

二零零四年五月十五日
香港基本法推介聯席會議
《基本法》頒布十四週年研討會
律政司司長梁愛詩致詞全文

從政制發展認識《基本法》

黃富榮主席、朱育誠所長、彭清華副主任、各位主講嘉賓、各位朋友：

我很高興今天能夠參加這次《基本法》頒布十四週年研討會，並和專程來港及本地的各位專家一起探討香港政制發展的方向這個問題。

2. 政制發展，必須有穩固的基礎，《基本法》就是政制發展的基礎。因此，認識《基本法》才能把政制發展導向正確的方向。自從今年一月七日，行政長官委任了由曾蔭權司長領導的「政制發展專責小組」（“專責小組”）以來，公眾掀起討論《基本法》的熱潮，是前所未見的，特別是對「一國兩制」、「高度自治」、「港人治港」的理解，討論的深度和幅蓋之廣，給我對《基本法》有更深刻的體會，在此，我想和大家分享一些心得。

「一國兩制」

3. 有些人的理解，「一國兩制」的意思是：香港與內地，是兩個分隔的體制，因此，香港的事情，中央不要管。政制發展，是香港的事，完全由香港決定，這是錯誤的。

4. 《基本法》第一條，開宗明義地說：香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份。因此，「一國」就是中華人民共和國，而香港是國家的一部份，整個《基本法》的理解必須以此為大前提。

5. 「兩制」是指不在香港實行的社會主義制度，和在香港實行

的原有資本主義制度¹。這個制度，包括行政管理、立法和司法，都要以《基本法》為依據²。

6. 特區的設立，目的在維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定。按照「一國兩制」的方針，國家決定根據憲法第三十一條設立香港特別行政區，制定《基本法》，規定特區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施³。

中央政府在香港政制發展的角色

7. 中央政府再三表示對香港政制發展的關注，是基於對這個憲制問題，中央有權有責。特區的設立及制度，由人大按憲法第卅一條和第六十二(十三)條而決定，而《基本法》的制定，目的在規定特區實行的制度⁴。中國是單一制國家，地方無權自行決定或改變其政治體制，政制發展，對特區的制度有重大影響。附件一、附件二給與人大常委會參與香港政制發展的權力，因此中央政府在香港政制發展有個積極的角色，是完全符合「一國兩制」和《基本法》的規定的。

「高度自治」

8. 高度自治，並非來自特區自有的權力，而是由全國人民代表大會（“人大”）授權，並必須依照《基本法》規定實行，而其行政管理、立法權、獨立司法權和終審權，亦是按此授權而享有⁵。中央政府在香港政制發展的角色，既然是《基本法》所規定⁶，中央的參與，是執行這個任務，無損高度自治。

¹ 《基本法》第五條

² 《基本法》第十一條

³ 《基本法》序言

⁴ 《基本法》第 5 及 11 條。

⁵ 《基本法》第二條

⁶ 附件一、第七條，附件二、第三條

「港人治港」

9. 鄧小平先生在 1984 年 6 月 22-23 日，分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士時，發表談話提到，港人治港有個界線和標準，就是必須以愛國者為主體的港人來治理香港。同年 10 月 3 日，當他會見港澳同胞國慶觀禮團時發表的談話，也有同樣的說法。在政制發展討論時，大家提起鄧先生的講話，有些人說這是對行政長官和立法會議員的政治審查。如果大家看看鄧先生在 1987 年 4 月 16 日會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話，就很清楚他的意思是：香港的選舉制度，須選出愛國愛港的人，這些人不做損害國家利益的事，不做損害香港利益的事；保持中央的某些權力，對香港有利無害。在政制發展事宜上，《基本法》的附件一、第七條和附件二、第三條，就是在修改行政長官的選舉辦法和立法會的產生辦法上給中央保持了批准和備案的權力⁷，保障修改以後的制度，不會對國家的利益和香港的利益帶來損害，也是中央政府在港政制發展上行使積極的參與權的理由。有人說中央的參與違反「一國兩制」、「高度自治」、「港人治港」，這都是歪曲事實，因為中央的參與是《基本法》所規定，是人大常委會的權責。

《基本法》附件一、第七條和附件二、第三條的法律解釋

10. 專責小組自接受委任後的三個月，一方面與中央有關部門進行溝通，一方面諮詢各界意見，並在 2004 年 3 月 30 日發表了有關法律和程序問題的第一號報告書，而在 4 月 15 日發表了有關原則問題的第二號報告書；專責小組把報告書呈交人大常委會，並把所收集的書面意見悉數一併提交⁸。人大常委會在 2004 年 4 月 6 日就《基本法》附件一、第七條和附件二、第三條作出了法律解釋，並在 2004 年 4 月 26 日就香港政制發展問題作出了決定，為香港 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法的修改訂下了指引。這兩個決定，都是按法律的規定和程序作出的。

⁷ 「批准」與「備案」有不同之處。拒絕「批准」可以基於任何理由，而拒絕「備案」只限與《憲法》或《基本法》有違背。人大常委會既有責任備案，也有責任在違憲或違法情況下拒絕備案。「批准」與「備案」，都是修改產生辦法的其中一個步驟，在沒有全部完成，修改不能生效（見李飛副主任提交「釋法」草案說明）。因此，「批准」和「備案」不但是程序，也是實權。

