



民主黨立法會議員秘書處

Secretariat of Legislative Councillors of The Democratic Party

香港中環雪廠街11號
中國政府合署西翼401-409室
Rm. 401-409, West Wing,
Central Government Offices,
11 Ice House Street, Central, HK

電話Tel 2537 2319
傳真Fax 2537 4874

香港特別行政區
策略發展委員會
管治及政治發展委員會
曾蔭權主席

曾主席：

策略發展委員會轄下的管治及政治發展委員會將召開會議討論香港的未來政制發展，這對香港來說，是迫切及重要的發展。繼立法會否決政府較早前提出的政改方案，民主黨希望管治及政治發展委員會可以持民主開放的態度，就香港未來的政治體制包括普選時間表及路線圖作出討論，與立法會政制事務委員會的討論互相配合，盡快就落實民主普選的政制達成共識，提出朝向民主的政制發展方向及具體方案。

就此，本人謹附上民主黨對香港政制發展及政黨發展的意見書各一，以及香港一些學者在報章撰文討論香港培育政治人才的意見，供委員會討論時作參考之用。謝謝。

順祝

工作愉快！

民主黨主席李永達

二零零六年一月十三日



民主黨立法會議員秘書處

Secretariat of Legislative Councillors
The Democratic Party

香港中環雪廠街 11 號
政府合署西翼 401-410 室
Rm. 401-410 West Wing
Central Government Offices
No. 11 Ice House Street Central HK

網址:Website	www.dphk.org
電郵:E-mail	dpweb@dphk.org
電話:Tel	2537 2319
傳真:Fax	2537 4874

民主黨對未來政黨發展的一些意見

1. 政黨的角色

隨著八十年代代議政制的發展，部分議政團體及社會運動的組織組成政黨，積極參與各級議會的工作，發揮監察及制衡政府的角色，另有部分團體仍維持議政的角色。

在過至三層議會架構之下，各政黨成員均有機會參與不同性質的議事工作，包括主要是諮詢性質的區議會、有行政管理決策權的兩個市政局，以及制訂法例、審批政府財政開支的立法會。

主權回歸後，特區政府廢除了兩個市政局，在制度上，只留下諮詢性質的區議會及監察和制衡政府性質的立法會，但又沒有向前發展出一套政黨參政的管治框架。

因此，直至今天，政黨主要的角色仍只是監察和制衡政府施政，透過立法會投票修訂或否決政府建議的草案或否決政府建議的財政預算或撥款要求，而未能發揮執政的功能。很多時，政黨倡議的政策，如取消區議會委任制、行政長官可以是政黨成員、公平競爭法等，亦只能作為意見給政府考慮，但卻沒機會成為政府政策。

2. 現時政黨發展的侷限

政黨發展在香港已有十多年歷史，但至今政黨的規模仍然較細。主要原因有以下：

- **參政空間有限**：現時的參政渠道只有立法會及區議會，其中立法會只有 30 席由直選產生，另外 30 席由功能團體產生。區議會有 400 名區議員由直選產生，其他的則是委任或當然議席。在 1999 年，政府進行「殺局」，取消兩個市政局，大大削減參政渠道。由於缺乏參政空間，加上立法會及區議會權力有限，缺乏執政機會，令部分有志參政人士卻步。長遠而言，不利於培育政治領袖人才。
- **行政長官當選後須退黨的規定**：現時《行政長官選舉條例》規定，參選行政長官人士在當選後必須退出其所屬政黨。這規定不但有歧視政黨之嫌，更限制了政黨的發展。現時的行政長官表面上是由 800 名選舉委員選出，但其實是中央政府一早欽點。行政長官候選人缺乏自己的班底，令公眾難以預測政

府政策。行政長官當選後須退黨的規定是發展政黨執政這制度的另一障礙。現時的制度，令政黨只能在立法會中扮演反對黨，而永遠不能成為執政黨。

- **政黨財政有限：**現時政黨的財政來源，有賴政黨自行籌募經費。政府對政黨的財政支援，包括 一)「十元一票」，令其可獲得資助以抵銷其部分選舉開支；及 二) 立法會議員薪津，為當選立法會議員者提供辦事處開支及聘用職員津貼，令立法會議員獲得財政支援履行職務。但是，這些津貼只可支付與其立法會職務有關的開支，而不能用以支付與立法會職務無關的黨務活動。

3. 鼓勵政黨發展的建議

- **制度上，政府應盡快開放所有立法會及區議會的議席**，以及行政長官給公眾包括各政黨的成員參與選舉，而不應保留委任或當然議席，亦不應保留功能界別，而選舉制度應以公平、公正及公開為原則。民主黨建議應於 2007 年普選行政長官，全面普選區議會，以及於 2008 年普選所有立法會議席。這樣，可增加政黨成員參政的空間，有利培育政治人才及有助政黨發展。
- 要解決制度失衡的問題，除了上述提到的普選機制外，行政長官當選後要退出政黨亦要作出修訂。現時的安排根本不能與時並進，與議會發展亦不協調，甚至各走極端。**民主黨建議政府應修訂法例，容許政黨成員做行政長官**，建制上容許執政黨的出現將有助提昇政黨的正面形象，以及發展成熟的政黨政治環境。
- **政策上，政府亦應開放現時的諮詢架構，委任更多不同政見人士進入各法定機構及諮詢委員會**，讓不同政見的政黨成員亦有機會參與制訂政府政策的過程，公平地發展政黨政治。
- **財政上，現時政府只透過「十元一票」資助立法會選舉的候選人，民主黨建議政府應將「十元一票」的安排，同時適用於區議會選舉，資助區議會選舉的候選人；**一方面，可鼓勵更多有志人士參與區選，另一方面亦是間接資助政黨的競選工作。
- 政府可在財政上更多支援香港的政黨發展，除了資助政黨競選經費外，亦可透過行政安排協助政黨發展，**例如容許參選團體包括政黨，可被視為非牟利團體，而個人向政黨作出的政治捐贈及繳交的黨費可獲得扣稅。**

