十一條，成立香港特區，實施「一國兩制」方針政策。這個政策有兩個特色：一，特別行政區直轄於中央人民政府，二，除國防外交事務外，香港實行高度自治。此外，香港有三個不變：原有的資本主義社會經濟制度，生活方式和基本法律，回歸後五十年不變。還有兩個保持：保持國際金融中心和自由港的地位。政策的兩個特色，是要宣示「一國」，維護國家統一和領土完整；三個不變和兩個保持，是要特顯「兩制」，保持香港繼續繁榮和穩定。

《香港特別行政區基本法》（《基本法》）是這個政策的基礎，使能順利執行「一國兩制」方針政策。《基本法》的制訂，中央政府早就在《中英聯合聲明》內作出承諾，它的框架也在《聯合聲明》和當中的附件內大致說明。整部法律，經基本法起草委員會細心草擬，基本法諮詢委員會廣泛諮詢各界人士，花了四年多的時間完成。期間，經過不少討論和反覆辯證，也收集了很多意見。這些有關《基本法》起草工作的材料，對深入了解，忠誠遵守和嚴謹執行《基本法》，有極大的幫助。

對香港來說，《基本法》不單是一條法律，所有居住在香港的人都有責任認識，遵守和奉行。它更是一部憲制性的文件，具有一般憲法的特色：如制定香港特區的行政，立法，司法和其他機關的組成，規定法律的訂立，保障居民的自由和權利，和訂明解釋及修改《基本法》的權力和程序。

回歸24年來，《基本法》在香港普遍順利執行。特區的法院，尤其是終審法院，也曾根據有關條文頒下不少判決和就一些具爭議性的條款作出解釋。不過，如果沒有充分了解《基本法》的背景和執行的情況，便會容易產生一些誤點。當中兩個比較重要的，若不加以糾正，久而久之，或會危害甚至破壞「一國兩制」的政策。

第一個誤點是，有些人出於缺乏了解或不接受，忽略了「一國」的重要性，只著重和強調「兩制」，以為高度自治便等於

完全自治，更有些激進份子逐漸趨向獨立的錯誤方向。其實沒有「一國」何來「兩制」？「一國」是「兩制」之本，也是「兩制」所依。這是國策，是國家對香港的基本方針政策最重要的依據，《中英聯合聲明》內已有訂明，在《基本法》制訂的過程中也反覆討論，在草擬文件中亦有清楚說明，並在《基本法》文本中，特別是序言和第一章總則內制訂了。所以絕對沒有誤解的空間。

產生這個誤點的原因很複雜。其中一個是因為對香港的高度自治的範圍有不同的理解。第一個理解是：特區只享有行政管理權，立法權，獨立司法權和終審權。這種想法看似來自《基本法》第二條，但這是錯誤解讀這條文，不單是很狹窄，而且忽略了《基本法》的其他條款。第二個理解是：除了國防和外交事務屬於中央負責外，其餘的都是由特區自行管理，中央不得干預。這種想法引起一些人認為，凡是中央為香港做的措施，無論是對香港甚至整個國家有利的，都會被看成為干預。這個看法可能來自對《基本法》第十三及十四條不合理地作出非常狹義的理解，把整部《基本法》也曲解了，並且把「一國兩制」的原意和目的完全扭曲。第三個理解是：中央授權特區依照《基本法》的規定實行的高度自治，行使行政管理權，立法權，獨立的司法權和終審權，就是高度自治是在「一國兩制」下《基本法》的框架內的自治。這個看法是依據《基本法》第二條較正確和合理的解讀，也較符合「一國兩制」的原意和目的，並最能受一般人士的認同。不過，這個問題還沒有經特區法院裁決或人大常委會的解釋，需要更具權威性的闡釋。但我相信《基本法》起草的材料中能夠給我們一些重要的啓示。

第二個誤點是，有些人對人大常委會就《基本法》的解釋權很有異議，甚至認為這會削弱香港終審法院獨立司法權。這是對整部《基本法》的性質完全不理解。《基本法》是全國人大根據《中國憲法》第三十一條制訂，屬全國性法律，在全國實施。怎能說人大常委會沒有解釋權？而且根據《中國憲法》和國內實施的成文法制度，人大常委會確實有這個解釋權，這是無容置疑的。這個解釋權，在《基本法》第一百五十八條第一款更清楚列明。其實，香港法院在審理案件中解釋《基本法》（若干條款除外）的權力，是來自人大常委會，是人大常委會授權的，在《基

本法》第一百五十八條第二、三及四款也有訂明。

還有一個更充分的理由，支持人大常委會對《基本法》具有解釋權。香港是中國的一個特區，但《基本法》卻賦予香港法院，在審理案件時，無論是民事訴訟或刑事檢控，只要不涉及《基本法》，具有獨立的審判權和終審權。所以根據《基本法》，中央政府和特區是沒有司法的聯系。但《基本法》因為不單是香港法律，也是全國性法律，因此便成了兩地兩制的唯一法律聯系，人大常委會對《基本法》有最終解釋權也是必要的。世界上一些聯邦制國家的中央聯邦法院，對個別聯邦地區或州分，在有關國家憲法，和一些涉及全國的重要法律議題的案件中，均具有最終司法管轄權。相比這些聯邦國家，人大常委會對《基本法》具有最終解釋權這種安排，有着異曲同工的作用。如果能了解這一點，人大常委會對《基本法》有最終解釋權，實在是順理成章。看過《基本法》起草的材料和終審法院的有關判詞（如 *Lau Kong Yung & others v Director of Immigration* (1999) 2 HKCFAR 300 一案），便會一清二楚。

在解釋《基本法》的條文時，就應參考那些材料這個問題上，經常產生爭議。香港所採用的是普通法制度，根據普通法原則，立法會雖然有權制訂或修改法律，卻沒有法律解釋權，只有法院在審理案件時才有權解釋法律，並予以執行。法院在解釋法律條文時的責任，是要從有關係文的語句中，尋找該條文用文字來表達的立法原意。因此，必須考慮該法律，包括所須解釋的條文，的目的和有關的上文下理，有需要時更要參考該法律內的所有條款和有關的立法材料，但相關的材料只限於立法前和與立法同時的有關文件。而且，法院的權責只是解釋所涉及的條文的意思和效果，並不能對該條文作出修正或重寫。這個普通法解釋法律的做法，與內地的成文法制度所採用的方法，程序和規則不同。成文法制度通常賦予立法機關或最高權力機構最終的解釋權，以立法解釋 (legislative interpretation) 的形式進行，就是可以對有關法律加以澄清，修改或增加，以求達成立法的目的和效果，因此，可以參考所有相關的立法及起草時的材料。由於這種方式與香港法院的做法有異，最終的解釋和結果可以不同，這樣便會引起爭議。這種情況在 *Director of Immigration v Chong Fung Yuen* (2001) 4 HKCFAR 211 一案便出現了。這是「兩制」差異之處，

是需要時間去磨合的。

有些人經常批評說，回歸後，香港的自由和權利較前少了，言論自由，結社和示威等自由都給削減了。這些批評是沒有根據的。在一個文明的社會裏，所有自由和權利都不是絕對的。在行使這些自由和權利時，必須受限於法律和他人的自由和權利。香港居民的自由和權利是受到《基本法》和香港人權法所維護的，而這些自由和權利，是參考國際的一些人權公約的，包括《公民及政治權利國際公約》，也列明是受限於公共利益、公共安全、社會秩序、國家安全、公共衛生或風化，並受限於他人的權利和自由。

回歸以來，有不少案件涉及個人或社會的自由和權利，經法院審理，很多亦上訴至終審法院。這些案件經終審法院詳細考慮和分析後作出裁判，平衡了個人和社會整體利益，並釐清了合適的界線。法院的詮釋不但適用於香港社會的情況，而且也符合國際人權標準。(參看 *Hysan Development Co Ltd v Town Planning Board* (2016) 19 HKCFAR 372 ; *QT v Director of Immigration* (2018) 21 HKCFAR 324) 過去 24 年來，有超過 140 宗涉及《基本法》和人權法的案件，經終審法院判決。這些判例，對增加了解「一國兩制」方針政策，對《基本法》的認識、遵守和執行，和對維護《基本法》所保障的自由和權利，都有很大的幫助。

律政司動用了不少人力物力，把有關《基本法》起草材料及執行《基本法》時的案例搜集成書，實在難能可貴。這些珍貴的資料，能夠幫助釋除疑慮，澄清不正確的誤解，對《基本法》的認識和研究，都是不可缺少的。



香港特別行政區終審法院非常任法官

2021年 12月

縮寫表

《中華人民共和國憲法》	《憲法》
《中華人民共和國香港特別行政區 基本法》	《基本法》
全國人民代表大會	全國人大
全國人民代表大會常務委員會	人大常委/人大常委會
基本法起草委員會	草委會
基本法起草委員會委員	草委
基本法諮詢委員會	諮委會
基本法諮詢委員會委員	諮委
香港特別行政區	香港特區
香港特別行政區政府	特區政府
香港人權法案	人權法案
中華人民共和國政府和大不列顛及 北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問 題的聯合聲明	《中英聯合聲明》
中華人民共和國政府對香港的基本 方針政策的具體說明	《中英聯合聲明》附件一

引言

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》是一部於全中華人民共和國包括香港特別行政區實施的全國性法律，該法於1990年4月4日中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第三次會議通過，¹並於同日由中華人民共和國主席頒令公佈，自1997年7月1日起實施。

《基本法》的背境與目的

《基本法》「序言」是該法框架之首，說明香港政治歷史的發展變化，²並介紹特別行政區的產生和權力的來源，³內容如下：

「香港自古以來就是中國的領土，一八四〇年鴉片戰爭以後被英國佔領。一九八四年十二月十九日，中英兩國政府簽署了關於香港問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於一九九七年七月一日恢復對香港行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回香港的共同願望。

為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照『一個國家，兩種制度』的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在中英聯合聲明中予以闡明。

1 該次會議通過的相關文件包括：

- 全國人民代表大會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的決定
- 全國人民代表大會關於設立香港特別行政區的決定
- 全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定
- 全國人民代表大會關於批准香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議的決定(附:香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議)

2 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》(基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一)。李浩然，《香港基本法起草過程概覽》(三聯書店(香港)有限公司，2012)(「《起草過程概覽》」)，下冊，第1281頁。

3 1986年2月基本法諮詢委員會《第二批研討會總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1278頁。

根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。」

1990年3月28日草委會主任委員姬鵬飛在全國人大會議上扼要說明《基本法》以《憲法》為依據，「一國兩制」為方針，把國家對香港的各項方針、政策，用基本法律的形式規定下來：⁴

〔一、關於起草基本法的指導方針〕

『一個國家，兩種制度』是我國政府為實現祖國統一提出的基本國策。按照這一基本國策，我國政府制定了對香港的一系列方針、政策，主要是國家在對香港恢復行使主權時，設立特別行政區，直轄於中央人民政府，除國防、外交由中央負責管理外，香港特別行政區實行高度自治；在香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，原有的資本主義社會、經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變；保持香港的國際金融中心和自由港的地位；並照顧英國和其他國家在香港的經濟利益。我國政府將上述方針政策載入了和英國政府共同簽署的關於香港問題的聯合聲明，並宣佈國家對香港的各項方針政策五十年不變，以基本法加以規定。『一國兩制』的構想及在此基礎上產生的對香港的各項方針政策，是實現國家對香港恢復行使主權，同時保持香港的穩定繁榮的根本保證，是符合我國人民，特別是香港同胞的根本利益的。

我國憲法第三十一條規定，『國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。』我國是社會主義國家，社會主義制度是我國的根本制度，但為了實現祖國的統一，在我國的個別地區可以實行另外一種社會制度，即資本主義制度。現在提交的基本法(草案)就是以憲法為依據，以『一國兩制』為指導方針，把國家對香港的各項方針、政策用基本法律的形式規定下來。』⁵

4 中華人民共和國法律架構，最高位憲法之下為基本法律。

5 1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會第三次會議上關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

從歷史細看「一國兩制」的構思和落實

「一國兩制」於1990年被寫入香港特區《基本法》，1990年3月28日姬鵬飛主任委員於全國人大會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明指出：「『一個國家，兩種制度』是我國政府為實現祖國統一提出的基本國策。」但有關「一國兩制」的論述早於1970年代尾開始萌芽：

- 1978年10月8日，國家領導人鄧小平會見日本文藝評論家江藤淳時指出：「如果台灣歸回中國，中國對台灣的政策將根據台灣的現實來處理。比如說，美國在台灣有大量的投資，日本在那裡也有大量的投資，這就是現實，我們正視這個現實。」⁶
- 1978年11月14日，鄧小平在仰光機場與緬甸總統吳奈溫會談時指出：「在解決台灣問題時，我們會尊重台灣的現實。比如，台灣的某些制度可以不動，美、日在台灣的投資可以不動，那邊的生活方式可以不動，但是要統一。」⁷
- 1978年12月22日，中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議發表並通過公報，其中指出：「全會認為，隨著中美關係正常化，我國神聖領土台灣回到祖國懷抱、實現統一大業的前景，已經進一步擺在我們的面前。全會歡迎台灣同胞、港澳同胞、海外僑胞，本著愛國一家的精神，共同為祖國統一和祖國建設的事業繼續作出積極貢獻。」⁸
- 1979年1月1日，人大常委會發表《告台灣同胞書》，其中指出：「我們的國家領導人已經表示決心，一定要考慮現實情況，完成祖國統一的大業，在解決統一問題時尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失。」⁹
- 1979年1月24日，鄧小平會見美國時代出版公司總編輯和《時代》雜誌駐香港分社社長時表示：「我們的政策和原則合情

6 參閱《鄧小平年譜（1975 - 1997）（上卷）》，中央文獻出版社，第396頁。

7 同上，第429 - 430頁。

8 參閱《中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報》。

9 參閱《一國兩制重要文獻選編》，中共中央文獻研究室，第1 - 5頁。

合理。我們尊重台灣的現實。台灣當局作為一個地方政府擁有它自己的權力，就是它可以有自己一定的軍隊，同外國的貿易、商業關係可以繼續，民間交往可以繼續，現行的政策、現在的生活方式可以不變，但必須是在一個中國的條件下。這個問題可以長期來解決。中國的主體，也就是大陸，也會發生變化，也會發展起來。總的要求就是一條，一個中國，不是『兩個中國』，愛國一家。」¹⁰

- 1979年1月30日中午，鄧小平與美國參議院、眾議院議員談話時指出：「我們不再用『解放台灣』這個提法了。只要台灣回歸祖國，我們將尊重那裡的現實和現行制度。我們一方面尊重台灣的現實，另一方面一定要使台灣回到祖國的懷抱。」¹¹
- 同日晚上，鄧小平出席美國外交政策協會、國立美術館、美中關係全國委員會、與中華人民共和國學術交流委員會、亞洲協會和中國理事會等六個團體聯合舉辦的招待會時表示：「統一祖國，這是全體中國人民的夙願。我想，曾經在一百多年前經受過國家分裂之苦的美國人民，是能夠理解中國人民統一祖國的民族願望的。至於用甚麼方式解決台灣歸回祖國的問題，那是中國的內政。按照我們的心願，我們完全希望用和平方式來解決這個問題，因為這對國家對民族都比較有利，這在我們的人大委員會《告台灣同胞書》中已經說得很清楚了。」¹²
- 1979年12月6日，鄧小平會見日本首相大平正芳時指出：「我們提出了台灣回歸祖國，實現祖國統一的目標。實現這個目標，要從現實情況出發。對台灣，我們的條件是很簡單的，那就是，台灣的制度不變，生活方式不變，台灣與外國的民間關係不變，包括外國在台灣投資、民間交往照舊。這就是說，外國可以照舊對台灣投資。即使台灣與祖國統一起來後，外國投資也不受任何影響，我們尊重投資者的利益。台灣作為一個地方政府，可以擁有自己的自衛的軍事力量。條

10 同註腳6，第473 - 474頁。

11 同註腳6，第478頁。

12 同註腳6，第478 - 479頁。

件只有一條，那就是，台灣要作為中國不可分的一部分。它作為中國的一個地方政府，擁有充分的自治權。」¹³

- 1981年9月30日，人大常委會委員長葉劍英向新華社記者發表講話時闡明關於台灣回歸祖國，實現和平統一的九條方針政策，包括：「……（三）國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務。（四）台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。……」¹⁴
- 1982年1月11日，鄧小平會見美國華人協會主席李耀滋時就葉劍英的上述談話指出：「九條方針是以葉副主席的名義提出來的，實際上就是一個國家兩種制度。兩種制度是可以允許的。他們不要破壞大陸的制度，我們也不破壞他們那個制度。國家的統一是我們整個中華民族的願望。這不僅有利於子孫後代，在中國五千年的歷史上也是一件大事。我們是從這樣的角度著想和對待這個問題的。說甚麼『統戰手法』，我們不搞。我們講大政方針。沒有這樣的氣度不行。」¹⁵
- 1982年3月，國務院港澳事務辦公室主任廖承志向中央呈報《關於解決香港地位問題的初步方案和近期工作的報告》並提出「十二條方針」：（1）香港地區在1997年7月1日回歸祖國。（2）回歸祖國後將作為特別自治區，享有高度的自治權，直轄於中央人民政府。（3）保留自由港和金融中心地位。（4）行政長官可由當地人擔任，經中央人民政府委任。（5）香港現行社會、經濟制度不變，生活方式、福利制度不變。（6）私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權受到保護。（7）外國工商業、投資不受侵犯。（8）與英國建立特惠的經濟關係。（9）港幣照舊不變。（10）香港原有的法律、法令、條例基本不變。（11）香港特別自治區的治安由香港特別自治區負責。（12）原香港政

13 同註腳6，第582 - 583頁。

14 同註腳9，第5 - 7頁。

15 參閱《鄧小平年譜（1975 - 1997）（下卷）》，中央文獻出版社，第797頁。

府各機構的中外籍職員均可原職原薪留用；自治區政府必要時還可聘用外國人士當顧問。¹⁶

- 1982年12月，修改後的《憲法》第三十一條明確提出了「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」。
- 1983年4月22日，鄧小平出席中共中央政治局擴大會議時提到：「這個『十二條』，是我們下個月開始同英國談判的基本方針。……『十二條』裏面有個『五十年不變』，這樣規定可以使香港人放心，減少他們的疑慮；可以使人們更感到我們政策的連續性、可靠性，有利於我們和英國談判，有利於順利收回香港和保持香港的繁榮。所以，『五十年不變』是個大問題。將來特別行政區政府由香港愛國者為主體組成。愛國者的標準就一條，贊成中國收回香港，擁護國家統一。」¹⁷
- 1984年2月22日，鄧小平會見美國戰略和國際問題研究中心代表團時指出：「我們提出的大陸與台灣統一的方式是合情合理的。統一後，台灣仍搞它的資本主義，大陸搞社會主義，但是是一個統一的中國。一個中國，兩種制度。香港問題也是這樣，一個中國，兩種制度。」¹⁸

1984年9月26日中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府在北京草簽《關於香港問題的聯合聲明》¹⁹，其中在第三條中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策：「（一）為了維護國家的統一和領土完整，並考慮到香港的歷史和現實情況，中華人民共和國決定在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區；……（十二）關於中華人民共和國對香港的上述基本方針政策和本聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明，中華人民共和國全國人民代表大會將以中華人民共和國香港特別

16 參閱《百年屈辱史的終結：香港問題始末》，中央文獻出版社，第69頁。

17 同註腳15，第901 - 902頁。

18 同註腳15，第961 - 962頁。

19 簡稱《中英聯合聲明》。其後於1984年12月19日在北京人民大會堂西大廳正式簽署。

行政區基本法規定之，並在五十年內不變。」1985年4月10日第六屆全國人大三次會議批准《中英聯合聲明》，包括三個附件，正式把「一國兩制」確定為中國的一項基本國策。²⁰同時，該會議亦通過了關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定，負責香港特別行政區基本法的起草工作。

中英談判到《基本法》起草 - 鄧小平闡釋「一國兩制」

國家領導人鄧小平在1980年代就香港問題發表的幾篇講話和談話，是加深認識中國對香港實施「一國兩制」方針政策和《基本法》的背境、目的的重要資料，下面逐一闡述。

1982年9月24日鄧小平會見英國戴卓爾夫人時的談話，摘錄如下：²¹

「我們對香港問題的基本立場是明確的，這裡主要有三個問題。一個是主權問題；再一個問題，是一九九七年後中國採取什麼方式來管理香港，繼續保持香港繁榮；第三個問題，是中國和英國兩國政府要妥善商談如何使香港從現在到一九九七年的十五年中不出現大的波動。

關於主權問題，中國在這個問題上沒有迴旋餘地。坦率地講、主權問題不是一個可以討論的問題。現在時機已經成熟了，應該明確肯定：一九九七年中國將會收回香港。就是說，中國要收回的不僅是新界，而且包括香港島、九龍。中國和英國就是在這個前提下來進行談判，商討解決香港問題的方式和辦法。如果中國在一九九七年、也就是中華人民共和國成立四十八年後還不把香港收回，任何一個中國領導人和政府都不能向中國人民交代，甚至也不能向世界人民交代。如果不收回，就意味著中國政府是晚清政府，中國領導人是李鴻章！我們等待了三十二年，再加上十五年，就是四十八年，我們是在人民充分信賴的基礎上才能如此長期等待的。如果十五年後還不收回，人民就沒有理由信任我們，任何中國政府都應該下野，自動退出政治舞臺，沒有別的選擇。所以，現在，當然不是今天，但也不遲於一、二年的時

20 兩國政府在1985年5月27日互相交換批准書，並向聯合國秘書處登記，《中英聯合聲明》正式生效。

21 「我們對香港問題的基本立場」，《鄧小平文選》，第三卷，第12頁。

間，中國就要正式宣佈收回香港這個決策。我們可以再等一、二年宣佈，但肯定不能拖延更長的時間了。……

保持香港的繁榮，我們希望取得英國的合作，但這不是說，香港繼續保持繁榮必須在英國的管轄之下才能實現。香港繼續保持繁榮，根本上取決於中國收回香港後，在中國的管轄之下，實行適合於香港的政策。香港現行的政治、經濟制度，甚至大部分法律都可以保留，當然，有些要加以改革。香港仍將實行資本主義，現行的許多適合的制度要保持。我們要同香港各界人士廣泛交換意見，制定我們在十五年中的方針政策以及十五年後的方針政策。這些方針政策應該不僅是香港人民可以接受的，而且在香港的其他投資者首先是英國也能夠接受，因為對他們也有好處。我們希望中英兩國政府就此進行友好的磋商，我們將非常高興地聽取英國政府對我們提出的建議。這些都需要時間。為什麼還要等一、二年才正式宣佈收回香港呢？就是希望在這段時間裡同各方面進行磋商。……

我們建議達成這樣一個協議，即雙方同意通過外交途徑開始進行香港問題的磋商。前提是一九九七年中國收回香港，在這個基礎上磋商解決今後十五年怎樣過渡得好以及十五年以後香港怎麼辦的問題。」

1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話要點：²²

「中國政府為解決香港問題所採取的立場、方針、政策是堅定不移的。我們多次講過，我國政府在一九九七年恢復行使對香港的主權後，香港現行的社會，經濟制度不變，法律基本不變，生活方式不變，香港自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位也不變，香港可以繼續同其他國家和地區保持和發展經濟關係。我們還多次講過，北京除了派軍隊以外，不向香港特區政府派出幹部，這也是不會改變的。我們派軍隊是為了維護國家的安全，而不是去干預香港的內部事務。我們對香港的政策五十年不變，我們說這個話是算數的。

我們的政策是實行『一個國家，兩種制度』，具體說，就是

22 「一個國家，兩種制度」，《鄧小平文選》，第三卷，第58頁。

在中華人民共和國內，十億人口的大陸實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制度。

『一個國家，兩種制度』，我們已經講了很多次了，全國人民代表大會已經通過了這個政策。有人擔心這個政策會不會變，我說不會變。核心的問題，決定的因素，是這個政策對不對。如果不對，就可能變。如果是對的，就變不了。進一步說，中國現在實行對外開放、對內搞活經濟的政策，有誰改得了？如果改了，中國百分之八十的人的生活就要下降，我們就會喪失人心。我們的路走對了，人民贊成，就變不了。……

『一個國家，兩種制度』的構想是我們根據中國自己的情況提出來的，而現在已經成為國際上注意的問題了。中國有香港、台灣問題，解決這個問題的出路何在呢？是社會主義吞掉台灣，還是台灣宣揚的『三民主義』吞掉大陸？誰也不好吞掉誰。如果不能和平解決，只有用武力解決，這對各方都是不利的。實現國家統一是民族的願望，一百年不統一，一千年也要統一的。怎麼解決這個問題，我看只有實行『一個國家，兩種制度』。世界上系列爭端都面臨着用和平方式來解決還是用非和平方式來解決的問題。總得找出個辦法來，新問題就得用新辦法來解決。香港問題的成功解決，這個事例可能為國際上許多問題的解決提供一些有益的綫索。從世界歷史來看，有哪個政府制定過我們這麼開明的政策？從資本主義歷史看，從西方國家看，有哪一個國家這麼做過？我們採取『一個國家，兩種制度』的辦法解決香港問題，不是一時的感情衝動，也不是玩弄手法，完全是從實際出發的，是充分照顧到香港的歷史和現實情況的。

要相信香港的中國人能治理好香港。……我們相信香港人能治理好香港，不能繼續讓外國人統治，否則香港人也是決不會答應的。

港人治港有個界綫和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成分是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。什麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義、都

是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。

到一九九七年還有十三年，從現在起要逐步解決好過渡時期問題。在過渡時期中，一是不要出現大的波動、大的曲折，保持香港繁榮和穩定；二是要創造條件，使香港人能順利接管政府。香港各界人士要為此作出努力。」

1984年10月3日鄧小平會見港澳同胞國慶觀禮團時談話的主要部分，節錄如下：²³

「……我們在協議中說五十年不變，就是五十年不變。我們這一代不會變，下一代也不會變。到了五十年以後，大陸發展起來了，那時還會小裡小氣地處理這些問題嗎？所以不要擔心變，變不了。再說變也並不都是壞事，有的變是好事，問題是變什麼。……如果有人說什麼都不變，你們不要相信。我們總不能講香港資本主義制度下的所有方式都是完美無缺的吧？即使資本主義發達國家之間相互比較起來也各有優缺點。把香港引導到更健康的方面，不也是變嗎？向這樣的方面發展變化，香港人是會歡迎的，香港人自己會要求變，這是確定無疑的。……

再一個是有些人擔心干預。不能籠統地擔心干預，有些干預是必要的。要看這些干預是有利於香港人的利益，有利於香港繁榮和穩定，還是損害香港人的利益，損害香港的繁榮和穩定。現在看起來，香港從現在到一九九七年會有秩序地渡過十三年，十三年之後，會有秩序地渡過五十年。這我是有信心的。但切不要以為沒有破壞力量。這種破壞力量可能來自這個方面，也可能來自那個方面。如果發生動亂，中央政府就要加以干預。由亂變治，這樣的干預應該歡迎還是應該拒絕？應該歡迎。……在過渡時期後半段的六七年內，要由各行各業推薦一批年輕能幹的人參與香港政府的管理，甚至包括金融方面。不參與不行，不參與不熟悉情況。在參與過程中，就有機會發現、選擇人才，以便於管理一九九七年以後的香港。參與者的條件只有一個，就是愛國者，也就是愛祖國、愛香港的人。一九九七年後在香港執政的人還是搞資本主義制度，但他們不做損害祖國利益的事，也不做損害香港同胞利益的事。所以不能籠統地反對參與，也不能籠統地

23 「保持香港的繁榮和穩定」，《鄧小平文選》，第三卷，第72頁。

反對干預。港人治港不會變。由香港人推選出來管理香港的人，由中央政府委任，而不是由北京派出。選擇這種人，左翼的當然要有，盡量少些，也要有點右的人，最好多選些中間的人。……

我講過中國有權在香港駐軍。我說，除了在香港駐軍外，中國還有什麼能夠體現對香港行使主權呢？在香港駐軍還有一個作用，可以防止動亂。那些想搞動亂的人，知道香港有中國軍隊，他就要考慮。即使有了動亂，也能及時解決。……

一九九七年以後，臺灣在香港的機構仍然可以存在，他們可以宣傳『三民主義』，也可以罵共產黨，我們不怕他們罵，共產黨是罵不倒的。但是在行動上要注意不能在香港製造混亂，不能搞『兩個中國』。他們都是中國人，我們相信，他們會站在我們民族的立場，維護民族的大局，民族的尊嚴。在這樣的基礎上，進行他們的活動，進行他們的宣傳，在香港這種情況下是允許的。」

1984年12月19日²⁴鄧小平會見英國首相戴卓爾夫人時談話的一部分：²⁵

「我們兩國的領導人就香港問題達成協議，為各自的國家和人民做了一件非常有意義的事情。香港問題已經有近一個半世紀的歷史，這個問題不解決，在我們兩國和兩國人民之間總是存在著陰影。現在這個陰影消除了，我們兩國之間的合作和兩國人民之間的友好前景光明。

如果『一國兩制』的構想是一個對國際上有意義的想法的話，那要歸功於馬克思主義的辯證唯物主義和歷史唯物主義，用毛澤東主席的話來講就是實事求是。這個構想是在中國的實際情況下提出來的。中國面臨的實際問題就是什麼方式才能解決香港問題，用什麼方式才能解決臺灣問題。只能有兩種方式，一種是和平方式，一種是非和平方式。而採用和平方式解決香港問題，就必須既考慮到香港的實際情況，也考慮到中國的實際情況和英國的實際情況，就是說，我們解決問題的辦法要使三方面都能接受。如果用社會主義來統一，就做不到三方面都接受。勉強接受

24 《中英聯合聲明》在北京簽訂。

25 「中國是信守諾言的」，《鄧小平文選》，第三卷，第101頁。

了，也會造成混亂局面。即使不發生武力衝突，香港也將成為一個蕭條的香港，後遺症很多的香港，不是我們所希望的香港。所以，就香港問題而言，三方面都能接受的只能是『一國兩制』，允許香港繼續實行資本主義，保留自由港和金融中心的地位，除此以外沒有其他辦法。『一國兩制』構想的提出還不是從香港問題開始的，是從臺灣問題開始的。一九八一年國慶前夕葉劍英委員長就臺灣問題發表的九條聲明，雖然沒有概括為『一國兩制』，但實際上就是這個意思。兩年前香港問題提出來了，我們就提出『一國兩制』。

我們提出這個構想時，人們都覺得這是個新語言，是前人未曾說過的。也有人懷疑這個主張能否行得通，這就要拿事實來回答。現在看來是行得通的，至少中國人堅信是行得通的，因為這兩年的談判已經證明了這一點。這個構想在解決香港問題上起了不說是決定性的作用，也是最重要的作用。這是三方面都接受了構想。再過十三年，再過五十年，會更加證明『一國兩制』是行得通的。人們擔心中國在簽署這個協議後，是否能始終如一地執行。我們不僅要告訴閣下和在座的英國朋友，也要告訴全世界的人：中國是信守自己的諾言的。

一位日本朋友問我，你們為什麼還有一個『五十年』，即一九九七年後還要保持香港現行的資本主義制度五十年不變？你們根據的是什麼，是否有什麼想法？我對他說，有。這也是從中國的實際出發的。中國現在制定了一個宏偉的目標，就是國民生產總值在兩個十年內，即到本世紀末翻兩番，達到小康水平。就是達到了這個目標，中國也不算富，還不是一個發達國家。所以這只能算是我們雄心壯志的第一個目標。中國要真正發達起來，接近而不是說超過發達國家，那還需要三十年到五十年的時間。如果說在本世紀內我們需要實行開放政策，那末在下個世紀的前五十年內中國要接近發達國家的水準，也不能離開這個政策，離開了這個政策不行。保持香港的繁榮穩定是符合中國的切身利益的。所以我們講『五十年』，不是隨隨便便、感情衝動而講的，是考慮到中國的現實和發展的需要。……

如果懂得了這點，知道我們的基本觀點，知道我們從什麼出發提出這個口號、制定這個政策，就會相信我們不會變。我還對日本朋友說，如果開放政策在下一世紀前五十年不變，那末到了

後五十年，我們同國際上的經濟交往更加頻繁，更加相互依賴，更不可分，開放政策就更不會變了。

我還想請首相告訴國際上和香港的人士，『一國兩制』除了資本主義，還有社會主義，就是中國的主體、十億人口的地區堅定不移地實行社會主義。……」

1987年4月16日鄧小平會見了基本法草委，當時草委會已工作了一年零八個月，下面是鄧小平講話的一部分：²⁶

「你們委員會工作了一年零八個月，靠大家的辛苦、智慧，工作進展是順利的、合作是好的，這樣香港會過渡得更好。我們的『一國兩制』能不能夠真正成功，要體現在香港特別行政區基本法裡面。這個基本法還要為澳門、臺灣作出一個範例。所以，這個基本法很重要。世界歷史上還沒有這樣一個法，這是一個新的事物。起草工作還有三年時間，要把它搞得非常妥當。

今天我想講講不變的問題。就是說，香港在一九九七年回到祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。香港的地位不變，香港的政策不變。……

一個是政局穩定，一個是政策穩定，兩個穩定。不變也就穩定。如果到下一個五十年，這個政策見效，達到預期目標，就更沒有理由變了。所以我說，按照『一國兩制』的方針解決統一問題後，對香港、澳門、臺灣的政策五十年不變，五十年之後還會不變。當然，那時候我不在了，但是相信我們的接班人會懂得這個道理的。……

我們堅持社會主義制度，堅持四項基本原則，是老早就確定了的，寫在憲法上的，我們對香港、澳門、臺灣的政策，也是在國家主體堅持四項基本原則的基礎上制定的。……

『一國兩制』也要講兩個方面。一方面，社會主義國家裡允許一些特殊地區搞資本主義，不是搞一段時間，而是搞幾十年、成百年。另一方面；也要確定整個國家的主體是社會主義。否則怎麼能說是『兩制』呢？那就變成『一制』了。……

26 《鄧小平文選》，第三卷，第215頁。

還想講點基本法的起草問題。過去我曾經講過，基本法不宜太細。香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。對這個問題，請大家坐到一塊深思熟慮地想一下。……對香港來說，普選就一定有利？我不相信。比如說，我過去也談過，將來香港當然是香港人來管理事務，這些人用普遍投票方式來選舉行嗎？我們說，這些管理香港事務的人應該是愛祖國、愛香港的香港人，普選就一定能選出這樣的人來嗎？最近香港總督衛奕信講過，要循序漸進，我看這個看法比較實際。即使搞普選，也要有一個逐步的過渡，要一步一步來。……其實有些事情，在某些國家能實行的，不一定在其他國家也能實行。我們一定要切合實際，要根據自己的特點來決定自己的制度和管理方式。

還有一個問題必須說明：切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這樣不行的，這種想法不實際。中央確實是不干預特別行政區的具體事務的，也不需要干預。但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？難道就不會出現嗎？那個時候，北京過問不過問？難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干擾，沒有破壞力量嗎？我看沒有這種自我安慰的根據。如果中央把什麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。……中央的政策是不損害香港的利益，也希望香港不會出現損害國家利益和香港利益的事情。要是有的話呢？所以請諸位考慮，基本法要照顧到這些方面。有些事情，比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在『民主』的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。只有發生動亂、大動亂，駐軍才會出動。但是總得干預嘛！

總的來說，『一國兩制』是個新事物，有很多我們預料不到的事情。基本法是個重要的文件，要非常認真地從實際出發來制定。我希望這是一個很好的法律，真正體現『一國兩制』的構

想，使它能夠行得通，能夠成功。」

《憲法》和《基本法》的關係

《基本法》起草工作伊始，《憲法》和《基本法》的關係，特別是社會主義憲法在實行資本主義的特區是否有法律效力及如何適用，是草委們曾經激烈討論的問題。草委會中央與香港特別行政區關係專題小組亦就此進行了研究。1986年4月22日草委會通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第九章「香港特別行政區的法律地位和解釋、修改」原分為三部分，第一部分為：「基本法的法律地位以及它與憲法的關係」。有草委建議該部分增寫：「基本法根據憲法第三十一條制定，全國人大負責對該三十一條作最高解釋，決定在香港適用哪些憲法條文以及可豁免遵守憲法哪些部份。」有建議在《基本法》中詳細列明《憲法》哪些條文適用於香港，哪些條文不適用於香港。亦有意見表示《基本法》是子法、《憲法》是母法，如在《基本法》中規定《憲法》哪些條文是否適用於香港，在法律理論上、法律程序上來說都不合適，在世界憲法史上沒有先例，在技術上也有困難。還有建議增寫：「基本法是制定香港法律的根據，立法機關制定的法律凡符合基本法及法定程序者均屬有效」，和寫明「基本法不會與憲法發生衝突，憲法不會損害特別行政區的法律體系和法律理論。」²⁷

1986年11月11日，草委會中央與香港特別行政區的關係專題小組經過一輪討論、研究後，在工作報告中指出：「經過半年的工作，本組已就基本法結構(草案)第二、第七和第九章的絕大部分項目初步擬出了條文。這些條文一般得到了委員們的一致同意，但也有個別條文或條文的某部分，有的委員尚有不同意見。」該報告就第九章第一條的「說明」指出：「委員們認為，中國的憲法作為一個整體對香港特別行政區是有效的，但是由於國家對香港實行『一國兩制』的政策，憲法的某些具體條文不適用於香港，主要是指社會主義制度和政策的規定。」²⁸

27 《部分起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。

28 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。

經過多番討論，1987年8月，草委會中央與香港特別行政區的關係專題小組考慮到原草稿第九章第一條關於《憲法》與《基本法》的關係帶有總則性質，因此決定將該條移到第一章總則部分，列為第十條。²⁹第九章的標題改為「香港特別行政區基本法的解釋和修改」。³⁰

《基本法》第一章「總則」第十一條訂明：「根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸。」《基本法》序言亦說明：「根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。」全國人大根據《憲法》制定《基本法》，《憲法》和《基本法》共同構成香港特別行政區的憲制基礎。

1990年4月4日第七屆全國人大第三次會議通過《基本法》後，同日通過了《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法的決定》。³¹該決定寫明：

「……《中華人民共和國憲法》第三十一條規定：『國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。』香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》、按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。香港特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以香港特別行政區基本法為依據。」

《基本法》起草過程

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的說明就起草過程有以下的描述：

29 即現時《基本法》第十一條。

30 1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。

31 收錄於附錄一。

「中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會經過四年零八個月的工作，業已完成起草基本法的任務。……」

根據《第六屆全國人民代表大會第三次會議關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》，第六屆全國人大常委會第十一次會議任命了起草委員。³² 1985年7月1日，起草委員會正式成立並開始工作。在制定了工作規劃，確定了基本法結構之後，起草委員會設立了五個由內地和香港委員共同組成的專題小組，即中央和香港特別行政區的關係專題小組，居民的基本權利和義務專題小組，政治體制專題小組，經濟專題小組，教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組，負責具體起草工作。在各專題小組完成條文的初稿之後，成立了總體工作小組，從總體上對條文進行調整和修改。1988年4月，起草委員會第七次全體會議公佈了《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》徵求意見稿，用五個月的時間在香港和內地各省、自治區、直轄市及有關部門廣泛徵求了意見，並在這個基礎上對草案徵求意見稿作了一百多處修改。1989年1月，起草委員會第八次全體會議採取無記名投票方式，對準備提交全國人大常委會的基本法(草案)以及附件和有關文件逐條逐件地進行了表決，除草案第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。同年2月，第七屆全國人大常委會第六次會議決定公佈基本法(草案)包括附件及其有關文件，在香港和內地各省、自治區、直轄市以及中央各部門，各民主黨派、人民團體和有關專家，人民解放軍各總部中廣泛徵求意見。經過八個月的徵詢期，起草委員會各專題小組在研究了各方面的意見後，共提出了專題小組的修改提案二十四個，其中包括對第十九條的修正案。在今年2月舉行的起草委員會第九次全體會議上，對這些提案採取無記名投票的方式逐案進行了表決，均以全體委員三分之二以上多數贊成獲得通過，並以此取代了原條文。至此，基本法(草案)包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。……

四年多來，起草委員會先後舉行全體會議九次，主任委員會議二十五次，主任委員擴大會議兩次，總體工作小組會議三次，專題小組會議七十三次，香港特別行政區區旗區徽評選委員會也

32 起草委員名單見附錄二。

先後召開會議五次。……

回顧四年多來的工作，應該說這部法律文件的起草是很民主，很開放的。在起草過程中，委員們和衷共濟，群策群力，每項條文的起草都是在經過了調查研究和充分討論後完成的，做到了既服從大多數人的意見，又尊重少數人的意見。每當召開各種會議，隨時向採訪會議的記者吹風，會後及時向香港特別行政區基本法諮詢委員會通報情況。基本法起草工作是在全國，特別是在香港廣大同胞和各方面人士的密切關注和廣泛參與下完成的。尤其需要指出的是，由香港各界人士組成的香港特別行政區基本法諮詢委員會對基本法的起草工作一直給予了積極有效的協助，³³ 他們在香港收集了大量有關基本法的意見和建議並及時向起草委員會作了反映。諮詢委員會的工作得到了起草委員會們的好評。……」

《基本法》結構

諮委會在起草《基本法》之初分批討論了關於基本法框架結構內容等事。根據與會者發言，基本法結構，大致可分為十二個部分：序言；³⁴總綱；³⁵中央與特別行政區的關係；居民權利、自由和義務；政制；經濟、金融事務；教育、科技、文化；宗教；涉外事務；治安及防務；區旗、區徽；基本法的解釋權和修改權；附則。³⁶

討論期間有些委員認為《中英聯合聲明》內談經濟部分太多，政制太少，所以《基本法》要側重寫政制部分，但如果寫得太詳細，則缺乏修改餘地，而太簡單，則又會說不清主要重點，個別委員建議在《基本法》內只闡述政制的大原則，而具體細節

33 諮委會於1985年12月18日正式成立。職能包括：廣泛徵集香港各界對香港基本法各種意見和建議；接受草委會諮詢；將意見建議進行整理分析。諮委會委員名單見附錄三。

34 見註腳2與3。

35 後改稱總則，包括精神和大原則。1986年2月基本法諮詢委員會《第四批討論總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1278頁。

36 1986年2月基本法諮詢委員會《第一批研討會總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1277頁。

則以附件形式詳述。³⁷ 政制部分，有委員建議行政、立法、司法三權分立，並寫出它的形成及運作。³⁸ 另有意見認為《基本法》應該根據《中英聯合聲明》附件一為藍本，將其十四點作為《基本法》的大綱。還有補充意見認為《基本法》是97年後的香港大法，而《中英聯合聲明》只是為十二年過渡期而設的，故聯合聲明中部分內容可供參考，但有部分則不適用，亦有不足的地方，需要補充。³⁹

1986年4月草委會第二次會議，參閱資料包括《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》，⁴⁰ 其中有意見認為《基本法》根據小憲法的架構寫比較好，有序言、有總綱，實施也容易。原則性的東西，如保持資本主義和保護私有財產都應寫進去。但亦有意見認為《基本法》用憲法的形式寫會遇到很多衝突和困難，最好用公司法寫。⁴¹

1986年4月22日草委會通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》，內容包括：

「序言

第一章 總則

第二章 中央與香港特別行政區的關係

第三章 香港居民的基本權利和義務

第四章 香港特別行政區的政治體制

第一節 行政長官

第二節 行政機關

第三節 立法機關

37 1986年2月基本法諮詢委員會《第四批討論總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1279頁。

38 1986年2月基本法諮詢委員會《第五批研討會總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1279頁。

39 1986年2月基本法諮詢委員會《第六批研討會總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1279頁。

40 《起草過程概覽》，下冊，第1280頁。

41 同上，第1282頁。

- 第四節 司法機關
- 第五節 區域組織
- 第六節 公務員
- 第五章 香港特別行政區的經濟
- 第六章 香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、體育和宗教
- 第七章 香港特別行政區的對外事務
- 第八章 香港特別行政區的區旗、區徽
- 第九章 香港特別行政區基本法的法律地位和解釋、修改
- 第十章 附則」⁴²

其後，基本法的結構於1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》公佈時出現了重要的變化：加入附件一、附件二及附件三。1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》則將內容由十章改為九章，刪去「區旗、區徽」一章。

1990年4月4日全國人大通過的《基本法》共160條文3附件，框架如下：

「序言

- 第一章 總則 (11條)
- 第二章 中央和香港特別行政區的關係 (12條)
- 第三章 居民的基本權利和義務 (19條)
- 第四章 政治體制 (62條)
 - 第一節 行政長官
 - 第二節 行政機關
 - 第三節 立法機關

42 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1279頁。結構草案全文見附錄四。

- 第四節 司法機關
- 第五節 區域組織
- 第六節 公務員
- 第五章 經濟 (31條)
 - 第一節 財政、金融、貿易和工商業
 - 第二節 土地契約
 - 第三節 航運
 - 第四節 民用航空
- 第六章 教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務 (14條)
- 第七章 對外事務 (8條)
- 第八章 本法的解釋、修改 (2條)
- 第九章 附則 (1條)
- 附件一：香港特別行政區行政長官的產生辦法
- 附件二：香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序
- 附件三：在香港特別行政區實施的全國性法律⁴³

香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法

《關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》，⁴³ 經諮委會政制專責小組研究、討論，草委會起草代擬稿，並於1990年4月4日第七屆全國人大第三次會議通過。1990年3月28日姬鵬飛主任委員關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明闡述如下：

「四、關於政治體制

(五) 關於香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法。根據體現國家主權、有利平穩過渡的原則，香港特別行政區的成

43 參閱附錄五。

立須由全國人大設立的香港特別行政區籌備委員會負責主持。考慮到籌備工作須在香港特別行政區第一屆政府和立法會成立之前進行，而基本法要到一九九七年七月一日才開始實施，起草委員會建議，全國人大對第一屆政府和立法會的產生辦法作出專門決定，此項決定與基本法同時公佈。起草委員會為此起草了有關決定的代擬稿。規定香港特別行政區第一任行政長官，由香港人組成的推選委員會負責產生，報請中央人民政府任命；原香港最後一屆立法局的組成如符合全國人大關於特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定中的規定，其議員擁護基本法，願意效忠香港特別行政區並符合基本法規定條件者，經籌委會確認後可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。這樣安排，是為了保證香港在整個過渡時期的穩定以及政權的平穩銜接。」

關於本書

本書的製作目的是希望通過審視、疏理《基本法》160條條文及其附件的起草演變過程和相關參考、討論材料，向讀者提供起草《基本法》的過程及起草者曾經參考的意見，從而可更全面、正確地認識這部被視為香港特別行政區憲制性法律的立法背景和原意。

除了條文起草材料精選，本書亦收錄了一批香港特區法院案例撮要。該批訴訟案件的爭議，俱牽涉《基本法》條文，法院案例就相關《基本法》條文的適用和理解，提供了指引或釐定了重要法律原則。

關於提請全國人大常委會審議《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及有關文件的報告

（1989年2月15日在第七屆全國人民代表大會常務委員會第六次會議上）

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會主任委員姬鵬飛

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會經過三年半的工作，於今年1月14日起草委員會第八次全體會議上通過了《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》（包括三個附件），還通過了起草委員會為全國人民代表大會代擬的《中華人民共和國全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定（草案）》和《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》。現將上述草案和建議提請全國人大常委會審議。

基本法起草委員會根據《第六屆全國人民代表大會第三次會議關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》和六屆全國人大常委會第十一次會議的任命，於1985年7月1日正式成立並開始工作。起草委員會首先擬訂了工作規則，初步確定了基本法結構，然後，設立了五個由香港和內地委員共同組成的專題小組，即中央和香港特別行政區的關係專題小組，居民的基本權利和義務專題小組，政治體制專題小組，經濟專題小組和教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組，由這些小組具體研究基本法中的專門問題，並負責起草有關條文。在各專題小組起草的條文的基礎上，又成立了由包玉剛、胡繩副主任委員主持的總體工作小組，對各章節條文進行了總體上的調整和修改。去年四月，起草委員會第七次全體會議公佈了《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》，接著用五個月的時間在香港和全國其他地區及各有關部門中廣泛聽取了意見。徵詢期結束後，起草委員會先後舉行了各專題小組會議和主任委員擴大會議，對基本法（草案）徵求意見稿的條文作了修改和調整。上個月，起草委員會第八次全體會議採取無記名投票的

方式，對基本法（草案）以及有關文件逐條逐件地進行了表決，除基本法（草案）第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。

起草委員會還進行了香港特別行政區區旗區徽圖案的徵集、評選工作，共收到應徵稿7147件。經過評選委員會的初選、複選和起草委員會的審議，目前尚未能產生報請全國人大常委會審批的區旗區徽圖案。

基本法（草案），是在起草委員會全體委員的共同努力下，在香港社會各階層以及內地各有關方面的積極參與和大力協作下完成的。需要特別指出的是，香港特別行政區基本法諮詢委員會對基本法的起草工作一直給予了積極有效的協助。他們在香港通過多種形式開展對基本法的宣傳、推廣工作，收集了大量有關基本法的意見和建議。三年多來，先後有七批諮詢委員百餘人次來北京同內地的起草委員交換意見。諮詢委員會的工作得到了起草委員們的好評。

委員長、副委員長、各位委員，「一個國家，兩種制度」是解決香港問題的總方針，根據這一總方針，我國政府在中英關於香港問題的聯合聲明中闡明了一系列具體方針和政策。制定香港特別行政區基本法，就是要把一國兩制的總方針及這一系列具體方針政策以法律的形式規定下來。

現在，我就提請全國人大常委會審議的《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及有關文件作如下說明。

一、基本法（草案）的總體結構

目前的基本法（草案），共有序言、九章一百五十九條和三個附件。除序言外，各章及附件的標題是，第一章總則，第二章中央和香港特別行政區的關係，第三章居民的基本權利和義務，第四章政治體制，第五章經濟，第六章教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務，第七章對外事務，第八章本法的解釋和修改，第九章附則，附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》，附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法》，附件三《在香港特別行政區實施的全國性法律》。

二、關於中央和香港特別行政區的關係

將於1997年7月1日設立的香港特別行政區，是中華人民共和國不可分離的部分，同時又享有高度自治權。香港特別行政區政府由當地人，即由香港特別行政區永久性居民組成。香港特別行政區將不實行社會主義制度和政策，保持資本主義社會經濟制度和生活方式，五十年不變。基本法（草案）第一、二、七、九等章對香港特別行政區的法律地位、中華人民共和國憲法與香港特別行政區基本法的關係、香港特別行政區的職權範圍以及同中央的相互關係，作為明確的規定。

（一）關於香港特別行政區的法律地位，基本法（草案）第十二條規定：「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」香港特別行政區同中央的關係和它的職權範圍就是建立在這一法律規定的基礎上的。

（二）關於憲法與基本法的關係，基本法（草案）第十一條規定：「根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。」我國憲法第三十一條規定，「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」憲法是國家的根本法，具有最高的法律效力，基本法是根據憲法制定的，而憲法又允許特別行政區可以實行不同於全國其他地區的制度和政策。因此，在香港特別行政區實行的制度和政策，將以基本法的規定為依據。

（三）關於香港特別行政區的職權範圍以及同中央的關係，基本法（草案）規定，香港特別行政區的國防和外交事務由中央人民政府管理；香港特別行政區行政長官和政府主要官員須報請中央人民政府任命；基本法的修改權和解釋權屬於全國人民代表大會和人大常委會；香港特別行政區的財政預、決算和立法會制定的法律，須報全國人大常委會備案。這些規定，是體現國家主權所必須的，也是符合全中國人民、包括香港同胞的利益的。同時草案又規定，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立

的司法權和終審權；香港特別行政區政府負責維持當地的社會治安；還規定，香港特別行政區根據中央人民政府的授權，依照本法自行處理有關的對外事務。這些規定，又是香港特別行政區實行高度自治，保持穩定和繁榮所必須的。

在中央和香港特別行政區的相互關係中，比較重要，又是香港各階層人士普遍關心的問題是：

1. 關於基本法解釋權，基本法（草案）第一百五十七條規定，基本法的解釋權屬於全國人大常委會。同時，該條還對解釋權的行使作了相應的規定。根據我國憲法規定，解釋法律是全國人大常委會的職權之一。因此基本法的解釋權屬於全國人大常委會是無可置疑的。但另一方面，基本法（草案）第一百五十七條又規定「全國人大常委會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍的條款自行解釋」。考慮到香港特別行政區的特殊情況，作為實行高度自治的地方行政區域，授權香港特別行政區法院就其自治範圍內的條款自行解釋也是必須的。

2. 同基本法的解釋權相聯繫，基本法（草案）第十七條規定，香港特別行政區立法會制定的任何法律，如不符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，全國人大常委會將發回，被發回的法律立即失效。這一規定是同前面說的全國人大常委會對基本法的解釋權相適應的。

3. 關於少數全國性法律適用香港的問題，由於香港特別行政區實行的是不同於內地的制度、政策和法律體系，全國性法律一般不在那裡適用。但作為我國的一個地方行政區域，必然又有少數關於國防、外交和不屬於特別行政區自治範圍的全國性法律要在那裡實施。對此，基本法（草案）第十八條及附件三作出了規定，既明確了適用於香港特別行政區的全國性法律的類別和數量，也便於今後作出必要的增減。

4. 關於香港特別行政區法院的司法管轄權，基本法（草案）第十九條規定，香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。同時規定，香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。1997年後香港特別行政區法院將保持原有的司法管轄

範圍，對這一原則，起草委員們是沒有異議的，但對這一條文的表述方式還有不同意見。因此這一條文未能得到全體委員三分之二多數的同意，有待於進一步研究並作出修改。

5. 在基本法起草過程中，委員們認為有必要建議全國人民代表大會常務委員會設立一個工作機構，就基本法第十七、十八、一百五十七、一百五十八條實施中的問題進行研究，並向人大常委會提供意見。為此起草了《關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》，請全國人大常委會一併審議。

三、關於香港特別行政區的政治體制

根據「一個國家，兩種制度」的總方針，香港特別行政區政治體制的設計，既不能照搬內地，也不能照搬外國，而必須從香港的法律地位和香港的實際情況出發。既要有利於香港的穩定和繁榮，促進資本主義經濟的發展；又要兼顧社會各階層的利益，為大多數人所接受。要保持香港現有政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。香港特別行政區行政機關、立法機關和司法機關之間的關係，應該是行政機關和立法機關既互相制衡又互相配合；司法機關和檢察部門則獨立進行工作，不受任何干涉。為了保持行政效率，香港特別行政區行政長官要有實權，同時，又應受到監督。

根據上述原則，基本法（草案）第四章對行政長官、行政機關、立法機關和司法機關的職權，以及行政機關和立法機關之間的關係作了規定。同時還在這一章和附件一、附件二中對行政長官和立法會的產生作了規定。

（一）關於行政長官、政府和立法會的相互關係。基本法（草案）規定，行政長官是香港特別行政區的首長和代表，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政區政府；簽署法案並公佈法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。同時，草案

又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責：執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關的質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准。如行政長官有嚴重違法或瀆職行為，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定；此外，還規定行政長官在什麼情況下必須辭職。

（二）關於行政長官和立法會的產生辦法。基本法（草案）第四十五條和第六十七條分別就此作了原則規定，具體產生辦法則由附件一和附件二列明，這兩個產生辦法遵循的共同原則是，以香港的穩定和繁榮為前提，循序漸進地發展適合於香港實際情況的民主。上述條文和附件在起草委員會通過後，香港社會各階層仍有各種不同意見，有必要進一步聽取和協調各方面的意見，然後對有關規定作出必要的修改和調整。

（三）關於香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法。根據體現國家主權、有利平穩過渡的原則，香港特別行政區的成立須由全國人大設立的香港特別行政區籌備委員會負責主持。香港特別行政區第一任行政長官，由香港人組成的推選委員會負責產生，報請中央人民政府任命；原香港最後一屆立法局議員，凡符合基本法規定的條件，擁護基本法，願意效忠香港特別行政區者，經籌委會確認後可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。考慮到上述籌備工作須在香港特別行政區第一屆政府和立法會成立之前進行，而基本法要到1997年7月1日才生效，起草委員會建議，全國人大對第一屆政府和立法會的產生辦法作出專門決定，此項決定與基本法同時公佈。

此外，基本法（草案）還規定，行政長官、政府主要官員、行政會議成員、立法會主席、終審法院和高等法院的首席法官都必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。這是體現國家主權所必須的。

四、居民的基本權利和義務

基本法（草案）第三章規定了香港特別行政區居民的定義，規定了香港特別行政區居民及其他人享有的各項自由和權利，還規定《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有

效，通過香港特別行政區的法律實施。草案還規定，有關保障居民的基本權利和自由的制度，以基本法的規定為依據，這樣就為香港特別行政區居民和其他人的自由和權利提供了充分的保障。

五、經濟和教育、科學、文化、體育、宗教、勞工、社會服務

基本法（草案）第五、六章對上述兩方面分別作出了規定。香港和內地有一些人士認為這兩章政策性條款太多，建議從基本法中刪去或另作附件。但考慮到我國政府在中英聯合聲明中已承諾將把我國政府對香港的基本方針政策和中英聯合聲明附件一對上述基本政策的具體說明寫入基本法，同時考慮到即使作為基本法的附件，仍然和基本法具有同等法律效力。經起草委員會反復研究，決定將這些條款仍保留在基本法中，但對爭議較大的兩條，即保持財政收支基本平衡和繼續實行低稅製作了較大的修改，使之更具有彈性。

委員長、副委員長、各位委員，起草委員會雖然已提交了香港特別行政區基本法（草案），但目前這部草案尚有一些問題需要進一步解決，如第十九條關於香港特別行政區法院司法管轄權的規定，關於行政長官和立法會的產生辦法等，尚有待於草案公佈徵求意見後進一步加以修改和完善，區旗區徽圖案的評選工作也有待於研究解決。這些都需要基本法起草委員會繼續進行工作。

以上是我對《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及有關文件的報告，請審議。

關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明

(1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會第三次會議上)

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會主任委員姬鵬飛

各位代表：

中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會經過四年零八個月的工作，業已完成起草基本法的任務。全國人大常委會已將《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》包括三個附件和香港特別行政區區旗、區徽圖案(草案)，連同為全國人大代擬的《中華人民共和國全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定(草案)》和《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》等文件提請全國人民代表大會審議。現在，我受香港特別行政區基本法起草委員會的委托就這部法律文件作如下說明。

根據《第六屆全國人民代表大會第三次會議關於成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會的決定》，第六屆全國人大常委會第十一次會議任命了起草委員。1985年7月1日，起草委員會正式成立並開始工作。在制定了工作規劃，確定了基本法結構之後，起草委員會設立了五個由內地和香港委員共同組成的專題小組，即中央和香港特別行政區的關係專題小組，居民的基本權利和義務專題小組，政治體制專題小組，經濟專題小組，教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組，負責具體起草工作。在各專題小組完成條文的初稿之後，成立了總體工作小組，從總體上對條文進行調整和修改。1988年4月，起草委員會第七次全體會議公佈了《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》徵求意見稿，用五個月的時間在香港和內地各省、自治區、直轄市及有關部門廣泛徵求了意見，並在這個基礎上對草案徵求意見稿作了一百多處修改。1989年1月，起草委員會第八次全體會議採取無記名投票方式，對準備提交全國人大常委會的基本法(草案)以及附件和有關文件逐條逐件地進行了表決，除草案

第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。同年2月，第七屆全國人大常委會第六次會議決定公佈基本法(草案)包括附件及其有關文件，在香港和內地各省、自治區、直轄市以及中央各部門，各民主黨派、人民團體和有關專家，人民解放軍各總部中廣泛徵求意見。經過八個月的徵詢期，起草委員會各專題小組在研究了各方面的意見後，共提出了專題小組的修改提案二十四個，其中包括對第十九條的修正案。在今年2月舉行的起草委員會第九次全體會議上，對這些提案採取無記名投票的方式逐案進行了表決，均以全體委員三分之二以上多數贊成獲得通過，並以此取代了原條文。至此，基本法(草案)包括附件及其有關文件的起草工作全部完成。

香港特別行政區區旗、區徽圖案的徵集、評選工作，由起草委員五人以及內地和香港的專家六人共同組成的香港特別行政區區旗區徽圖案評選委員會負責。在評委會對七千一百四十七件應徵稿進行初選和複選後，起草委員會對入選的圖案進行了審議、評選，由於未能選出上報全國人大審議的圖案，又由評委會在應徵圖案的基礎上，集體修改出三套區旗、區徽圖案，經起草委員會第九次全體會議以無記名投票的方式表決，從中選出了提交全國人民代表大會審議的區旗區徽圖案(草案)，同時通過了基本法(草案)中關於區旗、區徽的第十條第二、三款。

四年多來，起草委員會先後舉行全體會議九次，主任委員會議二十五次，主任委員擴大會議兩次，總體工作小組會議三次，專題小組會議七十三次，香港特別行政區區旗區徽評選委員會也先後召開會議五次。

回顧四年多來的工作，應該說這部法律文件的起草是很民主，很開放的。在起草過程中，委員們和衷共濟，群策群力，每項條文的起草都是在經過了調查研究和充分討論後完成的，做到了既服從大多數人的意見，又尊重少數人的意見。每當召開各種會議，隨時向採訪會議的記者吹風，會後及時向香港特別行政區基本法諮詢委員會通報情況。基本法起草工作是在全國，特別是在香港廣大同胞和各方面人士的密切關注和廣泛參與下完成的。尤其需要指出的是，由香港各界人士組成的香港特別行政區基本法諮詢委員會對基本法的起草工作一直給予了積極有效的協助，他們在香港收集了大量有關基本法的意見和建議並及時向起草委

員會作了反映。諮詢委員會的工作得到了起草委員會們的好評。

各位代表，提請本次大會審議的基本法(草案)，包括序言，第一章總則，第二章中央和香港特別行政區的關係，第三章居民的基本權利和義務，第四章政治體制，第五章經濟，第六章教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務，第七章對外事務，第八章本法的解釋和修改，第九章附則，共有條文一百六十條。還有三個附件，即：附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》，附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，附件三《在香港特別行政區實施的全國性法律》。

一、關於起草基本法的指導方針

「一個國家，兩種制度」是我國政府為實現祖國統一提出的基本國策。按照這一基本國策，我國政府制定了對香港的一系列方針、政策，主要是國家在對香港恢復行使主權時，設立特別行政區，直轄於中央人民政府，除國防、外交由中央負責管理外，香港特別行政區實行高度自治；在香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，原有的資本主義社會、經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變；保持香港的國際金融中心和自由港的地位；並照顧英國和其他國家在香港的經濟利益。我國政府將上述方針政策載入了和英國政府共同簽署的關於香港問題的聯合聲明，並宣佈國家對香港的各項方針政策五十年不變，以基本法加以規定。「一國兩制」的構想及在此基礎上產生的對香港的各項方針政策，是實現國家對香港恢復行使主權，同時保持香港的穩定繁榮的根本保證，是符合我國人民，特別是香港同胞的根本利益的。

我國憲法第三十一條規定，「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」我國是社會主義國家，社會主義制度是我國的根本制度，但為了實現祖國的統一，在我國的個別地區可以實行另外一種社會制度，即資本主義制度。現在提交的基本法(草案)就是以憲法為依據，以「一國兩制」為指導方針，把國家對香港的各項方針、政策用基本法律的形式規定下來。

二、關於中央和香港特別行政區的關係

中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

草案第十二條規定：「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」這條規定明確了香港特別行政區的法律地位，是草案規定特別行政區的職權範圍及其同中央的關係的基礎。香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是中央人民政府直轄的地方行政區域，同時又是一個實行與內地不同的制度和政策、享有高度自治權的特別行政區。因此，在基本法中既要規定體現國家統一和主權的內容，又要照顧到香港的特殊情況，賦予特別行政區高度的自治權。

草案所規定的由全國人大常委會或中央人民政府行使的職權或負責管理的事務，都是體現國家主權所必不可少的。如特別行政區的國防和外交事務由中央人民政府負責管理，行政長官和主要官員由中央人民政府任命；少數有關國防、外交和不屬於香港特別行政區自治範圍的全國性法律要在特別行政區公佈或成立實施，全國人大常委會決定宣佈戰爭狀態或因特別行政區發生其政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港實施。除此以外，草案還規定，特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在特別行政區進行政治活動，禁止特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。這對於維護國家的主權、統一和領土完整，維護香港的長期穩定和繁榮也是非常必要的。

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法的規定自行處理香港的行政事務的同時，還具體規定了特別行政區在

諸如財政經濟、工商貿易、交通運輸、土地和自然資源的開發和管理、教育科技、文化體育、社會治安、出入境管制等各個方面的自治權。如規定特別行政區保持財政獨立，財政收入不上繳中央，中央不在特別行政區徵稅；自行制定貨幣金融政策，港幣為特別行政區的法定貨幣，其發行權屬於特別行政區政府。又如，規定特別行政區政府的代表可作為中國政府代表團的成員，參加同香港有關的外交談判；特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以「中國香港」的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽定和履行有關協議。

在立法權方面，草案規定特別行政區立法機關制定的法律經行政長官簽署、公佈即生效，這些法律雖然須報全國人大常委會備案，但備案並不影響生效。同時草案還規定，全國人大常委會只是在認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款時，才將有關法律發回，但不作修改。法律一經全國人大常委會發回，立即失效。這樣規定，符合「一國兩制」的原則，既符合憲法的規定又充份考慮了香港實行高度自治的需要。

根據憲法規定，解釋法律是全國人大常委會的職權。為了照顧香港的特殊情況，草案在規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會的同時，授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於特別行政區自治範圍內的條款可自行解釋。這樣規定既保證了全國人大常委會的權力，又有利於香港特別行政區行使其自治權。草案還規定，香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋，只是在特別行政區法院對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區的關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到終局判決時，才應由香港特別行政區終審法院提請全國人大常委會作出解釋。香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人大常委會的解釋為準。這樣規定可使香港特別行政區法院在審理案件時對涉及中央管理的事務或中央和特別行政區的關係的條款的理解有所依循，不致由於不準確的理解而作出錯誤的判決。

草案規定特別行政區法院享有獨立的司法權和終審權，作為一個地方行政區域的法院而享有終審權，這無疑是一種很特殊的

例外，考慮到香港實行與內地不同的社會制度和法律體系，這樣規定是必需的。香港現行的司法制度和原則一向對有關國防、外交等國家行為無管轄權，草案保留了這一原則，而且規定特別行政區法院在審理案件中遇到涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就此發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。這就妥善解決了有關國家行為的司法管轄問題，也保證了特別行政區法院正常行使其職能。

此外，為使全國人大常委會在就特別行政區立法機關制定的任何法律是否符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款、對附件三所列適用於香港的全國性法律的增減以及基本法的解釋或修改等問題作出決定時，能充分反映香港各界人士的意見，起草委員們建議，在基本法實施時，全國人大常委會應設立一個工作機構，這個機構由內地和香港人士共同組成，就上述問題向全國人大常委會提供意見。為此起草了《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》。

三、關於居民的基本權利和義務

草案第三章規定香港特別行政區和在香港特別行政區境內的其他人享有的廣泛權利和自由，包括政治、人身、經濟、文化、社會和家庭等各個方面。草案關於香港居民的權利和自由的規定，有以下兩個基本特點。

(一) 草案對香港居民的權利和自由賦予了多層次的保障。針對香港居民組成的特點，不僅規定了香港居民所一般享有的權利和自由，也規定了其中的永久性居民和中國公民的權利，還專門規定了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的權利和自由。此外，在明文規定香港居民的各項基本權利和自由的同時，還規定香港居民享有特別行政區法律保障的其他權利和自由。根據《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約在香港適用的情況，草案規定這些公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過特別行政區的法律予以實施。草案除設專章規定香港居民的權利和自由外，還有其他有

關章節中作了一些規定。通過這幾個層次的規定，廣泛和全面地保障了香港居民的權利和自由。

(二) 草案所規定的香港居民的權利、自由和義務，是按照「一國兩制」的原則，從香港的實際情況出發的，如保護私有財產權、遷徙和出入境的自由、自願生育的權利和對保護私人 and 法人財產的具體規定等等。草案還明確規定，有關保障香港居民的基本權利和自由的制度，均以基本法為依據。

四、關於政治體制

第四章政治體制主要規定了香港特別行政區的行政、立法以及司法機關的組成、職權和相互關係，規定了香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員以及公務人員的資格、職權及有關政策，還規定了香港特別行政區可設立非政權性的區域組織等等。

香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。根據這一原則，本章以及附件一、附件二對香港特別行政區政治體制有以下一些主要規定：

(一) 關於行政機關和立法機關的關係。行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。草案規定，行政長官是香港特別行政區的首長，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政區政府；簽署法案並公佈法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。草案又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責；執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法

規和解散立法會前，必須徵詢行政會議的意見。同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公佈，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議的原法案或繼續拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；如行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。

(二) 關於行政長官的產生辦法。草案規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，報中央人民政府任命。行政長官的產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選的目標。據此，附件一對行政長官的產生辦法作了具體規定，在一九九七年至二〇〇七年的十年內由有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，此後如要改變選舉辦法，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會批准。行政長官的具體產生辦法由附件規定比較靈活，方便在必要時作出修改。

(三) 關於立法會的產生辦法和立法會對法案和議案的表決程序。草案規定，立法會由選舉產生，其產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到全體議員由普選產生的目標。據此，附件二對立法會的產生辦法作了具體規定，第一、二屆立法會由功能團體選舉、選舉委員會選舉和分區直接選舉等三種方式產生的議員組成。在特別行政區成立的頭十年內，逐屆增加分區直選的議員席位，減少選舉委員會選舉的議員席位，到第三屆立法會，功能團體選舉和分區直選的議員各佔一半。這樣規定符合循序漸進地發展選舉制度的原則。附件二還規定，立法會對政府提出的法案和議員個人提出的法案、議案採取不同的表決程序。政府提出的法案獲出席會議的議員過半數票即為通過；議員個人提出的法案、議案和對政府法案的修正案須分別獲功能團體選舉的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉的議員兩部分出席會議的議員各過半數票，方為通過。這樣規定，有利於兼顧各階層的利益，同時又不至於使政府的法案陷入無休止的爭論，有利於政府施政的高效率。在特別行政區成立十年以後，立法會的產生辦法和對法案、議案的表決程序如需改進，由

立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會備案。立法會的具體產生辦法和對法案、議案的表決程序由附件規定，也是考慮到這樣比較靈活，方便必要時作出修改。

(四) 關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但照顧到香港的具體情況，允許非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民可以當選為立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的20%。

(五) 關於香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法。根據體現國家主權、有利平穩過渡的原則，香港特別行政區的成立須由全國人大設立的香港特別行政區籌備委員會負責主持。考慮到籌備工作須在香港特別行政區第一屆政府和立法會成立之前進行，而基本法要到一九九七年七月一日才開始實施，起草委員會建議，全國人大對第一屆政府和立法會的產生辦法作出專門決定，此項決定與基本法同時公佈。起草委員會為此起草了有關決定的代擬稿。規定香港特別行政區第一任行政長官，由香港人組成的推選委員會負責產生，報請中央人民政府任命；原香港最後一屆立法局的組成如符合全國人大關於特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定中的規定，其議員擁護基本法，願意效忠香港特別行政區並符合基本法規定條件者，經籌委會確認後可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。這樣安排，是為了保證香港在整個過渡時期的穩定以及政權的平穩銜接。

此外，還規定行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須宣誓擁護基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。

五、關於經濟和教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務

第五章主要從財政、金融、貿易、工商業、土地契約、航運、民用航空等八個方面，就香港特別行政區的經濟制度和政策作了規定，這些規定對於保障香港的資本主義經濟機制的正常運行，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位很有必要。如在金融貨幣方面規定，香港特別行政區不實行外匯管制政策，繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場；保障一切資金的流動和進出自由；保障金融企業和金融市場的經營自由；確定港幣為特別行政區法定貨幣，可自由兌換，其發行權在特別行政區政府等等。又如在對外貿易方面規定，一切外來投資受法律保護；保障貨物、無形財產和資本的流動自由；除法律另有規定外，不徵收關稅；香港特別行政區為單獨的關稅地區，可以「中國香港」的名義參加關稅和貿易總協定、關於國際紡織品貿易安排等有關國際組織和國際貿易協定，包括優惠貿易安排；香港特別行政區所取得的各類出口配額、關稅優惠和達成的其他類似安排全由香港特別行政區享用。同時還規定香港特別行政區的財政預算要力求收支平衡，避免赤字；參照現行的低稅政策，自行立法規定稅制。此外對主要行業、土地契約、航運、民用航空等各方面作了比較詳盡的規定。

第六章就保持或發展香港現行的教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等方面的制度和政策作出了規定。這些規定涉及香港居民在社會生活多方面的利益，對於社會的穩定和發展是重要的。

第五、六兩章的政策性條款較多，考慮到我國政府在中英聯合聲明中已承諾把我國對香港的基本方針政策和中英聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明寫入基本法，加之香港各界人士要求在基本法裏反映和保護其各自利益的願望比較迫切，因此儘管在起草過程中曾對條文的繁簡有不同意見，但最終還是把政策性條款保留下來。

最後，我就香港特別行政區區旗、區徽圖案(草案)作一點說明。區旗是一面中間配有五顆星的動態紫荊花圖案的紅旗。紅旗代表祖國，紫荊花代表香港，寓意香港是中國不可分離的部分，

在祖國的懷抱中興旺發達。花蕊上的五顆星象徵著香港同胞心中熱愛祖國，紅、白兩色體現了「一國兩制」的精神。區徽呈圓形，其外圈寫有「中華人民共和國香港特別行政區」和英文「香港」字樣，其中間的五顆星動態紫荊花圖案的構思及其象徵意義與區旗相同，也是以紅、白兩色體現「一國兩制」的精神。

各位代表，以上是我對《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》包括附件及有關文件和香港特別行政區區旗、區徽圖案(草案)的說明，請大會審議。

第一章 總則

第一條

「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份。」

《基本法》第一條是《基本法》第一章「總則」共十一條中的首條。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹ 在條文起草的過程中，儘管不同人士曾經對《基本法》第一條的措詞提出了修訂建議，² 該條文八個不同階段的版本一直維持不變，與最終文本無異。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，起草《基本法》第一條的主旨，是訂明中華人民共和國對香港行使主權。³

《基本法》第一條反映了《中英聯合聲明》第一條，第二條和第三條第一款。這些條文訂明，中華人民共和國將從1997年7月1日起恢復對香港行使主權，並根據《中華人民共和國憲法》第三十一條的規定，設立香港特別行政區。《中英聯合聲明》第一條，第二條和第三條第一款行文如下：

「一、中華人民共和國政府聲明：收回香港地區（包括香港島、九龍和『新界』，以下稱香港）是全中國人民的共同願望，中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行使主權。

二、聯合王國政府聲明：聯合王國政府於一九九七年七月一日將香港交還給中華人民共和國。

三、中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基

1 《起草過程概覽》，上冊，第26 - 28頁。

2 這些建議，都沒有質疑香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分的原則。

3 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——一條文總報告》第19頁：「這條是體現主權。凡是領土都是不可分離的……」。《起草過程概覽》，上冊，第27頁。

本方針政策如下：

（一）為了維護國家的統一和領土完整，並考慮到香港的歷史和現實情況，中華人民共和國決定在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區。」

《基本法》第一條也與《基本法》序言的第一句相呼應。序言的第一句指出，香港自古以來就是中國的領土，一八四〇年鴉片戰爭以後被英國佔領。第一條反映了歷史和現實，並明確規定香港特別行政區是國家不可分離的部分。

第二條

「全國人民代表大會⁴ 授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示《基本法》第一章「總則」第二條條文最初的幾個版本，行文限於「全國人民代表大會授權香港特別行政區按照本法的規定實行高度自治」。⁵ 由於有意見認為「高度自治」一詞太概括，由草案第四稿開始加入「享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」。⁶ 這文本與最終文本無異。

「高度自治」一詞的理解曾在起草該條文後期引起不同意見。《起草過程概覽》顯示草案第七稿制定前曾廣泛討論《「一國兩制」與「高度自治」》。歸納不同意見，其中有意見認為「高度自治」一詞應以《中英聯合聲明》第三條第二款下定義。中央人民政府對香港特區的责任，只保留在國防和外交事務上

4 根據《憲法》第五十七和第六十二條（十四），全國人民代表大會是最高國家權力機關。全國人民代表大會行使的職權包括決定特別行政區的設立及其制度。

5 《起草過程概覽》，上冊，第29 - 33頁。此條起草過程經歷九稿。

6 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第29頁。

的權力，其他的一切權力，都歸特區政府享有。亦有意見認為在中央與特別行政區的權力分配問題上，國防與外交的權力同時亦是體現主權的權力，應歸中央人民政府；除此以外，其他一切權力，都歸特區政府。這種安排是一個最簡單與最清楚的分權方法，既便於執行，也能保證特別行政區的高度自治。另有意見則認為香港特區政府是一個地方政府，並不享有主權。《基本法》的制定和頒布都是由人大負責的，它的修改和解釋也由人大及其常委會負責。也就是說，特區政府無論自治權力多高，亦只是一個擁有特殊地位的附屬政權；它是特殊的，但不表示獨立和有主權。香港特區的「高度自治」是在《基本法》規定範圍下的高度自治。《中英聯合聲明》的有關條款只表示國防和外交是中央人民政府負責的事情，特區政府完全沒有責任。「高度自治」的準則，要按照《基本法》的規定而定。「高度自治」的定義，只能表示香港並非「獨立」也非「自決」。⁷

《起草過程概覽》亦顯示草案第二條在第八稿形成前，仍有建議修改：將「實行高度自治」改為「實行自治」或「實行完全自治」。亦有建議刪除這條，引用《中英聯合聲明》第三條第二款第二句和第三款。這些意見最終未被採納。⁸

《中英聯合聲明》第三條第二、三款如下：

「三、中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策如下：

（二）香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權。

（三）香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。現行的法律基本不變。」

須注意《中英聯合聲明》第三條第二款中華人民共和國政府聲明第一句訂明「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人

7 載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（2）——專題報告》。《起草過程概覽》，上冊，第31頁。

8 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第33頁。

民政府」；而第四款表明香港特區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命、主要官員由香港特區行政長官提名，報中央人民政府任命。《中英聯合聲明》附件一：中華人民共和國對香港的基本方針政策的具體說明還訂明：香港特區的立法機關制定的法律須報人大常委備案、主要法官的任免須報人大常委備案、香港特區的財政預算須報中央人民政府備案。由此可見《中英聯合聲明》並沒有將中華人民共和國中央政府在香港特區的管理權局限於外交和國防事務。⁹

1987年4月16日鄧小平在「會見香港特別行政區基本法起草委員會時的講話」中，作出下述說明：

「還有一個問題必須說明：切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際。中央確實是不干預特別行政區的具體事務的，也不需要干預。但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？難道就不會出現嗎？那個時候，北京過問不過問？難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干擾，沒有破壞力量嗎？我看沒有這種自我安慰的根據。如果中央把什麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。……中央的政策是不損害香港的利益，也希望香港不會出現損害國家利益和香港利益的事情。要是有的話呢？所以請諸位考慮，基本法要照顧到這些方面。有些事情，比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在「民主」的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。只有發生動亂、大動亂，駐軍才會出動。但是總得干預嘛！」¹⁰

第三條

「香港特別行政區的行政機關和立法機關由香港永久性

9 《中英聯合聲明》附件一，第55 - 56、66、80段。

10 《鄧小平文選》，第三卷（人民出版社，1993），第221頁。

居民依照本法有關規定組成。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第三條的草案文本九稿內容、字眼大致相同，最大分別是「當地人即」四字曾出現在第一稿「香港永久性居民」前面，其後文本則不再見。¹¹

此條在草擬期間引起的爭議不大，主要的關注點是條文只涵蓋行政、立法機關，不包括司法機關。曾有建議應加上司法機關，但未獲接納。¹²

《中英聯合聲明》第三條第四款中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策包括：「香港特別行政區政府由當地人組成」。《中英聯合聲明》附件一第一節進一步具體說明該基本方針政策：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成」。《基本法》第三條與該等基本方針政策聲明一致。

第四條

「香港特別行政區依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》第四條的行文由起草第一稿至最後第八稿始終如一。¹³

香港特區依法保障各項權利和自由是《中英聯合聲明》中，中華人民共和國對香港的基本方針政策之一。《起草過程概覽》顯示在《基本法》第一章「總則」加入此條，是因為起草者認為保障居民的權利和自由是一項基本的原則，應該包括在《基本法》總則內。¹⁴

11 《起草過程概覽》，上冊，第34 - 35頁。

12 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第35頁。

13 《起草過程概覽》，上冊，第36 - 38頁。

14 1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第36頁。《基本法》第三章第二十五至第四十一條為特定條文保障居民的基本權利和自由。

根據《起草過程概覽》顯示，第四條的起草過程中較多的關注是「其他人」所指為何。但此用語與《中英聯合聲明》附件一中相關條文完全一致。¹⁵「其他人」一詞亦出現在《基本法》第四十一條：「香港特別行政區境內的香港居民以外的其他人」，及第四十二條：「香港居民和在香港的其他人」。

第五條

「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》第五條起草過程歷經九稿，最初三稿沒有「五十年不變」，該組字詞於第四稿出現。此後《基本法》第五條內容、字眼一直維持不變。¹⁶

《基本法》第五條源自《中英聯合聲明》第三條第十二款：

「關於中華人民共和國對香港的上述基本方針政策和本聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明，中華人民共和國全國人民代表大會將以中華人民共和國香港特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變。」

《起草過程概覽》顯示，第五條起草過程中諮委會收集到不少意見贊成香港特區不實行社會主義制度和政策，保持資本主義制度和生活方式五十年不變，但不應把「五十年不變」理解為不容許變化和發展，更不能理解為凍結和停滯。亦有建議刪除「五十年不變」一句、將「五十年不變」修改為「五十年或更長不變」、「五十年不變」之前加上「最低限度」、明確寫明《基本法》有效至2047年。這些建議全不獲接納。¹⁷

15 《中英聯合聲明》附件一第十三節：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。」

16 《起草過程概覽》，上冊，第39-44頁。

17 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》；1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第41-43頁。

鄧小平於1987年4月16日會見香港特別行政區基本法起草委員會時的講話中曾提到：

「今天我想講講不變的問題。就是說，香港在一九九七年回到祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。……

一個是政局穩定，一個是政策穩定，兩個穩定。不變也就是穩定。如果到下一個五十年，這個政策見效，達到預期目標，就更沒有理由變了。」¹⁸

第六條

「香港特別行政區依法保護私有財產權。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁹ 第六條的文本在起草初期幾乎完全引用《中英聯合聲明》附件一第六節相關部分：

「財產所有權，包括財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用財產得到補償（補償相當於該財產的實際價值、可自由兌換、不無故遲延支付）的權利，繼續受法律保護。」

《起草過程概覽》顯示，由第四稿開始，起草者考慮到「總則」應是綱領性的規定，原來比較長的文本修改成「香港特別行政區的法律保護財產所有權」，其他的內容當時認為可移到《基本法》第三章「居民的權利和義務」。²⁰

「香港特別行政區的法律保護財產所有權」作為《基本法》第六條的文本經過一輪琢磨，有建議認為「財產所有權」應修改為「私有財產所有權」，以別於國有財產所有權。第六條由第七

18 《鄧小平文選》，第三卷（人民出版社，1993），第215頁。

19 《起草過程概覽》，上冊，第45 - 48頁。此條起草過程經歷九稿。

20 1988年4月26日《胡繩副主任委員關於總體工作小組的工作報告》，載於1988年5月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第七次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第46頁。

其他內容最後移到《基本法》第五章第一百零五條。

稿起修改為「香港特別行政區依法保護私有財產權」，之後再沒有其他修改。²¹

第七條

「香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，這條文最初訂明香港特區負責「管理、使用或以國家的名義批租給個人或法人團體使用」，亦沒有「開發」一項。第二稿刪去「或以國家的名義」一詞。第四稿加入「開發」一詞，之後條文沒有修改。²²

香港特區境內的土地是中華人民共和國的領土。《起草過程概覽》顯示第七條徵求意見稿諮詢期間，諮委會收集到的意見表示「屬於國家所有」這一句是體現主權國應有的精神。²³ 後來有建議將此條改為「特別行政區土地和資源屬香港特別行政區所有，中國政府不得干涉，也不得過問」，該建議不獲採納。另外土地收入上繳中央人民政府的建議亦不獲接納。²⁴ 亦曾有建議規定土地和自然資源的批租期不能超

21 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第47頁。

22 《起草過程概覽》，上冊，第49-51頁。

23 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第50頁。

《基本法》序言說「香港自古以來就是中國的領土」、「維護國家的統一和領土完整」。《基本法》第一條開宗明義說明「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份」。《基本法》第十二條訂明「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」

24 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第51頁。

過二零四七年，此建議亦不獲採納。²⁵

第八條

「香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》第八條的內容、行文在起草過程基本維持不變。²⁶

保留香港原有法律是中國對香港的基本方針政策之一，於《中英聯合聲明》附件一第二節具體說明：

「香港特別行政區成立後，香港原有法律（即普通法及衡平法、條例、附屬立法、習慣法）除與《基本法》相抵觸或香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。」

「原有法律基本不變」是《基本法結構(草案)》²⁷第一章「總則」的組成部份。起草過程期間，對於由誰來審查決定原有法律是否與《基本法》抵觸，引起了關注。1988年8月條文第六稿徵求意見期間，草委會收集到來自香港各界人士的意見認為應明確由誰來審查決定原有法律是否與《基本法》相抵觸。²⁸有來自內地各界人士的意見建議在本條前加上「全國人大常委會確認的」，亦有意見表示「本條與第一百七十二條對照，相同的內容出現兩次，建議在本條「除」後加上「經全國人民代表大會常務

25 1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第49頁。

26 此條起草過程經歷九稿。《起草過程概覽》，上冊，第52-55頁。

27 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。結構草案全文見附錄四。

28 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，上冊，第53頁。

委員會宣佈為」，將第一百七十二條改寫或刪去。」²⁹

《起草過程概覽》顯示，起草過程後期有建議將該條文修改為：「香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法、已有判例和習慣法，除與本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改，以至提交香港終審法庭作出最後裁決者外，均須予以保留。」³⁰

亦有建議在「本法」之後加上「及香港的國際性法律義務」。³¹

上述建議最終未獲接納。

第九條

「香港特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用英文，英文也是正式語文。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，這條關於香港特區的「語言、文字」的條文，由第一稿至第六稿的文本大致一樣：「香港特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用英文。」由第七稿開始，句末加上：「英文也是正式語文」³²。該版本後來獲通過成為《基本法》第九條。³³

中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明，即《中英聯合聲明》附件一第一節表明：「香港特別行政區的政府機關和法院，除使用中文外，還可使用英文。」

29 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第53 - 54頁。當時所說第一百七十二條即現時《基本法》第一百六十條。

30 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第54頁。

31 同上。

32 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。

33 此條起草過程經歷九稿。《起草過程概覽》，上冊，第56 - 60頁。

《起草過程概覽》起草文件顯示，起草過程期間，這條文也引來很多不同意見。諮委會收集到的意見中有的認為《基本法》應訂明中文為主，英文為輔。亦有意見認為為了保持香港的現狀和作為國際城市的地位，亦由於香港特區在經濟、法律，包括普通法、司法和行政對英文的需要，中文和英文均應有平等的官方地位。此外，還有建議應指明以香港本地方言，即廣東話，為正式語文；不改用中文簡體字，以通用於香港的繁體漢字為法定文字。但亦有意見表示應規定使用國家標準的簡體字，並逐漸推廣普通話，普通話應為官方語言。³⁴

這條文經修改增加一句「英文也是正式語文」後，即是說中文是正式語文，英文也是正式語文，中文和英文的官方地位平等，都是香港特區的法定語文。

第十條

「香港特別行政區除懸掛中華人民共和國國旗和國徽外，還可使用香港特別行政區區旗和區徽。

香港特別行政區的區旗是五星花蕊的紫荊花紅旗。

香港特別行政區的區徽，中間是五星花蕊的紫荊花，周圍寫有“中華人民共和國香港特別行政區”和英文“香港”。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁵ 這條關於「懸掛及使用國旗、國徽、區旗和區徽」的條文，由第一稿至第四稿的條文大致一樣，尚未加入對區旗和區徽的描述：「香港特別行政區的區旗（待擬）」和「香港特別行政區的區徽（待擬）」。³⁶ 由第五稿開始，則加上「五星花蕊的紫荊花紅旗」和「中間是五星

34 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》；1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第57 - 59頁。

35 《起草過程概覽》，上冊，第61 - 63頁。

36 《起草過程概覽》，上冊，第61 - 62頁。

花蕊的紫荊花，周圍寫有『中華人民共和國香港特別行政區』和英文『香港』，分別作為對區旗和區徽的描述。³⁷ 該版本後來獲通過成為《基本法》第十條。³⁸

中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明，即《中英聯合聲明》附件一第一節表明：「香港特別行政區除懸掛中華人民共和國國旗和國徽外，還可以使用區旗和區徽。」

《起草過程概覽》顯示，起草過程期間，不同人士就區旗和區徽的設計持有不同意見。其中有意見認為，區旗和區徽的主體設計應強調中央人民政府擁有香港的主權，並表現出「中國香港」的鮮明形象，以充分顯示中國和香港的政治關係。亦有意見認為，相關設計應表現出香港地區特色，而不應太重中國特色，以強調香港的自治自由。此外，還有建議提出香港特別行政區應擁有代表本區的區歌。³⁹

姬鵬飛主任委員亦於全國人大會議上進一步說明區旗、區徽的設計精神：「區旗是一面中間配有5顆星的動態紫荊花圖案的紅旗。紅旗代表祖國，紫荊花代表香港，寓意香港是中國不可分割的部份，在祖國懷抱中興旺發達。花蕊上的5顆星象徵香港同胞心中熱愛祖國，紅、白兩色體現了「一國兩制」的精神。區徽呈圓形，其外圈寫有「中華人民共和國香港特別行政區」和英文「香港」字樣，其中間的5顆星動態紫荊花圖案的構思及其象徵意義與區旗相同，也是以紅、白兩色體現「一國兩制」的精神。」⁴⁰

而有關區歌的建議則未獲採納。

37 1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。

38 《起草過程概覽》，上冊，第62 - 63頁。

39 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第62頁。

40 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第十一條

「根據中華人民共和國憲法第三十一條，⁴¹ 香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。

香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸。」

這條文是《基本法》第一章「總則」最後一條，1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》第一章第十條為第一稿。⁴² 根據《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴³ 它的行文在起草過程八稿中曾修改兩次。第一次：第一款「保障居民的基本權利和自由的制度」中「居民的」三字，第一、二稿時沒有，於第三稿加上。第二次：第一款「以及有關政策」字句於第六稿出現。

《起草過程概覽》顯示，此條在制定第六稿前進行的討論，有多方面的關注。有意見建議刪去此條、刪除第一款中「根據中華人民共和國憲法第三十一條」的字句、亦有建議刪除第二款。理由包括《基本法》和中國憲法相抵觸、雖然本條說明香港特區《基本法》的憲法根據是中華人民共和國憲法第三十一條，但卻沒有清楚說明中國憲法的其他條文是否或在何種情況下適用於香港，這種情況可能導致法律上的爭議和影響《基本法》的完整性。亦有諮詢意見表示這條文在某程度上違反了《中英聯合聲明》讓香港特區自由制定政策的允諾。亦有建議修改第一款最後一句改為：「縱使與中華人民共和國憲法的其他條文有抵觸，將仍以本法的規定為最終的依據」，並同時刪除第二款。⁴⁴

41 國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。

42 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。

43 《起草過程概覽》，上冊，第64 - 68頁。

44 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第66頁。

此外，有意見認為此條應理解為中國憲法第三十一條容許香港特區有充份的自治。同時，亦有建議全國人大公布《基本法》時，頒布法令，宣布《基本法》的內容與全國憲法並無抵觸。⁴⁵

條文第七稿制定前的討論，除了繼續有建議刪去「根據中華人民共和國憲法第三十一條」一句和刪去整條外，還有建議將第一款修改為：「中國憲法其他條文不應適用於香港特別行政區」、「特別行政區制定法律可以獨立，不須跟隨基本法，更不須依從基本法」。亦有建議在第一款的「本法的規定」後加上「及香港特別行政區所承受或承擔的雙邊和國際法律義務，包括行政區本身的」。⁴⁶

此條第八稿即《基本法》第十一條，內容、行文與第六稿無異。

45 同上。

1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過「關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的決定」：「香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》、按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。……」

46 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第67頁。

第二章 中央和香港特別行政區的關係

第十二條

「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，¹直轄於中央人民政府。²」

根據《中英聯合聲明》第三條第二款：

「三. 中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策如下：

（二）香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第十二條起草過程雖然經歷十稿，但文本內容、字句改變不大。³ 第一稿為：「香港特別行政區是中華人民共和國的地方行政區域。香港特別行政區直轄於中央人民政府。」第二至第三稿條文也是由兩組句子組成。上句為「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域。」下句依然是「香港特別行政區政府直轄於中央人民政府」。由第四稿開始刪除下句中的「香港特別行政區」，把上下兩句重組成一組完整句子，即「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」

1 根據《憲法》第三十條，中國的行政區域劃分如下：

「（一）全國分為省、自治區、直轄市；
（二）省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；
（三）縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。
直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。
自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。」

2 根據《憲法》第八十五和八十九條，中央人民政府即國務院，是最高國家行政機關，行使憲法和全國人大及其常委會授予的職權，包括統一領導全國地方各級國家行政機關的工作等。

3 《起草過程概覽》，上冊，第69 - 75頁

《起草過程概覽》亦顯示《基本法》起草初期諮委和草委十分清楚《基本法》必須明確處理中央和特區的關係。1986年2月基本法諮委會《諮委會第一分組有關基本法結構討論小結》歸納與會者主要意見，其中關於中央和特區的關係：「香港特別行政區作為地方政府，應受中央政府管轄，但特別行政區政府又有高度自治權。界定中央政府有關權限及高度自治職權範圍，十分重要。同時，中央政府派駐香港政治機構與香港特別行政區政府關係，也應有所規定。」⁴

1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》顯示有意見認為：「將來的香港特別行政區政府是地方政府，屬中央政府領導，反對『干預』不能變成反對『領導』。……中央對香港的『干預』到什麼程度才算合適，在制定基本法時，要有個完整的想法。」⁵

1989年第十二條第八稿定稿制定前有意見不同意使用「直轄」一詞，提出刪除「直轄於中央人民政府」的建議，理由是：「此表示香港特別行政區受制於中央人民政府」，「直轄與高度自治有衝突，這將使『特別行政區』變得與其他中國自治區沒有分別。」⁶

此情況於第九稿即1990年2月16日《基本法》草案發布前仍繼續。1989年11月基本法諮委會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》，收錄了刪除此條「直轄於中央人民政府」字句的建議。還有建議將此條修改，改為「香港是中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，除外交和防衛事務外，不受轄於中央人民政府。」⁷ 這些建議均未獲接納。

4 《起草過程概覽》，上冊，第69頁。

5 基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一。《起草過程概覽》，上冊，第71頁。

6 載於1988年10月基本法諮委會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第74頁。

7 《起草過程概覽》，上冊，第75頁。

第十三條

「中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務。」⁸

中華人民共和國外交部在香港設立機構處理外交事務。

中央人民政府授權香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，此條歷經十稿。⁹ 第一款從未修改。現時所見的第二款從第一稿起一直列為第三款，至第八稿時與當時的第二款對調位置。至於第十三條第三款，在第一稿中列為第二款，當時的行文是：「香港特別行政區政府依本法第七章及其他條款的有關規定自行處理中央人民政府授權的對外事務。」第三稿時修改為：「中央人民政府授權香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。」

《中英聯合聲明》中第三條第二款，中華人民共和國政府聲明對香港的基本方針政策訂明外交事務屬中央人民政府管理。附件一的「具體說明」第一節訂明「中央人民政府授權香港特別行政區自行處理該附件第十一節所規定的各項涉外事務。」基本法第十三條第一款和第三款與《中英聯合聲明》和附件一訂明的方針政策一致。

《起草過程概覽》顯示起草這條後期有建議刪去第二款，即「中華人民共和國外交部在香港設立機構處理外交事務」。亦有建議將第三款修改為「香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。」¹⁰ 該等建議不獲接納。

8 參閱本書《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第十三條第一款和第十九條的解釋》(2011年8月26日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議通過)。

9 《起草過程概覽》，上冊，第76 - 81頁。

10 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第81頁。

第十四條

「中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務。

香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的社會治安。

中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。

駐軍人員除須遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律。

駐軍費用由中央人民政府負擔。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》第十四條共十稿，最初第一稿時只得四款。第一款、第三款和第五款由始至終未作修改。第二款：「香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的社會治安」初見於第八稿。至於該條第四款，曾出現兩次修改。¹¹

《基本法》第十四條第四款：

第一稿：「駐軍人員在駐地外應遵守香港特別行政區的法律。」

第二稿：「駐軍人員除應遵守全國性的法律外，還應遵守香港特別行政區的法律。」

第三稿至第七稿：與第二稿無異

第八稿：「駐軍人員除須遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律。」

第九稿至第十稿：與第八稿無異

《中英聯合聲明》第三條第二款中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策：香港特區直轄於中華人

11 《起草過程概覽》，上冊，第82 - 103頁。

民共和國中央人民政府，香港特區的國防事務屬中央人民政府管理。該文句與附件一具體說明第一節相同。第三條第十一款則訂明香港特區的社會治安由香港特區政府負責維持。附件一具體說明第十二節是「防務」專節：「香港特別行政區的社會治安由香港特別行政區政府負責維持。中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的部隊不干預香港特別行政區的內部事務，駐軍軍費由中央人民政府負擔。」¹²

《起草過程概覽》顯示此條條文第八稿制定前的討論，有意見表示此條沒有把《中英聯合聲明》提及的社會治安由特區政府負責的原則寫出來，意義不完確。¹³ 在第八稿加入第二款：「香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的治安」就處理了這問題，令這條的意義完確。

還有意見認為此條第四款「駐軍人員應遵守……法律」應修改為「必須遵守」，因為該條的意思是肯定的，所以用「必須」取代「應」會更準確。¹⁴ 亦有同樣建議修改此款的原因是：基於香港人的慣用語法，「應」字沒有約束力，「須」字才有約束。¹⁵ 第八稿中的第四款「應」字修改為「須」字，回應了這建議。

《基本法》第十四條第九稿制定前，¹⁶ 有建議第三款第二句修改為：「香港特別行政區政府在必要時，可通過行政、立法會議投票決定，向中央人民政府請求駐軍協助維持治安。」¹⁷ 該建議未獲接納。

12 1984年10月3日，即《中英聯合聲明》草簽一星期後，鄧小平見港澳同胞國慶觀禮團時談話說：「我講過中國有權在香港駐軍，中國還有什麼能夠體現對香港行使主權呢？在香港駐軍還有一個作用，可以防止動亂。那些想攪動亂的人，知道香港有中國軍隊，他就要考慮。即使有了動亂，也能及時解決。」

13 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第93頁。

14 1988年5月基本法諮詢委員會秘書處《基本法(草案)徵求意見稿初步反應報告(草稿)》。《起草過程概覽》，上冊，第92頁。

15 同註腳13。

16 1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。

17 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第100 - 101頁。

《起草過程概覽》顯示第十四條起草期間，一直有意見就解放軍在香港駐軍表示關注，亦有很多關於駐軍在港司法管轄權的問題，¹⁸ 1990年2月《基本法（草案）》制定前尤甚。當時的討論有意見認為：「解放軍於1997年後駐守香港，是《中英聯合聲明》的規定。該份聲明乃中英兩國經過多番討論而成的協議，不容隨便更改。」

「駐軍與當地社會關係」也是當時討論的焦點之一。有意見認為駐軍不能介入香港社會，比如解放軍在執行任務或在軍營以外，不得攜帶武器，以及解放軍在執行職務以外，不得穿着軍服出入市區等。但駐軍可參與社會服務。香港當時的防衛部隊都有參與社會服務，比如海軍為香港航海學校提供海事訓練，又為慈善團體提供服務，皇家空軍亦協助推行多項社會服務計劃，比如接載青少年前往新界營地參加政府贊助的活動，以及為香港空童軍和航空青年團成員提供飛行機會。這些服務都充份利用不同部隊的專業知識及器材，極受香港人歡迎，故應該繼續。¹⁹

鄧小平於1984年6月及10月兩次會見香港人士的談話中談及駐軍：

「……我們還多次講過，北京除了派軍隊以外，不向香港特區政府派出幹部，這也是不會改變的。我們派軍隊是為了維護國家的安全，而不是去干預香港的內部事務。我們對香港的政策五十年不變，我們說這個話是算數的。」²⁰

