

香港職工會聯盟

呈交政制發展專責小組的意見書

2004年3月

政制檢討的原則

我們認為，政制改革應以港人的意願為依歸。

2. 根據《基本法》，中央政府對香港未來的政制發展有一定的角色。由於香港的政制發展直接影響港人的福祉，我們期望內地當局充分考慮和尊重港人的意願，並與港人展開理性的對話，就政改方案尋求共識。

政制改革的諮詢範圍

3. 能力不逮、不得民心的董建華，竟然可以獲得七百多名選舉委員會成員提名，自動連任第二屆行政長官，在港人心目中，小圈子制度已徹底破產，應否在2007年普選行政長官和在2008年普選立法會，早有答案。

4. 現時，最符合香港利益的做法、亦是大多數港人的意願，是立即研究落實2007年普選行政長官和2008年普選立法會的具體方案，以及其他相關措施。

有需要修改行政長官和立法會的產生方法

5. 主流民意已不再接受行政長官和立法會以不民主的方式產生，要維持香港的有效管治，行政長官和立法會的產生方法必須作出修改。

6. 我們認為，導致香港出現目前的管治危機，主要是由於政制設計的缺憾；這些缺憾包括：

- 小圈子制度不僅令政府組成缺乏充分的政治授權，沒有足夠的認受性，而且經常出現多數人需要服從少數人的矛盾；
- 行政長官和立法會議員的產生方法（選舉委員會、功能組別和

分區直選)，各有不同的社會基礎，不同界別或階層的利益衝突，不僅未能透過公平、公正的選舉得以化解，反而將矛盾直接移植至政治體制內，令行政與立法關係，以至立法會內部，經常出現緊張的情況，影響政府運作；及

- 政治本是妥協的藝術，但功能組別選舉的安排，卻將從政人士和界別利益緊緊扣在一起，限制了妥協的空間。

7. 普選是解決上述政制設計缺憾的必需條件，但並非改善管治的充分條件。正正因為普選是必需但非充分條件，我們更應立即就 2007 年普選行政長官和 2008 年普選立法會作出定案，並把握時間，盡早研究普選的具體方案和其他改善管治的配套措施。這些配套措施包括：

- 促進政黨發展和議員專業化的措施；
- 立法會及轄下委員會的運作方式；
- 首長級和政務職系公務員的角色，以及與政策局局長的分工；
- 政策局、立法會與眾多法定機構和諮詢組織的關係；及
- 行政長官和立法會議員的任期，以及立法會議員數目。

在 2007 和 2008 年實行兩個普選符合實際情況和循序漸進的原則

8. 《基本法》第四十五和六十八條中提及的「實際情況」，是指香港特別行政區的實際情況，不是有的人所說的國內情況、台灣情況、美國情況，又或者非洲國家加蓬的情況。

9. 不論小圈子的組成人數是 800 人、1,600 人，抑或是 3,200 人，從小圈子過渡至普選，必然出現選民數字上的躍進，若「循序漸進」被理解為選民數字按幾何級數遞增，則到 2047 年行政長官仍不能以普選產生，不符合《基本法》中行政長官最終達至普選的條文。

10. 我們認為，「實際情況」和「循序漸進」應一併理解。《基本法》第四十五和六十八條是指，行政長官或立法會的產生辦法，必須跟香港的實際情況協調和相適應，亦即選舉方法須與時並進。此外，我們認為需要考慮的「實際情況」，是指與選舉制度有關，並且可客觀量度或評估的，包括

籌辦全民選舉的經驗和能力是否足夠、法律和司法制度是否健全，以及資訊是否流通等。至於某個別參政人士或組織的信念、取向或者當選機會，不應在考慮之列，因為這些是企圖預知、影響或限制選舉的結果，並不符合公平、公正的民主選舉原則。

