

## 律政司司長在倫敦致辭全文

\*\*\*\*\*

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師今日（倫敦時間六月九日）於英國倫敦 Chatham House 就《一國兩制》致辭全文（中文譯本）：

各位嘉賓：

我很榮幸能夠在這座歷史悠久的建築物跟各位尊貴的來賓講話。還有大約 3 個星期，香港便會慶祝回歸中國和落實「一國兩制」9 周年。雖然在 9 年前，香港的英國國旗由中國的五星旗取代，但是在商業、人脈和歷史聯繫方面，香港與英國之間至今仍然有着千絲萬縷的關係。今天我們能夠在這裏聚首，一起探討「一國兩制」這個課題，正好反映英國與香港悠久的聯繫。

我本人與英國也有悠久的關係。20 多年前，我來到劍橋大學唸書，其後留在倫敦接受為期一年的大律師訓練。雖然舊日校園的食物稱不上吸引（當時還未有名廚 Jamie Oliver 提倡的烹調改革），但我特別喜歡英國；每次重遊舊地，都感到十分愉快。

去年 10 月，我有幸獲中華人民共和國中央人民政府委任為香港特別行政區第二任律政司司長。我是一個受英式訓練的大律師，而且曾是香港大律師公會執委會的成員，積極參與該會的事務，能夠獲委出任這個職位，不單反映了香港在回歸祖國後原有的法律制度得以延續，更顯示中央政府認同和堅信這個制度的延續仍是成功落實「一國兩制」構想的關鍵。

### I. 憲制框架

#### 歷史背景

雖然在座許多嘉賓都熟悉香港及香港的歷史，但可能並不是全面了解。容我在此簡述香港的歷史背景。

在世界歷史上，香港的情況絕對獨一無二。香港曾受英國殖民管治超過個半世紀。在這段期間，香港與內地分隔，雖然內地曾經飽受戰爭、混亂和動盪之苦，香港卻能倖免。我們建立了一套行之有效的經濟和法律制度，並由七十年代開始，香港在國際金融市場上擔當舉足輕重的角色。

中英兩國就香港的前途進行談判時所依循的指導原則之中，最重要的是確保香港在回歸後保持繁榮穩定。《中英聯合聲明》於一九八四年簽署，訂明在香港保持原有的資本主義制度及普通法法律制度和實行「高度自治」的基礎上，中國應對香港恢復行使主權。除外交和國防事務屬中國中央人民政府負責外，香港特別行政區（「香港特區」）享有行政管理權、立法權和獨立的司法權，包括終審權。

## 新憲制秩序

中國於一九九七年對香港恢復行使主權後，新的憲制秩序隨之產生。全國人民代表大會（「全國人大」）按照《中英聯合聲明》制定的《香港特別行政區基本法》，訂明了這個新的憲制秩序。《基本法》如實反映了《聯合聲明》所作的保證。因此，「一國兩制」的保證最初在一項國際協議中訂明，進而在內地的全國性法律和香港的小憲法中明文規定。

結果，香港的法律與中國其他地區的法律有根本的區別。

當然，在一個國家之內，某地區的法律與其他地區的不同，並不罕見，魁北克省和路易斯安那州便是兩個例子。話雖如此，在憲制安排方面，香港跟其他司法管轄區有重大分別。讓我在這裏簡略地談談香港憲制安排的一些特點。

首先，中華人民共和國實行單一制。在這種制度下，只存在一個國家，地方政府享有的權力均由國家授予。香港特區由全國人大根據《中華人民共和國憲法》第三十一條設立。《基本法》也是由全國人大制定，把行政管理權、立法權和司法權授予香港特區。

這個情況有別於聯邦管轄區內數個個別州份並存的情況。在某些（但並非所有）聯邦內，個別州份把明確列出的權力交予中央政府，澳大利亞和美國的情況便是如此。這與單一制度的情況正好相反。

第二，雖然《基本法》是特別關乎香港特區，但卻是一條全國性法律，而並非地方性法律。這個說法有兩個含意。第一，《基本法》是由全國人大所制定；第二，中國其他地方必須遵守該法。

