

(中文譯本)

2004年5月29日

《基本法》研討會

律政司司長梁愛詩女士致辭全文

“從香港的政制發展理解‘一國兩制’”

各位同事早晨：

我很高興有機會和大家談談“一國兩制”與香港的政制發展。

## 引言

2. 雖然《基本法》實施至今已經差不多七年，但是《基本法》許多方面仍未得到廣泛認識。我們傾向強調“一國兩制”中的“兩制”部分。當然，在香港和在海外，了解內地和香港的制度有何不同是十分重要的，但是“一國兩制”中的“一國”部分也同樣重要。

3. 對《基本法》的“一國”部分缺乏認識，會引致不必要的恐慌和對抗。事實上，在香港的新憲制秩序下，中央對於香港某些方面的事宜有合法的職責。這些方面不限於國防和外交事務。例如，《基本法》的修改權屬於全國人民代表大會（“全國人大”），全國人民代表大會常務委員會（“全國人大常委會”）擁有《基本法》的解釋權。

4. 《基本法》清楚列明該些權力。儘管如此，當全國人大常委會就居留權問題釋法時，許多人指這樣做不合憲。這

些指控不但沒有根據，也引起香港和中央之間不必要的磨擦。

5. 我希望今早的講話有助釐清“一國兩制”的原則，並說明在政制發展中如何才能確切落實“一國兩制”。

6. 我打算把講話分為兩部分，中段會讓大家小休。在第一部分，我會講解香港自回歸以來“一國兩制”的實施情況。在第二部分，我會集中講解近期有關香港政制發展的事件，包括全國人大常委會的解釋和決定。

## I. 實施“一國兩制”

7. 首先讓我解釋“一國兩制”的原則，和香港特別行政區如何在 1997 年成立。

### 成立香港特別行政區

8. “一個國家，兩種制度”是中國政府為實現中國統一提出的基本國策，中國在對香港恢復行使主權時，設立香港特別行政區（“香港特區”），直轄於中央人民政府，除國防、外交由中央負責管理外，香港特區實行高度自治。

9. 全國人大授權香港特區依照《基本法》的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。在香港特區不實行社會主義制度和政策，原有的資本主義社會、經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變；保持香港的國際金融中心和自由港的地位；並照顧英國和其他國家在香港的經濟利益。

10. 中國政府把上述方針政策載入了和英國政府在 1984 年簽署的《聯合聲明》，並保證中國對香港的各項方針政策五十年不變。“一國兩制”的構想及在此基礎上產生對香港的各項方針政策，是實現中國對香港恢復行使主權，同時保持香港的穩定繁榮的根本保證。

## 法律制度

11. 法律制度方面，在“一國兩制”的原則下，香港繼續是一個普通法司法管轄區。《基本法》明確規定，香港原有法律(包括普通法)，除同《基本法》相抵觸或經立法會作出修改者外，予以保留。1997 年 2 月，全國人大常委會按照《基本法》第一百六十條的規定，除了 24 條條例(主要涉及主權、國防和外交方面)被認為全部或部分條文同《基本法》相抵觸外，通過沿用香港的原有法律。換言之，普通法的原則和香港原有 600 多條條例絕大部分繼續適用於香港特區。

12. 1997 年 7 月 1 日凌晨，我向臨時立法會提交《香港回歸條例》草案，使法律、法律程序、司法體系、公務人員體系、財產及權利和法律責任，得以順利延續。過去數年，我們進行了法律適應化，把法例中帶有殖民地色彩的字眼剔除，使法例切合香港作為中華人民共和國特別行政區的地位。我們亦以公布或立法方式，把 11 條全國性法律(主要涉及國防、外交和主權方面)按《基本法》第十八條引入香港。

## 立法會及區議會

13. 我們順利完成第一屆和第二屆立法會選舉，填補了被拆去“直通車”車軌所留下來的空隙，恢復政府的正常運作。1999 年，在重組市政架構和組成第一屆區議會後，我們建立了新的政治體制。2002 年 7 月 1 日，行政長官展開他的

第二任期，隨即採納主要官員問責制度，標誌着香港特區的有效管治向前邁出重要的一步。2003年11月，我們完成了第二屆區議會選舉。

## 司法機構

14. 司法機構也在1997年7月1日得以延續。當日，行政長官根據獨立的司法人員推薦委員會的建議，重新任命所有在該日之前在任的法官，當中包括外籍法官，他們不因國籍而影響延任。《基本法》第八十一條更規定，原在香港實行的司法體制，除因設立終審法院而產生變化外，予以保留。自1997年7月1日以來，退休的法官，大都超過他們的退休年齡，而且他們亦多次公開表示，司法獨立一如以往，沒有受到任何干涉。國際知名的法官，作為海外法官，參與終審法院聆訊的數目有增無減。

15. 《基本法》規定，香港特區的終審權屬於香港特區終審法院。雖然居港權問題在回歸初期的幾年內引起許多爭議，但有關訴訟再次確認了“一國兩制”的實施。終審法院就居港權案的裁決並沒有因全國人大常委會對《基本法》第二十二條第四款及二十四條第三款的解釋而無效。相反地，勝訴一方，以及政府表示會同樣對待的其他案中人士共3677人，均按這項裁決取得居留權。

