

 Read Message

  Back to: [Inbox](#)

From:kenshin

Date:2004/03/08 Mon PM 07:36:56 CST

To:views@cab-review.gov.hk

Subject:?

    Move To: 

Download Attachment:

    Move To: 

   Back to: [Inbox](#)

[Help](#)

《政制發展意見書》

香港法律資訊網站 法律顧問 梁衍華

香港回歸以來，香港政制民主化的發展一直停滯不前，而臨時立法會成立及恢復區議會委任議席的拱施更是政制民主化的倒退。另一方面，由於香港特別行政區政府的施政失誤，直接導致經濟衰退。去年特區政府為《中華人民共和國香港特別行政區基本法》〔下稱《基本法》〕第二十三條的立法工作更造成市民與特區政府的對立。因此，加快政制民主化的步代以消弭社會對立和分化是一項刻不容緩的工作。

然而，《基本法》作為香港特別行政區的最高憲制文件，政制改革必須以不違反《基本法》為前提。本意見書將探討《基本法》中有關政制的條文的理解，以及落實民主化改革的具體方案。

本《政制發展意見書》分為三個部份：甲部是回應政制發展小組就《基本法》中有關政制發展的原則和法律程序的意見徵詢；乙部為其他有關政制改革問題的相關意見；丙部為本《政制發展意見書》的立場聲明，以便香港特區政府政制發展專責小組作意見匯編分類參考。

甲部

A. 原則

A1. 香港政治發展如何符合《基本法》中有關中央與特區關係條文中的原則

《基本法》第一條及第十二條指出香港是中國不可分離的部分，而香港特區亦直轄於中央人民政府。社會上現時要求香港特區的立法會及行政長官由普通產生的政制改革，基本上不會涉及分裂國家或獨立的問題。

香港特別行政區是根據中華人民共和國憲法第三十一條而設立，而香港特區國防及外交方面的事務均由中央負責，而非香港內部

事務。因此即使行政長官及立法會由普選產生，亦不會影響或削弱中央政府對香港特區行使憲法所賦予的權力。

另一方面，把「普選」等同於「獨立」邏輯上已是一個錯誤的理解。現時本港立法會及區議會都有直選議席，若果「普選」即等於「獨立」，則是否意味著各選區自行脫離香港「獨立」？很明顯，這樣的論調是明顯悖理的。

根據《基本法》第四十五條，行政長官即使由選舉產生，亦必須由中央任命，故理論上中央可以拒絕任命被選出的行政長官。故此，中央擁有特區行政長官人選的最終決定權。

A2. 就「實際情況」及「循序漸進」的理解

《基本法》第四十五條指出「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。」

第四十五條所提及的「實際情況」和「循序漸進的原則」，是為達到最終普選訂下了政制發展過程中的指引。由於《基本法》的草擬者沒有可能準確預見到數十年以後的政制情況，故此在《基本法》中用「實際情況」和「循序漸進的原則」這兩個語詞，以給未來的政制發展留下彈性。

因此，即使第四十五條沒有寫明 2007 年可否或會否舉行行政長官普選，這亦不代表 2007 年不可以舉行普選。對於「如果二〇〇七年就全部普選，我當時就寫下來！」的理調，明顯地是不理解或沒有考慮到訂立憲法的基本原則和概念。

至於如何決定香港社會的「實際情況」是否可以推行普選，其實並沒有一個標準，但主要取決於香港市民對政治、普選、基本法、公民權利和義務的理解是否達到足夠的成熟程度。雖然「實際情況」的理解沒沒有明確的基準，但這不代表香市民「成熟」和「不成熟」之間沒有分野，更不代表一直以「按實際情況才決定普選」來故意拖延政制改革。

現時，香港市民享有高度的語論自由及出版自由，政府及各

政治團體的論點或言論都市民都可以輕易掌握得到，而這亦是一個民主社會中實行普選制度的先決條件。

其次，香港的廉政公署負責反選舉舞弊及貪污的工作一直十分有效，很多國家都仿效香港廉政公署而成立類似的反貪污機構。因此，一個公平、公正的普選在香港是得到了充份的保障。因選舉而造成的「黑金政治」在香港亦不可能出現，故一個公平的普選亦可以確立。

實際上，香港實行普選制度亦有其必要性及急切性。現時行政長官並非由普選產生，行政會議亦由行政長官所委任，但立法會普選議席中認同政府立場的人士佔少數。而根據回歸後的經驗，這種情況只會加劇行政與立法機關的對立；而立法會中的民選議員（指立法會中由普選產生的議員）亦不可以有效制衡行政機關，最終令政府的政策實施時阻力重重。另一方面，立法會民選議員在立法會中佔少數，使到市民的意願未能有效反映，加劇了政府和市民之間的對立。

