

**Summary of the views expressed at the Workshop  
for the Committee on Governance and Political Development  
of the Commission on Strategic Development  
held on 3 October 2006**

(Translation)

The Head of Central Policy Unit welcomed Members and guest speakers to the workshop. It was the second workshop on possible models for selecting the Chief Executive by universal suffrage. He hoped that Members could have further in-depth and detailed discussion on the issue at the workshop.

**Presentations by Members and Guest Speakers**

2. The following Members and guest speakers expressed their views on the models for selecting the Chief Executive by universal suffrage at the workshop:

- (a) Mr Chau How-chen (Mr Chau's written submission is at Annex 1);
- (b) Ms Ko Po-ling (Ms Ko's speaking note and written submission is at Annex 2);
- (c) Mr Lau Nai-keung (Mr Lau's speaking note and written submission is at Annex 3);
- (d) The Hon Lee Cheuk-yan (Mr Lee's written submission is at Annex 4);
- (e) The Hon Lee Wing-tat (Mr Lee's written submission is at Annex 5);
- (f) Dr Priscilla Leung (Dr Leung's written submission is at Annex 6);
- (g) Mr Jerome Sze (Mr Sze's written submission is at Annex 7);
- (h) Mr Lung Ka-lun and Mr George Cautherley of the Hong Kong Democratic Foundation (HKDF) (HKDF's presentation is at Annex 8); and
- (i) Mr Ivan Choy of the Chinese University of Hong Kong (Mr Choy's written submission is at Annex 9).

**Discussion Session**

3. A Member opined that the prerequisite to the discussion of proposals for selecting the Chief Executive by universal suffrage was to convince the Central Authorities that universal suffrage would not pose any

challenge to the state sovereignty and the principle of an executive-led system. Another Member held that the roadmap and the timetable for universal suffrage were inseparable, and any proposal would involve a timetable directly or indirectly. However, in the absence of common core values, and with political parties failing to set aside their differences in ideology to seek common ground while accommodating disagreements, the community was unable to reach a consensus on the roadmap and the timetable for universal suffrage. A Member opined that in discussing the model for universal suffrage, related core issues such as social values and the relationship between Hong Kong and the Central Authorities should also be examined.

4. The HKDF was of the view that to take forward constitutional development in Hong Kong, it was imperative to forge a consensus through mutual understanding and accommodation. Mr Ivan Choy held the view that all sectors of the community should consider accepting a proposal with a higher nomination threshold in order to strive for an early implementation of universal suffrage for selecting the Chief Executive. However, a timetable should be worked out to lower the threshold gradually for the attainment of full universal suffrage.

#### Composition and Size of the Nominating Committee

5. A Member opined that the composition of the nominating committee had to ensure that the candidates nominated were capable of governing Hong Kong, patriotic and acceptable to the Central Authorities. Another Member held that the community generally accepted that the Central Authorities had a role to play in the Chief Executive election. It was also proposed that a choice had to be made between the openness of the composition of the nominating committee and the pace of attaining universal suffrage. For example, a relatively conservative composition of the nominating committee might be considered in order to solicit the support for implementing universal suffrage from the Central Authorities. However, the composition of the nominating committee should be more progressive than that of the Election Committee. For example, consideration should be given to abolishing corporate voting.

6. Some Members proposed forming the nominating committee by making reference to the Election Committee while allowing a larger size for wider participation of different strata and sectors of society. The proposed size included 1 200, 1 500 or 1 600. A Member remarked that

the size of the nominating committee did not need to be too large, and what mattered most was whether it was broadly representative.

7. A Member proposed that the nominating committee should comprise the 60 Members of the Legislative Council since they had the broadest electorate base and were the most representative.

#### Method of Nomination

8. Assuming that the nominating committee was composed of 1600 members, a Member proposed that a candidate should at least secure nominations from 400 members together with subscription from not less than 5 000 registered voters in order to be qualified for candidacy. As to whether it might contravene the Basic Law if candidates were required to obtain support from voters, further study would be needed. He also proposed setting an upper limit on the number of subscribers for nominating candidates at 50% of the members of nominating committee.

9. A Member opined that while the nomination threshold should not be too high to discourage aspiring individuals from standing for election, it was imperative to ensure the legitimacy and quality of the candidates, and that the candidates were acceptable to the Central Authorities. He proposed that a candidate should be required to secure nominations from 50 or more members of the nominating committee, of whom five should be Members of the Legislative Council and five should be Hong Kong deputies to the National People's Congress. Candidates should also undergo a preliminary selection process, and each member of the nominating committee might nominate two candidates. The two candidates receiving the highest number of votes in the preliminary selection would stand for election by universal suffrage.

10. Assuming the nominating committee was composed of 1 500 members, another Member proposed that a candidate should secure nomination from not less than 10%, but not more than 30% of members of the nominating committee, with not less than 10% of members from each sector, in order to be qualified for candidacy.

11. Given that the Basic Law had stipulated that candidates for the Chief Executive election had to be nominated by the nominating committee, a Member suggested allowing political parties or groups with certain representativeness, or 50 000 or 100 000 registered voters, to recommend a

contender to the nominating committee. A contender so recommended could formally become a candidate only upon endorsement by the nominating committee. The nominating committee's authority to make endorsement should be substantive i.e. the nominating committee could decide to endorse or not to endorse the individuals recommended for candidature. On the other hand, candidates who had secured sufficient nomination from members of the nominating committee were not required to go through the endorsement procedure. Another Member, however, considered the method of nomination by political parties unfair and not in line with the principles of a democratic and open election.

12. A Member suggested that a nominating committee to be formed by Legislative Council could nominate candidates; an aspiring candidate with subscriptions from five Legislative Council Members could become a candidate. He held that as it was not difficult for a candidate to obtain nomination from five Legislative Council Members, the elected Chief Executive would not be obliged to look after the interests of any single party. However, a Member had reservation on this proposal, maintaining that this nomination method allowed too many candidates, up to 12, to stand for election.

13. A Member opined that according to the Basic Law, the Central Authorities had the ultimate authority to appoint the Chief Executive. To attain the ultimate aim of universal suffrage, the model had to be acceptable to both Hong Kong people and the Central Authorities. In view of this political reality, consideration might be given to prescribing additional procedures for nomination, such as the eligibility of candidates should be verified by the Central Authorities before the Chief Executive election by universal suffrage was held. With this arrangement, the Chief Executive elected by universal suffrage should hopefully be appointed by the Central Authorities in a smooth manner.

14. A Member proposed that in order to provide more aspiring individuals with the opportunity to be nominated, it was undesirable to have the nomination threshold set at a level that only allowed less than six candidates to stand for election. To ensure that candidates had broad representativeness and sufficient legitimacy, members of the nominating committee might exercise a veto power to reject those candidates who, in their opinion, did not meet the requirements of being patriotic and capable of governing Hong Kong. Any candidates rejected by half or more than

half of the members of the nominating committee would not be allowed to stand for election.

15. Assuming that the nominating committee was composed of 800 members, Mr Ivan Choy proposed that a candidate should at least secure nominations from 100 members, and at least 10 from each of the four sectors. This would ensure that the candidate had recovered basic support from different sectors, including the business sector. In addition, the 100 subscribers should include at least 15 Members of the Legislative Council to ensure that the Chief Executive-elect would obtain certain support in the Legislative Council. He held that consideration could be given to setting a higher threshold with a view to forging a consensus among different parties for an early implementation of universal suffrage. A timetable should also be set to lower the threshold over two to three terms of office.

#### Other Views

16. The HKDF was of the view that apart from considering structural reforms of the Chief Executive election, the existing electoral procedures should also be improved, including allowing candidates with political background to stand for election, enhancing competition among candidates and improving the method of public consultation.

17. A Member considered that Hong Kong should enact a political party law to facilitate the development of political parties, thus providing a sound basis for Hong Kong to develop universal suffrage.

18. A Member remarked that the business sector was very concerned about whether the Committee and the community could ultimately agree on a proposal that would obtain the endorsement of a two-thirds majority of all Members of the Legislative Council. Another Member responded that in discussing different proposals on universal suffrage, the Committee had already taken into account the concerns of the business sector, and Members were narrowing their differences in the proposals.

#### **Conclusion**

19. The Secretary for Constitutional Affairs made the following concluding remarks:

- (a) The Committee had concluded discussions on the principles and concepts relating to universal suffrage and agreed to the principle that the model for universal suffrage should comply with the Basic Law. The Committee was currently focusing its discussion on the models for universal suffrage, with a view to realizing these principles in a practical manner.
- (b) The electoral package for 2007/08 proposed by the Government last year received support from more than half of the citizens. It would have laid down favourable conditions for putting forth in future a package for implementing universal suffrage. It was regrettable that the package had been vetoed by the opposition camp.
- (c) Members were gradually narrowing their differences in opinions. For example, the range of the size of the nominating committee had reduced from 60 – 5 000 as previously discussed, to 800 (as per the existing Election Committee), 1 200 or 1 600, as recently put forward by Members. The proposal of forming the nominating committee by all the Legislative Council Members was again put forward by a Member.
- (d) Regarding the nomination threshold, Members generally considered that the threshold should be set between one-eighth and one-fourth, and had begun to discuss whether consideration should be given to setting a higher threshold in the beginning, and lowering it gradually afterwards.
- (e) Members generally agreed a candidate standing for election of the Chief Executive by universal suffrage should overcome two hurdles: first, he/she had to gain the support of the representatives of different sectors and strata in the nominating committee; and second, he/she had to gain the support of the public on the basis of “one-person-one-vote”. The remaining issues for further discussions included the composition and size of the nominating committee, nomination threshold and procedures of universal suffrage.
- (f) Regarding the proposal that verification should be carried out before a candidate was allowed to stand for election of the Chief Executive, the Committee was still discussing different proposals

and had not yet come to a conclusion. The SAR Government welcomed proposals and suggestions from all Members as well as the political parties and organisations outside the Commission on Strategic Development. Differences in views on the various proposals could only be narrowed after thorough discussions. Any proposal would require the final endorsement of a two-thirds majority of all Members of the Legislative Council. In this connection, the Government would reconcile the views of different parties to strive for a consensus, in the hope of working out a proposal agreeable to all concerned.

- (g) Regarding the suggestion on the introduction of a political party law, the SAR Government was of the view that at the present stage, the most important task was to provide more room for participation in political affairs. The introduction of a political party law to regulate the activities of political parties was, on the contrary, unfavourable to their development.

20. The Head of Central Policy Unit expressed gratitude to the speakers and Members for their views. The Secretariat would prepare a summary of the views expressed at the workshop for Members' reference.

21. The attendance list is attached at Annex 10.

Secretariat to the Commission on Strategic Development  
November 2006

## 就行政長官普選可能模式向策發會提交的建議

根據基本法第 45 條，「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普選產生的目標」。而在符合「實際情況」以及「循序漸進」的基礎下，普選並須同時維護「一國兩制」、「港人治港」、「高度自治」的精神，與及兼顧社會各階層的利益，以保障香港的穩定繁榮為目的。

至於選舉模式的有關建議如下：

### 提名委員會的組成

可以現行的選舉委員會作為參考藍本組成提名委員會。唯提名委員會應比現時更具廣泛代表性，故人數應如五號政改方案所建議般增加至 1600 人，當中須包括社會各階層和主要界別的人士，以達致「普及」和「平等」的選舉原則。

### 提名方式

策略發展委員會—管治及政治發展委員會的討論文件內曾經提及，在討論提名方式時應考慮到幾項原則，包括符合「按民主程序提名」、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。我認為這些原則都是合理而且值得參考的。為貫徹這些原則，我建議應為候選人設定較高

的提名門檻，確保候選人有足夠的能力爭取社會各界支持。故本人建議每名候選人最少應要獲得 400 個提名，而每個提名委員會成員亦只可提名一次。另一方面，爲了讓有志之士有機會被提名，提名名額亦應同時設有上限，上限爲提名委員會人數的百分之五十。在這種提名制度安排下，會有二至四名候選人。

此外，每個候選人亦應獲得不少於 5000 名登記選民的簽名支持，以保證該名候選人有民意基礎，而每名登記選民亦只可以簽名支持一位候選人。

總結而言，有志參選者每人最少應要獲得 400 個提名委員會成員提名以及不少於 5000 名登記選民的簽名支持方能成爲參選行政長官的候選人。

提名後，如何以普選方式產生行政長官

提名後，候選人資料應提交中央政府備案，再由全港市民一人一票不記名以簡單多數票選出，亦無須爲候選人設置得票百分比的關卡。當最高得票者產生後，名單應根據基本法交予中央政府任命。

策略發展委員會

管治及政治發展委員會委員 周厚澄

二零零六年七月二十八日

## 對普選行政長官方案的意見

普選行政長官是香港政治制度的重要環節，政治制度要有利於民主進程，也要確保到香港社會的繁榮穩定，更不能損害中央與特區的關係。因此，普選行政長官必須注意幾項原則：

- 符合《基本法》的有關規定；
- 符合實際情況和循序漸進的步伐推進香港的政治制度；
- 符合均衡參與的原則來發展香港的政治制度；
- 是大多數港人同意的普選行政長官選舉方案。

### (一) 《基本法》的有關規定

根據《基本法》第四十五條的規定：『香港行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。』

附件一：對《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定

- 一、行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。
- 二、選舉委員會委員共 800 人，由下列各界人士組成(省略)。
- 三、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，各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委員會委員。  
選舉委員以個人身份投票。
- 四、不少於一百名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。
- 五、選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人，具體選舉辦法由選舉法規定。
- 六、(省略)
- 七、二〇〇七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。

(二) 本人對普選行政長官的建議：由 1600 名各界人士組成提名委員會。有志於參與行政長官選舉的人士，必須獲得 50 位或以上的提名委員會委員提名，其中

必須包括 5 位立法會議員及 5 位全國人大代表提名，才可成為參選人。參選人要進行預選，每位提名委員可選兩位參選人。得票最多的前兩位參選人成為行政長官候選人，由全港合資格的選民，以一人一票的方式投票選舉，得票超過總有效票數 50%，獲選為行政長官候任人，並交由中央人民政府任命。

對普選行政長官的產生辦法，本人曾多次向特區政府政制事務局及策略發展委員會表達過意見，其中對提名委員會由 1600 名各界人士組成的建議至今沒有改變，但今次提出的建議部份內容與從前有頗大調整，原因在於？

- 對參選人的資格，我在 2005 年一直提出必須獲 200 位提名委員提名，其中每個界別均有 50 位提名委員提名才合資格為參選人。在 7 月 28 日策略發展委員會上，我聽到不少真知卓見，如參選人的門檻不應太高，否則會障礙了有志的參選人的意欲。因此，我把提名的門檻由 200 位降低到 50 位；但又要確保參選人的認受性和素質，又考慮到要令中央和特區放心，讓全國人民和香港市民放心，充份體現出「一國」和「兩制」，所以建議在 50 位提名委員中，必須具有 5 位是立法會議員和 5 位是全國人大代表，符合上述要求者才算是行政長官參選人，才可以參與預選。
- 為何我要加上在預選時投兩票的建議：在策略發展委員會的討論中，不少人委員提出：“競爭體現民主”的觀點，所以我才建議在預選時，每位提名委員可選兩人，得票最多的前兩位參選人成為行政長官候選人，這樣確保不會出現自動當選的情況。
- 為了行政長官的認受性，我建議候選人以一人一票的方式由市民投票選舉後，得票必須超過投票總人數 50% 才獲選為行政長官候任人。

### (三) 提名委員會的功能、組成和產生辦法：

按《基本法》第四十五條對提名委員會的規定：『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。』

提名委員會的功能 ---- 是提名行政長官候選人，並確保提名後能透過普選產生的目標。本人認為：提名委員會 (1) 要確保行政長官候選人的質素；(2) 要確保行政長官候選人的認受性；(3) 要確保行政長官候選人的名額。因此，提名委員會的委員有權提名行政長官參選人參選和預選。

提名委員會的組成 ---- 可參考選舉委員會共 800 人，分四個界別，由各界人士組成的方案。因應香港社會的發展，如人口增加和經濟結構的變化，本人建議：提名委員會由 1600 人，分四個界別，由各界人士組成。分工商界、專業界、政界及社會各界，各界別的名額分別由 400 人組

成。凡經該界別確認其專業身份的人士屬專業界；凡產生經濟價值的企業或機構屬工商界；立法會議員和區議會議員、香港地區人大代表和全國政協委員的代表屬政界；勞工、社會服務、宗教、婦女和青年屬社會各界。

提名委員會的產生辦法 ---- 提名委員會不等同選舉委員會。因此，提名委員會的產生辦法，不一定經選舉產生，也可透過協商的方式產生。

《基本法》已定出了行政長官的產生辦法是以普選為目標，但如何才能達到普選的目標呢？特別是：任何普選行政長官的產生辦法均要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。本人認為：普選方案要有 40 位或以上的立法會議通過，必須建立“共識政治”才能邁向普選。如何建立“共識政治”來推動政制發展呢？必須根據香港的現實情況，堅持均衡參與的原則，以循序漸進的步伐來發展政治體制。在探討和制定出普選行政長官的方案過程，正是推動社會大眾討論的過程，需要我們求同存異、尊重兼容、懂得退才可進，退一步找到社會共識，政治體制才能進一步得到發展，何樂而不為呢！因此，我對普選行政長官的方案，是在不斷的社會討論過程中，有調適也有修改。總之，是向著實現普選行政長官的目標，一步一步地推進。

英美等國的政治體制經歷了數百年的歷史進程，才能發展到今天的比較成熟程度，我們應好好地學習英美等國的政治領袖，他們實事求是地根據國情來推進民主進程的做法。只有這樣，香港的普選行政長官目標才可以達到。



高寶齡

二〇〇六年八月三十日

# 政治體制

## 《對行政長官普選模式》

--- 探討 ---

高寶齡

1

## 一. 憲制性文件

- 中華人民共和國《憲法》

第三十一條：國家在必要時得設立特別行政區。  
在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。

2

## 一. 憲制性文件

- 中華人民共和國香港特別行政區《基本法》

序言：根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。

3

## 一. 憲制性文件

- 中華人民共和國香港特別行政區《基本法》

### 第一章 總則

第一條：香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。

### 第二章 中央和香港特別行政區的關係

第十二條：香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。

4

## 一. 憲制性文件

- 中華人民共和國香港特別行政區  
《基本法》

### 第四章 政治體制 第一節 行政長官

第四十三條：香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。  
香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。

5

## 一. 憲制性文件

- 中華人民共和國香港特別行政區  
《基本法》

### 第四章 政治體制 第一節 行政長官

第四十五條：香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。  
行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。

6

## 二 政治體制

- 中華人民共和國的政體是單一制國家
- 全國人大授權香港特別行政區實行高度自治。即國家對特別行政區行使主權，特別行政區是中央統一領導下的地方行政區域，不是任何獨立的政治實體。
- 中央政府透過行政長官和特別行政區政府對特別行政區進行管治。

