

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)791/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/HS/1/05

研究政府當局就2007年行政長官及 2008年立法會產生辦法提出的建議 小組委員會

第七次會議的紀要

日 期：2005年11月22日(星期二)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
楊孝華議員, SBS, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李國寶議員, GBS, JP
李華明議員, JP
呂明華議員, SBS, JP
涂謹申議員
張文光議員
陳婉嫻議員, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
黃容根議員, JP
曾鈺成議員, GBS, JP
楊森議員
劉健儀議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員, JP
鄭家富議員
石禮謙議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
張宇人議員, JP
余若薇議員, SC, JP
方剛議員, JP
王國興議員, MH

李永達議員
李國英議員, MH
林偉強議員, BBS, JP
林健鋒議員, SBS, JP
梁君彥議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
張超雄議員
張學明議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
劉秀成議員, SBS, JP
譚香文議員

缺席委員 : 何鍾泰議員, S.B.St.J., JP
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
陳智思議員, JP
單仲偕議員, JP
黃宜弘議員, GBS
劉江華議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
霍震霆議員, GBS, JP
馮檢基議員, JP
馬力議員, GBS, JP
湯家驊議員, SC
詹培忠議員
鄭志堅議員

出席公職人員 : 政制事務局局長
林瑞麟先生

政制發展專責小組成員
梁愛詩女士

政制事務局常任秘書長
麥清雄先生

政制事務局副秘書長
黎以德先生

政制事務局首席助理秘書長
譚志源先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

高級議會秘書(2)4
周封美君女士

議會事務助理(2)3
盧鳳儀女士

經辦人／部門

I. 議事規則委員會轉交處理的問題

(立法會CB(2)345/05-06(07)號文件 —— 議事規則
委員會轉介的問題一覽

立法會CB(2)368/05-06(01)號文件 —— 政府當局
就議事規則委員會轉介的問題作出的回應)

政制事務局局長介紹政府當局回應議事規則委員會轉交小組委員會研究的問題的文件，該等問題關乎有關修改2007年行政長官及2008年立法會產生辦法(“兩個產生辦法”)的議案的處理程序。

有關修改“兩個產生辦法”的議案草擬本

2. 李永達議員表示，根據全國人民代表大會(全國人大)常務委員會(常委會)2004年4月6日關於《基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋(《人大解釋》)第三條，修改2007年及2008年“兩個產生辦法”的法案，應由香港特別行政區(香港特區)政府向立法會提出。鑒於在政制發展專責小組(專責小組)第五號報告中，政府當局以提交議案而非法案的方式，落實對《基本法》附件一及附件二所作的修改，他詢問此等議案的地位。

3. 政制事務局局長表示，正如政府當局的文件第1至6段所解釋，採用議案而非法案落實對《基本法》附件一及附件二所作的修改，是適當的做法。第五號報告第7.02段亦載明，議案所附載的修正案(草案)，為《人大解釋》所提述的“法案”。

4. 法律顧問告知委員，議事規則委員會在研究有關修改2007年及2008年“兩個產生辦法”的議案的處理程序時，曾提出兩個主要的關注事項，就是採用議案而非法案落實對《基本法》附件一及附件二所作的修改，是否符合《人大解釋》第三條；若然，在立法會處理此等議案的程序為何。政府當局除了在第五號報告第7.02段說明其看法外，亦在政制事務委員會2005年10月21日的特別會議上澄清，在中國法律中，“議案(motion)”包括“法案(bill)”，兩個用語可交換使用。

5. 劉慧卿議員表示，為了避免司法覆核的風險，政府當局務須確保按照適當的程序落實對《基本法》附件一及附件二中“兩個產生辦法”所作的修改。政制事務局局長回應時表示，政府當局已就“兩個產生辦法”的擬議修改措辭，以及向立法會提出該等修改的法律文書，與中央有關部門交換意見。政府當局有信心，該等安排符合《人大解釋》所訂的有關程序。

