

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)49/04-05(02)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

2007年以後政制發展的檢討

目的

本文件旨在概述自首屆立法會以來，議員就香港特別行政區(下稱“香港特區”)政制發展的檢討及相關事宜進行的討論。

《基本法》條文

2. 根據《基本法》第四十五條，香港特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。行政長官的產生辦法根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。

3. 根據《基本法》第六十八條，立法會由選舉產生。立法會的產生辦法根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。

4. 行政長官和立法會產生的具體辦法(下稱“產生辦法”)，分別由《基本法》附件一及附件二規定。2007年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會(下稱“全國人大常委會”)批准。在2007年以後，對立法會的產生辦法進行的任何修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會備案。

1999-2000年度至2002-2003年度立法會會期的發展

事務委員會就“香港特別行政區的政制發展”提交的報告

5. 在以往的立法會會期，香港特區政制發展的檢討是事務委員會關注的主要事項之一。在2000年1月12日的立法會會議上，劉慧卿議員曾動議議案，促請政府當局盡快就多項事宜，包括部長制和透過普及而平等的選舉選出行政長官和立法會的事宜，進行公眾諮詢。該議

案獲通過後，事務委員會舉行了多次會議，聽取公眾對香港特區政制發展的意見。事務委員會經考慮所接獲的所有意見，並詳細商議各項有關事宜後，在2000年6月14日的立法會會議上提交了《香港特別行政區政制發展報告》。事務委員會在報告中作出的各項建議載於**附錄I**。在同一次會議上，立法會就一項促請政府考慮議員對該份報告所表達的意見的議案進行辯論。該議案獲立法會通過。

6. 政府當局當時的立場是，《基本法》讓香港特區有10年時間，鞏固政治體制的根基，在2000年至2007年期間，政制發展方面會有兩個里程碑，分別是2002年的行政長官選舉及2004年的立法會選舉。政府當局會檢討該兩次選舉的經驗，然後才決定未來的路向。

7. 在2001年至2003年期間，除了事務委員會的討論外，議員亦在立法會會議上動議進行及提出多項與政制改革有關的議案辯論及立法會質詢，詳情載於**附錄II**。

主要官員問責制的實施

8. 行政長官在2000年施政報告中公布，政府當局會研究如何加強司局級主要官員在不同政策範疇承擔的責任。

9. 為了了解公眾對主要官員問責制的意見，事務委員會於2001年3月進行了公眾諮詢。事務委員會亦派出代表團，在2001年6月13至24日前往英國、法國及德國進行訪問，考察該等國家行政機關的問責制度。

10. 在2002年4月17日的立法會會議上，行政長官公布主要官員問責制的框架。內務委員會成立了小組委員會，負責研究擬議的問責制及相關事宜。新推行的問責制由2002年7月1日起實施。

11. 在2002至2003年度會期，事務委員會舉行了多次會議，討論多項與問責制有關的事宜。為協助議員審議政府當局就問責制實施情況提交的6個月報告和12個月報告，立法會秘書處擬備了兩份背景資料簡介(立法會CB(2)930/02-03(01)及CB(2)2864/02-03(02)號文件)，概述自問責制實施以來的發展，以及議員就有關事宜進行的討論。

自2003至2004年度立法會會期以來的發展

政制發展專責小組

12. 在2004年1月7日，行政長官在施政報告中宣布成立政制發展專責小組(下稱“專責小組”)。專責小組由政務司司長領導，成員包括律政司司長和政制事務局局長。專責小組負責深入研究《基本法》中有關政制發展的法律程序和原則問題，就此諮詢中央有關部門，以及聽取公眾對有關問題的意見。在2003至2004年度會期，專責小組就本身的工作定期向事務委員會作出簡報。

13. 專責小組解釋，該等法律程序及原則問題應予透徹討論，為日後政制發展的工作奠定穩固的基礎。中央有審視香港特區政制發展的憲制權責。《中英聯合聲明》具體說明了中央對香港的基本方針政策。制定《基本法》的目的是確保該等基本方針政策得以落實，並就香港特區實行的制度作出規定。香港特區的政治體制是《基本法》一個重要的組成部分，香港不可單方面作出修改。任何影響香港政治體制的政制發展工作，例如修改“產生辦法”，在未經中央同意的情況下不可進行。

