策略發展委員會
管治及政治發展委員會工作坊
2006年9月14日

席上意見摘要

中央政策組首席顧問歡迎委員及嘉賓講者出席工作坊，並表示工作坊的目的是讓委員更深入和具體地探討行政長官普選的可能模式。

委員及嘉賓講者發表意見

2. 於工作坊就行政長官普選模式發表意見的委員及嘉賓講者包括：

(a) 陳振彬先生(陳委員的書面意見請參閱附件一)；

(b) 譚惠珠女士(譚委員的書面意見請參閱附件二)；

(c) 譚國僑先生(譚委員的書面意見請參閱附件三)；

(d) 香港工商專業聯會的鍾逸傑爵士(香港工商專業聯會的意見書請參閱附件四)；

(e) 香港中文大學王家英教授(王教授於工作坊後提交的書面意見請參閱附件五)。

討論環節

3. 委員普遍認同在討論行政長官普選的模式時，各方應持包容的態度去聆聽各方意見，以求推動香港的政制發展。亦有部份委員認為，各方人士都要明白須作出妥協，才會有更大機會就普選模式達成共識，讓普選得以早日實現。

4. 有委員認為，行政長官普選的模式應從香港的實際情況出發，即使是相對保守的方案，各界都應仔細考慮，因為只有踏出第一步，才可以積累經驗，從而向民主開放程度更高的普選模式演變。

5. 有委員提出，若在香港各方面條件未成熟的情況下推行普選，可能會引致很多不良後果。起步時適宜較為謹慎，例如訂出一個相對較高的門檻。在推行普選後，可隨著條件成熟而逐漸演變。亦有委員表示，可在實行普選後再就選舉制度作檢討。

6. 香港工商專業聯會的何永謙先生表示，聯會提出的方案相對保守，對現行選舉制度所作的改變較細，目的是希望能有機會爭取盡快落實普選，令政制發展可向前邁進。

7. 有委員提出不應被「2012 年普選」所規限，而是應先討論落實普選的細節，以達致盡早普選的目標。有委員贊同這意見。

8. 有委員認為，在設計行政長官選舉模式時，須考慮如何確保選出的行政長官是中央可接受的。不過，有委員質疑這意見的可行性。亦有委員認為，在設計普選制度時，應顧及市民期望，否則，社會難以就方案達成共識，令政制無法向前邁進。

9. 有委員認為行政長官普選的模式，須符合《公民權利和政治權利國際公約》有關普及和平等選舉的原則。但有委員則表示，行政長官產生辦法是以《基本法》第45條為基礎，而非《公約》。當《公約》於1976年被引申至香港時，英國政府作出了保留條文，就可能要求在香港設立經選舉產生的行政局和立法局，保留不實施該條文的權利。這保留條文在1997年後仍然有效。

10. 有委員提出社會各界必須了解《基本法》在草擬時作出的考慮，然後在《基本法》的基礎上研究普選行政長官的可能模式。

提名委員會的組成及人數

11. 部份委員贊同以選舉委員會的組成作為提名委員會的藍本，主要原因是選舉委員會已具廣泛代表性，若提名委員會的組成參考目前選舉委員會的組成和機制，引起的爭議應該最少。不過，有委員表示對提名委員會的組成參照選舉委員會的建議有保留，認為選民的提名權並不平等。

12. 有關提名委員會的組成方式，有委員表示不贊成取消公司/團體票，因為在各行各業中，僱員的人數比僱主為多，若取消公司/團體票，商界參與的機會便會大大減低，違反了社會各界「均衡參與」的原則。此外，在「一國兩制」的前提下，維持香港的資本主義制度非常重要，因此，商界的參與對香港的經濟和政制發展都是不可或缺的。

13. 在提名委員會人數方面，有委員不贊同把人數訂至超過3000的建議。他指出《基本法》第45條訂明「行政長官在當地通過選舉或協商產生」，若提名委員會人數太多，根本無從進行協商。不過，有委員認為行政長官應通過選舉產生，而非協商。提名委員會的組成應具廣泛代

表性，因此，委員人數必須較目前選舉委員會 800 人為多；至於具體數字可作進一步討論。

提名方式

14. 有委員提議候選人需於提名委員會內取得每個界別 12.5% 的提名，並同時於立法會及全國人大港區委員中分別取得 12.5%的提名。這方式不會給予任何一個界別否決權。亦有委員提議候選人需取得提名委員會每個界別25%的提名，以符合兼顧社會各階層利益的原則。

15. 不過，有委員表示不贊同有關在每個界別均須取得提名的建議，認為這做法相等於賦予某個界別否決權，必定會惹來爭議。

16. 至於有關候選人須取得一定數目的全國人大代表提名的建議，有委員認為現時全國人大港區委員已經是選舉委員會的當然委員，有一定影響力，毋須再給予他們否決權。他認為，若提名委員會參照現時選舉委員會的制度，只須將門檻提升至 20%，應已可確保候選人是中央可接受的。不過，鍾爵士則贊同有關建議，認為能確保候選人是中央所接受。

17. 何永謙先生表示，香港工商專業聯會建議候選人須取得最少四分之一立法會議員提名，能有助加強行政立法關係及整合不同政黨。

18. 王家英教授表示，在實行普選行政長官後，就算提名門檻較高，但由於候選人最後須面對選民，香港的政治生態自然會出現變化及重新調整。各政黨應對政治現實作出評估，及要懂得作政治妥協，以爭取盡早在 2012 年落實普選。在實行普選後，選舉制度可按「循序漸進」的原則繼續演進。

19. 政制事務局局長作出了以下回應：

(i) 現階段特區政府正廣泛聽取社會各界對普選的意見，對任何方案並無既定立場。

(ii) 期望委員可繼續聚焦討論提名委員會的組成及提名門檻等課題，並探討可以被各方所接受的方案，作為推動政制務實向普選邁進的第一步。

(iii) 根據《基本法》，中央對行政長官的任命是實質性的，亦是主權的體現。他期望委員能正視這個局面，在中央及香港不同的考慮之間，找到銜接點。

20. 出席會議人士名單載於附件六。

策略發展委員會秘書處
2006 年 11 月

附件一
Annex 1

對香港政制發展的一些意見

陳振彬 (2006 年 1 月 20 日)

基本原則

✧ 經濟民生發展及社會團結和諧爲首要。

✧ 均等權利是對的，但不可演變成針對性削減某界別權利或有較少權利。

✧ 發展普選之餘，不應全盤否定其他選舉方法，如間選、功能組別選舉並非不民主選舉方法，問題或只在制度實行方法及如何體現。

建議

甲、 行政長官選舉方面

■ 大量增加選舉委員會人數，包括政府原建議的所有區議會議員成爲選舉委員會委員，是適當及合理的。因民選區議員本由全港合資格登記選民選出，某程度上這建議已等如間接普選，所有合資格登記選民亦因此參與了選舉行政長官的過程。

■ 事實上，政府的原建議在社會上已獲得廣泛不同界別人士支持，未能在立法會通過主因個別議員自身政治考慮，在適當時候，在各方面配合更好的時候，這建議應可再提上立法會，獲通過正式實行。

乙、 立法會選舉方面

- 基本法有說明立法會最終達至全部議員由普選產生，一般理解是立法會最終沒有功能團體選出的成份。但前立法局自一九八五年開始有功能界別，至現在社會上基本已沒有質疑功能界別的聲音，功能界別在立法會內及在香港整個政制內差不多已成爲不可或缺的一部份，如果真要全面取消功能界別，相信在社會上會有頗多反對的聲音，亦可能引起分化，不利社會團結及和諧。最近社會上開始有討論在符合基本法之餘，如何保留功能團體，基於上述情形，我會贊成應研究如何保留功能界別，並鞏固其角色、運作及作用。
- 現在有很多社會人士仍未納入任何功能界別，變成屬於某功能界別的人士在選舉時有兩個投票權，但不屬現有功能界別的人士只有一個投票權。我認爲這違反了均等權利的原則，有需要研究出一個可行的安排，令所有有關人士都同樣有兩個投票權，這包括沒有正式工作的人士如家庭主婦，亦應有兩個投票權。
- 在實際功能界別選舉方面，仍有一些團體或商會採用內部協調的方法，我認爲在可行的情況下，所有團體都應該以公開及有競爭的過程，讓所有界別內選民可投票選擇他們在立法會的代表。

