

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1445/03-04號文件

檔 號：CB2/PL/CA

2004年2月27日內務委員會特別會議

立法會秘書處擬備的背景資料摘要

2007年以後政制發展的檢討

目的

本文件旨在提供資料，載述自政制發展專責小組(下稱“專責小組”)成立以來，立法會議員過往就2007年以後制政發展的檢討所作的討論。

《基本法》條文

2. 根據《基本法》第四十五條，香港特別行政區(下稱“香港特區”)行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府(下稱“中央政府”)任命。行政長官的產生辦法根據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。

3. 根據《基本法》第六十八條，立法會由選舉產生。立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。

4. 行政長官及立法會產生的具體辦法分別由《基本法》附件一及附件二規定。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(下稱“人大常委會”)批准。在2007年以後，對立法會的產生辦法進行的任何修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報人大常委會備案。

政制發展專責小組

5. 自1999年至2000年度會期以來，政制事務委員會曾在多次會議上，就2007年以後制政發展的檢討進行討論。政制事務委員會亦曾多次接見團體代表，以聽取意見。

6. 在2003年10月及11月，政制事務局局長告知政制事務委員會，政府會在2003年年底，就政制發展公眾諮詢及檢討的時間表作出決定。然而，政制事務局局長其後於2003年12月15日告知政制事務委員會，政府要臨近2003年年底才可就時間表作出決定，而為配合其他安排，當局預期較可能是在2004年年初向議員作出交代。

7. 在2004年1月7日，行政長官在施政報告中宣布成立政制發展專責小組(下稱“專責小組”)，由政務司司長領導，成員包括律政司司長和政制事務局局長。

8. 專責小組的職務是讓市民了解中央的看法，並把他們的意見向中央反映，在中央和香港特區政府對《基本法》的共同理解基礎上，進行政制檢討。

議員提出的主要關注事項

專責小組諮詢議員

9. 在2004年1月9日的內務委員會會議上，議員決定內務委員會主席應要求政務司司長提供專責小組工作時間表的詳情，並在專責小組於農曆新年後往訪北京之前諮詢議員。

10. 政務司司長告知內務委員會主席，他會與政制事務委員討論所提出的事宜。專責小組在2004年1月15日及28日的會議上，向政制事務委員會簡述其工作。

11. 專責小組於2004年2月8日至10日期間訪問北京。政務司司長在2004年2月11日的立法會會議上就該次訪京之行發表聲明。議員可參閱立法會會議過程正式紀錄，以了解詳情。

12. 政制事務委員會曾討論政務司司長的聲明所帶出的問題，並在2004年2月16日的事務委員會會議上，接獲專責小組約見公眾人士的進展報告。

關乎政制發展的原則和立法程序問題

13. 專責小組認定有兩方面關乎政制發展的問題須予處理，即有關原則和立法程序的問題。

14. 原則問題主要有3方面 ——

- (a) 關乎中央與香港特區關係的原則問題；
- (b) 政制發展應根據“實際情況”和“循序漸進”的原則；及
- (c) 姬鵬飛主任於1990年所述“兼顧社會各階層的利益”和“有利於資本主義經濟的發展”的原則。

15. 有關立法程序的5項問題載列於**附錄I**。

16. 政務司司長告知議員，中央政府有其憲制上的權責審視香港特區的政制發展。中央同意應處理專責小組所認定的問題，並且優先處理該等原則問題。

17. 部分議員認為，專責小組所認定的原則問題，部分屬於政治問題，而對這些問題可有不同意見。他們亦認為，中央應就該等在《基本法》中已有清楚規定的原則採取寬鬆的詮釋方式。部分議員質疑為何應在“實際情況”和“循序漸進”的涵義和姬鵬飛主任所述的原則上，與中央達致共同理解。他們亦認為，政制發展應按照“一個兩制”的原則，由香港特區的主流意見推動。

18. 部分議員認為，專責小組所認定關乎立法程序的部分問題，實際並非問題。舉例而言，他們認為《基本法》附件一及二所載的修改程序本身已經足夠，無須就需否援引《基本法》第一百五十九條修改該兩附件諮詢中央及公眾。部分議員亦批評專責小組故意糾纏在該等問題上，作為阻延檢討政制發展的策略。

