

# 立法會

## *Legislative Council*

檔號Ref: CB2/H/S/1/98

1999年5月18日下午2時30分  
內務委員會特別會議的逐字紀錄本  
**Verbatim Transcript of the Special House Committee Meeting on  
18 May 1999 from 2:30 pm**

**出席議員Members present:**

梁智鴻議員 (內務委員會主席)	Dr Hon LEONG Che-hung, JP (Chairman)
楊森議員 (內務委員會副主席)	Dr Hon YEUNG Sum (Deputy Chairman)
丁午壽議員	Hon Kenneth TING Woo-shou, JP
田北俊議員	Hon James TIEN Pei-chun, JP
朱幼麟議員	Hon David CHU Yu-lin
何世柱議員	Hon HO Sai-chu, JP
何秀蘭議員	Hon Cyd HO Sau-lan
何承天議員	Hon Edward HO Sing-tin, JP
何俊仁議員	Hon Albert HO Chun-yan
何敏嘉議員	Hon Michael HO Mun-ka
何鍾泰議員	Dr Hon Raymond HO Chung-tai, JP
李永達議員	Hon LEE Wing-tat
李卓人議員	Hon LEE Cheuk-yan
李柱銘議員	Hon Martin LEE Chu-ming, SC, JP
李家祥議員	Hon Eric LI Ka-cheung, JP
李啟明議員	Hon LEE Kai-ming, JP
李華明議員	Hon Fred LI Wah-ming
呂明華議員	Dr Hon LUI Ming-wah, JP
吳亮星議員	Hon NG Leung-sing
吳清輝議員	Prof Hon NG Ching-fai
吳靄儀議員	Hon Margaret NG
周梁淑怡議員	Hon Mrs Selina CHOW LIANG Shuk-ye, JP
馬逢國議員	Hon MA Fung-kwok
涂謹申議員	Hon James TO Kun-sun
張文光議員	Hon CHEUNG Man-kwong

張永森議員	Hon Ambrose CHEUNG Wing-sum, JP
許長青議員	Hon HUI Cheung-ching
陸恭蕙議員	Hon Christine LOH
陳國強議員	Hon CHAN Kwok-keung
陳婉嫻議員	Hon CHAN Yuen-han
陳智思議員	Hon Bernard CHAN
陳榮燦議員	Hon CHAN Wing-chan
陳鑑林議員	Hon CHAN Kam-lam
梁劉柔芬議員	Hon Mrs Sophie LEUNG LAU Yau-fun, JP
梁耀忠議員	Hon LEUNG Yiu-chung
程介南議員	Hon Gary CHENG Kai-nam
單仲偕議員	Hon SIN Chung-kai
黃宏發議員	Hon Andrew WONG Wang-fat, JP
黃宜弘議員	Dr Hon Philip WONG Yu-hong
黃容根議員	Hon WONG Yung-kan
曾鈺成議員	Hon Jasper TSANG Yok-sing, JP
楊孝華議員	Hon Howard YOUNG, JP
楊耀忠議員	Hon YEUNG Yiu-chung
劉千石議員	Hon LAU Chin-shek, JP
劉江華議員	Hon LAU Kong-wah
劉健儀議員	Hon Mrs Miriam LAU Kin-ye, JP
劉漢銓議員	Hon Ambrose LAU Hon-chuen, JP
劉慧卿議員	Hon Emily LAU Wai-hing, JP
蔡素玉議員	Hon CHOY So-yuk
鄭家富議員	Hon Andrew CHENG Kar-foo
司徒華議員	Hon SZETO Wah
霍震霆議員	Hon Timothy FOK Tsun-ting, JP
羅致光議員	Hon LAW Chi-kwong, JP
譚耀宗議員	Hon TAM Yiu-chung, JP
馮志堅議員	Hon FUNG Chi-kin

**缺席議員Members absent:**

李國寶議員	Dr Hon David LI Kwok-po, JP
夏佳理議員	Hon Ronald ARCULLI, JP
劉皇發議員	Hon LAU Wong-fat, GBS, JP
鄧兆棠議員	Dr Hon TANG Siu-tong, JP

**列席官員Public Officers Attending :**

陳方安生女士 政務司司長	Mrs Anson CHAN Chief Secretary for Administration
梁愛詩女士 律政司司長	Ms Elsie LEUNG Secretary for Justice
葉劉淑儀女士 保安局局長	Mrs Regina IP Secretary for Security
湯顯明先生 副局長 保安局	Mr Timothy TONG Deputy Secretary for Security Security Bureau
溫法德先生 民事法律專員 律政署	Mr Ian WINGFIELD Law Officer (Civil Law) Department of Justice
區義國先生 副律政專員 律政署	Mr R C ALLCOCK Deputy Law Officer Department of Justice
毛錫強先生 副法律草擬專員 律政司	Mr Gilbert MO Deputy Law Draftsman Department of Justice

**列席秘書Clerk in attendance:**

林鄭寶玲女士 內務委員會秘書	Mrs Justina LAM Clerk to the House Committee
-------------------	---

**列席職員Staff in attendance:**

馬耀添先生 法律顧問	Mr Jimmy MA, JP Legal Adviser
羅榮樂先生 總主任(2)5	Mr LAW Wing-lok Chief Assistant Secretary (2)5
蘇美利小姐	Miss Mary SO

高級主任(2)8

Senior Assistant Secretary (2)8

## **主席：**

現在已經過了原定的會議時間，亦有足夠的法定人數，我宣布今天的內務委員會特別會議現在開始。我們大約在12時30分收到行政署長通知，就是今天政務司司長、律政司司長及保安局局長及她們的同事會出席會議，解答我們的問題，以及有事要宣布。我們先請她們進來。

歡迎政務司司長、律政司司長、保安局局長及其同事出席我們今天的內務委員會特別會議，討論有關居留權的問題。我將餘下的時間交給政務司司長，讓她對我們說幾句話。

## **政務司司長陳方安生女士：**

多謝主席。首先多謝議員給予我和我的同事有機會在今天下午就居留權問題作進一步的解釋。

近日各界對內地人有居留權問題有熱烈的討論。由所表達的意見看來，可見各方，尤其法律界、學界及各階層人士均對各方案有著強烈而不同的看法。可以說，沒有一個方案是不具爭議性的。

政府所面對的抉擇是非常困難，但我們的出發點是以香港的長遠利益為依歸；並一切決定是需要符合《基本法》的有關規定，並符合國家憲法。

行政會議今早經過詳細的討論之後，決定由行政長官根據《基本法》第四十三條及第四十八條第二款的有關規定，報請中央人民政府予以協助，並請求國務院提請全國人大常委會，根據憲法和《基本法》有關規定，解釋香港《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款(三)項的立法原意。

特區政府是非常重視法治精神，並且完全尊重終審法院的獨立性。但有鑑於特區政府認為，終審法院有關《基本法》第二十二條及第二十四條的解釋和特區政府對有關條文立法原意的理解有所不同，而此項判決將會引致大量內地人士擁有居留權，為特區帶來沉重的社會經濟負擔；因此，行政會議決定由行政長官報請中央要求解釋《基本法》有關條文。

行政會議的討論涵蓋4個方案，分別是：第一，容許所有內地因終審法院的裁決而合資格享有居留權的人士來港定居；第二，通過訴訟由終審法院作出新的判決；第三，由全國人民代表大會修改《基本法》；第四，由人大常委會對《基本法》有關條文作出解釋。

4個方案的利弊行政會議都充分討論，這些理據亦已詳細載列於已分發給議員的文件內。行政長官已會見立法會內各政黨及法律團體，細心聆聽他們的意見。行政會議亦詳細考慮各方由不同渠道所發表的論據，才決定要求人大常委會解釋《基本法》有關條文。

相信各位議員都會同意，“一國兩制”在國際間沒有先例，香港在過去百多年來亦不曾有本身的憲法，因此，我們在實踐“一國兩制”和落實《基本法》的時候，可能會遇到灰色地帶，故此特區政府有責任尋求方法解決引起的問題。

行政會議選擇解釋《基本法》的方案是符合以下3個條件：第一，符合《基本法》，尊重法治精神。《基本法》第一百五十八條清楚列明《基本法》的解釋權屬於全國人大常委會。人大常委會解釋《基本法》是我們新憲制架構的一部分，這一點是終審法院所接受的。在行使其權力時，人大常委會按立法原意對《基本法》有關係文作出解釋；

第二，尊重終審法院的獨立性及保存終審法院最終判決的權威。即使人大常委會與終審法院對有關《基本法》條文作出不同的解釋，其解釋不會影響該些案件的判決；換言之，有關當事人絕不受影響；

第三，維持香港高度自治。《基本法》條文的最終解釋權在人大常委會。今次是特區政府透過國務院向人大常委會作出請求，就個別指定的《基本法》條文作解釋，以反映其立法原意。人大常委會行使其解釋權時，並不會剝削任何授予香港的法律權力，也沒有削弱香港的自治。

我想再一次重申，我們現時面對的情況是一個極端例外的情況。政府絕對不會輕率地向中央政府提請人大常委會解釋《基本法》。大家亦都知道，人大常委會自1950年以來只行使過解釋權8次。

上星期五立法會內務委員會決議促請政府迅速處理港人在內地所生子女的居留權問題，並提出有效方案。我們已經致函立法會主席，請主席同意政府就居留權的問題於明天的立法會會議上提出議案。

我們今日準備了一份文件供議員參考。若主席容許，我想先請保安局局長扼要說明文件的內容，然後律政司司長會向各位報告她上星期北京之行的情況，與及我們選擇由人大解釋《基本法》的方案的理據。多謝主席。

**主席：**

多謝政務司司長。在保安局局長解釋之前，我想提醒大家，大家手上已有一封保安局局長致立法會主席關於政府提議明天所提的議案辯論的函件，議案措辭已在信中載明。雖然沒有足夠的預告時間，但希望主席仍然批准於明天動議辯論。我剛才曾對主席說，但主席仍未作出裁決。以下時間交給保安局局長為我們作解釋。

**保安局局長葉劉淑儀女士：**

多謝主席。我想請議員看一看政府文件第27段至30段，有關我們尋求解釋的範圍和效力。我只想扼要地解釋我們尋求人大常委會解釋甚麼和希望有甚麼效力。

在政府文件第27段(a)、(b)、(c)、(d)各項，我想澄清我們只是想請人大常委會解釋兩條《基本法》條文。這兩條是第27段(b)項內所說的《基本法》第二十二條第四款，規定中國其他地區人士來香港的安排。這條文是說中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。

問題是，終審法院裁決這些中國其他地區的人不應該包括憑藉《基本法》第二十四條第二款取得香港居留權的人士。如此一來，只要這些人士的居留權獲核實，他們便不須要排隊和取得單程證便可來港。我們希望人大常委會解釋的，就是“中國其他地區人士”應該理解為各省、各自治區、直轄市，除了台灣省和澳門特別行政區以外的人，但包括香港永久性居民在內地所生的子女。若人大常委會認為可以這樣解釋，便可恢復目前內地居民來港定居必須透過單程證配額，以控制每日來港的人數和速度這行之有效的入境控制辦法。這是第一點。

第二點我們要求人大常委會解釋的是有關《基本法》第二十四條第二款(三)項，何謂“香港以外出生的中國籍子女”。我們想要求人大解釋在香港以外出生的中國籍子女，在出生時，其父母雙方或一方是根據《基本法》第二十四條第二款(一)或(二)項，已經取得香港永久性居民身份，而並非如終審法院裁決般，只要他們出生後父母取得永久性居民身份，便可成為香港永久性居民。第二點的解釋非常重要，因為如果人大常委會同意這樣解釋，便會恢復1月29日以前的安排，將符合資格的人數大大減少。

至於有關政府文件第27段(a)項及(d)項，我們只想人大常委會澄清1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌委會第四次全體會議通過了關於《基本法》第二十四條第二款的意見，是否正確反映了《基本法》的立法原意及具法律效力。

另外一點亦希望人大常委會可以澄清，如果它是同意作出解釋，它的解釋應該在《基本法》生效之日起生效，即應在1997年7月1日。但根據《基本法》第一百五十八條第三款規定，不會影響因終審法院1月29日的裁決而享有香港區的居留權的人。

還有一點要指出的是，我們將不會尋求人大常委會解釋非婚生子女是否享有居留權。我們在審慎考慮過終審法院和其他法庭的裁決後，我們留意到無論是中國法律及特區的法律均賦予非婚生子女及婚生子女同等法律地位，而原訟法庭、上訴法庭及終審法院的所有法官均指出，在1月29日以前的安排，即女性居民所生的非婚生子女可享居留權，男性居民所生的就不能享有居留權，這點是有歧視性及不符合《公民及政

治權利國際公約》。我們接受終審法院的裁決，所以不會就此尋求人大常委解釋的。

總括來說，我們尋求人大常委會解釋的，只是《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款(三)項。如果人大常委會願意這樣解釋，將會恢復我們一向以來行之有效的出入境管理秩序，亦可消除香港目前面對的人口危機。多謝主席。

**主席：**

多謝局長。梁司長。

**律政司司長梁愛詩女士：**

多謝主席。1999年5月10日至11日，我和保安局局長往北京拜訪港澳事務辦公室。我們此行主要目的是瞭解根據《基本法》第一百五十八條和第一百五十九條作出的法律解釋和修改《基本法》所需的程序。在我們訪問北京之前，政務司司長已在5月5日訪問北京時，充分將香港市民對居留權問題的關注及對不同解決方案的憂慮向中央領導人反映。

在訪問期間，我們與港澳辦的官員和全國人民代表大會法制工作委員會的官員舉行了工作會議，主要討論解釋和修改《基本法》所涉及的程序問題。該等修改《基本法》的程序其實已在《基本法》第一百五十九條中簡單寫出，至於解釋《基本法》，則按照人大常委會的《議事規則》處理。詳細資料我可於會後提供。

