

律政司司長在基本法實施十周年暨頒布十七周年研討會致辭全文

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師今日（四月四日）在基本法實施十周年暨頒佈十七周年研討會上的致辭全文（只有中文）：

李（剛）主任、黃（富榮）主席、各位嘉賓：

還有大約三個月，香港便慶祝回歸祖國和落實「一國兩制」十周年。我很高興出席今天的研討會，和大家一同探討《基本法》下的法律制度，以及回顧「一國兩制」在香港落實的情況。

引言

今天在香港提及《基本法》，很多人會聯想起有關《基本法》的訴訟。不錯，在過去十年，就如何解釋和落實新憲法秩序，有過不少的爭議，也衍生連串司法覆核的案件。這是完全可以理解的，因為《基本法》不單是具凌駕性的憲法文件，而且涵蓋香港政治、經濟、民生差不多各方面的範疇。

回歸後，就《基本法》條文提出憲法挑戰的第一大案是香港特區政府訴馬維騏一案，當時的高等法院首席法官陳兆愷說過以下的一番話：

「《基本法》不單是國際條約即《聯合聲明》下的成果，也是中國全國性法律和香港特區的憲法。《基本法》落實《聯合聲明》涵蓋的基本方針政策，重點在於保持香港現行的社會、經濟和法律制度，五十年不變。《基本法》的目標，是保障這些基本方針政策的實施，使香港特區保持穩定繁榮。因此，主權移交後的延續性，是至為重要的。」

「《基本法》是一份獨特文件，既反映兩國所訂條約，也涉及宗主國與實行不同制度的自治區的關係，訂明政府不同分支的架構和功能，並臚列公民的權利和責任。由此可見，《基本法》起碼具備國際、國家和憲法三個層面。」

我認為所有開放和多元化的司法管轄區的政府均會面對法律爭議，我們不必過分憂慮。《基本法》就像為香港特區建造了一套完整的骨骼支架，我們要用實質的經驗、本地的立法和法院判案的法理材料去長出肌肉和筋脈，使整個身軀得以發展完備。

以下，我想簡單地用四個方面去拋磚引玉，為大家今天的研討會提供一些話題：它們分別是「目的」、「鞏固」、「豁達」和「前瞻」。

目的

正如《基本法》序言指出，透過制定《基本法》成立香港特別行政區的目的，除了維護國家主權和領土完整外，還在於維持香港的穩定和繁榮。

香港的穩定繁榮，涉及市民大眾的生計和利益，不純是經濟上的考慮，亦包含公平和法治社會的因素，這些都是落實《基本法》的過程中必須考慮的。

在這裡，針對以違反《基本法》為理由司法覆核案的增加，我希望可以重述終審法院首席法官李國能在兩次法律年度開啓典禮上的肺腑之言：

「司法覆核的程序，並非解決我們的社會所面對的政治、經濟及社會問題的萬應良方。.....在合法的範圍內，社會所面對既錯綜複雜又艱巨的政治、經濟及社會問題，均只有透過討論及經過政治體制的適當運作，方能覓得實際的解決方案。」

事實上，法庭在完全忠於法律原則判案的同時，也能顧及判決對社會造成的影響，而採取必要的措施保障社會的穩定，例如去年在截取通訊及秘密監察的訴訟中，法庭雖然裁定有關條文侵犯《基本法》所保證的私隱權，因此違憲，但法庭亦考慮到執法機關如被撤除有關調查權力，可能會對治安造成嚴重影響，於是頒下暫緩執行令，為期六個月，以便政府能在限期前制定對私隱權具足夠保障的新法例。終審法院認為，法治須滿足維持法律和秩序的需要，並提供能夠有效運作的法律制度。在非常情況下，或許須採取非常的司法措施。

鞏固

根據「一國兩制」的原則，香港原有的法律和法律制度（包括普通法）在新的憲制之下除與《基本法》有抵觸外，維持不變。

法治是香港成功及繼續成功的關鍵。維持原有法律和法制的實質和果效，重要性猶如保護香港的根基。法治精神，包括法律不受政治或人為因素干預，持正不阿，法律之下，人人平等的觀念，必須努力栽培、推動和實踐。

十年以來，最令香港人及海外投資者放心的就是在新憲制之下，司法獨立得到絕對的認同和尊重。《基本法》第八十五條保障法院獨立進行審判，不受任何干涉。

特別在法庭審理涉及《基本法》所保障的基本人權官司上，政府有時勝訴，有時敗訴，這足以證明香港司法獨立，並且凸顯《基本法》在保障基本人權的成效。

但香港以普通法為本的法律和法制也不可能是一成不變的。首先，因新憲法和人權法所影響，普通法也要與時並進，亦不能避免爭議，例如，在反歧視的法律上，對不同性傾向人士的立場，又例如言論及集會自由怎樣和社會秩序安全取得平衡等，在過往幾年，我們都有一些很切身的體會和學習。

