

政制發展專責小組第二號報告：

《基本法》中有關
政制發展的原則問題

二零零四年四月

目錄

第一章：引言	1
第二章：專責小組諮詢工作	4
第三章：政制發展的憲制基礎及現時 實際情況	7
<i>憲制基礎</i>	7
<i>基本方針政策及政治體制的設計</i>	9
<i>政制發展進程</i>	12
<i>現時實際情況</i>	15
<i>政治人才</i>	19
<i>參政團體成熟程度</i>	20
<i>公共政策的研究</i>	21
<i>行政主導及行政、立法關係</i>	21
<i>現時處理的問題</i>	22
第四章：專責小組就原則問題所收集 的意見	24

第五章：專責小組對《基本法》中有 關政制發展原則問題的看法	31
(一) 中央和特區關係	32
(二) 「實際情況」及「循序漸進」	38
(三) 「兼顧社會各階層的利益」及「有利於 資本主義經濟的發展」	40
原則問題總結	42
第六章：結論	45
附件 1 – 3	

第一章：引言

- 1.01 香港特別行政區政治體制發展關係到《基本法》的貫徹實施、中央與特區的關係、香港各階層、各界別的利益，以及香港的長期繁榮穩定。二零零三年特區政府進行了內部研究，為二零零七年以後的政制發展的工作做好準備。
- 1.02 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治體制發展的高度關注和原則立場。
- 1.03 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。行政長官承諾在維護「一國兩制」及恪守《基本法》的基礎上，特區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。

1.04 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，並表示希望特區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。

1.05 經國務院港澳事務辦公室的安排，今年二月八日至十日專責小組在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說明。

1.06 特區政府於三月廿六日收到中央正式通知，表示香港政制發展涉及的法律問題將提上全國人民代表大會常務委員會在四月二日至六日舉行的會議議程。三月三十日專責小組在

深圳與全國人大常委會及國務院港澳辦代表會面，完整介紹專責小組在過去兩個多月就法律程序問題所收集的社會各界意見，以及特區政府對這些法律程序問題的看法。這些意見及看法詳載於專責小組於三月三十日公布的第一號報告之中。全國人大常委會於四月六日決定並公告，根據憲法第六十七條第四項和《基本法》第一百五十八條的規定，對《基本法》附件一第七條和附件二第三條作出解釋。

1.07 本報告集中處理《基本法》中有關政制發展的原則問題。

第二章：專責小組諮詢工作

- 2.01 政制發展專責小組諮詢工作的具體安排，已詳載於專責小組第一號報告第二章中。
- 2.02 截至四月三日為止，專責小組約見了 86 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。
- 2.03 專責小組在二月十九日設立政制發展網頁。到四月三日為止，市民瀏覽該網頁已超過 148,000 次。
- 2.04 專責小組自一月七日至四月三日為止，共收到約 660 份市民的信件、傳真和電郵，就政制發展事宜和《基本法》中有關政制發展的原則和法律程序問題表達意見。
- 2.05 第一號報告的附件 1，載列三月二十四日之前，各團體和人士與小組會面前後交來的 91 份意見書。

2.06 專責小組與各團體和人士會面後，把他們就有關原則和法律程序的十二條問題所表達的意見，整理為會談撮要初稿，交回他們核實內容，並徵求他們同意公開有關記錄。在第一號報告截稿時，有部份會談撮要已得到確認和同意公開。我們把有關的會談撮要當中涉及法律程序部份共 38 份，按他們與小組會面日期順序列於第一號報告的附件 2；當中部份會談撮要初稿於截稿前仍未得到確認。但我們公開有關撮要初稿時，已清楚註明有關記錄未經確認。

2.07 第一號報告的附件 3 收錄了其他公眾人士就法律程序問題提交的書面意見共 241 份。此外小組也把從三月二十四日至三月二十九日所收到的與小組會面的各團體和人士交來的報告書、連同一些經確認的會談撮要以「附件 1 及附件 2 補充」形式，於三月三十日與第一號報告一併公開。同日，專責小組把這些資料一併交予人大常委會及國務院港澳辦代表。