行政長官產生方法的建議

陳振彬（2006 年 8 月 31 日）

目的

✧ 本文主要是提出一些有關將來為產生行政長官而成立的「提名委員會」如何組成與運作的建議，及候選人人數的限制。

基本法規定

✧ 基本法第四十五條說明"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"，"行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命"。基本法未有詳述提名委員會的其他細節。

重要考慮因素

✧ 我完全同意管治及政治發展委員會的看法，即任何有關政制發展的建議方案，須確保符合國家對香港的基本方針政策，及貫徹下面四項原則：

1. 兼顧社會各階層利益，包括均衡參與；
2. 有利於資本主義經濟的發展；
3. 循序漸進；及
4. 適合香港實際情況。

✧ 此外，行政主導亦是特區政治體制的一項重要原則，行政長官向中央人民政府及特區負責，是特區的首長，負責執行基本法，肩負推動落實所有特區制度及政策。

提名委員會的組成

✧ 有建議提名委員會的組成，可根據基本法附件一規定的選舉委員會為藍本，這是一個可行的方向，但人數方面需要增加。選舉委員會由四個界別（各 200 人）共 800 人組成，從實際經驗及最新發展看，四

個界別可以保留，但每個界別人數應要增加，合理的數目為 300 人，即提名委員會總人數增加為共 1200 人。

提名方式

✧ 現時選舉委員會的規定下，每名候選人需不少於 100 名（即 12.5%）選舉委員會委員提名，每名候選人提名人數並無上限（即可一人盡攬所有委員提名），每名選舉委員會委員只可提名一位候選人。

✧ 建議在提名委員會的運作下，每名候選人要得到的提名委員支持人數應該增加，如提名委員會總人數增至 1200 人，每名候選人應需得到最少 240 名（即 20%）提名委員會委員提名。這個要求應屬合理，以更提高候選人質素。

✧ 每名候選人的總提名人數應設上限，選舉機制應容許最少多於一名人士參選，不應容許一名欲參選人士壓倒性地獲得所有或差不多所有提名委員提名，令其他欲參選人士甚至不可能達到最低提名委員數目的要求；當然若將上限定得太低，也可能阻礙某些提名委員公開表示他們對某候選人的支持，因此建議上限應為提名委員會總委員人數的一半，即如有 1200 名提名委員，每名候選人的提名委員人數上限為 600 人。

✧ 每名提名委員會委員仍只可提名一位候選人。

定立候選人名單

✧ 在以上的建議機制下，即提名委員會共有 1200 名委員，每名候選人最少要有 240 名提名委員支持，但上限為 600 名委員，如無其他限制，最後可參選的人數便應是最少有兩人，而最多為五人。

✧ 在有多於兩人成為候選人的情況下，整體選民投票的結果可能是所有候選人都得不到過半投票票數，甚或最高票數的那位其實只比其他候選人得到

些微較多的票數。在這情形下勝出的候選人，在當上行政長官後，將來在施政時可能會因為選舉時支持票數較少，未能被社會認受，而仍需花費不必要的時間與各方重複諮詢討論，擺平各方利益，引致施政緩慢，議而不能決，市民對政府失去期望，最後受害的仍是社會本身。

✧ 在行政主導原則下，行政長官獲得過半投票票數而當選，亦至為重要。

✧ 一個可能性是在選舉機制內令得到過半票數者才成為當選人，即如先將最少票數的候選人剔除，安排選民再就餘下的候選人作出投票，經過另一輪或更多輪的投票，最後一輪只剩兩名候選人，在這輪勝出的候選人會是得到過半的選民票數支持，成為行政長官。

✧ 可能會有意見認為以上方法令選舉時間表拉長，需要用在選舉上的社會及財政方面等資源亦會增加不少。在候選人數目方面，亦可能有意見認為若有太多候選人一起競逐，會浪費政府及社會資源，選民要吸納消化的材料將會泛濫，甚至令他們非常混淆。過度激烈的拉票活動亦可能將社會嚴重分化，在互相攻訐下，以致選舉後亦難以合作。

✧ 基於上述考慮，另一個較簡單的可能性做法是規限最後給全港選民投票的候選人數目，可行的安排是名單上只有得到最多提名委員支持的兩位，勝出的候選人，便會是得到過半投票票數支持。

✧ 這個做法應可接受，亦由於提名委員會本身如基本法規定，具廣泛代表性；提名委員會委員乃由法律定下為社會認同選舉途徑產生，具有足够的代表性及認受性，而在選舉提名委員會委員的過程中，社會大眾亦會有很高的參與性。

附件二
Annex 2

策發會討論有關「行政長官普選的可能模式」

譚惠珠發言稿
[28/7/2006]

行政長官普選的原則：

過往有關香港政治體制應如何發展的討論（或爭議）中，顯示出不少香港人對一國觀念、國家意識、香港法律地位的認知等，尚要加深認識。全國人大常委會副秘書長喬曉陽曾於二零零四年四月在本港發表的講話中，對本港存有「六項不足」的情況下，提出普選尚未宜推行。據報等，有關六項不足，包括港人對「一國兩制」和《基本法》的認識並不足夠、《基本法》的憲制性地位尚未真正樹立、市民對普選的意見分歧極大，沒有政黨能夠代表工商界利益、本港作為經濟城市不能承受政治實驗的後果，以及行政主導制度還沒有真正落實。這些情況，已在慢慢改善。但本人認為行政長官如要實行普選，本港特區便須先要充分體現出上述「六項的不足」，已經解決。

提名委員會的組成：

1. 以立法會議員組成提名委員會並不恰當
   從《基本法》的多項規定[註1]所見，「行政主導」是香港特別行政區的最基本政治體制設計。任何有關本港的政體制改變，包括行政長官選舉的設計，都必須以鞏固行政長官為首的行政主導體制而確立並施行。在起草《基本法》的時候，已經詳細地討論、分析和排除了由立法機關提名行政長官候選人的建議，確定了行政長官不會經由立法機關產生，而是要另一個具有廣泛代表性的提名委員會提名，《基本法》第 45 條和附件一就是體現這個結論的條文。

2. 如果條件成熟，決定行政長官由普選產生，則可以選舉委員會作提名委員會組成的藍本
   按《基本法》第 45 條有關由"最終達至一個具廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生"的規定而言，提名委員會可以考慮以選舉委員會作為主要參考藍本。原因是選委會由不同的社會階層及能界別所組成，具有相當的廣泛代表性，再加上在選舉行政長官方面，選委會具有相當的經驗，故此行政長官提名委員會組成方法，可以選舉委員會作為藍本，保持工商、專業、基層及政界各佔四分之一的組合，是較為恰當的建議。

提名委員會的人數及方式：

行政長官需按《基本法》實現「一國兩制」，其責任重大，如引入普選產生的行政長官，提名方法的門檻在初期應定得較高，先處理首次或先檢討第一、二次的提名方法，總結經驗後逐一改善。

1. 提名委員會人數
關於委員會的人數以至提名門檻的討論，應同樣按照《基本法》有關提名委員會須有廣泛代表性的原則出發。社會上有把選舉委員會變作提名委員會的假設。然而，值得一提，兩個委員會畢竟是兩種不同的概念，提名委員會按《基本法》第 45 條規定，就行政長官的候選人作出提名；選舉委員會則是按照《基本法》附件一的規定，不單提名行政長官候選人，並隨後進行投票選出行政長官。兩個委員會的組成歷史、目的及方法都是不同的概念。因此，在未具備普選行政長官條件之前，仍然沿用選舉委員會的時期內的選舉委員會人數多少，不應該決定後來出現的提名委員會的人數。

2. 提名方式
對於有志參與行政長官選舉的人士，應獲得的提名方式的討論，本委員會（管法及政治發展委員會）的討論文件所提出的原則，包括符合"按民主程序提名"的規定、確保候選人有廣泛支持和足夠認受性，以及讓有志之士有機會被提名，都是值得參考的。按照有關原則，提名方式可體現候選人須具廣泛代表性的提名。此外，社會上還存在一種考慮，就是行政長官選舉具有一定的莊嚴性，故此，提名的門檻不宜過低，令致過多的候選人可參與選舉，造成候選人質素參差的情況；而過多候選人能夠參與選舉，可能亦會引致需要多輪投票或點票才能成功選出行政長官的情況出現。