7

## 二 政治體制

- 中華人民共和國的政體是單一制國家
- 行政長官具有地區首長和政府首長的双重身份地位和權力職責，是整個政府體制的核心。
- 行政長官是在香港透過選舉產生，是香港特區的首長，要向特區負責；而行政長官是由中央政府任命，具實質的任命權，屬國務院管轄的官員，因此必須向中央政府負責。

8

## 二 政治體制

----- 中華人民共和國的政體是單一制國家

----- 鑑於中央對香港行政長官有實質的任命權，中央在行政長官的選拔中是有角色的，應參考內地委任官員的機制，才能為中央接納。

----- 產生行政長官的提名委員會和普選模式，必須能反映到港人和中央的意願。

9

## 三 提名委員會

----- 由1600名各界人士組成提名委員會

提名委員會的功能：

- (1) 確保行政長官候選人的質素。
- (2) 確保行政長官候選人的認受性。
- (3) 確保行政長官候選人不會自動當選。

10

### 三. 提名委員會

由1600名各界人士組成提名委員會

提名委員會的組成：以現在的38個界別為基礎，加入新的界別，如青年及婦女界別等。

- (1) 工商界400名。
- (2) 專業界400名。
- (3) 政界400名。
- (4) 社會各界400名。

11

### 三. 提名委員會

由1600名各界人士組成提名委員會

提名委員會的產生辦法：由該界別  
“按本法律選舉產生”或  
自行選舉產生或  
確認提名產生或  
協商產生的辦法。

12

## 四. 普選模式

- 參選人必須獲50名或以上的提名委員會委員提名，其中必須包括 5 名立法會議員及 5 名全國人大港區代表提名。
- 參選人要進行預選，每位提名委員可選兩位參選人。
- 得票最多的前兩位參選人，成為行政長官候選人，由全港合資格的選民，以一人一票的方式投票選舉，得票超過總有效票數 50 %，獲選為行政長官候任人，交由中央人民政府任命。

13

謝謝！

14

互諒互讓，為二零一二直選創造條件  
劉迺強

以我長期的觀察，自稱「泛民主派」的反對派，是既缺乏道德，又沒有智慧的一群政治投機分子，他們除了像行屍走肉般高喊「直選、直選」之外，什麼都不懂。自零三年「七一」大遊行之後，幾乎所有政治話題，包括「二零一二直選」、「時間表」、「路線圖」、「兩院制」、「擱置爭議」等，都是由我率先提出，他們則按政治風向，時而抗拒，時而擁抱。以「二零一二直選」為例，我於零三年八月初提出時，反對派嗤之以鼻，慢慢這提法陸逐為各政黨和大眾接受，他們又想搶了過去，作為自己的議題。一到去年政府政改建議拋出，反對派又轉而互相綑綁於「零七、零八直選」這死胡同之上，否決了政改方案。最近在低潮中，「二零一二直選」又再次被反對派抄熱，不過不管怎樣說，市民都已經開始清楚，反對派只是隨風擺柳而已。

我已多次在《信報》說明，二零一二直選並非一個死的時間表，而是普選路線圖的參考終點。早在上世紀八十年代，匯點主張「港人民主治港」時，便已提出「倒數」這概念。我們認為九七回歸，便應馬上實行普選，十三年回歸過渡期亦即是普選的倒數期，倒數期間，我們應為實行普選做好各方面有關的準備。因為種種原因，事與願違，倒數機制於過渡期間從未起動，普選亦遙遙無期。於零三年反對派提出零七、零八年實行直選，因為根本沒有時間做好準備，可行性十分低，我因而提出二零一二，作為倒數的目標。這九年倒數期間，我們要完成一系列的工序，包括如為國家安全立法、制訂政黨法、政治捐獻法等法制上必要的配套，而這些必要的準備工序，就是路線圖。

零三年至今又過了三年，我們仍處於吵吵鬧鬧的狀態，什麼倒數安排、什麼準備工序都沒有開始，又再平白浪費三年光陰，一事無成。今天距離二零一二年的特首選舉還有五年多的時間，距離立法會選舉更有六年多，如不開始倒數，起碼又要到二零一六、一七才有機會了。這怪不得誰，尤其是怪不得中央，只能怪我們港人自己不濟。

在路線圖問題上，反對派堅持連菲律賓和印尼等都能搞直選，香港條件只有比她們好得多，因而毋須準備，中央和特區政府只須交出一個直選的確實日期，亦即時間表便可。如果我們不是唯直選論者，認為不管後果如何，直選凌駕一切；或者認為直選萬能，只要有了直選，其他所有問題都可得到更好的解決的話，客觀的事實是菲律賓和印尼等國家，正正是搞直選失敗的例子。以菲律賓為例，在開始普選之前，她是全東亞最富裕的國家，實行了普選數十年之後的今天，她要靠大量拋夫棄子，長期在外作外勞的婦女來維持國民經濟；國內還不時搞「人民力量」來推翻民選的總統，政治十分不安定。吸收了這些反面教訓，更加證明直選

要搞得成功，需要條件和準備，不能草率從事，否則後果不堪切想。這亦即是說，普選路線圖遠比時間表重要，完成了路線圖的全部，普選便水到渠成，時間表亦不言而喻。

今年四月在國務院發展研究中心港澳研究所舉辦的慶祝《基本法》通過十四周年研討會上，「新護法」王振民為普選提出六個前提條件：

- 一，政治上，除社會各界要認同普選外，這個認同也要取得中央的認可；
- 二，經濟方面，普選要有利於香港資本主義經濟的發展，保證香港經濟不會衰落；
- 三，法律方面，必須先完成二十三條立法工作，進一步完善有關政黨發展的法律；
- 四，教育方面，香港必須有足夠的國民教育；
- 五，香港社會要尋求積極的、建設性的政治文化，而不是簡單的對抗式政治文化；
- 六，生活方式上，假如香港實施普選，很多生活方式會出現變化，特別是普選特首會面對更大民意壓力，屆時社會辦事方式會有所改變，香港需要足夠時間接受新的生活方式。

很多人認為這反映了中央對香港實行直選的看法，引起不少評論。反對派認為這是中央為阻延香港推行直選而設的路障。最近陳方安生於宣傳「七一」遊行時，也批評王振民的普選六個前提條件，認為「這幾個條件《基本法》沒有寫，他突然提出，港府又不澄清，很多人對一國兩制信心動搖，感到高度自治受削弱。」她更透露正搜集有關資料作更完整回應。正如她一貫對許多承諾都沒有遵守，我估計她不一可能進一步「作更完整回應」，因為不管她怎樣看，跟據《基本法》制訂時討論所反映的原意、權威的解釋、民意調查和策發會的共識，都認為香港實行直選要按照一定原則進行，港人是不願意驟然為了急速搞直選而犧牲國家安全、經濟發展和社會和諧的。

我更想進一步指出，只要我們港人能達成共識，下定決心，上述王振民所提的六條前提條件，是完全可以在二零一二年之前完成，為實行普選創造條件的：

- 一，政治方面，在未來的六年，我們絕對有足夠時間在社會各界中為普選尋求認同，並取得中央的認可。以我在策發會中的感覺，作為概念和原則，沒有人反對普選，分歧點只在於如何把它落實而已。
- 二，經濟方面，林瑞麟指本地經濟制度已包涵在《基本法》內，包括奉行資本主義、簡單低稅制、維持庫房收支平衡等，特區政府會依法發展經濟。只

要普選能達到均衡參與，不造成對商界的排斥，將會繼續有利於香港資本主義經濟的發展，保證香港經濟不會因而衰落。我提出兩院制，便是基於這方面的考慮。當然，除此之外，還有其他各種方式和配套，以六年為期，香港內部達成共識和加以落實，並非十分困難的事情。

- 三、法律方面，二十三條立法工作於未來六年必須先完成，這是根據《基本法》，特區政府不論搞不搞直選都是理所當然要做的事情。有關政黨發展的法律，包括政黨法、政治捐獻法等加以進一步完善，六年也不是太短的時間。
- 四、教育方面，香港必須有足夠的國民教育，這也是理所當然的事情，而只要有決心和誠意去做，同樣也用不了六年去推廣。事實上，通識教育將於中學全面換行，必有助這方面的發展。
- 五、香港社會要尋求積極的、建設性的政治文化，而不是簡單的對抗式政治文化。這方面難有客觀的指標，但最近民主黨已經公開響應我「擱置爭議，致力發展」的呼籲，並在添馬艦建政府新總部問題之上，作出積極的表現。這樣一來，只剩下公民黨和一些零散反對派依然持對抗態度。但只要社會有強烈共識，要摒棄對抗式政治文化，這些反對派殘餘單從選票考慮，也要於未來六年之內，改變其「逢中必反、逢政府必反」的惡習的。
- 六、生活方式上，對普選的適應，六年不算太短，而且開始時縱使可能有不便或甚至磨擦，只要社會有決心去克服和適應，也不是大問題。事實上，不管於何時開始實行普選，開始時總會有一個磨合期，這是逃避不了的，因此，嚴格來說，這不算是一個特別的前提條件。

因此，王振民提出的，只不過是以事論事的分析，並且都是於六年之內都有可能完成的普選路線圖，怎樣看都不能說是中央設的障礙，問題只在於我們港人有沒有於六年之內完成這路線圖的決心，創造二零一二年開始普選的必要條件。只要條件具備，市面有人認為特首直選的考慮比較簡單，大可先行。另一方面，如實行兩院制，下院議席亦可到時全部直選，權力較小的上院議席可定期達到全部直選。

即時的問題，在於反對派能否以行動說服中央和市民，他們是真有誠意去合作完成這路線圖，讓中央政府放心、特區政府放心、社會各界放心。他們大概會不高興，客觀地說，他們以往簡單的對抗式政治文化，恰恰是幫了早日落實普選的倒忙。他們越不理任何前提，堅持直選時間表，直選就只會離我們更遠。具體來說，反對派如對香港的民主化真有誠意，就應該表現出民主的作風，支持策發會的工作，發揮互諒互讓的精神，尊重縱使與他們的最高要求不一樣的社會共識。反對

派若改為公開承諾致力承擔於二零一二年完成普選的路線圖的努力，走出了重建社會互信的第一步，將是對二零一二直選的最大貢獻，肯定比喊口號和搞遊行有效得多。

2006/7/9

(紫荊 2006/8)

## 特首普選方案

劉迺強

上次策發會政制小組會議中，我只就特首普選表達了一些較零碎和一般性的意見，以下是我整體的方案建議，正式提交會上討論。並將於報上公開發表，希望藉此把這重要政制發展的理性討論，從策發會帶到社會中間。

**整體原則：**包括符合國家對香港的基本方針政策、兼顧社會各階層利益、有利於資本主義社會的發展、循序漸進、適合香港實際情況、行政主導、「普及」和「平等」的原則等策發會和社會上已有的原則共識；嚴格按照《基本法》和人大常委會的有關解釋和決定，進行特首候選人的提名。以上都是前階段策發會的共識。

在現有的有關方案中，本建議不但完全符合《基本法》和人大常委會的解釋和決定，更最能兼顧及平衡上述各原則之間的矛盾。

**提名委員會的組成：**根據《基本法》第四十五條：「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。」這是大家都同意的。

世上任何普選，都有提名這程序，提名程序本身就是篩選和過濾。這些程序通常通常政黨運作和初選等方式進行，香港的政黨政治不發達，難以照搬外國模式。另一方面，香港實際情況是，作為中國的一個地方政府的政制設計，我們特別要考慮如何保障國家利益和安全，具體來說，如何體現中央對特首實質性的委任。任何方案設計，如果這考慮只體現於中央最後有不委任權，因而不惜出現重大政治和憲制危機的話，中央已明確表示這不符對港的方針政策，不是「實質性委任」的原意，因而難以得到人大常委會通過，只可能繼續原地踏步。

**建議：**人數約一千五百人，以《基本法》中界定「具廣泛代表性」的現時選舉委員會構成為基礎，循序漸進地進一步提高其代表性，組成如下：

第一組別：商界二百人，廢除公司票；以體現「普及」和「平等」的原則，下同。

第二組別：專業人士二百人，廢除團體票；

第三組別：教育及社會福利二百人，廢除團體票；

第四組別：中央建制，包括全國人大代表和政協委員，約二百人，當然產生；以體現「一國」在香港憲制上的政治地位。<sup>1</sup>

第五組別：特區建制，包括特首、行政會議和立法會議全部成員、所有常設性諮

---

<sup>1</sup>更詳細的論述，請參：“有關「行政長官普選可能模式」的意見”，施展熊，策發會文件，可於策發會網中找到。

詢架構的主席，約二百人，當然產生；以承認特區建制的政治地位。特首可選擇放棄提名權利。

第六組別：地區組織，包括區議會全部直選成員，約五百人，當然產生；以代表全港地區民意。

以選舉委員會為基礎，循序漸進，廢除公司票和團體票，並新增組別，以擴大代表性，包括中央在港的代表、特區政界代表和各地區民選代表，達到符合國家對香港的基本方針政策、兼顧社會各階層利益、有利於資本主義社會的發展、循序漸進、適合香港實際情況、行政主導、「普及」和「平等」的所有原則；並且按照《基本法》和人大常委會的有關解釋和決定。

提名委員會有了約五百個直選產生的區議會成員，我們便毋須再考慮增加其他如主婦等功能界別，已經有足夠的全民代表性。這個提名委員會，有足夠的認受性和合理的篩選過濾能力，能嚴肅地作出中央和香港市民都能夠接受的特首候選人提名。另一方面，提名委員會不可能人數過多，否則與全民提名無異，實際難以運作，及難以達到嚴肅篩選和過濾的效果，出現一些使人啼笑皆非，中央、市民或二者都難以接受的候選人。

提名方式：參選者須獲得不少於提名委員會一成委員(約一百五十人)，不多於三成(約四百五十人)的提名，並且於每一界別不得少於一成(第一至五組各約二十票、第六組約五十票)提名，方正式成為行政長官選舉候選人。每個提名委員只能公開和記名提名一名候選人。

提名委員會有別於現時選舉委員會，只作提名，不兼作投票，因而這提名方式，門檻較目前的一成二五要求更低，並且符合上述所有原則。從某一角度看，比現時更加「民主」。同時在技術上，一方面制度上不可能出現只有一個候選人，自動當選的情況；(但卻不能防止事實上只有一個人參選，而自動當選的可能性。)而另一方面，制度上只可能產生少於十個候選人，選民不致有過多選擇，出現混淆，並且過份分散候選人的票數，有可能扭曲了民意的表達，影響下述第二輪選舉的人選和結果。

其他如立法會代替提名委員會、市民直接提名，由提名委員會確認、提名委員會作初選等方案，都違反《基本法》的有關規定。

普選方式：於現任特首屆滿前四個月進行普選，新特首將由所有合資格，並且作登記的選民，以一人一票不記名秘密投票產生。如出現只有一個候選人的情況，仍須進行投票，候選人須得到過半數選票認可之後，方提交中央任命。如候選人未能得過半數選票，選舉作廢，於兩個月之內從新提名再選，直至選出為止。另

一方面，如多名候選人當中，無人得到投票選民的過半選票，得票最高的兩名候選人，須於兩個星期之內進行第二輪選舉，當中得過半數選票者勝，提交中央任命。

由於過去在普選的討論當中，市民特別關注特首的認受性，因此作以上程序安排，以保證被選出的特首，明顯有較高的認受性，特首因而較具權威，毋須事事要時刻看民意的飄忽上落，有利於實行行政主導，有助提高特區政府決策和執行的效率和理性化。從中央立場來看，它也期望一個真具權威和認受，能作行政主導的特首，而不是一個不能駕馭局面的弱勢特首、「虛君」，向它作實質性的負責。

**銜接問題：**最晚於選舉前兩年，根據人大常委會決定，由特首向人大常委會提交報告，建議有需要改變下屆特首選舉方法，啟動程序。提名委員會最晚要於選舉委員會任期結束前一個月組成。以後提名委員會的組成、提名方式和普選方式等如須改變，根據人大常委會決定，由特首再次啟動程序。

• 這一安排提供了政制循序漸進改革，有足夠時間諮詢和籌備的機制；和保障特首任期中不管發生任何情況，機制仍能正常運作，不會出現真空時期。

2006/8/1

## 香港落實行政長官普選要考慮的問題 劉迺強

香港政制的發展，自九零年《基本法》通過之後，都沒有認真的探討過。對愛國愛港人士來說，《基本法》框架已定，就毋須再花時間去思考。而反對派的簡單腦袋中，從來都只有三條真理：普選、直選就是好、其他都不好、香港要即時進行普選、直選。因此，也毋須思考。

去年九月，香港行政長官曾蔭權改組策略發展委員會，屬下的管治及政制發展小組開始就香港政制的發展作的廣泛討論。在當前香港的政治氣氛之下，這個小組的主要作用是尋求共識，政治性遠大於學術性，但是我們仍不能不面對一些根本問題。有委員撰文提出：「一國兩制」下的香港特別行政區政制發展能否以西方國家政制模式為藍圖？並分解為三個問題：(1) 香港作為中國的一個特別行政區，政制發展過程，尤其最終實現雙普選如何確保《基本法》規定的香港特別行政區直屬中央人民政府？(2) 香港政制發展過程；尤其最終實現雙普選時如何確保《基本法》規定的中央對行政長官和主要官員的實質任命？(3) 《基本法》規定行政長官同時對中央和特區負責，如何體現於政制發展過程以及最終雙普選的制度設計？<sup>1</sup>

以上三個問題，最終決定香港是在「一國兩制」之下的中國屬土，而不是一個反對派們所圖謀的獨立政治實體。將來台灣和平統一，不管政策如何寬鬆，只要中國還是單一制國家、台灣還是行「一國兩制」，我看以上三條，即特別行政區直屬中央、中央對行政長官和主要官員的實質任命、行政長官同時對中央和特區負責，也應該是底線。不然的話，便不能體現「一國」。

很可惜，縱使在制訂香港《基本法》時，基本法起草委員會於設計香港政制時，都以西方國家政制模式為藍圖，而不是以地方政府的地位為出發點。這樣一來，上述三個最根本的問題，在《基本法》中都沒有得到好好的解決。回歸至今九年多，問題一直存在，但因為行政長官還不是普選產生、立法會議員還不是全部普選產生，他們都不可能聲稱完全代表香港市民，挑戰中央的地位。但是從「還政於民」、「香港政制發展與中央無關」、「香港是次國家地位」、「人大常委會決議在香港沒有法定地位」、「政協副主席在香港憲制中沒有地位」、「中央要保證人大常委會不再釋法」等蠱惑人心的奇談怪論充斥市場，便知道要設計政制下一步如何發展時，如何體現「一國」的問題，不可能不面對。

反對派批評《基本法》的政制設計「處處設防」，但從回歸以來的實踐證明，問題是出於「設防」不夠。「設防」的需要，可從兩個角度看。一是香港內部國家

---

<sup>1</sup> 「構建符合《基本法》的民主政制」，周八駿。香港《文匯報》二零零六年八月一日。

認同淡薄。回歸九年多，民意調查依然顯示有超過四分之一港人認為自己是香港人、少於四分之一認為自己是中國人，中間一半遊離於香港人和中國人之間。國家認同問題，不可能短期解決。二是香港高度國際化。外國人在香港居住滿七年，便自動獲得全面的選舉權和部份被選權<sup>2</sup>；而美英等國家在香港有大量投資，自稱有權介入香港事務，以保障其利益。實際上，美英對香港政治介入甚深，有暗的，明的也不少，已經到了肆無忌憚的地步。經過有外國勢力支援和唱和的反對派掙扎了九年，香港內部撕裂，社會不安、政府難以有效施政，更加證實了「設防」的必要性。

