

律政司司長在香港特別行政區成立二十五周年《基本法》法律論壇——本固枝榮致辭全文（只有中文）（附圖／短片）

以下是律政司司長鄭若驊資深大律師今日（五月二十七日）在香港特別行政區成立二十五周年《基本法》法律論壇——本固枝榮的致辭全文：

各位嘉賓、各位朋友，大家早上好：

一九九七年七月一日香港特別行政區成立，《中華人民共和國香港特別行政區基本法》生效，標誌着香港和平地脫離英國殖民統治，回歸祖國管治體系成為中華人民共和國的一個特別行政區。國家通過《基本法》確立對香港的政策方針——「一個中國、兩種制度」，「港人治港」，高度自治。這是人類文明、智慧的表現，是一件很了不起的事。有鑑於社會上一直存在着對香港的憲制秩序不正確的理解，到二〇一九年「修例風波」後，我和律政司的同事商量籌備出版一本書，目的是追溯香港回歸祖國這段重要歷史，通過梳理《基本法》的起草過程、條文的演變等，去呈現這部憲制性法律的背景、目的和起草者通過文字表達的意思。此外，我們也將回歸以來香港法院處理過的一些與《基本法》有關的案例匯集起來。希望這樣一本書可讓社會就《憲法》及《基本法》及其確立的香港特區憲制秩序有一個更準確更全面的理解。同時希望本書能夠成為學習《基本法》的一個基礎讀本，引發香港市民對《憲法》及《基本法》有更深入的學習與探索。

經過兩年多的工作，我很高興在這裏宣布《基本法起草材料及案例精選》這本書共兩冊的繁體中文版正式出版，並將於政府刊物銷售處及其他平台上架。英文版和簡體字版稍後會陸續出版發行。

由二〇二〇年開始本書的工作至今，我們團隊獲益不淺。我們發現很多現時就《基本法》的爭議，當年起草期間已討論過。

回歸以來，有部分香港人，包括一些法律界人士，錯誤地認為《憲法》不適用於香港特區，認為《憲法》不見於《基本法》附件三，不是香港特區法律一部分。我們在本書指出，這個問題在《基本法》起草工作開始時，特別是《憲法》提及社會主義在實行資本主義特區是否有法律效力及如何適用，草委們其實曾經激烈討論。草委會中央與香港特別行政區關係專題小組亦就此進行了研究。曾有建議在《基本法》中詳細

列明《憲法》哪些條文適用於香港，哪些條文不適用於香港。亦有意見表示《基本法》是子法、《憲法》是母法，如在《基本法》中規定《憲法》哪些條文是否適用於香港，在法律理論上、法律程序上都是說不過去，在世界憲法史上亦沒有先例，在技術上也有困難。一九八六年十一月十一日，該專題小組經過一輪討論及研究後，在工作報告中說明：「委員們認為，中國的憲法作為一個整體對香港特別行政區是有效的，但是由於國家對香港實行『一國兩制』的政策，憲法的某些具體條文不適用於香港，主要是指社會主義制度和政策的規定。」（註一）

除此之外，香港有些人錯誤認為全國人大和全國人大常委的決定亦不適用於香港特區，或者是沒有約束力。其實大家只要緊記香港特區的「誕生」正正是基於全國人大一九九〇年四月四日，根據《憲法》第三十一條所作的決定，便能明白全國人大和全國人大常委就香港特區而作出的決定當然適用於香港並有效。

只要我們追本溯源，無忘「一國兩制」的初心，對《基本法》的誤讀就會越來越少，對「一國兩制」的落實就會越來越順暢，而過去二十五年的挑戰有望成為香港特區成長過程中的歷練和養分。

本書第二冊收錄了 199 宗案例，橫跨一九九七年七月至二〇二一年十二月，可用作研究回歸二十五年來「一國兩制」遇到的各種挑戰的材料。

馬維騷案是對《基本法》延續香港特區法律和司法制度原則的挑戰。幾名犯了普通法串謀妨礙司法公正罪的被告，試圖以普通法罪行在一九九七年七月一日國家對香港恢復行使主權的同時，已經失效和終止運作，審訊不應繼續為由，以期能金蟬脫殼。被告的狡辯當然未能得逞。（註二）在判詞中陳兆愷法官（時任高等法院首席法官，現任終審法院非常任法官）指出，在解釋《基本法》時必須知道《基本法》是中華人民共和國的全國性法律，更須牢記它的歷史、性質和目的。