4. 政黨法

- 現時香港並沒有《政黨法》規管政黨；政黨可根據《社團條例》或《公司條例》註冊。民主黨是根據《公司條例》註冊。
- **在目前不民主的體制下，香港管治處處受中央影響和箝制，若制訂的《政黨法》只會訂立更多規範限制政黨運作，只會無助甚至影響政黨的發展。**
- 同時，香港已有其他法例包括《社團條例》、《公司條例》、《公安條例》、《防止賄賂條例》，以及相關的選舉法例，對各類型政黨的組成及政黨舉辦遊行

和集會，以及參與選舉和運用選舉經費等活動作出規範，故民主黨認為現時並不適宜制訂《政黨法》，而應先從制度和行政措施方面着手，研究加強任何方便利參政團體包括政黨的措施。

二零零五年二月

培育政治人才

發展政黨政治

培育政治人才建議書

香港民主發展網絡

二零零五年七月十二日

目錄

第一章：建議書撮要	2 - 3
Executive Summary	4 - 6
第二章：改革公務員系統	7 - 10
第三章：發展政黨政治	11 - 13
第四章：改革地方行政	14 - 16
第五章：加強政策研究	17 - 21
第六章：開放諮詢組織	22 - 25
附錄：研究人員名單	26

第一章：培育政治人才、發展政黨政治

（「培育政治人才建議書」撮要）

- 1.1 政制發展專責小組在二零零四月發表的第二號報告書，提出「考慮政治體制進一步發展時，必須檢視香港的現時實際情況」。報告書指出要解決管治問題，政治人才的管治經驗和素質是關鍵所在。但過往的殖民統治，卻沒有充分培育本地政治人才。此外，香港的參政團體發展亦不成熟，一些資深成員雖具備議會運作經驗，但缺乏公共行政或管治經驗。政團亦缺乏整體管治理念及對各項政策的宏觀研究。
- 1.2 民主發展網絡認同報告書對香港政治人才和政黨發展不足的觀察，但認為政府既將問題點出，便應採取步驟進行體制改革為培育政治人才、發展政黨政治創造條件。通過這樣的政治基建，提升管治質素、發展民主政制。因此，民主發展網絡的學者組經過半年的詳細討論，就如何在特區開拓參政渠道、培育政治人才的問題寫成此建議書，就公務員系統、政黨、地方行政、政策研究、諮詢組織等領域提出改革意見，並期望特首曾蔭權先生積極回應。
- 1.3 香港管治問題的一個基本成因，是政治體制各部份發展不均衡，造成行政立法機構合作不足、政策研究資源分散、政策制定過程混亂。香港政治體制若要有有效運作，必須依靠一個能面向社會、與時並進的執政團隊。我們認為特區的政務官系統不能擔當這其項工作。我們建議發展政黨作為未來主要的執政團隊，增強其政策研究能力及公共行政經驗，並透過政黨加強行政立法的溝通。因此，我們建議向政黨開放更多參政渠道，培育政黨的執政人才。我們亦相信只有當政黨能夠透過公平競爭走上執政之路，更多優秀的人才會願意加入政黨，不單令各政黨有更強大的支持，亦會在政治理念與處理各種政治關係上更趨成熟。
- 1.4 本建議書第二章先討論改革公務員系統的重要性，指出以政務官作為政策制定的核心有許多不足之處，包括缺乏問責和專業知識等，並提出應按民主發展的步伐逐步將此權力開放給政黨（包括設立副局長/局長助理），直至全面由政黨執政。政務官則應從「通才化」走向「專業化」，並開放渠道讓專業人士加入，使其更有效地協助執政者制定和推動政策。由於政務官是政治人才的重要來源，政府亦應提供機制讓他們參與執政團隊。
- 1.5 第三章討論政黨發展對提高管治水平的重要性，認為在一個多元複雜的現代社會中，必須依賴政黨對不同利益進行整合和扮演行政立法機構的橋樑。本章建議以四種制度誘因促進政黨成熟發展：第一、賦予政黨執政的機會；第二、利用財政資源協助政黨發展，鼓勵政黨參選和從事政策研究；第三、設立有利政黨的選舉措施，在競選期間分配更多電子傳媒時間給政黨；第四、制定政黨法規範政黨的權利與義務。
- 1.6 第四章討論如何改革地方行政，以培育政治人才和提高政府的施政效能。地方政府是現代國家培訓政治人才的一個十分重要的渠道。正當世界各地政府均邁向地

方行政改革的時候，二十一世紀的香港特區政府，卻仍然沿用殖民時代的地方行政模式，高度中央集權，造成地區領袖貧乏。因此，無論是為了培訓政治人才抑或提高政府的施政效能，都應進行地方行政改革。要達至這些目標，本章建議，地方行政改革應從建立地方政府、特區政府下放權力，和發展基層民主三方面著手。

