

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2331/03-04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4月16日(星期五)
時間：下午4時45分
地點：立法會會議廳

出席委員：

- 黃宏發議員, JP (主席)
- 劉慧卿議員, JP (副主席)
- 田北俊議員, GBS, JP
- 朱幼麟議員, JP
- 何秀蘭議員
- 何俊仁議員
- 李柱銘議員, SC, JP
- 李華明議員, 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
- 陳智思議員, JP
- 黃宜弘議員, GBS
- 黃容根議員
- 楊森議員
- 楊耀忠議員, BBS
- 劉皇發議員, GBS, JP
- 蔡素玉議員
- 鄭家富議員
- 司徒華議員
- 羅致光議員, JP
- 譚耀宗議員, GBS, JP
- 石禮謙議員, JP
- 張宇人議員, JP
- 麥國風議員
- 梁富華議員, MH, JP
- 黃成智議員
- 葉國謙議員, JP

劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP
馬逢國議員, JP

出席議員 : 丁午壽議員, JP
梁耀忠議員
劉健儀議員, JP
勞永樂議員, JP

缺席委員 : 許長青議員, JP
單仲偕議員
曾鈺成議員, GBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP

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

I. 2007年以後政制發展的檢討

(立法會CB(2)2029/03-04、2052/03-04(01)、2052/03-04(02)、2052/03-04(03)及2052/03-04(04)號文件)

主席表示，是次特別會議的預定時間是1小時30分鐘，即由下午4時30分至6時。鑒於在下午4時45分，在席議員有足夠的法定人數，會議時間會延長15分鐘，即會議會在下午6時15分結束。

政務司司長作出簡報

2. 主席邀請政務司司長向議員簡報 ——

- (a) 行政長官於2004年4月15日向全國人民代表大會常務委員會(“全國人大常委會”)提交的報告；及
- (b) 政制發展專責小組(“專責小組”)就《基本法》中有關政制發展的原則問題擬備的第二號報告(“第二號報告”)。

3. 政務司司長表示，專責小組在第二號報告中建議，行政長官應根據全國人大常委會於2004年4月6日通過及公布的解釋，向全國人大常委會提交報告，建議對2007年行政長官及2008年立法會產生辦法(“產生辦法”)作出修改，並提請全國人大常委會根據《基本法》有關規定和原則予以確定。專責小組欣悉行政長官已接納此項建議。行政長官在2004年4月15日向全國人大常委會提交了報告。他在報告中指出，他認為“產生辦法”應予以修改，使香港的政制得以向前發展。行政長官報請全國人大常委會依照《基本法》第四十五及六十八條的規定，根據香港特別行政區(“香港特區”)的實際情況和循序漸進的原則，確定是否可以修改“產生辦法”。行政長官亦講述了香港特區對《基本法》中有關政制發展的原則問題的看法，詳情載於專責小組第二號報告。

4. 政務司司長繼續向議員簡介專責小組第二號報告的內容。

- (a) 就有關中央與香港特區關係的原則而言，即就該7項原則的首3項而言，社會上廣泛意見同意政制發展應按《基本法》的規定進行；
- (b) 社會上對“實際情況”和“循序漸進”的理解有較多不同的看法，而且差異亦比較大；及

- (c) 關於對“兼顧社會各階層的利益”和“有利於資本主義經濟的發展”的理解，社會上亦有不同意見。討論主要環繞應保留功能界別議席還是透過普選選出立法會全體議員的問題。此外，亦有意見提及普選與福利主義的關係。

5. 政務司司長又表示，專責小組在報告的第三章講述了專責小組對政制發展的憲制基礎及香港現時的實際情況的理解。此外，專責小組又在第五章講述本身對原則問題的看法。專責小組認為，在考慮如何修改“產生辦法”時，須顧及下列9項因素，即因素(i)至(ix)。該等因素詳載於第二號報告第5.23段及行政長官的報告內——

