

## 立法會政制事務委員會

### 可供市民參與議事的公開過程

#### 憲制會議背景資料文件

民權黨在 1998 年 9 月 7 日致函行政長官，建議制訂一個議事過程，以討論本港一些複雜的社會問題。本文件引用的例子與若干國家討論憲制事宜的制度有關。在立法會政制事務委員會商議可採取何種做法，以引發社會對本港政制改革的討論時，這些資料或會十分有用。

#### 第 I 部分：引言—公開而廣泛的議事過程

我們建議制訂一個議事過程，盡可能令更多本港市民得以公開及有系統地討論重要的問題。制訂有關過程的優點在於：

- 提高參與；
- 在社會上建立共識；
- 使所有有利益關係的人士可參與其中；
- 融匯專家的意見；
- 利用集體智慧與經驗；
- 確定優先次序；及
- 協助訂定政策路向。

這過程可用於討論社會上意見紛紜而又具爭議性的重要問題，例如憲制改革、持續發展、醫院收費改革及經濟問題等。

在這個議事過程中，特別行政區政府（特區政府）可邀請關注團體及人士，包括有關範疇的專家，在某段期間（例如 4 至 6 個月）內出席一連串籌備會議，然後為這些團體及廣大市民舉行一個公開及有系統的會議。該總結會議在有需要時可為期 2 至 3 天，而會議的目的在於尋求共識，確定社會對某些特定問題的底線為何。

#### 第 II 部分：舉例說明—政制改革

現以政制改革作為說明例子。政制改革是極具爭議性的問題，社會上往往意見紛紜，而且涉及眾多有待解決的複雜範疇。只有制訂一個公開及有系統的議事過程，才能令整體社會認識問題所牽涉的複雜性，以及為社會提供表達意見的渠道。這樣的過程只會增進了解，以及令到廣受社會支持的改革可能獲得推行。

## 1. 行政長官的職責

特區政府在協助香港成爲一個真正民主政體方面扮演重要角色。《基本法》訂明透過“循序漸進”的過程達至普選。這個最終目標是清晰明確的。行政長官不論由誰出任，在憲制上也有責任盡快爲最終出現的情況推動討論及預備工作。

## 2. 最佳方案－憲制會議

制訂議事過程的其中一個方法是成立憲制會議，做法通常是由政府首長要求立法機關籌備一個公開及有系統的論壇，讓市民及立法機關可就有關問題進行討論及辯論。由於立法機關的成員包括市民的代表，故立法機關在會議中往往扮演中樞角色。

憲制會議的目的，是要在普選及其他有關憲制的問題上達致共識。相關的憲制問題包括行政機關與立法部門之間權力的制衡，以及政府的問責性等。

爲進行《基本法》的起草工作，香港在八十年代中期確曾設立與憲制會議相若的機制。當時是由中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會負責推動議事的過程，並委出了基本法起草委員會。

然而，該委員會的議事程序遠非完善，因爲起草委員會並非市民的代表。此外，起草的過程亦沒有公開讓市民審議。如行政長官要求立法會制訂討論及辯論有關問題的公開議事過程，便可糾正這些不足之處。

## 3. 其他方案

如行政長官無意履行其職責，立法會本身也可制訂該議事過程。立法會內務委員會可成立一個特別委員會，讓立法會議員與政黨就其見解進行辯論及收集公眾意見。立法機關過去也曾成立類似的特別委員會，以討論特定的議題，例如平等機會及勞工問題等。上述建議如未能實施，政制事務委員會可承擔這方面的工作，並舉行公聽會以收集民意。

立法機關雖可舉辦憲制會議，但卻無權修訂《基本法》，就普選一事訂定條文。然而，制訂一個議事過程以探討憲制改革的問題，是修訂憲法不可或缺的第一步。

## **第 III 部分：澳洲、台灣及南非的憲制會議**

爲使香港更了解憲制會議的運作，我們可研究其他國家最近在這範疇的工作。近年不少國家及地區曾成功舉行憲制會議，其中包括澳洲、台灣及南非。

## 澳洲

在澳洲，152 名代表於本年 2 月舉行會議，討論澳洲應否成為共和政體；若然，則澳洲應採納何種形式的共和政府，以及作出有關轉變的時間表為何。澳洲總理負責籌辦是次憲制會議及訂定會議議程。儘管與會代表最後確有就這些關鍵問題進行投票，但投票的目的只是告知公眾各代表的取向，因為有關問題最後須留待國民在全民投票中決定。該次會議確在秩序良好的情況下以民主方式進行。

