立法會政制事務委員會

行政長官普選的可能模式

策略發展委員會(策發會)於2006年7月28日的會議上，展開了有關行政長官普選可能模式的討論，並於11月23日的會議上，進一步討論有關議題。策發會秘書處已於早前向立法會政制事務委員會秘書處提供有關討論文件(CB(2)2835/05-06及CB(2)436/06-07)，供委員參考。

2. 為了讓策發會委員就有關議題作進一步討論，我們分別於2006年9月14日及10月3日舉辦了兩次工作坊，並邀請了香港工商專業聯會的鍾逸傑爵士、中文大學的王家英教授、香港民主促進會的龍家麟先生及高德禮先生，以及中文大學的蔡子強先生出席，與策發會委員交換意見。上述講者提出的建議，分別載於附件一至四，供委員參考。

政制事務局
2006年12月

附件一

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

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

2012年行政長官的提名和選舉 9

附件一 14
工商專聯就2012年行政長官提名之建議摘要

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。

<u>提名</u>

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。

附件三

我們心目中的香港

從今天到 2047 年，由您設計的政治制度[1]

盧兆興[2]

[1]香港民主促進會政制發展項目。

[2]盧兆興爲加拿大滑鐵盧大學政治科學系副教授。此文章所論述的觀點如構成任何責任將由作者一人承擔。

引言

在下屆選舉來臨前，我們要面對的正是一個令人困惑的政治前景。此書出於此時，實在是最適當不過了。

大家都在爭取民主及普選，但實質上的幫助卻並不多。而我們民主前路上的選項、機會及障礙已綜合地列出於此書之上。此書將成爲香港市民踏上「我們心目中的香港」之旅途上一個無比珍貴的伴侶。

在此，我們衷心感謝盧兆興博士煞費苦心的分析。

鐘逸傑爵士

引言

在眾多香港民主促進會的贊助項目之中，這建議書不單可被認爲是其中一個最重要、最適時的項目，並且是現階段的民主發展中所最需要的一個。這項出色的工作將會聯同其他類似的項目，一起對如何管治好香港的討論作出貢獻。在此，我祝賀盧兆興博士完成了這一個十分重要，並考慮周詳的建議書。

鄭維健博士

引言

在香港現時的政治氣候中，盧兆興教授的路線圖可說是一股清流。現時大部份的討論只集中於普選的日期，而盧教授則將人們的注意力帶回民主化過程中不可或缺，但卻不幸地被忽視的主要部份，而那主要部份就是制度的設計。我很高興看到盧教授爲香港未來的制度提出了各式各樣的選項，而我亦摯誠地祝願盧教授的努力能引領未來政制發展的討論方向，以建立一個尊重基本法，並能彰顯香港作爲中國一個特別行政區之獨特地位的制度。

葉劉淑儀

引言

盧兆興博士與香港民主促進會以撰寫一份綜合了香港政制發展各樣選項的文件，來促進香港未來政制發展路向的思考。對於我們所有對香港政制發展有興趣的人士來說，他們實是作出了極大的貢獻。而這份文件的最可取之處，正是它並非死板、毫無改動餘地，而是可通過各方的審議而得出一個大家都能接受的共識方案的。這樣，便能讓各方抱有不同政見的人士，都能共同參與及解決在政制設計上所遇到的難題及挑戰。

陸恭蕙

序言

我在香港大學的舊同事盧兆興博士，爲了促進香港的政治討論，寫作了「我們心目中的香港：從今天到 2047 年，由您設計的政治制度」這個政制改革建議書。這建議書的完成，可說是對香港的民主發展作出了重大的貢獻。

香港正處於政治發展的十字路口。當市民大眾的情緒，都因爲香港經濟復甦和前行政長官董建華的離去而有所改善的時候，香港社會在政治上仍然是極度分化的。而公眾對全面民主的訴求仍然未得以實現。

去年，因爲泛民主派成員認爲政府提出的政制改革方案未能提出確設的民主路線圖及時間表，所以在立法會中否決了該方案。從一個國際的角度看，以香港的經濟發展程度，普遍人口的教育水平，香港特區的法治基礎，以及穩定的官僚體系，很難令人信服香港還未爲基本法規定享有的民主作好準備的。香港市民是應該享有全面民主的。

但是，其他地方的民主發展告訴我們，即使已落實全面普選，民主發展仍然是一個十分迂迴曲折的過程。事實上，有些政治科學學者就認爲制度的設計是民主發展和鞏固的主要因素。雖然民主制度的設計是很重要，卻絕不可以此爲藉口而拖延民主發展。爲了加快民主進程，公眾是應該在建制安排上作充足辯論的。儘管全面普選的時間表仍然是未知之數，本人認爲香港是有需要爲一個能促進和保證民主在香港能穩定發展的制度，而準備好一個詳細的計劃。

我們將需要檢視一系列很廣泛的問題，不單止是行政長官、立法會和區議會的選舉安排，亦需要檢視立法會的結構，更有效管理中央和香港關係的機制，和政黨的角色等。我們亦需要在各方的政治利益和觀點上爭取對該等政治安排的支持。

在此建議書中，盧博士就爲一個能持續發展的民主制度，提供了一個在制度上和應用上都能平衡各方利益，和綜合的分析。這個十分有用的路線圖提供了一個辯證和討論民主發展的基礎，是十分值得我們注意的。

鄧特抗博士

香港大學政治與公共行政學系

2006 年 6 月

導言

此路線圖是由希望香港政制發展能有認真的討論之友好，向香港民主促進會所建議的。

從開始的時候，此路線圖就被認爲是一份能提供一個寬廣的框架以鼓勵討論和辯論的文件。雖然此文件並不是徹底的包含了所有的事項，但此文件已盡力嘗試去包含各種能達成良好管治和促進政制發展的選項、過程和機制。作者亦付出了很大的努力以令此文件能成爲綜合了良好管治和政制發展各個選項的建議書。

本文件的目的是希望能促進社會的研討、辯論和提供更多的意見來改善將來的政府和政治制度。故此，本文件並沒意圖支持某個特定的路線來作爲正確的方向。其實，我們更希望能鼓勵學者、政治人物和任何對良好管治和政制發展有興趣的人，能一同提出他們對此路線圖的意見；或提出此路線圖內並未觸及的政制發展選項，以幫助社會在最重要的問題上達成共識。若有該等構想的話，我們將衷心地把該些意見包含在本文件中以作爲路線圖的一部份。這樣，本文件將能成爲一個更爲綜合的改革概述。

在良好管治和政制發展的討論當中，盧兆興博士以熱誠、承擔和魄力去肩負起撰寫此路線圖此一令人卻步的挑戰，這是尚未有人嘗試過的。在此，香港民主促進會向盧兆興博士致以最深切的感激。盧博士的路線圖必定是香港在良好管治和政制發展事務上一份最綜合的文件。

最後，我們亦要感謝在此政制發展路線圖的辯論過程中給予我們鼓勵的各方友好，包括：撰寫引言和序言的鐘逸傑爵士、鄭維健博士、葉劉淑儀女士、陸恭蕙女士和鄧特抗教授。

香港民主促進會

目錄

引言.....2
序言.....6
導言.....8
摘要.....14
介紹：由現在至 2047 年的香港政治系統.....28
政治改革和「一國兩制」.....32
香港民主化的前提.....34
1. 行政長官選舉辦法.....38
結構改革.....38
(甲) 選擇一：盡快普選行政長官，如 2012 年.....38
(乙) 選擇二：增加行政長官選舉委員會的人數，並將之改變爲一個行政長官提名委員會。最後，容許所有合資格選民經普選方法，選出由提名委員會所篩選後的行政長官參選人作爲行政長官.....38
(丙) 選擇三：擴大選舉委員會的人數.....39
現有程序改進.....39
(甲) 通過容許行政長官有政黨背景使行政長官選舉更富競爭性.....39
(乙) 使行政長官選舉更具競爭性.....40
(丙) 改善普選行政長官選舉辦法及時間表的公衆諮詢方法.....40
2. 立法會.....42
結構改革.....42
(甲) 選擇一：按比例地增加直選及功能組別的成員.....42
(乙) 選擇二：採納兩院制並建立一個全面由直選產生的下議院.....42
(丙) 選擇三：改革功能組別.....42
(丁) 選擇四：廢除功能組別.....43
(戊) 選擇五：維持現有六十名立法會議員但全面直選所有功能組別.....43
現有程序改進.....43
(甲) 持續檢討和增加立法會議員的數目以符合地區人口的改變.....44
(乙) 改革立法會的監督能力.....44
(丙) 檢討個人法律草案的通過方式(基本法第七十四條).....44
(丁) 設立等同部長的立法會常任委員.....44
(戊) 通過正式和非正式會議使行政立法關係更和諧.....45
(己) 鞏固立法會的憲法慣例.....45
(庚) 每一位獲選的立法會議員可提名一位增選委員在立法會工作.....45
3. 以兩院制作爲香港未來的路向？.....47
結構改革.....49
(甲) 選擇一：一個由六十人組成的上議院和六十人組成的下議院.....49
(乙) 選擇二：一個由三十人組成的上議院和六十人組成的下議院.....49

權力.....50
(甲) 給予上議院權力否決由下議院所通過的法案.....50
(乙) 限制上議院的否決權.....50
(丙) 禁止上議院提出法案.....51
(丁) 容許上議院提出法案.....51
(戊) 給予上議院特別否決權.....51
(己) 禁止上議院擁有特別否決權.....51
(庚) 上議院可組成委員會研究下議院所通過的法案和法律條文.....52
(辛) 研究當兩院制被採納時修改基本法的可能性.....52
其他可能性.....53
1. 選擇一：向議會制發展.....53
2. 選擇二：向總統制發展.....53
3. 選擇三：發展一個議會和總統制的混合模式.....54
4. 行政會議.....55
結構改革.....55
(甲) 選擇一：建立一個能包含不同政黨背景成員的行政會議.....55
(乙) 選擇二：設立一個辦公室或委員會以彌合行政立法兩會間的關係..55
(丙) 選擇三：維持現有親政府聯盟組成的行政會議.....56
現有程序改進.....57
(甲) 以相關的諮詢委員會來配合不同行政會議成員的負責範疇.....57
(乙) 以行政會議成員或主要官員來領導相關的諮詢委員會.....57
5. 主要官員問責制.....58
現有程序改革.....58
(甲) 設立副局長職位.....58
(乙) 設立並增加主要官員以下的政治助理.....58
(丙) 由廉政公署負責灌輸副局長和政治助理倫理管治的理念.....58
(丁) 容許部份主要官員、副局長和政治助理保留政黨背景.....59
(戊) 禁止主要官員、副局長和政治助理有政黨背景.....59
6. 區議會.....60
結構改革.....61
(甲) 選擇一：改革地區管理委員會.....61
(乙) 選擇二：負責前市政局和區域市政局的職能.....62
(丙) 選擇三：重組十八區區議會爲數個更有效的議會.....62
(丁) 選擇四：重新建立一個中層選舉制度以解決環境、衛生和健康問題 63
(戊) 選擇五：保留但減少委任成員的數目.....63
(己) 選擇六：取消委任成員並同時增加增選委員人數.....63
現有程序改進.....63

(甲) 從地區委員會、互助委員會和業主立案法團吸納更多增選委員.....63
(乙) 與高層官員定期會面.....64
(丙) 每年與立法會議員會面.....64
(丁) 改革地區委員會.....64
(戊) 由廉政公署負責教育區議會議員關於倫理道德的事宜.....65
(己) 使民政事務署的工作更爲民主化.....65
7. 公務員 66
結構改革 66
(甲) 選擇一：禁止公務員投身主要官員問責制後再重返公務員隊伍.....66
(乙) 選擇二：容許公務員投身主要官員問責制後再重返公務員隊伍.....66
現有程序改進 66
(甲) 增加公務員對承受公眾批評的培訓.....66
(乙) 強化公務員政治中立的意識.....67
8. 諮詢委員會 68
結構改革 68
(甲) 選擇一：因應政府行政職能重組諮詢委員會.....68
(乙) 選擇二：由主要官員和行政會議成員領導諮詢委員會.....68
現有程序改進 68
(甲) 避免諮詢委員會成員重疊.....68
(乙) 與其他機構締結新的合作夥伴關係.....69
(丙) 開放一部份的諮詢委員會讓公眾旁聽.....69
9. 政黨.....70
結構改革 70
(甲) 選擇一：制定政黨法.....70
改善現有程序 70
(甲) 向所有黨員提供更多資助.....70
(乙) 向所有政黨提供一個固定金額的資助.....71
10. 政府與非政府智囊團 72
現有程序改進 72
(甲) 使公眾能查閱由智囊團所撰寫的報告和研究.....72
(乙) 增加政府和非政府智囊團的對話、協調和合作.....72
(丙) 建立智囊團和政策局的合作關係.....72
(丁) 使智囊團和大學的關係更爲制度化.....73
(戊) 以五年計劃的方式來設計香港的各項政策.....73
(己) 改善智囊團和各個諮詢委員會的合作夥伴關係.....74
11. 公共機構 75
結構改革 75
(甲) 選擇一：增加申訴專員公署和審計署的權力以查核所有公共機構和法

定團體的行政和財務狀況.....75
(乙) 選擇二：增加申訴專員公署和審計署的權力以查核部份公共機構和法定團體的行政和財務狀況.....76
12. 跨越 2047 年的香港政治人才和領袖培訓.....78
過程.....78
(甲) 設立一個跨黨派學校以培訓政治人才.....78
(乙) 向公務員作出關於主要官員問責制的培訓.....78
(丙) 在立法會引入政治助理或增選委員.....78
(丁) 增加區議會增選委員的數目.....79
(戊) 改善所有政治任命成員的表現評估.....79
(己) 謹慎地揀選政治任命成員加入其他機構.....79
13. 使現有的公眾諮詢程序更爲民主化：香港政府與普羅市民的關係.....80
現有程序改進.....80
(甲) 使用公民會議制定政改方案然後以公投方式決定政改路向.....80
(乙) 舉行憲政會議設計出政制改革辦法.....80
(丙) 通過獨立的民意調查和全港性的公眾論壇去諮詢香港人的觀點.....80
14. 促進香港人與中央政府的政治對話.....82
現有程序改進.....82
(甲) 爲研究香港的內地研究員設立一個特別觀察員職位以容許他們參與香港政治架構內的會議.....82
(乙) 舉辦由香港和內地智囊團參與的香港事務年會.....82
(丙) 由香港政府和國務院港澳辦公室共同促進香港團體和內地官方及團體的對話.....83
15. 使違反基本法之香港法例失效的程序和基本法的解釋.....84
過程和改進.....84
(甲) 在爭議性事件上讓基本法委員會委員盡量保持低調.....84
(乙) 改善全國人大常委諮詢香港市民的過程.....85
(丙) 使基本法委員會的報告、商議和投票決定更具透明度.....85
(丁) 以附加附錄來詳細闡述全國人大常委的決定.....86
(戊) 設立一個香港憲制法律研究組，並容許非政府法律專才在將來的基本法委員會和全國人大常委對香港市民的諮詢中明確地表達他們的論據.....86
(己) 香港特別行政區政府加快對基本法條文的研究.....86
(庚) 向香港法官簡報基本法委員會的文件和研究.....87
16. 2047 年以後的基本法檢討程序.....88
過程.....88
(甲) 選擇一：設立基本法檢討委員會專責檢討基本法.....88
17. 電子政府和讓公衆更有效查閱政府檔案.....89
現有程序改進.....89

(甲) 選擇一：檢討現有事件發生 30 年後才能把政府檔案公開以作公眾研究用途的規則.....89
(乙) 選擇二：把所有 1997 年 7 月 1 日回歸後的政府檔案重組並放置於一個新設立的香港檔案資料庫.....89
(丙) 選擇三：改善所有政府部門網站及讓公衆能在網上下載所有申請表格以加强電子政府服務.....90
18. 建議的時間表及路綫圖 91
19. 結論.....93

摘要

若香港想繼續維持本身的獨特性及競爭力，設計一個由現在直到 2047 年適用的政治系統將是一個極大的挑戰。

政治改革與「一國兩制」並不單止是互相兼容，同時，亦有利於「港人治港」這個原則。政治改革並不等於直接把西方的模式直接套用到香港之上。反之，這代表了香港人將會設計一個更具問責性和民主的系統並適用於香港特別行政區獨有的情況之上。

在 2006 年 4 月，有內地學者提出了香港實行民主化的六個基本前提條件。六個基本前提條件包括了：

(一) 政治上，中央和香港社會各界應該首先對普選有一致的看法；

(二) 在普選之前要完成一些法律上的準備，有關國家安全的二十三條立法必須完成，要進一步完善香港政黨發展的相關法律；

(三) 在經濟上，普選不僅是政治問題，也是經濟問題，普選可能會對經濟利益和經濟關係進行再調整，要有利於香港整體的發展，有利於香港各界的利益表達，不能因爲普選導致香港經濟關係過大幅度的震蕩；

(四) 普選意味著香港市民生活方式的改變，執政黨也會面臨更大的民意壓力，在這方面社會各界要有足够的思想準備；

(五) 在教育上，要加强市民的國民教育，增强香港市民對國家的認同，不得損害國家利益；

(六) 在政治文化上，不能是簡單的、對抗的政治文化，比如對政改方案的否決，就不是理性的態度，不能爲對抗而對抗，爲反對而反對，即使是將來的反對黨，也應是忠實國家和香港利益的政黨，要形成一種新的協作、合作、競爭、健康、積極的政治文化。

