

立法會范徐麗泰議員辦事處  
OFFICE OF RITA FAN  
LEGISLATIVE COUNCILLOR

香港中環下亞厘畢道  
政府總部中座十二樓  
政務司司長辦公室  
曾蔭權政務司司長

曾司長：

感謝您於九月十七日的來函，邀請我就 2007 年行政長官及 2008 年立法會產生辦法提書面意見和建議。

在參選立法會期間，我提出了對香港政制發展的一套方案(見附件)。這套方案包括發展政黨政治，以及最早在 2012 年普選行政長官，最遲在 2020 年全面普選立法會。這套政制發展方案，是我總結了香港特區過去數年的發展經驗而提出來的，是深思熟慮的方案，當中可能會有不盡完善之處，但我相信，這套方案的原則，可以解決香港的管治困局。

我希望專責小組能夠考慮我提出的方案，並最終能夠找到一套適合香港社會的政制發展方案，理順行政機關及立法機關的關係，使到兩者能真正發揮出「相互制衡，相互配合」的作用，令香港社會可以健康地推動民主政制的發展。

順祝  
鈞安

(已簽署)

范徐麗泰  
2004 年 9 月 27 日

附本呈：  
政府總部中座三樓  
政制事務局政制發展專責小組秘書處

## 行政立法關係

### 「相互制衡、相互配合」的關係

「政府有權無票、議員有票無權」是現時行政立法關係日趨惡化的原因。香港的政治體制，一向奉行行政主導，立法制衡配合的模式。但行政主導的政府，若果得不到立法會內過半數議員的支持，則政府所提出的法案、議案會面臨被否決，或被撤回的命運。由此看來，行政主導之政府必須在立法會內有一定程度的支持，倘若立法機關着重制衡，則行政機關便會舉步維艱，行政立法關係難以改善。

一個比較穩定的政治模式，是掌握立法機關內過半數票的政黨和政團，參予行政機關的決策，并可影響行政機關的政策方向、內容、實施計劃等等。現有的制度是容許這種合作關係存在的。不過，由于行政機關傾向保障官員的草擬政策及決策權，使到與政府合作的政黨及政團難以維持長期合作關係，結果慢慢變成單單計數、鋪鋪結帳的關係。這種關係，不但令與政府合作的政黨政團時常要付出代價而得不到成果，亦令到行政機關內的官員疲于奔命。過去7年，內耗情況嚴重，究其原因，主要是行政機關和政黨政團之間互信基礎薄弱，缺乏穩定的合作關係。解決以上的困境，行政長官及其治港班子必須和立法會內的大多數建立起唇齒相依的關係。

短期的做法，是在現有的制度下，行政長官領導的行政機關接受掌握立法機關內過半數票的政黨政團，有參予行政機關的決策的權利；而有關的政黨政團，也接受為政府政策護航的義務。

長期而言，有了成熟的政黨政治，來自政黨的行政長官應有一定程度的政治技巧。他能在普選中成功勝出，反映其本人的才幹及其政黨的影響力。一方面，該黨在立法會應有議員明正言順為政府政策護航；另一方面，黨內的人才與行政長官理念相同，並已經過一段時期的同甘苦、共患難，相信不難組成真正擁有團隊精神的治港班子。行政機關和立法機關之間，在該黨和其友黨議員的協助下，應可做到「相互制衡、相互配合」的關係。

## 政黨政治

### 正視政黨存在，建立成熟政黨

按照現行法律，行政長官不得為政黨中人。高官獲委任後，即使身為政黨中人，也多選擇退黨。在此制度下，普選產生的行政長官，並無把握一定可找到理念相同的治港班子。而政黨中人透過選舉，最多能成為立法會議員。立法會議員可批評政府，論政議政，及就政府的建議投票。他們並無責任和義務支持行政長官和

政府。另一方面，有能力的傑出青年俊彥，由於立法議員的前景不夠吸引，一般不會選擇從政，反而選擇從商。因此，無論行政長官是由選舉委員會選出或由普選產生，他要找理念相同的治港班子，都會有一定的難度，他也無法保證得到立法會的支持。而政黨將永遠是「反對黨」，其平均質素也難於提高。

現時，香港的政黨並不成熟，他們既缺乏全面性的政治觀點、深入研究政策及時弊的架構，更難以吸引年輕的精英參加，原因是政黨治港的機會渺茫，因此無法吸引大量人才和資源。我認爲，香港政制發展重要的一步，是正視政黨的存在，並接受政黨作爲治港班子裏重要的一部分。有見及此，香港政黨的發展，需得到政府正面及積極的支持，（如修改有關法例、通過政黨法、等。）社會亦要接納政黨政治的存在，人才和資源才會流向政黨。

若然普選產生的行政長官可以來自政黨，他所委任的治港班子大部分亦可來自其所屬的政黨，而該政黨在立法會的議員，當然義無反顧地支持政府。要這個概念得到實現，香港要有成熟的政黨。