3. 引入普選行政長官，宜先討論首任提名委員會的運作，以後各任的提名方法應與時並進地改善。

至於「首任」的提名程安排，以下方案值得探討：

1. 提名門檻按照提名委員會人數而有所增加。基本原則是候選人不應多於 4 人，假若提名委員會人數為 800 人，提名門檻便為 25%，即每名候選人須獲不少於 200 人提名，如果是 1000 人，提名門

檻便是 250 人，如此類推。

2. 提名門檻應體現維護《基本法》實施的重要性。基本原則是，立法會議員及港區全國人大代表既屬於選舉委員會的當然委員，反映兩者在政治，以及中央和地方建制上的重要性。前者為本港建制中立法機關成員，要維護《基本法》。後者為全國建制中立法機關成員，按全國人大代表法要遵守憲法和法律（包括基本法），協助憲法和法律的實施，並且比較了解國情。兩者在《基本法》的規定中，均具有一定的地位。故此，建議候選人除獲得基本的提名人數，例如 800 人中獲得 200 人提名之外，相關的提名票須含有最少四分之一立法會議員（60 人的四分之一是 15 人）及四分之一全國人大代表（9 人）的提名。

普選方式：

在本會的文件中，已有原則性的規定，如何落實，應另作專題討論。

註 1　這主要表現在：

(i) 行政長官是特區的首長，代表特區（《基本法》第四十三條）；

(ii) 行政長官同時是特區政府（即行政機關）的首長（《基本法》第六十條）；

(iii) 行政長官根據《基本法》第四十八條負責執行《基本法》；

(iv) 行政長官根據《基本法》第四十八條領導特區政府、決定政府政策、提名並報請中央任免主要官員、代表特區處理中央授權的對外事務等；

(v) 行政長官根據《基本法》第六十二條，領導特區政府行使有關職權，包括編制並提出財政預算，以及擬定並提出法案、議案、附屬法規；

(vi) 行政長官在立法程序中處於重要地位，包括簽署及公布法案（《基本法》第四十八條及第七十六條）與及其他有關條文（《基本法》第四十九條、第五十條及第五十一條）；

(vii) 根據《基本法》第七十四條，立法會議員不能提出涉及公共開支或政治體制或政府運作的法律草案。立法會議員若提出涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意；

(viii) 獨立工作機構，例如廉政公署及審計署，直接向行政長官負責（《基本法》第五十七條及第五十八條）；

(ix) 行政長官在司法方面也有主要作用，例如任命各級法院法官（《基本法》第四十八條）。

附件三
Annex 3

info@adpl.org.hk
19/07/2006 14:48
Urgent
Return Receipt

To: kywu@cpu.gov.hk
cc:
Subject: 民協就行政長官普選模式提交建議

譚志源先生 ：

本人所屬之政治團體 "香港民主民生協進會" 就行政長官普選模式提交有關的建議，煩請將此建議書發給策發會轄下管治及政治發展委員會之各委員，以供參閱.
若有任何問題，請致電 2782-2699 與本人助理梁小姐聯絡！謝謝！

譚國僑

香港民主民生協進會
就行政長官普選模式提交建議

前言

1. 根據《基本法》第四十五條，訂明行政長官在本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。所以《基本法》已清楚訂明邁向普選的目標，而鑑於香港已具備各項施行普選的條件，包括完備法治制度、穩固經濟基礎和良好公民質素等，再加普遍市民對推行普選強烈訴求。因此，有關行政長官普選模式的討論，都應該以儘速落實普選為前題。

2. 行政長官產生的具體辦法，由《基本法》附件一所規定，而 2007 年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。而人大常委會於 2004 年於 4 月 6 日作出解釋《人大解釋》，訂明附件一有關行政長官產生辦法如果不作修改，該附件的現行規定仍會繼續適用；其後人大常委會於同年 4 月 26 日作出決定《人大 426 決定》，2007 年第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。

3. 《人大 426 決定》雖規範市民對 2007 年實行普選的期望，而政府較早前提出的政改方案，由於未能回應普遍市民對普選訴求而遭立法會否決，但民協相信，人大常委會並未有否定 2012 年實施普選的可能性，2012 年仍然存在普選的空間，此期間社會宜於建立共識，儘快為落實普選鋪路。

4. 普選議題現正由策略發展委員會(策發會)轄下管治及政治發展委員會討論，由於行政長官普選模式相對較為簡單，策發會遂決定先就行政長官普選進行研究，繼而討論立法會普選，並訂於明年初完成有關討論。因此，民協是次提交建議書，旨在就行政長官普選模式闡述我們的構思，當中包括提名委員會的組成和相關運作。

現行政長官產生辦法

5. 行政長官產生的具體辦法，由《基本法》附件一所規定，第二屆行政長官由800人組成選舉委員會選出，該委員會由下列各界人士組成：-

第一界別：	工商、金融界	200人
第二界別：	專業界	200人
第三界別：	勞工、社會服務、宗教等界	200人
第四界別：	立法會議員、區域性組織代表、香港地區全國人大代表、香港地區政協委員	200人

6. 縱然附件一第三段訂明「各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員的名額，由香港特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定」。但無論從選舉委員會中狹窄的選民基礎[1]、過高的提名門檻，以至到存在公司票等不合理和不公平的安排[2]來看，選委會的構成和運作一直為社會所詬病，令人質疑上述所謂民主和開放的原則，實屬名不副實。因此，選舉委員會構成和相關運作安排，必須進行深入和全面的改善。

7. 雖然《基本法》附件一第七條訂明，2007年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經過三個步驟，即包括：

(a)立法會全體議員三分之二多數通過；
(b)行政長官同意；及
(c)並報全國人民代表大會常務委員會批准。

8. 但人大常委會在2004年4月6日通過關於附件一第七條和附件二第三條的解釋《人大解釋》，既引入行政長官就附件一和附件二的行政長官及立法會產生辦法是否需要修改，向人大常委會提出報告的機制，更訂明附件一及附件二中規定的立法會產生辦法如果不作修改，該兩個附件的現行規定仍會適用。其後，《人大426決定》，更否決2007年第三任行政長官實行普選的產生辦法。

[1] 根據選舉事務管理處公布06年臨時選民登記冊，選舉委員會界別分組臨時選民為22萬人，只佔全港地方選區臨時登記選民總數318.6萬人的約7%。

[2] 多個界別選民基礎與所得選委會席位數目均出現嚴重錯配情況，如漁農界及航運交通界的選民基礎少於200人，但在所得的選委會委員數目分別為40席和12席，相反，一些選基礎較大的界別，如教育界、衛生服務界及會計界，選民基礎分別為79,000人、36,000人和28,000人，但三個界別只各佔選委會20個委員席位。

9. 換言之，《人大 426 決定》對普選否定，再加上政府較早前提出的政制改革方案[3]，由於未能回應普遍市民對普選訴求而遭立法會否決，2007 年行政長官選舉產生辦法本質上將維持不變，即沿用 800 人組成選舉委員會選出第三屆行政長官，以致現時出現於選舉委員會的不公平和不合理的安排，將會起碼持續至第三屆行政長官選舉。

普選行政長官的發展路向

10. 縱使第三屆行政長官選舉辦法不變已成定局。但民協相信，人大常委會並未有否定 2012 年實施普選的可能性，事實上，香港確實已具備各項施行普選的條件和優勢，過去，市民經歷了二十多年爭取民主的崎嶇過程，雖屢遇挫折，但追求民主的決心，並沒有半點冷卻。從殖民時代走到回歸後，歷盡經濟高低起跌，政治風雲變幻，香港人由從前「走難」、「過客」的心態，過渡到現時公民社會的成熟發展。

11. 香港的奇蹟，不再是簡單的經濟論述，香港既擁有穩固及久經磨練的經濟基礎，優良法治體制，再加上民智成熟和高度理性配合下，香港實在已具備足夠條件施行普選。民協相信，為到香港未來的持續發展，真正建立和諧共融的社會，做到政通人和的局面，發展民主是必需的過程，以期改革滯後的政治制度，理順現行制度中不公平和失衡現象。市民一直以和平的表達方式，理性、溫和態度，要求建立民主體制，實際是要求利用現代文明和公平的民主政治制度，去解決內部紛爭，調和社會不同意見，讓政府施政回應市民意願，讓公眾意志在政府施政中體現。

