

# 香港司法機關可以管轄和質疑全國人大常委會的決定嗎？

宋小莊 法學博士

1999年2月26日終審庭曾表示，無意質疑全國人大及其常委會依法行使職權，並接受全國人大的解釋是不能質疑的。在普通法的世界，涉及政治爭拗的事件，法院也應當迴避，更何況一場蓄謀推遲政改立法的案件，申請者企圖以此來阻延政改，影響2015年11月區議會的選舉和2016年9月立法會的選舉，甚至阻礙2017年香港行政長官普選的實現。

香港專上學聯前常委梁麗幟早前以個人名義申請司法覆核，質疑全國人大常委會「8·31」決定在香港沒有法律約束力，要求推翻政改第二輪諮詢。司法覆核是需要得到高院原庭庭許可才能審理的案件，5月22日，原庭法官是否受案開庭審理。由於案件已進入司法程序，很多香港知名人士拒絕評論案件。但事涉香港憲制和社會重大公共利益，只要講清楚道理，評論正在審理中的案件，並不會以「藐視法庭」論罪。否則，就等於在事實上廢除了普通法的「法庭之友」制度。

在梁麗幟申請司法覆核之時，特區政府還沒有根據香港基本法第45條第2款和附件一的規定以及全國人大常委會的有關決定，提出2017年行政長官普選的方案。她申請的理由只是質疑全國人大常委會「8·31」決定。但到了是否受案的審理，已是在特區政府4月22日《2017，一定要得》的文件公布之後。所以本案的訴求也從直接挑戰全國人大常委會「8·31」決定，進一步挑戰在「8·31」決定下的普選方案。由於該政改方案還沒有作為香港基本法附件一的修正案提交立法會辯論和表決，司法覆核的目的是叫停正在準備中的立法程序。申請者的大律師已經揚言，在司法覆核獲得許可後，將申請臨時禁制令阻止立法會的表決。但

獲得許可只是表示受案，並不等於勝訴，豈能如此荒謬。

## 法院不應介入行政機關和立法機關的立法活動

由此推斷，本案申請人的訴訟策略似乎是：一、爭取受案。二、以臨時禁制令阻止立法會表決，制約行政機關的立法活動。三、一旦得到單向的臨時禁制令，就要求經過審理取得正式禁制令，經過上訴，拖延有關的立法活動，可能拖到明年立法會選舉前才有最後結果。四、司法覆核的申請人回過頭來要求審理全國人大常委會的角色和「8·31」決定是否超越香港基本法的範圍等問題。這是一般的訴訟策略，但也可能有後備的手段，好像棋手下棋的變招一樣。然而，要通過法院來制約行政機關的立法活動，必須有高於香港基本法的「智慧」。香港基本法第62條第(5)項規定，行政機關行使擬定並提出法案的職權；第73條第(1)項規定，立法會行使「根據本法並依照法定程序制定、修改和廢除法律」的職權。除非有程序上的重大缺陷，不是雞毛蒜皮的問題，對行政機關和立法機關的立法活動，法院是不應當介入的，更不應當提前介入。法院對未通過的法案是沒有解釋權的。

對可能出現類似的問題，全國人大常委會似有預

見。2004年4月6日全國人大常委會的釋法將香港基本法上述條文授予特區政府的一般性職權，明確成為專屬性的職權。該釋法規定，「修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法及立法會法案、議案表決程序的法案及其修正案，應由香港特區政府向立法會提出」。專屬性的職權通常是不能挑剔的，更不用說是挑戰了。2007年12月29日全國人大常委會的決定還針對普選問題明確規定，「修改行政長官產生辦法的法案及其修正案，應由香港特區政府向立法會提出」。表面上看起來，上述釋法和決定似乎是重複，但實際上是起鞏固和增強效力的法律作用。

