

**策略發展委員會
管治及政治發展委員會工作坊
2006年11月6日**

席上意見摘要

中央政策組首席顧問歡迎委員及嘉賓講者出席工作坊。他希望透過工作坊，委員可以進一步深入和具體地探討立法會普選的可能模式。

委員及嘉賓講者發表意見

2. 於工作坊就立法會普選模式發表意見的委員及嘉賓講者包括：

- (a) 陳振彬先生（陳委員的書面意見請參閱附件一）；
- (b) 李卓人議員（李委員的書面意見請參閱附件二）；
- (c) 鄭國漢教授（鄭教授的書面意見請參閱附件三）；
- (d) 香港工商專業聯會鍾逸傑爵士（香港工商專業聯會的書面意見請參閱附件四）；及
- (e) 滙賢智庫葉劉淑儀女士（葉女士的書面意見請參閱附件五）。

討論環節

立法會功能界別議席的長遠安排

3. 委員普遍認同功能界別議席不能繼續按照現有的選舉方式產生，但就普選制度應否以某種形式保留立法會功能界別的議席，則持不同意見。

4. 有委員認為功能界別議員對社會是有貢獻，在立法會及社會上均發揮重要作用。他提出立法會在實行普選時，

也應以某種形式保留功能界別議席，但可在選舉制度作改變，以符合“普及”與“平等”選舉的原則。此外，也有委員認為地區直選及功能界別的議員可在議會內起互相平衡的作用。

5. 不過，有委員認為立法會最終的普選模式，是不應保留功能界別議席。

6. 葉劉淑儀女士認為，保留功能界別議席並不符合《基本法》中最終全部立法會議員普選產生的規定，因此只能作為過渡方案。至於在達至最終普選前過渡期的長短，則需視乎社會對普選時間表的共識。

立法會最終普選的可能模式

(I) 全部議席由地區直選產生，取消全部功能界別議席

7. 有委員表示可考慮以下兩個方案：

- (a) 全部議席都應由地區直選產生，一半議席透過分區單議席單票制選出，另一半透過全港一個大選區以比例代表制選出，即每名選民“一人兩票”選出立法會議員；及
- (b) 以“一人一票”產生全部議席，不同政黨可按得票比例取得相對的議席數目；這方案將有助政黨發展。不過，有委員認為選舉制度應能確保獨立人士有機會參選，讓選民可選擇投票予非政黨人士。

8. 有委員表示對取消全部功能界別議席有保留，因為這樣的安排不能兼顧各階層利益。他認為一個普及平等的選舉應能讓社會不同階層參與，才符合“均衡參與”的原則。亦有委員表示，從政治現實的角度出發，取消所有功能界別議席的建議，在現階段是不可能立法會獲得足夠支持的。

9. 葉劉淑儀女士提出值得進一步研究“一人兩票”的方案。她建議每一選民可投兩票：一票選地區直選議員，另一票給予政黨名單上的候選人。每一政黨的當選人數目，將視乎投給政黨名單上候選人的票數。她認為這個方案符合《基本法》的規定，並能提供渠道讓功能界別的精英（包括商界和專業界人士）參與選舉，較有機會得到社會各界支持。

(II) 除由地區直選產生的議席外，功能界別議席不能繼續按現有的選舉方法產生

10. 有委員建議把目前在功能界別選舉無投票權的選民納入功能界別，即每名選民擁有兩票，一票選地區直選議員，另一票選功能界別議員。只要每名選民都有資格選出功能界別議員，便應能符合“普及”和“平等”的選舉原則。然而，有委員認為按這方案，不同功能界別的選民數目將會相差很大，以致每張選票的“票值”並不平等，將難以符合“平等”的原則。

11. 有委員提出分階段達至立法會最終普選，並應預先訂明分多少個階段達至普選，例如在第一階段先擴大功能界別的選民基礎及取消團體/公司票；在第二階段由功能界別提名候選人，然後由全港選民“一人多票”（即一票選地區直選議員，多票選功能界別議員）；最後在第三階段取消所有功能界別議席，由一人一票選出立法會議員。

12. 有委員提出，可考慮把一半議席改為“職能直選”議席，即這些議席的參選資格以職業劃分，然後以普選產生，這可確保候選人能同時顧及界別及香港的整體利益。同時，這種模式也容許獨立人士參選。

(III) 兩院制

13. 鍾逸傑爵士認為兩院制適合作為立法會普選模式，主要原因包括：

- (a) 從政治現實的角度，要爭取中央及社會不同界別支持一次過取消所有功能界別議席，將十分困難。
- (b) 上議院及下議院可互相監察和制衡，有利維持社會安定及保持經濟繁榮。
- (c) 可循序漸進地分階段擴大功能界別議席的選民基礎，以增強其代表性。
- (d) 很多外地的議會都是採用兩院制，並無理由唯獨不適用於香港。

14. 葉劉淑儀女士則認為兩院制並不符合《基本法》最終全部立法會議員由普選產生的規定，而且上議院須對下議院通過的法案和議案再作審議，只會拖延有關過程。

15. 有委員認為實行兩院制的外國議會，是執政黨主導下議院，但香港的政治體制是以行政主導為原則，實行兩院制可能會引致“立法主導”。

16. 此外，有委員提出採取“一院兩組”（即功能組別與普選組別分別點票表決法例），較實行兩院制更適合，因為前者不用修改《基本法》，而是在現有機制下已經可做到。

在達至最終普選前的過渡安排

17. 有委員提出可在政府去年提出的 2007/08 建議方案（即增加區議會在立法會的議席數目）的基礎上，研究達至普選的方案。

18. 有委員建議分三屆逐步取消立法會功能界別議席，直至全部議席由直選產生。他認為這安排讓功能界別有多些時間準備面對普選，會較易為社會和功能界別人士所接受。但有委員認為，分階段達至普選只會把目前的問題（例如功能界別的長遠出路）拖延下去，而且功能界別議席取消的先後次序，也是難以達成共識的。

