

## 立法會政制事務委員會

### 立法會普選的可能模式

策略發展委員會(策發會)於2006年9月22日的會議上，展開了有關立法會普選可能模式的討論。策發會秘書處已於早前向立法會政制事務委員會秘書處提供有關討論文件(CB(2)3062/05-06)，供委員參考。

2. 為了讓策發會委員就有關議題作進一步討論，我們於2006年11月6日舉辦了工作坊，並邀請了香港工商專業聯會的鍾逸傑爵士及匯賢智庫的葉劉淑儀女士出席，與策發會委員交換意見。香港工商專業聯會及葉劉淑儀女士的建議，分別載於附件一及附件二(只有英文版)，供委員參考。

政制事務局  
2006年11月

# A Bicameral System for Hong Kong

---

## 兩院制的 立法機關



Business and Professionals  
Federation of Hong Kong  
香港工商專業聯會

# **A Bicameral System for Hong Kong**

---

## **兩院制的 立法機關**



**Business and Professionals  
Federation of Hong Kong  
香港工商專業聯會**

# Contents 目錄

---

## Section I

The Development of Representative Government .....	1
--	---

## Section II

The Nine Requirements Before Further Change .....	7
---	---

## Section III

Composition and Procedures of the Legislative Council .....	12
---	----

## Section IV

The Law, the Legislative Council and the Next Steps .....	18
---	----

## Section V

Bicameral Systems Elsewhere .....	23
-----------------------------------	----

## Section VI

2012: A Bicameral Solution for the SAR .....	31
--	----

## 第一章

代議政制的演進 .....	40
---------------	----

## 第二章

作出修改與九點因素 .....	43
-----------------	----

## 第三章

立法會的組成和程序 .....	45
-----------------	----

## 第四章

有關法律、立法會及具體步驟 .....	48
---------------------	----

## 第五章

其他地區的兩院制 .....	51
----------------	----

## 第六章

解決之方——兩院制 .....	56
-----------------	----

## 第一章 代議政制的演進

1. 沿著歷史的軌跡回到五十多年前的香港，無論社會民生或政治經濟，都會浮現一幅截然不同的景象。這些年來，香港可說是得到幸運之神的眷顧，逆境過後往往是更好的發展機遇。香港代議政制的演進卻由於其特殊背景及社會暗湧，每一階段發展都經過審慎考慮，包括九七主權移交。但我們成功地在穩中求變，並建立有香港特色的政治制度。基本法的草擬工作在1985年、中英兩國簽署聯合聲明後隨即開展，並於1990年通過，它清楚訂明了香港九七回歸後的政制發展程序。
2. 早於1966年，即中英聯合聲明簽署前19年，一個政府小組撰寫了一份地方行政發展的建議書，其建議無可避免參照了英國的模式和經驗。後因社會出現動盪，報告最終不了了之。及後，代議政制並沒有採取工作小組報告中的選舉模式及成立區議會等建議，而是朝多方向發展，通過成立諮詢委員會和在各區開設辦事處，讓更多人參與公共事務。立法會亦增加了議席，委任社會不同範疇和行業的代表加入，如建築師、工程師、會計師等等。
3. 七十年代開始，大批市民陸續遷入新界的新市鎮，但是新界原有的鄉議會及鄉事委員會未能代表他們的意見。為此，政府從1977年起，設立「地區諮詢委員會」，向新市鎮工作部門提出意見及建議。然而，這些新舉措並不足夠：有些英國國會議員質疑香港為何不進一步擴大代議制。1971年，香港實施小學普及教育，城市也更趨成熟及國際化。為順應蛻變的社會及未來發展所需，政府於1981年推出《地方行政改革白皮書》，建議成立「區議會」，其

中民選議員佔三分之一。對這突如其來的改變，市民起初感到驚訝，但隨即普遍表示歡迎。

4. 讓市民選舉部分區議會議員，是香港政制發展過程中決定性的一步。任何21歲或以上，居港超過三年的香港市民，均有投票權。區議會擺脫地方管治的傳統束縛，其職能包括任何地區事務，並鼓勵議員積極參與討論。香港政制發展正在摸著石頭過河。
5. 然而，1981年的《香港地方行政白皮書》亦強調香港環境特殊，需要一個穩定的局面，行政立法兩局毋須改變，兩局要「一如以往，按照環境的需要而演變。」三年後，1984年，亦即《中英聯合聲明》草簽前數月，政府再推出《代議政制綠皮書》，根據當時政制發展的進程提出建議。
6. 港督尤德爵士當時指出：「我們現在的政府運作是以諮詢和共識為基礎的。這獨有的制度是結合社會上兩種不同的取向而產生的：一方面是地區利益的代表……」，至於立法會「則是界別利益的代表，如工商、法律、教育、醫療及社會服務等……，兩種不同的取向並存，為不同意見和辯論創造空間……以揉合地區和功能組別的意見。」為確保香港國際工商、金融中心的領先地位不會因出現政治動盪而受到削弱，政制發展應要循序漸進。改變是不可逆轉的，但需要穩步而行。
7. 這份綠皮書的建議是功能組別議員通過選舉產生，不再由港督委任，這些議員應由所屬組織或專業團體推選。從委任到選舉是一項重要的改變，功能團體為香港選舉邁出了第一步，至今仍然是香港政制不可或缺的一環。他們未來的功能角色，會在隨後的章節討論。

