

2004年3月29日
律政司司長梁愛詩於嶺南大學致辭全文

從《基本法》看香港政制發展

前言

香港特別行政區基本法(《基本法》)的序言,說明《基本法》的目的,是“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”。《基本法》的第四章政治體制,規定了香港特區的行政、立法以及司法機關的組成、職權和相互關係,行政長官和立法會成員的資格、職權和有關政策。《基本法》第四十五條和第六十八條,規定行政長官和立法會的產生辦法,根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則,最終達到普選產生的目標。因此,民主政制發展是中央和特區政府以及香港市民的共同願望,而最終達到普選的目標,也是不爭的事。社會上未有共識的,是發展的步伐和具體方案。選舉辦法是整個政制的一部份,如要作出修改,不能不先研究整個政制發展,以免影響原來政治體制的設計。很高興今天能夠和大家見面,就「從《基本法》看香港政制發展」,交換意見。

政制發展專責小組的成立

2. 回歸以來,特區經歷了不少巨大的風浪,包括亞洲金融風暴,禽流感、經濟泡沫爆破、「9.11」的後遺症、沙士

疫疾等、加上政府改革過急、有些政策處理不當，使市民把一切不滿歸咎於政制，求變心切，國家安全立法觸發了七月一日大遊行，其中不少人曾強烈地表達了普選的要求。既然《基本法》規定行政長官和立法會最終達到普選產生的目標，而產生辦法有需要時可以在 2007 年以後更改，因此特區政府便有研究政制發展的需要。

3. 2004 年 1 月 7 日，行政長官在他的施政報告中，承諾“在維護「一國兩制」及恪守《基本法》的基礎上，政府會積極推動香港的政制發展”。他並宣佈成立一個專責小組，由政務司司長曾蔭權領導，成員包括本人和政制事務局局長林瑞麟。專責小組向行政長官負責。

4. 2003 年 12 月 3 日，國家主席胡錦濤在聽取行政長官關於香港社會近期對“政制檢討”問題的意見後，表示中央對香港政治體制的發展高度關注和原則立場。2004 年 1 月 7 日，國務院港澳事務辦公室就行政長官 2004 年施政報告發表談話時重申中央政府的高度關注，並希望特區政府能夠就此問題與中央政府有關部門進行充分商討，然後才確定有關工作的安排。

5. 因此，專責小組成立後的首要工作是盡快與中央有關部門展開溝通工作，要求國務院港澳事務辦公室安排與該辦和其他有關機構會面，商討中央關注的具體問題，研究法律程序上涉及中央政府部份如何進行，並與香港各界人士討論政制發展的基本原則和問題，聽取他們的意見，尋求共識，

協助特區釐定政制發展的方針。2004年2月9-10日，專責小組在北京分別與港澳辦徐澤副主任、人大常委法工委李飛主任和幾位法律專家會面，了解中央政府對政制發展所關注的問題；小組返港翌日隨即在立法會詳細地匯報了會面的經過和中央的看法，並就政制發展原則及程序問題引導公眾討論。有關詳情，見政務司司長2月11日在立法會發言全文。小組繼續接見了七十多個參政論政團體和人士，聽取他們的看法，設立網站、在報章和電視台刊登廣告收集公眾對這些原則和程序的意見，作為日後制定方案的基礎。諮詢工作第一階段已接近尾聲。

6. 小組成立以來，我很少就政制發展發言，以免引起誤會，使人懷疑政府已有定案，並非認真諮詢。近日在諮詢過程，聽到不少人對小組的意見，認為社會議論紛紜，市民無所適從，政府有責任作出澄清。我在一兩個場合曾就政制發展發言。今天講話，純屬法律問題。有時法律問題，難免夾雜事實問題，因此，我今天只是表達個人意見，讓大家討論，但不等同專責小組的意見；如果公眾的意見，比我的見解更合理，我願意接受他們的意見，修正我的看法。

中央政府在政制發展中的角色

7. 特區政府研究過2003年12月4日新華社報導內地法律專家三位原基本法起草委員：北京大學蕭蔚雲教授、中國人民大學許崇德教授、和中國社會科學院法學研究所吳建璠研究員，以及全國人大常委會香港基本法委員會委員、中國