其他議題

19. 有委員提出，工商界對實行普選的憂慮主要在經濟方面，例如行政長官會否為爭取選票而大幅增加福利開支，引致要加稅。他表示，隨著議會發展日趨成熟，若參政人士能顧及工商界的憂慮，就政制發展達成共識的機會將較大。

20. 有委員指出，愛國愛港的黨派與民主派對政制發展持不同意見，若不同黨派不能做到求同存異，普選難以落實，中央亦難以同意香港的選舉制度作根本改變。他認為香港應採取務實及包容的態度，去處理政制發展的問題，亦不應持香港要改變內地政治制度的想法。有委員對此表示贊同，並認為只要能提出一套符合《基本法》的原則及各界能接受的方案，便不用擔心中央不接受。

21. 不過，有委員雖然認同中央對香港的政制發展有決定權，但認為特區政府亦應尊重香港市民的意願。亦有委員認為不應要求香港市民改變價值觀去解決問題，而是應該讓市民決定適合香港的選舉制度。

總結

22. 政制事務局局長作總結時表示：

- (a) 在《基本法》框架下，香港政制的設計是行政與立法機關互相配合、互相制衡的制度；而“行政主導”的原則，是融匯在《基本法》的條文中。在“行政主導”的原則下，政府亦須與不同黨派合作及爭取立法會議員的支持。
- (b) 根據《基本法》，行政機關和立法機關是從兩種不同途徑產生，因此，就算改變立法會的選舉制度或訂立政黨法，亦不能改變這個情況。
- (c) 委員對兩院制作為立法會普選模式明顯有保留，主要因為推行兩院制有可能要修改《基本法》附件二，甚至主體條文。由於修改《基本

法》的過程複雜，委員認為不值得花太多精力去推行。委員可於十一月二十三日的會議上，決定是否暫時擱置兩院制的討論。

- (d) 委員就立法會普選模式的分歧進一步收窄，例如，委員都認同最終須達至全部立法會議員普選產生的目標，但普選模式應採用“一人兩票”或“一人多票”，則須進一步討論。此外，有委員提出可考慮就立法會普選作出過渡安排；但也有委員提出應盡快全面立法會普選（例如2012年）。另外，委員普遍認同政治制度應留有空間，讓獨立人士和不同團體參政。
- (e) 政府對社會就普選模式達成廣泛共識是持樂觀的態度，並認同普選方案須適用於香港，因此須爭取香港內部的共識。

23. 中央政策組首席顧問表示他樂見委員的討論在進一步深化。透過討論，委員對彼此的意見增加瞭解，同時，也開始有共識排除一些不合適的方案。

24. 出席人士名單載於附件六。

策略發展委員會秘書處
2006年12月

對香港政制發展的一些意見

陳振彬 (2006年1月20日)

基本原則

- ◇ 經濟民生發展及社會團結和諧為首要。
- ◇ 均等權利是對的，但不可演變成針對性削減某界別權利或有較少權利。
- ◇ 發展普選之餘，不應全盤否定其他選舉方法，如間選、功能組別選舉並非不民主選舉方法，問題或只在制度實行方法及如何體現。

建議

甲、 行政長官選舉方面

- 大量增加選舉委員會人數，包括政府原建議的所有區議會議員成為選舉委員會委員，是適當及合理的。因民選區議員本由全港合資格登記選民選出，某程度上這建議已等如間接普選，所有合資格登記選民亦因此參與了選舉行政長官的過程。
- 事實上，政府的原建議在社會上已獲得廣泛不同界別人士支持，未能在立法會通過主因個別議員自身政治考慮，在適當時候，在各方面配合更好的時候，這建議應可再提上立法會，獲通過正式實行。

乙、立法會選舉方面

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

對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”文件
(編號 CSD/GC/6/2/2006) 的意見

陳振彬 (2006年5月26日)

1. 贊成文件所述委員認同的四項政制發展指導原則，即「兼顧社會各階層利益」、「有利於資本主義經濟的發展」、「循序漸進」、及「適合香港實際情況」。
2. 同意文件末段所建議委員會的下一步工作。
3. 文件提及立法會功能界別的安排，在這方面我有如下意見：
 - a. 我十分同意功能界別在立法會及我們的整體社會發揮了很重要甚至已是不可或缺的作用，因此應認真考慮保留功能界別在立法架構內的角色，一些這方面的建議亦已提了出來。但問題似乎是概念上全面普選的立法會不會再有功能界別，即使我們現在再加強功能界別，亦會是暫時性質，最後需要取消。
 - b. 我想提出一個看法，就是含有功能界別議席的立法會未必就是不符合全面普選的立法會。關於普選的原則及概念，在上述文件內亦有提及，就是委員普遍認同，普選的概念應包括「普及」及「平等」選舉的原則。如果功能組別能符合這些原則，是不是應該可以在立法會繼續保留？
 - c. 若然有足夠意見支持覺得可以考慮保留功能界別，我會覺得方向是現有界別包括組成及選舉方法不作改變，這才符合我們認為功能界別已是不可或缺的看法。另一個重要考慮，正如文件有述，從現實角度看，任何修改立法會選舉辦法的議案，要得到立法會三分二議員多數通過，即同時要得到現有大部份地區選出及功能界別議員通過。

