

**策略發展委員會
管治及政治發展委員會
2007年6月21日第十次會議**

席上意見摘要

主席歡迎委員出席委員會的第十次會議。

續議事項

2. 主席表示政制事務局已準備兩份討論文件(CSD/GC/5/2007及CSD/GC/6/2007)。這兩份文件歸納了委員在過去就行政長官及立法會普選模式、路線圖及時間表所提出的意見，以作為特區政府草擬《政制發展綠皮書》的基礎。

3. 委員進行討論前，主席發表以下意見：

- (a) 就行政長官普選模式，社會及輿論近日廣泛討論有關「按民主程序提名」這議題。委員於上一次會議上已就這議題作初步討論。
- (b) 有委員提出根據《基本法》第四十五條，提名必須是提名委員會本身的提名，而非部分或個別委員的提名。該委員認為候選人應有機會向提名委員會解釋政綱，然後由提名委員會提名候選人參加普選。而特區政府的立場是，我們必須按《基本法》來辦事。
- (c) 就行政長官普選模式、路線圖及時間表的討論，委員就不少的相關議題已大致形成主流意見。最重要的問題在於是否從現時的選舉模式，先經過一個過渡期才落實普選；或直接成立提名委員會，一步達至最終普選的目標。
- (d) 至於具體的行政長官普選時間表，有委員提出於2012年直接成立提名委員會，一步達至行政長官普

選；亦有委員提出先經過一個過渡期，於 2017 年或以後才落實普選。

- (e) 就立法會普選而言，儘管經過多次的討論，委員就立法會普選的模式仍存在重大分歧，相對於特首普選共識仍遠，特別是關於功能界別議席的未來。
- (f) 落實立法會普選的路線圖及時間表須視乎各界是否就「特首先行、立法會普選隨後」達成共識。現時委員會在行政長官普選的討論較為深入，在某些議題上已開始有主流意見。但就立法會普選模式及是否應分階段達至最終普選，委員會仍未有主流意見。
- (g) 在上一次會議上，不少委員認為可考慮循「先易後難」的方向推動政制發展，先落實行政長官普選。主席希望委員於是次會議能進一步討論：(i)應否以地區直選議席全面取代功能界別議席，或改變功能界別議席選舉模式；(ii)應否一步達至立法會普選，或分階段逐步達至普選。
- (h) 是次會議是委員會在特區政府於今年年中發表《綠皮書》前的最後一次會議。主席期望委員能繼續以開放、務實、包容的態度，就相關的議題作深入討論，將分歧進一步收窄，為《綠皮書》的公眾諮詢工作提供更明確方向。

有關行政長官普選模式、路線圖及時間表的討論 - 意見歸納 (文件編號 CSD/GC/5/2007)

4. 就有關行政長官普選模式、路線圖及時間表，委員發表了以下意見。

提名委員會的組成及人數

候選人所需的提名數目

5. 大部份委員傾向支持以現時的選舉委員會組成作為一個基礎，以考慮提名委員會的組成。提名委員會必須有廣泛代表性，讓不同界別均有一定的參與。

6. 有委員建議提名委員會的人數可增加至 1600 人，而現時四大界別的席位則應平均地增加，不應隨便改變各界別代表人數的比例。

7. 有委員建議，有關提名委員會組成的方案，不應單以人數作為分類的方式，還要從其他角度考慮，包括提名委員會的組成、代表性及委員的產生方法等。

提名方式

8. 就提名門檻而言，大部份委員傾向支持在實行普選初期，提名門檻不應太低。他們支持先訂出一個相對較高的門檻，以爭取社會各界達至共識，盡早落實普選。提名門檻可在推行普選後再逐步演變，這符合《基本法》「循序漸進」的原則。有委員同時表示，現階段不應預先決定日後門檻將如何演變，因為門檻的高低應隨客觀政治形勢而改變。不過，另一方面有委員認為，若普選方案沒有明確訂出將來如何逐步降低提名門檻，這建議將難以獲得部份社會人士支持。

