

# 關於香港基本法部分條款釋法說明

全國人大常委會法制工作委員會副主任 李 飛



(編者按：十一屆全國人大常委會第二十二次會議二十四日上午在北京人民大會堂舉行第一次全體會議。會議審議了關於香港特別行政區基本法有關條款的解釋草案，受委員長會議委託，全國人大常委會法制工作委員會副主任李飛就《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)》作了說明，全文如下。)

全國人民代表大會常務委員會：

我受委員長會議委託，現對《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)》作說明。

2011年6月30日，香港特別行政區終審法院(以下簡稱香港終審法院)依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(以下簡稱香港基本法)第一百五十八條第三款的規定，提請全國人大常委會對香港基本法第十三條第一款和第十九條進行解釋。

全國人大常委會委員長會議審議了香港終審法院提請解釋香港基本法有關條款的報告，認為香港終審法院在審理有關案件中，涉及對香港基本法關於中央人民政府管理的事務及中央和香港特別行政區關係條款的解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，香港終審法院依據香港基本法第一百五十八條第三款的規定，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，提請全國人大常委會對有關條款作出解釋，符合香港基本法的規定，是必要和適當的。

香港終審法院提請全國人大常委會對香港基本法有關條款進行解釋的背景是：2008年5月，一家在美國註冊的公司(FGHemisphere Associates LLC)向香港特別行政區高等法院原訟法庭提起訴訟，要求執行兩項國際仲裁裁決。該訴訟以剛果民主共和國為被告、中國中鐵股份有限公司及其三家子公司為連帶被告。剛果民主共和國和中國中鐵股份有限公司及其子公司主張，剛果民主共和國享有國家豁免，香港法院對剛果民主共和國無司法管轄權。剛果民主共和國多次通過外交渠道向我國政府提出交涉。鑒於案件涉及國家主權和中央人民政府的外交權力，經授權，外交部通過駐香港特派員公署向香港特別行政區政府及內地事務局先後發出三封函件，說明中央人民政府關於國家豁免問題的立場，指出我國一貫堅持的國家豁免原則並且統一適用於全國，包括香港特別行政區；香港特別行政區如果實行與中央立場不一致的國家豁免原則將對國家主權造成損害等。上述函件均由香港特別行政區政府律政司司長作為證據轉交香港特別行政區法院。由於案件涉及香港基本法實施的重大法律問題，香港特別行政區政府律政司司長依法以介入人身份參與訴訟。此案先後經香港高等法院原訟法庭、上訴法庭、終審法院開庭審理。2011年6月8日，香港終審法院作出臨時判決，裁定香港特別行政區應遵循中央人民政府決定採取的國家豁免規則，剛果民主共和國享有國家豁免，香港法院對剛果民主共和國無司法管轄權。鑒於上述臨時判決涉及對香港基本法關於中央人民政府管理的事務及中央和香港特別行政區關係條款的解釋，按照香港基本法第一百五十八條第三款的規定，香港終審法院認為有責任在作出終局判決前提請全國人大常委會解釋香港基本法第十三條第一款和第十九條。在全國人大常委會對香港基本法有關條款作出解釋後，香港終審法院將依據全國人大常委會的解釋作出最終判決。香港終審法院提請解釋以下4個問題：

「(1)根據第十三條第一款的正確解釋，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正確解釋，香港特別行政區(「香港特區」)(包括香港特區)是否：●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●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。」

根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)項和香港基本法第一百五十八條的規定，委員長會議提出了《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)》，並依照



全國人大常委會表決通過釋法 中新社

香港基本法的規定，徵詢了全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會的意見。現就草案的內容說明如下：

## 一、國家豁免屬於外交事務範疇

國家豁免是國際社會普遍接受的國際法原則。國家豁免的具體含義是：(一)未經一國放棄司法管轄豁免，另一國不得受理和審判以該國為被告的訴訟；(二)即使一國已放棄了司法管轄豁免，如未經該國放棄執行豁免，另一國法院不得對該國國家財產採取強制措施。國家豁免建基於國家主權和平等的原則，既是一個法律問題，又是一個涉及國家對外關係的政策問題。作為法律問題，它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權。作為國家對外國政策的實施，直接涉及國家的對外關係和利益，各國都按照本國情勢和對外政策，採用符合本國利益的國家豁免制度。因此，香港基本法第十三條第一款規定的「外交事務」，包括有關決定和實行國家豁免規則或政策方面的事務。

