

民主黨對行政長官任期釋法的意見

《基本法》的規定

- 一. 就行政長官中途缺位後，其繼任的新任行政長官任期應為上任行政長官的剩餘任期，抑或五年的問題，《基本法》早有訂明。《基本法》第五十三條規定：行政長官缺位時，應在六個月內依照《基本法》第四十五條的規定產生新的行政長官。而《基本法》第四十六條則規定香港特別行政區行政長官任期五年。（見附件一）
- 二. 特區政府一直以來的立場亦非常清楚明確。早於二〇〇一年特區制訂《行政長官選舉條例》時，特區政府在草案建議中，已訂明行政長官的任期為五年，可連任一次，以及中途出缺時，如何選出新的行政長官。當時，草案委員會亦有討論過其他地方的憲制安排，政府堅持《基本法》對任期已有規定，訂明五年一任，可連任一次。
- 三. 二〇〇一年，《行政長官選舉條例草案》獲立法會通過後，已按《基本法》第十七條的規定交全國人民代表大會常務委員會備案。人大常委亦沒有發回該法例，這足見當時中央亦認同特區政府的意見，不論是正常或中途出缺後產生的行政長官，其任期應是五年。

- 四. 二〇〇四年五月五日政制事務局局長在回答立法會議員提問時，他亦明確表示：「《基本法》訂明，行政長官的任期為五年。這規定適用於任何行政長官，不得有例外情況。鑒於上述原因，任何對《行政長官選舉條例》的修訂，以規定一個有別於五年的任期，均不符合《基本法》。」
- 五. 當時，政制事務局局長是在諮詢過律政司的法律意見後，才作出清晰的回覆。涉及行政長官任期這重要的憲制問題，若特區政府未經中央的首肯，怎會作出這斬釘截鐵的回應？
- 六. 現時，特區政府反過來說，確認繼任的新行政長官的任期是餘下任期而非《基本法》第四十六條訂明的五年，並不符合《基本法》。特區政府要求國務院提請全國人大代表常務委員會重新解釋《基本法》，亦會對特區的法治造成嚴重的創傷。

#### 「立法原意」

- 七. 律政司司長向公眾及立法會表明，在特區所採用的普通法制下，「行文清晰的條文應按其字面解釋」，故一直以來，特區政府認為在任何情況下，行政長官的任期為條文清楚訂明的五年。她是在與內地法律學者研究有關問題後，頓覺今是而昨非，認為七月十日選出來的行政長官的任期應為餘下任

期。她提出的論據，主要是她從《基本法》的早期擬稿和顯示草擬過程討論內容的文件，以及兩名曾參與起草《基本法》包括許崇德教授及廉希聖教授的記憶，尋獲《基本法》第五十三條的立法原意，應為餘下任期。

八. 然而，在普通法的原則下，律政司司長提出的所謂論據不單欠說服力，亦不會為法院所接納，更何況她並沒有將這方面最有力的證據，即起草委員會當時錄音紀錄提交出來。香港律師會與大律師公會均一致認為律政司司長提出的論據欠缺說服力。

九. 在八五至八九年間，民主黨前主席李柱銘亦曾參與起草《基本法》的工作，當時所有大小會議均曾錄音，故有些討論縱使未有白紙黑字的紀錄在案，但也有會議的錄音帶可以說明當年草委的看法。特區政府理應查證於當時的錄音紀錄，而中央政府亦應公開有關的錄音紀錄，向公眾明確交代當時的立法原意，這才是公正和負責任的做法。

十. 當時，可能出現三個情況：一，基本法起草委員會沒有討論過行政長官出缺後其繼任人的任期，或有討論過，但沒有結論；二，行政長官出缺後進行的行政長官選舉不是補選，行政長官的任期依法為五年；三，行政長官出缺後進行的行政

長官選舉是補選，新任行政長官的任期為原任行政長官的餘下任期。

十一. 《基本法》第五十三條訂明：「行政長官缺位時，應在六個月內依《基本法》第四十五條的規定產生新的行政長官」，就說明了《基本法》起草時確有討論過缺位的情況。如果立法原意是有「餘下任期」和「補選」的概念，條文必會為這些概念設定明確規定。但《基本法》最後沒有就缺位後選出的行政長官的任期另作規定，就等於當時已否決「餘下任期」和「補選」的概念。

十二. 《基本法》第四十五條是涵蓋各任行政長官的產生方法，包括最終由普選產生的行政長官。《基本法》第四十六條是適用於依《基本法》第四十五條產生的行政長官。《基本法》附件一並沒有規定二〇〇七年的行政長官是第三任，亦沒有規定二〇〇七年之前或之後，依據附件一或經修改的行政長官選舉方法選出的新任行政長官，會因選舉方法的不同而有不同的任期，或會因行政長官出缺的原因而有不同。