### **與會代表**

在與會代表中，一半是透過選舉選出，而另一半則是委任代表。每個州及地區所選出的代表數目，大致上是根據該州或地區在全國議會的代表數目而釐定。在 76 名委任代表中，40 名是從聯邦、州及地區議會中挑選。另外 36 名則從土著及托雷斯海峽島民、地方政府、青年及婦女中選出，以確保這些組別在會議中獲得恰當的代表。

### **收集民意**

在會議舉行前，不少地方政府自行舉辦小型會議，藉以收集民意及引起市民對有關問題的興趣。在維多利亞州的莫蘭市，當地的市議會邀請了 700 多名人士出席會議，這些都是據市議會估計會有興趣參與會議的人士。此外，市議會又透過傳媒大幅宣傳。相對於全國會議，該次的地方會議論及的問題雖然較為概括及分散，但仍能令普羅大眾有機會參與議事過程及提高公眾的議事意識。

當地亦曾舉辦一個婦女會議，以收集婦女的意見及確保她們的意見獲得顧及。出席全國會議的代表其後在全國會議中反映這些意見。

塔斯馬尼亞州綠黨（**Tasmanian Greens Party**）領袖 **Christine Milne** 是會議的其中一名委任代表。她呼籲國民協助撰寫憲法的序言，並邀請公眾表達他們對序言的想法，以便她在全國會議中傳達這些意見。

為確保國民在投票選舉選民時充分了解有關情況，澳洲政府推行了一項大規模的公共資訊活動，目的是向國民剖析現行制度的細微問題，概列作出轉變的各個方案，以及說明支持與反對擬議改革的不同論據。政府其後邀請公眾就各項建議提出意見。

憲制會議以公開形式進行，國民每天均可獲悉會議的內容。當局設有多個途徑，讓公眾得以接觸憲制會議。其中一個途徑是現場轉播在舊議會大樓（**Old Parliament House**）參議院會議廳內舉行的會議實況，讓有興趣的人士收看。市民也可在會議廳的公眾席上觀看會議的大部分過程。此外，會議的網頁每天均載有會議程序的謄本。在會議結束後，會議過程紀錄亦以唯讀光碟的形式發表。

## 會議程序

會議為期 10 天，在會議舉行的首天，經挑選的某些 與會代表就澳洲應否成為共和政體的相關問題發表演說。其他代表也同樣有機會在會議舉行期間的不同時候致辭。會議的籌劃當局特別安排 3 天時間，讓與會代表辯論澳洲應否成為一個共和政體及多個相關問題。在一些具爭議性的問題尚未提出前，與會代表會分為不同工作小組，以便意見相若的代表可合作組織論據。每個工作小組的代表隨後會向大會匯報小組的討論結果。

大會安排 1 天時間討論推行轉變的時間表與具體情況。當有關的辯論結束後，與會代表就臨時決議案進行投票。決議案小組其後會收集所有擬議決議案，以便在總結辯論中再行提交大會審議。

在會議展開前，主辦當局向與會代表派發刊載會議規則的小冊子，從而確保會議以有系統及有效率的方式進行。主辦當局又向與會代表分發每天的會議程序表及議程，務使各代表在 抵達會場前，能充分了解當天會議的時間表及討論的問題。

## 台灣

台灣在 1990 年 6 月舉行國是會議，為憲制改革揭開序幕。國是會議由李登輝總統召集，目的是徵集在政治、經濟及學術範疇中提倡各種意見的人士共同討論憲制事宜。

李登輝總統亦指示國民黨秘書長與民主進步黨（民進黨）主席及秘書長舉行會談。他們最後決定舉行全國會議。該次會議雖由總統推動，但訂定會議議程的工作，則大部分由執政國民黨及民進黨負責。

## 國是會議通過的決議

會議召集了 150 名政界、商界及學術界領袖，就多項憲制問題積極進行為期 5 天的討論。雖然他們未能就直接選舉總統的制度達成協議，但卻達致若干結論，包括商定多年前獲選代表內地的國會終身議員應該退休、立法院的新選舉制度，以及台灣省長及台北和高雄巿市長的直接選舉事宜。他們亦贊同廢除用作削弱政敵反對聲音的“臨時”條文。透過國是會議，以往敵對的人士確可共同處理多項具爭議性的問題。

雖然國是會議並無任何法定權力，但大會通過的決議均獲得落實。此外，國是會議營造了一種遠比以往協調的政治氣氛，因為會議促使不同界別的政治精英以互相尊重的態度，有系統地交流意見，並就原先意見分歧的問題達成協議。

## 國家發展會議

雖然國是會議確實解決了一些問題，但仍有許多問題尚未解決。另一次會議，即國家發展會議於是召開。該會議於 1996 年 12 月 23 至 28 日期間舉行。主辦當局邀請公職人員及各政黨成員提名出席人士。參與會議的 170 名人士包括學術界、政黨、政府及社會的代表。他們的任務是為台灣邁向 21 世紀的發展草擬藍圖。大會討論的 3 個主要議題分別為憲制政府與多黨政治、經濟發展，以及與內地的關係。該次會議提出 192 項建議，就台灣的未來發展定出明確方向。國民發展會議通過的決議最後獲納入憲法內。