16. 終審法院亦在隨後的裁決中，確認全國人大常委會的釋法是合法合憲的，並且按照普通法的原則，引用全國人大常委會的解釋，於2002年1月適當地處理居港權案中的餘下問題。在整個過程中，終審法院既尊重全國人大常委會行使《中國憲法》和《基本法》所賦予的釋法權力，也落實了《基本法》所賦予的終審權。雙方都取得了寶貴的經驗，對“一國兩制”的實踐具有重大意義。

17. 《基本法》由全國人大所制定，是民法系統下的產物。《基本法》要與普通法系統下的本港法律相配合，必須經過一個“磨合”的過程，透過實踐而趨於完善。在回歸後的幾年內，香港特區法院作出了許多憲制性的裁決，包括臨時立法會的合法性、全國人大常委會的釋法權力、行政命令的權限、國旗的尊嚴與表達自由的平衡、結社自由、專業資格、民眾參與公共事務的權利，以及產權的憲法保障。這些裁決有助增強我們對了解《基本法》的信心。

### 香港的人權狀況

18. 回歸後，多條國際人權公約繼續適用於香港特區，當中包括《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利的國際公約》。香港特區政府就各條公約向聯合國有關委員會提交報告，出席聆訊，積極回應各項質詢。

19. 歐洲議會在 2003 年 9 月發表了第五份香港年報，內載香港在 2002 年的發展情況。報告認為“一國兩制”的原則繼續運作良好，香港人在回歸後繼續享有各項基本權利和自由，期間有不少示威遊行。

20. 英國外交及聯邦事務大臣在最新的半年報(2003 年 7 月至 2003 年 12 月)中總結謂：“我們持續認為，一般而言，‘一國兩制’實際運作良好，《聯合聲明》和《基本法》保證的權利和自由繼續得到維護。”

21. 美國國務院在最新的《香港政策法報告》(2003 年 4 月 1 日至 2004 年 3 月 31 日)中確認“香港居民崇尚法治和享有公民自由”。報告稱“法治與司法獨立仍是香港自由開放社會的支柱。”雖然過去六年半充滿挑戰，但我們得承認，史無先例的“一國兩制”已成功在香港實施。

## 經濟

22. 在“一國兩制”的原則下，香港特區繼續實施與內地不同的經濟制度，保持原有的資本主義制度，實施自由企業和自由貿易制度，採取審慎的理財政策，奉行低稅率及簡明的稅制，保持財政獨立，財政收入全部用於自身需要，不用上繳中央人民政府。

23. 香港特區的獨立貨幣制度亦能反映在經濟上的“一國兩制”。《基本法》第一百一十一條規定港元為特區法定貨幣，繼續流通。港幣的發行權屬於香港特區政府。

## 對外事務

24. 回歸以來，香港特區繼續積極參與國際事務，與國際伙伴維持緊密聯繫。美國國會議長先前擬備的報告(2002年1月30日)，亦讚揚特區政府與國際合作打擊恐怖份子。香港特區政府已採取措施履行聯合國安全理事會的多項反對恐怖主義的議決案，包括制定《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)，以防止恐怖份子籌集運送資金。

25. 香港特區政府按照《基本法》第一百五十一條的規定，就海關事宜的合作、資訊科技的合作、避免雙重徵稅等事宜，單獨與外國及海外地區簽署了有關的國際協議。此外，按照《基本法》的有關規定，香港特區政府也取得中央人民政府授權，與外國簽署了多項雙邊協定，涉及的範圍，包括民航運輸協定、互免簽證協定、司法互助協定(包括移交逃犯及被判刑人士和刑事取證協定)，以及促進和保護投資協定。

26. 2003年，香港特區政府代表以中國代表團成員身分，出席了規限以國家為參加單位的國際會議約80次，包括國

際電訊聯盟、世界知識產權組織、國際貨幣基金組織、萬國郵政聯盟和國際勞工組織所舉辦的會議。此外，香港特區政府的代表以“中國香港”的名義，出席了各個政府之間舉行而不限以國家為參加單位的會議達 560 多次，包括太平洋經濟合作議會、世界貿易組織、世界海關組織和世界氣象組織所舉辦的會議。香港特區政府積極參與國際事務，有助維持香港特區作為國際金融、貿易、民航及航運中心的地位。

27. 2003 年，香港特區作為東道，主辦了多項國際盛事，包括商業周刊行政總裁會議、新形勢下國際旅遊合作大會及國際刑警反貪污專家小組會議等。截至 2003 年年底，共有 114 個國家在香港特區設有官方或半官方機構，其中包括 56 個總領事館、53 個名譽領事館及 5 個半官方(貿易為主)的機構。此外，多個國際機構，如國際結算銀行、歐洲聯盟、聯合國難民專員公署、國際貨幣基金、國際金融公司、世界銀行，也在香港設有辦事處。

### 《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(“安排”)

28. 現在談談另一個“一國兩制”的重要例子，就是中國加入世界貿易組織和《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》。

