

本局檔號：CAB D2/18/6  
來函檔號：CB2/PL/HA

電話：2810 2852  
圖文傳真：2840 1976

中區  
昃臣道 8 號  
立法會大樓  
立法會事務委員會秘書  
(經辦人：戴燕萍女士)  
  
(傳真號碼：2509 9055)

戴女士：

**立法會民政事務委員會**  
**跟進 1999 年 10 月 12 日特別會議所提事項**

1999 年 10 月 16 日來信收悉，現就來信第 2 段(c)項作覆如下：

立法會曾在 1998 年 7 月 15 日會議上就“全面直選”進行動議辯論。辯論期間，政制事務局局長談及釐定直選議席數目時須考慮的因素。隨函附上政制事務局局長在該次動議辯論的講辭中英文版本，有關部分已在旁邊加上直線，以供參閱。此外，政制事務局局長亦曾在多個場合，包括 1998 年 9 月 23 日有關“行政與立法機關關係”的動議辯論，以及在 1999 年 6 月 8 日哈佛亞洲及國際關係會議 1999 閉幕禮上，提出類似論點。

政制事務局局長  
(蘇植良代行)

副本送：民政事務局局長(田卓賢先生)

1999 年 10 月 19 日

## 「全面直選」議案辯論（只發中文稿）

\*\*\*\*\*

以下是政制事務局局長孫明揚今日（星期三）在立法會會議上就「全面直選」的動議辯論的致辭全文：

主席：

我首先要多謝各位議員就今日的動議辯論發表多方面的意見。我很細心聆聽每人發表的談話內容。

五月二十四日，香港市民再一次創造歷史。在特區第一屆立法會選舉當日，有接近149萬名選民冒着風雨前往投票，投票率高達百分之五十三，遠遠超越歷屆的紀錄。

選舉過後，各界對高投票率，都有不同的解釋。較多人認為這反映出市民日益增強的公民責任感。這個看法在選舉後外間所進行的多次民意調查都清楚反映出來，至於是否顯示香港人對加快民主步伐的訴求，則見仁見智，政府對此看法有所保留。但是這並不能被演繹為政府認同香港人對民主沒有訴求，或在政治上不成熟的看法。

剛才陸恭惠議員和李柱銘議員不約而同地提過我所寫在香港家書，他們比較武斷地下結論說我對民主有負面的看法。我剛才藉住小休時間問李柱銘議員是否看過我的家書，他說只看過報章的報道。

這次選舉是特區按照基本法踏出發展民主政制的重要的、亦是非常成功的第一步。我們的最終目標十分清晰明確，就是要達至基本法所列明的全面落實普選。

我要清楚明確指出，香港已經實行普選，法律經已保障市民的政治權利。由普選產生的議員按部就班地增加。所以對指責現時香港政制並不民主的講法，我不敢苟同。根據基本法，2000年舉行的第二屆立法會選舉，以及2004年舉行的第三屆立法會選舉的直選議席都會增加，最終達至全面普選立法會內所有議席。有沒有民主從來都不是爭論的焦點，焦點是達至全面普選的快慢問題。正如今天辯論的課題，就是應否即時增加直選議席的數目至60席，行政長官應否即時由一人一票普選產生。我認為討論應否推行全面直選的同時，一定要考慮加快民主步伐所帶出的其他重要問題，否則我們的討論會流於片面及有欠周詳。其實這論調已有幾位議員提過，我一會兒會較為詳細解釋。

一直以來，有關本港政制發展的討論，往往過於集中直選議席的數目，以及應否即時推行立法會及行政長官的全面普選。須知道，民主並非單單在於直選議席的多寡，或發展步伐的快慢，同樣重要的是要考慮整個政治制度的配合，例如：怎樣妥善處理行政機關和立法機關的關係？怎樣保持政府正常運作？怎樣將社會的需求和市民的期望，轉化為合適的公共政策？此外，我們亦必須考慮到當前香港的經濟及社會環境，必須保持本地及海外投資者對香港前景的信心。

