

策發會討論有關「行政長官普選的可能模式」

譚惠珠

[10/4/2007]

(一)行政長官普選的原則：

- (1) 過往有關香港政治體制應如何發展的討論（或爭議）中，顯示出不少香港人對一國觀念、國家意識、香港法律地位的認知等，尚要加深認識。全國人大常委會副秘書長喬曉陽曾於二零零四年四月在本港發表的講話中，對本港存有「六項不足」的情況下，提出普選尚未宜推行。據報導，有關六項不足，包括港人對「一國兩制」和《基本法》的認識並不足夠、《基本法》的憲制性地位尚未真正樹立、市民對普選的意見分歧極大，沒有政黨能夠代表工商界利益、本港作為經濟城市不能承受政治實驗的後果，以及行政主導制度還沒有真正落實。這些情況，已在慢慢改善。但本人認為行政長官如要實行普選，本港特區便須先要充分體現出上述「六項的不足」，已經解決。
- (2) 姬鵬飛主任在 1990 年對基本法的《草案》及其有關文件的說明中亦闡明了香港特別行政區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的，為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展，既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。
- (3) 以普選方法產生行政長官是由基本法賦予的權利，我們不能把普選的模式抽離整體政制構思的規定。

(二)先圖後表

其實改善這六個不足的目標，本身就是「先圖後表」路線圖中的路標或里程碑。不談「先圖後表」，改談 2012 會否普選；或者先找尋具體方案，會導致欲速不達的結果。

(三)「普選」行政長官「普選」的定義：

(1) 基本法第 45 條說明行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。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（而不是盡快由普選產生）很多人認為行政長官的「普選」方法必須是以一人一票產生，其實按附件一第五段的內容而言，它說的是“選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人，具體辦法由選舉法規定。”

(2) 美國的總統並非由全民一人一票選出，但也符合「普選」的定義，因此「普選」並非只能由全部選民一人一票選出行政長官候任人，它亦可以由其他模式的「普選」方法開始，在符合香港的實際情況和循序漸進的情況下演進。

(四)提名委員會的組成：

(1) 以立法會議員組成提名委員會並不恰當

從《基本法》的多項規定¹¹所見，「行政主導」是香港特別行政區的最基本政治體制設計。任何有關本港的政治體制改變，包括行政長官選舉的設計，都必須以鞏固行政長官為首的行政主導體制而確立並施行。在起草《基本法》的時候，已經詳細地討論、分析和排除了由立法機關產生行政長官候選人的建議，確定了行政長官不會經由立法機關產生，而是要另一個具有廣泛代表性的提名委員會提名，《基本法》第 45 條和附件一就是體現這個結論的條文。

(2) 基本法第 45 條第一款說行政長官在當地通過選舉或協商產生，中央是絕對有權力決定批准或不批准由特別行政區提出的「行政長官產生辦法」，中央亦可以拒絕委任被選出的候任人，但是兩種情況如果發生，我們面對的就是中央與特別行政區公開衝突的憲制危機，而沒有一個負責任的政府會願意它的發生。因此，在設計行政長官產生辦法，必需在「當地」有不同經驗包括參予中央事務者作橋樑，在當地參予協商或在提名過程中積極發揮其特有橋樑作用。港區全國人大代表為全國建制中央立法機關成員，按全國人大代表要遵守憲法和法律（包括基本法），協助憲法和法律的實施，是在香港市民中少數能親身體會「一國兩制」雙方的運作情況，他們一方面參予中央架構的運作，明白中央與地方關係如何互動，香港在基本法安

排之下，可以發揮的作用。另一方面，他們亦是香港永久居民，在社會中有貢獻和參與公務的經驗，明白到香港資本主義的運作，對人權和自由的重視和對更進步的民主訴求，是最能發揮此橋樑作用的人士。

(3) 如果條件成熟，決定行政長官由普選產生，則可以選舉委員會作提名委員會組成的藍本

按《基本法》第45條有關“最終達至一個具廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生”的規定而言，提名委員會可以考慮以選舉委員會的組合作為主要參考藍本。原因是選委會由不同的社會階層及功能界別所組成，具有相當的廣泛代表性，再加上在選舉行政長官方面，選委會具有相當的經驗，故此行政長官提名委員會組成方法，可以選舉委員會作為藍本，保持工商、專業、基層及政界各佔四分之一的組合，是較為恰當的建議。

(4) 提名行政長官的權利，是中國公民的政治權利，因此，提名人的國籍問題也需要研究。

(五) 提名方法：

行政長官需按《基本法》實現「一國兩制」，其責任重大，如引入普選產生的行政長官，提名方法的門檻應定得較高，先處理首次或先檢討第一、二次的提名方法，總結經驗後逐一改善。

