

## 立法會政制事務委員會 行政長官和立法會普選模式、路線圖及時間表

策略發展委員會(策發會)於2007年5月10日舉行了另一次工作坊，深入和實質地探討行政長官及立法會普選的可能模式，以期能進一步收窄分歧。

2. 策發會秘書處邀請了最近曾向策發會提交有關普選模式具體建議的團體及人士出席該工作坊，向策發會委員介紹其建議及作交流。出席的團體及人士包括：

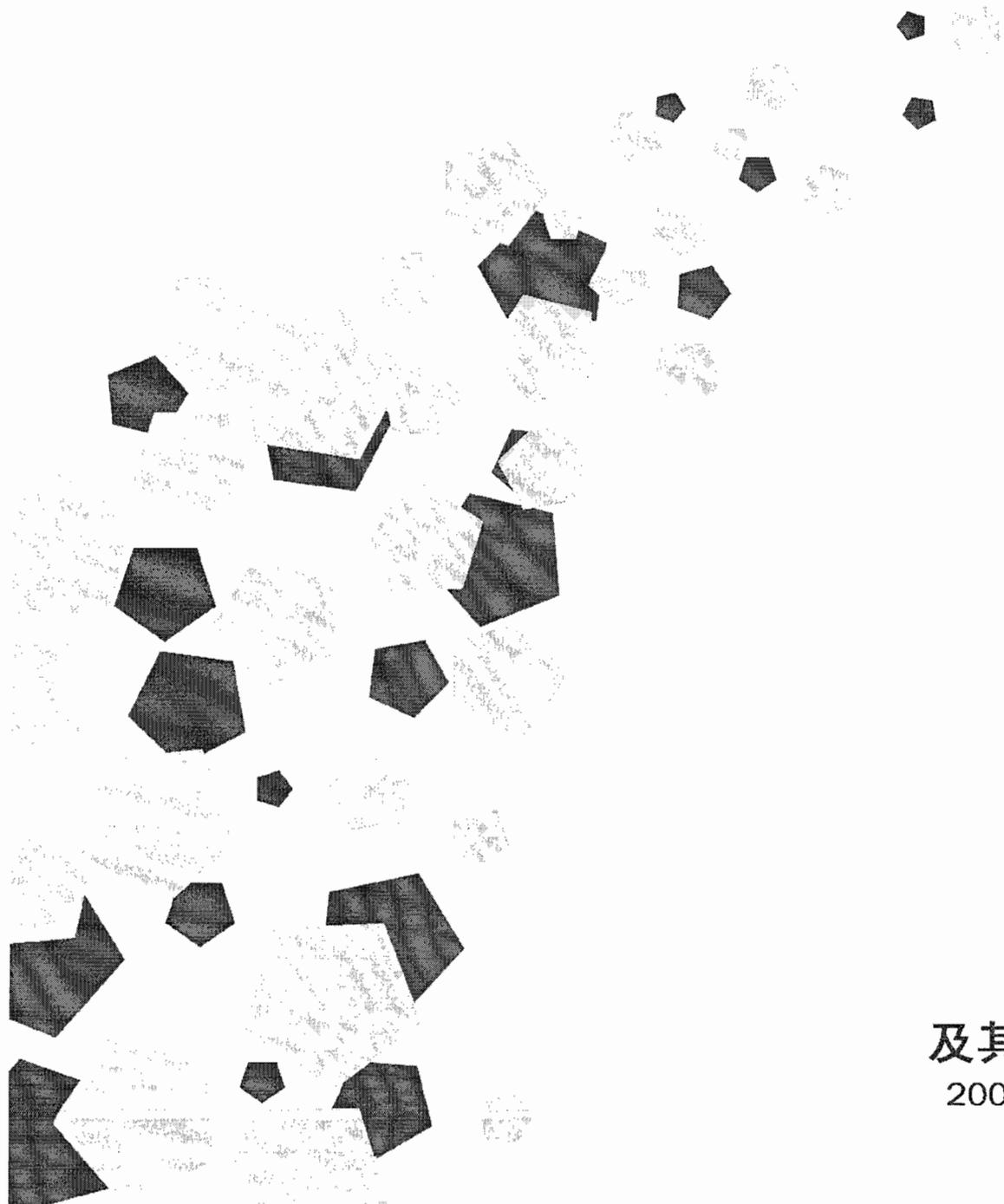
- (i) 陳方安生女士及其核心小組；
- (ii) 鄭赤琰教授；
- (iii) 九龍社團聯會招國偉先生；
- (iv) 施永青先生；
- (v) 立法會楊森議員及余若薇議員；
- (vi) 新世紀論壇陳德明先生及陳志輝先生；
- (vii) 香港公民協會張有興先生；及
- (viii) 香港政策研究所政制發展研究小組曾潔媚女士。

嘉賓講者同意公開的意見書已載於附件供委員參考。

3. 策發會將於2007年6月21日舉行最後一次會議，歸納過去有關普選模式、路線圖和時間表的討論。特區政府會以此為基礎，制訂《政制發展綠皮書》，並於第三屆特區政府於2007年7月組成後，在今年年中發表《綠皮書》諮詢公眾。

政制事務局  
2007年5月

# 穩步邁向普選



陳方安生  
及其核心小組  
2007年3月5日

## 目錄

1. 前言 .....	2
2. 背景 .....	3
3. 總體原則 .....	4
4. 一般考慮因素 .....	6
5. 立法會選舉 .....	7
5.1 主導原則 .....	7
5.2 達至全民普選的策略 .....	7
5.3 考慮不同方案 .....	8
5.4 功能界別的未來 .....	8
5.5 首選方案 .....	9
5.6 2008 年向前邁步的機遇 .....	9
5.7 另選方案 .....	11
6. 行政長官選舉 .....	13
6.1 主導原則 .....	13
6.2 提名委員會的組成 .....	13
6.3 提名過程 .....	14
6.4 首選方案 .....	14
7. 結語 .....	15
附錄甲 《基本法》條文節錄 .....	16
附錄乙 普選路線圖 .....	19

# 穩步邁向普選

## 普選行政長官及立法會 路線圖及時間表的建議

### 1. 前言

- 1.1 本文件得以完成有賴我核心小組各成員所提供的意見。我們經過深思熟慮，就達至普選行政長官及立法會，提出了一套實際可行的方案及時間表，並在本文詳細論述。
- 1.2 這將是一系列文件的首章；我將另外發表文章討論下列議題：
  - 強化政府架構，包括行政與立法的關係；
  - 為未來培養政治人才。
- 1.3 有關文章的目的，旨在推動社會討論，最終達成廣泛共識，制定路線圖及時間表，以普選為基礎，確立一套可持續而又民主的良好管治模式。
- 1.4 我們有幸獲得社會各界人士，包括本地學者、智庫、政黨和商業及專業團體騰出時間，與我們分享他們研究所得的結果及看法。他們的意見對我們工作的貢獻甚廣。

## 2. 背景

- 2.1 《基本法》第四章訂明香港特別行政區的政治體制。與本文有關的主要條文包括：

### 第四十五條

*另《基本法》附件一規定行政長官產生的具體辦法*

### 第六十八條

*另《基本法》附件二規定立法會產生的具體辦法和法案的表決程序*

上述條文均表明，行政長官及立法會所有議員最終由普選產生的目標。它們亦指出行政長官及立法會的產生辦法，會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。

有關條文及附件的內容見於附錄甲。

- 2.2 全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱「全國人大常委會」）於 2004 年 4 月頒布決定，指出 2007 年行政長官選舉及 2008 年立法會選舉不會以普選形式進行。有關決定亦表明，2008 年立法會選舉須保留功能界別及地區直選議員各佔一半的比例；立法會法案及議案的表決程序亦須保持不變。
- 2.3 政府發表《政制發展專責小組第 5 號報告書》，有關擴大行政長官選舉委員會成員人數，以及增加地區及功能界別數目的建議方案，於 2005 年 12 月不獲立法會通過。

### 3. 總體原則

3.1 在確立對未來政制發展的建議前，我們須先闡述當初引導我們思考的總體原則。

3.2 我們以上述《基本法》條文，與列明《公民權利和政治權利國際公約》(下稱「公約」)適用於香港的《基本法》第三十九條作為起點。

公約第二十五條指出：

*凡屬公民，無分第二條所列之任何區別〔指種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張〕，不受無理限制，均應有權利及機會：*

*(子) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；*

*(丑) 在真正、定期之選舉中投票及被選、選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；*

*(寅) 以一般平等之條件，服本國公職。*

3.4 根據公約而成立的聯合國人權委員會其《概括意見》第 25(57) 項 [General Comment No. 25(57)]中指出，公約第二十五條是能夠產生民主政府的先決條件，有關權利只能受一些合理的限制約束；它們必須建基於客觀而合理的準則，例如最低年齡的限制，而非身體殘障、文化、教育或財產、黨籍等規定<sup>1</sup>。

3.5 我們認為「真正、定期之選舉中投票及被選、選舉權必須普及而平等...」等字眼的含義已非常清楚。根據聯合國人權委員的闡釋，選舉的制度可有很多不同的形式，但必須保障選民表達意見的自由。雖然公約並不強加任何特定的選舉制度，但必須落實一人一票的原則，每位選民的選票亦必須和其他選票平等。

3.6 由於現時行政長官及立法會的產生辦法中，社會某些界別享有投票及被選的權利，並不適用於所有已登記的選民，故此未能符合《基本法》第三十九條列明香港已簽署遵守的國際公約。

3.7 我們認為任何有關政治發展的建議必須符合以下條件：

- 必須根據《基本法》中列明適用於香港的國際公約，對「普選」作出正確的定義；
- 必須回應社會的訴求，讓他們儘早以民主方式普選管治香港的人選；
- 必須以更開放、透明及公平的選舉過程，促進具誠信、效率高、具代表性及有效回應市民政府；
- 必須提升當選人士的問責性，使他們能無懼及無私地服務香港市民。

<sup>1</sup> 聯合國人權委員會於 1996 年 12 月 7 日第 1510 次會議(第 57 回)及於(1997) 7 HKPLR 739 刊登之《概括意見》第 25(57) 項第 4 及第 10 段。

3.8 實際上：

- 它們必須符合《基本法》條文，包括行政長官及立法會的產生辦法，會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；
- 它們必須符合2004年全國人大常委會頒布的決定。