十三. 律政司司長提出有關選舉委員會的任期是五年，與行政長官的任期相同，就是不希望某一屆選委會可透過選出任期為五年的新行政長官而將其選擇行政長官的理念的影響力延後多

年。

- 十四. 事實上，現屆的選舉委員會將於二〇〇五年七月十三日屆滿，故本年七月十日選出的行政長官的任期已超過現屆選委會的任期。倘在這日期後出現另一次的行政長官出缺情況，特區政府必須按《基本法》及特區有關的選舉法例，成立下一屆選舉委員會，進行行政長官選舉，選出新任行政長官。二〇〇七年後，如果各任的行政長官產生方法由普選產生，根本不會出現選委會選擇行政長官的理念的影響力延後多年的問題。《基本法》第五十三條及第四十六條的條文是為設定一個穩定和長遠的憲制安排而訂定，應能適應各種情況，包括正常出缺和中途出缺的情況。
- 十五. 因此，就行政長官缺位時，其繼任人的任期根本就是毋庸置疑。根據當時的立法原意，繼任人的任期已很清晰地反映在《基本法》第四十六條之上，即任期為五年。

#### 政治權宜摧毀法治

- 十六. 特區政府不惜今日的我打倒昨日的我，突然以極為牽強的理由改變初衷，不是基於政治考慮又是甚麼呢？目前，中央政府硬要指「五」為「二」，看來只是政治權宜之計，原因可能

有二，一是因為對「未來行政長官」曾蔭權欠缺信心，希望用兩年作試用期或見習期，才決定是否繼續讓他續任行政長官；二是因為有幾位同樣覬覦行政長官職位的人士，中央訂下兩年任期之限，便可暫時安撫他們。

十七. 雖然全國人大代表常務委員會是擁有釋法的權力，但人大常委會亦應刻意地約制其行使釋法的權力。而在普通法制下，只有法院擁有解釋法例的權力，《基本法》亦賦予特區法院在審理案件時有釋法的權力。現時，特區已有市民就行政長官任期提出司法覆核，法院亦已表示會受理有關案件，在尊重特區享有獨立司法權、終審權及在審理個案時有釋法權的前提下，全國人大常委會應約制其釋法權力，先由特區司法機構處理有關案件。

十八. 然而，有社會人士已就新行政長官的任期為五年還是餘下任期的問題提出司法覆核，並已獲高等法院批准處理時，本來原告一方是希望法官可盡快排期聆訊，不想拖延，但特區政府的代表律師竟以「準備需時」為理由，要求遲些才進行聆訊。

十九. 由於人大常委會的釋法內容對特區法院具約束力，在人大釋法後，法院審理案件時就必須依循人大常委的解釋，而不能

從普通法的角度去理解條文。這是有違《基本法》第一百五十八條的立法原意，亦剝奪了原訴人獲得法院公平裁決的機會，以及全國人大常委會得知特區原訟及上訴法院的裁決理據的機會。

二十. 當人大常委會只為政治權宜而不惜貿然將《基本法》的法律條文解釋到跟字面完全相反或完全不同，而特區的法院亦只可以在「人大釋法」後，順應有關解釋而作出相同的解釋，特區又有甚麼法治？這不就是打擊特區的法治嗎？

二十一. 而在中央決定了新任行政長官任職為餘下任期後，並未即時由全國人大常務委員會進行解釋《基本法》，而是要假借特區政府之手，由特區政府先自行承認「錯誤理解」《基本法》，繼而向國務院提交報告，促使國務院提請全國人大常務委員會進行釋法。

二十二. 律政司司長今次竟接納內地法律學者「似是而非」的論據，由特區政府再次提出釋法的行為，真的令廣大市民對香港的法治進一步失去信心，因為應該維護香港法治的律政司司長，居然倒戈相向，與中央一起破壞《基本法》及普通法。

二十三. 主權回歸只有約八年，但「人大釋法」已出現兩次，第一次是特區政府就居港權而提出釋法；第二次是人大常委會就

行政長官及立法會的選舉安排主動作出釋法；今次很大可能會出現第三次，甚至可能有第四次或更多。香港賴以成功的法治不就這樣被摧毀了？

「任期釋法」破壞「一國兩制」

二十四. 就今次的釋法，特區政府除了罔顧特區普通法的法律原則，推翻《基本法》第四十六條對行政長官任期為五年的清楚規定之外，律政司司長認同特區必須跟隨「內地」的慣例，行政機關的首長出缺時的選舉只是補選，故補選選出的行政長官任期是原任行政長官任期的餘下部分的論據，亦令人難以信服及感到遺憾。

