

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1767/00-01(01)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文件

香港特別行政區的政制發展

目的

本文件旨在綜述議員自第一屆立法會以來就香港特別行政區（“香港特區”）政制發展及相關事宜進行的討論。

1999至2000年度立法會會期

在2000年1月12日進行的議案辯論

2. 在2000年1月12日舉行的立法會會議上，劉慧卿議員動議進行一項議案辯論，議案的措辭為“本會促請行政機關盡快就行政與立法的關係、部長制和透過普及而平等的選舉選出行政長官和立法會等事宜進行公眾諮詢。”該項議案獲立法會通過。

3. 有關政府當局就上述議案採取跟進行動的進度報告載於**附錄I**。

事務委員會提交的《香港特別行政區政制發展報告》及在2000年6月14日進行的議案辯論

4. 在2000年2月及3月，事務委員會就香港特區的政制發展進行了公眾諮詢。經考慮所接獲的所有意見，並詳細商議各項有關事宜後，事務委員會在2000年6月14日立法會會議上提交了《香港特別行政區政制發展報告》（**附錄II**）。該份報告第6章載述事務委員會提出的各項建議。內務委員會主席在同一次立法會會議上動議進行一項議案辯論，該項議案促請政府當局考慮議員對該份報告及有關事宜所表達的意見，並獲立法會通過。

5. 有關政府當局就上述議案採取跟進行動的進度報告載於**附錄III**。

2000至2001年度立法會會期

主要官員問責制度

6. 事務委員會所提出的建議之一，是“政府應研究實行更具彈性的合約制的建議，使主要官員須為他們所作的決定承擔政治責任”。

7. 行政長官在2000年10月發表施政報告時公布，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。政府當局會考慮為此等主要官員制訂一套相應的聘用制度，訂明他們的權責，同時界定他們在新制度下制訂和執行政府政策時所擔當的角色。

8. 事務委員會認為，行政長官公布推行新的問責制度，是回應《香港特別行政區政制發展報告》所載部分建議的積極一步。為了跟進此事，事務委員會於2001年3月就主要官員問責制度進行了公眾諮詢工作。事務委員會亦決定前往英國、法國及德國進行職務訪問，考察該等國家行政機關的問責制度。事務委員會的代表團會在2001年6月13日至24日前往愛丁堡、倫敦、巴黎、柏林及海德爾堡進行訪問。

9. 事務委員會關注到政府當局的研究進展，因為行政長官曾表明會在一年內完成研究工作。事務委員會要求政府當局加快研究工作，並擬備文件列載各項詳細建議，以便諮詢公眾。事務委員會亦促請政府當局確保在作出任何決定前，預留充裕的時間諮詢立法會。

10. 在2001年5月18日舉行的內務委員會特別會議上，政務司司長告知議員，行政長官希望可在下一份施政報告中，定出主要官員問責制度的藍本。該次會議的紀要摘錄載於**附錄IV**。

11. 在2001年5月21日舉行的事務委員會會議上，政府當局向委員簡報最近前往澳洲及新西蘭訪問以了解當地公營部門改革的情況。當局認為此行所得的經驗很有參考價值，有助研究主要官員問責制度。政府當局亦告知事務委員會，當局會研究司局級主要官員的聘任制度、他們和公務員之間的工作關係，以及政府的架構和運作是否需要作出相應調整等問題。由於該項研究仍正進行，政府當局無法在該次會議上向事務委員會提供任何詳情。

政制改革

12. 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。”

13. 在2000年10月14日舉行的事務委員會會議上，政制事務局局長就行政長官2000年施政報告舉行簡報會。會上，劉慧卿議員對施政報告並無提出任何具體建議以加快政制改革表示失望。政制事務局局

長回應時表示，《基本法》讓香港特區在成立後有10年時間，鞏固政治體制的根基。施政報告已納入較重要的範疇，例如改善行政機關與立法機關的關係，以及發展一套主要官員問責制度。

14. 在2001年5月18日舉行的內務委員會特別會議上，政務司司長就議員所提有關政制改革的問題作出回應。該次會議的紀要摘錄載於**附錄V**。

15. 李柱銘議員將於2001年6月13日舉行的立法會會議上提出一項口頭質詢，該項質詢關乎《基本法》第六十八條(立法會議員最終由普選產生的目標)及第七十四條(議員法律草案的提出)的實施情況。該項質詢的副本載於**附錄VI**。

目前情況

16. 因應劉慧卿議員在2001年5月21日事務委員會會議上提出的建議，委員同意邀請政府當局就香港特區政制發展的整體檢討匯報工作進展，包括交代該項檢討的時間表。委員亦同意邀請學者就此事發表意見。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年6月8日

立法會內務委員會於 2001 年 5 月 18 日的特別會議摘錄

X X X X X X

政務司司長的序言

5. 至於落實主要官員問責制一事，政務司司長表示，由於此事相當重要，而且對香港的政治架構及公務員制度影響深遠，政府當局有必要慎重考慮。政務司司長解釋，在現行制度下，主要官員的職位大多由可享退休金的公務員擔任。現行制度的優點是，主要官員可專注於進行客觀的政策分析，保持高度的行政效率及操守誠信。不過，司局級主要官員在制訂及實施政策方面，亦擔當重要角色，而在有關政策獲行政長官會同行政會議批准後，他們亦肩負重任，須要對外解釋及宣傳有關政策。因此，該等主要官員其實擔當了類似部長的角色。在此情況下，市民已越來越難認同主要官員屬政治中立。

6. 政務司司長補充，根據現時公平持正的調查制度，公務員可因行為失當或效率低劣而受處分，但在現行的集體負責制下，卻不能要求公務員(包括主要官員在內)對其職責範圍內的政策失誤負上個人責任。如要求主要官員對其所轄政策的推行結果負責，他們便不應是終身制聘用的公務員，而應屬“政治任命的官員”；政府要為他們制訂合適的聘任制度，清楚訂明其權責及與行政長官和終身制公務員之間的關係。

7. 政務司司長告知議員，行政長官正與有關的政策局商討，希望可在他下一份施政報告中，定出主要官員問責制的藍本。政務司司長補充，任何此類制度均須符合《基本法》的現行條文。

8. 政務司司長表示，同樣重要的是要維持公務員架構的穩定，並保持公務員隊伍的長久性及中立原則，以便公務員能以具承擔及客觀的態度，在顧及社會長遠利益的情況下繼續服務市民。他指出，自 1997 年香港回歸以後，公務員隊伍經歷了一段過渡及適應期。由於亞洲金融風暴、資源增值計劃及“凍薪”的影響，公務員隊伍亦在非常沉重的壓力下工作。為維持一支高效率及穩定的公務員隊伍，實有必要激勵員工士氣，以及透過例如員工培訓及發展計劃，

確保公務員與時並進，切合社會的需要。政務司司長表示，各個職級的公務員亦應作好充分準備，迎合市民對公務員隊伍在問責方面越來越高的要求。他補充，一支高效率、專業而政治中立的公務員隊伍，會有助與立法會締造具建設性的工作關係。

立法會內務委員會於 2001 年 5 月 18 日的特別會議摘錄

X X X X X X

政制改革

19. 劉慧卿議員表示，透過直接選舉選出立法會議員及行政長官，是市民及議員關注的重要事項。就此，立法會在上屆任期曾通過兩項議案，促請政府當局加快就香港特區政制發展進行工作，並就全民普選行政長官及立法會一事進行公眾諮詢。她詢問政府當局將於何時就政制改革展開工作。

20. 政務司司長同意，政制改革是重要事宜，儘管根據政府當局定期進行的民意調查，市民更為關注其他民生問題，例如房屋、經濟及交通事宜。他表示，《基本法》已訂明政制發展藍圖，以及最終達至全部立法會議員由普選產生的目標。政務司司長表示，政府當局會審慎處理此項重要事宜，並會參考 2002 年下任行政長官的選舉及 2004 年立法會選舉的經驗。他認為，香港應發展一套適合本身情況，而且獲得市民廣泛支持的模式。他補充，落實主要官員問責制，亦可從中了解公眾對未來政制的期望及訴求。

21. 劉慧卿議員對政府當局未有認真回應立法會就政制改革所通過的議案，表示不滿。她質疑政府當局是否尊重立法會，以及政府當局與議員合作的誠意。政務司司長回應時表示，政府當局需要時間來研究各個政制發展方案的影響，以及評估市民的意見。他補充，部分市民已批評政府試圖同時解決過多問題，並抱怨過去數年推行了太多不同的改革。

22. 劉千石議員指出，前政務司司長在 2001 年 4 月亞洲協會午餐會上曾表示，香港不應耽延有關民主改革步伐的公眾辯論。劉議員詢問政務司司長是否同意，香港特區有急切需要推行全民普選。他又詢問推行政制改革的時間表，以及當局會否就此事進行公眾諮詢。

23. 政務司司長回應時表示，一些已發展國家的政制改革經歷了數十年甚至數個世紀逐步推展，與此等國家比

較，香港特區要在相對較短的時間內，發展一套成熟的政制架構。他強調，鑒於此方面的發展影響深遠，加上有需要聽取社會的不同意見，當局須採取審慎而按部就班的做法。在此方面，香港無法負擔嚴重犯錯或一再推翻改革的代價。政制改革必須獲得市民廣泛支持才會成功。他表示，政府當局在未來歲月，會把政制檢討視作持續承擔的工作，當中會顧及在 2007 年之前的各個里程碑，包括在 2002 年舉行的行政長官選舉，以及在 2004 年舉行的立法會選舉。市民及立法會的意見會成為此項持續性檢討的主要考慮事項。

X X X X X X

立法會
政制事務委員會

香港特別行政區政制發展報告

2000年6月

目錄

	頁數
目錄	i
章節	
1. 引言	
報告的目的	1
事務委員會的職權範圍	1
事務委員會的成員組合	1
背景	1
公眾諮詢	3
就若干海外國家的政府體制進行的研究	5
事務委員會的商議工作	5
2. 政府體制	
海外國家的經驗	
行政機關及立法機關的角色	6
行政機關的委任	7
行政機關對立法機關的問責性	8
本地情況	
行政機關與立法機關的關係及部長制	9
法律事宜	10
是否可取	11

3. 改善行政機關與立法機關關係的建議

部分建議	12
實行具彈性的主要官員合約聘任制的建議	
法律事宜	14
是否可取	16
主要官員的任期	16
主要官員的來源	17

4. 行政機關成員的選舉

海外國家的經驗	18
本地情況	
由普選產生行政長官	
法律事宜	19
是否可取	20

5. 立法機關成員的選舉

海外國家的經驗	21
本地情況	
立法會議員的選舉	
法律事宜	22
立法會全部議員由普選產生是否可取	23
議員的意見	25
全民投票	25
立法會的組成方式	25