2.08 本報告集中處理《基本法》中有關政制發展的原則問題，我們現把所收集到涉及原則問題的意見載附在以下附件中：

附件 1 - 三月二十四日至四月三日為止與專責小組會面的各團體及人士所呈交的書面意見副本（三月二十四日之前所收到的書面意見已載附於第一號報告附件 1）。

附件 2 - 與專責小組會面的各團體及人士的會談撮要（有關原則問題部份）。

附件 3 - 截至四月三日為止從其他途徑包括電郵和傳真等收集到而未載附於第一號報告附件 3 與政制發展問題有關的市民意見。

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。

第三章：政制發展的憲制基礎及現時實際情況

憲制基礎

3.01 專責小組考慮政制發展問題，先從憲制基礎開始。中華人民共和國憲法是國家的根本法，具有最高法律地位，在全國範圍內適用。為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定在對香港恢復行使主權時，根據憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一國兩制」的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。根據憲法，全國人民代表大會特制定香港特別行政區《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。

3.02 一九九零年四月四日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過了「全國人民代表大會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的決定」。決定清楚說明“香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。香港特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以香港特別行政區基本法為依據。”

3.03 《基本法》第十一條就此亦說明“根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸。”

3.04 香港特別行政區的設立以及其制度，皆由中央根據憲法及透過《基本法》決定，特區不能單方面改變中央所設立的制度。

基本方針政策及政治體制的設計

3.05 《基本法》序言說明制定《基本法》的目的，是“規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。”按照中央在恢復對香港行使主權所採取的政策^{註1}，特區的政制發展，要符合「一國兩制」、「港人治港」、「高度自治」的基本方針政策。中央最近亦透過各種不同的方式，表達對各項原則性問題的看法。總的來說，「一國」是「兩

註1：國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在“中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明”第三款及附件一中予以闡明。此外，國務院總理在一九八四年五月十五日在第六屆全國人民代表大會第二次會議上的政府工作報告中宣佈：「我國將在一九九七年恢復對香港行使主權，這是堅定不移的決策。為了繼續保持香港的穩定和繁榮，我們在恢復行使主權後，對香港將採取一系列特殊政策，並在五十年內不予改變。這些政策包括：根據我國憲法第三十一條，成立香港特別行政區，由香港當地人自己管理，享有高度自治權；現行的社會、經濟制度和生活方式不變，法律基本不變；香港將繼續保持自由港和國際金融、貿易中心的地位，繼續同各個國家和地區以及有關的國際組織保持和發展經濟關係；英國和其他國家在香港的經濟利益，將受到照顧。中國政府的上述政策，是充分考慮了香港的歷史和現狀後制訂的，是符合包括香港同胞在內的全國人民的根本利益的，是實事求是和合情合理的。我們希望並且相信，香港問題一定能夠早日得到圓滿解決。」

制」的前提，「一國」，就是中華人民共和國；「港人治港」是以愛國者^{註2}為主體的港人來治理香港；「高度自治」是香港特區在中央授權下實行高度自治；香港政制的發展不能違背「行政主導」的原則；「均衡參與」是香港的政制必須照顧到香港社會各階層、各界別的利益；香港的政制發展要循序漸進，充分切合香港的實際情況^{註3}。

3.06 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日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，說明“香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主

註2：在一九八四年六月二十二日及二十三日，鄧小平先生分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話要點中，提到“港人治港有個界綫和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。……愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。……”

註3：請參閱二零零四年三月四日行政長官出席全國人大政協酒會致辭全文。

義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”

3.07 《基本法》第四章及有關附件具體規定了特區的政治體制，規定了香港特區的行政、立法以及司法機關的組成、職權和相互關係，行政長官和立法會成員的資格、職權和有關政策。

3.08 《基本法》第四十五條規定“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。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。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”

3.09 《基本法》第六十八條規定“香港特別行政區立法會由選舉產生。立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。”

政制發展進程

3.10 回歸前，香港的總督是由英國委派，在香港實行殖民統治。回歸後，按照「港人治港」原則與及《基本法》的規定，行政長官由香港永久性居民擔任，經選舉委員會選舉產生。選舉委員會的委員數目，亦由第一任選舉時的 400 人增加至第二任選舉時的 800 人。選舉委員會是由約 163,000 名不同界別的合資格選民依照法例產生的。選舉委員會委員絕大部份是透過選舉產生。

3.11 回歸以前，香港處於殖民時期，在上世紀八十年代初前民主政制多年來沒有真正發展起來。直到一九八五年，立法局才開始引入功能組別選舉和選舉團議席。一九九一年開始，立法局取消選舉團議席，保留功能組別議席，並加入地區直選議席。

3.12 回歸前數年，由於英方在沒有協議下單方面推行政制改革，以致“直通車”的安排沒法實現。為了避免立法機關不能在特區成立時即時可以運作的問題，全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會在一九九六年三月廿四日通過了「全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會關於設立香港特別行政區臨時立法會的決定」，設立臨時立法會，於過渡時期處理為確保香港的平穩過渡和特區正常運作所必須處理的事務。