這六個重要的前提都須要香港市民的繼續討論。現在這一份直至 2047 年政治制度的路綫圖就提出可透過政改的論述，來試驗和實踐未來的方向以達成共識。於不久的將來，我們須要重新考慮和討論國家安全法的立法問題，這與政改論述是可以同時進行的；兩院制亦可被視爲一個塡補空白的措施用以防止經濟關係過大幅度的震盪；執政黨可以重新考慮成爲其中一個的選項；而國民教育現在亦已開始實施並可繼續深化；而新的協作關係可促使更均衡的參與從而形成一個更民主的政治制度。簡單來說，內地學者提出的前提是可以和香港逐步邁向民主同時實踐的。

1. 行政長官選舉辦法

<u>結構改革</u>

(甲) 選擇一：盡快普選行政長官，如 2012 年。這將會是一個可供香港市民考慮的方法。

(乙) 選擇二：另一個更溫和的方法是增加行政長官選舉委員會的人數，並將之改變爲一個行政長官提名委員會。這行政長官提名委員會將爲行政長官候選人進行初選。最後，容許所有合資格選民經普選方法，選出由提名委員會所篩選後的行政長官參選人作爲行政長官。

(丙) 選擇三：第三個方法是直接擴大選舉委員會的人數。這將是向全面普選行政長官邁進了一小步。

現有程序改進

(甲) 通過容許行政長官有政黨背景使行政長官選舉更富競爭性。這將在行政長官選舉民主化的過程中同時鼓勵政黨發展。有了政黨背景，我們可預期行政長官在立法會內將得到他所屬政黨强而有力的支持。

(乙) 用不同的方法使行政長官選舉更具競爭性。如改善提名及選舉的程序並讓普羅市民參與行政長官候選人的公眾答問大會。

(丙) 改善普選行政長官選舉辦法及時間表的公衆諮詢方法。以上的公眾諮詢方法可透過公民會議、民意調查、憲制會議和憲制檢討會談來得到改善。

2. 立法會

結構改革

(甲) 選擇一：按比例地增加直選及功能組別的成員代表了向立法會民主化邁進了一步。

(乙) 選擇二：採納兩院制並建立一個全面由直選產生的下議院。這制度既能保障現在的功能組別成員，亦可以回應全面直選立法會的民主聲音。

(丙) 選擇三：改革功能組別能使立法會更具代表性。

(丁) 選擇四：廢除功能組別能爲全面直選立法會作好準備。

(戊) 選擇五：維持現有六十名立法會議員但全面直選所有功能組別。這能使整個立法會符合普選的原則。功能團體能繼續提名候選人參選功能組別選舉。每名市民手上將有兩票。一票能於他所屬的地區直選中投給他合意的候選人；而另一票則能投給他所屬的功能界別中的候選人。

現有程序改進

(甲) 持續檢討和增加立法會議員的數目以符合所有地區人口的改變。在循序漸進的政治發展過程中有效反映人口統計學上的轉變。

(乙) 改革立法會的監督能力能增加立法會對政府行政部門的監察。

(丙) 檢討個人法律草案的通過方式(基本法第七十四條)將是其中一個改革選項。

(丁) 在主要官員問責制的框架下設立等同部長的立法會常任委員能增加立法會監督政府的能力。

(戊) 通過正式和非正式會議使行政立法關係更和諧。這亦減低兩個部門陷入僵局的機會。

(己) 鞏固立法會的憲法慣例，讓立法會的運作在確立民主的傳統下更爲民主化。

(庚) 每一位獲選的立法會議員可提名一位增選委員在立法會工作。這將可增加政治人才發揮領導才能的機會，亦同時減輕了立法會議員的工作負擔。

3. 以兩院製作爲香港未來的路向？

<u>結構改革</u>

(甲) 選擇一：一個由六十人組成的上議院和六十人組成的下議院能幫助香港著手於兩院制的發展。

(乙) 選擇二：一個由三十人組成的上議院和六十人組成的下議院代表了一個較小的上議院而相對較大的下議院。

<u>權力</u>

(甲) 給予上議院權力否決由下議院所通過的法案能維持現有功能組別議員平衡立法會直選議員權力的常規。

(乙) 限制上議院的否決權能防止上議院(相對於下議院而言)擁有過大的權力。

(丙) 禁止上議院提出法案能賦予下議院更大的權力。同時，亦能使上議院成爲第二個審議機關。

(丁) 容許上議院提出法案將使功能團體有權提出任何他們關注的問題，並使之置於下議院的辯論議程當中作出討論。

(戊) 給予上議院特別否決權能防止下議院權力過大。

(己) 禁止上議院擁有特別否決權將使下議院成爲最主要的立法機關。

(庚) 上議院可組成委員會研究下議院所通過的法案和法律條文。這亦可增強上議院作爲第二審議機關的地位。

(辛) 研究當兩院制被採納時修改基本法的可能性。這爲討論兩院制各個分派時能有一個更順利的過程作好了準備。

<u>其他可能性</u>

1. 選擇一：向議會制發展

雖然現在的制度比較傾向於總統制，它亦擁有一些能促進發展議會制的元素。例如，行政長官(首相)就可以由立法會的多數黨來選出。

2. 選擇二：向總統制發展

在往後的階段，我們可以謹慎地重新探討和辯論現有混合制、總統制和議會制的好處和壞處。基本上，基本法就比較傾向於在香港實行總統制。基本法亦表明行政長官最終是由普選產生的。所以，香港可以發展一個更完整的總統制，尤其是當主要官員問責制確立後，他們可以作爲總統制的內閣官員。

3. 選擇三：發展一個議會和總統制的混合模式

雖然香港的制度跟總統制是比較近似，但某程度上亦是混合制的模式。當香港能從實踐中得到更多經驗，她慢慢就能發展出一個擁有香港特色的議會總統混合制。

4. 行政會議

<u>結構改革</u>

(甲) 選擇一：建立一個能包含不同政黨背景成員的行政會議，可產生一個政治

上由不同部分組成的領導階層，這將可得到社會各方面的共識。

(乙) 選擇二：設立一個辦公室或委員會以彌合行政立法兩會間的關係，可減少出現於行政立法兩會的政治僵局。

(丙) 選擇三：維持現有親政府聯盟組成的行政會議將加強領導階層的團結性。

<u>現有程序改進</u>

(甲) 以相關的諮詢委員會來配合不同行政會議成員的負責範疇，可爲行政會議成員產生一個強而有力的研究支援，並能充分利用諮詢團體的專業知識。

(乙) 以行政會議成員或主要官員來領導相關的諮詢委員會能提升委員會的重要性，亦同時能豐富領導層的管治構想。

5. 主要官員問責制

<u>現有程序改進</u>

(甲) 設立副局長職位能舒緩局長的工作負擔，並同時可讓政治人才發揮領導才能。

(乙) 設立並增加主要官員以下的政治助理，能爲香港的未來發展創造一批新的人才。

(丙) 由廉政公署負責灌輸副局長和政治助理倫理管治的理念。這將可幫助政府在逐步的民主化過程之中建立良好管治。

(丁) 容許部份主要官員、副局長和政治助理保留政黨背景可鼓勵政黨向一個健康和合作的方式發展。

(戊) 禁止主要官員、副局長和政治助理有政黨背景。這將能創造一個政治中立的管治階層。

6. 區議會

結構改革

(甲) 選擇一：改革地區管理委員會可以更好地把區議會與政府部門官員、民政事務署官員或民政市務局官員結合成一個行政委員會。強化地區管理委員會代表了他們可以定期邀請如民政事務局局長或其他部門首長出席他們的會議。即使地區管理委員會被強化了，這並不等於如政府 2006 年 4 月份的諮詢文件所言有需要設立地方行政督導委員會。

(乙) 選擇二：負責前市政局和區域市政局的職能能增加區議會的權力。

(丙) 選擇三：重組十八區區議會爲數個更有效的議會。這將能強化它們，同時亦吸引更多人參與地方選舉並能擴大未來的地方選區。

(丁) 選擇四：重新建立一個中層選舉制度以解決環境、衛生和健康問題。可以重組一個類似前市政局和區域市政局的組織並賦予管理公衆健康及環境衛生問題的權力。在廢除市政局和區域市政局後，有市民覺得在公衆健康、環境及衛生的管理上做得不足够。重新建立類似市政局和區域市政局的組織將有助政府更有效處理公衆健康和環境衛生的問題，這同時亦可以防止管理不當的情況出現。

(戊) 選擇五：保留但減少委任成員的數目將符合循序漸進民主化的原則。這將有助解決有評論家擔心政府以委任議員抵消直選議員權力的問題。

(己) 選擇六：取消委任成員並同時增加增選委員人數能使區議會的組成方法更爲民主化。與此同時，亦可於地區層面訓練更多政治人才。

現有程序改進

(甲) 從地區委員會、互助委員會和業主立案法團吸納更多增選委員將使區議會能訓練更多政治人才，並同時能充分運用草根階層的社區活躍份子之專業知識。

(乙) 與高層官員定期會面，能增加區議會與主要官員的溝通並同時強化了區議

會議員對政府政策的影響力。

(丙) 每年與立法會議員會面，能促進區議會議員與立法會議員的溝通並引起立法會議員對地區事務的關注。這亦把地區事務提升到一個更高的層面。

(丁) 改革地區委員會將增加他們的角色和功能，並確保他們的專業知識能被區議會所運用。

(戊) 由廉政公署負責教育區議會議員關於倫理道德的事宜。這是一個提升區議員形象和操守所必須的步伐。

(己) 使民政事務署的工作更爲民主化是邁向符合良好管治、透明和問責政府原則的一步。

7. 公務員

<u>結構改革</u>

(甲) 選擇一：禁止公務員投身主要官員問責制後再重返公務員隊伍。因爲他們投身於政治事業將影響他們的中立性。爲了防止他們有明顯的政治取向，他們將不能回到公務員架構繼續服務。

(乙) 選擇二：容許公務員投身主要官員問責制後再重返公務員隊伍。這容許有志投身政治事業的公務員進入政府管治階層。這些高級公務員的專業知識將在最高層政治上對香港特別行政區的管治給予莫大貢獻。同時，公務員架構亦歡迎該等有政治經驗的高級公務員回去繼續爲公衆服務。

<u>現有程序改進</u>

(甲) 增加公務員對承受公眾批評的培訓將確立一個更加民主的管治文化。在這種管治文化下，公務員將視公衆批評爲正常和健康的。

(乙) 強化公務員政治中立的意識。這將可防止需外出執勤的公務員不在公衆和上司的監察之下與政治人物建立隱藏聯繫。

8. 諮詢委員會

<u>結構改革</u>

(甲) 選擇一：在主要官員問責制下因應政府行政職能重組諮詢委員會。這將爲主要官員提供更多研究支援並增加各個諮詢團體的重要性。而那些委員會亦能在更協調的統籌之下運作。

(乙) 選擇二：由主要官員和行政會議成員領導諮詢委員會會創造一個類似內閣的制度。而這些「內閣官員」亦能由相關的委員會中得到足夠的研究支援和專業意見。

<u>現有程序改進</u>

(甲) 避免諮詢委員會成員重疊可防止成員被過度委任。這亦同時增加了其他政治人才參與管治香港的機會。

(乙) 與其他機構締結新的合作夥伴關係，如：智囊團和政策局。這有助加強他們的相互溝通、協調和分享專業知識及構想。

(丙) 開放一部份諮詢委員會的會議讓公眾旁聽。儘管有些委員會會議因議題敏感而不能向公衆開放，但這將使現有的政治制度更爲民主。

9. 政黨

<u>結構改革</u>

(甲) 選擇一：制定政黨法以符合香港政制發展和民主化的需要。

<u>現有程序改進</u>

(甲) 向所有黨員提供更多資助以鼓勵更多人加入政黨。加入政黨亦成爲投身政

治事業的一個踏腳石。這措施同時亦有助促進政黨發展。

(乙) 向所有政黨提供一個固定金額的資助能讓所有政黨都有一個公平的待遇，而不會給人一個厚待某些政黨的印象。

10. 政府與非政府智囊團

<u>現有程序改進</u>

(甲) 使公眾能查閱由智囊團所撰寫的報告和研究，是有效幫助市民大衆去明白各項社會政策的一個重要過程。市民大眾亦能在接觸各項政策建議和政策選項的同時得到充分知會。

(乙) 政府和非政府智囊團有需要增加對話、協調和合作。更好的協調將可更好的爲公衆利益服務，並同時更有效運用資源、學識及專業知識去服務社會。

(丙) 建立智囊團和政策局的合作關係，能把私營機構和公營機構的專業知識和構想聯繫起來。這將有利於改善政府的管治。

(丁) 使智囊團和大學的關係更爲制度化。這將可充分運用研究員和學者的學識和專業知識，這將更有利於香港的未來發展。

(戊) 以五年計劃的方式來設計香港的各項政策，將使香港和內地推行的國家發展五年計劃路向更爲一致。

(己) 改善智囊團和各個諮詢委員會的合作夥伴關係，將可使政府管治得到莫大裨益。人力資源、知識分子和專業意見亦能得到充分運用。

11. 公共機構

<u>結構改革</u>

(甲) 選擇一：增加申訴專員公署和審計署的權力，以查核所有公共機構和法定團體的行政和財務狀況。由於這些機構都是由政府提供資金而運作的，所

以它們必須在財務上、行政上都向公衆問責。

(乙) 選擇二：增加申訴專員公署和審計署的權力，以查核部份公共機構和法定團體的行政和財務狀況。有部份的法定機構如大學因已經受到如大學資助委員會和其他機制的監督，它們將可免受申訴專員公署和審計署的監督。

12. 跨越 2047 年的香港政治人才和領袖培訓

<u>過程</u>

(甲) 設立一個跨黨派學校以培訓政治人才。在其他國家普遍都設有這一類的黨校。儘管香港的政黨普遍規模都比較小，香港政府可以考慮在中央政策組以下設立一個類似於其他國家的黨校。

(乙) 因爲有部份公務員並不清楚主要官員問責制的運作。所以，有需要向公務員作出關於主要官員問責制的培訓。對主要官員問責制有更深的認識，能幫助公務員決定將來是否進入主要官員問責制之內。

(丙) 在立法會引入政治助理或增選委員可增加訓練政治人才的機會，並同時減輕立法會議員的工作負擔。

(丁) 增加區議會增選委員的數目，能提供更多的途徑讓社區內的活躍份子參與本地政治和政府管治。

(戊) 必須改善所有政治任命成員的表現評估以確保他們恪守良好管治、誠實和誠信的原則。他們的公衆形象亦有助市民建立對主要官員問責制的評價。

(己) 謹慎地揀選政治任命成員，來加入其他機構如諮詢委員會及策略發展委員會，將使香港政治人才的數目逐漸增加。

13. 使現有的公眾諮詢程序更爲民主化：香港政府與普羅市民的關係

<u>現有程序改進</u>

(甲) 使用公民會議制定政改方案然後以公投方式决定政改路向。這將是一個創新及民主的方法以衡量民意。

(乙) 舉行憲政會議設計出政制改革辦法。這是讓香港民主化過程達成共識的另一個創新辦法。

(丙) 通過獨立的民意調查和全港性的公眾論壇去諮詢香港人的觀點。儘管設立民意評估辦公室的過程可以繼續改善，香港將繼續以這一個傳統的方法去量度公衆情緒。

14. 促進香港人與中央政府的政治對話

<u>現有程序改進</u>

(甲) 爲研究香港的內地研究員設立一個特別觀察員職位，以容許他們參與香港政治架構內的會議。這將形成一條正式的渠道，讓內地研究員對香港的政治運作及討論有更深入的瞭解。

(乙) 舉辦由香港和內地智囊團參與的香港事務年會。這年會應該相比起以前的接觸更有規模，因爲兩地在溝通上其實是有更大的空間去作出改善的。

(丙) 由香港政府和國務院港澳辦公室共同促進香港團體和內地官方及團體的對話。香港政府和北京方面有需要協助香港的團體，以讓它們在和內地相關機構的溝通和合作中找到一個最好的配對。

15. 使違反基本法之香港法例失效的程序和基本法的解釋

<u>過程與改進</u>

(甲) 在爭議性事件上讓基本法委員會委員盡量保持低調。這將使他們更公正，尤其是他們有須要像普通法法庭的法官一樣，去處理有關基本法中具爭議性的案件。

(乙) 改善全國人大常委諮詢香港市民的過程，將使中港兩地的司法制度更和諧。

(丙) 使基本法委員會的報告、商議和投票決定更具透明度能令中港兩地的司法制度更和諧及減少不必要的相互猜疑。

(丁) 以附加附錄來詳細闡述全國人大常委的決定，與兩地法制和諧化過程的目標是一致的。這亦使香港人能充分理解全國人大常委作出決定時背後的基本理由。

(戊) 設立一個香港憲制法律研究組，並容許非政府法律專才在將來的基本法委員會和全國人大常委對香港市民的諮詢中明確地表達他們的論據。這不僅使中港兩地的司法制度更和諧，並同時加强基本法委員會成員公正的形象。

(己) 香港特別行政區政府需加快及深化對基本法條文的研究，以預先知道在基本法解釋中任何有意外或危機情況出現的可能性。

(庚) 有需要向香港法官簡報基本法委員會的文件和研究，致使他們對中國在香港憲法上的觀點有更深入的認識。

16. 2047 年以後的基本法檢討程序

<u>過程</u>

(甲) 選擇一：有需要設立基本法檢討委員會專責檢討基本法，爲香港在 2047 後的政治發展先作好一個長遠的政治論述。

17. 電子政府和讓公衆更有效查閱政府文件

<u>現有程序改進</u>

(甲) 檢討現有事件發生 30 年後才能把政府檔案公開以作公眾研究用途的規則。因爲很多研究員、記者以及普通市民都有興趣去瞭解政府在不同事件上的決策和觀點。而且，在事件經歷一段長時間後，他們亦有權去查閱此等事

