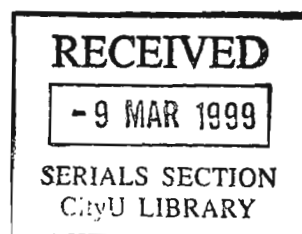


BCO  
KNA  
17.  
A3  
A2x  
1986  
v.1

# 香港特別行政區基本法諮詢 委員會政制專責小組會議紀要 (1986年)



# 政制專責小組第一次會議

1986年4月2日

## 1. 組員名單

鄧燦基	徐是雄	馮焯光	簡福怡	張雲楓
文世昌	黃麗松	潘國城	張家敏	李紹基
梁振英	高贊覺	田北俊	張鑑泉	朱祖涵
胡法光	陳協平	麥嘉森	麥煥	錢世年
夏文浩	劉迺強	王英偉	李國章	周永新
高家裕	曾光道	陳少感	馮檢基	羅康瑞
吳夢珍	吳多泰	陳英麟	林邦莊	陳坤耀
鄭耀棠	葉敬平	杜葉錫恩	鄧卿意	霍華彬
何鍾泰	張栢枝	謝志偉	夏其龍	羅傑志
姚偉梅	高苔華	麥海華	黃保欣	梁兆棠
林光宇	陳子鈞	簡大偉	程介南	李啓明
陳彬	鄭鐘偉	馮可強	文漢明	陳永棋
張世林	梁智鴻	廖正亮	吳少鵬	龔志强
戴斯德	曹宏威	司徒輝	徐慶全	張健利
毛鈞年	馮華健	岑才生	阮北耀	李永達
郭元漢	郭志權			

## 2. 小組討論範圍

- 一立法、司法、行政三部份的獨立和相互關係
- 一立法：立法架構、立法架構的產生方式、立法架構的功能、立法架構的語言
- 一司法：司法架構、司法人員的產生
- 一行政：行政架構、行政首長、官員的產生
- 一保安、廉政公署、治安
- 一政府財政：稅收制度、儲備金
- 一地方行政：市政局、區域市政局、區議會
- 一公務員制度

## 3. 議程

- ①推選是次會議召集人、副召集人；
- ②擬定小組工作計劃，定出各次會議日期、時間，以及各次討論的題目；
- ③小組分組；
- ④討論邀請有專長之會外人士成為小組成員事宜；
- ⑤其他。

# 政制專責小組第一次會議會議紀錄

日期：四月二日（星期三）

時間：下午5時30分

地點：基本法諮詢委員會會址

出席者：鄒煥基 徐是雄 馮煒光 張雲楓 文世昌  
 黃麗松 張家敏 李紹基 高贊覺 戴斯德  
 林邦莊 杜葉錫恩 胡法光 陳協平 麥煥  
 錢世年 夏文浩 劉迺強 王英偉 周永新  
 高家裕 曾光道 陳少感 黃保欣 郭元漢  
 陳英麟 鄭耀棠 葉敬平 鄧卿意 霍華彬  
 何鍾泰 張柏枝 謝志偉 夏其龍 姚偉梅  
 高若華 麥海華 陳子鈞 鄭鐘偉 馮可強  
 文漢明 陳永棋 張世林 梁智鴻 廖正亮  
 吳少鵬 阮北耀 曹宏威 徐慶全 馮華健  
 岑才生

缺席者：梁振英 吳夢珍 林光宇 陳彬 黃宜弘  
 吳多泰 郭志權 潘國城 田北俊 麥嘉霖  
 簡大偉 司徒輝 羅德丞 簡福飴 張鑑泉  
 李國章 馮檢基 程介南 朱祖涵 羅康瑞  
 陳坤耀 羅傑志 梁兆棠 李啓明 龔志强  
 張健利 李永達 陸冬青

- 議程：①推選是次會議召集人、副召集人；  
 ②擬定小組工作計劃，定出各次會議日期、時間，以及各次討論的題目；  
 ③小組分組；  
 ④討論邀請有專長之會外人士成為小組成員事宜；  
 ⑤其他。

1 會議推選了是次召集人為黃麗松委員，副召集人為黃保欣委員。

2 會議議決：不遲於1987年9月完成專責小組工作。暫定每月開會一次，日期為每月第二個星期二。下次開會時間為4月15日下午5時30分。

3. 會議議決：開頭的5次會議用分組方法召開。會議並通過了分組名單(見附件)及4組的召集人為會議的發言人。會議並通過了召集人、副召集人按名單順序依次擔任。下次會議的各組召集人為：馮煒光、胡法光、陳英麟、文漢明；  
副召集人為：張雲楓、麥 燦、鄭耀棠、陳永棋。
4. 會議認為各委員可向專責小組外的專家徵詢意見，但僅為諮詢性質，將來有需要時再考慮邀請其成為小組成員。
5. 會議決定下討論題目為：政制漫談

召集人：黃耀基

# 附 錄

## 1. 組員名單

### 第一組

鄧燦基	徐是雄	馮焯光★	簡福飴	張雲楓※
文世昌	黃麗松	潘國城	張家敏	李紹基
梁振英	高贊覺	田北俊	麥嘉霖	戴斯德
簡大偉	林邦莊	杜葉錫恩	羅傑志	羅德丞

### 第二組

張鑑泉	朱祖涵	胡法光★	陳協平	麥 燦※
錢世年	夏文浩	劉迺強	王英偉	李國章
周永新	高家裕	曾光道	陳少感	馮檢基
羅康瑞	吳夢珍	黃保欣	郭志權	陸冬青

### 第三組

吳多泰	陳英麟★	陳坤耀	鄭耀棠※	葉敬平
鄧卿意	霍華彬	何鍾泰	張柏枝	謝志偉
夏其龍	姚偉梅	高苕華	麥海華	梁兆棠
林光宇	陳子鈞	程介南	李啓明	

### 第四組

陳 彬	鄭鐘偉	馮可強	文漢明★	陳永棋※
張世林	梁智鴻	廖正亮	吳少鵬	龔志強
陸冬青	曹宏威	司徒輝	徐慶全	張健利
黃宜弘	馮華健	岑才生	阮北耀	李永達
郭元漢				

★召集人，※副召集人

## 2. 小組討論範圍

一立法、司法、行政三部份的獨立和相互關係

一立法：立法架構、立法架構的產生方式、立法架構的功能、立法架構的語言

一司法：司法架構、司法人員的產生

一行政：行政架構、行政首長、官員的產生

一保安、廉政公署、治安

一政府財政：稅收制度、儲備金

一地方行政：市政局、區域市政局、區議會

一公務員制度

# 政制專責小組第二次會議

日期：1986年4月15日（星期二）

時間：下午5時30分

地點：基本法諮詢委員會會址

主席人：黃保欣

小組召集人：馮煒光、胡法光、陳英麟、文漢明

小組副召集人：張雲楓、麥 熾、鄭耀棠、陳永棋

討論題目：政制漫談

議程：①推選是次會議副召集人；

②討論中英聯合聲明內有關政制部分的内容（即中英聯合聲明附件一第一至五節）；

③分小組討論；

④總結；

⑤其他。

# 附 錄

## 1. 組員名單

### 第一組

鄧燦基	徐是雄	馮焯光★	簡福飴	張雲楓※
文世昌	黃麗松	潘國城	張家敏	李紹基
梁振英	高贊覺	田北俊	麥嘉霖	戴斯德
簡大偉	林邦莊	杜葉錫恩	羅傑志	羅德丞

### 第二組

張鑑泉	朱祖涵	胡法光★	陳協平	麥 燦※
錢世年	夏文浩	劉迺強	王英偉	李國章
周永新	高家裕	曾光道	陳少感	馮檢基
羅康瑞	吳夢珍	黃保欣	郭志權	陸冬青

### 第三組

吳多泰	陳英麟★	陳坤耀	鄭耀棠※	葉敬平
鄧卿意	霍華彬	何鍾泰	張柏枝	謝志偉
冼其龍	姚偉梅	高荅華	麥海華	梁兆棠
林光宇	陳子鈞	程介南	李啓明	馮國綸

### 第四組

陳 彬	鄭鐘偉	馮可強	文漢明★	陳永棋※
張世林	梁智鴻	廖正亮	吳少鵬	龔志强
郭元漢	曹宏威	司徒輝	徐慶全	張健利
黃宜弘	馮華健	岑才生	阮北耀	李永達

★召集人，※副召集人

## 2. 小組討論範圍

一立法、司法、行政三部份的獨立和相互關係

一立法：立法架構、立法架構的產生方式、立法架構的功能、立法架構的語言

一司法：司法架構、司法人員的產生

一行政：行政架構、行政首長、官員的產生

一保安、廉政公署、治安

一政府財政：稅收制度、儲備金

一地方行政：市政局、區域市政局、區議會

一公務員制度

THE SECOND MEETING OF THE SPECIAL GROUP ON  
POLITICAL STRUCTURE

Date : 15 April, 1986 (Tuesday)

Time : 5:30 p.m.

Place : The Premise of CCBL

Convener : Wong Po Yan

Convener of the Subgroups : Fung Wai Kwong, Hu Fa Kuang,  
Chan Ying Lun, Man Hon Ming

Deputy Convener of the Subgroups : Chang Wan Fung, Mak Chan,  
Cheng Yiu Tong, Chan Wing Kee

Content of Discussion : Political Structure

- Agenda :
1. To select the deputy convener of the group
  2. To discuss the political structure described in the Joint Declaration  
(i.e. Section 1-5 of Annex 1 to the Joint Declaration)
  3. To divide subgroups for discussion
  4. Conclusion
  5. Any other business



# 政制專責小組 第一分組總結

日期：一九八六年四月十五日（星期二）

時間：下午五時三十分

分組召集人：馮煒光委員

發言人次：十一次

鄧燦基	徐是雄※	馮煒光★	簡福飴	張雲楓※
文世昌※	黃麗松※	潘國城	張家敏※	李紹基
梁振英	高贊覺※	田北俊	麥嘉舜	戴斯德※
簡大偉	林邦莊※	杜葉錫恩※	羅傑志	羅德丞

★召集人 ※出席者

## 未來政制應遵守的幾點原則：

1. 委員們認為：未來的政制應照顧各階層人士的利益與願望。不要只照顧一部分人利益和意願而排除另一部分人士的利益和意願。只有這樣，社會各界才能和諧共存，減少紛爭。此外，未來政府要重視民衆意見，真正向市民負責，切實貫徹港人治港的精神。
2. 好幾位委員認為97年以後的政制應以目前的政制模式為基礎，不要驟變而使港人無所適從，更有委員提出了日後立法局的產生亦要以最少改動為大前提的建議。多位委員認為目前政制有許多優點，如遵守紀律、政府有效率的運作、重視諮詢民意、文官及公務員制度等均應予保留，以利於舊制度順利地過渡到新制度，以保證政制的穩定性與連貫性。
3. 政府內部要重視制衡、分權，政府機構要精簡。

## 對選舉方式的看法：

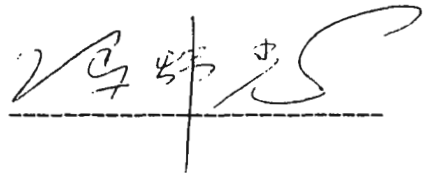
討論中委員基本上同意採用多元化的選舉方式。並認為直接選舉、間接選舉，功能團體選舉、選舉團選舉均是可行的選舉方式，但應按一定比例，幾種選舉方式一起採用。但有委員認為：今後香港的政制可以更開放些，應擴大直接選舉的比例及範圍。因為，香港人的教育水平提高了，不應擔心因加大了直接選舉的比例會引致基層佔較多席位而日後推行極端的政策。有委員還建議可參考東、西歐的比例代表制的選舉方式。不過好些委員卻不同意將外國的政制模式生硬地搬來香港。

會上委員也討論了行政首長的產生方法。有委員建議用委員會形式的集體領導，另一種建議是設立選舉委員會，先選幾個候選人，然後由全民投票選出行政長官。

### 三、對“向立法機關負責”的理解

有委員認為，討論立法機關是否開放，應先論及何謂對立法機關負責（即立法機關的權限），因為，只有知道立法機關是一個怎樣的機關，才可以討論立法機關的產生方法。對這個問題有委員認為：日後的立法機關應是最高的權力機關。又有委員認為無論把權力放在立法機關抑或行政機關，應考慮以什麼形式來分配權力，是分散抑或集中，並認為將權力分散是不恰當的，因為這可能導致政府不能有效運作。

召集人：



# 政制專責小組 第二分組總結

日期：一九八六年四月十五日（星期二）

時間：下午五時三十分

分組召集人：胡法光委員

發言人次：十二人次

組員名單：張鑑泉      朱祖涵      胡法光★      陳協平※      麥煥※  
 錢世年※      夏文浩※      劉迺強※      王英偉※      李國章  
 周永新※      高家裕※      曾光道※      陳少感※      馮檢基  
 羅康瑞      吳夢珍※      黃保欣※      郭志權  
 ★召集人    ※出席者

在分組討論過程中，委員們對未來的政制，各自發表自己的見解，歸納成下面幾點：

1. 有委員對《中英聯合聲明》上提到的一些問題和字眼，認為要明確其意思。
  - (1) 司法方面，沒有清楚說明英文的使用地位。這是會影響將來法官的任命和牽涉到司法獨立的問題。因為普通法使用的地區，法例是用英文寫的，而法官大多數不懂得中文。
  - (2) 行政與立法機關的關係方面，聯合聲明附件一中寫明，「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」中「負責」兩字，是否作上下級機關關係的理解。
  - (3) 其他如終審法庭什麼時候成立，何謂「高度自治」等。
2. 委員們均同意，未來香港政制的發展，應以維持經濟繁榮、社會穩定這個大原則作為出發點。政制發展不應有突變，要在現有制度之下，根據社會發展，作適當的修改。
3. 行政、立法、司法獨立，三者之間的關係要明確。在政府架構的運作方面，要互相制衡。
4. 委員們對政制方面，立法機關產生的選舉和行政長官產生方式有以下各種意見：
  - ① 有委員不贊成直接選舉，只贊成間接選舉和功能團體選舉。認為直接選舉會影響社會的穩定性。
  - ② 有委員認為通過分區和全港性的直接選舉、間接選舉、功能團體選舉和選舉團或選舉委員會推薦人選選舉等方法，只要作出一定合理的比例，均能照顧到社會各階層人士的利益，對社會穩定很有幫助。
  - ③ 有委員希望各種選舉的方式，都能在88年試行一下，以便找出適合的方式、方法，有利於97年後政制的銜接。
  - ④ 有委員建議行政長官應在立法機關內部選舉產生。原來是較低級的公務員，也可以通過選舉後擔任行政長官。
  - ⑤ 有委員不同意行政長官由某一方面委任或協商產生，因為香港人心理上不一定會接受。
  - ⑥ 有幾位委員建議以不同方式成立選舉團或選舉委員會負責選舉行政長官。
5. 委員們認為目前公務員架構中好的部分要維持，以保持其連續性。並要有升級制度。

召集人： 胡法光

# 政制專責小組 第三分組總結

日期：一九八六年四月十五日（星期二）

時間：下午五時三十分

分組召集人：陳英麟委員

發言人次：七十六次

組員名單：吳多泰※

陳英麟★

陳坤耀

鄭耀棠※

葉敬平

鄧卿意

霍華彬※

何鍾泰※

張柏枝※

謝志偉※

夏其龍※

姚偉梅※

高若華※

麥海華

梁兆棠

林光宇※

陳子鈞

程介南※

李啓明※

馮國綸※

★召集人

※出席者

簽名作實：陳英麟

一九八六年五月十九日

## 建議討論基本法時不要脫離中英聯合聲明：

有委員認為目前各界對基本法甚表關注，並掀起了討論熱潮，可惜有的遠離了中英聯合聲明。當然人人擁有言論自由，但為講求實效，在專責小組討論中卻不應脫離聯合聲明。不過對聲明中未有提及的或解釋不清的問題仍是可以提出意見，以求將來在基本法內得以豐富或澄清。這點意見獲得與會委員的認同。

## 對“五十年不變”含義的理解

會上大家對這個問題討論至為深入。多位委員反覆琢磨其含義。他們認為五十年不變的觀念乃在“一國兩制”的觀念不變；不實行社會主義制度和政策的觀念不變，而非指五十年內香港的資本主義生活方式不變，但不少人卻誤解了。

有委員還表示用不變的字眼很容易使人混淆。其實不管什麼制度，其自身亦在不斷地為求完善而變化，這些變化是好事。如果把保持資本主義制度而不受外來壓力或社會主義影響的含義用文字表達出來，港人則大可以安心，毋須具體講什麼生活方式不變。

有委員卻有不同看法，他認為還是把問題講清楚些好。五十年不變要講明經濟制度、政治制度、生活方式不變。

## 對行政長官和司級官員產生的看法

委員們均認為中英聯合聲明對經濟方面講得較具體，但政制方面卻講得單簡。那是因為目前香港的政制尚在變革中，將來發展到何等的地步，實難以預料，故中英聯合聲明對此保留了彈性。

委員討論了中英聯合聲明附件一關於行政首長及司級官員產生的說法，委員琢磨字里行間的含義，似感到權在香港，但又不盡在香港，很困惑。從“任命”及“報請中央人民政府任命”等字眼中使人感到中央的任命僅是循例式，如果中央不同意可以要求香港重新提名任命，中央也不會妄自指定某人任職。但是否真的這種意思？委員們希望不是猜想，並能在基本法中有清楚的闡述。

四、中英聯合聲明中若干含糊或不合時宜的字眼應當修改

1. 中英聯合聲明中提到“當地人”，委員認為應該清楚地界定“當地人”的含義。有委員意以七年居留期作準。有的委員則認為單靠這樣作標準是不足夠的，還要有年份限制。對選舉者與被選舉者的定義也應有所界定。
2. 中英聯合聲明中提到對立法機關負責，當中“負責”二字應用更具體字眼代替，不然日後又會有爭論。
3. 中英聯合聲明中的“高度自治權”應具體化，並希望能用法律的文字詳加解釋。
4. 中英聯合聲明中提到：保持原有的資本主義制度和生活方式中的“原有”恐怕將來不適用了，應改用其他詞彙。

五、中英聯合聲明中提到法定語言除使用中文外，還可以使用英文，有的委員建議中英併重較為合適。

## 政制專責小組 第四分組總結

日期：一九八六年四月十五日（星期二）

時間：下午五時三十分

分組召集人：文漢明委員

發言人次：二十六次

組員名單：陳 彬	鄭鐘偉※	馮可強※	文漢明★	陳永棋※
張世林※	梁智鴻	廖正亮※	吳少鵬※	龔志强※
郭元漢※	曹宏威※	司徒輝	徐慶全※	張健利
黃宜弘※	馮華健	岑才生※	阮北耀※	李永達
★召集人	※出席者			

### 、對立法機關、行政長官產生方式的意見：

中英聯合聲明中並沒有明顯地指出將來的行政架構用何種方式產生，委員們認為這是因為香港的政制尚在發展，故中英聯合聲明對此留有餘地。

委員對立法機關產生有以下不同見解：

1. 由於人們對選舉的認識有限，對被選舉人的背景亦會不清楚，故不宜用直接選舉形式，還是用傳統的協商方式較好。
2. 雖然直接選舉的形式有不足之處，但不應全盤否定一切選舉方式，如間接選舉乃是可行的，功能團體或選舉團方式亦是可取的。
3. 建議 20% 由直接選舉，其餘 80% 由功能團體選出。

委員對行政長官產生方法亦有幾種不同的建議：

- (1) 由立法機關選舉產生。
- (2) 由立法機關提名，然後選舉產生。
- (3) 立法機關會同行政機關在行政局成員及司級公務員中選出。
- (4) 由選舉團推選產生。

### 、關於立法局成員／行政長官的資格

大多數委員認為立法局成員或行政長官的資格很重要，應該在基本法或附件內詳加說明。他們認為將來的行政官長必須具豐富的行政經驗，同時還應注意到他的教育程度、出身及工作背景等。行政長官身負維持香港穩定繁榮局面的重任，他既要面對中央政府，又要面對地方；他再不是政客，而是地地道道的公務員。有委員還建議基本法內應寫明，如日後發覺行政長官不合資格或違反法律，可以把他罷免。

召集人：

文漢明

## 政制專責小組第三次會議通知

日期：一九八六年五月十三日（星期二）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：謝志偉

小組召集人：張雲楓、麥 燦、鄭耀棠、陳永棋

議 題：立法、司法、行政三部分的獨立和相互關係

議 程：(1)召集人、副召集人的推選方式

(2)分組討論

①現行的政治架構：運作及效能

②未來立法、司法、行政的關係

③權力分配：三權分立／行政主導／立法主導

(3)分組報告及總結

(4)其他

附 件：Valerie Ann Penlington "Law in Hong Kong" South China Morning Post  
Publication Division, Hong Kong, 1981

《香港的法律》第三章“憲法”（譯稿）

## 第三章 宪法

### 第一节 宪法性法律

这个部门法已在本书第一章中谈到法治问题时提到过，并在第二章内作为法的渊源之一又提到过。宪法是一个国家的政府据以治理的规则。有些国家把这些规则列入单一文件，或者一系列文件，例如美国有其成文《宪法》，法国有《拿破仑法典》，西德有着一系列的制定法。英国的宪法则分布在法令汇编、案例报导以及习惯之中，甚至有些还只有在法学家的著作中才可以找到。因为这些规则没有被收集起来，编纂成为一部正式典籍，英国被称为具有不成文的宪法。有些国家的宪法是刚性宪法，对其任何改动都必须经过特定的程序；但是，与之不同，英国的宪法则是柔性宪法，通过平常的立法程序就可加以修改。

规定政府形式和结构的法律是属于国家的一般性法律的一部分，其渊源相同于一切其他法规。宪法性法律的具体内容包括统治者的选择及其权力；立法机构的组成；行政机构的权力；中央政府与地方政府机构的关系，与其他主权国家的条约的签订，各级法院，以及公民的基本的自由权。作为法的渊源的惯在宪法性法律领域之内比任何其他法律部门都更加重要。宪法中的习惯称为“传统习俗”，这些习俗可以说没有法律的效力，因为它不会由法院来加以执行的，但是由于已被坚决公认为重要的实践问题，如果有人违背，势必会遭到公众的强烈抗议。与香港有关的应遵守的宪法性习俗，其大部分是涉及大不列颠及北爱尔兰联合王国及其自治领的。



的财政委员会对政府支出提出的建议，从来没有被立法局的官守议员的多数否决过，而且立法局的官守议员的多数也从来没有否决过其非官守议员的一致意见。在文职人员任命方面，按照某些习俗，总督总是听从铨叙委员会的意见，而总督向部长提出关于最高级官员的任命的推荐也总是被接受的。

在英国法中，宪法的许多法则根本是不成文的，尤其是关于基本自由权利方面的法则都是不成文的。这些法则在其限定的范围以内得到认可。例如，关于言论自由的权利，允许公民可以批评既有的社会状况，但应受到不得涉及煽动叛乱和刑事诽谤的限制；结社的自由，允许人们联合起来反对当权者，但是要受到不得非法集会和禁止暴动的法则的控制；组织公共集会和向政府提出抗议的权利，仅限于不堵塞交通要道和不扰乱社会治安的集会；除了违法者外，可以享受不受逮捕的自由，但要受到关于行使警务权力明文规定的范围的限制。上述这些自由权利有赖于司法独立加以保障，司法与行政部门无关，司法部门应经常注意加以保证，凡属侵犯公民自由权利的行为都要经过法律明确的认可。

## 第二节 宪法的原则

英国宪法性法律的基本原则是主权属于议会。议会至上，它可以制定或废除任何法律。全国再无任何权力可以宣布议会所制定的法律是非法的；即使是法院，也只能解释和适用议会的法令，尽管它可能认为其是如何不好。这不象美国和澳大利亚那样，在那里，法院可以宣布某项法规抵触宪法，因而是非法的。

议会的权力仅受两点限制。第一，是不得束缚未来议会的行动。议会的法令是可以被废除的，即使试图为了保护一些重要的法规而加订一些专门的废除程序，须知这些程序也是可以废除的，从而使这些重要法规依然失去保障。第二，更重要的是议会的绝对权力要受公众舆论的控制。对某项具体法规的普遍不满可

以引起公众的不安，以致最后即有可能在大选中遭到失败。在香港，其立法机关不是代议制的，因而并不依靠全体居民的信任，但社会舆论的压力对立法过程仍具有巨大的现实的影响。

英国的宪法是单一制的宪法，就是说，权力授予一个机构，即使其部分权力可以授予其他下级机构。至于象澳大利亚和美国那样的宪法则是联邦制或复合制的宪法，其权力分属中央政府和联邦的各州。

宪法的第二个原则是权力的分立的原则。政府的三大职能是立法，负责制定和修改法律；行政，按照法律进行行政管理；以及司法，解释和应用法律，并解决争端。这种三权分立的原则原是由孟德斯鸠提出来的。他认为，为了使自由权利免受压迫的统治的唯一保证，在于这些职能的完全分散独立。从美国的宪法中，可以看到他的影响。然而，英国的宪法是通过立法、行政、司法三权的互相制约和平衡来产生作用的。例如，如有法官解释某项法规条款得出与立法原意相反的效果时，可能即已作出了一项正确的修改。又如，如果有人因行政措施而受委屈时，在某些情况下，可请求法院予以复审。

在联合王国，立法的职能是由议会行使的，亦即以女王的名义通过议会，包括上议院及下议院来行使的。在香港，立法的职能，是分担的，由不列颠议会，女王通过枢密院，以及总督通过立法局来行使。

联合王国的行政或管理部门是由枢密院以女王的名义、内阁、各部大臣、全体公务员、各地方权力机构、警察队伍以及公共法人团体(例如：市自治体 municipal corporation——译者注)共同组成。这些机关的职能是制定政策，提议创制法规，执行政府的一般和各项行政工作，维持秩序和促进社会福利。在香港，上述职能是由外交及联邦事务大臣、总督、行政局、市政局和政府的各局(或处)行使的。

院分院、皇家法院、郡法院和裁判法院所组成。在香港，政府的司法职能是由枢密院的司法委员会、最高法院（包括高级法院和上诉法院两部分）、地方法院、裁判司署和保安官来行使的。

从以上介绍可看出，三权分立的原则并不是绝对地适用于英国宪法或香港的。女王是政府的立法、行政和司法三机构的首脑，还有其他人员（诸如大法官、内阁和上议院）参与其中一种以上的职能。香港总督是香港的行政首脑，并制定法律。行政局的许多成员也同时在立法局占有席位。正按察司有权在《最高法院规程》中制订其被授权立法的法律。此外，还有许多行政裁判所和委员会，其职责涉及司法的和准司法的决定。然而，三权分立的学说也确实适用于一定范围之内，特别是对司法独立这个非常重要原则来说，更是如此。实际上，三权相互平衡可能要比三权完全分立更有价值和更起作用（从国家和人民的利益来看）。例如，美国所采用的完全分立原则，有时就会造成僵局。

宪法的第三个大原则是法治原则。法律至上的理想大概起源于希腊和罗马的观念，即：所有一切实际存在的和内容正确的法则或规律，它们的上面还有一种以永恒的道德原则为根据的自然法和正义体系。从其现代的形式来讲，就意味着所谓自由衡量之权，即现有的形式复杂的政府的有效工作所必需的权力，不等于任意专断之权；也就是不等于其权力可以由一人行使而不对任何人负责，亦不受任何控制。对于自然法的这种富有理想的想法，已在英国转化为普通法所具有的比较切合实际的监护者地位。

关于当地的通常的法律至上的概念，在英国首次出现于十三世纪的大宪章。大宪章禁止残酷的过份的刑罚，并公开宣布，国王既不得拒绝也不得延误审判。大约就在这一时期，布雷克顿曾写道“国王本人不应接受任何人的支配，但要接受上帝和法律的支配；因为国王自己是由法律创造出来的”。1688年的《民权法案》确立了法律至上和议会至上。虽然议会可以改变法律，但是普通法一律平等地适用于所有的人。两个世纪以后，伟大的宪法学家

戴西对法治问题提出了他的著名的三点分析：

“首先，它意味着通常的法律和专断势力的影响相比，具有至高无上或绝对优势，从而排斥了专横霸道、特权或甚至政府方面广泛的任意处理权限的存在。英国人受法律统治，而且只受法律统治；一个人，以及我们，都只能因违反法律而受处罚，不得因其他什么事情而受处罚。

法治也意味着在法律面前人人平等，或所有各种等级的人都要同等地服从通常法院所施行的当地的通常的法律。从这个意义来讲，‘法治’是要排斥官员们或其他人可以免于服从统治其他公民的法律的义务或者免受通常法院管辖的概念。

最后，‘法治’可以用来作为表达后列这一事实的一个公式，即：属于宪法的法律，在外国很自然地列入宪法法典之中的那些条规，对我们来说，并不是个人权利的渊源，而是个人权利在法院的明确阐述和保护之下的结果。总之，私法的原则通过法院和议会的作用是如此地扩大了，以致扩大到决定国王及其臣仆的地位；所以，这样看来，宪法只是当地通常的法律的成果。”

这种理论的真实性经常受到责难，而且不难发现其并不适用的事例。至于对公务人员授予一些专门的权力，以帮助他们完成公职任务，而这些权力又应当经过法律明文规定，并且让一般的法院能调查公务人员的任何滥用职权或其他违法行为，这是依然与“法治”一致的。

在过去的二十五年中，“法治”已具有国际的性质，并且已经扩大到包括涉及各人维持生活尊严所必需的社会、经济、教育和文化等方面的条件。1959年国际法学家委员会在《德里宣言》中强调指出了以“法治”来保护基本的人权和自由权利的必要性。

《德里宣言》呼吁各国人民应有一个代议制的和责任制的政府，并在制定法律时要遵守某些有关人权的最低标准。宣言还授权立法应受独立的司法机构监督。宣言还要求政府应遵守国际法的原则。关于刑事司法，宣言要求政府应遵守国际法的原则。

罪推定、提供法律咨询、上诉权，以及废除残酷或异常的刑罚。最后，宣言还建议司法独立，并要有负责的和自主的法律职业界。

国际法学家委员会已把法治的概念在国际方面从防止独裁专制发展到保障合理的生活标准以及政治与社会的和谐。作为一种向往的信念，这种概念是令人钦佩的，但遗憾的是和戴西的“法治”思想一样，都难以全面地实现。

在许多成文法中看不到不准独裁专断，或法律至上的原则，由于这些成文法授与各部大臣和其他行政机构以自由酌情处理的权力。在香港，各司、署、局、处的领导人和其他公务人员时常被授权得按照他们“认为合适”的办法采取行动；如果他们“认为适当”的话。各个条例中也常常出现“如果这事看来”和“如果他们怀疑”等词句。这种自行处理的权限，虽是经由法律授予，也有被滥用的可能。虽然官员们应当有权执行政府的政策，这对政府有效地完成任务是必不可少的，但同时，应有纠正偏差的适当途径，以保护因被滥用这种自行处理的权力而受害的个人。

法律面前的平等或官员们应受通常的法院管辖的观念，也是经不起较为严密的检查的。虽然英国法并没有类似法国的行政法，即由专门设立的行政法院所适用的特殊法律，但在许多情况下，仍无法通过法院使他们承担其行动的责任。英国女王应受法律保护，不受控诉，不得强迫她在她的法庭上到案。总督并不享有这种豁免权，因为根据敕书的具体说明，总督应遵守香港的法律。但是，在其公职范围内，关于涉及公共利益的事项，他仍享有一些属于皇家的特殊权利。一切公务人员也都享有其他人所没有的一些权力和权利。法官们在法庭上所说的话，不管其有无恶意，都不得对法官起诉。外国国家代表可以主张其不受法院管辖的豁免权。甚至在所谓“一般群众”之中，也出现不少事例，可以证明其不符合法律面前应当人人平等的理论。各种不同类别的人们都有他们特定的权利和义务，例如未成年人、警官、地主和机动车辆司机等，还有（特别是在香港）缺少金钱或对他们的权利糊涂

无知的人，想要从法律中去寻找正义，那更会困难重重。

戴西的法治定义的第三部分，即宪法是当地的通常的法律的成果，这是比较正确的；但在这里也会受到非议。这是由于其他国家已经把它们臣民的基本权利和自由的保障写进了他们的宪法，而英国的臣民必须到法庭的判例中去仔细找寻。同时，立法的议会有权剥夺这些“不可分离的权利”，并且没有加以抵制的保障。但是法院一直保护着个人的自由，并在这种传统职务上一直是仔细检查着、监视着行政方面的任何可能的侵犯的。

关于部长权力的委员会与关于行政事务裁判所及查讯处的委员会分别于1932年和1957年又各自更加强了这一原则的基本重要性，即：“不得出于行政管理上的方便及执行效率的考虑而削弱法院的控制；为了臣民得以无阻碍地求助于法院，议会不得对此设置障碍。”

### 第三节 香港的宪法

1843年6月26日，把香港本岛永远割让给英国的南京条约经英国政府批准，香港即成为英国殖民地。在签订条约及批准条约之间，曾经制定了设立这一殖民地的特许状，并在1843年4月的英廷敕书中予以公布。

在与本港相隔仅半英里而人口稀少的大陆上，奉行一种完全不同的法律，要管理这样一个近海岛屿，其困难不久就显露出来了，于是在1860年3月通过谈判签订了一项租约，租借地区包括今天的九龙和石工岛。七个月以后，依《北京条约》，这一地区变为彻底割让地，并于1861年2月，根据枢密院命令，建立了这一地区的行政管理机构。

最后，1898年6月9日，又进一步向中国根据第二次北京条约租得了一个365平方英里的地区（包括235个岛屿），面积为九一六三。

香港宪法的正式书面部分都包括在《香港法律》(1975年修订版)的第二十一卷中;基本的宪法文件可从附录 I 查阅到的有1917年的英廷敕书和1917年的皇家谕旨(这两个文件都是现行的修正本)。

英廷敕书或“开封敕书”规定了香港政府的结构和组织形式。它们规定应设一名总督,主要由他负责行政和立法事项。同时设立行政局,向总督提供建议;以及设立立法局,总督可以根据立法局的建议和同意,制定有关香港治安、秩序和良好管理的法律。根据英廷敕书,王国政府保留可以不同意这些法律的权利,并得通过枢密院为香港制定法律。文件还规定,总督有权任免法官和其他公职人员;总督有权处置土地、准许赦免;以及总督缺席时的代理人。

皇家指令中还规定了香港政府工作的方式、行政局和立法局的组成与会议制度。有关立法程序的详细规则,则见于立法局的现行议事规则中。

## 一、总督

总督是英女王在殖民地的代表,并且是香港政府的首脑。除了敕书和谕旨所规定的特权以外,总督也应依《殖民地规则》办事,并受国务大臣的指令和枢密院的女王的约束。

总督作为主要行政长官,他是香港行政事务的最高负责人,虽然其政府的日常工作是由他的秘书长(就是首席行政官员)掌握,总督通过秘书长向政府各部门负责人传达有关行政和政策方面的重要指示。所有政策的决定,都需要得到总督或通过行政局以总督名义的批准。由总督任命局、委员会和各部门的人选,以及(经由公务员叙用委员会的建议)委任文职人员;然而对于政府高级官员的任命须经国务大臣批准。同时,对任何官员,总督有权下令停职、免职和给予纪律处分,但最高法院和地方法院法官则不在此例。由总督主持行政局和立法局会议。

必须经过总督的同意。

总督的全称虽是“总督兼总司令”,但他不得指挥香港的正规部队。根据《殖民地规则》规定,总督有权取得一切文武官员的“服从、援助和帮助”;但是,除非遇有紧急状况和非常危险,总督不得直接与下级军官通讯。英军司令应向他提供其部队的兵力和情况,以及香港的防务情况。

英廷敕书授与总督宽恕特权。总督可以赦免共犯,如果这个共犯曾提供了重要情报,从而得以对主犯定罪;对于已经判罪的任何罪犯,总督可以准许无条件或有条件的赦免,或者减轻法院判定的刑罚、罚金、徒刑或没收。然而总督不得以驱逐出境作为赦免或减刑的条件,除非所犯罪行是政治性的。总督对于法院已经宣判死刑的犯人,必须将案件交由行政局复查,但是任何赦免或缓期执行,都必须由总督“自行衡量”作出决定,而不受行政局建议的约束。

根据《殖民地规则》规定,总督的任期由英国女王陛下任意决定,但是通常的任期是五年。

## 二、行政局

行政局由总督主持,成员十四名。其中六名“官守”成员是由于其在政府中的地位而任职的,他们是驻港英军司令、秘书长(布政司——译者注)、律政司、民政司、财政司,和由总督指定的一名其他官员。八名非官守成员是由总督从社会的不同阶层指定的;选择非官守成员,除了名额有规定以外,没有规定任何其他限制。

香港的行政局相当于英国议会体制下的内阁,但其相似之处仅此而已,行政局只是一个咨询机关。有时总督必须与行政局商量,但总是由总督作最后决定,并对一切行政负责。总督在行使行政权时必须与行政局商量办事,但遇有紧急情况或涉及国家安全时,或是遇有法律上行政局无权处理的事项时,总督可不经行政局同意而直接行使行政权。

必须将此事向国务大臣报告，并说明原因。

行政局通常每周开会一次，会议记录概不发表。议事日程由总督亲自决定，只有总督一人有交议问题的资格，他还可以邀请非行政局成员参加会议。

除了作为咨询机关以外，行政局还有某些立法、行政和准司法的职能。许多《条例》规定，“总督代表行政局”（意即总督会同行政局）有权制定规程、规则或命令；并有权考虑上诉和请愿事项。

### 三、立法局

除总督担任立法局主席外，该局另有四十五名成员，其中二十二名为“官守”议员，二十三名为“非官守”议员。官守议员，包括以行政局的当然官守成员（驻港英军司令官除外）为当然官守议员及经总督提名的其他政府部门负责人或知名文职官员十八人。二十三名非官守议员，是由总督从社会各方广泛选任的。在四十五名议员中只有两名议员可以（有点间接地）自称是人民的代表，因为1976年总督曾任命两位与工会具有密切关系的人作为其成员。

各种条例要经立法局多数通过，再经总督批准，才成法律。总督除了可投平常的审议票外，在赞成和反对票数相等时可再投决定票。所以，如有必要时，政府可以官方多数通过任何有争议的法律。实际上，从不需要利用官方的多数，因为那些严重的不得人心的问题在提交立法局之前都要详细讨论，通常经过一再调和意见，情况也就不会那么尖锐了。

立法局经常每两周开会一次，每年年度会议通常均于九月三十日结束。除了辩论和表决新的法律外，立法局还要批准政府的财政收入和支出。一年一度应向立法局提交预算。对于政府部门来年度的一切财政收入和支出必需在预算中加以批准。同时，非官守议员也可以提出有关香港财政与经济情况的问题，以及《财政预算议案》中所说明的政府政策和行政管理的一般原则问题。年度的预算案和经常预算议案于每年3月提交立法局，由立法局

列入预算的其他开支项目，必须由财政委员会加以讨论；财政委员会是立法局的常务委员会，包括布政司（即秘书长）、财政司、工务司署的首长和立法局的全体非官守议员。

立法局的会议程序应按现行议事规则进行。议事规则可随时修改，最新的修改是在1968年通过的。立法局的会议公开，并可由新闻界加以报道，会议的官方报告刊载于《香港议会议事录》上。在第一次会议（必须在上一年度最后一次会议后的三个历月之内召开）上，总督要回顾检查过去一年的大事和来临的一年的政府计划。这是一般性地讨论政府政策的场合，此外，立法局议员们有权随时讨论有关公共利益的问题。任何议员都可在三天之前把有关的动议通知局的书记官，书记官必须把这个项目列入议事日程，以供下一次立法局会议讨论。当然的官守议员，得在两项议程之间讨论休会动议时，提出议程以外的事项；非官守议员亦得在全部议程结束而讨论休会动议时，提出其欲向官守议员，就政府事项，要求作出的解释。非官守议员们还可以就政府负责的公务事项向政府提出质询，或是要求提供情报资料，或是要求官方在这方面采取行动。每次会议只可提出十五个问题，每一议员个人提问不能超过三个。自从1972年以来，已经许可立法局议员在立法局会议上用英语或用广东话发言。

### 四、司法系统

香港的司法系统由正按察司、上诉法院和高等法院（两者合称为最高法院）、地方法院的法官和裁判司组成。上述人员都由总督任命，其任期与任命方式略有不同。最高法院法官根据英廷敕书任命，并规定退休年龄为六十二岁（但他们可申请延长三年），他们随时可向总督以书面申请辞职。正按察司的退休年龄为六十五岁。上述法官由于无庸进行宣誓，无论是否宣誓，均不影响其职务。这是因其在宣誓前已先经宣誓，故在宣誓后，其职务即告终止。

建议总督将此问题提交枢密院司法委员会处理。

根据《高等法院法例》规定，高等法院法官人选的必要资格是要有权在英国或联邦法院执行高级律师或律师职务，并为王国政府从事法律工作至少已满十年，或者在联合王国、爱尔兰共和国或香港担任开业高级律师或律师已满十年。遇有高等法院法官临时缺席或空缺时，可由总督任命专员来填补其职务。正按察司以外的高等法院法官的任命，均须与司法人员叙用委员会商量后决定，该委员会是由正按察司、律政司、公务员叙用委员会主席和由总督指定的其他三名成员组成，其中一名可以是由国务大臣推荐的高等法院法官。

地方法院法官的任命，也要事先进行类似的商讨程序，至于人选的资格条件基本上也相类似，然而比较着重实践经验。以前对于地方法院的法官，只能在正按察司选派的司法委员会听取其情由，并报告行政局的总督后，才可免职；但自1976年5月以来，适用于高等法院法官的免职程序也同样适用于地方法院的法官。

裁判司的人选是由总督根据司法公职人员叙用委员会的推荐而任命。对裁判司的候选人并无法律方面的要求，即不要求先前受过法律培训，但在实践上，对于没有某种法定资格的人，从未加以任命过。总督还可任命只具有有限权限的特别裁判官和保安官（通常不要求具有法律资格），他们两人一起处理一些轻微罪行案件时，后者具有与特别裁判官同样的权力。裁判司可按照文职人员一样的办法予以免职。

无论总督和行政局的其他成员，都不得干预司法的处理，以及对司法官员的免职要适用特别规定；由此可见，香港是遵循神圣的司法独立的宪法原则的。由于法官的人选一般是从政府的法律官员队伍中任命，其后又是根据司法系统内部的晋升制度升迁，所以香港的行政与司法部门之间的关系，比之坚持英国宪法原则的其他国家要紧得多。实际上，司法系统是政府的一个部门。总督可任命或免职其他法官，但无权任命或免职法官。

而且政府的法律部门与司法部门的人员时有交流，所以如果有人怀疑司法独立与司法公正的理想，那也是情有可原的了。

## 五、市政局

市政局设立于1936年，负责处理公共卫生问题。这是香港唯一由公众选举代表组成的机构。即使如此，市政局也并不完全是代议制的。自从1973年4月1日以来，市政局有十二名议员由公众推选，任期四年；另有十二名议员则由总督委任，任期不超过四年。凡有下列情况之一者应取消其充当市政局议员的资格：担任王国政府职务者；或受市政局雇用者；或者已被解除上述职务者；曾被某个英联邦国家判处死刑或监禁一年以上，而服刑未滿或未得赦免者；被判叛逆罪者；外国政府的成员或受雇者；尚未解除债务的破产人，或清偿破产债务后尚未满五年者；或依任何法令应被取消资格的人。市政局议员必须具备的唯一资格条件是被提名的候选人要有资格，并且事实上已经为选民，并具有足够的英语说、读、写的的能力，从而能积极参加市政局的活动。可是，1972年已取消了市政局要用英语进行活动的这一规定。

《市政局条例》规定取得选民资格必须在香港居住已滿三年，年满二十一岁，达到某些教育上、职业上或财产上的标准，但不一定要懂得英语。精神不健全的人、正规武装部队的人员以及在过去七年内曾因贪污腐化等不法行为，被判处刑事罪者，均不得登记为选民。

市政局的职能是行使《公众卫生及市政事务条例》赋予的各种权力，管理停车场，签发娱乐场所的执照，批准和管理市区的小贩、洗衣作和商业浴室，以及管理坟场墓地。市政事务署长是市政局的主要行政人员，市政局的职责是要通过他的市政事务署来执行的。

市政局的行政系统是由市政局主席领导，市政局主席是由总督委任，任期五年。市政局主席是市政局的最高行政官员，他负责领导市政局的工作。

托、委任和执行信托，接受礼物和捐赠，以及在法庭起诉和应诉。总督可以把财产授予市政局经营管理。市政局还可以收取费用和将剩余资金投资，并且有权按照财政司所规定的期限和条件借入款项。

市政局主席和副主席由常务委员会选举产生，任期两年，并得连选连任。主席和副主席必须具备担任市政局议员的资格，但在实际上主席不一定是一位市政局议员。

## 六、乡议局

1898年新界成为英国殖民地的一部分时，当地人民已经一直过着传统的田园生活，出于权宜的考虑，同意它采用不同的行政管理形式。于是设立了一个由地区民政署署长领导的独立政府部门，其下按地理条件划分为理民府，由理民官负责，很象非洲某些殖民地地区所实行的体制。尽管有许多市镇近来已有很大发展，并且成了大的市政综合区，但其体制仍没有大的变化，最明显的变化只是理民官的角色已降到只管行政工作。裁判的责任已由裁判司和地方法院法官承担。

为了协助理民官工作，设计了一个关于正式协商的规划。新界共有 625 个村，村是由若干家族或家庭聚集而成。村内每五十户由户主选举一名村代表；遇有一个村有一个以上的代表时，其余的即为副代表；但每村代表至多不能超过三名。选民资格基本上是由村内长者们决定，一般是要长在村内居住已满 10 年的家庭，才能有资格参加选举。民政署署长有权拒绝接纳经过正式选举产生的村代表；经由该村长者连名请求时，还有权予以除名。

新界分成 27 个行政区，称做乡；每个行政区有村代表们组成的一个乡事委员会，有时该委员会的成员还可包括该地区商业组织的代表。这些委员会公断家族和家庭纠纷，并且通常是作为人民与“新界民政署”之间的连系纽带而活动。

乡事委员会的正副主席以及非官方的新界太平绅士治安官

是新界最重要的机构，乡议局的当然成员，每两年一次由这些当然成员们选举出二十一名特别议员，自新界的三大行政区各选七名。乡议局的权力和职能实际上是由局的执行委员会行使，局的执行委员会是由选任的主席、两位副主席，至多十五名一般成员，乡事委员会主席和非官方的太平绅士组成。

新界乡议局纯粹是一个咨询机构，其宗旨是提高新界人民的福利，并促进人民与政府之间的了解。乡议局的主席和两位副主席是一个法人团体，凭此资格就具有可以起诉和应诉的能力，并且可以缔结契约，为信托财产的持有人和受托人。新界乡议局的主要作用在于保护中国的风俗与传统的习惯，并为此目的协助政府制定土地政策，理解中国的婚姻习惯，保护野生动物，以及促进新界农村地区的卫生保健与交通运输事业。

## 第四节 咨询服务与冤情补救

在香港，对行政上的冤情，诉请补救的渠道似乎是很有限制的，政府主要是按照这一原则办事的，即通过法规之前要与有关的团体进行协商，应使有关各方大家满意。参加协商的机关团体中有高等法院与地方法院的法规委员会；检定审计师委员会；合作协会委员会；电视咨询委员会；外汇基金顾问委员会；领港委员会；公用事业委员会，建筑界权威人士，中国寺庙委员会等等——名单似乎是无穷无尽的。

一个平民可以向上述某些团体提出请愿，但是对政府的一般控诉，他可自行选择，或请教其所属区的市政局议员，或他的市区的民政署、行政局或立法局的某个非官守议员，或者诉诸布政司，最后还可向总督请愿。

### 一、分区制

处，由两名市政局议员接待，公众可向他提出问题与申诉冤情。市政局议员可以采取他们认为适当的任何措施，通常是将问题提请有关的政府部门或者市政局本身注意。

## 二、理民府

1968年民政署内部分设了各区办事处，称做理民府，以代替公共咨询服务处。同时，还并入了由志愿人员们组成以保护各自地区的居民们的地方守卫武装。市区共分成十个区（六个在九龙，四个在香港本岛），有两名民政专员负责全面的行政管理。

政府就下列问题要求各区的理民府官员提出咨询意见，诸如：制订清理街道计划前的有关摊贩问题；如何在被擅自占用地区与多层建筑物内维护法律与秩序的问题。他们无权命令增加福利措施，或重新改造贫民窟，或规划收复的土地或荒芜的土地，但是可对上述这类问题提出建议。同时，他们也是政府与街坊、同乡会、青年会以及其他自发的代表等当地地方组织之间的桥梁。

教育、娱乐、文化和交际场所方面的公共计划可由理民府官员提出倡议。他们还可协助发生灾害时的救济工作、调解家庭纠纷和建筑物的管理问题。他们无权解决与行政当局的争端，但可提供调查咨询服务，提出劝告，进行指导以及解释政府的政策与措施。

## 三、行政与立法两局非官守议员办事处(Umelco)

行政与立法两局非官守议员办事处成立于1963年，这是为他们提供秘书事务上便利的办事处，以便成员们公开接受建议、意见和申诉。1969年间，经过几番鼓吹要求设置一位监察专员以后，一位常任行政秘书被指派给这个办事处。他有权搜索情报资料。例如他不仅可以要求政府部门提供文件档案、往来书信和政策文件，而且还可评论它们的指令和程序。他有权接近高级政府官员，会晤各部首脑，甚至向上级的政府整与处理投诉。最后，他还可

把问题提请立法局注意，要求某个议员对某个问题提出批评或要求在讨论休会动议时提出这一问题。

行政与立法两局的非官守议员办事处公共关系组的常会每月召开两次。在第一次会议上应有某些理民府的官员，还有民政署的高级官员、新闻处处长和广播局局长一同出席。第二次会议则是讨论一般公共关系问题。

上述官员可以为公共提供咨询，但都无权平反冤情。他们可以听取意见，提出建议（既对个人又对政府部门），要求汇报情况或采取行动，甚至进行调查（如有关于两局非官守议员办事处的情事）；但是他们不得对申诉的案件作出任何决定。

## 四、司法复审

当某人因一项行政决定而受委屈时，在某些情况下，他可以要求法院进行复审。法院是否有权干预，要视该官方机关或行政机关是否在行使准司法的（指非纯行政的）权力而定。至少是在香港，看来，情况仍是这样。在英国，最近的趋势是法院现在应当干与，以保证行政机关公正地行使其职能，但这种趋势尚未影响香港的司法态度。

在1971年对一个警务处高级督察官托马斯·科德的一案中，这个督察因在一个夜总会里享有某种未公开的财产利益，并与不良分子为伍，而遭解雇，同时他要求详细说明原委被拒绝。他向法院上诉，法院拒绝干涉这个决定。除其他情况外，原因之一是科德及香港政府之间的雇佣契约是属于行政性质的。

