

糾司法解釋之誤 樹立法解釋之風

宋小莊 法學博士

眾所周知，香港特區的「雙非」問題源自2001年的「莊豐源案」的終審判決。該判決的失誤的關鍵又在於不承認1999年6月26日全國人大常委會釋法所確認的基本法有關條文的立法原意對該案的法律效力。可能很多人不明白，香港基本法的解釋權既然屬於全國人大常委會，而香港法院解釋基本法的權力又來自全國人大常委會的授權，為什麼被授權者卻不尊重授權者的釋法呢？其實，這正是香港是一本難懂的書的關鍵所在。本文只能從法理上分析當年終審庭的主要失誤的若干方面。



一、以為香港特區實行「三權分立」的體制。判詞說：「在三權分立的普通法制度下，法例一經制定，解釋法律便屬法院的事務，解釋《基本法》亦然。」對香港特區不實行「三權分立」，鄧小平在二十多年前已經說過，此不贅述。在此要強調，「三權分立」中的分權概念與基本法的授權安排是不同的。以實行聯邦制的美國為例，憲法把解釋權分給法院，法院就享有解釋權了，其他機構就不再享有解釋權。但香港基本法卻只是授權，不等於也不能視為分權。更不是表示將一部分解釋權分給法院後，全國人大常委會對這一部分條文（如第158條第2款所說的自治範圍內的

條文）就不能解釋。即使「雙非」案所涉的基本法第24條第2款第（1）項是高度自治範圍內的條款（筆者不認為是如此），全國人大常委會仍然有最終的解釋權。如果不糾正終審庭的這種誤解或錯誤認識，即使全國人大常委會再次釋法，終審庭也完全可能不認賬。只有終審庭真心誠意改變態度，才能解決問題。

二、以為全國人大常委會確認的籌委會的意見只是沒有約束力的「外來資料」。1999年全國人大常委會的釋法說：「本釋法所闡明的立法原意以及香港基本法第24條第2款其他各項的立法原意，已體現在1996年8月10日籌委會通過的《關於實施香港基本法第24條第2款的意見》中。」可惜，終審庭卻認為籌委會的意見是「外來資料」，還強求「與解釋《基本法》相關的外來資料是制定前資料，即制定《基本法》之前或同期存在的資料。」終審庭的失誤在於：（一）誤稱籌委會的意見是外來資料，而漠視了該意見經全國人大常委會確認後已成為基本法有關條文的立法原意的事實，把全國人大常委會確認的立法

原意視為外來資料是對確認者的藐視。（二）誤認有關外來資料只能在制定期間存在，而忽略了基本法在制定後七年才生效，在生效前的有關資料也可以作為歷史解釋的依據。（三）誤指立法原意只能在法律制定之前存在，而忘記了立法原意不僅可以指法律制定的狀況，而且可以指法律制定的目的。如終審庭連立法原意的含義也搞不清楚，如何能夠妥當地解釋基本法。

否定立法原意導致錯判

三、以為文字含義清晰就只能用文字解釋，可能否定立法原意。判詞說，「法院的工作並不是確定立法者的原意，法院的職責是要確定所用的字句的原意，並使這些字句所表達的立法原意得以落實。」還說，「斷定文字的含義清晰，則外來資料，不論其性質，也不論其屬制定前或制定後資料，均不能對解釋產生影響。」「一旦斷定文字本字句含義清晰後，便須落實這些字句的清晰含義。」如此說來，終審庭是要把基本法當作提貨單，完全不考

慮立法目的，把「一國兩制」庸俗化。怪不得基本法第47條要求「行政長官就任時應向香港特區終審法院首席法官申報財產，記錄在案」，由於不考慮立法目的，從文字上就不能正確理解「就任時」的意思了，結果就不執行了。

四、以為雙方當事人都接納，法庭就可以了事。終審庭的判詞多次提到雙方當事人的取態。作為原告（案中答辯人）當然以不接納立法原意較為有利，但入境處作為被告（案中上訴人）則以接納立法原意較為有利。但奇怪的是，入境處卻偏偏要站在「答辯人」一邊。判詞說：「處長接納，常委會並沒有就第24條第2款第（1）項作出對香港法院具有約束力的解釋。」「處長並沒有主張香港法院在解釋基本法時，應引用內地制度的原則。」其實基本法的解釋制度是新型的制度，既不是內地原有的制度，也不是香港原有的制度，把基本法確認的立法解釋與司法解釋並存的制度視為內地制度而不是基本法的制度是終審庭的過錯，然而直轄於中央政府特區政府卻應聲附和，實在難以理解。