社會科學院法學研究所夏勇所長所發表的談話，特別是中央政府對香港政治體制的發展高度關注的理由。我認為有需要了解中央所關注的是那些方面的問題？《基本法》有關政治體制設計的目的是甚麼？政制發展有些甚麼準則要遵守？我們對《基本法》有關政制發展的條文的理解是否正確？如何保證政制發展的方案能夠符合「一國兩制」的方針和正確地體現《基本法》的規定？

8. 除了訪京所得的訊息，我也嘗試從《基本法》去了解中央為什麼高度關注香港的政治體制發展：香港特別行政區設立的法律根據，是憲法第 31 條：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」。憲法第 62(13)條還規定全國人民代表大會決定的特區設立及其制度。因此，中央政府對香港特區政制發展自然有其憲法上的責任，而中央的角色，也是由《基本法》所規定。我會從三方面看這問題。

第一，政治體制是特區架構的一個重要部份。中央政府(國務院)作為國家直接領導香港事務的行政機關(憲法第 89(四)條)，有責任保障香港的政治體制必須符合「一國兩制」和《基本法》。這是基於：

- 為體現「一國」，基本法第 1 條開宗明義地說明香港是中國不可分離的一部份。
- 「兩制」的設立，體現中央授權特區依照《基本法》的規

定實行高度自治、享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權（見《基本法》第 2 條）。

- 香港特區直轄於中央政府（見《基本法》第 12 條）。
- 行政長官由中央人民政府任命，既對中央政府負責，又對香港特區負責（見《基本法》第 43 及 45 條）。

第二，作為國家直接管轄香港事務的機構，中央政府有責任保障特區的政治體制符合國家對香港的基本方針政策，得以貫徹實施。這是基於：

- 《基本法》的制定，目的是規定香港實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施（見基本法序言）。
- 《基本法》有關政治體制的設計，在基本法起草委員會姬鵬飛主任委員提交基本法草案及有關文件時作出了詳盡的解釋。這個設計和《基本法》其他的規定一樣，目的是要確保中央對香港特區的基本方針得以貫徹實施。

第三點就是《基本法》是全國人大通過的法律，既約束香港，也約束全國，特區既然直轄於中央政府，中央政府有責任就香港特區政制發展向全國交代。

因此中央政府是有充分理由關注香港特區政制發展的討論。至於中央政府的關注如何能在政制發展得到保證，我認為附件一、二的機制已是足夠給中央決定權；沒有中央的批准，兩個產生辦法都不能改變，這是主權的體現。地方政府

由中央按照憲法設立，因此地方地府沒有權更改由中央政府設立的制度，而中央政府也需要保障地方政府的政治體制不會損害國家的利益（因此提起管治香港的人，包括行政長官、立法會議員和其他公職人員必須愛國）。有人認為附件二所寫的備案權只是形式上所作的紀錄程序而不是實權，我認為並非如此：按憲法第 67(8)條，人大常委有權撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議。雖然香港不是直轄市，如果選舉辦法違反《基本法》，例如《基本法》的第 68 條的「根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定」，人大常委當然可以不備案，否則人大常委被動地參與違反《基本法》的行為，而且備案就成為沒有意義。考慮到中央有權責決定香港政制的發展，這個解釋比只作紀錄為合理。

政制發展必須考慮的原則

9. (1) 政制發展首先看《基本法》有關條文和附件一、二。
《基本法》第 45 條和第 68 條，就行政長官和立法會產生的辦法，說明要根據特區的實施情況和循序漸進的原則而規定。附件一、二所規定的是程序。偏離這些條文就是超越《基本法》。
- (2) 政制發展必須符合原來《基本法》政治體制的設計，如果偏離原有體制的原則，必須先修改《基本法》。如符合原有體制的原則，就算修改選舉方法，也不用修改《基本法》。香港基本法起草委員會主

任委員姬鵬飛在 1990 年 3 月 28 日把基本法草案提交第 7 屆人大會議時曾就此作出說明：

“ 香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展：既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。……”