9. 有委員同意提名委員會應採用現時選舉委員會的提名門檻(即 12.5%)，原因包括：

- (a) 選舉委員會已沿用這個提名門檻多年，所以較易為市民大眾所接受。
- (b) 根據過往幾次行政長官選舉的經驗，將門檻訂於 12.5% 沒有出現候選人過多的情況。
- (c) 市民希望行政長官普選是有競爭性的，讓不同政見的人士有機會參選，從而令當選出的行政長官更具認受性。故此，提名方式不應採用過高的門檻或設立不必要的篩選。維持現有選舉委員會的提名門檻是合適的安排。

10. 有委員認為要從法律的角度考慮《基本法》第四十五條的規定，究竟是以整個提名委員會，抑或是以個別委員作為提名單位。他認為若參選人只需獲得部份提名委員會的委員提名便可成為正式的候選人，這不能符合《基本法》第四十五條有關「由廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名」的要求。他建議有意參選者只需獲得一名提名委員會委員作推薦人及另一名作和議人便可以參選。然後由提名委員會以民主程序選出2-3名正式的候選人，讓市民以一人一票普選行政長官。

11. 有委員指出門檻的設定是必須的，只是設計上應考慮門檻高低的問題。例如，若採用提名委員會整體提名的方式，仍須決定每名委員可提名多少名參選人，以及參選人需獲得多少提名票才可成為正式的候選人。

按民主程序提名

12. 有委員認為，無論是以提名委員會整體提名，或按現時選舉委員會的模式獲一定數目的委員提名，兩者均可符合《基本法》第四十五條「按民主程序提名」的規定。

13. 有委員認為「按民主程序提名」的重點是提名程序必須公開、公平和平等。第一，以閉門方式獲得足夠提名委員會委員之簽名並不能符合公開的原則；第二，所有提名委員會委員應有機會會見所有參選人，以及每一名參選人亦有機會與全體委員會面才屬公平；第三，所有委員的提名應該平等，而且個別委員不應有否決權。

14. 有其他委員表示贊成以提名委員會整體提名，並應按民主程序，選出正式的候選人(例如 2 名)讓市民普選行政長官。這可避免候選人過多導致浪費社會資源及造成社會分化。同時可確保當選的行政長官獲得過半數市民支持。

15. 不過，有部份委員認為，若由提名委員會選出正式的候選人，市民可能會認為這是一種預選，並擔心提名委員會成為篩選候選人的工具，令他們沒有真正選擇行政長官的機會。

其他提名規定

16. 至於應否規定參選人在每個界別都取得一定數目的提名，有委員建議應在每個界別設立最低提名門檻(例如 5%-6%)，以確保候選人有廣泛代表性，而這做法並不賦予任何界別有否決權。

17. 不過，有委員認為不應要求參選人在每一界別均取得一定數目的提名。原因是一個有廣泛代表性的提名委員會是由不同界別的人士組成。提名委員會委員應以香港的整體利益出發，而不是從個別階層或界別的利益作考慮。

提名後的普選方式

18. 有委員以法國總統選舉為例，參選人須先獲得 500 名立法會議員的支持，然後以普選形式從多名的參選人中選出兩名候選人，再作下一輪普選投票選出總統。

19. 委員在會議上未有深入討論應只舉行一輪或多於一輪選舉。

行政長官普選路線圖及時間表

20. 委員普遍同意社會就行政長官普選的分歧是相對較少。有多位委員贊成採用「先易後難」的方向，因為這安排能符合政治現實及「循序漸進」的原則。他們認同行政長官及立法會普選的討論可同時進行。但由於社會就行政長官普選的議題較大機會先達成共識，故應採用「行政長官先行、立法會普選隨後」的工作方向，不應將行政長官及立法會普選以捆綁形式進行。

21. 也有委員指出，行政長官選舉及立法會選舉是兩個可以分開處理的問題，因為兩個選舉的辦法分別載於《基本法》的附件一及附件二。若要修改行政長官或立法會產生辦法，都必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(全國人大常委會)會批准或備案。再者，在技術上需分別就行政長官及立法會的產生辦法提出兩個不同的修改方案。