8. 與此同時，由於立法會在公共事務的角色日益重要，而工作量亦不斷增加，議席在 1980 年由 25 個增加至 44 個，1985 年再增加至 56 個，形成立法會內非官守議員數目超越官守議員的局面。
9. 1987 年，政府再發表綠皮書，用了相當長的篇幅闡釋功能團體的角色，並回應各界的意見，表示大部份人傾向保留這種方式來選舉部份立法會議員。其後，政改步伐加快，1991 年，政府建議立法會引入直選制，除了 21 位功能團體議員，另選出 18 位直選議員。
10. 從以上簡略的記要可以看到，香港政制每隔三、四年便會向前推進，逐步建立有香港特色的代議政制，絕非原地踏步。
11. 1992 年彭定康出任港督，提出政改方案，表示要為香港九七回歸中國做好準備。彭定康建議區議會全面廢除委任議席，新增 9 個功能團體議席，並根據香港統計署採用的基本行業分類界定選民資格，把 270 萬勞動人口納入成為功能組別的選民。很遺憾基本法並無界定何謂功能組別。功能團體議員一直被理解為團體或專業界的代表。事實上，在開始引入功能組別這個概念時，尤德爵士於 1984 年 7 月 18 日在立法會一次講話中指出：「這裡指的是組織」。但 1992 年建議的功能團體，遠遠超過「組織」的界線，更非當年基本法起草委員的設想。彭定康的政改方案引起中方激烈反應，並對九七過渡造成嚴重的影響：連接回歸的「直通車」構想幻滅；回歸後原有的立法局被解散，全體原議員下車，由臨時立法會取而代之，直至新一屆選舉。
12. 1997 年後，立法會直選及功能團體議員人數再作變動，現時兩組議員的比例均等：30 位經分區直接選舉產生，30 位經功能團體選舉產生。

## 第二章 作出修改與九點因素

13. 基本法承諾2007年後立法會的產生辦法可以修改，最終的目標是全體議員由普選產生。但人大常委會作出指引，指要實行普選，香港特區須符合下列九點因素。

- i. 根據《基本法》，修改方案必須得到立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意和全國人大常委會的批准或備案。
- ii. 方案必須符合《基本法》規定，不能輕言修改《基本法》規定的政治體制的設計和原則。
- iii. 中央對行政長官的任命權是實質的，任何方案均不能影響中央的實質任命權。
- iv. 方案必須鞏固以行政長官為首的行政主導體制，不能偏離這項設計原則。方案須以完善行政主導體制為尚，不能導致惡化現行行政立法未能充份互相配合的問題。
- v. 達至普選的最終目標，必須循序漸進，按部就班，步伐不能過急，要根據特區實際情況漸進，以保持繁榮穩定。
- vi. 衡量實際情況時，必須考慮市民訴求，亦要檢視其他因素，包括特區的法律地位、政治制度發展現今所處階段、經濟發展、社會情況、市民對「一國兩制」及《基本法》的認識程度、公民參政意識、政治人才及參政團體成熟程度，以至行政立法關係等。



- vii. 方案必須有利於社會各階層在政治體制內都有代表聲音，並能通過不同途徑參政。
- viii. 方案必須確保能繼續兼顧社會各階層利益。
- ix. 方案不能對現行載於《基本法》的經濟、金融、財政及其它制度產生不良影響。

