

# 回應《二零一二年行政長官及立法會產生辦法建議方案》 的意見書

王金殿博士 **BBS**  
香港行政管理文職人員協會 副主席  
2010年5月13日

## 1.0 介紹

香港行政管理文職人員協會 為本港一個有 70 多年歷史的白領界工會，會員有千多人。本意見書內容，經本會轄下社會關注組作出充份討論，並就此提交。

政務司司長唐英年於 2010 4 月 14 日在立法會會議上就《二零一二年行政長官及立法會產生辦法建議方案》（“建議方案”）總結了前一階段公眾諮詢結果，提出 2012 年兩個選舉辦法的具體建議。

人大常委會 2007 年 12 月的《決定》，明確了香港政制普選時間表：香港可於 2017 年普選行政長官，2020 年普選立法會。《決定》亦訂明 2012 年的行政長官和立法會選舉，可作符合循序漸進原則的適當修改。特區政府已於 2009 年第四季展開 2012 年行政長官及立法會產生辦法公眾諮詢，並於 2010 年 2 月 19 日結束。本人以個人身份就上述諮詢也提交了 11 頁紙 9 千多字的書面意見題為 **“落實《兼顧 公民社會 參與具高透明度行政主導》的管治理念 - 從“法理情”提出一個 1 人 2 票的香港終極普選方案”**。該文件將作為本意見書的附件 1 (Appendix 1)。

## 2.0 2012 行政長官產生辦法

特區政府 4 月 14 日的“建議方案”就行政長官產生辦法，作出以下具體建議：

- （一）選舉委員會人數由 800 人增加至 1200 人。
- （二）選舉委員會四大界別以相同比例增加委員名額，即每個界別增加 100 個議席。
- （三）行政長官候選人提名人數維持在選舉委員會人數的八分之一。現階段不設提名人數上限。

(四) 現階段不改變行政長官不屬於任何政黨的規定，但長遠可作檢討。

上述特區政府的建議與本人上述意見書相乎 (請參閱附件 1 第 1 頁, 第 2.2 段)，在這裡本會及本人再次表示認同。

致於特區政府“建議方案”就第四界別(即政界)新增 100 個議席中，把 75 席分配予民選區議員，加上原來的 42 個議席，日後將有 117 個議席由民選區議員互選產生，委任區議員不參與互選。餘下 25 個新增議席，10 席分配予立法會議員，政協增加 10 席，鄉議局增加 5 席。上述建議，加大了民選議員成份，也能體現均衡參與的原則。本會及本人基本上贊成。

### 3.0 2012 立法會產生辦法

就立法會產生辦法面，“建議方案”作出以下具體建議：

- (一) 議席數目由 60 席增加至 70 席，分區直選和功能界別各佔 35 席；
- (二) 新增的 5 個功能界別議席，以及原有的 1 個區議會議席，全數由民選區議員互選產生，即委任區議員不參與互選。
- (三) 維持現時非中國籍和持有外國居留權的香港永久性居民可參選 12 個功能界別議席的安排。

上述特區政府的建議與本人上述意見書相乎 (請參閱附件 1 第 2 頁, 第 2.3 段)，在這裡本會及本人再次表示基本認同。

有關 6 位由區議會議員互選產生的立法會議席，特區政府“建議方案”提出採取「比例代表制」互選方式。在上述本人的意見書中提出 (同樣請參閱附件 1 第 2 頁, 第 2.3 段)，2012 年立法會內的區議會議席可分為 2 部份：原席位 1 席；新席位 5 席。原席位 1 席由 405 位區議員互選；另新增 5 席均分到原 5 大立法會地區直選選區內，由該區內民選區議員，各自以單議席單票制互選產生。2012 立法會選舉，作為中途方案，應保持所有功能組別內的公司票和團體票，及保留分組點票制度。地區直選新增 5 席應按人口比例分配。其中新界西已達上限的 8 席，但該區人口仍不斷上升，按其人口與獲分配 8 個議席已經超出比例上限。建議政府，考慮修改《立法會條例》(第 542 章)19 條(2)，放寬每區「不得多於 8 名(議員)」的規定；或研究重劃選區，從新界西分拆出離島區。2012 年地區直選沿用「比例代表制」中的「最大餘額法」模式。上述意見供有關當局參考。

## 4.0 區議會委任制度

在上述本人的意見書中，有詳述區議會委任區議員的存廢問題。總結而言本會會員認為區議會“委任區議員”的歷史任務應已完成，取而代之的應是“區議會顧問”。(請參閱附件 1 第 10 頁 第 10 段)

