

敬啟者:

(一)、近期印件「吾人回聲」政制專刊發表的
組之意見，流傳貴專委會參考，以表示吾人之
看法。

(二)、對於日前中共以「美國論」打壓港人之民
主訴求，吾人有兩種看法：(1)這可說是中共拖
左派，有反對胡、溫重提「政治改革」而先變^口變人^口借
打壓制港之民主訴求為替死鬼以警告胡、溫的
改革派，以為中共拖左派，一貫鬥爭手法。兼之
早前「胡、溫打港人「7.1」大遊行後迅即果斷地作
出三原則：^{修正}①港人治港；②依法治港；③廿三

原稿紙
條為時間表。觀乎此三原則，是折衷性的合理
的，與今「拖左派」之非理性、不講法治，為以上
個式批河，顯然是「兩派」存在分歧了。迄今「胡、
溫」未出過聲，可見中共的在河爭中，只不過不
知今次誰死誰生而已。如「拖左派」取勝，「胡、溫」
勢必要跟從中共的治港了。(2)「拖左派」此次批
河，充分暴露了具理論份子對「現代權力」的無
知無覺，尤其對「民主理論」的種種攻擊，可說對
「現代憲法」完全無知，可惜香港的「民主派」一盤
散沙，羈絆組織，不知應戰，否則「胡、溫」可

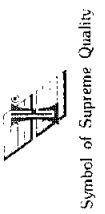
P.1

借如於香港民主派以「理論反叛」而未敢於孤筆作
 戰！尤其最可恥的是香港的不少傳媒（尤其說
 編新民主主義），不但「民主理論及憲法知識薄
 弱，竟不明形勢而對抗右派時竟要死而後已屈
 服了，而香港的傳媒老板已大多是親中商人，不
 已棄時投機取巧了，其實這些人都是出賣香港
 的「港奸」！故香港市民爭取民主，苦路多艱，既
 有外患，又有內奸，尚幸香港民衆相告堅之，
 仍有所為也。

P.2

此外尚須一提，香港的民主派人士必須進

修「憲法學」及「政治學」（後者最好讀吾師鄧文海先
 生大著「各國政府及政治」一書），因為現代
 民主理論其原則及程序都載於此兩門學問中。
 現在甚多知識分子及民主派人士沒有讀過這兩
 門學問（或只讀過一些思想家著作）就打其天
 才波企圖討論民主政治，結果翻裏糊塗討論而
 翻裏糊塗又不了了之罷了。有時看到民主的活
 生例子，如美國民主黨日前提名人之選戰，落敗而
 克公向「自承失敗」而最後重歸「勝利者」旗下重整一
 黨大團結一致支持最後提名勝利的者，這種「權力



的公開、公平安排方式，相比於中國專政體制
 下一黨專政的假分爭方式，「敗者」不肯公開
 自承失敗，而必向其嘍囉逼居二、三線而伺机
 反撲，或隨時中傷、把後腿，或口說團結統一
 而由裏面進行破壞工作，一旦有可乘，就必
 空群出來批鬥甚至洗河了！這是因為中國專政
 體制下沒有「民主的公開、公平競選方式」→安排
 权力的爭奪也！！但都竟竟有人引述此等例子！

R3

又處順便談到新憲常有民主競選^的問題之
 會選的「協調」問題，我發現他、她的方案是極

其「中國人方式」- 甚至是「權威方式」的協調！我奇
 怪何以不民主一突擴大提名的控制為教與教選
 民的抉擇以作定奪？例如要論調查和構作民意
 調查方式→取得答案，不是比問私人座談會要
 公開、公平嗎？如有可能（人力、物力足夠）
 則有情可原美國大光提名初選方式進行都德各
 地已的普選，且還可藉以證明普選政治可行性
 ！

(三) 我未曾見過「非民選官員」敢批評「民
 選議員」的個人行為（尤其屬於個人的「政治

行为」), 可说世界的无! 尤其「如改选官员」
 来自「行政机构」, 在「议会机构」只是列席, 怎会有
 指责参与讨论「官员」的个人行为, 向谁?? 来自
 行政机构的「官员」怎会有「指责」对「官员」的个人政
 治行为「提出「政策」或「意见」? 我请问「改选事务局
 局长林某, 他受甚麼「委托」或「法律」, 赋予他
 此项权力?? 如果硬说不出「权力来源」及「指责
 范围」, 他现在批评三个议员出访美国「个人政
 治行为」为「不恰当」, 就已论是「越权」, 干预「
 立法会」的权力!!!! (反之, 议员则依法有权批评「官员」!)

