

對於《基本法》中有關政制發展的原則及法律程序問題的意見

立法會陳偉業議員

3. 2004

1. 引言

1.1 政制發展專責小組於本年一月三十一日與議員會晤，討論基本法中有關政制發展的原則和法律程序問題。由於安排過於倉促及時間所限，陳偉業議員未能就每項原則及法律程序問題提出意見。政制發展專責小組最近亦就政制發展原則及法律程序問題提出具體問題，現按次序闡述本人對於基本法原則問題及法律程序問題的意見。

2. 對原則問題及法律程序問題的意見

A. 原則問題

A.1 中央在政制發展中的憲制權責

A.1.1 香港是中國不可分離的部分

本人完全認同在一國兩制的原則下，香港是中國不可分割的一部份。即使香港實行行政長官及立法會全面普選，亦無損香港是中國不可分割部份之原則，亦不會促使香港走向獨立。

A.1.2 香港特區直轄於中央人民政府

本人完全認同香港特區的職能以及與中央的關係是由基本法規定的，並直轄於中央人民政府。香港特區的軍事及外交事務是中央政府的職權，而香港則享有高度自治的地位。

A.1.3 行政長官由中央人民政府任命，對中央人民政府負責及香港特區負責

在一國兩制的原則下，按照一國的原則，行政長官最後應由中央人民政府任命。由普選產生的行政長官較選舉委員會所推選的行政長官更具認受性及更能掌握民情，更能有效管治香港特區，即更能同時對中央及香港特區負責。因此，普選行政長官與中央任命之原則亦無矛盾。

A.2 「實際情況」和「循序漸進」兩個原則

A.2.1 「實際情況」應包含的元素

「實際情況」的定義甚具爭議性，但最重要應包含香港市民的意願及香港環境的需要這兩項元素。立法會及行政長官透過普選產生最能符合「實際情況」，現時香港的經濟發展情況、市民的教育水平、公民質素等均已達到已發展國家的水平。因此，香港現時的「實際情況」絕對適合普選。

A.2.2 「循序漸進」的定義

一個有時間表可循，逐漸進步的政制改革方案可稱為「循序漸進」的政制改革。現時香港的政制發展並不符合「循序漸進」的原則。自1997年至今兩屆行政長官的產生，均由800人選舉委員會投票決定，1997年與2002年行政長官的產生辦法亦完全沒有任何改動，政改進程可謂停滯不前。在2007年開始普選行政長官，亦符合循序漸進的原則。即使政府未能為2007年實行普選，亦應訂定一套「循序漸進」的政改時間表，讓公眾可以深入討論，了解箇中情況。

A.3 「兼顧社會各階層的利益」及「有利於資本主義經濟的發展」

A.3.1 兼顧社會各階層的利益

負擔起管治香港權責的領導者便必須顧及社會各階層的利益。然而，由800人選舉委員會選取的董建華先生過去施政的各項措施，卻偏袒大財團大商家的利益，未能兼顧社會各階層利益。因此，只有透過普選才能讓市民選取最能代表各階層利益的人士擔任行政長官。現時選舉的方法並不能產生成熟的政治領袖，若要使香港的政治氣候更趨成熟，培育更多有質素的政治人物服務市民，便應對行政長官及立法會進行全面普選，使更多有識之士有機會透過普選參與決策，從而使他們能以更成熟及全面的思維處理香港的政策及管治問題。

A.3.2 有利於資本主義經濟的發展

現時所有主要的資本主義經濟國家的元首及議會成員均透過直選產生。一個健全的資

本主義經濟制度應包括健全的民主制度，一個成熟的民主政制，對資本主義經濟發展有著莫大的幫助。

B. 法律程序問題

B.1 最合適立法程序為本地立法：

基本法附件一第七段及附件二第三段經已列明特區政府及立法會有權啟動立法程序，修改「2007年以後」的行政長官及立法會產生辦法。因此，本人認為最合適的立法程序為本地立法。由於有關的立法及修改需要交由全國人民代表大會常務委員會批准及備案，而根據基本法第十七條(註四)的規定，如特別行政區提交的法律有損基本法中規定中央政府和香港的關係，全國人民代表大會常務委員會有權將有關法律發回。因此，在修改立法會及行政長官產生辦法時，政府也可徵詢中央政府及基本法委員會的意見，以達成中央及港人皆接受的方案。有關的徵詢過程，不應規定「先中央後香港」，或「先香港後中央」。徵詢及討論可雙向同時進行，不應拘泥於形式，但應以尊重港人的意願為大前提。