1. 提名委員會人數

關於委員會的人數以至提名門檻的討論，應同樣按照《基本法》有關提名委員會須有廣泛代表性的原則出發。社會上有把選舉委員會變作提名委員會的假設。然而，值得一提，兩個委員會畢竟是兩種不同的概念，提名委員會按《基本法》第45條規定，就行政長官的候選人作出提名，選舉委員會則是按照《基本法》附件一的規定，不單提名行政長官候選人，並隨後進行投票選出行政長官。兩個委員會的組成歷史、目的及方法都是不同的概念。因此，在未具備普選行政長官條件之前，仍然沿用選舉委員會的時期內的選舉委員會人數多少，不應該決定後來出現的提名委員會的人數，因此，提名委員會的人數可保持為八百人。

2. 提名方式

對於有志參與行政長官選舉的人士，應獲得的提名方式的討論，本委員會（管法及政治發展委員會）的討論文件所提出的原則，包括符合“按民主程序提名”的規定、確保候選人有廣泛支持和足夠認受性，以及讓有志之士有機會被提名，都是值得參考的。按照有關原則，提名方式可體現候選人須具廣泛表性的提名。此外，社會上還存在一種考慮，是行政長官選舉具有一定的莊嚴性，故此，提名的門檻不宜過低，令致過多候選人可參與選舉，造成候選人質素參差的情況；而過多候選人能夠參與選舉，可能亦會引致需要多輪投票或點票才能成功選出行政長官的情況出現。

(六)至於「行政長官候選人」的提名程序安排及門檻，以下方案建議採用：

1. 提名的基本原則是候選人不應多於4人，假若提名委員會人數為800人，提名門檻便為25%，即每名候選人須獲不少於200人提名，其中在四大界別中均需有50名提名人。
2. 提名門檻應體現維護《基本法》實施的重要性，候選人應有能力執行基本法，向中央及特區負責。基本原則是：立法會議員及港區全國人大代表既屬於選舉委員會的當然委員，反映兩者在政治，以及中央和地方建制上的重要性。前者為本港建制中立法機關成員，要維護《基本法》。後者為全國建制中立法機關成員，按全國人大代表法要遵守憲法和法律（包括基本法），協助憲法和法律的實施，並且了解國情，親身體驗一國的運作和兩制的運作。兩者在《基本法》的規定中，均具有一定的地位。故此，候選人獲得基本的提名人數，例如800人中獲得四大界別中50人提名之外，相關的提名票須含有最少四分之一立法會議員（60人的四分之一是15人）及四分之一全國人大代表（9人）的提名。
3. 上述的提名方法，足以顯示候選人有各社會階層的支持，亦能夠掌握中央與地方關係和香港的事務。

策發會討論立法會產生辦法

譚惠珠

[10/4/2007]

(一)立法會普選的原則

- (1) 過往有關香港政治體制應如何發展的討論（或爭議）中，顯示出不少香港人對一國觀念、國家意識、香港法律地位的認知等，尚要加深認識。全國人大常委會副秘書長喬曉陽曾於二零零四年四月在本港發表的講話中，對本港存有「六項不足」的情況下，提出普選尚未宜推行。據報導，有關六項不足，包括港人對「一國兩制」和《基本法》的認識並不足夠、《基本法》的憲制性地位尚未真正樹立、市民對普選的意見分歧極大，沒有政黨能夠代表工商界利益、本港作為經濟城市不能承受政治實驗的後果，以及行政主導制度還沒有真正落實。這些情況，已在慢慢改善。但本人認為立法會全部議員都實行普選，本港特區便須先要充分體現出上述「六項的不足」，已經解決。
- (2) 姬鵬飛主任在 1990 年對基本法的《草案》及其有關文件的說明中亦闡明了香港特別行政區的政治體制，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的，為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展，既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。
- (3) 以普選方法產生立法機關是由基本法賦予的權利，但要行使這種權利，必須接受和體現姬鵬飛主任的講話中所列的原則，因為它是一個整體的設計構思，我們不能只抽出基本法第 68 條第二款“最終達至全部議員由普選產生的目標”這一句，作為唯一的目標，更不是要盡快達至全部議員由普選產生。

(二)先圖後表

其實改善這六個不足的目標，本身就是「先圖後表」路線圖中的路標或里程碑。不談「先圖後表」，改談 2012 會否普選；或者先找尋具體方案，會導致欲速不達的結果，此外，政黨活動和國家安全法律的規定等問題尚未解決，香港沒有法律規範政黨的資金來源的法律，保障國家安全統一的法律亦未完備，這些問題，亦