判詞第 17 段說：「《基本法》的用意是明確的。香港的法律和法律制度不會有任何改變（違反《基本法》的除外）。這些就是我們社會的結構。連續性是穩定的關鍵。任何中斷都將是災難性的。即使是片刻的法律真空也可能導致混亂。除與《基本法》相抵觸的條文外，與法律和法律制度有關的其他條文都必須繼續有效。現行制度必須在一九九七年七月一日就已到位。這一定是《基本法》的用意。」

過去二十五年在「一國兩制」下人大釋法不斷被誤解被挑戰。《基本法》第一百五十八條起草過程經歷十稿，期間變化不少，亦引來很多不同意見。（註三）在處理《基本法》的起草材料時，我們發現以下討論，可能亦是《基本法》第一百五十八條的核心之一：

「現在香港法院可審理英國政府的行政行為，但目前的制度下所有案件的終審權都在英國，不在香港，故不致造成地區憲制與宗主國利益不一致的情況。但在一九九七年後，香港會設立終審法院，香港的司法制度與其主權國的司法制度分離，這是問題的核心。」（註四）

就第一百五十八條第一款而言，當年爭議人大常委應否擁有《基本法》的解釋權。其中，不少意見指出，《基本法》是全國人大制定及頒布的全國性法律，根據《憲法》第六十七條，解釋權自然在人大常委。（註五）另一方面，亦有意見認為，如中央對《基本法》擁有解釋權，港人會視之為內地干預香港的司法獨立，影響香港人心等（（註六）、（註七））。但同時亦有草委明確指出《基本法》不是一個純粹地方性法律，它規定了許多中央與香港特區關係的內容，如果完全由一個地方法院在審理案件中對它進行無限制解釋不但影響香港，而且可能影響全國，是欠妥的。（註八）

最終，《基本法》第一百五十八條第一款規定全國人大常委擁有《基本法》的解釋權。這是完全符合香港特區的憲制地位，更與全國人大常委按《憲法》解釋法律的權力及全國人大按《憲法》監督《憲法》的實施的權力一致，亦體現了中國人民代表大會制的政治制度下全國人大是國家最高權力機關。

至於香港法院的解釋權，第二款規定全國人大常委授權香港法院自行解釋自治範圍內的條款。這也正正體現了高度自治的原則，然而在討論時提到涉及中央管轄的事務的案件的關注，第一百五十八條也自然需要有第三款來處理涉及國防外交等的爭議。

有關《基本法》第一百五十八條第三款的解釋機制的立法原意和相關的考慮，相信一會兒我們與基本法起草委員會委員譚惠珠大律師交流，一定有很多寶貴的回憶可與我們分享，亦讓我們能更正確理解第一百五十八條的原意及目的。

本書第一冊收錄了回歸二十五年以來出現過的五次人大釋法的案件。牽涉的《基本法》條文包括第十三條、第十九條、第二十二條、第

二十四條、第一百〇四條等。其中二〇一一年八月人大常委關於第十三條第一款和第十九條的解釋，是首宗由終審法院在剛果（金）案中依據《基本法》第一百五十八條第三款的規定提請人大常委釋法的案件。

（註九）剛果（金）案的基本問題是，國家在一九九七年七月一日恢復對香港行使主權後，香港特區法院是否可以依循一個容許商業例外的國家豁免原則，以至不符合中國在與外國關係上一貫採用的絕對豁免原則。終審法院多數判決的臨時命令裁定國家豁免政策是外交事務，香港特區作為中華人民共和國內的一個地方行政區域，不可以採用一個和國家豁免政策不同的豁免原則。在這種情況下，多數判決確認提請人大常委釋法是責任（註十），而臨時命令的裁定最終亦得以確立。

「人權自由」是另一個過去二十五年不斷被人關注的議題。由回歸之初的「國旗案」（註十一）以言論自由挑戰「一國」的主權權威及「兩制」的憲制事實和新秩序，至近年周諾恆（註十二）、黃之鋒（註十三）的案件，被告皆以行使《基本法》賦予的示威遊行自由為名，挑戰香港特區因保護社會公共秩序、保護他人的權利和自由訂立的法例和法庭判處的刑罰。香港法院在兩案判詞中均明確指出，《基本法》的相關權利並非絕對，且為了公共秩序和保護他人的權利和自由，可以對行使這些權利施以合法的限制。一旦示威者牽涉暴力或威脅使用暴力，便是越過了受憲制保護的和平示威的界線，進入非法活動的領域，可受到法律制裁和限制。

