

第一部分

基本法起草過程中的憲法與基本法

第一章

基本法起草過程與程序



《中英聯合聲明》簽署以後，根據《中華人民共和國憲法》，制定《香港特別行政區基本法》，規定未來設立的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，是我國政府在香港過渡期需要完成的一項重要工作。由於制定《香港基本法》意義重大且立法工作無先例可循，起草工作十分複雜和艱巨，為此，全國人大制定《香港基本法》時採取了一些特殊的立法程序，體現立法模式的創新。

一、香港基本法起草委員會的成立

1985年4月10日，第六屆全國人民代表大會第三次會議決定（以下簡稱《決定》），成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會，負責基本法的起草工作。《決定》規定：香港特別行政區基本法起草委員會向全國人民代表大會負責，在全國人民代表大會閉會期間，向全國人民代表大會常務委員會負責。該《決定》還要求：「香港特別行政區基本法起草委員會委員由包括香港同胞在內的各方面的人士和專家組成。具體名單由全國人民代表大會常務委員會決定並公佈」。

1985年6月18日，第六屆全國人大常委會第十一次會議審議通過了中華人民共和國香港基本法起草委員會名單，並予以公佈。基本法起草委員會由59人組成，其中內地委員36人，包括有關部門負責人15

* 本章部分內容原載《香港基本法讀本》。

人，各界知名人士 10 人，法律界人士 11 人；香港委員 23 人，分別來自工商、金融、地產、航運、文教、法律、工會、宗教、傳播媒介等界別，具有廣泛的代表性。起草委員中還有香港行政、立法兩局的議員和香港法院的按察司（法官），他們以個人身份參加起草委員會的工作。起草委員會的廣泛代表性，尤其是香港各階層都有代表參與，受到香港社會各界的普遍好評。起草委員會設有主任委員 1 人、副主任委員 8 人、秘書長 1 人、副秘書長 2 人。

1985 年 7 月 1 日，基本法起草委員會在北京正式成立，全國人大常委會委員長彭真代表全國人大常委會向起草委員會的全體委員頒發委任書。隨後，基本法起草委員會舉行了第一次全體會議，從此拉開了基本法起草工作的序幕。

二、《香港基本法》起草的規劃與進程

1985 年 7 月 1 至 5 日，基本法起草委員會在北京舉行第一次全體會議，會議確定了起草工作的大體規劃和步驟：第一，1985 年下半年首先集中力量進行調查研究，廣泛徵詢香港同胞對基本法的意見和建議，廣泛徵求香港各界對基本法的意見和建議，在此基礎上着手進行起草工作；第二，1986、1987 兩年，按專題進行討論和起草，在分專題討論和起草的基礎上，爭取於 1988 年初提出基本法（草案）徵求意見稿，在內地和香港廣泛徵求意見後，再進行修改，形成基本法（草案）；第三，1988 年一年間，起草委員會將根據各方面的意見，討論修改基本法（草案）討論稿，爭取在 1988 年底或 1989 年初送全國人大常委會審議後公佈，再在香港和內地徵求意見，進行修改；第四，1989 年下半年，起草委員會根據徵集的意見對基本法（草案）進行修訂，並於 1990 年上半年送全國人大常委會審議並提請全國人民代表大會審議、通過。

按照這個規劃，基本法的起草工作大致分為四個階段：

(一) 前期工作階段 (1985 年 7 月至 1986 年 4 月)

基本法起草委員會在第一次全體會議後到第二次全體會議之前七個月的時間裏做了大量的準備工作，主要包括兩個方面：一是開展調查研究，二是為廣泛聽取香港各界人士的意見，在香港成立了香港特別行政區基本法諮詢委員會。

由起草委員會秘書處派遣的 13 人調查小組，於 1986 年 1 月 4 日至 2 月 5 日在香港進行了一個月的調查研究，先後參加了 110 場座談會，會見香港各界人士 1,100 多人次，包括香港政界、工商界、金融界、地產界、法律界、勞工界、教育界、宗教界、新聞出版界的人士，訪問了法院、大學、工廠、海港、碼頭、商場、證券交易所、寺廟、馬場、公共屋村等各社會場所，實地考察了香港各方面的情況和運作。同時還與部分香港政府官員進行了非正式的接觸。通過這次調查研究，調查小組不僅對香港的歷史和現狀有了感性認識，還直接了解到廣大香港市民的想法和意見，掌握了大量第一手材料，為以後的起草工作打下了良好的基礎。

