

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2330/03-04號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 特別會議紀要

日 期：2004年3月31日(星期三)
時 間：下午6時10分
地 點：立法會會議廳

出席委員：黃宏發議員, JP (主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李柱銘議員, SC, JP
呂明華議員, JP
吳亮星議員, JP
吳靄儀議員
涂謹申議員
張文光議員
許長青議員, JP
陳智思議員, JP
單仲偕議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員
曾鈺成議員, GBS, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
蔡素玉議員
鄭家富議員
司徒華議員
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
麥國風議員
梁富華議員, MH, JP
黃成智議員
葉國謙議員, JP
余若薇議員, SC, JP
馬逢國議員, JP

出席議員 : 丁午壽議員, JP
何鍾泰議員, JP
李卓人議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS, JP
勞永樂議員, JP

缺席委員 : 劉慧卿議員, JP (副主席)
朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
李華明議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉皇發議員, GBS, JP
羅致光議員, JP
張宇人議員, JP
劉炳章議員

出席公職人員 : 政務司司長
曾蔭權先生

律政司司長
梁愛詩女士

政制事務局局長
林瑞麟先生

政制事務局常任秘書長
麥清雄先生

政制事務局副秘書長
黎以德先生

政制事務局首席助理秘書長
譚志源先生

政制事務局首席助理秘書長
陳煥兒女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員：高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

高級議會秘書(2)4
王劍菲小姐

經辦人／部門

I. 2007年以後政制發展的檢討

(立法會CB(2)1871/03-04(01)、1871/03-04(02)、1871/03-04(03)、1902/03-04(01)及1912/03-04(01)號文件)

政務司司長作出簡報

主席邀請政務司司長向議員簡報 ——

- (a) 政制發展專責小組(“專責小組”)就《基本法》中有關政制發展的法律程序問題擬備的第一號報告(“第一號報告”)；及
- (b) 全國人民代表大會(“全國人大”)常務委員會(“常委會”)決定就香港特別行政區(“香港特區”)《基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋後，專責小組於2004年3月30日與全國人大常委會會面的情況。

2. 政務司司長表示，專責小組於2004年3月30日在深圳與全國人大常委會的代表會面，他們包括全國人大常委會副秘書長喬曉陽先生和全國人大常委會法制工作委員會副主任李飛先生，以及國務院港澳事務辦公室(“港澳辦”)副主任徐澤先生。專責小組向全國人大常委會的代表完整交代了在過去兩個月就法律程序問題從社會各界收集所得的意見，以及香港特區政府對這些問題的看法。專責小組亦向全國人大常委會的代表簡介了專責小組第一號報告的內容。他們表示，全國人大常委會十分重視在解釋《基本法》的有關條文前收取專責小組的第一號報告。

3. 政務司司長又表示，全國人大常委會根據《基本法》賦予的權力就法律程序問題作出的解釋，不但會具權威性，還會有法律約束力。全國人大常委會將會作出恰當和合理的決定。釋法將可釋除社會各界對法律程序問題的疑慮，避免出現不必要的訴訟，並為日後有關政制發展的討論奠定更穩固的基礎。政務司司長補充，他已向全國人大常委會的代表表達部分香港人對人大釋法會削弱香港的高度自治和法治的關注。該等代表重

申，全國人大常委會將依法就《基本法》的有關條文作出解釋，目的是讓有關各方清楚掌握法律程序的基礎，以便在這基礎上探討香港政制發展的事宜。

4. 政務司司長繼而向事務委員會簡報專責小組的工作，以及於2004年3月30日向議員發出的第一號報告。政務司司長表示，專責小組自本年1月7日成立以來，先後與82組團體和人士會面，並收到約600份市民的信件、傳真和電郵，當中超過200份涉及法律程序問題。專責小組對收集所得的所有意見的法理及論據，作出了客觀及專業的分析。由於涉及法律問題，專責小組注重的是所提理據的質素，而非意見的多寡。專責小組定出了本身對5項法律程序問題的看法，詳情如下。

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

5. 政務司司長表示，較多意見認為需要修改“產生辦法”及進行本地立法的工作。然而，亦有一些意見認為只須進行本地立法的工作。專責小組認為應採用兩個層次的修改程序，首先應按《基本法》有關附件的程序修改“產生辦法”，然後修訂本地的選舉條例，落實細節安排。