《基本法》第八十四條訂定法院在審理案件時可參考其他普通法適用地區的司法判例，雖然這提高了預備案件的難度，但卻把香港的普通法豐富起來，令它能更多元地茁壯成長。

不過提到鞏固基本，我們必須謹記《基本法》第一條開宗明義說明香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，而且我們享有的高度自治都是基於全國人民代表大會授權而以《基本法》作最終依歸。作為擁有香港主權的國家，人大和中央政府根據《基本法》亦具有相應的權力和責任，這亦是「一國兩制」中一個很基本的原則。

豁達

說到這裏，相信回歸以來，最重要的法律問題是全國人民代表大會常務委員會（人大常委）解釋《基本法》。《基本法》第一百五十八條訂明，《基本法》的最終解釋權屬於人大常委，而且該解釋權適用於《基本法》的所有條文。香港法院獲授權在審理案件時可解釋《基本法》，但在某些情況下，則須在作出判決前提請人大常委作出解釋。回歸以來，人大常委曾就居留權、政制發展及行政長官的任期三次解釋《基本法》的條文。上述三次釋法，都曾經引起社會人士的爭議。然而，根據終審法院對《基本法》條文的解釋，明顯地三次釋法均是合法合憲的。

香港特區終審法院清楚表明人大常委對《基本法》的解釋權是不受任何限制和約束的。人大常委是一個立法機關而非司法機關。普通法律師或許對於由立法機關解釋法律感到陌生，甚至有人覺得不安，但這卻反映了中國憲法的規定。根據中國憲法，所有全國性法律均須由全國人大常委會解釋。正如香港特區終審法院其中一位非常任法官梅思賢爵士在劉港榕一案中指出，這是香港和內地兩個制度在《基本法》之下的連繫。

透過終審法院一連串的歷史性判決，人大釋法的憲法地位已經清楚確立，而香港亦了解內地法制下法律解釋權亦比普通法的規定寬闊。

不過，中央政府及特區政府都非常明白人大常委解釋《基本法》可能會造成的影響，大家都了解為甚麼人大釋法會令很多普通法的法律工作者擔憂香港法制的完整性及肯定性受削弱。因此，我們不會輕易向全國人大常委會尋求釋法。如果真的有這樣的情況出現，我會竭盡所能，減低釋法對法治的影響。這是我一直秉持的原則。

面對不同制度和不同的意見，虛心的了解，誠意的溝通是非常重要的。但我感到欣慰的是，中央和香港特區政府都是決意以香港的利益為重，這亦是所有香港人的意願。

前瞻

回歸以來，香港經歷了嚴峻的考驗：禽流感、金融風暴、居留權的風波、泡沫經濟的爆破、非典型肺炎、經濟轉型和全球一體化都為我們帶來種種衝擊。回顧過去，總結經驗，相信大家都同意「一國兩制」的落實非常成功。這不是我的一家之言，其他司法管轄區的政府也認同「一國兩制」整體上得以成功落實，贊同法治與司法獨立依然是香港社會自由開放的支柱，各種自由和權利在香港繼續受到尊重和保障。英國外交大臣在最近提交英國國會的半年報告中總結說：「一國兩制」的原則大體上行之有效，《聯合聲明》及《基本法》保證香港人可享有的種種權利和自由，繼續得到維護。

前面的日子，肯定還有很多難度甚高的挑戰，我相信我們必須有遠見，有勇氣，一方面要堅持對基本原則的持守，另一方面又要有兼容的氣量，還要積極建立互信，增強溝通，虛心學習彼此的異同。

除了經濟上不斷起飛外，其實國家對法治的重視是前所未見的。人大透過《1999年修正案》，將「依法治國」、「建設法治國家」的原則寫進《憲法》內，以最莊嚴的方式宣示法治的重要性。近年國家在推行法治方面，更取得長足的進展。除了全力進行有關市場經濟和司法程序的立法和法律改革工作外，亦積極探討怎樣透過法律令社會更和諧，涉及的層次包括社羣關顧、家庭保障和環境保護等方面。

我深信，只要大家共同努力，「一國兩制」不應只是一個史無前例的實驗，而是為國家和香港提供一個嶄新的機制，協助兩地在經濟及法治上繼續發展，而在世界上樹立一個成功的模式。

多謝大家。

完

2007年4月4日（星期三）