22. 此外，有委員指出行政長官普選必須先於立法會普選，這不單因為行政長官普選所牽涉的困難較小，而是因為現實際上由非普選產生的行政長官面對由普選產生的立法會時會有困難。這不但會嚴重影響行政長官的認受性，並令整個行政機關處於困境。因此，他認為行政長官普選先行是必須的，這亦同時能體現和鞏固「行政主導」的原則。也有委員提出普選行政長官後，行政立法之間的關係仍須得以理順，施政才順暢。

23. 對於「行政長官先行、立法會普選隨後」的建議，部份委員擔心若將行政長官及立法會普選分開處理，會引起社會更多的分化。部份人士可能會質疑特區政府或中央想藉此拖慢普選步伐。有委員建議政府應先嘗試將行政長官及立法會普選一同處理。若社會就立法會普選方案最終未能達至共識，並在立法會未能獲得通過，市民也會明白箇中原因。

其他意見

24. 有委員指出，立法會及區議會在暑假期間休會，故建議延長《綠皮書》三個月的諮詢期，讓社會有更多時間討論。

25. 政制事務局局長回應表示《綠皮書》三個月的諮詢期是整個政制發展過程的起點。日後，推動政制發展須經過其他過程，包括修改《基本法》附件一及附件二。在這些階段裏，仍有很多討論的需要。政府較早前亦明確表示，在發表《綠皮書》的時候，會到立法會交代。故此，議員必定有時間和機會進行討論和發表意見。

有關立法會普選模式、路線圖及時間表的討論—意見歸納(文件編號：CSD/GC/6/2007)

26. 就有關立法會普選模式、路線圖及時間表，委員發表了以下意見。

立法會普選模式

27. 有委員提出討論文件(CSD/GC/6/2007)第 7(a)段關於「一人兩票」的選舉模式只可視為一個過渡方案，但不能成為立法會最終普選模式。因為這方案並不符合《公民權利和政治

權利國際公約》第 25 條有關平等選舉權的原則。文件第 7(b) 段關於「一人多票」的選舉模式雖然與文件第 10(c) 段相呼應，但第 7(b) 段的建議可能更適合作為過渡模式。至於第 7(b) 段是否符合平等選舉權的概念，則需要視乎提名門檻的高低。若提名門檻訂於一個低水平，第 7(b) 段的選舉模式可能符合平等選舉權的原則。

28. 有委員表示同意文件第 7 段有關最終普選的模式及第 10 段有關過渡安排的建議之間可能出現矛盾。他亦認為文件第 7 (b) 段應屬過渡安排。

29. 有委員認為「一人多票」的方式在實行時有一定的難度，故對採用「一人兩票」持開放態度，認為可以將之作為最終普選的模式。然而，有委員認為無論「一人兩票」或「一人多票」在政治上都是不可行，因為最終都只是將功能界別的選舉安排普選化。

30. 有委員建議在討論文件第 10(d) 段，改為「分階段合併或取消功能界別議席」。至於如何合併或取消功能界別議席，該委員認為必須循序漸進，並按照公平及平等的原則進行。不過，有委員指出在合併功能界別議席時，將有可能出現各界別大小不一及其先後次序等不公平的問題。

應否全面取消功能界別

31. 有委員認為普選的定義，不單指投票人擁有平等的票數，而參選人的機會亦要平等。長遠來說，他建議取消所有功能界別議席，因為功能界別並不符合普選的原則。

32. 有委員認為在最終普選時應全面取消功能界別議席，因為目前功能界別所涵蓋的範圍不夠廣泛，部份界別未有代表參與。他建議可由職能選舉取代現時的功能界別選舉。職能選舉在設計上較公平，讓不同職業的人士都有機會參與立法會選舉。

33. 另一方面，有委員認為每個地方的選舉方式均有其特色，而且功能界別能符合「均衡參與」的原則，故不應該全面取消功能界別。

立法會普選的路線圖及時間表

34. 有委員提出有關立法會普選的其中一個關鍵是 2012 年立法會選舉的方法。

35. 有委員建議政府應就目前收到的意見書，比較不同方案建議的立法會普選時間表，那些會較早落實最終普選，那些較遲。他認為「行政主導」是《基本法》最重要的政治原則。因此，他建議普選的時間表必須考慮到實際情況，應先積極鞏固「行政主導」，然後再推行立法會普選。

