

香港大學畢業同學會政制改革關注組

香港政制改革意見書

概要及主要建議

1. 應重溫鄧小平先生及姬鵬飛主任，有關治港人才、一國兩制及基本法的講話，以檢討目前香港的管治問題，並制定中央及港人皆能接受的政制改革方案。
2. 選擇好的政治人物來管理香港，才可以防亂。因此要重視政治人才的培訓，建議成立“**政治及管治人才培訓中心**”。
3. 為加速及健全政黨政治的發展，特區政府應盡快制訂**政黨法**。行政長官可保留政黨黨員身份。
4. “按香港實際情況，循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度”的提法較為抽象。有關部門應詳細列明政改條件，以讓政府、政黨及市民能共同協力，創造該等條件。
5. 對 2007 年行政長官選舉方法，建議把選舉委員會改為提名委員會，提名委員會不參與選喻行政長官。提名委員會人數由 800 人增至 1200 人，由 1. 工商、金融界；2. 專業界；3. 基層界；及 4. 宗教、政界共四組，各選 300 人組成。分組類別作適當增加。基層界分組投票人由團體代表改為團體個人會員及行業從業員。行政長官候選人名單交于選喻提名委員會的分組投票人，以類似美國總統的選舉人票方式，選出行政長官。選舉人票在各界別分組的分配比例，參照提名委員的分配比例分配。
6. 行政長官應為愛國愛港政治人才，並具備如下素質：既懂香港政治亦懂中國政治、既有公共行政經驗亦具公關能力、既能獲港人支持亦為中央所接受。
7. **2012** 年行政長官經提名委員會提名後以普選產生。
8. **2008** 年立法機關人數增至 **80**，功能組別及分區直選組別各佔 40。讓每一名合格的分區直選選民，於功能組別皆有一票投票權。選舉辦法詳情參考下列內文。
9. **2012** 年立法機關功能議席數量減至不多於四分之一。其餘功能議席最遲於 **2016** 年應全部轉為分區直選議席。

甲 歷史背景

“一國兩制”是一個有創意及遠見的構思，解決了香港回歸後，中央既能體現主權，香港亦能保留原有資本主義制度及實行高度自治的問題。可惜的是，由於六四事件引至的人事更替、中英關係倒退、中方駐港機構與香港中間人士的聯繫受到較大的破壞。“一國兩制”原設計者的一系列設想，特別是高層政治人才的推薦、選拔、培養及安排上，沒有很好的落實，未能形成以行政長官為核心、有一定共識、合作經驗的管治班子。此外，吸納大批中間人才參與政府工作的構思，亦沒有很好的執行。致使行政機關積弱、人才缺乏，產生不少的管治問題，錯過了不少的經濟發展機遇。幸得中央政府給予有力的支持，香港才免被鄰近的省市，排擠於外圍。

政府的管治問題亦導致連續二年數十萬人遊行宣示對政府的不滿，市民對民主呼聲日高。

為幫助分析及改善香港目前的管治問題，制定中央及港人皆能接受的政制改革方案，實有必要參考以下鄧小平先生及姬鵬飛主任的講話：

1. 關於管治人才的素質要求及管治人才培養

1.1 ‘一國兩制’的總設計師鄧小平在一九八四年十月三日會見港澳同胞國慶觀禮團的談話中談到九七前過渡期的工作，有如下論述：

➤ “在過渡時期後半段的六、七年內，要由各行各業推薦一批年輕能幹的人參與香港政府的管理，甚至包括金融方面。不參與不行，不參與不熟悉情況。在參與過程中，就有機會發現、選擇人才，以便於管理一九九七年以後的香港。參與者的條件只有一個，就是愛國者，也就是愛祖國、愛香港。……選擇這種人，左翼的當然要有，盡量少些，也要有點右的人，最好多選些中間的人。”

1.2 他在同一個談話中，就有關怕亂及怕變的問題，有如下論述：

➤ “某些動亂、搗亂的因素、不安定的因素，是會有的。老實說，這樣的因素不會來自北京，卻不能排除存在於香港內部，也不能排除來自某種國際力量。…………只要香港同胞團結起來，選擇

好的政治人物來管理香港，就不怕變，就可以防亂。”

2 關於政治體制改革的原則及行政、立法機關之間的關係

2.1 基本法起草委員會主任姬鵬飛，在 1990 年發表的“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，對有關行政及立法機關的關係，有如下論述：