成熟的政黨具備以下條件：

- 1.有足夠的人才，支持行政長官組成治港班子
- 2.有明確可行的治港藍圖，令投資者有信心
- 3.有責任心和承擔，令市民放心
- 4.能和中央溝通，並有互信基礎，必要時可獲中央支持

對香港整體利益來說，本港政黨未能具備以上條件之前就普選行政長官，極可能是未見其利，先見其害。但是本港的政黨要具備以上條件，需要一段時間，我認爲這個過程最少需要8年。因此，我建議普選行政長官最早可在2012年舉行。

## 行政長官產生辦法

2007年第三屆行政長官由選舉委員會選舉產生

選舉委員會的組成

### 1.政界

- (a) 36位港區人大代表
- (b) 60位立法會議員

- (c) 21 位鄉議局代表
- (d) 143 位港區政協委員代表
- (e) 400 位民選區議員

共 660 名政界人士

## 2. 工商專業界

- (a) 現有的 17 個工商界的功能組別，每組由現時的 11 或 12 名委員增加至 20 人，即 340 人；
- (b) 現有的 10 個專業界的功能組別，每組 20 人，即 200 人；
- (c) 加 10 個工商和專業界的功能組別，每組 20 人，即 200 人。增加的組別以代表中產人士為主，如地產代理組別、屋宇管理組別等。

共 740 名工商專業界人士

## 3. 勞工、社會服務、宗教界等維持不變，共 200 人

選舉委員會合共由 1600 人組成。在第二屆「選舉委員會」的基礎上，加入了全港由選舉產生的區議員，及 10 個新的工商專業界內的功能組別，並將現在已在選委會內的各工商專業界別的選舉委員人數翻一為 20 人。

此方案之優點是：

- a. 400 名普選產生的區議員自動成為選舉委員會的委員；
- b. 10 個新增的工商專業界別，優先考慮給予中產階級參與的機會；
- c. 現在已包括在「選舉委員會」的功能組別，該等界別選出的委員人數有增無減。
- d. 符合循序漸進原則

【第一屆的「選舉委員會」由 400 人組成，第二屆的「選舉委員會」由 800 人組成，人數翻一翻，第三屆的「選舉委員會」由 1600 人組成，人數也是第二屆的一倍。】

2012 年第四屆行政長官可由普選產生

在成熟的政黨政治的實際情況下，行政長官可經提名委員會提名，由普選產生。

「提名委員會」由 1600 人組成，按第三屆的選舉委員會內各界別分類，經過選舉產生。想參選行政長官的人士，須獲得不少於 400 名「提名委員會」委員提名，才能成為候選人。此法令候選人不多於四人，並在廣泛代表性的「提名委員會」中有一定程度的支持。縱使有人批評門檻太高，但首次普選行政長官，必須保證候選人的質素和支持度，才能令大家對普選產生的行政長官有信心。

## 立法會的組成

2008 年立法會有 76 個議席

1998 年有直選議席 20 席。2000 年有直選議員 24 席，增加 4 席。2004 年有直選議員 30 席，增加 6 席。於 2008 年增加 8 席直選議席，符合循序漸進原則。同時增加的 8 席功能組別團體(以代表中產人士權益為主)，共增加 16 席。一半議席由直選產生。

立法會內經由功能組別團體選舉產生的議員，分三批改為由該功能團體的選民提名，繼由普選產生。

2012 年第一批 (12) 進行普選的功能組別團體，乃是所有選民皆非個人而屬團體為單位的，如下：

漁農界，商界(第一)，金融界，工業界(第二)，勞工界，旅遊界，批發及零售界，飲食界，保險界，航運交通界

2016 年第二批 (8) 進行普選的功能組別團體，為所有選民以團體加個人為單位的組別，如下：

金融服務界，商界(第二)，進出口界，工業界(第一)，資訊科技界，體育、演藝、文化及出版界，紡織及製衣界，地產及建造界

2020 年第三批 (10) 進行普選的功能組別團體，為所有選民以個人為單位的組別，如下：

鄉議局，會計界，建築、測量及都市規劃界，教育界，工程界，衛生服務界，法律界，醫學界，區議會，社會福利界

在 2008 年增加的 8 席功能組別團體，也按上述原則分批落實普選。按照循序漸進的原則將立法會全部議席改為由普選產生的過程需 3 屆，歷時 12 年。

2020 年所有功能組別的立法會議員都可全部由普選產生。由功能組別提名，參加普選的候選人，要獲得其界別內三份之一的選民提名(註)，才可出選。這樣，

一方面選民投票時不需作太多選擇，另一方面，各功能組別在立法機關中也可維持一定影響力，保障了社會上各階層的均衡參與。

註：這套立法會普選方案，主要是考慮工商界對普選的憂慮，不過，如果社會對普選進程達成共識，則可在 2020 年前，達致立法會全面普選。至於日後是否保留功能組別的影響力，社會大眾亦可以作出進一步的討論。關於界別內的提名人數，是否須有全部人數的三份之一，並非原則性問題，如果社會有共識，我對這個問題持開放的態度。