

立法會 CB(2)1588/09-10(30)號文件
(只備中文本)
LC Paper No. CB(2)1588/09-10(30)
(Chinese version only)

就《二零一二年行政長官及立法會產生辦法建議方案》
向立法會建議方案小組委員會提交的意見書
(二〇一〇年五月十四日)

Libertarian.HK

L

"Over himself, over his own body and mind, the individual is sovereign."

— John Stuart Mill, *On Liberty*, 1859.

由 Libertarian.HK 撰寫，並於 2010 年 5 月 14 日發布。

著作權由 Libertarian.HK 所有。

任何查詢或聯絡請電郵至：Libertarian.HK@gmail.com。



本著作係依據共享創意署名 3.0 香港授權條款進行授權。如欲瀏覽本授權條款之副本，請造訪

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/hk/>，或寄信至 Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA。

對政府方案的回應	3
----------	---

前言	4
----	---

第一部份：概論	5
---------	---

理念及原則	5
立法會選舉辦法	5
行政長官選舉辦法	6

第二部份：立法會選舉辦法	7
--------------	---

路線圖	7
二〇一二年立法會選舉辦法	8
二〇一六年立法會選舉辦法	8
二〇二〇年立法會選舉辦法	9

第三部份：行政長官選舉辦法	10
---------------	----

路線圖	10
二〇一二年行政長官選舉辦法	11
二〇一七年行政長官選舉辦法	12

結語	13
----	----

歷經三個月諮詢，結果政府只拋出一份毫無寸進、毫無誠意的方案，實在令人失望。

根據「政改五步曲」，主動權一直都在特首手中，而政府卻推說人大常委只授權處理二〇一二年政改問題。

我們在回應諮詢文件的意見書中，已清楚指出：實際上，人大常委會現時僅授權特區政府處理二〇一二年政改問題的根本原因，是曾特首在二〇〇七年向人大常委會提交的報告。

曾特首在報告中，只是「提請人大常委會予以確定 2012 年行政長官產生辦法和立法會產生辦法可進行修改」，而沒有請求人大常委會，就二〇一二年後的政改問題給予一個確實說法。可見，人大常委會尚未授權港府處理二〇一二年後的政改問題，純粹是曾特首（不知有心，還是無意）的失職所致。

我們認為，特首既然掌握主動權，也就責無旁貸：應該提請人大常委會，授權港府就今後的政制作全面修改。

「只獲授權處理二〇一二年政改問題」，純粹是政府自設的框架；而在這框架內勾勒的「樹懶民主」方案，更是不值一哂。

每次聽到官方的政改廣告，呼籲市民要「把握機遇，向前發展」的時候，我們不禁要問：「既沒有方向，我們怎麼知道現在是前進，還是後退？既沒有路線，我們怎麼知道前路是陷阱，還是坦途？」

我們只希望再重申我們的方案：包含完整的改革路線，而又符合現實限制，邁向「平等而普及」選舉的政制發展方案。

其實，香港人要求民主普選的主流聲音已經非常清晰。

可惜的是，政府依然厚顏地引述由利益團體所提供的「一百六十萬個簽名」、提出所謂「大約四成市民」不贊成取消功能組別。政府漠視大眾要求民主普選的誠懇回應，而高舉這些可疑的「支持」聲音，只顯得欲蓋彌彰、黔驢技窮。政府只偏聽對自己有利的意見，無視廣大的反對聲音，無疑是跟港人要求民主普選的主流對著幹。

「權力屬於人民」¹。

這是我們的信念；也是政府、當權者、以至特權階級，均必須要明白的——事實。

不論擁有再多的特權、掌握再多的資源、指揮再多的武力；沒有了被統治的人民，一切也將歸於無有。

現在，請你們正視香港人對民主、對普選的訴求。

請回頭是岸。

¹ 《中華人民共和國憲法》第二條。

改革，需要路向；清楚目的地，方能提步向前。

政府的《諮詢文件》意圖將討論局限於二〇一二年的選舉辦法，隻字不提二〇一七年行政長官普選、和二〇二〇年立法會普選的選舉辦法。政府更多次強調，現階段只獲授權「落實 2012 年行政長官和立法會的產生辦法」²。