## 5.0 近期社會上的普選方案

本人的上述意見書指出目前香港社會上大部份聲音將「普選」及「全面直選」混淆(請參閱附件 1 第 3 頁, 第 4 段)。本會及本人認為「直選」是選舉機制:- 一票到底; 「普選」是選舉理念:- **普及而平等，著重均衡參與**。

2010 年 3 月香港“終極普選聯盟”提出了政改方案細則。本會及本人基本上並不認同有關細則，但看到“普選聯”在普選定義上認同了 <<均衡參與>> 在香港普選上的意義。例如“普選聯”提出 2020 年立法會 100 席的選舉模式為: 50 席分區比例代表制，50 席全港性比例代表制。50 席全港性比例代表制，作為主要體現 <<均衡參與>> 的選舉模式。

香港是否應該，利用“普選聯”提出“50 席全港性比例代表制”的選舉方式; 或本人上述意見書中提出在“**香港立法會的組成應成為代表香港社會正面運作模型**”的社會共識下，通過“**立法會功能團體檢討委員會**”的機制去更好地體現 <<均衡參與>>(請參閱附件 1 第 5 頁, 第 6 段)。就此而言，進一步香港應如何在一國兩制及基本法的框架下，去達致一個能落實香港長遠利益，普及而平等，著重 <<均衡參與>> 的普選，這將可以在社會上大家作充份論政。

## 6.0 總結

本會會員與本人所接觸及認知到的香港市民大眾，都普遍希望 2012 年政制向前發展，不應原地踏步。我們支持“建議方案”文件提出的 2012 年兩個產生辦法的基本原則及主要元素，並希望立法會通過政府建議的 2012 年政改方案。

致於 2017 及 2020 的具體普選細則與安排，通過 2012 年政制方案後，在全國人大常委會 04 年決定的政改「五步曲」基礎上，香港市民，各方團體及政黨，還有充足時間與空間大家作進一步的理性探討。

## Appendix 1 (附件 1)

# 落實“兼顧 公民社會 參與具高透明度行政主導” 的管治理念 從“法 理 情” 提出一個 1 人 2 票的香港終極普選方案



王金殿博士 BBS  
2010年2月18日

### 內 容 目 錄

1.0 介紹.....	1
2.0 回應 2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢的意見： .....	1
2.1 2012 政制發展原則 .....	1
2.2 2012 行政長官選舉安排.....	1
2.3 2012 立法會選舉安排.....	1
3.0 香港目前政治情況及深層次矛盾的根源問題 .....	2
4.0 香港普選的核心問題 (普選) 及 「全面直選」的定義.....	3
5.0 從 “法 理 情” 看香港的普選問題 .....	3
5.1 從 “法” 的角度 .....	3
5.2 從 “理” 的角度 .....	4
5.3 從 “情” 的角度 .....	5
6.0 立法會的「普選」模式.....	5
7.0 增加「地區行政功能組別」 .....	7
8.0 香港社會市民大眾對「功能界別」的意見.....	8
9.0 行政長官的「普選」模式 .....	9
10.0 區議會委任區議員的存廢問題 .....	10
11.0 總 結 .....	11

## 1.0 介紹

人大常委會 2007 年 12 月的《決定》，明確了香港政制普選時間表：香港可於 2017 年普選行政長官，2020 年普選立法會。《決定》亦訂明 2012 年的行政長官和立法會選舉，可作符合循序漸進原則的適當修改。特區政府於 2009 年第四季展開 2012 年行政長官及立法會產生辦法公眾諮詢。本文就此作出建議，並希望就香港的管治理念，政制發展及具體的終極普選方案提出意見。

## 2.0 回應 2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢的意見：

### 2.1 2012 政制發展原則

政府諮詢文件指出，香港 2012 年行政長官和立法會的選舉須考慮以下原則：符合人大常委會《決定》的有關規定；符合《基本法》有關兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟發展、循序漸進及適合香港實際情況的原則；能回應社會對政制發展的訴求，提高選舉的民主成分，為達至 2017 年普選行政長官和 2020 年普選立法會鋪路；及能有機會得到多數市民、立法會、行政長官及中央接受。筆者表示認同。