## 二、決定國家豁免規則或政策是中央的權力

我國是單一制國家，外交政策從來都是統一的，這是維護國家主權、統一和領土完整的必然要求，因此，我國政府對香港的基本方針政策中，十分強調外交權屬於中央的原則。1984年12月19日簽署的中英關於香港問題的聯合聲明規定，外交事務屬中央人民政府管理。1984年11月6日吳學謙國務委員兼外交部長向全國人大常委會所作的《關於中英關於香港問題協議文件的報告》中特別強調，「外交和國防是國家主權的重要標誌，外交事務由中央人民政府統一管理。」我國採用何種國家豁免原則，涉及我國與外國的關係，涉及我國的國際權利和國際義務，是國家外交事務的重要組成部分。我國憲法第八十九條第(九)項規定國務院管理對外事務，基於此項規定，中央人民政府有權決定我國的國家豁免規則或政策，並在全國範圍內統一實施。香港基本法第十三條第一款規定「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」，體現了外交權屬於中央，處理外交事務不屬於香港特別行政區高度自治權範圍。因此，按照香港基本法第十三條第一款的規定，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。這一理解與我國憲法規定的中央人民政府在這方面的權力完全一致。

## 三、我國目前實行的國家豁免規則或政策

我國堅持奉行國家豁免這一維護國家間關係正常發展的重要法律原則，即我國法院不管轄、實踐中也從未處理以外國國家為被告或針對外國國家財產的案件；同時，我國也不接受外國法院對我國國家為被告或針對我國國家財產的案件享有管轄權。我國採取的這種國家豁免立場，通常被稱為「絕對豁免」。我國的國家豁免立場，體現在我國政府對外正式聲明和實踐之中，這是一個法律事實，並為國際社會廣泛了解。在國際間實行國家豁免的實踐中，有些國家對國家豁免規定了例外情況，把國家的商業活動和用於商業活動的財產排除在國家豁免的範圍之外，這種做法通常被稱為「限制豁免」。這裡需要說明的是，2005年9月14日，我國簽署了《聯合國國家及其財產管轄豁免公約》，該公約在賦予外國國家及其財產管轄豁免和執行豁免的同時，對國家豁免規定若干例外，把國家的商業活動和用於商業活動的財產排除在國家豁免的範圍之外。但該公約尚未生效，全國人大常委會也未批准該公約，目前我國仍然實行一貫堅持的國家豁免規則和政策。

## 四、香港特別行政區須遵循國家統一的國家豁免規則或政策

按照香港基本法第十三條第一款的規定，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，同時按照香港基本法第十九條的規定，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，包括香港特別行政區法院，必須遵循中央人民政府決定的國家豁免規則或政策。這是1997年7月1日中國政府對香港恢復行使主權的必然結果，是香港基本法第一條和第十二條規定的香港特別行政區地位所決定的，也是貫徹落實香港基本法第十三條第一款規定的內在要求。基於上述，根據香港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，必須適用和實施中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策，不得偏離這種規則或政策，也不得採取與這種規則或政策不同的規則。

## 五、決定國家豁免規則或政策的行為屬於國家行為

我國作為一個主權國家享有國家豁免，同時，我國也賦予外國國家及其財產在我國享有國家豁免。中央人民政府決定國家豁免規則或政策的行為，體現了國家主權，是涉及外交的國家行為。決定適用於香港特別行政區的國家豁免規則或政策，是中央人民政府在《中華人民共和國憲法》賦予的職權範圍內，履行《中華人民共和國香港特別行政區基本法》規定的管理與香港特別行政區有關的外交事務的權力的行為。香港基本法第十九條第三款規定，「香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權」，這裡規定的「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。香港特別行政區作為我國的一個地方行政區域，依法享有高度自治權，但不具有決定國家豁免規則或政策的權力。需要特別指出的是，香港基本法第十九條第三款專門規定香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權，是與香港基本法關於中央與香港特別行政區權力關係的界定緊密聯繫在一起的。香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在香港基本法草案及其有關文件的說明中指出，「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」。香港基本法第十三條第一款明確規定，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，與此相適應，香港特別行政區法院對涉及外交的國家行為無管轄權。

## 六、香港原有法律中不符合我國國家豁免規則或政策的規定不再有效

對於香港原有法律，香港基本法第八條規定，「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。」第一百六十條第一款規定，「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。」1997年2月23日通過的《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》明確規定：「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；」「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。根據香港基本法第十三條第一款和第十九條以及解釋草案第一條、第二條和第三條規定，香港特別行政區必須適用或實施中央人民政府決定的國家豁免規則或政策。如果香港特別行政區適用或實施與中央人民政府決定的國家豁免規則或政策不同的規定，將與香港基本法第十三條第一款和第十九條相抵觸，不符合香港特別行政區作為中華人民共和國的地方行政區域的地位。因此，依照1997年2月23日《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，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中央人民政府決定採用的國家豁免規則或政策；凡不符合中央人民政府決定採用的國家豁免規則或政策的香港原有法律中的有關國家豁免規則，不得繼續適用。

基於以上所述，解釋(草案)對香港終審法院提請解釋的四個問題，作出如下解釋：

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在不抵觸《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)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。

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)和以上說明是否妥當，請審議。

【新華社北京二十六日電】