



Basic Law Institute
基本法研究中心

基本法研究中心就二零一二年
行政長官產生辦法和立法會產生辦法
提出的建議方案

1 方案目的

在符合《基本法》對香港特別行政區政治體制設計原則的規定、符合國家對香港的基本方針政策、符合二零零四年《全國人大常委會關於香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法問題的決定》的前提下，抓緊機遇，循序漸進促進民主，最快達至《基本法》所應許之行政長官和立法會最終由普選產生的目標。

2 香港特別行政區政治體制的設計原則

國家對香港的基本方針政策清晰訂明，香港特別行政區行政長官和立法會最終由普選產生。然而，當中涉及的，不是時間快慢的問題，而是改制發展如何符合政治體制基本原則，以保障國家對香港基本方針政策得以實施的問題。

總結姬鵬飛主任於一九九零年就香港特別行政區政治體制所作的說明、《基本法》第四十五條和第六十八條就行政長官和立法會產生辦法所作的規定、及二零零四年全國人大常委會關於二零零七年／二零零八年香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法問題所作的決定、有關香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法的任何改變，都應遵循以下五項基本原則（基本方針政策）：

- (1) 保持原有的資本主義制度和生活方式，政治體制須有利於資本主義經濟的發展，改制發展不能影響資本主義制度的運作；
- (2) 兼顧社會各階層利益，政治體制須有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與；
- (3) 循序漸進，改制發展須有利於保持香港的長期繁榮穩定；
- (4) 符合香港的實際情況，改制發展須與香港社會、經濟、政治的發展相協調；
- (5) 有利於行政主導體制的有效運行。

簡而言之，是先要有普選「路線圖」，之後才能有普選「時間表」。「路線圖」的制訂，是要確立香港民主發展的方向，厘清發展的步伐；發展方向，須符合以上五項基本方針政策。

3 普選路線圖

基本法研究中心認為，促進香港民主發展的方略，可以先普選行政長官作主導，輔以立法會分階段擴大功能組別普選成份，待實際情況配合取消地區直選和功能團體選舉的分別，順利過渡至最終由普選產生全體立法會議員的目標。理據如下：

- (a) 二零零四年，全國人大常委會決定二零零七年／二零零八年香港特別行政區行政長官和立法會選舉不實行普選產生辦法時，考慮到當時香港的一些實際情況：
- (1) 許多港人對「一國兩制」和《基本法》的認識還不很足夠；
 - (2) 《基本法》作為香港憲制性法律的地位尚未真正樹立；
 - (3) 為保持原有資本主義制度，香港的政治制度必須做到均衡參與；
 - (4) 政制發展必須與香港作為國際金融貿易中心的地位相適應；
 - (5) 行政主導運作還沒有完全達到《基本法》規定的要求，行政與立法之間的配合還在磨合之中；
 - (6) 香港社會對是否實行普選存在很大的分歧。
- (b) 二零零五年，特區政府發表《政制發展專責小組第五號報告書》，以擴大區議會議員參與選舉委員會和立法會為重心修改行政長官和立法會產生辦法。同時，特區政府同意，社會上對盡早實現全面普選有所期望。然而，《第五號報告書》的建議方案並未能在立法會通過，未能得以實施。
- (c) 據此，我們認為：
- (1) 為體現行政主導，確立行政長官領導香港特別行政區的憲制安排，普選產生行政長官應優先於普選立法會全體議員；
 - (2) 為實現均衡參與、確保政制發展與香港的國際經濟地位相適應，一個有廣泛代表性的行政長官選舉委員會和立法會對香港特別行政區的長期穩定繁榮顯得格外重要；然而，《第五號報告書》建議不獲通過，說明社會對擴大選舉委員會和立法會代表性以實現均衡參與，並無強烈要求；
 - (3) 現階段，按香港社會的實際情況，通過立法會功能議席以實現均衡參與的安排，仍屬社會上多數人的意見，短期內不會自動消失。然而，現時功能團體產生立法會議席的選舉安排，因涉及一人多票的問題，不能避免地與《基本法》最終一人一票普選產生全體立法會議員的原則相抵觸；有關抵觸，因同為立法機構，亦不會就放棄「單院制」、改以採納「雙院制」的方式獲得解決。因此，功能團體選舉的制度創新，已為要達至《基本法》最終普選目標不能逃避的挑戰；

(4) 相比較下，通過「提名委員會」這機制，《基本法》已為普選行政長官的均衡參與問題提供解決方案，優先普選行政長官應為務實的選擇。

(d) 經中央政府多次就香港憲制問題作出決定和解釋，及香港社會對第三屆行政長官選舉的廣泛關注和參與，無可置疑的，香港社會的實際情況與二零零四年時的已相去甚遠。我們認為，現在是時候就香港的民主發展進程作進一步思考和規劃。

4 二零一二年行政長官產生辦法

(a) 「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉產生，由中央人民政府任命。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……」《基本法》第四十五條

(b) 香港特別行政區普選行政長官的條件和元素：

- (1) 符合香港特別行政區的實際情況和循序漸進原則；
- (2) 具備一個有廣泛代表性的提名委員會；
- (3) 提名委員會按民主程序提名行政長官候選人；
- (4) 行政長官通過普選程式產生；
- (5) 中央人民政府任命。