29. 經過超過 13 年的談判後，中國於 2001 年 12 月 11 日成為世界貿易組織(“世貿”)的成員。

30. 成為世貿成員，對中國政府有什麼影響？我會特別談談中國政府近期的一些發展，這些發展很多都配合世貿的規定—

- 政府的角色由參與貿易轉變為促進貿易；由營商轉變至現在以提供良好的營商環境、促進業務為目標；

- 政府的運作日趨透明；政府有責任先把有關或影響貨物貿易、與貿易有關的知識產權或外匯管制的法律、法規及其他措施公布，然後才予執行，以及設立諮詢點，提供與該等法律、法規及措施有關的信息；
- 政府更加尊重合約精神，並致力建立履行合約的信譽；
- 政府致力成為一個具問責性及負責的政府，接受司法審查，透過全國人大的代表受到公眾的監察，以及實踐“三個代表”的理論；
- 在市場經濟下，政府須精簡架構，提高效率；
- 政府在採購進口貨物的程序、簽發許可證的規定、司法程序及行政決定等方面，竭力遵行適當的程序；
- 政府必須公正持平，地方政府不得參與當地企業的經濟活動；
- 政府日趨奉行法治，遵守法律和法規，遵行適當的程序，以及遵循執法程序。

31. 因此，加入世貿對國家帶來巨大的影響。但對香港又有何影響呢？實際上，香港特區是世貿的獨立成員：我們可以說這是“一個國家，兩個獨立關稅地區”。

32. 《服務貿易總協定》(總協定)第 5 條就進一步經濟一體化及服務貿易自由化訂定條文，容許任何世貿成員與屬

《總協定》成員的國家或地區訂立協議，以便進一步合作，但該協議須符合以下四項準則－

- (1) 涵蓋眾多的服務業；
- (2) 消除對屬《總協定》成員的其他國家的服務提供者訂下的歧視性措施；
- (3) 禁止新的或更多的歧視性措施；以及
- (4) 是以幫助成員之間進行貿易為設想，協議同時亦不得提高非成員在與某服務業進行交易時，所面對的壁壘的總體水平。

這種協議一般稱為“自由貿易協議”(“協議”)。

33. 根據協議，兩個或以上國家或關稅地區可同意減少或消除協議成員間的貿易壁壘，但成員國或地區可保留其為非成員國訂立的對外貿易政策。《北美自由貿易協議》便是一個例子。至於進一步的融合則是關稅同盟。關稅同盟與協議相似，但各成員國會採納一套共同的為非成員國而設的外貿政策。

34. 由於內地與香港特區是兩個獨立的關稅地區，雙方可互訂自由貿易協議；《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》其實就是一種自由貿易協議。在世貿容許的框架內，內地與香港特區在 2003 年 6 月 29 日簽署了《安排》，其後在 2003 年 9 月 29 日又簽署了 6 份附件。

35. 簽訂《安排》，是以《關稅及貿易總協定》第 24 條及《服務貿易總協定》第 5 條作為法律依據。在國家作出的承諾範圍內，國家與香港可在不損害其他世貿成員利益的原則

下，為取消貿易壁壘及關稅，以及為促進雙方之間的經濟發展及貿易而訂立安排。

36. 根據《安排》的規定，內地與香港特區會 —

- (1) 逐步減少或取消雙方之間實質上所有貨物貿易的關稅和非關稅壁壘，目前有 273 項貨物享受零關稅待遇；
- (2) 逐步實現服務貿易自由化，減少或取消實質上所有歧視性措施；以及
- (3) 促進貿易投資便利化。

37. 《安排》會遵照以下原則實施，必須 —

- (1) 遵循“一國兩制”的方針；
- (2) 符合世貿的規則；
- (3) 順應雙方產業結構調整和提升的需要；
- (4) 實現互惠互利、優勢互補、共同繁榮；以及
- (5) 先易後難、逐步推進。

38. 由於傳媒經常報道，因此我不擬在此詳談《安排》的實施細節，但希望各位能夠了解有關進展，以及這些進展為香港帶來的好處。我在此概述這些安排，目的是要說明“一國兩制”對香港有莫大的價值。在保留本身的資本主義制度和世貿獨立成員身分的同時，由於中國正在經歷前所未有的經濟發展，香港既是中國的一部分，也可因而受惠。

## 《基本法》第二十三條

39. 我現在會談談“一國兩制”中引起頗大爭議的部分，即《基本法》第二十三條。

40. 國家安全是全球每一個國家最根本關注的事宜。中央人民政府在制定香港回歸祖國的安排時，本可堅持把中國的國家安全法例引用到香港。國家安全可說是在“一國”的範疇之內，須要在全國統一處理。

41. 然而，中央人民政府接納以“兩制”為依歸，特區政府可“自行”制定有關法例。從這基礎看來，第二十三條賦予香港一項重大利益，就是能夠就國家安全構想並制定我們自己的國家安全法律，而這些法律是符合香港的普通法制度和國際人權保證的。