12. 而根據過去多項民意調查顯示，普遍市民都支持儘快推行普選，而作為一個負責任的政府，當局必須具體回應市民對普選的訴求，儘快尋求一個符合民主、公平原則，普及而平等的行政長官普選模式，並朝向最快在 2012 年實施的方向邁進。

[3] 就 2007 年行政長官產生辦法而言，政府的建議主要包括：(a)選舉委員會由 800 人增至 1,600 人；(b)選舉委員會第 1、2 及 3 界別各由 200 人增至 300 人；(c)加入所有區議會議員於第四界別，使該界別人數因此由 200 人增至 700 人。

行政長官普選模式的建議

(要點可參考附件一及附件二)

13. 首先,《基本法》第 39 條指明,《公民權利及政治權力國際公約》須通過香港特別行政區法律予以實施。而《公約》就選舉及參與公共事務而言,《公約》第二十五條開宗明義說明:

> 「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:(a) 直接或通過自由選擇的代表參與公共事務; (b) 在真正定期的選舉中選舉和被選舉,這種選舉應是"普及和平等的"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;」

14. 而《公約》第二條所講的區分,指不可因為個人的種族、膚色、性別、語言、宗教、政治見解、國籍或社會出身、財產・・・・・・的任何區別,而剝奪個人享有《公約》所承認的權利。

15. 所以任何普選行政長官模式,都必須符合上述大原則,引申出來就是行政長官普選必須是普及而平等;盡量降低獲得參與行政長官選舉提名所需的門檻;並在可行情況下盡量做到「一人一票、票票等值」原則。

16. 而根據《基本法》第四十五條,行政長官在本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。簡言之,任何普選行政長官模式符合以下三部分:

(a) 成立一個有廣泛代表性的提名委員會;
(b) 該提名委員會須按民主程序,提名行政長官候選人;及
(c) 提名後,候選人以普選方式產生。

最後該當選者由中央人民政府任命,正式成為行政長官。

17. 基於上述基礎,民協擬就行政長官普選模式提出兩個可行的建議方案,包括以現時選舉委員會之組合演變而成的提名委員會(建議方案一),以及重新成立以全體立法會議員組成的提名委員會(建議方案二)。

建議方案一

18. 就成立有廣泛代表性的提名委員會而言，民協建議考慮以現時選舉委員會為基礎，改變成將來的提名委員會，把現時 800 個委員的組成規模，擴展至 3,200 個委員，即大約等同現時 320 萬地方選區選民人口的某個整數比例，約為 1,000 倍。另外，亦可加上現時一些當然委員，包括 137 名立法會議員、香港地區全國人大代表及香港地區全國政協委員的代表。

19. 而現時選舉委員會選民基礎必須擴大，並反映各社會階層在人口中所佔比重，以期真正做到公平兼顧社會各個階層利益，簡言之，即未來提名委員會選民基礎須擴展至等同現時全港合資格地方選區選民人口。技術上，當局須考慮增減某些界別，以及重新調整現行界別組成(當然委員如立法會議員、香港地區全國人大代表及香港區全國政協委員的代表除外)，以如實反映該些界別在社會上所佔比重及其重要性。而每名選民必須按重新訂定的界別分類，被編入一個所屬的界別，並有權參選及投票選出該界別的代表。

20. 此外，有關各界別在的提名委員會所佔的席次，民協建議，當局可考慮按界別本身在人口中所佔比例，編配各界別在提名委員會中所得席位。

21. 另外，所有團體和公司票必須予以廢除。亦要取消規定政黨人士在獲選為行政長官後必須退黨的做法。

22. 就提名程序方面，民協建議若要正式成為行政長官候選人，最少要獲得 5%的提名委員會委員提名，即 160 人，而每一位提名委員會委員只可提名一位候選人。

23. 考慮限制候選人數目，以避免參選人數過多，引起選民的混淆，做法是規定候選人數目的上限，最多為 10 人，以獲得提名數目的多寡來排列優先次序，而首 10 位得到較多提名的人士，才可成為正式候選人。採取這種較低門檻提名的方式，既可為社會各界和不同政治背景的人提供參選機會，亦符合《公約》提出保障市民有被選舉的權利。

24. 正式獲提名委員會提名的候選人，會經由全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式選出。獲選人最後經中央人民政府任命，正式成為特區行政長官。

25. 上述行政長官普選模式方案，既平衡公平兼顧社會各個階層利益，亦符合《基本法》及《公民權利及政治權力國際公約》的各種規定。

建議方案二

26. 就廣泛代表性而言，立法會作為民意機關，其龐大地方選民基礎，代表性實不容置疑，以它作為將來的提名委員會，亦是另一個可行方案。

27. 民協建議以全體立法會議員組成將來的提名委員會，此舉既符合廣泛代表性原則，委員會成立的過程亦相對清晰和簡單，基本上只借用現有選舉機制，而無須另闢多重選舉，減低社會成本，令資源更有效運用。此外，對政黨政治發展，同時產生積極和正面的作用，而現時行政和立法的緊張關係，亦可透過此提名過程得到調解和紓緩，重新建立相互配合和協調關係。

28. 就提名程序方面，民協建議要正式成為行政長官候選人，最少要獲得10%(即 6 名)立法會議員的提名，而每一位立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人數目最多只有 10 人。採取這種較低門檻提名的方式，既可為社會各界和不同政治背景的人提供參選機會，亦符合《公約》提出保障市民有被選舉的權利。

29. 同樣亦要取消現時規定政黨人士在獲選為行政長官後必須退黨的做法。

30. 正式獲提名委員會提名的候選人，會經由全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式選出。獲選者最後經中央人民政府任命，正式成為特區行政長官。

31. 上述提出行政長官普選模式方案，既符合《基本法》中廣泛代表性原則，以及《公民權利及政治權力國際公約》要求保障市民參選和選舉的權利等，亦做到真正公平兼顧社會各個階層利益。

香港民主民生協進會
2006 年 7 月 19 日

附件一

民協就行政長官產生辦法普選模式的建議要點：

建議方案一

(a) 以現時選舉委員會為基礎，改變成將來的提名委員會，把現時 800 個委員的組成規模，擴展至 3,200 個委員；

(b) 提名委員會選民基礎須擴展至等同現時全港合資格選民人口；

(c) 增減某些界別，以及重新調整現行界別組成，以如實反映該些界別在社會上所佔比重及其重要性；

(d) 每一位選民必須按重新訂定的界別分類，被編入一個所屬的界別，並有權在該界別出選及選舉；

(e) 按界別本身在人口中所佔比例，編配各界別在提名委員會中所得席次；

(f) 廢除所有團體和公司票；

(g) 取消規定政黨人士在獲選為行政長官後必須退黨的要求；

(h) 要取得最少 5%的提名委員會委員提名，才能正式成為行政長官選舉候選人，而每名提名委員會委員只可提名一位候選人；

(i) 訂定候選人數目的上限為 10 人，以獲得提名數目的多寡來釐訂優先次序，首 10 位得到較多提名的人士會獲得正式候選人的資格；及

(j) 透過全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式，從候選人中選出行政長官，當選人經由中央人民政府任命後，正式成為特區行政長官。

附件二

民協就行政長官產生辦法普選模式的建議要點：

建議方案二

(a) 以全體 60 名立法會議員組成將來的提名委員會；

(b) 現時政黨人士在獲選為行政長官後退黨的規定必須予以取消；

(c) 要取得最少 10%(即 6 位)立法會議員的提名，才能正式成為行政長官選舉候選人，而每名立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人的數目最多為 10 人；及

(d) 透過全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式，從候選人中選出行政長官，當選人經由中央人民政府任命後，正式成為特區行政長官。

Business and Professionals
Federation of Hong Kong
香港工商專業聯會

附件四
Annex 4

31 August, 2006

Mrs Cherry Tse, JP
Permanent Secy for Constitutional Affairs
Constitutional Affairs Bureau
The HKSAR Government

Dear Mrs Tse,

I am pleased to enclose for interest a copy of **"Nomination and Election of the Chief Executive 2012"** which was submitted to the Government. The paper contains BPF's proposals for achieving universal suffrage for the election of the Chief Executive in 2012.