如有采取司法行动的责任时，法官应当慎重研究，以便确定其在作出行政上的决定时是否受到了不正当的影响。如果确实如此，那么法院应当予以撤销。在一般情况下，法院并不干预行政当局的决定，除非有充分的理由证明其决定是违法的。



的一个特点。这决不是要求行政上或管理上的决定一定要这样做，但是如果他们说明了理由，法院就能据以审查它是否合理。在香港，有这样的迹象，只要是权利（相对于特权而言）遭受影响时，拒绝给予这一权利的理由应当加以说明。这一点尤其适用于核发执照的情况。

对于权利遭受到行政或管理部门决定影响的公民，可以有各种不同办法把问题提交法院。衡平法上的禁止令和强制履行令等救济办法不得用于对抗王国政府，但在适当情况下，仍可以用于对抗管理机关和公共团体。普通法上的损害赔偿，过去也一直不适用于对抗王国政府（这是根据女王或她的代表不受她自己法院的管辖的原则），但是这一习惯现在已被《政府诉讼条例》所废除。

一般可以求取君主特权令的下达，如，移送令（Certiorari）和中止令（调查并中止下级法院，包括准司法性的裁判所在内，超越其管辖权限的行动）以及职务执行令（Mandamus）（迫令履行公务的命令），但这些也都不得用于对抗王国政府。然而，在上述的科德一案中，香港法院认为，可以向政府发出移送令。对抗王国政府的最普通救济办法是请求法院作出确认法律关系的判决。这种判决不得强制执行，但其效力是在促使政府官员在公众舆论的压力下按照判决行事。确实，这种压力在香港是一种有力武器，即使没有司法判决的支持，也是如此。

# 政制專責小組

## 第三次會議總結

### 第一分組

日期：一九八六年五月十三日（星期二）

時間：下午五時三十分

分組召集人：文世昌委員

發言人次：四十三次

組員名單：鄧燦基※	徐是雄※	馮焯光※	簡福齡※	張雲楓
文世昌★	黃麗松	潘國城※	張家敏※	李紹基
梁振英※	高贊覺※	田北俊※	麥嘉森※	戴斯德
簡大偉	林邦莊※	杜葉錫恩※	羅傑志※	羅德丞
★召集人	※出席者			

今次的會議主要集中於討論現時的政治架構和公務員制度，內容大致如下：

#### (一)關於現時政治架構的運作和效能：

有委員認為現時的政治架構有三個優點：(1)有效率；(2)依法律辦事；(3)諮詢渠道不錯。但該委員認為缺點亦有三項：①缺乏制衡；②過份重視效率，在諮詢不夠時，容易出錯；③資料不公開。

在座亦有委員同意這種說法，但認為諮詢方法仍不足，而且諮詢機構都不要向市民負責。而就政府不受市民尊重一點，該委員認為只是因為溝通方法不足，希望以後能夠增加途徑。

#### (二)關於文官制度：

有委員認為，現時的文官制度很有效，優點有三項：(1)注重效率；(2)依法辦事；(3)政治中立。但亦有委員提到它的缺點是制衡方法不足，官員不用向市民解釋和負責。但另一位委員卻認為市民或議員的問題不一定很合理，而且事事解釋，會影響工作效率。另一委員亦贊成這意見，他以為過份鼓勵民主，就會引至人人都監視政府，從而影響效率。他覺得政府只要能容許文官公開發表意見，便可減少官民的隔膜與誤會。就這問題，有委員提出異議，他認為公開辯論政策是政治家的工作，文官不適宜這樣做。此外，就效率問題，有委員提到開放民主不一定會犧牲效率，他舉了英、美兩國的例子，說明最重要是如何分配權力。最後有委員批評現時文官的國籍會影響他們的升遷，她以為這是不合理的。

就政治和行政不分這問題，有委員認為其實是應該分開的。如果政治家專責解釋政策，而公務員只有在工作不力時才要負責，便可建立公務員的信心。但亦有委員認為民選議員只為選票做事，未必能真正明白政策的好壞。

(c)關於行政機關司級官員的選舉：

有委員就行政機關司級官員是否應由選舉產生的建議提出幾個疑問：

1. 中英聯合聲明中提到外籍人士可擔任除司級官員外的行政機關人員，但如果在選舉中選了外籍人士作司級官員，又如何處置？又或者是否不允許外籍人士參加此類之選舉？
2. 中英聯合聲明之中只說立法機關由選舉產生，並無說行政機關也由選舉產生，如此看來，上述之建議是否有取巧之處，而違背中英聯合聲明之精神？
3. 中英聯合聲明中提到行政機關向立法機關負責，但如果行政機構的司級官員同樣由選舉產生，他們又何需要向立法機構負責？選舉的主旨，是在於得選者可以有人民的「委托」。是故如果兩個機關的「委托」有所衝突的，又如何解決？

(d)關於行政和立法權力分配的問題：

有委員認為未來立法局的權力起碼保持現在的情況，即有①通過法律；②批准財政預算和③質詢的權力，但亦應有所增加，比如任命港督的權，因為這樣既顧及效率，亦增加政府的代表性，也符合中英聯合聲明。至於行政局的權力就是制定政策和財政預算，同時執行這些政策，這位委員基本上贊成太平山學會及陳弘毅先生的意見，認為應該由立法局中選出行政局來，然後又從中選出這一個行政首長，作集體領導，以保障不同利益。但這位委員不贊成主要官員由立法局選出，他以為這樣會影響文官的士氣。

再就權力分配這問題，亦有委員提出幾個原則：(1)不要出現兩個權力中心；(2)保證立法機關有效地監察行政機關；(3)行政權力要有統一性。而最終的原則就是能兼顧民主開放和效率。

就立法監察行政方面，該委員認為可以仿效美式委員制，延請專業人士協助，以作更有效的監察。而行政駕馭公務員方面，可在特別專業性的位置委員由公務員任司級官員，但那時他們便不能身兼公務員的身份。如果他們要求，可以在脫離公務員職位時先取回長俸；或者安排他們在退任司級職位後，繼續公務員的工作。

此外亦有委員提到現在的立法局官員都不是職業公務員，如果由這群人互選一位行政首長，他可能很善於批評，但卻不一定懂得執政。因此行政首長較適宜從司級公務員中選出。

(e)其他

最後有委員提出以後的討論方法可以先開始討論如何有立法機關，然後建立共識，接著再建立制度，否則各施各法，可能提議出數百種政制架構。

另一位委員亦提議以後的討論方法有二種①討論觀念，列出三權分立，和行政、立法主導的優點；②集中討論各種機構的模式。

文世昌

召集人：-----

# 政制專責小組

## 第三次會議總結

### 第二分組

日期：一九八六年五月十三日（星期二）

時間：下午五時三十分

分組召集人：麥 燦委員

發言人次：十二次

組員名單：張鑑泉	朱祖涵	胡法光	陳協平※	麥 燦★
錢世年※	夏文浩※	劉迺強※	王英偉※	李國章※
周永新	高家裕※	曾光道※	陳少感	馮檢基※
羅康瑞※	吳夢珍	黃保欣※	郭志權※	
★召集人	※出席者			

這次討論大致可歸納為以下幾個要點：

#### 一、設計未來香港特別行政區要考慮的幾個原則和因素：

1. 必須具穩定性，能確保香港的安定繁榮，同時還必須具延續性，因為我們不可能把現行的一套制度完全改掉，重新設計，而應隨着社會的發展和需要，循序漸進地把這個政治架構建立起來。
2. 必須兼顧社會各階層利益，避免由某些人或集團控制整個政法架構。隨着社會發展，新的政制應提供給社會各階層人士發揮意見及參與社會工作的機會，但在發揚民主的同時，還需要保持效率。
3. 未來政制應令行政、立法、司法三者之間能互相制衡和互相監察。
4. 香港不是獨立國家而只是特別行政區，上有中央。所以在設計其政治架構時，應考慮並體現中央與香港特別行政區的權力關係。
5. 政制的構思必須符合中英聯合聲明。

有委員認為，有關政制的構想，意見很多，所以在討論這方面的問題時，大家應首先達成共識，以一些大家都贊同的原則作為衡量的標準，經過挑選後，餘下來合格的模式就不會很多了。

#### 二、立法機關：

大多委員都贊同立法機關應採取由直接選舉與間接選舉混合的方式產生，因為按照香港目前的情況，不可能推行全部直接選舉。至於兩者所佔比例，委員們則有幾種不同的建議：

- (1)三、三制：選舉團佔33%，功能團體佔33%，直接選舉按人口分區分配名額選出；
- (2)由功能團體(比例要小)、行政首長委任及直接選舉三部分組成。官守議員無需佔有席位，只需列席會議接受諮詢；
- (3)間接選舉、功能團體選舉、直接選舉及官守議員各佔四分之一；
- (4)直接選舉與間接選舉各佔一半。

與會委員一般都比較支持功能團體選舉，以保證有適量的專業人才參與立法程序。還有委員提出，應加強立法機構的功能。

### 三、行政長官及行政機關：

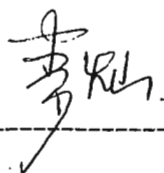
按中英聯合聲明，行政長官通過選舉或協商產生，但有委員反對用協商方法，恐怕被某些集團壟斷整個政府架構，但另有委員則認為，我們應首先對中央政府具信心，因他們也不想香港走下坡。至於具體方法，有委員建議，也可採取直接與間接選舉混合的方式選出行政長官，例如由立法局議員投票佔49%，全民投票佔51%；又或者由立法局議員、市政局議員、區議員及有代表性的界定團體等幾方面組成的選舉團選出行政長官，再經最高當局認可。此外，還有委員提出關於將來行政長官的權力應多大的問題。有些人就是怕其權力過大，然而權力被過份削弱亦會使其工作受到太多制肘；有些委員則認為，行政長官要向立法機關負責，立法機關有罷免權，例如三分之二投不信任票即要下台。

至於行政機關，有些委員贊成採委員會制，即將立法局議員分組，列每一組負責監察一組政府部門的運作，而行政局有一部分為現職公務員，有一部分為立法局委員會主席，這樣就可以達到制衡作用。此外，還有委員提出部長制，即行政長官由選舉產生，他可以委任部門人選作為助手，有利於工作推行。

### 四、司法：

普遍意見同意維持司法獨立，並保持原有制度。

召集人：\_\_\_\_\_



# 對香港特別行政區政制模式的建議

吳夢珍



在討論未來香港特別行政區政制的具体內容前，我們先要得知訂立政制模式的原則，作為了解政制模式的基礎，尋求共識，不致討論只集中在過於仔細或技術層面，帶來不必要的爭論。我認為一個理想的政制模式必須符合以下原則：

- (1) 保留現存優良的制度。當九七年政權移交時，本港的政治制度無可避免要作出修改。有很多人土希望利用此機會去創造一個理想的政治制度，我並不反對理想制度的建立，但我認為在不違反中英聯合聲明精神下，任何修改都必須建基於現今的制度，保留優良部份，這樣才可使制度有延續性，有利「一國兩制」及安定繁榮的原則。
- (2) 維持政局的穩定性。在這原則下，未來政制的內部結構必須維持互相制衡及協調合作的關係，避免任何一方權力過大的危機。
- (3) 照顧社會各階層人士的利益及意願。無論資本家、中產階級、專業人士及草根階層同樣受到尊重。

## 立法機關的產生：

透過三種選舉方法產生：

### (1) 功能選舉：

一 議席按功能組別劃分經選舉產生。從去年立法局功能團體選舉的經驗，港人已普遍接受這種選舉方法，故此值得繼續保留功能選舉。基本上可沿用現在的選舉方法，但可考慮擴大功能組別的範圍，及增加個別組別的議席。因功能組織是香港社會結構的支柱，構成香港生命力的主要部份，加強功能組別的代表性可維持香港的繁榮穩定。

### (2) 直接選舉：

四分之一議席由直接<sup>選舉</sup>選出，可用分區選舉方法直接選舉產生。

一般來說，功能團體選舉較能代表中產階級及專業人士的利益，而直接選舉則能滿足草根階層參政的要求，保障低下階層的利益。為補足餘下四分之一議席的來源，未來立法機關則需用第三種方法產生，藉以平衡各方面勢力。

### (3) 間接選舉：

由現在的區議會、市政局、區域市政局

及由政府委任的各種諮詢委員會的成員選舉產生。由於這些委員會及議會的成員有一部份是由政府委任產生，這種選擇方法可兼顧到一部份有才識的人而不願自動參選的亦有機會被選進立法機構。

經各種選舉產生的議員任期有限而且分期替。

立法機關的議長或主席由立法機關成員選產生，負責主持立法機關的會議。

現時各部門的諮詢委員會可繼續保留，成員由行政機關與立法機關協商產生，或由行政首長委任。

### 立法機關的取權

為使立法機關更有效監察行政機關，未來立法機關的職權應該比現有的職權增大，使行政機關在決定及執行政策過程中向立法機關負責。在這原則下，除保留現時立法機關對行政機關的施政進行質詢外，行政機關提出的議案必須先經由立法機關以大多數票通過，才能正式成為法案。而且要繼續保留現時立法機關對財政開支的審核及決定。



立法機關得三分二票通過，可建議中央罷免嚴重失職的行政首長。而行政首長卻無權解散立法機關。

### 行政首長的產生：

根據中英聯合聲明，行政首長必須「在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命」，簡而言之，現在港督由英國委任的方法，在九七年後必須修改。

我認為行政首長的產生需要有各方面的參與，以取得整體社會的支持。

首屆行政首長產生過程可由中英聯絡小組會同行政、立法兩局以及當時的行政首長提名若干候選人，由中央人民政府作最後決定委任。

這個模式的好處是：由於中央政府與香港特區人士共同協商決定人選，可以避免日後中央與地方的矛盾。

而行政首長的任期亦應有限，但可以比立法議員任期稍長。

第二屆及以後各屆行政首長的產生，除了中英聯絡小組不再參與提名候選人外，仍可用以上所提方法產生。

## 行政機關的組成：

中英聯合聲明規定，香港特區政府的主要官員（即相當於司級官員）須由特區行政長官提名。

根據現時的政制，司級官員一向是執行政府政策的中心人物，負責領導政府各部門工作，扮演十分重要的功能。在未來政制中，必須維持司級官員的穩定性，不致因行政長官的轉變或政策的修改而引致大部份司級官員的更換。為保持部門首長的中立性及平穩性，最理想的方法是盡量委任高級公務員為司級官員，而相當於現時布政司的職位，更必須由文官出任。當然還有公務員以外有識之士，適合充任司級職位者，可作例外處理。但原則上是由公務員當司級官員最為恰當。一方面因為文官制度一向被譽為有效率，普遍得到港人信心，另一方面，高級公務員經過多年在政府部門工作，定能對政府運作及決策有相當經驗，所以是領導各部門工作的最佳人選。更重要一點是由公務員出任司級職位，可維持行政運作不受政治左右。

司級官員可列席立法機關的會議，向立法機關解釋及說明政府的政策，接受立法議員的質詢。

而未來行政局或稱行政議局的構成職權基本上可與現時行政局相同，成員由行政長官委任。行政局職權仍輔助行政首長執行職務並草擬各種政策的議案。

至於司法體制部份，中英聯合聲明已有較明確的規定，本文不準備詳細討論，立法原則是司法體制必須獨立於行政及立法機關，保持均衡的局面。特區法官由香港法官和法律界人士組成的獨立委員會推薦，由行政長官予以任命。

最後想補充一點，基本法的作用是規定未來特區社會各方面發展原則及基本架構，故此不需要現在就寫下過於仔細的條文，例如行政、立法機關的名稱或行政長官的任期等，以便容許將來有所改變。

以上所提有關九七年後的政制模式，相信既能保持現有制度的優點，維持穩定的政局，又能照顧社會各方面人士的利益和意見，避免社會內部出現矛盾。這個政制的設計，不但能反映各階層的意見，如工商界、中產階級及專業人士的意見，亦能滿足草根階層的要求。

## 立法局

立法局是根據英皇制誥而組成，主要任務是制定法例，包括撥用公務的法例。條例草案經立法局通過後，必須獲港督同意，才能成為法律。經港督同意後，草案即成為條例，毋須徵求外間同意。英女皇雖然有權駁回該條例，但過去多年來從未運用這項權力。

立法局議員人數的最高限額為57名，計有出任主席的港督，3名當然官守議員，即布政司、財政司及律政司，7名官守議員，22名委任議員及24名民選議員。

官守議員及委任議員，均由港督委任，惟必須獲外交及聯邦事務大臣批准。官守議員在本港政府擔任有關職位期內，一般都獲繼續委任。至於委任議員，任期最長為3年，期滿後可獲再度委任，惟每次再任期不得超過3年。

一九八五年九月二十六日舉行首次立法局選舉，選出各位民選議員加入立法局。他們是由9個功能組別及12個選舉團推選出來。選舉團是由區議會、市政局及臨時區域議局的成員組成。

每個功能組別各自代表一個職業或專業團體：計有商界、工業界、金融界、勞工界、社會服務界、醫學界、教學界、法律界、工程師、建築師、測量師及規劃師；其中商界、工業界及勞工界功能組別各自推選兩名議員，其餘6個功能組別則各自選出一名議員。

由區議會成員所組成的選舉團，按地區劃分成10個組別，以1、2或3個區議會為一組，分別代表大約50萬人。市政局成員及臨時區域議局成員則組成另外兩個選舉團。

在正常情況下，選舉將每3年舉行一次。港督有權解散立法局。該局解散時，所有民選議員亦要退出席位，其後三個月內當會另外進行選舉。議席如出現空缺，則會進行補選。

立法局公開舉行會議。一九八五年十月之前，會議每兩週舉行一次，現時則每周舉行一次。立法局每年八月及九月休會約兩個月。會議採用雙語制，議員可用中英文發言；會議進行時，設有即時傳譯服務。

制定法例時，每一草案必須經過三讀及委員會審議階段，草案在每個階段時，均須提出表決，並由大多數的表決作定。倘於口頭表決時，未能清楚顯示大多數議員贊成或反對動議，立法局主席得着令該局成員或審議委員會分組表決，以便點算個別議員的決定，由立法局秘書記錄在案。除了註明可「隨意表決」的事項外，官守議員表決任何動議時，須與政府的立場一致。私用草案亦時有提出，並以同一方法通過。這些草案並不屬政府措施，其用意是利便個別人士、社團或法團處理事務。所有經立法局通過的草案獲港督同意後，均在憲報公布，成為條例。

立法局的事務，除制定法例外，並在每個立法會期間舉行兩項重要辯論：一次是在每年十月該局新會期開始時，於港督發表施政報告後，由各議員就政府政策展開廣泛辯論；另一次是在每年二、三月間周年撥款草案提出三讀時，該局就預算案財經事務展開辯論。

非官守委任議員及民選議員亦可就政府應負責處理的公共事務，向政府提出詢問，以便知悉詳情，或要求政府採取行動。這些口頭提問和作答，均在立法局內進行；而議員亦可就先前已作答的事項，再提出補充問題，待當局就有關答覆再作闡釋。

該局的其他事務，尚有動議討論附屬法例、報告書及政策文件（綠皮書及白皮書）等，以便進行辯論。每次立法局開會時提交該局的所有文件，連同會議過程的詳細紀錄，均全部予以保存。

立法局的財務委員會，由布政司出任主席，成員包括財政司和另外一位立法局的官守議員（目前是地政工務司），及立法局全體非官守議員。該委員會負責仔細研究公共開支，每年三月舉行多次特別會議，審核開支預算草案；並於全年內定期舉行會議，凡涉及更改該年度已由立法局通過的撥款預算的請求，均須在會議中提出，並予以考慮；此外，又須注意推行新政所需的費用。特別會議自一九八四年起公開進行，准許市民旁聽。定期會議亦自一九八五年三月起全部公開舉行，但倘若主席根據委員會的決定而下令不公開舉行，則作別論。財務委員會屬下有兩個小組委員會，即人事編制小組委員會及工務小組委員會。

人事編制小組委員會的成員，包括12名立法局非官守議員，由其中一名議員出任主席；其他成員有銓敘司及副財政司。該委員會負責詳細審查有關增設首長級職位、開設新職級及更改新級的提議，並向財務委員會提出建議。此外，並審查各部門有關員額編制的報告。

工務小組委員會由財政司出任主席，成員包括地政工務司和18名立法局非官守議員。該委員會負責覆檢工務計劃中建設工程的進度和實施次序，並向財務委員會提出有關更改該等計劃的建議。

### 政府帳目委員會

一九七八年五月十日，立法局決議成立政府帳目委員會。該委員會是立法局的常務委員會，成員包括主席及6名委員，全部由立法局非官守議員出任。政府每年的收支帳目表，先由庫務署署長擬備，再由核數署署長加以審查，核數署署長並且根據核數條例所賦予的權力及所規定的職務，審查任何有關事項，然後一併提出報告。政府帳目委員會的主要職責是審閱核數署署長的報告，再向政府提交報告。該委員會的首要任務，在確保一切公共帳項按撥款目的而開銷，所有支出均有所值，而政府在管理財務方面嚴正不苟。

每年十一月，該委員會向立法局提交核數署署長的報告，然後召開公開會議討論。在會上，各開支項目的管制人員根據核數署署長的報告提出證據資料。該委員會按會議所得的結論擬備報告，在每年一月向立法局提交。政府對該委員會報告的反應，詳載於政府覆文中。該覆文闡明政府為施行該委員會的建議而採取的步驟，或解釋政府為何不接納有關建議。每年在政府帳目委員會向立法局提交報告書後三個月內，該份政府覆文亦提交立法局省覽。

### 行政立法兩局非官守議員

行政立法兩局非官守議員在本港施政中一向都擔當重要的角色，而且地位越來越重要，因為除擔任顧問外，他們還須參與更多的決策工作。同時，由於香港正循着代議政制的方向發展，立法局首次出現民選議員，非官守議員的角色亦會有所改變。

在一九八五年十月立法局新會期開始時，擴大後的立法局遷入重新裝修的前最高法院大樓，並將建築物重新命名為立法局大樓；其內除設有立法局會議廳外，亦是兩局非官守議員及兩局非官守議員辦事處職員辦公的地方。

兩局非官守議員積極參與大部分主要的公共事務。他們的工作包括協助政府擬訂政策、參與制訂法例、監察政府施政效率及處理市民對政府部門的申訴。他們又研究及評論所有條例草案和政府建議的重要政策，並聽取公眾團體及市民的意見。

兩局非官守議員設有21個小組，深入研究各方面的事務，例如教育統籌、衛生福利、銓敘、房屋、運輸、工商業、公共關係，以及與香港前途有關的事項等。小組成員除舉行內務會議外，更與政府高層人士定期開會，所論及的事宜可能成為在立法局辯論或公開提問的主題。此外，更設有由港督委任的小組，分別監察當局處理市民對廉政公署及皇家香港警務處的投訴，是否恰當。但由一九八六年一月起，行政立法兩局非官守議員辦事處的警方投訴事宜常務小組，則由逐步成立的投訴警方事宜監察委員會所取代。新委員會規模較大，成員包括行政立法兩局非官守議員及太平紳士。

兩局非官守議員又定期訪問政府各部門及港九新界各區，加強與各方面的聯繫，取得最新發展資料，深入了解民困。而很多時議員根據訪問所得資料，在立法局向政府提出質詢。

行政立法兩局非官守議員辦事處則為議員提供行政上的支持，並協助議員蒐集資料。該辦事處雖由政府負責經費，部分職員亦由政府借調，但本身並非政府部門。該辦事處亦是市民申訴途徑之一，代表議員處理對政府人員行政失當的投訴、申訴及意見。

鑒於香港政府在政治上將有改革，除政府對本港申訴制度進行檢討外，兩局非官守議員亦展開同樣檢討。兩局非官守議員的年報，對上述各項工作均有詳細敘述。

## 政制專責小組 第三次會議總結

### 第三分組

日期：一九八六年五月十三日（星期二）

時間：下午五時三十分

召集人：鄭耀棠委員

次數：七十七次

出席名單：	吳多泰※	陳英麟※	陳坤耀	鄭耀棠★	葉敬平※
	鄧卿意※	霍華彬	何鍾泰※	張柏枝※	謝志偉※
	夏其龍※	姚偉梅※	高若華※	麥海華※	梁兆棠※
	林光宇※	陳子鈞※	程介南※	李啓明	馮國綸
	★召集人	※出席者			

政制專責小組第三次會議於5月13日舉行，該組第三分組討論內容可概括為以下幾方面：

#### 對中英聯合聲明有關政制論述的看法：

有委員認為，目前港人對政制爭論點是中英聯合聲明附件一所提的關於行政長官的產生方式，以及行政機關必須向立法機關負責的字眼。他認為，既然中英聯合聲明沒有講明行政長官由立法機關產生，則可以理解為行政長官是以另一種方法產生。但有委員不同意，他認為，中英聯合聲明對行政長官的產生過程雖然沒有交代，但不等於否定立法機關產生行政長官的可能性。立法機關仍可透過協商產生，也可以透過選舉產生。中英聯合聲明對這問題沒有具體說明，那是因為人們對此爭論較大，而且目前政制尚在變革，政制的模式尚未固定。但對司法機關卻爭論不多，所以在中英聯合聲明中有較詳細的闡述。

#### 對未來政制的構想：

會上有幾位委員對未來政制設想發表了意見。有委員認為，從近年政制發展趨向來看，香港正逐步走向民主及開放，港人亦已接受了這些思想。故可以預想，將來的立法機關應有一個有代表性的架構，是能夠反映各階層人士意見的最高決策機構。未來的政府是港人自己選出，並享有高度自治權，它不同於現時的殖民地制度，港督超然於立法機關，宗主國亦不會把權力全交給居民。未來的行政長官一方面要向中央交代，但也要向地方行政架構交

有委員認為，目前輿論界對行政長官的產生有幾種建議：①由立法局產生；②由顧問院產生；③由直接選舉產生。其實這三者有利也有弊，可否先了解外國政制的情況，衡量其優劣，並從中找尋一種適合香港的政制模式。

有委員則認為，香港身處亞洲，可以討論一下亞洲一些先進國家的政制情況，以利我們設計未來的政制。

#### 政制專責小組討論方式之建議：

有委員認為，由於對政制認識不多，對一些具體政制模式難以表示贊成或反對，建議大家先討論大原則，從宏觀的角度進行探討，以求取得共識，這樣，當討論到具體問題時可能效果會好些。有委員建議，在討論原則性東西時，可從社會上存在的衝突，如：民主與效率、資本家與勞工關係、強調社會福利抑或強調繁榮安民等方面進行討論。

不過有委員卻不同意上述的建議。他認為目前政制問題已有幾個明顯的方案，故應根據方案來討論。在具體討論各個方案過程中亦會逐步歸納出原則，最後可能找到一個混合體的方案，作為日後政制模式的建議。故毋須單獨討論原則。

有委員認為，研究政制應討論以行政為主導體抑或以立法為主導體，並可參考一些成功的國家，從中找出適合香港的模式。

有委員提出了折衷的建議，他認為，在討論具體政制方案的同時可舉辦一些講座，以解決彼此間未溝通的問題。


會上有委員提出：討論過程中當意見較成熟時，希望諮詢委員會對一些意見作出統計，看看多少人贊成，多少人反對，並公佈百分比。有委員對此表示同意，並認為諮詢委員會一向強調意見不强求一致，其實會章上在“不强求一致”。前面還有一句是“求同存異”，他認為“求同”是首要的，不能“求同”才“存異”。故此統計意見不會違反章程。

#### 四、關於諮詢委員與起草委員運作上銜接的問題：

會上多位委員指出，因目前起草委員會設有政制專題小組，但起草委員與諮詢委員之間卻沒有溝通，這樣可能會浪費時間，故希望秘書處能向起草委員會反映，為使工作有效地進行，起草委員與諮詢委員對政制的討論內容要有所溝通，討論的進程也要有所溝通，因為作為諮詢委員，不但要發表個人意見，還要搜集自己背後人士的意見。

對上述的建議，與會委員均表同意，並建議召集人在匯報時向全專責小組提出動議。

召集人：\_\_\_\_\_



# 政制專責小組 第三次會議總結

## 第四分組

日期：一九八六年五月十三日（星期二）

時間：下午五時三十分

召集人：陳永棋委員

會次：三十三次

陳彬	鄭鐘偉※	馮可強	文漢明※	陳永棋★
張世林※	梁智鴻	廖正亮※	吳少鵬※	龔志強※
郭元漢※	曹宏威※	司徒輝	徐慶全※	張健利
黃宜弘※	馮華健※	岑才生	阮北耀※	李永達※

★召集人 ※出席者

列席者：章麟

### 1. 現行政治架構的運作及效能

多位委員認為，目前香港的政治架構，根據英皇制誥和皇室訓令，使總督擁有很大的權力。

現行政治架構內沒有民主，有的只是自由。加上政府在推行某一種政策或進行某一項市政措施之前進行的諮詢程序，使現時架構的運作效率很高。這點希望能夠保持下來。

多位委員認為，將來的政治架構應越少變越好，只有一定要變的才去改變，不需要變的盡可保留，但不是急變，而是採取漸變的形式。否則會產生令社會不穩定的因素。在變的過程中，應保留「變的程序」——即要經過什麼步驟才能夠能改變。

### 2. 行政、立法、司法三方面的分權和三者之間的關係

(1) 將來行政權仍由行政機關繼續行使，保持原有的行政架構。至於有人擔心將來行政長官權力過大的問題，部分委員認為，只要定立一些制衡的制度，是可以防止的。例如行政長官在立法機關內受到三分之二或四分之三議員彈劾，將彈劾結果呈報中央，由中央自動罷免。

(2) 部分委員認為，現在立法機關只有立法的諮詢權，希望將來有真正的立法權。並繼續擁有審核政府帳目、財政預算、撥款和對總督施政報告進行辯論和對官守議員提出質詢等權利。

(3) 中英聯合聲明中的獨立的司法權和終審權應由司法機關行使。由於目前行政與司法機關的關係非常密切。部分委員建議未來的行政長官不可以任意罷免司法人員，以保障司法制度的獨立。

總的來說，多位委員認為未來的行政、立法、司法三者的關係是建立在互相獨立，又互相制



### 3. 立法機關和行政長官的產生

多位委員認為兩者的產生全部用普選選舉的方式，並不適合香港。又認為短期內實行全面的直接選舉帶有一定的危險性。間接性的功能團體選舉比較好。個別委員認為將來的選舉除了應保留較有代表性的功能團體選舉，應改進目前選舉團的選舉，並加上要有一定比例的直接選舉，但直接選舉所佔比例一定要少。

有一位委員認為，既然是“一國兩制”，香港是資本主義社會，所以政制一定要做到保護資本家之利益。

多位委員認為未來的行政長官必須有一定的權力，否則很難有一個以行政為主導，高效率的政府。

行政長官的產生，如在立法機關內互選產生，有委員認為會失去行政，立法機關各自的獨立性。因此認為在選舉立法機關議員的同時，選出行政長官，這樣就可以保持行政、立法的地位相等，不會有誰附屬誰的問題。

有委員建議應組織兩個團體，一為提名委員會，根據行政長官必須具備的條件及資歷，先由其提名為候選人。二為選舉團，行政長官由選舉團選出。提名委員會和選舉團的產生，可以用功能團體選舉和部分直接選舉產生。

個別委員提出，將來諮詢委員會解散後，原有的人選可以組成選舉團，因大家都來自各團體、各階層，有一定的代表性，從中選出行政長官是方法之一。

陳永棋

召集人：\_\_\_\_\_

# 政制專責小組 第四次會議通知

期：一九八六年六月十日(星期二)

間：下午五時三十分

點：基本法諮詢委員會會址

召集人：簡福齡委員

副召集人：潘國城委員、錢世年委員、葉敬平委員、張世林委員

論題目：立法機關、立法機關的產生

程：(1)審閱上次會議總結；

(2)商議日後開會時間表；(討論文件一)

(3)推選下次會議召集人；

(4)小組討論：(討論文件二、三)

①立法機關的職權

②立法機關的組成和產生辦法

③立法機關組成人員的任期

④立法機關組成人員的職責和權利

⑤會議的召集和立法程序

(5)其他。

## 政制專責小組

政制專責小組在 4、5 月兩個會議上先後討論了中英聯合聲明內有關政制的條款及立法機關與行政機關的相互關係問題。

在六月份的會議，小組將會討論立法機關與行政機關的產生，估計在七月份的會議，會繼續討論行政機關、行政長官產生的問題。

現建議在八月小組集中討論目前已發表的各種政制模式，九月整理五、六及七月份討論報告，以及討論目前已發表的政制構想的一些意見。

在 87 年，再就這一階段討論產生的一些基本問題再作深入研究討論，希望在這個階段，起草委員會經過第三次會議的初步討論後能有一些具體的諮詢題目，交諮詢委員會討論及研究。

### 時間表：

86年 4 月	政制基本問題初步討論：
	(1)中英聯合聲明有關政制的條款
5 月	(2)立法機關與行政機關的相互關係
6 月	(3)立法機關、立法機關的產生
7 月	(4)行政機關、行政長官的產生
8 月	①諮詢委員會 179 人分批討論以上(2)、(3)、(4)項
	②政制構想的討論
9 月	(1)整理 5、6、7 月討論報告
	(2)諮詢委員會 179 人分批討論政制構想
10、11 月	①整理 8、9 月討論報告
	②討論司法機構
87年 1、2、3 月	(1)就專題深入研究討論
	(2)接受起草委員會諮詢，就專深入研究討論
4、5 月	整理最後報告
6 月後	就起草委員會政制專題小組報告進行研究、討論，提供意見，在 10 月前提最後報告。

① 三方學會

二、立法機關

部份

5. 香港特別行政區立法機關成員，由功能團體及分區直接選舉產生，選舉採用一人一票原則。每一選民祇能選擇擁有功能團體投票權或分區投票權。
6. 立法機關職權應包括：
- (一) 制定及通過法律；
  - (二) 通過財政預算案；
  - (三) 監察行政機關運作，必要時提出彈劾並報請中國中央人民政府罷免最高行政長官；
  - (四) 選出全國人民代表大會香港代表。
7. 立法機關設議長一人及秘書處，負責立法機關日常行政工作，並設常務小組，制定各有關方面的政策及監察特別行政區政府各項工作。需要時可成立臨時委員會。
8. 立法機關成員任期為四年，除因觸犯刑法或因精神不健全而不能履行職務外，任期內不能被罷免，立法機關亦不會在任期內解散。

現今的香港政治體制，位於最中心的一個環節是立法局。所以我想先討論一下立法局現時的結構以及立法局以後應怎樣演變的問題。

一九八五年立法局的結構基本由四個部份組成：—

- 第(一)部份——12名議員由選舉團選出
  - 第(二)部份——12名由按社會功能劃分的選民組別選出
  - 第(三)部份——22名由港督委任
  - 第(四)部份——10名官守議員(包括三名當然官守議員)
- [會議由港督主持]

### 進一步改組立法局的建議

立法局現在的議員總人數以及人數組成部份的比例最好基本保持不變(在一些組別內增加一兩個席位當應允許)。但每一組成部份內成員的選出方法則建議改變如下：—

- 第(一)部份 改由直接選舉選出
  - 第(二)部份 保持基本形式不變
  - 第(三)部份 改由一個各階層組成的「選舉委員會」選出
  - 第(四)部份 由行政長官提名，經(一)(二)(三)部份的議員選舉產生
- [行政長官主持會議，為立法局主席]

下面是我對以上建議的說明：—

#### 第一部份

現今選舉團的間接選舉，看來流弊很多，譬如容易出現小圈子、小團體政治，容易產生地區間和人為的不必要磨擦和爭執，再說由於選舉時有「感情票」問題，不一定能選出最佳人選。故此這一種選舉應由直接選舉替代。方法是在每一選區內只允許區議員為立法局候選人，由每一選區(共10個選區)內的選民選出一名區議員加入立法局。同樣，只有市政局和區域議局的議員才能成為立法局候選人，分別由市政局和區域議局所管轄的地區內的選民選出一名市政局議員和一名區域議局議員進入立法局。

現今區域議局、市政局以及區議會的權責，工作範圍等有很多重疊和模糊不清的地方，這是應該在未來一兩年內予以檢討和澄清的。假如檢討的結果可以使市政局、區域議局和區議會之間的職權等合理化，那麼這三種機構當可繼續保留。如果檢討下來需要取消市政局和區域議局，那麼它們的工作應分別由立法局和區議會承擔，這一部份的立法局議員就應減至10名，從區議會議員中選出(方法在上面已講過)。

#### 第二部份

社會功能組別的選舉形式基本可保持不變。總人數方面似乎不需再予以增加，因為許多屬於這組別內的人士，估計很多人都有可能通過第(一)部份和第(三)部份進入立法局。假如這一部份的人選過份膨脹的話，可能會使整個立法局失去平衡和出現代表性不足等問題。

#### 第三部份

根據聯合聲明：「香港特別行政區立法機關由選舉產生」，這就是說，立法局所有議員均由選舉產生。故此我建議這22名委任議員應改為從一個由香港各階層具代表性人士組成的「選舉委員會」互選產生，進入立法局。

一些名稱如「立法局」、「行政局」、「官守」、「非官守」等，為了方便論述起見，仍然沿用，將來有更好的名稱當再作修改。

「選舉委員會」的組成我初步的設想是——首屆香港特別行政區「選舉委員會」的組成，先由人大委任香港8位具有一定代表性的人士組成一個選舉委員會籌備小組。然後由籌備小組負責組成一個有110至220人的「選舉委員會」(類似現今的諮委)。110—220人經互選，選出22人進入立法局。「選舉委員會」經選舉或協商再另外選出一名或多名行政長官候選人，提請中央政府任命一位為行政長官。行政長官為立法局和行政局當然主席。議員和行政長官選出後，第一屆籌備小組以及「選舉委員會」便解散。

第二屆「選舉委員會」籌備小組的8位成員，改由主席(即主持會議的行政長官)或在主席缺席時由首席非官守議員提名，經議員協商或選舉通過，委任各階層具代表性的人士組成。籌備小組負責籌組第二屆「選舉委員會」。委員會成員進行互選後產生22位進入立法局。第二屆行政長官，得由新選出的(一)(二)(三)部份議員用協商或選舉方式提名(可以超過一人名額)，由中央政府任命。議員和行政長官選出後，第二屆籌備小組以及「選舉委員會」便解散。以後各屆基本都可依照第二屆的方式籌組和選舉。

#### 第四部份

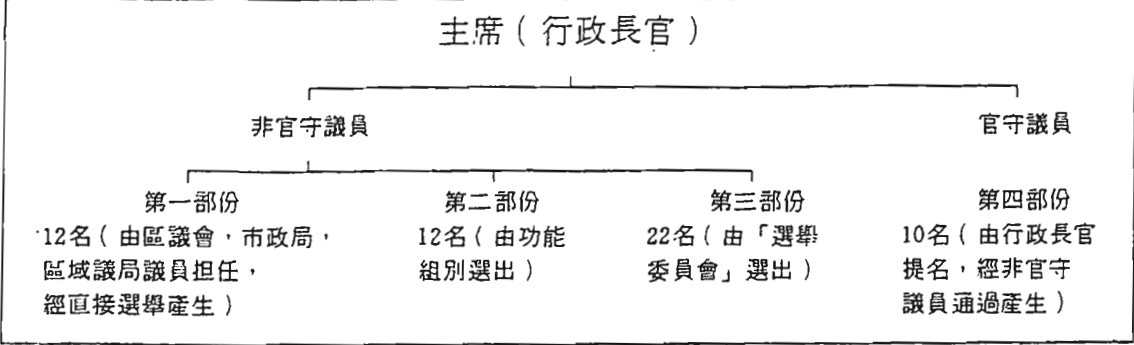
現今立法局的10名委任官守議員，將改從司級官員中（聯合聲明規定司級官員得「由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命」），經行政長官提名，由第(一)(二)(三)部份議員用差額選舉的方法選出，進入立法局。這10名議員仍然可以稱之為「官守議員」，而從其它三個部份選出來的議員則為「非官守議員」。

#### 立法局主席

立法局由行政長官主持，故此行政長官為立法局當然主席。

假如有10名以上議員聯名動議，經3名議員通過不信任票，首席非官守議員便得提請中央政府罷免行政長官。由人大重組籌備小組和「選舉委員會」，選出新的行政長官。經人大常委通過，行政長官也可被罷免。

### 立法局



\*第二屆改由立法局議員用協商或選舉方式產生。立法局和行政局的行政長官為同一人。

### ③ 鄭宇碩

上述的設想，是一個行政主導型的政體。行政機關的成員，其選任的制約將是相當有限的。在這種情況下，立法機關的主要工作就是透過質詢及財務審核來監察行政機關的施政。行政機關有重大政策的改變，必須向立法機關取得立法機關過半數的支持，才能制定新的法律或修訂舊有的法律。

立法機關成員也可提出法案，制定新的法律或修訂舊有的法律。法案經立法機關通過後，須得到行政長官的同意簽署，方能成為正式的法律。行政長官在一定期限內拒絕簽署，法案即退回立法機關。如果立法機關再以三分之二的多數通過該法案，該法案即成為法律。上述的安排是仿效美國式三權分立的制衡，行政長官認為立法機關所通過的法案不符合其施政方針，可拒絕簽署該法案，阻止該法案成為法律。但假使該法案得到立法機關三分之二的多數通過，顯示該法案得到相當廣泛的支持，這樣行政長官也只得尊重立法機關的決定。

直接選舉立法局議員是代議政制發展以來爭議最大的問題。但到了一九八六年，相信政制討論的焦點會逐漸轉移到如何產生行政長官及其權力問題上，上述問題其實也是在查濟民和古星輝兩個方案的重點。查濟民方案建議立法局一三分之二的議員由區議會及各個選區產生，似乎也反對直接選舉；古星輝則建議立法局成員百分之四十由直接選舉產生。這建議，將來香港特別行政區立法機關的議員——大概以六—八席至八十席左右為適當的數目，可以有百分之五十由功能團體選舉產生，百分之五十由直接選舉產生。當然，關於立法機關議員的分配比例，沒有甚麼絕對的標準。倘若有一年的議員是由功能團體選出，則自然有較大的彈性去滿足工商界的需要，符合上面所提的折衷辦法讓選程中的組織、工商界及專業團體佔立法機關內全部議員的三分之一左右。

去年九月以選舉團方式間接選出立法局議員顯然不是一個理想的方法，但作為過渡性的措施，還是可以暫時接納的。在到一九九七年的過渡時期，隨著直接選舉產生的議員逐漸增加，間接選舉產生的議員逐漸減少。但選舉團的方式行之既久，很容易產生一些既得利益集團，反對取消間接選舉。在這樣的情形下，可以考慮把區議會、市政局及區域市政局納入功能團體範疇，酌量給予它們百分之十左右的立法機關席位。

立法機關成員的任期，可以維持目前的三年。立法機關的直接選舉可與區議會選舉同時進行，免得選舉活動太頻繁，不但勞民傷財，而且容易導致選民對選舉冷淡。功能團體選舉可在直接選舉後一個月內舉行。為配合目前立法局的會期，區議會及立法機關的直接選舉適宜在九月中旬舉行，功能團體選舉在十月中旬舉行，立法機關的會期將於十月底或十一月初開始。

立法機關的主席，由立法機關成員互選產生。他主要的責任是安排議程，執行議事規章及保障公平辯論。立法機關成員有固定的任期，行政長官及立法機關主席俱無權解散立法機關。立法機關主席因成員去世、健康欠佳或其他理由出缺時則舉行補選。

現時的行政局則由行政長官領導的內閣取代。內閣成員包括行政長官及由他提名，報中央人民政府任命的重要官員。行政長官有權撤換這些重要官員。行政長官有權撤換這些重要官員，只需報告中央人民政府；如上節所述，這些重要官員如有違法，失職等情況，經立法機關彈劾後由中央人民政府免職。這些重要官員將列席立法機關的會議，接受立法機關成員的質詢。行政長官因公出外或健康欠佳時可委任一位內閣成員代行行政長官職務；如遇行政長官死亡、辭職或遭彈劾後則由立法機關主席暫代行政長官職務，直至另行選出行政長官為止。

一般來說，立法機關的常務委員會制度將幫助立法機關成員分工合作，並分析其長所長，對監察行政機關也產生積極作用。在香港，通常務委員會制更可見目前的諮詢組織緊密聯合起來。譬如立法機關內的交通運輸委員會主席與同時兼任交通諮詢委員會的主席，一方面可加強立法機關的監察作用，另一方面亦可加強諮詢委員會的地位。

立法機關的成員，其選任的制約將是相當有限的。在這種情況下，立法機關的主要工作就是透過質詢及財務審核來監察行政機關的施政。行政機關有重大政策的改變，必須向立法機關取得立法機關過半數的支持，才能制定新的法律或修訂舊有的法律。

### ④ 查濟民

#### 立法局

卅七、立法局除港督外由三種不同議員所組成：

①三分之一議員由諮詢局就諮詢中互選產生

②三分之一議員由功能團體產生。

③三分之一議員由區議會或各個選區產生。

卅八、港督為立法局當然主席，他除說明者立法局主席不為西歐寺式的議長，必需說明者非議程、執行法律規章及保障公平辯論外，同時是中央政府的代表，他一方面要維護充分民主的立法，另一方面也有責任代表中央政府保護香港法例不超出聯合聲明範圍。所以他不時時要有權可以解散立法局和決定重選的權力。

卅九、現任立法局議員雖不能同時為諮詢局議員，但於其退出立法局後如再任為諮詢局，則仍有機會再該諮詢局推舉為立法局議員。

四十、立法局的職責將和現行職責相同，即制訂法例，決定稅收，批准政府費用，質詢行政情況和辯論有關公眾利益的問題。此外還將是選舉一個首席部長來自負責港督所屬給的一般行政工作。詳見下條。

（更正：本月八日查濟民先生「對香港特別行政區的政策和基本法的建議」一文中，在談及基本政策的第（三）分節中，「安在性」為「安定性」之誤；另第十八項之「諮詢局」應為「顧問局」，茲此更正，並向作者及讀者致歉。）

#### (A) 九七年後的立法機關

我們建議四分三席位是由直接選舉產生，四分之一由功能團體選舉產生，同時並取消選舉團。而立法機關的權責及功用與現時香港立法局基本相同，即立法、質詢、控制財政的使用（包括公共工程及人事組成），此外，還包括了可建議罷免高級官員，對行政機關可以投下信任票，罷免行政首長，而後報請中央批准，當然，在上過重大彈劾或罷免（或否決）一項由行政機關所提出的法例，施政措施等，需要得到大多數立法機關議員通過。

#### (B) 行政首長的選舉及其產生方式

衆所周知，我們在上條所得的原則下，是否定了行政顧問局等類似以協商、委任，由中央提出等類（定額）選舉方式進行。上述所產生的行政長官（CHIEF EXECUTIVE），社會造成兩個權力中心，產生了不必要的衝突。

在目前的信念下，我們仍然是支持行政長官是由「一人一票」直接選舉產生，這是合乎其代表性的廣泛，及權力來自人民合法性的規定。

當然，我們也考慮到香港歷史背景及現實情況，例如投票方式、選區的定奪、候選人的質素，在這個選舉過程中，本港可以承受的衝擊的程度及其風險問題，我們經過周詳考慮，提議本港可以考慮以下權官之辦法：

（一）由立法機關選舉產生行政長官。以淘汰方式，使最後一位，可以超過半數比例當選。

（二）候選人必須得到十位立法機關議員提名，每一位議員可以提名一次；而未來特別行政區的市民，包括了立法機關議員、專家、學者、勞工界、政經界等有志之士，可以去進行

民主公義協會  
總編 熾宏

### 一、立法機關

根據聯合聲明，未來的立法機關由選舉產生。去年，立法局雖然已增加選舉產生的議席，但到九七年時，全部議席應由選舉產生，不再有官守和委任議員，這將是一個非常大的變動。至於採用何種方式進行選舉，就目前的經驗來看，功能團體選舉是可行而又為大多數人接受的一種方法；相反，選舉團的選舉就產生了很多問題。

### 功能團體議席佔多數

另一方面，區議會、市政局及區域市政局的分區直接選舉，亦算相當順利，故未來的立法局應分別由功能團體和分區直接選舉產生。

至於通過這兩種方法所產生的議員的席位比例，則按前者的安排及後者的經驗而決定。一般而言，功能團體應佔重中、上階層，而分區直接選舉則偏重中、下階層，所以為保障將來立法機關內有一平衡的代表性，功能團體選舉應佔百分之六十的議席，而分區直接選舉應佔百分之四十的議席。其餘百分之四十議席則由分區直接選舉產生。用這種方法來產生的立法機關應是一個包括社會各階層利益的機關。

### 立法機關有權提法案

立法機關的職權方面，現在的立法局是行政架構的諮詢、監察機構，也有一定的立法權力，但連立法權卻不是完整的，因為目前的立法局並不能自行提出法案，而法案必須由港督提出，由立法局修訂及通過（或否決）。既然中英聯合聲明訂明，未來立法機關擁有立法權，則提出法案的權力便應加入未來立法機關的職權範圍內。

與此同時，現在的立法局亦不能獨自提出加稅的提案，即使對財政預算案，也只能減、不能加。這點是應該保留的。因為山選舉產生的立法機關，面對開支問題時，一定會受到比現在更大的壓力，所以加稅及增加開支的權力，不宜授予一個直接受選舉壓力的機構。

### 立法機關不宜攪攞大權

查良鏞：我提出的市政議會是這樣的，例如美國聯邦政府管理一切中央的事務，市政府則可自行徵稅，負責一切市政事務，甚至連警察也由市議會管。香港的情況特殊，我希望能避免大家爭持不決。立法機關擁有這麼大權肯定行不通，工商界無法接受，中國也不可能接受。我提的是個折衷辦法，凡與民生福利有關的事情可使用直接選舉辦法，這不影响香港主權，較為安全。

### 直選比例不能太多

關於立法機關直接選舉的比例我沒有確定的意見，我認為不需要太多，如果社會普遍要求一定要直接選舉，便開放一部分議席。最好是市政議會權力增大，全部直接選舉，立法機關保持間接選舉。好像美國的參議院由眾議院兩院，參議院一直是間接選舉，從開國起，一百四十多年來都是間接選舉的，直至最近六、七十年才改為直接選舉。所以我覺得立法機關全部間接選舉，市政議會全部直接選舉，可能社會有大多數人的要求均可立到。因為社會多數的要求只是照顧福利，但對於中央政策、對外的關貿協定、香港的貿易政策、工業政策、海關徵稅等問題，普通基層羣眾第一不大關心，第二不大了解，第三他們信任由專家們去處理，不需要直接干預這些政策問題，只要有一批主要從功能團體產生的專家來處理香港中央政府的政策就可以了，所以可以用間接選舉的方式。這些都是個人意見。