與會人士就憲制政府與多黨政治提出共 22 點權威意見，其中包括決定調整政府組織架構，從而使權力和責任相符，以及對各省政府進行全面改革等。

在舉行會議期間，即使只有一個政黨反對某項建議，該反對意見亦會備受注意和獲得強調。只有獲所有出席者一致支持的建議才會以決議案的形式提出。事實上，會議的整個程序確以民主方式進行。

至於未能達致共識的事項，政府設立了一個專責小組，負責策劃憲制改革。多位來自不同界別的學者及專家獲邀參與下一階段的改革工作。

## 南非

南非的憲制改革過程相當漫長，涵蓋的範圍亦十分廣泛，當中收納了數百萬名普通市民的意見，以確保全民皆支持國家憲法。

儘管事前已進行初步和機密的討論，但正式的商議工作是在南非國民大會和其他解放運動的禁制獲得解除，以及尼爾信曼德拉(Nelson Mandela)與其他人士從獄中獲釋後，於 1990 年 2 月才告展開。當時，南非共和國政府公開答允與鼓吹解放運動的人士進行磋商。有關人士聯同多個其他團體及黨派開始討論過渡至民主政體的問題。隨著 1991 年及 1992 年舉行 CODESA I 及 CODESA II 會談，磋商得以正式進行；其後在 1993 年 3 月舉行的多黨協商會議，令磋商工作變得更為正式。

## 臨時憲法

在各次磋商的過程中，曾出現種種問題及相持不下的情況。然而，參與磋商的團體最終在 1993 年 12 月同意制訂臨時憲法，並定出舉行民主選舉的日期。臨時憲法在 1994 年 4 月 27 日生效，與此同時，南非亦進行了首次全面民主選舉。1994 年 5 月 10 日，尼爾信曼德拉成為南非共和國總統。

令磋商工作處於僵局的主因之一涉及制訂新憲法的問題。由於不少參與磋商的人士並非經自由和真正的選舉制度選出，部分人士認為他們沒有

資格為人民擬寫憲法。他們決定，擬寫憲法的人必須獲人民授權，只有這樣才能產生合法和備受尊重的憲法。

基於這個原因，他們決定採取一個分兩個階段進行的改革過程，在憲法草擬期間成立臨時政府，使舊有制度不會即時轉變為新制度，而是會經過一個過渡階段。如此一來，負責草擬憲法最後定稿的人將會間接及直接由普選產生，因而令最後制訂的憲法具公信力。南非在 1995 年 11 月 1 日及 1996 年 4 月和 6 月進行地方選舉，以確保新憲法的草擬者獲人民授權。不過，在新憲法的草擬階段中，臨時憲法依然有效。

鑑於臨時憲法的草擬者未能取得公眾意見，因此他們發出指令，規定最後階段的草擬工作必須蒐集民意。憲制議院（Constitutional Assembly）由國民議會（National Assembly）及參議院（Senate）組成，當中還包括國家立法機關，並同時負責擬寫新憲法。

儘管原來參與磋商的人士未必會參與憲法最後定稿的草擬工作，但他們亦認同立憲的過程，因為他們已發出指令，規定新憲法必須遵從他們在臨時憲法中訂明的規定。最後，臨時憲法中有 34 項規定是憲法最後定稿必須遵照的。原來的草擬者亦訂明由一個獨立組織裁定憲法最後定稿是否符合臨時憲法的規定，而這個組織便是憲制法院（Constitutional Court）。

### **憲制法院**

臨時憲法除制定人權法案外，亦訂明設立憲制法院。該法院在通過憲法最後定稿方面擔當了重要角色。作為一個公正獨立的機制，憲制法院就新憲法是否與臨時憲法相符作出裁決，同時亦是審理日後所有憲制個案的最高法院。在審理案件時，該法院須研究國際人權法例及其他民主國家的法例。憲制法院設有 11 位由總統委任的法官，他們的任期為 7 年，不得連任，並須在 70 歲退休。憲法訂明在審理案件時須最少有 8 名法官在場，但一般而言，11 名法官均會全部出席。裁決是以案件中主審法官的大多數表決結果作為根據。最後裁決以書面陳述的形式作出，當中會包括所有法官的意見在內。

### **憲制議院**

憲制議院由國民議會 400 名議員及參議院 90 名議員組成，負責在國民議會首次會議後的兩年內草擬新憲法。議院由非洲國民大會的 Cyril Ramaphosa 出任主席，而副主席則為 NP 的 Leon Wessels。憲制議院全體成員中須有最少三分之二的大多數成員贊成才可通過憲法。