Your views on the paper are most welcome. Please do not hesitate to contact me on 2810-6611; fax: 2810-6661; email: connie@bpf.org.hk.

Yours sincerely,

Connie Hui
Secretary General

香港灣仔皇后大道東183號合和中心2107-08室
Room 2107-08 Hopewell Centre, 183 Queen's Road East, Wanchai, Hong Kong
電話 Tel: 2810 6611 圖文傳真 Fax: 2810 6661 電子郵件 E-mail: info@bpf.org.hk 網址 Website: www.bpf.org.hk

2012

Nomination and Election of the Chief Executive

行政長官的提名和選舉

Business and Professionals Federation of Hong Kong
香港工商專業聯會

香港灣仔皇后大道東183號合和中心2107-08室
Room 2107-08, Hopewell Centre, 183 Queen's Road, East, Wanchai, H.K.
電話 Tel: (852) 2810 6611 傳真 Fax: (852) 2810 6661
電郵 E-mail: info@bpf.org.hk 網址 Website: www.bpf.org.hk

Business and Professionals
Federation of Hong Kong
香港工商專業聯會

The BPF is a strategic lobbying group founded in 1990 as a successor to the Group of 89 members of the Basic Law Consultative and Drafting Committee. It conducts research into issues of critical importance and makes recommendations on the basis of betterment of the whole society. Recent recommendations of the BPF include the bicameral system, abolition of estate duty, points system for immigration and a number of papers on health reform.

We welcome views on this paper and our other work; please contact the BPF Secretariat (Tel: 2810-6611; Fax: 2810-6661; Email: info@bpf.org.hk). Further information on BPF could also be found on its website: www.bpf.org.hk.

工商專聯成立於1990年，致力政策研究及游說工作，創會會員爲基本法諮詢及起草委員會中提出「八十九人方案」的委員。本會探討與香港息息相關的議題，並以社會整體利益爲依歸，出謀獻策，近期的建議包括推行兩院制、撤銷遺產稅，實施優秀人才入境計分制等，並發表了一系列醫療改革文章。

我們歡迎各界對本文及工商專聯其他工作提出意見，請與秘書處聯絡（電話：2810-6611；傳真：2810-6661；電郵：info@bpf.org.hk）。如需更多本會資料，可瀏覽本會網站：www.bpf.org.hk。

Contents 目錄

2012 Nomination and Election of the Chief Executive 1

Appendix I
An illustration of requirements recommended by the BPF for successful nomination of the Chief Executive in 2012 7

2012年行政長官的提名和選舉 9

附件一
工商專聯就2012年行政長官提名之建議摘要 14

2012
Nomination and Election of the Chief Executive

Preamble

Any approach to the question of constitutional change and reform in the SAR has to take account of the fact that any change which is in conflict with and involves changes to the Basic Law may open up a demand for further changes to be made not necessarily related to constitutional issues.

In addition, changes which are within the scope of the Basic Law require the support of two thirds of the members of the Legislative Council and this level of support may be difficult to obtain.

These restrictions suggest that changes proposed should try to avoid these problems.

The following paragraphs relate to the nomination and election of the CE after 2007.

Qualifications

Residence

1. Article 44 of the Basic Law requires the CE to have "ordinarily resided in Hong Kong for a continuous period of not less than 20 years". A person who formerly resided here for 20 years, then went away and subsequently returned, could be eligible. This means that many eminent Chinese nationals who were former residents of Hong Kong and are now residing overseas could stand for election; however, those who had or have had a shorter period of stay in the SAR than 20 years are excluded. Clearly any change to this 20-year provision needs to be carefully circumscribed but it should be said that if the 20-year residence requirement were relaxed the pool of

qualified candidates for the highly responsible office of CE might be enhanced. The residence requirement could be reduced, say, to 10 or 15 years but the number of years residence immediately before election takes place should be prescribed.

Party Membership

2. Under the election rules promulgated by the HKSAR, but not found in the Basic Law, candidates for the post of Chief Executive cannot be affiliated to a political party. Although political parties have not yet developed so fully as to attract a mass base in Hong Kong, doubtless they will further develop in that direction in the years between now and 2012. It has often been said that the Chief Executive lacks support in the Legislative Council and that as a result many proposals of the Executive are simply not put to the Council. If, however, the Chief Executive had his roots in a political party and had the support of that party in the Legislative Council, it would make his life much easier and would strengthen the executive power of the CE and his government.

3. With this in mind it is proposed that candidates for nomination to the post of CE should be able to have party affiliation. Following election the winning candidate could be required to sever membership from his or her party.

Nomination

4. The final choice among the short-listed candidates for election to the office of CE, in accordance with the objectives in Article 45 of the Basic Law, should be by some form of universal suffrage. This objective is the prime focus of much of present political agitation and has even attracted the formation of an Article 45 Concern Group. A response to this concern could be achieved in the year 2012 if the Election Committee, which now elects the Chief Executive, became in effect a Nominating

Committee, its objective being to put forward a short-list of candidates for election by all registered voters for the final choice of CE, following which appointment by the Central People's Government would take place.

Composition of the Future Nominating Committee

5. The Election Committee which currently elects the Chief Executive consists of four sectors each comprising 200 delegates. These 200 delegates are themselves elected or chosen by either the individual members or presumably by the elected committee of the relevant organisation. The members of these organisations who have registered to vote is 220,000 while the total membership of the organisations will of course be very much larger and represent a sizeable proportion of the eligible population. In other words, the Committee is grounded on a very broad base.

6. The First, Second and Third Sectors of the Committee elect or select their representatives some by the votes of individual members, e.g. the teaching profession, and some chosen by the committee of the organisation, e.g. trade unions. In order to make sure the representatives do indeed represent the general membership of the constituent organisation there should be an effort to systematise the method of selection and to endeavour to involve the general membership on these organisations in the election of their representatives.

7. The Government proposed reforms in 2006 to expand the Committee to 1,600. The proposal was included in a package of measures and was defeated by the Legislative Council. While an enlargement may seem better in appearance and more representative, the current Committee of 800 it should be said could in fact be relied upon to elect a candidate with broad support.

8. The Fourth Sector comprises the individual members of representative bodies having a largely political role.

To enhance the authority of this sector a number of new seats were proposed to be elected by an electoral college of all the District Councillors. Changes in the District Councils are currently being examined and the role of the appointed members will no doubt be discussed during the course of this review. Thus the inclusion or not of District Councillors should wait until this review is complete.

The Nomination Procedure

9. At present nominations of the Chief Executive are by open nomination. However most parliamentary systems have adopted systems of secret ballot taking the view that it should not become common knowledge whether particular persons did or did not support a particular candidate. The revelation of these personal details puts unnecessary and undesirable pressure on the individual. Nomination should be based on a closed-ballot to minimise political interference and to raise the credibility of the entire process.

10. Each candidate should secure the support of at least 12.5% of members in the Nominating Committee to be nominated this would mean nomination by at least 100 members out of a Nominating Committee of 800. This level of support required for a nomination to succeed would discourage abuse of the system by frivolous candidates and inhibit the intrusion of interest groups whose focus was a single issue and instead would encourage participation in the process of only those candidates with a wide body of support.

11. Other means, too, can ensure that candidates enjoy a broad body of support. To be successfully nominated a candidate might be required to secure at least 20 nominations from each of the four sectors named in Annex 1 of the Basic Law and each candidate in addition should have among his nominators the support of at least 15 of the 60 members of Legislative Council. This requirement would limit the number of candidates to four to enter the final election process.

12. Hong Kong has a quasi presidential system. Studies have shown that multiple parties and factions tend to destabilise and create indecisive government, exacerbate executive-legislative tensions and deepen social cleavages. The various measures suggested in preceding paragraphs would facilitate development of coalitions between legislators with common interests into three, or ideally two, groups to give support to particular candidates.

(Please refer to Appendix 1 for an illustration of the above nomination requirements recommended by the BPF.)

Choice of the final candidate

13. These foregoing paragraphs aim at improving the nomination process. In 2012 after the completion of nomination, the final choice between the competing candidates should be put to all registered voters finally to elect the CE through a one man one vote process. This would amount to universal suffrage for the election of the CE and the ultimate goal stated in the Basic Law (Article 45) would have been achieved. The Chief Executive at the end of the day could legitimately claim that he had wide public support.

