

香港政策研究所
政制事務小組
跨越 2007/08 的政制發展建議
(對政制發展專責小組第三號報告書之回應)

引言

- 1 本文件列舉香港政策研究所轄下的政制事務小組，就香港政制如何發展，包括 2007/08 年行政長官和立法會的產生辦法的修改方向，與及如何預備香港邁向《基本法》承諾的全面普選，向特區政府政制發展專責小組提出建議。本文件分開兩個部份：

第一部份：回應《專責小組第三號報告》就 2007 年行政長官選舉及 2008 年立法會選舉提出 9 個可予以修改的範疇，作出建議。重點如下：

- 讓普羅市民參與提名行政長官候選人；
- 新增選舉委員會「政界」的「選舉人」議席；
- 有限度增加區議員議席；
- 2008 年立法會選舉增加議席至 80 席。

第二部份：建議專責小組盡早考慮相關措施和法例，以消除《第三號報告書》提出香港未適合全面普選的一系列障礙。本文件就有關措施提出建議，並呼籲當局盡快在社會展開廣泛諮詢。

- 2 2007/08 年的兩個選舉的有關安排，因人大常委會於 2004 年 4 月作出的釋法和其後的決定而有若干限制。本小組就 2007/08 年選舉辦法的建議將在有關決定的框架下提出。但本小組同時會按以下原則反映意見：
 - 2.1 香港社會對民主的訴求，動力主要來自希望特區政府施政得以改善。民主是普世價值，讓香港建立以法治為基礎的民主制度，才能令社會精英與各階層的持分者，在理性、公平的互動下，令到香港的長遠管治得以提升至更高水平。
 - 2.2 政制改革的幅度和步伐方面，任何深遠的政治制度的改革，定必會觸動政治上的既得利益者的利益分配。但是，要政制改革得以成功落實，有關改革必須採取適當步驟，讓現有的既得利益者在充份的準備下，接受並參與改革；假若一蹴而就，很可能令既得利益階層產生震蕩，繼而更加抗拒轉變。但另一方面，民主政制改革在於政府、市場、公民社會三部份能在更公開、更公平的環境下，共同謀求治理社會的最佳方案，並

一同參與其中。我們呼籲現時特區政治上的既得利益階層，不要囿於個別利益，勇於面對民間的合理訴求和建議。我們深信，一個理想的政制發展方案，並非「零和博奕」，而需工商界、勞工界、中產人士和基層市民敢於討論和妥協，建立共識。

2.3 中央對行政長官擁有實質任命權。香港亦是中國的特別行政區，在邁向普選的過程中，如何透過選舉方法上的安排，令中央放心獲選出來的行政長官，既能以國家的整體利益和國情為念，又有民意基礎和管治能力，是香港政制能否持續發展的關鍵。

3 2007/08 年兩個選舉辦法的修改和實施，包括議席的分佈，涉及具體的政治利益分配，需要行政當局在過程中平衡各方面的利益。作為一個民間公眾智庫，香港政策研究所政制事務小組，在此只會就 2007/08 年的安排提出修改的方向，而不會討論具體議席分佈，希望當局採納各階層意見，在日後階段再就細節作出諮詢，以謀求社會共識。

一、2007 與 2008 選舉方法修改方向一

A. 2007 年行政長官選舉

4 修改原則

現時的選舉委員會，理論上代表社會上不同行業、界別，但劃分有欠清晰；公司/團體票眾多，亦令部份專業/行業選舉委員的代表性存疑。但是，若將 2007 年的選舉委員會大幅擴大，例如有建議增加至數千人，亦未必有助增加代表性，因為關鍵並非在於選舉委員會人數的多少，而是這些選舉委員如何產生，及如何令其真實反映所代表界別的意願。故此，本小組的建議依據以下原則提出：

