

《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》委員會

跟進 2005 年 4 月 21 日舉行的會議

(a) 如果在行政長官任期屆滿前的 6 個月內出現缺位的情況。

1. 法案委員會秘書 2005 年 4 月 22 日的信件提及政府 2005 年 4 月 20 日的信件。政府信件第 12 段列出《基本法》關於行政長官缺位時，在一定時限內安排選舉的相關條文。書面答覆的第 13 段指出，如果在行政長官任期屆滿前的六個月內出現缺位的話，政府屆時應已安排進行下一任行政長官選舉，以期在任期屆滿前，產生新一任的行政長官供中央任命。
2. 當出現法案委員會秘書 2005 年 4 月 22 日信件所描述的情況，政府會按照《基本法》、《行政長官選舉條例》及其他相關法例處理。

(b) 因“任期的餘下部分”這概念而對《行政長官選舉條例》提出相應修訂的需要。

3. 在 2005 年 4 月 21 日法案委員會會議上，有些議員詢問需否因應《條例草案》的建議，對《行政長官選舉條例》的其他條文進行相應修訂。

4. 《條例草案》的範圍是規定填補非因任期屆滿而出缺的行政長官職位的行政長官的任期，於上述任期屆滿時終結。一般而言，相應修訂是為確保新的法律條文與現有法律條文在法律上的一致性。就《條例草案》而言，我們認為無須作出相應修訂，因為《條例草案》的條文與《行政長官選舉條例》及其他法例的條文在法律上並沒有不一致。
- (c) 如行政長官職位在5年正常任期屆滿之前例如200天前出缺，以及按《行政長官選舉條例》第39條提出法律質疑的相關問題。
5. 當出現信件所描述的情況，政府會按照《基本法》、《行政長官選舉條例》及其他有關法例規定舉行選舉。我們認為該情況並非異常，亦不產生法律上不一致性的問題。
6. 至於《行政長官選舉條例》第39條，倘有人士提出法律質疑，當由法庭決定是否批予有關程序的許可（如須作出許可申請）、及決定完成所有相關的法律程序所須的時間。
- (d) 現屆選舉委員會的任期可否予以延長。
7. 《基本法》附件一規定“選舉委員會每屆任期五年”。《行政長官選舉條例》第9條亦規定“選舉委員會的任期為5年，由其組成的日期起計”。

8. 現屆選舉委員會在 2000 年 7 月 14 日組成，任期至 2005 年 7 月 13 日結束。
9. 倘若在 2007 年 7 月 1 日前出現另一次行政長官職位出缺，特區政府會按照《基本法》及《行政長官選舉條例》處理。
- (e) 行政長官職位若於 2007 年 7 月 1 日之前(例如 6 至 7 個月前)出缺的情況，及對相關事宜的回應。
10. 我們認同《條例草案》範圍以外的一些課題，例如有關行政長官可連任一次的規定，可能需要處理。中央是知悉此等課題的。我們會小心詳細研究這些課題。在研究過程中，我們會按適當情況收集內地及香港法律專家的意見，並聽取公眾的意見。
- (f) 政府對 Mark Elliot 及 Christopher Forsyth 在 *Asia Pacific Law Review* (2000 年)第 53 期發表題為“Rule of Law in Hong Kong: Immigrant Children, the Court of Final Appeal and the Standing Committee of the National People’s Congress”的文章的評論。
11. 詳細的評論見於附件(只有英文版)。扼要地說，該篇文章的作者似乎認為人大常委會只能夠在香港特區法律程序的過程中作出解釋，而政府則認為根據終審法院在劉港榕及莊豐源兩案中的裁決，這個看法必須被否定。(須留意該篇文章是在終審法院對這兩宗案件作出裁決之前寫成的。)特別須予注意的是，人大常委會的解釋可觸及《基本

法》每一條條文，而不是局限於《基本法》第一百五十八條第三款所提述的“特別條款”(即《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)。除了《基本法》第一百五十八條第三款所訂明的情況外，人大常委會可在香港特區法律程序的過程以外的情況作出解釋。再者，憑藉《基本法》第四十三條及第四十八條第(二)項所賦予行政長官憲制上的職權，行政長官如認為為了有效地實施《基本法》而有需要提請人大常委會對《基本法》的有關條款作出解釋，則行政長官可合法地向國務院提交報告並建議提請人大常委會對有關條款作出解釋。

政府對 Elliott 及 Forsyth “ 香港的法治：外來兒童、
終審法院及全國人大常務委員會 ” 一文
(見 2000 年《亞太法律評論》第 53-75 頁)的意見
(譯本)

