



香港九龍佐敦吳松街149-151號龍匯商業大廈3樓・3/F, Regal Dragon Centre, 149-151 Woosung Street, Kowloon, Hong Kong  
電話 Tel: (852) 2377 3117 傳真 Fax: (852) 2377 3171 網址 Website: www.synergynct.org.hk 電郵 Email: office@synergynct.org.hk

香港中區下亞里畢道  
香港特別行政區政府總部  
政務司司長辦公室  
香港特別行政區政務司司長  
曾蔭權先生

曾司長：

政制發展專責小組第三號報告書諮詢

就由閣下領導的政制發展專責小組所展開的第三號報告書諮詢，本會理事會經討論及考慮社會上各種意見，擬就《2007/2008 政制改革評議書》，現特函送乙份，供貴小組參考，祈為賜教指正。

新力量網絡主席

(已簽署)

張炳良教授  
2004年10月15日

# **2007/2008 政制改革評議書**

新力量網絡

2004年10月15日

[www.synergynet.org.hk](http://www.synergynet.org.hk)

## I. 導言

1. 全國人民代表大會常務委員會在 2004 年 4 月的決定對《基本法》所保障的政制發展訂立了新的關卡。這些關卡不但阻礙了香港特區進行民主化，另一方面，也妨礙特區解決管治及憲制問題的能力。

2. 香港市民普遍希望盡快落實行政長官及全部立法會議員「雙普選」，對他們來說，一個民主而問責的政府才能夠提供一個比較公平的環境去維護其自身利益，而他們的訴求亦可以透過全面民主開放的議會制度向政府反映。

3. 過去 7 年特區政府在施政上的失誤，顯示出政府缺乏問責與領導能力、立法會的權力被矮化、及行政立法關係對立。縱使政府期望透過主要官員問責制及將部分政黨領袖納入執政內閣加強民意基礎及改善施政，但市民對特區管治的不滿正好反映在連續兩年的「7-1」大遊行上。很多市民對一個民主而問責政府的期望逐漸放眼於 2007 年及 2008 年普選行政長官及全部立法會議員的目標上，但人大否決 2007 年及 2008 年「雙普選」的決定徹底剝奪了特區在政制改革上的「主動權」，這令特區管治更難走出困局。

## II. 管治的根本問題

4. 特區面對的政治困局源於九七回歸之後的憲制安排；行政立法關係出現矛盾，尤其是焦點所在。政府有權而無票，而立法會卻有票而無權，以至行政機關和立法機關的政治能量互相抵消。行政立法機關各走各路，反映了特區政制的深層缺陷。沒有穩定的管治和公眾支持，政府根本沒有能力去處理社會進一步發展和經濟轉型，令香港走出目前的悶局。

5. 特區政府管治失敗的原因有三：

- 《基本法》所規定的政制安排在設計上出現缺陷；
- 政治授權不足，導至政治支持度的不足；
- 由於排斥政黨制度而導至行政立法關係的不穩。

結果，連續兩年數以十萬計市民參與的「7-1」遊行，去年區議會選舉親政府黨大敗以至民間對中區填海第三期工程的訴訟，在在顯示政府在代表性、領導能力和動員能力三方面均出現嚴重問題。要從根本上解決問題，就必須進行徹底的憲制檢討及改革。

6. 整體施政能力的關鍵，是市民的參與和民意的吸納。決策能力是指最高的行政決策者如何處理行政和立法關係，組織、協助和支援內閣和其他行政決策系統，及怎樣使用專家的知識和分析，以確保決策過程的協調和有效性，及回應公眾的要求和期望。如果決策能力得到加強，整體的施政能力也會加強。行政能力是指在落實政策的能力方面，是否有效率和負責任。以目前香港的情況而言，要增加整體的

施政能力，就要進行整套的政治改革，普選行政長官和立法會，改善行政立法關係，在政策製訂的過程中整合政黨和其他政治精英，及確立一種兼容並包的管治風格，以爭取市民的接受和支持。民意授權的程度愈高，政府進行政治動員和整合的能力也會愈強。所以，憲制改革的首要目標，就是要提高政府的代表性和民意授權，同時加強政府的施政和領導社會的能力。要理順政治體制，才能理順管治，才可達致政通人和。