筆者認為特區政府應根據人大常委會 07 年 12 月的決議，2012 年不實行雙普選。根據《基本法》文獻要求，現屆特首只能處理 2012 年的選舉安排，不應同時處理 2017 及 2020 年以後的選舉安排。再者，在現階段特區政府應就市民對 2017 及 2020 的普選方案，鼓勵市民發表具體意見，加以收集整理，但不需作回應。

### 2.2 2012 行政長官選舉安排

選委會選民人數應加以擴大，由現時的 800 人增至 1,200 人。四大界別各增 100 人，界別內的分組名額，應依均衡參與原則按比例分配。候選人須取得的提名數目，仍維持現時的八分之一比例：即 1,200 人要 150 人提名。筆者建議擴大後的選委會，也應本着均衡參與原則，第四界別各小組選委也需按比例增加；不應大部份分配給區議會組別。本人同意區議會組別全數由民選區議員互選產生。維持候選人不可有政黨背景的規定。所有行政長官的參選人，必須宣誓並無擁有任何外國國籍、護照或居留權。

### 2.3 2012 立法會選舉安排

本人同意 2012 立法會議席增加 10 席，由 60 席增至 70 席。根據人大對基本法的最新修定，地區直選及功能組別需各半。建議把新增的功能組別 5 席分配入區議會

界別。即 2012 年區議會界別將有 6 席，但可分為 2 部份：原席位 1 席；新席位 5 席。原席位 1 席由 405 位區議員互選；另新增 5 席均分到原 5 大立法會地區直選選區內，由該區內民選區議員，各自以單議席單票制互選產生。本人認為 2012 立法會選舉，作為中途方案，應保持所有功能組別內的公司票和團體票，及保留分組點票制度。地區直選新增 5 席應按人口比例分配。其中新界西已達上限的 8 席，但該區人口仍不斷上升，按其人口與獲分配 8 個議席已經超出比例上限。建議政府，考慮修改《立法會條例》(第 542 章)19 條(2)，放寬每區「不得多於 8 名(議員)」的規定；或研究重劃選區，從新界西分拆出離島區。2012 年地區直選沿用「比例代表制」中的「最大餘額法」模式。

### 3.0 香港目前政治情況及深層次矛盾的根源問題

香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在一九九〇年三月二十八日把《基本法》草案及有關文件提交第七屆人大會議時就此作出說明：「香港特別行政區的政治體制，要符合『一國兩制』的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。」當中關於原政治體制中行之有效的部分並沒有給出具體的說明。因此香港回歸前的政治特殊性是值得在這裡加以探討。

香港回歸前，港督由英國政府委任，港督有絕對的權力控制行政立法兩局。從這看到港督的絕對權力雖然帶來了高效率的管治，但是理論上絕對的權力可能帶來絕對的腐化，而實際上英國的民主制度制衡了港督的行為，英國的政客不需要來港拉選票，因此香港社會不需要為民主選舉所產生的內耗而付出代價。可以看到回歸前的香港沒有"民主"選舉，不過擁有相對的自由與法治。換一句話說香港享受了民主的好處，不用付出民主的代價；享受了極權的好處，不用付出極權的代價。

回歸前香港的大政策是由英國政府制定，香港公務員只需執行在政策框架下的細則，對政策可行性的制定，檢討，方案的修改沒有太多機會參與。這一特殊現象使得香港公務員在香港回歸初期對需要政策制定未能適應，再加上在一國兩制這一歷史性創新政制下，中央政府在香港日常管治政策上不會作出具體支援。香港在重大及長遠政策的制定，未見特出，經常受到批評。另一方面，因香港沒有執政黨及在野黨，也就是說香港政客反政府反建制沒有代價。在西方社會，在野黨批評執政黨時，都會考慮到當自己有機會執政時，類似問題該如何處理，因此反對聲音將較為理性。而在香港立法會的反建制聲音，往往在於擺姿態取悅選民，多於提出有建設性的批評。再加上在回歸後香港政府沒有有效的官方傳媒陣地，特別是電台傳媒。近年在互聯網等新興傳媒方式對年輕一代的影響下，香港政府在制定政策措施之時，往往出現一面倒的反政府反建制聲音。

在新中國的發展過程中，出現了多宗的歷史事件，包括國共矛盾，文化大革命，六四風暴，開方改革過程中的經濟糾紛等。而香港有部份市民自身或上一代，在上述事件中有某些直接或間接的牽連。中國的發展過程有不能盡善的地方，再加上西方國家及傳媒對中國崛起的恐懼而產生對中國政府的抹黑。在上述歷史背景

