

致立法會政制事務委員會：

大埔專上學生同盟關於「政制發展綠皮書」的意見

本會留意到特區政府今年7月推出「政制發展綠皮書」，正就香港政制發展特別是「兩個普選」的時間表、路線路和產生辦法進行諮詢。由於有關題目關係到香港的前途和港人的福祉，影響關鍵，本會早於2004年10月向當時的「政制發展諮詢小組」提交了書面意見。今次再撰這份意見書，希望特區政府參考。

一. 2022年以後實現全面普選及其理據

就政制發展步伐而言，我們認為基本法已確認行政長官及立法會全部議員最終達至由「普選」產生。在這個最終目標下，我們認為必須依從基本法賦予香港政制發展的準則，即根據香港的「實際情況」，按照「循序漸進」的原則，考慮周詳，按部就班，在肯定中央政府擁有對香港政制主導權和維護香港繁榮穩定的前提下，追求實現優質穩妥的全面民主。這需要充足的時間作好各種條件和制度上的準備，亦有賴於中央政府的支持以及香港各界的共識。

從世界各地實踐民主的經驗來看，優質穩妥的民主，普遍建基於各種社會條件的成熟，主要包括良好的經濟環境、公民和國民意識、較強的社會共識，以及政黨的政策水平等。然而，我們觀察到，香港社會各界對何時實現「兩個普選」仍存有很大分歧。不同團體站在不同的利益立場，提出的千差萬別的普選方案。特別是部分政黨提出的方案和口號，其選舉意味往往多於現實意義，投機冒進的成份甚濃，可見政黨和政治人物質素明顯存在局限。

另一方面，許多商界人士仍憂慮貿然普選，會使福利主義政策抬頭。儘管現時香港經濟已走出低谷，經濟較過往幾年有所改善，但香港的經濟轉型尚未解決，而日益嚴重的貧富懸殊正在激化階層矛盾，一旦過急全面普選，這些社會矛盾很容易被政客利用作挑動對立，從而贏取選票的手段。

何況，香港市民的國民意識仍有待加強，很多人對民主意涵的認識仍相當貧乏，甚至分不清民主與自由的差異；同時，香港市民對待中央政府的憲制地位以及中央與特區權力關係的認識，與事實仍有較大落差。在這樣的情況下，過急推行普選，也難免令人擔憂台灣式的混亂政局和選舉文化會蔓延香江。

明顯地，香港的實際情況尚未具備穩妥實現全面民主的條件。而且，上述的不足之處，顯然也不是短時間內可以徹底解決。我們十分憂慮，一旦貿然在短期內追求形式化的普選，香港社會將面對很大的制度風險，對香港的繁榮穩定和港人的長遠利益構成威脅。何況，中央政府對港方針既保證了「一國兩制」的五十年不變，亦保證了最終實現「兩個普選」的發展目標，我們認為從香港的繁榮穩定和長遠利益出發，沒有必要在五十年的頭十年至二十年內急於求成，為了提前實現目標，而承擔巨大的政治風險，付出不必要的代價。

因此，我們鄭重認為以 2022 年（也就是回歸後「五十年不變」的中間）為劃線，在此以後實現「兩個普選」，完成《基本法》規定的最終安排，並利用今後約「十五年」時間，按部就班，漸進過渡，逐步累積普選條件，以及解決有礙穩妥普選的障礙，讓香港社會和最廣大市民，有充足的時間做好心理上、制度上、經濟上以及人材上的準備，從「一國兩制」的反覆實踐和摸索中積累更多經驗，為實現高質、完善、穩妥的民主，凝聚中央以及香港各界之間的共識。這樣，比起驟然實現形式上的普選，更符合香港的「實際情況」和「循序漸進」的原則。