11. 自 1980 年代開始至今，香港已有超過 20 年籌辦全民選舉的經驗，而每次選舉過程均十分順利，證明我們在這方面有足夠的能力；此外，香港不僅擁有健全的法律和司法制度，更「勝在有 ICAC」，而且法治觀念深入民心，再加上發達和蓬勃的大眾傳播媒介，香港早已具備實行普選的所有客觀條件。因此，在 2007 年普選行政長官和在 2008 年普選立法會，跟香港的實際情況是協調和相適應的，符合《基本法》第四十五和六十八條的原則。

啟動修改程序

12. 從《基本法》附件一和附件二的字面意義已清楚可見：先「經立法會全體議員三分之二多數通過和行政長官同意」，才有可能「報全國人民代表大會常務委員會批准 / 備案」。另外，《基本法》第七十四條有關議員提案的限制，只適用於一般條例草案，並不適用於根據附件一和附件二提出修改行政長官和立法會產生方法的議案。立法會主席亦曾批准議員，根據《基本法》第一百五十九條提出修改《基本法》的議案。我們因此認為，政府或立法會議員均有權啟動修改行政長官和立法會產生方法的程序。

13. 上述理解是指修改選舉方法的法律程序，並不排除中央政府可在任何時間，跟港人理性討論政制改革的問題。

是否需要修改附件一和附件二

14. 是否需要修改《基本法》附件一和附件二，只是枝節問題。不論是否需要，只要按照附件一第七條和附件二第三條的程序，修改行政長官和立法會的產生方式，已具備充分的法律基礎。即使需要修改附件，有關修改程序亦只須按照附件一第七條和附件二第三條處理，不多也不少。

修改立法會的產生方式是否需要人大常委批准

15. 附件二第三條清楚列明，修改立法會的產生方式，只需要報全國人民代表大會常務委員會備案，不需要人大常委批准。

16. 另外，按照附件二修改立法會的產生方法，不屬於《基本法》第十七條所指的「香港特別行政區的立法機關制定的法律」，因此該條所指的「發回」機制並不適用。再者，修改立法會的產生方法（不論是根據附件二的修改程序，抑或是透過修改相關的本地法例），並不涉及《基本法》第十七條所指的「關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係」，因此該條所指的「發回」機制並不適用。

行政長官選舉的提名委員會

17. 我們認為，應按普及而平等的原則組成提名委員會。

其他人士有關政改的意見和回應

18. 部分社會人士就政制改革問題提出了其他需要考慮的原則和意見。我們認為這些原則和意見，部分已在《基本法》的具體條文妥善處理，部分跟選舉制度無關，部分更是不合邏輯、毫無事實根據。我們嘗試在以下各段逐一回應。

愛國愛港

19. 我們認為愛國愛港這個原則，在草擬《基本法》期間已被充分考慮，並且已經寫成具體條文，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，已可充分體驗這項原則。倘若有人將愛國愛港無限上綱，硬要在《基本法》上僭建一個「愛巢」，這不僅有損《基本法》的莊嚴，更會摧毀法治的基石，破壞香港賴以成功的制度理性。

行政主導

20. 所謂「行政主導」，只是一個籠統的概念，沒有明確的定義。有關行政與立法的關係，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。改變選舉方法，並不涉及修改上述條文，也不影響該等條文的實施。例如，無論行政長官是由小圈子抑或是由普選產生，又或者立法會有部分議員是由功能組別產生抑或是全部由普選產生，根據《基本法》的規定，都是由行政機關提出法律草案或者撥款建議，由立法會或財務委員會通過。《基本法》並沒有規定立法會必須通過行政機關的提案，在現行的憲政安排下，所謂「行政主導」，應理解為行政機關有較大的憲政責任，確保符合香港利益的提案獲得通過。

