

如何經理香港

吳明欽 著



如何經理香港

吳明欽著

廣角鏡出版社有限公司

書名：如何經理香港

編著：吳明欽

出版：廣角鏡出版社有限公司

Wide Angle Press Ltd.

香港灣仔莊士敦道195-197號八樓 電話：5-753877

圖文傳真機：(852) 5-8381079

195-197, Johnston Rd., 7/F. Wanchai, Hong Kong.

Fax：(852) 5-8381079

發行：華風書局有限公司

香港灣仔莊士敦道195-197號七樓 電話：5-749495

承印：友利印刷有限公司

版次：1988年12月初版

定價：港幣50元

書號：ISBN 962-226-286-4

序言

七十年代中期開始的近十年，筆者一直在建制外的壓力團體參與公眾事務。

自從八五年及八六年，筆者分別獲選進屯門區議會及區域市政局工作後，有機會接觸較接近官方的決策組織；從純建制外的施壓轉變為建制內外均有參與。這個歷程確使筆者的思維及視野調整了。

無疑筆者對公眾事務的評論意見及改革方案可能愈來愈保守；因為對於任何改革方案，在建制外的時期，筆者只顧及是否原則上有理據；現在，除原則上有沒有理據外，尚會考慮資源上是否能承擔，技術上是否可落實；擴闊了考慮基礎，看法自然會愈來愈保守；或者正面些說，愈來愈理性實際。

無論如何，這輯文稿可算是一個同時參與建制內外的新一代公眾事務工作者的心聲吧！

吳明敏

內容簡介

過渡期的今日香港，經歷着激烈衝擊；由憲政架構、經濟型態、以至社會制度、文化意識，莫不在急速銳變中。香港內部力量亦在不斷調整：中國影響逐步增強，英國勢力隱然消退，港人意識持續提昇，港府施政漸趨虛弱……。

如何治理今日香港？如何邁進九十年代？如何創造美好將來？如何迎接九七後「港人治港」的新社會？都是這一代香港市民必須面對的挑戰；新一代香港市民必須承擔的責任。

本書共分兩編：第一編探討憲政事務，基本法和代議政制的發展；第二編探討社會事務，包括教育、區域市政、地方行政、新市鎮、越南難民等等。

本書可算是一個同時參與建制內外的新一代公眾事務工作者的心聲吧！

August 28/12

作者簡介

吳明欽，教育工作者，年卅二，中文大學榮譽文學士，教育專業文憑，教育學碩士。

作者積極參與公眾事務，為屯門區議會及區域市政局民選議員；亦是滙點，教育行動組，公共房屋政策評議會、基督教工業委員會、屯門區關注民生協會等等的成員。

專著有《教育發展與香港前景》、《過渡期的香港教育》。

目 錄

序言	i
第一編 憲政事務	
(一) 基本法	
基本法概論	3
解釋權	6
違憲審查	10
修憲動議	12
基本法委員會	14
司法管轄權	16
全國法律適用性	19
首屆特區政府與立法會議	22
大選舉團	26
行政長官	29
立法會議的角色和職權	32
立法會議成員的產生方式	37
行政會議	39
顧問與主要官員	42
行政機關與立法會議	46
區域組織	50
領導層的國籍與居港期	52
立法會議成員的國籍	55
選舉年齡	58
人身自由	62
國際人權公約	64
教育事務	67
文化事務	71
稅收事務	73
財政事務	76

工商行業	79
------	----

(二) 代議政制

評「代議政制綠皮書」	81
評「代議政制白皮書」	85

第二編 社會事務

(一) 教育

「直接資助計劃」：誰得誰失	91
「直接資助計劃」與教育公平	99
「直接資助計劃」與課程改革	103
「直接資助計劃」與私校買位	107

(二) 區域市政

區域市政往何處在	110
救生服務要救生	113

(三) 地方行政

三年議員的體會	116
選民抉擇的觀察	119
屯門居民對地方行政的認識	122

(四) 新市鎮

屯門與市區的集體運輸	127
輕鐵的近慮遠憂	132
輕鐵的壟斷與監管	135
屯門的醫療服務	139
屯門的青少年問題	145

(五) 越南難民

「居民的焦慮是真的不必要嗎？」	
保安司，請你答辯·····	148
「我不是種族歧視者：	
擱置提早開放禁閉營的理由」·····	152
諮詢的假象	
——難民營事件的啓示·····	156
「難民營是垃圾站」？	
——政務專員，請你解釋·····	159
「捨本逐末」：評港府難民工作小組的構想·····	162
甄別政策：進一步負累香港的政策·····	165