- 1.7 第五章討論如何加強社會各部門的政策研究能力，以培養政治人才。本章建議，政府重新調配內部資源，加強中央政策組功能，將之變為專注長遠和跨部門政策研究的核心部門；另增撥資源，強化立法會研究部的編制及功能。本章亦建議政府成立「公共政策研究基金」，由政府首先出資成立種子基金，然後鼓勵工商界及社會各界捐助，以資助政黨、民間智庫，以及大學進行更多的政策研究。政府亦應與民間智庫及學界多作協作研究，經常性地借調學者和其他研究專才進入行政部門或中央政策組作研究工作。
- 1.8 第六章提出諮詢委員會亦可提供機會讓更多社會人士了解公共政策，並作為培育政治人才的基地。但現時諮詢委員會在政策制定過程的位置並不清晰，委任成員的準則模糊。政府應對諮詢委員會的職能進行檢討，增加其問責性、透明度，和擴大公眾的參與。本章建議每人參與諮詢組織的數目上限由六個減至四個、制定成員服務表現衡量機制、仿效英國和加拿大設立公職人員委任監察組、和在委員會下設功能小組吸納更多外界人士的參與。

Chapter 1: Grooming Political Talents and Developing Political Parties

(A Summary of Proposal to Grooming Political Talents)

- 1.1 The Second Report (April 2004) of the Constitutional Development Task Force suggests that “in considering further development of the political structure, proper regard should be given to the actual situation in Hong Kong” (p.14). The Report maintains that the experience and caliber of political talent is crucial to resolving the problems of governance in Hong Kong. However, Hong Kong’s colonial past means that little effort was made “to groom local political talent” (p.14). Local political groups have yet to develop their capacities to govern the community. Some of their members are “well-seasoned in dealing with business in the legislative and district councils” but only a few have experience in public administration or running the government. Moreover, political groups also lack “an overall governing manifesto and an overview in policy research in different areas” (p.19).
- 1.2 The DDN agrees with the Report’s observation regarding the lack of local political talents and well-developed political parties. However, we believe that, having identified the problems, the Government ought to initiate institutional reforms to create a more favorable environment for nurturing political talents and party politics. Building political infrastructure is a crucial step to enhancing governance and democratic development. Over the past half a year, academic members of the DDN have conducted in-depth discussions on how to develop more channels to enter politics and train political talents in the SAR. Outcomes of the discussions have been consolidated into the present volume, which contains proposals to reform the civil service, political parties, district-level administration, policy research and consultative bodies. We are looking forward to positive feedback to our proposals from Chief Executive Donald Tsang.
- 1.3 A fundamental cause of the governance problems in Hong Kong is the imbalanced development of our political system, which is characterized by a lack of cooperation between the executive and the legislative branches, highly dispersed allocation of policy research resources and a chaotic policy making process. If the political system in Hong Kong is to function effectively, a governing team which faces the public and “moves with the times” will be indispensable. We contend that Administrative Officers (AOs) are not well positioned to be the core of this governing team. Instead, we should seek to strengthen the policy research capacity and public administration experience of political parties, who should become the core of the future governing team. This means opening up more channels for political parties to participate in the policy process and train future

leaders, not only of their parties but also of the government. We believe it is only when parties have a chance to govern through winning elections will more talents and elites be attracted to join them. Parties will then enjoy more legitimacy and become more mature in their ideological positioning and dealing with different political relationships.

1.4 Chapter 2 of this Proposal will start with the importance of civil service reforms. We shall point out that the AO system exhibits important defects in playing the role as the core policy maker. These include, among other things, the lack of specialized expertise and accountability. We propose that, as democratization proceeds, the policymaking power should gradually be transferred to the political parties, who will ultimately take up the role to govern. In the short run, new postings like assistants to principal officials and deputy bureau secretaries can be introduced. Meanwhile, the AO system should move from the “generalist” tradition towards specialization, recruiting more outside professionals who can formulate and promote government policies more effectively. Since AOs are an important source of political talents, appropriate mechanisms should also be instituted so that they can join the governing team.

1.5 Chapter 3 discusses the centrality of political party development to enhancing governance. We shall explain that a complex and pluralistic modern society requires political parties for interest aggregation and bridging the executive and the legislature. More specifically, four institutional reforms will be proposed to encourage parties to develop their capacities: (1) giving parties a chance to govern; (2) providing more financial support for political parties in campaigning and policy research; (3) setting up party-friendly electoral rules, such as more free air-time during elections and (4) introducing political party law to lay down parties’ rights and responsibilities.

1.6 Chapter 4 is about reforming district-level administration to facilitate the nurturing of political talents and enhancing governing capacity. Local government is an important arena for training political talents in modern states. It is ironic that the SAR government is insisting on the colonial mode of centralizing local administration at a time when the international current is towards more participatory local governance. Reforming local governance is therefore an urgent call for the sake of both improving government performance and training future political talents. This chapter will suggest three reform directions: (1) setting up regional governments, (2) decentralization of power from the central (SAR) government and (3) developing grass root democracy.

1.7 Chapter 5 is about strengthening policy research capacity in different sectors of society. We suggest the SAR government relocate its internal resources for policy research and

strengthen the Central Policy Unit (CPU) so that it will play a major role in long-term and inter-departmental policy research. Meanwhile, more resources should also be channeled to the Research and Library Services Division of the LegCo. We also propose establishing a "Public Policy Research Fund" to finance policy research by political parties, think tanks and universities; the government can first launch a seed grant which will then invite contributions from the private sector. Such financial support should be coupled with more collaboration among government, academics and civil society think tanks. This can be done through regular secondment of academics and other expertise into government departments and the CPU.

1.8 Chapter 6 points out that government consultative bodies can serve not only as a platform for the public to better understand public policies but also as a major base for training political talents. However, the current consultative bodies suffer from two major weaknesses. First, their role in the policymaking process is ambiguous. Second, there are no well-defined criteria regarding the appointment to these bodies. The government should review the functions of these consultative bodies and seek to increase their accountability and transparency, as well as participation by the public. Four specific proposals will be discussed in this chapter: (1) limiting membership of consultative bodies to a maximum of four (instead of six) per individual; (2) setting up schemes for evaluating members' performance; (3) establishing a public service monitoring commission similar to those in the UK and Canada and (4) developing functional groups under these bodies to allow more outsider participation.