### 直選逼使政黨出現

查良鏞：廖瑞珠女士的觀點很多我都很同意，還有一些可補充一下，如果立法機關將來全部直接選舉，有一個可能是香港成立政黨。中國國民黨是一個政黨，是否可以公開活動？中國共產黨當然也可公開活動，假如中國共產黨投入競選，其他政黨有無可能與之匹敵？我了解中國政府不打算成立立法機關擁有大權，行政首長由立法機關選舉產生，而立法機關由一人一票選出。如果大家一致要求，中國過強同意，大家進行政黨活動，中國共產黨在沒有辦法之下也來參加，以他們的力量、金錢、人力，我看百分之八、九十的議員都會是共產黨人。可以選出的全部是港人，可以港人治港，但要實際考慮的是：要搞政黨，中共也來搞，要選舉，中共也來選，最後變成不爭也爭了，這是香港人十分不願意見到的。

### ⑦ 查良鏞

廖女士提到工商界要發展經濟的強大功能，我非常同意。我主張立法機關以功能團體選舉為主。所謂功能團體，分析到最後，基本上都是代表資產階級利益，如律師根據資產階級法律來保護資產階級利益，保護私人有產。一般專業人士如工程師多或少主張維持現狀，發展經濟。如果選功能團體的代表來管理政府，實際便是由資產階級專家來管理政府，一定會照顧資本主義社會的現狀，照顧資產階級利益。工商界、金融界、銀行界等功團體中都有很多人產生，在立法機關中會佔相當重要的比例。當然勞工界亦會有。大致上或許會和現在基本法諮詢委員會的成份相近，當然會有一些變化，實際是代表工商界利益的佔主要成份。但基層人民的福利怎樣照顧？這方面勞工界代表、福利團體代表可通過功能團體選舉進入立法機關，基層代表可通過政黨自

### 立法局的產生和權限

立法局的議員約六十人，百分之四十直接選舉，百分之三十由功能團體選舉，百分之三十富有專業性才能的議員由行政顧問院選舉。立法局的權限是監督行政機關工作，提出質詢，收集民眾意見，審批財政預算，修訂法律。立法局之內，還設立專門小組，負責研究問題，修正政府有關部門的工作，提出建設性意見，如對有關政府部門工作不滿，可以提出不信任投票，建議行政長官更選人選。行政長官可以留用受彈劾的部門首長，但要作出解釋。立法局議員應該專職，領取酬金，任期四年，最多連任兩次，年齡應從廿五歲至六十五歲。立法機關制定的法律，須符合《基本法》和法定程序，否則無效。

### ⑧ 古星輝

### 立法機關職權範圍

其次是有關立法機關的產生。筆者認為香港特別行政區的立法機關可沿用「立法局」的名稱，成員沿稱「議員」。立法局議員三分之一由功能團體選舉產生，三分之二分區直接選舉產生，任期為五年，連選得連任。立法局職權是行使立法權和財政權，並可就不同類型的公共事務，組成委員會，負責監察有關政府部門的工作（這類似美國國會的委員會制），接受政府部門的諮詢，審議各有關的法律草案，以及法案內容的有關問題，進行聆訊或舉行聽證會。立法局全體三分之二以上多數通過，可建議中央人民政府罷免行政長官和司級官員，以及開除違反法紀的議員；在產生行政長官候選人時，以全體三分之二以上多數決定正式候選人。立法局主席由副行政長官擔任，除非立法局的贊成票和反對票相等，無表決權；遇副行政長官缺席或行使行政長官職權時，應選舉臨時主席。

由於立法局議員是選舉產生的，議員在運用立法權、財政權時需要向香港市民負責任，這可以保證立法局有效地制衡行政機關。而行政機關不由立法機關產生，但須向立法機關說明、解釋其政策，這也有助於促進兩個機關的合作，維持政局的穩定。

### ⑨ 辛維思



### 1. 立法機關的存在

- 1.1 大約半成員是由直接選舉產生。每十五萬人便有一席位，以六百萬人口未計算，即有四十位議員由普選產生。
- 1.2 另有半成員(即二十位)是由功能團體選舉產生。增加席位應加強功能類別的代表層面，以保障社會上不同利益的意見得到充分代表。
- 1.3 議席共有六十位，任期四年，連選得連任。

### 2. 職權

#### 2.1 立法權——

- i) 制定及修改特別行政區內的法例。
- ii) 立法程序與現時的方式類似，由行政機關提交有關公眾事務的法案草擬，經立法機關審核通過。
- iii) 有三分之二或以上的多數票，便可動議中央政府修改基本法。

#### ii) 監察基本法的實施。

#### 2.2 財政權——

- i) 審查和批准政府的財政預算。
- ii) 除了議決財政司提交的財政預算或建議削減開支，還可以建議通過增加個別項目的開支或增加稅收。

#### 2.3 監察權——

- i) 審查及批准經濟和社會政策；並監察這些政策的執行情況。
- ii) 就有關公眾利益的事務向行政機關提出質詢及辯論，並有調查的權力。

#### 2.4 彈劾權——

- i) 如行政長官或司級官員犯嚴重錯誤，經三分之二以上立法機關成員通過，可對其彈劾並提請中央政府罷免其職務。

### 3 其他

3.1 立法機關在新一屆年度開始後，成員中至少有一人為議長。

3.2 議長負責主持會議，執行會議常規，在進行辯論時維持

秩序。

3.3 通常議長不參與辯論及行使投票權。

3.4 議長沒有特別權力。

### 第三個方案

#### (一) 立法機關

香港特別行政區立法機關由六十位議員組成，分別由三種選舉方法產生。二十位議員由分區性直接選舉產生；二十位議員由不同功能組別選舉產生；二十位議員由顧問院選舉產生。議員的任期四年，連選得連任。

立法機關互選十位議員，成為行政局成員。

立法機關的職權與現時的立法局基本相同，即行使立法權、財政權、監察權（包括質詢權和調查權）。立法機關就不同種類的公共事務，組成委員會，負責監察有關政府部門的工作，接受政府部門的諮詢，審議有關的法律草案，對法案內容有關的問題，舉行聆訊，聽取證供。

立法機關的主席由立法機關互選產生，但行政局成員不可被選為主席。主席只負責主持立法機關全體會議，執行會議常規，在議員進行辯論時維持紀律；主席通常不參與辯論及不行使投票權。

政府司級官員可列席立法機關會議，協助行政局成員向立法機關解釋說明政府政策及提交立法局的法律草案，接受立法議員的質詢。

立法機關可通過決議，建議行政長官向中央政府建議罷免任何司級官員。立法機關可對行政局通過「不信任案」，同時通過決議，建議中央政府罷免行政長官。除非立法機關同意，否則行政長官不可能免政府的核數署長（其職能相等於現時的核數署長）。

### ⑫ 太平山學會

#### 1. 立法機關的構成

1.1. 組織：採用一院制。

1.2. 席數：應設席數約八十席。

1.3. 任期：固定四年期，行政機關在立法機關任內無權解散後者。但立法議員若在任內有嚴重失職，或犯嚴重罪行、或喪失工作能力，可遭免職。

1.4. 產生方法：

(1) 功能選舉：40%的席位由按功能組別劃分選舉團舉行選舉產生。

(2) 比例選舉：60%的席位按參選名單以比例代表的形式舉行選舉產生。

1.5. 立法機關的功能選舉：

1.5.1 基本上沿用現行動態選舉的模式，但有需要把其適用範圍擴充：一方面增設新的功能組別作為選舉團，另一方面增加現有指定功能組別所產生的席位。

1.6. 比例代表制選舉

1.6.1 參選者必須組成參選團，各參選團之參選者須把名字按先後次序列在一份參選名單之內，然後把整份名單提出參選。

1.6.2 在選舉過程中，選民投票選擇的不是個別候選人，而是個別的參選名單。

1.6.3 選舉的結果是就每份參選名單所得的票數，按比例並根據排名之先後次序分配給各參選名單中之候選人。

1.6.4 選舉可以全港作為一個大選區進行；或把全港劃分為兩至三個選區進行；選民享有一人一票之權利。

1.6.5 選舉法可以規定：

(1) 提交參選名單者必須首先繳付一筆保證金，若其所得票數不到某個比律，保證金便被充公。

(2) 加入同一參選名單的人士無須屬於同一個組織，甚至無須屬於任何組織。

(3) 參選者不能參加超過一份參選名單。

### 三、有关立法机关的问题

#### 1、关于立法机关选举的意见

##### 第一，主张直接选举的意见

(1) 支持一人一票的直接选举方式，以维护少数派利益，亦可保将来立法机关有足够的代表性和权威。

(2) 需要一个向中国说“不”的政府，要搞一人一票的直接选举，通过“政治民主化”达到“民主拒共”的目的。

(3) 直接选举比较有利于中下层市民参与政治从均衡不同阶层利益这一个角度出发，亦具有积极的作用。

(4) 直接选举对香港人来说是可以接受的，因为香港的公民教育水平并不低，而市民亦懂得争取应有的权志。劳工阶层在争取劳工利益时会兼顾劳资双方的利益，因此直接选举并不会损害社会的安定繁荣。直接选举不见得一定选出“免费午餐派”。

(5) 要考虑中产阶级、专业人士的愿望，这些人香港的主体，他们主张直接选举，对此中国应采取更开放的态度，香港是独立不了的，直接选举是这些人信心所在，特区政府必须是个责任政府。资本家不能直接参政，他们可以找他们自己的代理人。

(6) 一人一票的直接选举是社会进步的表现，亦是大众市民的权益。许多人不赞成直接选举，认为目前实行直接选举会影响香港的繁荣稳定，但从民主教育而言，直接选举才能真正教育市民“选贤任能”，过去的市政局民选议员，其中一半十多年来都是由直接选举产生，怎能说是对香港繁荣安定有影响？

##### 第二，主张间接选举的意见

(1) 赞同功能团体的间接选举，因为能为某些专业人士参与治港提供较方便的途径及较大保障。

(2) 功能团体选举这样的安排，如果能够稳定资本家的信心，就值得考虑予以保留。

(3) 各功能界人士互相认识或知名，深知候选人的才能品德，左派政治家要影响他们的选票颇不容易。比如，在金融界、法律界、宗教界、工程师、医生、学者等

等功能界中，经由一人一票选出的议员，有极大可能是对自由、法治有深切信念的正直之士。功能界选举大有可能选出刚正强毅、沉默木讷的代表，直接选举则殊少可能。功能界选出的代表，必定会尽力维护自由经济体系和目前的生活方式。因为这是他们赖以安身立命的必要条件。

(4) 香港没有民主传统，考虑到各种具体条件，我们认为骤然施行直接选举极不适宜。间接选举立法局议员再加上若干比例的委任议员（即一九八五年所实施的办法），看来好处甚多而弊害颇少，可以长期施行。推行直接选举可能使本港迅速陷入一个有反对派系参政的局面，以致在这关键时刻，加上一种不稳定的因素。我们提的口号：“间接选举、繁荣抗左。”

(5) 本港未来政制或任何改革，都应该循序渐进，不宜操之过急。特别有关直接选举问题，现实环境尚不适宜，以免影响香港的安定繁荣。

(6) 西方国家搞直接选举的都有问题，福利太多，出现财政赤字，香港搞普选，就不能保持稳定繁荣。

(7) 香港的教育水准比较许多西方国家低，加上长

期受殖民主义统治和教育，政治意识和公民意识都低，选民不关心政治，对候选人不了解，这样搞直接选举，选出来的人肯定不合适。

(8) 直接选举的结果，极可能会损害香港人的基本要求，破坏我们原有的生活方式，根本违反中国当局与香港人的意愿，使得中共身不由主的做出许多非其本意的行动来。

(9) 一人一票式的直接选举会导致政治家向市民承诺各种的社会福利，这样便会导政高税率及社会动荡。

(10) 不赞成“直接选举”，并不是怕直接选举，而是怕进行直接选举，对香港的稳定和繁荣不利。如果搞直接选举，中共必胜，香港的任何社会团体无法也无能力同中共争夺选票。那么当选人，清一色的左派人物，这样的选举结果，谁也不会满意的，选出来的人最好包括左、中、右，代表性更广泛更好。

(11) 倘若有一个经由直接选举产生的立法机关，而又可以支配行政机关的话，香港将有可能出现不稳定的现象。一向以来，香港都是一个商业社会，市民关心的只是如何赚取更多的金钱，一般政治意识、公民意识都不强，

倘若推行直接选举，会否导致香港出现过滥的“政治化现象”呢？工商界人士忧虑的是直接选举掀起的广泛群众性活动，会激发群众政治的激进性，盲目性，改变了本港政治上一向表现出的稳定性。倘若香港一旦实行直接选举，现时由市民组成的各种团体有没有足够的资源参与大规模的竞选活动呢？

(12) 直接选举一个都不能有，有一个就有一分不稳定因素，而且口子一开就会不断扩大。宁愿在初期的时候挨一些骂，也不能使将来的特别行政区有不稳定因素。

### 第三，主张混合制的意见

(1) 行政和立法机关，可由委任、间接、直接选举产生，使各阶层人的利益都能顾及，给予一定程度的民主，可以鼓励人民参政，以保证各方面各阶层都有代表参与香港管理。

(2) 立法机关同时进行直接及间接选举，直接选举可以让中、下阶层人士参与决策权。因为中下阶层人士占香港人口很大的比数。而间接选举可以让一些较为繁忙的商家或处于上层的人士有机会参政。

(3) 香港要求全部民选的人不多，完全不选举不符

合联合声明，最好是部分选举，部分委任或间接选举，给予一定程度的民主可以鼓励人民参政。全部民选很危险，容易被黑帮操纵。

(4) 可以混合采用直接选举和间接选举。直接选举可使劳工和专业人士参政，间接选举可照顾到资本家的代表性。

(5) 立法机关成员由直接选举及间接选举产生，两种来源各占一半。直接选举以分区或全民投票选出。间接选举分为两部分，一为功能团体范围，组别可以按基本法咨委会办法划分；二为社会团体，如街坊会、乡事委员会，乡议局，压力团体等。

(6) 实行直接选举，比例也不能超过立法机关成员的半数。但即是一半以下的数额，已经可以起监督作用，以直接选举进入立法机关的人士，可以透过本身的言论或传媒产生监督作用。

(7) 香港特别行政区立法机关的议席应该最终全部由直接选举产生。而在一九九七年立法机关议席应大部分由直接选举产生，少部分由功能团体途径间接选举产生，至于“选举团”途径的间接选举则应废除。“选举团”由

于人数少，通过这种形式进行的间接选举很容易发生私人利益交换，显然并非一种公平合理的选举形式。

(8) 香港已有功能团体的选举，对此不能取消，只能增加。地方选举团的选举有不少发展余地，应该继续下去。还要有“特别议席”。目前，立法局就有汇丰、怡和的特别席位。将来可规定或通过功能团体界定，在香港的资本家可有特别议席，如中华总商会等。

## 2、立法机关的性质、地位和职权

(1) 根据《联合声明》的规定，在一九九七年七月一日香港特别行政区成立时，香港立法机关便已实现全部“由选举产生”。并且实现以立法机关为最高权力机关，因而行政机关必须对之“负责”。这样理解是中英联合声明的真意。香港立法机关虽不拥有对行政机关及主要官员的任命权和罢免权，但却拥有向中国中央政府提名任命和提名罢免的权，这既符合香港在中国主权下的高度自治原则，而且立法机关实质上拥有“倒阁权”，也符合行政机关对立法机关的负责，立法机关是最高权力机关的提法。

(2) 治港的港人相信为了避免出现“京人治港”的局面，必然是一个长期居港的“港人”。此外，为了表现

实行“两制”以及重视本港商界对繁荣的重要性，这位“港人”相信极有可能是一些长期在港营商的绅商巨贾。到时，一个拥有实权，而且权力足以制衡行政长官的立法机关，就更为重要。否则即使将来本港继续有廉政公署存在，一个守法和廉洁的政府就不易维持。

(3) 立法机关为香港最高权力机关，拥有创制权、立法权、财政权、弹劾权、监察权、任免行政长官和主要官员的提名权。立法机关和行政机关的关系应是领导和被领导的关系，后者从属于前者，执行前者所制定的政策。

(4) 立法机关有权要求政府检讨解释政策、回答质询、还可以行使动议权，要求中央罢免行政长官。

(5) 香港特别行政区的立法机关称为特别行政区市议会，是特别行政区的最高地方政治权力的代表、行使如下权力：授权行政首长、政府部门制订行政法规；选举、罢免行政首长；委任各级法官；监督政府各项工作；通过财政预算；监督及修改基本法。

(6) 立法机关掌握财权，行政机关提出的预算由立法机关批准，但如立法机关不予批准，政府仍可按照上一年度的预算开支。



(7) 行政、立法、司法三权互相制衡，以立法机关为最高权力机关。行政机关向立法机关负责的原则必须予以确定。所谓负责，不仅仅是报告及咨询，在某种情况下，立法机关应可对在政务上失职的行政长官或官员予以制裁。

(8) 本港立法局议员具有代表性，又是社会上的精英，故将来特别行政区政府的行政机关由立法机关选出，市民对立法机关和行政长官也会有信心。

(9) 立法机关的职权同现时立法局基本相同，即行使立法权、监察权（包括质询权和调查权），并就不同种类的公共事务组成委员会，负责监察有关政府部门的工作。

(10) 要保持稳定，政权运作以行政机关为主导。行政长官和行政机关是权力中心。立法机关不能拥有推翻政府的权力。所谓“负责”就是向立法机关作报告。

(11) 将来仍应以行政为主，而不应将权力转移到立法局。

(12) 政府司级官员可列席立法机关会议，向立法机关提交和说明政府的法案。立法机关通过的法案，行政长

官可以否决。但是，立法机关再以三分之二多数票通过，即算通过生效。

(13) 行政长官兼任立法机关主席。重要部长，如财政、保安及律政等官员必须为立法机关议员。而立法机关议员可以出任行政司级官员。

(14) 行政长官有权解散立法机关，并决定大选日期。

(15) 不能由立法局选举产生行政班子，这就变成了操纵立法局多数的政党或政党联盟，可以组阁统治香港，这将鼓励人们组织政党夺取政权，必然引起社会两极分化，造成不稳定局面。

### 3、立法机关的成员

(1) 立法机关议席百分之四十从区议会选出，百分之四十从功能组别选出，百分之二十包括当然委员和由行政长官指定的议席。这样做能代表社会各阶层利益，从而形成一个比压力团体所主张的一人一票制更能照顾到各方面的平衡组织。

(2) 立法机关应由不同地区和不同界别的代表组成，要有足够的资本家代表，要包括各阶层人士。

(3) 立法机关由六十位议员组成，二十名议员由分区性直接选举产生，二十名议员由不同功能组别产生，二十名议员由顾问院选举产生。

(4) 立法机关成员中功能团体代表应占百分之四十，由选举团产生的占百分之五十，经合法人数提名的知名人士占百分之十。

(5) 立法机关由选举团选出百分之三十，由按社会功能划分的选民组别选出百分之三十，直接由区域选出百分之三十，由行政长官提名，再由立法局通过选出百分之十。

#### 4、立法机关的结构

(1) 实行两院制。第一院由直接选举产生，第二院可以起制衡作用，有人反对直接选举，认为这将形成社会工作者当政的局面，设立两院制，有利于消除这方面的恐惧。

(2) 立法机关由代表议局（直接选举产生的代表组成）和功能议局（功能团体推选、地区选举团选出、行政长官提名中央委任的人）组成。



# 政制專責小組

## 第四次會議紀要

(第一分組)

日期：一九八六年六月十日（星期二）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址：

總召集人：簡福飴委員

分組召集人：潘國城委員

組員名單：	鄒煥基	徐是雄	※馮焯光	※簡福飴	※張雲楓
	文世昌	黃麗松	★潘國城	張家敏	※李紹基
	※梁振英	※高贊覺	※田北俊	※麥嘉霖	※戴斯德
	簡大偉	※林邦莊	杜葉錫恩	※羅傑志	羅德丞
		★召集人		※出席委員	

1. 會議議決：下次會議總召集人為羅康瑞委員。
2. 會議議決：基本上接納小組策劃委員會草擬的工作時間表。在草委十一月的第三次會議前提出初步報告，內容包括對目前香港政制的一個簡單介紹及對已發表的政制構想的初步討論。
3. 會議議決：原則上同意舉辦公聽會的建議，讓市民或團體發表他們的意見。
4. 立法機關的組成和產生辦法
  - 4.1. 設立未來立法機關要考慮的原則：
    - 4.1.1. 要合乎公平原則；
    - 4.1.2. 香港本身的政治限制；
    - 4.1.3. 香港的社會特色及政治成熟程度；
    - 4.1.4. 中英聯合聲明的條文。

#### 4.2. 立法機關成員的產生辦法

建議採納一個混合的立法機關，分別透過功能團體，選舉團及其他的選舉方法產生。

#### 4.3. 不同方法產生立法機關的成員所佔比例。

基於立法機關是討論大眾利益的地方，當社會的民主意識不高時，直接選舉會鼓勵階層之間的政治衝突，影響社會團結安定，大部份委員因而贊成未來立法機關以間接選舉的成員為主，即由功能團體選舉出來的成員佔多數。然而功能團體的名額甚難劃分，也有其他渠道去反映專業意見，如大眾傳播媒介等，小部份委員提出應着重直接選舉。關於比例方面，有下列各個意見：

4.3.1. 功能團體不少於百分之五十；

4.3.2. 直接選舉成員少於三分之一；

4.3.3. 三分之一直接選舉，三分之一功能團體選，三分之一由選舉團負責；

4.3.4. 百分之五十是功能團體，百分之二十五是直接選舉，其餘百分之二十五由選舉團選出；

4.3.5. 直接選舉及功能團體各佔一半。

#### 4.4. 關於各部門官員可否出席立法機關

部門官員可以下列角色出現：

4.4.1. 代表某部門出席會議，有發言權，解釋政策，卻無投票權；

4.4.2. 以功能團體代表出席；

4.4.3. 不一定是功能團體代表，但可派代表出席會議表達意願，合乎公平的原則。

委員同意部門官員應列席於立法局，但不可有投票權，立法機關才可行使監察職權。另一方面，部門官員既由行政長官委任，再晉身由選舉產生的立法機關，成員的身份既重覆，亦無真正的投票作用，易做成三權不能分立的局面，失去制衡作用。

#### 6. 立法機關組成人員的任期

年期可以是三年，四年或五年。

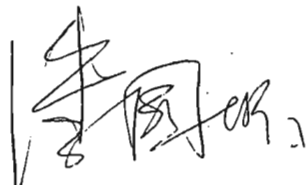
5.1. 三年一選會較頻密，但能實行中英聯合聲明中保持現狀的原則。

5.2. 委員亦考慮到成員的更換問題，不需要在同一時間內更換所有成員。

#### 6. 立法機構組成人員的職責和權利

現階段只能從原則上或觀念上討論，或三權分立，或行政主導。另一建議是從現有的政制作討論出發點。

召集人



# 政制專責小組 第四次會議紀要

(第二分組)

日期：一九八六年六月十日（星期二）

時間：下午五時三十分

總召集人：簡福飴委員

第二分組召集人：錢世年委員

討論題目：立法機關、立法機關的產生

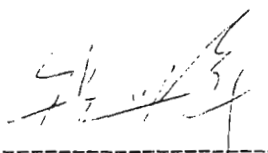
組員名單：張鑑泉          朱祖涵          胡法光          陳協平          ※麥燦  
                    ★錢世年          ※夏文浩          劉迺強          王英偉          李國章  
                    ※周永新          ※高家裕          ※曾光道          陳少感          馮檢基  
                    ※羅康瑞          ※吳夢珍          ※黃保欣          郭志權  
                                    ★召集人                                      ※出席委員

1. 會議議決：下次會議總召集人為羅康瑞委員。
2. 會議議決：基本上接納小組策劃委員會草擬的工作時間表。在草委十一月的第三次會議前提出初步報告，內容包括目前香港政制的一個基本瞭解及對已發表的政制的構想的初步討論。
3. 會議議決：原則上同意舉辦公聽會的建議，讓市民或團體發表他們的意見。
4. 有關「立法機關的職權」的討論要點，歸納如下：
  - 4.1. 大部分委員認為立法機關有權制定、修定和通過法律。
  - 4.2. 大部分委員認為立法機關有權制定、通過財政預算案。
  - 4.3. 有委員認為立法機關有權監察行政機關的運作，向政府官員提出質詢，彈劾和罷免行政長官，藉以制衡行政長官的權力；有委員認為立法機關不能罷免行政長官，祇能罷免部門首長，罷免行政長官的權力應歸中央人民政府，從而避免立法局和行政長官之間的不和而引起的政治、經濟不安。
  - 4.4. 個別委員認為行政長官由立法機關推選，司級官員由行政長官提名，經立法機關同意後任命。立法機關有權彈劾和罷免司級官員。

- 4.5. 個別委員認為立法機關除監察行政機關外，還須設專門的委員會或小組來監察政府各部門的工作及提供意見。
  - 4.6. 個別委員認為根據中英聯合聲明，「行政機關必須向立法機關負責」，個別委員認為「負責」一詞應解作下級向上級負責的意思，即是說下級受上級監察、上級有權選舉和罷免下級機關的首長；另有委員認為香港不是國家，所以立法機關不能是最高權力機關。
  - 4.7. 個別委員建議將權力中心由行政機關轉到立法機關；有委員則認為行政主導的效率高，恐怕讓立法主導會降低辦事效率，贊成行政和立法須互相配合，讓立法先行會比較困難。
  - 4.8. 個別委員提出如果行政機關須聽命於立法機關，便只需一個立法兼行政的機關；縱使行政機關是由立法機關選出，也沒有可能使行政機關成為立法機關的下級。
  - 4.9. 個別委員建議，行政長官應適當地超然於立法機關以外，使屬下的行政機關首長向立法機關負責，讓行政長官發揮調和作用。
  - 4.10. 個別委員提出有需要研究立法機關在通過財政、法律以及執行監督和罷免權時會受到的條件限制。
5. 委員對「立法機關的組成」的意見如下：
- 5.1. 委員大致上贊成採直接選舉、間接選舉以及功能團體選舉三種混合方式。
  - 5.2. 個別委員建議間接選舉的形式是由選舉院設一個顧問局，採變相委任的方法選出百分之三十的議席，來平衡由功能團體選舉產生的百分之四十議席以及由直接選舉產生的百分之三十議席。
  - 5.3. 另有委員建議設提名委員會，可參考基本法諮詢委員會的產生辦法，為了保留一批不會主動參加競選的有識之士，以及平衡由功能團體和直接選舉產生的人士。
  - 5.4. 另有委員建議，選舉院的成員可以是來自區議會議員、市政局議員或其他團體的代表，至於直接選舉功能團體選舉以及選舉院選舉的比例按實際情況而定。
  - 5.5. 個別委員認為功能團體選舉的比例不應太重，因為有關人士對整個政府未必有廣泛的認識。
  - 5.6. 個別委員認為如果直接選舉、間接選舉以及功能團體選舉的比例是均等，立法機關能行使的罷免權和彈劾權便會很少。
  - 5.7. 個別委員提出有關行政首長報請中央政府任命，是否遁例性的做法，還是實質意義。
  - 5.8. 有委員提出立法機關的主席不應由行政首長擔任，應由立法機關成員互選產生，從而令到立法機關和行政首長的关系溫和。
  - 5.9. 個別委員建議把一部份司級官員留任，藉此使行政和立法機關的關係可以融洽一點，因此雙方有共同目標便不會產生對抗的情形。
6. 委員對「立法機關成員任期」、「立法機關的召集和立法程序」的意見如下：

大部份委員認為在基本法內容不應對此有詳細說明，以免造成制肘。

召集人：\_\_\_\_\_



# 政制專責小組 第四次會議紀要

(第三分組)

日期：一九八六年六月十日 (星期二)

時間：下午五時三十分

總召集人：歐成威

分組召集人：葉敬平

組員名單	： 吳多泰	陳英麟	陳坤耀	※ 鄭耀棠	★ 葉敬平
	※ 鄧卿意	※ 霍華彬	※ 何鍾泰	※ 張柏枝	※ 謝志偉
	※ 夏其龍	※ 姚偉梅	※ 高荅華	※ 麥海華	※ 梁兆棠
	林光宇	※ 陳子鈞	※ 程介南	※ 李啓明	馮國綸
	★ 召集人			※ 出席委員	

1. 會議議決：下次會議總召集人為羅康瑞委員

2. 會議議決：基本上接納小組策劃委員會草擬的工作時間表。在草委十一月的第三次會議前提出初步報告，內容包括目前香港政制的一個基本瞭解及對已發表的政制構想的初步討論。

3. 會議議決：原則上同意舉辦公聽會，讓市民或團體發表他們的意見。

4. 討論紀要：

立法局的組成和成員的產生方法：

4.1 有委員建議立法局的選舉方法應有三種：a. 直接選舉；b. 功能團體選舉；c. 由顧問局推選。他認為設立顧問局可以使香港的中上層工商界人士能置身立法局，從而保證香港的繁榮安定。他認為低下階層人士並不了解香港的情況，他們只對自己的利益感興趣，所以如果立法局只由低下階層組成便會很危險。

4.2 但有委員對顧問院的選舉方法保留。他懷疑究竟可以如何產生顧問院。如果它的成員是由中國委派的人推選的，那便違背了聯合聲明的精神。因為聯合聲明提到立法機關由選舉產生，以保證民主的實行，但如果所謂選舉是指透過一群委任的人去選，那就是假民主。但如果顧問院是由直接選舉產生的，那就不如直接選出立法議員。總而言之，如果產生顧問院成員的方法已有問題，它的代表性就值得疑。

- 4.3 有委員反對設立顧問院，他認為這樣會做成特權階級，不利於香港政治的民主化。
- 4.4 回應有委員提到如果立法局有大部份議席由低下階層人士取得，他們可能提出增加大量福利，影響社會的安定。另一委員却指出功能團體選舉已經保障了不同界別都有代表置身立法局，可以均衡利益，因此應保留某些議席由直接選舉產生。
- 4.5 補充以上意見，有委員提到構思未來政制要不違背兩個原則：a. 依照中英聯合聲明；b. 大眾普遍接受。顧問院的詳情雖然大家仍未清楚，但亦可初步把它當作功能團體的一種。這種間接選舉在代表性方面是有不足，但在過渡時期，它仍可起平衡利益的作用。但長遠而言，立法機構議席應全部由直接選舉組成。
- 4.6 關於直接選舉和間接選舉議席的比例，委員有不同的建議。有委員認為功能團體選舉該佔大比數，比如百份之六十；而直接選舉佔百份之三十至四十。另一委員認為功能選舉和直接選舉該各佔百份之四十五，而餘下的百份之十議席就留給官守議員。此外有委員提到在過渡的初期，功能團體選舉的議席可以比直接選舉的略多一點，但當市民的政治意識逐漸提高時，直接選舉的比例便應增大，最後達至所有席位都由直接選舉產生。而功能團體的內部組成亦應不斷變化。比如增加新的議席，或者改變不同團體議席的比例，增加靈活性，以配合香港社會過渡時期的改變。
- 4.7 但有委員提到議席的比例是很難劃分的，因為每種比例，比如立法局議席分配的比例，都有它背後的理論基礎，而當大部份在座委員都不熟悉這些問題時，是不適合輕卒分議席的六四或七三比例的。
- 4.8 因此有委員就提到應先訂下劃分直接選舉和間接選舉議席比例的原則，甚至將功能團體內部劃分比例的原則亦訂下。
- 4.9 此外，亦有委員提到要仔細釐定直接選舉的情況，比如選區的劃分和投票的資格。
- 4.10 大部份委員經商討後，覺得顧問院的產生有問題，故暫不贊成這制度。
- 4.11 委員都認為，不論實行直接或間接選舉，議員的人數比例都應有一定份量。

立法機關組成人員的任期：

有委員認為議員的任期長短沒有問題，但應該每次只換一半或三份之一議席，以保持立法機關的連續性。

召集人

葉志平

# 政制專責小組 第四次會議紀要

(第四分組)

日期：一九八六年六月十日（星期二）

時間：下午五時三十分

總召集人：簡福怡委員

分組召集人：潘國城委員 錢世年委員 葉敬平委員 張世林委員

討論題目：立法機關、立法機關的產生

組員名單： 陳 彬            鄭鐘偉            馮可強            ※文漢明            陳永棋  
          ★張世林            梁智鴻            廖正亮            吳少鵬            龔志强  
          ※郭元漢            ※曹宏威            ※司徒輝            徐慶全            ※張健利  
          黃宜弘            ※馮華健            ※岑才生            阮北耀            ※李永達  
                          ★召集人                            ※出席委員

1. 會議議決：下次會議總召集人為羅康瑞委員

2. 會議議決：基本上接納小組策劃委員會草擬的工作時間表。在草委十一月的第三次會議中作出初步報告，內容包括目前香港政制的一個基本瞭解及對已發表的政制構想的初步討論。

3. 會議議決：原則上接納公聽會的建議，讓市民或團體發表他們的意見。

4. 分組討論紀要：

4.1. 會議推選了郭元漢委員為下次分組會議召集人。

4.2. 討論立法機關的職權：

4.2.1. 有委員提出：為了銜接九七年後的政制，基本法的制定應盡量保留現行的制度，不應有大變動。但有委員認為：現有的制度是穩定的，但亦可嘗試跨進一步，使立法局機關有提出法案的權力。

4.2.2. 有委員建議將來立法機構應有質詢及決議的權力，否則立法局只會是一個橡皮圖章而矣。亦有委員提出立法機構應有制衡行政機構的作用。

4.2.3. 個別委員提出當立法局投票通過某議案或政策時，在低于某個比率下，行政長官有權否決那議案，以確保某些議案不會在不成熟的基礎下通過。再者，行政長官在緊急情況下有權使用其決策權，而在事後才向立法機關解釋。總的來說，大部份委員都贊同擴大立法機關的職權範圍，委員提議應賦與立法機關有權：

- a. 制定法例；
- b. 通過法例；
- c. 審核及通過財政預算，以制衡行政機關；
- d. 質詢行政機關；
- e. 辯論行政機關或行政長官的工作以便修訂其施政方針，使行政與立法互相配合；
- f. 在大比例如四分三的比數下彈劾及罷免行政長官；
- g. 參與諮詢委員會公共法團的工作及參與行政機關的政策。

#### 4.3. 立法機關的組成及產生

4.3.1. 大部份委員認為現時香港人普遍的公民意識及教育水平(即大學生比例)都較低，若全由直接選舉產生會很危險。有個別委員認為應趨向直接選舉，但在時機未成熟前應有過渡期。

4.3.2. 大部份委員認為間接選舉佔的比例應多于直接選舉的。有個別委員提議間接選舉應有百分之七十五，而直接選舉百分之二十五。有委員認為這些比例皆為探索性的提議，最終應是找出比例的準則。

4.3.3. 另外，有委員認為三軍司令、財政司、布政司、律政司等要職最好是由委任產生，但聯合聲明却指明是沒有委任的，又有委員提出委任的官員未必要在立法局或行政局內佔有議席。

#### 4.4. 任期：

個別委員提議與五年為一任以配合中國的五年制任期，以便將來銜接。但委員多認為任期太短，是難以運作的。

張志林

召集人-----



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-04 (C) -LE01-860619

逕啓者：

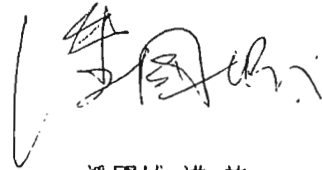
政制專責小組於六月十日召開第四次會議，因時間關係，各分組均未能完成各項討論問題。經各召集人商討後，決定於六月二十六日下午五時三十分假基本法諮詢委員會會址召開續會。特此敬告，望冀出席。

此致

政制專責小組各委員

政制專責小組

總召集人



潘國城 謹啓

1986年6月19日

附：各組的討論議程及附件

# 政制專責小組

## 第四次會議續會議程

### 第一分組

日期：一九八六年六月二十六日(星期四)

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

總召集人：潘國城委員

分組召集人：潘國城委員、錢世年委員、葉敬平委員、張世林委員

議題：立法機構

議程：1. 審閱第三次會議總結(附件一)

2. 本分組之討論事項：(參考在上次會議前派發之討論文件及附件二、三)

① 立法機構的職權

② 立法機構組成人員的職責和權利

③ 會議的召集和立法的程序

3. 其他事項

# 政制專責小組

## 第四次會議續會議程

### 第二分組

日期：一九八六月六月二十六日(星期四)

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

總召集人：潘國城委員

分組召集人：潘國城委員、錢世年委員、葉敬平委員、張世林委員

討論題目：立法機構、立法機關的產生

議程：(1)審閱第三次會議總結(附件一)

(2)小組討論

(參考在上次會議前派發之討論文件及附件二、三)

- ①十二個政制構想
- ②魯平專家小組意見匯集
- ③錢世年委員書面意見
- ④吳夢珍委員書面意見

(3)其他事項

# 政制專責小組

## 第四次會議續會議程

### 第三分組

日期：一九八六年六月二十六日（星期四）  
時間：下午五時三十分  
地點：基本法諮詢委員會會址  
總召集人：潘國城委員  
分組召集人：潘國城委員、錢世年委員、葉敬平委員、張世林委員

議程：參考在上次會議前派發之討論文件及附件二、三

- ①立法機關組成人員的職員權利
- ②會議的召集和立法程序
- ③其他事項

# 政制專責小組 第四次會議續會議程

## 第四分組

日期：一九八六年六月二十六日(星期四)

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

總召集人：潘國城委員

分組召集人：潘國城委員、錢世年委員、葉敬平委員、張世林委員

討論題目：立法機構

議程：1. 第四分組討論(參考在上次會議前派發之討論文件及附件二、三)

- (1) 立法機構的職權
- (2) 立法機構的組成和產生辦法
- (3) 立法機構組成人員的任期
- (4) 立法機構組成人員的職責和權利
- (5) 會議的召集和立法程序

2. 其他

# 政制專責小組

## 第四次會議續會紀要

(第一分組)

日期：一九八六年六月二十六日 (星期四)

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

總召集人：潘國城委員

分組召集人：潘國城委員 錢世年委員 葉敬平委員 張世林委員

議題：立法機構

組員名單：鄒燦基 ※徐是雄 ※馮焯光 簡福飴 ※張雲楓  
 ※文世昌 黃麗松 ★潘國城 ※張家敏 ※李紹基  
 ※梁振英 ※高贊覺 田北俊 麥嘉霖 戴斯德  
 簡大偉 ※林邦莊 ※杜葉錫恩 羅傑志 羅德丞  
 ※謝志偉

★召集人 ※出席委員

1. 會議議決：下次會議總召集人為羅康瑞委員。
2. 會議議決：基本上接納小組策劃委員會草擬的工作時間表。在草委十一月的第三次會議前提出初步報告，內容包括目前香港政制的一個基本瞭解及對已發表的政制構想的初步討論。
3. 會議議決：原則上同意舉辦公聽會的建議，讓市民或團體發表他們的意見。
4. 討論立法機構及其組成人員之職權
 

各委員對未來立法機構職權問題的建議，可歸納為以下三項：

  - 4.1 保持原有職權：
 

有委員認為，假若現有之立法機構運作沒問題，將來的立法機構可以保持現有的一切職權。
  - 4.2 除保持原有職權外，並增加其他權力：
 

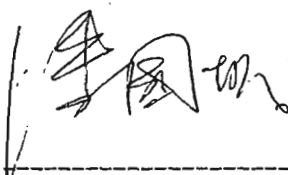
另外一些委員則認為，將來的立法機構應有動議權、修改權及通過法律的權力。並有委員提議增加立法機構現有的財政權，即讓立法機構有權提出財政預算案。
  - 4.3 增加立法機構的權力致之與行政機關相若：
 

有些委員則認為將來的立法機構應有質詢及彈劾行政長官和主要官員的權力。提請由中央政府作最後決定。除此之外，立法機構有權提出那些行政機構沒有提出的法案。

有些委員認為，假若立法機構有太大的權力，會引致行政機構及立法機構之間失去制衡；而有委員指出，中英聯合聲明的精神是主張行政主導的，故立法機構不應高於行政機構，況且，有委員指出，假如立法機構的動議權及動議修改權無限制的話，所有基本法中沒有訂明的法例都可透過立法機構提案及動議而成為法例。故此，委員都一致認為立法機構的職權必需要詳細小心地列明在基本法中。立法機構的功用應該是監察及提供意見給行政機構，而兩機構都應該有知情權；最終應是行政作為主導的。

### 5. 會議的召集和立法的程序

對於立法局會議的主席問題，有些委員認為應由行政長官擔任，或可在行政局中互選產生。但亦有委員反對以行政局的成員作為立法局主席，他們認為立法應不屬行政或立法局，可由政府成立專責部門協助立法局<sup>2</sup>。各委員都強調將來立法局主席的身份應該是中立的，不屬行政亦不屬立法機構；並提議設立「首席議員」，有維持紀律、要求議員出席議會討論及表決之權力（相等於“Party Whip”）。

召集人 

# 政制專責小組 第四次續會會議紀要

(第二分組)

日期：一九八六年六月廿六日（星期四）

時間：下午五時三十分

總召集人：潘國城委員

第二分組召集人：錢世年委員

討論題目：立法機關、立法機關的產生

組員名單：張鑑泉	朱祖涵	胡法光	※陳協平	麥 煥
★錢世年	夏文浩	※劉迺強	王英偉	李國章
周永新	高家裕	曾光道	陳少感	馮檢基
※羅康瑞	吳夢珍	黃保欣	郭志權	
	★召集人		※出席委員	

是次會議集中討論直接選舉、功能團體選舉、選舉團選舉以及委任制度的形式。

## 1. 直接選舉

### 1.1 贊成直接選舉的意見如下：

- 1.1.1. 若直接選舉採分區形式進行，建議將全港分為十個選區，以五十萬人為一個選區，這樣可選出政綱較溫和的人士，因為如果選區太細，多數被選者會來自草根階層。
- 1.1.2. 以區議會選舉為例，社工和教師所佔的議席祇是百分之二十，因此直接選舉不會令草根階層人士佔多數的現象產生。
- 1.1.3. 政黨不是社會矛盾的根源。
- 1.1.4. 有很多實行直接選舉的國家很安定和繁榮，例如日本。香港市民教育水準其實相對地提高，投票率也會提高。

### 1.2. 反對直接選舉的意見如下：

- 1.2.1. 分區直接選舉會產生地區性政黨，令社會引起混亂，加上香港地方小，地區性選舉可能產生祇有偏面性意見的人士。
- 1.2.2. 直接選舉未必可以發掘到全面的人材，因為有不少有識之士是不會參予選舉的，縱使參加也未必獲選，所以如果立法機關的成員大多由直接選舉產生的話，便會造成立法機關由草根階層支配的不適當現象。



- 1.2.3. 因為立法機關的職權大，如果直接選舉會造成政黨的產生，政黨之間便會出現衝突，影響社會穩定和繁榮。
- 1.2.4. 直接選舉與民主意識有關。如果選民的民主意識不強，辦識力低，很難讓人對這種形式抱有信心。
- 1.2.5. 有很多公民教育程度高的西方國家，在實行直接選舉後，社會的情況不見有好轉，所以香港的環境未必容許直接選舉的推行。

## 2. 功能團體選舉

委員大致上同意功能團體選舉有很多優點，值得保留，比率由三分之一至百分之四十；但也有委員認為功能團體代表的視野不够全面。

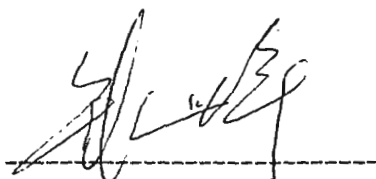
## 3. 選舉團選舉

有委員建議設立選舉團，以補直接選舉和功能團體選舉之不足。至於形式方面，委員認為有需要防止現存選舉團的流弊。

## 4. 委任制度

有委員認為政府需要全面的人才，委任制度可讓這類人士進入立法機關，由於他們不需向選民負責，在辦事上便少了制肘。有委員提出特區政府可實行半委任性制度，以免違反中英聯合聲明。

召集人



# 政制專責小組 第四次會議(續會)

(第三分組)

日期：一九八六年六月二十六日(星期四)

時間：下午五時三十分

地點：基本法委員會會址

總召集人：潘國城委員

分組召集人：葉敬平委員

組品名單： 吳多泰	陳英麟	陳坤耀	※鄭耀棠	★葉敬平
※鄧卿意	霍華彬	何鍾泰	張柏枝	馮國綸
※夏其龍	※姚偉梅	高荻華	※麥海華	梁兆棠
林光宇	※陳子鈞	程介南	※李啓明	
	★召集人		※出席委員	

## 會議紀要：

會議集中於討論《十二個政制構想》中「三方學會」關於立法機關職權建議的內容，並略作修改，現分述四個建議如下：

### 1. 制定及通過法律

- 1.1 有委員提出現在的立法機關只能通過法律，希望將來的立法機關能兼具制定法律的權力。
- 1.2 亦有委員提出在香港政府的刊物中，「法例」、「法律」和「條例」等辭彙經常互用，產生混淆，希望能夠統一。

### 2. 通過財政預算案

- 2.1 有委員提出未來的立法機構除了有通過財政預算案的權力外，亦應該覆審議的權。

但另一委員提到香港有別於其他省份，人大處理香港問題應有例外，因此香港立法機關是有權選出本地的人大代表的。但有數位委員却不贊同這點，覺得這樣違反了中國的制度。最後，一位委員補充說，如果香港選出的代表具廣泛的代表，則中國為了保障讓香港的繁榮安定，亦會仔細考慮香港的建議的。

60

- 3· 監察行政機關運作，必要時提出彈劾並報請中國中央人民政府罷免最高行政長官。
- 3· 1 有委員認為立法局應有權監察行政機關的運作，甚至有彈劾權，但却不能有罷免行政首長的，最多是報請中央人民政府「處理」。但他認為立法局可以建議「處理」的方法是罷免，但不能直接罷免行政首長。
- 3· 2 此外，亦有委員建議刪除「中國」二字。
- 3· 3 最後，監察行政機關運作，必要時對最高行政長官提出彈劾並報請中央人民政府處理。
- 3· 4 也有委員提出立法機構亦應該可以審議通過決草案。但另一委員指出這樣做有技術問題，因為不是每個議員都能明白各部門的運作。只要立法局有審議通過預算案的權，便可以控制香港的財政支出，其他組都不要先得太清楚。
- 4· 選出全國人民代表大會香港代表
- 4· 1 有委員贊成該由立法局選出全國人民代表大會香港代表。但亦有委員認為立法機關的成員主要負責香港的事務，而人大的代表除了關注香港事務外，亦要顧存整個國家的事情，因此未必適宜從立法局中選。
- 4· 2 此外，亦有委員提出人大香港代表不一定只從立法局選出，要視乎席位的多少。如果席數多，便可依比例方式選出。即是若干席位由立法局選立，餘下的就由其他機構選出。
- 4· 3 此外，亦有委員提到根據中國憲法，立法局只可以提名人大香港代表，不能選出代表，
- 4· 4 有委員認為立法局如要有效地起監察作用時，必要有權掌握資訊。但另一委員卻認為行政人員有行政保密權，不然，如果立法議員出賣了行政利益，社會就會很亂。
- 4· 5 至於立法局議員的責任，有委員認為太過仔細，不適宜在基本法寫明，大致如果能依據現時的特權法案已很足夠。
- 5· 補充吳夢珍委員的意見：
- 5· 1 有委員補充吳夢珍委員的附件，認為應將護士一欄列作功能團體，因為護士的工作重要，而且數量不少；另一委員亦贊成吳夢珍的附件，認為應該保留功能團體，但該擴大它的範圍。
- 5· 2 但有委員是不贊成功能團體選舉的，認為現存的制度充滿漏洞。
- 6· 會議的召集與立法的程序
- 有委員贊成立法機關的首長的副首長應該是互選產生，所有動議立法一定要得到主席同意，才能正式提交立法局考慮。至於其他細節，屬於會議程序，應按具體情況而定，不應寫得太肯定。

召集人：\_\_\_\_\_

葉永年

# 政制專責小組 第四次會議 (續會)

(第三分組)

日期：一九八六年六月二十六日 (星期四)

時間：下午五時三十分

地點：基本法委員會會址

總召集人：潘國城委員

分組召集人：葉敬平委員

組品名單： 吳多泰	陳英麟	陳坤耀	※鄭耀棠	★葉敬平
※鄧卿意	霍華彬	何鍾泰	張柏枝	馮國綸
※夏其龍	※姚偉梅	高荻華	※麥海華	梁兆棠
林光宇	※陳子鈞	程介南	※李啓明	
	★召集人		※出席委員	

## 會議紀要：

會議集中於討論《十二個政制構想》中「三方學會」關於立法機關職權建議的內容，並略作修改，現分述四個建議如下：

### 1. 制定及通過法律

- 1.1 有委員提出現在的立法機關只能通過法律，希望將來的立法機關能兼具制定法律的權力。
- 1.2 亦有委員提出在香港政府的刊物中，「法例」、「法律」和「條例」等辭彙經常互用，產生混淆，希望能夠統一。

### 2. 通過財政預算案

- 2.1 有委員提出未來的立法機構除了有通過財政預算案的權力外，亦應該覆審議的權。

但另一委員提到香港有別於其他省份，人大處理香港問題應有例外，因此香港立法機關是有權選出本地的人大代表的。但有數位委員却不贊同這點，覺得這樣違反了中國的制度。最後，一位委員補充說，如果香港選出的代表具廣泛的代表，則中國為了保障讓香港的繁榮安定，亦會仔細考慮香港的建議的。

6

### 3. 監察行政機關運作，必要時提出彈劾並報請中國中央人民政府罷免最高行政長官。

3.1 有委員認為立法局應有權監察行政機關的運作，甚至有彈劾權，但却不能有罷免行政首長的，最多是報請中央人民政府「處理」。但他認為立法局可以建議「處理」的方法是罷免，但不能直接罷免行政首長。

3.2 此外，亦有委員建議刪除「中國」二字。

3.3 最後，監察行政機關運作，必要時對最高行政長官提出彈劾並報請中央人民政府處理。

3.4 也有委員提出立法機構亦應該可以審議通過決草案。但另一委員指出這樣做有技術問題，因為不是每個議員都能明白各部門的運作。只要立法局有審議通過預算案的權，便可以控制香港的財政支出，其他組都不要先得太清楚。

### 4. 選出全國人民代表大會香港代表

4.1 有委員贊成該由立法局選出全國人民代表大會香港代表。但亦有委員認為立法機關的成員主要負責香港的事務，而人大的代表除了關注香港事務外，亦要顧存整個國家的事情，因此未必適宜從立法局中選。

4.2 此外，亦有委員提出人大香港代表不一定只從立法局選出，要視乎席位的多少。如果席數多，便可依比例方式選出。即是若干席位由立法局選立，餘下的就由其他機構選出。

4.3 此外，亦有委員提到根據中國憲法，立法局只可以提名人大香港代表，不能選出代表，

4.4 有委員認為立法局如要有效地起監察作用時，必要有權掌握資訊。但另一委員卻認為行政人員有行政保密權，不然，如果立法議員出賣了行政利益，社會就會很亂。

4.5 至於立法局議員的責任，有委員認為太過仔細，不適宜在基本法寫明，大致如果能依據現時的特權法案已很足夠。

### 5. 補充吳夢珍委員的意見

5.1 有委員補充吳夢珍委員的附件，議為應將護士一欄列作功能團體，因為護士的工作重要，而且數量不少；另一委員亦贊成吳夢珍的附件，認為應該保留功能團體，但該擴大它的範圍。

