

**就政制事務委員會 2003 年 6 月 16 日會議席上討論
檢討《基本法》所訂行政長官的產生辦法
前綫的立場書**

2003 年 6 月 16 日

基本立場

1. 前綫堅信市民的日常生活與民主政制有不可分割的關係。極權統治必然與民主和人權對立；因為權力過分集中在一小撮人身上，永遠無法讓人民享有平等的對待，社會資源亦必然被當權者及權貴所壟斷。相反，民主政制保障市民享有平等政治權利，普羅大眾的利益才會受到重視。
2. 前綫對於一個民主政制的基本要求是：本港的行政長官、立法機關及地區議會，必須經由一個普及而平等的選舉制度產生。

當前的問題

3. 自主權移交以來，行政長官董建華只由中央政府欽點的選舉委員會產生，香港七百萬市民無從置喙。行政長官在缺乏合法性和認受性的情況下，民望長期低落，令行政機關在推行政策上缺乏民意基礎，再加上立法機關的權力及組成不足以對行政機關產生足夠的制衡，令到行政機關可以強行通過不受市民歡迎，甚至對香港特區造成損害法例及政策，現成的例子便是《國家安全（立法條文）條例草案》。
4. 2002 年中，行政長官董建華先生推出了主要官員問責制，強調「民情在心、民意在握」，同廣大市民、立法會、社會各界團體有密切的聯繫和溝通。但不足一年，從財政司司長買車事件、「沙士」疫情等，足證有關的改革是徒具形式和脫離民意，最終是主要官員向行政長官問責，但行政長官卻無須向市民問責。本年 6 月初港大民意網站訪問一千多名市民，問他們假設明天選舉特首，而市民又有權投票會唔會選董建華先生為行政長官？結果只有 20.7% 被訪者支持董先生，但有 61.7% 市民不會選他¹，足見市民對行政長官的表現非常不滿，但礙於現時的政制，卻是有心無力。

¹ 資料取材自港大民意網站 (<http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/ceatl/cevote/poll/datatables1.html>)。

5. 面對目前的信心危機，單憑官員的再三保證並無幫助。政府應立即進行全面的政制改革，從制度上作根本的改革，擴大市民的參與，令到市民有權選出行政長官，挽回市民的信心。事實上，國際社會亦在不同場合促請政府進行改革。歐洲議會在 2003 年 4 月 8 日通過歐洲委員會擬備的香港特別行政區第三及第四份報告。在「制度」部份，歐洲議會深信特區政府對 2007 年後的政制發展檢討的承諾，並應該以普選的基礎，準備 2007 年行政長官選舉及 2008 年立法會選舉²。
6. 前綫認為，政制改革是刻不容緩。在目前經濟低迷及信心危機之下，特區政府為了重建市民信心應主動要求修改《基本法》，盡快普選行政長官及全體立法會議員。但在這數年間，討論修改《基本法》的機制是了無寸進，政府最近期提交予立法會關於修改《基本法》機制的討論文件已是 2001 年 7 月³，當時指出中央政府回覆事情未有新的進展，此後則音訊全無，仿如八萬五政策一樣消失得無影無蹤。這兩年的空白，較諸《基本法》第 23 條立法的來勢洶洶，兩者實在有天壤之別。
7. 前綫就修改《基本法》的權力及程序的詳細意見，請參看附件一。前綫促請政府盡快確立修改《基本法》機制，以便真正落實港人治港。

2007 年第三屆行政長官選舉辦法的爭議

8. 按照《基本法》附件一，2007 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。一直以來，各界的共識是條文適用於 2007 年第三屆行政長官選舉。
9. 令人遺憾的是，政制事務局局長在本年 4 月 9 日的財政預算案中辯論中指出，由於《基本法》附件一第七段提及的“2007 年以後各任行政長官”並非完全清晰，政府目前仍未決定 2007 年行政長官選舉的方法是否可以根據附件一作出修改。在此之前，政府從來沒有公開發表類似的立場。巧合地，發表期間正值沙士肆虐，市民對政府極為不滿，似乎是因為特區政府民意低落，借故拖延至 2012 年才考慮在第四屆行政長官選舉擴大選民的基礎，避免第三屆行政長官落入非中央人民政府屬意的人選。