在「高鐵一地兩檢」案（註十四），法院面對新挑戰的回應和對《基本法》條文的解讀，足以影響香港這一制是封閉還是開放，是向前進步還是固步自封；與國家的關係是疏離還是融合。當然，有關的立法工作亦必須合法合憲。有市民就《廣深港高鐵（一地兩檢）條例》向法院申請司法覆核，理由是該新法例不符合《基本法》。該申請被高等法院原訟法庭駁回。申請人提出上訴，同樣被上訴庭駁回。

上訴法庭裁定，「一地兩檢」是《基本法》頒布時並未料及的新事物，法庭在決定該條例是否合憲時，必須視《基本法》為具生命力的文書，即在「一國兩制」原則下維持香港的制度並非意味原地踏步。反之，香港的制度可以並應當在《基本法》的框架下持續發展，以配合時代所需及社會情況，而某些需要及情況亦非起草人所能預期。

上訴法庭第 69 段指出：「……在內地與香港各自的制度下，在交匯處的主題事項須符合《基本法》，這點不言而喻。至於是否符合《基本法》的問題，兩制的運作必須一致。兩制同屬一國和一個國家的憲制秩

序，因此有如此要求。凡人大常委以通過決定的方式確認某項安排符合《基本法》，就內地法律而言，其決定即屬最終決定。這是香港法庭在處理合憲問題（即其一受挑戰事項在香港法律下是否違反《基本法》）時，所須充分承認和接受的重要事實。因此，對於法庭在詮釋《基本法》方面而言，人大常委在其決定中表達的權威意見極具信服力。」

全國人大常委的決定不單有信服力，從法律角度亦有約束力的，人大常委的決定就內地法律和香港法律而言均是最終的決定，這點從《憲法》的條文和國家的政治制度均可以明確知悉。

剛才沈主任（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主任沈春耀）提到在二〇一九年之後制定了《香港國安法》。在制定了國安法後，我們仍然聽到國際社會上有人指《香港國安法》破壞「一國兩制」，令特區失去高度自治。此等說法是完全錯誤的，在法律層面上站不住腳的。

首先，國家安全直接關乎到全國人民及國家的整體利益，屬於中央事權，從來不屬於香港特區「一國兩制」下的自治範圍。《基本法》第二十三條屬於義務條款，不會改變國家安全立法完全是屬於中央事權這基本原則，亦不應被視為中央放棄在其認為有需要的情況下就維護國家安全立法的權利和責任。

第二，根據《憲法》，全國人大是國家最高權力機關，有權行使國家立法權，制定法律，亦有權有責監督《憲法》的實施。既然維護國家安全屬中央事權，全國人大在《憲法》下當然有權作出《528 決定》（《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》）授權人大常委制定《香港國安法》。《基本法》第十八條指出可列於附件三之全國性法律，「限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律」。因此，《香港國安法》可按《基本法》第十八條列入附件三，然後在香港特區公布實施。

由此可見，《香港國安法》是完全合法合憲的。

《香港國安法》指出《基本法》第一條和第十二條是該法的根本性條款，任何機構、組織和個人均不得違背這兩條條款，並重申了《一國兩制》的初心及《基本法》的原意，兩者有機結合讓《一國兩制》行穩致遠。

為了推廣社會對法治、《憲法》、《基本法》及國家安全的正確認識，律政司在過去兩年舉辦了很多不同的活動。譬如在推展法治教育方面，律政司於二〇二〇年推出了「願景 2030—聚焦法治」的十年計劃。在這項計劃下，我們製作了一系列「律政動畫廊」動畫短片為公眾提供基本法律知識，有為小學生而設的法律常識問答比賽、為中學生而設的工作坊、「明法·傳法」的活動、「法律之旅」及剛剛完成的「明法創未來」短片創作比賽。此外，律政司支持了基本法基金會於二〇二〇年十一月推出的「法治及基本法網上教育資源中心」，為教師提供一系列以《憲法》、《基本法》和法治為主題的教材。