下，有部份香港市民，對中國的現狀未能理解，及對中國共產黨的不信任。中國的開放改革帶出了經濟及國力的騰飛及多方成就，但香港的經濟發展，教育及文化心態未能跟隨。可見香港目前的政治情況，某些是歷史遺留下來的原因。由此引申出更深層次的社會矛盾，可以具體歸納如下：

1. 對普選定義所引起的政改紛爭，
2. 城市保育與發展之間的平衡，
3. 經濟發展及轉形所引起的貧富懸殊問題以及
4. 在全球化資訊發達，高競爭下，年青人對前途的迷妄與反建制。

目前面對香港社會的眾多矛盾，反對派將所有問題簡單化地歸究於“無普選”。

#### 4.0 香港普選的核心問題（「普選」及「全面直選」的定義）

目前香港社會上大部份聲音將「普選」及「全面直選」混淆。筆者認為「直選」是選舉機制：- 一票到底；「普選」是選舉理念：- 普及而平等，著重均衡參與。政治學上「普選」的定義，在於選民資格會否受到種族，性別，信仰，社會地位和納稅額等的限制，與權力機關的產生辦法沒必然關係，更沒有特別規定選舉的形式與方法。「普選 (Universal suffrage)」的定義可參考後述 (Universal suffrage consists of the extension of suffrage, or the right to vote, to all adults, without distinction as to race, sex, belief or social status. source: [http://en.wikipedia.org/wiki/universal\\_suffrage](http://en.wikipedia.org/wiki/universal_suffrage))。因此，香港社會應就「普選」模式取得可接受的共識後，再決定路線圖及時間表；而目前問題的征結在於「普選」模式。

#### 5.0 從“法理情”看香港的普選問題

《基本法》第四十五條和第六十八條，就行政長官和立法會的產生辦法，說明要根據特區的「實際情況」和「循序漸進」的原則而規定，最終達至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，以及全部立法會議員由普選產生的目標。筆者認為上述「行政長官」及「立法會」的「普選」模式可以不同，因其代表不同的政治實體。作不同的普選模式，可讓香港特區有更大的靈活性，去訂立一個有利於香港長遠發展及一國兩制推行的政治體系。

對於香港的雙普選方案，筆者認為應該從合法、合理、合情出發，並且需要容易讓市民明白，更需能按部就班地有效執行。

#### 5.1 從“法”的角度

基本法 第 39 條 規定

“ 《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定牴觸 ”。

目前香港有些爭議主要集中在何謂「適用於香港的有關規定」以及何謂有關規定「繼續有效」。有人認為英國簽署該公約時已把其中有普選的條文作出保留（第25 (b)的條），因此該條文對香港不適用，這是可以爭論的。筆者引用《公民權利和政治權利國際公約》第25 條規定如下：

“ 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：

- (a) 直接或通過自由選擇的代表參與公共事務；
- (b) 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；
- (c) 在一般的平等的條件下，參加本國公務。”

上述規條的重點之一是 “不受不合理的限制”，很明顯 “不受不合理的限制”與 “不受限制” 是有所分別，關鍵的問題是何為 “合理”。這將帶出本文所述 “法理情” 中 “理” 的部份。

## 5.2 從 “理” 的角度

就姬鵬飛主任一九九〇年三月二十八日的說明，人們需要探討香港的政治體制發展如何才能：(1)「兼顧社會各階層的利益」？(2)「有利於資本主義經濟的發展」？筆者認為香港的政治體制發展，應以社會穩定為大前題，尊重法治精神，造就人們能以各盡所能各取所得的機制，並應兼顧弱勢社群及發揮仁愛精神。我們可以進一步探討有功能界別的立法會，與全面一人一票全無限制的多議席單票制直選，那一種制度能更有效地體現出「兼顧社會各階層的利益」及「有利於資本主義經濟的發展」。