五、以為全國人大常委會釋法也要受普通法的約束，也要受終審庭的限制。終審庭在判詞中並不敢挑戰全國人大常委會的「引述式」的解釋方法，而是訴諸雙方當事人之口挑剔。判詞說，「與訟雙方的共同立場是香港法院在行使其獲授予的解釋權時，必須引用普通法，這是符合《基本

法》中有關普通法在香港特區延續的規定。」這種說法似是而非。普通法在香港特區得以延續不假，但不意味著終審庭可以對全國人大常委會的釋法按照普通法的再釋法或再裁定。這與終審庭曾經承諾的「不能質疑全國人大常委會的決定」的立場背道而馳，也與終審庭執著於文意解釋的表達前言不對後語。

必須樹立人大常委會的權威

除終審庭有誤解外，一般人對全國人大常委會當年的釋法的標題也有誤解。有人就質疑說，1999年全國人大常委會釋法的標題是「全國人大常委會關於香港基本法第22條第4款和第24條第2款第（3）項的解釋」，該標題只提到第（3）項，沒有提到「莊豐源案」所涉的（1）項，所以不能算是作了解釋。對此，香港法律界好像沒有動靜，因為普通法從不認為「標題」和「旁注」可以用以解釋法律的文本。因此，以「標題」來限制內容也是錯誤的理解方法。

筆者不厭其煩說明終審庭理解全國人大常委會釋法的種種誤區，是想說明樹立全國人大常委會的權威比樹立終審庭的權威更為重要。如授權者的釋法還可以由被授權者再釋法或再限制或再裁定，就將意味著基本法的解釋權屬於終審庭，而不是全國人大常委會了。這樣是抵觸香港基本法第158條第1款的規定的。

完善土地規劃 加快推地建屋

曾淵滄博士

完善乘車優惠細節

陳振聲 亞太國際關係學會會員

很明顯地，房屋政策將是候任特首梁振英上任後最重要的政策，因此，未上任前，他已到處尋找可以建屋的土地，日前他到東涌，發現東涌有空置的土地，這包括官地與私地。

是的，目前香港到處仍然有不少空置土地，為什麼會有這麼多空置土地？

如果是官地空置，可能是政府的規劃中準備在將來才推出；也可能是建屋規劃遇上重重的障礙：可能是城規會反對，可能是區議會反對，可能是附近居民反對，可能是環保分子反對……

空置土地多的原因

如果是私人土地，也許這些土地仍屬於農地而非住宅用地，得先補地價才能興建，地產商可能不想在現階段申請補地價，以控制土地的供應不至於太多；地產商也可能與政府官員在補地價的談判上談不妥，官員們擔心被指責，或被懷疑官商勾結，因此在補地價的談判上立場很硬，不輕易讓步，價格談不成，土地就依然空置，特別是梁展文事件之後，公務員的心態是寧硬勿軟。

降低補地價的要求是推動私人地產商開發其手上空置土地的誘因；不過，降低補地價的要求一定得面對官商勾結的指責，如何向香港市民解釋釋放多一些土地的重要性是對新一任政府的挑戰。

比較容易處理的仍然是官地。如果民意是支持多建房屋，則任何以環保為理由，以新屋邨會遮住其目前的景觀，……等等理由來反對興建房屋的反對聲音都是相對脆弱的，因為反對聲音只代表少數的聲音，香港特區政府手上依然有非常大的土地，只是目前這些土地可能未被規劃為住宅用地。土地規劃與房屋建造是息息相關的，必須一起研究與做決策。

多管齊下增土地供應

當然，目前全香港的空置土地主要分佈地點仍是市郊，市區空置土地不多，只能靠市區重建，將來市區重建的責任將更重大。過去，有人覺得市區重建局以呎價9000元收購50年樓齡的市區唐樓是驚人的天價，不過，如果考慮到把這些只有四層樓的舊樓樓拆掉，改建六十層的新高樓，地積比率提高十五倍，土地的價值就不同了，市建局所付的9000元呎價相對的就不是什麼大數目了。地積比率提高十五倍，9000元呎價的收購價除以15之後，成本呎價只是600元。

填海肯定也是尋找新的土地供應的方法。目前，特區政府已經在進行新的填海規劃的諮詢工作，一般市民的反響還不錯，主要的反對者只是一群自稱環保分子的人、生態保護的人。與處理空置官地的道理一樣，如果民意支持多建房屋，以環保、生態保護為理由反對填海的聲音只是少數聲音。當然，少數聲音也不是應該完全不聽，只是，政府總是有些方法可以一方面填海，另一方面做好環保工作，數十年來，新加坡政府就沒有停止過填海。

