

律政司司长在纪念《基本法》颁布三十三周年研讨会致辞全文（只有中文）（附图）

以下是律政司司长林定国资深大律师今日（十月二十八日）在宪法和香港基本法推介联席会议纪念《基本法》颁布三十三周年研讨会的致辞全文：

各位嘉宾、各位同学：

大家早上好。很高兴可以出席今日由宪法和香港基本法推介联席会议举办的纪念《基本法》颁布三十三周年研讨会。对于宪法和香港基本法推介联席会议一直以来支持律政司的工作，并就推广市民大众正确认识《基本法》所作出的重大贡献，我谨代表律政司和特区政府致以最衷心感谢。

很多谢刚才玉山兄（全国人民代表大会常务委员会（全国人大常委会）香港特别行政区基本法委员会副主任黄玉山教授）的介绍，当我知悉原来今日会连同四位一起上台，其实我有很大压力。虽然他说是重量级，但我不认为自己是，因为无论如何也比他们「轻」。玉山兄非常具资历；珠姐（原全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会副主任谭惠珠）在《基本法》的造诣和在法律界的地位也不用多说；Thomas（香港律师会前会长苏绍聪）是法律界的前辈；Carmen（立法会议员简慧敏）虽然长得比我年轻但她是我的同学，读书成绩比我好。所以在这里我说话最没什么分量，也很大压力。但是既然来了，就尽量和大家分享一下我的想法。

今日的主角是什么呢？当然是《基本法》。我拿着的书本也是《基本法》。题目是「由治及兴、国安家安、联通世界」——都是很深奥，可以谈数天也谈不完的题目，但我只有 15 至 20 分钟，也不想阻碍大家午饭，所以我决定就「由治及兴、国安家安、联通世界」，每四个字我只谈《基本法》的一个条文。

在谈条文之前要先热身，我知道今日在座有很多同学和老师，大家可能都听说过，我喜欢和大众分享法治教育的观念，谈谈法律的问题。我时常强调一点，学习任何法律，当然包括《基本法》，不是靠背诵——我是很反对背条文的，反而最重要是要了解一条法例的法律条文或整个法律的背景和目的，这是一个法律原则。和大家分享一下法律知识，

当我们解释法律的时候有一个很基本的原则，就是在考虑文字时必须要考虑其背景和目的，英文是 context 和 purpose，《基本法》一点也不例外。

在说条文之前，我们一定要想一想究竟《基本法》是什么。很多人有不同的表述，但大家不需要想得太复杂。请大家先看《基本法》的序言，我认为大家要首先熟悉和理解《基本法》的序言。序言很重要，也只有三段，我相信大家都记得，第一段是说香港自古以来就是中国的一部分，一八四〇年后被英国进行殖民管治，一九九七年回归，完成了中华民族一个很大的心愿。所以香港是国家不可分割的一部分。第二，有关回归，序言也说得清楚，亦带出了一个很重大的问题，就是「一国两制」的方针，是为了维护国家统一和领土完整，也是为了保持香港的繁荣稳定，并考虑到香港的实际历史和现实情况，所以国家决定恢复行使主权的时候，根据国家宪法第三十一条成立特别行政区，按照「一个国家，两种制度」，不在香港实行社会主义制度和政策。这里把「一国两制」的原因和方针写在法律文件内，这就是历史背景，回归是以「一国两制」的方针。第三段正正解释了「一国两制」这个政治方针和《基本法》本身的关系所在。根据《中华人民共和国宪法》，全国人民代表大会制定中华人民共和国香港《基本法》，所以是说了两点——就是《宪法》加上《基本法》。我们时常说《宪法》和《基本法》加起来才是完整构成一个宪制秩序，因为《基本法》已经说明了，所以是要根据《宪法》和《基本法》，规定香港特别行政区实行的制度，以保障国家对香港的基本方针政策的实施，这两句说话正正解释了「一国两制」和《基本法》的关系。简单说，《基本法》的目的就是要保障「一国两制」在香港的落实。再简单点说，「一国两制」是政治方针，《基本法》是一个法律工具，以法治的方式落实这个政治主张，为我们提供一个保障。

知道了这些背景，就可以谈谈我今日想说的事。先说「由治及兴」。香港《基本法》颁布了 33 年，实施了 26 年多。我们说「由治及兴」，其实前面还有一句，「由乱到治、由治及兴」，这反映了香港 26 年来也经历了不少风风雨雨，但正如行政长官刚才发言时说，虽然香港经历了这么多事情，但《基本法》是一个字、一个标点符号也没有改动过。所以我们要反思一下，香港过去 20 多年出现了这么多问题，其实真的不要推卸到《基本法》上，与之没有关系。这会否是我们尚未能完全准确理解、未完全执行《基本法》呢？