「我講過中國有權在香港駐軍。我說，除了在香港駐軍外，中國還有什麼能夠體現對香港行使主權呢？在香港駐軍還有一個作用，可以防止動亂。那些想搞動亂的人，知道香港有中國軍隊，他就要考慮。即使有了動亂，也能及時解決。……」²¹

18 1996年12月人大常委會通過《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》，1997年7月1日成為《基本法》附件三的全國性法律之一，並由香港特區公布實施。

19 《香港特別行政區的駐軍問題》載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第二冊——專題報告》。《起草過程概覽》，上冊，第99 - 100頁。

20 1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話要點：「一個國家，兩種制度」。《鄧小平文選》，第三卷，第58頁。

21 1984年10月3日鄧小平會見港澳同胞國慶觀禮時談話：「保持香港的繁榮和穩定」。《鄧小平文選》，第三卷，第72頁。

第十五條

「中央人民政府依照本法第四章的規定任命香港特別行政區行政長官和行政機關的主要官員。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²² 第十五條最初行文為：「香港特別行政區行政長官和行政機關的主要官員由中央人民政府任命。」第二稿作出修訂，加入了「依照本法第四章的規定」，²³ 條文此後沒有更改，該版本後來由全國人大通過，即現時所見《基本法》第十五條。

《中英聯合聲明》第三條第四款，中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策：「香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命。」此外附件一的具體說明第一節：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」

《基本法》起草初期，對行政長官的產生和罷免，有意見認為中央的權力應是實質性的，中央可以否決香港特區對行政長官的提名。但亦有意見認為中央對行政長官的任命可以只是形式的，無否決權。²⁴

至《基本法》起草後期，仍有諮委意見認為中央人民政府不得干預行政機關及政府官員的任命、中央人民政府不可否決香港特區選出的行政長官，亦有建議刪除此條。²⁵

22 《起草過程概覽》，上冊，第104 - 107 頁。此條起草過程經歷十稿。

23 《基本法》第四章「政治體制」分6節共62條。第一節「行政長官」；第二節「行政機關」；第三節「立法機關」；第四節「司法機關」；第五節「區域組織」和第六節「公務人員」。

24 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》（基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一）。《起草過程概覽》，上冊，第105頁。

25 《起草過程概覽》，上冊，第107頁。

第十六條

「香港特別行政區享有行政管理權，依照本法的有關規定自行處理香港特別行政區的行政事務。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示²⁶《基本法》第十六條的主題，即「香港特別行政區享有行政管理權，依照(或按)基本法的有關規定，自行處理香港特別行政區的行政事務」，在起草過程中由始至終維持不變。但第十六條的內容則由早期將一系列行政事務列舉出來，²⁷到後期由第八稿開始刪除了該系列事務。原因是有建議認為應簡化條文，以免條文過於詳細、累贅，該二十九項行政管理權在其他章節中已列明，無須重複。亦有意見認為有關的行政事務可能未能盡錄，香港特區的行政權力或會有所遺漏；或被認為藉列出一系列行政權力，以限制香港特區的行政權。²⁸

《中英聯合聲明》第三條第三款中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策：「香港特別行政區享有行政管理權……」。附件一具體說明第一節訂明：「……香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，並享有高度的自治權。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權……」。

起草過程中有建議刪去「依照本法的有關規定」，亦有建議將條文修改為：「香港特別行政區政府依照本法，除了對外交事務和防務外，享有對香港特別行政區全部行政權」，理由是使基本法與《中英聯合聲明》更相符。²⁹

26 《起草過程概覽》，上冊，第108-112頁。此條起草過程經歷十稿。

27 第七稿：財政、金融、經濟、工商業、貿易、稅務、郵政、民航、海事、交通運輸、漁業、農業、人事、民政、勞工、教育、醫療衛生、社會福利、文化康樂、市政建設、城市規劃、房屋、房地產、治安、出入境、天文氣象、通訊、科技、體育和其他方面的行政事務。《起草過程概覽》，上冊，第110-111頁。

28 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第111-112頁。

29 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第112頁。

這類建議最終不獲接納。

第十七條

「香港特別行政區享有立法權。

香港特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。備案不影響該法律的生效。

全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會後，如認為香港特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。該法律的失效，除香港特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁰ 此條文1986年11月制定的第一稿比1990年4月全國人大通過的版本(即第十稿)簡短，當時的文本為：

「香港特別行政區享有立法權。香港特別行政區的立法機關應按照本法和法定程序制定法律並須報全國人民代表大會常務委員會備案。

香港特別行政區立法機關制定的法律，凡符合本法和法定程序者，均屬有效。如果全國人民代表大會常務委員會認為香港特別行政區的任何法律不符合本法或法定程序，可將有關法律發回重議或撤銷，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回重議或撤銷的法律立即失效。該法律的失效無溯及力。」³¹

該條文開首的詞句：「香港特別行政區享有立法權」和「香港特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。備案不影響該法律的生效」，由第二稿開始分別成

30 《起草過程概覽》，上冊，第113 - 135頁。此條起草過程經歷十稿。

31 《起草過程概覽》，上冊，第113頁。

為第十七條的第一、第二款，一直至《基本法》通過，該條文首兩款位置、內容、行文一直維持不變。

條文的第三款在起草前期和後期均曾作出修訂。第一次修訂出現於1987年8月制訂的第三稿，於「全國人民代表大會常務委員會」一詞後加入了「在諮詢香港特別行政區基本法委員會後」。諮詢香港特區基本法委員會³²於是成為人大常委決定香港特區立法機關制定的任何法律不符合基本法或法定程序，繼而行使該條賦予的相關權力前的必然程序。³³

1989年2月第八稿制定時第三款出現了三處修訂：

第七稿行文

「任何法律不符合本法或法定程序」

「可將有關法律發回重議或撤銷，但不作修改」

「發回重議或撤銷的法律立即失效。該法律的失效無溯及力」

第八稿經修訂寫法

「任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款」

「可將有關法律發回，但不作修改」

「發回的法律立即失效。該法律的失效，除香港特別行政區的法律另有規定外，無溯及力」

《中英聯合聲明》中第三條，中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策包括：「香港特別行政區享有……立法權……」。附件一的具體說明第一節亦再次說明：「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，並享

32 1990年4月4日第七屆全國人大第三次會議通過決定，於《基本法》實施時，設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會。

隸屬關係：是人大常委會下設的工作委員會。

任務：就有關《基本法》第十七條、第十八條、第一百五十八條、第一百五十九條實施中的問題進行研究，並向人大常委會提供意見。

組成：成員十二人，由人大常委會任命內地和香港人士各六人組成，其中包括法律界人士，任期五年。香港委員須由在外國無居留權的香港特區永久性居民中的中國公民擔任，由香港特區行政長官，立法會主席和終審法院首席法官聯合提名，報人大常委會任命。

33 《起草過程概覽》，上冊，第115頁。

有高度的自治權。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」附件一第二節則訂明：

「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

《基本法》第十七條屬於《基本法》第二章「中央和香港特別行政區的關係」其中一條。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》起草初期諮委會對中央和香港特區關係主要意見是：

「香港特別行政區作為地方政府，應受中央政府管轄，但特別行政區政府又有高度自治權。界定中央政府有關權限及高度自治職權範圍，十分必要。……」³⁴

當時，即1986年11月，《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》說明：

「多數委員認為，香港特別行政區立法機關制定的法律是否符合基本法和法定程序，由全國人民代表大會常務委員會最後確定；但有個別委員認為應由香港法庭確定」³⁵

上面所述香港特區立法機關制定的法律是否符合《基本法》和法定程序，是由人大常委最後確定，還是由香港法庭確定，討論貫穿《基本法》第十七條整個起草過程。贊成此條文的認為香港特區雖然有立法權，但所立法律仍然是中國法律的一部份，全國人大作為中國的最高權力機關，香港特區是應該將制定了的法律向它報告備案的。而規定由人大常委行使審查權，判斷香港特區立法機關制定的法律是否符合《基本法》和法定程序，則是主權原則的體現。不接受此條文的則認為條文剝削了香港特區的終審權、侵犯特區的立法權和不符合「高度自治」的原則。³⁶

34 1986年2月基本法諮詢委員會《諮委會第一分組有關基本法結構討論小結》。《起草過程概覽》，上冊，第114頁。

35 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第115頁。

36 參閱1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第127頁。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「在立法權方面，草案規定特別行政區立法機關制定的法律經行政長官簽署、公佈即生效，這些法律雖然須報全國人大常委會備案，但備案並不影響生效。同時草案還規定，全國人大常委會只是在認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款時，才將有關法律發回，但不作修改。法律一經全國人大常委會發回，立即失效。這樣規定，符合『一國兩制』的原則，既符合憲法的規定又充份考慮了香港實行高度自治的需要。」³⁷

第十八條

「在香港特別行政區實行的法律為本法以及本法第八條規定的香港原有法律和香港特別行政區立法機關制定的法律。

全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公布或立法實施。

全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。

全國人民代表大會常務委員會決定宣布戰爭狀態或因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發布命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。」

第十八條緊接著上一條關於香港特區立法權的條文，《基本

37 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

法》第二章訂明中央和香港特區的關係，其中必須處理的一項就是全國性法律在香港特區的適用性和效力問題。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁸ 1987年4月制定的條文第一稿含兩方案，內容規定全國人大和人大常委制定的法律在香港特區實施的要求和程序。³⁹ 第一稿制定前的討論顯示當時有意見認為香港特區未來的法律主要是《基本法》、香港立法機關所訂立的法律及香港原有法律。中國憲法以外的其他法律在香港的效力是要小心處理的問題。⁴⁰

現在所見《基本法》第十八條第一款初見於條文第二稿。該款條文在起草過程中無大變化。

有關在香港特區實施的全國性法律的範圍，條文第二至第六稿規定限於「有關國防、外交的法律；其他有關體現國家統一和領土完整並且按本法規定不屬於香港特別行政區高度自治範圍的法律。」第二稿制定前中央與特別行政區的關係專責小組《司法管轄權與全國性法律在香港的應用最後報告》⁴¹ 顯示有諮委意見認為根據《中英聯合聲明》，將來在香港實行的法律為《基本法》、香港原有法律和將來香港特區立法機關制定的法律，全國性法律不應在港適用，否則有違《中英聯合聲明》精神。亦有諮委意見認為有關國防、外交方面的法律，以及國籍法、人大代表選舉法等，如果全國人大認為適用於香港，就應在《基本法》內寫明。

第七稿開始引入了以「附件三」表列在香港實施的全國性法律的做法。並規定列於附件三的法律可作出增減，但任何列入附件三的法律，只限於有關國防、外交和其他按《基本法》規定不屬於香港特區自治範圍的法律。第七稿制定前有報告指出就全國性法律在港引用的討論焦點為：

「(1)……對全國性法律在香港引用這問題，有指責稱這規定

38 《起草過程概覽》，上冊，第136 - 150頁。此條起草過程經歷九稿。

39 1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第137頁。

40 同上。

41 1987年6月12日經執行委員會通過。《起草過程概覽》，上冊，第138頁。

未有在《中英聯合聲明》中載明，故有違反《中英聯合聲明》之嫌。亦有人擔心，由於制度不同，全國性法律在香港實施會有不良影響。但除了基本法、符合基本法的原有法律及特區立法機關制定的法律外，有一些全國性的法律，不單有關國防與外交方面的法律，一些國家事務的法律如領海規定、設立首都等法律，都明顯地應在香港適用的。

(2) 這問題也可以從另一角度看，就是未來特區的立法除了受基本法的限制外，也有另一限制，那就是不能涉及特區以外的事務（亦即全國性的事務），雖然這些事務也可能直接影響到特區內的居民，而這些事務的範圍，也未必單涉及國防與外交的問題。有關這些事務的立法權，是在國家機構才能擁有的。故一些全國性的法律引用到香港是有需要的。

(3) 故討論的焦點，是集中在應用這些法律必需的程序上。」⁴²

還有些諮委意見贊成部分全國性法律應該在香港特區實施，以體現國家主權和領土完整。《中英聯合聲明》規定香港將來的國防、外交事務歸中央人民政府管理，所以一些有關國防、外交的全國性法律就適用於香港，中央可透過法律執行的形式管理。再者，當涉及到國籍、領空、領海等問題時，都不能夠全由特區自己來解決，必須中央人民政府的協助。但亦續有意見認為此條違反《中英聯合聲明》、違反「高度自治」的原則。⁴³

有關在香港特區實施全國性法律的程序，第二至第六稿規定凡須在香港特區實施的全國性法律，由國務院指令特區政府在當地公布或立法實施。但除緊急情況外，國務院在發布指令前，均事先徵詢香港特區基本法委員會和特區政府的意見。如特區政府未能遵照國務院的指令行事，國務院可發布命令將該法律在香港特區實施。第七稿及以後則規定凡列於附件三的法律，由香港特區在當地公布或立法實施。至於列於附件三的法律的增減，則規定要由人大常委先徵詢其所屬的香港特區基本法委員會和特區政

42 1988年7月16日經執行委員會通過的基本法諮詢委員會《初步報告——幾個討論焦點(4月29日—6月17日)》。《起草過程概覽》，上冊，第141頁。

43 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第143頁。

府的意見，才可作出。

有關緊急狀態下中央人民政府可發布命令將有關全國性法律在香港特區實施，現行《基本法》第十八條第四款始見於條文第七稿，此前並無此規定。《起草過程概覽》顯示第七稿制定後，中央與香港特區的關係專責小組的委員就誰決定特區發生不能控制的動亂而決定特區進入緊急狀態非常關注，大部份委員認為基於香港特區實行高度自治，享有行政管理權，故只要特區政府仍然運作，則決定特區是否已發生「不能控制的動亂」應屬特區的行政事務，由特區全權負責。若有關動亂嚴重至令特區政府進入無政府狀態（有委員提出國際法中對何謂「無政府狀態」有清楚界定），則才由中央政府決定。亦有委員建議將此款分作二段，因人大常委決定宣布戰爭狀態是中央政府的工作，而因香港特區發生香港特區不能控制的動亂而決定香港特區進入緊急狀態，在可能範圍內都由特區負責，為免混淆，宜分別列明。⁴⁴

但亦有內地有關人士意見指出：

「根據憲法，宣佈緊急狀態的權力必須在中央。第四款的規定是適宜的。行政長官與總督的職能不一樣，總督可以宣佈香港進入緊急狀態，而行政長官卻不能；何況萬一特區發生了危及國家安全和統一的動亂，而當地政府又無法加以控制，此時中央如無權採取果斷措施，局面就難以收拾了。（國家有關部門、法學界人士、民主黨派人士）」⁴⁵

第十九條⁴⁶

「香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。」

44 1989年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專責小組第三次會議紀錄》。《起草過程概覽》，上冊，第149頁。

45 1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第150頁。

46 參閱本書《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第十三條第一款和第十九條的解釋》（2011年8月26日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議通過）。

香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。

香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。香港特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。」

《基本法》第十九條有三款。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴⁷ 第一款：「香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權」由頭至尾，從未修改。其內容、文字與《中英聯合聲明》第三條第三款，中華人民共和國政府聲明中國對香港的基本方針政策，及附件一的具體說明第一節相關部分一致。⁴⁸ 起草期間，第一稿至第四稿只得一句，就是現在的第一款，這情況至第五稿才出現改變。

《中英聯合聲明》附件一中還有多條與香港特區的司法權和終審權有關的政策方針的具體說明，包括第三節相關部分：「香港特別行政區成立後，除因香港特別行政區法院享有終審權而產生的變化外，原在香港實行的司法體制予以保留」；「香港特別行政區的審判權屬於香港特別行政區法院。法院獨立進行審判，不受任何干涉」；「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判」。

香港特區的法院，包括終審法院的司法管轄權範圍，牽涉《基本法》條文的解釋、中央與香港特區的關係等問題，起草期間的爭論不斷。起草初期討論文件《香港法庭的司法管轄權與及有關重大國家利益的問題》就此類問題進行了下列的探討：

- 香港特區法庭有沒有權力審判一些在審判的過程中，既需要

47 《起草過程概覽》，上冊，第151 - 161頁。此條起草過程經歷十稿。

48 《中英聯合聲明》第三條第三款：「香港特別行政區享有……獨立的司法權和終審權。現行的法律基本不變。」；附件一第一節：「……香港特別行政區享有……獨立的司法權和終審權。……」

解釋《基本法》，又與重大國家的利益有關的案件？

- 重大國家利益的定義是什麼？
- 如果特區法庭沒有權審判與重大國家利益有關的案件（國防和外交的事情除外），或香港特區法庭在審判的過程中，沒有權解釋與重大國家利益有關的《基本法》條文，那麼對香港特區法庭的獨立司法權、終審權、司法體制（因享有終審權而產生的變化除外）、原有法律（與《基本法》相抵觸或香港特區的立法機關作出修改者除外）有沒有影響？
- 特區法院根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判時是否亦成為特區法院不可審判有關重大國家利益的案件（國防和外交的事情除外），或香港特區法庭在審判的過程中，沒有權解釋與重大國家利益有關的《基本法》條文的合理理由？
- 除上述理由外有否其他理由可支持特區法院不可審判與重大國家利益有關的案件（國防和外交的事情除外），或香港特區法庭在審判的過程中，沒有權解釋與重大國家利益有關的《基本法》條文？
- 《中英聯合聲明》有沒有足夠的條文保障重大國家利益？
- 《基本法》草案中是否有足夠的條文，說明適合提出國家重大利益的事情？
- 特區法院對重大國家利益有關的案件無管轄權的提議是否對國家有利？⁴⁹

當時諮委對香港特區的司法管轄權範圍有很多不同意見：

「(1)《中英聯合聲明》規定將來香港特區的國防和外交事務由中央人民政府管理，因此，凡涉及國防、外交的案件，特區法院和終審法院無權審判。

(2)香港特區法院和終審法院應有權審判國防與外交以外的所有案件，並解釋與案件有關的基本法條文。

49 1987年5月8日中央與特別行政區的關係專責小組與法律專責小組第三次聯組會議討論文件。《起草過程概覽》，上冊，第152頁。

(3)既然《中英聯合聲明》規定香港特區有獨立的司法權和終審權，香港的法院和終審法院，有權審所有案件，包括涉及外交、國防的案件。

(4)應在香港設一個香港基本法法庭，負責解釋與外交、國防及《基本法》的有關問題，由此基本法法庭判斷案件是否可以由香港特區法院和終審法院作審判。法庭的成員，應該有一半是香港的法官，一半可以是來自中國的法官。」⁵⁰

1988年3月《基本法》第十九條第五稿制定時，⁵¹除原有的第一款外，加入了三款：

「香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律原則對法院審判權所作的限制外，對其管轄範圍內的案件均有審判權。

香港特別行政區法院對屬於中央人民政府管理的國防、外交事務和中央人民政府的行政行為的案件無管轄權。香港特別行政區法院在審理案件中，如遇有涉及國防、外交和中央人民政府的行政行為的事實問題，應徵詢行政長官的意見。行政長官就該等問題發出的證明文件對法院有約束力。

行政長官在發出上述證明文件前，須取得全國人民代表大會常務委員會或國務院的證明書。」

1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》公布後，至1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第十九條第八稿制定前，又有一輪討論。當時有以下的討論焦點：

「徵求意見稿第十八條規定香港特區法院對屬於中央政府管理的國防、外交事務和中央人民政府的行政行為的案件無管轄權。根據此規定，香港法院在一九九七年之後的司法管轄範圍會與其目前的情況是否有所改變呢？現在香港法院可審理英國政府的行政行為，但目前的制度下所有案件的終審權都在英國，

50 中央與特別行政區的關係專責小組《司法管轄權與全國性法律在香港的應用最後報告》（1987年6月12日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，上冊，第153頁。

51 1988年3月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》（總體工作小組第二次會議對目錄、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿）。《起草過程概覽》，上冊，第153頁。

不在香港，故不致造成地區憲制與宗主國利益不一致的情況。但在一九九七年後，香港會設立終審法院，香港的司法制度與其主權國的司法制度分離，這是問題的核心。香港法庭作為一個國家內的一個地方法庭，並擁有最終審判的權力，是否適宜審核國家中央政府的行政行為，這是一國兩制下特區司法制度的一大問題。」⁵²

討論中對第五稿第三款有很多意見認為「中央人民政府的行政行為」這組字詞太模糊、太廣泛、會被濫用或誤解、亦會打擊香港特區的司法獨立權。對這組字詞有的建議刪去，有的建議以附件形式訂明哪些是「中央人民政府的行政行為」，亦有建議將該組字詞改為「國家行為」。還有意見指出香港法院無權、亦從未審訊過有關英國國防、外交和內閣行為的案件，《基本法》的規定只是有備無患。亦有意見認為按照香港當時的司法制度，法院對國防、外交和中央人民政府純屬政治性的行政行為是不受理的。因此，既然規定「保持香港原有法律原則對法院審判權所作的限制」，就已經包含了「香港特別行政區對屬於中央人民政管理的國防、外交事務和中央人民政府的行政行為的案件無管轄權」的意思了，沒有重複的必要。⁵³

經諮詢、討論後，1989年2月第八稿的《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》中的條文的第三、四款作出了修改：

「香港特別行政區法院對屬於國家行為的案件無管轄權。香港特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國家事實的問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。

行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。」

1989年2月15日姬鵬飛主任委員在第七屆人大常委會第六次會議上《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的報告》提到與第十九條的相關內容如下：「……上個月，起草委員會第八次全體會議採取無

52 《初步報告—幾個討論焦點（4月29日 - 6月17日）》（1988年7月16日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，上冊，第154頁。

53 《起草過程概覽》，上冊，第155 - 158頁。

記名投票的方式，對基本法(草案)以及有關文件逐條逐件地進行了表決，除基本法(草案)第十九條外，所有條文、附件和有關文件均以全體委員三分之二多數贊成獲得通過。……關於香港特別行政區法院的司法管轄權，基本法(草案)第十九條規定，香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。同時規定，香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有案件均有審判權。1997年後香港特別行政區法院將保持原有的司法管轄範圍，對這一原則，起草委員們是沒有異議的，但對這一條文的表述方式還有不同意見。因此這一條未能得到全體委員三分之二多數的同意，有待於進一步研究並作出修改。……但目前這部草案尚有一些問題需要進一步解決，如第十九條關於香港特別行政區法院司法管轄權的規定，……」

1989年9月20日《中央與香港特別行政區的關係專責小組第四次會議記錄》⁵⁴收錄了該小組委員就第十九條表達的意見：

「1.有委員建議刪去第三、四款，原因如下：

(1)第二段：『香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。』已經充份規定了香港特別行政區法院管轄權的範圍。

根據香港原有的法律制度和原則，法院從來不受理有關國防、外交，和中央或地方政府政治性行為的案件。但若該些行為損及公民的人身自由或財產時，法院就可以處理審判有關的『人身自由令』，或對公民財物損失補償等案。假如說法院連對上述案件的管轄權也沒有，就違背了現行原有的法律制度和原則，並且產生矛盾。

(2)第三段提及『國家行為』，此乃普通法的概念，但基本法將是中華人民共和國法律的一部份，而中國法律中並無『國家行為』的觀念，則日後審訊若涉及『國家行為』時，對依據何種法律原則去理解『國家行為』將成問題。

(3)此外，第三段第一句：『香港特別行政區法院對屬於國家

54 《起草過程概覽》，上冊，第159頁。

行為的案件無管轄權。』涵義混淆，不能清楚指出究竟是特區法院對整件牽涉國家行為的案件無管轄權，抑或只對案中涉及國家行為的部份無管轄權呢？

2.有委員提出若草委不同意刪去第三、四段，可以考慮下列折衷辦法：

(1)刪去第三段第一句，避免在基本法中出現『國家行為』這含糊的字眼。

(2)將第三段第一句改為『香港特別行政區法院對屬於『普通法中』的國家行為的案件無管轄權。』清楚列明本條所指的是普通法中的『國家行為』，避免混亂。

(3)將第三段第一句改為『香港特別行政區法院對國家行為無管轄權。』刪去『的案件』，清楚指出特區法院無權管轄的只是案件中屬於『國家行為』的部份，而不是整件案件。」

同年11月30日草委會秘書處收集到的內地各界人士對《基本法(草案)》的意見，關於第十九條的如下：

「1.目前的規定原則上是可以的，但對什麼是『國家行為』、什麼是『國家事實』等概念不好理解，有必要界定清楚。(法學界人士)

2.第三、四款除保留『香港特別行政區法院對屬於國家行為的案件無管轄權』一句外，其餘均可刪去。(法學界人士)

3.香港特別行政區法院的終審權應不排除最高人民法院的最高審判監督權，否則，如香港法院對涉及整個國家利益的案件作出錯誤判決，就無法補救。建議就終審權不排除最高審判監督權作出明確的規定。(國家有關部門、法學界人士)

4.第二款規定『香港特別行政區所有的案件』是指發生在香港特別行政區的案件，還是指與香港特別行政區居民、機關、團體、法人有關的案件？應予明確。(廣西)」⁵⁵

對於用「國家行為」取代「中央人民政府的行政行為」，有

55 1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第159頁。

建議應該重寫，以明確指出「國家行為」是指當時香港法律中的普通法原則，不然可能被解釋為指所有的行政行為。普通法對國家行為的狹義概念是指法院管轄權以外的事務，諸如侵略外國領土或封鎖一外國港口。⁵⁶

1990年2月制定的第九稿，⁵⁷ 亦是最後獲得通過的文本，⁵⁸ 第一、二款維持不變。第三、四款合為一款：

「香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。香港特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。」

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「草案規定特別行政區法院享有獨立的司法權和終審權，作為一個地方行政區域的法院而享有終審權，這無疑是一種很特殊的例外，考慮到香港實行與內地不同的社會制度和法律體系，這樣規定是必需的。香港現行的司法制度和原則一向對有關國防、外交等國家行為無管轄權，草案保留了這一原則，而且規定特別行政區法院在審理案件中遇到涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就此發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。這就妥善解決了有關國家行為的司法管轄問題，也保證了特別行政區法院正常行使其職能。」⁵⁹

56 1989年10月26日《基本法草案：基本法工商專業界諮委建議書》。《起草過程概覽》，上冊，第159頁。

57 1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。《起草過程概覽》，上冊，第159頁。

58 該條文文字、內容與《香港終審法院條例》第四條「終審法院的司法管轄權」一致。

59 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第二十條

「香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會⁶⁰及中央人民政府授予的其他權力。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，此條經歷十稿，⁶¹ 第一稿由中央與香港特別行政區的關係專題小組於1986年11月11日擬定，訂明：「香港特別行政區可享有全國人民代表大會或國務院授予的其他職權。」⁶² 這條文的第二稿作出了修改，把「職權」改為「權力」。在第三稿制定時加入「全國人民代表大會常務委員會」。⁶³ 第八稿制定時「國務院」被刪除，加入「中央人民政府」。⁶⁴ 至於條文起草前，《基本法結構(草案)》第二章「中央與香港特別行政區的關係」列明：「(七)全國人民代表大會和國務院授予香港特別行政區的其他職權」。⁶⁵ 此條的原則和精神：中央政府授予香港其他權力，整個《基本法》起草期間從來未變。

《起草過程概覽》顯示，這條文在起草初期，諮委會中央與香港特別行政區的關係專責小組曾就著「剩餘權力」、「未界定權力」等概念有過相當多的討論，其間曾成立剩餘權力工作組，並擬備了《剩餘權力最後報告》。⁶⁶ 報告中指出的共識包括，中央與特區之間的權力劃分，應該寫清楚；中港關係應該制度化，不論兩者的關係為何，均要以法律條文寫出，使雙方能切實遵行

60 根據《憲法》第五十七條，全國人民代表大會常務委員會是全國人民代表大會的常設機關。

61 《起草過程概覽》，上冊，第162 - 170頁。

62 1986年11月11日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第162頁。

63 1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第169頁。

64 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。《起草過程概覽》，上冊，第169 - 170頁。

65 草委會第二次全體會議1986年4月22日通過，全文見附錄四。

66 1987年1月22日中央與特別行政區的關係專責小組第九次會議審閱文件之一。《起草過程概覽》，上冊，第169 - 170頁。

「一國兩制」的精神。

當時有意見認為《中英聯合聲明》第三條第二款第二句：「除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權」⁶⁷，還有附件一第一節：「……除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。……」，就是中央和特區權力劃分的基礎。所以涉及主權和國家整體利益的事務的權力，如外交和國防權力，由中央政府擁有；涉及特區內部事務和涉外事務的權力，由特區政府擁有；除此以外的其他權力，包括「剩餘權力」、「未界定權力」等，全歸特區政府所有，以體現特區政府享有高度自治權。亦有意見認為自治政府應有全權決定關於自治事務的政策，中央無權就這些事務，發出行政命令或指示或進行立法。如果特區政府只是在行政管理功能上享有高度自治權力，那就很難保證自治。⁶⁸

但有不同意見認為《中英聯合聲明》很清楚地規定：「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。」因此，特區政府的一切權力，包括它所可以享有的高度自治權和「灰色地帶」中應該屬於特區政府的權力範圍，都是由全國人大和中央政府授予的。還有意見指出《基本法結構（草案）》第二章第七條「全國人民代表大會和國務院授予香港特別行政區的其他職權」就等於說明，將來的特區政府還可享有《基本法》內未明文規定的某些「灰色地帶」範圍的權力，但須由中央政府授予，而不是自動享有。亦有意見指出中央政府和自治政府之間沒有真正的權力劃分，只有管理功能上的劃分，自治政府在行政上負責管理自治事務，但並非決定這些事務的唯一權力機構。中央政府對於自治法（如《基本法》）所列明的自治事務，仍保留向自治政府發出指示的權力。⁶⁹

《起草過程概覽》亦顯示，就中央與特區存在「剩餘權力」的分析，當時亦有原則上的相反意見：

67 《中英聯合聲明》第三條第二款首句為：「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。」

68 參閱1986年5月27日張栢枝《剩餘權力討論文件》（1986年6月6日中央與特別行政區關係專責小組第三次會議討論文件二）。《起草過程概覽》，上冊，第163 - 164頁。

69 同上。

「這論點認為『剩餘權力』的劃分只在聯邦制國家中才出現。在這些國家中，邦或州原先都各自擁有主權，當他們聯合起來組成聯邦時，各邦或州將其自有權力的一部份通過立憲的過程，交給聯邦政府，由聯邦政府行使。但憲法卻有明文規定，邦或州除所交出的權力外，其他所有餘下的權力，都各自保留，而這部份餘下權力，就稱『剩餘權力』。而『剩餘權力』是歸原本權力的擁有者—邦、州政府的，因此，『剩餘權力』這概念可以成立的前提就是聯邦國家中的邦或州都是擁有主權的實體，而聯邦政府所擁有的權力，都是各邦或州授予的。

中國中央政府與香港的關係卻不是聯邦國家的關係。中國是一個單一制的國家，全國只有一個最高的權力中心，就是中央政府，雖然九七年後香港會是一個高度自治的特別行政區，但它在成立之前或之後都不擁有獨立的主權。特區的主權屬於中國。聯合聲明內亦列明（第一章）香港的主權，不是先由英國交回香港，再由香港交付適當的部份給予中國。聯合聲明內亦寫清楚，未來特區行使的高度自治，是中央政府給予的。故此，中央對香港的權力是絕對的、全面的。它通過基本法將一些權力，交託給特別行政區政府，未交託給特區政府的權力自然保留在中央政府手上。

根據這個分析，中港之間不存在着『剩餘權力』的問題，因為特區政府本身不擁有任何主權，因此也無權向中央政府提出關於『剩餘權力』的要求。

同樣道理，如果要在基本法中列明香港擁有『剩餘權力』，也是不合法理的，因為基本法是中央授權地方之法，而不是地方授權中央之法。」⁷⁰

條文起草後期，仍有反對意見認為這條文違反《中英聯合聲明》、現有寫法有違「剩餘權力」的原則。亦續有建議刪除、修改這條，改為「香港特別行政區應享有『剩餘權力』」、「香港特別行政區政府應擁有基本法未有述及的其他權力」等。這些建

70 1986年11月26日中央與特別行政區的關係專責小組之剩餘權力工作組《剩餘權力討論文件(草稿)》(1986年12月1日中央與特別行政區的關係專責小組剩餘權力工作組第一次工作會議附件一)。《起草過程概覽》，上冊，第167 - 168頁。

議均不被接納。⁷¹

第二十一條

「香港特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理。

根據全國人民代表大會確定的名額和代表產生辦法，由香港特別行政區居民中的中國公民在香港選出香港特別行政區的全國人民代表大會代表，參加最高國家權力機關的工作。」

《基本法》第二十一條是《基本法》第二章「中央和香港特別行政區的關係」其中一條，處理的是香港特區居民參與國家事務的管理，特別是全國人大的事宜。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁷² 此條文第一稿制定前，《中央與特別行政區的關係專責小組初步報告》指出：「香港不適宜有地方的人大代表大會，因為地方人大代表可能造成雙重權力。但應有全國人大代表，作為對全國事務的參與。」⁷³ 其後，草委會中央與香港特別行政區的關係專題小組的《工作報告》亦指出：

「在我國，公民參與國家事務的管理是公民的一項重要的政治權利，香港特別行政區的中國公民同各省、自治區、直轄市的公民一樣享有此項權利。由於此項權利的享有以具有公民身份為前提，因此在香港特別行政區享有參與國家管理權利的人，應以中國公民為限。目前香港的全國人大代表是由廣東省人大選舉產生，這是在尚未對香港恢復行使主權的情況下的一種權宜辦法。一九九七年以後，香港特別行政區的全國人大代表應在香港由香

71 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第170頁。1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第170頁。

72 《起草過程概覽》，上冊，第171-177頁。此條起草過程經歷十稿。

73 1986年5月2日中央和特別行政區關係專責小組第二次會議討論文件。《起草過程概覽》，上冊，第171頁。

港的中國公民選出，具體的選舉辦法由全國人大常委會規定。」⁷⁴

條文第一稿制定時分兩款。第一款：「香港特別行政區的中國公民得依照法律參與國家事務的管理」。第二款：「根據全國人民代表大會常務委員會確定的名額和代表產生辦法，在香港選出香港特別行政區的全國人民代表大會代表」。這條文結構在整個起草過程維持不變。

哪些香港特區居民有資格參與國家事務的管理，一直是第二十一條制定過程中的話題。起草初期有些草委建議條文第一款與第二款改為「具有香港特別行政區永久居民身份的中國公民可以依照法律參與國家事務管理。……由具有香港特別行政區永久居民身份的中國公民選出同等身份的中國公民為香港特別行政區的全國人民代表大會代表」。但有些委員認為此法不能剝奪任何中國公民的基本公民權。⁷⁵ 第三稿制定時第一款規定「香港特別行政區居民中的中國公民」可以依照法律參與國家事務的管理。第二款第二句則規定「由香港居民中的中國公民在香港選出香港特別行政區的全國人民代表大會代表」。雖然起草期間就此話題仍有不同意見，但條文除了第九稿制定時將「由香港居民中」修改為「由香港特別行政區居民中」，其餘未有改變。

條文第五稿制定時，第二款末句增加一句：「參加最高國家權力機關的工作」。第二款首句「根據全國人民代表大會常務委員會」確定的名額和代表產生辦法，於第八稿改為「根據全國人民代表大會」。

第二十二條

「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務。

中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在香港特別行

74 1986年11月11日載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第172頁。

75 1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第173頁。

政區設立機構，須徵得香港特別行政區政府同意並經中央人民政府批准。

中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律。

中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。⁷⁶

香港特別行政區可在北京設立辦事機構。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁷⁷ 這條關於中央和特區政府關係的條文共十稿。第一至第二稿的內容基本一致，只是第二稿在第二款加入了「及其他人員」，說明「機構」及「人員」均應遵守香港法律。由第三稿開始，第一款中的「不得干預香港特別行政區的地方事務」被改為「不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」。⁷⁸ 第四稿起將原來的四款改動成五款，新增的第三款以「中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港設立的一切機構及其人員」，代替第三稿中的「上述機構及其人員」。而從第八稿開始，第三款中的「應遵守香港特別行政區的法律」則變成「須遵守香港特別行政區的法律。」⁷⁹ 此外，從第九稿開始，第四款句末加入：「其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。」⁸⁰ 該版本後來獲通過成為《基本法》第二十二條。

中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明，即《中英聯合聲明》附件一第一節表明：「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，並享有高度的自治權。」而《中英聯合聲明》附件一第十四節亦表明：「對中國其他地區的人進

76 參閱本書《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋》(1999年6月26日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議通過)。

77 《起草過程概覽》，上冊，第178 - 190頁。

78 《起草過程概覽》，上冊，第184頁。

79 《起草過程概覽》，上冊，第185 - 186頁。

80 《起草過程概覽》，上冊，第187 - 188頁。

入香港特別行政區將按現在實行的辦法管理。」

《起草過程概覽》顯示，這條文的宗旨為協助界定中央和特區政府的權力範圍及相互關係，要將《中英聯合聲明》中的高度自治具體寫出來。⁸¹ 其中，第一款就此作出明文規定，防止中央各部門干涉香港內部事務，以維護香港特區的高度自治。而第二款和第三款的規定，則為了防止中央各部門在香港濫設機構和派到香港的人員不遵守香港特區的法律。⁸²

起草過程期間，這條文引來很多不同意見。在起草初期，有意見認為國務院可設立香港特區辦公室（或港澳特區辦公室），作為辦事機構。亦可在香港設立特派員公署作為處理有關香港事務的聯絡機構，中國各省市不能直接與香港聯絡，而必須透過此機構。⁸³ 就第一款而言，不少意見認為「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區自行管理的事務」，但沒有說明不受中央人民政府干預。在《基本法(草案)徵求意見稿》諮詢期間，有建議表示，第一款第一句應改成「中央人民政府及所屬各部門……」，以表明中央人民政府亦不得干預香港內部事務，從而確保一國兩制、港人治港、高度自治的原則。⁸⁴ 有建議甚至認為，第二十二條沒有寫清楚中共中央及中共中央各部門及中共領導人能否干預香港事務，若中央人民政府有權干預特區自行管理的事務，則違背「高度自治原則」。⁸⁵ 此外，有意見認為，條文暗示直轄市下的政府可干預香港事務。⁸⁶ 最終，第一款只針對「中央人民政府所屬各部門、各省、

81 1986年2月基本法諮詢委員會《第二批研討會總結》。《起草過程概覽》，上冊，第179頁。

82 1986年11月11日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第180頁。

83 《中央與特別行政區的關係專責小組初步報告》（1986年5月2日中央和特別行政區關係專責小組第二次會議討論文件）。《起草過程概覽》上冊，第180頁。

84 《基本法諮詢委員會中央與香港特別行政區的關係專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第一、第二、第七及第九章的意見匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第186頁。

85 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第188頁。

86 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第186頁。

自治區、直轄市」，而未有採納上述建議。

另外，有草委建議，將第一款的「地方事務」改為「根據本法自行管理的事務」，因為將來香港不僅管理地方事務，而且管中央授權的一些對外事務。⁸⁷ 亦有意見認為第一款只作原則性的規定，保留了「根據本法」四字，以防止相關內地機構干預香港「根據本法自行管理的事務」。這種留有餘地的彈性規定，是考慮到中央各部門，例如國防、外交部有責任管理與香港有關的事務。⁸⁸

就第三款而言，不少意見均認為需同樣規定內地駐港機構及其人員遵守香港法律，故於內容上爭議不大。然而，在用字方面，有意見指出第七稿中「應遵守香港特別行政區的法律」的「應」字並沒有約束力。因此，從第八稿開始，「應」字被「須」字取代，要求內地駐港機構及其人員遵守香港法律。⁸⁹

而第四款有關內地人士入境香港的政策，亦引來不少爭議。其中有意見認為，該款的條文不夠明確，沒有明確規定中國其他地區的人進入香港特區由哪個部門批准和應有怎樣的批准手續。⁹⁰ 還有意見認為按照《中英聯合聲明》，將來內地中國人進入香港須按照現行的辦法，即主要靠中央來控制。如果將批准權完全交給特區，則特區實際上是無法控制的。⁹¹ 亦有意見認為，持單程證由內地前往香港定居的人數，應由中央與特區政府共同商定和批准，以免大量內地居民移居香港，增加特區政府於回歸後住屋、醫療和交通等負擔。⁹² 有人甚至擔心，假如內地居民來港定居的數目大增，將令「港人治港」中的港人變成中國大陸

87 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第184頁。

88 同註腳86。

89 同註腳86，第187頁。

90 1987年9月2日基本法起草委員會第五次全體會議《委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第185頁。

91 同上。

92 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第189頁。

的人民。⁹³ 然而，亦有意見對此建議有所保留，指出《中英聯合聲明》中保留當前出入境辦法的規定，根據當時的辦法，內地居民只要憑內地公安部門所發的通行證即可進入香港，而不需港英政府批准。⁹⁴ 最終，上述建議未獲採納，但第四款句末則加入：「其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定」。

第二十三條⁹⁵

「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁹⁶ 現時《基本法》第二章第二十三條，最初為第十二條。條文的內容、用字演進如下：

第一稿「香港特別行政區應以法律禁止任何導致國家分裂和顛覆中央人民政府的活動。」⁹⁷

第二稿「香港特別行政區應以法律禁止任何破壞國家統一和

93 同上。

94 同註腳90。

95 2020年5月28日第十三屆全國人大第三次會議通過《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(下稱「《5.28決定》」)，見附錄十一。根據《憲法》和《基本法》以及該決定的授權，2020年6月30日第十三屆人大常委會第二十次會議通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(下稱「《香港國安法》」)，規定了四種危害國家安全的行為和活動，並決定將其列入《基本法》附件三，香港特區行政長官當天刊憲公布實施。

96 《起草過程概覽》，上冊，第191 - 196頁。

97 1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。

顛覆中央人民政府的行為。」⁹⁸

第三至第六稿與第二稿無異

第七稿「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂及竊取國家機密的行為。」⁹⁹

第八稿「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」¹⁰⁰

第九稿與第八稿無異

《起草過程概覽》顯示，制定第一稿前進行過的討論：

「第二章中央與香港特別行政區的關係

第十二條

說明：委員們考慮到香港現行的《刑事罪行條例》中關於禁止危害英國皇室和背叛英國一類的規定，在一九九七年後肯定不能繼續沿用。香港特別行政區作為中華人民共和國的一部份，有義務維護國家的統一和安全，屆時應該有相應的法律來代替，因此認為有必要對此作出原則的規定。」¹⁰¹

此條條文第七稿制定前，有基於不同理由建議刪去此條。有的認為香港已有差不多相同的法律，無須在《基本法》內重述。有的認為條文含義模糊，對香港市民構成威脅。也有意見認為條文違反《中英聯合聲明》、剝奪香港人的權利和自由等。¹⁰²

98 1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。

99 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》。

《起草過程概覽》顯示，本條條文第七稿在草委會表決時得三十五票，差兩票未獲得三分之二多數通過。《起草過程概覽》，上冊，第192頁。

100 1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》。

101 《起草過程概覽》，上冊，第191頁。

102 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第192 - 193頁。

中央與香港特別行政區的關係專責小組第三與第四次會議紀錄顯示了制定第八稿前的討論：

第三次會議紀錄：

「2. 有委員認為本條列明『香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂及竊取國家機密的行為。』根據理解，特區可自行處理的行為應屬特區自治範圍內的事務，但『叛國、分裂國家』等行為，中央亦可理解為中央管理的事務。若九七年後中央認為特區自行訂立的法律不足以禁止叛國等行為，引致中央利益受損及破壞國家統一，則可能有下列情況出現：

→中央根據基本法第十七條，認為『香港特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，』而將法律發回重議。

→中央根據基本法第十八條，以叛國等行為乃『有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。』而將其他有關全國性法律加列入附件三，以在特區實行。

→委員認為上述情況令人擔憂，故有下列建議。

若中央要對本法附件三的法律作出增減，不應如現在第十八條的推定，只『徵詢』基本法委員會和特區政府的意見，而必須要同時得到兩者的同意。

若中央要增減列入附件三的法律，則當修改基本法論，即要依據第一百五十八條的規定。」¹⁰³

第四次會議紀錄：

「1. 有委員指出中國對何謂叛國、分裂國家等罪行的理解和處理與香港很不同，恐怕日後中港會就有關字眼的解釋產生矛盾，令致本條雖列明特區可『自行立法禁止』有關活動，將來亦會因中國不同意特區政府的處理方法，而將內地的標準加諸香港，則本條的保障形同虛設。

2. 對上述看法，有委員有不同意見，他認為特區政府根據第二十三條所訂立的法律將依據第十七條的規定，先交人大常委會

103 1989年8月22日，《起草過程概覽》，上冊，第194 - 195頁。

備案，若中央政府不同意特區的做法，會將法律發回重議。故將來在香港施行的禁止叛國、分裂國家的法律，將必定是同時為中、港雙方同意的。

3. 就此，有委員便認為香港居民若在香港境內觸犯有關叛國等罪行，必定要依照香港法律審判及定罪，不應依照國內的法律。若他在中國境內觸犯有關罪行，則依照中國法律處理。委員大致同意此做法，但建議基本法中應清楚寫明，令香港人安心。」¹⁰⁴

《起草過程概覽》顯示制定第八稿前仍有建議刪除此條。亦有建議修改「應」為「須」，理由是「應」字可能會被認為是可做可不做，「須」字意義更清楚。該等建議最終未獲接納。¹⁰⁵

104 1989年9月20日，《起草過程概覽》，上冊，第194頁。

105 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第195 - 196頁。《5.28決定》第三段明確指出：「維護國家主權、統一和領土完整是香港特別行政區的憲制責任。香港特別行政區應當儘早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法。」《香港國安法》第七條同樣訂明：「香港特別行政區應當儘早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律。」顯而易見，《基本法》第二十三條中的「應」字實為「應當」的意思。

第三章 居民的基本權利和義務

第二十四條

「香港特別行政區居民，簡稱香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。

香港特別行政區永久性居民為：

(一) 在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民；

(二) 在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民；

(三) 第(一)、(二) 兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女；¹

(四) 在香港特別行政區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的非中國籍的人；

(五) 在香港特別行政區成立以前或以後第(四) 項所列居民在香港所生的未滿二十一週歲的子女；

(六) 第(一)至(五) 項所列居民以外在香港特別行政區成立以前只在香港有居留權的人。

以上居民在香港特別行政區享有居留權和有資格依照香港特別行政區法律取得載明其居留權的永久性居民身份證。

香港特別行政區非永久性居民為：有資格依照香港特別行政區法律取得香港居民身份證，但沒有居留權的人。」

《中英聯合聲明》附件一第十四節第一款訂明：

1 參閱本書《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋》(1999年6月26日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議通過)。

「在香港特別行政區有居留權並有資格按香港特別行政區的法律獲得香港特別行政區政府簽發的載明此項權利的永久性居民身份證者為：在香港特別行政區成立以前或以後在當地出生或通常居住連續七年以上的中國公民及其在香港以外所生的中國籍子女；在香港特別行政區成立以前或以後在當地通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的其他人及其在香港特別行政區成立以前或以後在當地出生的未滿二十一歲的子女；以及在香港特別行政區成立前只在香港有居留權的其他人。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，本條的起草過程經歷十一稿。² 第一稿的文本如下：³

「香港居民包括永久性居民和臨時性居民。

香港永久性居民為：

(一) 在香港特別行政區成立以前或者以後在香港出生的中國公民；

(二) 在香港特別行政區成立以前或者以後在香港通常居住連續滿七年的中國公民；

(三) 第(一)、(二)兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女；

(四) 在香港特別行政區成立以前或者以後在香港通常居住連續滿七年並以香港為永久居住地的非中國籍的人；

(五) 在香港特別行政區成立以前或者以後第(四)項所列居民在香港所生的未滿二十一歲的子女；

(六) 在香港特別行政區成立前只在香港有居留權的非中國籍的人。

香港臨時性居民為：在香港特別行政區成立以前或者以後，在香港居住已滿一年、未滿七年的人。」

2 《起草過程概覽》，上冊，第197 - 217頁。

3 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第198頁。

其後本條第二稿改寫成：⁴

「香港居民包括永久性居民和臨時性居民。

香港永久性居民即享有永久居留權的人為：

[本條第二稿第二款第(一)至(五)項，與第一稿的相同]

(六) 在香港特別行政區成立前只在香港有居留權的人；

香港臨時性居民為：依照香港特別行政區法律享有居留權者但不是永久性居民的人。」

而本條第三稿中，第二款起首改為：「香港永久性居民為：在香港特別行政區有居留權並依照法律獲有永久性居民身份證的以下居民。……」而第三款改為「香港臨時性居民為：依照法律獲有香港居民身份證，但不是香港永久性居民的人。」⁵

其後起草第四稿時，本條中「臨時性居民」的字眼改成「非永久性居民」，而且對第二和第三款的修改有兩種方案：

「香港特別行政區居民包括永久性居民和非永久性居民。

[對第二、第三款的修改，有兩種方案]

方案一：

香港永久性居民為：

(一) 在香港特別行政區成立以前或者以後在香港出生的中國公民；

(二) 在香港特別行政區成立以前或者以後在香港通常居住連續滿七年的中國公民；

(三) 第(一)、(二)兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女；

(四) 在香港特別行政區成立以前或者以後在香港通常居住連

4 1987年3月2日《第三章 香港特別行政區居民的基本權利和義務(討論稿)》(1987年3月9日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十四次會議討論文件)。《起草過程概覽》，上冊，第201頁。

5 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第204頁。

續滿七年並以香港為永久居住地的非中國籍的人；

(五) 在香港特別行政區成立以前或者以後第(四)項所列居民在香港所生的未滿二十一週歲的子女；

(六) 在香港特別行政區成立前只在香港有居留權的人。

以上居民在香港特別行政區享有居留權和有資格依照香港特別行政區法律獲得永久性居民身份證。

香港非永久性居民為以上六種人士以外的人；在香港特別行政區可以居住，但沒有資格依照香港特別行政區法律獲有永久性居民身份證。

方案二：

香港永久性居民為：在香港特別行政區有居留權並有資格依照香港特別行政區法律獲有永久性居民身份證的以下居民：

[第四稿方案二中，第二款第(一)至(六)項，與方案一中的相同]

香港非永久性居民為：有資格依照香港特別行政區法律獲有香港居民身份證，但沒有居留權的人。」⁶

第五稿第二、第三款則合併第四稿的兩種方案，關於「永久性居民」的定義大致採用第四稿方案一的表述方法，關於「非永久性居民」的定義則採用第四稿方案二的定義。

在第六稿中，第一款則改為「香港特別行政區居民，簡稱香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。」⁷ 其後第七、第八和第九稿，與第六稿的文本無實質差別。

其後第十稿中，如非中國籍的人要成為香港永久性居民，文本的第二款第(四)項加入了須持有效旅行證件進入香港的條

6 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第205-206頁。

7 1988年3月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)草稿》(總體工作小組第二次會議對目錄、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿)。《起草過程概覽》，上冊，第209頁。

件，並和現行《基本法》第二十四條（第十一稿）一致：⁸

「……（四）在香港特別行政區成立以前或者以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的非中國籍的人；……」

以下會簡述關於本條文本一些主要概念的討論過程和演變。首先，關於本條第一款「香港居民」的定義，不少諮委認為《中英聯合聲明》附件一第十四節第一款已清楚說明居民的定義，並可作為討論的依據或出發點。有諮委認為，按《中英聯合聲明》，可將在港居住的人分成：1. 永久性居民，即持有香港特區永久性居民身分證者；2. 其他合法居留者，即非永久性居民；而非永久性居民之下，再按特殊情況細分出新界原居民、非華裔居民等。⁹ 除此之外，還有公職上需要來港、短期旅遊來港和移民的中國內地人。¹⁰

另外，有諮委提出討論居民的定義時，應該先談最基本的對任何人都適用的權利和義務，然後再就某些特別的權利（例如選舉權和被選舉權）和義務逐一定出條件，並由法例加以管制，把某一項權利和義務規限於某一類人。任何人只要符合所定條件，便可以享受這些權利或執行這些義務。對一些權利和義務定出條件後，各類居民的定義便會自然浮現出來。¹¹

結果諮委們同意以《中英聯合聲明》附件一第十四節為根據，將香港居民分為三類。第一類是擁有香港永久居留權居民，即是按《中英聯合聲明》附件一第十四節規定，可以獲得永久性居民身份證者，他們可以享有選舉及被選舉權。但是非華裔者，不能被選為行政長官及立法機關成員，¹² 或擔任司級官員。第二

8 1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。《起草過程概覽》，上冊，第213頁。

9 1986年4月22日《居民及其他人的權利自由福利與義務第二次會議總結（第一分組）》。《起草過程概覽》，上冊，第199頁。

10 1986年4月4日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第一次會議討論文件。《起草過程概覽》，上冊，第199頁。

11 同註腳9。

12 現行《基本法》第六十七條規定：

「香港特別行政區立法會由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民也可以當選為香港特別行政區立法會議員，其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十。」

類是外國居港僑民。第三類是臨時居民，包括過境旅客及居港未足七年者。後兩類沒有選舉及被選舉權。¹³ 而大部分諮委認為凡經合法途徑來港居住者，便是「居民」。¹⁴ 另一方面，在起草過程的後期，內地草委在回應問題時，指出《基本法》第四十一條和第四十二條¹⁵ 中香港居民以外的「其他人」，包括過境一兩天的人，而他們基本上也可以享有香港居民的權利和自由。¹⁶

而關於第二款中「永久性居民」和「居留權」的定義，《基本法》起草當時的香港法律中，並無「永久居民」和「居留權」的法律名詞，而只規定了哪些人有出入境和不受限制在港居留的權利。¹⁷ 雖然法例中不存在「居留權」這個字眼，但有輿論認為可以界定為香港的本土人，因為只有這三百多萬本土人士才有不被遞解出境的權利，這些人就是永久居民，擁有香港居留權。而在當時，在香港居港七年的要求，並不適用於英國籍以外的非華裔人士，因為他們要居港連續九年，才可以免簽證出入香港。¹⁸

為了維持香港作為一個國際金融工商貿易中心，保持開放的政策，居民定義工作組的諮委們一致認為，一九九七年後的出入境及居留條例應保持與當時法例一樣，即是在香港特區內，凡循合法途徑入境，而又在香港合法連續居住七年以上的人士，而其中的非中國籍人士亦以香港為永久居住地者，均可獲得出入境不受限制、自由在港工作及不受限制居留的權利，從而鼓勵更多不

13 同註腳9。

14 1986年6月24日《居民及其他人的權利自由福利與義務第五次會議紀要（第二分組）》。《起草過程概覽》，上冊，第201頁。

15 現行《基本法》第四十一條和第四十二條的內容分別是：

「在香港特別行政區境內的香港居民以外的其他人，依法享有本章規定的香港居民的權利和自由。」

「香港居民和在香港的其他人有遵守香港特別行政區實行的法律的義務。」

16 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（一）《內地草委訪港小組就基本法（草案）徵求意見稿一些問題的回應輯錄（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草過程概覽》，上冊，第211頁。

17 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義一入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》（1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件）。《起草過程概覽》，上冊，第201-202頁。

18 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關《基本法》的言論摘錄》。《起草過程概覽》，上冊，第203頁。

同背景人士在港發展，安居樂業。其後內地草委對一些問題作回應時解釋，永久性居民與非永久居民的區別，視乎是否有居留權。有居留權的人，不能被遞解出境。¹⁹

在本條第二款第（一）（二）項中，關於「公民」和「居民」概念，諮委們認為兩者有別：公民是相對於國家，牽涉主權問題。既然香港不是國家，而只是屬於中國的一個地區，就沒有自己的公民。諮委普遍認為由於公民定義與國家主權有關，因此不應該有香港公民，而只有香港居民和中國公民。少數人則認為，若一個國家的公民可獲簽發該國護照的話，那麼持有香港特區旅行證件者便是香港公民。²⁰

起草本條的過程中，也需要處理本條第二款第（一）至（三）項「在香港……的中國公民」和「中國籍的人」等詞的意涵。本條有「中國公民」和「中國籍的人」兩種說法，主要是根據《中英聯合聲明》的用詞。²¹ 在起草《基本法》時香港大約有兩百多萬英國屬土公民。根據中國國籍法，所有香港中國同胞，不論是否持有英國屬土公民護照，都是中國公民，這是一個血統的概念。在起草初期，諮委們達成的理解，是中國籍是以血統為根據。持有外國護照者，不能領取香港特區護照，因為中國不承認雙重國籍。英國公民（海外）護照，對中國來說只是旅遊證件。^{22 23}

在起草後期內地草委回應關於本條的問題時，他們表示從中國政府對中英舊條約的立場，並不承認香港領土主權屬於英國。英國用英國的法律，給當地的中國人屬土公民²⁴ 的身份，中國是不承認的，而《中英聯合聲明》的中方備忘錄主要是解決香港屬土公民的問題。1997年之後，不管是否拿著英國護照的屬土公

19 同註腳16。

20 同註腳9。

21 同註腳16。

22 1986年6月18日《居民及其他人的權利自由福利與義務第四次會議紀要（第一分組）》。《起草過程概覽》，上冊，第200頁。

23 關於「中國公民」和「中國籍」的意涵，可參照《基本法》通過後人大常委的相關解釋，載於本書附錄七：《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國國籍法〉在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋》（1996年5月15日第八屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議通過）。

24 英國國籍法區分不同類別英籍人士，其殖民地的居民為「屬土公民」。

民，都是中國公民。同時，中國接受拿著當年英國屬土公民護照的香港人，以屬土公民護照為旅行證件，離開中國香港到另一個國家。如果拿著原來的英國屬土公民護照，到了其他國家可以到英國領事館尋求協助，中國並不會理會，但是在香港或者到了中國內地，不可以說自己是英國公民。在英國屬土公民的情況之外，中國不承認雙重國籍，即中國公民持有外國籍，便自動喪失中國國籍。這類持有外國籍的人士，不能被當成中國公民。²⁵

而關於本條第二款第（三）項，草委們表示永久性居民在香港以外所生的中國籍子女，包括香港永久性居民在內地所生的子女或在外地所生的子女，如果沒有外國國籍，他便是香港永久性居民。即使他沒有住在香港滿七年和不在香港出生的，亦屬於香港永久性居民。但這類永久性居民在外地所生的下一代子女，就不能再被承認為香港永久性居民，這權利是不能傳代的。不過在本條起草後期，就《基本法》草案徵求公眾意見的時候，有意見提倡香港居民在內地所生的子女，也需要從國內途徑申請來港，並需要在香港居留滿七年，才可以領取永久性居民身份證。但也有人提議香港居民在外國或中國其他地方的妻室應可申請到香港居留，理由是他們應享有家人團聚的基本權利。²⁶

另一問題是香港居民的內地中國公民配偶，是否可合資格成為永久性居民。內地草委們表示這個問題比較複雜，因為如果香港永久性居民到內地找了配偶，結婚後便帶回港成為香港永久性居民，那麼香港人口便會大大增加。內地草委們當時認為內地配偶的情況有別於第二款第（一）及（二）項香港永久性居民在香港以外所生的中國籍子女的處理，因為子女需要撫養，所以可以將他當作香港永久性居民。²⁷

接著是第二款第（四）項中關於非中國籍人士的條文，「以香港為永久居住地」是當時需要釐清的概念。歸納起草第一稿期間諮委的不同意見，有人認為如果要解釋「以香港為永久居住地」，便應將標準訂得寬一些，例如容許持有外國護照的人有永

25 同註腳16，第212頁。

26 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第214-215頁。

27 同註腳16，第212頁。

久居民的身份，以便讓更多人可以在香港效力和貢獻。也有諮委提出如有人希望以香港為永久居住地，可以發誓的方式表明意願。同時有意見表示如果有人連續在港居住七年，便足以證明他以香港為永久居住地。另一方面有諮委認為，如有人在港連續住滿七年後離港，但欲「以香港為永久居住地」，便須跟香港保持實質的聯繫。²⁸

其後在建議中，有提議規定非中國籍者在一定時間內連續在港居留一段時間，例如三年內在港居住連續三個月或者五年內在港居住連續一年。第二個方法是規定此類人士在離港超過一年後，便自動喪失永久居民的身份。這樣與香港政府當時處理中英國籍以外的非華裔人士的行政措施相同。第三個方法，是規定此類人士如在連續居港七年後離港，而希望以香港為永久居住地，則需要與香港保持實質聯繫。實質聯繫可以包括財產物業，或者親屬。²⁹ 第四個建議方向，是此類人士只需要在七年內在港居留不少於某個日數，但不需要規定他們在上述期間在港連續居留。第五個做法是參考英國或其他實行普通法的國家如何處理關於永久居留地個案，根據當事人的實際情況來處理個別案件。³⁰

下一步是第二款第（五）項，關於非中國籍永久居民子女，有意見關注到第（五）類人士滿二十一歲後，是否喪失永久居留權。³¹ 而內地草委其後解釋，因為子女需要撫養，所以可以將他們當作香港永久性居民，而過了21歲後已經成年，有權選擇其他國籍。³² 在諮委會收集關於《基本法》草案徵求意見稿的意見中，也有建議將本條第二款第（三）及（五）項，明確說明為「父或母」或「父與母」的子女能合資格成為永久性居民。³³

而關於第二款第（六）項在香港特區成立前只在香港有居留

28 同註腳22，第200 - 201頁。

29 同註腳17。

30 1986年12月8日《居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第七次會議紀要》。《起草過程概覽》，上冊，第203頁。

31 《與內地草委交流的重點—居民及其他人的權利自由福利與義務組》，載於1988年6月3日《基本法諮詢委員會秘書處通訊73》。《起草過程概覽》，上冊，第211頁。

32 同註腳16，第212頁。

33 同註腳26，第215頁。

權的人有資格成為香港永久性居民，在香港持有印度護照或英國屬土公民護照的印裔人士，對於他們在1997年後在香港的居留權沒有在《基本法》中清楚規定，表示關注。³⁴

最後，關於本條第三款中的「非永久性居民」，起草第一稿的時候，「香港臨時性居民」的定義是：「在香港特別行政區成立以前或者以後，在香港居住已滿一年、未滿七年的人。」其後起草第三稿的時候，草委們了解到據按照香港當時法律，臨時性居民和其他人的劃分，並非視乎是否住滿一年，而是以是否獲有香港居民身份證為標準。只要獲有香港居民身份證，即可承認為香港居民。³⁵ 因此，第三稿中第三款改為「香港臨時性居民為：依照法律獲有香港居民身份證，但不是香港永久性居民的人。」而第四稿中，草委們提議把香港居民分為「永久性居民」和「非永久性居民」，因為許多外籍人士在港居住多年也沒有居留權，稱呼這些人為「非永久性居民」，比稱呼他們為「臨時性居民」更加恰當。³⁶ 第五稿制定前有的草委表示，不使用「非永久性居民」這一香港法律中當時沒有的概念。但部份委員則認為「非永久性居民」的概念不能省去，它不同於永久性居民，在香港有資格領取居民身份證但不享有居留權。當時，香港實際上也存在該兩種居民：一種持黑印身份證，一種持綠印身份證。另一方面，非永久性居民也不同於香港居民以外的其他人。³⁷

除了不同類別的香港居民的定義外，在起草後期就《基本法》草案徵求公眾意見的時候，整體而言各界對本條有較多不同看法。關於在港專業人士，意見認為許多人已經取得或正在取得外國國籍，希望能對這些人持寬容的態度，給予過渡時期讓

34 同上，第214頁。

35 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第205頁。

36 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第206頁。

37 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第208頁。

他們考慮是否取得中國國籍。³⁸ 為保持國際城市的地位，應該鼓勵持有外國護照的人繼續在港工作，不要把國籍問題看成種族問題。同樣，有意見希望規定居留權時，盡量避開國籍問題。此外有意見關注香港居民持有英國國民海外護照者，在一九九七年之後是否能享有香港特區永久居民的權利。也有人提出香港特區永久性居民擁有外國國籍之後，是否喪失永久居留權。放棄了香港居留權者，一旦返回香港，是否在香港特區住滿七年再經過申請才能重獲永久居留權。³⁹

而因應當時的情況，有一些意見希望《基本法》有規定如何處理越南難民問題。⁴⁰ 例如，有意見關注越南難民是否「取得香港居民身份證，但沒有居留權的人」。⁴¹ 亦有意見表示外地輸入之勞工在香港沒有居留權。⁴²

關於中國內地的人士，有意見擔心一九九七年後內地人士會否大批進入香港特區，亦關注他們是由中國政府先批准，還是由特區政府先批准進入香港。⁴³ 關於國內來港公幹或駐守的人員，較早前有意見提議由國內派來公幹的人士無論留港多久，不能自動地擁有香港之護照。⁴⁴ 而在起草第九稿的階段，有人提議本條加上：「中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊，其在香港駐守的期間，不應算作成為香港永久性居民身份證資格之用。」⁴⁵ 不過上述建議，並未獲得採納。

其後在1996年8月10日，全國人大香港特區籌備委員會第四次全體會議通過《關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十四條第二款的意見》，以備香港特區制定《基本法》

38 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，上冊，第211頁。

39 同註腳26，第215頁。

40 同上。

41 同上，第216頁。

42 同上，第215頁。

43 同上，第215頁。

44 1986年6月18日《居民及其他人的權利自由福利與義務第四次會議紀要（第二分組）》。《起草過程概覽》，上冊，第201頁。

45 《基本法工商專業界諮委對基本法(草案)徵求意見稿第三章居民的基本權利和義務之意見書》。《起草過程概覽》，上冊，第210-211頁。

第二十四條第二款的實施細則時參照。⁴⁶

該意見指出，第二十四條第二款第（一）項規定的在香港出生的中國公民，是指父母雙方或一方合法定居在香港期間所生的子女，不包括非法入境、逾期居留或在香港臨時居留的人在香港期間所生的子女。而第二十四條第二款第（三）項規定的在香港以外出生的中國籍子女，在本人出生時，其父母雙方或一方須是根據該條第二款第（一）項或第（二）項已經取得香港永久性居民身份的人。

另外關於第二十四條第二款第（四）項規定非中國籍人以香港為永久居住地的具體要求，是申請者須在申請成為香港特區永久性居民時依法簽署聲明表示願意以香港為永久居住地，同時該人須申報以下個人情況，供特區政府審批其永久性居民身份時參考：1. 在香港有無住所；2. 家庭主要成員是否通常在香港居住；3. 在香港有無正當職業或穩定的生活來源；4. 在香港是否依法納稅。已取得香港永久性居民身份的非中國籍人，除特殊原因外，如在香港特區規定的時間限度內連續不在香港居住，即喪失以香港為永久居住地的條件，可依法註銷其永久性居民身份證，不再享有香港居留權。但該人可依法進入香港和不受條件限制在香港居住和工作。而關於《基本法》第二十四條第二款第（五）項規定的非中國籍人在香港所生的未滿21周歲子女，在本人出生時或出生後，其父母雙方或一方須是根據該條第二款第（四）項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滿21周歲後，在符合《基本法》第二十四條第二款的其他有關規定的條件時可享有香港永久性居民身份。

第二十五條

「香港居民在法律面前一律平等。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，條文起草過程經歷十一稿。⁴⁷ 本條內容，在《基本法結構(草案)》中沒有提及，但草委

46 參閱本書附錄八。

47 《起草過程概覽》，上冊，第217 - 225頁。

會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告指出：「在世界各國法律中，大都有公民受法律保障，在法律面前一律平等的規定。在徵求香港各界人士的意見中，也有不少人提出在基本法中應作出這一原則性的規定。」⁴⁸

這條文的第一至第三稿為：「香港居民，不分國籍、種族、民族、性別、職業、宗教信仰、教育程度、財產狀況，在法律面前一律平等。」條文的第四稿制定時，「宗教信仰」改為「宗教、信仰」。第五稿制定時，在「性別」一詞之前加上「語言、」，「宗教、信仰」改回作「宗教信仰」及在「宗教信仰」後加上「政見、」。第六至第八稿沒有任何變更。

1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》指出，徵求意見稿原為：「香港居民，不分國籍、種族、民族、語言、性別、職業、宗教信仰、政見、教育程度、財產狀況，在法律面前一律平等。」有些意見認為「不分國籍……」的規定，很難全面列舉。因此，建議將「不分國籍……」刪去，改為「香港居民在法律面前一律平等。」這樣，既簡明扼要，又能全面概括。⁴⁹ 第九稿制定時，條文依此建議改為：「香港居民在法律面前一律平等。」，1990年4月獲通過為《基本法》第二十五條。

關於不同類別之香港居民，其權利與義務應否有所分別這議題，在條文起草初期已有討論。1986年4月22日《居民及其他人的權利自由福利與義務第二次會議總結(第一分組)》有以下總結：「各委員的意見頗為一致。正如《中英聯合聲明》附件一第十三節指出：『香港特別行政區依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由』，因此，就一般在港居住的人而言，在一些基本或涉及人身的權利和自由方面，是不應有任何分別的；但另一方面，在某些問題上，這個分別是肯定存在的，例如《中英聯合

48 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，條文第一稿的「說明」。載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第217頁。

49 1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第223頁。

聲明》附件一第一節『香港特別行政區政府和立法機構由當地人組成』；又第四節『香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，各主要政府部門的正職和某些主要政府部門的副職除外。』由此可見，分別是顯然存在的。」⁵⁰

第三稿制定時有下述「說明」：「為了強調香港居民在法律面前一律平等，仍宜保留『不分國籍、種族、民族、性別、職業、宗教信仰、教育程度、財產狀況』的表述。至於『不分國籍』的提法是可以的，因為這裡講的是法律面前一律平等，並不妨礙法律有另外特殊的規定。但有些起草委員和諮詢委員認為不宜保留以上表述。」⁵¹

條文第四稿制定前，有草委建議將「成年的香港永久居民，都依照法律享有選舉權和被選舉權。」的內容加進本條。此外，有的草委建議將條文改寫成「香港居民，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源，或社會階級、財產、出生或其他身份等等，在法律面前一律平等」。⁵² 該些建議均沒有被採納。

條文第四稿制定時的「說明」指出：「把原條文中的『宗教信仰』改寫為『宗教、信仰』，其中的『信仰』包括了『政治信仰』。」⁵³

條文的第五稿制定前，有的草委提出本條應參照聯合國公約的寫法，改為「香港居民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他

50 《起草過程概覽》，上冊，第217頁。

51 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第218頁。

52 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第218頁。

53 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第219頁。

身份等等，在法律面前一律平等」。理由是該公約適用於香港，這樣也便於法庭審理有關案件時有判例可循。有的草委認為不一定要抄公約的寫法，公約中有的內容，如「語言」可予吸收，公約中沒有包含的內容，如「國籍」卻有必要寫上。至於公約中的「膚色」，與本條中的「種族」其實是同一意思。⁵⁴

此外，對條文中的「宗教、信仰」，有的草委認為宗教與信仰是兩回事，從事宗教活動的人，不一定都信仰宗教，而表示同意分列。有的草委則認為信仰與宗教不是並列關係。在外國憲法中，「宗教信仰」通常是不能分解的。不少草委指出，政見、政治觀點不是一種信仰，本條的說明中「政治信仰」的提法不科學。⁵⁵

1987年11月4日經執行委員會通過的香港居民的基本權利與義務專責小組《對基本法第三章條文草稿(一九八七年八月)的意見》顯示：「有委員認為須在這條加進『語言』一項，保障任何人在法律面前的權利不會因為他的語言而受歧視。」⁵⁶

第九稿制定前，有來自香港的意見認為香港居民「不分國籍」在法律面前人人平等是不正確的，因為《基本法》已規定某些權利（如政治權利）非中國公民是享受不到的。⁵⁷ 第九稿以後，條文內容再無更改。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：⁵⁸

「草案第三章規定香港特別行政區和在香港特別行政區境內的其他人享有的廣泛權利和自由，包括政治、人身、經濟、文化、社會和家庭等各個方面。草案關於香港居民的權利和自由的

54 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第219頁。

55 同上。

56 《起草過程概覽》，上冊，第219頁。

57 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，上冊，第220 - 221頁。

58 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

規定，有以下兩個基本特點。

(一) 草案對香港居民的權利和自由賦予了多層次的保障。針對香港居民組成的特點，不僅規定了香港居民所一般享有的權利和自由，也規定了其中的永久性居民和中國公民的權利，還專門規定了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的權利和自由。此外，在明文規定香港居民的各項基本權利和自由的同時，還規定香港居民享有特別行政區法律保障的其他權利和自由。根據《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約在香港適用的情況，草案規定這些公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過特別行政區的法律予以實施。草案除設專章規定香港居民的權利和自由外，還有其他有關章節中作了一些規定。通過這幾個層次的規定，廣泛和全面地保障了香港居民的權利和自由。

(二) 草案所規定的香港居民的權利、自由和義務，是按照『一國兩制』的原則，從香港的實際情況出發的，如保護私有財產權、遷徙和出入境的自由、自願生育的權利和對保護私人 and 法人財產的具體規定等等。草案還明確規定，有關保障香港居民的基本權利和自由的制度，均以基本法為依據。」

第二十六條

「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。⁵⁹ 這條文的第一稿由草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於1986年11月制定，當時文本為：「年滿二十一週歲的香港永久性居民，都依照法律規定有選舉權和被選舉權。」⁶⁰ 條文的第二至四稿沒有實質改變。條文第五稿制定時，「香港永久性居民」改為「香港特別行政區永久性居民」。其後條文的第六至第

59 《起草過程概覽》，上冊，第226 - 236頁。

60 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第226頁。

八稿(徵求意見稿)沒有實質改變。

在條文第九稿制定前，有對歲數規定的不同意見。1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》指出，徵求意見稿原為「年滿二十一週歲的香港特別行政區永久性居民，均依法享有選舉權和被選舉權。」在徵求意見稿中，有三種不同意見。「第一種意見認為，仍宜保留21週歲。第二種意見主張，將二十一週歲改為十八週歲。第三種意見建議選舉的年齡在基本法中不作具體規定，由將來香港特別行政區的立法機關用法律加以規定。我們採納了第三種意見，將本條修改為：『香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。』作這樣的規定，比較靈活。」⁶¹ 第九稿依此建議改為：「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」，1990年4月獲通過為《基本法》第二十六條。

這條文亦反映《中英聯合聲明》附件一第十三節：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，……」

在起草過程中，不同人士對條文，尤其是國籍方面的問題，發表了不同意見。1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》顯示曾有意見認為本條至第三十三條可歸納為一條，即「政府不得侵犯的基本權利和自由，包括聯合聲明附件一中所列明的各種權利和自由以及其他由普通法保障的權利和自由。」⁶²

1986年4月22日《居民及其他人的權利自由福利與義務第二次會議總結(第一分組)》顯示的討論總結相關部份：「(4)在政治權利之分別方面，除以香港特別行政區永久身份證及在港居住年期（一般為七年）去判斷資格外，一些委員還提出以所持護照或國籍來決定某人是否有選舉和被選舉權……。然而這一方法亦可能

61 1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第235頁。

62 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第226頁。

產生一些技術性困難，例如可能有人無護照，而有些人則可能有雙重國籍，故此問題仍有待討論。此外，還有委員提議，以『中國人』為準則，這就非常富爭論性了，因為要判斷一個人是否中國人是很難有客觀標準的，故委員普遍認為應採用客觀的界定準則而非主觀界定、也有委員提議，既然《中英聯合聲明》規定，將來在香港特別行政區實行的法律為基本法及香港原有法律，所以香港現行法律中有關選舉權及被選舉權等說明，如非與基本法相抵觸，應是有效的，這起碼可以作為一個參考指標。」⁶³

1986年4月22日《居民及其他人的權利自由福利與義務第二次會議總結(第二分組)》顯示的討論總結相關部份：「有委員提出，近年來一部份香港人，尤以專業人士居多，受97年問題影響，為保險計而入籍其他國家，但其實，這些人的根都是在香港的，那麼，我們應否讓他們擁有像其他香港居民一般的權利，包括選舉和被選舉權呢？這種積極的做法可把他們留下來，繼續為香港未來作出貢獻。否則，人才便可能大量流失，這對香港的安定繁榮是甚為不利的。但問題是，這些人是持有正式外國護照的外國公民，擁有該國的政治權利；如果同樣地，我們也賦予他們居民的定義，使他們在港也有選舉和被選舉權，這種情況似乎不多見，因為很少國家的公民定義可以讓其公民同時於兩地方內執行及享受某些權利，而且，中國也不允許有雙重國籍的情況存在。因此，這個問題必須小心處理。」⁶⁴

條文第一稿制定時有下述「說明」：「將選民的年齡規定為二十一歲，據調查瞭解，是比較符合香港實際情況的。」⁶⁵

諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組1986年12月8日第七次會議討論文件：1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權》顯示當時有關選舉權及被選舉權的政治權利的情況：

63 《起草過程概覽》，上冊，第226頁。

64 《起草過程概覽》，上冊，第226 - 227頁。

65 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第227頁。

「3.3.1 香港人選舉權及被選舉權是另由選舉法規定的……。香港原有的選舉法，原先是為市政局選舉而設的，為配合1985年的區議會及市政局選舉，此法例已於1984年作出修訂。⁶⁶ 目前立法局的選舉法例，是在1985年4月通過的⁶⁷，法例主要是界定了選舉團及功能團體，以選出代表加入立法局，並規定了候選人的具體資格，其中有關其投票人與候選人的居港年期規定，則引用84年的選舉法條例，並沒有另一套定義。此選舉法對選民居港的要求，除本土人士外，其他人士在登記為選民前的七年，要『在香港通常居住』。要注意的是這個『七年』與人民入境條例所規定的『七年』是有不同的意義的。除本土人士外，前者是指在登記日期前的七年通常在香港居住的時間，而後者乃指在過去任何時間內，通常居住香港滿七年。

3.3.2 對候選人的規定，根據1984年的選舉法，候選人必須在被提名日期前十年內通常居住在香港，才可以參加競選各種公職。⁶⁸

3.3.3 此外，雖然選舉條例內並無國籍的規限，但在立法局的組成中，以往曾有一不成文規定—受委任為立法局議員者必須為英籍人士。但這個做法在近年來已沒有執行。現時立法局及行政局內，也有非英國籍的人士出任。」⁶⁹

諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組1987年1月20日第十一次會議討論文件：1987年1月13日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權最後報告(草稿)》⁷⁰ 顯示有關立法機關的投票及候選人國籍的意見：

「5.2.2 聯合聲明內有關的條款

66 《選舉規定條例》(香港法例第367章)。

67 《立法局(選舉規定)條例》(香港法例第381章)。

68 港府當時完成地方行政檢討，建議修訂選民及候選人資格，其中有關居港年期的規定修訂如下：(1) 選民必須在登記前的十年內積累七年居港的時間；(2) 候選人必須被提名前的十五年內積累十年居港的時間。

69 《起草過程概覽》，上冊，第227頁。

70 該報告1987年2月14日經執行委員會通過。《起草過程概覽》，上冊，第228頁。

《中英聯合聲明》對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定……

5.2.5 ……永久性居民，連同非中國籍人士在內都應有選舉權及被選舉權，亦即非中國籍人士，亦可以參加立法機關。對這個問題的見解，有如下存在原則性分歧的意見：

5.2.5.1 認為參與立法機關的權利（選舉立法機關成員和成為候選人）應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

5.2.5.2 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：非中國籍的永久性居民只能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。

5.2.5.3 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：

5.2.5.3.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得外國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。

5.2.5.3.2 非中國籍的永久性居民可以成為立法機關的成員，理由是立法機關就好像「中國的區議會」，只管理地方事務，所以有外籍人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。」⁷¹

條文的第三稿制定前，有諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組的諮委建議將「二十一周歲」改寫為「法定年齡」，藉此增加此條文的靈活性，避免因選舉和被選舉年齡的改

71 《起草過程概覽》，上冊，第228頁。

變而需修改條文。⁷²

條文第三稿制定時有下述「說明」：「基本法仍以規定選民的年齡為好。並且，將選民年齡規定為二十一週歲，是比較符合香港實際情況的，也符合聯合聲明的規定。因此，仍宜保留二十一週歲的規定。……」⁷³

條文的第四稿制定前，有草委認為需要考慮合法年齡與選民年齡的關係，當時港英政府準備將合法年齡改為十八歲，對選民年齡的規定可能有影響。另外，有草委建議將本條改為「香港永久性居民依據選舉法的規定享有選舉權和被選舉權」，不要把選民年齡定死。有建議將選民年齡規定為十八歲，這樣既可與中國憲法，也可與在香港選全國人大代表的選民年齡銜接起來。⁷⁴

此外，有的草委要求刪去本條「依照法律」四個字，其理由是：(1) 基本法是憲法性的法律，如用一個一般的法來限制《基本法》，這樣就等於把一般的法凌駕於《基本法》之上；(2) 居民的基本權利其他各條都沒有用「依照法律」來限制，所以本條連同第四條中的「依照法律」都應刪去。但有的草委則認為，本條的「依照法律」不宜刪去。⁷⁵

還有的草委表示，原則上不同意本條規定。因為選舉權是一項政治權利，只有公民才享有政治權，不考慮國籍問題是不行的。許多香港人在談民主，但如果允許不是中國籍的人也享有政治上的選舉權和被選舉權，這就不是民主，而是滲透。⁷⁶

條文第四稿制定時有下述「說明」：「1. 經再次研究，選民年齡還是規定二十一週歲為好。2. 本條對選民享有的選舉權和被選舉權作了一般性規定，但這並不排除法律有一些特殊的規

72 1987年3月9日《居民及其他人權利自由福利與義務專責小組第十四次會議紀要(修訂)》。《起草過程概覽》，上冊，第229頁。

73 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第229頁。

74 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第229頁。

75 同上。

76 同上。

定，如當選行政長官的法定年齡及享有被選舉權的法定居住年限，需按法律的專門規定，因此，本條中的「依照法律」仍宜保留。……4. 有的委員表示，不具有中國國籍的香港永久性居民不能享有選舉權和被選舉權，經再次研究，本條與《聯合聲明》中『香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成』的規定是一致的。」⁷⁷

條文第九稿制定前的諮詢期仍收集到很多對年齡規定的不同意見，其中有意見認為不應在基本法寫上選舉年齡，因為這寫法缺乏彈性。⁷⁸

譬如，有建議將條文改寫為：「凡依法在香港定居的中國公民，不論居住時間長短，都享有同等的政治權利，享有選舉和被選舉權。」，理由是：「根據中國憲法，凡屆滿選舉年齡的中國公民都有選舉權。因此，在港的中國公民不應因居留年限的長短而在政治權利上有所不同。如永久性居民（住滿七年者），包括非中國籍人士享有選舉權和被選舉權；而非永久性居民（未住滿七年者），即使是中國公民，也不能享有，這樣的安排對中國人是一種恥辱。」⁷⁹ 建議不獲採納。

第九稿制定後的第二次諮詢期，1989年10月5日居民專責小組第二次諮詢期第四次會議紀要附件《居民專責小組就基本法(草案)第三章討論的會議紀要》顯示，有諮委建議在本條末加上註釋：「（除本法另有規定外）」，理由是：「基本法（草案）中另有條文規定行政長官、立法會主席等的出任有國籍限制，而本條的『依法』應指香港特別行政區的法律，但基本法應高於其他法律，因此在本條需註明基本法就選舉權和被選舉的資格有另外

77 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第231頁。

78 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第233頁。

79 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第233-234頁。

規定。」⁸⁰

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」⁸¹有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第二十七條

「香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。」

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款⁸²和附件一第十三節相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括……言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、……罷工、遊行……自由……。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示⁸³，這條文共經歷十一稿。1986年11月12日草委會香港居民的基本權利和義務專題小組制定的條文第一稿為：

「香港居民在法律規定的前提下，有：

- (一) 言論、新聞、出版的自由；
- (二) 結社、組織和參加工會、罷工的自由；
- (三) 集會、遊行的自由。」⁸⁴

80 《起草過程概覽》，上冊，第235頁。

81 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

82 香港特別行政區依法保障……言論、出版、集會、結社、……罷工……等各項權利和自由。

83 《起草過程概覽》，上冊，第237 - 252頁。

84 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第237頁。

條文的第二稿制定時，「在法律規定的前提下，有」改為「依照法律享有」。第三和第四稿沒有任何改變。條文第四稿制定時有下述「說明」：

「在小組的討論中，對本條的修改還提出了以下兩種方案：

方案一：將『香港居民依照法律享有』改為『香港居民享有』；

方案二：將『香港居民依照法律享有』改寫為『香港特別行政區依法保障香港居民享有』」⁸⁵

條文第五稿制定時採用了方案一，將「香港居民依照法律享有」改為「香港居民享有」。條文的第六至第八稿的內容及文字與第五稿比較沒有任何實質改變。

條文的第九稿制定前，香港居民的基本權利和義務專題小組指出，徵求意見稿原為「香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、組織和參加工會、罷工的自由，集會、遊行的自由。」根據提出的意見，作了如下的修改：「(1)將集會、遊行的自由，移至結社的後面，並加上了示威的自由。(2)在組織和參加工會、罷工的自由中加上『權利』二字。這樣，修改後的條文為『香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由』。」⁸⁶ 第九稿制定時，條文依此建議修改，1990年4月獲通過為《基本法》第二十七條。

在起草過程中，不同人士對條文表達了不同意見。1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》顯示曾有意見認為第二十六條至第三十三條可歸納為一條，即「政府不得侵犯的基本權利和自由，包括聯合聲明附件一中所列明的各種權利和自由以及其他由普通法保障的權利和自由。」⁸⁷

85 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第243頁。

86 1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第247頁。

87 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第237頁。

條文第一稿制定時的條文「說明」：「基本法結構（草案）第三章（三）載明了本條的內容。參照調查徵集的意見，加上了新聞自由，並根據內容的性質，分為三項。由於香港現行法律對這些自由都作了規定，因此這裡只作了原則性的規定。」⁸⁸

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組有共識，諮委一致同意，香港特區各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自願生育的權利，均應受到法律保護。⁸⁹

文化教育科技宗教及居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組1987年3月5日聯合會議討論文件包含1987年2月27日文教及居民專責小組之新聞自由工作組《新聞自由初步報告》（下稱「《新聞自由初步報告》」）闡述了當時新聞業的情況⁹⁰及當時法例對新聞出版業的限制及其理由。⁹¹

《新聞自由初步報告》指出：在究竟《基本法》應只寫上大原則還是詳細逐點逐項把新聞自由的部份列出這問題上，仍然存在着爭論：許多新聞業人士都認為《基本法》是地方憲法性文件，不可能寫得太具體，而且逐點逐項的列出什麼是新聞自由，反而會限制了新聞自由，因為沒有列出的，香港的新聞業就喪失權利去擁有了。所以他們贊成只需寫上大原則，並且強烈反對有新聞法的設立。有人認為新聞自由是很重要的，故此《基本法》

88 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第237頁。

89 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義一出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》（1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件）。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第238頁。

90 該報告於1987年3月14日經執行委員會過。《起草過程概覽》，上冊，第241頁。

91 包括《印刷品(管制)規例》、《報刊登記及發行規例》- 香港法例第268章；《電視條例、電視（節目標準）規例》- 香港法例第52章；《管制色情及不雅物品條例》- 香港法例第150章。《起草過程概覽》，上冊，第238 - 239頁。

應仿效美國憲法的有關做法，就是寫明香港特區的立法機關不可通過任何限制新聞自由的法例。這樣，可以使新聞自由得到最大保障。亦有人認為上述的概念在實際推行時需加以適量修訂，例如美國亦是在憲法上直接保障新聞自由，可是另一方面，卻在維護公民權益時，在法律上對新聞自由予以適當限制，故此認為《基本法》應具有兩項精神：(a) 新聞自由應在《基本法》予以明文保障；(b) 容許立法機關在一定條件下，必要時對新聞自由作合理合法的限制。有人認為《中英聯合聲明》保證香港現行制度九七年後五十年不變，故此《基本法》應寫明香港保存目前享有的新聞自由，並對所有新聞業一視同仁。有些新聞業人士則認為儘管《基本法》本身未必可以寫得太詳盡，可是原則性的寫法太抽象，很容易讓有意箝制新聞自由者製造方便。⁹²

根據1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關《基本法》的言論摘錄》，部份新聞界人士認為，香港當時的新聞自由有法律作規定，將來也應注意將行政措施與法律程序兩個方面區分清楚。他們指出，將來本港的傳播界是否有觸犯法律，應由法院去審定，而不能由行政機關或行政首長說了算。⁹³

條文的第三稿制定前，有建議參考《中英聯合聲明》附件一第十三節的規定，將這條文改寫為：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》在香港特別行政區成立前適用於香港的規定將繼續在香港特別行政區執行。為執行上述兩項公約，香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術研究和信仰自由、住宅不受侵犯、婚姻自由以及自願生育的權利」。⁹⁴ 建議不獲採納。

條文第四稿制定前，有草委建議在本條加上「傳播的自由」和「組織和參加地方性政黨或政治團體之權利」的內容。⁹⁵

92 同註腳90，第240 - 241頁。

93 《起草過程概覽》，上冊，第241頁。

94 1987年3月9日《居民及其他人權利自由福利與義務專責小組第十四次會議紀要（修訂）》。《起草過程概覽》，上冊，第241頁。

95 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第242頁。

條文第五稿制定前，有些草委提出本條中「依照法律」四個字應刪去。因為當時的《基本法》第三十八條第四稿第二款⁹⁶已對權利和自由作了必要的限制。有的草委認為，「依照法律享有」的表述，可能成為有關當局以立法形式箝制言論、新聞、出版等自由的根據。但有些草委認為，「依照法律」一詞必須保留，因任何自由都不可能是絕對的，罷工、遊行等自由都需要有具體的法律規定。有些草委則指出，本條的「依照法律」一語應與前述的第三十八條第二款銜接起來。依照法律所作的限制以該款規定為限，並建議將前述的第三十八條第二款單列為一條。⁹⁷

條文第九稿制定前的諮詢期間，有居民的基本權利與義務專責小組的諮委建議將「罷工的自由」改寫為「罷工的權利和自由」及將「……，集會、遊行的自由」改為「……，集會、請願、示威、遊行的自由」。⁹⁸ 條文第九稿制定時，加上了示威的自由，並在組織和參加工會、罷工的自由中加上「權利」二字。此外，有諮委建議加入「集體談判的自由」的字眼。⁹⁹

諮委會還收到不少的條文改寫建議，包括：將條文改寫為「香港居民的言論、新聞、出版的自由，結社、組織和參加工會、罷工的自由，集會、遊行的自由，不得以法律、行政措施或任何形式限制之。」，理由是「這寫法並不會導致濫用自由。根據美國的經驗，國會仍通過了不少法律約束人們自由，而法院也不會判作違憲」；也有建議將「自由」一詞改為「權利」，理由包括「自由」一詞恐被人濫用。¹⁰⁰ 前述建議沒有被採納。

96 「香港居民享有的權利和自由，除依法律規定外不得限制。但此種限制需以維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德以及保障他人的權利和自由所必要為限。」

97 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第243頁。

98 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第245頁。

99 同上。

100 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第246 - 247頁。

第十稿制定前，曾討論《基本法》應否寫上集體談判權的問題。1989年5月18日草案諮詢期討論文件(二)《集體談判》顯示：

「就基本法應否寫上集體談判權的問題，意見不一，現分別將支持、反對及保留意見綜合如下：

支持者對基本法（草案）有關條文作如下修改：

第二十七條

『香港居民享有言論、新聞出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、集體談判、罷工的權利和自由。』

.....

