

(中文譯本)

2006年6月26日

律政司司長黃仁龍資深大律師  
香港民主促進會午餐會  
致辭全文

《推行法治－香港近期的經驗》

各位嘉賓：

非常感謝香港民主促進會邀請我出席今天的午餐會。

2. 香港民主促進會是本港歷史悠久的政治智囊團。貴會會員和在座各位嘉賓都熟悉香港的事務。我如果只和大家談法治的一些基本問題，恐怕你們會感到索然無味。

3. 讓我在今天的午餐會上談談我對香港近期發生的事件有什麼看法，相信大家會感到較為實際和有興趣。我希望能夠藉此說明香港法治在回歸後的9年裏的發展情況。

4. 此外，大家從這些問題如何發生和得到化解，也有助我們反思社會和政治層面上所產生的變化。

5. 今天講話的議題或提到的案例，是關乎一些基本的人權，例如：言論和集會自由、私隱權、財產權，以及司法獨立這最重要的因素。

## 《公安條例》

6. 讓我首先談談一直以來備受爭議的《公安條例》。《公安條例》於 1967 年制定，當時香港發生嚴重社會暴動，實有需要將暴亂控制，並防止暴亂重演。因此，這條例很多原本的條文，以今天的標準來說，都顯得相當嚴苛。例如，多於 20 人參與的公眾遊行須事先取得由警務處處長發出的牌照。

7. 為免令大家感到沉悶，我不打算細說該條例的修訂建議和在回歸期間修訂獲通過的歷史。我想指出的是，1997 年訂立的新制度並非發牌制度，而是一個通知機制。

8. 凡擬舉行超過 50 人的公眾集會，或超過 30 人的公眾遊行，均須通知警務處處長。處長如合理地認為，為維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由而有需要，才可限制或禁止公眾集會。

9. 上述理由，與《公民權利和政治權利國際公約》所載可限制集會自由的理由相同。

10. 實際上，自回歸以來，一般的公眾集會繼續舉行。由 1997 年 7 月至今年 1 月，在香港舉行的公眾集會或遊行有 18,628 次，平均每日有 6 次。在這段期間，只有 10 次公眾集會和 11 次遊行，因考慮到公共安全和公共秩序的因素而遭禁止或反對；當中有 9 次集會或遊行在組織者更改路線、場地或集會規模後，得以舉行。

11. 雖然憑這些經驗，可以說《公安條例》是寬鬆的，但反對該條例的聲音不時出現。

12. 2000年12月，立法會動議辯論這議題，並在辯論之前舉行公聽會，而且接獲約240份意見書，當中超過75%支持保留《條例》的現有條文。經過9個小時的辯論後，立法會通過動議，保留規管公眾集會和遊行的法律條文。

13. 不過，事情並沒有就此了結。有些人仍然聲稱這個通知制度與《基本法》的人權保證有所抵觸。一些公眾集會的組織者曾拒絕給予警方通知，並聲言有關規定不合法。

14. 一名公眾集會組織者梁國雄先生，也就是我們熟悉的“長毛”先生，終於因未有遵守這項通知規定而遭檢控。梁先生答辯時聲稱有關條文違憲。

15. 這宗案件最終上訴至終審法院。終審法院的判決書一開始便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。”

16. 法庭研究了憲制上須予符合的規定，才批准對這些權利作出限制。該等規定如下—

(1) 有關的限制必須由法律訂明；以及

- (2) 有關的限制是民主社會所必需的，且是屬於《公民權利和政治權利國際公約》所訂的理由之一，並須與保障該等權利的目的相稱。

17. 法庭的結論是，通知制度本身已符合這些測試。至於警方可以提出反對公眾集會的各項理由，法庭裁定，法例雖然賦予公務人員酌情權，容許他們干預一些基本權利，但這些法例必須充分訂明酌情權的範圍。關於引用“公共秩序”(“public order” (*ordre public*))的測試，法庭裁定，法文用語“*ordre public*”的含義較英文用語“public order”廣闊，未能充分顯示酌情權的範圍。

18. 法庭表示，補救的做法是從上述法例中剔除該法文用語，而機制的其餘部分則維持不變。結果，法庭維持梁先生定罪的原判不變。

19. 我認為上述有關《公安條例》的事件值得我們留意，原因如下：首先，這反映了香港在回歸時出現的一些政治緊張關係，而這些緊張關係可以用怎樣具建設性的方法緩和。第二，這表明香港社會和特區政府非常重視保障集會自由。第三，這顯示一個竭力捍衛人權的獨立司法機構如何在訴訟中解決法律爭議。

### 世界貿易組織第六次部長級會議

20. 終審法院作出這個具重大意義的判決後不久，這些原則便在香港主辦世界貿易組織第六次部長級會議(世貿第六次部長級會議)期間受到考驗。

21. 這次世貿第六次部長級會議，與會者超過 10,000 人，其中包括來自 22 個國家的外交部長和應受國際保護的人員。另外，亦有數以千計的示威者，他們很多來自海外。