我們首先要看清楚基本法為特區未來的政制發展所勾劃出的藍圖。立法會地區直選的議

席會在未來數年逐步增加：2000年第二屆的直選議席會由20席增加至24席，而2004年第三屆則會增至30席。基本法第68條亦已清楚說明，立法會的議員最終由普選產生。附件二清楚列明，2007年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對該附件的規定進行修改，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備案。我們是有這個機制，這個進程。

關於行政長官的產生辦法，基本法第45條亦清楚指出，會「根據香港特別行政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」。附件一亦提供了機制，指出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批准。

今天的原議案要求在2000年及2002年，以直選方式產生全部立法會議員及行政長官。但因為牽涉問題眾多，實在不能及時解決，所以是一項不切實際的構思。我為何這樣說？首先，無論立法會之內或之外，對原議案的看法分歧很大，距離共識甚遠。況且對怎樣處理影響深遠的行政和立法機關的關係的討論，尚待展開，遑論要達到一個適合香港運作的共識。第二個問題是假設能夠達至共識，落實之前必須修改基本法，其中會涉及維護基本法憲制穩定性方面的考慮和討論。第三個問題是很實際的，政制事務局經已展開有關2000年第二屆立法會選舉的籌備工作。除非在三數個月之內能夠在以上兩個重大課題達至共識，否則我們實在沒有可能在這時間內落實有關的安排。

政制發展不可能只是單一地爭取全面直選，而忽略其他相關的考慮。試想想：假如立法會所有的議席都由直選產生，遲早立法會極有可能有多數黨的出現，因而對基本法所安排的行政主導的政治體制造成衝擊。我相信沒有人可以保證多數黨（當時若有多數黨）經常支持政府提出的議案。假若多數黨經常不表認同，那對政府的有效運作有什麼影響？對整個社會的發展有什麼影響？如果行政長官同樣是經由全民直選產生，那行政長官與立法會的關係應該怎樣處理？再者，其他重要的問題如行政長官與公務員體系的關係、政府主要官員的任命制度、政黨政治等，都需要我們深入研究、小心考慮，然後作出相應安排。

在這件事上，政制事務局責無旁貸，定會肩負有關的各項分析及研究。一個比較明顯的起步點是參考其他國家或地區的安排及經驗，以期訂出一個比較適合香港的政制模式。我們一定會研究不同的議會制和總統制。舉例來說，英式的議會制下，行政和立法互相重疊，實際上權力都集中在議會內的多數黨身上，這明顯與基本法所訂的政治體制有抵觸；而美式的總統制，行政、立法、司法三權分立，但總統無權解散國會，如果我們採用相同的制度，會與基本法中有關行政長官可解散立法會等條文並不相符，所以我們一定要仔細地研究。我們亦會列出各項制度的優劣，以及有沒有與基本法的規定有所抵觸；若有，解決方案如何。由於問題複雜而需考慮的層面甚多，預料所需之準備過程將不少於構思任何主要政策的時間，亦即是說所需時間將很可能長達數年，遠遠超越2000年，甚至2002年。

基本法作為香港法律體制中最重要、最穩定的憲制文件，其穩定性是非常重要的。任何國家或地方，若要修訂憲法，必須經過廣泛諮詢、反覆討論。同樣地，對於任何修改基本法的建議，我們都必須作出深入而周全的考慮，以及讓各界作出全面討論，從而達至共識。假若我們在基本法實施僅短短一年後，便輕言提出修改，這對基本法的穩定性必然帶來衝擊。如果修改

基本法的大門一開，很可能引發其他未經充份討論，或沒有廣泛支持的訴求，這樣對香港的政治穩定及經濟發展並無好處。基本法第159條就基本法的修改作出了規定，這說明我們可以修改基本法，我們並沒有說不能修改基本法，我們若要改基本法的考慮，我剛才已清楚說明，目的就是要維護這憲制性文件的穩定性。