支持理由：

- 組織和參加工會、罷工和集體談判的權利是國際認可的三項基本權利，而前兩項已載於基本法（草案）第二十七條，但集體談判則未有列入。

- 基本法不宜把集體談判權寫得太詳細，至於執行集體談判的日期和談判的水平和內容等具體規定，宜交由香港特別行政區政府立法處理。

- 在基本法中寫上集體談判權，可誘發香港政府在一九九七年前考慮訂立有關法例。

反對意見：

- 香港不需要引進制度化的集體談判這樣重大改變。

- 如香港人希望利用制定基本法的機會來鞏固本身或所屬階層、團體等的利益，這不但會導致利益衝突，還違背維持現狀的原則。

保留意見：

在基本法中寫上香港居民享有集體談判權未必能使香港居民享有制度化的集體談判，反之沒有規定也不是說香港居民不能享有這種權利。」¹⁰¹

101 《起草過程概覽》，上冊，第249 - 250頁。

諮詢期間草委會收到來自內地的意見認為：「結社自由」應加限制，不能允許成立旨在推翻共產黨、社會主義制度的社團（來自黑龍江的意見）；及增寫一款：「香港居民在行使上述權利和自由時，不得分裂國家、攻擊或顛覆中央人民政府。」（來自遼寧的意見）。¹⁰²

諮委會亦收到以下意見：「在保障表達意見的自由上，本條的規定不及《公民權利和政治權利國際公約》第十九條的規定。如本章三十九條的規定可令該公約切實在香港特別行政區施行，本條便不用改。」；「按本條規定，香港居民可以批評共產黨或任何其他政黨，甚至包括外國政黨，但決不可能有顛覆中央政府的自由。」；及「新聞自由對香港的繁榮和穩定至為重要。香港的商界人士及政界領袖依靠通訊的自由，以作出合理的經濟和政治決策。傳播媒介提供論壇讓人申訴不滿，有助制止濫用權力，也有助於測試公眾對重大事件的意見。言論和新聞自由鼓勵負責任的政府保護個人自由，形成有啟發性的民意，發掘新的知識，並促進社會大眾的福祉。」¹⁰³

諮委會亦收到不少的條文修改建議，包括：刪去「組織和參加工會、罷工的權利和自由。」，理由是本條規定的「結社、集會、遊行、示威的自由」已包括建議刪除的部份；加上「依法享有尋求、接受和傳送各種消息和思想的自由」，理由是「以上的規定是參考《公民權利和政治權利國際公約》第二十九條第二款的規定。加上『依法』二字，是為免產生疑問。」；加上「立法機關不得制訂法律來剝奪新聞自由，行政機關亦不得作出任何行為以致影響新聞自由」，理由是「一個社會如由執法者和司法者的個人考慮，以決定那社會能否享有新聞自由，新聞自由能否成為行政、立法、司法三權以外的第四種社會制衡力量(the fourth estate)，這便屬人治而非法治。儘管在人治狀態之下因為開明的人治而令社會長期享有新聞自由，但這種新聞自由是沒有法律

102 1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第250頁。

103 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第250 - 251頁。

基礎和不穩定的，故新聞自由必須建基於法律制度之上。」等等。¹⁰⁴ 前述建議均沒有獲採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」¹⁰⁵ 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第二十八條

「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、監禁。禁止任意或非法搜查居民的身體、剝奪或限制居民的人身自由。禁止對居民施行酷刑、任意或非法剝奪居民的生命。」

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款¹⁰⁶ 和附件一第十三節相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身……自由……。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁰⁷ 這條文共經歷十一稿。¹⁰⁸ 條文的第一稿由草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於1986年11月制定，當時條文文本的第一稿為：

「香港居民的人身自由不受侵犯。

任何居民，不受非法逮捕、拘留或者監禁。禁止以任何方法非法剝奪或限制居民的人身自由，禁止非法搜查居民的身體。」¹⁰⁹

104 同上，第251頁。

105 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

106 香港特別行政區依法保障人身……等各項權利和自由。

107 《起草過程概覽》，上冊，第253 - 261頁。

108 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第四項為「人身自由」。

109 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第253頁。

條文的第二稿制定時，第二款中的「任何居民」改為「香港居民」。第三至第八稿，條文的內容及文字沒有實質改變。在第九稿制定前，1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》指出，徵求意見稿第二款原為：「香港居民不受非法逮捕、拘留或監禁。禁止以任何方法非法剝奪或限制居民的人身自由。禁止非法搜查居民身體。」在徵求意見稿中，(1) 有些意見提出，普通法中用任意的概念，比較符合香港的實際情況和需要，建議加上；(2) 有的意見還建議加上禁止對居民施行酷刑、任意或非法剝奪居民的生命。根據以上意見，將這一款修改為：香港居民不受任意或非法逮捕、拘留、監禁。禁止任意或非法搜查居民的身體、剝奪或限制居民的人身自由。禁止對居民施行酷刑、任意或非法剝奪居民的生命。」¹¹⁰ 第九稿制定時，條文依此建議修改，1990年4月獲通過為《基本法》第二十八條。

在條文起草期間，不同人士對條文表達了不同意見。條文第一稿制定時，有下述「說明」：「許多意見認為，應對香港居民的人身自由，作出原則的明確的規定，參考這些意見作了以上規定。有的意見也希望能作一些具體規定，如拘捕後應於二十四小時內調查等，經專題小組研究，這些內容可考慮由香港特別行政區立法機關制定的法律來規定。」¹¹¹

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組有共識，諮委一致同意，香港特區各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自願生育的權利，均應受到法律保護。¹¹²

110 1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第259-260頁。

111 同註腳109。

112 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第254頁。

條文第三稿制定時的條文「說明」：「將『討論稿』第二款『任何居民』改為『香港居民』以和第一款保持體例上的一致。」¹¹³

第五稿制定前，有諮委建議將「非法」修改為「任意」，因為「任意」並不單指「非法」，亦包括「武斷」的意思。有諮委認為有關居民在合法逮捕後的權利，例如知曉控罪和盡早被訊的權利，都應在該章內予以保障。¹¹⁴

有草委提出參照《公民權利及政治權利國際公約》的寫法，這條中所用「非法」一詞之前加上「無理或」三字；不少草委則認為，判斷有關的行為是否有理實際上是很困難的，本條不應規定雙重標準，而應以是否合法為唯一標準。¹¹⁵

條文第五稿制定時的條文「說明」顯示，草委會認為不宜在本條中的「非法」之前加上「無理或」三個字，也不同意將「非法」改為「任意」。¹¹⁶

條文第八稿《基本法(草案)徵求意見稿》公布後的諮詢期間，有不少意見和修改建議圍繞「非法」一詞，和加入合法拘捕後的權利、禁止施加酷刑等。¹¹⁷

如上文所述，條文第九稿的版本在文字和內容方面都作出了修改。雖然修改後的版本在第二次諮詢期仍有不少意見，但該版本沒有再作改動。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說

113 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第254頁。

114 香港居民的基本權利與義務專責小組《對基本法第三章條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第256頁。

115 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第256頁。

116 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)。《起草過程概覽》，上冊，第256頁。

117 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第258 - 259頁。

明」¹¹⁸ 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第二十九條

「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。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹¹⁹ 此條文共歷十一稿。1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第五項為「住宅不受侵犯，……」。¹²⁰ 條文第一稿由草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於1986年11月制定，當時文本為：「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 條文的第二稿制定時，在「住宅」後加上了「和其他房屋」。條文的第三至第八稿沒有實質改變。1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》指出，徵求意見稿原為：「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。」根據提出的意見，加上「任意」二字。修改的條文為「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 第九稿制定時，條文依此建議修改，之後維持不變，其後第十一稿於1990年4月獲通過為《基本法》第二十九條。

118 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

119 《起草過程概覽》，上冊，第262 - 267頁。

120 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第262頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

121 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第262頁。

122 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第266頁。

這條文亦反映《中英聯合聲明》附件一的相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，……。」

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組有共識，諮委一致同意，香港特區各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的……住宅不受侵犯，婚姻自由以及自願生育的權利，均應受到法律保護。¹²³

起草期間此條的爭議有二：「不受侵犯」涵蓋的內容；「非法」二字應否修改。條文第三稿制定時有以下「說明」：「在住宅後面加上了『其他房屋』，這樣可以包括辦公室和私人工廠等。世界上絕大多數國家的憲法都規定『住宅不受侵犯』。有的國家憲法規定了『住宅或其他房屋不受侵犯』。有的委員認為，在『住宅』後面，宜加上『有使用權的房產和地產』，因為房屋還包括不了土地、農田等。但有的委員說，總則對保護私有財產已有明確規定，這裡沒有必要規定『房產和地產』。」¹²⁴

其後諮委會香港居民的基本權利與義務專責小組1987年11月4日經執行委員會通過的《對基本法第三章條文草稿(一九八七年八月)的意見》顯示，有諮委建議將「其他房屋」修改為「物業」，因為「物業」一詞所包括的範圍比較廣。¹²⁵

至於「非法」一詞，條文起草期間一直有不同意見和修改建議，例如將「禁止非法搜查」改為「禁止任意搜查」。¹²⁶亦有意

123 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義一入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第262 - 263頁。

124 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第263頁。

125 《起草過程概覽》，上冊，第264頁。

126 1987年6月19日《有關基本法第三章草稿(87年4月30日稿)的意見》(1987年6月22日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十八次會議第四次續會討論文件)。《起草過程概覽》，上冊，第264頁。

見認為前述建議中「任意」的意見較籠統，可隨便解釋，而原文的「非法」則有規可循。¹²⁷

此外，有些草委提出參照聯合國公約的寫法，本條中所用「非法」一詞之前加上「無理或」三字；不少草委則認為判斷有關的行為是否有理實際上是很困難的，本條不應規定雙重標準，而應以是否合法為唯一標準。¹²⁸

條文第五稿制定時的條文「說明」顯示草委認為不宜在本條中的「非法」之前加上「無理或」三個字，也不同意將「非法」改為「任意」。¹²⁹

條文起草後期的諮詢期間，諮委會收到反對意見認為「非法」一詞有問題，理由包括：為壓制性法律提供了憲法性的依據；賦予立法機關權力制定法律剝奪居民權利；可製造法律漏洞讓有權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」；如所依的法律對居民基本權利是有侵犯的，也屬「無理」。¹³⁰

諮委會亦收到不同的條文改寫建議，包括將「非法」一詞改為「任意」，理由是：包含不合法、不合理和不合乎公義的原則；是普通法承認的概念，在解釋上有很多案例可循，有法律根據和法律程序可依，亦可提供客觀的評審標準和避免不恰當或不準確的解釋；國際公約一般採用「任意」的寫法；以確保居民之人身自由得到充份的保障；發揮憲法約制立法機關的作用；讓法院有酌情權；以維持普通法的習慣，並防止政府行政人員濫用行政法規可能賦予的酌情權，造成名義上依法，實際上侵犯人權的情形；如權力是壓制性以及範圍模糊的，即使是合法的，仍可是

127 居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組1987年8月8日經執行委員會通過的《香港居民的基本權利與義務最後報告之二》。《起草過程概覽》，上冊，第264頁。

128 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第264頁。

129 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)。《起草過程概覽》，上冊，第264頁。

130 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第265 - 266頁。

「任意」。如上文所述，條文第九稿制定時文本作出修改，加上「任意」二字。¹³¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」¹³²有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十條

「香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查外，任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹³³此條文共歷十一稿。這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款，¹³⁴及附件一第十三節的相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括……、通信、……自由……。」

草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於1986年11月制定的條文第一稿文本為：「香港居民的通訊自由和通信秘密受法律的保護。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律規定程序對通信進行檢查外，任何部門或者個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通信秘密。」¹³⁵條文的第二稿制定時，從「法律規定程序」刪去「規定」兩字。條文的第四稿制定

131 同上，第266頁。

132 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

133 《起草過程概覽》，上冊，第268 - 275頁。

134 香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。

135 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第268頁。

時的條文「說明」：「將『通信』改為『通訊』，這樣範圍更廣些。」¹³⁶ 其後條文的第五至第十一稿沒有任何改變，於1990年4月獲通過為《基本法》第三十條。

條文第一稿制定時對條文的內容，有下述「說明」：「基本法結構（草案）第三章（五）列舉了『住宅不受侵犯，通訊自由』。考慮到這兩種自由的性質不完全一樣，因此，分成第六、七兩條作了規定。」¹³⁷

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組有共識，諮委一致同意，香港特區의各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的……通信……均應受到法律保護。¹³⁸

在第三稿制定前，參與諮委會居民及其他人權自由福利與義務專責小組會議的諮委與李福善草委的交流概要如下：「有委員認為如果『任何部門』是指政府部門，便需要在『任何部門或者個人』後加上『團體』，以保障居民的通訊自由和通信秘密不會受任何政府或私人侵犯。李草委指出『任何部門』已包括任何政府及私人部門的意思。」¹³⁹

條文第三稿制定時，有下述「說明」：「根據一般理解，『通訊』比『通信』範圍廣，不僅包括通信，而且包括電話、電報等。依照香港現行法律，通信是自由的，無須申請。但並不是所有的通訊都是如此，如不能私設電台，設立電台要事先申請，得到批准才行。因此，仍以規定『通訊自由』為宜。『有關機關』不宜改為『法定機關』，改為『法定機關』也與後面的『依

136 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第271頁。

137 同註腳135。

138 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》（1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件）。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第269頁。

139 1987年3月9日《居民及其他人權自由福利與義務專責小組第十四次會議紀要(修訂)》。《起草過程概覽》，上冊，第269頁。

照法律程序』在語意上重複。」¹⁴⁰

條文第四稿制定前，草委們有以下的意見：「通訊自由」和「通信秘密」是一回事可刪去後者。將「追查刑事犯罪」改為「法庭處理案件」；本條可以分別從私人通訊和公共通訊兩個方面作出規定；建議只保留「香港居民的通訊自由和通信秘密受法律的保護」一句，其餘刪去。因為其他各條都沒有規定權利的限制；本條中「有關機關」的規定，彈性太大，實際上並不是什麼機關都有權對通信進行檢查。¹⁴¹

1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)顯示的條文第五稿制定時的「說明」：「有的委員提出，刪去『除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，……通訊秘密。』這一句，經小組研究結果，予以保留。」¹⁴²

《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》顯示：「有委員認為，本條只規定『除因公共安全和追查刑事犯罪的需要』是不足夠的，建議說明這些原因需達到怎樣的嚴重程度才會構成這需要，否則香港居民在這方面的自由不能得到足夠的保障。」有委員認為，條文中「有關機關」應列明為「檢察機關」或「公安機關」，因為當時是由警察執行偵查工作的。有委員認為，私隱權應是絕對的自由，無須註明「受法律的保護」，也不應由司法機關控制。¹⁴³

條文第九稿制定前，諮委會亦收集到意見認為關於「除因公共安全……通訊秘密」一段，即使有這種需要存在，亦不應將之硬性規定於憲法性文件之中。此外，有建議刪去「公共安全」一詞，理由是「公共安全」所包含的範圍頗為廣闊，這在很大程度

140 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第269頁。

141 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第270頁。

142 《起草過程概覽》，上冊，第271頁。

143 載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第272頁。

上要依賴《基本法》解釋者的詮釋，個人在這方面所獲得的法律保障便會因此而減少。亦有意見認為所有限制通訊自由和通訊秘密的情況都要狹義地界定。¹⁴⁴

第十稿制定前第二次諮詢期期間，有居民專責小組的諮委建議將「任何部門」改為「任何政府部門」。但有反對此建議的諮委認為這會令非政府部門不受此條限制，但事實上有不少非政府部門與侵犯居民通訊自由的活動有關。¹⁴⁵

1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉的意見匯集》顯示國家有關部門建議在「公共安全」前加「國家安全」。¹⁴⁶

在條文起草後期，諮委會收集到意見認為「因公共安全和追查刑事犯罪的需要」應只限於由特定法例規定的非常情況。此外，還有以下建議：在「任何部門」後加上「包括中央人民政府」；在「通訊自由」和「通訊秘密」前加上「合法」二字。¹⁴⁷該等建議不獲採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」¹⁴⁸有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十一條

「香港居民有在香港特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由。香港居民有旅行和出入境的自

144 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第273頁。

145 《居民專責小組就基本法(草案)第三章討論的會議紀要》(1989年10月5日居民專責小組第二次諮詢期第四次會議紀要附件，同年10月7日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第274頁。

146 《起草過程概覽》，上冊，第274頁。

147 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第274頁。

148 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

由。有效旅行證件的持有人，除非受到法律制止，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁴⁹此條文共歷十一稿。這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款，¹⁵⁰附件一第十三節的相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括……、旅行、遷徙、……。」及第十四節的相關部份：「有效旅行證件持有人，除非受到法律制止，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。」

條文的第一稿由草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於1986年11月制定，文本為：「香港居民有在香港境內遷徙居住地點的自由，有移居其他國家和地區的自由，有旅行和出入境的自由。香港特別行政區政府依照法律規定，簽發旅行證件以保證居民實現上述自由。」¹⁵¹條文第一稿制定時的條文「說明」：「基本法結構（草案）第三章（六）列舉了『遷徙和出入國境自由』。由於《中英聯合聲明》附件一第十三節中還列舉了旅行自由，故增寫了這一自由，將『出入國境』改為『出入境』，意義更為廣泛些，除出入國境外，還包括出入香港。」¹⁵²條文的第二稿制定時，「香港境內」改為「香港特別行政區內」，並刪去條文的第二句「香港特別行政區政府依照法律規定，簽發旅行證件以保證居民實現上述自由。」

條文的第三稿為：「香港居民有在香港特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由，持有有效旅行證件的香港居民有旅行和出入境的自由。」第三稿制定時，有下述

149 《起草過程概覽》，上冊，第276 - 284頁。

150 香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。

151 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第276頁。

152 同上，第276 - 277頁。

「說明」：¹⁵³ 「2. ……由於『討論稿』¹⁵⁴ 中『遷徙居住地點的自由』有語病，改為『香港居民有在香港特別行政區境內遷徙的自由』。3. 考慮到在香港居住未滿一年的居民，可以自由地離開香港，但必須在依法獲得有效旅行證件後方可自由返回香港這一實際情況，因而本條文最後一句，改寫為『持有有效旅行證件的香港居民有旅行和出入境的自由』。4. 『討論稿』中『香港特別行政區政府依照法律規定，簽發旅行證件以保證居民實現上述自由』一句，鑒於基本法第七章第五條對此已作了規定，故刪去。」¹⁵⁵

條文的第五稿制定前，有草委及諮委會居民的基本權利與義務專責小組的諮委建議參照《中英聯合聲明》附件一第十四節的寫法，將最後一句修改為：「有效旅行證件持有人，除非受到法律制止，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。」¹⁵⁶ 條文的第五稿制定時參照此建議修改，第五稿的文本為：「香港居民有在香港特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由。持有有效旅行證件的香港居民有旅行和出入境的自由，除非受到法律限制，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。」

條文第八稿，即《基本法(草案)徵求意見稿》公布後，1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》指出，徵求意見稿的最後一句原為「持有有效旅行證件

153 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第277頁。

154 1987年3月2日《第三章 香港特別行政區居民的基本權利和義務(討論稿)》(1987年3月9日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十四次討論文件)，即此條文第二稿。《起草過程概覽》，上冊，第277頁。

155 即現時基本法第一百五十四條第一款：「中央人民政府授權香港特別行政區政府依照法律給持有香港特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國香港特別行政區護照，給在香港特別行政區的其他合法居留者簽發中華人民共和國香港特別行政區的其他旅行證件。上述護照和證件，前往各國和各地區有效，並載明持有人有返回香港特別行政區的權利。」

156 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草案的意見匯集》；香港居民的基本權利與義務專責小組《對基本法第三章條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第278 - 279頁。

的香港居民有旅行和出入境的自由，除非受到法律限制，可以自由離開香港特別行政區，無需特別批准。」有的意見提出，持有有效旅行證件的香港居民有旅行和出入境的自由，表達不夠確切。因為香港居民有旅行和出入境的自由，是根據香港法律的規定，而不以是否持有有效旅行證件的前提。據此，把這句話修改為：「香港居民有旅行和出入境的自由，持有有效旅行證件的香港居民，除非受到法律限制，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。」¹⁵⁷ 條文第九稿制定時按前述建議將第二句改為「香港居民有旅行和出入境的自由，持有有效旅行證件的香港居民，除非受到法律限制，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。」

條文第十稿制定時，「持有有效旅行證件的香港居民」改為「有效旅行證件的持有人」，條文的其餘內容及文字沒有實質改變。條文第十一稿維持不變，並於1990年4月獲通過為《基本法》第三十一條。

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組有共識，諮委一致同意，香港特區의 各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的……組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由，以及自願生育的權利，均應受到法律保護。¹⁵⁸

條文第八稿(徵求意見稿)發布後，諮委會收到不少的反對意見，有意見認為「徵求意見稿中，無任何條文提及何人有權申請有效的旅行證件，而條文亦只列出香港居民只能申請永久性居民身份證，並沒有提到有效旅行證件的申請。若有法律限制旅行證的領取，便可限制居民的旅行和出入境自由。在外國公民是自動

157 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第282頁。

158 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第277頁。

有權取得。」另有意見認為，《基本法》第一百六十二條¹⁵⁹已有足夠授權香港特區政府發出護照，第八條則指出香港原有法律包括普通法除抵觸《基本法》外一概可予保留，在草案中沒有任何條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續。¹⁶⁰亦有諮委認為，只需有居留權，便可有旅遊及出入境的自由。¹⁶¹

條文起草後期的諮詢期間，有不少關於「除非受到法律限制」一句的意見。諮委會居民的基本權利與義務專責小組對條文的第八稿(徵求意見稿)的意見包括將「除非受到法律限制」改寫為「除非因特殊理由受到法律限制」。¹⁶²條文的第十稿制定前，有居民專責小組的諮委提出「除非受到法律限制……無需特別批准」的意思不明確，因為這可指因觸犯法律所受到的限制，或由立法會通過法律對出入境自由予以限制。但亦有委員認為「除非受到法律限制」應該指因觸犯刑事案而受到的限制，不應是出入境程序上的法律限制。¹⁶³

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」¹⁶⁴有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十二條

「香港居民有信仰的自由。

香港居民有宗教信仰的自由，有公開傳教和舉行、參加

159 即現時《基本法》第一百五十四條。

160 1988年5月基本法諮詢委員會秘書處《基本法(草案)徵求意見稿初步反應報告(草稿)》。《起草過程概覽》，上冊，第279頁。

161 1988年9月8日《草委與諮委居民組交流會會議紀要》。《起草過程概覽》，上冊，第280頁。

162 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第280頁。

163 1989年8月25日《居民專責小組第二次諮詢期第三次會議紀要》。《起草過程概覽》，上冊，第282頁。

164 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

宗教活動的自由。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁶⁵此條文共歷十一稿。這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款，¹⁶⁶及附件一第十三節的相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括……、信仰自由、……。」

1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第七項為「宗教和信仰自由」。¹⁶⁷草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於1986年11月制定的條文第一稿為：「香港居民有宗教和信仰自由。」¹⁶⁸條文的第二稿改為：「香港居民有信仰宗教和舉行、參與宗教活動的自由。香港居民有其他信仰的自由。」條文的第三稿制定時，第一句加入了傳教和公開舉行宗教活動的自由。條文第四稿制定時的條文「說明」：「把『香港居民有其他信仰的自由』改為『香港居民有信仰的自由』，並作為第一款」。同時，把「香港居民有宗教信仰的自由，有傳教和公開舉行、參與宗教活動的自由」作為第二款，並把原來規定的「信仰宗教」改為「宗教信仰」。¹⁶⁹修改後的第四稿為：「香港居民有信仰的自由。香港居民有宗教信仰的自由，有傳教和公開舉行、參與宗教活動的自由。」條文的第五至第八稿的內容及文字沒有實質改變。

165 《起草過程概覽》，上冊，第285 - 292頁。

166 香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。

167 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第285頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

168 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第285頁。

169 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第288頁。

條文第八稿，即《基本法(草案)徵求意見稿》公布後，1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》指出，「徵求意見稿第二款原為『香港居民有宗教信仰的自由，有傳教和公開舉行、參加宗教活動的自由』。根據香港宗教界人士提出的意見，這次修改為：『香港居民有宗教信仰的自由，有公開傳教和舉行、參加宗教活動的自由。』把『公開』二字放至傳教的前面。」¹⁷⁰ 條文第九稿制定時依此建議修改，之後維持不變，其後第十一稿於1990年4月獲通過為《基本法》第三十二條。

條文第一稿制定時，有下述「說明」：「基本法結構(草案)第三章(七)載明了本條的內容。關於《中英聯合聲明》附件一第十三節對宗教的有關規定，宜放在第六章(四)宗教政策中。」¹⁷¹

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組有共識，諮委一致同意，香港特區의 各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的……信仰自由……均應受到法律保護。¹⁷²

草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於條文第三稿制定時的「說明」指出：「1. 根據本小組委員意見，對宗教自由增寫了『有傳教和公開舉行、參與宗教活動的自由』的內容。2. 本小組有的委員建議加上『宗教團體可接受社會人士捐獻金錢財產、興辦社會慈善福利』的內容。有的委員認為，捐獻可包括在宗教活動中，本章只能對此作原則規定，不宜寫得過於具體。而且只規定宗教團體有權接受捐獻，就存在是否規定其他團體也可以接受捐獻的問題。3. 本小組有的委員建議在本條中加上『香港

170 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第291頁。

171 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第285頁。

172 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第286頁。

居民有贊助宗教事業的自由；信仰自由不因年齡而受規限；任何人士亦可向任何年齡的人士闡釋信仰。」4. 本小組有的委員建議加上『宗教團體可與外國宗教組織保持和發展關係』的內容。小組建議可考慮在第六章中作出規定。」¹⁷³ 對於說明四的內容，草委會其後建議由「居民」和「教科文」兩個專題小組共同研究後作出規定。¹⁷⁴

條文第四稿制定前，有的草委認為在本條規定「信仰自由」不合適，因為本條規定的是宗教自由，如果信仰自由是指思想自由的話，這已不是宗教問題了，建議另立一條。但有的草委說，《中英聯合聲明》及國際人權公約中都有「信仰自由」的規定，《基本法》還是應該規定信仰自由，不必另立一條，但可作為本條第二款。¹⁷⁵

條文起草期間，很多環繞此條對宗教自由的保障是否足夠的討論。例如1987年6月22日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十八次會議第四次續會附件二顯示的意見：「普遍認可的宗教自由最低標準由世界人權宣言最先提出，其後在經濟、社會及文化國際公約重申，其他多個憲法均有載明。這標準為：『（人人享有）單獨或集體、公開或私自以講授、躬行、禮拜、戒律表示其宗教或信仰的自由。』現在第九條所規定的權利並不足夠，在某方面甚至完全沒有列明講授、躬行、禮拜和戒律的權利。特別是公開傳揚宗教信仰及講授宗教信仰……的權利，應該明確規定……。」¹⁷⁶ 諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組1987年8月8日經執行委員會通過的《香港居民的基本權利與義務最後報告之二》中有建議將條文修改為：「香港特別

173 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第286頁。

174 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第286頁。

175 同上。

176 1987年6月4日羅傑志《對基本法第五章草稿(87年4月30日稿)的意見—供1987年6月16日會議討論》(1987年6月22日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十八次會議第四次續會附件二)(備註：「第五章」應為「第三章」之誤)。《起草過程概覽》，上冊，第287頁。

行政區居民有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。」¹⁷⁷《起草過程概覽》的起草資料顯示，在其後的條文起草過程中，有些諮委不止一次建議參考國際人權公約及宣言修改條文，諮委會亦收到相類的建議。¹⁷⁸

條文第五稿制定時的條文「說明」指出：「有些委員建議本條加寫第三款：『任何人士不應因宗教信仰而受歧視或致使其公民權利受虧損。』」¹⁷⁹

1988年9月8日《草委與諮委居民組交流會會議紀要》顯示有些諮委詢問為何條文並無提及「政治信仰及思想的自由」。有草委回應指出信仰已包括政治信仰。¹⁸⁰ 諮委會居民的基本權利與義務專責小組對條文的第八稿(徵求意見稿)有下述意見：「有委員認為，宗教無統一定義，恐怕此條會導致邪教滋長。有委員要求加上『有依法傳教的自由』。但有委員認為，第三十九條內『香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制。』已足以解決『不依法傳教』及『邪教』等問題。」¹⁸¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」¹⁸² 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

177 《起草過程概覽》，上冊，第287頁。

178 收錄於1988年9月8日《草委與諮委居民組交流會會議紀要》；1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》；1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第288 - 292頁。

179 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)。《起草過程概覽》，上冊，第288頁。

180 《起草過程概覽》，上冊，第289頁。

181 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第289頁。

182 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第三十三條

「香港居民有選擇職業的自由。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。¹⁸³ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第八項為「選擇職業的自由、學術研究的自由」。¹⁸⁴ 這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款¹⁸⁵、附件一第十三節的相關部分：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括……、選擇職業、……。」這條文文本在整個起草過程中沒有任何改變。

1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》顯示曾有意見認為第二十六條至第三十三條可歸納為一條，即「政府不得侵犯的基本權利和自由，包括聯合聲明附件一中所列明的各種權利和自由以及其他由普通法保障的權利和自由。」¹⁸⁶ 意見沒有被採納。

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組不止一次討論，並有共識：在諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組的討論中，諮委都一致同意，香港特區的各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術和信仰自由，住宅不受

183 《起草過程概覽》，上冊，第293 - 295頁。

184 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第293頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

185 香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。

186 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第293頁。

侵犯，婚姻自由以及自願生育的權利，均應受到法律保護。¹⁸⁷

條文起草後期，草委會曾考慮來自香港對條文第八稿(徵求意見稿)的建議：在條文加上「就業保障及職業訓練的提供」。¹⁸⁸

諮委會則收到不同的條文修改建議，包括：在條文加上政府應提供充分就業機會、職業訓練等的規定；加入國際公約¹⁸⁹規定的一些職業保障，例如男女同工同酬、待遇、就業和升職機會平等；¹⁹⁰及在條文加上「工作的權利。」，理由是「工作的權利作為一種人權，有兩項重要的意義。一是擇業的自由，國家不能強迫人民擔任某種工作；二是要國家提供工作的權利。」及「……很多國家的憲法都寫明國家有責任製造就業機會，或是維持低的失業率。」¹⁹¹上述建議均不被採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」¹⁹²有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十四條

「香港居民有進行學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由。」

187 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第293頁。

188 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，上冊，第295頁。

189 《消除對婦女一切形式歧視公約》、《公民權利及政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》及《國際勞工公約》。

190 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第295頁。

191 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第295頁。

192 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。¹⁹³ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第八項為「選擇職業的自由、學術研究自由」。¹⁹⁴ 這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款、¹⁹⁵ 及附件一第十三節的相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括……、學術研究、……。」這條文文本在整個起草過程中維持不變。

1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》顯示曾有意見認為第二十六條至第三十三條可歸納為一條，即「政府不得侵犯的基本權利和自由，包括聯合聲明附件一中所列明的各種權利和自由以及其他由普通法保障的權利和自由。」¹⁹⁶ 意見沒有被採納。

條文第一稿制定時的條文「說明」：「基本法結構(草案)第三章(八)列舉了『選擇職業的自由、學術研究自由』。考慮到這兩種自由的性質不同，故分成第十、十一兩條¹⁹⁷作了規定。參考在香港調查中徵集的意見，在第十一條中增寫了文學藝術創作的自由。」¹⁹⁸

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組不止一次討論，並有共識：在諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組的討論中，諮委都一致同

193 《起草過程概覽》，上冊，第296 - 298頁。

194 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第296頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

195 香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。

196 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第296頁。

197 即現時《基本法》第三十三條及第三十四條。

198 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第296頁。

意，香港特區的各种居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自願生育的權利，均應受到法律保護。¹⁹⁹

有關條文的第二稿(討論稿)，有諮委認為「學術研究」只是「學術」的其中一環，故建議將「學術研究」的自由改為「學術」自由。²⁰⁰ 建議沒有被採納。

條文起草後期，草委會曾考慮來自內地對《基本法(草案)徵求意見稿》的意見：「學術研究」改為「科學研究」，因為「科學研究」很重要，而「學術研究」已包括在「文化活動」中。²⁰¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」²⁰² 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十五條

「香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救。

香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。」

199 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第296頁。

200 1987年3月9日《居民及其他人權利自由福利與義務專責小組第十四次會議紀要(修訂)》。《起草過程概覽》，上冊，第297頁。

201 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第298頁。

202 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。²⁰³ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第九項為「有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師在法庭上為其代理以及獲得司法補救。居民有權依法對行政部門的行為向法院申訴。」。²⁰⁴ 這條文反映《中英聯合聲明》附件一第十三節的相關部分：「任何人均有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師在法庭上為其代理以及獲得司法補救。任何人均有權對行政部門的行為向法院申訴。」

這條文的第一稿為：

「香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或者在法庭上為其代理以及獲得司法補救。

香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院申訴。」

條文的第二稿制定時，第二款中的「申訴」兩字改為「起訴」。條文的第三及第四稿沒有任何改變。條文的第五稿制定時，第二款的「起訴」兩字變回「申訴」。條文的第六至第八稿的內容及文字沒有任何實質改變。條文的第九稿制定前，香港居民的基本權利和義務專題小組的條文修改建議：「徵求意見稿第二款原為：『香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院申訴。』根據香港人士的意見，這次修改為：『香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。』把『申訴』改為『提起訴訟』。」²⁰⁵ 條文的第九稿依此建議修改，第二款中的「向法院申訴」改為「向法院提起訴訟」。其後條文維持不變，並於1990年4月獲通過為《基本法》第三十五條。

1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》顯示曾有建議將上文提及的《基本法結構(草案)》中「居民

203 《起草過程概覽》，上冊，第299 - 306頁。

204 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第299頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

205 1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第305頁。

有權依法對行政部門的行為向法院申訴。」一句中的「行為」改為「違法行為」或「侵犯公民權利的行為」，並刪去「依法」二字。條文第一稿制定時，第二款為「香港居民有權對行政部門……」，未見「依法」一詞。另有意見認為第二十六條至第三十三條可歸納為一條，即「政府不得侵犯的基本權利和自由，包括聯合聲明附件一中所列明的各種權利和自由以及其他由普通法保障的權利和自由。」²⁰⁶ 該意見沒有被採納。

條文第一稿制定時的條文「說明」：「《中英聯合聲明》附件一第十三節和基本法結構（草案）第三章（九）載明了本條的內容。此外，增寫了『選擇律師及時保護自己的合法權益』和『香港居民有權對行政人員的行為向法院申訴』的內容。」²⁰⁷

條文的第二稿（討論稿）發布後，有諮委建議將「行政部門」寫為「政府的行政部門」，使意思更為明確；但有草委認為香港只得一個行政部門，所以「行政部門」當然是指政府的行政部門。²⁰⁸ 條文第三稿制定時的條文「說明」：「1. 有的委員提出把『香港居民』改為『任何人』，考慮到『其他人』的權利在本章第十八條²⁰⁹中作出規定，故未改。2. 向法院應用『起訴』的提法，因此，把『討論稿』²¹⁰第二款的『申訴』改為『起訴』。3. 有的委員認為，應在第二款加上『居民有權向行政機關提起申訴』，考慮本條是規定香港居民在司法方面的權利，故未加。」²¹¹

206 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第299頁。

207 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第299頁。

208 1987年3月9日《居民及其他人權利自由福利與義務專責小組第十四次會議紀要(修訂)》。《起草過程概覽》，上冊，第300頁。

209 即現時《基本法》第四十一條。

210 1987年3月2日《第三章 香港特別行政區居民的基本權利和義務(討論稿)》(1987年3月9日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十四次會議討論文件)，即此條文第二稿。《起草過程概覽》，上冊，第300頁。

211 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第300頁。

條文的第四稿制定前，有草委認為本條中的行政部門和行政人員，是否僅限於當地的，需要研究。²¹²

草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於條文第四稿制定時的「說明」指出：「香港居民是否有權對中央國家機關及其工作人員的行為向香港法院起訴的問題，尚待與有關專題小組研究後決定。」²¹³ 其後有草委提出「說明」中提到的「中央國家機關」應改為「中央駐港機關」。²¹⁴ 條文第五稿制定時，其「說明」改為「香港居民是否有權對中央駐港機關及其工作人員的行為向香港法院起訴的問題，本組建議由有關專題小組在司法管轄問題中加以規定。」²¹⁵

條文的起草過程中，有不少關於第二款中「行政人員」一詞的意見。條文第五稿制定前，有草委提出「行政人員」是《中英聯合聲明》中原來沒有列入的，認為「行政人員」的概念含義不明，應當刪去。²¹⁶ 條文起草後期，在1988年9月8日草委與諮委居民組交流會會議中，有諮委詢問行政人員是否代表執行人員或是哪一方面，希望草委能具體指明。有草委回應指出這條條文中的行政部門及行政人員並沒有指定是政府公務員。因為在香港公務員的觀念包括的官員甚廣，而草委們認為通常只是行政部門及行政人員才容易侵犯居民的權利，並不是一般的公務員。²¹⁷ 其後有諮委建議將條文第二款改為「香港特別行政區居民有權對政府部

212 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第300-301頁。

213 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第301-302頁。

214 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第302頁。

215 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)。《起草過程概覽》，上冊，第302頁。

216 同註腳214。

217 1988年9月8日《草委與諮委居民組交流會會議紀要》。《起草過程概覽》，上冊，第303頁。

門和公務人員的行為向法院申訴。」²¹⁸ 建議不獲接納。

條文起草期間曾有爭議關於條文第二款中是否應該用「申訴」一詞。條文第五稿制定前，有草委認為「起訴」不同於「申訴」。《中英聯合聲明》用的是「申訴」一詞，本條宜沿用。²¹⁹ 如上文所述，條文的第五稿制定時，「起訴」兩字改回「申訴」。其後，有諮委認為「向法院申訴」的意義未必等於「向法院提出控訴」，希望能根據一般普通法的做法而作出修改。²²⁰ 條文第九稿制定時，第二款中的「向法院申訴」改為「向法院提起訴訟」。²²¹

至於條文第一款的「合法權益」一詞，1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)收錄的條文第五稿制定時的「說明」：「有些委員建議刪去『合法權益』中的『合法』二字。」²²² 該建議不獲接納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」²²³ 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十六條

「香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。」

218 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第303頁。

219 同註腳214。

220 同註腳218。

221 見上文。

222 同註腳215。

223 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條共歷十一稿。²²⁴ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第十項為「依法享受社會福利的權利。……」。²²⁵

《中英聯合聲明》沒有直接提香港特區的社會福利政策或制度，或勞工權利。《起草過程概覽》的起草資料顯示，在一九八六年一個研討會中，一些勞工界代表提出需要將勞工福利問題寫進《基本法》內，結果草委會接納這建議，在《基本法》中增加了本條，規定勞工的福利待遇受法律保護。但大家都瞭解不能寫得太具體，只可寫原則性一點。²²⁶ 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》顯示有建議將勞工的權益和福利單獨列為一節。²²⁷

這條文的第一稿為：「香港居民有享受社會福利的權利。勞工的福利待遇受法律保護。」條文的第二稿制定時，第二句中的「福利待遇」改為「合法權益」。條文的第三稿制定時，「合法權益」改回「福利待遇」。條文的第四至第八稿的內容及文字沒有任何實質改變。條文的第九稿制定前，香港居民的基本權利和義務專題小組的條文修改建議：「徵求意見稿原為：『香港居民享有社會福利的權利，勞工的福利待遇受法律保護』。根據香港人士提出的意見，這次修改為：『香港居民依法享有社會福利的權利，勞工的福利待遇受法律保護。』在享有社會福利前面加上『依法』二字。」²²⁸ 條文的第九稿制定時採納了此建議，在「享受社會福利的權利」前加上了「依法」二字。條文的第十一稿制

224 《起草過程概覽》，上冊，第307 - 327頁。

225 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第307頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

226 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，上冊，第323頁。

227 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第307頁。

228 1989年1月9日《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第325 - 326頁。

定時，在「勞工的福利待遇」後加上了「和退休保障」，於1990年4月獲通過為《基本法》第三十六條。

條文第一稿制定時的條文「說明」：「基本法結構（草案）第三章（十）列舉了『依法享受社會福利的權利。……』。參考在香港調查中徵集的意見，增寫了『勞工的福利待遇受法律保護』。……」²²⁹

條文的第二稿制定前，諮委會居民專責小組之福利政策與勞工政策工作組的討論文件對《基本法》內有關社會福利政策的寫法有下列表述：

「基於市民逐漸重視社會福利的種種原因，社會福利的政策必然會寫在基本法內，而一般人都贊同不可寫得太詳細，因為社會福利政策是因應當時政治、社會、經濟等環境的特別需要而制訂的，若要滿足市民的要求，則必須不斷改進，加上基本法是屬於憲法性質，不能隨時更改，所以這部份應定得靈活一點，不能寫得太細緻。然而其具體的詳簡程度則難說清，以下幾方面意見是有助福利政策在基本法內的寫法：

(1) 社會主義與資本主義國家對社會福利的不同概念：

在一般社會主義的國家，社會福利是人民的財產，於是社會福利是人民的權利，故人人均享受社會的福利。而在資本主義社會裡社會福利的性質大大不同，它是輔助資本主義的，福利因而成為資本主義的一部份，不是財富不可為人所擁有，故此不是人的權利。²³⁰ 資本主義社會裡因經濟的條件有所改變而福利因時而異，甚至減少，福利這名詞沒有固定的實質，人更不能擁有無法給予定義的社會福利。因此在香港，福利的享有並不可算是權利。但另一方面香港將為中國一部份，但卻沒有像社會主義國家由政府承擔一切福利責任的情況，因此必須在香港基本法上寫上保障『香港式的社會福利制度』。

229 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第307頁。

230 但其後，諮委會居民專責小組之社會福利政策及勞工政策工作組收到意見認為：「……享有社會福利服務是每個公民的權利。」吳夢珍《社會福利》（1987年2月6日居民專責小組之社會福利政策及勞工政策工作組第二次會議附件四）。《起草過程概覽》，上冊，第311頁。

(2) 立法保障：

據《基本法結構（草案）》第三章第十節『依法享受社會福利的權利』，將來香港應有一套有關福利政策的法例。然而目前香港的社會福利是無法可依的，因它是依據政府政策，而非以立法保障。香港千多條條例中，只有約五、六十條與社會福利機構有關，但沒有一條直接寫上關於提供福利，只有少數條例雖然有涉及福利，但卻偏重於婚姻法或行政法兩方面。現在香港的福利，是有了政策後才產生，其政策是一個每年延續的五年計劃，由社會福利和社會服務聯合組成的五年計劃委員會，經過諮詢而由行政局通過的。立法局只是在港督的每年施政報告中作出辯論，或在財務委員會討論福利政策，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，整個釐定政策的程序制度及根基便都需改變。

.....

(6) 章節：

在《基本法結構（草案）》中，社會福利政策是寫在第三章香港居民的基本權利和義務內的，但有意見認為福利政策的決策權是與教育、科學、技術、文化、體育和宗教的處理（由香港特別行政區政府自行制定的政策）有關的，故建議在《基本法結構（草案）》的第六章標題上加上『福利』，而將福利政策及制度列入第六節。」²³¹

其後，居民專責小組之福利政策與勞工政策工作組曾考慮不同的關於社會福利政策及制度的具體條文及內容建議。該些建議均認為應將福利政策及制度的條文及內容寫在《基本法》第六章。現時的《基本法》第六章包含了福利政策及制度的條文。

除上述的福利政策外，條文的第二稿制定前，諮委會居民專責小組之福利政策與勞工政策工作組亦曾不止一次開會討論《基本法》內有關勞工政策的寫法。1987年1月23日福利政策與勞工政策工作組第一次會議的討論文件：1987年1月20日居民專責小組之

231 1987年1月20日居民專責小組之福利政策與勞工政策工作組《福利政策與勞工政策討論文件(草稿)》(1987年1月23日福利政策與勞工政策工作組第一次會議的討論文件)。《起草過程概覽》，上冊，第308頁。

福利政策與勞工政策工作組《福利政策與勞工政策討論文件(草稿)》顯示：「……《基本法結構(草案)》第六章有關香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、體育和宗教上，應加上『勞工』，及將有關勞工制度及福利條文列於這章。」²³² 其後，工作組收到關於加入《基本法結構(草案)》第六章的勞工政策內容建議。²³³ 現時的《基本法》第六章包含了勞工政策的條文。

1987年2月13日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組第三次會議附件四：香港工會聯合會基本法關注小組《對基本法有關「香港居民的權利和義務」的建議》顯示有意見認為《基本法》應明確列出勞工政策的指導原則：「……勞工階層……是社會生產的原動力，為建設整個社會貢獻了力量，理應獲得適當的照顧和保障。環顧世界，不少國家和地區所制定的帶有憲法性質的法律，均明確寫上保障勞工的條文。但在《基本法結構草案》中，這一原則卻沒有明列出來，這是不足的地方。我們認為，香港各階層的利益獲得平衡的照顧是理所當然的事，因此，有關保障勞工的政策原則，應在基本法中列明。我們建議，基本法可確定下列五項有關保障勞工的基本原則：(1) 勞工福利及勞動條件應依法律予以規定；(2) 勞動者的團結權利，集體談判權利應受保障；(3) 工會有權代表工人進行集體談判；(4) 勞工可擁有參加工會自由及罷工自由；²³⁴ (5) 本地工會與外地工會可以自由聯繫；²³⁵ 不同行業工會可以組織總工會。……」²³⁶

關於當時的勞工退休制度討論：「目前，香港尚未有一套完備的勞工福利保障政策，尤其在退休制度方面，員工的退休金並非是每一個僱員都可享有的福利，這是因各公司或機構的福利制

232 《起草過程概覽》，上冊，第309頁。

233 《勞工界基本法聯席會議就有關基本勞工權益的問題之意見摘要》(1987年2月13日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組第三次會議附件三)。《起草過程概覽》，上冊，第316頁。

234 現時的《基本法》第二十七條：「香港居民享有……組織和參加工會、罷工的權利和自由。」

235 現時的《基本法》第一百四十九條：「香港特別行政區的……勞工……等方面的民間團體和宗教組織可同世界各國、各地區及國際的有關團體和組織保持和發展關係，各該團體和組織可根據需要冠用『中國香港』的名義，參與有關活動。」

236 《起草過程概覽》，上冊，第317頁。

度而異，因法律條例並沒有規定公司必定要給予員工退休金的福利。截至八六年一月，政府才開始實施長期服務金，以保障在某機構內服務了一定年資的僱員，但這卻不等同於退休金這特定保障……。」²³⁷

居民專責小組之福利政策與勞工政策工作組還考慮了香港與國際勞工組織的聯繫²³⁸、當時適用於香港的國際勞工協約²³⁹及國際勞工協約在香港實施的情況²⁴⁰。另外，有意見認為：「香港現行的勞工法例，相當一部份是根據國際勞工公約制定出來的。所以，國際勞工公約對香港勞工有頗大的影響。為了保證有關的公約將來能繼續實施，並能根據這些公約來修定或增加香港的勞工法例，我們建議在基本法上寫上原則性的條文：『適用於香港的國際勞工公約應獲得承認』，使到在九七年前適用的公約繼續有效，而九七年之後適用的也應獲承認。」²⁴¹ 現時的《基本法》第三十九條採納了前述的建議：「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。……」

1987年3月27日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十五次會議(勞工政策)討論文件：1987年3月14日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組《勞工政策討論文件(修訂稿)》及1987年3月28日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組《勞工政策討論文件(修訂稿)》(1987年4月4日經執行委員會通過為居民專責小組《勞工政策最後報告》)闡述了當時香港有

237 同註腳231，第309頁。

238 同上；及1987年2月13日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組《社會福利政策與勞工政策討論文件(草稿)》。《起草過程概覽》，上冊，第314 - 315頁。

239 《國際勞工協約在香港的通用性（截至一九八五年十二月三十一日止）》（1987年2月13日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組第三次會議附件一）。《起草過程概覽》，上冊，第315 - 316頁。

240 蘇莫秀嫻《國際勞工協約在香港的通用性》(1987年2月13日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組第三次會議附件一)。《起草過程概覽》，上冊，第316頁。

241 香港工會聯合會基本法關注小組《對基本法有關「香港居民的權利和義務」的建議》(1987年2月13日居民專責小組之社會福利政策與勞工政策工作組第三次會議附件四)。《起草過程概覽》，上冊，第317頁。

關勞工的法律規定。²⁴²

條文的第三稿制定時的條文「說明」：「1. 有的委員建議，將本條勞工的『福利待遇』改為『合法權益』。考慮本條規定的是居民在社會福利方面的權利，故未改。2. 社會福利和勞工政策已寫入第六章……。」²⁴³

條文的第四稿制定前，有草委認為「勞工的福利待遇受法律保護」可以刪去，因其他人的福利也是受法律保護的，卻沒有規定。另有意見認為本條規定「香港居民有享受社會福利的權利」，這會使香港變為福利社會，香港社會的特點是政府不負擔社會福利，如果作此規定而居民沒有享受到福利，就可以控告政府。建議只寫社會福利由香港立法規定，或改寫為「香港居民的合法福利受法律保護」。²⁴⁴ 前述建議均不獲採納。

條文的第八稿(徵求意見稿)發布後，草委會曾考慮一些來自香港的對徵求意見稿的意見，包括：「社會福利不是居民的權利，建議將有關社會福利的條文寫成『享有現有的社會福利、服務』，並放進其他章。」²⁴⁵ 該些意見均沒有被採納。

此外，有諮委質疑應否將本條首句：「香港居民有享受社會福利的權利」列入第三章，因第三章所提及的皆為人權，而本條首句所指的乃社會資源使用的權利，條文在性質上有差異。與上文所述的意見一樣，有諮委亦指出當時香港居民所享有的社會福利服務並非一種權利，而是政府根據客觀環境，經濟和社會發展情況所定出來的政策和措施，故若將此條列入居民權利，則會：(1) 使未來社會福利制度必須訂立更多有關法例，保障居民

242 包括：《僱傭條例》-香港法例第57章；《僱員補償條例》-香港法例第282章；《職工會條例》-香港法例第332章；《勞資審裁處條例》-香港法例第25章；《工廠及工業經營條例》-香港法例第59章；及《勞資關係條例》-香港法例第55章等。《起草過程概覽》，上冊，第320 - 322頁。

243 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第322頁。

244 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第322頁。

245 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，上冊，第323頁。

能真正享受此權利，以確保行使此項權利時具法律根據；(2) 與第一百五十三條²⁴⁶ 產生矛盾，因現有制度並未將社會福利視作居民權利，若於本條中指出有此權利並立法保障之，則會違反第一百五十三條的精神。此外，有諮委認為社會福利應包括退休制度，故要有一退休保障計劃列入此項中。還有諮委認為，「勞工福利……」太空泛，對於怎樣保護勞工以及勞工福利似乎講得不夠具體，建議具體列明勞工的就業、退休等保障。²⁴⁷

條文的第十稿制定前，有居民的基本權利與義務專責小組的諮委認為「依法」二字讓立法機關有過大的權力去決定此條文的實質意義。但有諮委認為，寫下「依法」是沒有問題的，並認為這個寫法對政府有良性的指導意義，要政府立法保障此權利。諮委亦有修改條文的建議：應將本條的首句改為「香港居民有依法享受社會福利和退休保障的權利」，理由是以免非受薪勞工不能享受退休保障；在本條加上「退休生活保障」，理由是「退休生活保障」比「退休保障」更清楚；及在本條加上「年老生活保障」(Old Age Pension)，理由是為保障非受薪勞工的退休生活。²⁴⁸ 該些建議均不獲採納。

諮委會曾收到意見不贊成在《基本法》中加上「退休保障」的規定，理由包括如由香港特區政府承擔這方面的開支，會加重政府和納稅人的負擔。但有建議將條文文本的末句改為：「勞工的福利待遇和退休保障權利受法律保護。」²⁴⁹ 如上文所述，條文的第十一稿制定時，在「勞工的福利待遇」後加上了「和退休保障」。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說

246 即現時的《基本法》第一百四十五條。

247 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第324頁。

248 1989年9月12日《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)第三章的意見匯編》(1989年9月21日居民專責小組與草委會對口小組在港草委交流會議附件一)。《起草過程概覽》，上冊，第326頁。

249 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第326 - 327頁。

明」²⁵⁰：「……在香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，原有的資本主義社會、經濟制度不變，生活方式不變……」；及有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十七條

「香港居民的婚姻自由和自願生育的權利受法律保護。」

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款²⁵¹及附件一第十三節的相關部分：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括……婚姻自由以及自願生育的權利。」²⁵²

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條共歷十一稿。²⁵³ 這條文的文本在整個起草過程中，除了在第第七稿制定時從「受法律的保護」刪去「的」字外，沒有任何改變。

草委會香港居民的基本權利和義務專責小組於條文第一稿制定時的條文「說明」：「《中英聯合聲明》附件一第十三節和基本法結構（草案）第三章（十一）載明了本條的內容。」²⁵⁴

250 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

251 香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。

252 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第十一項為「保障婚姻自由、保障自願生育的權利」，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第328頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

253 《起草過程概覽》，上冊，第328-331頁。

254 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第328頁。

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組不止一次討論，並有共識：在諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組的討論中，諮委都一致同意，香港特區的各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由，以及自願生育的權利，均應受到法律保護。²⁵⁵

條文第三稿制定時的條文「說明」：「『自願生育』的『自願』二字仍應保留。」²⁵⁶

條文的第八稿(徵求意見稿)發布後，有諮委認為《基本法》中應寫明香港特區居民不應被強迫進行家庭計劃或墮胎。²⁵⁷ 有意見贊成本條所包括的「自願生育的權利」，理由是不會在一九九七年引進嚴格的節育計劃。²⁵⁸

諮委會亦收到建議將條文改為：「香港居民有婚姻自由和自願生育的權利。」，理由是婚姻自由和生育自由皆為原則性的權利，受憲法保護，故無須註明「受法律保護」。另有建議在條文加上：「墮胎的權利受到法律保護。」²⁵⁹ 該些建議不獲採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說

255 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第328頁。

256 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第329頁。

257 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第330頁。

258 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第330頁。

259 同上，第330 - 331頁。

明」²⁶⁰ 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十八條

「香港居民享有香港特別行政區法律保障的其他權利和自由。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。²⁶¹ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第十三項為「享有由普通法所保障的其他權利和自由」。²⁶² 這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(五)款²⁶³ 及附件一第十三節的相關部分：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，……。」

這條文的第一稿由草委會香港居民的基本權利和義務專題小組於1986年11月制定，當時文本為：

「香港居民享有香港特別行政區法律規定的其他權利和自由。」

香港居民享有的權利和自由，除依法律規定外不得限制。」

條文第二稿制定時，第一款中「規定」兩字改為「保障」。條文第四稿制定時，於第二款末加上：「但此種限制需以維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德以及保障他人的權利和自由所必要為限。」條文第五稿制定時刪去第二

260 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

261 《起草過程概覽》，上冊，第332 - 336頁。

262 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第332頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

263 香港特別行政區依法保障人身、言論、出版、集會、結社、旅行、遷徙、通信、罷工、選擇職業和學術研究以及宗教信仰等各項權利和自由。

款。其後條文保持不變，並於1990年4月獲通過為《基本法》第三十八條。

條文第一稿制定時的條文「說明」：「基本法結構（草案）第三章（十三）寫了『享有由普通法所保障的其他權利和自由』的內容，由於『普通法』的範圍窄了一些，因此，將『普通法』改為『香港特別行政區的法律』。此外，為了避免上述各條都寫進『依照法律規定』的詞句，因此增寫了本條第二款的規定。」²⁶⁴

條文第三稿制定時的條文「說明」：「1. 小組同意將『討論稿』²⁶⁵第一款中的『法律規定』改為『法律保障』。2. 第二款的表述是考慮到前面的規定還不能全面概括各種權利和自由，故作此總的一條補充性規定，因此不宜刪去。3. 本條中『香港特別行政區法律』的範圍較廣，包括基本法、香港原有法律（包括普通法、衡平法等）和香港特別行政區立法機關制定的法律。」²⁶⁶

條文的第四稿制定前，諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組收到建議將條文修改為：「本法不限制香港特別行政區採納其他權利和自由。」另有建議將條文修改為：

「香港特別行政區居民都享有本章規定的權利和自由，及特別行政區法律保障的權利和自由。」

香港特別行政區居民享有的權利和自由，除了基於保障國家安全、維護社會秩序、保障公安、公眾健康或道德及其他人的權利和自由的理由而立法規定外，不得限制。任何法律的限制，必須為自由開放和民主社會所需要的。香港特別行政區的法律若有不符合上述原則而對香港居民的權利和自由構成不合理和不必要的限制，均屬無效。……（說明：保障本章規定的權利和自由不

264 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第332頁。

265 即本條條文的第二稿。

266 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第332 - 333頁。

會因『依法律規定』的原則而被剝奪。）」²⁶⁷

有意見認為前段第二項建議中的「自由開放和民主社會」是很難予以界定的；有意見認為應將該建議的第三句修改為：「任何法律的限制，必須依照不干預基本人權的原則。」；還有意見認為該建議的寫法非常含糊，因為條文中的「國家安全、社會秩序、公眾健康、道德及其他人的權利和自由」的定義不明確，若依這種寫法，會影響香港的法治精神，及不利香港的穩定。²⁶⁸

條文第四稿制定時的條文「說明」：「1. 根據所提意見，在第二款加上了：『但此種限制需以維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德以及保障他人的權利和自由所必要為限。』2. 在小組討論中，有的委員提出，刪去第四條²⁶⁹中『依照法律』四字，把本條第二款改為『香港居民在行使自由和權利時，不得侵害國家安全、社會秩序、公共衛生和他人的自由和權利』。」²⁷⁰

條文第五稿制定前，有諮委建議將第二款獨立為一條文，移往第一條後，藉此對「依照法律」一詞的解釋予以限制。²⁷¹ 前述「將第二款獨立為一條文」的建議被採納：如上文所述，條文的第二款於第五稿(即1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿))制定時刪去，並成為匯編稿的第三十九條²⁷²。

條文起草後期的諮詢期間，諮委會收到意見認為本條隱含的

267 1987年6月19日《有關基本法第三章草稿(87年4月30日稿)的意見》(1987年6月22日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十八次會議第四次續會討論文件)。《起草過程概覽》，上冊，第334頁。

268 居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組《香港居民的基本權利與義務最後報告之二》(1987年8月8日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第334頁。

269 即現時的《基本法》第二十七條。

270 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第334頁。

271 香港居民的基本權利與義務專責小組《對基本法第三章條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第334 - 335頁。

272 但「所必要為限」改為「所必需為限」。

意思是「假若某些權利自由沒有法律保障就不能享有」。諮委會還收到以下建議：將本條納入現時的《基本法》第四條；不應將憲法或法律所界定的權利予以分開，應將那些現已為香港居民享有的權利包括在本法內；及將「其他權利和自由」詳細列明。²⁷³ 該些建議沒有被採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」²⁷⁴ 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

第三十九條

「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。」

《中英聯合聲明》附件一第十三節第四款相關部分訂明：「《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定將繼續有效。」1986年4月22日草委會第二次全體會議通過的中華人民共和國香港特別行政區《基本法結構（草案）》第三章「香港居民的基本權利和義務」共十六項，其中第(十二)項為：「《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定將繼續有效」。²⁷⁵

《起草過程概覽》的起草資料顯示，本條的起草過程經歷

273 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第335頁。

274 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

275 《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

十一稿。²⁷⁶ 第一至四稿的文本為：「《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定，依照香港特別行政區的法律予以實施。」第五稿則改成兩條：「第三十八條《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定，通過香港特別行政區的法律予以實施。第三十九條香港居民享有的權利和自由，除依法律規定外不得限制。但此種限制需以維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德以及保障他人的權利和自由所必需為限。」第六至八稿除了條文號碼外，文本和第五稿沒有分別。第九稿則將兩條合而為一單條，分兩款。第一款加上「國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效」的內容。第二款刪除了第五至八稿中關於限制權利和自由的六個理由，並在句末加上「此種限制不得與本條第一款規定抵觸」。其後第十和十一稿的文本和第九稿一樣，並和現行《基本法》第三十九條一致。

兩個國際公約在香港特區的適用問題²⁷⁷

一九九七年前《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》（「兩個國際公約」）適用於香港，完全是由於英國是兩個國際公約的締約國而當時香港被視為英國的屬土。在一九九七年後中國在香港恢復行使主權，但中國當時不是兩個國際公約的締約國，所以在一九九七年後兩個國際公約是否可以在香港特區繼續有效，提出意見者表示關注。²⁷⁸ 在起草第三稿的過程中，有意見指出，公約當時適用於香港，只是限於公約在國際法層面上有約束力，英國政府在國際法上有義務就公約在英國和英國屬土的實施情況，向有關國際組織提交報告。如果有人指英國違反公約，公約的其他締約國可以向人權委員會投訴。當英國在一九九七年撤出香港，而中國未成為締約國

276 《起草過程概覽》，上冊，第337 - 361頁。

277 參閱中國常駐聯合國代表於1997年6月20日照會聯合國秘書長通報中方關於香港適用國際條約的立場及以清單形式列舉了多項於1997年7月1日起適用於香港特區的國際條約。該照會的內容收錄於本書的附錄十。

278 1987年4月14日《香港居民的基本權利與義務報告（一稿）》（1987年4月23日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十七次會議討論文件）。《起草過程概覽》，上冊，第344頁。

的話，兩個國際公約就不會根據國際法適用於香港。²⁷⁹

在起草本條第一稿的時候，有諮委認為中國應該考慮加入成為兩個國際公約的締約國，因為這樣可以保障中國公民的權利，也可以保障香港人的權利。意見認為由於中國在香港實行一國兩制，即使是中國單純為了保障香港人的權利而加入兩個國際公約也未嘗不可。但另外有諮委表示，如果要求中國為了香港現在實行部分條款而加入兩個國際公約，將會是本末倒置。他們認為中國不可能加入一些公約後，在中國其他地方不實行，而單在香港實行。所以不能以為了香港，成為要求中國加入兩個國際公約的理由。²⁸⁰

兩個國際公約的保留條款

有關兩個國際公約適用於香港的保留條款，「保留」的定義，在有關條約法律的《維也納公約》（1969年5月23日）中已有說明。「保留」是指國家在簽署批准接納同意或加入條約時，排除或限制條約一些條文應用於該國的法律效力，而作出的單方聲明，不論其表達方式和名稱為何。保留的條文，通常是限制需履行的國際條約責任，但亦有例外的情況：保留只聲明條文有所變更，或者企圖承擔條文規定以外的責任。如屬雙方之間的條約，「保留」則只是修正條文的建議。保留的合法性是一個有關多邊條約的單獨法律問題。²⁸¹

關於適用於香港的兩個國際公約中的保留條文，有意見在報章上指出根據英國簽署兩個國際公約時作出的聲明，英國保留某些條文不適用於英國或它的屬土。例如《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(B)項有關選舉權的條文，就不適用於香港。又例如《經濟、社會與文化權利的國際公約》第八條第一項b款規定，工會有權成立全國聯合會或同盟，而根據香港當時有關於

279 1987年3月19日《香港居民的基本權利與義務討論文件》（1987年4月10日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十六次會議討論文件）。《起草過程概覽》，上冊，第341頁。

280 1986年7月22日《居民及其他人的權利自由福利與義務第六次會議紀要（第二分組）》。《起草過程概覽》，上冊，第338頁。

281 同註腳279，第340頁。

工會的法律，涉及不同行業的工會無權成立工會性質的聯會²⁸²，另外英國也就該公約下男女同工同酬的權利作出保留。²⁸³

有諮委提出有關兩個國際公約適用於香港的規定，將繼續有效的時間性問題。諮委詢問那些規定是指簽署《中英聯合聲明》時適用於香港者，抑或是指一九九七年時適用於香港的規定。有諮委認為法律不是固定的，而在這十多年間可繼續發展。《中英聯合聲明》所用的字眼，只是說明了至少現在適用於香港的規定將來仍然繼續有效，但如保留條文在這十多年間也變成適用於香港，不會有限制加入那些條文。所以上述規定，應該是指一九九七年時所有適用於香港的規定。此外也有諮委預見這些有保留的條款，不一定到一九九七年才適用於香港，也可能現在或不久將來也是會適用的。是故應該自從當時開始推動那些被認為是適用的條款，成為法律的一部分。這樣也可使兩公約在一九九七年後的執行，更具連貫性。有諮委認為最好的做法，是對這些有保留的條款進行研究。如果認為他們是適合香港的話，便應爭取在起草《基本法》時，把這些條款一併寫進《基本法》。²⁸⁴

草委和諮委們也曾經討論兩個國際公約中不同的保留條文。在起草第一稿時有諮委認為，隨著社會的發展，以往英國有所保留的條款，現在可能已不再有保留了，例如有關選舉權的規定。²⁸⁵ 也有諮委認為，如果將來的選舉有直接選舉也有功能團體選舉的話，則仍需保留《公民及政治權利國際公約》第二十五條(B)段，因為功能團體選舉不能算是普及而平等無記名式選舉。另外有意見認為，這個條款的保留與否要等《基本法》草案出來以後再作考慮。²⁸⁶

282 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》。《起草過程概覽》，上冊，第339頁。

283 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第350頁。

284 1986年7月22日《居民及其他人的權利自由福利與義務第六次會議紀要（第一分組）》。《起草過程概覽》，上冊，第337 - 338頁。

285 同上。

286 同註腳280。參閱本書有關第六十八條的起草材料。

兩個國際公約適用於香港的有關規定

條文第二稿制定前，有意見認為《中英聯合聲明》附件一第十三節關於兩個國際公約「適用於香港的規定繼續有效」的規定，至少可以有三種不同的解釋：

「1.除英國保留的條款外，公約均適用於香港。

2.除英國保留的條款外，兩份公約中只有關於權利和自由的部份適用於香港。這是最有可能的解釋。

3.關於權利和自由這部份的條文，也不是全部適用於香港，例如《公民權利和政治權利國際公約》第十八條所提到的隱私權及第十九條所提到的知情權，在目前香港的司法制度下是不被承認的。故此公約內這部份的條文並不適用於香港。」²⁸⁷

條文起草後期，有草委反對將兩個國際公約的條文都寫入《基本法》，因為當時兩個國際公約是通過香港的法律而適用的，不是兩個公約直接適用於香港；而且英國對兩個公約適用於香港的情況仍有保留，當時只是約十條是適用於香港的，若作出詳細規定，便不可有所發展。事實上兩個國際公約很長，而內容已包括在居民基本權利一章內，故未必需要將兩個公約的條文寫入《基本法》。²⁸⁸

國際勞工公約

除了兩個國際公約，在後期起草本條第九稿的過程中，有意見認為國際勞工公約很重要，應該寫入《基本法》第三章中，因為兩個國際公約都是寫在第三章。另一方面內地草委認為雖然國際勞工公約很重要，但香港的國際公約相當多，如果都將這些國際公約寫進去便有問題，至於將兩個國際公約寫入《基本法》，是因為《中英聯合聲明》這樣規定，而國際勞工公約便沒有寫進去。²⁸⁹ 而在起草第十稿時有意見提出，國際勞工公約是會不斷改

287 同註腳282。

288 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，上冊，第349頁。

289 同上。

進的，其中具體內容未明，意見憂慮將國際勞工公約與兩個國際公約並列，會否有問題。²⁹⁰

兩個國際公約的執行

有意見認為除了保留的條文外，理論上兩個國際公約所有條文都適用於香港。但所謂適用並不是說公約條文是香港法律的一部分，可以由香港法院在個別案件中強制執行。因為根據英國和香港的法律制度，國際條約並不是法律的一部分。當時香港法律的正式來源，包括英國和香港立法機關制定的成民法和英國或香港法院訂立的判例法，但不包括英國政府與其他國家訂立的國際條約。這些國際條約不是香港法律的一部分，所以香港法院不能直接執行。所以嚴格來說，這兩個國際公約當時在香港都沒有直接的法律效力，即是不可由法院執行。總括來說，《基本法》起草當時，兩個國際公約在香港的適用性，只是國際法層面對英國政府或者英國在香港設立的政府有約束力，而不是在香港本土的法律層面。²⁹¹

至於如何在香港特區監察兩個國際公約的執行，有諮委認為

290 1989年9月12日《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法（草案）第三章的意見匯編》（1989年9月21日居民專責小組與草委會對口小組在港草委交流會議附件一）。《起草過程概覽》，上冊，第357頁。

291 同註腳282。

關於《公民和政治權利國際公約》在國際層面的執行辦法，按起草本條第三稿當時的理解，有以下三種：

(1) 締約國必須向一個人權委員會提交定期報告，報告締約國採取了什麼措施使公約規定的權利生效。人權委員會的成員由締約國共同選出。

(2) 如果一個締約國同意接受這種執行方法的話，另一個締約國可以就這締約國的違反公約的行為向人權委員會作出投訴。人權委員會在接到投訴後，可進行調解或斡旋，尋求解決問題的方法。但人權委員會不是一個國際法庭，不可以對違反公約的締約國，進行司法審裁。如果把這種執行《公民權利和政治權利國際公約》的方法應用於當時香港的情況，這就是說如果英國政府在香港作出了違反公約的行為，公約的另一個締約國便可向人權委員會投訴。

(3) 由受違約行為影響的個人，直接向人權委員會投訴，但這個辦法只適用於簽署了公約的《任擇議定書》的國家。英國沒有簽署這份文件，所以這種執行辦法並不適用於當時的英國和香港。（同註腳279。）

而關於實施《經濟、社會與文化權利的國際公約》，該公約規定締約國要向聯合國經濟及社會理事會提交定期報告，報告締約國採取了什麼措施去實現公約規定的權利。經濟及社會理事會在審閱報告及有關資料後可向聯合國大會提交報告和建議。（同註腳279。）

兩個國際公約成為《基本法》的一部分時，應該由法院執行監察的任務。有諮委建議設立一個監察委員會，當立法機關通過一些觸犯兩個國際公約的法例時，監察委員會也可以向法院提出。而《經濟、社會與文化權利的國際公約》的內容，不能以法律形式表達，其中包括的是一些屬於社會政策的範圍、居民生活實況的問題。這些是要根據地區的經濟情況或社會文化的環境，才能決定怎樣逐步實施，因此有賴立法機關監察。

一些諮委表示，兩個國際公約只有道義上的約束力而無實際的法律效力。故現在應通過人權法案，使這兩個國際公約成為香港法律的一部分。由於將來在香港特區實行的法律包括香港原有法律，因而使這兩個國際公約在一九九七年後，仍可以保障香港居民的權利。²⁹²

當時，報章上有意見指出很多國家處理兩個國際公約的辦法，是將《公民權利和政治權利國際公約》所列舉的權利作為基本權利，而將《經濟、社會與文化權利國際公約》列舉的權利，歸納為一些指導性原則，指導政府運作，但這些條文不能直接執行。意見提議在決定《基本法》內應該列出那些權利時，要同時考慮這些權利在被侵犯時，是否可以通過司法機關予以保障。²⁹³而關於香港現行法律能否執行《公民權利和政治權利國際公約》的內容，有意見指出《公民權利和政治權利國際公約》的部分內容已經由香港法律予以保障，但諮委會在1987年3月的一份討論文件中，列出當時保障這些基本權利的法律和法律容許的例外情況。例如，官方保密法例內就對言論自由有相當嚴峻的規限。該意見指出香港當時仍有不少法例頗為嚴峻，而且認為香港人享有的自由是因為這些嚴峻的法例並沒有被嚴格執行。²⁹⁴

在就《基本法》（草案）徵求意見的時候，有意見表示公約條文的解釋應該由香港特區負責，不應由人大常委負責。本條牽涉《基本法》解釋權的問題，如人大常委經常運用這項權力，且

292 同註腳284。

293 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關《基本法》的言論摘錄》。《起草過程概覽》，上冊，第338-339頁。

294 1987年5月31日陳文敏《評香港居民的基本權利和義務專題報告書》（1987年6月22日居民及其他人的權利自由與福利與義務專責小組第十八次會議第四次續會附件四）。《起草過程概覽》，上冊，第345頁。

建基於內地的觀念，對港人的人權自由將會有所影響。意見認為由於人大常委對《基本法》有最終解釋權，即使香港特區法院有權裁定本條的限制是否必須，其作用也會大大縮減，而法院也只能依循人大常委的解釋。²⁹⁵

使兩個國際公約成爲香港法律的建議²⁹⁶

關於如何令兩個國際公約在香港本地層面成爲法律，在起草第一稿時有諮委認為要爭取當時政府通過人權法案有一定困難，而且這是立法局的工作，與起草《基本法》無關。但也有諮委認為，雖然通過法案是立法局的事，但諮委可用市民的身份向立法局表達意見。而且，當這項法案生效後法院由當時至一九九七年間所處理的案件，更可以成爲將來人權法案的案例。²⁹⁷

除本地立法外，有諮委建議在《基本法》中清楚列明，例如可以沿用《中英聯合聲明》中的字眼並以附件形式把兩個國際公約的條文放在《基本法》，這就可以確保其日後在香港特區的法律效力。經過討論後，諮委們基本上同意，應該雙管齊下同時使用兩個方法，這樣兩個國際公約的執行便會獲得雙重保障。²⁹⁸

在起草第四稿的過程中，關於如何令兩個國際公約在香港法律層面有約束力一共有七種建議方案：²⁹⁹

(1)現行法律已經反映兩個國際公約的部分內容。《基本法》可以列出各種權利和自由，對現行法律上未符合兩個國際公約的部分作出補充，無需對兩個國際公約作進一步規定；

(2)把兩個國際公約中適用於香港的條文，以《基本法》附件形式列出，並賦予這附件最高的、與《基本法》其他部分相同的法律效力，並授權香港特區法院執行這些條文；

295 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第353 - 354頁。

296 參閱1991年《香港人權法案條例》，香港法例第383章，訂明「本條例將《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定收納入香港法律……。」

297 同註腳284。

298 同上。

299 同註腳278。

(3)兩個國際公約中適用於香港的條文，在《基本法》中作一個原則性的規定，說明這些條文在香港特區予以實行；

(4)使兩個國際公約條文成為《基本法》的一部分，例如列出在香港適用的條文編號，不需開列內容，成為香港法律的一部分，並且授權香港特區法院在具體案件中引用這些條文作為審查香港特區的行政和立法行為的合法性依據；

(5)對《中英聯合聲明》和《基本法結構（草案）》所列的居民權利和自由作出明確的規定，藉此體現兩個國際公約適用於香港的規定的主要內容。此外，參照兩個國際公約目前在香港的實施情況和辦法，再作一個原則性的規定，說明兩個國際公約適用於香港的有關規定依照和透過香港法律予以實施，並訂明兩個國際公約與香港特區法律的關係；

(6)在《基本法》中包括人權法案；

(7)要求中國成為這兩個國際公約的締約國。

對權利自由的限制

本條第五及第六稿中，當時第三十九條關於對權利自由的限制內容如下：「香港居民享有的權利和自由，除依法律規定外不得限制。但此種限制需以維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德以及保障他人的權利和自由所必需為限。」第七及第八稿中，「除依法律」改為「除依法」，「但此種限制需以」改為「但此種限制應以」。

就本條草案徵求意見的時候，關於第八稿文本中的「必需」一詞，有諮詢意見質疑這是由法院判定還是全國人大判定。也有諮詢意見提出，居民享有與生俱來的權利和自由，這些權利和自由的限制應以維護民主與自由社會所必須為限，但是本條對居民享受及行使權利和自由的限制太多，希望將上述關於對權利的限制刪去，或保留第一句「香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制。」也有意見認為，第八稿第三十九條的條文，將來容易使政府立法限制新聞自由。³⁰⁰

300 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，上冊，第349頁。

而內地草委回應時表示，原來的權利自由是很寬的，但是加了「依法」兩字便有了限制，但這限制要把第八稿的第三十八和第三十九條一併來看。第三十九條規定其限制止於國家安全、公共衛生、公共道德、以及保障其他人的權利和自由所必需為限，而這些是跟隨兩個國際公約內的規定。因此如需施加限制，便只可以上述幾方面「必需為限」。³⁰¹

有諮委認為，第五至第八稿中「維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德、以及保障他人的權利和自由所必需為限」用詞太空泛，應該參考其他國家的寫法。有諮委認為，第八稿第三十九條所規定限制人權的權力，雖然籠統但具有威脅性，以「公共衛生、公共道德」為理由限制權利和自由的權力，規定含糊。³⁰²

而有諮委建議省去第八稿中的第三十九條，因為第一款關於權利和自由依法規定限制的內容已經在法律體制中體現，不用列明。而有諮委認為第二款「此種限制應以維護國家安全……保障他人的權利和自由所必需為限」令第一款意思混淆，因為第二款指出限制自由的條件，但其實任何自由都會受法律限制。有諮委認為「此種限制應以維護國家安全……保障他人的權利和自由所必需為限」這句不清楚，一則沒有說明誰界定的限制，再者沒有說明這些限制的標準。³⁰³

此外，也有諮委提出第三十九條對權利和自由的限制，已超越兩個國際公約所規定的限制。意見認為《公民權利和政治權利國際公約》第四條規定，只有在當局正式宣布緊急狀態危及本國的情況下，才可以限制權利和自由，但亦不得引起以種族、宗教為根據的歧視。而且，不得限制公約第六、七、八、十五、十六、十八條所規定的比較基本的權利，如生存權、不受殘忍不人道或侮辱待遇的權利、思想及宗教自由等。³⁰⁴

301 同註腳288。

302 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，上冊，第350頁。

303 同上。

304 同上。

有意見提出任何對權利和自由的限制，應為一個民主與自由社會所必須的，而且主張「民主」的意思不採取政治性解釋。這樣，可以使本條有彈性地應用於不同的權利而作出不同的限制。而這個措辭和《公民權利和政治權利國際公約》及《歐洲人權公約》的限制條款很相似，使國際間的案例可作為解釋的參考根據。為保障香港特區居民日後所獲得的權利和受到的限制，不會在一九九七年後有變。亦有提議應該容許法庭參考國際法庭和其他國家的判例，訂立一個與國際看齊的標準，以加強國際判例的影響力和約束力，避免要離棄豐富的國際判例，而要另闢新的解釋。³⁰⁵

也有意見認為本條只是對日後立法機關制定的法律提供標準，但對當時施行的法律，似乎起不了太大監察作用。³⁰⁶而在起草第十稿的過程就《基本法》（草案）徵詢意見的時候，有意見提出除非可以限制權利和自由的法律，會受到一些限制，否則香港特區可以通過舊日的法律削減本章保障的權利和自由，在這情況下，人權便不能得到有效的保障。³⁰⁷

經過討論後，本條第九稿和其後的文本，將第三十八條和第三十九條合併為一單條，分兩款，並刪除了原第三十九條第二款關於維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德及保障他人的權利和自由的提述，及在句末加上「此種限制不得與本條第一款規定抵觸」。根據當時《香港居民的基本權利和義務專題小組對條文修改情況的報告》，作這樣的修改，就能使依法對香港居民權利和自由的限制，緊密地結合起來，有利香港特區依法保障香港居民權利和自由。³⁰⁸

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」³⁰⁹有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄

305 同註腳283，第355頁。

306 同上，第354頁。

307 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第359頁。

308 1989年1月9日。載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第356頁。

309 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

於本書有關第二十五條的起草材料。

第四十條

「『新界』原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。³¹⁰ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第(十五)項為「新界原居民的合法權益受保護」。³¹¹ 《中英聯合聲明》沒有直接提及新界原居民的權益。³¹²

這條文的第一至第三稿為：「新界原居民的合法權益受香港特別行政區的保護。」條文的第四稿為：「『新界』原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護。」條文的第四稿制定時有下述「說明」：「1. 按照《聯合聲明》的表述，『新界』一詞應加上引號。2. 將『合法權益』改為『合法傳統權益』。」³¹³ 其後，條文的第五至第十一稿維持不變，並於1990年4月獲通過為《基本法》第四十條。

條文的第一稿制定前，有部份起草委員對《基本法結構(草案)》的意見認為，對新界原居民享有的權利和傳統道德、風俗，

310 《起草過程概覽》，上冊，第362 - 371頁。

311 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第362頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

312 參閱《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」中華人民共和國政府和聯合王國政府就香港土地契約處理同意之事項第二節：「……至於舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地和類似的農村土地，如該土地在一九八四年六月三十日的承租人，或在該日以後批出的丁屋地的承租人，其父系為一八九八年在香港的原有鄉村居民，只要該土地的承租人仍為該人或其合法父系繼承人，租金將維持不變。一九九七年六月三十日以後滿期而沒有續期權利的土地契約，將按照香港特別行政區有關的土地法律及政策處理。」

313 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第367頁。

可以不寫，因為他們都是香港人，不宜單獨加以區分。³¹⁴ 諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組曾討論新界原居民的問題：「一些委員認為，新界原居民是香港在英國主權統治下才有意義的，英國統治一旦結束，所有居民都歸於一體，無所謂原居民之分。但儘管如此，亦有委員認為，原居民的觀念其實是一些歷史遺留下來的問題，既然我們接受『一國兩制』的構想，即我們願意在尊重歷史的原則下進行工作，所以我們一方面要從整體統一的角度去看問題，但另一方面也要從歷史發展的角度，對特殊情況予以考慮，謹慎處理，使新界原居民現時所享有的權利，在主權的過渡中，獲得妥善安排。」³¹⁵

條文的第一稿制定時有下述「說明」：「基於新界的特殊情況，香港現行法律規定，新界原居民享有一些特別的合法權益。基本法結構(草案)第三章(十五)寫明了『新界原居民的合法權益受保護』。」³¹⁶

1987年1月16日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十次會議（新界原居民）附件一1986年12月20日《新界原居民權益研討會—新界原居民原有之合法權益及傳統習慣》（下稱「《新界原居民權益研討會報告》」）闡述了被認為是新界原居民當時的權益，包括：鄉議局及其成員的地位；新界原居民的男丁有權一生人一次建一間面積不超過七百平方呎不高過廿五呎之小型屋宇；新界鄉村屋宇可獲豁免差餉；原居民的村落遭受搬遷時應有特惠補償；新界原居民的土地契約和與土地有關的一切權利；新界原居民的安葬權利；生活習俗及文物受保護；及新界原居民遺產及繼承權。³¹⁷ 該報告亦闡述了與上述權益相關的香港

314 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第362頁。

315 1986年4月22日《居民及其他人的權利自由福利與義務第二次會議總結(第二分組)》。《起草過程概覽》，上冊，第362頁。

316 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第362頁。

317 《起草過程概覽》，上冊，第363 - 364頁。

法例。³¹⁸

關於新界原居民的海外華僑問題，《新界原居民權益研討會報告》中有意見認為在《基本法》內要明確他們在香港特區內的居留權，產業繼承權及其政治權利。³¹⁹ 諮委會居民及其他人的權利自由與義務專責小組認為新界原居民到海外謀生者不論持哪一國的護照回港定居後持有香港特區永久居民身份證者，應享有選舉權及被選舉權，並認為擁有外國籍之「原居民」應需特別處理，但此問題應由國籍法或其他組去處理。³²⁰

諮委會居民及其他人的權利自由與義務專責小組曾不止一次開會討論是否應該將新界原居民之權益寫於《基本法》內。最後就新界原居民權益在《基本法》上的寫法達至共識：新界原居民的合法權益受尊重，至於將來，可因應社會轉變有所修改，而修改權則為將來特區政府所有。有諮委認為應將這共識寫入《基本法》，亦有認為不應將之寫在《基本法》上。³²¹

該專責小組亦曾不止一次討論是否應使用「原居民」一詞：「從草擬法律的角度來看，不應將特權寫上，更不應將之突出，但若有『原居民』一詞，便會引致以後有人以『原居民』之名要求各種特權。故有建議將『原居民』一詞，改為『其父系為一八九八年在香港的原有鄉村居民』，又將其有關問題，列在『土地契約』一欄來處理，以避免有人利用『原居民』一詞來要求特權。」³²² 根據1987年3月14日經執行委員會通過的居民及其他人的權利自由與義務專責小組《新界原居民權益最後報告》，

318 包括鄉議局條例 - 香港法例第1097章；區議會條例 - 香港法例第366章；區域市政局條例 - 香港法例第385章；差餉條例 - 香港法例第116章；公眾衛生及市政事務條例 - 香港法例第132章；新界條例 - 香港法例第97章。《起草過程概覽》，上冊，第363 - 364頁。

319 《起草過程概覽》，上冊，第365頁。

320 居民及其他人的權利自由與義務專責小組《新界原居民權益最後報告》(1987年3月14日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第367頁。

321 1987年1月16日《居民及其他人的權利自由福利義務專責小組第十次會議紀要(新界原居民)》；1987年3月4日居民及其他人的權利自由與義務專責小組《新界原居民權益討論文件(草稿)》(1987年3月13日居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組第十四續會討論文件)；及居民及其他人的權利自由與義務專責小組《新界原居民權益最後報告》(1987年3月14日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第365 - 367頁。

322 同上。

「原居民」的意思為「其父系為一八九八年在香港的原有鄉村居民」。³²³

條文的第三稿制定時有下述的「說明」：「1. 有的委員建議將本條的『合法權益』改為『合法傳統權益』，因為新界原居民即農民的傳統權益是幾百年歷史所形成的事實，有些是沒有法律規定的，例如祖、堂物業的繼承問題等，只寫『合法權益』就不完善了。2. 對『受特別行政區的保護』的規定，有的委員建議改為『受特別行政區的法律保護』，但這與前面的『合法權益』語意重複。有的委員建議改為『受特別行政區政府的保護』，但不夠全面，因為除受政府保護外，還受立法機關、司法機關的保護。因此，仍保留『受特別行政區的保護』的提法。」³²⁴ 如上文所述，條文的第四稿制定時，「合法權益」改為「合法傳統權益」。

在條文的整個起草過程中，有不少關於「新界」一詞的意見，例如在條文的第五稿制定前，有的草委提出本條出現「新界」一詞，可否避免使用，希望加以研究。有的草委建議為避開「新界」一詞，可將「『新界』原居民」改為「九龍以北的居民」。³²⁵

條文的第五稿制定前曾有下列的反對意見：「有委員認為第十七條有關『新界』原居民的權益並不是居民的基本權益，故不應列入第三章，甚至不應列入基本法中。有委員認為在保障新界原居民權益的同時，其他人的權益也應得到平等保障，即是說在解決問題時，法律面前人人平等是基本原則，如新界原居民比新

323 《起草過程概覽》，上冊，第367頁。

324 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第367頁。

325 收錄於：1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》；1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》的意見匯集(一)》；1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》；1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第367 - 368及370 - 371頁。

界非原居民在財產或有關問題的爭議上享有特權的話，這對後者便不公平。……」³²⁶

條文的第九稿制定前，有諮委建議取消此條文，因為如條文所寫，新界人士利益太受照顧，而且此條文所保護的新界原居民在一九九七年後的合法傳統權益帶有強烈歧視女性成份。另有諮委認為「傳統」兩字意義含糊，有諮委建議將「合法傳統權益」改為「合法和傳統習俗權益」。³²⁷ 但有內地草委表示，在中英談判時，在土地的問題上寫了一條有關保護新界原居民的權利，其中包括將來不增加租金、建丁屋的權利等，因此九七年後是要按照《中英聯合聲明》的規定來做。再者，《基本法》是要盡量保持九七年後原有制度不變，而原居民的權利也不要變，因為香港現行法律亦包括了他們的權利。從法律的角度來看，既要包括一般利益，也要包括少數人利益，這並不矛盾。內地也會照顧少數民族的利益，使他們得到自治，這是有利於少數民族及人民間的團結。而新界原居民的問題是歷史遺留下來的問題，保障他們的權利是有利於香港居民的團結。³²⁸

條文的第十稿制定前，諮委會依然收到不少反對本條的意見及條文修改建議。³²⁹ 但如上文所述，條文自第五稿起維持不變。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」³³⁰：「……在香港特別行政區……原有的……生活方式不變，法律基本不變……」；及有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

326 《「保障居民基本權利與自由的原則和具體問題」討論報告》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第368頁。

327 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第369頁。

328 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，上冊，第368頁。

329 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第371頁。

330 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第四十一條

「在香港特別行政區境內的香港居民以外的其他人，依法享有本章規定的香港居民的權利和自由。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第十三節的相關部份：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。……」1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第(十四)項為「居住在香港的其他人的合法權益受保護」。³³¹

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。³³² 這條文的第一稿為：「在香港境內的香港居民以外的其他人的合法權益受香港特別行政區的保護。」條文的第二稿制定時，「香港境內」改為「香港特別行政區內」，「的合法權益受香港特別行政區的保護」改為「依法享有本章規定的香港居民的權利和自由」。條文的第三至第十一稿的內容及文字沒有任何實質改變。條文其後於1990年4月獲通過為《基本法》第四十一條。

條文的第一稿制定時有下述「說明」：「中英聯合聲明附件一第十三節和基本法結構(草案)第三章(十四)載明了本條的內容。」³³³

條文第二稿制定前，諮委會居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組不止一次討論，並有共識：在諮委會居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組的討論中，諮委都一致同意，香港特區의 各種居民，無論是臨時性的或永久性的，也不論其國籍為何，其個人的基本人權和自由，包括原有法律所規定的人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會、通信、旅

331 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第372頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

332 《起草過程概覽》，上冊，第372-377頁。

333 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第372頁。

行、遷徙、罷工、遊行、選擇職業、學術和信仰自由，住宅不受侵犯，婚姻自由以及自願生育的權利，均應受到法律保護。³³⁴

條文的第三稿制定時有下述「說明」：「根據所提意見，對保障其他人的權利作了進一步的規定，改為『依法享有本章規定的香港居民的權利和自由』。經小組逐條研究，本章規定的香港居民的權利和自由，除個別的外，其他人都可以享有。加上『依法』，是因為個別權利，如選舉權和被選舉權，其他人是無權享有的。」³³⁵

條文的第四稿制定時有下述「說明」：「有的意見建議將本條規定改為：『香港居民以外的其他人，依法享有本章規定的（除了選舉權和被選舉權）香港居民的權利和自由』，經小組研究，『其他人』除不能享受選舉權和被選舉權外，還有個別的權利，如自由進入香港，也不能享有，因此未改。」³³⁶

條文的第九稿制定前，就居民的定義及國籍問題，有內地草委表示《基本法》第三章主要是指香港居民，而本條及第四十二條的「其他人」並非指內地的人，而是一兩天過境的也是其他人。至於其定義則是模糊的，但他們基本上是可享有香港居民的權利和自由的。³³⁷

有諒委建議將「依法享有本章規定的香港居民的權利和自由」改寫成「得享有香港特別行政區制訂的法律所賦予之權利和自由」，理由有二：(1) 以免在一九九七年後滯港的越南船民能

334 1986年11月11日居民權利、自由與義務專責小組之居民定義工作組《居民定義—出入境、居留、遞解離境、選舉權及被選舉權討論文件》(1986年12月8日居民及其他人的權利自由福利與義務第七次會議討論文件)。該討論文件內容於1987年2月14日經執行委員會通過為《居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權最後報告》。《起草過程概覽》，上冊，第372-373頁。

335 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第373頁。

336 1987年8月22日《香港特別行政區居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第374頁。

337 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，上冊，第375頁。

享有和香港居民同等的權利和自由。這樣改寫，則可令香港政府在一九九七年後，保持現有處理難民政策的權力。(2)「依法」兩字如是「依照基本法」的話，則條文所指的「其他人」，例如遊客，所享有的權利和自由，便較現時香港的規定為多，所以要改寫為按照香港特區所制訂的法律，而賦予他們（其他人）在港能享有的權利和自由。但有諮委會認為，「依法」等字眼並無不妥，因為根據當時人民入境條例(Immigration Ordinance)，已有規定滯港的難民不能享有和香港居民同等的權利和自由，所以越南船民亦不例外，故此無須修改此條文。³³⁸

諮委會收到意見認為本條是第二十四條³³⁹的特別補充，因為其他人的身份特別，故這補充是必要的。另外，諮委會收到建議刪除本條，理由包括：如果「其他人」是指香港居民以外的人，實不應依法享有第三章規定的香港居民的權利和自由；本條與第一章第五條「香港特別行政區依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由」³⁴⁰內容重複；及除因保護永久性居民的政治權利而作出適當的規定外，第三章所列的條文應該適用於香港特區管轄範圍以內的所有人，而不應只限於香港特區的居民。³⁴¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」³⁴²有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。相關部份點明：「……針對香港居民組成的特點，不僅規定了香港居民所一般享有的權利和自由，也規定了其中的永久性居民和中國公民的權利，還專門規定了香港居民以外的其他人依法享有香港居民的權利和自由。……」

338 《基本法諮詢委員會居民的基本權利與義務專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第三章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，上冊，第375頁。

339 即現時的《基本法》第二十五條。

340 即現時的《基本法》第四條。

341 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第375 - 376頁。

342 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第四十二條

「香港居民和在香港的其他人有遵守香港特別行政區實行的法律的義務。」

《中英聯合聲明》並無提及香港居民和在香港的其他人的義務。草委會第二次會議參閱資料之一1986年4月《香港各界人士對基本法結構等問題的意見匯集》中有下述關於《基本法》結構的方案和意見：「……公民的義務如必須遵守法例等，也要詳列。」³⁴³ 《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程經歷十一稿。³⁴⁴ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第三章「香港居民的基本權利和義務」第(十六)項為「香港居民有遵守基本法和香港特別行政區一切法律的義務」。³⁴⁵ 有部份草委對《基本法結構(草案)》的意見認為《基本法》不應規定居民的義務。³⁴⁶

這條文的第一稿為：「香港居民和在香港的其他人有遵守香港特別行政區法律的義務。」條文的第二稿制定時，「香港」改為「香港特別行政區內」，其後於條文第三稿制定時，改回「香港」。條文的第四至第八稿的內容及文字沒有任何改變。條文的第九稿制定時，「香港特別行政區法律」改為「香港特別行政區實行的法律」。條文的第十及第十一稿維持不變，並於1990年4月獲通過為《基本法》第四十二條。

條文的第一稿制定時有下述的「說明」：「基本法結構(草案)第三章(十六)載明了香港居民有遵守香港特別行政區法律的義務。此外，參考了在香港調查中徵集的意見，增寫了在香港的其

343 《起草過程概覽》，上冊，第378頁。

344 《起草過程概覽》，上冊，第378 - 384頁。

345 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第378頁。《基本法結構(草案)》全文收錄於附錄四。

346 1986年4月《部份起草委員對基本法結構(草案)的意見(備忘錄)》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第378頁。

他人也應履行這一義務。」³⁴⁷

條文的第三稿制定前，有諮委建議將這條文移往第二條³⁴⁸之後，以示其重要性。³⁴⁹ 條文的第三稿制定時有下述「說明」：「有的委員提出，凡是在香港境內的人，都要遵守香港法律，這是否包括駐軍在內。經研究，本條是對香港居民和其他人守法的原則規定，並不影響在基本法中對駐軍的守法問題作出專門的特殊的規定。」³⁵⁰

條文的第四稿制定前，有諮委建議刪去「其他人」，並將條文修改為：「香港特別行政區居民在香港特別行政區有遵守香港特別行政區法律的義務。」³⁵¹ 該些建議不獲採納。

條文的第九稿制定前，就居民的定義及國籍問題，有內地草委表示《基本法》第三章主要是指香港居民，而第四十一條及本條的「其他人」並非指內地的人，而是一兩天過境的也是其他人。至於其定義則是模糊的，但他們基本上是享有香港居民的權利和自由的。³⁵²

條文徵求意見稿諮詢期間，有不少意見認為應於本條加上其他義務，例如有來自內地的意見認為應於本條加上：「香港居民有維護國家榮譽、利益、安全的義務和促進祖國繁榮穩定的義務。」³⁵³ 諮委會亦收到建議將條文改寫為：「香港居民和在香港

347 1986年11月12日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第378頁。

348 即現時的《基本法》第二十五條。

349 1987年3月9日《居民及其他人權利自由福利與義務專責小組第十四次會議紀要(修訂)》。《起草過程概覽》，上冊，第379頁。

350 1987年4月13日《香港特別行政區基本法起草委員會香港居民的基本權利和義務專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，上冊，第379頁。

351 居民及其他人的權利自由福利與義務專責小組《香港居民的基本權利與義務最後報告之二》(1987年8月8日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第381頁。

352 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，上冊，第381-382頁。

353 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》的意見匯集》。《起草過程概覽》，上冊，第382頁。

的其他人有維護國家統一，擁護中央人民政府和遵守香港特別行政區法律的義務。」；「香港特別行政區永久性居民中的中國公民有效忠國家民族和維護祖國統一的義務，在香港居住的其他人有遵守香港特別行政區法律的義務。」³⁵⁴ 該些意見均沒有被採納。

諮委會收集到意見認為寫上這一般人都會接受的義務的用意含糊。但有意見認為本章應對居民所應行的義務加以說明，不可假設居民會自動遵守法律。³⁵⁵ 亦有居民專責小組委員認為：「由於本章是關於居民的權利和義務，而本章除本條外全是關於權利的規定，故本條的存在是必要的。」³⁵⁶

關於香港居民是否有服兵役的義務這議題，有內地草委認為香港居民的權利自由根據第十條³⁵⁷ 的規定是以《基本法》為依據的，而本條又規定香港居民只有遵守法律的義務，沒有說要服兵役，因此香港居民便沒有服兵役的義務。³⁵⁸ 其後，條文的第十稿制定前，諮委會收到建議於條文加上「香港的中國公民該盡兵役的義務。」，理由包括香港的中國公民與內地的中國公民在義務上應沒有分別。但另有建議於條文加上「香港居民不須有服兵役的義務。」，理由是為落實國家領導人對香港特區的方針。³⁵⁹ 該些條文修改建議均不獲採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」³⁶⁰ 有題為「關於居民的基本權利和義務」的段落，內容收錄於本書有關第二十五條的起草材料。

354 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第382頁。

355 同上。

356 《居民專責小組就基本法(草案)第三章討論的會議紀要》(1989年10月5日居民專責小組第二次諮詢期第四次會議紀要附件，同年10月7日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，上冊，第383頁。

357 即現時的《基本法》第十一條。

358 同註腳352。《起草過程概覽》，上冊，第381頁。

359 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，上冊，第383頁。

360 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第四章 政治體制

第一節 行政長官

第四十三條

「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。

香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。¹」

《基本法》第四十三條是《基本法》第四章「政治體制」中第一節「行政長官」的首條條文。²《基本法》起草初期，有諮委認為「中英聯合聲明內談經濟部份太多，政制太少，所以基本法要側重寫政制部份，但如果寫得太詳細，則缺乏修改餘地，而太簡單，則又會說不清主要重點。個別委員建議在基本法內只闡述政制的大原則，而具體細節則以附件形式詳述。既可達到精簡原則，另一方面易於在港人手裡修改政制附件部份，而可能不需呈交中央通過。」³

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，這條文第一稿至第四稿內容較全國人大通過文本簡單，僅訂明：「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，依照本法規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。」第五稿制定時作出修改，在條文第一組字詞後加入了「代表香港特別行政區」。經修改的文本後來獲

1 「對……負責」這組字詞，除見於《基本法》第四十三條，還可見於《基本法》第五十七、五十八、六十四、九十九和一百零一條。

2 基本法第四章共62條條文，由第四十三條起，至第一百零四條止。分6節：第一節「行政長官」、第二節「行政機關」、第三節「立法機關」、第四節「司法機關」、第五節「區域組織」，和第六節「公務人員」。

3 1986年2月基本法諮詢委員會第四批討論總結。《起草過程概覽》，中冊，第387頁。

通過成為《基本法》第四十三條。⁴

《中英聯合聲明》第三條第四款中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策：「香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」附件一第一節的具體說明訂明：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」

此條第五稿制定前的討論，紀錄了草委對條文草稿的意見，可以此參考修改此條，加入「代表香港特別行政區」的原因：

「有些委員認為，應將第四十七條第一、二款內容移至本條，改為：『香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區及領導香港特別行政區政府，依照本法規定對中央人民政府和香港特別行政區負責』。這樣可以清楚地體現行政長官的地位。⁵有些委員建議改為『香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區依照本法規定對中央人民政府和香港特別行政區負責』。有的委員認為，本條後半句可改為『依照本法規定對中央人民政府負責，領導香港特別行政區政府』。有些委員則認為，還是保留原條文為好。

有的委員認為，本條是講行政長官的地位作用，但表述得不清楚，需進一步推敲，比如：行政長官是特區的首長是什麼意思，特區並不是一個機構……」⁶

香港特區行政長官對「中央人民政府和香港特別行政區負責」的規定在條文起草過程，曾有頗多討論。有草委關注，行政長官向特區「負責」是什麼意思，它與向中央人民政府「負責」相並用是否合適。⁷另有意見認為條文應修改為香港特區行政長官向香港特區居民負責。亦有意見認為《中英聯合聲明》附件一

4 《起草過程概覽》，中冊，第387 - 393頁。此條起草過程經歷九稿。

5 基本法起草初期第四十七條，即通過版本第四十八條，列明行政長官行使職權。其中第一款：「代表香港特別行政區」；第二款：「領導香港特別行政區政府」。

6 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第389頁。

7 同上。

內規定「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」，行政長官是行政機關的首長，故此，條文應作修改，訂明行政長官對立法機關負責。也有建議刪去「中央人民政府和」一組字詞。⁸

第四十四條

「香港特別行政區行政長官由年滿四十周歲，在香港通常居住連續滿二十年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第四十四條有關行政長官資格的條文，包括年齡限制、居港期、國籍，起草過程中內容基本不變。唯一修改是在起草後期，即第八稿加入一組字詞：「並在外國無居留權」。⁹ 文字方面居港期規定則由最初：「在香港通常連續居住滿二十年」，到第五稿時改為：「在香港通常居住連續滿二十年」。

此條文諮詢過程中，有意見認為行政長官只須為香港永久性居民即可，不須為中國公民。另有意見認為「中國公民」和「永久性居民」應改為：「在香港出生的中國人」。亦有建議加上：「並沒有擁有非中國國籍」的規定，以防止出現雙重效忠及政治特權的情況。還有建議在條文第二組字句，即：「在香港通常居住連續滿二十年……」前，加上「就任前」三字，以避免有人雖具備「在香港通常居住連續滿二十年」的資格，但因「就任前」離開香港太久，而根本對香港當時的事務不熟悉。¹⁰

1989年2月15日條文第八稿公布前，姬鵬飛主任委員向人大常委的報告指出：

「(三) ……此外，基本法(草案)還規定，行政長官、政府主

8 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第392頁。

9 《起草過程概覽》，中冊，第394 - 399頁。此條起草過程經歷九稿。

10 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文報告》。《起草過程概覽》，中冊，第397 - 398頁。

要官員、行政會議成員、立法會主席、終審法院和高等法院的首席法官都必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。這是體現國家主權所必需的。」¹¹

1990年2月19日姬鵬飛主任委員在《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的修改情況報告》則指出：

「三、在有關香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格規定的條款中加上了『在外國無居留權』的限制。」¹²

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。」¹³

1990年4月4日全國人大通過此條第九稿為《基本法》第四十四條，文本與第八稿同。

1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話曾論及「港人治港的界綫和標準」：¹⁴

「要相信香港的中國人能治理好香港。……我們相信香港人

11 1989年2月15日姬鵬飛《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的報告》。《起草過程概覽》，中冊，第398頁。

12 《起草過程概覽》，中冊，第399頁。

13 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

14 「一個國家，兩種制度」，《鄧小平文選》，第三卷，第72頁。

能治理好香港，不能繼續讓外國人統治，否則香港人也是決不會答應的。

港人治港有個界綫和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成分是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。什麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義、都是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。」

第四十五條

「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。」¹⁵

《中英聯合聲明》第三條中華人民共和國政府聲明中華人民共和國對香港的基本方針政策第四款列明：「行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」附件一第一節亦訂明：「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」

1986年4月22日草委會第二次全體會議通過《中華人民共和

15 1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過；2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議批准修正；2021年3月11日第十三屆全國人民代表大會第四次會議通過《關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，見附錄十二。2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂，見附錄十三。

國香港特別行政區基本法結構（草案）》，第四章題為：香港特別行政區的政治體制。其中第一節（一）：行政長官 — 行政長官的產生和任免。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，此條起草過程經歷九稿。¹⁶《結構（草案）》通過前後，及條文起草初期，草委會設立的政治體制專題小組就這課題作了多番討論，包括分組討論，亦收到很多來自社會人士、團體不同意見。其間條文第一至第三稿均出現「香港特別行政區行政長官的產生（待擬）」字樣。

1987年4月16日鄧小平會見草委時的講話提到：

「……對香港來說，普選就一定有利？我不相信。比如說，我過去也談過，將來香港當然是香港人來管理事務，這些人用普遍投票的方式來選舉行嗎？我們說，這些管理香港事務的人應該是愛祖國、愛香港的香港人，普選就一定能選出這樣的人來嗎？最近香港總督衛奕信講過，要循序漸進，我看這個看法比較實際。即使搞普選，也要有一個逐步的過渡，要一步一步來。……」¹⁷

1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）文件收錄本條第四稿，文本內容如下：¹⁸

「(第一款) 香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

(第二款) 行政長官的具體產生辦法有以下四種方案：

1. 由一個有廣泛代表性的大選舉團選舉產生。
2. 由立法機關成員(例如十分之一)提名，全港一人一票直接選舉產生。
3. 由功能團體選舉產生。
4. 首三屆行政長官由顧問團在當地協商產生，報中央任命；此後由顧問團提名三名候選人經中央同意後，交由選舉團選舉

16 《起草過程概覽》，中冊，第400 - 470頁。

17 《鄧小平文選》，第三卷，第220頁。

18 《起草過程概覽》，中冊，第429頁。

產生。

(第三款) 前款規定的行政長官的產生辦法可根據香港特別行政區的實際情況予以變更。此項變更須經香港特別行政區立法機關全體成員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

與此同時有的草委建議，行政長官的產生辦法必須由一個附件或單行法來規定，附件或單行法由基本法起草委員會草擬，與《基本法》同時發布。¹⁹

1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》展示了此條第五稿，文本分成三款：

「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。

附件一規定的行政長官的產生辦法可根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則予以變更。此項變更須經香港特別行政區立法會議全體成員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

此外，該文本的附件一詳細列出五個方案，節錄如下：²⁰

- 方案一：香港特別行政區行政長官在當地通過一個有廣泛代表性的選舉團選舉產生。選舉團由約600個香港各界人士代表組成，成員包括：立法機關的成員、各區域組織的代表、各法定團體和永久性非法定團體的代表、各類功能界別的代表（包括工商、金融、專業人士、教育、勞工、宗教、社會服務及公務員等界別）。選舉團設提名委員會，由選舉團互選20人組成，提名委員會負責提名行政長官候選人三名。選舉團根據提名委員會的

19 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第435頁。

20 1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》。《起草過程概覽》，中冊，第435 - 436頁。

提名進行投票。選舉團選舉產生的行政長官人選報請中央人民政府任命。

- 方案二：香港特別行政區的行政長官由不少於十分之一的立法機關成員提名，經由全港性的普及而直接的選舉產生。

- 方案三：香港特別行政區的行政長官由功能選舉團一人一票方式選舉產生。功能選舉團的成員不超過600人，由香港特別行政區永久性居民並屬於對政府運作、社會服務有影響力的工商、金融、專業、勞工等團體的人士互選出代表組成。凡符合《基本法》規定的資格，並得到五十名香港永久性居民提名的人，均可成為行政長官的候選人。

- 方案四：首數屆（約二、三屆）行政長官由顧問團協商產生。顧問團由顧問50 - 100人組成，顧問人選由香港各界提名，經行政會議甄選，再由行政長官提請中央後任命。以後各屆由選舉團選舉產生。選舉團由已退休的歷屆立法會成員、行政會議成員、行政長官和曾經中央任命的主要官員等組成。須達到250人才能成立，以後每屆陸續增加，但最高人數不超過500人。行政長官候選人由顧問團協商提名三人，經中央同意後，交選舉團選舉產生。

- 方案五：行政長官由「行政長官提名委員會」經協商或協商後投票程序提名三人，全港選民一人一票普選產生。「行政長官提名委員會」由香港永久性居民組成，必須具有廣泛代表性，其組成的比例為：工商、金融團體—25%；專業團體代表—25%；勞工、基層、宗教團體代表—25%；立法機關成員—12%；區域組織成員—8%；人大代表、政協委員—5%。

1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》中的第四十五條及附件一，即條文第六稿，內容與第五稿無異。第六稿制定後隨即展開一段諮詢期。²¹

諮詢期間在諮委會政制專責小組與內地草委交流會會議上，有委員建議規定「行政長官不由協商產生」，但不少委員認為這

21 此條第七稿見於1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》。

是違反《中英聯合聲明》的，故認為不可取消「協商」這個方法。²²

對於有意見認為「本條既然規定了任命，就應該相應規定由中央人民政府罷免」，²³ 內地草委訪港小組有以下回應：「中央人民政府有任免行政長官之權。因為有任命權就有免職權，這個是實際性的，不是形式性的。所以第七十二條說立法機關有對行政長官的彈劾權，但最後是需要中央決定的。中央就是中央人民政府，《中英聯合聲明》規定香港特區直轄於中央人民政府，中央人民政府就是國務院，所以行政長官的任免程序也是按國務院的法律來進行的。」²⁴

有意見認為，「循序漸進」的方向，必須寫明是朝一人一票發展。第三款應改為「附件一規定的行政長官產生辦法，是以發展市民普及暨參與為目標，並可根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則予以變更……。」亦有意見認為行政長官產生辦法的改變，不應由「行政長官同意」。²⁵ 還有意見認為附件一的修改不應報人大常委「批准」，而只是「知會」，「因為這是香港特別行政區的行政而已」。²⁶

諮詢期間就附件一列出的五個方案收集到的意見很多。²⁷ 對於方案一，贊成的認為它能保持現狀、穩定政府及平穩過渡、循序漸進；反對的則認為它只維護某一階層利益、易受一小撮人操縱、缺乏代表性與不平等。

22 1988年6月6日《政制專責小組（二）與內地草委交流會會議紀要》。《起草過程概覽》，中冊，第437頁。

23 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對《香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，中冊，第437頁。

24 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（一）《內地草委訪港小組就基本法（草案）徵求意見稿一些問題的回應輯錄（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草過程概覽》，中冊，第437 - 438頁。

25 同註腳23。

26 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第439頁。

27 詳見於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第440 - 450頁。

贊成方案二的認為它符合民主公平原則、是港人的參與及選舉權的保障、可保證行政長官得到立法會議一定程度支持和信任，加強兩者之間的協作，減低立法會議日後對抗行政長官政令推行的可能性。否則，兩者關係薄弱，對政府的穩定和效率有消極的影響。且其他方案不可接受。反對方案二的一方則認為該方案會使行政長官受制於立法會議成員、立法會議的權力過份膨脹，失卻了行政與立法之間互相制衡，反而導致立法專政，監察者可能是間接上的執權者，這有損行政要向立法負責的意義。亦有意見指出一人一票的普選未必能確定行政長官的「合法性」。香港現在或將來也不是一個主權國家，所以行政長官之產生不能獨立於中央的運作。而通過方案二這個程序產生的行政長官，未必能與中央人民政府保持適當的合作關係和溝通。

贊成方案三的認為它可避免「港黨治港」的黨派政治體制、可以有一個有效率的政府、直選條件未成熟時，必須按步發展、循序漸進。不贊成方案三的理由包括：過份照顧工商界；功能選舉的弊端（如功能團體的成員，可能在他們固有的行業裡有美好的業績，但無人能確保他們有能力、資歷去帶領整個香港特區；以選舉團產生行政長官，縱使有較民主方式產生的投票人，但亦難保證不被操縱；成員只有600人易造成壟斷局面）；漠視民主與人權（如漠視了香港普羅大眾的意願及參與的權利、缺乏代表性）；市民的參與及影響不大，所選出來的行政長官不夠民主和代表性；容易受到中央人民政府的干預及控制。

贊成方案四的認為行政長官由協商產生，可避免別有用心的人利用民意來和中央對抗、經協商選出的行政長官具代表性。不贊同此方案的理由有基於顧問團協商的弊端（如顧問團的成員數目太少，同時身份又局限於某類人士，缺乏代表性，難使人產生信心；顧問團會形成小圈子的政治運作，對建立市民對政府的認同及歸屬感和對行政長官的權威性均造成不良的影響；容易受到一小撮利益集團控制）；容易受到中央人民政府的干預及控制；違反民主公平原則等。

至於方案五，贊成的認為它符合民主原則、選出來的行政長官有代表性和權威性，因此方案讓一個具廣泛代表性的團體提名行政長官候選人，也讓全港市民在最後決定行政長官人選時有一定的參與。反對此方案的則認為此方案有協商成份、極不民主；

漠視市民平等的政治權利；進行的一人一票普選只不過是民主的點綴；容易受到中央人民政府的干預及控制；提名委員會的組成比例不平均；提名方法扼殺和排除了代表不同政見、階層、背景的人士參選的機會，而獲得提名的候選人只是一班傾向於一方面利益或受一小撮控制的人士，整個制度便完全喪失了合法性、代表性和權威性。除此以外，就此方案提出的修改建議亦很多，主要環繞行政長官的提名程序和提名委員會的組成比例。

該段諮詢期間至1989年2月條文第七稿制定前，社會不同組織、團體、人士就各方案提出的修改建議很多。1988年年底草委會政制專題小組的一次會議，會後通過了「主流方案」，其後意見很多，諮委會文件《「主流方案」與其他政制方案的比較》相關節錄如下：²⁸

「1. 引言

1.1 最近起草委員會政制專題小組在廣州舉行會議，會上小組召集人之一的查良鏞委員提出了一個政制的協調方案，但由於港人未能達成統一方案，故會議未有就每個方案逐一研究，改以一九九七年後香港特別行政區每屆政府為討論基礎，討論得出的結果接近查良鏞所提出的方案，會議稱之為『主流方案』。

1.2 廣州會議召開之前，為着促進各界的對話，基本法諮詢委員會政制專責小組的工作小組作出努力，在十月十四日提出三項建議原則：

(1) 行政長官最初由一個有充份代表性的機構透過選舉產生。該機構包括由普選產生的立法局、兩個市政局及區議會的成員。

(2) 其後，行政長官經漸進程序(如若干年度或靈活的引發點機制)，由全港市民一人一票普及直接選舉產生。

(3) 立法會機關最初由混合選舉產生，用漸進方式朝向有更多普選成份的選舉模式發展。

1.3 雖然工作小組提出這三項建議原則的目的，是希望讓不

28 1989年1月4日《「主流方案」與其他政制方案的比較》，載於《基本法的草擬與政制「主流方案」》。《起草過程概覽》，中冊，第457 - 459頁。

同方案人士在商討政制方案時，有共同的起步點，但結果卻未能因此而帶來一個獲得各界接受的協調方案。

1.4 基於尋求協調的需要日見迫切，工作小組遂於十一月十二日邀請了各政制方案的倡議團體的代表舉行會議(該會議被外界稱為『武林大會』)。會上雖然未能達致一個共同接受的方案，亦未對具體政制方案問題有一致的見解，但卻取得了五點共識：

(1) 這種形式的對話非常可取，希望爭取以後有機會多作商討、交換意見，不應採取對抗性、排斥性的態度，應該互相協調，尋求共識。

(2) 候任特別行政區行政長官應通過選舉產生，報中央人民政府任命。

(3) 特別行政區行政長官的選舉應以民主的方式進行。

(4) 應採取充份民主的提名程序，提名行政長官候選人參選。

(5) 最初的立法會議以混合選舉方式產生，向着充份民主的選舉方式發展。

1.5 香港各界未能達致協調方案的原因，大抵是因為各方案倡議人不能就下述問題獲得共同的見解：

(1) 未來特別行政區政制的起步點為何？應以哪種選舉方式開始？

(2) 政制發展的步伐緩急應如何確定？應由立法機關決定抑或投票率決定？

(3) 最終的民主政制應是怎樣的呢？行政長官應如何產生？立法機關是否全部由直選產生？

1.6 關於如何選出候任行政長官，一種意見認為由第一屆開始，即以一人一票的直接選舉方式選出候任行政長官。另一種意見則認為用間接選舉方式選出候任行政長官。贊成後一種意見的，亦有不同的見解，有的認為負責選舉行政長官的組織，最少有百分之二十五的成員由普選產生；有的則認為最少有三分之一成員由普選產生；有的更認為應有百分之七十五成員普選產生；雖然這些見解均同意最後應發展至一人一票普選成份的選舉

模式。

1.7 可見，對於如何發展至一人一票普選產生行政長官，也有爭論，有意見認為應以固定的時間表進行(這涉及不同的時間建議，但都希望在二屆至五屆的範圍內實現由間接選舉過渡至直接選舉)；另有意見則認為應以某種靈活的機制(例如引發點，或綜合性的引發點)進行。

1.8 關於立法會議的產生辦法，出席『武林大會』的團體代表，對應以怎樣的直接選舉比例開始混合選舉的問題，有不同的意見。有意見認為直接選舉比例最低為不超過百分之二十五，另有意見認為最高為不少於百分之五十，其他的意見則介乎其間。

1.9 廣州會議召開之後，草委政制專題小組通過了主流方案，有些人抨擊其超越各方案的範圍，比『最保守的方案還要保守』；有些人則認為此方案是以各方案的內容為基礎，是『中間落墨』的協調方案。

.....

