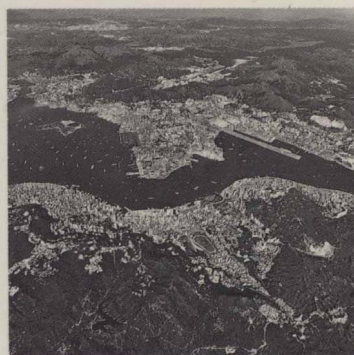


政制面面觀



基本法諮詢委員會秘書處編印

政制面面觀

基本法諮詢委員會秘書處編印
一九八七年

政制面面觀

出版：基本法諮詢委員會秘書處

中環皇后大道中70號連卡佛大廈 8 字樓
5-8100810

承印：新文印刷有限公司

版次：1988年 1 月初版

定價：港幣18元正

版權所有・翻印必究

序 言

安子介

遠在香港特別行政區基本法諮詢委員會成立之初，執行委員會便決定要設立一個「政制講座」，因為別說是一般市民，即使被邀為諮詢委員的人士，對於政制的基本觀點，以及世界各國的政制，也未必充份詳盡瞭解。

諮詢委員會秘書處在過去一年多來，先後邀請香港對政制問題素有研究的學者，作了專題演講，並且還邀得熟悉有關專題的人士擔任評論員，有相當多市民出席聆聽。

中、英兩國在聯合聲明中，都重視香港未來的「繁榮穩定」，雖然政制和繁榮之間，並沒有等號，但是繁榮和穩定却有雞與蛋的關係，而一套良好並切合香港實情的政制又是社會穩定的基礎。

近二十年香港確有繁榮，這繁榮當然是與過去的政制有重大的關連，我們要保持繁榮穩定，對於政制不可不有深入的瞭解。

我相信這本彙編可以讓未曾參加聽講的市民，增加對有關問題的了解，對為輔助起草基本法而發起的諮詢委員會工作，一定會有所貢獻。

目 錄

在基本法諮詢委員會成立大會上的講話-----	姬鵬飛	1
在基本法諮詢委員會成立大會上的講話-----	安子介	5
憲法、基本法與普通法律-----	陳弘毅	9
基本法與中國憲法的關係-----	張 鑫	21
立法機構面面觀-----	劉兆佳	29
行政首長面面觀-----	關信基	49
壓力團體與政黨政治-----	李明堃	65
選舉制度面面觀-----	黃宏發	87
共識政治與民衆參與-----	雷競旋	107
文官制度與政治運作-----	張炳良	129

* 本書言論純屬講者個人意見，不代表本會立場。

在基本法諮詢委員會 成立大會上的講話

姬鵬飛

今天，我和我的同事們能夠有機會參加中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會的成立大會，感到格外的高興。

今年七月召開的基本法起草委員會第一次會議，決定委托在港的二十五位委員發起籌組基本法諮詢委員會。經過發起人和香港各界人士幾個月來的共同努力，基本法諮詢委員會終於在今天宣告成立了。請允許我代表中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會，對基本法諮詢委員會的成立表示熱烈的祝賀，並預祝基本法諮詢委員會勝利地完成它所肩負的歷史使命！

現在香港已經進入了新的歷史時期，在過渡時期中，我們有許多工作要做。制訂基本法就是過渡時期香港各界普遍關心的一件大事。基本法起草委員會第一次會議提出了基本法起草工作的大體規劃和設想，預計用四到五年的時間完成基本法的起草工作，爭取在一九九〇年上半年提出香港特別行政區基本法（草案），報請全國人民代表大會審議通過並頒佈。基本法起草工作的大致步驟是：（一）明年四月召開起草委員會第二次會議，研究並確定基本法的結構和應包括的主要內容，劃分專題，着手進行起草工作。（二）一九八六、一九八七兩年，按專題進行討論和起草，爭取一九八八年初擬出基本法草案的初稿，印發各方面徵求意見。（三）一九八八年討論修改基本

法草案的初稿，經過全國人大常委會進行審議，公佈香港特別行政區基本法（草案），廣泛徵詢各方面的意見，特別是香港同胞的意見。（四）起草委員會根據徵集的意見，對基本法（草案）進行修訂，並於一九九〇年上半年提請全國人民代表大會審議通過並頒佈。

