

香港職工會聯盟秘書長李卓人
呈交策略發展委員會
管治及政治發展委員會的意見書
2006年7月

普選行政長官的可能模式

民主選舉的原則

《基本法》第四十五條訂明，「行政長官的產生辦法……最終達致由一個具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」。由此可見，《基本法》規定行政長官的最終產生辦法，不僅由全港市民以一人一票方式選出，而行政長官選舉的提名程序，亦必須體現民主的原則。

2. 我們認為，民主選舉的原則應符合國際人權憲章的有關規定。《世界人權宣言》第二十一條明確指出，人民的意志是政府權力的基礎，而這一意志應在定期的選舉中獲得充分表達。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明，所有公民享有在定期選舉中選舉和**被選舉**的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，而這項權利和機會亦不受不合理的限制，因為只有如此，公眾的意志才有機會獲得充分表達。

3. 根據上述民主選舉的原則和《基本法》第四十五條的規定，決定提名委員會的組成方式和行政長官選舉的提名程序時，必須確保所有公民均可享有在定期選舉中被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，同時亦須確保所有公民在行使這項權利和機會時，不受不合理的限制。

提名委員會的組成方式

4. 有的意見認為，可按照《基本法》附件一所載的選舉委員會，作為日後提名委員會組成方式的藍本。可是，現行選舉委員會的組成，偏袒工商和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而

有所區別的原則。此外，從過去行政長官選舉的經驗可見，持某些政治見解的人士（如民主派）的被選舉權利和機會，亦受到不合理的限制。因此，以選舉委員會作為提名委員會組成方式的藍本，並不符合民主選舉的原則和《基本法》第四十五條的規定。

5. 事實上，人為地按財富、階層或社會功能分配提名委員會成員數目，根本難以符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條中，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別的原則，即使在現有組成方式的基礎上再作修補，亦不是最理想的安排。但儘管如此，我們仍然支持引入一些可取的改革，包括：

- 擴大推選提名委員會成員的選民基礎；
- 取消所有公司票和團體票；
- 重新劃分各界別的成員數目（例如漁農界的成員數目竟然有 40 席，較其他行業界別高 1 倍或以上，實在令人費解）。

6. 至於提名委員會的成員數目方面，我們認為這是次要的考慮，關鍵的問題是推選提名委員會成員的選民基礎。只要提名委員會的人數不會過少而令選舉容易被人操控，無論委員會的人數是 800 人、1,600 人，抑或是 5,000 人，都是無關宏旨的枝節。

提名程序

7. 正如上文所述，由提名委員會成員提名行政長官候選人，並不符合民主選舉的原則。**假設不修改《基本法》**，我們認為，只有加入由政黨或選民推薦，再由提名委員會確認提名的程序，才完全符合《基本法》第四十五條有關「提名委員會按民主程序提名」行政長官候選人的規定。

政黨推薦

8. 我們建議，具一定代表性的政黨或參政團體（或由政黨 / 參政團體組成的聯盟），可向提名委員會推薦 1 名參選人參加行政長官選舉。如何界定政黨或參政組織的代表性，必須有客觀的標準，例如在之前一次普及選舉中獲得 20% 或以上的有效票數，或在立法會內贏得 20% 或以上議席。20% 是一個相對較高的標準，這可確保參選人有一定程度的公眾支持，同時亦有助政策立場相近的黨派整合。

選民推薦

9. 我們亦建議，5 萬（或 10 萬）名登記選民，可聯合向提名委員會推薦 1 名參選人參加行政長官選舉，而政府部門應給予有關人士適當的行政支援，例如讓選民在民政事務署、勞工處、社會福利署等部門的分區辦事處簽署推薦表格。

提名委員會確認提名

10. 《基本法》第四十五條規定，**行政長官選舉的提名權在於提名委員會**；因此，即使有參選人獲政黨或選民推薦，亦不能當作已獲提名參選，有關推薦必須獲得提名委員會確認，該名參選人才正式成為行政長官選舉的候選人。我們認為，提名委員會應建立慣例，根據民主選舉的原則，確認由政黨或選民推薦的人選的參選資格。長遠而言，我們應研究是否需要修改《基本法》，取消有關提名委員會的安排。

11. 至於提名委員會個別成員是否可聯合提名行政長官候選人，以及提名門檻的問題，我們沒有特別意見。

選舉方式

12. 我們需要考慮普選行政長官的投票方式，是採用簡單多數制，抑或是兩輪投票（即在第一輪投票時，如沒有候選人獲得過半數有效票，需要進行第二輪投票，讓選民在第一輪投票中得票最多的兩名候選人中，選出一人出任行政長官）。實行簡單多數制的一個缺點是，當有多名實力相當的候選人角逐時，得票最多的候選人可能只獲少數選民授權，影響當選者的認受性，例如 2000 年台灣總統選舉。不過，實行簡單多數制，亦有利政治立場相近的黨派整合，以避免彼此分散票源、影響勝算。

結語

13. 有關普選行政長官的模式，最大的爭議無疑是提名委員會的組成和提名門檻，而引起這些爭議的根源，是有人希望透過提名程序限制某些人的參選機會，而有人亦因此要想盡辦法（例如降低提名門檻）「突破封殺」。這種無休止的拉鋸，完全是浪費時間，對社會毫無益處，我們應拒絕參與這無聊遊戲。

14. 事實上，只要各有關方面都認同和尊重民主選舉的原則，即所有公民均享有在定期選舉中選舉和被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，而這項權利和機會亦不受不合理的限制，有關爭議即迎刃而解，而我們亦可集中精力，處理更重要的制度設計問題（例如我們應合理地提高提名門檻，為黨派整合提供誘因，抑或是降低提名門檻，讓更多人有機會參選）。