筆者一直倡議的一種適合香港與中國的理想管治模式為 “**兼顧 公民社會 參與具高透明度的行政主導**”。如果這模式能在香港成功推行，那麼這將可為珠三角地區，以至整個中國作出示範。公民社會(Civil Society)在這裡是指圍繞共同利益、目標和價值的非強制性行動團體。公民社會一般包括不同場所、人物和組織機構，以及多種程度的正規性、自治性權力結構。公民社會通常運作於慈善機構、非政府組織、社區組織、婦女組織、宗教團體、專業協會、工會、自助組織、社會運動團體、商業協會、聯盟等之中。兼顧 “公民社會” 參與的目的是促進 “公民社會” 對社會發揮建設性作用，例如智囊團及智庫組織的建立，作為執政者在制定政策時的諮詢對象，達致政府部門與公民社會在社會公共事務的合作與互動。高透明度的行政主導，其中 “高透明度” 是指要求政府部門作出服務承諾 (Performance Pledge) 及資料披露的機制，這將有利於善用傳媒的監察，保障公平，及維護公眾利益。“行政主導” 是指政治架構中行政部門（建制）主導政治議題和立法的安排。就此，如果大家認同 “**兼顧 公民社會 參與具高透明度的行政主導**” 的管治模式適合香港，



則相關的政制發展應加以配合。

再者，任何政治制度的發展應是一種機制的建立，而機制的取捨是需要有理念的支援。本人認為香港社會應就我們希望一個怎樣的立法會，作一個深入的討論及反思！就此筆者倡議“香港立法會的組成應成為代表香港社會正面運作的一個模型”。在此模式下，社會上需要「立法會」處理的各種問題，都可以在「立法會」這個平臺上，得到各方面的聲音及代表，去共同探討，辯論及表決。這將達致“集思廣益；均衡參與”的效果，最終取得夠直接帶動香港經濟活動的成效。

以上所述為筆者就香港普選發展，如何從“合理”的角度分析而所作之論點。

### 5.3 從“情”的角度

這裏所講的“情”是指“國情”。在1984年12月19日，中英兩國政府簽署了《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的中英聯合聲明》（下稱《聯合聲明》），當中載明中華人民共和國對香港的基本方針政策。根據“一國兩制”的原則，香港特別行政區不會實行社會主義制度和政策，香港原有的資本主義制度和生活方式，保持50年不變。50後2047年又如何呢？現在距離2047年有37年。筆者認為37年後中國與香港未必會實行全面的1國1制，中國的政制發展將會有一定的提升，而走的會是有中國特式的民主政制，與西方及英美社會的自由主義式多黨制普選政治未必相同。

中國在近年的經濟飛躍發展下，產生了大量的中產階級人士，該階層人數並續步地在快速增加中。他(她)們對於城市管理、法治精神、治安基建，醫療教育、資訊流通及理財投資等，都有較高的要求，這方面香港有一定的優勢與經驗。在對中國政治體制改革的動力機制剖析中，筆者認為一個理想的狀態為：下來自公民社會，上來自執政集團。當然這應包括如何支援及引導公民社會在乎合中國國情下的有效發展。本文倡議的一種適合香港與中國的理想管治模式“兼顧公民社會參與具高透明度的行政主導”。如果能在香港成功推行，再透過「珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)」的政策，在珠三角先行先試，再推致全國。

在上述中港兩地政治現實及政制理想發展前景的大前提下，香港的政制發展應考慮到，中國作為終主國的政制發展路向。這就是本文所述的從“法理情”中提出香港政制發展中“合情”的部份，即應合乎“國情”。

### 6.0 立法會的「普選」模式

基於上述原則，筆者首先討論一下立法會的「普選」模式。任何事物模式的達成，應首先明確其背後的理念。有關立法會普選問題的征結在於“我們希望香港有一個什麼樣的立法會？”。毫無疑問立法會功能界別也應是代表香港公民社會的一部分。筆者在本文5.2節中提出，從“法理情”看香港的普選中的從“理”部份，認為“立法會的組成應成為代表香港社會正面運作的一

**個模型**”。在這裡“正面”，指的是好的方面，先進的方面，廉潔的方面，高尚的方面，進步的方面等等。在此模式下，社會上需要「立法會」處理的各種問題，都可以在「立法會」這個平臺上，得到各方面的聲音及代表，去共同探討，辯論及表決。這將達致“集思廣益；均衡參與”的效果。

功能組別可以更好地使政府行政部門與立法會互相制衡及配合，讓立法會有明白各部門，各行業運作的人才及業界代表。現時立法會功能組別與各政策局的“對口”可以如下：

功能組別	政府部門
金融界、銀行界、金融服務界、保險界、會計界	財經事務及庫務局
工業界、商界、批發及零售界、紡織及製衣界、進出口界、資訊科技界、旅遊界	商務及經濟發展局
教育界	教育局
法律	律政司
勞工界、社會福利界	勞工及福利局
飲食界、衛生服務界、醫學界	食物及衛生局
地產及建造界、建築、測量及都市規劃界、工程界	發展局
鄉議局、體育、演藝、文化及出版界	民政事務局
航運交通界	運輸局