第三個特點是「一國兩制」的概念。在其他國家，一國之內不同地區的經濟或法律制度通常相同或相似。然而，香港的經濟和法律制度與內地的制度基本上不同。《基本法》保留了香港這些不同的制度，並且賦予香港特區高度自治權。《基本法》明文規定，中央人民政府負責管理香港特區的外交事務和防務，並負

責其他若干事務，例如特區行政長官和特區政府主要官員的任命，然而大部分的其他事務均在香港的自治範圍之內。

香港可能是享有最高度自治權的非主權領土。香港享有的自治權，肯定高於一些聯邦管轄區（例如美國）內的州份所享有的。香港特區是獨立關稅區，發行自己的貨幣、有自己的稅制，而且在獲得中央人民政府的批准後，甚至可以就引渡和司法互助等範疇與其他國家簽訂雙邊協議。現時適用於香港的多邊協議約有 200 條，儘管其中不少協議並不適用於中國的其他地方。

### 《基本法》

《基本法》中有關法律制度的條文特別受到關注。第八條訂明香港原有法律得以延續。

此外，《聯合聲明》和《基本法》也就香港的法律制度作出一些具體的保證，包括—

- \* 訂明由設於香港的終審法院取代倫敦的樞密院，作為香港的最終上訴法院；以及

- \* 訂明《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，並通過香港特別行政區的法律予以實施。

《基本法》在一九九七年七月一日實施後，香港首次擁有一套完備的成文憲法，包含 160 條條文和 3 個附件。《基本法》第三章尤其重要，該章 19 條條文就某些人權作出保證，例如言論自由、結社自由及宗教信仰自由等。

## II. 回歸後的經驗

與憲制框架有關的論述到此為止。最重要的問題當然是：這個制度是否行之有效？

### 法律的延續

今年一月，我以律政司司長的身分出席法律年度開啓典禮。我和香港特區終審法院首席法官及其他法官，穿戴傳統英式的假髮及長袍，一齊起立，聽着中國國歌高奏，那是一個令人感動的難忘時刻。

延續香港法律和法制的承諾，不單在形式上，而且在實際上都得到兌現。

香港仍是一個普通法司法管轄區；英語繼續是香港的其中一種法定語文，並且仍是法律上最常用的語文。香港的兩個法律專業仍然強大而獨立。香港現有約 5,500 名執業律師和約 950 名執業大律師。此外，超過 800 名外地律師在香港特區提供服務，其中逾 120 名來自英格蘭和威爾斯。

至於司法機構，所有於一九九七年六月三十日在任的法官，在翌日都重新獲得任命。其後法官的任命，據我看來完全沒有引起爭議。香港的法官全都根據一個獨立委員會的推薦而任命。一些海外普通法司法管轄區法官獲任命為終審法院非常任法官，他們都是國際上備受推崇的法官，當中包括 5 位現任英國上議院法官，而且香港法官都根據《基本法》第八十九條享有職位保障。

隨着內地的經濟實力日益強大，我們有更強的動力，確保普通法在香港得以延續。在吸引國際投資方面，上海是香港的強勁對手。雖然我們不能自滿，但香港目前的地位仍是無可取代的。曾經有人形容上海是「中國的東京」，而香港則是「亞洲的倫敦」。香港具有國際信譽，也有從事國際商業活動的經驗。由於我們有穩健的普通法制度和獨立的司法機構，香港的國際金融中心地位與上海相比，仍然領先。內地的經濟發展一日千里，香港要避免被邊緣化，普通法制度和獨立的司法機構都是關鍵因素。

內地加入世界貿易組織之後，全球化的趨勢已是無可逆轉。中央政府和地方當局深知內地的法律制度必須得到商界信任，中國才能成為所有外商和外國投資者真正安全的投資地方。所以，中國當局已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。內地當局已加快鞏固中國法治改革步伐。香港在這個過程中發揮了重要的作用。因此，中央絕對有理由和強烈的誘因，確保香港的法治穩固強健。

## 人權

在律師眼中，一九九七年以來最矚目的現象是公法訴訟案件激增。我認為這並非顯示我們的制度出現問題；相反，這個現象彰顯了《基本法》中有關人權的保障涵蓋範圍廣泛，而且《基本法》凌駕於與其有抵觸的本地法例，並能確保政府的行為合憲。