B.2 基本法第一百五十九條程序問題

修改「2007年以後」立法會的產生辦法，並不需要依照基本法第一百五十九條程序(註3)對附件二的條文進行修改。因為附件二只表明第一至第三屆立法會的產生辦法，並沒列明第四屆立法會產生辦法。因此，若需修改第四屆立法會的產生辦法，只需根據附件二第三段(註二)的程序修改立法會產生辦法，而不需經第一百五十九條所規定的程序，不需得到香港特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二多數同意，只需得到立法會議員三分之二多數通過及行政長官同意，再交由全國人民代表大會常務委員會批准及備案。

然而，行政長官產生辦法的修改辦法卻取決於如何理解「2007年以後」，若把「2007年以後」理解成包括2007年1月至12月，下屆行政長官的產生辦法便不必依照附件一的產生辦法進行。如把「2007年以後」理解成不包括2007年1月至12月，而欲修改第三屆行政長官產生辦法，便需修改附件一本身的内容，因而涉及修改基本法，必需依循第一百五十九條的程序進行(註3)。因此，「2007年以後」的定義應儘早釐清，避免出現爭拗。

B.3 修改行政長官及立法會產生辦法的啟動方式

由於「2007年以後」的理解較具爭議性，也涉及修改2007年第三屆行政長官產生辦法應否只根據附件一第七條的程序進行或根據一百五十九條的程序進行的問題。因此，政府宜根據市民的意願及徵求中央政府的意見，儘早為「2007年以後」訂定不違反市民意願的清晰定義。

修改「2007年以後」的行政長官及立法會產生辦法的需要得到確立後，便經由附件一第七段及附件二第三段所列的一連串步驟實行。第一步是立法會全體議員三分之二多數通過對行政長官及立法會產生辦法的修改，下一步是行政長官同意立法會的決議，並代表香港特別行政區將兩項決定向全國人大常委會報告，等候批准。其後由全國人大常委會採用其本身的程序決定是否批准。如獲批准，新產生辦法便有法律效力。

B.4 未能達成共識的情況下行政長官及立法會產生辦法

現時的行政長官及立法會的產生辦法也是在缺乏共識的情況下產生的。現時的行政長官及立法會產生辦法，以至基本法對香港民主步伐的規定均在1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過成為基本法的附件一及附件二，並根據查良鏞及查濟民提出較為保守的「雙查方案」稍作修訂的。後來，由於中央政府不滿回歸前的香港民主化步伐「過急」，因而取消回歸前的立法局，並成立臨時立法會。上述措施也是在沒有共識，違反市民意願，沒有顧及市民感受的情況下進行的，民主派亦不接受2007年之前的行政長官及立法會的產生辦法。因此，第三屆行政長官及第四屆立法會產生不應沿用現時沒有認受性的辦法。行政長官及立法會的產生辦法應以大部份香港市民的意願作依歸，而不是強迫市民接受不能接受的選舉模式及架構。

B.5 「2007年以後」的含義

「2007年以後」的含義是具爭論性的，本人認為一般人均理解「2007年以後」應定義為2007年1月1日開始。由於上述差異對修改第三屆行政長官產生辦法的程序有很大的影響，更引起對於修改第三屆後行政長官產生辦法程序的不同理解，以至應否修改行政長官產生辦法的爭論。然而當局應視乎實際情況，按照市民對民主的訴求，制定民主改革的時間表。即使有社會人士反對在2007年普選行政長官，亦宜提出政制改革時間表，而不該無限期地被拖延，影響香港政制發展。

3. 總結

由於政制改革牽涉很多基本法的原則及法律程序問題，實有需要更詳細及廣泛地討論。基本法雖然並無明文規定要在 2007 年普選特首及 2008 年普選立法會，但也沒有禁止進行上述的政制改革，基本法本身已對政制改革持開放的態度。因此，政府應聽取不同人士的意見，採取合乎市民意願、中國及香港利益的政制改革方案。