- d. 其實政府早前提出的建議方案，將立法會「區議會功能界別」議席由一席增至六席，是一個非常理想及合適的構思，因為區議員乃由全港所有地區選民選出，再由他們互選出的立法議員，應可在立法會內代表所有選民。若這界別在會內佔有六席，加上其他現有功能界別，應可符合「普及」及「平等」的原則，亦應可在立法會繼續保留，不需取消。
- c. 另一個可能性是在立法會加入新的功能界別，讓現時未納入功能界別的合資格選民，例如家庭主婦、商業機構的員工、一些非專業人士、達選民年齡的學生等，都納入在功能界別內，最終是所有合資格選民都屬於功能界別。在這模式下，所有合資格選民都在選舉時有兩個投票權，即除地區的一票外，他們都可在功能界別投票。功能界別因此應符合了「普及」及「平等」選舉的原則，在概念上符合了普選，可在立法會保留。
- f. 現時香港對可以登記成為選民的要求並不嚴苛，只要是香港特別行政區永久性居民、通常在香港居住及年滿18歲，基本上無其他如國籍限制，正是在一國兩制下，充份體驗香港作為國際都會的包容性。如果所有選民都可在地區及功能界別投票，以我們廣闊的選民基礎，立法會可更充分全面地代表全港不同居住地區、及所有社會各不同界別，達到均衡參與，亦符合長遠整體利益。

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1月

政制改革的原則

普及而平等的選舉權利，是《世界人權宣言》與《公民權利和政治權利國際公約》確認的一項基本人權，除非反對實行普選的一方能夠提出確實和具凌駕性的論據，否則任何個人或組織（包括政府）不得剝奪、限制、拖延或以任何其他形式阻撓市民行使這項權利；單是意見分歧並非否決普選的充分理由，而政府以社會未有共識而不肯訂立實行普選的時間表，亦不符合人權公約的精神。

2. 當局在管治及政治發展委員會 CSD/GC/1/2005 號文件中提出，在討論香港政制發展時，須考慮「兼顧社會各階層利益」、「有利資本主義經濟發展」和「行政主導」等原則。我們認為，在草擬《基本法》時，這些原則已被反覆考慮，並已寫成《基本法》的具體條文，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。

兼顧社會各階層利益

3. 我們認為，「兼顧各階層利益」是指來自不同階層的每一個個人，都享有平等的政治權利。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「兼顧各階層利益」。

4. 普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明全國人民代表大會（人大）在通過《基本法》時，已確認普選是最能「兼顧各階層利益」的政制安排。事實上，由於商界擁有雄厚的經濟實力，任何執政者或政黨都必須照顧商界的需要，維持營商信心；因此，普選是最能夠兼顧商界和普羅市民利益的選舉方法。

有利資本主義經濟發展

5. 普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明人大在這

過《基本法》時，已確認普選是最「有利資本主義經濟發展」的政制安排。事實上，所有發達的經濟體系，都是由普選產生行政機關和立法機關，由此可見，普及而平等的選舉制度，是最有利於經濟發展。

6. 主要是來自商界的人士認為，倘若實行民主，香港必定變成福利社會，令經濟崩潰。這些論據純屬荒謬。指直選必然導致福利開支大增，是毫無事實根據。不少實證研究均指出，民主與福利開支並沒有必然關係，反而是一些並非透過普選產生的政府，需要大灑金錢以收買人心。而美國傳統基金會的研究亦明確指出，所有人均產值較香港高的國家，其政府開支佔生產總值的比例亦遠較香港的高，證明增加政府開支令經濟受損的論調，只是一派胡言。我們認為，福利政策、社會政策和財政政策等等，是重要的選舉議題，但決不是實行普選的前提。倘若策略發展委員會認為需要探討香港的福利、社會和財政政策，應交予社會發展及生活質素委員會處理；而香港應實行哪些政策，最終應由市民在選舉時投票定奪。

行政主導

7. 所謂「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。改變選舉方法，並不涉及修改上述條文，也不影響該等條文的實施。例如，無論行政長官是由小圈子抑或是由普選產生，又或者立法會有部分議員是由功能組別產生抑或是全部由普選產生，根據《基本法》的規定，都是由行政機關提出法律草案或者撥款建議，由立法會或財務委員會通過。《基本法》並沒有規定立法會必須通過行政機關的提案，在現行的憲政安排下，所謂「行政主導」，應理解為行政機關有較大的憲政責任，確保符合香港利益的提案獲得通過。

在 2012 年或之前實行兩個普選

符合香港的實際情況和循序漸進的原則

8. 《基本法》第四十五和六十八條規定，行政長官和立法會的產生方式，須根據香港的實際情況循序漸進，最終達至由普選產生。我們認為，「實際情況」和「循序漸進」應一併理解，其意思是指政制設計必須跟香港的實際情況協調和相適應。倘若香港的社會和經濟結構已出現根本性的轉變，政制發展亦必須加快腳步，作出相應的改動，再不能一步一步地走，否則會導致不協調的情況，輕則影響社會和諧及經濟發展，嚴重的更可能引起動蕩。

9. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制時，我們需要處理兩方面的問題：

- 現行的政治制度是否跟香港的社會和經濟情況協調和相適應；及
- 香港是否具備實行某種選舉安排（例如普選）的客觀條件。

現行政制跟不上香港的實際情況

10. 回歸後，香港不時出現管治危機，主要是源於政治制度跟不上社會和經濟情況的轉變。現行的政制設計，基本上是承襲上世紀 80 年代殖民地統治的一套，其特點是透過委任或有限度的選舉（例如功能團體選舉），吸納資本家和精英階層的代表進入建制，換取他們支持（或者最低限度不公開反對）殖民地官僚的施政。可是，20 多年以來，香港的經濟結構和社會狀況已出現了根本的變化。隨著華資和中資的興起，以及經濟多元化發展，資本家和精英階層的組成，以及他們之間的利益關係，已變得極為複雜。政府希望以殖民地年代的方式贏取精英階層的支持，也變得愈來愈困難。事實上，被特區政府吸納進入建制的人士，根本不能代表資本家和精英階層的整體利益，而政府更不時因為「分贓不均」而被指摘厚此薄彼。在「西九龍」事件中，有大資本家赤膊上陣，公開指摘政府官商勾結，偏袒某一財團，正是一例。