在代議政制之下，市民在議會中的代表不能有效發揮政策上的影響力，其結果就是導致「街頭抗爭」的增加，例如以遊行示威的手段去直接表達政治訴求。2003年7月超過50萬市民上街反對《基本法》第廿三條立法，就很明顯是立法會中民選議員的影響力不能有效發揮，做成行政與立法機關嚴重對立所致。

合以上所述，普選行政長官及落實立法會全面普選有其必要性及急切性，否則社會間的對立和分化將會加劇。

A3. 「兼顧社會各階層的利益」及「有利資本主義經濟的發展」

香港《基本法》起草委員會主任委員姬鵬飛把《基本法》草案提交第七屆人大會議時，說明香港的政治體制必須「兼顧社會各階層的利益」及「有利資本主義經濟的發展」，這種見解是值得參考的，而《基本法》中各條文的規定亦體現了這兩個原則。

正如本文 A2 段所述，落實普選行政長官及立法機關正是消弭市民與政府、立法與行政機關對立的有效方法，並令市民的意見能透過代議政制模式得到充份的反映，故此亦具體實踐了「兼顧社會各階層的利益」和「有利資本主義經濟的發展」。

B. 法律程序問題

B1. 《基本法》附件一及附件二修改行政長官和立法會產生辦法

《基本法》附件一第一條指出「行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。」。故要達到普選行政長官，就必須要修改第一條，把選舉委員會的功能限於提名候選行政長官，而非經由委員會直接選出。

至於爲了避免更大的政治風波，以及維持香港政制穩定，除修改《基本法》附件一第一條外，具體的普選行政長官的規定可以透過修改《行政長官選舉條例》達到。

B2. 修改《基本法》附件一及附件二是否需要援引《基本法》第 159 條？

不須。《基本法》附件一及附件二中已明確規定了附件的修改程序，毋須再援引《基本法》第 159 條。

B3. 啓動修改行政長官及立法會產生辦法的程序

有關選舉行政長官的修改程序，按《基本法》附件一第七條規定，修訂須由立法會全體議員三分之二多同通過，行政長官同意，報請全國人民代表大會常務委員會批准。

有關落實立法會全面普選，則必須根據《基本法》附件二第三條去啓動修改程序，即修訂須由立法會全體議員三分之二多同通過，行政長官同意，報請全國人民代表大會常務委員會備案。

B4. 未能就修改 2007 年後立法會產生辦法達成共識，第四屆立法會產生的問題

如未能修改 2007 年後立法會產生辦法，第四屆立法會的產生辦法應根據《基本法》附件二，沿用第三屆立法會組成方法。

B5. 「二零零七年以後」應如何理解：是否包括二零零七年？

包括。《基本法》附件一第七條指出：「二零零七年以後各任行政長官的產生辦法…」。其中的「二零零七年」並非指日曆年份，而是指在二零零七年六月三十日任期屆滿的行政長官之後。

二〇〇三年十一月十二日，政制事務局局長就《普選行政長官及全體立法會議員議案》的致辭中，亦同意第三屆行政長官的選舉辦法可以修改：

「政制事務局在這個問題上作出了詳細的內部研究，我們也徵詢過律政司的法律意見。我們的結論是如有需要 2007 年第三屆行政長官選舉辦法是可以考慮修改的，但任何修改建議必須根據《基本法》循序漸進的原則、香港的實際情況和《基本法》45 條和附件一的程序和規定來處理。」

乙部

一. 有關愛國者為政治主體的理解

《基本法》第四十七條訂明：「香港特別行政區行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。行政長官就任時應向香港特別行政區終審法院首席法官申報財產，記錄在案。」

《基本法》第七十九條訂明：「香港特別行政區立法會議員如有下列情況之一，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格：

- (一) 因嚴重疾病或其他情況無力履行職務；
- (二) 未得到立法會主席的同意，連續三個月不出席會議而無合理解釋者；
- (三) 喪失或放棄香港特別行政區永久性居民的身份；
- (四) 接受政府的委任而出任公務人員；
- (五) 破產或經法庭裁定償還債務而不履行；
- (六) 在香港特別行政區區內或區外被判犯有刑事罪行，判處

監禁一個月以上，並經立法會出席會議的議員三分之二通過解除其職務；

(七) 行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責。

以上的《基本法》條文已清楚列出行政長官和立法會議員需要具備的條件，以及立法會議員喪失議員資格的情況，但筆者找遍整部《基本法》亦找不到任何條文規定行政長官的一個條件是要「愛國」。誠然，我們很難對「愛國」作出一個明確的定義，不同的人對愛國有不同的標準。在非戰時期強行訂立審查機制去檢驗行政長官或立法會議員是否「愛國」根本毫無必要，更會造成社會對收緊言論自由的猜疑。