時間表

19. 政務司司長告知議員，專責小組在此階段並無任何時間表。為奠定與政制發展有關的工作的共同基礎，與公眾及中央進行討論的程序實至為重要。當局會設法在2007年之前完成整項工作，包括所需的立法工作。

20. 部分議員對專責小組未有提交政制發展檢討的時間表感到失望。他們對就有關問題與中央達致共同理解所需的時間亦表關注。

向中央及在香港特區內進行諮詢

21. 關於未來的工作計劃，政務司司長告知議員，在2004年1月16日至2月13日期間內，專責小組一共約見了19個不同團體和個別人士，聽取他們對原則和立法程序問題的意見。專責小組會再約見超過30個不同團體和個別人士，並希望在2004年3月初完成首輪會晤。專責小組會在適當時與中央聯絡，匯報有關進展，並反映公眾的意見。

22. 為方便市民就原則和立法程序的問題表達意見，有關事宜已以問題方式載於專責小組在2004年2月19日設立的網頁(www.cab-review.gov.hk)。該網頁所列的問題一覽載於**附錄II**。

23. 專責小組希望本港社會會以理性的態度徹底討論有關原則和立法程序的問題，並致力達成共識。部分議員關注到專責小組為評估有否就有關問題達成“共識”所採用的準則和方法，並要求為此進行民意調查。

24. 部分議員詢問專責小組在訪問北京期間，有否討論分別在2007年及2008年的行政長官及立法會選舉中引入普選的可能性。他們亦詢問，香港特區如並無與中央達致共同理解，可否討論有關政制發展的具體建議。

25. 政務司司長表示，專責小組在訪問北京期間，並無與中央討論有關政制改革的具體建議。理論上，即使並無與中央達致共同理解，香港特區亦可就有關的具體建議展開討論，但公眾亦應明白這可能導致的後果，以及在此情況下，有關過程會有困難。

26. 部分議員關注到，最近出現有關“愛國”定義的爭論，以及報章報道指北京已否定在2007及2008年進行普選的可能性，而北京可能會在議會方面“另起爐灶”，這些均不會有利於政制發展的討論。他們要求專責小組澄清中央在該等事宜上的立場，並向中央表明，港人只致力民主發展，全無任何尋求獨立的意圖。

立法會質詢

27. 議員在今個會期內曾就2007年以後的香港特區政制發展提出下列立法會質詢——

- (a) 楊森議員在2003年10月8日的立法會會議上，就“政制檢討的時間表”提出口頭質詢。有關的質詢及政府當局的答覆載於**附錄III**。議員可參閱該次會議的會議過程正式紀錄，以了解有關詳情；及
- (b) 麥國風議員在2004年2月18日的立法會會議上，就“香港的政制發展”提出口頭質詢。有關的質詢及政府當局的答覆載於**附錄IV**。

有關文件

28. 有關政制發展事宜的文件一覽載於**附錄V**，供議員參閱。該等文件可在立法會網頁(網址：<http://www.legco.gov.hk>)上查閱。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年2月24日

《基本法》中有關政制發展 的立法程序及相關的法律問題

程序問題大致可分為兩類：

- (A) 立法程序；
- (B) 相關的法律問題。

(A)立法程序

(1) 對《基本法》附件一及附件二中行政長官及立法會產生辦法的修改當用甚麼立法方式處理

2. 《基本法》附件一及附件二分別規定了對行政長官及立法會產生辦法的修改程序。但有關條文並未就修改程序應採取何種立法方式作出說明。

3. 有意見認為修改有關附件的產生辦法，只須修改香港本地的選舉法例便可。但亦有意見認為

任何對《基本法》附件一或附件二有關行政長官或立法會產生辦法之修改，根據《基本法》應屬於憲法層面，一如目前附件一及附件二的安排，應先在《基本法》附件一及附件二的層面作原則性規定，然後以本地立法配合落實新規定。