3.13 其後，香港的政治體制按照《基本法》有關附件的規定，循序漸進地朝着普選的最終目標發展。立法會由地區直選產生的議席，由一九九八年的 20 席，增加至二零零零年的 24 席，與及二零零四年的 30 席。地區直選產生的議席數目在回歸七年後增加了百分之五十，佔立法會全體議席 60 席的一半。所有合資格的香港永久性居民，皆享有權利透過一人一票選出地區選舉議席的立法會議員。成立特區後短短數年，香港政制的民主成份，已比回歸前為多。

3.14 從一九九五年開始，選民登記率維持在 65% 以上。立法會分區直選議席的投票率從一九九五年的 36%，上升至一九九八年的 53%，及二零零零年的 44%。分區直選的候選人數目亦由一九九五年的 50 人上升到至二零零零年的 88 人。

3.15 政制發展是中央和特區政府以及香港市民的共同願望，而最終達至普選產生行政長官和全體立法會議員的目標，也是《基本法》所規定的。社會上未有共識的，是政制發展的步伐和具體方案。

現時實際情況

3.16 在考慮政治體制進一步發展時，必須檢視香港的現時實際情況。香港是以市場主導的開放型經濟，是亞洲國際都會、金融中心、航運中心、資訊中心及商業中心。二零零三年的人均本地生產總值已超過二萬三千美元。我們的經濟發展水平，處於世界前列。香港長久以法治精神見稱，並擁有廉潔奉公的公務員隊伍。香港社會流動性強，市民普遍勤奮務實，不斷學習進修以提高自己的教育及專業水平。香港資訊高度流通，傳媒百花齊放，既自由又多元化。香港市民普遍關注時事及社會動態。

3.17 自回歸以來，行政長官領導特區政府行使《基本法》所賦予的行政管理權，嚴格按照《基本法》的規定管治香港。過去六年多，香港經濟一直在艱難的轉型調整之中。正如行政長官在今年施政報告中指出，這次經濟轉型之所以特別痛苦和漫長，有幾個重要原因。第一，過去累積下來的包袱，包括泡沫經濟、人力資源錯配；第二，亞洲金融風暴引致泡沫經濟爆破及持續通縮情況；第三，經濟全球化的新形勢；第四，通縮影響了公共財政^{註4}。面對這些嚴峻挑戰，特區政府訂出經濟政策和措施，正視全球化的新形勢，充份利用國家發展的優勢。經過數年的努力，這些策略正陸續見到實際的效益。中央開放讓內地居民個人來港旅遊、「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」、區域合作特別是粵港合作及滬港合作、香港銀行經營人民幣業務等都相繼在去年和今年落實。這些策略和措施，配合市民的努力，致使香港經濟明顯開始復蘇。

註4：有關全文請參閱二零零四年行政長官施政報告第5段。

3.18 此外，隨着「一國兩制」的具體落實，與及內地與香港經貿往來日趨緊密，港人對國家的認同及歸屬感，日漸提高。與此同時，在《基本法》的充分保障下，港人繼續享有高度自由開放社會所帶來的各種權利，與其他發展成熟的地區不遑多讓。他們對特區政府有所期望，並積極參與社會事務，在不同渠道表達他們的訴求。

3.19 特區政府理解市民的期望及訴求。進一步鞏固及改善管治質素，是特區政府過去數年的主要施政綱領之一。特區政府在二零零二年七月開始推行「主要官員問責制」，便是為了提高管治能力。

3.20 與此同時，特區政府亦面對不少管治挑戰。許多問題剛好發生於特區要面對近四十年來最嚴峻的合週期性和結構性經濟困難的時間，加上禽流感、非典型肺炎和有關落實《基本法》第二十三條的爭論，令市民對生活積聚不少怨氣，因而對特區政府的管治產生懷

疑，導致不少市民以種種方式表達不滿。特區政府的整體民望最近隨着經濟好轉有所改善，但在過去一段時間持續處於低水平。行政長官曾表示，特區政府的工作仍有不足之處，要在日後的工作中徹底改善。此外，問責制初期運作未能完全暢順，行政長官表示會在汲取過去經驗的基礎上進一步完善問責制。他在今年施政報告中指出在今後的一段時間裏，將注重提升處理政策的能力，特別是優化政策的質素。同時，政府必須能夠及時和準確地掌握社情民意，並有效作出回應。政府會利用各種渠道，以不同方式和市民接觸，加深了解市民的意向。^{註5}

