



2012 年政制改革建議方案

2012 年行政長官選舉

- 一、成立 2012 年行政長官提名委員會，其組成按現在選舉委員會人數 (800) 及界別劃分，加上全體民選區議員；各界別的委員一律於該界別的登記選民中抽籤選出。
- 二、任何合資格市民得到提名委員會 10% 的提名後，如能通過公務員事務局的能力傾向測試 (CRE)，即成為候選人。
- 三、若多於一名候選人，由全港 40 歲以上的合資格選民以一人一票的方式選舉，以票多者當選。

2012 年立法會選舉

- 一、維持立法會六十席
- 二、由本屆功能組別議員提請取消自身的界別，然後將這些議席悉數歸入新設的「支持取消功能組別界」，由沒有任何功能界別投票權，並申明支持取消功能界別的選民選舉產生。

2012 年兩個選舉方法建議如遭否決之政制民主化方案

- 一、在本地立法，成立五個區域議會 (Regional Council)：新界東、新界西、九龍東、九龍西、香港島；負責管理公共房屋及前兩個市政局的工作。
- 二、各區域議會設區域首長一名及議員若干名，各由一人一票選舉產生，在區域層次滿足市民「雙普選」的訴求。



香港浸會大學國事學會
2009 年 12 月 5 日

附件：香港浸會大學國事學會 2007 年政制改革建議書



政制發展建議書

香港浸會大學國事學會

2007年10月6日



目錄

第一章：背景

第二章：全面落實「港人治港」

第三章：普選行政長官建議

第四章：普選立法會建議

第五章：地區政制的發展

第六章：總結



第一章：背景

- 1.01 香港特區政府於 2007 年 7 月發表《香港政制綠皮書》。香港浸會大學國事學會(下稱本會)第廿三屆幹事會在 7 月份的常務會議中，責成幹事會內的學術組，研究綠皮書的內容，並探討本港政制發展的前景。
- 1.02 本會學術組在 7 至 8 月間進行多次內部研討後，歸納了對本港政制發展的若干看法，因此決定著手撰寫詳細的政制發展建議書，希望可於綠皮書諮詢期完結前完成並交予政府。
- 1.03 在 9 月間，學術組邀請了 2007 至 08 學年的新會員，就學術組研究所得的結果，提出他們的意見。學術組整合了他們的意見，成為建議書的一部份。
- 1.04 學術組在 10 月 6 日在幹事會 10 月份第一次臨時會議中提交本建議書，並得幹事會通過本建議書為代表本會立場的正式文件。

第二章：全面落實「港人治港」

- 2.01 中央政府最初解決香港前途問題，提出的大政方針是收回香港，「一國兩制」「港人治港」高度自治。回歸十年，本會認同「一國兩制」「港人治港」及高度自治都能夠成功落實。
- 2.02 然而，香港社會在這十年間產生了不少人民內部矛盾。這除了是因為現代社會的必然性之外，本會認為香港現存的社會體制也是問題的關鍵之一。
- 2.03 回顧《基本法》的起草過程，在「一國兩制」的框架下，要做到「五十年不變」，給予港人前途的信心，《基本法》其實將許多當時的社會狀態凝固下來。《基本法》雖然保障了香港落實「一國兩制」，但某也將保存殖民地的管治體制保存下來。
- 2.04 在殖民地的管治體制下，殖民者固然不會與大眾分享管治權力。因此，雖然回歸後成功「港人治港」，但其幅度卻不能涵蓋全體香港市民。
- 2.05 在現代的公民社會中，每一個公民都須要分擔管理社會的責任。在實際的社會運作中，主要是透過一個民主的制度，影響政府制定政策的過程，以達至自我管理。
- 2.06 從理想講，民主是多方面、多層次的。市民能夠透過不同的渠道，在不同層面參與政策的制定，如此名副其實的自我管治方可稱得上真正落實。
- 2.07 因此，為解決現在社會內人民之間的矛盾，在全體市民層面落實「港人治港」，讓「一國兩制」取得更大的成功，特區政府必須儘快走出殖民地體制，與市民大眾分享權力。
- 2.08 因此，本會支持儘快實施行政長官及立法會雙普選。這是最可行而有效的方法，達成與市民大眾分享權力的目的。
- 2.09 如前所述，落實自治是多方面、多層次的。行政長官曾蔭權先生作為第三屆行政長官候選人期間，曾公開表示若能當選，會開展由下而上的施政作風。