上述對立法會的定位與評價，應在社會上作廣泛的討論，並可以作出修改，最後希望取得共識。在上述共識的基礎上，檢討目前立法會包括功能團體的組成能否有效達致該效能。隨著可預見的社會發展，2012年及以後功能團體發展等問題，亦需作進一步探討。筆者建議保持目前立法會功能團體的分組，但在2020年起取消功能團體的公司票及團體票，改為董事個人票及理事個人票。即所有不同組別的功能團體內，只有董事票，理事票或專業人士票等的個人票。成立“立法會功能團體檢討委員會”，定期檢討“立法會功能團體的組成，在香港的功能價值，及議員的表現包括提出批評”並提交每年或每2年的檢討報告。“立法會功能團體檢討委員會”其組成可參考如下：

- 1/3 由現有立法會功能團體代表互選產生
- 1/3 由現有立法會直選議員互選產生
- 1/3 委員由政府委任（學院代表為主）
- 在政制事務局下由政府提供秘書處及運作資金

（上述比例在通過適當諮詢後可作調整）

要達致上述的立法會組成模式，有以下方法：

- i. 就 “立法會的組成應成為代表香港社會正面運作的模型” 在 18 區區議會提出動議辯論及表決。
- ii. 由政制事務局提出諮詢檔，包括 “立法會功能團體檢討委員會” 的組成等。在香港社會作廣泛及深入的討論達成共識。包括應否及如何 “將功能組別團體票轉為功能團體個人票”
- iii. 1 人 2 票: 有資格投功能組別個人票的人，可以投功能組別及地區直選，即 2 票；沒有資格投功能組別個人票的人，可以投建議新增設的「地區行政功能組別」(詳見本文下述之第 7.0 段) 及地區直選，即也有 2 票。

上述普選模式可以成為香港的終極普選方案。筆者認為上述 立法會普選方案 有以下好處:

- i. 能更好地達致政治上的 “均衡參與” 及 “普及而平等” 的精神;
- ii. 縮減了因選舉所引起的社會內耗，紛爭並有利於構建和諧社會;
- iii. 透過 “立法會功能團體檢討委員會” 的定期檢討，及人大對立法會地區直選及功能組別的比例相同的規定，建立了政制可持續發展的機制。

筆者認為我們應該關注的是，社會上是否給於每一個人平等機會，去發展各人事業，例如成為專業人士及可以登記成為功能組別人士。「普選」對社會發展貢獻所引申的，不應只是追求選民人數的“等值”；而應是促進帶領社會進步的功能及動力，在立法會中作均衡及有效的參與。上述 本文方案提到的 “立法會功能團體檢討委員會” 可以成為一個有效機制去平衡「普選」上 “一人一票一等值” 中立法會對社會貢獻的 “均衡值及動力值”，而不只是選民人數的 “絕對等值”。

## 7.0 增加「地區行政功能組別」

此建議方案內容為增加一個全港以五大選區劃分(分別為港島區、九龍西、九龍東、新界西及新界東)，每個選區設立一個名為「地區行政功能組別」之立法會議席，參選人及提名人須為當區區議員，所有沒有功能組別投票權的選民，可於所在之選區內，一人一票投票，選出代表該區之「地區行政功能組別」之立法會議員。其目的是使沒有資格在功能組別投票的選民，都可以平等地擁有投 2 張選票之權利，達致均衡參與之選舉理念。而該方案之結果將使功能組別之議席數目由三十席增加五席至三十五席，而立法會全部議席也將相應增加至七十席。

2012 年立法會增加區議會方案的新增 5 席，可以全面過渡到成為「地區行政功能組別」的議席，但該 5 位分別由 5 大直選選區在 2012 年由民選區議員選出的立法會議員，將在 2020 年成為「地區行政功能組別」的候選人，致於由多少位民選區議員可以提名出一位候選人，這一點可以進一步探討。

## 8.0 香港社會市民大眾對「功能界別」的意見

在 2007 年 7 月份，由 22 名民主派立法會議員，委託香港大學民意研究計畫所進行的 2012 年雙普選方案調查，其中對保留功能界別議席，但改變選舉模式的建議，得到達 33.6% 最多人的支持，詳情如下。(資料來源港大民意網站)。