其他意見

36. 有委員表示，討論文件(CSD/GC/6/2007)中未有提到政黨政治發展與立法會選舉的關係。他認為討論文件第 7(b)段關於「一人多票」的具體運作是不同政黨都會在不同界別爭取議席，這將有助進一步發展政黨政治。他建議在制定普選方案時，必須考慮政黨的角色，以及於取消功能界別時，功能界別所代表的利益可否由政黨所代替。

37. 有委員指出立法會鄉議局功能界別的代表產生方法是按一層一層的方式，以按部就班的程序，選出其代表。這種安排是經過多年的演變。然而，若將來以一刀切的方式改變全部功能界別議席的產生辦法，或取消所有功能界別議席，這可能未必照顧到個別界別的實際情況和需要。

總結

38. 政制事務局局長就委員的討論作出以下回應：

- (a) 就委員提出有關行政主導的問題和普選的原則，已曾在委員會會議中進行多次討論。
- (b) 對於有委員提出立法會演變的問題，包括立法會的產生方法，特區政府需要先評估有關改革是否能確保行政機關將來仍可繼續有效施政，以及與各黨派維持合理而有效的合作。第三屆特區政府將會繼續努力研究

在行政主導下，政府如何與黨派加強合作、建立聯繫。

- (c) 有關討論文件(CSD/GC/6/2007) 第 10 (e) 段及第 11 段，就考慮日後增加立法會地方直選議席數目及增加由區議員互選產生的立法會議席數目，希望委員可於以書面形式提交更多意見。

39. 主席就委員的討論發表以下總結：

- (a) 主席表示他會履行參選行政長官時的承諾，於任內解決普選問題。政府將會發表《綠皮書》，目標是找尋結論及普選模式，減少社會各方面就政制發展的爭論，最後達成共識。他指出有關普選模式必須與《基本法》相符。
- (b) 《基本法》第四十五條清楚訂明有關行政長官普選的規定，即根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。我們必須按《基本法》第四十五條的要求，持開放的態度尋求共識。
- (c) 委員就「先易後難」的工作方向推動政制發展，先落實行政長官普選發表了一些意見。若社會先就行政長官普選先達成共識，便應先推行。這是反映港人希望早日落實普選的意願。
- (d) 委員會於是次會議上未深入討論提名委員會的人數、提名門檻的高低、提名委員會不同界別的比重等議題。但無論將來普選會以「一人一票」或「一人多票」等形式進行，委員均對普選的原則有共識。
- (e) 雖然委員就立法會普選的議題未有主流意見，但有關的討論和意見將會臚列在《綠皮書》中，讓社會深入討論。不過，我們必須正視一個現實，就是普選方案必須得到立法會三分之二議員的支持(當中包括一半的功能組別議員)，方能達成共識。任何有關取消或合併功能界別議席的建議，必須兼顧功能界別的利益。

益，方可得到不同界別和立法會議員的支持，達致立法會普選的目標。

- (f) 港人對中央政府必須抱信任的態度，加強彼此互信。這才可就普選的議題達成共識，保持香港的繁榮安定，保障普羅大眾的利益，以及令社會更和諧。

40. 這是委員會於現屆策發會任期屆滿前的最後一次會議。主席感謝委員一直以來對策發會的支持。主席表示於 2005 年 11 月底成立這個委員會，是希望開展有關普選的討論。事實上，委員會推動了社會不同界別及市民參與普選的討論，為特區政府提供了一個基礎就普選模式、路線圖及時間表諮詢公眾，以期能進一步發展香港的民主政制。在過去一年半，委員會亦就其他有關提升管治質素的議題，例如進一步發展政治委任制度及區議會角色、職能及組成的檢討，提供了寶貴的意見。策發會在第三屆政府任期內會繼續運作及作為行政長官最重要的諮詢組織。主席希望各位委員和社會人士繼續以開放、包容的態度討論，並在未來三個月的諮詢期內，就行政長官及立法會普選的議題凝聚共識。