附錄

I : 事務委員會的職權範圍

II : 事務委員會的委員名單

III : 事務委員會接獲的意見摘要

IV : 按若干海外國家政府體制研究所涵蓋的8個課題
分述的整體比較一覽表

第1章

引言

報告的目的

1.1 本報告綜述政制事務委員會在探討香港特別行政區(“香港特區”)政制發展此議題時所研究的主要事項。

事務委員會的職權範圍

1.2 立法會在1998年7月8日議決成立事務委員會，藉以監察及研究關乎政制事宜的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

事務委員會的成員組合

1.3 事務委員會由12名議員組成。黃宏發議員及劉慧卿議員分別獲選為事務委員會的正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

背景

1.4 在本立法會會期內，事務委員會關注的主要事項之一是香港特區的政制發展。雖然事務委員會多番要求討論“直接選舉”及“部長制政府”等議題，但政府當局認為並無迫切需要進行討論。

1.5 行政長官曾在1999年施政報告中表示，“我希望，到2007年時，社會上對政制發展將出現成熟的意見”。有鑒於此，事務委員會曾就檢討香港特區政制的時間安排進行討論。政府當局表示，香港特區有充裕時間發展“成熟意見”，有關意見應最遲在2007年年底出現。倘

若有關意見在2007年之前早已出現，政府當局會因應當時的情況及社會的期望，採取適當的措施。作為第一步，政府當局會研究世界其他地方所採用的不同政府體制，以期制訂一個適合香港特區情況的政制模式。由於政府當局正忙於籌備2000年立法會選舉各項具體安排，該項研究須在選舉結束後方可展開。

1.6 在立法會於2000年1月13日舉行的答問會上，行政長官曾就行政機關與立法機關的關係發表言論。部分有關的言論載述如下——

有關行政機關與立法機關關係的言論

“.....[情況]其實是較我所說的好得多。在過去一年多以來，重要的法案都能獲得立法會支持和通過。”

有關部長制的言論

“在香港，部長制其實是說了很多年，但多年以來，大家對於部長制的定義，尚未有一致的意見。有些人說推行部長制，由立法會議員代替目前公務員架構的司長、局長。這肯定是一個政制的大改革，但我不認為香港已經到達這個發展階段。”

“.....我不會採用部長制。.....當然，政府部門在有實際需要的情況下，亦會從社會上招攬個別人才，這只是十分正常的做法。”

“《基本法》對香港政治體制的設計，是顯示和強調了行政主導。這是體驗在行政主導的精神，體驗在行政立法彼此的職權，以及他們相互關係的條文上。.....這樣規定的目的，是要維持香港的政治體系、行政主導的特色，保持香港的行政效率，達到保障香港的繁榮穩定。”

有關政制發展的言論

“.....[我們]應該讓目前運作中的政制，有一個探索和成熟的過程，在《基本法》為我們定下的10年時間裏，根據日後的政治實踐，思考下一步的發展，而這個發展亦一定是循序漸進，以令香港各階層能夠接受。”

1.7 在2000年1月12日立法會會議上，劉慧卿議員動議一項議案，議案的措辭為“本會促請行政機關盡快就行政與立法的關係、部長制和透過普及而平等的選舉選出行政長官和立法會等事宜進行公眾諮詢。”該項議案獲立法會通過。

1.8 在2000年1月17日，事務委員會討論如何跟進處理劉慧卿議員的議案。鑒於政府在議案獲通過後所持的立場，事務委員會作出以下決定——

- (a) 事務委員會會就“香港特區的政制發展”進行公眾諮詢，並向立法會提交報告；
- (b) 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部會研究若干海外國家的政府體制；及
- (c) 立法會會在今個會期結束前，就此事進行議案辯論。

公眾諮詢

1.9 事務委員會亦同意應就以下特定事項諮詢公眾的意見——

部長制

- (a) 行政機關和立法機關應分別擔當何種角色，兩者在架構及運作方面的相互關係為何；
- (b) 主要官員應否獲得政治任命，主要官員的職位應繼續由常額編制內的公務員，抑或由按合約聘任的其他人士擔任；
- (c) 主要官員應如何個別向立法機關負責，而行政機關應如何集體向立法機關負責；

普選形式的選舉

- (d) 行政長官應在何時及如何透過普選產生；
- (e) 所有立法會議員應在何時及如何透過普選產生；

其他事宜

- (f) 其他相關事宜，例如全民投票、憲制議會／制憲會議、對政黨的規管等；及
- (g) 與討論事項有關的外國相關經驗。

1.10 在2000年1月24日，事務委員會分別在本地一份中文和一份英文報章刊登廣告，邀請市民就已確定須諮詢公眾的事項提交意見書。此外，事務委員會邀請了多位學者、法律專業團體及香港人權監察，向事務委員會陳述意見。

1.11 事務委員會共接獲15個團體及16名人士提交的意見書，包括香港大律師公會、政黨、非政府機構、學者及市民大眾提交的意見書，

當中有7個團體及6名人士曾出席事務委員會在2000年2至3月期間舉行的3次會議。事務委員會接獲的意見摘要載於**附錄III**。

1.12 在諮詢期間，事務委員會亦有留意各界透過傳媒(包括社論和評論文章)所表達的意見。

就若干海外國家的政府體制進行的研究

1.13 在2000年4月17日，事務委員會聽取就7個國家的政府體制進行研究所得的結果。該7個國家分別為美國、英國、法國、德國、日本、新西蘭及新加坡。按該項研究涵蓋的8個課題分述的整體比較一覽表載於**附錄IV**。

事務委員會的商議工作

1.14 事務委員會曾在2000年4至5月期間舉行3次會議，商議各有關事項。鑒於所涉及的事宜相當複雜，而本立法會會期餘下可供事務委員會完成商議工作的時間有限，議員同意應在事務委員會報告中反映所研究的主要事項、就具體事項作出的初步建議及達致的共識(如有的話)，以便在下一屆立法會會期成立的有關事務委員會可跟進此事。

第2章

政府體制

海外國家的經驗

2.1 事務委員會察悉若干海外國家的政府體制。

行政機關及立法機關的角色

2.2 在實行總統制的國家如美國，總統是政府的首長，具有監督行政部門、委任官員及法官，以及提交法例建議的權力。國會具有立法權、通過財政預算、審查行政當局的工作及提出憲法修訂案的權力。在總統與國會的相互關係方面，總統無權解散國會。與議會制政府不同的是，總統與內閣無須集體向立法機關負責。在互相制衡的制度下，總統可藉提交法例建議及行使否決權影響立法過程。國會可藉進行彈劾而令總統下台。

2.3 在實行議會制的國家，例如法國、英國、日本、德國、新西蘭及新加坡，國家政策通常由政府首長及內閣制訂，並由他們就該等政策作出指示。政府首長及內閣須集體及個人向議會負責。在此等國家，議會負責通過法令、制定法例、控制稅收及公共開支，以及監督政府的施政。在提交法案方面，若有關法案涉及額外的公共開支或會對政府收入造成不良影響，通常須受到一定限制。議會透過提出質詢、成立專責委員會及其他類似的調查委員會，監察政府的工作。至於在互相制衡的機制方面，國家元首或政府首長一方面可行使解散議會的權力，而議會在另一方面亦可對政府通過一項不信任投票。當議會通過不信任投票時，首相(總理)及全體內閣預期會辭職。

行政機關的委任

2.4 美國各個行政部門的首長均由總統挑選，並由他們組成總統的內閣。他們的委任屬政治任命，當總統離職時，預期他們亦會相應辭職。

2.5 在法國，內閣部長人選由總理挑選及提名，然後由共和國的總統委任。總理通常會以國民議會當時的政黨組合及總統選舉時的環境，作為挑選部長的準則。部分部長來自參議院。所有部長一旦接受行政機關職位的任命，便必須放棄其議會席位。如議會通過對政府的不信任動議，所有部長均須辭職。

2.6 在英國，內閣大臣必須是國會議員。他們並非獨立於立法機關，並由首相委任及撤換。

2.7 在日本，內閣大臣當中最少有半數由國會(即眾議院及參議院)議員選任，其餘可以任由首相挑選。按照慣例，內閣成員幾乎全屬國會議員。當眾議院通過不信任投票或否決信任投票時，內閣大臣須與首相一同辭職。

2.8 德國奉行兩院立法制。兩院分別為聯邦國會及聯邦參議院。聯邦各部部長或內閣閣員無須是立法機關成員，但他們通常都是聯邦國會議員。內閣閣員由總統根據總理的提名委任及撤換。當總理下台時，各部部長亦須同時下台。設於各部的國務秘書及分部國務秘書、外務辦公室及保安服務部的高級公務員，以及聯邦刑警辦公廳廳長，均為政治任命的公務員。擔任該等公務員職位的人必須同意政府的基本政治目標，以履行其職責。該等職位可於任何時間開設或取消而無須述明理由。在約130 000名公務員中，約有400名屬政治任命的公務員。

2.9 新西蘭所有部長均必須是國會議員，他們均由總督參照總理的建議而任命。

2.10 至於新加坡，內閣部長由總統依照總理的意見，從國會議員中委任。

行政機關對立法機關的問責性

2.11 美國的內閣閣員均由總統委任，無須集體向國會負責。參議院有權確認總統對聯邦政府高層官員及大使的任命。眾議院有全權對聯邦官員提出行為不當的指控，此舉可導致有關官員須接受彈劾聆訊。參議院是唯一有權進行彈劾聆訊的機關，並可就有關官員是否有罪作出裁決。聯邦官員一旦被裁定有罪，便會被撤職。

2.12 法國奉行部長集體負責制，政府必須集體向議會負責。為確保行政機關的問責性，議會可透過兩項明確的程序迫令政府下台。該兩項程序分別是：國民議會可出於本身意願提出一項不信任動議；或總理可“激使”國民議會提出不信任動議。無論出現哪一種情況，若不信任動議獲得通過，政府必須辭職。

2.13 英國的大臣個人負責制受兩項規則支配，分別是才幹規則及道德規則。才幹規則規定大臣須就其所掌管部門的公務員的任何作為向國會負責，視乎他們本人是否知悉其屬下公務員所犯的錯誤。道德規則規定大臣若作出傳統道德所不容的事情，可能須要辭職。英國大臣集體向國會負責的制度受信任規則所支配。該規則規定，政府若得不到下議院大多數議員的支持，便須下台。此外，國會在1997年通過一項決議案，規定大臣須向國會提供準確資料，否則便須辭職。新西蘭及新加坡亦實施類似的部長負責制，儘管該兩個國家未有通過類似英國國會在1997年通過的上述決議案。

2.14 日本的內閣須集體負責。當眾議院通過不信任議案或否決信任議案時，內閣必須全體辭職，除非首相於10天內解散眾議院。倘眾議院議員擬對內閣提出信任或不信任投票，他須把決議案的擬本連同