當時內地官員解釋修改《基本法》和解釋《基本法》在範圍上是有不同的。解釋《基本法》受限於有關條文原來的範圍和立法意圖；修改《基本法》可超越原有條文的規定，但必須遵守《基本法》第一百五十九條第四款；《基本法》是憲制性文件，不應經常修改；人大常委會是極少行使其法律解釋權，除非香港特區不能自行解決問題而請求全國人大常委會協助，否則全國人大常委會不會解釋《基本法》。

港澳辦和法工委的官員一再強調只有在沒有其他辦法之下，中央人民政府才會接納香港特區的請求提供協助。中央政府一向高度重視維護香港特區的司法獨立、法治、特區政府的威信、特區的高度自治以及“一國兩制”的原則。

這是我們北京之行的簡介。我在此多謝主席讓我們有機會解釋有關討論居留權爭議所涉及的法律問題。眾所週知，如果沒有解決辦法，終審法院對《基本法》有關條文的解釋將會帶來極為嚴重的社會問題。但是，如果我們為了解決這些問題而背離法治，損及終審法院的終審權或削弱香港的高度自治，後果可能更為嚴重。我可以向各位保證，政府在尋求解決方案時，絕不會，我重申一次，絕不會動搖這些香港賴以成功的基石。特區政府定會繼續全力維護法治、司法獨立及切實執行《基本法》。



首先，我要討論終審法院判決的地位。《基本法》第八十二條列明香港特別行政區的終審權歸屬香港特別行政區終審法院。這是一條憲制性規定，我們必須亦定當遵守。

特區政府不會採取任何行動推翻終審法院在居留權案件中作出的裁決。這些案件中當事人之間的爭議已隨著終審法院的判決而徹底地解決。即使政府採取行動，亦不會影響這些人的權利。不單這樣，有些政府為了類似的案件作出了承諾，按照這些判決去做的，特區政府一定要遵守這承諾。

終審法院在有關案件中對《基本法》所作出的解釋是現時對法律的權威性表述，對香港每一個人都有約束力，政府亦不例外。政府完全尊重法院的裁決，並一直執行這個裁決，但這不等如我們的社會就要永遠承受終審法院對《基本法》所作解釋帶來的後果，這些後果是我們難以承受的。

在普通法制度下，通常有兩種方法能令一個最終上訴法院判決的法律效力告終。第一種方法是由法院自己在另一件案件中推翻之前作出的判決；第二種方法是由立法機關去修改法律。在香港，我們有第三種方法。如果法庭的判決涉及對《基本法》條文的解釋，全國人大常委會有權解釋《基本法》。這是《基本法》第一百五十八條賦予人大常委會的權力。如果人大常委會作出與終審法院不同解釋，終審法院的解釋的法律效力將告終止。

對於熟悉普通法的人士來說，他們反對由一個非司法組織扭轉一個最終上訴法院對法律的解釋，是自然不過的事。在普通法之下，法院擁有對法律的最終解釋權。但香港是中華人民共和國的一部分，中國的法制比較接近大陸法系。根據內地的制度，人大常委會擁有對法律的最終解釋權。法律是由全國人民代表大會所制定，它的常設機關常務委員會緊密地參與整個立法過程，故此人大常委會被視為最能掌握原來的立法原意，並能夠對法律作最權威的解釋。大陸法系國家的憲法，亦有授權國會對成文法例作出權威性解釋的情況，例如比利時和希臘。

在《基本法》的起草過程中，其中一項難題是如何融合內地和香港兩套截然不同的法律解釋制度。結果，《基本法》採取了以下模式來解決問題：第一，香港終審法院擁有終審權；第二，人大常委會擁有對《基本法》的解釋權，但它在解釋前要先徵詢基本法委員會的意見；第三，人大常委會授權香港法院在審案時解釋《基本法》，但在某些情況下法院必須提請人大常委會作出解釋。

根據《基本法》，即使香港終審法院沒有提請，人大常委會仍然可以解釋《基本法》。它也可以對《基本法》中任何條款作出解釋。

我們必須清楚認識到人大常委會須按立法本意解釋《基本法》。換言之，只有在終審法院的解釋不符合立法本意的情況下，人大常委會才

能夠扭轉終審法院不同的解釋。它不能因為終審法院的解釋帶來難以承受的後果時，作為權宜之計而解釋《基本法》。

所以，終審法院對《基本法》所作解釋的法律效力，可以通過3種途徑去終止。第一，終審法院作出新的判決；第二，修改《基本法》；第三，由人大常委會解釋《基本法》。

第一個方案是邀請終審法院在一宗將來的案件中，重新考慮它已就有關問題作出的決定。這個辦法的好處是任何有關《基本法》解釋的改變是透過本地的司法程序達成，香港能自行解決問題。

但我們不能保證一宗合適的案件會在短期內出現。即使有，對終審法院會否達致不同結論，亦毫無把握。在理論上，終審法院可以改判；但考慮到它從作出1月29日的判決到現在只有短短3個多月，它改判的機會不大。而且，即使終審法院改變它對《基本法》的解釋，仍然會被視為向政治壓力屈服，而非建基於法理探討。這樣對法院的威信將會造成沉重打擊。

我必須強調，改判是指終審法院在一宗將來的案件中改判，而非有部分人士所建議的另外一種改變的方法，這些方法都是沒有法律依據的。

經詳細考慮後，政府決定不能接受這個方案。我們不能純粹依賴終審法院可能在將來某一個時間推翻自己的判決。面對目前逼切的難題，這種守候的做法無疑有心存僥倖之嫌。

我們剩下來的選擇只有修改《基本法》和提請人大常委會解釋《基本法》。在作出抉擇時，政府是以堅實的原則作為基礎，絕無任何權宜的考慮。

我們遵循的原則是，解釋與修改之間存有一個根本性的差別。解釋必須以條文的立法原意為依歸，而修改則謀求改變原來的立法意圖。如果我們要確定《基本法》條文的立法原意，人大常委會就是答這個問題的最終權力機關，因為它具備憲制上的權力來解釋《基本法》。但是如果我們要改變《基本法》條文的立法意圖，就必須提請全國人大，因為只有全國人大才擁有憲制上的權力去修改《基本法》。

現時有關居留權的爭議涉及《基本法》的詮釋問題。終審法院在審慎聽取過案中雙方律師的詳細辯論後，獨立地對《基本法》有關條文作出解釋。我們的終審法院擁有最優秀的法官，它的決定理所當然地備受尊重。雖然我對法院非常尊重，但我還是要指出終審法院沒有解釋《基本法》的最終權力。終審法院解釋《基本法》的權力來自人大常委會的授權。人大常委會保留了最終權力決定《基本法》的立法原意。

當《入境條例》於1997年進行修訂，以引進關於“單程證”及“出生時間因素”的條文時，特區政府及當時的立法機關均相信它們反映了兩

條《基本法》條文的立法本意，該兩條條文是第二十二條第四款和第二十四條第二款(三)項。

第二十二條第四款規定“中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續”。該條反映了控制來港定居人數以維持香港繁榮穩定的中央對香港一貫方針，社會上對終審法院的解釋是否符合反映這個方針的條文的立法本意有爭議。而且，第二十二條第四款涉及中央和特區的關係。

另一條是《基本法》第二十四條第二款(三)項，這條條款其實源自《中英聯合聲明》一條相類似的條款。根據《中英聯合聲明》成立的中英聯合聯絡小組曾經達成協議，該協議清楚反映中英兩國認同《中英聯合聲明》內的有關條款，只適用於其父或母在香港通常居住滿7年後所生的子女。由於《基本法》是要落實《中英聯合聲明》，故此當政府在1997年提出修訂《入境條例》時，政府認為《基本法》的立法本意即為如此。

有鑑於上述歷史背景，政府相信有充分理由尋求人大常委會解釋該兩條條文。

政府僅就以上兩點尋求人大常委會解釋。正如各位議員都知道，終審法院裁定出生於內地的非婚生子女可以透過其生父或生母取得香港居留權，政府同意《入境條例》中對此作出不同規定的條文不符合立法本意，因此不會向人大常委會尋求解釋。這個決定充分表明政府的做法是建基於原則，而非出於權宜。

政府固然知道有部分人士反對由全國人大常委會解釋《基本法》。他們認為由人大常委會解釋《基本法》會損害法治，剝奪終審法院的終審權，干預司法獨立以至打擊香港的自治。這些都是非常嚴重的指控，但這些指控是否成立呢？

正如我剛才解釋，人大常委會有權解釋《基本法》是我們新憲制架構的一部分。終審法院已明確表示它不能質疑人大常委會解釋《基本法》的權力，特區法院必須遵從人大常委會的解釋。所以，由人大常委會解釋《基本法》內有關居留權的條款是完全符合我們的新憲制，每一個人，包括法院，都必須遵從人大常委會的解釋。

至於有關終審權方面的指摘，我們首先要瞭解甚麼是終審權。審判是指法院應用法律以聆訊並處理一宗案件。在民事訴訟中，終審法院決定訴訟雙方那一方獲勝。終審法院在今年1月審理有關居留權的案件，並判定那一方當事人獲勝。就案件的當事人而言，終審法院的判決是最終判決，即使人大常委會對《基本法》有關條文作出與終審法院不同的解釋，都不會影響案件的判決。有人指終審法院會因此成為半終審法院。這種論調是不能成立的。人大常委會的解釋只會改變法院在候判或未來案件中應用的原則，以處理其他人就居留權作出的申請。

雖然終審法院擁有終審權，但它沒有對《基本法》條文的最終解釋權。這項權力屬於人大常委會，由人大常委會解釋《基本法》只是反映了它和終審法院在《基本法》之下各自的本分。

那麼，司法獨立又是否受到損害呢？法官有自由根據法律判案，不受外來干預。終審法院在審理居留權案件時，沒有受到絲毫干預。但在香港的新憲制架構下，人大常委會擁有對《基本法》的最終解釋權，司法獨立並不等如法院可以背離人大常委會對《基本法》的解釋來判案。相反地，法治就是要求法院遵從對法律的權威性表述。所以，人大常委會的解釋不會對香港法官日後按照法律判案的自由構成干預。

至於香港的自治方面，我們必須明白《基本法》源自《中華人民共和國憲法》第三十一條，根據《基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《基本法》擁有最終解釋權的是人大常委會，不是特區法院。特區法院從來沒有就《基本法》作最終解釋的權力。如果人大常委會解釋《基本法》，它沒有剝奪任何授予香港的法律權力，也沒有削弱香港的自治。況且，如果社會人士強烈要求盡快解決問題，人大常委會的解釋絕不應被視為對香港自治的干預，而是對要求的善意回應。就目前面對的難題而言，除非終審法院作出新判決，否則香港根本無法在本身權力範圍內解決。

有論者質疑人大常委會的解釋是否能有效解決問題，他們認為解釋沒有追溯力，所以不能取消既有的居留權。我不同意這個觀點。對法律條文進行解釋，就是要說明該條文的真義，及它一直以來具有的意思。普通法案例已經確立一項原則，就是假如法院作出一個新判決推翻之前就某法律條文作出的解釋，那麼這個被推翻的解釋就不能再被應用。所有根據該條文作出的權利索求都必須按新解釋處理。這項原則同樣適用人大常委會的解釋。在人大常委會作解釋後，除了終審法院中的當事人外，所有其他聲稱擁有居留權的人士的申請，都會按人大常委會解釋處理。

有部分人士指出如果人大常委會就居留權問題對《基本法》進行解釋，它就可以就其他香港自治範圍內的條款進行解釋。這個說法從法律角度來說並無錯誤，但有兩個主要限制。第一，人大常委會對《基本法》的解釋必須忠於立法本意，因此曾作出的任何保證是不可以被撤銷的。第二，認為人大常委會在將來會動輒行使解釋權是一個錯誤的假設。事實上，自立國以來，人大常委會只行使過8次法律解釋權。最後兩次分別是在1996年和1998年，人大常委會就中國《國籍法》在香港與澳門實施作出解釋，容許持有外國護照的香港和澳門中國公民保留中國國籍，而其外國護照則可用以前往其他國家和地區旅遊。

我們現時面對的困難極其罕見，並牽涉一個任何社會都會認為是最根本的問題，就是哪些人有權加入這個社會成為它的永久居民。假使人大常委會就這個根本問題進行解釋，我們沒有理由相信人大常委會輕率地行使解釋權，例如只為了商業訴訟中某方當事人的私人利益而這樣做。我們必須從1997年7月1日以來，在法律上可能發生的事和政治現實區

別出來。除非補救行動是得到香港強烈的支持，否則我們沒有理由相信人大和人大常委會就《基本法》採取任何行動。我們現時面對的情況非比尋常，不應該被認為成為人大常委會輕率行使其權力的先例。

歸根究柢，反對人大常委會解釋，很大程度上是一個觀感的問題。有人認為由人大常委會解釋《基本法》會令人以為法治會被損害，以及司法獨立不保。我的回應是，我們應該更加注意和強調法律的真像，而非因誤導而產生假像。我認為法律界有責任向公眾解釋法律的真實情況，而非片面地強調，或甚至製造負面的假像。

我相信我剛才已充分說明人大常委會的解釋不單是合法，而且是適當的方法以解決我們現時面對的困難。政府的決定是以原則作為考慮。如果人大常委會對兩條相關的《基本法》條文作出與終審法院不同的解釋，則大部分難題都會獲得解決，而無需修改《基本法》。我深信這一個結果會是對香港有利的，並完全符合法治，司法獨立和香港高度自治的原則。

歷史將落實“一國兩制”構思的使命付託給我們，在克服當前極其嚴峻的局面時，我們要肩負這個責任，令“一國兩制”的構思，得以穩固地植根於特區的體制之中。多謝主席。

**主席：**

多謝梁司長。我相信政府會很明白，因為此事關係重大，很多同事想問及澄清很多問題。我除了想問政務司司長和其同事可以逗留多久之外，亦希望她們可留待第一個環節的問題完結後才離開，不知可不可以？