5.2 但有委員是不贊成功能團體選舉的，認為現存的制度充滿漏洞。

### 6. 會議的召集與立法的程序

有委員贊成立法機關的首長的副首長應該是互選產生，所有動議立法一定要得到主席同意，才能正式提交立法局考慮。至於其他細節，屬於會議程序，應按具體情況而定，不應寫得太肯定。

召集人：\_\_\_\_\_

葉永年

# 政制專責小組

## 第四次會議續會紀要

### 第四分組

日期：一九八六年六月二十六日（星期四）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

總召集人：潘國城委員

分組召集人：潘國城委員、錢世年委員、葉敬平委員、張世林委員

議題：立法機構

組員名單	：陳 彬	鄭鐘偉	馮可強	文漢明	陳永棋
	張世林★	梁智鴻	廖正亮	吳少鵬※	龔志強
	郭元漢	曹宏威※	司徒輝	徐慶全	張健利
	黃宜弘※	馮華健	岑才生	阮北耀	李永達
	★召集人	※出席者			

分組討論紀要：

#### (1) 輪換制

有委員提出立法機關的成員可採取輪換制，即將當選議員分為兩批或以上，每年只重選一批，以至每年都有一部分舊的議員留任。其優點是在運作上有延續性，缺點是可能引至某團體壟斷所有席位，因為每次只改選少數席位，故一個稍強的團體便很可能集中其資源壟斷所有議席。

(2) 至於立法機構成員的任期，與會委員認各個制度皆有其優點，現排列如下：

#### ① 三年制：

其優點是維持現狀，任期不變，但若採輪換制，便要將議員分為三批，一年輪換一次，選舉太頻密。

#### ② 四年制：

在一年熟習期後，會比三年制的有較長的時間發揮，而且亦方便於輪換制的運作，即可將議員分為兩半，兩年輪換一次。

#### ③ 五年制：

好處為配合國內的任期制度，在與國內官員聯絡上較為方便。

(3)連任與年齡

大部分委員認為無需限制連任屆數或年齡。

(4)立法機構成員的職責：

與會委員認為立法機構成員應按基本法的原則盡自己最大的努力去完成立法機構的職能，而在履行其職權時，應以大多數人之利益為依歸，不牟私利。

(5)立法機構成員的權利

與會委員認為一九九七年後，立法機構成員應繼續享有一九八六年時立法局議員所享有的權利。在其任期內他們不應受到因執行公職而引至的刑事或民事的干擾。

(6)會議的召集和立法程序

與會委員認為立法機關會議的召集和立法程序，一切應依現行規例進行。

召集人：\_\_\_\_\_

張志赫

# 政制專責小組 第五次會議議程

日期：一九八六年七月八日(星期二)  
時間：下午五時正  
地點：基本法諮詢委員會會址  
召集人：羅康瑞委員  
分組召集人：鄧錫意委員、郭元漢委員、夏文浩委員、張家敏委員  
討論題目：行政長官及行政機關

- 議程：
1. 推選下次會議召集人
  2. 分組討論事項：(以下附件由羅康瑞委員提供)
    - (1) 行政長官和行政機關的職權 (附件一)
    - (2) 行政長官的產生和任免 (附件二)
    - (3) 行政長官和行政機關主要官員的任期 (附件三)
    - (4) 行政長官和立法機關的關係 (附件四)
  3. 其他事項

※請參考有關行政首長及行政機構之各方案 (參考文件一)



(i) 行政長官和行政機關的職權

下列為現時行政長官（即港督）的主要職權：

- (a) 主持行政局的會議
- (b) 掌管各行政部門
- (c) 主持立法局的會議
- (d) 批准立法局所通過的法案
- (e) 兼任三軍總司令
- (f) 行政局議員的任命
- (g) 部份立法局議員的任命
- (h) 法官的任命
- (i) 公職人員的任命
- (j) 各法定委員會成員的任命
- (k) 有權作出決定與大多數行政局議員的意見相反
- (l) 解散立法局
- (m) 土地處理
- (n) 委任調查委員會
- (o) 赦免令
- (p) 對請願書作決定
- (q) 執行法例所附屬的立法權頒佈規例  
制定條例的附則

## 行政局是香港最高行政機關

現時行政局的主要職權：

現時的行政局是由當然官守議員，委任官守議員和非官守議員所組成，港督主持該局會議。

主要職權是向港督提供制定政策的意見，審查法案，該局批准後交立法局討論通過，並可在港督同意下頒佈法令，一般情況下，有關香港的各項重要決策，港督均須諮詢該局，但行政局討論的重大事項，俱由港督作最後決定，如港督的決定與大多數議員的意見相反，他需向女皇申述其理由。

討論摘要：

行政長官

(a) 下列職權是否需要保留或取消

- (i) 主持立法局會議的職權
- (ii) 兼任三軍總司令
- (iii) 批准立法局所通過的法案
- (iv) 有權作出決定與大多數行政局議員的意見相反
- (v) 委任調查委員會
- (vi) 解散立法局

(b) 其他職權修改

行政機關

- (a) 行政局議員應否由行政長官委任？
- (b) 行政局議員應<sup>可</sup>~~否~~包括一些主要官員？
- (c) 行政局議員應<sup>可</sup>~~否~~包括一些立法局議員？
- (d) 行政局可否由行政長官的代表(如現時的布政司)主持會議？
- (e) 行政局議員應否實行集體領導的方式去決定政策，代替由行政長官獨自作領導的方式？
- (f) 行政長官委任行政局議員的方式應否改變？

(ii) 行政長官的產生和任免

在理論上，行政長官產生的方法有多種，現歸納如下作為討論：

- (a) 一人一票的全體選民普選方法
- (b) 由立法機關互選產生
- (c) 用一人一票選舉方式，但候選人需由一個「提名團」提名
- (d) 用「選舉團」方式（包括提名和選舉候選人）
- (e) 由「提名團」提名候選人名單，由「選舉團」選舉
- (f) 以協商方式產生

討論摘要：

- (a) 一人一票的方式是否符合香港社會的傳統習慣和需要？
- (b) 一人一票的方式是否會引起政黨組織的出現？
- (c) 爲了要爭取大多數人的支持，候選人是否會提議不切實際的福利計劃？
- (d) 「提名團」及選舉團的組成問題及是否可行？它的成員可來自功能團體，立法局、市政局、區域議局和區議會等機構，他們本身應不可成爲候選人，以他們的經驗和資歷，是否可以提名最適當的行政長官候選人，然後由選民或「選舉團」投票選舉。
- (e) 由立法機關選出行政長官，是否令後者從屬於前者，而且與三權分立的原則相反？
- (f) 以協商方式產生行政長官是否實際及其利弊之所在？

(iii) 行政長官和行政機關主要官員的任期：

現時行政長官通常的任期是五年，任期滿時可延長或連任，一般情況下，任期長，例如五年，是否可以增加政府的穩定性？

行政局的非官守議員任期原則上是否不應超過行政長官的任期？

行政局內或外的主要官員（相當於司級官員）的任期應否根據公務員或文官制度而定？

行政長官的任期與立法機關成員任期的關係怎樣纔能增加政府的穩定性。

(iv) 行政機關和立法機關的關係

根據中英聯合聲明的精神，行政、立法和司法是三權分立，互不從屬，但施行起來，則需有制衡的制度，特別是促進行政和立法兩機構的合作性。

討論摘要：

- (a) 立法機構應否有權彈劾行政首長？
- (b) 立法局在制訂法律時，應用何種方式質詢行政機構？
- (c) 主要官員應否擔任立法局議員，又應否給予他們投票權？
- (d) 立法局議員應否可兼任行政局議員？
- (e) 行政長官是否有權否決立法機構通過的法律草案，若否決時，應遵行何種解決程序？
- (f) 行政局向立法局提出議案的程序是否需要改變？
- (g) 立法局議員提出個人議案的權力和程序？
- (h) 立法機關成員彈劾行政機構官員的程序？
- (i) 行政長官怎樣向立法機關負責？
- (j) 立法局無權解散行政局？
- (k) 行政長官無權解散立法局？

## 三方學會

## 三、最高行政長官及行政機關

9. 最高行政長官由選舉團選舉產生，經由中國中央人民政府委任；選舉團由立法機關及地區議會成員組成。
10. 最高行政長官候選資格為：
  - (一) 本港出生 或  
於1985年6月30日前已擁有香港居留權的人仕；
  - (二) 必須持有香港特別行政區永久性居民身份証的中國公民，並於選舉前連續居港三年或以上。
11. 最高行政長官任期與立法機關成員任期同為四年，任期內除因觸犯刑法、因精神不健全而不能履行職務或遭受彈劾，不能罷免。最高行政長官祇可連任一屆。
12. 香港特別行政區政府的主要官員由最高行政長官提名，報請中國中央人民政府任命。行政機關必須遵守法律，向立法機關負責。



## 一九九七年香港特別行政區

### 第一屆行政局和立法局的結構示意圖

#### 行政局

行政長官主持

(由「選舉委員會」選出\*，中央任命)

4 名司級官員

4 名委任議員

5 名立法局非官守議員  
(經立法局選舉產生)

1 名立法局首席非官守議員  
(為當然議員)

徐 是 雄

## 行 政 局

聯合聲明規定「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。」這可以從「選舉委員會」內選舉或協商產生，由選舉委員會提請中央人民政府任命。具體的做法在討論立法局時已提及，不再重複。

行政局除行政長官外，應包括四位司級官員（即布政司、財政司、律政司、保安司）。行政長官還可以委任 4 名人士（可以是立法局議員〔但必須是非官守議員〕，也可以是非立法局議員）為議員。立法局可以通過選舉，選出 5 名立法局非官守議員進入行政局。立法局首席非官守議員為行政局當然議員。

行政局的主要官員（如行政長官、司級官員）不得和私營的商業、企業發生利益上的任何關係。必須將私人財務交代清楚，方可擔任以上職位。必須為香港公民（即不得拿外國護照）。

以上建議另用圖表說明。

### 行政、立法、政府的關係

行政局、立法局、政府的權責、運作等，應基本與現今的制度一樣即：行政局以行政、決策和訂定政策為主（但行政局提出的議案必須經立法局議員三讀，以簡單多數通過方能生效）；立法局以立法、諮詢、監督、控制財務為主；各政府部門則主要負責協助制定政策和行政管理工作。司法仍然保持獨立。司法人員經行政長官提名，立法局通過委任。司法人員執行職務不受立法或行政機構制約。核數署，廉政專員，司法部，律政司的權責則與現今的基本保持不變；各部門首長由立法局議員提名通過，然後委任。行政長官，議員的任期為三或四年。司級官員和其它政府部門首長為公務人員，職位可以隨時調動。

以上所提有關一九九七年的政治體制的建議，我相信應該是一個比較能保證香港政治體制的連續性、穩定性以及照顧到各方面利益的建議。不過，如果在一九九七年後，香港市民的民主意識和政治水平有進一步提高，立法局應可增多 10 個直接選舉席位，使立法局更具代表性。

# 對特別行政區 政制模式的初步意見

(上) 鄭宇碩

## 行政長官的產生

至於行政長官如何產生，將是一個非常爭議的問題。全民選舉直接產生行政長官是最民主的方式，也比較符合上述政制的構思，賦與行政長官相對獨立而不太受制衡（憲法、失職除外）的權力。不過直接選舉是全民總動員的選舉，對抗和分化作用相當大；如果候選人人數眾多，局面會非常混亂。為保證當選者有過半數的支持以鞏固其威信，很可能要採取以下的方式：即假設第一輪投票未有候選人取得過半數的選票時，將由得票最高的兩位候選人進入第二輪投票。這種方式，很容易將全港社會分化為若干陣營，再演化為兩大對立的陣營，對社會的安定團結不利。這種分化，大選後不一定能夠彌縫。而且當選者日後必然要酬酢其支持者，這也會做成很多問題。

較為適合且遠為經濟的方法是讓立法機關的成員選舉行政長官。任何合資格的選民都可以成為候選人；但為了限制候選人的數目，每位候選人需得到十位立法機關成員的支持才能取得正式的提名資格——每位立法機關的成員當然只能提名一位候選人。這樣行政長官候選人的數目遂有較佳的控制。隨後的選舉方法，大可仿效現時區議會（選舉團）選舉立法局議員的方式，逐次淘汰一位候選人，直至其中一位取得過半數的選票為止。

從查濟民及古星輝所建議的方案，我們可以大胆假設中國及本港保守的工商界希望對將來行政主導型政制的行政長官的選擇，有相當程度的影響力，保證其人選是兩者所能接受的。中英聯合聲明規定：「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。」從全港的安定繁榮觀點出發，當然希望中央政府任命香港特別行政區行政長官，只是一項程序。主旨在體現中國在香港的主權。假設中央人民政府拒絕任命上述選舉方式產生的行政長官，本港將會出現憲政危機，嚴重影響安定繁榮。市民亦可以想像要是選出的行政長官為保守工商界所不能接受的人物，本港的經濟發展亦會受到嚴重影響。一九八一年法國社會黨總統候選人密特朗（FRANCOIS MITTERRAND）選舉勝利後的情況就是一個明顯的例子。

查濟民建議在公元二〇一〇年前，由一個顧問局協商提名一個顧問局成員以外的港人作為香港特別行政區的行政長官，再由中央人民政府任命。古星輝則建議行政長官人選由一個行政顧問院提名，諮詢各界人士的意見，經過六個月的諮詢期後，以民主協商或投票方式產生，繼由中央人民政府任命。查濟民建議的顧問局和古星輝建議的行政顧問都不是選舉產生，它們都完全不用向本港市民交待，查濟民且建議顧問局實行終身制。由這樣委任產生的組織協商或選舉出來的行政長官，其合法性（Legitimacy）自有相當疑問。正如委任的立法局非官守議員經常表明只能代表個人意見，不能代表全港市民；由一個委任的顧問局或行政顧問院協商或選舉產生的行政長官，又能否理直氣壯作為全港市民的代表呢？（明日續完）

### 港督

廿九、港督由中央政府任命，也可以由中央政府免職。但任命前須經過和香港人民協商或選舉。(聯合聲明附件一第一條)

三十、建議一九九七後初期的二、三任港督，經顧問局諮詢後提名一位顧問以外的香港人，由中央政府同意後任命。

卅一、待三二〇一〇年前後，港督經顧問局諮詢後提名二至三名香港人，由北京同意後交香港全體選民選定，得票多數者由中央任命。

卅二、港督是中央政府在港特別行政區的代表，所以中央政府有關外交國防的事務都經由港督辦理，駐在香港的軍隊和中央政府官員都要向他負責，由他向中央負責。

卅三、香港特別行政區除有警察外，也許還需要有其他武裝力量來輔助警察工作，民安隊可出現有的輔助兵發展而成。他們將多數是香港人。假使他們在國內再接受訓練，也可以成為正式的人民解放軍，駐紮在香港。他們都要受港督的指揮。

卅四、中央政府各省市必要時都可以派人來香港工作，業務上他都可以與主管單位直接聯繫，但制度上必須受港督的統轄，因為他是中央政府在港最高的代表。

卅五、港督有全權任免、升降、其到全香港司法人員、公務人員、警衛人員、廉政人員等等(聯合公報附件一第三第四條)。

卅六、港督(除受中央政府指揮員對對外防衛外)完全負責對香港特別行政區的內部治安。除警察總長和民安隊長、廉政公署署長都向他負責之外，還建議港督和其他行政官員一起，組織一個保安委員會，詳見下述。

### 行政局

四十一、行政局主席將改稱為首席部長，由立法局就非顧問的立法局議員中選出，徵得港督同意後，報請中央政府任命。罷免時亦由立法局多數通過後由港督報請中央政府免職。中央政府亦可主動免去首席部長職務，由立法局另選。

四十二、行政局的各部長和副部長由首席部長提名，然後由港督委任並報中央政府備案。港督可以罷免部長和副部長。部長、副部長可以同時是立法局議員(顧問除外)，要任人唯材，不一定要是立法局議員，亦不一定要是香港人。

四十三、副部長以下職位，由公務員擔任，不受部長副部長的改變而更動。

四十四、下列較重要部門，其部長應由立法局議員優先擔任。照目下體制應為：財政、律政、教育、地政、內政、區域事務、工商、經濟、金融。

此等重要部長應為行政局當然議員。

四十五、港督直接領銜之各司主官，可列席行政局以備諮詢。

# 七十年代後香港政制模式

民主主義協會 總編 宏

## (B) 行政首長的選舉及其產生方式

衆所周知，我們在上述所得的原則下，是否定了行政顧問局等類似以協商、委任、由中央提出等類（定額）選舉方式進行。上述所產生的行政長官（CHIEF EXECUTIVE），社會造成兩個權力中心，產生了不必要的衝突。

在目前的信念下，我們仍然是支持行政長官是由「一人一票」直接選舉產生，這是合乎其代表性的廣泛，及權力來自人民合法性的規定。

當然，我們也考慮到香港歷史背景及現實情況，例如投票方式、選區的定奪、候選人的質素，在這個選舉過程中，本港可以承受的程度及其風險問題，我們經過周詳考慮，提議本港可以考慮以下權官之辦法：

- (1) 由立法議會選舉產生行政長官。以淘汰方式，使最後一位。可以超過半數比例當選
- (2) 候選人必須得到十位立法議員提名，每一位議員可以提名一次；而未來特別行政區的市民，包括了立法會議員與本家、學者、勞工界、政經界等有志之士，可以去進行參選。獲選者任期為四年，可以連任至多二屆，即八年。

## 四、行政機關的產生

由行政首長可以提名其內閣，報請中央人民政府批准。而中央任命是一項榮譽或任命（HONORARY APPOINTMENT），行政首長可以按照當時特區的需要，設立各施政官員（相當於現時的司級部門 POLICY BRANCH 的主要負責人）而立法議會的議員，可以充任一些專責小組（PENAL）或諮詢委員會（ADVISORY COMMITTEE）的主席，這樣可以負起溝通行政與立法議會的功用，以避免不必要的誤會及對峙，同時，對政策釐定，權力下放（於地區/地域）等程序，也可以有一個較妥善的安排。

# 一個「能夠不變就不變」的政制構想

\* 洗銘倫

## 一、行政機關

目前的行政機關包括了港督、行政局及整個行政架構。這部分要緊的範圍比較廣泛，也比较複雜。

(一) 行政長官：目前的港督，是由倫敦委任一位英國人擔任的。港督的權力很大，他完全操縱了行政局、立法局的委任權和罷免權，對他們的意見和決定也不一定遵從。在整個政治架構中，他除了要遵守法律外，差不多有絕對的權力。按照「能夠不變就不變」的原則，九七年後，立法的行政長官就應改由北京委任一個本地人擔任。但這個改變却引起了一連串信心及是否為港人接受的問題。

港人現在能接受倫敦委任一位有絕對管治權的港督，是基於百多年來的經驗及對英國本身政治穩定具有信心。相反，中國在過去三十年來的動盪及與香港截然不同的政治、經濟、社會制度，使香港人不易接受一個由北京委任的行政長官（雖然由本地人出任）。香港人也不會那麼輕易相信，這位由北京委任的長官會不改變目前的制度。

## 行政長官如何產生？

聯合聲明內當然也考慮到這個問題，所以有條文列明「行政長官在當地通過選舉或協商產生」。那麼，是否用選舉方法產生行政首長就可以解決這個問題呢？

首先，選舉政治已全而在立法機關的產生過程中推行了，如果這方法也應用於行政機關的產生方面，則無論是直接選舉、間接選舉或由立法機關互選，都會大大地催化了香港的政治熱。選舉政治是分化性的、對抗性的，任何一方在選舉中要取勝就得組成一強大的集團參選，這過程將會催化政黨的產生，形成政治的對抗性和各階層的對抗性。這個政治化過程，對香港這個一向重經濟輕政治的社會來說，是極其不利的。

何況，通過這種高度政治化的過程而產生的行政長官，其日常的運作必受集團政黨政治的影響。這就破壞了香港目前政府行政機構絕小受政治影響的良好傳統，也破壞了目前公務員置身於利益集團和政治糾紛以外的優良作風。這樣一來，香港現行的政治制度、民官制度便會蕩然無存。

### 中央地方權力分配

行政長官的產生過程，包括了提名、決定與否決三個步驟。目前的問題是中央與地方之間如何分配這三份權力。

行政長官必須由本地人出任，提名當然要在香港進行，但如果決定權在香港，並且通過選舉方法行使，則中央不能否決，所以唯一的解決方法就是讓中央保留決定權，由香港持有否決權，以保障一個大家都能接受的結果。因此，解決未來行政長官因宗主國轉變而產生的一系列問題的方法，就是由香港各界人士以中央協商方法產生人選，經中央決定後，要獲得民選的立法機關同意。

這個方法亦即在協商的方法下，再加上民意代表的同意，把市民對最後人選的接受制度化。決定權在中央，否決權在地方，兩方因意見不合而造成政治危機的機會不大。因為中央的決定是經過諮詢社會各界的，而立法局的路詢地位也因它的否決權而更加突出，保證受到尊重。除非中央完全錯估了立法機關的意向，否則，其選擇相信會為立法機關所接受。

具體來說，協商應由中央主持。中央可以不定形的方式與個別立法局議員、各大工商社團、政治團體和基層組織商議。人選的來源不作規限。個別立法局議員以至各個機構或團體都可以提名。中央按初步名單先刪除一些中央或香港大部分人或社會上某些階層不能接受的人選，然後在最後的人選中再進行第二輪協商，以決定一個最能為絕大多數人接受、而又能獲立法局通過的人，並正式向立法局提出。但立法局在行使審定權之前，不能通過法案推舉人選，以致架空了中央協商產生首長的職權。

整個協商過程將不會公開，以免當事人過近或相互影響，但因為結果必須經立法局通過，即使其過程不公開，亦無違反民主原則。

### 保留行政局架構

(二) 行政局——目前的行政局，是由主要的行政官員及一批由港督委任的議員組成。他們的作用祇是提供諮詢，港督仍持有絕對決定權。這個架構，在九七年後可以完整不變的保留。

首先，保留委任制，可以保障行政局內的充分合作及配合，也可使行政架構不直接受選舉來國政治的影響，避免造成由選舉產生的領袖與協商產生的領袖出現對立的情況。行政長官保持絕對權力是為了應付緊急或非常情況。行政局內的立法局議員，除可充當行政長官的顧問外，還可幫助行政與立法機關相互溝通，保證行政機關提出的法案在立法機關中得到一定的支持，而立法機關提出的法案，也可在行政機關內得到正確的了解。

由於未來的立法局是選舉產生的，職權要比現

## 一個「能够不變就不變」的政制構想

倫銘先

在高，而運作上也可能繁雜得多，所以未來的立法局議長，可考慮由一副行政長官擔任。一方面可令立法機關與行政機關保持密切聯繫，另一方面也可使立法局的支持人地位比較超然，比較專業，並防止了以互選產生立法局議長時，立法與行政容易形成對立及各自為政的現象。

在這個政制中，行政與立法機關的人選來源不同，兩者是分立的，但因為有了立法機關審定行政長官人選，以及行政長官委任立法機關議員進入行政局等安排，使彼此的關係有一個良好的開端，保持緊密合作。當然，行政與立法之間仍難免有不同的意見，這是分權相互制衡的正常現象。例如美式總統制，國會及總統都用選舉方法產生，總統與國會間也存在很大矛盾，這是分權制度下必然而又正當的現象，無須過份憂慮。

九七年後的行政長官，權力比目前港督減少了。首先，他沒有委任立法機關人員的權利，對立法機關沒有直接的影響力，而受立法機關監察的程度就更加嚴厲。其次，他也受制於基本法與普通法律，施政的伸縮性也就大大地減低了。

### 行政長官權力受制

為進一步監察行政長官的運作，在非常的情況下，立法局可以以三分二或四分之三票數動議，建議中央罷免行政長官，以加強對行政長官的制衡。

這個制度不單避免了分化性的選舉政治，也可維持目前行政機關的高效率和一向低政治化的運作。這個制度還具有相當的穩定性。雖然每四或五年協商一次，但每次的結果都不會出現很大差別，而且很有連貫性。當這樣的一個制度走上軌道以後，行政局的資深非官守議員，很自然地成為行政長官的熱門接班人，因為他們是經過選舉考驗而又熟悉立法與行政機關運作的人，對協調各方面的利益既有表現，也可從過去的工作中取得中央的信任。這將會令行政長官的交接造成一極大的穩定性。

這個制度不會讓一個「花生農夫」，在幾年內變成總統，也不會產生像甘迺迪或邱吉爾那樣英明的領袖及強大的政治家。但這個行政長官一定會得到大多數人的接受，對香港來說，後者比前者更為重要。

由這個方法產生的行政長官將會是個低調而又能協調各階層利益的人士。他不是一個單純為某一階層謀取利益的領袖。這種鼓勵協作的做法，將有利於各方面的協調，對香港脆弱的政治環境有特別重要的意義。

在這個構想中，行政機關與立法機關的關係基本上不變。立法機關有了完整的立法權力，並由選舉產生，可說是一個完全獨立的立法機關。當然它所制定的法律定例符合基本法。在這方面，對它進行監察的，只有輿論和選民。行政機關向立法機關負責的形式——即說明中英雙方在簽署聯合聲明時的共同了解。

## □ 古星輝 □

### 行政長官的產生與職能

行政長官應該是在香港各界羣象中有很高威信

，而又擁護「一國兩制」的人中挑選。他應該有較長遠的政治眼光，而又善於同中央政府相處，善於搞好香港經濟、發揮香港在中國四化中的作用。中國之所以主動提出「港人治港」、「高度自治」、「五十年不變」，完全是出於香港維持現狀對中國四化有好處的設想。如果這個設想落空，香港的行政長官又每日給北京找麻煩，香港的繁榮很可能被這個行政長官所斷送。因此，這個行政長官不應當由以嘩眾取寵、激進的人物擔任。有必要成立一個行政顧問院，吸納香港工商各界有代表性的人物參加，以資產階級為主體，同時又容許中下層人士有其代表參與，減少階級對立和隔閡，以利對話溝通。行政顧問人數約為一百人，由基本法起草委員會在香港的委員安排物色，結構可分為界定團體代表、非界定團體代表、特邀代表。行政顧問可以提名行政長官候選人，但需有廿人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必須宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期六個月，再以民主協商或投票產生。行政長官候選人的條件：須是香港合法公民，四十歲以上，六十歲以下，大學程度，熟悉香港政治和政制。行政長官任期八年，如因健康原因，不能履行職責，須立即辭職。

行政長官不能連任三次。行政長官提名後，由中央人民政府任命。行政長官的職能是領導香港的行政機關，統率警察部隊，在緊急情況下得到中央授權後指揮駐港軍隊。行政長官會同行政局擔負決策的制定，制定政策時須先徵詢行政顧問委員會的意見。行政長官可以任免司級官員。行政長官必須依照港法律辦事，尊重香港居民所享的合法權利和自由。行政長官須每年向立法機關報告工作，遇重大問題向立法機構諮詢，聽取意見。行政長官在必要時可以解散立法局，但作出此項決定時須得行政顧問院多數票同意，並報中央人民政府。

行政機關的各級官員在行政長官指導下工作，維持現時的文官制度，執行特別行政區政府的政策，同時在立法局會議時須接受立法局議員的質詢，回答所有問題。每年財政預算必須交立法局省覽和批准，公帑開支不得浪費，賬目接受立法局的監督。行政機關必須展開足夠的諮詢工作，調查研究，成立各種形式的、吸納專業人士和羣眾組成的諮詢委員會，察聽民意，防止失誤和偏差。市政工作決策權力下放，由地區的民選代表參與制定規則，培養民衆參與管理社區的能力和意識。行政機關必須開放，設立有民間人士參加的招聘委員會，定期招聘海外的專業人士，參加政府工作，提高管理水平，吸收西方先進管理經驗。而現職的行政人員，應有定期放假到外國進修制度。行政機關應重視提高本港之工業科技和教育水平，應努力拓展香港的外貿、金融、旅遊業，力求每年都有進展。凡表現平庸的官員，須公開向立法局解釋原因，如無合理理由者，應受到記過處分，嚴重者須引咎辭職，應引咎辭職而不辭者，由行政長官下令革退。



# 此一方案與政制探討的焦點

\*辛維思

## 行政長官的產生過程

中英協議規定行政長官的產生過程是：在香港通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。這就是說，在行政長官產生過程中的提名、決定、任命三階段中，提名階段沒有任何規定，中央、香港均可提名；決定階段則規定有兩個方法，即選舉和協商，中央、香港均可參與決定，但中央不能直接任命行政長官；任命權歸中央，即意味着中央有最後否決權，也意味着權力來自中央。

行政長官的產生的問題之所以敏感，主要是因為這涉及行政長官向誰負責的問題。從產生過程看，在法理上，他必須向中央人民政府負責，但同時他是個香港人，也應向香港市民負責。道理很簡單，因為香港主權歸中國，行政長官由中央人民政府任命，他就要向中央人民政府交代工作，受中央人民政府監察。但同時，中英協議又規定：「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」，行政長官作為行政機關的首腦，他應該向立法機關說明、解釋他的政策，並回答立法機關的質詢，通過這樣，向香港市民負責。行政長官的產生過程，決定他必須負雙重責任；評價各方案所建議的行政長官產生過程的準則，就在於該方案能否有效達至行政長官負起雙重責任，維持特區的政治穩定。行政長官所負的雙重責任，要求他必須使中央政府與特區政府的關係調和而不是對抗，避免中央在產生過程的第三個階段運用否決權；同時也必須使他為首的行政機關和立法機關關係調和而不是對抗，避免立法機關否決政府的決策。（政制的原則與模式之二）

# 政制四模式與避免分化、對立的方案

\*辛維思

筆者方案，其中關於行政長官的產生過程，仍屬中央協商模式，具體構想如下：在提名候選人階段，由各界人士自由提名；在進入決定階段時，中央主持協商，即由中央組成一個包括港人在內的遴選委員會，諮詢立法局議員和各界社團（包括功能團體、政治團體、基層組織）的意見，產生一個不超過三個人的最後候選人名單，交全港市民選舉，但在早期宜交立法局討論，經立法局全體三分之二以上多數通過，決定其中一人為正式候選人；然後進入第三階段，由中央人民政府任命，產生香港特別行政區的行政長官。行政長官可稱為「市長」。任期五年，連任兩屆不得超過兩屆。

在這個產生過程中，「協商」的民主性質可以得到充分的發揮。由中央主持協商的好處是讓中央可以從中了解到當時的香港人需要一個怎樣的行政長官。這樣的做法類似第四十任澳門總督的產生。

## 產生方法類似40任澳督

衆所周知，第四十任澳督的產生，是先由葡萄牙政府派三人代表團到澳門調查澳人心目中對澳督的要求，從中歸納出幾個標準，再找出符合條件的人擔任。將來香港特別行政區行政長官的產生過程，是由中央政府找出符合條件的人選名單後，再由民選的立法局作出最後決定或全民投票決定，這就比第四十任澳督的產生更加民主。

其實，行政長官的產生，在一定程度上具有某些「灰色地帶」性質的特點，即中央政府和特區政府都牽涉其中。由中央主持協商，讓特區有相當大的參與程度，才能產生首先是中央人民政府可以接受，其次是地方立法機關可以接受的人選。這樣的人選自然能有效調和中央政府與特區政府的關係，同時也有效調和以他為首的行政機關和立法機關的關係，真正做到負雙重責任，避免出现政治危機。

## 行政長官雙重職責

行政長官負雙重責任。在外交和國防事務方面，他負責執行中央政府的決策，向中央政府負責；在特區自治權範圍事務方面，他擁有最高行政管理權，包括：提名司級官員，請中央人民政府

任命；任免所有政府官員；任命行政局議員等。但是他無權解散立法機關，也沒有任何直接的立法權。他可以向立法機關提出施政報告，要求立法機關採取行動，也可以否決他所不贊同的立法機關法令。

## 立法機關職權範圍

其次是有關立法機關的產生。筆者認為香港特別行政區的立法機關可沿用「立法局」的名稱，成員沿稱「議員」。立法局議員三分之二由功能團體選舉產生，三分之一由分區直接選舉產生，任期為五年，連選得連任。立法局的職權是行使立法權和財政權，並可就不同種類的公共事務，組成委員會，負責監察有關政府部門的工作（這類似美國國會的委員會制），接受政府部門的諮詢，進行聆訊或舉行聽證會。立法局全體三分之二以上多數通過，可建議中央人民政府罷免行政長官和司級官員，以及開除違反法紀的議員；在產生行政長官候選人時，以全體三分之二以上多數決定正式候選人。立法局主席由副行政長官擔任，除非立法局的贊成票和反對票相等，無效決權；遇副行政長官缺席或行使行政長官職權時，應選舉臨時主席。

由於立法局議員是選舉產生的，議員在運用立法權、財政權時需要向香港市民直接負責，這可以保證立法局有效地制衡行政機關。而行政機關不由立法機關產生，但須向立法機關說明、解釋其政策，這也有助於促進兩個機關的合作，維持政治的和諧。

## 行政局決定政府政策

關於行政機關，筆者認為：香港特別行政區政府的最高行政決策機關可沿用「行政局」的名稱；成員沿稱「議員」，任期與立法局議員相同。行政長官為行政局主席。行政長官提名特區政府各部門的主要官員，報請中央人民政府任命；各部門的主要官員以及由行政長官委任的等數立法局議員組成行政局。行政局決定所有重要的政府政策，政府起草的法律草案，在提交立法局審議之前，必須先得到行政局的批准。遇行政長官缺席時，由副行政長官擔任臨時主席。

行政局內維持一定數目的立法局議員，同樣有助於兩個機關的溝通，保證行政局提出的法律草案在立法局中得到相當程度的支持，而立法局則定約去事，也可人E行文，其用三官。



國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區政府享有高度的自治權。

●香港特別行政區政府由當地人組成。

●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。

●主要官員（相當於司級官員）由行政長官提名，報請中央人民政府任命。

●立法機關由選舉產生。

●行政機關必須遵守法律，對立法機關負責（ACCOUNTABLE）。  
這些規示是相當寬鬆性的規示，用之以作為設計未來政制的範圍，並不造成太多的限制；形式各式各種不同的政制模式，都可以合乎規範地被設計出來。許多香港的社會人士及團體，已經發表了他們對於未來政制

「中英聯合聲明」內對香港特別行政區的政制，僅有下列幾點廣泛的規示：

●香港特別行政區政府直轄於中央人民政府

●除外交及國防事務外，香港特別行政區政府享有高度的自治權。

●主要官員（相當於司級官員）由行政長官提名，報請中央人民政府任命。

●立法機關由選舉產生。

●行政機關必須遵守法律，對立法機關負責（ACCOUNTABLE）。

這些規示是相當寬鬆性的規示，用之以作為設計未來政制的範圍，並不造成太多的限制；形式各式各種不同的政制模式，都可以合乎規範地被設計出來。許多香港的社會人士及團體，已經發表了他們對於未來政制

# 香港特區政制的设计

的構思；這些政制構思也基本上符合了上列「聯合聲明」的規示，其中當然有一些提議是相當值得參考的。

我個人的意見是：既然「聯合聲明」對於未來政制的規示，是如此的寬敞；我們在設計未來政制時，就應該首要地顧念到「一國兩制」的構思，及「保持香港繁榮安定、資本主義制度五十年不變」的要求。「一國兩制」是一個嶄新的構思，隨便地把外國的一種做法也搬過來，是不會行得通的，這種做法也漠視了促使香港繁榮安定的各種地域性、歷史性、民族性的因素。香港特別行

政區所需要的是：一套符合本身要求、刻意「度身」設計的政制。

因此，在未設計一套適用於香港的政制前，我們必須先確定我們對於未來政制的基本期望，我們要訂定未來政制所需具備的基本條件。

我們所期望的是一個能體會「一國兩制」，能保持香港繁榮安定的政制。一個這樣的政制，我個人認為必須要具備下列八項基本條件：

(一) 要能確保產生一個會獲得中央信任的特別行政區政府——如果所產生的香港特別行政區政府，得不到中央的信任，我們根本不可以期望它能正當地、有效率地操作，繁榮安定將會受到嚴重的威脅。一個不獲中央信任的特別行政區政府也不符合「一國兩制」的構思。

(二) 要能產生一個高度穩定性的政府——在設計政制時，要避免產生一個容易被推翻的政府；一個容易倒台的政府，任何人對它也不會抱有太大的信心。

(三) 要能產生一個高效率的政府——要維持繁榮安定，必須要有一個辦事能力高

是：一個用人唯才、高效率而不過份民主的政制。

(四) 政制的發展要有延續性：過去幾十年來香港的迅速發展，期間所採用的政制或多或少有一定的幫助，香港人也習慣了這種政制。不應變而變，太速的政制變化，都會影響政府的運作效率及民心的穩定。

(五) 要能確保產生一個香港人普遍認可的政府——要獲得一個全體香港人稱許的政府，根本上是不可能的；但政府的結構及人選，仍應得到多數的認同。

(六) 政府的租台要兼顧到香港人的民主概念並參與感——經過這兩三年來香港政制的改變並某些方面對民主概念的催谷，香港人似乎已經不能夠接受一個完全不民主的政制；在現階段來設計香港特別行政區的政制，已有必要兼顧到羣衆的民主概念及彼等的參與感。

上述各項，是我認為在設計未來香港特別行政區政制時，必須要顧及的基本條件。此八項基本條件的次序，乃就其相對間之重要性而排列。

筆者對於香港特別行政區政制的構思，將於本月十六日在此欄發表。  
(筆者唐一柱為香港理工學院電機工程系首席講師)

## 唐一柱

受一個完全不民主的政制；在現階段來設計香港特別行政區的政制，已有必要兼顧到羣衆的民主概念及彼等的參與感。

李華明

### 三、行政長官產生方式

1. 行政長官由立法機關選舉產生，再由中央政府任命。
2. 在立法機關選舉結束後兩個月才選舉行政長官，使議員們有充裕時間互相認識。
3. 行政長官任期四年。

### 四、行政機關

1. 行政長官提名政府的司級官員，呈報中央政府任命。
2. 司級官員任期四年，與行政長官任期相同。
3. 司級官員的任命是一項政治委任，意思是司級官員不屬於公務員。
4. 行政長官與司級官員組成行政機關，負責特區的行政工作。

### 五、行政長官的職權

1. 行政長官是行政機關的領導人。
  2. 在國際及外交事務上，行政長官執行中央決策，向中央政府負責。
  3. 向立法局諮詢特別行政區的內部事務。
  4. 接受立法機關的監察，執行政策時向立法機關負責。
- 行政長官不得解散立法機關。

### 六、司級官員的職權

1. 如司級官員在委任前是公務員，在接受任命後必須終止公務員之職。
2. 草擬政策文件及法案，提交立法局通過。
3. 司級官員對其政府部門之工作負責。
4. 出席立法局會議，在会上解釋及答辯有關其部門的問題及質詢。

### 陳弘毅

#### (二) 行政局及行政長官

行政局根據上述方法，由立法機關互選產生。行政局成員有十人，任期四年，與立法機關議員任期相同，同時改選。

行政長官由行政局成員協商、互選產生，由中央人民政府任命。行政長官兼任行政局主席，主持行政局會議。在國防和外交事務方面，行政長官負責執行中央政府的決策，向中央政府負責。在香港特別行政區自治權範圍內的內部事務方面，行政局實行集體領導制，共同向立法機關負責。就基本法整體的執行及維持香港的繁榮安定方面，行政長官也向中央人民政府負責。

就特別行政區自治權範圍內的事務，行政局行使目前港督會同行政局的職權，即作為最高行政決策機關，決定所有重要政府政策，政府起草的法律草案提交立法機關之前，必須得到行政局的批准。關於這些香港內部事務，行政局以協商形式，作出決定，實現集體領導的精神。

司級官員為公務人員，由行政長官提名，中央人民政府任命；其他政府公務員，由行政長官任命，但公務員敘用委員會的現功能，予以保留，行政長官可向中央政府建議，罷免任何司級官員。司級官員、布政司署及政府部長首長等公務人員目前在初步制定政策、提交行政局決定的角色，保持不變。行政局可邀請主要司級官員，參與行政局的工作，共同商討問題。

對所有立法機關三讀通過的法律草案（法案的立法程序與目前的大致相同），行政長官保留否決權。如行政長官認為法案有可能違反基本法內關於中央、特區權力劃分的部份，應把它提交一個由中央、特區代表聯合組成的特別行政區委員會，進行審議，對於任何可能與基本法的這部份有矛盾的特別行政區政府決定，在正式作出這決定時，行政長官也應把問題提交特別行政區委員會考慮。

行政長官有權隨時解散立法機關，重新進行選舉；但在新的立法機關選出時，行政長官及整個行政局將自動解除職務，由新的立法機關重新選出行政局。此外，如中央政府根據特區立法機關的建議或自己主動罷免行政長官，行政局可重選行政長官，由中央任命（行政長官也可自行辭職，由行政局重選行政長官）。但如在中央罷免行政長官的同時，立法機關對行政局通過不信任案，立法機關便應解散，選民重選立法機關，立法機關重選行政局。

### 3. 香港特區政制之特色之一，集體領導的行政委員會制

3.1. 行政委員會產生方法的設計，（見模式第 2.2 段），是要盡可能保證由功能界議員和直選界議員所分別提名的候選人，均有一定或合理的人數當選。這個選舉方式雖然並沒有硬性地測定行政委員會成員的成份比例。（即由功能界別中產生的與由直選界中產生的成員之比例），但相信其運作之效果，可以有利於產生一個有一定均衡參與的行政委員會。

3.2. 為何參選行政委員會的人，都必須是現任行政委員，或立法局議員？這是因為行政委員是一個政治性的職務，其任職並非一定要一位精通某門專業的人士，而是需要對香港政局有較全面的關注和了解，對政制之運作有一定的參與經驗以至有一定的政治觸角的人物。每位行政委員當就其專責部門的某些決策要作出決定時，他大可考慮這部門的首席或主管官員（政治上中立的公務員）所提出的多項選擇，又可參考其所聘用的一位或多位專家顧問的意見，再以其政治識見和眼光，洞察每項選擇的局部效果和全面影響，才作出一項決策。每項決策的本質，到了這個最高層面，都是有一定政治影響的。所以，我們要求擔任行政委員的人選，並非只是一批不懂政治的專家，而是既懂得選擇專家意見而又具有政治經驗和見地的人士。

3.3. 為何行政委員會的成員全都是由立法機關選出，但又不可受其罷免呢？我們提議行政委員會應享有固定任期，在任中不會遭到立法機關罷免（彈劾個別成員則可），主要是確保有一個穩定的行政機關，以解決某些人士對政府會經常遭到免職之挑戰之可能，從而引致權力鬥爭，政府倒台之憂慮。

3.4. 我們亦曾慎重考慮過由一個行政顧問局選出或提名（然後由他人選出）行政長官的建議，但結論是：這個建議絕不可行。原因是：

- (1) 行政顧問局的成員如何產生的問題，將成為另一爭論焦點。至於設立終身制的弊端更是明顯易見的。
- (2) 若行政顧問局成員由中央政府直接或間接委任，顧問成員很可能會傾向於每遇要事，便試圖揣測中央政府的意向，甚至請示中央，表示並願意接受訓令。這樣，中央政府或其代表便會不自覺地和不必要地，捲進本地的內政決策之中。若犯有嚴重錯誤，更會導致中央政府處於尷尬地位；長遠地看，這對「一國兩制」和「高度自治」的運作，是會造成損害的。
- (3) 行政顧問局既然擁有重要抉擇權，其產生若是基於中央的委任，中央政府便負上了一個均衡各界利益之重任；這重任能否以委任制履行，更是一個大疑問。須知，就是本地的工商界人士，其間亦有很多在利益上之競爭和沖突；委任方法必然引起很多未獲委任者之不滿。採用一套公平合理，穩健週全的選舉制度才是解決問題之最佳方案，才是整體大多數人可以接納的。
- (4) 行政顧問局的特殊地位和背景，將會使香港特區在政制運作上，受到很多人非關係上的干擾。一方面，人事上的複雜因素會導致制度失去客觀操作之效能，從而產生政治上的不可測性；另一方面，若欠缺公平的競爭和客觀的處事方法，任何制度亦無法容納和挽留人材。
- (5) 行政顧問局在制度上造成一個不受監察的特權階級，貪污、舞弊、內幕交易等流弊勢必難免。

### 3.5. 為何不採用直接選舉方式產生行政委員會？

- (1) 若行政委員會既非由立法機關選出，又不會遭到立法機關的罷免，而是透過選舉直接向廣大市民負責，我們認為在制度上，不能充份地體現行政機關向立法機關負責的原則。
- (2) 除非我們規定只有立法機關才可以提名候選人，而提名和投票亦須按一個最低的比例成份（即相對由功界和直接界所提名的人數），否則我們估計很多較保守的人士會擔憂直接選舉會帶來一而倒的結果。
- (3) 直接選舉較為適宜用於選出一位行政長官或首長，但若選出多位行政委員，又需要根據一些規定的最低比例作選擇，相信可行性一定受到懷疑，而效果亦難如理想。
- (4) 總括來說，為了有效地落實行政上的集體領導，具體和充份地實現行政向立法機關負責的原則，以及爭取各界支持行政機關領導成員應由民主選舉的方法產生，我們認為採取間接選舉較直接選舉可行。

### 3.6. 香港式的集體領導制有甚麼優點？

- (1) 集體領導的行政委員會制是要保證在最高的行政決策層面上，各界代表有一定的均衡參與。在集體領導上的權力分配可確保任何決策均須經過慎重的協商，達至高度共識，方付諸實行。
- (2) 各界代表以伙伴協作式的精神，共同領導行政機關，一方面可以避免因要爭取最高領導權而帶來的磨擦、斗爭和猜忌；另一方面，這種形式的領導有利於容納、培養和保留政治人材。相反地，若行政大權集於一個強人式的首長身上，很多有才幹的政治人材，可能會因政見不同而被排斥於領導層以外，以至造成人材流失，甚至迫至強烈的反對力量的形成。

### 3.7. 香港式集體領導的行政委員會，能否保持高度的行政效率？行政機關若由公務員（首長除外）組成是否一定能夠保持高度行政效率？

- (1) 行政委員會的職權，是要制訂重要的行政決策；在責任上，委員會要在政治上承擔因決策錯誤所引起的後果。於是，文官制度可免受受到政治上的衝擊。香港的文官，應要在政治上保持中立；他們只需就自己的行政專長和經驗提供意見和多種選擇，而讓行政委員作出最後決定。這樣，文官便可專心一意地把行政委員會的決定執行、落實，而無需擔憂政治後果。
- (2) 若行政大權完全集於一位行政長官身上，行政效率可能是較高的，但效能却相反地可能較低，這是因為個人集權的領導方式較易出現偏差。集體決策是要確保在眾策眾力下得到嚴緊密週詳的考慮，以減少出錯的機會。這種制度是有助於保證行政的穩定、延續和安全性；從較長遠的角度看，這是維護行政效率的更佳保證。

## 太平山學會

### 2. 行政機關的構成：

- 2.1. 行政機關的主要官員（即相等於現時之司級官員）應透過選舉產生。在獲選後，這些主要官員得組成一個行政委員會，享有固定任期，並實行集體領導制。（見下文）
- 2.2. 行政委員會成員須由立法機關成員以下述的選舉方法產生：
  - (1) 行政委員候選人分為兩類，第一類：由功能界立法議員提名產生，第二類：由比例直選界立法議員提名產生。任何候選人必須是現任的立法機關成員或是競選連任的行政委員。
  - (2) 選舉由立法機關全體議員一同進行。在選舉時，議員須
    - ① 選擇數目與行政委員會席位相等的候選人，及
    - ② 選擇的候選人，不少於寫出自由功能界立法議員提出的候選人名單，和不少於寫出自由比例直選界立法議員提出的候選人名單。
- 2.3. 行政委員在獲選後，必須辭去其在立法機關內的席位，其空缺由補選產生的議員接替。
- 2.4. 行政委員會享有固定的四年任期，立法機關無權在其任內以不信任動議解散之。若有嚴重失職，喪失工作能力等情況，立法機關有權對某位不願辭職之行政官員進行彈劾，但須得到大多數票支持。若因彈劾結果而在行政委員會內產生空缺，委員會有權從其他立法議員中委任一人填補之。立法機關之空缺則以補選彌補之。
- 2.5. 行政委員會之集體領導制：
  - 2.5.1 行政委員各有專責部門，但地位平等，重要事務，均須集體議決，以少數服從多數處理分歧。
  - 2.5.2 行政委員會須選出主席一人，作為名譽之行政長官。此行政長官除了專責自己所屬之部門外，亦須負責召開和主持委員會之會議，對外行使禮節性和榮譽性之職務。
  - 2.5.3 行政首長或行政委員會主席人選應每兩年重選一次，不可連任，以體現集體領導之特色。
  - 2.5.4 各行政委員之職責及出掌那一政府部門，由行政委員會決定；有需要時，委員會可決定進行職位調動。
- 2.6. 中央政府對行政首長之任命，不採取任何抉擇或否決權，故祇根據立法機關的選舉結果而作禮節和榮譽式的任命。同樣的，在一般情況下，中央政府不應在行政委員會和行政首長任期內，撤銷對任何行政委員或行政首長之任命。

# ✓ 對香港特別行政區政制模式的建議

## 行政首長的產生：

根據中英聯合聲明，行政首長必須「在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命」。簡而言之，現在港督由英國委任的方法，在九七年後必須修改。

我認為行政首長的產生需要各方面的參與，以取得整體社會的支持。首屆行政首長產生過程可由中英聯絡小組會同行政、立法兩局以及當時的行政首長提名若干候選人，由中央人民政府作最後決定委任。

這個模式的好處是：由於中央政府與香港特區人士共同協商決定人選，可以避免日後中央與地方的矛盾。

行政首長的任期也應有限，但可以比立法議員任期稍長。第二屆及以後各屆行政首長的產生，除了中英聯絡小組不再參與提名候選人外，仍可用以上所提方法產生。

## 行政機關的組成：

中英聯合聲明規定，香港特區政府的主要官員（即相當於司級官員）須由特區行政長官提名。

\*中大社工系高級講師  
基本法諮詢委員會委員 吳夢珍

府各部門工作，扮演十分重要的功能。在未來政制中，必須維持司級官員的穩定性，不致因行政長官的轉變或政策的修改而引致大部分司級官員的更換。為保持部門首長的中立性及平穩性，最理想的方法是盡量委任高級公務員為司級官員，而相當於現時布政司的職位，更必須由文官出任。當然遇公務員以外有識之士，適合充任司級職位者，可作例外處理。但原則上是由公務員當司級官員最為恰當。一方面因為文官制度一向被譽為有效率，普遍得到港人信心，另一方面，高級公務員經過多年在政府部門工作，定能對政府運作及決策有相當經驗，所以是領導各部門工作的最佳人選。更重要一點是由公務員出任司級職位，可維持行政運作不受政治左右。司級官員可列席立法機關的會議，向立法機關解釋及說明政府的政策，接受立法議員的質詢。