42. 相信各位都知道，政府去年試圖制定有關法例，但並未成事，部分原因是因為去年7月1日有50萬人上街遊行。現在回想起來，我相信事情本可處理得更好。

43. 無論如何，這項憲法責任是有待我們履行的。我希望當政府恢復上述討論時，社會人士會更為接受我們必須履行這個責任。當然，有關建議的細節尚需深入討論，但倘若我們對“兩制”所帶來的種種好處統統接受，我們也應該同時接受，在保護“一國”方面，我們應該擔當應有的角色。

## 第一部分的總結

44. 我希望作一些概括性的評析，以總結我第一部分的講話。回歸前，不少外國政界和傳媒人士對香港的前途缺乏信心。《財富》雜誌甚至宣布“香港已死”。不過，《財富》雜誌於2001年5月在香港舉行全球論壇。期間，國家主席江澤

民、泰國總理他信和前美國總統克林頓均發表樂觀的演說。這證明預言是錯誤的。

45. 香港特區成立初期，經歷了不少波折。這純粹是因為“一國兩制”是前所未有的嶄新制度。在香港由殖民地過渡至港人治港的特區期間，我們缺乏管治經驗，加上金融風暴、經濟轉型、積聚的問題，以及一些人缺乏信心，都令情況惡化，因而引起了不少爭議，也受到國際關注。不過，隨着大家逐漸理解我們的問題，大家都同意我們已成功落實“一國兩制”。

46. 在國際協議的實施方面，部分國家不明白一個政府既沒有國家的地位，為何能夠享有這樣的高度自治。部分國家誤以為高度自治等同獨立。有些人常常憂慮香港今天享有的自由、法治和人權，日後可能全部失去。我希望他們明白，香港回歸 6 年半以來，中央政府不單對香港採取不干預政策，而且更在必要時大力支持和協助香港特區政府。

47. 香港特區政府亦認真履行《基本法》訂明的義務，以及為“一國兩制”在香港特區長期實施奠定了穩固的基礎。這不僅解決了香港和澳門的問題，也為內地和台灣的和平統一起了示範作用。歷史交付我們這個使命，我們必須竭盡所能完成這個任務。

## II. 香港的政制發展

48. 我在第二部分將會解釋近日關乎香港政制發展的事件怎樣完全符合“一國兩制”的原則。首先我會概述迄今為止所發生的事件，然後分析事件的法律基礎。

## 《基本法》

49. 《基本法》附件一和附件二分別列明香港特別行政區行政長官和立法會的產生辦法，但保留在 2007 年以後更改這些辦法的可能性。所以我們要考慮是否有需要作出任何更改，以及如需要作出更改，則就這些更改的程序及內容作出決定。

50. 在程序方面，附件一及附件二規定“如需”對產生辦法進行修改，有關修改須經－

(1) 立法會全體議員三分之二多數通過；以及

(2) 行政長官同意。

此外，有關行政長官的產生辦法的修改，須報全國人大常委會“批准”，而有關立法會議員的產生辦法的修改，須報全國人大常委會“備案”。所以有關的更改明顯地須由立法會、行政長官、全國人大常委會三方履行各自的職責才能成事。

51. 在作出任何更改的內容方面，《基本法》第四十五條及第六十八條規定最終目標(分別)是－

(1) 行政長官由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生；以及

(2) 立法會全部議員由普選產生。

這兩條條文也規定產生辦法須“根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則。”

## 中央政府的關注

52. 2003年12月，行政長官在北京述職時，國家主席向行政長官表明了中央政府對香港政制發展的高度關注和原則立場。

53. 2004年1月7日，行政長官在施政報告中表明特區政府了解市民對未來政制發展的關注。他成立了一個由政務司司長領導、包括政制事務局局長和我的政制發展專責小組，就《基本法》中有關政制發展的原則和法律程序問題作深入研究，就此徵詢中央有關部門的意見，並聽取市民對有關問題的意見。

## 專責小組提出的問題

54. 專責小組在1月14日向立法會政制事務委員會提交的文件中，羅列了五項與政制發展有關的法律程序問題和三項原則問題。

55. 專責小組在本年2月8日至10日到訪北京，與港澳事務辦公室和全國人大常委會法制工作委員會會面，就政制發展事宜進行商討。此外，並與一批內地法律專家舉行座談。

56. 專責小組在2月19日設立政制發展網頁，並把有關政制發展的原則和法律程序問題上載該網頁，以徵求各界意見。

57. 專責小組亦在本地16份報章刊登廣告，並透過政府宣傳短片及聲帶和其他途徑，鼓勵市民就些問題發表意見。

## 專責小組第一號報告

58. 專責小組第一號報告於 2004 年 3 月 30 日發表，當中處理五項法律程序問題。專責小組就有關問題作出的結論，可以概述如下－

首先，對於兩個選舉辦法的修改該用什麼立法方式處理，專責小組認為應採用兩個層次的修改程序，即先按《基本法》有關附件的程序修改產生辦法，然後修訂本地選舉條例落實細節安排。

