

律政司司长在香港特别行政区成立二十五周年《基本法》法律论坛——本固枝荣致辞全文（只有中文）（附图／短片）

以下是律政司司长郑若骅资深大律师今日（五月二十七日）在香港特别行政区成立二十五周年《基本法》法律论坛——本固枝荣的致辞全文：

各位嘉宾、各位朋友，大家早上好：

一九九七年七月一日香港特别行政区成立，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》生效，标志着香港和平地脱离英国殖民统治，回归祖国管治体系成为中华人民共和国的一个特别行政区。国家通过《基本法》确立对香港的政策方针——「一个中国、两种制度」，「港人治港」，高度自治。这是人类文明、智慧的表现，是一件很了不起的事。有鉴于社会上一直存在着对香港的宪制秩序不正确的理解，到二〇一九年「修例风波」后，我和律政司的同事商量筹备出版一本书，目的是追溯香港回归祖国这段重要历史，通过梳理《基本法》的起草过程、条文的演变等，去呈现这部宪制性法律的背景、目的和起草者通过文字表达的意思。此外，我们也将回归以来香港法院处理过的一些与《基本法》有关的案例汇集起来。希望这样一本书可让社会就《宪法》及《基本法》及其确立的香港特区宪制秩序有一个更准确更全面的理解。同时希望本书能够成为学习《基本法》的一个基础读本，引发香港市民对《宪法》及《基本法》有更深入的学习与探索。

经过两年多的工作，我很高兴在这里宣布《基本法起草材料及案例精选》这本书共两册的繁体中文版正式出版，并将于政府刊物销售处及其他平台上架。英文版和简体字版稍后会陆续出版发行。

由二〇二〇年开始本书的工作至今，我们团队获益不浅。我们发现很多现时就《基本法》的争议，当年起草期间已讨论过。

回归以来，有部分香港人，包括一些法律界人士，错误地认为《宪法》不适用于香港特区，认为《宪法》不见于《基本法》附件三，不是香港特区法律一部分。我们在本书指出，这个问题在《基本法》起草工作开始时，特别是《宪法》提及社会主义在实行资本主义特区是否有法律效力及如何适用，草委们其实曾经激烈讨论。草委会中央与香港特别行政区关系专题小组亦就此进行了研究。曾有建议在《基本法》中详细

列明《宪法》哪些条文适用于香港，哪些条文不适用于香港。亦有意见表示《基本法》是子法、《宪法》是母法，如在《基本法》中规定《宪法》哪些条文是否适用于香港，在法律理论上、法律程序上都是说不过去，在世界宪法史上亦没有先例，在技术上也有困难。一九八六年十一月十一日，该专题小组经过一轮讨论及研究后，在工作报告中说明：「委员们认为，中国的宪法作为一个整体对香港特别行政区是有效的，但是由于国家对香港实行『一国两制』的政策，宪法的某些具体条文不适用于香港，主要是指社会主义制度和政策的规定。」（注一）

除此之外，香港有些人错误认为全国人大和全国人大常委会的决定亦不适用于香港特区，或者是没有约束力。其实大家只要紧记香港特区的「诞生」正正是基于全国人大一九九〇年四月四日，根据《宪法》第三十一条所作的决定，便能明白全国人大和全国人大常委会就香港特区而作出的决定当然适用于香港并有效。

只要我们追本溯源，无忘「一国两制」的初心，对《基本法》的误读就会越来越少，对「一国两制」的落实就会越来越顺畅，而过去二十五年的挑战有望成为香港特区成长过程中的历练和养分。

本书第二册收录了 199 宗案例，横跨一九九七年七月至二〇二一年十二月，可用作研究回归二十五年来「一国两制」遇到的各种挑战的材料。

马维骥案是对《基本法》延续香港特区法律和司法制度原则的挑战。几名犯了普通法串谋妨碍司法公正罪的被告，试图以普通法罪行在一九九七年七月一日国家对香港恢复行使主权的同时，已经失效和终止运作，审讯不应继续为由，以期能金蝉脱壳。被告的狡辩当然未能得逞。（注二）在判词中陈兆恺法官（时任高等法院首席法官，现任终审法院非常任法官）指出，在解释《基本法》时必须知道《基本法》是中华人民共和国的全国性法律，更须牢记它的历史、性质和目的。

