

促請終審庭提釋法恰當

□宋小莊



律政司司長袁國強日前宣布，在終審庭審理「菲備居港權案」時將提出1996年籌委會就香港基本法第24條第2款的實施意見和1999年全國人大常委會釋法的效力問題，請求終審庭作出澄清。

對此，香港媒體眾說紛紛。但筆者認為，這是非常聰明的，有適當着力點，是非常有效的舉措，如果加上其他適當的配合措施的運用，可以徹底解決困擾香港十餘年的「雙非」問題，也可以徹底解決近年來糾纏不休的非備居港權問題。

能夠解決影響香港醫療設施、家庭安排、就業和民生問題的合法措施，都將為香港廣大市民所歡迎。香港特區的一些政要和法律界人士，對1999年終審庭在「港人內地子女居港權案」終審判決後，由行政長官報告國務院，再由國務院轉請全國人大常委會釋法的舉措很有意見。但對2011年「剛果(金)案」由終審庭向全國人大常委會提出釋法，卻沒有什麼太大的意見。現在特區政府吸取過去的經驗教訓，在「菲備居港權案」有終審判決前，提醒終審庭釋法，應當也是明智的。

然而，香港是一個奇怪的城市，再壞的事，也會有人贊成；再好的事，也會有人反對。對政府表態促請終審庭提出釋法，香港反對派和部分法律界人士還是有意見，並提出各種質疑，包括政府向法院施壓、沒有必要提請、第24條第2款是自治範圍內的條款

不能提請、終審庭可以不接納等，林林總總，不一而足。

凡此種種，本來應當由特區政府作出說明，加以疏導，解決質疑者心中已說出的疑慮，政府擁有龐大的資源，完全可以努力進行釋疑解惑，做到大家基本滿意。這既是政府的權利，也是政府的職責。在此，筆者姑且先拋磚引玉作一解答。

終審判決前提釋法明智

在「菲備居港權案」中，入境處是一方當事人。當事人有訴訟權利(訴訟)提出符合當事人權益又有理據支撐的主張，確保當事人可以正常行使訴權。這正是法治的組成部分，並不是向法院施壓。當然，對當事人的主張，法庭可以支持並接受，也可以不支持不接納，在一般情況下，法庭都會提出相應的理由。如果當事人不提出符合自己權益的主張，或者提出符合對方權益的主張，才是咄咄怪事。特區政府向法院提出釋法的主張，應該是有理據的，不僅符合政府本身的權益，而且也符合法定的程序，符合香港的總體利益，沒有什麼好質疑的。

有人認為，終審庭有需要就提請全國人大常委會釋法，沒有需要就不必提請，終審庭自有主張，不勞政府提醒。這種說法，不無道理。但根據香港回歸以來的司法實踐，儘管香港基本法已有提請釋法的機制，終審庭喜歡自作主張多於提請釋法。

由於在普通法的世界裡，法官行使審判職責的行為，不管對錯、好壞、後果如何，都不受法律追究。法官也是人，不是聖人，不願意主動提請也是人之常

情。在1991年的「港人內地子女居港權案」中、在2001年的「莊豐源案」中，代表政府出庭的大律師都沒有提醒終審庭提出釋法，反而終審庭又提出種種似是而非不必提請釋法的理由，結果就捅出困擾香港多年的大漏子。在2011年的「剛果(金)案」中，代表剛果(金)政府的大律師堅持終審庭提出釋法，才避免香港特區成為外國禿鷹基金「討債中心」的厄運。

又有人質疑，第24條與剛果(金)案涉及的條文不同，是屬於自治範圍內的條文，不能提請釋法。這是需要批駁的誤區。理由是：

(一) 本國公民和外國公民要賦予什麼權利包括政治權利，這是國家的事務，不是地方的事務。基本法第24條對永久性居民作出規定，正是此類事務。任何國家公約包括《公民權利和政治權利國際公約》的簽署方也是締約國，而不是一國之內的地方行政區域。由於實行「一國兩制」，中央有關部門不直接管轄這類事務而授權特區進行管理，這只能說不屬於中央管理的事務，但卻是涉及中央和香港特區關係的事務，不能說是屬於自治範圍內的事務。