我想數年前英國制定《人權法令》時，你們也有相似的經驗。

法院案件增加的另一個原因，是法院以中文審訊的情況日趨普遍，令法院與

市民大眾的距離拉近。在各級法院中，沒有代表律師的訴訟案件數目大幅增加。

由於法院對這些基本問題的裁決往往影響深遠，因此香港法院（特別是終審法院）所承受的壓力極其沉重。記錄顯示，直至目前為止，我們的法院都本着不偏不倚、無畏無懼的精神，公正地解釋和執行這些保障。

舉例說，法院曾就關乎各種基本權利的本地法例是否合憲，作出裁決，涉及的權利包括居留權、言論自由、集會自由及基本財產權等。在這些案件中，有些政府勝訴，但也有些是政府被判敗訴的，這足以證明《基本法》這份凌駕本地法律的憲法文件行之有效。

在過去 12 個月內，有兩個例子可以作為上述結論的佐證。

第一個例子是去年 7 月，終審法院就《公安條例》有關某些公眾集會的組織人須事先通知警方的條文是否符合憲法，作出一個重要的裁決。

法院裁定，通知制度符合《基本法》有關保障表達自由和集會自由的規定。至於以「公共秩序」（“ordre public”）的概念為理由，對這些自由施加限制，法院裁定，這個法文用語的含義較英文用語“public order”廣闊，未能充分顯示酌情權的範圍，因此把這一部分從該條例中剔除。英國人聽到這個裁決，可能十分高興：法國的東西總是不夠好。

終審法院強調言論自由與和平集會自由的重要性。讓我引述法官的說話：

「……這兩種自由正正能確保這些對話和辯論得以積極進行。一個社會必須廣開言路，百花齊放，才說得上是民主社會。這兩種自由讓市民可以提出批評和宣泄內心的怨氣，並尋求糾正。……少數人的意見可能不為他人所贊同和接受，或者令人不悅，甚至惹人反感。不過，互相包容是一個多元文化社會的標記。有了這兩種自由，少數人的意見也得以循正當渠道表達。」

第二個例子是在今年 2 月，原訟法庭就有關行政長官可授權截聽電話通訊的法律條文及一項行政長官授權執法機關竊聽的行政命令是否違憲，作出裁定。

法庭裁定，有關的條文及行政命令侵犯《基本法》所保證的私隱權，因此均屬違憲。

不過，法庭考慮到，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，於是頒令該兩項文件暫時有效，為期 6 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。

這兩宗案件清楚顯示，《基本法》有效地保障基本人權，例如集會自由及私隱權，而且香港獨立穩健的司法機關致力保障這些權利，毫不鬆懈。

## 國際條約

在國際層面上，6 條主要的人權公約繼續適用於香港，而香港特區政府亦繼續定期向聯合國條約監察組織提交報告。擬備報告的工作由香港特區政府全權負責。監察組織就有關報告舉行的聽證會及發表的審議結論，都受到香港傳媒廣泛報道。

英國政府過往曾把約 200 條多邊條約的適用範圍延伸至香港。現時，香港仍然受惠於這些條約，因為中國政府根據中英聯合聯絡小組達成的協議作出安排，使這些條約在回歸後繼續適用於香港，儘管很多條約並不適用於中國內地。這些繼續適用於香港的條約包括與世界貿易組織、世界衛生組織等有關的條約。

在回歸後，英國先前簽訂的雙邊協議不再適用於香港。不過，在得到中國中央人民政府授權後，香港特區政府已陸續簽訂新的雙邊協議，包括移交逃犯協定、司法互助協議、民用航空運輸協定等。

## III. 引起爭議的問題

當然，過去 9 年並不是無風無浪的。新的憲制秩序引起爭議，這實在難以避免。所有開明和多元化的司法管轄區均會面對具爭議性的事情。就香港而言，其獨特的地位帶出一些有趣的法律課題，並為研究憲法和國際法的學者提供豐富的研究材料。