我們認為，有關的說法雖非不實，但絕不是事實的全部。

根據《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》附件一第七條及附件二第三條的解釋》³（下稱《解釋》），修改行政官和立法會的選舉辦法需要走「五部曲」⁴。而第一步，就是由行政長官向人大常委會提出報告。

二〇〇七年，曾特首向人大常委會提交《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》⁵，建議「為實現《基本法》的普選目標，2012 年行政長官和立法會的產生辦法有需要進行修改」，並「提請人大常委會予以確定 2012 年行政長官產生辦法和立法會產生辦法可進行修改」。

同年，人大常委會審議特首的報告後，頒布《關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》⁶（下稱《決定》）。

可見人大常委會的角色相對被動，曾特首既然未有要求人大常委會確定二〇一七年行政長官、二〇一六年及二〇二〇年立法會產生辦法可作修改，人大常委會當然不會作如此授權。人大常委會面對一套完整的政改方案報告會作何反應，我們當然無從估計，但曾特首顯然未有主動要求獲授權進行更全面的修改，這方面的責任他亦無從逃避。

而即使我們全盤接納政府的說法，即現階段政府無權修改（或提出報告以要求獲授權修改）二〇一二年後的選舉辦法，也並不代表我們不應討論有關方案。

我們認為先要認清政改的目標，描繪出我們期望在二〇一七年和二〇二〇年出現的選舉辦法，再根據循序漸進的方針，推敲二〇一二年和二〇一六年的中途方案應如何設計，方可走到目的地。

² 諮詢文件第 1.29 段。粗體及下劃線由筆者加上。

³ http://www.basiclaw.gov.hk/tc/materials/doc/2004_04_06_c.pdf

⁴ 諮詢文件第 1.02-03 段。

⁵ http://www.basiclaw.gov.hk/tc/materials/doc/2007_12_12_c.pdf

⁶ http://www.basiclaw.gov.hk/tc/materials/doc/2007_12_29_c.pdf

理念及原則

選舉，應該普及而平等。

所有人都應該享有參選權、投票權，不受任何無理限制；而各項政治權利亦應人人均等，包括每人投票的票值都應該大致相等。

立法會選舉辦法

背景

現時的立法會共有六十席，當中一半——即三十席為地區直選議席，而另一半則為功能界別議席。兩類議員分別代表不同的聲音、不同的議題。

地區直選議席

「地區居民」是每個公民都有的身份，而有關地區事務的議題，亦是每個公民都必然關心的事情。所以地區直選，一直是民主選舉的「正統」方式，我們對此當然並無異議；然而，我們認為最終應徹底落實「地區議題」的概念，將地區直選改回「單議席單票」的小選區制度，選出立法會一半議席。

功能界別議席

現時的功能界別選民只有二十多萬，並未能普及至全港市民；組別劃界，則令不同界別選民的票值有極大差距；而「公司／團體票」，更令部份人可以一人多票；完全不符合「普及而平等」的原則。

然而，現代城市人擁有多重身份，關注的並不限於地區事務，地區直選產生的代議士未必能充分反映市民關注的所有議題。

我們認為應將現有的功能界別議席，按照「普及而平等」的原則逐步改革，最終轉化為代表各種議題的席位。不過，我們絕不贊同繼續現時功能界別的組成方式，即由政府將這些議席劃界分類。

我們認為由政府劃界有操作上的困難，容易出現票值不均、或政團「種票」的問題。而且，由政府預設劃界，則會失去制度的彈性；我們認為選民應該有權自行表決：甚麼議題方為重要、議會內需要甚麼聲音；由市民跟據候選人所代表的價值和議題作出選擇，即可在每一屆的選舉，如實反映當前市民關注的議題。