6. 結語

6.1 根據本文對各方案與主流方案的分析和比較看來，主流方案是融合了大部份方案的特點和精神而成的。各方案共同的特點，就是採取循序漸進的方式，朝着民主的方向逐步發展政制；而其最終精神則是為香港帶來一個真正民主開放的政治制度。主流方案的建議亦正以上述兩點的考慮為基礎。

6.2 主流方案的各項建議是按「武林大會」中所達成的幾點共識而制定的：行政長官將由選舉產生，由中央人民政府任命；選舉行政長官的方式是民主的，是由一個具有廣泛代表性的選舉委員會負責，而且將由人民決定是否從第四屆開始實行普選；行政長官候選人須得到不少於一百名選舉委員會委員的支持才可被提名，這提名程序有充份民主成份；而立法會議最初是由混合選舉產生，逐漸增加普選成員的比例，向着充份民主的選舉方式發展，最後亦交由港人自己決定是否從第五屆開始使用普選方式選出全體立法會議成員。

6.3 各方案雖然擁有共同的特點和精神，但對於邁向民主的步伐的速度，卻有緩急不一的主張。在這方面，主流方案是主張

採取穩健的發展步伐，逐步的邁向民主。」

1989年2月制定的條文第七稿，即《基本法（草案）》第四十五條，第一款維持不變。²⁹第二款：「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至普選產生的目標。」第三款：「行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。」³⁰

「附件一 香港特別行政區行政長官的產生辦法

一、行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出，由中央人民政府任命。

二、選舉委員會共800人，由下列各界人士組成：

工商、金融界 200人

專業界 200人

勞工、社會服務、宗教等界 200人

立法會議員、區域組織議員代表、香港地區全國人大代表、
香港地區全國政協委員的代表 200人

三、各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可產生選舉委員的名額，由香港特別行政區以選舉法規定。

各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法，選出選舉委員會委員。

選舉委員以個人身份投票。

四、不少於一百名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。

五、選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定。

六、選舉委員會於中央人民政府任命行政長官後解散。

七、第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於香港特別

29 「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命」。

30 《起草過程概覽》，中冊，第436頁。

行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。

第二、第三任行政長官按本附件規定的辦法產生。

在第三任行政長官任內，立法會擬定具體辦法，通過香港特別行政區全體選民投票，³¹以決定是否由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後，普選產生行政長官。投票結果報全國人民代表大會常務委員會備案。

上述全體選民投票的舉行，必須獲得立法會議員多數通過，徵得行政長官同意和全國人民代表大會常務委員會的批准方可進行。投票結果，必須有百分之三十以上的合法選民的贊成，方為有效，付諸實施。

八、如上述投票決定行政長官由普選產生，從第四任起實施；如投票決定不變，每隔十年可按第七項的規定再舉行一次全體選民投票。

31 條文第七稿制定前的參考文件之一：1989年1月3日《全民投票的性質和功能》（《起草過程概覽》，中冊，第455 - 457頁）介紹有關世界各地的全民投票的資料，並指出：「一般所謂的全民投票，其實有幾個不同的模式，它們彼此間的差別主要是在於它們將制定法律的支配權由政府中轉移到一般選民手中的程度不同，這種轉移程度由小到大，可以分為四種基本類型的全民投票。

（1）政府控制的全民投票（Government-controlled referendums）：政府有全權決定是否舉行全民投票，決定進行投票的問題的題材和措辭，決定該問題取勝所需要的贊成票的比例，及決定投票結果對政府是有約束力或純屬諮詢性質。

（2）憲制規定的全民投票（Constitutionally required referendums）：一些國家的憲法要求政府通過的某些議案在生效前需由選民批准。這些議案主要是修憲議案，但也有其他的議案。政府有權決定是否就每一項修訂案提出進行全民投票並決定其措辭，但強制性的全民投票則決定其是否成為憲法的一部份。

（3）公眾請願的全民投票（Referendums by popular petitions）：在某些國家，一般選民有權連署請願書，要求將某一政府通過的議案交由選民處理。如果他們的請願書包含所需要有效簽名數目，必須就該議案進行全民投票。如果大多數選民贊成撤銷該法案，不管政府是否希望保持，該法案即失去效力。

（4）公眾創制權（Popular initiatives）：在某些國家，一般選民有權連署請願書，要求將某一項不被政府通過的議案交由選民處理。如果他們的請願書包含所需要有效簽名數目，必須就該議案進行全民投票。如果得到大多數選民贊成該議案，不管政府如何反對，該議案即成為法律。

進行全民投票的國家中，大部份只有第一類型的全民投票，各國政府只是在很少的情況下選擇進行全民投票，它們主要是因為政治上方便的理由而不是作為對法律應如何制定的一般理論的回應。第三和第四類型的全民投票（通常合稱為「直接民主」）在瑞士的聯邦和邦的層面均廣泛地應用，在美國的部份州也較多應用。」

九、除本附件第七、八項已有規定者外，行政長官的產生辦法如需進行其他的修改，可經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」

1989年2月15日姬鵬飛主任委員《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及有關文件的報告》：³²

「三、關於香港特別行政區的政治體制

（二）關於行政長官和立法會的產生辦法。基本法(草案)第四十五條和第六十七條分別就此作了原則規定，具體產生辦法則由附件一和附件二列明，這兩個產生辦法遵循的共同原則是，以香港的穩定和繁榮為前提，循序漸進地發展適合於香港實際情況的民主。上述條文和附件在起草委員會通過後，香港社會各階層仍有各種不同意見，有必要進一步聽取和協調各方面的意見，然後對有關規定作出必要的修改和調整。」

之後是另一段諮詢期，期間意見依然紛紜。有諮委認為設計政制方案時的考慮原則是政制發展步伐寧穩勿亂，因為要保持繁榮安定。而太多、太頻密的政制變更或檢討都會引致社會不安；原來政治制度運作良好，應在此基礎上發展；進入特區紀元後，應有十五至二十年政制不變的穩定期，以便在已有基礎上發展及學習港人治港。亦有委員認為，政制設計應能保護資本主義社會，不能利於社會主義制度的誕生。³³

支持第四十五條條文第七稿的諮委認為行政長官應得到中國政府認同，與中國互諒互讓、互相尊重、互補長短。贊成第二款的諮委認為「循序漸進」的規定符合《中英聯合聲明》、「港人治港」的方針。但反對的諮委則認為行政長官應由選舉產生，不應由協商產生，亦不須由中央人民政府任命。亦有諮委認為第二款中的「最終」二字予人遙遙無期的感覺，「實際情況」、「循序漸進」含義模糊，建議刪去。有諮委認為附件方案起點不民主，進度太緩慢；剝奪了市民十五年的選舉權，並不合理；終點

32 《起草過程概覽》，中冊，第462頁。

33 《基本法諮詢委員會政制專責小組對基本法(草案)第四章、附件一，附件二及附錄的意見匯編》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，中冊，第464頁。

又毫無保證，故不能接受。還有諮委建議將整個附件一修改為：「(1)不少於一百名的香港特別行政區選民可聯合提名行政長官候選人。每名選民只可提名一位候選人。(2)行政長官候選人經香港特別行政區選民一人一票普選產生行政長官。具體選舉辦法由香港特別行政區選舉法規定。(3)第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。」³⁴

1989年12月《政治體制專題小組第十七次會議紀要》相關節錄如下：³⁵

「一、委員們多數同意下述條文修改意見：

1. 第四十五條第二款『最終達至普選產生的目標』，改為『最終達至經提名委員會提名，由普選產生的目標』。

三、關於行政長官的產生辦法，委員們經過討論，同意作如下修改：

1. 在第三項後增寫：『選舉委員會根據選舉法的規定，選舉行政長官和部份立法會議員。選舉委員會每屆任期五年』。

2. 將第六項、第七項第二、三、四段、第八項刪去。

3. 將第九項改為『二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二(和分組計票各二分之一多數)通過，並報全國人民代表大會常務委員會批准』。其中分組計票方式待立法會產生辦法確定後再相應地加以修改。」

1990年1月17日至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》節錄如下：³⁶

「一、關於第四章政治體制的條文修改

委員們確認了第十七次會議對第四章一些條文的修改建議，經過討論還對第四章條文作出如下新的修改：

34 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第464 - 469頁。

35 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第469 - 470頁。

36 同上，第470頁。

2. 第四十五條第二款上次會議建議修改為『最終達至由提名委員會提名，普選產生的目標』改為：『最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標』。

二、關於香港特行政區行政長官的產生辦法

在上一次會議對附件一的修改意見的基礎上，委員們經過進一步討論，同意將行政長官的產生辦法修改為：

附件一 香港特別行政區行政長官的產生辦法

一、行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。

二、選舉委員會委員共八百人，由下列各界人士組成：

工商、金融界 200人

專業界 200人

勞工、社會服務、宗教等界 200人

立法會議員、區域性組織代表、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表 200人

選舉委員會每屆任期五年。

三、各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員的名額，由香港特別行政區制定選舉法加以規定。

各界別法定團體根據選舉法規定的名額分配和選舉辦法自行選出選舉委員會委員。

選舉委員以個人身份投票。

四、不少於一百名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。

五、選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定。

六、第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。

七、二零零七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會功能團體產生的議員和分區直接選舉產生的議員兩部分

出席會議議員各半數通過，且獲得立法會全體議員三分之二多數票，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。

(有些委員對第七項規定的分組計票表示保留。)」

1990年2月16日制定的基本法（草案）第四十五條第八稿，條文文本與第七稿大致同，但在「普選產生的目標」前加上「由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後」，及附件一第三項及第七項則修改如下：³⁷

「三、各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員的名額，由香港特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定。

各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委會委員。

選舉委員以個人身份投票。

七、二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明，節錄如下：³⁸

「四、關於政治體制

(二) 關於行政長官的產生辦法。草案規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，報中央人民政府任命。行政長官的產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選的目標。據此，附件一對行政長官的產生辦法作了具體規定，在1997年至2007年的十年內由有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，此後如要改變選舉辦法，由立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會批准。行政長官的具體產生辦法由附件規定比較靈活，方便在必要時作出修改。」

37 《起草過程概覽》，中冊，第470頁。

38 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

1990年4月獲全國人大通過的《基本法》第四十五條（第九稿）及附件一，文本與第八稿相同。

第四十六條

「香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》第四十六條由第一至第九稿全國人大通過文本內容大致相同。上句於第五稿在「任期」前加入「每屆」兩字，第七稿制定時被刪去。³⁹

1986年7月8日《政制專責小組等五次會議紀要(第三分組)》紀錄了第四十六條第一稿制定前的討論之一：

「大部份委員都認為行政長官的任期應該是五年，可以連任一次。而更換行政長官的時間應該和更換立法局成員的時間不同，從而保障整個政治環境的穩定。」⁴⁰

此後起草期間草委、諮委等就此條有很多討論，包括行政長官任期長短、連任問題、應否與立法會議員任期一致，還是略有差異，以避免兩者同時選舉，意見紛紜。最終條文維持特首任期五年，可連任一次並獲得全國人大會議通過。⁴¹

第四十七條

「香港特別行政區行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。」

行政長官就任時應向香港特別行政區終審法院首席法官申報財產，記錄在案。」

《基本法》第四十七條訂明兩點：行政長官的品格要求和行

39 《起草過程概覽》，中冊，第471 - 475頁。

40 《起草過程概覽》，中冊，第471頁。

41 《起草過程概覽》，中冊，第472 - 475頁。

政長官須申報財產。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴² 條文起草初期只得一句：「香港特別行政區行政長官不得利用職權為自己謀私利。」有的草委認為表述方式不合適，建議本條的內容採用正面寫的方式比較積極，可改為行政長官必須盡忠職責，遵守法律。⁴³

條文起草自第四稿起分為兩款，第一款為：「香港特別行政區行政長官必須盡忠職守。」⁴⁴ 第二款：「行政長官在就任時必須向香港特別行政區終審法院首席法官申報財產，秘密記錄在案。」第五稿內容、行文與第四稿大致無異，但「必須」一詞被修改為「應」。第六稿與第五稿同。

制定第七稿前進行過的討論及收集到的意見顯示，頗多意見反對行政長官財產申報「秘密記錄在案」。有的意見認為如行政長官只須向終審法院法官申報財產，秘密記錄在案，則無人能監督行政長官的行為是否廉潔。亦有建議刪去「秘密」二字，因不少國家的行政長官的財產申報是公開的，不應引人猜疑。還有意見認為行政長官應向立法會申報財產，並公開記錄在案。⁴⁵

條文第七稿制定時，第二款「秘密」二字被刪去。經此修改的文本即條文第九稿1990年4月4日獲全國人大通過。

第四十八條

「香港特別行政區行政長官行使下列職權：

- (一) 領導香港特別行政區政府；
- (二) 負責執行本法和依照本法適用於香港特別行政區的其他法律；

42 《起草過程概覽》，中冊，第476 - 480頁。

43 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第476頁。

44 「必須盡忠職守」一詞句，亦見於《基本法》第九十九條第二款：「公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。」

45 《起草過程概覽》，中冊，第478 - 479頁。

(三)簽署立法會通過的法案，公布法律；簽署立法會通過的財政預算案，將財政預算、決算報中央人民政府備案；

(四)決定政府政策和發布行政命令；

(五)提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長；建議中央人民政府免除上述官員職務；

(六)依照法定程序任免各級法院法官；

(七)依照法定程序任免公職人員；

(八)執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令；

(九)代表香港特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務；

(十)批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；

(十一)根據安全和重大公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證和提供證據；

(十二)赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；

(十三)處理請願、申訴事項。」

《基本法》第四十八條臚列行政長官的職權。條文的演進和發展，展現草委等對行政長官作為地方首長和特區政府首長的職權的考量。下面的《基本法》第四十八條條文演進圖表（下稱「第四十八條演進圖表」），根據《起草過程概覽》中的起草資料製作。⁴⁶

46 《起草過程概覽》，中冊，第481 - 503頁。

立法機關通過的法律	批准或不批准立法機關通過的法律，簽署並公佈法律			簽署通過的法案，公佈法律。行政長官如認為立法機關通過的法案不符合整體利益，可發回重議，如立法機關2/3多數再次通過，行政長官必須簽署公佈，或解散立法機關。	簽署立法會議通過的法案，公佈法律；簽署立法會議通過的財政預算、決算，報中央人民政府備案	與第五稿相同	修改：「立法會議」改為「立法會」	與第七稿相同	
決定政府政策和發佈行政指令	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

主要官員	提名主要官員，報請中央人民政府任命；經中央人民政府批准，聘請相當於司級和司級以上的顧問	增加：「列出主要官員」 增加：「建議中央人民政府免除職務」	修改：「廳長」、「司長」改為「司長」、「局長」	與第五稿相同	刪去：「外事處長」 刪去：有關「顧問」的部份	加入：「入境事務處處長」、「海關關長」	與第八稿相同	
各級法院法官	按本法規定任免	依照法定程序任免						
公職人員	依照法定程序任免							
執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
代表特區政府處理中央授權的對外事務和其他事務	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

向立法機關提出稅項或動用公款的動議	建議或拒絕建議立法機關接受有關稅項或動用政府收入等方面的請求或動議			批准任何向立法機關提出有關稅項或動用政府公款的動議	批准向立法會議提出有關財政收入或支出的動議	與第五稿相同			
官員是否向立法會作證	批准或拒絕批准有關人士出席立法機關所轄的委員會作證和提供證據			根據安全和公共利益的考慮，決定政府官員是否向法院或立法機關作證或提供證據	根據安全和公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會議作證和提供證據	與第五稿相同	修改：「立法會議」改為「立法會或其屬下的委員會」 修改：「公共利益」改為「重大公共利益」	與第七稿相同	與第七稿相同
解散立法機關	經中央同意可解散立法機關			規定情況，徵詢行政會議意見後，可解散立法會	×	×	×	×	×
遞解刑事罪犯出境	×	×	×	依法批准將危害公眾之刑事罪犯遞解出境	×	×	×	×	×

赦免或減輕刑事罪犯的刑罰處理	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
居民請願、申訴事項	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
執行職務時應有的其他權力	×	×	×	✓	×	×	×	×	×

《中英聯合聲明》中有關行政長官的職權的條文：

主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命。（第三條第四款，及附件一具體說明第一節）

香港特區的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官予以任命。（附件一第三節）

法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，才能由行政長官根據終審法院首席法官任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。（附件一第三節）

主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。（附件一第三節）

基本法諮委會的政制專責小組於1986年7月8日就行政長官的

職權開會，並分組討論。諮委參考了當時港督的主要職權，⁴⁷ 並就多項職權是否需要保留或取消展開討論，包括：主持立法局會議的職權、批准立法局所通過的法案、作出與大多數行政局議員意見相反的決定、解散立法局。⁴⁸ 當日分組討論時，有委員提出：「在現行的制度下，法例最初由行政局提議，經立法機關通過後，由港督批准執行。換句話說，是採用『行政主導』方式，法例的動議權乃屬於行政機關。」有委員提出香港特區應沿用「行政主導」模式，任何法律的制定或修改，應由行政機關先提出。但當時有諮委表示不同意，認為立法機關有完整的立法權，包括動議的立法權。⁴⁹

1987年5月和6月的政制專責小組之行政機關與行政長官的產生工作組的會議討論文件顯示，制定第四十八條第一稿前的重要參考資料是當時港督的職權、《英皇制誥》及《皇室訓令》中有關港督職權的條文。多項當時被列為行政長官「爭論性不大的職權」，包括「第四十八條演進圖表」列出的以下職權：領導特區政府、執行《基本法》和其他法律、代表特區政府處理中央授權的對外事務、赦免或減輕刑事罪犯刑罰、處理居民請願、申訴事

-
- 47 (a) 主持行政局的會議
 (b) 掌管各行政部門
 (c) 主持立法局的會議
 (d) 批准立法局所通過的法案
 (e) 兼任三軍總司令
 (f) 行政局議員的任命
 (g) 部份立法局議員的任命
 (h) 法官的任命
 (i) 公職人員的任命
 (j) 各法定委員會成員的任命
 (k) 有權作出決定與大多數行政局議員的意見相反
 (l) 解散立法局
 (m) 土地處理
 (n) 委任調查委員會
 (o) 赦免令
 (p) 對請願書作決定
 (q) 執行法例所附屬的立法權頒佈規例

48 《行政長官和行政機關的職權》（1986年7月8日政制專責小組第五次會議附件一）。收錄於《起草過程概覽》，中冊，第482頁。

49 1986年7月8日《1986年7月8日政制專責小組第五次會議紀要（第一分組）》。《起草過程概覽》，中冊，第483頁。

項等，都成為《基本法》第四十八條行政長官的職權之一。⁵⁰

由條文起草第一稿開始至第四稿，「代表香港特別行政區」一項一直被置於眾多項職權之首。但期間有草委認為「代表香港特別行政區」一語並未反映出行政長官的職權，而是對行政長官的地位的說明，並建議將此項移往該章節內另一條文。⁵¹ 第四十八條第五稿制定時，即1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》，第一項「代表香港特別行政區」被刪去，並移至《基本法》第四十三條作為該條第一款：「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。」

第四十八條起草初期，草委會政治體制專題小組亦收到意見：「香港有些社會人士認為，從本條內容看，香港特別行政區行政長官擔當雙重角色：特別行政區首長和特別行政區政府首長。作為後者，行政長官應向立法機關負責，因此在職權撰寫上，應分別哪些職權是源於特別行政區首長身份，哪些是源於特別行政區政府首長身份。」⁵²

行政長官與立法機關有關的職權，關係到行政機關和立法機關的關係。如上文所述，第四十八條起草期間港督與立法局有關的職權，包括：主持立法局會議的職權、批准立法局所通過的法案、解散立法局，都是諮委討論的重點。而從「第四十八條演進圖表」看來，數項與立法機關有關的職權，在第四十八條起草期間的爭論性較大，引起的修訂亦較多。

制定第一稿前的會議討論文件之一，即1987年6月2日政制專責小組之行政長官的產生與行政機關工作組《行政機關的組成與

50 1987年5月25日政制專責小組之行政機關與行政長官的產生工作組《行政機關的組成與職權討論文件（一稿）》（1987年5月29日政制專責小組之行政機關與行政長官的產生工作組等五次會議討論文件）；1987年6月2日政制專責小組之行政長官的產生與行政機關工作組《行政機關的組成與職權討論文件（二稿）》（1987年6月8日政制專責小組之行政長官的產生與行政機關工作組等六次會議討論文件）。收錄於《起草過程概覽》，中冊，第484 - 488頁。

51 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第489頁。

52 1987年10月《第四章 香港特別行政區的政治體制（討論稿）》（政治體制專題小組工作文件）。《起草過程概覽》，中冊，第491頁。

職權討論文件（二稿）》（1987年6月8日政制專責小組之行政長官的產生與行政機關工作組第六次會議討論文件）⁵³ 有以下表述：

「乙、以下為具爭論性的職權：

17) 與立法機關有關之職權

(1) 作立法機關之主席：

贊成

→行政長官作立法機關之主席，可產生領導作用，並確保行政主導體的政體。

→有助於行政及立法機關的溝通和協調。

反對

→這將導致行政長官的權力過大，對社會的發展不利，也有違行政、立法互相制衡的原則。

→行政長官的工作將會極之繁忙，故不適宜再兼任立法機關的主席。

(2) 解散立法機關：

贊成

→行政長官有權在必要時解散立法機關，可確保行政主導體的政體。

→行政長官可以解散立法機關，可視為對立法機關一種制衡力量。

反對

→聯合聲明提及立法機關由選舉產生，如果行政長官可以解散立法機關，將會使香港整個政治架構變得很不穩定。

→如果行政長官可以解散立法機關，這將賦予他過大的權力。

→在某些情況下，這權力將有違行政機關向立法機關負責的

53 《起草過程概覽》，中冊，第487 - 488頁。

原則。

(3) 否決立法機關通過的法案：

贊成

→ 如果行政長官有權否決立法機關通過的法案，兩者便可以互相制衡。

→ 未來立法機關成員由選舉產生，他們可能為了討好選民而提出不合大眾利益的建議。但行政長官的工作是照顧整個社會的利益，所以他應該有權批准或否決立法機關通過的法案。

→ 立法機關通過的法案將由行政長官執行，故他應該有權批准或否決該項決議，否則他執行時便會產生矛盾。

反對

→ 如果行政長官有權否定立法機關通過的法案，這將賦予他過大的權力。

(4) 批准立法機關通過的法案。

(5) 行政長官每年向立法機關作施政報告。

(6) 有需要時出席立法機關之會議，解答立法議員對政策的詢問。

(7) 具有限期將法案擱置的權力。」

第一稿制定時，行政長官的職權不包括「作立法機關之主席」一項。

至於否決立法機關通過的法案和解散立法機關的職權，則由第一至第三稿都有，但期間的相關爭議繼續。第四稿制定時出現了重大的修訂：

第四項改為：

「（四）簽署立法機關通過的法案，公佈法律。行政長官如認為立法機關通過的法案不符合香港特別行政區之整體利益，可於三個月內將法案發回重議；如立法機關以不少於全體三分之二多數通過，行政長官必須在一個月內簽署並公佈，或運用本條（十三）項規定的權力解散立法機關。」

修改後的第十三項如下：

「(十三)有下列情況之一，在徵詢行政會議意見後，可解散立法機關：

1. 立法機關拒絕通過財政預算法案、撥款條例草案、或行政長官認為符合香港特別行政區利益的其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見；

2. 立法機關制訂或修改法律草案，行政長官認為這些法案的內容不符合香港特別行政區的利益，發回重議，立法機關仍以全體成員三分之二多數通過原案，行政長官再次拒絕簽署。行政長官在其一次任期內只能解散立法機關一次。

如立法機關拒絕批准財政預算法案或撥款條例草案，或由於立法機關已被解散而不能批准撥款時，行政長官可在選出新的立法機關之前的一段時間內批准臨時短期撥款，以維持政府開支。」

第四稿制定後有草委認為此條主要內容是列舉行政長官的職權，每項應規定一種權力。但第四稿的寫法比較混亂，有的一項規定了幾種不同的權力，建議第四項和第十三項內容可分列單項。⁵⁴ 第五稿制定時，第四項變成第三項並作出刪減，修訂後的文本見「第四十八條演進圖表」，行政長官發回法案的部分則分拆成《基本法》第四十九條。至於第四稿第十三項則全項被刪去，並分拆為《基本法》第五十條和第五十一條。

就行政機關和立法機關的關係，1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「關於行政機關和立法機關的關係。行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。草案規定，行政長官是香港特別行政區的首長，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政區政府；簽署法案並公佈法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過

54 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第492 - 493頁。

的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。草案又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責：執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，必須徵詢行政會議的意見。同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公佈，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議的原法案或繼續拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；如行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。」⁵⁵

第四十九條

「香港特別行政區行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可在三個月內將法案發回立法會重議，立法會如以不少於全體議員三分之二多數再次通過原案，行政長官必須在一個月內簽署公佈或按本法第五十條的規定處理。」

《基本法》第四十九條第一稿見於1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿），其中第四十七條行政長官職權第四稿第四項。⁵⁶《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁵⁷有關行政長官發回法案的部分從第四項被

55 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

56 見前面《基本法》第四十八條：「第四十八條演進圖表」內容。

57 《起草過程概覽》，中冊，第504 - 508頁。

分拆成為單條，即《基本法》第四十九條。該條第二、第三稿制定前沒有任何討論。制定時內容、字眼與第一稿相比只有稱謂、技術上的修訂：由「立法機關」改為「立法會議」，再改為「立法會」；條文最後「或運用本條（十三）項規定的權力解散立法機關」改為「或按本法第五十條的規定處理」。⁵⁸

此條第四稿制定前的討論，關注點是行政長官和立法會的權力制衡，及避免法案被延誤。有諮委認為此條授予行政長官的權力過大，未賦予立法會足夠權力去監察和制衡行政長官及其領導的政府。但亦有諮委指出，這條及第五十條所提的情況，可能發生的機會甚微，因為只有行政機關才有提案權，所以行政長官是不會不通過自己所提的法案。諮委對這條的修改建議包括：將三個月的期限縮短、刪去「或按本法第五十條的規定處理」；改為若行政長官仍不簽署，該法案一個月後自動生效。⁵⁹

第五稿制定前的討論與第四稿制定前的討論關注點相若，但條文內容、字眼維持不變，之後也沒有任何修改。1990年4月條文第六稿獲全國人大通過成為《基本法》第四十九條。

第五十條

「香港特別行政區行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。

行政長官在解散立法會前，須徵詢行政會議的意見。行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。」

《基本法》第五十條「行政長官可解散立法會」共六稿，第一稿見於1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區

58 《基本法》第五十條：行政長官可解散立法會。

59 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第506 - 508頁。

基本法（草案）》（匯編稿），其中的第四十七條行政長官職權第四稿第十三項。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第十三項在制定第五稿時被刪去，並分拆為兩單條，即《基本法》第五十條和第五十一條。⁶⁰

《基本法》第五十條第一稿：

「有下列情況之一，在徵詢行政會議意見之後，可以解散立法機關：

1. 立法機關拒絕通過財政預算法案、撥款條例草案、或行政長官認為符合香港特別行政區利益的其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見；

2. 立法機關制訂或修改法律草案，行政長官認為這些法案的內容不符合香港特別行政區的利益，發回重議，立法機關仍以全體成員三分之二多數通過原案，行政長官再次拒絕簽署。行政長官在其一次任期內只能解散立法機關一次。」⁶¹

此條在初稿制定前，討論資料顯示在行政機關與立法機關的關係的問題上，意見的分歧很大。問題主要是環繞著未來的政制，應以行政為中心，或是行政、立法分工，相互制衡；有關行政長官是否有權解散立法機關更是具體問題之一。⁶² 有草委主張，行政長官不能解散立法機關；如保留此項，則在立法機關的職權中加上「可對行政長官或主要官員投不信任票」的規定。⁶³

制定第二稿時，第五十條的行文修改為兩款：

「如行政長官拒絕簽署立法會議再次通過的法案或立法會議拒絕通過政府提出的財政預算法案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會議。

行政長官在解散立法會議前，須徵詢行政會議的意見。行政

60 《起草過程概覽》，中冊，第509 - 514頁。

61 第四十八條第四稿第十三項臨時短期撥款部分分拆為另一單條，即《基本法》第五十一條。

62 1986年8月14日《草擬政制的初步討論紀要》附件。《起草過程概覽》，中冊，第510頁。

63 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）。《起草過程概覽》，中冊，第510 - 511頁。

長官在其一屆任期內只能解散立法會議一次。」

條文第四稿制定時，第二款中「一屆任期內」改成「一任任期內」；「立法會議」改為「立法會」。該稿制定前曾有過一番討論。其中有些諮委的關注點是行政長官的權力過大，易被濫用、立法會失卻監察政府運作的作用、影響立法會的獨立立法權等。除了刪除此條的建議外，亦有諮委建議行政長官在解散立法會時也應辭職，因行政長官已不被透過選舉產生的立法會議所信任，亦可達致行政與立法互相制衡。⁶⁴

條文第六稿制定時，其內容與前稿一致，但行文作了少許改動，並獲通過為《基本法》第五十條。⁶⁵

第五十一條

「香港特別行政區立法會如拒絕批准政府提出的財政預算案，行政長官可向立法會申請臨時撥款。如果由於立法會已被解散而不能批准撥款，行政長官可在選出新的立法會前的一段時期內，按上一財政年度的開支標準，批准臨時短期撥款。」

第五十一條共六稿，第一稿見於1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿），其中的第四十七條行政長官職權第四稿第十三項。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第十三項在制定第五稿時被刪去，並分拆為兩單條，即《基本法》第五十條和第五十一條。⁶⁶

第五十一條最初行文如下：「如立法機關拒絕批准財政預算法案或撥款條例草案，或由於立法機關已被解散而不能批准撥款時，行政長官可在選出新的立法機關之前的一段時間內批准臨時

64 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第512 - 513頁。

65 第一款首句改為：「香港特別行政區行政長官如拒絕簽署……」。《起草過程概覽》，中冊，第514頁。

66 《起草過程概覽》，中冊，第515 - 517頁。

短期撥款，以維持政府開支。」

此條第一稿制定前的關注，即因行政機關與立法機關的關係引起的意見分歧，在本書此前關於《基本法》第四十八、四十九、五十條已述及，在此不贅。第二稿和第三稿基本上重覆第一稿，不同的是第一稿中的「或撥款條例草案」被刪除，並修改為：「政府提出的財政預算法案」。

第四稿制定時條文內容出現了改變，條文分成兩部分。第一部分：如果立法會拒絕批准政府提出的財政預算案，可由行政長官向立法會申請臨時撥款。第二部分：如果由於立法會已被解散而不能批准撥款，行政長官可在選出新的立法會前的一段時期內，按上一財政年度的開支標準，批准臨時短期撥款。第五稿與第四稿無異。

第五稿制定前有諮委提出意見，在「按上一財政年度的開支標準」後加上：「及考慮當時政府及社會的經濟狀況」；⁶⁷ 亦有意見在條文末加上：「然有關撥款必須由新一屆立法會予以追認及審查」。⁶⁸ 這些意見未被採納。

1990年4月全國人大通過的《基本法》第五十一條，內容與第五稿無異，只在字眼、行文出現了一些修飾。

第五十二條

「香港特別行政區行政長官如有下列情況之一者必須辭職：

- (一) 因嚴重疾病或其他原因無力履行職務；
- (二) 因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；
- (三) 因立法會拒絕通過財政預算案或其他重要法案而

67 1989年8月18日第二次諮詢期政制專責小組第四次會議附件一。《起草過程概覽》，中冊，第517頁。

68 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第517頁。

解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁶⁹ 《基本法》第五十二條第一稿見於1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）第四十九條。⁷⁰ 起草過程經六稿，第六稿於1990年4月由全國人大通過。六稿內容、行文大致相同，重要的修改有二。

其一，第一稿第（一）項原來的字眼為：「因嚴重病患或其他原因而長期不能履行職務」。第二稿制定時，此項修改為：「因嚴重疾病或其他原因無力履行職務」。

其二，第（二）項句末「而行政長官仍拒絕簽署」一組字，在第四稿制定時加上，此前未見。

此條起草期間，草委、諮委有不同意見。有意見認為：「立法機關可以迫使行政長官辭職，這是英國式的責任內閣的做法，並不符合香港實際情況，也不利於香港的穩定發展。」⁷¹

亦有意見要求增加行政長官辭職的理由。第一稿制定前有草委主張增寫第（四）項：「立法機關全體成員以三分之二多數通過對行政長官的不信任票」。當時另有草委則主張「如要這樣寫，必須是立法機關投不信任票後，行政長官可解散立法機關，如重新選出的立法機關再次投不信任票，行政長官才必須辭職。」⁷²

在此條加上第（四）項的建議在制定第四稿、第五稿前的討論很多，其中不少圍繞加上「當立法會對行政長官投不信任票」或類似的建議。⁷³

69 《起草過程概覽》，中冊，第518 - 523頁。

70 《起草過程概覽》，中冊，第518頁。

71 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第520頁。

72 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）。《起草過程概覽》，中冊，第519頁。

73 見1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第520 - 521頁；1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第522 - 523頁。

1990年4月《基本法》包括第五十二條獲全國人大通過，行政長官必須辭職理由三項。增加第（四）項的建議不獲接納。

第五十三條

「香港特別行政區行政長官短期不能履行職務時，由政務司長、財政司長、律政司長依次臨時代理其職務。

行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。行政長官缺位期間的職務代理，依照上款規定辦理。」⁷⁴

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第五十三條的內容和行文在起草過程中出現不少變動。⁷⁵

條文起草過程中第一至第三稿只得一款：「香港特別行政區行政長官不能履行職務時，由秘書長（布政司）代理其職務。」

最初討論時有些草委主張行政長官不能履行職責時，必須有一個代理其職務的人的順序名單；有的草委認為不必規定代理人選，屆時由行政長官指定；還有的草委提出設副行政長官，但多數草委表示反對。⁷⁶ 後來多數草委認為，應規定在行政長官不能履行職責時代理其職權者的名單，不能由行政長官臨時指定代理人選。有的草委還提出，如行政長官在任期內死亡，如何產生新的行政長官，《基本法》也應有所規定。⁷⁷

條文第四稿經修訂後增加了一款。第一款：「香港特別行政區行政長官短期不能履行職務時，依次由政務廳廳長、財政廳廳

74 參閱本書《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款的解釋》。

75 《起草過程概覽》，中冊，第524 - 527頁。此條起草過程經歷九稿。

76 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第525頁。

77 1987年9月8日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議意見匯編》（1987年9月22日政制專責小組第二次會議附件二）。《起草過程概覽》，中冊，第525頁。

長、律政廳廳長臨時代理其職務。」第二款：「香港特別行政區行政長官缺位時，應在六個月內選出新的行政長官。在新的行政長官選出前，依照上款規定辦理。」

條文第五稿⁷⁸ 制定時再有兩處修改。第一款中官員的稱號由「廳長」改為「司長」。第二款中的「應在六個月內選出新的行政長官」修改為：「應在六個月內產生新的一屆行政長官」。條文第六稿與第五稿無異。⁷⁹

條文第六稿即《基本法（草案）徵求意見稿》制定後，是一段諮詢期。其間進行過的討論，顯示就第六稿中「新的一屆」一詞，有諮委會政制專責小組委員詢問是指任期重新開始，抑或繼續未完任期。對此草委回應「指新的行政長官再連任五年，跟前一屆之任期無關」。⁸⁰

條文第七稿制定時，第一款出現了一些字詞上的修改：「依次」改為「依上述順序」。第二款的改動較大。首先，在「應在六個月內產生」這組字詞內加入了「依本法第四十五條的規定」，變成「應在六個月內依本法第四十五條的規定產生」然後，第六稿中的「新的一屆行政長官」改為「新的行政長官」。

條文第八稿制定時，第一款中的「依上述順序」改為「依次」，其他維持不變。修訂後的條文草稿後來獲全國人大通過成為《基本法》第五十三條。

第五十四條

「香港特別行政區行政會議是協助行政長官決策的機構。」

78 1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》。

79 《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第五十三條第四、五、六稿制定前沒有相關討論記錄。

80 1988年6月6日《政制專責小組（三）與草委交流會會議紀要》。《起草過程概覽》，中冊，第526頁。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁸¹ 該條條文的內容、行文在整個起草過程基本上沒改變，只是在起草初期在「行政會議」一詞後訂明此乃「暫定名」，後期則刪去。⁸²

第五十四條是《基本法》第四章「政治體制」第一節「行政長官」其中一條。起草初期，有的草委提出該條沒有說清行政會議的性質、職責及與行政機關、立法機關之間的關係。對於行政會議的性質，有的草委認為，當時香港的行政局名義上是總督的諮詢機構，但總督發布命令時都是會同行政局一起發布。將來行政會議是諮詢機構，還是決策機構，應當明確。⁸³

條文第一至第五稿前的討論文檔顯示，該段起草期間，有的草委不贊成設立行政會議，有的草委建議將行政會議的條文寫進另一節即「行政機關」一節中。⁸⁴

條文第六稿，即《基本法（草案）徵求意見稿》制定後，⁸⁵ 開展了一段諮詢期。其間諮委會政制專責小組（三）與草委曾作交流，相關會議紀要顯示就問題：「行政會議是否行政機關的一部份？」草委的回應是：「行政會議並非行政機關的一部份，只是協助行政長官決策的機構。」⁸⁶

條文起草後期，即1989年2月條文第七稿和1990年2月《基本法（草案）》條文第八稿制定前的討論顯示，仍有意見認為不應或無須設立行政會議，建議刪除第五十四、五十五及五十六條，取消設置行政會議。原因包括：《中英聯合聲明》並無提及、設立「行政會議」是殖民政府的政策、不應由一群非民選的人士組成行政會議等。亦有此類建議是基於行政會議既然只是一個沒有

81 《起草過程概覽》，中冊，第528 - 531頁。

82 1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》，含條文第五稿，「暫定名」一詞已刪去。《起草過程概覽》，中冊，第529頁。

83 第二稿制定前的討論：1987年9月8日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議意見匯編》（1987年9月22日政制專責小組第二次會議附件二）。《起草過程概覽》，中冊，第529頁。

84 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）。《起草過程概覽》，中冊，第529頁。

85 1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》。

86 1988年6月6日。《起草過程概覽》，中冊，第530頁。

實際權力的諮詢架構，類似行政長官的智囊團，無必要特別納入《基本法》內。另外亦有建議將第五十四條改置於第二節「行政機關」之下。還有建議修改條文，加上「和對立法會負責」。⁸⁷

條文第九稿於1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第五十四條。其內容、行文、用字與前稿相同，無任何修改。

第五十五條

「香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。行政會議成員的任期應不超過委任他的行政長官的任期。

香港特別行政區行政會議成員由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。

行政長官認為必要時可邀請有關人士列席會議。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁸⁸ 此條共九稿。第一至第三稿原分為兩條條文：「香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從主要官員、立法機關成員和社會人士中提名，報請中央人民政府任命」；「香港特別行政區行政會議成員的任期不超過五年」。

1987年8月22日當條文第一稿制定時，《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》對這兩條的「說明」顯示草委對這兩條的不同意見：

「有些委員主張參加行政會議的立法機關成員必須通過立法機關互選產生，社會人士也須經立法機關過半數成員的同意；有

87 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》；1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第530 - 531頁。

88 《起草過程概覽》，中冊，第532 - 539頁。

的委員主張，如果不是通過互選，則立法機關成員不必參加行政會議。關於行政會議人數及各部份成員是否需要一個比例等問題，委員們同意暫不作規定，待進一步研究。還有的委員主張，行政會議成員不必報中央人民政府任命；有些委員認為，行政會議成員可因嚴重罪行、嚴重不當行為、嚴重失職或無力履行職責等理由被行政長官撤職。

有的委員主張不確定任期，屆時由行政長官確定；有些委員認為，行政會議成員的任期應不超過提名他的行政長官的任期。」⁸⁹

條文第二稿制定前，對於條文中「報請中央人民政府任命」的規定，草委也有不同意見。有的委員認為，此規定帶有中央控制性質。另有委員建議將該句改為「由香港特別行政區行政長官任命，報中央人民政府備案」。但有的委員認為，此條規定不存在中央控制的問題。⁹⁰

條文第四稿制定時合併為一條，分三款：

「香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法機關成員和社會人士中委任，其任期或任期未滿時終止委任，由行政長官決定。行政會議成員的任期應不超過委任他的行政長官的任期。

香港特別行政區行政會議成員由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，宣誓效忠於香港特別行政區。

行政長官認為必要時可邀請有關人士列席會議。」

此條結構分三款狀況之後維持不變，其中最後一款內容、文字，至條文第九稿皆未曾修改。

條文第一款的爭議頗多，包括上文第三段述及的主張、行政會議人數及各部份成員是否需要一個比例等問題。⁹¹ 亦曾有諮委

89 《起草過程概覽》，中冊，第533頁。

90 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第533頁。

91 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）「說明」。《起草過程概覽》，中冊，第534頁。

建議刪去「社會人士」作為行政會議的組成，因恐怕有一些具政治背景，而非來自選舉或公務員架構的人士成為行政會議成員，對行政長官作出影響。但亦有諮委主張保留「社會人士」，因當時不少行政會議成員都是非官員、非立法局議員的社會人士，而他們往往居於要位，能為行政長官提供寶貴的意見。⁹²

條文第一款於第七稿制定時作出了修改，條文中「其任期或任期未滿時終止委任，由行政長官決定」被刪去，改為「其任免由行政長官決定」。修改後的第一款從此維持不變。

條文第二款於第四稿制定時「宣誓效忠於香港特別行政區」的規定於制定後亦引來草委不同的意見。有的草委提出，當時港英官員必須宣誓效忠，是殖民統治的產物，一九九七年後香港永久性居民、中國公民都知道自己的責任，不必宣誓效忠，建議將該規定刪去。但有的委員認為此句有必要保留。有的委員提出，規定宣誓效忠香港特區，而沒有規定效忠中華人民共和國，這種規定不嚴謹。⁹³ 該規定於第五稿制定時被刪去。⁹⁴

至於第二款對行政會議成員國籍的規定，《基本法（草案）徵求意見稿》諮詢期間，諮委會收到意見認為行政會議成員只需為香港永久性居民，而無須同時為中國公民，因這與當時行政局容許外籍人士參與的制度有出入，而且放寬限制可容許永久性居民中具卓越經驗和地位的外籍人士參加行政會議。⁹⁵ 還有建議刪除此條，因行政會議只是一個無實權的諮詢機構，或類似行政長官智囊團的機構，不必納入《基本法》內。⁹⁶

92 1989年9月1日《第二次諮詢期政制專責小組第五次會議會議紀要》。《起草過程概覽》，中冊，第538頁。

93 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第534頁。

94 參閱《基本法》第一百零四條規定：香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。

95 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第535 - 536頁。

96 同上。

1989年2月15日姬鵬飛主任委員在《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及有關文件的報告》指出，《基本法（草案）》還規定，行政會議成員必須由香港特區永久性居民中的中國公民擔任，這是體現國家主權所必須的。⁹⁷

1990年2月16日此條第八稿制定時，條文第二款加上了「在外國無居留權」的限制。1990年2月19日姬鵬飛主任委員在《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及有關文件的修改情況報告》指出：⁹⁸

「三、在有關香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格規定的條款中加上了『在外國無居留權』的限制。」

1990年4月此條獲全國人大通過為《基本法》第五十五條。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：⁹⁹

「關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。」¹⁰⁰

第五十六條

「香港特別行政區行政會議由行政長官主持。」

97 《起草過程概覽》，中冊，第537頁。

98 《起草過程概覽》，中冊，第539頁。

99 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

100 1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話曾論及「港人治港的界綫和標準」，見本書引言及第四十四條的起草材料。

行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。

行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁰¹ 這條文就行政會議的進行和諮詢角色也經過一些演進。條文起草第一稿規定：「香港特別行政區行政會議由行政長官主持。行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案，並報中央人民政府備案。」¹⁰²

其後，有意見提出「本條文基本上依循目前港督會同行政局的習慣，但九七年後的行政長官將由本地協商或選舉產生的當地人出任，應有社會信賴及充份瞭解社會情況，與現時英國從本土委派出任港督的官員有頗大分別，因此『並報中央人民政府備案』的規定並無必要。」¹⁰³ 「並報中央人民政府備案」的規定於條文第四稿制定時被刪除。此外，條文修改為三款，第一款：「香港特別行政區行政會議由行政長官主持。」

第二款規定，在四類情況下，行政長官必須事前徵詢行政會議的意見：作出重要決策、向立法機關提交法案、制定附屬法規和解散立法機關。但條文亦訂明三種情況「除外」：人事任免、紀律制裁和緊急情況。¹⁰⁴ 第三款為：「行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案」。

「緊急情況」在緊接的第五稿改為「緊急情況下採取的措施」。此後條文再沒有修改。

此條第六稿徵求意見稿公布後，諮委會收集到的意見中有指出：「『記錄在案』並不構成行政長官拒絕大多數行政會議成員意見的額外顧慮。如是者，行政會議的集體決策職能會被減弱，

101 《起草過程概覽》，中冊，第540 - 543頁。

102 《起草過程概覽》，中冊，第540頁。

103 1987年10月《第四章 香港特別行政區的政治體制(討論稿)》(政治體制專題小組工作文件)。《起草過程概覽》，中冊，第541頁。

104 《起草過程概覽》，中冊，第541頁。

變成行政長官的幕僚性機構。」¹⁰⁵

條文第九稿於1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第五十六條。

第五十七條

「香港特別行政區設立廉政公署，獨立工作，對行政長官負責。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁰⁶ 此條文在起草過程中第一至第三稿為：「香港特別行政區繼續保留廉政機構，獨立向行政長官負責。」¹⁰⁷

條文第四稿作了修改：「繼續保留」改為「設立」；下半句改為：「獨立工作，向行政長官負責」。¹⁰⁸

第五稿再將「廉政機構」改為「廉政公署」；下半句的「向」字改為「對」字。¹⁰⁹ 修訂後的文本之後再無其他修改，並獲全國人大通過成為《基本法》第五十七條。

此條文起草後期，有諮委建議《基本法》第四章陳述有關行政長官的法則，不應包括廉政公署，此條不應寫在第四章。亦有意見認為廉政公署屬特區內部行政管理範圍，無須寫進《基本法》。有諮委認為廉政公署應該對行政長官及香港居民負責。亦有諮委認為廉政公署應向立法會負責，否則會令行政長官權力過大。¹¹⁰

105 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第542頁。

106 《起草過程概覽》，中冊，第544 - 548頁。此條起草過程經歷九稿。

107 即前總督特派廉政專員公署（廉政公署），依據1974年2月15日生效的總督特派廉政專員公署條例成立。《起草過程概覽》，中冊，第544 - 546頁。

108 《起草過程概覽》，中冊，第546頁。

109 《起草過程概覽》，中冊，第546頁。

110 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》、1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第547 - 548頁。

第五十八條

「香港特別行政區設立審計署，獨立工作，對行政長官負責。」

《基本法》第五十八條是《基本法》第四章第一節「行政長官」單元裏最後一條。其結構、行文與第五十七條如出一轍，句中亦用上了「對……行政長官負責」這組字詞。¹¹¹

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹¹² 這條文的內容、行文在整個起草過程基本維持不變。¹¹³

《起草過程概覽》中的起草資料亦顯示，在整個起草過程期間，一直有諮委和諮委會收集到的意見認為審計署不是對行政長官負責，而是對立法會負責，因為行政長官作為行政機關的一分子，是需向立法機關負責的。亦有意見認為規定審計署對行政長官負責是不恰當的，因為審計署的工作是公開的，而當時的審計署其實是向作為立法局主席的港督負責，因此將來仍應該向立法會負責。¹¹⁴

第二節 行政機關

第五十九條

「香港特別行政區政府是香港特別行政區行政機關。」

111 「對……負責」這組字詞，除見於《基本法》第五十八條，還可見於《基本法》第四十三，五十七，六十四，九十九和一百零一條。

112 《起草過程概覽》，中冊，第549 - 552頁。

113 只是第一稿的「審計機構」和「向行政長官負責」，由第二稿開始分別改為「審計署」和「對行政長官負責」。

114 參閱1987年11月11日《政制專責小組與政制組草委交流會(十一月十日)上諮詢委員對草委的建議》(1987年11月17日政制專責小組第七次會議附件一)、1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》、1989年8月18日第二次諮詢期政制專責小組第四次會議附件一。《起草過程概覽》，中冊，第549 - 551頁。

《基本法》第五十九條是《基本法》第四章「政治體制」第二節「行政機關」七條中的首條。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹¹⁵ 此條於起草過程中只出現過兩個文本。由條文第一稿至第四稿，文本中行政機關的名稱都是以待定的形式出現：「香港特別行政區xx（名稱待定）是香港特別行政區行政機關。香港特別行政區行政機關的首長是香港特別行政區行政長官。」¹¹⁶ 1988年4月基本法起草委員會秘書處制定《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》，此條第五稿文本改為：「香港特別行政區政府是香港特別行政區行政機關。」¹¹⁷

《中英聯合聲明》第三條第四款訂明：「香港特別行政區政府由當地人組成。……主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命。」附件一有多處「行政機關」、「政府」的表述，例如第一節的相關部分：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。香港特別行政區政府的主要官員（相當於『司』級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」；第十二節：「香港特別行政區的社會治安由香港特別行政區政府負責」；第十三節：「香港特別行政區政府依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由」。

條文起草初期就行政機關的討論，圍繞當時的行政局的性質和運作，還有將來行政、立法、司法三方面的分權和三者之間的關係。¹¹⁸ 其中關注點是行政機關的定義和範圍，特別是行政機關是否包括行政長官及行政會議。有諮委認為行政機關應包括行政長官、行政會議、主要官員及一般公務員。但有委員認為行政會議就已包括了行政長官及行政機關。¹¹⁹

115 《起草過程概覽》，中冊，第553 - 560頁。此條起草過程經歷九稿。

116 《起草過程概覽》，中冊，第553 - 557頁。

117 《起草過程概覽》，中冊，第558頁。

118 1986年5月13日《政制專責小組第三次會議總結(第四分組)》。《起草過程概覽》，中冊，第554頁。

119 政制專責小組《對基本法第四章部份條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，中冊，第556頁。

有的草委認為，香港特區行政長官既是特區的首長，又是特區行政機關的首腦，應該是行政機關的一部分。有的草委提出，香港特區行政機關的名稱可用「政府」一詞，國內也是這樣用的。有的委員認為，「政府」一詞在香港通常被理解為大政府的概念，政制專題小組同意當時只是暫時按大政府的概念來草擬條文，但還待以後研究確定。有些草委認為，確定特區行政機關的名稱要聯繫特區一系列行政機構、行政官員以及立法機關等的名稱一起考慮。¹²⁰

1988年4月基本法起草委員會秘書處制定《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》，即此條第五稿前，有的草委提出行政機關應統一用一個名稱，有的委員主張叫「政府」，另一組的委員們認為用「行政總署」較好。¹²¹ 1988年4月26日《胡繩副主任委員關於總體工作小組的工作報告》有此交代：「原來把行政機關『暫定名』為『行政總署』，總體工作小組經過討論研究後，感到把行政機關稱作行政總署或別的名稱，還不如稱為政府為好。這與《中英聯合聲明》中有關規定也是一致的。」¹²²

此條文本修改為「香港特別行政區政府是香港特別行政區行政機關」後，1988年8月19日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（八）蕭蔚雲在《設計香港未來政治體制的構思》中如此說：「什麼是行政機關？它的地位如何？基本法（草案）對此作了明確的規定。行政機關就是香港特別行政區政府，管理基本法規定的應當由它管理的各項行政事務。這樣，它的性質和法律地位就明確了。它還要對立法機關負責。」¹²³ 條文諮詢期間，反對的意見認為「政府」和「行政機關」的範疇不同，「政府」一般包括

120 1987年9月8日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議意見匯編》（1987年9月22日政制專責小組第二次會議附件二）。《起草過程概覽》，中冊，第557頁。

121 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第558頁。

122 載於1988年5月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第七次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第558頁。

123 《起草過程概覽》，中冊，第558頁。

行政和立法，不能把政府等同行政機關。¹²⁴ 亦有意見認為特區政府不單是行政機關，也是立法機關及司法機關，並建議刪除此條。¹²⁵

上述文本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第五十九條。

第六十條

「香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官。

香港特別行政區政府設政務司、財政司、律政司和各局、處、署。」

《基本法》第六十條處理的是行政機關組織形式和組成人員的產生和任免。¹²⁶

《中英聯合聲明》第三條第三款第四節訂明：「香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命。」附件一第一節：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。香港特別行政區政府的主要官員（相當於『司』級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。」

124 《基本法諮詢委員會政制專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第四章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，中冊，第559頁。

125 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第559頁。

126 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第562頁。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹²⁷ 此條共九稿。現時所見第一款：「香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官」，在第一至第四稿制定時與「香港特別行政區XX(名稱待定)是香港特別行政區行政機關」組成為另一條文。¹²⁸ 第四稿制定時第五十八條規定：

「香港特別行政區行政機關的組成如下：

行政長官，各廳廳長，各司司長，其他相當於司級的官員。

香港特別行政區行政機關的組織由法律規定。」

「廳」、「廳長」的名稱在第四稿制定前已有非議。有政制專責小組委員認為該等字眼太近似國內用語，恐怕會引起港人擔憂是一種與國內掛鈎的現象，甚至會變成一國一制。¹²⁹ 該名稱於第五稿制定時被刪去。

有些草委認為第四稿中的「其他相當於司級的官員」一項範圍太廣，建議去掉。¹³⁰

第五稿制定時第五十八條修改為：

「香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官。

行政長官下設政務司、財政司、律政司和各局、處、署。

香港特別行政區政府的組織由法律規定。」¹³¹

上述文本經字眼修飾後成為條文第六稿，並成為1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》第六十條。

1988年8月19日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（八）蕭蔚

127 《起草過程概覽》，中冊，第561 - 572頁。

128 第四稿第五十六條。《起草過程概覽》，中冊，第568頁。即現時《基本法》第五十九條。

129 政制專責小組《對基本法第四章條文草稿（一九八七年十一月）的意見（一）》（1987年11月23日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，中冊，第568頁。

130 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第569頁。

131 第五稿第六十一條。《起草過程概覽》，中冊，第569頁。

雲《設計香港未來政治體制的構思》中對於行政機關的地位、組成和職權，有如下看法：¹³²

「香港特別行政區政府如何組成？應當設立哪些機構？基本法(草案)徵求意見稿對此也作了規定。第六十條規定行政長官是香港特別行政區政府的首長，政府中設政務司、財政司、律政司和局、處、署。這就是香港特別行政區政府的組成。為了香港的繁榮、穩定以及平穩過渡，盡可能保持類似現在以布政司為首的香港行政機關體制。不同於現在的情況是行政長官兼政府首長，布政司改名為政務司，因為布政司是清朝時候的官職名稱，辛亥革命以後就不用了；由於保留了三個大司的『司』的名稱，並區別三個大司與其他的現在的『司』的不同地位，第六十條將現在其他的『司』改稱為『局』，『局』的地位還是和現在的『司』以及聯合聲明中的『司級』相同。從香港的現實出發，基本法(草案)徵求意見稿還規定『原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留』。」

條文第三款「香港特別行政區政府的組織由法律規定」一直以來都招來不少意見，第六稿諮詢期間諮委會收集到的意見認為，特區的行政組織架構應可保留一定的彈性，無須作硬性規定。¹³³ 1989年1月9日條文第七稿制定前，《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》提出刪去第六十條第三款，因為考慮到政府的組織常有變化，不宜以法律規定得太死。¹³⁴ 第三款於條文第七稿制定時被刪去。

該版本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第六十條。

第六十一條

「香港特別行政區的主要官員由在香港通常居住連續滿

132 《起草過程概覽》，中冊，第570頁。

133 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第570頁。

134 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第571頁。

十五年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。」

《中英聯合聲明》附件一第一節訂明：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。……香港特別行政區政府的主要官員（相當於『司』級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，這條文第一稿制定時原為兩款，第一款：「香港特別行政區行政機關各部門的主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。」第二款：「香港特別行政區的主要官員由在香港通常連續居住滿十五年的香港永久性居民中的中國公民擔任。」第一款在第五稿制定時被刪去，剩下原本第二款成單項條文。¹³⁵ 條文原第二款中的「通常連續居住」規定，在第三稿制定時被改為「連續居住」，但第四稿改回原句，至第五稿制定時終改為「通常居住連續」。至於「並在外國無居留權」的條件，則在制定第八稿，即1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》時加入。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹³⁶ 這條文共九稿，在《基本法》起草初期的諮詢，收集到很多意見。其中對司級官員產生的看法，有諮委認為《中英聯合聲明》中提到「當地人」，其含義應該清楚地界定。有諮委同意以七年居留期作準。有的委員則認為單靠這樣作標準是不足夠的，還要有年份限制。¹³⁷ 相關討論亦圍繞當時香港司級官員的情況，和特區政府司級官員的政治地位。如諮委會政制專責小組之行政機關與行政長官的產生工作組指出，《中英聯合聲明》附件一第一節只提及司級官員的提

135 有草委提出，本條第一款與其他條文重複，建議刪去。參閱1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第584頁。

136 《起草過程概覽》，中冊，第573 - 587頁。

137 1986年4月15日《政制專責小組第三分組總結》。《起草過程概覽》，中冊，第574頁。

名及任命，對於司級官員的政治地位卻沒有提及。¹³⁸ 至1987年8月初條文第一稿制定前夕，諮委會政制專責小組《公務人員最後報告》將九七年後主要官員（相當於司級職位）的地位的討論，特別是主要官員應由公務人員出任的正反意見鋪陳如下：

「贊成：

(1)保持現有的制度。

(2)由於公務人員不受選民的局部利益所影響，故制定政策時可較從整體利益着想。

(3)公務人員對政策釐定應有一定的參與，因為評估政策方案可行性的最佳人選，正是負責執行政策的人，這與決定政策根本是兩回事，故公務人員出任司級職位有一定的好處。

(4)97年後行政長官乃政治任命，而司級官員聽命於行政長官，故當司級官員犯錯，行政長官及行政機關都會遭彈劾或罷免的後果；因此，司級官員雖然是公務人員，亦要負上直接或間接的責任。

反對：

(1)九七年後司級官員應脫離公務人員身份，改作由政治任命，因為根據《中英聯合聲明》，主要官員是由行政長官提名，報請中央政府任命。行政長官是在香港通過選舉或協商產生的，可見其產生過程是民主的，也因此是政治性的。這表示行政長官本身是一位政治家，他的提名也是政治性的。由於政治因素不是提升公務人員的一個準則，所以公務人員不能擔任主要人員。當行政長官要委任一公務人員為主要官員時，該公務人員應放棄其公務人員身份。

(2)司級官員雖然可以影響政策制定，卻不需要對他們的決定負上政治責任，即市民不可以因為不贊成司級官員的意見而彈劾，甚至罷免他們，實在是不合理的。

(3)公務人員對政策釐定應有一定的參與，因為評估政策方案

138 1987年5月25日政制專責小組之行政機關與行政長官的產生工作組《行政機關的組成與職權討論文件（一稿）》（1987年5月29日政制專責小組之行政機關與行政長官的產生工作組第五次會議討論文件）。《起草過程概覽》，中冊，第576 - 577頁。

可行性的最佳人選，正是負責執行政策的人。政策草擬與政策決定並不相同，所以應把兩者劃分清楚，因為任何決策者都應向立法機關負責，而對在政治上中立的公務人員來說，則不宜負上此責任。」¹³⁹

在制定條文第一稿時，1987年8月22日草委會《政治體制專題小組的工作報告》有以下「說明」：

「委員們認為，主要官員一般應從公務員中挑選，但也可從公務員以外的社會人士中挑選，後者擔任主要官員期間，按合約公務員待遇，任滿後即脫離公職；主要官員工作調動及增加司級官員編制須報中央人民政府批准；主要官員包括哪些職級必須確定一個範圍。關於主要官員必須在香港通常連續住滿多少年，有些委員主張十年，有的委員主張二十年，也有的委員主張不作規定。」¹⁴⁰

條文第一稿制定後，有意見認為「通常連續居住」所指含糊。故有建議只寫「連續居滿」，亦有建議只寫「通常居住」。但有委員認為本港已有對這詞的判例。亦有委員建議草委應在法律上對這詞盡量釐定清楚。¹⁴¹

1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》制定後的諮詢期間，基本法諮詢委員會秘書處參考資料（八）蕭蔚雲《設計香港未來政治體制的構思》指出：

「基本法(草案)徵求意見稿第六十一條規定香港特別行政區的主要官員由在香港通常居住連續滿十五年的香港永久性居民中的中國公民擔任。這裡充份體現了『港人治港』的精神，排除了中央國家機關和內地各省、自治區、直轄市的中國公民參加香港特別行政區行政機關(也包括立法機關和司法機關)的工作，貫徹了聯合聲明中中國對香港的基本方針政策，體現了香港特別行政

139 1987年8月8日經執行委員會通過。《起草過程概覽》，中冊，第580 - 581頁。

140 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第581頁。

141 政制專責小組《對基本法第四章部份條文草稿（一九八七年八月）的意見》1987年11月4日經執行委員會通過。《起草過程概覽》，中冊，第582頁。

區享有高度自治權。」¹⁴²

主要官員的居港期和國籍問題在《基本法（草案）徵求意見稿》諮詢期間收集到很多不同意見。有的意見認為行政機關主要官員應只擁有單一中國國籍。但亦有意見認為主要官員只能由中國公民擔任的規定太死板，直接受影響的主要官員席位雖少（約十數個），但間接影響不少中層公務員，如他們不願放棄外國國籍，便沒有出任主要官員的機會。亦有意見認為暫時不應硬性規定主要官員絕對不能有雙重國籍，理由為吸引移居外國的精英份子回香港及鞏固港人在過渡時期的信心。¹⁴³

1989年2月15日姬鵬飛主任委員《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及有關文件的報告》指出：

「此外，基本法(草案)還規定，行政長官、政府主要官員、行政會議成員、立法會主席、終審法院和高等法的首席法官都必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。這是體現國家主權所必須的。」¹⁴⁴

1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》收錄的條文第七稿制定後，是另一段諮詢期。期間仍有意見認為不允許持外國護照的中國人參加行政會議或出任高級公務員，實屬短見，有修改之必要。亦有建議刪去此條、刪去「中國公民」的字眼、修改居港年期等。¹⁴⁵

1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第六十一條制定時，增加了「並在外國無居留權」的字眼。2月19日姬鵬飛主任委員《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及有關文件的修改情況報告》指出：

142 1988年8月19日。《起草過程概覽》，中冊，第585頁。

143 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊。第585 - 586頁。

144 《起草過程概覽》，中冊，第586頁。

145 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第586 - 587頁。

「在有關香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官，以及基本法委員會香港委員的資格規定的條款中加上了「在外國無居留權」的限制。同時把入境事務處處長和海關關長列為主要官員，其資格也需受上述限制。」¹⁴⁶

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。」¹⁴⁷

1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話曾論及「港人治港的界綫和標準」：¹⁴⁸

「要相信香港的中國人能治理好香港。……我們相信香港人能治理好香港，不能繼續讓外國人統治，否則香港人也是決不會答應的。

港人治港有個界綫和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成分是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。什麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義、都是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。」

146 《起草過程概覽》，中冊，第587頁。

147 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

148 見本書引言。

第六十二條

「香港特別行政區政府行使下列職權：

- (一) 制定並執行政策；
- (二) 管理各項行政事務；
- (三) 辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；
- (四) 編制並提出財政預算、決算；
- (五) 擬定並提出法案、議案、附屬法規；
- (六) 委派官員列席立法會並代表政府發言。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁴⁹ 《基本法》起草初期，有些諮詢委員認為「《中英聯合聲明》內談經濟部份太多，政制太少，所以基本法要側重寫政制部份……」。¹⁵⁰ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》，¹⁵¹ 「行政機關的職權」被列為第四章「香港特別行政區的政治體制」第二節「行政機關」下第三條。

此條條文第一稿制定前的討論課題包括當時的行政局的職權。《政制專責小組》的分組討論會議紀要顯示：

「4. 對於行政機關的討論：

4.1 有委員認為需要成立一個相類於現時行政局性質的行政機關，但委員對此問題仍未有一定結論。

4.2 大部份委員同意行政機關的職能不單包括對政策提出建議及諮詢，並可委任獨立的調查委員會去研究政府部門的事務，公共事業及處理對公眾利益有重大關係的問題，更有個別委員提出此等委員會應得到立法機關的同意。

149 《起草過程概覽》，中冊，第588 - 597頁。

150 1986年2月基本法諮詢委員會《第四批討論總結》。《起草過程概覽》，中冊，第588 - 589頁。

151 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第589頁。

4.4 基本法條文中應表明行政機關可以在緊急情況下使用緊急權力。但緊急權力的使用只局限在某一特定時期內，如有需要繼續行使此種權力，便要得到立法機關的核准。」¹⁵²

條文第一稿見於1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》：

「第四章 第二節

第三條 香港特別行政區行政機關行使下列職權：

- (一) 向行政長官提出政策性建議；
- (二) 依據本法規定執行行政決策，管理行政事務；
- (三) 編制並提出財政預算、決算；
- (四) 擬定並提出法案和議案。」¹⁵³

該工作報告就第三條有此說明：

「有的委員提出，如果行政機關只包括執行機構，其職權第二項就應寫成：『經行政長官同意後，依據本法規定執行行政決策，管理行政事務』；多數委員認為，第四項職權中的『法案』包括『附屬法規』。」¹⁵⁴

條文第四稿制定時文本出現以下重要變化：由四項改為六項；第一項改為：「制定並執行政府政策」；增加一項：「辦理本法第七章規定的中央人民政府所授權的對外事務」；「擬定並提出法案和議案」一項加入「附屬法規」；增加一項（第六項）：「在按照本法規定執行職務時必要和合理的其他權力」。

新增的第六項在條文第五稿時被刪去。條文第六稿，即1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》第六十二條制定時，條文內容與第五稿大致相同。

其後1988年8月19日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（八）

152 1986年7月8日《政制專責小組第五次會議紀要（第一分組）》。《起草過程概覽》，中冊，第590頁。

153 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第588頁。

154 同上，第592頁。

蕭蔚雲《設計香港未來政治體制的構思》指出：

「第六十二條規定了香港特別行政區政府的五項職權，這就是：制定並執行政策；管理行政事務；辦理中央人民政府授權的對外事務；編制並提出財政預算、決算；擬定並提出法案、議案和附屬法規。概括地列明了政府的職權有利於實現高度自治和提高行政工作的效率。」¹⁵⁵

《基本法(草案)徵求意見稿》諮詢期間，有諮委認為特區政府可行使擬定並提出法案、議案、附屬法規的職權，但法案擬定後，立法機關如何提法案卻未有明確規定。亦有諮委認為，據現行寫法，行政及立法的運作需採用「部長制」，即由立法機關的議員代表政府提出提案、參加辯論及投票。但如「部長制」太快建立，它對香港的衝擊實難預知。¹⁵⁶ 同時一份相關諮委會專題報告指出：「行政機關成員或主要官員不應同時出任立法會議成員，但可以列席方式出席立法會議，執行第六十四條的規定。這既可以避免將行政機關與立法機關的關係混淆，亦可使行政機關履行第六十四條的規定。」¹⁵⁷ 其後草委會於1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》提出：「第六十二條第（五）項後加一新的第（六）項『委派官員列席立法會』，這樣便於官員能向立法會提出法案、議案、答覆質詢。」¹⁵⁸

1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第六十二條，即條文第七稿，增加了上述第六項。此項內容其後經草委會政治體制專題小組兩次修改。1989年12月13至16日《政治體制專題小組第十七次會議紀要》顯示委員們多數同意第六十二條第（六）項修改為「委派官員列席立法會，代表政府

155 《起草過程概覽》，中冊，第594 - 595頁。

156 《基本法諮詢委員會政制專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第四章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，中冊，第595頁。

157 《香港特別行政區政治體制的一些整體問題》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（3）——專題報告》。《起草過程概覽》，中冊，第595頁。

158 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第595頁。

發言」的意見。¹⁵⁹ 之後1990年1月17至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》則顯示委員們除了確認上述修改建議，經過討論後還建議此條第（六）項改為「委派官員列席立法會並代表政府發言」。¹⁶⁰

條文第八稿制定時，第（六）項被修改為「委派官員列席立法會並代表政府發言」。條文第（一）至第（五）項內容、文字基本不變。

1989年11月《基本法（草案）》諮詢期間，有諮委會收集到的意見建議第（五）項修改為：「擬定並提出法案和動議，不影響立法會議員個人提出的私人法案」；「行政機關若擬提出議案，需交由立法機關提出」。¹⁶¹ 該等建議不獲採納。

1990年4月全國人大通過《基本法》第六十二條，文本與第八稿相同。

第六十三條

「香港特別行政區律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。」

《中英聯合聲明》第三條第三款訂明：「……現行的法律基本不變。」附件一第三節的相關部分：「香港特別行政區的檢察機關主管刑事檢察工作，不受任何干涉。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁶² 1987年8月條文第一稿制定前，諮委會的法律及政制專責小組曾舉行多過一次的聯合會議。1987年6月3日法律專責小組、政制專責小組《有關特區終審權、司法制度的幾個問題及獨立檢察機關的職責最後報告》

159 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第597頁。

160 同上註腳。

161 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第596頁。

162 《起草過程概覽》，中冊，第598 - 603頁。

指出：¹⁶³

「(丁) 獨立的檢察機關的職責

26. 現時的地位

現時在香港律政司的地位已在本文附件一中詳述。雖然律政司的某些職責與司法部長相同，但兩者的職責不盡相同，兩者的角色亦有基本上的分別。司法部長的職責除了包括律政司的職務外（律政司可以是他管轄權之下的一名官員），亦需負責有關入境、治安、法院行政、監獄、或警察等事務。

27. 將來的地位

《中英聯合聲明》附件一第三節指出，『香港特別行政區的檢察機關主管刑事檢察工作，不受任何干涉。』按現時的制度，律政司可以給予刑事檢察專員一般指示。但根據法例，律政司是掌管檢察工作的，而他運用他的權力和履行任務以令檢察工作不受任何干涉。有建議認為應保持現有制度，亦有建議指出，將來的律政司可能是政治任命，故應設立一獨立的檢察機關，該機關的主管是法定的，完全獨立於律政司，不受任何干涉。

擔任該職位的人士可按以下情況，決定是否對某刑事案件提出檢控：

- i. 有表面證據的案件；
- ii. 有合理的定罪可能性；
- iii. 以上兩點應以同樣標準適用於任何人士；
- iv. 若檢察機關認為不對某件案件提出起訴是對公眾有利時，檢察機關有權決定不提出檢控。

v. 檢察機關的權力及其對任何案件的決定，都不應受到任何人士或機關的質詢。

28. 基本法的內容

基本法內應有條文規定特區將有一獨立檢察機關，主管刑事檢察工作，不受任何干涉。

163 《起草過程概覽》，中冊，第599 - 600頁。

(戊)將來律政司的職責

29. 律政司的職責和責任應由將來特區本地的法律規劃。

30. 本小組曾就應否設立司法部長問題進行討論，討論結果認為在香港的情況下如把現時由各司級官員擔任的職務合併一起，將不會導致任何好處。再者，倘若司法部長享有更大權力，現時律政司的權力將會與之混淆或重複。有人擔心司法部長權力過大。委員認為一名官員不應同時擁有有關司法、法律及治安的權力。如果將來特區同時設有司法部長及律政司的職位，兩者的職責應明確劃分，尤其是律政司的職責。因此，律政司的職權不應擴及司法部長的職權範圍。

附件一：《香港律政司的角色》（翻譯本）」

條文第一稿：「香港特別行政區行政機關的檢察部門獨立處理刑事檢控，不受任何干涉。」條文第二至第六稿，即1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》，內容不變，但條文字眼就有些修改。第四稿制定時「檢控」二字後面增加「工作」兩字。第五稿制定時「刑事檢控工作」改為「刑事檢察工作」。

條文起草中期，有草委認為檢察部門也得向行政長官負責。但分組（第二組）多數委員認為不一定是向行政機關負責。檢察部門應有一定的獨立性，行政長官不能作行政干預。¹⁶⁴

1988年4月《基本法（草案）徵求意見稿》制定後，內地訪港小組曾就一些相關問題作出回應：

「4. 政制

4.7 檢察部門

4.7.1 香港現在的檢察工作是由律政司提出訴訟的，現在律政司還替政府當法律顧問、起草法律文件，但這些嚴格上不是檢察工作。檢察工作主要是提出公訴，將來也是這樣，且不會受行政機關干涉。

164 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第601頁。

4.7.2 將這意思寫在行政部門一節中，是因為現在財政司、布政司皆是港督下的行政部門。」¹⁶⁵

條文第七稿的文本與第六稿無異。但在其後的一次諮詢期間，有人建議此條的「檢察部門」改為「律政司」，有諮委認為該建議不可取。因為律政司是由中央委任的主要官員，具有政治功能，應與檢察部門的功能有所區別，不宜以此代彼。¹⁶⁶亦有建議：「現時港府的刑事檢控專員所屬部門，應脫離律政司獨立為一部門」。理由為刑事檢控專員歸屬律政司指揮，可導致公眾指摘檢控工作受行政機關的干預。如果檢察機關受政治影響或基於人事關係決定採取行動與否，則公眾不會相信法治得以貫徹。另有意見指出，《基本法》強調「檢察機關」的獨立性，但關於香港特區法院的全部條文都找不到「獨立」或「獨立審訊」的字句，這似乎意含「檢察機關」較香港特區其他行政、立法和司法機關特別。還有人提出問題：條文中的「獨立處理」，是否指「獨立」於特區政府？¹⁶⁷

緊接下來草委會政治體制專題小組在兩次會議分別先以多數同意修改條文為：「香港特別行政區的檢察部門主管刑事檢察工作，不受任何干涉」。¹⁶⁸ 其後再改為：「香港特別行政區律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。」¹⁶⁹ 修改後的版本被制定為條文第八稿。該版本於1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第六十三條。

165 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，中冊，第601頁。

166 1989年9月1日《第二次諮詢期政制專責小組第五次會議會議紀要》。《起草過程概覽》，中冊，第602頁。

167 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊一一條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第602頁。

168 1989年12月13至16日《政治體制專題小組第十七次會議紀要》，載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第602-603頁。

169 1990年1月17至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》，載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第603頁。

第六十四條

「香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責：執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁷⁰《基本法》第六十四條的內容、行文、標點符號在整個起草過程中始終如一，唯一修改的地方是條文中的稱謂詞。條文中的「香港特別行政區政府」和「香港特別行政區立法會」，在條文起草初、中期本為「香港特別行政區行政機關」和「香港特別行政區立法機關」，於第七稿即《基本法（草案）》制定時作出修改。

《中英聯合聲明》附件一第一節的相關部分：「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

條文起草最初期，即條文第一稿制定前，有討論記錄顯示有意見認為：「行政、立法、司法三權互相制衡，以立法機關為最高權力機關。行政機關向立法機關負責的原則必須予以確立。所謂負責，不僅僅是報告及諮詢，在某種情況下，立法機關應可對在政務上失職的行政長官或官員予以制裁。」但另有意見則認為：「要保持穩定，政權運作以行政機關為主導。行政長官和行政機關是權力中心。立法機關不能擁有推翻政府的權力。所謂『負責』就是向立法機關作報告。」¹⁷¹

1986年年中有交流參觀團與內地草委分組討論，第一組成員為邵天任、李後、許崇德等多人。李後和邵天任分別就政制的原則性問題提了幾點意見，收錄在《基本法諮詢委員會秘書處通訊17》，相關意見節錄如下：

「對於《中英聯合聲明》中行政機關向立法機關負責這問題，其實在中英談判時，大家都有共同的理解，就是：行政機關

170 《起草過程概覽》，中冊，第604 - 619頁。此條起草過程經歷九稿。

171 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》（基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一）。《起草過程概覽》，中冊，第605頁。

要定期向立法機關作施政報告；行政機關要答覆立法局的質詢；立法機關有審決財政預算的權力；在行政機關的主要官員（包括行政長官）有犯罪行為時，立法機關可以彈劾他們，並報告中央，由中央處理。立法機關和行政機關的地位是平等的，互相制衡。」¹⁷²

1986年8月14日《草擬政制的初步討論紀要》附件顯示：「在行政機關與立法機關的關係問題上，意見的分歧很大。問題主要是環繞著未來的政制，究竟應以立法為中心，還是以行政為中心，或是行政、立法分工，相互制衡？具體的問題如下：未來的行政機關如何向立法機關負責、解釋，及接受立法機關的質詢？」¹⁷³

1987年6月10日政制專責小組之行政機關與立法機關的關係工作組《行政機關與立法機關的關係討論文件》分析了《中英聯合聲明》引起的問題：¹⁷⁴

「由於《中英聯合聲明》對行政機關和立法機關的關係只有以下的說明：

『行政機關……對立法機關負責』，而沒有對負責一詞作出解釋，故引起不少紛紜的議論。

2.4.1 『負責』的解釋

有三種不同的意見：

2.4.1.1 根據中國憲法或通俗字義的解釋，『負責』指下級和上級的關係，上級有權監察下級運作、挑選和罷免下級首長。

2.4.1.2 兩者的關係如目前香港的行政局和立法局的相似，『負責』並沒有從屬關係的含意。兩者的關係是：

- (1) 行政機關定期向立法機關作施政報告；
- (2) 行政機關須答覆立法機關的質詢；
- (3) 立法機關有通過財政預算的權力和審議決算的權力；

172 《起草過程概覽》，中冊，第606頁。

173 《起草過程概覽》，中冊，第608頁。

174 1987年7月27日政制專責小組第十三次會議第二次續會討論文件。《起草過程概覽》，中冊，第609 - 610頁。

(4) 立法機關的主要官員，包括行政長官在內，如果有犯罪行為，立法機關可予彈劾，報請中央處理。

2.4.1.3 牛津英文字典對『負責』(accountable及responsible)的定義是：

(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.

『負責』一詞已把關係清楚界定，因為該詞並沒有從屬(上級和下級)的含義。就立法機關與行政機關的關係而言，意指相互的義務。

2.4.3 由於立法機關和行政機關各有其職權範圍，若兩者的關係只在字義的層面上理解，即只是對『負責』一詞作抽空的解釋，這對解決兩者的關係問題是沒有幫助的。本文將就立法機關和行政機關在實質職能上的關係作一探討。」

一年後即1988年8月一份資料，輯錄了內地草委訪港小組就一些問題的回應，以下關於「政制」的內容，顯示制定第七稿前的討論：¹⁷⁵

「4.5 『負責』的定義

4.5.1 基本法內負責出現了許多次，是在不同情況下寫的，可能會有混淆的情況出現，故在基本法有關行政機關和立法機關的關係時，在第六十四條便寫明『負責』的內容。雖然這條只寫了四點，但兩個機關的職責已很清楚。

4.5.2 不加上『行政機關要接受立法機關監察』的原因是：只寫了監察這概念而不寫內容，兩機關間便會出現一個空洞而無實質內容的概念，在這情況下，兩機關便只會為了爭權而沒有方法配合和協調，但卻不能做到實質制衡的效果。因此只寫遵守法律或接受質詢等，其效果已與接受監察及制衡的實質內容沒有兩

175 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，中冊，第614頁。

樣了，因此不須另加條文。

4.6 行政機關、立法機關與司法機關

4.6.2 至於行政機關向立法機關負責，『負責』的意思就已用冒號解決負責的內容，這是按中英談判時出席討論的委員瞭解，提供有關資料寫成的，這亦是制衡的一種。」¹⁷⁶

條文起草期間，有些委員認為條文寫得不清楚、或行政機關對立法機關負責的範圍訂得太狹窄，負責應是無限制或約束的，有違《中英聯合聲明》。有建議將這條改寫成兩款，冒號前為一款，冒號後單列一款，表述兩層意思。亦有意見將冒號改為分號(;)或句號(.)。還有建議增加「負責」的項目。但亦有草委認為，冒號前面的話是《中英聯合聲明》規定的，後面的則是「負責」具體範圍，不同意取掉冒號。¹⁷⁷

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「關於行政機關和立法機關的關係。行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約。草案規定，行政長官是香港特別行政區的首長，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官領導香港特別行政區政府；簽署法案並公布法律，簽署財政預算案；行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。草案又規定，政府必須遵守法律，向立法會負責；執行立法會制定並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆有關質詢，徵稅和公共開支需經立法會批准；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，必須徵詢行政會議的意見。同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公布，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議

176 「對……負責」這組字詞，除見於《基本法》第六十四條，還可見於《基本法》第四十三、五十七、五十八、九十九和一百零一條。

177 《起草過程概覽》，中冊，第611-619頁。

的原法案或繼續拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；如行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，立法會通過一定程序可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。」¹⁷⁸

第六十五條

「原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁷⁹《基本法》起草初期，有些諮委對政制方面的意見認為《中英聯合聲明》內談經濟部份太多，政制太少，所以《基本法》要側重寫政制部份。¹⁸⁰

《基本法》第六十五條條文第一稿制定前有建議維持已有的諮詢制度，以加強行政立法雙方的協調，建議相關部分如下：¹⁸¹

「5. 行政機關與立法機關相互關係

5.4 為加強行政立法雙方的協調，建議基本上維持現時的諮詢制度，依主要政策部門關注的事務，設立顧問委員會如交諮會、教育委員會及勞工顧問委員會等，而其他各項事務則設諮詢委員會。顧問委員會成員三分之一由行政長官任命，三分之一由立法機關委派，另三分之一由雙方共同邀請有關方面專長的團體代表或個人參加。這些委員會的主要功能，是為主要官員所建議的政策在考慮的階段時事先提供意見，並提供一機會予行政、立法機關及社會人士(與政策有關之團體及人士)接觸，互相交換資料及協調，使將來制定的政策能充份反映各方面人士的意見。

178 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

179 《起草過程概覽》，中冊，第620 - 623頁。

180 1986年2月基本法諮詢委員會《第四批討論總結》。《起草過程概覽》，中冊，第620頁。

181 一百九十人聯署《香港特別行政區政制方案的建議》，載於1986年11月10日基本法起草委員會秘書處《參閱資料——第28期》。《起草過程概覽》，中冊，第620頁。

由於立法機關議員在行政機關制訂政策前有參與及發表意見的機會，故相信行政機關的政策，能更容易得到立法機關的支持。」

條文本由第一稿起內容均以「行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留」為主體。第四、第五稿曾在「行政機關」前增加「行政長官」，但第六稿制定時被刪去，並在句首增加「原由」二字。在條文徵求意見期間，有意見認為應刪去此條，或寫成「行政機關得設立諮詢機構」，避免「原有的」提法。¹⁸²

當時還有一份題為《香港特別行政區政治體制的一些整體問題》的專題報告，內容提及「現有制度的優點和特點」，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（3）——專題報告》，相關內容節錄如下：¹⁸³

「I 設計政治體制的原則

3. 保持現有制度的優點並加以改善

3.2 現在制度的優點和特點

3.2.3 有意見認為，應保留現時行政機關設立諮詢組織的制度。這制度的好處是，從效果上看，有助於提高行政管理效率，加強制訂政策過程的專業指導；從組織形式上看，既有就全港性的專門問題提供意見的法定組織，亦有就全港性的專門問題提供意見的非法定組織。政府通過行政局、立法局、市政局、區議會、四百多個附屬於行政機關的諮詢委員會，成為一個網絡，藉這些網絡得以進一步瞭解各項社會事務。這些諮詢機關起着上情下達、下情上達、官民溝通、調節矛盾的作用。另外，行政諮詢制度是目前本港吸納精英參與政治的成功經驗。這有民主成份，是社會進步、民主呼聲不斷高漲的結果，有利於本港民主政制的發展。有意見認為，保留行政諮詢制度，會有利於香港繼續繁榮安定，並可將移民之風緩和下來。」

1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第六十五條，即條文第七稿制定前，諮委會秘書處參考資

182 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第621頁。

183 《起草過程概覽》，中冊，第621 - 622頁。

料（八）蕭蔚雲《設計香港未來政治體制的構思》中提到：「從香港的現實出發，基本法（草案）徵求意見稿還規定『原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留』。」¹⁸⁴

條文第七、第八稿文本與第六稿無異。1989年9月《基本法（草案）》諮詢期間，即條文第八稿制定前，有諮委認為此條強調「保留」，會妨礙新的諮詢組織產生。有委員認為此條針對的是制度，而非個別機構。若現有制度至九七年沒有重大變動，則不會產生大問題。有委員認為「原」字應解作《基本法》生效的時刻。亦有委員認為，在解釋此條時，應較靈活地從大原則着眼，不應逗留在小節上，才可解決當中疑問。¹⁸⁵

該文本即條文第九稿於1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第六十五條。

第三節 立法機關

第六十六條

「香港特別行政區立法會是香港特別行政區的立法機關。」

《基本法》第四章「政治體制」第三節「立法機關」共十四條條文，以第六十六條為首。

《中英聯合聲明》附件一第二節訂明：「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁸⁶ 此條九稿文本唯一不同之處，乃立法機關的名稱。由第一稿至第四稿以「XX（名

184 1988年8月19日。《起草過程概覽》，中冊，第621頁。

185 1989年9月1日《第二次諮詢期政制專責小組第五次會議會議紀要》。《起草過程概覽》，中冊，第623頁。

186 《起草過程概覽》，中冊，第624 - 627頁。

稱待定)」開始，發展至第五稿「立法會議」。¹⁸⁷ 最終1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》制定時修改為「立法會」。¹⁸⁸

第六十七條

「香港特別行政區立法會由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民也可以當選為香港特別行政區立法會議員，其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十。」

《中英聯合聲明》附件一第一節訂明：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁸⁹ 此條共五稿，第一至第三稿文本均為：「香港特別行政區立法機關的組成和產生辦法（待擬）。」1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》制定時，條文第四稿增寫並成為獨立一條只處理立法會的組成的條文，即現時基本法第六十七條，其內容、文字與1990年4月全國人大通過的第五稿無異。

條文起草初期，政制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組曾多次討論立法機關成員的國籍問題。其後，政制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組《立法機關討論文件（六稿）》指出：¹⁹⁰

「8. 其他

187 1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》草稿：委員們同意，立法會議的英文譯名仍為LEGISLATIVE COUNCIL。《起草過程概覽》，中冊，第626頁。

188 《起草過程概覽》，中冊，第626頁。

189 《起草過程概覽》，中冊，第628 - 634頁。

190 1987年6月9日政制專責小組第十二次會議討論文件。《起草過程概覽》，中冊，第631頁。

8.1 立法機關成員的國籍問題：

自一九八五年四月始立法局議員不用向英女皇宣誓效忠，間接地表示了沒有規定議員必定屬於英籍，但亦沒有其他對國籍的特別規定，然而將來立法機關成員的國籍問題卻很富爭論性。

8.1.1 《中英聯合聲明》除了規定香港特別行政區政府由當地人組成外，對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

8.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同『當地人』，而未來的特區政府是由『當地人』組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，若以一九八七年的國籍法為基礎（至於國籍法應否適用於香港，則有不同意見），有如下原則性的分歧的意見：

8.1.3 認為參與立法機關的權利(選舉立法機關成員和成為候選人)應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。另外，在特區重大事務決策上，外籍人士未必能將特區的命運與己身利益連在一起。再者，外籍人士一旦遷離香港，會產生補選的麻煩。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而造成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

8.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民只能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。

8.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機

關的意見有：

8.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。（有人認為沒有參政權，會被視為政治權利被削減。）

8.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為立法機關是『中國的地區性議會』，只管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。

8.1.6 其他意見有：

8.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。

8.1.6.2 在香港以外有居留權，但以香港為家的中國公民應有選舉權與被選舉權。

8.1.6.3 有選舉權的人士應該有被選舉權。

8.1.6.4 如立法機關只是純諮詢性質的機關而非最高權力機關，其產生可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；但若立法機關是被視為最高權力機關，其產生則必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。

8.1.6.5 如要適當地照顧外籍人士的利益，可將他們劃成一個界別或選舉團，選出代表進入立法機關以代表其利益。」

除國籍問題外，諮委會就立法機關成員的資格收集到的意見，還有居港期規定、無犯罪紀錄等。¹⁹¹

條文第四稿制定前，草委會政治體制專題小組曾就立法會

191 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第633頁。

議員的資格限制問題和相關條文開會討論。1989年12月13至16日《政治體制專題小組第十七次會議紀要》顯示委員們對條文進行了討論，但尚未有一致的修改建議，決定留待下次會議解決。會議對這些條文的討論意見如下：

「4. 關於立法會議員的資格限制問題，有些委員提出，立法會議員的資格應有適當的限制，規定普選產生的議員必須是中國公民，而功能團體產生的議員可以是外籍人士。有的委員認為，香港特別行政區給予永久性居民中的外籍人士選舉權，是由於歷史原因的特殊安排，如果外籍人士濫用這種權利，全國人民代表大會應有權普遍或個別地收回這一權利。有的委員認為，沒有必要對立法會議員作出國籍限制。」¹⁹²

1990年1月17至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》相關記錄如下：

「一、關於第四章政治體制的條文修改

8. 第六十六條之後增寫一條『香港特別行政區立法會由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民也可以當選為香港特別行政區立法會議員，但所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之十五。』

有的委員主張『百分之十五』應改為『百分之二十五』。」¹⁹³

1990年2月16日制定的條文第四稿，即《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第六十七條，內容為：

「香港特別行政區立法會由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民也可以當選為香港特別行政區立法會議員，其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十。」

1990年2月19日姬鵬飛主任委員《關於〈中華人民共和國香港

192 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第633 - 634頁。

193 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第634頁。

特別行政區基本法（草案）》及有關文件的修改情況報告》指出：

「四、限定非中國籍的永久性居民和在外國有居留權的永久性居民中的中國公民在香港特別行政區立法會中的人數不得超過議員總數的百分之二十。」¹⁹⁴

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。但照顧到香港的具體情況，允許非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民可以當選為立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的20%。」¹⁹⁵

1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話曾論及「港人治港的界綫和標準」：¹⁹⁶

「要相信香港的中國人能治理好香港。……我們相信香港人能治理好香港，不能繼續讓外國人統治，否則香港人也是決不會答應的。

港人治港有個界綫和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成分是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。什麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香

194 《起草過程概覽》，中冊，第634頁。

195 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

196 見本書引言。

港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義、都是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。」

第六十八條

「香港特別行政區立法會由選舉產生。

立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。

立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。」¹⁹⁷

根據《中英聯合聲明》附件一第一節：「香港特別行政區……立法機關由當地人組成。……香港特別行政區立法機關由選舉產生。」¹⁹⁸

條文本身的演進

1986年4月22日草委會通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》，¹⁹⁹「立法機關的組成和產生辦法」是第四章（香港特別行政區的政治體制）第三節（立法機關）第一項。《起草過程概覽》的起草資料顯示，²⁰⁰此條起草過程經歷

197 1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過；2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議備案修正；2021年3月11日第十三屆全國人民代表大會第四次會議通過關於完善香港特別行政區選舉制度的決定，見附錄十二。2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂，見附錄十四。

198 《中英聯合聲明》附件一第十三節為相關條文：「《公民權利和政治權利國際公約》……適用於香港的規定將繼續有效。」

199 參閱附錄四。

200 《起草過程概覽》，中冊，第635 - 712頁。

九稿。《基本法》起草初期1986年年初至1987年年底條文第三稿制定前，草委會、諮委會對這課題的討論和收集到的意見很多。多數草委形容此條不是簡單的選舉方式問題，香港當時對此分歧很大，不宜暫時按《中英聯合聲明》寫上「立法機關」由選舉產生，還是待政治體制專題小組進一步研究後再寫為宜。²⁰¹ 條文第一至第三稿均為：「香港特別行政區立法機關的組成和產生辦法（待擬）」。

1987年12月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）制定時，第六十四條即條文第四稿內容分三款：

「（第一款）香港特別行政區的立法機關由選舉產生。

（第二款）立法機關具體的產生辦法有以下三種方案：

1. 功能團體選出的成員佔百分之五十；由地域性選區直接選出的成員佔百分之二十五；經大選舉團選出的成員佔百分之二十五。

2. 不少於百分之五十經由普及而直接之選舉產生；不多於百分之二十五經功能團體選舉產生；不多於百分之二十五由地區的議會如區議會、市政局和區域市政局選舉產生。

3. 百分之三十的成員由顧問團推選非顧問入立法機關，其中至少三分之一為主要官員，其餘為行政會議成員及社會上其他人士；百分之四十的成員由功能團體選出；百分之三十的成員由各地區直接選出。

（第三款）前款規定的選舉辦法可根據香港特別行政區的實際情況予以變更。此項變更須經香港特別行政區立法機關全體成員的三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》的第六十八條為此條第五稿：

201 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第667頁。

「香港特別行政區立法會議由混合選舉產生。

立法會議的選舉方式和比例由附件二《香港特別行政區立法會議的產生辦法》規定。

附件二規定的立法會議的選舉方式和比例可根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則予以變更。此項變更須經香港特別行政區立法會議全體成員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

第五稿和附件二的內容基本上同時成為1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》，即本條第六稿的內容。唯一改動之處為條文第二款：「立法會議的選舉方式和比例由附件二《香港特別行政區立法會議的產生辦法》規定。附件二規定的立法會議的選舉方式和比例……」改為「立法會議產生的具體辦法由附件二《香港特別行政區立法會議的產生辦法》規定。附件二規定的立法會議的產生辦法……」。徵求意見稿對此條和附件二簡介如下：

「27. 本章第三節規定立法會議行使香港特別行政區的立法權……根據《中英聯合聲明》的規定：香港特別行政區立法機關由選舉產生。由於有關立法會議成員產生辦法的方案眾多，在草擬過程中未有一致意見，徵求意見稿有關的附件《香港特別行政區立法會議的產生辦法》臚列了四種方案，待參考香港市民的意見和建議後，再作決定。

28. 方案一主張：立法會議成員中，功能團體選出的佔50%，地域性直接選出的佔25%，選舉團選出的佔25%。這個方案是配合行政長官產生辦法的方案一而提出來的，其設計的特點是使立法會議有多元化及均衡的代表性。