提出該決議案的理據提交眾議院議長，該擬本須獲得500名議員中最少50名議員的簽署。

2.15 德國的憲法為其部長負責制的依據作出了規定。憲法第65條訂明，聯邦總理須確定政策總綱並對此承擔責任。在該政策總綱訂定的範圍內，聯邦各部部長可獨立處理其主管的部門的事務，並自行承擔責任。由於聯邦政府(內閣)中只有總理一職必須由國會選舉產生，因此只有總理一人須向國會負責。各聯邦部長只須向總理負責，而集體負責的觀念並不受到重視。雖然聯邦內閣會就各聯邦部長之間的分歧作出裁決，但內閣向國會問責交代的渠道不多。

本地情況

2.16 事務委員會曾研究行政機關與立法機關關係的各種問題，以及在香港推行部長制所涉及的法律事宜和此種制度是否可取。

行政機關與立法機關的關係及部長制

2.17 在接獲的意見中，議員察悉有部分意見認為香港政治體制建基於三權分立、互相制衡的原則。《基本法》訂有多項條文，就行政長官、香港特區政府及立法會的職權，以及三者之間的關係作出規定，此等條文正好體現了上述一點。雖然行政長官負責領導香港特區政府(《基本法》第四十八條)，但香港特區政府必須遵守法律，並對立法會負責(《基本法》第六十四條)。某項法例必須獲得行政長官的同意才能生效(《基本法》第七十六條)。雖然行政長官在某些情況下有權解散立法會(《基本法》第五十至五十一條)，但立法會亦有權彈劾行政長官(《基本法》第七十三(九)條)。此外，行政長官如兩次拒絕簽署立法會通過的法案，則須辭職(《基本法》第五十二條)。

2.18 事務委員會亦察悉另一些人士的意見，此等人士認為公眾在議論香港應否推行部長制政府時，辯論的核心問題是行政機關與立法機關的關係。雖然行政機關與立法機關一直透過政治上慣常的互諒互讓，解決彼此的分歧，但以下問題有可能惡化。首先，隨著立法會有更多的民選議席，行政機關如缺乏有組織的政治支持及更大的認受性，便會越來越難做到既能維持行政主導的管治模式，又無須承受喪失政治公信力的風險。其次，立法會議員及政府高級官員均對現行制度感到失望。政府高級官員作為制訂及推行政府政策的公務員，要努力游說，爭取立法會議員的支持，以便政府施政。至於立法會議員，他們在制訂政策及提出法例的過程中所擔當的角色，受到《基本法》規限。再者，市民大眾亦日益關注行政機關的問責成效，以及沒有政府高級官員在近期政府嚴重犯錯事件中受罰的問題。

法律事宜

2.19 事務委員會察悉，反對推行“部長制”或“執政黨制”的團體及人士提出若干關注事項。首先，該項建議會抵觸《基本法》，因為行政長官的產生辦法已在《基本法》第四十五條及附件一中有所規定。其次，該兩種制度是為主權國家而設，不應在中華人民共和國轄下一個特別行政區實施。若實行該項建議，可能令人以為香港特區是一個獨立或半獨立的政治實體，從而威脅“一國兩制”的原則。此外，中國採用單一政府體制，有別於另外一些國家所採用的聯邦政府體制。“部長制”或“執政黨制”只可在實行聯邦政府體制的國家實施。

2.20 香港大律師公會表示，雖然《基本法》並無就香港特區的政府體制作出任何規定，但“根據法律的原則，凡法律並無禁止者，即屬合法，而《基本法》並無偏離此一原則”。法律顧問提醒議員，在《基本法》的層面應用該項原則時，須同時考慮《基本法》各項條文的字面意義和實質精神。此外，《基本法》第十一條訂明，香港特區的制度和政策，均須以《基本法》的規定為依據。

是否可取

2.21 事務委員會曾研究應否實施一個具有如下述特徵的部長制：部長須就所領導的部門各項工作向立法機關負責；如所轄部門有人嚴重犯錯，有關部長須引咎辭職。部分議員認為，推行此種制度未必能完全解決現有制度的所有問題。然而，其他議員則認為，實行部長制會有助加強行政機關的問責性，並改善行政機關與立法機關的關係。此外，根據一些西方國家的經驗，獲委任的部長須承擔政治責任並為其工作問責的制度，可有助促使政府更為穩定。

2.22 事務委員會察悉，不少民主國家在探索政治體制中有何方法可平衡效率、成效、政治穩定、問責性和代表性時，均須顧及本身的歷史背景。西方國家實行的民主制度和香港特區的現行制度均存在許多有待解決的問題。事務委員會同意，長遠而言，香港特區應發展一套最適合本身情況的政府體制。

第3章

改善行政機關與立法機關關係的建議

3.1 有關人士及團體曾向事務委員會提出多項建議，作為改善行政機關與立法機關關係的過渡措施。事務委員會察悉並研究過該等建議。

部分建議

3.2 議員曾研究以下建議——

(a) 對立法會議員提出法案的限制應予放寬或廢除

《基本法》第七十四條訂明立法會議員可在何種情況下提出法律草案。部分議員支持此項建議，因為如此會有助立法會議員透過立法過程，參與制訂政策的工作。

(b) 就立法會議員所提議案及法案進行分組投票的制度應予廢除

議員察悉，《基本法》附件二就立法會對法案及議案的表決程序作出規定。在2007年後如需對該等規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意，以及報請全國人民代表大會常務委員會備案。

(c) 屬支持政府的政黨的議員經行政長官批准，應獲准提出與政府政策有關的重要法案，使他們可因支持政府而贏得聲望，並可聲稱已履行向選民作出的承諾

事務委員會察悉，根據《基本法》第七十四條，涉及政府政策的法律草案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

(d) 應發展憲制慣例、習俗及傳統

部分議員同意應探討可否發展議會習俗和傳統，或憲制慣例，以加強行政機關對立法機關的問責性。

(e) 應檢討行政會議成員的職能、委任制度、集體負責和集體保密規則，以及他們與政策局局長的關係

根據《基本法》第五十五條，行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任。部分議員贊同應委任更多立法會議員加入行政會議的建議。

關於立法會議員應否同時擔任行政會議成員的問題，一位議員指出，《基本法》未有禁止身兼雙重身份。有關立法會議員應否接受獲委任為行政會議成員，因而須受集體負責及集體保密的規則約束，應由他本人自行決定。

(f) 行政長官應更經常出席立法會會議

根據《基本法》第四十三條，行政長官對中央人民政府和香港特區負責。第六十四條訂明香港特區政府必須對立法會負責。

若干議員指出，由於無法肯定香港特區政府(即行政機關)是否包括行政長官，因此亦難以確定由行政長官出席立法會會議回答質詢的安排，是否體現《基本法》所訂香港特區政府須向立法會負責此一規定的恰當做法。他們認為應由政務司司長而非行政長官出席立法會會議，以解釋政策及回答質詢，情況就如法國，須向議會負責的人是由總統委任的總理。部分議員認為，鑒於行政長官須對香港特區負責，落實此項規定的一個方法顯然是由行政長官出席立法會會議，以行政長官的身份回答議員向他提出的質詢。

(g) 政府轄下主要政策諮詢委員會的成員應包括立法會議員

(h) 政務司司長應定期與主要政黨的領袖舉行會議

部分議員支持此兩項建議，因為行政機關與立法機關在制訂政策的初期進行討論，會有助雙方免生或減少分歧，並確保行政機關在重大政策事宜上可取得立法會的支持。

(i) 在第二任行政長官的任期應實行以政治合約聘任主要官員的制度，並設立懲罰或任免主要官員的制度

議員就此項建議進行商議的結果概述於下文各段。

實行具彈性的主要官員合約聘任制的建議

3.3 在上述各項建議中，事務委員會曾詳細討論應否在第二任行政長官的任期實行具彈性的主要官員合約聘任制，以及如以合約聘任的主要官員在制訂或推行政府政策時嚴重犯錯，當局可否免除他的職務而無需作出補償。

法律事宜

3.4 議員同意要考慮的重要問題是，任何與實行以合約聘任主要官員的制度有關的建議，會否與《基本法》抵觸。根據香港大律師公會及法律顧問就此事所涉法律事宜提供的意見，議員曾頗詳細地研究《基本法》就公務人員聘任事宜訂定的條文，以及與此方面有關的條文，藉以了解該等條文有否以明文或默示方式禁止以合約聘任主要官員。

《基本法》第一百零三條

3.5 《基本法》第一百零三條訂明，“公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度……予以保留。”

3.6 部分議員指出，該項建議應從兩方面加以考慮，即《基本法》第一百零三條提述“香港原有……制度……予以保留”所施加的限制，以及該項建議會否不符合《基本法》第一百零三條的原則和精神。此外，“公務人員”一詞是否包括《基本法》第四十八(五)及六十一條所提述的“主要官員”，亦有欠清晰。

3.7 其他議員認為，根據香港特區實行高度自治的原則，《基本法》第一百零三條應以靈活的方式詮釋，以確保公務人員的聘任制度保持高度自主權。此外，行政長官現時亦有從公務員體制以外委任少數主要官員，而此事實亦至關重要。

《基本法》第四十八(五)條

3.8 《基本法》第四十八(五)條訂明，行政長官有權“提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長；建議中央人民政府免除上述官員職務”。

3.9 部分議員不贊同該項建議不符合《基本法》第四十八(五)條，該條訂明主要官員由中央人民政府任命。他們指出，《基本法》第四十八(五)條授權行政長官向中央人民政府提名任命主要官員，以及建議免除主要官員的職務。應否全面實行該項建議，純屬行政長官的政治決定。

是否可取

3.10 部分議員認為，現行按常額及可享退休金條款聘任人員的制度，使公務員可在某形式上終身受聘，相比之下，合約制會更具彈性，而且達致加強政府問責性此個目標的成效亦更佳。如推行合約制，政府官員面對被撤職的風險相對較大，他們對待問責問題的態度便會有所不同。在推行更民主的政府體制之前，此項建議可視為過渡性的安排。

3.11 其他議員則指出，對公務人員聘任制度作出根本改變的建議，應審慎地詳加研究。以合約聘任主要官員，並以免除職務作為懲罰，藉此加強主要官員的問責性，在香港是前所未見的做法。除有意見認為此做法可能會打擊公務員的士氣外，亦有論點指出，在集體負責制訂及推行政策的制度下，要某位主要官員為政策失誤而承擔責任，有欠公允。

3.12 事務委員會注意到，在英國國會制度中，行政機關向立法機關負責的整個政治問責機制建基於憲制慣例。雖然憲制慣例並非法律，但違反該等慣例可導致嚴重的政治後果。

3.13 議員同意應深入研究實行具彈性的主要官員合約聘任制的建議，並應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。