(b) 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. 政務司司長表示，較多意見認為無須援引《基本法》第一百五十九條，有些人卻認為有此必要。專責小組認為，只要所作的修改不偏離《基本法》的主體條文，便可依照有關附件所載的特別程序作出修改。

(c) 有關修改“產生辦法”的啟動

7. 政務司司長表示，較多意見認為應由香港特區政府啟動有關附件所載的修改程序，但有個別意見認為立法會也可啟動該等程序。另有意見認為應先與中央充分商討。有些意見亦認為應取得立法會、香港特區政府和中央的共識，然後才啟動附件所載的修改程序。

8. 政務司司長表示，專責小組認為，若確定了需要修改“產生辦法”，便須按照有關附件的程序處理。根據《基本法》第七十四條，凡涉及政治體制的法案，只可由香港特區政府在立法會中提出。

(d) 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

9. 政務司司長表示，大部分意見同意，若未能就擬作出的修改達成共識，則可繼續沿用第三屆立法會的產生辦法。專責小組認為，如未能就第四屆立法會的組成達成共識，可沿用第三屆立法會的產生辦法。

(e) “二零零七年以後”應如何理解

10. 政務司司長表示，較多意見認為該詞組應包括2007年，但也有意見認為不應包括2007年。至於專責小組的看法，則與政府當局較早前表達的立場一致，就是如有需要，2007年第三屆行政長官的產生辦法是可以考慮修改的。

對“產生辦法”的修改當用甚麼立法方式處理

11. 余若薇議員表示，根據專責小組所作的結論，“產生辦法”應從兩個層次作出修改，首先按附件一和附件二所訂的程序作出修改，然後修改本地選舉條例。據她理解，對本地選舉條例作出的修改(即第二層次)應以法案的形式提出，因此《基本法》第七十四條適用。關於按照兩個有關附件作出的修改(即第一層次)，則可由立法會議員以議案的形式提出，但須經立法會全體議員三分之二多數通過。她指出，立法會主席以往曾兩度批准梁耀忠議員動議議案，按照《基本法》第一百五十九條修改《基本法》。她請政務司司長澄清她的理解是否正確。

12. 政務司司長表示，政府還未決定按照兩個有關附件提出的修改(即第一層次)應以議案還是法案的形式提出。然而，政府的立場是此等修改涉及政治體制，不論以法案還是議案的形式提出，都只可由香港特區政府提出。

13. 主席告知委員，他曾向專責小組表達意見，指出應採用兩個層次的法律程序修改“產生辦法”，否則會等同邀請全國人大常委會干預本地的法律程序。他亦曾向專責小組提出，就《基本法》提出的任何修改若具有法律效力或涉及公共開支或政治體制，只可由香港特區政府提出。主席又表示，梁耀忠議員的兩項議案若獲立法會全體議員三分之二多數通過，則在法律上可能被質疑違反《基本法》第七十四條。

有關修改“產生辦法”的啟動

14. 李柱銘議員表示，根據政務司司長在2004年3月30日記者會上所作的回應，“產生辦法”的修改程序只可

在三方(即立法會議員的三分之二、行政長官及全國人大常委會)達成共識後啟動。他卻有不同意見。主席指出，政務司司長在記者會上就此方面發表的言論並無在第一號報告反映。

15. 李議員又表示，根據專責小組的結論，若要修改“產生辦法”，是無須援引《基本法》第一百五十九條的，因為根據姬鵬飛先生在1990年全國人大會議上發表的言論，在附件一及附件二而非在《基本法》的主體條文訂明“產生辦法”的立法原意是方便作出修改。李議員指出，雖然《基本法》第一百五十九條所訂的程序是更加正式和複雜的機制，但三方(即全國人大、國務院及香港特區)的任何一方均有《基本法》的修改提案權。然而，若必須在三方達成共識的前提下才可提出涉及“產生辦法”的修改，則附件一及附件二中原意是方便作出修改及更為靈活的修改程序，便會較《基本法》第一百五十九條所訂的修改程序更為困難。

16. 李議員補充，規定要得到三方的共識才可啟動修改程序，實際上會令中央在香港特區可否啟動附件一及附件二所訂修改機制的問題上有“否決權”。香港特區政府應對此項規定提出反對，訂立這項規定等同放棄香港的高度自治。