6. 梁家傑議員詢問，第五號報告附件B及附件C的附件中的修正案(草案)(修正案(草案))的規定，是否旨在取代《基本法》附件一及附件二的有關規定。

7. 政制事務局局長解釋，修正案(草案)經立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意，並經全國人大常委會批准或接納備案後，便會成為《基本法》附件一及附件二的組成部分。《基本法》附件一及附件二並無任何規定須予廢除。該等旨在修改2007年第三任行政長官及2008年第四屆立法會產生辦法的修正案(草案)一俟生效，即會取代《基本法》附件一及附件二的部分現行規定，例如關於選出第二任行政長官的選舉委員會的組成的規定，以及關於第三屆立法會的組成的規定。其他規定會繼續有效。

8. 余若薇議員指出，鑒於第五號報告附件C所載的修正案(草案)只就2008年第四屆立法會的組成作出規定，而《基本法》附件二第一(一)條的規定訂明“立法會議員每屆60人”，如2008年立法會的產生辦法作出修改，又如立法會、行政長官及全國人大常委會未能就2012年或以後立法會的產生辦法達成共識，立法會產生辦法便會回復第三屆的產生辦法。她表示，從法律觀點而言，政府當局極有需要提供普選時間表，以確保政制會在2012年或以後向前發展。

9. 法律顧問回應委員時表示，《基本法》附件一及附件二的現行規定，包括附件二有關“立法會議員每屆60人”的規定，除非藉《基本法》第一百五十九條所訂的

修改機制修改，否則仍會是《基本法》的組成部分。就2008年第四屆立法會的組成而言，如“後法優於前法”這項原則適用，則或可處理有關情況。

10. 政制事務局局長表示，政府當局已對此等事宜作出透徹的研究，並與中央的有關部門交換了意見。雙方均認為，2012年或以後的“兩個產生辦法”，應繼續按照《基本法》第四十五條和第六十八條的規定、附件一第七條和附件二第三條的規定，以及《人大解釋》的有關規定處理。如有關三方未能就2012年或以後的“兩個產生辦法”達成共識，“兩個產生辦法”不會向後倒退，會維持現狀。換言之，若未能就任何修改達成共識，“兩個產生辦法”會按照當時的規定處理。

11. 余若薇議員表示，她不信服政府當局的解釋。從法律觀點而言，如未能就2012年或以後的“兩個產生辦法”達成共識，便須恢復採用分別在2002年及2004年採用的“兩個產生辦法”，這點清晰明確。此外，《人大解釋》並沒有訂明2007年及2008年的“兩個產生辦法”適用於2012年或以後各個任期。

12. 楊孝華議員提出兩個方法解決問題。首先，如未能就2012年第五屆立法會的產生辦法達成共識，便應動議議案，令立法會議席的數目維持在70席的水平，供立法會通過。其次，可以透過修改，在《基本法》附件二第一條中“香港特區立法會議員每屆60人”之前，加入“在第三屆以前”。

13. 政制事務局局長表示，中央的看法是，修正案(草案)現時的格式適當，足以處理2012年以後的選舉安排。然而，他會向中央反映委員的關注，以供參考。

經立法會通過

14. 余若薇議員表示，根據《基本法》附件一及附件二，“兩個產生辦法”的擬議修改須經立法會全體議員三分之二多數通過及行政長官同意，並須報全國人大常委會批准(如屬對附件一所作的修改)或備案(如屬對附件二所作的修改)。余議員要求政府當局解釋，為何政府當局的文件第3段最後一句載述，對“兩個產生辦法”作出的修改經報全國人大常委會批准或備案後，並非“本地法例”。她亦詢問，若以立法會分別由60名及70名議員組成為基礎，最少要有多少名議員才符合通過擬議修改的“三分之二多數”規定。

15. 政制事務局局長解釋，第3段最後一句是為了區分修改本地法例及《基本法》的程序。對《基本法》附件一及附件二作出的修改若僅獲立法會通過，是不會有任何立法效力的，理由是雖然該等修改在最終經全國人大常委會批准或備案，會成為香港特區法律的組成部分，但該等修改並非本地法例。政制事務局局長表示，要通過對“兩個產生辦法”作出的修改，最少需40名議員(如立法會由60名議員組成)及47名議員(如立法會由70名議員組成)。

