

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

民主黨主席 李永達

引言

今次會議是就委員會過去討論有關普選原則和概念的內容作總結，以為策發會下半年展開有關行政長官和立法會普選制度可能模式的討論奠下基礎，使策發會可於明年初就上述兩個普選制度可能模式的討論作總結。

為此，民主黨必須重申我們對普選的立場，以及提出民主黨對普選行政長官和立法會的具體方案，讓委員會日後可詳細考慮民主黨建議的行政長官和立法會普選產生辦法。

特區的政治制度

就姬鵬飛主任提出的四項有關政制發展的原則，包括兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟發展、循序漸進及適合香港實際情況，我們認為這與普選並無衝突。〈基本法〉已確立最終達致普選的目標，即已肯定普選符合有關四項原則。

就「兼顧社會各階層利益」而言：環顧世界各地的民主國家，由普及而平等的選舉制度產生出來的政府及立法機關大都可以兼顧資本家、專業人士及基層市民等各階層的利益，反映他們的意見，為推動社會發展謀福祉。

就「有利資本主義經濟發展」而言：先進國家包括美、英、歐洲多國、日本、南韓等均實行民主制度和資本主義經濟，近年英國工黨政府上台，亦已放棄福利主義，可見普選與資本主義經濟並無衝突，反而由於民主社會在法治水平、政策持續、社會穩定方面相對較優勝，往往吸引更多投資，有利經濟發展。

從香港實際情況考慮，善用政府稅收以提供社會建設及公共服務是社會共識，港人亦普遍接受「低稅率和簡單稅制」及「量入為出」的理財原則。香港人一向勤奮拼搏、自食其力，社會固然有小部份不幸的人士需要政府提供福利，但很難相信，以福利主義為綱領的候選人或政黨能獲得多數市民支持。

民主黨透過普選進入議會，我們主張政府減稅，逐步將政府資產私有化，例如出售領匯、機場、五隧一橋，福利開支則維持合理水平，公共開支維持在本地生產總值 20% 之下。以今年度財政預算案為例，民主派以至其他政黨均沒有要求政府大幅增加福利開支，只是批評政府撥款一億元扶貧極不足夠。職工盟李卓人倡議撥款三億元的交通津貼，也是鼓勵就業的措施，並非福利主義抬頭。

我們相信普選只會對善用政府資源，「小政府、大市場」構成壓力，而非走向福利主義。

就「循序漸進」而言：自 1982 中英談判至今，民主政制已發展二十多年，區議會從當初沒有民選議席，逐步加入民選議席，到回歸前已取消全部委任議席。立法會亦是逐步發展到回歸前已全部沒有委任議席，只是仍有功能議席有待取消。

從正常的民主發展路向來說，香港在回歸後理應順利成章取消區議會的當然議席、立法會的功能界別，以及制訂行政長官由普選產生的政治體制。回歸後，由於有《基本法》的規定，行政長官和立法會的普選前路受到限制，五年、十年仍未能有進展。到 2012 年，將是回歸十五周年了，走了三十多年民主路，實無理由仍以「循序漸進」為藉口，阻撓香港實行普選。

就「香港實際情況」而言：一方面，目前的小圈子特首選舉及功能組別選舉制度欠認受性，社會各階層利益和矛盾無法妥善處理，例如廿三條、政改、西九等議題，政府均無法取得足夠票數，打擊政府管治。另一方面，香港經濟發展成熟，享有法治和言論自由，社會廉潔和港人教育水平與民主國家相若，實際上早已適合全面推行普選。

因此，就算在兼顧上述四項政制發展原則之下，廣大市民的共識仍然是盡快有普選，特區應盡快確立一個民主憲制的政治體制，讓香港人可透過公平、公開及公正的選舉制度，選出港人屬意的行政長官和全體各級議員，落實《基本法》承諾給港人高度自治，而不是拖延普選。我們認為，最遲到 2012 年香港也要落實普選行政長官和立法會，才能符合港人的期望和市民的訴求。