4.1 盡量讓市民透過初步提名的程序參與行政長官選舉；

4.2 為了增加選舉委員會的選民基礎和代表性，小組建議增加選舉委員人數，方法有二：(i)有限度增加區議員議席；(ii)新增由全港市民選出的「選舉人」議席，或(iii)在工商界和專業界中，採取措施增加議席，讓現時未能參與擔當選舉委員的各界精英，例如非專業界別的行政管理人員有機會參與；

4.3 確保均衡參與。

4 擴大市民參與

為了增加一般市民對行政長官選舉的參與，只要得到 1000 名已登記選民的支持，任何一位候選人就可以被初步提名為行政長官候選人。任

何已登記選民只能提名一人。

5 提名程序

被初步提名的候選人再由提名委員會審查，在取得選舉委員會內最少一百名成員的認可之後，才能進入最後的競選階段。認可提名的程序可以是公開的。關鍵是每個選舉委員會委員只能認可一個候選人的提名。換言之，若提名委員會維持只有 800 人，即是最多可以有 8 名候選人經過認可提名之後進行選舉。

6 選舉委員會架構

6.1 目前選舉委員會由四個不同界別，合共 800 人的組成，並分成四個界別：

- (i) 工商、金融界別；
- (ii) 專業界別；
- (iii) 勞工、社會服務界和宗教界；
- (iv) 政界。

既然最終香港會達致普選，2007 的選舉委員會亦將是過渡機制，故本所建議四個界別的組成大致變持不變；但可作適量修改，以配合香港發展和反映社會階層的組成。

6.2 方法一：修改(iv)原政界的組成

區議員—普羅市民間接參與

為了讓本港的政界人士和民意代表，同樣可以參與行政長官選舉，區議員亦在政界組別中應佔部份議席，此舉能間接達到擴大選基的目標。以 2003 年 11 月的區議會選舉為例，登記的近三百萬選民中，有 44% 市民投票，即超過 130 萬市民投票選出 300 多位區議員 (另外行政長官其後委任 102 名區議員)。至於有意見認為選民選舉區議員時，並沒有考慮到議員將要負擔選舉行政長官這重任；本小組認為，下屆區議會選舉將在 2007 年舉行，若將選舉時間與行政長官選舉時間配合，可以有充份時間和空間讓選民和區議會候選人作準備，讓選民在來屆區選投票時，除了考慮候選人的地區政綱，也一併了解候選人對行政長官候選人條件的看法。

至於區議員選舉委員的數目，小組在此拋出幾個方向供政府進一步探討：

- (i) 小組探討的方法之一是增加至不多於 60 人。¹立法會與區議會

功能有別，立法會議員的功能面向全港，亦非純諮詢性質，區議員主要職能，是在地區事務上擔當反映民意的角色，與選舉委員一次性的政治任務—選舉行政長官，有質的分別。故此，建議一是讓不超過 60 名的區議員自動成為選舉委員會成員。

- (ii) 思路之二是大幅增加區議員議席，甚至將全數民選區議員加入選委會內。有建議認為，區議員既主要由直選產生，議員有一定的民意基礎，由他們在選委會投票選出行政長官，亦省卻更多的行政改動和成本高昂的問題。但是，正如 6.2(i)提到，區議員的職責有別於選舉委員，而人數上亦會成為選委員中最大利益集團，似乎並不合理。

- 選委會中的區議員議席應否增加，增加多少，小組循不同的方向探討，但未有一致答案。但在未有普選的情形下，利用區議員的民意代表性，間接增加選委會的認受性，是權宜之計。具體方法應由當局作出廣泛諮詢和探討。

6.5 方法二：新增「選舉人」議席

- 二、即使增加區議員代表，民間包括各階層精英的聲音仍未能在現有選舉委員會反映，而立法會議員共不多於 60 票的情形下，如何能在龐大的選舉委員會中多注入民意基礎，是首要的原則。故此，小組建議，在「政界」組別中，新增不超過 200 個單為參與選舉行政長官而設的「選舉人」議席。

三、「選舉人」如何產生：

可沿用立法會地區直選或將區議會選區作適度合併的方法，界定選區範圍。繼而在行政長官候選人獲得確定後，進行「選舉人」的選舉。每個選區的選民，按參選「選舉人」選舉人士的政綱、對行政長官及其班子的要求等，選出不超過 200 名的選舉人，在選委會反映民意。

