

政制發展專責小組第五號報告：

**二零零七年行政長官及
二零零八年立法會產生辦法**

建議方案

二零零五年十月

目錄

第一章：	引言	1
第二章：	就第四號報告的公眾諮詢	3
第三章：	就二零零七年行政長官產生辦法所收集到的意見	6
第四章：	就二零零八年立法會產生辦法所收集到的意見	13
第五章：	專責小組就二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法所提出的建議方案	20
第六章：	關於行政長官任期的幾個法律問題	33
第七章：	下一步工作及立法工作時間表	36

附件 A：關於行政長官任期的幾個法律問題	39
附件 B：特區政府向立法會提交有關修改行政長官產生辦法的議案(草擬本)	45
附件 C：特區政府向立法會提交有關有關修改立法會產生辦法的議案(草擬本)	47
附件 D：立法工作時間表	49
附錄一至四(另行印行)	

第一章：引言

1.01 政制發展專責小組(下稱“專責小組”), 於二零零四年一月七日成立, 負責推行政制發展的工作。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。

1.02 專責小組自成立以來, 先後在二零零四年三月、四月、五月及十二月發表了四份報告。第一號報告集中處理《基本法》中有關政制發展的法律程序問題。第二號報告集中處理《基本法》中有關政制發展的原則問題。第三號報告根據《基本法》的有關規定及《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區二零零七年行政長官和二零零八年立法會產生辦法有關問題的決定》^{註1} (下稱《決定》), 列舉了多項有關行政長官產生辦法及立法會產生辦法可考慮予以修改的地方。

註1: 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。

1.03 專責小組在去年十二月十五日發表第四號報告，羅列及歸納了社會人士對二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法提出的意見和建議，並提出一些跟進問題。專責小組隨即展開廣泛諮詢，邀請社會各界在第四號報告的基礎上，進一步提交意見。諮詢期在五月三十一日結束，為期五個半月。

第二章：就第四號報告的公眾諮詢

- 2.01 專責小組在發表第四號報告後，隨即於去年十二月二十日，向立法會政制事務委員會簡介第四號報告的內容及專責小組的工作計劃。
- 2.02 專責小組透過廣泛及公開的途徑，收集社會各界的不同意見。專責小組並呼籲社會各界團體和個別人士就第四號報告提出的課題和其他相關課題，以郵遞、傳真或電子郵件，向專責小組提出意見及方案。在諮詢期間，專責小組共收到超過 450 份意見書。
- 2.03 為推動社會各界對第四號報告所載的議題作進一步討論，專責小組委託了民政事務總署，分別在本年一月二十五日及三月三日，舉辦了兩場公開論壇，讓全港市民參加和發表意見。共有近 400 名市民出席這兩場公開論壇。
- 2.04 此外，於一月至三月期間，民政事務總署亦分別在香港島、九龍、新界東及新界西，舉辦了四場地區研討會。出席人數超過 330 人，包括各區區議員、分區委員、業主立案法團/互助委員會代表、學生、專業及中產人士、地區組織的代表等。

- 2.05 與此同時，政制事務局局長及其代表在一月至三月期間，出席了立法會政制事務委員會三次公聽會，及 18 個區議會會議，直接聽取社會不同界別和區議員的意見。
- 2.06 為增加透明度，傳媒獲安排採訪民政事務總署舉辦的兩場公開論壇，以及四場地區研討會的小組討論匯報環節。公開論壇和地區研討會的錄影片段、地區研討會的討論要點、以及區議會會議的有關摘錄，俱載於政制發展網頁（網址為 www.cab-review.gov.hk），供公眾人士參閱。
- 2.07 專責小組成員曾與 16 個不同團體的代表和一名人士會面。會面是應這些團體和人士的要求而作出的，讓他們進一步向專責小組介紹他們所提交的書面意見。
- 2.08 我們現把於諮詢期間所收集到有關二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法的意見和建議原文載附於下列附錄：
- 附錄一 — 公眾人士和團體透過不同渠道，包括從電郵和傳真，遞交的書面意見和建議。
- 附錄二 — 在一月二十九日(新界東)、三月五日(新界西)、三月十九日(香港島)及三月二十三日(九龍)舉行的四場地區研討會的討論要點。

附錄三 — 十八區區議會會議的有關摘錄。

上述附錄的文本已存放在各區民政事務處以供參閱。公眾人士也可從政制發展網頁上瀏覽有關附錄。

- 2.09 除了附錄一、附錄二和附錄三載附的意見外，專責小組於諮詢期完結後，即五月三十一日後，繼續收到不同團體和人士就兩個產生辦法提出的意見。由於這些意見在諮詢期完結後才收到，專責小組未能把它們反映在本報告第三章及第四章內。但專責小組已把意見原文載於本報告附錄一的補充內，供社會人士參考。

第三章：就二零零七年行政長官產生辦法所收集到的意見

3.01 就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可考慮予以修改的地方，專責小組第四號報告羅列和歸納了社會人士的意見和建議，並提出一些跟進問題。以下按第四號報告所列舉的相關議題，陳述比較多社會人士提及的意見及相關論據。至於專責小組所收集到的全數意見，請參閱本報告附錄。

(一) 選舉委員會人數

3.02 就選舉委員會的人數，有許多意見認為應增加委員會人數，主要理據包括：

- (一) 加強選舉委員會的代表性；
- (二) 讓更多社會人士參與；
- (三) 符合循序漸進及均衡參與的原則；及
- (四) 作為邁向全面普選的過渡安排。

3.03 就具體人數，有許多意見建議應增加至 1,200 人，亦有許多意見提議增至 1,600 人，以後者的意見較多。提出這些意見的理據是這可讓更多社會人士參與，及加強選舉委員會的代表性。亦有意見認為這可體現循序漸進的原則。