向全國人大常委會作出報告的安排

16. 李永達議員表示，政府當局的文件載述，《基本法》附件二的任何擬議修改，必須“報全國人大常委會並經其接納備案”。此項規定與《基本法》附件二中“報全國人大常委會備案”的詞句有所不同。

17. 專責小組成員梁愛詩女士解釋，全國人大常委會在審議有關的擬議修改後，如認為該等擬議修改不符合《基本法》第六十八條的規定，即不符合香港特區的實際情況或循序漸進的原則，是有權不予以接納備案的。她補充，全國人大常委會在2004年4月6日作出解釋後，全國人大常委會副秘書長喬曉陽先生曾在香港舉行的記者會上證實，《基本法》附件二賦予全國人大常委會的權力是實權。她答允提供喬先生發言的文本，供委員參閱。

(會後補註：一份2004年4月7日有關喬曉陽先生在記者會上所作發言的新聞剪報，已於2005年11月25日隨立法會CB(2)508/05-06號文件送交委員。)

18. 李議員表示，對行政長官產生辦法所作的修改，須經全國人大常委會“批准”，相比之下，《基本法》附件二的原意是讓香港特區政府有更大彈性修改立法會的產生辦法。依他之見，如把“報全國人大常委會備案”的詞句解釋為“報全國人大常委會並經其接納備案”，便是對《基本法》作出新的解釋，有違《基本法》附件二的立法原意。李議員又指出，根據《基本法》第十七條，香港特區立法機關制定的法律須“報全國人大常委會備案”。他要求政府當局解釋附件一與附件二分別所載的報全國人大常委會“批准”與“備案”有何分別，以及《基本法》第十七條及附件二所訂“報全國人大常委會備案”的詞句是否帶有相同意思；若否，背後的理據為何。

19. 梁愛詩女士回應時提出下述各點 ——

- (a) 她不同意對附件二所作的擬議修改須“報全國人大常委會並經其接納備案”的安排不符合附件二。就香港政治體制發展作出決定屬中央的權力，而有關安排旨在澄清此點；
- (b) 根據附件二，對於擬議修改，全國人大常委會只有一個理由拒絕予以接納備案，就是擬議修改不符合《基本法》第六十八條。根據附件一，全國人大常委會可基於更廣泛的理由拒絕批准有關的擬議修改，例如擬議修改不符合國家或香港的最佳利益。雖然就“兩個產生辦法”的擬議修改向全國人大常委會作出報告的安排有所不同，但任何修改均同樣須符合《基本法》的原則和規定；及
- (c) 《基本法》第十七條及附件二中有關報全國人大常委會備案的規定是不同的，前者適用於本地法例，後者則適用於對屬憲法性質的《基本法》附件二規定所作的修改。根據《基本法》第十七條，報全國人大常委會備案不會影響有關法例的生效。根據附件二，擬議修改如不獲全國人大常委會接納備案，便不會有立法效力。

20. 法律顧問表示，《人大解釋》第三條訂明，只有在有關三方達成共識的情況下，包括最後經全國人大常委會依法批准或備案，“兩個產生辦法”的任何擬議修改方可生效。他要求政府當局就該段提述的“法”提供資料。政制事務局局長解釋，所提述的“法”指《中華人民共和國憲法》及《基本法》。根據《憲法》，全國人大制定《基本法》，規定香港特區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。中央在香港特區政制發展中的角色，已在《基本法》附件一及附件二明確訂明。

行政長官任期所引起的法律問題

21. 何俊仁議員察悉，政府當局認為根據《基本法》第五十三條第二款產生的新的行政長官，在餘下任期屆滿後只可連任一次，而餘下任期亦算為“一任”。關於行政長官缺位的情況，政府當局認為，如行政長官在任期屆滿前6個月內缺位，便無須進行補選。何議員質疑，政