⁸ 第一、二、三號報告書均可在各民政事務署索閱

11. 4月6日人大常委會就《基本法》附件一、第七條和附件二、第三條「釋法」的內容大致如下：

- (1) “二零零七年以後”含二零零七年；
- (2) 二零零七年以後各任行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和表決程序“如需”修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改；
- (3) 特區行政長官應向人大常委會提出報告，由人大常委會依照《基本法》第45條和第68條規定，根據香港的實際情況和循序漸進的原則確定是否需要進行修改。修改法案及其修正案，應由特區政府向立法會提出；只有經過有關附件所述的全部程序，修改方可生效；
- (4) 如兩個附件不作修改，附件一關於行政長官產生辦法的規定和附件二關於第三屆立法會產生辦法和表決程序的規定仍然適用。

12. 人大常委會的法律解釋權，來自憲法第67(4)條，並在《基本法》第158(1)條特別重申。人大常委會對《基本法》的解釋權，不因授權特區法院在審判時可以行使⁹，或特區法院在終局裁決前在某些情況下需提請人大常委會解釋¹⁰而受到影響。人大常委會對《基本法》作出的解釋，特區法院不能質疑，並需以此為依歸¹¹。按中國法律，人大常委會法律解釋權適用於有需要進一步明確法律的具體含義，但必需忠於原意，《基本法》附件一和附件二沒有就「如需修改」由誰確定清晰列明，因此「釋法」就此作出明確規定。法律解釋與法律修訂不一樣，如果不能夠在原有的條文裡予以明確就必需修改。此次是「釋法」，不是「修法」，是按照人大常委會的議事規則及《基本法》第158(4)的規定進行，有助大眾正確認識《基本法》。

人大常委會 4 月 26 日的決定

⁹ 《基本法》第158(2)條。

¹⁰ 《基本法》第158(3)條。

¹¹ 見劉港溶訴入境事務處處長[1999] 3 HKLRD 788 @ 789 頁

13. 4月26日，人大常委會審閱了行政長官按「釋法」要求提交的報告，徵詢了港區人大代表、政協委員、香港各界人士、香港基本法委員會香港委員和專責小組的意見，同時徵求了國務院港澳事務辦公室的意見，就香港2007年行政長官和2008年立法會的產生辦法作出如下決定：

- (1) 2007年第三屆行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。2008年第四屆立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法，功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程序維持不變。
- (2) 在不違反上述第一條的前提下，第三任行政長官和第四任立法會的具體產生辦法，可按照《基本法》第45條和68條及附件一第七條、附件二第三條的規定作符合循序漸進原則適當修改。

「決定」是依據《基本法》附件一和附件二及「釋法」作出，並具有法律效力¹²。按《基本法》附件一、附件二，政治現實是：沒有人大常委會的批准和備案，修改辦法不能生效。因此，在「決定」中，人大常委會表明修改範圍，有利於三方在2007/2008年前達成共識，趕及立法落實。人大常委會此次「決定」，目的在使香港民主制度得按《基本法》的規定循序漸進地健康發展，有助尋找一個立法會、行政長官和人大常委會都能接受的方案。正如吳邦國委員長在閉幕時所說：

“全國人大常委會對香港《基本法》附件一和附件二作出的「解釋」和「決定」，都是在對香港公眾的整體利益和香港的未來高度負責的精神，嚴格依法進行的。我們相信，香港特區政府和各界人士一定會依照全國人大常委會有關「解釋」和「決定」的規定，在廣泛凝聚社會共識的基礎上，提出有關具體方案，報全國人大常委會批准或備案，從而使香港政制發展的有關問題得到妥善處理。”

14. 人大常委會兩次的決定，特別關心香港市民的看法；因此，在未作出「釋法」和「決定」前，廣泛地聽取民意，在作出「釋

¹²見喬曉陽副秘書長4月26日在港座談會發言。

法」和「決定」後，又委派人大常委會和它的法工委的專家及港澳辦的官員兩次來港解釋「決定」的法律基礎和理據，目的是使市民更理解作出「決定」的理由。以一個中央政府，能夠為它的一個城市花費大量的心思勞力，可見中央對香港政制發展的重視，對市民的重視。有些人沒有充分了解情況，對「決定」不接受，我們會盡量向他們解釋。我希望在此對有些誤解作出回應。

決定不違反中英聯合聲明

15. 有人認為中央參與香港政制發展違反中英聯合聲明，我不同意：

- (1) 中英聯合聲明的條文及附件，並未提及“普選”。1976年英國把《公民權利政治權利國際公約》引入香港時，就該公約第25(b)條作出保留，不同意香港政府有責任建立一個行政或立法機關由選舉產生的制度。事實上當1984年聲明草簽時，香港立法機關並無選舉產生的議員，1985年首次有功能團體產生的議員，1991年才首次有部份地區直選產生的議員。因此，在聯合聲明草簽的時候，07/08年普選，並不包括在雙方的協議之中。
- (2) 中英聯合聲明第I條第2段有關高度自治問題，我在前面已經解釋過，中央參與香港政制發展，有權有責，並且在附件一和附件二的條文早有規定。這次「決定」是按《基本法》的規定作出，沒有違反「一國兩制」和「高度自治」的原則。比起1984年的殖民地，我們現時享有的民主、自由和人權，顯然大得多。

