

〈中央及特區政府處理政改事件簿〉

2004年3月30日	政務司司長領導的政制發展專責小組就《基本法》中有關政制發展的法律程序問題發表了第一號報告。
2004年4月6日	全國人大常委會通過"關於《基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋"(下稱"《解釋》")。《解釋》第三條訂明，香港特區行政長官應就附件一及附件二分別訂定的行政長官及立法會產生辦法，以及立法會法案和議案的表決程序是否需要修改，向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會依照《基本法》第四十五條和第六十八條規定，根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則確定。
2004年4月15日	專責小組就《基本法》中有關政制發展的原則問題發表了第二號報告。專責小組建議，行政長官應根據全國人大常委會2004年4月6日的《解釋》，向全國人大常委會提出報告，建議對2007年及2008年的兩個選舉辦法進行修改，並提請全國人大常委會根據《基本法》的有關規定和原則予以確定。行政長官確認專責小組的建議，並於2004年4月15日向全國人大常委會提出了報告。
2004年4月26日	全國人大常委會審議行政長官提出的報告，並於2004年4月26日通過《全國人大常委會關於香港特區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定》(下稱"《2004年全國人大常委會決定》")。該決定的內容概述如下： (a) 2007年第三任行政長官的選舉，以及2008年第四屆立法會的選舉，不實行由普選產生的辦法； (b) 就第四屆立法會而言，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； (c) 立法會對法案及議案的表決程序維持不變；及 (d) 在不違反上述決定的前提下，兩個選舉辦法可按照《基本法》第四十五和六十八條及附件一和附件二的規定作出適當修改。
2004年5月11日	專責小組於2004年5月11日發表了第三號報告。該份報告羅列有關2007年及2008年兩個選舉辦法多個可考慮予以修改的地方。在2004年12月15日發表的第四號報告，羅列及歸納了兩個選舉辦法從社會人士收集所得的意見和建議。

2005年10月19日	政務司司長在2005年10月19日舉行的立法會會議上就於同日發表的專責小組第五號報告發表聲明。第五號報告提出有關2007年行政長官及2008年立法會產生辦法的建議方案(下稱"2005年建議方案")。當局建議透過兩項議案,對《基本法》附件一及附件二作出修改,以落實2005年建議方案。2005年建議方案的重點,是增強區議員在選舉委員會和立法會的參與程度。根據建議方案,有一半的新增選舉委員會委員,以及所有新增的立法會議席,基本上均由三百多萬名選民經直接或間接選舉產生,從而提高兩個選舉辦法的"民主成分"。
2005年12月	2005年12月,政府當局委託策略發展委員會(下稱"策發會")轄下的管治及政治發展委員會,探討如何根據《基本法》的規定和原則實行普選,目標是在2007年年初總結討論。
2005年12月21日	2005年12月21日,政府當局就2007年及2008年兩個選舉辦法向立法會提交兩項分別有關修改《基本法》附件一及附件二的議案,請立法會予以通過。由於該等議案未能按《基本法》附件一及附件二所規定,獲得立法會全體議員三分之二多數支持,因此不能進一步處理該等議案。
2007年7月	政府當局於2007年7月發表《政制發展綠皮書》(下稱"綠皮書"),綜述策發會和社會各界就實施普選的模式、路線圖和時間表提出的不同意見,並把有關意見歸納為多類方案,以進行諮詢。
2007年7月11日	<p>政務司司長在2007年7月11日的立法會會議上就綠皮書發表聲明。有關普選行政長官的模式,綠皮書列出了3項須予考慮的重點議題:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 提名委員會的組成和人數; (b) 提名方式; 以及 (c) 提名後的普選行政長官方式。綠皮書就提名委員會的組成和人數及提名方式各提出3類方案。綠皮書亦涵蓋其他相關議題,包括應否就每名候選人可取得的提名數目設立上限,以及應否規定候選人須在提名委員會的每個界別或一些特定界別,取得一定數目的提名。 <p>另外,有關立法會的普選模式,重點議題在於應如何處理現有的功能界別。由於各界對此議題意見分歧,綠皮書把當局所接獲有關立法會普選模式的意見歸納為3類方案:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 地區直選議席取代功能界別議席; (b) 保留功能界別議席,但改變選舉模式; 以及 (c) 增加區議會在立法會的議席數目,使所有立法會議席以地區直選或間選產生。有關普選的路線圖及時間表,綠皮書就普選行政長官及普選立法會各提出3類方案。綠皮書亦述及,應否採用"特首先行、立法會普選隨後"的方式。