件和檔案內容。

(乙) 把所有 1997 年 7 月 1 日回歸後的政府檔案重組並放置於一個新設立的香港檔案資料庫，以保護該等香港的歷史文件。同時，這亦保障了研究員、記者和公衆的利益及知情權。

(丙) 改善所有政府部門網站，及讓公衆能在網上下載所有申請表格以加强電子政府服務。這將創造一個在民主化進程中所必須的開放政府。

18. **一個循序漸進的時間表及路綫圖，將有助香港市民得到更多時間去考慮香港政治系統的長遠方向。**

19. **結論：香港市民是受過適當的教育、政治成熟和有足夠理性，以在香港由現在至 2047 年的政治系統路綫圖上達成共識的。**

介紹：由現在至 2047 年的香港政治系統

隨著中國急速發展成爲了一股新的國際力量，加上珠三角地區正在同時深化經濟改革的力度，有些香港人正爲香港會淪爲中國經濟的次要部份而煩惱不已。但是，總理溫家寶於 2006 年 4 月就一再强調香港將憑著本身的自由經濟體系、强健的司法系統和豐富的企業經驗而繼續維持它不可替代的特別經濟角色。

香港有很多人都只著眼於怎樣改造香港的經濟和社會模式，以維持香港的經濟競爭力和社會的活躍性。相反地，香港今天至 2047 年的政制改革問題便一直備受忽視。2047 年是基本法中規定「五十年不變」完結的一年。在這一年開始，基本法將被重新檢討、修訂或延伸。

經常都會聽見有言論指出香港應集中精力於經濟和社會的發展之上，而不是浪費時間於政治爭論當中。這一言論亦得到香港很多人的認同。但是，香港市民似乎都不願意面對政治和經濟是不能分割的現實。政治改革除了是政治的一部份，同時亦能促進香港的經濟活力和繁榮。而政治改革所須要的就是一個真正長遠的目光。這目光不單只應看到接近 2047 年的時候，同時亦要跨越 2047 年。

沒有一個長遠的目光，香港這一個中國的城市便很有可能在經濟上，甚至政治上被邊緣化。十年以後，中國和南方的地區將在經濟和科技上急速發展。香港要維持現有的競爭優勢將會愈來愈困難。政治上，當中國正在改革現有的制度以使之更富透明度和更具問責性的時候，香港的政治制度却出現停滯並欠缺了明顯的突破。

當很多香港人都因爲擁有法治、活躍的金融體系和自由的媒體而感到驕傲的時候，事實讓他們知道他們是不應該就此滿足的。他們亦不應該認爲只要讓香港的政治系統原封不動的維持現狀，香港就能長遠地維持經濟上、法律上和社會上的

競爭力。特別是有某部份的人口將會因爲 2047 年的臨近而爲他們不明朗的未來而感到焦慮。當全球化在全球每一個部份都在深化它的作用的時候，香港的鄰近地區將不斷提升它們的競爭力；直至有一天，香港將逐漸地，在不知不覺中失去光芒。這個問題已經引起了很多海外觀察員的注意。儘管香港有很多人仍然相信香港的競爭優勢，他們並不能否認，有很多海外的觀察員並不抱持一個和香港人一樣樂觀的態度，來看香港現在和未來長遠的發展。

根據基本法的要求，香港特別行政區最終將會普選行政長官和直選立法會。基於香港會持續發展本身政治系統的假設，本文將提出一系列的改革選項和香港的政治路綫圖，好讓所有香港人能認真地仔細考慮哪一種政治系統才是他們最終的選擇。要維持經濟上的競爭力，支撑可敬的法治制度，保持地區金融中心的地位，和鞏固社會的多元性，香港需要的是一個長遠的政治目光。

在經濟和社會上，香港已爲一個更民主的政治系統作好了準備。擁有一個相對地受過高等教育的人口，自由的傳媒和穩固的法律系統，香港值得擁有一個更能代表所有市民的民主體制。畢竟，「港人治港」的原則是建基於「高度自治」的假設之上，不應該單純地只著眼於社會經濟和法律而不觸及政治的。

其實，香港應根據基本法和中央政府的意願，來逐步改變現有的政治系統。香港是中國一個享有「高度自治」的特別行政區，而非一個獨立的政治個體。香港應發展自己的民主體制，而無必要直接複製西方的政治系統。所有香港的政治系統改革都是必須要得到中央政府的全面支持的。香港並不能承受在政治上與祖國對抗。但是，香港人必須主動地參與和中央官員、對香港政制發展有濃厚興趣的專家與學者組成的對話。

有些人主張香港在民主改革之前，香港應該要有足够的成熟，政黨要盡量增加本

身的運作範疇，稅制亦先要改革。儘管有部份香港人對政治參與沒有興趣，我們亦應注意到香港市民在政治上是成熟的。在認知上，香港市民對政治亦是有高度認識的。在行爲上，香港市民亦積極參與政治，以表達他們各種的訴求和不滿。2003 年和 2004 年的七一大遊行就可以見證香港人不單止是政治上值得肯定的，他們亦是理性和有秩序的。明顯地，香港人仍然是政治冷感的論調根本站不住腳。如果要說政治冷感的話，只有少部份香港市民是屬於政治冷感。大部份的香港市民對身邊所發生的政治事件都是有充分注意的。

此外，政治改革前必須要有成熟的政黨是根本沒有說服力的。政黨不成熟主要歸因於香港那個相對不民主、落伍和半殖民地式的政治系統。要加強政黨發展，就必須要推行民主改革以打破現在的惡性循環。

傳媒經常都負面地描述政黨，又經常地貶低了政黨對市民權益的表達和集成，而穩定了政治系統的貢獻。傳媒對政黨的負面報導，或許可以歸因於現有的記者和編輯並沒有受過政治科學的全面訓練；所以，他們經常就會尋找一些政黨的負面報導，來使他們的政治新聞故事更煽情。另一方面，亦必須承認很多黨員都不懂得以一個黨內民主的方式來彌合分歧；却依賴那些煽情的傳媒來突出他們的紛爭和彌合他們的分歧。香港的這個現象是很令人遺憾的。傳媒應該更中肯，更理性而不煽情。政治人物更必須要學懂內部妥協和達成共識的藝術。

最後，民主改革前必先有稅制改革的論調，假設了經濟是較政治重要的。這論調認爲政治改革或許會造成一個更有利於福利主義的政體。這一種稅制改革先於所有民主改革的論調，無視政治改革將把香港改變成爲一個中國境內，和相對於珠江三角洲及其他亞洲國家與城邦，都擁有競爭優勢的特別政治體系之現實。一個更爲民主的體制對稅制改革可說是更有利的，因爲它代表了社會上不同的訴求以及不同的願望。一個兼備民主和包含社會各界利益的政治系統在一些爭議性問

題，如稅制改革和開徵銷售稅上是更能達成共識和妥協的。

儘管民主在西方民主國家都是一個未能全面實現的理想，民主化在世界上的所有國家都可以說只是一個程度上的問題。民主作爲一種體制和精神，可以幫助政治上和社會上的人物，以一個更透明和包容的方式去彌合分歧。而政治包容在任何民主中都可以說是一個被忽略了，却不可或缺的成份。若果香港要成爲中國主權下的一個獨特政體，制度上和精神上的政治包容和民主都必需得到發展和確立。

總的來說，香港市民必須明白政治改革對香港各方面都是無害的。相反地，民主化是一個可以幫助香港突出其獨特中國城市地位之持續過程。這不單可以防止香港在經濟上被邊緣化，更可支撐現有的強項如法治、有活力的傳媒以及國際金融中心的地位。民主化將可把社會上不同的群體和階層聯繫在一起，在不同的問題中，如稅制改革和政治分歧上達成共識。

如果政治改革能提升香港的國際和地區地位，本文將提出一個逐步改革現有系統、制度和運作的綜合概述。本文的目標是描述各種改革選項，以讓香港市民認真地考慮及設計他們獨有的體制。這獨有體制將帶領香港跨越 2047 年。

政治改革和「一國兩制」

有五大主因可以證明香港政治改革是符合有遠見的前領導人－鄧小平所提出的「一國兩制」主張的。

首先，中國系統的特徵就是計劃，如五年計劃，進入世界貿易組織，舉辦 2008 年北京奧林匹克運動會等。因此，香港的政治體系都應有更好的計劃。如果北京與香港都堅持要有一個循序漸進和有秩序的政治改革，那列出各個選項和描繪一個可行的路綫圖，以編排好整個政改過程將是一個完全適當的做法。

第二，1984 年簽署的中英聯合聲明已經歷了第二十一個年頭，而五十年不變的「一國兩制」亦已踏入第九年，差不多已到了五十年的五份之一。如果香港政府繼續耽擱列出政改選項的過程，歷史將十分尖銳地批評現在的香港管治階層。同時，評論家亦會提出在香港政體設計上缺乏了創意，或引起對「一國兩制」能否成功實行及可行性的疑問。平心而論，自回歸以來，香港市民在法律、社會和經濟上都享有了「高度自治」。但是，香港政府有須要在政治上加倍努力，以證明「一國兩制」將是和平統一台灣的一個模範。終究，中國領導人設計香港及澳門特別行政區的原意，都是爲了吸引台灣領導人，而達成和平統一的長遠目標。

第三，中國在世界政治與經濟上同時急速冒升，香港的民主發展將有助提升中國的國際形象；突出香港作爲台灣的一個未來政治選項，亦同時代表了「一國兩制」這個獨特和史無前例的中國模式政治實驗。總的來說，只要香港市民尊重祖國的主權，和並不干預中國的政治發展，香港的民主化將不會成爲中央政府的一個安全威脅。因爲一個愈來愈民主的政體和對市場經濟的擁戴，中國將不單視香港的法治爲一個模範，亦同時將認同中國逐步民主化是符合國家安全目標的。民主發展事實上將使香港在政治上更爲穩定，這對中央政府亦是有利的。

第四，香港在 1998 年至 2004 年出現的合法性問題和管治危機，主要是歸因於架構的缺憾和缺乏民主。香港市民持續地要求普選行政長官這個事實，就指出了香港缺乏民主和架構缺憾的問題。由一個出色的領導來管治香港，根本就不能解決香港政治的根本問題。只有通過架構改革和使現有制度更爲民主化，才能化解香港隱藏及持續不斷的合法性危機。香港大部分的市民都是受過高等教育，政治成熟和行爲理性的。因此，市民都會嚴厲地批評任何政府的行政失當問題。「港人治港」的原則，其實就表示了香港市民是追求一個比以前更好的政治系統的。從這個角度看，香港政府必須繼續改善其政體，由現在，到 2047 年，直至以後。

第五，香港人在歷史上開始就是擁護民族和愛國的。所以，香港的民主化是不可能對中央政府造成甚麼政治威脅。香港市民都擁護 97 回歸祖國和反對台獨活動。同時，他們亦分享中國崛起，加入世界貿易組織及中國運動員在奧運中有突出表現的喜悅。香港的民主化會成爲西方帝國主義侵犯中國國家利益的政治抵押，和成爲反中基地的憂慮是毫無根據的。一個更民主的香港，只會向世界證明中國對香港的民主發展是包容和有信心的。香港更可以成爲世上其他國家和平，及成功處理國內不同政治體系的模範。香港的民主化亦不可能使香港「台灣化」的。相反地，香港民主化會開創一個與台灣截然不同的獨特政治系統，從而證明「港人治港」的成功。

香港的民主將根據中國的全面計劃、香港未來發展的時間安排、北京對「港人治港」的信心、香港應付架構缺憾和民主不足的需要，和香港人民族主義和愛國主義的抱負來發展。事實上，中國和香港兩地都會受益於一個小心撰寫和設計的香港民主藍圖的。

香港民主化的前提

在 2006 年 4 月，有內地學者提出了香港實行民主化的六個基本前提條件。六個基本前提條件包括了：

(一) 政治上，中央和香港社會各界應該首先對普選有一致的看法；

(二) 在普選之前要完成一些法律上的準備，有關國家安全的二十三條立法必須完成，要進一步完善香港政黨發展的相關法律；

(三) 在經濟上，普選不僅是政治問題，也是經濟問題，普選可能會對經濟利益和經濟關係進行再調整，要有利於香港整體的發展，有利於香港各界的利益表達，不能因爲普選導致香港經濟關係過大幅度的震蕩；

(四) 普選意味著香港市民生活方式的改變，執政黨也會面臨更大的民意壓力，在這方面社會各界要有足够的思想準備；

(五) 在教育上，要加强市民的國民教育，增强香港市民對國家的認同，不得損害國家利益；

(六) 在政治文化上，不能是簡單的、對抗的政治文化，比如對政改方案的否决，就不是理性的態度，不能爲對抗而對抗，爲反對而反對，即使是將來的反對黨，也應是忠實國家和香港利益的政黨，要形成一種新的協作、合作、競爭、健康、積極的政治文化。

這六個重要的前提都須要香港市民的繼續討論。現在這一份由今天直至 2047 年政治制度的路綫圖，就提出可透過政改的論述來試驗和實踐未來的方向以達成共識。於不久的將來，我們須要重新考慮和討論國家安全法的立法問題，這與政改論述是可以同時進行的；兩院制亦可被視爲一個塡補空白的措施，用以防止經濟關係過大幅度的震盪；執政黨可以重新考慮成爲其中一個的選項；而國民教育現

在亦已開始實施，並可繼續深化；而新的協作關係，可促使更均衡的參與從而形成一個更民主的政治制度。簡單來說，內地學者提出的前提是可以和香港逐步邁向民主同時實踐的。

因此，中國學者所提出的前提是十分重要的，香港市民亦必須要認真探討，尤其是政治上的反對派成員及泛民主派。若要政改藍圖能順利推行，香港市民必須先在政治上有共識。故此，本路線圖將建議一些方法以增加民主派和政府之間的溝通，並希望長遠來說可達成共識。政治並不是只涉及分歧，達成共識和作出妥協亦是必須的。在 2003 年 7 月香港政府嘗試爲基本法 23 條立法的失敗，就有幾個主因：官員推廣基本法 23 條立法時間不足，政府與支持立法的成員對立法沒有足夠的解釋，以及公眾十分恐懼 23 條立法所帶來的負面影響。世上所有的國家都會爲他們本身的國家安全而立法。作爲中國的特別行政區，香港有義務爲基本法 23 條立法。問題是怎樣令公眾明白和接受政府所提出的立法建議。最重要的一點是，必須要避免像 2003 年一樣因爲缺乏溝通以引發起激烈爭議。

究竟香港的經濟力量是否不公平分佈，和民主化是否會令特定的社會和經濟群體受益，這些都是十分具爭議性的問題。香港的政黨能夠登記，卻持續地沒有法例監管它們，這是十分奇怪的現象。某些政黨擔心監管政黨的相關法例會否成爲政治操控的工具。然而，這些憂慮都是沒有根據的。相反地，政黨法可使政黨的資金來源和日常運作更具透明度。對香港的管治階層來說，設立政黨法將是一項十分艱巨的工作。這亦將測試他們作出妥協和得出共識的能力。

愛國教育近來已積極推行，尤其是 2003 年基本法 23 條立法事件以後。其實，大部份香港市民長久以來都是愛國的。他們的愛國情緒比較傾向於理性和務實，所以他們都十分認同他們在文化上和種族上都是中國人。亦因爲香港人理性和務實地抱持愛國主義，他們不會把愛國等同於要忠於特定政治組織或政黨。內地人一

般都會將文化身份和政治身份及對黨的認同相互結合，香港市民的理性愛國主義就因此明顯地變得跟內地人不同了。或許香港的愛國教育，可以以一個自然及循序漸進的方式進行，當香港對一個更民主的制度逐漸接受，民主會選出不愛國領導人的憂慮就會慢慢減退。在香港加速推行愛國教育是能夠和民主化同時進行，因爲這兩個過程是相互補足而非互相排斥的。

最後，政治上的均衡參與或許會有不同的解釋。這可被認爲，當有一個更民主的系統，那制度便將保障不同團體、黨派和各社會部份的利益。西方的民主制度絕不是最理想和完美的，富庶和貧窮之間的縫隙必然影響達成均衡參與的目的。但是，一個更民主的制度將能縮窄經濟和政治上的縫隙。世界上沒有任何一種政治系統，是能讓社會上所有成員都達致完美和最理想的均衡參與的。故此，香港政治改革的討論，或更應該要謹記照顧到社會上經濟及政治弱勢的一群。從其他角度看，現實上的民主最希望的就是能讓社會上的各部份都能達到政治均衡參與。但，這卻是一個最理想而又十分困難任務。

總的來說，內地學者所提出的前提是需要香港市民作更深入的探討的。不幸地，當立法會否決了行政長官曾蔭權提出的政改方案以後，政治討論便好像停滯不前。希望香港市民能夠以一個更正面的態度去看待此等事情，並更深入地參與政治討論。或許，政治改革是能夠加速此等前提的達成的。這樣，便能緩和中央政府對香港民主化會對中國產生不良影響的憂慮。

2006 年 5 月，策略發展委員會堅稱他們對政制改革得出了一個重要的原則，就是香港不能走向福利主義。從客觀的角度看，大部份香港人似乎並不了解福利國家的概念。西方的福利國家並不如香港一樣擁有低稅制，但他們擁有民主的體制並賦予人民力量，以定期的選舉來更替政權。因爲福利國家實行高稅制，大部份香港市民都認爲福利國家是不好的。但是，似乎很多人忽略了，在過去的幾十年，