- 2.10 因此，特區政府在綠皮書內並無包含任何有關地區政制(區議會)的發展建議，本會對此表示詫異。
- 2.11 因此，本會除了就如何普選行政長官及立法會提供建議方案外，亦就地區政制的發展撰寫建議。

第三章：普選行政長官建議

3.01 根據在第二章提出的原則，本會認為必須儘快落實普選行政長官。因此本會支持在 2012 年普選行政長官。

3.02 本會同時認為，在 2012 年普選行政長官，絕對符合綠皮書第 2.10 段中所提及的四項政制發展原則：

- (i) 就如綠皮書第 3.14(ii)¹段及 5.15(i)(a)²所述，以現在選舉委員會的組成爲基礎，在 2012 年組成的提名委員會，當可符合「兼顧社會各階層的利益」及「有利資本主義經濟的發展」等原則。
- (ii) 若以香港市民在過去三屆行政長官選舉的參與程度作而論，2012 年普選行政長官絕對符合循序漸進的原則：
 - (a) 第一屆行政長官選舉，推選委員會的四百名委員皆由中央政府委任，市民完全沒有參與其中。
 - (b) 第二屆行政長官選舉，市民可以從不同的專業界別選出選委，經選委提名特首候選人，換言之市民間接參與特首的提名過程。
 - (c) 第三屆行政長官選舉，市民除了參與間接提名特首候選人的過程，更因爲是次選舉是一次有競爭的選舉，選委要經過投票選出特首，換而言之，市民是參與了一次間接的選舉投票。
 - (d) 因此在第四屆行政長官選舉，從理論而言可以從兩方面提高市民的參與程度：一、由間接提名改爲直接提名；二、由間接選舉改爲直接選舉。不過，基本法列明選舉需要有一個提名委員會，因此讓市民直接提名是不可行的。然而，基本法列明行政長官候選人必須經由提名委員會提名，這亦表示政制上必須維持間接提名的安排。所以要「循序漸進」提高市民的選舉參與度，選舉必須由間選改爲直選。

¹ 綠皮書第 3.14(ii)段：「選舉委員會的組成符合『兼顧社會各階層的利益』及『有利資本主義經濟的發展』等原則。參照選舉委員會的組成能確保提名委員會符合這些原則」。

² 綠皮書第 5.15(i)(a)段：「把選舉委員會轉變爲提名委員會在社會各界已形成相當共識，應最快可於 2012 年實行行政長官普選」。

(e) 上述論證可以透過下表簡單表達：

	市民參與行政長官選舉程度			
	間接提名	直接提名	間接選舉	直接選舉
第一屆	(沒有參與)			
第二屆	√	X		
第三屆	√	X	√	
第四屆	(√)	X		(√)

(iii) 按本段(ii)的陳述，2012年普選行政長官就是因應香港的實際情況而發展的結果：

- (a) 對於有意見認為不應在2012年實行普選行政長官，其理據指「政制發展的方向應按照政治環境及社會經濟發展情況而訂，根據實際情況安排普選時間表」³。本會認為，2007年的第三屆行政長官選舉結果，足以證明儘快普選是符合實際情況的安排。正如綠皮書第5.07段所述，「第三屆行政長官選舉的結果，與不同大學的民意調查相吻合」，由此印證了就算在2007普選行政長官，曾蔭權先生也能夠在普選中勝出，並得到中央政府的任命。因此，實際情況證明經市民普選產生的行政長官，不會為本港社會的發展帶來負面影響，更遑論會衝擊中央政府與特區之間的關係。
- (b) 對於有意見認為不應在2012年實行普選行政長官，其理據指「由於政府於2005年提出的2007/08選舉方案未能獲得立法會通過，政制發展因此原地踏步。按照循序漸進的原則，不應一步到位達至普選」。本會認為，政制的安排雖然是原地踏步，但根據實際情況，正如本段(ii)的陳述，第二屆行政長官選舉由董建華先生自動當選，但到了第三屆行政長官選舉卻出現了競爭，三屆下來市民的參與度是確切地提升了。因此，只要從普羅市民的角度去考慮，政制是循序漸進地發展了，而下一屆行政長官選舉實行普選就是按實際情況所作的應有安排。