未來行政局或稱行政議局的構成及職權，基本上可與現時行政局相同，成員由行政長官委任。行政局職權仍輔助行政首長執行職務並草擬各種政策的議案。



# 政制改革須與基本法銜接

## 行政長官的產生與權力

首先是中央一級行政、立法、司法三權的實質功能及高層官員的產生辦法。

港大地理系高級講師 薛鳳旋

(一) 行政機構，行政長官由協商團協商產生。協商團由行政局全體非官守議員、立法局全體議員、功能團體、社會團體組成，以協商為基礎，商討合適的人選，必要時以一人（或單位）一票的方式選出。

行政長官的權力包括：指揮駐港軍隊，委任行政局議員，主持行政局會議，委任法官，負責行政機關操作，提名司級以上行政官員，由中央委任。行政局的主要功能，訂定政府政策，起草法律草案。

# 基本法可以「五權憲法」為藍本

\*太空老人

(七) 試簡擬「香港特別行政區」政府組織系統如下：

「香港特別行政區」  
長官公署 設長官一人，副長官五人。

下設：  
立法委員會 設主委一人，由副長官兼任。委員若干人另定，另互選裕委會。

行政委員會 (同上)

司法委員會 (同上)

監察委員會 (同上)

考銓委員會 (同上)

以上各委員會之下，分設總署，以主委兼任署長，加設副署長一人，以下就執掌必要，分科辦事。

「區域政府」設主任一人，副主任二人。均由長官委任，以下分課辦事，不必設置區議會。

說明：(一) 長官、副長官、各委員會委員，均由「選舉」方式產生。

(二) 「選舉」之類別：包括「協商」、「間接選舉」、最後推至「直接選舉」。

(三) 參選之規限：包括區域、行業、職業、合法團體、個別人士等。

(四) 參選之名額：就(三)項之規限，作合理之分配。

(五) 任期：各作合理之規定。

(六) 各委員會之職掌，應有明文，詳盡規定。不致使長官權實過大，避免獨裁。

(七) 採用中央民主集權制，加強施政效能。故不必設置猶如英聯邦之上議院及下議院，免招紛擾。

(八) 不准組黨、不設區議會。因已有代表全面性之委員，分別參與五權委員會。

初稿  
DRAFT

# 政制專責小組 第五次會議紀要

## 第一分組

日期：一九八六年七月八日（星期二）

時間：下午五時正

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：羅康瑞委員

分組召集人：鄧卿意委員、郭元漢委員

夏文浩委員、張家敏委員

會務主任：劉豔梅小姐

討論題目：行政長官及行政機關

組員名單：鄧燦基            徐是雄※            馮煒光※            簡福飴            張雲楓※  
                 文世昌※            黃麗松            潘國城※            張家敏★            李紹基※  
                 梁振英            高贊覺※            田北俊            麥嘉霖            戴斯德  
                 簡大偉            林邦莊※            杜葉錫恩            羅傑志※            羅德丞  
                 謝志偉※  
                 ★召集人            ※出席者

### 1. 決議：

因時間關係，未能對七月份題目完成討論，決定在七月二十五日（星期五）下午五時三十分召開續會。

### 2. 決議：

通過責成基本法諮詢委員會秘書處在八月六日及八日舉行政制分批討論會。屆時全體委員會分成六批，對政制專責小組在五、六、七月時所討論的內容加以討論和補充，使能在八月底前將書面意見轉交起草委員會。

3· 關於行政長官的職權方面：

- 3·1 有委員提出，在現行的制度下，法例最初由行政局提議，經立法機關討論通過後，由港督批准執行。換句話說，是採用「行政主導」方式，法例的動議權乃屬於行政機關。委員提出特別行政區應沿用「行政主導」模式，任何法律的制訂或修改，應由行政機關先提出。
- 3·2 有委員認為特別行政區的行政長官應有權力去批准立法機關所通過的法案。假若立法機關已通過的法案違反大眾利益時，行政長官可使用他的否決權。這樣一方面可保證行政、立法、司法三權分立，又可以維持現行制度的優點。但亦有委員覺得行政長官的否決權和中英聯合聲明精神不符。
- 3·3 根據中英聯合聲明的原則，特別行政區政府可享有行政管理權。因此，未來的行政機關應向港人負責，並向中央政府匯報，但不表示特別行政區政府要得到中央同意才可推行法例。

4· 對於行政機關的討論：

- 4·1 有委員認為需要成立一個相類於現時行政局性質的行政機關。
- 4·2 大部分委員同意上述行政機關的職能不單包括對政策提出建議及諮詢，更應在立法機關同意下，委任獨立的調查委員會去研究政府部門的事務和處理對公眾利益有重大關係的問題。
- 4·3 委員也表示為保持整個政治架構的平衡，立法機關也應被授予設立調查委員會或諮詢委員會的權力。
- 4·4 基本法條文中應表明行政機關可以在緊急情況下使用緊急權力。但緊急權力的使用只局限在某一特定時期內，如有需要繼續行使此種權力，便要得到立法機關的核准。

5· 行政機關的組成人員應否包括非官守議員：

- 5·1 有委員認為特別行政區的行政機關應基本上由行政長官及主要官員組成。並加上其他途徑產生的非官守成員，例如各界專業人士，使到政府的決策過程更完備，可以聽取和考慮多方面意見，及提高政府在執行職務時的效率。
- 5·2 至於立法機關成員可否加入行政機關，主要有兩種見解。有委員認為立法機關成員出席行政機關的會議，有助監察行政機關的運作，避免權力被濫用。其他委員指出未來的特別行政區以三權分立為本，因此立法機關不應過份干預行政機關發揮其正常的行政功能。

# 政制專責小組 第五次會議紀要

## 第一分組

日期：一九八六年七月八日（星期二）

時間：下午五時正

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：羅康瑞委員

分組召集人：鄧卿意委員、郭元漢委員

夏文浩委員、張家敏委員

會務主任：劉豔梅小姐

討論題目：行政長官及行政機關

組員名單：鄒燦基	徐是雄※	馮焯光※	簡福飴	張雲楓※
文世昌※	黃麗松	潘國城※	張家敏★	李紹基※
梁振英	高贊覺※	田北俊	麥嘉霖	戴斯德
簡大偉	林邦莊※	杜葉錫恩	羅傑志※	羅德丞
謝志偉※				
★召集人	※出席者			

### 1. 決議：

因時間關係，未能對七月份題目完成討論，決定在七月二十五日（星期五）下午五時三十分召開續會。

### 2. 決議：

通過責成基本法諮詢委員會秘書處在八月六日及八日舉行政制分批討論會。屆時全體委員會分成六批，對政制專責小組在五、六、七月時所討論的內容加以討論和補充，使能在八月底前將書面意見轉交起草委員會。

### 3· 關於行政長官的職權方面：

#### 3·1 有委員提出，行政長官應有下列職權：

- 3·1·1 領導各行政部門；
- 3·1·2 任命法官；
- 3·1·3 任命公務員；
- 3·1·4 任命各法定委員會；
- 3·1·5 處理土地；
- 3·1·6 委任調查委員會；
- 3·1·7 頒佈赦免令；
- 3·1·8 對請願書作出決定；
- 3·1·9 執行法例所附屬的立法權頒佈規例；

但委員認為行政首長應毋需有主持立法局會議的職權，亦不必兼任三軍總司令。

再者，根據中英聯合聲明，立法機關成員由選舉產生，不需要由行政長官任命。

至於行政長官是否有權解散立法機關，要視乎將來的政制發展及政制模式而定。

- 3·2 有委員提出，在現行的制度下，法例最初由行政局提議，經立法機關討論通過後，由港督批准執行。換句話說，是採用「行政主導」方式，法例的動議權乃屬於行政機關。有委員提出特別行政區應沿用「行政主導」模式，任何法律的制訂或修改，應由行政機關先提出。但有委員對此表示不同意，認為立法機關有完整的立法權，包括動議的立法權。
- 3·3 有委員認為特別行政區的行政長官應有權力去批准立法機關所通過的法案。但有些委員認為立法機關通過就可以，毋需交行政長官，以體現立法機構有立法之權力。假若立法機關已通過的法案違反大眾利益時，行政長官可使用他的否決權，但再經立法機關以某比例通過，則成定案。這樣一方面可保證行政、立法、司法三權分立，又可以維持現行制度的優點。但亦有委員覺得行政長官的法律否決權和中英聯合聲明精神不符。
- 3·4 根據中英聯合聲明的原則，特別行政區政府可享有行政管理權。因此，未來的行政機關應向港人負責，並向中央政府匯報，但不表示特別行政區政府要得到中央同意才可推行法例。

### 4· 對於行政機關的討論：

- 4·1 有委員認為需要成立一個相類於現時行政局性質的行政機關，但委員對此問題仍未有一定結論。
- 4·2 大部分委員同意行政機關的職能不單包括對政策提出建議及諮詢，並可委任獨立的調查委員會去研究政府部門的事務，公共事業及處理對公眾利益有重大關係的問題，更有個別委員提出此等委員會應得到立法機關的同意。
- 4·3 大部分委員也表示為保持整個政治架構的平衡，立法機關也應被授予設立調查委員會或諮詢委員會的權力。

4·4 基本法條文中應表明行政機關可以在緊急情況下使用緊急權力。但緊急權力的使用只局限在某一特定時期內，如有需要繼續行使此種權力，便要得到立法機關的核准。

5· 行政機關的組成人員應否包括非官守議員：

5·1 有委員認為特別行政區的行政機關應基本上由行政長官及主要官員組成。並加上其他途徑產生的非官守成員，例如各界專業人士，使到政府的決策過程更完備，可以聽取和考慮多方面意見，及提高政府在執行職務時的效率。

5·2 至於立法機關成員可否加入行政機關，主要有兩種見解。有委員認為立法機關成員出席行政機關的會議，有助監察行政機關的運作，避免權力被濫用。其他委員指出未來的特別行政區以三權分立為本，因此立法機關不應過份干預行政機關發揮其正常的行政功能。

召集人：張家敏

## 政制構想附件一勘誤表

<u>頁</u>	<u>覆</u>	<u>行</u>	<u>誤</u>	<u>正</u>
1	3	6	不少於	不多於
1	3	7		(在這行之前加上)託在港人士若干人為發起人，負
1	3	9		(在「參加」之前加上)邀請
1	4	2	使行	行使
1	4	21		(在此行開始增加第七點及第八點)
				(7) 對立法機關三讀通過的法律草案， 行政長官保留否決權。
				(8) 行政長官有權隨時解散立法機關， 重新選舉，但在新的立法機關選出時， 行政長官及整個行政局將自動解除職務， 由新的立法機關選出行政局。
1	5	21	潛	潛
3	2	3	實行集體領導重要事務， 均須集體議決。	實行集體領導，重要事務均須經集體 議決。
3	3	10	百份	每份
3	4	6	對行政委員會彈劾	對行政委員會進行彈劾
3	2	15	公式	方式
3	4	22	均通	溝通
4	1	6		(應加上)9/5/86
4	6			(應加上) 司級官員是政治任命，不屬公務員。
5	3	4	選舉50萬人口	選舉以50萬人口
5	4	10	容成	完成
5	6	6	由立法選舉	由立法機關選舉
6	4	5	順應情	順應民情
7	4	16	必須	但必須
8	4	13	行政局	行政局以備諮詢
9	4	11	向立法機關諮詢、聽取 意見。	向立法機關報告工作，遇重大問題向 立法機關諮詢、聽取意見。
10	2	14	協商提名	(刪去提名二字)



頁	種	行	誤	正
10	3	6	委任的改為	委任的，改為 (加上行政、立法機關的關係，構思原則，備註如下：)
10				基本上與現行政制一樣。 行政局以行政、決策和訂定政策為主，立法局以立法、諮詢、監督、控制財務為主。 行政局提出的議案，必須經立法局通過才生效。 行政長官為立法局主席，負責主持會議。
				(1)政制連續性、獨立性。 (2)照顧各方面的利益。 保留行政局，成員包括行政長官，四名司級官員，四名由行政長官委任人士，五名經立法局選舉產生的非官守議員及立法局首席非官守議員。
11	3	3	選舉	及社會團體選舉
11	3	5	接	接
11	2	10	選舉產生	選舉團選舉
11	3	11	投票權	投票權或分區投票權
11	6	10	司法行政	司法、行政
11	2	16	過程不公開	過程由中央主持，並不公開
12	6	2	會所	合併
12	4	3	英國	美國
13	4	10	行政長	行政長官
15	2	8	公式	方式
15	5	4	維護	維持
17	5	4	有一定限度	在一定限度內
18	3	6	選稍	選舉精
18	5	3	選舉具比	選舉具體比
14	4	11	機關通過	機關、通過
7	1	13		(應加上)24/7/86

# 政制專責小組 第五次會議紀要

## 第二分組

日期：一九八六年七月八日（星期二）

時間：下午五時正

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：羅康瑞委員

分組召集人：鄧卿意委員、郭元漢委員

夏文浩委員、張家敏委員

合務主任：羅眉笑小姐

討論題目：行政長官及行政機關

組員名單：張鑑泉	朱祖涵	胡法光	陳協平※	麥 燦
錢世年※	夏文浩★	劉迺強※	王英偉	李國章
周永新※	高家裕	曾光道※	陳少感	馮檢基※
羅康瑞★	吳夢珍	黃保欣	郭志權	
★召集人	※出席者			

### 1. 決議：

因時間關係，未能對七月份題目完成討論，決定在七月二十五日（星期五）下午五時三十分召開續會。

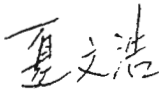
### 2. 決議：

通過責成基本法諮詢委員會秘書處在八月六日及八日舉行政制分批討論會。屆時全體委員會分成六批，對政制專責小組在五、六、七月時所討論的內容加以討論和補充，使能在八月底前將書面意見轉交起草委員會。

### 3. 有關行政機關的模式，委員的意見可歸納如下：

3.1 有委員認為目前的行政局在運作上很有效率，因此建議將來的行政局應保持目前的形式，是個顧問性質的機關。成員有公務員擔任，因為這可保障行政機關的延續性和工作效率；另有委員認為這方式違反了中英聯合聲明，因為中英聯合聲明寫明了司級官員是由行政長官委任的，而這方式剝奪了行政長官的提名權；

- 3·2 有委員認為日後的行政機關應採內閣形式，成員由政治任命產生，以確保他們對自己的決策承擔政治責任；另有委員認為成員不應由政治任命產生，因為這會影響政府的穩定；
- 3·3 有委員認為行政局的成員應分別由公務員，和由政治任命產生的人士出任。
- 4· 有關行政機關與立法機關的關係，委員的意見可歸納如下：
  - 4·1 有委員認為目前的政制模式很可取，所以主張以行政主導；
  - 4·2 有委員認為立法機關應做一些主導性的工作，但行政、立法和司法應是各自獨立的，有本身的權力範圍和作用，以不超越本身的權力範圍來達到互相制衡的目的。
  - 4·3 有委員認為行政機關向立法機關負責是下級向上級負責的意思。
- 5· 有委員認為行政長官不應由立法機關產生，因為這會影響立法機關成員間的關係，如有政黨出現，問題便會更嚴重。
- 6· 有關行政長官的職權範圍，委員的意見如下：
  - 6·1 有委員主張行政、立法、司法三權分立，所以認為行政長官不應主持立法機關；
  - 6·2 行政長官不會當三軍總司令；
  - 6·3 行政長官可以代表中央政府，因為他是由中央政府任命的；
  - 6·4 有委員認為行政長官不可以否決立法機關通過的議案；另有委員建議行政長官可否決議案，但在否決後，如立法機關再以三分之二的多數票通過議案，他的否決便會被推翻。
- 7· 有委員主張行政長官的任期為四年，可連任一次；立法機關的成員任期為四年。但二者改選期不是同一年。
- 8· 有委員提出立法機關的權力大致有四項：
  - 8·1 參考功能團體的選舉方式以絕對多數票來選出行政長官；
  - 8·2 有立法權，但祇能制定有關政策的法律，而不能制定有關財政的法律；
  - 8·3 有監督和調查權；
  - 8·4 有彈劾權，立法機關可以用三分之二的多數票通過彈劾議案；建議參考西德的政制模式，處理彈劾行政長官的問題；另有委員認為立法機關有權力彈劾行政機關的成員或行政長官。

召集人：  \_\_\_\_\_

# 政制專責小組 第五次會議紀要

(第三分組)

日期：一九八六年七月八日 (星期二)

時間：下午五時正

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：羅康瑞委員

分組召集人：鄧卿意委員

會議主任：黃蕙瑜小姐

討論題目：行政長官及行政機關

出席委員：	吳多泰	陳英麟	陳坤耀	鄭耀棠	葉敬平
	★鄧卿意	※霍華彬	※何鍾泰	※張柏枝	謝志偉
	※夏其龍	姚偉梅	高荻華	※麥海華	※梁兆棠
	※林光宇	※陳子鈞	※程介南	李啓明	※馮國綸

★召集人      ※出席委員

## 小組紀要

### 1. 決議：

因時間關係，未能對七月份題目完成討論，決定在七月二十五日(星期五)下午五時三十分召開續會。

### 決議：

通過責成基本法諮詢委員會秘書處在八月六日及八日舉行政制分批討論會。屆時全體委員會分成六批，對政制專責小組在五、六、七月時所討論的內容加以討論和補充，使能在八月底以前將書面意見轉交起草委員會。

## 分組紀要

本小組就羅康瑞委員提供的意見分點討論，分述如下：

### 關於行政長官的職權

1.1. 以下各點現時行政長官(港督)的主要職權，小組委員取得一致共識，認為九七年後都應該保留：

1.1.1. 主持行政局的會議

1.1.2. 掌管各行政部門

1.1.3. 公職人員的任命

1.1.4. 各法定委員會成員的任命

#### 1.1.5. 土地處理

#### 1.1.6. 委任調查委員會

#### 1.1.7. 赦免令

#### 1.1.8. 對請願書作決定

### 1.2. 以下各點關於行政長官的職權，各小組委員有較詳細的討論：

#### 1.2.1. 主持立法局的會議

有委員認為如果行政長官兼任立法局的主持，便可能在局內產生另一個權威人士，而且行政長官的工作將會是很繁多的，所以不應再兼顧正法機關的會議。

#### 1.2.2. 解散立法局：

有委員認為如果行政長官有權解散立法局，香港整個政治架構便會很不穩定，因為聯合聲明已提及未來的立法機關是由選舉產生的。但另一委員認為只要嚴格規定的行政長官只在某些特殊情況下才可以解散立法局，同時要求他把決定報請人大備案，行政長官是應該有解散立法局的權的。

#### 1.2.3. 法官的任命：

有委員認為行政長官可以形式上委任司法人員，但所有決定都應該根據司法人員叙用委員會的推薦。行政長官對司法機構不應加以干預，應盡量使它獨立。

#### 1.2.4. 執行法例所附屬的立法權頒佈規例：

委員原則上認為行政長官應有這權力，但却希望這句改為「制定法例的附則」。

#### 1.2.5. 兼任三軍總司：

有委員認為九七年後軍權不在特區，所以行政長官沒有權兼任三軍總司令。但另一委員認為香港的行政長官可作中央與本地駐軍之間的聯絡人，因此經中央負責人的委任後，本地的行政長官便可作形式上的三軍總司令。

#### 1.2.6. 部份立法局議員的任命：

有委員提出聯合聲明已指出立法機構成員由選舉產生，因此將來的行政長官不可以委任立法局議員。

#### 1.2.7. 行政局議員的任命：

有委員認為要決定贊成或反對這項權力與否，應首先了解「任命」的意思，以及行政長官可以任命的議員數目。但另一委員認為行政長官應該有這個權力。

#### 1.2.8. 有權作出決定與大多數行政局議員的意見相反：

有委員認為行政長官有權不理會行政局議員的反對，而堅持自己的意見，但在這時候他需要向人大解釋，因為人大是中國的最高權力機關。

### 關於行政機關的情況：

- 2.1. 委員都認為行政局議員應該由行政長官委任。
- 2.2. 行政局議員應否包括主要官員，委員認為該由行政長官自己決定。而且與其規定用「應該」，不如改作「可以」。
- 2.3. 關於行政局議員應否包括立法局議員，有委員認為應由行政長官自行決定，但該委員相信，一個好的行政長官是會懂得邀請有影響力的立法局議員入行政局的。同樣，「應該」在此該改作「可以」。
- 2.4. 有委員認為行政長官應該主持行政局的會議。只有某些不怎樣重要的會議，他才可以請代表(比如現時布政司)主持，但行政長官仍要負最後的責任。
- 2.5. 關於行政長官應該行使集體領導或是獨自領導的方式。有委員認為保留現在的方式最好，因為絕對由集體領導就會減低效率，但一個行政長官永遠不能單獨處理所有事情，他必需要諮詢其他委員的意見；再者，行政長官決定了的事總要得到其他部門配合才能推行，所以不可能實行完全的獨自領導方式。
- 2.6. 將來行政長官委任行政局議員的方式應該和現在一樣，保持不變。
- 2.7. 有委員認為，將來行政局中是否有官守議員、非官守議員或者委任議員都沒有關係，因為要對該局最後決策負責的是行政長官。

### 關於行政長官和行政機關主要官員的任期：

- 3.1. 大部份委員都認為行政長官的任期應該是五年，可以連任一次。而更換行政長官的時間應該和更換立法局成員的時間不同，從而保障整個政治環境的穩定。
- 3.2. 關於非官守議員的任期應否超過行政長官的任期，有委員認為不應該，因為非官守議員是行政長官的顧問，所以應共同進退；但亦有委員認為這方面不應有所強制，行政長官可根據自己的意思把整批非守議員換掉，但亦可以完全不換。
- 3.3. 關於司級官員的任期應該根據公務員或是文官制度而定，有委員認為可以一切依舊。

召集人：\_\_\_\_\_

鄧錫章

初稿  
DRAFT

## 政制專責小組 第五次會議紀要

### 第四分組

日期：一九八六年七月八日（星期二）

時間：下午五時正

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：羅康瑞委員

分組召集人：鄧卿意委員、郭元漢委員

夏文浩委員、張家敏委員

會務主任：鄧淑德小姐

討論題目：行政長官及行政機關

組員名單：陳 彬	鄭鐘偉※	馮可強	文漢明	陳永棋※
張世林※	梁智鴻	廖正亮	吳少鵬※	龔志强※
郭元漢★	曹宏威※	司徒輝	徐慶全※	張健利
黃宜弘※	馮華健	岑才生※	阮北耀※	李永達※
★召集人	※出席者			

#### 1. 決議：

因時間關係，未能對七月份題目完成討論，決定在七月二十五日（星期五）下午五時三十分召開續會。

#### 2. 決議：

通過責成基本法諮詢委員會秘書處在八月六日及八日舉行政制分批討論會。屆時全體委員會分成六批，對政制專責小組在五、六、七月時所討論的內容加以討論和補充，使能在八月底前將書面意見轉交起草委員會。

#### 3. 行政長官的職權

##### 3.1 主持立法機關會議的職權

與會委員認為：為保持現有政制不變及立法與行政兩機關的配合，行政長官應可繼續主持立法機關會議，但只限於主持會議，而非控制會議。

但有委員懷疑行政長官的產生，是由選舉或協商產生，由中央任命，由這樣的人選出任立法機關的主持，是否符合聯合聲明有關立法機關成員由選舉產生的精神？若是符合，則主張行政長官繼續任立法機關會議的主持。

### 3·2 擔任三軍總司令

與會委員認為：依中英聯合聲明，外交和國防、軍隊的指揮權理應保留給中央，未來的行政長官是不可任三軍總司令的。至於軍隊的調動權在和平時期，有關內部治安的軍隊調動，應要預先知會及得到行政長官的同意，或在行政長官要求下，才可進行。但在戰爭時期或緊急時期，則無需徵得行政長官的同意，便可調動軍隊。

### 3·3 批准立法機關所通過的法案

大部分委員認為行政長官有權批准及否決立法機關所通過的議決案，但如果立法機關再以三分之二或四分之三票數通過該法案，則可以推翻行政長官的否決。這亦是對行政長官的一種制衡。但有委員憂慮這樣做會使行政長官的權力過大。

### 3·4 委任調查委員會

與會委員認為行政長官可繼續擁有委任調查委員會之權。

召集人：\_\_\_\_\_



## 政制分批研討會

### 1. 事由：

根據小組策劃委員會所擬定之時間表及配合基本法起草委員會政制專題小組八月份的廈門會議，政制專責小組建議在八月初舉行分批討論會，以能及時將五、六、七月的小組討論結果遞交起草委員會。

### 2. 分批討論會時間：

第一批	八月六日	下午五時半至七時
第二批	八月六日	下午五時半至七時
第三批	八月六日	下午五時半至七時
第四批	八月八日	下午五時半至七時
第五批	八月八日	下午五時半至七時
第六批	八月八日	下午五時半至七時 (提供傳譯服務)

### 3. 討論會內容：

主要針對政制專責小組在過去數月對政制問題之討論，並責成秘書處整理成報告文件，包括：

- 3.1 立法機關與行政機關的相互關係
- 3.2 立法機關、立法機關組成人員的產生
- 3.3 行政機關、行政長官的產生

討論資料待發。

### 4. 討論會分批方法如下：

這次討論會分為六批，每批約三十人。分批方法基本上採取按中文姓氏筆劃排列。為方便提供傳譯服務，外籍人士均安排在第六批討論。如有認為此安排之日期不便者，請於八月六日前致電5-8100810 馬小姐，以便另行安排。

八月六日：

#### 第一批

文 樓	文世昌	文漢明	毛鈞年	王英偉
王敏超	王寬誠	石 慧(女)	司徒輝	田北俊
伍淑清(女)	安子介	朱祖涵	朱飛龍	江德仁
何文法	何定鈞	何承天	何鍾泰	何鴻榮
利榮康	吳 坦	吳少鵬	吳光正	吳多泰
吳康民	吳夢珍(女)	吳錦泉	吳耀東	

第二批

岑才生	李永達	李仲賢	李啓宇	李啓明
李連生	李國章	李景行	李紹基	李福兆
沈日昌	沈本瑛	阮北耀	周永新	林光宇
邵友保	邱錫蕃	姚偉梅(女)	查伍小貞(女)	查良鏞
胡法光	胡菊人	唐翔千	屈超	徐四民
徐是雄	徐國炯	徐慶全	孫秉樞	孫城曾

第三批

夏文浩	夏其龍	馬清忠	高茗華(女)	高家裕
高贊覺	張世林	張宇人	張佑啓	張栢枝
張家敏	張振國	張健利	張雲楓	張鑑泉
莊紹樑	郭元漢	郭文藻	郭志權	曹宏威
梁兆棠	梁林開	梁振英	梁智鴻	章麟
脫維善	陸孝佩	陳彬	陳子鈞	陳少感

八月八日

第四批

陳永棋	陳協平	陳坤耀	陳英麟	陳曾熹
陳誠存	陶學祁	麥燦	麥海華	堵綏滿
曾光道	曾憲梓	曾翼生	溫國勝	程介南
程源鏞	舒慈煌	黃日煊	黃允畋	黃光漢
黃宜弘	黃保欣	黃維城	黃禮泉	黃麗松
馮可強	馮永祥	馮國綸	馮焯光	

第五批

馮華健	馮檢基	楊汝萬	楊孝華	楊鐵樑
葉文慶(女)	葉若林	葉敬平	董建華	鄔維庸
鄧煥基	廖正亮	廖烈文	榮智權	蒙民偉
劉永齡	劉迺強	歐成威	潘宗光	潘振良
潘國城	潘朝彥	蔡德河	談靈鈞	鄭陶美蓉(女)
鄭裕彤	鄭鐘偉	鄭耀棠	鄧卿意(女)	盧景文

第六批

余立仁	黃匡源	錢世年	霍華彬	霍震霆
謝志偉	謝宜均	謝懷志	鍾景輝	鍾期榮(女)
簡福飴	鄺廣傑	羅康瑞	羅德丞	顧思聰
龔志强	李奇(外籍)	杜葉錫恩(外籍)	沙理士(外籍)	沈茂輝(外籍)
林邦莊(外籍)	夏利萊(外籍)	麥嘉霖(外籍)	麥理士(外籍)	雷興悟(外籍)
嘉道理(外籍)	戴維信(外籍)	戴斯德(外籍)	簡大偉(外籍)	羅傑志(外籍)
蘇海文(外籍)				

# 成立基本法諮詢委員會 分批討論政制會方案

## 1. 事由：

根據小組策劃委員會所擬定之時間表及配合基本法起草委員會政制專題小組八月份的廈門會議，政制小組委員會建議在八月初舉行分批討論會，以能及時將五、六、七月的小組討論內容送呈起草委員會。

## 2. 分批討論會資料

秘書處安排具體研討時間如下：

第一批	八月六日	下午五時半至七時
第二批	八月六日	下午五時半至七時
第三批	八月六日	下午五時半至七時
第四批	八月八日	下午五時半至七時
第五批	八月八日	下午五時半至七時
第六批	八月八日	下午五時半至七時

## 3. 討論會內容：

主要針對政制專責小組在過去數月對政制問題作出基本之討論，並責成秘書處所整理之報告文件，包括：

- 3.1 立法機關與行政機關的相互關係
- 3.2 立法機關、立法機關組成人員的產生
- 3.3 行政機關、行政長官的產生

小組策劃委員會建議：這次討論會分為六批，每批三十人。分批方法採取按姓氏筆劃排列。如有委員認為此安排之日期不方便者，請八月六日前致電5-8100810 馬小姐，以便另行安排。

## 4. 討論為分批名單如下：

八月六日：

第一批

文 櫻	文世昌	文漢明	毛鈞年	王英偉
王敏超	王寬誠	石 慧(女)	司徒輝	田北俊
伍淑清(女)	安子介	朱祖涵	朱飛龍	江德仁
何文法	何定鈞	何承天	何鍾泰	何鴻
余立仁	利榮康	吳 坦	吳少鵬	吳光正
吳多泰	吳康民	吳夢珍(女)	吳錦泉	吳耀東

第二批

岑才生	李 奇 (外籍)	李永達	李仲賢	李啓宇
李啓明	李連生	李國章	李景行	李紹基
李福兆	杜葉錫恩 (女外籍)	沙理士 (外籍)	沈日昌	沈本瑛
沈茂輝 (外籍)	阮北耀	周永新	林光宇	林邦莊 (外籍)
邵友保	邱錫蕃	姚偉梅 (女)	查伍小貞 (女)	查良鏞
胡法光	胡菊人	唐翔千	屈 超	徐四民

第三批

徐是雄	徐國炯	徐慶全	孫秉樞	孫城曾
夏文浩	夏其龍	夏利萊 (外籍)	馬清忠	高若華 (女)
高家裕	高贊覺	張世林	張宇人	張佑啓
張柏枝	張家敏	張振國	張健利	張雲楓
張鑑泉	莊紹樑	郭元漢	郭文藻	郭志權
曹宏威	梁兆棠	梁林開	梁振英	梁智鴻

八月八日

第四批

章 麟	脫維善	黃光漢	陸孝佩	陳 彬
陳子鈞	陳少感	陳永棋	陳協平	陳坤耀
陳英麟	陳曾燕	陳誠存	陶學祁	麥 煥
麥海華	麥嘉霖 (外籍)	麥理士 (外籍)	堵綏滿	曾光道
曾憲梓	曾翼生	溫國勝	程介南	程源錯
舒慈煌	黃日煊	黃允叟		黃匡源

第五批

黃宜弘	黃保欣	黃維城	黃禮泉	黃麗松
馮可強	馮永祥	馮國綸	馮焯光	馮華健
馮檢基	楊汝萬	楊孝華	楊鐵樑	葉文慶 (女)
葉若林	葉敬平	董建華	鄔維庸	鄒煥基
雷興梧 (外籍)	嘉道理 (外籍)	廖正亮	廖烈文	榮智權
蒙民偉	劉永齡	劉迺強	歐成威	潘宗光

第六批

潘振良	潘國城	潘朝彥	蔡德河	談靈鈞
鄭陶美蓉 (女)	鄭裕彤	鄭鐘偉	鄭耀棠	鄧卿意 (女)
盧景文	錢世年	霍華彬	霍震霆	謝志偉
謝宜均	謝懷志	鍾景輝	鍾期榮 (女)	戴斯德 (外籍)
戴維信 (外籍)	簡大偉 (外籍)	簡福飴	鄺廣傑	羅康瑞
羅傑志 (外籍)	羅德丞	蘇海文 (外籍)	顧思聰	龔志强

# 政制專責小組

## 第五次會議紀要

### 第四分組

日期：一九八六年七月八日（星期二）

時間：下午五時正

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：羅康瑞委員

分組召集人：鄧錫意委員、郭元漢委員

夏文浩委員、張家敏委員

會務主任：鄧淑德小姐

討論題目：行政長官及行政機關

組員名單：陳 彬	鄭鐘偉*	馮可強	文漢明	陳永祺*
張世林*	梁智鴻	廖正亮	吳少鵬*	龔志强*
郭元漢★	曹宏威*	司徒輝	徐慶全*	張健利
黃宜弘*	馮華健	岑才生*	阮北耀*	李永達*
★召集人	*出席者			

#### 1. 大組決議：

1.1 因時間關係，未能對七月份題目完成討論，決定在七月二十五日（星期五）下午五時三十分召開續會。

1.2 通過責成基本法諮詢委員會秘書處在八月六日及八日舉行政制分批討論會。屆時全體委員會分成六批，對政制專責小組在五、六、七月時所討論的內容加以討論和補充，使能在八月底前將書面意見轉交起草委員會。

#### 2. 分組討論：

##### 2.1 行政長官的職權

##### 2.1.1 主持立法機關會議的職權

與會委員認為：為保持現有政制不變及立法與行政兩機關的配合，行政長官應可繼續主持立法機關會議，但只限於主持會議，而非控制會議。

但有委員懷疑行政長官的產生，是由選舉或協商產生，由中央任命，由這樣的人選出任立法機關的主持，是否符合聯合聲明有關立法機關成員由選舉產生的精神？若是符合，則主張行政長官繼續任立法機關會議的主持。

#### 2·1·2 擔任三軍總司令

與會委員認為：依中英聯合聲明，外交和國防、軍隊的指揮權理應保留給中央，未來的行政長官是不可任三軍總司令的。至於軍隊的調動權在和平時期，有關內部治安的軍隊調動，應要預先知會及得到行政長官的同意，或在行政長官要求下，才可進行。但在戰爭時期或緊急時期，則無需徵得行政長官的同意，便可調動軍隊。

#### 2·1·3 批准立法機關所通過的法案

大部分委員認為行政長官有權批准及否決立法機關所通過的議決案，但如果立法機關再以三分之二或四分之三票數通過該法案，則可以推翻行政長官的否決。這亦是對行政長官的一種制衡。但有委員憂慮這樣做會使行政長官的權力過大。

#### 2·1·4 委任調查委員會

與會委員認為行政長官可繼續擁有委任調查委員會之權。

郭元漢

召集人：-----

CCBL-SG/POS3-GD01-AG01-860801

# 政制分批研討會 會議議程

(第三批)

日期：一九八六年八月六日（星期三）  
時間：下午五時半至七時  
地點：基本法諮詢委員會會址  
主持：夏文浩委員、夏其龍委員  
會務主任：陳露玲小姐

議程：

1. 討論草擬政制的原則
2. 討論立法機關
3. 討論行政長官及行政機關
4. 討論行政機關與立法機關的關係
5. 其他

參考文件：政制專責小組初步報告（討論文件一）

# 草擬政制的原則 初步會議紀要

草擬  
政制  
原則  
初步  
會議  
紀要

## 1. 未來政制應遵守的原則：

### 1.1 穩定性與連貫性：

- 1.1.1 未來香港政制的發展，應以維持經濟繁榮、社會穩定為大原則。
- 1.1.2 目前政制有很多優點，如遵守紀律、政府有效率的運作（文官及公務員制度）、重視諮詢民意等，均應保留。
- 1.1.3 九七年以後的政制應以目前的政制模式為基礎，將來根據社會發展，作出適當修改，不可驟變，以致港人無所適從。日後立法局的產生亦要以最少改動為大前題。
- 1.1.4 新制度應照顧現時享有某些權利的團體。例如：目前區議會在立法局佔有席位，將來便不能沒有，否則便會引起風波。

### 1.2 開放性

- 1.2.1 重視民衆意見，真正向市民負責，切實貫徹港人治港的精神。
- 1.2.2 對民意有較快的反應。

### 1.3 均衡性

- 1.3.1 應照顧各階層人士的利益與願望，以免社會上出現尖銳的矛盾而引起政治動盪。應顧及的階層包括：
  - 1.3.1.1 工商業資本家；
  - 1.3.1.2 金融界人士；
  - 1.3.1.3 專業人士；
  - 1.3.1.4 基層人士（勞工、教師、社會工作者）；
  - 1.3.1.5 土地擁有者（地產商及新界的地主）；
  - 1.3.1.6 公務員；
  - 1.3.1.7 外國人士。

- 1.3.2 九七年後香港是中國母體下的一個政治特別行政區，要體現香港高度自治權外，亦要體現中國的主權，以保持兩地間融洽的關係。

### 1.4 重制衡

- 1.4.1 除重效率外，亦應重效能，而監察制度對效能的保障是有一定的作用。
- 1.4.2 應改善目前分權不清晰的地方。
- 1.4.3 行政、立法、司法三權應分立，以互相制衡，但三權亦應互相協調。
- 1.4.4 有委員提出中國的政制是一元制的，最主要的權力機關是人大，而香港的權力中心是港督，也是一元制，可見中港兩地的政制，均是獨裁式的。美國是二元制政體，好處在於可以互相制衡。但為求香港今後的安穩及使之有延續性，應在現有的政制基礎作出稍許修改即可。

### 1.5 香港應有自己一套的政制模式

有委員不同意將外國的政制模式生硬地搬進香港，而應考慮客觀因素，如歷史的傳統、居民習慣和各種政治條件，定出一套適合香港的政制模式。



## 1.6 政府架構

1.6.1 政府架構要精簡。

1.6.2 政府架構應為二級制，即中央及區議會二級，而非現時的中央、市政局、區議會三級制。地方行政應由區議會單獨執行。

1.6.3 現行公務員制度應繼續維持，應繼續有升級制度，獨立於立法機關。

1.6.4 公務員將來可當立法機關議員，甚至當行政長官，但到時應暫時停止公務員職務。

1.6.5 應考慮聘用中國、台灣的大學畢業生。

## 1.7 權力集中

有委員認為無論把權力放在立法機關或行政機關，都應考慮以什麼形式分配權力。

但又有委員認為權力分散是不恰當的，因為這會導致政府不能有效地運作。

## 1.8 有彈性

有委員不贊成在基本法內將政制寫得太清楚、死板，以免限制了香港以後的發展。

## 2. 對選舉方式的看法：

### 2.1 選舉方式

2.1.1 委員認為直接選舉、間接選舉、功能團體選舉、選舉團選舉、差額選舉、協商等均是可行的方式，但應按一定比例，幾種選舉方式一起採用。

2.1.2 但有委員偏向間接選舉，而不贊成直接選舉，尤其在開始階段，因港人對選舉仍是冷感的，而另有委員認為港人對選舉的認識有限，對被選舉人的背景亦會不清楚，故直接選舉不甚適宜，而間接選舉較可以維持穩健的政府，否則便會構成突變。

### 2.2 選舉事務委員會

應由中國政府委任一選舉事務委員會，處理選舉事務。

### 2.3 選舉團改用直接選舉

2.3.1 有委員贊成以區議員出任。

2.3.2 另有委員則認為不必是區議員出任，確使選舉範圍更開放。

### 2.4 反對顧問團的選舉方式

由於顧問團的選舉方式與現時的選舉法相差太大，未必適合香港。

### 2.5 比例代表制

參選人組成一團，成功後按票數分派議席。其好處在於不用擔心參選人藉着與該區有良好的關係因而取得較多的席位。這樣選出的議員應是受全港支持的人物。

## 3. 對中英聯合聲明的意見

有委員認為應講求實效，專責小組討論中不應脫離聯合聲明。但對聲明中未有提及的或解釋不清的問題仍可以提出意見，以求將來在基本法內得以豐富或澄清。

### 3·1 語文的使用

3·1·1 聲明中提到「除使用中文外，還可使用英文」。有委員認為應以中文為主，但另有委員認為某些情況下，中英並重會較好。

3·1·2 司法方面，聯合聲明沒有清楚說明英文的使用地位。這會影響到將來法官的任命和司法獨立的問題，因為普通法使用的地區，法例是用英文寫的，而法官大多數不懂中文。因此語文的使用應加以澄清。

### 3·2 「高度自治權」

委員認為聲明中的「高度自治權」應具體化，並希望能用法律的文字詳加解釋。

3·3 聲明中提到保持原有的資本主義制度和生活方式，其中的「原有」在將來是不適用的，故現應界定清楚「原有」是指什麼樣的制度。

### 3·4 「五十年不變」

3·4·1 有委員認為不變的意思是「一國兩制」不變，即在香港不實行社會主義制度和政策的觀念不變，而非指五十年內香港的資本主義生活方式不變。因為如一些委員所說不管什麼制度，其自身亦在不斷地為求完善而變化，這些變化本是好事。因此重要的是將保持資本主義制度而不受外來壓力或社會主義影響的含義用文字表達出來，而無須具體說明什麼生活方式不變，這樣港人便可安心了。

3·4·2 但另有委員認為應把問題詳述，就是要說明經濟制度，政治制度，生活方式等不變。

# 立法機關、立法機關的產生

## 1. 立法機關的職權

### 1.1 討論立法機關職權要考慮的因素：

- 1.1.1 職權問題牽涉到行政機關與立法機關的關係，如是以行政為主導，或是以立法為主導，或是三權分立。
- 1.1.2 根據中英聯合聲明指出，行政機關必須向立法機關「負責」。「負責」一詞的意義，從中國憲法里所提及各級人民代表大會、軍事委員會、國務院向中國人民代表大會「負責」的意思引申，應該是上下機關「負責」的關係。上級機關的職權包括有選擇和罷免下級首長的權力；下級機關同時受到上級機關的監督。
- 1.1.3 因為香港的制度和國內的情況有分別，所以特別行政區的立法機關不應是最高權力機構。
- 1.1.4 特別行政區的權力中心應由現時的行政機關轉移到立法機關。香港多年來以行政機關為主導，改以立法機關為主導，政府的辦事效率可能會下降；因此特別行政區的行政、立法機關要互相配合。
- 1.1.5 討論立法機關的職權時要考慮立法機關在執行職務上的兩個困難，即在制度上既要使立法機關制定的政策符合民意，又要令到行政機關有效率地執行政策。
- 1.1.6 參考其他國家的政制，很多國家是行政、立法、司法三方面獨立的，表明三者各有重要性，不應是上級和下級的關係。即使行政機關由立法機關選出來，亦很難維持上下級的關係；如果行政機關要聽命於立法機關，便只需要一個立法兼行政的機關。
- 1.1.7 在一國兩制下，香港只是個隸屬中國的特別行政區。研究香港的政制要兼顧如何和中國將來的政制銜接。
- 1.1.8 特別行政區的立法機關的職權應照着現時立法局的職權再發展和增減。既然現有以行政為主導的政制運作，令香港穩定繁榮，九七年後便不應有太大變動，立法機關扮演原有諮詢性角色。
- 1.1.9 行政機關和立法機關的工作範圍是完全不同的，不能將兩者的權力作大小的比較。但兩者互相監察，而非互相制肘。
- 1.1.10 不同的國家採用不同的政制模式，很難界定那一個機構應該有主導地位。基本法中要具體去列明理想的議會的功用和權力。
- 1.1.11 在香港的刊物中，法例、法律和條例等辭彙經常互用，產生混淆，建議在基本法採用統一的辭彙。
- 1.1.12 假若賦予立法機關太多權力，行政機關和立法機關會失去平衡；如希望兩者的關係能保持平衡穩定，立法機關便不用在行政機關里作出行政上或政治上的領導。

## 1.2 立法機關制定法律的職權

- 1.2.1 立法機關有權制定、修定和通過法律。
- 1.2.2 立法機關有權制定及通過財政預算案。
- 1.2.3 審核各種對外條約或協定。
- 1.2.4 基本上保留現有權力，但可嘗試跨進一步，使立法機關有提出法案的權力，並讓立法機關個別成員草擬法例。
- 1.2.5 現時的立法局沒有權力提議行政局制定法案，但特別行政區的立法機關應有權力去提議行政機關草擬和制定某草案，再由立法機關審議通過。
- 1.2.6 應該擴大現時立法局的權力，包括法例的提議權、決策權和最後的政策制定權。
- 1.2.7 立法機關除有權通過財政預算案外，亦應有權審議預算案權力；如立法機關對財政預算案有不滿意的地方，可要求行政機關重新修改計劃。
- 1.2.8 立法機關可以透過個別的成員或專責的委員會討論後提出法例，此等專責委員會要因應時代的需求而組成。
- 1.2.9 現時立法局議員在有限度的情況下，可以由非官員議提出議案（Private member's bill），但現時主要政府的政策法例是不會由非官守議員提出，而是一定先通過行政局，再由行政局交立法局考慮，立法局有權否決或修改提案。因而建議特別行政區的立法機關有完整的立法權，可以由非官守議員提出議案。
- 1.2.10 行政機關應保留主動提出立法的權力，只要這些法例是公眾均認為應該由行政機關提出的即可。
- 1.2.11 假若對立法機關的動議權及動議修改權不加限制的話，所有基本法以外所沒有寫明的條例都可透過立法機關提案及動議成為法例，並影響到行政機關的行政管理功能，所以立法機關的職權要在基本法中列明。
- 1.2.12 訂定立法機關的職權時要研究它在通過財政、立法、執行監督和罷免職權時會受到的條件限制。
- 1.2.13 立法機關成員本身可能不是專業人員或全職議員，因而很多法律或政策可能是在不成熟的理解下通過。所以當某一條法律或政策是低於某比率下通過時，行政長官應有權否定這個議決案，將決策權交行政長官，可以確保某些議案不會在不成熟的基礎下通過。

## 1.3 立法機關的諮詢功能

- 1.3.1 立法機關應有諮詢的功能。
- 1.3.2 立法機關有權在人選或政策的問題上參予諮詢委員會和公法團的工作。
- 1.3.3 行政長官可以在緊急情況下或在時間上不容許諮詢立法機關時使用決策權，在事後向立法機關作出解釋及追認已行使的決策權。

## 1.4 監察行政機關的工作

- 1.4.1 立法機關有權監察行政機關的運作，有彈劾和罷免權，造成制衡作用。

- 1·4·2 監察行政機關的作用即監察各行政部門執行政策。
- 1·4·3 有權成立專門的委員會或小組去監察政府各部門的工作，並提出建設性的意見。
- 1·4·4 辯論和批評行政機關或行政長官每年或每一階段所發出的施政方針或工作報告，以便行政長官作出修訂，使行政立法可以互相配合。
- 1·4·5 立法機關若沒有充份的資料，便不能行使對行政機關的監察權。
- 1·4·6 立法機關掌握資訊的知情權很影響它的監察作用。但監察不同監管。現時立法局的知情權已很大，而行政人員也需要有行政保密權。
- 1·4·7 立法機關在監察行政機關時的具體權力並不重要，也不可能在基本法清楚列明。
- 1·4·8 行政機關要定期向立法機關提交工作報告或接受立法機關的質詢。
- 1·5 罷免行政機關人員
  - 1·5·1 行政長官的彈劾由立法機關動議，由中央同意執行。
  - 1·5·2 立法機關有權監察行政機關是合理的，但不能罷免行政長官，祇能罷免部門首長。
  - 1·5·3 主要官員應由行政長官提名，在立法機關同意下任命，因此立法機關有人事任命權；並透過一是法定程序去彈劾在任主要官員。
  - 1·5·4 行政長官應超然於立法機關以外，便屬下的行政機關主要官員向立法機關負責，而行政長官可以發揮調和的作用。
  - 1·5·5 特別行政區的立法機關的權力除立法之外，還應可以任免行政長官與及主要官員，和監督施政的情況。
  - 1·5·6 為使政治制度可以維持穩定的狀態和保持制衡的原則，立法機關可以在大比例如四分之三之比數下彈劾或罷免行政長官。
  - 1·5·7 當行政機關有嚴重的行政錯誤時，立法機關可以彈劾行政長官，但若需要通過罷免時，則需要向中央人民政府提出，由中央人民政府罷免。
  - 1·5·8 行政長官若由中央人民政府任命，直接對他有影響的只有中央人民政府，所以只有中央人民政府才有權罷免。再者，如果立法機關成員可以在認為行政長官的措施失當時便有權提出罷免，會令行政長官很難去發揮正常的功能。
  - 1·5·9 參照美國例子，允許行政長官在危機的時候如戰亂、經濟不景時可以行使較大的權力和不用對特別行政區的立法機關負責；但有意見指出這種措施對香港群衆的利益沒有保障。
  - 1·5·10 如立法機關有權報請中央人民政府去罷免一個犯法或嚴重失職的行政長官，行政長官便不應由立法機關產生，以免行政長官既由立法機關產生又由他罷免的情況出現。
  - 1·5·11 立法機關有權監察行政機關的運作，甚至可以彈劾行政長官，但不能罷免，要報請中央人民政府「處理」。但立法機關可以向中央人民政府建議罷免作沒「處理」的手法，但不能直接罷免行政首長。

1·5·12 建議在立法機關的條例中訂明若行政長官有嚴重的錯誤時需要自動辭職，這樣立法機關既有監察作用，又可以保障市民的利益。但其他意見指出在彈劾行政長官時，社會輿論所造成的壓力已很大，會使行政長官自動引咎辭職，不需要明文規定。

1·5·13 立法機關經過一定數目成員同意下可以彈劾首長或是主要官員，指行政機關在施政上作出嚴重的錯誤時才有彈劾的情況出現，但行政錯誤一定要經過清楚的界定。

## 1·6 選舉人大代表

1·6·1 立法機關有權選出人大代表，因為所有立法機關的成員都是以選舉的方式產生，有一定的代表性。反對的意見則指出，立法機關是專責香港的事務，而作為國家代表則要顧全整個國家的事務，造成雙重身分；將來立法機關的成員應是以香港的利益為首，是比較通才的。

