

## 立法會政制事務委員會

### 政制發展專責小組約見公眾人士的進展

#### 引言

政制發展專責小組約見了公眾人士並聽取他們就《基本法》與政制發展有關的原則和立法程序問題的意見。本文件旨在向立法會政制事務委員會匯報有關進展。

#### 背景

2. 行政長官在施政報告中宣布成立一個由政務司司長領導、成員包括律政司司長和政制事務局局長的政制發展專責小組。專責小組會徵詢中央政府有關部門的意見，並聽取公眾人士就有關問題發表的意見。
3. 在 2004 年 1 月 14 日向政制事務委員會提交的文件 (CB(2)1003/03-04(01)) 中，我們表示專責小組會開始逐步約見不同團體，包括立法會議員、各政黨、區議會主席和副主席、法律界、學術界、參政和議政團體、商會和其他組織。專責小組已於 2004 年 1 月 16 日開始和社會各界會面，詳情如下。

## 會見社會各界

4. 直至 2004 年 1 月 27 日止，專責小組共約見了下列 8 個團體和個別人士，會面日期標明在括號內：

- (a) 民主黨 (16.1.2004)；
- (b) 民主建港聯盟 (17.1.2004)；
- (c) 香港大學陳弘毅教授 (17.1.2004)；
- (d) 基本法 45 條關注組 (19.1.2004)；
- (e) 香港總商會 (20.1.2004)；
- (f) 區議會主席和副主席 (20.1.2004)；
- (g) 香港協進聯盟 (21.1.2004)；及
- (h) 一國兩制研究中心 (27.1.2004)。

專責小組聽取有關團體和個別人士就小組向政制事務委員會提交的文件中所臚列的原則和立法程序問題所提出的意見。此外，專責小組亦收到三份書面意見(夾於附件 A供議員參考)。部份其他團體亦表示稍後會向專責小組提交意見書。

## 未來路向

5. 專責小組會繼續聽取公眾人士就有關問題提出的意見。小組正安排在未來一個多星期約見立法會議員、政黨、參政及議政團體、工會和商會。專責小組將致力維持最高透明度，但我們亦尊重個別團體和人士希望不公開與專責小組的會面，在這些情況下，專責小組不會公布有關會面安排。我們會繼續不時向委員會提交報告，匯報進展。

政制發展專責小組秘書處  
政制事务局  
2004年1月



## 民主黨立法會議員秘書處

Secretariat of Legislative Councillors  
The Democratic Party

香港中環政府街 11 號  
政府合署四翼 401-410 室  
Rm.401-410 West Wing  
Central Government Offices  
11 Ice House Street Central HK  
網站 Website [www.dpk.org](http://www.dpk.org)  
電郵 Email [dpk@dpk.org](mailto:dpk@dpk.org)  
電話 Tel. 2537 2319  
傳真 Fax 2537 4874

### 請尊重香港人的意願

香港市民一直殷切追求政治改革，期望能盡早行使公民權利，普遍行政長官及所有立法會議員。可惜，特區政府未有回應香港市民的要求，反過來成立政制發展專責小組，並無中生有，把簡單問題變得複雜，拖延政制改革檢討。民主黨對於特區政府漠視民意、遲遲未肯面對市民的要求，深表遺憾。

民主黨認為，2007年後的選舉安排，只須按《基本法》的程序，修改本地法例便可，根本毋須修改《基本法》。《基本法》與前基本法起草委員會主任委員姬鵬飛先生於1990年3月28日在第七屆人大會議時的講話，在在說明，把行政長官及立法會產生辦法載入附件方式，目的是要增加靈活性，以便日後修改。因此，政府毋須再在這問題上轉圜，把政改問題一拖再拖。

行政長官委任政制發展專責小組研究政改問題，市民大眾都期望這專責小組能以港人的意願為依歸，我們希望中央政府也能尊重港人的民主訴求。民主黨期望這個專責小組並非單向地、片面地把中央的意見傳遞給港人，而是會把香港人對民主的訴求與聲音，切實地向中央反映，並有所堅持。民主黨亦希望負責領導小組的政務司司長曾蔭權先生，能清楚地向市民交待專責小組的定位和角色。

