

# 香港人權監察

## HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環孖沙街二十號金德樓4樓  
4/F Kam Tak Building, 20 Mercer Street, Sheung Wan, Hong Kong

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012  
電郵地址 Email: contact@hkhrm.org.hk 網址 Website: <http://www.hkhrm.org.hk>

致

研究政府當局就2007年行政長官及  
2008年立法會產生辦法提出的建議

小組委員會的

意見書

二零零五年十一月十二日

### 前言

香港人權監察對政府剛公布的政制方案內容仍然嚴重違反《公民權利和政治權利國際公約》，而且連一個向前發展的時間表和路線圖也欠奉，實現普選權利的日子仍然遙遙無期，甚至大委任區議員在全港政制中的作用，製造民主倒退，深表失望，呼籲立法會議員和公眾全力反對方案。

政制方案，是否民主，是有國際人權標準可循，去加以判別鑑定的。

《公民權利和政治權利國際公約》（下稱《公約》）訂下的國際人權標準，其中第二十五條清楚指出：選舉必須普及和平等，每個公民都有直接或經由自由選擇之代表參與政事，不受無理限制排斥，有真正的選擇，而且選舉必須無記名，確保選民意志能夠充份體現，藉此建立一個民意的政府。<sup>1</sup>《公約》第二條亦開宗明義地表明：「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

---

<sup>1</sup> 《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條全文如下：

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：

（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。

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。」<sup>2</sup>第二十六條亦保障法律之前人人平等，受法律的平等保護，阻止透過憲法或任何其他法律，製造政治特權。<sup>3</sup>

## 普選權

聯合國人權事務委員會曾於一九九五年底對香港的選舉制度作出批評，尤其指出功能組別選舉偏袒了商界的利益，同時違反了《公約》中全民普選、公平選舉、法律面前人人平等的條文，亦引致性別歧視（在功能組別選舉及選舉委員會選舉的劃區令女性的代表性不足）、以及造成基於財富、階級、社會及其他身分的歧視。當時委員會又建議港府採取即時措施加以改善，委員會於一九九九年的審議結論中又重申這些批評和要求。<sup>4</sup>

政府第五號報告書中的政制改革方案，既沒有為香港帶來行政長官和立法機關的「雙普選」，而且更保存了功能組別「公司票」、小圈子、階級歧視、性別歧視、身份歧視等種種弊端，依舊以功能界別為基礎的選舉委員會去選特首，損害公民的平等參政等多項權利。

在排除普選的同時，方案連朝向普選發展的時間表和路線圖也付諸闕如，遑論一個民主可以早日實現的日程，為日後港人爭取民主增添障礙，令實現普選權利的日子，遙遙無期，對港人的普選權利，《公約》下的基本人權要求，以及香港市民的民主訴求，無力回應。

## 委任區議議員角色

方案更為特首製造政治特權，容許特首安插支持者作委任區議員，成為自己的或自己繼承人的選民，數目上委任區議員亦足以對新增和有的立法會議席的產生有重大的影響，為私相授受的政治交易，創造條件，在選舉、委任、再選舉、再委任的過程中，有機可乘。這不但漠視國際人權標準和聯合國多年來對香港政制的批評和建議，更抵觸了最起碼的公平選舉常識。

特區政府回歸恢復委任區議員議席，本身已是扭曲民意，破壞區議會的代表性，是民主的倒退，早應廢除；未經民意授命的委任議員，只是享受著港府給他們的政治特

<sup>2</sup>《公民權利和政治權利國際公約》第二(一)條。

<sup>3</sup>《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條全文如下：

所有的人在法律前平等，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。

<sup>4</sup>如〈聯合國人權事務委員會就香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告的審議結論〉(一九九九年十一月十五日)(CCPR/C/79/Add.117)，尤其第 1 2 段。

權，根本不應亦不能代表市民，怎能交由他們「代表」市民選舉特首和立法會議員，再由這些特首和立法會議員去「代表」市民呢？

港府方案要擴大委任區議員在全港政制中的作用，要這些委任區議員加入特首的小圈子選舉，並參與五個立法會新增功能組別的選舉，這種建議不但會令小圈子政治無法增添代表性，更會助長骯髒的政治交易，便利政治操控，製造民主倒退。

即使因有特首辭職，事有湊巧而例外地令緊接繼任的特首未能透過委任種票，扶植自己的或自己屬意的繼承人的支持者，但這只是偶然的例外；當這制度繼續運作下去，常態仍是一個不折不扣的種票制度。