我們建議的具體方法，是以全香港為一個大選區，按比例代表制作名單投票，選出立法會另一半議席。

行政長官選舉辦法

背景

根據《基本法》，行政長官選舉應「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」。

而「提名委員會」的組成辦法，根據人大常委的《決定》，可參照現行的「選舉委員會」組成辦法。

特首最終應交由全港市民以一人一票普選產生，這點該毫無爭議。爭論點在於「提名委員會」的組成辦法、以及提名的具體方式。

提名委員會

我們應為，提名委員會的組成辦法，可參考上述有關立法會組成辦法的討論。一半的委員，應該代表地區議題；而另一半的委員，則代表其他市民關注的議題。

具體而言，提名委員會應包括：全體立法會議員、全體民選區議員⁷、民選提名委員。

民選提名委員席位，應跟全體民選區議員數目相同；而產生辦法，則是以全香港為一個大選區，按比例代表制作名單投票，以代表市民所關注的各種議題。

提名方式

由於有意參選人必須得到提名委員會提名方可參選，如果提名人數不設上限，則有可能令提名程序變相成為記名投票。

故此，我們建議參選人須取得不少於十分之一提名委員提名，但提名人數不能超逾提名委員總人數的五分之一。

⁷ 委任區議員由特首委任，在特首尋求連任時有利益衝突，故不能參與提名特首；另外，我們亦認為應盡快取消區議會的委任議席和當然議席，讓所有區議員均由普選產生。

路線圖

根據人大常委會作出的《決定》，在行政長官選舉實行普選後——即最快在二〇一七年後，立法會全部議員便可以由普選產生——亦即在二〇二〇年普選立法會。而在二〇一二年，則繼續維持地區直選議員和功能界別議員各佔半數的比例。

我們根據這個框架，建議在二〇二〇年全面取消功能界別，實現普選；而二〇一二年和二〇一六年兩屆，則分階段改革，逐步邁向民主普選。

	二〇一二年	二〇一六年	二〇二〇年
地區直選	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加至三十五席； 2. 選舉辦法不變。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加至四十席； 2. 選舉辦法不變。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 維持四十席； 2. 改為「單議席單票」小選區。
功能界別／ 全港單一選區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數增加至三十五席，其中區議會界別增加五席； 2. 投票權擴展至所有選民——即每人有不少於兩票，未能歸入任何界別的選民均納入為區議會界別選民； 3. 所有民選區議員⁸均可參選區議會界別議席，並組成名單以比例代表方式由該界別選民投票選出； 4. 「公司／團體票」仍可保留； 5. 九個只有「公司／團體票」的界別必須擴大選民基礎，引入「董事／個人票」。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數增加至四十席，其中區議會界別增加五席； 2. 所有參選區議會界別議席的名單，其首名候選人必須為民選區議員，而名單上其他候選人則須為區議會界別選民，並組成參選名單，以比例代表方式由該界別選民投票選出； 3. 取消所有「公司／團體票」； 4. 合併性質相類的界別。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 取消所有功能界別； 2. 以全香港作單一選區，以比例代表制作名單投票，選出四十個立法會席位； 3. 取消分組點票表決程序。

⁸ 同上，我們排除委任區議員是為了避免利益衝突。因為根據現行辦法，立法會議員會自動成為選舉委員會委員，而根據我們的建議，立法會議員將來亦會自動成為提名委員會委員；二〇一二年選出的行政長官，將可在二〇一七年尋求連任，如果該行政長官在二〇一五年區議會選舉後委任區議員，而令該委任區議員得到二〇一六年立法會選舉時可排在名單首位的資格，則其進身立法會的機會大增，一旦取得立法會議席，即可成為提名委員會委員，令行政長官有「種票」的嫌疑。而二十七席當然議員均為鄉事委員會代表，在功能界別仍被保留的改革過程中，已可循鄉議局界別出選，故亦被排途在外。