17. 政務司司長表示，《基本法》第一百五十九條所訂涉及全國人大的修改程序，有別於附件一及附件二所訂的修改程序。根據兩個有關附件，就“產生辦法”提出的任何修改建議必須經立法會全體議員三分之二多數通過及行政長官同意，然後才報全國人大常委會批准或備案。根據《基本法》的設計，就“產生辦法”提出的任何修改建議都須有三方的共識。政務司司長又表示，就“產生辦法”提出修改的權力誰屬的問題並不重要，因為任何一方若得不到另外兩方的支持而嘗試提出修改，亦是徒然。

18. 李柱銘議員表示，正如附件一及附件二所訂，如有需要，可對“產生辦法”作出修改。提出的修改建議應按序由三方(即立法會、行政長官及全國人大常委會)逐一考慮。《基本法》並無條文訂明必須經中央同意，才可就“產生辦法”提出修改。李議員又表示，即使爭取民主並非易事，也有必要爭取。香港特區政府在處理民主發展的事宜時，應首先爭取公眾的支持，然後爭取立法會、行政長官及全國人大常委會的支持。

19. 楊森議員對政務司司長的回應感到遺憾。他表示，根據《基本法》第七十四條，涉及公共開支或政治體制或政府運作的法案，必須由香港特區政府在立法會

中提出。他質疑，若法案就“產生辦法”提出修改建議，同時亦涉及政治體制，該法案為何須在三方達成共識後由政府提出。他表示，《基本法》並無條文如此規定，政府更改遊戲規則及提出此種立場，實屬荒謬。他質疑，既然全國人大常委會對任何修改建議都有最終決定權，為何就“產生辦法”提出修改前有必要取得中央的同意。他認為此種安排會損害香港的高度自治。

20. 政務司司長表示，他同意在處理民主發展的事宜時，三方的任何一方均須爭取另外兩方的支持。他確實表明，啟動法律程序(即提出法案，就“產生辦法”提出修改建議)的權力應屬香港特區政府所有。然而，政治現實是香港特區政府不會在三方未有共識的情況下貿然啟動法律程序。否則，政府便會作出不負責的行為。為了取得三方的共識，三方均有必要彼此尊重，彼此包容，提出可以接受並符合香港特區利益的方案。政務司司長補充，對政治體制作出的任何修改都須經中央同意。因此，政制發展既非香港可以單方面處理的事情，亦非香港高度自治範圍內的事情。

21. 梁耀忠議員質疑政務司司長為何說政制發展並非香港高度自治範圍內的事情。他表示，《基本法》第二條訂明，全國人大授權香港特區實行高度自治，享有立法權等權力。梁議員詢問政府在處理香港特區政制發展的事宜時會否緊守“高度自治”的原則。

22. 律政司司長解釋，《基本法》的序言載述，香港特區根據《中華人民共和國憲法》(“憲法”)第三十一條的規定而設。根據憲法第六十二(十三)條，全國人大制定了《基本法》，規定香港特區實行的制度，以保障中華人民共和國對香港的基本方針政策的實施。行政長官及立法會的產生辦法是香港特區政治體制是重要元素，而香港特區的政治體制又是香港特區制度的一環。根據《基本法》第十二條，香港特區是中央人民政府轄下一個地方行政區域。香港特區無權單方面更改中央規定的制度。由於香港特區及其制度皆由中央根據憲法及透過《基本法》而定，中央有憲制權責審視及決定香港特區的政制發展。

23. 梁耀忠議員質疑，若認為在啟動附件一及附件二的修改程序前必須經中央同意，則兩個附件分別規定修改建議須報全國人大常委會批准或備案的需要及邏輯何在。

24. 政務司司長重申，若得不到有關三方任何一方的支持，是沒有可能作出修改的。事情的癥結並非只在

於誰有就“產生辦法”提出修改的合法權力，更重要的是三方必須達致政治共識。這是推動政制發展工作的正確做法。

25. 政務司司長又表示，“一國兩制”、“港人治港”及“高度自治”的原則是他及其同事時刻緊記的座右銘。

26. 張文光議員表示，爭辯的主要問題是香港特區可否就“產生辦法”提出修改，而這與該等修改的結果全無關係。政府從來沒有在提出法例前取得有關各方的支持。關於政務司司長表示必須先經中央同意，香港特區政府才可就“產生辦法”提出修改，他質疑此番言論的法律依據。雖然他同意中央在香港的政府發展中有其角色，但《基本法》並無任何條文提到在取得中央同意後才可推動政制發展。依他之見，香港特區政府應有權就“產生辦法”提出修改。他亦關注全國人大所作的解釋會否對《基本法》附件一及附件二作出修改或補充，藉此為政制發展增添關卡。