判词第 17 段说：「《基本法》的用意是明确的。香港的法律和法律制度不会有任何改变（违反《基本法》的除外）。这些就是我们社会的结构。连续性是稳定的关键。任何中断都将是灾难性的。即使是片刻的法律真空也可能导致混乱。除与《基本法》相抵触的条文外，与法律和法律制度有关的其他条文都必须继续有效。现行制度必须在一九九七年七月一日就已到位。这一定是《基本法》的用意。」

过去二十五年在「一国两制」下人大释法不断被误解被挑战。《基本法》第一百五十八条起草过程经历十稿，期间变化不少，亦引来很多不同意见。（注三）在处理《基本法》的起草材料时，我们发现以下讨论，可能亦是《基本法》第一百五十八条的核心之一：

「现在香港法院可审理英国政府的行政行为，但目前的制度下所有案件的终审权都在英国，不在香港，故不致造成地区宪制与宗主国利益不一致的情况。但在一九九七年后，香港会设立终审法院，香港的司法制度与其主权国的司法制度分离，这是问题的核心。」（注四）

就第一百五十八条第一款而言，当年争议人大常委应否拥有《基本法》的解释权。其中，不少意见指出，《基本法》是全国人大制定及颁布的全国性法律，根据《宪法》第六十七条，解释权自然在人大常委。（注五）另一方面，亦有意见认为，如中央对《基本法》拥有解释权，港人会视之为内地干预香港的司法独立，影响香港人心等（（注六）、（注七））。但同时亦有草委明确指出《基本法》不是一个纯粹地方性法律，它规定了许多中央与香港特区关系的内容，如果完全由一个地方法院在审理案件中对它进行无限制解释不但影响香港，而且可能影响全国，是欠妥的。（注八）

最终，《基本法》第一百五十八条第一款规定全国人大常委拥有《基本法》的解释权。这是完全符合香港特区的宪制地位，更与全国人大常委按《宪法》解释法律的权力及全国人大按《宪法》监督《宪法》的实施的权力一致，亦体现了中国人民代表大会制的政治制度下全国人大是国家最高权力机关。

至于香港法院的解释权，第二款规定全国人大常委授权香港法院自行解释自治范围内的条款。这也正正体现了高度自治的原则，然而在讨论时提到涉及中央管辖的事务的案件的关注，第一百五十八条也自然需要有第三款来处理涉及国防外交等的争议。

有关《基本法》第一百五十八条第三款的解释机制的立法原意和相关的考虑，相信一会儿我们与基本法起草委员会委员谭惠珠大律师交流，一定有很多宝贵的回忆可与我们分享，亦让我们能更正确理解第一百五十八条的原意及目的。

本书第一册收录了回归二十五年以来出现过的五次人大释法的案件。牵涉的《基本法》条文包括第十三条、第十九条、第二十二条、第

二十四条、第一百〇四条等。其中二〇一一年八月人大常委关于第十三条第一款和第十九条的解释，是首宗由终审法院在刚果（金）案中依据《基本法》第一百五十八条第三款的规定提请人大常委释法的案件。

（注九）刚果（金）案的基本问题是，国家在一九九七年七月一日恢复对香港行使主权后，香港特区法院是否可以依循一个容许商业例外的国家豁免原则，以至不符合中国在与外国关系上一贯采用的绝对豁免原则。终审法院多数判决的临时命令裁定国家豁免政策是外交事务，香港特区作为中华人民共和国的一个地方行政区域，不可以采用一个和国家豁免政策不同的豁免原则。在这种情况下，多数判决确认提请人大常委释法是责任（注十），而临时命令的裁定最终亦得以确立。

「人权自由」是另一个过去二十五年不断被人关注的议题。由回归之初的「国旗案」（注十一）以言论自由挑战「一国」的主权权威及「两制」的宪制事实和新秩序，至近年周诺恒（注十二）、黄之锋（注十三）的案件，被告皆以行使《基本法》赋予的示威游行自由为名，挑战香港特区因保护社会公共秩序、保护他人的权利和自由订立的法例和法庭判处的刑罚。香港法院在两案判词中均明确指出，《基本法》的相关权利并非绝对，且为了公共秩序和保护他人的权利和自由，可以对行使这些权利施以合法的限制。一旦示威者牵涉暴力或威胁使用暴力，便是越过了受宪制保护的和平示威的界线，进入非法活动的领域，可受到法律制裁和限制。

