

香港社區組織協會
就《政制發展綠皮書》向政制及內地事務局提交之意見書
(2007年7月)

一. 前言

特區政府日前就本港政制改革發表《政制發展綠皮書》，邀請公眾對政制發展發表意見。報告書未有提出全面普選方案，只著墨個別問題請求公眾回應。事實上，本港爭取民主運動至今已有二十多個年頭。早至一九八八年民間爭取直選區議會、九十年代中期爭取取消委任議席、以至二零零三年七一大遊行等，均顯示香港市民對民主普選制度有強烈訴求。今年已是香港回歸祖國十週年，在「一國兩制」、「港人治港」及「高度自治」的指導原則下，香港市民均希望對本港社會的政治事務有更大的參與機會。再者，《基本法》亦規定行政長官及立法會最終會以普選產生，因此對爭取全民雙普選均有極大訴求。為此，

綜觀《綠皮書》的佈局而言，特區政府並未履行港人治港、高度自治的承諾。《綠皮書》第二章耗費大量篇幅，介紹政制發展的憲制基礎及政治體制的設計原則；事實上，其中心思想只是一再強調「權在中央」的概念，告誡回應《綠皮書》的香港市民，特區並沒有任何「剩餘權力」，在表達意見時必須視中央政府的取態。本會認為，「一國」及「兩制」的概念是並存的，若香港奉行高度自治，不可僅僅側重「一國」、權力中央手上的觀念；在規劃香港特區的選舉制度時，亦應突出特區高度自治的原則，否則香港便不是「特別行政區」，亦與內地直轄市無異。

二. 不要假諮詢 要真正諮詢

特區政府的取態表面上是公開諮詢，實質上提問均有預設立場。舉例來說，《綠皮書》中多番指出普選不可「一步到位」（見第五章），但在最後多項預設的問題中，卻只有應一步普選、還是循序漸進的選擇，問題極具引導性；候選人提名資格方面，《綠皮書》只側重候選人數目提問，而未有針對應否調低參選門檻，反映特區政府並無真正誠意聽取民意。為此，本會促請特區政府應廣納民意，對政制發展方案持有開放態度推行普選。

《基本法》明文規定，行政長官及立法會最終由普選產生¹，因此，政府必須儘快履行憲制責任，盡快落實雙普選；參考現今香港社會發展

¹ 參見《基本法》第四十五條及《基本法》第六十八條

狀況，現時推行雙普選既能兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟的發展、符合循序漸進原則，更適合香港社會實際情況。

三. 履行國際公約承諾

除了本地法規外，香港亦加入了各項國際人權公約，因此在政制發展時亦應有責任履行國際承諾，不斷完善人權保障。《基本法》第三十九條規定《公民權利和政治權利國際公約》（“《公約》”）適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。當中《公約》第二十五條亦訂明公民有參與普及而平等選舉的權利。² 聯合國人權事務委員會在1996年通過《概括意見》第25項（General Comment No. 25）³，並沒有界定文件沒有具體界定何謂「普及而平等」的選舉，亦指出《公約》無強加任何特定的選舉制度，然而，委員會亦多次批評香港現行的選舉安排並未符合《公約》的規定。

聯合國人權委員會在早前審議香港人權狀況時，在審議結論的部份（Concluding Observations）先後多次批評香港現存的立法會選舉模式均不符合《公約》第二十五條的規定，並敦促特區政府應儘快實施普選立法會，並要求特區的公共事務及選舉安排應符合《公約》規定。⁴

本會認為，普選行政長官及立法會普選模式均需參考以下準則：

- ✓ 可投票的人數？ -- 可參與投票的選民人數愈多愈好
- ✓ 有沒有競選者？ -- 能成為競選者（候選人）的門檻應愈低愈好、容讓更多競選者參與競爭
- ✓ 競選者可否有政黨背景？可否以個人名義參選？ -- 容讓競選者擁有政黨背景，以便日後在執政時能建立共同施政理念的管治班子，亦能獲得立法機關內具相同政黨背景的議員支持，促進行政及立法兩者的合作及協調
- ✓ 宣傳及拉票是否公開公平？ -- 維持現行機制
- ✓ 點票是否公正？ -- 維持現行選舉點票機制
- ✓ 選舉是否定期舉行？ -- 維持現行機制

² 《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條亦訂明：“凡屬公民、無分第二條所列之任何區別，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”。

³ Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations, Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections.