3.9 我們以上述原則目標作為依據，探索香港行政長官及立法會選舉各種方案的可行性。

## 4. 一般考慮因素

4.1 除上述的總體原則外，我們也參考了下列的一般考慮因素：

### 4.1.1 歷史因素

- 自 1982 年區議會推出直選，朝代議政制的方向踏出試驗性第一步，至今已 25 年；
- 回歸 10 年後，香港就達至普選，仍未有實質的進展；
- 相反，在原來的代議政制基礎上，卻出現倒退的情況，包括廢除兩個市政局及恢復委任區議員。

### 4.1.2 社會及政治因素

- 香港是一個大都會，社會穩定並高度發展，市民教育水平高，具備敏銳的社會觸覺；
- 香港人以祖國為榮，他們一直及將繼續對中國的進步及繁榮作出重大的貢獻，並十分重視與內地的更緊密經貿關係所帶來的益處；
- 社會上有些人士憂慮種種邁向民主政府的舉措會引致社會動盪，或催生激進的福利主義政策而損害經濟。但沒有理由顯示這些憂慮會成為事實；
- 每當香港市民面對重大的經濟及社會挑戰，仍是一貫地表現出理智、實事求是的態度及溫和的政治立場。

### 4.1.3 政制因素

- 《基本法》清楚訂明「一國兩制」確立的原則，包括有關實行普選的明確條文；
- *我們相信現在正是實現香港人的訴求，為普選訂立清晰路線圖及時間表的時機。*

## 5. 立法會選舉

### 5.1 主導原則

5.1.1 普選的要求是所有成年的香港市民須在**立法會中所有議席**擁有公平而平等投票及被選舉的權利。現時其中 30 席 (即立法會一半議席) 分爲 5 個地方選區，以「一人一票」選出，可算是公平及平等。其餘的 30 席則從 28 個「功能界別」選出；由於只有少數選民能符合資格在功能界別投票，他們及當選者因此比其他選民擁有較多權利。

5.1.2 功能界別的選民擁有特權，是因為除了地方選區外，還有額外一個機會投票選出立法會議員。此外，在以「公司票」爲主的界別 (即由公司而不是個人投票的組別)，勢力強大的商業利益可以透過旗下相關公司影響投票取向，甚至選舉結果；在投票人數極少的界別，此問題更見嚴重。此制度不但有明顯的不公，亦容易被操控及濫用。

5.1.3 我們認爲必須根據下列基本原則，以達至普選的最終目標：

- 所有合資格的選民須享有公平而平等的投票及被選舉權；
- 選舉組別的人數須具一定數目及大致均等；
- 選舉安排必須公平、公開及透明，將個別行業利益可能影響或操控選舉的機會減至最低。

5.1.4 我們相信現行功能界別選舉制度與上述原則有重大差別。功能界別的特權選舉制度，亦與《基本法》第六十八條列明立法會產生辦法的最終目標不符，遲早須被取代。然而，現時尚未有清楚共識，如何及何時以公平而平等的制度將之取代，並達至全民普選。我們面對的挑戰，是如何向前邁進，以及在 2008 年可以達至什麼實質成果，向普選的最終目標踏出積極的一步。

### 5.2 達至全民普選的策略

5.2.1 過去數年，學術團體、智庫、政黨，以及政府政制發展專責小組的報告中已探討過、甚至深入研究多種邁向普選的方案，並得出三個主要達至全民普選的策略：

- 逐步取消功能界別，同時相對增加地方選區議席；
- 維持現有 30 個功能界別，但擴大選民基礎至全港選民；
- 將功能界別議員組成另一議院，即推行立法會雙院制。

5.2.2 考慮以上及其他方案時，我們發現世界各地有不同能達至良好管治的民主模式，甚具參考價值。以下因素會影響各地發展不同的民主政府模式及政府架構：

- 歷史；
- 政治理念；
- 社會、種族、宗教、少數社群及其他差異；
- 國家面積的大小及／或區域性特色的分野。

5.2.3 雖然可以參考其他地區的模式，但我們認為香港社會應根據其實際需要及情況設計最合適的模式，此舉非常重要。它必須反映香港作為中國特別行政區的地位；它亦須實現香港市民的願景，使其充分行使《基本法》所保障的權利。

### 5.3 考慮不同方案

5.3.1 在檢視各方案的過程中，我們着重尋求簡單、有效、靈活、透明、能長遠發展的民主政府模式。我們也把重點放在尋求一個既符合 2004 年全國人大常委會決定，也能為 2008 年選舉尋求循序漸進、並以普選為最終目標的方案。

5.3.2 將有關考慮應用於上述的各種方案，顯示：

- 逐步取消功能界別原則是可行，但必須公平地於合理的時間內完成；
- 若維持現有 30 個功能界別，但將選民基礎擴大至全港選民，表面上能達至全民普選，但選民須從眾多候選人中作出選擇，會令他們增加不少負擔。在推行方面，要一般選民在每一個功能界別都能充分考慮而選出代表，似乎十分困難；
- 若推行雙院制，設立由普選議員組成的下議院，而上議院則能兼融現有功能界別制度的利益，讓專業及技術人才參與立法。很多海外的民主政制模式均包括雙院制立法機關。雖然此方案長遠而言是其中一個選擇，但在現階段卻會為香港的政制架構帶來急進的改變，及可能須觸及修改《基本法》的問題。

5.3.3 總括而言，以上所有策略引申的重要問題都未能完全解決；但與此同時，它們也為未來民主進程提供重要的導向。

### 5.4 功能界別的未來

5.4.1 功能界別於 1985 年首次在立法局以間接選舉方式推行，當時是為了由前港督委任立法局議員的傳統制度，邁向以普選方式直選議員的過渡方案。因此首次推出的功能界別，讓商界及專業界別有卓越成就的人才進入立法局，讓他們為立法工作提供專業的意見，以及代表所屬商業及專業界別發言，其實是反映委任制度的原意。

5.4.2 在某程度上，此制度能達到正面作用，一些極具才幹的議員因而能夠晉身立法局。然而，公眾人士廣泛認為現有的功能界別：

- 選民基礎太狹窄；
- 為保障既得利益而設；及
- 增加特定商界、專業及利益團體的影響力，造成不公平現象。

5.4.3 無論功能界別議員如何能幹或盡忠職守，他們仍欠缺民眾授權而獲真正的政治認受性。也許基於這個原因，一些原本從功能界別當選的議員，也轉而參加地區直選及贏得議席。我們認為，香港的選舉制度已經成熟；近 20 年來，很多才能經驗兼備的候選人能透過直選，而毋須另闢有特權選舉制度的途徑晉身立法會。

5.4.4 我們認為香港社會應儘早逐步取消功能界別，同時相對地增加以一人一票方式直選的地區議席。

## 5.5 首選方案

5.5.1 正如前文所述，**我們深信香港社會已發展成熟，能在 2012 年順利推行立法會普選**。這是我們的首選方案。我們相信政府若能以此方向作為承擔，加上立法會三份之二議員的支持，便能夠：

- 印證香港及中央政府信任香港社會的成熟發展，加強香港市民的信心；
- 鼓勵進一步加強政黨的角色，我們認為這對持續發展穩健而真正具代表性的民主制度十分重要；
- 最重要的是，為達至可持續而長遠的良好管治鋪路。

5.5.2 我們朝著這個目標邁進的時候，唯一可預見的障礙是：有些人或會以為於 2012 年立即取消所有 30 個功能界別，並不符合「循序漸進」的原則。

5.5.3 若在 2012 年由於任何原因而不能推行普選，我們認為應儘早向香港市民保證**最遲在 2016 年立法會選舉**時落實普選。有關在 2012 或 2016 年實行普選的可行方案之路線圖詳列於以下部份及附錄乙。

## 5.6 2008 年向前邁步的機遇

5.6.1 不論最後決定於 2012 或 2016 實行普選，都需要在 2008 年選舉作出**循序漸進的改變**。我們認為在符合《基本法》及全國人大常委會決定的前提下，我們有空間向前邁出這一步。這積極的一步能減低公眾對功能界別的疑慮。根據我們建議的路線圖，此進程應包括擴大現有功能界別的代表性及增加其認受性。

5.6.2 由於 2008 年選舉須符合 2004 年全國人大常委會的決定，即 2008 年立法會功能界別及地方選區議席數目比例須相同，我們有以下建議：

- 增加部份或全經公司票選出議席的功能界別之代表性；
- 將功能界別以行業組合起來，讓相關界別的所有選民均可在同一組別投票，以增加其認受性。

5.6.3 反對公司票的聲音存在已久，理據在於：

- 投票權在公司而非個人；
- 某些商業團體能操控多票；
- 制度傾向維護特定利益集團，本身造成不公；
- 制度鼓勵議員將業界利益凌駕於公眾利益之上。

以下的建議能顧及這些問題，同時符合《基本法》及全國人大常委會的決定。

5.6.4 爲了增加認受性，我們提議重新界定公司票的定義，即向現時只擁有一票的公司、協會及機構的董事局、執行及/或管理委員會的所有成員賦予投票權。如果這個建議得以落實，我們估計合資格的功能界別選民人數可由現時的 215,551 增加至約 450,000 (請參考列表 1)。

列表 1

2006 年功能界別選民數目 <sup>2</sup>	215,551
2004 年公司票百分比 <sup>3</sup>	7.4%
估計 2006 年公司票數目	16,000
董事局、執行及/或管理委員會成員平均人數 <sup>4</sup>	15
重新界定公司票後，推算選民增加的數目	240,000
推算 2008 年選民總人數	440,000 至 450,000

5.6.5 就關於功能界別只代表少數選民及業界利益的問題，我們建議將現有 30 個功能界別整合爲 10 個新組別 (詳情可參考列表 2)；每個功能界別議席的選民基礎能因此而擴大，從而增加議席的認受性。

<sup>2</sup> 選民登記數字載於選舉事務處網頁 [www.voterregistration.gov.hk/chi/statistics20063.html](http://www.voterregistration.gov.hk/chi/statistics20063.html) (2007 年 3 月 4 日)。

<sup>3</sup> 根據選舉管理委員會《2004 年立法會選舉報告書》附錄四之數據計算。

<sup>4</sup> 根據 60 家爲功能界別選民的商業組織、工會、合作社、協會、中小型企業及商業團體董事局、執行或管理委員會成員人數計算。

列表 2

組別	包括的功能界別	議席數目
1	商界(一)、商界(二)、進出口界、批發及零售界	4
2	漁農界、工業界(一)、工業界(二)、紡織及製衣界	4
3	飲食界、旅遊界、航運交通界	3
4	保險界、金融界、金融服務界、資訊科技界	4
5	會計界、法律界	2
6	建築、測量及都市規劃界、工程界、地產及建造界	3
7	教育界	1
8	勞工界	3
9	衛生服務界、醫學界、社會福利界	3
10	區議會、鄉議局、體育、演藝、文化及出版界	3
總計		30