為了在基本法起草過程中能廣泛聽取香港各界人士的意見，在香港市民與起草委員會之間架起一座溝通的橋樑，起草委員會第一次全體會議委託在香港地區的起草委員，共同發起籌組具有廣泛代表性的「中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會」，廣泛收集香港社會各界的意見和建議。會後，在港的起草委員召開了基本法諮詢委員會（「諮委會」）發起人會議，展開了籌組工作。第一步：起草、修訂通過諮委會章程。規定諮委會的職能是：(1) 廣泛徵集香港各界人士對基本法的各種意見和建議，向起草委員會反映。(2) 接受起草委員會的諮詢。(3) 將收集的意見和建議進行整理和綜合分析，供起草委員會參考。第二步：經過廣泛諮詢和充分協商，產生由 180 名香港各界和各階層代表組成的諮詢委員會名單。經過半年多的努力，諮詢委員會於 1985 年 12 月 18 日正式成立。諮委會成員包括了工商、金融、地產、司法、法律、科技、教育、傳媒、勞工、公務員、學生、社會服務、街

坊、社區、宗教等各界代表人士及少數外籍人士，被稱為「香港有史以來，最具規模和代表性的諮詢組織」。事實證明，諮委會對基本法的起草工作提供了積極有效的協助，積極發揮了溝通和橋樑作用。

（二）起草基本法（草案）徵求意見稿階段

（1986年5月至1988年4月）

1986年4月18至22日，基本法起草委員會舉行第二次全體會議，討論通過了《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工作規則》和《關於設立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會專題小組的決定》。

基本法結構草案包括序言、十章和各章的主要內容（後來作了個別修改）。內容包括總則；中央與香港特別行政區的關係；居民的基本權利和義務；政治體制；經濟、教育、科學、文化、體育和宗教；對外事務；區旗、區徽；基本法的法律地位和解釋、修改；以及附則。

起草委員會工作規則共八條，規定了起草委員會全體會議的開會程序、專題小組的設立、主任委員和主任委員會會議的職責、起草委員會的權利和義務，以及起草委員會秘書處的工作等。

根據工作規則和基本法的結構草案的內容，起草委員會設立了五個專題小組，分別負責起草有關的章節條文。這五個專題小組是：（1）中央和香港特別行政區的關係專題小組；（2）居民的基本權利和義務專題小組；（3）政治體制專題小組；（4）經濟專題小組；（5）教育、科學、技術、文化、體育和宗教專題小組（這個專題小組還負責香港特別行政區區旗、區徽的徵集和評選工作）。

專題小組的主要任務是，對起草委員會交辦的有關基本法的專門問題進行調查研究，並提出報告和方案。起草委員會委員參加專題小組的辦法是，按照各自的條件自願報名，由主任委員會會議確定。每位委員參加專題小組以不超過兩個小組為限。每個專題小組設兩位召

集人，一位為內地委員，一位為香港委員，共同主持本專題小組的工作。專題小組召集人由主任委員會議提名，經專題小組通過。

為了使起草的條文更符合香港的實際情況，各專題小組分批赴港就本小組負責起草的條文聽取諮委會委員和香港各界人士的意見，然後再根據這些意見起草或修改條文並提交起草委員會全體會議討論。

1988年4月26至28日，基本法起草委員會舉行了第七次全體會議，會議聽取了總體工作小組的工作報告，並對其提交的《香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》進行討論。經過全體會議討論和修改，通過了基本法起草委員會《關於公佈〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉和開展徵詢工作的決定》和《關於〈香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉的徵詢意見辦法》，在香港和內地廣泛徵詢意見，並確定徵詢意見的期限為五個月。

（三）形成基本法草案階段（1988年5月至1989年1月）

基本法（草案）徵求意見稿公佈後，基本法起草委員會在香港和內地開展為期五個月的徵求意見活動。在諮委會的配合和協助下，基本法起草委員會負責人先後帶領兩批內地委員到香港，和香港委員一起廣泛聽取各界人士的意見和建議。與此同時，部分起草委員會委員又在北京、上海、廣州、福州等地參加座談會，聽取內地各界人士的意見。諮詢期結束後，各專題小組又先後召開小組會議，根據各方面提出的意見，對基本法（草案）徵求意見稿進行修改。據統計，各專題小組共修改一百多處，其中八十多處涉及實質內容，五十多處來自香港特別行政區基本法諮詢委員會收集的意見。隨後召開的主任委員擴大會議對各專題小組的修改意見進行討論和修改，形成基本法（草案）徵求意見稿修改稿，決定將《徵求意見稿》的修改稿提交第八次全體會議討論。

