

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1106/13-14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：2013年12月9日(星期一)
時間：上午9時45分
地點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：

- 譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
- 謝偉俊議員, JP (副主席)
- 何俊仁議員
- 李卓人議員
- 劉慧卿議員, JP
- 馮檢基議員, SBS, JP
- 林健鋒議員, GBS, JP
- 黃定光議員, SBS, JP
- 湯家驊議員, SC
- 何秀蘭議員
- 李慧琼議員, JP
- 陳健波議員, BBS, JP
- 梁美芬議員, SBS, JP
- 黃國健議員, BBS
- 葉劉淑儀議員, GBS, JP
- 梁國雄議員
- 黃毓民議員
- 田北辰議員, BBS, JP
- 田北俊議員, GBS, JP
- 吳亮星議員, SBS, JP
- 何俊賢議員
- 姚思榮議員
- 范國威議員
- 馬逢國議員, SBS, JP
- 莫乃光議員
- 陳志全議員
- 陳家洛議員

陳婉嫻議員, SBS, JP
麥美娟議員, JP
張華峰議員, JP
單仲偕議員, SBS, JP
黃碧雲議員
葉建源議員
廖長江議員, JP
蔣麗芸議員, JP

其他出席議員： 梁繼昌議員
郭家麒議員

缺席委員： 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
林大輝議員, SBS, JP
葉國謙議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
郭榮鏗議員
鍾國斌議員
謝偉銓議員

出席公職人員： 政務司司長
林鄭月娥女士

律政司司長
袁國強先生, SC

政制及內地事務局局長
譚志源先生

高級助理法律政策專員
李秀江小姐

政制及內地事務局首席助理秘書長
鄭琪先生

列席秘書： 總議會秘書(2)3
麥麗嫻女士

列席職員 :

- 助理法律顧問1
李家潤先生

- 高級議會秘書(2)3
何慧菁小姐

- 議會秘書(2)3
盧惠貞女士

- 議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

經辦人／部門

I. 《二零一七年行政長官及二零一六年立法會產生辦法諮詢文件》(下稱"諮詢文件")

[立法會CB(2)451/13-14(01)及(02)號文件]

應主席之請，政務司司長表示，她已在2013年12月4日的立法會會議上根據《議事規則》第28(1)條發表聲明，但她希望在此強調，政府在是次諮詢中十分重視議員的意見。政務司司長進而表示，議員在"五步曲"中的角色十分重要，因為任何建議修改2017年行政長官及2016年立法會產生辦法的議案均須經全體議員三分之二多數通過。政務司司長補充，她歡迎日後有更多機會與議員就諮詢文件進行討論。

討論

2017年行政長官產生辦法

2. 郭家麒議員認為，在公眾諮詢臨近之時，安排全國人民代表大會常務委員會(下稱"全國人大常委會")副秘書長兼香港特別行政區(下稱"香港特區")基本法委員會主任李飛就3項重要問題(包括提名委員會的組成、提名委員會提名行政長官候選人的程序，以及提名委員會應提名多少名行政長官候選人)發表意見，是要為政改公眾諮詢設定框架。郭議員指出，《基本法》從無提及"機構提名"，他質疑諮詢文件有何理據提出"機構提名"的概念。他亦

質疑認為提名委員會必須由選舉委員會的四大界別組成的意見有何理據，因為《基本法》第四十五條只訂明提名委員會須"按民主程序"提名候選人。他擔心政府會嘗試訂立高提名門檻以篩走某些候選人，導致2017年的行政長官選舉沒有真普選。

3. 政務司司長表示，政府當局一直強調，有關普選行政長官的提名程序及選舉安排的諮詢，必須嚴格遵照《基本法》和全國人大常委會相關解釋及決定進行。《基本法》第四十五條訂明，"行政長官的產生.....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"。政務司司長指出，香港的普選時間表已於全國人大常委會在2007年通過的決定內清楚訂明。2007年的決定更進一步訂明，提名委員會"可參照"《基本法》附件一有關選舉委員會的現行規定組成。事實上，自國家恢復對香港行使主權以來，選舉委員會已數次選出行政長官。政務司司長表示，全國人大常委會的相關解釋及決定均具有約束力。她強調，《基本法》的相關規定，加上全國人大常委會的相關解釋及決定，合組成香港實施普選的法律框架，為進行有意義的政制發展討論提供合適的基礎，絕不可偏離或背離此法律框架。

4. 陳家洛議員認為，行政長官候選人的提名程序若設有篩選機制，即使行政長官在2017年經由普選選出，亦無助於解決管治危機。他強調，為2017年行政長官選舉制訂方案時，必須確保提名權、參選權及投票權符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條所訂的普及和平等選舉原則，不應透過提名委員會作出任何"篩選"。