在「高铁一地两检」案（注十四），法院面对新挑战的回应和对《基本法》条文的解读，足以影响香港这一制是封闭还是开放，是向前进步还是固步自封；与国家的关系是疏离还是融合。当然，有关的立法工作亦必须合法合宪。有市民就《广深港高铁（一地两检）条例》向法院申请司法覆核，理由是该新法例不符合《基本法》。该申请被高等法院原讼法庭驳回。申请人提出上诉，同样被上诉庭驳回。

上诉法庭裁定，「一地两检」是《基本法》颁布时并未料及的新事物，法庭在决定该条例是否合宪时，必须视《基本法》为具生命力的文书，即在「一国两制」原则下维持香港的制度并非意味原地踏步。反之，香港的制度可以并应当在《基本法》的框架下持续发展，以配合时代所需及社会情况，而某些需要及情况亦非起草人所能预期。

上诉法庭第 69 段指出：「……在内地与香港各自的制度下，在交汇处的主题事项须符合《基本法》，这点不言而喻。至于是否符合《基本法》的问题，两制的运作必须一致。两制同属一国和一个国家的宪制秩

序，因此有如此要求。凡人大常委以通过决定的方式确认某项安排符合《基本法》，就内地法律而言，其决定即属最终决定。这是香港法庭在处理合宪问题（即其一受挑战事项在香港法律下是否违反《基本法》）时，所须充分承认和接受的重要事实。因此，对于法庭在诠释《基本法》方面而言，人大常委在其决定中表达的权威意见极具信服力。」

全国人大常委的决定不单有信服力，从法律角度亦有约束力的，人大常委的决定就内地法律和香港法律而言均是最终的决定，这点从《宪法》的条文和国家的政治制度均可以明确知悉。

刚才沈主任（全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会主任沈春耀）提到在二〇一九年之后制定了《香港国安法》。在制定了国安法后，我们仍然听到国际社会有人指《香港国安法》破坏「一国两制」，令特区失去高度自治。此等说法是完全错误的，在法律层面上站不住脚的。

首先，国家安全直接关乎到全国人民及国家的整体利益，属于中央事权，从来不属于香港特区「一国两制」下的自治范围。《基本法》第二十三条属于义务条款，不会改变国家安全立法完全是属于中央事权这基本原则，亦不应被视为中央放弃在其认为有需要的情况下就维护国家安全立法的权利和责任。

第二，根据《宪法》，全国人大是国家最高权力机关，有权行使国家立法权，制定法律，亦有权有责监督《宪法》的实施。既然维护国家安全属中央事权，全国人大在《宪法》下当然有权作出《528决定》（《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》）授权人大常委制定《香港国安法》。《基本法》第十八条指出可列于附件三之全国性法律，「限于有关国防、外交和其他按本法规定不属于香港特别行政区自治范围的法律」。因此，《香港国安法》可按《基本法》第十八条列入附件三，然后在香港特区公布实施。

由此可见，《香港国安法》是完全合法合宪的。

《香港国安法》指出《基本法》第一条和第十二条是该法的根本性条款，任何机构、组织和个人均不得违背这两条条款，并重申了《一国两制》的初心及《基本法》的原意，两者有机结合让《一国两制》行稳致远。

为了推广社会对法治、《宪法》、《基本法》及国家安全的正确认识，律政司在过去两年举办了很多不同的活动。譬如在推展法治教育方面，律政司于二〇二〇年推出了「愿景 2030—聚焦法治」的十年计划。在这项计划下，我们制作了一系列「律政动画廊」动画短片为公众提供基本法律知识，有为小学生而设的法律常识问答比赛、为中學生而设的工作坊、「明法·传法」的活动、「法律之旅」及刚刚完成的「明法创未来」短片创作比赛。此外，律政司支持了基本法基金会于二〇二〇年十一月推出的「法治及基本法网上教育资源中心」，为教师提供一系列以《宪法》、《基本法》和法治为主题的教材。

