



民主黨立法會議員秘書處

SECRETARIAT OF LEGISLATIVE COUNCILLORS OF THE DEMOCRATIC PARTY

香港中環皇后大道中11號政府合署西翼401-410室
Rooms 401-410, Central Government Offices, West Wing, 11 Ice House Street, Central, Hong Kong.
Tel: 2537 2310 Fax: 2537 1468, 2507 4874

政制發展專責小組

曾蔭權司長

會司長：

政制發展專責小組發表「政制發展專責小組第三號報告書：二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法可考慮予以修改的地方」，並邀請各界提交意見及具體方案。

民主黨明白，第三號報告書所載的兩個產生辦法可考慮予以修改的地方並不包括普選行政長官及全體立法會議員。然而，民主黨仍然堅持雙普選是唯一解決現時管治問題的方法，而普選亦是體現民主的最佳辦法；因此，即使雙普選超出了第三號報告書訂下的可修改範圍，我們仍然堅持提交雙普選方案。

附上民主黨就二零零七年行政長官及二零零八年立法會產生辦法提交的方案建議，敬請政制發展專責小組在制定方案時參考。

民主黨主席 立法會議員

已簽署

楊森

二零零四年五月二十五日

政制改革(草擬本)

1. 前言

- 1.1 現時香港政治體制最大的缺失不僅是未能反映市民的意願，市民亦難以透過現有的政制渠道，有機會充份參與和表達意見。去年七月一日，超過五十萬人上街，除了要反對國家安全法例外，更要表達對政府多年來漠視民意的不滿。今年一月一日，超過十萬人上街，旗幟鮮明地提出要改革政制的訴求，在在顯示市民對現時的政府及對政治體制的不滿。
- 1.2 行政長官董建華先生上任六年多以來，施政屢屢失誤；從民意調查結果顯示，市民對他的工作表現評價是毀多於譽¹。可是，董建華先生依然在接近八百名選舉委員會委員中獲得 714 名選委會委員提名，在沒有競爭對手的情況下連任為第二屆行政長官，行政長官有選舉產生之名、卻無選舉之實，這安排在任何一個民主國家都是不可接受之事。
- 1.3 此外，自回歸以來香港市民參與公共事務的空間不斷收窄。立法會直選議席數目雖有所遞增，現時六十名議員中共有 24 位是由地區直選產生，直至 2004 年底，一半議員也是由地區直選選出；但半數議席仍由功能組別議員組成；功能組別人數更隨着回歸後大幅下降。市民參與選出立法會議員的機會減小，只有少數選民享有特權，在立法會選舉中持有兩票，形式不平等的參與機會。
- 1.4 另一方面，行政長官董建華在回歸後取消兩個由選舉議員組成的市政局，更重新為區議會插入委任議席，佔總體區議會議員人數的五分之一，嚴重扭曲市民意願。多個重要的諮詢委員會均由與政府友好的人士擔當主席重任，政府只願偏聽，不願廣納民意，令香港政治陷入悶局。
- 1.5 由於政府並非由立法會的多數黨組成，得不到市民的支持；而政府往往推出一些與市民利益相違背的政策，政黨無法支持該些不得心民的政策，令政府的政策不能在立法會通過；最近的

¹ 詳見香港大學民意網站

大學撥款一事就是一個很好的例子。這樣的行政立法之間關係令政府及立法會雙方面均無法有效運作。這些種種原因，令現時特區政府陷入管治危機，唯一的出路只有增加政府的認受性，徹底改革政治制度，「還政於民」，建立行政向立法機關負責的政府，增加市民對政府的信任，才是長治久安之策。

- 1.6 政制改革並非萬應靈丹，政改不等如經濟便會立即好轉；但改革政制，確保市民有平等的渠道參與公共事務，令市民有機會發表他們的意見或不滿，那才是社會穩定之本。

2. 「實際情況」與「循序漸進」

- 2.1 《基本法》第 45 條指出，行政長官的產生辦法須根據「香港特別行政局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」。《基本法》第 68 條也明確指出，立法會的產生辦法也根據「實際情況」和「循序漸進」這兩個大原則，最終達至全部議員由普選產生的目標。
- 2.2 民主黨贊成這兩大原則。不過，《基本法》所說明的「實際情況」與「循序漸進」並非法律問題，更非由政府或一小撮人單方面見便可定出這兩大原則的釋義。社會必須以實事求是的態度，廣納各界意見，以理性態度，客觀分析這兩大原則。