其次，就是否須援引《基本法》第一百五十九條的規定來修改有關產生辦法，專責小組的理解是可依照有關附件所載列的特別程序作出修改，而無須援引第一百五十九條的修改程序。

第三，有關修改兩個產生辦法的啟動，專責小組認為，產生辦法如需修改，則凡涉及政治體制的法律草案，只可由特區政府在立法會中提出。

第四，倘若對第四屆立法會的產生辦法不能達成共識，第三屆立法會的產生辦法仍適用於第四屆立法會。

第五，就“2007 年以後”一詞應如何理解，專責小組認為，如有需要 2007 年第三屆行政長官的產生辦法是可以考慮修改的。

59. 專責小組完成這份報告之前，共約見了 77 組團體和人士，聽取了他們對有關原則及法律程序問題的意見。

## 全國人大常委會的解釋

60. 專責小組第一號報告於公布當日呈交全國人大常委會的代表團。這是因為我們於2004年3月26日收到通知，全國人大常委會建議就《基本法》附件一第七條和附件二第三條作出解釋。

61. 2004年3月27日及28日，香港特區基本法委員會召開會議，並就建議的解釋發表報告。2004年3月30日，全國人大常委會的代表團與專責小組、全國人大港區代表及政協常務委員會港區委員會面。

62. 全國人大常委會於2004年4月2日至6日舉行會議，並於(4月6日)作出解釋。全國人大常委會就該四項問題作出的決定可以概述如下—

第一，兩個附件中規定的“2007年以後”包含2007年。

第二，兩個附件中規定的2007年以後各任行政長官的產生辦法或2007年以後立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序“如需”修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改。

第三，香港特區行政長官應就是否需要進行修改向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會依照《基本法》第四十五條和第六十八條的規定，根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則確定。修改兩個產生辦法及立法會法案、議案表決程序的法案及其修正案，應由香港特區政府向立法會提出。

第四，兩個附件如果不作修改，附件一關於行政長官產生辦法的規定仍適用於行政長官的產生辦法，而附

件二關於第三屆立法會產生辦法的規定和附件二關於法案、議案的表決程序的規定仍適用於立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序。

## 專責小組第二號報告

63. 專責小組第二號報告在 2004 年 4 月 15 日公布，當中處理了相關的三項原則問題。截至公布當日為止，專責小組約見了 86 組團體及人士，市民瀏覽政制發展網頁超過 148 000 次；另外，專責小組共收到約 660 份市民來信、傳真及電郵，就原則和法律程序問題表達意見。

64. 第二號報告載述專責小組就三項原則問題進行諮詢所取得的意見。報告總結指出，要修改行政長官及立法會的產生辦法以增加民主成分，最終達至實行普選行政長官和全部立法會議員，方法甚多。但根據《基本法》有關規定及原則，我們須顧及下列考慮因素：

- (1) 特區在研究政制發展的方向及步伐時，必須聽取中央的意見；
- (2) 方案必須符合《基本法》規定。不能輕言修改《基本法》規定的政治體制的設計和原則；
- (3) 任何方案均不能影響中央的實質任命權；
- (4) 方案必須鞏固以行政長官為首的行政主導體制，不能偏離這項設計原則；
- (5) 達至普選的最終目標，必須循序漸進，按部就班，步伐不能過急，要根據特區實際情況漸進，以保持繁榮穩定；

- (6) 衡量實際情況時，必須考慮市民訴求，亦要檢視其他因素，包括特區的法律地位、政治制度發展現今所處階段、經濟發展、社會情況、市民對“一國兩制”及《基本法》的認識程度、公民參政意識、政治人才及參政團體成熟程度，以至行政立法關係等；
- (7) 方案必須有利於社會各階層在政治體制內都有代表聲音，並能通過不同途徑參政；
- (8) 方案必須確保能繼續兼顧社會各階層利益；以及
- (9) 方案不能對現行載於《基本法》的經濟、金融、財政及其他制度產生不良影響。

65. 此外，專責小組認為－

“為了保障香港的長期繁榮穩定，我們建議行政長官應根據人大常委會於2004年4月6日公布的對《基本法》的解釋，向全國人大常委會提出報告，建議對行政長官及立法會產生辦法進行修改，並提請人大常委會根據《基本法》有關規定和原則予以確定，以便特區可依照《基本法》附件一第七條及附件二第三條所規定的法律程序，研究修改2007年和2008年的行政長官及立法會的產生辦法。”

### 行政長官向全國人大常委會提交的報告

66. 2004年4月中，行政長官向人大常委會提交報告。該份報告確認了政制發展專責小組的兩份報告，並同意專責小組的看法和結論。報告亦載明行政長官認為2007年行政長官和2008年立法會的產生辦法應予以修改，使香港的政制

得以向前發展。最後，並報請全國人大常委會依照《基本法》第四十五條和第六十八條的規定，根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則，確定是否可以修改 2007 年及 2008 年的行政長官和立法會產生辦法。

### 全國人大常委會的決定

67. 全國人大常委會的決定於 2004 年 4 月 26 日公布，該項決定的重要內容概述如下－

首先，2007 年第三任行政長官的選舉，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。

第二，在不違反這項決定上述部分的前提下，2007 年第三任行政長官的具體產生辦法和 2008 年第四屆立法會的具體產生辦法，可按照《基本法》第四十五條、第六十八條的規定和附件一、附件二的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。