- 本小組認為，「選舉人」的界別一旦建立，或可成為日後普選制度實現時，選舉行政長官方法的藍本。故此，設立此一界別，作用不單嘗試解決 2007 年行政長官選舉的普羅市民代表性問題，也是一個邁向普選的試驗。

6.4 方法二：修改專業界別的組成

增加中產人士聲音

- 本小組認為，可在專業界別中增加「行政管理人員」分類，希望能填補工商/金融和專業界別未能涵蓋社會上中產、管理和行政

人員的聲音。根據統計處 2000 年 5 月發表的 25 號專題報告，全港 350 多萬勞動人口中，屬月薪 25,000 元以上的中等收入的專業和管理人員，有超過 100 萬人。當中還未包括 28 萬間中小企業的東主。在原有專業界別加入「專業/行政管理人員」的成份——因為工商界主要代表大企業的僱主，專業界就代表大部份在立法會功能團體一向有議席的專業從業員，但其他非專業界別、屬企業管理階層(包括高級行政人員、研究機構研究員、經理等)，均未能於原有的選舉委員會有投票權。

- 本小組明白，要為非專業界別的「行政及管理人員」作仔細的分野並不容易。為了增加中產階層在選委會中的代表性，小組在此拋出幾個方向供政府進一步探討：
 - (i) 小組建議在現有涵蓋行政及管理人員為會員的組織或商會為基礎下，讓這些組織已登記/註冊的個人會員，自動成為選舉委員的投票人；團體/公司會員，與及已在其他界別有投票權者除外。本港有明確會員條件限制和清晰登記程序的組織為數眾多，例如中小型企業聯合會、香港管理專業協會(行政人員會員達 11,000 人)、人力資源管理學會(個人及公司會員共 3,600 人)等。但此方法所能涵蓋的人數仍然有限，或許未能做到達到廣泛代表性的作用。
 - (ii) 當局或可考慮放寬讓公司/團體的高級行政人員、註冊和執行董事(可定某日期前已具有法定資格者才可有參與資格，以防止種票。)等，均可參與投票選出選舉委員，促進均衡參與，但此舉花費的行政成本，包括核實選民資格方面，將極其昂貴。²
 - (iii) 或以薪酬水平作界定標準，例如月入超過某個數額、或以交稅超過某個金額來反映其中產背景，以界定選民資格。但是，此舉會令日後每一次選舉也要使用大量行政資源核實選民資格。亦有人認為此方法有歧視基層之嫌，故本所認為難以用薪金標準來決定行政管理人員的投票資格。
- 有關如何增加代表，充份反映中產人士意見的課題上，小組只是提出幾個不同的思路，供各界和當局參考。未有普選的情況下，以上提出的幾個方法，均利弊參半；至於具體採取哪個方法，我

² 為防定義變得過份闊鬆，政府直應盡快研究修改有關法例，例如有人用一間空殼公司持有一個投資物業，或用一間空殼公司持有一個的士牌，有商業登記和利得稅證明，便不合乎資格，否則會讓不法之徒藉機造票。

們要求當局進行深入而廣泛的研究。但是，中產、專業的參與，能改善施政，不容忽略，已經成為社會的共識和普遍訴求，政府宜應盡快提出具體辦法，擴大中產階層的選基。

6.4 若按小組建議，原政界中，區議員議席可能需要增加至 60 人，加上新增的「選舉人」議席，委員總數將有所增加。而專業界別加入「行政管理人員」成份，議席亦有所增長。為確保四個原有界別的參與均等，其餘兩個界別的人數上限亦應予以增加，令四個界別的票數相等。建議中的選委會架構如下：