或云是议员向他他才答, 这就正如考验「列
 席官员」对自己的「职责」是否清楚, 他和是否依法
 执行了! 譬如问议员叫「官员」去跳舞, 这个「官员」
 应该回答说「他不能跳舞」, 因为他的「权力范
 围」! 故他不能执行跳舞的任务!

林某连他自己的「职责范围」也未搞清楚, 就
 担他「改选事务」之要职, 可见「董建华政府」的威之
 , 既可笑, 又可悲!!! 沈政

立法会秘书处

法律及司法事务委员会主席 岑浩生

海外
 2004. 3. 4.

NO

20 X 20 = 400

P.1

答回應「政制發展專責小組」之徵求意見稿如

下：

A1. (1) 香港的政制發展，只要依法執行〈附件一〉第七項和〈附件二〉第三項，根本不會觸

《基本法》第一條。(此提問，頗無聊。)

(2) 香港的政制發展，依法執行〈附件一〉第七項和〈附件二〉第三項，並不影響《基本法》

第十 = 條所規定中央與特區其關係的「直轄」性質。(此問亦屬無聊)

(3) 這對「普選」行政長官有什麼問題？如對於第

原稿紙

第 二

四十二條或四十五條產生問題，則《基本法》為何還要規定行政長官要由「普選

產生此一目標？(A1各問似那擅憲法者提出)

A2. (1) 「普選情況」主要是指香港居民對政制的意願。尤其是「中產階層」居民的意願，此階

層的智力、財力、能力的力量總和，是決定着任何社會的榮辱與生死！「低下階層」沒

有「中產階層」的支持，固則淪陷貧苦之境；而上層的「投資階層」沒有「中產階層」的貢獻，

則大、小企業根本無從運作和發展！「民氣



Symbol of Supreme Quality

普選改制，就是穩定「中階階層」的良方！

(2) 「循序漸進」於〈附件一、二〉已有規定，〈附件一〉規定行政長官在按三個階段進行改選；〈附件二〉規定立法會亦按四個階段進行改選。

A3. 李來，姬鵬雲對《基本法草案的說明》不盡滿意取我，因為屬於法律文件在前後兼顧，整體理解，但其中語的，仍可作正面理解如下：

(1) (2) 民主普選的改制，就是兼顧社會各階層的利益。據此次有英文社會制政的發展與研究，「社會各階層」通常是指上、中、下三個較顯別的階層，而英文制政的精神主要是穩定「中階階層」的存與發展，然後才可使三個階層整個社會的利益健全分配並易格安定起來。這也就是「資本英文倫治」發展的要訣所在。(從政者在研究「政治學」及「社會學」中對「中階階層」與「資本英文」及「民主制」的關係和作用，否則，對社會組織的結構發展毫無方向，胡亂變招，如遇經

原稿紙

第二

格打破，外必陷社會於混亂之中了。還必須注意，「中法關係」必須待之以「公開、公平的民主方式運作，而切勿以「特权的、不公平的、不公平的「小圈子」關係方式，相待，因為「中法關係」牽涉行業相當多，「小圈子」只形成「河爭和柳榆，若「中法關係」失去「競爭方式，就必會毒化而致衰後果了。）

B1. (b) ✓

B2. 非。

B3. 与 B1.(b) 同。

原稿紙

B4. 是。

B5. 根據姬淵的 < 基本法草案的說明 >「四、關於政治體制、(二)關於行政長官產生辦法」中所謂「頭十年內」及「以後如要改變選舉辦法」及「(三)關於立法會的產生辦法……」中所謂「頭十年內」及「在特別行政區成立十年以後」等明確的時限性語句；以及附件一、二中各階段性的「循序漸進」規定，香港特區在於「二〇〇七年起（即包括「二〇〇七年」的第三任行政長官及奉命於「二〇〇七年的第四屆立法會）進行行政改革完成之。