眼前問題倒不是消極的「設防」，為了保障香港的和諧與發展，以及與中央的良好關係，我們的著眼點更要落在積極落實體現「一國」這特別行政區的理所當然責任之上。如不面對如何體現「一國」，下一階段要嗎民主化只能小步前進，爭論不休；不然的話，掩耳盜鈴地勇往直前，早晚會出亂子，難以收拾。

如何體現特別行政區直屬中央？長期以來，中央為了貫徹「不干預」政策，每年兩會期間，都明確壓抑港區人大代表和政協委員於會上月且香港事務。日常在香港，人大和政協都有意識地十分低調活動，政協的內部有關常委會議的傳達會，都寧可安排在港外進行。人大代表和政協委員，雖然都是港人，卻不容許以此身份公開評論香港事務。表面上，如果香港在「一國」之上接觸中央的低線，中央可以給予反彈，經驗了幾次反彈之後，認識和熟習了規矩，慢慢便不會再犯。問題是，在現實的層面，為免傷和氣，及打擊特首和特區政府的威信，中央往往不好作回應，結果習非為是，才出現如最近讓前香港行政長官和政協副主席董建華在接受大紫荊章時排名居兩名政治地位遠比他低的市民之後的不符禮節安排，特區政府於解釋時更聲稱「政協副主席在香港憲制中沒有地位」的莫名其妙說法。排名在中國文化中十分重要，因為這反映了排名背後的心態。毋須諱言，回歸九年，中央建制，在香港都沒有「法定」地位，中央官員來港，所享受的禮遇說穿了只不過是作為特首和特區政府客人的「人情」而已。除此之外，不論國家安全、外交事務，國家的利益和中央政府的地位，都向不受尊重。基於此，中央絕對有理由擔心一旦在港實行雙普選，被選的特首和議員們更加以為他們的權力來源只是香港市民，「其權力穩固地立根於香港，有充份權威代表港人意見，同時更能較直接向市民負責」<sup>3</sup>，因而更加漠視中央的地位。實行雙普選之前，香港一定要落實一系列措施，保證中央政府的地位得到鞏固，而不被削弱。這應該是「路線圖」的一部份，其中眾所周知的，就是一定要制訂《國家安全法》。一個不顧國家安全的地方政權，不配實行普選。

至於制度的設計，香港市民一定要清楚明白，我們設計的是一個地方政制，西方

<sup>2</sup>行政長官只可由中國籍市民出任；立法會中規定外國籍議員不得超過百分之二十。

<sup>3</sup>一九八四年十一月廿一日港英《代議政制白皮書——代議政制在香港的進一步發展》。

國家政制模式只能作為參考，並加以調改，以適合「一國兩制」的政治現實，而不能以此作為藍圖，照搬硬套。在單一制底下，地方政制和國家政制具體上應有什麼分別，是值得中央和特區政府委托專家學者作專題研究的。其中的子課題，就必然包括上述：如何體現中央對行政長官和主要官員的實質任命，以及行政長官同時對中央和特區負責。本文只能作簡單的問題陳述。

在過渡期的中英聯合聯絡小組談判中，曾就中央對行政長官和主要官員的實質任命作過爭論。英方主張這些任命只是一種程序，是形式性任命。中方則堅持任命是實質性的。但對於如何體現實質性任命，除了是顯然易見的否決權之外，中央至今沒有著太多的筆墨，因而反對派乘機不斷宣聲中央擁有否決權，可以任命，可以不任命，就是實質性任命，以混淆視聽。大家都明白，尤其是行政長官通過普選產生之後，中央如拒絕任命，除了馬上出現重大憲制危機之外，更顯得中央不尊重香港市民的直接選擇，陷中央於反民主的不義地位。因此，中央手上的否決權，只可能備而不用，要通過其他方法去體現其實質任命權。

說到底，中央對行政長官任命握否決權的意思不外是選誰當行政長官，由港人通過選舉決定，但不讓誰當上行政長官，則由中央決定。實質性任命其中的一個意思是，與其誰不能當候選人，因而最終即使當選，中央也不可能接受，而被逼要行使否決權的話，不如一開始就篩選和過濾提名，先撇除了中央不可能接受的人選，免得後來可能發生沖突和震盪。只要設計得宜，理論上，兩者最後被任命的行政長官應該是一樣的。因此，《基本法》第四十五條規定行政長官「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」，希望通過提名委員會對候選人作必要的篩選和過濾，撇除了個別中央不可能接受的候選人，再進行普選產生行政長官，提交中央任命。

其實世上任何普選，都有提名這程序，提名程序本身就是篩選和過濾。這些程序通常通常政黨運作和初選等方式進行，香港的政黨政治不發達，難以照搬外國模式。「廣泛代表性的提名委員會」實際上是代替了政黨政治的政黨內部初選，一方面沒有政黨之見和政黨內部的政治鬥爭，另一方面只要設計得宜，提名委員會代表性甚至比世界各地許多政黨都更廣泛，這一機制不能空泛的批判其為「不民主」。在最近策略發展委員會的有關討論文件中，<sup>4</sup>反對派的建議全都視《基本法》如無物，千方百計嘗試拋開上述《基本法》的規定，取銷或繞過選舉委員會。反對派一貫開天撒價，沖擊底線，並且最後不惜綑綁否決，一拍兩散的惡劣態度，對於解決問題不單毫無幫助，事實上更加強了市民之間的對立，降低了中央與港人之間的互信。

基本上，根據《基本法》規定，選舉委員會的設計起碼要「根據香港特別行政區

<sup>4</sup> [http://www.cpu.gov.hk/tc/csd\\_gc\\_submissions.htm](http://www.cpu.gov.hk/tc/csd_gc_submissions.htm)

的實際情況和循序漸進的原則」，並且要「有廣泛代表性」，如何構成、如何提名。這些考慮，都應該作深入的、理性的討論，以及廣泛的諮詢，而不能只政治正確地咬住「民主」二字而夸夸其談的。<sup>5</sup>

《基本法》第四十三條規定行政長官同時對中央和特區負責，這規定更難作具體化的體現，但這是任何地方官員的必然處境，無法迴避。如果中央和特首利益沒有沖突的話，行政長官沒有任何為難之處，為難的地方在於有可觀的少數香港市民，從心底裡就不想做中國人，要求香港與中國隔離，要求行政長官對中央說「不」。影響所及，香港有不少人希望做化外之民，雖然因為形勢所逼，經濟上不能不「一國」，但政治上則希望「兩制」，達到完全自治。這樣一來，任何行政長官候選人只要「親中」味道稍濃，便會馬上被反對派打成「港奸」，「忖摸上意、曲意逢迎」，在普選中很吃虧。即使當上了行政長官，日常也會受強大壓力，要他堅守香港立場，稍有動搖，民意便大跌，選票不足，連任無望。所以在普選的環境底下，任何政客要選行政長官，或者行政長官追求連任，首要之務必然是討好選民，提高民調中的支持度。中間稍為得罪中央，或者故意打擦邊球，也在所不計，大不了只求不逾越中央底線，不致受中央否決便算。這一左右做人難的矛盾，以及政治行為較傾向民粹主義的表現，只有使中央更加不放心，而也只有反對派傳媒政客放棄反中亂港的立場、港人人心普遍回歸，才能徹底解決。但如文首的分析，香港內部國家認同淡薄、高度國際化，美英干預嚴重，這一矛盾很可能在可見的將來都難以完滿解決，特首普選因而有可能遙遙無期。

但是我們也毋須太悲觀。如果我們對中國整體的前景有信心，時間一定有利於香港市民對國家認同的提高，並且不利外國勢力的干擾。歷史的短期反覆，隨機性甚強，完全是個人的問題。一個識大體、顧大局，而又有政績、得人心的特首，很可能在其兩任十年之內，就把局面扭轉。

另一方面，在設計上，根據現時《基本法》，行政長官在香港被選，並且得到中央任命之後，香港的立法會和中央的人大常委會，都沒有彈劾和罷免的程序，行政長官大可倒行逆施，誰也奈他不何。理論上行政長官同時對中央和特區負責，實行上他可以對誰都不賣賬。普選很可能選出一個剛愎自用，只對自己負責的特首，無法保證行政長官同時對中央和特區負責。這一風險，對中央和對特區市民都同樣存在。是否要加上彈劾和罷免的程序，不單市民之間，以及特區與中央之間，都需要展開對話，尋求共識，是否需要修改《基本法》，加上有關條文。

2006/8/8

(中國評論 2006 年 9 月號)

<sup>5</sup> 我的具體建議，請參 [www.nklau.com.hk/hkej/hkej2006](http://www.nklau.com.hk/hkej/hkej2006)，打開 20060808 特首普選方案，

# 特首普選方案

---

劉迺強 2006/08

## 整體原則

---

- 包括符合國家對香港的基本方針政策、兼顧社會各階層利益、有利於資本主義社會的發展、循序漸進、適合香港實際情況、行政主導、「普及」和「平等」的原則等策發會和社會上已有的原則共識；嚴格按照《基本法》和人大常委會的有關解釋和決定，進行特首候選人的提名。
-

## 提名委員會的組成

- 人數約一千五百人，以《基本法》中界定「具廣泛代表性」的現時選舉委員會構成爲基礎，循序漸進地進一步提高其代表性，組成如下：
  - 第一組別：僑界二百人，廢除公司票、團體票；以體現「普及」和「平等」的原則，下同。
  - 第二組別：專業人士二百人，廢除團體票；
  - 第三組別：教育及社會福利二百人，廢除團體票；
  - 第四組別：中央建制，包括全國人大代表和政協委員，約二百人，當然產生；以體現「一國」在香港憲制上的政治地位。
  - 第五組別：特區建制，包括特首、行政會議和立法會議全部成員、所有常設性諮詢架構的主席，約二百人，當然產生；以承認特區建制的政治地位。特首可選擇放棄提名權利。
  - 第六組別：地區組織，包括區議會全部直選成員，約五百人，當然產生；以代表全港地區民意。

## 提名方式

- 參選者須獲得不少於提名委員會一成委員（約一百五十人），不多於三成（約四百五十人）的提名，並且於每一界別不得少於一成（第一至五組各約二十票、第六組約五十票）提名，方正式成爲行政長官選舉候選人。每個提名委員只能公開和記名提名一名候選人。

## 普選方式

---

- 於現任特首屆滿前四個月進行普選，新特首將由所有合資格，並且作登記的選民，以一人一票不記名秘密投票產生。如出現只有一個候選人的情況，仍須進行投票，候選人須得到過半數選票認可之後，方提交中央任命。如候選人未能得過半數選票，選舉作廢，於兩個月之內從新提名再選，直至選出為止。另一方面，如多名候選人當中，無人得到投票選民的過半選票，得票最高的兩名候選人，須於兩個星期之內進行第二輪選舉，當中得過半數選票者勝，提交中央任命。
- 

## 銜接問題

---

- 最晚於選舉前兩年，根據人大常委會決定，由特首向人大常委會提交報告，建議有需要改變下屆特首選舉方法，啟動程序。提名委員會最晚要於選舉委員會任期結束前一個月組成。以後提名委員會的組成、提名方式和普選方式等如須改變，根據人大常委會決定，由特首再次啟動程序。
-

香港職工會聯盟秘書長李卓人  
呈交策略發展委員會  
管治及政治發展委員會的意見書  
2006年7月

## 普選行政長官的可能模式

### 民主選舉的原則

《基本法》第四十五條訂明，「行政長官的產生辦法……最終導致由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目標」。由此可見，《基本法》規定行政長官的最終產生辦法，不僅由全港市民以一人一票方式選出，而行政長官選舉的提名程序，亦必須體現民主的原則。

2. 我們認為，民主選舉的原則應符合國際人權憲章的有關規定。《世界人權宣言》第二十一條明確指出，人民的意志是政府權力的基礎，而這一意志應在定期的選舉中獲得充分表達。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明，所有公民享有在定期選舉中選舉和被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，而這項權利和機會亦不受不合理的限制，因為只有如此，公眾的意志才有機會獲得充分表達。

3. 根據上述民主選舉的原則和《基本法》第四十五條的規定，決定提名委員會的組成方式和行政長官選舉的提名程序時，必須確保所有公民均可享有在定期選舉中被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，同時亦須確保所有公民在行使這項權利和機會時，不受不合理的限制。

### 提名委員會的組成方式

4. 有的意見認為，可按照《基本法》附件一所載的選舉委員會，作為日後提名委員會組成方式的藍本。可是，現行選舉委員會的組成，偏袒工商和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而

有所區別的原則。此外，從過去行政長官選舉的經驗可見，持某些政治見解的人士（如民主派）的被選舉權利和機會，亦受到不合理的限制。因此，以選舉委員會作為提名委員會組成方式的藍本，並不符合民主選舉的原則和《基本法》第四十五條的規定。

5. 事實上，人為地按財富、階層或社會功能分配提名委員會成員數目，根本難以符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條中，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別的原則，即使在現有組成方式的基礎上再作修補，亦不是最理想的安排。但儘管如此，我們仍然支持引入一些可取的改革，包括：

- 擴大推選提名委員會成員的選民基礎；
- 取消所有公司票和團體票；
- 重新劃分各界別的成員數目（例如漁農界的成員數目竟然有 40 席，較其他行業界別高 1 倍或以上，實在令人費解）。

6. 至於提名委員會的成員數目方面，我們認為這是次要的考慮，關鍵的問題是推選提名委員會成員的選民基礎。只要提名委員會的人數不會過少而令選舉容易被人操控，無論委員會的人數是 800 人、1,600 人，抑或是 5,000 人，都是無關宏旨的枝節。

## 提名程序

7. 正如上文所述，由提名委員會成員提名行政長官候選人，並不符合民主選舉的原則。假設不修改《基本法》，我們認為，只有加入由政黨或選民推薦，再由提名委員會確認提名的程序，才完全符合《基本法》第四十五條有關「提名委員會按民主程序提名」行政長官候選人的規定。

## 政黨推薦

8. 我們建議，具有一定代表性的政黨或參政團體（或由政黨 / 參政團體組成的聯盟），可向提名委員會推薦 1 名參選人參加行政長官選舉。如何界定政黨或參政組織的代表性，必須有客觀的標準，例如在之前一次普及選舉中獲得 20% 或以上的有效票數，或在立法會內贏得 20% 或以上議席。20% 是一個相對較高的標準，這可確保參選人有一定程度的公眾支持，同時亦有助政策立場相近的黨派整合。

## 選民推薦

9. 我們亦建議，5 萬（或 10 萬）名登記選民，可聯合向提名委員會推薦 1 名參選人參加行政長官選舉，而政府部門應給予有關人士適當的行政支援，例如讓選民在民政事務署、勞工處、社會福利署等部門的分區辦事處簽署推薦表格。

## 提名委員會確認提名

10. 《基本法》第四十五條規定，行政長官選舉的提名權在於提名委員會；因此，即使有參選人獲政黨或選民推薦，亦不能當作已獲提名參選，有關推薦必須獲得提名委員會確認，該名參選人才能正式成為行政長官選舉的候選人。我們認為，提名委員會應建立慣例，根據民主選舉的原則，確認由政黨或選民推薦的人選的參選資格。長遠而言，我們應研究是否需要修改《基本法》，取消有關提名委員會的安排。

11. 至於提名委員會個別成員是否可聯合提名行政長官候選人，以及提名門檻的問題，我們沒有特別意見。

## 選舉方式

12. 我們需要考慮普選行政長官的投票方式，是採用簡單多數制，抑或是兩輪投票（即在第一輪投票時，如沒有候選人獲得過半數有效票，需要進行第二輪投票，讓選民在第一輪投票中得票最多的兩名候選人中，選出一人出任行政長官）。實行簡單多數制的一個缺點是，當有多名實力相當的候選人角逐時，得票最多的候選人可能只獲少數選民授權，影響當選者的認受性，例如 2000 年台灣總統選舉。不過，實行簡單多數制，亦有利政治立場相近的黨派整合，以避免彼此分散票源、影響勝算。

## 結語

13. 有關普選行政長官的模式，最大的爭議無疑是提名委員會的組成和提名門檻，而引起這些爭議的根源，是有人希望透過提名程序限制某些人的參選機會，而有人亦因此要想盡辦法（例如降低提名門檻）「突破封殺」。這種無休止的拉鋸，完全是浪費時間，對社會毫無益處，我們應拒絕參與這無聊遊戲。

14. 事實上，只要各有關方面都認同和尊重民主選舉的原則，即所有公民均享有在定期選舉中選舉和被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，而這項權利和機會亦不受不合理的限制，有關爭議即迎刃而解，而我們亦可集中精力，處理更重要的制度設計問題（例如我們應合理地提高提名門檻，為黨派整合提供誘因，抑或是降低提名門檻，讓更多人有機會參選）。

策略發展委員會  
管治及政治發展委員會

有關普選原則和概念討論的總結

民主黨主席 李永達

引言

今次會議是就委員會過去討論有關普選原則和概念的內容作總結，以為策發會下半年展開有關行政長官和立法會普選制度可能模式的討論奠下基礎，使策發會可於明年初就上述兩個普選制度可能模式的討論作總結。

為此，民主黨必須重申我們對普選的立場，以及提出民主黨對普選行政長官和立法會的具體方案，讓委員會日後可詳細考慮民主黨建議的行政長官和立法會普選產生辦法。

特區的政治制度

就姬鵬飛主任提出的四項有關政制發展的原則，包括兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟發展、循序漸進及適合香港實際情況，我們認為這與普選並無衝突。《基本法》已確立最終達致普選的目標，即已肯定普選符合有關四項原則。

就「兼顧社會各階層利益」而言：環顧世界各地的民主國家，由普及而平等的選舉制度產生出來的政府及立法機關大都可以兼顧資本家、專業人士及基層市民等各階層的利益，反映他們的意見，為推動社會發展謀福祉。

就「有利資本主義經濟發展」而言：先進國家包括美、英、歐洲多國、日本、南韓等均實行民主制度和資本主義經濟，近年英國工黨政府上台，亦已放棄福利主義，可見普選與資本主義經濟並無衝突，反而由於民主社會在法治水平、政策持續、社會穩定方面相對較優勝，往往吸引更多投資，有利經濟發展。

從香港實際情況考慮，善用政府稅收以提供社會建設及公共服務是社會共識，港人亦普遍接受「低稅率和簡單稅制」及「量入為出」的理財原則。香港人一向勤奮拼搏，自食其力，社會固然有小部份不幸的人士需要政府提供福利，但很難相信，以福利主義為綱領的候選人或政黨能獲得多數市民支持。