實際情況

- 2.1.1 甚麼是「實際情況」？在考慮 2007 及 08 年是否推行普選時，要為實際情況找出答案，便必須客觀地研究以下四種因素²，包括：(一)現時香港特區的政治體制是否存在根本問題；(二)香港選民的素質；(三)香港特區市民對普選的訴求；(四)香港特區的政治、社會及經濟情況是否適合推行普選。
- 2.1.2 現時香港特區的政治體制根本未能有效反映市民意願，認受性不足。先說選舉行政長官的機制，現時負責選舉行政長官是八百人的選舉委員會。除了立法會議員及港區人大代表自動成為選委會委員外，其餘七百名委員是由選舉產生。可是，這七百

² 參考戴耀廷：「香港政制發展的法律問題」

位選委會委員並非由市民一人一票選出，而是由十七萬多位分屬於不同功能團體的人士選出，選委會的認受性令人質疑。另外，根據《基本法》附件一的規定，三十五位港區全國人大代表可自動成為選委會成員，但這三十五位人大代表卻是由中央政府委任，而不是由香港人選出來。選舉會選民基礎薄弱，認受性有限，不符合《基本法》附件一所說明選委會也必須有「廣泛代表性」的大原則。

- 2.1.3 由欠缺認受性的選委會負責選出來的行政長官，同樣亦欠缺市民認受。2002年2月，董建華先生獲714名選委會委員提名，在沒有對手的情況下連任為第二屆行政長官；但民意調查結果卻顯示支持他連任的被訪者卻不過半數，可見民意與選委會的意見並不一致。
- 2.1.4 至於立法會的組成，雖然在2004年底開始半數議員是由市民選出，但仍有半數的議員是以功能組別晉身立法會。部份功能組別的選民基數僅得百多名團體或公司代表，其認受性成疑；其次，功能組別選舉賦予少數人士擁有較多投票權，形式不公平的公民參與權利。
- 2.1.5 另一個考慮因素是香港市民的質素是適合普選政治體制。若以教育水平而論，現時香港十五歲以上的人口中，55.2%擁有高中或以上學歷，而擁有大專或以上學歷者也有20.5%³。香港人整體教育水平甚高，他們是有分析能力作出明智決擇，選出行政長官及立法會議員。若以公民質素而論，香港人更是有資格參與普選。去年七月一日逾五十萬人上街遊行而沒有出現任何混亂的情況，不少國家人士都為此而表示讚賞。由此可見香港人的公民意識甚高。
- 2.1.6 另外，香港人對推行民主政制、推行普選之心甚殷。民主黨的調查結果顯示，超過七成半的被訪市民都希望能盡快普選行政長官及在2008年以一人一票方式選出立法會議員⁴。
- 2.1.7 至於第四個考慮因素是香港現時社會及各方面的情況是否適合推行普選。在過去數年，香港經濟發展呈現衰退的現象，但香港整體仍是一個已成熟發展的經濟體系；2002年本地生產總值為13,236億元；而近年本地生產總值仍有正增長。步入2004

³ 政府統計處：《香港統計年刊2003年》

⁴ 詳見民主黨網頁：<http://www.dphk.org>

年，不同金融、銀行及經濟研究機構更預測香港的經濟增長表現會進一步改善。在過去數年，雖然香港出現經濟艱難時期，不少市民備受失業、負資產等經濟問題困擾，去年沙士肆虐，對香港構成更沉重的打擊，但香港人並沒有因此而消沉，沙士肆虐期間更充份發揮香港人守望相助精神，香港經濟體系已上軌道，香港人是理智，他們在困難時期都不退縮、不放棄的精神，香港人絕對應賦予更大的政治權利。