4. 再者，有關修改“產生辦法”的立法程序不能單在特別行政區之內完成。按照《基本法》有關附件，行政長官的產生辦法如需修改，須報全國人民代表大會常務委員會批准；立法會的產生辦法如需修改，須報全國人民代表大會常務委員會備案。

5. 我們須進一步討論及確定，根據附件一及附件二分別對行政長官及立法會產生辦法的修改：

- (i) 應採用何種立法方式進行，特別是這涉及內地的法律制度和程序；及
- (ii) 是否須先在憲制層面立法，並加以本地立法配合。

(2) 如採用附件一和附件二所規定的修改程序，
是否無須援引《基本法》第一百五十九條的
規定

6. 從一九九零年三月二十八日舉行之第七屆全國人民代表大會第三次會議上，姬鵬飛主任發表的講話內容，可以見到訂立《基本法》附件一及附件二的目的，是方便有需要時可靈活地作出修改。故此，一直以來的理解都是附件一及附件二所載列的修改程序是完整及獨立運作的，而《基本法》第一百五十九條所載列的修改程序並不適用。但由於附件一及附件二都是《基本法》的一部分，亦有另一個觀點認為對附件所規定的“產生辦法”作出修改是形同修改《基本法》本身，因而須經《基本法》第一百五十九條的修改程序。

(3) 有關修改行政長官及立法會產生辦法的啟動

7. 行政長官及立法會產生辦法的修改是牽涉憲制層面的法律，涉及政治體制的組成部分。任何有關修改的啟動須按照《基本法》處理。就修改啟動的問題，我們樂意聽取意見。

(B) 相關的法律問題

(4) 附件二所規定的第三屆立法會產生辦法是否適用於第四屆及其後各屆的立法會

8. 《基本法》附件二清楚列明立法會第一屆、第二屆及第三屆的產生辦法。但附件二對第四屆及其後各屆的立法會的產生辦法，則未有明文規定。

9. 倘若對是否修改二零零七年以後的立法會產生辦法不能達成共識，以致未能啟動或完成附件二第三節所規定的修改程序，是否出現法律真空，以致第四屆立法會無法組成，或是否可以理解為第四屆立法會可繼續沿用第三屆立法會的產生辦法而組成。這問題須作進一步討論。

(5) 「二零零七年以後」應如何理解

10. 就《基本法》附件一第七段所載「二零零七年以後」一詞應如何理解，我們進行了內部研究。在過程中，我們參考過許多其他資料，包括姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日舉行之第七屆全國人民代表大會第三次會議上提交基本法草案及有關文件時的說明。我們的結論是如有需要二零零七年第三屆行政長官的產生辦法是可以考慮修改的。就這問題社會上若有其他意見，我們均樂意聽取。

已上載網站的一系列問題

A. 原則	<u>徵求意見</u>
A1. 香港特別行政區直轄於中央政府，中央政府有其憲制上的權責審視特區的政制發展，有責任保障香港的政治體制發展必須符合「一國兩制」和《基本法》，及當中有關中央與特區關係的條文。	A1. 香港的政治體制發展如何能符合《基本法》中有關中央與特區關係的條文中的原則： (1) 香港是中國不可分離的部分(見《基本法》第一條)？ (2) 香港特區直轄於中央人民政府(見《基本法》第十二條)？ (3) 行政長官由中央人民政府任命，既對中央人民政府負責，又對香港特區負責(見《基本法》第四十三及四十五條)？
A2. 《基本法》第四十五條和第六十八條，就行政長官和立法會的產生辦法，說明要根據特區的「實際情況」和「循序漸進」的原則而規定，最終達至行政長官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，及全部立法會議員由普選產生的目標。	A2. 就「實際情況」和「循序漸進」兩個原則，你認為： (1)「實際情況」應包含什麼？ (2)「循序漸進」應如何理解？

