

重新思考基本法的作用和意義

基本法頒布
30周年

1984年底，中英兩國政府簽署《聯合聲明》，香港進入過渡時期。1985年4月，全國人大第三次會議決定成立香港特別行政區基本法起草委員會（草委會），同年6月人大常委會通過草委會委員名單，基本法的起草工作隨即展開。草委會包括內地和香港成員，此外，在香港又成立了基本法諮詢委員會，成員有180人，來自香港社會各界、各行各業。基本法的起草過程有高度的透明度，每次起草委會的全體會議和專題小組會議後，都有向香港新聞界介紹有關的討論和起草的進展情況，基本法各章的初稿等文件也提供給基本法諮詢委員會參考。諮詢委員會做了全面和深入的研究和諮詢工作，向起草委會提供了大量的報告書、意見和建議。

基本法各章節的具體起草工作又由草委會的五個專題小組承擔，在工作的四年零八個月期間，他們共開了73次會。基本法的起草經歷了所謂「兩下兩上」的過程。1988年4月，「基本法（草案）徵求意見稿」正式公布，開展了為期五個月的諮詢。草委會考慮了諮詢委員會和香港社會各界人士在諮詢期提出的意見後，對徵求意見稿的內容作出了不少修改，有些條文的修改是十分重要或關鍵性的，廣受歡迎。然後，草委會於1989年2月公布第二份草案並進行第二次諮詢。最後，基本法起草委員會在1990年2月舉行了其第九次全體會議——亦即它最後一次全體會議，對基本法草案進行了進一步的修改。1990年4月，全國人大通過並正式頒布《中華人民共和國香港特別行政區基本法》。

三十年後的今天，我們回顧基本法

在上世紀八十年代後半期起草的歷史和當時社會上的討論，感慨良多。雖然《聯合聲明》的正文已經列明了中央對於香港特別行政區的十二條基本方針政策，《聯合聲明》的附件又對這些方針政策作出了十分詳細的說明，就1997年回歸祖國後的香港的管治和各種制度和政策，作出了相當具體和細緻的安排，但仍有不少重要的憲制性問題，需要在基本法起草過程中予以解決。

舉例來說，憲法與基本法的關係問題、所謂「剩餘權力」問題、全國性法律適用於香港特別行政區的問題、保障國家安全的立法問題、基本法的解釋權問題、香港特別行政區法院對國家行為的管轄權問題、全國人大常委會對香港特別行政區的立法的審查權問題、香港特別行政區行政長官和立法會如何產生及兩者的權力關係問題等等，這些問題都是在基本法的起草過程中需要處理的。

極具前瞻性的憲制性法律

「一國兩制」是史無前例的創舉，基本法的起草便是其制度設計的過程，極具挑戰性，而由於涉及政治問題，包括中央和特區的權力關係以至香港內部各政治和社會力量的角力，所以在當時香港社會極具爭議性。有關問題的解決來之不易。全國人大在1990年4月投票通過基本法的時候，曾參與領導基本法起草工作的魯平先生看到花了這麼大心血完成的基本法終於通過，他掉下了激動的眼淚，說：「這個基本法……真是『一字值千金』啊！」

我們要正確理解基本法，這有助於它的有效和成功實施。如要理解基本法和它的各條文的立法原意，必須回到基本法起草時的社會背景和政策性考慮。



學者論衡
陳弘毅

回顧當時的歷史情況，也能有助於我們今天對基本法的內容作出公正的評價。基本法制定得好不好，在1990年它通過時實在難以作出結論，甚至在1997年基本法開始正式全面實施的時候，我們也未必能作出這結論。但是，到了基本法頒布後三十年的今天，我們已經看到過去二十多年基本法在香港特別行政區的實施情況，我們便比在過去的任何時間，更能對這部基本法作出比較全面和公正的評價。

我認為如果考慮到基本法起草時的有關情況，比對基本法實施後事物的發展過程，我們便可以看到，基本法是極具創意和富有前瞻性的一部憲制性法律文件，甚至可以說它是超前於它的時代的。舉例來說，基本法在1990年制定之前，全國人大常委會從未正式行使憲法授予它的權力去頒布對任何一部法律的解釋；但在基本法裏，已經對於全國人大常委會和香港特別行政區法院解釋基本法的權力及其相互關係，作出了詳細的規定。不單是這樣，這方面的制度設計還參考了歐洲共同體（歐盟前身）法律制度中，其成員國法院在個別案件中，提請歐洲法院解釋適用於這件案件的歐盟法條文的這個設計，在基本法第158條中建立了類似的由終審法院提請全國人大常委會釋法的安排。所以可以說，基本法在這方面的制度設計，既有前瞻性，又具創意和想像力。