專責小組將於稍後到訪北京，與有關官員會晤。民主黨促請專責小組屆時充份反映香港人的意見，並在訪京後藉着立法會如實向港人作出匯報。

民主黨  
2004年1月16日

回應政制發展專責小組提出《基本法》中有關政制發展的  
原則及法律問題

I 政制發展必須符合的原則

政府的意見	民主黨回應
香港特區直轄於中央政府，中央政府有其憲制上的權責審視特區的政制發展，確保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。	民主黨一直尊重《基本法》和「一國兩制」的治港大原則。並認為在一國之下，必須保持「兩制」精神，才是治港之本。
姬鵬飛先生在1990年3月28日在第七屆人大會議時說明：「...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。...」	姬鵬飛先生的講話只是對《基本法》加以闡釋，並非憲法一部份。其次，「實際情況」與「循序漸進」並非法律問題，政府應在社會上尋求共識，在立法會制訂一個符合港人意願的民主制度。
《基本法》第四十五條和第六十八條	民主黨對有關原則並沒有異議。不過，民主黨重申有關條例中所說明的「實際情況」與「循序漸進」並非法律問題。社會的「實際情況」是市民強烈要求加快民主步伐，讓所有市民有權參與選舉行政長官及立法會議員。而香港自1991年立法會引入直選議席後，香港政制已經循序漸進地不斷發展，隨着香港人的公民意識日漸成熟，市民絕對有能力有權利選出他們的行政長官及議會代表。政府不能再在政改問題上原地踏步。

## II 政制發展的立法程序問題

政府提出的問題	民主黨的回應
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問題。是否修改本地法律便可或是在憲制層面立法並加以本地立法配合？	已經十分清晰，不存在法律問題。民主黨認為只須按《基本法》的程序，修改本地法例便可。
如採用附件一和附件二所規定的修改程序，是否需要援引《基本法》第 159 條的規定？	根本不存在修改《基本法》的問題，因此毋須援引第 159 條。
有關修改行政長官及立法會產生辦法的啟動權？	《基本法》已清楚說明有關修改是由特區啟動。

## III 相關的法律問題

政府提出的問題	民主黨回應
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？若 07 年以後的立法會產生辦法不達成共識，第四屆立法會選舉會否出現法律真空？	若未有新選舉辦法出現，一切可維持不變、沿用現有的安排。因此，根本不存在真空的情況。
《基本法》中「2007 年以後」是否包括 07 年的第三屆行政長官選舉？	民主黨認為這是包括 2007 年的第三屆行政長官選舉。

## 關於政制檢討與諮詢的反思

陳弘毅

根據《基本法》附件一和附件二的規定，2007 年以後行政長官和立法會產生辦法如需修改，則必須按附件內規定的程序進行。此外，《基本法》第 45 及 68 條就香港政制的長遠發展設定了目標，就是最終要實現行政長官和立法會全部議席普選，而邁向這個目標的步伐，則須根據香港的實際情況和循序漸進的原則。因此，2007 年行政長官如何產生，2008 年立法會如何產生，要不要修改現行的選舉法以至《基本法》的附件一和二，已經是越來越迫切需要處理的問題。

要處理這些問題，對現行政制進行認真的檢討是必須的，檢討的目的是分析現行政制在回歸以來的具體運作情況，從而對它是否有不足之處作出評價，從而探討它是否需要修改和怎樣修改。這些問題都有相當程度的爭議性，所謂見仁見智。因此，進行政制檢討就必須就上述問題進行諮詢，收集各方面的意見，所謂群策群力，集思廣益。

至於如何進行諮詢，香港在回歸以前和以後都累積了不少經驗，可供參考。八十年代以來，港英政府就代議政制的發展問題多次以綠皮書形式進行諮詢，在諮詢後以白皮書形式公佈決策。基本法起草過程中，香港成立了基本法諮詢委員會，1988 年 4 月，基本法徵求意見稿公佈，進行為期五個月的諮詢。值得留意的是，這份徵求意見稿就行政長官的產生辦法列出了五個不同方案，就立法會的產生辦法又列出了四個不同方案，以作諮詢。1989 年 2 月，基本法草案公佈，又再進行為期 8 個月的諮詢。回歸以來，最主要的一次諮詢便是 2002 年秋天的基本法 23 條立法的諮詢。

諮詢應怎樣進行，乃取決於諮詢所涉及的具體課題，亦即是說，並沒有一種絕對適用於所有課題的諮詢模式。就當前的政制檢討來說，我認為可採取兩階段的諮詢。第一階段處理的是程序性的問題、遊戲規則的問題和進入第二階段的先決條件問題：例如現行政制是否有需要改革；政制檢討是否只處理在 2007 年和 2008 年實行的改革還是應處理較長遠的政制發展問題；政制檢討是否應限於特首和立法會的產生辦法還是應涵蓋其他政制環節(如行政立法的關係、高官問責制、政黨角色、諮詢架構等)；第二階段諮詢時所用的諮詢文件的形式(如是否應列出具體方案)；第二階段諮詢時如何收集和評估民意；中央政府如何參與政制檢討等。