對於新法政制度，茲有及建議如下：

(一)、有關《基本法》中「政制發展」的研則及程序，宜設之一「諮詢委員會」專門研究，因法律條文問題，不宜交由公眾提出即專業意見。該委員會宜由「政法學者、大律師公會、律師公會、政界人士」組成。其提交研究報告後才公開徵求公眾意見。(約需兩個月)

(二)、第一階段應着手制定上述決定之研則細節及具體程序，即予公佈；並同時籲請各方提出「改政方案」，進行收集，然後又予公佈。(約需兩個月)

(三)、第三階段，政法當時「基本法起草委員會」及「基本法諮詢委員會」之組成方法，合組成一「改善條委員會」，最後讓之「改政方案」，交由立法會起草成為法案，全體議員以三讀方式最後通過之三分之二多數通過。(約需時一年)

海外雙

2004年3月3日

關於政制發展原則和法律程序問題的意見書

敬啟者：

香港特別行政區是中華人民共和國的神聖領土，是中國不可分離的一部分。香港特別行政區實行的是“一個國家、兩種制度”，香港特區政治制度的發展，既關係到香港社會的安定和發展，也關乎國家的穩定與發展。現行政治體制的任何改變，都必須堅持“一國”和“兩制”的原則；不得只著重於“兩制”，而漠視甚至抗拒“一國”，當然也不應只強調“一國”而忽略“兩制”。同時，也必須按照基本法的精神和相關規定，對政制進行調整；既要根據實際情形，循序漸進地發展民主，也要有利於促進社會穩定、各界利益以及資本主義經濟發展，更必須嚴格遵循基本法訂立的法律程序。

原則性問題

“一個國家”

香港自古以來屬於中國的領土，香港的主權屬於中國。“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”(香港基本法第1條)。“一國兩制”以“一國”為大前提(見浦興祖主編：《當代中國政治制度》，復旦大學出版社，1999年，第304頁)，“一國”與“兩制”密不可分，“兩制”皆從屬於“一國”，即同屬於一個國家、同處於一個主權之下¹ ("the two systems... are to be united as parts of one country and to be subject to one sovereignty")(引自陳弘毅《The Relationship Between the Central Government and the SAR》一文；該文章載於 Wesley-Smith P 及 Chen A H Y 主編：

《The Basic Law and Hong Kong's Future》，Butterworths 出版社，1988 年，第 107 頁）。鄧小平早已指出：“切不要以為香港的事情全部有香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉。這種想法是不實際的。”（引自《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法的重要文件》，人民出版社，1990 年，第 17 頁）。香港一旦以任何形式脫離國家的主權領域，就談不上什麼“兩制”了。而且，香港“直轄於中央人民政府”（基本法第 12 條），說明了香港特區是單一制直轄的地方行政區域。香港既為單一制國家的一部分，它的一切權力均源自中央的授權，而並非本身固有。基本法第 2 條關於全國人大授權香港實行高度自治，以及基本法中有關全國人大和其常委會、以及國務院等中央機關對香港的授權的規定，都說明了這一點（見《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》，第 7 頁(簡介第 7 項)）。

香港的政制，屬於中國政治構架的一部分。香港的政制發展，不僅僅是香港的事務，更是關係到全中國的政治體制的發展，屬於中央管理的事務，以及中央與香港之間的關係的事宜。

根據憲法第 62 條第(13) 項，全國人大具有“決定特別行政區的設立及其制度”的權責，顯示出特別行政區的制度是國家的根本制度的一部分。而且，基本法對於香港的政治體制以及其更改辦法的規定，也體現了這個“一國”的精神。基本法附件 1 規定，香港特區提出對 2007 年以後的行政長官的產生辦法的修改，必須報全國人大常委會批准；至於 2007 年以後立法會的產生、表決等辦法的更改，基本法附件 2 也規定，必須報全國人大常委會備案。由此可見，香港的政治體制，屬於國家事務。中央有權力、也有責任，確保“一國兩制”和基本法的正確實施。在香港政制的問題上，中央也要保證其發展必須符合“一國兩制”和基本法的精神，因此現行政制的任何改變，均須得到中央的贊同和准許。不能單單由香港特區這個地方行政區域自作主張，由香港自行決定一切政制上的改變。誠然，香港