1·6·2 人大代表的產生視乎香港所佔的席位數目。若只得一個席位，便應該由立法機關產生；若超過一個，則行政機關亦應有代表。

1·6·3 五分之一的香港人大代表由立法機關產生，其他人大代表的可參照行政長官的產生方式。

1·6·4 特別行政區立法機關無權選出人大代表，只能提名，因為中國的憲法定明人大代表各額及產生辦法，沒理由可以讓基本法去決定。

1·6·5 在制定或選舉香港的人大代表時，立法機關可派代表出席。

抄

## 2· 立法機關的組成和產辦法

### 2·1 立法機關組成的原則

2·1·1 立法機關的選舉要做公平的參予；也不應在選舉前預定了結果，否則變成假民主。

2·1·2 立法機關的組成原則是平衡各方面的利益，讓各階層的利益都能夠在立法機關內得到代表。

當直接舉、間接選舉及功能團體的比例是均等時，行政長官被罷免的機會是很低的，因而可保障特別行政區政府的穩定性。

2·1·3 立法機關的架構要根據兩個原則：

2·1·3·1 不可違背聯合聲明；

2·1·3·2 社會普遍接受。

直接選舉和間接選舉的存在，基本上能代表各方面的利益。在目前的階段，應有部分功能團體選舉及直接選舉，然後逐步發展，直至所有立法機關的成員均由直接選舉產生。

2·1·4 基本法中有關立法機關的組成部分，要顧及基本法對未來政制的指導性及立法機關的權威性，因此，九七年的立法機關應有不少於半數的成員由選舉產生。

2·1·5 假若政治權力過份集中在某一階層，其他階層人士不能循正式途徑去表達意願時，街頭政治便會出現，故考慮維持現在香港的繁榮時，要照顧到各階層的參予，不應使某些階層的人要訴諸非制度的途徑去表達他們的不滿。

2·1·6 立法機關的組成指標是安定繁榮，社會進步。

2·1·7 社會動盪的原因主要是社會上的矛盾尖銳化，直接選舉和社會動盪沒有直接關係。

## 2·2 立法機關組成人員的選舉

2·2·1 基本法中應該清楚寫明立法機關的選舉辦法，到立法機關成立以後，按照特別行政區的政治情況加以改善。立法機關的組成最後應是由最平等及公平的全面選舉產生。

2·2·2 混合的選舉形式，包括直接選舉和間接選舉。

假若實行代表選舉和功能團體選舉，便要訂明代表與市民的比例。由於香港特殊的情況，最理想的模式未必是一人一票的直接選舉。

2·2·3 因為香港是由多個階層、團體和界別組成的，社團的代表性比較廣泛，功能團體能照顧各方面的利益；另一方面，直接選舉能夠照顧一些基層居民參加政治活動的需求，由此提議採用混合的選舉模式，而不是只採用直選或間接選舉，其中一種方式。

2·2·4 立法機關成員應來自功能團體選舉，直接選舉及顧問院推選。

2·2·5 特別行政區選舉的分區及執行選舉時的方法，可以由當時的立法機關決定。

2·2·6 直接選舉的含義必須清楚界定，是單指一人一票的選舉方法還是在某界別或區域範圍的選舉。直接選舉代表是以整體居民的利益為基礎，同時兼顧地區上的需要，而功能團體組別是反映社會上不同職能或界別的利益，兩者有互相配合，平衡的作用。

2·2·7 對功能團體的五點保留：

2·2·7·1 立法機關是討論大眾利益的地方，而功能團體的選舉會使立法機關成員只講求局部利益；

2·2·7·2 鼓勵階層之間的政治；

2·2·7·3 當團體的內部民主未成熟時，功能團體選舉可能只是團體首領的特權；

2·2·7·4 功能團體的席位名額很難適當的分配；

2·2·7·5 社會上不一定透過功能團體選舉出來的議員才得到專業意見。

基於以上五點，九七年立法機關的選舉應以直接選舉為多數。

2·2·8 直接選舉不一定要分區選舉，因為立法機關是處理全香港的事務，不似區議會處理分區性的問題。

2·2·9 直接選舉可以有兩種形式，一是一人一票，全港不分地區的投票方式，另一是由選舉團提名後才作一人一票的選舉。

2·2·10 直接選舉容易培養一些對政治熱衷的人才，但真正有才能的人未必會出現。

2·2·11 直接選舉可能導致立法機關的議席會受到某幾個區域的選票所控制。但直接選舉應該是充分的，而非只有免徵性意義。

2·2·12 現時的立法機關是諮詢性質，但民選成員的產生應該是總體趨向，直接選舉可以來自地域上的區議會或市政局選舉。

- 2·2·13 香港居民所追求的，首要是生活安定，而非一個民主社會。其他意思認為香港市民的教育水準相對其他國家是高的，投票率亦不低於任何一個地方，但地方性選舉的投票率一般是較低的。
- 2·2·14 功能團體和直接選舉的比例要有相對性的變化。隨着人口的增加，直接選舉的議席和功能團體的組別都要按需要增加和變化，保持靈活性。
- 2·2·15 功能團體選舉的優點是較為平均地代表各方面專業人才的意見，但缺點是對於政治經濟各方面未必有廣泛的認識及傾向所屬團體的利益。
- 2·2·16 若九七年時大部分是直接選舉，少部分是功能團體選舉，可能會影響到工業家和投資者的信心。
- 2·2·17 選舉方式和民主程度有很大關係。香港因着歷史的限制，過去沒有足夠的時間去訓練和培養市民以一個整體的觀念去看問題，造成各區的選民只關心自己區內的問題。
- 2·2·18 功能團體選舉可以平衡由基層選出來的代表及平衡各階層和界別的利益，其他的席位應由直接選舉產生，而分區的直接選舉可解決全港性普選的技術性困難。立法機關的成員不會集中在某幾個較有選舉意識的選區。
- 2·3 混合選舉的比例
- 2·3·1 功能團體的代表應佔多數，不少於百分之五十。
- 2·3·2 百分之二十五直接選舉，百分之五十功能團體，百分之二十五是經區域議局或區議會等間接選舉組成。
- 2·3·3 立法機關席位應由三方面選出，三分之一直接選舉選出，三分之一透過功能團體間接選舉，三分之一由選舉團選出，然後每一特定時間之後作出檢討和調整。
- 2·3·4 現時沒有需要在基本法中列明選舉形式的百分比，因為基本法不應經常修改，只要基本法列明立法機關由直接選舉、間接選舉及功能團體選舉三方面組成，並授權立法機關在適當時候重定選舉比例。
- 2·3·5 立法機關的選舉由直接、間接及功能團體三方面組成，但在比例上不必平均分佈，而且在開始時，直接選舉的數目比較少，再視乎情況和選民的情緒和程度考慮作增加。
- 2·3·6 要保障香港的繁榮安定，功能團體選舉的成員佔大多數，比如百分之六十，而直接選舉佔百分之三十至四十。
- 2·3·7 混合選舉的比例可以兩種形式出現，一是明確定下各種選舉的比例，另一是定下基本原則，執行時再處理細節。
- 2·3·8 建議定下功能團體的最低比例。
- 2·3·9 基本法應定下一個比率原則，而非數字。
- 2·3·10 功能團體代表和直接選舉代表所佔比例應該差不多，大概各佔百分之四十五左右，另外百分之十為官守成員。
- 2·3·11 現時香港人普遍的公民意識及教育水平（即大學生比例）較低，若立法機關議席全由直接選舉產生會很危險。



- 2·3·12 香港的穩定繁榮全賴工商界，金融業的成功所致，所以立法機關成員的比例應以工商界、金融界為主，約佔百分之六十；其次是壓力團體或勞工團體，約佔百分之二十，其他地方性的議會佔百分之二十。
- 2·3·13 少部分的直接選舉在現時或九七年之後都是可被接受的；若大部分議席由直接選舉產生，便和現時的制度有很大出入。
- 2·3·14 百分之十是直接選舉產生，百分之九十是間接選舉產生。
- 2·3·15 基本法中可採用較動態的角度去定下比例原則防止信心問題出現，例如定下特別行政區的立法機關將會有直接選舉去保障低下階層的市民，同時有功能團體的選舉去照顧工商界及專業人士，而不用定下每種模式的確實比例。
- 2·3·16 立法機關如以有直接選舉的代表為主，可能由草根階層人士支配立法機關的決策。
- 2·3·17 立法機關分區直接選舉在九七年之前應佔三分之二，亦有提出在九七年之前佔四分之三。
- 2·3·18 立法機關的人數大概以六十人比較適當。百分之四十由功能團體產生，百分之三十由選舉院所設立的顧問院變相委任產生，以補充選舉成員的不足。
- 2·3·19 立法機關不應以直接選舉為主，直接選舉最適宜佔百分之二十到三十左右。因為立法機關統籌香港政府的大事，在職權上比較重要，要考慮社會的穩定，若太多直接選舉，不論選區大少，必然會造成政覺，政覺的出現會導致利益上的衝突，很容易造成社會的動盪不安，香港的繁榮亦受影響。
- 2·3·20 間接選舉應包括了區域性的組織如區議會、市政局的組織。
- 2·3·21 功能團體選舉佔百分之四十，直接選舉佔百分之二十五，間接選舉佔百分之二十五，而間接選舉包括主要官員在內。
- 2·3·22 應該擴大功能團體組別的範圍及增加個別組別的議席。
- 2·4 立法機關選舉的選區問題
- 2·4·1 立法機關選舉時採用細選區制，如將全港劃分成十九區，在技術上較容易控制。
- 2·4·2 有建議將全港分八區選舉，每區五十萬人投票。
- 2·4·3 全民投票未必會對香港構成不穩定的局面，最重要的反而是提名方面。
- 2·4·4 選舉初期可以依照區議會選區，但現在的劃分方法，到九七年時未必適合。
- 2·4·5 立法機關的選區太細時，有很多比較地區性，基層的人容易當選眼界會較窄，未必能廣泛地考慮問題，但立法機關需要多些有中央視野的人。
- 2·4·6 直接選舉可能會造成選舉聯盟，但不一定對香港有害，而且在一個中選區中，全港性取向的團體較易在選舉中獲勝。
- 2·5 關於委任成員及成立顧問院
- 2·5·1 委任成員包括由顧問院或選舉團所定出的立法機關成員。
- 2·5·2 選舉團的選舉過程可以是間接選舉和直接選舉的一種混合，是先由區域議局或市政局推舉某些候選人，再在選區內進行直接選舉。

- 2·5·3 顧問院的產生是很難解決的問題，所以立法機關的成員應以選舉為主。
  - 2·5·4 設立成員提名委員會，可參考基本法諮詢委員會的產生辦法，以保留一批不會自動參選的有識之士，用以平衡功能團體或直接選舉代表。
  - 2·5·5 選舉院的成員可以來自區議會議員，市政局議員或其他團體的代表，至於各種選舉所佔比例按實際情況而定。
  - 2·5·6 擴充功能團體，將顧問院納入為其中一種功能團體。
  - 2·5·7 顧問院選舉方式有兩方面方面的問題，一是顧問院的產生和組成，另外則是如何保證顧問院的成員有足夠的代表性。
  - 2·5·8 中英聯合聲明中提到立法機關成員由選舉產生，如立法機關成員是由中國委任的顧問院成員選舉產生，只是一種假民主的選舉方式。但如果立法機關的成員由直接選舉的顧問院推選，那就不如直接選出立法機關的成員。總而言之，顧問院的成員產生方式若有問題，它的代表性便有問題。
  - 2·5·9 反對設立選舉委員會或顧問院，因為這樣做會造成特權階級，加上一般市民的心態是一切事訴諸權威，使到顧問院的成員擁有超然的社會地位，不利香港政治民主化。
  - 2·5·10 委任制度的好處是比較全面性，而且委任成員毋需向選民負責，較能全面性的考慮事物。
  - 2·5·11 民選成員和委任成員是兩種不同的人才。在實際運作時，民選成份低的議員會變成次等成員。
- 2·6 官守議員方面
- 2·6·1 官守議員可以由間接選舉產生，由人民授權行政長官選出。
  - 2·6·2 主要官員應可以組成自己的功能團體或工會，參加立法機關選舉。
  - 2·6·3 官守成員的作用可以是列席會議、發言和解釋政策，不一定要代表某個功能團體。他們的長處是可從決策層面上考慮法例。
  - 2·6·4 如果主要官員由行政長官指派，便不應讓這些官員參加立法機關，以免立法機關可以控制主要官員。
  - 2·6·5 部門首長可以當然官守議員身份列席，對有關部門的問題發表意見，但無投票權。
  - 2·6·6 官守成員的數目可以由立法機關自行決定，最重要的是行政部門有合理數量的直接代表。
  - 2·6·7 主要官員參加立法機關，是和聯合聲明的條款有抵觸，因為司級官員不是由選舉產生，而且官守議員的身份重覆，會引致利益衝突的問題，同時有違三權分立、互相監察的原則。
  - 2·6·8 保留部分議席給主要官員，可以提高政策執行時的效率及使行政和立法機關的關係可以融洽一點，因為雙方若有共同目標，便不會有對抗性的情況出現。
  - 2·6·9 主要官員如三軍司令、財政司、布政司或律政司，必須成為立法機關的委任成員，亦可委任少部分社會特別知名人士。

#### 3. 立法機關組成人員的任期

- 3.1 如想保留現時立法局的任期，便以三年一選為合宜，因為一個新任議員需要半年至一年的時間去熟習整個制度的運作，餘下的時間去參予發揮。
- 3.2 立法機關的任期長短不重要，但在替換上要有連貫性，可讓一部分的團體集中力量去爭取每一次少數的位置，加強影響力，亦要考慮到功能團體名額的分配。
- 3.3 四年為一任，每兩年選舉一次，每次選舉一半或三分之一。
- 3.4 每五年為一任，容易和中國的制度銜接，有建議每二年半選一次，每次換百分之五十；亦有提出每年選舉五分之一，整個制度便較為安定，並可提高市民對選舉的興趣。
- 3.5 連任方面，最多可連任兩屆；或以年齡為限，到了七十歲便要退任。
- 3.6 不應限定連任次數。

#### 4. 立法機關組成人員的職責和權利

- 4.1 基本法中不用詳細說明，以免造成制肘。
- 4.2 組成人員的職責由立法機關的會議常規規定。
- 4.3 組成人員的職責有兩方面，個人方面是履行立法機關的職權，積極參予立法，並按照憲法的程序、立憲的精神為香港的穩定及繁榮去建議或考慮一些條例。在政治方面要向特別行政區政府、中央政府負責。
- 4.4 如個人的利益與全體的利益有衝突時，要以全體利益為首。
- 4.5 立法機關成員在任期間，在執行公事時，不應受到刑事的威脅、法律的干擾或個別的批評。
- 4.6 在立法機關的建築物內，在任何情況下都不可以被拘捕，如要拘捕某成員時先要得到主席的批准。
- 4.7 立法機關成員的特權，不可少於一九八六年立法局會議常規所賦予議員的特權。

#### 5. 會議的召集和立法程序

- 5.1 如會議集中在某個季節，其他時間休會，可以有較多的時間作準備工夫，但失去現行制度的彈性。
- 5.2 立法機關的召集人純粹是主持會議，各方面保持中立，亦有權將所通過的決定付諸實行，如請某主要官員答辯或提交報告；而不賦予他太大的政治權威。
- 5.3 將來的行政長官不能同時立法機關的召集人，及立法機關的主席應由互選產生，如議席數目大時，可增加副主席席位。
- 5.4 每項有待辯論的問題需在有關動議後由主席正式提交立法機關考慮並進行辯論。但若主席認為未經過充份討論或是未有充分準備時，有權不附諸動議，不附諸表決，發還討論。
- 5.5 保留現時綠皮書、白皮書的諮詢程序，三讀通過成為正式法例。
- 5.6 基本法定下原則，會議常規由特別行政區立法機關決定及通過。

# 行政長官及行政機關

## 1. 行政長官的產生

- 1.1 根據中英聯合聲明附件一所載“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生”，清楚說明行政長官無論是由選舉或協商產生，都是由當地人進行，中央不會干預或介入。
- 1.2 有委員認為不應該立即剔除協商產生的可能性，因為在未有一套完善的模式之前，若定得太死反而是一種規限。
- 1.3 政制是漸進的，初期應可容許有協商產生，再逐步發展為選舉產生才較合理。
- 1.4 有委員反對以協商產生，但不排除在選舉過程中有協商成份。
- 1.5 一人一票選舉產生行政長官的好處是能讓普羅大眾有機會參與選舉，況且，全民選舉產生的行政長官會很有代表性，因此也更具威望，與立法機關（由選舉產生的）享有同等地位。
- 1.6 一人一票的直接選舉應是產生行政長官的理想辦法，但目前香港人的教育水平不高，政治意識薄弱，所以實行直接選舉是不切實際的，而且行政長官講求實力和行政才能，不是代表性。
- 1.7 一人一票選出行政長官會導致行政長官有太大權力，故此將來若用直選方式，候選人仍要有資格限制，如要曾經或現在是立法議員；或經由立法局提名等。
- 1.8 由立法機關互選產生：
  - 1.8.1 行政長官可以向立法機關負責；
  - 1.8.2 立法機關的成員由多種混合選舉方式產生，所以由立法機關互選產生的行政長官可照顧各方面的利益；
  - 1.8.3 行政長官可以得到立法機關的擁護和支持，可互相調協工作，增加效率；
  - 1.8.4 如果立法機關的產生已能讓大眾有足夠的參予，大眾便能間接地參與行政長官的選舉；
  - 1.8.5 從務實的觀點看，由立法機關互選產生行政長官是可行的；
  - 1.8.6 如果行政長官是立法機關互選產生的，他的辦事能力便可得到保障。
  - 1.8.7 立法議員為爭取出任行政長官，可能產生爭執及內部對立；
  - 1.8.8 行政長官為了要爭取立法機關的支持（如希望連任），會變成後者的從屬；
  - 1.8.9 由立法機關選出行政長官會導致立法機關缺乏限制行政長官的權力；而且在具體政策上，若立法機關有多量的功能團體議席，行政長官未必有足夠實力贏取議員的大多數贊成。

1·9 先由提名團提名候選人，再用一人一票方式選出行政首長。

1·9·1 提名團應包括當然成員，如人人代表、政協代表、立法議員等，以防出亂子，但不能有必然成員，而其他的組成人員應是一些有超然地位的長者，經驗豐富的人士，大機構的代表等；則選出的行政長官既具代表性，又可協調各階層利益，提名團的人數不應太多，也不應太小，具體數字沒有定論；

1·9·2 提名團可控制候選人的人數，保證候選人的質數達一定標準，以及發掘一些有才幹而不會主動參選的人士；

1·9·3 提名方法可以包括自薦；

1·9·4 有委員不贊成採用提名團的形式，他們認為不用擔心候選人的人數很多而需要提名團來控制，因為候選人要有一定的條件：如要有豐富經驗、經費和組織的支持等；

1·9·5 行政長官由提名團提名，日後便祇會照顧提名團的利益，出現偏私的情形；

1·9·6 提名團這方式限制了大眾的直接參予；

1·9·7 縱使提名團可以提名一些人才作為候選人，但如果這些人沒有政治抱負，也是徒然的；

1·10 有委員贊成提名團方式提名候選人，但不贊成用一人一票的選舉方式，他認為由選舉團選會較理想，而選舉團必然要比提名團大，成員須包括立法議員和大機構的代表。或者，提名委員會和選舉團可以用功能團體選舉和部分直接選舉方式產生。

1·11 有建議將來基本法諮詢委員會解散後；可以由原班委員組成選舉團，選出行政長官。

1·12 有委員認為選舉團有兩個問題：

1·12·1 由誰決定選舉團名單會引起紛爭，亦容易導致中央介入。

1·12·2 選舉團若每五年選一次（假設行政長官任期為五年），則每五年便有一次爭端；若選舉團不解散，則容易變成另一權力中心。

1·13 亦有建議提名團選出行政長官的理想人選後，經立法局三分之二以上多數同意，便可呈中央任命。

1·14 首屆的行政長官可由中英聯合聯絡小組會同行政、立法兩局以及當時的行政長官提名，由中央人民政府作最後決定和委任。而以後各屆的行政長官亦可依同樣方法產生，只是中英聯合聯絡小組不再參與提名候選人。

1·15 行政長官可以用直接和間接選舉的混合方式選出。例如立法局議員投票佔49%，全民投票佔51%；又或者由立法局議員、市政局議員、區議員及有代表性的界定團體等幾方面組成的選舉團選出；再經最高當局認可。

## 2· 行政長官和行政機關主要官員的任期

2·1 行政長官的任期是四年。

2·2 行政長官的任期是五年。

2·3 行政長官的任期應該有限，但可以比立法機關成員任期稍長。

2·4 行政長官可以連任一次。

- 2·5 更換行政長官的時間應與更換立法機關成員的時間不同，以避免架構一下子有重大的改變。
- 2·6 更換行政長官與立法機關成員的時間應該一樣。
- 2·7 非官守議員的任期不能長於行政長官，因為他們是行政長官的顧問，兩者應該共同進退。
- 2·8 不應規定非官守議員必須隨行政長官的下台而離開。如果新任行政長官覺得有需要，他可以保留整批舊的非官守議員，當然亦可以把他們全部換掉。
- 2·9 司級官員的任期依舊。

### 3· 行政機關

- 3·1 未來的行政機關性質類似現時的行政局。
- 3·2 未來行政長官可以委任行政機關成員、方式和現在的一樣。
- 3·3 行政機關採用內閣形式，成員由政治任命，以確保他們對自己的決定承擔政治責任。
- 3·4 行政機關改司級官員應仍是公務員，由行政長官予以委任或遷調，這樣各部門首長才會熟悉政府運作的機能及方式，便於行政。
- 3·5 行政機關成員由行政長官，主要官守議員及其他專業人士組成。
- 3·6 行政長官可以委任立法機關成員入行政機關。
- 3·7 未來的行政局中是否有官守議員、非官守議員或委任議員都沒有關係，因為最後都是由行政長官負上所有責任。
- 3·8 司級官員可列席立法機關的會議，向立法機關解釋和說明政府的政策，並接受立法議員的質詢。
- 3·9 立法機關委員可以列席行政機關會議，藉此使行政、立法機關互相制衡。
- 3·10 未來的政制，必須維持司級官員的穩定性，不會因行政長官的轉變或政策的修改而要更換大部分司級官員。最理想的方法是盡量委任高級公務員為司級官員，而相當於現時布政司的職位，更必須由文官出任。當然，如遇上適合出任司級職位的非公務員，亦可例外處理。
- 3·11 行政機關採委員會制，即將立法局議員分組，列每一組負責監察一組政府部門的運作，而行政局有一部分為現職公務員，有一部分為立法局委員會主席，這樣就可以達到制衡作用。
- 3·12 行政機關以委員會的形式組成，作集體領導。所有委員都可以參與制定政策，而主席並沒有特別大的權力，他只是由中央政府形式上任命。這制度的好處是避免獨裁，或者選了無能者作委員，亦不會影響整個機關的運作。
- 3·13 司級官員不應由選舉產生，否則會喪失工作的連續性，而且可能產生由「外行人」擔任重要職位的危險。

### 4· 行政長官的職權

- 4·1 掌管各行政部門。

- 4·2 任命公職人員。
- 4·3 任命各法定委員會的成員。
- 4·4 處理有關土地事項。
- 4·5 頒發赦免令。
- 4·6 對請願事項作出決定。
- 4·7 制定法例的附則
- 4·8 主持行政局會議，只有某些不怎樣重要的會議，行政長官才可以請代表（比如現時的布政司）主持，但他仍要負上最後的責任。
- 4·9 委任一個以布政司為首的行政內閣，成員包括財政司，律政司和其他六位司級官員。這些司級職員由行政長官提命，報請中央委任。他們的任期應由行政長官經立法機關同意後決定。
- 4·10 主持立法機關會議
  - 4·10·1 如果行政長官由選舉產生，並且保證行政長官只是主持，而不是控制立法機關會議，由他主持立法機關會議有助於行政和立法機關的協調。
  - 4·10·2 行政長官過份參與立法機關的會議，會影響三權分立，並在立法機關內造成另一個權威人士。
  - 4·10·3 行政長官的工作將會極之繁忙，不適宜再兼顧立法機關的會議。
- 4·11 解散立法機關
  - 4·11·1 行政長官有權解散立法機關，但要嚴格規定他在特殊的情況下才能這樣做，並要求他把決定報請人大備案。
  - 4·11·2 聯合聲明提到立法機關由選舉產生，如果行政長官可以解散立法機關，香港整個政治架構便會很不穩定。
- 4·12 批准或否決立法機關通過的法案
  - 4·12·1 如果行政長官有權否決立法機關通過的法案，而立法局又可以大多數否決行政長官的決定，兩者便可以互相制衡。
  - 4·12·2 將來立法機關成員由選舉產生，他們可能為了討好部分選民而提出不合大眾利益的建議。但行政長官的工作是照顧整個社會的利益，所以他應該有權批准或否決立法機關通過的法案。
  - 4·12·3 行政長官要執行立法機關通過的法案，因此他應該有權否決立法機關的決議，否則他執行政策時便會產生矛盾。
  - 4·12·4 行政長官由選舉產生，有很高的代表性，因此便應該有權批准或否決立法機關通過的法案。
  - 4·12·5 聯合聲明提到立法機關根據基本法規定依照法定程序制定法律，報請人大常委會備案便行，因此行政長官便沒有權批准立法機關所通過的法律。
  - 4·12·6 如果行政長官有權否定立法機關通過的法案，便有違三權分立的原則。
- 4·13 兼任三軍總司令
  - 4·13·1 中國駐港的解放軍只懂打仗，而在港的行政長官會更懂得分析形勢。

- 4·13·2 關於本港的內部問題軍委在接到行政長官的要求後，才可調動軍隊。但與國防有關的事務，中央便可有權調動軍隊。
- 4·13·3 經中央負責人委任後，行政長官可作形式上的三軍總司令，作中央與本地駐軍之間的聯絡人。
- 4·13·4 聯合聲明提到國防外交由中央處理，所以本地軍權應由中央軍委負責，但希望他在調動軍隊時會知會行政長官，或者與他磋商。
- 4·13·5 現在全國有二十九省、直轄市、自治區，只有七大軍區直接由中央軍委指揮，所以未來的行政長官是不可能兼任三軍司令的。
- 4·14 行政長官可以形式上委任司法人員，但所有決定都應該根據司法人員叙用委員會的推薦。行政長官應盡量使司法獨立，不作干預。
- 4·15 當有需要時，行政長官可以委任調查委員會，以取得必需的資料。
- 4·16 行政長官有權制定緊急法例，但這些法例只可以短時期內有效。制定有長時期影響力的法例就必需要經正常的立法程序。
- 4·17 行政長官可提名 9 位立法機關成員，經立法機關同意而成為立法機關的代表。其中成員包括布政司、財政司和律政司。



# 行政機關與立法機關的關係

## 1. 行政機關對立法機關負責

- 1.1 根據中國憲法，“負責”是指下級受上級監察、上級有權挑選和罷免下級的首長的意思；
- 1.2 行政部門的首長須要向有關部門或人士交代和負責，但未必要如外國般向選舉產生的立法機關負責，所以有需要設計一些方法，使高級官員可以向大眾負責；
- 1.3 如果行政機關須聽命於立法機關，便只需要一個立法兼行政的機關；縱使行政機關是由立法機關選出，也沒有可能使行政機關成為立法機關的下級；
- 1.4 “負責”是指下級對上級的關係，雖然行政機關在名義上低於立法機關，但在實際上其行政效率不會受到影響；
- 1.5 祇有政府是由立法機關選出，才能使行政機關向立法機關負責；
- 1.6 建議行政長官應超然於立法機關以外，使屬下的行政機關首長向立法機關負責，而行政長官可以發揮調和的作用。

## 2. 立法機關有權參與行政長官的產生：

- 2.1 行政長官的任命，要先得立法機關通過；
- 2.2 行政長官由立法議員互選選出，再由行政長官自行委任內閣(司級官員)，行政機關遂可透過行政長官向立法機關負責；
- 2.3 行政長官若由立法議員互選選出，則其本身威望會導致立法機關無力影響行政機關的運作，演變成行政領着立法走的現象；
- 2.4 若行政長官純粹由立法機關推選產生，這就是內閣制的做法，但香港實行內閣制會有困難；
- 2.5 為了達到行政機關與立法機關相互制衡的目的，行政長官與立法機關應通過不同的途徑產生，行政長官不是由立法機關產生。據中英聯合聲明的規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央任命。第一任的行政長官由各階層人士組成的選舉委員會或顧問團選出，而第二任的行政長官則可由協商或選舉產生。立法機關可由直接選舉或間接選舉產生。

## 3. 立法機關有權參與行政長官的彈劾及監督：

- 3.1 行政長官在決策錯誤時，如有四分之三立法議員彈劾，則可報請中央罷免行政長官；
- 3.2 行政長官不應因政策錯誤而遭到彈劾；
- 3.3 如果當立法機關認為行政長官的政策不當時，便有權提出彈劾，這會使行政長官很難發揮正常的功能；
- 3.4 行政長官若遭三分之二立法議員投不信任票，可被罷免；
- 3.5 行政長官是最高長官，但受立法及司法機關監督；

- 3·6 立法機關不能罷免行政長官，祇能罷免行政部門首長，罷免行政長官的權力應歸中央人民政府，從而避免立法機關和行政長官之間的不和而引起的政治、經濟不安；然而立法機關有權向中央人民政府提出罷免的建議；
  - 3·7 建議在有關立法機關的條例中訂明：如果行政長官犯了嚴重的過失，便須自動辭職；這樣可以讓立法機關發揮監察作用，並保障市民的利益；
  - 3·8 不應在有關立法機關的條例中說明如何彈劾行政長官，因為當議員對行政長官有所非議時，社會輿論對行政長官造成的壓力已經很大。
- 4· 立法機關有權監察行政機關：
- 4·1 將立法議員分組，每組負責監察一組行政部門的運作；
  - 4·2 設事務委員會監察行政機關，委員會及主席可影響行政部門的運作，並提出建設性的意見，但不能控制或掌握該部門；
  - 4·3 設委員會監察司級官員，在需要時，可增選專業人士以專業知識協助監察；
  - 4·4 將現設的諮詢委員會轉為向立法機關負責，所有意見及資料交予立法機關而非行政機關；（立法機關控制資訊，故此在制定政策時，行政機關不得不徵求立法機關的意見，立法機關也可有效地監察行政。）
  - 4·5 立法機關雖然可以有知情權，但行政機關的成員也應有行政保密權；
  - 4·6 立法機關和行政機關應是平衡的，兩者應互相監察，而不是制肘；
  - 4·7 立法機關和行政機關的權力基本上是相對的，如果立法機關的權力大，行政機關的權力則會小，反之亦然；
  - 4·8 不應在基本法內列明立法機關監察行政機關的具體權力。
- 5· 立法機關和行政機關的相互制衡：
- 5·1 立法機關可直接不批准行政機關做某些事情，雖然這會影響效率，但可避免出錯；
  - 5·2 行政機關（行政局）的成員由立法議員揀出，其制定的政策要交由立法機關討論，以決定接納與否；
  - 5·3 立法機關擁有決定權，可以不通過行政機關的決策；
  - 5·4 目前立法機關與行政機關的制衡形式已經足夠，為了保持高效率的運作，行政機關執行既定的政策，無需受來自壓力團體、中國政府、甚至立法議員的不必要壓力；
  - 5·5 不應把行政與立法分得太清楚，強調兩者的制衡會引致兩個權力中心彼此的爭執，導致局勢的不穩定；
  - 5·6 行政機關或行政長官每年向立法機關作施政報告，各部門首長並要答辯議員的質詢；
  - 5·7 立法機關有權向行政機關提出質詢；行政長官或部門首長要出席立法機關會議，並答辯議員提出的質詢，答辯時要有令立法機關滿意的解釋；
  - 5·8 立法機關有目前的立法權力和立法動議權；
  - 5·9 立法機關有權審核和批核財政預算及決算，如該預算案有三分之二立法議員反對，便被否決；如議員對財政預算案不滿意，可要求行政機關解釋及修改；

- 5·10 所有人都要遵守立法機關制定的基本法則，故此在名義上立法機關已經是最高的權力架構，但行政機關仍要有大權，否則其效率便有影響；
- 5·11 無論把權力放在立法機關或行政機關上，都應考慮以什麼形式來分配權力，是分散還是集中，如果將權力分散，可能導致政府不能有效地運作。
- 5·12 立法機關有權反對行政機關所提出的法例草案，否則立法機關便變成橡皮圖章；
- 5·13 如果立法機關和行政機關的運作不超越本身的職權範圍，便達到相互制衡的目的；
- 5·14 假若賦予立法機關太多權力，行政機關及立法機關便不能多互相制衡；立法機關與行政機關的關係應保持平衡穩定，立法機關便不用在行政機關里作出行政上或政治上的領導。
- 5·15 立法機關與行政機關應互相補充，不應互相監管；
- 5·16 假若立法機關的動議權及動議修改權没有限制的話，所有基本法以外沒有說明的條例都可透過立法機關提案及動議成為法例，這可能會影響到行政機關的行政管理功能。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-05 (C) -C101-860714

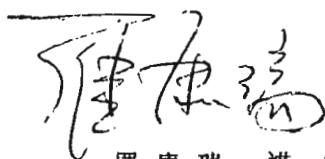
逕啓者：

政制專責小組於七月八日召開第五次會議，因時間關係，各分組均未能完成各項討論問題。經各召集人商討後，決定於七月二十五日(星期五)下午五時三十分假基本法諮詢委員會會址召開續會，繼續討論各項餘下的議程，所有附件及參考文件依舊。特此敬告，望冀準時出席。

此致

政制專責小組各委員

基本法諮詢委員會  
政制專責小組召集人



羅康瑞 謹啓

一九八六年七月十四日

附：各組的第五次會議紀要

# 政制專責小組

## 第五次會議續會紀要

(第一、三分組)

日期：一九八六年七月二十五日

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

總召集人：羅康瑞委員

分組召集人：張家敏委員、郭元漢委員、鄧卿意委員、夏文浩委員

會務主任：黃蕙瑜小姐

討論題目：行政長官及行政機關

組員名單：	鄧燦基	※徐是雄	※馮焯光	簡福飴	張雲楓
	※文世昌	黃麗松	潘國城	★張家敏	※李紹基
	梁振英	※高贊覺	田北俊	麥嘉森	戴斯德
	簡大偉	※林邦莊	杜葉錫恩	羅傑志	羅德丞
	※謝志偉				
	吳多泰	陳英麟	陳坤耀	鄭耀棠	葉敬平
	★鄧卿意	霍華彬	※何鍾泰	張柏枝	馮國倫
	※夏其龍	姚偉梅	※高若華	※麥海華	※梁兆棠
	林光宇	※陳子鈞	※程介南	※李啓明	

★召集人 ※出席委員

### 1. 行政長官的產生：

#### 1.1. 協商或選舉產生行政長官：

委員認為根據中英聯合聲明附件一所載「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生」，清楚說明無論是選舉或協商，都是由當地人進行，中央不會干預或介入。

- 1.1.1 有委員認為不應該立即剔除協商產生的可能性，若定得太死反而是一種限制。
- 1.1.2 有委員認為政制改變是漸進的，在初期應容許有協商產生，再逐步發展為選舉產生，才較合理。
- 1.1.3 有委員反對以協商產生，但不排除在選舉過程中有協商成份。

#### 1.2. 立法機關選出行政長官：

- 1.2.1 有委員認為由立法機關選出行政長官可減少矛盾，且有足夠代表性。
- 1.2.2 有委員認為從現實經驗看，由立法機關選舉行政長官這類的方式會製造爭端及對立。
- 1.2.3 有委員認為由立法機關選出行政長官會導致立法機關缺乏限制行政長官的權力；而且在具體政策上，若立法機關有大量的功能團體議席，行政長官未必有足夠實力贏取議員的大多數贊成。

#### 1.3. 選舉團選行政長官：

- 1.3.1 有委員提議選舉團可由各級議員，功能組別，人大代表等組成，以選出行政長官，則行政長官既具代表性，又可協調各階層利益。

### 1.3.2 有委員認為選舉團有兩個問題：

- ① 選舉團名單的決定會引起紛爭，亦容易導致中央介入。
- ② 選舉團若每五年選一次（假設行政長官任期為五年），則每五年便有一次爭端；若選舉團不解散，則容易變成另一權力中心。

### 1.4. 一人一票選出行政長官：

委員認為一人一票選出行政長官會導致行政長官有太大權力，故此有委員提議，若要用直選方式，則要限制候選人的資格，如要是曾任或現任立法議員；或經由立法局提名等。

## 2. 行政機關的產生：

### 2.1. 主要官員及司級的產生方法：

#### 2.1.1 政治任命：

有委員認為行政機關的司級官員應屬政治任命，要負政治上的責任，其他公務員則只是根據既定政策做事，不必負政治責任。

#### 2.1.2 公務員昇遷擔任：

有委員認為行政機關的司級官員應仍是公務員，由行政長官予以委任或遷調，這樣各部門首長才會熟悉政府運作的機能及方式，便於執行政策。

### 2.2. 有委員贊成行政機關實行集體領導，有以下方案：

#### 2.2.1 行政委員會：

有委員建議由立法機關選出行政委員會，作出決策。

#### 2.2.2 行政局：

有委員提議用現時行政局方式，成員有政府部門首長，社會知名人士及立法議員，以幫助行政長官釐定決策。

## 3. 立法機關與行政機關的關係：

有委員認為立法機關對行政機關應有以下權力：

3.1. 質詢權——行政委員必須回答立法機關的質詢。

3.2. 監察權——立法機關可以成立具有一定權力的委員會，監察政府部門的運作。行政長官和主要官員作決定時必須諮詢這些委員會的建議。

3.3. 調查權——立法機關可以在調查時傳召行政長官和主要官員，要求他們提供資料。

3.4. 選舉權——立法機關可以選出行政長官和主要官員。

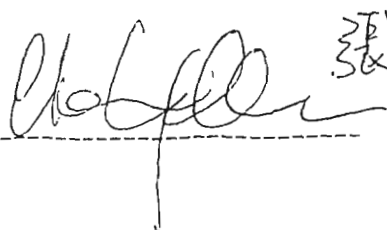
3.5. 罷免權

3.6. 彈劾權

3.7. 經濟控制權——成立經濟委員會，公共帳務委員會，以及只向立法機關負責的獨立核數部門。和提議撥款法案。

另一委員認為以上權力只適用於行政長官由立法機關選的政治架構中，但如果行政長官是由另一方選出的，則兩者的關係便不同，有待更詳細的討論。

召集人

 張家駿

# 政制專責小組

## 第五次續會會議紀要

(第二、四分組)

日期：一九八六年七月二十五日 (星期五)

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：羅康瑞委員

小組召集人：郭元漢委員

小組主任：羅眉笑小姐

討論題目：行政長官及行政機關

張鑑泉	朱祖涵	胡法光	※陳協平	麥 燦
※錢世年	※夏文浩	※劉迺強	王英偉	李國章
周永新	高家裕	※曾光道	陳少感	馮檢基
※羅康瑞	吳夢珍	黃保欣	郭志權	
陳 彬	※鄭鐘偉	※馮可強	文漢明	陳永棋
※張世林	梁智鴻	廖正亮	吳少鵬	龔志强
★郭元漢	※曹宏威	司徒輝	※徐慶全	※張健利
※黃宜弘	※馮華健	岑才生	※阮北耀	李永達

★召集人                      ※出席委員

今次討論主要集中在行政長官的產生方法。

一人一票的全體選民普選方法：

1. 個別委員贊成用這方法產生行政長官，藉此讓普羅大眾有機會參與，再加上由全民選舉產生的行政長官會很有代表性，從而使他更具威望，與立法機關(由選舉產生)享有同等地位；
2. 有委員認為一人一票的直接選舉應是產生行政長官的理想辦法，但目前香港人的教育水平不高，政治意識薄弱，所以實行直接選舉是不切實際的，而且行政長官是講求實力和行政才能，而不是代表性；
3. 個別委員認為，直接選舉有利壓力團體。

由立法機關互選產生：

贊成者的意見如下：

- 1.1 行政長官可以向立法機關負責；

- 2.1.2 因為立法機關的成員由多種混合選舉方式產生，所以由立法機關互選產生的行政長官可照顧到各方面的利益；
- 2.1.3 如果行政長官得到立法機關的擁護和支持，行政機關與立法機關便不會互相對抗，影響行政效率；
- 2.1.4 如果立法機關的產生已能讓大眾有足夠的參予，大眾便能間接地參與行政長官的產生；
- 2.1.5 如果從務實的觀點出發，由立法機關互選產生行政長官是可行的；
- 2.1.6 如果行政長官是由立法機關互選產生，行政長官的能力便可得到了解。
- 2.2 反對者的意見如下：
  - 2.2.1 恐怕會令立法議員為爭取出任行政長官而引起混亂的局面；
  - 2.2.2 如果行政長官為了要爭取立法機關的支持(如希望連任)，便會變成後者的從屬。
3. 用一人一票選舉方式，但候選人需由一個提名團提名：
  - 3.1 關於提名團的產生，有委員認為提名團應有些當然成員，如人大代表、政協代表、立法議員等以防出亂子，而其他組成人員應是一些有超然地位的長者，有豐富經驗的人士，大機構的代表等；至於人數方面，有委員認為不應太多，也不應太小，具體數字沒有定論；
  - 3.2 關於提名團的作用，有委員認為提名團可控制候選人的人數，保證候選人的質素達一定標準，以及提名一些有才幹而不會主動參選的人士；
  - 3.3 關於提名方法，有委員提出如要具體定出候選人的資格是很困難的；另有委員提出提名方法可包括自薦方式；
  - 3.4 贊成這方式的委員認為這方式可減低提名團的利益，出現偏私的情形，另外，這方式限制了大眾的直接參予；還有委員提出縱使提名團可以提名一些人才作為候選人，但如果這些人沒有政治抱負，也是徒然的；
  - 3.6 有委員贊成用提名方式提名候選人，但不贊成用一人一票的選舉方式，認為用選舉團會較理想，而選舉團必然要比提名團大，而成員須包括立法議員和大機構的代表。
4. 用選舉團方式(包括提名和選舉候選人)：
  - 4.1 個別委員贊成採用這方式，因為提名團和選舉團是很難加以分開。
5. 由提名團提名候選人名單，由選舉團選舉：
  - 5.1 有委員提出有需要把提名團和選舉團分開，因為這會比較公正。
6. 以協商方式產生：
  - 6.1 至于從協商產生行政長官的方式，有委員表示不贊成，因為恐防行政長官會因此由中央間接委任；委員對協商的人選和方法未能達到共識。
7. 有委員提出司級官員應是由政治任命或是由行政任命的問題。

召集人：\_\_\_\_\_



討論文件一： 各政制構想

(甲) 行政長官由立法機關提名或由立法機關選出

方案(一)至(九)

(1) 立法機關可建議中央罷免行政長官：

方案(一)、(二)、(四)、(五)、(六)、(七)、(九)

(2) 行政長官有權解散立法機關：

方案(一)

(3) 行政長官無權解散立法機關：

方案(二)、(三)、(五)、(七)

(乙) 行政長官由其他途徑產生

方案(十)至(二十)

(1) 立法機關可建議中央罷免行政長官：

方案(十一)、(十四)、(十五)、(十七)、(十九)

(2) 行政長官有權解散立法機關

方案(十)、(十一)

(丙) 其它意見

方案(二十一)及(二十二)

香港基本法草案之比較研究

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
<p>(一) 陳弘毅 (明報) 25/1/86</p>	<p>行政長官由行政局成員協商，互選產生，再由中央政府任命。 行政局成員由立法機關互選產生。</p>	<p>立法議員議席： 60 分區直接選舉： 1/3 功能組別選舉： 1/3 顧問院選舉： 1/3 顧問院人數不固定，不少於60人不少於120人，由中央人民政府委責籌組，用類似基本法諮詢委員會的籌組方法進行。部分成員由發起人根據各界團體推薦參加。部份由發起人主動邀請參加。 顧問院任期四年，與立法機關任期相配合，如再獲邀可連任。 立法機關任期四年，可以連任。</p>	<p>(1)立法機關職權與現行立法局相同，即使行立法權、財政權、監察權(質詢及調查權)。 (2)立法機關互選十位議員成為行政局成員，任期與立法機關相同，同時改選。 (3)立法機關互選產生主席，但行政局成員不可被選為主席。主席負責主持會議。 政府司級官員可列席立法機關會議，協助行政局成員向立法機關解釋說明政府政策及提交立法局的法律草案，接受立法議員的質詢。 (5)立法機關可通過決議，建議行政長官向中央政府建議，罷免任何司級官員。 (6)立法機關可對行政局通過「不信任案」，同時通過決議，建議中央政府罷免行政長官。</p>	<p>(1)保留現行政制優點。 (2)日前政制需要適當地變。 (3)必須同時照顧到香港社會內部各階層的利益及中央政府的意願。 (4)政制運作要高度穩定，盡量減少不同利益的對立及表面化。避免中央與香港社會潛在矛盾的</p>	<p>成立一個由中央特區代表聯合組成的特別行政區委員會，進行審議由行政長官提交的有關可能違反基本法內關於中央特區權力劃分的部份。</p>

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(二) 鄭宇碩 〈明報〉 23/2/86 24/2/86	由立法機關選舉，再由中央程序上委任。候選人必須得十位立法議員提名，以多輪投票，逐次淘汰一位候選人，直至其中一位取得過半數選票當選。	功能團體（包括區議會、市政局及區域市政局）選舉：50% 直接選舉：50%。	(1) 立法機關有財政權、立法權及人事任免權。 (2) 法案經立法機關通過後，須得行政長官的同意副簽，方能成為正式法例。如行政長官拒絕副簽，立法機關可再經三份二多數通過法案。 (3) 行政長官無權解散立法議會。 (4) 行政內閣成員（行政長官及重要官員）列席立法機關會議、接受立法議員質詢。 (5) 立法機關各常務委員會主席兼任有關諮詢委員會主席。 (6) 行政長官及重要官員如違法亂紀或嚴重失職，經立法機關成員三份二多數通過彈劾案，中央人民政府就據此免除該等官員的職務。	(1) 政制改變要循序漸進。 (2) 政府要穩定，有效率。 (3) 政府必須受有效民主監督。	現時的行政局由行政長官領導的內閣取代，成員包括行政長官及重要官員（由行政長官提名，中央任命）。行政長官有權撤換這些重要官員，只需報告中央人民政府。

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(三) 太平山學會 文件 4/86	<p>行政機關的主要官員透過立法局選舉產生，組成行政委員會，任期四年，實行集體領導重要事務，均須集體議決，及少數服從多數處理分歧。候選人必須是現任的立法機關成員或是競選連任的行政委員。行政委員在獲選後，須辭去立法機關的席位。行政委員會互選主席一人，作為名譽之行政長官。</p> <p>行政長官或行政委員會主席人選每年重選，不得連任。中央政府對選出的行政長官只作榮譽或任命，不採決擇或否決。</p>	<p>約80席， 任期4年。</p> <p>功能團體選舉：40%</p> <p>按參選名單以比例代表的形式舉行選舉產生：60%</p> <p>參選者必須組成參選團，各參選團之參選者把名字按先後次序列在一份參選名單之內，然後把整份名單提出參選。選民投票選擇的不是個別候選人，而是個別的參選名單。選舉的結果是就百份參選名單所得的票數，按比例並根據排名之先後次序分配給各參選名單中之候選人。</p>	<p>(1) 行政機關無權解散立法機關。</p> <p>(2) 行政委員會任期固定（立法機關無權以不信任案解散行政委員會。</p> <p>(3) 立法機關有權以三份二多數票對行政委員會彈劾。</p>		
(四) 民主公義協會 (中報) 9/4/86	<p>由立法機關選舉產生，以淘汰公式，使最後一位候選人可以超過半數比例當選。候選人必須得到十位立法議員提名，每名議員可提名一次。獲選者任期4年，可以連任至多二屆，即8年。</p>	<p>功能團體選舉：1/4</p> <p>直接選舉：3/4</p>	<p>(1) 立法機關有權監察、質詢、彈劾及罷免行政長官及重要官員。立法機關有權以大多數票通過對行政機關不信任案，罷免行政長官，然後報請中央批准。</p> <p>(2) 立法議員可充任專責小組或諮詢委員會的主席，均通行政與立法機關。</p>	<p>「民主」、</p> <p>「公義」和</p> <p>「尊重人的價值」。</p> <p>一切願意參與決策過程的港人都有均等機會參與。</p>	

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(五) 李華明 〈香港特 別行政 區的模 式(芻議)〉	由立法機關選舉產生，再由中央政 府任命。 任期4年。	席數：60 功能團體選舉：1/3 任期4年，連選得連任。	(1) 立法機關有立法權、財政權、 監察權及彈劾權。行政長官 或司級官員犯嚴重錯誤，經 三份二以上立法機關成員通 過，可以對其彈劾並請中央 政府罷免其職務。 (2) 行政長官不能解散立法機關。 (3) 司級官員列席立法局會議， 解答問題及質詢。	(1) 保留現行 政制優點。 (2) 政制要適 當地改變。 (3) 政制不能 太複雜， 要顧及本 港政治歷 史、政治 傳統及市 民的政治 水平。 (4) 兼顧各階 層利益。 (5) 政制要穩 定，要與 中央協調 及合作。	

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(六) 匯點 7/86  匯點文 件(對於 香港特 別行政 區政制 模式的 建議)	行政長官由立法機關選出，報請中央人民政府正式任命，候選人必須已在港居住十年，並已登記成為選民的中國公民，但無須是立法機關成員。每位候選人需十位立法機關議員提名，每位立法機關議員只能提名一位候選人。可採用現行方法(可轉移單一選票法)。候選人必須取得絕對多數選票才可當選。任期為4年。	席數約為60。 直接選舉：2/3 功能團體選舉：1/3 直接選舉50萬人口為選區劃分基礎，每一選區選舉4名議員。 任期為4年。	立法機關對行政機關透過「質詢」、「調查」及「倒閣」進行監督、立法機關可以通過一項不信任案推翻原政府。此項動議至少有立法機關議員1/4人數簽署才能受理。同時立法機關必須先選出一名繼任行政長官人選，才可以對政府表示不信任。提案表決必須在提出之日起48小時內完成。通過後報請中央處理。	(1)民主 (2)政府高度穩定及有效率。 (3)有效但不過度的內部制衡。 (4)不以政黨政治為前題條件。 (5)與97年前政制盡量銜接。	內閣由行政長官及其它部長(相當於「司級」官員)所組成，為行政長官的諮詢機構。行政長官由立法選舉產生，報請中央人民政府任命。部長由行政長官提名及罷免，報請中央人民政府批准。內閣可沿用「行政局」的名稱。 內閣任期4年，但若立法機關對其通過不信任案，或其信任案在立法機關遭到否決時，內閣必須集體辭職。

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(七) 馮焯光 (明報) 9/7/86	由立法機關互選產生，任期與立法機關的任期一樣。 行政長官候選人以個人身份參選。	直接及間接選舉混合，以直接選舉為主。	(1) 行政長官不應擔任立法機關的主席，也不應擁有解散立法機關的權力。 (2) 如立法機關以2/3多數票通過彈劾行政長官，中央應順應情予以罷免。 (3) 立法機關擁有質詢、通過財政預算、決算，組織專門調查委員會，彈劾行政長官，及主要官員以及倡議法案的權力。 (4) 對立法機關倡議的法案，行政長官有否決權。 (5) 行政長官有組閣權力，內閣成員即各政府部門的主要官員。主要官員可以是立法機關議員，也可以不是，以個人身份接受行政長官提名，由中央任命，內閣成員乃政治任命，主要官員透過行政長官向立法機關負責。		