### III. 政制改革的方向及建議

7. 政制改革的方向應朝向加強行政和立法兩者的政治認受性和憲制權力：
- 普選行政長官和所有立法會議員，以確立在管治和立法方面的民意授權，落實《基本法》所規定的港人治港的原則；
  - 解除對立法會議員提出法案的憲制上的限制，使立法會能在政策製訂的過程中扮演更積極和具有建設性的角色，而非只是質詢和批評的角色。在《基本法》第七十四條仍未修改之前，行政長官應表明，樂於同意讓立法會議員提出有關公共政策的法案。
  - 建立穩定的政黨政治。當香港實行全面的民主之後，政黨應扮演更重要的角色，例如成為執政黨或執政聯盟的一份子，與行政長官分享權力和一起工作，或派出其黨員參與競選行政長官職位。特區政制的發展，應有利於政黨的進一步發展，和執政聯盟的組成，確保行政立法關係的穩定，和有效管治。
8. 本會主席張炳良教授曾於 2004 年 1 月發表《面向 2007：憲制改革的下一步？》，就落實「雙普選」提出具體建議（詳見 [www.synergynet.org.hk](http://www.synergynet.org.hk)），要項如下：
- 從特區第三屆政府開始，行政長官經過基本法所規定的提名程序之後，應以普選產生。提名委員會的人數可以是 800 人（即與目前選舉委員會一樣），也可以增至界乎 1000 至 1200 人。將來，在普選的經驗逐漸累積，運作成熟之後，可以考慮撤銷提名委員會。任何 500 名已登記選民可提名一人為行政長官初步候選人。被初步提名的候選人再由提名委員會考慮，在取得提名委員會內最少 100 名成員的支持確認後，才能進入最後的競選階段。確認提名的程序可以透過最少 100 名提名委員聯署，或經由提名委員會進行不記名投票去進行。關鍵是每個提名委員會委員只能支持一個候選人的提名。
  - 目前對行政長官必須沒有政黨身份的限制應予撤銷。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。
  - 立法會的組成方面：所有議席應由普選產生；議席數目應該增加，以擴大立法會的能量。立法會的議席應增至 90 席，可來自 3 個不同途徑，以確保廣泛的代表性：

- 30名議員由分區單議席單票制，依從簡單多數制原則產生；
- 30名議員由大選區單一名單制產生；
- 30名議員來自指定的功能界別，但須經全港普選產生。(這種安排將能夠照顧商界和專業團體的想法，因為它們憂慮直接選舉未必能吸引商界和專業人士參選。不過，這種安排存在原則上和操作上的問題。)

#### IV. 《基本法目標》、民意訴求與人大決定

9. 《基本法》第四十五條規定，行政長官應最終經一個有廣泛代表性的選舉委員會提名，由普選產生。基本法附件一列明，普選特首可以在 2007 年之後的新一屆政府開始 (而人大常委會 2004 年 4 月 6 日「釋法」確定「2007 年以後」包括 2007 年)。對於現行選舉方法的修改，必須得到立法會三分之二的議員通過，特首的同意，和全國人民代表大會常務委員會的批准。《基本法》第六十八條規定立法會產生辦法是根據實際情況和循序漸進的原則，最終達至全部議員由普選產生的目標。基本法附件二列明，2007 年以後立法會的產生辦法如需修改，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。

10. 除了《基本法》規定的憲制目標外，事實上，大部分民意調查顯示，自去年下半年起民意對盡快「雙普選」有強烈要求，支持 2007 年普選行政長官及 2008 年普選全部立法會議員的比例一直徘徊在 60-70% 的高水平。

11. 可惜，今年 4 月 26 日全國人民代表大會常務委員會否決了 2007 年及 2008 年普選行政長官及全部立法會議員的可行性，並規定 2008 年若增加立法會地區直選議席，需要按比例增加功能團體議席的數目。人大常委會的決定與香港的民意明顯背道而馳。雖然市民在政治上意識到中央不會容許於 2007 年及 2008 年「雙普選」，但諷刺的是在人大否決後進行的民意調查仍然顯示分別有 55% 及 66% 的市民贊成於 2007 年及 2008 年普選特首及全部立法會議員<sup>1</sup>。