### 人大常委釋法

首先，毫無疑問，最備受爭議的法律問題是《基本法》的解釋權。《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。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。

人大常委是一個立法機關而非司法機關。普通法制度下的律師或許會對於由立法機關解釋法律感到不安，但這卻反映了中國憲法的規定。在中國，所有全國性法律均由人大常委解釋。然而，這類解釋並非司法程序的一部分，而是對有關

法律的一種闡釋，因此稱為「立法解釋」。

回歸以來，人大常委曾三次解釋《基本法》的條文。

## 居留權

首先，在一九九九年，香港特區的行政長官請求人大常委就在內地出生的中國籍公民的香港居留權問題，解釋有關條文。爭議的焦點在於《基本法》中界定「永久性居民」的某些條文該如何解釋。這是因為終審法院當時作出的解釋會令香港面對大量移民湧入的問題。人大常委確定，《基本法》中的有關條文該予以狹義的解釋。

有律師指尋求人大常委釋法實屬違憲。然而，終審法院否決這個說法，而且在隨後的一宗案件中裁定，根據《基本法》，釋法絕對有效，對香港法院具法律約束力。

不過，我想補充一點，該次釋法只適用於未經審理的案件，對那些已由終審法院裁定其權利的訴訟人不會構成影響。

政府明白人大常委釋法可能會對香港法院的權威造成影響，並清楚表明日後不會輕率提出釋法請求。

## 政制發展

二〇〇四年四月，全國人大常委會第二次解釋《基本法》，但這次釋法並不是因香港提出請求而促致的。這次釋法涉及《基本法》所訂明的香港特區行政長官和立法會的產生辦法，而修改相關條文的程序，在幾方面均不清晰。

二〇〇四年四月，人大常委對相關條文作出立法解釋。二〇〇四年四月二十六日，人大常委進一步就行政長官和立法會選舉辦法作出決定—二〇〇七年的行政長官選舉和二〇〇八年的立法會選舉均不實行由普選產生的辦法，立法會的表決程序亦將維持不變。在遵照上述原則的前提下，人大常委決定，行政長官和立法會的選舉辦法可以按照《基本法》所載的原則予以修改。

當時，有人認為中央干預香港特區的事務，指稱除國防和外交事務外，中央不應插手香港特區的事務。

不過，政制是香港特區體制不可或缺的一個部分，而香港體制的制定顯然是

全國人民代表大會的權力和責任。在憲制上，中央有權力也有責任監察香港的政制發展情況。「一國兩制」這個安排從來無意讓香港可以自行更改選舉制度。

此外，《基本法》清楚訂明全國人大常委會在行政長官和立法會的選舉辦法方面所擔當的角色。按照《基本法》的規定，在二〇〇七年以後，如有需要修改與選舉方法有關的條文，有關修改事項必須報全國人大常委會批准和備案。

## 行政長官的任期

二〇〇五年四月，全國人大常委會第三次釋法，這次釋法與新任行政長官在前任行政長官沒有完成原定 5 年任期的情況下應服務的任期有關。去年 3 月，國務院批准當時的第二屆行政長官辭職，隨之產生了上述的任期間題。對於繼任行政長官的任期，社會上有兩派意見，一派認為任期應為整整 5 年，另一派則認為任期應為原行政長官 5 年任期的剩餘任期。《基本法》並無明文規定應如何處理這個問題。

為了避免在去年選舉行政長官時出現不明確之處，當時的署理行政長官提請人大常委解釋《基本法》。人大常委裁定，根據《基本法》相關條文的規定，新的行政長官的任期應為原行政長官 5 年任期的剩餘任期。

## 釋法引起的關注

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，三次釋法均是合法合憲的。

儘管如此，我們承認，全國人大常委會擁有對《基本法》的解釋權，曾引起對本港法律制度完整性的擔憂。

我去年 10 月獲委任為律政司司長時曾聲言會盡量避免再有提請全國人大常委會釋法的情況出現，但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。

