

## 對「雙非」與聯絡小組共識的看法

宋小莊 法學博士

### 解惑篇

「雙非」問題的關鍵是全國人大常委會的釋法和香港特區法院不遵守釋法的矛盾，行政長官有執行基本法之職責，有必要明確態度：(一)表示要執行經全國人大常委會釋法的基本法。(二)依照全國人大常委會釋法闡明的立法原意恢復《入境條例》的有關規定。至於中英聯合聯絡小組的共識已經成為歷史，即使歷史可以重現，也無助於當前問題的解決。

日前報載胡漢清到北京與港澳辦、外交部有關官員以及北大學者討論香港的「雙非」問題，他建議以1993年中英聯合聯絡小組就香港居留權磋商形成的共識為基礎，達成外交協議，再轉化為香港本地條例，立法解決「雙非」給香港造成的困擾。稍後他還會到倫敦訪問。他不畏嚴寒，風塵僕僕，操勞奔波，與身在其位卻不思解困的官員相比較，更為值得尊敬。

然而，對胡先生的方案，筆者卻有若干疑惑之處，想提出來，引起大家的注意，以利形成完整的見解：

### 由中英兩國簽署協議解決「雙非」問題爭議極大

一、1993年中英聯合聯絡小組是否就香港居留權問題形成共識，筆者翻查了資料，沒有發現。倒是1995年3月於倫敦出版的由英外相韓達德(Douglas Hurd)撰寫序言的《1994年提交議會會的香港年度報告白皮書》第14段提到，中英「雙方對居留權問題仍需要達到共識」。這說明在1993年可能開始磋商，但尚未對此事形成共識。聯絡小組可能在1995年3月以後、1996年8月之前形成共識。

二、根據中英聯合聲明附件二「關於中英聯合聯絡小組」的規定，該小組是聯絡機構而不是權力機構，不參與香港或香港特區的行政管理，也不對之起監督作用。以文字上

看，該小組似未打算通過磋商達成兩國的外交協議。到2000年1月1日該小組的工作也已經停止。對十五、六年前達成的共識，到現在才簽署協議，在世界外交史上是非常罕見的。面對一國的居留權問題，是否需要兩國外交協議，兩國政府是否願意改變原來的設想，都帶有不確定性。如中英兩國政府簽訂有關協議，筆者估計將在內地引起極大的爭議。

三、假如中英兩國締結有關的國際協議，則要根據香港基本法第153條第1款規定在香港特區適用。決定適用後，需要轉化為本地條例。有關限制與2001年7月20日被終審庭在「莊源案」中廢除的規定是一樣的。根據基本法第11條第2款的規定，香港特區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸。如有新的司法覆核案件，如新的法庭不推翻終審庭在「莊源案」的錯誤判決，則新的有關限制仍將可能與基本法相抵觸而被法院廢除。白忙了一輪，結果可能一樣。

### 籌委會的解釋比聯絡小組更嚴格

四、胡先生提到1999年未被法庭認同的由香港入境事務處1997年4月印發的小冊子。其中對「雙非」問題的限制是：「在香港特區成立以前或以後在香港出生的中國公民」是否成為永久性居民享有香港特區居留權，取決於「在其出生時或以後的任何時間，其父親或母親已

在香港定居」。這可能是入境處根據中英聯合聯絡小組有關居留權的共識制定的政策說明。該說明與1996年8月10日籌委會關於「雙非」的實施細則的意見有所不同。前者只考慮子女出生時或以後父母是否在香港定居，但後者卻只考慮子女出生時父母是否在香港合法定居，不考慮子女出生以後父母是否在香港定居。從這個意義上說，籌委會對基本法第24條第2款第(1)項的理解比聯絡小組的共識更為嚴格。到底按籌委會的意見辦，還是按聯絡小組的共識辦，將在內地和香港引起很大的爭議。「雙非」如此，「外僑居港權」也是如此。