如果在程序上法院絕不能挑戰上述立法，可否在內容上提出質疑呢？由於香港基本法只規定了全國人大常委會對條例的發回權（第17條）、全國性法律列入附件三的職權（第18條）、對香港特區的授權（第20條）、對主要官員的備案權（第90條）、對香港基本法的解釋權（第158條）、對附件一修正案的批准權、對附件二修正案的備案權等職權，但沒有直接提到全國人大常委會對香港特區政改的決定權，該職權是通過香港基本法的釋法和決定本身產生的。但有關決定具有何種法律地位，取決於憲法和香港基本法是否共同組成香港特區的憲制基礎。根據憲法第57、58、67條等條文的規定，全國人大常委會的決定具有全國性法律的地位，不論是否列入香港基本法附件三。但由於香港特區的法官和法律界人士大多沒有受過憲法和香港基本法的專業訓練，也許不容易接受這種解讀。因此，筆者多年前曾經呼籲全國人大常委會將有關的

決定列入香港基本法附件三，但並不是因為要解決香港特區目前面對的訴訟問題。

## 終審庭接受全國人大的解釋不能質疑

將全國人大常委會的決定列入附件三不僅僅是便於援引，而是在於明示其法律地位，確定其解釋權的安排，較容易平息有關的爭議。根據全國人大常委會《關於香港基本法的決定》以及頒布香港基本法的國家主席令，香港基本法的附件是該法的組成部分。既然如此，香港基本法第158條有關解釋權的規定就完全適用於各項附件，由於涉及附件的事務都是中央管理的事務與中央和香港特區的關係，包括附件一的修正案本身。從解釋權的角度上說，香港特區法院最終仍要提請全國人大常委會釋法。再說香港特區法院對附件一及其修正案，也沒有解釋權，如何審理案件呢？

當然最適當的解決方案是從管轄權入手，全國人大的決定是國家行為，對國家行為，香港基本法第19條第3款是禁止香港特區法院進行管轄的。不管法院如何迂迴曲折進行管轄，始終會涉及對全國人大常委會的決定是否是國家行為的事實問題，這是需要行政長官發出證明文件的。1999年2月26日終審庭曾表示，無意質疑全國人大及其常委會依法行使職權，並接受全國人大的解釋是不能質疑的。在普通法的世界，涉及政治爭拗的事件，法院也應當迴避。何況這是一場蓄謀推遲政改立法的案件，企圖通過政改的推遲，影響2015年11月區議會的選舉和2016年9月立法會的選舉，甚至阻礙2017年香港行政長官普選的實現。

## 暴力對待懷仔事件乃港人之恥

香港菁英會副秘書長 梁秉堅 註冊社工

立法會議員陳婉嫻早前帶同匿居9年的雙非男童懷仔召記者招待會，及後有不少相關的網上報料以及網絡的動員活動，又有網民上載男童在屋邨與街童有肢體衝撞，並組織網民要求入境處嚴正執法即時將男童遣返的一人一電郵行動。日前，有激進人士組織到議員辦事處請願後，到為男童評估能力的學校張貼標語及喊低俗的口號，拍打校門校窗，行為暴力反智，乃港人之恥。

及後仍有不少批評都圍繞為何陳婉嫻要處理這個吃力不討好的個案，筆者試從社工的角度去思考這個問題。本港是一個移民城市，過往移居來港家庭團聚的人士主要集中在福建及廣東省，每天150個名額近年並未有用盡。近20多年，有不少老夫少妻的案例，又有不少非婚生子女來港，更有來港投奔的港人父母。由於內地經濟、社會保障，以及生活改善，有些兩地婚姻關係並沒有帶動內地人口來港，只有讓子女留港升學，故此產生不少社會問題。是次個案據報是由於男童遭遺棄多年而由婆婆收養，理論上婆婆需要合法領養這名男童，首先要讓男童合法在港居留，使男童能及早入讀主流學校過正常的生活才是最佳的安排。

