

香港特别行政区基本法起草委员会 政治体制专题小组的工作报告

主任委员、副主任委员、各位委员：

一九八六年四月基本法起草委员会第二次全体会议结束后，政制专题小组于四月二十二日举行了第一次会议，通过了小组的负责人，讨论了专题小组的工作计划和会议程序。小组会议认为，根据基本法起草委员会第二次全体会议的要求，本小组的任务是在今后大约一年的时间里草拟出本专题的具体条文和方案，提交基本法起草委员会第五次全体会议审议。本组工作大体上分为两个阶段：第一阶段是从今年四月到第四季度，对本专题进行初步的研究，并向基本法起草委员会第三次全体会议提出工作报告；第二阶段是从基本法起草委员会第三次全体会议到基本法起草委员会第五次全体会议，提出本专题的条文初稿。

七个多月来，本专题小组基本上是按照第一次专题小

组会议决定的工作计划进行的。六月二十九日至七月一日在深圳举行的第二次专题小组会议上，谭惠珠、端木正委员提交了关于香港现行政制的报告，内容包括香港政制、司法机关和公务员体制三个部分。

八月二十四日至二十六日在厦门召开的第三次专题小组会上，查良镛、肖蔚云委员分别提交了关于香港各界人士对于未来政制的意见的报告。查委员的报告包括立法机关的组成、产生办法、职权、组成人员的资格和任期、会议的召集和立法程序、行政机关和立法机关的关系、以及区域组织等七个部分。肖委员提出的报告包括香港各界人士对未来行政长官的产生的二十六种意见、对行政长官的职权以及行政机关与立法机关的关系的意见。在这次小组会上李福善委员还提交了关于香港司法制度的报告，司徒华委员作了公务员制度的介绍。

九月十日到二十五日，本专题小组的部分委员在香港进行了调查研究，同基本法咨询委员会执委、顾问、部分咨询委员、全国人大代表、全国政协委员、司法界、律师界、学术界、工商界、劳工界、公务员、市政局议员、区议会议员、大专学生、基层团体、政鬼团体等进行了十六

次座谈，参加这些座谈会的约二百人，专题小组的部分委员还参观了立法局、最高法院和一个区议会，通过座谈和参观更加深入、具体地了解了香港各界人士对未来政制的意见。

十一月六日至八日，本专题小组在深圳举行了第四次小组会，讨论并通过了向基本法起草委员会第三次全体会议的报告。廖瑶珠委员提出了题为《香港特别行政区的法律制度及其与全国的法律制度的关系》的书面专题报告。

现将本专题小组几次会议上委员们讨论香港特别行政区政制所取得的共同认识、所存在的不同意见和需要进一步研究的问题综合报告于后：

一、关于设计香港特别行政区政治体制的原则

本专题小组在讨论这一问题时，取得了一些共同的认识。委员们认为，香港特别行政区的政治体制要符合中英联合声明的精神和“一国两制”的原则，既要维护国家统一，又要体现高度自治；要有利于保持香港的稳定与繁荣，有助于香港的资本主义经济的发展，同时兼顾社会各阶层的利益；要保持香港原有政制的一些优点，并逐步发展适合于香港情况的民主参与。

二、关于香港特别行政区政治体制的基本模式

委员们认为，在“一国两制”的原则下，香港特别行政区的政治体制应原则上采用“三权分立”的模式，虽然有的委员主张三权分立、行政主导，有的委员主张三权分立、立法主导，但对于司法独立，行政机关和立法机关既互相制衡、又互相配合的原则，小组会上没有人提出异议。

三、关于行政长官的产生方式

对这个问题小组中存在几种不同意见：

1、有的委员主张：行政长官第一、二届由顾问局与中央协商产生，以后各届由顾问局提名二至三人，与中央协商后，交全体选民或选举团选出。

2、有的委员主张：组成范围比较广泛的选举团，从选举团中产生提名团，提名团推出候选人，由选举团选举行政长官。

3、有的委员主张：由立法机关选举行政长官。

4、有的委员主张：立法机关部分成员提名候选人，由全体选民一人一票选举行政长官。

小组中还讨论到，第一届行政长官的产生有特殊性，

如在英国负责香港行政管理的过渡时期内进行选举，会有具体困难。此问题尚待进一步讨论。

行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命，此项任命是实质性的。对此，小组会上没有人表示异议。