反思这个问题时，令我想起习近平主席于去年七月一日时说过的

话，相信大家都记得，习主席在香港说话时派了一颗很大的定心丸，他说「一国两制」是一个长期坚持的政策，但是有前提的，就是我们要做到「四个必须」。第一个「必须」是全面准确贯彻「一国两制」，当中最重点有六个字：全面准确贯彻。「全面」就是不可以片面，不可以看一些不看一些；「准确」很简单，就是不可以歪曲或错误理解，第三，「贯彻」是不可以看过就算，要身体力行，看过了要做得好。我们又想想，国家领导人这样叮嘱我们，我们真的要反思一下，过去我们在处理一些事的时候是否不够全面、不够准确，又贯彻得不够坚决呢？这个答案我想大家要在心里反思。但若要为自己打分的话，我认为起码有一些很好的例子可以说明我们其实是一百分，肯定是做足的。让我来说几个例子。

第一，我今日说的第一条与「由治及兴」有关系的条文，就是《基本法》第九十七条，与我们即将举行的区议会选举，亦是刚刚行政长官提及过的事很有关系。我们的区议会选举即将在十二月十日举行。但这究竟是什么东西？其实第九十七条说得很清楚：香港特别行政区可设立非政权性区域组织，接受特区政府就有关地区管理和其他事务的谘询，或负责提供文化、康乐、环境卫生等服务。重点就是它是一个非政权性区域组织，它的职能是接受政府地区事务的一些谘询，或者提供一些文化、康乐的服务。

我们可以回想一下，上一届区议会选举在二〇一九年发生的事，相信大家都会同意我的说法，就是很不幸地，有部分我会形容为反中乱港的人士，利用区议会作为企图夺取香港管治权的工具。他们讨论的问题、争取的东西，与《基本法》第九十七条可以说是有一个严重偏离，亦不是在做《基本法》所规范的职能。我们是在这样的背景下去考虑需要进行区议会改革。我想强调，区议会改革绝对不是尝试去削弱市民大众参与地区事务的机会或权利，其目的只有四个字，就是「拨乱反正」，确保《基本法》第九十七条可以准确实施。刚刚行政长官也鼓励大家积极参与。

我很明白市民大众对这些变化会有很多想法，我藉此机会除了谈法律之外，也想谈英文，谈一个英文常用的说法：「the proof of the pudding is in the eating」，意思是一个布丁或蛋糕是否好吃，要吃过才知道，不吃是不会知道的。如果你看到一件蛋糕并对它的味道有怀疑，但你一口也不肯吃，第一是你对这件蛋糕非常不公平，第二亦对自己不公平，令自己损失了尝试美食的机会。所以我认为无论对这件蛋糕也好，对自己也好，是一定要尝试的，尝试过后发觉有什么需要调整的话，还

有很多机会慢慢集思广益去做得更好。

第二，「国安家安」。这个是我认为香港很难说自己拿到一百分的地方。大家这两日也常常提到《基本法》第二十三条，我昨日在另一场合也有提到。行政长官也很清晰指出，我们一定会在二〇二四年之内完成我们的宪制责任。刚刚也有不同的讲者提到「一国两制」的最高原则，是维护国家主权、安全和发展利益。昨日有人问我为何第二十三条一定要在明年立法，我以比较轻松的说法指那不是新目标，是「还旧债」，是「欠交功课」。今日我尝试用一些比较法律性的方式去解释一下为何我这样说。

首先要说到《基本法》的结构，我们要思考，维护国家安全原则上是否应该属于香港自治范围内的事；我们要记住，《基本法》已说明外交事务、国防不是我们特区内部的事务，很顺理成章，这些国家头等大事是属于中央事权。同样道理，我们现在提到维护国家安全，不是维护香港或是维护我们现场在这个佐敦地区的安全，所以原则上、理论上那不可能是特区自治范围内的事。但是在草拟《基本法》的时候，我们要体谅或明白，甚至很欣赏中央对香港人的信任，虽然这不是我们的事权，但是中央亦将这方面的责任交托在我们手上。

我们要很清楚看一看第二十三条的字眼，有两点我想大家注意，我不是咬文嚼字，这是正确理解。第二十三条提到，香港特区「应」自行立法禁止七类危害国家安全行为，是哪七类我就不详谈了。我有两点想说一下，第一是那个「应」字，在第二十三条有一个「应」字，不是「可」，英文是「shall」不是「may」，意思是一个责任，应该做的事就是一个责任，是要做的。第二，的而且确《基本法》第二十三条没有定下时限，没有说到你应该要在一个月之内或五十日内完成立法，但这代表什么呢？让我分享一下法例知识，在一般法律原则上，很多时候一些责任都未必会白纸黑字列明你要在什么时候完成这件事，但不代表无了期。我想起一个例子，有时我和太太吃完饭后，太太就望着那堆碗碟说：「你应该洗了那些碗碟」，她当然没有说明什么时候洗，但难道我把碗碟留到隔夜之后才洗吗？这是不可能的。所以法律上有一个原则，就算没有指明，基本上就是要在合理时间内完成这件事，reasonable time，我相信同一道理也适用于《基本法》。我又想到一九九七年《基本法》实施至今 26 年，这些碗碟还摊在桌上，这是否已超越了一个合理时限呢？我相信公道和客观持平的人心中自有答案。