11. 不管是由於港人的難民心態、政治冷感，抑或是所謂「功利家庭主義」、「低度整合的社會政治體系」，殖民地政府只要成功籠絡精英階層，已基本上解決統治合法性的問題。可是，在回歸後這個情況已不再復見（或者更準確點說，這種管治模式在殖民地統治的最後數年已開始動搖）。這不僅是由於特區政府再難以取得精英階層的支持，更重要的是香港社會出現的轉變，令政府即使取得精英階層的祝福，也不能確保統治的認受性。如果在殖民地年代，港人是沒有需要、沒有意願、沒有能力向政府提出訴求，隨著經濟急速轉型、貧富差距擴大、更多土生土長的新一代視香港為家，政府在教育、醫療、房屋、福利等方面的社會介入，以至壓力團體、政治組織和大眾傳媒的發展，今日已有相當部分的市民，是有需要、有意願和有能力（親身或透過代理人）向政府提出種種訴求。香港社會已起了不可逆轉的變化，但政治制度卻未有跟上這個轉變，仍舊向資本家和精英階層傾斜，是導致特區政府認受性低落、權威受損的根本原因。

12. 誠然，《基本法》並非完全漠視香港須發展民主的客觀需要，否則也不會有最終達至普選的規定；不過，由於既得利益者（主要是工商界）反

對普選的壓力，《基本法》有關特區政制的安排只能夠是妥協的「半民主」產物。可是，當年的草擬者似乎低估了「半民主」政制的內在矛盾的嚴重性，他們也可能沒有預料到，在沒有明確普選時間表的情況下，既得利益者不停阻撓香港的民主進程，令「半民主」政制的內在矛盾無限期延續，造成香港社會無休止的內耗。

13. 概括而言，現行「半民主」政制的內在矛盾包括：

- 開放選舉增加了市民對民主的期望，可是現行的政制設計，卻令社會上的多數派變成建制內的少數派，經常出現多數人服從少數人的矛盾，造成市民「期望愈大、失望愈大」的負面效果（不幸地，第一任行政長官施政運番失誤，卻仍然獲得 700 多名選舉委員會成員提名，自動當選連任，這不僅令小圈子制度徹底破產，強化了市民對普選的訴求，同時亦加劇了普羅市民和既得利益者之間的矛盾）；
- 行政長官和立法會議員的產生方式（即選舉委員會、功能組別和分區直選），各有不同的社會基礎，不同界別或階層的利益衝突，不僅未能透過公平、公正的選舉得以化解，反而將矛盾直接移植至政治體制內，令行政與立法關係，以至立法會內部，經常出現緊張的情況，影響政府運作；及
- 政治本是妥協的藝術，但現行的政制安排卻沒有為行政長官和議會內各黨派提供妥協的誘因。例如功能組別選舉，將從政人士和界別利益緊緊扣在一起，局限了妥協的空間。而更重要的是，行政機關繼續壟斷制定政策的權力，議會內不同黨派只需繼續堅持原有立場，好向選民交代，根本沒有需要求同存異，跟行政當局磋商聯合綱領，共同執政。

14. 我們認為，香港現行的政制設計，跟香港的社會和經濟狀況已出現極嚴重的脫節，只有盡快實行普選，才能夠令香港的政制與香港的實際情況相適應，才能夠化解「半民主」政制的內在矛盾。

香港已具備實行普選的客觀條件

15. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制時，我們需要處理的另一個問題是，香港是否具備實行某種選舉安排（例如普選）的條件。我們認為，需要考慮的條件，必須與選舉制度有直接關係，並且是可客觀量度或評估

的。系個別參政人士或組織的信念、取向或者當選機會，不應在考慮之列，因為這些是企圖預知、影響或限制選舉的結果，並不符合公平、公正的民主選舉原則。

16. 在討論實行普選時，需要考慮香港是否具備的客觀條件包括籌辦全民選舉的經驗和能力是否足夠、法律和司法制度是否健全，以及資訊是否流通等。自 1980 年代開始至今，香港已有超過 20 年籌辦全民選舉的經驗，而每次選舉過程均大致順利，證明我們在這方面有足夠的能力；此外，香港不僅擁有健全的法律和司法制度，更「勝在有 ICAC」，而且法治觀念深入民心，再加上發達和蓬勃的大眾傳播媒介，香港早已具備實行普選的所有客觀條件。

17. 有的意見認為，由於香港缺乏政治人才，政黨表現有欠成熟，因此不適宜進行普選。這種講法是不合邏輯的，因為，倘若香港真的沒有政治人才，無論用任何方法（例如以小圈子抑或是普選）產生行政長官和立法會，都不可能無中生有，選出治港人才。除非我們認為只有在普選制度下才需要政治人才，而在小圈子制度下可以由庸才治港，否則以缺乏政治人才否決實行普選的論點，是完全站不住腳的。另外一些人認為，香港是有政治人才，但他們不願意參與普選，或未必可以在普選中勝出。這種講法也是自相矛盾的，因為，一個政治人才必須有誠意和能力與民眾溝通，贏取公眾的信任；換言之，如果一個有意從政的人士不願意或者沒有能力跟市民溝通，贏取公眾的信任，這人一定不會是政治人才。倘若有個別人士或政黨認為，本身未有足夠準備或能力參與普選而反對普選，這是最要不得的「輸打贏要」心態。事實上，透過普選的鍛練，反而更有利培養政治人才和政黨發展。

