

立法會政制事務委員會

政制發展專責小組

引言

二零零四年一月七日，行政長官在施政報告中，承諾在維護「一國兩制」及恪守《基本法》的基礎上，政府會積極推動香港的政制發展。行政長官並宣佈成立政制發展專責小組，就《基本法》中有關政制發展的原則和程序作深入研究，就此徵詢中央有關部門的意見，並聽取市民對有關問題的意見。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。

2. 行政長官和政務司司長已在一月七日的記者招待會上，分別簡述了專責小組的任務及工作。本文件旨在進一步說明：

(一) 專責小組的成立；

- (二) 專責小組的工作計劃；
- (三) 中央在政制發展中的憲制權責；
- (四) 政制發展必須符合的原則；及
- (五) 政制發展有關的立法程序及相關法律問題。

專責小組的成立

3. 正如行政長官在施政報告中所說，特區政府了解市民對未來政制發展的關注及政制發展的重要性。中央政府較早前已向行政長官表示，希望特區政府就《基本法》中有關政治體制發展的原則和程序的問題與中央政府有關部門進行充分商討，然後才確定有關工作安排。行政長官決定成立專責小組，認真研究這些問題，徵詢中央有關部門的意見，並聽取香港各界人士就這些問題發表的意見。

4. 政治體制的發展，必須建基於穩固的法律基礎上，必須符合《基本法》。專責小組會讓市民了解中央的看法，並把他們的意見向中央反映，在中央和特

區政府對《基本法》的共同理解基礎上，進行政制檢討。

專責小組的工作計劃

5. 我們較早前已去信國務院港澳事務辦公室要求安排與港澳辦本身和中央其他有關部門等會面，商討有關問題。港澳辦日前回覆特區政府，表示可在春節後再行商討上京的具體安排。專責小組已開始着手接觸香港有關人士和團體，初步聽取他們的意見。

6. 專責小組近日已去信予立法會議員及有關團體，邀請他們就政制發展問題發表意見。社會各界人士亦可以使用專責小組特別設立的電郵地址 (views@cab-review.gov.hk) 向專責小組提供意見。

7. 專責小組亦將開始逐步約見－

- (a) 立法會議員；
- (b) 各政黨；
- (c) 區議會主席和副主席；

- (d) 法律界；
- (e) 學術界；
- (f) 參政、議政團體；
- (g) 立法會各功能組別的代表；
- (h) 各大商會；及
- (i) 其他組織。

8. 在現階段，專責小組掌握《基本法》中涉及政治體制發展的問題，有兩方面：

第一方面，是有關政治體制的原則。

第二方面，是涉及《基本法》附件中關於修改行政長官及立法會產生辦法的立法程序及相關法律問題。有關立法是特區從來沒有處理過的，是涉及憲制層面的法律。

中央在政制發展中的憲制權責

9. 國家在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。全國人民代表大會根據憲法，制定《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。

10. 香港特別行政區政治體制是《基本法》的主要組成部分，關係到《基本法》的實施，中央與特區的關係，香港各階層、各界別、各方面的利益，以及香港的長期繁榮穩定。

11. 《基本法》有關政治體制的設計，在基本法起草委員會姬鵬飛主任向全國人民代表大會提交基本法草案及有關文件時作出了詳盡的說明。這個設計和《基本法》的其他規定一樣，目的是要確保中央對香港特區的基本方針得以貫徹實施。《基本法》是全國性法律，既約束香港，也約束全國。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，例如：

- (a) 《基本法》第一條說明香港是中國不可分離的部份，充分體現「一國」。
- (b) 《基本法》第二條說明全國人民代表大會授權特區依照《基本法》的規定，實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，充分體現「兩制」。
- (c) 《基本法》第三條規定特區的行政機關和立法機關由香港永久性居民依照《基本法》有關規定組成，充分體現「港人治港」。
- (d) 香港特區直轄於中央人民政府(見《基本法》第十二條)。

- (e) 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)。

政制發展必須符合的原則

12. 除了上述中央憲制上的權責及中央與特區關係的原則之外，政制發展亦必須符合以下原則，包括：

- (a) 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亦就此作出說明：

“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份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。...”

- (b) 《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。

政制發展有關的立法程序及相關法律問題

13. 《基本法》第四十五條規定行政長官在特區通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官產生的具體辦法由《基本法》附件一規定。《基本法》第六十八條規定香港特別行政區立法會由選舉產生。立法會產生的具體辦法由《基本法》附件二規定。按照《基本法》附件的規定，《行政長官選舉條例》

及《立法會條例》及其他有關附例就行政長官選舉及立法會選舉訂定詳細的法例規定和程序。

14. 行政長官及立法會產生辦法的修改，將涉及一些立法程序及相關法律問題需要處理。特區政府在過去一段時間，就有關課題作出了初步研究。我們把現階段比較普遍受關注的問題載列於附錄。

15. 我們須指出在特區政府和中央商討有關問題的過程中，可能有其他問題需要研究。香港各界也可能會提出一些需要研究的法律問題。我們會預留充分時間予社會各界人士就這些問題進行探討及討論。

16. 特區政府歡迎立法會及社會各界就有關問題充分討論及向我們表達意見。

政制事務局

二〇〇四年一月十四日

《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。