專責小組第一號報告及全國人大常委會在2004年4月6日作出的解釋

14. 在2004年3月26日，中央正式通知香港特區政府，全國人大常委會將於2004年4月2日至6日舉行的會議上，考慮對《基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋。專責小組在2004年3月30日就《基本法》中有關政制發展的法律程序問題發表了第一號報告後，全國人大常委會於2004年4月6日公布所作解釋。根據該解釋，行政長官應就是否需要修改“產生辦法”向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會依照《基本法》第四十五及六十八條的規定確定。

15. 部分委員贊同專責小組的說法，認為全國人大常委會行使憲法及《基本法》賦予的權力，就《基本法》的有關條文作出解釋，是合法和合憲的。鑒於社會各界在立法問題上大致已有共識，部分委員質疑全國人大常委會就《基本法》作出解釋之舉有否需要及是否恰當。他們指出，根據《基本法》第一百五十八條，全國人大常委會已授權香港特區法院在審理案件時，對《基本法》關於香港特區自治範圍內的條款自行解釋。此外，根據在香港實行的普通法，釋法的權力屬法院而非立法機關所有。

16. 根據第一號報告，可依照附件一及附件二所載列的特別程序而對“產生辦法”作出修改，只要有關修改不偏離《基本法》的主體條文(例如第四十五和六十八條)，便無須援引第一百五十九條的修改程序。

17. 專責小組的立場是應從兩個層次修改“產生辦法”，首先按《基本法》有關附件的程序修改“產生辦法”，然後修改本地的選舉條例，落實細節安排。根據《基本法》第七十四條，凡涉及政治體制的法案，只可由香港特區政府提出。鑒於修改“產生辦法”涉及政治體制，從這兩個層次提出修改的權力應屬香港特區政府所有，不論有關修改以法案還是議案的形式提出。除非有關三方(即立法會全體議員三分之二多數、行政長官及全國人大常委會)就“產生辦法”的修改達成政治共識，香港特區政府不會展開法律程序。

18. 部分委員對專責小組的立場極表不滿。他們不同意香港特區先要得到中央同意，才可展開法律程序，因為這並非《基本法》的規定。規定要得到有關三方的共識，意味中央在可否啟動附件一及附件二所訂修改機制的問題上有“否決權”。他們指出，無論如何，全國人大常委會對各項修改都有最終決定權，因為正如附件一及附件二分別規定，任何修改都須報全國人大常委會批准或備案。

專責小組第二號報告及行政長官向全國人大常委會提交的報告

19. 專責小組在2004年4月15日就《基本法》中有關政制發展的原則問題發表了第二號報告。報告的結論是，行政長官應向全國人大常委會提出報告，建議修改“產生辦法”。

20. 同日，行政長官向全國人大常委會提交報告，並提請全國人大常委會依照《基本法》第四十五及六十八條的規定，根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則，確定是否可以修改“產生辦法”。專責小組第二號報告及行政長官的報告均羅列了各有關人士在考慮“產生辦法”如何確定時須顧及的9項因素。

21. 部分委員表示支持行政長官的報告。另有部分委員不接納該報告。此等委員指出，全國人大常委會的解釋只要求行政長官就是否需要修改“產生辦法”提交報告。行政長官無必要提出該9項因素，此舉等同設置關卡，阻礙香港實行普選，窒礙民主發展。此外，該9項因素不大重視市民的訴求，而部分因素又沒有在《基本法》中訂明。

22. 根據專責小組，該9項因素以《基本法》的規定及“一國兩制”的原則為依據，是專責小組經考慮香港各界及中央的意見後歸納得出的。專責小組認為，方案越貼近該9項因素，便會越容易在有關三方中達致共識。

全國人大常委會在2004年4月26日作出的決定

23. 全國人大常委會在2004年4月25日及26日的會議上審議了行政長官提交的報告。全國人大常委會在2004年4月26日公布的決定概述如下——

- (a) 2007年第三任行政長官的選舉，以及2008年第四屆立法會的選舉，不實行由普選產生的辦法；
- (b) 就第四屆立法會而言，功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變；
- (c) 立法會對法案及議案的表決程序維持不變；及
- (d) 在不違反上述決定的前提下，“產生辦法”可按照《基本法》第四十五和六十八條及附件一和附件二的規定作出適當修改。