- “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，……要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”
- “行政機關及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。”

乙 現存問題

- 1 上述第一點，在過渡期間基本上並沒有執行，而過去七年，特區政府亦沒有重視，導致管治人才凋零。十三、四年平白地過去了，到現在仍看不到特區政府，就吸納中間的人才參與政府工作方面，有積極的行動。
- 2 從以上第二點可看出，在鄧小平眼中，香港是一個政治上複雜的地方，必須選擇好的政治人物來管理香港。現任行政長官自認政治能力不高，為何他仍可連任呢？這說明了，現時由 800 人的選舉委員會選舉行政長官，存在著很大的問題。特別是不能在選舉過程中，使候選人與市民產生互動溝通、調整及明確政綱，以使日後推出的政策能為大多數市民所支持。
- 3 現時行政長官的小圈子選舉方式，使行政長官在市民中認受性低，隨著立法機關更多的議席由分區直選產生，直選議員在市民中的認受性遠較行政長官為高。行政長官的認受性主要是來自中央政府，而立法機關的認受性主要是來自市民，若因行政長官的施政或政治水平低，引至市民產生不滿情緒，這種不滿很易轉化為市民及立法機關議員與中央政府之間的矛盾。為使立法機關與行政機關能達至有效的既制衡又合作的關係，及減低上述的矛盾，行政長官的選舉方式必須修改，以增加其認受性，管治班子及行

政機關的管治水平必須提高，否則政治及經濟局面難以穩定。

- 4 1997年7月，英國政府將香港的主權及治權（其中包括擁有十多萬公務員的政府機關）交還給中國政府。中央政府隨即將香港的治權及擁有十多萬公務員的政府機關交予董建華先生負責。無論如何，這擔子對任何一個人來說，都是實在太大。要運作好這樣龐大的架構，沒有一個擁有數以百計各方面人才的班子，難以成功。

丙 政制改革的原則及基本構思

1 政制改革的原則

- 1.1 必須符合‘一國兩制’的原則及按基本法規定，兼顧社會各階層的利益，要從香港的法律地位和實際情況出發，循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度，以保障香港的穩定繁榮為目的。
- 1.2 有利於促進而非減弱行政機關及立法機關之間的既互相制衡又互相配合的關係。
- 1.3 政黨政治及治港政治人才的培訓，是政改的重要組成部份，必須盡快實施及執行。
- 1.4 普選行政長官及分區直選全部立法機關議員，是大多數香港市民希望能盡快實現的政治體制，希望中央政府及特區政府盡快配合實施。

2 政制改革的基本構思

2.1 政制改革的條件

- 2.1.1 上文丙 1.1 所述的政改條件較為抽象，作為如此重要的政策性改革的指標，極之不足。有關部門應詳細列明政改條件，以讓政府、政黨及市民能共同協力，創造該等條件。

2.2 選舉委員會及提名委員會

- 2.2.1 基本法附件一規定選舉委員會分由四個界別人士組成。第一界別為工商、金融界；第二界別為專業界；第三界別為勞工、社會服務、宗教等界；第四界別為政界議員及政治組織代表。目前這四個界別內部分組劃分有混淆地方，建議應作較清晰定義。
- 2.2.2 為貫徹上述的政改原則及兼顧社會各階層均衡參與的精神，以上每一界別的選舉委員或提名委員人數應該相等。（委員人數分配並非以界內投票人多寡而定）。

2.3 行政長官提名及選舉

- 2.3.1** 為避免候選人操控選票，應擴大選喻行政長官投票人的規模，選舉委員會可改為行政長官提名委員會，下稱“提名委員會”，提名委員會不參與選喻行政長官。行政長官候選人名單交于選舉提名委員的分組投票人，以類似美國總統的選喻人票方式，選出行政長官。選舉人票在各界別分組的分配比例，參照提名委員的分配比例分配。
- 2.3.2** 行政長官的提名委員人數及分組可作適量增加，並應防止個別候選人控制太多提名委員人數。並應設提名上限，如不得超過 200 人。
- 2.3.3** 選舉及計票方式，應考慮最終當選者能取得一半以上有效投票權的選票，以提高當選人的認受性。因投票人數較多，應避免多輪投票。

