

策略發展委員會  
管治及政治發展委員會

將討論的策略性議題

目的

本文件臚列委員會將於未來會議優先討論的策略性議題，供委員備悉。

背景

2. 委員會於 2005 年 11 月 29 日舉行的首次會議上，審議《未來會議可作討論的策略性議題》(CSD/GC/3/2005 號文件)。在總結有關討論時，主席表示秘書處將綜合委員的意見，擬備一份委員會優先處理議題的清單。

未來會議將優先討論的策略性議題

3. 在仔細考慮上次會議委員的意見，與及主席提出的建議後，我們列出以下的策略性議題供委員會未來的會議按所列的優先次序討論：

- (一) 普選的原則和概念
- (二) 行政長官和立法會的普選模式
- (三) 培養政治人才
- (四) 政黨的發展

策略發展委員會  
管治及政治發展委員會

《基本法》中有關“普選”條文的憲制基礎

引言

《基本法》第四章與及附件一和附件二規定了香港特別行政區的政治體制。

2. 《基本法》第四十五條規定：

“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

行政長官的產生辦法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，最終達至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的目標。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”

3. 《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。

立法會的產生辦法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，最終達至全部議員由普選產生的目標。

立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。”

4. 上述條文清楚規定，最終目標是達至行政長官和全部立法會議員由普選產生。

5. 要理解《基本法》中有關“普選”的含義，必須從香港特別行政區的憲制地位和特區政治體制的設計原則出發。

### 香港特別行政區的憲制地位

6. 為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定在對香港恢復行使主權時，根據《憲法》第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一國兩制」的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。根據《憲法》，全國人民代表大會特制定香港特別行政區《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。

7. 《基本法》第十二條明確規定：

“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”

8. 中華人民共和國實行單一制國家結構形式，而香港特別行政區是單一制國家結構形式下的一個地方行政區域。

香港特別行政區所享有的高度自治權是由全國人民代表大會通過法律授予的。換言之，特區行使的各種權力都是來自中央的授權，特區沒有「剩餘權力」。此外，《基本法》亦訂明香港特別行政區直轄於中央人民政府，兩者之間沒有任何中間層次。

9. 按上述有關香港特別行政區的憲制地位，中央有憲制權責制定特區政治體制的模式。中央在這方面的角色亦在《基本法》有關政治體制的條文中體現出來。例如：

- (i) 根據二零零四年四月六日全國人大常委會的《解釋》，《基本法》附件一和附件二所規定有關二零零七年以後行政長官和立法會產生辦法是否需要進行修改，行政長官應向全國人大常委會提出報告，交由全國人大常委會確定。根據《解釋》，有關修改經立法會通過及行政長官同意後，最後仍須由全國人大常委會批准或備案，方可生效。這體現了中央在特區政制發展上，包括達致最終普選的時間與及普選的模式及設計，擁有最終決定權力。與主權國家不一樣，香港特別行政區不能自行決定其政治體制。
- (ii) 《基本法》第四十五條規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。《基本法》第四十三條規定行政長官對中央人民政府和特區負責。中央人民政府的任命是實質性而非形式性的，可以任命，也可以不任命。這項安排是體現國家是一個單一制國家，香港特別行政區是國家不可分離並獲授權實行高度自治而直轄於中央人民政府的一個地方行政區域這樣的憲制地位。因此，行政長官無論是怎樣產生，包括最終由

普選產生，都不能脫離在選舉當選的候選人須通過中央人民政府實質任命的憲制要求，方可就任。

## 特區政治體制的設計原則

10. 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日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，就特區的政治體制作了如下說明：

“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分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”

11. 從姬主任對政治體制的說明，與及《基本法》第四十五條及第六十八條的規定中，可以歸納到下列四項有關政制發展的原則：

- (i) 兼顧社會各階層利益；
- (ii) 有利於資本主義經濟的發展；
- (iii) 循序漸進；
- (iv) 適合香港實際情況。

12. 我們在上次會議所提交的文件「特區政治體制綜覽」(CSD/GC/1/2005)中已闡述了上述四項原則的考慮。

## 總結

13. 委員會可依據本文所提及的憲制基礎及政治體制

設計原則，進一步討論《基本法》中有關“普選”的條文。

政制事務局

2006年1月

## (五) 區議會角色、職能及架構的檢討

上列最後三項（即(三)至(五)項）的討論次序，應於 2006 年年底左右，即首兩項有關普選的議題即將討論完畢時，再按當時情況作出決定。

### 徵詢意見

4. 請委員備悉上文第 3 段所列委員會將討論的策略性議題的清單。

策略發展委員會秘書處  
2006 年 1 月

策略發展委員會  
管治及政治發展委員會

對“普選”概念的一般理解

引言

此文件旨在概述現今國際上對“普選”概念的一般理解。

《公民權利和政治權利國際公約》

2. 《基本法》第三十九條規定《公民權利和政治權利國際公約》(下稱“《公約》”)適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。