18. 綜合上文第 8 - 17 段所述，我們認為在 2012 年或之前實行兩個普選，是跟香港的社會和經濟狀況協調和相適應，而且香港亦早已具備實行普選的一切客觀條件，亦即符合《基本法》第四十五和六十八條，行政長官和立法會的產生方式，須根據香港的實際情況循序漸進的規定。

在 2012 年或之前實行雙普選的準備工作

19. 雖然普選是解決香港政治困局的必需條件，但我們亦得承認普選並不能解決香港所有的管治問題。正因為普選是改善管治的必需但非充分條件，我們更應立即就 2012 年或之前普選行政長官和立法會作出定案，並把握時間，盡早研究普選的具體方案和其他改善管治的配套改革，政府在管

治及政治發展委員會 CSD/GC/2/2005 號文件中，介紹了兩個普選的可能模式，我們嘗試在下文作出初步回應，並提出其他值得討論的相關議題。

提名委員會的組成

20. 選舉是包括提名和投票程序，而民主的選舉權利，是包括普及而平等的提名權、被提名權和投票權，因為只有如此，公眾的意志才可在定期的選舉中獲得充分表達。《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，必須體現公民擁有普及而平等的提名權和被提名權的原則。目前《基本法》附件一規定的選舉委員會的組成方式，明顯不符合普及而平等的原則，若以此作為提名委員會組成方式的藍本，是抵觸第四十五條有關「民主程序」和「最終達至普選」的規定。

普選行政長官的投票方式

21. 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。

功能組別選舉的未來路向

22. 正如上文第 11 - 13 段所述，功能組別選舉是導致目前政治困局的其中一個最重要原因，我們應盡快廢除這個制度。在未廢除功能組別選舉之前，政府應引入下列兩項改革：

- 擴大功能組別的選民基礎 —— 將公司票或團體票轉為個人票（例如將勞工界的選民基礎擴大至所有註冊職工會的會員），此舉可減低小圈子選舉出現操控或舞弊的可能性；及
- 檢討競爭偏低的功能組別的存廢 —— 在過去 3 屆選舉，有多個功能組別（例如商界二）都只有 1 名候選人，政府應研究這些組別競爭情況偏低的原因，並考慮廢除這些組別或與其他組別合併。

23. 另外，有的人建議，在立法會全面由普選產生時，全部或部分候選人應由功能組別提名，再由選民一人一票選出。這個建議並不符合《基本法》第六十八條的規定，因為普選是包括普及而平等的提名權、被提名權和投票權，由功能組別提名候選人，並不符合普選的原則。

兩院制

24. 當局在管治及政治發展委員會 CSD/GC/2/2005 號文件中，花了大量篇幅介紹外國實行兩院制的方式。不過，我們對在港實行兩院制有很大的保留，原因如下：

- 香港立法會只是一個地方議會，一些國家（特別是聯邦制國家）實行兩院制以平衡中央和地方利益的考慮，並不適用於香港；
- 設立上議院的其中一個目的，是希望在少數服從多數的制度下，仍有機制保障少數人的權益，例如英國上議院多次拖延侵犯人權的法案。不過諷刺的是，在香港，由功能組別選出的議員，卻經常支持違反人權的議案，例如支持剝奪港人在內地所生子女的居港權。倘若將來設立的特區上議院，大致上參照現時功能組別選舉的模式，將很大可能無法達到保障少數人利益的目的；
- 倘若上議院全部或部分議員由政府委任，很容易滋生私相授受的問題，令議席淪為政客獎賞親信的禮物，有數百年議會傳統的英國亦深受這個問題困擾；
- 《基本法》並沒有兩院制的安排。根據特區政府過往的行事方式推斷，當局為避免打開修改《基本法》的缺口，又會想盡辦法鑽空子，設計出非驢非馬的兩院制，然後辯稱方案符合《基本法》的規定；倘若不幸言中，這只會為香港添煩添亂；及
- 當局提出研究兩院制，似乎是認為這方案較易獲得公眾和既得利益者的支持，但我們卻認為這個如意算盤很大可能會落空。一方面，如果實行兩院制是讓功能組別選舉借屍還魂，上議院的權力跟普選產生的下議院相若，公眾根本不會接受。另一方面，如果上議院的實際權力有限，並由政府委任德高望重的人士出任議員，即意味大部分現時循功能組別選舉進身議會的人士將會失去議席，這些既得利益者是否支持，是一大疑問。

立法會議席數目

25. 除國防和外交政策外，特區立法會需要處理的事務與外國的議會相若，但議席數目卻少得多，令立法會議員需要同時兼顧多個政策範疇，影響議政素質。我們應探討是否需要大幅增加立法會的議席，以分擔議員繁重的工作。倘若最終決定立法會議席數目維持在與現時相若的水平，當局亦應考慮增加議員工作開支的津貼額，讓議員有足夠的支援處理議會事務（目前，25名泛民主派議員合共所得的津貼額，較工作量最小的政策局（例如政制事務局）一年的經常開支還要少，但議員卻要同時兼顧所有政策範疇，以及處理地區或業界事務）。