需適當適時地先處理。

(三)保留功能團體成份能兼顧各階層利益，符合行政機關與立法機關互相配合又互相制衡。在社會的討論中，較為忽略了保持功能團體的成份的重要性，在此我必須較詳細地闡釋其意義。

(1) 在草擬基本法時，是認為功能團體選舉能確保議會能兼顧各階層利益，有利於資本主義經濟的發展。其理念有些似美國兼顧各州利益的參議院或英國吸收社會賢達的上議院的原素。

此外，世界各地都特別設有某些功能團體或行業的選舉方式，這些選舉模式同樣符合普及而平等的原則，如在愛爾蘭及斯洛文尼亞這兩個國家的立法機關上議院，都設有功能團體代表；而在法國，由各個經濟及社會利益團體的代表組成的「經濟及社會議會」，亦具有特別的憲法地位。

(2) 早在 1984 年《代議政制綠皮書》中，港英政府首先提出功能組別選舉的理念。功能組別的選舉特色，就是從地區精英及各界社會人士中聽取民意。在其後的《代議政制白皮書》中，功能組別選舉的目標是「使在社會、經濟和職業等背景上有共通利益的各主要階層，都能有代表出席立法局」。在草擬《基本法》時，更視功能組別為保障回歸前後，保障及照顧各階層利益的有效機制，有利社會穩定，政權平穩過渡。

(3) 功能團體選舉的參與基礎，就是要達致均衡參與的原則。擴大各界別、階層代表的參政及議政機會，不單可以增加立法會的代表性及認受性，亦可讓立法會本身聆聽及反映各界別及階層包括工商界及專業人士的意見。其參與有利本港政治制度吸納及平衡各界別及階層的利益，讓專業人數較少但對社會有極大貢獻的團體及組別人士可在議會內表達意見。

(4) 維持功能組別的元素，有利於平衡社會各階層、各界別及各方面的意見，有利於社會的整體運作，此外，功能團體的席位其實是基於與政府部門的分工，需要在立法會有相對的專長、知識和就該部門的工作給予意見，方能一方面制衡政府，另一方面又可配合的人士在立法會議政，發揮作用。

(5) 綜觀現時三十個功能組別，其實已與政府部門互相配合、互相

制衡：

功能組別	政府部門
金融界、 金融服務界、 保險界、 會計界	財經事務及庫務局
工業界、 商界、 批發及零售界、 紡織及製衣界、運出口界、 資訊科技界	工商及科技局
教育界	教育統籌局
法律界	律政司
勞工界、 飲食界、 旅遊界	經濟發展及勞工局
地產及建造界、建築、測量及都市規 劃界	房屋及規劃地政局
鄉議局、 體育、演藝、文化及出版界	民政事務局
衛生服務界、醫學界、社會福利界、 漁農界	衛生福利及食物局
航運交通界、 工程界	環境運輸及工務局

(6) 一個社會要繼續穩定地發展，議會要更具代表性，便不能犧牲過往長期協助社會穩定及作出貢獻的界別及階層。「沒有工商界便沒有香港的資本主義，不能保持工商界的均衡參與，就不能保持原有的資本主義制度。」^{*412}

(7) 英國自認英國會是普選產生，但經過四百多年，現今仍不能取消其上議院，香港沒有必要在短短的十數年間決定取消功能組別這個在實際運作和符合社會需要上均對香港有利的重要力量。

(8) 由地區直選乃功能團體代表各 50% 組成的議會，其實是更具代表性，事實也有做到長期協助社會穩定，政府的政策更能全面地照顧各方面的利益，因此應在此基礎上保留功能團體的席

位。

(四)選舉功能組別席位的發展方向

(1) 為了保持行之有效的部份，功能團體現行界定選民資格的規定不宜更改，這些選民可以提名或選拔候選人參加「普選」。

(2) 「普選」的形式並不限於一人一票，一人兩票或一人多票，只要每人可投的票數相同，也是普選，因此如果決定立法會成員都由分區直選產生，登記選民仍可以一人多票。

(3) 先易後難：為了使更多的立法會議員支持這方案，應先由主張轉變為「普選」的功能組別開始改變其代表的產生辦法。

(4) 所有由「普選」選舉產生的立法會議員，均應該是中國公民，並且在外國無居留權，議員的國籍問題也需要討論。

附註：喬曉陽主任 2004年四月二十六日