3.04 亦有不同意見提出其他具體數字，但意見數量明顯較上述的意見為少。

(二) 選舉委員會組成

3.05 根據《基本法》附件一，選舉委員會由下列各界人士組成：

工商、金融界	200 人
專業界	200 人
勞工、社會服務、宗教等界	200 人
立法會議員、區域性組織代表、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表	200 人

3.06 就選舉委員會的組成安排，有不少意見認為應維持現有四個界別的組成，理據包括可確保均衡參與，平衡各方利益。但亦有意見認為應重組現有四個界別或增加新界別。

- 3.07 此外，有許多意見認為應調整四個界別內現有分組的委員人數，並提出不同的具體建議，當中有許多意見認為應增加選舉委員會內區議員的數目。在這些意見中，有不少意見認為應加入全體區議員，理據是區議員具有民意基礎，可增強市民，特別是基層人士在選舉委員會的參與。亦有不少意見認為應加入部分區議員，當中有意見提出應只納入民選區議員。
- 3.08 此外，有意見認為應增加鄉議局界別分組的委員數目，理據是鄉事委員會及新界鄉村的村代表都是透過選舉產生，有一定代表性及民意基礎。亦有意見提議增加香港區全國政協委員在選舉委員會內的委員數目。
- 3.09 有許多意見認為應增加新的界別分組，以平衡各階層的利益；具體建議繁多。有不少意見提出增設婦女界別分組。有意見認為應納入中小企業和地產代理，以反映他們對香港經濟的貢獻。有意見建議加入青少年和不同的社團及地區組織，包括業主立案法團、地區社團、分區委員會、街坊福利會等，以反映他們的聲音。也有意見提出加入中產界。
- 3.10 除上述的意見外，個別人士和團體亦分別提出數十個新的界別分組建議，詳情請參閱附錄。

3.11 有意見認為應重組或分拆某些現有的界別分組，以配合社會發展及轉型。

3.12 有意見認為應在選舉委員會加入以直選方式產生的委員，讓更多市民可以參與行政長官選舉。

(三) 提名行政長官候選人所需委員數目

3.13 《基本法》附件一規定不少於 100 名選舉委員可聯合提名行政長官候選人。

3.14 就提名所需委員數目的意見如下：

(一) 有許多意見認為應維持 100 名提名委員，在增加選舉委員會委員數目的情況下，這等同建議降低提名所需人數的比例；

(二) 有意見認為提名所需人數應維持於佔總人數八分之一的比例，如果選舉委員會人數有所增加，所需提名人數亦應有所提高，以確保候選人有足夠的支持；

(三) 有意見認為應減少提名委員數目，主要理據是這可讓更多人參與選舉；

(四) 有意見認為應增加提名委員數目，以提高候選人所需的支持。

3.15 就應否為提名所需委員數目設立上限，有不少意見認為應該增設提名上限，主要理據是這可讓更多有志之士參與選舉。至於提名上限的具體數目，則未有清晰意見。但另一方面，也有意見認為不應增設提名上限，以免影響選舉委員提名的權利，與及沒有必要限制候選人可以得到的提名數目。

3.16 就候選人是否必須同時在選舉委員會四個界別中均得到一定數量的委員提名，有意見認為應有此規定，以確保候選人在四個界別內都獲一定程度的支持。但另一方面，也有意見認為不需有此規定，主要理據是提名機制應有利更多人士有機會獲得提名，不應多設限制減低候選人的參選機會。

(四) 選舉委員會的選民範圍及數目

3.17 有許多意見認為選舉委員會的選民範圍及數目應予以擴大，以增加選舉委員會的代表性，讓較多社會各界人士能參與行政長官選舉，作為邁向全面普選的過渡安排。

3.18 有不少意見認為應考慮將選舉委員會界別分組選舉中的團體票改為個人票，主要理據是可以提高選舉的參與性和代表性。至於採用何種方式，專責小組收到的具體意見不多，有意見認為投票權應給予公司或團體的負責人；亦有意見認為應給予僱員或從業員。

3.19 有意見認為不應將選舉委員會界別分組選舉中的團體票改為個人票，主要的理據是這不符合設立相關界別分組的原意。

（五） 其他

行政長官的政黨背景

3.20 有意見認為應維持現時行政長官不可屬於任何政黨的規定是恰當的，規定行政長官不可屬於任何政黨，能確保在施政時保持中立和維持公正。

3.21 但另一方面，也有意見認為應取消現時的規定，主要理據是行政長官擁有政黨背景有助促進政黨發展。

普選時間表

3.22 有許多意見認為應訂出普選時間表，使市民了解政制發展的藍圖，有助社會建立共識，有利於特區的管治。

3.23 但另一方面，也有不少意見認為毋須訂出普選時間表，主要理據包括社會不斷轉變，過早訂下時間表不切實際。此外，應按香港實際情況決定實行普選的時間。

3.24 亦有不少意見認為應在二零零七年實行普選行政長官。由於這建議不符合全國人大常委會的《決定》，專責小組不會進一步處理。

第四章：就二零零八年立法會產生辦法所收集到的意見

4.01 就二零零八年第四屆立法會具體產生辦法可考慮予以修改的地方，專責小組第四號報告羅列和歸納了社會人士的意見和建議，並提出一些跟進問題。以下按第四號報告所列舉的相關議題，陳述比較多社會人士提及的意見以及相關論據。至於專責小組所收集到的全數意見，請參閱本報告附錄。