12. 政黨在普選行政長官及立法會議員這個議題上表現分歧。泛民主派繼續強烈地爭取 2007 年及 2008 年「雙普選」。他們希望透過不同渠道的對話向中央反映香港市民對雙普選仍然有很大的訴求。<sup>2</sup> 相反，親政府的政黨 (如民建聯、自由黨、工聯會) 與部分商會及專業團體 (如香港總商會、律師會) 比較退而求其次。但他們也認同 2012 年落實「雙普選」，可見就算 2007 年及 2008 年「雙普選」最終落空，2012 年落實「雙普選」已屬社會上的底線。

<sup>1</sup> 港大民調：贊成 07 年普選市民見新低，明報，2004-05-21，頁 A10。

<sup>2</sup> 25 民主派促特首安排集體訪京，信報財經新聞，2004-10-05，頁 P07。

## V. 面對將來的三條路線

13. 面對當前處境，社會上就 2007/08 年政制發展，有三條路線可取：

第一條路線	泛民主派組織本地一些相關理念的社會及專業團體向中央爭取新一輪政制改革對話的機會，游說人大常委會改變初衷，接受 2007 年及 2008 年「雙普選」。
第二條路線	若不成功，則不參與討論或支持任何按照人大常委會 4.26 決定的框架下進行的政制發展方案。
第三條路線	在人大常委會及《基本法》的框架下，進行最大限度的政制發展，並同時爭取達成社會共識及中央接納，在 2012 年普選行政長官及全部立法會議員。2007 年及 2008 年的改革措施，應有利於邁向 2012 年「雙普選」。

14. 綜觀三條路線，以第一條比較進取，應先嘗試，但成功游說中央政府改變初衷的可能性不容高估。無論如何，向中央爭取新一輪政制改革對話的機會，有利於加深相互了解，及達成政制發展的共識。若 2007 年及 2008 年「雙普選」最終落空，2012 年落實「雙普選」應為政制發展的底線，全社會應循第三條路線爭取建構一個較為有代表性、接近普選多些的 2007/08「過渡性」政治體制安排。

## VI. 2007/08 年「雙普選」落空下 「過渡性」政治體制的可能安排

### (a) 有關行政長官選舉委員會的改革

15. 目前行政長官乃由選舉委員會根據《基本法》選出，再由中央人民政府任命，任期為五年。選舉委員會由四個界別共 38 個界別分組推選 800 人所組成。2001-2006 年度選舉委員會的委員分佈如下：

第一界別：工商、金融界	飲食界 僑界(第一) 商界(第二) 香港僱主聯合會 金融界 金融服務界 香港中國企業協會 酒店界 進出口界 工業界(第一) 工業界(第二) 保險界	200 人
-------------	--	-------

	地產及建造界 紡織及製衣界 旅遊界 航運交通界 批發及零售界	
第二界別：專業界	會計界 建築、測量及都市規劃界 中醫界 教育界 工程界 衛生服務界 高等教育界 資訊科技界 法律界 醫學界	200 人
第三界別：勞工、社會服務、宗教等界	漁農界 勞工界 宗教界 社會福利界 體育、演藝、文化及出版界	200 人
第四界別：政界	立法會議員、鄉議局、港九各區議會、 新界各區議會代表、香港地區全國人大 代表、香港地區全國政協委員的代表	200 人

16. 若不實行普選，仍需維持上述結構相若的選舉委員會，但為產生一個具有較大民意基礎、認受性及代表性的選舉委會，使有助提名及選舉出一個較有民意基礎的行政長官，故重點改革應是：

- 增加選舉委員中的普選成份，至少達致一半；
- 非普選產生的選舉委員應以擴大「界別分組」的選民基礎及儘量以個人投票而非團體投票的方式產生。

17. 歸納社會上的意見，可有幾種選擇模式：

對選舉委員會組成方法改革的幾種選擇模式			
選擇	重點	優點	挑戰、不足
1	<p>以個人投票取代團體投票產生第1,2,3界別選舉委員</p> <p>➢ 保留現有的四個界別共 800 人</p> <p>➢ 盡量透過強制性界別分組從業員註冊制度，取代公司(團體)選票，增加第一(工商、金融界)、第二(專業界)、及第三(勞工、社會服務、宗教等界)界別的選民人數</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 不影響現有界別</li> <li>▪ 能吸納更廣闊的選民基礎</li> <li>▪ 對部分功能團體選民的定義有更清晰的界定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 要立例強制界別分組從業員註冊</li> <li>▪ 難以確切界定每個界別從業員的工種及定義</li> <li>▪ 個別公司(團體)選舉單位的反對</li> </ul>

