



民主黨對立法會產生辦法的建議

背景

1. 於3月20日的會議上，立法會政制事務委員會曾就幾個海外國家的立法機關的產生辦法進行討論，包括美國、英國、德國、新西蘭及日本等國家的制度。
2. 從海外的經驗看，在單院制的國家，除新加坡的國會仍保留部分官委議席外，新西蘭的議院是全部普選產生，一票是選區選票，一票是政黨選票。而在兩院制的國家中，大部份海外國家包括美國、法國和日本的上、下議院都是由選舉產生，只有英國和德國的上議院由委任產生，而下議院亦是選舉產生。
3. 美國的眾議員由單議席選區制選出，參議院則由每州選出兩名參議員；法國的國民議會也是採用單議席選區制選出，參議院則由地方行政議會代表及國民議會議員選出；日本的參眾議院都是由國民分區選出，選民在參眾議院選舉中各自每人有兩票。德國的聯邦議院也是由選民透過每人有兩票的選舉制度全部普選產生。
4. 雖然各國的普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是直接透過選舉，或是透過選舉國會或地方議會的代表，以選出立法機關代表他們訂立法例和監察政府。這正是普選的基本意義，我們認為將來普選立法會的辦法，必須符合公平及平等的原則。

民主黨建議普選立法會

5. 雖然全國人大常委會通過釋法及決議案否決立法會可於08年由普選產生，特區政府亦不願擴大立法會功能界別的選民基礎以擴大港人參與投票立法會的機會，但我們仍堅持不能原地踏步。過去的民調，以及五十萬市民上街遊行支持普選，均顯示香港人希望盡快看到普選的日子。
6. 日前，在「港澳基本法頒布十六周年研討會」上，基本法委員會委員王振民開出香港落實普選的六項先決條件，加設更多主觀判斷及無法實現的條件，明顯是中央無意將落實普選時間的權力，下放給香港人，民主黨對此深表遺憾。
7. 民主黨強調，《基本法》第三十九條承諾國際人權公約繼續

適用於香港，而當中的《公民權利及政治權利國際公約》確認普選是基本人權，凡屬公民，不應受無理限制，若中央政府要推翻這承諾，中國將失信於國際社會、失信於香港！

8. 民主黨提出七項理由，認為特區政府應向中央提出 2012 年實施普選，包括全面普選立法會，以回應王振民先生提出的六個條件，詳見附件。

取消功能界別

9. 策略發展委員會（策發會）的管治及政治發展委員會曾於去年十一月初步討論單院制和兩院制的模式，雖然政府未有定案，但我們認為香港作為中國的一個地方特別行政區，特區立法會採用單院制的簡單模式比較適合，港人亦易於適應和接受。

10. 現時立法會內有三十席功能界別，我們認為應全部予以取消，改由普選產生。

功能界別的起源

11. 政治架構內設立功能界別，可追溯到意大利的墨索里尼時代。當時的法西斯主義強調「國家統治」，社會中一切事務須受到國家控制。當時的意大利將全國經濟組織，規劃為廿二個全國性組合，由勞資雙方參加，並接受黨、政機構的指導，議席也由此劃分。從此資方不得以停工要脅，勞方亦不得以罷工為威脅。

12. 這理念緣自「行會主義」(corporatism)，行會本指職業組群的組織。但「國家組合主義」(le corporatism d' Etat)則指：國家為致力排除階級鬥爭及資本主義所導發的惡性競爭，在不同行會（同業工會）間，擔任經濟活動協調者的角色，國家本身就是全國各行會組合，行會也變成國家的行政機構。

13. 意大利和香港功能界別的共同點：都是讓功能界別成為當權者可控制產物，其基礎愈窄則愈易為當權者控制。

愛爾蘭建議摒棄功能代表概念

14. 現時世界各地的立法機關之中，尚存功能界別成分的議會，只有愛爾蘭及斯洛文尼亞。但愛爾蘭的國會憲法委員會已先後發表多份報告，在報告內，委員會認為用行業元素的做法已變得“頗無意義”，“利益團體已有足夠機會在其他場合表達意見，並與政府直接對話”，“實際上亦無法就甄選有權提名代表進入民選參議院的團體及組織，界定公平而客觀的準則”，故委員會不支持任何試圖以現代化的形式恢復行業元素的做法，並建議要摒棄功能團體代表的概念。愛爾蘭政府已成立一個工作小組，以推動報告的建議。

功能界別與均衡參與的謬論

15. 就特區立法會設立功能界別而言，有人認為，香港需要功能界別，來達到均衡參與的目的。這當中存在一個很大的謬論：如果民選議會或政府需要專業意見，可以去找該問題最擅長的專家來問，而不須把各行各業的專家都變成議員。功能界別的選舉本質上是選行業利益代表，而不是選行內專業水平最高的人。要達到均衡參與的目的，透過在選舉制度中設定比例代表制或其他有利少數政黨或組織人士參選及獲選的方式，才是公平、公開的做法。

16. 行政機關要吸納專業意見有很多方法，毋須用行業選舉。即使某些行業代表，對其行業內某一專業也不會完全掌握，例如體育文化及出版界代表，他可能知曉粵劇面對的困難，但他可能對行為藝術的前景毫不熟悉，他可能熟識足球狀況，但認識馬術、認識欖球嗎？香港的某些功能界別中的組合只是勉強湊合而成，要一名議員代表文化、體育及出版界三個不同界別的利益，政府對功能界別的構思，確實令人不明所以。

功能界別出現壟斷情況

17. 根據港交所獨立非執行董事DAVID WEBB發表的研究報告，以航運交通界為例，他發現本港大家族及財團可控制的票數有相當比例，推而廣之，他們在其他以公司票為主的功能界別的影響可想而知。¹