此外，基本法第23條也是一個好的例子。在基本法起草的時候，我國關於維護國家安全的法律，還是以刑法中關於反革命罪的規定來體現的，直至1997年刑法全面修訂時，才以危害國家安全

罪來代替反革命罪。基本法起草的時候，起草委員會考慮到中國刑法關於反革命罪的條文不宜引用到實行「一國兩制」的香港特別行政區，因此便訂立了第23條，要求和授權香港特別行政區自行立法，去禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆等危害國家安全的行為。可以說第23條體現了「一國兩制」的精神，就是在「一國」的大前提下，容許和尊重「兩制」的差異。

另一個例子是基本法中關於特別行政區政治體制——特別是行政長官和立法會的產生辦法的規定。1984年中英兩國簽署《聯合聲明》之前，長期以來英國在香港實行的「殖民地式」的政制，是十分威權主義的，所有權力集中於英國政府派來香港的港督，行政局和立法局的官守和非官守議員，全都是由港督挑選和任命的，沒有任何通過選舉產生的議員。《聯合聲明》規定，特別行政區立法機關由選舉產生，但並沒有具體說明採用什麼方式的選舉。

實踐說明經得起時間考驗

在八十年代中期，關於香港未來政制應如何發展，社會上開始爭論不休。有人認為1984年港英政府推出的「代議政制」綠皮書和白皮書提出的「間接選舉」（即由功能團體和選舉團選出立法局議員）已經足夠，毋須引進直接選舉或普選。但也有不少意見認為，直接選舉是民主政制不可或缺的。至於何時在香港引進直接選舉、立法機關中應有多大比例的議席由直接選舉產生，以至將來的行政長官用什麼形式的選舉產生，當時社會上也有截然不同的意見。

1988年公布的「基本法（草案）徵求意見稿」，就這些問題提出了不同的

方案以進行諮詢，其中主要的方案都有規定，在特別行政區立法會中有一定比例的由直接選舉產生的議席。在1988年的諮詢期內，香港社會中就有關問題仍然有十分對立的意見。在1988年底，當時基本法起草委員會政治體制專題小組的港方召集人查良鏞先生，提出一個「協調方案」，建議直接選舉作為特別行政區政治體制的重要元素，在立法會的直選議席，可以隨時間而遞增，根據循序漸進的原則和考慮到香港的實際情況，逐步發展香港特別行政區的政制，最終達至立法會所有議席的普選和行政長官的普選。這個包含政制發展的時間表和最終發展目標的方案，後來經修改後成為了1990年通過的基本法條文，為香港特別行政區的民主政治的循序漸進的發展，奠定了穩固的法理基礎。

雖然基本法起草於上世紀八十年代，但從過去二十多年的實踐經驗來看，基本法是經得起時間的考驗的。現在看來，雖然基本法實施的情況並非完全理想，但總體來說，實施還是比較成功的，而且看不到有什麼重大漏洞或必須盡快修改之處。香港特別行政區的憲制基礎在於《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，「一國兩制」的成功實施、香港的繁榮安定和民主民生等發展，都有賴於對於基本法和它背後的方針政策的正確和全面的理解。在紀念基本法頒布三十周年的今天，讓我們重溫基本法的起草歷程，重新思考它的作用和意義，從而加強我們對香港的未來的信心和希望。

（原題為「基本法頒布三十周年隨想」，小題為編者所加）

香港大學法律學院鄭陳蘭如基金憲法學教授、全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會委員

美利用疫症遏華 港亂局一觸即發

議事
論事
陳光南

國家主席習近平3月27日應約同美國總統特朗普通電話，對話氣氛緩和，中方公開表態願意援助美國抗疫，指出中美在疫情問題上合則兩利。然而，特朗普與習主席通電話前再提出復活節讓美國人復工，又轉移視線說美國確診人數高過中國，原因是中國數據不實，試圖淡化自身應對疫情不力。

美遏華立場變本加厲

特朗普宣稱，不再用「中國病毒」字眼並非受到中國壓力，但這完全是為了連任的救亡行動。美國疫情爆發超預期、股市數度熔断、中國本地疫情緩和並支援其他國家抗疫，都讓特朗普備受壓力。特朗普對疫情的判斷力和組織執行力都在國內受到質疑、挑戰，因此才為美中外交對抗暫時煞車。