政治人才或政黨發展水平

21. 有的意見認為，由於香港缺乏政治人才，政黨表現有欠成熟，因此不適宜進行普選。這種講法是不合邏輯的，因為，倘若香港真的沒有政治人才，無論用任何方法（例如以小圈子抑或是普選）產生行政長官和立法會，都不可能無中生有，選出治港人才。有些人認為，香港是有政治人才，但他 / 她們不願意參與普選，或未必可以在普選中勝出。這種講法也是自相矛盾的，因為，一個政治人才必須有誠意和能力與民眾溝通，贏取公眾的信任；換言之，如果一個有意從政的人士不願意或者沒有能力跟市民溝通，他 / 她一定不會是政治人才。倘若有個別人士或政黨認為，本身未有足夠準備或能力參與普選而反對普選，這是最要不得的「輸打贏要」心態。事實上，透過普選的鍛練，反而更有利培養政治人才和政黨發展。

普選導致福利主義，令經濟崩潰

22. 主要是來自商界的人士認為，倘若實行民主，香港必定變成福利社會，令經濟崩潰。這些論據純屬荒謬。指直選必然導致福利開支大增，是毫無事實根據。不少實證研究均指出，民主與福利開支並沒有必然關係，反而是一些並非透過普選產生的政府，需要大灑金錢以收買人心。我們認為，福利政策、社會政策和財政政策等等，是重要的選舉議題，但決不是普選的前提。

附錄

為免政制發展專責小組斷章取義，現逐一回答小組列出的 12 項問題：

- 一、《基本法》第一條說明「香港是中國不可分割一部分」，如何充分體現此「一國」原則？
- 二、如何體現《基本法》第十二條的「香港特區直轄中央人民政府」原則？
- 三、如何體現《基本法》第四十三及四十五條的「行政長官向中央及特區負責」原則？

- 更改選舉方法，並不涉及修改《基本法》第一、十二、四十三和四十五條，而且，普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的目標，因此普選行政長官和立法會不會抵觸《基本法》第一條所述的「一國」原則、第十二條所述的「香港特區直轄中央人民政府」原則，以及第四十三及四十五條所述的「行政長官向中央及特區負責」原則；
- 在香港政制發展的問題上，中央政府有一定的角色；而由於政制直接影響港人的福祉，我們期望內地當局充分考慮和尊重港人的意願，並與港人展開理性的對話，就政改方案尋求共識。

四、《基本法》第四十五及六十八條中的「實際情況」應如何理解？

五、《基本法》第四十五及六十八條中的「循序漸進」應如何理解？

- 參閱第 8 - 11 段。

六、姬鵬飛 1990 年發言提及政改要「兼顧各階層利益」應如何理解？

- 姬鵬飛的講話只是說明起草《基本法》時考慮的原則，有關原則已寫成具體的條文，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；由於普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的目標，故不會抵觸「兼顧各階層利益」的原則；
- 政改要「兼顧各階層利益」，是指來自不同階層的每一個人，都享有平等的選舉權利，不多也不少；
- 現時的政制安排，令某階層（特別是商界）享有政治特權，不完全符合「兼顧各階層利益」；

- 由於商界擁有雄厚的經濟實力，任何政黨都必須照顧商界的需要，維持營商信心，因此，普選是最能夠兼顧商界和普羅市民的利益的選舉方法。

七、姬鵬飛 1990 年發言提及「有利於資本主義經濟發展」應如何理解？

- 姬鵬飛的講話只是說明起草《基本法》時考慮的原則，有關原則已寫成具體的條文，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；由於普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的目標，故不會抵觸「有利於資本主義經濟發展」的原則；
- 從各地的發展經驗可見，普及而平等的選舉制度，是最有利於經濟發展；而所有發達的經濟體系，都是由普選產生行政機關和立法機關。

八、修改《基本法》附件一和附件二的方式？

九、修改《基本法》附件一和附件二是否要引用《基本法》第一百五十九條規定？

十、如何啓動修改《基本法》附件？

- 參閱第 12 - 16 段。

十一、如無共識，第四屆立法會是否沿用第三屆的產生辦法？

- 在法理上，是；但現實情況是，如果第四屆立法會仍沿用第三屆的產生辦法，根本無法取信於民，特區政府將無法有效管治。

十二、附件一提及的「2007 年以後」是否包括 2007 年在內？

- 包括。