

香港大律師公會向立法會政制事務委員會提交意見書，就香港的政制發展表達意見，以下是該意見書的撮譯：

香港特別行政區的政制發展必須在《基本法》的框架以內進行。《基本法》第四章訂明特區的政治體制。在考慮香港的政制發展時，亦須顧及特區根據《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的部分所承擔的國際責任。

## **部長制及行政立法關係**

《基本法》為特區所訂立的憲制架構顯然認同立法、行政及司法三權分立的原則。行政長官須向立法會負責。雖然行政長官有權在某些情況下解散立法會，但立法會亦有權彈劾行政長官。倘若所謂“行政主導政府”的意思是指行政機關支配立法會的話，則在《基本法》內並無任何支持這種體制的論據。相反，《基本法》所確立的是一套依據三權分立的原則而制定的制衡機制。

儘管已設立這樣一套精密的制衡機制，但《基本法》亦突出兩項一般性原則。首先是特區政府須向立法會負責。《基本法》第六十四條進一步具體闡述負責的意思，當中包括特區政府須執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆議員的質詢及就徵稅和公共開支徵求立法會批准。其次是行政長官須向特別行政區負責。由於行政長官是特區政府的首腦，因此，特區政府亦須向特別行政區負責。

至於立法會議員的問責性則透過選舉制度落實。選民若對某議員在任期內的表現不滿，可在下次選舉時不再支持該議員。同樣地，就行政機關，尤其是主要官員的情況而言，一套有效的問責制度有賴訂立處罰制度，即市民若對某主要官員失去信心，可罷免該名官員。

《基本法》並無訂立任何行政主導政府，不論是部長制還是其他。本會認為應就此事廣泛諮詢市民。不論採用何體制，行政機關均須依照《基本法》的規定，向立法會及特區負責。

## **全民普選形式的選舉**

《基本法》第六十八條為特區立法會的民主發展訂下三項原則，分別是根據特區的實際情況、循序漸進和最終達至全部議員由普選產生。

特區成立之初的臨時立法會完全透過委任產生。而首屆立法會則根據全國人大於1990年4月所作的決定產生。當中包括20個透過地方選區直接選出的議席，10個選舉委員會議席及30個功能界別議席。《基本法》附件二對第二及第三屆立法會的組成作出規定，主要特徵是逐步以地方選區的直選議席取代選舉委員會的議席，但功能界別的議席數目則維持不變。

《基本法》附件二亦為修改第三屆以後的立法會的組成方式訂定程序，規定任何修改必須獲得立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官批准及報全國人大常委會備案。

聯合國人權事務委員會曾批評功能界別的選舉模式，指其違背《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條，並建議特區立即採取行動，以確保選舉制度符合該項公約有關條文的規定。

很明顯，功能界別選舉違背特區根據上述公約所承擔的國際責任。根據《基本法》第六十八條所訂立的原則，功能界別選舉只屬過渡措施，最終目標是要達至全部議員由普選產生。有見及此，本會認為，第三屆以後的立法會應全部由在地方選區透過普選產生的議員組成。

另一個方案是由港人就此事作決定，而最適當的方法是進行全民投票。若進行全民投票，本會認為全民投票的結果應決定達至《基本法》第六十八條所訂立的最終目標的時間表。因此，全民投票的議題應包括在2008年立法會議員應否全部透過地方選區直接選出；若否，應否在2012年、2016年等年份達至此目標。

## 行政長官

《基本法》第四十五條訂明，行政長官在當地透過選舉或協商產生，並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。

本會認為，提名委員會的組成應依照以下原則——

- (1) 其組成和運作應公開、具透明度、有廣泛參與及公平；
- (2) 必須廣泛代表社會各階層；
- (3) 應具備一定程度的制衡，而這是所有民主程序的特徵；及
- (4) 所提出的建議均應易於落實。

為推動一個有廣泛代表性及按民主程序辦事的選舉委員會的產生，本會認為，選舉委員會所有成員應由直接或間接選舉選出。此

外，有很強的理據支持選舉委員會至少一半成員應透過在地方選區進行的普選產生。