在此我想再多说一个法律的原则，我们经常都会遇到这些情况，就

是一些法律的责任没有写清楚何时要完成。法律上有一个机制，就是说对方可以给你一个通知，告诉你要尽快完成相关责任，否则会有后果。我的律师朋友稍后可以确认一下我说得对不对，你可以 serve a notice，告诉对方 time is of the essence，要做了。就等于刚刚的例子，我太太翌日早上看到那堆碗碟还没清理，她就会说「请你尽快处理」。

其实这件事就发生了在第二十三条身上，我会称之为「催促函」，为什么呢？我记得刚才另外一位讲者谈到《香港国安法》的时候提及过「决定+立法」这个方式，大家要留意在制订《香港国安法》的时候，全国人民代表大会在二〇二〇年的《528 决定》里面有这样提及，指明香港特区应当尽早就《基本法》规定的维护国家安全完成立法。而在《香港国安法》第七条亦同样提到香港特区应当尽早完成香港特别行政区《基本法》规定的维护国家安全立法，完善相关法律。其实这个「催促函」已经透过很严肃的法律文件发出予特区，是「尽早」，「尽早」没有别的解释，「尽早」就是越快越好。所以特区要在合理范围内——当然「尽早」不是立即就可以做到，「尽早」也要考虑背景、立法的严肃过程，也要考虑很多因素，但在这些客观环境的限制下，我们是有一个很确切的法律责任，完成第二十三条立法。这其实不仅是法律责任那么简单，正如我说，第二十三条背后的理念是背负着中央对我们的信任。香港人很希望追求在「一国两制」下最大的空间，前提是要争取到中央对我们的信任。如果中央交给我们做的事，我们做得不好、做得不足，我们自问如何能成功争取到中央对我们的信任呢？实际点说，第二十三条的问题缠绕了香港人 20 多年，可说是争辩不休。这世界最重要是什么呢，是 certainty，任何有疑虑或不明朗的事，对社会发展最具伤害性，所以我们觉得从实际角度，应该尽快完成此事，完成这历史事务，香港才能进入新阶段，集中处理其他问题。

「联通世界」。刚才我说了九十七条和第二十三条，接着是「联通世界」。刚才说的可能是我们不太高分的方面，但我们也别太不开心，因为有些方面我们得分应该颇多，就是「联通世界」。我们常说要维护国家发展利益，因为这也是「一国两制」最高原则其中一个很重要的目标，我们要善用我们的独特地位和优势，更好融入国家发展大局。究竟香港的独特优势和地位是什么？很简单，我们寻找香港独特优势和独特地位的最大公因数——各位同学读数学，一定学过 HCF，highest common factor——我们的独特优势和地位的 highest common factor 就是三个字：国际化。当我们举例，香港的独特优势永远包括这几方面：我们是世界公认的国际金融、贸易、航运、法律服务中心，诸如此类，全部均有这两个字：国际。这是我们要坚持。

在《基本法》的设计内，中央真的对我们很好。所谓国际事务一定涉及外交事宜，与其他主权国家的交往。原则上而言，外交事务不属香港自治范围内事权，因为这些不属本地的事。然而，国家在对外关系上，给予香港极大的自主权和空间，这就要说到《基本法》第一百五十一条。第一百五十一条订明「香港特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等领域以『中国香港』的名义，单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关协议」，这是很特别的。举个例，大家最近也有看亚运会，很欣赏张家朗、何诗蓓等香港运动员，他们就是以「中国香港」名义取得佳绩。同学们是否知道只有两个国家可以派超过一支队伍出席这些体育赛事？那就是中国和英国，英国足球队伍有英格兰、苏格兰、威尔斯和北爱尔兰，我们中国队伍当然有中国、中国香港、中国澳门和中华台北，这是很特别的。先不谈体育，说回第一百五十一条，刚才提到体育方面只是一个例子，还有很多例如在经济、贸易上很重要的组织，大家可能听过WTO，世贸组织，其实中国香港也是以单独成员的身分参与事务。这是《基本法》赋予我们极具优惠性的条款。我们要做的事，我们真是做得不错，但未来一定要做得更好，因为这是中央给予我们一个很大的privilege，让我们可以真正发挥香港的独特优势。所以，我很希望大众市民，尤其是处理对外问题，无论是文化、体育或商务，别浪费了中央的一番苦心，别浪费了中央给予我们这样大的自主权，要更积极发挥好我们的国际性地位。

最后我想指出，国家领导人已清楚说明「一国两制」是必须长期坚持的利好政策，我们不用担心二〇四七年后会有什么重大改变，但当然有一个前提，就是我们必须做到全面准确贯彻「一国两制」、全面准确维护《基本法》、《宪法》构成的宪制秩序。在这前提下，才能做到行稳致远。我相信只要大家用心去理解我们的宪制性文件《基本法》，不是看条文，而是想想背后的原意，想想中央为何要这样写、为何这样做，思考后我们能够身体力行，贯彻初心，我很有信心也很相信，「一国两制」必然会发挥得越来越好。这番说话是特别对坐在后方的年轻人说的，但当然所有人都适用。

就此话题，我的分享到此。最后我想再次感谢大会给我机会，分享我对《基本法》的一些看法。多谢大家。

完

2023年10月28日（星期六）