2.4 立法機關選舉方式

- 2.4.1** 屬於第三界別類的功能組別議席，可改以具權威性的行業組織個人會員及商會的公司會員員工為選民，並增加此類別的議席。
- 2.4.2** 應使每一名分區直選的合格選民，在功能組別中皆能有投票資格。但由于功能組別議席的分派，並非以選民人數多寡而定，故對現行體制沒有衝擊。

2.5 管治人才，管治班子及政黨政治

- 2.5.1** 加速吸納政治人才參與政府工作；
- 2.5.2** 管治班子及行政機關的管治水平必須提高；
- 2.5.3** 行政長官政治方面的弱點必須在行政體制上加以補充；
- 2.5.4** 行政長官可保持政黨黨員身份。
- 2.5.5** 為加速及健全政黨政治的發展，特區政府應盡快制訂政黨法。

丁 政制改革具體建議

1 行政長官的提名及選舉方式

1.1 提名委員會

- 1.1.1** 將 800 人的選舉委員會改為提名委員會。
- 1.1.2** 提名委員會共 1200 人，分由四個界別選出。每一界別人數相同，各 300 人。如有增加，每界別應等量增加。委員會每屆任期五年。（與現行選舉委員會相若）
- 1.1.3** 第一界別為工商、金融界。以公司及商會公司會員為投票人；（代表工、商界的觀點），此界別的分組如下：
 - 保留原分組；

- 新增演藝、娛樂、文化及出版界(原屬第三界別)
- 1.1.4** 第二界別為專業界。以專業界權威性的組織所發的專業資格證明書的專業人士為投票人；(代表中產階級及專業人士的觀點)，此界別的分組如下：
- 保留原分組；
 - 增加如下 6 個分組
 - * 金融、保險及投資專業人員界
 - * 地產專業人員界
 - * 新聞、傳媒、廣告及設計專業人員界
 - * 運動員及體育專業人員界
 - * 社會福利專業工作者及管理人員界
 - * 物流、運輸、航運及交通專業人員界
- 1.1.5** 第三界別為基層界別。以具權威性的行業組織的個人會員和商會內公司會員的員工為投票人；(代表勞工及香港主要行業的從業員的觀點)，此界別的分組如下：
- 將原分組內的團體歸入下列分組，並以團體或機構內的會員或員工，代替有關團體或機構作為選民；
 - * 公務員類分組
 - * 公用事業機構類分組
 - * 社會福利機構類分組
 - * 工業類分組
 - * 建造及工程業類分組
 - * 服務業類分組
 - * 漁農界分組
- 1.1.6** 第四界別為宗教界、政界議員，國家及地區政治組織代表。以宗教組織、政界議員及代表為投票人。(代表宗教界、政界代表及議員的觀點)，此界別的分組如下：
- 保留原分組；
 - 另加宗教界分組；
 - 增加政府各法定委員會會員分組。
- 1.1.7** 各界別內的分組劃分、各分組的選民資格、各分組的委員人數，委員選出方式與現行選舉委員會相若，如有需要，可修改現行有關的選舉法。(現行選舉委員會投票人共分屬於 38 個分組。)
- 1.1.8** 行政長官候選人應取得不少於 150 名(每界別不少於 25 人)及不多於 200 名的提名委員會委員聯合提名，其提名方為有效，每名委員只可提名一位候選人。

1.2 選舉及計票方式

- 1.2.1** 行政長官選舉方式採用選舉人票方式進行，選舉人票共 1200 張，按提名委員會各分組所選的委員人數分配給該組別。
- 1.2.2** 所有已登記為提名委員的投票人，皆自動成為合格的選舉人票投票人。
- 1.2.3** 投票人在選票上選出其最希望當選的候任行政長官的名字，並在旁寫上 1 字；在第二希望當選的候任行政長官的名字旁，寫上 2 字；如此類推。如沒有第二或其他選擇，可以不寫。在第一輪計票中，只計寫上 1 字的票，在每一分組取得最多 1 字票的候選人，可取得該分組的全部選舉人票，在第一輪計票後，如沒有候選人取得過半數選舉人票，則將最低得票者所得的票取出，並將該等票分配給取得 2 字票的候選人，並按第一輪方式重新分配選舉人票，在一個分組中取得最多 1 及 2 字票的候選人，可取得該分組的全部選舉人票。如此類推，直至其中一位候選人取得過半數選舉人票，則為行政長官當選人。當選人由中央人民政府任命為香港特別行政區行政長官。
- 1.2.4** 以上方式可用於選舉 2007 年行政長官。
- 1.2.5** **2012 年行政長官，應以普選產生。**