1989年1月9至15日，基本法起草委員會舉行了第八次會議，對基本法（草案）徵求意見稿修改稿進行討論和修改，委員們對該稿提出

了 58 個修改案，其中 12 個提案獲得全體委員三分之二多數贊成，被納入該稿。為了保證基本法（草案）得到大多數委員支持，委員們同意主任委員會議的建議，採用不記名方式，對修改稿逐條進行表決，全體委員三分之二以上多數贊成即為通過。表決結果為：經修改的《徵求意見稿》修改稿 159 條條文中有 156 條獲得通過，其中 90% 獲得出席會議的 55 位委員中的 48 人以上贊成。有關專題小組對未通過的 3 條條文又進行了修改，全體會議討論後再次投票，有 2 條獲得通過（餘下 1 條，即草案第 19 條關於特別行政區司法管轄權問題，以兩票之差未獲通過。基本法（草案）第 19 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。對這一條，委員們對原則問題沒有意見，但對表述出現分歧。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。起草委員會在向全國人大常委會提交基本法草案時，對此作了說明（註：本條條文在表決時得 35 票，差兩票未獲得三分之二多數通過）。表決結果充分說明這部基本法（草案）得到了大多數委員的支持。

在第八次全體會議上，還通過了《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》，以及為全國人民代表大會代擬的《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）》，並決定將這些文件連同香港特別行政區基本法（草案）一起提交全國人民代表大會常務委員會審議、公佈。

（四）從基本法草案到全國人大通過階段（1989 年 2 月至 1990 年 4 月）

1989 年 2 月第七屆全國人大常委會第六次會議召開，姬鵬飛代表基本法起草委員會向會議作了《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及其有關文件的報告》，提請會議審議、公佈。《報

告》特別指出，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提供了積極有效的協助。他們在香港通過多種形式開展對基本法的宣傳及推廣工作，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前往北京與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。

全國人大常委會經過審議後，於1989年2月21日通過了《全國人民代表大會常務委員會關於公佈〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）的決議〉》，公佈了基本法（草案）及其有關文件，決定到7月底以前，由起草委員會負責，用八個月的時間在香港和全國其他地區就基本法（草案）的內容徵求意見，之後對基本法（草案）作出進一步修改，提請1990年舉行的第七屆全國人民代表大會第三次會議審定。後因1989年的政治風波，全國人大常委會委員長會議決定，將徵求意見期限延長到1989年10月底。

基本法（草案）公佈後，隨即在香港和內地各省、自治區、直轄市，在中央各部門、各民主黨派、人民團體和有關專家中，以及人民解放軍各總部中廣泛徵集意見。1989年12月中旬開始，基本法起草委員會各專題小組相繼開會，對在內地和香港收集的各種意見進行研究，在此基礎上對基本法（草案）提出進一步修改意見。由於香港各界對政治體制問題爭論激烈，為了更好地協調分歧，政治體制專題小組於1990年1月加開一次會議，通過了小組的主流方案。

專題小組會議之後，舉行了主任委員擴大會議，審議了各專題小組對基本法（草案）的修改意見，同意把這些修改意見作為對基本法（草案）原條文、附件、附錄的修改原案，提交基本法起草委員會第九次全體會議討論，並付諸表決。

1990年2月13日至17日，基本法起草委員會舉行第九次全體會議，50位委員出席。會議對各專題小組提出的24個修改提案進行了反覆深入的討論，各專題小組根據討論情況對各自的修改提案作了必

要的修改和完善。會議對 24 個修改提案以無記名投票的方式逐個進行表決，均獲得全體委員三分之二以上多數通過。這些修改提案取代了第八次全體會議通過的相應條文、附件或附錄。在第八次全體會議上未獲得通過的基本法草案第 19 條，經修改後也獲得三分之二以上多數通過。

1990 年 2 月 23 日，第七屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議通過決議，將《香港特別行政區基本法（草案）》提交第七屆全國人民代表大會第三次會議審議。

1990 年 3 月 20 日至 4 月 5 日，第七屆全國人民代表大會第三次會議在北京舉行。3 月 28 日基本法起草委員會主任委員姬鵬飛受基本法起草委員會的委託做了關於《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》。3 月 29 日，第七屆全國人民代表大會第三次會議根據《中華人民共和國全國人民代表大會議事規則》關於「全國人民代表大會決定成立的特定的法律起草委員會擬定並提出的法律案的審議程序和表決辦法，另行規定」的規定，通過了關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）的審議程序和表決辦法》，規定：本次會議審議《特別行政區基本法（草案）》，由各代表團審議，並由法律委員會根據代表團的審議意見進行統一審議，向主席團提出審議結果報告，主席團審議通過後，並將草案提請大會全體會議表決。具體表決程序是：香港特別行政區基本法（草案）一次表決，由全體代表的過半數通過。採用按表決器方式表決，如表決器在使用中臨時發生故障，改用無記名方式表決。

4 月 4 日下午進行投票表決，2,713 位代表參加投票，結果以 2,676 票的多數通過《特別行政區基本法》。中華人民共和國主席楊尚昆同一天簽署主席令將該法公佈。一部根據「一國兩制」偉大構想，既體現了我國對香港恢復行使主權，又保證香港長期繁榮穩定的「創造性的傑作」——基本法誕生了。本次會議還通過了全國人民代表大會「關於設立香港特別行政區的決定」，決定指出：一、自 1997 年 7 月 1 日起設