

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補充意見

引言

策略發展委員會管治及政治發展委員會（委員會）先後召開三次會議，討論普選的原則和概念。政制事務局在今年六月提交文件(CSD/GC/6A/2006)，總結委員會的討論，並建議以此作為討論普選行政長官和立法會的可能模式的基礎。

2. 其實，國際人權組織和政治學者，早已對普選的原則和概念作出權威的詮釋和結論；而自上世紀八十年代開始，香港已就普選問題反覆討論二十多年，盡快普選行政長官和立法會，已成為民間的主流意見。可是，當局的總結報告不僅漠視這些事實，當中部分論點更是有違常理、不合邏輯，若以此作為日後的討論基礎，恐怕只會徒增不必要的爭拗，令委員會的工作事倍功半。

3. 有鑑於此，我們七位委員會成員聯合提交本意見書^{*}，以補充總結報告的不足，並希望當局接納我們的意見，修正總結報告的內容，讓委員會日後的討論重拾正軌。

政制發展的指導原則

以市民的意願為依歸

4. 香港的政治制度直接影響市民的福祉，因此，香港的政制發展應以港人的意願為依歸。特區政府不斷強調尊重民意，總結報告理應清楚提及市民希望盡快實行普選，並確定委員會的首要工作，是將市民的意願變為事實，盡快就二〇一二年或之前實行兩個普選提出具體方案。

* 本意見書主要是逐點回應當局的總結報告，有關我們對香港政制發展的完整意見，請參閱我們各自向委員會提交的意見書。

中央政府的角色

5. 總結報告第7段指出，「中央在特區政制發展上，包括達至最終普選的時間與及普選的模式及設計，擁有最終決定權力。香港特區不是一個獨立的政治實體，不能自行決定其政治體制」。就這方面，我們留意到：

- 《基本法》附件二規定，修改立法會的產生辦法，「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會（人大常委）備案」，毋須人大常委批准；
- 國務院港澳辦公室前主任魯平於一九九三年三月十八日在《人民日報》撰文，指修改立法會的產生辦法毋須中央政府批准，香港將來怎樣發展民主，完全是香港自治範圍的事；及
- 中國外交部在一九九四年二月二十八日發表聲明，指二〇〇七年以後立法會全部議員由普選產生的問題，由香港特區根據《基本法》第六十八條和附件二的規定自行決定，不需要中國政府作出保證。

6. 中央政府有關修改立法會產生辦法的立場，是在二〇〇四年四月人大常委重新演繹《基本法》時才被修改。但無論如何，我們理解中央政府對香港未來的政制發展有一定的角色，並期望有關當局充分考慮和尊重港人的意願，與港人展開理性的對話，就二〇一二年或之前實行雙普選的具體方案尋求共識。

四項主要原則

7. 總結報告第11段提出，香港的政制發展須符合四項主要原則，包括兼顧社會各階層利益、有利資本主義經濟發展、循序漸進和適合香港實際情況。我們認為，在草擬《基本法》時，兼顧社會各階層利益和有利資本主義經濟發展兩項原則已被反覆考慮，並已透過具體條文予以落實，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。事實上，《基本法》已確立最終達致普選的目標，證明全國人大通過《基本法》時，已確認普選並不抵觸上述兩項原則。

兼顧社會各階層的利益

8. 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，都可以兼顧工商界、中產階層、專業人士、勞工階層

和社會其他各階層的利益，反映他們的意見，為推動社會發展謀福祉。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「兼顧社會各階層利益」的原則。

有利資本主義經濟的發展

9. 現時所有先進國家包括美、英、歐洲多國、日本、南韓等，均實行民主和資本主義制度，可見普選與資本主義經濟不僅沒有衝突，反而由於民主社會在法治水平、公平的營商環境和社會穩定等方面相對較優勝，往往吸引更多投資，有利經濟發展。

10. 總結報告第 16 段提及，落實普選的同時不應影響特區一直以來奉行的「低稅率和簡單稅制」和「量入為出」的理財原則，以及「小政府、大市場」的經濟政策。《基本法》第一百零七及一百零八條規定，特區的「財政預算以量入為出為原則」，並實行「低稅政策」。無論以甚麼方式產生行政長官和立法機關，所有從政者都必須遵守《基本法》的有關規定。至於是否實行「小政府、大市場」或其他經濟和社會政策，只要有關政策沒有抵觸《基本法》上述兩項規定，都應由選民在選舉時投票定奪。