然而，我必須補充一點，我們要明白釋法引起關注的背景。

首先，內地中央當局決意以香港的利益為重。他們對香港的情況也十分熟悉，而且當中很多人都清楚明白到，為甚麼全國人大常委會釋法會令香港的普通法律師擔憂並惹來批評。

再者，中國發展一日千里，大家不可單單視中國為另一發展中的國家。內地的法律制度精密周詳，而更重要的是，中國正積極推廣法治，不單在形式上而且是實質地進行這方面的工作，這從全國人民代表大會提交的多個政府報告可見。事實上，中國政府勇於承認本身的弱點，並有向世界展示國家銳意改革的決心。

我在今年 4 月訪京時，這方面的印象尤其深刻。訪問期間，我得知中國現正推行各方面的立法工作，而且坦白承認有不足之處，並力求朝着正確的目標及方向邁進。

去年 11 月，我曾出席在天津舉行的第五屆中國律師論壇。論壇選定以「構建和諧社會與律師業發展」為主題，探討包括環境保護、家庭福利及社會保障等題目，可見國家法律進程有長足發展，實在令人欣慰。

我相信，「一國兩制」要成功落實，最重要是香港與中央政府必以開放態度建立互信；而要建立互信，雙方必須坦誠溝通、加深了解。香港與內地的共同目標，都是讓香港在新的憲制秩序下繁榮發展。

我們應繼續鼓勵內地多了解香港所珍惜的普通法傳統。在這方面，並非只有香港獨自努力，英美兩國也有作出貢獻。舉例來說，自一九八九年起，英國的首席大法官培訓計劃已為 200 多名年輕中國律師提供英國的傳統法律培訓，他們當中有多位現已在中國身居要職。

不過，我們亦應盡力了解內地的憲法和法律制度，以及為何雙方可能持有的不同見解。自一九九七年以來，香港法庭根據《基本法》處理內地和香港法律制度之間的磨合問題，很快發展了一套自己的法理學。

「一國兩制」無須是大家經常擔心的法律問題，相反，可以成為香港和內地提升法治水平的機遇。

### 《基本法》第二十三條

另一件在幾年前曾經引起社會人士激辯的事，是《基本法》第二十三條的立法工作。

香港是中國的一部分，因此需要訂立保障中國國家安全的法例。在保障國家安全方面，香港無須引用內地的法例。《基本法》第二十三條規定，香港應自行制定有關法例。

公眾對立法一事反應強烈，令首度嘗試制定有關法例的工作未能成功。然而，香港有憲法上的責任，就國家安全事宜進行立法，這點毋庸置疑。

現時尚未有重新進行有關立法工作的時間表。行政長官已經表明，不會在任內的餘下時間（任期尚餘約 1 年）重新進行立法工作。

然而，政府已汲取經驗，期望在將來再次啓動有關的立法工作時，各方可以有更良好的溝通，取得共識以完成立法工作。

落實第二十三條將會是落實「一國兩制」的最大考驗之一。我們必須接受的考驗就是，為保障國家安全進行立法的時候，不但須確保有關法例符合國際人權保障，還須向公眾保證他們現時所享有的自由不會被削弱。

## 政制發展

較早時候，我提及人大常委曾對《基本法》中有關在二〇〇七年以後修改行政長官和立法會產生辦法的條文作出解釋。建議進行的政制改革事關重大，去年下半年令香港消耗了大量精力。

去年 10 月，政府就修訂兩項選舉安排提出一套建議方案。有關香港特區行政長官的產生辦法，政府建議把選舉委員會委員的數目由 800 人增加至 1,600 人。在 1,600 名委員中，有超過 400 名會由 300 多萬名選民以直接或間接方式選出。

至於立法會的產生辦法，政府建議把議席數目由 60 席增加至 70 席。在新增的 10 個議席中，有 5 席由分區選舉選出，而新增的 5 個功能界別議席則由區議會議員互選產生。在立法會的所有議席中，接近百分之六十會由 300 多萬名選民以直接或間接方式選出。

香港特區政府認為，建議方案會大大提高兩個選舉辦法的「民主成份」，並向最終達至《基本法》規定的普選目標踏出重大的一步。英國政府也公開表示，建議方案是朝着正確方向邁進了一步。