14. 雖然社會上要求2008年開始普選之聲持續不斷，但中央政府訂定的九點因素，原則是確保政制循序漸進地發展及維持社會穩定。2007年行政長官選舉可擴大選民範圍，把更多人納入選舉程式，但不會實行全面普選；同樣地，2008年立法會也不會經普選產生，但可以修訂改進功能團體的組成。立法會為了工作量需要增加議席的話，必須保持地區和功能兩個組別的比例均等。
15. 即是說，立法會將按基本法所述選舉方式，選出下一屆議員，直選議員及功能團體議員人數仍各佔一半，任期四年直至2012年。
16. 總括而言，香港政府的代表性從1966年起逐步轉變。與此同時，香港人口由340萬倍增至680萬，新界的新市鎮陸續建成。六、七十年代成為香港經濟中流砥柱的工業現已北移內地，服務業大致上取代了其地位。大學由一所增至七所。最重要的是，1984年中英兩國簽訂協議，1997年香港順利回歸中國，香港的特性和生活方式得以延續。
17. 隨後各章將集中探討在基本法的框架下，參考其他國家的經驗，通過實施兩院制，讓立法會直選議員和功能團體議員分別組成兩個議院，政制發展從而繼續向前邁進。

### 第三章 立法會的組成和程序

18. 中英聯合聲明對香港未來的管治，它的核心價值、社會民生、生活方式等有著詳細的描述，但是有需要把這些概念和原則化成具體法律條文。聯合聲明墨跡未乾，工作已經開始，並於1990年頒佈了《基本法》。

19. 基本法起草委員會的成員包括香港和內地人士，經過長達五年的廣泛研究，以及在基本法諮詢委員會的協助下，完成了《基本法（草案）》，並公開徵詢意見。本文將主要探討基本法有關立法會組成及投票程序的條文。

20. 基本法第 68 條對立法會的產生辦法描述如下：

「立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。」

21. 基本法第 68 條第三段，清楚訂明立法會產生的具體辦法需符合基本法附件二的規定。該條文如下：

「立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程式由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程式》規定。」

附件二有關描述如下：

「香港特別行政區立法會議員每屆60人，第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》產生。第二屆、第三屆立法會的組成如下：

## 第二屆

功能團體選舉的議員	30 人
選舉委員會選舉的議員	6 人
分區直接選舉的議員	24 人」

至於第三屆及以後各屆的立法會，將不再有經選舉委員會選出的議員。立法會將由數量相等的兩組議員組成：功能團體議員和分區直選議員。

## 「第三屆

功能團體選舉的議員	30 人
分區直接選舉的議員	30 人」

22. 附件二亦訂明選舉的程序由香港特區政府提出後，經立法會通過。

「……分區直接選舉的選區劃分、投票辦法，各個功能界別和法定團體的劃分、議員名額的分配、選舉辦法……由香港特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。」

附件二之第二節闡明立法會對法案、議案的表決程序。

「除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：

政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。

立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接

選舉，選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。」

2007年以後立法會的產生辦法和表決程序的進一步發展，附件二第三節也有明確指引：

「二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程式，如需對本附件的規定進行修改，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備案。」

23. 上文引述基本法附件二第二節所訂明的投票辦法，從本質上來說，就是在立法會內實行兩院制。這和其他實行兩院制的國家的情況相若，就是立法機關的稱謂其實已概括了兩個組成部份，即兩個議院。因此，在美國，「國會」(Congress)是眾議院和參議院的統稱。而議會 (Parliament) 一詞亦泛指整個立法機關，即上、下議院。照此類推，「立法會」可以理解為整個議會，整個立法機關。由直選產生的第一議院，以及由功能團體代表組成的第二議院，聯合組成香港特區政府的立法機關——立法會。按照同一思維邏輯，如需對立法會法案、議案的表決方法和程序進行修改的話，可以按照基本法附件二第三節所列條文進行（即本文第 22 段）。同樣道理，直選議員和功能團體議員的議席分配，也可以根據這項條款來處理。

24. 因此，推行兩院制，讓立法會分為兩個組成部份——直選產生的第一議院及功能團體代表組成的第二議院，履行各自的職責，可根據基本法附件二第三節的條文作出修改。

25. 隨後的章節將扼要介紹兩院制在其他國家的情況，它們如何運作及對立法程式帶來的好處。

## 第四章 有關法律、立法會及具體步驟

26. 2008 年立法會選舉後，會內的直選和功能組別成員的席位將會相等。立法會人數可增加，但席位必須平均分配，維持至四年後 2012 年的選舉。在循序漸進的過程中，下一步該怎樣做？如何才能取得三分之二立法會議員的支持，對立法會的產生辦法作出修改？怎樣才能符合中央政府的九點因素？
27. 中央的第二項要求指明任何修訂必須符合政治體制的設計和原則。原則是行政主導和高官問責制，而設計的宗旨是要保證社會各階層及各方面的利益都有代表聲音，而目前的經濟和金融制度不會受到不良影響，即財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡。改動方案要以完善行政主導為尚。
28. 雖然鞏固行政主導體制的步驟，不在本文討論範圍之內，但為了更全面，我們建議對行政機關的架構和功能作出改變，以加強其地位。現時的所謂「部長制」並沒有推展到涵蓋整個政府運作的地步，而主要官員既沒有自己的班子作為支援，也沒有副手或副部長。此外，主要官員和政策諮詢委員會及其成員的聯繫同樣須予加強。行政長官是否應仍繼續獨立於任何政黨，以及行政長官和行政、立法機關聯繫等，也是值得研究的問題。
29. 基本法賦予行政長官權力，處理立法會通過的法案。如果認為這些法案不符合香港的整體利益，行政長官可以發回重議；若立法會拒絕通過財政預算案或其他重要議案，在諮詢行政會議的意見後，行政長官可以解散立法會。（基本法第四十九及五十條）

