

政制發展專責小組

第一號報告：

《基本法》中有關

政制發展的法律程序問題

二零零四年三月

目錄

第一章：引言	1
第二章：專責小組諮詢工作	3
第三章：專責小組對法律程序問題的看法	7
(一) 對《基本法》附件一及附件二中行政長官及立法會產生辦法的修改當用甚麼立法方式處理	8
(二) 如採用附件一和附件二所規定的修改程序，是否無須援引《基本法》第一百五十九條的規定	10
(三) 有關修改行政長官及立法會產生辦法的啟動	12
(四) 附件二所規定的第三屆立法會產生辦法是否適用於第四屆及其後各屆的立法會	13
(五) 「二零零七年以後」應如何理解	14
附件 1 – 3	

第一章：引言

- 1.1 特區政府於二零零三年進行內部研究，為二零零七年以後的政制發展工作打好基礎。
- 1.2 二零零三年十二月，行政長官在北京述職時，國家主席向行政長官表明了中央政府對香港政制發展的高度關注和原則立場。
- 1.3 二零零四年一月七日，行政長官在施政報告中表明特區政府了解市民對未來政制發展的關注。行政長官並承諾在維護「一國兩制」及恪守《基本法》的基礎上，政府會積極推動香港的政制發展。行政長官並成立一個由政務司司長領導、包括律政司司長和政制事務局局長組成的政制發展專責小組，就《基本法》中有關政制發展的原則和法律程序問題作深入研究，就此徵詢中央有關部門的意見，並聽取市民對有關問題的意見。

1.4 同日，國務院港澳事務辦公室就行政長官施政報告發表談話時重申中央政府的高度關注，並希望特區政府就此問題與中央政府有關部門進行充分商討，然後才確定有關工作安排。

1.5 經國務院港澳事務辦公室的安排，專責小組於本年二月八日至十日前往北京，與該辦及全國人大常委法制工作委員會會面，就政制發展事宜進行商討，並與一批內地法律專家舉行座談。專責小組訪京之行的工作已於返港翌日隨即向立法會及公眾詳細交代。正如政務司司長轉述中央有關部門表示，香港的政治體制是按照憲法由全國人大通過《基本法》予以確定，香港的政制發展涉及中央與特區關係，關乎到用甚麼制度去貫徹「一國兩制」和《基本法》的實施，因此中央在香港政制發展事宜，是有權有責的。

第二章：專責小組諮詢工作

- 2.1 政制發展專責小組首先集中處理《基本法》中有關政治體制的原則和法律程序問題。為此小組已在一月十四日向立法會提交公開文件，提出有關問題，並隨即展開與社會不同團體及人士會面討論有關問題。
- 2.2 截至三月廿四日為止，專責小組共約見了 77 組團體和人士，聽取了他們對有關原則及法律程序問題的意見。所接見的團體和人士包括政黨，議政團體，工會和商界組織，法律、經濟和政治行政學者，及其他人士，包括前《基本法》起草委員會委員，基本法委員會委員，立法會獨立議員，以及地區組織人士。此外，專責小組亦分批會見了區議會議員，與及選舉委員會委員。

- 2.3 專責小組在二月十九日設立政制發展網頁，並把有關政制發展的原則和法律程序問題上載該網頁，以徵求各界意見。到三月廿四日為止，市民瀏覽該網頁已超過 107,000 次。
- 2.4 專責小組亦於二月二十三日、三月一日及三月八日在本地十六份報章刊登廣告，就上述有關問題徵求意見。此外，專責小組也透過電視宣傳片與及在民政事務處存放討論文件的複印本，鼓勵市民發表意見。
- 2.5 截至三月廿四日為止，專責小組共收到約 550 份市民的信件、傳真和電郵，就政制發展事宜和關於《基本法》內有關原則和法律程序問題表達意見，當中超過 200 份涉及法律程序問題。
- 2.6 本報告集中處理有關法律程序問題。專責小組將於稍後另行交代有關原則問題的工作結果。

2.7 我們現將所收集到涉及法律程序問題的意見載附在以下附件當中：

附件 1 — 與專責小組會面的團體及人士所呈交的書面意見副本。

附件 2 — 與專責小組會面的團體及人士的會談撮要(有關法律程序部份)，這些撮要以初稿形式發給當事人確認內容，當中有部份已得到有關團體/人士確認內容，其他在回覆限期過後仍未回覆的亦一併載附，但已註明未經確認。

附件 3 — 從其他途徑包括電郵和傳真等收集到的市民意見副本。這些意見皆為全部或部份與法律程序問題有關。

上述附件的文本已存放在民政事務處以供參閱。市民也可從政制發展網頁上瀏覽有關附件。

2.8 經過兩個多月的廣泛討論，專責小組認為現可為這些法律程序問題作出總結，提出專責小組的看法。

第三章：專責小組對法律程序問題的看法

3.1 專責小組在一月十四日向立法會政制事務委員會提交的文件中，羅列了五項與政制發展有關的法律程序問題。

3.2 這五項法律程序問題是：

- (一) 對《基本法》附件一及附件二中行政長官及立法會產生辦法的修改當用甚麼立法方式處理；
- (二) 如採用附件一和附件二所規定的修改程序，是否無須援引《基本法》第一百五十九條的規定；
- (三) 有關修改行政長官及立法會產生辦法的啟動；

