

律政司司長在紀念《基本法》頒布三十三周年研討會致辭全文（只有中文）（附圖）

以下是律政司司長林定國資深大律師今日（十月二十八日）在憲法和香港基本法推介聯席會議紀念《基本法》頒布三十三周年研討會的致辭全文：

各位嘉賓、各位同學：

大家早上好。很高興可以出席今日由憲法和香港基本法推介聯席會議舉辦的紀念《基本法》頒布三十三周年研討會。對於憲法和香港基本法推介聯席會議一直以來支持律政司的工作，並就推廣市民大眾正確認識《基本法》所作出的重大貢獻，我謹代表律政司和特區政府致以最衷心感謝。

很多謝剛才玉山兄（全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委會）香港特別行政區基本法委員會副主任黃玉山教授）的介紹，當我知悉原來今日會連同四位一起上台，其實我有很大壓力。雖然他說是重量級，但我不認為自己是，因為無論如何也比他們「輕」。玉山兄非常具資歷；珠姐（原全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會副主任譚惠珠）在《基本法》的造詣和在法律界的地位也不用多說；Thomas（香港律師會前會長蘇紹聰）是法律界的前輩；Carmen（立法會議員簡慧敏）雖然長得比我年輕但她是我的同學，讀書成績比我好。所以在這裏我說話最沒甚麼分量，也很大壓力。但是既然來了，就盡量和大家分享一下我的想法。

今日的主角是甚麼呢？當然是《基本法》。我拿着的書本也是《基本法》。題目是「由治及興、國安家安、聯通世界」——都是很深奧，可以談數天也談不完的題目，但我只有 15 至 20 分鐘，也不想阻礙大家午飯，所以我決定就「由治及興、國安家安、聯通世界」，每四個字我只談《基本法》的一個條文。

在談條文之前要先熱身，我知道今日在座有很多同學和老師，大家可能都聽說過，我喜歡和大眾分享法治教育的觀念，談談法律的問題。我時常強調一點，學習任何法律，當然包括《基本法》，不是靠背誦——我是很反對背條文的，反而最重要是要了解一條法例的法律條文或整個法律的背景和目的，這是一個法律原則。和大家分享一下法律知識，

當我們解釋法律的時候有一個很基本的原則，就是在考慮文字時必須要考慮其背景和目的，英文是 context 和 purpose，《基本法》一點也不例外。

在說條文之前，我們一定要想一想究竟《基本法》是甚麼。很多人有不同的表述，但大家不需要想得太複雜。請大家先看《基本法》的序言，我認為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，我相信大家都記得，第一段是說香港自古以來就是中國的一部分，一八四〇年後被英國進行殖民管治，一九九七年回歸，完成了中華民族一個很大的心願。所以香港是國家不可分割的一部分。第二，有關回歸，序言也說得很清楚，亦帶出了一個很重大的問題，就是「一國兩制」的方針，是為了維護國家統一和領土完整，也是為了保持香港的繁榮穩定，並考慮到香港的實際歷史和現實情況，所以國家決定恢復行使主權的時候，根據國家憲法第三十一條成立特別行政區，按照「一個國家，兩種制度」，不在香港實行社會主義制度和政策。這裏把「一國兩制」的原因和方針寫在法律文件內，這就是歷史背景，回歸是以「一國兩制」的方針。第三段正正解釋了「一國兩制」這個政治方針和《基本法》本身的關係所在。根據《中華人民共和國憲法》，全國人民代表大會制定中華人民共和國香港《基本法》，所以是說了兩點——就是《憲法》加上《基本法》。我們時常說《憲法》和《基本法》加起來才是完整構成一個憲制秩序，因為《基本法》已經說明了，所以是要根據《憲法》和《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施，這兩句說話正正解釋了「一國兩制」和《基本法》的關係。簡單說，《基本法》的目的就是要保障「一國兩制」在香港的落實。再簡單點說，「一國兩制」是政治方針，《基本法》是一個法律工具，以法治的方式落實這個政治主張，為我們提供一個保障。

知道了這些背景，就可以談談我今日想說的事。先說「由治及興」。香港《基本法》頒布了 33 年，實施了 26 年多。我們說「由治及興」，其實前面還有一句，「由亂到治、由治及興」，這反映了香港 26 年來也經歷了不少風風雨雨，但正如行政長官剛才發言時說，雖然香港經歷了這麼多事情，但《基本法》是一個字、一個標點符號也沒有改動過。所以我們要反思一下，香港過去 20 多年出現了這麼多問題，其實真的不要推卸到《基本法》上，與之沒有關係。這會否是我們尚未能完全準確理解、未完全執行《基本法》呢？

反思這個問題時，令我想起習近平主席於去年七月一日時說過的

話，相信大家都記得，習主席在香港說話時派了一顆很大的定心丸，他說「一國兩制」是一個長期堅持的政策，但是有前提的，就是我們要做到「四個必須」。第一個「必須」是全面準確貫徹「一國兩制」，當中最重點有六個字：全面準確貫徹。「全面」就是不可以片面，不可以看一些不看一些；「準確」很簡單，就是不可以歪曲或錯誤理解，第三，「貫徹」是不可以看過就算，要身體力行，看過了要做得好。我們又想想，國家領導人這樣叮囑我們，我們真的要反思一下，過去我們在處理一些事的時候是否不夠全面、不夠準確，又貫徹得不夠堅決呢？這個答案我想大家要在心裏反思。但若要為自己打分的話，我認為起碼有一些很好的例子可以說明我們其實是一百分，肯定是做足的。讓我來說幾個例子。