24. 部分委員支持全國人大常委會的決定。他們認為，該決定定出了“產生辦法”的修改範圍，以便社會各界進一步討論各個修改方案，讓香港的民主制度循序漸進地發展。由於全國人大常委會的決定只處理2007及2008年的“產生辦法”，他們亦認為應為香港政治體制日後的發展訂定時間表。

25. 另有部分委員對全國人大常委會否決在2007及2008年實行普選的決定深表失望，並認為修改“產生辦法”的空間所餘無多。由於專責小組先前就法律程序及原則問題進行的諮詢並沒有涵蓋“產生辦法”的具體修改方案，而在諮詢香港社會前，全國人大常委會又否決了普選，此等委員因而認為全國人大常委會的決定完全漠視了市民對民主的渴求。他們亦認為，全國人大常委會的決定違反了“一國兩制”及“高度自治”的原則，也違反了《基本法》附件一及附件二這兩個訂明修改“產生辦法”的適當程序的附件。若干名委員指出，全國人大常委會有關在2008年循功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變的決定，不符合“循序漸進”達致普選這個最終目標的原則。

26. 專責小組認為，社會上對於應否在2007及2008年普選行政長官及立法會議員的問題缺乏共識。全國人大常委會的決定已消除有關“產生辦法”修改範圍的不明確之處。至於“產生辦法”可考慮予以修改的具體範疇，則會在專責小組第三號報告中列明。

專責小組第三號報告

27. 在2004年5月11日，專責小組就2007年行政長官及2008年立法會產生辦法可考慮予以修改的地方發表了第三號報告。公眾可在2004年8月31日前就“產生辦法”發表意見及提出具體方案。

28. 事務委員會得悉專責小組會整理在諮詢期收集所得的意見，並於今年秋季歸納出一系列可行的方案，再向公眾作進一步諮詢，之後便可在2005至2006年度進行本地立法的工作，以便在2007年實施新的選舉安排。

29. 若干名委員要求專責小組澄清，如方案所涉及的範疇並非第三號報告所列明的事項，例如地方選區選舉的投票制度，專責小組會否予以考慮。事務委員會獲悉，第三號報告就“產生辦法”羅列的9個可考慮予以修改的地方，並非詳盡無遺。專責小組歡迎公眾按照《基本法》的有關規定，以及全國人大常委會所作的解釋和決定，就有關“產生辦法”的其他方面提出意見及具體方案。

30. 在2004年8月11日，專責小組公布第三號報告的諮詢期限會由2004年8月31日延至2004年9月30日。專責小組又應部分候任議員的要求，在2004年9月28日公布把第三號報告的諮詢期限進一步延至2004年10月15日。

發展摘要

31. 自專責小組在2004年1月成立以來的發展摘要載於**附錄III**，供委員參閱。

有關文件

32. 以下報告／文件已於2004年10月14日隨立法會CB(2)35/04-05號文件送交委員參閱 ——

- (a) 專責小組第一、二及三號報告；
- (b) 行政長官向全國人大常委會提交的報告；
- (c) 全國人大常委會在2004年4月6日公布的解釋；及
- (d) 全國人大常委會在2004年4月26日公布的決定。

33. 事務委員會在第一屆及第二屆立法會任期內就此議題研議的其他有關文件，可在立法會網址(<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年10月15日

第6章

建議

6.1 經考慮所接獲的全部意見，並就有關事宜詳加商議後，事務委員會建議，政府應對香港特區的政制發展進行檢討。為了解市民大眾對此事的意見，政府應盡快展開廣泛的諮詢工作。事務委員會認為至為重要的是，政府必須就整項檢討訂定一個切合實際的時間表，確保不會因時間過於緊迫而無法落實根據檢討作出的任何建議。