循序漸進

- 2.2.1 《基本法》並沒有為循序漸進這大原則加上任何釋義，也沒有為政制發展緩急引入釋義。「循序漸進」應理解為有秩序地向前發展，不可一步到位，但加快步伐並不等如不循序漸進，只要是合乎實際情況，在民主道路上加速是合理；相反，硬要在原地踏步，所帶來的傷害與損耗將會是更多。
- 2.2.2 香港人對於選舉並不陌生，早在二十多年前已開始參與選舉，投票選出他們的民意代表。1982年，香港區議會成立時已有約三成的議席為直選議席。八十年代中期，香港人更極力爭取於1988年在立法會內引入直選議席。1991年起，立法會開始引入直選議席，在60個議席中有18個議席為地區直選所產生。1995年，立法會直選議席增至20席，2000年增至24席，2004年會再增加至30席。香港政制在過去二十多年來已朝着民主有序有節地不斷向前發展。
- 2.2.3 《基本法》第45條及第68條指出普選為香港政制的最終及最理想的政治體制，為確保香港特區成立之初不會出現混亂，因此在起草《基本法》時，分別以附件一和附件二來說明香港特區成立首十年的選舉行政長官及立法會的政制發展安排。正如《基本法》起草委員主任委員姬鵬飛先生在1990年3月全國人大會議上所指，以附件說明特區成立最初十年的政制步伐，這安排旨在靈活，方便必要時作出修改。《基本法》起草委員會委員蕭蔚雲也教授指出，以附件來限制特區在成立首十年時間不許有普選，目的是要確保香港特區在成立之初仍可享有穩定和繁榮；他說，在2007年後、即特區政府成立十周年後，香港可再因應情況改變政治體系³。由此可見，《基本法》在起

³ Xiao Weiyun, *One Country, Two Systems: An Account of the Drafting of the Hong Kong Basic Law* (Beijing: Peking University Press) pp.280

草之時已預算在 2007/08 年有可能推行普選，因此以普選方式選出第三屆行政長官及第四屆立法會議員，並非一步到位的做法。

3. 總結

- 3.1 在回歸過渡期間及香港特區成立之初，香港人已一步一步地沿着《基本法》訂下的政制發展的階梯，逐步朝着普選的目標前進。香港的實際情況已提供之合適的土壤讓香港實行普選，我們不能再在政改問題上原地踏步；應該賦予香港人權利選出他們的行政長官及議會代表，這是政府應做之事，也是香港市民值得擁有的基本公民權利。
- 3.2 《基本法》開宗明義說香港特區是中國的一部份，這點從沒有任何人提出質疑；香港即使推行政制改革，也不會改變這一個基本事實。《基本法》第二條亦接着說明香港特區可享有高度自治。普選既是民心所向，在「一國兩制」及「高度自治」的承諾下，香港人應有更廣闊的空間參與公共事務。
- 3.3 民主黨在此建議書中將就行政長官選舉、立法會選舉及行政立法關係提出我們的見解，回應社會對民主的訴求。

4. 行政長官選舉

4.1 現行的安排

- 4.1.1 根據《基本法》第四十五條，香港特別行政區行政長官是通過選舉或協商後產生，再由中央政府任命。至於行政長官的產生辦法是根據香港的「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。由此可見，普選產生行政長官是最終、也是最理想的目標，因此在討論行政長官選舉安排時必須以此為目標，才是符合《基本法》原意的安排。
- 4.1.2 香港第一屆及第二屆行政長官的選舉安排卻並不符合有關目標和原則。

- 4.1.3 第一屆行政長官是由四百名推選委員會委員負責推選出來，推選委員會的成員是由香港特別行區籌備委員會委員負責挑選出來，而籌委會成員則是由中央政府委任、完全不是由香港人選出來，不符合具廣泛代表性的大原則。
- 4.1.4 至於第二屆行政長官則是由八百名選舉委員會選舉產生。雖然有關選舉辦法較第一屆的有進步，但仍與「廣泛代表性」的理想原則有一段距離。
- 4.1.5 根據民主黨的調查顯示，逾七成的香港市民都渴望能擁有一票，由他們來選出他們的行政長官，管治香港。《基本法》第四十五條也以普選行政長官為理想及最終的目標。前《基本法》起草委員會主任委員姬鵬飛先生在 1990 年 3 月 28 日第七屆全國人民代表大會第三次會議上清楚表明：「行政長官的具體產生辦法由附件規定比較靈活，方便在必要時作出修改。」可見，在起草《基本法》之時已預留空間，容許香港在 2007 年以後以普選方式選出特區的首長。
- 4.1.6 香港人都是理性、和平。他們既是香港的一員，他們都希望能投票選出他們的特首，在一國的大前提下行使他們的公民權利，藉着神聖一票讓他們選出能代表他們意見的領導人。特區政府應藉着政制檢討之時，盡快推行普選行政長官，回應香港市民多年訴求，讓香港人當家作主。