27. 政務司司長重申，“產生辦法”的修改提案權屬於香港特區政府。然而，此項權力不應不顧政治現實而隨便行使。政制事務局局長補充，就“產生辦法”作出的任何修改都須符合《基本法》的規定。根據有關附件，要成功落實任何修改建議，便須有三方的共識。三方在處理政制發展工作時有必要求同存異，謀求共識。

是否須援引《基本法》第一百五十九條以修改“產生辦法”

28. 譚耀宗議員表示，《基本法》的條文清楚顯示，如要對“產生辦法”提出修改，必須取得三方的共識。他要求當局澄清第一號報告第3.8段的意思，當中載述“只要有關修改不偏離《基本法》的主體條文(例如第四十五條及六十八條)，便無須援引第一百五十九條的修改程序”。

29. 政務司司長表示，《基本法》第四十五及六十八條明確就行政長官及立法會的產生辦法作出規定。舉例而言，根據《基本法》第四十五條，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。若提出的修改建議符合《基本法》第四十五條，便無須援引《基本法》第一百五十九條。

30. 關於在2007及2008年分別普選行政長官及立法會議員是否偏離《基本法》的問題，政務司司長進一步回應譚耀宗議員時表示，《基本法》第四十五及六十八

條並無具體提述在2007及08年舉行普選。專責小組第二號報告會處理《基本法》中有關政制發展的原則問題。

31. 主席詢問，如某項建議被視為偏離《基本法》第四十五條，例如廢除為行政長官選舉而設的提名委員會，則有關建議是否將須以《基本法》第一百五十九條而非附件一所訂的修改程序處理。政制事務局局長作出肯定的答覆。

全國人大常委會作出的解釋

32. 李卓人議員表示，全國人大常委會已決定在專責小組完成諮詢並發表報告之前，行使其就《基本法》有關條文作出解釋的權力。有關決定既不尊重香港人，亦使專責小組的工作變得毫無意義。對於行政長官表示全國人大常委會採取這做法是一件好事，而政務司司長更稱全國人大常委會的決定恰當合理，他感到失望。

33. 政務司司長表示，在全國人大常委會舉行所定會議，考慮就附件一及附件二的有關條文作出解釋的建議之前，專責小組已完成第一號報告，並把該報告提交全國人大常委會審閱。政務司司長繼續解釋，專責小組在2004年1月中旬展開諮詢工作。約在兩星期之前，專責小組已表示準備就有關政制發展的法律程序問題作出結論，並會擬備第一號報告，述明專責小組對該等問題的意見。在2004年3月26日，全國人大常委會公布會把有關香港政制發展的法律程序問題納入其2004年4月2日至6日會議的議程內，因為各界對該等問題意見分歧。同日，中央就此事通知香港特區政府，並要求香港特區政府提交專責小組就法律程序問題作出的結論，供全國人大常委會參閱。在2004年3月29日，專責小組向行政長官提交了第一號報告。在2004年3月30日，專責小組與全國人大常委會的代表在深圳會面，並向他們提交第一號報告，以及專責小組過去兩個月就該等問題從社會各界收集所得的所有意見。政務司司長補充，全國人大常委會副秘書長喬曉陽先生曾表示，專責小組的第一號報告會有助全國人大常委會在即將舉行的會議上，了解香港社會對法律程序問題的看法。

34. 李卓人議員詢問，既然專責小組已就法律程序問題作出結論，政務司司長有否告知全國人大常委會的代表，全國人大常委會並無必要就《基本法》有關條文作出解釋，以及他們是否知悉香港社會關注全國人大常委會釋法所造成的影響。