- 6.2 事務委員會又建議，作為檢討工作一部分，政府應——
- (a) 探討可否發展憲制慣例，主要官員如在制訂或推行政府政策上嚴重犯錯，須按照慣例自動辭職；
 - (b) 研究實行更具彈性的合約制的建議，使主要官員或須為他們所作的決定承擔政治責任；
 - (c) 探討發展有助加強行政機關對立法機關問責的慣例有何優點，而該等慣例的具體例子，包括行政長官更經常出席立法會會議，回答議員就重要事項提出的質詢，以及政務司司長定期與各政黨的領袖舉行會議；及
 - (d) 研究不同的政府體制，並就一個最適合香港特區情況而又為社會整體接受的制度作出建議。

與政制改革有關的議案辯論及立法會質詢

議案辯論

- (a) 在2002年3月13日，劉慧卿議員動議進行議案辯論，議案的措辭為“本會認為香港特別行政區第二任行政長官的產生辦法不民主，令廣大市民無權參與選舉過程，並促請當局盡快展開政制改革的諮詢工作”。該議案被立法會否決。
- (b) 在2003年10月8日，劉慧卿議員動議進行議案辯論，議案的措辭為“鑒於香港在行政長官董建華先生的施政下，人權、法治、經濟發展出現倒退，政制民主化停滯，令羣眾要求他下台的聲音不絕於耳，本會要求董先生順應民意，引咎辭職”。該議案被立法會否決。
- (c) 在2003年11月12日，涂謹申議員動議進行議案辯論，議案的措辭為“本會促請政府於本年年底發表香港特別行政區政制改革綠皮書，以落實在2007年普選行政長官及在2008年普選全體立法會議員，並盡快取消區議會委任議席及當然議席，還政於民”。該議案被立法會否決。

立法會質詢

- (d) 在2001年6月13日，李柱銘議員就“立法會選舉具有妨礙充分分享經濟、社會及文化權利的不民主特徵”提出口頭質詢。
- (e) 在2002年11月13日，劉慧卿議員就“第三屆立法會功能組別的選舉安排”提出口頭質詢。
- (f) 在2003年10月8日，楊森議員就“政制檢討的時間表”提出口頭質詢。

政制事務委員會

2007年以後政制發展的檢討

發展摘要(2004年1月至9月)

- 2004年1月7日 行政長官在2004年施政報告中宣布成立政制發展專責小組(下稱“專責小組”)。
- 2004年1月15及28日 在事務委員會此兩次會議上，專責小組向事務委員會簡介多項事宜，當中包括有關政制發展的原則和法律程序問題。
- 2004年1月16日 專責小組首次與社會不同團體及人士會面及討論有關事宜。
- 2004年2月8至10日 專責小組前往北京，與港澳事務辦公室及全國人民代表大會常務委員會(下稱“全國人大常委會”)法制工作委員會會面，就《基本法》中有關政制發展的原則和法律程序問題交換意見。
- 2004年2月11日 政務司司長在立法會會議上就專責小組首次訪京之行向議員發言。
- 2004年2月16日 專責小組向事務委員會簡報自2004年1月28日以來的工作進展。
- 2004年2月19日 專責小組設立政制發展網頁(www.cab-review.gov.hk)，就有關政制發展的原則及法律程序問題徵詢公眾的意見。
- 2004年2月25日 鄭家富議員在立法會會議上就“立即諮詢市民對普選的意見”動議進行議案辯論。該議案被否決。
- 2004年2月27日 政務司司長在內務委員會2004年2月27日的特別會議上簡報專責小組的工作進展。
- 2004年3月15日 專責小組向事務委員會簡報自2004年2月16日以來的工作進展。
- 2004年3月17日 涂謹申議員在立法會會議上就“尊重及遵守《基本法》所訂定的原則”動議進行議案辯論。該議案被否決。