香港特別行政區基本法的起草工作任務十分艱巨。我想，是否可以這樣形象地說：好比香港特別行政區是一座“大廈”，載入中英聯合聲明我國政府對香港的基本方針政策，已經為設計這座“大廈”提出了明確的設計大綱，現在我們的任務就是根據這個大綱，為建設香港特別行政區“大廈”設計出成套的藍圖。香港特別行政區這座“大廈”是一項要求獨特、結構複雜的工程，需要集中大家的智慧進行精心的設計、制訂最佳的方案，這不僅有賴於基本法起草委員會和諮詢委員會全體委員的共同努力，也需要全體香港同胞和各界人士的羣策羣力。我們衷心希望並熱誠地歡迎香港各界人士通過基本法諮詢委員會或其他各種渠道，對基本法的起草工作積極提出意見和建議，讓我們大家都來做香港特別行政區這座“大廈”的設計師，共同為工程藍圖的繪制獻計獻策！

按照中英聯合聲明來擬訂香港特別行政區基本法，是我們在起草工作中必須遵循的原則。中國政府根據“一國兩制”的構想提出了一整套對香港的基本方針政策，這些政策已經載入了中英聯合聲明之中。中國政府對香港的方針政策規定了香港特別行政區享有高度自治權，香港特別行政區由香港當地人自己管理，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，香港現行的社會、經濟制度不變，生活方式不變，現行的法律不變，保持財政獨立，保持自由港和獨立關稅地區的地位，國際金融中心的地位。同時，中國政府的方針政策也規定了香港特別行政區直轄於中央人民政府，外交、防務由中央人民政府負責，行政長官在香港通過選舉或協商產生，並由中央人民政府任命，主要官員也報請中央人民政府任命。香港特別行政區基本法由中華人民共和國全國人民代表大會制定頒佈。中國政府對香港政策的這兩個方面，正是“一國兩制”原則的具體體現。按照“一國兩

制”的原則起草香港特別行政區基本法，這是沒有先例可循的。一方面，由於香港同內地實行不同的制度，我們不能把內地的一套搬到香港；另一方面，香港又是中國的一部分，我們也不能照搬外國的一套，所以我們在起草基本法的時候，必須從香港的實際情況出發，全面地正確的貫徹執行中英聯合聲明所體現的“一國兩制”的原則，把愛祖國和愛香港統一起來，達到既維護國家的統一，又維護香港穩定繁榮的目的。

香港居民中百分之九十八以上是中國人。大家都希望祖國富強，贊成祖國統一。在過去漫長的歲月中，大家都關注着祖國的命運，盼望着國家的強盛統一，盼望着香港回到祖國的懷抱。中英關於香港問題的聯合聲明公佈以後，廣大香港同胞普遍的表示歡迎和支持，他們擁護祖國對香港恢復行使主權，贊成國家對香港採取的基本方針政策，就是這種愛國熱情的具體表現。我們祝願香港同胞為香港的穩定繁榮，為祖國的四化建設和統一大業作出更多的貢獻！我們也希望香港的外籍居民同中國居民一起，為香港的穩定繁榮作出更多的貢獻！

香港特別行政區基本法諮詢委員會是香港各界人士與基本法起草委員會聯系、溝通的橋樑和對基本法起草工作反映意見和建議的重要渠道。毫無疑問，它在基本法的制訂過程中將發揮重要的作用。基本法諮詢委員會是有廣泛代表性的香港民間組織，基本法起草委員會是全國人大起草香港特別行政區基本法的工作機構，兩者之間沒有隸屬和領導關係，但是我們有着共同的任務和目標。希望基本法諮詢委員會和基本法起草委員會兩個組織能夠加強合作，密切配合。在起草基本法的工作中，我們期待着諮詢委員會的支持和幫助。我相信，在起草委員會和諮詢委員會以及香港各界人士的共同努力下，我們一定能夠完成人民的重托，起草出一部體現“一國兩制”基本國策，維護國家統一，維護香港穩定繁榮，符合中英聯合聲明，符合包括香港同胞在內的全國人民意願的香港特別行政區基本法。

我的講話完了，謝謝各位。

（一九八五年十二月十八日）

在基本法諮詢委員會 成立大會上的講話

安子介

在香港成立的基本法諮詢委員會，是中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會本年七月二日至五日在北京召開第一次全體會議上一致通過議決，委托在港委員共同發起籌組的。

諮委會發起人會議已完成了一件艱巨工作，即：在全港各階層人士中，經過各界定團體自己推舉，非界定團體之間民主協商，發起人之間商定，選出我們一百八十人，擔任這項責任。又經過臨時召集小組主持，用投票方式，在我們中間選出執行委員十九人。本人在過去二十五年一直忠誠地為港人服務，此次被選為執委會主任，今後五年還仗五位副主任委員、各位執委，和全體委員，共同推進工作。現在，本人正式宣佈諮詢委員會成立。

