

策略發展委員會
管治及政治發展委員會

《基本法》中有關“普選”條文的憲制基礎

引言

《基本法》第四章與及附件一和附件二規定了香港特別行政區的政治體制。

2. 《基本法》第四十五條規定：

“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”

3. 《基本法》第六十八條規定：

“香港特別行政區立法會由選舉產生。

立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。

立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。”

4. 上述條文清楚規定，最終目標是達至行政長官和全部立法會議員由普選產生。

5. 要理解《基本法》中有關“普選”的含義，必須從香港特別行政區的憲制地位和特區政治體制的設計原則出發。

香港特別行政區的憲制地位

6. 為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定在對香港恢復行使主權時，根據《憲法》第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一國兩制」的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。根據《憲法》，全國人民代表大會特制定香港特別行政區《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。

7. 《基本法》第十二條明確規定：

“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”

8. 中華人民共和國實行單一制國家結構形式，而香港特別行政區是單一制國家結構形式下的一個地方行政區域。

香港特別行政區所享有的高度自治權是由全國人民代表大會通過法律授予的。換言之，特區行使的各種權力都是來自中央的授權，特區沒有「剩餘權力」。此外，《基本法》亦訂明香港特別行政區直轄於中央人民政府，兩者之間沒有任何中間層次。

9. 按上述有關香港特別行政區的憲制地位，中央有憲制權責制定特區政治體制的模式。中央在這方面的角色亦在《基本法》有關政治體制的條文中體現出來。例如：

(i) 根據二零零四年四月六日全國人大常委會的《解釋》，《基本法》附件一和附件二所規定有關二零零七年以後行政長官和立法會產生辦法是否需要進行修改，行政長官應向全國人大常委會提出報告，交由全國人大常委會確定。根據《解釋》，有關修改經立法會通過及行政長官同意後，最後仍須由全國人大常委會批准或備案，方可生效。這體現了中央在特區政制發展上，包括達致最終普選的時間與及普選的模式及設計，擁有最終決定權力。與主權國家不一樣，香港特別行政區不能自行決定其政治體制。

(ii) 《基本法》第四十五條規定，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。《基本法》第四十三條規定行政長官對中央人民政府和特區負責。中央人民政府的任命是實質性而非形式性的，可以任命，也可以不任命。這項安排是體現國家是一個單一制國家，香港特別行政區是國家不可分離並獲授權實行高度自治而直轄於中央人民政府的一個地方行政區域這樣的憲制地位。因此，行政長官無論是怎樣產生，包括最終由

普選產生，都不能脫離在選舉當選的候選人須通過中央人民政府實質任命的憲制要求，方可就任。

特區政治體制的設計原則

10. 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日第七屆全國人民代表大會第三次會議上提交《基本法》草案及有關文件時，就特區的政治體制作了如下說明：

“香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”

11. 從姬主任對政治體制的說明，與及《基本法》第四十五條及第六十八條的規定中，可以歸納到下列四項有關政制發展的原則：

- (i) 兼顧社會各階層利益；
- (ii) 有利於資本主義經濟的發展；
- (iii) 循序漸進；
- (iv) 適合香港實際情況。

12. 我們在上次會議所提交的文件「特區政治體制綜覽」(CSD/GC/1/2005)中已闡述了上述四項原則的考慮。

總結

13. 委員會可依據本文所提及的憲制基礎及政治體制

設計原則，進一步討論《基本法》中有關“普選”的條文。

政制事務局
2006年1月