(四) 附件二所規定的第三屆立法會產生辦法是否適用於第四屆及其後各屆的立法會；及

(五) 「二零零七年以後」應如何理解。

3.3 就這五項法律程序問題，專責小組經仔細研究後，達致以下看法：

(一) 對《基本法》附件一及附件二中行政長官及立法會產生辦法的修改當用甚麼立法方式處理

3.4 《基本法》附件一及附件二分別規定了對行政長官及立法會產生辦法的修改程序。有關條文並未就修改應採取何種立法方式作出具體說明。

3.5 我們認為修改產生辦法，不能單修改香港本地的選舉法例，否則新的本地立法的規定與附件一和附件二的現有規定可能會有矛盾。

3.6 我們認為應採用兩個層次的修改程序，即先按《基本法》有關附件的程序修改產生辦法，然後修訂本地選舉條例落實細節安排。這與現時由附件一和附件二規定產生辦法，由本地立法規定選舉細節安排是一致的。

3.7 倘若確定有需要修改產生辦法，須先按照有關附件的程序處理。有關具體修改方案經特區政府提案後，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准或備案。在完成有關程序後，特區政府將按一般本地立法程序，修訂相關選舉條例，即《行政長官選舉條例》及《立法會條例》。完成後，有關修訂條例將按《基本法》第十七條報人大常委會備案。

(二) 如採用附件一和附件二所規定的修改程序，是否無須援引《基本法》第一百五十九條的規定

3.8 從一九九零年三月二十八日舉行之第七屆全國人民代表大會第三次會議上，姬鵬飛主任向人大提交《基本法》草案及有關文件時發表的說明內容，可以見到有關立法原意，即行政長官及立法會的具體產生辦法由附件一及附件二規定“比較靈活，方便在必要時作出修改”。「比較靈活」一詞，是相對《基本法》第一百五十九條的程序而言。故此，我們的理解是可依照附件一及附件二所載列的特別程序而對行政長官和立法會的產生辦法作出修改，只要有關修改不偏離《基本法》的主體條文(例如第四十五條和六十八條)，便無須援引第一百五十九條的修改程序。

3.9 我們亦留意到《基本法》亦載有修改其他附件的特別程序。《基本法》第十八條規定人大常委會可對列於附件三的法律作出增減。附件三的內容可由人大常委會修改，而非由全國人大依據《基本法》第一百五十九條修改。

3.10 修改附件二的立法會產生辦法，帶出一個技術性問題，即是附件二第一條第一段有關「立法會議員每屆 60 人」的規定是否可按附件二的程序修改。我們的看法是可以的，理據如下：

- (i) 附件二分三條，第一條的標題為「立法會的產生辦法」，包括其中第一段所規定的「立法會議員每屆 60 人」。而「立法會的產生辦法」，根據第三條的程序可作出修改。
- (ii) 第三條中載有「如需對本附件的規定進行修改」，當中「規定」一詞應包括附件二內所有規定。

(iii) 姬鵬飛主任於一九九零年人大會議上的說明，表示立法會的產生辦法由附件規定，是考慮到這樣比較靈活，方便必要時作出修改。按此推論，「立法會議員每屆60人」的規定載於附件二，而非列入《基本法》主體條文當中，相信亦是方便在必要時可作出修改。

3.11 以上述理據推論，附件一第二條有關「選舉委員會委員共800人」的規定，以致有關每個界別的委員數目的規定，亦可按附件一第七條的程序修改。

(三) 有關修改行政長官及立法會產生辦法的啟動

3.12 《基本法》有關附件規定，行政長官及立法會產生辦法如需修改，須按照附件所載的程序而行。

3.13 倘若確定了需要修改產生辦法，便須按照有關附件的程序處理。參照《基本法》第七十四條，凡涉及政治體制的法律草案，只可由特區政府在立法會中提出。有關具體修改方案經特區政府提案後，須按附件規定，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准或備案。在完成有關《基本法》附件程序後，便可相應地進行本地立法工作。

(四) 附件二所規定的第三屆立法會產生辦法是否適用於第四屆及其後各屆的立法會

3.14 《基本法》附件二清楚列明立法會第一屆、第二屆及第三屆的產生辦法。但附件二對第四屆及其後各屆的立法會的產生辦法，則未有明文規定。

3.15 倘若對是否修改二零零七年以後的立法會產生辦法不能達成共識，以致未能啟動或完成

附件二第三條所規定的修改程序，應不會出現法律真空。附件二規定如需修改可根據有關程序推動，但若然無需修改或三方面未能就任何修改方案達成共識，附件二所規定的第三屆立法會產生辦法仍適用於第四屆及其後各屆的立法會，否則的話，立法會無法組成，這不可能是當初《基本法》所規定的政治體制設計原意。這結論亦符合普通法中所遵循的「必須原則」，以避免法律真空。

3.16 立法會條例亦沒有將二零零四年九月的選舉規定限制於只適用於第三屆。

(五) 「二零零七年以後」應如何理解

3.17 就《基本法》附件一第七條所載「二零零七年以後」一詞應如何理解，我們進行了內部研究，參考了《基本法》相關條文(包括附件二)，以及根據《基本法》第四十五條及附件一的宗旨及目的，考慮「二零零七年以後」的一般含義。在過程中，我們參考過包括姬

鵬飛主任在一九九零年三月二十八日舉行之第七屆全國人民代表大會第三次會議上提交《基本法》草案及有關文件時的說明和其他資料。我們亦理解到《基本法》制定了回歸後首十年的政制發展藍圖，以保障穩定繁榮。「二零零七年以後」並不是指日期，而是指回歸十年後的各任行政長官，包括在二零零七年所產生的第三任行政長官。(這也包括第四屆及其後各屆的立法會。)

3.18 我們的結論是如有需要二零零七年第三屆行政長官的產生辦法是可以考慮修改的。

政制發展專責小組
二零零四年三月