5.6.6 實際上，一如現在的情況，每個功能界別的成員都可參選代表各自的界別，但在投票時，新組別的選民則可以選擇組別中來自其他界別的候選人，從而增加當選人的認受性。

5.6.7 在構思上述組合的時候，我們已經盡力把一些相關的商業及專業功能界別組合起來，從而增加新組別的選民人數及代表性。但無可否認的是，我們很難提出一個完全平衡的方程式。例如，專業範圍甚廣及選民人數甚多的教育界別，我們認為它應該維持為一個獨立組別。基於同樣道理，我們也主張包括多個工會組織的勞工界別應該維持為一個單一組別，選出 3 個立法會議席。

## 5.7 另選方案

5.7.1 正如上面所提及，我們的首選方案，即在 2012 年推行普選不能實現的話，那麼我們提議將在 2008 年所組成的 10 個投票組別重組為不多於三大組別作投票之用，而功能組別議席的數目必須減少百分之五十至 15 個。

5.7.2 為了配合特首選舉的安排，我們認為此 3 個組別的組合必須和將來的提名委員會的組合保持一致。因此，如果現時選舉委員會的選舉安排必須予以保留，在 2012 年，三大功能組別的組成則為如下：

- 工商、金融界 [5 席]
- 專業界 [5 席]
- 勞工、社會服務、宗教等界 [5 席]

5.7.3 在功能界別騰空出來的 15 個議席，將轉為地方選區議席，從而為在 2016 年全面取消功能界別議席作出準備。

5.7.4 在這份文件裡，我們不會為應否將騰空出來的議席去增加新的地方選區，還是撥歸現有的地方選區提出任何建議，就此，我們無意指出不同選舉安排的利弊，因為這些都是非常複雜的技術性問題，需要更全面地另行考慮。

## 6. 行政長官選舉

### 6.1 主導原則

6.1.1 《基本法》第四十五條訂明，行政長官的產生辦法是朝著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。為了實現行政長官由普選產生的目標，所有已登記的選民不單應該擁有公平及公正的機會去選出行政長官，他們也應擁有公平及公正的機會獲得提名。因此提名委員會的基本角色應着眼於如何促使選舉結果能夠真正反映民意，而並非在選舉過程中加添障礙。

6.1.2 為了令提名委員會能夠成功扮演以上角色，它必須能夠真正代表香港市民；否則日後只會引起市民對制度的不滿，促使他們追求更急進的改變。

### 6.2 提名委員會的組成

6.2.1 在《基本法》附件一現時的條文訂明，行政長官由一個 800 人組成的選舉委員會(選委會)提名及選出，而選委會是由以下人士組成：

- 工商、金融界 200
- 專業界 200
- 勞工、社會服務、宗教等界 200
- 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

6.2.2 現時，社會人士的討論已有共識，如《基本法》第四十五條所定，傾向將選舉委員會轉變為提名委員會。此外也有人提出，將選舉委員會的人數增加至 1,600，甚至 3,200 人，希望令選舉委員會更具代表性。

6.2.3 我們認為，增加提名委員會成員人數，並不能使它更能真正代表香港大眾的民意。因為現時選舉委員會的分組界別，其架構及選舉辦法都與立法會 30 席功能界別甚為相似。因此，我們對立法會功能界別認受性的顧慮 (請參閱上面第 5.4 段) 也同樣出現在行政長官選舉委員會的選舉辦法。

6.2.4 我們非常贊同將選舉委員會轉變為提名委員會；如此的話，我們必須採取有關步驟擴大組別的選民基礎，同時也應該考慮增加組別的數目，從而加強委員的認受性，令他們能夠真正反映民意。

如前文提及，擴大立法會功能組別的選民基礎的做法是其中一個可行的方案。只要能有意義地擴大提名委員會組別的選民基礎，我們認為增加提名委員會人數是沒有實際需要，但這個做法仍是可行的。

### 6.3 提名過程

6.3.1 除非香港市民能夠就著不同候選人的特質及政策作出選擇及不同的政綱進行公開辯論，否則就算普選能夠給予香港市民權利去選出行政長官，也會變得毫無意義。因此，我們認為，在一個有生氣活力的選舉過中，提名機制是一個重要的組成及支援部份。故此，提名委員會不能被用作集體認可及排斥其他候選人的方法。

6.3.2 香港市民明顯希望出現真正有競爭選舉；因此我們提議採用一個簡單、透明及直接的制度。在這個制度下，各個參選人需要取得最少百分之十來自提名委員會委員的提名。如果提名委員會的人數保持為 800 人，那麼各個參選人只需要取得最少 80 個提名，即委員人數百分之十；相對於現時 100 提名或百分之十二點五選委的支持。

### 6.4 首選方案

6.4.1 相對於立法會選舉，在行政長官選舉推行普選所要面對的問題看來較少。將選舉委員會轉變為提名委員會在社會各界已經形成相當的共識，我們看不見任何原因不能最快於 2012 年實行普選行政長官。這個時間表讓社會各界有充足的時間審視及擴大多個界別的選民基礎，及就有關改變進行本地立法。這是我們的首選方案。

## 7. 結語

### 7.1 我們深信：

- 香港市民已為實行普選作好準備。
- 我們有穩固的政制框架，安定的社會環境，具備順利推行普選的條件。
- 於2008年立法會選舉向前邁進，是至為關鍵的一步。

7.2 我們參考了國際公約及《基本法》內的基本原則，充分考慮了須緊守《基本法》第六十八條中循序漸進原則的需要，以及須依據《基本法》及2004年全國人大常委會決定的要求，就達至普選而對立法會及行政長官選舉辦法及時間表作出建議。

7.3 我們認為，這些建議能符合以上要求，而最重要的是，它們能根據我們建議的時間表內有效及實際地推行。我們向政府的策略發展委員會及香港廣大市民推介這些建議。我們誠摯地希望它們能有助公眾達成共識，實現香港市民的願景，訂立清晰的普選路線圖及時間表，早日邁向普選。

7.4 我們明瞭所有政制建議都頗為複雜，其內容不易被明白。然而，我們希望大眾及對此議題有興趣的團體能詳閱及了解本文。我們歡迎市民對此發表意見，以助我們日後推出其他建議。

7.5 此文件亦刊於小組的網頁 [www.ansonchan.hk](http://www.ansonchan.hk)。如有任何意見，請致函：

香港皇后大道東 1 號  
太古廣場 3 期 3 樓  
陳方安生女士收

陳方安生及其核心小組  
2007年3月5日

## 附錄甲 《基本法》條文節錄

### 第四十五條

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。

### 第六十八條

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。

## 附件一 香港特別行政區行政長官的產生辦法

- 一、 行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。
- 二、 選舉委員會委員共 800 人，由下列各界人士組成：

• 工商、金融界	200
• 專業界	200
• 勞工、社會服務、宗教等界	200
• 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

選舉委員會每屆任期五年。

- 三、 各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員的名額，由香港特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定。各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委員會委員。選舉委員以個人身分投票。
- 四、 不少於一百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。
- 五、 選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定。
- 六、 第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。
- 七、 二零零七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。

## 附件二 香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序

### 一、 立法會的產生辦法

- (一) 香港特別行政區立法會議員每屆 60 人，第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。第二屆、第三屆立法會的組成如下：

#### 第二屆

功能團體選舉的議員	30 人
選舉委員會選舉的議員	6 人
分區直接選舉的議員	24 人

#### 第三屆

功能團體選舉的議員	30 人
分區直接選舉的議員	30 人

- (二) 除第一屆立法會外，上述選舉委員會即本法附件一規定的選舉委員會。上述分區直接選舉的選區劃分、投票辦法，各個功能界別和法定團體的劃分、議員名額的分配、選舉辦法及選舉委員會選舉議員的辦法，由香港特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。

### 二、 立法會對法案、議案的表決程序

除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：

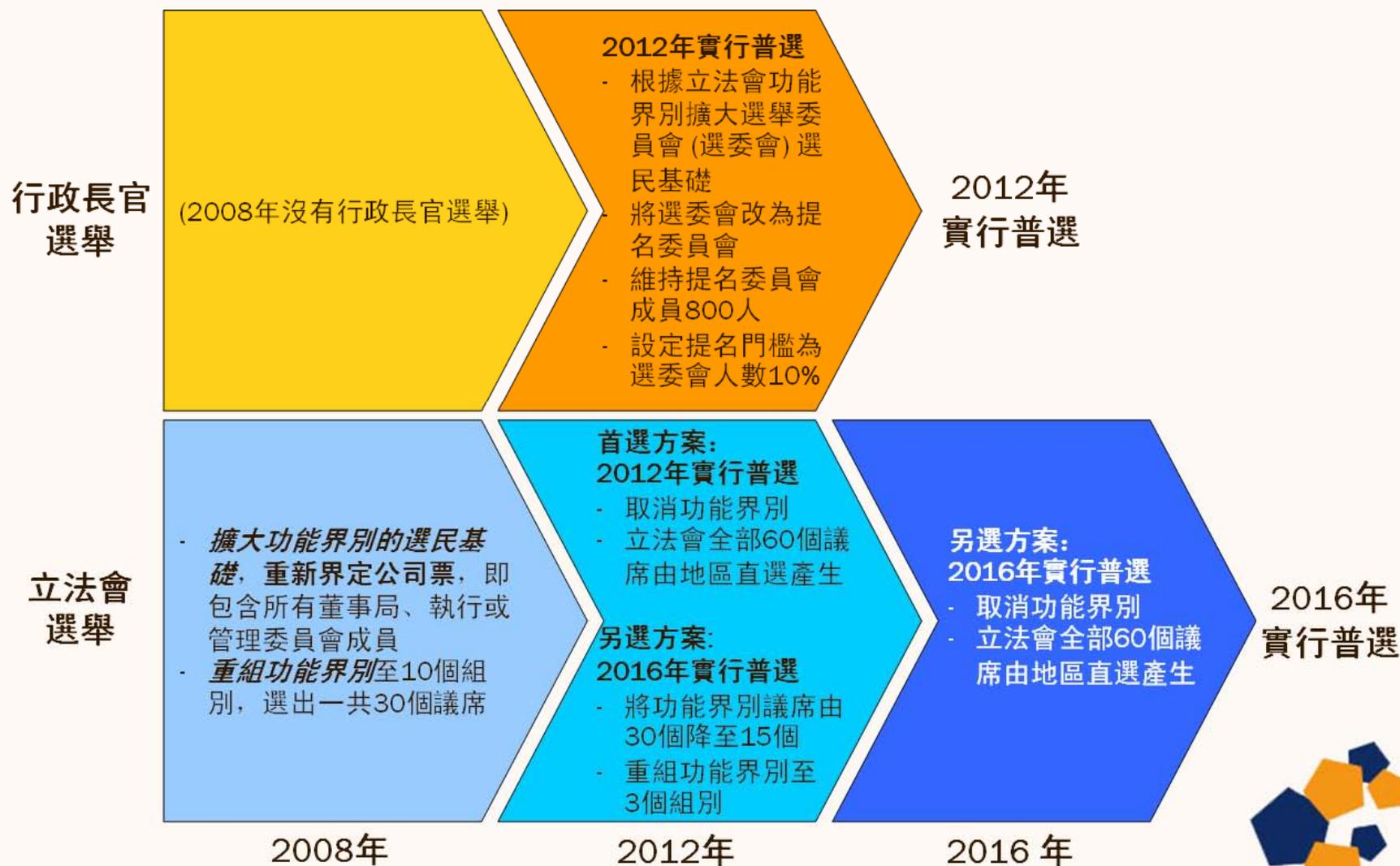
政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。