主要官員的任期

3.14 議員亦曾討論以合約聘任的主要官員，他們的任期應否與行政長官的任期相同。

3.15 部分議員認為，主要官員的任期應配合行政長官的任期，從而避免在新任行政長官的政治理念有別於即將卸任的行政長官時，有關官員會面對困境。其他議員則認為就行政長官及主要官員訂定相同任期並不可取，因為此做法可導致出現個人從屬的關係，因而可能令主要官員不大願意就政策事宜提供獨立持平的意見。

主要官員的來源

3.16 議員亦曾討論該項建議另一方面的問題，就是如推行以合約聘任主要官員的制度，可否同時從公務員架構及私人機構委任主要官員。

3.17 部分議員認為，最好避免從商界委任人選擔當主要官員，因為當中可能存在利益衝突。其他議員則認為在處理此事時應抱開放的態度，否則，最終只得前公務員會獲得委任。

3.18 議員察悉，嶺南大學意見調查研究部曾於2000年1月進行調查，根據調查所得結果，大部分受訪者贊同負責制訂政策的人員如在政策上嚴重犯錯，應該引咎辭職。他們亦支持委任公務員及不屬任何政黨的人士擔當主要官員。

第4章

行政機關成員的選舉

4.1 事務委員會曾研究香港特區行政長官應於何時開始由普選產生的問題，並察悉若干海外國家所實施的安排。

海外國家的經驗

4.2 美國總統是國家的元首，由人民以間接選舉方式選出。總統選舉透過一系列複雜的選舉程序進行，其中包括各個政黨各自推選總統候選人及推選總統選舉人的程序。總統選舉人必須信守承諾，把選舉人票投給某一名總統候選人。總統選舉人通常是舉足輕重的政黨領袖或著名黨員。

4.3 法蘭西共和國總統由人民按絕對多數票的直選形式選出。大部分總統候選人過往均曾任職總理，並為議會其中一個代表黨派的黨員。在國民議會舉行選舉後，總統便會選任總理。總理獲得選任，往往是因為他能夠贏得議會多數議員的支持。

4.4 英國、新西蘭及日本的國家元首是繼承該等國家王位的君主。

4.5 英國首相是民選國會議員。君主是基於首相能夠在下議院獲得大多數議員的支持而要求他組織政府。他通常是多數黨的領袖。少數黨有時在選擇首相方面亦可發揮影響力。

4.6 新西蘭總理由總督任命。根據慣例，總督會接受選舉過程的結果，以及隨後各政黨討論由哪一政黨或哪個政黨組合管治國家及領導政府所得的結果。總理通常是多數黨的領袖。

4.7 根據日本的憲法，首相必須是國會議員。他通常是多數黨的領袖。首相並非由人民直接選出，而是經國會決議在國會議員中提名。實際上，他只要獲得國會兩個議院的簡單多數票便可獲選。

4.8 德國的聯邦總統由聯邦大會選出。聯邦大會是專為推選總統而設的憲制機關，由聯邦國會議員及相同數目的州議員(由各州議會選出)組成。總統選舉最多可進行3輪投票，在首兩輪投票中取得過半數票的候選人可當選總統，但如無人取得過半數票，在第3輪投票中取得多數票的候選人即可當選。總理無須是立法機關的成員。在聯邦國會選舉舉行前，各政黨均會提名其屬意的總理候選人，獲提名的人通常是黨領袖。由於聯邦國會由單一政黨控制的情況甚少出現，各政黨在選舉後會隨即進行商議，定出他們屬意的總理候選人。總統隨後向聯邦國會提名總理候選人，聯邦國會繼而在不進行辯論的情況下選出總理。

4.9 在新加坡，總統由新加坡公民以直接選舉方式選出。總統候選人必須使總統選舉委員會確信，“他誠實、品性善良及聲譽良好”。總統選舉委員會的成員包括公務員敘用委員會主席、少數民族權益總統委員會一名成員，以及註冊會計師委員會主席。憲法賦權總統委任一名他認為可以獲得國會多數議員信任的議員為總理。

本地情況

由普選產生行政長官

法律事宜

4.10 《基本法》第四十五條訂明，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。

4.11 《基本法》附件一訂明行政長官的產生辦法。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，並報請全國人民代表大會常務委員會批准。

4.12 任何更改2007年之前行政長官產生辦法的建議均涉及修改《基本法》。

是否可取

4.13 在事務委員會所接獲的意見中，不少支持在2002年以普選方式選出第二任行政長官的人士相信，此舉有助加強行政機關與立法機關的關係。由直選產生的行政長官在政治上獲得的認受性，甚至較由直選產生的立法會還要大。

4.14 持反對意見的人士則認為，民主發展應按照《基本法》所規定的時間表逐步推行，以維持香港特區的長遠繁榮安定。亦有意見認為，鑒於選舉行政長官的歷史尚短，在2007年以後如何選出行政長官的問題，實宜交由全民投票決定。

第5章

立法機關成員的選舉

5.1 事務委員會曾研究應於何時由普選產生立法會全體議員的問題。

海外國家的經驗

5.2 議員察悉美國的眾議院及參議院議員選舉是分開進行的。眾議院內435名眾議員均以每區選出一名議員的制度，透過普選方式產生。每個州、縣、市或區均會劃分為人口大致相等的選區。參議院共有100名參議員，由每州選出兩人組成。參議員由其參選的州的居民直接選出，任期6年。

5.3 法國的國民議會有577名代表，由人民按單議席選區制度直接選出，任期5年。參議院的321名參議員則由選舉團以間接方式選出，任期9年。參議院會每3年改選三分之一參議員。

5.4 英國下議院共有659名議員，每位議員由一個地方選區選出，任期最長為5年。公務員如打算參選國會議員，即須辭去其公務員職位。政府採用了“得票最多者當選”的制度，根據此制度，在選舉中得票最多的候選人將告當選。在660名上議院議員中，有548名終身貴族、75名由全體世襲貴族互選產生的世襲貴族、15名由整個上議院選出的世襲貴族、兩名委任的世襲貴族及26名主教。在《1999年上議院法令》制定之前，上議院議員並非由選舉產生。上議院議員並無固定任期。

5.5 日本眾議院及參議院的議員均由普選產生。在500名任期為4年的眾議院議員中，有300名來自單議席選區，其餘200名經比例代表制選出。參議院議員在國家及縣級的層面選出，任期6年，其中半數每

隔3年改選一次。每名選民可投兩票，其一是比例代表制下的選票，另一票是選民所屬選區的選票。

5.6 德國的聯邦國會選舉每4年舉行一次，最少由656名議員組成，其中半數由選區選舉產生，另一半則按比例代表制，由聯邦各州政黨選舉名單的候選人中選出。聯邦參議院由69名議員組成，分別由16個州政府委任。聯邦參議院議員並無固定任期，視乎其所屬州政府的任期而定。任何人均不可同時兼任聯邦參議院及聯邦國會的議員。

5.7 新西蘭的國會包括120名議員，以混合議員比例代表制選出。國會議員分為兩類：第一類議員以得票最多者當選制選出，其中包括61個一般選區及6個毛利族選區；第二類議員從政黨名單中選出。議員任期為3年。每名選民可投兩票——其中一票選出一名代表某個選區的議員，另一票則用以選舉他所屬意的政黨。

5.8 新加坡的國會議員分為3類，分別是：83名按單議席選區及團體代表選區制度，每5年一次以直選方式選出的民選議員；每5年從落敗的反對黨候選人中委任，在所屬選區得票率最高的3名非選區議員；以及最多9名，由總統根據國會特別專責委員會的建議委任而任期為兩年的官委議員。

本地情況

立法會議員的選舉

法律事宜

5.9 《基本法》第六十八條規定立法會全部議員最終由普選產生。《基本法》附件二訂明第二屆及第三屆立法會的組成方式。

5.10 2007年以後如需修改《基本法》附件二所訂的立法會產生辦法，該等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，並報請全國人民代表大會常務委員會備案。

5.11 提出任何在2007年之前加快民主化步伐的建議，都意味要更改在2004年選出的第三屆立法會的組成方式。此一建議涉及修改《基本法》。

5.12 《基本法》未有就附件二提及的修改訂明任何具體時間。不過，此等修改只可在2007年之後才能生效，而且須依照《基本法》相關條文所訂明的程序和規定作出。

立法會全部議員由普選產生是否可取

在2000年或2004年

5.13 在所接獲的全部意見中，議員察悉有部分人士認為應在2000年或2004年由普選產生立法會全部議員，他們提出以下各點——

- (a) 根據聯合國人權事宜委員會(“聯合國委員會”)的意見，立法會的選舉制度並不符合《公民權利和政治權利國際公約》。對於該公約延伸至適用於香港近30年後，本港仍未推行普選，聯合國委員會予以譴責，因為此舉公然違反公約的規定，剝奪了香港市民平等和有意義地參與政府事務的權利，而此項權利是大多數發達地區的人民視為理所當然的應有權利；
- (b) 在1985年引進的功能界別選舉過分側重“精英”界別，並以財富和功能作為區分選民的準則；及
- (c) 多項民意調查所得的結果均顯示公眾表示支持。該等調查包括民主黨在1999年進行的民意調查，以及嶺南大學意見調查

研究部於2000年1月進行的民意調查。民主黨的民意調查結果顯示，65%的受訪者支持在2000年以普選方式選出立法會議員。至於嶺南大學的民意調查，受訪者大多支持盡快以普選方式選出立法會全部議員。

在第三屆立法會(2004年至2008年)以後

5.14 在事務委員會接獲的意見中，有少數認為應在第三屆立法會之後，才以普選方式選出立法會全部議員。香港大律師公會除表明功能界別選舉不符合香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》須履行的國際責任外，亦提出以下各點，以支持所述意見——

- (a) 香港在1991年首次引入經地方選區選舉選出立法局議員的選舉模式。到第三屆立法會時，香港應已累積了17年的直選經驗。這尚未包括早在1982年區議會議員已由直選產生的經驗，以及追溯至1887年以直選方式選出市政局議員的悠久歷史；
- (b) 《基本法》第六十八條規定以“漸進”的方式達至立法會全部議員由普選產生的目標。若把2008年以後立法會的組成方式維持與第三屆立法會相同，此安排會違反《基本法》；及
- (c) 由普選產生立法會全部議員的最終目標必須在《基本法》保證的50年期屆滿之前早已達至。

5.15 在事務委員會接獲的意見中，有部分屬意以漸進方式改變選舉立法會全部議員的制度。此類意見歸納如下——

- (a) 《基本法》就此所訂的基本綱領應該依循，以確保香港特區的安定繁榮。此外，應在2007年對民主化的步伐進行檢討，並在整個社會就此事達成共識後方提出具體建議；及

