

「港獨自決」的國際法透視(上)

饒戈平 北京大學法學院教授

近年來香港社會有個別人士鼓吹所謂「港獨自決」，煽動用「人民自決」方式把香港從中國分裂出去，尋求「獨立成國」。此種主張不僅嚴重違反法律，對抗「一國兩制」方針，從法理上看也是完全不能成立的。「港獨自決」自詡最有力的理據，就是引用國際法上的自決原則，聲稱根據該原則香港有權通過人民自決獲得「獨立」地位。其實這是對自決原則的肆意歪曲，殊不知作為中國領土一部分的香港既不符合適用自決原則的條件，也不具有全民公投的權利，更無權以公投為名自行決定香港的命運。「港獨自決」無法從國際法上尋找到根據。

一、自決原則的內涵與適用範圍

國際法上的自決(self-determination)，也稱民族自決或人民自決(people one詞包括主權國家的全體人民，以及一國內的少數者人民，即被確認為無權參與國家或政府治理的族群。此類自決也稱作內部自決。但是，因為內部自決同時涉及國家主權原則，涉及一國的憲政體制，情形更為複雜，現行國際法至今尚未能形成有關自決權適用於國家內部的明確規則。實踐表明，所謂內部自決，更多的要從國內法而不是國際法去尋找法律根據。聯合國始終反對任何旨在部分或全部地分裂一個國家的統一和破壞其領土完整的企圖，堅持自決原則的適用不得與國家主權原則相連背。(見《聯合國憲章》，1960年《給予殖民地國家和人民獨立宣言》，1970年《國際法原則宣言》等)。

不妨說，國際法上的自決主要是指民族自決，其適用主體是受殖民統治的民族，適用範圍主要是在殖民地，而不是指非殖民地或一國內部的地區或特定民族。冷戰結束後，一些國家內出現個別

則，得到現代國際法的確認和支持。

不過，學界也有人認為自決應稱為人民自決原則，認為自決權是對所有人民而言，其適用範圍除上述兩類外，還應包括主權國家的全體人民，以及一國內的少數者人民，即被確認為無權參與國家或政府治理的族群。此類自決也稱作內部自決。但是，因為內部自決同時涉及國家主權原則，涉及一國的憲政體制，情形更為複雜，現行國際法至今尚未能形成有關自決權適用於國家內部的明確規則。實踐表明，所謂內部自決，更多的要從國內法而不是國際法去尋找法律根據。聯合國始終反對任何旨在部分或全部地分裂一個國家的統一和破壞其領土完整的企圖，堅持自決原則的適用不得與國家主權原則相連背。(見《聯合國憲章》，1960年《給予殖民地國家和人民獨立宣言》，1970年《國際法原則宣言》等)。

不妨說，國際法上的自決主要是指民族自決，其適用主體是受殖民統治的民族，適用範圍主要是在殖民地，而不是指非殖民地或一國內部的地區或特定民族。冷戰結束後，一些國家內出現個別

地區尋求並獲得獨立的案例，他們也程度不同地援引自決權原則作為獨立的根據。但這種實踐在國際社會引起很大爭議，整體而言，國際社會傾向於支持嚴格解釋自決原則的適用對象與範圍。意大利國際法學家卡塞斯指出，「民族自決原則被引入法律領域是有選擇性和限制性的」，他特別引用積極倡導人權的羅斯福夫人的一句話，「正如個人自由概念推至極致就意味着無政府狀態一樣，無限制地使用自決原則將導致一派亂象」。有關自決原則的國內適用問題，加拿大最高法院在1998年「關於魁北克分離的諮詢意見」中也指出，自決能夠發展成為可以包括從現存國家分離的權利，這種情況尚未令人信服地發生。