普選的原則和概念

民主黨重申普選的概念應包括「普及」和「平等」的原則，港人應有權在公平、公正及公開的選舉中投票及被選，自由選擇我們的政府及民意代表。

就政府首長而言，不論是在君主立憲或非君主立憲的國家，負責管治國家的政府元首都是由選舉產生。雖然普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是直接透過選舉，或是直接透過選舉國會或地方議會或選舉人作為代表，以選出管治社會的領導。

就立法機關而言，在單院制的國家，除新加坡的國會仍保留部分官委議席外，新西蘭的議院全部普選產生，一票是選區選票，一票是政黨選票。而在兩院制的國家中，大部份海外國家包括美國、法國和日本的上、下議院都是由選舉產生，只有英國和德國的上議院由委任產生，而下議院亦是一人一票或一人兩票直選產生。

雖然各國的普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是透過直接選舉，或是透過選舉國會或地方議會的代表，以

選出立法機關代表他們訂立法例和監察政府。

我們同意不應將任何特定的選舉制度強加於任何地方，但就香港而言，若我們要落實推行普選，我們必須取消目前的小圈子式選舉制度，包括只有 800 人的選舉委員會才有權投票選出行政長官，以及只有二十多萬人的功能界別便可選出 30 名立法會議員的制度，以讓廣泛的香港人可透過公平的選舉制度，選出行政長官和立法會全體議員。

世界各地尚存功能界別成分的議會，只有愛爾蘭及斯洛文尼亞。愛爾蘭的國會憲法委員會已先後發表多份報告，指出用行業元素的做法不切實際，並建議摒棄功能團體代表的概念。愛爾蘭政府已成立工作小組推動報告的建議。

香港的功能界別選舉制度長久以來備受社會批評，有指功能界別的定義欠缺公平和客觀的準則，難達到均衡參與的目的；有指功能界別選舉本質上是選行業利益代表，而不是選行內專業。最大問題是造成市民權利不平等，票值不平等的情況，有些人可以有兩票、三票，而大部份市民只得一票。功能界別選民基礎狹窄，造成認受性及代表性的問題，幾十至幾百人選出來的代表，卻可與數萬至數十萬人選出來的代表共同透過投票，影響所有政策。

早於 1995 年，聯合國人權委員會已指出香港的立法會功能界別選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第 2(1) 條，第 25 條及第 26 條。因此，我們認為應盡快取消功能界別，落實普選的選舉制度。

行政長官普選模式

就未來的行政長官普選模式，民主黨建議由立法會作為提名委員會，另由一人一票選出行政長官。

《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。」

讓立法會議員負責提名工作，優點是立法會議員具廣泛代表性，可代表市民的意願。其次，這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。

具體而言，我們建議五名立法會議員便可提名行政長官候選人，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。詳見〈民主黨對特首產生辦法的建議〉。

立法會普選模式

就香港應採用何種議會制度而言，我們認為香港作為中國的一個地方特別行政區，特區立法會採用單院制的簡單模式比較適合，港人亦易於適應和接受。

就未來的立法會普選模式，民主黨建議採用混合模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員，即半數由單議席單票制的地方分區選出，半數由比例代表制的全港選區選出。

在這模式下，立法會全體議席平均分為兩組，第一組是單議席單票制，全港按人口比例基於議席數目劃分為若干個分區選區，以單議席單票制選出議員；第二組是比例代表制，全港為一個大選區，以比例代表制選出立法會半數議員。

這模式之優點是透過在選舉制度中採用比例代表制，有利少數政黨或組織或獨立人士，包括工商界、專業人士、弱勢社群等均有機會參與名單制選舉，並有機會當選，以達到均衡參與的目的。詳見〈民主黨對立法會產生辦法的建議〉。

民主黨

二零零六年五月