

策略發展委員會
管治及政治發展委員會

有關普選原則和概念討論的總結

引言

委員會自去年 11 月起舉行了三次會議，對普選的概念和原則作了詳細的討論。此外，委員會於今年 2 月舉行了工作坊，進一步了解外地實行普選的立法機關的制度設計如何兼顧社會各階層利益。

2. 本文件旨在就委員對有關普選的概念和原則的討論作總結，作為委員在今年下半年開展有關普選行政長官及普選立法會可能模式的討論基礎。

普選的概念和原則討論的總結

3. 有關普選的概念和原則討論的總結可分以下三方面。

(i) 政制發展的指導原則

四項主要原則

4. 委員注意到中央政府對香港特區的基本方針政策，以及如何落實「一國兩制」原則，已在《基本法》中清楚闡明。委員認同香港應根據《基本法》，盡早達至普選，而有關普選的建議，應基於《基本法》所訂明的憲制架構。

5. 委員理解到，特區政治體制的憲制基礎，建基於《中華人民共和國憲法》（《憲法》）和《基本法》。《基本法》序言表明，為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定在對香港恢復行使主權時，根據《憲法》第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一國兩制」的方針，不在香港實行社會

主義的制度和政策。根據《憲法》，全國人民代表大會特制定香港特別行政區《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。

6. 有關香港特別行政區的憲制地位，《基本法》第十二條明確規定：“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”香港特別行政區所享有的高度自治權是由全國人民代表大會通過法律授予的。換言之，特區行使的各種權力都是來自中央的授權，特區沒有「剩餘權力」。此外，《基本法》亦訂明香港特別行政區直轄於中央人民政府。

7. 委員知悉，中央在特區政制發展上，包括達至最終普選的時間與及普選的模式及設計，擁有最終決定權力。香港特區不是一個獨立的政治實體，不能自行決定其政治體制。

8. 委員亦知悉，《基本法》規定了行政長官和立法會全部議員最終由普選產生的目標。《基本法》第四章與及附件一和附件二規定了香港特別行政區的政治體制。

9. 《基本法》第四十五條規定：“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，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的目標。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”

10. 《基本法》第六十八條規定：“香港特別行政區立法會由選舉產生。立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。”

11. 上述條文清楚規定最終達至行政長官和全部立法會議員由普選產生的目標。委員認同在達致最終普選目標的過程中，以及在制定落實普選的模式時，須確保符合國家對香港的

基本方針政策¹，以及下列四項原則²得以貫徹：

- (a) 兼顧社會各階層利益；
- (b) 有利於資本主義經濟的發展；
- (c) 循序漸進；及
- (d) 適合香港實際情況。

(a) 兼顧社會各階層的利益

12. 委員理解到，香港的經濟發展歷史說明，經濟繁榮主要倚靠工商界、中產階層、專業人士、勞工階層和社會其他各階層的共同努力。要達到保障繁榮穩定的目標，必須妥善處理兼顧社會各階層的利益。

13. 全國人民代表大會常務委員會在2004年4月26日就2007/08行政長官和立法會的產生辦法所作的《決定》，除了指

¹ 國家對香港的基本方針政策在中英聯合聲明附件一具體說明。

² 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日第七屆全國人民代表大會第三次會議上發表關於《基本法(草案)》及其有關文件的說明中指出：

“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，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”

從姬主任對政治體制的說明，與及《基本法》第四十五條及第六十八條的規定中，可以歸納到該四項有關政制發展的原則。

蕭蔚雲教授的《一國兩制與香港特別行政區基本法》(第135-141頁)指出，“中英聯合聲明”中中國對香港的基本方針政策對1997年7月1日後的政制所作的規定比較簡要，而沒有規定採取什麼樣的政制。基本法起草委員會政治體制專題小組在起草《基本法》第四章政制的條文時，提出了一些設計1997年後香港特別行政區政制應當遵循的指導原則。我們亦可從這些指導原則歸納到該四項有關政制發展的原則。

出兩個選舉辦法應根據實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至普選的目標，亦提出兩個產生辦法的任何改變，“都應遵循與香港社會、經濟、政治的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與，有利於行政主導體制的有效運作，有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則”。

(b) 有利於資本主義經濟的發展

14. 香港作為一個重要的國際貿易和金融中心，要保持香港繁榮，必須確保“有利於資本主義經濟的發展”這項原則得以落實；這是「一國兩制」下一項重要原則。為此，委員會就在設計行政長官及立法會普選制度時，應如何確保符合《基本法》中有關有利於資本主義經濟發展的原則作了詳細討論。

15. 委員認同要保持香港繁榮穩定，必須維持香港原有的資本主義制度和生活方式不變。因此，在達致普選的過程及制定普選模式時，必須考慮到有關安排對香港經濟發展及財政狀況所帶來的影響。委員認同民主與資本主義並不互相抵觸。