5. 政務司司長表示，任何地方的政治體制設計和制訂都需要顧及當地的歷史背景，更需要建基於當地的憲制基礎及特性。她進而表示，雖然國際間並無特定的普選模式，但普選行政長官這個目標會透過登記選民一人一票的方式達至。

6. 單仲偕議員認為，問題的關鍵在於會否設有篩選，以及有何篩選準則。他詢問，政府當局會

如何收集公眾對此問題的意見。律政司司長表示，《基本法》中並無"篩選"一詞。他指出，各個司法管轄區的選舉制度都難免設有某些限制，所須確保的是當中沒有不合理的限制。他表示，政府當局根據《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定設計普選模式時，會盡量確保選舉制度中沒有不合理的限制。

7. 單仲偕議員提述諮詢文件第5.05(ii)及(iii)段，並詢問當局為何會提出"'民主程序'如何體現'機構提名'的要求？"和"提名委員會應提名多少名行政長官候選人？"等問題。單議員指出，"機構提名"一詞只有喬曉陽先生提及，歷屆行政長官選舉均沒有"機構提名"程序。他質疑，引入"機構提名"和訂立行政長官候選人人數上限，是否日後篩選機制設計的一部分。

8. 律政司司長解釋，根據全國人大常委會2007年的決定，"提名委員會須按照民主程序提名產生若干名行政長官候選人……"。律政司司長表示，這項相關決定具有約束力。因此，政府當局有責任考慮這一點，並且為此在諮詢文件中提出"提名委員會應提名多少名行政長官候選人？"的問題。律政司司長亦請委員留意，《基本法》第四十五條及全國人大常委會2007年的決定說明，行政長官候選人必須由提名委員會按民主程序提名產生，而並非是目前選舉委員會選舉行政長官人選時以提名方式，由個別提名委員會委員聯合提名產生。政府當局認為，有需要在諮詢文件中突顯提名委員會與選舉委員會的提名方式有此不同之處。

9. 葉建源議員表示，根據"若干名"的字面意思，有關數目只須是眾數。他進而表示，全國人大常委會2007年的決定並無要求香港特區政府把該決定中提及的"若干名"訂為一個特定人數。陳志全議員提述諮詢文件註腳12，詢問建議把"若干名"訂為2至3名的意見有何理據，以及為何應訂立這項限制。然而，李慧琼議員表示，不論從法律觀點或現實角度考量，她都支持就行政長官候選人的提名人數訂立上限。她表示，在2012年立法會選舉中，便

曾經因為候選人過多而導致部分選舉論壇出現混亂。她察悉，由於各候選人獲編配的發言時間有限，除了有部分候選人投訴沒有足夠時間發表選舉政綱外，亦有選民投訴未能了解某些候選人的意見。李議員進而表示，在美國及英國等民主國家，總統／總理並非一人一票選出。此外，這些國家的候選人均來自主要政黨，某程度上限制了選舉中的候選人數目。

10. 律政司司長表示，他歡迎委員提出不同意見，但認為自己不宜就此議題發表意見，以便公眾能有充分的討論空間。

11. 劉慧卿議員認為，除《基本法》第四十四條所訂的行政長官基本資格準則外，政府當局如有意訂立其他的準則，應當清楚說明該等準則，讓香港市民考慮有關準則是否合理。關於《基本法》第四十五條所述的提名委員會，劉議員強調，提名委員會的組成及運作必須符合民主原則和"有廣泛代表性"的規定。劉議員表示，民主黨同意應徵詢公眾對"三軌提名方案"的意見。她認為，政府當局現階段不應排除公民提名及政黨提名，因為這些方案最終或會獲得接納。她進而表示，民主黨要求訂立低提名門檻，即使並非低於2012年行政長官選舉的提名門檻，亦絕不能較該門檻為高，以確保行政長官選舉是一場真正有競爭的公平選舉。

12. 政務司司長表示，香港在2017年的行政長官選舉中成功落實普選，是全港市民的共同願望。她表示，政府當局誠邀社會各界就2017年普選行政長官及2016年立法會產生辦法表達意見。政府現時對各項討論議題並無立場，但會在這5個月的諮詢期內按需要解釋法律問題。政務司司長補充，首輪公眾諮詢旨在收集社會各界的意見。

13. 劉慧卿議員及黃碧雲議員詢問，當局為何要求普通市民解釋所提方案如何符合《基本法》的規定。黃議員表示，部分市民可能只能表明其意願，但未能提供詳細理據。政務司司長表示，市民無需就所提方案提供詳細理據。事實上，政府當局