功能界別造成市民權利不平等

18. 功能界別最大問題，是造成市民權利不平等，票值不平等的情況，有些人可以有兩票、三票，而大部份市民只得一票。幾十至幾百人選出來的代表，可以與數萬至數十萬人選出來的代表共同透過投票，影響所有政策。例如，大專教育問題，只有區區數百名合資格選民的漁農界代表，亦可對大專教育有六十之一的決定權，而大學生反而沒有，當中的基礎何在？

19. 功能界別絕大多數非由一人一票產生，其選民基礎狹窄，亦造成認受性及代表性的問題。²試想想，香港有約288萬僱員，但519

¹ 運輸界別有191張公司團體票，依次郭氏兄弟家族擁有11張團體票，李嘉誠家族擁有7張，鄭裕彤家族擁有至少5張，吳光正擁有5張，中信泰富擁有5張，太古擁有至少4張，何鴻燊家族擁有至少2張；香港政府控制了3張團體票（機管局、九鐵及地鐵）；中國政府控制了至少一張團體票；廣東省政府控制了至少一張團體票；新加坡政府控制了一張團體票；杜拜政府控制了一張團體票。見<http://www.webb-site.com>。

² 立法會九個只有團體選民的功能界別分別為：商業界（第一）、工業界（第一及第二）、金融界、勞工界、旅遊界、航運交通界、漁農界及保險界，而當中選民數目低於1000人的五個界別包括金融界、勞工界、航運交通界、漁農界及保險界。

個工會領袖便包辦了勞工界代表的選舉；保險業有約4萬從業員，只有161個保險公司代表可以選舉保險界的議員；金融業有近14萬從業員，只有154個銀行要員壟斷金融界的選舉；漁農界、航運界等等更不用說。

功能界別違反國際人權公約

20. 在回歸前功能界別已遭聯合國人權委員會批評，被指不符合《公民權利和政治權利國際公約》第2(1)條，第25條及第26條。³因此，我們認為應盡快取消功能界別，使全體立法會議員由普選產生。

民主黨建議立法會產生辦法

採用混合模式 一人兩票普選全體立法會議員

21. 就立法會產生辦法而言，為了顧及均衡參與，包括工商界、專業人士，以至弱勢社群等均有機會在普選制度下當選和參政，我們建議可考慮一個混合單議席單票制及比例代表制的選舉模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員。

22. 在這模式下，立法會全體議席平均分為兩組，第一組是單議席單票制，全港按人口比例基於議席數目劃分為若干個選區，以單議席單票制選出議員；第二組是比例代表制，全港為一個大選區，以比例代表制選出立法會半數議員。即是說，每名選民有兩票選出立法會議員。

23. 建議方案的特點包括：

- (i) 符合港人對民主普選的訴求，市民有公平及平等的選舉權；
- (ii) 符合《基本法》第六十八條的規定，全部議員由普選產生；
- (iii) 增加立法會的認受性和代表性；
- (iv) 選舉制度簡單，普羅大眾容易參與；
- (v) 比例代表制的選舉方式對獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群有利，有半數議席由比例代表制選出很大程度上兼顧均衡參與；

³該規定保障公民參與公眾生活的權利，其中確認凡屬永久性居民，不受無理限制，均應有權利及機會直接或經由自由選擇之代表參與政事，而選舉權必須普及而平等，以及人人法律上一律平等，應受法律平等保護，無所歧視，包括其社會階級或其他身分等。見 http://www.hab.gov.hk/tc/publications_and_press_releases/reports.htm

- (vi) 一人兩票之下，選民可分別在單議席單票制及比例代表制之下，支持不同的政黨或組織規模較細或獨立的候選人或候選名單，增加獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群獲當選的機會。

選區分界的準則

24. 在我們的建議方案之下，將有 30 名議員經由地方選區以單議席單票制選出，即全港將按人口比例劃分 30 個地方選區，每個地方選區選出一名立法會議員。按人口比例劃分選區是較客觀的做法，能反映地方選民與民選議員的關係，亦與很多海外國家的選舉制度相若。以約三百萬選民來說，平均分 30 個選區，約十萬選民選出一名立法會議員，比例亦不算過低。

25. 除了人口基數外，我們亦建議沿用現時法例顧及的其他準則包括社區獨特性及地方聯繫的維持、有關區域的自然特徵等。就地方行政區分界及地方選區分界而言，則將需要重新劃分。

投票制度

26. 在我們的建議方案之下，地方分區選舉是採用「單議席單票制」，而全港大選區選舉是採用「比例代表制」。我們建議可沿用「比例代表制」下的「名單投票制」，並以最大餘額方法計算選舉結果，以讓市民容易適應，並在將來有需要時進行檢討。

未來的工作

面對中央提出越來越多的關卡阻撓普選，我們極需要港人繼續堅持民主普選及就普選方案達成大致的共識，以向中央提出港人更強烈的民主訴求。若立法會政制事務委員會有機會訪問內地有關單位時，委員會應就過去討論立法會普選產生辦法的內容撰寫報告，讓內地有關單位研究及考慮，增加相互的了解，減低中央對落實普選的擔憂，讓特區盡快落實普選。

策發會的目標是於 2007 年初就落實雙普選包括立法會普選的可行模式作出總結，我們希望政府會認真考慮我們的建議方案，並會就如何落實雙普選的方案及時間表進行廣泛的公眾諮詢，以形成社會共識，撰寫報告向全國人大常委會提出有關修訂《基本法》相關附件的事宜。

民主黨

二零零六年五月