3.21 在此背景下，社會上有不少市民期望能夠在政治體制中尋求更大空間，使他們可以積極表達意見及參與社會事務，甚至可以直接參與決定行政長官人選。社會上有不少政團把這些訴求轉化為要求「兩個普選」，認為普選

註5：請參閱二零零四年一月七日行政長官施政報告第60段及第64段。

可以解決現有管治問題。最近民意調查顯示，在受訪者當中發表意見支持由二零零七年開始普選行政長官的超過五成，而支持由二零零八年開始普選全部立法會議員的有六成左右。與此同時，社會上有不少意見對此有所保留，認為若過早實行普選，將無助解決管治問題，亦不能改善現有經濟、民生等實質問題。但要政制向前發展和修改行政長官及立法會產生辦法似乎是社會的共識。

政治人才

3.22 要解決管治問題，政治人才的管治經驗和素質亦是關鍵所在。香港長久以來受到殖民統治，多年來沒有充分培育本地政治人才。有志參與管理香港事務的本地人才，大多數要走進建制內，例如加入政府擔任政務官或高級公務員職務。回歸之後，香港落實「港人治港」，更多本地人才透過建制渠道發揮所長。行政長官在今年施政報告中亦提出會致

力增加中產階層人士參政議政的機會。但是，吸納及培養足夠政治人才，是需要一個較長的過程和時間。

參政團體成熟程度

3.23 香港的參政團體經多年來參與區議會及立法會的運作，已漸在社會上紮根，但一般市民對於加入參政團體仍不熱衷，各參政團體的成員數目仍然偏低(根據參政團體的網站資料顯示，各參政團體只有數十至過千名成員不等，佔本港人口比例很少)。他們當中的資深成員，雖然很多都具備豐富的議會運作經驗，但擁有公共行政或管治經驗的則為數甚少。此外，目前參政團體比較側重當下的時事問題及個別政治事件，而缺乏整體管治理念及對各項政策的宏觀研究，市民因此較難肯定參政團體能否做到兼顧各階層、各界別的利益，以及特區的長遠發展利益。

公共政策的研究

3.24 公共政策的研究，特別是從客觀及長遠角度考慮的研究，對提高施政效能是重要的。但現在無論在政府內部還是在社會上，對公共政策的研究並不蓬勃，有關的人才也不多。行政長官在今年施政報告中表示，為了長遠地提升管治效能，中央政策組會繼續探討這方面的工作。

行政主導及行政、立法關係

3.25 香港的政治體制，基本上是以行政長官為首的行政主導制度。行政長官是特區的首長，亦同時領導特區政府。行政長官代表特區，對中央人民政府和香港特區負責，並負責執行《基本法》。行政長官管治特區的權力來自中央透過《基本法》的授權（詳情請參閱本文第五章部分）。

3.26 至於行政立法關係，姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日第七屆全國人民代表大會第三次會議上提交《基本法》草案及有關文件時所說明的立法原意，提及特區行政機關和立法機關之間的關係應該是“既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約”。

3.27 但事實是，行政及立法機關基本上分別由不同背景及理念的人士出任，行政與立法機關每每只能互相制衡，但不能做到充份互相配合的情況，加上在現行制度下，行政長官在立法會中沒有固定的支持，以致對行政主導及施政效率造成不良影響。

現時處理的問題

3.28 政制發展的討論所引伸的議題，廣泛而複雜，不能一朝一夕完全解決，而解決這些問題的方法及途徑亦有所不同。事實上，政制

發展是一項長期工程。我們必須嚴格按照《基本法》的規定，以不改變《基本法》中有關政治體制的設計為準則，研究《基本法》有關附件中的行政長官及立法會產生辦法有甚麼改動空間。

3.29 事實上，要成功落實政制發展的具體方案，必須獲得立法會全體議員的三分之二多數通過，行政長官同意，及人大常委會的批准或備案，缺一不可。要有成果，就必須明白這個政治現實，就必須理解大家的立場及考慮。我們要從國家對香港的基本方針政策、國家利益、特區長遠發展、有效管治、市民訴求等問題，並採取彼此包容、尋求共同利益的態度，去考慮及處理這項重要課題。

第四章：專責小組就原則問題所收集的意見

4.01 社會上對有關政制發展原則問題的討論十分廣泛，意見紛紜。專責小組就這些原則問題所收集到的意見已完整地載列在報告附件當中。本章扼要簡述社會各界就原則問題發表的不同意見。