2	<p><b>納入所有直選區議員成新界別</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 保留現有的四個界別共 800 人</li> <li>➢ 成立新的第五界別，成員由現有的 400 名直選區議員組成，原第四界別的區議會席位轉予鄉議局及政協</li> <li>➢ 選舉委員會成員總數共 1200 人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 不影響現有界別</li> <li>▪ 成立簡單</li> <li>▪ 具有一定比例民選代表</li> <li>▪ 可善用區議員直選機制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 新增的直選區議員界別未足以平衡選舉委員會其他界別</li> <li>▪ 增加了非民選的成份(鄉議局及政協)</li> <li>▪ 選民選舉區議員時未有授權他們發揮「選舉人」作用</li> </ul>
3	<p><b>納入所有直選區議員，增加各界別席位</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 保留現有的四個界別</li> <li>➢ 減去第四界別中政協委員的 41 席</li> <li>➢ 將現有 42 個港九及新界各區議會席位改予全港 400 位直選的區議會議員</li> <li>➢ 第四界別共產生 517 席</li> <li>➢ 其餘三個界別內各「界別分組」透過強制性界別分組從業員註冊制度院[見選擇 1] 按現有比例瓜分其界別內的 517 席。</li> </ul> <p>選舉委員會成員總數共 2068 人</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 不影響現有界別</li> <li>▪ 可善用區議員直選機制</li> <li>▪ 減去未經選舉產生的政協委員的席位</li> <li>▪ 能吸納更廣闊的選民基礎</li> <li>▪ 委員會人數作倍增</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 界別內各「界別分組」席位分配過分煩複</li> <li>▪ 個別功能分組難以完整瓜分新席位</li> <li>▪ 個別公司(團體)選舉單位的反對</li> </ul>
4	<p><b>增設普選委員組別</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 保留現有的四個界別共 800 人</li> <li>➢ 成立新的第五界別- 普選委員，成員按現有的 400 個區議會地方選區，透過直選每區選出 2 名代表進入選舉委會，即共 800 人，與其餘 800 現有席位持平。</li> <li>➢ 選舉委員會成員總數共 1600 人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 不影響現有界別</li> <li>▪ 成立簡單，可善用區議員直選機制</li> <li>▪ 具有更多民選代表</li> <li>▪ 新增的普選委員界別能平衡選舉委員會其他界別</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 仍未夠民選代表性，應增加普選委員至 1200 人或更高比例，使普選成份成主流</li> </ul>

**(b) 有關立法會組成的改革**

18. 2004 年第三屆立法會 60 席分別為地區直選 30 席及功能團體 30 席。地區直選的 30 席由 5 個地方選區透過直選產生。

地方選區	議席
香港島	6
九龍東	5
九龍西	4



新界東	7
新界西	8

30 席功能團體議席分別代表 28 個功能界別。功能團體議席的產生方法有 3 種：個人選民、團體選民及混合個人、團體選民。

個人選民	混合個人、團體選民	團體選民
1. 會計界	1. 商界(第二)	1. 商界(第一)
2. 社會福利界	2. 地產及建造界	2. 工業界(第一)
3. 醫學界	3. 金融服務界	3. 工業界(第二)
4. 衛生服務界	4. 紡織及製衣界	4. 金融界
5. 教育界	5. 批發及零售界	5. 勞工界
6. 法律界	6. 進出口界	6. 旅遊界
7. 工程界	7. 資訊科技界	7. 航運交通界
8. 建築、測量及都市規劃界	8. 體育、演藝、文化及出版界	8. 漁農界
9. 區議會	9. 飲食界	9. 保險界
10. 鄉議局		

19. 由於人大常委會限制立法會地區直選議席須與功能團體議席相同，因此任何增加普選成份的方案，要同時增加功能議席，這被視作開普選方向之倒車。綜合各方意見，可有幾種選擇：