³ 綠皮書第5.02(ii)段。

提名委員會

- 3.03 本會支持以現在800人組成的選舉委員會為基礎，經過增加委員人數及修訂委員選出方法後，組成提名委員會。
- 3.04 本會認為應從兩方面增加提名委員會的人數：一、在立法會功能組別擁有議席的界別；二、全體區議會議員。
- 3.05 增加在立法會功能組別擁有議席的界別的委員人數，具體而言，即除香港僱主聯合會、香港中國企業協會、酒店界、中醫界、高等教育界、宗教界、全國人民代表大會、立法會及中國人民政治協商會議等10個界別外其餘界別均獲等額增加委員人數。因為本會支持在2012年取消立法會功能組別選舉(請參閱第四章)，透過增加這些界別在提名行政長官時的影響力，理應減低立法會功能組別選民的反彈，尤其是特區政府實施「行政主導」，提名行政長官的權利在政治影響力方面絕不比投選一名功能界別的立法會議員的權利為低。
- 3.06 增加全體區議員到提名委員會，是配合地區政制的發展(詳情請參閱第五章)，亦可增加提名委員會的認受性。其實在2005年，政制發展專責小組發表的第5號報告中，已建議讓全體區議會議員成為選舉委員會委員，雖然第5號報告的建議方案最終不獲立法會通過，但本會認為建議本身合理可行，並可以應用於提名委員會的組成。
- 3.07 在修改現有選舉委員選出辦法方面，本會建議由現時經選民由界別分組一般選舉選出的35個界別的選舉委員，一律改為由抽籤決定該界別的提名委員。具體而言，希望出任該界別的提名委員的選民，獲得該界別的其他選民提名後，即有資格成為提名委員；若有資格人士的人數超過該屆別在提名委員會內分配的席位，則由選舉主任抽籤決定該界別的提名委員。
- 3.08 前段所述的建議，其實在現時選舉委員會的宗教界內某些指定團體中已然實施⁴。本會認為此建議可提高各個界別的選民對選舉的熱情，能公平及透明地決定該界別的委員之餘又可節省行政資源，而且更有助界別內的「均衡參與」。

⁴ 例如宗教界內的天主教香港教區。

「民主程序」與候選人資格

- 3.09 本會建議，任何有意競逐行政長官的合資格人士，首先要得到10%的提名委員聯署提名。
- 3.10 有關人士獲得足夠提名後，不得再要求其他提名委員提名，從而保障其他人士的參選機會。
- 3.11 所有獲得足夠提名的人士，在提名期結束後，必須參與公務員事務局的能力傾向測試。在測試中獲及格成績的人士，方可成為行政長官選舉參選人，以進入提名委員會的「民主程序」。
- 3.12 身為行政長官，必須確保其邏輯及數理能力不受年齡的增長所影響，而且行政長官理所當然是政府的公職人員，因此對其邏輯及數理能力的要求與較高級職系的公務員看齊實屬合理。
- 3.13 「民主程序」的具體安排，是由全體提名委員，以不記名方式，投票提名若干行政長官參選人，最後得票最高的若干名參選人，即成為行政長官候選人，以供市民以一人一票的方式普選。
- 3.14 本會建議，可以在2012的第四屆行政長官選舉中，以「民主程序」中得票最高的兩名參選人供市民普選。社會有了第一次行政長官的普選經驗後，在2017年的第五屆行政長官選舉中，可以將「民主程序」中得票最高的參選人名額由兩名增加到三至六名，以符合循序漸進的原則。
- 3.15 若最終供市民普選的行政長官候選人超過三名，其當選資格究竟以得票最多為準，還是以得票超過五成為準，本會現時持開放態度。
- 3.16 若最終只有一名行政長官候選人，本會認為亦必須透過市民投票，在信任票過半數的情況下方可當選。
- 3.17 長遠而言，本會認為應廢除行政長官不能屬於政黨的相關規定。

第四章：普選立法會建議

- 4.01 根據本會根據在第二章提出的原則，本會認為必須儘快落實普選立法會。
- 4.02 本會認為，普選立法會意味全面取消功能界別。因為一個普及的選舉，選民與選民之間的權利應是平等的，這包括提名權，選舉權及被選權。
- 4.03 而一個簡單直接的選舉制度，方能有效提高市民的政治意識，因此本會不支持把目前在功能界別選舉無投票權的選民納入功能界別等相關方案。
- 4.04 然而，本會承認取消立法會功能界別是需要有一段過程，因此本會建議，在2012年的立法會選舉中，先取消立法會功能界別選舉，但保留功能界別選民的投票權，到2016年的立法會選舉才實施全面普選。
- 4.05 如第三章所述，為顧及「均衡參與」的原則，及功能界別的反對，在取消立法會功能界別的時候，本會建議在行政長官選舉中的提名委員會內相應增加有關界別的提名委員人數(請參閱本建議書第3.05段)。
- 4.06 本會亦不支持以區議會議席取代其他功能界別議席，因為本會認為地區政制有其發展的脈絡，有關意見請參閱第五章。