14. In the event of the final election taking place between more than two candidates in which no candidate obtains a majority of the votes, the merit of a two-round run-off between the two candidates with the highest number of votes needs evaluation. In theory it should produce a majority winner, while a weakness of the one-round first-past-the-post voting method is that it may produce a winner with less than 50% of the total voting support. However, the possibility of a

run-off discourages the coalition of opposing forces during the run up to the first round election in the hope of winning a second round runoff. Political elites making the decision to run their own candidates can have as their goal either to finish in the top two in the first round or to demonstrate an electoral following that can be delivered in the runoff election to one of the top two finishers in exchange for benefits in the future. Studies have shown the percentage of votes received by two leading parties in these circumstances tend to be smaller than those in one-round elections. Moreover, the run-off system encourages the development of political factions rather than major coalitions.

15. For these reasons it is proposed that for the CE election, the one-round first-past-the-post voting method is the preferred option. In such a system, the candidate with the largest number of votes wins the election. Political forces hence tend to form a broad coalition behind the "front-runner" and the opposition also tends to coalesce behind one "principal" challenger to gather as many votes as possible. This would contribute to the formation of two or three major groups of legislators and decrease the possibility of a number of small factional groups springing up. This is efficient, simple, low cost and more likely to lead to an acceptable outcome.

July 2006

An illustration of requirements recommended by the BPF for successful nomination of the Chief Executive in 2012

Premises:

- Nomination Committee = 800 members (made up of four sectors of 200)
- Legislative Council (LegCo) = 60 members
- LegCo members are to remain in the Fourth Sector of the Nomination Committee

Requirements recommended by BPF

- Threshold for successful nomination	(12.5% of 800)	= 100
- Minimum support from each of the 4 sectors	(10% of 200)	= 20
- Minimum support from LegCo	(25% of 60)	= 15

Based on the above, the following is the **composition of the minimum requirement for successful nomination:**

First, Second & Third Sectors:	20@ x 3 sectors	= 60
Fourth Sector:	15 LegCo + 5	= 20
From any of the four sectors		= 20
Total nominations		100

2012年
行政長官的提名和選舉

前言

香港政制的任何改動都可能觸動基本法的條文，從而帶來眾多的修改基本法的要求。此外，任何政改方案亦需要得到三分之二立法會議員的支持，殊不容易。

在提出政改方案時，工商專聯認爲應該盡量避免觸動基本法，並以能爭取大多數人支持爲目標。

以下是工商專聯對2012年行政長官提名和選舉安排的建議。

資格

居港要求

1. 基本法第四十四條規定，行政長官由「在香港通常居住連續滿二十年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。」根據這條例，任何曾連續居港二十年的中國公民，即使身處外地，都可以參選。即是說，很多移居外地的港人，都具備參選資格，但二十年這門檻亦把很多優秀人才拒諸門外。工商專聯認同特首候選人居港要求的重要性，對這條例作出任何改動都必須審慎行事。然而，我們仍認爲值得考慮把連續居港的年期要求降至十五年或十年，令更多人才符合行政長官的參選資格，但參選條例應清楚規定候選人在臨參選前必須在香港住上一段時間。

政黨身份

2. 雖然基本法並沒有此規定，但是特區行政長官選舉條例第31條，則限制勝出的候選人不能隸屬於任何政黨。雖然，目前香港的政黨尚未擁有龐大的民眾基礎，但由現在到2012年，政黨應該會進一步發展。現時的行政長官在立法會內缺乏支持，使行政機關很多時不敢把建議提到立法會討論，以免受挫。假如未來的行政長官有政黨背景，在立法會有所屬政黨的支持，推行政策時便會較爲容易，亦有助於提高行政長官及特區政府的施政能力。

3. 考慮到上述情況，工商專聯建議容許行政長官候選人是政黨成員，但在當選後，可以要求他們退黨。

提名

4. 根據基本法第四十五條，行政長官經提名委員會按民主程序提名後，最終由普選產生。如何達至行政長官由普選產生是當前香港社會一個主要的爭議，這爭議更催生了四十五條關注組。工商專聯提出的解決方法是把原來的「選舉委員會」改變爲「提名委員會」，它的工作是從報名參加行政長官競選的人中，進行篩選並制定候選人名單。名單再交由市民以一人一票方式選出心目中的行政長官，最後報請中央人民政府任命。這建議可在2012年推行。

提名委員會的組成

5. 提名委員會（前選舉委員會）由來自四個界別共800名代表組成，每個界別各有200名代表。這些代表由所屬組織的成員選出、或由他們的理事會／董事會推選。現在共有220,000名登記選民來自這些組織，而實際上這些組織轄下的成員總數當遠不止於此，在香港合符選民資格的人口中，應佔相當多的比例。換而言之，這個提名委員會有著廣泛的選民基礎。

6. 提名委員會第一、第二及第三組別的委員經選舉或推選產生，其中有一些委員是經個人投票選出，比如教育界；一些則由團體機構或公司選出，比如商貿社團。爲了確保當選委員能真正代表所屬界別的廣大民意，選舉制度要優化，要更有系統，並能發動更多團體成員參與選舉活動。

7. 早前特區政府推出政改方案，其中一項建議是擴大選舉委員會至1600人，但整個改革方案遭到立法會否決。工商專聯認爲，增加選舉委員會人數表面上能加強其代表性，但如上文所言，目前的800人選舉委員會已具備廣泛的選民基礎，可賴以選出有廣泛支持的候選人。

8. 提名委員會的第四組別由政界人士組成。爲了提高這個組別的認受性，工商專聯建議增加由區議員互選產生的議席。有關區議會的功能和角色的檢討正在進行，應否保留委任議員是其中一項備受關注的議題。因此，我們認爲建議的詳情，可待區議會檢討完成後再作最後決定。

提名程序

9. 現在行政長官的提名是公開進行的。可是，大部份投票制度均採用不記名方式，主要是不希望公開投票人是否支持某候選人，以免有關資料對當事人造成不必要的壓力，從而影響選舉結果。工商專聯認爲行政長官的提名同樣應以不記名方式進行。不公開提名委員會成員對候選人的取向，有助把政治滋擾減至最低，保護提名人的私隱，並能提升市民對整個提名過程的信心。

10. 在800位成員中，每位候選人至少要得到100位委員的支持和提名。設定門檻要求可以確保參選人有一定的支持和競選基礎，防止參選制度被濫用，既對單一議題團體起一定的約束作用，也可鼓勵具廣泛民意支持的人士參選。

11. 要確保候選人具備廣泛的支持，還有一些其他方案可供考慮。工商專聯的建議包括規定在基本法附件一所訂明的四個組別中，候選人必須在每個組別最少得20人提名。同時，每位候選人的提名名單中，必須包括15位立法會議員，即全體60位的四分之一（候選人名單因而最多只有四人）。

12. 香港政制類近總統制。研究顯示，實行這個制度的國家或地區，若缺乏大政黨而只有小派別，會容易造成政局不穩定、政府左搖右擺、行政立法關係緊張等情況，更會加劇社會分歧。而前文所述建議則有助促成理念接近的立法會議員合作支持一名候選人，最終合併爲兩至三個黨派（最理想爲兩個）。

（上述2012年特首提名要求建議之摘要，請參閱附件一。）

最終人選

13. 若能根據前文建議完成提名程序，2012年的行政長官最終應如何產生？工商專聯認爲應通過一人一票方式，這不但達到了基本法第四十五條行政長官由普選產生的目標，也讓行政長官可以更名正言順地宣稱自己得到廣大選民的支持。

14. 倘若投票後，所有候選人均無法取得大多數選民支持，處理方法之一是進行第二回合競選，即票數最低者出局，選民對餘下的候選人再次投票，如是者直至其中一人得到過半數支持。可是，這選舉方法的利弊要認真衡量。理論上最理想的情況是，政治領袖在取得大多數支持下上台執政，而「得票最高者當選制」的不足之處，就是勝出者不一定能得到過半數的選票。但「多回合選舉制」的問題是，很多時候一些政治人物明知無法取得過半數支持，卻仍積極參選，拒絕與其他黨派組合，目的是製造第二輪或三輪選舉，以便利用機會進行政治交易，爭取政治籌碼。這種制度不利於大黨的出現。此外，研究顯示，最大兩黨於「多回合選舉制」下的得票率，往往低於「得票最高者當選制」，可以說「多回合選舉制」不利於政治整合，更會促使小黨派出現。