五、籌委會的意見是經過全國人大決議確認，又經過全國人大常委會釋法闡明立法原意的雙重肯定的。全國人大是憲法規定的最高國家權力機關，又是立法機關；全國人大常委會是其常設機關。1997年3月14日全國人大作出《關於香港特區籌委會工作報告的決議》，在法律方面就確認了籌委會的上述意見。1999年6月26日全國人大常委會在解釋基本法時也提到，第24條第2款其他各項的立法原意已體現在籌委會的上述意見中。中英一旦簽署了聯合聯絡小組的有關居留權的共識，就會使該外交協議與全國人大常委會的釋法出現出入。由於全國人大常委會的釋法在法理上就是基本法的組成部分，兩國也不能簽訂與之有出入的協議。

### 關鍵是按照人大釋法恢復《入境條例》的規定

綜上所述，可以推斷，有關「雙非」問題，先後出現了三個不完全相同的版本。一是全國人大常委會在釋法中明確其立法原意的籌委會的意見，二是《入境條例》落實中英聯合聯絡小組共識的版本，三是終審法院在「莊源案」的判決中所理解的版本。由於《入境條例》的版本已被「莊源案」所廢除，實際上目前只存在兩種版本。如按照胡先生的意見中英達成協議，看來也只能恢復被法院廢除的版本，則香港可能出現對基本法作三種不同解讀的版本。問題並不會簡單了。

在錯綜複雜的問題面前，筆者認為要抓住主要矛盾。「雙非」問題的關鍵是全國人大常委會的釋法和香港特區法院不遵守釋法的矛盾，行政長官有執行基本法之職責，有必要明確態度：(一)表示要執行經全國人大常委會釋法的基本法。(二)依照全國人大常委會釋法闡明的立法原意恢復《入境條例》的有關規定。至於中英聯合聯絡小組的共識已經成為歷史，即使歷史可以重現，也無助於當前問題的解決。

唐·杜甫《東樓》詩云：「但添新戰骨，不返舊征魂。」香港社會還是以着眼於將來，着手於現在為好。時不我待，及早處理，方為上策。

## 檢討公共財政政策

### 田園快語

財政司司長曾俊華上星期三終於公布了其任內最後一份財政預算案。無可否認，這份預算案在支援中小企及中產方面，是較前着墨多了，算是回應了自由黨一向的訴求。例如加緊回應了中小企的訴求，退回利得稅最多一萬二千元，優化中小企融資擔保計劃，及寬免商業登記費一年等。至於我們最關注的支援中產問題，預算案提出了退稅上限一萬二千元、免差餉一年，上限二千五百元，及輕微提高供養父母及子女免稅額等，都令中產得益。

不過，這些措施卻嫌力度不足，尤其是我和自由黨一直提倡的租金免稅額仍然無蹤影，無助租私樓捱租人士。而退稅一萬二千元，與自由黨建議的二萬元仍有一段距離。加上仍然有N無人士完全無法從預算案中得益。

我認為預算案有很多改善空間，最重要的是要改善財爺的「估算」模式和態度。本年度的預算案，由本來預期虧蝕85億元，變成盈餘667億元，一來一回就是752億元。大家不要以為計錯數沒有甚麼大不了，其後遺症是政府在預計公共開支時，不敢「應使使」，令一些應該做的政策和計劃「拖得就拖」。令港島區的醫院居然也要提供第三世界水平的醫療服務，實在說不過去。

然而，最令人感到不妥當的地方是，每當計錯數出現大量意料以外的盈餘時，曾財爺只會集中一次性派糖。我不是反對向有需要的市民提出紓困措施。事實上，不少一次性措施對於回應市民即時訴求，對紓緩民困的功用是不能抹殺的，但不斷計錯數，之後又不斷派糖，只會扭曲財政預算案為政策提供足夠財政資源的原意，反而使一些需要錢的地方卻可能沒有着落，令社會的發展受到阻礙。

所以，我認為，一個稱職的財爺，應該準確計好盤數，若單靠「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的短期措施，欠缺長遠的公共財政管理，是無法令社會健康和穩的向前發展。最重要的是，要檢討現有公共理財哲學，不要一味低估收入，不肯增加經常性開支，而應盡量做到準確估算才是。