16. 委員認同落實普選的同時不應影響特區一直以來奉行的「低稅率和簡單稅制」和「量入為出」的理財原則，以及「小政府、大市場」的經濟政策。

17. 至於落實普選後會否對維持“有利資本主義經濟的發展”和“兼顧社會各階層的利益”這些原則構成壓力，甚至令香港走向「福利主義」的道路，委員表達了不同意見。有些委員認為《基本法》條文已清楚列明香港特區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式不變，而社會就香港特區的財政預算應以量入為出原則的規定大體上是有共識，這大大減低了香港特區步向「福利主義」的可能性。

18. 不過，亦有一些委員認為，雖然民主與「福利主義」沒有必然關係，但環顧世界各地的情況，一些實行民主政制的地方，他們的稅率較高，稅基亦較闊，而他們的從政者亦面對更多公眾壓力，要提供更多和更普及化的社會福利和公共服務。就香港而言，雖然《基本法》就香港的理財政策已訂明有關規定，但在普選的過程中可能會對這些原則的落實構成壓力。

19. 儘管委員就上述議題有不同意見，但他們普遍認同《基本法》中已清楚確立最終普選為目標，應朝著這個方向邁進，並同意在發展民主的過程中，應維持「低稅率和簡單稅制」及「量入為出」的理財原則。

(c) 循序漸進

20. 委員知悉，根據一般理解，「循序漸進」，即是遵循著一定的步驟，有次序、有秩序的前進。當中有逐步的過渡，在一段時間內有不同階段的演變。就最終達至行政長官及全部立法會議員由普選產生這個目標而言，演變的過程應分階段演進，但也不能發展過快。

(d) 實際情況

21. 委員知悉《基本法》中提及特區的「實際情況」包括政治、經濟、社會各方面的因素。全國人大常委會副秘書長喬曉陽在2004年4月26日發表題為「以求真務實的精神探求香港政制發展的正確之路」講話中，提及全國人大常委會在審議當日所作出的《決定》時，認為香港政制發展必須認真考慮一實際情況³。

³ 喬曉陽副秘書長提及須考慮的一些實際情況包括：

- (a) 許多港人對「一國兩制」和《基本法》的認識還不很足夠，“一國”觀念、國家意識、香港法律地位的認知以及市民對普選意義的認識等還不夠清晰。
- (b) 《基本法》作為香港的憲制性法律的地位尚未真正樹立，或可說尚未牢固。
- (c) 香港是一個高度市場化、國際化、及比較成熟的資本主義社會。要保持原有的資本主義制度，必然要求香港的政治體制必須能夠兼顧各階層、各界別、各方面的利益，既包括勞工階層的利益，也包括工商界的利益，做到均衡參與。
- (d) 香港是一個經濟城市，是國際貿易中心、金融中心等，政制發展必須與香港的這一經濟地位相適應。
- (e) 行政主導是《基本法》規定的香港特區政治體制的一項重要原則。香港回歸六年多來，這一政治體制的運轉還沒有完全達到《基本法》規定的要求，行政與立法之間的配合還在磨合之中。
- (f) 目前香港社會對二零零七/零八年是否實行普選，存在著很大分歧意見。

行政主導的原則

22. 除了上文第 11 段所述的四項有關政制發展的原則外，委員理解到行政主導亦是特區政治體制的一項重要原則。根據《基本法》，行政長官須向中央人民政府及特區負責。行政長官是特區的首長，亦同時領導特區政府。行政長官負責執行《基本法》，確保「一國兩制」方針在香港的貫徹，肩負起推動落實特區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策。要做到這樣安排要求，必須實行行政主導制度。香港的政制發展設計，不應偏離行政主導這項原則。

(ii) 普選的原則和概念

23. 委員根據香港特區政治體制的憲制基礎和設計原則，以及現今國際上對「普選」概念的一般理解，討論了有關普選的原則和概念。在有關憲制基礎的大前提下，委員普遍認同普選的概念應包括「普及」和「平等」選舉的原則。

24. 委員知悉，外國普選的制度通常是一人一票的制度，並可以直接或間接選舉的方式進行。這可為委員往後探討香港的最終普選模式時作參考。

25. 委員普遍認同投票權平等這項一般原則，並不是要求每一票的效力必須達致數字上精確的平等。例如，在地區選舉中，地方選區之間議席數目相對登記選民數目的比例可以有一個合理幅度的差距。

26. 委員認同沒有一套選舉制度能適合所有地方，亦不應將任何特定的政治模式或選舉制度強加於任何地方。就個別地方而言，在符合國際上對「普選」概念的一般理解之餘，也可因應人民的特別需要和訴求，社會經濟的獨特情況，以及有關地方的歷史現實而發展其選舉制度。

(iii) 其他考慮因素

27. 有委員認為，在落實普選的過程中，須推動政黨的發展、培養政治人才、及加強市民對公民權利和責任、《基本法》和「一國兩制」原則的認識和理解。

行政長官及立法會普選模式的初步探討

28. 除了詳細討論了有關普選的原則和概念外，委員會亦曾初步探討在符合《基本法》的原則和規定下，行政長官及立法會產生辦法實行最終普選的可能模式。

行政長官普選模式

29. 委員知悉按《基本法》第四十五條的規定，當行政長官產生辦法實行普選方式時，行政長官的產生及任命涉及三個步驟：

- (a) 由有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名；
- (b) 提名後，候選人以普選方式產生；及
- (c) 由中央人民政府作出任命。