35. 政務司司長表示，中央充分了解香港人對此事的關注。然而，全國人大常委會進行釋法，將可及時解決香港特區面對的實際問題。

36. 李柱銘議員表示，全國人大常委會就《基本法》作出解釋並不恰當。根據在香港實行的普通法，釋法的權力屬法院而非立法機關所有。

37. 何俊仁議員表示，根據《基本法》第一百五十八條，《基本法》的解釋權屬於全國人大常委會。然而，全國人大常委會已授權香港特區法院在審理案件時對《基本法》關於香港特區自治範圍內的條款自行解釋。他詢問，香港特區政府有否令中央產生一種印象，認為香港特區的情況無法管理，需要中央干預，因而促使全國人大常委會決定就《基本法》作出解釋。他亦詢問，香港特區政府是否知道有關解釋的內容。

38. 政務司司長就第一個問題作出否定的答覆。關於第二個問題，政務司司長表示，政府收到中央的通知，表示全國人大常委會將就《基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋。

39. 吳靄儀議員表示，除了修改“產生辦法”所採用的立法方式可再作討論外，社會人士大致上已對有關政制發展的其他法律程序問題取得共識。因此，她不明白為何全國人大常委會有必要就《基本法》的有關係文作出解釋。吳議員指出，喬曉陽先生曾於2000年4月1日公開表示，全國人大常委會在進一步解釋《基本法》時會自我約制。吳議員表示，她同意部分委員的意見，認為《基本法》附件一和附件二的內容清晰明確，而香港特區就“產生辦法”提出修改，是無須先經中央同意的。她關注到會否借全國人大常委會釋法，而把《基本法》解釋為須先經中央同意。她亦請委員參閱《基本法》四十五條關注組對全國人大常委會釋法的意見(立法會CB(2)1912/03-04(01)號文件)。

40. 律政司司長表示，對於法律程序問題，香港社會內以至內地法律專家之間均意見紛紜，莫衷一是。憲法授權全國人大常委會就包括《基本法》在內的全國性法律作出解釋及補充。《基本法》訂明，全國人大常委會有同意或不同意任何修改“產生辦法”的方案的最終憲制責任。全國人大常委會的解釋將正式澄清有關香港政制發展的立法問題。否則，各個組織及人士會繼續對法律程序問題有不同理解，以致可能會出現訴訟，屆時香港社會在政制發展方面便要面對不明朗局面，政制發展的步伐也會因而受到影響。

41. 吳議員依然並不信服，全國人大常委會有必要就法律程序問題作出解釋，是因為此舉可以消除不必要的訴訟。鑒於喬先生在2000年發表的言論，她要求律政司司長解釋全國人大常委會將於何種情況下行使解釋《基本法》的權力。

42. 律政司司長表示，根據憲法第六十七(四)條，全國人大常委會有權就包括《基本法》在內的法律作出解釋。全國人大常委會亦有權局部補充和修改法律。全國人大常委會即將就《基本法》有關條文作出的解釋，是有權威性和具有法律約束力的。此舉將有助香港特區的政制發展向前邁進。

43. 麥國風議員表示，《基本法》第一百五十八條規定全國人大常委會對《基本法》作出解釋前，須徵詢香港特區基本法委員會的意見。他詢問專責小組是否獲悉該委員會的意見。律政司司長表示，該委員會將提供意見，供全國人大常委會參考，有關意見不會公開。

未來路向

44. 余若薇議員詢問，專責小組的下一步工作為何，以及將於何時就政制發展的具體方案發表諮詢文件。

45. 政務司司長表示，專責小組有關原則問題的第二號報告將於2004年4月中旬完成。專責小組希望在第二號報告發表後，盡快與中央商討這份報告。視乎全國人大常委會的釋法內容，專責小組計劃就政制發展的具體方案，在適當時候諮詢社會各界。

46. 主席明白政務司司長可能有政治上的考慮，但他認為就有關法律規定而言，香港特區政府就“產生辦法”提出修改，是無須先經中央同意的。主席又表示，任何人如認為某個原則正確，則為了堅守這項原則，即使明知會失敗，亦應抱持“我會堅守原則”的態度。

47. 政務司司長表示，有關香港特區政制發展的法律程序是嚴肅的事情。作為一名公務人員和主要官員，他會維護香港和國家的共同利益。

48. 會議於下午7時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年5月14日