30. 立法會的職能和工作與其他地方的立法機關相若。只要不涉及公共開支和政治架構的事項，立法會議員都可以提出議案。但如要提出和政府政策有關的議案，則先要取得行政長官的同意。（基本法第七十四條）
31. 基本法附件二第二節訂定法案、議案的表決程式：政府提出的議案只需要獲得過半數通過，但由議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案，則必須分別經過立法會的兩個部分，即直選議員和功能團體議員，各以過半數通過。上列基本法的條文與設立兩院制的需要及其運作有關。
32. 在符合九點因素和基本法條文的前題下，我們該應如何向前推進？我們不能偏離行政主導的體制，也要確保社會不同階層和界別都有代表聲音。中央容許香港在2007年對立法會選舉方法作出改變，條件是加強不同階層和界別的代表聲音（功能團體議員），並據此突顯功能團體和直選議員的平等關係。基本法附件二第二節提出的表決制度也對直選議員構成制約。那麼我們怎樣才能循序地向前邁進呢？行政機關的權力不應被削弱，同樣地，社會各階層的聲音和代表性也不應因此而降低。工商專聯相信，引入兩院制可以為這些問題提供答案。
33. 分組點票程序體現了功能和直選議員不同的職責。推行兩院制可以把這個「分工」安排進一步深化和制度化。立法會將分為兩個組成部份：直選議院（眾議院）和功能議院（參議院）。
34. 兩院議員的選舉將遵照現時政制檢討後所作的修例進行。

- 
35. 但是，由直選議員組成的第一議院，其人數毋需再與第二議院相等，由於立法會眾多的小組和委員會需要直選議員參與，所以第一議院的人數有需要多於現在的三十位。
  36. 第一議院獨立進行會議和辯論，將有助推動更正面的討論，以及加強第一議院和行政機關的直接溝通。
  37. 第二議院發揮監察和制衡的作用，第一議院通過法案後，第二議院將進行認真審核，必要時提出修訂，修訂與否，法案都會交回第一議院。如果第一議院不接納全部或部份修訂，法案將交回第二議院進行研究，並在兩院間來回討論。
  38. 以下章節，我們會討論兩院制在一些國家的運作，對公共事務產生的影響，制度為何得以保留並受到肯定。

## 第五章 其他地區的兩院制

39. 在世界各地，兩院制發揮一個共同的功能，就是第一議院的工作受到第二議院的監察。第二議院修正草案的錯漏，並在一定程度上影響第一議院提出的政策和動議，使第一議院更深思熟慮，亦有助鼓勵社會更廣泛參與政事討論。當兩院有不同意見和取向時，則通過交換意見、來回討論法案和議案，爭取共識，消除分歧。必要時，可成立聯合委員會解決問題。

### 美國

40. 為了政治上的實際需要，美國於1788年成立參議院，推行兩院制。在美國，「國會」是參議院和眾議院兩個議院的統稱。參議員由各州經公開選舉產生，參與競選的多為富裕的中年人士，一般來自法律、商業、銀行等界別。
41. 美國的政治制度雖然由兩大黨派主導，但由直選產生的總統未必能得到參議院或眾議院的大多數支持，甚至都得不到兩院的支持。即使總統與兩院的大多數同一陣線，持相左意見的少數參議員若能團結一致，仍可運用參議院的權力，延遲通過法案、政策和政府任命，發揮相當的影響力。儘管同屬一黨，參議員和總統在選舉政治上並沒有親密的關係。參議院的規模比眾議院小，但委員會眾多，議員的工作十分忙碌。參議員的一舉一動普遍受到傳媒關注，因此有能力鼓動公眾討論問題，影響社會輿論；由於其選民基礎與總統、眾議院不同，參議員往往有自己的理念和方案。參議院拖延和

---

“本章主要參考 “Senates, Bicameralism in the Contemporary World”, Samuel C. Patterson 和 Anthony Mughan 編輯, Ohio State University Press, 1999 年版。