港府以「進一步提高選舉委員會的代表性」為理由，「把全數區議員納入選舉委員會」<sup>5</sup>，完全是詭辯。政務司長許士仁更以港府無權「褫奪」這些委任區議員選特首的「權利」，回應批評將委任區議員納入選委會和立法會議席選舉，完全不知「權利」為何物，置《公民權利和政治權利國際公約》下的國際人權標準於不顧，顛倒黑白，混淆視聽，侮辱市民的智慧。

## 秘密投票保障

《公民權利和政治權利國際公約》就民主選舉訂下的國際人權標準中，有「無記名投票」的要求，因為它是選民意志自由表達的其中一個關鍵。

在選舉制度設計上，如果加入了不必要或不合乎比例的記名或有記名效果的安排，令到選民感到不必要或不合乎比例的壓力，尤其這種安排，容易被人利用來向選民施壓，無論施壓者是否成功達到目的，只要這種選舉制度不能保證選民意志的自由表達，它已違反了「無記名投票」的標準，制度上也就不可能說這種選舉制度是自由的，亦不能說它公平。

香港的特首小圈子選舉，因為合資格選民人數少而易受干預，小圈子選舉中再設立有很高的提名人數要求，又無提名人數上限（亦無公佈提名人名字數目的上限），在中央選擇「強勢介入」時，非常容易進行政治操控和施壓，造成接近「人人表態、個個過關」的局面，實質上在提名階段已要選民記名表態，令選民毫無必要與及不成比例地暴露於壓力之下，相當可靠地令受中央排斥而又欲競逐特首者得不到足夠的提名，促成中央屬意的候選人，在「無對手」下，自動當選，投票也無從進行。秘密投票保護選民自由表達意願的作用，經已盡失。

香港現時提名變相為要求選民記名表態的制度，固然有欣然表態的選民，但是，只

---

<sup>5</sup>第五號報告書 5 · 1 3 段。

要這種提名助長不必要的壓力，不能排除有其他選民在受壓下，被逼遷就施壓的勢力，扭曲自己的意願，又或令那堅持自己選擇的選民，在選舉中因堅持，而要面對那些本可在保密選舉中免於遭受的壓力，就不能合乎《公約》訂下的「無記名投票」標準。這種不自由和不公平的「選舉」，違反了「無記名投票」的要求。<sup>6</sup>

現時政府方案並無有效改善提名的安排，事實上是保持選舉制度繼續違反「無記名」的準則，即使在只有一位候選人成功提名之時，增添一個信任票的保密投票機制，也不能挽回有人在提名過程中因受性質上是「記名」的制度造成的不公，因為不能「保證選舉人的意志的自由表達」，傷害早在提名時已經造成。

小圈子選舉中，選民群體本已經過篩選，令選舉早有不公平的傾向，如再加上「無記名投票」原則也實質上不保，完全是方便政治操控的設計。而且政治操控越成功，法理上越違背《公約》的要求，效果上當選者就越無認受性和代表性。

## 結論

政府現時的方案，與人權公約的基本要求，以及聯合國人權事務委員的建議，相去甚遠。政府宣稱這些建議是向民主邁進了一大步，但以人權公約的標準一度：充其量它只是一個「假民主」的次貨，用權力和宣傳包裝起來的「假大空」。

政府現時的方案，既無即時的普選措施，又無盡速落實普選的時間表和路線圖，又無排除功能組別的種種弊病，亦無處理特首小圈子中的政治操縱的特質。

因此，我們呼籲議員堅持民主原則，盡力反對這種「假民主」「反人權」的政制方案。我們亦期望市民為維護自己和他人的基本權利，繼續發聲，爭取建立一個健全的民主制度和文化的。

---

<sup>6</sup>《公民權利和政治權利國際公約》有關無記名投票的原文為：「這種選舉應是……以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達」，字面上「投票方式」似乎也可以解作要在收到選投進票箱以至點票的階段能夠不記名，不一定要在整個選舉不記名；可是人權公約和憲章解釋的一個公認的原則，以至《公民權利和政治權利國際公約》沿用的解釋原則，都是從慷慨地顧全保護權利的目的出發，而上引原文中的目的已很清楚，是為「保證選舉人的意志的自由表達」，因此本意見書不會狹窄地理解「投票方式」一詞，而是從「保證選舉人的意志的自由表達」這個目的去解釋，因此，將有記名投票效果的不當的提名程序，理解為包括在「投票方式」之內。