二〇一二年立法會選舉辦法

這一屆的改革，是以「普及」為目標。

我們建議由二〇一二年開始，每位選民都可獲分配功能界別選票，如未能分配入二十七個「傳統」功能界別（撇除區議會界別），則會被歸入區議會界別；因為每位選民，都當然是區議會選舉的選民，自然跟該界別有關係。

同時，區議會界別議席亦應該增加，以反映其選民基礎的變動；而按照循序漸進的原則，我們亦同意不宜在一屆選舉中，將其他功能界別的影響力減低太多，是以建議先增加五席。

另外，為符合人大常委會的《決定》，區議會界別不能成為「變相直選」，故需要加上一定的限制。

故此，我們建議只有民選區議員方有資格參選。而具體的選舉辦法，則是以比例代表制作名單投票，讓選民逐步習慣我們建議在二〇二〇年實施的「全港單一選區」選舉。

「公司／團體票」建議暫時保留，但九個只有團體選民的界別⁹，則必須全面改革，將選民基礎擴展至「董事／個人票」。

地區直選方面，根據人大常委會的《決定》，應相應增加五席，但選舉辦法則無須變動。

二〇一六年立法會選舉辦法

這一屆的改革，是以「一人兩票」為目標。

區議會界別方面，我們建議再增加五席；同樣，參選權亦應該進一步放寬，我們建議參選名單排首位的候選人仍然需要為民選區議員，但名單上其他候選人，則只需要為區議會界別的選民即可。

而關於其他功能界別，我們建議全面取消「公司／團體票」¹⁰，以達至「一人兩票」。（但由於各個界別的選民基礎不必相同，故該屆改革後仍未達至「票值相當」的標準，仍未符合「普及而平等」的普選標準。）

另外，我們亦建議各個「傳統」功能界別應進一步改革，將性質相類的界別合併。例如：保險界、金融界、金融服務界，可合併為金融界，選出三個議席；而醫學界、衛生服務界，則可合併為醫護衛生界，選出兩個議席；等等。

將界別合併，有助各界別選民習慣來屆「全港單一選區」的選舉方式。

地區直選方面，根據人大常委會的《決定》，應相應再增加五席，但選舉辦法則無須變動。

⁹ 分別為：漁農界、保險界、航運交通界、勞工界、旅遊界、商界〔第一〕、工業界〔第二〕、金融界和金融服務界。

¹⁰ 除註8列出的九個界別外，另外九個有「公司／團體票」的界別為：地產及建造界、商界〔第二〕、工業界〔第一〕、體育、演藝、文化及出版界、進出口界、紡織及製衣界、批發及零售界、資訊科技界和飲食界。

二〇二〇年立法會選舉辦法

這一屆的改革，是以「票值相當」為目標；並會以「全港單一選區」完全取代功能界別。

我們建議在二〇二〇年，取消全部四十個功能界別議席；取而代之，以全香港為一個大選區，按比例代表制作名單投票，選出四十個議席。

候選人可按自己的專長、關注的議題、或以任何其他方式組成名單（包括一人名單），同時面對全香港市民，讓選民以選票表決他們認為合適的人選、他們認為需要關注的議題。如此，則可吸納未能從地區直選反映的聲音。

而地區直選方面，亦應該作出相應的改革，以「單議席單票」小選區方式，取代現行的「五區比例代表制」，令地區議題的聲音更為清晰。

換言之，屆時所有選民「一人兩票」：地區直選一票，按人口劃界作「單議席單票」選舉；而另一票則選舉「全港單一選區」名單；令每名選民的選票價值均等。

而在全面實行普選之後，立法會亦應廢除「分組點票」的表決方式，不應讓一小撮代議士握有否決權。

路線圖

根據人大常委會作出的《決定》，行政長官選舉可以在二〇一七年實行普選。而在二〇一二年，則不會實行普選，但可對選舉辦法作出適當修改。

我們認為，二〇一七年全民「一人一票」普選特首毫無歧義；主要的討論，應集中處理提名委員會的組成辦法及提名方式。我們認為提名委員會應該由選舉產生，以確保有充分代表性，可準確反映民意，而人數則不必太多。