**政務司司長：**

主席。很對不起，我們大約4時便一定要離開，因為我們還有要事。

**主席：**

4時之後有沒有官員可以留下來解答問題？

**政務司司長：**

因為接著行政長官會有一個記者招待會，我們要為此作準備。

**主席：**

我們其實只有45分鐘，但有21位同事舉手發問。我希望同事只問一條題目，暫時不要跟進，有機會時再問第2次。楊森議員。

**副主席：**

多謝主席。我個人的立場不在此多說，我只想用內務委員會副主席的身份問一問政務司司長。很多謝剛才保安局局長和律政司司長說的話，事實上她們亦做了很多“功課”。保安局局長告訴我們政府要求人大解釋那一部分，律政司司長亦交代了她北京之行，與及政府認為每一種方案有甚麼利弊。不知議員們會否感到她們的解釋有點“明日黃花”？就是說我們多次催請她們到來，為何她們一直不來，現時才來？其實已經有了定案，動議辯論的字眼亦已寫得清清楚楚，既然做了那麼多“功課”，那為何不早點來呢？這是否根本不尊重立法會呢？

另外，我的問題主要是問政務司司長。不錯，行政長官曾在星期六諮詢各政黨及其他專業人士，但這只是一個閉門諮詢。政府是否認為以後若有重要政策，政府可以只用一個周末閉門諮詢專業團體，特別是民選的立法會議員呢？行政機關是向立法機關負責，立法會是否淪為配合政府施政政策的手段呢？對今次的諮詢，政務司司長會否認為處理失當呢？多謝主席。

**主席：**

政務司司長。

**政務司司長：**

主席。首先我想強調我們絕對尊重立法會，我們亦屢次參加立法會內務及事務委員會的會議，答覆問題。事實上，大家也知道有甚麼可提供和可考慮的方案，數月來亦曾多次在公眾場所、委員會及事務委員會中進行商討。事實上，雖然考慮過好幾個可取的方案，但行政會議於今天才作出決定，我剛剛亦解釋過有關可考慮的方案，所以我們已是第一時間來到立法會向大家解釋。既然這事對社會和經濟做成這麼大的影響，市民亦不希望政府拖延太久，是敦促我們盡快找尋一個解決的方法。

**主席：**

李柱銘議員。

**李柱銘議員：**

主席。我發問之前可否要求政府，尤其是陳太，因為她要參加一個那麼重要的會議，可否請她辦完事後再返回本會議廳解答我們的問題？否則那有甚麼意思呢？她這麼尊重我，我真的十分感動。你尊重立法會，正如你尊重法庭、尊重法治，那等如不尊重。

**主席：**

政務司司長，可否讓我們有多些時間來問清楚題目？

**政務司司長：**

主席，我接著有幾個約會，而且事實上如果主席批准明天的動議辯論，那明天還有機會讓大家討論這問題。

**主席：**

合作點，李柱銘議員。請你提問題。

**吳靄儀議員：**

可否先解決了此事？可否先解決規程、程序？因為我們明天要進行動議辯論了，是否我們動議辯論之前只有這些資料？連問題目和瞭解多一點的機會也沒有？可否先解決此事？我不想搶著說。

**主席：**

我希望內務委員會最終有權要求政府在此回答問題，但政府若在此階段說只能給我們這點時間，我們是沒有任何辦法要求她們多作逗留的。

**李永達議員：**

我可以提出這個“procedure motion”，我寧願動議由內務委員會決定要求政府，包括政務司司長和各局長在完成她們的記者招待會後再回來討論。因為今天問問題和明天的辯論是不相同的。我們現在要“消化”幾萬字的資料，然後要我們辯論。我們所有立法會議員已經騰出今天的時間，包括今晚的會議、地區居民大會，我們全部不做，就是為了今晚政府給我們充分時間討論和發問問題。如果45分鐘就等如充分時間、尊重立法會的話，主席，我真的很失望，我不知道甚麼是尊重。所以我正式動議內務委員會要求政務司司長和各局長，在完成她們的工作，即記者招待會之後，重新回來立法會接受議員提問，直至問題完成為止。多謝主席。

**主席：**

有沒有人和議？

**田北俊議員：**

不要另外動議政務司司長離開後再回來了，我想動議請政府考慮留至5時。

**主席：**

你這是修訂動議？

**田北俊議員：**

是，我是修訂動議。

**政務司司長：**

主席。我本人是有約會，不過保安局局長和律政司司長可以留至5時。

**主席：**

李永達議員，你是否收回你的動議？

**李永達議員：**

主席，我不收回。我認為我們很難要求議員在1小時30分內問完所有問題。你知道議員們在這星期內開了6次特別會議，並取消了今天所有活動，所以希望局長和政府可以留下，直至所有問題問完為止。多謝主席。

**主席：**

陳鑑林議員。只說此點。

**陳鑑林議員：**

我知道。我和議田北俊議員的動議。

**主席：**

有人提出一個動議，亦有人修訂。還有沒有別的修訂或任何事？如果沒有，我們投票決定是否贊成田北俊議員的修訂。吳靄儀議員。

**吳靄儀議員：**

主席，我會反對以上兩點。原因是今天的文件的內容很……

**主席：**

我們不必辯論……



**吳靄儀議員：**

我可否簡短說一說？

**主席：**

你解釋為何要反對。

**吳靄儀議員：**

今天所得的文件內容是複雜而細微的，今天做的決定或明天的建議對香港的法制會有深遠的影響，我們未必一看便可即時發表意見，我們需要加以研究。主席，在此情況下，既然沒有時間讓我們研究、建議，亦沒時間讓我們問政府，即使你留至5時，明天的動議辯論也是毫無意義的。主席，我提出最嚴重的抗議。

**主席：**

我們投票決定是否贊成田北俊議員的修正動議。贊成的舉手。

**委員會秘書：**

30票贊成。

**主席：**

反對的舉手。

**委員會秘書：**

22票反對。

**主席：**

22票反對，30票贊成。有沒有人棄權？

**委員會秘書：**

2票棄權。

**主席：**

好了。現在支持“motion as amended”的舉手。

**委員會秘書：**

30票。

**主席：**

反對的舉手。

**委員會秘書：**

20票。

**主席：**

棄權的舉手。

**委員會秘書：**

3票。

**主席：**

修正的議案獲得通過。我正式向政府要求，內務委員會希望政府可以留至5時，以解答我們的題目。

**何俊仁議員：**

主席，我有另外一個動議。我要求政府將明天提出動議的時間押後，然後將明天的時間改為答問時間。因為相信我們今晚看完文件之後，我們還有些新的問題要問。

**李柱銘議員：**

我和議。

**主席：**

我考慮是否在這階段要這樣做，因為立法會主席還未通過，還未作出裁決。

**何俊仁議員：**

我只是要求政府撤回其動議。

**主席：**

要求政府撤回那“application”。有沒有人和議？有沒有人反對？那要投票了。贊成何俊仁議員提出的……

**涂謹申議員：**

可否說明原因？

**主席：**

好，何俊仁議員，請說出你的理由。

**何俊仁議員：**

主席，很簡單。今天政府交來一大疊文件，其中有很多觀點是需要我們討論和研究的。剛才內務委員會亦給了我們一大疊記述了這星期以來，多位專家給我們的意見。我相信很多議員未能全部出席這些會議，需要回去看看專家提供了甚麼意見。如果你認為可以不看，閉上眼便投票，你可以反對我的動議。若你認為你仍有需要履行你的職責，今晚要研究這些會議紀錄和政府的資料的話，你無理由不支持把明天的會議改為答問時間，不要在這急促的時間進行一個有深遠影響的動議辯論。

**主席：**

張文光議員。

**張文光議員：**

主席。不論投票是否押後，我們仍是輸定了。不過我想直接問陳方安生女士，你是否認為公道？你是否感到安心？如果……

**主席：**

這並非與……

**張文光議員：**

對不起，主席。因為起初是想請她撤回動議，那為何不可以問呢？政府可以表態，她自己也願意表態，大家為何這樣緊張？

**主席：**

張文光議員，你問吧。

**張文光議員：**

請問陳方安生女士，你是否認為公道？你是否感到安心？你把一份

這麼厚的文件放在我們面前，而其中涉及這麼重大的法律觀點，與及對香港未來的重大影響，但卻要我們在45分鐘或1小時45分鐘內問完問題，然後在明天表決。大家心裏的疑竇未澄清，即使要支持你，或是不支持你，也應給我們思量的機會，讓群眾有討論的空間。你是否認為公道？如果你不能在今天付出時間，要求你押後一星期來處理這議案，是否一件很為難的事？與及是否對立法會較為公道？對香港市民是否較為公道？

**主席：**

我們現在“discuss”何俊仁議員的“motion”，不是問題目的時間。李卓人議員。

**李卓人議員：**

多謝主席。對於政府這個做法，我感到很遺憾。我認為政府整個做法是很反知識的。整天說知識為本，但現時你的做法全部是反知識，即不讓立法會有時間討論資料。在今天“拍板”後，明天便匆匆動議辯論，我認為這是完全不讓香港市民有機會“消化”政府的資料，以進行理性的辯論。我認為政府的做法全部是反知識的。我想游說各位議員，雖然張文光議員說我們多數會輸，但我希望提醒大家，雖然我們“前綫”反對，但星期五的的決議是建議方案，不是一個“拍板”方案，但現時很清楚，這是一個“拍板”方案。如果大家可以接受明天動議辯論一個已“拍板”的方案，立法會還有甚麼尊嚴？

**主席：**

劉慧卿議員。

**劉慧卿議員：**

主席。我對政府這做法感到非常遺憾，我認為政府這樣做是非常可耻的。我們自從去年當選以來，有些大事也有充分的諮詢，例如取消兩個市政局、數碼港、醫療融資，那些與居留權問題是無法相比的，這是重要很多。陳方安生女士可以今天來到，給我們少許資料，便要議員在20多小時之內決定支持她，這是史無前例的。我也不知道為何主權移交後，董建華集團領導這班人會變成這樣。主席，我感到十分震驚。即使市民可能未必支持我們民主派說應該讓那些人來，但市民應看到整個假面具已撕爛了，這完全漠視民意。今天才提出這方案，便要議員在20多小時後表決支持，這何曾試過？香港多年來有沒有試過？我真不明白同事為何可以舉手支持這做法。各位同事，如果今天可以這樣做，日後仍可這樣做；今天可以剝奪那班人的權利，明天做的便是剝奪你或你家人的權利了。你仍可在20多小時內不問根由便支持。主席，我認為這完全是“混帳”到不得了！

**主席：**

曾鈺成議員。

**曾鈺成議員：**

主席，我也可以做一個20分鐘的發言來回應劉慧卿議員關於民意的說話。不過，既然我們剛才已經通過決定，要求政府的代表繼續留至5時，那麼我們首先應該就她們剛才的宣布提出問題。我不想我們把接著下來那大半小時花在辯論這議案，我希望何俊仁議員可以同意把他提議的辯論在政府回答我們的問題之後再繼續。

**主席：**

吳靄儀議員。

**吳靄儀議員：**

我很簡短說一說。主席，這是我們特區歷史上最重大的建議，但用最簡縮的程序去處理，沒有機會讓專業人士冷靜地考慮今天政府提出來的建議，然後向市民提出意見，讓市民參考，以盡我們專業人士的責任。但這樣的機會政府也不給我們。這件事會是世界為之側目的。我很希望政務司司長可慎重考慮，既然事情已發生了這樣久，不要爭在朝夕，或者法律界的意見會更冷靜、更具分析性和更有建設性呢。我真的很希望政府能這樣考慮。

**主席：**

李柱銘議員。

**李柱銘議員：**

我不知道政府官員有沒有看過一份專家的報告。我們請你們來又沒有來，現在這報告出了，你要做決定了……我也知道我們這班人在政府心目中是做甚麼的。我想問陳方安生女士，政府每年選舉花那麼多錢要市民投票選我們出來幹甚麼？投票來給你們戲弄！

**主席：**

黃宏發議員。

**黃宏發議員：**

主席。我最近也在說一些規程的問題，即如何處理此事。我認為政府應該初步“拍板”，然後公布所選擇的“option”，讓我們有時間“消化”，然後辯論，之後才再來一個最後的決議。我們內務委員會昨天已將這

方案“拍板”。很明顯，政府現在的做法與我們希望及尋求處理的方法不同，所以我支持何俊仁議員的議案。政府可否將它的議案……。

議案辯論本來是由我提議的，因為我認為政府看來著急，應該盡快解決，這個可能是最快解決問題的方法，可以探聽議員的意向。現在政府看來已經勝券在握，明天就可以成功，但我認為這種做法不正確。

**主席：**

梁耀忠議員。……請繼續。

**黃宏發議員：**

主席，我希望大家不要浪費時間，我認為曾鈺成議員的說法正確，可以稍後再辯論也未遲，政府不在我們仍可以要求，只是可能全部輸了。我們現在應該提出一些實質的問題。

**主席：**

因為有人提出了一個動議，我們要先討論“motion”。

**副主席：**

我們現正討論“motion”。

**黃宏發議員：**

如此辯論下去，很快會5時了。

**主席：**

梁耀忠議員。

**梁耀忠議員：**

主席，雖然大家會知道最後投票的結果，但我希望陳方安生女士告知委員會其逼切性為何？

**主席：**

這在提問時再問，好嗎？

**梁耀忠議員：**

為何一定要在明天決定呢？不可讓我們有多點時間考慮，然後在下星期三決定。其實這問題，我實在不太明白，你必須給予我們更多時間

瞭解，我不想在短時間內決定一個對香港如此重大的問題，這問題會影響很多人，我不希望在沒拿出良心的情況下投票。

**主席：**

楊孝華議員。

**楊孝華議員：**

主席，我理解議員未能消化剛才拿到的一大疊文件，但有可能議員在發言時並未打開信封，所以不清楚內裏是甚麼東西。其實，信封內是上次內務委員會的紀錄，該次會議我也有出席，李柱銘議員、劉慧卿議員也有出席，我相信出席者對文件消化並不困難。