民主黨透過普選進入議會，我們主張政府減稅，逐步將政府資產私有化，例如出售領匯、機場、五隧一橋，福利開支則維持合理水平，公共開支維持在本地生產總值 20% 之下。以今年度財政預算案為例，民主派以至其他政黨均沒有要求政府大幅增加福利開支，只是批評政府撥款一億元扶貧極不足夠。職工盟李卓人倡議撥款三億元的交通津貼，也是鼓勵就業的措施，並非福利主義抬頭。

我們相信普選只會對善用政府資源，「小政府、大市場」構成壓力，而非走向福利主義。

就「循序漸進」而言：自 1982 中英談判至今，民主政制已發展二十多年，區議會從當初沒有民選議席，逐步加入民選議席，到回歸前已取消全部委任議席。立法會亦是逐步發展到回歸前已全部沒有委任議席，只是仍有功能議席有待取消。

從正常的民主發展路向來說，香港在回歸後理應順利成章取消區議會的當然議席、立法會的功能界別，以及制訂行政長官由普選產生的政治體制。回歸後，由於有《基本法》的規定，行政長官和立法會的普選前路受到限制，五年、十年仍未能有進展。到 2012 年，將是回歸十五周年了，走了三十多年民主路，實無理由仍以「循序漸進」為藉口，阻撓香港實行普選。

就「香港實際情況」而言：一方面，目前的小圈子特首選舉及功能組別選舉制度欠認受性，社會各階層利益和矛盾無法妥善處理，例如廿三條、政改、西九等議題，政府均無法取得足夠票數，打擊政府管治。另一方面，香港經濟發展成熟，享有法治和言論自由，社會廉潔和港人教育水平與民主國家相若，實際上早已適合全面推行普選。

因此，就算在兼顧上述四項政制發展原則之下，廣大市民的共識仍然是盡快有普選，特區應盡快確立一個民主憲制的政治體制，讓香港人可透過公平、公開及公正的選舉制度，選出港人屬意的行政長官和全體各級議員，落實《基本法》承諾給港人高度自治，而不是拖延普選。我們認為，最遲到 2012 年香港也要落實普選行政長官和立法會，才能符合港人的期望和市民的訴求。

## 普選的原則和概念

民主黨重申普選的概念應包括「普及」和「平等」的原則，港人應有權在公平、公正及公開的選舉中投票及被選，自由選擇我們的政府及民意代表。

就政府首長而言，不論是在君主立憲或非君主立憲的國家，負責管治國家的政府元首都是由選舉產生。雖然普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是直接透過選舉，或是直接透過選舉國會或地方議會或選舉人作為代表，以選出管治社會的領導。

就立法機關而言，在單院制的國家，除新加坡的國會仍保留部分官委議席外，新西蘭的議院全部普選產生，一票是選區選票，一票是政黨選票。而在兩院制的國家中，大部份海外國家包括美國、法國和日本的上、下議院都是由選舉產生，只有英國和德國的上議院由委任產生，而下議院亦是一人一票或一人兩票直選產生。

雖然各國的普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是透過直接選舉，或是透過選舉國會或地方議會的代

選出立法機關代表他們訂立法例和監察政府。

我們同意不應將任何特定的選舉制度強加於任何地方，但就香港而言，若我們要落實推行普選，我們必須取消目前的小圈子式選舉制度，包括只有 800 人的選舉委員會才有權投票選出行政長官，以及只有二十多萬人的功能界別便可選出 30 名立法會議員的制度，以讓廣泛的香港人可透過公平的選舉制度，選出行政長官和立法會全體議員。

世界各地尚存功能界別成分的議會，只有愛爾蘭及斯洛文尼亞。愛爾蘭的國會憲法委員會已先後發表多份報告，指出用行業元素的做法不切實際，並建議摒棄功能團體代表的概念。愛爾蘭政府已成立工作小組推動報告的建議。

香港的功能界別選舉制度長久以來備受社會批評，有指功能界別的定義欠缺公平和客觀的準則，難達到均衡參與的目的；有指功能界別選舉本質上是選行業利益代表，而不是選行內專業。最大問題是造成市民權利不平等，票值不平等的情況，有些人可以有兩票、三票，而大部份市民只得一票。功能界別選民基礎狹窄，造成認受性及代表性的問題，幾十至幾百人選出來的代表，卻可與數萬至數十萬人選出來的代表共同透過投票，影響所有政策。

早於 1995 年，聯合國人權委員會已指出香港的立法會功能界別選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第 2(1) 條，第 25 條及第 26 條。因此，我們認為應盡快取消功能界別，落實普選的選舉制度。

### 行政長官普選模式

就未來的行政長官普選模式，民主黨建議由立法會作為提名委員會，另由一人一票選出行政長官。

《基本法》第四十五條訂明：「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。」

讓立法會議員負責提名工作，優點是立法會議員具廣泛代表性，可代表市民的意願。其次，這可改善行政與立法關係，藉着行政長官候選人須得到立法會議員提名，確保行政長官候選人在提出選舉承諾時須顧及立法會議員的意願。

具體而言，我們建議五名立法會議員便可提名行政長官候選人，每位立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人數最多為十二人。一個「門檻」較低的提名方法，可容許更多社會人士有機會參與競選行政長官。詳見〈民主黨對特首產生辦法的建議〉。

### 立法會普選模式

就香港應採用何種議會制度而言，我們認為香港作為中國的一個地方特別行政區，特區立法會採用單院制的簡單模式比較適合，港人亦易於適應和接受。

就未來的立法會普選模式，民主黨建議採用混合模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員，即半數由單議席單票制的地方分區選出，半數由比例代表制的全港選區選出。

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

這模式之優點是透過在選舉制度中採用比例代表制，有利少數政黨或組織或獨立人士，包括工商界、專業人士、弱勢社群等均有機會參與名單制選舉，並有機會當選，以達到均衡參與的目的。詳見〈民主黨對立法會產生辦法的建議〉。

民主黨

二零零六年五月



## 民主黨對特首產生辦法的建議

### 1. 背景

於3月20日的會議上，立法會政制事務委員會已就幾個海外國家的元首及政府首長的產生辦法進行討論，包括美國、英國、德國、新西蘭及日本等國家的制度。

從海外的經驗看，在一些君主立憲的國家包括英國、新西蘭及日本等，縱使其國家元首是由皇室成員出任，但負責管治國家的政府元首則是由普選產生在國會內佔有多數議席的多數黨或聯合政黨在達成協議共同推舉的人選出任。

而在一些非君主立憲的國家包括美國、新加坡、法國及德國等，其國家元首（總統）都是由不同形式的普選方法產生。法國和新加坡是由國民以直選方法產生，美國以選舉團選舉產生，而德國則是由國會及地方議會組成的聯邦大會選舉產生。

雖然普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是直接透過選舉，或是直接透過選舉國會或地方議會或選舉人作為代表，以選出管治社會的領導。這正是普選的基本意義，我們認為將來普選行政長官的辦法，亦必須符合公平及平等的原則。

### 2. 民主黨建議普選行政長官的辦法

全國人大常委會通過釋法及決議案否決行政長官可於07年由普選產生，而特區政府亦不願意擴大選舉委員會的選民基礎以擴大港人參與選舉行政長官的過程，令人感到遺憾。

就着2012年的行政長官產生辦法，實不能繼續原地踏步。我們具體建議，由立法會議員組成提名委員會，再由市民以一人一票方式選出行政長官，由中央人民政府任命。提名安排則只需要5名立法會議員便可提名行政長官候選人，每位立法會議員只可提名一位候選人。政黨候選人獲選出不用退出所屬政黨。

建議方案的特點包括：

- (i) 符合港人對民主普選的訴求，市民有公平及平等的選舉權；
- (ii) 行政長官在獲得普羅市民的認受下管治特區；

- (iii) 符合《基本法》第四十五條的規定，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，由中央人民政府任命；
- (iv) 選舉制度簡單，普羅大眾容易參與；
- (v) 提名「門檻」低，增加有志人士參與競選的機會；
- (vi) 每名立法會議員只可提名一位候選人，以立法會現時有 60 名立法會議員計，候選人數最多為 12 人，不會過多；
- (vii) 兼容議會制的優點，藉着候選人須得到立法會議員提名，施政方面會顧及立法會議員的關注，容易建立一個暢順的行政立法關係；
- (viii) 相對於選舉委員會只由約十七萬選民選出，其組成偏向工商界傾斜，立法會的地方選舉則有三百多萬選民，若由立法會作為提名委員會，將更能兼顧社會各階層利益；及
- (ix) 由立法會作提名委員會，再由一人一票選行政長官，可不用額外資源進行另一次大規模選舉以選出提名委員會的委員，更有效運用政府資源。

### 3. 檢討《行政長官選舉條例》

在立法會審議《2006 年行政長官選舉及立法會（綜合修訂）條例草案》時，民主黨已提出以下的建議：

- (i) 取消行政長官不屬任何政黨的規定；
- (ii) 為行政長官選舉的提名安排設定提名上限；及
- (iii) 擴大選舉委員會界別分組的選民基礎。

政府未有於 07 年的行政長官選舉安排中接納我們的建議，我們已就《2006 年行政長官選舉及立法會（綜合修訂）條例草案》提出兩項修訂，包括取消行政長官不屬任何政黨的限額及為行政長官選舉在某些情況下加設提名上限。我們已向法案委員會提出詳細的理據及建議，詳見《民主黨對特首選舉及立法會選舉（綜合修訂）條例草案的意見》(CB(2)/603/05-06(03))。

較早前，行政長官公開表示與政黨親疏有別，及與個別政黨建立「核心夥伴關係」，正反映出行政長官是需要獲政黨支持才能有效施政。檢討《行政長官選舉條例》，取消行政長官不屬任何政黨的規定，將有助行政長官與政黨建立更公開及更合理的執政聯盟關係。

假若民主黨的修訂未能獲得通過，我們希望政府亦能於適當時間重新考慮提出檢討《行政長官選舉條例》，取消行政長官不屬任何政黨的規定，以積極推動政黨政治的發展，培育政治人才，並確立由政黨執政的政治生態。

而就增設提名上限而言，選舉委員會的先天缺憾是選民基礎薄弱，再加上 12.5%的提名下限（須不少於 100 名選委提名）而不設上限的話，過去經驗見到的是有超過八成選委提名某一候選人而窒礙其他有志之士獲取有效提名，參與選舉。假若民主黨的修訂未能獲得通過，我們希望政府亦能於適當時間重新考慮提出檢討《行政長官選舉條例》，在未有普選或選委會選民基礎未有改善之前，容許行政長官選舉設有提名上限，以增加選舉的競爭性。

在未有普選之前，擴大選委會選民基礎是一個可以透過本地立法而讓更多市民有機會參與行政長官選舉的方法。因此，民主黨建議政府考慮將選委會內個別界別分組的選民資格擴大至該界別內的成員，以一人一票選出該界別的選委會代表，藉以讓更多市民可參與行政長官選舉外，亦可令選委會更多元化，增加選舉的競爭性。

#### 4. 未來的工作

要落實雙普選，我們需要港人繼續堅持民主普選及就普選方案達成大致的共識，我們亦需要中央政府對普選方案的認同，若立法會政制事務委員會有機會訪問內地有關單位時，委員會應就過去討論行政長官及立法會普選產生辦法的內容撰寫報告，讓內地有關單位研究及考慮，增加相互的了解，減低中央對落實雙普選的擔憂。

行政長官曾表示會於今屆任期屆滿時公布對落實行政長官及立法會全部議員由普選產生的路線圖，我們希望政府會認真考慮我們的建議方案，並會就如何落實雙普選的方案及時間表進行廣泛的公眾諮詢，以形成社會共識，撰寫報告向全國人大常委會提出有關修訂《基本法》相關附件的事宜。

民主黨  
二零零六年四月



## 民主黨對立法會產生辦法的建議

### 背景

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

### 民主黨建議普選立法會

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

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

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

### **取消功能界別**

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

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

### **功能界別的起源**

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

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

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

### **愛爾蘭建議摒棄功能代表概念**

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

## 功能界別與均衡參與的謬論

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

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

## 功能界別出現壟斷情況

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

## 功能界別造成市民權利不平等

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

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

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

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

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

### 功能界別違反國際人權公約

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

### 民主黨建議立法會產生辦法

#### 採用混合模式 一人兩票普選全體立法會議員

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

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

23. 建議方案的特點包括：

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

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

[http://www.hab.gov.hk/tc/publications\\_and\\_press\\_releases/reports.htm](http://www.hab.gov.hk/tc/publications_and_press_releases/reports.htm)

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

### 選區分界的準則

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

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

### 投票制度

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

### 未來的工作

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

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

民主黨  
二零零六年五月



# 民主黨立法會議員秘書處

Secretariat of Legislative Councillors of The Democratic Party

香港中環德輔道中11號  
中環政府合署西翼401-409室  
Rm. 401-409, West Wing,  
Central Government Offices,  
11 Ice House Street, Central, HK

電話Tel 2537 2319  
傳真Fax 2537 4874

## 民主黨回應普選六條件的聲明

在「港澳基本法頒布十六周年研討會」上，基本法委員會委員王振民開出香港落實普選的六項先決條件（“王六條”），包括：

1. 政治： 社會各界認同普選，並取得中央認可
2. 經濟： 有利香港資本主義經濟發展，保證經濟不衰落
3. 法律： 先完成《基本法》第 23 條立法，及完善政黨法
4. 教育： 國民教育要足夠
5. 政治文化： 各界應尋求積極及建設性而非對抗式政治文化
6. 生活： 各界要有足夠時間接受普選後新的社會辦事方式

相對於《基本法》訂明“根據香港實際情況和循序漸進的原則達至最終普選”，「王六條」加設更多主觀判斷及無法實現的條件，明顯是中央無意將落實普選時間的權力，下放給香港人，民主黨對此深表遺憾。

民主黨強調，《基本法》第三十九條承諾國際人權公約繼續適用於香港，而當中的《公民權利及政治權利國際公約》確認普選是基本人權，凡屬公民，不應受無理限制，若中央政府要推翻這承諾，中國將失信於國際社會、失信於香港！

我們認為基於以下七項理由：

1. 人權： 普及而平等的選舉是基本人權，港人應有權在公平、公正及公開的選舉中投票及被選，自由選擇我們的政府及民意代表。
2. 政治： 香港是一個多元、開放的社會，港人循序漸進爭取普選廿多年，大多數港人對普選已有共識；
3. 經濟： 先進國家的政府均由普選產生，普選體制有助鞏固民主、平等、自由及有競爭的核心價值，有利資本主義經濟發展；
4. 法律： 《基本法》第 45 及 68 條訂明特首及立法會最終由普選產生，另第 23 條及政黨法涉及限制權利和自由的行為，必須符合國際人權標準及不損基本人權，而民主體制有助避免訂立惡法，保障人權自由；
5. 教育上： 港人的教育水平與很多民主國家相若，且絕大多數愛國愛港；
6. 政治文化： 港人一直和平及理性地反對不合理的事物，爭取用民主體制去處理政治上未有共識的議題；

7. 生活： 各級議會的選舉歷史已超過十多年，五十萬港人上街爭取普選，再再說明港人已能接受普選後的社會辦事方式，

特區政府應向中央提出 2012 年普選，讓港人可透過公平、公正和公開的選舉制度，選擇自己的特首及民意代表，以落實《基本法》對普選及港人治港的承諾。

民主黨政制事務發言人兼立法會議員楊森  
二零零六年五月十五日



香港九龍彌敦道 778 號  
恒利商業大廈四樓  
4th Floor Hanley House  
778 Nathan Road  
Kowloon Hong Kong

網址 Website: [www.dphk.org](http://www.dphk.org)  
電郵 E-mail: [dphk@dphk.org](mailto:dphk@dphk.org)  
電話 Tel: 2397 7033  
傳真 Fax: 2397 8998

行政長官  
曾蔭權先生

曾先生：

### 要求加快策發會討論進程

自本年 7.1 大遊行，社會人士對早日實踐普選的訴求再度熾熱，不少市民認為現時策發會討論有關普選的議題，流於空泛，過程冗長。為此，本人謹函閣下，要求加快策發會討論進程。本人認為，策發會應在今年秋季時分完成普選模式和路線圖的討論，明年初正式提出普選時間表，諮詢公眾。

另外，策發會管治及政治發展委員會運作至今近八個月，公眾亦希望詳細瞭解委員會就普選議題的討論進程和內容，因此本人建議委員會制定會議摘要，讓公眾清楚瞭解委員會運作。

最後，本人與李卓人議員在上週五代表周奕希委員、關信基委員、盧子健委員、譚國僑委員、黃偉賢委員發表題為「有關普選原則和概念討論的補充意見」的文件，以補充總結報告的不足，現謹向閣下提交有關文件，並請轉發其他委員。

並祝  
工作順利!

