

(中文譯本)

2005 年 3 月 20 日(星期日)

律政司司長梁愛詩發表的《給香港的信》

“行政長官的任期與法治”

董建華先生辭去行政長官一職，帶來一個重要的憲制問題。今年七月選出的行政長官，其任期應該是完整的五年任期，還是只應填補董先生任期的餘下部分呢？這個問題必須根據法治原則，按照《基本法》的真正原意作出決定。

理由已經闡明

2. 我已經作出公開而全面的解釋，述明為何我認為根據法律規定，新行政長官的任期應為董先生任期的餘下部分，我不擬複述有關解釋，但有人對我的看法提出批評，我希望作出一些回應。

改變立場對法治造成損害？

3. 首項批評是關於政府立場的改變。有些人批評，這樣改變立場，對法治造成損害。但事實並非如此。

4. 不論以往還是現在，政府所持的立場，是基於對法治的尊重和根據我們當時所知的資料以及其後所得的資料。今次政府的立場有所改變，但這個改變的理由充分。法律問題甚少是黑白分明的問題，而是須要在衡量過正反方的論據後作出專業判斷。

5. 在目前的情況下，近日出現了一些新論據，這些論據有一部分是基於《基本法》的早期擬稿和顯示草擬過程討論內容的文件，以及參與草擬人士的記憶。考慮過那些新論點和資料後，我認為我們先前的立場不正確，因此必須承認錯誤，並改變我們的看法。若然不這樣做，就是不尊重法治。如果我們堅持較早時的立場，那便是鼓勵政府以我們相信是不合法的方式行事。這樣做是不對的。

6. 不幸地在兩制之下，內地認為，根據第五十三條第二款填補行政長官空缺，補缺者的任期應該詮釋為原任行政長官任期的餘下部分，這是必然的事。另一方面，對我們來說，由於沒有明文規定補缺者的任期，在任何情況下任期應該是五年的看法，也是理所當然。這個問題從前並沒有引起任何爭議，到現在真正出現空缺，爭議才出現。不過，雙方都沒有基於政治考慮而故意歪曲法律。

全國人大常委會的解釋

7. 另一項批評是與全國人民代表大會常務委員會(全國人大常委會)解釋《基本法》的權力有關。有些人說，如目前的爭議由全國人大常委會作出解釋，以解決問題，這樣會打擊法治。

8. 對於在目前的情況下作出釋法的做法是否可取一點，我不作評論，但我必須對以上觀點提出異議。《基本法》第一百五十八條第一款訂明，《基本法》的解釋權屬於全國人大常委會。這顯示一個事實，《基本法》由全國人民代表大會通過，而根據中國憲法，全國人大常委會有權解釋所有由全國人民代表大會制定的法律。

9. 正如香港終審法院已經裁定，行使這項明訂的解釋權是合法合憲的。因此，我認為根據《基本法》和其所定的程序作出解釋會打擊法治的說法，殊不正確。

香港特區自治範圍外的條文

10. 有人說內地法律專家對這場爭議提出的意見已損害了香港的自治，這一點我亦不同意。

11. 《基本法》賦予香港特區高度自治，但卻並非絕對的自治。《基本法》亦載有中央人民政府負責的事務和中央與特

區關係的條文。特區法院並沒有自治權力，能就該等條文的涵義作最終的裁決。只有全國人大常委會才能對該等條文作出權威解釋。

12. 任命行政長官一事明顯屬中央人民政府的責任，並直接影響到中央與特區的關係。因此，我們沒有自治權力，能決定與任命有關的條文的涵義。既然如此，尋求內地法律專家對這些條文的理解，是完全合乎情理的做法。事實上，全國人大常委會的法律工作委員會已就此事發表談話，肯定特區政府現時所採納的看法是正確的。

13. 這個做法並非表示我們也應該就香港特區自治範圍內的條文，尋求內地法律專家的意見。這類條文，包括保障基本人權的條文，我們可以依舊靠賴香港普通法的法律專家提供意見。

顛倒黑白？

14. 特區政府被指顛倒黑白，這是非常不公平的。

15. 雖然《基本法》訂明行政長官的任期為五年，但沒有特別訂明這規定適用於在目前情況下選出的行政長官。由於這個原因，難免會有律師不同意這個立場。憲制文件是以含義廣泛的用語擬寫，因此在詮釋上特別困難。

16. 若普通法的法官須要解釋憲法，像在美國一樣，眾所周知，他們會訂定若干原則，而這些原則在憲法中並非顯而易見。即使憲法可能沒有提及墮胎及死刑等問題，但法院也必須就這些問題作出裁決。不過，在這些司法管轄區，這卻不會引起對憲法價值的質疑。我們的新憲法秩序歷史相對較短，我們對這些發展的認識也不深。不過，我們應該對我們這套小憲法的效力充滿信心，不應有杞人之憂。

按立法原意作出詮釋

17. 即使按一般的普通法法例釋義規則的標準，說《基本法》對目前的情況所規定的任期應為剩餘任期，也是有充分理據的。普通法要求法官在審理案件時，要實現立法文書整體所表達的立法原意。因此，我們不單要看與行政長官任期有關的條文，還須考慮《基本法》中的其他條文。這包括選舉委員會的職能及其五年任期，特別是《基本法》第五十三條第二款與第四十五條相關，而第四十五條卻提述《基本法》附件一而非第四十六條。

18. 此外，普通法法院容許考慮一些法例文本以外的材料，包括該文本草擬過程的資料。這有助我們正確了解某些條文的背景或目的。

19. 有關任期的條文如有兩個可能的涵義，普通法的法官有權傾向於不採納會導致一個異常結果的解釋，而支持一個有助提升《基本法》所定的人權價值的解釋。在這個問題上，我認為他們因而應傾向支持剩餘任期。

大陸法取向

20. 歐洲的法院依大陸法制度行事，與普通法法院比較，它們受成文法則的字面意義限制較少。它們較着重立法精神。我不是說香港法院有需要採用同樣的取向。不過，我們應緊記《基本法》是由實行大陸法的國家制定的，而我們的普通法制度也是可以演進的。“一國兩制”並無先例可循，隨着我們新的憲法秩序日趨成熟，法例釋義原則預期也會有一些演進。

結語

21. 我懷念以前出庭的時候，訴訟各方就他們提出的論據激烈地辯論他們相信的事實，但他們仍然保持禮貌，沒有作出詆毀的說話。我們現在面對的是一個嚴肅問題，我們何不理性地作出討論，並提出理據，而避免採用“損害法治”、“破壞一國兩制”等字眼。目前，有人又再次指稱法治受到損害和普通法原則遭摒棄。自回歸以來，這些指稱曾在許多事件中出現過。不過，大家環顧四周，便會發覺香港的法治依然穩固如昔，個人之間的爭議由獨立法官作出公平公正的裁斷。針對政府的作為而提出的司法覆核，個案數目有增無減。

22. 我深信目前的爭議會依法獲得解決，香港和香港的法律制度有足夠能力予以妥善處理。