A. 原則	<u>徵求意見</u>
A3. 香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在一九九零年三月二十八日把《基本法》草案及有關文件提交第七屆人大會議時就此作出說明： 「香港特別行政區的政治體制，要符合『一國兩制』的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。 ...」	A3. 根據姬主任在一九九零年三月二十八日的說明，你認為香港的政治體制發展如何才能： (1) 「兼顧社會各階層的利益」？ (2) 「有利於資本主義經濟的發展」？

B. 法律程序問題	<u>徵求意見</u>
B1. 《基本法》附件一規定：「二〇〇七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。」 附件二規定：「二〇〇七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，如需對本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。」	B1. 你認為怎樣才是附件一和附件二中修改行政長官和立法會產生辦法的最合適立法程序： (a) 修改附件一和附件二及本地立法；或 (b) 只是本地立法？

B. 法律程序問題	<u>徵求意見</u>
B2. 《基本法》第一百五十九條規定： 「本法的修改權屬於全國人民代表大會。 本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會，國務院和香港特別行政區。香港特別行政區的修改議案，須經香港特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二多數、香港特別行政區立法會全體議員三分之二多數和香港特別行政區行政長官同意後，交由香港特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。 本法的修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，先由香港特別行政區基本法委員會研究並提出意見。 本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。」	B2. 修改附件一和附件二中有關行政長官和立法會產生辦法，是否需要援引《基本法》第一百五十九條的程序？
B3. 有關修改行政長官和立法會產生辦法的啟動。	B3. 修改行政長官和立法會產生辦法應如何啟動？

B. 法律程序問題	<u>徵求意見</u>
B4. 《基本法》附件二清楚列明立法會第一屆、第二屆和第三屆的產生辦法。但附件二對第四屆和其後各屆的立法會的產生辦法，則未有明文規定。	B4. 如未能就修改二〇〇七年以後的立法會產生辦法達成共識，第四屆立法會是否沿用第三屆立法會的產生辦法？
B5. 《基本法》附件一規定：「二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改……」。	B5. 「二〇〇七年以後」應如何理解： 是否包括二〇〇七年？

政制檢討的時間表

2. **楊森議員：**主席女士，政府可否告知本會，會否於本年年底就政制檢討諮詢公眾；若否，將於何時展開諮詢工作及計劃於何時公布諮詢結果？

政制事務局局長：主席女士，行政長官在國慶期間表示，依照《基本法》推動香港民主進程，是市民對本屆政府的訴求，也是本屆政府義不容辭的責任。

在 2003 年期間，政制事務局就 2007 年以後政制發展的議題進行內部研究，這方面的工作一直有進展。

行政長官亦已表明，會在 2004 年期間就 2007 年以後政制發展的議題展開公眾諮詢工作。

我們預期將會在 2006 年處理有關政制發展的本地立法工作。

從現在到 2006 至 07 年，有三年多的時間。我們會確保有足夠時間讓公眾表達意見，以及處理有關的立法工作。

政制發展關乎香港的未來，所以大家都關心政制發展的公眾諮詢將於何時展開。

我預期特區政府會就有關政制發展檢討和公眾諮詢時間表的問題，在 2003 年年底之前作一個決定，並且在作出決定後，向立法會交代。

主席女士，我亦希望趁這機會向各位議員表明數個重點：

- 由於政制發展是整個社會關心的事情，也影響到香港長遠發展，所以我們在公眾諮詢的過程中，將會在廣泛聽取意見後，才定出最後建議，供立法會考慮。
- 根據《基本法》的規定，在 2007 年以後特區的選舉制度如需修改，須先取得立法會三分之二的議員通過。因此，在處理政制發展的議題時，特區政府將繼續以“求同存異、建立共識”的態度，以期不同的黨派及議員，均對未來政制改革方向有積極參與和發表意見的機會，盡量在香港社會之內謀求共識。

- 特區政府將以香港的未來和社會的整體利益為依歸，處理政制發展的工作。在諮詢和檢討的過程中，我們將持開放及兼聽的態度，以期有更大機會，爭取到立法會內三分之二議員的支持和共識。

主席女士，雖然今天未能夠就諮詢的時間表和步驟作進一步更詳細的交代，但我希望剛才所說的，可以使大家明白政府方面的基本態度，有助於今後政府和立法會共同處理政制發展這議題。