行政長官和立法會議員任期

26. 現時，行政長官和立法會議員的任期分別是 5 年和 4 年，兩者的改選年份有時只相差 1 年，可能影響政府的立法工作。例如 2007 年行政長官上任後，立法會只剩下 1 年會期，一些較複雜、需用較長時間審議的法案，很可能要押後推出，否則立法會改選後又要推倒重來。我們建議當局檢討是否劃一行政長官和立法會議員的任期，例如自 2012 年起，行政長官的任期改為 4 年。倘若最終決定兩者的任期維持不變，我們亦可考慮取消立法會「換屆」的安排，並引入中期選舉，讓立法會審議法案的工作可以延續，不會因為議會改選而必須中斷。

其他配套改革

27. 正如上文第 19 段指出，普遍是突破香港目前政治困局的必需條件，但不是解決所有管治問題的充分條件。因此，我們在研究普選的具體方案時，亦應同時考慮其他有利改善管治的配套改革，包括：

- 行政立法關係 — 例如研究是否需要建立慣例，行政長官須與立法會內的多數派組成執政聯盟，商議共同政綱；
- 促進政黨發展的措施 — 例如容許同一政黨的議員共用工作開支津貼、在選舉期間容許符合某客觀標準（如議席數目達 20% 以上）的政黨進行電視辯論等；
- 立法會及轄下委員會的運作方式 — 例如加強事務委員會參與制訂政策的角色、委員會組成大致反映各黨派的議席分布等；

- 政治任命官員和公務員的分工 —— 例如研究公務員應否繼續參與推銷政策的工作；若否，政治任命官員隊伍是否需要加強；及
- 公務員的培訓 —— 例如實行普選後，可能會出現政黨輪流執政，公務員隊伍需要足夠的訓練和經驗，以規劃和執行可能截然不同的政策。

結語

28. 有關香港政制設計的原則，在草擬《基本法》時已被反覆考慮，並已寫成《基本法》的具體條文，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，即可充分體現這些原則。普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明人大在通過《基本法》時，已確認普選是最能「兼顧各階層利益」、最「有利資本主義經濟發展」，以及最有效貫徹「行政主導」的政制安排。

29. 《基本法》第四十五和六十八條規定，政制發展須根據香港的實際情況循序漸進，意思是指政制設計必須跟香港的社會和經濟情況協調和相適應。現行的政制設計，明顯跟不上香港社會和經濟結構在近 20 年間出現的根本變化，與香港的實際情況脫節，只有盡快實行普選，才能夠令香港的政制與香港的實際情況相適應。此外，香港亦早已具備實行普選的一切客觀條件，在 2012 年或之前實行普選，是完全符合《基本法》第四十五和六十八條的規定。

30. 我們期望管治及政治發展委員會在下次會議起，即開始探討在 2012 年或之前實行普選的具體方案，以及研究其他有利改善管治的配套改革，並在今年 10 月《施政報告》發表前，向行政長官提出建議。

香港政改獻議(之二)

華人學術網絡成員

梁美芬*、鄭赤琰、王貴國、鄭國漢*

2006年9月22日

立法會 “一會兩組”

有鑑於香港現存政黨無法在立法會上分別代表社會各階層爭取平衡社會利益、調和社會矛盾的議會功能，因此，工商專業界與基層的利益矛盾不能靠現有立法會制度擺平，出路可能是將原有的功能與普選兩大組別的議員正式分成“一會兩組”分頭運作。

法律現況

全國人民代表大會常務委員會於2004年4月26日的解釋與決定，為香港政制改革提出了法律框架。其規定如下：

「一、2007年香港特別行政區第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。2008年香港特別行政區第四屆立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法，功能團體和分區直選產生的議員各占半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程式維持不變。

二、在不違反本決定第一條的前提下，2007年香港特別行政區第三任行政長官的具體產生辦法和2008年香港特別行政區第四屆立

* 策略發展委員會政治及管治小組委員

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。」

基於上述的法律規定，我們建議，先在現有的基礎上，保留現行的立法會內功能組別及直選組別各半的比例或按比例增加，即直選議席增加多少，功能組別就增加多少議席，一切照著原有的選區讓各政黨去角逐，但原有的功能組別的三十席則另行建會；修改《基本法》易生非議，現在的建議是在不必要更動《基本法》的前題下，使功能組別與普選組別分別點票表決法例，正式將兩組分家，分頭建立各自的議事平臺，如用“一會兩組”的概念，既可符合《基本法》一院制的條文，又可符合現存兩組議員針對一個提案討論的原則。待條件成熟後，則可正名為“一會兩組”。但“一會兩組”之實施前題是現時分組投票的機制及選民基礎必須重新修訂，以避免現時分組投票機制的死胡同。

第一，可以減少現存兩組議員因著誰更有民意代表性的問題而經常互相猜疑與彼此歧視。結果是有礙議事平和、客觀的要求。如果一會兩組是建立在相應的民意基礎上，那兩組都可享有同樣的一般法案的提案權與議事權，如一個法律提案先由一個組提出，進行投票；則需要再要轉去另一個組進行討論與投票。對現行制度進行調整，兩組對議案的投票均可採取三讀的形式方能通過。如果一組三讀通過的提案被另一組三讀不通過時，可用兩組合議的出席人數多數通過，若通不過便擱置或駁回原組重新審議。（這個有關投票機制的建議不需要修改《基本法》，只需要修改直

選組與功能組的議事規則。)

第二，正如美國“一會兩院”制其中的參議院所代表的是州的利益，必須要有他們州的參議員為他們看顧。眾議院所代表的是普羅大眾的個人利益。個人與州的利益如何平衡整合，則靠兩院的磨合才能成事。美國的“一會兩院”制是由英國的兩院（貴族院及平民院）演變而來。同樣，香港既然有兩個利益矛盾而又相生相長的不同階層存在的事實，故可考慮參照類似美國“一會兩院”的模式，（但不是照單全收，因為香港面對的政治情況及地理環境與美國不同。）“一會兩組”可讓雙方的利益，各有各說的空間，而又有對等協商的機制。