取消功能界別過程

- 4.07 具體而言，本會建議首先在2008年的立法會功能界別選舉中，將「公司/團體」票轉為「董事/個人」票。
- 4.08 此建議是為求將功能界別的「選民」單位劃一為個人，以求為取消功能界別作準備。
- 4.09 在2008年的立法會功能界別選舉中，劃一功能界別的「選民」單位，是根據人大常委會於2004年4月26日所作的《決定》中所指出，「2008年香港特別行政區第四屆立法會的具體產生辦法，可按照香港基本法第四十五條、第六十八條的規定和附件一第七條、附件二第三條的規定作出符合循序漸進原則的適當修改」為法理依據。

- 4.10 在2012年的立法會選舉，取消功能界別選舉，但仍保留功能界別選民的投票權。例如原功能界別的30個議席，將其中20席平均分配給5個地方選區，而剩餘的10席，則以全港作為一個大選區，讓原功能界別選民投票選出議員。
- 4.11 經過上述的過渡安排，在2016年的立法會選舉，再取消功能界別的選民制度，落實普選。
- 4.12 上述安排的優點有：
- (i) 能一次性取消功能界別選舉，避免因分階段取消而引起惹來界別之間爭議取消的先後次序。⁵
 - (ii) 從功能界別選民的角度考慮，雖然取消了功能界別選舉，但在2012年的選舉中，他們的政治權利本質上沒有改變，進而所有市民都在2016年的選舉平等地投票，如此從2008年的選舉起回顧，選舉是循序漸進地發展成普選。
 - (iii) 在有地區直選的情況下再設立一個全港性選區，從現時的政治狀況而言，此全港性選區是一個有利於專業人士參與立法會事務的平臺；而且在2012年只需面對一群規模相對較細的選民，對這些人士而言是一次實習機會，讓他們能有所準備以面對普選。
- 4.13 長遠而言，若地區政制能充份發展(有關建議請參閱第五章)，他日的立法會選舉應聚焦於討論全港性事務，因此本會傾向立法會選舉最終以全港作為一個大選區。
- 4.14 取消功能界別的同時，本會認為再無必要容許在外地擁有居留權的人士出任立法會議員。
- 4.15 就落實立法會普選後的選舉細節，例如是否沿用比例代表制，本會現時持開放態度。本會認為就算落實普選後，特區政府有責任繼續檢討選舉方法。

⁵ 如綠皮書第 4.15(v) 段所述。

第五章：地區政制的發展

- 5.01 如本建議書第2.09段所述，行政長官曾蔭權先生作為第三屆行政長官候選人期間，曾公開表示若能當選，會開展由下而上的施政作風。本會認為，現時的區議會制度，不能令市民有效地參與地區事務。因此，若曾蔭權先生要兌現競選承諾，就有必要改革地方政制。
- 5.02 地方政制理所當然與落實行政長官和立法會雙普選息息相關。提高市民在地區的政治參與意識，絕對影響市民對行政長官和立法會選舉的投入程度。
- 5.03 特區政府雖然在2006年4月27日發表了《區議會角色、職能及組成的檢討》的諮詢文件，行政會議並於2006年9月28日落實推行一項先導計劃，先讓四個區議會參與管理一些地區設施，然而諮詢文件及諮詢結果都沒有就區議會在香港整體政制中所扮演的角色提出任何檢討及建議。
- 5.04 本會認為，除了有必要加強區議會在香港整體政制中所扮演的角色，還要從長遠方面考慮區議會變革或存廢，以至成立新的地方政制架構的可能性。
- 5.05 在行政長官和立法會都能實行普選的前提下，區議會並無任理由再保留委任制度。
- 5.06 取消委任制度，並非等於否定委任議員的貢獻，而是在與市民分享權力的前提下，決定誰對社區有所貢獻，此決定權必須交回給市民。
- 5.07 而且行政會議在2005年12月19日，亦曾通過可以在2012年全數取消區議會委任議席。本會亦支持此一做法。
- 5.08 如第三章所述，本會建議在行政長官選舉中的提名委員會加入全體區議員。如此區議員的責任與權力有所提昇，相應會增加市民在區議會選舉的投票意欲，以及提高他們對區議會工作的關注。
- 5.09 同時，提高市民在地區的政治參與意識，特區政府應賦予區議會更多管治權利，使市民可以透過區議會參與制定地區的文化康樂政策，以至改善日常生活環境。