29. 方案二主張：立法會議成員中，普及而直接選出的不少於50%，功能團體選出的不多於25%，區議會、市政局和區域市政局選出的不多於25%。這個方案是配合行政長官產生辦法的方案二而提出來的，其設計的特點是維持立法會議照顧全港市民的利益，並加強立法會議和區議會的聯繫。

30. 方案三主張：立法會議成員中，顧問團推選非顧問佔30%，其中三分之一為主要官員，功能團體選出的佔40%，各地

區直接選出的佔30%。這個方案是配合行政長官產生辦法的方案四而提出來的，其設計的特點是保持行政機關主要成員與立法會議的聯繫。

31. 方案四主張：立法會議成員中，工商界選出的佔30%，專業人士選出的佔25%，基層組織選出的佔20%，地區性普選的佔25%。這個方案是配合行政長官產生辦法的方案五而提出來的，其設計的特點是，從功能團體及地區性普選的觀點看，前者佔75%，後者佔25%；從經濟利益的觀點看，中上層人士佔55%，基層人士佔45%；從直接選舉與間接選舉的觀點看，直接選舉佔50%。

32. 有關立法會議成員產生辦法的四個方案的共同特點是同意立法會議成員應由混合選舉產生，同時今後循序漸進的保持發展，不同的地方則是用什麼途徑和由各種途徑產生的成員的比例。」²⁰²

上述文本經過一輪諮詢，1989年2月制定的《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第六十七條，即條文第七稿，內容如下：

「香港特別行政區立法會由選舉產生。

立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。

立法會產生的具體辦法由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法》規定。」

當時的附件二的內容如下：

「附件二 香港特別行政區立法會的產生辦法

一、香港特別行政區第一屆至第四屆立法會組成如下：

第一屆 立法會議員共 55 人

（一）地區性代表人士 15 人

（二）工商、金融界 16 人

202 1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》。《起草過程概覽》，中冊，第676頁。

（三）專業界	12 人
（四）勞工、社會服務、宗教等界	12 人
第二屆 立法會議員共	65 人
（一）地區性普選代表	25 人
（二）工商、金融界	16 人
（三）專業界	12 人
（四）勞工、社會服務、宗教等界	12 人
第三、四屆 立法會議員共	80 人
（一）地區性普選代表	40 人
（二）工商、金融界	16 人
（三）專業界	12 人
（四）勞工、社會服務、宗教等界	12 人

二、上述地區性普選的選區劃分、投票辦法，各個界別及各個界別法定團體的劃分、名額分配、選舉辦法等，由香港特別行政區以選舉法規定。

每個選民只能有一個投票權。

三、第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。

第一至第四屆立法會按本附件的規定組成。在第四屆立法會任內，立法會擬定具體辦法，通過香港特別行政區全體選民投票，以決定立法會的議員是否全部由普選產生。投票結果報全國人民代表大會常務委員會備案。

上述全體選民投票的舉行，必須獲得立法會議員多數通過，徵得行政長官同意和全國人民代表大會常務委員會的批准方可進行。投票結束，必須有百分之三十以上的合法選民的贊成，方為有效，付諸實施。

四、如上述投票決定立法會議員全部由普選產生，從第五屆起實施；如投票決定不變，每隔十年可按第三項的規定再舉行一次全體選民投票。

五、除本附件第三、四兩項已有規定外，其他變更須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」²⁰³

條文第七稿公布後是另一段諮詢期，第八稿於1990年2月16日制定。條文第一、第二款與第七稿同款維持不變。第三款作出修改，改為：「立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定」。

條文第八稿的附件二內容於1989年12月和1990年1月經草委會政治體制專題小組兩次會議討論，並對立法會的組成和議案、法案的表決程序分兩個問題進行了舉手表決。²⁰⁴ 1990年2月16日制定的文本內容如下：

「附件二 香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序

一、立法會的產生辦法

(一) 香港特別行政區立法會議員每屆六十人，第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。第二屆、第三屆立法會的組成如下：

第二屆

功能團體選舉的議員	30人
選舉委員會選舉的議員	6人
分區直接選舉的議員	24人

第三屆

功能團體選舉的議員	30人
分區直接選舉的議員	30人

203 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。《起草過程概覽》，中冊，第699 - 700頁。

204 1989年12月13日、1990年1月政治體制專題小組第十七、第十八次會議紀要。載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第710 - 711頁。

(二) 除第一屆立法會外，上述選舉委員會即本法附件一規定的選舉委員會。上述分區直接選舉的選區劃分、投票辦法，各個功能界別和法定團體的劃分、議員名額的分配、選舉辦法及選舉委員會選舉議員的辦法，由香港特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。

二、立法會對法案、議案的表決程序

除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：

政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部份出席會議議員各過半數通過。

三、二〇〇七年以後立法會的產生辦法和表決程序

二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」²⁰⁵

之後條文第九稿與附件二文本未再修改，並於1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第六十八條和附件二。

條文起草經過

條文起草初期，1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》顯示，²⁰⁶ 關於立法機關選舉的意見很多。主張直接選舉的意見支持一人一票的選舉方式。主張間接選舉的意見贊同功能團體的間接選舉。主張混合制的意見認為立法機關可由委任、間接、直接選舉產生。直接選舉以分區或全民投票選

205 1990年2月16日《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。《起草過程概覽》，中冊，第711 - 712頁。

206 基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一。《起草過程概覽》，中冊，第636 - 637頁。

出，間接選舉分為功能團體和社會團體兩部份。立法機關成員的組成比例的意見也很紛紜。還有意見提出立法機關設兩院制，第一院由直接選舉產生，第二院可以起制衡作用。

這段期間諮委會的政制專責小組除了分組開會討論，還參考了很多社會不同的意見，包括《十二個政制構想》。其中有意見認為：

「立法機關全部間接選舉，市政議會全部直接選舉，可能社會多數人的要求均可達到。因為社會多數的要求只是照顧福利，但對於中央政策、對外的關貿協定、香港的貿易政策、工業政策、海關徵稅等問題，普通基層群眾第一不大關心，第二不大瞭解，第三他們信任由專家們去處理，不須要直接干預這些政策問題，只要有一批主要從功能團體產生的專家來處理香港中央政府的政策就可以了，所以可以用間接選舉的方式。

……

如果立法機關將來全部直接選舉，有一個可能是香港成立政黨。中國國民黨是一個政黨，是否可以公開活動？中國共產黨當然也可公開活動，假如中國共產黨投入競選，其他政黨有無可能與之匹敵？」²⁰⁷

當時有政制專責小組委員認為香港人普遍的公民意識及教育水平（即大學生比例）都較低，若立法機關全由直接選舉產生會很危險。有個別委員認為應趨向直接選舉，但在時機未成熟前應有過渡期。²⁰⁸

亦有意見指出，《中英聯合聲明》附件一第一和第十三節提到三點：「由當地人組成」、「選舉產生」和「《公民權利和政治權利國際公約》……適用於香港的規定將繼續有效」。一般人看中英協議中立法機關的產生，只注意協議中提及的第一、第二兩點，而忽略了第三點。該意見指出：「由於中國不是上述公約的締約國，但為使香港人享有不少於目前公約中所規定的權利，因此作出承諾，目的當然是叫香港人放心；至於不適用於香港的

207 《十二個政制構想》。《起草過程概覽》，中冊，第639 - 640頁。

208 1986年6月10日《政制專責小組第四次會議紀要（第四分組）》。《起草過程概覽》，中冊，第641頁。

規定，中國有全權決定是否付諸實行。當我們討論立法機關的產生時，應充份估計第三點的影響。」意見續指出「在《公民權利和政治權利國際公約》中，有一條不適用於香港的規定是涉及立法機關的產生的。英國政府在認準公約時聲明：『聯合王國保留權利，在涉及須在香港設立一個經選舉產生的行政局或立法局的問題上，不引用第二十五條(B)段……。』」所謂的二十五條(B)段的公民權利是：『在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現』。簡而言之，就是英國政府保留權利，不採用普及而平等的選舉方式選舉產生香港的立法局、行政局。中國在保證公約適用於香港的規定將繼續有效的同時，也同樣保留有不採用普選方式產生立法局的權利。所以說，如果現在香港政府蓄意造成有立法局議席由普選產生的既定事實，逼中方接受，嚴格地說，這種做法是侵犯了中國的權利的。」²⁰⁹

1987年5月25日政制專責小組經過多次會議討論修訂的《立法機關的產生最後報告》闡述當時立法局56席議席的產生方法，²¹⁰並指出問題的焦點：

「香港85年的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次不同的普及選舉作為基礎，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：『未來特區的立法機關，應否有不同選舉方式，去選出立法機關的成員。如果有的話，比例應如何分配及實施時間應如何安排。』」²¹¹

209 辛維思《談立法機關的產生辦法》，載於1986年11月10日基本法起草委員會秘書處《參閱資料一一第28期》。《起草過程概覽》，中冊，第649頁。

210 即當然官守議員；委任；功能團體選舉（根據1985年的立法局選舉條例）；選舉團—參閱1986年12月3日政制專責小組之立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組《選舉方式—直接、間接、功能界別、大選舉團討論文件（草稿）》（1986年12月3日政制專責小組行政機關的組成與行政長官工作組及立法機關的組成與立法機關的產生工作組第一次聯席會議討論文件）。《起草過程概覽》，中冊，第651頁。

211 1987年5月25日政制專責小組《立法機關的產生最後報告》。《起草過程概覽》，中冊，第667頁。

1987年10月草委會在訂定條文第三稿，即《政治體制（討論稿）》的工作文件中，記錄資料如下：

「香港各界人士的意見，壓倒性的多數主張基本法中應有功能團體選舉及普及直接選舉的部份，但比例多少則意見不一致。工商專業界諮委主張：功能團體選出議員百分之五十，大選舉團選出四分之一，地區性直接選舉選出四分之一。最熱烈主張直選的人士，多數也不排除功能團體選舉。」²¹²

1987年12月條文第四稿制定時，內容展示三種立法機關產生辦法的方案。²¹³ 這時期諮委會改制專責小組就立法機關的組成和產生方法收到的意見和方案依然十分多和紛紜，包括建議成立一個有廣泛代表性的大選舉團，選出立法機關百分之二十五的議席。²¹⁴

條文第四稿制定時，就第二款有以下的「說明」：

「多數委員主張混合選舉，其中較多委員贊成條文中的第1種方案，有些委員贊同第2種方案，有的委員贊同第3種方案。提出第1、3兩種方案的委員主張，他們方案中立法機關成員的各種產生辦法是『一攬子』辦法，即是否有地域性直接選舉，須視其他兩種選舉方式是否一併被接受為條件。

此外，有些委員建議，香港特別行政區立法機關的成員全部由功能團體選舉產生。

有的委員提出，香港特別行政區立法機關的成員全部由地域性的、一人一票的普及選舉方式產生。」²¹⁵

徵求意見稿公布後，諮委會文件《香港特別行政區政治體制的一些整體問題》分析普及直接選舉、選舉團選舉、功能界別選舉和大選舉團選舉，並總結如下：

212 1987年10月《第四章 香港特別行政區的政治體制(討論稿)》(政治體制專題小組工作文件)。《起草過程概覽》，中冊，第668頁。

213 見上文。

214 基本法諮詢委員會工商專業界諮委《有關大選舉團的建議》，載於1987年12月基本法起草委員會秘書處《參閱資料—第35期》。《起草過程概覽》，中冊，第673頁。

215 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)。《起草過程概覽》，中冊，第674頁。

「本報告所列之選舉方法各有優點。普及直接選舉被認為是最民主或是唯一的選舉方法；選舉團選舉的優點是市民對這種選舉已有一定經驗；而功能界別選舉的好處是使各界別的利益得以體現；大選舉團選舉的優點則是穩健的發展步伐。無論哪種選舉方法或何種組合，都要切合香港的實際環境及需要，而又能照顧及平衡各方面的利益。」²¹⁶

《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》公布後，蕭蔚雲《設計香港未來政治體制的構思》就附件二中四個方案說法如下：

「……無論基本法起草委員會或諮詢委員會委員，多數都主張由直接選舉和間接選舉相結合的混合選舉方式產生立法機關，基本法(草案)徵求意見稿第六十七條第一款已規定了這一點。但是對於立法機關產生的具體辦法在香港各界長期以來存在着分歧，……現在基本法起草委員會把這四種辦法公佈出來，廣泛徵詢意見，通過協商再作決定，找出一種能為多數人接受的可行的辦法，是比較適宜的。

為了有助於解決這些分歧，政治體制專題小組提出在立法機關產生的條文中增加一款：「附件二規定的立法會議的產生辦法可根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則予以變更。此項變更須經香港特別行政區立法會議全體成員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准」(在行政長官的產生辦法中也增加了與此相同內容的一款)。²¹⁷

條文第七稿於1989年2月制定，²¹⁸ 蕭蔚雲一份載於同年2月基本法諮委會秘書處參考資料《政治體制設計的討論及其發展》的相關內容如下：

「8. ……根據諮詢報告反映，各界提出的政制修改建議基本上有兩個共通點：一是以民主政制為最終的發展目標；二是以

216 《香港特別行政區政治體制的一些整體問題》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(3)——專題報告》。《起草過程概覽》，中冊，第680 - 683頁。

217 1988年8月19日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(八) 蕭蔚雲《設計香港未來政治體制的構思》。《起草過程概覽》，中冊，第679頁。

218 內容見上文。

循序漸進的步伐發展政制。這些建議可歸納為三類協調性方案：

(1) 沒有既定發展程序，只按客觀環境逐漸發展至民主的政體；

(2) 有既定發展程序，而以投票率為衡量市民的政治成熟程度，並作為引入一人一票直接選舉的引發點；

(3) 有既定發展程序，而以屆數規定逐步發展的步伐。並在基本法內寫明確實的發展時間表。

9. 基於以上情況，起草委員會政制專題小組香港召集人查良鏞委員在草委員會政制小組會議上提出了協調性的主流方案。主流方案與徵求意見稿各方案的最大分別就是前者是一個發展性的政制構思，而後者(除方案四外)則沒有發展性的設計。

(3) 第一屆政府和立法機關的產生

主流方案之有關建議與徵求意見稿附件三大致相同，並且還對個別事項作了更具體的規定，例如：規定推選委員會由四百人組成；第一屆立法會由五十人組成，其中地區普選佔27%，其他則由功能團體選舉產生，而工商、金融界佔29%；專業界佔22%；及勞工、社會服務、宗教界佔22%。

10. 主流方案是融合了大部份方案的特點和精神而成的。各方案共同的特點，就是採取循序漸進的方式，朝着民主的方向逐步發展政制；而其最終精神則是為香港帶來一個真正民主開放的政治制度。主流方案正是上述兩點的考慮為基礎而制定的行政長官將由選舉產生，由中央人民政府任命；選舉行政長官的方式是民主的，是由一個具有廣泛代表性的選舉委員會負責，而且將由人民決定是否從第四屆開始實行普選，行政長官候選人須得到不少於一百名選舉委員會委員的支持才可被提名，這提名程序有充份民主成份；而立法會議最初是由混合選舉產生，逐漸增加普選成員的比例，向着充份民主的選舉方式發展，最後亦交由港人自己決定是否從第五屆開始使用普選方式選出全體立法會議成員。各方案雖然擁有共同的特點和精神，但對於邁向民主的步伐的速度，卻有緩急不一的主張。在這方面，主流方案是主張採取穩健的發展步伐，逐步的邁向民主。」²¹⁹

219 《政治體制設計的討論及其發展》，載於1989年2月基本法諮詢委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）參考資料》。《起草過程概覽》，下冊，第1271 - 1272頁。

1989年2月15日姬鵬飛主任委員提請人大常委審議《基本法(草案)》的報告中指出：

「關於行政長官和立法會的產生辦法。基本法(草案)第四十五條和第六十七條分別就此作了原則規定，具體產生辦法則由附件一和附二列明，這兩個產生辦法遵循的共同原則是，以香港的穩定和繁榮為前提，循序漸進地發展適合於香港實際情況的民主。上述條文和附件在起草委員會通過後，香港社會各階層仍有各種不同意見，有必要進一步聽取和協調各方面的意見，然後對有關規定作出必要的修改和調整。」²²⁰

接下來的諮詢期間，仍然是意見紛紜。1989年12月、1990年1月草委會政治體制專題小組召開了第十七、第十八次會議。第十七次會議的會議紀要相關內容如下：

「關於香港特別行政區立法會的產生辦法，在小組會上有三位委員提出了三個修改方案，委員們還參考了諮詢報告中的八個方案，討論了政制設計的原則，認為第四次小組會提出的原則是正確的，政治體制要保證香港長期的穩定繁榮，為達到這個目標，政制發展要循序漸進，寧穩勿亂。政制要確保社會各階層的均衡參與。政制要建立在一國兩制的基礎之上，不能出現一個與中央對抗的立法機關。根據這些原則。委員們認為：

1. 功能團體、分區直選及行政長官選舉(推選)委員會產生的議員可作為立法會組成成份。至於是否要有區域組織選舉的成份，委員們仍有不同意見，有的委員認為立法會中有區域組織選舉的成份，可以團結更多的人；有些委員認為，既然有了普選的成份，就不必採用通常用以代替普選的分區間接選舉；有些委員認為，區域組織是非地方政權性機構，其議員是管理地方事務的，讓他們互選出管理全港事務的立法會議員，不合適，這個問題留待下次會議進一步討論。

2. 原則上贊同分開計票方法。至於如何分開計票，留待下次會議研究決定。

220 1989年2月15日姬鵬飛《關於提請全國人大常委會審議〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的報告》。《起草過程概覽》，中冊，第699頁。

3. 香港特別行政區立法會第一屆總人數為六十人，其中分區直選佔百分之三十，即十八人。至於立法會其他成份的比例，留待下次會議研究決定。

4. 香港特別行政區成立後政治體制至少要穩定十年，委員們認為一九九七年政權轉移是巨大的變化，必須有一段時間保持政制的穩定。有的委員認為，十年穩定期內，立法會的組成不要變化；有的委員認為，十年穩定期內立法會組成可以有少許的變化，以體現循序漸進；有的委員認為，只要確定十年穩定期，並規定第一屆的組成比例，第二、三屆立法會的組成比例可以不作規定，留待特區政府自己決定。委員們同意，關於第二、三屆立法會組成是否需在第一屆的基礎上加以發展，留待下次會議討論決定。

5. 十年穩定期後立法會的組成如需進行修改，由立法會三分之二(分開計票各二分之一多數)通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」²²¹

之後的發展已於上文闡述。對於此條的修改情況，1990年2月19日姬鵬飛主任委員的報告如下：

「五、對香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序作了如下修改：

1. 立法會由功能團體選舉、選舉委員會選舉和分區直接選舉三種成份的議員組成。分區直接選舉產生的議席在第一屆立法會總議席（共六十席）中佔百分之三十三點三，即二十席；第二屆佔百分之四十，即二十四席，第三屆佔總議席的一半，即三十席。

2. 立法會對法案或議案的表決方式；議員個人提出的法案、議案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部份出席會議的議員各過半數通過，政府提出的法案，則由全體出席會議的議員過半數通過。

221 1989年12月13日至16日《政治體制專題小組第十七次會議紀要》，載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第710 - 711頁。

六、原草案附件一、附件二對香港特別行政區行政長官和立法會的產生辦法所規定的修改程序是：在第三任行政長官和第四屆立法會任內，通過香港全體選民投票決定是否普選產生行政長官和立法會全部議員。全體選民投票的舉行，須得到立法會多數通過，徵得行政長官同意和全國人大常委會的批准方可進行。投票結果必須有百分之三十以上的合格選民的贊成，才能付諸實施。在反覆研究了香港各方面人士的意見後，這次大會把上述程序修改為：二〇〇七年以後香港特別行政區行政長官和立法會的產生辦法以及立法會的表決程序如需改變，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會即可實施。」²²²

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明，節錄如下：²²³

「關於立法會的產生辦法和立法會對法案和議案的表決程序。草案規定，立法會由選舉產生，其產生辦法要根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到全體議員由普選產生的目標。據此，附件二對立法會的產生辦法作了具體規定，第一、二屆立法會由功能團體選舉、選舉委員會選舉和分區直接選舉等三種方式產生的議員組成。在特別行政區成立的頭十年內，逐屆增加分區直選的議員席位，減少選舉委員會選舉的議員席位，到第三屆立法會，功能團體選舉和分區直選的議員各佔一半。這樣規定符合循序漸進地發展選舉制度的原則。附件二還規定，立法會對政府提出的法案和議員個人提出的法案、議案採取不同的表決程序。政府提出的法案獲出席會議的議員過半數票即為通過；議員個人提出的法案、議案和對政府法案的修正案須分別獲功能團體選舉的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉的議員兩部分出席會議的議員各過半數票，方為通過。這樣規定，有利於兼顧各階層的利益，同時又不至於使政府的法案陷入無休止的爭論，有利於政府施政的高效率。在特別行政區成立十年以後，立法會的產生辦法和對法案、議案的表決程序如需改進，由

222 1990年2月19日姬鵬飛《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉及有關文件的修改情況報告》。《起草過程概覽》，中冊，第712頁。

223 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會備案。立法會的具體產生辦法和對法案、議案的表決程序由附件規定，也是考慮到這樣比較靈活，方便必要時作出修改。」

第六十九條

「香港特別行政區立法會除第一屆任期為兩年外，每屆任期四年。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²²⁴ 1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》第四章「香港特別行政區的政治體制」第三節「立法機關」第二條為：「立法機關組成人員的任期」。²²⁵ 其後政制專責小組展開多次分組討論，內容包括立法機關成員任期的年期、輪換制或全換制，和連任與否等。²²⁶

1987年8月22日條文第一稿制定時，文本為單獨一條：「香港特別行政區立法機關成員任期為四年。」此文本維持至第四稿，其間曾有草委建議，將本條改寫成「立法機關任期四年」。²²⁷ 亦有草委提出，行政長官的任期是五年，立法機關成員的任期是四年，是否能一致起來？²²⁸

1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》，包括此條條文第五稿制定時，文本被修改為：「香港特別行政區立法會議每屆任期四年。」

224 《起草過程概覽》，中冊，第713 - 718頁。

225 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第714頁。

226 《起草過程概覽》，中冊，第714 - 715頁。

227 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第716頁。

228 1987年9月8日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議意見匯編》（1987年9月22日政制專責小組第二次會議附件二）。《起草過程概覽》，中冊，第716頁。

1989年2月制定的《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》，其中條文第七稿再修改為：「香港特別行政區立法會除第一屆任期為兩年外，每屆任期四年。」該版本於1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第六十九條。

第七十條

「香港特別行政區立法會如經行政長官依本法規定解散，須於三個月內依本法第六十八條的規定，重行選舉產生。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²²⁹ 《基本法》第七十條第一稿制定時為1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）第六十六條。當時的文本為：「香港特別行政區立法機關如經行政長官依本法規定解散，須於六個月內依照本法第六十四條的規定，重行選舉產生。」

條文第一稿制定後，有草委提出，立法機關被解散後，新產生的立法機關成員的任期如何計算的問題應加以規定。亦有草委提出，立法機關被解散後六個月內產生新立法機關，時間太長，建議加以縮短。也有草委認為本條規定六個月是適當的。²³⁰

條文第二稿制定時，「六個月」的規定被修改為「三個月」。此後雖然仍有意見將「三個月」改為「二個月」、²³¹ 刪除此條、立法會議須於解散後四至六個星期內重組等建議，²³² 條文內容未有再修改。第六稿於1990年4月獲全國人大通過為《基本

229 《起草過程概覽》，中冊，第719 - 721頁。

230 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第720頁。

231 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，中冊，第720頁。

232 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第720 - 721頁。

法》第七十條。

第七十一條

「香港特別行政區立法會主席由立法會議員互選產生。

香港特別行政區立法會主席由年滿四十周歲，在香港通常居住連續滿二十年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²³³ 這條文共九稿，最初原為前、後兩條條文，分別處理香港特區立法機關主席的產生和資格。第一、第二和第三稿制定時，條文後都加上「（待擬）」字樣。第四稿制定時，前條改為臚列兩個產生立法機關主席的不同方案：即立法會議成員互選方案；行政長官兼任方案。後條則規定立法機關主席的資格：年滿四十週歲、在香港通常居住連續滿二十年、香港特區永久性居民中的中國公民。

第五稿制定時，前、後兩條合併為一條，內容大致不變，但條文的鋪排則作出了修改。方案一規定立法會議主席由立法會議成員互選產生，並規定立法機關主席的資格。方案二則只寫立法會議主席由行政長官兼任。第六稿，即1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》第七十條，與第五稿無異。條文第七稿制定時方案二被刪去。修改後的條文訂明香港特區立法會主席由立法會議員互選產生。第二款立法會主席資格與前稿規定無異。條文第八稿制定時第二款被修改：在「連續滿二十年」後加「並在外國無居留權」。

《基本法》起草初期，諮委會政制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組多次就立法機關議長的產生開會討論，並收集到很多意見。1987年10月政制專題小組工作文件《第四章 香港特別行政區的政治體制（討論稿）》內容指出當時情況，即根據《英皇制誥》，立法局主席由港督出任；將來情況則有三種建

233 《起草過程概覽》，中冊，第722 - 731頁。

議：立法機關議員互選；行政長官兼任一維特現狀；副行政長官任之。報告亦分析了幾種建議的優劣，並指出「《中英聯合聲明》規定『立法機關由選舉產生』：若立法機關主席亦屬立法機關成員，而行政長官或副行政長官又未必由選舉產生，因此行政長官或由副行政長官兼任未必適合。」²³⁴

對於立法機關主席該如何產生的討論一直繼續。1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）制定時，條文第四稿提出了兩個方案。當時該草案的「說明」指出：「較多委員贊成方案一，有些委員贊成方案二。」²³⁵

1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》制定後的一段諮詢期間，諮委會收到很多對這條文第六稿兩個方案的不同意見。²³⁶ 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集》指出：「應採用方案一。如採用方案二，就失去立法機關對行政機關的制衡作用。」²³⁷ 1989年1月9日，條文第七稿制定前不久，草委會《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》收錄「第七十條刪去方案二。」²³⁸

《基本法》起草後期兩段諮詢期間，諮委會收到不少關於立法會主席資格的意見。有建議修改或刪去「由年滿四十周歲」字眼，有建議刪去「在香港通常居住連續滿二十年」等字，亦有建議刪去「中國公民」一詞。²³⁹

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，草委會政治體制專題

234 《起草過程概覽》，中冊，第726 - 727頁。

235 《起草過程概覽》，中冊，第727頁。

236 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第729 - 730頁。

237 《起草過程概覽》，中冊，第729頁。

238 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第730頁。

239 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》；1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第729 - 731頁。

小組曾於1989年12月討論設立一位副主席的建議，但未有一致的修改建議。²⁴⁰

條文第八稿制定前不久，1990年1月17至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》收錄此條第二款：「連續滿二十年」後加「並在外國無居留權」。²⁴¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：²⁴²

「關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。」²⁴³

第七十二條

「香港特別行政區立法會主席行使下列職權：

- (一) 主持會議；
- (二) 決定議程，政府提出的議案須優先列入議程；
- (三) 決定開會時間；
- (四) 在休會期間可召開特別會議；

240 1989年12月13至16日《政治體制專題小組第十七次會議紀要》，載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第731頁。

241 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第731頁。

242 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

243 1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話曾論及「港人治港的界綫和標準」，見本書引言及第四十四條的起草材料。

- (五) 應行政長官的要求召開緊急會議；
 (六) 立法會議事規則所規定的其他職權。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²⁴⁴ 1987年9月有草委建議立法機關主席的職權應單列一條。²⁴⁵ 其後，於1987年12月基本法起草委員會秘書處制定的《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）第六十九條，即這條文第一稿。條文第六稿於1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第七十二條。

這條文臚列立法會主席的職權。職權的項目由第一至第四稿為五項，第五稿制定時增加一項成六項。內容方面，下列五項除文本中有些字眼在過程中被刪減外，其餘大致沒變：²⁴⁶ 主持會議、決定議程、決定開會時間、休會期間召開特別會議、議事規則規定的其他職權。第四稿制定時出現了一處重要的修改：第二項「決定議程」後，增加「政府提出的議案須優先列入議程」；第五稿制定時作出了另一項重要修改：增加新的第五項「應行政長官的要求召開緊急會議」。

1986年6月10日有草委指出：「必須說明者(這)立法局主席不同於西敏寺式的議長，他除了安排議程、執行議事規章及保障公平辯論外，同時是中央政府的代表，他一方面要維護充份民主的立法，另一方面也有責任代表中央政府保證香港法例不越出聯合聲明的範圍。……」²⁴⁷

1987年上半年，政制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組曾多次開會討論立法機關議長的職權，包括當時的情

244 《起草過程概覽》，中冊，第732 - 738頁。

245 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第735頁。

246 被刪減的字眼包括：第二項：控制、掌握；第三項：會議暫停、休會。

247 《十二個政制構想》（1986年6月10日政制專責小組第四次會議附件二）。《起草過程概覽》，中冊，第733頁。

況，²⁴⁸ 並建議將來情況維持不變。²⁴⁹

1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》制定後，諮委會收到對此條第三稿的意見，認為立法會議主席的工作在於令立法會能有效率地發揮其作用，其權力應純為確保會議順利進行，因此無須賦予太多權力。此條文賦予立法會議主席過大的權力，立法會議的議程、開會時間、次數、議事規則等應是全體立法會議成員共同擁有的權力，而絕非立法會議主席所獨有。修改條文的建議包括將「立法會議主席」改為「立法局議長」，英文本則改為「Speaker of the Legislative Council」；條文全條改為：「香港特別行政區立法會議主席根據立法會議常規召集及主持會議，及行使會議常規所指定的職權；立法會議的常規的採納和修改須由立法會議大多數成員通過。」²⁵⁰

該類意見在條文第四稿制定後依然持續。1989年9月1日《第二次諮詢期改制專責小組第五次會議會議紀要》記錄如下：

「14. 第七十一條

14.1 有委員認為，立法會主席不應獨攬決定議程的權力。

-
- 248 (1) 主持立法局會議；
 (2) 決定會議暫停、休會及開會時間；
 (3) 可在休會期內召開特別會議；
 (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
 (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
 (6) 除原有一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
 (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
 (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
 (9) 可命令會外人士（進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士）離開；
 (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定。倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
 (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。（任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准）《起草過程概覽》，中冊，第734頁。

249 1987年2月28日改制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組《立法機關討論文件（草稿）》（1987年3月4日改制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組第一次會議討論文件）。《起草過程概覽》，中冊，第734頁。

250 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第736頁。

當有一定比例的議員要求時，立法會主席便應加入該項議程。

14.2 有委員認為，在一定比例議員要求下，立法會主席亦應召開會議。

14.3 有委員認為，無須過分擔心立法會主席擁有過多權力。因立法會本身應有一套會議常規控制會議運作。

14.4 有委員認為，應把此條第五項前移，使首句變成：『香港特別行政區立法會主席根據立法會會議規則行使下列職權：』如此，其權力便有限制。」

諮委會亦收到在條文增加下述項目的建議：「審核香港特別行政區政府的結算和審計署長提交的有關報告」；「委任立法會各工作委員會成員及主席」。²⁵¹ 該等建議不獲採納。

1990年4月全國人大通過條文第六稿為《基本法》第七十二條，臚列立法會主席六項職權。

第七十三條

「香港特別行政區立法會行使下列職權：

(一) 根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律；

(二) 根據政府的提案，審核、通過財政預算；

(三) 批准稅收和公共開支；

(四) 聽取行政長官的施政報告並進行辯論；

(五) 對政府的工作提出質詢；

(六) 就任何有關公共利益問題進行辯論；

(七) 同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免；

(八) 接受香港居民申訴並作出處理；

(九) 如立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政

251 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第738頁。

長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席。調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告。如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定；

(十) 在行使上述各項職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²⁵² 此條關於立法會的職權和立法會對行政長官的彈劾程序的條文，起草過程共歷九稿，內容由最初七項增至最終十項。《基本法》起草初期就其結構的討論和諮詢期間，曾有來自香港各界人士的意見認為：「立法機關為香港最高權力機關，擁有創製權、立法權、財政權、彈劾權、監察權、任免行政長官和主要官員的提名權。立法機關和行政機關的關係應是領導和被領導的關係，後者從屬於前者，執行前者所制定的政策。」但同時亦有意見認為：「立法機關的職權同現時立法局基本相同，即行使立法權、監察權(包括質詢權和調查權)，並就不同種類的公共事務組成委員會，負責監察有關政府部門的工作。」「要保持穩定，政權運作以行政機關為主導。行政長官和行政機關是權力中心。立法機關不能擁有推翻政府的權力，所謂『負責』就是向立法機關作報告。」「將來仍應以行政為主，而不應將權力轉移到立法局。」²⁵³

1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》通過後，²⁵⁴ 政制專責小組曾多次分組討論立法機關的職權；行政、立法機構關係等。同年8月6日，一份題為《立法機關、立法機關的產生》的討論文件指出：

「1. 立法機關的職權

252 《起草過程概覽》，中冊，第739 - 777頁。

253 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》(基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一)。《起草過程概覽》，中冊，第741頁。

254 全文參閱附錄四。

1.1 討論立法機關職權要考慮的因素

1.1.1 職權問題牽涉到行政機關與立法機關的關係，如是以行政為主導，或是以立法為主導，或是三權分立。

1.1.2 根據《中英聯合聲明》指出，行政機關必須向立法機關『負責』。『負責』一詞的意義，從中國憲法裡所提及各級人民代表大會、軍事委員會、國務院向中國人民代表大會『負責』的意思引申，應該是上下機關『負責』的關係。上級機關的職權包括有選擇和罷免下級首長的權力；下級機關同時受到上級機關的監督。

1.1.3 因為香港的制度和國內的情況有分別，所以特別行政區的立法機關不應是最高權力機構。

1.1.4 特別行政區的權力中心應由現時的行政機關轉移到立法機關。香港多年來以行政機關為主導，改以立法機關為主導，政府的辦事效率可能會下降；因此特別行政區的行政、立法機關要互相配合。

1.1.5 討論立法機關的職權時要考慮立法機關在執行職務上的兩個困難，即在制度上既要使立法機關制定的政策符合民意，又要令到行政機關有效率地執行政策。

1.1.6 參考其他國家的政制，很多國家是行政、立法、司法三方面獨立的，表明三者各有重要性，不應是上級和下級的關係。即使行政機關由立法機關選出來，亦很難維持上下級的關係；如果行政機關要聽命於立法機關，便只需要一個立法兼行政的機關。

1.1.7 在一國兩制下，香港只是個隸屬中國的特別行政區。研究香港的政制要兼顧如何和中國將來的政制銜接。

1.1.8 特別行政區的立法機關的職權應照着現時立法局的職權再發展和增減。既然現有以行政為主導的政制運作，令香港穩定繁榮，九七年後便不應有太大變動，立法機關扮演原有諮詢性角色。

1.1.9 行政機關和立法機關的工作範圍是完全不同的，不能將兩者的權力作大小的比較。但兩者互相監察，而非互相掣肘。

1.1.10 不同的國家採用不同的政制模式，很難界定哪一個機構應該有主導地位。基本法中要具體去列明理想的議會的功用和權力。

1.1.11 在香港的刊物中，法例、法律和條例等辭經常互用，產生混淆，建議在基本法採用統一的辭彙。

1.1.12 假若賦予立法機關太多權力，行政機關和立法機關便會失去平衡；如希望兩者的關係能保持平衡穩定，立法機關便不用在行政機關裡作出行政上或政治上的領導。」²⁵⁵

1988年8月，蕭蔚雲於諮委會秘書處參考資料《設計香港未來政治體制的構思》中將基本法(草案)徵求意見稿第七十二條，即條文第六稿立法會議的九項職權大致歸納為五類：立法權；審核財政預算和公共開支權；聽取施政報告、進行辯論和質詢權；任免權；彈劾權。他指出：「立法會議的這些職權是根據立法會議的性質和地位、它和行政機關的相互關係、並參考香港現在的情況而訂的。立法會議是立法機關，這一性質決定了它應享有立法權。同時立法機關與行政機關應當互相制衡，行政機關應對立法機關負責，所以立法會議有權審查行政機關提出的財政預算和決算、稅收和公共開支，有權聽取行政長官的施政報告、進行辯論和質詢，有權彈劾行政長官。加上立法會議還可依法迫使行政長官辭職，所以立法機關是能夠實現對行政機關的制衡的。它的職權是比較適當的。」²⁵⁶

下面根據現行條文排序逐項審視其演進和發展。

第(一)項

「根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律」 - 這項中「根據本法規定並依照法定程序制定」的規定從頭至尾沒變。立法機關的權力則由最初「制定和修改法律」，至第四稿改為「制定、廢除和修改法律」，之後第七稿再將「廢除」和「修改」的次序更改，即成為後來全國人大通過版本。

255 《立法機關、立法機關的產生》(1986年8月6日政制分批研討會(第三批)討論文件二)。《起草過程概覽》，中冊，第746 - 747頁。

256 1988年8月19日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(八)。《起草過程概覽》，中冊，第768頁。

早於條文第一稿制定前，1986年11月8日的《香港特別行政區基本法起草委員會政治體制專題小組的工作報告》顯示，立法機關有權「根據基本法的規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律」是專題小組對立法機關職權比較一致的意見之一。²⁵⁷

條文起草過程中的討論，諮委會政制專責小組建議立法機關的立法權「包括提出法案、通過法例及修訂法例等（但不得提出稅收或與財務支出有關的法案）」，因為「一個由選舉產生的立法機關需擁有完整的立法權，即包括立法提案權」。²⁵⁸

條文第一稿制定時的「說明」指出：「有的委員提出，在『法定程序』後加『提出法律草案』；但有些委員不同意，認為如在基本法中規定立法機關成員可提出法律草案，則必須按現行辦法作明確的限制。」²⁵⁹ 接下來第二稿制定時亦收錄類似意見：「有些委員建議立法機關議員可提出議案，但要加以一定的限制，如不能提出有關財政、政策性的議案；有的委員認為『依照法定程序』已解決了上述問題，有關具體規定可寫進會議常規中。」²⁶⁰

1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）收錄此條第四稿為第七十條。第七十一條為立法會議員依法提出法律草案的單獨條文第一稿，後經全國人大通過即現時《基本法》第七十四條。

257 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第749頁。

258 政制專責小組《行政機關與立法機關的關係最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，中冊，第760頁。參閱《中英聯合聲明》附件一第一節：「香港特別行政區立法機關由選舉產生。」和附件一第二節「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

259 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第761頁。

260 1987年9月8日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議意見匯編》（1987年9月22日政制專責小組第二次會議附件二）。《起草過程概覽》，中冊，第762頁。

第(二)項

「根據政府的提案，審核、通過財政預算」－由第一至第六稿，這一項的文本都是「根據行政機關的提案，審核、通過財政預算、決算」。第七稿制定時「行政機關」改為「政府」，同時，「決算」二字被刪去，其餘沒變。

此條第一稿制定前，「根據行政機關的提案，審核、通過財政預算、決算、批准徵稅和公共開支」也是草委會政治體制專題小組對立法機關職權比較一致的意見之一。²⁶¹《中英聯合聲明》附件一第五節訂明：「徵稅和公共開支經立法機關批准、公共開支向立法機關負責和公共帳目的審計等制度，予以保留。」政制專責小組之行政機關與立法機關的關係工作組的會議討論文件顯示，當時立法局就預算的審核，情況如下：「香港政府的財政預算須經立法局三讀通過，於第二讀中，財務委員會負有審查的責任，但其權力僅在防止政府濫用公帑，故受下列限制：a. 不得對香港政府所列支出作增加的建議。它只能提出接受，不接受或削減的建議；b. 只能討論支出，不能動議修改香港政府稅收。」²⁶²

第(三)項

「批准稅收和公共開支」－此項文本由第一至第九稿維持不變。

第(四)項

「聽取行政長官的施政報告並進行辯論」－這一項由第一至第三稿本為「聽取行政機關的施政報告」，第四稿制定時句末加上「並進行辯論」，第五稿制定時「行政機關」改為「行政長官」。之後再無修改。

「聽取行政機關的施政報告」從起草初期始已是草委會政

261 同註腳257。

262 1987年6月10日政制專責小組之行政機關與立法機關的關係工作組《行政機關與立法機關的關係討論文件》（1987年7月27日政制專責小組第十三次會議第二次續會討論文件）。《起草過程概覽》，中冊，第757頁。

治體制專題小組對立法機關的職權比較一致意見的其中一項。²⁶³ 1986年8月政制分批研討會的一份討論文件《立法機關、立法機關的產生》指出：立法機關有權監察行政機關的工作，包括「辯論和批評行政機關或行政長官每年或每一階段所發出的施政方針或工作報告，以便行政長官作出修訂，使行政立法可以互相配合」。²⁶⁴

該討論文件亦提出立法機關應有諮詢功能，但行政長官可以在緊急情況下或在時間上不容許諮詢立法機關時使用決策權，在事後向立法機關作出解釋及追認已行使的決策權。²⁶⁵ 但一年後的政制專責小組《行政機關與立法機關的關係最後報告》指出，根據當時有關的法律制定程序規定，香港政府（某一政府部門）在法律上並沒有預先諮詢立法局的責任，所以香港政府就法例草案、新政策等徵詢立法局的意見，不是必然的程序。對於保留該制度的建議的反應亦不一致。²⁶⁶

第(五)項

「對政府的工作提出質詢」－此項由第一至第六稿均為「對行政機關的工作提出質詢」，第七稿制定時「行政機關」被改為「政府」，其餘不變。

此項亦是起草初期草委會政治體制專題小組對立法機關的職權比較一致意見的其中一項。²⁶⁷ 上文提及的討論文件《立法機關、立法機關的產生》亦指出：「立法機關有權監察行政機關的運作，……行政機關要定期向立法機關提交工作報告或接受立法機關的質詢」。²⁶⁸

此項在條文起草期間第一稿和第四稿制定時的「說明」，均收錄「有的委員建議改為『對行政機關的工作加以審查和提出質

263 同註腳257。

264 同註腳255，第747頁。

265 同上。

266 1987年8月8日經執行委員會通過。《起草過程概覽》，中冊，第760 - 761頁。

267 同註腳257。

268 同註腳255，第747頁。

詢。』」²⁶⁹ 但第二稿制定時，有些草委「不同意說明中立法機關審查行政機關工作的建議」。²⁷⁰ 條文起草後期，即第八稿制定前的《基本法（草案）》第二次諮詢期，諮委會仍收到同樣建議修改此項，²⁷¹ 但建議始終不獲接納。

第(六)項

「就任何有關公共利益問題進行辯論」－這項職權在條文第四稿制定時新增，之後一直維持不變。

第(七)項

「同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免」－這項職權也是在條文第四稿制定時新增，之後亦一直維持不變。

1988年10月諮委會收集到的意見指出，這項已是立法以外的其他職權，當時香港立法局已有這項權力，且在其他國家議會也有這職權。²⁷²

第(八)項

「接受香港居民申訴並作出處理」－此項原為第(六)項，於條文第四稿制定時改為第(八)項，並在句末增加「並作出處理」五字，之後再沒有修改。

「接受香港居民的申訴」是條文起草初期草委會政治體制專題小組對立法機關職權比較一致的意見之一。²⁷³ 條文起草至第五

269 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第761頁；1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)。《起草過程概覽》，中冊，第765頁。

270 同註腳260。

271 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第776頁。

272 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第769 - 770頁。

273 同註腳257。

稿前，有的草委認為，此項的規定「申訴」是司法上的申訴還是行政上的申訴不明確；有的草委認為，居民向立法機關申訴是習慣做法，法律中可以不做規定，建議將此項刪去。有些草委則認為，此項不能刪去，將現在的做法法律化是必要的。²⁷⁴

第(九)項

「如立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席。調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告。如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定」－此項在起草過程中變化頗多。第一至第三稿時同為第(七)項，文本亦一致為：「行政長官如有嚴重違法或瀆職行為，經立法機關全體成員的三分之一聯合動議，並經四分之三多數通過，可以提出彈劾案，報請中央人民政府決定。」

立法機關「擁有彈劾權」是《基本法》起草初期討論其結構時已出現的意見。²⁷⁵ 其後諮委會的政制專責小組的分組討論有委員認為立法機關有權彈劾和罷免行政長官，藉以制衡行政長官的權力。亦有委員認為立法機關不能罷免行政長官，只能罷免部門首長，罷免行政長官的權力應歸中央人民政府。²⁷⁶ 經過一輪討論，草委會政治體制專題小組於1986年11月8日的工作報告顯示小組對立法機關職權比較一致意見的其中一項是：「行政長官如有嚴重違法和瀆職行為，經立法機關三分之二多數通過，可以提出彈劾案，報請中央決定。」²⁷⁷

274 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第765頁。

275 參閱註腳253。

276 1986年6月10日《政制專責小組第四次會議紀要（第二分組）》。《起草過程概覽》，中冊，第743頁。參閱本書第四十五條的起草材料：「內地草委訪港小組回應：『中央人民政府有任免行政長官之權。因為有任命權就有免職權，這個是實際性的，不是形式性的。所以第七十二條說立法機關有對行政長官的彈劾權，但最後是需要中央決定的。』」

277 同註腳257。

1987年2月28日政制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組開始開會並討論《立法機關討論文件（草稿）》，內容包括將來立法機關彈劾行政長官之權。該工作組經多輪會議討論，上述討論文件於同年6月12日經政制專責小組執行委員會通過為《立法機關最後報告》。²⁷⁸

1987年8月22日條文第一稿制定時，政治體制專題小組的工作報告同時在「說明」指出：「有的委員主張，提出動議的人數應為全體成員的四分之一，通過彈劾案的人數應為三分之二。有的委員提出，立法機關可以過半數彈劾主要官員。有的委員提出，立法機關可以三分之二多數對行政長官和任何主要官員投不信任票，但多數委員不同意。」²⁷⁹

條文第四稿制定時此項改為第(九)項，文本亦作出修改。其內容中的彈劾對象、行為維持不變，提出彈劾案動議和通過彈劾案的人數比例門檻卻降低了，立法機關提出彈劾案的程序亦增加了環節：「……，經立法機關全體成員的四分之一聯合動議，可依法組成一獨立的調查委員會，其主席由終審法院法官擔任，負責進行調查並向立法機關提出報告。若該委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法機關以全體成員三分之二多數通過，可以提出彈劾案，報請中央人民政府決定。」同時，條文的「說明」指出：「有的委員提出，立法機關經全體成員的四分之一聯合動議，並經三分之二多數通過，可以提出對行政長官和任何主要官員的不信任案，報請中央人民政府罷免行政長官或有關主要官員。但多數委員不同意。」²⁸⁰

彈劾的程序在條文第五稿制定時再修改為：「行政長官如有嚴重違法或瀆職行為，由立法會議全體成員的四分之一聯合動議，經立法會議通過，可組成獨立的調查委員會，其主席由終審法院首席法官擔任，負責進行調查並向立法會議提出報告。如該委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會議以全體成員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。」該版

278 參閱《起草過程概覽》，中冊，第750 - 759頁。

279 同註腳259。

280 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）。《起草過程概覽》，中冊，第765頁。

本隨之成為條文第六稿徵求意見稿。由1988年4月徵求意見稿公布後至1999年2月條文第七稿制定期間，收集到的意見和修改建議很多。例如有意見認為，第（九）項規定的權力不足以讓立法機關監察行政長官，因為：（1）只有在行政長官有嚴重違法或瀆職行為時，立法機關才可以提出動議；（2）要四分之一立法會議員聯合動議；（3）要三分之二立法會議員多數通過；（4）只可提出彈劾案，由中央人民政府決定，而不可投不信任票。²⁸¹

但同年8月蕭蔚雲於諮委會秘書處參考資料《設計香港未來政治體制的構思》中指出，行政長官具有重要的政治地位，掌握著一定的權力，其行為對特區的影響甚大，因此賦予立法會議員以彈劾權，對行政長官進行監督和制約。但香港當時並無此制度。對於主要官員，蕭蔚雲指出徵求意見稿沒有規定可以被彈劾，因為主要官員由行政長官提名，應對行政長官負責，他們是公務人員，還有廉政機構對他們進行監察，他們的違法、瀆職行為應按照一般的法律程序處理。²⁸²

條文第七稿制定前草委會政治體制專題小組曾在條文修改情況報告提出將「第（九）項的前三行改為『如立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政長官嚴重違法，或有瀆職行為，或無力履行職務而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可組成獨立的調查委員會』，這樣改使得法律程序上更清楚，其餘文字則未作修改。」²⁸³ 條文第七稿制定時，加入「無力履行職務」為彈劾原因的建議沒有被採納。但第（九）項前段文字則修改為：「如立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席。調查委員會負責調查，並向立法會提出報告。如該調查委員會……。」雖然其後的第二次諮詢期仍有修改該項的建議，但條

281 《香港特別行政區政治體制的一些整體問題》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（3）——專題報告》。《起草過程概覽》，中冊，第769頁。

282 同註腳256。

283 1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第773頁。

文第八稿版本與第七稿無異。該版本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第七十三條第（九）項。

第（十）項

「在行使上述各項權利時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。」－此項職權首次出現於1989年2月《基本法（草案）》第七十二條，即此條文第七稿。在此之前，在條文第四稿制定時，曾出現第（十）項：「在按照本法規定執行職務時應有的其他權力。」但該項內容只出現於條文第四稿，條文第五稿制定時已被刪去。²⁸⁴

條文第七稿制定前的《基本法（草案）徵求意見稿》諮詢期間，諮委會收到意見表示行政長官有權根據安全和公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會議作證和提供證據。²⁸⁵ 根據當時的「權力及特權法案」，²⁸⁶ 立法局擁有傳召證據的權力，但徵求意見稿有關立法機關的職權卻沒有相類的規定。²⁸⁷ 有意見認為，《基本法》沒有規定部門首長向立法會的委員會提供有關資料，並就任何合理質詢作適當交待。²⁸⁸

政治體制專題小組其後建議「新加」現時所見第十項，因為「考慮到這是立法會的一項職權，應當加上。」²⁸⁹

第七十四條

「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運

284 《起草過程概覽》，中冊，第764 - 765頁。

285 1988年4月基本法（草案）徵求意見稿第四十八條第（十一）項第六稿。《起草過程概覽》，中冊，第495頁；《香港特別行政區政治體制的一些整體問題》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（3）——專題報告》。《起草過程概覽》，中冊，第769頁。

286 《立法會（權力及特權）條例》，香港法例第382章。

287 同註腳283。

288 同註腳281。

289 同註腳283。

作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²⁹⁰ 這條文共六稿，第一稿為1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）第七十一條。該版本由兩個方案組成，「方案一：香港特別行政區立法機關成員可根據本法規定並依照法定程序個別或聯名提出法律草案，但下列三項在提出前必須得到行政長官之書面同意：（一）涉及稅項及政府開支者；（二）涉及政府政策者；（三）涉及行政機關之結構及管理運作者。方案二：香港特別行政區立法機關成員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，制訂和修改法律，凡不涉及公共開支和公共政策之法律草案，可由立法機關成員個別或聯名提出。」當時，條文的說明指出：「有的委員主張，凡涉及公共開支或公共政策之法律草案，必須由不少於十分之一的立法機關成員聯名提出，但不必得到行政長官之書面同意。」²⁹¹

條文起草由兩個方案組成的版本維持至第三稿。第二稿制定時文本有三處修改：方案一第一項的「稅項及行政開支」改為「財政收入或支出」；第三項「行政機關」改為「政府」；方案二中「制訂和修改法律」被刪去。²⁹²

1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》提出了修改方案：「捨去方案一、方案二，修改為：『香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支和政府的結構和管理運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。』」²⁹³ 條文第四稿制定時因應修改。條文第五稿制定時，條文第二句「凡不涉及公共開支和政府的結構和管理運

290 《起草過程概覽》，中冊，第778 - 787頁。

291 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）。《起草過程概覽》，中冊，第781頁。

292 1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》。《起草過程概覽》，中冊，第781頁。

293 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第785頁。

作者」改為「凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者」。此條文本之後再沒有修改。

基本法起草初期，有意見指出「立法機關有權提法案」：

「立法機關的職權方面，現在的立法局是行政架構的諮詢、監察機構，也有一定的立法權力，但這立法權卻不是完整的，因為目前的立法局並不能自行提出法案，而法案必須由港督提出，由立法局修訂及通過(或否決)。既然《中英聯合聲明》訂明，未來立法機關擁有立法權，²⁹⁴ 則提出法案的權力便應加入未來立法機關的職權範圍內。

與此同時，現在的立法局亦不能獨自提出加稅的提案，即使對財政預算案，也只能減、不能加。這點是應該保留的。因為由選舉產生的立法機關，面對開支問題時，一定會遭受到比現在更大的壓力，所以加稅及增加開支的權力，不宜授予一個直接受選舉壓力的機構。」²⁹⁵

改制專責小組之立法機關與立法機關的產生工作組曾多次開會，討論立法提案權的問題。1987年年中的會議討論文件闡述了當時的情況，和《中英聯合聲明》附件一第二節，²⁹⁶ 並提出了下面的建議：

「i) 立法機關的立法權包括提出法案、通過法例及修訂法例等(但不得提出稅收或與財務支出有關的法案)；行政機關也有權力向立法機關動議法案(包括財政預算案)。法案經立法機關通過後，須得行政長官的同意副署，方能成正式的法律。

贊成理由：一個獨立的立法機關需擁有完整的立法權，即包括立法提案權。立法機關不應對稅收、財政預算案作出提案，因為由選舉產生的立法機關在面對開支的問題時，定會遭到很大壓力，因此，加稅及增加開支的權力不宜授予一個直接受選舉壓力

294 《中英聯合聲明》附件一第二節：「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

295 《十二個改制構想》(1986年6月10日改制專責小組第四次會議附件二)。《起草過程概覽》，中冊，第779頁。

296 內容見註腳294。

的機構。

反對理由：如立法機關也有權提出法案，可能導致政策上的混亂，喪失行政效率。

ii) 立法機關沒有立法提案權，這權力只應賦予行政機關，立法機關的立法權在於修訂、通過或否決法案。

贊成理由：這建議與現行的制度相同，而目前政府在這制度下運作效率很高。將提案權和審決權分開是互相制衡的方法。

反對理由：在民意的指導下應有主動提出法案的權力，法案可能包括或不包括有關財務的問題。」²⁹⁷

收錄於《基本法（草案）徵求意見稿》的條文第三稿公布後，諮委會政制專責小組委員對條文有不同的意見。有委員認為這條文違反《中英聯合聲明》，因其說明立法權屬立法機關，但根據此條，立法機關對大部份的法案皆無提案權。但有委員認為，以一般程序，應先提案、辯論、投票、由大多數立法機關成員通過，因此立法權仍屬立法機關，此條亦無違反《中英聯合聲明》。²⁹⁸

諮委會收集到的意見亦很迥異。贊成方案一的人認為第（一）項是絕對需要的。凡涉及政府的財政收入及支出者，作為民意代表的立法會議應沒有提案權。當行政機關提出該等草案時，立法會議只可對支出提出減少或贊成動議，絕不可提出增加之動議；否則，香港會變成一個福利地區。第（二）及第（三）項主要涉及行政機關的日常管轄範圍。為確保行政效率，應給予行政機關自主權，立法會議則應擔當監督者之角色。還有立法會議基本上可提出任何法律草案，但某些草案必須得到行政長官的同意。而本條所列的條件合理，不會引起行政受到干擾或影響政府運作。贊成方案二的人認為可保持財政規劃及政府政策不會因

297 1987年6月10日政制專責小組之行政機關與立法機關的關係工作組《行政機關與立法機關的關係討論文件》（1987年7月27日政制專責小組第十三次會議第二次續會討論文件）。《起草過程概覽》，中冊，第780 - 781頁。

298 《基本法諮詢委員會政制專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第四章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，中冊，第783頁。

立法會議成員的意見而朝令夕改；這是現行的做法，在執行上較容易；這方案容許立法會議成員運用其控制權，可不受任何干預便可提出法律草案。反對方案一的意見認為局限性較大；第（一）至第（三）項幾乎無所不包，使立法會議完全被動，也缺乏對政府政策的提案權，失卻行政、立法互相制衡的作用；立法會議成員在提出法律草案時，須事先「得到行政長官書面同意」，顯然限制了成員的提案權。反對方案二的意見認為此方案完全抹殺了立法會議成員個別提出有關公共開支和公共政策的法律草案的機會。亦有建議修改條文，凡涉及公共開支或公共政策的法律草案，須得到一定比率立法機關成員聯名提出。²⁹⁹

條文第四稿制定時的修改於上文已闡述。其後的諮詢期有意見認為此條對立法提案權的限制不合理，應予以修改。³⁰⁰ 但第五稿制定時文本除了上文所述「和政府的結構和管理」字改為「或政治體制或政府」字外，其餘內容、文字未變。條文第六稿於1990年4月由全國人通過為《基本法》第七十四條。

第七十五條

「香港特別行政區立法會舉行會議的法定人數為不少於全體議員的二分之一。

立法會議事規則由立法會自行制定，但不得與本法相抵觸。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁰¹ 這條文起草過程共九稿。第一至第七稿原有三款，第二款關於通過立法會法案、議案的表決程序，1990年2月16日《基本法（草案）》條文第八稿制定時被刪去。1990年4月全國人大通過《基本法》第七十五條只得

299 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第783 - 784頁。

300 1989年8月18日第二次諮詢期政制專責小組第四次會議附件一。《起草過程概覽》，中冊，第785 - 786頁。

301 《起草過程概覽》，中冊，第788 - 792頁。

兩款。³⁰²

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，這條文與《基本法結構（草案）》第四章第三節（四）「會議的召集和立法程序」有關。³⁰³ 1986年6月26日政制專責小組的分組討論會議紀要顯示就「會議的召集和立法程序」，與會委員認為立法機關會議的召集和立法程序，「一切應依現行規例進行」。³⁰⁴

此條第一款關於立法會舉行會議的法定人數由始至終為不少於全體成員/議員的二分之一。第三款最初三稿為：「立法機關的工作程序由法律規定」，第四稿制定時改為現時版本模式。

此條第一稿制定時，《政治體制專題小組的工作報告》就此條「說明」：「有些委員提出，立法機關舉行會議的人數可少於半數，如法定人數太高，不易召集會議。」³⁰⁵ 有委員認為：「如規定立法機關會議要有法定人數，可能會令立法機關不能運作。如有一定數目的成員反對某議案或提案，或對該議案或提案不感興趣，他們只要不出席會議，即能令立法機關無法審議或通過該議案或提案。因此該委員對法定人數的規定有所保留，並認為該規定只對那些不甚盡責的立法機關成員有利。」³⁰⁶

類似上述對條文草稿「說明」的意見，條文起草期間一直出現，但草委會亦收錄到「第一組多數委員贊成本條的寫法，建議刪去說明」。³⁰⁷ 《基本法》起草後期的諮詢顯示，有意見認為立

302 此條第二款從第一稿至第七稿，除「立法機關」的稱謂有改變外，文本皆為：「除本法另有規定外，香港特別行政區立法機關對法案和議案的表決，須經出席會議的過半數成員通過。」1990年2月16日《基本法（草案）》制定時第六十八條第三款同時被修改，加入「和法案、議案的表決程序」，附件二亦修改為「香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序」。

303 《起草過程概覽》，中冊，第788 - 789頁。

304 《政制專責小組第四次會議續會紀要(第四分組)》。《起草過程概覽》，中冊，第789頁。

305 1987年8月22日，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第789頁。

306 政制專責小組《對基本法第四章部份條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，中冊，第790頁。

307 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，中冊，第790 - 791頁。

法會議的法定人數應維持為全體成員的二分之一。³⁰⁸ 有意見指出：「要決定一個會議是否合法，法定人數便是一項主要考慮因素。一般來說，除非是一些重要的會議規定必須有超過三分之二成員出席，否則，只要在超過一半的成員出席會議，便算有法定的人數。同時，在表決時，有過半數的成員出席時，便算通過該項議案。目前有很多會議也是實行這項安排。不過各成員仍同意要求草委會研究這項問題。」³⁰⁹

此外，亦有收集到修改第一款的建議，有的基於「如法定人數太高，不易召集會議」，有的則認為「立法會議乃特別行政區的最高立法機關，其最低法定人數為二分之一委實太少。」亦有提出「應明確『法定人數』是指在會議開始時，抑或整個會議過程中均需要達到」。³¹⁰

第七十六條

「香港特別行政區立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公布，方能生效。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，³¹¹ 此條九稿文本除立法機關的稱謂曾修改外，另一改變是現時條文中「通過的法案」，最初三稿本為「通過的法律」。

《基本法》起草初期就特區政制，行政、立法機構關係的討論，有意見認為：「法案經立法機關通過後，須得行政長官的同意副簽，方能成為正式法例。如行政長官拒絕副簽，立法機關可再經三分之二多數通過法案。」³¹² 亦有意見認為：「行政長官不

308 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第791頁。

309 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第792頁。

310 同註腳308及309。

311 《起草過程概覽》，中冊，第793 - 797頁。

312 收錄於1986年8月4日《各政制構想》（1986年8月12日政制專責小組第六次會議討論文件一）。《起草過程概覽》，中冊，第794頁。

能參與立法程序，但所有法例均需得到行政長官的『副署』，方可成為正式的法律，當行政長官懷疑某項法例可能與《基本法》有抵觸時，他可以暫緩『副署』，以待詳細研究。」³¹³

改制專責小組之行政機關與立法機關的關係工作組於條文第一稿制定前的討論文件顯示，立法提案權與議案否決權俱與行政機關與立法機關的關係有關。文件指出，根據當時的情況，「議案是經港督會同行政局同意後，由立法局的官守議員提出的。由於立法局內的官守議員、兼任行政局議員的非官守議員，以及委任的議員，共佔立法局一半以上的議席，故行政局提交的議案，很少不得立法局通過，還有，立法局的主席是港督，雖然根據《英皇制誥》，他是有權不批准立法局通過的議案，但這情形甚少發生。」文件續指出《中英聯合聲明》對此沒有任何規定，並建議「立法機關所通過的法案，須得行政長官同意副署，方能成法律。如行政長官在一定期限內拒絕副署，法案即交回立法機關再作考慮。如果立法機關再以三分之二多數票通過該法案，該法案即成法律。」而贊成理由為：「立法機關必須有推翻否決權的權力，因為如有三分之二或以上的立法機關成員通過某一項法案，該法案定必得到相當廣泛的支持，而行政長官也需尊重立法機關的決定。另一方面，行政長官對立法機關通過的法案行使否決的權力，是制衡立法機關的途徑之一。」³¹⁴

1987年8月22日條文第一稿制定時，《政治體制專題小組的工作報告》同時有此「說明」：「有些委員提出，行政長官對立法機關通過的、與香港公眾利益有違的法案，可發回重議；有些委員建議，行政長官必須在一年內簽署，在半年內發回重議，超過時限不簽署，該法案就不生效；有些委員認為，超過時限不簽署，應自動生效。」³¹⁵

其後，有草委提出，本條與行政長官的職權其中相關一項的

313 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》。《起草過程概覽》，中冊，第794頁。

314 1987年6月10日改制專責小組之行政機關與立法機關的關係工作組《行政機關與立法機關的關係討論文件》（1987年7月27日改制專責小組第十三次會議第二次續會討論文件）。《起草過程概覽》，中冊，第794頁。

315 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第794頁。

寫法不太一致，這裡缺少「批准」一項。³¹⁶ 有的委員認為，與行政長官的職權有關的條文講的是法律的批准問題，本條講的是法律生效問題，兩者的角度不一樣。³¹⁷

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：

「二. 關於中央和香港特別行政區的關係

……在立法權方面，草案規定特別行政區立法機關制定的法律經行政長官簽署、公佈即生效，這些法律雖然須報全國人大常委會備案，但備案並不影響生效。……」³¹⁸

第七十七條

「香港特別行政區立法會議員在立法會的會議上發言，不受法律追究。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³¹⁹ 這條文起草過程由第一稿至第九稿，其間除了稱謂語的修改外，文本內容、字眼基本維持不變。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》，第四章「香港特別行政區的政治體制」，第三節「立法機關」，第五款為：「立法機關組成人員的職責和權利」。³²⁰ 條文第一稿制定前，1986年6月26日《政制專責小組第四次會議續會紀要（第

316 當時該項的相關字句為：「批准或不批准立法機關通過的法律，簽署並公佈法律」。

317 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，中冊，第795頁。

318 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。《起草過程概覽》，中冊，第797頁。

319 《起草過程概覽》，中冊，第798 - 800頁。

320 1986年4月22日，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第798頁。

四分組)》就「立法機構成員的權利」的討論記錄如下：

「(5) 立法機構成員的權利

與會委員認為一九九七年後，立法機構成員應繼續享有一九八六年時立法局議員所享有的權利。在其任期內他們不應受到因執行公職而致的刑事或民事的干擾。」³²¹

其後，在一份1986年8月6日政制分批研討會的討論文件《立法機關、立法機關的產生》中，有下面相關的內容：

「4. 立法機關組成人員的職責和權利

4.1 基本法中不用詳細說明，以免造成掣肘。

4.2 組成人員的職責由立法機關的會議常規規定。

4.3 組成人員的職責有兩方面，個人方面是履行立法機關的職權，積極參與立法，並按照憲法的程序、立憲的精神為香港的穩定及繁榮去建議或考慮一些條例。在政治方面要向特別行政區政府、中央政府負責。

4.4 如個人的利益與全體的利益有衝突時，要以全體的利益為首。

4.5 立法機關成員在任期間，在執行公事時，不應受到刑事的威脅、法律的干擾或個別的批評。

4.6 在立法機關的建築物內，在任何情況下都不可以被逮捕，如要拘捕某成員時先要得到主席的批准。

4.7 立法機關成員的特權，不可少於一九八六年立法局會議常規所賦予議員的特權。」³²²

條文起草後期的諮詢期，諮委會收集到意見表示此條文是源出於當時的「權力及特權條例」，³²³ 而《基本法》已規定原有法律繼續有效，實無須刻意突出這條文，否則會引起不必要的

321 《起草過程概覽》，中冊，第799頁。

322 1986年8月6日政制分批研討會（第三批）討論文件二。《起草過程概覽》，中冊，第799頁。

323 1985年《立法局（權力與特權）條例》，香港法例第382章。參閱本書有關第七十八條的起草材料。

疑慮。³²⁴

1990年4月全國人大通過此條文為《基本法》第七十七條。

第七十八條

「香港特別行政區立法會議員在出席會議時和赴會途中不受逮捕。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³²⁵ 這條文起草過程經歷九稿，其間除了稱謂語的修改外，只在第三稿制定時在「赴會中」加入「途」字，成為「赴會途中」，此外沒有其它實質影響條文內容的修改。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》，第四章「香港特別行政區的政治體制」，第三節「立法機關」，第五款為：「立法機關組成人員的職責和權利」。³²⁶ 條文第一稿制定前，1986年6月26日《政制專責小組第四次會議續會紀要（第四分組）》就「立法機構成員的權利」的討論記錄如下：

「(5) 立法機構成員的權利

與會委員認為一九九七年後，立法機構成員應繼續享有一九八六年時立法局議員所享有的權利。在其任期內他們不應受到因執行公職而致的刑事或民事的干擾。」³²⁷

其後，在一份1986年8月6日政制分批研討會的討論文件《立法機關、立法機關的產生》中，有下面相關的內容：

「4. 立法機關組成人員的職責和權利

324 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第799頁。

325 《起草過程概覽》，中冊，第801 - 804頁。

326 1986年4月22日，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，中冊，第802頁。

327 《起草過程概覽》，中冊，第802頁。

4.1 基本法中不用詳細說明，以免造成掣肘。

4.2 組成人員的職責由立法機關的會議常規規定。

4.3 組成人員的職責有兩方面，個人方面是履行立法機關的職權，積極參與立法，並按照憲法的程序、立憲的精神為香港的穩定及繁榮去建議或考慮一些條例。在政治方面要向特別行政區政府、中央政府負責。

4.4 如個人的利益與全體的利益有衝突時，要以全體的利益為首。

4.5 立法機關成員在任期間，在執行公事時，不應受到刑事的威脅、法律的干擾或個別的批評。

4.6 在立法機關的建築物內，在任何情況下都不可以被逮捕，如要拘捕某成員時先要得到主席的批准。

4.7 立法機關成員的特權，不可少於一九八六年立法局會議常規所賦予議員的特權。」³²⁸

1987年10月草委會政治體制專題小組工作文件將這條文的資料闡述如下：³²⁹

「資料：現行之《立法局(權力與特權)條例》

第三條 立法局議員在立法局或其屬下委員會之會議中，均享有言論及辯論自由，而此種言論及辯論自由，不得在立法局外之任何法院或地方受到質詢。

第四條 立法局議員不得因在立法局或其屬下委員會發表言論或提交報告書，或以訴願書、條例草案、決議案、動議或其他方式提出事項而遭提出民事或刑事起訴。

第五條 任何立法局議員均不得因下列情形而被捕——

(a) 在出席立法局或其屬下委員會會議途中、在會議席上或會議後歸途中，由於民事債務而被捕(所招致之債務構成刑事罪者

328 1986年8月6日政制分批研討會（第三批）討論文件二。《起草過程概覽》，中冊，第802頁。

329 1987年10月《第四章 香港特別行政區的政治體制（討論稿）》（政治體制專題小組工作文件）。《起草過程概覽》，中冊，第802 - 803頁。

除外)；

(b) 在出席立法局或其屬下委員會會議時，由於刑事罪而被捕。

第六條 (1) 在立法局會議進行時，任何人不得在會議廳範圍內送達或執行香港或其他地方法院所發有關民事訴訟之文件；此等文件亦不得透過立法局主席或任何職員送達或執行，除非文件乃與會議廳範圍內受僱之人士有關，則不在此限。

(2) 除得立法局按照會議常規許可外，任何議員均無須在立法局舉行會議之日，在任何民事訴訟案中出任證人。

(3) 根據陪審團條例第五條，立法局議員均豁免出任陪審員。」³³⁰

條文起草後期，有政制專責小組成員不清楚此條立法會議成員在出席會議時和赴會途中不受逮捕的原因。有草委解釋，這是要避免有人藉逮捕議員以阻止他們投票或發言等。³³¹亦有諮委認為，應界定此條立法會議成員在出席會議時和赴會途中不受逮捕的原因。³³²

此外，諮委會亦收到建議在條文加上「散會時不受逮捕」、「離會途中」等字眼。³³³該等建議未獲接納。

第七十九條

「香港特別行政區立法會議員如有下列情況之一，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格：

330 1985年《立法局（權力與特權）條例》，香港法例第382章。

331 1988年6月6日《政制專責小組（二）與內地草委交流會會議紀要》。《起草過程概覽》，中冊，第803頁。

332 基本法諮詢委員會《基本法諮詢委員會政制專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第四章的意見匯編》，載於1988年10月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，中冊，第803頁。

333 1988年6月6日《政制專責小組（一）與內地草委交流會會議紀要》；1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第803頁。

- (一) 因嚴重疾病或其他情況無力履行職務；
- (二) 未得到立法會主席的同意，連續三個月不出席會議而無合理解釋者；
- (三) 喪失或放棄香港特別行政區永久性居民的身份；
- (四) 接受政府的委任而出任公務人員；
- (五) 破產或經法庭裁定償還債務而不履行；
- (六) 在香港特別行政區區內或區外被判犯有刑事罪行，判處監禁一個月以上，並經立法會出席會議的議員三分之二通過解除其職務；
- (七) 行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條起草過程共六稿。³³⁴ 第一稿收錄於1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿），規定立法會議員喪失資格的情況7項，「行為不檢」、「違反誓言」分為兩項。³³⁵ 條文第二稿制定時，該兩種情況合併為一項，即現時條文第(七)項。

條文第(一)項第一稿版本原為：「因嚴重病患或其他情況而長期無力履行職務」，第二稿制定時「病患」修改為「疾病」、「而長期」被刪去。

至於第(二)項，由第一至第三稿均規定未得立法機關主席同意，連續三個月不出席會議是喪失議員資格的情況之一。第四稿制定前有收集到的意見認為此項的規定太苛刻，因為該成員可能是由於重要理由而缺席的。³³⁶ 第四稿制定時，第二項於句尾加上：「而無合理解釋者」。

334 《起草過程概覽》，中冊，第805 - 811頁。

335 《起草過程概覽》，中冊，第805 - 806頁。

336 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第809 - 810頁。

此外，現時條文中第(四)項「接受政府的委任而出任公務人員」，於條文第四稿制定時加入。其餘三項，即現時第(三)、第(五)和第(六)項情況，文本由頭至尾大致不變。

條文第四稿徵求意見期間，諮委會收集到不少關於此條的意見。有的意見認為此條規定很危險，可能導致一個獨裁政府的出現，理由是立法機關的「多數派」可根據此規定把「少數派」或反對的聲音壓制或驅逐出議會。亦有意見認為「違反誓言」、「行為不檢」俱是非常空泛的詞語，應界定其定義，亦有建議採用第七十三條第(九)項彈劾案調查程序處理。調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會議以全體成員三分之二通過譴責。有建議加上：「立法機關成員若接受任命為行政會議議員或行政機關的主要官員後，需辭去其立法機關成員職務，反之亦然。」對於現時條文第(三)項「喪失或放棄香港特別行政區永久性區民的身份」，怎樣才算喪失或放棄香港永久性居民身份？其法定程序為何？當時都是待澄清問題。³³⁷

其後另一段諮詢期間，諮委會再就條文草稿收到意見，建議修改第一行為：「由立法會主席要求其辭職，若議員拒絕辭職，則由立法會四分之三議員投票通過喪失立法會議員的資格」。亦有建議刪去或修改條文第五、第六項，該等建議不獲採納。³³⁸

第四節 司法機關

第八十條

「香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。」

337 同上。

338 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，中冊，第810頁。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³³⁹ 這條反映《中英聯合聲明》附件一第三節：「香港特別行政區的審判權屬於香港特別行政區法院」。條文共八稿，起草過程無甚爭議，文本由始至終無重要改動。³⁴⁰ 曾有建議將條文改為：「香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機構，行使香港特別行政區的審判權、司法解釋權及違憲審查權。」該建議不獲接納。³⁴¹

第八十一條

「香港特別行政區設立終審法院、高等法院、區域法院、裁判署法庭和其他專門法庭。高等法院設上訴法庭和原訟法庭。

原在香港實行的司法體制，除因設立香港特別行政區終審法院而產生變化外，予以保留。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁴² 這條文共八稿，從頭至尾內容、用字始終如一，沒有任何改變。

《中英聯合聲明》附件一第三節：「香港特別行政區成立後，除因香港特別行政區法院享有終審權而產生的變化外，原在香港實行的司法體制予以保留。」

條文起草後期，曾有諮委建議在第二款句末加上「及憲法審裁處」，作為中國司法制度及香港特區的中間體，亦有意見香港特區應設立一憲法法庭。這些意見均未獲接納。³⁴³

339 《起草過程概覽》，下冊，第816-818頁。

340 第二稿曾將「司法機關」改為「審判機關」，《起草過程概覽》，下冊，第817頁。

341 1988年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第817頁。

342 《起草過程概覽》，下冊，第819-821頁。

343 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第821頁。

第八十二條

「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁴⁴ 這條共八稿，條文與《中英聯合聲明》附件一第三節相關部分相符。整個起草過程這條文內容、文字保持不變。

《中英聯合聲明》附件一第三節：

「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，起草期間討論有意見認為，促進及維持一個由常設法官組成的穩固的本地司法架構非常重要，而從其他普通法適用地區邀請的法官人數亦應維持不變，以鞏固各界人士對香港法律制度的信心。各界人士不但指香港居民，更包括國際上的投資者及貿易國家。因此，必須定出終審法院外聘法官對常設法官的最低比例。³⁴⁵

但亦有諮委意見認為終審法官一定要是中國籍的香港人。並建議修改此條，規定終審法院的首席法官和法官，必須由香港特區永久性居民中的中國公民擔任，終審法庭可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判，但僅可作為諮詢或顧問工作，無終審判決權。³⁴⁶

除了有關法官國籍的爭議外，亦有意見指出案件必須要有許可，才可上訴至終審法院。許可應由上訴法院發出，或向終審法院申請，有關許可的申請應由不少於兩名法官審議。可獲終審法

344 《起草過程概覽》，下冊，第822 - 826頁。

345 1987年5月20日特區終審權與司法制度工作組《特區的終審權與司法制度討論文件（二稿）》（1987年5月30日法律及政制專責小組第二次聯合會議續會討論文件）。《起草過程概覽》，下冊，第823頁。

346 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第825頁。

院上訴權的案件，必須涉及對一般人或公眾極為重要的事件，或涉及對一般公眾十分重要的法律要點。至於是否涉及某金額以上的糾紛即自動獲得終審法院上訴權，則意見不一。以金額為標準的做法應保留，但必須經常檢討。³⁴⁷

1990年3月28日姬鵬飛主任委員於全國人大會議上說明：

「草案規定特別行政區法院享有獨立的司法權和終審權，作為一個地方行政區域的法院而享有終審權，這無疑是一種很特殊的例外，考慮到香港實行與內地不同的社會制度和法律體系，這樣規定是必須的。」³⁴⁸

第八十三條

「香港特別行政區各級法院的組織和職權由法律規定。」

這條文最初四稿原為：「香港特別行政區各級法院的職權劃分由香港特別行政區的法律規定。」由第五稿起改為：「香港特別行政區各級法院的組織和職權由法律規定。」³⁴⁹ 第八十三條在起草期間沒有引起任何重要爭議。³⁵⁰

第八十四條

「香港特別行政區法院依照本法第十八條所規定的適用於香港特別行政區的法律審判案件，其他普通法適用地區的司法判例可作參考。」

347 1987年4月9日特區終審權與司法制度工作組《特區的終審權與司法制度討論文件（草稿）》（1987年4月13日法律及政制專責小組第一次聯合會議討論文件）。《起草過程概覽》，下冊，第823頁。

348 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

349 《起草過程概覽》，下冊，第828頁。

350 《起草過程概覽》，下冊，第827 - 828頁。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁵¹ 這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節：「法院依照香港特別行政區的法律審判案件，其他普通法適用地區的司法判例可作參考。」。³⁵²

這條共九稿。條文最初三稿為：「香港特別行政區法院依照香港特別行政區的法律審判案件，其他普通法適用地區的司法判例可作參考。」第四至第六稿改為：「香港特別行政區法院依照本法第十七條所規定的適用於香港特別行政區的法律審判案件，其他普通法適用地區的司法判例可作參考。」第七至第九稿，條文中的「第十七條」改為「第十八條」，整條條文為「香港特別行政區法院依照本法第十八條所規定的適用於香港特別行政區的法律審判案件，其他普通法適用地區的司法判例可作參考。」

條文起草初期的討論，有草委認為本條條文中「其他普通法適用地區的司法判例可作參考」一句中提及的「參考」如不具約束力，本條可以刪去。有的草委則認為本條根據《中英聯合聲明》規定草擬，不宜刪去。³⁵³ 亦有諮委會收集到的意見認為前述句子意義含糊，本條條文應清楚列明哪些普通法適用國家的司法判例在香港特區法院具有法律效力，哪些普通法適用國家的司法判例只可用來作參考，並不具法律效力。亦有建議此句改為「其他普通法適用地區的司法判例，而符合華人風俗習慣的，才可作參考。」³⁵⁴

此外，有意見認為此條文不需要提及第十八條的規定。亦有意見認為除國防、外交的案件外，凡屬於香港特區高度自治範圍的案件，包括涉及中央人民政府與香港特區有關的行政行為的問題的案件，以至中央機關及其人員涉及香港特區司法範圍的案件，香港法院均應有審判權。³⁵⁵

351 《起草過程概覽》，下冊，第829 - 831頁。

352 《起草過程概覽》，下冊，第829頁。

353 1987年9月2日香港特別行政區基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第829頁。

354 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第830頁。

355 同上。

更有建議此條增加一款：「在解釋基本法時需擺脫文字的局限，根據立法的真正原意及精神，作出公正、合理、寬容的詮釋」。理由為：「保證香港特別行政區各級法院在解釋各條文時需着重條文背後的精神，尤其顧及基本法除了法律性條文外，還有政策性及原則性的條文。」³⁵⁶

第八十五條

「香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁵⁷ 這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節的相關部分：「法院獨立進行審判，不受任何干涉。司法人員履行審判職責的行為不受法律追究。」³⁵⁸

這條文從第一至第九稿，文本內容及文字均沒有作出過任何改變。

條文起草期間的討論，有建議在本條「不受任何干涉」後面加「但就是否逾越本法規定的管轄權問題受全國人民代表大會常務委員會監督」。³⁵⁹ 還有建議將本條條文中的「法院獨立進行審判」改為「法官獨立進行審判」。該等建議不獲採納。

第八十六條

「原在香港實行的陪審制度的原則予以保留。」

356 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第830頁。

357 《起草過程概覽》，下冊，第832 - 834頁。

358 《起草過程概覽》，下冊，第832頁。

359 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第833頁。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁶⁰ 這條文反映《中英聯合聲明》附件一第二節：「香港特別行政區成立後，香港原有法律（即普通法及衡平法、條例、附屬立法、習慣法）除與《基本法》相抵觸或香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。」³⁶¹

在整個起草過程中，這條文的內容及文字均沒有出現過任何改變。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，起草過程中，有草委曾提出本條可採用正面寫法，即香港特區實行陪審制度。亦有草委提出陪審制度是刑事和民事訴訟的原則之一，有了第八十七條，本條是否有必要。³⁶² 另外，有意見指「原在」字眼應更改，亦有意見指「原則」兩字可以刪去，且此屬制度問題，不必於《基本法》中詳細列明。³⁶³

第八十七條

「香港特別行政區的刑事訴訟和民事訴訟中保留原在香港適用的原則和當事人享有的權利。

任何人在被合法拘捕後，享有盡早接受司法機關公正審判的權利，未經司法機關判罪之前均假定無罪。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁶⁴ 條文第一款在整個起草過程中沒有任何改變。條文第二款在第七稿制定時增加，維持不變至第九稿。

「條文第一稿發布時，曾有一些草委介紹當時香港刑事訴訟

360 《起草過程概覽》，下冊，第835 - 836頁。

361 《起草過程概覽》，下冊，第835頁。

362 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第836頁。

363 1988年6月6日《政制專責小組(三)與草委交流會會議紀要》。《起草過程概覽》，下冊，第836頁。

364 《起草過程概覽》，下冊，第837 - 840頁。

中適用的原則及被告人享有的權利包括：

1. 任何人受刑事檢控或因其權利義務涉訟須予以判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法院公開審問。

2. 法院得因風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊，公開審判勢必影響司法，而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部(份)；

3. 除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，判決應一律公開宣示；

4. 受刑事控告之人，未經依法確定有罪之前，應假定其無罪；

5. 審判被控刑事罪時，被告一律平等享受下列最低限度之保障；

(1) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；

(2) 給予充份之時間及便利，準備答辯並與其任選之辯護人聯絡；

(3) 立即受審，不得無故稽誤；

(4) 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有這種權利；

(5) 法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

(6) 得親自或間接詰問他做證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他做證人同等條件下出庭作證；

(7) 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

(8) 不得強迫被告自供或認罪。

6. 少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序；

7. 經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法複判其有罪判決及

科刑罰；

8. 經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發現新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償；

9. 任何人依法律經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。」³⁶⁵

之後有草委認為應把有關居民權利的國際公約納入《基本法》中，但為免《基本法》過於冗長，可把公約的條文列作附件。³⁶⁶ 曾有草委建議將條文第一款中所提到的原則和權利寫入《基本法》第三章。³⁶⁷ 亦有建議將前述原則和權利寫入《基本法》附件。³⁶⁸ 諮委會亦收到意見認為：「為明確決定哪些權利及原則屬於以上抽象句子，為使這部份寫得更具體明確，應將之寫於本法中。至於寫在正文或附件中，則並非重要。」³⁶⁹

第七稿制定前，諮委會收集到修改條文的建議，包括在條文原有字句後加上「任何人在合法拘捕後，享有盡早接受公開、公平和獨立的司法機關公正審判的權利。任何人在未經公平和獨立的司法機關判罪之前，均假定無罪。」亦有建議將這一條刪去，並搬移至第三章第四十二條後加上：「香港特別行政區的刑事訴訟中保留原在香港適用的原則和當事人的權利。任何人在被合法拘捕後，享有盡早接受公平和獨立的司法機關公正審判的權利。

365 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第837 - 838頁。

366 《法律專責小組對基本法第四章第四節「司法機關」條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第838頁。

367 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)(匯編稿)》。《起草過程概覽》，下冊，第838頁。

368 《各專題小組的部份委員對本小組所擬條文的意見和建議匯輯》，載於1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)草稿》。《起草過程概覽》，下冊，第839頁。

369 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第839頁。

任何人在未經公平和獨立的司法機關判罪之前均假定無罪。」。理由是條文第一款：「雖然保留了香港特別行政區的刑事和民事訴訟原在香港適用的原則和當事人享有的權利，但這仍然未足以保障香港居民在《公民權利和政治權利國際公約》內有關這方面的權利。……防止公報私仇、濫用職權和保障居民真正享有的權利。」³⁷⁰

第七稿制定時，條文增加第二款。1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》顯示「這樣修改，是考慮到以上是香港普通法的兩項原則。」³⁷¹

第七稿制定後，諮委會仍收到修改條文第二款的建議。有建議在「盡早接受」後加上「公平和獨立的」，理由是：「以確保居民在被合法拘捕後的權利」。亦有建議將條文中的「公正審判的權利」中「公正」二字改為「公開」，理由是：「『公正』的情況毋須規定已很明確，但審判必須明確規定是公開的審判。」³⁷² 該等建議未獲採納。

如上文第二段指出，條文第二款自第七稿制定加入後，維持不變至第九稿。該文本連同第一款文本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第八十七條。

第八十八條

「香港特別行政區法院的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會推薦，由行政長官任命。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節相關部分：「香港特別行政區法院的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知

370 同上。

371 1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第840頁。

372 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第840頁。

名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官予以任命。」³⁷³

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁷⁴ 這條文起草過程經歷九稿，最初四稿為：「香港特別行政區法院的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會推薦，由行政長官予以任命。」由第五稿起「予以」兩字被刪除，此後條文至終維持不變。

1987年4月9日特區終審權與司法制度工作組《特區的終審權與司法制度討論文件(草案)》顯示，條文第一稿制定前，討論圍繞當時的司法人員敍用委員會，其功能是負責就填補司法職位空缺的事宜向港督提供意見。該類空缺包括由上訴法院法官至裁判司的職位。有意見認為當時的《司法人員敍用委員會條例》³⁷⁵ 應在一九九七年後繼續保留，而當時的司法人員敍用委員會可保持基本不變。³⁷⁶

1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》說明：「香港特別行政區法院的法官指區域法院以上的法官，其他司法人員指裁判署法庭及專門法庭的審判人員……」。³⁷⁷

第七稿制定前，諮委會收到意見認為行政長官委任法官須經立法機關通過，理由是：「不受行政長官所操縱，保證司法獨立。」亦有意見認為法官任免應由立法機關報請人大常委會追認，而非行政長官報請人大常委會追認，理由是：「可使行政機關對立法機關負責，而立法機關則對中央負責。」³⁷⁸

條文第八稿制定前，諮委會收到建議將「其他方面知名人士」刪去。³⁷⁹

373 《起草過程概覽》，下冊，第841頁。

374 《起草過程概覽》，下冊，第841 - 845頁。

375 香港法例第92章。現名為《司法人員推薦委員會條例》。

376 1987年4月13日法律及政制專責小組第一次聯合會議討論文件。《起草過程概覽》，下冊，第841 - 842頁。

377 載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第842頁。

378 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第844頁。

379 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第844頁。

此外，《起草過程概覽》中的起草資料顯示，條文起草期間的討論，有草委認為條文中提及的獨立委員會的成員、權力等問題均無規定，建議用附件形式把這些問題詳述。³⁸⁰ 亦有不少意見是關於獨立委員會的細節，例如結構、人數、功能和推薦的人選是否需要得到全部委員同意等。但該些意見並沒有被採納為條文的一部分。

第八十九條

「香港特別行政區法院的法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可根據終審法院首席法官任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。

香港特別行政區終審法院的首席法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可任命不少於五名當地法官組成的審議庭進行審議，並可根據其建議，依照本法規定的程序，予以免職。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節：「法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，才能由行政長官根據終審法院首席法官任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」³⁸¹

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁸² 這條文起草過程經歷九稿，最初三稿只得一款：「香港特別行政區法院的法官在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官可根據終審法院首席法官任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以

380 《法律專責小組對基本法第四章第四節「司法機關」條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第842頁。

381 《起草過程概覽》，下冊，第846頁。

382 《起草過程概覽》，下冊，第846 - 849頁。

免職。」

條文起草期間的討論，有草委認為法官免職應十分慎重，組成審議庭的三名法官應是資深法官，建議加「資深」兩字。³⁸³ 亦有意見認為「行為不檢」一辭的定義必須界定，但有草委認為這種辭句很難清楚界定，況且在當時的「英皇制誥」中已有採用此詞。³⁸⁴

條文第四稿制定時加上第二款：「香港特別行政區終審法院的首席法官在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官可任命不少於五名當地法官組成的審議庭進行審議，行政長官可根據其建議，依照本法規定的程序，予以免職。」第五稿起，條文第一款和第二款中的「在無力履行」均改為「如無力履行」，並刪去「的情況下」。

第七稿制定前，諮委會收到意見認為「無力履行職責」、「行為不檢」這些字句不夠完善，應須提出更明確的理由。³⁸⁵

第八稿制定前，諮委會曾收到建議刪去所有「終審法院首席法官」的字眼，並加上兩款：

「此審議庭於大公無私的原則下將自行釐訂本身法則及程序。

所有裁判司應可由首席法官聘任及於充份理由下予以免職。」³⁸⁶

亦有建議將條文修改為：「香港特別行政區終審法院的法官和高等法院首席法官的任命或免職，須由香港特別行政區立法會以三分之二多數決定，由立法會首席議員把這決定交給行政長官

383 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第847頁。

384 《法律專責小組對基本法第四章第四節「司法機關」條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第847頁。

385 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第849頁。

386 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第849頁。

公佈。並報全國人民代表大會常務委員會備案，但不會影響立法會所決定的結果。」³⁸⁷ 上述建議不獲採納。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，由第八稿起，第一款和第二款中的「如無力履行職責或行為不檢，行政長官可……」改為「只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可……」。修改後的版本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第八十九條。

第九十條

「香港特別行政區終審法院和高等法院的首席法官，應由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。

除本法第八十八條和第八十九條規定的程序外，香港特別行政區終審法院的法官和高等法院首席法官的任命或免職，還須由行政長官徵得立法會同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節：「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁸⁸ 這條文起草過程九稿，最初三稿只得一項：「除本節第七條和第八條規定的程序外，香港特別行政區終審法院及高等法院首席法官的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。」第四稿制定時，「本節第七條和第八條」改為「本法第八十四條和第八十五條」，在「終審法院」後加上「的法官」的字眼。第五稿制定時則將「任命和免職」改為「任命或免職」。

387 同上。

388 《起草過程概覽》，下冊，第850 - 853頁。

此條第一稿制定前，草委會政治體制專題小組着重討論了終審法院的設置和組成問題。有的委員主張，終審法院的法官分為兩類，一類為當地法官，一類為其他普通法適用地區的海外法官，均由行政長官徵得立法機關的同意後任命，報全國人民代表大會常務委員會備案。終審法庭由三名海外法官、二名當地法官組成。另一種意見主張，終審法院應當由當地法官組成，但組織法庭時可根據需要，邀請其他普通法適用地區的法官參加審判，當地法官和海外法官的比例不作規定。有的委員主張，被邀請的海外法官可不必經過行政長官任命等手續。³⁸⁹

第一稿制定後，有法律專責小組諮委問及條文所指「終審法院及高等法院首席法官」是否包括臨時性從外地邀請來港的法官。該委員認為草委會及諮委會對這條條文的理解好像有點不同，建議清楚闡釋一下。³⁹⁰

第七稿制定前，諮委會收到意見認為在維持香港司法制度獨立的大前提下，終審法院的法官和高等法院首席法官的任命或免職，無須徵求「立法會議同意」，亦無須報人大常委備案。曾有建議將條文改為：「除本法第八十七條和第八十八條規定的程序外，香港特別行政區終審法院的法官和高等法院首席法官的任期為終身制，其任命或免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法會議同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」此外，有建議在條文最後加上：「備案不影響終審法院的法官和高等法院首席法官的任免。」還有建議終審法院的法官和高等法院首席法官，作為司法機關的最高級人士，應規定由中國公民擔任。³⁹¹

第七稿制定時在此條加一款，作為新的第一款：「香港特別

389 1986年11月8日《香港特別行政區基本法起草委員會政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第850頁。

390 《法律專責小組對基本法第四章第四節「司法機關」條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第851頁。如上文所述，條文第四稿制定時，條文作出了修改，在「終審法院」後，加上「的法官」三字。

391 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第852頁。

行政區終審法院和高等法院的首席法官，應由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。」草委會政治體制專題小組對條文修改情況的報告指出：「考慮到這兩個職位不低於主要官員，主要官員由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，所以這兩個職位也應當一樣。」³⁹²

第八稿制定前，諮委會收到一些關於終審法院和高等法院首席法官國籍的意見，包括：「在一九九七年首席法官能否由香港特別行政區永久性居民的中國公民出任的問題，在近年來已引起不少關注。如果香港特別行政區將有兩個不同的首席法官職位，情況便更困難了。根據《基本法(草案)》第六十一條的規定，由通常居住香港連續十五年的永久性居民中的中國公民出任香港特別行政區的主要官員，這是可以接受的，但有關香港特別行政區司法機關人員的資格，因目前的特殊情形，應賦予更大彈性。基本法應對司法機關人員在一九九七年後數年內的國籍限制，予以不同的規定，但有關的職位最終也是由永久性居民的中國公民出任。基本法又或者可以規定如合資格的候選人願意放棄其外國國籍，也可出任該些職位。」有建議刪去第一款內「中的中國公民」的字眼，理由是：「本港司法獨立，而首席法官的工作不包含政府的行政和政策任務，所以在司法界的最高層也可任用非中國公民。」亦有建議將第一款改為：「香港特別行政區終審法院和高等法院的首席法官，由香港特別行政區永久性居民中的中國公民或非中國公民擔任。」，理由是：「為保持香港的國際性地位。」但亦有意見認為「司法機關」一節加上此條款後，便可完整體現《中英聯合聲明》的精神。對首席法官有了這規定後，其他級別的法官便可放心聘用外籍人士。³⁹³

第八稿制定時，條文再作了修改：第一款中的「應由」後加上「在外國無居留權的」。³⁹⁴

392 1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第852頁。

393 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第852 - 853頁。

394 1990年1月17至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》，載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第853頁。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：³⁹⁵

「關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。也正是基於這一考慮，有關條文還規定，特別行政區立法會必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民組成。」³⁹⁶

第九十一條

「香港特別行政區法官以外的其他司法人員原有的任免制度繼續保持。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節：「法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁹⁷ 這條文共九稿，於整個起草過程中，文字及內容沒有任何改變。

條文起草初期，有草委指出「原有的任免制度」一詞意義含糊，沒有清楚指出哪個時候的制度才算是「原有」的制度。有草委建議改用「在特區成立以前的制度」，但有草委表示，在《基本法》中有些條文所用「原有」或「現有」等詞是指九七年以前，但另一些條文用這些詞句卻是指八四年《中英聯合聲明》簽署之時，所以該草委對以上建議表示保留。此外，有草委建議清楚寫出當時司法人員的任免制度，而條文則可規定九七年後繼續

395 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

396 1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話曾論及「港人治港的界綫和標準」，見本書引言。

397 《起草過程概覽》，下冊，第854 - 855頁。

保持此制度。³⁹⁸

條文起草後期，諮委會收到意見指出：「香港特別行政區於一九九七年七月一日零時才成立。在此之前，香港政府仍是英國管治下的政府，原有的任免制度一定不是屬於香港特別行政區的。」³⁹⁹

第九十二條

「香港特別行政區的法官和其他司法人員，應根據其本人的司法和專業才能選用，並可從其他普通法適用地區聘用。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節：「法官應根據本人的司法才能選用，並可從其他普通法適用地區聘用。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴⁰⁰ 這條文起草經歷九稿，只在第七稿制定時曾作出修改，在「本人的司法和專業才能」前加上「其」字，即「其本人……」。⁴⁰¹

條文起草後期，諮委會收到建議將條文改為：「香港特別行政區的法院和其他司法人員，應根據本人的司法和專業才能選用。有判決權的法官必須由香港永久性居民中的中國公民擔任，並可從其他普通法適用地區聘用擔任諮詢顧問職務的司法人員。」亦有建議將「應」修改為「必須」，避免含糊。⁴⁰² 但該些建議沒有被採納。

398 《法律專責小組對基本法第四章第四節「司法機關」條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第854頁。

399 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第855頁。

400 《起草過程概覽》，下冊，第856 - 857頁。

401 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第857頁。

402 同上。

第九十三條

「香港特別行政區成立前在香港任職的法官和其他司法人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。

對退休或符合規定離職的法官和其他司法人員，包括香港特別行政區成立前已退休或離職者，不論其所屬國籍或居住地點，香港特別行政區政府按不低於原來的標準，向他們或其家屬支付應得的退休金、酬金、津貼和福利費。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第四節：「香港特別行政區成立後，原在香港各政府部門（包括警察部門）任職的公務人員和司法人員均可留用，繼續工作；其薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。對退休或約滿離職的人員，包括一九九七年七月一日以前退休的人員，不論其所屬國籍或居住地點，香港特別行政區政府將按不低於原來的標準向他們或其家屬支付應得的退休金、酬金、津貼及福利費。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴⁰³ 這條文起草經歷九稿，由第一稿起，內容、文字均與1990年4月全國人大通過版本大致無異，唯一重要改變是條文原分為兩條，由第七稿起合併為一條。

條文起草期間，曾有草委認為：「『原來的標準』一詞意義含糊，加以現時的公務員制度正在不斷地改變，而且每況愈下，假設此制度一直發展到九七年時已是一個很不合理的制度，是否仍以此為『原來的標準』？」有草委認為《基本法》應避免採用此類含糊字句。另有草委則建議在《基本法》中清楚列明「原有」、「現有」等詞在哪些條文中是指九七年之前，哪些條文是指八四年之前。有草委卻認為《基本法》中所有此類詞句都應該指九七年以前而不應是八四年《中英聯合聲明》簽署之時。⁴⁰⁴

403 《起草過程概覽》，下冊，第858 - 860頁。

404 《法律專責小組對基本法第四章第四節「司法機關」條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第859頁。

條文起草後期諮詢期間，諮委會收到建議刪去第二款內「包括香港特別行政區成立前已退休或離職者」的字眼，為免支付此等人士的費用成為將來特區政府的負擔。亦有建議在第一款「其年資予以保留」後加上「除給予外籍人士的特權待遇外」，在第二款「不論其所屬國籍或居住地點」後加上「除取消給予外籍人士之特權待遇外」，並在第二款句末加上「但在香港特別行政區成立前不按規定或未屆退休年齡而退休或離職者，則不在此種待遇之列。」⁴⁰⁵ 但該些建議未獲採納。

第九十四條

「香港特別行政區政府可參照原在香港實行的辦法，作出有關當地和外來的律師在香港特別行政區工作和執業的規定。」

1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》⁴⁰⁶ 顯示，這條文是新增加的條款，因為《中英聯合聲明》中有此規定。《中英聯合聲明》附件一第三節：「香港特別行政區政府可參照原在香港實行的辦法，作出有關當地和外來的律師在香港特別行政區工作和執業的規定。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴⁰⁷ 這條文的起草過程經歷三稿，文字及內容從頭至尾沒有任何改變。

條文起草後期，諮委會曾收到建議刪去此條，理由是此條不重要。⁴⁰⁸ 但該建議未被採納。

405 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第860頁。

406 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第861頁。

407 《起草過程概覽》，下冊，第861頁。

408 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第861頁。

第九十五條

「香港特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴⁰⁹ 這條文共九稿，最初兩稿為：「香港特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商進行司法方面的聯繫和依法提供協助。」

條文第一稿制定時，有些草委主張「依法提供」四字應刪去。⁴¹⁰ 其後，有的草委建議保留「提供」兩字，刪去「依法」兩字。有的草委則認為，這裡所說的「依法提供」是指雙方協商都要依照各自的法律向對方提供協作，內地同香港的法律有很大區別，所以要保留「依法提供」四個字。⁴¹¹

有的草委建議將本條修改為：「香港特別行政區可根據香港特別行政區及全國其他地區的有關法律與中國其他地區的司法機關提供司法上的聯繫和協助」。有的草委認為這種表述不能解決問題，兩地的法律制度不同，結果仍然必須協商解決。有的草委認為，司法協助包括文書的送達、採證、判決的執行等，刑事方面也不是幾句話能說清楚，原條文的表述已可以。⁴¹²