2007年10月10日	就綠皮書進行的諮詢於2007年10月10日結束。
2007年12月	政府當局於2007年12月發表《政制發展綠皮書公眾諮詢報告》(下稱"綠皮書報告")。
2007年12月12日	2007年12月12日,行政長官把"關於香港特別行政區政制發展諮詢情況及2012年行政長官和立法會產生辦法是否需要修改的報告"(下稱"行政長官報告")和綠皮書報告一併提交全國人大常委會。政務司司長於同日的立法會會議上就行政長官報告發表聲明。
2007年12月29日	全國人大常委會在審議行政長官報告後,於2007年12月29日作出關於2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定的內容概述如下--- (a) 可於2017年及2017年以後分別普選行政長官及立法會全體議員; (b) 2012年第四任行政長官的選舉,以及2012年第五屆立法會的選舉,不實行由普選產生的辦法; (c) 就第五屆立法會而言,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; (d) 立法會對法案及議案的表決程序維持不變;及 (e) 在不違反上述決定的前提下,2012年兩個選舉辦法可按照《基本法》第四十五和六十八條及附件一和附件二的規定作出適當修改。
2009年1月15日	行政長官在2009年1月15日立法會會議舉行的行政長官答問會上宣布,就2012年兩個選舉辦法進行的公眾諮詢工作將押後至2009年第四季進行,讓政府可集中精神,處理金融海嘯所引起的經濟及民生問題。
2009年10月14日	行政長官在2009-2010年度施政報告中宣布,將於2009年11月就2012年兩個選舉辦法諮詢公眾。
2009年10月19日	政府代表出席立法會政制事務委員會,表示經總結在公眾諮詢工作中收集所得的意見後,政府當局會向立法會提交修改《基本法》附件一及附件二的建議。有關修正案獲立法會全體議員三分之二多數通過後,須經行政長官同意並報全國人大常委會批准或備案。政府當局希望在2010年內完成這程序,但未能在現階段說明,由公眾諮詢工作結束後至向立法會提交相關議案前的一段時間內的工作時間表及將會採取的步驟。
2009年11月18日	政務司司長唐英年發表《二零一二年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件》(具體內容請見《諮詢文件全文》及《摘要小冊子》)

聯合國就香港普選問題的意見

自 1995 年到最近的 2006 年，聯合國人權事務委員會在每次審議結論中，都明確指出，經選舉產生的立法會一經在港設立，其選舉便必須符合《公約》第二十五條的規定，不能再援引上述的保留條款違約。(3)

自 1995 年開始，功能組別選舉已屢遭聯合國人員事務委員會猛烈抨擊，批評它違反了《公約》的多條權利條文，充滿了無理限制、違反普及而平等的原則，給予商界過大的影響力，並根據財產、專業和性別等因素歧視不同的選民，以及違反法律之前人人平等並受法律平等保護的原則。

除了功能組別選舉，聯合國人權事務委員會亦批評香港整體的選舉制度，違反了多項《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》)條文(4)，要求採取即時有效的措施，以作改善。

3 見聯合國人權事務委員會對《公約》第二十五條的闡釋：《General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)》

(CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments), 12/07/96):

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument>

4 見聯合國人權事務委員會在一九九五年《審議結論：香港特別行政區》第十九段：「委員會認為，香港的選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條以及第二、三和二十六條」。委員會在一九九九年、二零零六年的香港《審議結論》亦一再重申這項意見。見聯合國人權事務委員會在一九九五年、一九九九年及二零零六年《審議結論：香港特別行政區》表示，香港的選舉制定不符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條以及第二、三和二十六條。

《公民權利和政治權利國際公約》

背景

按《基本法》第 39 條，《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港，亦已被納入香港法律，即《香港人權法案》第 21 條，以保障公民權。

當年英國政府在批准《公約》時，為香港作出保留條文，即在某程度上不實施第二十五條(丑)款。¹該保留條文僅就是否在香港成立選舉，產生立法機關和行政局而設，並非全面地保留為任何時候香港都可以不依《公約》推行普選。

在李妙英等對律政司一案中，香港法庭已指出自 1993 年立法局按照當年的《英皇制誥》(Hong Kong Letters Patent) 規定需全面由選舉產生後，上述保留條款的本地條例版(即《香港人權法案條例》第 12 條)已變成了「a dead letter」，即「過氣條文」。²

I 《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條（參政權）

每個公民應有下列權利和機會，不受第二條所述的區分和不合理不合理的限制：

- (甲) 直接或通過自由選擇的代表參與公共事務；
- (乙) *在真正的定期的選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是普遍的和平等的並以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達；
- (丙) 在一般的平等的條件下，參加本國公務。

2 Per Mr. Justice Keith, at para. 31 in *Lec Miu Ling and Another v. The Attorney General* (HCMP1696/1994): "However, since the enactment of section 13 of the Bill of Rights Ordinance, and the coming into force of the Bill of Rights on 8th June 1991, the Letters Patent have been amended to provide for a wholly elected Legislative Council. Art. VI(1) has, since 16th July 1993, provided that the 60 members of the Letters Patent now require the establishment of an elected Legislative Council, section 13 of the Bills of Rights Ordinance is, to the extent that it relates to the Legislative Council, a dead letter until such time as the letters Patent are amended to remove the requirement for an elected Legislative Council. That is why section 13 cannot now be used to justify a departure from the rights guaranteed by Art.21 of the Bills of Rights. What Mr. Ma wishes to do is to construe section 13 as if it provided: "In the event of the Legislative or Executive Council in Hong Kong being elected or partly-elected, Art.21 does not apply to such elections." But that is now what section 13 says. Accordingly, subject to the Letters Patent, the rights guaranteed by Art.21 of the Bill of Rights apply to elections to the Legislative Council.