作者的論點

該文的主要論點見於文章第 IIIB 部(第 65-67 頁)，現概述如下：

- (a) “ 顯而易見，有關憲制架構已安排全國人大常務委員會（人大常委會）的解釋成為法院審理案件過程中的組成部分，而沒有任何跡象顯示《基本法》賦權香港特區政府可透過尋求對《基本法》再度解釋以推翻法院對某一條文的理解。 ”。
- (b) “ 假如指《基本法》隱含並無限制的尋求再度釋法的權力，便形同提供了捷徑，可繞過《基本法》第一百五十九條對提出修改提案而設的各項程序。 ”。
- (c) “ 倘若但凡香港特區政府(而非法院)尋求對《基本法》作出解釋時，人大常委會便具有獨立且不受任何約束的解釋《基本法》的權力，便會令《基本法》第一百五十八條第三款就人大常委會的解釋權力而施加的限制(即“ 在此之前作出的判決不受人大常委會根據《基本法》第一百五十八條作出的解釋影響 ”)形同虛設。 ”。

政府的意見

2. 上述這些論點抵觸終審法院後來在《入境事務處處長對莊豐源》[1999]3HKLRD778 一案中的裁決，必須予以否定。正如兩位作者於第 66 頁中所言，在撰寫該文期間，《莊豐源》一案仍待終審法院審理。

終審法院在《劉港榕》一案中對人大常委會的解釋權所作的闡釋

3. 終審法院在《劉港榕對入境處處長》一案中，詳細考慮了人大常委會根據《基本法》第一百五十八條所具有的解釋權的問題。根據終審法院的意見(見 798 頁 B 至 800 頁 B)，人大常委會具有解釋《基本法》的一般權力。該權力源自《中華人民共和國憲法》第六十七條第四款。根據該條規定，人大常委會有權解釋中華人民共和國的法律，包括屬全國性法律的《基本法》。這項權力條文也載入了《基本法》第一百五十八條第一款。《基本法》第一百五十八條第一款所賦予的解釋權是一般性的，是沒有任何限制的。《基本法》第一百五十八條第二款及第一百五十八條第三款並沒有就該項權力施加任何規限或限制。該項權力並不局限於解釋“特別條款”(即是指《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)。《基本法》第一百五十八條第二款給予特區法院的權限來自屬於人大常委會的一般性解釋權。《基本法》第一百五十八條第三款也援引了該項權力，但規定就特別條款而言，終審法院須請人大常委會作出解釋，從而限制終審法院的權力。

4. 終審法院非常任法官梅師賢對此項《基本法》規定的對解釋權的憲制安排，也有如下評論：

“與其他憲制上分權的情況一樣，地區法院與中華人民共和國的機關必須有所聯繫。在全國奉行普通法制度的國家，通常是在地區的法院與全國性的憲法法院或全國最高法院之間建立這樣的聯繫。但在這裏，我們不但有兩個不同的制度，而且還有兩個不同的法律制度。在“一國兩制”的前提下，《基本法》第一百五十八條提供了截然不同的聯繫方式。第一百五十八條體現《中華人民共和國憲法》第六十七條第四款的規定，將《基本法》的一般性解釋權歸屬人大常委會，而非最高人民法院或全國性法院。

一般性解釋權既屬於人大常委會，人大常委會也就可以授權特區法院“在審理案件時”對《基本法》關於特區自治範圍內的條款“自行”解釋。其中“自行”一詞明顯有別於第一百五十八條第三款要求終審法院必須就首席法官稱為“特別條款”提請人大常委會作出解釋的硬性規定。

我們不能忽略“在審理案件時”一詞的重要性。在普通法的領域中，這些字句是多餘的。解釋法律(即使是憲法)是法院的事，是在審理案件時作出的。然而，在中華人民共和國，根據《憲法》第六十七條第四款，人大常委會在行使其他職權以外，也行使“解釋法律”的權力，因為《中華人民共和國憲法》並無訂下與普通法的三權分立原則相同或相類的分權原則，《中華人民共和國憲法》第五十七條規定全國人民代表大會是最高國家權力機關，而它的常設機關是人大常委會。

人大常委會解釋法律的權力必然會在審理案件以外的情況下不時行使。因此，“在審理案件時”一語表明特區法院享有的解釋權是以此為前提的，有別於人大常委會根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四款及《基本法》第一百五十八條第一款享有的一般而常置的解釋權。

一般律師可能對這個結論感到奇怪，但我認為，鑑於《基本法》的背景，以及《基本法》作為中華人民共和國制定的全國性法律體系一部分而又是特區憲法的特點，從此等角度考慮第一百五十八條的文句及結構，便不得不作出這個結論。”。(表示強調的粗體字格式由本文作者所加)

終審法院在《莊豐源》一案中的進一步解釋

5. 終審法院其後在《入境事務處處長對莊豐源》一案 [2001] HKLRD 533 的裁決(第 545 頁 A-G)中，進一步說明人大常委會的解釋對特區法院的約束力及在“一國兩制”原則下該等解釋的性質：