A1. 香港的政治體制發展如何能符合《基本法》中有關中央與特區關係的條文中的原則：

- (1) 香港是中國不可分離的部份（見《基本法》第一條）？
- (2) 香港特區直轄於中央人民政府（見《基本法》第十二條）？
- (3) 行政長官由中央人民政府任命，既對中央人民政府負責，又對香港特區負責（見《基本法》第四十三條及第四十五條）？

- 4.02 多數意見認同這些原則，沒有提出異議。多數意見也同意香港的政制發展須按照《基本法》的規定進行。
- 4.03 有意見認為「普選」已在《基本法》內訂明為最終目標，因此並不違反這些原則條文，也有意見認為，普選產生的行政長官仍要由中央任命，體現既對中央負責，也對特區負責，亦體現「一國兩制」。有意見表示香港市民爭取普選並不是要求「獨立」。
- 4.04 有不少意見同意「一國」是「兩制」的前提，香港享有的高度自治是中央授權的。有意見認為，香港的政制發展問題必須聽取中央的意見，與中央商討，謀求共識。有些也表示中央有決定權和有權責審視香港的政制發展。亦有意見認為「一國」與「兩制」同樣重要，在「一國」之下，要保持「兩制」的精神，體現「港人治港」、「高度自治」，和重視港人的意見。

A2. 就「實際情況」和「循序漸進」兩個原則，
你認為：

- (1) 「實際情況」應包含什麼？
- (2) 「循序漸進」應如何理解？

「實際情況」

4.05 有很多意見認為，「實際情況」應包含「大多數市民的意願」，就是在二零零七及零八年進行普選。有意見認為根據香港的「實際情況」，香港已經具備條件推行普選，認為香港人在政治方面的成熟和高質素，是具備普選條件的。

4.06 此外，有意見認為香港的選舉歷史超過二十年，香港有足夠的條件進行全面普選。盡快落實「全面民主」，就是合乎「實際情況」和市民的訴求。

4.07 有意見指「實際情況」是特區政府的施政未能令人滿意。亦有意見指，現時行政長官產生辦法的代表性及認受性不足。

4.08 另一方面，也有很多意見認為根據目前的「實際情況」，香港不適宜在二零零七及零八年推行普選。有意見認為香港的「實際情況」是政治條件未成熟，市民的國家意識和對《基本法》的認識不深。此外，有不少意見認為「實際情況」應包含民意的訴求、公民意識、特區的經濟、政治和社會情況等因素，也有些認為應包含國家觀念。

「循序漸進」

4.09 有意見認為在二零零七及零八年實行普選太急速，並不符合「循序漸進」的意思。為了保持香港的繁榮穩定，政制發展必須按部就班。也有意見認為政制發展不能操

之過急。有意見指社會各界應先集中改善經濟和民生。香港回歸才六年多，不適宜馬上進行普選。不少意見認為政制發展必須考慮香港社會的穩定和維持經濟繁榮。

4.10 另一方面，有意見認為香港的政制自八十年代開始已「循序漸進」地發展，現在已是達到落實全面普選的適當時機。有意見認為「循序漸進」要視乎「實際情況」，兩者要同時考慮。

4.11 有意見指為了要符合「循序漸進」的原則，第三屆行政長官和第四屆立法會產生辦法必須有所改變，不應沿用現有的產生辦法。也有不少意見表示希望有一個普選的時間表。

A3. 根據姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日的說明，你認為香港的政治體制發展如何才能：

- (1) 「兼顧社會各階層的利益」？
- (2) 「有利於資本主義經濟的發展」？

「兼顧社會各階層的利益」

4.12 不少意見認為要「兼顧社會各階層的利益」，必須有「均衡參與」和保留功能界別。另有意見認為香港的政制發展要保障和照顧各階層的利益，包括工商界、專業界、中產和勞工基層。有意見建議政府應訂下政制發展時間表，讓各界組織起來，並鼓勵社會各階層參政。

4.13 另一方面，有意見認為民主普選在不少地方經過實踐，最能代表和兼顧各階層的利益。因此，經普選產生的行政長官及立法會議員最能體現兼顧各階層的利益。

「有利於資本主義經濟的發展」

4.14 有意見認為政制發展必須確保社會繁榮穩定，才能有利資本主義經濟的發展。有意見擔心由於香港現時稅基狹窄，須繳付薪俸稅的人士只佔勞動人口百分之三十九，若急於落實普選或取消功能界別，可能會令香港走向福利主義的道路，影響香港的投資和經濟環境。有意見認為應保留功能界別和維持原有的選舉辦法，才能有利於資本主義經濟的發展。

