

# 基本法的起草、憲制地位與落實

## ——在「《基本法》頒布二十五周年研討會」上的主題演講辭(全文)

香港特別行政區行政長官 梁振英

香港文匯報訊 香港特區行政長官梁振英4月4日在「《基本法》頒布二十五周年研討會」上發表主題演講。演講辭全文如下：  
董建華副主席、林鄭月娥司長、張曉明主任、梁愛詩副主任、林天福總裁、各位同事、各位來賓：

一九九〇年二月十七日，香港特別行政區《基本法》起草委員會在北京舉行第九次全體會議，鄧小平先生會見出席的起草委員時作即席講話，鄧小平先生說：

「你們經過將近五年的辛勤勞動，寫出了一部具有歷史意義和國際意義的法律。說它具有歷史意義，不只對過去、現在，而且包括將來；說國際意義，不只對第三世界，而且對全人類都具有長遠意義。這是一個具有創造性的傑作。我對你們的勞動表示感謝！對文件的形成表示祝賀！」

當日閉幕的第九次全體會議，在通過了對《基本法》(草案)的二十四項修改提案，並作了若干文字修改後，決定將《基本法》(草案)報請全國人民代表大會審議通過。

二十五年前的今天，即一九九〇年四月四日，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》，並決定於一九九七年七月一日起實施。

今天，我們聚首在一九九七年七月一日舉行恢復行使主權儀式的會議展覽中心，舉行《基本法》頒布二十五周年紀念活動，我首先要代表香港特別行政區，對《基本法》起草委員會和《基本法》諮詢委員會的全體委員，以及參與起草和諮詢工作的中央官員、諮詢秘書處人員，和其他各界人士所作的歷史性貢獻，表示衷心感謝。當年剛踏出校門，參加《基本法》起草和諮詢工作的年輕秘書處人員，今天自己的子女已經是名大學生；當年風華正茂的草委和諮委，今天已經年逾古稀，或已離我們而去，我們要永遠記住這幾位為祖國統一，為香港回歸作出歷史性貢獻的人士。

### 重溫起草過程有現實意義

今天我們紀念《基本法》頒布二十五周年，重溫《基本法》的起草和諮詢過程，對正確理解「一國兩制」，「港人治港」，高度自治的初衷和本意，包括做好政改工作，很有現實意義，也很有指導價值。事實上，今天有人提出的關於中央政府權力、特區政府權力和普選等問題，在三十年前開始的起草和諮詢過程中，都已經詳細討論過、研究過，並且在二十五年前通過的《基本法》有了具體決定。今天我們要做的，不是憑空想像各自認為理想的做法，而是依《基本法》辦事，落實執行。

《基本法》是重要的憲制性法律文件，它的重要性首先體現在《中英聯合聲明》中。在一九八四年十二月十九日簽訂的《中英聯合聲明》中，中國政府對香港的十一條基本方針政策作出聲明，同時明確聲明「關於中華人民共和國對香港的上述基本方針政策和基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」。從《中英聯合聲明》的這一段可以清楚知道：中國政府在一九八四年簽訂的《聯合聲明》的基本方針政策，已經由一九九〇年頒布的《基本法》法律條文「規定之」，而且將這《聯合聲明》這一百一十條基本方針政策，更具體而細緻地寫成一百六十條的《基本法》法律條文。二十五年前頒布的《基本法》，沒有違反中國政府在《聯合聲明》中的十一條基本方針政策，因此，在香港回歸，和實施《基本法》之後，只有《基本法》的執行和落實問題，不存在違反不違反《中英聯合聲明》的問題。在香港實施《基本法》十七年後，有人要調查中國政府有沒有違反《中英聯合聲明》，是自己不懂《聯合聲明》。

《基本法》是全國性法律，規範了主權問題、中央和香港特別行政區關係問題，以及香港和內地社會、香港和內地地方政府關係等問題；《基本法》也是香港特別行政區法律，也規範了社會各界各階層的權利、義務和關係等問題，包括低稅政策和功能組別的選舉和被選舉權等。由於涉及面廣，起草過程中草委會和諮詢委員會在香港和內地進行了超過四年的全面諮詢工作，是香港歷史上最大型、最全面、時間最長的一場諮詢活動。《基本法》頒布至今二十五年，大家都要尊重當年諮詢的成果，都要尊重立法的終局決定，都要嚴格和全面按《基本法》辦事。