阻撓議事進程的手段，可引致兩院僵持不下的局面，但它在美國憲法所享有的特殊地位堅如磐石，滄海桑田，但立憲者視之為防範眾議院集權危險的信念依然牢不可破。參議院制度已維持二百多年，並會繼續下去。(Barbara Sinclair)

## 加拿大

42. 加拿大參議院共有104位成員，由總理會同行政會議委任，任期直至七十五歲退休。「除了有關公共開支和開徵稅項的草案必須由眾議院提出外，參議院的權力與眾議院對等。」兩院均可啟動立法程序，但實際上大部分法案由眾議院提出，參議院有權修改甚至推翻法案、議案，但除了少數特殊例子外，參議院甚少使用該項權力。近年來，由於參議院與眾議院的政治色彩不同，令到兩院之間的分歧不斷，參議院更令政府坐立不安。有評論認為問題的根源是全部參議員由委任產生，並要求改革，但加拿大未能就改革的性質取得共識。(C.E.S.Franks)

## 法國

43. 1789年大革命後期眾議院過份激進的行為，使法國在1795年引入兩院制。隨著政府更替和社會變遷，參議院也歷經興衰。設立兩院制原意是要確保「理性蓋過感性，深思熟慮而非倉卒行事。」參議院不能解散，議員任期為九年，每三年其中三分之一的成員會進行更替，以保障工作和立法程序的延續性。即使下議院遭解散，參議員仍繼續留任。以近代為例，戴高樂總統因長期受參議院反對，毅然於1969年進行全民投票，希望大幅修改參議院的組成和功能。惟議案得不到大眾的支持，戴高樂總統因此辭職。

44. 在立法過程中兩院進行磋商，如有巨大分歧，政府可指派委員會進行調解，委員會由人數相等的兩院代表組成。
45. 除了財務議案，政府可以在任何一院提出議案。對於獲得下議院通過的議案，參議院的職責是「糾正偏差，修訂辭句，使法例更加精確及廣泛使用」。
46. 在法國，參議院需經過兩輪選舉產生：首輪投票選出市議會，任期為六年；第二輪由市議會代表委任各選區（地區或縣）的參議院大選舉團，最後由大選舉團選出參議院議員。市議員在任期快將屆滿時，會為其「選區」選出三分之一的參議員，加上議員在位時間相當長，議院因此容易趨向保守。而參議員必須年滿三十五歲，是另一個誘發保守傾向的因素。（Jean Mastias）

## 澳洲

47. 澳洲於1901年制定憲法，設立兩院制的國會，由擁有相等權力的眾議院和參議院組成。參議院共有76位成員，由全國各省和地區選舉產生，任期六年。現時參議員經多議席選區、單一可轉移制（single transferable vote）選出，有別於眾議院的單議席選區、選擇選舉制（single member preferential vote）的方式。前者議席多寡按得票比例而定，令小黨派和獨立人士有機會進入立法機關，並在立法的過程中發揮相當的影響力。
48. 參議院的人數是眾議院的一半，不可以引入涉及財務或是修訂有關稅務的法案、議案，也不可以就「一般政府年度服務」提出草案。如出現兩院僵持的局面，則需要召開聯席會議商討解決辦法。參議院雖然人數較少，但有權發回「任何草案」及要求作出修改。這可

能會啟動打破僵局的程序：參議院必需經過三個月才可再次發回法案。如果兩院仍未能取得共識，便要解散，重新舉行選舉，才可再次召開聯席會議。其實，眾議院在通過法例前可先與參議院的委員會磋商，減低造成僵局的危機。提問時間亦為參議員提供另一個發揮影響力的機會，但時間長短受到嚴格限制。提問限定一分鐘，部長答辯則四分鐘，因此一問一答，往往充滿活力。參議院選舉引入了比例代表制，使代表少數族群利益和聲音的議員在兩大政黨的中間，仍有議價能力，甚至可造成破壞或阻礙。前總理姬汀(Keating)便曾形容參議院為「嬌縱的議院…篡奪行政機關來自代表議院的權力」，「總是對政府開天殺價」，「他們其實有能力擺脫執政黨的統治桎梏，藉以向傳統模式挑戰。然而，參議院仍是制度的重要部分」。(John Uhr)

## 愛爾蘭

49. 愛爾蘭的參議院由 60 名成員組成，11 位經本人同意後由總理委任，49 位經選舉產生。後者包括國立大學和都柏林大學的代表各三位，其餘 43 位則來自以下的五個組別：
- i. 民族語言及文化、文學、藝術、教育和專業界別
  - ii. 農業相關界別和漁業
  - iii. 勞工
  - iv. 工商業，包括銀行、金融、會計、工程和建築
  - v. 公共行政和社會服務，包括義務社會活動
50. 除了涉及財務的議案外，任何草案可以首先在參議院提出，再轉至眾議院。獲任何一院通過並得到另一院接納的草案，當視作獲一致通過。參議院可在 21 天內對涉及財務的議案提出建議，21 天後，