“若人大常委會依據中國《憲法》第六十七條第四款及《基本法》第一百五十八條所授的權力對《基本法》作出解釋，香港法院便有責任依循。本院在《劉港榕》一案亦作如此裁定，並表示人大常委會根據第一百五十八條第一款的規定對《基本法》作出解釋的權力是源自中國《憲法》，而這項權力是“全面而不受限制的”(第 323 頁 B)。尤其是，人大常委會這項權力的適用範圍遍及《基本法》的每一項條款，而並非限於第一百五十八條第三款所提述的特別條款。

人大常委會解釋《基本法》的權力源自中國憲法及《基本法》。在解釋《基本法》時，人大常委會是根據一套與香港不同的制度而運作的。正如有人指出，根據內地的制度，人大常委會的立法解釋可對法律作出澄清或補充。當人大常委會對《基本法》的條款作出解釋時，不論解釋是根據第一百五十八條第一款(關乎《基本法》的所有條款)抑或根據第一百五十八條第三款(關乎《基本法》的“特別條款”)作出的，香港的法院都應以該解釋為準；可見人大常委會解釋《基本法》的權力在特區內是受到充分的承認及尊重的。這也是《基本法》落實“一國兩制”的結果(《劉港榕》一案中法院也是如此裁定)。一國之中兩制並存，但人大常委會根據另外一制作出符合第一百五十八條的解釋對特區是有約束力的，並且也是特區的制度的一部分。”。(表示強調的粗體字格式由本文作者所加)

根據《基本法》第四十三條及《基本法》第四十八條第(二)項行政長官在憲法下的職權

6. 《基本法》第四十三條規定行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。他對中央人民政府和香港特別行政區負責。《基本法》第四十八條第(二)項規定行政長官須行使職權，負責執行《基本法》和依照《基本法》適用於香港特別行政區的其他法律。由於憲法賦予行政長官此等職權，若行政長官認為為有效執行《基本法》，須由人大常委會解釋《基本法》，行政長官向國務院提交報告，建議提請人大常委會就《基本法》相關條文作出解釋，是合法合憲的做法。

7. 在 1999 年 6 月 26 日的人大常委會的解釋的序言中，提及國務院關於提請人大常委會解釋《基本法》有關條文的議案，是應行政長官根據《基本法》第四十三條及第四十八條第(二)項的規定提交的報告提出的。這顯示行政長官在《基本法》的該等條文下的提請人大常委會釋法的權力及職能，是獲人大常委會認可的。

8. 鑑於上述的法院案例，兩位作者指既然《基本法》第一百五十八條第三款明文規定應由法院提請人大常委會釋法，從而認為由法院提請釋法是唯一合法的途徑此一論點，是不能成立的。

9. 《基本法》第一百五十八條第三款關於法院作出提請的條文，必須與上下文意一併理解。《基本法》第一百五十八條第一款規定《基本法》的解釋權屬於人大常委會。《基本法》第一百五十八條第二款規定人大常委會授權特區法院在審理案件時對《基本法》關於特區自治範圍內的條款自行解釋。《基本法》第一百五十八條第三款授權特區法院在審理案件時對《基本法》的其他條款作出解釋，但第一百五十八條第三款同時規定，在若干情況下特區法院有責任請人大常委會對該等條款作出解釋。

10. 因此，這條關於法院提請人大常委會作出解釋的明文條款，明顯地限制了特區法院解釋《基本法》的權力。終審法院在《劉港榕》一案(見上)中的以下評論(見第 799 頁 C-D)足以支持這觀點 —

“ 因此，毫無疑問，第一百五十八條第三款並無規限第一百五十八條第一款中人大常委會的一般權力。第一百五十八條第三款對法院的權力作出限制，規定在指明的情況下法院須就範圍之外的條款提請人大常委會釋法。 ”。

11. 特區行政長官並沒有類似解釋《基本法》的權力，而《基本法》也沒有向行政長官施加類似的提請人大常委會釋法的責任。另一方面，《基本法》第四十三條及第四十八條第(二)項賦予行政長官的權力，也沒有在這方面受任何明文條款的限制。

結論

12. 總括而言，看來兩位作者認為人大常委會只能夠在香港特區司法程序的過程中作出解釋，但根據終審法院在《劉港榕》及《莊豐源》兩案的判決，這個看法必須被否定。須指出的是，人大常委會的解釋權可觸及《基本法》每一條條文，而不是局限於《基本法》第一百五十八條第三款所提述的“範圍之外的條款”。除《基本法》第一百五十八條第三款所訂明的情況外，人大常委會可在香港特區司法程序的過程以外的情況下作出解釋。再者，憑藉《基本法》第四十三條及第四十八條第(二)項所賦予行政長官憲制上的職權，行政長官如認為為了有效實施《基本法》而有需要提請人大常委會對《基本法》的有關條款作出解釋，則行政長可合法地向國務院提交報告並建議提請人大常委會對有關條款作出解釋。