

基本法和聯合聲明之間有何關係？

宋小莊

保持香港原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。」因此，憲法（不是《中英聯合聲明》）才是制定基本法的法律依據。

然而，基本法與《中英聯合聲明》是有密切的政策和法律的關係，並非完全沒有關係。體現在兩方面：

一是基本法序言第三段明確，基本法的制定的目的是「保障國家對香港的基本方針政策的實施。」也就是說，在香港特區不是依照上述方針政策辦事，而是依照落實該方針政策的基本法辦事，但基本法是要保障國家對香港的基本方針政策的實施的。由於該方針政策已在《中英聯合聲明》中載明，由此而言，《中英聯合聲明》中載明的上述方針政策是制定香港基本法的政策依據。

二是基本法第159條第四款規定，「本法的修改，均不得同中國對香港既定的方針政策相抵觸。」序言第二段也明確，「國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在《中英聯合聲明》中予以闡明。」也就是說，《中英聯合聲明》中載明的國家對香港的基本方針政策，對基本法的修改起制約的作用。

在此，有必要闡明基本法對《中英聯合聲明》中載明的國家對香港的基本方針政策的細化和完善問題，這也是前面所引的《中英聯合聲明》附件一明確的。另一方面，還有必要闡明，儘管該方針政策是制定基本法的政策依據，但兩者的有些規定的文字並不盡

相同。在此，舉兩例來說明。

（一）《中央聯合聲明》第3條第（2）項規定，「除外交和國防事務屬於中央政府管理外，香港特區享有高度的自治權。」這句話在語法上存在解讀問題，如做純粹文字解讀，可能讓人以為，香港特區的國防外交事務專屬於中央，自治事務專屬於特區。如果不系統看《聯合聲明》和基本法的其他條文，還以為香港特區在國防外交之外都享有自治權，基本法未作此錯誤解讀。

照這種錯誤解讀，香港特區的事務只有中央管理的事務和自治範圍內的事務兩分法。實際上，《中英聯合聲明》也採用三分法。例如：該聲明附件一第1節規定「行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。」說明行政長官的產生涉及中央和香港特區關係，不是純粹屬於中央管理的事務，也不是純粹自治範圍內的事務。第二節規定，「立法機關可根據基本法的規定並依照法定程式制定法律，報全國人大常委會備案。」這也說明中央可以通過備案進行監督，這也是屬於中央和特區關係的事務。

同理，基本法第17、第18、第158條採用了中央管理的事務、涉及中央和特區關係的事務、自治範圍內的事務三分法的分類，兩分法的解讀與基本法三分法的規定不相符。《聯合聲明》第三條第（12）項規定，關於國家對香港的基本方針政策及其說明，人大將

以基本法規定之，並在五十年不變。這是說，對該方針政策的落實是靠基本法，不是《聯合聲明》本身。

按照中文語法，上述那一句話的主語應當是「中央」，但卻寫成了「香港特區」，不符合語法規範，需要作法律解釋。基本法是全國人大制定的，《聯合聲明》雖然經過全國人大常委會批准，但卻是中央政府制定的，全國人大的法律地位高於全國人大常委會和中央政府，《聯合聲明》載明的國家對香港的基本方針政策，不得凌駕於基本法。雖然基本法第159條第四款說本法的修改，不得與《聯合聲明》載明的國家對基本方針政策相抵觸，但解釋權屬於人大常委會。

（二）該聲明附件一第一節有「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」的規定，容易給人全面負責的感覺，產生立法主導、立法至上的印象，但基本法第64條則明確限定了四個範圍：「執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。」該規定明確了負責的四個範圍，說明了香港特區行政主導的特徵。

由此可見，在基本法制定之時，該聲明是制定的政策依據。在基本法制定之後，對基本法的修改要考慮與該聲明載明的國家對香港的基本方針政策是否相抵觸，但該聲明不可能發生該聲明以外的效力。

強調要警惕 不容損兩地關係

特首：無計劃立法禁港獨

行政長官梁振英表示，現在無任何計劃立法禁止「港獨」行為，但要警惕「港獨」思潮。至於基本法23條立法是否會斬件式推出，梁振英亦表明，無任何計劃。律政司司長袁國強則表示，香港是中國的特別行政區，在香港主張「港獨」不妥當，既不符合香港利益，也不符合香港作為特區的身份和基本法相關條文。袁國強亦指出，沒有聽過政府可能就《反港獨法》立法的消息，至於用現行法例或是有另外新的法例，現時未有定論。

對於有報道指政府可能在六、七月就《反港獨法》立法，行政長官梁振英昨日出席特區政府駐武漢經貿辦成立晚宴後強調：「『港獨』是大家值得關注的一個議題，但特區政府現在無任何立法禁止『港獨』行為的計劃。」他說，香港是中國一部分，過去30、40年，香港花了兩代人的心收回香港，結束了百多年的殖民統治，實踐「一個國家、兩種制度」，「港人治港」、「高度自治」，解決了歷史遺留下來的問題，同時保障了香港的繁榮穩定，並維持了香港原有的生活方式不變，這是幾十年的心血成果。「這些工作做了之後不會讓香港脫離國家，這是絕大多數香港人不願見到。」