府當局的理解是否符合《基本法》第四十六條及第五十三條第二款。他提醒，政府當局透過修改《基本法》附件或本地法例的規定，使《基本法》主要條文更清晰明確，是不適當的做法。適當的程序是使用《基本法》第一百五十九條所訂的機制，修改《基本法》的有關條文。

22. 政制事務局局長表示，第五號報告第六章已詳細載述政府當局對兩個問題的看法。正如第五號報告附件B的附件所建議，有關行政長官任期的規定會放在有關選舉委員會任期的規定旁邊。修改經有關三方通過後，便會成為《基本法》附件一的組成部分。關於行政長官缺位的情況，雖然《基本法》第五十三條第二款規定，應在6個月內依《基本法》第四十五條產生新的行政長官，但此項規定並不適用於在5年任期最後6個月內缺位的情況，因為屆時理應已按《基本法》第五十三條第二款在6個月內選出新一任行政長官填補有關空缺。因此，政府當局建議，如在行政長官缺位後6個月內會舉行選舉，以選出新一任行政長官，便無須舉行補選，署理行政長官會在新一任行政長官就任前代理行政長官的職務。由於《行政長官選舉條例》訂明補選行政長官的安排，因此有關建議會透過修改本地法例落實。

《基本法》第五十條有關重要法案的問題

23. 李永達議員詢問，《基本法》附件一及附件二的擬議修改會否歸類為“重要法案”。政制事務局局長表示，由於擬議的修改不屬於本地法例，因此《基本法》第五十條並不適用。

24. 李永達議員及劉慧卿議員詢問，旨在落實對“兩個產生辦法”所作的修改的法案會否歸類為“重要法案”；若會，政府當局會在何時及如何決定該項法案為“重要法案”。

25. 政制事務局局長表示，他曾在不同場合解釋，某項法案是否重要，是由行政長官決定的。部分委員先前曾建議制訂客觀準則決定某項法案是否“重要”。然而，政府當局認為不宜在《基本法》現行規定以外，就“重要法案”一詞附加額外規定或限制。當局預期，行政長官在決定某項法案是否“重要法案”時，會考慮每宗個案的情況及香港的整體利益。他向委員保證，行政長官不會輕率決定把某項法案歸類為“重要法案”。如行政長官認為某項法案非常“重要”，以致可以援引《基本法》第五十條，預期行政長官會諮詢行政會議。如行政長官決定某項法案是“重要法案”，或某項法案經修改某些條文後

變為“重要法案”，政府當局會盡早把本身的立場告知立法會。

26. 主席表示，政制事務委員會在上個會期已對此問題進行透徹的討論。他指示秘書處把有關文件送交委員參閱。

(會後補註：有關文件已於2005年11月24日隨立法會CB(2)493/05-06號文件送交委員。)

II. 2007年行政長官的產生辦法

(政制發展專責小組第五號報告)

立法會CB(2)283/05-06(01)號文件問題(a)至(d) —— 政府當局為回應政制事務委員會在2005年10月21日特別會議上所提事宜而提供的文件

立法會CB(2)345/05-06(05)號文件 —— 政府當局就“行政長官產生辦法的一些具體安排”提供的文件)

27. 政制事務局局長向委員簡介政府當局就“行政長官產生辦法的一些具體安排”提供的文件(立法會CB(2)345/05-06(05)號文件)。

選舉委員會的組成

28. 劉慧卿議員表示，她不會支持政府當局把選舉委員由800人增至1 600人的建議。她認為應大幅擴闊選舉委員會的選民基礎，以提高其代表性。部分委員意見與劉議員一致。

29. 何俊仁議員贊同劉議員的意見，並表示舉行“小圈子”選舉是行政長官延伸自己地位的方法。政府當局既然已建議擴闊區議會界別分組的選民基礎，亦可同樣擴闊所有其他界別分組的選民基礎。張文光議員同意，並表示功能界別制度設立了較其他人享有更多政治權利的特權階層。