(二) 香港基本法對居民的權利自由是間接的依法保障的，而不是直接保障，《入境條例》完全可以根據實際情況作出^不抵觸基本法的限制。在回歸前後該條例進行修訂，加入了對取得永久性資格的限制，其依據就是1996年籌委會《關於實施香港基本法第24條第2款的意見》，籌委會是全國人大設立的負責籌備成立香港特區的機構，其成員有內地委員，也有香港委員，都由全國人大常委會委任。該機構處理的也是涉及中央管理的事務以及涉及中央和香港特區關

係的事務。可惜當年《入境條例》在修訂時未註明其依據。但這不等於落實基本法第24條第2款的規定是純粹屬於自治範圍的事務。

小心行使解釋權避免出錯

(三) 根據香港基本法第158條第1款的規定，香港基本法的解釋權屬於全國人大常委會。到底哪一條條文屬於哪一類事務，最終應由全國人大常委會決定，不由香港特區哪一個人或機構決定。全國人大常委會尚未對此作最終解釋，為何香港特區先喋喋不休呢？退一步說，即使該條文是自治範圍的條文，也完全可以由終審庭提請解釋。條文如此重要，小心行使解釋的權力，是應該的。為此提請有最終解釋權的全國人大常委會解釋，避免出錯，又有什麼問題呢？如果說有問題的話，也只是面子問題，面子問題與涉及香港特區的孕婦權益和勞工權益以及未來的發展，何者更為重要呢？

最後需要說明一下，終審庭不接納政府的請求怎麼辦？終審庭的大法官們都是講求理性的，並不是在議會裡大叫大喊的「長毛」和黃毓民議員，政府的請求不是沒有道理，為何不聽呢？再說，在1999年全國人大常委會的釋法中，早已將基本法第24條第2款全部各項條文的立法原意明確說明體現在籌委會的意見中，這在法理上已是香港基本法的立法解釋，該立法解釋是基本法的組成部分，與司法解釋不是基本法的組成部分相區別。在兩者有矛盾的情況下，行政長官根據基本法第48條第(2)項執行的基本法應當是立法解釋，而不是司法解釋。

尤其重要的是，中央對香港特區行使權力，例如中央政府任命行政長官和主要官員、全國人大常委會對香港原有法律的確認以及對香港基本法的解釋等，都是國家行為。在單一國，對國家行為，任何地方行政區域是只能承認，不能否認的。

作者為法學博士

為環保繼續津貼電費

□曾淵滄

中電、港燈公布了明年電費調整幅度，其中中電加幅高於港燈，理由是明年起採用天然氣來發電令燃料成本大幅上升。可見，環保不是免費的，是整個社會都需要付出的。環保是大家的事，是全香港市民所關心的，政府是整體社會成本的總負責人，是應該出一分力，津貼電費就是出一分力的最佳方法。



宏觀微觀

上星期，中電、港燈公布了明年電費調整幅度，中電平均加價5.9%，港燈平均加價2.9%。中電與港燈的加價是必須得到香港特區政府行政會議批准的。因此，上星期所公布的加價幅度，相信是中電、港燈與政府之間談判的結果。

對兩電而言，談判中最有力的工具是兩電與政府簽有一紙保障利潤的協議。香港是一個講合約精神的地方，這也是法治的基礎。很多年前，香港通脹率高，那時候的保障利潤高達14厘的年回報率，即兩電投資總額的14厘為回報率，若兩電發現回報率低過14厘，就會要求加電費，港燈只在香港島發電供電，規模不大，但是電廠的投入很大。因此，依投資總額一定固定百分比來計算電費，港燈的電費也就長期比中電高。居住在港島的居民也因此生活費比較高，樓價貴、電費也貴。

全社會都要為環保付出

這一回的電價調整，加幅則與過往不一樣。這一回是中電的加幅比港燈高許多，多了足足一倍。理由是中電說其燃料成本將大幅上升，明年開始，中電將採用「西氣東輸」計劃所提供的天然氣來發電，成本較目前的高三倍。「西氣東輸」的計劃是特區政府與中央政府安排的，旨在穩定香港的天然氣供應，但售價的確比中電目前的燃料貴，羊毛出在羊身上，這些額外增加的成本也就轉嫁給消費者、用電者。為什麼要用天然氣？過去，中電是用煤來發電，但是，燃燒煤來發電造成空氣污染，在環保意識高漲的情況下，港府也就加強兩電炭