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(八) 張熾標 (快報) 22/7/86	候選人需十位立法局議員提名，經「大選舉團」投票，由獲得絕大多數票的候選人當選，並由中央人民政府任命。  「大選舉團」的成員包括立法局、區域議局、市政局及區議會的議員。	直接選舉：2/3 功能團體選舉：1/3	(1) 司級官員由行政長官提名，並須獲立法局1/3議員通過，才由中央人民政府任命。 (2) 行政局受立法局監察。		行政局議員由行政長官委任。成員不一定來自立法局，但為求順利推行政府政策，行政長官適宜委任各議會中有影響力的人選進入行政局。
(九) 中根 (明報)	由立法機關提名數人為候選人；報請中央，並進行全民直接選舉，獲選者再由中央名義上任命。	功能團體選舉：1/2 分區直接選舉：1/2 凡已參加功能團體選舉的選民，不能重覆參加。 香港可分成9-10個選區。	(1) 保留立法局現行職權。 (2) 立法局經2/3多數票通過可建議中央罷免一些失職的司級官員及行政長官。 (3) 司級官員由行政長官任命，必須得到立法機關通過。		



方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(十) 查濟民 〈明報〉 7/8/85	<p>成立顧問局，由顧問局向中央政府提名或協商。</p> <p>1997年後初期的二、三任行政首長經顧問局協商後提名一位顧問局以外的香港人，由中央政府同意後任命。</p> <p>2010年前後，行政長官產生方式：經顧問局協商後提名二至三名香港人，由北京同意後交香港全體選民普選，得多數票者由中央任命。</p>	<p>顧問局顧問互選：1/3</p> <p>功能團體選舉：1/3</p> <p>區議會或各個選區選舉：1/3</p>	<p>(1) 行政長官為立法局當然主席，除負責主持會議外，有權解散及重選立法局。</p> <p>(2) 行政局主席改稱為首席部長由立法局就非顧問的立法局議員中選出，徵得行政長官同意後，報請中央政府任命。行政局的各部部長和副部長由首席部長提名，經行政長官委任，報中央政府備案。副部長以下職位，由公務員擔任。由行政長官直接領導之各司主管，可列席行政局</p>	<p>(1) 政制的連續性。</p> <p>(2) 平衡民主與傳統的關係。 (香港在1985年之前並沒有民主)。</p>	<p>顧問局由香港有資望人士組成。</p> <p>顧問人選由行政長官提名，經中央政府批准後任命，為終身職，人數無限制。顧問局可在1997年前設立，顧問人選由港督向英國政府提請批准(英國政府應先取得中國政府同意)。</p>

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(十一) 古星輝 〈鏡報 月刊〉 12/85	由「行政顧問院」以民主協商或投票公式，再由中央人民政府任命。成立一個「行政顧問院」吸納香港工商各界有代表性的人物參加，以資產階級為主體，同時又容許中下層人士有其代表參與。行政顧問為數約100人，由基本法起草委員會在香港安排物色人選，分為界定團體代表，非界定團體代表和特邀代表。行政顧問可以提名行政長官候選人，但需有20人以上和議，才算有效。經六個月向各界諮詢後，以民主協商或投票產生行政長官，再由中央人民政府任命。任期八年，不能連任三次。	議員約60人。 直接選舉： 40% 功能團體選舉： 30% 行政顧問院選舉：30% 任期4年，最多連任兩次。	(1)立法機關監督行政機關，提出質詢，收集民意，審批財政預算，修訂法律及成立專責小組對政府部門提出意見。 (2)立法機關可對各政府部門提不信任票，建議行政長官更換人選。行政長官可以留用受彈劾的部門首長，但要作出解釋。 (3)行政長官每年須向立法機關諮詢、聽取意見。 (4)行政長官在必要時可解散立法機關，但必須得到行政顧問院多數票同意，並報請中央人民政府。	(1)保留香港行政、經濟運作的優點及效率。 (2)維護居民自由和生活方式。 (3)行政長官應是中央政府和港人都能接受，又不能隨便透過不信任票而罷免。	

(十一) 徐是雄 由「選舉委員會」經選舉或協商提名一位或多位行政長官候選人，經  
 諮委會 中央政府任命一位為行政長官。首  
 面發言 屆香港特別行政區「選舉委員會」  
 19/1/86 先由人大委任香港八位具有一定代  
 表的人士組成一個「選舉委員會」  
 籌備小組，再由籌備小組負責組成  
 一個有110至220人的「選舉委員會」  
 (類似現今的諮委會)。  
 由第二屆開始，「選舉委員會」籌備  
 小組的八位成員，改由主席(即主  
 持會議的行政長官)或在主席缺席  
 時由首席非官守議員提名，經議員  
 協商提名或選舉通過，委任各階層  
 具代表性人士出任。這個籌備小組  
 負責籌組第二屆「選舉委員會」。  
 第二屆行政長官，由立法局新選出  
 的(1)、(2)、(3)部份的議員(見右列)，  
 用協商或選舉方式提名(可以超過  
 一個名額)，由中央政府任命。

按1985年立法局情況：  
 (1)現時12名由選舉團選出的成員  
 改由直接選舉選出。  
 (2)現時12名由社會功能團體選出  
 的保持基本形式不變。  
 (3)現時22名由港督委任的改為由  
 一個各階層組成的「選舉委員  
 會」選出。  
 (4)現時的10名官守議員改由行政  
 長官提名，經(1)、(2)、(3)部份  
 的議員選舉產生。

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(十三) 薛鳳旋 (大公報) 30/1/86 2/2/86	行政長官由協商團產生。協商團由行政局全體非官守議員，立法局全體議員、功能團體、社會團體組成以協商為基礎，商討合適的人選。必要時以一人(或單位)一票的方式選出。	分區直接選舉：1/2 間接選舉：1/2 間接選舉分為功能團體選舉，各佔一半。 功能團體選舉組別可接基本法諮詢委員會辦法劃分。社會團體包括街坊會、鄉事委員會、鄉議局及壓力團體等。	(1)三權分立，互相制衡。 (2)立法局通過行政部門提出的財政預算及工作報告，質詢行政機關有關施政政策。	保留現行制度優點。	保留現有行政局功能，訂定政府政策、起草法律草案。
(十四) 三方學會文件 3/86	由立法機關及地區議會成員組成選舉產生，再由中國中央人民政府委任。行政長官可連任一屆。	部份由功能團體產生，部份由分區直接選舉產生。一人一票，每個選民只能選擇擁和功能團體投票權。任期四年，任期內不會解散。	行政機關向立法機關負責，立法機關監察行政機關運作，必要時提出彈劾，並報請中國中央人民政府罷免行政長官。		(1)民主化 (2)立法、司法行政三權分立，互相制衡。
(十五) 洗銘倫 (明報) 28/3/86	由香港各界人士與中央協商，經中央決定人選後，再由民選的立法機關審定同意。提名由香港人提出，協商過程不公開。	功能團體選舉：60% 分區直接選舉：40%	分權制衡 (1)立法機關審定行政長官人選。 (2)立法機關議長由副行政長官出任。 (3)立法機關有權以2/3或3/4多數票通過動議，向中央建議罷免行政長官。 (4)行政機關向立法負責——行政機關有向立法機關說明、解釋及諮詢的義務。	(1)能不變就不變。 (2)按中英聯合聲明、主權更換及社會需要而適當地變。	保留行政局作為一諮詢組織，由行政長官委任立法議員出任。

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(十六) 查良鏞 〈明報〉 21/4/86 至 25/4/86		以功能團體選舉為主，輔以部份直接選舉。在功能團體內部實行直接選舉。	三權分立，互相制衡。行政長官獨立，立法機關可以對之監察或彈劾（類似英國方式）	(1)保持香港發展、避免因直接選舉帶來高稅率高福利。 (2)抗拒來自內地左派的干預(如多數議員或政治權力由功能團體產生，便可相當有效地抗拒來自內地的無理干預，因為北京怕他們離開。	市政局和區域議會會所，稱為市政議會或其它名稱，議員全部由一人一票直接選舉產生。市政議會的權力比現時市政局大，負責所有和民生福利有關的事，包括醫藥、衛生、教育，公屋建築及管理福利等，市政議會的財政預算由立法機關通過一定的稅收比例，然後全部由民選的市政會議員決定使用的政策。

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(十七) 辛維思 (明報) 23/5/86 - 28/5/86	由香港各界人士自由提名，中央組成一個包括港人在內的選選委員會，諮詢香港各界意見，產生一個不超過三個人的候選人名單，交由全港市民選舉，產生一個正式候選人(但在早期宜由立法局經全體2/3 多數決定其中一人為正式候選人)，再由中央人民政府任命。 行政長官可稱(市長)。任期五年，連續任職不得超過兩屆。	功能團體選舉：2/3 分區直接選舉：1/3 任期五年，連選得連任。	(1) 立法局有立法權、財政權及監察權。 (2) 立法局全體會議以2/3 以上多數通過，可建議中央人民政府罷免行政長官或司級官員。 (3) 早期行政長官正式候選人由立法機關以2/3 以上多數決定。 (4) 立法局主席由副行政長擔任，負責主持會議。 (5) 行政機關預向立法機關說明及解釋其政策。	(1) 避免行政長官、行政機關之間的分化對立。 (2) 避免特別行政區政府與中央政府分化對立。	香港最高行政決策機關可沿用「行政局」名稱，成員為各部門的主要官員，由行政長官提名，報請中央任命，以及由行政長官委任等數的立法局議員組成。 行政局負責制定所有重要政府政策，起草審議由政府提出的法律草案。任期與立法局相同。

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
<p>(+八) 香港民主協會 (香港民主協會對立法機構的組成及其職權的意見) 12/6/86</p>		<p>席數：81</p> <p>(1)分區直接選舉：24名 採用區議會的19選區。25萬人口以下的選區有一位代表（14選區）；50萬人口以上選區有兩位代表（5選區）</p> <p>(2)功能選民代表：24名 把社會功能選民分為12種，每種功能選民選出2名代表。</p> <p>(3)市政局、鄉議局及區域市政局各有三位代表。這9個名額日後可改變為由直接選舉產生。</p> <p>(4)功能社團代表：24名 選取對社會最有影響和對社會最有貢獻的12種不同的行業，每行業2名代表。</p> <p>(5)為了使行政長官和立法局有充份的合作和聯絡，行政長官有權提名9人，經立法局的同意而成為立法局的政府代表。</p>	<p>(1)行政機關與立法機關互相制衡。</p> <p>(2)解散立法局及罷免行政長官的建議，應由中央人民政府決定。</p> <p>(3)行政長官適當地超然於立法局之外，使屬下的行政機關首長和司級官員在布政司領導之下，向立法機關負責。</p> <p>(4)立法機關有權質詢和監督行政機關通過行政機關財政預算的權力。立法機關可向行政長官建議罷免司級官員和機關首長。</p>	<p>兼顧民主政治的原則及精英政治的實踐。</p>	

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(十九) 吳夢珍 (明報) 24/6/86	首屆行政長官可由中英聯絡小組會同行政、立法兩局，以及當時的行政首長提名若干候選人，由中央人民政府作最後決定委任。行政長官任期有限，但可以比立法議員任期稍長。第二屆及以後各屆行政長官的產生，除了中英聯絡小組不再參予提名候選人外，仍可用上述公式產生。	功能選舉：1/2 分區直接選舉：1/4 間接選舉：1/4 由現在的區議會、市政局、區域市政局及由政府委任的各種諮詢委員會的成員選舉產生。 經各種選舉產生的議員任期有限，而且分期更替。	擴大現有立法機關職能。行政機關在決定及執行政策過程向立法機關負責，立法機關可對行政機關的施政進行質詢，對財政開支有審核及決定權。 立法機關經2/3多數票通過，可建議中央罷免嚴重失職之行政長官，行政長官則無權解散立法機關。	(1) 保留現存的優良制度。 (2) 維護政局穩定。 (3) 照顧社會各階層人士的利益及意願。 現時各部門的諮詢委員會可繼續保留，成員由行政長官委任。	保留現時的行政局(或稱行政議局)成員由行政長官委任，輔助行政長官並草擬各種政策的議案。



方 案

行政長官產生方式

立法機構選舉方式

行政、立法機構關係

構思原則

備 注

原則上委任高級公務員為司級官員，以維持司級官員的穩定性，不致因行政長官的轉變或政策的修改而引致大部分司級官員的更換。司級官員可列席立法機關的會議，向立法機關解釋及說明政府的政策，接受立法議員的質詢。

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(二十) 高漢釗 〈文匯報〉 29/6/86	行政長官不應由立法機關選出，更不能由直接選舉產生，只能考慮間接選舉及協商方式。		立法局有立法權及撥款權。行政機關由行政長官會同司級官員組成，接受立法局的質詢監察。	香港無民主基礎亦無政黨存在條件，故只能有一定限度。	司級官員不能用選舉方式產生。最好維持現時的文官制度，並從現有的文官中提名，再報中央，採取聘任方式產生，任期有限制，表現不佳來屆可撤換。 好處： ①有一個合作的群體。 ②官員有足夠的經驗。 ③全職公務員不是政客，無來自政黨或立法機關的壓力。 不需要有現存行政局的角色，也不需要非官守議員

方 案	行政長官產生方式	立法機構選舉方式	行政、立法機構關係	構思原則	備 注
(二十一) 魯凡之 (明報)	2/7/86	<p>基本法已經列明立法機關由直接及間接選舉產生，具體比例則無需規定。</p> <p>假設起草委員會最終決定列明比例，可把第一屆立法機關直接及間接選舉列為各佔一半，或直接選稍佔多些。由第二屆開始，有關議席比例由屆時的選舉法例再作決定。</p>		<p>保持彈性，令直接及間接選舉具比例符合客觀客際。</p>	
(二十二) 李柱銘 (明報)	10/7/86	<p>立法機關由直接及間接選舉產生，但不在基本法中硬性規定直接選舉及間接選舉的比例，讓政制自行漸進發展，由當時的政府因應社會需要決定。</p>		<p>由香港人自己決定他們要的是甚麼，要以民意和共識為基礎，讓香港政制透過不斷的實踐和檢討而建立。</p>	

# 未來政制應遵守的原則

## 討論文件二

### 1. 穩定性與連貫性：

- 1.1 未來香港政制的發展，應以維持經濟繁榮、社會穩定為大原則。
- 1.2 目前政制有很多優點，如遵守紀律、政府有效率的運作（文官及公務員制度）、重視諮詢民意等，均應保留。
- 1.3 九七年以後的政制應以目前的政制模式為基礎，將來根據社會發展，作出適當修改，不可驟變，以致港人無所適從。日後立法局的產生亦要以最少改動為大前題。
- 1.4 新制度應照顧現時享有某些權利的團體。例如：目前區議會在立法局佔有席位，將來便不能沒有，否則便會引起風波。

### 2. 開放性

- 2.1 重視民衆意見，真正向市民負責，切實貫徹港人治港的精神。
- 2.2 對民意有較快的反應。

### 3. 均衡性

- 3.1 應照顧各階層人士的利益與願望，以免社會上出現尖銳的矛盾而引起政治動盪。應顧及的階層包括：
  - 3.1.1 工商業資本家；
  - 3.1.2 金融界人士；
  - 3.1.3 專業人士；
  - 3.1.4 基層人士（勞工、教師、社會工作者）；
  - 3.1.5 土地擁有者（地產商及新界的地主）；
  - 3.1.6 公務員；
  - 3.1.7 外國人士。
- 3.2 九七年後香港是中國母體下的一個政治特別行政區，要體現香港高度自治權外，亦要體現中國的主權，以保持兩地間融洽的關係。

### 4. 重制衡

- 4.1 除重效率外，亦應重效能，而監察制度對效能的保障是有一定的作用。
- 4.2 應改善目前分權不清晰的地方。
- 4.3 行政、立法、司法三權應分立，以互相制衡，但三權亦應互相協調。

- 4·4 有委員提出中國的政制是一元制的，最主要的權力機關是人大，而香港的權力中心是港督，也是一元制，可見中港兩地的政制，均是獨裁式的。美國是二元制政體，好處在於可以互相制衡。但為求香港今後的安穩及使之有延續性，應在現有的政制基礎作出稍許修改即可。
- 5· 香港應有自己一套的政制模式
- 有委員不同意將外國的政制模式生硬地搬進香港，而應考慮客觀因素，如歷史的傳統、居民習慣和各種政治條件，定出一套適合香港的政制模式。
- 6· 政府架構
- 6·1 政府架構要精簡。
- 6·2 政府架構應為二級制，即中央及區議會二級，而非現時的中央、市政局、區議會三級制。地方行政應由區議會單獨執行。
- 6·3 現行公務員制度應繼續維持，應繼續有升級制度，獨立於立法機關。
- 6·4 公務員將來可當立法機關議員，甚至當行政長官，但到時應暫時停止公務員職務。
- 7· 權力集中
- 有委員認為無論把權力放在立法機關或行政機關，都應考慮以什麼形式分配權力。但又有委員認為權力分散是不恰當的，因為這會導致政府不能有效地運作。
- 8· 有彈性
- 有委員不贊成在基本法內將政制寫得太清楚、死板，以免限制了香港以後的發展。
- 9· 應符合聯合聲明
- 有關政制部分見附件。

一  
及意見，整理或討論文件後，提交專責小組的全体會議討論，並作出總結。工作小組可利用目前專責小組的各種工作形式，收集會外人士的意見，以準備會議的討論文件。

日後專責小組的會議將不定期舉行，待各工作小組完成討論文件後，方才召開會議。

各組員可按自己的專才，興趣及時間限制，決定參加哪一些工作小組，但每工作小組成員不宜超過十人。

# 政制分批研討會紀要

## 第三批

日期：一九八六年八月六日（星期三）

時間：下午五時三十分至七時

地點：基本法諮詢委員會會址

主持：夏文浩委員、夏其龍委員

會務主任：陳露玲小姐

討論題目：政制專責小組初步報告

委員名單：夏文浩★	夏其龍★	馬清忠※	高若華	高家裕
高贊覺※	張世林	張宇人※	張佑啓※	張柏枝※
張家敏※	張振國	張健利※	張雲楓※	張鑑泉
莊紹傑	郭元漢	郭文漢	郭志權	馮國綸※
梁兆棠※	梁林開※	梁振英※	梁智鴻	章 麟※
脫維善※	陸孝佩	陳 彬※	陳子鈞※	陳少感※
黃日煊	龔志强※	劉迺強	鄔維庸※	
★召集人	※出席者			

與會委員對政制專責小組之初步報告有以下的補充：

### 1. 關於「草擬政制的原則」：

1.4 「重制衡」一應加上「兼協調」等字眼，使意思更清晰完整。

1.6.5 「應考慮聘用中國、台灣的大學畢業生」一與會者認為，「聘用」未能代表社會「承認」其資格，故香港應有自己界定專業資格的機構。有委員指出應將1.6.5 改寫成為「應考慮聘用認可的中國、台灣的大學畢業生及專業人士」。

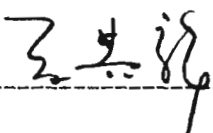
### 2. 關於「立法機構、立法機關的產生」：

1.5.7 「當行政機關有嚴重的行政錯誤時，立法機關可以彈劾行政長官，……由中央人民政府罷免。」一與會委員認為，「彈劾」一詞是有關釋的需要，因為「彈劾」可以有數個層面，應從彈劾所引致的後果去界定「彈劾」一詞的意義。亦有委員對彈劾的程序問題提出疑問，例如是否應先由立法機關批准，然後才可以彈劾行政長官？

3. 關於「行政長官及行政機關」：

本組委員一致認為「行政機關」一詞意義含糊，需要詳細加以解釋。有些委員認為行政機關可包括行政長官、其顧問機關及其他公職人員；另有意見認為，從功能的角度來解釋，行政機關就是重要的決策中心；從執行的角度來解釋，就是布政司以下的執行機構。委員指出，在整份初步報告中「行政機構」的意義混淆不清，實有澄清的必要。

4. 有委員對於反對直接選舉的論點提出質疑，有關資料請參閱附件一。

召集人： 



附件一

## (1) 低下層代表未必能佔民選議會的多數席：

從西方民主國家及本港僅有的選舉經驗看，民主選舉並不輕易使低下層代表上台，就算能選入議會，也難以佔據議席的大多數。其理由是：

(a) 資本家、專業人士等社會地位較高，可以運用的資源（如財富、名望、社會關係、輿論等）較優裕，加上在政界長期經營，因而在競選中較佔優勢。觀乎英、美、德、日諸國，代表席上階層利益的政黨通常能成為執政黨。在市政局和區議會選舉中，這類人士當選的亦非少數。在港人治港將出現之時，相信他們會更有意識地，從維持其本階層利益、穩定現狀出發，利用本身優越條件參與競選，而不會輕易自動退出政治舞台。

(b) 現時民衆一般不要求劇變，相反還期望一個穩定繁榮的社會局面，故肯定激進的言論和政策是不受歡迎的。民衆會願意選出強而有力的政府，以穩定政局。例如英、美兩國近年分別選出較保守的政治首長；而在民主傳統悠久的法國，右派政黨長期執政，又有在經濟嚴重衰退時才把穩定局面的希望寄托在中間傾左的社會民主黨身上。

(c) 最後，當民衆均普遍要求某種社會改變時，那就不單是低下層的代表，就是中上層的代表也會提出社會改革的方案，以爭取選民的支持及解決實質問題。其結果也不保證前景變成議會的多數派。

## (2) 低下層候選人不會提出過份激進的政綱：

中央政府對面對的問題是全局性的，候選人不可能單顧及本階層的利益；同時又爲了爭取其他選民（如中產階級），所以相信低下層候選人不會提出太極端的政綱。且考慮到民衆的心理（見1b），他們也不會接受。這點在市政局、區議會選舉中候選人政綱中可證；此外，民間黨中各代表亦提出要有平衡各階層利益的有建設性的政策。

## (3) 低下層代表上台後也不會推行極端政策：

(a) 極有可能他們非佔多數議席，他們會與各階層、團體之議員共同制定儘量能照顧各方利益的政策。

(b) 在制定中央政府政策時，必須考慮各方面因素，不能單從本身階層利益、和從單一觀點出發。例如在提高社會平等時要顧及資本家利益（保持經濟穩定性）。

(c) 推行極端政策（如國有化、全面社會福利）、估計遭受阻力極大，甚而引致社會動盪，低下階層代表不會冒險輕易推行。而且社會上存在各種利益團體（如工商、專業、工會等），他們也對中央政府起着批評、監察的作用。

(d) 西方學會提出（限制性社會主義）學說（Constrained Socialism Theory）以說明上述三點。在資本制度下，任何政府的社會福利政策必然受到各種政治經濟力量的限制；就算是左翼政權充其量，只能推行中度福利措施，如健康保險制，而非高度福利措施，如全面國有化及財富再分配計劃一個跨國研究的結果論證了這學說（註二）法國米特朗政府在推行全面福利政策受挫後，瞬即改行緊縮政策，亦是明証。

(e) 最後，低下階層代表熱切關注本土問題，他們會自覺地使香港的局面穩定及逐步改善，絕不希望出現動盪，而導致中國的介入。

## (4) 社會經濟的平等應是任何政府致力達致的目標之一，而較爲平等的社會（指財富分配和教育機會等）亦不一定導致經濟的全面崩潰：

根據一些跨國研究的結果顯示（註三），一個國家的經濟愈發展，則社會愈是平等；但缺乏經濟發展爲前提的政治民主化則不會引致社會平等。這些研究說明，社經平等是經濟成長後的必然趨勢，民主制度起着協調平衡及促進的作用而已。當經濟有一定的發展，人民普遍知識水平提高、日漸關切本身的權利，便自然會提出社經平等的要求，從而導致政治的民主化及社會的較爲平等。

# 政制專責小組 第六次會議議程

日期：一九八六年八月十二日（星期二）

時間：下午五時半

地點：基本法諮詢委員會會址

召集人：陳子鈞委員

副召集人：陳慶全委員

分組召集人：李紹基委員、劉迺強委員、何鐘泰委員、曹宏威委員

會務主任：鄧淑德小姐

討論題目：政制構想的討論

- 議程：
1. 審閱上次會議紀要
  2. 推選下次會議副召集人
  3. 分組討論：  
討論各個政制構想（討論文件一、二）
  4. 其他

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SECR-00-LE02-860814

敬啟者：

本會政制專責小組經過四個月的討論，各委員對香港未來政制已發表了初步意見，秘書處亦就這些意見整理成《草擬政制的初步討論紀要》，分發180位諮詢委員分批討論，並將他們的補充意見整理。此報告經政制專責小組審訂後，將會遞交8月22日的執行委員會特別會議通過，作為諮詢委員會政制專責小組送交起草委員會的初步意見。鑑於有委員認為分批討論會的時間不足，不能詳細表達對該份報告的意見，秘書處謹邀請各委員於8月20日前以書面意見形式將對該份報告的補充意見逕交秘書處，以便進一步安排。

此外，秘書處亦曾將已發表的22個未來政制構想方案整理成討論文件，安排在8月12日的政制專責小組會議上討論。後因程序上的更改，該批方案未能在該會議上討論。各委員如對該討論文件有任何補充意見，歡迎以書面意見形式逕交秘書處。

政制專責小組經過四個月的工作，各項初步討論亦告一段落。為了使未來有關政制的討論能更深入和有效率，秘書處建議政制專責小組由九月開始，改變工作方式，成立有關的工作小組（詳情見附件）。

各委員如果對工作小組的建議有任何意見，請於十天內以書面意見形式逕交秘書處。

此致

政制專責小組各委員

基本法諮詢委員會  
秘書處 謹啟  
一九八六年八月十四日

政制專責小組自四月份展開工作以來，共舉行了六次會議及二次續會，集中討論了中英聯合聲明中有關政制部份的內容、設計未來政制的原則、立法機關與行政機關的相互關係、立法機關的職權、行政機關的構成、及主要行政官員的產生方法等一系列問題。

在這一期間的討論中，各委員對未來香港特別行政區的政制制度，提出了很多初步的意見和建議，並由秘書處整理成一份初步報告。

根據這些資料，我們可以歸納和總結出一些政制問題（見附件），故建議專責小組在下一階段就以這四個月來的討論為基礎，綜合出大家的共識和分歧，再就這些主要問題進行深入研究和討論，同時對現階段尚未處理的一些問題加以研究。

### 工作方法的建議：

建議專責小組就附件內列出的各個主題，成立工作小組。

工作小組的職責是：搜集有關該主題的資料

及意見，整理或討論文件後，提交專責小組的全体會議討論，並作出總結。工作小組可利用目前專責小組的各種工作形式，收集會外人士的意見，以準備會議的討論文件。

日後專責小組的會議將不定期舉行，待各工作小組完成討論文件後，方才召開會議。

各組員可按自己的專才，興趣及時間限制，決定參加那一些工作小組，但每工作小組成員不宜超過十人。

## 1. 政制設計的原則

對於未來特別行政區的政制設計的文發點和原則，各委員都有一些比較完整的看法，而小組在這個問題上，亦取得較大的共識。大家對未來特別行政區政制的意見大致可歸納為：

- 1.1 必須符合中英聯合聲明。
- 1.2 必須保持香港社會的安定繁榮
- 1.3 能照顧社會各階層利益
- 1.4 要保持目前政府運作的高效率
- 1.5 要有一個穩定的政府
- 1.6 要能反映香港社會的改變和進步
- 1.7 應以目前的政治架構有相當的連貫性

這些政制設計的原則都是大家同意的，但我們不能忽視這裏其中的一些原則是互相排斥的。此外，委員們對中英聯合聲明內的一些字眼有着不同的理解。這些分歧都要在深入研究和分析政制內的具体問題時，再嘗試解決。

## 2. 行政機關的組成及行政長官的產生

### 2.1 行政架構

#### 2.1.1 形式

2.1.1.1 保存現時行政局的形式

2.1.1.2 行政委員會/內閣

(a) 全部由立法機關成員組成

(b) 由立法機關成員、司級官員、及其他人士組成

(c) 由司級官員組成

2.1.1.3 委員會制——立法機關成員組成委員會，主持各行政部門的工作

#### 2.1.2 產生辦法

2.1.2.1 由行政長官提名，中央任命

2.1.2.2 由立法機關互選，中央形式任命

2.1.2.3 由司級官員以當然身份出任

2.1.3 行政機關主要成員的委任或被選資格

### 2.2 行政長官

#### 2.2.1 形式

2.2.1.1 單首長制

2.2.1.2 雙元首長制

2.2.1.3 首長內閣制

2.2.1.4 形式首長/委員會制

## 2.2.2 產生辦法

### 2.2.2.1 由立法機關產生

(a) 互選一人

(b) (i) 互選行政委員會，再由行政委員會互選一人

(ii) 行政委員會輪任

### 2.2.2.2 由立法機關以外的渠道產生

(a) 全民投票

(b) 選舉團/顧問團

A. (i) 選舉產生

(ii) 協商產生

B. 選舉團/顧問團的組成

(i) 基本法諮詢委員

(ii) 議員以功能團體代表 (功能團體的界定)

(iii) 議員 (區議會、立法局、行政局、區域議局)

(iv) 元老院

C. (i) 顧問團內部提名

(ii) 提名以選舉分開 — 提名委員會

### 2.2.2.3 由提名委員會提名，立法局通過

(提名委員會的組成)

## 2.2.3 行政長官的候選及被委任資格



## 2.2.4 职权

2.2.4.1 紧急权力及其行使方法

2.2.4.2 委任法官的权力

2.2.4.3 提名司级官员

2.2.4.4 领导行政机关

2.2.4.5 特赦权及其行使方法

## 2.2.5 主要官员(司级以上)在行政架构中的作用

2.2.5.1 司级官员如何向立法机关负责?

2.2.5.2 立法机关是否有权弹核罢免司级官员?

2.2.5.3 司级公务员是否参加行政机关?

2.2.5.4 司级公务员进入行政机关后, 是否放棄  
公务员身份?

2.2.5.5 司级公务员可否参加選舉?

2.2.5.6 司级官员的委任資格

## 立法機關的立法機關的產生

根據中英聯合聲明，立法機關將由選舉產生。

與立法機關有關的主要問題如下：

### 3.1 立法機關的職權

3.1.1 立法機關應否有完整的立法權力（包括提出議案的權力）？

3.1.2 如何監察行政機關的運作

3.1.2.1 委員會制（監察作用）

3.1.3 立法機關的任期及更替（全數替換或半數替換）

### 3.2 立法機關的組成及產生

#### 3.2.1 組成

3.2.1.1 一院制還是兩院制

3.2.1.2 立法局的人數

3.2.1.3 立法局議長

(a) 立法機關成員互選產生

(b) 由行政長官擔任

(c) 由一專責的副行政長官擔任

3.2.2 立法機關成員的候選資格

#### 3.2.3 產生

3.2.3.1 全部由一人一票直接選舉產生

3.2.3.2 以多種形式選舉產生

(a) (i) 完全沒有直接選舉

(ii) 部份直接選舉（直接選舉的應有比例）

- (b) 功能团体选举 (如何扩大目前的功能团体界别? 功能团体的界定?)
- (c) 选举团 (区议会、市政局、区域议会)  
间接选举
- (d) 选举院 (顾问院) 选举

### 3.2.4. 选举办法

3.2.4.1 比例选举制

3.2.4.2 分区选举的分区办法

3.2.5 立法机关的选举资格

#### 4. 行政機關與立法機關的關係

在行政機關與立法機關的關係問題上，意見的分歧很大。問題主要是環繞着未來的改制，究竟應以立法為中心，還是以行政為中心，或是行政立法分工，相互制衡？

具體的問題如下：

- 4.1. 行政長官 應由立法機關中產生，還是用一個在立法機關以外的獨立方法產生？
- 4.2. 未來的行政機關如何向立法機關負責、解釋，及接受立法機關的質詢？
- 4.3. 立法機關是否有权罷免行政長官及主要官員？
- 4.4. 行政長官是否有权解散立法機關？
- 4.5. 行政長官是否有权否決立法機關通過的議案？
- 4.6. 如行政長官有此否決權，立法機關是否可以某一比例的票數推翻行政長官的否決？
- 4.7. 有關稅收、財政收支、立法機關與行政機關如何分配權力？

專責小組討論範圍內尚未處理的其他問題：

1. 地區行政
2. 保安、廉政公署、治安
3. 政府財政、稅收制度、儲備金
4. 公務員制度
5. 司法：司法架構、司法人員的產生  
(建議委託法律小組討論)

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-07-C101-860902

敬啟者：

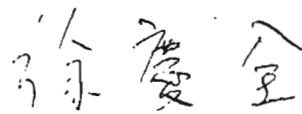
原定於九月九日(星期二)召開之政制專責小組第七次會議，現因小組將以工作組的形式運作，故決定將會議取消。

現附上參加工作組的報名表格，敬希閣下於十日內填妥並寄回秘書處，待秘書處將名單整理好後，將會儘快召開工作組的會議。

此致

各政制專責小組委員

基本法諮詢委員會  
政制專責小組  
召集人



(徐慶全)

一九八六年九月二日

附件：工作組報名表格

## 1. 政制設計的原則

對於未來特別行政區的政制設計的原則和出發點，各委員都有一些比較完整的看法，而小組在這個問題上，亦取得較大的共識。大家對未來特別行政區政制的意見大致可歸納為：

- 1.1 必須符合中英聯合聲明。
- 1.2 必須保持香港社會的安定繁榮
- 1.3 能照顧社會各階層利益
- 1.4 要保持目前政府運作的高效率
- 1.5 要有一個穩定的政府
- 1.6 要能反映香港社會的改變和進步
- 1.7 應以目前的政治架構有相當的連貫性

這些政制設計的原則都是大家同意的，但我們不能忽視這裏其中的一些原則是互相排斥的。此外，委員們對中英聯合聲明內的一些字眼有著不同的理解。這些分歧都要在深入研究和分析政制內的具体問題時，再嘗試解決。

## 2. 行政機關的組成及行政長官的產生

### 2.1 行政架構

#### 2.1.1 形式

2.1.1.1 保存現時行政局的<sup>形式</sup>

2.1.1.2 行政委員會/內閣

(a) 全部由立法機關成員組成

(b) 由立法機關成員、司級官員、及其他人士組成

(c) 由司級官員組成

2.1.1.3 委員會制——立法機關成員組成委員會，主持各行政部門的工作

#### 2.1.2 產生辦法

2.1.2.1 由行政長官提名，中央任命

2.1.2.2 由立法機關互選，中央形式任命

2.1.2.3 由司級官員以當然身份出任

### 2.2 行政長官

#### 2.2.1 形式

2.2.1.1 單首長制

2.2.1.2 雙元首長制

2.2.1.3 首長內閣制

2.2.1.4 形式首長/委員會制



## 2.2.2 产生办法

### 2.2.2.1 由立法机关产生

(a) 互选一人

(b) (i) 互选行政委员会，再由行政委员会互选一人

(ii) 行政委员会轮任

### 2.2.2.2 由立法机关以外的渠道产生

(a) 全民投票

(b) 选举团/顾问团

A. (i) 选举产生

(ii) 协商产生

B. 选举团/顾问团的组成

(i) 基本法諮詢委員

(ii) 议员的功能团体代表

(iii) 議員 (区議會、立法局、行政局、区域)

(iv) 元老院

C. (i) 内部提名

(ii) 提名或选举分開 — 提名委员会

### 2.2.2.3 由提名委员会提名，立法局通过

## 2.2.3 职权

2.2.3.1 紧急权力及其行使方法

2.2.3.2 委任法官的权力

2.2.3.3 提名司级官员

2.2.3.4 领导行政机关

2.2.3.5 特赦权及其行使方法

## 2.2.4 主要官员(司级以上)在行政架构中的作用

2.2.4.1 司级官员如何向立法机关负责?

2.2.4.2 立法机关是否有权弹核豁免司级官员?

2.2.4.3 司级公务员应<sup>否</sup>参加行政机关.

2.2.4.4 司级公务员进入行政机关后, 应在放棄  
公务员身份

2.2.4.5 司级公务员可否参加選舉

### 3. 立法机关与立法机关的产生

根据中英联合声明，立法机关将由选举产生。

與立法机关有關的主要問題如下：

#### 3.1 立法机关的职权

3.1.1 立法机关是否有完整的立法权力（包括提出議案的权力）？

3.1.2 如何監察行政机关的運作

3.1.2.1 委员会制（監察作用）

3.1.3 立法机关的任期及更替（全數替換或半數替換）

#### 3.2 立法机关的組成及产生

##### 3.2.1 組成

3.2.1.1 - 院制還是兩院制

3.2.1.2 立法局的人數

3.2.1.3 立法局議長

(a) 立法机关成员互选产生

(b) 由行政长官担任

(c) 由一专責的副行政长官担任

##### 3.2.2 产生

3.2.2.1 全部由一人一票直接选举产生

3.2.2.2 以多種形式選舉产生

(a) (i) 完全沒有直接選舉

(ii) 部份直接選舉（直接選舉的应有部份）

- (b) 功能团体选举 (如何扩大目前的功能团体界别?)
  - (c) 选举团 (区议会、市政局、区域议会) 间接选举
  - (d) 选举院 (顾问院) 选举
- 3.2.2. 选举法
- 3.2.3.1 比例选举制
  - 3.2.3.2 分区选举的分区办法

#### 4. 行政機關與立法機關的關係

在行政機關與立法機關的關係問題上，意見的分歧很大。問題之要是環繞着未來的改制，究竟應以立法為中心，還是以行政為中心，或是行政、立法分工，相互制衡？

具體的問題如下：

- 4.1. 行政機關的主要領導人應由立法機關中產生，還是用一個在立法機關以外的獨立方法產生？
- 4.2. 未來的行政機關如何向立法機關負責、解釋，及接受立法機關的質詢？
- 4.3. 立法機關是否有权罷免行政長官及主要官員？
- 4.4. 行政長官是否有权解散立法機關？
- 4.5. 行政長官是否有权否決立法機關通過的議案？
- 4.6. 如行政長官有此否決權，立法機關是否可以某一比例的票數推翻行政長官的否決？
- 4.7. 有關稅收、財政收支、立法機關與行政機關如何分配權力？

# 政制專責小組 工作組名單

## (1) 行政機關的組成與行政長官

梁兆棠	曾光道	阮北耀	文漢明	龔志強
李紹基	高荅華	羅傑志	徐慶全	潘國城
謝志偉	陳英麟	陳子鈞	夏文浩	馮國綸
李永達	簡福飴	高贊覺	梁振英	夏其龍
徐是雄	郭志權	曹宏威	麥海華	張柏枝
鄒燦基	何鐘泰	林邦莊	文世昌	馮檢基
岑才生	張雲楓	姚偉梅	張家敏	戴斯德
陳永棋	李國章	田北俊	林光宇	

## (2) 立法機關與立法機關的產生

梁兆棠	曾光道	阮北耀	吳夢珍	文漢明
龔志強	李紹基	高荅華	徐慶全	潘國城
謝志偉	麥嘉霖	陳英麟	陳子鈞	馮國綸
李永達	簡福飴	杜葉錫恩	夏其龍	徐是雄
曹宏威	麥海華	張柏枝	鄒燦基	林邦莊
文世昌	馮檢基	鄭鐘偉	姚偉梅	張家敏
麥燦	馮焯光	陳少感	戴斯德	陳永棋
田北俊				

## (3) 行政機關與立法機關的關係

梁兆棠	阮北耀	文漢明	李紹基	高荅華
徐慶全	潘國城	謝志偉	麥嘉霖	陳英麟
陳子鈞	馮國綸	馮華健	梁振英	夏其龍
曹宏威	麥海華	錢世年	鄒燦基	林邦莊
岑才生	吳少鵬	馮焯光	陳少感	戴斯德
陳永棋	李國章	田北俊		

(4) 地區行政

李紹基	曾光道	文漢明	陳子鈞	李永達
夏其龍	徐是雄	郭志權	麥海華	錢世年
文世昌	岑才生	吳少鵬	張家敏	廖正亮
霍華彬				

(5) 保安、廉政公署、治安

李紹基	杜葉錫恩	夏其龍	戴斯德	林光宇
-----	------	-----	-----	-----

(6) 政府財政、稅收制度、儲備金 (與經濟組合辦)

李紹基	馮國綸	周永新	夏其龍	徐是雄
林邦莊	陳坤耀	陳少感	霍華彬	

【經濟組—財務、稅收及金融制度

謝懷志	舒慈煌	雷興悟	徐是雄	陳坤耀
廖烈文	黃匡源	陳誠存	邵友保	馮永祥】

(7) 公務員制度

李紹基	曾光道	潘國城	陳子鈞	李永達
高贊覺	夏其龍	錢世年	林邦莊	鄧卿意
郭元漢	鄭鐘偉	馮可強	林光宇	

(8) 司法：司法架構、司法人員的產生 (與法律組合辦)

李紹基	徐慶全	麥嘉霖	馮華健	夏其龍
徐是雄	鄧燦基	戴斯德	李國章	

【法律組—司法制度、終審權、法官之罷免

張健利※	陸孝佩	楊鐵樑	徐慶全	鍾期榮
徐是雄	鄧燦基	麥海華	馮華健	歐成威
麥嘉霖	戴斯德】			

※ 負責人

# 政制專責小組 行政機關的組成與行政長官工作組 及立法機關的組成與立法機關的產生工作組 第一次工作會議議程

日期：一九八六年十二月三日（星期三）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會會址

會務主任：黃蕙瑜小姐、鄧淑德小姐

討論題目：「直接、間接、功能界別選舉」討論文件（草稿）

- 議程：
1. 互選正、副召集人
  2. 討論提交專責小組之討論文件（討論文件一）【待發】
  3. 定全組專責小組開會討論此討論文件之日期
  4. 其他



# 選舉方式

## 直接、間接、功能界別、大選舉團

### 討論文件(草稿)

(1986年12月3日)

■此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組

## 問題牽涉範圍

選舉方式的問題，牽涉到九七年後特別行政區的立法機關的產生方法與及行政長官的產生方法。

具體來說就是：

- (1)特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
- (2)特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 定義

- 2.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由一定規範的選民，以一人一票的方式，在一定數目的候選人名單中，以直接的多數票，決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。
- 2.3 大選舉團選舉 — 由社會各界人士組成的有權威性、有代表性的選舉團，以直接選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法運作，另見「大選舉團」討論文件。
- 2.4 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外，並無任何其他限制。
- 2.5 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要有特別的條件，才能參加選舉。

## 聯合聲明的有關內容

- 3.1 聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”（附件一第一節），但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。
- 3.2 聯合聲明內規定“行政長官在當地通過選舉或協商產生”（附件一第一節），故選舉是規限下兩種可能產生方式的其中一種，但聯合聲明並無進一步規定行政長官如用選舉方法產生，選舉是用何種方式。

## 目前的情況

- 4.1 目前立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：
  - (1)當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

- (2)委任 -- 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席
- ①官守委任議員 -- 港督通常由司級官員，選定重要的一些官員，委任其為立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。
- ②非官守委任議員--港督由社會各界的知名人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。
- (3)功能團體選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席議席。

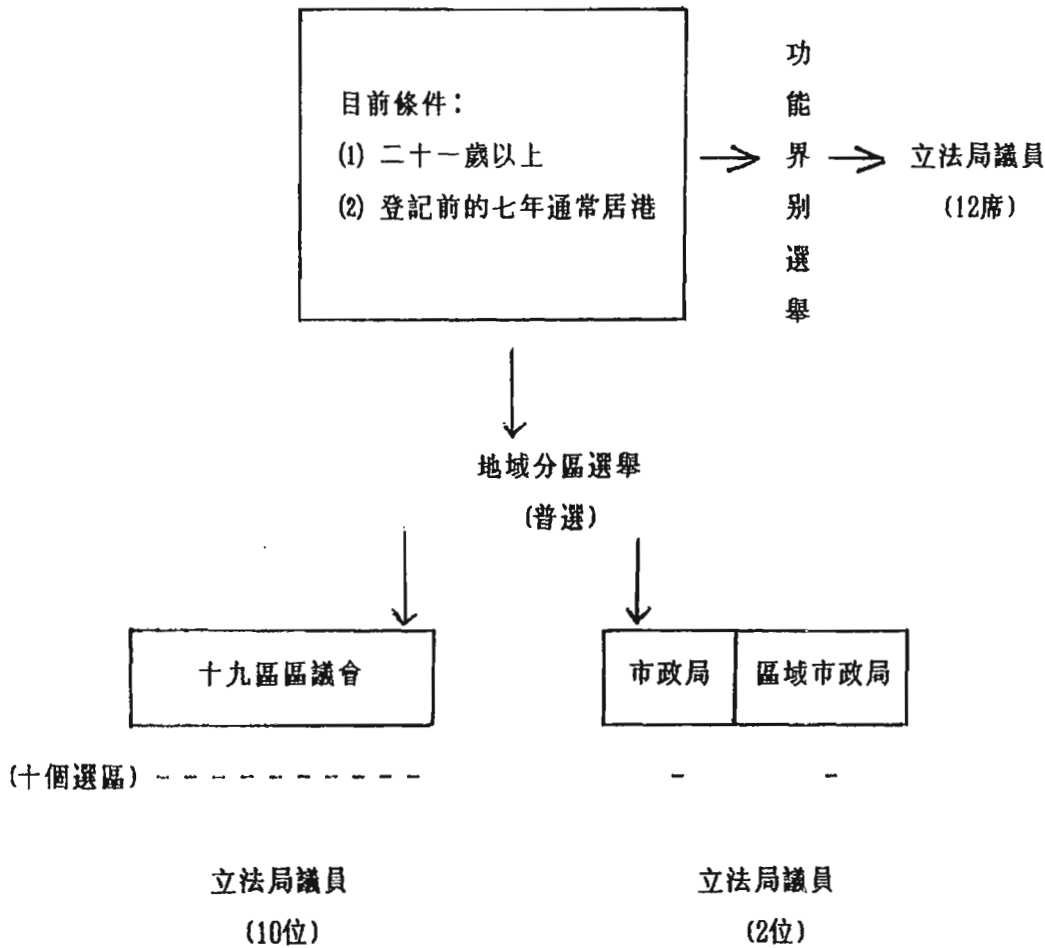
這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界	(1)	香港總商會會員	商業機構
	(2)	中華總商會會員	商業機構
(2) 工業界	(1)	工業總會會員	商業機構
	(2)	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量師學會 及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

- (4)選舉團 -- 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

# 全港選民



## 5. 目前立法局選舉方法的特點

### 5.1 功能界別選舉的特點：

- (1) 直選形式 — 部份功能界別，是用一人一票的直接選舉方法選出的。  
 —— 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界定的一個選舉人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。
- (2) 商業機構作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，直接選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由當事人決定的，方法不一。

### 5.2 選舉團的特點：

- (1) 間接選舉形式 — 選舉團的選舉，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，再由這批代表選出一人參加立法局。

- (2) 普及性選舉 — 這個選舉是普及性的，即全香港及資格的選民，都有資格投票。（即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士）
- (3) 重覆選舉 — 全港的選民，通過兩次間接選舉的形式，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一次的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。
- (4) 選舉受委任因素影響 — 在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故這結果也不是純由間接選舉產生。

#### 6. 真正問題：

根據上列的情況，香港目前的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。目前的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次重覆的普及選舉，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的“直接選舉”問題，其實並非直接選舉，而是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

#### 7. 目前提出的立法機關選舉方式，共有四種：

- (1) 普及直接選舉
- (2) 普及間接選舉
- (3) 功能界別選舉
- (4) 大選舉團選舉

#### 8. 贊成及反對「普及直選」的理由：

- | 贊成                   | 反對             |
|----------------------|----------------|
| (1) 有利安定繁榮           | — 不利安定繁榮       |
| (2) 政黨產生是必然而又健康的發展   | — 趨化政黨對抗性政治    |
| (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭 | — 不能保障各階層代表性   |
| (4) 公民意識已有增長/難定準則    | — 公民意識未成熟      |
| (5)                  | — 政客政治引致公費開支增加 |
| (6) 符合平等參與原則         |                |

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(7) 現代社會發展的最佳形式</li> <li>(8) 民主化要配合經濟發展</li> <li>(9) 加強政府合法性</li> <li>(10) 直接向選民負責更有效</li> <li>(11) 可鼓勵人民參與政治</li> <li>(12) 可體現高度自治</li> <li>(13) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府</li> <li>(14) 無「普及直選」就無民主</li> <li>(15)</li> <li>(16)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— 香港社會不適宜引用西方民主方式</li> <li>— 過份、太快的民主化不利經濟發展</li> <br/> <li>— 社會政治過熱</li> <br/> <li>— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</li> <li>— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</li> <li>— 直接普選的不可預測性對社會安定不利</li> </ul> |
|--|---|

有關普及直選的意見，分歧很大，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

#### 贊成及反對功能界別選舉的理由：

- | 贊成  | 反對   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 保障立法機構各界代表的均衡性</li> <li>(2) 議員更有效代表各界別利益</li> <li>(3) 減低社會的政治過熱</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— 不平等，有人多票，有人無資格投票</li> <li>— 功能界別產生議員未能照顧全局利益</li> </ul> |

對功能界別選舉的形式，大家是基本上肯定的，但對如何加以擴大，則有不同的意見。

#### 9.1 功能界別擴大的建議

10. 贊成及反對「間接選舉」的理由：

贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反影到立法機關

反對

- 一 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係。
- 一 間接方式不利向選民大眾交待

間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。但亦有意見認為應該保留，但認為應該擴大其比例的意見則沒有。

11. 贊成及反對「大選舉團」選舉的理由：

贊成

- (1) 保持穩定性、連貫性
- (2) 保障社會各階層的均衡參與
- (3)
- (4) 減低社會政治過熱
- (5)
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與

反對

- 一 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 一 偏重工商界上層階級
- 一 某些界別有重覆代表性
- 一 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯

贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

★有關大選舉團的產生、組成的詳細討論，另見「大選舉團」討論文件

12. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議：

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*11
普及直選	100%	60%	50%	50%	40%	40%	33%	25%	25%		*100%
間接選舉				25%				25%		25%	
功能界別		40%	50%	25%	60%	30%	33%	50%	50%	50%	
大選舉團						30%	33%		25%	25%	*100%

\* 建議(11)為兩院制，一為完全由普及直選產生，一為完全由功能界別產生。

13. 候選人提名：

13.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，通常已是一個過濾的程序，對選舉結果有一定的影響。

13.2 提名制度的目的：

- (1) 保障候選人的質素
- (2) 限制候選人的數目不要過大
- (3) 利於向選民交代

13.3 提名方式

在一些國家選舉過程中，提名是由制度外的政黨組織中進行的，政黨外的獨立候選人獲選的機會不大，但香港目前缺乏成熟的政黨，選舉政治亦未成熟。故如用普及選舉的方法，提名制度就很成題。

13.4 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 由目前間接選舉的選舉團提名
- (3) 由功能團體提名



# 選舉方式

## 直接、間接、功能界別、大選舉團

### 討論文件 (草稿)

(1986年12月3日)