### 專責小組第三號報告

68. 2004 年 5 月 18 日，專責小組公布第三號報告，述及 2007 年及 2008 年的選舉辦法可考慮予以修改的地方。

69. 關於行政長官的產生辦法，第三號報告列舉可考慮予以修改的地方，包括選舉委員會的人數、選舉委員會的組成、選舉委員會的選民範圍及數目，以及提名行政長官候選人所需委員數目。

70. 至於立法會產生辦法，可考慮予以修改的地方包括分區選舉和功能團體選舉所選出的議席數目、功能界別的選民範圍，以及有關在外國有居留權的香港居民可當選為立法會議員的規則。

71. 上文概述了近期發展的一些事件，現在我想談談當中涉及的法律事宜。

### 香港與內地的關係

72. 中國是一個單一制國家。因此，權力是由中央下放，授權地方行使某些特定權力。然而，地方並無任何剩餘權力。

73. 根據中國憲法第三十一條—

“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”

74. 根據憲法第六十二條第十三項，全國人大有權決定特別行政區的設立“及其制度。”特別行政區無權單方面改變全國人大已決定的制度。

75. 香港特區《基本法》由全國人大根據憲法第三十一條和第六十二條第十三項頒布。

### 聯合聲明

76. 《基本法》規定在香港特區實行的制度，以確保落實中國對香港的基本方針政策。這些基本方針政策已由中國政

府在 1984 年 12 月 19 日簽署並於 1985 年 5 月 27 日確認的《中英聯合聲明》中詳述。有關的基本方針政策包括一

- (1) 香港特區直轄於中央人民政府。
- (2) 除外交及國防事務外，香港特區享有高度的自治權。
- (3) 香港現有的社會和經濟制度維持不變。
- (4) 特區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。
- (5) 香港特區立法機關由選舉產生。

77. 《聯合聲明》的一個重要部分，是保證香港的資本主義、社會和法律制度的延續。不過，在簽署《聯合聲明》時，本地政府首長和立法局議員的甄選安排，並無任何民主成份。總督是由英國政府委任，而立法局議員則由委任或當然議員出任。因此，《聯合聲明》不涉及保障民主制度的問題，而只是載列我剛才提及的選舉原則。《聯合聲明》沒有提及普選的事宜。

78. 香港現時的行政長官和立法會議員選舉安排，完全符合《聯合聲明》的有關保證。全國人大常委會最近的決定，不會阻止符合《聯合聲明》的未來選舉安排。

## 《基本法》

79. 《基本法》是全國人民代表大會頒布的全國性法律，內載中央人民政府對香港的基本方針政策。有關香港與中央

政府的關係，以及在香港實施的制度，特別載述於下列條文。

### **第一條**

香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。

### **第二條**

全國人民代表大會授權香港特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

### **第五條**

香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。

### **第十二條**

香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。

80. 至於選舉安排方面，第四十五條和第六十八條訂出須遵循的原則和最終達至普選的目標。

81. 附件一和附件二就更改所載的產生辦法的可能性作出規定，但全國人大常委會亦有其須擔當的角色。行政長官的產生辦法如需修改，須報全國人大常委會“批准”。立法會議員的選舉辦法如需修改，須報全國人大常委會“備案”。不同用詞表示全國人大常委會就兩種修改具有不同的職責。全國人大常委會可基於某些理由拒絕“批准”提交全國人大常委會的修改建議。至於提交“備案”的修改建議，似乎全國人大

常委會只有在其認為建議違反《基本法》的情況下，方可拒絕將建議“備案”。

82. 最終的效果是，除非三方就有關安排達成的共識符合《基本法》的規定，否則任何修改建議都會無效。

## 高度自治

83. 香港獲《中英聯合聲明》與《基本法》保證“高度自治”。這種高度自治顯然與完全自治不同。為清晰確定獲保證的高度自治的本質，我們必須研究《基本法》的詳細條文和條文的基本目的。

84. 《基本法》第二條規定—

“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”

85. 《基本法》賦予的高度自治，讓政府的行政、立法和司法機關享有較世界任何其他地方政府還要廣泛的權力。根據《基本法》的條文，對於香港生活和事務的大多數方面，行政機關可以制定政策，立法機關可以制定法律。司法機構獲賦予終審權。與其他國家的大多數地方制度不同，香港沒有渠道把案件上訴至國家機關。

86. 然而，這種高度自治並不涵蓋抵觸《基本法》的作為的權力。有關原則見於以下條文—

第十一條—立法機關制定的任何法律，均不得同《基本法》相抵觸。

第四十八條第(二)項－行政長官負責執行《基本法》。

同時，香港特區也沒有權力修訂《基本法》。根據第一百五十九條，有關權力屬於全國人民代表大會。

## 實行的制度

87. 《基本法》的序言述明，《基本法》規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。這項規定反映了全國人大根據《中國憲法》第三十一條享有的權力。

88. 《基本法》第十一條訂明－

“香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。”

89. 例如，就經濟制度而言，《基本法》規定－

- 香港特區不實行社會主義制度，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變(第五條)。
- 香港特區力求收支平衡(第一百零七條)。
- 香港特區就稅項立法時，參照原在香港實行的低稅政策(第一百零八條)。
- 港幣的發行須有百分之百的準備金(第一百一十一條)。