15. 綜合以上因素，行政長官選舉採用單回合得票最高者當選制較爲理想。在這制度下，得票多者贏得競選。爲了爭取票源，各種不同的政治力量勢必重新整合，聯手推出一個支持度最高的候選人，以增勝算。這有助立法會整合爲幾個主要的黨派，減少小黨派、小集團出現的機會。因此，雖如前文所述，「得票最高者當選制」有其不足之處，但它簡單可行，效率高，成本低，並有利香港整體政治的穩定發展。

2006年7月

附件一

工商專聯就2012年行政長官提名之建議摘要

前提:

- 提名委員會 = 800 名代表 (分別來自四個組別，每個組別各有200名代表)
- 立法會 = 60 名議員
- 立法會議員保留在提名委員會中第四個組別

工商專聯之建議

- 候選人所需最少提名數目	(800名委員的12.5%)	=	100
- 從各組別最少獲得提名數目	(每個組別，即200名代表的10%)	=	20
- 從立法會最少獲得提名數目	(60名議員的25%)	=	15

根據以上條件，獲提名之候選人必須符合如下最低要求：

第一、第二及第三組別	:	20@ x 3 個組別	=	60
第四組別	:	15（立法會）+ 5	=	20
任何組別	:		=	20
合共獲提名數目				100

對特首普選模式的一些思考

王家英

香港中文大學香港亞太研究所研究副教授

策發會的管治及政治發展委員會七月底第五次會議開始討論特首普選的可能模式，會中臚列出各界就特首普選模式向政制發展專責小組、立法會和策發會提交的書面意見撮要。

首先，筆者同意政府有關特首普選牽涉的問題較立法會全體議席普選爲簡單容易、故此前者可先於後者而推行的判斷。就政治的角度而言，先普選特首而後普選立法會全體議席，基本上也符合香港特區憲政設計所強調的行政主導的需要。如果立法會先於特首實現全面普選化，非普選產生的特首便很難有足夠的民意認受性駕馭全面普選產生的立法會，到時行政主導的憲政構思便隨時有被立法主導取代之虞。

無論如何，判斷特首普選較爲簡單容易畢竟只是相對於立法會全體議席普選而言。現實的情況是中央政府和香港社會各界對如何和何時普選特首迄今仍存有很大的分歧，欠缺共識。欠缺共識主要是因爲中央（也包括香港商界和其他親中央政治力量）對過快推行普選（包括特首和全體立法會）仍懷有種種的疑慮，擔心過快推行普選會導致福利主義、民粹主義，甚至是分離主義；而民主派則堅持應盡早推行普選和普選的形式必須盡量開放，認爲中央的所謂疑慮只是不想推行普選的藉口。

顯而易見，在中央的疑慮與民主派的堅持之間存在著巨大的落差，也突顯出雙方極度缺乏互信。要解決有關落差，推動香港向普選的方向邁進，政治妥協是必須的前提。妥協就是各退一步，求同存異，縮窄落差，尋找雙方可以接受的普選模式和普選時間的共識作爲推動普選的起點。事實上，《基本法》亦規定，無論是特首普選或是全體立法會普選，都必須根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則來推動，而不是只根據一方的堅持或理想一蹴而就。

香港特別行政區的實際情況是一方面中央和香港部份界別及政治團體確實對過快推行普選有所疑慮，而另一方面民主派和主流民意是希望盡早推行普選。要平衡二者，按循序漸進的原則，尋找一個雙方可以接受的妥協性普選模式和落實有關普選模式的日期，然後透過具體的實踐讓雙方建立更多的互信，並在互信的

改善中推動發展更開放的普選模式，應不失爲一中庸平正的出路。

扼要歸納前述策發會臚列各界提交的有關特首普選模式的書面意見撮要，不難發現，各界爭議的焦點主要在於提名委員會組成和提名門檻，至於應何時推行普選並沒有觸及。背後透露的訊息似乎是，只要提名委員會的組成和提名門檻能夠限定於不會引發中央過於疑慮的「安全系數」之內，民主派堅持要盡早（2012年）推行特首普選並不是問題。

然而，怎樣的提名委員會的組成和提名門檻才是中央的「安全系數」的底線呢？有意見認爲將現有的選舉委員會的組成模式直接過渡爲提名委員會的組成模式，並保持 100 人的提名門檻，應是一個可供討論的方向。也有論者同意可以沿用現有的選舉委員會制度，但認爲應設立較高的提名門檻，亦有論者認爲應將提名門檻降低。筆者的看法是，不論是將提名門檻升高或降低，都會引發新的爭議，而維持不變可能是促成妥協的最佳選擇。畢竟，現時選舉委員會的制度和提名門檻已相當保守，進一步升高 100 人的提名門檻，只會壓抑民主派妥協的意欲，也未必爲主流民意所認同。

換言之，筆者認爲，以保持現有的選舉委員會的制度和提名門檻不變回應中央的「安全系數」的需要，直接將相關制度過渡爲提名委員會的組成模式和提名門檻，然後根據有關的提名程序爭取在 2012 年普選特首，以回應民主派對盡早普選的堅持，應較可能成爲中央與民主派之間在普選特首問題上達致妥協的基礎。當然，這樣的妥協基礎只是筆者按常理的粗略推斷，實際的發展還須視乎各方互信的程度和具體談判議價的結果。在這過程中，門檻的緊與寬之間固然可以因談判的結果而有所調整，而相關制度的發展配套，如不同屆次的提名委員會的組成和提名門檻如何具體地循序漸進邁向更開放的方向，同樣可以成爲不同妥協調整方案的組成要件。

總言之，筆者對中央的建議是，普選是《基本法》對香港市民的莊嚴承諾，總須有一個具體的起點，而香港市民也一向溫和理性，不必過於提防。至於筆者對民主派的建議則是，即使是較爲保守的提名門檻，也不必斷然拒絕，因爲不論提名門檻如何保守，只要有超過一位候選人面對全港選民的檢驗與選擇，候選人就不可能閉門造車，而是會在選民中作出激烈的競爭。而有關的競爭，不僅會大大提高特首當選者的政治認受性和問責性，更會爲香港的民主政治實踐累積寶貴的經驗。這樣的寶貴經驗的累積，而不是無休止的爭論，才是推動香港民主政治不斷向前發展的最佳憑藉。

甚麼是中央的「安全系數」？

王家英

香港中文大學香港亞太研究所研究副教授

上週六筆者在本欄指出，要在香港盡早落實特首普選，必須盡量紓緩中央對「安全系數」的疑慮。對於中央的「安全系數」的疑慮，迄今各界有有不同的解讀。其中有一派認爲，現有特首選舉委員會的組成模式和 100 人的提名門檻，便應是中央的「安全系數」的底線，超越此底線越多，中央的疑慮越大，相關的特首普選模式爲中央接受的可能性越低。故此，從相反的角度看，只要將現有選委會的組成模式和 100 人提名門檻保持不變，直接過渡成爲未來的提名委員會的組成模式和提名門檻，便應可照顧到中央的「安全系數」的底線。換言之，這一派人士相信，只要守住這一道底線，中央便會同意在 2012 年普選特首。

然而，筆者認爲，這樣理解中央的「安全系數」，明顯過於片面和簡化，嚴重低估了現有選委會的組成模式和相關提名門檻結合起來在特首選舉中所產生的高度「可預見性」。而這高度「可預見性」，才應是中央計算其「安全系數」的主要基礎。任何未來特首普選模式只要大幅降低有關的高度「可預見性」，都不太容易爲中央所接受。

現在要分析的是，現有選委會的制度是如何確保特首產生的高度「可預見性」呢？依筆者之見，關鍵在於現時由四大界別合共 800 人組成的選舉委員會，其產生的方式確保了絕大部份（八至九成）的成員均是親中央人士，而其所設置的 100 人提名門檻，則進一步限制了不爲中央所喜歡的人士意外通過提名門檻的可能性。這樣的制度設計突顯出確保特首產生的高度「可預見性」主要關鍵其實不在於 100 人的提名門檻，而是那 800 人組成的選委會成員絕大多數都是親中央人士。在這樣的制度設計下，即使有某位不爲中央所喜歡的人士成功通過 100 人的提名門檻，但特首選舉面對的只要仍是這 800 人組成的選委會而不是全港選民，他（她）也絕不可能成功當選特首。這才是中央計算「安全系數」時最重要的「安全筏」。