他還解釋了關於行政機關和立法機關的關係，應該既是互相制衡又互相配合。因此政制的發展需要符合這些原則。

- (3) 既然基本法訂下了一個民主進程，我們要考慮到甚麼是適合香港實際情況的民主制度模式，這個模式必須基於香港憲制的特徵、我們的政治價值觀，並以保障政治、經濟和社會穩定為目標，這些都是需要探討、研究和達成共識的課題。

我們必須充分研究這些原則，而任何具體方案都要以這些原則為基礎。

10. 有人認為，姬鵬飛主任的說明，沒有法律約束力。普通法和中國的法律解釋原則相似：首先根據語言的結構規則，分析法律條文的文字排列、句子成份、標點符號等，以

便準確地闡明法律規範的含義，也可從某法律草案制定時的歷史背景以及當時有關該項法律草案的報告、說明等歷史文件對該法律作出解釋。吳嘉玲等訴入境事務處處長 [1999]1HKLRD 579 一案，終審法院首席法官李國能說：

“首先我等必須認識及了解這份文件的特性。《基本法》是為貫徹獨一無二的「一國兩制」原則而制定的憲法性文件，具有不可輕易修改的地位。制定憲法性文件時，一般都會採用涵義廣泛和概括性的語言。憲法是一份具有靈活性的文件，旨在配合時代轉變和適應環境的需要。

解釋《基本法》這樣的憲法時，法院均會採用考慮立法目的這種取向，而這方法亦已被廣泛接納。法院之所以有必要以這種取向來解釋憲法，故必然有不詳盡及含糊不清之處。在解決這些疑難時，法院必須根據憲法本身及憲法以外的其他有關資料確定憲法所宣示的原則及目的。並把這些原則和目的加以貫徹落實。因此，在確定文件的真正含義時，法院必須考慮文件的目的和有關條款，同時也須按文件的背景來考慮文本的字句，而文件的背景對解釋憲法性文件尤其重要。

.....

有關文本所使用的字句，法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方

法詮釋文意。法院必須考慮文本的背景。從《基本法》某項條款的文章可從《基本法》本身及包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料中找到，法院也可藉用語傳統及文字慣用法去了解所用的文字的意思。”

在入境處處長訴莊豐源[2001]HKCFA 10 一案，首席法官更提及姬鵬飛主任的說明：

“為協助解釋有關條款，法院會考慮《基本法》的內容，包括《基本法》內除有關條款外的其他條款及其序言。這些均屬有助於解釋的內在資料。

有助於瞭解《基本法》或《基本法》某些條款的背景或目的的外來資料，一般均可用來協助解釋《基本法》。這些可供考慮的外來資料包括《聯合聲明》，以及於1990年4月4日通過《基本法》之前不久，即於1990年3月28日提交全國人大審議的「有關基本法(草稿)的解釋」。審議上述解釋時以及簽署《聯合聲明》時，本地法例的狀況很多時也會用作解釋《基本法》的輔助資料。雖然《基本法》於1997年7月1日才實施，但由於《基本法》的背景及目的是在1990年制定《基本法》時確立，故一般來說，與解釋《基本法》相關的外來資料是制定前資料，即制定《基本法》之前或同時期存在的資料。”

《基本法》第 45 及 68 條和附件一、二，沒有說明『實際情況』構成的元素，更有需要從其序言、其他條文和姬主任的說明去解釋『實際情況』要考慮那些方面。要是我的理解有錯誤，就算姬主任的說明沒有法律效力，他所講的道理，也是我們在考慮甚麼是『實際情況』時所必須思考的事實。

立法程序及相關的法律問題

11. 專責小組也就五個立法程序和相關的法律問題諮詢公眾。這些問題和上述的大原則相關，如果大原則被接受，法律問題比較容易解決。我簡述一下我的看法：

- (a) 如附件一、附件二所載的行政長官和立法會的產生辦法（“兩個產生辦法”）需要修改，修改方案必須由 2/3 多數的立法會議員、行政長官和中央政府達成共識，然後由特區政府提案，立法會議員通過，行政長官同意，報告國務院提請全國人民代表大會常務委員會批准或備案，再由本地立法落實。
- (b) 在不偏離《基本法》的條文下修改兩個產生辦法，按附件一和附件二的程序去做，無須援引《基本法》第 159 條的規定。
- (c) 如有需要修改兩個產生辦法，修改方案的提案權在特區政府。
- (d) 如無需修改，或三方面未能就任何修改方案達成共