至於第二階段的諮詢，如要進行的話，便是關於怎樣改革現行政制的具體方案的諮詢。由於第一階段尚未展開，現在談第二階段，可能言之尚早。第二階段能否順利進行，很大程度上決定於第一階段進行的情況和結果。

香港政制檢討所涉及的問題是複雜和具政治爭議性的，因此，處理這些問題的程序 — 尤其是諮詢程序 — 必須公正和合理，務求盡善盡美。程序的被認受性是實質結果的被認受性的必要條件。我相信即使港人對未來政制應怎樣發展可能有不同的意見，但是我們仍有可能就處理這次政制檢討的程序問題達成共識，並在大家都接受的一套程序或遊戲規則的框架中決定未來政制發展的方向和步伐。民主不能脫離法治和憲政，便是這個意思。

1548a.AC/vy

# 明報新聞網 Mingpao.com

2004年1月17日 星期六 論壇

## 陳弘毅：政改非純香港內部事務

作者為香港大學法律學院教授、基本法委員會港方成員

自七一遊行以來，香港社會民主訴求不斷增強，剛好《基本法》附件一和二又有關於07年以後特首和立法會選舉辦法修改程序的規定，所以港府不得不作出回應，承諾將檢討現行政制及就有關問題進行廣泛諮詢，我相信在可見將來進行這樣的政制檢討和諮詢是無可厚非，甚至是無可避免的，而且是很多港人殷切期望的。現在大家關心的問題是，在這政制檢討過程中，中央政府應該或可以如何參與，中央政府在決定香港未來政制發展路向時應扮演怎樣的角色。

### 中央關注參與理所當然

在這方面，我認為第一個需要澄清的問題是，香港政制發展的問題是否主要是香港的內部事務，還是涉及到香港和中央的關係以至中央主權的行使。有一種意見認為，由於在「一國兩制」框架下，香港實行高度自治、港人治港，而關於香港政治體制的規定載於《基本法》第4章，而11是在關於「中央和香港特別行政區的關係」的第2章，所以香港政制發展主要是特區內部事務，中央參與只限於對在香港醞釀而成的選舉制度修改方案予以批准和備案（見《基本法》附件一和二）。

我認為以上意見值得商榷，我覺得應該對以

下兩種問題作出區分：一是香港政制的日常運作的問題，二是香港的政制的改革的問題。我認為前者可以理解為香港的內部事務，但後者則涉及中央和特區的關係和中央主權的行使。

為什麼這兩種問題的性質有所不同？為什麼不能把香港的政制的改革理解為港人治港、高度自治的範圍？這涉及到政治體制和高度自治權的相互關係。根據《基本法》的設計，香港的高度自治權是在《基本法》所確立的政治體制的框架內行使的，這種高度自治權並不包括單方面修改《基本法》所確立的政治體制的權力。當全國人大在《基本法》中對香港特別行政區政治體制作出規定時，這便是中央對香港行使主權的表現。

《基本法》附件一和二就07年後特首和立法會選舉辦法的修改設立特定程序，有別於第159條規定的修改《基本法》的一般程序。在處理附件一和二的所謂「灰色地帶」所產生的問題時，應考慮上述基本理念，就是香港政制改革不純粹是香港內部事務，中央政府的關注和參與是理所當然的，不是干預香港的內部事務。

附件一和二規定，如需修改特首和立法會的產生辦法，需要採用三階段的程序，第一階段是立法會三分二的多數通過。由於第一階段是在香港立法會以內進行的程序，所以我認為有關的提案權屬特區政府，而根據《基本法》第74條，立法會個別議員無權提出涉及政治體制的法案。由於第一階段的程序在香港立法會內進行，所以沒有理由由中央政府行使提案權。

餘下的問題是，港府如何決定是否提出修改附件一和二規定的選舉辦法的議案或應提出怎樣的議案。在這方面，本文開始時提到的檢討諮詢是必要的，諮詢對象不但包括香港各界，也應包括中央政府。

改特首立會產生辦法

提案權在港府

（基本法）規定的政制發展應根據實際情況而循序漸進，附件一和二中「如需修改」的字眼表明07年選舉辦法可改可不改，因此，中央政府和港人就這些條文的理解達成共識是任何政制改革的先決條件。我十分贊成曾蔭權司長提出的雙軌諮詢的概念，我衷心希望，中央政府能聽到港人的聲音，而港人也能了解到中央政府對香港的政治體制發展的看法。因此，今天兩位內地權威學者參加這次會議，是中央和香港就香港的政制發展問題的溝通和互動的一個很好的開始。