美國多名州長紛紛尋求聯邦政府的抗疫支援，疫情讓美國醫療系統幾近陷入崩潰狀態，特朗普因此通知駐外大使和總領事，要求他們全力向駐在國尋求醫療物資支援。如果繼續高調攻擊中國，其後坐力會相當強大，更加證明自己無能。所以，特朗普才與習主席通電話，以減輕自己的責任和壓力。

然而，國務卿蓬佩奧繼續使用「武漢肺炎」的說法，並且在G7的會議上向盟國繼續施壓，要求他們和美國站在一起攻擊中國抗疫欠缺透明度。但是其餘六國都拒絕了蓬佩奧這一要求，認為現在應該聯合起來對抗人類的共同敵人——新型冠狀病毒。G20峰會上絕大多數國家都贊同中國的立場，認為主要國家應該攜手合作對抗疫情，穩定經濟和金融，而不是採取對抗的態度。正是在這種大氣候之下，特朗普亦放棄使用「中國病毒」字眼。

然而，美國全力遏制中國的戰略並沒有放鬆。美國繼續利用香港反對派和黃色傳媒，天天攻擊和抹黑中央和特區政府的抗疫行動，並繼續要求反對派實踐奪取特區管治權的路線圖。到了最近，美國國會更加通過了《台北法案》，公然違反一個中國原則，美國要支持台灣參加國際組織，要制裁與台灣斷交的國家。情勢說明，美國為了在中美貿易第二階段的貿易談判中，繼續對中國採取極限高壓政策，打擊中國的外貿和經濟。美國還製造輿論，煽動一些國家要向中國因為疫情索取賠償，向中國展開貿易戰、金融戰。

在這樣的背景下，領取美國代理人捐款的民主黨和公民黨變得更加激進，公開支持暴徒種種不法行為，暗中支持「勇武派」發動恐怖襲擊。反對派更揚言在9月立法會選舉要取得過半數席位，說今年是一個「千載難逢，轉瞬即逝」的黃金機會云云。他們開始部署要取得更多的功能組別的議席，搶奪飲食界、進出口界、零售界別的功能組別議席，公開發動了種票行動。他們更加公開組織了所謂的「義工團」，發動選民組織七個人的蚊型的工會，旨在搶奪工會的三個功能議席。《蘋果日報》更加公開呼籲黃色店東要利用手上一票「踢走張宇人」，須於4月2日前更改選民登記資料，由超區轉為飲食界功能組別選民。公務員系統更有人極力安排在武力和暴亂的威脅下，以去年區議會選舉讓「港獨」分子和暴徒等入閘作為先例，為9月的立法會選舉的入閘「放水」作好輿論準備。

中央不會放任奪權行動

反對派已準備就立法會選舉進行「初選」和協調行動，並且動員大量「黃絲」登記成為選民，為「變天」作好部署，民主黨舉行周年大會進行了換血，進行世代更新，為了要吸引更多年輕選民，老一系政客讓位於激進的鷹派政客。民主黨前主席楊森揚言，反對派有力在九龍東和新界西直選分別多奪1席，並有望攻克飲食界、工程界、批發及零售界和體演文出界議席，加上區議會（一）功能界別和「超區」1席，料反對派最多能取得37席，成為立法會大多數。他又說，關鍵是要推高立法會的選舉投票率，要達到百分之七十二，以前不可能做到，現在通過所謂「五大訴求」的街頭鬥爭，對特區政府抗疫的各種批評和指指點點，製造緊張氣氛，只需要保持政治對抗的熱度，就可以做到了。

美國通過《香港人權與民主法案》已大大加強了對香港局勢的干預，「香港眾志」等組織更加向美國國會提供了不少攻擊特區政府的黑材料，力主美國制裁香港。香港的確出現了「黑雲壓城城欲摧」的局面，但反對派越是要迫隨美國「反中亂港」，就必然觸犯國家憲法和基本法，挑戰國家的主權，挑戰中央對香港的全面管治權。這是一條紅線，如果他們敢踐踏，憲法和基本法一定會發揮作用，中央絕不容許外國勢力奪權成功。

資深評論員

香港政局三個新問題

政情
觀察
楊堅

2019年12月30日筆者在本欄發表《2019年留給香港四大問題》，這四大問題是——「黑色革命」能否在2020年被平息？外部勢力伸入香港的黑手能否在2020年被斬斷？行政長官勇於擔當的精神能否在2020年體現在管治和施政水平的顯著提高上？2020年能否克服經濟衰退？