根據《決定》，提名委員會的組成方式可參考選舉委員會的組成方式。換句話說，選舉委員會非但不是只在二〇一二年運作多一次，而是會以某種形式過渡成為提名委員會。故此，二〇一二年的選舉委員會組成辦法必須要作出相應修改，更趨近於二〇一七年提名委員會的組成方式。

另外，根據《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條丑款：「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」¹¹。假如候選人必須得到選舉委員會或提名委員會的提名，但提名人數卻不設上限，那就可能由一名候選人取得極大部份提名名額，令其他有意參選人根本無從參選；令提名制度淪為選舉委員或提名委員的記名投票。

	二〇一二年	二〇一七年
政黨背景	<ol style="list-style-type: none">1. 行政長官可屬政黨成員；2. 候選人須詳細申報其政黨參與史。	<ol style="list-style-type: none">1. 維持不變。
投票方式	<ol style="list-style-type: none">1. 維持不變。	<ol style="list-style-type: none">1. 全港市民一人一票；2. 即使只有一名候選人，亦要進行確認投票，候選人需要取得不少於一半有效選票方能當選。
選舉委員會／提名委員會	<ol style="list-style-type: none">1. 選舉委員會第一、二、三界別縮減至每界別一百人；2. 從第四界別剔除立法會及區議會共一百零二人，並增加該界別其他分組席位至界別代表總數為一百人；3. 新增第五界別，納入全體立法會議員及民選區議員。	<ol style="list-style-type: none">1. 提名委員會由三個界別組成；2. 第一、二界別分別為全體立法會議員及全體民選區議員；3. 第三界別為民選提名委員，其人數應與全體民選區議員相同，由全香港作一個大選區，以比例代表制作名單投票選出。
提名門檻及上限	<ol style="list-style-type: none">1. 維持不少於一百名選舉委員的提名門檻，但設上限為二百名選舉委員。	<ol style="list-style-type: none">1. 設提名門檻為委員會總人數的十分之一，提名上限為總人數五分之一。

¹¹ 雖然政府經常辯說此款不適用於香港，但香港大律師公會亦已多次表明異議，可參看：<http://www.hkba.org/whatsnew/submission-position-papers/2010/20100205.pdf>。

二〇一二年行政長官選舉辦法

這一屆的主要目標，是對選舉委員會的組成辦法作出適度的修改，為二〇一七年改為更具代表性的提名委員會作好準備。

現時，選舉委員會分為四大界別，再細分為三十八個界別分組；當中二十二個分組，有「公司／團體票」，而其中的十一個更只有「公司／團體票」。

我們認為，此等分組和投票權制度之弊端，正跟立法會功能界別一樣。同樣，由政府預設劃界指定的分組方式，則會令制度失去彈性，並不能如實反映當前市民所關注的議題。

故此，我們建議二〇一七年行政長官選舉的提名委員會，將完全取消此等由政府預設劃界指定的分組方式。

我們亦認為提名委員會人數不宜過多，故二〇一二年的選舉委員會席位亦不宜大增，以順利過渡為提名委員會。

我們認為，提名委員會或選舉委員會是否有充分代表性，其關鍵並不在於委員人數¹²，而是在於委員會的組成辦法。我們建議，在二〇一七年行政長官選舉的提名委員，將全部由普選產生；而本屆的目標，正是要作出合適的過渡安排。

我們建議將第一、二、三界別的席位減半，每一個界別分別選出一百名選舉委員。

而第四界別，則建議先剔除立法會議員和區議會的代表——即剔除一百零二人；而餘下的中國人民政治協商會議和鄉議局則可各增加一席；調整後，第四界別共選出一百名選舉委員，跟其他原有界別一致。