- (b) 若以普選方式選出立法會，該等承擔大部分稅款的人士將無法獲保證在立法會內有他們的代表。民主進程應採用漸進式而非革命式的程序，以便同時達致促進民主和經濟繁榮的目的。

議員的意見

5.16 部分議員支持立法會全部議員盡快由普選產生。他們指出，指直選會導致草根階層不斷要求改善福利，以致要增加稅收的看法，並未得到其他政治制度的經驗所印證。事實上，從政者均深知要適當平衡社會各階層的利益。執政的政黨更必須承擔政治責任和具有問責性。若執政黨未能推行符合社會整體長遠利益的政策，便要承受在下次選舉中落敗下台的風險。直選只是保障所有公民均有權平等和有意義地參與政府事務。

全民投票

5.17 在事務委員會接獲的意見中，有部分認為應讓香港市民有機會就立法會全部議員由普選產生的問題作出決定，而決定此問題的最恰當做法便是進行全民投票。此外，亦應以全民投票的方式決定達到《基本法》所訂全部議員最終由普選產生此一目標的時間表。

立法會的組成方式

5.18 事務委員會察悉有若干意見是建議藉增加立法機關的議席總數來增加直選議席數目，又或採用其他選舉制度選出一個民選立法會。此等建議的目的是消除社會上某些界別對直選的疑慮，以及令社會精英分子有更大機會可獲選入立法會。

5.19 部分議員指出，既然直選被視為只會令草根階層受惠而有損商界利益，他們懷疑有關建議能否達到所期望的目的。一位議員反對任何保留功能界別制度的建議。有些議員認為，考慮到在解散兩個市政局後現已形成一個兩層議會的代議政制架構，增加立法會議席數目的建議可在香港特區政治體制的全面檢討中一併考慮。

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。

立法會

政制事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究有關《聯合聲明》及《基本法》的實施、香港特別行政區政府與中央人民政府和其他內地政府部門間的關係，選舉事務和區域組織的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就有關的政策事宜交換及發表意見。
3. 在各有關政策範圍內的重要立法和財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取對該等建議作出的簡介，並提供意見。
4. 就由立法會或內務委員會轉交，或由事務委員會本身提出的，在各有關政策範圍內廣受公眾關注的重大事項，進行研究及提交報告。

**立法會
政制事務委員會**

委員名單

黃宏發議員（主席）
劉慧卿議員（副主席）
李永達議員
吳靄儀議員
夏佳理議員
張文光議員
程介南議員
曾鈺成議員
楊孝華議員
楊森議員
劉漢銓議員
司徒華議員

合共： 12 位議員

日期： 1999 年 12 月 31 日

立法會政制事務委員會

就香港特別行政區政制發展所接獲意見的內容摘要

(截至 2000 年 4 月 7 日的情況)

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
1. 香港城市大學 公共及社會行 政學系系主任 張炳良博士 1076/99-00(01)	<u>短期措施</u> • 行政長官應更靈活地詮釋《基本法》對於以議員名義提出的法案所施加的限制。 • 主要政府政策諮詢委員會應讓立法會議員加入。 • 政務司司長應與立法會內主要政黨的領袖舉行定期會議。 • 由於行政會議採用保密制及集體負責制，因此行政會議成員與立法會議員身份重疊及委任政黨領袖進入行政會議的方案並不可行。 • 行政會議成員在政治上應站在更前線。但要委任全職的行政會議成員並不切實際，要他們負責政策局範疇的工作亦不可取。 • 第二任行政長官可透過政治合約形式委任主要官員。他們應以“部長”而非行政會議成員的身份獲委任。		• 政黨與建基於行政主導的現行政治秩序並無重大關聯。

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
	<u>長遠解決辦法</u> —— - 行政長官及所有立法會議員均由全民普選產生，以便兩者均可表示獲得市民給予政治上的授權，從而在權力與權威之間達致真正的平衡。(不應過分憂慮在一個民主政體內維持行政主導制度，因為無論是英國式的議會制還是美國式的總統制均突顯一個強勢的行政機關。) - 廢除在憲制上對於以議員名義所提出法案的限制。 - 步向一個民選立法會的方式 —— — 立法會全部60個議席均由地方選區以直選形式產生，或 — 30 個議席由地方選區以直選形式產生，其餘 30 個議席則在全港範圍透過單票制方式選出。或 — 30 個議席由地方選區以直選形式產生，30 個功能界別議席透過全民普選產生(每名選民有權在地方選區及功能界別選舉中各投一票。) - 為減低商界對於直選的憂慮，可把立法會的議席數目增至 100 席或 120 席，以便社會精英可透過比例代表制的投票制度，有更大機會獲選進入立法會。		

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
	所有部長職位(政務司司長、財政司司長、律政司司長及其他政策局局長，但不包括警務處處長及《基本法》規定屬於執行性質的類似主要官員)最好改為政治任命，其任期應與行政長官的任期配合。這些獲委任者應與行政長官組成政治上的聯盟，並全職協助他領導政府。這些人選可從公務員或私人機構之中物色，若公務員接受委任，便須放棄公務員身份，改以合約制受聘。由於行政會議的角色可能會因此而不再有存在的需要，因此應予重新檢討。		
2. 余堂先生 1076/99-00(02)	行政主導的政制缺乏效率，應予廢除。	現行的選舉制度已屬過時，應予修改。	—
3. 香港基督徒學會 1076/99-00(03)	- 行政長官及主要官員應向立法機關負責。 - 行政長官應每年出席 6 至 8 次立法會會議，回答質詢。	- 應盡快引入一個完全代表民意的政府。政府應在聯合國的監督下就此事進行全民投票。 - 行政長官應以過半數票方式選出。應在 2002 年或最遲在 2007 年實行全民普選。	

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
*4. 香港城市大學 政治學講座教授鄭宇碩教授 1111/99-00(02)	- 由立法會內佔大多數的政黨或政黨聯盟組成“部長制”的方案違反中國領導人所倡議的“行政主導政府原則”。由於特區政府在立法會仍有很大把握獲得大多數支持，以及並無出現憲制或政治危機的危險，因此特區政府並無推動改革的誘因。 - 從私人機構委任少數高級公務員的“部長制”已是政府的一貫做法。另一個現時便可推行、而且不會受到太大阻力的管理公務員方法是參照澳洲的模式，向高層公務員提供聘任合約。這將為在公務員之中逐步全面推行合約制提供進一步理據。 - 行政長官讓親政府的政黨向立法會提交重要法案。這對“行政主導”的政府體制造成較小挑戰。 - 現任行政會議成員被感覺缺乏影響力。行政長官可把行政會議改造為類以美國總統屬下的內閣。 - 政府完全可以在2007年之前避免推行重大的政制改革，即使到2007年，亦可把改革局限於稍為增加立法會的直選議席數目。“中國因素”、行政機關因進一步民主化而可能遇到的困難、商界的保守態度以及市民並不熱衷政制改革等原因仍是民主發展的障礙。進一步民主化的初始階段可能會為政府帶來更多問題，而非解決辦法。	亦分析了香港特區的政制發展。	
	在2007年檢討時增加立法會直選議席的一個爭議程度較低的方案是把立法會的議席數目增至90席，並把直選議席的數目增至60席。		

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
	政制改革的誘因來自何處？港人若只求安定繁榮，缺乏公民意識，香港將永遠不會成為一個世界級都市。必須鼓勵港人積極參政。		
5. 香港中文大學 政治及行政學 系副教授李穎 怡女士 1111/99-00(03)	- 部長制能否加強行政機關的領導、政治問責及政治中立須視乎部長制是在何種政制之下運作。採用部長制是民主制度進一步發展不可或缺的部分。不過，採用部長制不會即時為管治質素帶來顯著改善。事實上，情況可能變得更壞，然後才有可能改善。 - 部長人選一般來自三方面：政黨、私人機構及公務員。香港若採用部長制，委任公務員出任部長似乎是最切實可行的方案。長遠而言，應因應本港所採用的代議政制挑選人才。	—	亦提供了有關英國、美國、法國及德國政制的資料。

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
6. K Y SHAW 先生 1111/99-00(04)	獲委任為主要官員的非公務員應按合約聘用。	- 應在2012年透過全民普選及簡單多數的方式選出行政長官。 - 以地方選區為單位選出立法會全部議員的時間應不早於2011年。應讓市民參與討論地方選區的劃界問題，而地方選區的議席數目應與有關選區的人口成正比。	由於《基本法》並無有關全民投票的條文，立法會應制定這方面的法律。只有關乎憲制的事宜才可成為全民投票的議題。
7. 嶺南大學政治學及社會學系助理教授兼意見調查研究部主任李彭廣博士 1130/99-00(01) 及 1133/99-00(01)	- 改善行政立法關係的方法 －推動政黨政法； －吸收社會精英加入政府委員會及法定機構，以協助制訂政策； －廢除對議員提出的議案及法案進行表決的制度； －調整立法會功能界別及地方選區所佔席位的比例；及 －以普選選出行政長官。		- 嶺南大學意見調查研究部於2000年1月就特區政制改革所進行的調查發現，大部分受訪者支持： －盡快在社會上展開政治改革的討論； －盡快落實以全民普選選出行政長官及立法會全體議員； －負責制訂政策的人員(行政長官、行政會議成員及主要官員)若犯了政策上的重大錯誤，應引咎辭職；

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
			－ 不過，受訪者普遍不贊成以政治任命委任政黨人士出任主要官員。他們普遍支持由公務員或非政黨人士擔任主要官員。
8. 香港地產行政學會 1133/99-00(02)	—	- 功能界別制度有其優點，應予保留。 - 民主發展應按照《基本法》的規定循序漸進地進行。	—
9. 一名香港市民 1133/99-00(03)	—	行政長官及立法會議員均應透過委任產生。	—
10. 民主黨 1133/99-00(04)	—	到 2004 年，立法會所有議員均應由直選產生。在尚未實行全面直選之前，“一人一票”制是最簡單和有效的投票制度。不過，若在 2004 年實行全面直選，比例代表制屬可接受的投票制度。	- 亦曾參考民主黨分別於 1998 年及 1999 年進行的調查。有關的調查結果顯示 —— － 65% 的受訪者贊成在 2002 年以全民普選選出行政長官(1998 年的調查)；及

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
		- 到2002年透過全民直選選出行政長官。 - 應盡快修改《基本法》，以便可透過全民普選選出行政長官及立法會議員。	— 65%的受訪者贊成在2000年以全民普選選出立法會議員(1999年的調查)。
11. 民權黨 1141/99-00(01)	—	- 香港特區的政府需作全面而非零碎的改革。 - 以全民普選選出行政長官和立法會所有議員是憲制發展的最終目標。 - 認同市民的取向，並支持在2002年透過全民普選選出行政長官。	現時便應在整個社會展開政改的討論。制憲會議是讓整個社會達致共識的最有效正式程序(附隨向事務委員會提交名為“可供市民參與議事的公開過程”的文件)。
12. 香港物業管理公司協會 1141/99-00(02)	—	- 在下一屆任期便以全民普選的方式選出行政長官及立法會所有議員的建議並不可取。 - 民主發展應循序漸進地進行。	—