即使參議院有異議，議案仍可當作按原文獲得通過。至於其他議案，參議院可獲較長時間討論，但如果超過限期，則視作通過。  
(摘自愛爾蘭政府網頁)

51. 由上文可見愛爾蘭國會與香港的功能組別有許多共通之處。

## **概論**

52. 上述各個第二議院或參議院的組合和功能都有所不同，但除了美國參議院外，其他參議院的權力和聲望一般都較低。但正如穆勒(J.S.Mill)在論述自由時指出：「"多數人的暴政"已成為現今社會必須要防範的罪惡之一。」可以說，參議院就是防禦機制的一部分。

53. 如果參議院的選舉方式與第一議院的相同，兩院所代表的選民重複，參議院便會失去監察第一議院的基礎。因此，第二議院必須代表不同的地域或功能組別。它的作用和貢獻是改善政府施政和立法的素質，從宏觀角度思考問題，出謀獻策和提供不同意見。正正是這些原因，即使經常受到多數主義的非議批評，第二議院不但沒有被淘汰，還繼續在世界各地良好地發展。

## 第六章 解決之方——兩院制

54. 2003及2004年，數以萬計的港人參加遊行，提出「普選」和「還政於民」的訴求。國家領導人對此作出回應，呼籲港人冷靜和克制，指出香港的政制發展必須按照基本法循序漸進的原則進行。然而，如何才能一方面令社會保持克制，同時又回應大眾普選立法會的訴求？
55. 如果在2012年普選立法會和撤消功能議席，將會是一項重大的轉變，對香港社會經濟民生等方面的影響難以預計，也不符合循序漸進的原則，相信中央政府不會接受。另一方面，有些人則認為毋須改變現行制度，但社會上要求改變的聲音不絕於耳，而我們也需要朝著基本法設定的目標前進，「維持現狀」又是否真的切實可行？大眾的訴求會否變得更激烈？到底有沒有平衡折衷之道，可以既回應普選立法會的意願，也顧及保持冷靜克制的需要；既聆聽大眾的聲音，也循序漸進，並充份考慮本文第二章中的九點因素，也就是說，讓「社會各階層」均能參與管理特區政府呢？問題的核心是：大部分市民對政制發展的期望，與基本法中穩步發展的要求，兩者的矛盾是否可以避免——答案是肯定的。
56. 全國人大常委會決定：2008年的立法會選舉，功能團體和分區直選產生議員各佔半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程序（指分組點票）維持不變。這清楚表明至少在短期內保留功能組別代表的意願。而民意調查顯示港人的意願較為複雜、甚至有點矛盾：既強烈支持普選，又認為應該保留功能團體。
57. 不少國家在民主進程中也遇過類似的難題：經普選產生的議會和國家長遠利益之間若不協調，怎樣取得平衡？如何確保議會不走向偏

激極端，以及在立法過程中怎樣讓全體市民有時間認真思考和分析問題？解決之道往往是推行具代表性的兩院制。

58. 事實上，基本法起草期間，曾有人提出兩院制的建議，但當時起草工作持續了五年，並進入最後階段，時間上已來不及作充分研究。
59. 兩院制能否成為香港的妙藥良方，解決既需要循序漸進、又存在即時普選訴求的困局？抑或會帶來兩院僵持不下、曠時廢日的局面？2012年距今仍有六、七年，我們有充裕的時間研究兩院制在外國的運作情況（之前的章節已作介紹），了解它如何使議會、政府及社會均能對種種議題進行更深入的討論，它可緩和直選及功能團體兩組議員間的緊張關係。架構建立及運作得宜的話，兩院制更可提升政府的施政效率。
60. 正正如此，兩院制非但沒有過時或被廢棄，反而在世界上超過70個大小國家，包括美國、加拿大、巴西、澳洲及一些東歐的新興國家運作，當中11個國家曾經廢除兩院制，但現在已恢復採用；14個國家則新設立了第二議院。在這70多個國家中，兩院制的具體架構不盡相同，各國根據國情制定合適的機制。很多時候，考慮因素是如何讓各州或各省的利益在聯邦議會中得到反映，但體制並非千篇一律、一成不變。在某些國家，議會代表是委任的；在另外一些國家，議會則由各行各業代表組成；也有一些國家兩者兼備。值得注意的是，很多聯邦政府下的州或地方政府也是實行兩院制的。美國各州中，便只有一個並非實行兩院制。
61. 香港立法會自1985年開始引入功能團體選舉。1990年，基本法起草工作完成，保留了功能團體代表，並將其納入為特區政府管治系統的一個組成部份。隨著功能團體議席逐步增加，議席的組成變得