² European Parliament resolution on the Third and Fourth Annual Reports by the Commission to the Council and the European Parliament on the Hong Kong Special Administrative Region (COM(2001)431 - COM(2002)450 - C5-0620/2002 - 2002/2276(INI))

³ 立法會 CB(2)2047/00-01(01)號文件。

10. 前綫認為政府的說法是一項倒退，並反對政府在這方面檢討。附錄於《基本法》之後的姬鵬飛主任在 1990 年 3 月 28 日在第七屆人民代表大會第三次會議有關行政長官產生辦法的規定的發言現節錄如下：

“在 1997 年至 2007 年的十年內由有廣泛代表性的選舉委員會產生，此後如要改變選舉辦法，由全體立法會議員三分之二多數通過，行政長官同意並報全國人大常委會批准。”

按字面的解釋，姬鵬飛主任所指的 1997 年至 2007 年的 10 年，理所當然是指 1997 年 7 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日的 10 年內，而“此後”就顯然是 2007 年 6 月 30 日以後。為了維持第三屆行政長官選舉仍沿用小圈子選舉，政府官員在清晰的條文上鑽空子，似有意將其解釋為 2007 年 12 月 31 日以後，將法律淪為政治服務的工具，實在令人難以接受。

結論

11. 前綫認為，一人一票普選行政長官是大多數市民的願望，從近來年多次同類型的民意調查均顯示六七成市民支持普選行政長官，便可見一斑。雖然《基本法》第 45 條規定行政長官的產生辦法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。前綫更認為，提名委員會的關卡仍可能造成小圈子選舉，是故應盡快確立修改《基本法》機制，然後修改第 45 條至普選產生行政長官，早日還政於民。

—完—

附件一

前綫就修改《基本法》的權力及程序的意見
1999年03月22日

1. 《基本法》的制定是為了確立香港特別行政區（香港特區）的政治制度，及香港市民的政治、公民、社會、經濟及文化權利，以及中央政府和地方政府的關係。然而，九七年後我們所依據的地方憲法（《基本法》），其制訂過程並不民主，亦從未在香港社會進行任何全民授權的程序，承認《基本法》作為地方憲法。事實上，《基本法》某些條文更限制了香港的民主發展，嚴重剝削了市民的基本權利。
2. 前綫認為制憲必須符合香港市民的意願，才可以確保人民的基本權利得到保障。因此，前綫倡議地方憲法必須落實香港市民的「全民制憲」權利，應由港人重新制訂這部憲法的內容，以民意為依歸，並由「全民公決」的程序議決產生。並應立即建立一個民主政制，其基本的要求是：本港的行政長官、立法機關、各級議會，以及港區人大代表，必須經由一個普及而平等的選舉制度產生。
3. 根據《基本法》第 159 條，它賦予全國人民代表大會（全國人大）修改《基本法》的權力，而提案權則屬於全國人大常務委員會、國務院和香港特區。但第 159 條所訂出的過程中極不民主，基本上是完全由全國人大操控。因此，前綫反對《基本法》第 159 條。前綫認為基於「一國兩制、港人治港」的原則，地方憲法的修改權應屬港人的自治範圍，並應引入「全民公決」機制，以更能夠體現市民民主參與的權利。
4. 因此，基於以上的原則，前綫將就《基本法》第 159 條有關程序，以及就如何修改《基本法》第 159 條以達致上述目標，提出具體建議。

就《基本法》第 159 條有關程序的具體建議

在特區境內有啟動修改《基本法》的權力

5. 《基本法》第 159 條規定並無明文指出香港特區啟動修改的機制。顯然易見，立法會及行政長官分別負責香港特區的立法和行政工作，他們都有權提出對《基本法》的修改議案。
6. 但前綫反對港區人大代表有提案權。港區人大的角色本應為代表香港特區參與全國性事務的管治，不宜直接參與特區內屬高度自治範圍的事務。