### 兩大特點：現代性與集體記憶

相比其他主要社會的憲制性法律，香港的《基本法》有兩大特點。一是現代性，因為相當一部分參與起草、諮詢和其他相關人士，包括委員、官員、工作人員和新聞工作者仍然健在，對起草各條文時的考慮，包括社會背景和政治背景，記憶猶新；第二個特點是集體記憶：四年又八個月的起草過程，香港的傳媒有

密集式的報道、分析和評論，而草委會和諮詢委員會的會議內容和諮詢報告都相當透明，至今都可以翻查。由於以上兩大特點，只要我們願意，我們就可以完全掌握立法原意，不必憑字面猜度，更不應鑽文字空子，用今天的話來說，確實是「毋忘初衷」。

《基本法》亦回應了起草時香港人對回歸的大大小小顧慮。舉例說，當時人民幣在國際間並不流通，香港人擔心回歸後「一國一幣」，出外經商留學旅行都受影響，因此《基本法》第111條規定「港元為香港特別行政區法定貨幣，繼續流通。」另外，當時國家實行「一胎政策」，香港有人擔心有關政策會在回歸後在香港實施，因此，《基本法》第37條訂明，「香港居民的婚姻自由和自願生育的權利受法律保護」。另一個例子是專業和執業資格問題，當時專業界擔心在回歸後，內地的專業人士如工程師、醫生等，可以自由來港執業，影響到本地專業人士。為此，《基本法》第142條列明，「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。」

以上例子可以說明兩點：一，是「一國兩制」的大膽構思和成功落實，證明了一國之內可以有兩種發行制度不同、價值不同和流通方式不同的貨幣；可以有兩種不同的專業制度和執業資格；更可以有兩種不同的政治、法律和司法制度。《基本法》的起草和落實，驗證了「一國兩制」的可行性，以實踐的結果清洗香港和國際的疑慮；二，是在起草《基本法》過程中，長時間和全面考慮和顧及了當時社會各界的意見，鉅細無遺地釋除各方顧慮，確保後過渡期的人心穩定，為特別行政區的成立創造條件。

### 回顧四年八個月起草歷程

三十年前的一九八五年，是制定《基本法》的重要啓動年。一九八五年四月十日，第六屆全國人民代表大會第三次會議，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，負責香港特別行政區《基本法》的起草工作。一九八五年六月十八日，全國人大常委會第十一次會議，通過《基本法》起草委員會名單，成員共59人，包括香港各界人士23人。一九八五年七月一日，也就是香港回歸前的十二年：香港《基本法》起草委員會正式成立。

《基本法》起草委員會是全國人民代表大會為起草香港特別行政區《基本法》而設立的工作機構和權力機構，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。起草委員會修改《基本法》(草案)徵求意見稿後，提交人大常委會審議。人大常委會審議通過後，成為《基本法》(草案)。

草委會在成立後馬上舉行第一次全體會議，為時五天，確定了《基本法》起草工作的規劃步驟，計劃用四至五年時間完成起草工作，要盡量吸納香港社會的意見，於是決定委託來自香港的委員，籌組具廣泛代表性的香港《基本法》諮詢委員會。

兩星期後，七月十七日，《基本法》諮詢委員會發起人召開首次會議，成立六人小組，負責草擬諮詢委員會章程，個多月後的九月七日，第三次發起人會議修改後通過章程，規定了諮詢委員會職能，包括：(一)廣泛收集各界人士對香港《基本法》的各種意見和建議，向起草委員會反映，亦即向全國人民代表大會常務委員會反映；(二)接受草委會諮詢；(三)將收集的意見及建議，進行整理和綜合分析，供起草委員會參考。

諮詢委員會於一九八五年十二月十八日成立，姬鵬飛先生應邀參加成立大會，執行委員會由委員一人一票選出。委員由工商、金融、地產、司法、法律、專業、教育、傳媒、勞工、公務員、政見團體、學生、社會服務、街坊、社區、宗教等共180人組成，當中有外籍人士，有企業家，也有小商販，突顯了諮詢對象在各個界別和階層的廣泛代表性。