(c) 基本法研究中心的立場和建議：

- (1) 在《基本法》政制發展原則的指導下，剛成功完成的第三屆香港特別行政區行政長官選舉，是一個有競爭、在廣大香港市民心目中有充份的認受性、並且獲得中央人民政府高度肯定的選舉；香港市民從中學習了寶貴的民主經驗，在促進民主的路上踏出邁向成熟的一大步，為普選行政長官提供了不可或缺的基礎，為香港經濟民生的進一步發展提供了堅強的後盾。
- (2) 選舉委員會按循序漸進原則，經歷過由 400 人增加至 800 人的歷程，具有廣泛的代表性，為行政長官選舉提供了先決條件。是次第三屆行政長官選舉，選舉委員會雖未有按特區政府原來建議由 800 人增加至 1600 人，行政長官的順利產生、市民的普遍認同、中央政府的肯定、香港特別行政區行政長官在國際上的認受性，並未因此而受絲毫影響。因此，有充份理由相信，未來一個由 800 人組成的提名委員會同樣享有廣泛的代表性。

- (3) 我們認為，在循序漸進的大原則下，普選行政長官進程應循深化是次成功經驗方面多走一步。因此，在選舉形式方面，我們建議二零一二年第四屆行政長官選舉應繼續沿襲 800 人選舉委員會方式進行；提名人數方面，我們建議將現時提名行政長官候選人所需人數減半，即不少於五十名選舉委員可聯合提名行政長官候選人。
- (4) 在循序漸進的大原則下，800 人組成的選舉委員會具備充足條件於二零一七年過渡為提名委員會，按民主程序提名行政長官候選人交香港廣大市民普選產生第五屆的行政長官。提名委員會的操作，我們建議仿效二零一二年的做法，即不少於五十名提名委員可聯合提名行政長官候選人；初步提名後，獲提名候選人交提名委員會全體大會按民主程序，每名提名委員一人一票，提名獲最高票數前兩名的候選人，交廣大香港市民一人一票普選產生香港特別行政區行政長官，由中央人民政府任命。
- (5) 我們認為，以上建議符合香港特別行政區的實際情況；同時，方案建基於過去十年循序漸進、得來不易的民主建設經驗，符合《基本法》第四十五條就行政長官產生的規定。

5 二零一二年立法會產生辦法

- (a) 立法會的產生辦法涉及下列基本方針政策：
 - (1) 均衡參與；
 - (2) 循序漸進；
 - (3) 符合香港特別行政區的實際情況；
 - (4) 有利於行政主導體制的有效運行。
- (b) 基本法研究中心的立場和建議：
 - (1) 按目前香港的實際情況，香港市民對如何在維持均衡參與的前提下擴大立法會民主成份這重大議題未有清楚共識，我們認為，現階段為達至普選香港特別行政區立法會最終目標的民主進程應穩中求勝，既不可以原地踏步，又要遵從循序漸進的原則，竭力推進民主進程。
 - (2) 我們建議，二零一二年香港特別行政區立法會維持總體 60 議席，分區直接選舉產生議席和經功能團體選舉產生的議席各 30 席，議案和法案須經分組點票通過的基礎。
 - (3) 我們建議，在 30 席經功能團體選舉產生的議席這範圍內作制度創新，於二零一二年先將其中十席（即三分之一）經功能團體提名立法會候選人，交香港特別行政區市民一人一

票選出該功能團體的立法會議員；其次，於二零一六年將另外十席以同樣方式提名候選人，交香港市民一人一票選出有關功能團體的立法會議員；最後，於二零二零年將餘下的十席以同樣方式提名候選人，交香港市民一人一票選出有關功能團體的立法會議員。

- (4) 我們認為，待香港實際情況許可，即香港政黨組織操作邁向成熟後，應取消分區直接選舉和經功能團體選舉產生議員的區別，順利過渡至普選產生全體立法會議員的最終目標。

6 總結：

按上文第 3 段普選路線圖所述之發展方路，及第 4、第 5 段之闡釋，若以時間及程式具體表述，實際時間表可以如下所示：

- (a) 二零一二年續由 800 人組成的選舉委員會產生香港特別行政區行政長官，提名人數減至不少於 50 人；
- (b) 二零一二年，立法會 30 議席由分區直接選舉產生，10 議席由功能團體提名交香港市民按每功能議席一人一票選舉產生，20 議席由功能團體選舉產生；
- (c) 二零一六年，立法會 30 議席由分區直接選舉產生，20 議席由功能團體提名交香港市民按每功能議席一人一票選舉產生，10 議席由功能團體選舉產生；
- (d) 二零一七年普選香港特別行政區行政長官；
- (e) 二零二零年，立法會 30 議席由分區直接選舉產生，30 議席由功能團體提名交香港市民按每功能議席一人一票選舉產生；
- (f) 待香港實際情況許可，取消分區直接選舉議席和功能團體議席的分別，全體立法會議員由普選產生。

-完-

基本法研究中心
二零零七年四月十一日