排放的控制，不得不轉煤為天然氣，減少污染。可見，環保不是免費的，是整個社會都需要付出的。

每一回加電費，總有人反對，這群逢加必反的年年反對一切加價已成了例常工作。不過，這群人喊喊幾聲口號之後也沒了下文，他們該做的都做了，最後，是廣大市民是否能接受。對窮人而言，加電費令生活支出百上加斤。幸好，過去曾蔭權政府數度津貼全港市民電費，也因為有政府津貼電費，市民對電費的增加也不很關心，明年，梁振英的施政報告會不會再津貼電費呢？

津貼電費是為環保出力

我認為是應該的，因為環保是大家的事，是全港市民所關心的，空氣污染得以改善，健康改善了，整體社會為健康所付出的成本改善了，政府是整體社會成本的總負責人，是應該出一分力，津貼電費就是出一分力的最佳方法。

這一回，為了減少基層市民反對的聲音，中電決定劫富濟貧，35%的家庭將不會加電費，低用電量者電費不加，高用電量者的電費加幅就高過平均的5.9%，既然有超過三分之一的貧窮家庭不必加電費，因此反對的聲音小了。對有錢人而言，電費開支只佔其生活開支的一小部分，加多一點也感覺不到，真正受到威脅的是做生意的人，企業商戶也應該是高用電量者，他們將會面對較高的電費加幅，經營成本大幅上漲，怎麼辦？唯一的方法是把成本的增加轉嫁給消費者。

每逢兩電加電費，也一定會有人建議增加競爭，讓兩電組成聯網，互相競爭，甚至再增加多一些經營者。

競爭可以壓低價格，這是很簡單的經濟學知識。但是，競爭的結果一定會帶來更高的停電風險，西方國家已發生過數次大停電的事故

，為什麼競爭會造成停電，因為競爭者會尋求一個可以得到最高利潤的發電量，發電發得多而沒用到，是浪費，發電發得少是少賺，當多家發電廠依照他們的公式算出最佳發電量後，總發電量很可能不夠供應突然提升的用電量。比方說，夏天時某一個晚上特別熱而發電廠未能預測到，結果開冷氣的家庭突然大增，發電廠供電不足，斷了電。香港是個國際金融中心，香港人住在數十層高的大廈，停電一分鐘所造成的損失是很大的，若經常停電，整個香港的前途就出了問題，可以想像股市交易、外匯交易、銀行的電子交易突然停止一分鐘，會出現什麼後果？相信這是為什麼，增加競爭的建議經過這麼多年的辯論，港府依然不願改變現狀，理由是不想冒不必要的風險，多一事不如少一事，更何況，在利潤保障的推動之下兩電的投入非常驚人。

引入競爭未必抑制加費

發電能力已遠超過香港整體平均用電量，去那裡找到的經營者願意加入，第三者的加入只會使到整體發電能力進一步的浪費，製造大白象，多了大白象，電費恐怕也降不下去。競爭者之間會暗地裡互相參考，統一價格，情況正如石油公司一樣，令香港的汽油價格幾乎是一樣的。儘管表面上有數家石油公司在競爭，但是彼此互相參考別家的開價，一家加價，家家跟著加價。

特區政府要協助市民降低電費的開支，唯一的方法是在目前的價格保障協議約滿前為新協議與兩電談判，壓低利潤保障的比率。也許，港燈早已見到香港民粹主義的抬頭，因此過去幾年很積極地到海外投資，特別是英國，收購英國的電網，避免將所有的蛋放在同一個籃子裡，也許，中電也該效法。

