

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1798/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 特別會議紀要

日 期：2000年3月4日(星期六)

時 間：上午9時

地 點：立法會會議廳

出席委員：黃宏發議員(主席)
劉慧卿議員(副主席)
吳靄儀議員
楊孝華議員
李永達議員
楊 森議員
司徒華議員

其他出席議員：吳亮星議員

缺席委員：夏佳理議員
張文光議員
程介南議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員

出席公職人員：政制事務局局長
孫明揚先生

政制事務局副局長(2)
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長(4)
何佩玲女士

應邀列席人士：香港番禺工商聯誼會
秘書
蘇惠貞女士

香港教育專業人員協會
總秘書
陳洪先生

順德聯誼總會
部長
孫國林先生

觀塘民聯會
秘書
駱昭塵先生

香港大律師公會
陳文敏先生
戴啟思先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

I. 香港特別行政區的政制發展

主席歡迎各團體的代表出席會議，並邀請他們陳述意見。

2. 各團體代表的意見綜述於下文各段。

香港教育專業人員協會
(立法會CB(2)1284/99-00(01)號文件

- (a) 香港的政治制度與民主步伐息息相關，而後者又受制於《基本法》的規限。倘若市民一致認為要加快香港的民主步伐，香港特別行政區（“香港特區”）政府應拿出意志和決心，向中央政府轉達市民要求修改《基本法》的意願，並在有需要時，把有關的意願付諸實行；

- (b) 在行政長官並非由直選產生及行政會議的組成方式並不民主的情況下，行政機關並非真正向立法機關問責。鑒於行政長官並非由全體香港人選出，由他委任的“部長”亦得不到公眾的強烈認受。因此，實施部長制的先決條件是透過全民普選選出行政長官；及
- (c) 盡快以全民普選選出行政長官及所有立法會議員。

番禺工商聯誼會

(立法會CB(2)1141/99-00(04)號文件)

- (a) 香港的政治和憲制發展應以香港的繁榮穩定作為大前題。任何激進的做法只會損害社會的長遠利益。此外，以香港人現時的政治意識，根本沒有足夠理據實施任何突如其來的轉變；及
- (b) 該會贊成香港的政制應按照《基本法》所勾劃的藍圖，以循序漸進的方式發展。該會反對在現時提出改變政制的建議。

順德聯誼總會

(立法會CB(2)1141/99-00(03)號文件)

- (a) 《基本法》所載的政治架構旨在維持香港的長期繁榮穩定。該會反對就現行架構作出即時及輕率的改動；及
- (b) 應以循序漸進的方式，根據“一國兩制”及“港人治港”的指導原則發展政制。鑒於涉及政制改革的事宜與社會每個人和界別有關，政府應就該等事宜進行廣泛諮詢。

觀塘民聯會

(立法會CB(2)1141/99-00(07)號文件)

- (a) 《基本法》已訂明香港政制發展的方向，就此方面修改《基本法》並不可取；
- (b) 該聯會認為實施“部長制”或“執政黨制”違反《基本法》的規定。在現階段，香港的政黨缺乏能力和專業知識，處理影響市民日常生活的事宜。因此，採用“部長制”或“執政黨制”會導致“庸人治港”的情況出現。該會支持以循序漸進的方式發展政制，並繼續在香港實行“行政主導”制度；

- (c) 行政立法關係可透過加強兩方面的溝通，並按合約制委任外界人士為主要官員得以改善；及
- (d) 第二任行政長官不應由全民普選產生，在2007年之前，立法會的組成方式應按照《基本法》所訂的規定。在現階段不宜決定何時及如何以全民普選選出行政長官及所有立法會議員。有關檢討應在2007年進行，任何具體建議可在整體社會就此事達成共識後提出。

香港大律師公會(“大律師公會”)

(立法會CB(2)1284/99-00(02)號文件)

- (a) 香港特區的政制發展既屬政治亦屬憲制／法律事宜。作為一個專業團體，大律師公會把所表達的意見局限於法律層面；
- (b) 倘若“行政主導政府”一詞是指行政機關凌駕立法機關，則《基本法》內並無支持這樣的制度的提述。事實上，憲制架構已清楚訂明兩權分立的原則。《基本法》第六十四條規定，香港特區政府須向立法會負責，而《基本法》第六十四條所述的情況不應理解為問責範圍涵蓋的所有情況；
- (c) 無論實行部長制抑或其他制度，政府當局應就行政機關所應採用的制度廣泛諮詢公眾。任何被採用的制度均須符合《基本法》關於同時向立法會及香港特區負責的規定；
- (d) 要令主要官員的問責制度有效實施須有制裁或罷免制度加以配合；
- (e) 《基本法》第六十八條規定立法會的組成方式是逐步邁向以全民普選選出所有議員。在2008年以後仍沿用立法會在第三屆的組成方式將違反《基本法》第六十八條的規定。以全民普選的方式選出所有立法會議員的最終目標須在《基本法》所保證的50年期限完結前尚有相當一段時間之前達致；