李永達

民主黨主席 李永達 謹啓

2006 年 7 月 24 日

# 策略發展委員會

## 管治及政治發展委員會

### 有關普選原則和概念討論的補充意見

#### 引言

策略發展委員會管治及政治發展委員會（委員會）先後召開三次會議，討論普選的原則和概念。政制事務局在今年六月提交文件(CSD/GC/6A/2006)，總結委員會的討論，並建議以此作為討論普選行政長官和立法會的可能模式的基礎。

2. 其實，國際人權組織和政治學者，早已對普選的原則和概念作出權威的詮釋和結論；而自上世紀八十年代開始，香港已就普選問題反覆討論二十多年，盡快普選行政長官和立法會，已成為民間的主流意見。可是，當局的總結報告不僅漠視這些事實，當中部分論點更是有違常理、不合邏輯，若以此作為日後的討論基礎，恐怕只會徒增不必要的爭拗，令委員會的工作事倍功半。

3. 有鑑於此，我們七位委員會成員聯合提交本意見書<sup>\*</sup>，以補充總結報告的不足，並希望當局接納我們的意見，修正總結報告的內容，讓委員會日後的討論重拾正軌。

#### 政制發展的指導原則

##### *以市民的意願為依歸*

4. 香港的政治制度直接影響市民的福祉，因此，香港的政制發展應以港人的意願為依歸。特區政府不斷強調尊重民意，總結報告理應清楚提及市民希望盡快實行普選，並確定委員會的首要工作，是將市民的意願變為事實，盡快就二〇一二年或之前實行兩個普選提出具體方案。

---

\* 本意見書主要是逐點回應當局的總結報告，有關我們對香港政制發展的完整意見，請參閱我們各自向委員會提交的意見書。

## 中央政府的角色

5. 總結報告第 7 段指出，「中央在特區政制發展上，包括達至最終普選的時間與及普選的模式及設計，擁有最終決定權力。香港特區不是一個獨立的政治實體，不能自行決定其政治體制」。就這方面，我們留意到：

- 《基本法》附件二規定，修改立法會的產生辦法，「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（人大常委）備案」，毋須人大常委批准；
- 國務院港澳辦公室前主任魯平於一九九三年三月十八日在《人民日報》撰文，指修改立法會的產生辦法毋須中央政府批准，香港將來怎樣發展民主，完全是香港自治範圍的事；及
- 中國外交部在一九九四年二月二十八日發表聲明，指二〇〇七年以後立法會全部議員由普選產生的問題，由香港特區根據《基本法》第六十八條和附件二的規定自行決定，不需要中國政府作出保證。

6. 中央政府有關修改立法會產生辦法的立場，是在二〇〇四年四月人大常委重新演繹《基本法》時才被修改。但無論如何，我們理解中央政府對香港未來的政制發展有一定的角色，並期望有關當局充分考慮和尊重港人的意願，與港人展開理性的對話，就二〇一二年或之前實行雙普選的具體方案尋求共識。

## 四項主要原則

7. 總結報告第 11 段提出，香港的政制發展須符合四項主要原則，包括兼顧社會各階層利益、有利資本主義經濟發展、循序漸進和適合香港實際情況。我們認為，在草擬《基本法》時，兼顧社會各階層利益和有利資本主義經濟發展兩項原則已被反覆考慮，並已透過具體條文予以落實，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，即可充分體現有關原則。事實上，《基本法》已確立最終達致普選的目標，證明全國人大通過《基本法》時，已確認普選並不抵觸上述兩項原則。

## 兼顧社會各階層的利益

8. 環顧世界各地的民主國家，由普及而平等的選舉制度產生出來的政府及立法機關，都可以兼顧工商界、中產階層、專業人士、勞工階層

和社會其他各階層的利益，反映他們的意見，為推動社會發展謀福祉。可是現時的政制安排，令某些階層（特別是工商界）享有政治特權，不完全符合「兼顧社會各階層利益」的原則。

#### *有利資本主義經濟的發展*

9. 現時所有先進國家包括美、英、歐洲多國、日本、南韓等，均實行民主和資本主義制度，可見普選與資本主義經濟不僅沒有衝突，反而由於民主社會在法治水平、公平的營商環境和社會穩定等方面相對較優勝，往往吸引更多投資，有利經濟發展。

10. 總結報告第 16 段提及，落實普選的同時不應影響特區一直以來奉行的「低稅率和簡單稅制」和「量入為出」的理財原則，以及「小政府、大市場」的經濟政策。《基本法》第一百零七及一百零八條規定，特區的「財政預算以量入為出為原則」，並實行「低稅政策」。無論以甚麼方式產生行政長官和立法機關，所有從政者都必須遵守《基本法》的有關規定。至於是否實行「小政府、大市場」或其他經濟和社會政策，只要有關政策沒有抵觸《基本法》上述兩項規定，都應由選民在選舉時投票定奪。

#### *循序漸進*

11. 根據字面解釋，「循序漸進」應理解為有秩序地向前發展，不能過急，也不能過慢。不過，民主步伐是快是慢，根本不能抽象地討論，必須結合香港的具體情況一併考慮，才有現實意義。況且，自一九八二年中英談判至今，香港的民主政制已發展了四分一個世紀，在二〇一二年或之前實行雙普選，從任何角度看也不能說過於急進，政府實無理由再以「循序漸進」為藉口，阻撓香港全面實行普選。

#### *適合香港實際情況*

12. 在討論是否實行普選時，首要考慮的實際情況是港人希望盡快實行普選，其次應該從兩方面研究香港的實際情況，包括現行的政治體制是否存在根本問題，以及香港是否具備實行普選的客觀條件。目前的小圈子特首選舉和功能團體選舉制度缺乏認受性，社會各階層利益和矛盾無法妥善處理，打擊政府管治，港人普遍要求盡快實行民主改革。倘若當局仍然堅持香港的普選步伐必須一步一步慢慢走，結果只會適得其反，令政治制度和社會狀況脫節，不利有效施政和社會穩定。另一方面，香港經濟發展成熟，享有法治和言論自由，社會廉潔和港人教育水平跟其他民主國家

相若，再加上香港已有多次籌辦全民選舉的經驗，實際上早已具備實行普選的所有客觀條件。

### 行政主導

13. 總結報告第 22 段指出，香港的政制發展設計，不應偏離行政主導這項原則。我們認為，「行政主導」只是一個籠統的概念，沒有明確的定義。有關行政和立法的關係，在《基本法》中已有具體條文，界定行政長官、行政機關和立法機關的職權，以及三者之間的關係。

### 普選的原則和概念

14. 我們認同普選的概念，應包括普及和平等兩項原則。總結報告第 25 及 26 段提及，平等投票權的原則「並不是要求每一票的效力必須達致數字上精確的平等」，亦「沒有一套選舉制度能適合所有地方」，令人憂慮當局是為保留功能團體選舉留下伏筆。

15. 我們必須指出，地方選舉中議席數目和選民人數有所差異，純粹因應選區的地理位置和完整性等技術因素而作出調整，而且有關差距訂有合理的限制（例如香港立法會的分區選舉，法例規定有關差距必須在百分之十五以下），這跟功能團體制度是兩碼子的事。

16. 至於各地可因應本身的情況發展其選舉制度的論點，亦不能將功能團體選舉曲解為符合普選的原則。事實上，聯合國人權委員會早於一九九五年已裁定，現行的功能團體制度，抵觸《公民權利和政治權利國際公約》第二(一)、二十五及二十六條，並不符合普及和平等的原則。

### 行政長官普選模式

17. 《基本法》第四十五條訂明，提名委員會須按民主程序提名行政長官候選人，說明提名委員會的組成方式，必須體現民主選舉的原則。我們認為，民主選舉的原則應符合國際人權憲章的有關規定。《世界人權宣言》第二十一條明確指出，人民的意志是政府權力的基礎，而這一意志應在定期的選舉中獲得充分表達。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明，所有公民享有在定期選舉中選舉和被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，而這項權利和機會亦不受不合理的限制，因為只有如此，公眾的意志才獲得充分表達。

18. 現行《基本法》附件一所載的選舉委員會組成方式，偏袒工商和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而有所區別的原則，亦令其他階層的被選舉權利和機會受到不合理的限制，若以此作為提名委員會組成方式的藍本，是抵觸《世界人權宣言》第二十一條和《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條的規定，亦不符合《基本法》第三十九條（人權公約繼續有效）和第四十五條（民主程序）的原則。

### 立法會普選模式

19. 總結報告第 40 段列出多個立法會達致普選前的過渡方案，我們認為，委員會不應排除在二〇一二年或之前，立法會所有議席由普選產生的可能性。另外，總結報告第 41 段指出，先由功能團體提名候選人，再讓全港選民投票，亦是「達致最終普選時的可能模式」。如上文第 17 和 18 段所述，由功能團體提名候選人的安排，偏袒工商和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而有所區別的原則，亦令其他階層的被選舉權利和機會受到不合理的限制，不符合《基本法》第三十九條（人權公約繼續有效）和第六十八條（最終達致普選）的規定。

### 下一步工作

20. 正如上文第 4 段所述，超過六成市民期望在二〇一二年或之前，由普選產生行政長官和立法會所有議員，委員會的首要工作是令市民的願望成真。我們相信，只要政府當局和委員會成員尊重市民意願、尊重客觀事實，委員會必定可以就二〇一二年或之前實行雙普選的具體方案達成共識。

### 策略發展委員會

#### 管治及政治發展委員會成員

周奕希	關信基	李卓人	李永達
盧子健	譚國僑	黃偉賢	

二〇〇六年七月



## 民主黨對行政長官普選的可能模式的建議

### (一) 基本法對行政長官產生辦法的規定

按照基本法第四十五條，當行政長官是以普選的方法產生時，須依據三個程序：

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

### (二) 民主黨建議的行政長官普選方案

民主黨建議由立法會議員組成提名委員會，負責提名行政長官候選人，再由市民以一人一票方式選出。

我們並建議只需要五名立法會議員便可提名行政長官候選人，每位立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人數最多為十二人。

在提名後，由市民以一人一票方式選出行政長官。

### (三) 民主黨的方案符合基本法並讓公眾高度參與

如果按照政府向策略發展委員會提交的「行政長官普選的可能模式」的文件中關於提名委員會的組成的部份，當中的其中一個方案是以《基本法》附件一規定的選舉委員會的組成為藍本，即維持800人或酌情增加委員會人數<sup>1</sup>，民主黨認為，以這方式組成提名委員會，並沒有足夠的民主成份，也

<sup>1</sup> 見策略發展委員會文件，「行政長官普選的可能模式」，2006年7月28日（文件編號：CSD/GC/7/2006）

令提名委員會缺乏足夠的認受性，只是鞏固小圈子的選舉制度，因此，即使該委員會所提名的行政長官是以一人一票方式產生，但已影響了市民選擇的自由，也令市民參與程度大打折扣。

民主黨一直認為，當行政長官以普選的方式產生時，當中的過程必須要盡量擴大當中的民主成份，使到公眾得到最大程度的參與，令行政長官的產生得到市民的認受。

由於立法會為現時特區政治體制中最具民主成份的架構，由立法會議員組成的提名委員會，乃最具廣泛的代表性，並在最大的程度上代表著市民的意願及兼顧了社會各階層的利益。

為鼓勵更多有志服務特區的社會人士參與競選行政長官，我們也訂出一個門檻較低的提名方法，即每5名立法會議員即可提名一人參選。按此方法提名後以一人一票選出的行政長官，當可令公眾有最大程度的選擇行政長官的權利。

藉着行政長官候選人須得到立法會議員提名，確保了行政長官候選人在提出選舉政綱時，並在當選後履行承諾期間會顧及市民及立法會議員的意願。民主黨認為，這種選舉設計制度，可讓行政長官管治香港有足夠的認受性，有利政策的推行，並有利於行政立法關係的發展。

民主黨

二零零六年九月

# 香港政改獻議(之一)

## 提名委員會的建議書

華人學術網絡成員意見書

梁美芬<sup>\*</sup>、鄭赤琰、王貴國

2006年9月22日

### 法律規定：

#### 基本法第43條規定：

「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。」

行政長官既要向中央負責，亦要向特區負責。因此，行政長官戴著兩個頭銜，他既是中央委任，屬國務院管轄的官員，亦是香港特區的首長。

#### 基本法第45條規定：

「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。」

---

<sup>\*</sup> 策略發展委員會政治及管治小組委員

第 45 條明確顯示行政長官最後必須由中央任命，且中央的任命是實質性的。

### 行政長官候選人的資格認定

最近策發會就行政長官的提名委員會的組成及提名方式進行積極討論，其中最關鍵的是在於一旦開放行政長官的普選，提名委員會的角色如何。

就這個問題必須從兩個角度出發，方有希望達至普選行政長官的目標。第一，普選行政長官的模式為港人接受；第二，開放普選行政長官的模式為中央接納。

從法理上，《基本法》對此有明確規定。從制度上，中央政府對於任命部級以上的官員等有最後的決定權。因此，一旦有普選，由普選產生的行政長官必須能符合《基本法》的普選規定，亦能符合中央的要求。

討論開放普選模式，既要考慮法理依據，亦要考慮政治現實。法理依據是根據《基本法》，政治現實則包括香港及中央的政治現實。

因此，在考慮香港如何開放選舉、如何成立一個提名委員會及普選模式的問題上，若祇從一方的利益出發，從實踐的角度看，便是不切現實的。

一個可行的模式必須考慮各方的政治現實與利益，方可成事。祇考慮自身的利益，而完全不妥協的話；普選祇會遙遙無期。從《基本法》

的條文規定及中央委任官員的機制出發，可同時兼顧了法理及政治現實的問題。

從我們的判斷，一個可行的行政長官普選模式，必須是雙方各行一步、各讓一步方可找到共通點。

若我們認為普選行政長官是重要終點，那在提名委員會上就可能要設多一些框架，以讓中央接納，又或是在提名委員會的組成開放一些，但普選的模式約制就要大一些。提名委員會及行政長官均由普選產生的建議在現階段相信成功率不高。鑒於中央對香港特區的行政長官有實質的任命權，我們建議就行政長官的選舉問題應同時考慮國內委任官員的任命機制及《基本法》規定的選舉模式。

香港必須接受一個現實，中央在行政長官的選拔中是有角色的。我們希望能爭取盡快全面開放普選行政長官，但同時亦考慮到在這個問題中央對香港不能完全下放權力。基於此，與其在所有候選人名單選拔出來後再被一些附設的機制否決，不如在候選人的資格認定上把既有機制明示出來，讓所有候選人清楚知道遊戲規則。綜觀世界各地，各國政府（包括回歸前後的香港政府）在任命高級官員及首長之前，候選人都必須經過資格認定；中央政府在各行行政長官候選人進行選舉之前進行資格認定，既可避免一些中央政府拒絕任命的候選人浪費時間及精力去參選，同樣，香港社會也可避免無謂的震盪。

香港的選舉辦事處在所有候選人獲得足夠的提名票後，先把所有候選人的名字交給中央，由中央直接管轄部門即國務院港澳辦公室進行候選人資格審查。

這種資格認定，比任何其他機制更直接，候選人資格一經認定後，便可全面放開普選。由普選產生的行政長官，中央可順利任命。這種「過頭關」的方式可減免了在候選人提名過程或選舉後再遭中央拒絕任命，對社會資源、時間及政治上造成的負面影響。這個機制是把一些現存機制明文規定在香港行政長官的普選模式當中。中央應該可以接受，而香港亦應接受。因為即使沒有明說，這個機制本身亦在中央的任命機制上亦已存在的。反而明說出來可以避免中央與地方關係的衝突，對社會造成的震盪。

從這個方向去考慮，行政長官的普選是可以有機會全面開放的。

### 提名委員會的組成

在前述所說，根據循序漸進的原則，我們選擇在提名過程設多一些框架，但可走出第一步，讓所有合資格的候選人由市民一人一票選出。有些意見認為提名委員會亦應由普選產生；從現實出發，我認為我們可以先爭取打開第一道普選的門，若過程順利，得到中央的信任，便可開放第二道門，即提名委員會亦由市民普選產生。

任何制度的發展，都有一個過程，若要從 0 與 1 之前選擇，應該以循序漸進式去達至；若一點妥協都不做，則很難邁向普選的理想；因為我們走來走去，卻走不出第一步。中央與地方的互信必須進行政治妥協，雙方不妥協，政制祇會原地踏步。

在兩者的選擇下，我們認為提名委員會的組成可增至 1600 個，以現有的選舉委員會產生方法作為參考，保持原有 4 個組別，每個組別可產生多 1 倍的代表由選舉或協商產生。提名委員會以後可再進一步擴大至全民普選產生。在現時的階段，應爭取一個由 1600 人的提名委員會提名，參選人必須最少取得 300 個提名，合資格的候選人由全港的選民一人一票選出。

這個邁向行政長官普選的方案，既考慮了《基本法》的規定，亦考慮了循序漸進及各方的政治現實。我們相信，祇要前述的第一道門順利打開，第二道門能夠打開的機會是指日可待的。

# 香港政治獻議(之三)

華人學術網成員

梁美芬\*、鄭赤琰、王貴國、鄭國漢\*

2006年9月22日

## 制定政黨法

### 民主政制的穩定發展需有民主機制的配合

我們相信有法則可依，政黨才可健康成長。要選舉能夠正常運作，不能靠政黨自己自律自愛，更重要的是要有法律去規範政黨的行為，這是不可或缺的。既然《基本法》說明香港要完善民主制度，政黨就需要一個公平競爭的遊戲規則，否則選舉會流於舞弊百出，民主也就會流於有名無實。慣見的選舉違法行為包括：用錢買選票，用暴力威脅選民或候選人，搗亂投票計票站，選舉時用不法手段或宣傳手法製造謠言是非刻意破壞對手的名譽，以混淆視聽，不服選舉結果，糾眾破壞社會秩序，接受來歷不明或見不得光的選舉捐款等等，不勝枚舉。因為不法的選舉有數不盡的弊端，因此先進民主國家都有法例規範政黨及其黨員/支持者行為。

政黨法的立法形式基本上可分成兩類：一類是直接訂立《政黨

---

\* 策略發展委員會政治及管治小組委員

法》條文去規定政黨行為，另一類是間接訂立其他相關法律去規範政黨行為。後一類雖不直接立法寫明政黨應該怎樣運作才算合法，但圍繞著政黨的法律領域對症下藥也可以做到規範政黨之效果。前一類國家可參考德國，後一類國家則見於英美。

直接立法規範政黨的做法，是以法例界定何謂“政黨”，包括其政治目的，組織情況（例如黨的成員實力大小）、公共行為等。即使有此法律界定，也未必因此而要求政黨必須要直接註冊才能活動。因為參加選舉時必須符合選舉條例的要求，例如捐款、競選財政、候選人的資格條件、宣傳等條例，因此沒有直接註冊的政黨也因為必須遵守這些條例而得到註冊之實，即對其行為規範化。除了選舉條例之外，政黨所涉及的公共及個人安全、民主機制、恐怖行徑等重大問題都一概由國家一般法律以及憲法條文加以規範。

間接立法的規範方法一般見於英美及由英國殖民地獨立後的國家。這些國家沒有另行訂立“政黨法”，只是把政治結社（Political Associations）置於“社團法”（Societies Act）之下，指明“一個政治機構或組織其目的志在政黨的運作，又或是一個機構或組織其主要功能或主要目標是志在提倡或為候選人準備國會或地方議會參選工作”，便合乎政黨的地位。換言之，“社團法”名義下既包括一般為各類社會利益而組成的社團，也包括專為政治目的而組成的政治團體。

因為政黨在社團名下另外立項，而且法律定義很鬆散，許多傳統社團又在建國建政的過程中沒法自外於政治，而且往往與政黨結下千絲萬縷、糾纏不清的關係，甚至許多社團正成為政黨政治運動的核心組織。因此，社團與政黨法定界限模糊的做法，應該修正。

類似這種法律修正工作，在新興的民主化國家和地區，都有同樣的經驗。例如，臺灣最近亦制定了《有效管理勸募條例》，規定任何民間組織募款均必須事先向主管機關報備。根據該條例，用於募款的人力、場地和物力開支不得超過所募款項總額的百分之十五。同時，募款團體須於募款後之 20 日內將捐款人資料、募款活動所得及收支報告主管機構；經費使用完畢後之 30 日內，還須將款項的使用計畫、使用情形、成果報告、支出明細及相關證明文件，再報主管機構備查。如經費有盈餘亦不得挪作他用，包括不得移作其他公益用途，否則還要向主管機構書面報告。任何違規行為均可能受到罰款或連續罰款的處罰。為了有效規範社團的募款活動，《有效管理勸募條例》訂明，“主管機關得隨時檢查勸募活動辦理情形及相關帳冊，勸募團體及所屬人員不得規避、防礙或拒絕”。臺灣訂立《有效管理勸募條例》就是為了遏止政黨和社會團體募款活動中的漏洞，也是為了使臺灣這方面的法律跟得上國際形勢。這恰恰說明香港現有的關於政黨活動，包括募款活動的法律已不符合世界的潮流，加之過去幾年香港政黨活動不斷

擴大，故亟需完善相關的法律制度。

針對前述情況，我們建議《政黨法》的立法範圍應包括以下各項：

第一、 有關政黨對國外政黨或政團結盟或聯繫的立法。

第二、 有關政黨籌款的立法。

第三、 有關政黨開支的立法管制。

第四、 有關政黨競選行為管治立法。

第五、 有關政黨所屬競選候選人立法。

第六、 有關政黨本身內部組織等的立法。

香港要在健康的基礎下發展行政長官及立法會的普選，必須讓政黨健康成長。《政黨法》的制訂是個不可或缺的條件。

( 完 )