- 2004年3月26日 行政長官在一個記者會上公布 ——
- (a) 全國人大常委會將於2004年4月2日至6日的會議上對《基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋；及
- (b) 專責小組將於2004年3月30日與全國人大常委會的代表會面。
- 2004年3月30日 專責小組在深圳與全國人大常委會的代表會面。
- 專責小組發表第一號報告。
- 2004年4月6日 全國人大常委會公布就《基本法》附件一第七條和附件二第三條作出的解釋。行政長官須就是否需要修改“產生辦法”向全國人大常委會提出報告。
- 2004年4月15日 行政長官根據全國人大常委會的解釋，向全國人大常委會提交報告。行政長官認為應修改“產生辦法”，並提請全國人大常委會就此予以確定。
- 專責小組發表第二號報告。此份報告以附件的形式附於行政長官向全國人大常委會提交的報告之後。
- 政制事務局局長在人民大會堂向全國人大常委會副秘書長提交該兩份報告。
- 2004年4月16日 專責小組向事務委員會簡介行政長官向全國人大常委會提交的報告及專責小組的第二號報告。
- 楊森議員動議議案，促請行政長官立即諮詢港人，提交一份全面反映民意的補充報告，實現港人要求分別在2007年及2008年普選行政長官及立法會的期望。該議案押後至事務委員會2004年4月19日的會議上表決。
- 2004年4月19日 楊森議員的議案被否決。
- 行政長官發表聲明，宣布全國人大常委會決定把行政長官向全國人大常委會提交的報告，納入全國人大常委會2004年4月25日及26日會議的議程。

- 2004年4月21至22日 專責小組應全國人大常委會所請，在深圳向全國人大常委會的代表簡介第二號報告。
- 馮檢基議員動議一項立法會現即休會待續的議案，以便就“香港特別行政區行政長官向全國人民代表大會常務委員會提交關於香港特別行政區二零零七年行政長官和二零零八年立法會產生辦法是否需要修改的報告”進行辯論。該議案被否決。
- 2004年4月25至26日 全國人大常委會審議行政長官的報告，並於2004年4月26日公布所作決定。
- 在2004年4月26日，全國人大常委會的代表舉行兩場座談會，與香港各界代表(包括立法會議員)會面。
- 2004年5月4日 專責小組向事務委員會簡介全國人大常委會於2004年4月26日公布的決定及日後的工作路向。
- 2004年5月5日 馮檢基議員在立法會會議上就“要求行政長官向全國人民代表大會常務委員會提交補充報告”動議進行議案辯論。該議案被否決。
- 2004年5月11日 專責小組發表第三號報告。
- 2004年5月17日 專責小組向事務委員會簡介第三號報告。第三號報告的諮詢期將於2004年8月31日結束。
- 2004年5月19日 何俊仁議員在立法會會議上就“遺憾全國人民代表大會常務委員會否決2007年及2008年普選”動議進行議案辯論。該議案被否決。
- 2004年5月21日 鑒於委員關注到港澳研究所所長朱育誠先生在2004年5月15日一個研討會上發表的某些言論，事務委員會主席按照事務委員會在2004年5月17日的會議上商討的結果，致函邀請朱所長出席事務委員會的會議，就有關事宜與委員交換意見。
- 2004年6月2日 李柱銘議員在立法會會議上就“全國人民代表大會常務委員會關於《基本法》的解釋及2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定”提出書面質詢。

- 2004年6月9日 司徒華議員在立法會會議上就“行政長官向全國人民代表大會常務委員會提交的報告”提出書面質詢。
- 余若薇議員在立法會會議上就“功能界別已登記的選民”提出書面質詢。
- 2004年5月24日及6月11日 專責小組委託中央政策組分別在2004年5月24日及6月11日舉辦兩場政制發展研討會。
- 2004年6月21日 專責小組向事務委員會簡報自2004年5月17日以來的工作進展，包括該兩場政制發展研討會的詳情。
- 2004年6月25日及7月12日 港澳研究所在覆函中表示，朱育誠先生不會出席事務委員會的會議。港澳研究所隨2004年6月25日的覆函附上兩本書籍(即“The Downing Street Years”及《鄧小平文選》)的摘錄，供委員參閱。
- 2004年7月2日 內務委員會於2004年7月2日舉行特別會議，在議項“商界參與政制發展及制訂政策的事宜”下，與出席會議的政務司司長討論香港的政制發展事宜。
- 2004年6月至8月 專責小組分別於2004年6月25日、7月23、26和30日，以及8月11和23日舉辦6場政制發展小組討論，並分別於2004年7月14、19、21及28日舉辦4場政制發展地區研討會。
- 2004年8月11日 專責小組決定把第三號報告的諮詢期限由2004年8月31日延至9月30日。
- 2004年9月28日 專責小組決定把第三號報告的諮詢期限進一步延至2004年10月15日。