特區有權就政制發展提出自己的方案(基本法附件 1 和附件 2 已就此作出了明確規定); 然而政制問題屬國家大事, 必須由中央作出最後的決定。

此外, 香港的政制發展屬於中國的內政事務, 不容外國政府干涉。香港的政治制度問題, 應由包括香港市民在內的全體中國人民來解決, 別國對此沒有任何管轄權。本人並非說, 外國對香港政制發展的意見一無是處, 乃是指出, 香港的問題本屬中國的內部事務, 外國既不容許別國干涉他們本國的內政, 他們也不應該對中國的內政說三道四、胡亂批評。香港的政制發展是中國人的事情, 中國人的事, 由中國人自己來管理。

總而言之, 只有堅持“中央主導”和“中國自管”, 方可體現出香港是中國的一部分, 以及香港直轄於中央的原則。

至於香港政制發展如何能符合行政長官由中央任命, 以及行政長官同時對中央和香港負責的原則, 本人認為: 只要堅持基本法中有關行政長官對中央及香港負責(第 43 條第 2 款)、任職條件(第 44 條)、就職宣誓(第 104 條)、和“廉潔奉公、盡忠職守”(第 47 條)的規定不變; 堅持行政長官必須嚴格遵循基本法的精神以及所有條款的規定施政的原則不變; 堅持中央人民政府對行政長官的任命、和行政長官必須向中央述職的原則(見鄧建宏主編:《憲法學》(西南政法大學成人教育系列教材), 中國檢察出版社, 2000 年, 第 340 頁)不變, 相信無論對行政長官的產生辦法作出任何改變, 上述原則都可以很好地堅持下去。

“兩種制度”

在堅持“一個國家”重要原則的同時, 也不能忽視“兩種制度”的存在。香港特別行政區雖為社會主義中國的一部分, 卻實行不同於社會主義的西方資本主義制

度。因此，香港特區的政制發展，也必須體現“不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式”的精神（基本法第 5 條）。

早在 1990 年，香港特區基本法草委會主委姬鵬飛就指出，香港的政治制度，必須“兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展”，且“保持原政治體制中行之有效的部分”。

香港社會由不同的階層和界別組成，包括工商業者、勞動者、教育工作者、法律工作者等，各界均對香港的繁榮穩定作出了重要的貢獻。其中工商業界更對香港資本主義經濟的發展，發揮著不可或缺的作用。在對現行政治體制作出調整時，必須照顧到各方人士的需要。基於這個原則，本人認為行政長官由選舉委員會選舉產生，以及立法會議員由地方直選和功能團體選舉產生的制度，在短期內必須維持。本人並非說目前行政長官選舉委員會以及立法會的組成方式不應改變；而是說，行政長官選舉委員會和立法會裡，應有由各個界別選舉出來的代表，代表各階層的利益。工商業者與其他功能界別一樣，也應得到充分的參政機會，在選委會和立法會中佔有一定的席位，以促進資本主義社會和經濟的發展。

香港特區政府政制發展專責小組並無提出“保持原政治體制中行之有效的部分”的問題，但我認為，這個問題也是相當重要的，不能忽略。政制發展，不能放棄現行制度中一些優良傳統。行政主導體制，是香港資本主義經濟發展的重要保證。它的特點是“以行政機關為政府運作的主導，立法機構起監督制衡作用”（自劉清泉、賴其之編寫：《中華人民共和國香港特別行政區基本法知多少》，三聯書店(香港)出版，1996 年，第 56 頁）。前港英當局布政司在 1996 年 3 月 13 日的立法局會議上，對行政主導的原則作出了闡釋：“在行政主導政府的制度下，行政機關負責制訂和推行政策，並為市民提供各項服務。按照這個制度，政府須將其立法及開支建議提交立法局審議。”，“立法局議員有權提交非官方議員條例