現時男童在屋邨成為街童，對社會秩序並沒有好處之餘，若男童的婆婆百年歸老時，男童及後的生活安排又將會是另一個問題。社會上有人擔心有不少人會有樣學樣，將孩子遺棄在港後讓子女在港生活，使用香港的教育福利，筆者認為這個說法沒有數據的支持，實在是杞人憂天。試問愛護子女的家長為什麼要遺棄子女，讓子女留港呢？

另外，是次熱血公民及香港本土力量等的行動除了是無理以及暴力外，更顯得組織者帶動的是一群糊塗衝擊的盲頭烏蠅。陳婉嫻議員只是協助男童領取街紙而非居港權，協助男童到學校做測試而非入學，故此本土力量發言人在暴力衝擊學校後的發言實在言過其實，令行動變得愚蠢。

最後，筆者認為事件不應再受到不必要的抨擊，讓政府部門按個案實際情況處理，而反對者應針對政策討論，提升請願行動的質素，每次都是謾罵「落地獄」實在毫無意義。

行政長官梁振英提到無證兒童懷仔個案，特區政府會秉公辦理，認真有人藉事件衝擊及滋擾學校。他說絕不容許不文明甚至犯法行為。但是，策動衝擊的本土民主前線發言人黃台仰不認為「有衝擊行為」。激進派百般抵賴，撒下不顧事實的謊言。所有市民見到激進派包圍學校、欺凌弱小的惡行，這都不算暴力衝擊，是和平理性的行為，那香港還有文明法治，還有天理嗎？

香港擁有言論自由，市民對懷仔事件有不同意見，可以依法和平地表達，但絕不能借事件大搞暴力衝擊。幼童應該受到保護，這是文明社會最基本的人道要求。任何人以卑劣手段，包圍學校，阻塞通道，用高音喇叭辱罵，讓兒童感到不安和恐懼，都是非法的行為，觸犯香港法律第200章《刑事罪行條例》。

激進搞事者不承認暴力衝擊，他們令到女學生受驚嚇而嚎啕大哭，就是一個有力證據。處理懷仔個案，應由入境處處理，與學校無關。本土民主前線等激進組織，把矛頭指向年幼學生，恃強凌弱，違反人道主義。

本土民主前線本年初開始，已經發動了一連串「反水貨客」的暴力行動。本土民主前線是「熱血公民」的外圍組織，「本土民主前線」發言人黃台仰多次強調該組織成員是在「佔領時期」認識，但事實上大部分成員皆出自「熱血公民」，均屬組織內的「勇武派」，最終決定另起新組織，但兩者在不少活動中互相勾結。

黃台仰本人，亦曾在「教主」黃毓民主理的網上電台擔任嘉賓主持，兩者關係千絲萬縷。

每一次暴力衝擊完畢之後，黃台仰照例都說沒有衝擊行動，還說成是對方「先挑釁及動武」，顛倒是非，賊喊捉賊，前科累累。本土民主前線每次的出軌行為，都是利用中學生打頭陣，過去多次「反水貨客」示威中被捕人士，學生竟佔近三分之二，令人驚訝，不少青年學生墮入激進派的陷阱裡面。不少中學生被洗腦，漠視法治，作出反社會、反政府的行為，絕非香港之幸。特區政府一定要依法嚴懲煽動學生的搞事者，不讓那些犯了法還狡辯、推卸責任的激進派頭頭道法外，為非作歹。

## 欺凌弱小粗暴冷血豈容抵賴

徐庶

# 政改三人組勇於承擔堅韌不拔推動普選

楊志紅 全國政協委員

特首普選方案下月於立法會表決，特區政府「政改諮詢專責小組」（政改三人組）把握機會，繼續出席諮詢及地區活動，呼籲市民勇於就政改發聲。林鄭月娥領導的政改三人組親和包容而又堅持原則、勇於承擔而又堅韌不拔的形象和作風，給市民留下良好印象。市民應踴躍表達支持立法會通過普選方案的訴求，讓立法會議員聽到大家的心聲，攜手為香港開創民主發展的新里程。