(一) 立法會議席數目

4.02 有許多意見認為二零零八年立法會的議席數目應予以增加，主要理據包括：

- (一) 進一步加強立法會的代表性；
- (二) 更多社會人士參政，有利於培育更多政治人才，為將來邁向全面普選作好準備；及
- (三) 配合立法會實際工作需要，有利於提高服務水平及效率。

4.03 但另一方面，也有許多意見認為立法會議席數目應維持 60 席不變，但意見數目明顯較認為應該增加議席的為少。認為立法會議席數目應維持不變的主要理據包括：避免增加公帑支出和拖慢議事效率，以及增加整體議席數目必然引致功能界別議席有所增加，不符合《基本法》中規定邁向全面普選的最終目標。

4.04 倘若立法會議席數目有所增加，有許多意見認為可將議席增加至 70 席，理據是可增加立法會的代表性，鼓勵更多人參選及分擔立法會的工作。有不少意見認為甚至可將議席增加至 80 席。此外，有不同意見提出其他具體數字，但意見數量明顯較上述的意見為少。

(二) 分區直接選舉所選出的議席數目

4.05 在上文 4.02 及 4.04 段所提及關於支持增加議席數目(即包括分區直接選舉和功能界別選舉等數增加議席)的意見中，有許多意見建議增加分區直接選舉議席至 35 席，新增的席位可以按人口比例分配，或可以每區增加一席。也有不少意見認為分區直接選舉議席應增至 40 席，新增議席可以按人口比例分配，或可每區增加兩席。

(三) 功能界別選舉所選出的議席數目

4.06 有許多意見認為應按香港的實際情況，增加功能界別選舉選出的議席數目，主要理據是：

(一) 這有利於社會各階層在政治體制內都有代表聲音，亦可以讓社會各界別、階層人士有更多參政和議政的機會。

(二) 功能界別選舉選出的議員，能夠為議會提供專業的經驗。

4.07 至於具體建議，有許多意見認為功能界別議席的數目應由目前的 30 席增至 35 席，理據是這有利於社會各階層在政治體制內都有代表聲音。亦有意見建議把功能界別議席數目增至 40 席。

4.08 但另一方面，也有意見不同意增加或認為應減少功能界別的議席數目，主要理據是增加功能界別議席與《基本法》中規定邁向全面普選的最終目標有衝突；而建議增加的功能界別種類繁多，如何取捨可能會引起社會爭拗。

(四) 功能界別的選民範圍及數目

4.09 有許多意見認為應擴大功能界別的選民範圍及數目，主要理據包括：

(一) 增強功能界別選舉的代表性；及

(二) 可作為邁向全面普選的過渡安排。

4.10 倘若功能界別議席有所增加，有意見認為可考慮增加現時區議會在功能界別的議席數目，也有許多意見認為可考慮加入一些新增界別。就加入新增功能界別方面，有許多意見建議加入僱主界，讓僱主和僱員能在議會中均有代表。有不少意見建議加入中醫界，以反映該界別的重要性。有意見建議加入中國企業、中資企業界、及中小企業界，以反映該等界別的重要性。有意見建議加入婦女界、地區社團組織及基層服務團體界，以反映他們的聲音。

4.11 有許多不同意見認為應重組、合併及分拆某些界別，例如合併金融界及金融服務界；分拆地產及建造界及體育、演藝、文化及出版界等。

4.12 除上述的意見外，個別人士和團體亦分別提出數十個新增功能界別及十多個分拆或重組現有界別的建議，詳情請參閱附錄。

4.13 有不少意見認為應考慮將功能界別選舉中的團體票改為個人票，主要理據是可以提高選舉的參與性和代表性。至於採用何種方式，專責小組收到的具體意見不多，有意見認為投票權應給予公司或團體的負責人；亦有意見認為應給予僱員或從業員。

4.14 但另一方面，也有意見認為不應將功能界別選舉中的團體票改為個人票，主要的理據是這不符合設立相關功能界別的原意。

（五）立法會議員國籍的規定

4.15 根據《基本法》，非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民也可以當選為立法會議員，其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十。

4.16 有不少意見認為應維持現有規定，理據是這可以維持香港作為國際大都會的形象，有利吸納人才，而目前的比例亦屬合理。但另一方面，也有意見認為應逐漸減少或完全取消可讓非中國籍和在外國有居留權的人士參選的立法會議席數目及比例，以保證立法會議員效忠香港特別行政區、顯示有關人士對香港有承擔、及有利於落實「港人治港」。

(六) 其他

普選時間表

- 4.17 有許多意見認為應訂出普選時間表，使市民了解政制發展的藍圖，有助社會建立共識，有利於特區的管治。
- 4.18 但另一方面，也有不少意見認為毋須訂出普選時間表，主要理據包括社會不斷轉變，過早訂下時間表不切實際。此外，應按香港實際情況決定實行普選的時間。
- 4.19 有不少意見認為應在二零零八年實行普選全部立法會議員。由於這建議不符合全國人大常委會的《決定》，專責小組不會進一步處理。

功能界別的未來路向

- 4.20 有許多意見認為長遠應保留功能界別，理據是功能界別能平衡社會上不同界別和階層的利益，讓一些人數較少的界別和階層也有機會在議會表達意見。此外，功能界別人士可提供專業的經驗，並且有利工商界和專業人士參政。