## 有關「行政長官普選可能模式」的意見 施展熊

七月廿八日「策發會」就提名委員會的組成；提名方式；及如何普選進行了廣泛討論，對採納上述模式意見基本一致。

我想進一步對提名委員會的組成和提名方式提出看法，事關這兩者之間有嚴密的相關性，疏忽不得。

### 一) 提名委員會的組成：

由於「基本法」45 條中「廣泛代表性的提名委員會」和「基本法」附件一，「香港特別行政區行政長官的產生辦法」第一條規定「行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會」選出，表面上提名委員會和選舉委員會具產生自「廣泛代表性」，因此較多的策發會委員認同提名委員會的組成方式可以以選舉委員會作為藍本。在方法而言，因循成章，不失可省掉不少周折，但從本質上說，提名委員會和選舉委員會「廣泛代表性」實有各自意義，絕非一脈相承。

選舉委員會委員的「廣泛代表性」要旨在於寬闊民意基礎，使能「代表」了最「廣泛」的市民抉擇，這是為什麼，當去年政府提出的政改方案中，着重把區議員全部納入選舉委員會，目的顯然為了擴大民意的「廣泛」性，由此確立特首的認受地位。提名委員會的「廣泛代表性」並非「代表」市民行使投票權，該委員會的功能所在乃容納各界別有志於「特首」競選者，獲得參與提名的資格，其「廣泛代表性」，所針對的應指向界別的門徑，方便它們的代表人士在提名委員會佔一席之地。

當然意義上的差別，與選舉委員會委員和提名委員會的委員資格無關，所有選舉委員會的委員其實都具備擔任提名委員會委員的條件，

而選舉委員會的四大界別結構，經過 3 屆「特首」選舉的歷練以後，值得提名委員會借鑑，確實也屬有利而無害。問題在於，提名委員會如何為其本身的「廣泛代表性」定位，我認為有三個範疇必須加以考慮：

- 1) 嚴謹審議選舉委員會現成 38 個組別是否已具足夠的「組別」  
「廣泛代表性」；
- 2) 港區全國政協委員應該全部成為提名委員會委員。普選香港行政長官，不但是香港的最重要民主和政治行為，同樣亦是「一國兩制」下最重要的民主和政治行為。在普選實施前以「選舉委員會」為形式的行政長官選舉模式中，全國政協委員作為原政界人士的一部份，名額祇有 42 人。基於選舉香港特別行政區長官的選舉委員會委員，所行使的選舉權利源於全港市民，全國政協委員以較低比數出任，尚算合適。然而，若論為普選而設立的提名委員會，則權責性質與前者已不大一樣，全國政協委員的地位不應仍被輕視，從「一國兩制」的政治特徵和「提名委員會」的基本功能兩方面來衡量，全國政協的港區委員都不能摒之於外。在中央建制中，「全國政協委員」的主要職能在於「參政議政」，普選行政長官既是重大政治行為，我國建制最高層次的政協委員竟不能對「一國兩制」中香港的最重大政治行為有參政資格，是難以理解的。全國政協委員成為「提名委員會」成員，完全符合提名委員會的組成基準，全國政協組織，本來就是產生自廣泛的界別，而委員之代表性幾乎涵蓋社會所有層面，這與提名委員會的規定毫無二致，除非對國家建制中最高組織之一的全國政協心存疑

慮，否則我們看不到「提名委員會」拒絕正式列入港區政協委員的充份理由。

- 3) 提名委員會在人數方面超逾選舉委員會在原則上是合理的，對組別的數量和人數方面的放寬，將有利於不同組別的特首角逐者爭取提名。

## 二) 提名方式

在非政黨執政競爭的香港特區，「特首」候選人有賴各界別和黨團代表的推薦。界別和黨團提名首重自身利益所在，這與政黨競選制度下各競逐黨派著重於本黨勝算，基本取向是一樣的。提名往往因之受到局限，這對被提名的候選人能否同時具備社會「廣泛認受性」將是疑問。因此建議提名委員會應的職能兼及兩方面：

1) 為「能讓有志之士能有機會被提名」，設計提名門檻時，不宜少於 6 名候選人可獲得提名；

2) 為體現「須確保候選人有廣泛支持和足夠認受性」

提名委員會將對所有獲提名人士，實行否決投票，凡被百分之五十或以上委員否決者，即自動失去提名資格。

鑑於行政長官普選的可能模式，須符合：一) 國家對香港的基本方針政策；二) 政制發展的四原則；三) 行政主導原則；四) '普及' 和 '平等' 選舉原則的要求，提名委員會的組成和提名方式這兩個主題要取得實質進展，端看對港人維護上述原則的決心。

2006 年 7 月 31 日

## 再論行政長官普選模式

民主這個概念，有如一部漂亮的光譜，能包容排斥和矛盾而無損光輝，儼然已是人類創造的最偉大觀念之一，亦正因如此任何絕對化的民主形式，都失卻其真諦。

香港的民主進程明確必須依「基本法」行事，「循序漸進」是建制的根本準則，其現實意義並不妨礙香港民主政制的深化，偏偏泛民中人和某些政客將之視為異端，在單邊思維主導下，05年12月在立法會行使了與民意相反的否決權，蹉跎了積極的開端。

胡錦濤主席8月15日在「學習《江澤民文選》報告會上的講話」上說：「要堅定不移地……推進社會主義民主的制度化、規範化、程序化、擴大公民有序的政治參與，保證人民依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督」，從上述講話，民主和發展是中國走向強大的必然因素，已不庸置疑，中央領導層心明如鏡。中國的日益強大招惹西方強權抑制措施無所不在，國內貧富懸殊嚴重和社會各層面面臨的迫切性改革亦令人擔憂，但是眼前百年機遇氣勢如虹，引發的內外風險，終歸是必然課題和考驗。中國勢將成為世界一流強國之說，可謂不絕於耳，我們幾乎可以肯定的說，具中國特色且行之有效的民主制度，於此當屬不可或缺。最近人大常委會制衡政府決策的法規出台，佐證了這種演進正在發生。我們對適合基本國情的中國民主進程持肯定態度，皆因際此高度發達的訊息時代，能躋身一流國家地位，其競爭實力無疑是整體性的，何況預計中，中國的強大，甚至可能是世界超級角色，離開民主實用的一面，將難抵以成。港人在考量中、港政制發展的前景時，不可疏忽的

一點共識是，這個擁有 13 億人口超級強國的崛起，不但正牽動全世界資源、利益和權力格局的根本變動，其最終成就帶來的影響亦必將超乎尋常視野，此中當然包括中國的民主政治體制在循序漸進中的實踐和變革。不過，所有中國在重大領域的成就，如過去 26 年的改革開放舉世矚目的歷程，捨中共、政府和廣大人民，本民族的堅忍本色兼容前進，別無他途。

香港特別行政區，在「一國兩制」框架下，享有 50 年按「基本法」規範的生活模式，某些政客但恐坐失良機，扭盡六壬在「兩制」上大做文章，姑勿論目的何在，這些言行，都無法令人產生信任和尊敬，甚而心生惡感，原因是從國際宏觀的角度看來，香港的政治始終是中國歷史大格局下的組成部份，「一國兩制」和「基本法」何嘗不是個中產物？因此香港的核心價值無非立足於堅定地與中國協調發展，這個皮肉相連的命運，早已決定了香港之為皮，不妨施以脂粉，艷光照人，但萬莫起切割之念，否則皮肉模糊，兩受其害。由於「基本法」明文表示行政長官及立法會皆「最終達至由普選產生的目標」，普選已明顯地成為香港特區民主進程的焦點。排除種種不切符現實的囂嚷，行政長官的產生從現在到 2047 年 7 月 31 日，應可劃分三個階段：現階段為選舉委員會制度；第二階段將是提名委員會模式；第三是 2047 年 7 月 31 日以後，「一國兩制」結束時是由中央政府決定的制度，除非期間修改了「基本法」，不然這個進程將成事實。策發會目前的討論集中於與普選特別行政區首長有關的提名委員的建立和提名方式。我認為無論是提名委員會或提名方式的設計，都必須顧及以下三個原則：

- 1) 行政主導是「一國兩制」主權的重要體現，行政長官的產生不能造成國家主權與普選制度的衝突；
- 2) 「廣泛代表性」於表達涵蓋香港社會代表性階層外，同時也為了充份反映中、港兩地在經濟、政治、文化等領域利益緊密結合的現實一面，因為國家利益、香港利益和界別利益息息相關是客觀事實。
- 3) 任何醞釀中普選模式都必須兼負「一國兩制」安全運行的責任，不能為「一國兩制」種下危機。更長遠的說，香港的民主模式要警惕為中港未來政制互融設置難以消除的障礙。

要進一步討論提名委員會的組成和提名方式，重要的一點是，必先明確提名委員會的職能。「基本法」中「最終連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」並沒有闡明提名委員會機制的真正作用是在於委員的各自履行提名職能或提名委員會本身「按民主程序提名」候選人，對這方面的不同理解，將影響委員會的組成人數和提名方式的確定。

我個人認為提名委員會，若從「基本法」「由一個有廣泛代表性」至「按民主程序提名」應該是二道門檻：—

第一道門檻的設計是為接納「廣泛代表性」的人士進入提名委員會並以委員個人名義為有志參選者提名。

第二道門檻則是委員會「按民主程序」以委員會的名義提名「正式」候選人。在若干名按規定獲得足夠提名委員名額推薦的獲提名人士中，經全體委員「按民主程序」進行可稱為「否決」信任的投票，委員可以在

提名人士名單中對任何自己不信任者劃上「否決」標誌，獲提名者凡遭50%以上委員「否決」者，將自動失去參選資格。

提名委員會是「一國兩制」按「基本法」實施普選時平衡維護主權和普選制度的唯一制衡設計。因此從國家和香港的長遠利益考慮，絕不可輕率從事。我對提名委員會的人數和界別組合都傾向超越選舉委員會的規模，我相信立足於廣泛界別的根本利益才是排除政治口號煽動的有效基礎。同一概念，以全體提名委員會成員為門檻，檢驗獲提名人是否具「廣泛認受性」才能反制提名時的界別利益的局限性。

施展熊

2006年9月5日

## 實現普選要注重政治因素

施展熊

依「基本法」，未來行政長官「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出後普選產生」，然後由「中央政府任命」。「基本法」這個表述，構成了行政長官普選三步曲，即是「提名委員會」提名——香港市民普選——中央政府任命，就任後履行「對中央人民政府和香港特別行政區負責」的職責。

策發會對行政長官普選模式的討論，幾個月下來，進展可說是快速的，現在集中在「提名委員會」的組成和「提名方式」這兩方面的探討，若說較為複雜的議題無非是門檻設置方式上的爭論。看來不久會有幾個模式提與社會各團體和市民議論，不過值得擔心的是，我們對「提名委員會」的政治作用，檢討仍然有限，因此在模式方面，形成不了主流共識，這將不利於下一個步驟的開展。

香港推動「最終達至普選目標」，要取得實質成果，有兩個必須理性面對的因素，其一是，選舉模式在技術層面充份顧及客觀政治現實；其二是得到中央的理解和支持。「最終的普選目標」，雖說是發生於香港，畢竟是「一國兩制」下，關連「一國」主權地位的重大政治事件，其深遠影響要如何評估，對中央政府何嘗不是新事物，務必從全局審慎考量是正常行為，否則中央政府何須堅持「循序漸進」的重要性。

中國的民主歷程顯然祇會依中國人民的取向和努力去發展，中國政府一再聲明不會照搬西方模式。國家近廿多年所取得的巨大成就，走的路就是立足於實際「國情」的。相對地，香港追求民主，卻傾向以西方為藍本，在大方向上彼此不同的抉擇，長期影響著兩地的互信，隨著香港普選進程的明朗化，我們可以拿出什麼方案來說服中央，國家主權和行政主導，不因而受挑戰呢？大家都同意「基本法」申明「一個國家，兩種制度」的方針，根本作用在於「保持香港原有資本主義制度和生活方式，五十年不變」。「兩制」共存的主體精神就是讓香港「享有行政管理權、立法和獨立司法權」，來確保香港回歸後，社會可以繼續過往的運作模式，對於政治改革，「基本法」不過簡單地表述了行政長官和立法會最終普選產生的目標，對預防「兩制」政治矛盾，因普選可能加深的配套措施，「基本法」裡未著一字，這是香港社會在進入普選前必須克服的難題。

特區政府建制內的策發會是有責任明確化，普選是存在相關政治條件這個事實，我們非常清楚「普選」不能演變為「兩制」的衝突，當然策發會亦無權要求個別委員放棄自身的政治理念和立場，這完全視乎委員們怎樣實事求是地對待特定條件下的歷史使命，全面考慮「一國兩制」的政治特色，兼顧「國情」「港情」的現實性，

突破政黨立場，在不損害香港管治水平的條件下，不唯民主至上，而漠視解決政治問題對普選的積極意義。

我一再強調策發會對與普選有關的重大政治事項議論太少，偏偏這方面的跨度又相當大，既有「一國兩制」政治上的認受問題，也有香港社會愛國基礎問題，例如怎樣在普選前體現對「一國」的政治承擔？怎樣就普選模式討論與中央保持有效的互動呢？這些與成敗相關的課題，策發會不宜輕輕放過，我們必須明白，香港要達至普選其實繞不過一張隱性的路線圖，包括一）香港社會承認中央行政主導的地位不能被民選制度取代；二）建立廣泛的愛國共識不可缺少。因此，普選的設計模式，技術核心也盡在「兩制」間建立平衡點，保證「一國兩制」在政治層面不會出現裂縫。許多人認為普選行政長官難度應較普選立法會來得簡單，這祇是從香港的角度來說，若果從「一國兩制」為出發點，我仍然相信普選行政長官關係國家主權的諸多考驗，其長遠顧慮甚於行政特區內部的有效管治。

「提名委員會」是目前的「基本法」中，或可被設計為達到由香港市民普選出有治港能力的愛國人士，來擔任香港特別行政區首長這個目的的可行機制，因此「提名委員會」的政治任務，就是向中央和全港市民推薦既有治港能力又愛國的特首候選人，這點不但是中央的焦點所在，也應該是普選進程的核心問題。

或許「策發會」中有人對「愛國」堅持不過是概念上的分歧，可惜的是，這卻是個不容含糊概念，我們不能推翻「一國兩制」和「基本法」是具有「中華人民共和國」憲法依據，和經人大批准這個事實。中華人民共和國特別行政區首長必需忠於中央政府是國家體制規範的基本原則，這說明為何中央政府對「愛國人士」成為候選至為關注。

「提名委員會」是香港市民行使民主權利和中央堅守以有治港能力的愛國人士參與的文匯點。「提名委員會」的組成要同時顧及「基本法」表述的「廣泛代表性」和鑒別有治港能力的愛國人士這兩個元素。「廣泛代表性」有利於引薦自問有治港能力的人士參與普選，至於是否在這個環節上設門檻限制非「愛國」人士過關呢？有各種方案在討論。總的來說，把初步篩選具治港能力和愛國人士參選的機制放在「提名委員會」，看來是香港實行普選的先決條件，而這個條件並不牴觸香港的真正管治效果。若然這將是提名委員會的基本定義，我建議以下的做法：

一) 「提名委員會」的組成人數為 1200 人，進一步從選舉委員會的基礎擴大「廣泛代表性」。

二) 提名方式分二步進行：

1) 由提名委員以一人提名一位準候選人的方式提名，準候選人最少需獲得 150 位提名委員支持(12.5%)。

2) 在準候選人產生後，由「提名委員會」全體委員運用否決權，否決自己認為為不符合具治港能力和愛國條件的準候選人資格，凡逾半數委員或以上否決的準候選人將自動失去候選人身份。

這個方案有三個特點：

- 一) 候選人獲得進入普選是經過全體「提名委員會」慎重審核過的；
- 二) 妥善解決了香港市民行使民主權利和中央落實有治港能力和愛國人士出任特首的目的；
- 三) 提名委員會全體委員行使同等否決權避免採用高門檻的提名方式，造成少數人剝奪多數人意願的弊端。

無可否認，普選是民主手段之一，但是同樣不容爭論的是民主不是人類創造和諧、進步社會的唯一條件，香港人不應或忘，民主的真正精神永遠在於發展和包容，因此世界上不存在“最正確的民主綱領”。