二、香港不具國際法自決原則資格

那麼，香港是否具有適用國際法上自決原則的資格和條件呢？從國際法上看，香港不被認為具有殖民地身份。香港自古以來就是中國的領土，鴉片戰爭後被英國佔領、統治了150多年。自清王朝被推翻以來，中國歷屆政府都認定中英之間關於香港的三個條約是非法的、無效的，屬於不平等條約，主張予以廢除；都堅持香港是中國領土的一部分，保留適時收回的權利。站在現代中國的立場，儘管香港經歷過英國長期殖民管治，但並未由此而取得國際法上的殖民地地位；依據1969年《維也納條約法公約》的有關規定，這三個條約具有不平等條約的性質，不足以成為主張香港是英國殖民地的國際法依據。

聯合國及國際社會支持中國的這一立場，不承認香港的殖民地地位。在聯合

國殖民主義特別委員會1972年討論應支持其獨立的殖民地名單時，中國代表提交信件，強調香港、澳門是中國領土的一部分，不屬於一般殖民地範疇，不應被列入這一名單。該委員會認同和接受了中國的這一正當要求，於同年6月15日通過決議，向聯大建議從殖民地名單中刪去香港、澳門。1972年11月8日，第27屆聯合國大會通過決議，正式批准了該特別委員會的報告。據此，國際社會絕大多數國家都承認香港是中國的固有領土而不屬於殖民地。及至1997年香港作為中國領土的一部分回歸祖國，成為中國的一個特別行政區，舉世認同，迄無疑義。

那麼，香港是否屬於被外國軍事佔領和統治的民族而有權獲得自決的資格呢？這個問題的提出看起來顯得有些滑稽。對香港而言，難道中國是外國嗎，難道香港現在實行的是外國軍事佔領和統治嗎？難道香港可以假設這樣一種法律地位而獲得適用國際法上自決原則的資格嗎？相信稍有常識的人都不會贊同這樣的說法，國際社會也不會認同這種罔顧事實、近乎荒唐的主張。不論從事實和法律的角度的看，香港都不被認為具有被外國軍事佔領和統治的民族屬性，不屬於可以有權適用自決原則的主體。

那麼，香港是否屬於受到政府排斥而有權獲得內部自決的少數者人民呢？這也是一個只需正視現實就可以得出正確回答的問題。從歷史上看，香港居民的大多數來自祖國內地移民，屬於中華民族的一部分，從來沒有形成過所謂單一民族。從現實上看，作為一個整體的香港居民在回歸祖國後享受到前所未有的民主權利，在「一國兩制」下得以保留

資本主義制度，實行「港人治港」、高度自治，享受單一制國家內最大限度的地方自治權利。與此同時，香港居民還多方面參與國家管理，融入國家經濟社會發展，被允許在國際社會獲得廣泛發展空間，香港的人權保障狀況也一直得到國際社會充分肯定。香港社會、香港居民的絕大多數都不屬於無權參與國家和政府治理的族群，那麼香港何來一個不享有政治權利的少數者人民？何以成為一個可以享有內部自決權的主體呢？可見，即使從所謂內部自決的角度看，國際法上的自決原則也無法適用於香港。

顯然，從國際法角度看，香港既不具有殖民地身份，也不屬於被外國軍事佔領、統治的民族，更不是無權參與國家和本地管理的少數者族群，完全不符合適用自決原則、謀求獨立的資格和條件。因此當香港脫離英國管治後，無權像其它殖民地一樣被允許謀求獨立，而只能是回歸自己的母國——中國，由中國恢復行使主權，重新納入中國的國家治理體系。國際法沒有為香港的所謂「獨立」留出法律空間，香港也無法從國際法上尋找到適用自決原則的依據。

(未完，明日待續。本文是饒戈平教授在2017年11月17日的「香港回歸20周年《基本法》國際研討會」的演講辭。研討會由立法會議員梁美芬博士任會長的香港基本法教育協會、中國法學會香港基本法澳門基本法研究會及深圳大學港澳基本法研究中心主辦。)