30. 李鳳英議員指出，根據政府當局的建議，分配予選舉委員會4個界別的額外議席數目並不平均。首3個界別的選舉委員數目只增加50%，但第4界別的選舉委員數目則增加250%。她認為建議不符合“均衡參與”的原則。

31. 政制事務局局長表示，政府當局是在廣泛諮詢公眾及作出審慎考慮後才提出把全體區議會議員(區議員)納入選舉委員會的建議。納入全體區議員後，選舉委員會的選民基礎便擴闊至全港300萬選民。超過八成區議員由選舉產生，因而擁有民意基礎。此外，區議員本身來自社會各個階層。在委任及民選區議員當中，工商界約佔四分之一，專業及管理階層人士約佔五分之一，餘下的包括教師、社會工作者、工會代表、家庭主婦等。區議會的組成可說是社會的縮影，是“均衡參與”的表徵，亦充分發揮“兼顧社會各階層利益”的原則。

32. 余若薇議員詢問，為何只代表159個協會的漁農界界別分組有多至40個的議席，以及進一步增加該界別分組的選舉委員至60人的原因為何。何俊仁議員指出，有明確跡象顯示漁農界界別分組支持行政長官。政制事務局局長表示，余議員提出的問題可留待當局向立法會提交修訂《行政長官選舉條例》的法案時詳加討論。政制事務局局長回應何議員時表示，是否支持任何行政長官候選人，由個別界別分組自行決定。行政長官選舉是受傳媒及公眾監察的。

33. 余若薇議員對“種票”的情況表示關注，因為由行政長官決定應委任誰擔任區議員。政制事務局局長回應時表示，《區議會條例》賦予行政長官委任區議員的權力。

為擬分配予第4界別的立法會議席作出的過渡安排

34. 余若薇議員質疑在現階段是否有需要考慮為選舉委員會第4界別作出過渡安排。

35. 政制事務局局長表示，正如在政府當局的文件第5及6段解釋，在2007年，由香港地區全國人大代表、立法會議員、香港地區中國人民政治協商會議(全國政協)委員、鄉議局議員及區議員組成的第4界別，會由200人增至700人。然而，根據第五號報告提出的建議，立法會議席數目只應在2008年第四屆立法會組成後由60席增至70席。因此，在2007年至2008年之間的過渡期，預留給立法會議員的10個議席必須分配予其他界別分組。在第四屆立法會組成後，有關的過渡安排便告一段落。在過渡期內，可考慮把該10個議席首先分配予鄉議局界別分組或全國政協界別分組。

36. 李鳳英議員指出，有關的過渡安排不尊重鄉議局界別分組或全國政協界別分組，因為該等界別分組的成員是按需要在過渡期間用來填補有關空缺的。

以個人票取代團體票

37. 劉慧卿議員表示，在專責小組發表的報告中，許多意見認為應以個人票取代團體票。社會人士期望會落實個人票的建議。然而，第五號報告否決了此項建議。對於政府當局不尊重市民的意見，她表示不滿。

38. 政制事務局局長表示，專責小組第二號、第三號及第四號報告只羅列在諮詢期間從公眾收集所得的意見，並沒有提出任何修改“兩個產生辦法”的建議。在第五號報告中，專責小組作出了兩項重大的決定，就是增加區議會功能界別議席數目，以及不會增加傳統功能界別議席的數目。政制事務局局長表示，關於應否取代團體票的問題，社會上意見分歧。政府當局認為，加強區議員的參與是更有效提高民主代表性的方法。他進一步表示，設立功能界別的原意是為了平衡社會上不同界別和階層的利益。專責小組認為，如以個人票取代團體票，又如把功能界別內所有僱員納入選民範圍，實質上會令大部分功能界別變為“僱員界別”，因而有違設立功能界別的原意。

III. 下次會議日期

39. 委員察悉，下次會議將於2005年11月28日上午8時30分舉行。委員同意在2005年11月29日上午8時30分及2005年12月1日下午4時30分舉行另外兩次會議。

40. 會議於上午10時47分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年1月3日