林鄭月娥領導的政改三人組不遺餘力推動落實普選。僅在第一輪諮詢，政改三人組就聯同相關的政治委任官員及公務員共出席226場諮詢及地區活動，其中包括立法會政制事務委員會的特別會議、18區區議會的會議。儘管反對派杯葛第二輪政改諮詢，激進反對派甚至暴力狙擊政改三人組和問責官員落區宣傳政改，但林鄭月娥和問責官員絲毫未受激進「狙擊」行動所影響，仍然堅持落區展開諮詢，不斷出席公開場合，林鄭甚至一日之內兩度落區宣傳政改，呼籲市民支持政改方案，讓本港政制能夠向前邁進。

## 林鄭「好打得」變身「好嗌得」

被譽為「好打得」的林鄭，變身「好嗌得」，不斷落區「嗌味」，強調香港普選已到了關鍵時刻，呼籲市民積極發聲，表達落實普選的渴望及期盼，指出如果得不到27位反對派議員中的部分支持，普選願望就會落空，「在2017年，我就會和大家一樣，都無法『一人一票』選特首。」不少市民主動上前表達意見及打氣，不少「粉絲」要求與林鄭握手及拍照留念，用行動力撐「2017一定要得」。

林鄭強調，多次落區和市民接觸都感受到市民希望特首普選的強烈訴求，成為了特區政府的動力。特區政府會在方案表決前，繼續爭取其他仍未表態支持方案的議員支持方案，並會繼續向市民解說方案，希望市民的意見可影響

議員投票意向。

## 苦口婆心勸喻反對派議員回心轉意

「保普選 反暴力」大聯盟舉行「大型簽名行動」，呼籲市民發聲。林鄭及多名問責局長分別到大聯盟的街站簽名。林鄭表示，自己身為問責官員，並領導政改諮詢專責小組，積極支持簽名行動。林鄭指出，有關政改的討論在香港已經持續了接近一年半，並經過了兩輪的公眾諮詢。特區政府提出來的有關普選特首的方案已經是一個全面的方案，符合香港基本法和全國人大常委會「8·31」決定的規定，是一個合法可行的方案，也比目前由1,200人的選舉委員會選舉特首有更大的民主成分，在香港政制發展來說是一個歷史性的進步。

如果2017年能夠實現行政長官普選，政治爭拗減少，具有更廣泛民意基礎和更高認可度的行政長官，將帶領管治團隊把精力、資源更多用於發展經濟、改善民生。如果普選方案被否決，香港民主發展的步伐停滯，政治爭拗加劇，香港社會發展將受影響。基於此，林鄭領導的政改三人組不斷苦口婆心勸喻反對派議員回心轉意支持政改方案：「與其將方案擺攤一邊，思考2017年以後，我呼籲『泛民』肩負憲制責任，放低民主訴求理想，以香港長遠利益為依歸，作出歷史性決定，通過方案。」

## 面對衝擊迎難而上

林鄭領導的政改三人組親和包容而又堅持原則、忍辱負重而又堅韌不拔。對此林鄭表示：「無論面對多少這些衝擊，或者對我個人的侮辱、批評，都不會影響我去爭取市民支持今次政府提出的方案的決心。我覺得作為負責任的官員，我們要繼續迎難而上。」

人大「8·31」決定進一步規定了特首普選制度的基本框架和核心要素，標誌着特首普選基本制度的確立，不僅順應了香港社會的民主訴求，也顯示了中央政府推進香港民主發展的誠意，是「一國兩制」成功實踐的里程碑和亮點。特首普選制度合憲、民主、正當、穩健，特區政府提出的普選方案進一步細化了普選制度，盡可能地體現了民主、開放、公平、公正等原則，是經過深思熟慮，並非權宜之計。