- (i) 香港特區在研究政制發展的方向及步伐時，必須聽取中央的意見；
- (ii) 政制發展的方案必須符合《基本法》的規定。不能輕言修改《基本法》規定的政治體制的設計和原則；
- (iii) 方案不能影響中央對行政長官的實質任命權；
- (iv) 方案必須鞏固以行政長官為首的行政主導體制，不能偏離這項設計原則；
- (v) 達至普選的最終目標必須循序漸進，按部就班，步伐不能過急，要根據香港特區實際情況漸進，以保持繁榮穩定；
- (vi) 衡量實際情況時，必須考慮市民訴求，亦要檢視其他因素，包括香港特區的法律地位、政治制度發展現今所處階段、經濟發展、社會情況、市民對“一國兩制”及《基本法》的認識程度、公民參政意識、政治人才及參政團體成熟程度，以至行政立法關係等；
- (vii) 方案必須有利於社會各階層在政治體制內都有代表聲音，並能通過不同途徑參政；
- (viii) 方案必須確保能繼續兼顧社會各階層利益；及
- (ix) 方案不能對現行載於《基本法》的經濟、金融、財政及其他制度產生不良影響。

議員的意見及關注

6. 對於行政長官只用了一天考慮專責小組的第二號報告，然後便把他的報告提交全國人大常委會，數名議員表示關注。李柱銘議員詢問，專責小組在發表第二號報告前，有否與行政長官及中央討論報告的內容。

7. 政務司司長表示，專責小組考慮了香港社會各階層的意見，並與中央不同部門和一些內地法律專家進行討論，然後定出本身的看法，詳情載於第二號報告第五章。專責小組約在一星期前已向行政長官簡介第二號報告的初稿，並於2004年4月14日正式向行政長官呈交第二號報告，以便行政長官迅速撰寫他的報告。

8. 張文光議員表示，專責小組提出9項因素，就政制發展加設關卡及補加條件，是不道德的做法。他質疑香港特區政府對於在2007及2008年進行普選一事是否有既定立場。他提出以下各點 ——

- (a) 就達至普選的最終目標而言，《基本法》中並無提及“步伐不能過急”的條件(請參閱因素(v))；
- (b) 第二號報告第4.05段載述，有很多意見認為，“實際情況”應包含大多數市民的意願，就是在2007及2008年進行普選。這些意見未有在9項因素中反映。雖然在衡量“實際情況”時會考慮“市民訴求”，但這只不過是9項因素其中一項列出的眾多條件之一(請參閱因素(vi))；及
- (c) 《基本法》亦沒有訂明就“產生辦法”提出的任何修改，必須有利社會各階層能通過不同途徑參政的條件(請參閱因素(vi))。施加這項條件，實際上會扼殺在2008年普選立法會全體議員的機會。

9. 何俊仁議員表示，該9項因素非常保守，不大可能會為政制發展帶來任何改變。市民訴求雖然在其中一項因素中提及，但所得比重不大。何議員認為，鑒於修改方案必須緊守該9項因素，任何修改方案都會微不足道，而且是象徵式的修改。何議員又表示，鑒於專責小組成員的思維心態及價值觀念，第二號報告的結論偏頗。

10. 李華明議員表示，《基本法》並沒有訂明該9項因素。他詢問，專責小組是否認為“步伐不能過急”反映了專責小組收集所得的多數意見，以及是否認為在2007及2008年舉行普選，分別選出行政長官及立法會議員，是過急的做法。李議員又詢問，“通過不同途徑參政”是否意味有不同的選舉辦法。

11. 政務司司長表示，對於《基本法》中有關政制發展的原則問題，專責小組的看法是在考慮中央有關部門的意見，以及專責小組自本年1月以來從香港社會各界(包括立法會議員)收集所得的意見後得出的結論。報告第5.23段羅列的9項因素，是考慮對“產生辦法”作出任何修改時應顧及的因素。這有助社會各界進一步討論政制發展的具體方案。這些因素並非關卡或附加條件。專責小組認為，就該9項因素而言，若修改方案符合越多因素，取得立法會、行政長官及全國人大常委會等有關三方共識的機會便會越大。

12. 關於“社會各階層能通過不同途徑參政”此點，政務司司長表示，專責小組與部分政黨均觀察到，參政團體的發展未夠成熟，不足以代表社會各階層的利益。因此，在研究就立法會產生辦法提出的任何修改方案時，必須顧及在政治體制內要有代表各階層的聲音。

