

**策略發展委員會
管治及政治發展委員會**

特區政治體制綜覽

I 特區政治體制的憲制基礎

特區政治體制的憲制基礎，建基於《中華人民共和國憲法》和《基本法》。《憲法》是國家的根本法，具有最高法律地位，在全國範圍內適用。根據《憲法》，全國人民代表大會決定特別行政區的設立及其制度。《基本法》序言表明，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。

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

3. 《基本法》第四章及附件一和附件二具體規定了特區的政治體制。特區的政治體制與其他實行的制度一樣，要保障

國家對香港的基本方針政策^{註1}的實施。

II 政治體制的設計原則

4. 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。”

5. 《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。”

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

6. 《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。”

7. 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。

(i) 兼顧社會各階層的利益

8. 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日的說明中，提及特區的政治體制必須兼顧社會各階層的利益。香港的經濟發展歷史說明，經濟繁榮主要倚靠工商界、中產階層、專業人士、勞工階層和社會其他各階層的共同努力。故此，這項原則涉及如何妥善地處理好兼顧各階層的利益，以達到保障穩定繁榮的目標。根據這個原則以及當時的實際情況，回歸後立法會的組成部分保留一半議席由功能界別選舉產生。姬主任亦在有關說明中，提及《基本法》附件二就立法會表決程序的規定為例，說明何謂兼顧各階層的利益。

(ii) 有利於資本主義經濟的發展

9. 姬主任在說明中，提到《基本法》第五章就特區經濟制度和政策作了規定。這些規定對於保障香港的資本主義經濟制度的正常運作，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位

很有必要。這樣做的目標都是為了保持香港的繁榮穩定。有關原則在《基本法》第五條及其他相關條文已予以落實（見《基本法》第五章）。要保障香港的穩定繁榮，就要保持原有的資本主義制度和生活方式。政制發展不能影響資本主義制度的運作。

(iii) 循序漸進

10. 根據一般理解，「循序漸進」，即是遵循着一定的步驟，有次序、有秩序的前進。當中有逐步的過渡，在一段時間內有不同階段的演變。就最終達至行政長官及全部立法會議員由普選產生這個目標而言，演變的過程應分階段演進，但也不能發展過快。^{註2}

(iv) 實際情況

11. 《基本法》中提及特區的「實際情況」包括政治、經濟、社會各方面的因素。全國人大常委會副秘書長喬曉陽在二零零四年四月二十六日發表題為「以求真務實的精神探求香港政制發展的正確之路」講話中，提及全國人大常委會在審議當日所作出的《決定》時，認為香港政制發展必須認真考慮以下一些實際情況：

- (1) 許多港人對「一國兩制」和《基本法》的認識還不很足夠，“一國”觀念、國家意識、香港法律地位的認知以及市民對普選意義的認識等還不夠清晰。

註2 可參閱王叔文主編「香港特別行政區基本法導論，pp.266」：“特區的選舉制度，既不能...停滯不前，也不能發展過快。如果維持不變，就沒有照顧到香港居民中的一部份人要求更多民主參與的要求，也忽視了將來香港特別行政區立法會的議員最終應做到普選產生的目標。因為不逐步採取直接選舉的辦法，一步步地創造條件，讓香港居民增加參政意識，積累選舉經驗，就不能實現這個目標。但是，要求立法會立即採用全面普選方式產生.....也是不行的。.....沒有一個循序漸進的過程，發展過快，不利於保障立法會有社會各界的代表參與，不利於各方面的利益得到照顧，這將會引起社會的動蕩，影響社會穩定和經濟發展。”

- (2) 《基本法》作為香港的憲制性法律的地位尚未真正樹立，或可說尚未牢固。
- (3) 香港是一個高度市場化、國際化、及比較成熟的資本主義社會。要保持原有的資本主義制度，必然要求香港的政治體制必須能夠兼顧各階層、各界別、各方面的利益，既包括勞工階層的利益，也包括工商界的利益，做到均衡參與。
- (4) 香港是一個經濟城市，是國際貿易中心、金融中心等，政制發展必須與香港的這一經濟地位相適應。
- (5) 行政主導是《基本法》規定的香港特區政治體制的一項重要原則。香港回歸 6 年多來，這一政治體制的運轉還沒有完全達到《基本法》規定的要求，行政與立法之間的配合還在磨合之中。
- (6) 目前香港社會對二零零七/零八年是否實行普選，存在着很大分歧意見。

III 行政主導體制

12. 除了上述四項有關政制發展的原則外，還有一點須顧及的，是特區的政治體制，從《基本法》的設計來看，是一種以行政長官為首的行政主導體制^{註3}。根據《基本法》，行政長官須向中央人民政府及特區負責。行政長官是特區的首長，亦同時領導特區政府。行政長官負責執行《基本法》，肩負起推動落實特區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策。要做到這樣安排要求，必須實行行政主導制度。