4.15 有意見則認為，在其他資本主義社會和發達地區也有民主選舉。民主和福利主義之間沒有必然關係，反而全面落實民主對香港的資本主義經濟發展才是最有利的。只有在民主和公平的體制下，才能充份發揮資本主義經濟的發展潛力。

第五章：專責小組對《基本法》中 有關政制發展原則問題的看法

5.01 專責小組在一月十四日給立法會政制事務委員會的文件中，提及《基本法》中關於政制發展的原則問題。這些原則問題可歸納為三大範疇，就是：

- (一) 有關中央和特區關係的原則問題；
- (二) 政制發展應根據特區的實際情況和循序漸進的原則；
- (三) 有關姬鵬飛主任在一九九零年提及的兼顧各階層的利益和有利於資本主義經濟的發展。

5.02 就上述的原則問題，專責小組充份考慮了各團體及人士的意見。專責小組亦於訪京期間，與中央有關部門充分商討並和一些內地

法律專家交換意見。綜合這些意見，專責小組對這些原則的看法於下文逐一加以闡述。

(一) 中央和特區關係

5.03 國家在對香港恢復行使主權時，根據憲法設立香港特別行政區，並按照「一國兩制」、「港人治港」、「高度自治」的基本政策方針，制定《基本法》以規定特區實行的制度，包括政治體制。

5.04 憲法是《基本法》的法律依據。憲法中涉及中央與特區關係的規定，包括：

- (i) 國家在必要時得設立特別行政區(憲法第三十一條)；
- (ii) 在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定(憲法第三十一條)；

- (iii) 全國人民代表大會決定特別行政區的設立及其制度(憲法第六十二條第十三項)；
- (iv) 全國人民代表大會制定和修改基本法律(憲法第六十二條第三項)；
- (v) 全國人民代表大會常務委員會解釋法律(憲法第六十七條第四項)。

5.05 《基本法》中涉及中央與特區關係的規定，包括：

- (i) 香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分(《基本法》第一條)；
- (ii) 香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府(《基本法》第十二條)；
- (iii) 行政長官由中央人民政府任命(《基本法》第四十五條)，對中央人民政府和香港特

別行政區負責(《基本法》第四十三條)。

5.06 此外，《基本法》第二條清楚說明全國人民代表大會授權香港特別行政區依照《基本法》的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。《基本法》第二十條亦說明香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。換言之，特區行使的各種權力都是來自中央的授權，特區沒有「剩餘權力」。

5.07 特區的設立，以至其政治體制的設計，都是由中央根據憲法賦予的權力透過制訂《基本法》具體落實的。故此，中央有憲制權責審視及決定特區的政制發展，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。《基本法》是全國人大通過的法律，既約束香港，也約束全國。特區既然直轄於中央政府，中央政府有責任就香港特區政制發展向全國交代。特區在研

究政制發展的方向及步伐時，必須聽取中央的意見。任何政治體制上的改變都必須得到中央的同意。無論如何，根據《基本法》附件的規定，任何對行政長官及立法會產生辦法的修改方案都必須得到立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意和人大常委會的批准或備案。根據全國人大常委會於二零零四年四月六日公布對有關《基本法》附件一第七條及附件二第三條所作出的解釋，行政長官及立法會產生辦法是否需要進行修改，行政長官應向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會依照《基本法》有關規定和原則確定。

5.08 此外，政治體制的設計關係到主權的體現，關係到「一國兩制」及基本方針政策的貫徹落實，特別行政區沒有權單方面改變中央所設立的制度。任何具體方案都必須符合《基本法》的規定。不能輕言修改《基本法》規定的政治體制的設計和原則。

5.09 在「一國兩制」下，行政長官向中央人民政府負責，也向特區負責。行政長官的產生辦法，亦是按照這個原則而設計的。根據《基本法》第四十五條，行政長官是在特區當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。中央對行政長官的任命權是實質的，任何方案均不能影響中央的實質任命權。

5.10 此外，政制發展必須符合國家利益，包括國家統一及領土完整，並有利於國家行使主權，而國家在特區行使主權是透過行政長官，並且要求行政長官向中央人民政府及特區負責。行政長官是特區的首長，亦同時領導特區政府。行政長官負責執行《基本法》，肩負起推動落實特區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策。要做到這樣安排要求，必須實行行政主導制度。這亦是原政治體制中行之有效的部分。