同時，我們亦建議加入第五界別，由全體立法會議員和全體民選區議員組成，以銜接提名委員會。

我們建議維持參選人的提名門檻——不少於一百名委員提名，但同時應加入提名上限，我們認為二百名委員提名是合適的上限；換言之，二〇一二年的行政長官選舉最多可容納四至八名候選人。

我們更建議同屆取消對行政長官的黨籍限制，以利政黨發展，亦可令施政有更堅實的政黨支持。同時，所有參選人及當選人都必須詳細公開申報自己的政黨聯繫，包括過往曾經參與的所有政黨活動。

¹² 除非將全港市民納入提名委員會或選舉委員會；或，從全港市民中隨機抽選若干人以組成委員會，而人數應達統計學或社會學研究認可，確認可有效代表全港市民的聲音；但這兩項建議都較難執行，亦恐怕難以符合、或難以令各方同意其符合《基本法》的有關規定。

二〇一七年行政長官選舉辦法

這一屆的主要目標，是建立有廣泛代表性的提名委員會。

我們建議參考立法會的組成方式，讓提名委員會吸納「地區議題」及「其他議題」的聲音。

具體辦法是讓全體立法會議員及全體民選區議員，成為提名委員會的當然成員。而為了平衡區議員所代表的「地區議題」聲音，我們建議加入相同數目的民選提名委員；其選舉辦法亦是參考立法會的組成方法，以全香港作為一個大選區，以比例代表制作名單投票。

我們建議放寬提名門檻至提名委員會總人數十分之一，而提名上限則定為提名委員會總人數五分之一；換言之，二〇一七年的行政長官選舉最多容納五至十名候選人。

我們亦建議，即使只有一名候選人，亦需要進行投票確認；候選人需要取得不少於一半有效選票方可當選，確保行政長官有充分的選民授權，以提升政府的認受性。

開放、公平的政制，是保障自由、人權的基石。

香港的政制經過多年討論，但發展仍然停滯不前，是社會矛盾日益加深的主因。我們非常認同政制必須盡快向前邁進，但任何改革都必須有清晰的願景、有確切的目標；否則，我們可能只是走向未知的陷阱，或者在倒退。

如果所謂「政制向前走」只是漫無目的地行動、為改革而改革，那倒不如原地踏步。

我們編寫這份意見書，正是要提出一套完整的政制發展方案。

我們按照人大常委會的《決定》，將行政長官和立法會的普選目標，分別定於二〇一七年及二〇二〇年。

根據循序漸進的原則，行政長官選舉將會分兩屆，逐步達至普選；而立法會選舉則會分三屆，逐步改進為普選，正好有更多時間處理較棘手的功能界別問題。

立法會選舉辦法

我們認為現行的功能界別絕不符合「普及而平等」的要求，而功能界別本身亦有先天的缺點。故此，我們建議以全港作一個選區，以比例代表制作名單投票。

一方面，可以符合普選定義的方式，吸納「地區議題」以外的聲音；另一方面，也可以回應「法團主義」¹³的要求，讓現時循功能界別出選的利益團體有更容易參政的渠道，減輕改革的阻力。

行政官選舉辦法

我們認為討論的重點，應在於提名委員會的組成辦法。

我們提出的建議，是所有提名委員都必須經普選產生。我們亦再應用處理立法會選舉的「議題」概念，讓提名委員會可以吸納各種聲音，亦讓現時四大界別的選舉委員有「過渡」到提名委員會的辦法。

我們的建議，已盡量涵蓋和處理各種矛盾，亦能符合人大常委會的《決定》。而有關「普選」的原則，我們堅持一步不退——路線可以商討，但目的地絕不能含糊。

¹³ 孫澎〈功能組別的价值基礎〉：明報，二〇〇九年九月九日。