[Q6] 假設 2012 年會普選立法會，有意見認為應該由地區直選議席取代功能界別議席；又有意見認為應該保留功能界別議席，但改變選舉模式；仲有意見認為應該增加區議會立法會既議席數目。你傾向支持三種意見裏面邊一種？(30/7/2007)

[Q6] Assume that universal suffrage of the LegCo is to be attained in 2012, there is a view that functional constituency (FC) seats shall be replaced by district-based seats returned through direct election. Another proposal suggests the retaining of FC seats but changing its electoral method. A third proposal is to increase the number of seats representing District Councils in LegCo. Which view are you more inclined to? (30/7/2007)

調查日期 Date of survey	由地區直選議席取代功能界別議席 Replacing FC seats by district-based seats returned through direct election	保留功能界別議席，但改變選舉模式 Retaining FC seats but changing the electoral method	增加區議會在立法會既議席數目 Increasing the number of seats representing District Councils in LegCo	唔知/難講 DK/HS	合 T
23-26/7/2007	22.9%	33.6%	27.5%	16.0%	100

筆者於 2009 年 9 月 5 日受邀參加一個由民間策略發展委員會，香港民主促進會，浸會大學香港過渡期研究計畫，公共專業聯盟，及民主動力等團體合辦的“政制改革聚焦小組工作坊”。聚焦小組由 6 個小組組成，每組約 10 至 12 人，其中 3 組包括地區直選選民，第 4 組為功能界別選民，第 5 組為將來或會成為功能界別選民，最後一組為合資格而又活躍于社會的選民。所有參與者來自由浸會大學香港過渡期研究計畫在 2009 年 6、7 月期間舉行的民意調查，從一千八百多個回應者抽選出來。在每組代表總結該組意見時，其中有 2 組參與功能界別相關討論的小組，其結論認為需要保留功能界別，但有關機制需要加以改善。

香港中文大學香港亞太研究所政制改革研究小組，成員包括不同學系的學者，並於 2009 年 12 月 22 日至 30 日進行了一項電話民意調查，以瞭解市民對政府的建議方案和其他相關政改議題的看法。調查以隨機抽樣的方式進行，共成功訪問了 1,007 位 18 歲或以上的市民，成功回應率為 48.9%。若將可信度 (confidence level) 設於 95%，以 1,007 個樣本數推論變項時，是次調查的抽樣誤差約為正或負 3.09% 以內。其中有以下一條問題: (資料來源中文大學香港亞太研究所)

表十九：「亦有意見認為，喺落實普選立法會時，功能組別選舉可以經改革後保留，你同唔同意呢種講法呢？」

	百分比
唔同意/非常唔同意	37.0
同意/非常同意	44.6
唔知道/好難講	18.4
(樣本數)	(1,007)

上述一些由泛民團體自己及大學研究所進行的較科學化民意調查，都反映了香港市民對立法會功能界別在“普選”中應否保留問題並不是一刀切的反對。本文第 6 段所述之對立法會普選模式的具體建議，能符合以上民意調查中，市民對保留功能界別議席的訴求。

## 9.0 行政長官的「普選」模式

《基本法》第四十五條對於行政長官的產生作出了以下規定：

“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”

在上述條文的規定下，筆者認為可作以下的解釋：

- i. “中央人民政府任命” 是一個實質權力，包括否決權。
- ii. 條文中的三個字眼：「實際情況」、「循序漸進」和「最終」。「實際情況」與「循序漸進」是兩者互動的，如「實際情況」許可就「漸進」；如「實際情況」不許可就「不漸進」，「漸進」之中需有「序」。這個「序」既是「程式」又是「秩序」，更應與「實際情況」不可分割。
- iii. 行政長官由「普選」產生的最終目標，包括了 3 個元素：
  1. 通過一個有廣泛代表性的提名委員會。
  2. 按民主程序提名。這裡指的應是提名委員會的內部運作。
  3. 最後做一人一票「全面直選式」的「普選」。

筆者認為一個能讓全港有選民資格的選民，以一人一票「全面直選式」機制的「普選」模式去選舉行政長官，是一個最為適合產生香港特區行政長官的最終「普選」模式。這與上述的立法會「普選」模式不同，因為產生行政長官的單一選舉目標，其對社會因選舉而產生的內耗，將不會太嚴重。對於 2017 年落實行政長官普選，筆者認為社會上對提名委員會的組成及“按民主程序提名”機制的理解及落實將是一個重要環節。筆者認為一個從提名委員會提名後，交予全港登記選民作一人一票「普選」的候選人提名機制，應作認真嚴肅處理。對候選人的各方面的標準，宜緊不宜松。就此，筆者提出的行政長官「普選」方案如下：