- 4.21 但另一方面，也有意見認為長遠應取消功能界別，理據是功能界別與最終普選目標有衝突，而且功能界別缺乏認受性和參與性。
- 4.22 有意見認為應研究功能界別的長遠發展，例如檢討其選舉辦法、研究實行立法會兩院制的可能性等。

第五章：專責小組就二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法所提出的建議方案

5.01 專責小組自去年一月成立以來，一直緊密與社會各界聯繫，積極聆聽各界不同意見，發表了四份報告書，並廣泛收集市民大眾就兩個產生辦法應如何修改的意見。此外，專責小組亦與中央有關部門保持溝通。專責小組的責任，是要找出一個平衡點，制定一套可為各方接受的建議方案，使本港政制得以向前邁進發展。

5.02 專責小組在制訂建議方案時，顧及了下列原則考慮：

- (i) 建議方案須符合《基本法》及全國人大常委會於二零零四年四月廿六日所作出的《決定》的有關規定；
- (ii) 建議方案能讓市民大眾有更大空間及更多機會參與行政長官及立法會的選舉，加強這兩個選舉制度的代表性；
- (iii) 建議方案能顧及諮詢期間所收集到的社會各界意見，回應社會對政制發展的訴求；

- (iv) 建議方案能實質地朝着最終普選目標邁進；及
- (v) 建議方案能為中央、行政長官、立法會及社會各界所接受。

5.03 基於上述原則考慮，專責小組現於下文提出二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法應如何修改的建議方案。

行政長官產生辦法

(i) 選舉委員會

5.04 專責小組建議選舉委員會的委員數目由目前 800 人增加至 1,600 人。這個增幅能提供更多機會予市民大眾參與行政長官選舉，提高選舉委員會的代表性。

5.05 專責小組建議維持目前 4 個界別，每個界別的委員數目如下：

(一) 工商、金融界	300
(二) 專業界	300
(三) 勞工、社會服務、宗教等界	300

(四) 立法會議員、區議會議員、 鄉議局的代表、香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區全國政協委員的代表	700
---	-----

共 1,600 人

5.06 按上述的委員數目分配方法，第一界別、第二界別及第三界別將會各有百分之五十的委員數目增長，有助拓闊工商界、金融界、專業界、勞工界、社會服務界和宗教界等人士的參政空間。至於這三個界別內的界別分組所獲配予的委員數目，專責小組認為原則上可根據目前界別分組委員數目分布情況按比例增加，但具體安排可待處理《行政長官選舉（修訂）條例草案》時才加以確定。

5.07 至於第四界別方面，專責小組建議委員數目增至 700 人，其分布如下：

– 立法會議員(全數)	70 ^{註2}
– 區議會議員(全數)	529
– 鄉議局的代表	22 ^{註3}

註2： 這是假設立法會議席數目由目前 60 席增至 70 席。但由於立法會議席最快在 2008 年才會增加，故此須就此於《行政長官選舉條例》訂出過渡性條文。

註3： 現時委員數目為 21 席，增加 1 席。

- 香港特別行政區全國人民代表 大會代表(全數)	36 ^{註4}
- 香港特別行政區中國人民政治 協商會議委員的代表	43 ^{註5}
	700

5.08 區議員現時已根據《基本法》附件一及《行政長官選舉條例》的規定，互選 42 名代表進入選舉委員會。專責小組建議把全數區議員納入選舉委員會，是基於區議員能代表民意，亦較能掌握及反映地區基層市民日常生活所關注的議題。區議員本身來自不同社會階層。現時全港包括委任及選舉產生的區議員當中，工商界約佔四分之一，專業及管理階層人士約佔五分之一，其他包括教師、社會工作者、文化體育界人士、工會代表、家庭主婦、鄉紳及全職區議員等。區議會的組成可說是社會的縮影，是「均衡參與」精神的表徵，亦充分發揮「兼顧社會各階層利益」的原則。

註4： 與目前規定相同。

註5： 現時委員數目為 41 席，增加 2 席。

5.09 此外，區議會當中超過八成議員是通過選舉產生，有穩健的民意基礎，並擁有較高的「民主成份」。增加區議員在選舉委員會的參與程度，能確保地區層面的意見可得到充分反映，能增強選舉委員會的代表性，同時能幫助本港政制循序漸進地朝着最終普選目標進發。

5.10 專責小組須強調，「均衡參與」並不是「等數參與」。我們不能亦不應純粹着眼於各階層或各界別所佔議席數目多寡。重要的是，社會各界在政治體制內能有代表聲音，並能通過不同途徑參政，以兼顧社會各階層利益。

(ii) 提名機制

5.11 專責小組一方面理解有意見認為應將目前提名門檻降低，以便有更多有志之士可取得足夠提名參選。但另一方面，專責小組認為提名門檻的設立是為了保證候選人能有一定支持基礎。故此，專責小組建議現階段維持目前提名門檻水平，即 12.5%。根據這建議，選舉委員會人數增至 1,600 人後，實際提名所需人數將為不少於 200 人。

5.12 至於提名人數上限問題，專責小組留意到目前《基本法》附件一沒有此項規定。專責小組認為要詳細研究設立提名上限會否限制了部份選舉委員會委員提名候選人的權利。故此，專責小組建議現階段不設立這項限制。