就本會的立場，在今天成立大會上，我們要做第一件事是向「發起人」，尤其是章程草擬六人小組、成員名單籌劃小組、諮詢委員會成立大會預備會議臨時召集小組三個小組成員，表示衷心感謝。還要向為設立本辦事處捐助經費的在港起草委員，表示十二分謝意。同時也要向因受名額限制未被發起人會議邀請的各界人士表明，他們的意見，通過其他渠道，一樣會被本會重視而加以收集。

香港回歸中國，這個歷史遺留下來的問題，由去年年底在北京正式簽訂的中英聯合聲明，得到了圓滿解決。但是，根據

一國兩制的原則和中英聯合聲明的精神去制定基本法，還有待香港人拿出智慧，作出貢獻。

中英聯合聲明的基點是保持香港的「繁榮穩定」，保持：生活方式不變、社會經濟制度不變、出入自由、言論自由。大家知道：香港的繁榮，一方面和國內的經濟建設和實行對外開放政策，關係很大；另一方面，香港是一個國際性城市，香港經濟的推移，受外來的影響很大，這差不多已是老生常談，譬如：這次日圓升值，香港購日貨要起價一成六，香港的紡織業，正在受美國國會曾健士法案的嚴重威脅。那末，唯一的結論是：香港人必須為自己打算，坐下來，開動腦筋去對付，也要到世界各地去活動，看看各地政治經濟動態、趨勢、和隱藏着的問題。由此可見「出入自由」，也是保持香港的「繁榮穩定」的條件之一。一個港人，如果需要他做好一件事、一件工作、一件商品，那末，我們需要他拿出樂觀精神，盡其在我，努力去做。

本人認為，香港的經濟要靠出口，要靠創造外匯，根據最近的香港政府的統計，由 1984 年 4 月 1 日至 1985 年 3 月 31 日一年間，香港本地製品出口和旅遊事業共支出了四百億港元工資、薪水。大家設想一下：如果沒有出口和旅遊事業，就沒有人能付出這一筆錢，香港就沒有這一筆大收入，那末，香港經濟會變成怎麼樣？

在中英聯合聲明裏，中國方面已為香港未來的民主政制，定下了一個藍圖，讓未來的香港特別行政區享有高度的自治權。這個鼓勵香港人積極參與特區政府事務的構想，在聯合聲明草簽後，得到中國領導人多次肯定。這個藍圖的落實，就要通過基本法的起草和諮詢工作來體現，所以我們是任重而道遠的。

基本法是 1997 年 7 月 1 日之後，治理香港的法律依據。我們要在這樣的「大環境」之下去設想，我們要去廣泛收集我們自己看不到、未想到的觀點，幫助按照「一個國家，兩種制度」的原則，起草出一部符合包括香港同胞在內的全國人民意願的香港特別行政區基本法。事實上，我們被諮詢，同時也諮詢香

港人。今天我們被邀請以個人身份自願出席這個會議，不是一種權利，而是一種公民義務。我們中間最年青的只有二十二歲，最年長的八十多歲，大家參加諮詢委員會，都願意竭盡智能，為中國四化和香港的繁榮安定効勞，也是為我們下一代、下兩代服務。

世界永遠在前進，離開現在 61 年後的公元 2047 年，世界會變成怎樣，我們無法想象。在另一端，離開現在 61 年前，即 1925 年時，孫中山先生還在北京，和北洋軍閥談判，想設法統一中國，國民黨聯合共產黨北伐，還未開始；那時距第一次世界大戰結束只有七年，誰也不會想到，還會有更慘烈的第二次世界大戰；無線電通信，還停留在馬可尼時代；全世界只有三百多萬輛汽車（1900 年只有 4192 輛），剛進入了大量使用內燃機時代。到了 61 年後的 1984 年，全世界在路上跑的汽車數目已有了「三億」輛。所以我們不能以為自己已經知道了一切，要虛心去設想。誰也沒有想到香港有今天的一天，給我們這個機會，去幫助繪制一幅藍圖，發展一個「機會均等」更繁榮更穩定的香港。但是一切仍脫不了以勤勞取勝。

我們雖然來自各界，有的委員，彼此之間，還是素昧平生，但是我們明白了世界情況，我們就有了共同言語。我們要想得遠，想得廣。遠的是說，世界各地可能發生種種變化，到了廿一世紀，我們的子孫會看到一個昌盛繁榮的中國；廣的是說，應以整個香港的利益為出發點，因為個人很難看到全面。成立基本法諮詢委員會，是為了集思廣益，求助有見地的高見，英文裏有一個比較確切觀念，叫做 informed view。也就是說，一切意見應該符合事理，有所根據。但是為了保持準確性，凡是嚴肅的意見和建議，最好能出諸書面。