對立法會組成方法改革的幾種選擇			
選擇	重點	優點	挑戰、不足
1	<p><b>維持現狀</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保留現時地區直選及功能團體各 30 席</li> <li>立法會共 60 席</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>不影響現有界別，比較令既得界別利益接受</li> <li>不增加功能議席，免開普選方向之倒車</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>部分功能議席缺乏民意基礎</li> <li>未有加強普選參與性</li> <li>對擴大普選空間以鼓勵政黨發展及二、三綫者從政不利</li> </ul>
2	<p><b>維持現狀、擴大功能組別選民基礎</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保留現時地方直選及功能團體各 30 席</li> <li>將新的專業組織/團體納入 28 個功能界別中 <ul style="list-style-type: none"> <li>例 1：將中醫界納入醫學界</li> <li>例 2：將香港中國企業協會納入商界(第二)</li> </ul> </li> <li>盡量透過強制性界別分組從業員註冊制度，以個人選票取代公司(團體)選票。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>不影響現有界別</li> <li>不增加功能議席，免開普選方向之倒車</li> <li>在現行立法會功能團體選舉的制度下吸納更多專業團體及組織參與，並擴大選民基礎</li> <li>對部分功能團體選民的定義有更</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>要立例強制界別分組從業員註冊</li> <li>難以界定每個界別從業員的工種及定義</li> <li>新加入的專業團體及組織與原有的專業團體及組織有利益衝突</li> <li>個別公司(團體)選舉單位的反對</li> <li>未有加強普選參</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 立法會共 60 席</li> </ul>	清晰的界定	<ul style="list-style-type: none"> <li>與性</li> <li>對擴大普選空間以鼓勵政黨發展及二、三綫者從政不利</li> </ul>
3	<p>同時增加地區直選與功能團體議席，擴大功能組別選民基礎，不設立全新的功能界別</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 地區直選議席增加 5-10 席，即 5 個地方選區各增加 1-2 席</li> <li>▶ 按現行 28 個功能組別不變，透過分拆界別及擴大選民基礎去增加功能議席 5-10 席 <ul style="list-style-type: none"> <li>例 1：分拆教育界為(一)基礎教育組別、(二)高等教育組別</li> <li>例 2：分拆體育、演藝、文化及出版界為(一)體育組別、(二)演藝文化組別及(三)傳播公關及出版組別</li> <li>例 3：分拆地產及建造界為(一)地產及建造界經營者組別、(二)地產代理及房屋專業管理從業員組別</li> </ul> </li> <li>▶ 盡量透過強制性界別分組從業員註冊制度，以個人選票取代公司(團體)選票。</li> <li>▶ 立法會共 70-80 席</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>增加立法會議席</li> <li>加強普選參與性</li> <li>有利於擴大普選空間以鼓勵政黨發展及二、三綫者從政</li> <li>在現行立法會功能團體選舉的制度下擴大選民基礎</li> <li>不設立全新的功能界別，以免陷入沒完沒了的「誰才有功能」的爭拗，並避免製造新的既得界別利益</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>增加功能議席，予人開普選方向之倒車之感</li> <li>個別公司(團體)選舉單位的反對</li> <li>部份公司(團體)選舉單位依然存在</li> </ul>

## VII. 綜論

20. 綜合不同選擇方向，若按一些基本原則衡量，可得以下比較：

	選擇方向	認受性	開放性	公平性	參與程度
選舉委員會組成方法改革	07/08 普選方案 - 行政長官經過基本法所規定的提名程序之後，應以普選產生	●●●●●●●●	●●●●●●●● (仍視乎提名委員會及提名程序的開放性)	●●●●●●●●	●●●●●●●● (仍視乎提名委員會及提名程序的開放性)
	其他 1 - 以個人投票取代團體投票	●	●●	●●	●●

	產生第 1,2,3 界別 選舉委員				
	其他 2 - 納 入所有直選 區議員成新 界別	● ●	● ●	● ● ●	● ●
	其他 3 - 納 入所有直選 區議員、增 加各界別席 位	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
	其他 4 - 增 設普選委員 組別，至少 佔選舉委員 會成員總數 一半	● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●
立法會組 成方法改 革	07/08 普選 方案 - 所有 議席應由普 選產生；議 席數目應該 增加，以擴 大立法會的 能量	● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ●
	其他 1 - 維 持現狀	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
	其他 2 - 維 持現狀、擴 大功能組別 選民基礎	● ● ●	● ● ● ●	● ● ●	● ● ● ●
	其他 3 - 同 時增加地方 直選與功能 團體議席、 擴大功能組 別選民基 礎，不設立 全新的功能 界別	● ● ●	● ● ● ●	● ● ●	● ● ● ●