13. 政務司司長同意，要準確衡量“實際情況”，並非易事，因為“實際情況”隨著時間而有所變化，各人根據各自的背景、經濟狀況及價值觀而對“實際情況”有不同看法。政務司司長指出，在衡量“實際情況”時必須同時考慮“循序漸進”的原則。專責小組除考慮了收集所得的意見外，亦從三方面考慮“實際情況”及“循序漸進”的原則，第一是自八十年代以來香港政制發展的進程，以及在2004年立法會選舉後由地方選區選舉產生的議席比例；第二是姬鵬飛主任在1990年於全國人大會議上的說明；第三是《基本法》有關條文用語的字面意思。

14. 律政司司長表示，從《基本法》第四十五及六十八條清楚得知，政制應根據“實際情況”和“循序漸進”的原則發展。然而，該兩項原則並無法律定義。按照同時適用於內地制度及普通法制度並用來解釋憲制文件的原則，有必要分析有關文書某些條文的用語及解釋，以確定其法律涵義。律政司司長補充，專責小組在考慮“實際情況”和“循序漸進”的涵義時，曾參考姬鵬飛主任在1990年3月28日第七屆全國人大第三次會議上提交《基本法(草案)》及有關文件時作出的說明。律政司司長又指出，終審法院首席法官就莊豐源一案作出判決時表示，有助於瞭解《基本法》的背景或目的的外來資料，一般

均可用來協助解釋《基本法》。該等外來資料包括《聯合聲明》及制定《基本法》前已有的資料，例如在1990年3月28日全國人大會議上發表的關於《基本法(草案)》的說明。

15. 對於在未經諮詢公眾及立法會的情況下便把9項因素加入行政長官的報告內，鄭家富議員表示關注。雖然正如專責小組第二號報告第3.21段所反映，在接受調查的人士中，超過五成支持分別在2007及2008年普選行政長官及立法會議員，但該9項因素實際上已破滅任何實施普選的希望。鄭議員認為，就政制發展進行的諮詢完全是一個“騙局”。為了確保立法會和公眾在日後發展中妥為獲得諮詢，他要求政務司司長提供在全國人大常委會就行政長官的報告作出決定後，專責小組採取跟進工作的時間表。

16. 劉慧卿議員關注到全國人大常委會在過去3星期曾兩度就香港特區的政制發展作出決定，並關注到在2004年9月立法會選舉之前會否有其他迅雷不及掩耳的發展。她認為行政長官向全國人大常委會提交的報告沒有充分反映香港社會的意見。鑒於目前情況，她詢問在全國人大常委會就行政長官的報告作出決定後，專責小組建議如何有條不紊地推展政制發展。

17. 政務司司長表示，視乎全國人大常委會對行政長官報告有何決定，專責小組會盡快展開下一步工作。若全國人大常委會確定需要修改“產生辦法”，專責小組會研究如何修改，並擬備文件廣泛諮詢公眾。政務司司長向議員保證，若可就“產生辦法”的修改方案達成共識，專責小組可迅速工作，但他無法在現階段提供具體時間表。政務司司長補充，他理解有關過程不可過長，因為若修改方案適用於2007年舉行的行政長官選舉，便要預留時間，在2007年前完成所需的立法工作。

18. 何秀蘭議員表示，該9項因素關係到可就“產生辦法”提出修改的範圍，而行政長官向全國人大常委會提交的報告地位特殊。鑒於行政長官的報告是根據專責小組第二號報告的結論撰寫的，何議員認為行政長官向全國人大常委會提交其報告之前，最好由市民以全民投票的方式確認第二號報告，特別是該9項因素。何議員指出，她先前與行政長官會面時，議員曾要求行政長官在諮詢公眾後，向全國人大常委會提交補充報告。

19. 政務司司長重申，專責小組認為，在探討政制發展時應充分考慮該9項因素。某項方案越偏離該9項因素，要取得有關三方的共識便會越困難。政務司司長又

表示，他不認為有需要進一步就第二號報告進行諮詢。依他之見，每當有不同意見便進一步諮詢，將會是一個沒完沒了的過程，也並非進行諮詢的合理程序。

20. 主席表示，根據全國人大常委會於2004年4月6日公布的解釋，行政長官應向全國人大常委會提出關於是否需要修改“產生辦法”的報告，由全國人大常委會按照《基本法》第四十五及六十八條的規定，根據香港的實際情況和循序漸進的原則確定。主席表示，他不明白全國人大常委會既不知悉“產生辦法”的具體修改方案，如何可依照《基本法》第四十五及六十八條的規定確定是否需要作出修改。