30. 根據上述規定，提名委員會的組成須具廣泛代表性，但《基本法》並未就提名委員會的具體組成作出規定。在考慮提名委員會的組成時，委員普遍認同須考慮“兼顧社會各階層的利益”及“有利於資本主義經濟的發展”等原則。

31. 委員知悉不同人士曾提出多種組成提名委員會的可能方案，包括：

- (a) 以《基本法》附件一的規定的選舉委員會的組成作為未來提名委員會的組成的藍本。原因是《基本法》附件一所規定的選舉委員會，已包含兼顧社會各階層參與的元素；或
- (b) 以其他具廣泛代表性的方式組成提名委員會。

32. 行政長官候選人可於提名委員會按民主方式提名後，以一人一票普選方式產生。產生後由中央人民政府任命。

33. 相對立法會的普選模式，委員認為行政長官的普選模式的複雜程度相對較低，加上《基本法》已提供相對清晰的框

架，社會對有關發展路向達成共識的機會較大，因此可以先探討這項議題；並且由普選產生的行政長官會有更強民意基礎，這樣將有助加強管治，長遠而言，有利於體現行政主導的原則。在進一步討論行政長官的普選模式時，委員普遍認同應研究如何確保有廣泛代表性的提名委員會的組成，能兼顧社會各階層的利益。

立法會普選模式

34. 就立法會普選模式的討論，委員普遍認同有關的重要考慮包括：

- (a) 須達致《基本法》中所規定，立法會全體議員最終由普選產生的目標；
- (b) 所有民主國家在實行普選的過程中，都會按照本身的實際情況來作出具體安排，以顧及各方面的利益，使社會各階層都可以參與選舉及管治過程；
- (c) 在處理香港普選的問題時，要從香港現實出發，不能夠照搬外國事例。由於香港實施「一國兩制」，有其特殊環境，外國事例不容易直接套用得到；及
- (d) 要推動香港政制發展，一定要從現實角度出發，讓社會各方面形成共識；而當中一個重要的政治現實，是立法會六十個議席中，有三十席是由功能界別所產生的。由於立法會選舉辦法的任何修改，須得到立法會全體議員三分之二多數通過，即實際上須同時得到功能界別和地區直選產生大部份議員的認同和支持。

35. 在邁向立法會最終普選的過程中，現有功能界別應如何演變是其中一項重要議題。就此而言，委員普遍認同有關的重要考慮包括：

- (a) 須顧及香港的特別需要、訴求及歷史現實；及
- (b) 須確保有利兼顧各階層的利益，維持“均衡參與”的原則，及考慮功能界別歷來在這方面所擔當的角色。

36. 委員亦曾就在立法會達致最終普選時，應採用何種議會制度作初步討論，包括應否保留「單院制」或實行「兩院制」。

37. 不少委員表示對「兩院制」有保留，並指出：

- (a) 「兩院制」可能阻撓行政效率，令行政機關施政更加困難；
- (b) 當年草擬《基本法》時，已詳細研究「兩院制」作為立法會的模式，而最終沒有採納，因此現時不應重新研究一次；及
- (c) 除非「兩院制」只是達至普選的過渡安排，否則可能與《基本法》有抵觸，又或須涉及修改《基本法》，不容易做得到。

38. 但亦有委員支持進一步研究“兩院制”，理據包括：

- (a) 「兩院制」更能達致均衡參與，使立法機關更加能夠對行政機關作出制衡；
- (b) 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」不失為一個可考慮的辦法；及
- (c) 可就推行「兩院制」是否需要修改《基本法》主體條文或附件作進一步研究。

39. 委員同意無論採取何種議會模式，都必須符合《基本法》中有關全部立法會議員最終由普選產生的目標。

40. 此外，委員初步討論過立法會達致普選前的過渡安排，曾提出可予以考慮的方案包括：

- (a) 擴大各個功能界別的選民基礎；
- (b) 減少功能界別的數目；及
- (c) 讓功能界別成員提名候選人給全港選民進行選舉。

41. 就上文第 40(c)段所述的選舉模式，有委員認為這亦可以是達致最終普選時的可能模式。也有委員提出其他可研究的最終普選模式，包括取消所有功能界別議席。

下一步工作

42. 上文歸納的討論結果為於下半年展開有關行政長官和立法會普選制度可能模式的討論奠下基礎。

43. 承接上文第 33 段所述委員會的討論結果，委員可從七月開始，先探討行政長官普選模式，包括提名委員會的組成和運作，接著再討論立法會的普選模式，並於明年初就有關行政長官和立法會普選制度可能模式的討論作總結。

政制事務局
2006 年 6 月