2 立法機關選舉方式

2.1 現時立法機關 28 個功能組，主要是參照選舉委員會的 38 個分組中其中 28 個而制定，此 28 個分組分屬四大界別，分布如下：

- 第一界別：工商、金融界；（現有 14 個功能議席）
- 第二界別：專業界；（現有 8 個功能議席）
- 第三界別：勞工、漁農、社會服務等界；（現有 6 個功能議席）
- 第四界別：政界；（現有 2 個功能議席）

2.2 建議修改為

2.2.1 第一界別為工商、金融界。以公司及商會公司會員為投票人；

- * 增加一個功能議席至 15 席；
- * 增加議席為演藝、娛樂、文化及出版界（原屬第三界別）

2.2.2 第二界別為專業界。以專業界權威性的組織所發的專業資格證明書的專業人士為投票人；

- * 增加 7 個功能議席至 15 席，增加議席為
 - 高等教育專業人員界；
 - 金融、保險及投資專業人員界
 - 地產專業人員界
 - 新聞、傳媒、廣告及設計專業人員界
 - 運動員及體育專業人員界

- 社會福利專業工作者及管理人員界
- 物流、運輸、航運及交通專業人員界

2.2.3 第三界別為基層界別。以具權威性的行業組織的個人會員和商會內公司會員的員工為投票人：

- * 此界別席數增加**1席至7席**。
- * 取消勞工界的3個功能議席。將職工會、行業組織和商會分成如下五大類，每類職工會及行業組織的個人會員和商會內公司會員的員工可選一名功能議員，**共為5席**：
 - 公用事業機構類
 - 社會福利機構類
 - 工業類
 - 建造及工程業類
 - 服務業類
- * 漁農界**保留1席**，但以原漁農組織的個人會員代替原漁農組織，作為本議席的選民。
- * 為使每一名分區直選的合格選民，在功能組別中皆能有投票資格，應在此界別中**增加1議席**，定名為**綜合功能議席**。任何分區直選的合格選民，其職業或專業不包括在上述各功能組別範圍內，皆可在此組別登記為選民。
- * 社會福利界及文化、體育、藝術及出版界，在以上新增議席中，已有足夠代表，原2個議席可取消。

2.2.4 第四界別為區議員及鄉議局：

- * **增加1議席至3席**，港九區議會1席，新界區議會1席，鄉議局1席。

2.3 新建議功能議席為**40席**，增加**10席**。

2.4 分區直選議席相應增加**10席**。立法機關總議席為**80席**。

2.5 以上為2008年立法機關議席建議。

2.6 **2012年立法機關功能議席數量減至不多於四分之一。其餘功能議席最遲於2016年應全部轉為分區直選議席。**

3 管治人才，管治班子及政党政治

- 3.1** 政府應考慮充分利用目前的諮詢架構，以吸納及培養管治人才。如接納政府政務官以外人才任副局長、助理局長之職。
- 3.2** 人才問題應放於較高層次考慮及處理，應由司長級官員負責，行政長官親自監督，應制定質及量化的目標、進度及計劃。
- 3.3** 政府應鼓勵商界支持，建立一個“**政治及管治人才培訓中心**”，讓其學員參與政府工作，以培養既懂香港政治亦懂中國政治、既有公共行政經

驗亦具公關能力、既獲港人支持亦為中央接受的愛國愛港政治人才。此培訓中心應歡迎各政黨派員，接受培訓。

- 3.4** 政府亦應鼓勵商界支持各政党的財政，以保障商界利益，而非只享受政治免費午餐，等待政府封賜。
- 3.5** 下任行政長官可來自政黨，中央任命後仍可保留黨席。行政長官應組成以其為核心、有一定共識、曾有共同合作經驗的管治班子，並應有治港的政綱。
- 3.6** 政府應鼓勵各政黨向跨階層政黨方向發展，各政黨亦應像影子內閣一樣，對政府各司、局的政策，有其完整見解，而非只批評但沒有系統的建議。

二零零四年九月
香港大學畢業同學會政制改革關注組