### 三、 二零零七年以後立法會的產生辦法和表決程序

二零零七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。

# 穩步邁向普選



## 九龍社團聯會 對行政長官及立法會普選的意見

香港擁有今時今日的繁榮，是建基於穩定的社會環境。一國兩制的成功實施，正正是香港社會穩定的重要基石。為此，本會積極支持在《基本法》的框架下，在本港實施循序漸進的民主進程，實行溫和有序的普選路線。事實上，維持香港社會穩定，保持資本主義社會特色不變，是香港未來持續發展的重要因素。為保持香港未來平穩發展，政府必須小心平衡社會各界對普選的意見，廣泛收集社會人士對普選的聲音。有見及此，本會對政府就政制發展路線圖，有以下意見：

對行政長官及立法會普選堅持的兩大原則：

### 1. 優先處理行政長官普選

由於立法會普選爭議性較大，要各黨派短時間內達成一致共識是困難的。立法會議席有 60 個，特首就只有一個，自然是普選特首的路綫圖，更容易劃出來。事實上，普選立法會的討論，現時還夾雜幾個複雜的問題，包括：西方上下議會（俗稱兩院制）是否適用於香港？功能組別存留與民主普選的關係等，仍有待詳細論證。因此，不宜將立法會及行政長官普選事項綑綁在一起。反之，我們應從爭議性較少的行政長官普選事項著手，採取「先易後難」的務實作風，以便加快處理這個富爭議性的政治議題。有見及此，本會支持由策略發展委員會提出的集中優先處理普選行政長官議題，通過行政長官普選，吸取有益經驗和啟示，再處理立法會普選事項，才是實事求是的穩健做法。

### 2. 實行先圖後表的策略

普選是《基本法》訂明最終會實現的香港政治發展方向，但各黨派對如何及何時走向雙普選的方向，意見紛紜。當中尤以時間表的問題，很難在短時間內取得社會的共識。有見及此，本會認為普選時間表及路線圖的制訂次序，應遵從「先易後難」的務實態度，優先制訂普選路線，勾畫出未來普選的方向及詳細內容，尋求社會各界達成路線圖的共識，最後才根據路線圖的規劃方針，就時間表的問題提出切實而合理的建議，避免社會上因時間表的爭議，令香港的普選路再次被迫「原地踏步」。

#### A. 行政長官普選建議

##### i. 行政長官選舉必須依循《基本法》的規定

普選行政長官是香港政治制度的重要環節，政治制度要有利於民主進程，也

要確保香港社會的繁榮穩定，更不能損害中央與特區政府的關係。因此普選行政長官必須符合《基本法》的有關規定，依據實際情況和循序漸進的步伐推進香港的政治制度，不可一蹴而就的要求立即在香港實施全面普選。事實上以符合均衡參與的原則及務實的態度來發展香港的政治制度，認識及遵守《基本法》對香港普選的規定，盡力創造有利實現普選的穩定政治環境，是香港社會必須認識的基本普選條件。

## **ii. 增加行政長官選舉委員會的組成人數**

本會建議於行政長官選舉辦法上，將選舉委員會委員人數增加一倍，至 1600 人，這既可增加選舉委員會的代表性，又可體驗《基本法》規定的循序漸進原則，加強在行政長官選舉中的民主成份。這個大方向早已獲得大部份社會人士的共識，所以本會支持政府朝著擴大選舉委員會的方向，增加民主代表性，穩步發展香港的普選路。

## **iii. 建議將行政長官選舉委員會直接轉為提名委員會**

本會建議將行政長官選舉委員會，直接轉為提名委員會，即是將行政長官選舉委員會選舉行政長官的權力，轉為提名行政長官候選人，再交由全港市民以普選方式行政長官。這無疑是最直接而可行的方式，盡快組成行政長官提名委員會及實現行政長官普選的方法。

## **iv. 行政長官候選人需至少獲得 100 位提名委員會委員的提名**

由於行政長官是管治香港的領導人物，需要獲得香港不同界別的廣泛認可，才能平衡香港各界的利益，因此，負責推舉行政長官正式候選人的提名委員會委員肩負的任務重大。本會認為不能草率將行政長官參選人需要獲得提名委員會委員提名的界別，定在較狹窄水平。相反提名總人數可以定在較低水平，以免障礙有志參選者的意欲。所以本會建議行政長官參選人須獲得提名委員會 1600 名委員中最少 100 票(十六份之一)的總提名數目，同時需要在提名委員會中四個不同的組成界別裡(包括：工商、金融界；專業界；勞工、社會服務、宗教等界；區域性組織代表、港區全國政協委員的代表)，獲得各組最少 10 票的支持，而當中則必須包括最少 5 位立法會議員及 5 位港區全國人大代表之提名，才能正式成為行政長官候選人。此舉既可確保候選人有廣泛支持和足夠認受性，令中央政府、特區政府、全國人民及香港市民放心，充分體現「一國」和「兩制」，又能讓提名委員會委員更審慎運用自己手上的權力，保證有質素的有志之士有機會被提名，符合社會大眾的期望。

## **v. 行政長官候選人需要取得超過總有效票數 50%以上選民支持**

行政長官參選人在取得候選人資格後，將交由全港合資格的選民以一人一票方式選出行政長官。當選的行政長官候選人得票需超過總有效票數 50%，如無一位候選人在選舉時得票超過總有效票數 50%，將由得票最高兩名候選人進行多一輪選舉分出勝負，勝出者會由中央政府作出任命，成為下一任香港特別行政區行政長官。

## **B. 立法會普選建議**

### **i. 立法會選舉必須體現《基本法》中均衡參與及循序漸進的原則**

立法會普選是體現民意及監察政府的重要政治機制，因此《基本法》已規定立法會最終要以普選的模式產生。然而，大前提是普選要確保香港社會的繁榮穩定，更不能損害中央與特區政府的關係。因此普選立法會必須符合《基本法》規定的原則，依據實際情況和循序漸進的步伐推進香港的議事制度，不可強行要求立即在立法會實施全面普選。事實上，以符合均衡參與的原則及務實的態度來推進立法會普選是最快捷的路線，只懂得堅持立即普選立法會的不妥協態度，只會破壞中央政府對特區政府的信任，最終導致普選立法會的目標遙遙無期。因此，只有認識及遵守《基本法》對香港立法會普選的規定，盡力創造有利實現普選的穩定政治環境，才是香港社會必須認識的基本普選條件。

### **ii. 擴大立法會功能組別中各界別的選民基礎**

本會建議將功能組別中專業界別的公司、團體票，逐步擴展至個人票，從而增強功能組別中的普選成份，作為日後循序漸進、全面普選立法會的重要起步。

### **iii. 建議將立法會功能組別逐步合併為 10 多個大界別**

本會建議首先合併功能界別為 10 多個大的功能界別，並以性質相近、選民人數相近的界別為組合原則。經過一段時間觀察界別的重組及融合情況後，如融合情況理想，可考慮再進一步將功能組別重組成幾個大的界別，讓功能組別中的界別選民基數繼續擴大，作為將來過渡至立法會最終普選的目標，有利功能界別的選民及議員順利過渡至普選模式，符合循序漸進及平衡各界利益的根本原則。

### **iv. 以比例代表制的模式進行功能組別選舉**

為顧及重組的功能組別內不同團體及專業組織的代表性，確保均衡參與的原則，本會建議在功能組別中實行比例代表制的選舉模式，一來既可充分體現均衡

參與的原則，二來可消除一些選民人數較多的專業團體，壟斷整個重組界別中所有議席的情況。

#### v. 維持立法會議席數目不變

立法會是香港重要的議事機關，特區政府的法案需要得到其通過才能生效，審議法例的時間往往決定政府推行政策的速度。因此維持立法會議席數目於合理水平，能維持立法會的議事效率。再加上現時歐美國家每一個眾議院議席與國民人數的比例，均高於 11 萬人(如美國眾議院 1 議席：70 萬人、法國國民議會 1 議席：11 萬、德國聯邦議院 1 議席：14 萬人；香港立法會 1 議席：11 萬)，反映現時香港的立法會議員數目足以代表香港 700 萬市民，因此本會建議維持香港立法會 60 個議席不變，以便維持立法會的議事效率於高水平。