(iii) 選民基礎

5.13 專責小組建議把全數區議員納入選舉委員會，可讓更多選舉委員會委員從全港三百多萬選民直接產生，進一步提高選舉委員會的代表性。

(iv) 行政長官不屬任何政黨的規定

5.14 專責小組留意到社會各界目前就此議題未有清晰主流意見。此外，專責小組認為目前的規定沒有妨礙有效管治。故此，專責小組建議維持目前規定。

(v) 「自動當選」的問題

5.15 根據《行政長官選舉條例》現行的規定，倘若在提名期結束時只有一名候選人獲有效提名，該候選人會自動當選為行政長官。為了讓選舉委員會委員能充份行使他們的選舉權，專責小組建議考慮修訂《行政長官選舉條例》設立適當機制，規定在此情況下，仍須繼續進行選舉程序。

立法會產生辦法

(i) 議席數目

- 5.16 專責小組建議把立法會議席數目由目前 60 席增加至 70 席。按此，根據全國人大常委會於二零零四年四月二十六日所作出的《決定》，立法會將有分區直選議席 35 席，功能團體議席 35 席。這安排可拓闊社會各界人士參政空間，可以令到有更多議員分担立法會日趨繁重的工作。

(ii) 功能界別的數目

- 5.17 專責小組認為，社會上就功能界別未來路向未有充份討論前，不宜貿然改動現有的功能界別。專責小組建議把新增的功能界別議席，全數由區議員互選產生。按此，「區議會功能界別」議席數目由目前的 1 席增至 6 席。至於應採用何種投票制度，例如全票制或比例代表制，按照《基本法》附件二的規定，可在本地立法層面，即在處理《立法會(修訂)條例草案》時具體落實。

5.18 根據《立法會條例》，區議會現時已是立法會其中一個功能界別，由所有區議員互選一名代表進入立法會。事實上，長久以來，立法機關都有區域組織作為功能界別。各區區議會就其區內各方面的事宜向政府提供意見，及推展其區內的環境改善、文化康樂及社區活動。由區議員組成一個功能界別互選立法會代表完全符合功能界別的原意。正如上文 5.08 – 5.10 段所述，區議會議員來自社會不同背景階層，有民意基礎，能充分兼顧各階層利益。增加他們在立法會中的議席數目，能幫助本港政制循序漸進地朝着最終普選目標進發。

5.19 專責小組亦曾仔細研究過是否可以新增其他功能界別。專責小組注意到，社會各界就此有許多不同建議，要全面照顧和滿足這些訴求，實不容易。此外，有部份建議未能充分做到有效擴大選民基礎的要求。相較之下，增加區議會議員議席不但能體現「均衡參與」的原則，更能實質地及有效地幫助本港政制循序漸進地朝着最終普選目標邁進。故此，專責小組不建議新增其他功能界別。

(iii) 分區直接選舉

5.20 專責小組建議立法會分區直接選舉議席數目由目前 30 席增加至 35 席。至於有關議席的具體分配，按照《基本法》附件二的規定，可在本地立法層面，即在處理《立法會(修訂)條例草案》時具體落實。

5.21 一般而言，地方選區數目、地方直選議員總數與及每個地方選區議員人數上下限，皆在《立法會條例》中訂明。選舉管理委員會作為獨立運作的法定機關，根據這三個規範負責考慮和檢討立法會選區分界，以及選區內議席數目，並向政府作出劃界建議。選舉管理委員會作出建議時，必須按照法例訂明的多項原則而行。這些原則包括人口比例、社區獨特性、現有地方行政區分界等。

(iv) 功能界別的選民基礎

5.22 專責小組建議新增功能界別議席全數由區議會議員互選產生。按此，將會有差不多六成的立法會議席，包括地區直選議席及部分功能界別議席，是經三百多萬選民透過地區選舉產生，以致可以進一步提高立法會的代表性。

(v) 國籍規定

- 5.23 專責小組留意到社會各界就此問題較傾向保持現狀。專責小組亦認為，現有安排能讓非中國籍人士繼續對香港作出貢獻，並有助維持香港作為一個國際都會的形象。故此，專責小組建議維持現行十二席安排不變。

其他

(i) 普選時間表

- 5.24 專責小組在諮詢期間仍收到關於二零零七年實行普選行政長官及二零零八年實行普選全部立法會議員的意見。全國人大常委會於二零零四年四月二十六日所作出的《決定》已清楚規定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；功能團體和各區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變。故此，專責小組不會進一步處理有關意見，但專責小組已把有關意見連同其他收集到的書面意見，全數載於本報告附錄當中。

- 5.25 目前，我們首要須處理的是二零零七/零八年選舉辦法，令香港的選舉制度可向前發展。事實上，如果社會各界能共同努力落實二零零七/零八年選舉辦法的建議方案，將會是朝着最終普選目標邁進的重要的一步。
- 5.26 至於訂立普選時間表的問題，專責小組留意到目前社會上有不同意見。有意見認為應在二零一二年實行「雙普選」，亦有意見建議應在二零一七年甚至更後的時間。另一方面，社會上仍有聲音要求中央重新考慮在二零零七年/零八年實行全面普選。更有意見認為根本毋須設任何時間表。明顯地社會上就此議題仍然眾說紛紜，難以在短期內達致共識。
- 5.27 根據《基本法》，政制要向前發展，必須分別得到立法會、行政長官及全國人大常委會的同意才可成事。任何方案都必須按照《基本法》規定的原則和程序處理方可取得進展。