維護國家憲制秩序 香港責無旁貸

沈家榮 香港僑界社團聯合會常務副會長 中國僑商會副會長 中國僑聯常委 天津市政協常委



日前，本人有幸獲邀出席「香港特別行政區成立二十周年《基本法》研討會」，聆聽了全國人大常委會副秘書長、香港基本法委員會主任李飛的主題演講。我相信大多數港人和我一樣，對香港全面準確落實「一國兩制」有了更深刻的認識，更加理解尊重和維護國家憲制秩序的重要性，更加接受香港回歸祖國、已納入到中國共產黨和中國政治制度的政治現實，更有信心香港能更好地融入到十九大的開闢的中國發展新時代，找準定位，把握機遇，再創輝煌。

十九大報告有關「一國兩制」論述的篇幅之多，是歷屆黨代會之最，習近平總書記在報告中將堅持「一國兩制」列為新時代堅持和發展中國特色社會主義的14條基本方略之一，是習近平新時代思想治國理政的重要內容，彰顯「一國兩制」事業在實現「兩個一百年」奮鬥目標和中華民族偉大復興進程中的重要戰略地位。

引導香港準確認識「一國兩制」

實現中華民族偉大復興，香港不能也不會缺席，而且肩負重任。十九大報告提出一系列指引和要求，包括嚴格依照憲法和基本法辦事，完善與基本法實施相關的制度和機制；履行維護國家主權、安全、發展利益的

憲制責任，這些都是香港確保「一國兩制」行穩致遠的應有之義、應盡之責。

李飛主任從憲法和基本法、香港和國家的關係等角度，清晰說明了香港特區從何而來，香港在國家體制中的地位、香港應當做什麼等問題，對十九大報告中有關「一國兩制」的論述作更深入的解讀，進一步闡述習近平總書記的治港政策內容，引導香港各界更好地認識「一國兩制」，更好地找準定位、走向未來。

例如，李飛主任闡明了憲法和基本法的關係，以及憲法和香港特區的關係。他指出，憲法是香港的「根」和「源」。沒有憲法這個「根」和「源」，就沒有香港基本法，就沒有香港特區，也就沒有今天香港「一國兩制」的生動實踐。

李飛還提到，要做到尊重國家憲法、維護國家憲制秩序，一個基本前提就是要接受中華人民共和國是一個中國共產黨領導的社會主義國家的現實，要尊重人民所選擇的中國特色社會主義道路、理論、制度和政策，尊重內地實行的社會主義制度和政策。

要履行維護國家憲制秩序的責任

這些提法具有強烈的針對性，特別值得香港高度重視，並作為今後貫徹「一國兩制」的指引。香港享受「一國兩制」的權利，也要履行維護國家憲制秩序的責任。只有國家主權、安全、利益得到有效保障，香港的繁

榮穩定才有可能。基本法23條立法回歸20年仍未提上議程，國歌法本地立法討論掀起爭議，「港獨」言行、侮辱國歌的行為卻愈演愈烈，甚至發生違法「佔中」、旺角暴亂，更加凸顯尊重國家憲法、維護國家憲制秩序的迫切性、必要性。

今年7·1習近平主席來港視察時曾指出，在落實憲法和基本法確定的憲制秩序時，要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合起來；要完善與基本法實施相關的制度和機制；要加強香港社會特別是公職人員和青少年的憲法和基本法宣傳教育。這些都是「一國兩制」實踐的必然要求。十九大報告提出，青年興則國家興，青年強則國家強。青年一代有理想、有本領、有擔當，國家就有前途，民族就有希望。中華民族偉大復興的中國夢終將在代代青年的接力奮鬥中變為現實。

香港由於種種原因，少數青少年不了解國家和民族的歷史，不清楚香港的前世今生，受到別有用心的人的蠱惑荼毒，輕信了錯誤的觀念。但是，大多數香港青少年熱愛國家，堅定支持「一國兩制」。為了「一國兩制」長期實施，為了香港長期繁榮穩定，也為了香港青年一代的健康成長，香港各界有責任幫助青少年樹立正確的國家觀念和「一國兩制」觀念，引導香港青少年成為建設國家的重要力量，共圓民族偉大復興夢。