很多香港人都移民到該等稅率比香港高很多的國家。很多人都適應了那些福利國家的生活方式，因爲那些國家有穩定的政體，以國家選舉賦予人民力量，並提供了廣受歡迎的福利制度。強健的社會保障制度和以選舉賦予人民力量來選出自己的領導人，這兩方面都是香港市民批評西方福利國家是普遍忽略的。逐漸出現的老年人口，和更多草根階層要求政府提供更多保障，香港政府或許應該多汲取該等福利國家的政策和經驗。在香港，對福利國家的印象只狹窄地集中於稅制。然而，此等膚淺的印象，對福利國家的健全社會保障，和以選舉選出領導人來賦予人民力量等優點卻視而不見。確實，要改變部份香港人對福利主義和高稅制掛鉤此等根深柢固的偏見是需要一定時間的。要香港不要走向福利主義，或更準確地說不要走向高稅制的論調是成立的。但這亦不能抹殺了賦予人民力量和健全社會保障制度這福利主義中的兩大優點的。

1. 行政長官選舉辦法

<u>結構改革</u>

(甲) <u>選擇一：盡快普選行政長官，如 2012 年</u>

在 2003 年 4 月全國人大常委釋法之前，香港曾經爲應否於 2007 普選行政長官引起過很大的爭議。即使在釋法後，仍有很多香港市民要求應盡快普選行政長官。根據基本法 45 條規定，「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。」但是，此條文却沒有定明一個時間表。結果，這就在香港社會引起了很大的爭議。

在 2003 年 4 月的釋法之後，下一次可以普選行政長官的可能時期將是 2012 年。

但是，在香港市民能盡快實現普選行政長官前，還有兩個前提。首先，香港市民必須在這問題上達成共識。該選舉方法亦必須得到中央政府批准。短期內，這兩個條件似乎不容易實現。

(乙) <u>選擇二：增加行政長官選舉委員會的人數，並將之改變爲一個行政長官提名委員會。最後，容許所有合資格選民經普選方法，選出由提名委員會所篩選後的行政長官參選人作爲行政長官</u>

一個解決現有問題的中期辦法是增加選舉委員會的人數，由 800 人，增至 1600 人，甚至 2400 人。香港政府就提議選舉委員會在 2005 年增至 1600 人。但是，這提議並未得到立法會三份二成員支持。立法會反對的部份原因可能是此提議並未能有效擴大選民基礎。因爲這缺點，本文現提議其他的中期解決方法：

(1) 增加選舉委員會的人數，及

(2) 將選舉委員會改變爲提名委員會。

換言之，行政長官候選人必須在此提名委員會中爭取一定的支持，然後由提名委員會提名候選人，讓所有合資格選民從此等經提名委員會認可的行政長官候選人當中以普選方式選出行政長官。以此方法，以普選方式選出行政長官的最終目標將可達成。同是，選舉委員會亦可以決定哪些候選人有資格在行政長官選舉中角逐。此中期模式將可同時保障中央政府的利益亦同時達成普選行政長官的目標。

(丙) 選擇三：擴大選舉委員會的人數

一個更保守的方法是只擴大行政長官選舉委員會的人數。但這方案已在 2005 因得不到立法會三份二成員支持被否決。因爲這個方案過份保守，它在立法會內被否決似乎是必然的。

現有程序改進

(甲) 通過容許行政長官有政黨背景使行政長官選舉更富競爭性

其實，上面提出的中期解決方案(選擇二)將須要解決一些具爭議性的問題，如推行混合了普選和提名委員會篩選候選人這個制度的時間表。亦有部份香港市民要求行政長官需有特定政治背景。但行政長官具政黨背景的問題却十分具爭議性。行政長官政黨化的支持者強調，行政長官必須有大型政黨支持方能使他的草案和政策在立法會通過。但是，反對者卻認爲政黨化會影響行政長官的中立性亦同時違反基本法。同時，行政長官有政黨背景會否影響他的決策自主和能力仍是一個很重要的問題。

香港很多的政黨已經在提倡應容許行政長官具有政黨背景。這是一個可行的選項，並應有更深入的討論，特別是香港正朝著普選行政長官的方向在發展。如能得到政黨的支持，行政長官候選人將能更有效地吸引選民的支持。

(乙) 使行政長官選舉更具競爭性

另一個短期解決方法就是根據政府的提議改革行政長官選舉，使選舉過程更具競爭性。2006 年行政長官選舉及立法會選舉(綜合修訂)條例草案在 2006 年 3 月 8 日列入議事日程。根據此草案，假如只得一個獲得有效提名的行政長官候選人，選舉過程亦將繼續。在投票的時候，選舉委員會成員可選擇投票支持，或不支持該候選人。如能獲得總有效票數一半以上的支持票，該唯一候選人即可當選。但是，若該唯一候選人未能獲得總有效票數一半以上的支持票，提名及選舉過程將重新開始。如果，在新一輪及往後的提名中仍只有一位候選人，選舉過程將繼續和不斷重覆直至選出新一屆的行政長官。

其他增加行政長官選舉競爭性的方法包括，要求行政長官候選人列出他們提名的主要官員名單；舉行一些可讓普通市民參與及向行政長官候選人提問的公衆諮詢大會；給讓所有候選人在傳媒上有同等的時間去公佈他們的政綱。在最終達致普選行政長官的預期下，此等方法都是值得考慮和推行的。

(丙) 改善普選行政長官選舉辦法及時間表的公衆諮詢方法

普選行政長官的時間表在香港仍然是一個十分具爭議性的事件。但是，若果港人治港的原則能够全面推行的話，有幾個决定行政長官選舉辦法時間表的選項是可以考慮的：

(1) 以隨機抽樣方式選擇大概一至二百名合資格選民組成一個公民會議，以討論及决定一個建議的時間表，並讓香港市民以公投方式决定是否採用該時間表。

(2) 舉行隨機抽樣調查以知道香港市民的觀點，然後香港政府和中央就以此爲根據去制定一個時間表。

(3) 邀請各政黨和關注組舉行憲制會議以制定一個建議的合適時間讓立法會作進一步的決定。

(4) 由北京的專家，香港各黨派的領導，立法會議員和各關注組共同舉行憲制檢討會議，務求讓香港和中央政府能達成共識。

在 2003 年的七一大遊行以後，香港的關注組和北京的對話明顯地是不足的。香港政府亦沒有任何意思舉辦憲制會議，和憲制檢討會議讓中方專家來港一齊討論香港的政治改革。香港政府及市民必須緊記 2004 年 4 月的政治僵局導致人大釋法的教訓，尤其是香港政府理應是享有高度自治的。

商議最有效普選行政長官時間表的過程其實是比最終實踐普選更有意義的。沒有一個包括香港政府和中央政府，香港市民及香港政府，香港政黨和關注組的多層面溝通，香港是仍然不能達成共識的。如果香港人是普遍受過教育，政治成熟和理性的話，那就必須謹記 2003 年七一遊行以後，那完全缺乏了任何政治會談的教訓。

2. 立法會

基本法其中一條十分具爭議性的就是第 68 條關於「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。」沒有一個確定的時間表，全面直選立法會將繼續是香港政治爭論的根源。

結構改革

(甲) 選擇一：按比例地增加直選及功能組別的成員

在 2005 年，香港政府提出擴大立法會由 60 席增加至 70 席，但得不到立法會三份二成員支持。政府提議多出的十席中，五席由區議會功能組別產生，五席由地區直選中產生。明顯地，這是一個有進步的提案。但由於政府和立法會中的反對成員缺乏足夠的時間溝通和對話，結果這提案最後亦遭到否決。這結果暗示了立法會要進行進一步的改革將會更加困難。

其實香港政府在未來可以重新考慮再提出該方案，並以更好的解釋和宣傳去配合。儘管有評論員認爲，這個同時增加直選和功能組別議席的方案是一個民主原地踏步的方案，但這其實亦代表立法會向民化邁進了一小步。

(乙) 選擇二：採納兩院制並建立一個全面由直選產生的下議院

爲了打破立法會組成的政治困局，本文現提出一個同時適用於香港和中國的兩院制。兩院制將由兩個議院，上議院和下議院組成。兩院制將可同時維持一個行政主導的系統，亦能同時達成全面直選的目標。

(丙) 選擇三：改革功能組別

雖然擴大立法會議席的提案在 2005 年被否決了，功能組別或許仍能進行進一步改革。選出功能組別代表的方法是可以進一步民主化的，包括：

(1) 擴大功能組別內選民的投票權。

(2) 有某些功能組別只有公司內的高層職員才有投票權。應擴大這些組別的選民基礎。

(3) 加入新的功能組別，尤其是一些在立法會內沒有足夠聲音的組別，如婦女界別、少數族裔界別以及青年團體界別等。

(丁) 選擇四：廢除功能組別

在香港，要廢除功能組別是一個十分具爭議性的問題。因爲功能組別保證了由商界團體以至勞工團體這些既得利益集團的利益。因此，擁有一個兩院制的系統，這些團體的利益將能在上議院中繼續得到保證。這將繼續維持香港的政治現狀，亦同時增加了普選整個立法會的空間。所以，當兩院制被採納的話，現在立法會中的既得利益團體將可能接受全面取消功能組別的建議。

(戊) 選擇五：維持現有六十名立法會議員但全面直選所有功能組別

最後一個選項將是維持現有地區直選中的 30 席，但使所有功能組別議席選舉更爲民主化。這代表那些功能組別的團體可以提名代表參加地區性的直選。他們可以派出候選人參加各個組別，如教育界、法律界、商界、會計以至其他基本法所規定的專業界別的選舉。但是，在提名過程完成後，功能組別候選人將在地區選舉中直接競逐。每名合資格的選民將有兩票，一票投給地區直選的候選人，另一票則投給投票人所屬功能界別的候選人。基本法中規定的全面普選立法會將可按此方法得以實現。在維持功能組別的同時，亦可以使選舉方法更爲民主。

現有程序改進

(甲) 持續檢討和增加立法會議員的數目以符合地區人口的改變

但是，香港人必須決定究竟他們想不想擁有一個有更多議席，更多代表的立法會。因爲香港人口正不斷增加，香港政府有需要持續檢討每一個地方選區的立法會議員比例。並可能有需要作出調整以反映人口上的改變，尤其是新界區人口正急速上升。所以，政府要顧及哪些地區需要增加及調整議席數目，並同時考慮議席增減對功能組別的影響。

(乙) 改革立法會的監督能力

中期內，立法會應考慮在某些地方作出改革以加强本身的監督能力。

(丙) 檢討個人法律草案的通過方式(基本法第七十四條)

首先，應檢討基本法附件二中，個人法律草案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過的規定。有部份議員指出，他們對立法會主席能決定議案能否在立法會內被提出的決定權有所保留。根據基本法第 74 條，「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」根據慣例，該等個人法律草案由立法會主席決定是否涉及公共開支或政治體制或政府運作。基本上，這些規定十分含糊，立法會主席亦能廣泛地對這些規定作出不同的解釋。所以，應考慮檢討現在對個人法律草案的審查機制，並對基本法第 74 條中那些含糊的規定作一個具體的指引，以決定那些草案是涉及「公共開支或政治體制或政府運作」的。

(丁) 設立等同部長的立法會常任委員

第二，加強並確定立法會對行政會議的監督角色。立法會可以重新考慮一個 90 年代提出的建議，在立法會中設立等同各個政府局長的常任委員。有見及主要官員問責制在 2002 年 7 月的成立，立法會可以重新考慮在立法會中設立相對於局長的常任委員。據此，立法會將可對行政會議作出更好的監督。

(戊) 通過正式和非正式會議使行政立法關係更和諧

理想地，行政會議可使行政立法兩會關係更和諧。實際上，這和諧化的過程可依靠重新建立一個類似行政立法兩局非官守議員辦事處的機構，並同時使現有溝通渠道成爲兩會的溝通慣例。行會成員經常都會在不同的正式和非正式場合與立會成員碰面。所以，行會成員與立會成員，以及主要官員和立會成員都應該定期舉行會議。希望透過溝通以彌合行政和立法部門之間的分歧。

(己) 鞏固立法會的憲法慣例

可透過加強現有立法會的憲法慣例，來加強立法會的監督能力。此等慣例包括：

(1) 立法會主席以書面形式解釋否決個人法律草案被提出的原因；

(2) 政府官員出席立法會會議並當著立法會議員面前作證；

(3) 立法會定期舉行的行政長官答問大會；

(4) 政府官員在法案和政策等各種問題上與立法會議員作出溝通。

此等慣例對立法會健康及成功地運作是相當重要的。

(庚) 每一位獲選的立法會議員可提名一位增選委員在立法會工作

立法會改革中有一個被忽略了的部份，就是提名立法會增選委員以輔助立法會議員的可能性。在區議會的層面，從成立開始就有提名增選委員。這些增選委員對減輕區議員的工作負擔起著十分重要的作用。出奇地，很少人提及在立法會中設

立類似增選委員一般，但沒有投票權的助理。在某些區議會中，增選委員並不能以他們的票數勝過區議員的票數來作出決定，以限制增選委員的數目。在區議會中設立增選委員的做法是頗爲成功的。爲了訓練香港的政治人才和領袖，立法會應考慮加入沒有投票權，或有限投票權的增選委員。有一項十分重要的是，容許每位議員提名一位增選委員，將不會影響現時立法會內的工作。並且，在適當的限制下，如限制立法會內各個委員會中增選委員的人數；或同時限制他們的投票權等等，增選委員將可輔助立法會議員並大大減輕立法會議員沉重的工作負擔。總的來說，儘管立法會可以繼續討論增選委員的投票權和限制，由每位立法會議員提名一個增選委員這個建議是值得考慮的。

3. 以兩院制作爲香港未來的路向？

從一個比較的角度來看，兩院制在西方的民主中擔當了一個頗好的制約功用。在香港的情況下，引入上議院和與現在立法會相近之下議院的兩院制，將可保障商界的既得利益，亦同時能夠全面普選立法會。在此，有必要指出香港市民必須把兩院制看成一個非零和遊戲。即是，設計兩院制並不是爲了偏向某一方的利益；而是爲了平衡香港的兩個主要派別：商界和民主派之利益所設計的。換言之，香港有很大的潛力去發展一個與西方國家不同的獨有政治系統，同時亦能在中國的主權之下擁有民主的主要組成部分。若然香港的民主派能接納香港在民主化的過程中，不能危及中央政府國家利益的假設，亦不能削弱現時的行政主導系統，兩院制將可能是香港現時直至 2047 年以後的出路。兩院制將容許政治人才有更多空間和機會去培養他們的領導才能，亦能在兩院中得到更多政治和法律經驗。簡單來說，如能小心及有技巧地設計，兩院制將爲香港所有的政治團體創造一個大家都能獲益的雙贏局面。

有一點必須要注意的是，香港市民並不需要視兩院制爲民主化的最終過程。它可以是一個中期的解決辦法，並可能帶出另一個更理想的政治系統。而這更理想的政治系統之設計將建基於兩個因素：

(1) 香港市民的共識；

(2) 中國長遠的政治改革。

當中國的政治系統發展得更爲開放，權力更爲分立，並同時更爲爲問責，香港包括兩院制在內的政治模式或許會與中國的政治發展相聚合。所以，那些徹底反對兩院制的香港市民，或可以考慮把兩院制視爲一個可行的，解決現行政治僵局的中期方法。

有些人指出兩院制可能違反基本法規定立法會必須由全面普選所產生的規定；甚至乎，基本法從來沒提及過上議院的出現。究竟兩院制是否違反基本法，這將可

能是一個憲法詮釋，和再詮釋的問題。另一方面，兩院制提出了一個重要的議題，就是這制度到底是不是一個各方面，包括既得利益者都能接受的短期或中期制度，甚至是一個各方都滿意的長期制度。兩院制或許能被視爲一個能平衡商界和民主派利益的實驗。這或許不是一個完美的解決辦法，但兩院制將可能標誌著各方面，包括既得利益者在政治妥協和政治共識中的勝利。

另一個反對兩院制的論調就是中國和台灣都只是實行單議院制，香港採納一個兩院制是不能接受的。因爲這可能貶低了以香港「一國兩制」來統一台灣這項長遠目標的角色。[3]儘管中國與台灣並沒有實行兩院制，這並不等於香港要立即放棄兩院制模式。首先，香港的「一國兩制」是獨特的。即使香港選擇一個特別的模式作爲本身的系統，這不應該構成任何問題。第二，在中國的長遠政治改革中，中國人民政治協商會議全國委員會(政協)有可能改變爲在西方民主中等同上議院的議院[4]。換句話說，中國的政治改革結果亦可能會選擇兩院制，而下議院將是全國人民代表大會改組而成，而上議院則由改革及擴大後的政協組成。第三，中國在未來與台灣的統一，將可能會創造一個新的政治聯繫制度聯繫著兩地。這一個新的聯繫制度可能以是政協的形式，但包括台灣代表在內；或一個包含了台灣、香港和澳門的全新政治制度。即使這個推測不會實現，香港發展一個創新的政治系統亦不應該因爲中國和台灣的統一過程而停頓的。如果「一國兩制」真是獨特和對世界其他地方有宣示作用的，設計香港的政治系統應更爲努力。不單要是有中國特色的香港制度，長遠來說，更可能成爲中國或台灣的實驗制度。

我們應怎樣設計一個適合香港的兩院制呢？應採取兩個原則。第一，上議院不應比現有能平衡直選議員投票權的功能組別有更大權力。從民主派的角度，若上議院權力比下議院小，那兩院制是可以接受的。從商界的角度看，若上議院權力比