5.28 我們相信社會各界須為達致最終普選目標繼續共同努力創造有利條件，包括培養政治人才及致力促進香港長遠的穩定繁榮。

5.29 全國人大常委會的《決定》亦重申“按照《基本法》的規定，在香港特別行政區根據實際情況，循序漸進地發展民主，是中央堅定不移的一貫立場。隨着香港社會各方面的發展和進步，經過香港特別行政區政府和香港居民的共同努力，香港特別行政區的民主制度一定能夠不斷地向前發展，最後達至《基本法》規定的行政長官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和立法會全部議員由普選產生的目標。”

5.30 專責小組相信本報告所提出的建議方案，能夠把香港的政制發展朝向最終普選目標邁進。

(ii) 功能團體的未來路向

5.31 專責小組在第四號報告當中，提出應詳細研究功能團體的未來路向。我們在諮詢期間就此議題收到的相關意見，包括建議設立「兩院制」。專責小組認為功能團體的未來路向是值得各界進一步探討的重要課題。

(iii) 「團體票」改為「個人票」

5.32 專責小組留意到社會上有不少意見認為應取消「團體票」，轉為「個人票」。但是專責小組亦同時留意到具體提出如何實行有關方案的意見不是很多；當中有意見認為投票權應給予公司或團體的負責人，亦有意見認為應給予僱員或從業員。專責小組認為倘若將功能界別內所有僱員列入選民範圍內，實質上會令大部份功能界別變質為“僱員界別”，因而有違設立這些功能界別的原意。

5.33 專責小組認為須繼續研究此議題的利弊，在現階段暫不建議改變現有安排。

第六章：關於行政長官任期的幾個法律問題

6.01 《基本法》第五十三條第二款規定：

“行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官”。

6.02 根據《基本法》第五十三條第二款選出的新的行政長官，其任期是原任行政長官的剩餘任期^{註6}。立法會於二零零五年五月二十五日通過《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例》(《修訂條例》)，在本地法例層面作出相應規定。

6.03 在立法會審議《修訂條例》期間，特區政府同意研究下列問題：

(i) 在《基本法》第五十三條第二款情況下選出的新的行政長官可連任多少次？

註6：《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〉第五十三條第二款的解釋》。

- (ii) 若原任行政長官在其任內已按《基本法》第五十條第二款解散了立法會一次，在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官在剩餘任期內是否仍可根據《基本法》第五十條解散立法會一次？
- (iii) 如果行政長官出缺發生在任期結束前幾個月，是否仍須根據《基本法》第五十三條第二款選出新的行政長官？

6.04 特區政府就上述問題進行了仔細研究，亦與中央有關部門進行了溝通。特區政府就這些問題的看法如下：

- (a) 《基本法》第四十六條的立法原意是行政長官只可連任一次，在位不超過十年。在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官，在剩餘任期屆滿後，只可連任一次，而剩餘任期亦算為「一任」；
- (b) 不論已離任的行政長官在任內是否曾解散立法會，在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官，有權在其一任任期內，即剩餘任期內，解散立法會一次，這是為了確保新的行政長官在《基本法》下的權力的完整性；

- (c) 若行政長官在任期屆滿前 6 個月內缺位，不進行補選並不抵觸《基本法》第五十三條第二款。此外，我們建議透過修改《行政長官選舉條例》，從二零零七年起採取以下方案：
- (i) 如果在行政長官出缺後 6 個月內將會選出新一任(即五年任期)的行政長官，便不須安排補選；及
 - (ii) 在新一任(即五年任期)行政長官就任前，可由署理行政長官繼續代理職務。

有關論據詳載於附件 A。

第七章：下一步工作及立法工作 時間表

- 7.01 專責小組已在本報告中提出有關二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法的建議方案。專責小組亦委託了中央政策組就方案的各主要元素進行了獨立民意調查，以掌握民意支持程度。有關調查結果載於附錄四。我們相信這建議方案已顧及了上文第 5.02 段所述的考慮原則，亦能在社會各界不同意見當中取得平衡。
- 7.02 為方便各界討論，我們在本報告附件 B及附件 C分別列出特區政府打算向立法會提交有關修改行政長官產生辦法和修改立法會產生辦法的議案草擬本。議案所附載的修正案為全國人大常委會於二零零四年四月所作出的《解釋》中所述及的“法案”。修正案(草案)將以議案方式提交立法會審議。修正案(草案)須獲三份二全體立法會議員通過，並取得行政長官同意，再經全國人大常委會批准或備案，方可生效。這安排符合全國人大常委會的《解釋》中所提及的程序。

- 7.03 專責小組計劃不遲於今年十二月內向立法會正式提交並爭取立法會通過有關修正案(草案)的議案。待有關建議獲立法會通過、行政長官同意、及全國人大常委會批准/備案後，我們預期於二零零六年一月內向立法會提交《行政長官選舉(修訂)條例草案》，於本地法例層面落實行政長官產生辦法的具體細節。我們爭取立法會最遲於二零零六年五月上旬通過《條例草案》，以便選舉管理委員會及行政會議分別修訂相應附屬法例，並趕及在二零零六年七月中完成有關工作。
- 7.04 我們計劃在二零零六年下半年產生新一屆選舉委員會，在二零零七年三月選舉新一任的行政長官，並於二零零七年內落實修改《立法會條例》的有關條文。
- 7.05 詳細的立法工作時間表載於附件 D。
- 7.06 從上文可以看到，立法工作將一環緊扣一環。專責小組衷心期望立法會議員及市民大眾能支持這套建議方案，並能和衷共濟，本着求同存異的精神，以香港整體利益為重，群策群力推動立法工作，令本港政制發展能向前邁進。