22. 大家都知道，一些以往在其他地方舉行的世貿會議，曾經出現公共秩序大混亂、正式會議受干擾的場面。香港特區政府身為會議的東道主，有責任確保會議在安全的環境下順利舉行。同時，香港特區政府堅持嚴格遵照法律行事，並且尊重示威人士有言論自由與和平集會的憲法權利。

23. 我永遠也不會忘記那個星期六的黃昏。當時，我正在監察會議中心外的情況，目睹防暴警察在四方八面受到若干世貿示威者衝擊。看來，胡椒噴霧並不收效，那麼警方應否將武力升級呢？是適當時候嗎？若衝突釀成流血事件，那怎麼辦呢？

24. 令我欣慰的是，香港警隊在事件中表現非常出色，保持克制但又能控制場面。相信大多數人都會同意我這個看法。事後，警方估計大約有 4,000 名海外示威者及 2,500 名本地示威者參與各種各樣的示威及遊行。有關公共秩序的活動超過 105 宗，當中只有 8 宗涉及擾亂公共秩序或暴力。

25. 我要補充一點，就是世貿第六次部長級會議舉行前，律政司一直密切參與籌備工作，協助警方預測可能發生的事件，預先向警方建議應如何應變。

26. 我提及這些已過去的事，是因為我相信這些事件在在證明“維持治安”與“保障人權”這兩個概念沒有抵觸。可是，如要在兩者之間取得適當的平衡，我們需要有深邃的智慧和敏銳的觸覺來衡量必要性和相稱原則等因素。

27. 我認為我們大致上取得適當的平衡，因此能夠消弭當時的緊張氣氛和挫折感。不然的話，情況可能演變成不堪入目的暴力場面。世貿第六次部長級會議猶如一次火浴的洗禮，讓我們汲取到寶貴的經驗。香港處理這類事件的手法，現已變得成熟，無論舉辦任何大型國際盛事，都能應付裕如。

### 截取通訊和秘密監察

28. 現在我想談談當前另一個熱門話題，就是截取通訊和秘密監察。

29. 《基本法》在香港實施之前，電話竊聽依據昔日制定的《電訊條例》第 33 條進行。該條原有的成文法則十分簡短，訂明總督或獲授權人員“若基於公眾利益的考慮認為有需要”，可命令截取通訊。正如法院最近裁定，該條文不足以保障通訊秘密的權利不受侵犯，而這項權利根據《基本法》第三十條得到保證。

30. 政府認同需要立法，以處理竊聽電話和秘密監察的問題。由於立法工作需要時間準備，我們需要採取一些臨時措施，以確保執法機關可以在執行職務時繼續進行秘密監察。

31. 政府得出的解決方法，是由行政長官根據《基本法》第四十八條第(四)項發出行政命令。政府認同行政命令不是法源，也不能改變法律，但可以構成《基本法》第三十條所指的“法律程序”，而依照法律程序進行的秘密監察便屬合法。

32. 這個意見卻受到質疑。梁國雄先生提起訴訟，就這件事提出多項質疑，其中包括質疑根據《電訊條例》和行政長官行政命令截取電話通訊的合法性。

33. 今年 2 月，原訟法庭作出裁決。關於截取電話通訊的問題，法庭宣布，《電訊條例》第 33 條在授權或容許取用或披露任何訊息的內容方面屬違憲，並裁定該條文違反《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《香港人權法案條例》中的相關條文。

34. 法庭裁定，該行政命令雖然是合法作出的，但未能提供一套符合《基本法》第三十條的“法律程序”。

35. 如果事情到此便結束，執法機構便無法在新法例通過之前，截取電話通訊或進行秘密監察。這會對香港的治安帶來嚴重後果。因此，政府請求法庭頒令《電訊條例》第 33 條及行政命令暫時有效。

36. 在香港，法庭作出這樣的命令，是沒有案例可援的，而《基本法》也沒有明確授權，容許作出這樣的命令。然而，在其他司法管轄區，特別是加拿大，卻有這樣的案例，法庭可以在例外情況下頒布暫時有效的命令。香港的法院參照加拿大的案例行事。法庭因信納其裁決帶來的法律真空會對香港的法治構成真正威脅，因此頒令有關宣布暫緩 6 個月生效。

37. 法庭在作出這樣的判決後，政府已向立法會提交條例草案，而草案正由一個法案委員會詳細審議。我們正努力爭取在暫時有效期屆滿前通過該條例草案。法案委員會剛完成

對條例草案的條文逐一審議的工作，並正着手處理委員會審議階段修正案。

38. 我想補充一點：今年5月，上訴法庭維持原訟法庭的判決。不過，案件正上訴至終審法院，因此事情仍未有最終裁定。

39. 這件事的發展可以從不同的角度來探討。首先，正如美國近期發生的事件進一步所顯示，截取電話通訊和秘密監察帶出了一些棘手的問題，即如何能夠在保障國家安全與法治和私隱權之間取得適當的平衡。