近來，香港政壇出現一股討論「雙非」子女是不是應該自動成為香港永久居民的討論。不少政壇人物都表態認為得設法阻止「雙非」子女自動成為香港永久居民。有人建議修改基本法，有人建議釋法，不論是修改基本法或是釋法，目的一樣，就是不讓「雙非」子女成為香港永久居民。

何謂「雙非」？那就是父母皆非香港永久居民。反對「雙非」子女成為香港永久居民的理由很簡單，因為這些人來分薄了香港的資源，內地孕婦搶香港的醫院資源，「雙非」子女將來會搶教育資源、公屋資源、工作機會……

政治人物支持不讓「雙非」子女取得香港永久居民的建議，差別只是該通過釋法還是修改基本法。

我反對修改基本法，也反對釋法。

英國人來香港時，香港才有多少人口，如果英國人不讓「雙非」子女留在香港，香港有今日的700萬人嗎？

反對「雙非」子女取得香港永久居民身份的人部分是保護主義者、民粹主義者。政壇人物如此做全是為了討好選民而不顧香港最終利益者。

「雙非」不但包括內地人，也包括大量在香港工作、來自海外的專才，這些人的子女若在香港出世而不能取得這裡的永久居民身份，將以甚麼身份留下？難道要他們的父母把初生嬰孩送到外地？他們的小孩因為不在原居地出生，也很可能取不到原居地的公民權、居留權，這可怎麼辦？這些小孩子成了無國籍、無居留權的「人球」？香港的這些保護主義者、民粹者根本是一群眼光狹窄、缺乏國際觀的「井底蛙」。

我們的確得設法應付來香港生小孩的內地孕婦過量湧入的問題。但是，要處理這個問題與阻止「雙非」子女取得居留權是兩回事，不能混為一談。

要阻止內地孕婦過量湧入香港，可以通過高收費來阻止這些人來搶佔香港資源，更可以為香港創造收益；要阻止內地孕婦過量湧入香港，也可以要求醫院限量收取這些孕婦；要阻止這些孕婦「衝關」，也可以加強入境管理，坐私家車、七人車入境者一律得下車檢查，入境處聘請女護士負責檢查入境婦女是否懷孕。總之，要阻止內地孕婦過量湧入香港的方法多得，沒有必要以阻止「雙非」子女取得香港居留權來阻止內地孕婦來港。香港人的出生率偏低，今日通過家庭團聚而入居居住的內地人的平均教育水平、賺錢能力也偏低，香港的確是需要吸引有才、有財的內地人、外國人來香港生小孩，以提高香港的平均人口素質。

田北俊

## 「雙非」問題不應釋法和修法

曾淵滄博士

何亮亮 鳳凰衛視評論員

### 冷眼看洋

進入2012年，伊朗核危機，亦即西方與伊朗在核問題上的對峙，情勢更為嚴峻。

所謂西方陣營其實要分為三個不同的方面，一是美國，二是以色列，三是歐盟；三者都反對伊朗研製核武器，但是反對的力度與對策都不同。

### 以色列稱伊朗正研製核武器

先看伊朗是否發展核武器。伊朗官方一直強調應有和平利用原子能的權利。以色列軍事情報局局長阿維夫·柯查威(Aviv Kochavi) 2月2日發表聲明說，如果伊朗領導人哈梅內伊決定開始以濃縮鈾來製造核武器，伊朗僅需要一年時間就可製造4枚核彈頭。柯查威在以色列一年一度的荷茲利亞國際安全會議上發言時指出，根據以色列情報部門掌握的信息，伊朗方面仍在繼續研製核武器。他說：「伊朗聲稱是在和平發展核能，但並不是這樣。」他還指出，德黑蘭方面已經擁有超過4噸純度20%的濃縮鈾。

以色列軍情局長這番話，是迄今以色列官方對伊朗研製核武器進展的最新說明。以色列一直表明，不能允許伊朗擁有核武器，在伊朗擁有核武器之前，以色列必須摧毀伊朗的核設施。以色列總理內塔尼亞胡與國防部長巴拉克在這方面的態度尤其強硬。