### **徵求社會人士的意見**

為使那些並無參與草擬過程的團體及個人有機會就過渡至民主政體的問題發表意見，南非成立了過渡行政議會（Transitional Executive

Council)。政府亦致力作出配合，確保人民的意見得以反映及獲納入新憲法內。為此，參與草擬憲法的有關方面竭力與社會人士接觸，以蒐集公眾意見。議院推行了大規模的全國資訊活動，以提高人民的意識及鼓勵更多市民作出回應。憲制議院的議員及行政人員到市區及遙遠的郊區舉行研討會，向人民講述憲制改革的涵義。在多個不同場合中，有關的商議過程亦公開讓市民參與，並定期邀請專家交流意見。

憲制議院有其本身的報章，一些主要的憲制辯論亦在該份報章上進行。一般的報章甚至出現連環漫畫欄，協助引起人民對憲制事宜的興趣。報章採用卡通及其他手法，說明每一個人，包括尼爾信曼德拉本人在內，均可致電議院的熱線電話提出意見。對於憲制議院經常發表的憲法擬稿，公眾忠誠地提出口頭及書面意見以作回應。憲制議院亦經常知會各政黨有關情況，並給予政黨充分時間，就不同的藍圖作出回應。數以百萬計的市民參與其中，以確保制訂合法的憲法。1996年5月8日，憲制議院約有86%的成員投贊成票，以大比數通過支持新憲法。

### 法院的審核

然而，臨時憲法規定，憲法仍須獲得憲制法院的支持。憲制議院在通過憲法後兩天向法院提交憲法，法院亦於此時徵求公眾意見，呼籲人民、各黨派及其他關注團體提交反對意見書，陳述他們認為憲法違反臨時憲法的理由。法院隨後審閱每份意見書，並邀請提出相關及全新觀點的有關方面，提交更全面的意見陳述書。

由於法院明白此事相當重要，故法院在可行情況下盡快進行所需的法律程序，並按照緊密的時間表及嚴謹的程序行事。各政黨、憲制議院及27個其他團體獲准在法庭上發言。提交法院的反對意見書約有2500頁（不包括意見書夾附的刊物）。法院安排在1996年7月1日至1996年7月11日的8天期間聆聽反對意見。雖然法院願意聆聽政治團體的反對意見，但仍維持不涉政治的立場，並清楚明白到其任務是進行法律審核，不會向既得利益者的勢力屈服。法院進行審核的目的，只是裁決憲法是否符合臨時憲法的意旨，純屬一項法律工作。

### 否決憲法

1996年9月6日，憲制法院否決憲法，並把憲法退還憲制議院修訂。法院列舉多個例證，指出憲法違反臨時憲法。

法院否決憲法的主要論據是憲法賦予中央政府的權限過大，但卻沒有給予省政府足夠權力，特別是憲法削減了省政府對警方及地方政府的權力。法院的裁決獲不少人士支持，其中包括政黨、商界及勞工界人士。

## **協議**

憲法經憲制議院修訂後提交憲制法院再行審核，法院在 1996 年 12 月 4 日宣布憲法完全符合臨時憲法。憲法由總統曼德拉在 1996 年 12 月 10 日簽署成為法律。1997 年 2 月 4 日，南非的新憲法正式生效。

雖然南非的憲制改革過程歷時甚長，但相對於大部分其他國家，該國在這方面的工作較為艱巨及費力。南非在 1983 年通過其舊有憲法，當中帶有濃厚的種族隔離主義色彩，分別為非洲人、印第安人及白人設立不同的議院。事實上，在這種制度下，很多人完全被排除於正式憲制架構之外。結果，當南非決定實施民主制度，便須對舊有制度進行全面而徹底的革新。此外，由於長久以來很多人都被排除於政治架構外，故須付出極大努力及耗用大量時間，才能鼓勵過去被排除在外的人士在現行制度中作出參與。

## **第 IV 部分：結論**

從澳洲、台灣及南非的經驗可見，憲制改革可以是有秩序、符合民主精神及極具成效的。民權黨促請行政長官履行港人向其付託的任務，承擔在憲制上的責任，指示立法會舉辦憲制會議，就憲制改革進行公開及全面的討論。社會各界通力合作，致力促進共同的利益，定會改善所有從政人士之間的關係，並會就以往具爭議性的問題達致共識。

附言：民權黨在擬備這份文件時亦接獲關於蘇格蘭憲制改革經驗的詳細資料。事務委員會如有興趣，民權黨樂意與事務委員會分享有關資料。

**民權黨**

**1998 年 9 月 7 日**