5.11 事實上，特區的政治體制，從《基本法》的設計來看，是一種以行政長官為首的行政主導體制^{註6}。

5.12 行政主導是特區政治體制設計的一項重要原則，是體現國家主權的重要表徵。任何方案必須鞏固以行政長官為首的行政主導體制，不能偏離這項設計原則。現時行政立法關係未能做到充份互相配合，影響行政主導及施政效率。故此，任何方案須以完善行政主導體制為尚，不能導致惡化現行行政立法未能充份互相配合的問題。

註6：這主要表現在：

- (i) 行政長官是特區的首長，代表特區(《基本法》第四十三條)；
- (ii) 行政長官同時是特區政府(即行政機關)的首長(《基本法》第六十條)；
- (iii) 行政長官根據《基本法》第四十八條負責執行《基本法》；
- (iv) 行政長官根據《基本法》第四十八條領導特區政府、決定政府政策、提名並報請中央任免主要官員、代表特區處理中央授權的對外事務等；
- (v) 行政長官根據《基本法》第六十二條，領導特區政府行使有關職權，包括編制並提出財政預算，以及擬定並提出法案、議案、附屬法規；
- (vi) 行政長官在立法程序中處於重要地位，包括簽署及公布法案(《基本法》第四十八條及第七十六條)與其他有關條文(《基本法》第四十九條、第五十條及第五十一條)；
- (vii) 根據《基本法》第七十四條，立法會議員不能提出涉及公共開支或政治體制或政府運作的法律草案。立法會議員若提出涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意；
- (viii) 獨立工作機構，例如廉政公署及審計署，直接向行政長官負責(《基本法》第五十七條及第五十八條)；
- (ix) 行政長官在司法方面也有主要作用，例如任命各級法院法官(《基本法》第四十八條)；及其他有關條文(《基本法》第九十條及第十九條等)。

(二) 「實際情況」及「循序漸進」

5.13 《基本法》第四十五條及第六十八條都分別提及「實際情況」及「循序漸進」。

5.14 《基本法》中提及特區的「實際情況」不單包括民意取向，還包括其他許多因素，例如特區的法律地位、政治制度發展現今所處階段、經濟發展、社會情況、市民對「一國兩制」及《基本法》的認識程度、公民參政意識、政治人才及參政團體成熟程度，以致行政立法關係等^{註7}。「實際情況」隨着時間而有所變化。當然，由於經濟全球化以及香港擁有作為亞洲國際都會的地位，特區以外的情況，包括內地的情況，會影響到特區的實際情況，我們亦須顧及這些因素。

註7：請參閱本報告第三章。

5.15 要準確衡量實際情況，不是一件容易的事，當中涉及客觀的因素及主觀的判斷。每個市民對現時實際情況的看法如何，都會隨着他的背景、經濟狀況、價值觀取向等而有所不同。各人有各自的道理，在這當中沒有絕對的標準去衡量對錯。特區政府須全面掌握社會情況，謹慎行事，作出中肯判斷。

5.16 根據一般理解，「循序漸進」，即是遵循着一定的步驟，有次序、有秩序的前進。當中有逐步的過渡，在一段時間內有不同階段的演變。就最終達至行政長官及全部立法會議員由普選產生這個目標而言，演變的過程不能停滯不前，應分階段演進，但也不能發展過快。專責小組留意到有不少意見亦提及相近看法。^{註8}

註8：亦可參閱王叔文主編，「香港特別行政區基本法導論，pp.266」：“特區的選舉制度，既不能...停滯不前，也不能發展過快。如果維持不變，就沒有照顧到香港居民中的一部份人要求更多民主參與的要求，也忽視了將來香港特別行政區立法會的議員最終應做到普選產生的目標。因為不逐步採取直接選舉的辦法，一步步地創造條件，讓香港居民增加參政意識，積累選舉經驗，就不能實現這個目標。但是，要求立法會立即採用全面普選方式產生.....也是不行的。.....沒有一個循序漸進的過程，發展過快，不利於保障立法會有社會各界的代表參與，不利於各方面的利益得到照顧，這將會引起社會的動蕩，影響社會穩定和經濟發展。”

5.17 總括而言，有關行政長官及立法會產生辦法必須朝着普選最終目標進發，但步伐不能過急，必須循序漸進，按部就班，要根據特區實際情況「漸進」，以保持繁榮穩定。衡量實際情況時，必須考慮市民訴求，亦要檢視其他因素，包括第 5.14 段所提及的因素。