作者為香港城市大學副教授，博士

馬英九應勇於擔當

□蘇虹 何溢誠



如何進一步改善兩岸關係、加強兩岸合作，是包括兩岸人民在內的每個同胞共同關心的問題。特別是關於兩岸和平協議，本是由馬英九在2010年6月接受半島電視台專訪時最先拋出，但日前其接受台媒專訪時卻表示，大陸應先提出兩岸和平協議的實質內容，說明和平協議應扮演何種角色，可否讓兩岸關係比現在做得更好。此舉令世人有些莫名其妙，借用馬英九本人的話來說，「這個問題相當吊詭。」

出爾反爾 自設藩籬

馬英九在接受專訪時表示，國際上、歷史上「和平協議」多半涵蓋停火、停戰協議及和平條約，亦即針對結束敵對狀態，開始規劃戰後雙方關係。但早在1979年1月1日，大陸與美國建交時，宣布不再炮轟金門，兩岸就已真正「停火」。

他接着表示，兩岸經多年往來互動，觀念、態度及行為早已改變，「那還需要規劃停火、停戰、規劃戰後關係的和平協議？」馬英九認為，應思考有種方式可讓兩岸和平發展下去。未來他將繼續推動兩岸交流政策，「深化且擴大」兩岸和平發展。

馬英九在質疑為什麼「還需要規劃停火、停戰、規劃戰後關係的和平協議」後，又自相矛盾地說，兩岸和平協議必須走務實道路，對雙方皆有利，建立可長可久的關係，大陸應該先提出兩岸和平協議的實質內容，說明和平協議將扮演何種角色，是否會讓兩岸的互動比現在更好。

對此，台灣有媒體認為，中共十八大後對台灣升高政治促談壓力，馬英九認為「和平協議應該由先拋出的陸方提出實質內容再討論」，此無異把兩岸政治變化球「丟」回對岸，就看北京如何接招？

在分析其中的緣由時，台媒認為，目前島內政治氣氛「朝野」對峙嚴重，「內政」事務百廢待舉，經濟景氣百業蕭條，光是美牛、油電雙漲、證所稅復徵的三大議題，就幾乎癱瘓行政部門施政長達半年之久，公務人員退休金問題亦讓「行政院」與黨籍立委間電光石火交錯，國民黨秘書長穿後期間，調合鼎鼎，焦頭爛額，倘若此時再挑起兩岸和平協議的政治敏感神經，台灣千頭萬緒的內政課題，恐又會因此野火燎原。

頗具諷刺意味的是，就在馬英九要求「和平協議應該由先拋出的陸方提出實質內容再討論」之時，台灣不少學者已積極探討如何擬定「和平協議」，而以台政大國際中心副研究員湯紹成為代表的台部分學者，更是已擬出兩岸和平協議條文初稿。姑且不論內容如何，此舉本身就是對馬英九縮手縮腳、出爾反爾的譏諷。

兩岸和平協議不是你丟我撿、相互發牌丟球，攸關中華民族未來興盛發展的長久之方，豈可兒戲，逕以政治辭令推託搪塞，馬英九先丟出議題卻要大陸提出實質內容，倘若大陸真提了，難道台灣就能接受？協商達成兩岸和平協議，維護台海和平與穩定，符合兩岸同胞的共同願望，符合中華民族的整體利益。馬英九應勇於擔當，成立「兩岸和平發展委員會」，加速兩岸和平進程。

勇於擔當 方可和平

馬英九一再強調「不統、不獨、不武」，其實反映了他刻板的思維方式。台海驚濤駭浪的八年，胡錦濤、連戰起到了非常大的穩定作用。「胡錦濤的高瞻遠矚，寬廣包容的胸懷；連戰的不卑不亢，奮鬥不懈的精神，都值得兩岸同胞的尊敬及肯定。」作為當今台灣地區的領導人，馬英九更應學習和培養胡錦濤、連戰的這種格局、品質，以強烈的使命感，擔當起促進兩岸和平發展的歷史重任。

筆者認為，大凡政治家，最忌優柔寡斷。目前馬政府陷入經濟發展和除舊布新的改革困境，更應以簽訂代表兩岸正式言和的「兩岸和平協議」為契機，促進兩岸的交流，讓兩岸人民共享繁榮和諧的成果，同時也使自己早日走出困境。

(蘇虹，博士；何溢誠，復旦大學台籍博士生，國民黨中委)