第二章：改革公務員系統

2.1 本章討論以政務官作為政策制定的核心不足之處，提出應按民主發展的步伐逐步將此權力開放給政黨，直至全面由政黨執政。政務官則應從「通才化」走向「專業化」，更有效地協助執政者制定和推動政策。由於政務官是政治人才的重要來源，政府亦應提供機制讓他們參與執政團隊。

2.2 現況分析：

2.2.1 改革公務員系統和香港的政治人才培訓，有着兩種緊密的關係。首先，公務員體系中的政務官(Administrative Officer)由於擁有豐富的政策制定經驗和熟識政府各部門的運作，本身是政治人才的主要來源。假如香港實行全面民主，很多資深公務員均有能力透過選舉成為執政者。但從另一角度看，由於政務官幾乎壟斷了政策制定的過程，阻礙了在公務員系統以外政治人才的發展，亦打擊了政黨的健康成長。除非能進行體制改革，將政策制定過程開放給政黨和民間團體(如智庫)參與，否則很難扭轉目前的處境。

2.2.2 在目前的政府架構中，主要分成政策局 (policy bureau) 和行政部門 (executive department) 兩層架構。政策往往先由政策局制定，經行政會議和立法會同意後，再交由行政部門執行。而在政策局中負責政策制定的職位，除了在實施部長制後加入的政治任命部長外，其餘職位均多由政務官擔任。

2.2.3 所謂部長制 (或稱高官問責制，Accountability System for Principal Officials)，主要是特首以非公務員條款政治任命多名部長，統領各政策局。而原先出任該政策局局長的公務員位置，在部長制下，其職位被改稱為常任秘書長 (permanent secretary)。雖然常任秘書長是政治問責局長的下屬，但政務官仍然在政府的政策制定中，擔當極為重要的角色，因為在每個政策局的政治任命人數只有一名，即局長本身，根本不足以把政治影響力有效地滲透由政務官組成的決策層當中。而且，政務官本身累積多年的決策經驗，對政府的架構、系統和運作均有深入的認識。相反，很多來自公務員以外的局長對政策和政府的認識相當有限，不得不依賴政務官作為決策的骨幹。事實上，前任特首董建華的執政班子中，有過半數的司局長是前任政務官。可見在實行部長制後，政務官仍然在政策制定上舉足輕重。

2.2.4 由政務官擔當決策的骨幹是香港政治一大特色，學者因此把香港的政治體制視為「行政國家」(administrative state)，或官僚政體 (bureaucratic polity)。在殖民地年代，政務官更擔當了政治家的角色，全權掌握香港政策制定。雖然殖民地的港督是由英國派來，但他本身亦是英國政府的公務員 (除

了末代港督彭定康外)。在回歸後，由於特首是由商界出身的董建華出任，而他又在第二任時實行了削弱政務官權力的部長制，使人聯想到政務官的地位逐漸被取代。但從種種施政失誤中，中央領悟到「商人治港」的問題，最後決定由曾蔭權出任新的特首，明顯是看重政務官的管治能力。在可見的將來，政務官仍然會在政策制定上扮演十分重要的功能，甚至有機會回到「行政國家」年代的核心地位。

2.3 以政務員為決策核心的主要問題：

- 2.3.1 妨礙政府以外組織的政策能力發展：由於政務官幾乎壟斷了香港的政策制定，而政務官本身又是一個非常封閉的系統，一個由政務官所主宰的政策制定的制度，亦即意味着政務官職系以外的人士及團體(特別是政黨)，根本沒有機會接觸真正政策制定的工作。在此情況下，市民自然對政黨的能力產生懷疑，擔心即使香港實行民主，政黨人士根本沒有足夠的能力和經驗去有效地管治香港，對香港的民主化因而存有相當的保留，進而減慢香港的民主步伐。
- 2.3.2 無助加強與議會的合作：現時政府一些重大政策必須得到立法會的支持方能推動。政務官與政黨關係疏離，不少更厭惡議會政治，有碍爭取立法會對政策的支持。
- 2.3.3 政務官能力的倒退 (elite decay)：在以政務官為骨幹的決策制度下，它對政務官的能力和素質有極高的要求。但回歸前中英因香港前途爭拗，不少資深政務官紛紛引退，令政務職系出現青黃不接的問題。而政務官既是對外封閉的系統，上層人才流失只可靠加速內部晉升來解決，這亦帶來升遷太快、新人不如舊人的現象。
- 2.3.4 缺乏問責 (accountability)：政務官並非由民選產生，卻擁有莫大的政策權力，如何防止高薪厚職的而又不需問責的政務官不會漠視民意以至濫權，為重要課題。
- 2.3.5 拖慢政策更新：由於現時只有政務官擁有實際制定政策的能力和經驗，而他們亦形成一套獨特的施政理念和價值，其運作就如一個非正式的政黨 (常被人稱作AO黨 或政務官黨)。即使有新的特首和局長上任，假如提倡的新政和政務官黨不同，礙於特首和局長(如非政務官出身)沒有政策制定的經驗，新政便很容易被政務官黨透過拖延或其他策略來否決。這不但對民主政府的更替有害，更窒息了擁有創新政策思維的政治人才發展。
- 2.3.6 決策非專業化：政務官雖擁政策制定大權，但本身卻是缺乏專業知識的通才

(generalist)。政務官的通才而非專業化的背景，往往令到他們在處理一些複雜的專業政策問題上（如經濟轉型、高科技產業的發展），出現不少盲點，拖慢了香港在後工業化時期的整體發展。