- (f) 《公民權利和政治權利國際公約》所訂的國際責任已被納入《基本法》第三十九條內。據聯合國人權事務委員會(“聯合國委員會”)所述，立法會的選舉制度不符合該公約的規定。功能界別的概念過分側重“精英”界別及以財產和職能為依據區分選民；
- (g) 鑒於香港在直選方面已有頗長歷史、功能界別選舉屬於過渡性質，以及香港特區的政制發展須邁向全民普選的規定，立法會實可在第三屆任期屆滿後，完全透過地方選區選舉以全民普選產生。另一方法是讓香港人就此事作出決定，此方面最恰當的做法是進行全民投票；
- (h) 鑒於行政長官選舉的歷史尚短，在2007年之後以何種方式推選行政長官此一課題，亦適宜以全民投票的方式決定；及
- (i) 負責推選行政長官的推選委員會的組成方式應該公開、具透明度、有廣泛的代表性(即成員包括社會各階層人士)，並在某程度上互相制衡。任何此方面的建議均須易於實施。選舉委員會所有委員應透過直選或間接選舉產生，而最少有半數委員應循地方選區選舉以全民普選的方式產生。

3. 與會各人隨後與團體代表進行討論。

政府體制及行政立法關係

4. 司徒華議員詢問，為何觀塘民聯會認為，實施“部長制”或“執政黨制”會導致香港成為一個獨立或半獨立的政治實體。駱昭塵先生答稱，該兩種制度是為主權國家而設。香港不應採取該兩種制度，因為香港並非主權國家而只不過是中華人民共和國的特別行政區。此外，相對於部分其他國家的聯邦制而言，中國的政府體制是單一制。“部長制”或“執政黨制”只可在聯邦國家實施。

5. 劉慧卿議員亦對觀塘民聯會認為實施“執政黨制”抵觸《基本法》的意見表示懷疑。她表示《基本法》並無明文禁止在香港實行“執政黨制”。她要求大律師公會就此表達意見。

6. 陳文敏先生回應時表示，法律的基本原則是，法例並無禁止的事情即屬合法。《基本法》並無偏離此一原則。
7. 劉慧卿議員要求大律師公會就《基本法》第四十三條發表意見，即該條文所訂的行政長官須向中央人民政府及香港特區負責的規定有否被遵守，以及如何達致該條文所述目標。
8. 戴啟思先生表示，大律師公會並無就行政長官有否遵行《基本法》第四十三條一事得出任何結論。該會主要的關注點是找出該會認為是問責制度所固有的問題，而避免就加強問責性的個別制度表達任何傾向，不論是部長制抑或其他制度。他表示，大律師公會認為，《基本法》第四十三條所訂的問責規定屬法律規定。但該項規定應否透過法律、憲制或其他措施執行則有不同見解，因為該項規定本身在實際情況而言並不明確。他指出，大律師公會的意見書第8至10段所載的部分建議方法，可能對政府可如何展示其問責性的討論有所關連。
9. 戴啟思先生補充，《基本法》訂明某些目的和目標。依他之見，行政長官作為香港特區政府的首長，其責任之一是向公眾說明政府認為《基本法》的主要目標為何，以及在達致該等目標的過程中，可能會出現何種改變。
10. 主席表示，《基本法》第四十三條的現行形式似乎並無把行政長官及香港特區政府的問責範圍完全涵蓋。
11. 法律顧問提及《基本法》第七十三(九)條訂明可以嚴重違法或瀆職行為為理由彈劾行政長官的機制，戴啟思先生回應時表示，《基本法》第七十三(九)條可被視作鞏固《基本法》第四十三條所訂規定的其中一項條文。他認為，倘若行政長官最終由全民普選產生，根據選舉的民主原則，行政長官須向選舉他的人負責。

行政長官及立法會議員的選舉

12. 楊孝華議員指出，當聯合王國代表香港作為締約一方確認《公民權利和政治權利國際公約》時，曾就公約第二十五條訂立保留條文，訂明無需在香港設立民選的行政或立法機關。他詢問大律師公會，該項適用於香港的保留條文是否仍然有效。