[3]作者受惠於史丹佛大學陳明球教授的這個論據。
[4]作者感謝陳明球教授在談及兩院制的對話中提出這個他本人深入理解的論點。

較小，這將可能導致福利主義的出現，並在下議院中佔主要地位。兩院制的起點應該是把上下兩院維持現在功能組別對直選組別的現狀。下一步才是細心檢討如何在上下兩院中把權力重新分配。所以，本文採取了一個比較「安全」，或可說是比較保守的開始來規劃兩院制。第二，將會少幅修改基本法。儘管基本法並沒有提及任何上議院的出現，兩院制的實施將必會使基本法中的相關條文被修改。對香港的政治改革，中央政府是抱持開放態度的。如果此分析是準確的話，那基本法將被少幅修改以配合兩院制的推行。

結構改革

(甲) 選擇一：一個由六十人組成的上議院和六十人組成的下議院

開始的時候，香港的兩院制中可以有一個 60 席完全由普選產生的立法會(下議院)和一個有 60 席的上議院。上議院的組成方法有數個選項。第一，它可以包含立法會中現有的功能組別和一些新的組別，如婦女、青年和少數族裔等。此外，可在現有功能組別中增加一些席位，如勞工界等。第二，上議院中可不單可包括功能組別成員，更可以讓全國人大港區委員、香港的政協委員和一些香港的政治人才加入。上議院的選舉方法可以進一步考慮，但可以包括：

(1) 立法會功能組別的現有選舉方法，

(2) 在全國人大港區代表中進行選舉，

(3) 在香港的政協委員中進行選舉。

無論上議院的選舉方法是怎樣的，在上議院中加入現有功能組別和創造新組別將可使上議院成爲第二個審議機關。

(乙) 選擇二：一個由三十人組成的上議院和六十人組成的下議院

另一個改革立法會的選項是：建立一個由現有和新加入的功能組別所組成但規模較少的上議院，和一個 60 席完全由普選所產生的下議院。少規模上議院的壞處

是它的成員之工作量會比較繁重。上議院成員將需要審視又下議院所通過的法例和政策。

權力

(甲) 給予上議院權力否決由下議院所通過的法案

兩院制中，一個較保守的開始是上議院將擁有權力否決由下議院所通過的法案。其實，這就像現時立法會中的分組點票制度。功能組別議員有能力制衡直選議員。這分組點票制度可直接由立法會過渡到新的兩院制當中。

(乙) 限制上議院的否決權

爲了防止上議院相對於下議院擁有過大的權力，可限制上議院每年可否決的次數，如一年可最多五次否決由下議院所通過的議案。如並未能修改基本法中分組點票的規定，政府與泛民主派應考慮維持分組點票模式作爲一個短期考量，並在往後作出檢討。如果中央政府對一個有權力和完全由普選產生的下議院是有憂慮的話，一個能否決下議院通過的議案之上議院便符合了循序漸進這個原則。如果上議院否決了由下議院所通過的法案，兩院可依從美國的模式組成一個聯合委員會，以爲該具爭議性的議案制定一個解決辦法。兩院聯合委員會制定解決辦法需定一個時限，如：三個月。如超過了時限，該議案將被廢止。在具爭議性的議案上定下一個時限，可促使兩院尋求共識以符合民主的精神。

香港的兩院制並無需要依從外國的兩院制模式。美國的參議院有權批准總統對官員，如法官、使節等的任命。而香港的上議院可限制爲只擁有否決下議院議案的權力。英國的上議院擁有使下議院議案延期實施的權力，香港的上議院可更進一步擁有否決下議院議案的權力。雖然，香港的上議院並不擁有如澳洲的參議院一樣，可以退回下議院的議案並要求下議作出修改的權力。但是，香港的上議院亦

擁有每年否決下議院議案三至五次的權力。

(丙) 禁止上議院提出法案

與愛爾蘭的上議院相似，香港的上議院亦由功能組別，如工業界，商界，或農業界等成員組成。與愛爾蘭上議院不同的是，香港的上議院並不擁有提出法案的權力。這是一個香港的民主派會接受兩院制的主要特色。現在，功能組別成員可在立法會內提出個人草案。總括來說，香港的上議院並不同於其他西方國家的上議院。禁止上議院提出法案的好處是，可防止上議院擁有過大的權力。

(丁) 容許上議院提出法案

有些人認爲上議院應保留提出法案的權力，就如現在的功能組別成員可提出個人草案一樣。採納此選項的好處是，可在兩院制開始後繼續維持立法會的現狀。這便可符合循序漸進的原則。

(戊) 給予上議院特別否決權

有些香港人提出可給予上議院特別否決權。這樣，上議院就不單可以否決下議院通過的法案，亦可否決有關中央和香港關係的議案。這選項的好處是可維持行政主導的原則，而壞處則是削弱了由普選所產生之下議院的權力。

(己) 禁止上議院擁有特別否決權

上方就提出過有些香港人提出可給予上議院對侵犯中央權力的議案一個特別否決權。有評論員就認爲這是有必要的，因爲基本法就規定立法會不能通過違反基本法的議案。但是，行政長官亦可行駛他的權力以退回該等議案。所以，禁止上

議院擁有特別否決權就能確保下議院能有效地執行對政府的監察和議案審批工作。

(庚) 上議院可組成委員會研究下議院所通過的法案和法律條文

同時，上議院可成立委員會以監察政府的政策和下議院通過的議案。這個委員會可對下議院提出建議和改善下議院的議案，儘管上議院並沒否決該議案。這樣，通過上議院的建議，下議院便可改善已通過的議案而無需上議院行駛它的否決權。換言之，上議院便能作爲一個有建設性的評論機關並同時監督下議院。

簡單來說，香港的兩院制具有全面普選的下議院，一個有選舉成份和有限否決權的上議院，和組成兩院聯合委員會以尋求解決具爭議議案的辦法之特徵。這模式的好處是：

(1) 維持現有功能組別的利益，

(2) 實現全面普選立法會的最終目標，

(3) 可監督和平衡下議院的力量並同時限制上議院的否決權。

若不同的政治力量真有這個意願和智慧去爲香港的民主化達成共識，這模式可爲他們，最起碼在短期能內創造一個雙贏的環境。

當策略發展委員會正在審議兩院制的是否可取的時候，可成立一個政治改革專門小組來研究上議院的技術性細節，它的權力和與下議院的關係等。但是，亦可考慮一個以兩院制作爲實驗的時間表。

(辛) 研究當兩院制被採納時修改基本法的可能性

香港有些人擔心要實行兩院制就必須修改基本法並有可超越及中央政府的底線。但是，此等評估很有可能是低估了中國法律專家對香港事務所抱持的開放態

度。畢竟，在特定的情況下，基本法是可以修改的。如果此分析是準確的話，香港市民或有需要更具創意和更大膽地去仔細衡量他們自己的政治制度。無論如何，應由立法會議員、政府官員和法律專家組成一個委員會，去研究因推行兩院制而受影響的基本發條文，並對有關條文提出修改建議。

其他可能性

1. 選擇一：向議會制發展

除兩院制外，亦可考慮其他形式的議會制作爲香港未來的政治制度。香港可以維持單一議會制度。但是，可考慮由立法會內的多數黨選出有政黨背景的行政長官。採納此議會模式的問題關鍵是，中央政府可能擔心現行的行政主導原則會被削弱，並有可能讓不愛國的團體主導立法會。當所有不同的政治團體向中央政府展示他們都是愛國的時候，此憂慮可望解決。事實上，這個由不愛國組織主導立法會的憂慮，是可以透過法律要求所有執政黨都必須立誓效忠基本法和尊重中央主權來緩和的。畢竟，若一些被認爲不愛國的政黨能取得大多數立法會議席的話，他們的角色是會由反對黨變爲執政黨的。這將迫使他們和中央政府合作。簡言之，通過以法律形式要求執政黨效忠基本法和尊重中央主權，中央政府對不愛國政黨控制立法會這個憂慮是可以消除的。這亦是一個在香港政治改革中未有討論的議題。

2. 選擇二：向總統制發展

除了議會制，總統制模式的政府亦是可以考慮的。現在，基本法採用了一個和總統制相類似的模式。如，行政長官是可以受到立法會彈劾。採納總統制，就等於以普選選出的行政長官將是政治系統中最重要的人物。可是，現在的香港政治系統既非議會制，亦非完全的總統制，卻是一個回歸前遺留下來有前港英時代特色的混合制。主要官員問責制就可視爲具有總統制的影子，因爲行政長官就擁有他

自己的內閣官員。主要官員問責制亦可視爲具有議會制的色彩，因爲若主要官員干犯了錯誤或涉及醜聞的話，他們亦雖依照議會制的慣例提出辭職。

3. 選擇三：發展一個議會和總統制的混合模式

在設計香港政體的時候，必須小心考慮香港應向議會制發展，向總統制發展，還是向有香港特色的混合模式發展。在過去的政改中，以上提及的三種政治體制都是鮮有作出過公共討論的。因爲以上體制的複雜性，它們沒有被論及亦沒有甚麼值得驚奇的。香港若需要發展一個由現在至２０４７年都能適用的制度，那就必須對以上的模式作出更深入和細節性的討論。希望香港政府、政黨、智囊團、學者和政策關注組能教育公眾如何定義議會制，總統制和混合制，並同時略述他們認爲最適合香港未來的制度。這樣，公眾或可對由現在直至２０４７的香港政治體制有一個更清晰的概念。

4. 行政會議

<u>結構改革</u>

(甲) <u>選擇一：建立一個能包含不同政黨背景成員的行政會議</u>

首先，可考慮建立一個由不同政治取向的立法會議員，和行政長官支持者所組成的行政會議管治聯盟。若採納此方案，行政會議的半數成員可由立法會的直選議員中選出。這些行政會議成員的組成比例，可直接根據立法會地區直選各個黨派的比例來定立。這樣，立法會的聲音就能更有效的反映到行政會議之上。但是，這個制度的缺點就是立法會的爭議亦將到都行政會議當中。有部份立法會成員亦可能不願意遵守行政會議的集體負責制和集體保密制。但是，約香港政府敢於推行一個多元的行政會議管治聯盟，並同時略爲放鬆集體負責制和集體保密制，行政會議將可成爲一個政治協議和妥協的地方，亦同時減少兩會間的爭議。

由行政長官設立的策略發展委員會（策發會）就與一個多元的聯盟十分類似。在該委員會中，具不同政黨背景和理念的成員可各自發表他們對社會、政治和經濟的觀點。如果策發會運作順利，在不久的將來就可以嘗試實驗一個由多元的聯盟所組成的行政會議。畢竟，香港並不能承受行政會議和立法會間經常維持僵局的情況。

(乙) <u>選擇二：設立一個辦公室或委員會以彌合行政立法兩會間的關係</u>

其他能縮窄行政立法兩會分歧的方法，是成立一個類似前行政立法兩局非官守議員辦事處。前行政立法兩局非官守議員辦事處的優點，是能提供一個定期的論壇讓兩會能在不同的意見上設計出解決方案。這行政立法兩局非官守議員辦事處就好像美國參眾兩院間的聯合委員會一樣，是兩個議會間的橋樑。然而，現在並不需要恢復行政立法兩局非官守議員辦事處。設立一個由兩會成員組成，等同於該

辦事處的組織，將是一個可行的辦法以減少香港的政治僵局。

若真的在行政會議中嘗試多元管治聯盟的模式，這個發展的其中一個附屬品將是行會成員和主要官員間的分工。當主要官員是行政長官的忠實支持者，並需參加立法會會議去解釋和捍衛政府政策，行政會議成員將可包括不同的政黨成員，而他們亦無需忠於行政長官。現在，行政長官偶爾亦容許不同意見的行會成員向公眾透露他們本身的觀點。某程度上，現在行政會議中的親政府聯盟就不是一個很牢固的聯盟，有部份的成員就經常持有不同意見。如果這是事實的話，在行會建立一個多元管治聯盟並不會徹底地削弱行政力量。相反，現有主要官員除了與自己的管理項目相關的會議外，無需參加所有行會會議的規定，可看作爲長遠擁有一個多元管治聯盟作好了準備。本文認爲，在集體負責制和集體保密制放鬆後，行會中的多元管治聯盟將可提供一個定期的論壇，讓行政長官和他的反對者作出協商、妥協和對話。同時，主要官員亦可在行會會議中捍衛行政長官的政策。所以，現時的政治設計已爲行會將來實行多元管治聯盟作好了準備。

(丙) <u>選擇三：維持現有親政府聯盟組成的行政會議</u>

現在行政會議採用一個親政府聯盟的模式，以爭取政黨對政府的支持。這亦可幫助法案和政策在立法會得到通過。現時行政會議亦吸納非官守成員對政府作出建議。除非行會會議議題與主要官員職權範圍職有關，主要官員無需出値所有行會會議。親政府聯盟和主要官員問責制的結合有很明顯的優勢。行政長官可以有一個更統一的聯盟，由非官守成員作顧問，這將可創建一個有效和高效率的主要官員問責制。

但是，現在的政治情況有一個主要缺點。行政長官有自己的友好黨派及顧問，這將使立法會中其他持不同政見的黨派，永遠地排除在香港的最高管治階層以外。政府在２００５年的政制改革方案中，不能取得超過三分二立法會議員的支持就

正是一個典型的例子。同樣地，２００３年７月因爲基本法２３條立法而導致的政治危機，就正是香港政治僵局的一個典型例子。

若然現有行政會議中的親政府聯盟有明顯的缺點，香港政府及中央政府便或者應考慮其他不會削弱行政主導原則的選項。

現有程序改進

(甲) 以相關的諮詢委員會來配合不同行政會議成員的負責範疇

最後，可以重組現有的諮詢委員會，以配合主要官員問責制中各主要官員的行政範疇和行政會議成員的特定負責範圍。這樣，各諮詢委員會就可提供更好的建議，給行會中的非官守成員和主要官員以促進更好的政策制定和管治。行政長官在行會中的親密顧問應得到更好的政策研究支援和建議。現在，諮詢委員會就正好可以填補了這個空隙。

(乙) 以行政會議成員或主要官員來領導相關的諮詢委員會

一個更有效去聯繫諮詢委員會的專業和行政會議及主要官員的方法是，是讓行會成員和主要官員來領導相關的諮詢委員會。他們的關係將被正式化，從而保證高層的政策制定者和顧問可以從諮詢委員會中得到所有需要的研究和政策支援。這樣，部份的諮詢委員會將可成爲行政會議中的委員會，等同於西方民主中的內閣委員會。這構想就是要把行會成員及主要官員和諮詢委員會的關係制度化。

5. 主要官員問責制

主要官員問責制可小幅擴展，以提供更多機會培訓政治人才。但是，有一項必須注意的是，此制度並不是只開放予政黨黨員，而是同時接納公務員、獨立的市民和專家等等。有數個方法可擴充現有的主要官員問責制。

現有程序改革

(甲) 設立副局長職位

首先，可以創立副局長職位，而此等職位可委任不同人士，包括黨員、公務員和獨立人士等出任。副局長將與如常任秘書長等公務員一同工作以輔助局長。

(乙) 設立並增加主要官員以下的政治助理

除了副局長外，亦可以設立一些隸屬局長的政治助理，以減輕局長的工作負擔並同時讓一些政治人才學習怎樣管治香港。其實，設立副局長和政治助理應逐步實行，以免讓政府給市民一個報答政治盟友和支持者的腐敗印象。副局長和政治助理的質數是遠比數量重要的。根據此原則，香港政府可考慮開始這些新職位予部份局長，而非所有局長。在往後的階段，如這些政治助理和副局長表現令人滿意的話，此主要官員問責制將可逐步和有秩序地擴充。

(丙) 由廉政公署負責灌輸副局長和政治助理倫理管治的理念

把新的政治任命人員加入到主要官員問責制中有一個十分重要的前提，就是他們必須遵守倫理管治的原則。他們的政治和專業操守將是十分重要的。在他們的工作正式開始之前，必須先讓廉政公署給他們灌輸遵守倫理道德的重要性。倫理管治是主要官員問責制擴充後，能運作良好和受人尊敬的主要因素。此外，必須列明所有政治上的不端行爲和行政失當的罰則，而被委任人將要簽署承諾遵守。

(丁) 容許部份主要官員、副局長和政治助理保留政黨背景

主要官員將可逐漸地由政黨中選出。由於主要官員問責制是創立於政治任命之上，自然地，有部份局長、副局長和政治助理將擁有政黨背景。因此，黨員及黨領導將有充足的機會去管治香港，而不會經常給人揶揄他們是只會支持不受歡迎之政府政策和法案的政治花瓶。分享權力將是政黨繼續發展的一個踏腳石。

(戊) 禁止主要官員、副局長和政治助理有政黨背景

香港有些人提出政黨只會搞垮主要官員問責制的運作。所以，他們堅稱政治任命人員包括局長、副局長和政治助理必須要放棄政黨背景。此論點明顯地與行政長官不能有政黨背景，以保證香港的最高領導人能站在黨的利益之上的論點是相符合的。但是，實際推行的結果，卻是黨員和黨領導人以管治香港來證明他們領導能力的機會被嚴重限制了。

6. 區議會

根據基本法第 97 條，「香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。」「非政權性的區域組織」是可以有很多不同的詮釋的。當市政局及區域市政局被廢除時，香港政府就堅持區議會並不會成爲政權性的區域組織。但是，幾年以後，區議會就逐步擴權，去接掌部份前市政局及區域市政局的職責和權力，如管理泳池和大會堂等。明顯地，政府對「政權性的組織」的詮釋已悄悄地改變了。