40. 其次，截取電話通訊和秘密監察也帶出了司法機構應擔當什麼角色這個重要問題。“暫時有效”原則，是體現司法現實和行動精神的一個例子。法庭根據嚴格法律作出了唯一正確的裁定，後果雖然嚴重，但決不會坐視不理。但法庭可採取什麼相應的行動呢？終審法院很快便會處理這個棘手的問題。

### 領匯房地產投資信託基金

41. 另一宗我想概括地談談的事件，也許在國際上較為人所知。這就是領匯房地產投資信託基金(或簡稱“領匯”)的上市。

42. 相信在座很多嘉賓都知道這件事的來龍去脈。各位或許還記得，由於一位婆婆提起訴訟，對領匯上市造成不明朗因素，房委會取消了單位信託的全球招股活動，這令各方面都非常尷尬。假使當時領匯能夠順利上市，房委會可以從領

匯取得約 300 億元；此外，房委會為了進行領匯全球招股工作，已耗費超過 1 億元。

43. 2005 年 7 月，終審法院裁定房委會把其資產出售是合法的。領匯遂於 2005 年 11 月重新招股。

44. 我們應如何理解這件事呢？在事後，有些人或會認為，對房委會和世界各地眾多的準投資者而言，這宗訴訟是個重大打擊。有人懷疑，向法院提出這樣的質疑，是否有濫用法院程序之嫌。不過，法院批准了申請人提起訴訟—若訴訟毫無理據，法院是不會給予批准的。

45. 我相信，領匯事件給我們的重要啟示，是法治在香港非常重要。這宗事件好像大衛挑戰巨人歌利亞，不同的是大衛失敗了。儘管這樣，事實證明普通市民也能夠以香港公營機構的作為不合法為理由，提出質疑。長遠來說，勝利最終屬於法治。這應該可以令香港市民及國際商人放心。

### 散養家禽

46. 最後一宗顯示香港法律公平而顧及社會各方利益的事例，是關於預防禽流感的措施。有人質疑政府禁止散養家禽的做法，違反保障財產權的《基本法》第一百零五條。

47. 各位都知道，世界各地正採取措施，以盡量減低禽流感爆發的危機。今年二月，特區政府決定，有需要就散養家禽的問題採取行動。有證據顯示，在持牌農場以外地方飼養家禽的散養戶，不會對家禽作出生物保安措施或進行有系統的接種疫苗行動，而這類家禽會對公眾健康構成威脅。

48. 因此，政府計劃禁止在香港散養家禽，並認為有需要就此立法。不過，這方面涉及更為複雜的問題，因為《基本法》第一百零五條訂出了多項保障，其中包括特區政府如依法徵用財產時，必須保護財產所有人獲補償的權利。

49. 問題是禁止散養家禽會否抵觸第一百零五條。案例顯示，對使用財產所施加限制如果是依法行事、為了合法目的和屬相稱措施，便有充分理由這樣做。可是，這個禁令是否等同“徵用財產”，以致財產擁有人有得到補償的權利？在香港幾乎沒有這方面的法理學文獻，因此律政司必須對在保障產權方面與香港相若的司法管轄區，特別是歐盟和美國的情況進行廣泛研究。

50. 基於不用在這裏詳述的原因，律政司認為這做法並不涉及徵用財產，飼養少於 20 隻雞的散養戶可把這些雞作有意義的替代用途。因此，政府無須作出補償。相信大家都不會感到驚訝的是，已經有人提起法律程序質疑政府的決定。

51. 鑑於上述法律程序仍未了結，我不擬進一步評論有關的法律問題。然而，這些事件再次顯示政府的政策現時受到密切的監察，並常常被質疑違憲，而且政府須小心平衡社會各方不同的利益。

## 總結

52. 各位嘉賓，希望上述的講話能讓大家明白我目前擔任的職位，帶給我怎樣刺激的挑戰，又怎樣令我精疲力竭。

53. 我擔任律政司司長這新職位，經驗尚淺；許多人曾經給我忠告，我把這些充滿智慧的忠告珍藏起來。有一位朋友，跟在座很多嘉賓一樣都對香港事務十分熟悉，讓我以他送給我的這句金石良言結束今天的講話：“你不單要致力使人畏懼法律和遵守法律，更要使人明白，儘管是那些剛接觸法治的人：社會無法治不行；培養法治精神，人人有責。”

54. 我會以此為目標，竭盡所能；各位給我的意見，我定當珍視。謝謝。