2.4 改革方案：

2.4.1 打破政務官壟斷決策：

- 跟隨西方其他民主國家的模式，政策制定的功能應逐漸由政務官的手上，轉移到由選舉產生的政治人物及其委任的人身上。長遠來說，是建立一個政黨政治的制度，使到多個有執政能力的政黨，透過公平競爭的選舉制度，爭取執政機會。要達到這個目的，有關政黨發展的法例和安排，應要有相應的修改，例如，不應再規定特首不可以有政黨的背景。
- 但在目前的環境下，由於特首並非由民主方式選舉產生，因此，不應過急即時把政策制定權由政務官手中，交給行政長官及其任命人士。而整個改革的重點之一，是改革的進度必須和香港的民主化步伐互相配合。作為一個過渡到民主政治的安排，逐步擴大目前的問責制，如加入副局長、政策助理等職位讓政黨人士出任，是可以認真考慮的安排，因它符合打破政務官壟斷的理念，令政黨的人才有機會進入政府內參與管治，以便提升政黨能力，成為日後民主政治下有效管治的執政團隊。
- 但在未完全的民主化下擴張部長制，必須非常謹慎。首先，部長制的擴展須以民主化為大前提，而非用來削弱立法會和公務員的權力。此外，在問責官員的委任和罷免，應尊重民意，例如特首可以建立一個「傳統」，只委任經立法會「確認」的人選，及更換被立法會成功以不信任議案彈核的官員。而在委任官員方面，亦不應只照顧「親政府」的政黨，剝奪其他政黨發展執政能力的機會。另外，為了防止利益輸送及官商勾結等情況發生，整個委任過程必須盡量公開和透明，及有完整的法例或守規，防止有人利用政府的權力和資訊謀取私利。
- 由於政務官是公務員中的精英和擁有實際管治經驗，他們出任一部份政治任命的職位，有助保障制度轉變期間的穩定性。公務員在改革後，其作為政治人才培訓場所之一的功能不應被輕視。

2.4.2 強化政務官的分析和推行政策的能力：

- 當政黨逐步加強其決策能力，慢慢地走上其在民主政治下充當的主導角色後，政務官亦應逐漸改變其通才的身份，回到民主國家中公務員應有的角色

和本份，專注於其政策分析和推行政策的工作上。在招聘政務官的過程中，應更着重申請人的專業知識，包括了在政策制定和政策分析等有關方面的訓練。亦可在政務官的工作安排（posting）上，採取分流（streaming）的安排，讓政務官在自己的專業發展中專注於個別的政策，如財經，科技，環保等。

- 減低政務官職系的封閉性，容許有才能的人士，包括其他職系的公務員和非公務員，直接加入較高層的政務官職位工作，以求盡快解決人才流失及青黃不接等問題。可透過短期和私人公司、志願機構等的交換計劃（secondment），增加政務官對社會不同界別的認識。
- 在引入外來人才、加強橫向流動、公私人員的互動上，很容易引起對官商勾結等憂慮，因此，在推行改革的過程中，必須有其他的措施和法例配合，如加強對官員離開政府後的監管，使用有刑事效力的保密協議書，以防止有關問題的出現。

2.4.3 我們的建議一方面要打破政務官的壟斷，另一方面又要提升他們的能力，似乎是有些矛盾。其實，這涉及將政務官重新定位的問題，令他們返回在民主國家中公務員應有的角色，即專注於提供施政所需的專業知識，不再成為一個壟斷而又不問責的政策制定者。

第三章 發展政黨政治

- 3.1 本章討論政黨發展對提高管治水平的重要性，認為在一個多元複雜的現代社會中，必須依賴政黨對不同利益進行整合和扮演行政立法機構的橋樑。本章建議以四種制度誘因促進政黨成熟發展：第一、賦予政黨執政的機會；第二、利用財政資源協助政黨發展；第三、設立有利政黨的選舉措施；第四、制定政黨法規範政黨的權利與義務。

3.2 現況分析:

- 3.2.1 我們認為政黨是香港憲制發展中不可或缺的部份，它的發展對提升特區政府的管治水平有重大的意義。其實以公務員(特別是政務官)作為執政團隊所以能在殖民地行之有效，是有賴一個相對「政治冷感」的社會。但九十年代後出現的政黨政治、新的傳媒生態和日益活躍的公民社會，再加上近年的政治動員，舊有的體制已難以駕馭新的政治局勢。一方面公務員缺乏敏銳的政治觸覺，與民間社會組織缺乏互信和穩定的聯繫。此外，公務員一般厭惡議會政治，亦非出身於政黨，無助解決行政立法合作的問題。相反成熟發展的政黨可提供市民政治參與的渠道，整合和代表民意。政黨成員往往與公民社會關係密切，令政黨可成為政府與公民社會的中介人，加強溝通。假如政黨能成為執政團隊，亦可透過政黨協調行政立法關係。

- 3.2.2 雖然政黨政治在現代社會扮演重要的角色，香港政黨無論從黨員數目，又或者財政收入和開支的規模，以至政策研究水平來看，都處於一個低度發展的水平。香港規模較小的政團如前綫和民協，會員數目只有一、兩百人；較大的政黨如民主黨和自由黨，也只有數百人；即使是最大的民建聯，也只有兩千多人。實在不足以應付當前政治的需要。我們認為在未來的憲制規劃中，應該重新肯定政黨的地位，不單不應強行排斥(如規定行政長官必須辭去政黨黨籍等)；更應提供各種制度誘因，令政黨更理性、健康及成熟地發展。

3.3 改革方案:

本建議書提出促進政黨發展的四大制度誘因：

3.3.1 賦與政黨執政的機會

台灣和香港都是華人社會，當地一些政黨與香港政黨發展的歷史長短也相若，但前者能夠在短時間內成熟壯大的關鍵是，在過去十多年，它能夠在當地縣長、市

長、總統等不同層次的選舉中，取得執政的機會，拾級而上，累積行政資源、管治人才、以及執政經驗。而在香港，政黨成員從政的機會主要集中於兩級議會，局限於監察、諮詢和議政的角色，因而亦令他們較少機會從一個執政者的權責的角度來看問題。除了普選行政長官之外，我們認為香港還可考慮開放其它層面給政黨成員參政，以累積管治經驗，從而變得成熟，包括：

- i) 刪去法例上規定新當選行政長官必須退出政黨的無理規定；
- ii) 開放每一位問責局長的管治團隊，容許他邀請包括政黨成員的人士入閣，擔當顧問或助理等角色，令政黨成員有機會開始熟習政府運作，但考慮到現今行政長官並非由普選產生，缺乏民意基礎和制衡，為了避免公帑和政府資源嚴重失衡向個別政黨傾斜，造成不公平競爭，在實行有關制度及分配有關崗位時應對各政黨採取兼容並包的態度，以提高本港政黨整體(而非個別)水平為前提；
- iii) 把十八個區議會重新整合，合併成諸如五個區域，然後把現今由政務官擔任的地區政務專員(District Officer)崗位，開放由選舉產生，好讓政黨有機會在基層累積執政經驗，為最終邁向「雙普選」作好準備。(詳情見第四章)

3.3.2 利用財政資源協助政黨發展：

當政黨能夠透過選舉而掌握執政機會時，來自企業和個人的捐款自然會大量增加。但香港全面民主化未有時間表，而在政制逐步發展的過程中，政府有需要動用公共資源去支持政黨發展，令政黨可培育更多政治人才，走上日後執政之路。具體的建議如下：

- i) 現時政府有向議員發放各種財政津貼，但都是以個人而非政黨作為基礎，具體運用上橫加很多限制。1995 年政府委任王賡武博士檢討議員申報津貼方法，當時報告書建議議員不可聯名用聯合辦事處名義申領津貼。受到這個限制，政黨為了靈活運用資源，例如湊合議員的津貼作政策研究工作，往往都需要取巧甚至涉足灰色地帶，如成立顧問公司，令到政黨接二連三傳出財政上的負面新聞。我們認為對這些津貼運用的規限應予放寬(例如容許用聯名和聯合辦事處名義申領)，容許候選人、議員、和政黨之間的資源運用更具彈性。
- ii) 為鼓勵政黨參政，可按選舉得票向政黨回贈現金，津貼選舉經費。特區政府在零四年的立法會選舉初行此制度，我們認為將來亦可以在區議會層面實施。
- iii) 為加強政黨的政策制定能力，可按政黨在議會中所得議席發放特別津貼，指

定作政黨政策研究經費，而不應單靠立法會研究部為議員提供研究服務。(詳情見第五章)

iv) 長遠來說，企業及個人向政黨捐款應可獲扣稅。

3.3.3 設立有利政黨的選舉措施：

現時在各級選舉中，政黨與獨立候選人身份相若，甚至在選管會的「平等時間」原則下，一個政黨黨魁與一個全無經驗和勝算的獨立候選人，選舉中只能在電子傳媒得到相同的時間作宣傳，傳媒的報導受到嚴重限制，政黨因而被嚴重矮化，缺乏向公眾宣傳自己政綱的機會。我們認為有關規管應予放寬，選舉資源例如電子傳媒廣播時段，可向政黨作出適當傾斜，例如舉辦黨魁辯論，讓政黨有多點機會向公眾闡釋自己政見及政策研究成果等。

3.3.4 制定政黨法規範政黨的權利與義務：

從「有權利必有義務」的角度出發，香港可以考慮如德國般引入政黨法，又或者如英國、紐西蘭等國家，以分散的法例來作綜合管理。這些規管框架，可以對本地政黨在憲制層面的地位、任務及責任(例如支持祖國統一、擁護《基本法》、限制與外國政治勢力聯繫、限制接受捐贈等)，作出規範；亦可以要求政黨在財務及組織等運作上，定期作出申報，加強透明度。另一方面，假如政團成功註冊登記成為政黨，便可以從政府取得3.3.2及3.3.3提到的各種制度上優惠。政黨法亦有助把政黨和公民社會的權利和義務作出區別，分開管理，令雙方都可以有更健康的發展。

第四章 改革地方行政

4.1 地方政府是現代國家培訓政治人才的一個十分重要的渠道。本章指出，正當世界各地政府均邁向地方行政改革的時候，二十一世紀的香港特區政府，卻仍然沿用殖民時代的地方行政模式，高度中央集權，造成地區領袖貧乏。因此，無論是為了培訓政治人才抑或提高政府的施政效能，都應進行地方行政改革。要達至這些目標，本章建議地方行政改革從建立地方政府、特區政府下放權力，和發展基層民主三方面著手。

4.2 現況分析

4.2.1 地方政府 (local government) 是現代國家培訓政治人才的一個十分重要的渠道。環顧世界各地許多傑出的政治領袖，包括我國的最高領導人，都是由地區工作做起，逐漸累積從政經驗，最後成為一國元首。政黨固然是培訓人才的重要機構，但政黨若缺乏在地方執政的途徑，便跟本無從有系統地為黨員提供政治歷練的機會。很不幸地，香港政黨政治的發展，正就是面對這樣的困局。