儘管詮釋正逐步改變，區議會可以以下方案進一步改革：

(1) 改造地區管理委員會成爲一個更具權力的區議會行政委員會，以強化區議會並同時使政府部門更能回應地區的需求；

(2) 負責監督公眾健康和環境衛生以填補前市政局和區域市政局留下的政治真空；

(3) 根據一些評論員的建議，重組十八區區議會使之成爲數個更具權力的議會；

(4) 在中層建制中，重建一個以選舉產生的議會來監督政府在環境、公眾健康和食物衛生的工作；

(5) 在區議會中減少委任議員；

(6) 廢除委任議員；

(7) 招攬互助委員會的成員；

(8) 每年會見政府的高層官員以增加雙方的溝通和互動；

(9) 以一個定期的機制每年會見立法會議員，以讓地方的聲音能帶到立法會；

(10) 收緊並改善地區委員會的運作，並可吸納地區中的活躍份子加入不同的諮詢委員會；

(11)向區議員和增選委員灌輸倫理方面的知識；

(12)使民政事務處的工作更爲民主化。

結構改革

(甲) 選擇一：改革地區管理委員會

由民政事務專員領導並由其他政府部門派代表參加的地區管理委員會，可考慮作進一步的改革。這包括了區議會的主席和副主席的委員會或可融入區議會中，成爲一個包含了區議會議員的行政委員會。而區議會議員可透過本身成員互選，來選出成員加入這個行政委員會。即使加入了這個行政委員會，區議會主席和副主席的職位亦可繼續保留。這樣便可改善各政府部門和區議會高層的問責性，而不是只擁有一個不透明，及與區議會分離而資源分配的權力卻在民政事務專員和政府官員手中的地區管理委員會。

政府就改革區議會在 2006 年 4 月所刊登的諮詢文件，提出了成立一個地區設施管理委員會的建議。這個建議是十分創新的。但政府這份文件並無提及如何把地區管理委員會以一個有更效和溝通得更好的方法來融入區議會中。事實上，當區議會接掌了部份前市政局和區域市政局的職權，區議會的委員會制度或可改革以反映區議會的功用。在每一個區議會以下成立地區設施管理委員會是有需要的。

政府在改革區議會的文件中提出了成立地方行政督導委員會，由民政事務局局長或民政事務局常任秘書長擔任主席，並由相關的政府部門首長出席會議的建議。這委員會由主要部門首長組成，在特殊情況下，亦可邀請其他部門首長加入。表面上，這地方行政督導委員會將比現有的地區管理委員會更有權力。但是，多了這一層額外的架構，地區的行政工作將可能變得更爲官僚。一個簡單的改革選項就是改革和加強現有的地區管理委員會。這改革可採取把地區管理委員會的會議融入區議會的模式進行。爲加強地區管理委員會，民政事務局常任秘書長，或/

及民政事務局局長可以定期地(如半年一次)參加區議會中新成立的行政委員會的會議。以融入區議會並改造成行政委員會這個簡單的方法去改革並加強地區管理委員會，這行政委員會將更不官僚並同樣達到溝通的效果。

在聽取了行政委員會的意見以後，民政事務局常任秘書長有責任與其他官員協調分配給區議會的資源和優先次序。其實，若香港政府真的願意加強區議會的話，是可以以特別的準則，或在有需要情況下邀請部門首長參加區議會行政委員會的會議的，而不是成一個新的地方行政督導委員會。政府建議成立地方行政督導委員會的出發點是好的，但就忽視了如何改革和加強地區管理委員會和如何令這委員會融合到區議會中；並使民政事務局常任秘書長以一個更直接、簡單和有效的方法參與這些會議。

(乙) 選擇二：負責前市政局和區域市政局的職能

可以通過加入前市政局和區域市政局的職能，如管理停車場、圖書館、小販和大會堂等來強化區議會。有部份以上的職能已由區議會負責，區議會亦可負責環境、衛生和健康等前市政局和區域市政局所負責的範圍。

(丙) 選擇三：重組十八區區議會爲數個更有效的議會

有些評論員認爲應重組十八區區議會並組成數個有更大權力和較大的議會，而不是只讓區議員做一些無關重要的工作。這論調其實就是指出了要重建類似前市政局和區域市政局的機構，把權力給予較少的議會而不是十八區區議會。這建議的優點是可強化區議會，並使地方的活躍份子更積極參加區議會選舉。但是，這建議的缺點就是會忽略了很多區議員在地區所做的工作。在地方政治的層面上，這種區議員與選區的聯繫是很重要的。事實上，亦有很多其他更有意義的方法去改革和強化區議會的。

(丁) 選擇四：重新建立一個中層選舉制度以解決環境、衛生和健康問題

另一個選項就是修正取消市政局和區域市政局的錯誤。應重新組成一個以選舉方式選出等同於兩局的中層架構。過去，兩局提供了有效的渠道去培訓去地區領袖。以一個新的名稱去重建兩局的優點是可以投放更多力量以應付一些迫切的問題，如公眾健康、傳染病，環境保護和食物衛生等。此外，那個新建設的議會或可考慮加入城市規劃的權力。這樣，這議會便能變得更有實權。

(戊) 選擇五：保留但減少委任成員的數目

有批評指出政府以委任區議員來制衡直選議員的力量，並扭曲選舉結果。委任制支持者就認爲委任成員是各個專業界別的專門人才，他們可以對議會工作和討論作出重大貢獻。不論辯論的結果如何，政府或可考慮保留但減少委任成員的數目以保證選舉的結果不會被扭曲。

(己) 選擇六：取消委任成員並同時增加增選委員人數

一個更民主的方式去改革區議會就是取消委任議員，並增加增選委員的數目。增選委員是由議員任命的。增選委員可以來自不同的專業界別，而區議會中則可以有特定部份的增選委員是來自不同的專業界別的。這樣，即使廢除了委任成員，那些專業人才的專業知識，仍可以由直選議員透過提名增選委員的方式帶到區議會中。

現有程序改進

(甲) 從地區委員會、互助委員會和業主立案法團吸納更多增選委員

儘管區議會已經吸納很多的增選委員來輔助區議員工作，那些增選委員並沒有定期作出改動以提供更多機會來培養地區中的活潑份子。其中一個可以培訓更多地區人才的方法是每兩年改變一次增選委員的任命，以從地區委員會、互助委員會和業主立案法團吸納更多地區中的活躍份子。這措施將擴大社區領袖的政治視野和經驗。換言之，現有的增選委員應只服務一個更短的時期，以讓更多本地政治人才有更多機會參與政治。

(乙) 與高層官員定期會面

近年，很多區議會成員都抱怨他們不能直接和和政府高層的官員溝通。事實上，政府亦偶爾會派一些包括主要官員在內的高層官員去到地區與區議會成員溝通。但是，這似乎只是一個特殊的措施，而不是制度化，更不是常規化的習慣。一個以年會形式，包括了主要官員或他們的代表及區議員的定期會議將有助雙方的溝通。因爲能和政府高層官員直接溝通，這亦同時強化了區議會議員。

(丙) 每年與立法會議員會面

另一個相對受到忽略的機制，就是應舉行區議會議員和立法會議員間的年會。儘管有很多立法會直選議員都代表了他們的選區，但立法會議員和區議會議員亦應該有一個更好的溝通方式。舉行雙方間的年會就能打造一個更好的溝通模式。這樣，被忽略了的地區問題可以更有效由區議會議員傳達到立法會議員那裡。

(丁) 改革地區委員會

或可通過吸納地區委員會那些政治人才和領袖到不同的諮詢委員會，和作爲區議會中的增選委員來改革地區委員會。地區委員會經常被批評爲地區活躍份子和顯貴的聚會。但事實上，他們提供了一個重要的渠道來招攬本地的政治精英和社區

領袖。地區委員會亦是一個草根層面的政治階梯。只要社區的活潑份子有志服務社會的話，他們是可以藉著此階梯攀得更高的。可是，出席地區委員會的官員通常都是比較低層的，如民政事務處的聯絡主任等。在更理想的情況下，民政事務專員應多出席地區委員會的會議。那地區委員會討論的結果將更具建設性及更能影響政府的政策。總括來說，改革地區委員會應於更早之前便開始實行。

(戊) 由廉政公署負責教育區議會議員關於倫理道德的事宜

近年，關於區議員的醜聞時有發生。廉政公署應定期或每年向區議員及增選委員講解遵守倫理道得和操守的重要性。尤其是，監督議員辦公室，議員的開支及向政府要求補助的金額，社區中心的管理，營辦的活動和財務委員會的運作等之規則必須非常清晰。否則，個人的貪念便很容易會削弱了區議會的合法性和破壞了區議會良好的形象。

(己) 使民政事務署的工作更爲民主化

近來，民政事務署已把他們和區議會開會的議程和會議記錄放到他們的網頁上讓公眾瀏覽。這是一個非常健康和民政事務署向民主化邁進的重要一步。民政事務署可將能讓市民或團體聯絡並尋求協助的職員名單放到網上，以進一步增加透明度。讓公眾能接觸民政事務署職員是他們相對地忽略了的一部份，但一個公開和透明的行政模式將能讓他們更有效地面對政治上，社會上和經濟上各項新的挑戰，並同時能更有效回應市民大眾的訴求。

7. 公務員

結構改革

(甲) 選擇一：禁止公務員投身主要官員問責制後再重返公務員隊伍

對容許公務員投身主要官員問責制後再重返公務員隊伍的批評認爲，公務員選擇了以政治作爲職業便不應再重返公務員隊伍，因爲政治任命將影響政治中立。畢竟，作爲政治任命官員的前公務員若能再投身公務員隊伍，便很有可能會有利益衝突。現時，香港在不同的經濟和社會部份都有很多政治人才，容許公務員投身主要官員問責制後再重返公務員的概念或許已經不合時宜。

(乙) 選擇二：容許公務員投身主要官員問責制後再重返公務員隊伍

應繼續容許部份高級公務員以休假形式加入主要官員問責制，這便可在完成主要官員的任期後重返公務員隊伍。這制度將有利於公務員。但是，對此類公務員必須要有嚴謹的指引，以免此類公務員在回到公務員體制後變成了隱藏的政治人物，從以影響公務員的中立性。換言之，監督該類公務員操守的規則必須十分嚴格和清晰。

現有程序改進

(甲) 增加公務員對承受公眾批評的培訓

儘管公務員對香港擁有一個穩定、有效和高效率的管治有不能否定的功勞，有少部份的公務員經常都表現出一種不民主的政治文化，認爲公眾批評、媒體監督和民主會危害他們的工作。這種不民主的態度有部份是前港英時代遺留下來的，亦有部份是他們自己的認知。過往，很少公務員會有關於民主、人權、透明度、公開、問責和媒體監督等之概念的培訓。公務員必須要政治中立－儘管他們中很多

都不知道這個概念的重要性。另一個對公務員很重要的培訓是讓他們以正面的態度去看待民主、人權、透明度、公開、問責和媒體監督等之概念。所以，公務員事務局應灌輸民主和問責的概念給全港的公務員。亦應該在常規的公務員培訓中灌輸政治包容的重要性。因爲，社會大眾都希望他們以公開和民主的精神去管治香港，並能以此良好的態度繼續努力並跨越 2047 年。

(乙) 強化公務員政治中立的意識

有部份草根階層和需外出工作並經常接觸到區議會成員的公務員，似乎都不知道政治中立的重要性。近年，少部份的地區政府官員，包括民政事務署的官員，都無必要地介入了政黨政治，並秘密地傾向於某些政黨，而使到民政事務處的運作更爲複雜亦使內部出現更多爭端。未來，必須灌輸給所有地區階層的公務員政治中立的概念以面對、確認和防止公務員不中立的問題。政治中立不單只是避免參與政黨政治，同時亦應與有政黨背景的區議會成員保持距離。需外勤的公務員應避免與政治人物有不公開的討論和閒聊，因爲他們的行爲和表現有時並不受到他們上司的監管。

8. 諮詢委員會

結構改革

(甲) 選擇一：因應政府行政職能重組諮詢委員會

以上就曾提出，諮詢委員會是需要被重組以配合現時和未來的主要官員問責制的。這構想是要提供最大的研究支援和專業意見給每一個主要官員，以及他的政治助理和常任秘書長。

(乙) 選擇二：由主要官員和行政會議成員領導諮詢委員會

第二個選擇是讓主要官員和行政會議成員領導諮詢委員會。這樣，便可加強他們的合作伙伴關係。

現有程序改進

(甲) 避免諮詢委員會成員重疊

應避免諮詢委員會成員重疊。因此，委員會成員不應被委任爲超過兩個委員會以上服務。若有成員被委任爲超過兩個委員會以上服務，他們的時間便可能不足以繁重的工作、討論和準備。首先，若諮詢委員會重疊的情況持續，甚至惡化，政治人才便沒有足夠的培訓機會。所以政府和她的智囊團是有責任去減少諮詢委員會成員重疊的。而香港沒有足夠政治人才的論調，根本只是一個讓諮詢委員會成員重疊的藉口。爲了讓政治人才接受培訓和成長，必須懲罰持續缺席諮詢委員會會議的成員，甚至撤回他們的委任。有一點必須清楚的是，諮詢委員會委任成員必須知道諮詢委員會是一項認真的工作，而不是政治報酬。所有成員的出勤率應應該在有關網頁中刊登出來。

(乙) 與其他機構締結新的合作夥伴關係

諮詢委員會應與某些如政府智囊團和政策局等機構締結新的合作夥伴關係。傳統上，諮詢委員會都是在一個獨立亦相對孤立的情況下運作的。亦沒有與如中央政策組和政策局等有很多的互動。現實中，諮詢委員會是可以在中央政策組和政策局的討論中，貢獻他們的專業知識的。這樣，就能更有效發揮他們提供顧問服務和專業知識的功用。

(丙) 開放一部份的諮詢委員會讓公眾旁聽

部份諮詢委員會的會議是可以開放給公眾和傳媒採訪的。當然，某些涉及敏感問題如國家安全問題等的諮詢委員會會議，便不應對外公開。此外，由主要官員和行政會議成員領導的諮詢委員會會議若然涉及了國家安全利益等問題，亦可能不會對公眾開放。但是，在一個民主的政體中，在能夠保障香港和國家安全利益的情況下，應盡可能讓公眾查閱諮詢委員會的運作情況，以及他們的會議和報告等。

9. 政黨

結構改革

(甲) 選擇一：制定政黨法

基本法基本上沒有提及過關於政黨的問題。可是，在現實上，政黨是存在的並不停改進。香港政黨最奇怪的地方，就是他們是根據公司法而不是政黨法作出登記的。一個更成熟的政治制度應有政黨法以監察政黨的組成、運作、財政和會計各部份。有了政黨法，就可以令政黨的財政來源更爲透明，而不應讓他們對公眾隱瞞他們的財政和收入來源等重要事項。

爲了促進政黨的發展，建議中的政黨法可考慮以下的要求：

(1) 政黨領袖須經選舉由黨內大多數成員選出；

(2) 政黨須支持及捍衛基本法；

(3) 政黨的財政狀況必須更爲透明，及每年向政府報告並讓公眾查閱。

若然，香港有任何的政黨希望能夠維持他們本身狹窄的利益，而繼續將他們的財政狀況和資金來源保持機密的話，要成立香港的政黨法將是十分困難的事情。

改善現有程序

(甲) 向所有黨員提供更多資助

政府可透過資助黨員參加區議會和立法會選舉來培育政黨。此外，應吸納不同政黨的成員進入行政會議，諮詢委員會和策略發展委員會。這一種的政治吸納不應只偏向於部份支持政府的政黨，亦應包容其他的政黨以達成政治和諧的目標。簡言之，應公平地資助所有的政黨，以增加公眾在選舉的參與。

政府近來就嘗試資助區議會的候選人。若候選人能達到基準要求取得百分之五或

以上的選票，每票他們將能獲得港幣十元的資助。這是政府在政治改革中向前邁進的一步。這將刺激對政治有興趣的人加強參與政治。

(乙) 向所有政黨提供一個固定金額的資助

另一個刺激政黨發展的可行方法，是以固定的金額資助所有政黨的總部，和他們在十八區的各個支部。儘管這個資助是有限和微不足道的，這將是政府願意對政黨發展和鼓勵政黨組織地方支部作出承擔的一個標誌。同時，政黨亦是連接政府和市民之間的一個橋樑。

10. 政府與非政府智囊團

香港的政治改革包括了智囊團的民主化。這是一個在香港中受到忽略的問題。香港智囊團的民主化是重要和應有一個範圍的。

現有程序改進

(甲) 使公眾能查閱由智囊團所撰寫的報告和研究

首先，智囊團應盡量公開他們的研究結果和審議文件，以讓香港市民能夠討論包括香港政治改革的議程和藍圖在內的香港未來發展之各樣事項。過去，中央政策組的全職和兼職成員都需要遵守保密原則。儘管保密原則在各種高層的討論中都是十分重要的，中央政策組亦應決定有那一類的文件和討論是可以開放予公眾查閱，以使普通市民都可以得到更好的知會。市民沒有得到知會的話，智囊團的建議始終是神秘的。民主化不單止需要改造政治架構和制度，同時也需要公開政府的文件讓市民得到更好的知會，以令政策在制度的過程中能聽到市民的聲音。