第一，我今日說的第一條與「由治及興」有關係的條文，就是《基本法》第九十七條，與我們即將舉行的區議會選舉，亦是剛剛行政長官提及過的事很有關係。我們的區議會選舉即將在十二月十日舉行。但這究竟是甚麼東西？其實第九十七條說得很清楚：香港特別行政區可設立非政權性區域組織，接受特區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。重點就是它是一個非政權性區域組織，它的職能是接受政府地區事務的一些諮詢，或者提供一些文化、康樂的服務。

我們可以回想一下，上一屆區議會選舉在二〇一九年發生的事，相信大家都會同意我的說法，就是很不幸地，有部分我會形容為反中亂港的人士，利用區議會作為企圖奪取香港管治權的工具。他們討論的問題、爭取的東西，與《基本法》第九十七條可以說是有一個嚴重偏離，亦不是在做《基本法》所規範的職能。我們是在這樣的背景下去考慮需要進行區議會改革。我想強調，區議會改革絕對不是嘗試去削弱市民大眾參與地區事務的機會或權利，其目的只有四個字，就是「撥亂反正」，確保《基本法》第九十七條可以準確實施。剛剛行政長官也鼓勵大家積極參與。

我很明白市民大眾對這些變化會有很多想法，我藉此機會除了談法律之外，也想談英文，談一個英文常用的說法：「the proof of the pudding is in the eating」，意思是一個布丁或蛋糕是否好吃，要吃過才知道，不吃是不會知道的。如果你看到一件蛋糕並對它的味道有懷疑，但你一口也不肯吃，第一是你對這件蛋糕非常不公平，第二亦對自己不公平，令自己損失了嘗試美食的機會。所以我認為無論對這件蛋糕也好，對自己也好，是一定要嘗試的，嘗試過後發覺有甚麼需要調整的話，還

有很多機會慢慢集思廣益去做得更好。

第二，「國安家安」。這個是我認為香港很難說自己拿到一百分的地方。大家這兩日也常常提到《基本法》第二十三條，我昨日在另一場合也有提到。行政長官也很清晰指出，我們一定會在二〇二四年之內完成我們的憲制責任。剛剛也有不同的講者提到「一國兩制」的最高原則，是維護國家主權、安全和發展利益。昨日有人問我為何第二十三條一定要在明年立法，我以比較輕鬆的說法指那不是新目標，是「還舊債」，是「欠交功課」。今日我嘗試用一些比較法律性的方式去解釋一下為何我這樣說。

首先要說到《基本法》的結構，我們要思考，維護國家安全原則上是否應該屬於香港自治範圍內的事；我們要記住，《基本法》已說明外交事務、國防不是我們特區內部的事務，很順理成章，這些國家頭等大事是屬於中央事權。同樣道理，我們現在提到維護國家安全，不是維護香港或是維護我們現場所在這個佐敦地區的安全，所以原則上、理論上那不可能是特區自治範圍內的事。但是在草擬《基本法》的時候，我們要體諒或明白，甚至很欣賞中央對香港人的信任，雖然這不是我們的事權，但是中央亦將這方面的責任交託在我們手上。

我們要很清楚看一看第二十三條的字眼，有兩點我想大家注意，我不是咬文嚼字，這是正確理解。第二十三條提到，香港特區「應」自行立法禁止七類危害國家安全行為，是哪七類我就不詳談了。我有兩點想說一下，第一是那個「應」字，在第二十三條有一個「應」字，不是「可」，英文是「shall」不是「may」，意思是一個責任，應該做的事就是一個責任，是要做的。第二，的而且確《基本法》第二十三條沒有定下時限，沒有說到你應該要在一個月之內或五十日內完成立法，但這代表甚麼呢？讓我分享一下法例知識，在一般法律原則上，很多時候一些責任都未必會白紙黑字列明你要在甚麼時候完成這件事，但不代表無了期。我想起一個例子，有時我和太太吃完飯後，太太就望着那堆碗碟說：「你應該洗了那些碗碟」，她當然沒有說明甚麼時候洗，但難道我把碗碟留到隔夜之後才洗嗎？這是不可能的。所以法律上有一個原則，就算沒有指明，基本上就是要在合理時間內完成這件事，reasonable time，我相信同一道理也適用於《基本法》。我又想到一九九七年《基本法》實施至今 26 年，這些碗碟還攤在桌上，這是否已超越了一個合理時限呢？我相信公道和客觀持平的人心中自有答案。