7. 另外，由於現時立法會只有二十席由直選產生，行政長官亦只是一個由四百個缺乏代表性的推選委員產生，無論在行政或立法機關，民意都備受壓抑。我們深信，修改《基本法》對香港市民影響深遠，既然現時無論行政和立法機關皆缺乏民意代表，因此，建議在取得百分之一的十八歲或以上的香港市民以聯署方式支持的提案，然後轉交予立法會提出，以確保香港市民可以擁有修改《基本法》的提案權。至於涉及市民提出的議案，我們可以參考一些可以由市民聯署提案修改憲法的國家，例如瑞士（瑞士啟動修憲的程序如下：首先由至少七名選民提交修憲的呈請及修憲的內容，並在十八個月內集齊十萬個簽名支持該呈請，便可向政府提出修憲動議）。

討論提案的機制

8. 前綫建議，只有立法會、行政長官或市民聯署才可以提案。提案一經提出，政府必須於一個合理的時間內，成立一個憲制諮詢會去討論提案，這會議的成員包括行政長官及立法會議員，而社會各界人士亦可參與討論、發表意見、共同商討修改《基本法》的議案。
9. 在會議當中，行政長官或立法會在聽取各方不同的意見之後，可提出平衡議案。在憲制諮詢會之後一段合理的時間內，全港市民可就聯署的原議案或立法會或行政長官提出的平衡議案作「全民公決」。
10. 若該次修憲議案並無另一平衡議案，該次全民公決則就唯一的提案作出議決，提案如獲已投票的十八歲或以上的香港市民過半數的支持，則獲通過。
11. 如有一個或以上的平衡議案，十八歲或以上的香港市民可以投票選擇其中一個議案，若有任何一個議案於「全民公決」中獲得已投票市民過半數的支持，則獲通過。
12. 所有議案於第一輪投票均無法獲已投票的十八歲或以上的香港市民過半數票支持，則應就第一輪投票中獲得最多票的議案進行第二輪投票，如第二輪投票中，議案仍無法獲得已投票的十八歲或以上的香港市民過半數票支持，修憲程序便應因缺乏市民支持的情況下停止。
13. 立法會、港區人大及行政長官在不違反全民公決的結果的原則下，對提案行駛同意權予以支持。
14. 我們認為全國人大、國務院及基本法委員會應在尊重及遵從「全民制憲」的前題下，支持「全民公決」的議案。

建議如何修改《基本法》第 159 條

15. 前綫認為修改《基本法》第 159 條的建議，必須依照上述 1 至 15 段的大原則及程序。而我們對修改《基本法》第 159 條的具體意見如下：

16. 前綫反對在九七前制定的《基本法》第 159 條之規定，賦予全國人大修改《基本法》的權力，而提案權則屬於全國人大常務委員會、國務院和香港特區。

17. 前綫認為基於「一國兩制、港人治港」的原則，地方憲法的修改權及提案權應屬港人的自治範圍，不應由全國人大、國務院及港區人大操控。而基於尊重同一原則之下，在香港特區完成所有修憲程序後，亦應由港區人大將「全民公決」的議決案向全國人大提交，作為備案。

18. 因此，建議應立即根據上述程序修改《基本法》第 159 條。明文指出修改權是屬於香港特區的自治範圍，故只有香港特區才有權修改《基本法》：提案權應只屬於立法會、行政長官或市民聯署；修改權則交由全民公決的程序。最後，在合理的時間內，由行政長官交予港區人大，再由港區人大向全國人大提交「全民公決」的議決案作為備案。

長遠修改基本法的建議

19. 無論在《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《人權法》都賦予市民參與公眾生活的權利，以防止政府或一少撮人獨攬大權。《基本法》是特區的憲制文件，對市民的權利和生活息息相關，因此應讓市民積極參與和監察。

19. 認為《基本法》第 159 條所訂定的過程中極不民主，由全國人大操控。我們所提出的建議是讓港人可以擁有全權修改《基本法》，但我們強調落實全民制憲，才可保障港人的權利。

20. 在九七前所制定的《基本法》，有某些條文限制了香港的民主發展，嚴重剝削了市民的基本權利。因此，前綫建議在修改《基本法》第 159 條後，特區政府必需就《基本法》所有限制香港民主發展及剝削市民權利的條文，作出修改。我們亦希望社會各界可以就修改《基本法》的問題上積極參與討論，共同商討一套最符合香港市民意願的地方憲法。

—完—