2006年10月3日

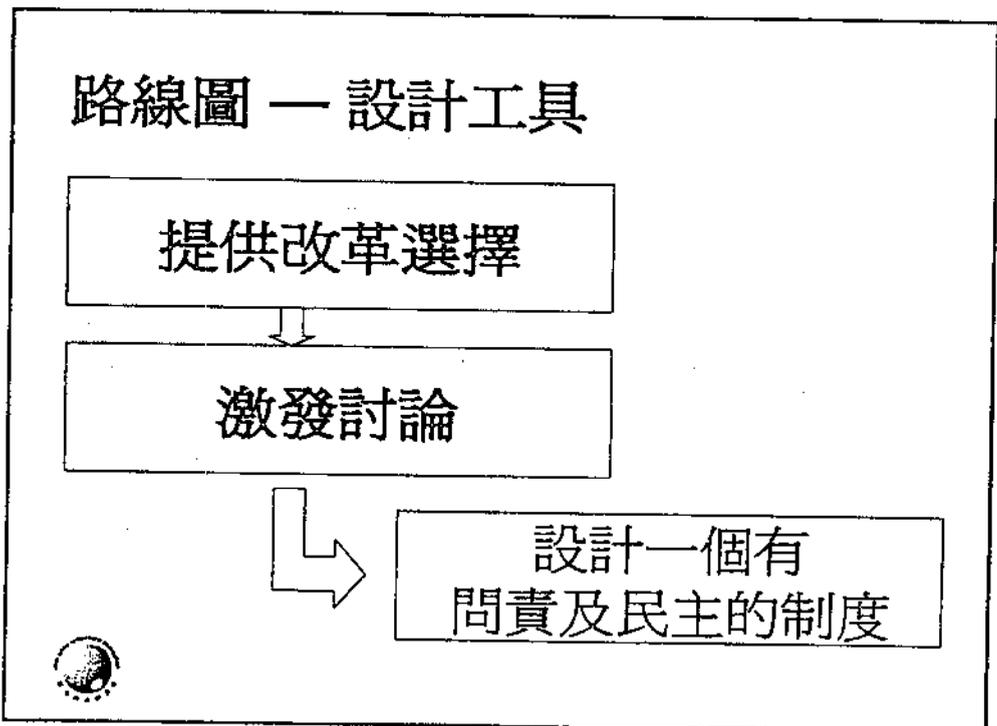
我們心目中的香港  
*未來的政制*

行政長官選舉



香港民主促進會

二零零六年十月三日



# 原則

「一國兩制」原則



...及「六個基本前提」？

港人達至  
普選共識

完成  
二十三條  
立法

增強  
對國家的認同

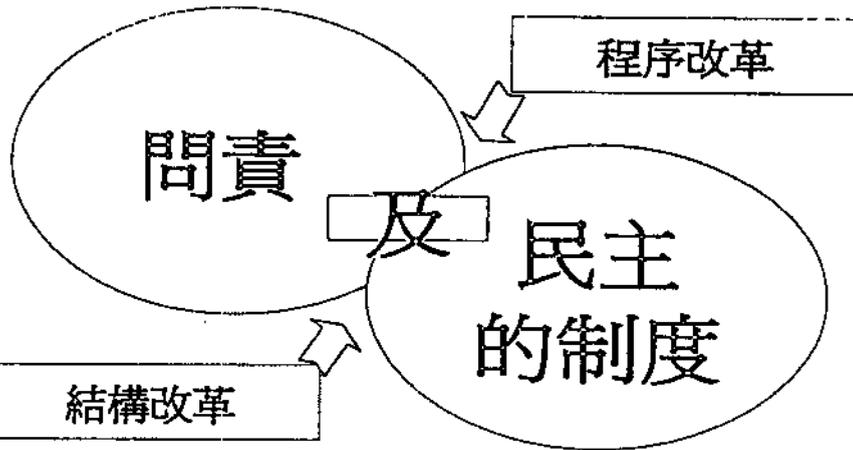
政黨法立法  
執政黨要有思想準備

普選不能  
影響經濟發展

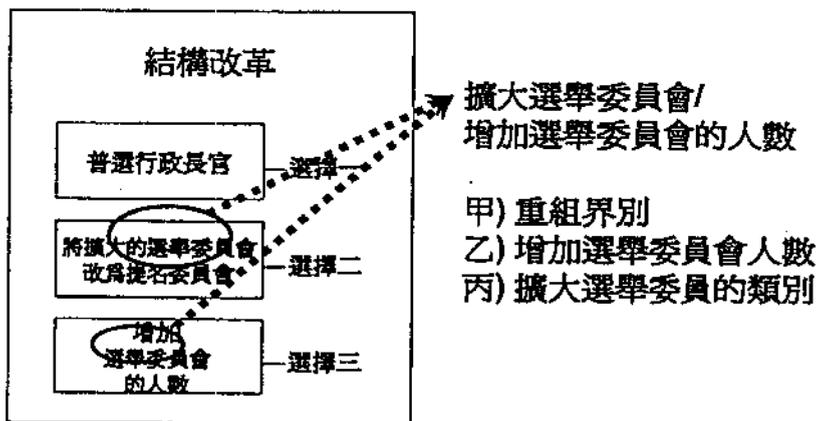
確保協作積極  
均衡政治參與



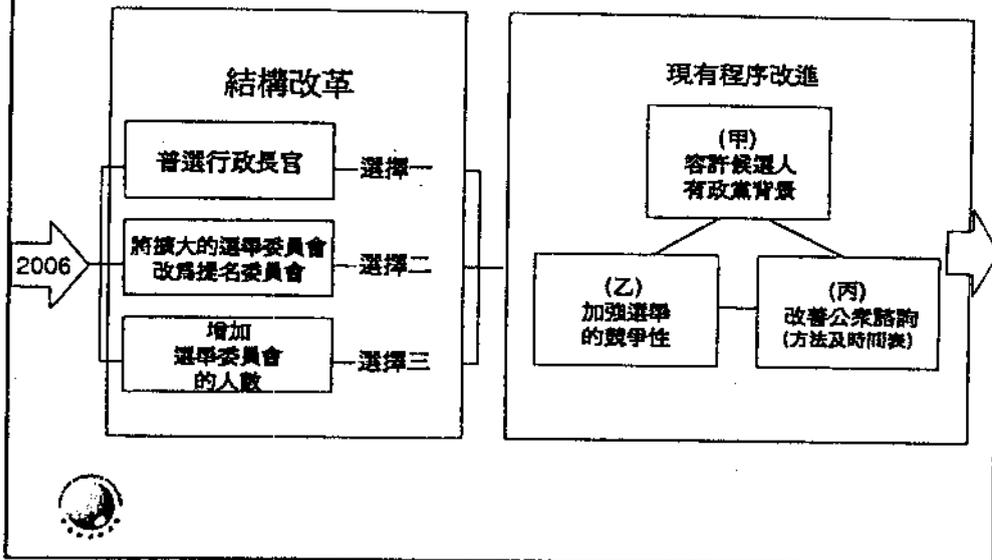
# 改革建議



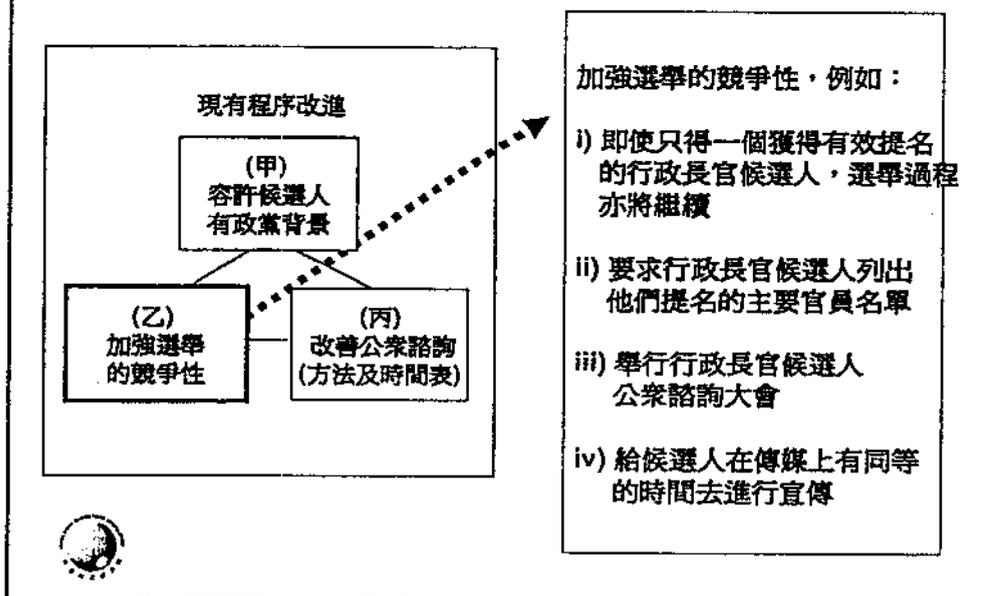
# 行政長官選舉的改革建議



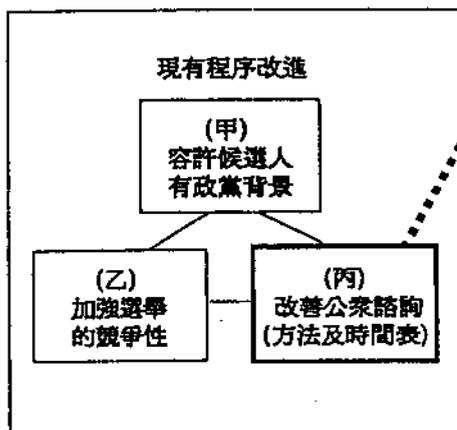
## 行政長官選舉的改革建議



## 行政長官選舉的改革建議

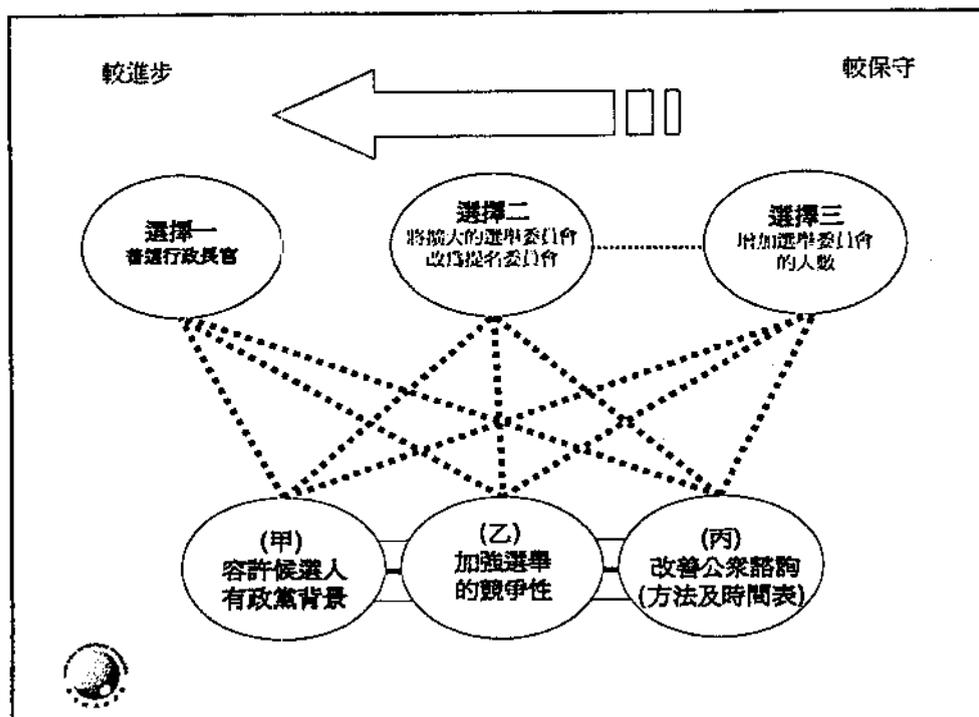


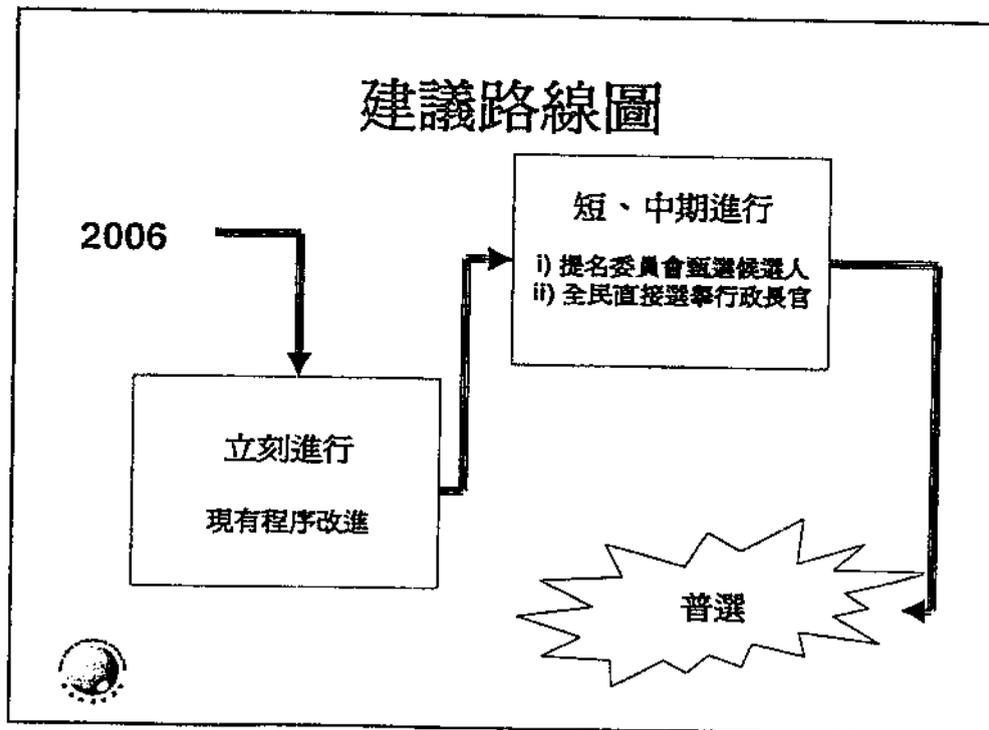
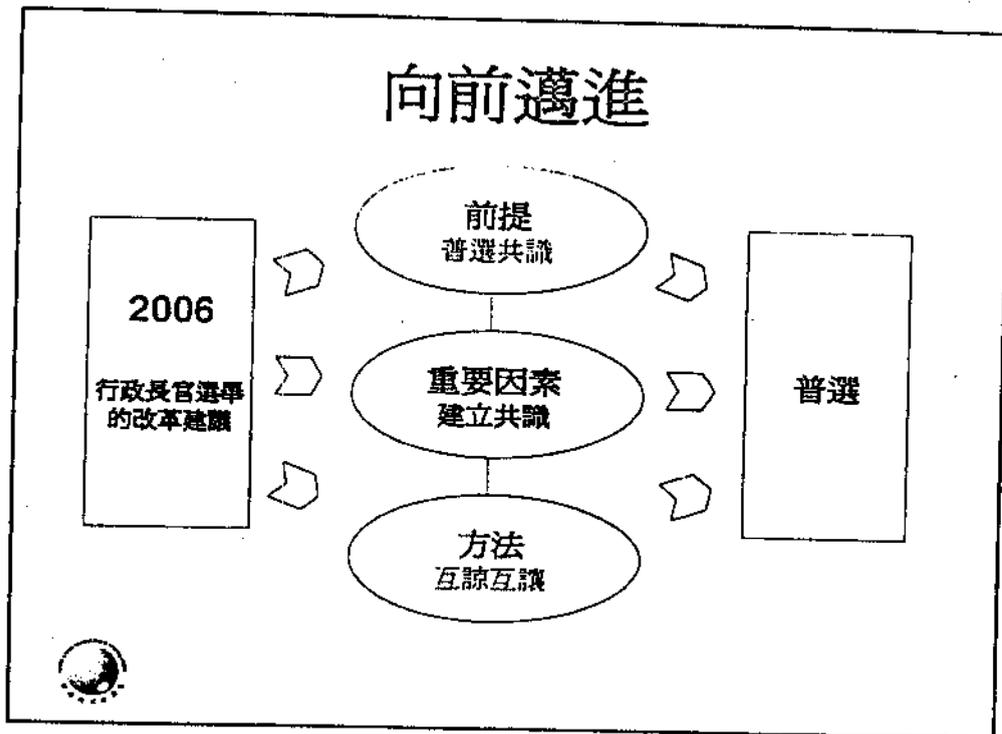
# 行政長官選舉的改革建議



改善公眾諮詢，例如：

- i) 成立公民會議去制定時間表，再由公投決定
- ii) 進行民意調查，再交由特區政府及中央決定
- iii) 舉行憲制會議，再交由立法會決定
- iv) 舉行憲制檢討會以達致共識





# 我們心目中的香港

*未來的政制*

## 行政長官選舉



香港民主促進會

二零零六年十月三日

# THE HONG KONG WE WANT *Tomorrow's Political System*

Chief Executive Election



Presented by:  
Hong Kong Democratic Foundation

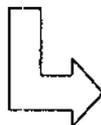
3 October 2006

## Roadmap – A Design Toolkit

Offer reform options



Stimulate deliberation



Design an accountable  
& democratic system



# Principle

**“One Country,  
Two Systems”  
principle**



## ... and “6 preconditions” ?

Reach political  
consensus  
among HK people

Pass Article 23  
legislation

Pass political  
parties law

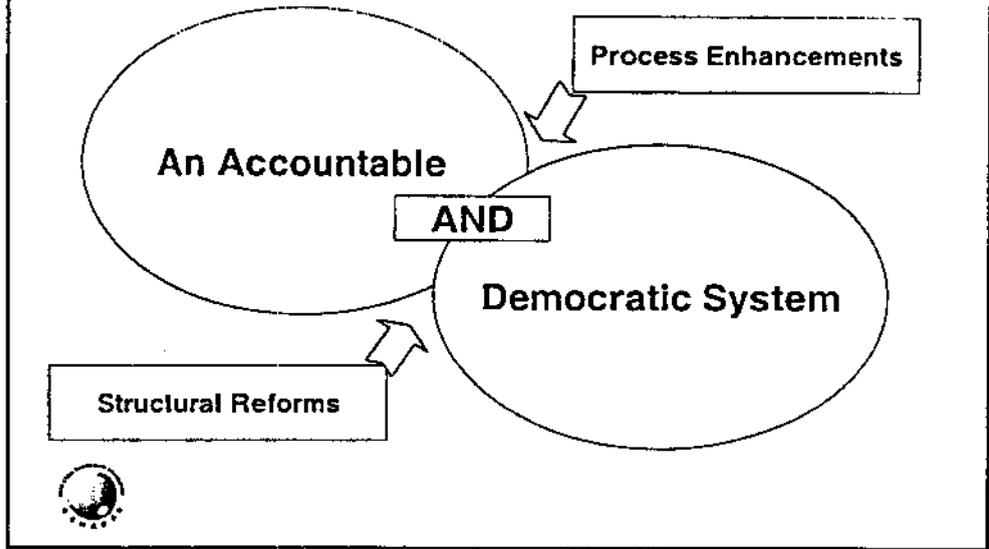
Provide patriotic  
education

Prevent  
re-distribution of  
economic power

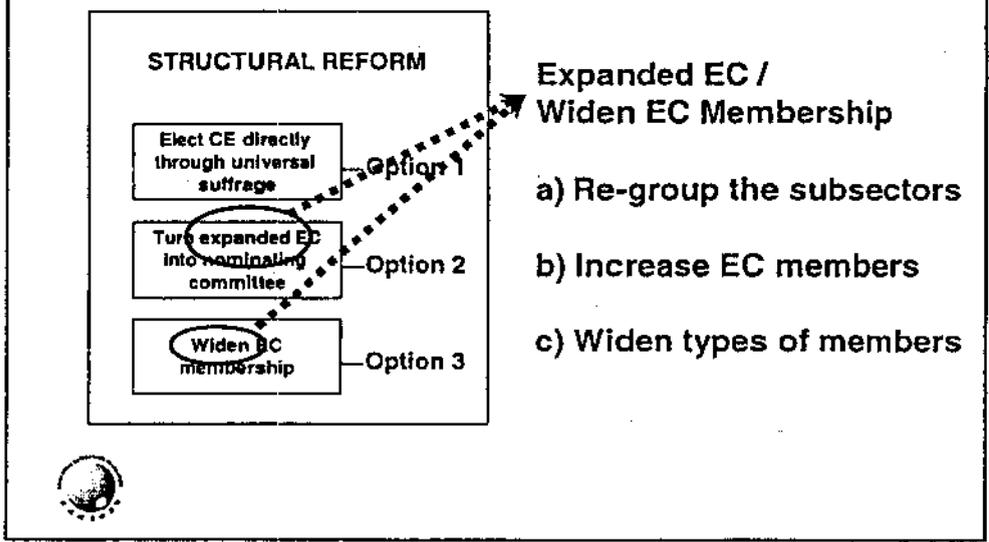
Ensure  
equal political  
participation