在此我想再多說一個法律的原則，我們經常都會遇到這些情況，就

是一些法律的責任沒有寫清楚何時要完成。法律上有一個機制，就是說對方可以給你一個通知，告訴你要盡快完成相關責任，否則會有後果。我的律師朋友稍後可以確認一下我說得對不對，你可以 serve a notice，告訴對方 time is of the essence，要做了。就等於剛剛的例子，我太太翌日早上看到那堆碗碟還沒清理，她就會說「請你盡快處理」。

其實這件事就發生了在第二十三條身上，我會稱之為「催促函」，為甚麼呢？我記得剛才另外一位講者談到《香港國安法》的時候提及過「決定+立法」這個方式，大家要留意在制訂《香港國安法》的時候，全國人民代表大會在二〇二〇年的《528 決定》裏面有這樣提及，指明香港特區應當盡早就《基本法》規定的維護國家安全完成立法。而在《香港國安法》第七條亦同樣提到香港特區應當盡早完成香港特別行政區《基本法》規定的維護國家安全立法，完善相關法律。其實這個「催促函」已經透過很嚴肅的法律文件發出予特區，是「盡早」，「盡早」沒有別的解釋，「盡早」就是越快越好。所以特區要在合理範圍內——當然「盡早」不是立即就可以做到，「盡早」也要考慮背景、立法的嚴肅過程，也要考慮很多因素，但在這些客觀環境的限制下，我們是有一個很確切的法律責任，完成二十三條立法。這其實不僅是法律責任那麼簡單，正如我說，二十三條背後的理念是背負着中央對我們的信任。香港人很希望追求在「一國兩制」下最大的空間，前提是要爭取到中央對我們的信任。如果中央交給我們做的事，我們做得不好、做得不足，我們自問如何能成功爭取到中央對我們的信任呢？實際點說，二十三條的問題纏繞了香港人 20 多年，可說是爭辯不休。這世界最重要是甚麼呢，是 certainty，任何有疑慮或不明朗的事，對社會發展最具傷害性，所以我們覺得從實際角度，應該盡快完成此事，完成這歷史事務，香港才能進入新階段，集中處理其他問題。

「聯通世界」。剛才我說了九十七條和二十三條，接着是「聯通世界」。剛才說的可能是我們不太高分的方面，但我們也別太不開心，因為有些方面我們得分應該頗多，就是「聯通世界」。我們常說要維護國家發展利益，因為這也是「一國兩制」最高原則其中一個很重要的目標，我們要善用我們的獨特地位和優勢，更好融入國家發展大局。究竟香港的獨特優勢和地位是甚麼？很簡單，我們尋找香港獨特優勢和獨特地位的最大公因數——各位同學讀數學，一定學過 HCF，highest common factor——我們的獨特優勢和地位的 highest common factor 就是三個字：國際化。當我們舉例，香港的獨特優勢永遠包括這幾方面：我們是世界公認的國際金融、貿易、航運、法律服務中心，諸如此類，全部均有這兩個字：國際。這是我們要堅持。

在《基本法》的設計內，中央真的對我們很好。所謂國際事務一定涉及外交事宜，與其他主權國家的交往。原則上而言，外交事務不屬香港自治範圍內事權，因為這些不屬本地的事。然而，國家在對外關係上，給予香港極大的自主權和空間，這就要說到《基本法》第一百五十一條。第一百五十一條訂明「香港特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議」，這是很特別的。舉個例，大家最近也有看亞運會，很欣賞張家朗、何詩蓓等香港運動員，他們就是以「中國香港」名義取得佳績。同學們是否知道只有兩個國家可以派超過一支隊伍出席這些體育賽事？那就是中國和英國，英國足球隊伍有英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭，我們中國隊伍當然有中國、中國香港、中國澳門和中華台北，這是很特別的。先不談體育，說回第一百五十一條，剛才提到體育方面只是一個例子，還有很多例如在經濟、貿易上很重要的組織，大家可能聽過WTO，世貿組織，其實中國香港也是以單獨成員的身分參與事務。這是《基本法》賦予我們極具優惠性的條款。我們要做的事，我們真是做得不錯，但未來一定要做得更好，因為這是中央給予我們一個很大的privilege，讓我們可以真正發揮香港的獨特優勢。所以，我很希望大眾市民，尤其是處理對外問題，無論是文化、體育或商務，別浪費了中央的一番苦心，別浪費了中央給予我們這樣大的自主權，要更積極發揮好我們的國際性地位。

最後我想指出，國家領導人已清楚說明「一國兩制」是必須長期堅持的利好政策，我們不用擔心二〇四七年後會有甚麼重大改變，但當然有一個前提，就是我們必須做到全面準確貫徹「一國兩制」、全面準確維護《基本法》、《憲法》構成的憲制秩序。在這前提下，才能做到行穩致遠。我相信只要大家用心去理解我們的憲制性文件《基本法》，不是看條文，而是想想背後的原意，想想中央為何要這樣寫、為何這樣做，思考後我們能夠身體力行，貫徹初心，我很有信心也很相信，「一國兩制」必然會發揮得越來越好。這番說話是特別對坐在後方的年輕人說的，但當然所有人都適用。

就此話題，我的分享到此。最後我想再次感謝大會給我機會，分享我對《基本法》的一些看法。多謝大家。

完

2023年10月28日（星期六）