**黃宏發議員：**

……誰說這個問題？

**吳靄儀議員：**

我剛才拿著的不是信封內的文件。

**主席：**

請大家不要爭拗這個問題了，好嗎？

**吳靄儀議員：**

主席，其實這裏指出要把籌委會的文件當作有法律效用，這影響會非常深遠。

**主席：**

楊孝華議員。

**楊孝華議員：**

剛才有的議員指摘帶備了很多文件，這些文件根本是我們出席會議的紀錄，如果議員認為討論時間不足夠，我們應該有一個機制，明天可以提出押後辯論。請問今天的會議是否應該是請官員到來回答問題呢？我們集中討論這問題會較好，寧願在他們不在場時大家再爭辯。

**黃宏發議員：**

主席，我希望楊孝華議員澄清誰人說了剛才的說話。

**主席：**

楊孝華議員。

**黃宏發議員：**

我只聽到張文光議員表示很厚，事實上卻很薄。

**主席：**

楊孝華議員，你是否願意澄清這一點？

**黃宏發議員：**

我也不想反駁他，他指出很厚，實際上很薄。真是“無料”。

**主席：**

黃宏發議員，請你跟著議會的進展。楊孝華議員，是否澄清這一點？

**楊孝華議員：**

剛才真有人指著信封表示很大疊文件，我也認為很厚，所以才拆閱裏面的文件。

**主席：**

陳鑑林議員。

**陳鑑林議員：**

主席，我認為應該立即讓議員提問，時間實在不多，現在她們只有1小時30分鐘，可能有些議員沒有問題，只想拖延時間，我們不應再花時間在這方面了。

**主席：**

有人提出要求政府撤回申請的動議，亦有議員和議。還有議員在這方面提出其他意見嗎？

**吳靄儀議員：**

可否請政府回應？

**主席：**



這個不是政府的問題，如果我們通過“request”，然後才請政府……

**張文光議員：**

主席，她們想回應，為何不給予她們機會呢？

**主席：**

對不起，我看不到。政務司司長。

**政務司司長：**

主席，容許我說幾句話。我明白各位議員的看法，事實上政府並不輕易提出這個動議辯論，我們只是反映上次在內務委員會會議中，各位議員敦促政府應該盡快處理的問題。事實上，居留權的問題已困擾香港兩年了，雖然終審法院在1月底才作出裁決，但大家可以看到市民最關注的是政府能否迅速作出解決。我們剛才已解釋今天作出決定的理據，我希望提交的文件，各位議員能夠在今、明兩天，有機會在動議辯論時討論，所以我不能夠撤回這個動議辯論。

**主席：**

我希望澄清一點，剛才政務司司長指出是內務委員會要求這意向，我想澄清內務委員會希望政府提供的是“proposed options”作討論，而不是“decision”。政務司司長已經回應了，現在是投票時間，這個動議是要求政府撤回申請，贊成的舉手。

**田北俊議員：**

對不起，主席。我不希望就此對何俊仁議員的動議作出支持或反對的決定，我可否“move up”或“adjourn”，待政府在這個多小時內回答後，再決定是否支持何俊仁議員的動議。何俊仁議員的動議是要求政府在明天不要出席……

**主席：**

政府回應明天一定出席，何俊仁議員，你的意見如何？

**何俊仁議員：**

我同意下午5時投票。

**田北俊議員：**

盡快開始提問。

**主席：**

繼續提問。曾鈺成議員。是，我以為你已提問。

**李柱銘議員：**

這是程序。

**主席：**

李柱銘議員。

**李柱銘議員：**

政府文件第24段指出“政府並不是想推翻終審法院的裁決，而法官日後仍是以不偏不倚、無畏無懼的精神，依據法律判案”。我想提醒政府，其實終審法院審理該兩宗案件，政府是被告人，而且輸了。在終審法院爭拗時，政府的資深大律師對某些事情也放棄而不爭論，例如他在第一天要求終審法院把第二十二條第四款的解釋權交回人大常委會解釋，它們不要解釋，但在爭論兩天後，他則表示不作此申請；另外，現時很重要的籌委會報告書，政府的資深大律師又認為這不是一個解釋，所以也沒有採用。因此，政府的大律師也放棄了這些論據，現在政府輸了，卻又來要求立法會議員支持，再把這些資料提出，指出終審法院有錯誤，其實是你們的大律師表示不需參考。

現在你們說法官將來可以無畏無懼，應該很惶恐才正確。代表政府的律師表示可以不用參考的資料，他仍需要參考。可能蕭蔚雲、那些護法，那些美麗的文章，代表政府的律師指不用參考的文件也要參閱，中英文也要參考。你們看不到對我們法制的創傷嗎？其實，政府提出了很多理由，例如，為何不能修改？為何一定要解釋呢？我看不出有甚麼好理由。我認為政府今次想教訓終審法院那5位大法官，請他們以後不要再搞事，不聽指示就先來一記耳光。然後再在人大常委會把原判推翻，以後政府都是正確的。如果判決是否定，他們就會再做一次，這是十分清楚的。這樣對法制仍沒有破壞嗎？法官將來仍可不偏不倚嗎？惶恐不已才正確。還有法律可言嗎？你會令在港投資的商人認為在港投資就是這般，贏了也會變輸。有一位大法官親口向我表示，如果我們一意孤行，將來引渡疑犯就會十分困難。事實上，在回歸前已有問題出現，回歸後就有這個清楚的例子，即使疑犯成功被引渡，他在終審法院勝訴了，如果涉及《基本法》也可能會輸。

**主席：**

誰人回答這系列的題目呢？尤其是政府的大律師初期表示由人大常委會解釋，但後來卻收回，以及籌委會報告書這兩個問題。

**政務司司長：**

主席，我想請Mr WINGFIELD回應。

**Law Officer (Civil Law)：**

Mr Chairman, let me pick up the last point first. The finality of the decision is accepted by the Administration. The Secretary for Justice has made it quite clear that there is no question of the rights of the people who are parties to the proceedings being affected in any way by the subsequent interpretation. As far as the point about the reference that arose in the course of the proceedings is concerned, the Government Counsel adopted a consistent approach throughout the proceedings. Under the provision of Article 158 of the Basic Law, two conditions must be satisfied before a reference becomes mandatory.

Firstly, there is a need to interpret the provisions of the Basic Law concerning affairs which are the responsibilities of the Central People's Government, or concerning the relationship between the Central Authorities and the Region. And, secondly, the interpretation would affect the judgments on the cases. What the Government Counsel confirmed in his opening was that whether or not an interpretation would affect the judgment on a case is necessarily something which the court itself must determine, since only it will know whether it will be affected by the judgment. And it was that point of clarification that Counsel for the Government made in the course of the hearing, and that Government Counsel consistently submitted that the provision that needed to be interpreted, which is, Article 22(4), was the matter that concerned the relationship between the Central Authorities and the Region. And therefore if it was going to affect the outcome of the case, there was a need for reference to the NPCSC to be made.

**主席：**

因為太多人，我想先輪流提問一次，我們在5時便要離開了。曾鈺成議員。

**曾鈺成議員：**

主席，民建聯認為由人大常委會解釋《基本法》有關的條文是目前解決有關居留權問題的最合適方法，但我們注意到在《基本法》內列出了修改《基本法》的程序，這裏有一個機制進行。但對於人大常委會解釋《基本法》，除了第一百五十八條提及香港的終審法院向人大常委會提請解釋外，並沒有其他機制。請問政府是否已有一個立場，認為除了第一百五十八條提及由終審法院啟動人大常委會解釋條文的機制外，還有其他的機制或程序呢？政府現在是否循著它認為合適的程序來進行這個方案呢？

**主席：**

政務司司長。

## **Chief Secretary for Administration :**

Secretary of Justice.

### **律政司司長 :**

多謝主席，有關曾議員提出的問題，《基本法》第一百五十八條第一款並沒有清楚指出程序應如何進行，事實上，特區政府無權堅持一定要人大常委會解釋，按照《基本法》第四十三條，行政長官負責香港事務，他要對特區政府和中央政府負責，根據《基本法》第四十八條第二款，他有責任負責執行《基本法》，在執行《基本法》的過程碰到困難時，他要向國務院作出報告，國務院收到報告的時候，會視乎是否需要轉介到人大常委會。人大常委會每兩個月召開一次會議，它在開會前有一個委員會會議，按照它們的《議事規則》，把某一些事項納入它的議程，如果人大常委會決定把這問題納入會議議程，它會把國務院轉介的報告在討論後放入議程，並會召開基本法委員會作出諮詢。然後在人大常委會開會時討論這事項，並作出決定是否解釋及如何解釋。根據我們在北京與港澳辦、人大法官的理解，程序應該是這樣進行。

### **主席 :**

何俊仁議員。

### **何俊仁議員 :**

主席，對政府今天的決定，我感到很傷心。尤其聽到政府剛才的解釋，每次提到不是權宜，是為了原則，每次提到為法治、為高度自治、為司法獨立、為終審權的原整性等等時，都提及一個“但是”，每個“但是”也與他們要維護的原則相反。我在傷心之餘，也覺得整份解釋有很多地方十分虛偽，或者我作幾點舉例：第一點，一方面表示尊重、接受終審法院的決定，另一方面卻在進行推翻決定的工作；第二點，一方面表示高度自治需要維護，中央不應該干預，另一方面卻指我們現在要求中央解釋，不存在干預的問題，還表示我們別無辦法。

但修訂又如何呢？修訂是否一個不可行的辦法呢？她們多次指出不是推翻，但實際上今天要人大常委會解釋，後果就是告訴香港法庭，以後請不要再依終審法院的決定，請依照人大常委會的決定。這不是推翻又是甚麼呢？我實在不能明白。我希望律政司司長或政務司司長坦白告訴全世界，我們的法院是否仍享有完整的司法權，包括終審權，是否任何事情若涉及解釋《基本法》，包括自治範圍的事項，我們的人權、自由的事情時，這些在第三章所列明的，亦包括第三十九條提及的人權公約適用範圍等等，香港是沒有終審權呢？最後人大常委會可以隨時作出解釋，我們需要聽天由命。

### **主席 :**

律政司司長。

**律政司司長：**

多謝主席，我向各位提出不同方案的時候，何議員剛才提出的問題我已全部回應了。如果何議員不接受，我也沒有辦法，所謂尊重法院的決定，我們現在不是推翻這條案件的裁決，終審法院已對這案件作出裁決，我們不會推翻這些取得居留權的人士，不會剝奪他們的居留權。不單如此，在這些案件中，政府作出承諾以此案件作“test case”，作為測試案件，我們在其他作出承諾的案件，也不會推翻給予的居留權。我相信何議員應該明白，在法院處理案件時若發覺法律不能適當處理某種情況，例如發覺稅務條例有漏洞，政府會向立法會要求提出草案修訂法律，在法律修訂後，法院需按照經過修改的法律來司法，這等情況從來沒有人指出政府不尊重法院，或指出推翻法院的判決。

正如我剛才說，日後法院要以當時的法律解釋判決，這對其判案的權力沒有絲毫影響。不過，在這個情況，香港新的憲制，除了法院自行更改其判決或立法的途徑以外，在《基本法》之下，我們仍有一個機制，這就是解釋法律。解釋法律與修改並不相同，你剛才提出為何選擇解釋而不選擇修訂的問題。如果解釋的話，在立法原意需要澄清、補充時，我們會以法律作解釋，但如果要把法律更改至與原來條文不同時，我們會以修訂的方式。在這案件中，我們相信當時的立法原意並非終審法院現在的解釋，所以我們認為解釋是適當的辦法，按照這個原則，我們認為這方案最為可行。

至於修改《基本法》如何不適當，在政府文件第13段至14段已開列出來，剛才保安局局長已表示，香港區的人大代表已表態不支持修訂，在這情況下，修改是不適合及不可行。

**主席：**

李永達議員。

**李永達議員：**

主席，我認為香港越來越像新加坡，新加坡有專權之下的民主自由、法治和人權。我一直望著政務司司長，她的臉很紅，我與她共事8年，從來沒有出現這個衝突場面，雖然我有些立場與她不同，但我仍很尊敬她，唯獨今天的情況，我實在沒辦法尊敬你了。我們要在一天時間內作出重大的決定，我看不到需要的情況。我只覺得終審法院現在只是人大常委會指導下的終審法院，我們已經沒有終審法院了。

對於律政司司長剛才解釋法律的問題，《基本法》第八條指出“香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。”但

律政司司長表示，她會尋求人大常委會解釋籌委會在某年的決定會有法律效力。我希望政務司司長考慮清楚，這情況會有很大的影響，你試想外國商人，想起香港除了法院的案件，即“court cases”以外，原來香港有些法律，他們並不認識，就是人大常委會可以把籌委會某些報告解釋成為法律。有些人來香港投資，在香港有訴訟，想香港做國際仲裁中心時，他們有甚麼依傍呢？他們所依傍的是否仍是以往認識的普通法，而不是現在律政司司長所說的普通法法系之上，一個他們完全不瞭解的大陸法系呢？我們是否希望國際投資人士、或在香港經商人士知道這事項呢？這對香港的前途是否有很大的衝擊呢？多謝主席。

**主席：**

由政務司司長或律政司司長回應呢？

**律政司司長：**

多謝主席，我相信李議員誤解了，政府請求人大常委會解釋的地方已在政府文件第28段清楚說明，政府沒有要求把籌委會的報告成為法律。這是誤解。

**李永達議員：**

主席，想成為有法律效力的文件，我是否聽錯呢？

**主席：**

律政司司長。

**律政司司長：**

我稍後請溫法德先生補充當時政府對這份籌委會報告的立場，但照我個人認為，籌委會的報告並不是法律解釋，亦不是法律，但它可反映立法原意，這是我個人的看法。

**主席：**

Mr WINGFIELD, please.