會在諮詢期間解釋各項重要議題，協助社會大眾根據法律框架討論兩項選舉辦法。

14. 梁美芬議員認為，公民提名並不符合《基本法》。她和張華峰議員促請政府當局說明對公民提名的立場，以免浪費時間討論此方案。政務司司長表示，有關的法律規定已清楚載於全國人大常委會的相關解釋及決定。這些文件與政改關係密切，並且具有約束力，其全文亦已收錄於諮詢文件的附件內。政務司司長解釋，根據《基本法》第四十五條，提名行政長官候選人的提名權只屬於提名委員會，而且是實質提名權。她強調，任何繞過提名委員會提名程序或削弱提名委員會實質提名權的建議，都可能被視為不符合《基本法》第四十五條的規定。

15. 吳亮星議員認為，應以循序漸進的方式逐步邁向普選的最終目標，不宜操之過急，以維持香港的繁榮穩定。

16. 梁繼昌議員詢問，當局以註腳形式在諮詢文件中引述內地官員的講話有何用意。馬逢國議員詢問，在註腳10中，喬曉陽先生對"機構提名"的評論是否反映中央政府的意見。政務司司長表示，諮詢文件內的註腳引述部分內地法律專家的法律觀點，並載有各方近期就某些須予考慮的議題提出的意見及建議。政務司司長解釋，加入這些註腳，純粹為了提供補充資料作參考之用，以助市民理解相關的政制問題及法律框架。律政司司長表示，所接獲的意見即使有別於諮詢文件引述的意見，當局亦同樣歡迎，但最好該等意見能夠附有解釋，說明有關意見如何符合《基本法》，使討論能夠具有建設性和客觀。

17. 馮檢基議員認為，需要考慮的主要議題包括提名委員會的組成、提名程序及行政長官候選人的提名人數。對於全國人大常委會2007年的決定訂明提名委員會"可參照"《基本法》附件一有關選舉委員會的現行規定組成，馮議員表示，當局不能漏看當中的"可"字。據他理解，"可"字在此既能解作"

可以"，亦能解作"可以不"。他認同葉建源議員的意見，認為政府當局試圖把"若干名候選人"訂為一個特定人數，是要施加限制，達到篩選目的。他進而表示，專責小組的政治目的是推行設有篩選機制的普選。

18. 政務司司長表示，普選行政長官的方案能否得到香港市民的廣泛支持，以及實際上是否有機會得到三分之二立法會議員的多數支持，取決於投票權及被選權是否設有不合理的限制。關於提名委員會的組成，政務司司長讀出節錄自時任全國人民代表大會常務委員會副秘書長喬曉陽就2007年全國人大常委會的決定(草案)所作的說明，內容如下

"第一，明確提名委員會可參照選舉委員會組成，是因為行政長官選舉委員會的組成是香港基本法起草時經過廣泛諮詢和討論所形成的共識，凝聚着各方面的智慧，有廣泛的民意基礎和較強的認受性。第二，香港回歸以來，選舉委員會已經進行了三次行政長官選舉，運作良好。實踐證明，選舉委員會的這種組成體現了各階層、各界別的均衡參與，具有廣泛的代表性。第三，香港社會較多意見認為，行政長官提名委員會的組成應參考選舉委員會的組成，明確參照行政長官選舉委員會組成提名委員會，有利於香港社會在行政長官普選辦法上達成共識。"

19. 何秀蘭議員提述諮詢文件第3.20段，質疑"機構提名"或"整體提名"這種新方式能否讓選民在行政長官選舉的候選人中有真正的選擇。她促請政府當局向公眾解釋，並說服他們"機構提名"或"整體提名"如何能夠給予選民真正的選擇。政務司司長重申，有關行政長官及立法會產生辦法的討論，必須建基於《基本法》相關規定與全國人大常委會相關解釋及決定合組成的法律框架。《基本法》第四十五條訂明，提名委員會是獲賦權提名候選人的機構，有別於現時選舉委員會選舉行政長官的方式，

容許個別選舉委員會委員聯合提名候選人。政務司司長補充，政府當局會依法推動政制發展。

20. 陳志全議員表示，香港市民在多次的分區直選中已累積不少公民提名的經驗。他認為當局沒有理由拒絕採用公民提名的方式。政務司司長解釋，考慮選舉制度的改革建議時，不可單從技術角度着眼，而是必須符合《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定。《基本法》第四十五條規定，"行政長官的產生.....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"。政務司司長表示，任何建議若不符合《基本法》相關法律規定和全國人大常委會相關解釋及決定，應解釋其法理依據。