4.2.2 另一方面，近年世界各地政府，均意識到要改善施政，必須改革地方行政，特別是下放權力，提高地方政府的自主性、靈活性、社區參與和協作。在管治過程中，公民社會的伙伴角色尤其重要。很多學術研究和實踐個案均顯示，普通市民是完全有能力就社區內的施政問題作出有智慧的決定。這種能力不單顯示在已發展國家的中產社區，就算是很多第三世界國家的貧民區，居民也表現出相當高水平的參與能力。¹ 這些證據足以証明，祇要當權者有誠意下放權力，配合適當的制度改革和資源上的支援，任何社區均是培育政治人才的場所。越來越多證據表明，唯有下放權力，才能提高政府的管治能力，滿足市民對施政水平日益高漲的要求。

4.2.3 正當世界各地政府，均邁向地方行政改革，²，二十一世紀的香港特區政府，卻仍然沿用殖民時代的地方行政模式。可以說，地方行政改革，是提高管治水平必要的一步。我們必須指出，制度改革、管治水平、和人才培訓，三者是適適相關的。沒有良好的制度的配合，便不能培養優秀的政治人才，改善施政。要了解為

¹有關研究可參考 The World Bank, *State-Society Synergy for Accountability: Lessons from the World Bank*, 2004; Archon Fung and Erik Olin Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (New York: Verso, 2003).

²例如英國是近年大力推行地方行政改革的表表者。詳細情況可參考以下網址：
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605468.hcsp

何地區領袖貧乏，必須認識現有的地方行政制度的缺點。

- 4.2.4 香港的地方行政制度，自殖民地時代起，一直是政府控制社會的工具。遠至五十年代，當時的華人事務司，便在地區街坊組織進行監控，透過建立人脈關係和獎賞方法，確保地區領袖皆為親建制人士。七十年代以後的分區政務處，基本上延續了這種管治手法。地區組織如分區委員會、各地區委員會、和由政務處主導成立的社團、互助委員會等，均由親建制力量主導。這種制度的結果，是形成了主僕關係 (patron-client relationship)，令具有領導才能但不願受制於這種關係的人士，難以發展其潛能，造成社區領袖的貧乏。另一方面，政治領袖則脫離群眾，難以承擔真正領導社區的責任。簡而言之，現有制度對培養政治人才以至改善公共管治能力造成根本的障礙。區議會的民選議席，雖提供了參與渠道，但區議會沒有實質行政權力，而區議員的工作，難以提供機會，訓練高質素的政治人才，亦難以吸引有能者參政。

4.3 改革方案

- 4.3.1 綜合以上分析，要培養政治人才，必須由基層做起。發展基層民主，擴大地方層面的參政機會，讓市民就地區內各項公共服務及其他公共事務，擁有發言、討論、及參與決定的機會，是培養政治人才，改善施政的不二法門。要達至這一目標，必須從地方行政制度的改革、特區政府下放權力，和發展基層民主三方面著手。

- 4.3.2 建立地方政府：須全面檢討地方行政制度，以提高地方的管治能力。長遠來說，應建立地方政府制度。我們建議把現有十八個區議會重新整合成約五個擁有行政和財政權的地方議會，並由特區政府下放權力予地方政府。我們認為，這項改革是基本法所容許的，因昔日的兩個市政局，均擁有獨立的財政和行政權，它們正是回歸後初期還存在的三層管治架構中的第二層。

i) 就地方政府制度的具體模式，我們建議參考各國地方管治模式，尋找適合香港的制度。縱觀現時各地民主國家的地方行政制度，其中常見的有議會-市長制 (council-mayor system)，議會-經理制 (council-manager system)，和間選市長-內閣制 (indirectly elected mayor-cabinet system)。議會-市長制，是指地方議會及市長皆由直選產生。議會-經理制，則由民選議會任命一全職專業經理為行政首長，管理區內事務及執行地方議會所制訂的政策。間選市長-內閣制是由民選議會成員互選議長兼任市長，並由多數黨或多黨派組成內閣。這幾種制度之外，還可有多種混合類型。

ii) 這三種地方政府模式各有優劣。議會-市長制的地方行政首長由直選產生，直接向選民負責，故可說民主問責程度較高，但直選市長較容易與民選議會發生

衝突，造成僵局(deadlocks)。議會-經理制則結合專業行政管理和代議制，專業經理由民選議會任命並向其負責，仍不失民主問責原則，優點是效率較高。間選市長-內閣制的市長只向議會負責，但政黨對選民的問責性則最強。從培養政治領袖的角度來看，直選市長和間選市長無疑比較直接提供了參與選舉政治和行政領導的經驗。但目前香港的地方行政模式，由政務主任擔任政務專員。跟據漸進原則，議會-經理制則是較佳選擇。若要結合兩者的優點，則可採用混合型的民選市長加專業經理。可供選擇的方案可總結如下：

- 經理及民選議會
- 直選市長-內閣及民選議會
- 直選市長-經理及民選議會
- 間選市長-內閣及民選議會

因篇幅所限，不能在本報告詳細討論制度安排的細節。我們建議政府透過仔細研究和廣泛諮詢，從以上方案選取其一，作為改革香港地方行政制度的藍本。

4.3.3 特區政府下放行政權力：在改革地方行政制度的同時，特區政府應逐步下放行政權力，才能實踐地方自治和給予地區政治領袖真正的管治經驗。再者，香港雖然面積細小，但擁有六百八十多萬人口，若要有效回應市民需要，便須改革現時高度中央集權的管治模式。至於權力下放的範疇，我們建議首先考慮把昔日兩個市政局的行政權中適當的部份下放予地方，其中包括垃圾收集、發酒牌、環境建設、部分文娛康樂活動等。另外，亦可支持地方議會就一些施政範疇作試驗性的地方自治嘗試，包括在社區建設和規劃、交通運輸、環境、衛生、教育和社會服務等各方面，以至地方議會之間因應施政需要而建立不同層次的合作，從而找出最適合香港的制度安排。