⁴ 聯合國人權委員會分別在1999年、2006年的審議結論（Concluding observation）中，批評香港特別行政區

四. 行政長官普選模式

提名委員會的組成和人數

本會認為，基於執行上的考慮，未能直接讓有意成為行政長官選舉候選人的市民，自行搜集提名人數，則利用提名委員會機制，以間接選舉方式提名行政長官選舉候選人，亦未嘗為可接受的折衷方案。

由於現行選舉委員會僅由八百人組成，若全盤參照作為推選委員會的選民人數，推委委員人數甚少，並不符合「廣泛代表性」的規定。若提名委員會能容讓愈多選民參加，便愈能符合「廣泛代表性」的規定。再者，現時有一部份選委會成員並非由選舉產生⁵，有違平等參與的普選原則。

至於提名委員會的人數方面，本會認為有人數方面可保持現時選舉委員會的 800 人，或最多至 1600 人，或確保不低於全港人口比例的某一百分比。提名委員會能否具備充份的民主元素，主要取決於提名委員會的產生方式。由於現行的「公司/團體票」，容讓在業界內的公司法人擁有投票權，相反，一般市民卻無任何投票權，徹底否定了公民的平等政治參與權利。本會建議應取消「公司/團體票」，日後推選委員會的所有委員亦必須全部透過選舉產生。

提名方式

在行政長官候選人人數方面，行政長官選舉應訂出一個相對較低的提名門檻，讓不同政見及志向的人士擔任行政長官候選人，促進選舉競爭，這亦有助長遠選舉制度的發展。再者，由於普選推行初期社會上不同社群組織均仍處於鬆散狀態，加上本地政黨政治仍未成熟，難以整合主流政治意向，推舉個別候選人出選，公眾亦難以將候選人集中在個別政黨身上。為鼓勵更多有志之士參選，候選人的門檻應該愈低愈好。

因此，只要有愈多候選人能獲提名的方案均應優先採納。基於自由選擇的原則，本會認為沒有必要規定候選人的提名數目加設上限，從而確保更多候選人參與。

政府的政策未有配合公約對普及而平等選舉權利的要求。CCPR/C/HKG/CO/2, CCPR/C/79/add.117.

⁵ 現行 800 人的選舉委員會中，當中有 76 名委員均沒有透過任何方式的選舉產生，包括：全國人民代表大會委員(36 人)、宗教界界別(40 人)。此外，其他界別均只容讓其界別內的合資格選民投票，例如：鄉議局(21 人)、中國人民政治協商會議(41 人)等等。

另外，由於推選委員會的委員在行使提名權力是應以本港整體利益為依歸，若獲一定數目委員提名已顯示其代表性，為此，本港不宜引入候選人須得每個界別，或在一些特定界別取得一定數目的規定。這亦避免個別界別的委員藉操控小部份選票，從而向個別候選人討價還價的不良情況。

提名後的普選方式

本會認為，普選表示由市民「一人一票」選舉產生行政長官，這並非唯一的普選模式，但卻是最能體現人人平等，公平地行使政治參與權利的選舉方式。此外，由於行政長官直接領導香港社會發展，對社會影響深遠，為確保行政長官有足夠認受性，成功當選的候選人必須獲得超過半數有效票方能當選，因此不宜採用簡單多數制。若在首輪投票中沒有候選人獲得超過半數有效票，則可選出當中兩位獲得最多有效票數的候選人，進行第二輪投票，確保當選的候選人獲得超過半數有效票。