「一地兩檢」新里程 本地立法不能拖

陳建強 香港專業人士協會會長



隨着粵港簽署關於實施高鐵路「一地兩檢」的合作安排協議，「一地兩檢」的「三步走」方案，經已邁進新里程，快走出第一步。「三步走」的不同階段，一環緊扣一環，每一步都要走穩走妥，進度更是絕對不能拖，而立法會盡快修改議事規則，將能確保「三步走」中的本地立法得以順利完成，高鐵得以如期通車。

在立法會通過「一地兩檢」無約束力議案後，僅僅3天時間，特區政府便以超高效率安排與廣東省政府簽訂《合作安排》，完成了「三步走」程序的第一步，趕得及提交12月舉行的全國人大常委會議審批，相信屆時應會獲得確認安排，順利完成第二步。

接下來的重要工作，就是排除反對派的阻撓，確保本地立法暢順，在明年第3季高鐵通車前完成所有立法程序，避免民生福祉受損、經濟社會發展受延誤。

須指出，頭兩步行得好，不代表第三步可以通行無阻，因為反對派的目的，是用盡所有手段，對整個高鐵路項目進行全方位的狙擊阻撓。雖說關關難過關關過，展開了十多

年的高鐵路項目，就只餘下「一地兩檢」這一關，而需在明年7月立法會會期結束前完成的「一地兩檢」本地立法，亦成為這場漫長政爭的最後一個戰場，反對派早已揚言要「抗爭到底」。

按程序，「一地兩檢」法案在提交立法會後，會經由事務委員會討論，才交付大會審議，在反對派「殺紅眼」的情況下，拉布戰甚至肢體抗爭必不可預見。事實擺在眼前，高鐵必須建成如期通車，「一地兩檢」必須依法落實執行；因此，立法會應盡快修改議事規則，讓議會運作重回正軌。

綜觀反對派對「一地兩檢」的攻擊，主要進行三方面的工作，第一是不斷以誇張且似是而非的論據去質疑法理基礎，指其違反「一國兩制」及基本法、破壞香港法治。第二是陰謀和醜化，提出「喪權割地」「港人會議法網」等指摘。第三是發動「民意戰」，製造輿情和組織街頭活動。

其實，只要排除政治陰謀，理性細說《合作安排》的8大要點，就可清楚看到對「一地兩檢」的種種安排，都是為了確保在法律上符合「一國兩制」原則，符合基本法，並且在最大限度方便乘客、發揮高鐵路經濟和社會效益，協助本港融入國家發展大局。

隧道分流要有其他措施配合才能成功

李世榮 民建聯中委 新社聯副理事長 沙田區議員



絕大部分市民均需跨區上班下班，每日由新界出九龍、香港上班的市民，如果是乘搭港鐵的朋友，等多兩班車可謂基本常識，但如是搭巴士上班的話，則塞車基本成為其生活寫照；由新界往港島的市民甚至最少連過兩條隧道，時間隨時可飛往台北或泰國。

政府多年來提出不少措施，包括「紅加東減」等，惟多年來均未有着落。塞車情況自然一如既往。轉眼間，明年政府便可收回大老山隧道的專營權。三條過海隧道及三條沙田出九龍隧道中，政府除西隧外已握有其五。在有更大大空間的前提下，政府除了以補貼西隧減少用者的隧道費，分擔其餘兩隧的車流量外，也可有更多空間推出更多合適的方法，盡快為市民解決困擾多時的塞車問題。

現時政府正研究調整不同隧道以及不同類型車輛的收費，例如考慮提高高鐵路收費，也考慮提高私家車、電單車等收費。不過，鑑於現時塞車情況主要在

上、下班時間，故政府應考慮採取分時段調整收費，將對市民的影響減到最少。長遠而言，政府也應盡快全面採用電子收費，既可有助縮減時間，又可在繁忙時間與非繁忙時間之間的時段引入遞增的隧道費水平，解決調整收費前後有司機故意增減車速的安全問題。