- 5.10 與區議會分享部份地方管治的權力，長遠更有助於培育政治人才，因為現時除非成為三司十二局各高官，非公務員人士無從獲得管治經驗。雖然有建議設立副局長一職，但人數始終有限。
- 5.10 發展地區政制，較保守的方案，是將以前兩個市政局的職能，併入區議會內。這種做法的優勢，是有過往的經驗作為後盾。
- 5.11 但兩個市政局的區域性遠比現在的區議會為大，兩個市政局的議員相對於區議員要有更廣闊的區域視野，而現在的區議員每每因為著重選舉的關係，只會將工作重點放在自己的選區，故有意見批評區議員只會對兩至三條街裡面發生的事情有意見。
- 5.12 因此，本會建議，一方面降低現時一個區議員與人口的比例(1:約17000)，以填補取消了委任議席的數目，亦增加了市民參與議會工作的機會。
- 5.13 另一方面，在區議會選舉中，一區內不再劃分選區，或只劃分8個或以下的選區，用比例代表制選出區議員，如此便可以擴闊區議員的區域視野，亦有助於保障地區獨立人士成為區議員的機會。
- 5.14 然而梁文道先生分別在2005年6月22日及6月29日在《明報》撰文⁶，提出「區政局」的概念。其構思可簡述如下：
- (i) 按照目前立法會地區直選的區域劃分建立5個區政局。
 - (ii) 其功能及權責，除了以往由市政局管理的工作外，像公共房屋管理乃至於發放酒牌等與民生密切相關的範疇也應該劃撥給它，讓它成為接觸市民生活的第一線機構，使它有充分的能力去營造自己轄區的獨特風貌和定位。
 - (iii) 它必須讓議會內佔多數的黨派或政團確實執政確實負責，區級政府的首腦應該由議員出任，全職工作；而非公務員把持行政部門，議會只管監管。
 - (iv) 議會由普選產生。

⁶ 兩篇文章分別為《培育人才·下放權力·香港應設區政局二之一——香港的政治人才在哪裏？》明報，2005年6月22日；及《培育人才·下放權力·香港應設區政局二之二——下放權力，建立地區民主政府》，明報，2005年6月29日。

- 5.15 按其構想，「區政局」有下列優點：
- (i) 使官僚以外的公民有權有能參與政策的制訂甚至執行，促進廣泛公民的政治參與。
 - (ii) 增進了行政效率，且有促進各區良性競爭的效果。
 - (iii) 確實提供一個培養政治人才的舞台，經過選戰的政治人物有真正執政的機會，可以習得制訂政策和公共行政的能力。
- 5.16 本會要求特區政府積極研究「區政局」的構想，並進一步制定發展地區政制的政策。
- 5.17 長遠而言，本會認為地方政制若能發展成爲一個中層的民主議會，地區性的事務可以在此議會得到討論，並能在區的層次制定相關政策，那末立法會便可集中處理全港性的事務，其效率亦能得以加強。

第六章：總結

- 6.01 本會一直以研討祖國國情為己任，因此在本建議書中，所有建議都有嘗試從中央政府的角度考慮。
- 6.02 因此，本會認為本建議書提出的有關方案，已經顧及了各界以至特區政府及中央政府對政制發展的疑慮，是務實可行而循序漸進地發展本港政制的方案。本會要求特區政府必須如實向中央政府反映。
- 6.03 在「一國兩制」下，香港得以發展一套屬於自己的政制。若能透過發展，全面落實「港人治港」，這一番經驗足以讓持續「改革開放」的祖國得以借鑒獲益。因此，貢獻建設民主制度的經驗，貢獻良好城市自我管治經驗，貢獻廣泛的公民政治參與經驗，是香港對祖國不可迴避的責任。



香港浸會大學國事學會

Hong Kong Baptist University
Chinese Affairs Association



YSS 702, Hong Kong Baptist University, Hong Kong

www.buguoshi.com

buguoshi@gmail.com

香港浸會大學楊瑞生樓 YSS702

製作： 香港浸會大學國事學會第廿三屆幹事會「國冀」

地址： 九龍塘香港浸會大學善衡校園楊瑞生紀念館702室

電郵地址： buguoshi@gmail.com