21. 李卓人議員認為，全國人大常委會指提名委員會"須.....提名產生若干名行政長官候選人"的決定並不合法，目的是要進行篩選。他認為，諮詢文件提述"機構提名"及"若干名候選人"，反映政府其實已有預設立場，從一開始便已試圖以此引導討論方向。謝偉俊議員詢問，2004年4月6日的解釋，以及全國人大常委會分別於2004年4月26日及2007年12月29日作出的兩項決定，有何法律地位。律政司司長表示，全國人大常委會有權解釋《基本法》的規定。根據《基本法》和同樣具有法律效力的2004年全國人大常委會解釋，修改行政長官及立法會產生辦法須按照"五步曲"行事。律政司司長表示，全國人大常委會於2004年及2007年作出的決定亦有法律效力，並在"五步曲"的規範下作出。他指出，《基本法》、2004年的解釋，加上全國人大常委會2004年及2007年的兩項決定，合組成一個法律框架，為政制發展提供討論基礎。

22. 黃毓民議員批評，諮詢文件的內容反映政府當局已有預設立場，當局現時的公眾諮詢只是假諮詢。他認為不可讓步，必須堅持採納公民提名。

(主席在會議席上警告黃毓民議員不可再說恐嚇性言詞，否則會命令他離場。)

2016年立法會產生辦法

23. 莫乃光議員提述諮詢文件第4.09段，詢問為何未有提及普選全部立法會議員的時間表。政務司司長解釋，根據全國人大常委會2007年的決定，必須先行普選行政長官，然後才可普選全部立法會議員。鑒於2007年的決定訂明行政長官可於2017年由普選產生，故此最快要到2020年才可普選全部立法會議員。律政司司長表示，全國人大常委會2007年的決定清楚訂明，"在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法"。律政司司長表示，有關措辭清晰明確，足以消除對此問題的疑慮。

24. 莫乃光議員認為，當局應該因應立法會組成方式可能出現的各種變化，在諮詢文件中就《基本法》附件二所述的分組表決制度提出討論。他舉例說，假如分區直選議席所佔的比例增加，功能界別議席的數目減少，在此情況下，保留分組表決制度實無理據可作支持。政制及內地事務局局長表示，政府當局歡迎任何有關表決制度的意見。他補充，2016年立法會產生辦法的相關議題載於諮詢文件第四章，有助於市民提出意見及建議。

25. 湯家驊議員認為，現時公眾關注2017年行政長官普選多於2016年立法會產生辦法，他因而詢問，當局會否考慮在不同時間就這兩項議題分別向中央政府提交行政長官報告，以便社會各界能夠就每項議題作深入聚焦的討論。政制及內地事務局局長表示備悉這項建議，並會因應工作進度考慮此建議。

26. 黃碧雲議員及范國威議員關注到，功能界別的議席數目及分組表決制度若不在2016年作出調整，如何能於2020年在立法會實施普選。范議員強調不會讓步，倘若沒有真普選，他會表決反對修改2017年行政長官及2016年立法會產生辦法的議案。他補充，公民提名是其中一個可達至真普選的方案。政制及內地事務局局長解釋，正如律政司司長所述，必須先行普選行政長官，然後才可普選全

部立法會議員。因此，普選行政長官是普選全部立法會議員的先決條件。立法會的普選工作將由下屆政府處理。他亦表示，由現屆政府負責處理下屆行政長官及立法會的產生辦法，此安排符合既定做法。

推廣工作及未來路向

27. 馬逢國議員詢問，政府當局會如何加深公眾對《基本法》相關規定的認識，以便他們可根據《基本法》討論政改事宜。蔣麗芸議員表示，很多人誤解了"機構提名"的意思，她建議政府當局解釋此概念。

28. 政務司司長表示，在公眾諮詢期間，當局會向公眾推廣《基本法》，以及全國人大常委會的相關解釋及決定。為此，她曾與18區區議會主席及副主席會面，爭取他們支持在地區層面舉辦推廣及教育活動。她亦已要求基本法推廣督導委員會加強這方面的推廣工作，並以《基本法》第四十五及六十八條作為重點。

29. 田北辰議員建議，政府當局可考慮安排泛民主派與中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室(下稱"中聯辦")就政改事宜會面。政務司司長表示，在推動政制發展的過程中，與中聯辦保持溝通十分重要。她同意考慮此建議。

30. 委員商定，事務委員會將於2014年1月11日及18日上午9時舉行兩次特別會議，聽取公眾對諮詢文件的意見。

II. 其他事項

31. 議事完畢，會議於上午11時50分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年3月19日