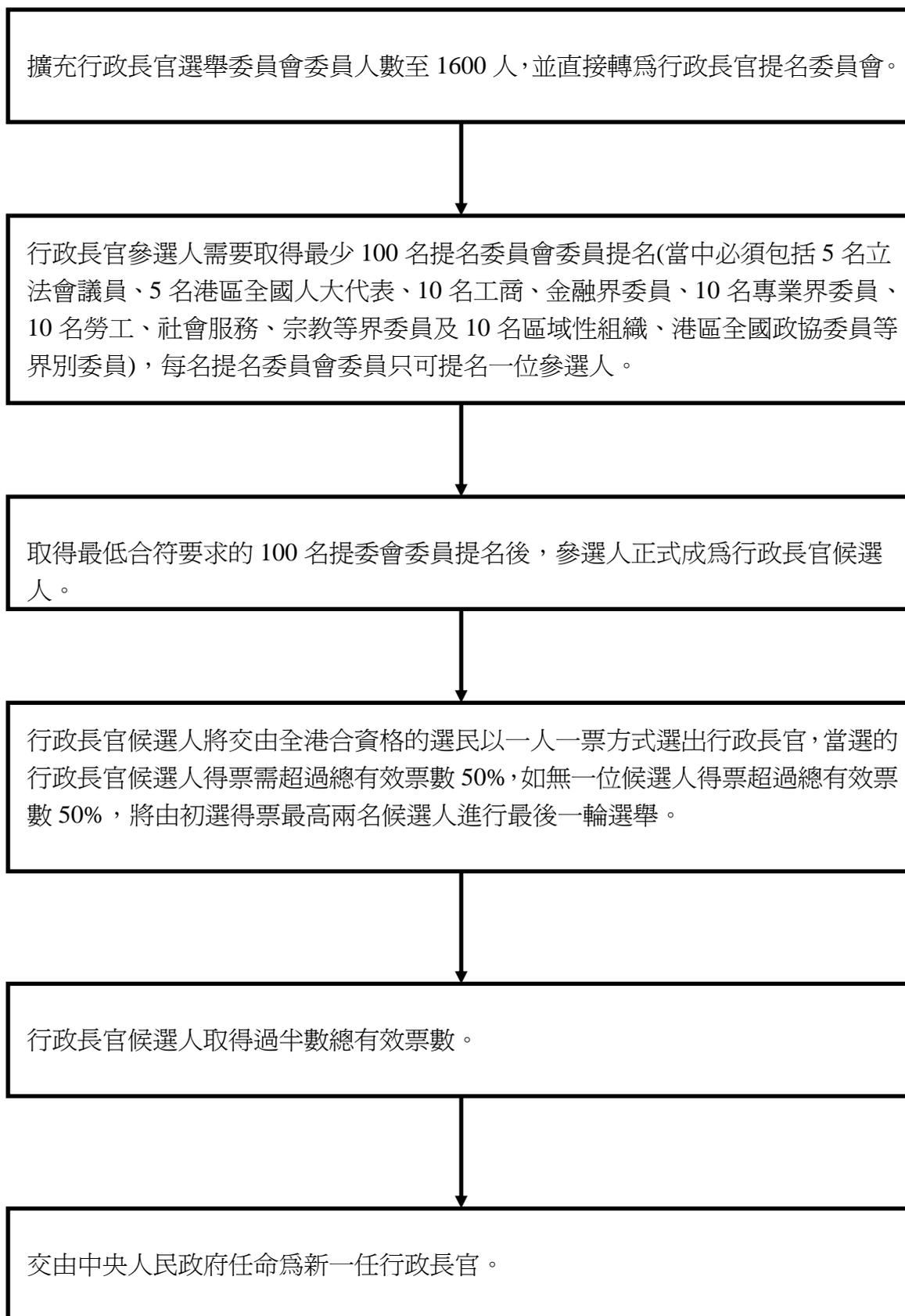
#### 結語

政府期望以穩步發展行政長官及立法會的全面普選，為香港的民主進程注入新的動力，以配合香港的政治及社會持續發展。本會將抱著積極參與的態度，從務實的角度支持政府全面而有序的，推動行政長官及立法會雙普選的最終全面落實。本會深信，只要政府能小心考慮各方的意見，遵循基本法規定香港政治發展需以循序漸進的模式向前邁進，保持香港資本主義社會的現有特色，相信在可見的將來，香港的政治及社會發展將越趨民主及成熟。

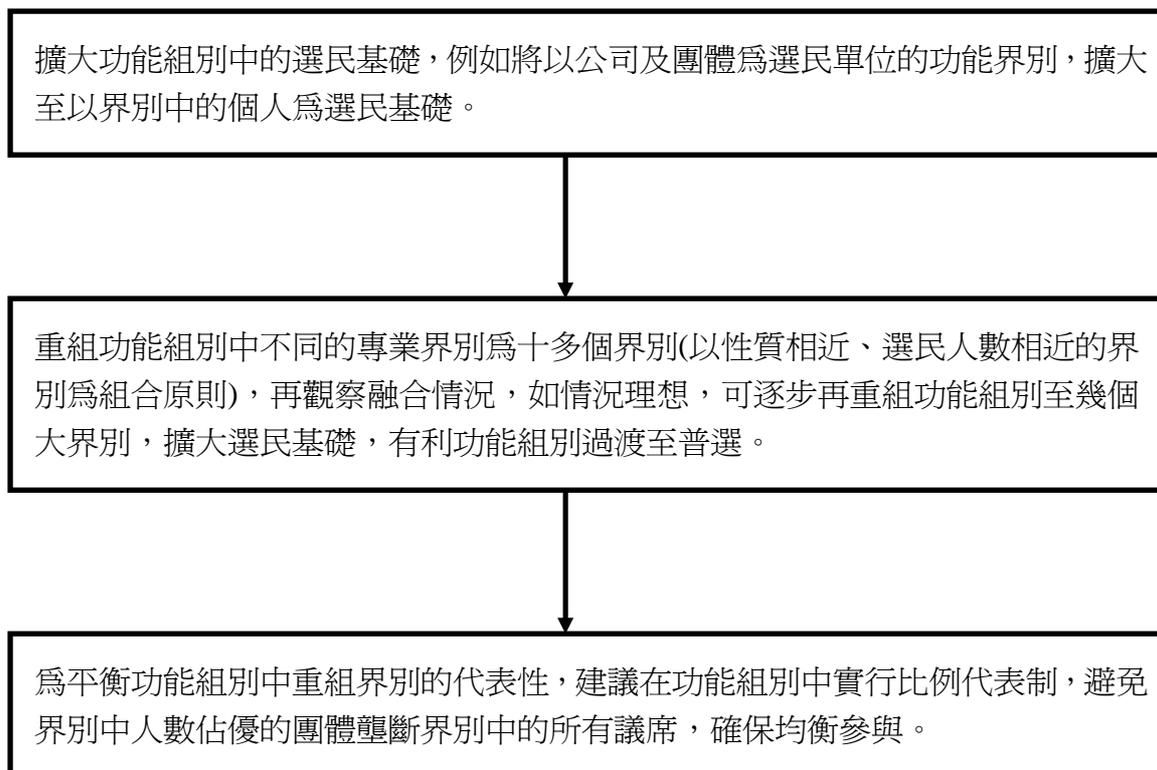
完

2007 年 5 月 10 日

圖表：九龍社團聯會建議的行政長官普選路線圖



圖表：九龍社團聯會建議的立法會普選路線圖



民主派常批評曾特首沒有把港人對普選特首的要求向北京提出。我覺得這並非問題的關鍵。香港的傳媒每天都在談普選問題，民主派每年都搞要求普選的遊行，最多一次有50萬人參加，北京不可能不知道。因此，問題不在於特首肯不肯代港人向北京提出要求，而在於提出一個怎樣的方案，才有機會獲北京接受。

民主派常認為，香港的民主是屬於香港人的事，應由香港人來決定如何進行，如果要摸索北京的意願，就是出賣港人的利益，所以只肯按民主的大原則，提出最完美的方案，不肯因北京取態而作絲毫的妥協，結果這十幾年來，爭取普選的努力都未有一點成效。

我從事地產代理的工作，十分明白買賣要達成協議，不能只照顧一方的要求，必須促使雙方都作讓步，交易才有機會達成。政治問題要得到解決，其實一樣離不開妥協，我是實際派，所以我贊成在某種程度上遷就一下北京的意願，以換取比目前更多一點的民主成份，而不去斤斤計較這多一點的民主，其實只是半民主，甚至是假民主。梁家傑不是已參與假民主的小圈子選舉，為何不可接受圈子大一些，假的成份少一些的選舉制度？

我估計，即使到2012年，北京仍未敢完全放手讓香港人自行普選特首，他們必須保留某種模式的操控權。按《基本法》，特首的任命權在北京，這已是一種操控。但北京不想出現憲制危機—港人選出來的特首竟得不到北京任命。

現時，北京解決這個問題的方法，是透過一個懂得體會北京意願的選舉委員會，以保證選出來的特首可得到北京任命，但這始終不算普選，不符合《基本法》提出的最終要在香港實行特首普選的目的。

我有一個折衷方案，既可讓北京保持一定的影響力，又可以增加選舉的民主成份，可行性應比民主派提出的方案高，社會可進一步討論。

我的方案很簡單，先是改變選委會的功能，由直接選特首改為選特首的候選人，然後把候選人交給港人全民普選。只要北京能保持對選委會有一定的影響力，就可以確保特首候選人乃北京可以接受的人選，這樣，北京只控制候選人的範圍，而不直接欽點個別候選人。

由於獲提名後仍要經選委會選舉才能成為正式候選人，提名的要求可以降低，有30名選委提名已足夠，以讓更多的人參加。再由選委會投票選出三個正式的候選人，交港人普選。A這樣的普選一定會比現時熱鬧，可進一步引導市民關心自己的政治前途，同時又可令選出來的特首有更大的認受性，要推行強政勵治也會比今天容易。

昨文指出：若要在2012年就可普選特首，必須在一定的程度上照顧北京的意願，減少北京對香港形勢失控的擔心，否則香港邁向普選的道路一定阻力重重，再過多十年也不一定有機會。

我的建議，是讓北京保持對選委會有一定的影響力，譬如讓人大、政協等成員可以成為當然委員，而其他的成員也主要來自功能組別的代表，現階段不宜過急地去設法沖淡中方的影響力，以讓中方安心，去換取其他方面的讓步。

在這種情況下，可要求中方改變選委會的功能，由直接選特首改為只選特首的候選人。能獲30名選委支持的，就可以參與成為正式候選人的競爭。由於門檻低了，有意參選的人必然增加，那就需要作首輪篩選，以決定誰可以作正式候選人，這項工作就交予選委會，由他們選出三名正式的候選人，再交港人全面普選。由於這批候選人已先經選委會替北京間接篩選，不愁將來當選特首後不獲中央任命。

民主派一定會認為這種先讓北京預選的普選並非真正民主，不符合他們的理想。然而，全世界的民主國家，其民主發展都是有進程的；我建議的方案，起碼可以為香港帶來第一次形式上的全民普選，其突破性絕不亞於梁家傑帶來有競爭的特首選舉。

梁家傑全力以赴的特首競選答問大會，何嘗不是一場假民主的鬧劇？電視機前看答問大會的觀眾，何嘗有資格投票？民主派不是一樣假戲真做，並把它視作自己為爭取香港民主的一項重大貢獻。因此，民主派亦不宜因我的方案得間接經北京預選而否定我的建議，這其實已是一個不小的進步，要爭取北京首肯並不是一項容易的事。