## 反對派議員不要走入死胡同

中央有極大誠意於2017年落實歷史性的普選，以改變香港的政治格局，走出折騰港人多年的政治困境，幫助香港回復穩定，令經濟得以發展，而港人將是最大得益者。特區政府發言人日前證實，林鄭將致函立法會主席曾鈺成，邀請全體70名立法會議員在5月31日到深圳，與港澳辦主任王光亞、基本法委員會主任李飛和中聯辦主任張曉明會面，就政改問題交流意見，政改三人組亦出席。這次安排會面顯示了中央及特區政府，願意盡最後努力爭取反對派回心轉意。反對派議員不要走入死胡同，而應回到人大「8·31」決定的框架下討論落實普選。



楊志紅

劉斯路

CNN播放一段美軍P8偵察機在南海巡航被中國海軍要求離去的新聞畫面，當中並記錄下了美軍與中國海軍之間的無線電通話。CNN影像中的P8偵察機，明顯是刻意策劃的宣傳戰，目的是妖魔化北京，可是實際的效果是反證美國其實無膽真正進入中國南海島礁12海里範圍之內，更說明其也不打算真正與中國在南海打一場仗。美國在南海攪局敗局已定，中國在南海填海造島維權勝局已定。

不少媒體在引用這段新聞時指，美偵察機飛越中國南海人工島上空，這種含糊說法使讀者以為美軍已進入「12海里海域之內」。事實上，這只是一次「抵近」偵察，未入「12海里」，也就是尚未侵犯中國的主權。美國國務院副發言人哈夫表示，她看了電視畫面，也確實注意到了中國海軍發出的警告，但不認為雙方發生了對抗。接着，美媒也強調，儘管美國並沒有承認中國對南海島礁周邊水域的主權訴求，但是美軍P8飛機以及巡邏的水面艦艇並沒有進入這些人造設施的12海里區域。是否進入12海里，其實正是這

次中美南海角力的一條紅線。美國貿然闖入，首先在國際社會理虧。其次，這些填場吹口哨的伎倆也嚇不倒現在的中國政府。

美國國防部發言人沃倫表示，（美軍進入人造島礁12海里水域）將可能是下一步的行動。同時，沃倫也強調：「我們還沒有作出任何表示要進行下一步行動。美軍將繼續其常規飛行。」筆者認為，這只是說說而已，實際上，五角大樓早已吸取歷史教訓，劃出與北京衝突的紅線。在朝鮮，不過三八線；在越南，不過十七度線；在東海和東海，對台對日都是「只援不打」。如今，實際找不到充足理由要和中國軍隊打一仗。最重要的是，中國造島神速，美國出手晚了。

中國填海造島，本來針對的是越南和菲律賓在南海長期侵犯我國權益，兩國不但佔我島礁，而且早於北京填海造島，中國只是以其人之道還治其人之身，不是針對美國，也絕不影響南海的航行自由。中國目前在南沙永暑礁擴島，遠離南海重要航線，與南海航行自由毫不搭界。美國製造輿論，得不到國際社會支持響應。況且，美國

在大西洋那頭，要到南海搞事，可是山長水遠。雖然，這可成為重返亞太的內容，但是勞民傷財是一定的。

相反，中國在自己家門口防禦，以逸待勞，在軍事態勢上已經佔優。更為重要的是，中國有自己更為宏大的戰略目標，就是在本世紀中葉實現偉大的中華民族復興。中國並不想在南海同美國搞一場戰略攤牌，華盛頓恐怕也沒有跟中國在南海攤牌的意思。中國的戰略目標是謀求南海的和平穩定，同時維護我國的領土主權和海洋權益。中國當前的重中之重，必然是要將島礁擴建進行到底，確保工程完成。而美國要維持它的海洋霸權和在東南亞的影響力，生怕中國的擴島建設挑戰其霸權，因此騷擾攪局，搞亂中國的計劃。不過，也僅此而已。對付「騷擾攪局」，北京已有經驗。解放軍已應美軍要求，商定海上兩軍相遇通報機制，「擦槍走火」並不容易。往後的日子，你美軍搞你的抵近偵察，我海軍搞我的海島建設。你打你的小算盤，我爬我的過牆梯。

# 美國南海敗局已定