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
*13. 順德聯誼總會 1141/99-00(03)	- 支持《基本法》為特區政制發展勾畫的藍圖。《基本法》所訂立的政制是為了確保香港的長期繁榮安定。 - 反對任何主張即時改變政制的建議。		—
*14. 香港番禺工商 聯誼會 1141/99-00(04)	- 支持《基本法》為特區政制發展勾畫的藍圖。任何急進的舉措將會損害社會的長遠利益。 - 反對任何主張即時改變政制的建議。		—
15. 霍翠雲女士 1141/99-00(05)	支持民主發展，但應循序漸進地進行。		—
16. 海外粵人 1141/99-00(06)	—	—	就《基本法》中關乎行政長官、行政當局及立法機關的條文作出評論。
*17. 觀塘民聯會 1141/99-00(07)	推行“部長制”或“執政黨政府制”違反《基本法》及會導致庸人治港。不宜在現時修改《基本法》。	不應以全民普選選出第二任行政長官。	—

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
	- 支持循序漸進的政制發展及繼續奉行“行政主導”制度。 - 可透過加強行政機關和立法機關的溝通和以合約形或委任外界人士出任主要官員，改善行政立法兩者的關係。	- 立法會在2007年以前的組成應依循《基本法》的規定。 - 目前不宜決定何時及如何以全民普選的形式選出行政長官及立法會所有議員。應在2007年進行檢討。當整個社會就此事達致共識後才應提出方案。	
18. 鄧昆池先生和黃文莊先生 1141/99-00(08) (經修訂)	—	只應在推行12年免費教育後才以全民普選的方式選出行政長官及立法會議員。	亦就行政長官和立法會議員的資格、任期及津貼、村代表選舉及其他相關事宜(制憲會議及規管政黨)表達意見。
*19. 香港城市大學法律學院講師羅敏威先生 1155/99-00(02)	- 應仔細研究“部長制”。以合約制委任主要官員可能影響公務員的士氣。 - 立法會議員應可輪選入行政會議。	- 到2008年應以簡單多數的方式，透過全民普選選出行政長官。 - 盡快改革現時立法會議員的組成方式。應改革或廢除功能界別。	—
*20. 香港大學政治與公共行政學	香港特區的主要官員(即各政策局局長)可被視為“部長”，	長遠而言，最理想的解決辦法是由港人透過全民普選選	分析了特區的政制，並把德國、法國及瑞士的政制作出比

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
系系主任鄧特 抗博士 1155/99-00 (03)	他們獲委托掌管政府部門的管理和行政工作。他們與其他民主體制下的部長之間的主要分別是，香港的“部長”大多是終身制的公務員。 • 不應誇大行政立法關係所出現的問題，因為兩者均能透過常見的政治上的討價還價化解雙方的分歧。但行政當局若未能在政治上取得制度化的支持及更高的認受性，將會發覺越來越難以在不損害本身的政治公信力的情況下，維持行政主導的管治模式。	出行政長官及立法會議員。 • 全球的政治發展經驗顯示，直選是實現行政長官在其首份施政報告內所描繪的遠景不可或缺的一步。	較。
*21. 香港大學政治 與公共行政學 系副教授盧兆 興博士 1155/99-00(04)	• 全民參與討論政制改革的先決條件是由現在至 2006 年期間，盡速教育市民有關現時的政治架構及《基本法》的內容。 • 應三管齊下地搜集市民對於政制改革的意見 —— — 政府應在 2001 年設立一個獨立委員會，聽取市民對於政制改革的意見，以期在 2005 年提交報告。該委員會應決定在 2006 年是以民意調查還是全民投票的方式決定兩項重要事宜：以全民普選選出行政長官及立法會的民主改革範圍；		• 憲制慣例非常重要。必須考慮在回歸前採用的憲制慣例應否維持或甚至放寬。例如“集體負責制”的原則應否放寬，以便讓更多政見不同的人士加入行政會議。 • 區議會議員應獲給予更大權

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
	－ 立法會應考慮在2001年至2006年期間舉行一連串制憲會議，就關乎政制改革的不同課題進行討論(意見書提議7個課題)；及 － 政府亦應深入研究該7個課題，並向該獨立委員會及立法會提交報告。		力和職責。讓區議員在18個地方行政區擔任“部長”將有助由現在至2006年期間訓練他們的領袖才能。
22. 香港基督教協進會 1211/99-00(01)	－	支持在《基本法》的規範下，盡早以全民普選選出行政長官。	－
*23. 香港教育專業人員協會 1284/99-00(01)	- 憲制發展與民主化的步伐息息相關，而後者則受到《基本法》限制。倘若市民普遍要求加快香港的民主化步伐，特區政府應有決心就此與中央政府討論修改《基本法》的問題。 - 考慮應否採用部長制的先決條件是透過普選選出行政長官。 - 若行政長官並非由直選產生，行政會議並非民主化，行政機關便不會真正向立法機關負責。 - 應盡快落實以普選選出行政長官及立法會全體議員。		－

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
*24. 香港大律師公會 1284/99-00(02)	- 若“行政主導政府”的意思是行政機關支配立法機關的話，則在《基本法》內並無任何支持這種體制的理據。事實上，《基本法》顯然支持三權分立的原則。當中第六十四條規定特區政府須向立法會負責，第六十四條所述的情況並非完全涵蓋要負責的範圍。 - 如要主要官員問責制度有效運作，便須設立制度，以便在公眾對某名主要官員失去信心時，處罰或罷免該官員。 - 應就行政機關的體制(不論是部長制還是其他)廣泛諮詢市民。所採用的任何體制均須符合《基本法》有關向立法會及特區負責的規定。	立法會議員的選舉方式 《基本法》第六十八條訂明立法會組成方式的進度，最終達致透過普選選出全體議員的目標。在2008年後把立法會的組成方式維持與第三屆相同將違反《基本法》第六十八條。 - 必須在距《基本法》所保證的50年不變結束之前還有很長時間便實現透過普選選出全體立法會議員的最終目標。 - 聯合國人權事務委員會指出，立法會的選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》。功能界別的概念過分重視商界的意見，以財富和功能區分選民。	—

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
		- 鑒於香港已有很長的直選歷史，功能界別選舉只屬過渡性質以及特區根據納入《基本法》第三十九條的《公民權利和政治權利國際公約》所須承擔的國際責任，再加上對特區政制發展步伐的規定和全面直選的最終目標，第三屆之後的立法會應全部由透過地方選區以普選選出的議員組成。 - 另一個方案是讓港人就此事作決定，而最適當的方法是進行全民投票。 行政長官的選舉方式 - 鑒於選舉行政長官的歷史尚短，在2007年之後如何選舉行政長官是進行全民投票的合適議題。	

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
		- 選舉行政長官的提名委員會的組成過程應公開、具透明度、有廣泛參與及廣泛代表社會各階層，並具備一定的制衡。任何這方面的建議必須易於落實。 - 選舉委員會所有成員應由直接或間接選舉選出，且至少一半成員應透過在地方選區進行的普選產生。	
25. 前綫 1405/99-00(01)	- 行政機關應向立法機關負責。 - 立法機關應有權就政策局局長的任命提出問題及加以否決。	- 反對以間接選舉形式(例如功能界別及選舉委員會選舉)選出立法會議員及由選舉委員會選出行政長官。 - 應盡快透過普選選出行政長官及立法會全體議員。	- 委任區議會議員的制度應予廢除。全體區議員均應由普選選出。 - 特區政府應盡快召開制憲會議，就行政立法關係、主要官員的任命及民主步伐諮詢市民，最終目標是重新制定《基本法》，以實現“港人治港”及“高度自治”。
*26. 基督徒團體關注選舉聯席	—	應在2002年普選行政長官。	—

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
1422/99-00(01)		• 應在2004年或之前普選立法會全體議員。 • 應修改《基本法》第四十五、六十八條以及附件一及附件二。 • 特區政府應就日後的政制發展諮詢市民，並在2000年宣布諮詢的時間表。此事最終應透過全民投票決定。	
*27. 香港人權監察 1432/99-00(01)	• 須就特區所應採用的政制模式進行極為廣泛的辯論。	• 缺乏理據支持繼續拖延落實以普選選出立法會全體議員的方式。 • 有很強的理據支持，透過領導立法會內佔多數的政黨間接選出的行政長官與由直選選出的行政長官比較，前者可組織更穩定及有效的政府。	• 香港應召開制憲會議，以制訂未來的制憲安排，形式則可參照南非的憲制會議或澳洲於1998年就君主立憲制的前途舉行的制憲會議。

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
*28. 胡應湘先生 1473/99-00(01)	- 香港人口當中只有三分之一是納稅者，他們要補貼佔大部分無需繳稅的人。實行“一人一票”制度，納稅人將不獲保證可在立法會有他們的代表。“納稅而不獲代表”的情況將打擊納稅者的信心，並危害香港多年來所取得的成就。 - 民主發展應以漸進式而非革命式的過程進行，此點可從其他國家的經驗得以引證。香港應循序漸進地步向“一人一票”制度，以便在民主和經濟繁榮方面同時取得成績。	—	—
*29. 城市大學法律 學院助理教授 Denis EDWARDS 先生	- 憲制慣例就政治問責性而言非常重要。必須根據《基本法》制訂。 - 行政長官應更頻密地出席立法會會議，回答質詢，以符合《基本法》第四十三條有關向特區負責的規定。	—	提及不同的政治制度。

個人／團體 立法會 CB(2)號文件	政府體制 (部長制、行政－立法關係)	選舉行政長官 及立法會議員的方式	其他
30. 新界居民協會 1610/99-00(01)	—	- 應按照《基本法》第六十八條所載的循序漸進原則，以全民普選選出所有立法會議員。罔顧香港的實際情況而作出的激進改革只會引起社會動盪，並阻礙經濟增長。 - 現行的選舉制度已提供渠道，讓社會各階層人士在立法會獲得代表，有助促進社會的穩定，以及公眾參與政事。 - 要達政全民普選的最終目的，須透過有系統的方法，加強公眾對政治的認識，以及累積對選舉事宜的經驗。在現階段不宜實施全民投票。	

事務委員會接獲的意見書總數：30 (不包括只限議員閱覽的一份意見書)