我從事地產代理行業，經常要進行討價還價的工作，深明在談判中很難一步到位，不先爭取小的讓步，很難達到大的進展。業主開價800萬，買家還價700萬，若果認為距離太大拉唔埋，生意就只好拉倒。但若果肯逐步展開談判，促使雙方移位，最後仍有成交機會。能促使業主由800萬減至795萬，也可以視作移位的開始，不應因移動的距離小，而不肯商談下去。

政治談判亦離不開這個過程，若果民主派能在一開始時，就肯接受一些即使不太理想，但已有移位的方案，今天雙方的距離就不會這麼大，香港市民的民主空間也可能比現時更多。

在政治談判中，最緊要知道對方想要甚麼，然後才能以對方所要的東西去換取自己所要的東西。北京怕失控，我們可以讓他操控選委會來換取普選形式，選委會的改革可留待時機成熟時再談。這根本不是甚麼讓步，因為選委會現在仍是由北京操控；而非以自己手裡的東西，去換取自己尚未有的東西，有何損失？

# 邁向全面普選

2012 年政制改革諮詢公眾方案



二零零七年三月

## 目錄

1. 政制方案的背景 .....	2
2. 政改方案考慮的因素 .....	4
3. 政制方案的原則 .....	6
4. 我們的建議：2012 年政制方案 .....	7
行政長官普選模式 .....	7
立法會普選模式 .....	7
5. 政制方案的特點 .....	8
6. 結論 .....	10

# 1. 政制方案的背景

- 1.1 八十年代，民主派論政團體的信念，就是爭取民主政制，爭取 88 年全體立法局議員由直選產生。88 年至今已 20 年了，仍有半數立法會議員由功能組別產生，部份功能組別更是極小圈子。功能組別選民有兩票甚至三票，普羅市民只得一票，既不等量，也不等值，更不公平，這樣的選舉並不符合普及而平等的原則。
- 1.2 回歸前，我們已提出 1997 年後行政長官和立法會必須由市民以一人一票選舉產生。
- 1.3 回歸前後，香港市民持續不斷要求雙普選。2003 年的七一遊行，更匯聚了 50 萬名市民爭取 2007 及 2008 年行政長官和立法會雙普選。
- 1.4 2004 年 4 月 26 日，第十屆全國人大常委會第九次會議審議通過《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》。按照決定，2007 年的行政長官不會由普選產生，2008 年的立法會選舉半數由普選產生，另外一半由功能組別產生，這個決定令香港政制邁向全面普選再被拖延。
- 1.5 2005 年，香港特別行政區政府根據全國人大常委會的決定，發表《政制發展專責小組第 5 號報告書》，提出 2007 年行政長官選舉及 2008 年立法會選舉的產生辦法。民主派反對政府的方案，是因為這方案既不是普選方案，也沒有普選時間表及路線圖，民主派亦反對方案仍保留委任區議員及增加立法會的功能組別的議席。因此，民主派不能支持這樣的方案，而方案也得不到全體立法會三份二議員支持而被否決。
- 1.6 當 2007 年的行政長官和 2008 年的立法會產生辦法已定，我們仍鏗而不捨地爭取 2012 年行政長官及立法會雙普選，並提出我們的政制方案。

- 1.7 我們的方案與 2005 年政府提出的，被立法會否決的方案最重要的分別是：我們清晰地建議行政長官和立法會雙普選的年期是 2012 年；我們的方案是由一個約 1200 人的提名委員會提名，提名委員會的職權只限於提名，然後讓市民以一人一票選出行政長官，而政府建議的行政長官則由一個擴大至 1600 人的選舉委員會選舉產生；我們的提名委員會約 1200 人，是在現有選舉委員的基礎上加入約 400 名民選區議員，但沒有包括政府 2005 年曾建議的委任區議員，擴大了選民基礎但否定了委任體制；我們亦合理地降低了提名行政長官的門檻，讓各種不同的社會力量均有參選的機會，增加選舉的競爭性；我們建議的立法會普選模式，既保留現有分區直選的優點，也有全港單一選區的設計，照顧到社會較小規模的政黨與專業團體和人士的參選機會，令立法會由多元力量組成，不易一黨獨大。這個方案符合《基本法》的規定，也反映市民長久以來對民主普選的期望。

## 2. 政改方案考慮的因素

- 2.1 香港是自由法治的社會，市民奉公守法，享有言論自由。香港是國際大都會，市民教育程度高，多元價值並存，但市民普選的政治權利長期被剝奪，不能選出政府的行政長官，也不能選出立法會的全部議員，這是極不公平和極不合理的。
- 2.2 多年來，很多學術機構都曾進行何時普選的調查研究，以 2003 年至今進行的民意調查為例，都不約而同清楚地顯示：超過半數的被訪者同意行政長官及全體立法會議員以普選產生，當中的百分比大概在 55%-80% 之間<sup>1</sup>。由此可見，市民對普選的訴求非常清晰。
- 2.3 由於行政長官並非以一人一票選舉產生，施政缺乏認受性，政策不一定得到立法會和市民的支持，容易導致行政立法關係緊張。當政府施政嚴重失誤時，市民無法透過定期的選舉，以選票表達不滿，選擇新的行政長官。我們相信，透過一人一票選出的行政長官，將更有效解決政府的管治問題。
- 2.4 一直以來，立法會功能界別選舉制度備受社會強烈批評，功能界別的定義欠缺公平和客觀的準則，難以符合政治權利人人平等的目標。功能界別的存在，正反映港人政治權利的不平等及選票票值的不平等，有些人可以有兩票甚至三票，大部份市民只得一票。功能組別選民比一般選民享有更大的特權，但功能界別選民的基礎狹窄，認受性及代表性受質疑，由幾十至幾百人選出的代表，卻可與數萬至數十萬人選出來的分區直選代表，共

<sup>1</sup> 有關 2003 年後的普選民意調查，可參見以下網址：

香港大學民意網站：“市民對 2007 年普選特首的支持程度”

[http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/public\\_ele/ce1/chart/poll1.gif](http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/public_ele/ce1/chart/poll1.gif)

“市民對 2008 年普選立法會的支持程度”

[http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/public\\_ele/lc1/chart/poll1.gif](http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/public_ele/lc1/chart/poll1.gif)

嶺南大學公共管治研究部：

<http://www.ln.edu.hk/pgp/level2/pgp-sur-f.htm>

浸會大學香港過渡期研究計劃：<http://www.hkbu.edu.hk/~hktp/>

同在立法會議事，制訂公共政策，並擁有相同的投票權利。

2.5 早於 1995 年，聯合國人權委員會已指出：香港立法會功能界別選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第 2(1)條、第 25 條及第 26 條<sup>2</sup>。因此，我們認為應盡快取消功能界別，全面落實立法會普選。

2.6 現時，政府出現管治困難，行政立法關係緊張，其中一個原因是行政長官並非普選產生，與民選的立法會不能結成真正的夥伴，遇到政策爭議，施政舉步維艱。我們建議的方案，尤其是立法會的設計，應體現多元政治而避免一黨獨大。即使行政長官與立法會由於普選，選民選擇行政長官和立法會均由同一個政黨執政時，立法會的設計仍有多元的力量監督政府施政。若行政長官和立法會多數黨並非同一政黨，民意也勢必成為政策制訂的基礎，行政立法機關不能逆民意而行，必需努力協調尋求施政共識，避免行政立法機關的衝突而影響施政，也避免日後的選舉面臨落選的命運。

---

2 《公民權利和政治權利國際公約》第 2(1)條：「本盟約每一締約國承擔尊重和保證在其領土內和受其管轄的一切個人享有本盟約所承認的權利，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區別。」另第 26 條為：「所有的人人在法律前平等，並有權受法律的平等保護，無所歧視。在這方面，法律應禁止任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保護，以免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何理由的歧視。」

### 3. 政制方案的原則

- 3.1 我們認為邁向普選的政制方案，必須符合普及和平等的原則。香港市民應有權在公平、公正及公開的選舉中，擁有投票和被選權，自由選擇我們的行政長官和立法會議員。這個原則已在聯合國《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條內清楚載明<sup>3</sup>。
- 3.2 因此，在制訂 2012 年的政制方案時，我們重視下列原則：
- (i) 在 2012 年，市民應有真正的選擇，以一人一票普選行政長官及全體立法會議員；
  - (ii) 爭取修改《基本法》，取消提名委員會，以達到提名程序也能實現普及、平等的基本原則；及
  - (iii) 未來政制方案必須以民意為依歸。

---

3 聯合國《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條原文為：

「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受不合理的限制：

- (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。」

有關公約的英文版本可參見：<http://www.hrweb.org/legal/cpr.html>

## 4. 我們的建議：2012年政制方案

- 4.1 在考慮政制改革的因素和原則後，以下為我們建議的2012年政制方案：

### 行政長官普選模式

在未能修改《基本法》以取消提名委員會前，2012年的提名委員會改由800名選舉委員會委員加上約400名民選區議員共約1200人組成<sup>4</sup>，任何界別的50名委員可提名一位行政長官候選人，行政長官由市民一人一票選舉產生。

### 立法會普選模式

2012年的立法會，採用混合選舉模式，一半議席按分區單議席單票以簡單多數制產生；另一半議席由全港單一選區按比例代表制產生，每名選民可投兩票。

---

<sup>4</sup> 建議取消原有選舉委員會的42個區議員席位，因此提名委員會人數約為1,160人。

## 5. 政制方案的特點

- 5.1 行政長官由現有的 800 名選舉委員會委員加上 400 名民選區議員共同組成提名委員會，民選區議員由全港市民分區一人一票選出。因此，我們的政制方案會大幅增加提名委員會的選民基礎，並符合《基本法》第 45 條，即「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。」。
- 5.2 行政長官提名階段，得到 50 名委員的聯合提名，就可成為行政長官候選人。這樣，行政長官候選人可代表不同的社會背景和階層，反映不同的社會及政治價值，讓行政長官選舉出現真正的競爭，選民的自由投票體現真正的選擇，一人一票選出的行政長官將得到足夠的認受性管治香港。
- 5.3 立法會選舉方案的特點包括：
- (i) 符合港人對民主普選的訴求，市民有公平及平等的選舉權；
  - (ii) 符合《基本法》第 68 條的規定，全部議員由普選產生；
  - (iii) 增加立法會的認受性和代表性；
  - (iv) 選舉制度簡單，普羅大眾容易參與；
  - (v) 分區直選的單議席單票制讓地區的選民與當選的議員產生緊密的關係，能反映該區選民的意見；及
  - (vi) 全港單一選區比例代表制的選舉，對獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群有利，有半數議席由比例代表制選出，較能兼顧社會各界的參與和利益。