**Law Officer (Civil Law) :**

I agree with the Secretary for Justice. And that's why it was not our duty in the case that the views of the Preparatory Committee were binding on the court.

**李永達議員：**

主席，政府文件第27段(a)項列明“澄清1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌委會第四次全體會議通過了關於該法第二十

四條第二款的意見是否正確反映了《基本法》的立法原意及具法律效力。這將給予特區法院在日後處理有關《基本法》第二十四條第二款的訴訟時有明確的法律依據。”這不是法律依據是甚麼呢？這與法例有何分別呢？多謝主席。

**主席：**

律政司司長。

**律政司司長：**

政府的立場是這份文件可以作為人大常委會告訴我們籌委會的報告是否正確反映《基本法》的立法原意，我們現在只請它解釋，並不是請它把這份文件成為一條法例。當然在日後審理案件時，如果人大常委會指這份文件正確反映立法原意，在日後審案時會作出參考這是正確立法原意，就只是這個程度。

**李永達議員：**

主席，我想讀第3行，這裏寫出“的立法原意及具法律效力”。梁司長，這些中文是你寫的，在第3行寫出“確反映了《基本法》的立法原意及具法律效力”。

**主席：**

李永達議員，梁司長已經回答了題目。張文光議員。

**張文光議員：**

主席，我實在不知道要為香港的法律前途傷心多少次？我在這位置已曾多次與司長在法治的問題上對質，每一次均是失敗和傷心。剛才司長表示這做法沒有推翻終審法院的判決，我在這裏指出，這是虛偽、口是心非。因為你現在推翻的不單是一個判決，而是終審法院、司法制度。終審法院會因為你今天的行為，成為被嘲笑和侮辱的對象，法官不能再成為法律的良心，而只能成為政治的工具及法律的醜角。因為現在法官判案時，每次也要在法律以外考慮判決結果是否符合特區和中央政府的政策，一個法官如果要維護法律的公正和莊嚴，他除了辭職之外，他還有甚麼方法呢？請問政府是否有深切考慮，走捷徑、以人大常委會解釋的方式變相推翻一個剛作出的終審法院的判決，對香港法治的摧毀的嚴重程度有多少呢？對法官日後判案的政治化的嚴重程度有多少呢？你是否有估計這後果呢？

**主席：**

律政司司長。

**律政司司長：**

多謝主席，其實法治、司法獨立、高度自治也是我們十分關注的事項，我們在考慮時已詳細研究這問題，我們也不希望司法獨立受到損害，高度自治受到損害。不過，剛才張議員所講的就是我們所指的假像。你假設人大常委會行使他的解釋權時，就會將終審法院的終審權剝奪了，或者法官要屈服於政府意志之下，這些情況是完全沒有根據。剛才我已說明，法院在審判時有最終決定權，但不等於香港所有事務，例如立法，它也有最終的決定，這情況等於如果法院審案時發覺法律有問題，我們會到立法會修改法律，這又是否給終審法院一記耳光呢？是否我們對法院不尊敬呢？又是否我們不尊重司法獨立或高度自治呢？這完全沒有根據。你要明白，處理問題不能單在法院內進行，法院有其責任，法官需把法律實施於案件而作出裁決，但在我們的憲制上，人大常委會有其法律解釋權，而這個法律解釋權並沒有限制，不受任何約束。不過，正如我剛才所說，人大常委會不輕易行使法律解釋權，行使時亦會限於立法原意，如果你擔心人大常委會以解釋剝奪市民的自由時，你是否更擔心在修訂時有更多權利會被剝奪呢？它在解釋時仍會限於法律的範圍和原意，但在修訂時它會完全不受約束，唯一的約束是《基本法》第一百五十九條第四款所說明的中央對香港的長期政策所約束，所以，我認為解釋就代表沒有法治、沒有司法獨立，而修訂則代表有法治和有司法獨立，我相信完全是一個假像。

**政務司司長：**

主席，我可否作出補充。

**主席：**

好，政務司司長。

**政務司司長：**

我想強調一點，剛才張議員表示政府今次因為不喜歡終審法院的審決，與我們的政策有所違背，因而要求人大常委會解釋，我想強調這並不真確。我不相信行政長官今天、或日後會任意因為不喜歡某一法庭的判決，而任意要求人大常委會作出解釋，律政司司長已經清楚說明，我們今次作出的要求是基於立法的原意，我們與終審法院有不同的看法，所以我們才要求最清楚立法原意的人大常委會解釋，要求它在這方面作出解釋。

**主席：**

陸恭蕙議員。

**陸恭蕙議員：**

主席，我想特別提出文件“option 3”，這裏有些文件需要澄清。Let me ask the question in English. In paragraph 12 under Option 3 about amending the Basic



Law, it said 'the measure of redressing the deficiency of law through legislative amendment is more acceptable to common law jurisdictions.'. I wonder whether any member of the Government team can explain whether this essentially means that it is less acceptable to amend the Basic Law under a civil law, socialist tradition.

The other thing I want to ask is, under paragraph 13(i), one of the disadvantages of amending the Basic Law is that it would take more time. The Government then concludes 'such a prolonged period.'. I don't know what is this prolonged period. If we were to go for an interpretation as the Government is suggesting, can they also clarify what is the time frame for that, how long that is going to take. And then it goes on to say that if we have such prolonged period that would have a severe impact on Hong Kong. We need to know what exactly do you mean by severe. And then under (ii), it said that 'we must not depart from it, which means the current decision, from now until next March and assume that the NPC would definitely amend the Basic Law'. So is the Government actually saying that even if we were to move to amend the Basic Law to stop the process, because there is no guarantee, therefore they don't want to amend the Basic Law. But since they assume there must be a guarantee for interpretation of the Basic Law, then interpretation is safe, so therefore let's do it. Is that what they mean by that? Then under (iii), it referred to comments made by some critics, how much weight does the Government give to (iii) in this, maybe they can clarify. And then lastly under (iv), it said 'we need to consider carefully whether amendment of the Basic Law should be made retrospective.' Can't they decide? They don't want to make it retrospective because this is in line with the spirit of the common law. And can they clarify that to some extent. And then the last point really doesn't mean anything. It said the Basic Law is a constitutional document. We must not amend it without really thinking about it. Nobody asks you not to think about it. So can the Government really clarify why they reject the option of amending the Basic Law?

**主席：**

陸議員提出了一系列有關修改《基本法》的問題。由哪位官員作答？梁愛詩司長。

**Secretary for Justice:**

Thank you, Mr Chairman. The thing is, the concept of amending the Basic Law is well-known in the common law jurisdiction. They do not mean that in the civil law jurisdiction it is less acceptable. I think even in other civil law jurisdictions, for example Belgium and Greece, parliaments are vested with the power to interpret the law, just as the idea of amending the law in the common law jurisdiction. Regarding the time frame for the amendment of the Basic Law, the earliest we can do to effect such will be March next year when the annual Congress is held. It is unrealistic to expect the ordinary meeting of the Congress would be held for the purpose of discussing this matter. Insofar as the interpretation is concerned, the Standing Committee of the NPC would hold its meeting bi-monthly. So they are going to have the next meeting in June, August, October and so on. The thing is, there is urgency for dealing with this matter. The Secretary for Security would supplement what I said regarding the urgency of the matter.

The thing is, for interpretation we don't have to wait until March next year. Imagine if we announce that we are proceeding with the way of amendment, and what these people are going to do between now? Those people who by virtue of the Court of Final Appeal judgment would be entitled to come to Hong Kong. There is very much urge for them to come immediately between now and March next year.

On the retrospectivity, as I have explained in my opening address, there is no question of retrospectivity with regard to interpretation. The interpretation would supersede the previous interpretation as if the law was interpreted this way right from the beginning.

Regarding retrospectivity in amendment of the law, that question arises time and time again whether, in the meantime, somebody had acquired accrued right and whether they should be deprived of their accrued right. Between now and next March, it is inconceivable that the Government would not put into place machinery for implementing the judgment of the Court of Final Appeal. So, in other words, the number of people affected, if we proceed by way of amendment, would be much larger than if we proceed by interpretation.

Regarding the point about the Basic Law is a constitutional document, I think that the Honourable Christine LOH would agree with me that constitutional document should not be amended lightly. And that is all that we say. We do not say that it cannot be amended. We say it should not be amended lightly. Remember that the Basic Law is a piece of legislation passed by a different jurisdiction - in a civil law jurisdiction, in accordance with the Chinese legal system. So the point is whether the document is defective. If it is defective, then of course we go by amendment. But if it is interpretation, the meaning of the statute is unclear, then we go by reinterpretation. That is the distinction of the two. Of course the fact that it has come into force for less than two years should be taken into consideration, because it takes time to see how it works before we would proceed with amendment of the law. But of course if it is absolutely necessary, we would proceed with amendment. It cannot be done by interpretation. As I have explained, interpretation is restricted in scope. So if it cannot be done by interpretation, I am afraid that we have no alternative but to proceed with amendment. But in the present case, we believe that interpretation is the more suitable way to resolve the matter.

**主席：**

保安局局長，是否需要加以補充？

**保安局局長：**

多謝主席。我想補充回答陸議員提出有關政府文件第13段(i)項的提問。當局在該段指出，如果延至3月才解決問題會有嚴重的影響。從保安的立場來說，我們的確認為，如果延至3月才透過修改《基本法》來解決問題，對香港的內部安全會有嚴重的影響。

相信各位也應該知道，目前已經有很多逾期居留人士控告政府，要求可以在香港申請居權證，無須遣返中國大陸，並且要求政府盡早頒布申請程序。這宗案件將於5月20日在法院審理。同時亦有很多人表示，由於政府遲遲沒有頒布申請程序，他們會要求法院命令政府立即頒布有關程序。換而言之，為符合法治精神，當局應該落實終審法院的裁決，在一至兩個月內頒布申請程序並接受申請。如果我們接受申請，目前當局每天簽發75張居權證，法院更要求我們多撥資源，以期把每天簽發的居權證數目增加至200張。這樣，到明年3月，當局便一共簽發了6萬張居權證，也就表示有6萬人有居留權。內地公安部門向我們表示，他們目前仍然可以協助我們堵截非法入境者，是因為當局目前仍未頒布申請辦法，以致內地居民仍然採取觀望態度。如果他們得悉香港已經開始接受有關居留權的申請，內地公安部門已經表示很難遏止偷渡潮。尤其是到了3月的時候，已經有6萬名居民有居留權，如果屆時才“關門”，兩地都難以控制屆時出現的偷渡潮。而且，到了那時候才修改法例，兩地的人民會非常失望，屆時甚至會出現暴動。我們很難排除這個可能性。

因此，從保安的角度而言，如果拖延至明年3月，風險將會是非常大的。我也想回應陸議員另一項問題……

**主席：**

謝謝政務司司長出席會議。如果記者招待會結束後有時間的話，我們歡迎你隨時返回會議廳。保安局局長，很抱歉打斷你的發言，請繼續。

**保安局局長：**

有關文件是由保安局負責草擬的。我想在此首先向各位致歉，由於我們是以中文草擬文件，再把文件翻譯成為英文，而文件第13段(iii)項的一個字眼可能在翻譯時用字不太理想。文件第13段(iii)項中的“critics”一詞，其實應該是“commentators”。該段旨在指出，亦正如一些法律專家、一位資深大律師指出，即使我們打算修改《基本法》，當局也可能因而違反《基本法》第一百五十九條第四款，因為該款訂明，對《基本法》的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。如果我們假定國家對香港的既定政策，已列明於《中英聯合聲明》，而《中英聯合聲明》所採用的字眼又已經完全反映於《基本法》，這樣，隨便修改《基本法》，根本就是違反了《基本法》，以致這個方法根本不可行。這是該段所提出的論點。

**主席：**

“Mr WINGFIELD. You are leaving? I thought you are adding something. Thank you. Thanks for attending. Again, you are more than welcome to come back after the press conference.” 黃宏發議員。

**黃宏發議員：**

主席，我原本是想向政務司司長提問的，但可惜她已經離開了。我想問政務司司長，她是否同意今天早上所作的決定。很明顯，假想我是行政會議成員，而又不同意有關決定的話，我會把我的立場說出來。如果我是不同意這個決定的話，我甚至會辭職不幹。

其實這個問題十分重要，因為關乎法治。問題在於人大常委會是否已經就第一百五十八條有了這個解釋。就《基本法》而言，如果這個果然就是定局的話，便應該誠實地說出來，第一百五十八條就是作這個解釋。即是清楚告訴大家，第一百五十八條本身是一個騙局，其內所載的程序毫不重要，只有第一百五十八條第一款最重要，所授予的權力全都是虛假的，甚麼權力都可以隨時收回。這樣對香港人的信心的打擊會有多大？因而令國際社會對香港的信心所造成的打擊會有多大？問題就在於此。從來沒有人說，不可以更改有關條款，唯一有爭議之處在於如何解決問題。167萬這個數字，可能是高估了，也可能低估了，大家在這方面的意見差不多是一致的，問題在於採用甚麼解決方法而已。我認為政府採用的方法是錯誤的做法。這是我個人的見解。我可以同意要求作出解釋，但解釋之餘亦必須作出修改，否則問題非常嚴重。要求解釋只可以是權宜之計，我願意退讓一步。但如果你不加修改，便問題嚴重，因為以後便會多了立法來源。如果解釋權就等同於補充立法，《基本法》便多了立法來源。《基本法》以後可以多加一項條文：“consistent with the spirit”便可以了，但當然要與《中英聯合聲明》的精神和政策相符，但這是否只是“preamble”？“preamble”又具有甚麼涵義？是否有法律效力？可能是在大陸法之下，也可能是在“civil law”之下。如果說序言、前言都有法律效力，涵義便會十分寬廣。因此，“我國對於香港特別行政區的政策”可以被很多條文涵蓋。我希望大家能夠明白這一點。人同此心，大家都希望能夠解決這個問題。我希望本會的議員用心想一想。如果我是行政會議成員，我便會辭職不幹。