13. 戴啟思先生表示，據聯合國委員會所述，聯合國委員會知悉該項保留條文的存在，但認為一旦設立民選的立法機關，其選舉方式必須符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條所載的規定，該等規定包括每名公民均有權利和機會，在以全民投票的方式進行的選舉中投票和當選。該等權利和機會不應受公約第二條所述的區別及其他不合理限制所約束。因此，關於立法會透過選舉產生一事，上述保留條文不可據以作為不遵守公約第二十五條的理由。

14. 吳亮星議員表示，雖然《基本法》第六十八條訂明立法會的組成方法應步向民主，但亦規定此方面須按照香港特區的實際情況“循序漸進”地進行。同一原則亦適用於行政長官的推選方法(《基本法》第四十五條)。他認為，在考慮香港的憲制和政治改革時，以“循序漸進”的方式推行改革至為重要。

15. 陳文敏先生表示，大律師公會認為，香港自1991年首次推行地方選區選舉以來，在直選方面已有很長歷史。當第三屆立法會的任期在2008年屆滿時，香港人在直選方面最少已有17年的經驗，當中並未包括在1982年以直選選出區會議員以及早在1887年便以直選選出當時的市政局議員的經驗。關於第二屆和第三屆立法會的組成方式，由選舉委員會選出的議員數目將逐步減少，而透過地方選區選舉以直選產生的議員數目則相應增加。基於這些考慮因素，大律師公會認為，在立法會第三屆任期屆滿後，所有議員透過地方選區選舉以直選產生的做法並不違背循序漸進的原則。

16. 法律顧問藉此機會，徵詢大律師公會對於《基本法》附件一及附件二訂明的選舉委員會有何意見。他表示，附件一所訂明的選舉委員會的職能是負責選出行政長官，而附件二所訂明的選舉委員會則負責為第二屆立法會選出6名議員。附件二亦訂明，除第一屆立法會外，該選舉委員會即附件一規定的選舉委員會。雖然《1999年立法會(修訂)條例》並無明文規定，在2000年負責選出6名立法會議員的選舉委員會，是否與在2002年負責推選行政長官的選舉委員會相同，但他表示，從附件一和附件二的表面含意和字面意思看來，兩個選舉委員會應屬同一選舉委員會。然而，一如政制事務局局長先前在多個場合所表示，政府當局對此事仍未有既定立場。陳文敏先生表示他原則上同意法律顧問的意見。

17. 吳亮星議員表示，鑒於《基本法》附件一所訂明的選舉委員會任期為5年，在1998年成立的選舉委員會的任期將於2003年屆滿。倘若在2002年成立另一個負責推選行政長官的選舉委員會，這可能會被人質疑違反《基本法》並提出法律訴訟。

18. 法律顧問指出，在1998年組成的選舉委員會的職能是按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》為第一屆立法會選出10名議員。該選舉委員會有別於《基本法》附件一及附件二所述的選舉委員會。

19. 吳亮星議員提及大律師公會對推選或選出選舉委員會委員的方法所表達的意見時認為，現行安排符合《基本法》附件一第三(二)段的規定，該段訂明“各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委員會委員”。

20. 陳文敏先生表示，大律師公會無意主張定出具體的時間安排，就產生選舉委員會委員的新辦法作出決定。然而，該會認為現行方法並不理想，因為各個界別之間所採取的方法有極大差異，而在有關界別之中所採取的方法亦各有不同。此外，雖然《基本法》第四十五(二)條訂明由一個有廣泛代表性的提名委員會，按民主程序提名推選行政長官，但提名委員會的組成方式和提名程序並不明確。大律師公會贊成採取劃一的公平、公開和具透明度的程序。

就政制改革進行公共諮詢

21. 吳靄儀議員認為，雖然《基本法》已就政制改革的進程訂明某些限制，但有關過程將如何進行，當中的規定並非全無彈性，只要按照《基本法》所訂明的整體方向便可。她表示，對政制改革此一重要事項表示關注的每一方面均應表達意見及關注事項。她要求團體代表就如何鼓勵公眾參與此事表達意見。

22. 陳洪先生表示，他對於政府當局仍未就香港的政制發展進行全面的諮詢工作表示失望，同時對於公眾在回歸後對政治事務的熱衷程度有所下降亦表關注。他認為造成此一情況是因為市民相信，任何意見如被政府認為未能完全符合《基本法》的規定，便會被忽視，而修改《基本法》又存在無法克服的障礙。他強調，只要政府令整個社會確信，政府會致力聽取公眾就有關事宜所陳述的意見，公眾才會就此方面的事宜表達意見，