7.07 我們目前首要工作，是積極爭取立法會支持這套建議方案與及通過修正案(草案)議案。倘若社會各界人士就建議方案和修正案(草案)議案草擬本有任何回應，可以在二零零五年十一月三十日或以前，透過郵寄、傳真或電郵方式向專責小組表達，詳情如下：

郵寄地址：香港
下亞厘畢道
政府總部
中座三樓
政制事務局
政制發展專責小組秘書處收

傳真號碼：2523-3207

網址： www.cab-review.gov.hk

電郵地址： views@cab-review.gov.hk

關於行政長官任期的幾個法律問題

特區政府就下列問題進行了研究：

- (a) 在《基本法》第五十三條第二款情況下選出的新的行政長官可連任多少次；
- (b) 若原任行政長官在其任內已按《基本法》第五十條第二款解散立法會一次，在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官在剩餘任期內是否仍可根據《基本法》第五十條解散立法會一次；及
- (c) 如果行政長官出缺發生在任期結束前幾個月，是否仍須根據《基本法》第五十三條第二款選出新的行政長官。

2. 基於下文所述理由，特區政府認為：

- (a) 《基本法》第四十六條的立法原意是行政長官只可連任一次，在位不超過十年。在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官，在剩餘任期屆滿後，只可連任一次，而剩餘任期亦算為「一任」；

- (b) 不論已離任的行政長官在任內是否曾解散立法會，在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官，有權在其一任任期內，即剩餘任期內，解散立法會一次，這是為了確保新的行政長官在《基本法》下的權力的完整性；
- (c) 若行政長官在任期屆滿前 6 個月內缺位，不進行補選並不抵觸《基本法》第五十三條第二款。此外，我們建議從 2007 年起採取以下方案：
 - (i) 如果在行政長官出缺後 6 個月內將會選出新一任(即五年任期)的行政長官，便不須安排補選；及
 - (ii) 在新一任(即五年任期)行政長官就任前，可由署理行政長官繼續代理職務。

(a) 連任次數

3. 《基本法》第四十六條訂明：“香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。”這裏所帶出的問題是，在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官，其任期（即原任行政長官的剩餘任期）是否屬《基本法》第四十六條所指的一屆“任期”。若是的話，則新的行政長官最多可連任兩屆，當中包括剩餘任期，即整體任期少於 10 年。若剩餘任期不屬《基本法》第四十六條所指的一屆“任期”，則新的行政長官的整體任期可超過 10 年。

4. 把行政長官的任期次數限制為兩個連續任期（即不超過 10 年），目的是可以避免在任的行政長官因任期次數過多而產生弊端。如新的行政長官出任的剩餘任期不算作《基本法》第四十六條所指的一屆任期，新的行政長官在最極端的情況下可在任超過 14 年（剩餘的 4 年多任期再加上兩個接着的 5 年任期）。這樣長的在任時期不會是《基本法》的原意，因為《基本法》已明確限制了一名行政長官只可以連續在任 10 年。

5. 故此，我們認為補選產生的新的行政長官在任滿剩餘任期後只可連任一次，而剩餘任期亦算為「一任」。

(b) 解散立法會

6. 《基本法》第五十條第二款訂明：“行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。”授予行政長官解散立法會的權力，是旨在體現行政機關

（即以行政長官為首的香港特別行政區政府）和立法機關之間**互相制衡、互相配合的憲制原則**^{註7}的一項具體措施。

註7：關於這個原則，在《基本法》於1990年4月4日通過之前，姬鵬飛主任於1990年3月28日舉行的全國人民代表大會上所作出的《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及其有關文件的說明》中，已加以闡釋。在莊豐源案中，姬主任的解釋獲終審法院接納為有關的外來資料，對於《基本法》及有關條文的背景和目的，具啟示作用（見第224頁第E-F段）。姬主任說：

“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。……行政長官如認為立法會通過的法案不符合香港特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議，如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，經協調仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。……同時又規定，如立法會以不少於全體議員三分之二多數再次通過被行政長官發回的法案，行政長官必須在一個月內簽署公佈，除非行政長官解散立法會；如被解散後重選的立法會仍以三分之二多數通過有爭議的原法案或繼續拒絕通過政府提出的預算案或其他重要法案，行政長官必須辭職；……上述這些規定體現了行政和立法之間相互制衡、相互配合的關係。”

姬主任在上文所提及的條文是《基本法》第四十九條、第五十條及第五十二條。從該等條文清楚可見，行政長官一職如在《基本法》第五十二條第二款或第五十二條第三款所述的情況下出缺，原任行政長官必然是在其任期內已解散了立法會一次。若在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官因原任行政長官已解散立法會便沒有權力解散立法會的話，則在新的行政長官所填補的剩餘任期內**整段**期間，根據《基本法》第七十條重選產生的立法會便不受新的行政長官的制衡。這情況將不符合《基本法》所設計的互相制衡、互相配合憲制原則。

關於這個原則，原基本法起草委員會委員王叔文先生在其編著《香港特別行政區基本法導論》（1990年版）中作出了以下解釋（見第192頁）—

“以上可見，行政長官與立法會之間的相互制約基本上是平衡的。如果立法會在某一方面受到行政長官的制約，行政長官就會在相應方面受到立法會的制約。反之，如果立法會在某一方面制約行政長官，行政長官就會在相應的方面制約立法會。同時，行政長官與立法會之間既有相互制約，也有相互配合。而且制約中有配合，配合中有制約。它們都依照基本法的規定，在各自的職權範圍內，共同承擔着管理香港特別行政區的任務。”