90. 對這些制度作出規定的基本目的，就是要確保香港穩定繁榮的根基得以維持。

### 自治受制度所約束

91. 由於《基本法》就若干制度作出規定，同時香港的高度自治必須根據《基本法》行使，香港沒有自治權以修改已經訂明的制度。例如，香港不能決定廢棄資本主義制度，或放棄原在香港實行的航運經營和管理體制。

92. 佳日思教授(Professor Yash Ghai)在其著作 *Hong Kong's New Constitutional Order* (第二版)第 184 頁就特別強調上述這一點。

“《基本法》的主要目的，是要保存香港某種特定的經濟和政治制度，這與其他自治地區的情況有別。《基本法》所指的自治是具從屬性的，並附於另一個更大的目標。”

### 選舉安排

93. 《基本法》附件一及附件二分別規定了行政長官及立法會的產生辦法。這些均是《基本法》訂明的政治體制的一部分。

94. 不過，與其他制度不同的是，我們預期有關的選舉安排會隨着時間而逐步發展。《基本法》第四十五條和第六十八條訂明，有關的產生辦法根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至普選產生的目標。

95. 為利便對選舉安排作出修改，附件一和附件二訂定了一套修改辦法，這套辦法不及第一百五十九條所訂的修改機

制般正式。兩個附件訂明“如需”對兩個產生辦法進行修改，有關修改必須－

(1) 經立法會全體議員三分之二多數通過；以及

(2) 行政長官同意。

此外，有關行政長官產生辦法的修改，必須報全國人大常委會“批准”，而立法會產生辦法的修改必須報全國人大常委會“備案”。因此，很明顯，有關的修改必須在立法會、行政長官和全國人大常委會履行各自的責任下方可生效。

96. 這些條文清楚訂明香港享有的高度自治，不能單方面對選舉辦法作出修改。此外，條文又明確預期全國人大常委會參與該等選舉辦法的修改方案。因此，全國人大常委會的參與，不會損害香港的高度自治。

### 《基本法》的解釋權

97. 《基本法》屬全國性法律，適用於兩個截然不同的法律制度，因而引起詮釋上的問題。《基本法》第一百五十八條解決了該等問題。該條文訂明－

(1) 《基本法》的解釋權屬於全國人大常委會；

(2) 特區法院在審理案件時可對《基本法》的條款作出解釋，但在某些情況下，則須請全國人大常委會對有關係款作出解釋。

98. 全國人大常委會解釋《基本法》的權力體現了《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項的規定。該條文賦予全國人大常委會對所有全國性法律作出解釋的權力。

99. 1999年12月，香港終審法院在劉港榕訴入境事務處處長一案中裁定，全國人大常委會有權對《基本法》中的任何條款作出解釋，而有關解釋對香港法院具約束力。

### 全國人大常委會的解釋

100. 因此，毫無疑問，全國人大常委會對《基本法》附件一及附件二作出的解釋是合法合憲的。全國人大常委會在釋法的過程中，嚴格遵守有關程序，先徵詢了基本法委員會的意見。

101. 釋法釐清了兩個附件的內容，意味着我們閱讀和理解該兩個附件時，須當作它們一直包含所釐清的事項。

102. 在政治方面而言，釋法理據充分，它消除了對兩個附件中重要事項的疑問(例如可否修改2007年行政長官的產生辦法)，並就決定是否有需要修改產生辦法制定了清晰的程序。釋法就決定是否需要對產生辦法作出修改定下先後次序，反映出全國人大常委會有合法的職責就該問題作出決定，並確保這個問題在出現的初期得到解決。

### 行政長官向全國人大常委會提交的報告

103. 行政長官向全國人大常委會提交的報告，符合全國人大常委會的解釋，因為報告關乎是否需要修改該兩個附件。

104. 報告載列在考慮如何確定產生辦法時須顧及的因素，有評論者卻對此表示反對。他們認為這些因素對推行進一步民主化設置關卡。事實並非如此。要求須顧及某些因素，並不表示必須達到既定的準則，而是必須衡量有關因素。這個做法在行政決策過程中甚為普遍，即決策者須按法律的規定顧及所有相關因素，而毋須理會不相關的因素。

## 全國人大常委會的決定

105. 全國人大常委會的《決定》，亦符合全國人大常委會的解釋，因為那是就是否需要修改該兩個附件作出的決定。

106. 評論者對《決定》否決了在 2007 年及 2008 年實行普選，表示反對，並且質疑決定的法律效力。然而，根據附件及解釋，全國人大常委會有權決定某一項修改是否符合《基本法》。全國人大常委會尤其有權決定某一項修改是否“根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則”。

107. 既然全國人大常委會有這個權力，便沒有法律理由質疑何以它要在程序剛開始而不是在程序結束時行使這個權力。這個做法有以下好處－

- (1) 就可能的改革建議，而這些建議須符合《基本法》規定，定出討論的範圍；
- (2) 有助避免各持極端意見者之間的辯論，以致無法達成任何共識；以及
- (3) 避免香港特區提出會遭全國人大常委會否決的違憲改革建議，因而可能令我們沒有充分時間就其他改革達成協議。