二十五. 《聯合聲明》與《基本法》均清楚訂明特區是沿用普通法制，《聯合聲明》的第三條及附件一列明了由國家所訂的對香港基本方針政策和具體說明，包括承諾特區不實行社會主義制度和政策；香港原有法律，即普通法，予以保留；保持原有資本主義制度和港人所擁有的自由及生活方式五十年不變。這就是鄧小平先生構思的「一國兩制」政策方針。

二十六. 《基本法》第十八條更清楚規定，全國性法律除列於《基



本法》附件三者外，不在香港特別行政區實施。換言之，國家在行使恢復主權時，就已許下承諾表明內地的法制並不適用於特區，今次為何例外呢？

二十七. 律政司司長在〈給香港的信中〉說：「我們應緊記：《基本法》是由實行大陸法的國家制度的，而我們的普通法制度也是可以演進的。」她的言下之意，明顯就是說特區的普通法制度應向大陸法的方向演進。

二十八. 中華人民共和國憲法的第七十九條、第八十三條及第八十四條，訂明了我們的國家主席和副主席是由全國人民代表大會選舉，每屆任期同全國人民代表大會每屆任期相同，以及缺位時的繼任和補選規定。基於一國兩制的原則，內地的政治及法治體制沒必要照般及適用於特區。《基本法》訂明特區行政長官最終由普選產生，行政長官任期五年，而特區立法會全體議員最終由普選產生，每屆任期四年，就說明了國家和特區的政治體制和相關的法規有所不同。（見附件二）

二十九. 如果今次內地的法制和慣例，可以「先是不言而喻，後是經人大釋法」而適用於特區，而不用依據《基本法》第十八條的規定在附件中列明，我們可以想像將來會有更多內地的社會制度（法律制度）和慣例會被引進特區之內。

三十. 當《基本法》第十八條的規定等於空談，《基本法》保障特區居民的基本權利和義務，包括保障在法律面前一律平等；享有選舉權和被選舉權；享有言論、新聞、出版、結社、集會、遊行、示威、組織和參加工會、罷工的權利和自由等等，不就等於全打開了個缺口嗎？當內地的相關制度和慣例可不透過《基本法》第十八條的規定而適用於特區？那《基本法》與「一國兩制」是否仍然存在呢？港人還有甚麼權益不會被侵害呢？

三十一. 今次的「釋法」只會再三破壞《聯合聲明》和《基本法》內的承諾，以及令國家失信於世界。

「任期釋法」引出更多任期問題

三十二. 按《基本法》的原來規定，依《基本法》第四十五條產生的行政長官，依《基本法》第四十六條的規定，五年一任，可連任一次，既符合《基本法》，亦不會對憲制安排產生問題。

三十三. 由「五年一任」改為「餘下任期」，隨即引出「餘下任期」是否也算一屆呢？如果中央認為今次兩年任期也應當成「一屆」的話，那今次繼任的行政長官就只可再連任一次，即無形中把繼任人可當行政長官的年期大幅縮短。日後，如有行

政長官在任期剩下七個月時才因健康理由辭職，在六個月內選出的新任行政長官的任期可能只有一、兩個月，即是再度連任一次，其任期也較正常的「五加五」短了差不多五年，這對繼任人本人及香港社會都是不公平。

三十四. 若中央認為「餘下任期」不當作為「一屆」的話，同樣存在問題。如果有行政長官在獲委任後僅一個月便因健康理由請辭，選出來的繼任人先續任原任行政長官的任期，而他亦可參選其後兩屆行政長官的選舉，若他勝出，他將可出任行政長官接近十五年之多，這同樣是一個不公平的安排。

三十五. 政協港澳台僑委員會副主任俞曉松曾表示，繼任人的任期需視乎原任行政長官的辭職原因，若他以健康理由辭職，新選出的行政長官只補充原任行政長官餘下的任期；若以其他因素辭職，繼任人的任期就是五年。<sup>1</sup>

三十六. 清華大學法學院副院長王振民曾表示，若繼任人的任期不超過原任行政長官的任期的一半，便不算一屆，新任行政長官可續任兩屆，即長達十二年。後來，他又撰文修正立場，指一人不可當行政長官多過十年。<sup>2</sup>由此看來，內地「法律專家」口中不容置喙、理據充分的看法，其實並非真的如此清