■此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組

## 1. 問題牽涉範圍

選舉方式的問題，牽涉到九七年後特別行政區的立法機關的產生方法與及行政長官的產生方法。具體來說就是：

- (1) 特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
- (2) 特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 2. 定義

- 2.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由一定規範的選民，以一人一票的方式，在一定數目的候選人名單中，以直接的多數票，決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。
- 2.3 大選舉團選舉 — 由社會各界人士組成的有權威性、有代表性的選舉團，以直接選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法運作，另見「大選舉團」討論文件。
- 2.4 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外，並無任何其他限制。
- 2.5 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要有特別的條件，才能參加選舉。

## 3. 聯合聲明的有關內容

- 3.1 聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”（附件一第一節），但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。
- 3.2 聯合聲明內規定“行政長官在當地通過選舉或協商產生”（附件一第一節），故選舉是規限下兩種可能產生方式的其中一種，但聯合聲明並無進一步規定行政長官如用選舉方法產生，選舉是用何種方式。

## 4. 目前的情況

4.1 目前立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

- (1) 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

- (2)委任
- 一 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席
    - ①官守委任議員 一 港督通常由司級官員，選定重要的一些官員，委任其為立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。
    - ②非官守委任議員 一 港督由社會各界的知名人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。
- (3)功能團體選舉 一 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量師學會 及都市規劃師學會會員	個人

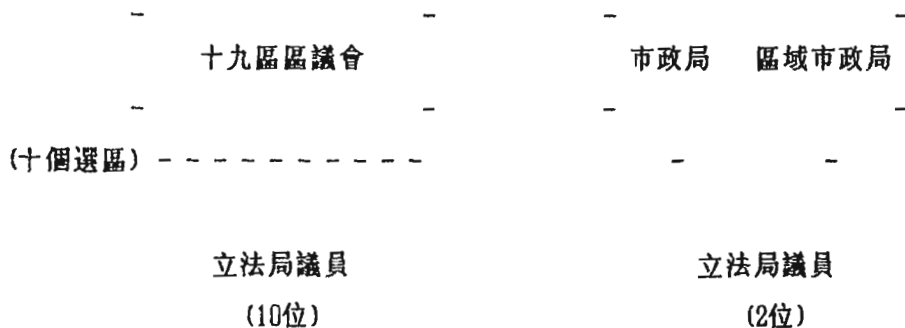
共十二席

- (4)選舉團 一 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集合成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

# 全港選民

目前條件：	功 能 界 別 選 舉	立法局議員 (12席)
(1) 二十一歲以上		
(2) 登記前的七年通常居港		

## 地域分區選舉 (普選)



### 5. 目前立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

- (1) 直選形式 — 部份功能界別，是用一人一票的直接選舉方法選出的。  
—— 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界  
定的一個選舉人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。
- (2) 商業機構作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個  
界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和  
個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，直接選出其代表進入立  
法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，  
應投給那一位候選人。亦有些單位，是由當事人決定的，方法不一。

#### 5.2 選舉團的特點：

- (1) 間接選舉形式 — 選舉團的選舉，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代  
表，再由這批代表選出一人參加立法局。

- (2) 普及性選舉 — 這個選舉是普及性的，即全香港及資格的選民，都有資格投票。（即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士）
- (3) 重覆選舉 — 全港的選民，通過兩次間接選舉的形式，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一次的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。
- (4) 選舉受委任因素影響 — 在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故這結果也不是純由間接選舉產生。

### 5. 真正問題：

根據上列的情況，香港目前的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。目前的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次重覆的普及選舉，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的“直接選舉”問題，其實並非直接選舉，而是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

### 6. 目前提出的立法機關選舉方式，共有四種：

- (1) 普及直接選舉
- (2) 普及間接選舉
- (3) 功能界別選舉
- (4) 大選舉團選舉

### 贊成及反對「普及直選」的理由：

- | 贊成                   | 反對             |
|----------------------|----------------|
| (1) 有利安定繁榮           | — 不利安定繁榮       |
| (2) 政黨產生是必然而又健康的發展   | — 趨化政黨對抗性政治    |
| (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭 | — 不能保障各階層代表性   |
| (4) 公民意識已有增長/難定準則    | — 公民意識未成熟      |
| (5)                  | — 政客政治引致公費開支增加 |
| (6) 符合平等參與原則         |                |

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(7) 現代社會發展的最佳形式</li> <li>(8) 民主化要配合經濟發展</li> <li>(9) 加強政府合法性</li> <li>(10) 直接向選民負責更有效</li> <li>(11) 可鼓勵人民參與政治</li> <li>(12) 可體現高度自治</li> <li>(13) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府</li> <li>(14) 無「普及直選」就無民主</li> <li>(15)</li> <li>(16)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— 香港社會不適宜引用西方民主方式</li> <li>— 過份、太快的民主化不利經濟發展</li> <li>— 社會政治過熱</li> <li>— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</li> <li>— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</li> <li>— 直接普選的不可預測性對社會安定不利</li> </ul> |
|--|---|

有關普及直選的意見，分歧很大，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

#### 9. 贊成及反對功能界別選舉的理由：

##### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更有效代表各界別利益
- (3) 減低社會的政治過熱

##### 反對

- 不平等，有人多票，有人無資格投票
- 功能界別產生議員未能照顧全局利益

對功能界別選舉的形式，大家是基本上肯定的，但對如何加以擴大，則有不同的意見。

#### 9.1 功能界別擴大的建議

10. 贊成及反對「間接選舉」的理由：

贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人  
的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市  
政局意見，能直接反影到立  
法機關

反對

- 一 小圈子政治，容易被操縱，易引  
致派系分裂，破壞區議會、市政  
局、區域市政局日後工作關係。
- 一 間接方式不利向選民大眾交待

間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。但亦有意見認為應該保留，但認為應該擴大其比例的意見則沒有。

11. 贊成及反對「大選舉團」選舉的理由：

贊成

- (1) 保持穩定性、連貫性
- (2) 保障社會各階層的均衡參與
- (3)
- (4) 減低社會政治過熱
- (5)
- (6) 在有包括人大、政協成員的  
大選舉團，可保證親中力量  
的參與

反對

- 一 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 一 偏重工商界上層階級
- 一 某些界別有重覆代表性
- 一 包括立法機關成員的大選舉團自選  
立法機關部份成員不合邏輯

贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

★有關大選舉團的產生、組成的詳細討論，另見「大選舉團」討論文件

12. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議：

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*11
普及直選	100%	60%	50%	50%	40%	40%	33%	25%	25%		*100%
間接選舉				25%				25%		25%	
功能界別		40%	50%	25%	60%	30%	33%	50%	50%	50%	
大選舉團						30%	33%		25%	25%	*100%

\* 建議(11)為兩院制，一為完全由普及直選產生，一為完全由功能界別產生。

13. 候選人提名：

13.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，通常已是一個過濾的程序，對選舉結果有一定的影響。

13.2 提名制度的目的：

- (1) 保障候選人的質素
- (2) 限制候選人的數目不要過大
- (3) 利於向選民交代

13.3 提名方式

在一些國家選舉過程中，提名是由制度外的政黨組織中進行的，政黨外的獨立候選人獲選的機會不大，但香港目前缺乏成熟的政黨，選舉政治亦未成熟。故如用普及選舉的方法，提名制度就很成問題。

13.4 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 由目前間接選舉的選舉團提名
- (3) 由功能團體提名



## 修正稿 (第1至第4點)

### 1. 問題牽涉範圍

選舉方式的問題，牽涉到九七年後特別行政區的立法機關的產生方法與及行政長官的產生方法。具體來說就是：

- (1) 特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
- (2) 特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

### 2. 名詞解釋

#### 2.1 選舉過程

- 2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

#### 2.2 選民資格規限

- 2.2.1 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。
- 2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要符合其他條件，才能參加選舉。

#### 2.3 選舉組別的劃分

- 2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。
- 2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

- 2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，另見「大選舉團」討論文件。

### 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

<sup>①</sup> 公民身份的定義，現仍由居民定義小組研究中，目前香港並無「公民」這定義的。

#### 4. 1985年以來的情況

##### 4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

- (1)當然官守議員 -- 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。
- (2)委任 -- 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席
- ①官守委任議員 -- 港督通常由司級官員，選定重要的一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。
- ②非官守委任議員 -- 港督由社會各界的知名人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。
- (3)功能團體選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

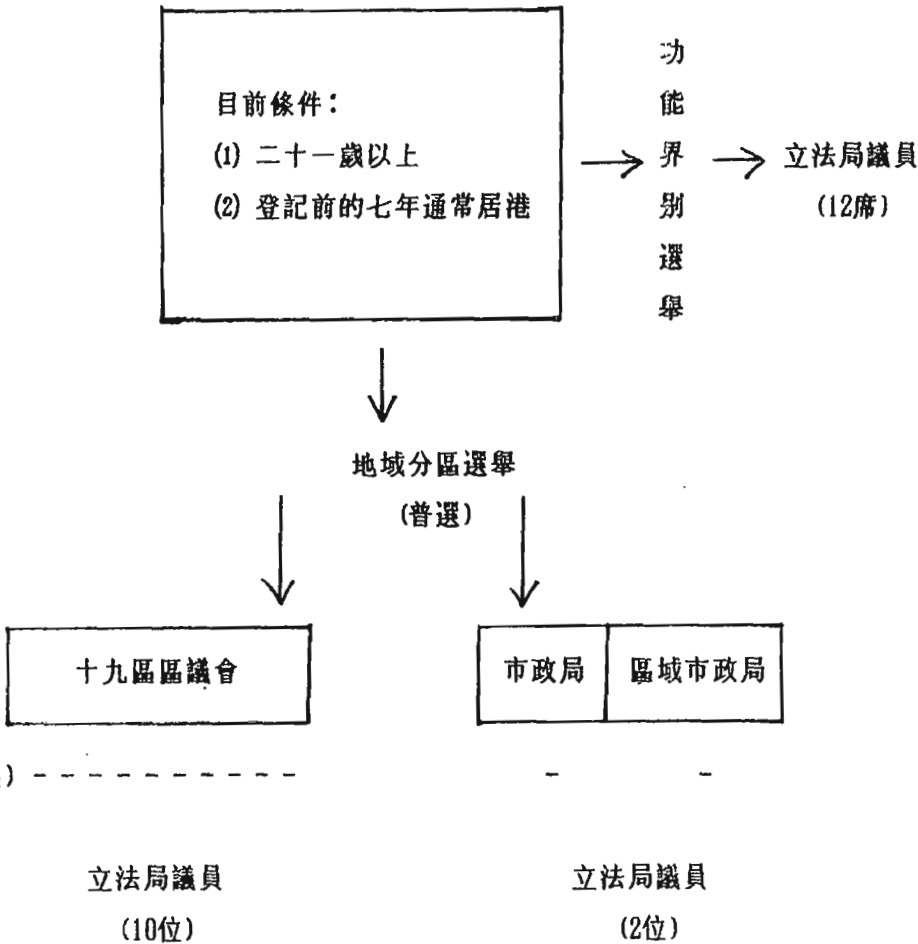
界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

(4)選舉團

— 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

### 全港選民



5. 目前立法局選舉方法的特點

5.1 功能界別選舉的特點：

(1) 直選形式 — 部份功能界別，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

— 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界定的一個選舉人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

# 未來香港特別行政區政制的建議 (之三)

## 二·四 主要官員的任免及職責

二·四·一 主要官員即現制的司級官員。這些官員包括：財政司、布政司、律政司、首席按察司、經濟司、金融事務司、工務司、銓敘司、教育及人力統籌司、文康市政司、地政工務司、政務司、房屋司、保安司、衛生福利司、運輸司、常務司、副財政司及副布政司。

二·四·二 主要官員的數目及職責，原則上保持不變，負責制定有關部門的政策，所有經行政機關通過的政策，他們也負責監督其執行。在特殊情形下，主要官員的數目需要增加或減少時，可由行政機關提出，交由立法機關通過。

二·四·三 主要官員必須由「當地人」出任；行政長官負責提名，報請中央任命。

二·四·四 主要官員基本上仍然由公務人員擔當，但個別合適的非公務人員也可以被考慮選用。任何非公務人員而出任主要官員者，必須獲得中央政府的認可。

二·四·五 立法機關成員不得同時兼任主要官員。

二·四·六 主要官員必須遵守法律並服從行政機關的指示。

二·四·七 行政長官有權撤換任何主要官員，但撤換前必須報請中央。

二·四·八 當行政長官暫離職守時，其職位由布政司、財政司依序暫代。

## 二·五 公務員制度

二·五·一 除主要官員外，現行的公務員制度原則上保持不變，合適的外籍人士也可以出任司級以下的公務員職位，或受聘為專責顧問。

二·五·二 公務員應根據其資格、經驗和才能予以

任命和提升。

○·五·三 公務員不論性別或國籍均同工同酬，一視同仁。

二·五·四 依現行制度，司級官員有權指派各職公務員，負責執行有關部門所訂定的政策。

## 二·六 行政機關的組成和職責

二·六·一 行政機關的成員共十七人，包括：行政長官（當然主席）；六位當然官守議員及十位委任議員。

二·六·二 六位當然官守議員包括：布政司、財政司、律政司、工務司及政務司。

二·六·三 十名委任議員由行政長官全權挑選，可以是官守議員，也可以是非官守議員，報請中央後任命。

二·六·四 委任議員的任期可長可短，但不可以超過行政長官本人的任期；行政長官也可以在報請中央後隨時更換任何委任議員。

二·六·五 任何立法機關成員不得同時兼任行政機關成員。

二·六·六 所有行政機關的成員必須遵守法律，並需按照法律處理一切行政事務，制定公共行政事務的政策。

二·六·七 所有行政機關的官守議員，必須列席立法機關的會議，就其所管轄的範圍接受立法議員諮詢。

二·六·八 行政機關也可以主動提出新法例，該法例統交由立法機關的議長在立法會議時提出；行政機關所提出的法例必須符合一切立法程序，才可以成為正式法律。

## 第三章 過渡期內的安排

三·一 為了政制的連貫性，上述（第二章）政制應在過渡時期內開始逐步進行。

三·二 在八八及九一年立法局選舉時，可以逐步使立法

基本法諮詢委員會 何鍾泰博士  
\* 理工電機工程系首席講師 唐一柱  
基本法諮詢委員會 曹宏威博士

法局的組合趨向未來的香港政制。

三·三 過渡政府應在九四年設立，政制一如未來香港特別行政區的政制，首屆行政長官也適宜於九四年產生，任期橫跨九七，直至二〇〇〇年。

三·四 負責推選首屆「行政長官候選人」的「遴選委員會」，其「界定團體」的名單及分配比例，可以透過「中英聯合聯絡小組」商議後產生。

三·五 「遴選委員會」推選出首屆「行政長官候選人」，先經由「中英聯合聯絡小組」審批，再交由香港市民普選（過程可參照第二·一節）。

三·六 九四年產生的「遴選委員會」的其他任務，可參照第二·一·四節。

## 第四章

### 行政長官不能繼續履行職務時的安排

四·一 如果因為任何事故（如死亡、重病等情況）而導致行政長官不能繼續履行其職務時，可作出下列特別的安排。

四·二 重新召回原有的「遴選委員會」成員，成員如有不在或退出者，不再另行補選。「遴選委員會」負責推選出一個「代行行政長官」，代替原先的行政長官完成其任內的職務。

四·三 所選出來的「代行行政長官」必須是「遴選委員會」以外的人士，推選後交由中央批准和委任。

四·四 在推選「代行行政長官」期內，布政司暫代行政長官一職。

（註四）：為設立過渡政府，確保政制延續，「中英聯合聯絡小組」應作適當探討，以求得出諒解，共襄其事。

四·五 所有立法機關之成員及彼等之任期不受上述行政長官轉換的影響。（全文完）

【本報訊】「工商專業界諮詢委員會有關選舉未來特別行政區政府行政長官的建議」全文如下：

### 1. 引言

今年八月二十一日，工商專業界諮詢委員會發表了「未來香港特別行政區政府架構建議」。

「建議」包括「建議由六百人以上組成的選舉團投票選舉產生行政長官，並容後提議訂定提名方法……」。有關選舉團的提名過程及組成方式，本文將作進一步闡釋。

### 2. 目標

建議中的提名過程，務求貫徹「鄒議」的目標，亦即「必須維繫一個令香港及全體市民得以享有繁榮安定的環境。該架構反映部分商界及專業人士的看法，但其設想是創建一個為全港市民謀福利的政府架構。我們相信一個便於有效商業運作的環境，就是日後香港全體市民整體利益的一個重要因素」。

### 3. 行政長官

行政長官將擔當兩個角色，既是特別行政區政府禮節上的元首，亦為行政機關的領導人。

我們建議，行政長官由選舉團轄下一個「提名委員會」提名，然後經由「選舉團」

選舉產生。任期為四年，任滿可再接受提名，連選可連任，但只能連任一次。

選舉方式方面，我們建議行政長官須獲得絕對多數票支持。假如首輪投票中未能產生絕對多數票，獲最高票數的兩位候選人將在次輪投票中再次競選。

### 3. 1. 選舉行政長官

行政長官由「選舉團」選出。「選舉團」包括立法機關成員、市政局、區域議會及區議會代表，以及香港各階層界別市民的代

# 工商專業界諮詢委建議

文全

表，務使選舉團有廣泛代表性。「選舉團」的成員分別來自：

- 1) 立法機關
- 2) 法定團體及永久性非法定團體
- 3) 市政局、區域議會及區議會
- 4) 社會服務、慈善及體育團體
- 5) 專業人士
- 6) 勞工界
- 7) 工業界
- 8) 商界
- 9) 金融界
- 10) 宗教/教育界

### 11) 公務員

理由

1. 比較所有其他同類建議，這個制度最能產生獨立的行政機關及立法機關。

a) 具體而言，由於行政長官將由具有廣泛代表性的「選舉團」選出，而立法機關成員只佔「選舉團」總人數百分之十五以下，行政機關與立法機關，將可達到權力均衡。

b) 另一方面，行政長官須向立法機關負責，故此行政機關及立法機關之間的權力

### 理由

得競選行政長官，擔任「提名委員」後亦不可再在「選舉團」選舉行政長官時投票。

### 理由

1. 我們覺得黨派對抗式政治對香港有損無益，因此建議開闢有效的途徑，以物色及遴選理想候選人，即使他們不主動爭取競選，亦可提名他們候選。

2. 由於「提名委員」不能候選，「提名委員會」可更客觀地物色最理想人選。

### 4. 選舉團的組織及運作

第一個選舉團須於一九九七年七月前成立，以便選出首任香港特別行政區行政長官。「選舉團」的具體組織成份可以由下列兩個方法其中之一決定：

a) 由於「選舉團」的一般規則仍有待「基本法起草委員會」訂定，因此建議在「基本法起草委員會」以下成立一個小組，工作期限直達一九九七年，以決定「選舉團」的具體組織成份。或

b) 由於聯合聲明指明中英兩國政府確保一九九七年政權的順利交接，「選舉團」的具體組織成份應由中英聯合聯絡小組負責。

一九九七年後，「選舉團」每一環節的組織成份如有需要作任何修改，應由特別行政區政府負責。

### 3. 2. 提名過程

「選舉團」成員互相推選約二十人，組成「提名委員會」。「提名委員會」的職責為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人。「提名委員會」成員本身不

# 關於香港特別行政區政府結構的建議

吳康民

一九八六年十一月

## 行政長官

- 1.1 行政長官需要市民的支持和信任，應由全港市民投票選舉。
- 1.2 行政長官須經中央人民政府任命，故候選人提名方式，宜保證當選人在中央政府的認可性。
- 1.3 建議由“行政長官候選人提名委員會”（見第2章）推出候選人三至五名，由全港市民直接選舉行政長官。
- 1.4 行政長官任期為五年。
- 1.5 行政長官的職權包括：
  - (a) 掌管各行政部門
  - (b) 提名主要官員，交中央人民政府任命
  - (c) 任免司級以下官員
  - (d) 向立法機關提出動議
  - (e) 簽署或攔延法案
  - (f) 指揮治安隊伍
  - (g) 執行中央人民政府交辦的有關國防、外交等事務
  - (h) 對外代表特別行政區政府

## 顧問委員會 行政長官候選人提名委員會

- 2.1 顧問委員會是行政長官及行政機關的諮詢組織。立法機關的一部份成員，亦由顧問委員會選舉產生。
- 2.2 顧問委員會約由一百八十人組成，由下列人士選舉產生：
  - (a) 在任或已卸任的香港人大代表、政協委員

- (b) 已卸任的行政局、立法局議員
  - (c) 已卸任的司級官員
  - (d) 曾任基本法起草委員或諮詢委員
- 2.3 行政長官候選人提名委員會負責提名行政長官候選人，但委員會成員不得被提名為候選人。
- 2.4 行政長官候選人提名委員會由三十七人組成，包括
- (a) 香港全國人大代表五人
  - (b) 香港全國政協委員三人
  - (c) 立法機關代表十人
  - (d) 司級官員代表三人
  - (e) 市政局及區域市政局代表二人
  - (f) 區議會代表三人
  - (g) 社會團體代表十一人
- 各方面的代表，由該方面人士選舉產生。

## 立法機關

- 3.1 立法機關由一百名議員組成。
- 3.2 立法機關的議席分配如下：
- (a) 分區直接選舉三十名
  - (b) 各功能組別選舉三十名
  - (c) 顧問委員會選舉三十名
  - (d) 各正副司級官員互選十名
- 3.3 立法機關職權包括：
- (a) 對行政機關進行監督及質詢
  - (b) 彈劾行政長官或各級官員
  - (c) 動議及通過法案，交行政長官簽署實施
  - (d) 決定行政機關提出的預算案

#### 4. 行政機關

- 4.1 由主要官員組成的行政機關，向立法機關負責，接受立法機關的監督。
- 4.2 行政機關的職權包括：
- (a) 執行基本法，並根據基本法制訂有關的具體政策
  - (b) 執行香港特別行政區法律
  - (c) 向立法機關動議法案
  - (d) 提出預算和決算
- 4.3 現有的文官制度，予以保留。主要官員以下的公務員，負責執行政策，不參與政策的制訂。

(完)



敬啟者：

我們是一群基本法諮詢委員會委員，主要是工商界或專業人士。最近，我們自動走在一起討論對於香港未來政府架構的個人看法，並認為工商界和專業人士對這個問題應該更加積極參與。經過討論後，我們將自己的意見整理出來，起擬一份“未來香港特別行政區政府架構芻議”，已分別送呈基本法起草委員會和基本法諮詢委員會秘書處，與及香港政府。

這個建議列出我們構想中的未來香港特別行政區政府架構的大綱，在擬訂細則時，我們預料會不斷加以改進，現隨函附上該建議一份，我們歡迎閣下與我們任何成員（或我們的秘書黃博度先生，直線電話3 7232134，地址：香港九龍尖沙咀東部加連威老道100號港晶中心十三樓）接觸，提出意見，至為感盼。

此致

基本法諮詢委員會各委員

王敏超  
伍淑清  
何鍾泰  
吳錫垣  
沙理士  
查伍小  
徐國炯  
張鑑泉  
郭志權  
陳少感  
陳誠存  
麥理士  
黃光漢  
馮國綸  
鄧維庸  
蒙民偉  
潘朝彥  
霍華彬  
簡福齡

司徒輝  
朱祖涵  
何鴻燊  
李仲賢  
沈茂輝  
唐翔千  
孫秉樞  
莊紹傑  
梁振英  
陳永棋  
陶學祁  
培綸  
黃匡源  
葉文慶  
雷興悟  
劉永齡  
蔡德河  
鍾景輝  
羅康

田北俊  
何承天  
利榮康  
李福兆  
邱錫蕃  
徐四民  
馬清忠  
郭文漢  
陸孝佩  
陳曾燾  
麥嘉霖  
曾翼生  
黃宜弘  
葉若林  
榮智權  
潘國裕  
鄭裕城  
戴維信  
羅德承

謹啟

一九八六年九月一日

序言

關於未來的香港特別行政區政府架構，已有人提出過一些建議。本芻議乃根據對該等建議的研究，社會實際及考慮目前政府架構中應予保留的部份而作出，予公眾及基本法起草委員會參考。

建議的結構其首要目標是必須維繫一個令到香港及全體市民得以續享繁榮安定的環境。該架構反映部份商界及專業人士的看法，但其設想是創建一個為全港市民謀福利的政府體制。我們相信一個便於有效商業運作的環境，就是日後香港全體市民整體利益的一個重要因素。

(1) 未來香港特別行政區政府的基本架構

基本架構植根於三個獨立的政府機關。我們相信三權分立是理想的制度，由於互相制衡而變得鞏固。

我們還相信現行政制中的許多優點盡量予以保留，理由是它們造就一個具有高度效率的政體，對香港有重大貢獻。我們提出一些改進的意見，目的在增加本地及國際人士的信心。

我們的另一指導原則是建議中的架構須與聯合聲明中有關政制規劃出的原則，完全相符。

因此，建議中的新政府架構須包括以下基本要素：

- 1.1 具高度效率的行政機關  
我們覺得香港政府運作高度效率的特色必須維持。我們建議的行政機關，其行政長官的角色，在某些方面，與目前的港督相似，現行的公務員制度必須盡可能保持原狀，同時使它完全不受政治上的影響。
- 1.2 通過直接和間接選舉產生獨立的立法機關。立法機關的權力，包括對行政長官的彈劾權。立法機關的功能是維繫社會穩定，保護人權和自由，以及確保工商繁榮。
- 1.3 穩健而獨立的司法制度，繼續以香港及其他許多國家行之有效的普通法體系為基礎。

## (2) 行政長官

日後香港特別行政區政府的權力將由中國中央人民政府授予，根據聯合聲明行政長官可以在香港通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命，故此我們建議行政長官應該通過選舉產生，最低任期四年。我們相信此舉是必要的，因為正如聯合聲明指出，香港人會參加選舉，而他們確信通過選舉產生的行政長官會真實代表他們的利益。

### 2.1 行政長官的職權

- a. 主持行政長官顧問委員會會議。
- b. 掌管各行政部門。
- c. 同意立法局所通過的法案。
- d. 行政長官顧問委員會官守委員的任命。
- e. 法官的任命。
- f. 公職人員的任命，司級官員除外。
- g. 各法定委員會成員的任命。
- h. 批准土地處理。
- i. 赦免令。
- j. 對請願書作決定。
- k. 管理內部治安隊伍的權力。

### 2.2 行政長官的產生方式

- 甲. 我們相信行政長官通過協商或“一人一票”選舉方式產生，在初期均欠適當。第一，“協商”一詞語意含糊，而且不符合本港的方式。第二點是，我們相信完全直接選舉會產生黨派和對抗的政治。所以我們強調協商及“一人一票”選舉方式是不適當和不能接納的。

行政長官會擔任兩個角色，一個是禮節上的元首，另一個是行政機關的領導人。行政長官向立法機關負責，立法機關可以對行政長官加以彈劾，方式容後決定，但有關罷免的最終決定應由中央人民政府作出。在一般決策上，立法機關在立法，預算控制等方面，可以制衡行政機關。

- 乙. 為了保證行政長官得到各界廣泛支持以及達致行政立法互相制衡的目的，我們不贊成行政長官由立法機關選出。

- 丙．我們建議由六百人以上組成的選舉團投票，並容後列人士。
- ．立法局議員
  - ．區議會主席
  - ．功能團體代表
  - ．市政局及區域市政局代表
  - ．主要社會，工商業及宗教團體的代表

### (3) 行政長官委員會

行政長官需要諮詢具有專門才能的顧問，故此我們建議保留行政局現行的委任和運作形式。我們建議稱之為行政長官委員會。其官守委員由行政長官委任，而非官守委員由行政長官委任。在立法機關負責。行政長官和主要官員應該向立法機關負責。

3.1 我們建議的行政長官顧問委員會包括：

主席：行政長官

成員：官守委員例如布政司，財政司，律政司和在金融，公用事業，法律，勞工，宗教，工商業等方面具有專長的非官守委員。他們會協助行政長官制訂政策。

行政長官顧問委員會的組織應該反映各委員的專長，而非試圖作為一般香港市民的代表。（這種代表性方面的均勢料會出現於立法機關）。此外，由於行政長官委員會無行政功能，故建議其成員無須由中央人民政府任命，唯主要官員例外。這個安排符合聯合聲明條款的規定。

### (4) 行政機關向立法機關負責

4.1 我們支持聯合聲明中提到的“行政機關必須對立法機關負責”此一大原則。

4.2 我們相信這是兩個政府機關之間一個適當的制衡方式，該方式可在如下方法達到：

立法機關制衡行政機關的措施可能包括阻撓或拖延立法，例如有關政府稅收和開支的建議。此舉令到立法機關得以有效影響政策的制訂和執行。

4.3 我們相信行政長官不應擔任立法機關的主席。立法機關應該自行選舉主席，主持立法會議，決定委員會的組織及委任成員。這些委員會將獲得授權，進行監察，檢討工作，以及向各行政部門提出改善建議。

4.4 我們並不認為立法機關須擁有罷免主要官員的權力。對於任何渙職的公務員，應繼續根據公務員條例予以處置。

4.5 立法機關可彈劾行政長官，方式容後決定。

4.6 立法局議員可提出與財政無關的個人議案。

## (5) 立法機關

5.1 有關立法機關的權力，建議如下：

- a. 制定法律
- b. 決定由行政機關提出的預算案
- c. 週年辯論
- d. 對預算的稅收及開支表決
- e. 公開查詢各部門預算
- f. 對公共事情提出質詢
- g. 提出動議
- h. 提出報告進行辯論
- i. 財務委員會審核公共開支
- j. 公務員編制小組
- k. 公務建設小組
- l. 根據權力與特權條例成立委員會
- m. 行政立法局聯絡處職權
- n. 管理政費盈餘
- o. 推選立法局主席
- p. 決定法定委員會成員
- q. 彈劾行政長官
- r. 根據中英聯合聲明的原則，同意主要法官的任命和免職
- s. 認同國際協議
- t. 立法局議員個人可提出與財政無關的個人議案

## 5.2 立法機關組織

我們建議立法機關由大約八十人組成，其成員比例如下：

- 甲．功能團體佔百分之五十的席位。
- 乙．經上述選舉團選出的議員佔百分之二十五的席位，依照一個容後決定的提名方式。
- 丙．由立法局，市政局／區域市政局及區議會議員提名並由選民直接選出的議員佔百分之二十五的席位。
- 丁．行政長官可以而主要官員則須要出席立法機關的會議，但無投票權，因為行政，立法兩者是分權而立的。

## 5.3 建議功能團體參選的理由

我們建議功能團體佔百分之五十席位，理由如下：

- 甲．功能團體深受各界人士接納。
- 乙．它們可以反映各界意見。
- 丙．它們可以產生具備特殊專長和真知卓見的各界人才。

## 5.4 建議選舉團參選的理由

我們建議百分之二十五的立法議席由經選舉團選出的議員出任，理由如下：

- 甲．令立法機關可以專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。
- 乙．向一些無法通過功能團體及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- 丙．鼓勵社會各界精英加入立法機關並用以代替目前之委任制度。

## 5.5 建議有直接選舉的理由

- 甲．香港政制應該逐漸公開化。立法機關，市政局／區域議局及區議會成員提名某些候選人，令到具有政治經驗的人得以找出適當的候選人。
- 乙．容許提名其他傑出人士，讓選民有更多選擇。
- 丙．令立法機關有更大代表性。

## (6) 獨立的司法部

有關司法部門的角色，我們建議循中英聯合聲明所定下的原則施行。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01/02-02-C101-861205

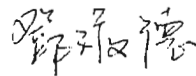
逕啓者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組於十二月三日（星期三）召開了第一次聯席會議，討論「選舉方式—直接、間接、功能界別、大選舉團」之討論文件（草稿），會上選定梁振英委員為正召集人、夏其龍委員為副召集人、與會者初步討論及修改了文件之第1點至第4點，（原稿為CCBL-SG/POS-WG01/02-DP01-861203）並擬在以後每周三下午五時三十分在基本法諮詢委員會會址繼續討論此份文件，直至討論完成，將文件交與專責小組為止。茲付上修正稿一份（第1點至第4點），下次會議時間為十二月十日（星期三）下午五時三十分。

此致

立法機關工作組  
及行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會  
會務主任



（鄧淑德）

一九八六年十二月五日

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01/02-03-C101-861212

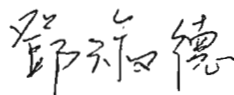
敬啓者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組於十二月十日(星期三)召開了第二次聯席會議，與會者就「選舉方式 — 直接、間接、功能界別、大選舉團」討論文件(草稿)已討論及修改至第七點，加上秘書處就文件其他部份作出了部份修改，現準備了最新(12月12日)之修訂稿(CCBL-SG/POS-WG01/02-DPO2-861212)作下次討論文件。第三次會議時間為十二月十七日(星期三)下午五時三十分。

此 致

立法機關工作組  
及行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會  
會務主任



(鄧淑德)

一九八六年十二月十二日



# 選舉方式

## 直接、間接、功能界別、大選舉團

### 討論文件 (修訂稿)

(1986年12月12日)

- 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組

## 1. 問題牽涉範圍

選舉方式的問題，牽涉到九七年後特別行政區的立法機關的產生方法與及行政長官的產生方法。具體來說就是：

- (1) 特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
- (2) 特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 2. 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

- 2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

- 2.2.1 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。
- 2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

- 2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。
- 2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

- 2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，另見「大選舉團」討論文件。

## 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

<sup>①</sup> 公民身份的定義，現仍由居民定義小組研究中，目前香港並無「公民」這定義的。

#### 4. 1985年以來的情況

##### 4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

- (1)當然官守議員 -- 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。
- (2)委任 -- 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席
- ①官守委任議員 -- 港督通常由司級官員，選定重要的一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。
- ②非官守委任議員--港督由社會各界的知名人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。
- (3)功能界別選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

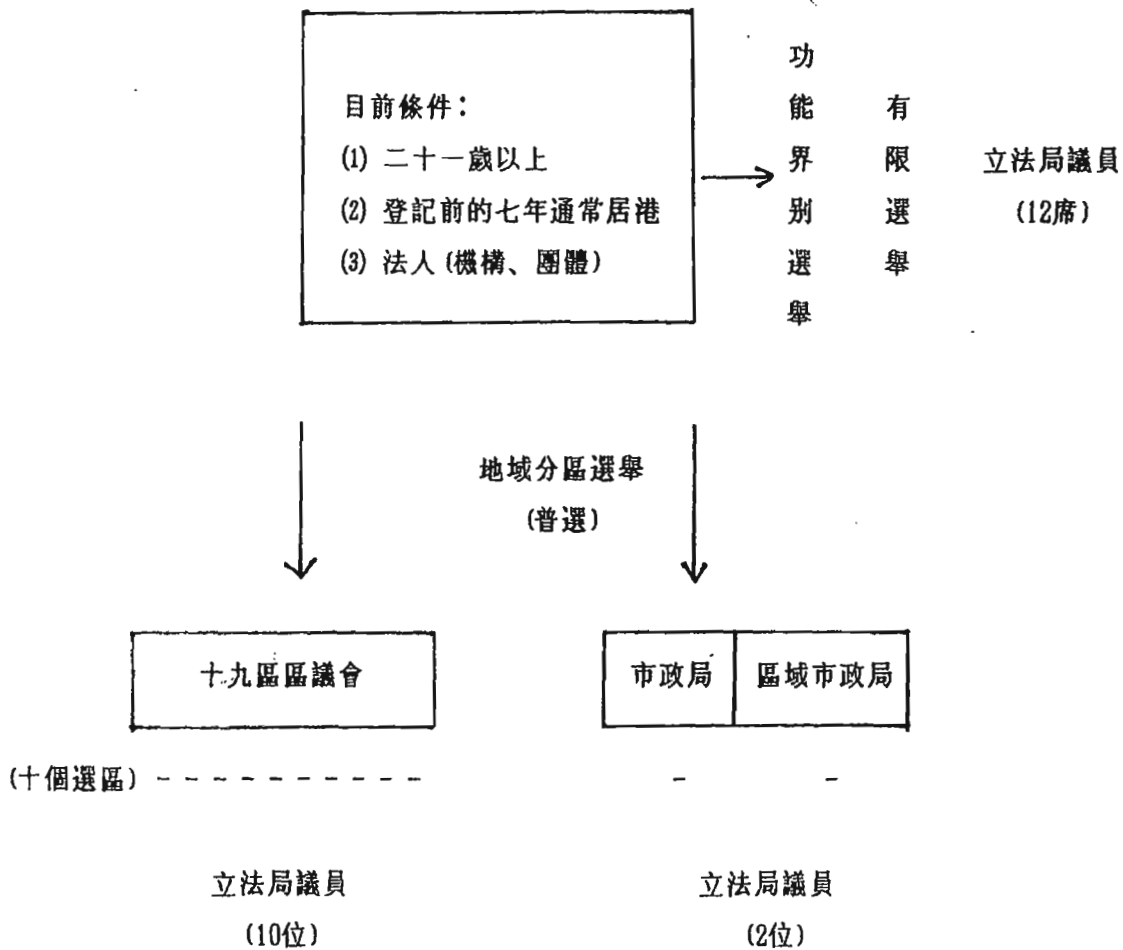
界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

(4)選舉團

一 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

### 全港選民



## 5. 1985年以來立法局選舉方法的特點

### 5.1 功能界別選舉的特點：

(1) 直選形式 — 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

—— 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

- (2) 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由當事人決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

- (1) 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。
- (2) 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。
- (3) 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。
- (4) 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 6. 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年來的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年來的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次重覆的普及選舉，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

- (1) 普及直接選舉
- (2) 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

- (3) 功能界別選舉
- (4) 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議：

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
普及直選	100%	75%	66%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33%	33%	30%	25%	25%		*100%
間接選舉							25%					20%	25%		25%	
功能界別		25%	33%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33%	66%	50%	50%	50%	50%	*100%
大選舉團					15%				30%	33%				25%	25%	

\* 建議 (16) 為兩院制，一為完全由普及直選產生，一為完全由功能界別產生。

8.1 建議出處：

- (1) 學聯
- (2) 民主公義協會
- (3) 張熾標
- (4) 大學畢業同學會政制組/太平山
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會
- (6) 190人方案/中根/薛鳳旋/香港都市規劃師學會
- (7) 基督徒弘道社
- (8) 冼銘倫
- (9) 古聲輝
- (10) 陳弘毅/查濟民
- (11) 辛維思
- (12) 港人協會/何鐘泰、曹宏威、唐一柱
- (13) 吳夢珍
- (14) 七十一人方案/徐是雄
- (15) 其他
- (16) 查良鏞

## 9. 「普及直選」

### 9.1 贊成及反對的理由：

贊成	反對
(1) 有利安定繁榮	— 不利安定繁榮
(2) 政黨產生是必然而又健康的發展	— 趨化政黨對抗性政治
(3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭	— 不能保障各階層代表性
(4) 公民意識已有增長/難定準則	— 公民意識未成熟
(5)	— 政客政治引致公費開支增加
(6) 符合平等參與原則	
(7) 現代社會發展的最佳形式	— 香港社會不適宜引用西方民主方式
(8) 民主化要配合經濟發展	— 過份、太快的民主化不利經濟發展
(9) 加強政府合法性	
(10) 直接向選民負責更有效	
(11) 可鼓勵人民參與政治	— 社會政治過熱
(12) 可體現高度自治	
(13) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府	
(14) 無「普及直選」就無民主	— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
(15)	— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
(16)	— 直接普選的不可預測性對社會安定不利

9.2 有關普及直選的意見，分歧很大，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 贊成及反對的理由：

贊成	反對
(1) 保障立法機構各界代表的均衡性	— 不平等，有人多票，有人無資格投票
(2) 議員更有效代表各界別利益	— 功能界別產生議員未能照顧全局利益
(3) 減低社會的政治過熱	

10.2 對功能界別選舉的形式，大家是基本上肯定的，但對如何加以擴大，則有不同的意見。

10.3 功能界別擴大的建議。

## 11. 「間接選舉」

### 11.1 贊成及反對的理由：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反影到立法機關

#### 反對

- 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係。
- 間接方式不利向選民大眾交待

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。但亦有意見認為應該保留，但認為應該擴大其比例的意見則沒有。

## 12. 「大選舉團」選舉

### 12.1 贊成及反對的理由：

#### 贊成

- (1) 保持穩定性、連貫性
- (2) 保障社會各階層的均衡參與
- (3)
- (4) 減低社會政治過熱
- (5)
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與

#### 反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 偏重工商界上層階級
- 某些界別有重覆代表性
- 易受一小撮人控制
- 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- 產生方法未清楚
- 不是真正的選舉，是變相委任制

12.2 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

★有關大選舉團的產生、組成與運作的詳細討論，另見「大選舉團」討論文件



### 13. 候選人提名：

13.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，通常已是一個過濾的程序，對選舉結果有一定的影響。

#### 13.2 提名制度的目的：

- (1) 保障候選人的質素
- (2) 限制候選人的數目不要過大
- (3) 利於向選民交代
- (4) 保障候選人有一定的支持

#### 13.3 提名方式

在一些國家選舉過程中，提名是由制度外的政黨組織中進行的，政黨外的獨立候選人獲選的機會不大，但香港目前缺乏成熟的政黨，選舉政治亦未成熟。故如用普及選舉的方法，提名制度是一個問題。

#### 13.4 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 由目前間接選舉的選舉團提名
- (3) 由功能團體提名

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01/02-04-C101-861220

敬啟者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組於十二月十七日（星期三）召開了第三次聯席會議。與會者就「選舉方式—直接、間接、功能界別、大選舉團」討論文件（修訂稿）已討論及修改至第9點，會上亦修改了由秘書處準備的一份附件（2.5至2.6），及決定將之收入討論文件名詞解釋部份。另外，秘書處亦就文件其他部份作出了部份修改，現準備了最新（12月29日）之修訂稿（CCBL-SG/POS-WG01/02-DP03-861220）作下次討論文件。由於下周三為聖誕前夕，故第四次會議延至八七年一月七日（星期三）下午五時三十分舉行。

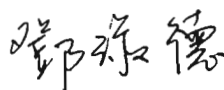
此致

立法機關工作組

及行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處

會務主任



（鄧淑德）

一九八六年十二月二十日

# 選舉方式

## 直接、間接、功能界別、大選舉團

### 討論文件 (修訂稿)

(1986年12月23日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組

## 1. 問題牽涉範圍

選舉方式的問題，牽涉到九七年後特別行政區的立法機關的產生方法與及行政長官的產生方法。具體來說就是：

- (1) 特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
- (2) 特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 2. 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

- 2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

- 2.2.1 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。
- 2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

- 2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。
- 2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，另見「大選舉團」討論文件。

### 2.5 選舉形式

- 2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

注：①公民身份的定義，現仍由居民定義小組研究中，目前香港並無「公民」這定義的。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內(選區、功能界別或選舉團)，如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人(數目可以與席數相同，或少於席數)。

2.7 候選人的淘汰

在候選人眾多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，(其他情況，如此類推)。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

### 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

### 4. 1985年以來的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定重要的一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員—港督由社會各界的知名人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 — 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

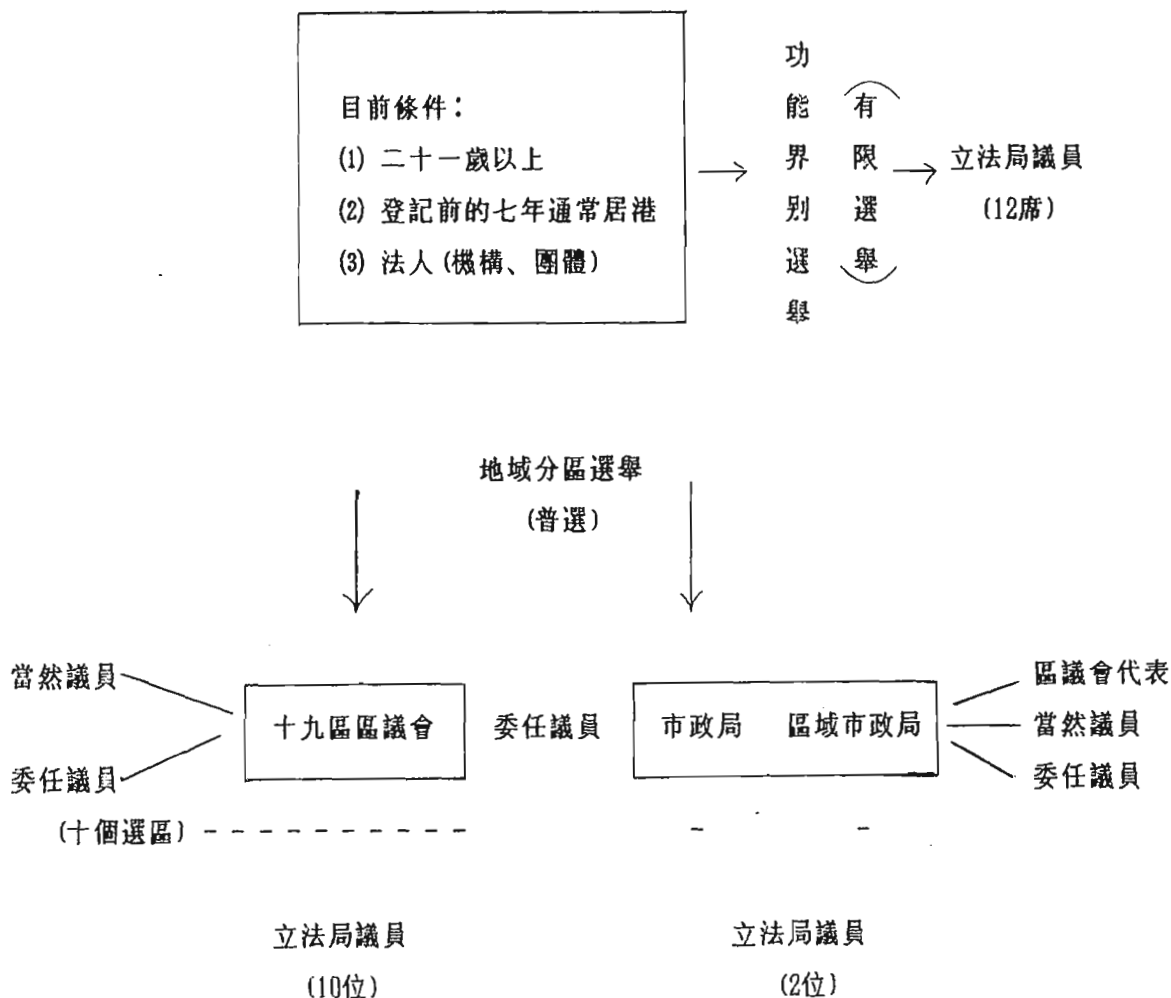
4.1.4 選舉團 — 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集合成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

4.1.4.1 區議會選舉團 — 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。

4.1.4.2 市政局選舉團 -- 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 -- 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



## 5. 1985年以來立法局選舉方法的特點

### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 -- 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

-- 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由當事人決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 6. 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年來的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年來的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次重覆的普及選舉，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

### 7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)



### 7.3 功能界別選舉

### 7.4 大選舉團選舉

## 8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議：

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
普及直選	100%	75%	66%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	25%	25%	25%	25%		
間接選舉							25%					20%	25%	25%	25%		25%	
功能界別		25%	33%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	50%	25%	50%	↓	50%	50%	*100%
大選舉團				15%				30%	33.3%			25%		50%	25%	25%		

\* 建議(18)為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

### 8.1 建議出處：

- (1) 學聯
- (2) 民主公義協會
- (3) 張熾標
- (4) 大學畢業同學會政制組/太平山
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會
- (6) 中根/薛鳳旋/香港都市規劃師學會
- (7) 基督徒弘道社/190人方案
- (8) 冼銘倫
- (9) 古星輝
- (10) 陳弘毅/查濟民
- (11) 辛維思
- (12) 港人協會/何鐘泰、曹宏威、唐一柱
- (13) 徐是雄
- (14) 吳夢珍
- (15) 徐是雄+
- (16) 七十一人方案/徐是雄+
- (17) 嘉道理
- (18) 查良鏞

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別於第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般選舉比例。

## 9. 「普及直選」

### 9.1 對「普及直選」的不同意見：

贊成	反對
(1) 有利安定繁榮	— 不利安定繁榮
(2) 政黨產生是必然而又健康的發展	— 過度政黨對抗性政治
(3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭	— 不能保障各階層代表性
(4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益	— 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
(5) 公民意識已有增長/難定準則	— 公民意識未成熟
(6) 由于可贏取大眾支持， <u>免除修減之費</u> ，故可減少公費開支	— 政客政治引致公費開支增加
(7) 符合平等參與原則	— 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
(8) 現代社會發展的最佳形式	— 香港社會不適宜引用西方民主方式
(9) 民主化要配合經濟發展	— 過份、太快的民主化不利經濟發展
(10) 加強政府合法性	— 選民未必理性
(11) 更有效地直接向選民負責	— 易造成「免費午餐」
(12) 可鼓勵人民參與政治	— 社會政治過熱
(13) 可體現高度自治	— 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來
(14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府	— 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能敢向北京說「不」
(15) 無「普及直選」就無民主	— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
(16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的	— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
(17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的	— 直接普選的不可預測性對社會安定不利

9.2 有關普及直選的意見，分歧很大，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更有效代表各界別利益
- (3) 減低社會的政治過熱

#### 反對

- 不平等，有人多票，有人無資格投票
- 功能界別產生議員未能照顧全局利益
- 會引起社會上對政治不公平之憤

10.2 對功能界別選舉的形式，大家也有分歧，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 10.3 功能界別擴大的建議：

- \* 各方案 (1) 徐是雄
- (2) 港人協會

## 11. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反響到立法機關
- (4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性

#### 反對

- 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
- 間接方式不利向選民大眾交待
- 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與市政局的溝通
- 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致

(5)

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。但亦有意見認為應該保留。但沒有意見認為用這方式產生的立法機關成員應該超過四分之一。

## 12. 「大選舉團」選舉

### 12.1 對「大選舉」選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性

#### 反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 偏重工商界上層階級
- 某些界別有重覆代表性
- 易受一小撮人控制
- 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- 產生方法未清楚
- 不是真正的選舉，是變相委任制
- 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.2 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

★有關大選舉團的產生、組成與運作的詳細討論，另見「大選舉團」討論文件

### 13. 候選人提名：

13.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，通常已是一個過濾的程序，對選舉結果有一定的影響。

#### 13.2 提名制度的目的：

- (1) 保障候選人的質素
- (2) 限制候選人的數目不要過大
- (3) 利於向選民交代
- (4) 保障候選人有一定的支持

#### 13/3 提名方式

在一些國家選舉過程中，提名是由制度外的政黨組織中進行的，政黨外的獨立候選人獲選的機會不大，但香港目前缺乏成熟的政黨，選舉政治亦未成熟。故如用普及選舉的方法，提名制度是一個問題。

#### 13.4 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 由目前間接選舉的選舉團提名
- (3) 由功能團體提名
- (4) 由人選團提名。