第三稿制定時，「依法提供協作」改為「依法提供協助」。第四稿制定時，「通過協商進行司法方面的聯繫和依法提供協助」改為「通過協商依法進行司法方面的聯繫和提供協助」。

1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》顯示，再有草委就「依法」兩字提出意見。有

409 《起草過程概覽》，下冊，第862 - 864頁。

410 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第862頁。

411 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第862 - 863頁。

412 同上，第863頁。

的草委提出，本條中的「依法」不明確。有的草委認為，「依法」可能使香港人產生依照內地法律處理兩地司法關係的疑慮。⁴¹³

第五稿制定時，條文作出修改：在「提供協助」之前加入「相互」。⁴¹⁴ 其後，條文再沒有任何修改。

條文起草後期的諮詢期間，有意見認為對於民、刑事糾紛，內地與香港應該互助，包括法律文書的送達、判決的執行、承認公證的法律效力等。《基本法》除規定香港與全國各地分別協商作出互助安排外，還應對互助的原則作出規定。此外，亦有意見認為，對區際法律衝突問題，《基本法》也應有規定。⁴¹⁵

第九十六條

「在中央人民政府協助或授權下，香港特別行政區政府可與外國就司法互助關係作出適當安排。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第三節：「中央人民政府將協助或授權香港特別行政區政府同外國就司法互助關係作出適當安排。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴¹⁶ 這條文共九稿，於整個起草過程中，文字及內容沒有任何改變。

條文起草期間的討論，曾有草委建議將「司法互助」改為「司法協助」。亦有意見認為當時香港同一些國家已建立司法互助關係，應明確這種關係繼續有效。⁴¹⁷

413 《起草過程概覽》，下冊，第863頁。

414 1988年4月《總體工作小組所作的條文修改舉要》，載於1988年5月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第七次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第863頁。

415 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第864頁。

416 《起草過程概覽》，下冊，第865 - 866頁。

417 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第866頁。

此外，諮委會收到意見認為，香港特區實行高度自治及享有獨立的司法權，特區政府可與外國就司法互助關係作出研討磋商，無須徵求中央人民政府意見。亦有建議將條文第一句改為：「在中央人民政府贊同及協助下，香港特別行政區有需要時可……」還有建議將「中央人民政府」改為「全國人民代表大會」。⁴¹⁸

條文起草後期的諮詢，諮委會收到建議刪去「在中央人民政府協助或授權下」的字眼，亦有建議將條文修改為：「香港特別行政區政府有權與外國就司法互助關係作出安排。」⁴¹⁹ 這些意見均未獲接納。

第五節 區域組織

第九十七條

「香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。」

《基本法》第四章「政治體制」第五節「區域組織」只得兩條：第九十七和第九十八條。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴²⁰ 第九十七條共九稿，第一稿為：「香港特別行政區可設立非地方政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理及其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。」第二稿至第六稿的文本與第一稿大致相同。第七稿制定時，條文第一句中的

418 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第866頁。

419 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第866頁。

420 《起草過程概覽》，下冊，第867 - 877頁。

「地方」二字被刪去，修改後變成「非政權性的區域組織」。之後條文再沒有任何修改。

第一稿制定前，諮委會政制專責小組之區域組織工作組曾多次討論區域組織及相關事宜，包括區域組織當時及將來的架構、區域組織的職權、區域組織和立法機關及諮詢委員會的關係、區域組織與政府部門的關係、《基本法》有關區域組織的條文建議等。⁴²¹

1987年4月11日《區域組織工作組討論文件》顯示，政制專責小組之區域組織工作組收集到的意見認為「區域組織」的範圍，包括當時的市政局、區域市政局及各區的區議會。另有意見認為「區域組織」除前述組織外，同時包括鄉議局及其他地區性諮詢組織，如街坊會、鄉事委員會等。該討論文件指出條文反映《中英聯合聲明》第三條第三款：「香港特別行政區享有行政管理權……」。但《中英聯合聲明》沒有條文提及地方行政或區域組織。1986年4月22日《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構(草案)》第四章第五節曾提及區域組織的職權和產生，當中所述的區域組織是與當時的地方行政組織相類似的。⁴²²

此外，政制專責小組還就特區區域組織的構思的不同建議搜集到的意見作出整理。有意見贊成《基本法》中不需要具體規定區域組織的內容，理由是：「（1）《基本法》在九零年時將會公佈，根本不可能詳細規定九七年後區域組織的具體內容，為使未來的區域組織能順利發展，《基本法》應有一定的靈活性，只要寫出一些原則。（2）根據《中英聯合聲明》，在香港實行的法律為《基本法》、香港原有法律(除與《基本法》抵觸者)和特區立法機關制定的法律。在目前各個地方性架構均有法律產生，如此等法律不抵觸《基本法》，應繼續有效，在適當時候由特區政府改變這些機構的職權和產生方式，所以在《基本法》的條文

421 1987年3月12日政制專責小組之區域組織工作組《香港特別行政區區域組織研討會報告》(1987年2月14日香港特別行政區區域組織研討會討論成果)。《起草過程概覽》，下冊，第867 - 873頁。

422 1987年4月11日政制專責小組之區域組織工作組《區域組織工作組討論文件》(1987年6月9日政制專責小組第十二次會議討論文件)。《起草過程概覽》，下冊，第871頁。

中毋須過於詳細的規定區域組織的內容。」⁴²³

此條第一稿制定時，草委會政治體制專題小組的工作報告「說明」：「委員們認為，如果保留目前三層架構，則區議會仍應為地區性諮詢機構。」⁴²⁴

條文第二稿制定前，有草委提出當時香港的區域組織是諮詢性組織，也有一些決定政策的職權，建議將「負責提供」改為「負責管理」。有的草委認為「提供」包括了「管理」的含義。委員們建議專題小組再作推敲。⁴²⁵

條文第六稿，即1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》，有下述簡介：「本章第五節規定香港特別行政區可設立非地方政權性的區域組織，負責有關地區管理的諮詢，提供文化、康樂、環境衛生服務。根據這個規定，香港現行的區域組織，包括市政局、區域市政局和區議會，將繼續保留，或由特別行政區政府自行決定是否需要改變。」⁴²⁶

第七稿制定前的諮詢期，「非地方政權性」一詞引起了很多意見。有來自香港的意見表示：「1.希望保持現行區域組織的三層架構，寫明『保持現有架構及其服務範圍』。2.對職權要作出具體規定。3.『非地方政權性』要作出明確解釋。……」⁴²⁷

另外，有內地草委表示內地的市、區和縣，以及整個香港都算是政權，可以管理任何事務，⁴²⁸但香港的市政局在地方上便是

423 同上，第873頁。

424 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第873頁。

425 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第874頁。

426 1988年4月基本法起草委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》。《起草過程概覽》，下冊，第874頁。

427 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，下冊，第875頁。

428 參閱《憲法》第三章第五節「地方各級人民代表大會和地方各級人民政府」。

非政權性的，其職權便如本條列出的有一定限度。⁴²⁹ 有諮委認為「非地方政權性的區域組織」一句的意思不明確，因當時的區域市政局在某程度上亦具有政治權力。⁴³⁰

1988年8月19日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(八)內地草委蕭蔚雲《設計香港未來政治體制的構思》中的說法：「兩年來政治體制專題小組多次討論過區域組織。大家認為現在的市政局、區域市政局、區議會都是非地方政權性的區域組織，《基本法》應當加以肯定。至於對兩個市政局和十九個區議會這兩層架構是否需要合併或進行調整，由於香港各界人士現在存有各種不同的意見，政治體制專題小組認為這個問題應當由香港特別行政區將來自己解決，現在還是維持和承認現狀，因此第九十六條寫得比較概括和靈活，其中將兩層架構及其職能都包括在內，沒有寫明是一層或兩層為好，這就給將來的特別行政區政府和居民留下自己決定問題的餘地。」⁴³¹

諮詢過程中有建議將條文中「或負責提供文化……」中的「或」字改為「並」字。⁴³² 亦有建議將條文改為：「香港特別行政區可設立區域組織，依法接受香港特別行政區政府的諮詢，並依法提供文化、康樂、環境衛生、地區管理或其他服務。」等。這些建議均未獲接納。

第七稿制定時，從「非地方政權性的區域組織」刪去「地方」兩字。其他建議未獲採納。

第九十八條

「區域組織的職權和組成方法由法律規定。」

429 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，下冊，第875頁。

430 《基本法諮詢委員會政制專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第四章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，下冊，第875頁。

431 《起草過程概覽》，下冊，第875頁。

432 1988年6月6日《政制專責小組1與草委交流會會議紀要》，見註腳431。

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴³³ 這條文共九稿，最初四稿為：「區域組織的具體職權及組成方法，由法律規定。」從第五稿起改為：「區域組織的職權和組成方法由法律規定。」，該文本維持不變至1990年4月全國人大通過為《基本法》第九十八條。

《基本法》起草後期的諮詢期間，諮委會收到意見認為條文事宜不必一定由法律規定。⁴³⁴ 亦有建議加上一條款，規定區域組織透過選舉方式組成。還有意見認為應詳列條文中所指的為何種法律。⁴³⁵

第六節 公務人員

第九十九條

「在香港特別行政區政府各部門任職的公務人員必須是香港特別行政區永久性居民。本法第一百零一條對外籍公務人員另有規定者或法律規定某一職級以下者不在此限。

公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。」

《基本法》第四章「政治體制」第六節「公務人員」，共有六條：第九十九至第一百零四條。

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(四)款和附件一第一節相關部分：「香港特別行政區政府……由當地人組成。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁴³⁶ 這條文起草過程共九

433 《起草過程概覽》，下冊，第878 - 879頁。

434 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第879頁。

435 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第879頁。

436 《起草過程概覽》，下冊，第880 - 883頁。

稿，其內容及文字在整個起草過程中沒有任何實質改變。⁴³⁷

第一稿制定時，草委會政治體制專題小組的工作報告有下述說明：「關於公務人員的定義，本小組經多次討論，尚無適當的結論。」⁴³⁸ 第二稿制定前，有草委提出關於公務人員的定義，困難在於《中英聯合聲明》的中文版本的意思是「Civil Service」，英文版本用的是「Public Service」。⁴³⁹

有草委認為本條第一款第二句的表述實際上把香港居民分成兩等：永久性居民可任高級公務員，非永久性居民只能任低級公務員，帶有歧視性質，應當換一種表述方法。有的草委建議將本條第二款改為：「公務人員必須效忠於香港特別行政區」。⁴⁴⁰

另有草委認為有關公務人員必須是香港特區永久性居民的規定，應該只有第一百零一條規定者不在此限。「或法律規定某一薪級點以下者」一句應刪去，因為這會令香港的最大僱主可以從香港以外地區引進廉價勞工，開了這先例便會很危險，有損香港特區本地低薪工人的利益。⁴⁴¹

曾有意見認為此條第二款並不必要，因為其內容已包括在第一百零三及第一百零四條中，而且無須要在《基本法》中特別列明公務員須盡忠職守和對特區政府負責，因為任何人以任何身份受聘於任何機關都應該如此。⁴⁴² 這些意見未獲接納。

437 第一款第二句在最初三稿為「本節第四條規定者或法律規定某一薪級點以下者不在此限。」，第七稿制定時改為「本法第一百條對外籍公務人員另有規定者或法律規定某一職級以下者不在此限。」

438 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》(載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》)。《起草過程概覽》，下冊，第881頁。

439 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第881頁。

440 同上。

441 政制專責小組《對基本法第四章部份條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第881頁。

442 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第883頁。

第一百條

「香港特別行政區成立前在香港政府各部門，包括警察部門任職的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。」

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(四)款和附件一第四節的相關部分：「香港特別行政區成立後，原在香港各政府部門（包括警察部門）任職的公務人員和司法人員均可留用，繼續工作；其薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁴⁴³ 這條文共九稿，其內容及文字在整個起草過程中沒有任何實質改變。

第二稿制定前，有諮委會政制專責小組的諮委認為「不低於原來的標準」一句雖可用於《中英聯合聲明》，但不宜用於《基本法》。這說法太空泛，不夠明確，在數年間便會變得毫無意義。因此該諮委建議把它刪去。但有諮委認為這種寫法是對公務員的一種最低保障，取消這句就更沒有保障了。亦有諮委認為這是英文版本的問題，中文是指在香港特區成立前，即以九七為界限，而非指八四年《中英聯合聲明》簽署時。⁴⁴⁴

第七稿制定前，有諮委認為薪酬待遇等屬將來聘用的條件，屬政策性條文，故不應列入此法，或可概括為「由將來特區政府制定聘任政策」。⁴⁴⁵

諮委會曾收到意見認為，條文只強調特區成立前公務員薪酬福利受保障，但卻沒有明確提到成立後的保障。另外，有意見認為公務員當時的薪酬及服務條件應予基本保留，而當時本地公務員與外籍公務員之間的不合理差距應予取消。⁴⁴⁶

443 《起草過程概覽》，下冊，第884 - 887頁。

444 政制專責小組《對基本法第四章部份條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第885頁。

445 1988年6月6日《政制專責小組(三)與草委交流會會議紀要》。《起草過程概覽》，下冊，第886頁。

446 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第886頁。

還有建議將條文修改為：「香港特別行政區成立前在香港政府各部門的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。」，理由是提及警察部門任職的公務人員並無意義。亦曾收到以下建議 — 將「均可留用」改為「均予留用」，以示全體留用。此外，有其他意見認為應同時註明條文中各項仍會按照生活水準的進步而作適當調整。⁴⁴⁷

第一百零一條

「香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，但下列各職級的官員必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長。

香港特別行政區政府還可聘請英籍和其他外籍人士擔任政府部門的顧問，必要時並可從香港特別行政區以外聘請合格人員擔任政府部門的專門和技術職務。上述外籍人士只能以個人身份受聘，對香港特別行政區政府負責。」

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(四)款和附件一第一節的相關部分：「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。」及第四節的相關部分：「香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，各主要政府部門，（相當於『司』級部門，包括警察部門）的正職和某些主要政府部門的副職除外。香港特別行政區政府還可聘請英籍和其他外籍人士擔任政府部門的顧問；必要時並可從香港特別行政區以外聘請合格人員擔任政府部門的專業和技術職務。上述人士只能以個人身份受聘，並和其他公務人員一樣對香港特別行政區政府

447 同上，第886 - 887頁。

負責。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁴⁴⁸ 這條起草過程經歷九稿。條文的第一及第二稿文本與《中英聯合聲明》附件一第四節大致相同，但句末「對香港特別行政區政府負責」前加上了「必須盡忠職守」。條文第一稿制定時，條文「說明」收錄：「委員們認為，主要政府部門的正職和某些主要政府部門的副職的範圍需明確規定。」⁴⁴⁹

第二稿制定前，有草委提出將本條特別提到的「英籍人士」刪掉，認為外籍人士已包括英籍人士。有些草委不同意這個意見，認為當時在香港的外籍人士中絕大部分是英籍人士，他們有一些經驗和貢獻，有必要特別提到。有的草委指出，特別提到「英籍人士」是體現了《中英聯合聲明》的精神，即對英國在香港的利益有所照顧。⁴⁵⁰

還有草委提出第一百條和本條的表述要推敲，如第一百條裡提到「均可留用」，本條裡又提「可以任用」，前後要一致。⁴⁵¹

有諮委建議英籍和其他外籍人士所不能擔任的職位應該一一列出，好讓英籍和其他外籍人士更清楚自己的情況，而且也保障他們所不能擔任的職位不會愈來愈多。亦有諮委擔心改寫後會異於《中英聯合聲明》的寫法，會產生不必要之憂慮。⁴⁵²

條文第三稿制定時，「某些主要政府部門」改為「某些政府主要部門」，其餘內容及文字沒有任何實質改變。第四稿制定時，第一款中的「但主要政府部門(相當於『司』級部門，包括警察部門)的正職和某些政府主要部門的副職除外」改為「但下列各職級的官員除外：各廳廳長、副廳長、各司司長以及保安司、人

448 《起草過程概覽》，下冊，第888 - 897頁。

449 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第890頁。

450 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第891頁。

451 同上。

452 政制專責小組《對基本法第四章部份條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第891頁。

事司、行政司的副司長、廉政專員、審計署長、警察局長、副局長、外事局長、副局長、人民入境事務處處長、海關總監」。第二款中的「專業和技術職務」改為「專門和技術職務」，並刪去「並和其他公務人員一樣，必須盡忠職守」。

第五稿制定時，本條所列各職級官員名稱調整為「各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，保安局、銓敘局副局長，警務處長、副處長，外事處長、副處長，入境事務處長，海關總監」。⁴⁵³

第七稿制定前，有以下來自香港的意見：建議加「教育處處長」，以表示對教育的重視；第二款加「可以從內地聘請合格人員擔任政府部門的專門和技術職務。」；及在「必須由」後加「通曉粵語及英語的」。⁴⁵⁴ 但這些意見沒有被採納。

關於放寬主要官員的國籍限制，諮委會收到兩種建議：(一)容許外籍人士出任主要官員；及(二)中國在香港承認雙重國籍，容許持外國國籍的香港人保留其中國公民的身份，從而可出任主要官員。關於是否容許外籍人士出任主要官員，諮委會收到不同的意見。支持意見主要包括：(一)該安排將會嚴重打擊當時的公務員的士氣，尤其是持外國國籍並出任政務官職級的本地公務員，因為他們在未來十年的晉升機會會受障礙；這會導致人才外流的問題；(二)大部分持外國國籍的人士其中包括華裔人士，都是很有才幹的，對維持香港的繁榮安定很有貢獻，該安排會限制了政府吸納人才，導致政府管治階層的水準降低；(三)各級主要官員既然由行政長官提名並報請中央人民政府任命，就無須在《基本法》中加以國籍限制；(四)非中國籍人士在政府部門任職，應與中國籍人士享有同樣待遇，藉此，非中國籍人士也可為香港的繁榮出力；及(五)香港不是一個主權地區，只是中國的地方特別行政區，直轄於中央人民政府，而中國也承諾維持香港的繁榮安定及國際金融中心的地位。在這情況下，容許中國血統[編者按：「中國血統」應為「非中國血統」之誤]的香港永久性居

453 1988年4月《總體工作小組所作的條文修改舉要》，載於1988年5月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第七次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第892頁。

454 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對《香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，下冊，第893頁。

民出任特區政府要職，未必一定有損國體，反而可以表示中國要維持香港作為國際金融中心的決心，對香港有很大裨益。反對意見有：(一)限制外籍人士擔任政府公職的級別，是改變本港殖民政制架構的必要措施，而且有利於香港中國公民人才的挖掘與培養；(二)在《基本法》裡應列明凡取得外國國籍的香港人士，均不能擔任高級職位。原因是恐怕日後離港後會嚴重影響特區的穩健性；及(三)外籍人士在將來擔任特區政府公職，負責技術性、顧問性職務，處於中層而非決策層是可以接受的，這可讓有意為香港貢獻才智的外籍人士留港服務。⁴⁵⁵

條文起草期間的討論和諮詢，關於甚麼職位應該只限於中國公民出任這議題，有很多不同意見。例如諮委會曾收到意見認為該些職位只應為布政司、財政司和保安司。其他職位不論理論上和實際上皆應公開予英籍和華籍官員，理由包括：「此條對非中國公民可出任的職位，提出了比《中英聯合聲明》更多的限制。」⁴⁵⁶

另外，諮委會曾收到意見認為「中國公民」的定義，應清楚列明，或以附件形式列出。⁴⁵⁷

1989年1月9日《政治體制專題小組對條文修改情況的報告》顯示，本條「規定的必須由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任的官員中，刪去保安局副局長、銓敘局副局長、警務處副處長、外事處長及副處長、入境事務處長、海關總署[編者按：「海關總署」應為「海關總監」之誤]七個職位。這是因為徵求意見時有些人士和團體對政府主要部門的正職和某些副職的成員條件提出不同意見，因此做了這樣的刪減。」⁴⁵⁸

第八稿制定前，有來自內地的意見建議此條規定增加「入境

455 《基本法與國籍》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(4)——專題報告》。《起草過程概覽》，下冊，第893 - 894頁。

456 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第894頁。

457 同上，第895頁。

458 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第895 - 896頁。

事務處長」和「海關總監」。⁴⁵⁹ 另外，諮委會收到意見認為：「根據《基本法(草案)》第一百條，主要官員的出任受到國籍限制，即只可由中國籍人士出任。目前在政府任職高級官員的有不少是外籍人士，如在1997年後他們繼續留任於香港特別行政區政府，他們的仕途便會因國籍問題受到影響，這已打擊到這些公務員的工作士氣。另外，對於那些持外國國籍的華人公務員，他們對自己的中國籍仍沒有清楚的瞭解，所以在他們之間也出現同樣的問題。然而，這個與國籍有關的問題，必須與中國國籍法如何在香港引用的問題一併研究。」有意見認為：「中國國籍法在香港引用時應作適當修改，以便居住在香港的中國人士，可享雙重國籍，即無須放棄外國國籍而仍可保留其中國籍的身份。」但有意見認為：「只容許中國籍人士出任主要官員是體現主權的做法，而且不會出現雙重效忠的問題，影響香港特別行政區政府的利益。」⁴⁶⁰

1990年1月17至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》中所載的條文修改：「但下列各職級的官員必須由」後加「在外國無居留權的」；「審計署長、警務處長」改為「審計署署長、警務處處長」，並在此後加「入境事務處處長、海關關長」。有的委員主張列入「副局長」，有的委員主張「入境事務處處長」和「海關關長」不應列入。」⁴⁶¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：⁴⁶²

「關於香港特別行政區行政長官、行政會議成員、立法會主席、政府主要官員、終審法院和高等法院首席法官以及基本法委員會香港委員的資格。草案的有關條文規定，擔任上述職務的人必須是在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公

459 1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第896頁。

460 《公務員與政治》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第二冊——專題報告》。《起草過程概覽》，下冊，第896頁。

461 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第897頁。

462 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

民。這是體現國家主權的需要，也是體現由香港當地人管理香港的原則的需要，只有這樣才能使擔任上述職務的人切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民負起責任。」⁴⁶³

第一百零二條

「對退休或符合規定離職的公務人員，包括香港特別行政區成立前退休或符合規定離職的公務人員，不論其所屬國籍或居住地點，香港特別行政區政府按不低於原來的標準向他們或其家屬支付應得的退休金、酬金、津貼和福利費。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第四節相關部分：「……對退休或約滿離職的人員，包括一九九七年七月一日以前退休的人員，不論其所屬國籍或居住地點，香港特別行政區政府將按不低於原來的標準向他們或其家屬支付應得的退休金、酬金、津貼及福利費。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁴⁶⁴ 這條文共九稿，其內容和文字在整個起草過程中沒有任何實質改變。條文第三稿制定時，曾在「福利費」後加上「(包括撫恤金)」，但在第五稿制定時被刪除，以與《中英聯合聲明》的提法一致。⁴⁶⁵

1986年6月7日《公務員與基本法研討會報告》所載的賈斯雅按察司講話大綱：「根據現存的長俸條例第五章第一節，政府是沒有法律上責任分發長俸給公務員的。雖然香港政府鮮有這樣做，這個可能性還存在。……根據政府的聘用合約，長俸構成公務員所賺薪酬的部分，應在其任滿後支取。如政府未能支付長俸金或縮減長俸金額，此合約權利則可成為控告政府的事由。但據知長俸法例將獲修訂，能顧及新退休年齡及長俸折現部分，並可能修訂第五章第一節。基本法應明確規定，不論是香港特別行政

463 參閱本書引言及第四十四條起草文件有關港人治港的界綫和標準的論述。

464 《起草過程概覽》，下冊，第898 - 901頁。

465 1988年4月《總體工作小組所作的條文修改舉要》，載於1988年5月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第七次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第900頁。

區政府的公務員，或是在一九九七年七月一日前香港政府的公務員，退休後均可獲得長俸。……」另外，有意見認為《基本法》中應詳細解釋《中英聯合聲明》中「不低於原來的標準」的意思。⁴⁶⁶ 對「不低於原來標準」的意思，一直至條文起草的後期，都有質疑。有意見指出倘若退休的公務員移民，或海外公務員返回祖國，特區如何可保證會「按不低於原來的標準」支付退休金給他們，及匯率如何計算。⁴⁶⁷

第一百零三條

「公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構，除有關給予外籍人員特權待遇的規定外，予以保留。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第四節相關部分：「公務人員應根據本人的資格、經驗和才能予以任命和提升。香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度（包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構），除有關給予外籍人員特權待遇的規定外，予以保留。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁴⁶⁸ 這條文共九稿，其內容和文字在整個起草過程中沒有任何實質改變。

根據條文第一稿制定時的條文「說明」，當時有的草委主張，在本條的最後，加下列一句：「對上述制度，香港特別行政區政府可根據實際情況，為提高工作效率和公務人員的質素，依法加以發展和改進」。⁴⁶⁹

466 《起草過程概覽》，下冊，第898頁。

467 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第901頁。

468 《起草過程概覽》，下冊，第902 - 906頁。

469 1987年8月22日《政治體制專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第903頁。

第二稿制定前，有諮委認為「原有……制度」一詞雖可用於《中英聯合聲明》，但不宜用於《基本法》。在《中英聯合聲明》公佈以後，招聘制度已有改變，在數年間「原有」一詞便會全無意義。該諮委希望這條文寫得更正面，具體說明既定的制度(程序)。否則整個制度便可隨意變動，不夠確切。另外，有諮委建議「除有關給予外籍人員特權待遇的規定外」一句應刪去。如果需要招聘外籍專家，則有理由以特權待遇吸引人才。如果這句另有其他意思，則應清楚說明。⁴⁷⁰

第七稿制定前，諮委會收到意見認為此條未必可行，理由是特權待遇在外籍公務員的僱用條件當中構成一個非常重要的因素。第一百條應允薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來標準。香港政府亦曾保證一九九七年後的利益不會降低或減少。有意見認為應盡早列出現有特權待遇，以便早日廢除，免引起爭議。亦有建議將「待遇」一詞以「僱用」代替，理由是很多海外僱員仍不能理解第一百條中「不低於原來的標準」及本條中「除有關外籍人員特權待遇的規定外」兩者明顯的矛盾。⁴⁷¹

第一百零四條

「香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。」⁴⁷²

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴⁷³ 這條文共五稿，第

470 政制專責小組《對基本法第四章部份條文草稿(一九八七年八月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第903頁。

471 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第905頁。

472 參閱本書《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百零四條的解釋》(2016年11月7日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過)。

473 《起草過程概覽》，下冊，第907 - 909頁。

一稿載於1988年4月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)草稿》。

條文的第一稿及第二稿為：「香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議成員、各級法院法官和司法人員在就職時必須依法宣誓。」⁴⁷⁴ 第三稿制定時，「立法會議成員」改為「立法會議員」，並在「司法人員」前加上「其他」兩字。

第三稿制定前諮委會政制專責小組與草委舉行交流會議，有諮委認為此條所述立法機關成員、法院法官並不屬於公務人員，故不應列入此條。草委回應：「原本專題小組已分別在行政長官、行政機關、立法機關幾節中列有官員宣誓一條，後來覺得如此寫法太重複累贅，故將之全納入公務人員一節中列出。」⁴⁷⁵

條文起草期間的諮詢，諮委會收到建議刪除此條，理由是此條與公務員無關；行政長官、主要官員、立法會議成員、法官及司法人員等雖屬公職，惟不是公務員體系的一部分，故其就職宣誓事宜不宜在第四章第六節規定，以避免混淆公務人員的定義；還有有關就職宣誓等禮儀細節事項，應否在《基本法》內加以規定，亦值得商榷。⁴⁷⁶

此外，有建議將條文修改，在「必須依法宣誓」後，加「其誓言內容必須包括效忠中華人民共和國和香港特別行政區，廉潔奉公，盡忠職守。」還有意見認為「依法宣誓」的意思含糊，應清楚列明「依法宣誓」的意思及影響。⁴⁷⁷

第四稿制定前，草委會秘書處收到來自內地國家有關部門的意見認為本條的規定不夠完整，建議對「宣誓內容」作簡明

474 《宣誓及聲明條例》，香港法例第11章，是《基本法》第八條所涵蓋的「香港原有法律」，旨在修訂並綜合關於宣誓及聲明的法律，規定包括誓言的格式等。

475 1988年6月6日《政制專責小組（三）與草委交流會議紀要》。《起草過程概覽》，下冊，第907頁。

476 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第908頁。

477 同上。

規定。⁴⁷⁸

草委會政治體制專題小組曾先後兩次會議討論此條。1989年12月13至16日《政治體制專題小組第十七次會議紀要》顯示，會議對此條進行了討論，但未有一致的修改建議，決定留待下次會議解決。會議對條文的討論意見如下：

「……有的委員建議，將本條最後一句『必須依法宣誓』改為『必須宣誓擁護本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區』。有的委員認為，香港特別行政區是中華人民共和國的組成部份，在特區擔任公職的人員都應效忠國家。有的委員提出，立法會議員有外籍人士，要求他們效忠中華人民共和國，會有矛盾。有的委員認為，在一個國家的特區擔任公職，要求他效忠該國，是合情合理的。有的委員建議將本條改寫為：『香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會主席和副主席、終審法院和高等法院的首席法官在就職時必須依法宣誓：擁護香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國和香港特別行政區』。『立法會其他議員、各級法院的法官和其他的司法人員在就職時也必須依法宣誓』。有的委員建議將本條修改為：『香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議的成員在就職時必須依法宣誓，擁護基本法，效忠中華人民共和國及香港特別行政區。』『香港特別行政區立法會議員，各級法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓，擁護基本法，效忠香港特別行政區』。有的委員建議基本法只規定行政長官必須擁護基本法，效忠中華人民共和國和香港特別行政區，並寫進第四十七條作為第一款。第一百零三條(即後來的第一百零四條)中刪去行政長官，其餘不變。」⁴⁷⁹

1990年1月17至20日《政治體制專題小組第十八次會議紀要》建議此條文修改為：「……『依法宣誓』後加『擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政

478 1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第908頁。

479 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第909頁。

區』。」⁴⁸⁰ 條文第四稿制定時文本依此建議修改，該版本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第一百零四條。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出《基本法》第四章政治體制規定：⁴⁸¹

「……行政長官、主要官員、行政會議和立法會成員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須宣誓擁護基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。」

480 同上。

481 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

第五章 經濟

第一節 財政、金融、貿易和工商業

第一百零五條

「香港特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。

徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。

企業所有權和外來投資均受法律保護。」

《中英聯合聲明》第三條第五款訂明：「香港的現行社會、經濟制度不變；生活方式不變。……私人財產、企業所有權、合法繼承權以及外來投資均受法律保護。」根據《中英聯合聲明》附件一第六節：「財產所有權，包括財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用財產得到補償（補償相當於該財產的實際價值、可自由兌換、不無故遲延支付）的權利，繼續受法律保護。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹ 第一百零五條的起草過程經歷九稿。第一至第二稿條文和上面引述《中英聯合聲明》附件一第六節說明的內容大致相同。² 其後草擬第三、第四和第七稿時，出現較大的改動。有草委建議刪除第一至第二稿括弧中的內容，因為他們認為這些詳細的規定，不符合《基

1 《起草過程概覽》，下冊，第910-916頁。

2 第一至第二稿條文為：「財產所有權，包括財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用財產得到補償(補償相當於該財產的實際價值、可自由兌換、不得無故遲延支付)的權利，均受法律保護。」

本法》的體例。³ 在反覆討論後，為幫助安定投資者對香港的信心，原來的括弧在第三稿制定時被刪去，括弧內的内容獲保留並成為第四稿條文一部分：「徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值、可自由兌換、不得無故遲延支付。」⁴ 第四稿制定時也增加此款：「外來投資受法律保護。」

第七稿制定時，除了私人的財產，條文也訂明香港特區依法保護法人財產，還有企業所有權和外來投資均受法律保護。第八至第九稿的文本沒有再經修改，並和現行的《基本法》第一百零五條一致。

關於保護財產所有權的條文，曾列於第一章總則（第一、第二、第三、第六稿），也曾經載於第三章「居民的基本權利和義務」（第四、第五稿）。由於財產權屬於本港經濟取得重要成就的根本因素，⁵ 最後經濟專題小組建議改列私有財產權的條文為第五章經濟部分的第一條，同時強調法人財產亦同樣依法受到保護。而第一章第六條，則改寫為「香港特別行政區依法保護私有財產所有權。」起草者認為，這樣就在更高層次上明確了關於保護財產權的原則。⁶

在向香港各界人士徵求《基本法（草案）》的意見時，當時有人認為，「依法徵用」前面應該加「政府」，⁷ 也有的意見建

3 1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》，及1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第911-912頁。

4 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》，及1988年3月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》（總體工作小組第二次會議對目錄、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿）。《起草過程概覽》，下冊，第911-912頁。

5 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第913-915頁。

6 1989年1月9日《經濟專題小組關於修改第五章的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第915頁。

7 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第913頁。

議「徵用」一詞改為「移轉」(expropriation)，⁸ 但最終文本未有採納以上意見：現行《基本法》第一百零五條使用「徵用」的字詞，與第一稿中採用的字詞一致。

在有關《基本法（草案）》的諮詢中，有意見認為要評估財產的實際價值並不理想，應該評估徵用財產的市場價值並作出補償，代替實際價值。當時亦有意見擔心，保證徵用財產的賠償相當於該財產的實際價值，可能會引起不必要的爭議。⁹ 儘管有不同聲音，最後第一百零五條使用「財產當時的實際價值」，與《中英聯合聲明》附件一第六節的用詞一致。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「草案所規定的香港居民的權利、自由和義務，是按照『一國兩制』的原則，從香港的實際情況出發的，如保護私有財產權、遷徙和出入境的自由、自願生育的權利和對保護私人和法人財產的具體規定等等。草案還明確規定，有關保障香港居民的基本權利和自由的制度，均以《基本法》為依據。」¹⁰

第一百零六條

「香港特別行政區保持財政獨立。

香港特別行政區的財政收入全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。

中央人民政府不在香港特別行政區徵稅。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》第一百零六條的內容、行文在起草過程中基本維持不變。¹¹

《中英聯合聲明》第三條第八款訂明：「香港特別行政區將

8 同註腳5，第914頁。

9 同註腳5，第914 - 915頁。

10 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

11 《起草過程概覽》，下冊，第917 - 920頁。

保持財政獨立。中央人民政府不向香港特別行政區徵稅。」而《中英聯合聲明》附件一第五節亦表明：「中央人民政府不向香港特別行政區徵稅。香港特別行政區的財政收入全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。」

《起草過程概覽》顯示，起草過程期間，這條文引來很多不同意見。其中有意見認為，財政獨立乃《中英聯合聲明》中的條款，體現香港的高度自治，有關原則必須在《基本法》保留。亦有意見認為，香港難以完全做到財政獨立，而財政獨立亦與《基本法（草案）》徵求意見稿第一百零五條之「量入為出」有矛盾。¹² 此外，有建議表示，香港作為中國的一部份，應有義務向中央人民政府繳稅。¹³

最終，這條條文保留了「財政獨立」的指導性原則，而不採納有關向中央人民政府繳稅的建議。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：「……規定特別行政區保持財政獨立，財政收入不上繳中央，中央不在特別行政區徵稅……。」¹⁴

第一百零七條

「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁵ 這條關於香港特區的「財政預算」的條文，由第一至第二稿的內容大致一樣，強調香港特區的財政預算應「保持收支基本平衡」、而財政預算收支

12 現為《基本法》第一百零七條。

13 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第919頁。

14 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

15 《起草過程概覽》，下冊，第921 - 930頁。

的增長率亦以「不超過本地生產總值的增長率為原則。」¹⁶ 由第三稿開始，句中加入：「財政預算，以量入為出為原則。」¹⁷ 而從第六稿開始，則進一步加入：「力求收支平衡，避免財政赤字」的要求。¹⁸ 該版本後來獲通過成為《基本法》第一百零七條。¹⁹

《起草過程概覽》顯示，起草過程期間，這條文引來很多不同意見。其中有意見認為，「量入為出、收支平衡、避免赤字」的原則既能防止政府大舉外債或實行高福利，亦能避免高稅政策，有助增強投資者信心，從而保障香港的繁榮穩定。亦有意見認為，有關原則陳舊過時，阻礙香港進行合理的資源分配及建立公義的社會，並有違《基本法》下香港特區能自行管理財政事務的規定，減低了財政政策的靈活性，束縛了政府以發債、舉債等方式處理日後可能發生的財政問題。亦有意見認為政策性的條文不應寫入具法律地位的《基本法》中。²⁰ 同時，有意見認為，相關原則財政上雖屬合理，但寫進《基本法》後，便會具法律約束力，導致出現財政赤字的時候，可能會引發違反《基本法》的問題。²¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：「第五章……同時還規定香港特別行政區的財政預算要力求收支平衡，避免赤字；……」²²

16 《起草過程概覽》，下冊，第921 - 922頁。

17 1988年3月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)草稿》(總體工作小組第二次會議對目錄、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿)。

18 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》。

19 《起草過程概覽》，下冊，第923 - 930頁。

20 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第921 - 930頁。

21 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第922頁。

22 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第一百零八條

「香港特別行政區實行獨立的稅收制度。

香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。」

《中英聯合聲明》附件一第五節「財政制度」訂明：

「香港特別行政區自行管理財政事務，包括支配財政資源，編製財政預算和決算。香港特別行政區的預決算須報中央人民政府備案。

……香港特別行政區的財政收入全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。徵稅和公共開支經立法機關批准、公共開支向立法機關負責和公共帳目的審計等制度，予以保留。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²³ 第一百零八條起草過程經歷八稿，其中以第六稿的改動最大。在起草初期，第五章有關香港特區的稅務制度和政策分成幾條單項條文，內容涵蓋：獨立稅制、低稅政策、自行制定稅制和中央不在香港特區徵稅。本條第六稿制定時將獨立稅制、低稅政策和自行制定稅制三項合併成一條，分兩款。

在草擬過程中，一直有草委、諮委和香港各界人士對《中英聯合聲明》條文中「低稅政策」一詞持不同意見。有意見認為低稅政策能吸引外國投資到香港，對港人的就業與香港的繁榮穩定有幫助，因此，香港的低稅政策需維持不變。²⁴ 制定第二稿前，有諮委認為「低稅政策」一詞的意義不明確，但為保持投資者的信心，仍可寫入條文內，並提議改為「低稅制度」。²⁵ 內地草委訪港小組則在制定第六稿前歸納出三種反對意見：（一）可保留本條，但字面上要作大量修改；（二）刪去本條，因本條是政策

23 《起草過程概覽》，下冊，第931 - 939頁。

24 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》（基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一）。《起草過程概覽》，下冊，第931頁。

25 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第933頁。

性條文，不宜作為法律寫進第五章；（三）原則上贊同低稅率，但卻因為考慮到財政預算和稅收制度是要根據不同的實際情況而變化及調節的，故不希望寫在條文中。²⁶ 綜觀第一至第八稿，「低稅政策」一詞一直被沿用，未曾被修改。

制定第六稿時「繼續實行低稅政策」被改為「參照原在香港實行的低稅政策」。有草委在制定第三稿時曾提出「繼續」兩字含義不夠明確，建議作修改；亦有委員認為低稅是相對的，建議把條文中「繼續」兩字改為「盡量」，²⁷ 該建議未獲採納。

制定第七稿前，有諮委建議於本條「參照原在香港實行的低稅政策」前加上「可」字，「因為這些只是政策和意向聲明，在《中英聯合聲明》內並無規定。加上「可」字，令這些條文更靈活」。²⁸ 「可」一字最終未被加入。

制定第七稿前，諮委亦討論到有關本條對於政府制定政策的約束力。有諮委認為本條「修訂後的條文內容已經不再要求特別行政區政府奉行低稅政策，因為《基本法（草案）》只把低稅政策的觀念作為『參照』，約束力較小。根據『參照』一詞，香港特別行政區政府只要聲明由於時代與情況不同，原來的低稅政策已不再適合香港的新環境，便可制定高稅政策，政府並可花掉這些稅收，因為再沒有硬性規定政府收入的增長不能超過本地生產總值的增長。」²⁹

26 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（一）《內地草委訪港小組就基本法（草案）徵求意見稿一些問題的回應輯錄（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草過程概覽》，下冊，第934頁。

27 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法草委會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第933頁。

28 《基本法諮委會經濟專責小組對基本法（草案）第五章的意見匯編》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《基本法（草案）諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，下冊，第937頁。

29 《憲法經濟學與〈基本法（草案）〉中的經濟條文》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第二冊——專題報告》。《起草過程概覽》，下冊，第937頁。

第一百零九條

「香港特別行政區政府提供適當的經濟和法律環境，以保持香港的國際金融中心地位。」

「香港特別行政區將保持國際金融中心的地位」是《中英聯合聲明》和附件一皆訂明，中華人民共和國對香港的基本方針政策之一。³⁰

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³¹ 第一百零九條起草過程經歷八稿，制定第六稿時出現主要字眼上的改動。第一至第三稿條文內容大致相同，第三稿為「香港特別行政區政府提供必要條件和採取適當措施，以保持香港特別行政區的國際金融中心地位。」第四和第五稿刪去「必要」及「適當」。由第六稿開始，「提供適當的經濟和法律環境」取代「提供條件，並採取措施」。第六至第八稿的文本無異。

有關本條前句字眼上的改動，制定第一稿時，已有諮委認為條文中「提供必要條件，採取適當措施」太籠統，無需寫下。³²

《起草過程概覽》中的起草資料亦顯示，草擬第六稿時出現了對於本條應否保留在《基本法》內的討論。有諮委認為「有些經濟方針是須因時制宜，隨形勢而改變」，³³ 條文「未有顧及經濟嚴重衰退時的應變原則」，³⁴ 亦有意見認為「『國際金融中心』地位並非由香港特別行政區政府採取措施就可以保住的。按現在的規定，如果金融中心地位發生了變化，就會違反基本法」，³⁵ 故不宜將本條寫入《基本法》內。贊成意見則包括「此

30 《中英聯合聲明》第三條第七款；《中英聯合聲明》附件一第七節第一項。

31 《起草過程概覽》，下冊，第940 - 943頁。

32 金融財務經濟專責小組《財政、稅收、金融制度及經濟制度的精神最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第941頁。

33 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第942頁。

34 同上。

35 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第942頁。

條涉及香港經濟能否繼續保持繁榮穩定，在《中英聯合聲明》中亦有訂明，所以刪去是不適宜的」；「雖然這些規定有可能影響特別行政區政府的靈活性，但因為自由、外向式經濟為香港生存的命脈，衡量得失後，應予保留」。³⁶ 另有意見表示「本條是政策性條文，不是法律條文。但對安定人心有作用，宜放在附件」。³⁷

第六稿經修訂後，仍有諮委指出「香港特別行政區政府提供經濟和法律環境」等字眼太廣泛而不明確，³⁸ 但第七、八稿並沒有相關的修改。

第一百一十條

「香港特別行政區的貨幣金融制度由法律規定。

香港特別行政區政府自行制定貨幣金融政策，保障金融企業和金融市場的經營自由，並依法進行管理和監督。」

《中英聯合聲明》附件一第七節第一款及第二款列明：

「香港特別行政區將保持國際金融中心的地位。原在香港實行的貨幣金融制度，包括對接受存款機構和金融市場的管理和監督制度，予以保留。

香港特別行政區政府可自行制定貨幣金融政策，並保障金融企業的經營自由以及資金在香港特別行政區流動和進出香港特別行政區的自由。香港特別行政區不實行外匯管制政策。外匯、黃金、證券、期貨市場繼續開放。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，³⁹ 第一百一十條的起

36 同註腳33。

37 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第942頁。

38 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第943頁。

39 《起草過程概覽》，下冊，第944 - 948頁。

草過程經歷八稿。在起草初期，第五章有關貨幣金融制度、政策、管理和監督分成幾條單項條文。條文發展至第六稿制定時終合併成一條，分兩款。本條的內容和字句亦曾經修改。第二稿制定時，當時第一百零九條述及特區「自行制定貨幣金融制度」，在第三稿則改為「貨幣金融制度由法律規定」。另外，本條第一至第五稿均有述及特區「繼續實行自由開放的貨幣金融政策」，此句在第六稿被刪去，取而代之的是條文第二款的首句「香港特別行政區政府自行制定貨幣金融政策」。

在條文草擬初期，諮委對於金融制度方面的建議達成了共識，有關本條的建議包括「應有基於國際銀行業務原則的穩定銀行監管制度」以及「行政特區政府對金融業（例如保險、證券、銀行、期貨及其他財務機構）應維持足夠的審慎監管，以確保香港作為先進金融中心的地位不受損害性影響，業內使用的操作語言最理想為英語」。⁴⁰

制定第二稿前，有草委提出了幾項修改，包括建議將第一稿第十二條「香港特別行政區自行制定貨幣金融制度。」改為「香港特別行政區自行制定貨幣金融政策」，理由是《中英聯合聲明》附件一用了「政策」二字；他亦建議將第一稿第十四條「香港特別行政區政府保障金融企業和金融市場的經營自由，並依法進行管理和監督。」改為「原在香港實行的貨幣金融制度，包括對接受存款機構和金融市場的管理和監督制度，予以保留」，此修改稿的文字是參照《中英聯合聲明》附件一的。⁴¹ 第二稿並沒有採用此等建議。

對於本條第一款「香港特別行政區的貨幣金融制度由法律規定」，有諮委會收集意見認為修訂後條文「指出貨幣金融制度由法律規定。此寫法可接受，因較有彈性，容許制度的改革」。⁴²

40 1986年8月29日《金融財務經濟專責小組工作進度報告》（1986年8月30日基本法諮委會全體委員第二次會議文件）。《起草過程概覽》，下冊，第945頁。

41 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第945頁。

42 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第947頁。

本條第一至第五稿一直沿用「繼續實行自由開放的貨幣金融政策」。制定第六稿前，有意見認為沒有使用「繼續」一詞的需要，理由是「在當今金融業瞬息萬變的形勢下，條文應該寫得比較有彈性」。⁴³

在制定第六稿前，草委和諮委會收集的意見都對使用「自由開放」一詞有反對聲音。有諮委會收集的意見認為「『自由開放的金融政策』在理論上是對的，但若加上『貨幣』兩字，則甚有商榷餘地。實際上，今年港府亦瞭解到金融業過於放任，以致造成社會經濟的波動，因而加以整頓、監管，將來是否仍稱得上為『自由開放的金融政策』也很難說。而且貨幣與金融政策關係密切，例如信貸過度膨脹會增加金融業的不穩定，故兩種政策如何互相配合不是用『自由開放』四字就可以達到。把兩種觀念不同、目標不一的政策放在一起，除非用非常專業性之文字加以表達，否則將會引起問題。」⁴⁴

草委會亦收集了相類意見，認為「現在的貨幣金融政策不可以簡單地用『自由開放』來概括。貨幣是要進行管制的，建議第一句用『香港特別行政區政府自行制定貨幣金融政策』來代替」。⁴⁵ 此建議被採納，在第六稿文本得以反映。

第一百一十一條

「港元為香港特別行政區法定貨幣，繼續流通。

港幣的發行權屬於香港特別行政區政府。港幣的發行須有百分之百的準備金。港幣的發行制度和準備金制度，由法律規定。

香港特別行政區政府，在確知港幣的發行基礎健全和發行安排符合保持港幣穩定的目的的條件下，可授權指定銀行根據法定權限發行或繼續發行港幣。」

43 同上。

44 同註腳42。

45 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第946頁。

根據《中英聯合聲明》附件一第七節第三款：

「港元作為當地的法定貨幣，繼續流通，自由兌換。港幣發行權屬香港特別行政區政府，在確知港幣的發行基礎是健全的以及有關發行的安排符合保持港幣穩定的目的的情況下，香港特別行政區政府可授權指定銀行根據法定權限發行或繼續發行香港貨幣。凡所帶標誌與中華人民共和國香港特別行政區地位不符的香港貨幣，將逐步更換和退出流通。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁴⁶ 在起草初期，《基本法》結構第五章中有關香港法定貨幣的保留，以及發行貨幣的規定和準備金制度分成兩項條文。其後條文於第六稿合併成一條，分三款。起草期間，條文內容的修改不大。其中第五稿第一百一十四條為「港元為香港特別行政區法定貨幣，繼續流通，自由兌換」，「自由兌換」於第六稿被刪去。另外，第五稿第一百一十五條的「必須有不低於百分之百的可自由兌換外幣的準備金」在第六稿被刪去，但第七稿則新增「港幣的發行須有百分之百的準備金」。

制定第六稿前，有諮委會收集的意見認為在《基本法》中訂明港元自由兌換並不適合，因為港元能否自由兌換與否非本港單方面可以決定。⁴⁷ 第五稿文本中的「自由兌換」於第六稿被刪去。但在制定第七稿前，有意見認為除了要保持港幣的穩定性之外，還需保持其可兌換性，所以應該保留港元「自由兌換」的條文。⁴⁸ 不過第六至第八稿均沒有包括「自由兌換」四字。

在草擬《基本法》初期，有意見認為草委原文「港幣的發行必須有充份的儲備金」中的「充份」二字不夠明確，建議以「不低於百分之百之貨幣儲備金」取代；⁴⁹ 制定第二稿前，亦有草委

46 《起草過程概覽》，下冊，第949 - 955頁。

47 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第952頁。

48 《憲法經濟學與〈基本法（草案）〉中的經濟條文》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第二冊——專題報告》。《起草過程概覽》，下冊，第954頁。

49 金融財務經濟專責小組《財政、稅收、金融制度及經濟制度的精神最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第950頁。

提出對於第一稿中的「充足」二字有保留。⁵⁰ 此句在第二稿最終改為「港幣的發行，必須有不低於百分之百的可自由兌換外幣作為準備金」，一直到第五稿無異。

制定第六稿前，有諮委會收集的意見認為「百分之百」準備金的規定欠缺靈活性，而且與當時情況不符，因為當時的有關條例並沒有規定港幣的發行須有可自由兌換之外幣作準備金。有意見認為既然本條文已述及港幣之發行須得到健全的發行基礎和符合保持港幣穩定的條件，對有關準備金之規定的必要性抱有懷疑。⁵¹ 有關「百分之百」準備金的規定在第六稿被刪去。

制定第七稿前，有經濟專責小組的諮委提出保留有關準備金條文的意見，主要有三點：（一）有關準備金條文在第六稿被刪去的原因可能是這條文被視為不必要的束縛，而且沒有考慮到外匯金買賣港元以保匯值所需的靈活性；（二）香港的經濟規模不大，保留不少於百分之百準備金的原則是必須的。即使將來真的須要運用超額發行、信用發行等措施，而要更改現行的準備金制度，方才修改《基本法》也未嘗不可；（三）維持百分之百的準備金對香港的經濟繁榮至為重要，而且多年來本港貨幣發行皆有準備金的存在。故建議將第五稿第一百一十五條重新列入草案之中，並刪去「外幣」兩字，亦容許準備金外幣、港幣並存。⁵² 據1989年12月18日《經濟專題小組第十一次會議紀要》⁵³，草委們一致認為經草委第八次大會通過的《基本法（草案）》第五章的絕大多數條文是令人滿意的；同時，在研究了香港和內地各界人士的意見後作出如下修改：在本條第二款「港幣的發行權屬於香港特別行政區政府。」後，加「港幣的發行須有百分之百的準備金。」一句。⁵⁴ 經修訂後，第七稿有關準備金的條文為「港幣的

50 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第950頁。

51 同註腳47。

52 《基本法諮委會經濟專責小組對基本法（草稿）第五章的意見匯編》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《基本法（草案）諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，下冊，第953頁。

53 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第955頁。

54 《起草過程概覽》，下冊，第955頁。

發行須有百分之百的準備金」。第八稿再無修改，該版本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第一百一十一條。

第一百一十二條

「香港特別行政區不實行外匯管制政策。港幣自由兌換。繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場。

香港特別行政區政府保障資金的流動和進出自由。」

《中英聯合聲明》第三條第七款訂明：

「香港特別行政區將保持國際金融中心的地位，繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場，資金進出自由。港幣繼續流通，自由兌換。」

《中英聯合聲明》附件一第七節訂明：

「香港特別行政區政府可自行制定貨幣金融政策，並保障金融企業的經營自由以及資金在香港特別行政區流動和進出香港特別行政區的自由。香港特別行政區不實行外匯管制政策。外匯、黃金、證券、期貨市場繼續開放。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁵⁵ 第一百一十二條起草過程雖然經歷八稿，但文本內容、字句改變不大。第二至第五稿有關外匯政策和資金的流動分為兩項條文，其後於第六稿合併成一條，分兩款。另外，從第六稿開始，加入「港幣自由兌換」到本條。

第二稿第一百一十條的後句為「繼續開放外匯、外幣、黃金、證券市場和期貨市場」。「外幣」二字在第三稿被刪去。早在制定第一稿前，已有草委認為「外匯」本身就包含「外幣」在內，不必另加。⁵⁶ 亦有草委在制定第二稿前提出「外幣」與《中

55 《起草過程概覽》，下冊，第956-961頁。

56 1987年8月22日《經濟專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法草委會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第956頁。

英聯合聲明》不符，建議刪去。⁵⁷ 草擬第三稿期間，有草委對於刪去「外幣」持反對意見，認為「一般而言外匯包括外幣，但就香港的情況來說，兩者在實際使用及觀念理解上都有差異，因此可同時寫上」，亦有草委建議在「外匯」之後加括號「包括外幣」。⁵⁸

《起草過程概覽》中的起草資料亦顯示，草委們草擬第三稿期間，有「許多委員建議，在本條中的「期貨市場」前加上「商品」兩字，明確其含義」。⁵⁹ 此建議最終未被採納。

本條訂明「香港特別行政區不實行外匯管制政策」。制定第六稿前，有諮委會收集的意見認為此規定不實際，為特區政府制訂財政政策時帶來困難，建議刪去本句，或改為「香港特別行政區原則上不實行外匯管制政策。繼續開放外匯、黃金、證券市場和期貨市場，但遇上緊急情況，如經四分之三立法會議成員及四分之三行政會議成員及行政長官同意，可暫時關閉外匯、黃金、證券或期貨市場。」但亦有意見認為《中英聯合聲明》已有明確規定，而且本條可保障將來的經濟繼續繁榮，若把此條刪去，恐怕會引起信心不穩，甚至恐慌，故不應刪除。⁶⁰

此條第六稿制定後，即當時《基本法（草案）》第一百一十一條，諮委討論的文檔《關於基本法（草案）第一百一十一條和第一百一十四條的備忘錄》成為草委制定第七稿前的參考資料，內容如下：

「1. 從第一百一十一條和第一百一十四條所看到的問題，正是第五章很多條文都存在的問題。問題的癥結在於：基本法要在普通法解釋制度的嚴格標準下，經得起考驗。如基本法規定特區

57 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第957頁。

58 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第957頁。

59 同上。

60 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第958 - 959頁。

政府要負起某種法律責任，根據普通法的觀念，即等於構成相應的一種權利。普通法保護商人的合法利益，因此，基本法如規定政府要負起保障資金自由流動的責任，商人有理由認為政府不會立法禁止資金自由流動，因而損害其利益。這權利表面看來，可根據司法審查(法律規定見《最高法院規則》法令53)的過程，交法院審判。

2. 這樣的權利當然不是絕對的，最少受以下兩大原則限制。

(i) 只有合法利益才受保護，所以毒販不能以《販毒(追討得益)條例草案》是越權立法為理由，(因該條例草案違反基本法第一百一十一條和第一百一十四條)，向法院提出訴訟。

(ii) 在行使立法權時，私人利益可能不時受到影響，這是不言而喻的。政府的責任是為香港社會的整體福利，而不是只為商界或社會上某些人士制定法律。因此，香港特別行政區立法機關為香港整體的太平、秩序和良好管治通過的法律，可能也會對社會上某些人士不利，或侵犯他們的自由，這情況在基本法中，也是不言而喻的。

3. 基本法的規定（例如第一百一十一條和第一百一十四條）是用來『建造』《中英聯合聲明》所規定的『資本主義制度和生活方式』的。這些『建造材料』能令香港的制度有別於內地的制度，並實際體現『一國兩制』的概念。基於這理由，很多諮委都不想刪除這些規定。但另一方面，如保留這些條文，會不會造成以下現象？在九七年後，既得利益者如要阻止新法例通過，便可令法院與香港特別行政區政府在『憲制法律』的訴訟中糾纏不清。

4. 上述問題的答案多少要看法院的做法如何。如法院對法律解釋工作採取較果斷的態度，則可以宣稱：『考慮到兩個主權政府在《中英聯合聲明》所提出的主要目標，即確保香港繼續安定繁榮，用來達到這些目標的法律都必須是表面有效的。本法院不能只注意基本法的個別條文，而忽視該憲制文件的主要目標，基本法主要目標就是要授權立法機關，為整個社會的太平、秩序和良好管治通過法律。任何由社會部份人士對立法機關法律提出的申訴，尤其是為維護某些人士既得利益而提出的申訴，都必須以上述原則處理。』

5. 法院如採取這態度，就能確保只有在少數案件中，司法審查的申請人才可根據《最高法院規則》第一條第二款法令53，獲准對政府提出訴訟。

6. 相信如果基本法（草案）能作出兩項修改，就會對實行前文第四點的做法大有幫助：

(i) 在基本法中增加一項「主要條款」：（除涉及外交和國防事務者外），香港特別行政區立法機關為特區的和平、秩序和良好管治制定法律。

(ii) 把《法律釋義及通則條例》（香港法例第一章）第十九條的規定，納入基本法：條例必須是為有補缺去弊的作用，按其真正用意、涵義及精神，並為了確保能達致其目的，作出公正、廣泛及不拘泥字面的釋疑及釋義。」⁶¹

第一百一十三條

「香港特別行政區的外匯基金，由香港特別行政區政府管理和支配，主要用於調節港元匯價。」

《中英聯合聲明》附件一第七節訂明：

「外匯基金由香港特別行政區政府管理和支配，主要用於調節港元匯價。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁶² 在條文起草的過程中，不同人士曾對《基本法》第一百一十三條的內容提出修訂建議。儘管如此，此條的文本在八稿中一直維持不變，與最終版本無異。

對於一些意見認為條文中只述及特區政府對外匯基金有管理和支配的能力，而沒有寫明擁有權，內地草委解釋「香港特別行政區的外匯基金，由香港特別行政區管理和支配」一句，已包含

61 載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，下冊，第960頁。

62 《起草過程概覽》，下冊，第962 - 964頁。

了擁有權的意思。⁶³

在起草期間，有內地草委認為外匯基金的管理、運用，甚至資產情況，有需要經常地向立法局及市民公開。⁶⁴ 有諮委會收集的意見建議在本條加上「外匯基金盈虧及結餘每年連同預算案在立法機關公佈一次，以利公眾監察」，或「每年須向立法局提交外匯基金年報，包括其管理發展和資產情況」。⁶⁵

有諮委會收集的意見指出此條文訂明外匯基金主要用於調節港元，是政策性條文，反對加入《基本法》內。贊成將此條文加入《基本法》的諮委則認為本條符合《中英聯合聲明》，亦訂明了維持特區作為國際金融中心的先決條件。⁶⁶

制定第七稿前，有諮委會收集的意見對於「主要用於調節港元匯價」一句持反對意見，認為管理及支配外匯基金的主要作用是保持港幣的穩定及可兌換性，而不是用作調節港元匯價。⁶⁷

第一百一十四條

「香港特別行政區保持自由港地位，除法律另有規定外，不徵收關稅。」

《中英聯合聲明》第三條第六款訂明：

「香港特別行政區將保持自由港和獨立關稅地區的地位。」

《中英聯合聲明》附件一第六節相關部分列明：

63 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（一）《內地草委訪港小組就基本法（草案）徵求意見稿一些問題的回應輯錄（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草過程概覽》，下冊，第963頁。

64 同上。

65 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第963頁。

66 同上。

67 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第964頁。

「香港特別行政區保持原在香港實行的資本主義經濟制度和貿易制度。香港特別行政區政府自行制定經濟和貿易政策。……香港特別行政區將保持自由港地位，並繼續實行自由貿易政策，包括貨物和資本的自由流動。香港特別行政區可單獨同各國、各地區保持和發展經濟和貿易關係。」

香港特別行政區為單獨的關稅地區。……」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁶⁸ 第一百一十四條起草過程雖然經歷八稿，但文本內容、字句改變不大。第一至第五稿條文分兩款，第五稿條文上句為「香港特別行政區繼續為自由港。」下句為「香港特別行政區除法律另有規定外不徵收關稅。」由第六稿開始刪除下句中的「香港特別行政區」，合併上下兩句。第六稿亦出現字眼上的改動，第三至五稿上句一直沿用「繼續為自由港」，從第六稿起改為「保持自由港地位」。

對於一些意見述及條文中保留自由港的地位，《起草過程概覽》收錄了1987年2月草委會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》，其中《大公報》在1986年6月20日的評論提及：

「九七年後應該繼續保留目前香港的自由港地位及資金出入的自由。港府現時的對商業採取的不干預政策和低稅制，將來也應予保留。關於將來貨物進出口的手續，現時執行的手續也相當靈活，可不用更改。至於港府目前對部份貨品入口實行管制，如果對香港經濟有好處也應保留。……」⁶⁹

本條第一稿上句原為「香港特別行政區為自由港」。修訂第二稿時，有草委建議在上句加上「繼續」二字，以更貼切地反映《中英聯合聲明》附件一的原意。⁷⁰ 最終「繼續」二字新增於第三稿文本。

起草期間出現了不同人士對「自由港」定義的討論。據1988年8月草委會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》，當時有意見認為香

68 《起草過程概覽》，下冊，第965 - 967頁。

69 同上，第965頁。

70 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第965頁。

港有徵收關稅，並非完全的自由港，建議條文清楚列明「是像目前的自由港，並規定由香港特別行政區政府決定什麼徵收關稅，什麼不徵收關稅」。⁷¹ 亦有諮委會收集的意見認為「此條自相矛盾，若為自由港便不收關稅」，建議註釋何謂「自由港」。⁷² 從第六稿起，本條上句改為「香港特別行政區保持自由港地位」，用字與《中英聯合聲明》的相關條款更為一致。

修訂第一百一十四條期間，有諮委會收集的意見指出此條牽涉政策性題目，不宜在《基本法》中訂明，應由特區政府因時制宜做出決定。⁷³ 另外，有意見認為條文中「除法律另有規定外」一句使特區政府在關稅方面能夠為所欲為，建議修改此條：「香港特別行政區保持自由港地位，除為了執行其海關檢查法例所必須外，不徵收關稅。」⁷⁴ 贊成在《基本法》中包括此條的意見認為本條內容確立香港的自由港地位，對於香港的經濟是十分重要和必需的，亦能給予投資者更大的信心。⁷⁵

第一百一十五條

「香港特別行政區實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。」

根據《中英聯合聲明》附件一第六節：

「香港特別行政區保持原在香港實行的資本主義經濟制度和貿易制度。香港特別行政區政府自行制定經濟和貿易政策……

香港特別行政區將保持自由港地位，並繼續實行自由貿易政

71 《起草過程概覽》，下冊，第966頁。

72 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第966頁。

73 同上。

74 《憲法經濟學與〈基本法（草案）〉中的經濟條文》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第二冊——專題報告》。《起草過程概覽》，下冊，第967頁。

75 同註腳72。

策，包括貨物和資本的自由流動。香港特別行政區可單獨同各國、各地區保持和發展經濟和貿易關係。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁷⁶ 第一百一十五條起草過程一共八稿。在起草初期，條文的結構將自由貿易政策和財貨資本自由流動兩個概念分成兩條，或一條兩款。第六稿制定時合併為一條，該版本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第一百一十五條。

至於內容字眼方面，制定第一稿前，有草委認為當時討論條文中「自由的對外貿易政策」一詞並非經濟學上的慣用詞語，且字眼含糊，可有不同意思，例如「自由貿易政策」，或指「可自由地進行對外貿易」；同樣地，有草委認為「無形資產」一詞非經濟學上慣用詞語，意思可指「無形的貿易」，或「知識資產」，而若包括「知識資產」的意思，則此條文與工作組的意見相反，委員認為知識資產不可任由自由流動，特區政府有責任保障特區的版權、專利及登記等。草委認為貿易政策條文應再行草擬，⁷⁷ 並認為香港特區為一獨立經濟體系是《中英聯合聲明》一項原則，《基本法》應有較詳細的條文以保障這獨立性。⁷⁸

制定第三稿前，有草委建議在本條增加「外來投資受法律保護」一句，⁷⁹ 此建議被接納，並反映於第三稿文本。但制定第六稿前，不同人士提出了獨立處理此規定的意見。內地草委訪港小組認為「這條對外資保障仍不足，應可以獨立處理，亦可將之放

76 《起草過程概覽》，下冊，第968 - 973頁。

77 草委認為貿易政策條文應再行草擬如下：

(1) 香港特別行政區實行貿易自由政策，保障「自由市場」，其特色是：有自由企業，政府盡少干預，無外匯管制，自由港，資金自由流動等。

(2) 香港特別行政區保障版權、專利和登記等知識資產。

(3) 香港特別行政區政府有權與外國政府談判，以爭取貿易權益，但有不違返中國外交主權為原則。

(4) 有意見認為以下條文更為可取：香港特別行政區自行決定經濟和貿易政策。金融財務經濟專責小組《工商業政策、自由貿易、漁農業政策最後報告》(1987年8月8日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第968 - 969頁。

78 同上，第968頁。

79 1988年4月《總體工作小組所作的條文修改舉要》，載於1988年5月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第七次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第969 - 970頁。

進總則第六條以後」；⁸⁰ 亦有其他內地人士認為此句「可單列一條，規定給予外來投資與香港居民的投資同等的待遇，即所謂的『國民待遇』」。⁸¹ 此句最終於第六稿被刪去。

制定第六稿前，亦有諮委提出把「無形財產」一詞修改為「財產」。⁸² 綜觀第一至八稿，「無形財產」一詞一直被沿用，未被修改。

另外，制定第六稿前，有諮委指出第五章很多條文都用了「自由、開放」的字眼，但並沒有清楚的解釋，而「自由開放」與「政策」也有內在矛盾，應該加以區別，並清楚說明。⁸³

還有諮委認為第五稿第一句「香港特別行政區繼續實行自由對外經濟貿易政策」給人一個印象，以為對內貿易可能沒有自由，故建議修改第一句為「香港特別行政區繼續實行自由貿易和自由對外經濟關係政策」。⁸⁴ 最終本條第六稿的上句為「香港特別行政區實行自由貿易政策」，該文本及後維持不變。

有諮委會收集的意見認為本條屬於政策性條文，寫於《基本法》內作硬性規定是不切實際的，應由特別行政區政府因時制宜做出決定。有意見提議將此條文放進附件內。但贊成保留此條的意見則認為，此條訂明的自由貿易政策為香港繁榮安定的主要原因，必須繼續維持。⁸⁵

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

80 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（一）《內地草委訪港小組就基本法（草案）徵求意見稿一些問題的回應輯錄（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草過程概覽》，下冊，第970頁。

81 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第970頁。

82 《基本法工商專業界諮委對基本法（草案）徵求意見稿第五章經濟之意見》。《起草過程概覽》，下冊，第970頁。

83 《基本法諮詢委員會經濟專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第五章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，下冊，第970-971頁。

84 同註腳82。

85 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第971頁。

「……又如在對外貿易方面規定，一切外來投資受法律保護；保障貨物、無形財產和資本的流動自由；……」⁸⁶

第一百一十六條

「香港特別行政區為單獨的關稅地區。

香港特別行政區可以『中國香港』的名義參加《關稅和貿易總協定》、關於國際紡織品貿易安排等有關國際組織和國際貿易協定，包括優惠貿易安排。

香港特別行政區所取得的和以前取得仍繼續有效的出口配額、關稅優惠和達成的其他類似安排，全由香港特別行政區享有。」

《中英聯合聲明》第三條第六款和附件一第六節分別訂明：

「（六）香港特別行政區將保持自由港和獨立關稅地區的地位。」

「香港特別行政區為單獨的關稅地區。香港特別行政區可參加關稅和貿易總協定、關於國際紡織品貿易安排等有關的國際組織和國際貿易協定，包括優惠貿易安排。香港特別行政區取得的出口配額、關稅優惠和達成的其他類似安排，全由香港特別行政區享有。」

本條文經歷八稿，⁸⁷ 第一至第二稿的文本有關出口配額、關稅優惠的部分是這樣的：「香港特別行政區根據所參加的國際協定所取得的和以前取得仍繼續有效的出口配額、關稅優惠和達成的其他類似安排，全由香港特別行政區享有。」其後有草委提出把「根據所參加的國際協定」刪除，⁸⁸ 所以這個片語沒有在第三稿

86 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

87 《起草過程概覽》，下冊，第974 - 978頁。

88 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第975頁。

和之後的文本出現。

《起草過程概覽》的資料顯示，有意見質疑香港特區是否能夠管理自己的海關。如果海關不是獨立部門，他們認為會影響九七年後高科技進入香港。⁸⁹ 內地草委就本條說明時表示，中英兩國及《關稅和貿易總協定》各方當時已經達成協議，香港可作為單獨的關稅地區，並可參加該協定作為會員。單獨的關稅地區，意思是在關稅方面與整個國家分開，將來的北京關稅總所與香港的海關也沒有上下的隸屬關係。⁹⁰

在出口配額方面，不少意見關注，如果將來外國政府將香港紡織品出口配額與中國的混合，配額只給了作為一個單位的中華人民共和國，應該如何處理。內地草委解釋，中國並不會獨享配額而不顧香港。若將來有雙邊會議協商配額或發生其他問題時，便按當時英國派出代表團的做法，中國可以有香港代表作為成員之一，並以「中國香港」名義發表意見。⁹¹

第一百一十七條

「香港特別行政區根據當時的產地規則，可對產品簽發產地來源證。」

《中英聯合聲明》附件一第六節訂明：「香港特別行政區有權根據當時的產地規則，對在當地製造的產品簽發產地來源證。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁹² 第一百一十七條的起草過程經歷八稿。第一至五稿是這樣的：「香港特別行政區根據當時的產地規則，可對本地產品簽發產地來源證。」第六稿及

89 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，下冊，第976頁。

90 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄》(一九八八年六月四日至十七日)。《起草過程概覽》，下冊，第976頁。

91 同上。

92 《起草過程概覽》，下冊，第979 - 980頁。

之後，刪除了「本地」二字。⁹³

條文起草後期，就《基本法》草案徵求意見的時候，有些意見贊成此條文，認為准許香港特區繼續對本地產品簽發產地來源證，可以進一步保障香港的獨立貿易地位。反對意見則認為，此條文難以執行和過於細節，不應在《基本法》訂明。⁹⁴

第一百一十八條

「香港特別行政區政府提供經濟和法律環境，鼓勵各項投資、技術進步並開發新興產業。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，⁹⁵ 第一百一十八條的起草過程經歷八稿。第二、第三和第六稿中的條文，有較大改動。第一稿的文本如下：「第二十九條 香港特別行政區鼓勵工業投資、技術進步和開拓新興產業，以增強國際競爭能力。第三十條 香港特別行政區政府積極創造必要的環境和條件，以利工業的發展。」有草委建議，第一稿中「以增強國際競爭能力」可以刪去，並把兩條合併。⁹⁶ 於是第二稿合成：「香港特別行政區政府提供必要環境和條件，鼓勵工業投資、技術進步並開拓新興產業。」

有草委提出，第二稿中「必要環境」的含義並不清楚。因此在第三稿，條文刪除「必要」二字，改為：「香港特別行政區政府提供環境和條件，鼓勵工業投資、技術進步並開拓新興產業。」其後從第六稿開始，「環境和條件」改寫成「經濟和法律

93 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第一百一十六條。《起草過程概覽》，下冊，第980頁。

94 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》，第379頁。《起草過程概覽》，下冊，第980頁。

95 《起草過程概覽》，下冊，第981 - 984頁。

96 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第981 - 982頁。

環境」。⁹⁷

關於第一至五稿中的「工業投資」，有些意見認為香港向來對各項投資包括服務行業等加以鼓勵，故不須在《基本法》突出工業投資，這樣只會削弱香港的自發性。⁹⁸ 因此從第六稿開始，「工業投資」寫成「各項投資」。也有意見認為，這條不符合積極不干預的政策。⁹⁹ 亦有意見認為政策性的題目，不能以法律條文訂定。他們認為《基本法》不應鼓勵工業計劃，因該種計劃在中央經濟或國家領導經濟實行，一般都是失敗的。因此，工業和經濟發展應該由市場力量控制。¹⁰⁰

第一百一十九條

「香港特別行政區政府制定適當政策，促進和協調製造業、商業、旅遊業、房地產業、運輸業、公用事業、服務性行業、漁農業等各行業的發展，並注意環境保護。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹⁰¹ 第一百一十九條的起草過程經歷八稿。第一稿的文本如下：「香港特別行政區政府制定適當政策，促進商業、旅遊業、房地產業、運輸業、公用事業、服務性行業、漁農業等產業的發展。」第二稿及其後，「等產業」改為「等各類行業」或者「等各行業」，反映了有些草委的意見：條文不可能盡列各種產業，因此用一個更概括性的詞語涵蓋眾多行業，避免掛一漏萬。¹⁰² 又有意見提到，工業是社會經

97 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》第一百一十七條。《起草過程概覽》，下冊，第982頁。

98 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第983頁。

99 同上，第983 - 984 頁。

100 《憲法經濟學與〈基本法（草案）〉中的經濟條文》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第二冊——專題報告》。《起草過程概覽》，下冊，第984頁。

101 《起草過程概覽》，下冊，第985 - 989頁。

102 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第986頁。

濟的支柱，政府應制定長遠工業政策。¹⁰³ 第六稿及之後，本條文本也涵蓋製造業。¹⁰⁴

關於漁業，有意見表示只是附帶性地提及漁業是不適當的，《基本法》應正名將來本港漁民作業與國內的關係，並列明香港與國內漁船還是否能自由來往雙方海域和在雙方水域內捕魚，有關漁獲又能否在雙方的魚市場上自由買賣。¹⁰⁵ 但條文最後並無反映上述關於漁業的意見。

1. 另一方面，有反對此條文的意見認為，「適當政策」、「促進」、和「協調」，都是崇拜政府萬能的代名詞，違反本港傳統經濟精神，也容易給政客藉口爭取既得利益，不利本港的安定。¹⁰⁶ 也有意見提出，「協調」似乎有干預的意味，應給予適當修改，以消除干預含義。¹⁰⁷ 甚至有意見表示，《基本法》內不必指定某一些行業需要由政府特別照顧，因此可以刪除此條。¹⁰⁸

在環境保護方面，本條要求政府促進和協調製造業、商業等發展，但第一至六稿沒有顧及保護和促進大自然生態系統及自然環境，因此有提議在句末加上：「此等政策之制定，以不侵害居民及其後代子孫享有安全及健康環境的權利為原則。」¹⁰⁹ 草委研究香港和內地各界人士的意見後，在本條第七稿中，在末尾加上「並注意環境保護」。¹¹⁰

103 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第988頁。

104 1989年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》。《起草過程概覽》，下冊，第987頁。

105 1988年5月基本法諮詢委員會秘書處《基本法（草案）徵求意見稿初步反應報告（草稿）》。《起草過程概覽》，下冊，第987頁。

106 同註腳103。

107 同註腳103。

108 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第989頁。

109 同上。

110 1989年12月18日《經濟專題小組第十一次會議紀要》，載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第989頁。

第二節 土地契約

第一百二十條

「香港特別行政區成立以前已批出、決定、或續期的超越一九九七年六月三十日年期的所有土地契約和與土地契約有關的一切權利，均按香港特別行政區的法律繼續予以承認和保護。」

《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」，中華人民共和國政府和聯合王國政府同意自《聯合聲明》生效之日起，按所列規定處理關於香港土地契約和其他有關事項，其中第一節訂明：

「一、《聯合聲明》生效前批出或決定的超越一九九七年六月三十日年期的所有土地契約和與土地契約有關的一切權利，以及該聲明生效後根據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約和與土地契約有關的一切權利，按照香港特別行政區的法律繼續予以承認和保護。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹¹¹ 本條文起草初期，有些草委認為土地契約問題對香港影響重大，而《基本法》條文草稿第五章中「土地契約」一節基本照抄《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」，因此該節條文應全部保留。¹¹²

其後在徵詢公眾對《基本法》草案的意見的時候，有諮詢意見認為，任何有關土地的基本政策也應該在這章節中明言，否則會導致信心危機。提出意見者認為，當時在一九九七年後到期而沒有續約權的土地契約，可續期至「不超過」二〇四七年六月三十日。諮詢意見認為這是不明確，上述續期權利也不能在土地契約法下登記。¹¹³ 諮詢意見認為，若本條是指在一九九七年後到

111 《起草過程概覽》，下冊，第990 - 992頁。

112 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第990頁。

113 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第991 - 992 頁。

期而沒有續約權的土地契約能續期至二〇四七年六月三十日就應該述明，亦可使土地政策與《中英聯合聲明》的規定相符。如果是只打算將於二〇四七年六月三十日或其他年份終止這等契約而不再續期的話，也應該特別明言。¹¹⁴

第一百二十一條

「從一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日期間批出的，或原沒有續期權利而獲得續期的，超出一九九七年六月三十日年期而不超過二〇四七年六月三十日的一切土地契約，承租人從一九九七年七月一日起不補地價，但需每年繳納相當於當日該土地應課差餉租值百分之三的租金。此後，隨應課差餉租值的改變而調整租金。」

《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」，中華人民共和國政府和聯合王國政府同意自《聯合聲明》生效之日起，按下列規定處理關於香港土地契約和其他有關事項，其中第二節訂明：

「二、除了短期租約和特殊用途的契約外，已由香港英國政府批出的一九九七年六月三十日以前滿期而沒有續期權利的土地契約，如承租人願意，均可續期到不超過二〇四七年六月三十日，不補地價。從續期之日起，每年繳納相當於當日該土地應課差餉租值百分之三的租金，此後，隨應課差餉租值的改變而調整租金。……」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹¹⁵ 本條的起草過程共有八稿，在起草過程中條文文本改動不大。除第一稿外，第二至第八稿的文本一致。第一稿文本如下：

「從一九八五年五月二十七日至一九九七年六月三十日期間批出或者原沒有續期權利而獲得續期的超出一九九七年六月三十日年期而不超過二〇四七年六月三十日的一切土地契約，承租人從一九九七年七月一日起不補地價，但需每年繳納相當於當日該

114 同上。

115 《起草過程概覽》，下冊，第993 - 995頁。

土地應課差餉租值百分之三的租金。此後，隨應課差餉租值的改變而調整租金。」

在起草第六稿的時候，有意見認為從土地經濟角度，香港短期資金多，土地租金和差餉掛鉤會產生大的波動，因此建議可和地價與差餉雙重掛鉤。¹¹⁶ 另外有意見認為，應明確規定《中英聯合聲明》之內容，一九九七年六月三十日前滿期的契約可補差餉租值百分之三以續約。¹¹⁷

在起草第七稿時有諮委指出，用以衡量應課差餉租值的準則如有重大改變，每年百分之三的應課差餉也可能調高。因此，該諮委建議對當時評估差餉租值的準則應加以肯定，並建立適當的相關上訴途徑。¹¹⁸ 而先前起草第六稿時，有意見認為，有關土地的上訴，應該仍然由香港的土地審裁處及香港的終審庭處理。¹¹⁹ 因應差餉租值的問題，也有人建議在本條加上：「在評估應課差餉值時，特別行政區政府可參考香港原已實行的政策。」¹²⁰

此外，有意見認為差餉應該以樓宇之用途及樓宇面積為基礎以計算不同面積不同用途樓宇的差餉徵收率，而不是估值來計算，這樣才比較公平，對於夾心階層及勞苦大眾較為合理。¹²¹

第一百二十二條

「原舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地和類似的農村土地，如該土地在一九八四年六月三十日的承租人，或在該日

116 1988年9月基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第994頁。

117 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第994頁。

118 《基本法諮詢委員會經濟專責小組對基本法（草案）第五章的意見匯編》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，下冊，第995頁。

119 同註腳117。

120 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第995頁。

121 同上。

以後批出的丁屋地承租人，其父系為一八九八年在香港的原有鄉村居民，只要該土地的承租人仍為該人或其合法父系繼承人，原定租金維持不變。」

《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」，中華人民共和國政府和聯合王國政府同意自《聯合聲明》生效之日起，按下列規定處理關於香港土地契約和其他有關事項，其中第二節訂明：

「……至於舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地和類似的農村土地，如該土地在一九八四年六月三十日的承租人，或在該日以後批出的丁屋地的承租人，其父系為一八九八年在香港的原有鄉村居民，只要該土地的承租人仍為該人或其合法父系繼承人，租金將維持不變。……」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹²² 本條的起草過程從第一到第八稿，條文的文本並無改變，不過這條也引起贊成和反對意見。

贊成意見認為，本條對新界原居民有密切關係。保障原居民權益的條文，完全符合《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」的規定。但是也有意見認為，這條對於新界原居民的土地和丁屋權益安排，仍然不夠詳細。¹²³

反對的意見認為，本條應該和《基本法》有關保護新界原居民合法傳統權益的第四十條一併刪除。¹²⁴ 他們反對本條維護新界原居民行使的特權及封建傳統，因為新界原居民丁屋地的權利，對非原居民的大部分市民是不公平的。尤其是香港土地資源匱乏，原居民的權利更令土地供應越來越緊張，影響香港經濟。¹²⁵ 他們認為「原居民」意思是英政府統治香港前已在此定居的人士

122 《起草過程概覽》，下冊，第996 - 998頁。

123 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第997頁。

124 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第997頁。

125 同註腳123。

及其後裔，一九九七年回歸後，原居民的概念應否存在成為疑問。¹²⁶

此外也有反對意見認為，香港居民既然可以有平等的權利，實在不應有原居民與非原居民的分別。因此，對原居民的土地作特別安排，實在不合理。香港居民的權利，應該無分彼此一視同仁。此外，他們認為條文中的男性權益，是對婦女的歧視，故此他們建議刪除此條。¹²⁷

另外，考慮到即時取消新界原居民男丁的權利會引起動盪，有建議在一九九七年六月三十日或之前出生的原居民男丁仍可擁有丁屋地的權利，但是當中國在香港恢復行使主權後所有人都是中國公民，應該一視同仁。亦有意見認為應該即時取消僑居海外的新界原居民的是項權利。¹²⁸不過，上述建議未獲採納。

第一百二十三條

「香港特別行政區成立以後滿期而沒有續期權利的土地契約，由香港特別行政區自行制定法律和政策處理。」

《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」，中華人民共和國政府和聯合王國政府同意自《聯合聲明》生效之日起，按下列規定處理關於香港土地契約和其他有關事項，其中第二節訂明：

「……一九九七年六月三十日以後滿期而沒有續期權利的土地契約，將按照香港特別行政區有關的土地法律及政策處理。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示本條一共八稿，¹²⁹ 起草期間條文文本大致一樣。第一至第二稿的文本如下：

「香港特別行政區成立以後滿期而沒有續期權利的土地契約，由特別行政區自行制定法律及政策處理。」第三稿則在

126 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第998頁。

127 同註腳123。

128 同註腳123，第997 - 998頁。

129 《起草過程概覽》，下冊，第999 - 1000頁。

「由」之後加入「香港」，變成「由香港特別行政區……」，此後，文本再沒有修改。

在起草初期，關於房地產業政策，有草委認為《基本法》應有條文包括以下各點：一、特區政府可自行制定土地政策，包括土地交易、補地價、徵稅等政策及其收入的運用，即不受任何類似當時的中英土地委員會的權力機構限制。二、一九九七年六月三十日以後滿期而沒有續期權利的土地契約，將按照香港特區有關的土地法律及政策處理，即《中英聯合聲明》附件三第二節部分。¹³⁰

其後，就《基本法》草案徵詢意見的時候，有諮詢意見認為，這條可使特區政府有機會徵收續約費。¹³¹

第三節 航運

第一百二十四條

「香港特別行政區保持原在香港實行的航運經營和管理體制，包括有關海員的管理制度。

香港特別行政區政府自行規定在航運方面的具體職能和責任。」

《中英聯合聲明》附件一第八節第一款相關部分訂明：

「香港特別行政區保持原在香港實行的航運經營和管理體制，包括有關海員的管理體制。香港特別行政區政府可自行規定在航運方面的具體職能和責任。……」

130 金融財務經濟專責小組《旅遊業政策、房地產政策最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第999頁。

131 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1000頁。

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹³² 本條的起草過程經歷八稿。第一至五稿的文本是這樣的：「香港特別行政區保持原在香港實行的航運經營和管理體制。香港特別行政區政府自行規定在航運方面的具體職能和責任。」其後在第六至八稿的文本，加入「包括有關海員的管理制度」，和現行第一百二十四條一致。

在起草第一稿的過程中，關於在香港登記的船隻以及其員工在不牽涉外國情況下的管轄權，草委們認為雖然香港船舶登記處登記的船隻屬於中國籍，但是這些船隻是按照懸掛國旗和區旗的做法，在香港特區登記。因此特區在船隻管理及立法方面，應該有自治權，即是香港特區政府對於香港特區的船隻以及其員工行使管轄權。另一方面草委們同意，中國有權徵用在香港登記的船隻，徵用權即主權國在戰爭時接管民用船隻的權利。¹³³

草委們還認為，在香港登記船隻的高級船員及其他船員，他們的國籍應該不受限制，但是香港特區政府應該鼓勵在香港登記的船隻任用香港特區的船員，亦應該鼓勵這些船員在香港登記的船隻上工作。¹³⁴ 在起草第一稿的過程中，有諮委提出意見，認為只要受過正式訓練及考試，任何國籍人士均可在香港做船員。¹³⁵

金融財務經濟專責小組就條文草稿收集到的諮詢意見認為，香港特區有權自行處理所有影響境內商船管理的事務，並應該設置獨立的船舶登記處。香港特區管理航運經營，並以「中國香港」的名義簽發證件。¹³⁶

《基本法》起草後期就本條諮詢時，贊成意見認為本條準確反映《中英聯合聲明》的精神。另一方面，有諮詢建議認為第一款「保持」應該改為「推進」，因為體制應該有所進展，而並非停留在現時階段。亦有建議認為，應在條文第一句「香港特別行

132 《起草過程概覽》，下冊，第1001 - 1002頁。

133 金融財務經濟專責小組《航運及民航政策最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1001頁。

134 同上。

135 1986年4月30日《涉外事務專責小組第二次會議總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1001頁。

136 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1001頁。

政區」後面加上「政府」一詞。¹³⁷

另外有諮詢建議認為，雖然此條文指出現時的制度將會保持，但是應該有另一條文清楚訂明，在有需要的時候，可以改革這個制度，並且訂明有關組織可以在1997年後繼續扮演諮詢程序內的角色。即是說這些組織獲准繼續就航運制度的改變提交意見和建議，並可以繼續參與各個諮詢委員會。¹³⁸

第一百二十五條

「香港特別行政區經中央人民政府授權繼續進行船舶登記，並根據香港特別行政區的法律以『中國香港』的名義頒發有關證件。」

《中英聯合聲明》附件一第八節第二款列明：

「香港特別行政區經中央人民政府授權繼續進行船舶登記，並可根據法律以『中國香港』名義頒發有關證件。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹³⁹ 本條的起草過程經歷八稿。第一稿的文本如下：「香港特別行政區經中央人民政府授權繼續進行船舶登記，並可根據其法律以『中國香港』名義頒發有關證件。」第二至三稿的文本則改成：「香港特別行政區經中央人民政府授權繼續進行船舶登記，並可根據其自定的法律以『中國香港』名義頒發有關證件。」在第四至五稿中，則用「……並可根據其自定的法律以『中國香港』的名義頒發有關證件。」其後第六至八稿和現行第一百二十五條一致。

在起草第一稿的過程中，草委們當時認為《基本法》應該有條文包括下文各點。¹⁴⁰ 關於登記對象，如果屬於公司擁有的船

137 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1002頁。

138 同上。

139 《起草過程概覽》，下冊，第1003 - 1005頁。

140 金融財務經濟專責小組《航運及民航政策最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1003頁。

船，草委們認為只有在香港特區註冊的公司才有權在香港船舶登記處登記。如果屬於個別人士擁有的船舶，則享有香港居留權的船東，應該有權在香港船舶處登記。在上述任何一種情況下，船隻的管理及控制須由香港方面執行。草委們認為合資格船東應該可以把船隻自由加入或者退出香港船舶登記。另一方面，有諮委則提議其他國家的船隻也可以來港登記。¹⁴¹

在香港登記船舶的國籍及船旗方面，有諮委指出，當時還沒有一個國家有兩種船舶登記法律。¹⁴² 為表明船舶的國籍及在港登記的身份，當時草委們的想法是在香港登記的船舶須懸掛兩面旗幟，一面是中華人民共和國國旗，一面則為香港特區旗。有建議認為在香港登記的船舶既然屬於中國船舶，中國法律應該保證其自由使用中國各港口，並可自由經營來往各港口的貿易。

香港特區在國際組織及國際海事公約的地位方面，有如《中英聯合聲明》一樣，在《基本法》外交事務中屬於中央人民政府管理的原則下，香港特區可單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，並且簽訂和履行有關協定，例如香港特區可保留在國際海事組織的地位。就其他國家對在香港登記船隻採取的行動，有建議提出中國應該提供保護及承擔責任，為該等船隻在國際上提供保護。¹⁴³

另一方面，在香港登記的船舶的課稅，草委們認為應該由香港特區決定。也有建議把此內容列入稅收的一般條文中。¹⁴⁴

金融財務經濟專責小組就條文草稿收集到的諮詢意見認為，香港的私營航運及與航運有關的企業和私營集裝箱碼頭，可以繼續自由經營。國家機構或類似機構擁有或者控制的航運企業，可以在香港特區船舶登記處登記。但是在任何時候其法律地位均與私營航運企業相同，不得享有主權豁免權。即是這些國家機構亦應該像私人或私人公司一樣，可以被起訴和在法庭內審判，不可

141 1986年4月30日《涉外事務專責小組第二次會議總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1003頁。

142 同上。

143 同註腳140。

144 同註腳140。

因為它的地位躲避法律責任。¹⁴⁵ 這些意見並未影響第一百二十五條的文本。

第一百二十六條

「除外國軍用船隻進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可外，其他船舶可根據香港特別行政區法律進出其港口。」

《中英聯合聲明》附件一第八節第三款訂明：

「除外國軍用船隻進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可外，其他船舶可根據香港特別行政區法律進出其港口。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁴⁶ 本條的起草過程經歷八稿。第一稿和第二稿的文本如下：「一切民用船舶可根據香港特別行政區法律進出其港口。外國軍用船隻進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可。」在起草第三稿的過程中，有草委指出本條的寫法適宜參考《中英聯合聲明》中的表述。因此第三至第八稿的文本和現行第一百二十六條，與《中英聯合聲明》中的表述一致。

在起草第一稿的過程中，有草委發言，認為在香港登記之船隻，應絕對有自由到其他地方貿易。而且船隻在外賺錢，在香港不應抽利得稅。¹⁴⁷ 而草委們認為《基本法》應有條文包括自由使用港口——除受香港法律禁止，或因國防、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

金融財務經濟專責小組就條文草稿收集到的諮詢意見認為在

145 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過），容永道建議修改稿。《起草過程概覽》，下冊，第1004頁。

146 《起草過程概覽》，下冊，第1006 - 1007頁。

147 1986年4月30日《涉外事務專責小組第二次會議總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1006頁。

148 金融財務經濟專責小組《航運及民航政策最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1006頁。

香港特區登記處登記的商船均屬中國籍，同時懸掛中華人民共和國國旗及香港特區區旗。他認為這些船隻應享有進入中華人民共和國各港口的自由，及來往各港口經商的自由。¹⁴⁹

《基本法》起草後期就本條徵求意見的時候，有諮詢意見希望船隻進出香港港口的法例可以訂得寬鬆，以維持國際船舶修理港的地位。也有建議中央人民政府在香港設立一個軍事聯絡處，以便處理批准軍用船隻及飛機入港。理由是可以免卻向北京申請的時間耽誤，因為軍用船隻飛機在香港的活動多數屬於循例性質，應該可以快捷處理及批准。¹⁵⁰

第一百二十七條

「香港特別行政區的私營航運及與航運有關的企業和私營集裝箱碼頭，可繼續自由經營。」

《中英聯合聲明》附件一第八節第一款相關部分訂明：

「……香港的私營航運及與航運有關的企業和私營集裝箱碼頭，可繼續自由經營。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁵¹ 本條文起草過程經歷八稿，當中內容並無重大變動。第一稿的文本如下：「香港特別行政區的私營航運企業、與航運有關的企業和私營集裝箱碼頭，可繼續自由經營。」第二至第五稿的文本則為：「香港特別行政區的私營航運企業及與航運有關的企業和私營集裝箱碼頭，可繼續自由經營。」起草第二稿時，有草委認為本條最後一句「可繼續自由經營」似乎缺乏發展的意思，建議將「繼續」二字刪

149 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1006頁。

150 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1007頁。

151 《起草過程概覽》，下冊，第1008 - 1009頁。

去。¹⁵² 第六至第八稿的文本則和現行第一百二十七條一致。

起草第一稿的時候，有草委發表意見，提出國營船隻與私營船隻應該公平競爭。¹⁵³ 也有草委提出，《基本法》應該有一般性條文，保證私營商號與中央政府經營的機構不會受到不同的待遇，即在香港的中國公有商業機構，不得以國家機構身份要求享有特權。¹⁵⁴

金融財務經濟專責小組就條文草稿收集到的諮詢意見認為在港登記船隻及其員工，香港特區享有管轄權，但涉及外國的情況下，則由中央人民政府對在港登記船隻提供在國際上的保護及承擔責任。香港特區在知會中央人民政府後，可以香港特區的名義，成為或繼續作為國際海事組織的成員。¹⁵⁵

《基本法》起草後期就本條徵求意見的時候，有意見建議本條修改為「香港特別行政區的私營航運企業與航運有關的企業(包括航運代理)和私營貨櫃碼頭，可繼續自由經營。」意見認為，這樣有助消解關於香港特區可能需要按照中國海港的現行慣例，規定外國船東及/或外國航運經營者必須僱用中國獨家代理的憂慮。¹⁵⁶ 另外有諮詢意見認為，條文中「私營航運企業以及航運有關的企業」，應該注明包括原有經營中的港內貨船躉船業、拖輪業。¹⁵⁷

152 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1008頁。

153 1986年4月30日《涉外事務專責小組第二次會議總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1008頁。

154 金融財務經濟專責小組《航運及民航政策最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1008頁。

155 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過），容永道建議修改稿。《起草過程概覽》，下冊，第1008頁。

156 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1009頁。

157 同上。

第四節 民用航空

第一百二十八條

「香港特別行政區政府應提供條件和採取措施，以保持香港的國際和區域航空中心的地位。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第一款相關部分訂明：

「香港特別行政區將保持香港作為國際和區域航空中心的地位。……」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁵⁸ 本條的起草過程經歷八稿。第一及第二稿的文本是這樣的：「香港特別行政區政府應提供必要條件和採取適當措施，以保持其國際和區域航空中心的地位。」起草第三稿的過程中，有草委提出刪去文本中「必要」和「適當」的字眼，¹⁵⁹ 所以在第三至第五稿作出了相應修改。第六至第八稿的文本則和現行第一百二十八條一致。

在起草初期，有諮委會收集的諮詢意見認為，直升機服務也應該列入《基本法》的航空運輸範疇之內，當時有關直升機服務的條例在1997年之後應該繼續保留。¹⁶⁰

金融財務經濟專責小組就本條草稿收集的意見認為，應該已在香港登記的飛機機身上顯示「VR」登記標誌及香港特區區徽。同時香港特區應該自行負責所有影響在香港登記飛機的操作及技術事務、民航的日常管理，包括機場管理、在香港特區飛行情報區內提供空中交通服務、及履行國際民用航空組織的區域性航行規劃程序所規定的其他職責。意見也提出對在香港登記的飛機及其機員、乘客、貨物，香港特區應享有管轄權。在涉及外國

158 《起草過程概覽》，下冊，第1010 - 1011頁。

159 1988年3月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)草稿》(總體工作小組第二次會議對目錄、序言、第一、二、三、五、六、七、九章的修改稿)。《起草過程概覽》，下冊，第1010頁。

160 1987年1月26日《基本法諮詢委員會「基本法與航空政策座談會」報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1010頁。

的情況下，則由中央人民政府對在港登記飛機提供在國際上的保護及承擔責任。¹⁶¹

《基本法》起草後期就本條諮詢時，有建議刪除「提供條件和採取措施以」幾字，理由是《中英聯合聲明》內，並無如此規定。意見提出香港特區如果要保持香港的國際和區域航空中心地位，受很多因素影響，例如需要有現代設備的機場的支持，還要有雙邊民用航空運輸協定和協議，准許其他航線在香港特區的交通權利等，而有意見擔心這些因素未必全部在特區的權力範圍內。例如，當時的意見提及其他城市想取代香港的地位但並不成功，多間台灣航空公司當時想得到在大陸降落的權利，而同時內地也想爭取更多在香港降落的權利，澳門亦已經宣布興建機場。¹⁶² 不過以上的修改建議，並未獲得採納。

第一百二十九條

「香港特別行政區繼續實行原在香港實行的民用航空管理制度，並按中央人民政府關於飛機國籍標誌和登記標誌的規定，設置自己的飛機登記冊。

外國國家航空器進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第一款相關部分訂明：

「……香港特別行政區繼續沿用原在香港實行的民用航空管理制度，並按中央人民政府關於飛機國籍標誌和登記標誌的規定，設置自己的飛機登記冊。……」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁶³ 本條的起草過程經歷

161 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1010頁。

162 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1011頁。

163 《起草過程概覽》，下冊，第1012 - 1014頁。

八稿。第一至五稿的文本包含兩款：

「香港特別行政區繼續實行原在香港實行的民用航空管理制度，並按中央人民政府關於飛機國籍標誌和登記標誌的規定，設置自己的飛機登記冊。

外國軍用航空器進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可。」

第二款「外國軍用航空器」於第六稿制定時修改為「外國國家航空器」。第六至八稿和現行的第一百二十九條的文本一致。

關於旗幟和徽號格式，起草第一稿時諮委會收集的意見認為，假如有必要或者是理想的話，《基本法》便應明文規定香港特區的旗幟和徽號格式，因為這樣符合中國政府已表明的賦予香港特區自治權的理想。¹⁶⁴ 金融財務經濟專責小組收集的意見認為，登記標誌可以採取當時的做法，即是使用「VR」登記字號，並在每架在香港登記的飛機機尾顯示香港特區的區徽。¹⁶⁵ 另外有意見表明，世界大部分國家所沿用的簽發牌照準則應可在香港特區生效。¹⁶⁶ 在起草後期，有意見提出飛機國籍標誌多以國旗或國徽表示，這個技術上的問題非如想像中容易處理。此條對台灣的航空公司及其他與中國沒有邦交或處於敵對狀態的國家產生不利影響。也有意見建議，有關標誌規定的部分，改為「由當時的行政區政府按中央人民政府的要求制定一切所需的標誌規定」。¹⁶⁷

關於香港登記的飛機的管轄權方面，金融財務經濟專責小組收集的意見認為，香港登記的飛機雖然屬於中國籍，但香港特區對飛機、機上人員及乘客應該享有管轄權。在國際上，就其他國家對香港登記飛機採取的行動，意見認為中國得對在港登記的飛機提供保護及承擔責任。¹⁶⁸

164 1987年1月26日《基本法諮詢委員會「基本法與航空政策座談會」報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1012頁。

165 金融財務經濟專責小組《航運及民航政策最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1012頁。

166 同註腳164。

167 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1014頁。

168 同註腳165。

在就《基本法》的草案草稿收集意見的時候，有意見提議再研究文本中「外國軍用航空器」涵蓋的內容。¹⁶⁹ 其後有建議「外國軍用航空器」的定義如下：（1）素來屬於外國軍用隊的航空器；和/或（2）有能力執行軍事任務的航空器。（包括配備有武器或偵查、干擾設備的航空器。偵察設備的定義是在輔助航行所必要的設備以外，能以任何措施探測地面或空中情況的設備。干擾設備的定義是能夠破壞或阻礙地面通訊的設備。）另外，有意見認為「外國軍用航空器」應該包括外國軍事單位租用的民航飛機。¹⁷⁰ 也有建議中央人民政府在香港設立一「軍事聯絡處」以便處理批准軍用船隻及飛機入港之事宜。理由：這可以免卻向北京申請的時間耽誤，因為軍用船隻、飛機在香港的活動多數屬於循例性質，應該可以快捷處理及批准。¹⁷¹ 最終「外國軍用航空器」一詞於條文第六稿制定時修改為「外國國家航空器」。

在起草後期就本條徵求意見時，有意見提出此條應該包括非定期和包機航空運輸的經營方式。因此有人提議將本條增加有關非定期民航服務一項，即：「……繼續實行原在香港實行的民用航空管理制度，包括進出特別行政區的非定期性民航服務之有關手續……」¹⁷²