3. 《公約》第二十五條訂明：

“凡屬公民、無分第二條<sup>註1</sup>所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：

(子) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；

(丑) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；”

4. 當英國政府在一九七六年簽署成為《公約》締約國的時候，作出了保留聲明，說明就第二十五條(丑)款可能要求在香港設立經選舉產生的行政局或立法局，保留不實施

---

註1 《公約》第二條(一)款表示本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公盟約所確認之權利。

該條文的權利。在回歸後，根據一九九六年六月中央政府致聯合國秘書長的照會以及《基本法》第三十九條的規定，該保留在香港特區繼續有效。

5. 《香港人權法案條例》(第 383 章)香港人權法案第二十一條亦規定香港永久性居民參與選舉的權利。與此同時，《條例》第 13 條保留條文規定，香港人權法案第二十一條並不要求在香港設立由選舉產生的行政會議或立法會。

### 聯合國相關刊物的觀點

6. 一九九四年聯合國出版的《人權與選舉：選舉的法律、技術和人權手冊》訂明 —

“聯合國有關選舉的人權標準性質甚為廣泛，因此可透過多種政治制度而達致。聯合國在選舉方面提供協助，並非旨在將任何一個已有的政治模式強加於任何地方。相反，這是基於我們認同沒有一套政治制度或選舉方法適合所有人和所有國家。雖然用比較例子可以提供有用的指引，用以建立一個既適合國內需要，又能符合國際人權標準的民主政體。不過，就個別的司法管轄區而言，它們本身最佳的制度，最終都要在符合國際標準的框架內，因應人民的特別需要、訴求及歷史現實而制訂出來。”<sup>註2</sup>

7. 為對《公約》第二十五條的實施作進一步的解釋，聯合國人權事務委員會（下稱“委員會”）在一九九六年通過《概括意見》第 25 項 (General Comment No. 25)。有關文件沒有具體界定何謂“普及而平等”的選舉，但說明“所有人無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受這些權利”（第 3 段）。該《概括意見》又指出“因肢體殘障而限制個人投票權利，或引入有關文化、教育或財產的規定”（第 10 段），均視為不合理的限制。

---

註2 Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations, *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, 第 17 段。

## 普選原則下可容許不同的制度

8. 正如聯合國人權委員會就《公約》第二十五條的《概括意見》指出，《公約》並不強加任何特定的選舉制度。聯合國的指引亦提出各個司法管轄區的制度，可因應人民的特別需要、訴求及歷史現實而制訂出來。

9. 《公約》亦無規定議會必須用哪一種模式產生。就實行兩院制的地方而言，我們留意到加拿大及英國的上議院，全部或部分成員是由委任產生，而愛爾蘭的上議院由大學及職業界別產生議員。從我們手頭上的資料顯示，雖然加拿大、英國及愛爾蘭的上議院都並非由普選產生，聯合國人權委員會最近都沒有對這些產生方式作出批評。我們亦留意到有學者認為，就實行兩院制的地方而言，至少擁有主要立法權力的一院應是由普選產生<sup>註3</sup>。

10. 此外，亦有學者認為《公約》並無限制普選是以直接或間接選舉的方式進行。例如美國總統選舉是以間接選舉方式進行，這亦符合《公約》第二十五條的規定<sup>註4</sup>。

## 總結

11. 綜合上述背景資料，我們可歸納出以下的數點：

(一) 普選的概念是包括“普及”和“平等”的原則。但投票權並非不能受到規限，這些限制應是法例所規定的“合理”規限。例如大部分地方，包括香港，會規定公民必須達到某個年紀或住滿若干年才可登記成為選民，這些年齡和居留條件可視為對“普及選舉權”的一個合理規限。

(二) “普及選舉權”關乎誰人有權投票，一般

---

註3 Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 1993, p.443.

註4 同上，p.444.

的理解是所有公民均有權參與自己居住的地方所舉行的選舉，並由所屬選舉組別中當選的議員代表他們。就香港特別行政區而言，《基本法》規定所有香港特別行政區永久性居民均依法享有選舉權和被選舉權。

(三) “平等選舉權”沒有要求每一選票必須對選舉結果具有同等效力。例如，在地區選舉中，地方選區之間議席數目相對登記選民數目的比例可以有一個合理幅度的差距。

(四) 國際社會認同沒有一套選舉制度能適合所有地方，亦不會將任何特定的政治模式或選舉制度強加於任何地方。不同的司法管轄區分別採用了直接選舉或間接選舉的方式，而議會亦有單議院或兩院制的不同制度。就個別地方而言，在符合國際上對“普選”概念的一般理解之餘，也可因應人民的特別需要和訴求，以及有關地方的歷史現實而發展其選舉制度。

政制事務局  
二零零六年一月