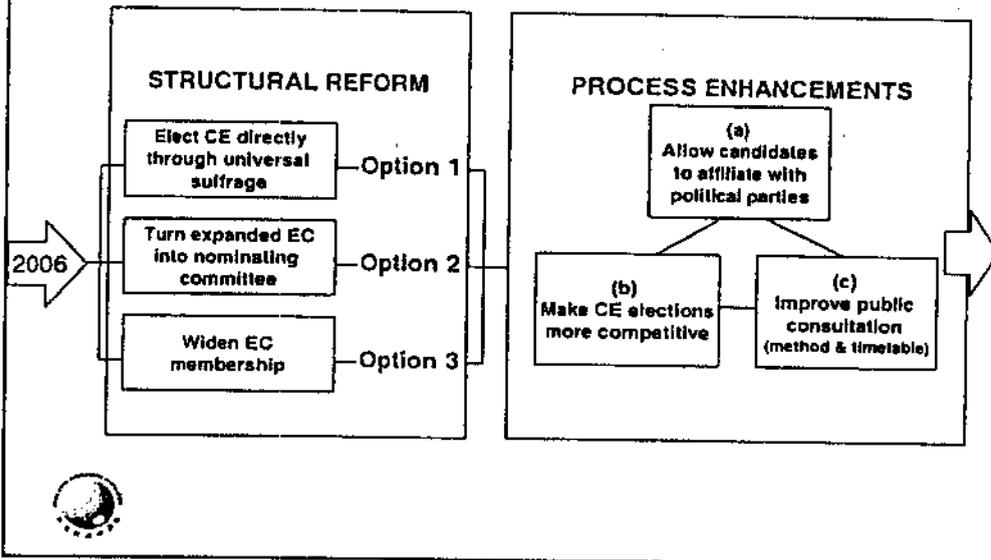
# Proposed Reforms



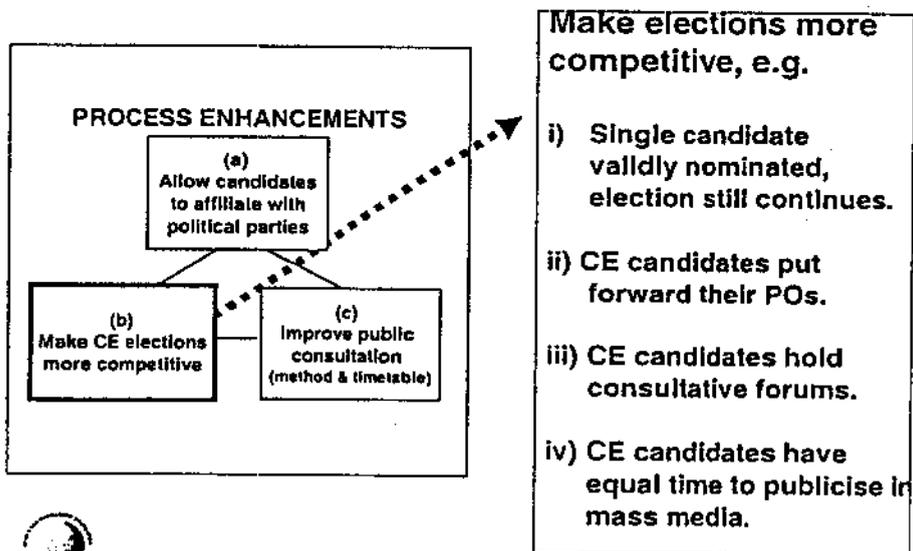
# Proposed Reforms for CE Election



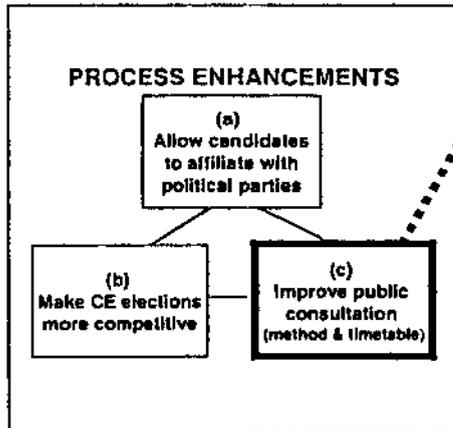
## Proposed Reforms for CE Election



## Proposed Reforms for CE Election

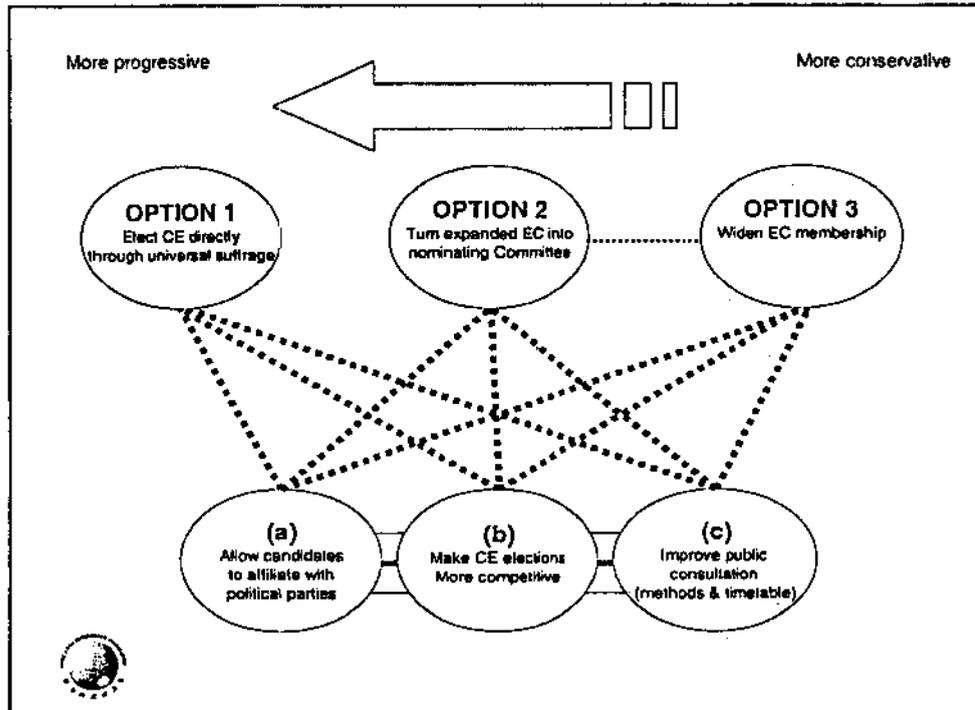


# Proposed Reforms for CE Election

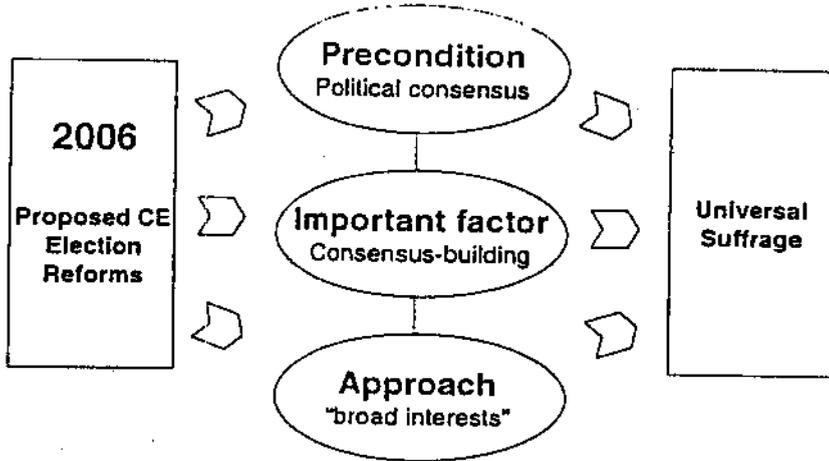


Improve public consultation, e.g.

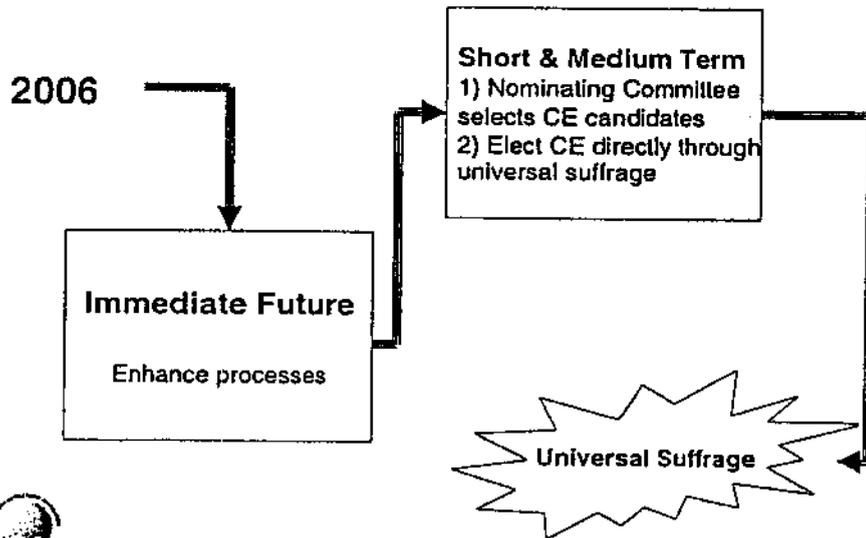
- i) Form citizen assembly to propose a timetable, then voted by referendum.
- ii) Conduct surveys, HKSAR Government & Beijing then decide.
- iii) Hold constitutional conventions, LegCo then decides.
- iv) Hold a constitutional review conference to reach consensus.



# Moving Forward



# Proposed Roadmap



**THE HONG KONG WE WANT**  
*Tomorrow's Political System*

**Chief Executive Election**



Presented by:  
Hong Kong Democratic Foundation

3 October 2006

## 政制事務局行政長官選舉工作坊演辭全文 香港民主促進會，二零零六年十月三日

### 投影片一

本人謹代表香港民主促進會感謝管治及政治發展委員會邀請我們就修改行政長官的選舉辦法提出意見。以下演辭的內容是節錄自我們於本年初發起並於八月正式發表的一項題為「我們心目中的香港」的政制發展路線圖研究項目。我們很高興得到盧紹興博士協助勾勒此路線圖。

### 投影片二

這路線圖基本上是為香港的政治制度、架構和運作提供改革方案的設計工具。我們希望這路線圖能在社會中激發討論，並協助建立一個可以讓香港跨越 2047，民主問責的政治制度。

### 投影片三

在勾勒這政治制度改革路線圖時，我們確切遵守鄧小平所提出的「一國兩制」原則。

### 投影片四

早前，有報道指有內地學者就香港民主化提出「六項基本前提」。我在此簡單複述：港人達至普選共識、完成二十三條立法、普選不能影響經濟發展、政黨法立法、增強對國家的認同，和確保協作積極均衡政治參與。

上述某些課題固然值得我們詳細討論，但我們相信所有的「前提」都可在香港民主化的過程中實現。這些「前提」跟香港民主化其實並不互相排拒。

### 投影片五

如前所述，我們的路線圖旨在針對香港特有的環境，協助設計一個問責和民主的制度。這路線圖整體上由以下兩個部份組成：「結構改革」及「程序改革」。這兩個組成部份當然亦同時可應用於行政長官選舉的改革。

### 投影片六

在「結構改革」方面，本會提出三個不同的改革選擇。

選擇一為普選行政長官，而候選人無需經「提名委員會」/「選舉委員會」提名。無可否認，這個選擇將會是一個挑戰，因為香港市民必須在這問題上達成共識而這個選舉方法亦必須是中央政府可以安心接受的。

選擇二是將擴大的選舉委員會改為提名委員會。首先，有志參選的人仕必須爭取到提名委員會一定的支持，然後由提名委員會從這些人仕中甄選三至四名候選人，最後由所有合資格選民從候選人當中以普選方式選出行政長官。

選擇三為增加選舉委員會的委員人數。這是一個保守的選擇。這方法是去年由特區政府在其政改方案中提出並於去年 12 月被否決。

現在我嘗試就着「擴大和增加選舉委員會的委員人數」內「擴大和增加」的意思加以解釋。它意指現在的選舉委員會可透過下列的途徑改革：加強直選部份的代表比重；取消公司票並以較大的選民基礎代替，例如公司董事和機構掌權人；調整或甚至重組界別。「擴大和增加」的意思不單指增加選舉委員會的人數，更包括擴大選舉委員的類別。

### 投影片七

在「程序改革」方面，本會提出三個看法。(甲)容許候選人有政黨背景；(乙)加強選舉的競爭性；(丙)改善有關普選行政長官的選舉方法及時間表的公眾諮詢。

### 投影片八

誠然，容許候選人有政黨背景是一個具爭議性的看法。支持者認為行政長官必須政黨的支持才能令其法案及政策得到立法會的接納。反對者則認為政黨傾向會影響行政長官的中立性而這亦違反基本法。即使如此，我們認為容許候選人有政黨背景依然是一個值得考慮的改革方向。

就着加強選舉的競爭性，我們提出數個可行的改革方法。第一，在現行的選舉安排中，即使只有一個獲得有效提名的行政長官候選人，選舉亦需要繼續進行。而候選人需獲一最低選舉委員會票數才能當選。

其它方法可包括要求行政長官候選人列出他們提名的主要官員名單、舉行一些可讓市民參加的行政長官候選人答問公眾諮詢大會、和讓所有候選人在傳媒上有同等時間去宣傳他們的政綱。

在行政長官最終將由普選產生的前提下，此等方法都是可以考慮和推行的。

就改善行政長官選舉方法及時間表的公眾諮詢而言，我們清楚理解普選行政長官的時間表在香港仍是一個十分具爭議性的議題。

但是，假若我們真正希望能夠全面落實港人治港原則的話，有數個決定行政長官普選時間表的方法依然是值得考慮的。

一，以隨機抽樣方式選出大概一至二百名合資格選民組成一個公民會議，討論及建議一時間表，並讓香港市民以公民投票方式決定是否採用該時間表。

二，進行全港民意調查，再交由特區政府及中央決定。

三，邀請各政黨和關注團體舉行憲制會議並提議時間表，再交由立法會決定。

四，由內地的專家，香港各黨派的領導，立法會議員和各關注團體共同舉行憲制檢討會議，以達致共識。

### 投影片九

這投影片展示路線圖上「結構改革」部份及「程序改革」部份如何互相連繫。

那是「結構改革」選擇；這是「程序改革」的可行方向。粗虛線表示，無論我們

挑選那一項「結構改革」或甚至認為所有的「結構改革」提議都不可取，我們依然可以推行所有的「程序改革」方案

需要一提的是，所有的「程序改革」建議都不是互相排斥的。換句話說，它們是可以同時推行的。

#### 投影片十

我們認為各政黨及政團達至政治共識為政制改革能向前邁進的先決條件。影響香港民主化方向的最重要因素就是建立共識。要建立政治共識，各政黨、政團、及政府必需妥協，犧牲各自的理想模式，並採納一個以「廣泛利益」為基礎的取向去為香港設計出一個為各方接受的政改藍圖。

#### 投影片十一

香港民主促進會就着行政長官選舉的路線圖將會是：由現在到 2012 年間，現行行政長官選舉的程序可進一步改進；在短、中期(2012-2022)，行政長官候選人由提名委員會甄選，再由全民直接選舉選出；最終，行政長官由普選產生。

我們明白要為香港設計由現在以至超越 2047 的政治制度而又同時維持我們的獨特性和競爭力是一項巨大的挑戰。香港民主促進會希望藉著我剛才作簡單介紹的路線圖能協助香港面對這挑戰。

## 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分之一議席(約 4 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。

策略發展委員會  
管治及政治發展委員會工作坊  
2006年10月3日

Workshop for  
the Committee on Governance and Political Development  
of the Commission on Strategic Development  
3 October 2006

主持人

Convenor

Head, Central Policy Unit

中央政策組首席顧問

列席

In Attendance

Mr LAM Sui-lung, Stephen, J.P.

政制事務局局長

Secretary for Constitutional Affairs

林瑞麟先生, J.P.

Mr Alan LUNG, the Hong Kong Democratic Foundation

龍家麟先生

Mr George CAUTHERLEY,

高德禮先生

the Hong Kong Democratic Foundation

Mr Ivan CHOY, the Chinese University of Hong Kong

蔡子強先生

委員

Members

Mr CHAN Chung-bun, Bunny, B.B.S., J.P.

陳振彬先生, B.B.S., J.P.

Mr CHAU How-chen, G.B.S., J.P.

周厚澄先生, G.B.S., J.P.

Prof CHEN Hung-ye, Albert, J.P.

陳弘毅教授, J.P.

Prof CHENG Kwok-hon, Leonard

鄭國漢教授

Mr CHEUNG Chi-kong

張志剛先生

Mr CHOW Yick-hay, B.B.S., J.P.

周奕希先生, B.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  
The Hon LEE Cheuk-yan  
The Hon LEE Wing-tat  
Dr LEUNG Mei-fun, Priscilla  
Mr LIE-A-CHEONG Tai-chong, David, J.P.  
Mr MOK Hon-fai  
Mr SZE Chin-hung, Jerome, J.P.  
The Hon TIEN Pei-chun, James, G.B.S., J.P.  
Dr ZHOU Ba-jun

劉迺強先生  
李卓人議員  
李永達議員  
梁美芬博士  
李大壯先生, J.P.  
莫漢輝先生  
施展熊先生, J.P.  
田北俊議員, G.B.S., J.P.  
周八駿博士

### 因事未能出席

#### Apologies

Mr CHAN Tak-lam, Norman, S.B.S., J.P.  
Mr CHEN Nan-lok, Philip, S.B.S., J.P.  
The Hon CHEUNG Hok-ming, S.B.S., J.P.  
Mr CHOW Charn-ki, Kenneth  
Ms CHOW, Wendy  
Mr CHOW Yung, Robert, B.B.S.  
Ms FONG, Janie  
Mr FUNG, Daniel R., S.B.S., J.P.  
Mr HOO, Alan, S.B.S., J.P.  
Prof LEE Chack-fan, S.B.S., J.P.  
Dr LO Chi-kin, J.P.  
Mr LUI Tim-leung, Tim, J.P.  
The Hon MA Lik, G.B.S., J.P.  
Mr NG Sze-fuk, George, S.B.S., J.P.  
The Hon SHEK Lai-him, Abraham, J.P.  
Mr TAM Kwok-kiu, M.H., J.P.  
Miss TAM Wai-chu, Maria, G.B.S., J.P.  
Dr WANG Xiao-qiang  
Mr WONG Kong-hon, S.B.S., J.P.  
Mr WONG Wai-yin, Zachary  
Mr WONG Ying-ho, Kennedy, B.B.S., J.P.  
Mr YU Kwok-chun, G.B.S., J.P.

陳德霖先生, S.B.S., J.P.  
陳南祿先生, S.B.S., J.P.  
張學明議員, S.B.S., J.P.  
鄒燦基先生  
周君倩女士  
周融先生, B.B.S.  
方文靜女士  
馮華健先生, S.B.S., J.P.  
胡漢清先生, S.B.S., J.P.  
李焯芬教授, S.B.S., J.P.  
盧子健博士, J.P.  
雷添良先生, J.P.  
馬力議員, G.B.S., J.P.  
吳仕福先生, S.B.S., J.P.  
石禮謙議員, J.P.  
譚國僑先生, M.H., J.P.  
譚惠珠女士, G.B.S., J.P.  
王小強博士  
黃光漢先生, S.B.S., J.P.  
黃偉賢先生  
黃英豪先生, B.B.S., J.P.  
余國春先生, G.B.S., J.P.