**主席：**

律政司司長，有沒有回應？

**律政司司長：**

多謝主席。首先我想回應，《基本法》第一百五十八條之下的3款條文是用以處理不同的問題。人大常委會的法律解釋權是源於《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)款。《基本法》並沒有重複《中華人民共和國憲法》的所有相關條文，但《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)款卻體現於《基本法》第一百五十八條第一款：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。”其實，整個高度自治的概念都是授權，《基本法》第二條清楚寫明：“中央人民政府授權香港特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”《基本法》第一百五十八條第二款則列明，“人大常委會授權香港特別行政區法院在審理案件時對關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋”。這條授權法院在審理案件時作出法律解釋。《基本法》第

第一百五十八條第三款則列明，如香港特別行政區法院在審理案件時需要對《基本法》關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款進行解釋，在對該案件作出不可上訴的終局判決時，如果條文與法官判案有關，便應先行提請人大常委會就有關條款作出解釋。因此，《基本法》第一百五十八條第二、三款闡明本港法院審理案件時的法律解釋權，也就是我們所謂的司法解釋權。人大常委會的法律解釋權並不限於司法解釋權，不在法院處理案件時，人大常委會也有權作出解釋。

1981年，人民代表大會常務委員會作出關於加強法律解釋工作的規定，清楚說明在解釋法律時，人大常委會可以澄清法律和補充法律的不足。這是憲法賦予人大常委會的權力。《基本法》清楚說明，此法的解釋權屬於人大常委會。至於這個法律解釋權，除授權法院可以行使其司法解釋權外，並沒有將此權力授予特區政府，而人大常委會亦沒有放棄這個解釋權。

**主席：**

黃宏發議員，不要再提出跟進問題了。

**黃宏發議員：**

只是很簡單的回應。對於梁司長的說法，我已經聽過很多次。我以前的學生梁美芬教授也已經向本會提及這個論點。我聽得懂這個論點。我只想問一個具體問題，就是有關《基本法》第一百五十八條，人大常委會是否已經作出解釋，該條就是應該作這樣的解釋？

**律政司司長：**

多謝主席。如果議員想問的是，當局要求人大常委會作出解釋是否已經有定局，我可以告訴議員，答案是否定的。人大常委會是否作出解釋、如何解釋，都並非特區能夠說的事。有關權力完全屬於人大常委會。為甚麼我們會認為人大常委會的解釋會對我們有幫助呢？那是因為，從《中英聯合聲明》、到《基本法》、到中英聯合聯絡小組的談判，到籌委會的報告，到臨時立法會通過的法律，以及原訟庭和上訴庭對這些法律條文的理解，都與終審法院現時的理解不一致。因此我們相信，既然人大常委會一直參與《基本法》的制定過程，人大常委會一定最清楚立法原意。我們沒有理由相信，立法原意會違背所有這些決定和看法。

**黃宏發議員：**

終審法院也只是被迫作出這個理解而已。

**主席：**

我相信你不可以再作跟進了。鄭家富議員。

**鄭家富議員：**

主席，文件第8頁第27段指，基於該段以上各段所載原因，行政長官決定提請國務院，要求人大常委會作出一連串的解釋。我想問問，在《基本法》第八章，即“本法的解釋和修改”的一章，我看不到有任何一段條文賦予行政長官空間，可以提請國務院作出這個解釋。

我想問問政府當局或律政司司長，究竟當局憑藉甚麼理據，令行政長官有此空間，以及日後將會如何運用這些空間或權力？是否當局會不時因應需要便運用這個空間呢？認為事關重大，面對重要課題，便加以運用呢？如何運用這項權力，是十分重要的。我想問問，第一百五十九條提及修改《基本法》，而修改是有一定程序的。第一百五十八條則提及解釋，而不同的學者、不同的專家雖然談了很多，但我似乎找不到《基本法》有任何規定，指行政長官可以提請國務院做這件事。

**主席：**

律政司司長。

**律政司司長：**

主席，我剛才已經說過，按照《基本法》第四十三條和第四十八條第二款，行政長官具有執行《基本法》的責任，而如果行政長官在執行《基本法》時遇到困難，便有責任向國務院報告，由國務院請求人大常委會作出解釋。議員或許也不應單單聽政府的意見。有關這個問題，Professor Peter WESLEY-SMITH前幾天撰寫了一份題為“the options”的文章，他在文章中就此事提出了意見。我想簡單地把其中幾行文字唸出來給大家聽聽：“If we accept that the Standing Committee can, in appropriate circumstances, issue an interpretation of the Basic Law, the question next arises: whether it is proper for the Hong Kong Government to request an interpretation of provisions in relation to which, the CFA has erred in its interpretation. This question must be considered in two respects: legal and political. I see no legal reason why the Government cannot make such a request. It has not been given express power, but no express power is required since the matter comes within the general functions of the Government, such as the conduct of administrative affairs or within the Chief Executive’s responsibility to implement the Basic Law.” 這是我對鄭議員的答覆。

**主席：**

陳鑑林議員。

**鄭家富議員：**

主席，我不太清楚律政司司長的答案，律政司司長是說第四十三條的哪句？是第四十八條還是第四十三條？

**律政司司長：**

根據《基本法》第四十三條，“香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。”第四十八條第二款指出：“香港特別行政區行政長官行使下列職權，就是負責執行本法和依照本法適用於香港特別行政區的法律....”換而言之，行政長官負責執行《基本法》。

**主席：**

陳鑑林議員。

**陳鑑林議員：**

我認為，如果在法律上已經賦予某些人某些權利的話，則不論是167萬人也好，267萬人也好，我們也應該要接收，但如果法律上根本並無把這個權利賦予這些人，便當然連一個也不應接收。

最近我們看到，在法律界當中也有意見紛紜的情況。查良鏞先生今天在各大報章發表文章，說出終審法院錯誤理解《基本法》，違反必須遵守《中英聯合聲明》的規定。顯然，要求中央作出解釋是非常有必要的。所以，我認為此事不應該再推遲。我關心的另一點，因為終審法院已經就我們臨時立法會所通過的法例作出了不同的解釋，認為我們是違憲的，所以我想請律政司司長解釋一下，臨時立法會所通過的《入境條例》是否已經被終審法院取消？經過人大常委會作出有關解釋後，我們是否需要另外進行這方面的補充立法？

另外，我想請問保安局局長，經過解釋之後，167萬這個來港人數是否就不會出現？具體而言，如果人大常委會認同這兩項條文的立法原意，167萬這個來港人數是否就不會出現？會出現的來港人數到底有多少？可否請保安局局長告知議員？

**主席：**

先請律政司司長作答，再請保安局局長。

**律政司司長：**

多謝主席，關於法律的問題。終審法院在作出判決的時候，除了就個別案件作出命令之外，亦表示《入境條例》的某些條文是應該被刪除的。但至目前為止，這些條文仍然在我們的法例條文之內，但當局是不會違反終審法院所作的解釋而執行這些條文的。在人大常委會作出解釋

後，當局便會因應人大常委會所作出的解釋，到時再考慮是否需要修訂法律。如果人大常委會的解釋指出，《基本法》第二十二條和第二十四條第二、三款的立法原意就是我們所理解的立法原意的話，這便表示臨時立法會所通過的法例便符合《基本法》，這樣便無須修訂這方面的法例。然而，正如我們剛才所說有關非婚生子女的問題，我們始終需要向立法會提出適當的修訂法例，作出適當的刪除。在人大常委會作出解釋後，而我們又認為有法例需要修訂的話，我們仍然會進行修訂法例的工作。人大常委會作出解釋後，這個解釋便會成為香港法律的一部分。政府將會按照人大常委會的解釋執行法律，無須先向立法會提交修訂法例，然後才可執行。

### **保安局局長：**

我想回應陳鑑林議員提出的問題。如果我們只是請求人大常委會解釋兩項條文的話，即《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二、三款，而不要求人大常委會解釋有關非婚生子女的問題，便會將第一代來港的人數由原本估計的69萬人減去起碼50萬人。但這個純粹是當局推算出來的數字。我們以往也曾在多個場合上解釋，非登記婚姻子女的確實數目實在難以估計。

我們的推算方法是根據統計處的中期人口調查而作出的。統計處訪問了大概20萬名香港人，推算出有274 000名香港人的子女現居於內地。在這274 000人當中，有172 000人，即有63%的人士在出生後，其父或母才在香港取得居留權。應該是說，有27%是在終審法院作出裁決之前已經有居留權。因終審法院的裁決而有居留權的人數是274 000人的63%，即172 000人。另外，非登記婚姻子女的數目有52萬，將這52萬人乘以63%，便得出327 000人，將327 000人加172 000人，合計便可減去約50萬。我們按此推算，因而增加的人口最多不會超過20萬人。

### **主席：**

張永森議員。

### **張永森議員：**

多謝主席。我想請問律政司司長，就時間方面，政府被這問題困擾了兩年多的時間。由1月29日至今，當局有3個多月的時間考慮各項建議，而提請人大常委會亦須有30天的通知期。我相信司長可能也會擔心，如果只容許立法會以少於1天的時間去考慮這個問題，而又有所阻延的話，便會無法如期於人大常委會在6月23日舉行的會議上處理此事。如果是這樣的話，便需要等候至8月才可以處理。據局長所言，如果有所阻延的話，在堵截偷渡潮的問題上會有些不理想的轉變，局長也表示不希望承受這個風險。司長有否在其北京之行期間向中央詢問，在程序上



，能否在人大常委會考慮這個提案時，可以縮短通知期，即無需一個月的通知期？這樣便可讓立法會有多一天或多一個星期的時間加以討論？

我想跟進的第二點，《基本法》第一百五十八條涉及解釋《基本法》的問題，而第一百五十九條則關乎修改。有關修改方面定有非常清晰的機制，但司長現在告訴我們，當局是利用第四十三條和第四十八條第二款賦予特別行政區的另一個尋求解釋的途徑，但這個機制卻是並不全面的。司長曾否考慮要求人大常委會一併解釋第四十三條和第四十八條第二款的要求解釋權，然後落實一個有關的機制？因為大家都很擔心，當局可以無限地擴大特區政府要求人大常委會解釋《基本法》的機制。如果你對條文的詮釋是正確的話，你日後便可運用這個機制，而日後要運用這個機制時，當局是否會採用須經港區人大代表三分之二多數、立法會全體議員三分之二多數和行政長官同意的機制？律政司司長曾否考慮這個問題？

**主席：**

張永森議員的問題有兩點。

**律政司司長：**

多謝主席，第一點關乎時間問題。剛才保安局局長已經解釋了，問題是有其迫切性的。30天並非通知期。按我們的理解，我們向國務院提交報告後，人大常委會也需要時間進行有關的程序。據他們的估計，是需要大概30天的時間作出種種的準備。至於人大常委會是否解釋，這個完全由人大常委會討論決定。

至於我剛才提到的第四十三條和第四十八條第二款的問題，這個並非另外的解釋機制。我可以說，沒有人有權要求人大常委會作出解釋，也沒有人無權要求人大常委會作出解釋。我相信，如果張議員自行提出要求，而人大常委會又同意的話，人大常委會也可以考慮你的申請。第四十三條和第四十八條第二款只是說明，香港特別行政區行政長官須對中央人民政府和香港特別行政區負責，並且負責執行《基本法》。行政長官有責任向國務院提交報告，而在提交報告後把要求轉達人大常委會，人大常委會是否願意作出解釋以及作出甚麼解釋，這個完全不在特區和行政長官的控制範圍內。

議員提及第一百五十九條，關於香港特別行政區提案要求修改《基本法》方面，有關條文把修改機制清楚列出。有關修改《基本法》的機制的確是一如該條的條文所載。關於人大常委會行使其解釋權，《基本法》對此並無清楚規定。我也不相信，特區有能力制定機制，限制人大常委會行使其法律解釋權時應該怎樣做。我相信特區無權作出這個規定。

我亦希望張議員明白，法律解釋權不是輕易行使，我剛才亦說過，中國自立國以來至1983年曾行使6次，自1983年至今曾行使2次，都只是因為香港和澳門回歸，有關國籍法在該兩處地方實施時才作出解釋的。

第一，剛才政務司司長也已說明，特區政府本身亦不會輕易、輕率地請人大常委會作出解釋，即使我們提出，他們亦受到限制，就是不能脫離法律的範圍或立法的原意，而人大常委會行使其解釋權亦十分謹慎、小心的。如果因人大常委會有此權力，便恐怕它將來會濫用，我認為並無根據。

**主席：**

梁耀忠議員。

**梁耀忠議員：**

剛才局長說由人大常委會解釋《基本法》，香港的新增人口是20萬，如果加上本港永久居民在內地所生子女和夫婦團聚，人口數目會增加不少，按照現在每天150個名額，使很多人需要輪候的時間很長。政府有否考慮把現在150個名額增加，例如增至200個名額？

**主席：**

保安局局長。

**保安局局長：**

我剛才說，若政府不要求人大解釋，而人大亦不解釋有關非登記婚姻子女，可能增加的新符合資格人士會不超過20萬，確實有多少，我們目前無從估計，但如果人大解釋了所有內地人士包括有居留權人士來港時都需要獲得中央政府同意，即需要憑單程證才能來港，他們來港時亦如過往般需要排隊，可以透過單程證此一機制，讓他們有秩序來港。而非登記婚姻人士，特別是社會人士關注的私生子女，我想若人大解釋之後，我們尚有些具體的程序需與內地公安商討，例如如何證明其血源關係、需要甚麼文件來證實，按步就班地讓他們來港。當然基本上我們的入境政策都是為方便家庭團聚，有這些人士來港後，當然會牽涉將來他們的親屬亦想來港，這些擔子我們亦需承擔，但目前政府為控制香港人口增長，和不希望對本港的資源要求太高，我們目前並無計劃增加每天150個配額。