在馬克斯活着的時代，西方資本主義國家，只有工人和資本家，兩者中間沒有多少機器，更沒有核子和電腦。現在時代不同，兩者中間，物質方面，有數不盡科技設備和工具，人的方面，還有「專家」和「企業家」。現在香港式的資本主義，五個成分都有，整個經濟缺一不可。如果有什麼矛盾，那是五者之間的利益分配問題。在「自由競爭」的環境之下，即使有問題，

應該容易解決。在這方面，由五十年代後期香港經濟起飛到現在，我們沒有碰到過了不起的大問題。

諮詢委員會按照章程，只有「職能」，沒有「職權」，他們的職能是：廣泛收集各界人士對基本法的各種意見和建議，接受起草委員會的諮詢。將收集到的意見及建議，進行整理和綜合分析，供起草委員會參考。工作方法要本着民主、合作精神，與各關注基本法的各界人士有聯繫，對有關基本法內容的意見和建議，深入研究，民主協商，兼容並蓄，求同存異，不强求一致，不採取表決方式，並將各種不同意見，分列次序，向起草委員會翔實反映。我們工作進展會盡量公開。希望全體委員為諮詢工作，作出貢獻。這樣大的一個團體，一致為未來香港出力，在香港歷史上還是空前之舉。

我們很感謝香港政府各部門，給我們一切方便。

今後諮詢委員會工作的開展，有待大家一起努力。姬主任此次南來，同我們親切交談，給了我們很大鼓勵。請允許本人代表大家，向姬主任致以謝意。謝謝各位。

（一九八五年十二月十八日）

憲法、基本法與普通法律

陳弘毅

《中英聯合聲明》第三(三)款規定，香港特別行政區成立後，香港「現行的法律基本不變」。如果現時的法律在九七年後沿用，那麼為什麼需要制定一套新的《香港特別行政區基本法》？如果基本法將會成為香港法律的一部分，那麼它與其他的香港法律有什麼不同或有什麼關係？我們知道，基本法將由中華人民共和國的最高立法機關——即全國人民代表大會——制定及頒佈，那麼基本法與中國的法律體系又有什麼關係？本文將嘗試解答這一系列的問題。

憲法與普通法律

我認為這些問題的關鍵在於一點，就是「憲法性質的法律」和「普通法律」兩者之間的分別。聯合聲明說香港現行的法律在九七年後基本不變，是指現行的普通法律，而不是指憲法性質的法律。這即是說，香港特別行政區將繼續採用香港現行的普通法律，但在憲法性質的法律方面，將會有一個頗大的變動；這個變動，就是指基本法將成為特別行政區的憲法性質的法律，而某些香港現行的具有憲法性質的法律，將會失去法律效力，被基本法取代。

究竟普通法律與憲法性質的法律有什麼不同？要解決這個問題，就需要整體地看看一個法律制度的結構。一個法制包括

至少兩個層次，即一套法律條例和規則，及一些負責制定、執行或解釋這些規例的機關，如立法機關、司法機關（法院）、行政機關（包括警務機關、檢察機關）、律師行業等等。第一個層次，即法律規例方面，可以分為很多不同的法律範圍或部門，例如憲法、行政法、合同法、財產法、土地法、商業法、刑法、過失法、公司法、家庭法、勞工法、繼承法、証據法、訴訟程序法、稅務法等等。由此可見，憲法或憲法性質的法律，只是衆多的法律科目中的其中一種；所有除憲法以外的法律科目，都可算是普通法律。

市民在日常生活中所遇到的一般法律問題，都只牽涉普通法律，不會牽涉到憲法性質的法律；工商業活動中所用到的法律，也是普通法律，不是憲法性質的法律。其實憲法是一個十分政治化的法律範圍，普通法律則主要是關於經濟活動及對社會有害的犯罪活動。在九七問題出現之前，香港人大多數對政治缺乏興趣，所以當時很少人關注香港的憲法方面的法律。當然，現在的情況改變了，基本法這門憲法性的學問，越來越受到各界人士的重視。

但究竟憲法是什麼？為什麼說基本法是憲法性質的法律？關於憲法的定義、性質、種類、功能等各方面的問題，憲法的教科書有很詳盡的論述，我在這裏不打算進行嚴謹的學術分析，只想指出憲法的最主要特徵：