其次，儘管政府調整收費，不過若接駁隧道的道路配套不善，分流以後產生塞車情況，同樣未能做到有效分流。政府的中環、灣仔繞道工程雖然將於2018、19年完工，惟其他隧道也有出現相關問題，故政府也該對症下藥。整體而言，政府調整交通的戰略或許不應只守在六隧的範圍之內。例如大欖隧道的車費調整，相信能有效分流來自北區的交通壓力；而在關注到相關海上行業及環境的前提下，政府亦可進行第四條海底隧道的可行性研究。不過更重要的是，其實是政府理應考慮不少坊間人士的意見，處理好「供應管理」的相關問題，推出更多措施鼓勵市民乘搭公共交通工具，否則道路的增長永遠也追不上汽車的增長，加上新界多個發展計劃上馬，進一步增加道路壓力，問題只會無日無之。

穿櫃桶疑雲未解 周庭憑什麼參選？

郭中行 資深評論員

立法會補選明年3月11日舉行，反對派就新界東及九龍西的人選仍然爭持不下，不過港島就據說由「香港眾志」常委周庭出戰。但這群烏合之眾內部狗咬狗骨，情況隨時有變。

「香港眾志」早前爆發前常委林淳軒疑似穿櫃桶底事件，至今不少疑團仍未釐清，包括究竟林淳軒違反了什麼財政處理程序？當中涉及的款項多少？「眾志」是如何發現事件？以至「眾志」內部是否存在管理問題等，「眾志」都是三緘其口，堅持「三不」：不回應、不交代、不釐清，只是快刀斬亂麻地罷免了林淳軒職務，再迫他退黨了事，企圖盡快淡化事件，以免影響其初選部署。

「香港眾志」目前並未完成公司註冊，也未能在銀行開戶，過去收取的巨額捐款都是入到各成員的私人戶口中，包括黃之鋒等人，當中存在管理風險和道德風險。按常理推論，林淳軒違反的財政處理程序，很可能是以自己戶口收取了捐款從而衍生出疑似穿櫃桶行為。茲事體大，「眾志」只以一句沒有財政損失就草草了事，現在「眾志」以林淳軒退黨為由，就當事件完結，反而令人懷疑當中有不為人知的秘密。在財政管理上黑

箱作業，這樣的政黨有何公信力可言？

本來，羅冠聰有意讓他女友袁嘉蔚參選港島，一是自己人信得過，二是方便將來袁嘉蔚將議席重新讓回羅冠聰，但如果議席落在其他人身上，隨時劉備借荊州，一去無回頭。但由於袁嘉蔚既無知名度，又無政治實力，最終在「眾志」內部會議被否決，並決定由較具知名度的常委周庭出選。

周庭代表「眾志」出選，從道義上講，其他反對派政黨自然不好意思派人爭位，就算是何秀蘭恐怕也未必會參選。變相對「眾志」有利。但在這個時候，「眾志」卻爆出穿櫃桶醜聞，導致核心成員被迫退黨，對「眾志」的聲望造成打擊。同時，在穿櫃桶疑雲未解之時，「眾志」又再要求各界慷慨解囊支持周庭出選經費，試問市民如何相信「眾志」不會再出現金錢醜聞？

一日「眾志」不交代事件、不承認責任，周庭出選都是名不正言不順，甚

至在選舉中成為被攻擊的議題。始終，從政人士財色醜聞是大忌，尤其是年紀輕輕已坐擁萬金、博得大名的「香港眾志」之流，更容易陷入財色的漩渦。「眾志」以為快刀斬亂麻、自行引爆醜聞就可以解決事件，只是一廂情願。「眾志」一日不肯交代事件，周庭參選肯定會招人話柄。況且，她今年6月以黑色標語遮蓋金紫荊雕塑示威，被警方以「公眾妨擾」罪名拘捕，能否參選也是未知之數。



「香港眾志」聲名狼藉，在多人入獄失去參選資格後，林淳軒(中)亦被逐出黨，只剩周庭(左)強撐場面。