第三，美國的“一會兩院”的選舉辦法，也說明了一個國會成員可由不同的管道、不同的選舉方法選舉產生。香港的“一會兩組”的好處是不必對《基本法》進行大動作的修改，只須將現行功能組別的選舉通過政府政改建議加以調整。《基本法》說明立法會最後由選舉產生，基于現有基礎及充份照顧各階層利益的政改原則；以“普選”的方法去選出來的“功能組”議員，不但遵照《基本法》說明立法會最終由普選產生的規定，也能照顧到業界和各階層的利益。

(甲) 功能組別:

第一階段

(1) 擴大選民基數及組別 (循序漸進, 達至普選目標)

我們建議, 只要候選人出自業界的原則確定下來後, 可由全部合格選民通過“選區”選舉辦法, 或通過用一張候選人名單當作選票由選民在每個功能團體的候選人名單中圈選他們心目中的候選人。

(2) 取消功能組別的公司、團體或法人票

應該由有資格被界定為該界別的選民以一人一票產生界別的代表; 功能組別的選民必須界定清楚。

(3) 增加功能組別

若現實上, 功能界別不能循序漸減, 可以考慮到過來以增加功能組別及以重新界定功能組別的選民以達至改革的方向, 曾經建議過的新增組別包括中醫界、高等教育界、環保界、出版界或其他應該有代表而在立法會沒有代表的界別, 可增加一個綜合界別, 讓所有其他不屬於任何功能組別的選民歸類到該界別。使所有選民都有機會在功能組別中投票, 最終達至普選的功能組別立法會議員的代表性與分區直選立法會議員不相伯仲。

第二階段

當第一階段改革成功以後, 可進入第二階段, 即讓所有選民都有權在功能組別投票據(即選民可有一票投直選, 另外亦在在所有功能組別中投票)。在這方案中, 選民一人多票; 既可保留功能組別的代表性, 亦可達普選之效。

第三階段

在條件成熟後，才考慮全面取消功能組別的議席，全部議席由普選產生。(由於第一及第二階段基本上達到選民在普及和平等下選出他們屬意的直選議員和功能組別議員；因此，可以維持實踐一段較長的時間)。

以上方式，既可在現有《基本法》框架下進行，基本上無須修改基本法，又可達至每名合資格的選民有同等的機會去投票(一票投直選，一票投功能組別)。保留功能組別的代表可達至平衡各方利益、循序漸進、並且滿足《基本法》最終普選的規定。

(乙) 地區直選：單議席單票制

至於直選方面，我們支持所有由普選產生的地區直選，均以單議席單票制進行。以上模式，是考慮到循序漸進、平衡各方利益普及及平等的原則。相信可使政改模式順利過渡到立法會全面雙普選的目標。

Bicameral Legislatures: those whose deliberations involve two distinct assemblies (Tsebelis, 1997)

In 1999, 67 bicameral institutions or 38% of 178 legislatures in the world:

Fully Elected Senates		Partially Elected / Partially Appointed Senates		Appointed Senates
Direct Suffrage	Indirect Suffrage	Direct Suffrage	Indirect Suffrage	
Australia Bolivia Brazil Colombia Czech Rep. Dominican Republic Haiti Japan Kyrgyzstan Liberia Mexico Nigeria Palau Paraguay Philippines Poland Romania Switzerland Thailand United States Uruguay	Argentina Austria Bosnia -Her Burkina Faso Ethiopia France Gabon Germany Mauritania Morocco Namibia Netherlands Russian Federation Slovenia South Africa Yugoslavia	Belgium Spain	Algeria Belarus Botswana Egypt India Ireland Kazakhstan Madagascar Malaysia Nepal Swaziland Tajikistan	Antigua & Barbuda Bahamas Barbados Belize Cambodia Canada Fiji (Isles) Grenada Jamaica Jordan Lesotho Saint Lucia Trinidad & Tobago United Kingdom
21	16	2	12	14

(Extract from Dr Sing Ming's presentation "Bicameralism – its Relevance for Better Governance in Hong Kong", Commission of Strategic Development of HK Workshop, Feb 28, 2006)

“Parallel Geographical-Party List” Electoral System by Mrs. Regina Ip

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

Monday, November 6, 2006

Q1 What is the “parallel geographical-party list” (PGPL) electoral system?

A1 The PGPL system is a mixed electoral system that I proposed for the Hong Kong SAR in my master’s thesis recently written at Stanford University. Under PGPL, seats in LegCo would be divided into two categories: (1) seats for multi-member geographical constituencies; and (2) seats for political party lists.

Correspondingly, each voter would be given two votes in a LegCo election — one cast for a candidate or a list of candidate standing in her own district-wide geographical constituency, the other for a party list standing in the Hong Kong-wide constituency. In both categories, the number of elected candidates from each party list would depend on the number of votes the list receives, in accordance with the current electoral rule of proportional representation (PR).

For example, if the number of seats in LegCo is expanded to 80, then a total of 40 seats may be set aside for various geographical constituencies and the remaining 40 for the Hong Kong-wide constituency. The electoral arrangement of the former category would be identical to existing geographical constituency elections of LegCo, while each political party could put forward no more than 40 candidates for inclusion in its own party list for the latter category. Every party list would then win LegCo seats in proportion to the number of votes cast for that particular list.

Q2 Why do you believe this system is appropriate for the Hong Kong SAR?