(六) 其他

談「公共契約」·····	167
取消「半價證」的反思·····	173

第一編

憲政事務

(一)基本法

基本法概論

「基本法(草案)徵求意見稿」(下簡稱「基草」)，是一份複雜、艱深、冗長、難明的憲制性文件；基本法作為香港在九七後五十年內的本地最高法律依據，其重要性不言而喻；而事實上，基本法的內容及其制訂過程，已在不同程度上衝擊着過渡期的今日香港的發展。

詳讀「基草」並積極發表意見，不但是香港人的權利與義務，更是在我們能力範圍內保障自己及下一代的重要職責；正由於此，筆者認為，分析評論「基草」時，尤其須注意基本法能否實現下列三項目標。

一、民權目標

基本法能否充份保障市民權利，在現存基礎上，進一步發展，適應先進資本主義社會的市民權利，尤其是法治，自由、平等、民主政體，權力機關的制衡，獨立的司法權等，以一國兩制概念來說，便是「兩制」是否充份落實，高度自治能否體現。

二、民族目標

基本法能否將香港納入中國體系內，使中國能恢復行使主權，以「一國兩制」概念來說，便是「一國」能否顯現。

三、民生目標

基本法是否有利於提高市民的生活質素，建立一個高度的物質文明及精神文明的社會，「基草」覆蓋面闊，其中三個富爭論性且未建立共識的課題，尤其是未來半年的激辯關鍵。

(1)行政長官的產生方式；「基草」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」，爭論點是全港市民一人一票選出，還是透過大選舉團或顧問團協商產生。筆者贊成附件(一)方案(二)即不少於十分一立法機關成員提名，全港市民一人一票方式選出，簡單地說，這方式更符合民主平等原則，有足夠代表性及權威性代表市民，此外，所謂大選舉團，實質上以富裕及中上階層為主導的單位代表組成，其階層利益傾向不言而喻。

(2)立法機關的產生方式：雖然「基草」第六十七條：「香港特別行政區立法會議由混合選舉產生。」但是，在混合選舉中的市民一人一票，功能團體及大選舉團三者途徑之間的比例，及符合功能團體和大選舉團成員的資格問題，皆屬爭論焦點，筆者贊同以附件(二)的方案(二)，即立法機關成員不少於一半由普及直選產生，從功能團體選舉及區域組織間選產生的，分別不多於四分之一。

(3)首屆特區政府的產生方式，關鍵點在於首屆特區政府應屬常規性質抑臨時性質，筆者傾向視首屆特區政府為臨時性質，負責維持穩定，主持日常行政，不作新的主要政策或法律決定，首屆特區政府（包括行政長官及立法機關）任期限為一年。

「基草」剛剛發表，現階段各方面應要致力的是推廣市民認識，發動市民討論，鼓勵市民表態，因此基本法諮委會還需加一把勁，基諮委既負起收集市民意見之責，便應積極主動。「基草」冗長艱深，筆者敢說，不足十分之一香港市民能清晰明瞭其中的理念根據，網絡含義；諮委會有需要撰刊一些較簡單的說明本，提供較簡單易明的標準協助市民了解及發表意見。此外諮委會更應將分歧爭論的主要課題，譬如行政長官及立法機關的產生方式，首屆特區政府的產生，等等，化繁為簡，進行全民性的意向調查，筆者完全反

對諮委會秘書長的言論，謂諮委會以技術角度看出民意調查的不可靠（而非原則性考慮），否決進行民意調查。這是完全本末倒置的謬論。

謹望有關方面採取積極主動態度，幫助市民認識了解「基草」，而市民亦應踴躍發表意見，表現出敢於承擔的治港精神。

（原文於88年夏發表）

解釋權

本文旨在探討基本法的解釋權問題。

「基本法(草案)徵求意見稿」第一六九條，「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。」

基本法的解釋權屬誰，應屬於人大常委會抑特區的司法機關，涉及對國家主權與高度自治的理解，亦即「一國兩制」的「一國」與「兩制」的看法。從「一國」角度看，人大常委會是中國憲法及法律的解釋機關，中國現行憲法（八二憲法）第六十七條：「全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：（一）解釋憲法，監督憲法的實施……（四）解釋法律……。」而基本法的法律源流是（八二憲法）第三十一條：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」八二憲法與基本法關係，無論理解成母子式抑姊妹式，基本法的效力及層次都是較低的。人大常委作為最高法律（八二憲法）及其他法律的解釋機關，對基本法沒有解釋權，似乎說不通，亦有礙於國家主權的行使。