若上述的分析離事實不太遠，前述那種認爲只要將現有選委會的組成模式和 100 人提名門檻直接過渡成爲未來的提名委員會的組成模式和提名門檻，中央就會贊同 2012 年普選特首的觀點，其對中央「安全系數」的理解的嚴重低估也就暴露無遺。有關觀點的主要盲點在於它根本沒有評估過由 800 人選舉委員會選舉

特首躍向全港選民普選特首的巨大差異，以及這樣的巨大差異對特首選舉結果所帶來的巨大「不可預見性」。無疑，將現時選委會的組成模式和 100 人提名門檻直接過渡成爲提名委員會的組成模式和提名門檻，可以大大降低了不爲中央喜歡的人士意外通過特首提名門檻的可能性，但對中央而言，這樣的關卡構成的特首普選模式所蘊含的「不可預測性」和現有選委會制度所蘊含的「不可預測性」是完全不能相提並論的，原因有二。

首先，中央應清楚知道，現有選委會的組成模式和 100 人提名門檻並不能完全杜絕意外的發生，即不爲中央喜歡的人士仍有一定的空間爭取到 100 位選委會成員的提名而成爲合資格的特首候選人，但這樣的意外並不可能改變選舉結果，因爲選委會仍是由絕大多數親中央的人士支配，不爲中央喜歡的特首候選人絕不可能取得選委會過半數的成員支持而當選特首。相反，如果只將現有選委會制度直接過渡爲提名委員會制度便於 2012 年立即開放特首普選，不爲中央喜歡但意外通過提名門檻的候選人，便隨時有可能在特首普選中擊敗中央屬意的候選人而當選特首。對於這樣的「不可預見性」，中央應有深刻的警覺，也因爲如此，其接受相關的特首普選模式的可能性絕不可能很高。

其次，普選特首就意味開放候選人在全港選民中公開競爭，亦即意味選民和各種社會、政治及經濟團體可直接影響候選人的政治立場和政綱，從而大大增加了候選人爲了爭取選民支持而被選民重新塑造的空間。因此，即使嚴格的提名制度可確保成功通過提名程序的特首候選人都能夠爲中央所接受，但普選特首帶來的開放性競爭，無可避免地會促使特首候選人在爭取選民支持的過程中不斷改變其政治立場和政綱，而這樣的改變或多或少地會與中央原先的期望背道而馳，形成了新的「不可預見性」。有關新的「不可預見性」，在現時的選委會制度中是不可能出現的，因爲候選人面對的是同質性極高的 800 名選委會成員，而不是階級和意識形態差異極大的數百萬香港選民。對於這種「不可預見性」，中央同樣不會毫無警覺，而一旦有所警覺，便肯定會降低其接受以收緊提名程序換取於 2012 年普選特首的可能性。

綜合上述兩點「不可預測性」分析，筆者判斷，以現時選委會制度（包括 100 人的提名門檻）直接過渡爲提名委員會制度的特首普選模式與中央對「安全系數」的理解與要求仍然相去甚遠，中央接受的機會頗低。而即使進一步收緊提名程序，包括在組成提名委員會的四大界別中設置某個比率的次級提名門檻（如每個界別規定必須取得一成至兩成的提名人數）和提高整體的提名門檻（如從 100 人提高至 150 至 200 人），中央也未必會接受。原因可能在於，中央根本未有

心理和政治準備面對 2012 年開放特首普選。須知道，對中央而言，特首普選不論以任何保守的模式進行，只要超過一位候選人面向全港選民的競爭，它在政治上就不只是一種量的擴充，而是質的躍進，這種質的躍進一經開始，便難以回頭，並肯定會爲香港的政治生態帶來難以預測、翻天覆地的變化。僅是這一點，從沒有經過普選洗禮的中央就不能不戒慎恐懼。也許正是這種戒慎恐懼，儘管近期香港內部對特首普選模式的討論顯得煞有介事，但迄今爲止，筆者從未見過中央官員對 2012 年這個神奇年份表過態。這現象背後所可能蘊含的政治訊息，總難免令筆者對 2012 年普選特首不敢過份樂觀。

策略發展委員會
管治及政治發展委員會工作坊
2006 年 9 月 14 日

Workshop for the Committee on Governance and Political Development of the Commission on Strategic Development 14 September 2006

出席名單

Attendance List

主持人

Convener

Head, Central Policy Unit	中央政策組首席顧問

列席

In Attendance

Mr. LAM Sui Lung, Stephen, J.P. Secretary for Constitutional Affairs	政制事務局局長 林瑞麟先生，J.P.
Mrs. TSE LING Kit Ching, Cherry, JP Permanent Secretary for Constitutional Affairs	政制事務局常任秘書長 謝凌潔貞女士，J.P.

委員

Members

Mr CHAN Chung-bun, Bunny, B.B.S., J.P.	陳振彬先生, B.B.S., J.P.
Ms CHOW, Wendy	周君倩女士
Mr CHOW Yung, Robert	周融先生
Dr LEUNG Mei-fun, Priscilla	梁美芬博士
Mr LUI Tim-leung, Tim, J.P.	雷添良先生
Mr MOK Hon-fai	莫漢輝先生
Mr TAM Kwok-kiu, M.H.	譚國僑先生, M.H.

Miss TAM Wai-chu, Maria, G.B.S., J.P.	譚惠珠女士, G.B.S., J.P.
Mr WONG Ying-ho, Kennedy, B.B.S., J.P.	黃英豪先生, B.B.S., J.P.
Mr YU Kwok-chun, S.B.S., J.P.	余國春先生, S.B.S., J.P.

因事未能出席

Apologies

Mr CHAN Tak-lam, Norman, S.B.S., J.P.	陳德霖先生, S.B.S., J.P.
Mr CHAU How-chen, S.B.S., J.P.	周厚澄先生, S.B.S., J.P.
Prof CHEN Hung-yee, Albert, J.P.	陳弘毅教授, J.P.
Mr CHEN Nan-lok, Philip, S.B.S., J.P.	陳南祿先生, S.B.S., J.P.
Prof CHENG Kwok-hon, Leonard	鄭國漢教授
Mr CHEUNG Chi-kong	張志剛先生
The Hon CHEUNG Hok-ming, S.B.S., J.P.	張學明議員, S.B.S., J.P.
Mr CHOW Charn-ki, Kenneth	鄒燦基先生
Mr CHOW Yick-hay, B.B.S., J.P.	周奕希先生, B.B.S., J.P.
Ms FONG, Janie	方文靜女士
Mr FUNG, Daniel R., S.B.S., J.P.	馮華健先生, S.B.S., J.P.
Mr HOO, Alan, S.B.S., J.P.	胡漢清先生, S.B.S., J.P.
Ms KO Po-ling, M.H.	高寶齡女士, M.H.
Prof KUAN Hsin-chi	關信基教授
Mr LAU Nai-keung	劉廼強先生
Prof Lee Chack-fan, SBS, J.P.	李焯芬教授
The Hon LEE Cheuk-yan	李卓人議員
The Hon LEE Wing- tat	李永達議員
Mr LIE-A-CHEONG Tai-chong, David	李大壯先生
Dr LO Chi-kin, J.P.	盧子健博士, J.P.
The Hon MA Lik, G.B.S., J.P.	馬力議員, G.B.S., J.P.
Mr NG Sze-fuk, George, B.B.S., J.P.	吳仕福先生, B.B.S., J.P.
The Hon SHEK Lai-him, Abraham, J.P.	石禮謙議員, J.P.
Mr SZE Chin-hung, Jerome, J.P.	施展熊先生, J.P.
The Hon TIEN Pei-chun, James, G.B.S., J.P.	田北俊議員, G.B.S., J.P.
Dr WANG Xiao-qiang	王小強博士
Mr WONG Kong-hon, S.B.S., J.P.	黃光漢先生, S.B.S., J.P.
Mr WONG Wai-yin, Zachary	黃偉賢先生
Dr ZHOU Ba-jun	周八駿博士