---

<sup>1</sup> 見 2005 年 3 月 12 日 明報。

<sup>2</sup> 見 2005 年 4 月 10 日 明報。

晰，而他們自己的立場亦會隨着內地政治氣候而不住的「調整」。

三十七. 特區政府於二〇〇五年四月六日，在向立法會提出修訂《行政長官選舉條例》後，政府官員仍未能就「餘下任期」是否算作一屆而回答議員及公眾的疑問。政制事務局局長只多番重申修訂草案只處理「餘下任期」的問題，而「連任」問題則有待將來處理。特區政府聲稱不能在選舉前對行政長官的任期作清晰的界定是不公道，難道未能在選舉前對行政長官可連任多少次作出清晰的界定又可算是公道嗎？難道特區政府又打算就「連任」的問題，稍後才再次要求人大釋法嗎？

三十八. 由此可見，本來《基本法》內對接任的憲制安排早有清晰規定，但爲了要遷就政治權宜而扭曲法律，就很容易衍生出很多其他越來越多不穩定的問題。

穩妥的做法

三十九. 香港社會就「行政長官任期爭拗」已到達白熱化階段，民主派與香港法律界均認爲新行政長官的任期應按《基本法》

的清晰規定而訂為五年，故根本不需要釋法。最理想是，全國人大代表常務委員會不進行釋法，或只是按本子辦事，重申明確澄清任期應為五年之說。

四十. 若中央決定現時有需要作補充和修改，重新加入「餘下任期」和「補選」的概念，中央理應透過修改《基本法》來釐清所有有關問題，包括超過一半任期算作一屆，少過一半任期則不當作一屆。

四十一. 根據《基本法》第一百五十九條：「《基本法》的修改權屬於全國人民代表大會。《基本法》的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特區行政區。」

四十二. 根據國家《憲法》第六十一條：「如果全國人民代表大會常務委員會認為必要……可以臨時召集全國人民代表大會會議」。現在離七月十日還有三個月時間，應該有足夠時間完成修改《基本法》的所需程序，所以時間應該不成問題。

四十三. 外國投資者對香港的信心，最重要的一環是建基於法治制度之上，如今，特區的法治一次又一次的被肆意侵蝕，法治的完整性受到破壞，動搖了外國投資者對香港的信心。

四十四. 民主黨重申，反對「任期釋法」並非基於兩年或五年較為理想，而是在現時《基本法》已有明確規定任期為五年的情

況下，如要改爲剩餘任期，就必須先經合法程序修改《基本法》。民主黨懇切請求全國人民代表常務委員會懸崖勒馬，三思而不「行」釋法，將原先的五年任期扭曲爲餘下任期，否則只會嚴重損害特區的法治基石，亦破壞「一國兩制」的落實。

## 與行政長官任期及產生方法有關的基本法條文

基本法

第四章 政治體制

第一節 行政長官

### 第五十三條

香港特別行政區行政長官短期不能履行職務時，由政務司長、財政司長、律政司長依次臨時代理其職務。

行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。行政長官缺位期間的職務代理，依照上款規定辦理。

### 第四十五條

香港特別行政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。

行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至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的目標。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。

### 第四十六條

香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。

## 《基本法》附件一：香港特別行政區行政長官的產生辦法

一、行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。

二、選舉委員會委員共 800 人，由下列各界人士組成：

工商、金融界	200 人
專業界	200 人
勞工、社會服務、宗教等界	200 人
立法會議員、區域性組織代表、 香港地區全國人大代表、 香港地區全國政協委員的代表	200 人

選舉委員會每屆任期五年。

三、各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員的名額，由香港特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定。

各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委員會委員。

選舉委員以個人身份投票。

四、不少於一百名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。

五、選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定。

六、第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。

七、二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。



## 與國家主席任期及產生方法有關的中國憲法條文

中華人民共和國憲法

(2004年3月14日經第十屆全國人民代表大會第二次會議上修正後之憲法)

第三章 國家機構

第二節 中華人民共和國主席

### 第七十九條

中華人民共和國主席、副主席由全國人民代表大會選舉。

有選舉權和被選舉權的年滿四十五周歲的中華人民共和國公民可以被選為中華人民共和國主席、副主席。

中華人民共和國主席、副主席每屆任期同全國人民代表大會每屆任期相同，連續任職不得超過兩屆。

### 第八十三條

中華人民共和國主席、副主席行使職權到下屆全國人民代表大會選出的主席、副主席就職為止。

### 第八十四條

中華人民共和國主席缺位的時候，由副主席繼任主席的職位。

中華人民共和國副主席缺位的時候，由全國人民代表大會補選。

中華人民共和國主席、副主席都缺位的時候，由全國人民代表大會補選；在補選以前，由全國人民代表大會常務委員會委員長暫時代理主席職位。