草案，只要所作建議的目的或影響，不涉及動用或支取政府收入的任何部分[也
不得包括有關政治體制的內容]。不過，如果議員就公眾政策的重要事項大量提
交議員條例草案，不但有違現時行政機關與立法機關各司其職的原則，更會擾亂
政府在考慮社會各界（包括立法局）的意見和意願後審慎制訂的立法議程。”它
保證政府的行政效率，對促進資本主義經濟和香港社會的整體發展，起到十分重
要的作用。因此，香港政體的任何改變，都必須堅持上述的行政主導原則，不能
搞“立法主導”甚至“司法主導”。

切合實際、循序發展

基本法第 45 條和第 68 條規定，行政長官和立法會的產生辦法的更改，必須根據
“實際情況”，並依照“循序漸進”的原則進行。意即香港的政治體制發展，
必須切合香港的實際情況，必須要在有實際的需要時，方可對現行政制作出調
整。同時也必須一步一步地發展香港的民主制度，既不得一步到位，一下子就實
行普選，當然也不能故步自封，停滯不前，甚至倒退。

本人認為，“實際情況”是指香港現行政治體制的運作和成效，香港社會是否
能承受政制改變所帶來的種種影響等等，當然也包括了香港是中國一部分（“一
國”）和香港是資本主義社會（“兩制”）這些事實。政治體制的發展，必須兼顧
這些實際情況，不能只著重於政治體制中的某些問題，而忽略香港社會乃至整個
國家的實際情況。香港政治體制的發展，必須符合國家和香港的利益，切合國家
和香港的情況；既不能全盤西化，使香港的政制脫離社會主義中國的範疇，也不
能完全適用內地的社會主義制度，妨礙香港資本主義社會的發展。

至於“循序漸進”，正如上面所述，不能馬上實行普遍選舉，但是也不能固守
現時的體制，一成不變。本人認為，在過去數年，香港的政治、經濟形勢發生了

較大的變化，目前的政治體制未必完全適合香港的現實情況。2007年以後行政長官和立法會選舉產生辦法，應予調整，特別是行政長官的產生模式，因為立法會的產生辦法在過去幾屆(也包括今年即將要產生的第3屆)均有所更改，而行政長官的產生辦法則沒有太大的更新。行政長官選委會和立法會中的地區性代表，即行政長官選委會中的“立法會議員、區域性組織代表、香港全國人大代表和全國政協委員”，以及立法會中由“分區直接選舉的議員”分別在選委會和立法會所佔比例，應逐步提高，最終實現全民普選行政長官和立法會所有議員的目標。

法律性問題

基本法附件一、附件二的修改

基本法附件一規定，2007年以後行政長官的選舉辦法的修改，必須經立法會議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報請全國人大常委會“批准”。附件二對於立法會的選舉和表決辦法的修改，也有類似的規定：立法會通過、行政長官同意，並報全國人大常委會“備案”。

上述兩項規定的意思十分清楚：行政長官和立法會的選舉辦法的更改，必須依循上述方式進行。因此，兩個附件的有關修改，應該按照這些規定來處理，毋需啟動基本法第159條所設立的修訂基本法的機制。不過，本人認為，該條第3、4款的規定，即修改議案“先由修改特別行政區基本法委員會研究並提出意見”，以及“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”，對於兩個附件的修改，也是適用的。

“中華人民共和國對香港既定的基本方針政策”，應該包括香港政治體制的一

些根本原則和制度，比如行政主導制。兩個附件的修改，特別是關於立法會的表決程序的修改，絕不可偏離基本法這個規定。

至於兩個附件關於行政長官和立法會的產生辦法的修改，是否必須通過修改兩個附件和進行本地立法，或者只通過本地立法來進行，本人認為，兩個附件對於有關修改程序的規定，存有微妙的差別，必須先對有關條文的用詞用字進行較深入的探討，方可取得結論。