我必須在此再次強調，政府一向以來未有表達過民主步伐不能加快、基本法不能修改的論調。基本法附件一及附件二已提供了於2007年後達至全民普選行政長官及立法會全部議席的機制。基本法第159條亦提供了修改基本法的機制。我們認為問題的重點是時機是否成熟？整個社會是否已做好充份準備？整個社會是否已經就修改基本法這影響深遠的建議達至共識？

這個共識應當涵蓋香港整個政制發展的模式，包括行政長官和立法會選舉，以及我剛才提及的其他相關的問題。就程介南議員所提出的建議，政府會在進行全面深入的政制檢討之後，於適當的時候，就如何達致全面直選立法會議員的目標，提出可行的方案，並廣泛諮詢市民的意見。我們希望透過深入而全面的討論，社會各界可以就着這重要的問題達至共識，然後根據基本法所訂立的機制，去決定2007年以後的民主進程。我們現在不能定下一個時間表，因為我們有很多工作尚未展開，我剛才提過這個工作會很繁複，所需的工作需時較長。

至於陸恭蕙議員提出的修訂，建議要設立一個憲制會議來討論有關問題。在這階段，我們並未就討論政制發展的具體方式和如何進行諮詢作出決定。就憲制會議來說，不同國家或地區，如澳洲、南非、蘇格蘭、北愛爾蘭等地都採用了不同的方式。但憲制會議一般都需要比較長時間作出周詳的計劃和部署。以澳洲的經驗為例，自1991年有團體建議成立澳洲共和國後，政府成立了委員會研究有關問題，並為憲制會議進行籌備工作，包括為會議訂下議程和辯論程序，以及以委任及選舉形式挑選會議成員等。經過了多年的籌備，憲制會議在98年初正式召開。在開始七年後，在憲制會議就應否成立共和國有了傾向性的表示後，據了解最快要到99年底才以全民投票方式作出決定。在這之後，還需要進行修憲程序。由此看來，任何有關更改憲法內容的部署，由諮詢提案以至落實的過程，都需要較長的時間，非三數年之間能夠完成。無論如何，我們都會積極研究一套合適的方法，讓市民大眾去討論和發表意見。所有這些準備工作，我們必會有周詳的計劃，按部就班地進行。

未來數年會有更多的選舉，包括明年的區域組織選舉，2000年及2004年立法會選舉及2002年第二屆行政長官選舉。我們會繼續推廣公民教育，呼籲更多市民登記為選民，以及加強宣傳鼓勵更多選民去投票，行使他們的政治權利，讓他們熟習這個過程。我們希望透過這幾年的時間，讓市民對選舉及政制有更深入的認識。同時我們就行政與立法機關的關係將有更深入的運作經驗。屆時我們將有更成熟的條件，去決定如何推行全民普選，以及理順行政立法關係等重要問題。

由此可見，政制事務局於未來兩、三年間，在選舉及政制發展的範疇上，工作會非常繁重。當然我們會致力研究及考慮各種處理行政及立法機關的不同安排，以供市民討論。但按照目前的情況看來，期望能夠就原議案所提於2000年選舉之前提出一套深思熟慮的方案是不切實際的。最後，我想各位都會認同我的看法，第一屆立法會選舉已經為我們逐步發展民主政制奠下良好的基礎，使我們能夠按照基本法的有關條文，在社會得到共識之後，用最快的時間去達到最終透過普選產生行政長官及全部立法會議員的目標。

今天的動議辯論是一個好的開始去討論這些重要的問題。正如我剛才所說，已經很細心聆聽各議員的意見，並會慎重考慮這些意見。與此同時，政府會繼續竭盡所能，按照基本法的藍圖堅定地發展民主，同時鼓勵市民積極參與未來數年舉行的各項選舉活動，讓整個社會累積經驗為將來的政制討論作充份準備，並為日後全民普選建立穩固的基礎。

多謝主席。

完

一九九八年七月十五日（星期三）