附錄 IV

立法會問題第4條
(口頭答覆)

提問者： 麥國風 議員 會議日期： 2004年2月18日

作答者： 政制事務局局長

問題：

去年12月3日，國家主席向在北京述職的行政長官表示，他相信香港社會能就政制發展形成廣泛共識。內地一位法律學者在上月中訪港時表示，中央對本港政制發展一定要管，而且要管到底。就此，政府可否告知本會：

- (一) 有否評估國家主席相信香港社會能就政制發展形成廣泛共識的言論，與學者指中央對本港政制發展要管到底的言論有否矛盾；若有，評估的結果；及
- (二) 當局如何促進社會對本港政制發展達至廣泛共識，例如會否邀請中央政府官員來港直接與各界交流意見？

答覆：

主席女士：

就問題的第一部分，根據國家憲法和香港特區《基本法》，中央有權有責審視政制發展這事關重大的議題。中央與特區政府均會依照《基本法》處理政制發展事宜。對我們來說，內地法律專家所發表的意見具參考價值，不存在是否有矛盾的問題。

就問題的第二部分，由政務司司長領導、律政司司長和本人出任成員的政制發展專責小組，於今年1月14日向立法會政制事務委員會發出文件，當中羅列了有關《基本法》三大範疇的原則問題，分別是：

第一， 有關中央與特區關係的原則性問題；

第二， 政制發展須根據特區的「實際情況」和「循序漸進」的原則而規定；
及

第三，有關姬鵬飛主任在1990年所提及「兼顧社會各階層的利益」和「有利於資本主義的經濟發展」等。

我們的文件亦羅列了5項的法律程序問題。

直至目前為止，專責小組已經進行了21次會議，分別與社會不同界別的團體和人士會面，包括6個政黨及政團、5位無黨派的立法會議員、3個商會、8個論政團體、區議會主席及副主席，及19位學者、時事評論員及個別人士。我們正安排由現在到3月初約見超過30個團體及人士。

為了讓香港社會就有關《基本法》的原則和法律程序問題進行廣泛討論，專責小組會將這些問題以提問的方式，放置在專責小組即將設立的網頁，方便市民及團體可透過這渠道發表意見。

此外，我們會繼續向立法會政制事務委員會通報專責小組的工作進度，和聽取議員的意見。

我們希望香港社會對《基本法》內的原則和法律程序問題作理性討論及深入思考，謀求共識，因為政制發展今後的工作是需要建基於這些原則及程序上。

有關文件

立法會文件編號

文件

- | | |
|---|--|
| CB(2)1003/03-04(01)
(於2004年1月14日發出) | —— 有關“政制發展專責小組”的文件 |
| CB(2)1093/03-04(01)
(於2004年1月27日發出) | —— 關於有意見認為《基本法》第一百五十九條應適用於任何對《基本法》附件一及二所訂產生辦法作出的修改，政府當局應劉慧卿議員的要求作出回應，以澄清此意見的來源 |
| CB(2)1107/03-04(01)
(於2004年1月27日發出) | —— 有關“政制發展專責小組約見公眾人士的進展”的資料摘要 |
| CB(2)1347/03-04(01)
(於2004年2月13日發出) | —— 有關“政制發展專責小組的工作進展”的文件 |
| CB(2)1347/03-04(01)附件 A
(於2004年2月13日發出) | —— 政務司司長於2004年2月11日立法會會議席上就訪京之行作出的聲明 |
| CB(2)1107/03-04(01)附件 A 及
CB(2)1347/03-04(01)附件 C
(CB(2)1107/03-04於2004年1月
27日發出，而CB(2)1347/03-04
則於2004年2月16日發出) | —— 政制發展專責小組接獲的意見書 |

立法會質詢

- | | |
|------------------|-------------------------|
| 2003年10月8日的立法會會議 | 楊森議員就“政制檢討的時間表”提出的立法會質詢 |
| 2004年2月18日的立法會會議 | 麥國風議員就“香港的政制發展”提出的立法會質詢 |