由於委員人數多，議題廣泛而複雜，而且需要主動做好向全社會的宣傳工作，諮詢秘書處規模較大，有約三十名年輕的全職人員，工作時間一般是朝九晚九。會務助理的其中一項艱辛工作，就是充當中外委員之間的中英即時傳譯，有內地草委到訪，還要有香港的諮委做普通話傳譯。為了提高效率，諮詢秘書處特別組織了普通話班，逐步減少配備翻譯的需要。

為了鼓勵市民大眾在起草期間發聲，諮詢委員會邀請精英廣告公司紀文鳳小姐代為義務策劃宣傳工作，在電台、電視台和報章發放大量宣傳廣告，還配以林慕德先生義務作曲，徐小鳳小姐義務演唱的「關心這是你我的香港，關心這是你我的未來」宣傳歌曲。此外，秘書處還製作錄影影片，介紹香港問題由來的由來，由劉家傑先生義務旁白。凡有較重要的諮詢文件，還會為社會上的失明人士準備凸字版。對上述幾位和其他朋友的義務襄



梁振英昨日表示，香港率先成功實踐「一國兩制」，是一個了不起的社會。

助，我今日一併再次表示感謝。

為了聽取和收集香港市民對《基本法》結構的意見，起草委員會秘書處調查小組於一九八六年一月四日至二月五日到香港收集有關的意見和建議。並且在參考了諮詢委員會的六批研討會報告和各界人士的意見後，起草委員會第二次會議制定了《基本法》結構草案，同時又成立了五個專題小組，負責起草各章的條文。諮詢委員會則成立了八個專責小組，向起草委員會的專題小組提供有關各章內容的參考意見和背景資料。起草委員會各專題小組的內地召集人和委員，分別於一九八六年和一九八七年初訪問香港，與諮詢委員會的委員、顧問和各界人士交流有關專題的看法。

從一九八七年開始，《基本法》的草擬工作進入條文化階段，起草委員會各專題小組的香港負責人在每次小組會議後，即與諮詢委員會專責小組舉行交流匯報會，使諮詢委員會成員及時了解起草的最新進展，並及時向起草委員會作出回應。在各章條文的草擬過程中，諮詢委員會在會內會外開展廣泛的諮詢工作，到一九八七年底，就已提出了15份初步報告和57份最後報告，供起草委員會參考。市民索取的諮詢委員會報告超過十二萬份。當各章條文初步完成後，起草委員會第五次全體會議決定成立總體工作小組，由兩位副主任、正副秘書長和各組負責人組成，負責統一文、調整內容。總體工作小組的內地副主任於一九八七年十月訪港，聆聽諮詢委員會專責小組和各界人士對《基本法》總體工作的意見。

經過了兩年多的工作，起草委員會第六次全體會議公布了香港特別行政區《基本法》起草委員會各專題小組擬訂的各章條文草稿匯編。總體工作小組以匯編為基礎，提出了《基本法》(草案)徵求意見稿，在一九八八年四月二十六日至二十八日舉行的起草委員會第七次全體會議通過公布，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。

### 草案諮詢收6,500份意見書

《基本法》頒布前，有這份(草案)徵求意見稿，和之後一九八九年二月的《基本法》(草案)，每次在公布的第二天，諮詢委員會就印備全文，擺放在港九、新界和離島九百多間銀行分行，免費供市民索閱，每次派發近一百萬份，並同時進行全港性鋪天蓋地的宣傳，要求市民反饋意見。

就徵求意見稿的諮詢，諮詢委員會收到73,765份意見書；就《基本法》草案的諮詢，收到超過6,500份意見書，當中包括民意調查和簽名運動的意見，並將收集到的意見毫無遺漏地整理匯總成報告。

諮詢委員會在五個月的諮詢期間，分五個階段就《基本法》(草案)徵求意見稿的各部份內容進行討論，並廣泛諮詢香港各界人士的意見，這五個階段諮詢的專題分別是：一：中央和香港特別行政區的關係；二：香港居民的基本權利和義務；三：政治體制；四：經濟；五：教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務。諮詢委員會收集各種意見和建議，包括關於這些意見和建議的論據；使徵求意見稿的各部份內容得到全面而充分的考慮；在五個月諮詢期結束後向起草委員會提交香港市民對《基本法》(草案)徵求意見稿的報告。