近日特區政府公佈2元乘車優惠計劃的細節。該計劃有力地支援長者和殘疾人士，值得支持，但是其不足的地方，政府應盡快改善，不應等待三年才作檢討。

去年行政長官在施政報告提出2元乘車優惠計劃，據估計，本地將有98萬名長者和13萬名合資格的殘疾人士受惠。該計劃可減輕長者和殘疾人士的生活負擔，並鼓勵其外出，與社會接觸。但是該計劃有以下問題，政府應先作處理。

現時的計劃並不包括小巴。究其原因，香港的小巴營運商達130個，另有765個紅色小巴東主，政府必須逐一與他們商討優惠安排，耗時較長，拖延整個計劃的實施。必須指出，2元乘車優惠計劃的客觀效果是鼓勵更多長者和殘疾人士使用港鐵和巴士，而不使用小巴。該計劃對小巴構成減價壓力，打擊其業務。政府可指營運商眾多，未能短時間內完成商討工作，所以先落實較容易實行的部分，但是不應以此為理，完全放棄與小巴營運商商討。這不止對小巴營運商不公平，也未能顧及小巴服務供應較多區域的長者和殘疾人士的需要。

該計劃的另一問題是可能令不應受惠者受惠。按現時的規定，各地旅客只要出示有效證件，證明是符合歲數要求，便可以購買長者八達通。由於2元乘車優惠計劃只須確認八達通是長者八達通，便可以優惠價格乘坐指定交通工具，所以有可能出現公帑補貼各地旅客車費的情況，有違該計劃的初衷。

現時政府的困境應要求只有香港永久居民身份證的人士才可購買長者八達通，便可改變以往各地旅客也能享有的優惠。該問題如何解決，值得政府進一步探討，因為它很大機會成為引起輿論關注的缺口，被指責外地旅客受惠，但理應受惠者如11歲或以下的殘疾人士卻被忽略。

另外，其他問題如11歲或以下的殘疾人士應否納入該計劃內；殘疾人士的定義可否擴闊；長者歲數的界定應否調整；違法使用該計劃可如何杜絕等將會相繼被提出。以上部分問題涉及公帑是否用得其所，市民是極其敏感。政府應將三年後才作檢討的期限，再作縮短，以盡快解決有關問題。

經濟模式應因時制宜

周全浩 浸會大學地理系教授

最近，候任行政長官梁振英在接受英國《金融時報》專訪時表示，新政府將改變「大市場，小政府」的傳統做法，採用更積極的管治模式。此言論一出，旋即惹來各界猜測新政府會放棄現時採用的自由經濟哲學。筆者認為因應社會的實際情況而稍作修正是無可厚非的。世界並沒一套放諸四海皆適用的經濟模式。任何經濟制度都是為了服務人民，把某種思想制度絕對化，罔顧現實考慮而盲目推行，是本末倒置的做法。無論採用哪種經濟管理方式，能因時制宜、因地制宜、因人制宜及因事制宜才是管治的王道。

「大市場，小政府」的起源要追溯到80年代初，美國的里根和英國的戴卓爾極力主張自由經濟、市場導向的管理模式，提倡「開放市場，引入競爭」，並減少政府對市場的規管。過去20多年，自由市場模式差不多成為全球經濟發展的大趨勢，被視為解決一切經濟問題的萬靈藥。芝加哥經濟學派是自由經濟的信徒，他們相信市場力量的自我調節能力，推崇自由競爭機制，認為能打破壟斷，提高經濟效率。但事實又是否如此呢？

自由市場經濟存在不少弊端

開放市場對整體經濟發展其實好壞參半。無疑，美國在80-90年代維持了一段長時間的相對高速增長，但在經濟繁榮的表象下，卻百弊叢生。例如美國財富分配不均的問題日益尖銳，資金擁有者（如大資本家、企業持股份者）、大公司高層及專業人士的收入迅速提升，佔GDP的比例越來越高，普通受薪階層所佔的份額則不斷下降，生活質素停滯不前，甚至每況愈下。市場經濟主張政府不干預的管理方式，但放鬆監管為社會帶來很多潛在危

機。在這個模式驅動下，每個個體都以追求自身利益最大化為根本目標。一小撮社會精英及巨型企業憑藉雄厚的資本在市場中不斷循環套利，規模大到不能倒，能左右全球經濟發展，這些企業若出現破產危機，會掀起巨大的連鎖反應，對社會造成嚴重傷害，政府不能等閒視之，甚至要不惜投入公帑相救。如次按危機引發的2008年金融海嘯就是因為市場監管失效所致。