A2 I believe the PGPL system complies with all the underlying principles governing Hong Kong’s democratic development under the Basic Law: (1) development in light of actual situation; (2) gradual and orderly progress; (3) facilitation of a capitalist economy; and (4) balanced representation. In particular, this mixed system would meet the terms of the last two principles by facilitating the representation of interests across societal sectors. On the one hand, it would allow geographical constituency members of LegCo to focus on the local

interests of their respective districts. On the other hand, it would follow Hong Kong's fine tradition of elite participation in public service, enabling citizens whose experience and expertise transcend geographical constituencies to be returned to LegCo — provided that they are willing to stand for elections as candidates on a party list.

Q3 Is there any other country or territory that uses a mixed electoral system, under which two different groups of members are returned to the legislature?

A3 A mixed electoral system for national legislature is quite common. In fact, as of April 2006, a total of 30 countries and territories around the globe have adopted such an electoral arrangement. They include Germany, Italy, Mexico, New Zealand, Japan, South Korea and Russia.

In Japan, for instance, members of the Diet are returned either from the smaller, local constituencies or from the bigger, block districts. In an election for the House of Representatives, every voter has two votes — one cast for a candidate in his local constituency, the other for a political party, each of which has a list of candidates for each of the 11 block districts. The results of the 300 local constituencies are decided by plurality, whereas the 180 block seats are handed out to the parties in proportion to the number of votes they receive.

The PGPL system proposed herein is a variation of the electoral arrangement used in Japan and many other countries or territories. The increasing prevalence of a mixed electoral system manifests the worldwide recognition of the importance of balanced representation in the legislature.

Q4 You stated that you applaud Sir David Akers-Jones's effort to promote the establishment of a bicameral legislature, which would preserve functional constituencies in LegCo. On the other hand, you suggest that all LegCo members be elected by universal suffrage, a proposal that would eliminate functional constituencies. Aren't these two assertions contradictory?

A4 As I stated in my thesis, I do not espouse the proposal to create a second chamber in the legislature. Doing so would only unnecessarily lengthen the debate on various issues before LegCo and deepen potential schisms in society. Fundamentally, the Basic Law provides that all LegCo members be eventually returned by universal suffrage; this provision suggests that all functional

constituencies must ultimately be abolished.

It was my intention to applaud Sir David's attempt to formulate an electoral system that represents progress toward democratic development and observes the principle of balanced representation. However, preservation of functional constituencies in an upper house will not comply with the principle of universal suffrage. The proposal I put forward can resolve these problems.

策略發展委員會
管治及政治發展委員會工作坊
2006年11月6日

Workshop for
the Committee on Governance and Political Development
of the Commission on Strategic Development
6 November 2006

召集人
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.
Secretary for Constitutional Affairs
Mrs. TSE LING Kit Ching, Cherry, JP
Permanent Secretary for Constitutional Affairs
Mr LAI Yee-tak, Joseph
Deputy Secretary for Constitutional Affairs (1)
Sir David Akers-Jones
Business and Professionals Federation of Hong Kong
Mrs IP LAU Suk-ye, Regina
Savantas Policy Institute

政制事務局局長
林瑞麟先生, J.P.
政制事務局常任秘書長
謝凌潔貞女士, J.P.
政制事務局副秘書長 (1)
黎以德先生
香港工商專業聯會
鍾逸傑爵士
匯賢智庫
葉劉淑儀女士

委員
Members

Mr CHAN Chung-bun, Bunny, B.B.S., J.P.
Mr CHAU How-chen, G.B.S., J.P.
Prof CHENG Kwok-hon, Leonard
Mr CHEUNG Chi-kong
Ms CHOW, Wendy
Mr CHOW Yick-hay, B.B.S., J.P.

陳振彬先生, B.B.S., J.P.
周厚澄先生, G.B.S., J.P.
鄭國漢教授
張志剛先生
周君倩女士
周奕希先生, B.B.S., J.P.

Mr CHOW Yung, Robert, B.B.S.
Ms FONG, Janie
Mr LAU Nai-keung
The Hon LEE Cheuk-yan
The Hon LEE Wing-tat
Mr LIE-A-CHEONG Tai-chong, David, J.P.
Mr SZE Chin-hung, Jerome, 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
Dr ZHOU Ba-jun

周融先生, B.B.S.
方文靜女士
劉迺強先生
李卓人議員
李永達議員
李大壯先生, J.P.
施展熊先生, 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
周八駿博士

因事未能出席

Apologies

Mr CHAN Tak-lam, Norman, S.B.S., J.P.
Prof CHEN Hung-ye, Albert, 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
Mr HOO, Alan, S.B.S., J.P.
Ms KO Po-ling, M.H.
Mr FUNG, Daniel R., S.B.S., J.P.
Prof KUAN Hsin-chi
Prof LEE Chack-fan, S.B.S., J.P.
Dr LEUNG Mei-fun, Priscilla
Dr LO Chi-kin, J.P.
Mr LUI Tim-leung, Tim, J.P.
The Hon MA Lik, G.B.S., 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 TAM Kwok-kiu, M.H., J.P.
Dr WANG Xiao-qiang
Mr WONG Kong-hon, S.B.S., J.P.
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.
陳弘毅教授, 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
胡漢清先生, S.B.S., J.P.
高寶齡女士, M.H.
馮華健先生, S.B.S., J.P.
關信基教授
李焯芬教授, S.B.S., J.P.
梁美芬博士
盧子健博士, J.P.
雷添良先生, J.P.
馬力議員, G.B.S., J.P.
莫漢輝先生
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.
王小強博士
黃光漢先生, S.B.S., J.P.
黃英豪先生, B.B.S., J.P.
余國春先生, G.B.S., J.P.