其次，若果成立一個「審查委員會」去檢視行政長官或立法會議員是否「愛國」，實際上亦行不通：

- 誰人有資格定義何謂愛國和何謂不愛國？
- 這個「審查委員會」為何有權去訂下「愛國基準」？
- 其檢驗行政長官和立法會議員「愛國」的權力何來？
- 剝奪「不愛國」議員資格的權力源自何處？
- 這個「審查委員會」如何組成？有何法律地位？
- 對「審查委員會」的決定有異議可否上訴？向何機關上訴？
- 「審查委員會」的審訊是否公開？

對於「愛國」這種抽象的觀念，並不可能在法律上具體落實，勉強實行只會造成社會的進一步不隱和政治審查的疑慮，並不符合香港的整體利益。

二. 中央在政制改革中的參與角色及權力

香港特別行政區是根據中國憲法的規定而設立，在「一國兩制」的原則下，中央政府的確有權參與香港政制發展，但問題在於中央在政制發展上的參與程度、功能以及角色。

首先，修改《基本法》附件一須要經全國人民代表大會批准（附件一第七條）、修改《基本法》附件二須經全國人民代表大會備案（附件二第三條）。

另外，即使不涉及修改《基本法》而只是修改本港的選舉相關法例，根據《基本法》第十七條：「香港特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。… 全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會後，如認為香港特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。該法律的失效，除香港特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。」

根據《基本法》第四十五條：「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。」

綜合以上條文，法理上中央政府對香港的政制發展有關法例的修改是有最終決定權，甚至擁有對普選產生的行政長官的任命權。

若果中央政府認為修改有關法例有違國家或香港特區的利益，是有權不批准法例的修改，更可以有權不任命經普選產生的行政長官。（即使很有可能因此觸發憲政危機或社會不穩。）故此，政制發展、行政長官普選及立法會全面普選並不等於否認中央的權力，或等同於所謂「獨立」的行為。

三. 普選行政長官的選舉方法及程序

《基本法》第四十五條提及到普選行政長官的規定：「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。」

根據《基本法》，行政長官的提名權在「提名委員會」之中，故不可經由社會公開提名而得出行政長官候選人。這個提名委員會可以經由行政會議及立法會委任產生，並經提名委員會委員推選出行政長官候選人。

推選出行政長官候選人（下稱「候選人」）後，則按照修改後的《行政長官選舉條例》實行開始競選程序。對普選行政長官有如下建議：

- 各候選人必須列出政綱；
- 各候選人必須同時出席一次公開辯論；
- 選舉必須為香港市民一人一票直接普選，並不劃分選區，得票最多者勝出；
- 必須為不記名投票；
- 若果候選人只得一名，則合資格選民可投信任或不信任票，信任票數少於總投票人數百份之三十則不能出任行政長官，提名委員會須重新提名另外的候選人。

最後，普選產生的行政長官最後經由中央人民政府任命就職。

四. 立法會選舉比例代表制的刪除

比例代表制的選舉制度，一般被採用於一些多種民族的國家。由於單議席單票制的選舉方式，很可能令少數族裔在議會中沒有代表而做成不公平，故採用比例代表制的選舉制度，確保少數族裔的利益受到兼顧。

然而，香港並沒有多種民族的問題，故比例代表制根本不適合香港的實際情況。為真確反映選民的意願，立法會選舉中的比例代表制有必要刪除。

五. 立法會選舉重新劃定選區分界

現時立法會選舉把香港劃分為五個選區。各個選區的面積十分之大，只有個別大政黨才有能力和資源參與競選活動，而個別獨立人士則沒有足夠的資源參與立法會選舉。

這種選區劃分方式，間接導致現時民選議席由民主黨及民主建港聯盟對壘的局面，扼殺了議會多元意見的可能性，亦阻礙不願加入政黨的中產人士和專業人士參政。

作為香港經濟主要動力的中產人士和專業人士，其參政空間因此被扼殺，做成意見不被重視亦是政府政策得不到中產支持的主要原因之一。

有鑑於此，立法會改回以往的十八個選區，一則可以讓非政黨人士有參政的空間，二則各地方選區的立法會議員亦更易服務其選區的市民。

丙部

有鑑於香港特區政制發展小組有可能對各界所提交的意見書作出分類或匯編，現申明本意見書的立場如下：

- 本意見書支持二零零七年普選行政長官；及
- 本意見書認為《基本法》容許二零零七年普選行政長官；及
- 本意見書支持二零零八年全面普選立法會議席；及
- 本意見書認為《基本法》容許二零零八年全面普選立法會議席；及
- 本意見書認為應廢除立法會選舉中的比例代表制；及
- 本意見書認為立法會的選區應劃分為十八個選區。

- 完 -