### 以色列為什麼要先發制人

伊朗總統艾哈邁迪內賈德多次矢言要「把以色列從地圖上抹掉」，多次否認納粹屠殺猶太人；伊朗沒有能力摧毀以色列，但是以色列不可能不防伊朗。以色列意欲對伊朗先發制人，符合以色列一貫的安全戰略，以色列在1981年和2007年先後摧毀了伊拉克和敘利亞的核設施，就說明了這一點。伊朗的實力遠遠強於伊拉克與敘利亞，以色列就更不能坐以待斃。

以色列一方面寄希望於美國為首的西方世界強化對伊朗的制裁，另一方面伊朗至少6名核科學家被暗殺，與以色列脫不了關係。以色列最高當局如果判斷以上努力皆

馮培榮博士

香港高等院校持續教育聯盟 毅進計劃管理委員會主席

由教育局策劃、香港高等院校持續教育聯盟(教育聯盟)統籌的毅進計劃開辦至今已12年，隨著新高中學制的推行，毅進課程亦將完成歷史任務。由於計劃卓有成效，教育局已委託教育聯盟研究在今年內推出以毅進計劃為藍本的新課程。新課程會秉承現有毅進計劃的辦學宗旨及課程特性，與時並進，目標是為新學制的中離校生和成年學員提供另一學習途徑，讓他們取得就業和進修所需的基本學歷。毅進計劃的辦學宗旨是讓中五離校生接受持續教育，為他們提供機會考取相當於中學會考五科及格的學歷。計劃在開辦初期被不少社會人士視為會考失敗學生的「救生圈」，形象較為負面，但經過各院校的默默耕耘、用心教學，不斷提升課程質素，增加課程的多元性，以及

## 伊朗核危機正走向戰爭

無法阻擋伊朗，那麼以色列將在今年開展對伊朗核設施的遠距離精確打擊，以摧毀伊朗的核設施。對以色列來說，最理想的是與美國聯合行動。

美國反對伊朗擁有核武器的立場是一貫的；伊朗在1978年爆發伊斯蘭革命之後，與美國的關係就勢成水火。美國深知伊朗的伊斯蘭革命對整個伊斯蘭世界的影響將重創美國和整個基督教世界的利益，因此利用阿拉伯人對波斯人的民族矛盾與歷史恩怨，挑動了兩伊戰爭，使之兩敗俱傷。九一事件之後，美國先後發動了阿富汗戰爭與伊拉克戰爭，但是很諷刺的是，這兩場戰爭最大的得益者是處於阿富汗與伊拉克之間的伊朗。伊朗出於自身內部的需要以及爭奪在伊斯蘭世界的主導權、擴大在波斯灣地區的影響，反美、反以色列的遺跡，研發核武器的動機也非常明顯，朝鮮擁有核武器對伊朗也是極大的激勵。美國在2001年就宣稱朝鮮、伊朗和伊拉克是「邪惡軸心」，目前朝鮮已經擁有核武器而美國對之無可奈何，伊拉克已經產生了與美國關係良好的新政府。美國為了維護在中東地區的霸權，必須制止伊朗研發核武器，但迄今也不見成效。

### 是否襲伊 美國進退維谷

美國是否願意與以色列聯合發動對伊朗的襲擊？美國如果這樣做，勢必陷入一場與伊朗的新的戰爭。發動這樣一場戰爭，對諾貝爾和平獎得主奧巴馬總統是一大諷刺，奧巴馬結束「反恐戰爭」的努力就前功盡棄(他從來沒有使用過「反恐戰爭」一詞)，對美國尚無明顯起色的經濟，也不具提振作用。但是戰爭往往有自己的邏輯，美國與以色列聯合襲擊伊朗才能有效摧毀和嚴重遲滯伊朗發展核武器的能力，也才能確保美國對中東地區的控制，確保美國在亞太地區的利益。如果美國陷入與伊朗的對峙，美國在亞太地區以及其他地區的戰略行動能力必受影響。