混淆，有些專業界別有代表，有些沒有，某些範疇如婦女組織則完全沒有代表；團體投票人制度更被廣泛批評。功能團體選舉無論在法律上或理念上均受到非議。希望這些備受批評和不足之處，到2008年選舉時會有所改善。

62. 綜合考慮以上因素後，我們認為推行兩院制可以回應市民對全面普選立法會的訴求，讓由直選產生的議員擁有完全屬於自己的議會——第一議院。這些議員可以是政黨代表，也可以是無黨派人士。而功能團體代表則組成第二議院。
63. 現時立法會由60位議員組成，當中30位通過直選產生，30位則由功能團體選出。60位議員承擔立法及出任政策事務委員會、特別委員會成員等多重任務，工作繁重，難以應付。而根據兩院制的構思，全體功能團體議員將移往第二議院。要有效履行職務，第一議院的直選議員便有需要由30位增加至40位或以上。同樣地，功能團體議員的人數可能也要增加，以解決現時存在的一些問題，例如某些不相關的行業，如體育及文化界被歸入同一功能界別；某些界別如環保則並無代表。此外，若認為對第二議院的工作有所裨益，亦可參照外國經驗成立委員會，委任社會傑出人士為議員，或通過某些方式提升第二議院的代表性，例如加入區域或大學代表。這些構思肯定值得進一步探討。
64. 一般來說，第一議院的規模比第二議院為大，這不單是工作量的緣故，也與議院的性質有關。顧名思義，第二議院或參議院的主要職能，就是對第一議院通過的法案和議案，進行第二次認真思考，包括更仔細地審議法案和議案，成立專家小組，更廣泛地諮詢公眾，有需要時對法案和議案提出修訂，並詳列理據退還第一議院重新考

慮。因此，我們必須給予第二議院充裕的時間工作，時間長短端視法案和議案的性質而定。

65. 大家一定會問，當兩院出現意見分歧時，該如何處理？方法有好幾個，例如讓第二議院有權延遲法案和議案；成立兩院聯合委員會；或讓法案和議案在兩院來回討論，直至達成協議。可能有人會批評這將導致兩院僵持不下的局面。可是，這忽略了在上述情況下產生的互動變化，也沒有考慮到大眾討論和傳媒的角色等因素，或其他事態的發展，例如：「問責制」和特首的選舉方法會否得到改善，行政會議和立法會能否加強連繫等。屆時整個管治環境將不盡相同。因此，我們並非建議，也不認為必須讓第二議院在所有事務上均擁有否決權。

66. 但是，在某些憲制事務或與中央政府權力有所抵觸的問題上，可賦予第二議院特別否決權。至於其他事務，假若兩院在進行詳細討論後，少有地未能取得共識，可考慮由行政長官會同行政會議作最後決定。如何界定第二議院的權力十分重要，需要審慎研究，這方面我們可借鑑其他國家或地區的經驗。但這些都只是實踐上的問題，並非不能解決，不應因噎廢食，否定兩院制的精髓和價值。

67. 設立兩院制還有另一好處：一般來說，第二議院受公眾傳媒關注的程度不若第一議院，應該可以較為集中討論業界關注的問題，更留意立法細則，以及宏觀地從憲制和人權等角度考慮議題。

68. 正是這個方案，既符合循序漸進的要求，亦參照了民主國家的程序，制定適合香港的架構。前文描述的第二議院可以較現行制度更有效地發揮制衡作用。此外，現時議員個人提出的議案、法案及對



政府法案的修正案均須在分組點票中得到過半數支持，造成直選和功能團體議員的緊張關係，也引發不滿情緒。讓兩者擁有各自的議院，可以緩和這種情況。而經普選產生第一議院全體議員，並增加議席，本身已是一大大突破和進步，在一定程度上回應了大眾對「普選」的訴求。

69. 當然，這不是說，香港的政制發展於2012年便行人止步，但兩院制令香港在政制演進過程中邁出意義重大的一步，並可在實踐中不斷完善。兩院制的建議曾得到不少評論員支持，但因為有機會要修改基本法的主體文件，所以並無進一步的探討。其實，可能只須行使基本法附件內的條文，便可作出實行兩院制所須的改變，亦有些評論員可能會反對兩院制，認為構思保守，但我們要再次指出，不少曾經廢除兩院制的國家已重新採用；而很多民主發展成熟、民主機構長期運作的國家，至今仍然實行兩院制。