雙重打擊經濟加快衰退

2020年首季即將結束，1月爆發的新冠肺炎疫情在3月演變成「全球大流行」，把2020年留給香港的這四大問題，改塑成三個新問題——**第一，行政長官及其管治班子能否在控制疫情與維護經濟運作之間取得動態平衡？第二，香港經濟能否承受全球經濟急劇惡化的衝擊？第三，如何在2020年平息「黑色革命」？**

從3月中旬起，隨著疫情在全球大流行，尤其與香港社會和經濟聯繫緊密的西太平洋和歐洲國家的疫情呈指數級惡化，香港面臨十分沉重的疫情輸入壓力。特區醫療資源可能受輸入病例迅速增加而遭遇擠兌。同時，越來越多人居家檢疫，加大社區傳播風險。這一切，反映特區在檢疫和醫治能力上缺乏前期準備，因此，需要特區政府極速彌補。

由於建造檢疫中心和增加醫療設施都需要時間，所以，要求政府嚴禁非香港居民進入香港的聲音越來越響。從防控疫情角度看，這是必要的。但是，香港經濟高度依賴外部經濟，經濟活動離不開人際交往。香港為抗疫而形同「封城」的代價，必定是經濟加快衰退。

疫情威脅人的性命和健康，防控疫情是為了人「健康地活着」。但是，人還需要正常地工作、學習，以及適當的娛樂。香港「封城」以確保香港居民活得健康，但是經濟加快衰退，讓香港相當多居民的生活質量顯著惡化。在抗疫與維護經濟之間取得動態平衡，是當下世界各國各地政府面臨的共同挑戰。相比較，由於香港在過去一年已遭受「黑色革命」蹂躪，令這一挑戰尤為突出。

人類進入21世紀以來，相繼遭遇了三次疫情衝擊——2003年沙士，2009年甲型H1N1流感和今次新冠病毒。2009年甲型H1N1流感也形成全球大流行，但沒有影響國際政治格局，也沒有導致全球經濟衰退。這一回不同，是在美國已調整其全球戰略、視中國為其主要對手之一的背景下。即將結束的3月，美國股市雪崩式暴跌，不僅意味着美國經濟正在衰退，而且很可能把全球經濟推入大蕭條。在如斯背景下，香港的經濟衰退不可能在今年結束，相反將加劇。

香港經濟高度依賴服務業，服務業主要的服務對象在香港以外，包括外來者到香港接受服務和服

務業人員走出香港提供服務。防控疫情而使香港形同「封城」，對香港服務業可謂是摧殘！全球經濟如果由衰退惡化為大蕭條，則必定對全球政治產生巨大衝擊，「港獨」勢力也可能趁機發難。

明眼人一目了然，美國遏制中國不僅沒有因為疫情全球大流行急需國際合作而鬆懈，反而變本加厲。今年，美國必定加強對「台灣」和「港獨」的支持。3月18日，台灣當局和美國方面發表聲明宣布聯合防疫。美國在台協會（AIT）在官網發布聲明稱，美台聯合防疫是為共同對抗「源自中國武漢的新冠肺炎病毒」。台灣「外交部」官網稱，聲明展現台美「攜手對抗「武漢肺炎」疫情的決心」。也就在這一天，香港有兩位微生物學學者發表文章，公然稱台灣為「中華民國」，公然為世界上反華勢力稱新冠肺炎為「武漢肺炎」辯解，斷言今次疫情源於中國人的劣質文化。文章的發表與美台聯合聲明發表在同一天或許是巧合，但是，宣揚「台灣」不是巧合。在香港特區至今公然稱台灣為「中華民國」者尚屬一小撮人。這一動向，應當為特區政府所重視。

粉碎「黑暴」第二階段目標

面對全球經濟政治局勢加速演變，2020年必須平息「黑色革命」，換言之，必須粉碎「黑色革命」第二階段目標即奪取香港特區第七屆立法會多數議席。如何粉碎亦即如何平息，需要行政長官及其管治班子具有創新思維和創新辦法。

通盤解決以上三個新問題，唯有依靠國家、加快融入粵港澳大灣區。香港不可能成為一個「孤島」，即使為防控疫情而對其他國家「封城」，對內地和澳門卻必須盡快恢復疫情發生前的人員往來。三地須一起構築共同阻止疫情由其他國家輸入的防線，同時，依託內地尤其大灣區維護香港經濟。在經濟上香港只能依靠國家，在政治上香港必須鞏固和加強「一國」是「兩制」的前提和基礎的觀念以及完善相應的制度和機制。政治立場正確，「黑色革命」不難平息。

資深評論員



▲在全球經濟急劇惡化下，香港亦不能幸免，大小商戶都在苦苦經營，期盼市況早日回復正常 美聯社