4.2 由立法會組成提名委員會

- 4.2.1 《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。」因此，我們有需要研究一個有廣泛代表性的提名委員會的組成方法。
- 4.2.2 2004 年立法會主要由三十名地區直選議員及三十名功能組別議員組成。根據《基本法》的規定，立法會是由選舉產生。其職責除了為特區立法外，也負責監察政府運作，包括審核並通過財政預算案、對批准稅收和公共開支、聽取行政長官的施政報告並進行辯論、向政府提出質詢。立法會既是選舉產生，有一定的代表性，因此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。

4.2.3 由立法會議員擔當提名委員會的辦法是容許五名立法會議員提名一位候選人參與行政長官選舉。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。

4.2.4 讓立法會議員負責提名工作，優點是立法會議員既有一定的代表性，可在某程度上代表市民的意願；其次，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。

4.3 取消政黨人士在獲選為行政長官後須退黨的規定

4.3.1 根據現時（行政長官選舉條例）規定，行政長官候選人在獲選為行政長官後，須退出所屬政黨。這規定扼殺政黨發展為執政黨之空間，甚至是歧視政黨之舉。在民主國家，行政首長多數是政黨成員，亦沒有規定政黨人士在獲選為行政首長後須退黨，因此，民主黨建議撤銷上述規定。

5. 立法會選舉

5.1 2008 年選舉安排

5.1.1 2004 年的立法會選舉中，有三十席由直選產生，另外三十席則由功能組別選出。現時立法會只有一半由直選產生，另一半由功能組別產生，令部分選民有多過一票，違反普及而平等選舉的原則。上述的組成方法，加上分組點票的安排，令現時的立法會代表性不足，市民的意見往往在立法會被扭曲。

5.1.2 民主黨認為應在 2008 年立法會實行普選全體立法會議員，令立法會真正代表市民。

5.1.3 選舉制度方面，建議採納混合單議席單票制及比例代表制：將立法會六十議席分為兩組，第一組由單議席單票制產生，全港按人口比例分為三十區，共三十席；另外一組由比例代表制產生，全港為一個大選區。即是說，每名選民有兩票選出立法會議員。

- 5.1.4 這種模式之優點是能確保均衡參與，例如工商界、專業人士、弱勢社群均有機會參與名單制選舉，而且有機會當選。而因為每選民有兩票，選民可在兩次分別支持不同的政黨，亦可支持同一政黨。純粹由單議席單票制產生的問題，就是大政黨囊括大部分議席，使其他黨派沒有參與議會政治的空間。假如議席數目不多(例如幾十席)，則比例代表制會扭曲得票黨派或人士的代表性，在這制下亦難以產生多數黨；而混合制則可解決上述兩種問題。

6. 行政立法關係

6.1 立法會審議政府政策的權限問題及分組點票之安排

- 6.1.1 按現時的議事規則規定，議員議案需經分組點票，並在兩組別的投票中分別取得過半數通過。這規定令議員議案難以通過，亦扭曲了民意。

- 6.1.2 這些權限令立法會無法有效監察政府。在過去六年，政府施政的失誤令市民信心盡失。要挽回市民對政府的信心，及建立政府的認受性，便必須徹底改革制度。政制改革的目的，就是令立法機關有效監察行政機關，及令立法機關有效地反映民意。因此，民主黨認為必須取消分組點票制度。

6.2 行政會議組成及主要官員的產生辦法

- 6.2.1 主要官員及行政會議成員由行政長官委任。假如行政長官由一人一票的方式產生，行政長官直接向市民負責，由他委任主要官員足以體現主要官員向市民負責的精神。行政長官可委任立法會議員為主要官員，但立法會議員在獲得委任後需要辭去立法會議席。

7 總結

- 7.1 民主黨希望藉著提出政制改革的具體方案，引起社會的討論。要達致社會各界可接受的共識，必須要有充分的討論和探索；我們亦歡迎各界對我們提出的具體方案提出意見，共同思索未來的政制發展路向。