- 對於一個有廣泛代表性提名委員會的組成，應把目前的 800 人選舉委員會或擴大後的相關機制例如 1200 至 1600 人過渡成為提名委員會。就此，兼顧 公民社會 參與的理念也應加以體現。
- 目前提名委員會總人數與候選人所需的提名票比例是 1:8 (12.5%)。作為最終「普選」的提名票比例，應保持目前 1:8 的比例。

- 在完成依上述提名機制的行政長官候選人提名後，提名委員會全體委員應以一人一票，及不記名方式的投票決定以下事項:
  - i. 將作全民普選的行政長官候選人人數。人數的提案可依上述 1:8 (12%) 的提名委員會委員聯署提出作表決。(“人數”定案)
  - ii. 依上述候選人人數，選出全民普選的行政長官候選人，交由全港作 1 人 1 票普選行政長官。(“人選”定案)
- 全港合資格的登記選民，作一人一票的不記名投票，以相對多票者得，選出行政長官。

筆者認為上述筆者提出的行政長官「普選」方案，除了符合基本法，縮減因選舉所引起的社會內耗外，亦能在最大程度上，避免一個因中央政府不作行政長官任命的憲制危機。

在 2007 年 8 月份，由 22 名民主派立法會議員，委託香港大學民意研究計畫所進行的 2012 年雙普選方案調查。其中提到基本法第 45 條寫明，普選行政長官時，要先經過「一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名」。在調查問題中提出 4 個「民主程序」的標準，其中一個標準為“確保中央政府不接受既候選人不能參選”(民調題目原話)。就該標準有 46.9% 的市民認為重要，詳情如下:(資料來源港大民意網站)。

四項標準 4 standards	重要 Important	一半半/一般 Half-half	唔重要 Not important	唔知/難講 DK/HS	合計 Total
[Q7]確保中央政府不接受既候選人不能參選 * [Q7]To vet out candidates not accepted by central government	46.9%	12.7%	35.4%	5.1%	100.0%

## 10.0 區議會委任區議員的存廢問題

本人有 12 年作為委任區議員的經驗與歷練，更有資格去評論上述問題。區議會“委任區議員”的歷史任務應該完成，取而代之的應是“區議會顧問”。目前香港區議會選區 17,000 人可以直選一位民選區議員，香港的高密度樓宇使選區面積非常局限。民選區議員往往為了本身的選票，多數會較著眼於本身小選區的利益。區議會委任區議員的委任程序是在區議會選舉結束之後進行，目的是可以填補在區議會選舉中缺乏的某方面專業人士，及讓委任區議員在沒有選票壓力下，能在全區及全港的利益上，使區議會能更好地服務社區及市民。本人建議之“區議會顧問”保留了“委任區議員”在地區事務上的功能，也可以理順了“議員”之名稱，在香港應代表有背後選民支持的正名。筆者建議之“區議會顧問”具體安排如下:

1. 取消區議會委任區議員;加入區議會顧問議席;

2. 區議會顧問在本區事務上的決策權力與民選區議員等同;
3. 在全港性事務作為政府的諮詢架構，區議會議員與顧問需分開投票，其投票結果及意見，可作為市民及決策者的參考;
4. 對於立法會及行政長官的普選，區議會顧問不能參與;
5. 政府需增加就區議會顧問委任的透明度，例如交代被委任者的資歷，經驗及可作之貢獻;
6. 需要設立議會顧問聯合辦事處，為市民提供服務，及作為地區智庫;
7. 區議會民選區議員與區議會顧問的酬金及津貼應相同;
8. 區議會顧問有權參與區議會主席的互選，以降低區議會的政黨政治爭鬥。

就此，有需要修改相關的區議會條例。

## 11.0 總結

筆者相信本文提出的有關行政長官及立法會終極「普選」方案，是一個適合香港在『一國兩制』原則下，符合基本法及香港長遠利益的民主政制。就香港特區政制的「普選」模式及細節，應在本港社會作充分討論，透過科學論證，儘早作出定案，讓香港內部解決了這一個長期爭議的問題，使大家市民可以同心同德，為香港未來發展共同努力。本人樂於向任何團體，政黨，政府部門及香港市民解釋上述方案，希望共同探討，做到拋磚引玉。