(三) 「兼顧社會各階層的利益」及「有利於資本主義經濟的發展」

5.18 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日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中，提及特區的政治體制必須兼顧社會各階層的利益。香港的經濟發展歷史說明，經濟繁榮主要倚靠工商界、中產階層、專業人士、勞工階層和社會其他各階層的共同努力。故此，這項原則涉及如何妥善地處理好各階層政治權力的分配，以達到保障穩定繁榮的目標。根據這個原則以及當時的實際情況，回歸後十年內立法會的組成部分仍保留一半議席由功能界別選舉產生。

- 5.19 專責小組認為，任何具體方案必須有利於社會各階層在政治體制內都有代表聲音，並能通過不同途徑參政，兼顧社會各階層的利益。
- 5.20 姬主任亦在說明中，提出《基本法》附件二就立法會表決程序的規定為例，說明何謂兼顧各階層的利益。故此，任何方案亦要顧及對立法會表決程序規定的影響。
- 5.21 姬主任在說明中，提出《基本法》第五章就特區經濟制度和政策作了規定。這些規定對於保障香港的資本主義經濟制度的正常運作，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位很有必要。這樣做的目標都是為了保持香港的繁榮穩定。有關原則在《基本法》第五條及其他相關條文已予以落實（見《基本法》第五章）。

5.22 要保障香港的穩定繁榮，就要保持原有的資本主義制度和生活方式。政制發展不能引致民粹主義及福利主義的出現，影響資本主義制度的運作。故此，任何具體方案都不能對現行載於《基本法》的經濟、金融、財政及其他制度產生不良影響。

原則問題總結

5.23 修改行政長官及立法會的產生辦法以增加民主成份，最終達至實行普選行政長官和全部立法會議員，方法甚多。但根據《基本法》有關規定及原則，我們須顧及下列考慮因素：

- (i) 中央有憲制權責審視及決定特區政制發展，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。特區在研究政制發展的方向及步伐時，必須聽取中央的意見，亦須先得到全國人大常委會確定是否需要修改。無論如何，根據《基本法》，修改方案必須得到

立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意和人大常委會的批准或備案(第 5.07 段)。

- (ii) 方案必須符合《基本法》規定。不能輕言修改《基本法》規定的政治體制的設計和原則(第 5.08 段)。
- (iii) 中央對行政長官的任命權是實質的，任何方案均不能影響中央的實質任命權(第 5.09 段)。
- (iv) 方案必須鞏固以行政長官為首的行政主導體制，不能偏離這項設計原則。方案須以完善行政主導體制為尚，不能導致惡化現行行政立法未能充份互相配合的問題(第 5.12 段)。
- (v) 達至普選的最終目標，必須循序漸進，按部就班，步伐不能過急，要根據特區實際情況漸進，以保持繁榮穩定(第 5.17 段)。

- (vi) 衡量實際情況時，必須考慮市民訴求，亦要檢視其他因素，包括特區的法律地位、政治制度發展現今所處階段、經濟發展、社會情況、市民對「一國兩制」及《基本法》的認識程度、公民參政意識、政治人才及參政團體成熟程度，以至行政立法關係等(第 5.17 段)。
- (vii) 方案必須有利於社會各階層在政治體制內都有代表聲音，並能通過不同途徑參政(第 5.19 段)。
- (viii) 方案必須確保能繼續兼顧社會各階層利益(第 5.19 段)。
- (ix) 方案不能對現行載於《基本法》的經濟、金融、財政及其他制度產生不良影響(第 5.22 段)。

第六章：結論

6.01 專責小組已把就《基本法》中有關政制發展的原則和法律程序問題所收集到的社會意見，以及專責小組對這些問題，包括對《基本法》第四十五條及第六十八條及相關附件有關修改行政長官和立法會產生辦法的理解，在第一號報告和本報告中詳加論述。

6.02 根據專責小組對這些原則及法律程序問題的理解，與及本報告第三章對特區現時實際情況的觀察，並充份考慮了本報告第四章及附件所載附的社會意見，專責小組認為為了保障香港的長期繁榮穩定，我們建議行政長官應根據人大常委會於二零零四年四月六日公布的對《基本法》的解釋^{註9}，向全國人大常委會提出報告，建議對行政長官及立法會產生

註9：二零零四年四月六日第十屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議通過的《全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋》中規定：“...是否需要進行修改，香港特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條和第六十八條規定，根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。...”

辦法進行修改，並提請人大常委會根據《基本法》有關規定和原則予以確定，以便特區可依照《基本法》附件一第七條及附件二第三條所規定的法律程序，研究修改二零零七年和二零零八年的行政長官及立法會的產生辦法。

政制發展專責小組
二零零四年四月