循序漸進

11. 根據字面解釋，「循序漸進」應理解為有秩序地向前發展，不能過急，也不能過慢。不過，民主步伐是快是慢，根本不能抽象地討論，必須結合香港的具體情況一併考慮，才有現實意義。況且，自一九八二年中英談判至今，香港的民主政制已發展了四分一個世紀，在二〇一二年或之前實行雙普選，從任何角度看也不能說過於急進，政府實無理由再以「循序漸進」為藉口，阻撓香港全面實行普選。

適合香港實際情況

12. 在討論是否實行普選時，首要考慮的實際情況是港人希望盡快實行普選，其次應該從兩方面研究香港的實際情況，包括現行的政治體制是否存在根本問題，以及香港是否具備實行普選的客觀條件。目前的小圈子特首選舉和功能團體選舉制度缺乏認受性，社會各階層利益和矛盾無法妥善處理，打擊政府管治，港人普遍要求盡快實行民主改革。倘若當局仍然堅持香港的普選步伐必須一步一步慢慢走，結果只會適得其反，令政治制度和社會狀況脫節，不利有效施政和社會穩定。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跟其他民主國家

相若，再加上香港已有多次籌辦全民選舉的經驗，實際上早已具備實行普選的所有客觀條件。

行政主導

13. 總結報告第 22 段指出，香港的政制發展設計，不應偏離行政主導這項原則。我們認為，「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。

普選的原則和概念

14. 我們認同普選的概念，應包括普及和平等兩項原則。總結報告第 25 及 26 段提及，平等投票權的原則「並不是要求每一票的效力必須達致數字上精確的平等」，亦「沒有一套選舉制度能適合所有地方」，令人憂慮當局是為保留功能團體選舉留下伏筆。

15. 我們必須指出，地方選舉中議席數目和選民人數有所差異，純粹因應選區的地理位置和完整性等技術因素而作出調整，而且有關差距訂有合理的限制（例如香港立法會的分區選舉，法例規定有關差距必須在百分之十五以下），這跟功能團體制度是兩碼子的事。

16. 至於各地可因應本身的情況發展其選舉制度的論點，亦不能將功能團體選舉曲解為符合普選的原則。事實上，聯合國人權委員會早於一九九五年已裁定，現行的功能團體制度，抵觸《公民權利和政治權利國際公約》第二(一)、二十五及二十六條，並不符合普及和平等的原則。

行政長官普選模式

17. 《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，必須體現民主選舉的原則。我們認為，民主選舉的原則應符合國際人權憲章的有關規定。《世界人權宣言》第二十一條明確指出，人民的意志是政府權力的基礎，而這一意志應在定期的選舉中獲得充分表達。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明，所有公民享有在定期選舉中選舉和被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，而這項權利和機會亦不受不合理的限制，因為只有如此，公眾的意志才獲得充分表達。

18. 現行《基本法》附件一所載的選舉委員會組成方式，偏袒工商和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而有所區別的原則，亦令其他階層的被選舉權利和機會受到不合理的限制，若以此作為提名委員會組成方式的藍本，是抵觸《世界人權宣言》第二十一條和《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條的規定，亦不符合《基本法》第三十九條（人權公約繼續有效）和第四十五條（民主程序）的原則。

立法會普選模式

19. 總結報告第 40 段列出多個立法會達致普選前的過渡方案，我們認為，委員會不應排除在二〇一二年或之前，立法會所有議席由普選產生的可能性。另外，總結報告第 41 段指出，先由功能團體提名候選人，再讓全港選民投票，亦是「達致最終普選時的可能模式」。如上文第 17 和 18 段所述，由功能團體提名候選人的安排，偏袒工商和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而有所區別的原則，亦令其他階層的被選舉權利和機會受到不合理的限制，不符合《基本法》第三十九條（人權公約繼續有效）和第六十八條（最終達致普選）的規定。

下一步工作

20. 正如上文第 4 段所述，超過六成市民期望在二〇一二年或之前，由普選產生行政長官和立法會所有議員，委員會的首要工作是令市民的願望成真。我們相信，只要政府當局和委員會成員尊重市民意願、尊重客觀事實，委員會必定可以就二〇一二年或之前實行雙普選的具體方案達成共識。

策略發展委員會

管治及政治發展委員會成員

周奕希	關信基	李卓人	李永達
盧子健	譚國僑	黃偉賢	

二〇〇六年七月