雖然建議方案得到大多數市民和過半數立法會議員支持，但在去年 12 月提交立法會表決的時候，未能得到規定所需的全體議員三分之二人數支持。

雖然特區政府對於建議方案遭到否決感到失望，但中央和特區政府仍然會按照《基本法》和全國人大常委會在二〇〇四年四月作出的決定，全力推動政制發

展，以期最終達至普選的目標。

去年 11 月，行政長官藉策略發展委員會展開有關擬訂普選路線圖的討論。該委員會打算在二〇〇七年年初，從討論內容中歸納出一些結論，並希望以此作為基礎，開展下一階段的工作。

#### IV. 展望未來

關於爭議的論述到此為止。

希望我談及的爭議不會妨礙大家以更宏觀的角度看香港的事情。事實上，對香港和中國，「一國兩制」一直運作良好。不但如此，「一國兩制」更為香港和內地帶來無限的發展機遇。

在經濟方面，回歸祖國令香港得到很大裨益。內地是香港特區最大的貿易夥伴。香港的世界級金融市場和設施，輔以世界級的法律服務，正正是內地迅速發展的製造業和服務業所急需的。《內地與香港更緊密經貿關係安排》(CEPA)的簽訂，更加進一步鞏固了我們的優勢，讓香港的貨物及服務更容易進入內地市場。

舉例來說，中國銀行上周在香港上市，打破了多項紀錄。該行發行了逾 61 億股，集資金額達港幣 200 億元，成為首次在港公開招股即創下歷來最高交投量的上市公司股份，其成交額佔股票市場總成交額 37.1%。未來將會有更多中國企業來港上市，對專業法律服務的需求會相當殷切。

「一國兩制」為香港律師同樣帶來很多好處。當然，對於一些大型計劃，香港的律師須與來自世界各地的同行競爭。不過，香港在地理和文化方面與中國相近，因此肯定享有優勢。我們的普通法制度、獨立的司法機構，以及優秀卓越的法律專業，都能讓國際企業感到安心。同時，香港的律師與內地當事人有着共同的語言和文化，對內地市場的運作瞭如指掌，這點也能讓內地當事人感到放心。

香港特區政府現正積極推動香港發展為調解糾紛服務中心，解決在內地進行國際業務交易所引起的糾紛。內地國際合同的當事人可以選定香港法律為適用法律，並選擇在香港解決合約所引起的糾紛。

我們的仲裁配套服務達到世界級水平。由香港國際仲裁中心作出的裁決，可在內地及《紐約公約》所有締約國執行。該中心現時每年處理約 300 宗個案，隨着替代爭議解決方法日趨普及，這個數字將可進一步上升。

在法院判決方面，內地與香港很可能在今年內正式簽署協議，當中規定，由內地某些指定法院就商務糾紛作出的某類判決，可在香港執行。協議生效後，在香港作出的法院判決可在內地及許多其他司法管轄區執行，因此在內地營商的商人可以選擇通過訴訟（當然也可以選擇通過仲裁）在香港解決爭議。

至於在內地進行的法治改革，香港扮演十分重要的角色。正如我剛才提及，內地已着手進行大量的立法工作和法律改革計劃，特別是在中國加入世界貿易組織之後，銳意加強法律制度，以贏取國際投資者的信心。我和律政司已表示十分樂意提供協助，與他們分享香港相關法例及研究的資料，並向中國政府官員提供機會，讓他們在香港學習普通法。

「一國兩制」這個史無前例的試驗，難免會帶來疑惑和挑戰。對於我來說，如何在實際上把這個試驗轉化為一個有效的平台，產生強勁的動力，推動香港和中國的法治，才是當前的挑戰。

## V. 總結

英國政府就香港去年 7 月至 12 月的情況發表了最新的半年報告。各位嘉賓，就讓我以其中兩句評語總結今天的講話。

首先，報告指出：

「這半年香港又再發生了很多事。縱觀整段報告期的情況，我們認為『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。」

其次，英國外交大臣在報告的前言表示，英國政府期望與香港特區鞏固和發展深入而廣泛的雙邊關係。

我以香港特區政府成員的身分，謹此表達相同的願望。

謝謝。

完

2006年6月9日（星期五）