各位，喬曉陽主任在《基本法起草材料及案例精選》「前言」中提到，習近平主席明確指出，中央貫徹「一國兩制」方針堅持兩點：一是堅定不移，不會變、不動搖；二是全面準確，確保「一國兩制」在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿着正確方向前進。（註十五）

今天國家領導人的說話，與三十多年前的領導人鄧小平先生的說法一致，是一脈相承的。一九八四年鄧小平會見英國首相戴卓爾夫人時的談話中解釋了為甚麼「一國兩制」五十年不變，五十年後也不變。

一九八七年鄧小平會見了基本法草委，他再次說到「一國兩制」五十年不變，五十年後也不變。他說（註十六）：「今天我想講講不變的問題。就是說，香港在一九九七年回到祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。香港的地位不變，香港的政策不變。……」

一個是政局穩定，一個是政策穩定，兩個穩定。不變也就穩定。如果到下一個五十年，這個政策見效，達到預期目標，就更沒有理由變了。所以我說，按照『一國兩制』的方針解決統一問題後，對香港、澳門、台灣的政策五十年不變，五十年之後還會不變。當然，那時候我不在了，但是相信我們的接班人會懂得這個道理的。……」

今年三月九日，很多媒體報道，引述全國政協副主席、港澳辦主任夏寶龍指出，「一國兩制」五十年不變，而五十年後亦不需要變，並會行穩致遠，他亦強調在香港實施的普通法和法律制度也不會改變。夏寶龍先生的言論是重申了習近平主席及中央人民政府各領導人一直明確支持和堅決在香港落實「一國兩制」。

初心不改，大道不移。可以肯定的是，只要無忘「一國兩制」初心，牢固樹立「一國」意識，堅守「一國」原則，「一國兩制」是香港面向未來保持長期繁榮穩定的最好安排和最佳制度。故此，《基本法》下所說明的資本主義制度和生活方式，以至是香港的普通法制度，我深信也會一路運作下去，沒有改動的必要。

國家主席習近平在二〇一七年慶祝香港回歸祖國二十周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮說：「中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎，是特別行政區制度的法律淵源。」可見《憲法》與《基本法》共同為「一國兩制」奠下基石，同時具體說明了國家對香港特區的基本方針政策和制度，並且為「一國兩制」的實踐提供了最佳的法律保障。要讓「一國兩制」行穩致遠，大家必須緊記「一國」既是根，根深才能葉茂，「一國」也是本，本固才能枝榮。只要繼續全面正確貫徹落實《基本法》，相信必能達到「一法頒行國本固 萬民歡慶共枝榮」。多謝各位！

註一：載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》。

註二：香港特別行政區 訴 馬維騏及其他人 [1997] HKLRD 761

註三：見《基本法起草材料及案例精選》第一冊第一百五十八條的起草材料。

註四：《初步報告—幾個討論焦點（4月29日-6月17日）》（1988年7月16日經執行委員會通過）。李浩然，《基本法起草過程概覽》，上冊，第154頁。

註五：1987年2月基本法起草委員會秘書處《香港報刊有關〈基本法〉的言論摘錄》。《起草過程概覽》，下冊，第1182-1183頁。

註六：1986年4月《香港各界人士對〈基本法〉結構等問題的意見匯集》（基本法起草委員會第二次會議參閱資料之一）。《起草過程概覽》，下冊，第1179-1180頁。

註七：1988年10月基本法諮詢委員會（中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿諮詢報告第五冊——條文總報告）。《起草過程概覽》，下冊，第1199-1200頁。

註八：1987年5月22日《香港基本法起草委員會第四次全體會議委員們對基本法序言、總則及第二、三、七、九章條文草案的意見匯集》。《起草過程概覽》，下冊，第1187頁。

註九：剛果民主共和國 訴 FG Hemisphere Associates LLC（第1號）（2011）14 HKCFAR 95。

註十：同上，407段。

註十一：香港特別行政區 訴 吳恭劭及另一人 (1999) 2 HKCFAR 442

註十二：香港特別行政區 訴 周諾恆 (2013) 16 HKCFAR 837

註十三：律政司司長 訴 黃之鋒 (2018) 21 HKCFAR 35

註十四：郭卓堅 訴 律政司司長 [2021] 3 HKLRD 140

註十五：見《基本法起草材料及案例精選》前言（一），第一冊，第 5 頁。

註十六：《鄧小平文選》，第三卷，第 215 頁。

完

2022 年 5 月 27 日（星期五）