(乙) 增加政府和非政府智囊團的對話、協調和合作

第二，香港的各個智囊團，包括政府的中央政策組和私人資助的智囊團，都應有定期的對話和盡可能作出分工，以讓資源和人才能得到更充份的利用。香港擁有各種智囊團的好處，是他們能爲各個主要官員和政策局提供不同的建議；而壞處則是他們四分五裂，沒有協調，偶爾亦會因發表政策建議而非故意地抨擊各主要官員和政策局。這樣的結果就是各主要官員及政策局會採用各自的智囊團來提供建議。智囊團若有一個更好的協調和分工，他們就能提供更好和更有效的政策建議給他們的服務對象和目標，而後者亦會更認真的看待他們的建議。

(丙) 建立智囊團和政策局的合作關係

智囊團和政策局的關係到現在還沒有被制度化。若各政策局官員能和他們相應的智囊團定期會面的面，政策制定的過程將更完美。若政府主要官員能和智囊團建立一個工作關係的話，智囊團將能提供更專門的政策建議給各主要官員，從以締結一個真正的合作夥伴關係並能改善政策制定過程。這樣的夥伴關係不等於智囊團需和政策局競爭，這卻代表了智囊團將更有效地提供相關的專業意見予政策局。另一方面，政策局亦可通知各智囊團政府的政策方向和議程，以令智囊團在政府的計劃上得到更好的知會。這種對話和合作伙伴關係將整體改善香港政府的管治。

(丁) 使智囊團和大學的關係更爲制度化

同樣地，智囊團與香港各大學的關係可以進一步制度化。儘管中央政策組已外判一些研究計劃給各大學和學者，但合作的過程卻沒有正式地常規化和制度化。而香港的大學就有大量的專家，可以提供有效的政策相關建議給香港政府。一個更好的協作過程對香港的管治和政策制定都肯定是有益的。若大學有特別的專門知識，更可與相關的智囊團締結合作關係，以方便合作和交換研究成果。當所有資源能夠集中，政府管治的質素將能有所提升。

(戊) 以五年計劃的方式來設計香港的各項政策

很少有研究討論香港應否像內地一樣推行五年計劃。而中國在 1949 開始就已經實行五年計劃制定國家政策。在香港，政府和智囊團應考慮應用五年計劃在各個政策計劃之上，如經濟、社會、法律、及政治改革政策等。如香港希望維持在亞太地區的競爭優勢，政府就必須有長遠的計劃。五年計劃將是香港政府能有一個更長遠的計劃的踏腳石。政府可鼓勵各政策局及部門推行五年計劃，這將使政策更穩定，更有延續性和長遠的目光。

(己) 改善智囊團和各個諮詢委員會的合作夥伴關係

在改善香港管治中，另一個被受忽略的問題就是智囊團和諮詢委員會的關係。諮詢委員會可根據各主要官員的負責範疇作出分類，而諮詢委員會的討論亦應與相同範疇的智囊團相關連。這樣，他們之間的合作關係將有所改善。同時，諮詢委員會將能更深入了解智囊團的工作和報告，這就能促進雙方政治對話和溝通的過程。民主化其實亦包括了資訊分享的構想，以產生一個有益於改善政府管治的環境。

11. 公共機構

結構改革

(甲) 選擇一：增加申訴專員公署和審計署的權力以查核所有公共機構和法定團體的行政和財務狀況

香港在傳統上就存在不同的公共機構。這些機構都被認爲是半官方的，或是一些法定團體。近年，有部份的這類機構，因爲內部持續的行政失誤，和大額超資而被嚴重批評。爲了改善所有公共機構和法定團體的問題，申訴專員公署和審計署的權責應予重新檢討。[5]其中一個選項是擴大申訴專員公署和審計署的權力，以審查所有公共機構，或/及法定團體。因爲既得利益的關係，這政策將遇到強大的阻力。但是，一個開放的社會應讓所有接受政府財政資源的法定團體，和公共機構都受到公眾的監察。公眾的監察並不是一個政治化公共機構及法定團體運作的手法。相反地，擴大申訴專員和審計署署長的權力，可改善公共機構的內部管

5申訴專員公署(Office of the Ombudsman)，舊稱「Office of the Commissioner for Administrative Complaints」，是在 1989 年成立的。申訴專員公署在 2001 年 12 月 19 日申訴專員(修訂)條例實施後就脫離了政府架構。申訴專員由行政長官委任，申訴專員應擔當監察政府的角色，以確保：官僚習性不會影響行政公平；公營機構向市民提供便捷的服務；防止濫用職權；把錯誤糾正；在公職人員受到不公平指責時指出事實真相；人權得以保障；公營機構不斷提高服務質素和效率。申訴專員的權力和職權範圍包括就有關政府部門(香港警務處及廉政公署除外)及 17 個主要法定組織(即機場管理局、僱員再培訓局、平等機會委員會、香港藝術發展局、香港考試及評核局、香港房屋委員會、香港房屋協會、香港金融管理局、香港體育學院有限公司、醫院管理局、九廣鐵路公司、立法會秘書處、強制性公積金計劃管理局、個人資料私隱專員公署、証券及期貨事務監察委員會、市區重建局，以及職業訓練局)行政失當的投訴進行調查。即使沒有接到任何投訴，申訴專員亦可主動展開調查，并可隨時以不披露個案所涉人士身分的方式，公布與公眾利益有關的調查報告。此外，申訴專員亦有權就有關香港警務處、廉政公署、香港輔助警察隊、投訴警方獨立監察委員會秘書處及公務員敘用委員會秘書處，以及在申訴專員職權管轄範圍內的政府部門和機構違反《公開資料守則》的投訴進行調查。不過，根據《申訴專員條例》，申訴專員的權力受到某些限制。舉例說，若另有法定途徑，可供投訴人提出上訴或反對，或以前曾接獲類似的投訴，經調查後，証實并無涉及行政失當的情況，或投訴事項微不足道，又或投訴屬瑣屑無聊、無理取鬧或非真誠作出，申訴專員通常都不會調查。可瀏覽：http://www.ombudsman.gov.hk/english/09_publications/07_fact/index.html 得到更詳細資料。審計署的職權可參考：http://www.aud.gov.hk/eng/aboutus/about_role.htm 審計署署長是香港特別行政區政府帳目的外部審計師；享有廣泛權力，可查閱政府部門的紀錄；可要求任何公職人員作出解釋，以及提供他認爲執行職務所需的資料；以及在根據該條例執行職責和行使權力時，審計署署長毋須聽命於任何人士或機構或受其控制。審計署署長每年向立法會主席呈交三份報告書。審計署署長報告書會由政府帳目委員會進行審議。

理，並保證它們的員工可有宣洩不滿的渠道，並制約該等機構的運作。公共機構及法定團體將要向申訴專員和審計署署長呈交管理和財務方面的年度報告。若有需要的話，這兩個機構將能監察所有公共機構的內部運作。而這兩個機構的調查報告所作出的建議，應適用於約束所有公共機構。

自公共機構給法定團體接受香港政府的財務支持，它們運作上的成功將有助維持政府良好的形象和合法性。所以，政府應擴大這兩個機構的權力以能監管所有的公共機構。

(乙) 選擇二：增加申訴專員公署和審計署的權力以查核部份公共機構和法定團體的行政和財務狀況

另一個改革的選項是在特定的情況下豁免部份的法定團體，如大學等受到這兩個機構的監管。根據基本法，大學應享有學術自由，而額外的公眾監督則會無需要地政治化了該大學的行政和運作。但是，有部份對香港的大學的批評認爲大學的行政、招聘、人事管理和研究資助都需要由獨立機構定期進行監督，因爲它們有可能會有隱藏的濫權行爲。無疑，這選項十分具爭議性。這應留待香港市民決定他們想要有怎樣的教育系統，他們對大學在人事以及研究資助等方面的管理要持有公平、有效、高效率和合乎經濟效益的原則，都有一個很高的期望。大學資助委員會在監督大學的財政資源上扮演了一個主要的角色，但究竟委員會應否受到申訴專員或審計署的監督亦是另一個受到忽略的問題。問題的關鍵是，究竟申訴專員公署和審計署應否進一步擴權以包括香港所有的大學在監督範圍之內。到底外在的監管對改善大學的行政和幫助大學取得成功有否幫助，應有進一步的討論。

無論是採用那一個選項，或許都應該擴大申訴專員公署和審計署的權力、職責和人事安排。一個民主的香港社會應讓所有的公共機構及法定團體都向公眾問責。

兩個在傳統上就扮演監察和制衡政府行政的監管機構在運作上亦應有所改進。

12. 跨越 2047 年的香港政治人才和領袖培訓

過程

(甲) 設立一個跨黨派學校以培訓政治人才

在很多國家，政黨都會成立訓練學校訓練他們的黨員。在香港，政府可以考慮成立跨黨派的學校定期地要請其他國家的各政黨領袖，訓練員和黨員來分享他們對黨組織、財政和運作的觀點。換言之，一個跨黨派的政治學校將可幫助本地政治領袖和人才明白世界上其他政黨的運作模式。在吸收了其他國家的經驗以後，本地的政治人才將能發展他們的領導才能和政治手腕。在開始的時候，政治學校將在智囊團，特別是中央政策組的監管之下少規模運作。經過一定時間後，那跨黨派學校將成爲一個法定團體。雖然學校的財政資源仍來自政府，它將擁有運作上的自主。

(乙) 向公務員作出關於主要官員問責制的培訓

爲了替高級公務員轉爲主要官員作好準備，公務員事務局應每年向公務員提供培訓課程，教導他們轉爲主要官員的技術細節。那些課程應訓練公務員對問責、透明度和政治領導能力等的概念有更好的認識。可邀請已成爲主要官員的前公務員和公務員分享他們的經驗。這樣，對主要官員問責制的誤解將能減至最低。

(丙) 在立法會引入政治助理或增選委員

若主要官員問責制中能加入政治助理，立法會亦應能以區議會增選委員的方式加入政治助理。每一名立法會議員能提名一位政治助理，儘管這些政治助理的投票權或許會被限制。

(丁) 增加區議會增選委員的數目

現在，根據區議會本身的傳統和常規，每一個區議會都有不同數目的增選委員。爲了使這個習慣有一個標準，每名區議會成員可提名一位增選委員以讓更多政治人才加入區議會。

(戊) 改善所有政治任命成員的表現評估

政治助理的表現將每年由立法會和區議會成員作出評估。在主要官員問責制的層面，政治助理就由他們的上級，即主要官員及常任秘書長來評估他們的表現。所有的政治助理都要遵守管治的最個標準，這包括他們的操守和倫理道德行爲等。政治任命人員的表現評估應定期作出檢討以完善這制度的運作，並在香港培育一批高質數的政治人才。

有一點必須注意的是，在制度實施的初期，不能大量注入政治助理於香港的政治制度之中，亦不能作爲一種政治報酬。政治助理的質數是遠比數量重要的。

(己) 謹慎地揀選政治任命成員加入其他機構

如果政治任命的制度能在政府和主要官員小心監控下進行，有部份政治助理是能同時注入諮詢委員會和策略發展委員會的。而增加政治助理的底線，是不能明顯增加政府的開支和必須有真正的需要才增加該職位。否則，胡亂擴充政治助理這制度，將可能因政治助理缺乏經驗和操守而嚴重影響質數。所以，一個好政府跟民主是同樣重要的。

13. 使現有的公眾諮詢程序更爲民主化：香港政府與普羅市民的關係

傳統上，政府運用公眾論壇、調查以及正式和非正式的會議來徵集公眾對不同政策的觀點。但是，可以考慮一個更創新的方法來增強政府的管治能力。

現有程序改進

(甲) 使用公民會議制定政改方案然後以公投方式決定政改路向

香港或可以借鏡加拿大的經驗，舉辦一個由隨機抽樣選出 100 至 200 個登記選民組成的公民會議，來討論和設計相關的改革。接著，公民會議的建議便讓選民以公投方式決定。在香港，似乎從來沒有考慮過公民會議的構想，儘管有部份研究機構如香港過渡期研究計劃曾實行組成聚焦小組，來討論不同的政治問題。組成公民議會來提出實質建議，然後以公投決定，其實是值得北京和香港政府考慮的。這樣的一個本地公投將不會對北京的主權和香港的安全利益構成任何影響，特別是當「港人治港」原則得到完全實踐的時候。

(乙) 舉行憲政會議設計出政制改革辦法

由 2003 年 7 月至 2004 年 3 月，香港市民希望有一個更民主的制度。但不幸地，政府和政黨並沒有舉行憲政會議，結果就失去了一個政治精英和團體之間舉辦一個有意義的對話的機會。未來，可舉行憲政會議，並邀請政府官員、政黨和關注組來共同對政治改革作出討論。在南非和台灣，憲政會議就促成了在民主發展藍圖上達成共識。香港的智囊團應認真考慮憲政會議的構想，尤其是擁有充足財政資源的非政府智囊團。

(丙) 通過獨立的民意調查和全港性的公眾論壇去諮詢香港人的觀點

傳統上，香港政府都採用這一個選項在不同的政策問題，包括政治改革上諮詢公

眾。若採用民意調查諮詢公眾的意見，調查應由獨立的民意調查專家和學者所組成的機構負責。在理想的情況下，民意調查專家應由各私人機構和大學中挑選，以確保調查方法是嚴謹和可靠的。儘管政府可委任主席和行政成員來領導獨立民意調查機構的調查，其他員工以及最重要的民意調查專家的招聘應讓機構自行進行，以顯示他們是擁有高度自主的。如果可委任一位法官作爲民意調查辦公室的主席，將十分理想。若如上述所示，這機構所做的民意調查將會是權威性的。最理想的情況是，民意調查辦公室的調查結果，能對香港政府在決定政改過程及範疇有明顯的影響。其後，民意調查辦公室仍應刊登一份詳細的報告，以讓公眾能完全明白調查的結果。另外，亦可在十八區大規模地舉辦公眾論壇以衡量民意。這公眾論壇可由政府或民意調查辦公室負責舉辦。

14. 促進香港人與中央政府的政治對話

現有程序改進

(甲) 爲研究香港的內地研究員設立一個特別觀察員職位以容許他們參與香港政治架構內的會議

自從 2003 年 7 月 1 日，中央政府就派出很多內地研究員到香港以了解香港的民意。這是一個中港兩地健康關係的象徵。但是，要讓內地研究員和專家對香港的政治制度有更深入的了解，香港政府、智囊團以至其他政黨都應該考慮邀請考慮內地研究員，在各級建制的會議和討論中作爲特別觀察員。這並不等於邀請內地的研究員和專家來干預香港的內部事務。相反地，這構想是希望內地研究員和專家能明白香港各級建制，如策略發展委員會、諮詢委員會及政府和非政府智囊團等的運作和討論。儘管內地研究員如希望對香港政治有一個更好的了的話，他們可以在公眾席參加立法會和區議會的會議；如果能爲他們增設一個特別觀察員職位以讓他們能在一個公開的模式下觀察建制內的會議，這不單能促進他們與香港市民的對話，更可加深他們對香港的了解。

(乙) 舉辦由香港和內地智囊團參與的香港事務年會

另一個方法以接通內地學者和專家的觀點，就是舉辦由中港兩地智囊團組成的年會，以討論香港的各種事務。政府和非政府智囊團都可以在這個方面扮演一個主動的角色。這個中港兩地的年會，應由中央政策組和其他非政府智囊團使之更爲制度化和常規化。這個年會應邀請北京的港澳研究中心，和新成立的廣東省港澳辦公室的研究員來共同參加。其他需邀請的國內駐港機構，應包括國務院港澳辦公室及中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室。這樣，一個香港市民和內地研究員及學者之間的全面溝通將能實現。長遠來說，這或許可以促進雙方的溝通和共識的建立。兩地的智囊團應增加他們的會面和意見交流以對「一國兩制」有

深入的了解。

(丙) 由香港政府和國務院港澳辦公室共同促進香港團體和內地官方及團體的對話

另一能促進中港兩地團體對話的有效方式，就是加強香港政府和國務院港澳辦公室的中間人角色。經常地很多香港的團體並不知道內地對等團體，包括專業和政府團體的聯絡辦法。在這方面，香港政府和國務院港澳辦公室或許可以改善他們作爲中間人的角色，介紹內地的對等專業團體給香港的專業團體。這個相互交流和對話的過程從 1997 年 7 月 1 日已開始鞏固。但是，仍需要進一步鞏固雙方的溝通渠道以確保這些溝通是多維、多面、包含社會各層面和對各專業團體都是有建設性的。

15. 使違反基本法之香港法例失效的程序和基本法的解釋

根據基本法第 17 條的規定，「全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會後，如認爲香港特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。該法律的失效，除香港特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。」此外，基本法第 158 條規定，「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如香港特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由香港特別行政區終審法院請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋爲準。但在此以前作出的判決不受影響。全國人民代表大會常務委員會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會的意見。」

直至現在，基本法被全國人大常委解釋過三次，而基本法第 17 條都沒有被應用到解釋之上。其實，基本法第 17 條及第 158 條是關於怎樣使兩地不同的法制在運作上更爲和諧的過程，尤其是全國人大常委有權解釋基本法的內容。要使兩地不同的法制在運作上更爲和諧，有一些事項是值得中央政府和香港政府考慮的。

<u>過程和改進</u>

(甲) <u>在爭議性事件上讓基本法委員會委員盡量保持低調</u>

首先，基本法委員會成員在爭議性的事件上應盡量保持低調，尤其是香港的媒體懇求他們發表意見的時候。原因是基本法委員會成員是有著政治和司法上的功用的。所以，基本法委員會成員應該普通法法庭的法官一樣。所有基本法委員會成員必須強調他們向公眾表達的意見純屬他們自己的意見，並不代表是整個委員會的共識。在任何情況下，基本法委員會成員必須在任何有需要作出釋法的事件上盡量低調。1999 年在香港的居留權爭議，有一些基本法委員會成員就十分主動去表達他們在事件上的觀點，結果就帶出了一些對他們的批評，質疑他們的角色是否應該是公正無私的。在第二次和第三次的釋法中，儘管香港的傳媒使出各種方法以求知道他們的意見。但是，並沒有很多基本法委員會成員在公眾場合發表他們的意見。