(i)工商、金融界別；

(ii)專業界別—加入「行政及管理人員」類別；

(iii)勞工、社會服務界和宗教界；

(iv)政界—增加區議員議席、新增「選舉人」代表市民聲音。

- 7 現時選舉委員會中，有委員在超過一個界別有投票權。根據民主、公平選舉的原則，一人一票的做法應予確立，故此不應有選舉委員在多於一個界別有席位。
- 8 目前《行政長官選舉條例》中，對行政長官必須沒有政黨背景的限制應被撤消，政黨亦不應被禁止推舉黨員成為行政長官候選人。行政長官的政黨背景可能令他更能夠加強與立法會的聯繫，亦有助推動政黨政治的長遠發展。
- 9 即使採納本小組的建議，我們認為選舉委員會還有很多基本設計是需要時間作出改革的。其中一個關注點，是現時的選舉委員雖由不同界別的選民選出，但他們投票意向基本上不須諮詢其選民。這個設計基本上違反民主選舉原則。故長遠而言，當局應考慮將選舉委員會的功能，變成提名委員會，並由各個界別的選民先選出認同的行政長官候選人，再由選舉委員根據選民意向投票。

B. 2008 年立法會選舉

9 修改原則

人大常委通過決議，2008 年立法會選舉辦法產生的地區直選和功能組別議席比例不變。人大常委副秘書長喬曉陽解釋：「在香港未有兩院制，又沒有能夠代表工商界的政黨來保證均衡參與的情況下，就貿然取消功能團體選舉制度，勢必使均衡參與原則得不到體現。」按此原則，2008 年立法會選舉可以選擇維持或增加議席，或增大選民基礎方式擴大各界參與。本小組曾經考慮維持和增加議席兩種不同方案，現將小組思路和理據詳列如下：

10 維持議席不變

弊端

香港於 2012 年將可達致普選的說法，在今屆立法會選舉之後，漸漸成為民間的一個共識。但實際上，2012 年能否順利達致普選，取決於中央與特區政府、香港各界的互動。在未肯定 2012 年是否一般認為是「普選終點站」的情況下，將立法會議席維持不變，做法消極。原地踏步的結果，可能進一步塞礙政治人才參政議政的機會和興趣。

好處

香港邁向全面普選的民主化目標，已載於《基本法》條文當中。既然立法會最終將以普選產生，作為邁向普選的「中途站」，2008 年維持議席不變，將會減少功能組別議席和界別利益要重新分配所引發的衝突和爭拗。由於制度所限，大部份的功能組別候選人只要專注其界別利益，在界別內成功拉票，並且針對大部份具影響力的公司票，便能當選。故此制定全港性、跨階層的政綱，與及面向群眾，參與直選甚至組織政黨的誘因並不足夠。若在邁向普選的過渡期內增加功能組別議席，這個情況將會更為蔓延，日後要讓功能組別議席「循序漸退」便更形困難。

11 增加議席至 80 席

弊端

11.1 地區直選及功能組別議席，勢必引起一系列利益和議會權力分配的問題，特別是功能組別方面。現時世界各地的立法議會組成之中，尚存功能團體組別成分的議會，有愛爾蘭、斯洛文尼亞等國，其中愛爾蘭亦考慮取消功能組別議席，原因是發現透過功能組別體現經濟分工和專業界別訴求的原意，未必能有效達到；讓議會議題經濟化、專業化亦不是必然結果。外國研究亦發現，在謀求擴大功能組別成份時，究竟應增加哪些界別、每個界別應讓多少選民投票、界別代表只在議會代表單一界別利益是否理想等，在在引起爭論。1998 年功能組別界別重新劃分時，就有聲音要求增加商界界別議席，讓代表主要在港中資機構的「中國企業協會」有議會代言人；但當時行政長官董建華表示，不能為某一商界團體享有特權為由，拒絕這項要求。但矛盾就在功能組別多以團體的利益為主導，本身就是為商界或專業團體而設，因此增加議席，勢必又再起另一場席位分配的爭論。

11.2 若擴大部份界別的選基，本身亦存在矛盾。近年部份功能組別，隨著個人票大幅增加，漸次淪為只著重反映行業或從業員利益的「工會式代表」；原本企圖透過發揮其「專業功能」，協助議會及政府完善立法