事實上，在現今市場導向的經濟模式下，我們生活的每個細節都受到一小撮人影響。以服飾為例，全球時裝的潮流趨勢一直被少數高級時裝企業及設計者主導，他們引領全球服飾的流行元素和款式。大量廣告經由電視、互聯網、報章及雜誌等渠道向全球推銷他們的審美觀念，因此，每年不同季節都有特定的流行款式，消費者只是被少數時裝生產者及設計者牽着走而已。例如近年講求環保、棉質衣服即大熱；又如電腦和手機的款式都是由少數電子生產商設計的。

可能有人會反駁，現時生產商推陳出新，服飾花樣百出，消費者還有很多選擇。然而，生產什麼款式和數量的決定

權始終在生產者手上，生產商並不會因為少數消費者的喜好而長久生產某款衣服，基於不合潮流或其他原因，很多服飾在推出的一兩年後便停產。

沒有能放諸四海的經濟模式

現實生活中還有很多事例證明消費者的選擇權十分有限。例如現時停車場的付款方式五花八門，顧客可用現金、八達通或信用卡繳付泊車費，付款選擇似乎多了。然而，選擇哪種方式付款其實由停車場決定。筆者以前從不使用八達通，但現時很多停車場都只接受八達通付款，無可奈何之下也被迫購買了一張八達通。

又以銀行為例，香港大多銀行已淘汰了「紅籐仔」，商家被迫改用銀行卡，如此卻難為了長者及不熟諳電腦的用戶，這無疑限制了客戶使用銀行服務的選擇。

儘管自由市場經濟存在不少弊端，以美國為首的西方國家仍視之為金科玉律，世界銀行更不遺餘力地向世界其他國家推廣這套經濟哲學，意欲為何？當中其實涉及西方國家的利益考慮，西方國家無論在資本、科技及管理能力的遠較世界其他國家先進，在自由市場的競爭機制中擁有絕對優勢，鼓吹市場開放有利他們保持在世界經濟的主導地位，以及暢通地進入第三世界的國家，凌駕當地的企業。

世界並沒一套放諸四海皆適用的經濟模式。任何經濟制度都是為了服務人民，把某種思想制度絕對化，罔顧現實考慮而盲目推行，是本末倒置的做法。無論採用哪種經濟管理方式，能因時制宜、因地制宜、因人制宜及因事制宜才是管治的王道。

奧朗德時代的中法關係

張敬偉

法國大選塵埃落定。左翼的社會黨人奧朗德擊碎了薩科齊的連任夢，成為歐洲危機以來，第九個下台的歐洲領導人。愛出風頭的薩科齊和意大利「花花總理」貝盧斯科尼一樣，成為歐洲和全球輿論品頭論足的充滿娛樂色彩的政治失意者。奧朗德屬於左翼社會黨，而且是左翼民眾將其拱上總統大位，基於維護社會黨的基本價值觀和向選民負責，因此必須落實他的左翼執政理念。可能會對中法關係造成一定的影響。

薩科齊執政的5年間，中法關係可謂一波三折。尤其是，薩科齊會見達賴以及在2008年北京奧運之前的言行，讓中國傳媒和民間對薩科齊其人非常不滿甚至討厭。當時，中國民眾甚至發出了抵制法國商品的倡議。但是，隨後薩科齊對華表現出了重視甚至熱情的姿態，他不僅多次派出重量級人士訪華重建對華友好關係，而且在歐債危機深重之際主動和中國國家主席通話，希望中國購入歐元國債幫助歐洲渡過難關。到2010年下半年，法國兩位前總理拉法蘭和德維爾潘對中

對華友好的基調和主旋律是一致

但是，在中國成為「世界的新主人」（法國媒體語）的情勢下，不管是法國、歐洲還是美國，不管是左翼政黨還是右翼政黨，對華政策的基調和主旋律最終都是一致的。即

以法國而論，從戴高樂到密特朗，這些左翼政黨的先驅，都秉承對華友好原則，左翼旗手奧朗德恐怕也難以例外。當然，基於選情和法國經濟民生因素，奧朗德對華會有個熱熱期。但時不我待，在法國乃至整個歐盟都離不開中國資本和貿易的情勢下，奧朗德也會在意識形態理想和現實主義決策中作出理性的抉擇。正如他反對中國經援的同時，又強調不會拒絕中國商品一樣，他和西方世界左右的政治家們並無根本區別，最終都會突破矛盾心理選擇和中國深化理性務實的經貿關係。

審視新世紀的中美歐關係，幾乎都可用「良好」來形容。因為西方政黨左和右的意識形態，都必須服從於國家利益。和中國構築戰略合作夥伴關係，恰恰符合相關國家的利益。當然，圍繞對華貿易、人民幣匯率乃至人權、宗教等產生的矛盾和爭議，也都可以諒解。大國博弈，注定了你來我往、見招拆招，但利益交集大於交火，雙贏目標大於單邊對抗，已是中美中歐的集體共識。