對伊朗來說，如果是遭到以色列單獨的襲擊，相對受損較小，西方和以色列軍事專家都認為以色列難以一次就摧毀伊朗的核設施，而伊朗必然展開對以色列的強力

反擊，伊朗的盟友敘利亞、黎巴嫩的真主黨和巴勒斯坦的哈馬斯都會加入對以色列的打擊，以色列不可能被打敗，但會面臨空前的安全挑戰。

大部分阿拉伯國家和土耳其都不希望伊朗擁有核武器，對於伊朗及其盟友與以色列的衝突，它們只會坐山觀虎鬥，坐收漁人之利。

如果是美國、以色列聯合行動，伊朗大部分核設施將被摧毀；大部分阿拉伯國家和土耳其都會站在美國一邊，伊朗在波斯灣的處境將更為孤立。美國和以色列只是尋求摧毀伊朗的核能力，但是伊朗必然視為對自己的開戰。發生這種情況，伊朗政權如果能夠繼續控制該國，必然聯合盟友與美國、以色列作魚死網破之鬥，霍爾木茲海峽的被封鎖和世界能源危機將是必然的結局，那也是天下大亂的前奏。如果在危機中伊朗政權更迭，那又是另一種局面。

### 俄羅斯態度曖昧

歐盟只能以制裁的方式反對伊朗擁有核武器，無法也不願軍事介入，但是北約的歐洲成員國會為美國提供相應的援助。伊朗戰爭爆發，對於歐債危機將是雪上加霜，導致整個歐盟危機的惡化。

俄羅斯對伊朗核危機的態度一直很曖昧。目前伊朗這種可能發展核武器但還不真正擁有核武器的局面，最符合俄羅斯的利益。一旦伊朗戰爭爆發，石油價格必然大漲，俄羅斯也從中得益，但這場戰爭就在緊鄰俄羅斯的高加索爆發，對俄羅斯的安全也是重大挑戰，屆時俄羅斯是站在美一邊，還是支持伊朗，對戰爭的結局也有決定性影響。

中國反對伊朗擁有核武器，但與伊朗有正常的密切的經貿關係。如果爆發伊朗戰爭，中國的石油來源會立即減少，這對中國的經濟發展是噩耗。此外，從去年開始的「阿拉伯之春」，如果受到伊朗戰爭的刺激，將朝什麼方向發展，特別是類似穆斯林兄弟會這樣在阿拉伯世界擁有強大影響的組織是否藉機發展，以巴衝突又會以何種方式出現，都非常值得關注。

## 毅進課程與時並進

照顧學生的全人發展，報讀人數已由首屆的4,252人(其中全日制學生有3,267人)增加至去年的16,479人(其中全日制學生有13,687人)。這正好反映計劃逐漸獲得認同，亦證明院校的努力沒有白費。

部分毅進計劃學生的公開試成績未如理想，故此容易產生挫折感，而且自信心不足，但這並不表示他們不思進步或缺乏學習毅力，只是不大適應傳統中學課程及其授課或評核模式，或未找到感興趣的科目或專業發展範疇，亦可能是他們在學習方面比較「慢熟」，未能適時發揮所長。我們不應對這些學生附以標籤，加重他們的壓力。

毅進計劃提供兩文三語及資訊科技應用等訓練，為學員就業及持續進修打好基礎。事實

上，透過各院校的努力，讓學生重拾學習動機和興趣，大部分同學都能完成課程並取得優異成績，每年約有四成學生升讀高級文憑、副學士先修及文憑等課程，亦有不少畢業生成功考取政府職位，而工商機構僱主亦普遍樂意聘請毅進畢業生，認為他們勤奮及具有上進心。

毅進課程着重培養同學的自信心及提高學習興趣，提升學生學科知識及提供較具職業導向的培訓，讓他們掌握學習技巧、盡展所長，亦會教導他們掌握時間管理，堅持執行和實踐自己的計劃。毅進計劃不單是獲取學術學歷的平台，亦肩負重要的教育功能，確立並推廣「終身學習、自強不息」與「持續自我增值」的概念。