而要令整體社會就關乎政治及憲制改革等重要事宜取得共識的最佳方法是進行全民投票。

23. 孫國林先生及駱昭塵先生認為，政府應盡快進行廣泛的公眾諮詢工作。其他有關方面(例如立法會議員)亦應透過舉行研討會及其他渠道，協助收集公眾的意見。

24. 孫國林先生補充，只有5個團體出席事務委員會的會議並陳述意見，這令他感到意外。

25. 劉慧卿議員表示，政府當局相比立法會政制事務委員會擁有多許多的資源，可以就香港的政制改革進行全面的公眾諮詢工作。她同意政府當局不應再作拖延，應開始展開諮詢工作。

26. 楊森議員表示，3位著名的商界人士最近曾就直選和功能界別選舉發表言論，當中涉及現正討論的政制改革問題。他特別提述吳光正先生被傳媒引述的言論，吳先生指出，負擔香港約90%薪俸稅的50萬名最高收入人士的政治利益應受到保障。為此，功能界別選舉應予以保留。楊議員認為，該項意見意味著富有的人就在立法會擁有的代表方面應較一般市民享有較多特權。此點有違基本的人權原則，即每人應有同等的政治和投票權利，不受所擁有的財富和財產而有所區別。他建議邀請該3名人士就此事向事務委員會陳述意見。

27. 主席告知與會各人，現時的諮詢工作由事務委員會負責進行。立法會秘書處曾在兩份報章刊登廣告，邀請公眾提交意見書，並曾分別向兩個法律專業團體及本地大專院校的有關部門或學系發出邀請。他補充，事務委員會至今共接獲超過20份意見書，事務委員會將於日後的會議上詳細研究該等意見書。事務委員會將於2000年3月20日舉行的會議上，聽取若干其他團體的代表陳述意見。關於楊議員的建議，主席表示他認為並無需要特別邀請個別人士向事務委員會陳述意見。議員可透過秘書向議員傳閱的新聞剪報，得知傳媒報道公眾就此事發表的意見。

28. 劉慧卿議員贊同主席的意見。她表示曾親自聯絡過楊議員所提述的3位人士中的兩位，但亦徒勞無功。

29. 劉慧卿議員進一步表示，大眾傳媒在推動公眾參與有關香港的政制發展事宜方面擔當重要的角色。她表示傳媒應廣泛報道所有有關方面的意見，並避免作出選擇性的報道。

30. 吳亮星議員建議事務委員會考慮邀請選舉委員會轄下38個界別，派代表向事務委員會陳述意見。劉慧卿議員並不贊成此一建議，因為她認為該等團體屬特權階級，在立法會的代表中有既得利益。

31. 楊森議員及李永達議員均認為，公眾需要長時間才能就政制改革確立本身的意見，並積聚參與此方面事宜的動力。李議員認為，鑒於公眾諮詢過程頗費時間，政府當局實有需要盡早制訂進行諮詢的時間表。依他之見，公眾諮詢不應遲於2000年年底進行。他強調，政府當局必須按照適當的時間表行事，以免當局以時間不足作為藉口，拒絕實施代表整個社會有關政制改革共識的結論意見。他詢問政府當局可否就此事作出保證。

32. 政制事務局局長回應議員時表示，政府當局充分知道關乎香港政制發展事宜的重要性和複雜性。就政制改革進行公眾諮詢亦是立法會最近進行議案辯論的課題之一。事實上，他已在有關的議案辯論的陳詞中解釋政府當局的立場。議案既已獲得通過，事務委員會決定應首先就此事進行公眾諮詢。

33. 政制事務局局長補充，政府當局知道有需要檢討並無在《基本法》內具體訂明有關立法會在第三屆任期屆滿後的組成方式，以及須在2007年之前完成的工作。雖然政府當局仍未就包括諮詢公眾(如進行諮詢的話)在內的檢討工作定出時間表，但政制事務局局長向議員保證會有足夠時間完成所需的程序，其中包括實施相關的建議。

II. 下次會議日期

34. 議員商定在2000年4月1日上午9時舉行另一次特別會議，討論事務委員會接獲的意見書，並研究未來的工作路向。

35. 會議於上午11時30分結束。

立法會秘書處
2000年3月31日