之後，起草委員會秘書處處理各方面的意見，供各專題小組修改有關章節的條文時參考，而總體工作小組將再次修改和調整各章的條文，於一九八九年一月舉行的起草委員會第八次全體會議提出《基本法》(草案)稿，提交人大常委會審議。

一九八九年一月，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大多數贊成獲得通過。同年二月，第七屆全國人大常委會第六次會議決定公布《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。

一九九〇年二月十三日至十七日，起草委員會召開第九次全體會議，深入討論各專題小組修改提案，至此，起草委員會工作已歷時四年零八個月，先後舉行九次全體會議、25次主任委員會議、兩次主任委員擴大會議、三次總體工作小組會議、73次專題小組會議，並經過「幾上幾落」的在內地和在香港的深入諮詢。一九九〇年二月十六日，草委會對各個專題小組提出的24個修正提案進行不記名投票表決，結果全部獲三分之二以上贊成票通過，起草委員會圓滿地完成起草工作。一九九〇年四月四日全國人民代表大會通過並頒布了香港特別行政區《基本法》。

我不厭其詳地向大家複述《基本法》的起草和諮詢過程，就是想說明一個關鍵問題：在香港實施的「一國兩制」，「港人治港」，高度自治，已經不僅是方針政策，而是經過四年零八個月醞釀，研究，論證，大範圍在香港和內地諮詢而最終形成的具體和細緻的法律條文，而這些法律條文使得全國都有依據，同時全國都要遵守。香港特別行政區《基本法》頒布後，「一國兩制」不是任何其他形式的「一國兩制」，是《基本法》規定的「一國兩制」；「港人治港」不是任何其他形式的「港人治港」，是《基本法》規定的「港人治港」；高度自治不是任何其他程度的自治，是《基本法》規定的高度自治。近年，有人執着於國家領導人的公開講話中沒有提及「一國兩制」、「港人治港」，高度自治；或者提了「一國兩制」，沒有提「港人治港」，提了「港人治港」，沒有提高度自治，以此推斷國家對香港政策是否有變。我認為這是「天下本無事，庸人自擾之」，因為《基本法》不變，香港的「一國兩制」，「港人治港」，高度自治不變，這也是《中英聯合聲明》畫龍點睛的要點：《聲明》「以《基本法》規定之」。由於《基本法》有凌駕性的權威，因此不僅中央和內地要依《基本法》辦事，香港也要依《基本法》辦事；不僅特區政府要依《基本法》辦事，全香港社會也要依《基本法》辦事。依法辦事不能有選擇性，更不能輸打贏要，今天的忽然初衷不是初衷，二十五年前頒布的《基本法》才是初衷。

### 社會爭論在《基本法》已有結論

近年不少造成社會內耗的爭論，包括中央和香港特別行政區的關係，以及普選行政長官的問題等，在《基本法》起草期間都已經廣泛討論，在《基本法》都已經有了結論。我在這裏舉兩個例子。

首先是中央的權力問題。《基本法》頒布至今雖然已有二十五年，但不少人仍然以為除國防和外交外，所有其他事務屬於香港特別行政區自治範圍內，因此，所有無國防和外交的權力全屬香港特別行政區。事實是：中央和香港特別行政區的關係，不僅在「中央和香港特別行政區的關係」的第二章，而且在第一、第七、第八章以及其他各章中均有規定。如行政長官和主要官員由中央人民政府任命；部分全國性法律要在香港公布或立法實施等。「國防和外交以外」，這個說法只是一個高度概括的說法，因為即使在對外事務問題上，特別行政區經中央人民政府授權，都可以自行處理一些對外事務。

中央和香港特別行政區的權力來源問題，在《基本法》起草初期也引起一些爭論。當時有由律師組成的論政團體，以為香港回歸祖國，是香港人將英國人的全部權力接收，然後交出權力的一部分給中國政府，香港自己保留「剩餘權力」，換句話說，中國政府對香港的權力，源自香港。這個問題後來在