決定並沒有破壞法治

16. 有些人認為此次「釋法」和「決定」，嚴重打擊法治，主要的理由是：

- (1) 「釋法」是修改《基本法》而非令原有條文更清晰，對政制發展加上新關卡。我已解釋過為什麼「釋法」沒有修改《基本法》。附件一、第七條和附件二、第三條就

“如需修改”怎樣去決定，原來條文沒有解釋；「釋法」把這點說清楚，有利討論政制發展，所以是合憲、合法、合理¹³，不會打擊法治。

- (2) 「決定」未有遵守恰當的程序。恰當的程序，不應按特區的法律程序來決定。人大常委會的決定，是按照《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會議事規則》進行。此次決定，人大常委會特別遣派小組到深圳聽取人大代表、政協委員、各界人士和專責小組的意見，審議過程，符合人大常委會的議決程序。因此，「決定」沒有違法或者違反法律程序。自今年年初，公眾對 07、08 普選的意見，經不同渠道向中央政府表達，尤其是爭取和反對普選的人士，在他們提交專責小組的書面意見中，都表達了他們對 07、08 普選的看法。第二號報告書有關實際情況的描述，對人大常委會考慮問題也有幫助。
- (3) 有人認為一個遵奉法治的政府，不但要依法行使權力及符合恰當的程序，而且在行使權力時要自我約制，以達致公義的水平。作為法律理念這個說法是對的。但法治首先講合法性。有人認為雖然人大常委會按《基本法》有解釋法律權和參與政制發展權，它不應該行使這些權力，因為這樣做會損害「一國兩制」、「高度自治」。既然「釋法」和「決定」都是依法辦事，對「一國兩制」、「高度自治」沒有損害，要求人大常委會不要行使釋法權或答應以後都不使用這個憲法上的權力，或要求人大常委會不要履行它在《基本法》的權責，是沒法令人支持的。人大常委會沒有權修改憲法或《基本法》，削弱人大給與它的權和責；在憲法上，它也不能約束以後各屆人大常委會都不再行使這些權力，所謂“自我約制”，其實是違憲違法，不符法治的要求。這種說法，借道德信念，混人耳目，給人一個印象中央政府和特區政府妄顧法治，但是，既然放棄履行這些職權是法律所不容，又如何符合法治的起碼條件？
- (4) 最後有些人認為此次「決定」，是把國內法律引入香港，

¹³ 見上面第 12 段

破壞原有的普通法制度。1997年7月1日，我們才開始實施《基本法》。它是一個嶄新的事物。《基本法》是中華人民共和國全國人民代表大會按中國法律通過的全國性法律，是另外一個司法管轄區立法機關所制定。經過六、七年來實施的經驗和案例，我們漸漸能掌握它蘊含的意義，但是對某些條文的解釋，社會上仍然不時有歧見，有人歸究於普通法和民法系統的差異。我認為普通法是活的法律體系，不斷通過實踐而完善，我們有信心，兩個法系的衝突，經過耐心鑽研和實踐，總是能夠解決的。在此過程，我們要認真研究，並持着開放的態度。按普通法，如法庭有需要知道或使用另一個司法管轄區的法律時，會要求該地法律專家出庭作供，聽取他的意見¹⁴。了解《基本法》，除了有需要從它的條文和立法時的外在文件確定它的立法原意外，對中國法律的理解，也十分重要。與時俱進、建立案例，使法律得以發展，是普通法的制度的一部份，而不會破壞我們的法律制度。在 HKSAR 訴吳恭劭〔1999〕HKCFA 91 一案，政府首次引用 Brandeis Brief 作為公眾秩序的標準的證明，支持《國旗及區旗條例》的合法性，便是個好例子。首席法官在吳嘉玲等訴入境事務處處長〔1999〕1 HKLRD579 一案，就說過解釋《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，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式。因此，用創新和開放的態度去理解《基本法》，並不損害普通法的制度或破壞法治。

結語

17. 政制發展，是關乎每一個香港人的事，市民對修改行政長官和立法會的選舉辦法有很大的期望。邁向民主，是中央政府、特區政府和市民的共同願望，而普選是《基本法》所訂下來的最終目標。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政治體制運作的成功和失敗，找出不足之處和解決辦法。我希望大家能拋開成見，按照《基本法》第 45 條和第 68 條

¹⁴ Halsbury's Laws of England, 4th Ed. para. 92

的原則，附件一和附件二，以及人大的「釋法」和「決定」，研究出一些可行的方案，使我們的選舉辦法，能循序漸進，發展一個適合香港情況的民主制度，而正確理解《基本法》是整個過程最重要的工作，我期待聆聽各位專家和與會者的意見，有助我們對政制發展的研究。謝謝。