**主席：**

田北俊議員。

**田北俊議員：**

多謝主席。在幾個方案中，政府揀選了要求人大常委會解釋《基本法》。其理由在政府文件第27段(b)、(c)項說明，希望人大常委會澄清《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款(三)項，認為這樣便可以解決問題。很多議員擔心若由人大常委會解釋《基本法》，它會如何作出解釋，以及其解釋是否能達致政府所預期的目的，把160多萬人變成20萬人？人大常委會解釋《基本法》後，會否仍舊有那麼多人士合資格來港，令問題始終不能解決？政府在其文件第15段回應“解釋必須忠於原本的立法意圖”，表明人大常委會不是隨便行使解釋權的。對於必須忠於原意，香港市民在某方面可能會感到擔心，因為不知其立法原意為何，政府在其文件第16段解釋立法原意是基於《中英聯合聲明》附件一第十四章，其中列出在香港連續居住7年以上才可擁有居留權。請問司長或局長，香港人是否不用擔心將來這種所謂解釋權被用於其他的條款中，其立法原意可以參考《中英聯合聲明》；或者如李永達議員剛才提到國際投資者或會感到擔心，那麼他們便不用再擔心了，因為若要解釋，只需參考《中英聯合聲明》的立法原意，而不是人大常委會隨便解釋其立法原意？

**主席：**

司長、局長，那一位作答？

**律政司司長：**

多謝主席。

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

《中英聯合聲明》是一份文件，當通過《基本法》時已存在，故這亦可以很清晰地看到《基本法》的立法原意，但並不等於人大常委會行使其法律解釋權時只可看《中英聯合聲明》，但我們說人大常委會行使其法律解釋權時，是不會把其法律更改，而是限於其立法原意，這是它們向來行使法律解釋的原則。關於加強法律解釋工作的規定，人大常委會行使其法律解釋權時，是可以澄清和補充法律的不足，故仍然要看那法律原來的條文，例如它不可以作出與原文有抵觸、相反的解釋，但如果修訂卻可以與原文完全不同，或與原文有抵觸，故若要擔心有甚麼權利會被剝奪，應該不是在解釋方面，因為解釋仍然受其性質所約束，要在其原本的立法原意和在原本的法律範圍內作出澄清。補充或解釋一些原來條文範圍以外的事是不可能的。

**主席：**

劉健儀議員。田北俊議員，是否尚未回應你的問題？

**田北俊議員：**

主席，她尚未回應我的問題。我問題的意思是她如何可以確定那160多萬人，經人大常委會解釋《基本法》後，會減少至20萬人？

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

我們不可以說人大常委會會如何解釋《基本法》，但現在167萬人的問題是由於對《基本法》第二十四條第二款(三)項與我們所理解的立法原意不相符，我們認為正確解釋便能解決此167萬人的居留權事宜。

**主席：**

劉健儀議員。

**劉健儀議員：**

謝謝主席。自由黨關心的是無論哪個方案，解釋也好、修訂也好，都必須是一個有效的方案。在政府文件第27段(a)項用籌委會的意見來解釋立法原意，該段最末一句“這將給予特區法院在日後處理有關《基本法》第二十四條第二款的訴訟時有明確的法律依據”。有學者指出第二十四條第二款其實屬於香港自治範圍事務，不應該由人大常委會來解釋，而政府現在便是要求人大常委會作出解釋。政府會否擔心在要求人大常委會解釋後，香港的終審法院仍會認為這是屬於香港自治範圍內事務，不依人大常委會的解釋，因為事前終審法院已有決定，終審法院會根據之前的決定來處理有關的案件，政府如何確保特區法院必定會依人大常委會所作的解釋，尤其是《基本法》第二十四條第二款，以人大常委會的解釋作為法律的依據？

**律政司司長：**

多謝主席。首先《基本法》第二十四條第二款可以說是屬特區政府自治範圍事務，但人大的法律解釋權是不限於自治範圍內的事，或中央負責的事和中央與特區的關係。《基本法》第一百五十八條第一款，有關人大常委會的法律解釋權是沒有規限其範圍的，至於法院日後會否遵從人大常委會的法律解釋，這可從兩個角度來看：第一，人大常委會的解釋是否約束特區法院，是中央與地區關係的事情，我相信這個問題若爭拗到終審法院時，在終局解決前，終審法院要把這問題提交人大常委會的，既然人大常委會作出了解釋，我相信人大常委會不會認為這個解釋不約束特區法院；第二，在1999年2月26日終審法院就居留權案件所

作出的判決和澄清，表示他們不質疑人大常委會按照《基本法》第一百五十八條作出的法律解釋，若人大常委會作出解釋的話，特區要以此為依歸，我相信這是法院的態度，亦沒有理由相信若果人大常委會作出法律解釋時，特區法院不會以此為依歸。

**主席：**

李華明議員。

**李華明議員：**

主席。其實司長和局長在北京回來後，我們都沒有聽到其報告，我估計她們與中央政府，尤其是人大常委會已有溝通，故很有信心它們會按照政府的文件第27段各項而作出解釋。我的問題很簡單，現在政府要求人大常委會解釋《基本法》第二十四條第二款(三)項和第二十二條，澄清某些地方，在終審法院的判決上加一些註腳，我認為這是一些備註，在《基本法》第二十四條加上一些備註，你在政府文件強調父母或其中一方必須成為香港永久居民後出生的子女才可享有居留權，將來《基本法》會否出現補充版、修訂版(在第二十四條、第二十二條加上標記備註)，作為完善了《基本法》的條文，會否這樣做？

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

多謝主席。我們屢次重申，人大常委會的法律解釋權是在很例外的情況下才會行使的，亦會慎重地行使，我不可以保證人大常委會日後不會行使其對《基本法》的解釋權，但我相信若是我們特區能自行解決的事，亦不會把這些問題提請人大常委會處理。在出現對香港有極嚴重後果，而特區又不能自行解決的問題時，政府才會提請人大常委會解釋。而各位亦可看到市民的意見要求政府從速解決此事的意願，因此政府認為在幾個方案中，這是解決此事的最快和最適當方案。這亦不等於要求人大常委會《基本法》第二十四條第二款(三)項解釋後，我們會對不同的《基本法》條文，或甚至沒有爭議的，或法院沒有作出裁決，我們在沒有對本港有重大影響時，要求人大常委會作出解釋，而人大常委會亦不肯輕易行使其法律解釋權的。

**主席：**

程介南議員。

**程介南議員：**

多謝主席。剛才司長提過因終審法院判決而獲得居留權的人士，不會因人大常委會的解釋而喪失權利，因為我們知道案件只牽涉一個人，

但理解是很多人以當時案件的判決作為一個標誌、象徵，以免浪費公帑，而按司長剛才承諾的情況，在人大解釋之後，有多少人會牽涉在內。有些人說會牽涉數十萬人，有些人又說不是。

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

可否請保安局局長解答？

**主席：**

保安局局長。

**保安局局長：**

主席。其實終審法院在1月29日裁決了兩宗案件，一件是陳錦雅的案件，該案件是有關出生時父或母是否需要居留權，當中牽涉81人；另一宗包括吳丹丹、徐權能等人的案件，關於是否需要申請居權書、核實身份才可行使居留權，這宗案件牽涉4人，故兩宗案件所牽涉的人數總和是80多人。但訴訟的原則是這些是有代表性的案件，為了效率問題，沒有理由數千人同時提出訴訟，故找出幾個有代表性的案件。我們考慮根據《基本法》不影響裁決的人士，不會只不剝奪這80多人的居留權，我們一定不會影響因此兩宗案例而與他們的情形一樣的人士的居留權，而人數有多少，現在入境處處長正進行研究。

**主席：**

涂謹申議員。

**涂謹申議員：**

主席，我其實有很多問題。但因時間問題，希望各位議員同意可延長會議時間。我平時都沒有興趣作詩作詞，今天我聽完司長的話，我感到很有趣，司長說解釋最主要是發掘其立法原意，每一條都有立法原意。可否先解釋每一條的立法原意？她又說不可以，因為不能隨便告訴我們，不能隨意解釋，自中國立國以來，只進行了幾次解釋，但政府對終審法院的判決不滿意才要求解釋，卻又不是那麼簡單的，若是重要事情才要求解釋，最少是牽涉人口問題、數百億美元的訴訟，否則政府也不會隨便要求人大常委會解釋的。但很有趣，其解釋又不能與原意相反，但又可以有闊窄，行政長官向中央政府負責，行政長官負責執行法律

，又可以理解為行政長官有提請解釋權。我只想問司長，對於要求中央政府解釋《基本法》第二十四條，她認為會否不利於自治？

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

多謝主席。人大常委會的法律解釋權是按照《基本法》所規定的，故這與自治完全是兩回事，這是我們制度的一部分，我們憲制內有這個制度，就是終審法院在審判案件時有最終的決定權，但在解釋法律時，還有一個人大常委會，當時起草《基本法》時亦考慮到這點，我們是說“一國兩制”，除了本港的機制、法院的架構、法院的制度外，還有一國在上，人大常委會是一國的最高權力機構，根據憲法，它是有法律解釋權，故其實我們提請人大常委會解釋，正是說明“一國兩制”，在我們的制度，還有一國，國的最高權力機構便是人大常委會，而它們是有法律解釋權的。

**主席：**

她尚未回應你的問題？

**涂謹申議員：**

她尚未回答我的問題，我希望主席裁決。我的問題是《基本法》第一百五十八條內對授權特區法院方面，都有分自治與非自治範圍，司長認為《基本法》第二十四條究竟是屬自治、還是非自治範圍？我不是說人大有沒有權，我已經不再討論這問題。

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

多謝主席。《基本法》第二十四條說的是香港居民的永久居留權問題，這裏說是屬於特區政府自治範圍內的事宜，但《基本法》第一百五十八條第一段的法律解釋權沒有分開自治與非自治範圍，只是在法院審理案件行使其法律解釋權時，有分開這兩個範疇，就是自治範圍之內或中央政府負責或特區關係的事，在人大常委會的解釋權是沒有這種分別的。

**主席：**

楊孝華議員。

**涂謹申議員：**

我想問以主席所理解，司長的意思是否認為《基本法》第二十四條是屬自治範圍的事？

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

第二十四條……

**涂謹申議員：**

我不是指人大有沒有權根據《基本法》第一百五十八條解釋，只是問就《基本法》第二十四條來說，這是否屬自治範圍內的事。是否這樣呢？

**律政司司長：**

《基本法》第二十四條第二款(三)項是說居民的權利，居民的權利是屬自治範圍內，但在這件案件中所說的不單指這個，而法官裁決的還有第二十二條第四款，這便不屬於自治範圍內的事。

**主席：**

單仲偕議員。

**單仲偕議員：**

主席，修改《基本法》是有一個很明確的制度，但要求人大常委會解釋卻沒有一個明確的制度，政府便提出一個議案，邀請立法會議員作出支持。若修改《基本法》，其中一個步驟便是要有三分之二多數的立法會議員支持才可以。由於請求人大常委會解釋並沒有文字的依據，你是否認為在不能獲得三分之二多數議員的支持下，仍能合法地邀請人大常委會解釋《基本法》？

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

立法會三分之二多數議員的支持，這是按照《基本法》第一百五十九條有關法律修訂的規定，人大常委會的解釋法律是按照《基本法》第



一百五十八條的規定，該條沒有規定要獲得立法會三分之二多數議員通過。

**主席：**

楊孝華議員。

**楊孝華議員：**

主席，其實自由黨除了剛才田北俊議員所說，關注到政府所採取辦法的有效性外，我們同樣關心是否可以從速解決問題。剛才政府比較解釋和修改兩個方案時，所傳達的訊息似乎是說解釋的方法較快，因為在6月便可解決，但若要修改《基本法》便要在明年3月，社會人士亦廣泛爭辯此9個月的差別是否那麼大，但我對評估兩種方法是否真正相差9個月不敢苟同，因為這種說法好像已肯定若選擇解釋《基本法》可望在6月成功，而修改《基本法》則可在3月達成，是以計算到9個月的時間。我的看法卻不是這樣，尤其是《基本法》有很明確的程序，修改《基本法》需要三分之二多數的立法會議員、三分之二多數的港區人大和行政長官的同意，鑑於前天人大有20多位代表發表聲明，他們似乎贊成解釋《基本法》，我不知他們有否明確表示反對修改《基本法》，但在星期六的諮詢大會上，剛巧有位人大代表出席，我曾問過(無論是修改或解釋，只要政府認為可行，而可以盡快解決的，自由黨都可以接受)假設政府決定修改《基本法》，該位人大代表可否估計在港區人大方面能獲得多少支持票，據他樂觀的估計最多只有4票，故可能並非明年3月可以通過修改《基本法》，故可能會拖至10年後的3月也說不定，因此何來9個月呢？另外，政府可否告訴我們，因為解釋《基本法》亦需經過國務院的程序，似乎又要經過基本法委員會，我不知道這方面的程序有沒有時間限制，6月可以完成又是否過於樂觀呢？請問政府，是否在6月確能達到本港市民對此事能盡快獲得解決的期望呢？修改《基本法》方面，我確實看不到在明年3月能達成。

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

多謝主席。不錯，本年6月和明年3月是最早可能解決此問題的時間，我亦沒有把握說6月便能解釋《基本法》，但人大常委會始終是每兩個月開會一次，不需要等到明年3月。我同意即使待明年3月提出修訂《基本法》，我們都沒有把握能通過修訂，人大常委會有154位委員，修改《基本法》全國人民代表大會約有3 000位代表，故若要解決此事，總是由154位委員解決易於3 000人，但正如我剛才說，6月是最早可能解決此問題的日期，但我們沒有把握能在6月解決此事。