43. 出席會議人士名單載於附件。

策略發展委員會秘書處

2007 年 7 月

策略發展委員會
管治及政治發展委員會第十次會議
2007年6月21日

Tenth Meeting of
the Committee on Governance and Political Development
of the Commission on Strategic Development
21 June 2007

出席人士
Attendance List

主席 :
Chairman :

The Chief Executive

行政長官

官方委員 :
Official Members :

Head, Central Policy Unit
Director, Chief Executive's Office

中央政策組首席顧問
行政長官辦公室主任

非官方委員 :
Non-Official Members :

Mr CHAN Chung-bun, Bunny, B.B.S., J.P.
Mr CHAU How-chen, G.B.S., J.P.
Prof CHEN Hung-yeet, Albert, J.P.
Mr CHEN Nan-lok, Philip, S.B.S., J.P.
Prof CHENG Kwok-hon, Leonard
Mr CHEUNG Chi-kong
Mr CHOW Yick-hay, B.B.S., J.P.
Mr CHOW Yung, Robert, B.B.S.
Ms FONG, Janie
Mr HOO, Alan, S.B.S., J.P.
Ms KO Po-ling, M.H.
Prof KUAN Hsin-chi
Prof LEE Chack-fan, S.B.S., J.P.
The Hon LEE Wing-tat

陳振彬先生, B.B.S., J.P.
周厚澄先生, G.B.S., J.P.
陳弘毅教授, J.P.
陳南祿先生, S.B.S., J.P.
鄭國漢教授
張志剛先生
周奕希先生, B.B.S., J.P.
周融先生, B.B.S.
方文靜女士
胡漢清先生, S.B.S., J.P.
高寶齡女士, M.H.
關信基教授
李焯芬教授, S.B.S., J.P.
李永達議員

Dr LEUNG Mei-fun, Priscilla
Mr LIE-A-CHEONG Tai-chong, David, J.P.
Dr LO Chi-kin, J.P.
Mr LUI Tim-leung, Tim, J.P.
Mr MOK Hon-fai
Mr NG Sze-fuk, George, S.B.S., J.P.
The Hon SHEK Lai-him, Abraham, J.P.
Mr SZE Chin-hung, Jerome, J.P.
Mr TAM Kwok-kiu, M.H., J.P.
Miss TAM Wai-chu, Maria, G.B.S., J.P.
The Hon TIEN Pei-chun, James, G.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.
Dr ZHOU Ba-jun

梁美芬博士
李大壯先生, J.P.
盧子健博士, J.P.
雷添良先生, J.P.
莫漢輝先生
吳仕福先生, S.B.S., J.P.
石禮謙議員, J.P.
施展熊先生, J.P.
譚國僑先生, M.H., J.P.
譚惠珠女士, G.B.S., J.P.
田北俊議員, G.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.
周八駿博士

列席

In Attendance

Secretary for Constitutional Affairs
Permanent Secretary for Constitutional Affairs
Deputy Secretary for Constitutional Affairs (1)

政制事務局局長
政制事務局常任秘書長
政制事務局副秘書長(1)

因事未能出席

Apologies

非官方委員 :

Non-Official Members :

Mr CHAN Tak-lam, Norman, S.B.S., J.P.
The Hon CHEUNG Hok-ming, S.B.S., J.P.
Mr CHOW Charn-ki, Kenneth
Ms CHOW, Wendy
Mr FUNG, Daniel R., S.B.S., J.P.
Mr LAU Nai-keung
The Hon LEE Cheuk-yan
The Hon MA Lik, G.B.S., J.P.
Dr WANG Xiao-qiang
Mr WONG Kong-hon, S.B.S., J.P.

陳德霖先生, 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
馮華健先生, S.B.S., J.P.
劉迺強先生
李卓人議員
馬力議員, G.B.S., J.P.
王小強博士
黃光漢先生, S.B.S., J.P.