諮詢委員會研究過、做過報告，結論是根據《中英聯合聲明》，中國政府收回香港，英國政府將香港交還給中國，中國政府然後根據由全國人大通過的《基本法》向香港授予高度自治權，香港作為一個特別行政區，權力來自中央，權力大小由《基本法》規定。明白這一點，大家對去年六月公布的白皮書就會有準確的理解。

### 特首選舉方案無「公民提名」

另一個例子是行政長官選舉。《中英聯合聲明》關於行政長官產生的規定是：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。在《基本法》起草初期，由於有關行政長官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，亦即是《香港特別行政區行政長官的產生辦法》臚列了五個主要方案，徵求香港各界各階層意見。

方案一，主張由選舉團互選20人組成提名委員會，提名三名候選人，然後經由選舉團全體成員選舉產生。選舉團共600人，由立法會議的成員、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組成。

方案二，主張由不少於十分之一立法會議成員提名，全港一人一票直接選舉產生行政長官。

方案三，主張由功能團體選舉產生行政長官。功能選舉團不超過600人，其中工商金融團體佔25%，專業團體佔35%，勞工團體佔10%，宗教、社會慈善機構佔15%，街坊組織、小販團體佔15%。

方案四，主張首屆行政長官由顧問團協商產生，報中央任命；以後由顧問團提名三名候選人經中央同意後，交由選舉團產生。選舉團50人至100人，由香港各界人士提名，行政會議選，再由行政長官提請中央批准後任命。選舉團由退休行政會議、立法會議成員、行政長官和曾經由中央任命的主要官員組成，人數最少250人，最多500人。

方案五，主張由提名委員會經協商或協商後投票程序提名三人，全港一人一票普選產生。五個方案當中，兩個是普選行政長官的方案，但兩個普選方案都沒有「公民提名」，更沒有方案要求「公民提名」，沒有人說沒有「公民提名」的普選，就不是真普選，更沒有人提出甚麼「國際標準」。

《基本法》頒布二十五年後的今天，不同政見和不同立場的香港草委和諮委，都緬懷當年齊心合力為香港的光榮歲月。大家知道史無前例的「一國兩制」，率先落實的責任落在香港人身上，我們為國家、為香港，義無反顧，遇上一個難題我們就去找十個解決辦法，沒有人為了出難題而出難題。大家知道「一國兩制」是例外，不是常規，常規就是「一國一制」；「一國一制」沒有國際標準，國際標準是「一國一制」，因此沒有人用國際標準在《基本法》起草過程中出難題。大家知道因為中央額外授權，因此香港這個地方政府才有高度自治，也因此在此種高度自治而又屬非主權性地方選舉的問題上，香港必須走自己的道路，想自己的方案。

《基本法》頒布後，按《基本法》的規定，讓政制向前發展，難度不應大過當年拿着一張白紙寫《基本法》，除非我們故意要為香港為自己出難題。

我經常說：一個率先成功實踐「一國兩制」的社會，是一個了不起的社會。我們的香港，就是這了不起的社會。通過起草《基本法》，實施《基本法》，我們保住了香港的社會制度和生活方式不變，我們今天比回歸前更有更大的民主、自治和自由，我們香港了不起。

### 預留空間令港政制向前發展

《基本法》預留空間，讓香港的政制可以向前發展。如果可以在今年，亦即是《基本法》頒布二十五周年，按《基本法》的規定和人大常委會的相關決定，落實行政長官普選方案，使得香港在二〇一七年，亦即香港回歸二十周年，可以第一次普選產生在「一國兩制」下有高度自治權力的行政長官，我們香港社會會是一個了不起的社會。

一九八二年中英就香港問題談判，至一九九七年香港回歸，過渡期歷時十五年，一九九〇年頒布的《基本法》，是後過渡期穩定的基石，也是特別行政區順利成立的依靠。今後，《基本法》的關鍵作用將更加凸顯，我們有需要更全面的、準確和認真理解《基本法》。特區政府將繼續大力推動《基本法》的宣傳和教育，我希望大家能夠繼續與特區政府共同努力，做到徐小鳳小姐當年所唱：「關心這是你我的香港，關心這是你我的未來」，做到全香港知法、識法、守法。多謝大家。

(插題為編者所加)