槍擊案頻繁凸顯美亂象

□邱波



對於槍支自由的美國社會來說，槍擊案可以隨時發作；事實上，很多致人死傷的槍擊案幾乎不會引發關注。然而，儘管早已習慣於隨時發作的槍擊案，但在發生導致重大人員傷亡、尤其是發生傷亡慘重的「校園槍擊案」時，則還是在美國社會引發激烈震盪；不論是1999年的科倫·拜恩中學槍擊案，還是2007年的弗吉尼亞大學槍擊案，抑或是剛剛發生的桑迪·胡可小學槍擊案，實際上都成為人們對美國社會「槍支氾濫」現象展開撻伐的誘因。

然而，儘管憤激的人群對推動槍支管制立法充滿意願，但激盪事態一旦平息，結果卻又「不了了之」。不錯，美國眾議員卡洛琳·麥卡錫就最新槍擊案表示，如果奧巴馬總統不能在槍支管制問題上採取有效措施，她將「不留情面」；事實上，奧巴馬本人的表達也是感傷而哽咽的。他說：「沒有言語可以減輕悲傷，我們這個國家經歷太多次這樣的悲劇，我們必須團結起來採取有意義的行動避免悲劇重演，不受政治分歧左右」，從而強烈凸顯了其本人也堅持推動槍支管制立法；「不受政治分歧左右」之立場闡釋，不就是為了立法嗎？

慘案與「美國精神」有關

但問題是，「槍支管制立法」的努力能夠如願嗎？坦率地說，雖然有人認為「美國全國步槍協會」基於其自身利益的思考而必然扮演「攔局者」的角色，但在筆者看來，該協會僅有400萬會員的規模，其根本不具備影響立法的應有條件；之所以每次「槍支管制立法」的進程最終都「無疾而終」，顯然是與美國社會的歷史記憶密切相關。眾所周知，美國國家的成立是以屠戮原居住地印第安人為肇始的，而為了確保佔領新領地的「新美國人」不會遭遇原居住地印第安人的報復，他們都需要利用武器來保護自己；又由於新來佔領領地的人群之間缺乏相互體認，以致由初始的相互戒備而逐漸發展到「美國精神」的層面。事實上，所謂美國精神，其精髓便是「不自由，毋寧死」；也就是說，每個人都享有自己選擇的權力。

正因為每個人都可以「自由選擇」，那麼，有人熱衷槍支，又怎麼可能被嚴厲禁止呢？不錯，今天的美國社會已不存在原居住地印第安人來報復「新美國人」的情況了，但人群中卻存在能力高低之分；如果體能強者要欺凌體能弱者，那麼，利用武器來維護尊嚴，不是「應有之道」嗎？從某種程度上說，維持尊嚴不被侵犯，也是美國精神的另一種體現形式。

需落實「槍支管制立法」

由此則又構成了另外一層相互矛盾的問題，倘使每個人都只想到維繫自己尊嚴不受侵犯，那麼，「全民擁槍」也就無可指責；但問題是，人群中突然冒出喪失理智者，那麼，其「擁槍」所可能造成的危害則是無從估量的。僅以剛剛發生的桑迪·胡可小學槍擊案來說，兇手居然能對五六歲的小孩實施多次射擊的動作，其震撼性無疑是超越想像的。坦率而言，雖然每個國家都存在喪失理智者的情況，但如果不要有槍械，其危害性肯定不至於那麼劇烈；事實上，因擁有槍械而致慘重傷亡的事例，在挪威同樣有過令人痛苦的記憶。

毫無疑問，擁有槍械與傷亡慘重密切相關，而「美國精神」又與擁有槍械構成正比。在面對「小孩被射擊數次的極端場景，奧巴馬總統與美國國會將因此而撤回」以最終落實「槍支管制立法」，還是像往昔一樣被「美國精神」阻絕掉相關法案的通過，目前還難以準確預估，但有一點可以漸漸得出結論，那就是，倘使槍支氾濫的局面無法從根本上改變，未來某一天又發生類似事件，人們大可不必意外；因為，沒人能阻止喪失理智者。

作者為資深評論員