* 亦曾向事務委員會口頭申述意見。

若干海外國家的政府體制： 整體比較一覽表

目 錄

	頁
表 1 - 立法機關的組成和特徵	1
表 2 - 國會的解散	4
表 3 - 國會在委任行政機關所扮演的角色	6
表 4 - 部長負責制	9
表 5 - 立法提案	12
表 6 - 對政黨的規管	14
表 7 - 近期選舉制度的改革	18
表 8 - 憲法修改	21

表 1 — 立法機關的組成和特徵

國家	議會名稱	通常會期	成員總數	成員： a) 選舉產生 b) 委任	選舉及委任制度的特徵
法國 人口 5 860 萬	參議院	9 年	321	全部選舉產生。	由選舉團間接選舉選出。
	國民議會	5 年	577	全部選舉產生。	全民普選直接選出。
美國 人口 2 億 7 500 萬	參議院	6 年	100	全部選舉產生。	直接投票選出。
	眾議院	2 年	435	全部選舉產生。	單議席選區制。
英國 人口 5 900 萬	上議院	終身	670	548 名終身貴族，92 名世襲貴族，26 名主教。	終身貴族獲英王冊封。 世襲貴族由全體世襲貴族或上議院經選舉選出。
	下議院	5 年	659	全部選舉產生。	單議席選區。
日本 人口 1 億 2 700 萬	參議院	6 年	252	全部選舉產生。	100 名議員選自全國，其餘 152 名則選自 47 個縣，每個縣自成一個選區。每名選民可投兩票，1 票是比例代表制，1 票是選民所屬的選區。
	眾議院	4 年	500	全部選舉產生。	300 名來自單議席選區，其餘 200 名經比例代表制選出。

國家	議會名稱	通常會期	成員總數	成員： a) 選舉產生 b) 委任	選舉及委任制度的特徵
德國 人口 8 204 萬	聯邦參議院	無任期限制	69	全部委任。	由 16 個州政府委任；任期不定，取決於州政府。
	聯邦國會	4 年	669	全部選舉產生。	直選，比例代表制。每名選民擁有兩張選票，第一張選票是選擇選區內的候選人，第二張則選擇政黨。每一政黨須贏得最少 5% 選票或 3 個選區的議席，才可在聯邦國會獲得按比例計算的代表議席。
新西蘭 人口 380 萬	國會	3 年	120	全部選舉產生。	「混合議員比例代表制」。根據該制度，每名選民可投 2 票——一票是選出一名代表某個選區的議員，另一票則是用以選他所屬意的政黨。每個政黨獲得進入國會的候選人總數，是取決於每個政黨所取得的全國得票比率（如得票率少於 5%，或是未能贏取一個選區議席的政黨將被淘汰）。

(表 1)

國家	議會名稱	通常會期	成員總數	成員： a) 選舉產生 b) 委任	選舉及委任制度的特徵
新加坡 人口 389 萬	新加坡國會	民選議員：5 年 非 民 選 議 員：5 年 官委議員：2 年	93	民選議員：83 非民選議員：3 官委議員：最多 9 人	民選議員：單議席選區或團體代表選區選出。 非民選議員：從非執政黨中得票率最高的落選者委任。 官委議員：經國會特別專責委員會推薦，由總統委任。

(表 1)

(表 1)

表 2 — 國會的解散

國家及議會	憲法條文／常規或慣例（任期屆滿）	提早解散：由誰決定、時候、方法
<u>法國</u> 參議院 國民議會	不能解散。 5 年	不適用。 如果總理及其部長失去國會的支持，他們必須辭職及由另一個政府取代。總統在諮詢總理及國會兩院議長後，可解散國民議會。
<u>美國</u> 參議院 眾議院	國會不能解散。	不適用。
<u>英國</u> 上議院 下議院	不能解散。 5 年	不適用。 首相可請求君主解散國會及宣布舉行選舉，這種情況通常在距離 5 年任期屆滿尚有一些時間或當情形似乎對執政黨有利時出現。

國家及議會	憲法條文／常規或慣例（任期屆滿）	提早解散：由誰決定、時候、方法
<u>日本</u> 參議院 眾議院	不能解散。 4 年	不適用。 天皇可按照內閣的意見及獲得其同意下，隨時解散眾議院。
<u>德國</u> 聯邦參議院 聯邦國會	不能解散。 4 年	不適用。 總統在以下兩個情況可解散聯邦國會：（1）聯邦國會未能選出聯邦總理，或（2）聯邦總理提出的信任動議未能獲得聯邦國會過半數議員支持。
<u>新西蘭</u> 國會	3 年任期屆滿前。	政府自行決定解散國會，舉行新的選舉。
<u>新加坡</u> 新加坡國會	5 年任期屆滿前。	政府自行決定解散國會，舉行新的選舉。

(表 2)

表 3 — 國會在委任行政機關所扮演的角色

國家及議會	國會在委任國家元首所扮演的角色	國家元首任期（年）	國會在委任政府所扮演的角色	政府成員是否須為國會議員
法國 參議院 國民議會	無	7 年	總理獲得甄選常常是因其能贏取國會多數議員的支持。	政府成員不得行使議會的授權或委托權。
美國 參議院 眾議院	如三個最高票的總統候選人的票數不足絕對大多數，眾議院會選舉其一為總統；來自同一州的所有眾議員只可聯合投一票。	4 年	無。	政府成員不能同時擔任參眾兩院議員。
英國 上議院 下議院	無	世襲	首相須是國會議員，並能夠在下議院獲得大多數議員的支持。	內閣大臣須是國會議員。

國家及議會	國會在委任國家元首所扮演的角色	國家元首任期（年）	國會在委任政府所扮演的角色	政府成員是否須為國會議員
日本 參議院 眾議院	皇位世襲依國會議決的《皇室典範》規定繼任人	世襲	首相須是國會議員，通常是多數黨的領袖。	內閣大臣中最少有半數由國會議員選任。
德國 聯邦參議院 聯邦國會	聯邦總統由聯邦大會選出 聯邦大會由聯邦國會議員及相同數目的州議員組成	5 年	總理人選由總統提名，由聯邦國會在進行辯論的情況下選舉產生。 內閣閣員由聯邦各部部長出任，由總統根據總理的提名委任。	部長人選不須來自立法機關。然而，部長通常都是聯邦國會議員。
新西蘭 國會	無，國家元首是英國女王（或國王）。總督是國家元首的個人代表	總督任期一般是 5 年	無正式角色。總理由總督任命，部長由總督參照總理的建議而任命。	是。

(表 3)

國家及議會	國會在委任國家元首所扮演的角色	國家元首任期（年）	國會在委任政府所扮演的角色	政府成員是否須為國會議員
新加坡 國會	無。總統由國民直選產生	6 年	無正式角色。總理由總統委任，部長由總統依照總理的意見委任。	是。

(表 3)

表 4 — 部長負責制

國家及議會	個人負責或集體負責	政府向國會負責的法律依據	為確保行政權關問責的程序	政府須要辭職的境況
法國 參議院 國民議會	集體	憲法	質詢、調查委員會、資料蒐集小組、辯論及聲明，就決議案進行表決、申訴專員。	當國民議會通過不信任動議，或表示不贊同政府的施政綱領或者總政策聲明時。
美國 參議院 眾議院	無直接責任	1946 年立法重組法 (Legislative Re-organization Act 1946)	委員會調查及聆訊，行政機關的正式諮詢及匯報，行政機關提名及條約的確認先要聽取參議院意見及取得同意，眾議院彈劾聆訊及參議院進行其後審訊。	無。

國家及議會	個人負責或集體負責	政府向國會負責的法律依據	為確保行政權關問責的程序	政府須要辭職的境況
英國 上議院 下議院	須向國會負上個人及集體責任	憲法慣例／常規	質詢時間、辯論、動議辯論、有關不信任動議的辯論，專責委員會制度。	下議院通過對政府的不信任投票或政府所提出的重要法案遭否決。
日本 參議院 眾議院	集體	憲法	質詢時間、委員會。	當眾議院通過不信任動議或信任動議遭否決。
德國 聯邦參議院 聯邦國會	個人及集體向聯邦國會負責	基本法	常設委員會、調查委員會、辯論、質詢及提問、國會防務專員。	聯邦國會通過不信任表決。 聯邦國會議員過半數票通過“建設性的不信任投票”可罷免總理。
新西蘭 國會	個人及集體	憲法慣例	質詢時間、辯論、專責委員會、國會專員--如申訴專員。	通過不信任動議或不通過重要事項，政府須辭職。

(表 4)

國家及議會	個人負責或集體負責	政府向國會負責的法律依據	為確保行政權關問責的程序	政府須要辭職的境況
新加坡 新加坡國會	集體	憲法第 24 條／憲法慣例	質詢時間、動議、專責委員會、政府帳目委員會、政府國會委員會。	不信任動議通過或主要法案不獲通過。

(表 4)

表 5 — 立法提案

國家及議會	立法提案權	影響立法提案的條件及特定要求
法國 參議院 國民議會	總理、國民議會議員、參議員有權作立法提案。	國會議員提出的法案及修正案均不得削減公共財政資源或增加公共開支。參議院亦可提出法案或修訂法例建議，而最後決定權在國民議會。政府法案須獲優先處理。
美國 參議院 眾議院	參眾兩院議員。	有關稅收法案須在眾議院提出。
英國 上議院 下議院	國會議員有權作立法提案。	若非官方議員法案的主要目的是要求增加政府開支，便不能提出。若增加開支與法案的主要目的有必然的關係，須由有關的政府大臣提出涉及財政的決議案。
日本 參議院 眾議院	首相、上下兩院議員、常務委員會及特別委員會可提交法案。	議員法案須取得 20 名眾議院議員或 10 名參議院議員附議。議員如欲就預算案提出修正案，必須取得眾議院最少 50 名議員的附議或參議院最少 20 名議員的附議。

國家及議會	立法提案權	影響立法提案的條件及特定要求
德國 聯邦參議院 聯邦國會	政府、聯邦國會議員或聯邦參議院均可提出法案，但提出法案的聯邦國會議員人數最少須佔議員總數的 5%。聯邦會個別議員沒有權力提出法案。	如預期有關法案涉及重大的公共開支（即所謂“財務法案”），聯邦國會下設的預算委員會便會應邀進行審議，在首讀時確定法案能否配合國家的財政狀況。預算委員會的報告會在進行二讀時直接提交聯邦國會全體會議。預算委員會須提出如何應付有關開支的建議，否則法案不會獲得通過。
新西蘭 國會	部長及國會議員均可提出法案。	國會議員可提出涉及公帑開支的法案，但所受的限制是，倘若法案對政府的一般經濟政策造成“不僅屬輕微的影響”，則政府可行使否決權。
新加坡 新加坡國會	法案可由政府或議員提出。	憲法第 59（2）條訂明，如某項法案或修正案的條文直接或間接涉及稅收、涉及由統一基金支付的國家開支，或涉及政府的財政債務事宜，除非經一名部長同意，並由總統建議，否則不得提出或動議該項法案或修正案。然而，這規定不影響就設立或更改罰款、費用或牌費作出規定的立法。

