

律政司司長就行政長官任期發表的聲明

(2005年3月12日)

行政長官一旦請辭會有何影響，近日在社會上掀起討論。其中一個引起頗多議論的問題，是按《基本法》第五十三條規定選舉產生的新的行政長官的任期，應該是五年抑或是到2007年6月30日為止。我在此闡述香港特區政府在這個問題上的立場。

特區政府的原有觀點

2. 特區政府於2001年提交《行政長官選舉條例草案》之時，認為填補半途出缺職位的新的行政長官的任期，應為重新起計的五年，因為《基本法》第四十六條明文規定“香港特別行政區行政長官任期五年”。特區政府當時應用了普通法中的法例解釋原則，認為一般而言行文清晰的條文應按其字面解釋。在《行政長官選舉條例草案》獲立法會通過制定為《行政長官選舉條例》之後一段時期，特區政府一直持同一觀點。特區政府亦曾於2004年5月在回應立法會質詢時，以書面形式申明此立場。《行政長官選舉條例》第3條現規定行政長官的任期為五年，而沒有說明倘若行政長官中途離任，補缺的行政長官的任期是否仍為五年。

內地方面的法律意見

3. 近日多位內地法律專家發表意見，指出在行政長官中途離任的情況下，接任特首的任期應為原任特首的任期的餘下部分。然而，不少本地法律界人士持不同意見。鑒於意見紛紜，我奉行政長官指示，近日與內地的法律專家交換意見，並獲提供若干有關資料，亦有在這個問題上徵詢了當年參與《基本法》起草工作的前基本法草委許崇德教授及內地憲法學權威廉

希聖教授的意見。毋庸贅述，本地法律界人士在這個問題上的觀點，我當然亦有詳加考慮。在討論過程中，我亦解釋了特區政府如何從香港現行案例所載列的法律詮釋原則出發，認為經選舉產生的特首的任期在任何情況下均應該是五年。

4. 綜觀內地方面的法律意見，是甚為一致地指出《基本法》有關條文的立法原意，是補選產生的特首的任期應為原任特首任期的餘下部分。《基本法》作為全國性法律，是在內地體制及法律解釋原則的基礎上獲全國人大通過的。

法理探討

5. 國家主席、國家副主席、全國人大、國務院、全國政協等國家機構重要職位的每屆任期，均為五年，在任期中如有職位出缺，補缺者的任期均為原任者任期的餘下部分。內地專家認為，人大通過《基本法》時，亦是按同一原則理解第四十六條中行政長官任期的規定，無需以條文作特定闡述。

6. 我們亦重新深入審視了《基本法》中行政長官選舉制度的設計原意。在達致普選的最終目標前，行政長官的選舉機制是由一個具有廣泛代表性的選舉委員會，選出行政長官。

7. 選委會並非單為一次選舉而組成並於選舉過後解散，而是一個任期為五年的常設委員會，其原來設計任期與特首相同，便是為了處理可能出現的補選。在實踐上，選委會任期與行政長官任期當然不會完全重疊，然而立法時的原意不應因此偏廢。

8. 選委會委員來自不同界別，他們本著某套選擇特首的理念就任，並向所屬界別負責。如他們在補選中選出的特首的任期從新起計，便可能出現某一屆選委會可透過選出任期為五年的特首，將其選擇特首的理念的影響力延後多年的情況，從而過度壓縮了下一屆任期的選委會委員體現其所屬界別的意志的空

間。若指這確是選委會制度的設計本意，便頗足成疑。相反，選舉委員會體制顯示《基本法》第五十三條的本意是，補選產生的特首的任期並非重新起計。

9. 中途離任的特首與補選產生的特首可視作為同一任內的前後接續時期的特首，這項理解並不抵觸《基本法》第四十六條。第四十六條原文為“香港特別行政區行政長官任期五年”，是指正常任期屆滿情況而非中途補缺的特首的任期，而《基本法》第五十三條第二款沒有直接與第四十六條掛鉤。

10. 根據《基本法》起草委員會檔案資料顯示，在1987年12月12日第六次草委全體會議上審議的第五十三條擬稿，第二款行文為“行政長官缺位時，應在六個月內選出新的行政長官”。討論過程中，有草委提出根據該條規定所產生的行政長官是否算一屆應有法律規定。

11. 這項意見獲採納，因此在1988年4月28日第七次全體委員會議上通過的《基本法徵求意見稿》，有關行文為“新的一屆行政長官”。及後於1989年1月14日草委第八次全體會議席上，“一屆”兩字被刪去，行文恢復為“新的行政長官”。由此可見，基本法起草委員會清楚理解“新的一屆行政長官”與“新的行政長官”兩組字眼的不同法律效力，並且是在這項理解的基礎上棄用“一屆”兩字，其本意顯然是補選產生的特首並非新一屆特首。

12. 此一觀點亦在人大常委會去年4月26日就2007年行政長官選舉及2008年立法會選舉就《基本法》解釋作出的決定的行文獲得印證，有關決定第一段開頭為「2007年香港特別行政區第三任行政長官的選舉……」。人大常委會既認定於2007年舉行的才是第三任特首選舉，之前可能會進行的特首選舉，其性質只會是填補第二任特首任內出現的空缺的補選，而不是第三任特首選舉。這一點無疑亦間接佐證了人大常委對特首任期的理解。

特區政府的現時立場

13. 經過詳細研究及審慎考慮後，特區政府修正了對《基本法》中關於行政長官任期的條文的理解，認同補選產生的行政長官的任期並非五年，而是原任行政長官的任期的餘下部分。

14. 特區政府正考慮向立法會提交條例草案，修改《行政長官選舉條例》，加入補充性條文，針對行政長官任期未滿而中途職位出缺的情況，就補選產生的行政長官的任期作出更準確反映《基本法》立法原意的具體化規定。條例草案如獲立法會通過，將會依照《基本法》報人大常委備案。此項安排將會令補選產生的行政長官的任期具有堅實的法律基礎。

結語

15. 一國兩制是史無前例的創舉，奉行普通法百多年的香港回歸奉行大陸法的祖國，在不同歷史文化背景下發展起來的兩套法律思想體系必然有需要磨合之處。與世界各地源遠流長的憲法相比，《基本法》作為特區的憲制性法規，其時日尚淺，其中有待探索的法理自是不在少數。而《基本法》作為在一國前提下的兩制融合介面，內地機關及法律界與香港機關及法律界偶爾對其中條文出現不同理解，在所難免，但在維護香港安定繁榮的大前提下，沒有不能通過互諒互讓、坦誠溝通而調解的矛盾。

16. 這個問題之前未被充分探究，實屬不幸。由於這個問題涉及中央的任命權力，特區政府實應從詳考慮中央對如何填補中途出缺的職位所持的見解。不懈的溝通對話，是盡量建立兩地法律工作者對實踐《基本法》的共同認知的善策，這亦會是特區政府今後的努力方向。

17. 我們眼前的要務，是將精力集中於落實經過釐清的《基本

法》條文，為行政長官補選的妥善進行及循序漸進的政制發展貢獻力量，維護安定團結，把握當前重踏升軌的發展機遇。