各位，乔晓阳主任在《基本法起草材料及案例精选》「前言」中提到，习近平主席明确指出，中央贯彻「一国两制」方针坚持两点：一是坚定不移，不会变、不动摇；二是全面准确，确保「一国两制」在香港的实践不走样、不变形，始终沿着正确方向前进。（注十五）

今天国家领导人的说话，与三十多年前的领导人邓小平先生的说法一致，是一脉相承的。一九八四年邓小平会见英国首相戴卓尔夫人时的谈话中解释了为什么「一国两制」五十年不变，五十年后也不变。

一九八七年邓小平会见了基本法草委，他再次说到「一国两制」五十年不变，五十年后也不变。他说（注十六）：「今天我想讲讲不变的问题。就是说，香港在一九九七年回到祖国以后五十年政策不变，包括我们写的基本法，至少要管五十年。我还要说，五十年以后更没有变的必要。香港的地位不变，香港的政策不变。……」

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

今年三月九日，很多媒体报道，引述全国政协副主席、港澳办主任夏宝龙指出，「一国两制」五十年不变，而五十年后亦不需要变，并会行稳致远，他亦强调在香港实施的普通法和法律制度也不会改变。夏宝龙先生的言论是重申了习近平主席及中央人民政府各领导人一直明确支持和坚决在香港落实「一国两制」。

初心不改，大道不移。可以肯定的是，只要无忘「一国两制」初心，牢固树立「一国」意识，坚守「一国」原则，「一国两制」是香港面向未来保持长期繁荣稳定的最好安排和最佳制度。故此，《基本法》下所说明的资本主义制度和生活方式，以至是香港的普通法制度，我深信也会一路运作下去，没有改动的必要。

国家主席习近平在二〇一七年庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼说：「中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础，是特别行政区制度的法律渊源。」可见《宪法》与《基本法》共同为「一国两制」奠下基石，同时具体说明了国家对香港特区的基本方针政策和制度，并且为「一国两制」的实践提供了最佳的法律保障。要让「一国两制」行稳致远，大家必须紧记「一国」既是根，根深才能叶茂，「一国」也是本，本固才能枝荣。只要继续全面正确贯彻落实《基本法》，相信必能达到「一法颁行国本固 万民欢庆共枝荣」。多谢各位！

注一：载于《中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议文件汇编》。

注二：香港特别行政区 诉 马维骥及他人 [1997] HKLRD 761

注三：见《基本法起草材料及案例精选》第一册第一百五十八条的起草材料。

注四：《初步报告—几个讨论焦点（4月29日-6月17日）》（1988年7月16日经执行委员会通过）。李浩然，《基本法起草过程概览》，上册，第154页。

注五：1987年2月基本法起草委员会秘书处《香港报刊有关〈基本法〉的言论摘录》。《起草过程概览》，下册，第1182-1183页。

注六：1986年4月《香港各界人士对〈基本法〉结构等问题的意见汇集》（基本法起草委员会第二次会议参阅资料之一）。《起草过程概览》，下册，第1179-1180页。

注七：1988年10月基本法谘询委员会（中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿谘询报告第五册——条文总报告）。《起草过程概览》，下册，第1199-1200页。

注八：1987年5月22日《香港基本法起草委员会第四次全体会议委员们对基本法序言、总则及第二、三、七、九章条文草案的意见汇集》。《起草过程概览》，下册，第1187页。

注九：刚果民主共和国 诉 FG Hemisphere Associates LLC（第1号）（2011）14 HKCFAR 95。

注十：同上，407段。

注十一：香港特别行政区 诉 吴恭劭及另一人（1999）2 HKCFAR 442

注十二：香港特别行政区 诉 周诺恒（2013）16 HKCFAR 837

注十三：律政司司长 诉 黄之锋（2018）21 HKCFAR 35

注十四：郭卓坚 诉 律政司司长 [2021] 3 HKLRD 140

注十五：见《基本法起草材料及案例精选》前言（一），第一册，第 5 页。

注十六：《邓小平文选》，第三卷，第 215 页。

完

2022 年 5 月 27 日（星期五）