(表 5)

表 6 — 對政黨的規管

國家	法律依據	註冊	政黨財務	公帑支持
<u>法國</u>	憲法及《選舉守則》	資料不詳	《選舉守則》規定政黨每年從每名捐助人募捐所得款額不得超過 63,500 港元，而候選人在每次選舉中從每名捐助人募捐所得款額不得超過 38,000 港元。任何多於 1,270 港元的捐款必須以支票交付，並須予申報。外國捐獻、工會及企業捐獻一律禁止。競選支出有若干法定限制。競選帳目必須公開，並與參選者的其他所需繳交的文件一併呈交專責委員會。	給予政黨及選舉候選人的捐款可獲免稅，以每年每個政黨 63,500 港元及每次選舉每名候選人 38,100 港元為限。政府規定傳媒有若干時段須免費提供予國民議會政團使用。取得有效投票中最少 5%票數的政黨，可向政府索回若干選舉經費。
<u>美國</u>	無	無	1974 年聯邦選舉競選法訂明選舉活動的捐款限額為總統選舉訂立配合捐款制度。	若候選人自願遵守由聯邦選舉委員會訂下的選舉開支上限，他便可根據配合捐款制度領取政府資助。

國家	法律依據	註冊	政黨財務	公帑支持
英國	《1998 年政黨註冊法》。 若獲得君主批准，已獲國會通過的《政黨、選舉及全民投票法案》將取代《1998 年政黨註冊法》。	在《1998 年政黨註冊法》下，公司註冊局負責政黨註冊。政黨名稱及徽號的註冊並非強制。然而，《政黨選舉及全民投票法案》則規定強制註冊政黨名稱及徽號。	《政黨選舉及全民投票法案》規定已註冊的政黨須保留收入和開支帳目，亦規定政黨須向選舉委員會按年是交帳目報告。 限制政黨接受捐獻的來源，禁止政黨接受來自海外或匿名的捐獻。不同級別的選舉所動用的競選開支亦受規限。	無。
日本	《政治資金規正法》	資料不詳	在 1995 年，8 個政黨共獲得政府 20.7 億港元的資助，佔政黨總收入的三分之一至三分之二。	擁有 5 名或以上國會議員，或在全民投票中取得總票數 2 位的政黨，將有權獲得政府的資助。

(表 6)

國家	法律依據	註冊	政黨財務	公帑支持
德國	《基本法》第 21 條 《政黨法》	每個政黨必須有一個書面的綱領和成文的章程。執行委員會必須至少兩年選舉一次，其成員最少為 3 人。而國會候選人必須以秘密投票方式產生。	《政黨法》訂明政黨的合法經費來源。 單身人士可扣稅捐獻的最高總額為港幣 25,380 元，已婚人士可扣稅捐獻的高限總額為港幣 50,760 元。 所有超過港幣 84,5600 元的捐獻，必須紀錄捐獻人的姓名及住址。	政黨如果在聯邦國會或歐洲議會選舉中獲得 0.5% 的票數，或在州選舉中獲取 1.0% 的票數，便有權要求政府補償選舉活動的開支。 首 500 萬得票每票可獲撥款港幣 5.5 元，超過 500 萬得票以上每票獲撥款 4.2 元。 政府對政黨黨員會費及個人捐助收入提供配對資助，比率為一半。個人捐助受資助最高限額為港幣 25,380 元。

(表 6)

國家	法律依據	註冊	政黨財務	公帑支持
新西蘭	《1993 年選舉法》 《1989 年廣播法》	各政黨如擬於「混合議員比例代表制」下競逐政黨選票，須先向選舉委員會註冊。	《1993 年選舉法》載有條文，規管政黨選舉開支及有關大筆捐款來源的披露。 提出一份政黨名單參選的註冊政黨，其選舉開支限額為港幣 384 萬元；而獲政黨提名在每個選區參選的候選人，則每人可另獲港幣 7.68 萬元的限額。	獲分配的選舉廣播資助金及時段。在 1999 年的選舉中，由各個具資格的政黨所攤分的資助金總額為港幣 806 萬元。
新加坡	《社團法》	社團註冊處	無	無

(表 6)

表 7 — 近期選舉制度的改革

國家	年份	選舉制度的改革
法國	無	無。
美國	無	無。
英國	1999	《1999 年歐洲議會選舉法》把歐洲議會選舉由“得票最多者當選”更改為比例代表制。該法令規定，英格蘭劃分為 9 個地區，蘇格蘭及威爾士分別組成一個地區，每個地區選出 4 至 11 名歐洲議會議員。 在 1999 年，蘇格蘭新設立了經選舉產生的議會，共有 129 名議員，每隔 4 年以一個結合直接選舉與比例代表制的形式選出。 威爾士國民大會有 60 名議員，大會的選舉方式與蘇格蘭議會的制度相同。

國家	年份	選舉制度的改革
<u>日本</u>	1994	選舉制度由多議席選區制改為單議席選區制及按比例代表制分議席的混合模式。 眾議院的議席減至 500，其中 300 席由單議席選區制選出，200 席透過比例代表制產生。政黨如最少取得 2% 的票數，便有資格取得比例代表制的一個議席。 每名選民可投兩票，一票是投予單議席選區制的候選人，而另一票則投予整個區域的候選政黨。 所有超逾 3,425 港元的政治捐款均須公開申報。 個別政客獲准從每間商業機構收取的捐款額為每年 34,250 港元，有關規定將於 5 年後廢除。 限制政黨收取商業機構捐款。差額將由政府根據《政治資金規正法》資助。 競選宣傳刊物限於若干類別的單張和海報。
<u>德國</u>	無	無。

(表 7)

國家	年份	選舉制度的改革
新西蘭	1996	在 1996 年採納「混合議員比例代表制」選舉制度。 每名選民可投 2 票——一票是選出一名代表某個選區的議員，另一票則是用以選他所屬意的政黨。每個政黨獲得進入國會的候選人總數，是取決於每個政黨所取得的全國得票比率（如得票率少於 5%，或是未能贏取一個選區議席的政黨將被淘汰）。
新加坡	1988	新加坡修訂憲法引進團體代表選區選舉制度。在選舉期間，團體代表選區的選民向一組候選人投票，並非向個別候選人投票。得票最多的一組候選人會集體當選議員。
	1991	在 1999 年 1 月，憲法作出修訂，訂明總統由直選產生。1993 年 8 月首屆直選總統選出。

(表 7)

表 8 — 憲法修改

國家	憲法性質	修改程序	不能修改條文
<u>法國</u>	1958 年法蘭西第五共和國成文憲法	修改的法案須由國會兩院就同樣的詞句表決通過，再交（1）全民公決，或（2）兩院聯席大會（須獲五分之三的多數票通過）批准通過。共和國總統可就某些特定事項倡議全民公決。	如果有損於領土完整，任何修改程序不得開始或繼續進行。 政府的共和政體不得成為修改的對象。
<u>美國</u>	成文憲法	可透過國會兩院三分之二議員倡議或全國三分之二州議會倡議國會成立全國大會準備修憲。按國會建議的批准模式，所有修正案須獲州議會四份之三或全國大會通過，修憲才完全通過。	憲法修訂不能在未得任何一州的同意，而剝奪其在參議院平等投票權。
<u>英國</u>	並無成文憲法。由法規、普通法、常規、慣例、傳統組成。受歐洲聯盟法律及歐洲人權公約影響。	可藉由立法機關以過半數通過、法庭判決、國際協議及普遍接受的慣例和傳統的變更等方式進行。	不適用。
<u>日本</u>	成文憲法	國會兩院任何一院可以三分之二多數通過倡議修憲，之後須舉行全民公決以多數通過來批准。	無。

國家	憲法性質	修改程序	不能修改條文
<u>德國</u>	成文憲法。稱作《德意志聯邦共和國基本法》	必須獲聯邦國會議員三分之二和聯邦參議院議員三分之二表決贊成。	不得將聯邦解體成為多個州，不得剝奪各州參與聯邦立法的機會，或不得損害第 1 條（保護人的尊嚴）和第 20 條（政治和社會結構，保衛憲法秩序）規定的基本原則。
<u>新西蘭</u>	並沒有成文憲法。由國會法例、皇室特權文書、法院的裁決、國際習慣法、關乎國會的法例及慣例，以及憲法慣例組成。	可在獲國會的過半數國會議員通過的情況下修改。唯一的例外情況是《1993 年選舉法》第 268 條，該條文規定選舉法內某些條文（例如投票方法）須獲眾議院全體議員以某特定的大多數比例（75%）通過方可修改。	無。
<u>新加坡</u>	成文憲法，《新加坡共和國憲法》。	如獲得超過三分之二的全體民選國會議員同意，可修訂《新加坡憲法》。如要修訂憲法「有關保護新加坡的主權」的第三部，須經全民公決批准。	無。

(表 8)

有關政制改革動議辯論的進度報告

(截至 2000 年 3 月 9 日)

正如政制事務局局長在 1 月 12 日的動議辯論上所作的演辭中表示，我們會研究世界其他地方所採用的政府體制，分析不同制度的長處和缺點，考慮是否有值得香港借鏡的地方。

政制事務局

2000 年 3 月

[P4c081]

2000 年 6 月 14 日

就香港特別行政區政制發展進行動議辯論

特區政府的跟進工作

首屆立法會政制事務委員會就香港特別行政區政制發展擬備的報告，涵蓋四個主要範圍，包括政府制度、行政立法關係，以及有關立法會和行政長官的選舉。

2. 我們將會聯同相關的政策局，研究報告內的建議。

3. 至於政府制度，在 2000 年 9 月的立法會選舉過後，我們將會研究目前世界其他地方所採用的政府制度，從而發展一套符合香港利益的制度。我們亦會於 2001 年年中向立法會提交有關行政長官選舉的法例草案。

政制事務局

2000 年 8 月

[p4-3]

Q4

~~CB540~~

(13.6.2001)

李柱銘議員 (口頭答覆)

聯合國經濟、社會及文化權利委員會在其《審議結論》中指出，現行的立法會選舉有部分安排並不民主，妨礙香港特區市民充分享有經濟、社會及文化權利。就此，政府可否告知本會：

- (一) 計劃如何改善立法會的產生方法，以達到《基本法》第六十八條所訂明的“最終達至全部議員由普選產生的目標”；及
- (二) 會否在 2003 年政府提交有關香港特區的第二份報告予委員會前，就一人一票全面直接選舉立法會所有議員、立法會的表決程序及《基本法》第七十四條關於立法會議員提出法律草案的規定進行公開諮詢，並把諮詢結果呈交該委員會參考；若會，諮詢時間表為何？