應當指出，上述的「十五年」還包含配合國家整體戰略目標的深層意義。眾所周知，未來二十年是中國發展的戰略機遇期，中央政府正致力維護國內的穩定氣氛和國際的和平環境，避免不必要的爭端，聚精會神，搞好建設，以實現「全面建設小康社會」的戰略目標。香港作為中國的一部分，有責任配合國家的重大戰略部署。由於香港在國際上的處境敏感，為免在未來十至十五年，因為政制的爭拗、動蕩，構成對實現國家戰略目標的壓力，再用十至十五年時間，分階段消化香港內部以及港人與中央之間在認識上的分歧，更有利體現香港與國家主體之間的更緊密關係和現實利益。

二．行政長官普選須按照基本法規定進行

對於行政長官邁向普選的產生辦法，基本法第四十五條已列明：「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」。

我們認為，行政長官最終普選的產生辦法，必須依照基本法第四十五條所言「由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名」，而普選模式也應符合國際公認民主選舉「普及而平等」的標準。因為，我們之所以認為行政長官的普選步伐必須循序漸進、按部就班，就是為了最終發展出高質、完善、穩妥的民主，而且，香港實施「一國兩制」還有對台示範、促進國家統一的使命，也是解決歷史遺留問題及中央地方關係的一種典範模式，因此香港「兩個普選」最終的普選模式必須做到合符法律規定、合符國際標準、合符市民期望，做到垂範的作用。

三．立法會普選可保留功能界別制度

有關立法會普選模式，我們認為應保留和完善功能界別制度，將功能界別發展成普選的一部分，以更好地體現「均衡參與」的原則。

我們留意到，社會上有意見認為保留功能組別有礙發展民主，將功能組別的存在與普選對立起來，將普選與分區直選理所當然地劃上等號，主張要盡快取消功能組別，或起碼循序漸減，使立法會議席的產生辦法逐步向地區直選傾斜，直至功能組別選舉最終消失為止。我們對這種主張有保留。

首先，普選並不當然等同直接選舉。以美國總統選舉為例，它屬於普選，但以各州的選舉人票決定選舉結果，明顯又是間接選舉的安排。其次，即使將普選理解成直接選舉，分區直選亦不一定是直接選舉的唯一方式，以職業或階層作為劃分，未嘗不是一種選擇。基本法第 68 條雖然規定立法會全部議員最終由普選的方式產生，但並沒有為普選的方式定下明確界限，更沒有指明普選一定要以分區直選的方式進行。因此，有必要指出，只要在功能組別所涵蓋的範圍以及對各個界別的議席數目作出相適調整，擴大功能組別的選民基礎，保留功能組別並不一定抵觸普選意義，更不能將之理解成發展民主的障礙。

我們認為基本法的設計，有「均衡參與」的原意在內，正如中央政府過往亦一再重申她對香港政制發展的原則之一，是必須「兼顧社會各階層利益」。我們認為立法會中存在功能組別的設計，是香港特區政制能夠體現「均衡參與」、「兼顧社會各階層利益」的一個重要部分。至於功能組別存在的許多優點，保留功能組別對保持社會各界利益的平衡起著積極的作用，過往曾有非常多的論述，在此不贅。

我們認為在今後的立法會議席安排中，應保留分區直選和功能組別的議席比例不變、各佔一半的格局，並將功能組別的選舉方式發展至與普選相適。至於如何將功能界別發展成普選的一部份，我們建議在今後的改制中，逐步實現功能組別按職業分類過渡，直至最終所有合資格選民都能被劃分到其中一個界別。這樣，每名選民都擁有「兩票」，立法會的選舉以後將分成兩個部分，即「分區直選」與「分類直選」，各佔一半議席。當然，各個界別的議席人數亦應就界別的重要性和選民人數作出與制度原意相適應的調整，並且可隨時日的推移而有所增減。

這樣，立法會的表決程序將可較大規模保留現有的分組表決的形式，令議案和決議都較能反映和照顧到社會上各界別和階層的利益，體現香港政制「均衡參與」、「兼顧社會各階層利益」的制度特色。

大埔專上學生同盟謹啟
二零零七年十月九日