或施政的作用逐漸減弱。故此，在現有功能組別的框架內，簡單地大幅增加個人票，大幅減少公司/團體票，表面上是符合開放選舉的原則，但實質上，功能組別「工會化」可能更為嚴重，違背了功能組別初期設立時引進專業意見、但同時面對全港利益的宗旨，亦進一步增加有市民「一人一票」、有人擁有兩票的不公平現象。

好處

- 11.3 增加培訓政治人才—現時立法會不論民選抑或功能組別議員，大多是八十年代開始代議政制開始，參與社會運動的第一代從政人士；個別政黨或政團的第二、第三梯隊，大部份都只限於在區議會層面有參政經驗，不利於全港性從政人才的培訓。以民主黨為例，今屆立法會中第二梯隊未能成功出線，若下屆增加立法會議席，不論是政黨抑或專業團體，都能提供更多的選舉和從政機會讓新人出選。
- 11.4 政制發展走小步—有論者擔心，增加議席變相認同功能組別的不合理制度，令香港離普選「循序漸退」。但有一點值得注意，今屆立法會雖然功能與地區直選數目一樣，但功能選舉「直選化」，即候選人中不乏民主派、候選人背景多元化，令到選舉工程越來越多倣效直選模式接觸選民。這些都表示，功能組別制度即使有缺憾，但不同政治立場的有能之士，亦有機會在不完美的制度中尋找代表市民的機會。尤其當香港未有普選時間表的情況下，若 2008 年立法會選舉方法原地踏步，2012 年的選舉方法又有定案，香港或許錯失了一次推動政壇範式轉移 (Paradigm Shift) 的機會，這樣反而會香港缺乏政治人才的情況惡化下去，不利最終達致普選。
- 11.5 應付議會的工作—作為一個國際城市，香港立法議會的工作日益繁重；議會的事務/法案委員會雖然有仔細分工，但能全身投入參與各委員會工作的議員足襟見肘，甚至出現決定開會時間也遇到困難，以致政府法案囤積，被迫在會期內「排長龍」。因此，增加立法會議席，可增加議員人手分担議會工作。
- 11.6 增加議席若與擴大選民基礎配合，將可令到功能組別的選舉更多面向公眾。如增加議席，應盡量減少公司/團體票，和增加個人票的原則來重新制訂選民的資格。
- 12 本小組提議，2008 年立法會選舉，地區和功能組別各增加 10 席，即議會共由 80 名議員組成。但是，小組強調增加議席，主要為因應議會工作需要和提供培訓政治人才的機會，並非認同功能組別制度沒有問題。本小組建議

政制專責小組，就立法會功能組別與及探索兩院制等安排作廣泛檢討。

- 13 新增議席的分佈方面，本小組認為，爲了穩步的向民主化的目標邁進，原則是盡量不增加新的功能，以免製造更多的界別既得利益集團。取而代之，可在原有的功能組別當中，讓未能得到充份代表性的界別得以拆細，例如教育界可分成教育一、教育二兩個議席，以增加高等教育界的代表；地產界分地產一、地產二兩個議席，以增加地產代理/屋苑管理代表的聲音，以讓更多認可的業界人士擁有投票和參選資格。

四、跨越 2007/08—替政制發展工程制訂里程碑

- 14 政制發展涵蓋多個重要範疇，絕不應囿於 2007/08 年選舉辦法的討論。本小組建議有關當局必須從制度改革和措施上具體回應《政制發展專責小組第二號報告》中提出一系列指香港未能實現普選的不成熟條件，即是積極創造條件，邁向普選。

15 鼓勵政黨發展

15.1 修改《行政長官》選舉條例

在現代行之有效的民主制度中，成熟的政黨政治是必要的元素之一。鼓勵政黨發展首要措施，在於修改《行政長官選舉條例》中，規定行政長官不得有政黨背景的要求。這一步象徵著正視政黨的存在和地位，並接受政黨作爲治港班子一個重要的組成部份；亦可促使社會上的範式轉移，令政黨政治的正面作用得以彰顯和發揮。