附件一第七項所針對的，是“2007年以後各任行政長官的產生辦法”的修改；

附件二第三項所針對的，則是“本附件的規定”的修改。

由此可見，附件二的修改，必須通過修改附件二以及本地立法來進行；至於附件一的修改，本人認為，只進行本地立法，不對附件一本身進行修改，在法理上應該是可行的。不過，為了保持基本法的完整性，我認為最好還是同時修訂附件一，或者由特區提出與《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》相類似的議案，提交全國人大常委會批准。

值得注意的是，附件一和附件二對於特區把提案上報全國人大常委會通過的有關規定，不盡相同。附件一規定，特區的提案，須經全國人大常委會“批准”；附件二則用了“備案”一詞。

“批准”一詞，意思十分明顯，就是有關提案要得到全國人大常委會的同意之後，才能施行。至於“備案”，基本法並無明確表示是否要在報全國人大常委會備案後才能生效；不過，雖未必要求有關提案在取得全國人大常委會的同意後才能生效，但也不代表全國人大常委會就一定要接納有關方案。按照基本法第17條第3款的規定，香港立法會制訂的“法律”(本人認為“法律”一詞可理解為：任何具有法律效力的規範性文件)如不符合基本法裡關於中央管理的事務或中央與香港關係的規定，全國人大常委會有權把有關法律發回香港，而被發回的法律立即失效。本人相信，對於修改基本法中有關“附件”的提案，全國人大常委會也會具

有同樣的權力。有關附件一、二只須通過本地立法即可修改的說法，是沒有法理依據的。

修改有關選舉辦法的啓動

兩個附件均沒有提及行政長官和立法會的產生辦法的修改，應該如何啓動。本人認為，中央和特區均有權啓動這個修訂程序。不過，基於“一國兩制”的原則，還是由特區啓動程序爲佳。本人建議，由特區提出修改議案，特區通過後，上報全國人大常委會作最終決定。至於應由特區哪一個機關提出有關議案，本人認為，既然立法會議員無權提出涉及政治體制或政府運作的議案（基本法第 74 條），那麼有關議案就應由特區政府提出，這既不與基本法相抵觸，又可保證行政長官同意，一舉兩得。

第四屆以後各屆立法會的產生辦法

基本法附件二對首三屆立法會的產生辦法，作出了具體的規定，但對第四屆以後各屆立法會的產生辦法，卻無明確規定。不過，該附件第三項中“如需對本附件的規定進行修改”一句，應理解爲：有需要就改，無需要則不改。（可比照附件一第七項）因此，附件二有關規定如未作出修改，則應繼續適用附件二關於第三屆立法會產生辦法的規定。

07 以後包括 07 年嗎？

基本法附件一規定：“2007 年以後各任行政長官的產生辦法如需修改……”。根據中國法律的一般用詞習慣，“以上”、“以下”、“以後”等詞，包括本數。（見《中華人民共和國民法通則》第 155 條）而且，不少法律專家，包括內地

的法律學者，均認為“2007年以後”“當然”包括2007年的行政長官選舉。(參閱蕭蔚雲著：《香港基本法與一國兩制的偉大實踐》，海天出版社，1993年，第200頁)因此，2007年舉行的第三屆行政長官選舉的具體辦法，是可以修改的；當然，也是可以不修改的。

今後的政制發展工作

政制發展的原則和法律程序，為香港政治民主制度發展的重要基礎。在對現行政治體制進行任何重大改變前，應先處理這些根本性問題。然而，並不能長期停留於探討原則性問題的階段，更不能以處理大原則問題為借口，拖延甚至阻礙民主政治的發展。本人建議特區政府、立法會和其他有關方面，在探討政制發展原則問題的同時，也盡快著手處理政制發展的具體問題，比如具體方案、時間表等等，並就此諮詢群眾意見。

本人深信，只要中央、香港特區政府和社會各界共同努力，按照基本法發展民主，必能造福香港，也惠及國家。

此致：

香港特別行政區立法會

政制事務委員會

吳明仕 謹上

Wu Mingshi

2004-03-01