1. 憲法是政府的權力的法理依據或來源，即政府統治人民的權力，是由憲法所賦予的，政府的權力源於憲法，所以憲法在整個法制中，享有最高的尊嚴和權威。

2. 憲法規定國家所實行的政治體制（政制）的模式，例如規定國家設立怎樣的立法、司法和行政機關，他們的成員的產生方法，他們互相之間的權力關係。

3. 憲法界定政府與公民的關係，包括保障公民的基本權利和自由，防止政府濫用權力，侵犯人民的權利和自由。在這方面，憲法限制了政府的權力及規範這些權力的行使。另一方面，人民的權利和自由也不是無限或絕對的，公民對於國家，也需要履行一些義務。

4. 有些國家的憲法，除規定政制模式及政府與人民的關係外，還列出一系列關於國家各方面的制度的基本原則。這些原則未必可以在個別案件中，由法院直接執行，但在憲法裏寫出這些原則的意義，是確認他們的重要性，希望他們能對政府和人民產生指導性的作用。

中國的憲法和法律

以上是關於憲法的性質或功能的基本原則，它們可能是比較抽象的，如果舉一個具體例子，可能可以更清楚地說明。我準備採用的例子是中華人民共和國的憲法和香港現行的憲法，首先談的是中國憲法。現行的中國憲法是中華人民共和國一九四九年建國以來的第四部憲法，在一九八二年十二月由第五屆全國人民代表大會第五次會議通過。這個憲法分為五個部分，即序言、第一章：總綱、第二章：公民的基本權利和義務、第三章：國家機構、第四章：國旗、國徽、首都。

序言是這部憲法裏很重要的部分，它簡單地描述中國的歷史、中華人民共和國成立以來的情況、當前國家的根本任務和應該堅持的基本原則。序言的中心思想，包括四項堅持（中國共產黨的領導、馬克思、列寧主義及毛澤東思想的指引、人民民主專政、社會主義道路）和四個現代化（工業、農業、國防和科技）的概念。

憲法的第一章（總綱）列出了關於國家制度的各種基本原則，包括政治制度、法律制度、經濟制度、財產擁有制、教育、語言、科學、醫療、文化等各方面的制度。關於特別行政區的第卅一條，也在這章之內。

憲法的第二章是關於中國公民的基本權利和義務的。在公民權利和自由的保障方面，這章的條文可以分為八類：①平等權（公民在法律面前平等）、②政治權利和自由（如選舉權、言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由等）、③宗教信仰自由、④人身自由、⑤社會經濟權利（如勞動權、休息權）、⑥文化教育權利和自由（如受教育權）、⑦關於婦女、婚姻和家庭的權利、⑧華僑和歸僑的權利。

憲法的第三章（國家機構）規定，中國的一切權力屬於人民，而人民行使國家權力的機關，就是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民代表大會是國家的權力機關；其他國家機構，則包括國家行政機關（即中央的國務院和地方的人民政府）、國家審判機關（即人民法院）和國家的法律監督機關（即人民檢察院）；這些機關基本上都由人民代表大會選出來，並向人民代表大會負責，受到人民代表大會的監督。

最後，憲法的第四章對國旗、國徽和首都等事項作出了規定，在這裏毋須詳細介紹。

我們現在要探討的問題，就是在中國法制裏，憲法和普通法律究竟有什麼關係呢？在這方面，下面幾點是值得一提的。

第一，所有（除憲法以外的）普通法律的法律效力，都根源於憲法；換句話說，憲法指定那些國家機構有權制定法律，並授權它們制定法律；所有普通法律的制定和頒佈，都是依據憲法所賦予的權力的：憲法規定，全國人民代表大會擁有權制定和修改刑事、民事、國家機構和其他的基本法律，全國人民代表大會常務委員會有權制定和修改「除應當由全國人民代表大會制定的法律以外的其他法律」，國務院有權根據憲法和法律，制定行政法規，省和直轄市的人民代表大會和它們的常務委員會，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可制定地方性法規。

第二，憲法只規定一般性的、較為抽象的原則，至於較為具體的安排，則由普通法律處理。舉例來說，憲法規定保護公民的私有財產的繼承權，而全國人大在一九八五年制定了《繼承法》，對繼承權作出了更詳細的規定。又例如憲法規定公民的人身自由不受侵犯，《刑法》——一個重要的普通法律——則把非法拘禁他人或非法搜查他人身體等行為，列為犯罪行為，並規定相應的刑罰，而《刑事訴訟法》和《逮捕拘留條例》則訂明逮捕和拘留的法定程序和條件。此外，憲法規定全國人大由選舉產生這個原則，但具體的選舉辦法，則寫在一個普通法律——《全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》——裏。

第三，憲法具有最高的法律效力，普通法律不得同憲法相