108. 至於效力的問題，《決定》沒有宣稱具有立法效力。然而，這是國家最高權力機關的常設機關在憲制權力範圍內行事而作出的正式決定。因此，毫無疑問這項決定是有法律效力的。

## 指稱造成的損害

109. 有人指稱全國人大常委會的《解釋》和《決定》，損害“一國兩制”，破壞法治，削弱香港的高度自治，影響投資信心。這些指稱都是沒根據的。

110. “一國兩制”的概念必須按《中華人民共和國憲法》和《基本法》所列的憲制基本原則來理解。特別要注意的是，“一國兩制”不代表香港特區有權單方面改變政治體制。《基本法》兩個附件清楚訂明全國人大常委會在任何政制改革方面，擔當一定的角色。這反映香港的政制修改會影響特區與中央之間的關係，甚至影響全國。全國人大常委會行使憲法權力，是體現“一國兩制”，而非違反“一國兩制”。

111. 法治規定包括政府官員在內的所有人，都須受法律約束，並須守法。全國人大常委會對《基本法》作出的《解釋》和《決定》已完全符合法治的原則。《基本法》第一百五十八條授予全國人大常委會法律解釋權，而全國人大常委會的《決定》符合是次的解釋和《基本法》的規定。在整個過程中，全國人大常委會均嚴格遵守有關程序。那些指稱全國人大常委會扼殺港人民主訴求的人，忽略了一點，根據法治的原則，我們必須恪守《基本法》訂明的循序漸進規定。

112. “高度自治”不代表完全自治，而且“高度自治”必須與《基本法》其他條文一同理解。《基本法》保證香港賴以成功的多項基礎得以延續，包括香港實施的資本主義制度、司法獨立、單獨關稅地區、獨立稅收制度和出入境管制權。因此，香港的高度自治是有限度的，香港不能單方面改變《基本法》所列的那些制度和原則。在選舉安排方面，香港的高度自治由《基本法》第四十五條、第六十八條和兩個附件界

定。全國人大常委會的《解釋》和《決定》符合該等條文，因此沒有損害香港的高度自治。

113. 投資信心取決於香港是否擁有穩定的政治環境，以及能夠保持資本主義制度、低稅率制度等。近期的發展是為了確保透過循序漸進的程序達至普選的目標，故有助加強上述因素。因此，有關發展應該會鼓舞投資者。

114. 有人認為近期的《釋法》“開啟門戶”，讓全國人大常委會可以進一步就《基本法》其他條文，包括有關人權的條文作出解釋。他們稱這樣會引起投資者憂慮。但是，全國人大常委會顯然對於行使釋法權實行自我約束。回歸七年以來，全國人大常委會行使有關權力僅兩次，而且兩次都是回應特殊情況。最近的釋法涉及政制改革的步伐。《基本法》中許多條文，包括有關人權的條文，都是關於保留香港賴以成功的因素，而不是關於改變這些因素的。因此，沒有理由相信全國人大常委會會輕易行使解釋其他條文的權力。

### III. 未來路向

115. 溫家寶總理於 2004 年 4 月 28 日強調，讓香港最終實現行政長官和立法會普選的目標沒有改變。《基本法》訂明的最終目標維持不變。

116. 我們面前的工作，就是要決定如何可以達至全國人大常委會釐定範圍內的目標。特別是，我們必須透過冷靜、理性和成熟的討論和磋商，就 2007 年行政長官和 2008 年立法會的選舉安排，達成共識。

117. 要決定作出怎樣的修改，我們各界必須以決心和毅力，通過包容和真誠的對話，細心思考，克服彼此的分歧，

消除成見，為香港社會建立共識，最後達到《基本法》所規定需要的三方共識。

118. 專責小組計劃舉行一系列研討會，協助我們理解不同界別、不同黨派的觀點和憂慮。我們希望大家能夠積極集思廣益，真誠努力尋求共識。第三號報告的諮詢工作將維持至本年 8 月 31 日，讓市民有足夠時間構思和提出具體方案。

119. 正如政務司司長強調，我們希望不同的團體和人士可以向專責小組提出符合《基本法》和全國人大常委會決定的具體方案建議。任何超乎這範疇的做法都會徒勞無功。假若我們真的要改進香港的政制，我們就必須為可為而為，不做不可為的事。否則，便會浪費建立共識的機會，難以符合社會要改進 2007 及 2008 年選舉方法的期望。

120. 專責小組在考慮過市民的意見後，最後會就具體的改革方案作出建議，並會據此擬備法例草案。鑑於下一任行政長官的選舉將於 2007 年 3 月舉行，我們宜於 2006 年上半年通過相關的法例。

## 結 論

121. 各位同事，今天早上我的講話談及多個範疇。不過，我的信息很簡單，就是香港特區政府和中央人民政府一直貫徹推行《基本法》。大家若對 1997 年 7 月 1 日以來的發展作正確的分析，便會發現有關對法治、司法獨立和高度自治的憂慮是沒有根據的。“一國兩制”的原則已得到考驗和測試，這個方針是可行的。不過，重要的是，我們認同這個程式的兩個部分都必須予以尊重。沒有一國，就不可能有兩制。

122. 多謝各位。