五. 立法會普選模式

現時立法會全體議席共有 60 席，當中僅有一半議席由地區直選產生。雖然政府文件指出地區直選產生的議席由 1998 年的 20 席，增加至 2000 年的 24 席，及 2004 年的 30 席。在回歸七年後增加了百分之五十，惟實質上僅有一半(50%)直選議席，其民主成份遠較回歸以前(1995 年)立法局選舉為低，明顯是開民主選舉的倒車⁶。事實上，早於上世紀八十年代初期，香港人已爭取民主政制，至今已二十多年；現時回歸已有十年，香港市民的教育水平及社會發展程度已具備足夠的水平推行民主普選，因此普選實在刻不容緩，亦沒有必要再推遲或拖延。

立即取消功能界別議席

本會認為日後的普選模式應地區直選議席取代功能界別議席，任何給予功能界別特別的提名權或投票權的選舉制度，均與普選原則相悖。功能組別助長了特權階級，當中的「公司/團體票」等，容讓在業界內的公司法人擁有投票權，相反，一般市民卻無任何投票權，徹底否定了公民的平等政治參與權利。此外，符合功能組別選民資格的市民，除了擁有地區直選議席一選票外，更可同時擁有功能組別選票，猶如特權階

⁶ 1995 年的立法局共有 60 個議席，包括：20 席地區直選、30 席為功能組別、10 席選舉委員會。當年除 20 席地區直選外，前殖民地政府在原有 21 席功能組別中另新增 9 席(俗稱「新九組」)，該新增 9 席容許絕大部份市民成為選民，接近全民普選，另外該 10 席選舉委員會，均透過全民直選的區議會互選產生。因此，概括而言，當年有 39 席屬透過民主選舉產生，佔所有議席的 65%，較現時僅有一半(50%)直選議席為高。

級；他們更可參加成為功能界別議席的候選人，令其他沒有參選及投票資格的市民淪為二等公民。

根據《基本法》規定，普選模式應「兼顧各階層利益」的原則，本會認為，由於公眾是各階層的組織部份，只有讓更多的公眾成員參與選舉，才能真正「兼顧各階層利益」。此外，任何有利某一階層的利益者，均有違普及而平等的原則，為確保日後每一票選票均有同等影響力，立法會選舉模式應立即取消功能組別議席，方能符合均衡參與的原則。

具體方案

此外，全部議席亦應由地區直選產生，一半議席透過分區單議席單票制的選出，另一半則透過全港一個大選區以比例代表制選出，讓每名市民可以「一人兩票」的方式，選出屬意的立法會議員。

六、普選行政長官及普選立法會的路線圖及時間表

一如上文提及，過去香港多年來已開始舉行選舉，本港政制過去已朝著民主方向有序地向前發展。再者，香港享有大部份民主社會擁有的條件；不同民意調查亦顯示，大部份市民均希望儘快落實雙普選（行政長官選舉及立法會選舉）。⁷因此，在順應民情、順應文明及配合社會實際發展下，香港應在下屆的行政長官（即 2012 年）及立法會（即 2012 年）推行普選。此舉絕非一步到位的方案，而是回應爭取二十多年的民主進程，讓其步入另一個新的階段。

七、結語

經歷數十載的民主運動，香港社會已對選舉制度建立一定模式。民主普選既是《基本法》訂定的憲制權利，亦是國際人權公約訂明公民享有的基本人權。為回應民意，香港應儘快落實雙普選，本會建議簡要如下：

「落實憲法 調低候選人門檻	履行公約 取消功能界別議席	順應民意 立即推行 2012 雙普選」
------------------	------------------	------------------------

二零零七年七月

⁷ 根據 2003 年香港政改調查發現，有 69.3% 的被訪者贊成 2007 年普選行政長官，另外有 73.5% 的被訪者贊成普選立法會。（受訪人數：1026，回應率：64.6%）