關於航空安全方面，有建議在此條的文本加上：「香港特別行政區政府盡力維持民航之最高安全標準。」理由：國際航空界和國際航空旅客，可能擔心在1997年後香港的國際航空公司將不會如當時般提供最高的安全標準。¹⁷³

第一百三十條

「香港特別行政區自行負責民用航空的日常業務和技術

169 《各專題小組的部分委員對本小組所擬條文的意見和建議匯輯（關於序言、第一、二、三、五、六、七、九章部分）》，載於1988年3月基本法起草委員會秘書處《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）草稿》。《起草過程概覽》，下冊，第1013頁。

170 同註腳167。

171 同註腳167。

172 同註腳167。

173 同註腳167。

管理，包括機場管理，在香港特別行政區飛行情報區內提供空中交通服務，和履行國際民用航空組織的區域性航行規劃程序所規定的其他職責。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第一款相關部分訂明：

「……香港特別行政區自行負責民用航空的日常業務和技術管理，包括機場管理，在香港特別行政區飛行情報區內提供空中交通服務，以及履行國際民用航空組織的區域性航行規劃程序所規定的其他職責。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁷⁴ 本條的起草過程經歷八稿。第一及第二稿的文本包含兩款：

「香港特別行政區自行負責民用航空的日常業務和技術管理，自行負責機場管理。」

香港特別行政區負責在特別行政區飛行情報區內提供空中交通服務，履行國際民用航空組織的區域性航行規劃程序所規定的其他職責。」

其後有草委建議，將以上文本第一款和第二款合併。¹⁷⁵ 因此，第三至八稿的文本和現行第一百三十條一致。

在飛行性能、機械性能、飛機登記和牌照方面，在起草初期時諮委會收集的航空業界意見認為，香港特區應該有自主權去選擇一套國際飛行性能標準，當中標準可以是沿用美國、德國、法國、英國、或日本的模式。特區並應該有權採用國際認可的操作及機械性能標準。¹⁷⁶

其他有關服務方面，有意見提出當時啟德機場的設施對於整個航空基礎建設是最重要的一環，因此在處理機場的租約問題上，有必要繼續給予特別優待。而香港飛機工程公司、香港航空貨運站及機上膳食中心這三個事業缺一不可，否則當時的啟德機

174 《起草過程概覽》，下冊，第1015 - 1017頁。

175 1987年1月26日《基本法諮詢委員會「基本法與航空政策座談會」報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1015頁。

176 同上。

場便無從發揮國際機場的作用。如果單憑有關土地的一般商業價值來衡量租值及價格，便會令這些事業完全不合經濟原則。因此《基本法》必須承認它們的獨特地位。¹⁷⁷

也有意見認為，倘若所有商業機構都要求在《基本法》列明其獨特地位，那麼《基本法》將成為複雜的文件。它只可制定一個由法律保障既有利益及防止競爭的體系，而非一個真正的資本體系。意見認為此舉不但與香港經濟及社會傳統格格不入，更與《中英聯合聲明》中所說的「安定繁榮」相抵觸。¹⁷⁸

另外，在金融財務經濟專責小組收集的意見中，有人提出內地的航空公司飛往香港特區的航班數目與香港特別行政區的航空公司飛往內地的航班數目，應維持適當的平衡。¹⁷⁹

第一百三十一條

「中央人民政府經同香港特別行政區政府磋商作出安排，為在香港特別行政區註冊並以香港為主要營業地的航空公司和中華人民共和國的其他航空公司，提供香港特別行政區和中華人民共和國其他地區之間的往返航班。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第二款相關部分訂明：

「中央人民政府經同香港特別行政區政府磋商作出安排，為在香港特別行政區註冊並以香港特別行政區為主要營業地的航空公司和中華人民共和國的其他航空公司，提供香港特別行政區和中華人民共和國其他地區之間的往返航班。……」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁸⁰ 本條的起草過程經歷八稿。在起草的過程中，本條第一至八稿的文本並無改動，並且

177 同註腳175。

178 同註腳175。

179 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿(1987年8月)的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第1016頁。

180 《起草過程概覽》，下冊，第1018 - 1019頁。

和現行《基本法》第一百三十一條的內容一致。

關於航空協議的簽訂，有諮委提及《中英聯合聲明》清楚指出以下三類航班的分別：（1）香港特區和中華人民共和國其他地區之間的往返航班；（2）中華人民共和國其他地區與其他國家和地區的往返並經停香港特區的航班；（3）香港特區與其他國家和地區的往返並經停中華人民共和國其他地區的航班。上述第一類的地區性航空服務，需由中央人民政府和香港特區政府同意。而該諮委提出，特區政府經中央人民政府授權，可以獨立商談訂立有關第二類航空服務的協議和實際執行此等協議，包括有權批准其他國家航空公司前來香港特區的班機服務。¹⁸¹ 而第三類航空服務的協定，他認為應該交由中央人民政府負責，但同時要顧及香港特區的具體情況及經濟利益，並且與香港特區政府磋商和容許參與有關民航談判。¹⁸² 另外航空業界的意見認為，《基本法》應該保證在1997年之後，仍然可以保持當時的航空協議及條例。¹⁸³

金融財務經濟專責小組收集到的意見認為，對於提供過境權、技術停降權、及不往返、經停中國內地而只往返、經停香港航班的航空運輸協定和臨時協議，香港特區經中央人民政府具體授權後可以自行談判、簽定、檢討、修改和終止。有關結果需要報告中央人民政府備案。¹⁸⁴

在《基本法》起草後期，有諮委會收集的意見認為，不應該將航班的問題列入《基本法》內，因為這些問題是香港特區與內地之間的內部事情，其他國家也未有把內陸班機的事情列入憲法。¹⁸⁵

181 但是《中英聯合聲明》附件一第九節第二款相關部分訂明：「凡涉及中華人民共和國其他地區與其他國家和地區的往返並經停香港特別行政區的航班……的民用航空運輸協定，由中央人民政府簽訂。」

182 1987年1月26日《基本法諮詢委員會「基本法與航空政策座談會」報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1018頁。

183 同上。

184 金融財務經濟專責小組《對基本法第五章「香港特別行政區的經濟」條文草稿（一九八七年八月）的意見》（1987年11月4日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1019頁。參閱本書有關第133條的起草材料。

185 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1019頁。

第一百三十二條

「凡涉及中華人民共和國其他地區同其他國家和地區的往返並經停香港特別行政區的航班，和涉及香港特別行政區同其他國家和地區的往返並經停中華人民共和國其他地區航班的民用航空運輸協定，由中央人民政府簽訂。

中央人民政府在簽訂本條第一款所指民用航空運輸協定時，應考慮香港特別行政區的特殊情況和經濟利益，並同香港特別行政區政府磋商。

中央人民政府在同外國政府商談有關本條第一款所指航班的安排時，香港特別行政區政府的代表可作為中華人民共和國政府代表團的成員參加。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第二款相關部分訂明：

「……凡涉及中華人民共和國其他地區與其他國家和地區的往返並經停香港特別行政區的航班，和涉及香港特別行政區與其他國家和地區的往返並經停中華人民共和國其他地區航班的民用航空運輸協定，由中央人民政府簽訂。為此，中央人民政府將考慮香港特別行政區的特殊情況和經濟利益，並同香港特別行政區政府磋商。中央人民政府在同外國政府商談有關此類航班的安排時，香港特別行政區政府的代表可作為中華人民共和國政府代表團成員參加。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁸⁶ 本條的起草過程經歷八稿。第一稿的文本是這樣的：

「涉及中華人民共和國其他地區與其他國家和地區的往返並經停香港特別行政區的航班，和涉及香港特別行政區與其他國家與地區的往返並經停中華人民共和國其他地區航班的民用航空運輸協定，由中央人民政府簽訂。」

在簽訂本條第一款所指國際民用航空運輸協定時，應考慮香港特別行政區的特殊情況和經濟利益，並同香港特別行政區政府

186 《起草過程概覽》，下冊，第1020 - 1023頁。

磋商。

中央人民政府在同外國政府商談有關本條第一款所指航班的安排時，香港特別行政區政府的代表可作為中華人民共和國政府代表團成員參加。」¹⁸⁷

在起草本條第二稿的過程中，有草委認為文本的第二款無主語，應該加上「中央人民政府」或者接上第一款。¹⁸⁸ 而本條第六稿中，刪除了「國際」一詞。經修訂後，第六至第八稿的文本與現行第一百三十二條的文本一致。

《基本法》起草後期就本條徵求意見的時候，有諮委會收集的意見認為，這條文實際上規定由中國政府統籌航空服務，而香港代表只是代表團的成員。意見認為這項安排並不符合「一國兩制」，也和當時的制度不同。當時的制度是由香港政府委任審裁處（通常包括一位法官）聆訊後再由香港政府裁決。這個制度適用於所有本地或國際航空公司。意見提議，《基本法》條文所訂的無須與上述制度有不同之處，因為提出意見者認為這些航班安排屬於本土事務。而如果有航空公司希望在其他國家或中國其他地區降落，則需要與各有關當局進行磋商。¹⁸⁹

另外有諮委會收集的意見提議刪去第二及第三款，並將第一款句末「由中央人民政府簽訂」改為「由香港特別行政區與該地區政府簽訂，並報中央人民政府備案」。¹⁹⁰ 這些意見均未獲接納。

187 1987年8月22日《經濟專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1020頁。

188 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1021頁。

189 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1022頁。

190 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1023頁。

第一百三十三條

「香港特別行政區政府經中央人民政府具體授權可：

(一) 續簽或修改原有的民用航空運輸協定和協議；

(二) 談判簽訂新的民用航空運輸協定，為在香港特別行政區註冊並以香港為主要營業地的航空公司提供航線，以及過境和技術停降權利；

(三) 同沒有簽訂民用航空運輸協定的外國或地區談判簽訂臨時協議。

不涉及往返、經停中國內地而只往返、經停香港的定期航班，均由本條所指的民用航空運輸協定或臨時協議予以規定。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第三款訂明：

「經中央人民政府具體授權，香港特別行政區政府可以：對原有的民用航空運輸協定和協議續簽或修改，這些協定和協議原則上都可以續簽或修改，原協定和協議規定的權利盡可能保留；談判簽訂新的民用航空運輸協定，為在香港特別行政區註冊並以香港特別行政區為主要營業地的航空公司提供航線，以及過境和技術停降權利；在同外國和其它地區沒有民用航空運輸協定的情況下，談判簽訂臨時協議。凡不涉及往返、經停中國內地而只往返、經停香港特別行政區的定期航班，均由本段所述的民用航空運輸協定或臨時協議加以規定。」

《起草過程概覽》的資料顯示，¹⁹¹ 本條的起草過程經歷八稿。第一稿的文本是這樣的：

「香港特別行政區政府經中央人民政府具體授權可：

(一) 續簽或者修改原有的民用航空運輸協定和協議（這些協定和協議原則上都可續簽或者修改，並盡可能保留原協定和協議規定的權利）；

191 《起草過程概覽》，下冊，第1024 - 1027頁。

(二) 簽訂新的民用航空運輸協定，為在香港特別行政區註冊並以香港特別行政區為主要營業地的航空公司提供航線，以及過境和技術停降權利；

(三) 同沒有簽訂民用航空運輸協定的外國或地區簽訂臨時協議。

不涉及往返、經停中國內地而只往返、經停香港特別行政區的定期航班，均可由本條所指的民用航空運輸協定或臨時協議予以規定。」

在起草第一稿的過程中，有草委建議將本條和下一條合併，並改寫為：「經中央人民政府具體授權，香港特別行政區政府對與香港特別行政區政府有關的民用航空運輸協定、協議、或臨時協議，可以談判、修改、續簽或簽署，並依法作出安排，報中央人民政府批准或備案。」¹⁹² 不過上述建議並未獲得接納。起草第二稿時，有草委提出上述第一稿文本中括號的內容可以刪去，因為括號內的內容重複。而在起草第三稿時，有草委提出本條的第二(三)項在「簽訂」之前，加上「談判」的字眼。經修改後，其後第四至第八稿的文本，和現行第一百三十三條一致。

在起草初期，金融財務經濟專責小組的意見認為，《基本法》應該有條文包括《中英聯合聲明》的內容，當中規定「經中央人民政府具體授權」，香港特區可以為不涉及往返、經停中國內地而只往返、經停香港特區的定期航班，商談、簽訂、續簽及修改民用航空運輸協定或者臨時協議。意見提出《基本法》應該清楚訂明這種具體授權是指在民航方面，只要符合《中英聯合聲明》所規定的範圍，香港特區便應可自行商談及簽訂上述協議。¹⁹³

為了令香港特區在民航方面有更大自主權，有草委提出希望在頒布《基本法》時，由中央人民政府為了本條一次授權香港特區政府自行處理本條所規定的事項，而不需逐次經中央人民政府

192 1987年8月22日《經濟專題小組的工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1025頁。

193 金融財務經濟專責小組《航運及民航政策最後報告》（1987年8月8日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1024 - 1025頁。

具體授權。但有草委認為，民航問題比較複雜，很多事務都涉及國家主權問題，如簽訂或續簽民航協定和協議等，不可能通過一次授權解決。¹⁹⁴ 也有意見提出，應該在《基本法》寫明台灣和香港在民航方面的關係。¹⁹⁵

諮委會在起草後期收集的意見中，有建議本條加上「在此條中提到的民用航空運輸協定和臨時協議當可包括有關非定期性航空運輸的規定。」原因是最後一段中「定期航班」一詞，可能令人誤解本條只適用於定期航班。¹⁹⁶

另外有諮委會收集的意見認為，本條建議的內容使英國在航空運輸協議內的利益，不會因為回歸而喪失。意見表示，不明白為何這條款會在《中英聯合聲明》出現，因為提出意見者認為條文會損害中國在民用航空的長遠利益，使它不能在商議雙邊民用航空運輸協議時，以降落香港的權利，與其他國家達成更好的談判結果。¹⁹⁷

第一百三十四條

「中央人民政府授權香港特別行政區政府：

（一）同其他當局商談並簽訂有關執行本法第一百三十三條所指民用航空運輸協定和臨時協議的各項安排；

（二）對在香港特別行政區註冊並以香港為主要營業地的航空公司簽發執照；

194 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1025頁。

195 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第1026頁。

196 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1026頁。

197 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1027頁。

(三) 依照本法第一百三十三條所指民用航空運輸協定和臨時協議指定航空公司；

(四) 對外國航空公司除往返、經停中國內地的航班以外的其他航班簽發許可證。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第四款訂明：

「中央人民政府授權香港特別行政區政府：同其他當局商談並簽訂有關執行上述民用航空運輸協定和臨時協議的各項安排；對在香港特別行政區註冊並以香港特別行政區為主要營業地的航空公司簽發執照；按照上述民用航空運輸協定和臨時協議指定航空公司；對外國航空公司除往返、經停中國內地的航班以外的其他航班簽發許可證。」

《起草過程概覽》的資料顯示，¹⁹⁸ 本條的起草過程經歷八稿。本條各稿中，除了第(一)及(三)項提述上一條關於民用航空運輸協定的條文號碼有變更外，各稿的內容和現行第一百三十四條大致相同。

在起草初期，關於如何分配航線有不同意見。有航空界代表提出，香港若要建立健全而效率優良的航空事業，便不應該維持兩家或以上經營洲際航線的航空公司。因此，應該將政府現行航空政策中有關航線代表權的部分寫入《基本法》之內，確保現存航空政策得以延續，保持一個穩定而合理的航運架構。當時航線代表權的政策是，若一家以上的航空公司爭取一條航線的代表權，政府便會考慮由此而增加的競爭是否對大眾有利，以及交通的需求量是否足夠維持一家以上航空公司的業務。為使本地航空公司保持強大競爭力與外地公司抗衡，意見認為不論是哪一條航線，大多數政府都會確保本國的航空公司是唯一有充分競爭力者。航空公司亦不希望有其他本地的競爭對手瓜分既有的航空市場，削弱對外競爭實力。故此航線的代表權，通常只有一家航空公司擁有。¹⁹⁹

198 《起草過程概覽》，下冊，第1028 - 1031頁。

199 1987年1月26日《基本法諮詢委員會「基本法與航空政策座談會」報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1028頁。

但反對意見認為，若將當時政府實施的航空政策列入《基本法》，很可能會對特區的自治有不良影響，不必要地局限香港特區將來的經濟發展。因此《基本法》應該賦予將來特區政府有權自行決定其航空政策，而航空政策可以在航空法例中列明。²⁰⁰

另一方面也有航空業的意見認為，政府有關航空政策的條文，不應該列入憲法中。因此將來特區的《基本法》，亦不適宜詳細列明航線的代表權應由一家或以上航空公司擁有。況且從一些放鬆航線管制的國家的經驗所得，證明競爭能給消費者更佳及更便宜的服務。²⁰¹ 對於航線代表權的分配，意見認為應採取放寬管制的政策，即是多家航空公司可自由競爭多條航線的代表權。航空運輸正逐漸由供應帶動變為趨向市場帶動，而且已經有更多人正逐漸接受航空運輸是一種普遍貿易服務的概念。航空運輸業發展的另一個趨勢，就是擁有權的國際化。在許多國家航空公司，擁有權的尺度已經逐漸放寬，航空集團由多國國民擁有。²⁰²

同時也有意見認為，安排同一航線有兩家以香港為基地的航空公司經營，將最能符合香港特區利益；達成上項結論之機會，不應受到法律上政治形態的束縛。因為指定兩家以香港為基地的航空公司經營同一航線前，需要衡量很多因素，這類問題應該有一個獨立的專家發牌局一致以公眾利益為準則來決定。其中更需要包括考慮長期利益，例如能否獲得一致及合理的穩定服務，保障航空公司及顧客利益。²⁰³ 因為航空運輸業需要長遠計劃及龐大投資，政府的航空政策應該盡早有詳細明文規定。²⁰⁴

關於中國內地的航空公司方面，有意見提出內地航空公司在特區的地位、權利和義務，應該由北京及特區共同簽署協定，而當中細節應該在回歸之前詳細訂明。在特區內經營的內地航空公司，應該與特區本身的航空公司保持利益均衡，不應有互相競爭的情況出現，避免本地航空公司利益受剝削。²⁰⁵

200 同上，第1029頁。

201 同註腳199。

202 同註腳199，第1029頁。

203 同註腳199，第1029頁。

204 同註腳199，第1029頁。

205 同註腳199，第1029頁。

在起草第二稿時有草委提出，本條可否不寫「中央人民政府授權」，因為法律規定即是授權。但有草委表示不同意，認為航空權是屬於國家的絕對主權，因此必須寫明是中央授權。²⁰⁶

第一百三十五條

「香港特別行政區成立前在香港註冊並以香港為主要營業地的航空公司和與民用航空有關的行業，可繼續經營。」

《中英聯合聲明》附件一第九節第一款相關部分訂明：

「……在香港註冊並以香港為主要營業地的航空公司和與民用航空有關的行業可繼續經營。……」

《起草過程概覽》的資料顯示，²⁰⁷ 本條的起草過程經歷八稿。本條第一和第二稿的文本和《中英聯合聲明》的相關條文近乎一致：「在香港註冊並以香港為主要營業地的航空公司和與民用航空有關的行業，可繼續經營。」其後第三和第四稿中，「在香港註冊」改為「在香港特別行政區註冊」。而第五至第八稿的開頭，則加上「香港特別行政區成立前……」，並和現行第一百三十五條的文本一致。²⁰⁸

在起草本條的初期，關於特區航空公司須具備的資格，有航空界代表認為《基本法》對特區的航空公司應該有下列規定：²⁰⁹

(1) 《中英聯合聲明》所列明的規定：特區的航空公司必須在香港註冊成立，以香港為主要營業地。

(2) 特區的航空公司的大部分擁有權和有效控制權，必須由

206 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1029頁。

207 《起草過程概覽》，下冊，第1032 - 1033頁。

208 同上。

209 1987年1月26日《基本法諮詢委員會「基本法與航空政策座談會」報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1032頁。

香港永久居民掌握。

但反面意見認為，如果將來特區航空公司的經營及管理只是由香港永久居民掌握，香港作為一個國際金融中心的地位將會受到影響。也有意見提出，應該由香港永久居民掌握特區航空公司的擁有權及控制權，而不應只限由中國籍人士擁有。²¹⁰

有諮委提及，如果以中國國籍作為特區航空公司擁有權的取決條件，將來特區要進行修訂或再次簽訂現行的航空交通協議，尤其是香港航空公司現在所服務的航線根據《中英聯合聲明》附件一第九節商談新訂協議時，不容易實現。故此《基本法》應澄清何謂「香港的航空公司」。²¹¹

《中英聯合聲明》規定「在香港註冊並以香港為主要營業地的航空公司……可繼續經營。」金融財務經濟專責小組的意見認為，即任何有意在香港經營民航服務的人士，不論其國籍或是否在特區享有居留權，如果在1997年前在香港註冊成立航空公司，並取得航空營業證書，即可受到《基本法》保護，在1997年後繼續經營。至於航空公司能否獲得定期航班的航線代表權，則視乎特區與其他國家簽訂的民用航空運輸協定條款而定。換句話說，一家香港航空公司可以存在並取得所有必須的特區執照，但有關航空公司缺少了擁有權及控制權的國籍規定，對外能否經營飛往其他國家的定期航班，則要視乎將來其他國家是否接受。²¹²

在起草後期，諮委會收集的意見認為，本條原意是所有當時已經成立的航空公司有權繼續經營，但「有權繼續經營」的字眼未夠堅定給予那些航空公司經營權，反而在長遠而言，破壞他們的信心，不利香港經濟。另外也有建議刪除「香港特別行政區成立前」的字眼，理由是《中英聯合聲明》未用此詞，如此規定有利原有的航空公司壟斷整個市場，阻止香港的註冊航空公司之間的健康競爭。²¹³ 此建議未獲接納。

210 同上。

211 同註腳209。

212 金融財務經濟專責小組《航運及民航政策最後報告》(1987年8月8日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第1032頁。

213 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1033頁。

第六章 教育、科學、文化、體育、宗教、勞工 和社會服務

第一百三十六條

「香港特別行政區政府在原有教育制度的基礎上，自行制定有關教育的發展和改進的政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、學位制度和承認學歷等政策。

社會團體和私人可依法在香港特別行政區興辦各種教育事業。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹ 這條關於香港特區「教育制度」的條文，起草過程共八稿，於第一至第五稿為兩條獨立的條文，分別強調「保持原在香港實行的教育制度」和「香港特別行政區政府自行制定教育政策」。由第六稿開始，則被合併為同一條文，並將「保持原在香港實行的教育制度」改為「在原有教育制度的基礎上」。該版本1990年4月獲全國人大通過成為《基本法》第一百三十六條。

《中英聯合聲明》附件一第十節表明：「香港特別行政區保持原在香港實行的教育制度。香港特別行政區政府自行制定有關文化、教育和科學技術方面的政策，包括教育體制及管理、教學語言、經費分配、考試制度、學位制度、承認學歷及技術資格等政策。」

《起草過程概覽》顯示，起草過程期間，這條文引來很多不同意見。其中有意見認為，「保持原在香港實行的教育制度」能防止引進內地的社會制度。² 亦有人提出，應訂明粵語和英語為主要教學語言。亦有意見認為，「保持原在香港實行的教育制

1 《起草過程概覽》，下冊，第1034 - 1043頁。

2 《初步報告——幾個討論焦點(4月29日 - 6月17日)》(1988年7月16日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第1038頁。

度」和「自行制定教育政策」出現表面上的矛盾，限制了政府的教育政策決策權，令教育制度未必能追上知識、科技的日新月異和配合社會的發展需要，亦有意見認為「教學語言」應是全國性的，不贊成交由香港特區政府決定。³

最終，這條文刪去了「保持原在香港實行的教育制度」的規定，並訂明香港特區政府於「原有教育制度的基礎上，自行制定有關教育的發展和改進的政策」，讓教育政策能靈活地適應社會和教育發展需要。

此外，不少意見表示，此條文應更詳細闡述教育政策。例如，加強愛國公民教育應寫入此條文，加入以母語為主要教學語言以糾正殖民統治奴化教育政策的影響。有人甚至倡議，條文應鼓勵使用普通話及簡體字進行教學，以體現一國精神。⁴

上述建議和意見均未獲採納。

第一百三十七條

「各類院校均可保留其自主性並享有學術自由，可繼續從香港特別行政區以外招聘教職員和選用教材。宗教組織所辦的學校可繼續提供宗教教育，包括開設宗教課程。

學生享有選擇院校和在香港特別行政區以外求學的自由。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，《基本法》第一百三十七條起草過程共八稿，其內容、行文在起草過程中基本維持不變。⁵

3 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1039 - 1042頁。

4 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1042 - 1043頁。

5 《起草過程概覽》，下冊，第1044 - 1050頁。

《中英聯合聲明》附件一第十節表明：「各類院校，包括宗教及社會團體所辦院校，均可保留其自主性，並可繼續從香港特別行政區以外招聘教職員，選用教材。學生享有選擇院校和在香港特別行政區以外求學的自由。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，在起草及諮詢過程期間，這條文引來很多不同意見。其中有意見認為，應進一步闡釋「學術自由」的定義，以保障言論、研究、撰寫、創作和發表等不同方面的學術自由。⁶ 亦有意見建議於「各類院校均可保留其自主性」後加入「包括自行制定入學政策」。⁷ 還有意見指出，條文可考慮寫入中央和香港特區政府採取不干預教育事業的政策。⁸

此外，在諮詢期間有聲音建議，於「宗教課程」後加入「但以選修為原則；而宗教儀式及其他宗教性活動，亦均以師生自由參與為原則。」，以促進宗教學校內的宗教自由。亦有意見指出，把教育政策寫入《基本法》，只會限制香港特區政府的自主性。亦有建議提出，院校雖然可從香港特區以外招聘教職員和選用教材，但應訂明「適合中國和香港的利益，才能聘用和選用」。⁹

上述建議均未獲採納。

第一百三十八條

「香港特別行政區政府自行制定發展中西醫藥和促進醫療衛生服務的政策。社會團體和私人可依法提供各種醫療衛生服務。」

6 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1048 - 1050頁。

7 《基本法工商專業界諮委對基本法(草案)徵求意見稿第六章教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會之意見書》。《起草過程概覽》，下冊，第1048頁。

8 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》。《起草過程概覽》，下冊，第1045頁。

9 同註腳6。

根據《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第一百三十八條起草過程經歷八稿，當中內容、行文變化頗大。¹⁰ 第一稿：「香港特別行政區政府發展醫療衛生事業，發展現代醫藥和我國傳統醫藥，鼓勵和支持社會團體和私人機構舉辦各種醫療衛生事業。」第二稿條文由三組句子組成：「香港特別行政區政府發展醫療衛生服務」、「發展中、西醫藥」和「鼓勵社會團體和私人提供各種醫療衛生服務」。第三稿開始把頭兩句組成一組完整句子，用字上由「發展」改為「促進」，串連兩句為「促進醫療衛生服務和中、西醫藥的發展」，下句「鼓勵社會團體和私人提供各種醫療衛生服務」則維持不變。第六至第八定稿在用字上有明顯變化，上句先把「促進」改為「自行制定」，並將「衛生服務」改為「衛生服務的政策」。下句則刪除「鼓勵」二字，並加上「可依法」於「提供各種醫療衛生服務」前。¹¹

《起草過程概覽》亦顯示此條文在起草過程中最大的關注點為中醫藥的地位，因《基本法》起草時中醫中藥並沒有正式、合法的地位，不為港英政府所承認。¹² 有諮委指出條文包含中西醫藥字眼沒有問題，認為：「中西醫藥應得到同樣的重視和發展」。然而亦有諮委認為相關字眼會「限制特別行政區政府的靈活性和自由運作的權力，會令將來特別行政區政府在制定政策時必須對中西醫藥同樣重視，因此失去自行決定發展步伐的權力。」¹³

亦有意見反對提及中西醫藥字眼，還有意見指出在條文中包括「中醫藥」的寫法「過分保障了中醫藥學的地位」。另外，有意見指出因「政府有責任提供最基本的服務」，而不需強調「中西」二字。¹⁴ 此討論貫穿此條文整個起草過程。

10 《起草過程概覽》，下冊，第1051 - 1055頁。

11 同上，第1051 - 1053頁。

12 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1054頁。

13 《基本法諮詢委員會文化、教育、科技、宗教專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第六章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，下冊，第1053頁。

14 同註腳12。

而另一關注點為香港特區政府在醫療服務和發展上的角色和地位。¹⁵ 第二稿制定前的討論顯示，有意見認為要刪除「香港特別行政區政府發展醫療衛生事業，發展現代醫藥和我國傳統醫藥，鼓勵和支持社會團體和私人機構舉辦各種醫療衛生事業」中的「支持」二字，「以免政府有資助的法律責任」。亦有委員指出「發展」一詞會對香港特區政府「造成很大壓力」。還有建議刪除此條，理由是「本條屬政策性條文，不應寫入基本法」。¹⁶

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：

「第六章就保持或發展香港現行的教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等方面的制度和政策作出了規定。這些規定涉及香港居民在社會生活多方面的利益，對於社會的穩定和發展是重要的。

第五、六兩章的政策性條款較多，考慮到我國政府在中英聯合聲明中已承諾把我國對香港的基本方針政策和中英聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明寫入基本法，加之香港各界人士要求在基本法裏反映和保護其各自利益的願望比較迫切，因此儘管在起草過程中曾對條文的繁簡有不同意見，但最終還是把政策性條款保留下來。」¹⁷

第一百三十九條

「香港特別行政區政府自行制定科學技術政策，以法律保護科學技術的研究成果、專利和發明創造。

香港特別行政區政府自行確定適用於香港的各類科學、技術標準和規格。」

15 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1052頁。

16 同註腳12。

17 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

根據《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第一百三十九條起草過程經歷八稿，當中內容、行文變化不大。¹⁸ 第一稿：「香港特別行政區政府發展科學、技術事業，獎勵和保護科學、技術的研究成果和發明創造。香港特別行政區政府自行決定科學、技術的各類標準和規格。」而條文自第二稿起由三組句子組成：「香港特別行政區政府自行制定科學技術政策」、「香港特別行政區的法律保護科學技術的研究成果、專利和發明創造」和「香港特別行政區政府自行確定適用於香港的各類科學、技術標準和規格」。第三稿把「香港特別行政區的法律保護科學技術的研究成果、專利和發明創造」中的「的法律」改為「以法律」，而自第六稿起則把以上句子開首的「香港特別行政區」刪除。

《基本法》第一百三十九條反映了《中英聯合聲明》附件一第十節，節錄如下：「香港特別行政區政府自行制定有關……科學技術方面的政策，包括教育體制及管理、教學語言、經費分配、考試制度、學位制度、承認學歷及技術資格等政策。」有贊成此條意見認為條文中「自行」二字意味着香港特區可自行制定科學技術政策，無須請示中央人民政府。¹⁹

《起草過程概覽》亦顯示此條文在起草時，諮委就條文內容涵蓋範圍的字眼有不同意見。²⁰ 有諮委指出此條文「對於版權和發明混淆不清」，並建議改成「香港特別行政區以法律保障已註冊的專利、版權、設計和商標」。亦有意見指出本條文應加上「新聞」、「廣播」、「出版」等字眼，相反意見則指出「香港的新聞廣播事業並非由政府管理」，因此不應加上該等字眼。

此條文在起草時亦有一關注點，即香港特區政府在訂定科學和技術標準上的角色。²¹ 有委員表示政府不能自行決定相關標準

18 《起草過程概覽》，下冊，第1056 - 1061頁。

19 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1059頁。

20 《基本法諮詢委員會文化、教育、科技、宗教專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第六章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，下冊，第1059頁。

21 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1058頁。

和規格，因為國際上有統一的標準和規格，政府只能選用。然而，有委員指出有關標準和規格的問題很複雜，可由香港特區政府自行決定。

第一百四十條

「香港特別行政區政府自行制定文化政策，以法律保護作者在文學藝術創作中所獲得的成果和合法權益。」

根據《中英聯合聲明》附件一第十節相關部分：「香港特別行政區政府自行制定有關文化、教育……方面的政策，包括教育體制及管理、教學語言、經費分配、考試制度、學位制度、承認學歷及技術資格等政策。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第一百四十條起草過程經歷八稿，當中內容、行文自第二稿起變化不大。²² 第一稿：「香港特別行政區政府發展文化事業，獎勵和保護作者在文化創作中所獲得的成果、榮譽和合法權益。」第二稿將「發展文化事業」改成「自行制定文化政策」；「文化創作」改成「文學藝術創作」，並將「獎勵」和「榮譽」刪除。第二稿經修改後為「香港特別行政區政府自行制定文化政策，保護作者在文學藝術創作中所獲得的成果和合法權益。」而此條文下句自第六稿起，在句首加上「以法律」一詞。

此條文在起草初期曾參考多個文化界別的意見，包括出版界、傳播界、電影界和文化藝術界。各個界別的意見不一，有的認為《基本法》「不單只要列明保障文化自由，更應列明政府要鼓勵及資助文化出版事業」。²³ 有界別希望香港能保持獨立的身份，以中國香港的名義繼續參加國際文化組織。²⁴

22 《起草過程概覽》，下冊，第1062 - 1069頁。

23 1986年6月18日《出版界座談會紀要》。《起草過程概覽》，下冊，第1063頁。

24 1986年7月31日《表演藝術界座談會紀要》，《起草過程概覽》，下冊，第1065頁。

《起草過程概覽》亦顯示此條文在起草時關注點之一為其內容的涵蓋範圍。有意見指出「文化政策」在《基本法》的制訂「不可能寫得很詳盡，所以寫上一些保障文化自由等靈活性的原則比較適當」。²⁵ 有意見表示「因為政策會隨時間及社會需要而變，太多的或過早制訂政策，反而會遏止將來的發展」，因此條文應為「簡潔具體，保持長遠彈性。」²⁶ 然而，有反對此條的意見認為無須在《基本法》內規定香港特區制定文化政策，「似乎不應在基本法中列出這樣詳細的政策或原則」。²⁷

此條文的另一關注點為香港特區政府在保護作者創作成果的角色。在制定第三稿前的討論顯示，有草委認為由香港特區政府保護作者的創作成果不恰當，應該由法律保護。如本條上文第三段所述，條文下句自第六稿起，在句首加上「以法律」三字。修改後的版本1990年4月獲全國人大通過為《基本法》第一百四十條。

第一百四十一條

「香港特別行政區政府不限制宗教信仰自由，不干預宗教組織的內部事務，不限制與香港特別行政區法律沒有抵觸的宗教活動。

宗教組織依法享有財產的取得、使用、處置、繼承以及接受資助的權利。財產方面的原有權益仍予保持和保護。

宗教組織可按原有辦法繼續興辦宗教院校、其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。

香港特別行政區的宗教組織和教徒可與其他地方的宗教

25 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》。《起草過程概覽》，下冊，第1065頁。

26 文化教育科技宗教專責小組之教育制度、文化政策分組《教育制度、文化政策最後報告》（1987年6月12日經執行委員會通過）。《起草過程概覽》，下冊，第1066頁。

27 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1068頁。

組織和教徒保持和發展關係。」

《基本法》第一百四十一條反映了《中英聯合聲明》附件一第十三節，相關部分節錄如下：

「宗教組織和教徒可同其他地方的宗教組織和教徒保持關係，宗教組織所辦學校、醫院、福利機構等均可繼續存在。香港特別行政區的宗教組織與中華人民共和國其他地區宗教組織的關係應以互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則為基礎。」

根據《起草過程概覽》中的起草資料顯示，²⁸ 第一百四十一條起草過程經歷八稿。第一稿由四款組成：

「香港特別行政區政府不干預、不限制宗教活動和宗教團體的內部事務。宗教活動不得與香港特別行政區法律相抵觸。」

宗教團體依法享有財產的取得、使用、處置、繼承以及接受資助的權利。財產方面的原有權益仍予保持和保護。

宗教團體所辦的宗教院校和其他院校以及醫院、福利機構和其他社會事業，可按照原有的辦法繼續存在和發展。

宗教組織和教徒可同其他地方的宗教組織和教徒保持原有的關係。」

第二稿使用的字眼和表達方式出現下列改變。首款改成「香港特別行政區政府不干預宗教團體的內部事務，不限制與香港特別行政區法律沒有抵觸的宗教活動」。第三款縮寫為「宗教團體可按照原有辦法繼續興辦宗教院校、其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務」。而第四款則在開首加上「香港特別行政區的」以及將「保持原有的關係」改成「保持和發展關係」。此後條文的改變不大，除了在第六稿於第一句開首加上「香港特別行政區政府不限制宗教信仰自由」，其他均是一般字眼上的修改和刪減。

在此條文的起草初期，有意見指出，希望在制訂《基本法》時，「不要訂立宗教條文及政策，以免將來本港宗教發展受憲法條例所限制」。亦希望《基本法》列明內地宗教政策不適用於香

28 《起草過程概覽》，下冊，第1070 - 1081頁。

港，並指出「只要不觸犯法律及不影響公眾安全及利益，都應為正常的宗教活動」。²⁹

文化教育科技宗教專責小組之社會生活方式、宗教政策分組《有關香港特別行政區宗教問題最後報告》顯示此條文起草時考慮到多個因素，包括條文的基本原則、宗教自由的意義、保障宗教自由的具體運作和宗教團體與外地聯繫的問題等。有意見指出「雖然現時中國所實施的宗教政策可能已很開放，但中國憲法第24條既列明國家要進行辯證唯物主義和歷史唯物主義的教育，此項明文的規定，勢必影響宗教政策。」，因此認為香港需要一些正式的保證，「在基本法中列明未來特區的宗教政策不會受到憲法或其他條例的影響，使特區居民有接受宗教教育及進行各種宗教活動和儀式的自由」。³⁰

此條文一關注點為「不干預宗教組織的內部事務」中「內部事務」一詞。有諮委認為「內部事務」一詞意思含糊，因為「外部事務」和「內部事務」很難界定，易被人任意劃分和曲解，令其他方面的宗教活動大受限制。另外，亦有意見指出此條文在列明「不干預」宗教團體的內部活動的同時，亦規定該些活動必須與特別行政區法例「沒有抵觸」，兩者均含糊不清。³¹然而，有諮委認為此寫法不但限制宗教活動，更能保障合法的宗教活動。亦有意見指出因宗教事務過於廣泛，寫明不干涉「內部事務」能有助宗教更合理發揮。³²

29 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》。《起草過程概覽》，下冊，第1071頁。

30 文化教育科技宗教專責小組之社會生活方式、宗教政策分組《有關香港特別行政區宗教問題最後報告》(1987年6月12日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第1073 - 1074頁。

31 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1077 - 1078頁。

32 《基本法諮詢委員會文化、教育、科技、宗教專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第六章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，下冊，第1076頁。

第一百四十二條

「香港特別行政區政府在保留原有的專業制度的基礎上，自行制定有關評審各種專業的執業資格的辦法。

在香港特別行政區成立前已取得專業和執業資格者，可依據有關規定和專業守則保留原有的資格。

香港特別行政區政府繼續承認在特別行政區成立前已承認的專業和專業團體，所承認的專業團體可自行審核和頒授專業資格。

香港特別行政區政府可根據社會發展需要並諮詢有關方面的意見，承認新的專業和專業團體。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條文起草過程經歷八稿。³³ 第一稿由三款組成：

「香港特別行政區政府自行制定關於各種專業執業資格的審定和授予辦法。

在香港特別行政區成立以前原已取得專業執業資格者，可以保持原有的資格。

香港特別行政區保留在特別行政區成立以前已承認的專業和專業團體，並根據社會發展需要承認新的專業和專業團體。」

此條文第二稿起改為四款：

「香港特別行政區政府自行制定關於各種專業的執業資格的審定和授予辦法。原在香港實行的各種專業的執業資格的審定和授予辦法則予保留和改進。

在香港特別行政區成立以前原已取得專業和專業資格者，可以保持原有的資格。

香港特別行政區保留在特別行政區成立以前已承認的專業和專業團體，照原有辦法由各該專業團體審定和授予專業資格。

香港特別行政區政府可根據社會發展需要並諮詢有關方面的

33 《起草過程概覽》，下冊，第1082 - 1097頁。

意見，承認新的專業和專業團體。」

第三稿把第一款改為「香港特別行政區政府自行制定辦法以審核和頒授各種專業的執業資格。原在香港實行的審核和頒授辦法可予保留和改進」，並把第三款的後句由「照原有辦法由各該專業團體審定和授予專業資格」改為「所承認的專業團體可自行審核和頒授專業資格」。條文之後除了一些字眼上的改變外，整體變化不大，直到第六稿起便改為現《基本法》第一百四十二條的寫法。

此條文落實了《中英聯合聲明》附件一第十節，相關部分節錄如下：「香港特別行政區政府自行制定有關文化、教育和科學技術方面的政策，包括……承認學歷及技術資格等政策。」

專業人士的專業資格問題是《基本法》起草最初期，即《基本法結構（草案）》時期，已被認定為應包括的內容之一。³⁴ 當時有意見認為：「專業人士普遍關心將來的資格問題，應對外來的（包括內地來的）專業人士採取一視同仁的態度，都應經過一定的考試，才能在香港執業。」³⁵

條文第三稿制定前，有草委就此條第一款「說明」提出意見，認為：「第一款前後兩句並無矛盾，前一句說明地方政府與中央的關係而不是地方政府與民間組織的關係，表示地方政府可在不受中央影響下制定政策。後一句只表明政府可自行制定一些辦法，尤其是關於新的專業，但要保留原有的制度和辦法。兩句合起來，更充份地體現了聯合聲明的精神，有利於安定人心，促進穩定繁榮。至於《中英聯合聲明》附件一第十條規定了『香港特別行政區自行制定……，技術資格等政策』，但政策不等於辦法，技術資格不等於專業資格。因此，絕不應亦不宜把這條引申成『香港特別行政區政府自行制定專業資格的審定和授予辦法』。因為這樣就把專業團體確定專業資格的自主權剝奪了，將會引起專業人士的震盪。」³⁶

34 1986年2月基本法諮詢委員會《分批研討會參考資料》。《起草過程概覽》，下冊，第1082頁。

35 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》（基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一）。《起草過程概覽》，下冊，第1083頁。

36 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第1087 - 1088頁。

1988年4月《基本法(草案)徵求意見稿》公布後，草委會收集到意見認為不應將專業資格及執業資格分開，建議改為「由特區政府授權認可的專業法定管理委員會，獨立制訂有關專業和執業資格，而且各專業法定管理委員會應主要由該專業人士組成並出任主席。」³⁷ 有內地草委則表示「專業資格應與執業資格分開。專業資格是由專業團體自己訂定的，而執業資格則由香港特區政府來訂立。因此專業資格是可包括內地及其他外國的專業人士。現時凡英聯邦國家的專業都可在港執業，包括醫生、建築師等，這是不合理的，將來這些不平等不會出現，將來應是一視同仁的，無論內地專業人士或其他國家的專業人士，要到香港執業，便要取得專業資格，及經一定手續，如根據香港政府規定的考試，考試合格以後才可在港執業。」³⁸ 諮委會方面，「有委員認為，本條第一款和第三款有混淆之處：一方面謂由香港特別行政區政府自行制定辦法以審核和頒授各種專業的執業資格，另一方面又謂所承認的專業團體可自行審核和頒授專業資格。有委員則不同意有混淆之處，亦有委員認為，本條有關專業和執業資格權力的分配是適當而具靈活性的，若有專業團體證明他們是自責自律的，政府可將頒授執業資格的權力交予專業團體。」³⁹ 條文起草後期，續有諮委表示本條最大弊病在於第一款與第三款沒有把專業資格和執業資格掛鉤。⁴⁰ 還有諮委表示，「兩者如不掛鉤，那麼各專業在面對那種並無專業資格卻獲頒授執業資格的情況時，便喪失自主權。」⁴¹ 但條文該部分內容最終維持不變。

37 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，下冊，第1089-1090頁。

38 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，下冊，第1090頁。

39 《基本法諮詢委員會文化、教育、科技、宗教專責小組對基本法(草案)徵求意見稿第六章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(1)》。《起草過程概覽》，下冊，第1090頁。

40 《基本法諮詢委員會文教專責小組對基本法(草案)第六章的意見匯編》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，下冊，第1095頁。

41 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——一條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1096頁。

此條文在起草過程中有很多討論。例如有意見指此條文並沒有保障和尊重中國的專業人士。亦有意見指出條文未能照顧在港內地畢業的專業人士的地位和利益。更有意見認為當時帶有殖民統治色彩的專業審定方式必須修改。

然而，支持條文的意見指出此條文能夠容許各專業保持其地位和得以繼續發展，亦大致上可照顧到專業在各方面的利益，並可增強專業人士的信心。也有意見指出條文能夠大致概括起草兩年來專業團體和個人的主要意見，因此對條文表示贊成。⁴²

第一百四十三條

「香港特別行政區政府自行制定體育政策。民間體育團體可依法繼續存在和發展。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第一百四十三條起草過程經歷八稿，當中內容、行文變化不大。⁴³ 第一稿：「香港特別行政區政府支持和發展體育事業。香港原有的民間體育團體可依法繼續存在和發展。」第二稿和第三稿分別將首句改為「香港特別行政區政府自行制定體育方面的政策」及「香港特別行政區政府自行制定體育政策」，尾句維持不變。而第六稿則把尾句開首「香港原有的」刪除。

制定第六稿前的討論資料顯示，有意見指出此條文「沒有安排讓新的體育團體得到發展，只謂原有的民間體育團體可依法繼續存在和發展」。然而，有相反意見認為條文容許特區政府自行制定相關政策，已令條文「有一定的靈活性」，因而新的體育團體亦可得到發展。⁴⁴ 另外，亦有建議刪除尾句中的「原有」二

42 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1091頁。

43 《起草過程概覽》，下冊，第1098 - 1100頁。

44 《基本法諮詢委員會文化、教育、科技、宗教專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第六章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，下冊，第1100頁。

字，以表示任何「原來沒有」的團體只要依法登記，便可存在。⁴⁵

第一百四十四條

「香港特別行政區政府保持原在香港實行的對教育、醫療衛生、文化、藝術、康樂、體育、社會福利、社會工作等方面的民間團體機構的資助政策。原在香港各資助機構任職的人員均可根據原有制度繼續受聘。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條文起草過程經歷八稿，當中行文、內容變化不大。⁴⁶ 第一稿為「香港特別行政區保持原在香港實行的對教育、醫療、文化、藝術、康樂、體育、社會福利、社會工作等機構的資助政策。香港特別行政區成立後，原在香港各資助機構任職的人員均可根據原有制度繼續聘用」。第三稿把「香港特別行政區成立後」刪去，並把「聘用」改至「受聘」。而第六稿則把「醫療」改為「醫療衛生」，並將「社會工作等機構的資助政策」改為「社會工作等方面的民間團體機構的資助政策」。

此條文的重點為保持原在香港實行對某些方面的民間團體的資助政策。在起草期間，一直有意見表示此條文是很大束縛、不夠彈性、對特區政府施加了不必要的限制，掣肘了特區政府修訂政策的能力。亦有意見認為應訂明在特區成立前已受僱的資助機構僱員的待遇和服務條件不低於原有標準。⁴⁷

條文起草後期，即制定第七稿前，諮委會文教專責小組曾討論在此條第一句末加上「根據經濟條件和社會需要，加以發展和

45 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1100頁。

46 《起草過程概覽》，下冊，第1101 - 1106頁。

47 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1104頁。

改進」。當時有諮委贊成加上該句。但亦有諮委認為，「這樣的修改需視乎對『原在政策』的理解。若認為原在的資助政策沒有改進的元素，則應加上該句；但若原在的資助政策有改進的含意，則不用加上該句。」另有諮委不贊成加上該句。該委員認為，「無須在條文上規限政府，有效的政府自然會根據經濟條件和社會需要去進行適當的資助。」亦有意見認為「從文字來看，本條已確保特別行政區政府會對不同領域作出資助。除非有證據證明本條所涉及的『原有政策』排除改進的可能，否則不宜作出這樣的修改。」⁴⁸

第一百四十五條

「香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的政策。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條文起草過程經歷八稿，第一至五稿行文、內容變化不大。⁴⁹ 第一稿為「香港特別行政區政府保持原有的社會福利，並根據經濟條件和社會需要，自行決定其發展和改進。」第二稿把「社會福利」改為「社會福利制度」、「自行決定」改為「自行制定」，並在句尾加上「的政策」一詞。然而，條文於第六稿時在行文上出現了一些變化。

制定第六稿前的資料顯示，有諮委提出此條「保持」一詞含有不變的意思，應讓香港特區政府可以發展福利事業。亦有意見認為條文本身有自相矛盾的地方。⁵⁰ 第六稿制定時作出了修改，刪去了上句「保持原有的社會福利制度」，改為「在原有社會福利制度的基礎上」。條文中「並根據經濟條件和社會需要」字句

48 《基本法諮詢委員會文教專責小組對基本法（草案）第六章的意見匯編》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，下冊，第1105頁。

49 《起草過程概覽》，下冊，第1107 - 1111頁。

50 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1109頁。

縱有意見，但並無修改。句末「自行制定其發展和改進的政策」則在「政策」二字前加插了「法律和」三字。其後，有諮委建議把「法律和政策」改為「法律或政策」，原因為香港有關社會福利的法律很少，而且絕大部分的社會福利亦非由法律來規限，此寫法恐怕會限制香港福利事業的發展，且似乎跟香港的情況不相符。⁵¹ 制定第七稿時，「法律和」三字被刪去。⁵²

第一百四十六條

「香港特別行政區從事社會服務的志願團體在不抵觸法律的情況下可自行決定其服務方式。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，第一百四十六條起草過程經歷八稿，當中內容、行文改變不大。⁵³ 第一稿：「香港特別行政區從事社會服務的志願團體可自行決定其服務方式。」條文在第四稿時將「可自行決定」改為「可依法自主決定」，並在第六稿時改為「在不抵觸法律的情況下可自行決定」。

在此條文起草初期，有草委指出「志願團體自行決定其服務方式而不受政府約束不合適」，因而建議，在「自行決定」前加上「依法」一詞。⁵⁴ 而及後在第四稿加上「依法」一詞後，卻有諮委建議刪除此詞，因為此詞未有清楚界定，有可能在將來「變成剝奪志願團體自行制定服務方式自由的根據」。亦有意見指出「依法」一詞意味政府可立法規定志願團體提供服務的方式。還

51 《基本法諮詢委員會文教專責小組對基本法（草案）第六章的意見匯編》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第一冊》。《起草過程概覽》，下冊，第1110頁。

52 1989年12月17日《教科文專題小組第十二次會議紀要》，載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1111頁。

53 《起草過程概覽》，下冊，第1112 - 1114頁。

54 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第1113頁。

有建議把「依法」一詞改為「在不違反法律範圍下」。⁵⁵ 制定第六稿時條文中「依法」一詞修改為「在不抵觸法律的情況下」。

第一百四十七條

「香港特別行政區自行制定有關勞工的法律和政策。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，此條文起草過程經歷八稿。⁵⁶ 第一稿為「香港特別行政區根據經濟發展、社會需要和勞資協商的實際情況，自行制定有關勞工的法律和政策。」而第六稿起條文篇幅減少，內容變得精簡，刪減了「根據經濟發展、社會需要和勞資協商的實際情況」此條件句，條文變成「香港特別行政區政府自行制定有關勞工的法律和政策」。本條第七和第八稿和現行第一百四十七條的文本一致。

條文起草期間，有意見指出國際勞工精神並未有完善地包含在條文中，因此應把國際勞工公約與公民權益一樣，清楚地納入條文裡。⁵⁷ 另外，有草委建議應增寫「國際勞工公約適用於香港的規定繼續有效及按實際情況的需要而有所增加」。但有些草委表示異議，認為在《基本法》寫上國際公約應非常謹慎，以免被誤認為《基本法》是根據國際公約制定的。⁵⁸

另外，針對條文中「根據經濟發展、社會需要和勞資協商的實際情況」的條件，有意見指出應把「經濟發展」改為「經濟情況」，或把整句刪除。因為不少勞工法律和政策是在經濟不景氣時制定的，而「經濟發展」此詞有著「經濟增長、好景」的意思，如此在經濟不景氣時政府便難於解決勞工的困境。此外，

55 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1114頁。

56 《起草過程概覽》，下冊，第1115 - 1123頁。

57 1988年5月基本法諮詢委員會秘書處《基本法（草案）徵求意見稿初步反應報告（草稿）》。《起草過程概覽》，下冊，第1117頁。

58 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第1117頁。

「社會需要」對不同界別而言有著不同的理解。而「勞資協商」在當時沒有工會談判權而言只會對工人不利，並阻礙了勞工法例的制定。⁵⁹ 此條件及後自第六稿起被刪去。

條文起草過程中，有不少意見指出應在《基本法》確立工會的談判地位和代表性，以保障工人的權利。因為許多勞資糾紛都不能單靠勞工法例或政府干預便得以解決。另外，亦有支持意見表示，工會代表廣大勞工，因而對維護工人權益、穩定社會和推動經濟發展起著重要作用。更有意見指出只有當工會被正式認可和擁有集體談判權後，才能實現真正的勞資協商。⁶⁰

制定第七稿前有關集體談判權的討論顯示，有諮委認為集體談判權、罷工以及組織和參加工會均為國際認可的基本權利，後兩項已載於《基本法（草案）》中，而集體談判則未有列入，因此支持在《基本法》寫上此權利。亦有意見指出寫上此權利可誘發港府在回歸前考慮訂立有關法例。然而，有反對意見指香港不需要引進制度化的集體談判此重大改變，亦指出利用制定《基本法》的機會以鞏固本身或所屬階層、集團的利益，不但會導致利益衝突，還違背維持現狀的原則。⁶¹

第一百四十八條

「香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、藝術、體育、專業、醫療衛生、勞工、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織同內地相應的團體和組織的關係，應以互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則為基礎。」

59 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第1118頁。

60 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1121 - 1122頁。

61 《集體談判》，載於1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第二冊——專題報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1122 - 1123頁。

《起草過程概覽》收錄的起草資料顯示，⁶² 此條內容起草初期並沒有涵蓋「藝術」、「醫療衛生」、「勞工」和「社會工作」四個範疇。條文其餘內容、行文由始至終大致相若。

《中英聯合聲明》附件一第十三節列明：

「宗教組織和教徒可同其他地方的宗教組織和教徒保持關係，宗教組織所辦學校、醫院、福利機構等均可繼續存在。香港特別行政區的宗教組織與中華人民共和國其他地區宗教組織的關係應以互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則為基礎。」

起草期間曾有意見表示「本條規定超過了聯合聲明的原意，原意是針對宗教的歷史作出的，本條增寫了文教、科技等項，限制了這些方面的團體同內地相應團體的交往」。⁶³

在制定第三稿前，已有草委提出在「社會福利」後增寫「勞工組織」。⁶⁴ 在制定第六稿前亦出現了條文應否包括勞工團體的討論。有諮委會收集的意見提出「勞工團體應享有其獨立性」，「勞工團體經常與內地勞工團體有交流及接觸，故應與其他團體受到『三互』原則保障」，「以免香港勞工團體受中國內地工會領導」等理由，建議在各類團體中加入「勞工」團體。當時亦有意見將條文中「內地」二字改為「中國其他地區」、「內地其他地方」，但「內地」二字未被修改。⁶⁵

亦有諮委認為，第五稿第一百五十七條（即《基本法》第一百四十九條）述及香港民間團體、宗教團體與外地組織之關係時有提及「勞工」和「衛生」，但第一百五十六條（即本條）述及與內地相應團體之關係時則沒有包括，因此建議修改本條

62 《起草過程概覽》，下冊，第1124 - 1129頁。

63 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第1126頁。

64 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第1125頁。

65 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1127頁。

以統一寫法。⁶⁶ 此建議最終被接納：「有關香港特別行政區各界民間團體除原條文內列明的教育、技術、文化、體育、專業、社會福利和宗教等界外，增加藝術、醫療衛生、社會工作和勞工界」。⁶⁷

至於條文後句：「應遵守互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則」，從第六稿開始作出修改，將「以」取代「遵守」，並在句末新增「為基礎」。諮委會收集的意見認為這能令條文「較有彈性，而原已隸屬內地的團體亦可繼續保持原有的關係」。⁶⁸

有關本條中「互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則」，在草擬過程中，一直有意見認為需修改或刪除此句。修定第二稿前，有諮委認為「應將『互相尊重』刪去，因為這不是法律概念，故不應寫在基本法內」。⁶⁹ 相同意見亦在修定第六稿前出現。⁷⁰ 情況於第七稿修改前仍然持續，有諮委會收集意見認為「基本法作為憲法文件，本條的三互原則中除『互不隸屬』較為清晰和明確外，『互不干涉』、『互相尊重』都是頗為空泛的原則性字眼，在日後解釋及執行是項條文時，容易引起爭執」。⁷¹ 但三互原則在不同階段的版本一直維持不變，與最終文本無異。

66 《基本法諮詢委員會文化、教育、科技、宗教專責小組對基本法（草案）徵求意見稿第六章的意見匯編》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告（1）》。《起草過程概覽》，下冊，第1126頁。

67 1989年1月9日《教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務專題小組對條文修改情況的報告》，載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1128頁。

68 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1127頁。

69 文化教育科技宗教專責小組《對基本法第六章條文草稿（一九八七年八月）的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第1125頁。

70 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第1126頁。

71 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1128頁。

第一百四十九條

「香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、藝術、體育、專業、醫療衛生、勞工、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織可同世界各國、各地區及國際的有關團體和組織保持和發展關係，各該團體和組織可根據需要冠用『中國香港』的名義，參與有關活動。」

《起草過程概覽》收錄的起草資料顯示，⁷² 第一百四十九條起草過程經歷八稿，字句上經歷新增和修改，條文結構上亦有改動。此條內容起草初期並沒有指明條文適用於「民間團體」，亦沒有涵蓋「藝術」、「醫療衛生」、「勞工」和「社會工作」四個範疇。條文結構方面，第一、二稿列明組織「可以『中國香港』的名義，同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係」，但從第三稿開始，前句和後句排列調換。第三稿列明組織「可同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，各該組織可根據需要用『中國香港』的名義，參與上述活動」。

在《基本法》起草初期，草委對於第六章條文內容已有共識。有關本條的共識如下：

「7. 香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、體育、專業以及宗教組織可以中華人民共和國香港特別行政區（簡稱『中國香港』）的名義和身份單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，並簽訂和履行有關協定。對中華人民共和國已經參加而香港目前也以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將採取必要措施使香港特別行政區以適當形式繼續保持在這些組織中的地位。對中華人民共和國尚未參加而香港目前以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將根據需要使香港特別行政區以適當形式繼續參加這些組織（該條倘在基本法第七章『對外事務』中得到充份反映，則本章可不寫）；」⁷³

72 《起草過程概覽》，下冊，第1130 - 1137頁。

73 1986年11月5日《香港特別行政區基本法起草委員會教育、科學、技術、文化、體育和宗教（包括區旗、區徽問題）專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1131頁。

《起草過程概覽》中的起草資料亦顯示，草委意識到本條與第七章「對外事務」底下的條文內容有重疊的可能。制定第二稿時，草委再次說明如果第七章的有關條文包括本條（第二稿第一百五十六條，即《基本法》第一百四十九條）的內容，則本條可刪去。⁷⁴

起草期間，草委曾對本條所規定的範圍應否包括民間團體進行討論。有草委認為，本條規定的只能是官方組織，民間團體是不存在「以『中國香港』的名義」同世界各國、各地區及有關國際組織發展關係的問題。有草委則認為，本條的規定應限制在對不以國家為單位參加的國際組織和國際會議的範圍內。⁷⁵「民間團體」最終由第六稿開始加入本條。

在制定第六稿前，出現了對於體育組織有可能需要在各國際機構改名的問題。針對各界人士對第五稿第一百五十七條（即《基本法》第一百四十九條）提出的問題，內地草委訪港小組有以下的回應：

「第一百五十七條載明香港特區的體育組織可與世界各個地區就有關國際組織保持和發展關係。就是香港體育團體和組織跟國外一些國際組織，原來已建立了關係，在九七年以後仍可保持關係，甚至發展，這就是『保持和發展關係』。第一百五十七條所指的都是民間團體，包括教育、科學、技術、文化、體育、衛生、專業、勞工都是民間團體，是非政府的。故南華足球隊若到美國比賽，他們覺得需要時便稱為『香港南華足球隊』，又或願意可改為『中國香港南華足球隊』，因條文寫『各該組織可根據需要冠用「中國香港」的名義』，所以需要就使用，不需要就不用，不是用了這名，或不用便違背了基本法。因為這些都是國際間的民間體育活動，是一種專業性的體育活動，而非外使活動。」⁷⁶

74 1987年12月基本法起草委員會秘書處《香港特別行政區基本法（草案）》（匯編稿）。《起草過程概覽》，下冊，第1131頁。

75 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1131頁。

76 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料（一）《內地草委訪港小組就基本法（草案）徵求意見稿一些問題的回應輯錄（一九八八年六月四日至十七日）》。《起草過程概覽》，下冊，第1133頁。

當時亦有諮委會收集的意見對於條文中「冠用『中國香港』的名義」表示不同意。有意見建議將「中國香港」改為「香港」，因為當時「香港無須以『英國香港』名義參與有關國際活動。既然香港可單獨參加有關國際活動，而不需合併為中國的一部分，那麼香港特別行政區應可以用『香港』的名義參加。」亦有意見建議將「中國香港」改為「中國、香港」，因為當時香港有很多機構以「香港」為名，認為「無須把所有機構名稱加上『中國』二字」。⁷⁷ 綜觀第一稿至第八稿，「中國香港」一直被沿用，未曾被修改。

77 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1136頁。

第七章 對外事務

第一百五十條

「香港特別行政區政府的代表，可作為中華人民共和國政府代表團的成員，參加由中央人民政府進行的同香港特別行政區直接有關的外交談判。」

《基本法》第七章「對外事務」共有八條：第一百五十條至第一百五十七條。

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第十一節相關部分：「在外交事務屬中央人民政府管理的原則下，香港特別行政區政府的代表，可作為中華人民共和國政府代表團的成員，參加由中央人民政府進行的與香港特別行政區直接有關的外交談判。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹ 這條文的內容及文字除在第八稿「與香港」改為「同香港」之外，在整個起草過程中沒有任何改變。

關於外交事務與其他領域的界線，1987年2月28日涉外事務專責小組第九次會議討論文件《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》顯示，有意見認為：「根據《聯合聲明》外交事務屬中央人民政府管理……。」外交可被理解為涉及政治邦交者，但很難劃分外交與其他各領域(經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等)的界線。當然，如中國及有關國家正處於戰爭狀態，或特區的游說工作涉及國防，則香港特區在『其他領域』的自主性皆被暫時撤銷。當情況的性質不明顯，難以界定事情是否屬外交時，而中國政府與香港特區又對情況的界定有不同意見時，便得由『基本法的解釋』及『中央與特區關係』所提出的方案來解決。」²

條文起草期間的諮詢，諮委會收到意見認為基本法第七章應

1 《起草過程概覽》，下冊，第1138 - 1140頁。

2 同上，第1138 - 1139頁。

指出香港特區應如何處理有關台灣之事務，及兩者之關係。³ 但該意見沒有被採納。

條文起草後期的諮詢，曾有建議將「可」字改為「有權」、「必須自動成為」，理由是中央人民政府代表未必能完全瞭解香港特區的一切事物及需要；特區政府應有責任為香港特區爭取利益；及不應採取被動姿態等待中央人民政府通告外交談判的結果。另有建議加上「香港特別行政區可自行決定在本條所列事務的政策。」⁴ 但該些建議沒有被採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：⁵

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法的規定自行處理香港的行政事務的同時，還具體規定了特別行政區在諸如財政經濟、工商貿易、……出入境管制等各個方面的自治權。……又如，規定特別行政區政府的代表可作為中國政府代表團的成員，參加同香港有關的外交談判；……」

3 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1139頁。

4 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1140頁。

5 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第一百五十一條

「香港特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。」

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(十)款和附件一第十一節相關部份：「香港特別行政區可以『中國香港』的名義，在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，並簽訂和履行有關協定。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁶ 這條文共歷十稿。條文的第一稿至第四稿為：「香港特別行政區可以『中國香港』的名義，在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。」⁷ 1988年4月《總體工作小組所作的條文修改舉要》收錄了第五稿的修改，將行文的次序改為「香港特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。」⁸ 之後五稿行文、內容維持不變，1990年4月獲通過為《基本法》第一百五十一條。

1987年1月27日《參與國際機構/協定的形式與安排討論文件(草稿)》顯示，當時應用於香港的國際協定的情況如下：⁹

「2.1 國際協定

根據香港政府律政署在八三年七月的資料顯示，應用於香港

6 《起草過程概覽》，下冊，第1141 - 1145頁。

7 同上，第1141 - 1143頁。

8 載於1988年5月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第七次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1144頁。

9 1987年2月4日涉外事務專責小組參與國際機構/協定的形式與安排工作組第一次工作會議討論文件。《起草過程概覽》，下冊，第1142頁。

的國際協定達三百多條。這些條約的形式多為條約、公約、協議及議定書，並有國際規則及聲明。它們的範圍牽涉甚廣，包括：經濟、金融、貿易及商業、通訊、交通、法律、漁農業、文化、醫藥衛生等多方面。

2.2 參加形式

香港加入這些協議的身份皆為透過英國的聯繫。形式方面分以下幾類：

2.2.1 單獨以『香港』名義加入協定。其身份實為英國屬土，並得由英國政府授權才可以成為締約地區。香港在貿易方面經常有以此身份簽約。

2.2.2 通過英國參加：

(1) 通常英國參加的協議都有『有效區域』的條款，此條款決定協議的內容是否應用於英國的附屬地區（例如香港）。英國在簽署這些協議的時候，可以在此條款下作出聲明，藉以保留協議的某些條文對英國的屬土的適用性。即是說保留某些條文，使其不適用於某些屬土。例如關於《公民權利和政治權利國際公約》，其中一項被保留不用於香港的條文是第二十五條（b）項，這是關於選舉權的條文。英國接受這公約時，香港的立法機關並沒有任何選舉產生的議席，所以，英國便保留了這條文，不用於香港。

(2) 如果沒有『有效區域』的條款的條約，便可能要視乎協議的內容及目的，從而推測是否適用於香港。某些協定是明顯地適用於香港的，例如英國與另一國家簽訂的一條雙邊航空協約，而香港是在這航線上的。另一些協定可能是明顯地不適用於香港的，例如有關英倫本島海岸線的便是。」

在《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》涉外事務專責小組就此事的最後報告有下述紀錄：¹⁰

「如果不能清楚確定協議是否與香港有關，而英國又沒有表明協定不適用於香港的話，此協定便會被其他締約國家假定為適

10 1987年2月28日涉外事務專責小組《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》(1987年2月28日涉外事務專責小組第九次會議討論文件)。《起草過程概覽》，下冊，第1143頁。

用於香港。

在簽訂可能應用於香港的協定前，英國政府會先諮詢香港政府，然後才決定是否令協定內容引申到香港。」

條文起草期間的討論，有的草委提出，關於香港在各方面發展對外關係的問題應綜合寫在一起，可把第五章、第六章的有關這方面的條文歸併過來，建議統一考慮調整。有的草委提出，本條中「……等領域」的「等」字的含義需明確，是否還包括其他未寫出的領域，建議專題小組加以研究。¹¹

第八稿制定前，草委會秘書處收到意見在條文中加上：「專業」、「科技」、「專利和版權」、「知識工業產權」、「工業及發明創造」。亦有意見表示，本條是從大的領域講的，應簡單些，否則造成混亂。¹² 諮委會收到建議在「中國香港」一詞後加上「或香港」等字眼，理由是香港當時在貿易活動及談判，和參加國際體育和文化活動時，均採用「香港」名義，一九九七年後沿用此名義是恰當和合理的。另有建議在此條末加上：「香港特別行政區自行制定關於本條所述事務的政策」。¹³ 該些建議未獲採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：¹⁴

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，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《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1143頁。

12 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的意見匯集（一）》。《起草過程概覽》，下冊，第1144頁。

13 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1144 - 1145頁。

14 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明。

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法的規定自行處理香港的行政事務的同時，還具體規定了特別行政區在諸如財政經濟、工商貿易、……出入境管制等各個方面的自治權。……又如，……特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽定和履行有關協議。」

第一百五十二條

「對以國家為單位參加的、同香港特別行政區有關的、適當領域的國際組織和國際會議，香港特別行政區政府可派遣代表作為中華人民共和國代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身份參加，並以『中國香港』的名義發表意見。

香港特別行政區可以『中國香港』的名義參加不以國家為單位參加的國際組織和國際會議。

對中華人民共和國已參加而香港也以某種形式參加了的國際組織，中央人民政府將採取必要措施使香港特別行政區以適當形式繼續保持在這些組織中的地位。

對中華人民共和國尚未參加而香港已以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將根據需要使香港特別行政區以適當形式繼續參加這些組織。」

這條文反映《中英聯合聲明》第三條第(十)款¹⁵和附件一第十一節相關部分：「對以國家為單位參加的、與香港特別行政區

15 香港特區可以「中國香港」的名義單獨地同各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係，並簽訂有關協定。

有關的、適當領域的國際組織和國際會議，香港特別行政區政府的代表可作為中華人民共和國政府代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身份參加，並以『中國香港』的名義發表意見。對不以國家為單位參加的國際組織和國際會議，香港特別行政區可以『中國香港』的名義參加。中華人民共和國締結的國際協定，中央人民政府可根據香港特別行政區的情況和需要，在徵詢香港特別行政區政府的意見後，決定是否適用於香港特別行政區。中華人民共和國尚未參加但已適用於香港的國際協定仍可繼續適用。中央人民政府根據需要授權或協助香港特別行政區政府作出適當安排，使其他有關的國際協定適用於香港特別行政區。對中華人民共和國已經參加而香港目前也以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將採取必要措施使香港特別行政區以適當形式繼續保持在這些組織中的地位。對中華人民共和國尚未參加而香港目前以某種形式參加的國際組織，中央人民政府將根據需要使香港特別行政區以適當形式繼續參加這些組織。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹⁶ 這條文的內容及文字在整個起草過程中沒有任何實質改變。¹⁷

條文起草初期，諮委會涉外事務專責小組《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》顯示，香港當時在國際協議/組織中的地位如下：「現時，香港出席國際貿易協定及會議，香港的地位可能是由英國這締約國代表香港參加，有情況是英國代表團的其中一名成員代表香港發言，而這名成員通常是港府的官員。他可以代表香港的利益發言，在貿易利益有矛盾的情況下，香港可以採取與英國不同的立場。」¹⁸

條文的第二稿制定前，諮委會的涉外事務專責小組曾討論香港特區以什麼形式參加以下《中英聯合聲明》中沒有訂明做法的國際組織—中國已參加而香港特區未有參加的國際組織；及

16 《起草過程概覽》，下冊，第1146 - 1152頁。

17 條文的第八稿制定時，在第一款中的「香港特別行政區可派遣代表……」加上「政府」兩字，改為「香港特別行政區政府可派遣代表……」。

18 1987年2月28日涉外事務專責小組《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》(1987年2月28日涉外事務專責小組第九次會議討論文件)。《起草過程概覽》，下冊，第1149頁。

中國和香港皆沒有參加的國際組織。¹⁹ 亦曾有意見關於在各種不同的參加形式下，香港特區或「中國香港」的自主性：「國際組織及會議是表達意見及解決糾紛的論壇，所以即使香港的參與是透過中國，香港在國際論壇上，也需表達自己的意見和立場。基本法應保障香港特別行政區有權獨立發表意見，如香港特別行政區的利益與中國有矛盾時，特區代表可以發表與中國相反的意見。」；及「基本法應保障香港特別行政區有權獨立投票，包括投與中國相反的一票。」另外，有意見關於當中國決定退出某國際協定/組織，香港特區在該協定/組織的參與情況所受的影響：「（1）如香港特別行政區是以『中國香港』的名義參加，則有權自行決定是否退出。（2）如香港特別行政區是以中國代表團成員身份參加，則須隨中國退出。基本法應授權香港特別行政區可向中國提出要求，讓中國協助香港特別行政區以適當身份繼續參加。」²⁰

第三稿制定前，有的草委認為，第一款的「適當領域」不太明確，建議將這幾字刪去。但有的草委認為，「適當領域」大體是指第一百五十一條規定的事項範圍，不宜刪去。²¹

條文的第四稿制定前，有的草委建議將第一款中「並以『中國香港』的名義發表意見」一句改為：「並可以『中國香港』的名義發表意見」。這樣香港特區的代表作為中華人民共和國代表團的成員時，既可以國家代表團的名義發表與國家代表團相一致的意見，也可以「中國香港」的名義發表與國家代表團不一致的意見。有的草委提出，在「香港特別行政區可派遣代表作為中華人民共和國代表團的成員」之後加個分號，這樣兩層意思表達的更清楚。前述建議均未被採納。²²

19 1987年1月27日《參與國際機構/協定的形式與安排討論文件(草稿)》(1987年2月4日涉外事務專責小組參與國際機構/協定的形式與安排工作組第一次工作會議討論文件)；1987年2月28日《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》(1987年2月28日涉外事務專責小組第九次會議討論文件)。《起草過程概覽》，下冊，第1147 - 1149頁。

20 同註腳18。

21 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1150頁。

22 1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1150頁。

第八稿制定前，諮委會收到建議在此條末加上：「香港特別行政區政府自行制定關於香港特別行政區參與上述國際組織或國際會議的政策。」²³ 此建議未被採納。

條文起草後期的諮詢，諮委會收到不同建議，包括：於第一款末加上「及簽訂地區協約」；第三、四款「適當形式」改作「獨立形式」；第三款在「中華人民共和國已參加而香港……」的「香港」之前加上「在特別行政區成立前」；第四款同樣位置亦須加上同樣字眼，理由是令時間概念更明確；及「適當形式」十分含糊，應列明何謂適當。²⁴ 但前述建議均未被採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：²⁵

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法……規定特別行政區政府的代表可作為中國政府代表團的成員，參加同香港有關的外交談判；特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽定和履行有關協議。」

23 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1151頁。

24 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1152頁。

25 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第一百五十三條

「中華人民共和國締結的國際協議，中央人民政府可根據香港特別行政區的情況和需要，在徵詢香港特別行政區政府的意見後，決定是否適用於香港特別行政區。

中華人民共和國尚未參加但已適用於香港的國際協議仍可繼續適用，中央人民政府根據需要授權或協助香港特別行政區政府作出適當安排，使其他有關國際協議適用於香港特別行政區。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第十一節「外交事務」相關部分：「中華人民共和國締結的國際協定，中央人民政府可根據香港特別行政區的情況和需要，在徵詢香港特別行政區政府的意見後，決定是否適用於香港特別行政區。中華人民共和國尚未參加但已適用於香港的國際協定仍可繼續適用。中央人民政府根據需要授權或協助香港特別行政區政府作出適當安排，使其他有關的國際協定適用於香港特別行政區。」²⁶

《起草過程概覽》的起草資料顯示，²⁷ 這條文的內容及文字在整個起草過程中沒有任何改變。

條文起草初期，諮委會涉外事務專責小組《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》顯示，當時國際協定如何在香港具有法律效力情況如下：「在任何協定（不論以什麼途徑）應用於香港前，先要考慮該協定是否符合香港法律，及香港政府有沒有實行該協定所需的法律權力。如要為該協定修訂香港法律，則需在該協定在香港生效前進行。確保香港法律能與協定配合的方法很簡單，就是賦予該協定在港的法律效力，只要該協定本身具備構成法律效力的條件。有很多協定已根據以下其中一項應用於香港及正式實行：現行法例、為該等協定而制定的新法例、普通法或

26 為使《基本法》第一百五十三條能暢順實施，中國常駐聯合國代表於1997年6月20日照會聯合國秘書長通報中方關於香港適用國際條約的立場及以清單形式列舉了多項於1997年7月1日起適用於香港特區的國際條約。該照會的內容收錄於附錄十。

27 《起草過程概覽》，下冊，第1153 - 1158頁。

其他的安排。」²⁸

條文第三稿制定前，有的草委提出，第一款規定的「中華人民共和國締結的國際協議」應改為「中華人民共和國已經締結或將要締結的條約」。香港特區是中國的一部分，國際協議當然要適用於香港。規定由中央決定國際協議是否適用於香港，沒有必要。條約是否適用於香港，必須在條約條文中作出規定，不宜事後決定，因此中央在事先要徵詢香港意見，決定國際條約是否適用於特別行政區。但有的草委認為，「協議」比「條約」更廣泛，用「國際協議」是適宜的。至於決定某一協議是否適用於香港，事先和事後都是可以的。另外，有的草委提出，第二款規定，中國尚未參加但已適用於香港的國際協議，是否都可以繼續適用，值得考慮。但有的草委認為，本款是照抄《中英聯合聲明》，不宜改動。²⁹

條文的第八稿制定前，諮委會收到不同建議，包括：第一款中「香港特別行政區政府」一詞可註明為行政長官、行政會議及立法會議，以保障後者的意見得到聽取，能有代表民意的機會；及有關中央締結的國際協議對特別行政區之約束力，若交由基本法委員會決定將是一個可接受的安排，因其有足夠之香港代表將可保障香港的利益。³⁰

條文的第九稿制定前，草委會秘書處收到來自內地各界人士的意見，第二款「中華人民共和國尚未參加但已適用於香港的國際協議，仍可繼續適用」的規定不太周密，倘若這類國際協議中有違背中國統一和領土完整、違背國家經濟利益的規定時，該規定是否還可以適用？建議增寫：「根據『情勢變更』原則，對這

28 1987年2月28日涉外事務專責小組《參與國際機構/協定的形式與安排最後報告》(1987年2月28日涉外事務專責小組第九次會議討論文件)。《起草過程概覽》，下冊，第1155頁。關於當時應用於香港的國際協定的情況，見本書第一百五十一條。另外，有意見關於當中國決定退出某國際協定/組織，香港特區在該協定/組織的參與情況所受的影響，見本書第一百五十二條。

29 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1156頁。

30 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1157頁。

類協議或其具體條款加以修改。」³¹

諮委會則收到意見認為，涉及到香港特區自治的範圍，須徵求香港特區政府的意見。另外，有建議將條文改為：「中華人民共和國締結的國際協議，若不符合基本法精神便不適用於香港特別行政區。由中華人民共和國締結的國際協議，中央人民政府可根據香港特別行政區的情況和需要，在獲得香港特別行政區政府的同意後，決定是否適用於香港特別行政區。」³²

第一百五十四條

「中央人民政府授權香港特別行政區政府依照法律給持有香港特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國香港特別行政區護照，給在香港特別行政區的其他合法居留者簽發中華人民共和國香港特別行政區的其他旅行證件。上述護照和證件，前往各國和各地區有效，並載明持有人有返回香港特別行政區的權利。

對世界各國或各地區的人入境、逗留和離境，香港特別行政區政府可實行出入境管制。」

《中英聯合聲明》中有關入境管制及簽證問題的相關條文為第三條第(十)款³³和附件一第十四節：

「中央人民政府授權香港特別行政區政府依照法律，給持有香港特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國香港特別行政區護照，並給在香港特別行政區的其他的合法居留者簽發中華人民共和國香港特別行政區其他旅行證件。上述護照和證件，前往各國和各地區有效，並載明持有人有返回香港特別行政區的權利。

31 1989年11月30日基本法起草委員會秘書處《內地各界人士對〈中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)〉的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1157頁。

32 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1157頁。

33 香港特區政府可自行簽發出入香港的旅行證件。

香港特別行政區居民出入當地，可使用香港特別行政區政府或中華人民共和國其他主管部門，或其他國家主管部門簽發的旅行證件。凡持有香港特別行政區永久性居民身份證者，其旅行證件可載明此項事實，以證明其在香港特別行政區有居留權。

對中國其他地區的人進入香港特別行政區將按現在實行的辦法管理。

對其他國家和地區的人入境、逗留和離境，香港特別行政區政府可實行出入境管制。

有效旅行證件持有人，除非受到法律制止，可自由離開香港特別行政區，無須特別批准。

中央人民政府將協助或授權香港特別行政區政府同各國或各地區締結互免簽證協定。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，³⁴ 這條文十稿文本變化不大。這條文的第一稿及第二稿為：

「中央人民政府授權香港特別行政區政府依照法律的規定給持有香港特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國香港特別行政區護照，給在香港特別行政區的其他合法居留者簽發中華人民共和國香港特別行政區的其他旅行證件。上述護照和證件，前往各國和各地區有效，並載明持有人有返回香港特別行政區的權利。

世界各國或各地區的人入境、逗留和離境，香港特別行政區政府可實行出入境管制。」

條文的第二稿制定前，諮委會涉外事務專責小組及中央與特別行政區的關係專責小組合辦入境管制、簽證問題工作組曾多次開會，其《入境管制、簽證問題最後報告》顯示，工作組的討論文件收錄《中英聯合聲明》中方備忘錄有關簽證問題的說明：「……考慮到香港的歷史背景和現實情況，中華人民共和國政府主管部門自一九九七年七月一日起，允許原被稱為『英國屬土公民』的香港中國公民使用由聯合王國政府簽發的旅行證件去其他國家和地區旅行。上述中國公民在香港特別行政區和中華人民共

34 《起草過程概覽》，下冊，第1159 - 1166頁。

和國其他地區不得因其持有上述英國旅行證件而享受英國的領事保護的權利。」³⁵ 並分析了香港當時的入境管制和簽證的處理，和討論了各類人士入境的問題。曾有關於外地人士移居香港特區的意見表示：「有意見認為在外地人士移居特區的問題上，特區有絕對審查和批准的權力，所以中央與特區不須協調。有委員認為這問題並不存在，因為外地人士入境、逗留和離境，香港特別行政區可實行出入境管制。如要取得居留權，則需在港通常居住連續七年以上。對海外人士來說，要達到這項要求並不容易。」³⁶

條文的第三稿制定前，有的草委提出，「中央人民政府授權香港特別行政區政府依照法律的規定……」一句，可刪去「的規定」三個字，以與《中英聯合聲明》寫法一致。³⁷ 第三稿制定時，前述句子刪去「的規定」三個字。第五稿制定時，從第一款中的「並載明持有人有返回香港特別行政區的權利」刪去「特別行政區」。

第八稿制定前的諮詢期間，諮委會收到意見認為：「關於香港特別行政區政府簽發特別行政區護照給香港中國公民，這點並沒有說明是會或不會發給已有聯合王國旅行證件或C.I.的持有人，如不發給的話，則上述兩種證件持有人在外國時可能被認為是無國籍人士，並不受中國領事館保護。所以這點是應該在條文中肯定下來的。如需依靠以後的法律來規定，便不能讓港人放心。」此外，有建議於第一行「中央人民政府」後加「有需要時」。亦有意見在條文最後加上：「香港華人旅居外國而已加入外國籍者享有進出境權利。」還有建議將這條搬移，放在《基本法》第三章，因依法獲得旅行證件是當然權利，應放在基本法第

35 1987年2月19日涉外事務專責小組及中央與特別行政區的關係專責小組合辦入境管制、簽證問題工作組《入境管制、簽證問題討論文件》(1987年2月26日中央與特別行政區的關係專責小組及涉外事務專責小組聯合會議討論文件)。《起草過程概覽》，下冊，第1159 - 1160頁。

36 1987年3月9日涉外事務專責小組及中央與特別行政區的關係專責小組合辦入境管制、簽證問題工作組《入境管制、簽證問題最後報告》(1987年3月11日中央與特別行政區的關係專責小組及涉外事務專責小組聯合會議第二次討論文件)。《起草過程概覽》，下冊，第1162頁。

37 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1163頁。

三章。³⁸ 該些意見均沒有被採納。

第九稿制定前，諮委會曾收到不同的修改建議，包括：將第二款的「對世界各國或各地區的人」改為「對世界各國或各地區的人，包括中華人民共和國其他省的人」；結尾的一句應詳細地表明依法去實施出入境管制才對，故應改為「香港特別行政區政府可順應當前環境所需，立例去實行出入管制。」亦有建議香港特別行政區政府在一九九七年後所簽發的旅行證件中，不必冠以「中華人民共和國香港特別行政區護照」，而可以模仿當時的「香港身份證明書」，即只以「香港」的名義出現。但上述建議均未被採納。³⁹

1989年12月11至12日《中央與香港特別行政區關係專題小組第十五次會議紀要》收錄的條文修改：「委員們認為個別條文的用詞不夠確切，應作修改……第一款最後一句『並載明持有人有返回香港的權利』改為『並載明持有人有返回香港特別行政區的權利』。」⁴⁰ 第十稿制定時，前述修改被採納，該條文文本於1990年4月獲通過為《基本法》第一百五十四條。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：⁴¹

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

.....

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的

38 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1164 - 1165頁。

39 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1165頁。

40 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1166頁。

41 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法的規定自行處理香港的行政事務的同時，還具體規定了特別行政區在諸如財政經濟……出入境管制等各個方面的自治權。……」

第一百五十五條

「中央人民政府協助或授權香港特別行政區政府與各國或各地區締結互免簽證協議。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第十四節相關部份：「中央人民政府將協助或授權香港特別行政區政府同各國或各地區締結互免簽證協定。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁴² 這條文的內容及文字除在第六稿起「同各國」改為「與各國」之外，在整個起草過程中沒有任何改變。

條文起草初期，涉外事務專責小組及中央與特別行政區的關係專責小組曾合辦入境管制、簽證問題工作組，多次開會討論外地人士入境管制、簽證，包括負責簽證的機構的問題。⁴³ 條文起草後期的諮詢，諮委會收到建議認為：「從條文看來，香港特別行政區是一個地道的地方行政區，可以說完全不具任何國際法上之法人地位。」⁴⁴ 另外，有建議在「中央人民政府」後加上「有需要時」。⁴⁵ 但建議沒有被採納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：⁴⁶

42 《起草過程概覽》，下冊，第1167 - 1169頁。

43 同上，第1167 - 1168頁。

44 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1169頁。

45 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1169頁。

46 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法的規定自行處理香港的行政事務的同時，還具體規定了特別行政區在諸如財政經濟、……出入境管制等各個方面的自治權。……又如……特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽定和履行有關協議。」

第一百五十六條

「香港特別行政區可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，報中央人民政府備案。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第六節相關部分：「香港特別行政區可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，並報中央人民政府備案。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁴⁷ 這條文共有十稿，條文的內容及文字在整個起草過程中沒有任何改變。

1987年3月5日涉外事務專責小組第十次會議討論文件《駐外機構討論文件》顯示當時的香港駐外機構的職務如下：「為要發展及保持香港的對外關係，香港政府、香港貿易發展局及香港旅遊協會皆有設有駐外機構。基本上，這些機構為香港和外國政府

47 《起草過程概覽》，下冊，第1170 - 1172頁。

及組織提供直接接觸的機會，但它們亦各有特別職務：……」⁴⁸其中香港政府海外辦事處隸屬政府的工業署，當時在倫敦、日內瓦、布魯塞爾、華盛頓和紐約均設有辦事處。它們代表香港在商業關係上的利益和提供對香港有影響的國際發展資料。⁴⁹

條文起草後期的諮詢，諮委會收到建議在「經濟和貿易」後加上「及其他中央依基本法授權香港特別行政區事務的機構，……」。另有建議在「香港特別行政區」後加上「政府」二字，在「根據需要在」後加上「其他國家或地區」，以代替「外國」兩字，使意思更加清楚。⁵⁰還有建議「在外國設立官方或半官方的經濟貿易機構中，加上『文化教育機構』一項。」⁵¹

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：⁵²

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所規定的特別行政區的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，此外，經中央人民政府授權還可以自行處理一些有關的對外事務。應該說，特別行政區所享有的自治權是十分廣泛的。

在行政管理權方面，草案在規定特別行政區依照基本法的規定自行處理香港的行政事務的同時，還具體規定了特別行政區在諸如財政經濟、工商貿易……等各個方面的自治權。……又如……特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、

48 《起草過程概覽》，下冊，第1170頁。

49 同上。

50 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1172頁。

51 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1172頁。

52 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽定和履行有關協議。」

第一百五十七條

「外國在香港特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經中央人民政府批准。

已同中華人民共和國建立正式外交關係的國家在香港設立的領事機構和其他官方機構，可予保留。

尚未同中華人民共和國建立正式外交關係的國家在香港設立的領事機構和其他官方機構，可根據情況允許保留或改為半官方機構。

尚未為中華人民共和國承認的國家，只能在香港特別行政區設立民間機構。」

這條文反映《中英聯合聲明》附件一第十一節相關部分：

「外國在香港特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經中央人民政府批准。同中華人民共和國建立正式外交關係的國家在香港設立的領事機構和其他官方機構，可予保留；尚未同中華人民共和國建立正式外交關係國家的領事機構和其他官方機構，可根據情況予以保留或改為半官方機構；尚未為中華人民共和國承認的國家，只能設立民間機構。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，⁵³ 這條文的第一稿第一、第二款文本與最終文本無實質分別。第三、第四款如下：

「尚未同中華人民共和國建立正式外交關係國家的領事機構和其他官方機構，可根據情況允許保留或改為半官方機構。

尚未為中華人民共和國承認的國家，只能設立民間機構。」

條文的第二至第四稿，內容及文字沒有任何實質改變。根據

53 《起草過程概覽》，下冊，第1173 - 1177頁。

1987年9月2日《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議委員們對基本法序言和第一、二、三、四、五、六、七、九章條文草稿的意見匯集》，有的委員提出，本條第三款的「的領事機構」和第四款的「設立民間機構」之前應加上「在香港」三個字。⁵⁴ 第五稿制定時，有以下修改，在「的領事機構」之前加上「在香港設立」，在「設立民間機構」之前加上「在香港」。1989年12月11至12日《中央與香港特別行政區關係專題小組第十五次會議紀要》有以下紀錄：「委員們認為個別條文的用詞不夠確切，應作修改：「……第四款最後一句『只能在香港設立民間機構』改為『只能在香港特別行政區設立民間機構』」。⁵⁵ 第九稿制定時，此建議被採納，該條文文本於1990年4月獲通過為《基本法》第一百五十七條。

1987年3月5日涉外事務專責小組第十次會議討論文件《駐外機構討論文件》顯示，該小組曾討論分辨官方及半官方機構的準繩的提議及關於區別民間機構的準則。但有意見認為《基本法》不須訂明官方及半官方機構的定義，因為這定義純為行政上的方便，對處理涉外事務的原則或精神沒有影響。另外，有意見認為《基本法》應訂明在香港特區設立駐外機構的程序。但意見沒有被採納。⁵⁶

條文第三稿制定前，有的草委提出，可考慮調整一下各款之間的順序，可予保留的領事機構和其他官方機構放在前面，須經批准的新設機構寫在後面。有的草委提出，第三款中「或改為半官方機構」的提法宜刪去，因為第四款已規定我國未承認的國家，只能設民間機構。有的草委認為，香港特區在將來發展我國的對外關係應起些作用，沒有必要將未同我國建交的國家原有的官方機構降格。有的草委認為，原條文的有關規定是適當的。結果，條文沒有作出任何更改。⁵⁷

54 同上，第1175頁。

55 載於1990年2月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第九次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1177頁。

56 《起草過程概覽》，下冊，第1174頁。

57 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1174頁。

第九稿制定前，諮委會收到建議將本條修改，其中第一款改為：「外國在香港特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經香港特別行政區政府批准。」及將第四款改為：「尚未為中華人民共和國承認的國家，只能在香港設立民間機構或半官方機構。」⁵⁸

此外，有意見認為，外國在香港特區設立機構的申請，特別行政區自行處理，中央不得過問，尚未在港設立機構的國家，將來只由香港特區批准即可開設，不須報請中央，中央也不得過問。⁵⁹ 該等意見未獲接納。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：⁶⁰

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

草案所規定的由全國人大常委會或中央人民政府行使的職權或負責管理的事務，都是體現國家主權所必不可少的。如特別行政區的國防和外交事務由中央人民政府負責管理……」

58 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1176頁。

59 同上。

60 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第八章 本法的解釋和修改

第一百五十八條

「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。

全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。

香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如香港特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由香港特別行政區終審法院請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。

全國人民代表大會常務委員會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會的意見。」

《基本法》第一百五十八條有四款。《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹第一款訂明《基本法》的解釋權屬於人大常委。²這款的內容、行文在起草過程中均大致一樣，但其他三款的内容則出現較大變化。

香港特區法院解釋《基本法》的範圍最初見於第二款：

- 第二款第一稿至第三稿：「香港特別行政區法院在審理案件時可以對基本法中屬於香港特別行政區自治權範圍內的條款進行解釋。」

1 《起草過程概覽》，下冊，第1178 - 1209頁。此條起草過程經歷十稿。

2 《憲法》第六十七條第(四)項：人大常委行使「解釋法律」的職權。

- 從第四稿開始，原來的第二款被併入第三款，並刪去上述「中屬於香港特別行政區自治權範圍內」的字眼，容許「香港特別行政區法院在審理案件時可以對基本法的條款進行解釋。」，但條文同時規定：「如果案件涉及基本法關於國防、外交及其他由中央管理的事務的條款的解釋，香港特別行政區法院在對案件作出終局判決前，應提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。」³ 而第四稿至第七稿的相關內容、行文均大致一樣。
- 由第八稿開始，第二款修改為「全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。」⁴ 第三款條文第一句則改為「香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。」⁵ 第八稿至第十稿的相關內容、行文則維持不變。

人大常委解釋的效果在條文中的位置、內容亦同樣出現較大轉變，其中：

- 第一稿至第三稿，有關「全國人民代表大會常務委員會如對基本法的條款作出解釋，香港特別行政區法院引用該條款時，即應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準，但在此以前作出的判決不受影響。」的規定列為第三款。
- 第四稿至第七稿，上述規定變為條文的第二款。
- 第八稿開始，該規定移位至第三款末端。

香港特區法院提請人大常委解釋《基本法》有關條款的規定，起草初期未見，後來變化如下：

- 第四稿第三款：「香港特別行政區法院在審理案件時可以對基本法的條款進行解釋。如果案件涉及基本法關於國防、外交及其他由中央管理的事務的條款的解釋，香

3 《起草過程概覽》，下冊，第1188 - 1191頁。

4 《起草過程概覽》，下冊，第1192 - 1203頁。

5 同上。

港特別行政區法院在對案件作出終局判決前，應提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。」⁶而第四稿至第七稿的相關內容、行文均大致一樣。

- 從第八稿開始，第四稿至第七稿的第二、三款被合併為同一款，但香港法院需要提請人大常委釋法的範圍，則由早前的「國防、外交和其他屬於中央人民政府管理的事務」，修改為「中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係」。⁷與此同時，條文亦於「終局判決前」加入「不可上訴的」字眼，並規定由終審法院提請人大常委對有關條款作出解釋。⁸第八稿至第十稿的相關內容、行文則維持不變。

第四款有關人大常委釋法前徵詢香港特別行政區基本法委員會意見的規定，則首見於第三稿。該款第三稿至第十稿的內容、行文大致一樣。

《中英聯合聲明》附件一第一節表明：「除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」而附件一第二節亦表明：「香港特別行政區成立後，香港原有法律（即普通法及衡平法、條例、附屬立法、習慣法）除與《基本法》相抵觸或香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。」1987年初諮委會法律及中央與特別行政區關係專責小組之基本法解釋及修改權工作組《基本法解釋及修改權最後報告》指出，當時根據普通法的規定，立法機關負責制定法例，法院則負責解釋法例並宣告其含意。⁹

《起草過程概覽》顯示，起草過程期間，這條文引來很多不同意見。就第一款而言，爭議在於人大常委會應否擁有《基本法》的解釋權。其中，不少意見認為，《基本法》是全國人大制定及頒布的全國性法律，根據《憲法》，解釋權在人大常委。¹⁰

6 同註腳3。

7 同註腳4。

8 同註腳4。

9 1987年3月14日經執行委員會通過。《起草過程概覽》，下冊，第1184頁。

10 1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》。《起草過程概覽》，下冊，第1182 - 1183頁。

另一方面，亦有意見認為，如中央對《基本法》擁有解釋權，港人會視之為內地干預香港的司法獨立，影響香港人心；¹¹ 既然《中英聯合聲明》規定終審權在香港，解釋權亦應在香港，否則本港法院的終審權可能遭到削弱；普通法制度會被損害等等。¹² 但同時亦有草委指出《基本法》不是一個純粹地方性法律，它規定了許多中央與香港特區關係的內容，如果完全由一個地方法院在審理案件中對它進行無限制解釋不但影響香港，而且可能影響全國，是欠妥的。¹³ 最終，第一款規定人大常委擁有《基本法》的解釋權。

就第二款而言，爭議在於香港法庭應否只對「自治範圍內」的事務作出解釋及如何界定「自治範圍內」一詞。其中，不少意見認為，應該刪去條款中「關於香港特別行政區自治範圍內」一語，以確保香港法院擁有無限制的解釋權，因為即使香港法院的解釋是錯誤的，人大常委亦可根據第一款作出最終的解釋，以糾正香港法院的解釋。然而，亦有意見認為，在一九九七年後，香港特區終審法院有終審權，它的判決即為最終判決。如果涉及國防、外交及中央管轄的事務的案件，香港法院審判的不正確，這種錯判案件將無法得到糾正，這會給國家造成重大損失。¹⁴ 最終，第二款規定人大常委授權香港法院自行解釋自治範圍內的條款。

就第三款而言，爭議在於香港法院提請人大釋法的範圍和程序，會否損害本港的終審權和司法獨立。其中，在釋法的追溯力方面，有意見認為，如果人大常委解釋有溯及力，將對香港法院審理案件造成技術性困難，並削弱後者的終審權。¹⁵ 而在釋法程

11 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》(基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一)。《起草過程概覽》，下冊，第1179 - 1180頁。

12 1988年10月基本法諮詢委員會(中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告)。《起草過程概覽》，下冊，第1199 - 1200頁。

13 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1187頁。

14 同上。

15 1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》，《起草過程概覽》，下冊，第1187頁。

序方面，有建議表示，條款應規定當訴訟爭端開始後，人大常委便應暫停解釋訴訟過程中可能牽涉的條款，以確保人大常委不會運用其解釋權影響本港的司法審判。¹⁶ 亦有建議提出，條款應更清楚指出香港法院是否有權界定那些條款是關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特區關係。¹⁷

在擬定第八稿前，內地草委訪港小組指出：

「2.9 基本法的解釋權

2.9.1 基本法是中華人民共和國的法律，不但對香港適用，對內地也同樣適用。內地各省市、各部門在處理與香港有關的問題時，都應遵守基本法的規定。

2.9.2 按照憲法第六十七條，解釋法律的權力屬於全國人大常委會，但這並不是說香港的法院審理案件中不能對基本法的條款進行解釋。而只是在香港法院作出最終判決前，對涉及國防、外交和其他屬於中央人民政府管理的事務的條款解釋問題的時候，才把案件之解釋提請全國人民代表大會常務委員會。

2.9.3 這個辦法是參考歐洲共同體的做法的。歐洲共同體有自己的法律，稱為歐洲共同體法，其下有很多成員國，他們都接受這個歐洲共同體法，並將之作為本國法律的一部份。

2.9.4 依照共同體的規定，共同體法的解釋權在於共同體法院，但案件的終審在其成員國法院，就是說解釋和終審權不在一個機構的手裡，但這樣就出現解釋上不一致的可能。歐洲共同體的解決方法是成員國法院如遇到需要共同體解釋的問題的案件，便在終局判決前，把問題向共同體法院提出，請共同體法院作出解釋，然後成員國法院再根據這解釋對案件作出判決，共同體條約對這就作了規定。

.....