(乙) <u>改善全國人大常委諮詢香港市民的過程</u>

第二，全國人大常委諮詢香港市民的過程應可以進一步改善。特別是在 2004 年 4 月關於行政長官剩餘任期的第三次釋法前的諮詢過程。2004 年 4 月，全國人大常委的成員去了深圳以諮詢香港市民的意見。這是一個健康的政治和司法過程。但是，這過程或可根據以下方法作進一步改善：

(1) 全國人大常委的成員與所有基本法委員會的成員以一個類似法院審議的模式共同相議；

(2) 以憲法專家佳日思教授的話來說，就是要「司法化」基本法的釋法過程。應讓全部十二位的基本法委員會成員和全國人大常委一起在深圳以一個類似法官聽取各方意見的方式，去諮詢香港市民在一些具爭議性問題上的觀點。這一個習慣將可加強基本法委員會成員公正的形象，並同時使普通法模式的諮詢過程更爲司法化。

(丙) <u>使基本法委員會的報告、商議和投票決定更具透明度</u>

第三，基本法委員會在未來可以公開他們運作的部份報告和審議，包括成員間的投票或非投票所得出的結果，以增加透明度。很多適應了香港普通法系統的香港市民都很渴望基本法委員會成員可以討論一些基本法中具爭議性的條文。讓包括法官在內的香港市民去明白基本法的精神亦是十分重要的。當然，基本法的精神亦需要由基本法委員會來詮釋的。

(丁) 以附加附錄來詳細闡述全國人大常委的決定

第四，香港法院對所作出的裁決都有十分詳細的解釋，但全國人大常委對他們在基本法詮釋中所作的決定，就相對沒有很清楚的解釋。在理想情況下，或許全國人大常委在以後的釋法中可以附加附錄，來詳細闡述全國人大常委的決定，這就可使兩地的司法制度更爲和諧。習慣了法庭對判決作出詳細解釋的香港市民，將會歡迎全國人大常委對他們的決定作更將詳細的解釋的。

(戊) 設立一個香港憲制法律研究組，並容許非政府法律專才在將來的基本法委員會和全國人大常委對香港市民的諮詢中明確地表達他們的論據

第五，香港市民必須完全明白香港作爲一個非獨立的特別行政區，必須要承認全國人大常委有解釋基本法的權力。爲幫助香港市民明白內地法律運作，可在國務院港澳辦公室下設立一個憲制法律研究組。這研究組將由香港和內地非政府法律專家組成。當基本法的條文出現爭議或全國人大常委需解釋基本法的時候，便可以由基本法委員會召集這些法律專家。在鼓勵這些非政府法律專家表達他們的論據時，基本法委員會將可更公正，並使香港和內地的司法制度運作得更和諧。

(己) 香港特別行政區政府加快對基本法條文的研究

第六，香港政府需加快對基本法條文的研究。中央政策組和非政府智囊團必須承

擔這個非常重要的任務，以確定香港對基本法條文的解釋和中央官員對基本法條文的解釋是一致的。或許很多人會覺得奇怪爲何香港政府對行政長官繼任人的任期之解釋，和內地法律專家所作的解釋是不同的。爲了防止解釋上的分歧，中港兩地間正規的對話和研究結果的分享將是有需要的。

(庚) 向香港法官簡報基本法委員會的文件和研究

第七，應每年向香港的法官簡報基本法委員會的文件和研究。若香港法院認爲有需要讓中央政府解釋基本法的條文，香港的法官必須對基本法的精神先得到更好的知會。

以上的建議試圖使解釋基本法的過程更爲民主化和司法化。通過以上的建議，兩地縱使有著不同的司法系統和司法傳統，運作方面亦必將更爲和諧。

16. 2047 年以後的基本法檢討程序

過程

(甲) 選擇一：設立基本法檢討委員會專責檢討基本法

研究基本法條例的主要目的，就是要爲接近 2047 年時的基本法檢討作好準備。當基本法能夠早一點被研究，2047 年前的基本法檢討工作將變得更爲容易，政府就能早一步知道和處理任可會引起公衆關注的不確定因素。爲了更好地描述和詳細探討香港未來的景況，可以先在 2037 年設立一個基本法檢討委員會。另外，應設立一個和 1990 年組成的基本法諮詢委員會相同形式的基本法檢討諮詢委員會，以徵集公眾對於 2047 年前導期的各種意見。

17. 電子政府和讓公衆更有效查閱政府檔案

現有程序改進

(甲) 選擇一：檢討現有事件發生 30 年後才能把政府檔案公開以作公眾研究用途的規則

對於那些 97 之前與香港有關的政府檔案，按照慣例，事件發生 30 年之後，只要受到有關政府部門作出的檢查以及在香港政府安全利益的情況下，這些文件是可以向公衆公布以作研究之用的。令人驚訝的是，1997 年 7 月 1 號之後，很少有關更有效的查閱政府檔案的討論。尤其是，特首和特首辦公室與北京中央政府之間的通訊聯繫，將爲研究員、新聞記者、學生以及普通市民提供一個非常重要的研究材料來源。在理想情況下，香港公衆應討論此類政府檔案應該如何被公開，才會在不危害到香港和中國安全利益的情況下被最好的使用。在公衆能否查閱政府檔案和保護國家安全的需要之間，應該存在一種平衡 - 這種平衡在很多其他國家，包括西方的民主國家，也是不容易達到的。在受到政府部門檢查的前提下，如果這種 30 年後才能公開之規定對 97 之後的政府檔案將繼續適用的話，香港政府應有一個更清晰的檔案保存政策。這樣，香港公衆才能繼續有效的使用相關資訊。

(乙) 選擇二：把所有 1997 年 7 月 1 日回歸後的政府檔案重組並放置於一個新設立的香港檔案資料庫

爲香港特別行政區建立一個地域範圍的檔案資料庫，將成爲包括研究員、新聞記者和學生在內所有香港市民的財富。這個檔案資料庫應該以一種精密、細分和有系統的方式重組所有政府檔案。儘管當前在觀塘的檔案資料庫很詳盡地保存了香港的歷史資料，政府仍然可以做更多工作，以改善，並增加公衆使用各政府部門文件的機會。這包括擁有一個更好的、有大量可查閱資料的網站。這將改善香港

特別行政區電子政府的運作。

(丙) 選擇三：改善所有政府部門網站及讓公衆能在網上下載所有申請表格以加强電子政府服務

電子政府包含的不僅僅是更好的政府網站，還包括讓公衆可存取所有政府部門服務申請表格的能力。電子政府就很好地提供了各部門的電子郵件聯系方式，爲與市民交流而負上責任。但是，所有這些特點都是說明比實行容易的，甚至在很多西方民主國家也是這樣。儘管香港的政治制度仍有待更進一步的民主化，對於這點，香港也是不例外的。有一點必須提出的是，香港特別行政區內的電子政府已經有了極大的進步。但若然每個部門都有它們自己的使命、視野和行動來達到改善網站的目的；讓公衆可以在網頁上下載申請表格，並確保公衆擁有與政府部門交流的聯係方式，這將更爲理想。對公衆電子郵件的回覆工作可由各個部門各自委派，以確保政府回應公眾諮詢的效率。如此一來，電子政府將成爲香港特區民主化不可或缺的一部分。

18. 建議的時間表及路綫圖

在以上的部份，本文差不多對香港所有的政治和政府範疇提出了各項不同的改革選項。現實上，本文提供了一個綜合的香港政治改革路線圖，以供所有香港市民認真地考慮。若香港民主化的前提，是香港市民受過高等教育和政治成熟的話，香港市民已經達到了這個標準。其他民主化的前提，如香港市民必須愛國，可與逐步的政治改革過程同時達成。民主化的前提和民主化並不是相互排斥的。香港獨特的「一國兩制」之前提，其實就是香港的政治系統並不必要直接採納西方的模式。所以，民主化前提的爭論亦不應該造成香港進一步民主改革的障礙。而香港進一步民主化最重要的前提，應是在不同黨派，不同的組織之間達成共識。建立共識，將是由現在直至 2047 年引導香港民主化的方向之最重要因素。要達到政治上的共識，各個政黨、組織以至政府都必須要妥協，犧牲他們各自認爲最理想的政治模式，並採取一個互諒互讓的態度以描畫出一個各方都能接受的政改藍圖。

在不久的將來，由 2006 年至 2012 年，大部份甚至以上提出的所有現有程序改進都是可以考慮推行的，如使行政長官選舉更有競爭性；各智囊團更協調；行政會議在組成上更爲多元化；更爲改進的立法會；更爲強健的主要官員問責制；公務員在政治上更開放和更包容；區議會擁有更大權責；政黨能正統地合法化；諮詢委員會更有效率；公共機構和法定團體更具問責性；更全面地訓練和運用政治人才的能力；更精密的公眾諮詢過程；與內地研究員的交流更爲正式化和制度化；使詮釋基本法的過程更爲和諧及更合乎司法精神；使電子政府和存取政府文件的方便程度更高。如 2012 年也能推行政黨法將會更爲理想。

在短期至中期，由 2012 年至 2020 年，或可推行兩院制，並同時容許提名委員會篩選行政長官候選人，而經篩選的行政長官候選人將由合資格的選民以普選方式選出。同時，亦應實行政黨法，並全面確立一個更爲和諧和更合乎司法精神的基

本法詮釋過程。當然，如香港市民能達成共識，兩院制更可在 2020 年前推行。有一點必須強調的是，兩院制並不是香港政治發展的終點。若真的推行兩院制，在將近 2047 年或 2047 年以後，這制度或許能改革爲另一個更爲理想的香港政治制度。即使兩院制不被採納，香港市民仍可以考慮其他可行的選擇以全面普選立法會。

在長期方面，由 2030 年至 2047 年，基本法的檢討過程亦應該開始以諮詢香港市民的意見。據此，在 2047 年的時候香港將可能被重新規劃和設計以配合中國的國家發展策略。同時，「一國兩制」將成功實踐，並讓世人銘記於心。

19. 結論

總的來說，香港市民是受過高等教育，成熟和有足够理性去仔細考慮和設計一個更民主，更具問責性，和更能回應市民訴求的政治系統的。這政治系統將裝備香港市民，以應付未來以至跨越 2047 年的挑戰。擁有活躍的公民社會，强健的法治基礎，健全的傳媒及有學識的市民，香港將能在可見的未來設計一個自己獨有的政治系統。這建議書中的改革選項和路綫圖提供了一個起點，讓所有香港市民去考慮與設計由現在直至 2047 年，適用於香港的獨有政治系統。

附件四
Annex IV

行政長官產生辦法

中大政治與行政學系高級導師　蔡子強　建議

1　特首的產生辦法，應根據基本法四十五條的規定：由一個具廣泛代表性的提名委員會提名，由全港選民普選產生。我們認為如果提名委員會成員經由民主程序產生，而候選人提名的門檻不會太高，用提名委員會作提名機制，不會違反民主原則。

2　特首候選人的提名制度，應根據下列原則：

2.1 提名原則應以民主政治的「不排拒」(non-exclusive)為原則，即提名制度的設計不應為排拒某些政治力量參選而作出。
2.2 提名方法應該有合理的機會，給有一定公眾支持度的候選人獲得提名。
2.3 提名方法及提名委員會的組成，應確保不同社會階層或政治勢力，都有機會提名代表自己的候選人

3　提名委員會組成：

3.1　可以大致沿用現行選舉委員會的界別分類，即如果提名委員會有 800 人，其成員可以有 200 名來自工商、金融界、200 名來自專業界別、200 人來自政界、及 200 人來自社會各界等。
3.2　提名委員會各界別的委員應盡量以民主選舉方式產生（見附件），以增強提名委員會的代表性及公信力。

4　提名辦法的設計原則：

4.1 **改善行政立法關係:** 希望產生的特首候選人和立法會有一定聯繫，不會出現一位與立法會內各政黨完全沒有政治聯繫，但由於個人民望很高因而在普選中得以當選的特首，令行政立法關係出現緊張。
4.2 **均衡參與:** 特首候選人應在各不同界別和階層有起碼支持，因而不會受個別階層仇視，而令其後施政出現困難。
4.3 **循序漸進:** 提名的規定應逐步放寬。放寬的方式可包括：

4.3.1 減低每個界別所需的最低提名人數；或
4.3.2 擴大每個界別的選民基礎。

4.3.3 精神是，如果要以一個「門檻」方案來換取各方共識，容許 2012 年進行普選行政長官，那麼這個「門檻」也應同時明確設有一個時間表，在兩、三屆內撤銷。

5 提名具體辦法（2012 年）：

5.1 例如第一屆普選特首可以要求由較多提名委員提名（例如 100 人），而其後逐漸減少提名所需人數。

5.2 任何特首候選人應至少獲得 100 名提名委員提名，才可成為特首候選人；

5.3 100 名提名委員內，應在四個不同大組別，均至少可獲得 10 名提名委員提名。這樣可確保該候選人在各不同階層均有最起碼的支持程度，例如起碼可獲得百分之五的工商界提名委員支持等。

5.4 100 名提名委員內，應包括起碼 15 名立法會議員。這樣可確保選出的特首至少可獲立法會相當部份議員支持(四份一)，亦會令特首候選人不會太多——最多只會是三至四個——避免票數及政治利益過於分散。

6 選舉方法

6.1 普選投票辦法：採用兩輪投票制。如果第一輪投票，有任何候選人取得過半數的選票，則會當選。如果沒有候選人取得過半數選票，則由得票最高的兩位候選人進入第二輪決選；第二輪決選得票多者勝。

6.2 這個制度的優點是可確保最後當選者必然得到過半數票支持，避免出現得票不及一半的少數派行政長官（例如像零零年的陳水扁），而令認受性或立法會內的支持不足。確保行政長官在第二輪投票得過半數票支持，有助提高公信力及增加施政的認受性。此外，外國經驗顯示兩輪投票可容許各政黨候選人在兩輪選舉間協調，有利產生較溫和及較為廣泛接受的當選者，有利加強政黨合作之餘，增強與中央的溝通，也令政見較極端的候選人較難「偷襲」成功。

7　中央對行政長官的任命權

如今香港很多人士，對中央政府對香港行政長官任命權的性質，仍未有統一的理解。儘管中央官員多次反覆強調這屬於一種「實質性」任命，但不少香港人士包括部份法律界，仍堅持那應是一種「名義上」的任命權。而如今香港有關的選舉法律，也未有明確針對這一點作出補充，只是一般提及特首出缺後的補舉辦法。如果要在 2012 年實行補選，如何減低北京對此的疑慮和保留，十分重要，因此行政長官任命權的性質，將成了一個不能迴避的問題。

附註　　提名委員會組成

現時選舉委員會八百人的名額分配

工商金融界 (200 席)	工業一(12)　飲食界(11)　香港僱主聯合會(11) 工業二(12)　酒店界(11)　中國企業協會(11) 進出口界(12) 商界一(12)　金融界(12)　地產及建造界(12) 航運交通界(12) 商界二(12)　保險界(12)　紡織及製衣界(12) 批發及零售界(12) 旅遊界(12)　金融服務界(12)
專業界 (200 席)	會計界(20)　中醫界(20)　教育界(20)　高等教育界(20) 工程界(20)　醫學界(20)　法律界(20)　資訊科技界(20) 建築、測量及都市規劃界(20)　衛生服務界(20)
勞工、社會服務、宗教界(200 席)	漁農界(40)　宗教界(40)　體育、演藝、文化及出版界(40) 勞工界(40)　社工界(40)
原政界 (200 席)	全國人大代表(36) 市區區議會(21)　立法會議員(60) 全國政協代表(41) 新界區議會(21)　鄉議局(21)

建議：

1. 原有工商界、人大代表、政協代表、立法會議員、鄉議局等界別，其名額保持不變。工商界內各界別分組的選舉方法和名額保持不變(共 358 人)。

2. 現時在勞工、社會服務及宗教界內的社工界本質上屬專業人士，建議將其改劃入專業界別，令專業界別共有 11 個小分組，各專業界別比例約佔 18 席。

3. 保持區議會共 42 席，不需界分市區與新界，由所有民選區議員（即委任區議員無投票權）投票選出 42 人。選舉方法建議將所有區議會按立法會選區分為五大組，每組選出代表人數按區議員比例劃定，區議員以單一可轉移票制（single transferable vote）選出代表。此制度會令到選出的代表的黨派成份，會大致與區議會內的黨派勢力均衡接近，即某政黨如果在區議會拿得約十份一議席(約 40 名區議員)，則可獲得約四個提名委員席位。

4. 第三界別的 200 席，可擴闊其代表性，按行業選出提名委員，以增強整個提名委員會的代表性和認受性。除了(1)漁農、(2)體育／演藝／文化／出版、(3)宗教外，加入公營機構僱員、學生、持家及退休人士、及其他行業等，平分 200 個名額。所有選民不可重複在專業界別及此界別有選舉權。

5. 如果希望保持一些社會組織的影響力，例如工會、宗教界等，則可以考慮部份席位由這些中介組織選出：例如如果所有註冊工會以單一可轉移票制選出 30 人的話，不同政治傾向的工會都有機會獲得代表。在這方案下，建議組織代表只佔 100 人，例如宗教界 30 人、工會 30 人、漁農、體育及其他組織佔約 40 人等，其餘 100 名提名委員由分行業普選產生。