四、关于行政长官的地位和职权

委员们认为，中英联合声明指出，“行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命”，因此，行政长官既要中央负责，也要对香港特别行政区负责。他应有实权，但又应受到一定的监督。

小组在讨论时还提到，行政长官的职权应包括：领导并代表香港特别行政区政府；主持行政机关的工作；签署并公布法律；提名主要官员，报中央人民政府任命；任免公务员；按照法律程序任免各级法院的法官；代表香港特别行政区政府办理中央授权的某些对外事务等。有关行政长官的其他职权，尚有待研究。

五、关于行政长官的任期

委员们主张任期为四年或五年，多数委员认为可以连任一次。

六、关于立法机关的产生

对于这一问题，委员们有几种不同的看法：

1、有的委员提出，立法机关应全部由功能团体选举及间接选举产生，暂不宜有地域性的直接选举的部分。

2、有的委员提出，立法机关中50%的议员由功能团体选举产生；25%的议员由代表全港社会利益的选举团选举产生；25%的议员经提名团提名后由地域性的直接选举产生。

3、有的委员提出，立法机关全部议员由一人一票直接选举产生。

4、有的委员提出，立法机关中由功能团体选出的议员应占50%，地域性直接选举的议员应占50%。

5、有的委员提出，在立法机关中，50%的议员由地域性的直接选举产生；25%的议员由功能团体选举产生；25%的议员由地区性议会间接选举产生。

6、有的委员提出，立法机关成员由直接选举和间接选举产生的比例，基本法中不作明确规定；有的委员认为，其比例应作规定。

七、关于立法机关的职权

专题小组对立法机关职权比较一致的意见是：

1、立法机关有权根据基本法的规定并依照法定程序制定、修改和废除法律。

2、根据行政机关的提案，审核、通过财政预算、决算，批准征税和公共开支。

3、听取行政机关的施政报告，立法机关的成员有权对行政部门的工作提出质询和批评。

4、接受香港居民的申诉。

5、行政长官如有严重违法和渎职行为，经立法机关三分之二多数通过，可以提出弹劾案，报请中央决定。

有关立法机关的其他职权，尚有待研究。

八、关于行政机关和主要官员

委员们认为可以考虑设立类似目前行政局的组织，作为协助行政长官进行决策的机构。

行政长官可以从公务员和非公务员中提名主要官员，报中央任命。关于主要官员的任期是否与行政长官一致，有待进一步研究。

九、关于行政机关与立法机关的关系

委员们同意应原则上采用“三权分立”的模式，使行

政机关和立法机关既互相制衡又互相配合；还同意行政长官有权签署并公布法律。此外，还提出一些需要进一步研究的问题：

1、行政长官如不同意立法机关通过的法案，应如何处理？

2、立法机关既然有权弹劾行政长官，行政长官是否有权解散立法机关？

3、除行政机关外，立法机关的成员是否有权提出政策性的法案？

十、关于司法机关和司法制度

专题小组着重讨论了终审法院的设置和组成问题。有的委员主张，终审法院的法官分为两类，一类为当地法官，一类为其他普通法适用地区的海外法官，均由行政长官征得立法机关的同意后任命，报全国人民代表大会常务委员会备案。终审法庭由三名海外法官，二名当地法官组成。另一种意见主张，终审法院应由当地法官组成，但组织法庭时可根据需要，邀请其他普通法适用地区的法官参加审判，当地法官和海外法官的比例不作规定。有的委员主张，被邀请的海外法官可不必经过行政长官任命等手续。

此外，有的委员还建议，为了体现司法独立，基本法应就法官的地位、待遇和法定权利作出规定，还应就陪审制度作出原则规定。香港特别行政区司法体制中关于法律冲突，与内地的司法协作等问题尚待以后讨论。

十一、关于区域组织

有的委员在小组会上介绍了香港现在的区域组织情况，但因时间关系，没有展开讨论。

十二、关于政治体制中的选举问题

有的委员提出，各级选举都与候选人、提名人、及选举人的居民身份和国籍有关，牵涉到整个选举制度的合理性和合法性。对此提请有关专题小组注意。

以上是政制专题小组七个月的主要工作情况，请大会审议。

政治体制专题小组

一九八六年十一月八日