2.9.6 中國與香港的司法解釋權問題與此相似，因為今後解釋權在全國人大常委會，但終審權卻在香港特區終審法院，而需

16 同註腳13。

17 中央與特別行政區的關係專責小組《對基本法序言和第一、二、七、九章條文(一九八七年八月)草稿的意見》(1987年11月4日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第1189 - 1190頁。

要提請全國人大解釋的，亦只是基本法中的一小部份，就是有關國防、外交及其他屬於中央管理的事務的條款，事實上中國建國四十年以來，人大常委會解釋憲法的例子很少，何況是香港，所以將來實際由人大常委替香港解釋的情況會更少。

2.9.7 有人認為中央既然把高度自治權給了香港特區，便不應去干預屬於高度自治範圍的事，當然中央將高度自治權給了香港，就是說這一部份事情由特區去管，中央不會管，但這是除卻了在基本法內明確規定的一些事務，這些事務是應經中央決定，或備案的。而人大常委解釋基本法是要從基本法的條文原則和精神出發，就是「高度自治」和「一國兩制」，而非隨心所欲的解釋，否則便是修改基本法了。至於屬於香港高度自治範圍的，當解釋基本法時，中央就不干預。」¹⁸

1988年10月諮委會的專題報告《基本法解釋權與香港特別行政區的司法制度》的結語指出：「不容忽視的是基本法既是中國法律系統的一部份，但基本法也規定了香港會繼續實行普通法；在『一國兩制』的前提下，要使兩種原來不同的法律制度能夠和諧運作，便需要從實際出發解決問題，不能單從一個角度提出解決辦法，應既做到符合『一國兩制』的精神，也維持香港原有的司法制度。」¹⁹

就第四款而言，爭議在於「基本法委員會」的組成和權力。有草委提出，應對基本法條文中多次出現的「基本法委員會」的含義明確界定。亦有草委曾主張，基本法委員會由國內和香港的資深法律人士組成。成員不超過十人，國內和香港的人數各半。²⁰ 同時有草委主張「香港特別行政區法院在提請人大常委會作出解釋時，人大常委會應諮詢基本法委員會的意見，基本法委員會提交的意見，人大常委會應予接受，依照基本法委員

18 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，下冊，第1194頁。

19 《基本法解釋權與香港特別行政區的司法制度》，載於1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告(2)——專題報告》，《起草過程概覽》，下冊，第1199頁。

20 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第1191頁。

會的意見作出解釋。」²¹ 亦有來自香港各界人士的意見主張基本法委員會應是一權力機構，並非只是諮詢性質。應有權解釋《基本法》，決定香港所立的法律是否違反《基本法》等事項。²² 然而，內地訪港草委表示若從法律規定全國人大或人大常委只能接受基本法委員會的意見，不可作任何改變，這是有困難的，因這會使全國人大變成一個非權力機關，而基本法委員會則變成權力機關。²³ 最後，第四款規定人大常委於釋法前徵詢「基本法委員會」的意見。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上說明：

「根據憲法規定，解釋法律是全國人大常委會的職權。為了照顧香港的特殊情況，草案在規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會的同時，授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於特別行政區自治範圍內的條款可自行解釋。這樣規定既保證了全國人大常委會的權力，又有利於香港特別行政區行使其自治權。草案還規定，香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋，只是在特別行政區法院對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區的關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到終局判決時，才應由香港特別行政區終審法院提請全國人大常委會作出解釋。香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人大常委會的解釋為準。這樣規定可使香港特別行政區法院在審理案件時對涉及中央管理的事務或中央和特別行政區的關係的條款的理解有所依循，不致由於不準確的理解而作出錯誤的判決。」²⁴

第一百五十九條

「本法的修改權屬於全國人民代表大會。」

21 同上。

22 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，下冊，第1193頁。

23 同註腳18。

24 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特別行政區。香港特別行政區的修改議案，須經香港特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二多數、香港特別行政區立法會全體議員三分之二多數和香港特別行政區行政長官同意後，交由香港特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。

本法的修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，先由香港特別行政區基本法委員會研究並提出意見。

本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。」

《起草過程概覽》的起草資料顯示，²⁵ 1986年初諮委會分批研討會期間，有意見認為《基本法》內應該清楚寫明修改權及程序。有諮委會認為如有修改應先徵詢港人意見，隨後交全國人大批准。²⁶ 其後1986年4月22日草委會通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）》第九章第三節題為：「對基本法的修改」。²⁷

條文的第一稿制定前，草委會曾參考香港各界人士對《基本法》結構等問題的意見。有來自香港的意見認為：「……關於中央與地方關係，應包括：……基本法的解釋及修訂權分為兩部份——純屬香港內部問題的部份，解釋及修訂權應歸香港，而涉及香港與中國全局性關係問題部份，解釋及修訂權則歸由中央與香港地方會同解決」。²⁸

亦有意見認為：「……（1）基本法的修改是個困難的問題，有兩個原則要考慮，一是中國的主權，二是香港的高度自治，基本法是中華人民共和國的法律，因此，只有全國人民代表大會才有修改權，但香港應能在某種程度上參與。（2）基本法

25 《起草過程概覽》，下冊，第1210-1227頁。此條起草過程經歷十稿。

26 1986年2月基本法諮詢委員會《第四批討論總結》。《起草過程概覽》，下冊，第1211頁。

27 參閱附錄四。

28 1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》（基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一）。《起草過程概覽》，下冊，第1211頁。

之修改，固需由全國人大通過，但其動議應來自香港，倘先由中國提出，則在提交人大前，應先行向港人充份諮詢。（3）關於基本法的修改，中央和（香港）特區政府都可以提出修改動議。（4）基本法的修改權應歸人大，修改的內容要符合《中英聯合聲明》。」²⁹

1986年8月20日《基本法結構專責小組初步報告》顯示有意見提出如果修改《基本法》可能會引致違反《中英聯合聲明》的問題。³⁰但同年8月29日《中央與特別行政區關係專責小組工作進展報告》則顯示「小組在討論基本法的修改權與解釋權的問題上也取得了較大的進展。委員們基本上都同意基本法為中國人民代表大會通過的法律，因此，它的修改權和最終解釋權應屬人大，在修改權方面，大家亦同意應有適當的渠道，讓香港人能參與此程序。……」³¹

1986年11月11日中央與香港特別行政區的關係專題小組制定的條文第一稿為：

「基本法的修改權屬於全國人民代表大會。

本法總則所規定的各項基本原則不作修改。其餘部份的修改議案應由全國人民代表大會常務委員會、國務院或香港特別行政區向全國人民代表大會提出。」³²

條文第一稿制定時有下述「說明」：

「委員們認為，為了保持香港的穩定與繁榮，基本法不宜輕易修改。本條第二款對基本法的修改作了比較嚴格的限制，基本法總則所規定的各項基本原則不作修改。這裡指的是香港實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，保持原有的資本主義制度，不實行社會主義，五十年不變，生活方式不變，法律基本不變等等原則，在一九九七年以後的五十年內

29 同上，第1211 - 1212頁。

30 《起草過程概覽》，下冊，第1212頁。

31 1986年8月30日基本法諮詢委員會全體委員第二次會議文件。《起草過程概覽》，下冊，第1212頁。

32 1986年11月11日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1212頁。

保持不變。

今後香港特別行政區將有自己的代表參加全國人民代表大會及其常委會的工作。他們可以代表香港對基本法的解釋和修改表示意見。為了使香港方面能夠有更多的機會參與基本法的解釋和修改，委員們建議在全國人民代表大會或其常委會之下設立一個委員會，由內地和香港人士參加，負責就基本法的解釋和修改以及香港特別行政區制定的法律的備案等問題，向全國人民代表大會或其常務委員會提供意見。

有的委員認為提出修改基本法議案的程序還需要進一步研究。」³³

諮委會中央與香港特別行政區的關係專責小組於1987年4月至6月間曾多次進行研究，並於6月12日經執行委員會通過《基本法的修改提議權最後報告》。³⁴ 該報告闡述了《憲法》第一章第三十一條「國家在必要時得設立特別行政區，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」，第三章第六十二條第三節及第十三節規定全國人大有權「制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律」及「決定特別行政區的設立及其制度」，香港特區《基本法》為國家的基本法律，由全國人民代表大會制定和修改。報告亦引述了《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》及其相關內容，並指出有關國家基本法律的立法程序是先有議案，再由主席團交有關專門委員會審議，提出報告，列入全國人大議程後，由全國人大以全體代表的過半數通過。

報告亦指出草委會對有權提出《基本法》修改議案的機構有以下意見：修改議案只可由：

(1) 人大常委會；

(2) 國務院；或

(3) 特區立法機關三分之二通過，行政長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頁。

34 中央與特別行政區的關係專責小組《基本法的修改提議權最後報告》(1987年6月12日經執行委員會通過)。《起草過程概覽》，下冊，第1217 - 1218頁。

該報告亦列出諮委對修改《基本法》提案權的不同意見，包括：人大常委會、國務院外，其他《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》規定可以提議案的組織，由於不熟悉香港情況，不應有權提出。

條文的第二稿制定時，在「本法總則所規定的各項基本原則」後加上「自本法生效之日起五十年內」；而「或香港特別行政區向全國人民代表大會提出」則改為「或全國人民代表大會的代表提出」；及加上「全國人民代表大會代表在提出修改基本法的議案之前須經香港特別行政區出席全國人民代表大會代表三分之二的多數、香港特別行政區立法機關三分之二的多數及香港特別行政區行政長官的同意。」作為條文的最後一句。

條文第二稿制定時有下述「說明」：

「有的委員認為，目前草擬的總則還不能將《中英聯合聲明》中列明五十年不變的基本方針政策統統包括在內，因此建議在基本法的後面附一張表，將其他章節所包含的不能修改的基本方針政策開列出來。但只要標出某章某節即可。不必開列原文。

至於其餘部份的修改議案，除全國人民代表大會常務委員會和國務院有權提出外，香港特別行政區的立法機關如有百分之七十五以上的多數通過，也應有權提出。」³⁵

條文的第三稿制定前，有草委提出本條應加上第三款，有兩種寫法：(1) 全國人民代表大會常務委員會或國務院將在行使其提案權時，應諮詢基本法委員會；(2) 全國人民代表大會常務委員會或國務院在提出修改本法的議案前，先對基本法委員會進行（作出）諮詢。³⁶

1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》顯示的條文修改建議：「……原草稿……關於『本法總則所規定的各項基本原則自本法生效之日起五十年內不作修改』

35 1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1215頁。

36 1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1216 - 1217頁。

的規定，容易使人誤解為除此以外的其他章節裡的基本方針政策都是可以修改的。因此，小組一致同意改為：『本法的任何修改，都不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸』。³⁷

第三稿制定時，上述建議被採納，刪去「本法總則所規定的各項基本原則自本法生效之日起五十年內不作修改」，並加上「本法的任何修改，都不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。」一句作條文的第四款。此外，將第二款改為「本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特別行政區。香港特別行政區的修改議案，須經香港特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二的多數、香港特別行政區立法機關成員三分之二的多數及香港特別行政區行政長官同意後，交由香港特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。」；並加上「本法的修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，先由香港特別行政區基本法委員會研究並提出意見。」作為第三款；及將第一款中的「基本法」改為「本法」。

條文第三稿制定時有下述「說明」：「有的委員認為，修改基本法的議案，除全國人民代表大會常務委員會和國務院有權提出外，香港特別行政區的立法機關如有百分之七十五以上的多數通過，也應有權提出。」³⁸

《起草過程概覽》的起草資料顯示，條文的第四至第十稿的內容及文字與第三稿比較沒有實質改變。

第四稿制定前，1987年12月草委會秘書處《香港特別行政區基本法(草案)》(匯編稿)顯示有的草委建議從條文刪去「香港特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二的多數」；將「交由香港特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出」改為「交由國務院向全國人民代表大會提出」；及將「都不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸」

37 1987年8月22日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第五次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1218頁。

38 同上。

改為「都不得與序言所述的中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸」。³⁹ 但建議沒有被採納。

條文的第五稿制定前，有的草委提出應對《基本法》條文中多次出現的「基本法委員會」的含義明確界定。有的草委建議委託中央與特別行政區關係小組草擬一份關於基本法委員會的草案。⁴⁰

1988年4月基本法(草案)徵求意見稿公布後，諮委會就條文第七稿收到意見認為香港人應對《基本法》的修改權有更大的發言權。亦有意見指出：「若希望中央沒有權修改基本法是行不通的，因為中央認為應擁有這些權力以體現主權，否則香港便有獨立之嫌。」有諮委指出本條規定《基本法》的修改可由國務院和人大常委隨時提出，但香港特區若要提出修改，則需經多重手續。但諮委認為兩者所經程序應是相反的，即特區政府可更容易提出修改《基本法》。⁴¹

另外，有意見認為應在香港特區設特設法庭，該法庭可裁定哪些條文屬香港特區的自治範圍，哪些不屬於。中央及香港特區均有修改《基本法》的提案權，但如果提案經特設法庭裁定屬自治範圍內的，決議權在香港特區，經由全民投票或立法機關表決；如裁定屬非自治範圍，決議權在全國人大。⁴²

草委會收到來自香港的建議在最後一款「基本方針政策」後加「和香港的利益」。此外，有意見認為香港特區提出的修改議案不必經全國人大香港代表同意，並建議在第二款加上：「在本法的修改議案列入全國人民代表大會的議程前，香港特別行政區基本法委員會應首先對該議案進行研究並提出意見。該委員會在向全國人民代表大會提出其意見前，應就該修改議案徵詢香港特別行政區立法機關和行政長官的意見。」⁴³

39 《起草過程概覽》，下冊，第1220頁。

40 1987年12月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第六次全體會議委員們對基本法第四、五、六、十章和條文草稿匯編的意見》。《起草過程概覽》，下冊，第1220頁。

41 1988年5月基本法諮詢委員會秘書處《基本法(草案)徵求意見稿初步反應報告(草稿)》。《起草過程概覽》，下冊，第1222頁。

42 同上。

43 1988年8月基本法起草委員會秘書處《香港各界人士對〈香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉的意見匯集(一)》。《起草過程概覽》，下冊，第1222頁。

諮委會就徵求意見稿中的條文第七稿還收到很多不同的意見，包括贊成、反對、建議修改、建議重寫等。例如有意見認為此條文有不善之處，理由是人大常委會與國務院的修改提案權並沒有詳細規定；按此條文的規定，《基本法》的修改將非常費時，及此條文剝削香港特區立法機關的權力，而使香港人大代表的權力過大。亦有意見認為此條文不可接受，理由是此條文違反《中英聯合聲明》；《基本法》修改權在全國人大，可能會令港人對高度自治失去信心；及條文的安排令香港所選出的代表無法獨立地提出修改動議，而香港區的人大代表如何選出至今仍未清楚等。⁴⁴

條文第九稿制定前，諮委會中央與香港特別行政區的關係專責小組曾討論《基本法》附件的修改程序。有諮委建議附件的修改程序應該和其他條文的修改程序一樣，即是依照本條的方法，否則若修改附件三只依照第十八條的規定：由「全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減」，則程序似乎太簡單，若依第一百五十八條的修改方法，可保證修改附件都會經過嚴謹的程序。有諮委對前述修改建議有保留。他認為全國人大一年只開會一次，若修改附件要依本條的程序，則限制太多，未能適應戰爭或緊急狀態的需要。有諮委認為每份附件的內容不同，附件一、二關於改制，附件三關於全國性法律，沒必要統一所有的修改程序，可依每附件的獨特內容而彈性處理，在各附件內具體列明。⁴⁵

諮委會在條文第九稿制定之前的諮詢期間再次收到反對的意見和修改建議，包括建議在全國人大修改《基本法》之前，應將修改議案交回特別行政區，徵詢香港人的意見。亦有意見認為一九九七年後五十年內，應只有香港特區可以依本條建議提案修改，理由是若由全國人大或國務院提案修改，則可能與《中英聯合聲明》的精神互相矛盾；及應註明任何修改皆不能違反國際普

44 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1222 - 1225頁。

45 1989年9月20日《中央與香港特別行政區的關係專責小組第四次會議紀錄》。《起草過程概覽》，下冊，第1225頁。

通法及人權法之基本原則為依歸。⁴⁶

1990年4月全國人大通過的《基本法》第一百五十九條為條文第十稿，如上文所述，其文字內容與第三稿比較沒有實質改變。

1990年3月28日姬鵬飛主任委員在全國人大會議上的「說明」指出：⁴⁷

「中央和香港特別行政區的關係，是基本法的主要內容之一，不僅在第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有涉及。

……

此外，為使全國人大常委會在就特別行政區立法機關制定的任何法律是否符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款、對附件三所列適用於香港的全國性法律的增減以及基本法的解釋或修改等問題作出決定時，能充分反映香港各界人士的意見，起草委員們建議，在基本法實施時，全國人大常委會應設立一個工作機構，這個機構由內地和香港人士共同組成，就上述問題向全國人大常委會提供意見。為此起草了《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》。」

46 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1226頁。

47 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明。

第九章 附則

第一百六十條

「香港特別行政區成立時，香港原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣布為同本法抵觸者外，採用為香港特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定的程序修改或停止生效。

在香港原有法律下有效的文件、證件、契約和權利義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受香港特別行政區的承認和保護。」

《起草過程概覽》中的起草資料顯示，¹ 現時《基本法》第一百六十條共六稿，最初第一稿為三個方案：

「一百七十一條 方案一：香港特別行政區成立時，香港原有法律（即普通法及衡平法、條例、附屬立法、習慣法）除附件所列者外，採用為香港特別行政區法律。

上述香港原有法律的採用，不影響全國人民代表大會常務委員會在香港特別行政區成立後，通過行使其對本法的解釋權宣佈日後發現與本法相抵觸的上述香港原有法律為無效的權力。在香港原有法律下有效的文件、證件、契約、及權利與義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受香港特別行政區法律的承認和保護。

說明：附件上所列的法律，是全國人大常委會認為明顯與基本法相抵觸的香港原有法律。

方案二：香港原有的法律，如經基本法委員會審核認為與本法相抵觸者，可向全國人民代表大會常務委員會報告，由全國人民代表大會常務委員會在香港特別行政區成立時宣佈廢除。在香港原有法律下有效的文件、證件、契約、及權利與義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受香港特別行政區的法律承認和

1 《起草過程概覽》，下冊，第1228 - 1234頁。

保護。

方案三：香港原有的條例及附屬立法，除由人大常委會在香港特別行政區成立時根據本法第一百六十八條的規定宣佈為與本法相抵觸者外，就本法第八條規定而言將被視為繼續有法律效力，直至根據本法規定的程序撤銷或修訂為止。

根據香港特別行政區成立後繼續有法律效力的香港原有法律而有效的權利和義務，繼續有效，並受香港特別行政區的法律保護和承認。」²

《起草過程概覽》顯示1987年10月31日至11月2日《基本法政制專題小組新聞發佈會意見整理》裏面一段，是制定第一稿前進行過的討論：

「(6) 關於現有法律文件繼續有效的問題。各委員作了綜合和修改，一致認為現有法律中那些與基本法相抵觸的，香港不適用的，或屬殖民地制的法律，在香港特別行政區政府成立之時，全國人民代表大會常務委員會要頒佈命令，宣佈這些法律無效。由於香港的法律範圍很廣，宣佈時恐怕有遺漏，故香港特區政府成立之後，若發現仍需廢除的法律，則由立法機關廢除或修改。有些法律基本上是有用的，但名稱不大適合，便只須修改其中的文字，有些需整條修改，有些則要全部推翻。也有委員認為，人大常委會雖然無權廢除英國的法律，但卻有權廢除在香港適用的英國法律，因香港是中國的一部份。」^{3 4}

由第二稿開始，該條條文修改為：

「第一百七十三條 香港特別行政區成立時，香港原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為與本法相抵觸者外，採用為香港特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法相抵觸，可依照本法規定的程序撤銷或修訂。

2 《起草過程概覽》，下冊，第1228頁。

3 載於1987年12月3日《基本法諮詢委員會秘書處通訊62》。《起草過程概覽》，下冊，第1231頁。

4 關於人大常委的相關決定，請參閱本書附錄九：《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》(1997年2月23日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過)。

在香港原有法律下有效的文件、證件、契約和權利義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受香港特別行政區法律的承認和保護。」⁵

第四稿將第一款「可依照本法規定的程序撤銷或修訂」修改為「可依照本法規定的程序修改或停止生效」，其他文字維持不變。

《起草過程概覽》顯示制定第四稿前進行過的討論：

「2. 中央和香港特別行政區的關係

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、十七條說明：

……而第一百七十二條應與以上三條連在一起看。第一百七十二條是一條過渡性的條款，讓香港特區在成立時，香港原有法律除由全國人大常委宣佈與本法抵觸以外，採用為香港特區法律，如以後發現有些法律與本法抵觸，可依照本法所列的程序撤銷或修改。

2.7.2 第八條是個原則，指過去法律中除少數外皆有效，而第一百七十二條是指九七年七月一日那天，由人大宣佈，如英皇制誥、皇室訓令等有殖民主義色彩的法律不再有效，這是從法律手續上將之說清楚，至於九七年七月一日後如發現法律再與本法有抵觸者，則再按第十六、十七條程序加以修改或撤銷，而不是九七年七月一日宣佈某法與基本法抵觸無效，以後便不能再宣佈另一法律也無效。」⁶

其後，在制定第五稿前，仍有建議刪去第一款，理由包括可能違反《中英聯合聲明》、與第八條相違背、會破壞公眾對《基本法》的信心。亦有建議在第一款的「除」字後加「有關中央人民政府責任、中央與特別行政區關係及」、第一款的「常務委員

5 《起草過程概覽》，下冊，第1231頁。

6 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，下冊，第1232頁。

會」後加「或香港特別行政區終審法院」。⁷ 這類建議通通不獲接納。⁸

附件一

「附件一：香港特別行政區行政長官的產生辦法⁹

一、行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。

二、選舉委員會委員共800人，由下列各界人士組成：

工商、金融界 200人

專業界 200人

勞工、社會服務、宗教等界 200人

立法會議員、區域性組織代表、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表 200人

選舉委員會每屆任期五年。

三、各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員的名額，由香港特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定。

各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委員會委員。

選舉委員以個人身份投票。

7 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1233頁。

8 參閱本書附錄九：《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》(1997年2月23日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過)。

9 1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過；2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議批准修正；2021年3月11日第十三屆全國人民代表大會第四次會議通過關於完善香港特別行政區選舉制度的決定，見附錄十二；及2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂，見附錄十三。

四、不少於一百名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。

五、選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定。

六、第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。

七、二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

有關《基本法》附件一的起草過程，包括其內容的演進和發展，具體請參見本書有關第四十五條的起草材料。

附件二

「附件二：香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序¹⁰

一、立法會的產生辦法

(一) 香港特別行政區立法會議員每屆60人，第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。第二屆、第三屆立法會的組成如下：

第二屆

功能團體選舉的議員	30人
選舉委員會選舉的議員	6人
分區直接選舉的議員	24人

第三屆

10 1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過；2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議備案修正；2021年3月11日第十三屆全國人民代表大會第四次會議通過關於完善香港特別行政區選舉制度的決定，見附錄十二；及2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂，見附錄十四。

功能團體選舉的議員	30人
分區直接選舉的議員	30人

(二) 除第一屆立法會外，上述選舉委員會即本法附件一規定的選舉委員會。上述分區直接選舉的選區劃分、投票辦法，各個功能界別和法定團體的劃分、議員名額的分配、選舉辦法及選舉委員會選舉議員的辦法，由香港特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。

二、立法會對法案、議案的表決程序

除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：

政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。

三、二〇〇七年以後立法會的產生辦法和表決程序

二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」

有關《基本法》附件二的起草過程，包括其內容的演進和發展，具體請參見本書有關第六十八條的起草材料。

附件三

「附件三：在香港特別行政區實施的全國性法律¹¹」

下列全國性法律，自一九九七年七月一日起由香港特別行政區在當地公布或立法實施。

- 一、《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》
- 二、《關於中華人民共和國國慶日的決議》
- 三、《中央人民政府公布中華人民共和國國徽的命令》附：國徽圖案、說明、使用辦法
- 四、《中華人民共和國政府關於領海的聲明》
- 五、《中華人民共和國國籍法》

11 關於對列於附件三的法律作出的增減，請參閱：

- a. 《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律增減的決定》(1997年7月1日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十六次會議通過)；
- b. 《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定》(1998年11月4日通過)；
- c. 《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定》(2005年10月27日通過)；
- d. 《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定》(2017年11月4日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議通過)；及
- e. 《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定》(2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過)。

六、《中華人民共和國外交特權與豁免條例》¹²」

《中英聯合聲明》並無提及全國性法律在香港特區適用的問題。《起草過程概覽》的起草資料顯示，¹³ 附件三共經歷三稿，第一稿於1989年2月發布。第一至第三稿文本一直維持不變。附件三的第一至第三稿為：

「下列全國性法律，自一九九七年七月一日起由香港特別行政區在當地公佈或立法實施。

一、《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》

二、《關於中華人民共和國國慶日的決議》

三、《中央人民政府公布中華人民共和國國徽的命令》
附：國徽圖案、說明、使用辦法

四、《中華人民共和國政府關於領海的聲明》

五、《中華人民共和國國籍法》

六、《中華人民共和國外交特權與豁免條例》」

自1997年7月1日起，人大常委曾多次對列於附件三的法律作出增減。¹⁴

12 列於附件三的全國性法律：

《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》；
《關於中華人民共和國國慶日的決議》；
《中華人民共和國政府關於領海的聲明》；
《中華人民共和國國籍法》；
《中華人民共和國外交特權與豁免條例》；
《中華人民共和國國旗法》；
《中華人民共和國領事特權與豁免條例》；
《中華人民共和國國徽法》；
《中華人民共和國領海及毗連區法》；
《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》；
《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》；
《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》
《中華人民共和國國歌法》；
《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》。

13 《起草過程概覽》，下冊，第1239 - 1243頁。

14 見註腳11。

附件三的第一稿制定前，關於全國性法律在香港特區適用的問題，內地草委訪港小組有下述意見：「建國以來全國人大所制定的全國性法律大部份都不適用於香港，包括民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法、商法（經濟方面的法律）等都不適用於香港。實際上只有七種是對香港適用的，包括(1)一九四九年關於國都、紀年、國歌、國旗的決定；(2)國慶；(3)國徽；(4)一九五八年中國政府關於領海的聲明；(5)一九八六年由人大常委通過的外交特權及豁免的聲明；(6)全國人大代表選舉法；(7)國籍法。¹⁵ 而這些法律都是香港特區自己沒法制立的，但這些問題又必須有法律來作依據。再者，有些全國性法律雖是屬國防外交的，但卻對香港不適用，如兵役法就不適用於香港。有建議將這些適用於香港的全國性法律寫入基本法，便能使香港人安心，但這是有不妥之處的，因為將來若再有這一類的全國性法律，難道要改基本法嗎？為求盡量避免修改基本法，故有另一建議，就是將那些全國性法律寫在附件，因增加或修改附件是較容易的。這個提議可以研究。」¹⁶

諮委會亦收集到建議將全國性法律列於附件：把那些現有體現國家統一和領土完整，並應適用於香港的六條中國法律先列在基本法附件內，如將來有新的中國法律要適用於香港，就可修改基本法附件而把它們加進基本法內。修改附件的程序可參考意見稿第四十五條¹⁷ 和第六十七條¹⁸ 「由全國人大常委批准和香港特別行政區立法機關三分之二多數及行政長官通過」；然後香港特區立法機關可再立法實施這些列於附件內的法律。理由是：可讓香港人清楚知道哪些全國性法律在香港特區有法律的效力；這一些中國法律仍可適用於香港特區，並由於附於《基本法》內，可以順理成章成為香港特區法律的一部份；這附件由於可以修改，所以仍能有足夠彈性去照顧將來的需要；由於這些中國法律是附

15 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(四)《適用於香港特區的中國法律》闡述了該七種適用於香港特區的法律。《起草過程概覽》，下冊，第1240 - 1241頁。

16 1988年8月3日基本法諮詢委員會秘書處參考資料(一)《內地草委訪港小組就基本法(草案)徵求意見稿一些問題的回應輯錄(一九八八年六月四日至十七日)》。《起草過程概覽》，下冊，第1239 - 1240頁。

17 即現時的《基本法》第四十五條。

18 即現時的《基本法》第六十八條。

於《基本法》內，而不只是由香港特區直接立法實施，那麼這些中國法律在適用香港特區後就仍可擁有足夠的權威和信服性；香港特區可在每一條中國法律適用於香港特區的過程中都有權參與，這就可平復了香港特區對中共的疑慮；對於有些需要以主權國名義或需要中央人民政府之權威去制定之法律，如國籍法和有關外交豁免及特權的法律，中央人民政府在制定有關法律後，可通過修改《基本法》附件，使其得以在香港特區實施；全國人大、人大常委可經由國務院以行政指令方式直接為香港特區立法，有違《中英聯合聲明》的規定。強行引入，會引起抗拒和信心危機，妨礙香港特區高度自治。¹⁹

關於本附件和《基本法》第十八條的關係，1989年1月9日《中央與香港特別行政區關係專題小組對條文修改情況的報告》中有下述的說明：「……徵求意見稿第十七條²⁰第三款規定，適用於香港特別行政區的全國性法律為『有關國防、外交的法律以及其他有關體現國家統一和領土完整並且按本法規定不屬於香港特別行政區高度自治範圍的法律。』由於有些人士認為『體現國家統一和領土完整』的法律含意不夠清楚，容易產生解釋上的困難。因此建議採用將須在香港特別行政區適用的全國性法律列在一個表內，作為基本法的附件。本組委員們經過討論，同意採納這個建議：（一）刪去了『體現國家統一和領土完整』的提法，將委員們認為截至目前為止應在香港特別行政區適用的七個全國性法律列於一張表內，作為基本法的附件三；（二）對列於附件三的法律的增減程序作了具體規定；……」²¹

1989年2月15日姬鵬飛主任委員《關於提請全國人大常委會審議《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及有關文件的報告》中亦有關於全國性法律適用香港特區的說明：「關於少數全國性法律適用香港的問題，由於香港特別行政區實行的是不同於內地的制度、政策和法律體系，全國性法律一般不在那裡適

19 1988年10月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1241頁。

20 即現時的《基本法》第十八條。

21 載於1989年1月《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第八次全體會議文件匯編》。《起草過程概覽》，下冊，第1241 - 1242頁。

用。但作為我國的一個地方行政區域，必然又有少數關於國防、外交和不屬於特別行政區自治範圍的全國性法律要在那裡實施。對此，基本法（草案）第十八條及附件三作出了規定，既明確了適用於香港特別行政區的全國性法律的類別和數量，也便於今後作出必要的增減。」²²

附件三的第二稿制定前，諮委會收集到建議將附件三的第五款改為：「《中華人民共和國國籍法》及憲法中有關香港特別行政區的條例。」²³ 建議沒有被採納。

此外，有意見認為修改附件三的程序應與修改《基本法》一樣，即依第一百五十八條²⁴ 的規定，要全國人大通過。²⁵ 修改附件三的程序可見於現時的《基本法》第十八條第三款：「全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。」

22 《起草過程概覽》，下冊，第1242頁。

23 1989年11月基本法諮詢委員會《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)諮詢報告第三冊——條文總報告》。《起草過程概覽》，下冊，第1242頁。

24 即現時的《基本法》第一百五十九條。

25 同註腳22。

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的解釋

（1999年6月26日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議通過）

第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議審議了國務院《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的議案》。國務院的議案是應香港特別行政區行政長官根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十三條和第四十八條第（二）項的有關規定提交的報告提出的。鑒於議案中提出的問題涉及香港特別行政區終審法院1999年1月29日的判決對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款的解釋，該有關條款涉及中央管理的事務和中央與香港特別行政區的關係，終審法院在判決前沒有依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定請全國人民代表大會常務委員會作出解釋，而終審法院的解釋又不符合立法原意，經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第（四）項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的規定，作如下解釋：

一、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款關於「中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續」的規定，是指各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，不論以何種事由要求進入香港特別行政區，均須依照國家有關法律、行政法規的規定，向其所在地區的有關機關申請辦理批准手續，並須持有有關機關製發的有效證件方能進入香港特別行政區。各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，進入香港特

別行政區，如未按國家有關法律、行政法規的規定辦理相應的批准手續，是不合法的。

二、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款前三項規定：「香港特別行政區永久性居民為：（一）在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民；（二）在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民；（三）第（一）、（二）兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女」。其中第（三）項關於「第（一）、（二）兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女」的規定，是指無論本人是在香港特別行政區成立以前或以後出生，在其出生時，其父母雙方或一方須是符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款第（一）項或第（二）項規定條件的人。本解釋所闡明的立法原意以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款其他各項的立法原意，已體現在1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會第四次全體會議通過的《關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十四條第二款的意見》中。

本解釋公布之後，香港特別行政區法院在引用《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款時，應以本解釋為準。本解釋不影響香港特別行政區終審法院1999年1月29日對有關案件判決的有關訴訟當事人所獲得的香港特別行政區居留權。此外，其他任何人是否符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款第（三）項規定的條件，均須以本解釋為準。

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋

(2004年4月6日第十屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議通過)

第十屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議審議了委員長會議關於提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋(草案)》的議案。經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》第七條「二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准」的規定和附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》第三條「二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案」的規定，作如下解釋：

一、上述兩個附件中規定的「二〇〇七年以後」，含二〇〇七年。

二、上述兩個附件中規定的二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序「如需」修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改。

三、上述兩個附件中規定的須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准或者備案，是指行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法及立法會法案、議案的表決程序修改時必經的法律程序。只有經過上述程序，包括最後全國人民代表大會常務委員會依法批准或者備

案，該修改方可生效。是否需要進行修改，香港特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條和第六十八條規定，根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法及立法會法案、議案表決程序的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出。

四、上述兩個附件中規定的行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序如果不作修改，行政長官的產生辦法仍適用附件一關於行政長官產生辦法的規定；立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序仍適用附件二關於第三屆立法會產生辦法的規定和附件二關於法案、議案的表決程序的規定。

現予公告。

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款的解釋

(2005年4月27日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議通過)

第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議審議了國務院《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款的議案》。根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，並徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款的規定，作如下解釋：

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款中規定：「行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。」其中「依本法第四十五條的規定產生新的行政長官」，既包括新的行政長官應依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條規定的產生辦法產生，也包括新的行政長官的任期應依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條規定的產生辦法確定。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條第三款規定：「行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。」附件一第一條規定：「行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。」第二條規定：「選舉委員會每屆任期五年。」第七條規定：「二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」上述規定表明，二〇〇七年以前，在行政長官由任期五年的選舉委員會選出的制度安排下，如出現行政長官未任滿《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十六條規定的五年任期導致行政長官缺位的情況，新的行政長官的任期應為原行政長官的剩餘任期；二〇〇七年以後，

如對上述行政長官產生辦法作出修改，屆時出現行政長官缺位的情況，新的行政長官的任期應根據修改後的行政長官具體產生辦法確定。

現予公告。

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的解釋

（2011年8月26日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議通過）

第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議審議了委員長會議關於提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第十三條第一款和第十九條的解釋（草案）》的議案。委員長會議的議案是應香港特別行政區終審法院依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定提請全國人民代表大會常務委員會解釋《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關規定的報告提出的。

香港特別行政區終審法院在審理一起與剛果民主共和國有關的案件時，涉及香港特別行政區是否應適用中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策的問題。為此，香港特別行政區終審法院依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定，提請全國人民代表大會常務委員會解釋如下問題：「(1)根據第十三條第一款的真正解釋，中央人民政府是否有權力決定中華人民共和國的國家豁免規則或政策；(2)如有此權力的話，根據第十三條第一款和第十九條的真正解釋，香港特別行政區（『香港特區』）（包括香港特區的法院）是否：①有責任援用或實施中央人民政府根據第十三條第一款所決定的國家豁免規則或政策；或②反之，可隨意偏離中央人民政府根據第十三條第一款所決定的國家豁免規則或政策，並採取一項不同的規則；(3)中央人民政府決定國家豁免規則或政策是否屬於《基本法》第十九條第三款第一句中所說的『國防、外交等國家行為』；以及(4)香港特區成立後，第十三條第一款、第十九條和香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位，對香港原有（即1997年7月1日之前）的有關國家豁免的普通法（如果這些法律與中央人民政府根據第十三條第一款所決定的國家豁免規則或政策有抵觸）所帶

來的影響，是否令到這些普通法法律，須按照《基本法》第八條和第一百六十條及於1997年2月23日根據第一百六十條作出的《全國人民代表大會常務委員會的決定》的規定，在適用時作出必要的變更、適應、限制或例外，以確保關於這方面的普通法符合中央人民政府所決定的國家豁免規則或政策。」香港特別行政區終審法院上述提請解釋的做法符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定。

根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第（四）項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條的規定，並徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會就香港特別行政區終審法院提請解釋的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的規定以及相關問題，作如下解釋：

一、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第(1)個問題。依照《中華人民共和國憲法》第八十九條第（九）項的規定，國務院即中央人民政府行使管理國家對外事務的職權，國家豁免規則或政策屬於國家對外事務中的外交事務範疇，中央人民政府有權決定中華人民共和國的國家豁免規則或政策，在中華人民共和國領域內統一實施。基於上述，根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款關於「中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務」的規定，管理與香港特別行政區有關的外交事務屬於中央人民政府的權力，中央人民政府有權決定在香港特別行政區適用的國家豁免規則或政策。

二、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第(2)個問題。依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和本解釋第一條的規定，中央人民政府有權決定在香港特別行政區適用的國家豁免規則或政策；依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十九條和本解釋第三條的規定，香港特別行政區法院對中央人民政府決定國家豁免規則或政策的行為無管轄權。因此，香港特別行政區法院在審理案件時遇有外國國家及其財產管轄豁免和執行豁免問題，須適用和實施中央人民政府決定適用於香港特別行政區的國家豁免規則或政策。基於上述，根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第

十九條的規定，香港特別行政區，包括香港特別行政區法院，有責任適用或實施中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策，不得偏離上述規則或政策，也不得採取與上述規則或政策不同的規則。

三、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第(3)個問題。國家豁免涉及一國法院對外國國家及其財產是否擁有管轄權，外國國家及其財產在一國法院是否享有豁免，直接關係到該國的對外關係和國際權利與義務。因此，決定國家豁免規則或政策是一種涉及外交的國家行為。基於上述，《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十九條第三款規定的「國防、外交等國家行為」包括中央人民政府決定國家豁免規則或政策的行為。

四、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第(4)個問題。依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第八條和第一百六十條的規定，香港原有法律只有在不抵觸《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的情況下才予以保留。根據《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》第四條的規定，採用為香港特別行政區法律的香港原有法律，自1997年7月1日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對香港恢復行使主權後香港的地位和《基本法》的有關規定。香港特別行政區作為中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，必須執行中央人民政府決定的國家豁免規則或政策。香港原有法律中有關國家豁免的規則必須符合上述規定才能在1997年7月1日後繼續適用。基於上述，根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的規定，依照《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》採用為香港特別行政區法律的香港原有法律中有關國家豁免的規則，從1997年7月1日起，在適用時，須作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策。

現予公告。

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條的解釋

(2016年11月7日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過)

第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議審議了委員長會議提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百零四條的解釋(草案)》的議案。經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條「香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區」的規定，作如下解釋：

一、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條規定的「擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區」，既是該條規定的宣誓必須包含的法定內容，也是參選或者出任該條所列公職的法定要求和條件。

二、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條規定相關公職人員「就職時必須依法宣誓」，具有以下含義：

(一) 宣誓是該條所列公職人員就職的法定條件和必經程序。未進行合法有效宣誓或者拒絕宣誓，不得就任相應公職，不得行使相應職權和享受相應待遇。

(二) 宣誓必須符合法定的形式和內容要求。宣誓人必須真誠、莊重地進行宣誓，必須準確、完整、莊重地宣讀包括「擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區」內容的法定誓言。

(三) 宣誓人拒絕宣誓，即喪失就任該條所列相應公職的資格。宣誓人故意宣讀與法定誓言不一致的誓言或者以任何不真誠、不莊重的方式宣誓，也屬於拒絕宣誓，所作宣誓無效，宣誓人即喪失就任該條所列相應公職的資格。

(四) 宣誓必須在法律規定的監誓人面前進行。監誓人負有確保宣誓合法進行的責任，對符合本解釋和香港特別行政區法律規定的宣誓，應確定為有效宣誓；對不符合本解釋和香港特別行政區法律規定的宣誓，應確定為無效宣誓，並不得重新安排宣誓。

三、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條所規定的宣誓，是該條所列公職人員對中華人民共和國及其香港特別行政區作出的法律承諾，具有法律約束力。宣誓人必須真誠信奉並嚴格遵守法定誓言。宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。

現予公告。

附錄一

全國人民代表大會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的決定

(1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過)

第七屆全國人民代表大會第三次會議通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，包括附件一：《香港特別行政區行政長官的產生辦法》，附件二：《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，附件三：《在香港特別行政區實施的全國性法律》，以及香港特別行政區區旗和區徽圖案。《中華人民共和國憲法》第三十一條規定：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」。香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》、按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。香港特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以香港特別行政區基本法為依據。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》自1997年7月1日起實施。

附錄二

香港特別行政區基本法起草委員會名單

主任委員

姬鵬飛

副主任委員

安子介 包玉剛 許家屯 費彝民 胡 繩

費孝通 王漢斌 李國寶

委 員 (按姓名筆劃排列)

馬 臨	王漢斌	王叔文	王鐵崖	毛鈞年
包玉剛	鄺廣傑*	司徒華*	鄔維庸	劉皇發
安子介	許家屯	許崇德	芮 沐	李 後
李國寶	李柱銘*	李裕民	李福善	李嘉誠
蕭蔚雲	吳大琨	吳建璠	張友漁	陳 欣(女)
陳 楚	邵天任	林亨元	周 南	鄭正訓
鄭偉榮	項淳一	榮毅仁	胡 繩	柯在鏢
查良鏞*	查濟民	費孝通	費彝民	勇龍桂
莫應淮	賈 石	錢偉長	錢昌照	郭棣活
容永道	姬鵬飛	黃麗松	黃保欣	釋覺光
魯 平	裘劭恒	雷潔瓊(女)	廖 暉	廖瑤珠(女)
端木正	譚惠珠(女)	譚耀宗	霍英東	

秘書長

李 後

副秘書長

魯 平 毛鈞年

*已辭職者

附錄三

香港特別行政區基本法諮詢委員會委員名單

文 樓	文世昌	文漢明	毛鈞年	王英偉	王敏剛
王敏超	王寬誠	卡法拉利	司徒輝	田北俊	白納德
石 慧	伍淑清	安子介	朱祖涵	江德仁	何文法
何定鈞*	何承天	何鍾泰	何鴻燊	余立仁	利榮康
吳 坦	吳少鵬	吳光正	吳多泰	吳康民	吳夢珍
吳蔚奇*	吳錦泉	吳耀東	岑才生	李 奇	李永達
李仲賢	李國章	李啟宇	李啟明	李紹基*	李連生
李景行	李福兆	杜葉錫恩	沙理士	沈日昌	沈本瑛
沈茂輝	阮北耀	周永新	屈 超	林光宇	林邦莊
林寶榮	祁天順	邵友保	邱錫蕃	姚偉梅	查伍小貞
查良鏞	胡法光	胡菊人	唐翔千	夏文浩	夏利萊
夏其龍	孫秉樞	孫城曾	徐四民	徐是雄	徐國炯
徐慶全	馬清忠	高荅華	高家裕	高贊覺	堵綏滿
張世林	張宇人	張佑啟	張栢枝	張家敏	張振國
張健利	張雲楓	張賢登	張鑑泉	曹宏威	梁兆棠
梁林開*	梁振英	梁智鴻	梁儒盛*	脫維善	莫家榮
莊紹樑	郭元漢*	郭文藻	郭志權	陳 彬	陳子鈞
陳少感	陳永棋	陳協平	陳坤耀	陳英麟	陳曾燾
陳誠存	陸冬青	陸孝佩	陶學祁	章 麟	麥 燦
麥海華	麥理士*	曾光道	曾憲梓	曾翼生	程介南
程源鏜	馮可強	馮永祥	馮承光	馮國綸	馮華健*
馮煒光*	馮檢基	黃允畋	黃日煊*	黃永恩	黃光漢

黃匡源	黃宜弘	黃保欣	黃維城*	黃禮泉	黃麗松
楊汝萬	楊孝華	楊鐵樑	溫國勝	葉文慶	葉若林
葉敬平	葉錫安	葛達禧	董建華	鄒燦基	雷興悟*
鄔維庸	嘉道理	廖正亮	廖烈文	榮智權	蒙民偉
劉永齡	劉迺強	歐成威	潘宗光	潘振良	潘國城
潘朝彥	蔡德河	談靈鈞	鄭秀彬	鄭陶美蓉	鄭裕彤
鄭耀棠	鄭鐘偉	鄧卿意*	盧景文	錢世年	霍華彬
霍震霆	戴健文	戴斯德*	戴維信*	戴耀廷*	謝志偉
謝宜均	謝約翰	謝懷志*	鍾景輝	鍾期榮	簡福飴
鄺凱迎	鄺廣傑*	羅康瑞	羅傑志	關越強	蘇海文
顧思聰	龔志強				

* 已辭職者

附錄四

中華人民共和國香港特別行政區基本法結構（草案）

（中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次全體會議一九八六年四月二十二日通過）

說明

本草案經中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第二次會議全體委員認真討論、反復修改，於一九八六年四月二十二日通過。

本草案只是初步確定的大綱，供會後的基本法起草工作作參考。本草案還沒有能完全包括部分委員所提出的一些問題。這些問題將寫入《備忘錄》，並交有關的專題小組繼續研究。

今後在草擬具體條文的過程中，如發現本草稿有不完善之處，可以經起草委員會全體會議的同意，作必要的增刪或者調整。

目錄

序言

第一章 總則

第二章 中央與香港特別行政區的關係

第三章 香港居民的基本權利和義務

第四章 香港特別行政區的政治體制

第一節 行政長官

第二節 行政機關

第三節 立法機關

第四節 司法機關

第五節 區域組織

第六節 公務員

第五章 香港特別行政區的經濟

第六章 香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、體育和宗教

第七章 香港特別行政區的對外事務

第八章 香港特別行政區的區旗、區徽

第九章 香港特別行政區基本法的法律地位和解釋、修改

第十章 附則

序言

(一) 香港的區域範圍，歷史背景，中英聯合聲明的簽訂，香港問題的解決

(二) 在「一個國家，兩種制度」方針指導下設立香港特別行政區

(三) 根據憲法第三十一條制訂香港特別行政區基本法以維護國家主權和香港的繁榮與穩定

第一章 總則

(一) 香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的一部分，在全國人民代表大會授權下實行高度自治

(二) 行政機關和立法機關由當地人組成

(三) 不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變

(四) 保護私有財產，保護企業所有權、合法繼承權

(五) 土地的所有權、管理權和使用權

(六) 自然資源的所有權、管理權、使用權

(七) 原有法律基本不變

（八）語言、文字

第二章 中央與香港特別行政區的關係

- （一）香港特別行政區直轄於中央人民政府
- （二）外交事務由中央人民政府管理（香港特別行政區按照本法第七章及其他有關條款處理外事）
- （三）防務和駐軍由中央負責
- （四）香港特別行政區享有行政管理權（香港特別行政區在人事、治安、財政、稅收、金融、貨幣、郵政、工商業、貿易、關稅和教育、科學、文化、出入境以及其他方面的管理權）
- （五）香港特別行政區享有立法權
- （六）香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權
- （七）全國人民代表大會和國務院授予香港特別行政區的其他職權
- （八）香港特別行政區的代表得參與國家事務的管理
- （九）中央所屬各部門、各省、自治區、直轄市同香港特別行政區的關係（但不得干預特別行政區的內部事務）

第三章 香港居民的基本權利和義務

- （一）香港居民的定義
- （二）選舉權和被選舉權
- （三）言論、出版、集會、結社、組織和參加工會的自由、罷工、遊行自由
- （四）人身自由
- （五）住宅不受侵犯，通信自由
- （六）遷徙和出入國境自由
- （七）宗教和信仰自由

- (八) 選擇職業的自由、學術研究自由
- (九) 有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師在法庭上為其代理以及獲得司法補救。居民有權依法對行政部門的行為向法院申訴
- (十) 依法享受社會福利的權利。退休、離職公務員的福利待遇受保護
- (十一) 保障婚姻自由、保障自願生育的權利
- (十二) 《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定將繼續有效
- (十三) 享有由普通法所保障的其他權利和自由
- (十四) 居住在香港的其他人的合法權益受保護
- (十五) 新界原居民的合法權益受保護
- (十六) 香港居民有遵守基本法和香港特別行政區一切法律的義務

第四章 香港特別行政區的政治體制

第一節 行政長官

- (一) 行政長官的產生和任免
- (二) 行政長官的任期
- (三) 行政長官的職權

第二節 行政機關

- (一) 行政機關的組織形式和組成人員的產生和任免
- (二) 行政機關主要官員的任期
- (三) 行政機關的職權
- (四) 行政機關和立法機關的關係

第三節 立法機關

- (一) 立法機關的組成和產生辦法
- (二) 立法機關組成人員的任期

- (三) 立法機關的職權
- (四) 會議的召集和立法程序
- (五) 立法機關組成人員的職責和權利

第四節 司法機關

- (一) 司法機關的組織體系
- (二) 司法機關的職權
- (三) 法官和其他司法人員的任免
- (四) 獨立審判
- (五) 陪審制度
- (六) 辯護原則
- (七) 刑事檢控
- (八) 同各省、自治區、直轄市在司法方面的聯繫
- (九) 司法互助

第五節 區域組織

區域組織的職能和產生

第六節 公務員

第五章 香港特別行政區的經濟

- (一) 財政管理，稅收政策
- (二) 金融制度和政策（國際金融中心，港幣的流通和發行，不實行外匯管制政策，外匯、黃金、證券、期貨市場繼續開放）
- (三) 自由貿易政策（自由港，單獨的關稅地區，單獨享有出口配額、關稅優惠和其他類似安排，產地來源證的簽發）
- (四) 製造業等工業政策
- (五) 商業、旅遊業、房地產業政策
- (六) 航運管理和民航管理

第六章 香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、體育和宗教

- (一) 教育制度和教育政策
- (二) 科技政策
- (三) 文化政策。體育事業
- (四) 宗教政策
- (五) 專業人士的專業資格問題
- (六) 其他社會事務

第七章 香港特別行政區的對外事務

- (一) 參與有關的外交談判
- (二) 參加有關的國際組織、國際會議，簽訂和履行有關國際協定
- (三) 國際協定在香港的適用問題
- (四) 簽發護照和其它旅行證件的問題
- (五) 同外國或外地區互免簽證的問題
- (六) 在外國或外地區設立官方、半官方的經濟貿易機構
- (七) 外國或外地區在香港設立機構的條件和程序

第八章 香港特別行政區的區旗、區徽

- (一) 除掛國旗和國徽外，可使用區旗和區徽
- (二) 香港特別行政區的區旗
- (三) 香港特別行政區的區徽

第九章 香港特別行政區基本法的法律地位和解釋、修改

- (一) 基本法的法律地位以及它與憲法的關係
- (二) 對基本法的解釋

(三) 對基本法的修改

第十章 附則

(一) 香港特別行政區第一屆政府的產生

(二) 原有法律的延續和原有證件、契約的繼續有效問題

(三) 基本法的生效

附錄五

全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定

(1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過)

一、香港特別行政區第一屆政府和立法會根據體現國家主權、平穩過渡的原則產生。

二、在1996年內，全國人民代表大會設立香港特別行政區籌備委員會，負責籌備成立香港特別行政區的有關事宜，根據本決定規定第一屆政府和立法會的具體產生辦法。籌備委員會由內地和不少於50%的香港委員組成，主任委員和委員由全國人民代表大會常務委員會委任。

三、香港特別行政區籌備委員會負責籌組香港特別行政區第一屆政府推選委員會（以下簡稱推選委員會）。

推選委員會全部由香港永久性居民組成，必須具有廣泛代表性，成員包括全國人民代表大會香港地區代表、香港地區全國政協委員的代表、香港特別行政區成立前曾在香港行政、立法、諮詢機構任職並有實際經驗的人士和各階層、界別中具有代表性的人士。

推選委員會由400人組成，比例如下：

工商、金融界	25%
專業界	25%
勞工、基層、宗教界等	25%
原政界人士、香港地區全國人大代表、 香港地區全國政協委員的代表	25%

四、推選委員會在當地以協商方式、或協商後提名選舉，推舉第一任行政長官人選，報中央人民政府任命。第一任行政長官的任期與正常任期相同。

五、第一屆香港特別行政區政府由香港特別行政區行政長官按香港特別行政區基本法規定負責籌組。

六、香港特別行政區第一屆立法會由60人組成，其中分區直接選舉產生議員20人，選舉委員會選舉產生議員10人，功能團體選舉產生議員30人。原香港最後一屆立法局的組成如符合本決定和香港特別行政區基本法的有關規定，其議員擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、願意效忠中華人民共和國香港特別行政區並符合香港特別行政區基本法規定條件者，經香港特別行政區籌備委員會確認，即可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。

香港特別行政區第一屆立法會議員的任期為兩年。

附錄六

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》英文本的決定

(1990年6月28日通過)

第七屆全國人民代表大會常務委員會第十四次會議決定：全國人民代表大會法律委員會主持審定的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》英譯本為正式英文本，和中文本同樣使用；英文本中的用語的含義如果有與中文本有出入的，以中文本為準。

附錄七

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國國籍法》在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋

(1996年5月15日第八屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議通過)

根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十八條和附件三的規定，《中華人民共和國國籍法》自1997年7月1日起在香港特別行政區實施。考慮到香港的歷史背景和現實情況，對《中華人民共和國國籍法》在香港特別行政區實施作如下解釋：

一、凡具有中國血統的香港居民，本人出生在中國領土（含香港）者，以及其他符合《中華人民共和國國籍法》規定的具有中國國籍的條件者，都是中國公民。

二、所有香港中國同胞，不論其是否持有「英國屬土公民護照」或者「英國國民（海外）護照」，都是中國公民。自1997年7月1日起，上述中國公民可繼續使用英國政府簽發的有效旅行證件去其他國家或地區旅行，但在香港特別行政區和中華人民共和國其他地區不得因持有上述英國旅行證件而享有英國的領事保護的權利。

三、任何在香港的中國公民，因英國政府的「居英權計劃」而獲得的英國公民身份，根據《中華人民共和國國籍法》不予承認。這類人仍為中國公民，在香港特別行政區和中華人民共和國其他地區不得享有英國的領事保護的權利。

四、在外國有居留權的香港特別行政區的中國公民，可使用外國政府簽發的有關證件去其他國家或地區旅行，但在香港特別行政區和中華人民共和國其他地區不得因持有上述證件而享有外國領事保護的權利。

五、香港特別行政區的中國公民的國籍發生變更，可憑有效證件向香港特別行政區受理國籍申請的機關申報。

六、授權香港特別行政區政府指定其入境事務處為香港特別

行政區受理國籍申請的機關，香港特別行政區入境事務處根據《中華人民共和國國籍法》和以上規定對所有國籍申請事宜作出處理。

附錄八

全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會關於實施 《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條 第二款的意見

(1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會第
四次全體會議通過)

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二對香港特別行政區永久性居民的問題作出了規定。為了實施上述規定，特提出以下意見，以備香港特別行政區制定實施細則時參照。

一、基本法第二十四條第二款第（一）項規定的在香港出生的中國公民，是指父母雙方或一方合法定居在香港期間所生的子女，不包括非法入境、逾期居留或在香港臨時居留的人在著港期間所生的子女。

二、下述情況不被視為基本法第二十四條第二款第（二）項和第（四）項規定的在香港「通常居住」：

- (1)非法入境或於非法入境後獲入境處處長准許留在香港；
- (2)在違反逗留期限或其他條件的情況下留在香港；
- (3)以難民身份留在香港；
- (4)在香港被依法羈留或被法院判處監禁；
- (5)根據政府的專項政策獲准留在香港。

三、基本法第二十四條第二款第（二）項規定的中國公民在香港通常居住「連續七年」的計算方法，應為任何時間的連續七年；基本法第二十四條第二款第（四）項規定的非中國籍人在香港通常居住「連續七年」的計算方法，應為緊接其申請成為香港特別行政區永久性居民之前的連續七年。

四、基本法第二十四條第二款第（三）項規定的在香港以外

出生的中國籍子女，在本人出生時，其父母雙方或一方須是根據基本法第二十四條第二款第（一）項或第（二）項已經取得香港永久性居民身份的人。

五、基本法第二十四條第二款第（四）項規定的非中國籍人以香港為永久居住地的具體要求為：

1. 該人須在申請成為香港特別行政區永久性居民時依法簽署一份聲明，表示願意以香港為永久居住地；

2. 該人在作上述聲明時須如實申請以下個人情況，供香港特別行政區政府審批其永久性居民身份時參考：

(a)在香港有無住所（慣常居所）；

(b)家庭主要成員（配偶及未成年子女）是否通常在香港居住；

(c)在香港有無正當職業或穩定的生活來源；

(d)在香港是否依法納稅。

3. 該人須對聲明中申報上述情況的真實性承擔法律責任，香港特別行政區政府有權在需要時要求申報人提供必要的證明文件和資料，如發現申報人所作的申報與事實不符，可依法作出處理包括注銷其永久性居民身份證。

4. 已取得香港永久性居民身份的非中國籍人，除特殊原因外，如在通常規定的時間限度內（時間限度由香港特別行政區規定）連續不在香港居住，即喪失以香港為永久居住地的條件，可依法注銷其永久性居民身份證，不再享有香港居留權；但可依法進入香港和不受條件限制在香港居住和工作，在符合基本法第二十四條第二款有關規定的條件時可成為香港特別行政區永久性居民。

六、基本法第二十四條第二款第（五）項規定的非中國籍人在香港所生的未滿21周歲子女，在本人出生時或出生後，其父母雙方或一方須是根據基本法第二十四條第二款第（四）項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滿21周歲後，在符合基本法第二十四條第二款的其他有關規定的條件時可享有香港永久性居民身份。

七、對在香港特別行政區成立以前持香有港永久性居民身份證並享有香港居留權的人，作如下安排：

1. 在香港出生或在香港通常居住連續滿7年的中國公民，其所持有的香港永久性居民身份證在1991年7月1日後繼續有效，享有香港特別行政區居留權。

2. 香港特別行政區成立前具有香港永久性居民身份的人，移民海外後在1997年6月30日前以外國公民身份返回香港定居，其所持有的香港永久性居民身份證在1997年7月1日後繼續有效，享有特別行政區居留權。

3. 香港特別行政區成立前具有香港永久性居民身份的人，如其連續不在香港居住的時間已超過規定的時間限度，而在1997年7月1日後以外國公民身份返回香港定居，其所持有的香港永久性居民身份證應依法注銷，不再享有香港居留權，但可依法進入香港和不受條件限制在香港居住和工作，在符合基本法第二十四條有關規定的條件時成為香港特別行政區永久性居民。

附錄九

全國人民代表大會常務委員會關於根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百六十條處理香港原有法律的決定

(1997年2月23日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過)

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(以下簡稱《基本法》)第一百六十條規定：「香港特別行政區成立時，香港原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣布為同本法抵觸者外，採用為香港特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定的程序修改或停止生效。」第八條規定：「香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。」第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議根據上述規定，審議了香港特別行政區籌備委員會關於處理香港原有法律問題的建議，決定如下：

一、香港原有法律，包括普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同《基本法》抵觸者外，採用為香港特別行政區法律。

二、列於本決定附件一的香港原有的條例及附屬立法抵觸《基本法》，不採用為香港特別行政區法律。

三、列於本決定附件二的香港原有的條例及附屬立法的部分條款抵觸《基本法》，抵觸的部分條款不採用為香港特別行政區法律。

四、採用為香港特別行政區法律的香港原有法律，自1997年7月1日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對香港恢復行使主權後香港的地位和《基本法》的有關規定，如《新界土地(豁免)條例》在適用時應符合上述原則。

除符合上述原則外，原有的條例或附屬立法中：

（一）規定與香港特別行政區有關的外交事務的法律，如與在香港特別行政區實施的全國性法律不一致，應以全國性法律為準，並符合中央人民政府享有的國際權利和承擔的國際義務。

（二）任何給予英國或英聯邦其他國家或地區特權待遇的規定，不予保留，但有關香港與英國或英聯邦其他國家或地區之間互惠性規定，不在此限。

（三）有關英國駐香港軍隊的權利、豁免及義務的規定，凡不抵觸《基本法》和《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》的規定者，予以保留，適用於中華人民共和國中央人民政府派駐香港特別行政區的軍隊。

（四）有關英文的法律效力高於中文的規定，應解釋為中文和英文都是正式語文。

（五）在條款中引用的英國法律的規定，如不損害中華人民共和國的主權和不抵觸《基本法》的規定，在香港特別行政區對其作出修改前，作為過渡安排，可繼續參照適用。

五、在符合第四條規定的條件下，採用為香港特別行政區法律的香港原有法律，除非文意另有所指，對其中的名稱或詞句的解釋或適用，須遵循本決定附件三所規定的替換原則。

六、採用為香港特別行政區法律的香港原有法律，如以後發現與《基本法》相抵觸者，可依照《基本法》規定的程序修改或停止生效。

附件一

香港原有法律中下列條例及附屬立法抵觸《基本法》，不採用為香港特別行政區法律：

1. 《受託人（香港政府證券）條例》（香港法例第77章）；
2. 《英國法律應用條例》（香港法例第88章）；
3. 《英國以外婚姻條例》（香港法例第180章）；
4. 《華人引渡條例》（香港法例第235章）；

5. 《香港徽幟（保護）條例》（香港法例第315章）；
6. 《國防部大臣（產業承繼）條例》（香港法例第193章）；
7. 《皇家香港軍團條例》（香港法例第199章）；
8. 《強制服役條例》（香港法例第246章）；
9. 《陸軍及皇家空軍法律服務處條例》（香港法例第286章）；
10. 《英國國籍（雜項規定）條例》（香港法例第186章）；
11. 《1981年英國國籍法（相應修訂）條例》（香港法例第373章）；
12. 《選舉規定條例》（香港法例第367章）；
13. 《立法局（選舉規定）條例》（香港法例第381章）；
14. 《選區分界及選舉事務委員會條例》（香港法例第432章）。

附件二

香港原有法律中下列條例及附屬立法的部分條款抵觸《基本法》，不採用為香港特別行政區法律：

1. 《人民入境條例》（香港法例第115章）第2條中有關「香港永久性居民」的定義和附表一「香港永久性居民」的規定；
2. 任何為執行在香港適用的英國國籍法所作出的規定；
3. 《市政局條例》（香港法例第101章）中有關選舉的規定；
4. 《區域市政局條例》（香港法例第385章）中有關選舉的規定；
5. 《區議會條例》（香港法例第366章）中有關選舉的規定；
6. 《舞弊及非法行為條例》（香港法例第288章）中的附屬立法A《市政局、區域市政局以及議會選舉費用令》、附屬立法C《立法局決議》；
7. 《香港人權法案條例》（香港法例第383章）第2條第（3）

款有關該條例的解釋及應用目的的規定，第3條有關「對先前法例的影響」和第4條有關「日後的法例的釋義」的規定；

8. 《個人資料（私隱）條例》（香港法例第486章）第3條第（2）款有關該條例具有凌駕地位的規定；

9. 1992年7月17日以來對《社團條例》（香港法例第151章）的重大修改；

10. 1995年7月27日以來對《公安條例》（香港法例第245章）的重大修改。

附件三

採用為香港特別行政區法律的香港原有法律中的名稱或詞句在解釋或適用時一般須遵循以下替換原則：

1. 任何提及「女王陛下」、「王室」、「英國政府」及「國務大臣」等相類似名稱或詞句的條款，如該條款內容是關於香港土地所有權或涉及《基本法》所規定的中央管理的事務和中央與香港特別行政區的關係，則該等名稱或詞句應相應地解釋為中央或中國的其他主管機關，其他情況下應解釋為香港特別行政區政府。

2. 任何提及「女王會同樞密院」或「樞密院」的條款，如該條款內容是關於上訴權事項，則該等名稱或詞句應解釋為香港特別行政區終審法院，其他情況下，依第1項規定處理。

3. 任何冠以「皇家」的政府機構或半官方機構的名稱應刪去「皇家」字樣，並解釋為香港特別行政區相應的機構。

4. 任何「本殖民地」的名稱應解釋為香港特別行政區；任何有關香港領域的表述應依照國務院頒布的香港特別行政區行政區域圖作出相應解釋後適用。

5. 任何「最高法院」及「高等法院」等名稱或詞句應相應地解釋為高等法院及高等法院原訟法庭。

6. 任何「總督」、「總督會同行政局」、「布政司」、「律政司」、「首席按察司」、「政務司」、「憲制事務司」、「海關總監」及「按察司」等名稱或詞句應相應地解釋為香港特別行

政區行政長官、行政長官會同行政會議、政務司長、律政司長、終審法院首席法官或高等法院首席法官、民政事務局局長、政制事務局局長、海關關長及高等法院法官。

7. 在香港原有法律中文文本中，任何有關立法局、司法機關或行政機關及其人員的名稱或詞句應相應地依照《基本法》的有關規定進行解釋和適用。

8. 任何提及「中華人民共和國」和「中國」等相類似名稱或詞句的條款，應解釋為包括台灣、香港和澳門在內的中華人民共和國；任何單獨或同時提及大陸、台灣、香港和澳門的名稱或詞句的條款，應相應地將其解釋為中華人民共和國的一個組成部分。

9. 任何提及「外國」等相類似名稱或詞句的條款，應解釋為中華人民共和國以外的任何國家或地區，或者根據該項法律或條款的內容解釋為「香港特別行政區以外的任何地方」；任何提及「外籍人士」等相類似名稱或詞句的條款，應解釋為中華人民共和國公民以外的任何人士。

10. 任何提及「本條例的條文不影響亦不得視為影響女王陛下、其儲君或其繼位人的權利」的規定，應解釋為「本條例的條文不影響亦不得視為影響中央或香港特別行政區政府根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利」。

附錄十

中華人民共和國常駐聯合國代表秦華孫
大使就多邊國際條約適用於香港特別行政區
事項致聯合國秘書長的照會

聯合國秘書長

科菲·安南先生閣下

閣下：

根據一九八四年十二月十九日簽署的《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》（以下簡稱《聯合聲明》），中華人民共和國將於一九九七年七月一日起對香港恢復行使主權。自該日起，香港將成為中華人民共和國的一個特別行政區。

根據《聯合聲明》附件一《中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明》第一節、中華人民共和國全國人民代表大會於一九九〇年四月四日通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）第十二條、第十三條和第十四條的規定，除外交和國防事務屬中華人民共和國中央人民政府負責管理外，香港特別行政區享有高度自治權。此外，根據《聯合聲明》附件一第十一節和《基本法》第一百五十三條的規定，中華人民共和國尚未參加但已適用於香港的國際協議仍可繼續適用。

為此目的，我謹代表中華人民共和國政府通知閣下如下：

一、本照會附件一所列的、中華人民共和國是當事方的條約，在下列任一情形下，自一九九七年七月一日起將適用於香港特別行政區：

（一）一九九七年七月一日前適用於香港；

（二）屬於外交、國防類或根據條約的性質和規定必須適用於國家全部領土；

(三) 一九九七年七月一日前未適用於香港，但已決定自該日起適用於香港特別行政區（附件一中註有單星標記）。

二、本照會附件二所列的、中華人民共和國尚不是當事方，但一九九七年七月一日前適用於香港的各項條約，自一九九七年七月一日起繼續適用於香港特別行政區。

《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定，自一九九七年七月一日起將繼續有效。

三、上述附件所列各項條約，包括有關修訂、議定書、保留和聲明自一九九七年七月日起適用於香港特別行政區所需的手續，中華人民共和國政府已另行辦理。

四、未列入本照會上述附件的、中華人民共和國是當事方或將成為當事方的其他條約，如決定將適用於香港特別行政區，中華人民共和國政府將另行辦理有關手續。為避免疑問，對屬於外交、國防類或根據條約的性質和規定必須適用於國家全部領土的條約，中華人民共和國政府無需辦理有關手續。

中華人民共和國政府謹請閣下將本照會及附件正式記錄在案，並通知聯合國的其他成員和聯合國的專門機構。

順致最崇高的敬意！

中華人民共和國常駐聯合國代表

秦華孫（簽字）

特命全權大使

一九九七年六月二十日

一九九七年七月一日起適用於香港特別 行政區的多邊國際條約清單

附件一：

第一部分

一九九七年七月一日前中國已參加的條約

一、政治、外交、國防類

- 1、一九四五年六月二十六日《聯合國憲章》
- 2、一九四五年六月二十六日《國際法院規約》
- 3、一九四六年二月十三日《聯合國特權和豁免公約》
- 4、一九四七年十一月二十一日《聯合國專門機構特權和豁免公約》
- 5、一九六一年四月十八日《維也納外交關係公約》
- 6、一九六三年四月二十四日《維也納領事關係公約》
- 7、一九七一年十二月二十日《聯合國憲章第六十一條修正案的生效議定書》
- 8、一八九九年七月二十九日《和平解決國際爭端公約》
- 9、一九〇七年十月十八日《和平解決國際爭端公約》
- 10、一九七八年五月十九日《國際通信衛星組織特權、免除和豁免議定書》
- 11、一九二五年六月十七日《禁止在戰爭中使用窒息性、毒性或其他氣體和細菌作戰方法的議定書》
- 12、一九六七年二月十四日《拉丁美洲和加勒比禁止核武器條約第二附加議定書》
- 13、一九八一年四月十日《禁止或限制使用某些可被認為具

有過份傷害力或濫殺濫傷作用的常規武器公約》及議定書

14、一九七七年六月八日《一九四九年八月十二日日內瓦四公約關於保護國際性武裝衝突受難者的附加議定書》

15、一九七七年六月八日《一九四九年八月十二日日內瓦四公約關於保護非國際性武裝衝突受難者的附加議定書》

16、一九八六年八月八日《南太平洋無核區條約第二和第三號附加議定書》

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規模毀滅性武器條約》

18、一九八二年十二月十日《聯合國海洋法公約》

19、一九五九年十二月一日《南極條約》

20、一九四九年八月十二日《改善戰地武裝部隊傷者病者境遇之日內瓦公約》

21、一九四九年八月十二日《改善海上武裝部隊傷者病者及遇船難者境遇之日內瓦公約》

22、一九四九年八月十二日《關於戰俘待遇之日內瓦公約》

23、一九四九年八月十二日《關於戰時保護平民之日內瓦公約》

24、一九六八年七月一日《不擴散核武器條約》

25、一九七二年四月十日《禁止細菌（生物）及毒素武器的發展、生產及儲存以及銷毀這類武器的公約》

26、一九九三年一月十三日《關於禁止發展、生產、儲存及使用化學武器以及銷毀此類武器的公約》

二、禁毒類

27、經一九七二年三月二十五日議定書修訂的《一九六一年麻醉品單一公約》

28、一九七一年二月二十一日《精神藥物公約》

29、一九八八年十二月二十日《聯合國禁止非法販運麻醉藥

品和精神藥物公約》

三、國際犯罪類

30、一九四八年十二月九日《防止及懲治滅絕種族罪公約》

31、一九六三年九月十四日《關於在航空器內的犯罪和其他某些行為的公約》

32、一九七〇年十二月十六日《關於製止非法劫持航空器的公約》

33、一九七一年九月二十三日《關於製止危害民用航空安全的非法行為的公約》

34、一九七三年十二月十四日《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約》

35、一九七九年十二月十七日《反對劫持人質國際公約》

四、國際私法類

36、一九六五年十一月十五日《關於向國外送達民事或商事司法文書和司法外文書公約》

37、一九五八年六月十日《承認及執行外國仲裁裁決的公約》

五、海關類

38、一九七二年十二月二日《國際集裝箱安全公約》

*39、一九七二年十二月二日《一九七二年集裝箱關務公約》

40、一九六一年十二月六日《關於憑 ATA 報關單證臨時進口貨物海關公約》

41、一九九〇年六月二十六日《關於暫准進口的公約》

42、一九六一年六月八日《關於在展覽會、交易會、會議或類似事項中便利展出或需用物品進口的海關公約》

六、海洋污染類

43、一九六九年十一月二十九日《國際油污損害民事責任公約》及一九七六年十一月十九日議定書

44、一九六九年十一月二十九日《一九六九年國際干預公海油污事故公約》及一九七三年十一月二日議定書

45、一九七二年十二月二十九日《關於防止傾倒廢棄物和其他物質污染海洋的公約》及一九七八年對公約附件一、二關於海上焚燒條款的修訂；一九八〇年對公約附件一、二關於所列物質清單的修訂；一九八九年對公約附件三的修訂

46、經一九七八年二月十七日議定書修訂的一九七三年十一月二日《防止船舶造成污染國際公約》及附則三和附則五

七、科技類

47、一九六七年一月二十七日《關於各國探測和利用包括月球和其他天體在內外層空間活動的原則條約》

48、一九六八年四月二十二日《關於援救航天員、送回航天員及送回射入外空之物體的協定》

49、一九七二年三月二十九日《空間物體造成損失的國際責任公約》

50、一九七四年十一月十二日《關於登記射入外層空間物體的公約》

八、民航類

51、一九四四年十二月七日《國際民用航空公約》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訂議定書

52、經一九五五年海牙議定書修訂的一九二九年十月十二日《統一國際航空運輸某些規則公約》

九、商船類

53、一九六六年四月五日《國際船舶載重線公約》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《國際船舶噸位丈量公約》

55、一九七二年十月二十日《國際海上避碰規則公約》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《國際海上人命安全公約》及一九八一年、一九八三年和一九八八年修正案；一九七八年議定書和一九七八年議定書一九八一年修正案

57、一九七八年七月七日《海員培訓、發證和值班標準國際公約》及一九九五年修正案

58、一九七九年四月二十七日《國際海上搜尋救助公約》

59、一九七四年四月六日《聯合國班輪公會行為守則公約》

60、一九八九年四月二十八日《國際救助公約》

61、一九一〇年九月二十三日《一九一〇年統一船舶碰撞某些法律規定的國際公約》

62、一九七四年十二月十三日《海上旅客及其行李運輸雅典公約》及一九七六年十一月十九日議定書

63、一九六五年四月九日《便利國際海上運輸公約》及一九七三年、一九七七年和一九八六年修正案

十、投資類

64、一九六五年三月十八日《解決國家和他國國民之間投資爭端公約》

65、一九八五年十月十一日《關於建立多邊投資擔保機構的公約》

十一、衛生類

66、一九六九年七月二十五日《國際衛生條例》

十二、知識產權類

67、經一九六七年修訂的一八八三年三月二十日《保護工業產權巴黎公約》

*68、經一九七九年修訂的一八八六年九月九日《伯爾尼保護文學和藝術作品公約》

69、經一九七一年修訂的一九五二年九月六日《世界版權公約》

70、一九七一年十月二十九日《保護錄音製品製作者防止未經許可複製其錄音製品公約》

71、經一九七九年和一九八四年修訂的一九七〇年六月十九日《專利合作條約》

十三、資源類

72、一九七三年三月三日《瀕危野生動植物種國際貿易公約》

73、一九七二年十一月二十三日《保護世界文化及自然遺產公約》

74、一九四六年十二月二日《國際捕鯨公約》及一九五六年議定書

75、一九八九年三月二十二日《控制危險廢物越境轉移及其處置的巴塞爾公約》

76、一九五六年二月二十七日《東南亞和太平洋地區植物保護協定》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《保護臭氧層維也納公約》及一九八七年九月十六日《關於消耗臭氧層物質的蒙特利爾議定書》、一九九〇年六月二十九日《關於消耗臭氧層物質的蒙特利爾議定書修正案》

78、一九七一年二月二日《關於特別是作為水禽棲息地的國際重要濕地公約》

十四、郵政類

79、一九九四年九月十四日《萬國郵政公約》及最後議定書和實施細則

80、一九九四年九月十四日《萬國郵政聯盟總規則》

81、一九九四年九月十四日《郵政包裹協定》及最後議定書和實施細則

82、一九九四年九月十四日《郵政支票業務協定》

83、一九九四年九月十四日《代收貨價郵件協定》

十五、勞工類

84、一九二〇年《最低年齡（海上）公約》（第 7 號公約）

85、一九二一年《結社權利（農業）公約》（第 11 號公約）

86、一九二一年《每週休息（工業）公約》（第 14 號公約）

87、一九二一年《最低年齡（裝貨和司爐）公約》（第 15 號公約）

88、一九二一年《青年體格檢查（海上）公約》（第 16 號公約）

89、一九二五年《待遇平等（意外賠償）公約》（第 19 號公約）

90、一九二六年《海員協定條款公約》（第 22 號公約）

91、一九二六年《海員遣返公約》（第 23 號公約）

92、經修訂的一九三二年《防止意外（碼頭工人）公約》（第 32 號公約）

93、一九三五年《井下作業（婦女）公約》（第 45 號公約）

94、經修訂的一九三七年《最低年齡（工業）公約》（第 59 號公約）

95、一九七六年《三方協商（國際勞工標準）公約》（第144號公約）

十六、人權類

96、一九六五年十二月二十一日《消除一切形式種族歧視國際公約》

97、一九七九年十二月十八日《消除對婦女一切形式歧視公約》

98、一九八四年十二月十日《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》

99、一九八九年十一月二十日《兒童權利公約》

十七、貿易類

100、一九二八年十一月二十二日《國際展覽會公約》和一九七二年十一月三十日議定書、一九八二年六月二十四日修正案

十八、建立國際組織的公約

101、一九六四年七月十日《萬國郵政聯盟組織法》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議定書

102、一九五〇年十二月十五日《建立海關合作理事會公約》

103、一九五六年十月二十六日《國際原子能機構規約》

104、一九四四年七月二十二日《國際貨幣基金協定》

105、一九四四年七月二十二日《國際復興開發銀行協定》

106、一九六〇年九月二十四日《國際開發協會協定》

107、一九五五年五月二十五日《國際金融公司協定》

108、一九六七年五月三日《國際水道測量組織公約》

109、一九一九年四月十一日《國際勞工組織章程》

- 110、一九四八年三月六日《國際海事組織公約》
- 111、一九七六年九月三日《國際移動衛星組織公約》
- 112、一九七一年八月二十日《國際通信衛星組織協定》
- 113、一九四七年十月十一日《世界氣象組織章程》
- 114、一九四六年七月二十二日《世界衛生組織組織法》
- 115、經一九七九年修訂的一九六七年七月十四日《建立世界知識產權組織公約》
- 116、一九五六年六月十三日《國際刑事警察組織章程與規則》
- 117、一九四五年十月十六日《聯合國糧食及農業組織章程》
- 118、一九八八年一月八日《亞洲——太平洋水產養殖中心網絡協議》
- 119、一九九四年十一月二十四日《設立亞洲——太平洋漁業委員會協定》
- 120、一九六五年十二月四日《建立亞洲開發銀行協定》
- 121、一九八七年七月一日《亞洲及太平洋郵政聯盟組織法和最後議定書》
- 122、一九七六年三月二十七日《亞洲——太平洋地區電信組織章程》
- 123、一九八二年四月一日《亞洲和太平洋發展中心章程》
- 124、一九六八年三月二日《颱風委員會規約和議事規則》
- 125、一九九五年四月十四日《亞洲及太平洋統計研究所章程》
- 126、一九八四年五月二十一日《設立國際紡織品和服裝局的安排》
- 127、一九九二年十二月二十二日《國際電信聯盟組織法和公約》

附件二：

第二部分

一九九七年七月一日前中國未參加的條約

一、國際犯罪類

- 1、一九一〇年五月四日《禁止流通淫褻性刊物協定》及一九四九年五月四日修訂議定書
- 2、一九二三年九月十二日《禁止流通和販賣淫褻性刊物國際公約》及一九四七年十一月十二日修訂議定書
- 3、一九八八年二月二十四日《制止在為國際民用航空服務的機場上的非法暴力行為的議定書》

二、國際私法類

- 4、一九六一年十月五日《關於取消外國公文認證要求公約》
- 5、一九六一年十月五日《關於遺囑處分方式的法律衝突公約》
- 6、一九七〇年三月十八日《關於從國外調取民事或商事證據公約》
- 7、一九七〇年六月一日《承認離婚和分居公約》
- 8、一九八五年七月一日《關於信託法律適用和承認公約》
- 9、一九八〇年十月二十五日《國際性誘拐兒童民事方面公約》

三、海關類

- 10、一九二三年十一月三日《簡化海關手續國際公約》及簽約議定書

11、一九五〇年十一月二十二日《關於進口教科文用品協定》

12、一九五二年十一月七日《關於便利進口商業樣品和廣告材料國際公約》

13、一九五四年六月四日《關於便利旅遊海關公約》及《關於進口旅遊宣傳資料和材料附加議定書》

14、一九五四年六月四日《關於臨時進口私人車輛海關公約》

15、一九五六年五月十八日《關於臨時進口私用飛機、遊艇海關公約》

16、一九五六年五月十八日《關於臨時進口商用車輛海關公約》

17、一九六一年六月八日《關於臨時進口專業設備海關公約》

18、一九六〇年十二月九日《關於國際運輸中使用貨盤海關處理措施的歐洲公約》

四、海洋污染類

19、一九七一年十二月十八日《建立國際油污損害賠償基金的國際公約》及一九七六年議定書

五、科技類

20、經一九八二年議定書修訂的一九六〇年七月二十九日《關於核能方面第三方責任公約》及其一九六四年一月二十八日附加議定書

六、民航類

21、一九六一年九月十八日《統一非締約承運人所辦國際航空運輸某些規則以補充華沙公約的公約》

22、一九四四年十二月七日《國際航班過境協定》

七、商船類

23、一九一〇年九月二十三日《統一海難救助若干法律規則國際公約》

24、一九二一年四月二十日《關於過境自由的公約和規約》

25、一九二一年四月二十日《關於國際性通航水道制度公約和規約》

26、一九二一年四月二十日《承認無海岸國家懸掛船旗權利宣言》

27、一九二三年十二月九日《國際海港管理制度公約和規約》

28、一九二四年八月二十五日《統一提單的若干法律規則的國際公約》及一九六八年和一九七九年議定書

29、一九五二年五月十日《船舶碰撞中民事管轄權方面若干規則國際公約》

30、一九五二年五月十日《統一船舶碰撞或其他航行事故中刑事管轄權方面若干規則國際公約》

31、一九五二年五月十日《統一扣留海運船舶的若干規則國際公約》

32、一九七一年十月六日《特種業務客船協定》及一九七三年《特種業務客船艙室要求議定書》

33、一九七六年十一月十九日《海事索賠責任限制公約》

八、貿易類

34、一九二八年十一月二十二日《國際展覽會公約》的一九四八年五月十日和一九六六年十一月十六日議定書

九、衛生類

35、一九二四年十二月一日《為商船海員提供性病治療設施的協定》

十、知識產權類

36、經一九七一年修訂的一九五二年《世界版權公約》的議定書

十一、資源類

37、一九七九年六月二十三日《保護遷徙野生動物公約》

38、一九九二年十一月二十五日《關於消耗臭氧層物質的蒙特利爾議定書的哥本哈根修正案》

十二、交通類

39、一九四九年九月十九日《道路交通公約》

十三、電訊類

40、一九八五年十月十六日《在領海和港口內使用國際海事衛星組織船載地面通訊站國際協定》

41、經一八八六年十二月二日《保護海底電纜聲明》和一八八七年七月七日《保護海底電纜議定書》修訂的一八八四年三月十四日《保護海底電纜公約》

十四、人權類

42、一九〇四年五月十八日《制止販賣白奴國際協定》

43、一九一〇年五月四日《制止販賣白奴國際公約》及一九四九年修訂議定書

44、一九五六年九月七日《廢止奴隸制、奴隸販賣及類似奴隸制的制度與習俗補充公約》

45、一九五三年三月三十一日開放簽字的《婦女政治權利公約》

46、一九二六年九月二十五日《禁奴公約》及一九五三年修訂議定書

47、一九二一年九月三十日《禁止販賣婦女及兒童國際公約》

48、一九六二年十二月十日開放簽字的《關於婚姻同意、結婚最低年齡及婚姻登記公約》

49、一九五四年九月二十八日《關於無國籍人地位公約》

十五、勞工類

50、一九一九年《失業公約》（第2號公約）

51、一九一九年《分娩保護公約》（第3號公約）

52、一九一九年《最低年齡（工業）公約》（第5號公約）

53、一九二〇年《失業賠償（船舶失事）公約》（第8號公約）

54、一九二一年《最低年齡（農業）公約》（第10號公約）

55、一九二一年《工人賠償（農業）公約》（第12號公約）

56、一九二五年《工作賠償（意外）公約》（第17號公約）

57、一九三〇年《強迫勞動公約》（第29號公約）

58、經修訂的一九三四年《工人賠償（職業病）公約》（第42號公約）

59、一九三六年《招募本地工人公約》（第50號公約）

60、經修訂的一九三六年《最低年齡（海上）公約》（第58號公約）

61、一九三九年《僱傭契約（本地工人）公約》（第64號公約）

62、一九三九年《刑事制裁（本地工人）公約》（第65號公約）

63、一九四六年《海員合格證書公約》（第74號公約）

- 64、一九四七年《勞工督察公約》（第 81 號公約）
- 65、一九四八年《結社自由與保護組織權利公約》（第 87 號公約）
- 66、經修訂的一九四八年《青年夜間工作（工業）公約》（第 90 號公約）
- 67、經修訂的一九四九年《船員住房公約》（第 92 號公約）
- 68、經修訂的一九四九年《移居就業公約》（第 97 號公約）
- 69、一九四九年《組織權利及集體談判公約》（第 98 號公約）
- 70、一九五二年《有薪假期（農業）公約》（第 101 號公約）
- 71、一九五七年《廢除強迫勞動公約》（第 105 號公約）
- 72、一九五八年《海員身份證書公約》（第 108 號公約）
- 73、一九六〇年《輻射防護公約》（第 115 號公約）
- 74、一九六四年《就業政策公約》（第 122 號公約）
- 75、一九六五年《青年體格檢查（井下作業）公約》（第 124 號公約）
- 76、一九七〇年《船員住房（補充規定）公約》（第 133 號公約）
- 77、一九七五年《農業工人組織公約》（第 141 號公約）
- 78、一九七五年《人力資源開發公約》（第 142 號公約）
- 79、一九七六年《商船〈最低標準〉公約》（第 147 號公約）
- 80、一九七七年《工作環境（空氣污染、噪音和振動）公約》（第 148 號公約）
- 81、一九七八年《勞動行政管理公約》（第 150 號公約）
- 82、一九七八年《（公務員）勞動關係公約》（第 151 號公約）

公約)

83、一九八五年《勞工統計公約》(第 160 號公約)

十六、建立國際組織的公約

84、一九九二年十二月二十二日《日內瓦國際電信聯盟附加全權代表大會的最後文

85、一九九四年十月十四日《京都國際電聯全權代表大會最後文件》

86、一九七五年十二月二十九日生效的《設立亞洲、遠東和西南太平洋動物生產及健康委員會協定》

87、一九九四年四月十五日《建立世界貿易組織協定》

附錄十一

全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定

（2020年5月28日第十三屆全國人民代表大會第三次會議通過）

第十三屆全國人民代表大會第三次會議審議了全國人民代表大會常務委員會關於提請審議《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（草案）》的議案。會議認為，近年來，香港特別行政區國家安全風險凸顯，「港獨」、分裂國家、暴力恐怖活動等各類違法活動嚴重危害國家主權、統一和領土完整，一些外國和境外勢力公然干預香港事務，利用香港從事危害我國國家安全的活動。為了維護國家主權、安全、發展利益，堅持和完善「一國兩制」制度體系，維護香港長期繁榮穩定，保障香港居民合法權益，根據《中華人民共和國憲法》第三十一條和第六十二條第二項、第十四項、第十六項的規定，以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的有關規定，全國人民代表大會作出如下決定：

一、國家堅定不移並全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的方針，堅持依法治港，維護憲法和香港特別行政區基本法確定的香港特別行政區憲制秩序，採取必要措施建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

二、國家堅決反對任何外國和境外勢力以任何方式干預香港特別行政區事務，採取必要措施予以反制，依法防範、制止和懲治外國和境外勢力利用香港進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動。

三、維護國家主權、統一和領土完整是香港特別行政區的憲制責任。香港特別行政區應當儘早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法。香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

四、香港特別行政區應當建立健全維護國家安全的機構和執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作。中央人民政府維護國家安全的有關機關根據需要在香港特別行政區設立機構，依法履行維護國家安全相關職責。

五、香港特別行政區行政長官應當就香港特別行政區履行維護國家安全職責、開展國家安全教育、依法禁止危害國家安全的行為和活動等情況，定期向中央人民政府提交報告。

六、授權全國人民代表大會常務委員會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動。全國人民代表大會常務委員會決定將上述相關法律列入《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公布實施。

七、本決定自公布之日起施行。

附錄十二

全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定

(2021年3月11日第十三屆全國人民代表大會第四次會議通過)

第十三屆全國人民代表大會第四次會議審議了全國人民代表大會常務委員會關於提請審議《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定(草案)》的議案。會議認為，香港回歸祖國後，重新納入國家治理體系，《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》共同構成香港特別行政區的憲制基礎。香港特別行政區實行的選舉制度，包括行政長官和立法會的產生辦法，是香港特別行政區政治體制的重要組成部分，應當符合「一國兩制」方針，符合香港特別行政區實際情況，確保愛國愛港者治港，有利於維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定。為完善香港特別行政區選舉制度，發展適合香港特別行政區實際情況的民主制度，根據《中華人民共和國憲法》第三十一條和第六十二條第二項、第十四項、第十六項的規定，以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》、《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》的有關規定，全國人民代表大會作出如下決定：

一、完善香港特別行政區選舉制度，必須全面準確貫徹落實「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的方針，維護《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》確定的香港特別行政區憲制秩序，確保以愛國者為主體的「港人治港」，切實提高香港特別行政區治理效能，保障香港特別行政區永久性居民的選舉權和被選舉權。

二、香港特別行政區設立一個具有廣泛代表性、符合香港特別行政區實際情況、體現社會整體利益的選舉委員會。選舉委員會負責選舉行政長官候任人、立法會部分議員，以及提名行政長官候選人、立法會議員候選人等事宜。

選舉委員會由工商、金融界，專業界，基層、勞工和宗教等

界，立法會議員、地區組織代表等界，香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區全國政協委員和有關全國性團體香港成員的代表界等五個界別共1500名委員組成。

三、香港特別行政區行政長官由選舉委員會選出，由中央人民政府任命。

行政長官候選人須獲得選舉委員會不少於188名委員聯合提名，且上述五個界別中每個界別參與提名的委員不少於15名。選舉委員會以一人一票無記名投票選出行政長官候任人，行政長官候任人須獲得選舉委員會全體委員過半數支持。

四、香港特別行政區立法會議員每屆90人。通過選舉委員會選舉、功能團體選舉、分區直接選舉三種方式分別選舉產生。

五、設立香港特別行政區候選人資格審查委員會，負責審查並確認選舉委員會委員候選人、行政長官候選人和立法會議員候選人的資格。香港特別行政區應當健全和完善有關資格審查制度機制，確保候選人資格符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》、《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》、全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條的解釋和關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定以及香港特別行政區本地有關法律的規定。

六、授權全國人民代表大會常務委員會根據本決定修改《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》和附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》。

七、香港特別行政區應當依照本決定和全國人民代表大會常務委員會修改後的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》和附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，修改香港特別行政區本地有關法律，依法組織、規管相關選舉活動。

八、香港特別行政區行政長官應當就香港特別行政區選舉制度安排和選舉組織等有關重要情況，及時向中央人民政府提交報告。

九、本決定自公布之日起施行。

附錄十三

中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法

(1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過 2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議批准修正 2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂)

一、行政長官由一個具有廣泛代表性、符合香港特別行政區實際情況、體現社會整體利益的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。

二、選舉委員會委員共1500人，由下列各界人士組成：

第一界別：工商、金融界300人

第二界別：專業界300人

第三界別：基層、勞工和宗教等界300人

第四界別：立法會議員、地區組織代表等界300人

第五界別：香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區全國政協委員和有關全國性團體香港成員的代表界300人

選舉委員會委員必須由香港特別行政區永久性居民擔任。

選舉委員會每屆任期五年。

三、選舉委員會各個界別的劃分及名額如下：

第一界別設十八個界別分組：工業界（第一）（17席）、工業界（第二）（17席）、紡織及製衣界（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）、金融服務界（17席）、保險界（17席）、地產及建造界（17席）、航運交通界（17席）、進出口界（17席）、旅遊界（17席）、酒店界（16席）、飲食界（16席）、批發及零售界（17席）、香港僱主聯合會（15席）、中小企業界（15席）。

第二界別設十個界別分組：科技創新界（30席）、工程界（30席）、建築測量都市規劃及園境界（30席）、會計界（30席）、法律界（30席）、教育界（30席）、體育演藝文化及出版界（30席）、醫學及衛生服務界（30席）、中醫界（30席）、社會福利界（30席）。

第三界別設五個界別分組：漁農界（60席）、勞工界（60席）、基層社團（60席）、同鄉社團（60席）、宗教界（60席）。

第四界別設五個界別分組：立法會議員（90席）、鄉議局（27席）、港九分區委員會及地區撲滅罪行委員會、地區防火委員會委員的代表（76席）、「新界」分區委員會及地區撲滅罪行委員會、地區防火委員會委員的代表（80席）、內地港人團體的代表（27席）。

第五界別設兩個界別分組：香港特別行政區全國人大代表和香港特別行政區全國政協委員（190席）、有關全國性團體香港成員的代表（110席）。

四、選舉委員會以下列方式產生：

（一）香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區全國政協委員、全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會香港委員、立法會議員、大學校長或者學校董事會或者校務委員會主席，以及工程界（15席）、建築測量都市規劃及園境界（15席）、教育界（5席）、醫學及衛生服務界（15席）、社會福利界（15席）等界別分組的法定機構、諮詢組織及相關團體負責人，是相應界別分組的選舉委員會委員。

除第五界別外，香港特別行政區全國人大代表和香港特別行政區全國政協委員也可以在其有密切聯繫的選舉委員會其他界別分組登記為委員。如果香港特別行政區全國人大代表或者香港特別行政區全國政協委員登記為選舉委員會其他界別分組的委員，則其計入相應界別分組的名額，該界別分組按照本款第三項規定產生的選舉委員會委員的名額相應減少。香港特別行政區全國人大代表和香港特別行政區全國政協委員登記為選舉委員會有關界別分組的委員後，在該屆選舉委員會任期內，根據上述規定確定的選舉委員會各界別分組按照本款第一、二、三項規定產生的委

員的名額維持不變。

(二) 宗教界界別分組的選舉委員會委員由提名產生；科技創新界界別分組的部分委員（15席）在中國科學院、中國工程院香港院士中提名產生；會計界界別分組的部分委員（15席）在國家財政部聘任的香港會計諮詢專家中提名產生；法律界界別分組的部分委員（9席）在中國法學會香港理事中提名產生；體育演藝文化及出版界界別分組的部分委員（15席）由中國香港體育協會暨奧林匹克委員會、中國文學藝術界聯合會香港會員總會和香港出版總會分別提名產生；中醫界界別分組的部分委員（15席）在世界中醫藥學會聯合會香港理事中提名產生；內地港人團體的代表界別分組的委員（27席）由各內地港人團體提名產生。

(三) 除本款第一、二項規定的選舉委員會委員外，其他委員由相應界別分組的合資格團體選民選出。各界別分組的合資格團體選民由法律規定的具有代表性的機構、組織、團體或企業構成。除香港特別行政區選舉法列明者外，有關團體和企業須獲得其所在界別分組相應資格後持續運作三年以上方可成為該界別分組選民。第四界別的鄉議局、港九分區委員會及地區撲滅罪行委員會、地區防火委員會委員的代表、「新界」分區委員會及地區撲滅罪行委員會、地區防火委員會委員的代表和第五界別的有關全國性團體香港成員的代表等界別分組的選舉委員會委員，可由個人選民選出。選舉委員會委員候選人須獲得其所在界別分組5個選民的提名。每個選民可提名不超過其所在界別分組選舉委員會委員名額的候選人。選舉委員會各界別分組選民根據提名的名單，以無記名投票選舉產生該界別分組的選舉委員會委員。

上款規定涉及的選舉委員會委員的具體產生辦法，包括有關界別分組的法定機構、諮詢組織、相關團體和合資格團體選民的界定、候選人提名辦法、投票辦法等，由香港特別行政區以選舉法規定。

五、選舉委員會設召集人制度，負責必要時召集選舉委員會會議，辦理有關事宜。總召集人由擔任國家領導職務的選舉委員會委員擔任，總召集人在選舉委員會每個界別各指定若干名召集人。

六、行政長官候選人須獲得不少於188名選舉委員會委員的

提名，且上述五個界別中每個界別參與提名的委員須不少於15名。每名選舉委員會委員只可提出一名候選人。

七、選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人，行政長官候任人須獲得超過750票。具體選舉辦法由香港特別行政區以選舉法規定。

八、香港特別行政區候選人資格審查委員會負責審查並確認選舉委員會委員候選人和行政長官候選人的資格。香港特別行政區維護國家安全委員會根據香港特別行政區政府警務處維護國家安全部門的審查情況，就選舉委員會委員候選人和行政長官候選人是否符合擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、效忠中華人民共和國香港特別行政區的法定要求和條件作出判斷，並就不符合上述法定要求和條件者向香港特別行政區候選人資格審查委員會出具審查意見書。

對香港特別行政區候選人資格審查委員會根據香港特別行政區維護國家安全委員會的審查意見書作出的選舉委員會委員候選人和行政長官候選人資格確認的決定，不得提起訴訟。

九、香港特別行政區應當採取措施，依法規管操縱、破壞選舉的行為。

十、全國人民代表大會常務委員會依法行使本辦法的修改權。全國人民代表大會常務委員會作出修改前，以適當形式聽取香港社會各界意見。

十一、依據本辦法產生的選舉委員會任期開始時，依據原辦法產生的選舉委員會任期即告終止。

十二、本辦法自2021年3月31日起施行。原附件一及有關修正案不再施行。

附錄十四

中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序

(1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過 2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議備案修正 2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂)

一、香港特別行政區立法會議員每屆90人，組成如下：

選舉委員會選舉的議員	40人
功能團體選舉的議員	30人
分區直接選舉的議員	20人

上述選舉委員會即本法附件一規定的選舉委員會。

二、選舉委員會選舉的議員候選人須獲得不少於10名、不多於20名選舉委員會委員的提名，且每個界別參與提名的委員不少於2名、不多於4名。任何合資格選民均可被提名為候選人。每名選舉委員會委員只可提出一名候選人。

選舉委員會根據提名的名單進行無記名投票，每一選票所選的人數等於應選議員名額的有效，得票多的40名候選人當選。

三、功能團體選舉設以下二十八個界別：漁農界、鄉議局、工業界（第一）、工業界（第二）、紡織及製衣界、商界（第一）、商界（第二）、商界（第三）、金融界、金融服務界、保險界、地產及建造界、航運交通界、進出口界、旅遊界、飲食界、批發及零售界、科技創新界、工程界、建築測量都市規劃及園境界、會計界、法律界、教育界、體育演藝文化及出版界、醫療衛生界、社會福利界、勞工界、香港特別行政區全國人大代表香港特別行政區全國政協委員及有關全國性團體代表界。其中，勞工界選舉產生三名議員，其他界別各選舉產生一名議員。

鄉議局、工程界、建築測量都市規劃及園境界、會計界、法

律界、教育界、醫療衛生界、社會福利界、香港特別行政區全國人大代表香港特別行政區全國政協委員及有關全國性團體代表界等界別的議員，由個人選民選出。其他界別的議員由合資格團體選民選舉產生，各界別的合資格團體選民由法律規定的具有代表性的機構、組織、團體或企業構成。除香港特別行政區選舉法列明者外，有關團體和企業須獲得其所在界別相應資格後持續運作三年以上方可成為該界別選民。

候選人須獲得所在界別不少於10個、不多於20個選民和選舉委員會每個界別不少於2名、不多於4名委員的提名。每名選舉委員會委員在功能團體選舉中只可提出一名候選人。

各界別選民根據提名的名單，以無記名投票選舉產生該界別立法會議員。

各界別有關法定團體的劃分、合資格團體選民的界定、選舉辦法由香港特別行政區以選舉法規定。

四、分區直接選舉設立十個選區，每個選區選舉產生兩名議員。

候選人須獲得所在選區不少於100個、不多於200個選民和選舉委員會每個界別不少於2名、不多於4名委員的提名。每名選舉委員會委員在分區直接選舉中只可提出一名候選人。

選民根據提名的名單以無記名投票選擇一名候選人，得票多的兩名候選人當選。

選區劃分、投票辦法由香港特別行政區以選舉法規定。

五、香港特別行政區候選人資格審查委員會負責審查並確認立法會議員候選人的資格。香港特別行政區維護國家安全委員會根據香港特別行政區政府警務處維護國家安全部門的審查情況，就立法會議員候選人是否符合擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、效忠中華人民共和國香港特別行政區的法定要求和條件作出判斷，並就不符合上述法定要求和條件者向香港特別行政區候選人資格審查委員會出具審查意見書。

對香港特別行政區候選人資格審查委員會根據香港特別行政區維護國家安全委員會的審查意見書作出的立法會議員候選人資

格確認的決定，不得提起訴訟。

六、香港特別行政區應當採取措施，依法規管操縱、破壞選舉的行為。

七、除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：

政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經選舉委員會選舉產生的議員和功能團體選舉、分區直接選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。

八、全國人民代表大會常務委員會依法行使本辦法和法案、議案的表決程序的修改權。全國人民代表大會常務委員會作出修改前，以適當形式聽取香港社會各界意見。

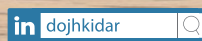
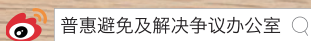
九、本辦法和法案、議案的表決程序自2021年3月31日起施行。原附件二及有關修正案不再施行。



www.legalhub.gov.hk



www.doj.gov.hk



A20040000C0

每套 \$500 (一套兩冊)

