

新界屯門
青山公路 8 號
嶺南大學
嶺南大學學生會

主席及各位成員：

謝謝你們 3 月 29 日的信。翌日，當政制發展專責小組到深圳和全國人大委員長會議委托的全國人大常委會副秘書長喬曉陽先生、全國人大法工委副主任李飛先生和國務院港澳辦徐澤副主任會面時，我經已把你們的信的影印本送交他們每一位。因此，你們的意見，已充分向人大常委會反映。

從你們的信知道，你們同意人大常委會擁有《基本法》的最後詮釋權，只是你們認為在這個時刻，不應行使釋法權，可見你們對釋法問題，並非完全不理解，比我們有些很有學問的朋友還懂事。

人大常委法律解釋權

人大常委會的法律解釋權，來自憲法第 67(4) 條，而在《基本法》裡，特別重申，就是在《基本法》第一百五十八條第一段所寫：「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。」終審法院首席法官也曾就此作出裁決，確定人大常委行使這個權力，不受《基本法》第一百五十八條第二段(人大常委會授權特區法院在審理案件時解釋《基本法》)，或第一百五十八條第三段(終審法院把有關中央管理的事務和中央與特區關

係的條文提請人大常委會作出解釋)而影響¹。如果有人仍然說人大常委會只有在特區法院提請才可以釋法，就是錯誤的理解。

釋法並不損害香港「高度自治」

您們的來信說，您們認為人大常委會主動釋法嚴重損害香港「高度自治」的精神，破壞「一國兩制」中的「兩制」，嚴重影響香港的國際形象。我希望澄清一下：全國人民代表大會是國家最高的權力機構，香港特區的設立和制度，就是由全國人民代表大會決定的²，而人大常委會是它的常設機關³。人大常委會依據《基本法》的條文和《基本法》所規定的程序行使法律解釋權是合法的，終審法院不能質疑，特區法院必須要以該法律解釋為依歸⁴。特區法院判例也是普通法的部份，因此，人大常委會釋法，合乎憲法和《基本法》，合乎特區的司法判例，不可能如您們所說的“與普通法的原意相違背”。

正如您們指出，按《基本法》第二條，特區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，但這些權的行使必須依照《基本法》的規定。我們對《基本法》的條文，不能選擇性的接受，既然人大常委會的法律解釋權，是《基本法》第一百五十八條所賦予，我們必須接受人大常委會的法律解釋權是特區制度的一部份，也是「高度自治」體制的一部份，又怎會違反「高度自治」呢！

釋法沒有破壞「一國兩制」中的「兩制」

¹ 在劉港榕訴入境事務處處長〔1999〕3 HKLRD 778 一案，終審法院(在判詞第798-9頁)裁定：「《中國憲法》第六十七條第(四)項賦予人大常委會解釋法律的職權。這職權包括屬於國家法律的《基本法》。《基本法》本身第一百五十八條第一款規定本法的解釋權屬於人大常委會。……〔終審法院拒絕接納代表律師提出的論據，該論據認為人大常委會只有在終審法院就涉及香港特別行政區自治範圍外的條款作出司法轉介時，才可以解釋《基本法》。終審法院認為〕這論點不可以接受。人大常委會很明顯有權作出該解釋。這權力源自《中國憲法》第六十七條第(四)項，及亦包含在《基本法》第一百五十八條第一款裡。第一百五十八條所賦予解釋《基本法》的權力是以全面及無限制的詞語述明。這權力及其行使並不受第一百五十八條第二款及第三款〔有關香港特別行政區法院解釋《基本法》〕所約束或限制。」

² 憲法第六十二(十三)條。

³ 憲法第五十七條。

⁴ 見吳嘉玲等訴入境事務處處長〔1999〕FACV14/1998。

首先，我希望和大家談談甚麼是「一國兩制」。似乎大家都認同，我們的國家是中華人民共和國。《基本法》第一條就這麼說：「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份。」對此，您們都沒有異議。您們擔心的是，釋法會損害「兩制」。「兩制」：就是《基本法》第五條所說的：「內地實行社會主義制度和政策，香港實行資本主義制度和政策。」香港實行的資本主義制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，都是由《基本法》所規定⁵。《基本法》的序言也說清楚：《基本法》是全國人民代表大會按憲法制訂，規定香港特區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施，換句話說，「一國兩制」、「高度自治」，都是以《基本法》為依歸。《基本法》第一百五十八條所載的解釋權，正是《基本法》規定下的「一國兩制」的制度中一部份，沒有可能損害「一國兩制」。

我也想和大家談談香港的法律地位：香港不是一個國家，它是國家的一部份。「港人治港」的理念，是由中央政府授予特區行使高度自治權。我們的國家是單一制，所有權力集中在中央政府機關，地方政府的權力來自國家的授權，重大決策由中央掌握，地方政府只有執行和建議權。地方政府必須接受中央政府的統一領導，它們的權力有限，它們沒有權設立自己的體制，沒有自決權(self-determination)，不可以脫離中央政府而宣布獨立，否則中國56個民族各自要求自決的話，國家豈不變成四分五裂？香港特區和美國的地方政府不一樣：美國實行聯邦制，每州有自己的憲法和修改憲法權，有自己的行政權，只是把涉及主權、防衛等權力交給聯邦政府行使，自己留住“剩餘權力”，即是沒有上繳的都屬於州政府。聯邦政府的職責，就是保護國家的統一和整體的利益，並且平衡各州之間的利益。它的權力限度，止於各州所授與。因此，我們不能和美國的地方政府相比。特區所有的權力，就是《基本法》所賦予的，還要按照《基本法》行使。「兩制」中的香港制度，也就是《基本法》規定的制度，並受《基本法》的每一條約束。因此，對人大常委會釋法的抗拒，就是對香港體制的抗拒，也就是不支持「一國兩制」，不支持《基本法》。