識，附件二所規定的第三屆立法會產生辦法仍適用於第四屆及其他各屆的立法會。

- (e) 「二零零七年以後」是指回歸十年後的各任行政長官（包括 2007 年所產生的第三屆行政長官）及 2007 年以後產生的立法會（即第四屆及其後各屆的立法會）的任期，因此也包括 2007 年。

12. 許多人常常有這個誤解，說香港沒有民主，因為：第一，我們沒有普選；第二，行政長官是由八百人選出來的。這都是不正確的。全部有選舉權利的公民，都有一人一票選出地區直選立法會議員的權利，只是有些人有權多投一票選出功能組別的議員。因此，我們並非爭取參與政事的權力，而是更平等的參與權。行政長官選舉委員會的八百名委員，是由十六萬八千名不同界別的選民所選出，具廣泛代表性。兩者，即功能界別和選舉委員會的設立，都是為了兼顧各階層的利益，達致均衡參與。避免在條件未成熟前的眾數裁決（dictatorship of the majority）。但並不表示功能界別必須永遠存在，我們談普選這個目標，不但是講民主理念，而是如何能夠有一個有效地保障民主的制度。例如怎樣能夠使人人都能平等地參與政事，少數人的意見得到表達的機會。除外，這個制度要達致有效的管治，有認受的政府和立法會，能兼顧各階層的利益，需要有足夠水平的政治人才，政治主流的形成，成熟的公民意識，當然少不了健全的法律制度和法治、廉潔公正的選舉、人權和自由。談到有效的管治，又要看《基本法》的落實情況，特別是政治體制的行政主導條

文，是否順利無阻，行政立法機關的互相制衡又互相配合已充分體現？這些情況對政治的穩定性和推行，對政治、經濟和社會的穩定有重大的影響，而繁榮穩定正是「一國兩制」、「港人治港」和「高度自治」的目的。一人一票恐怕不能完全解決這些問題。《基本法》的第 45 及 68 條和附件一和附件二所規定的行政長官及立法會產生辦法，與『最終達至……普選產生的目標』有一個距離。因此，我們要探討，按照《基本法》的條文、目的和政治體制設計的原則：

- (1) 何種選舉辦法能符合普選這個『最終目標』，同時又達至我們對民主制度的索求；
- (2) 達至普選目標需要那些配套，我們是否已具備所有的配套；以及
- (3) 如果未具備這些配套，我們如何能按照香港特區的實際情況，修改選舉辦法，循序漸進地逐步走向普選的目標。

專責小組的任務

13. 任何政制發展，必須建基於穩固的法律基礎上，必須符合《基本法》。因此，我們需要掌握好有關問題，才能提出不同的具體方案去討論。如果具體方案的基礎不正確，必然引起強烈的爭議，甚至社會動盪，不利於理性地研究和討

論政制的發展。我們期望專責小組能對政制發展產生積極作用，發揮橋樑作用，繼續與中央政府有關部門進行商討，並與香港各界人士廣泛討論政制發展的所涉及的原則和問題，提出方案徵詢意見，向中央反映香港人意見，也向市民解釋中央立場，使特區政府能按照基本法進行政制檢討，並按達成的共識進行立法程序，建設民主制度。

14. 回歸六年多，在中央政府全心全力的支持下，舉世承認「一國兩制」成功落實。「一國兩制」是新事物，在落實過程中總會遇到一些問題，例如行政立法機關在新憲制下的合作關係，需要時間去磨合，不應因此否定它的一切成果。問題出現了，我們應該合情、合理地去處理。政制發展的工作，正是一個好好的機會讓我們檢討一下過去幾年的成功和失敗之處，從制度上找出不足之處，在邁向普選的路程上，找出如何改善管治使「一國兩制」更趨完善，也是一個很好的時機去推行愛國教育，學習《基本法》。