

人大常委會的解釋與政制發展

法律政策專員區義國

全國人民代表大會常務委員會(人大常委會)最近解釋《基本法》，受到一些人的批評。

2. 沒有人質疑人大常委會擁有解釋的權力－該權力列明於《基本法》內。但仍有人基於種種不同的理由對釋法作出批評。

3. 有人認為人大常委會根本不應行使解釋權，並指解釋會有損香港的高度自治，使香港和內地“兩制”的界線變得模糊。然而，香港的高度自治是由《基本法》所界定，它受到人大常委會的解釋權規限，解釋權的行使正是香港高度自治所受限制的反映，而非損害高度自治。此外，“兩制”並非完全各自獨立，而是在一國內並存。《基本法》列明香港和中央的關係，它是由全國人大制定在全國適用的法律。人大常委會作出解釋，是行使其憲法權力，而該權力正是為了確保《基本法》在全國正確地實施而設的。

4. 有些人認為，由於有關的《基本法》條文已很清晰，人大常委會不應行使解釋權。但在香港出現的就有關條文的爭論，正顯示了條文有很多不明確之處，可引致不同的解釋。讓我舉兩個例子。

5. 《基本法》附件一提到修改“二〇〇七年以後各任”行政長官的產生辦法的可能性。下任行政長官將於 2007 年產生。各界對可否修訂 2007 年行政長官的產生辦法意見不一。人大常委會的解釋清楚表明，在有需要的情況下，可以修改 2007 年的產生辦法。

6. 第二，《基本法》附件二訂明首三屆立法會的產生辦法，並規定有需要時如何對該附件進行修改。但附件二沒有說明，假如無需修改或對修改的性質未能達成協議，那麼第四屆立法會應如何產生。有人曾擔心這會造成真空，而這真空只能由全國人民代表大會藉着修改《基本法》

填補。人大常委會現已清楚解釋情況並非如此。如不對附件二進行修改，該附件所訂明的第三屆立法會產生辦法將繼續適用。

7. 另一種反對意見的理由是，這次解釋是由北京主動提出而非由香港提出。以往唯一一次的人大常委會解釋，是應行政長官的請求而作出的。提出這項請求，是基於估計，終審法院對《基本法》有關係文的解釋將可能導致香港的人口在 10 年劇增四分之一。當時有評論認為人大常委會在該情況下所作的解釋是違憲的，但終審法院其後的判決對此並不認同。

8. 就這次解釋，評論者再不能指稱人大常委會的解釋違憲，亦不能指責解釋干預司法獨立。他們改而投訴此舉為人大常委會“開了大門”，讓人大常委會日後可隨意就任何《基本法》條文作出解釋。事實上，人大常委會從來都擁有這項權力，但對權力的行使十分克制。這不足為奇，人大常委會有權解釋任何中國的全國性法律，但亦鮮有行使該權力。

9. 最後一個批評意見認為，這次解釋實際上是修改了《基本法》。這個觀點令人擔心人大常委會對香港的民主發展進程設置了“新的關卡”，而且日後香港人享有的自由可能亦會被實際上是修法的“解釋”所限制。

10. 為回應這項批評，我們必須先看看所解釋的條文，以及在該解釋中備受批評的部份。《基本法》的兩個有關附件訂立了一個機制，以在“如需”的情況下修改行政長官和立法會的產生辦法，但這兩個附件沒有解釋如何確定需要是否存在。如此事透過司法程序解決，法院便須對正確的程序作出裁決。這樣的裁決，將會“涉及對法律條文的語句作有創意的闡釋，並以條文的用語作指引，以推定條文的意圖”，法院的裁決不會被斥為“修改”《基本法》。

11. 我們不應採用雙重標準，把人大常委會的解釋視為修改《基本法》。該解釋只是澄清須予遵循的程序：是否需要進行修改，行政長官應向人大常委會提出報告，由人大常委會“根據”香港的“實際情況”和“循序漸進的原則”確定。

12. 有人指人大常委會的解釋遏止了近期關於民主發展的討論。這似乎相當不可能。香港市民對民主發展的訴求看來十分強烈，但這些訴求不能超越憲法框架。《基本法》對行政長官和立法會的產生辦法定下了“循序漸進”的原則。當我們考慮這項原則的含義時，有一點值得記取：1997年之前，我們的首長並非由選舉產生，而市民要到 1991 年，才開始透過直接選舉選出部分立法會議員。

13. 香港的民主發展是較近期才開始的。在推動民主發展時，我們不應忘記，香港在繁榮和穩定方面有卓越表現，在保障人權方面也享有盛譽。“循序漸進”的模式讓我們可在上述成就的穩固基礎上向前邁進。