**主席：**

劉慧卿議員。

**劉慧卿議員：**

謝謝主席。我反對政府推翻終審法院的決定，因為今天可以推翻這個決定，明天又可以推翻其他終審法院的決定。這會摧毀香港在《中英聯合聲明》和《基本法》所提到的終審權，政府文件第3段提到終審法院的判決造成合資格來港的人數可以高達167萬，而政府提請人大常委會解釋之後，把這數目減少了很多，這是否徹底地推翻了終審法院的判決呢？主席，我想問司長或局長，在《基本法》第一百五十八條第二款提到香港法院在自治範圍內的條文可以解釋，我們向來以為終審法院的判決是最終的判決，其他的條文才會提交人大常委會解釋，現在司長是否告訴我們，其實所有自治範圍內或外的都完全沒有最終解釋，已經全部隨人大常委會和行政機關的意願而提交解釋，在說到《基本法》第二十四條的地方，我相信你是可以引伸到。最後我想問司長，你說市民的意願是希望政府能盡快地處理此問題，但是否速度有如今天一般快呢？今天下午提交文件予議員，明天便要“拍板”，你是獲得多少市民的支持，在完全沒有讓立法會和市民有討論機會的情況下，他們是否真是要求政府這麼急地作出決定呢？

**主席：**

梁司長。

**律政司司長：**

多謝主席。我重申要求人大常委會解釋並非推翻終審法院的決定，終審法院裁決，批准了申請人勝訴，擁有香港居留權這等事實我們不能推翻，亦無意推翻。若人大常委會作出解釋後，以後法院的司法是要按照人大常委會的解釋，但這並不存在推翻的問題。終審法院仍然有其終審權，《基本法》第一百五十八條第二款提到終審法院在審理案件時對於其自治範圍內的條文可以自行解釋，這裏是指司法解釋權，與我們現在說的人大常委會的法律解釋權是沒有衝突的，在審理案件時，他們仍可自行解釋，當草擬《基本法》第一百五十八條時，正是把“一國兩制”這個概念寫出來，該條第一款便是說此法的解釋權是屬於人大常委會，這與國家的憲法相同，根據國家的憲法，法律的解釋權最終是在人大常委會，故《基本法》第一百五十八條第一款便是清楚地寫明，第一百五十八條第二款和第三款，便是讓特區法院在審理案件時有法律解釋權，是授權讓他作出法律解釋，故第一百五十八條的第一款與該條的第二、第三款是沒有衝突的。第三，劉議員提到市民的意願，我們指市民的意願不是指處理今天這件事，今天我和局長是應立法會要求出席會議，匯報我們的北京之行和解釋有關的幾個方案，我所指的市民意願是把終審法院的裁決引起的後果如何解決和要從速解決。

**主席：**

吳亮星議員。

**保安局局長：**

主席，對不起，我們要離席。

**主席：**

對不起，我看不到你舉手，局長。你們要先離開？

**保安局局長：**

我們兩位都要先離開。

**主席：**

還有兩條題目，是否可待答完才離開？

**保安局局長：**

好。

**吳亮星議員：**

對不起，司長、局長。

**主席：**

請吳亮星議員和梁耀忠議員提問後，我也有一條簡短問題提出。

**吳亮星議員：**

因為剛才各方面對政府今天提出的方案有不同的意見，4種可能方案中都離不開其中兩個，我都詳細看過所有資料，現在不如問些較實質的問題。另外我又參閱過查良鏞先生的一篇文章，其中一段提到《基本法》中文本的原意問題，請問終審法院法官在1月29日審理這件案件時，有沒有遇到對《基本法》條文內一些中文本原意理解上困難呢？若司長知悉便可以解答，否則不答也可以，政府有沒有在這方面提供過協助？我之前亦曾提出相關的質詢，對所獲得的書面答覆感到不甚滿意，故我現在乘此機會再提問。若從未遇到有關的困難，會否因今次的情況，考慮設某種機制來協助終審法院法官面對中文原意解釋的困難呢？

**主席：**

梁耀忠議員。

**梁耀忠議員：**

政府最強調要求人大常委會解釋《基本法》是為了確立其中條文的立法原意，但就立法原意來說，政府提供的文件內說出人大籌委會在1996年8月10日通過的內容的，若這是其立法之原意，為何在事後才寫出來，而作為之前的立法原意呢？我對此感到奇怪……

**吳亮星議員：**

主席，請司長解答了我的問題才再提出其他問題。

**主席：**

我說了讓3位議員提出問題後才請司長作答。

**吳亮星議員：**

好。

**梁耀忠議員：**

以我的理解，終審法院的判詞內說它已考慮了所有情況，包括籌委會報告書，只因這份文件在事後未能通過立法程序，故未被視為有效的看法，故我不明白政府現在所想確立的原意何來，從那裏你看到該原意是現在你所理解的一般？

**主席：**

我也想提出一條問題。修改《基本法》要經三分之二多數的立法會議員通過，請問政府若要求人大常委會解釋，是否完全屬於行政的運作，不需要任何立法會的程序？梁司長。

**律政司司長：**

多謝主席。我想先回答你最後一條問題。要求人大常委會解釋《基本法》是一個行政的程序，不需要立法會的參與。另外，局長會就立法原意這一點作答。我只想回應吳議員說的中英文版本的問題，但很抱歉，因溫法德法律專員已離開會議室，而這件案是由他處理的，但以我所知，當時是不存在這個困難的，但後來有很多人說中英文版本，可能中文版本更能清楚表達立法原意，這點我們以後會更小心，盡量提供資料，在解釋《基本法》時，看中英版本有否差異，若有的話，我們會盡量提供資料予法院考慮的。主席，我可否請保安局局長就籌委會報告的問題作答？

**主席：**

局長。

**保安局局長：**

至於如何判辨立法原意，我們不是只看1996年籌委會的意見，正如梁議員指出，1990年通過《基本法》，1996年的意見是否真正反映《基本法》的原意，很多人都會提出同樣疑問。請議員參閱政府文件第16段，我們是試圖交待如何判斷立法原意的，其實我們看有關文件，還要考慮例如內地居民，是否所有內地居民包括享有居留權的人士，都需要獲得批准，透過配額制度來港？我們要參考整個出入境管理制度數十年來的歷史，該歷史是自從成立中華人民共和國以來，60年代已存在配額制度，初時50名，80年代中英兩國商談聯合聲明時，大家的安排亦是有配額制度，內地人士來港是需要審批的，內地居民來往港澳的暫管辦法，1980年代國務院通過，說明實施配額制度是有助維持香港和澳門的繁榮和安定，這種種法律、慣常的制度都是反映兩國的原意。例如香港人在外地所生子女如何才可擁有居留權，你看80年代中國與英國的制度，中國都是要父或母是中國籍居民，其子女才可享有居留權，英國亦修改了國籍法，要父或母都有居留權，或者要定居才可享有居留權。凡此種種都反映立法原意，但我同意吳亮星議員的說法，將來我們再有訴訟時，不單中文的字眼要向法庭多些解釋，所有有關立法原意的文件、證據，我們一定要很詳細列明。

**主席：**

多謝梁愛詩司長、葉劉淑儀局長和她們的同事出席今天的會議。

現在我們要處理一些內部事務，剛才何俊仁議員提出議案，經過提議、和議，要求政府收回申請，陳方安生司長亦表明政府不會收回，亦經過一番辯論，我認為現在我們應該投票決定。贊成何俊仁議員提出要求政府收回申請的動議請舉手。

**委員會秘書：**

15票贊成。

**主席：**

有15位贊成。反對何俊仁議員所提動議的舉手。

**委員會秘書：**

26票反對。

**主席：**

有26位反對。棄權的請舉手。

結果是贊成的有15位，反對的有26位，本席宣布此議案不被通過。

# 立法會

立法會CB(2)2723/98-99號文件

檔號：CB2/H/5

## 立法會內務委員會 於1999年5月18日舉行的特別會議上 討論議程第II項的紀要

### 出席議員：

梁智鴻議員(內務委員會主席)  
楊 森議員(內務委員會副主席)  
丁午壽議員  
田北俊議員  
朱幼麟議員  
何世柱議員  
何秀蘭議員  
何承天議員  
何俊仁議員  
何敏嘉議員  
何鍾泰議員  
李永達議員  
李卓人議員  
李柱銘議員  
李家祥議員  
李啓明議員  
李華明議員  
呂明華議員  
吳亮星議員  
吳清輝議員  
吳靄儀議員  
周梁淑怡議員  
馬逢國議員  
涂謹申議員  
張文光議員  
張永森議員  
許長青議員  
陸恭蕙議員  
陳國強議員  
陳婉嫻議員  
陳智思議員  
陳榮燦議員  
陳鑑林議員  
梁劉柔芬議員  
梁耀忠議員

程介南議員  
單仲偕議員  
黃宏發議員  
黃宜弘議員  
黃容根議員  
曾鈺成議員  
楊孝華議員  
楊耀忠議員  
劉千石議員  
劉江華議員  
劉健儀議員  
劉漢銓議員  
劉慧卿議員  
蔡素玉議員  
鄭家富議員  
司徒華議員  
霍震霆議員  
羅致光議員  
譚耀宗議員  
馮志堅議員

**缺席議員：**

李國寶議員  
夏佳理議員  
劉皇發議員  
鄧兆棠議員

**列席秘書：**

內務委員會秘書  
林鄭寶玲女士

**列席職員：**

秘書長  
馮載祥先生

副秘書長  
羅錦生先生

法律顧問  
馬耀添先生

總主任(2)5  
羅榮樂先生

高級主任(2)8  
蘇美利小姐



## I. 日後跟進1 675 000名內地人士在香港特別行政區的居留權問題的做法

(討論上述議程的逐字紀錄本已隨1999年6月15日發出的立法會CB(2)2303/98-99號文件送交議員)

## II. 其他事項

秘書長告知議員，立法會主席已決定免卻保安局局長擬於1999年5月19日立法會會議上就行政長官決定提請解釋《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款第(三)項一事動議議案所需的預告。他補充，立法會主席亦決定免卻對該議案提出修正案的預告，但有關的修正案須最遲在1999年5月19日上午8時送達秘書處。

2. 涂謹申議員表示，立法會主席未有依循慣常做法，在決定免卻該議案的預告規定前先諮詢內務委員會，他對此感到遺憾。

3. 內務委員會主席表示，立法會主席有權在其認為適當時行使免卻預告規定的酌情權。內務委員會主席進一步表示，議員如對立法會主席的決定有任何疑問，可請求立法會主席予以澄清。

4. 李永達議員表示，應要求立法會主席就其免卻保安局局長動議議案的預告的決定作出解釋。

5. 涂謹申議員、劉慧卿議員、周梁淑怡議員及何俊仁議員建議，就該議案的修正案作出預告的限期應予延展，讓議員有多數小時的時間，可以考慮是否對該議案提出修正案。議員表示支持此建議。

6. 秘書長解釋，把修正案的預告限期定為1999年5月19日上午8時，是為讓立法會主席有時間考慮任何擬提出的修正案，以及安排在立法會會議於當日下午2時30分開始之前把有關的修正案送交議員。秘書長答允把議員的建議轉達立法會主席，供其考慮。

7. 梁耀忠議員詢問，立法會主席對於就該議案的修正案提出修正所需的預告有否訂立任何限期。秘書長答稱，立法會主席沒有對此訂定期限。

8. 李華明議員詢問有關該議案的發言時限，副秘書長回答時表示，一如《議事規則》第36(5)條所訂，議員發言不得超過15分鐘。

9. 司徒華議員表示，除了保安局局長的議案外，還有兩項議員議案安排在1999年5月19日立法會會議上進行辯論，包括他就"六四事件"提出的議案。他補充，由於何俊仁議員表示會撤回其原先編排在1999年5月26日辯論的有關"解釋《基本法》"的議案，他建議把其有關"六四事件"的議案辯論押後至1999年5月26日，利用原先編配予何議員的時段來進行該項辯論。

10. 助理秘書長3表示，政府的議案和何議員的議案在內容方面似乎涉及不同範疇。不過，他指出何議員的議案會否獲准提出，須由立法會主席決定。

11. 羅致光議員表示，雖然何議員的議案與政府的議案在措辭上並非完全一樣，但兩項議案的精神及實質內容均相同。他認為，議員在連續兩次立法會會議上先後就類似事宜進行兩項辯論，沒有甚麼意義。

12. 周梁淑怡議員表示，根據過往的做法，司徒華議員如自願撤回其議案，不應在編配辯論時段方面獲得任何優先待遇。楊孝華議員指出，劉江華議員較早前撤回其有關"加裝月台幕門"的議案，以便讓有關"譴責北約"的議案辯論可在1999年5月12日立法會會議上進行，亦未獲優先編配時段。
13. 曾鈺成議員表示，根據現行規則，議員無權把其辯論時段轉讓予另一名議員。
14. 司徒華議員表示，既然有些議員不支持其建議，他會按照議程在1999年5月19日立法會會議上動議其有關"六四事件"的議案辯論。
15. 楊耀忠議員詢問，1999年5月19日的立法會會議是否要到議程上所有事務已獲處理才會結束。內務委員會主席表示，此事由立法會主席決定。劉慧卿議員提議，內務委員會應就此事作出建議，供立法會主席考慮。張文光議員及單仲偕議員表示支持劉議員的提議。
16. 周梁淑怡議員建議，如到1999年5月19日晚上10時仍有大量事務尚待處理，立法會便應在翌日下午2時30分繼續舉行會議。陳鑑林議員建議，1999年5月19日立法會會議應在較後時間暫停，但不應遲於午夜12時。
17. 劉江華議員表示，如在1999年5月19日午夜12時左右已完成處理議程上大量事務，立法會便應繼續舉行會議，直至所有事務均獲處理為止。
18. 內務委員會主席提議向立法會主席建議，如在1999年5月19日午夜12時左右仍有大量事務尚待處理，立法會便應在翌日下午2時30分繼續舉行會議。議員表示贊同。
19. 涂謹申議員表示，關於保安局局長將於1999年5月19日立法會會議上動議的議案，部分議員仍有問題擬向政府當局提出。他提議在1999年5月19日上午8時30分召開內務委員會特別會議。議員表示贊同。

立法會秘書處  
1999年8月27日