但是從「兩制」的角度看，基本法的解釋權屬於人大常委會，則損害高度自治，且會嚴重破壞香港的司法獨立原則，特區法院再不是香港一切訴訟的唯一審判機關。

我們試從兩個範疇討論：

(1)案件涉及基本法關於國防、外交和其他屬於中央人民政府管理的事務。亦即特區高度自治以外的範圍。

(2)特區的高度自治以內的範圍。

高度自治以外的範圍。

關於特區高度自治以外的範圍的案件，「基草」一六九條：「……香港特別行政區法院在對案件作出終局判決前，應提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋……」一六九條同時規定：「……全國人民代表大會常務委員會如對本法的條款作出解釋，香港特別行政區法院在引用該條款時，即應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。」

這樣的規定，產生兩項疑慮。首先，由那一方面介定某一條款是否屬於國防、外交及中央管理事務。其次，審訊涉及這些範圍的條款，是否必須提交全國人大常委會解釋呢？

對於第一項疑慮，若果是由全國人大常委會負責介定的話，將產生兩個可能情況。第一種可能情況是特區的每一案件，都要先交全國人大常委會審議，以判斷案件是否有涉及關於國防、外交和其他中央管理事務的基本法條款，若全國人大常委會認為有涉及的，它就會要求香港特區法院或條文交它解釋，只有在它作出判斷後特區法院才可着手處理這些案件。第二種可能情況則是特區法院可先行審理所有案件，但全國人大常委會需要監督每宗案件，看案件的內容或控辯雙方是否有在案件中涉及或利用上述範圍的基本法條款，一旦它決定了案件有涉及引用這些條款，它就要當案件在進行中，指示特區法院把條款交由它解釋。

這兩種可能情況，都嚴重破壞特區法院的獨立性，特區法院再不是香港一切訴訟的唯一審判機關。

全國人大常委會或者預先審理所有案件或者在案件進行中干預審訊，無疑變成特區法院的「皇上皇」。

對於第二項疑慮，若案件一旦涉及國防、外交及其他中央管理事務的基本法條款時，特區法院一定要提交全國人大常委會解釋，這

點是需要質疑的。從司法的角度考慮，涉及的條款解釋可能只是案件中一個輕微因素，不影響法院的裁決結果，若一旦把條款提交解釋，涉及的資源（時間，人力，物力，費用）消耗可能很大，與此同時當案件的雙方的利益也可能由於等候解釋而遭受不必要的損失。基於一個可能對裁決結果無關重要的條款而影響到案件雙方的利益，這是違反香港的司法原則的。只有負責審理的法官才能判斷條款解釋是否對裁決重要，把提交解釋的需要硬性規定，將構成對特區獨立性不可忽視之威脅。

高度自治以內範圍

對於高度自治以內的範圍，將解釋權隸屬全國人大常委會對高度自治的損害更嚴重，以公有制經濟為基礎的社會主義中國與以私有制經濟為基礎的資本主義香港，對法律的理解及觀點，大相逕庭，產生衝突是極可能的。隨便舉「基草」的數條條文：第四條：「保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。」何為資本主義制度？甚麼是生活方式？第二十四條：「香港居民、不分國籍、種族、民族、語言、性別、職業、宗教信仰、政見、教育程度、財產情況，在法律面前一律平等。」何為法律面前？甚麼是平等？平等有沒有階級性？第三十九條：「香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制。但此種限制應以維護國家安全、社會秩序、社會公安、公共衛生、公共道德以及保障他人的權利和自由所必需為限。」何為國家安全？社會秩序？鼓吹香港獨立的言論屬於言論自由（第二十六條）而受保護抑或破壞國家安全，社會秩序受限制。往一樓一鳳嫖妓是一種生活方式，（第四條）抑防礙公共道德呢？第一〇七條：「香港特別行政區繼續實行低稅政策」。何謂低稅政策？以國內的抑國際的或香港的高低水平作準？公司稅百分之二十太高還是太低？上述數條僅冰山一角，其他佐例俯拾即是。

建議：在國家主權與高度自治之間，我們總應找尋一個平衡點，筆者認為下列建議比「基草」的一六九條會更符合一國兩制的原則。