〔本文發表於昨日一國兩制研究中心主辦的「政制發展與（基本法）」研討會。〕

《基本法》四十五條關注組與專責小組會面發言要點：

1. 《基本法》既然已有明文規定行政長官和立法會的產生辦法可透過某些程序作出修改，這些立法程序最終是甚麼模樣，只是次要的問題，根本毋須再花時間討論，因為沒有人建議要偏離《基本法》。
2. 《基本法》四十五條包含兩個有關行政長官產生辦法的指導原則：“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”。“循序漸進”難有精確的定義，但香港的實際情況卻清晰可見。當實際情況需要改變選舉辦法時，“循序漸進”便必須從“實際情況”作考慮。
3. 專責小組應著重向中央政府解釋香港的實際情況，政府官員從來沒有為特區的高度自治發言，更遑論捍衛特區的高度自治。現在是他們發言的時候了。專責小組必須清楚向中央政府轉達香港絕大部分市民都希望香港現在就有一人一票的普選。
4. 政府的現行機制可說已是無法運作。現行的行政長官產生辦法賦予行政長官憲制和法定的權力，但無法令他取得政治上或精神道德上的威信和支持，這是一個不爭的事實。過去我們事事講求務實，不暇等待政制改革先發展一套完善的管治模式，過去六年，已證明這個做法徹底失敗。
5. 目前的選舉制度是一個不公平的制度，已有目共睹，因為行政長官及立法會的功能組別都只由一個小圈子“選舉”。功能組別選舉變相令小部分選民在立法會可擁有兩名代表，而其他絕大部分市民則只有一位。附件二訂明的分組點票程序，更容許功能組別的議員所代表的少數，擊倒由直接選舉產生的議員所代表的大多數。現行的功能組別選舉制度所造成的不公平情況多不勝數，最終導致特區政府與民意脫節。

6. 專責小組時須向中央政府反映，容許實行普選會帶來的正面效果，以及不容許普選會造成的負面後果。任何向中央政府作出的匯報，倘沒有評估一再拒絕給予香港市民普選權利所帶來的負面後果，就不能算是就香港實際情況的全面匯報。
7. 我們深信，中央政府倘能宣佈原則上不反對在 2007 年和 2008 年實行行政長官和立法會普選，必能為香港和中央政府帶來積極的激勵。具體的辦法可留給香港決定，而制定有關機制亦必須遵從附件一和附件二所訂的程序。無論所涉程序是甚麼，現在是時候消除民主發展的障礙，展開對制訂有關的具體辦法的討論和辯論。
8. 至於諮詢過程，最低的要求是必須完全公開透明。所諮詢的人士應要具名，當局亦應公開所有收到的意見，及說明意見的來源。
9. 我們認為專責小組在其早前發表的文件的附錄中所提出的其實都是一些枝節問題，但我們亦願意在附件中簡略回應。

二〇〇四年一月十九日  
《基本法》四十五條關注組

## 附錄

### A(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？

只要有關的辦法符合附件一和附件二的相關段落，究竟採用甚麼立法方式其實並不重要。附件一和附件二已清楚顯示，有關程序部分在香港特區政府進行，部分在全國人大常委會進行。涉及全國人大常委會的部分，香港特區的市民尤其不宜置喙。關注組在一月十六日《明報》刊登的文章，詳細表述了在這方面的看法，謹此附上以供參閱。

### (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？

從來沒有人切實地提出過需要援引第一百五十九條，因為這根本說不成理，這個問題屬子虛烏有。

### (3) 有關修改行政長官及立法會產生辦法的啓動

這是程序問題，只要符合有關的立法要求便可，餘者無關重要。啓動作出修改法案或議案的程序，不應與展開改變行政長官和立法會產生辦法的具體內容的辯論混為一談。假如透過辯論，成立了有需要改變現行行政長官及立法會產生辦法，則由誰啓動修改程序並不重要。這並非一個憲制問題，這問題亦只是無中生有。

### B(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？

顯而易見，第三屆立法會的產生辦法會繼續沿用下去，直至這個產生辦法根據附件二的規定作出修改。政制事務局是否真的認為如不修改，就會出現“立法真空”？

### (5) 「二零零七年以後」應如何理解？

整句是“二零零七年以後各屆”，任何人不得刪節，擾亂視聽。此句已清楚表明要改變產生行政長官的辦法，只能在二零零七年六月三十日第二屆行政長官任滿後，即由第三屆開始，才可作出，並非指二零零七年這個日曆年分。政府在二零零三年十一月亦已公開表示認同這理解。