21. 政務司司長及政制事務局局長解釋，行政長官向全國人大常委會提交其報告時，以附件形式一併提交了專責小組第二號報告。報告第三章載列政制發展的憲制基礎及香港特區現時的實際情況。報告第四章及第五章分別講述專責小組自本年1月以來就原則問題從社會各界收集所得的意見，以及專責小組對該等問題的看法。報告有助全國人大常委會確定是否需要作出修改。政務司司長表示，全國人大常委會可以作出決定，之前無須擬定具體方案。

22. 馬逢國議員表示，政制發展不應局限於普選行政長官及立法會議員，應涵蓋範圍廣泛的事宜，包括中央與香港特區的關係、行政立法關係、問責制的實施、諮詢組織的角色、參政團體的發展和政治人才的培育。馬議員表示，第二號報告雖在第3.22至3.24段提出了缺乏政治人才和政黨未夠成熟的問題，以及有需要進行更多公共政策研究，卻沒有提出任何對策。

23. 馬議員認為，香港特區政府應積極解決專責小組確定的問題，這是負責任的政府為回應市民對長遠落實普選的訴求而應做的事情。舉例而言，政府可給予區議會更多權力及在問責制下增設更多職位，藉此吸納及培育更多政治人才參與管理香港事務。政府亦可制訂政策，鼓勵更多專家進行公共政策研究，以提高施政效能。

24. 政務司司長表示，正如第二號報告第3.28段所述，政制發展的討論所引伸的議題廣泛而複雜，不能一朝一夕完全解決，而解決這些問題的方法及途徑亦有所不同。政制發展事實上是一項長期工程。專責小組首先會研究有否修改“產生辦法”的空間。政務司司長希望，就“產生辦法”提出的任何改動，都可以為解決部分這些問題提供新方向。他亦指出，部分問題不屬專責小組的職權範圍，將需另行處理。

楊森議員提出的議案

25. 在下午5時30分，楊森議員提出以下議案 ——

“本委員會不接納行政長官提交予全國人民代表大會常務委員會的報告，並促請行政長官立即諮詢港人，提交一份全面反映民意的補充報告，實現港人要求分別在2007年及2008年普選行政長官及立法會的期望。”

26. 根據《內務守則》第22(p)條，主席裁定，擬提出的議案與該次會議的議程項目直接相關。他表示，若過半數參與表決的委員同意，即可處理該議案。

27. 部分委員要求主席立即處理該議案。部分委員則認為應在所有擬發言的委員發言後，在會議結束時處理該議案。部分委員認為，任何委員在沒有事先作出預告的情況下，在會議中段提出如此重要的議案並不恰當。主席決定，他會讓已表明有意發言的委員發言，然後在臨近會議結束時處理該議案。

28. 在下午6時15分，主席建議處理楊森議員提出的議案。黃宜弘議員質疑事務委員會應否處理該議案，因為有關委員事先沒有預告會在是次會議上動議該議案，而會議已過了下午6時這個預定的結束時間。他亦表示，他會就該議案提出修正案。

29. 主席表示，根據《內務守則》第22(p)條，委員在事務委員會會議上提出議案，無須作出預告。如在席委員同意，事務委員會可在預定時間後繼續舉行會議，而他較早時又曾決定把會議延長15分鐘。高級助理法律顧問表示，《內務守則》並無具體條文規管事務委員會會議的結束時間。就此方面，事務委員會可酌情作出決定。

30. 主席決定把此事付諸表決。12名委員贊成及12名委員反對處理該議案。主席作決定性表決，批准處理該議案。

31. 主席表示，他會把楊森議員的議案付諸表決。馬逢國議員表示應讓委員有足夠時間，就議案進行辯論及動議修正案(如有的話)。由於會議已經超時，他動議一項議案，要求將楊森議員所提議案的辯論中止待續。結果，12名委員表決贊成馬議員的議案，另有12名委員表決反對。主席作決定性表決，支持馬議員的議案。

32. 主席總結時表明，楊森議員的議案會押後至事務委員會2004年4月19日下次會議進行辯論。

33. 會議於下午6時50分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年5月14日