15.2 從多個渠道培訓政治人才

中央官員和特區政府多次提到參選政團不夠成熟。如果不尋求制度性突破，給予政黨更大的參政機會，政黨發展只會陷入一個惡性循環，港人的文化、心理與祖國融爲一體的準備不足，又會令港人的團結條件不夠，從而使政黨和國家的關係不穩定，結果只會使中央未能信任普選產生的特區從政人士可以執政。

事實上，近一年以來社會各界特別是專業人士和中產者，比以往多參與討論政事，或醞釀以獨立或新創的政團身份參政，但這批香港經濟的中流砥柱參政議政未成氣候，主因未能磨合與祖國的文化價值判斷的差距，加上從政沒出路，政黨因而亦吸引不到優秀的公共政策研究和專業人才爲其出謀獻策。特區政府應研究如何開放地方政府的管治權力，令從政者學習如何施政，共同對特區的管治負責，例如：

- (i) 研究把十八個區議會整合成幾個地區議會；

- (ii) 有系統地委任不同光譜或不同政黨的人士出任法定組織和公營機構的負責人，增加政治人才管理全港性事務的機會。這些建議不單是針對傳統政黨，也適用於吸納工商界參政。

15.3 相關法例配套—政黨法和獻金法

無論從黨員、政治人才的數量，財政收入和開支的規模，以致政策研究水平來看，香港政黨仍處於一個低度發展的水平。政黨在規劃地長足發展，可研究設立政黨法。此舉不單給予參政團體法定地位，也可規定登記的資格、要求公開財政收入或獻金來源、對登記政黨在憲制上的權利和義務作出釐定，接受公眾監察。

16 政府高級公務員制度的檢討

政黨需要培訓有理念、有國家責任的政治人才，而執政的特區政府，更應是「求才若渴」，要進行專業及文化價值方面的培訓與發展。單是 2002 年實施高官問責制，便突顯改進管治時需要照顧問責官員跟公務員體系的磨合問題。若政府之外大力培訓政治人才，政府內部的人事制度便需與時並進，既要做到發揮現有文官優點，也要提供彈性，讓本身在各個專業界別或政黨的有能之士，有系統地進入政府參與制訂政策。長遠而言，一個普選產生的行政長官及其班子，與官僚體制的權責、待遇亦應作出更清晰、更制度化的分野。

17 公共政策研究的能力

要建構「強而有力」的行政主導體系，有基礎、有遠景的公共政策研究是不可或缺的。正如國內的政治、經濟、軍事各方面的智囊為官方所承認並鼓勵，正因為中國過去十多年來，務求建立科學的、專業的政策制訂準則，及不斷改善政府施政的素質。同樣地，香港是時候研究實質措施，鼓勵政府內部與及民間社會的政策研究。例如廣泛使用不同政治取態、但都是愛國愛港的新香港人和民間智庫加強政策研究，包括就香港未來的發展策略和轉型把脈，政府施政的理念才有廣闊的民眾根基、政策有跡可尋。政府應開始研究是否加強資助民間資料庫的研究。

18 培養政治人才的理性國民意識

加強國民教育與內容，特別是對國情的認識和了解，應與政治人才的培訓一樣，作為配套的必要條件。本小組提倡有系統地培訓認同民主價值和國家發展的「中國特區新香港人」一意思是香港的從政人士或政治人才，必須承認自己是中國人，認同中國人的文化和傳統價值，又同時揉合能與國際接軌的現代化價值觀，與及對香港這個家的認同。這種國族認同是理性的，能以「是其是，非其非」的態度，以促進國家向前發展為大前提。固

此，在基礎、文化教育上，應該令從政人才扣緊中國大局勢、大經濟、大政治。若國家意識與香港歸屬感未能磨合，就解決不了中央對香港政制發展的隱憂。

香港政策研究所

政制事務小組

2004年10月15日