- 5.4 由單議席單票制的分區直選和全港單一選區比例代表制組成的立法會選舉，令大小不同的政黨以至獨立人士都得到合理的生存和發展空間，有利發展多元政治，反映不同的社會價值。
- 5.5 我們提出的 2012 年政制方案，不用修改《基本法》，只須藉本地立法便可以施行。

## 6. 結論

- 6.1 我們建議的 2012 年政制改革方案，是一個過渡性的安排，日後須考慮修改《基本法》，取消為行政長官選舉而設的提名委員會，減低行政長官選舉候選人的提名限制。
- 6.2 我們認為，一個成熟文明的現代社會，公民權利和政治制度必須配合。民主政制正是透過公平、公開及公正的選舉制度，讓每位市民都有平等的權利，選出行政長官及所有立法會議員，建立一個向市民問責的政府。

### 21 名民主派立法會議員

何俊仁  
李卓人  
梁家傑  
單仲偕  
劉千石  
譚香文

李柱銘  
李國麟  
涂謹申  
張文光  
楊 森

李永達  
余若薇  
郭家麒  
張超雄  
鄭家富

李華明  
吳靄儀  
馮檢基  
湯家驊  
鄭經翰

2007 年 3 月

## 新論壇對行政長官選舉及 立法會選舉方案之意見

2007年4月12日

要讓香港的政制發展向前邁進，首要條件是方案能同時得到三分之二立法會議、行政長官，以及中央政府的同意。故此，在擬定任何具可行性的政制改革方案時，我們必須考慮如何爭取三者的支持，所以，在設計方案時，我們必須考慮以下原則：

### 主要原則

1. 方案應符合均衡參與及循序漸進的原則，以爭取不同階層及功能組別議員對方案的支持。
2. 各持分者必須了解中央政府在香港政制發展中的決定性影響，方案亦必須避免香港普選產生的行政長官不獲中央任命而出現的憲政危機。
3. 方案必須兼顧民主的質素，有助政治人才的培養，提升特區的管治質素。
4. 方案必須貫徹港人治港的方針，主要公職，包括提名委員會、立法會及行政會成員必須由中國籍香港永久性居民擔任。

### 2012年行政長官選舉

#### 主要原則

1. 提名制度不宜太嚴，但同時亦不宜太寬。我們認為，提名制度能讓三至四名候選人出選，是較適中的做法。
2. 提名委員會的組成和提名制度，須符合均衡參與的原則。
3. 擔任提名委員會的成員，應全部由中國籍香港永久性居民擔任。

#### 具體方案

- 提名委員會：將現有的選舉委員會職能改為提名委員會，提名委員會的選舉方法、界別分組及數目與目前的選舉委員會相同。
- 提名門檻：候選人需取得不少於160名選委的提名，而在該等提名內，候選人必須在四個界別內(即工商金融界、勞工社會服務宗教界、專業界、政界)，分別取得不少於20%(即40名)及不多於25%(即50名)的界別內委員提名。

新世紀論壇  
New Century Forum

香港灣仔道185號康樂商業大廈22字樓

22/F., Connaught Commercial Building, 185 Wan Chai Road, Hong Kong

電話：2810 1144 傳真：2810 0404 電子郵箱：[info@ncforum.org.hk](mailto:info@ncforum.org.hk) 網頁：[www.ncforum.org.hk](http://www.ncforum.org.hk)

- 選舉辦法：提名獲確認後，由選民一人一票選出行政長官，獲得超過一半有效選票之候選人當選。如在首輪投票未有候選人取得過半數有效選，則需舉行第二輪投票，直至有候選人獲得過半數有效選票為止。
- 只有一名候選人：如只得一名候選人獲得提名，仍需進行信任投票，如該候選人未能獲得過半數有效票，則須重新啟動提名程序，直至有候選人獲得過半數有效票為止。

## 立法會選舉方案

### 主要原則

1. 建議需有助培養政治人才，提升立法會議員的質素，提高立法會議員的議政水平。
2. 須按客觀現實情況，按基本法以循序漸進的方式，逐步取消功能組別議席。我們建議在八年內，將功能組別取消。
3. 立法會議員應全部由中國籍香港永久性居民擔任。

### 具體方案

#### 2008年 (60 + 10)

- 立法會議席增至 70 席，地區直選及功能組別各增加 5 席。
- 新增的 5 個功能組別全歸區議員功能組別，即區議會功能組別增至 6 席。

#### 2012年 (70 + 10)

- 立法會議席增至 80 席，地區直選及功能組別各增加 5 席。
- 新增的 5 個功能組別全歸區議員功能組別，即區議會功能組別增至 11 席。
- 取消立法會分組投票的安排。

#### 2016年 (80)

- 取消所有功能組別議席。
- 立法會議席維持在 80 席，全部由分區直選產生。

-- 完 --

新世紀論壇  
New Century Forum

香港灣仔道 185 號康樂商業大廈 22 字樓

22/F., Connaught Commercial Building, 185 Wan Chai Road, Hong Kong

電話：2810 1144 傳真：2810 0404 電子郵件：[info@ncforum.org.hk](mailto:info@ncforum.org.hk) 網頁：[www.ncforum.org.hk](http://www.ncforum.org.hk)



香港公民協會  
HONGKONG CIVIC ASSOCIATION

1954

503 Yip Fung Building, 2D' Aguilar Street, Hong Kong

香港中環德己立街2號業豐大廈503室

Tel: 2522 5584

Fax: 2877 0451

E-mail:

hkcasn@biznetvigator.com

By fax 2537 9083 and by mail

10 April 2007

The Chairman  
Committee on Governance and  
Political Development of the Strategic  
Development Commission.  
c/o Central Policy Unit,  
13/F., West Wing, Central Government Offices,  
Central, Hong Kong.

Dear Sir:

On 12 January 2004, our association suggested to government to consider developing for the HKSAR a bicameral legislature consisting of a House of Representatives (Lower House) and a Senate (Upper House).

We now understand that the Committee on Governance and Political Development of the Strategic Development Commission has thought it fit to put aside for the time being any further discussions on a bicameral system, primarily because it would involve changes to the Basic Law.

Like many other organizations in Hong Kong, our association does not want to see amendments to the Basic Law if such can be avoided; therefore we accept the Committee's view as being in the overall interest of the HKSAR.

At this point, we have several suggestions on changing the HKSAR legislature, between now and 2016, for consideration by your Committee at its next meeting.

#### 2008 Legislative Council Election

There is a ground swell of public opinion in favour of government negotiating with the corporate sector to redefine the functional constituency corporate vote from that of being a single corporate vote to be expanded to include members of Boards of Directors, of governing committees, and committee members at executive/management levels. Should government take this suggestion on board and achieve a successful result, it would be a clear signal to the community of government's resolve to reform and broaden the voting base of the functional constituency system.

#### 2012 Legislative Council Election

1. Functional constituencies with small electorates could be combined into group constituencies which would bring about an enlarged and more representative voting base. The number of functional group constituencies should be reduced to under 15 if possible.



香港公民協會  
HONGKONG CIVIC ASSOCIATION

1954

503 Yip Fung Building, 2D' Aguilar Street, Hong Kong

香港中環德己立街2號業豐大廈503室

Tel: 2522 5584

Fax: 2877 0451

E-mail :

hkcasn@biznetvigator.com

Page 2

2. A large functional group constituency could make use of a nominating committee system in preparing a slate of qualified election contestants who would be directly elected by voters on the voting register.
3. The District Councils in each of the five Legislative Council regions should have a Legislative Council seat to be elected by the District Councillors in each of the five regions respectively.
4. Five new Legislative Council seats should be allotted to each of the five Legislative Council regions respectively. A nominating committee with balanced representation would be set up in each region to prepare a slate of participating candidates. Voting will be by direct election.
5. Equal parity between the geographic directly elected seats and the functional constituency seats should be retained for the 2012 Legislative Council period so as to ensure a smooth transition.
6. The split voting system should also be retained during the 2012 Legislature Council period so as to continue reflecting a working balance of community interests within the Council.
7. Each Legislative Council voter would be given two votes, one for the direct election geographic constituency seat and one for the functional group constituency seat.

#### 2016 Legislative Council Election

At the present time of writing, our association is as yet unable to suggest whether 2016 will have a legislature that will be fully elected by universal suffrage, as defined and applied in the HKSAR political context.

We will first have to see what can be agreed upon and what can be implemented for the 2012 legislature. All things being equal, 2016 is a preferred date for most Hong Kong residents for universal suffrage in the HKSAR Legislative Council.



香 港 公 民 協 會  
HONGKONG CIVIC ASSOCIATION

1954

503 Yip Fung Building, 2D' Aguilar Street, Hong Kong

香港中環德己立街2號業豐大廈503室

Tel: 2522 5584

Fax: 2877 0451

E-mail:

hkcasn@biznetvigator.com

Page 3

Conclusion

Our association supports the gathering momentum towards having the 2012 Chief Executive elected preferably by an 800 person nominating committee and by a universal suffrage process.

We also support government's efforts to prepare a roadmap and a timetable, with or without pre-conditions, aimed at forming a legislature by 2016 to be elected by universal franchise, and conforming with the terms and spirit of the Basic Law.

Sincerely,

Hilton Cheong-Leen  
President

cc Chief Executive, HKSAR  
By fax 2509 0580 & by mail



1954

香 港 公 民 協 會  
HONGKONG CIVIC ASSOCIATION

503 Yip Fung Building, 2 D'Aguilar Street, Hong Kong  
香港中環德己立街2號業豐大廈503室

Tel: 2522 5584  
Fax: 2877 0451

<http://www.hkcivicassn.com> E-mail: [hkcasn@biznetvigator.com](mailto:hkcasn@biznetvigator.com)

ADDENDUM to HKCA 10 April 2007 letter to Committee on Governance of Political Development of the Strategic Development Commission.

The Civic Association letter of 10 April 2007 to the Committee on Governance and Political Development outlined a number of suggestions for the Legislative Council election in 2012.

We believe our proposals are in accordance with the Basic Law "in the light of the actual situation in the HKSAR and in accordance with the principle of gradual and orderly progress". (Basic Law Article 45).

While Article 45 has to do with the method for selecting the Chief Executive, we are at the same time convinced that this same principle of gradual and orderly progress equally applies to electing the Legislative Council within the context of the Basic Law.

#### 2012 CHIEF EXECUTIVE ELECTION

Our association's views on the nomination and election of the Chief Executive are generally in line with the proposals of the Business and Professionals Federation of Hong Kong.