70. 香港的民主發展仍在起步階段，採用兩院制可使香港循序漸進地在民主路上踏出一大步，也使香港的立法機關可以繼續代表社會各階層的聲音。

71. 工商專聯提出「兩院制」，為香港的政制演進提供切實可行的方案。有關建議仍需作深入詳盡的探究，但是一條兼容平衡的「中間道路」已在我們面前展現。

香港工商專業聯會

2005年7月

香港銅鑼灣告士打道280號世貿中心1501-02室

Suites 1501-02, World Trade Centre, 280 Gloucester Road,  
Causeway Bay, Hong Kong

電話 Tel : 2810 6611 國文傳真 Fax : 2810 6661

電子郵件 E-mail : [info@bpf.org.hk](mailto:info@bpf.org.hk) 網址 Website : [www.bpf.org.hk](http://www.bpf.org.hk)

**“Parallel Geographical-Party List” Electoral System by Mrs. Regina Ip**

Workshop for the Committee on Governance and Political Development of the  
Commission on Strategic Development

Monday, November 6, 2006

Q1 What is the “parallel geographical-party list” (PGPL) electoral system?

A1 The PGPL system is a mixed electoral system that I proposed for the Hong Kong SAR in my master’s thesis recently written at Stanford University. Under PGPL, seats in LegCo would be divided into two categories: (1) seats for multi-member geographical constituencies; and (2) seats for political party lists.

Correspondingly, each voter would be given two votes in a LegCo election — one cast for a candidate or a list of candidate standing in her own district-wide geographical constituency, the other for a party list standing in the Hong Kong-wide constituency. In both categories, the number of elected candidates from each party list would depend on the number of votes the list receives, in accordance with the current electoral rule of proportional representation (PR).

For example, if the number of seats in LegCo is expanded to 80, then a total of 40 seats may be set aside for various geographical constituencies and the remaining 40 for the Hong Kong-wide constituency. The electoral arrangement of the former category would be identical to existing geographical constituency elections of LegCo, while each political party could put forward no more than 40 candidates for inclusion in its own party list for the latter category. Every party list would then win LegCo seats in proportion to the number of votes cast for that particular list.

Q2 Why do you believe this system is appropriate for the Hong Kong SAR?

A2 I believe the PGPL system complies with all the underlying principles governing Hong Kong’s democratic development under the Basic Law: (1) development in light of actual situation; (2) gradual and orderly progress; (3) facilitation of a capitalist economy; and (4) balanced representation. In particular, this mixed system would meet the terms of the last two principles by facilitating the representation of interests across societal sectors. On the one hand, it would allow geographical constituency members of LegCo to focus on the local

interests of their respective districts. On the other hand, it would follow Hong Kong's fine tradition of elite participation in public service, enabling citizens whose experience and expertise transcend geographical constituencies to be returned to LegCo — provided that they are willing to stand for elections as candidates on a party list.

Q3 Is there any other country or territory that uses a mixed electoral system, under which two different groups of members are returned to the legislature?

A3 A mixed electoral system for national legislature is quite common. In fact, as of April 2006, a total of 30 countries and territories around the globe have adopted such an electoral arrangement. They include Germany, Italy, Mexico, New Zealand, Japan, South Korea and Russia.

In Japan, for instance, members of the Diet are returned either from the smaller, local constituencies or from the bigger, block districts. In an election for the House of Representatives, every voter has two votes — one cast for a candidate in his local constituency, the other for a political party, each of which has a list of candidates for each of the 11 block districts. The results of the 300 local constituencies are decided by plurality, whereas the 180 block seats are handed out to the parties in proportion to the number of votes they receive.

The PGPL system proposed herein is a variation of the electoral arrangement used in Japan and many other countries or territories. The increasing prevalence of a mixed electoral system manifests the worldwide recognition of the importance of balanced representation in the legislature.

Q4 You stated that you applaud Sir David Akers-Jones's effort to promote the establishment of a bicameral legislature, which would preserve functional constituencies in LegCo. On the other hand, you suggest that all LegCo members be elected by universal suffrage, a proposal that would eliminate functional constituencies. Aren't these two assertions contradictory?

A4 As I stated in my thesis, I do not espouse the proposal to create a second chamber in the legislature. Doing so would only unnecessarily lengthen the debate on various issues before LegCo and deepen potential schisms in society. Fundamentally, the Basic Law provides that all LegCo members be eventually returned by universal suffrage; this provision suggests that all functional

constituencies must ultimately be abolished.

It was my intention to applaud Sir David's attempt to formulate an electoral system that represents progress toward democratic development and observes the principle of balanced representation. However, preservation of functional constituencies in an upper house will not comply with the principle of universal suffrage. The proposal I put forward can resolve these problems.