梁振英又說，過去數年來，確實看到有人提出香港獨立思潮，必須予以警惕：「單單是提出這些想法，他們可以說有言論自由或思想自由，已經可以影響到香港與國家的關係，影響到香港居民與內地居民的關係，而這些關係對日後的發展十分重要。」他明確指出，這些本來不應講的議題，經過幾年來，不斷有個人在社會發酵推銷，令香港各界人士關注這議題，這個問題在社會上存在了一段相當的時間，亦有發展的

大公報記者 馮瀚林 朱晉科

跡象，「總括而言，特區政府無一個立反港獨法的一個計劃，但大家需要警惕。」

梁振英重申，相信社會人士注意到「港獨」苗頭，「如果繼續發展下去，我們與內地，包括對內地居民的關係絕對無好處。」他續說，看到示威活動或衝擊軍營，示威者舉起既不是中國國旗，又不是香港特區區旗，而是外國或過去殖民地旗幟，這是違反香港主權權屬問題，事實上這類情況發生的機率愈來愈高。被問到700多萬人中只有小部分人有這種行為，是否值得整個政府去關注「港獨」，梁振英強調：「不單止政府關注，值得全社會關注，這些事情不是小事，無論有多少人參與這些運動，我們應該關注，因為後果是嚴重的。」

袁國強批搞港獨不妥當

袁國強昨日見記者時表示，香港是中國的特別行政區，在香港鼓吹香港獨立的行動，當然不妥當，既不符合香港利益，也不符合香港作為特區的身份和基本法相關條文。袁國強強調，政府會關注相關行動，若涉及違法行為便會執法。對於有報道指政府可能在



▲梁振英表示，要警惕「港獨」思潮 中新社

六、七月政改方案完結後，就「反港獨法」立法，袁國強說，未聽過這消息。問及如在香港推行「反港獨法」是否可行，袁國強說，用現行法例或是有另外新的法例，現時未有定論。

」成分，所以他在基本法頒布25周年研討會及翌日發表的兩份聲明提及，「如果有人在基本法1988年的徵求意見稿提出『公民提名』的話，說明『公民提名』和提名委員會提名是兩個完全不同的概念，因此不能說『公民提名』是基本法裡提名委員會提名的意思。」

他續說，1988年的五個方案中，方案三由五十人提名的建議，是由選舉委員會投票，非由普選產生，所以普選中從來沒有「公民提名」機制。

重申普選特首不包括「公提」

【大公報訊】記者馮瀚林報道：對於反對派多次糾纏於1988年基本法徵求意見稿時具有「公民提名」成分，曾擔任基本法諮詢委員會秘書長的行政長官梁振英昨日重申，基本法的初衷十分清楚，就是普選經過一個具有廣泛代表性的提名委員會提名後，由選民普選行政長官，而「提名委員會的提名權是專屬於提名委員會」。

正在武漢訪問的梁振英昨日會見傳媒時表示，有些人提出提名委員會可包含「公民提名」，有「公民提名

」成分，所以他在基本法頒布25周年研討會及翌日發表的兩份聲明提及，「如果有人在基本法1988年的徵求意見稿提出『公民提名』的話，說明『公民提名』和提名委員會提名是兩個完全不同的概念，因此不能說『公民提名』是基本法裡提名委員會提名的意思。」

他續說，1988年的五個方案中，方案三由五十人提名的建議，是由選舉委員會投票，非由普選產生，所以普選中從來沒有「公民提名」機制。

馬恩國昨日在電台節目表示，市民不滿人大8·31決定，可以用合法途徑表達，但不能以暴力、佔領道路的手段挑戰中央，不能以「佔中」抗衡中央全面管治權，以達到自治。他又說，提出訂立《反港獨法》的建議是由於現時「港獨」猖獗，如果有人提出有關言論並有暴力行為，就應該作出拘捕。他又建議，

行政會議成員、港區全國人大代表鄭耀棠批評鼓吹香港獨立明顯是違反基本法，現時仍未有具體執法細則，因此有人提出立法是很正常的事。他又說，以

馬恩國表示，提出訂立《反港獨法》的建議是由於現時「港獨」猖獗，如果有人提出有關言論並有暴力行為，就應該作出拘捕。他又建議，行政會議成員、港區全國人大代表鄭耀棠批評鼓吹香港獨立明顯是違反基本法，現時仍未有具體執法細則，因此有人提出立法是很正常的事。他又說，以

行政會議成員、港區全國人大代表鄭耀棠批評鼓吹香港獨立明顯是違反基本法，現時仍未有具體執法細則，因此有人提出立法是很正常的事。他又說，以

行政會議成員、港區全國人大代表鄭耀棠批評鼓吹香港獨立明顯是違反基本法，現時仍未有具體執法細則，因此有人提出立法是很正常的事。