Should there clearly be an insufficient consensus on electing the Chief Executive by universal suffrage one-man-one vote in 2012, another option plan would be:

2012 – (a) Set up a Nominating Committee of 800;

(b) The same election franchise that selected the Nominating Committee of 800, could elect the Chief Executive on a one-man-one-vote basis.

2017 – (a) Set up a Nomination Committee of 800;

(b) From among the candidates nominated by the Nomination Committee to elect the Chief Executive by universal franchise, one-man-one-vote.

#### 2012 LEGISLATIVE COUNCIL ELECTION

Our association broadly shares similar views as the Business and Professionals Federation of Hong Kong regarding the bicameral legislature model as being suitable for enhancing sustainable economic and social progress for the HKSAR. Therefore the bicameral legislature system should not be ruled out as a viable option for the future.



1954

香 港 公 民 協 會  
HONGKONG CIVIC ASSOCIATION

503 Yip Fung Building, 2 D'Aguiar Street, Hong Kong  
香港中環德己立街2號業豐大廈503室

Tel: 2522 5584  
Fax: 2877 0451

<http://www.hkcivicassn.com> E-mail: [hkcasn@biznetvigator.com](mailto:hkcasn@biznetvigator.com)

Page 2

In our letter of 10 April 2007, we proposed:

- a) Setting up a representative Nominating Committee (not exceeding 100 members) for smaller compatible functional constituencies which have been combined into a larger group functional constituency. This would enlarge the electorate base of the regrouped smaller functional constituencies.
- b) Giving each Legislative Council voter two votes, one for the geographic constituency and another vote for his/her selected functional constituency. This would be a unique way to enlarge the voter's interest and participatory role in community affairs.

A voter could have direct access to his/her own geographically elected Legislative Councillor, and additionally to be able to seek access to:

- (1) the functional constituency Councillor who he/she voted for; and
- (2) any other functional constituency Councillor regarding issues of a public nature falling within the responsibility of that functional constituency Councillor.

Time and again, the argument has been put forward that functional constituency Councillors are limited by too narrow sectional interests and cannot speak up effectively for the wider public good.

If in 2012, smaller functional constituencies can be integrated into larger functional group constituencies, could that not create more synergy and interaction towards further economic growth and social progress?

To sum up, our association looks forward to having by:

- 2012 – a) implementation of changes to the Legislative Council as proposed in our letter of 10 April 2007, and
- 2016/2020 – b) a Green Paper outline on achieving by 2016/2020 voting by universal franchise.

Political reform is a never ending process: you keep on reviewing, you keep on planning, you take action, and hopefully there is progress.

2 May 2007

  
Hilton Cheong-Leen  
President

HONG KONG CIVIC ASSOCIATION  
HONG KONG

UNIVERSAL SUFFRAGE ROAD MAP / TIME-TABLE 2008-2020

	<u>2008</u>	<u>2012</u>	<u>2016-2020</u>
<b>CHIEF EXECUTIVE ELECTION</b>	-	Universal Suffrage (using Business & Professionals Federation proposal as reference model)	-
<b>LEGCO ELECTION</b>	Redefine Corporate Voting (Anson Chan's proposal refers)	<p>(1) Increase LegCo seats by 10:</p> <p>5 geographic constituency seats, one each for 5 LegCo regions</p> <p>5 functional constituency seats for all District Councillors in each of the 5 LegCo regions respectively</p> <p>(2) Reduce Functional Constituencies number to not more than 15, by regrouping compatible smaller FCs. into a larger group FC so as to enlarge the voting base; voting by one-man-one-vote.</p> <p>(3) Set up a Nominating Committee of each enlarged group FC to prepare list of election candidates.</p> <p>(4) Give each LegCo voter two votes, one Geographic Constituency vote and one Functional Constituency vote for constituency already registered in.</p>	<p>Introduce Bicameral Legislature (using Business Professionals Federation proposal as reference model)</p> <p>OR</p> <p>Review existing Legislative Council to see what further progressive changes can be made towards eliminating Functional Constituencies as such.</p>

# 香港政策研究所政制發展研究小組

## 政制發展建議書

2007年4月

### 1. 背景

- (1) 因特首選舉的關係，近期各方關心政治的組織拋出政改方案，再度把沈寂一時的政改問題聚焦。
- (2) 由於泛民的主流方案所顯示的立場，比以前較有鬆動，故社會達致共識的機會有所增大。
- (3) 策發會正在收集政改方案，六月會出台政制發展綠皮書，全面諮詢市民意見，再向中央反映。

### 2. 大局考慮

- (1) 「北京共識」的形成與影響<sup>1</sup>：中國正在成爲世界上最大的不對稱超級大國，一個有史以來最少依賴顯示實力的傳統手段的國家，並在指引世界其他一些國家在有一個強大重心的世界上保護自己的生活方式和政治選擇。因此，國家將更堅持包括香港在內的自己發展的模式。
- (2) 2012年，中共將召開十八次全國代表大會，胡溫體制將達至領導權力影響的頂峰。他們會否以其威信及自信，強力推行國家體制改革的既定軌道，同時容許香港更大的民主步伐，仍是未知之數。
- (3) 2012年，北京主辦的奧運、上海主辦的世博已舉行。因此，中央對香港政治事件引起的國際反應，不再考慮那麼多，可能對香港政制有更多處理的空間。
- (4) 2012年，是台灣又一個總統選舉年，估計兩岸及中美因台獨問題而起的互動會增加，變數較多。中央應會採取措施，以防兩岸關係的惡化對香港造成衝擊。或中央會以對台硬、對港柔，並協調與美日英的關係，讓香港有更大的彈性空間；當然亦有可能對台港皆硬，將視乎屆時國內外局勢。
- (5) 2012年，中國整體國力進一步加強，經濟進一步發展，香港與內地各方面進一步融合。情勢對香港市民、政治勢力，以及中央如何處理香港政制的發展，有一定的影響。
- (6) 綜合而言，展望未來局勢的發展，估計中央仍然以穩定香港經濟、政治、社

---

<sup>1</sup> 高盛公司高級顧問和清華大學教授 Prof. Joshua Cooper Ramo 於 2004 年 5 月在英國著名思想庫 The Foreign Policy Centre (外交政策中心)發表題爲「北京共識」“The Beijing Consensus”的論文，對中國過去二十多年的發展經驗作了一些總結，認爲中國的經驗在於漸進式的創新和實驗。

會局面，減少意識形態衝突為主要考慮，並相信有條件可以穩定局面。因此，中央可能傾向對香港政制的發展，採取較保守的態度。

- (7) 由於認為香港社會對推行普選已具備相當的條件，及希望透過發展民主，使政通人和，達致長治久安，並跟國內的整體發展與和諧社會的理念相配合，因此，我們建議一穩定中前行的政改方案。

### 3. 原則考慮

- (1) 符合《基本法》“根據香港實際情況和循序漸進的原則”及全國人大常委於2004年4月26日的決定及有關規定“2007年行政長官選舉與2008年立法會選舉不會以普選形式進行；2008年立法會選舉須保留功能界別及地區直選議員各佔一半的比例”。
- (2) 有關《公民權利和政治權利國際公約》適用於《基本法》第三十九條部份“真正、定期之選舉中投票及被選、選舉權必須普及而平等……”，被認為是指一人一票，但公約並沒有強加任何選舉制度。
- (3) 普選不是終極目標，人民的福祉與生活的提高才是。採取的選舉制度，應達至此目標。
- (4) 任何方案必須為中央、行政長官、立法會及社會各界所接受。
- (5) 香港是中國的一部份，故考慮政改時，必須考慮香港與中央的憲政關係。鼓吹對行政長官沒有實質委任權及主要官員不由中央委任，會影響中央對香港的信心。若政改引起憲政危機之後，才作補救，危害更大，故現在就須謹慎。
- (6) 普選是個系統工程，其實行要多方條件的配合。條件包括：對國家的認同；互信的建立；雙方訊息落差的縮小；法律、文化、教育、人口與稅收等政策的支持。

### 4. 行政長官選舉

- (1) 2012年的行政長官產生辦法，應根據《基本法》第四十五條的規定，由一個具廣泛代表性的提名委員會提名，由全港選民普選產生。
- (2) 可以大致沿用現行選舉委員會的界別分類，即如果提名委員會有800人，成員中200名來自工商、金融界，200名來自專業界別，200名來自政界，及200名來自社會各界。
- (3) 提名委員會各界別的成員應儘量以該界別內民主選舉方式產生，以增加提名委員會的代表性及公信力。
- (4) 設定提名門檻為提名委員會總人數的10%。

## 5. 立法會選舉

- (1) 2008年的立法會選舉仍依上一屆的辦法舉行，即30個議席由地區直選產生，另30個議席由功能界別產生。理由是社會共識仍未建立，及立法程序可能來不及完成。
- (2) 《基本法》第六十八條列明，立法會選舉最終要達至全部議員由普選產生的目標，因此，功能團體選舉祇是過度性質的安排。
- (3) 2012年，取消所有30個功能界別，推行普選。為達至普選，特區政府務必落實普選系統工程——推行有效以國家認同為主的公民教育、制定政黨法、改動稅制予以配合等。
- (4) 若在2012年因任何理由，不能推行立法會普選，我們建議以下方案：
  - (a) 30名議員由比例代表制產生，跟現時安排一樣；
  - (b) 30名議員來自指定的功能界別，但部份界別如批發及零售、資訊科技界、體育、演藝、文化及出版界、飲食界等，應擴大選民基礎，讓從業員具投票資格；及
  - (c) 在此方案下，若有資格在功能組別選舉中投票的個人，選擇投票選出功能組別議員的話，便要放棄在地區直選的投票機會。原則是，無人可在立法會議員選舉中有多過一個投票權。

## 6. 相關建議

- (1) 發展政黨政治：這有利於培養政治領袖和管治人才，建立管治團隊，提高公民政治參與、連結政府與公民社會、提高跟中央溝通和互動的誘因、整合民意、和協調行政與立法機關等。所以建議在香港未來的憲制規劃中，應該肯定政黨的地位，提供各種制度的誘因，令政黨更理性、健康及成熟地發展。
- (2) 特區政府應考慮以下方面的改革：
  - (a) 提供執政機會：逐步開放地方政府的管治權力；
  - (b) 財政資助：包括按選舉得票津貼選舉經費、資助政黨政策研究、給予政治捐款免稅等；
  - (c) 選舉規定：向政黨傾斜，長遠只容許註冊政黨參選；及
  - (d) 訂立政黨法：一方面確認政黨地位，另一方面保護政黨與維護國家安全。

— 全文完 —