7. 我們認為為保障行政長官權力的完整性，在《基本法》第五十三條第二款的情況下產生的新的行政長官，有權在其一任任期內，即剩餘任期內，解散立法會一次，不論離任的行政長官有否在其任內行使該權力。《基本法》第五十條第二款的條文中“行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次”所指的“任期”，應解釋為包括新的行政長官的剩餘任期，否則新的行政長官將缺乏一項與立法會制衡及體現行政主導的措施。

(c) 補選行政長官

8. 《基本法》第五十三條第二款訂明，行政長官缺位時，應在六個月內依《基本法》第四十五條的規定產生新的行政長官。這項條文訂立了一項憲制上的要求，即在行政長官缺位後六個月內須進行選舉，以產生新的行政長官。根據全國人大常委會在二零零五年四月二十七日所作的《解釋》，為填補缺位而選出新的行政長官，其任期應為原任行政長官的剩餘任期。

9. 雖然《基本法》第五十三條第二款訂明，如行政長官中途缺位，便須進行選舉補缺，但這項規定並不適用於在5年任期中最後6個月內缺位的情況，因為待新的行政長官產生時，剩餘任期已經屆滿，選舉所填補的缺位不再存在。在此期間，可根據《基本法》第五十三條第二款安排有關官員代理行政長官職務。

10. 至於行政長官出缺如果是發生在任期屆滿前 6 個月之前，應如何處理的問題，我們認為在考慮這個問題時，基本的原則是要確保能符合《基本法》第五十三條的規定，在行政長官缺位後六個月內，產生新的行政長官。同時，我們應避免在短時間內舉行兩次行政長官選舉。

11. 我們建議從 2007 年起採取以下方案：

- (i) 如果在行政長官出缺後 6 個月內將會選出新一任(即五年任期)的行政長官，便不須安排補選；及
- (ii) 在新一任(即五年任期)行政長官就任前，可由署理行政長官繼續代理職務。

12. 根據上述安排，選舉委員會的任期須作出相應配合。日後每屆選舉委員會應於行政長官選舉年的 2 月 1 日就任(但委員會的選舉可於前一年的 12 月進行)。若行政長官於任內出缺而要進行補選，應由原有的選舉委員會處理。新一任(即五年任期)的行政長官由新一屆的選舉委員會選舉產生。

13. 上述方案可透過本地立法解決，而毋須修改《基本法》附件一。方案亦與保留選舉委員會一屆為五年任期的安排相符。

特區政府向立法會提交有關
修改行政長官產生辦法的議案
(草擬本)

根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一第七條的規定(即修正案須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並由行政長官報全國人民代表大會常務委員會批准)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》、《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定》，本會現以全體議員三分之二多數通過載於附件的《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)》，呈行政長官同意，並由行政長官報全國人民代表大會常務委員會批准。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一
香港特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)》

一、 二零零七年選出第三任行政長官的選舉委員會委員共 1,600 人，由下列各界人士組成：

工商、金融界	300 人
專業界	300 人
勞工、社會服務、宗教等界	300 人
立法會議員、區議會議員、鄉 議局的代表、香港特別行政區 全國人大代表、香港特別行政 區全國政協委員的代表	700 人

選舉委員會任期五年。行政長官在任期內因故缺位，由該選舉委員會選舉產生的新的行政長官的任期為原行政長官未任滿的剩餘任期。新的行政長官任期屆滿，可連任一次。

二、 不少於二百名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。

特區政府向立法會提交有關
修改立法會產生辦法的議案
(草擬本)

根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件二第三條的規定(即修正案須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並由行政長官報全國人民代表大會常務委員會備案)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》、《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定》，本會現以全體議員三分之二多數通過載於附件的《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序修正案(草案)》，呈行政長官同意，並由行政長官報全國人民代表大會常務委員會備案。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二
香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序修正案(草案)》

二零零八年第四屆立法會共 70 名議員，其組成如下：

功能團體選舉的議員	35 人
分區直接選舉的議員	35 人

立法程序工作時間表

<u>日期/時段</u>	<u>工作程序</u>
2005 年 10 月中	發表第五號報告，公布政府建議方案及有關修改行政長官產生辦法及立法會產生辦法的議案草擬本
10 月中至 11 月底	就政府建議方案及有關修改行政長官產生辦法及立法會產生辦法的議案草擬本諮詢立法會
12 月內	提交議案予立法會大會通過 行政長官同意修正案(草案)，並向全國人大常委會呈交報告
12 月下旬	全國人大常委會會議審議修正案(草案)內容，予以批准/備案
2006 年 1 月	向立法會提交《行政長官選舉(修訂)條例草案》(《條例草案》)(首讀和開始二讀辯論)

<u>日期/時段</u>	<u>工作程序</u>
1 月至 4 月	立法會條例法案委員會審議《條例草案》
5 月	立法會恢復二讀辯論、三讀通過《條例草案》
5 月中	行政會議及選舉管理委員會分別制訂相關附屬法例
5 月中至 7 月	立法會審議附屬法例

其他相關安排^{註8}

2006 年 7 月至 8 月	選舉委員會界別分組選民登記
9 月中	發表選舉委員會界別分組臨時選民登記冊
10 月底	發表選舉委員會界別分組正式選民登記冊
10 月底至 11 月	界別分組選舉提名期
12 月	界別分組選舉投票日

註8：《基本法》附件二經修訂後，實施 2008 年第四屆立法會選舉的《立法會(修訂)條例草案》將在 2007 年提出。