行政立法關係

13. 在行政主導的原則下，姬鵬飛主任在說明中，提及特區行政機關和立法機關之間的關係應該是“既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約”。《基本法》有關政治體制的規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。

註3 這主要表現在：

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

IV 政制發展進程

(i) 回歸前

14. 回歸前，香港的總督是由英國委派，在香港實行殖民統治。回歸後，按照「港人治港」原則與《基本法》的規定，行政長官由香港永久性居民擔任，經選舉委員會選舉產生。選舉委員會的委員數目，亦由第一任選舉時的 400 人增加至第二任選舉時的 800 人。選舉委員會是由約 202,000 名不同界別的已登記選民依照法例產生的。

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

(ii) 回歸後

16. 回歸前數年，由於一九九五年所產生的立法局是在沒有協議下單方面推行政制改革，以致“直通車”的安排沒法實現。為了避免立法機關不能在特區成立時即時可以運作的問題，全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會在一九九六年三月廿四日通過了《全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會關於設立香港特別行政區臨時立法會的決定》，設立臨時立法會，於過渡時期處理為確保香港的平穩過渡和特區正常運作所必須處理的事務。

17. 其後，香港的政治體制按照《基本法》有關附件的規定，循序漸進地朝着普選的最終目標發展。立法會由地區直選產生的議席，由一九九八年的 20 席，增加至二零零零年的 24 席，與及二零零四年的 30 席。地區直選產生的議席數目在回歸七年後增加了百分之五十，佔立法會全體議席 60 席的一

半。所有合資格的香港永久性居民，皆享有權利透過一人一票選出地區選舉議席的立法會議員。成立特區後數年內，香港政制的民主成份，已比回歸前為多。

(iii) 二零零七/零八年選舉安排

18. 《基本法》附件一和附件二具體規定了在一九九七年至二零零七年的十年內，行政長官和立法會產生辦法應如何演變。此後，如有需要改變產生辦法，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准或備案。為推動有關工作，行政長官於二零零四年一月七日成立政制發展專責小組（“專責小組”），由政務司司長領導，成員包括律政司司長和政制事務局局長。（自二零零五年十月二十日開始，專責小組成員包括政制事務局局長及梁愛詩女士。）

19. 專責小組自成立以來，先後發表了五份報告，亦舉行了多輪公眾諮詢。專責小組在二零零五年十月十九日發表第五號報告，提出一套符合《基本法》及全國人大常委會二零零四年四月所作出的《決定》^{註4}的規定，並以擴大區議會議員參與選舉委員會和立法會為重心，就如何修改二零零七年行政長官和二零零八年立法會產生辦法的建議方案，準備於本年十二月提交立法會通過。建議方案自推出以來，從不同的民意調查中均顯示方案在市民當中有一定程度的支持和認同。但與此同時，社會上對盡早實現全面普選有所期望。

註4 二零零四年四月二十六日，全國人大常委會根據《基本法》的有關規定和《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，通過《決定》。根據《決定》：

- （一）二零零七年香港特別行政區第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。二零零八年香港特別行政區第四屆立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法，功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程序維持不變。
- （二）在不違反本決定第一條的前提下，二零零七年香港特別行政區第三任行政長官的具體產生辦法和二零零八年香港特別行政區第四屆立法會的具體產生辦法，可按照香港《基本法》第四十五條、第六十八條的規定和附件一第七條、附件二第三條的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。

(iv) 普選路線圖

20. 全國人大常委會於二零零四年四月所作出的《決定》已清楚規定二零零七年行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法；二零零八年立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法。至於訂立「普選時間表」的問題，特區政府認為社會各界應先共同研究「普選路線圖」。特區政府建議管治及政治發展小組可就下述課題進行研究及討論：

- i) 在政制發展過程當中及達至最終普選目標時，如何可有效地確保上述提及的各項《基本法》原則及規定，即「循序漸進」、「實際情況」、「兼顧社會各階層利益」及「有利於資本主義經濟的發展」，得以貫徹落實？
- ii) 在最終達至立法會全部議員由普選產生的目標之前，立法會現有的功能界別應當如何演變？
- iii) 在最終達至立法會全部議員由普選產生的目標時，立法會應如何組成及採用何種議會模式，包括是否採用「單院制」或「兩院制」？(就此課題的背景資料，見文件編號：CSD/GC/2/2005。)

21. 特區政府相信社會各界就上述課題進行討論研究後，能有助凝聚共識，以便早日訂立有現實意義的「普選時間表」。

政制事務局
2005 年 11 月