⁵ 《基本法》第十一條。

釋法不會影響市民對法治的信心

法治的意思，簡單來說，就是政府的權力來自法律、政府行使權力要依照法律的規定。既然人大常委會的法律解釋權來自憲法和《基本法》，還要按照《基本法》第一百五十八條的程序去行使，如何能說成破壞法治呢？有人說這是違反法治精神，其實法治的水準不能以個人的喜惡來決定，我們尊重法治，其中一項就是要接受法院的終局裁決。終審法院已確認人大常委會的釋法權，只要人大常委會按照法律程序去行使它的權力，不會破壞法治，就不應該影響市民對法治的信心。

法律解釋不是修改《基本法》

可能您們擔心的原因，是在法律解釋未有公布之前對解釋的內容有疑慮，不過法律解釋只可以對法律條文本本身需要進一步明確具體含義⁶，不能更改法律，修改《基本法》必須按《基本法》第一百五十九條之程序進行，而且任何修改不能和國家對香港既定的基本方針政策相抵觸。例如，在1996年5月15日，人大常委會主動解釋《中華人民共和國國籍法》（“國籍法”）在香港特區實施的幾個問題，給予香港居民在中國國籍問題上更多彈性，容許他們使用外國政府簽發的有關證件去其他國家或地區旅行。在回歸以前，香港居民可以同時有雙重國籍，如果1996年的解釋，容許香港居民具有雙重國籍，那就直接和“國籍法”第三條有抵觸，不修改“國籍法”就不能給予香港居民雙重國籍，所以1996年的解釋，沒有抵觸“國籍法”第三條，也沒有修改“國籍法”。同樣地，人大常委會對《基本法》附件一第七條和附件二第三項擬作的法律解釋，也不能和原有條文有抵觸，或者與國家對香港既定的基本方針政策相抵觸，所以釋法不是變法，不能因此減少市民的權利和自由。

人大常委會應否就政制發展進行法律解釋

您們認為人大常委會不應該選擇在這個時候釋法，因為「釋法」是一個敏感的問題，現時香港正在討論政制發展，令人揣

⁶ 見《全國人民代表大會常務委員會關於加強法律解釋工作的決議》（1981年），並參考《中華人民共和國立法法》第四節。該法不適用於香港特區。

測「釋法」會否淪為政治手段，從而限制政制改革討論。自今年1月7日政制發展小組成立以來，我們就原則和法律問題諮詢公眾，約見了82組團體和人士，並收到600多份市民的信件、傳真和電郵，了解到中央政府對政制發展的關注，向市民解釋並引導討論。在3月30日小組向公眾發佈了第一號報告，就政制發展相關的法律和程序問題發表公眾和自己的意見。並在同日向人大常委會呈交了一份這個報告，連同市民的書面意見。小組還向人大常委會的代表團充份反映了市民對政制發展和釋法的意見。喬曉陽副主任後來向傳媒也証實這一點，並說專責小組已經全面、詳細和充份反映香港社會各方面，以及各黨各派的意見，這些意見對釋法有幫助。

原則和法律問題，是政制發展討論的重要基礎。如果我們對這些問題的理解有錯誤，任何在這個基礎上所提的方案都站不穩，而人大常委會的法律解釋最具權威性，一經依法作出，法院亦要以此為依歸。雖然小組就法律和程序問題，已有結論，但是公眾人士，包括法律界人士和內地一些學者，在某些方面還有不同的意見。例如對“2007年以後”的解釋，如果經多方努力我們就行政長官選舉辦法達成共識，在選舉完畢後，有人以《基本法》附件一不能在2007年修改提出訴訟，便會對政府的合法性蒙上陰影，這是我們不希望發生的。又例如有人認為立法會的產生辦法，只需立法會議員2/3多數通過，行政長官同意，就成修改事實，人大常委會不得不備案。也有人認為人大常委備案是一項實權，三個步驟的任何之一未完成，修改都不能生效。雖然小組的結論，是經過詳細的研究，認為是有理據的，但是，如果有人挑戰我們的解釋，就此進行訴訟，自原訟庭到終審法院，至少要花12至18個月，那麼時間表被打亂了，就沒法在2007年以前完成立法工作，修改附件一和附件二，行政長官選舉條例或者立法會條例。沒有法院的裁決，對《基本法》條文的解釋，總有不同的見解。在法院審訊過程，涉及中央與特區關係或中央人民政府管理的事務（正如上面所說，中央政府對香港政制發展有權有責），還不是要提請人大常委會去解釋嗎？盡早有一個權威性的解釋，可以有個肯定性，不會出現混亂，影響繁榮穩定。

人大常委釋法以後，我們能夠對附件一第七條、附件二第三項有更清晰的理解，便可集思廣益，研究如何修改兩個選舉

辦法，按照《基本法》循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。

整個政制發展的討論過程，我們都應該保持冷靜理性的態度，對不同意見，互相尊重，互相包容，才能夠找出一個有利方案的共識。過去兩個多月的討論，雖然有時辯論過激，但是能夠讓大家反省一下作為一個中國公民的意義，並認真學習《基本法》，不失為一件好事。我希望您們能夠繼續關心政制發展這件事，並向政制發展專責小組提供意見，我們樂於和您們溝通，一同為香港的民主發展而努力。

祝好。

律政司司長梁愛詩

2004年4月3日