

策略發展委員會
管治及政治發展委員會工作坊
2006年2月28日

席上意見摘要

是次工作坊的目的主要是協助委員進一步了解不同國家或地區在實行民主普選時，如何根據他們不同的情況設計議會選舉制度，以達到兼顧社會各階層利益的目的。為了促進工作坊的討論，秘書處準備了一份資料文件（文件編號CSD/GC/W/1/2006），概述不同國家或地區在實行民主普選時，如何根據他們不同的情況設計議會選舉制度，以兼顧社會各階層利益。

2. 五位講者分別就有關議題發表了講話：

香港城市大學宋立功 博士	“香港的實際情況與政制 發展”
香港科技大學馬嶽教 授	‘“均衡參與”與兩院制 的思考’
嶺南大學李彭廣博士	“政改的前路：制度更新 和精英取態”
香港城市大學成名博 士	“雙院制－與香港的適切 性”
鍾逸傑爵士	“走出死胡同”

資料文件已上載到策略發展委員會的網頁。

3. 在討論環節中，委員與講者的發言要點載列如下 -

(I) 如何增強工商界參與選舉

1. 宋立功博士表示可透過選舉制度的設計，增加工商界參與選舉的誘因。例如，比例代表制可以讓不同界別在選舉中取得若干議席，相信可以有利鼓勵工商界參與選舉。事實上，工商界的利益透過現有體制及《基本法》的有關規定，已獲得一定程度的保障，普選不應減低工商界參與選舉的意欲。
2. 就馬嶽教授提出有地方採用「法團主義模式」把工商界納入其行政架構，委員關注這個做法如何能確保政府的政策得到立法會的支持。馬嶽教授回應表示，在行政主導的情況下，一般而言，特區政府在推行大部份的政策前毋須經立法會通過，故不存在需要立法會支持的問題。採用法團主義模式可以讓獲納入決策架構的界別直接影響政府施政，相信工商界會歡迎這種參與決策的模式。
3. 此外，馬嶽博士認為比例代表制減低了議會內出現個別黨派佔有壓倒性議席數目的可能性；而在行政長官及立法會分別由不同途徑產生的情況下，行政長官也未必能有效主導立法會。但採用比例代表制已是既成事實，難以改用另一種選舉辦法。工商界只要派出有實力的代表參選，在比例代表制下取得一定數目的議席，相信不會有太大困難。
4. 成名博士認為工商界參與政治及選舉是非常重要的。英國的例子顯示，工商界人士既可進入上議院，也可競逐下議院議席，即可以不同形式參與選舉，而社會上似乎並沒有強烈的反對聲音。

(II) 未來選舉制度安排

1. 李彭廣博士認為外國民主發展經驗不能直接套用在香港，須考慮本地的情況。
2. 有委員提出可考慮把功能界別的職能改為限於提名立法會

議席候選人，並把提名名單交由全民普選。

3. 有委員提出香港未來政制發展的討論若沒有中央的參與，勢難取得成果。
4. 就委員提問，李彭廣博士回應表示多議席選區比例代表混合制可考慮作為進一步普選制席的安排。
5. 宋立功博士表示中央與香港之間宜建立明確的溝通機制，及改善與民主派的接觸渠道，這對本港的政制發展尤其重要。
6. 政制事務局局長表示現時行政長官及立法會議員是通過選舉產生的，已符合了《中英聯合聲明》的要求。而《基本法》訂定了一個更高的要求，就是規定行政長官及立法會全部議員最終由普選產生。在考慮未來的選舉制度設計時，可參考外國的經驗，但不可全盤套用，要在《基本法》的框架下來構思未來的選舉制度。

(III) 實行兩院制的討論

1. 鍾逸傑爵士認為可研究透過修改《基本法》附件，為實行兩院制提供法理依據，他認為有可能修訂附件二已經足夠。
2. 有委員則認為實行兩院制勢難避免修改《基本法》的主體條文，因為《基本法》的主體條文已對立法會的組成及職權有非常清晰的規範，因此單憑修改附件無法為實行兩院制提供足夠的法理基礎的。而修改《基本法》的工作肯定存在現實困難。
3. 馬嶽博士認為實行兩院制涉及憲制的根本問題，修改《基本法》是無可避免，修改範圍至少涉及包括行政立法關係、立法會職權等多項條文。
4. 宋立功博士認為《基本法》以附件形式表述有關選舉辦法的安排，明顯的是要提供某程度的討論迴旋的空間，以避

免出現修改《基本法》的局面。

5. 不過，宋立功博士認為從原則性角度而言，實行兩院制會削弱行政主導，這與《基本法》的精神不符，故中央可能不會考慮。從技術性角度而言，實行兩院制會引起很大的爭議，例如工商界未必願意只透過上議院發揮影響力；若他們參選下議院並取得相當數量的議席，社會大眾又可能不滿他們的影響力過於巨大。
6. 有委員認為由於行政當局無法有效制衡立法會，實行兩院制相信會進一步削弱行政效率。
7. 成名博士表示在考慮行政與立法關係時，應假設行政長官選舉辦法會同步朝著普選的方向發展，故不能排除行政長官可能透過普選而贏得認受性，或在立法會內出現與行政長官政見相近的政黨佔大多數議席的局面。兩院制能保持一定的制衡。
8. 成名博士又認為，鑑於難以說服功能界別議員同意取消本身在立法會的議席的政治現實，兩院制不失為一個可行辦法，關鍵是本港商界、民主派及市民大眾三方能否達成共識；相比之下，修改《基本法》反而是次要問題。
9. 有委員提出由功能界別代表產生的上議院會傾向照顧界別利益，在個別情況下委任議員可能較能顧存整體社會利益。
10. 成名博士認為若上議院完全依照現時功能界別的安排組成，對其認受性肯定有損。若部份上議院議員是通過委任社會上德高望重及有能之士產生，這將有助發揮它對普選產生的下議院的制衡作用，關鍵是上議院議員由誰人委任。這方面可以考慮由下議院各黨派議員提名組成任命委員會，及訂定一些挑選合適人選的準則。
11. 有關推行兩院制本身是否符合《基本法》有關達致最終普選的規定，有委員提出《基本法》第 68 條屬於國家對香港的基本方針政策範疇，既然第 159 條已訂明任何修改建

議不能抵觸相關的基本方針政策，故不能修改《基本法》以實行兩院制。

12. 亦有委員提出若上議院並非由普選產生，並不符合《基本法》第 68 條有關「最終達至全部立法會議員由普選產生」的規定。
13. 鍾逸傑爵士則認為在 2012 年實施兩院制只是第一步，日後的發展須視乎當時的具體情況，而目標是兩院全部議席最終由普選產生。
14. 政制事務局局長表示，不論政制發展討論的結果是保留單一議會制度或是實行兩院制，《基本法》中有關行政長官及全部立法會議員最終由普選產生的目標，必須予以保留。

(IV)完善立法會功能界別選舉

1. 有委員提出有關完善立法會功能界別選舉的建議可否提前實行。
2. 成名博士認為盡早實行有關功能界別的改革，以增強有關選舉的代表性，有助鞏固香港的繁榮安定。
3. 政制事務局局長表示，由於政府提出有關 2007/08 年兩個產生辦法的建議方案未能得到所須的立法會全體議員三分之二通過，在此情況下，07 及 08 的選舉將按照現有的基礎上進行。故現階段，我們不會對功能界別選民基礎作任何改變，但可探討有關立法會組成的長遠安排。

策略發展委員會秘書處
2006 年 3 月