4.3.4 發展基層民主：除了地方議會制度，現代地區管治還注重建構多層管治架構。特別是發展以鄰舍、社區及地區服務組織為基礎的基層民主，並建構協作模式，聯繫鄰舍組織(neighborhood-based organizations)和地方政府及議會，令社區可由下而上參與地方管治。我們認為，發展基層民主，不但有助改善施政，建立社區精神和公民的歸屬感，更為培訓政治人才提供了最基本的場所。現時地區管治，有些機構並不能發揮基層民主的作用，例如地區委員會，名義上的功能是諮詢機構，性質和區議會重覆；另外如分區撲滅罪行委員會等組織，其工作是可交給區議會主理的。更甚者，往往有批評指這類委員會的成員由政府委任，實質上只是政府對「聽話」者的獎賞。在我們所建議的新地方政府制度下，這類委員會應改變為跟地方政府協作的基層組織，成員由地區上的大廈法團、互委會、社區組織等推舉代表，從而體現由下而上的參與，達至社區自治，培訓政治人才的目的。

第五章 加強政策研究

- 5.1 政策研究能力是政治人才培訓的重要一環。本章提出多種方法加強社會各部門的政策研究能力。本章建議，政府重新調配內部資源，加強中央政策組功能，將之變為專注長遠和跨部門政策研究的核心部門；另增撥資源，強化立法會研究部的編制及功能。本章亦建議政府成立「公共政策研究基金」，由政府首先出資成立種子基金，然後鼓勵工商界及社會各界捐助，以資助政黨、民間智庫，以及大學進行更多的政策研究。政府亦應與民間智庫及學界多作協作研究，經常性地借調學者和其他研究專才進入行政部門或中央政策組作研究工作。

5.2 行政部門

5.2.1 現況分析：

- i) 現時政府行政部門的政策研究能力分散在不同政策部門，除了個別政策局會有較專業的研究人員外，大部份政策局以政務官負責研究政策。政務官一來並非以研究能力取勝，二來不少也沒有經過真正正式的研究訓練，再加上官僚系統內的政策研究取向會較著重短期解決政策問題，不一定可以作出較長遠而全面的政策研究。
- ii) 政府經常聘請海外或本地的顧問公司撰寫較具原創性或前瞻性的研究報告書（例如有關醫療融資的「哈佛報告書」）。海外專家雖有時能提供新穎的政策知識或角度，但倚賴顧問公司或海外專家也有不少弊端：（1）海外專家不一定熟悉香港政策及政治情況，因而可能作出政策或政治上不可能之建議；（2）以顧問公司作研究單位，相對於由政府部門、本地智庫、學界或民間團體作研究，有關政策知識難以累積，也難以作持續研究；（3）顧問公司屬於外來者，在政策決定過程中沒有地位，即使其政策建議合理可行，但可能因為沒有人在政府內部說項而令建議無疾而終。
- iii) 中央政策組自港英年代成立以來，主要責任為協助政府探測民情及掌握民意，而不是真正做長遠和全面的政策研究的機構。兼職顧問主要來自社會不同階層，會議性質較接近諮詢委員會。縱使不同的兼職顧問各擁有其專業或學術知識，但中策組未能有系統地利用他們的專業知識促進政策研究。目前中央政策組的全職顧問和職員數目有限，不能負擔整個政府的政策研究，現時的功能主要為探測民意，撰寫施政報告，以及轉介不同政府部門的研究計劃到外間研究機構。
- iv) 民間有不少可用於政策研究的資源和力量，包括大學、民間團體、民間智庫等，但這些資源根本沒法與行政部門整合，沒法有效地用於公共政策研究，以及無法

介入決策過程，令這些資源和力量難以發揮效用。

5.2.2 改革方案

- i) 改變中央政策組功能，將之變為專注長遠和跨部門政策研究的架構。建議增撥資源以為中央政策組增聘全職的專業研究人員，以及從學術機構借調學者或研究人員出任中央政策組研究人員，集中作較長遠而全面的政策研究。
- ii) 資源方面，個別政策局的研究資源應重新調配，例如將有關研究人員的編制及資源撥交中央政策組，令每局專職政策研究的資源減少，避免資源重複和浪費，但如只牽涉個別部門及較短期的政策研究，可以繼續由有關部門專聘研究人員負責。部份有政策功能和研究資源的功能的法定團體或諮詢組織（例如法律改革委員會），亦可考慮將部份資源重撥，集中於中央政策組。
- iii) 中央政策組可以自行制訂研究計劃，但主要工作應為配合政策局的研究需要，就政府的未來政策作較長遠的研究和建議。各政策局如有研究計劃需要由中央政策組作較完整及全面之研究，可向中央政策組提出，而由中央政策組決定不同計劃之研究優次。研究報告應交回政策局作政策決定或作其他行動（例如展開諮詢、放棄或作補充研究等）。中央政策組也可以在定下研究題目後委託學術機構或其他研究機構作研究，而不需要負擔所有研究工作。
- iv) 中央政策組之組長負責統籌各研究計劃，決定研究計劃優次，以及與各政策局商討。中央政策組之首應至少為常任秘書長職級或局長級，但不應是問責官員或公務員，以合約制聘用較佳。

5.3 立法會

5.3.1 現況分析

- i) 增強議會研究能力主要包括兩方面：立法會研究部的研究功能，以及議員本身的政策研究能力。
- ii) 立法會資料研究及圖書館服務部（下簡稱研究部）現時處於被動位置，並不能發揮真正的研究功能。一方面資源有限（只有8名研究主任和兩名主管）、只能等立法會及屬下委員會下令作研究而不能主動作研究。另一方面，由於立法會各黨派不希望研究部的研究報告作有傾向性的結論，故其研究往往只是資料鋪陳，缺乏分析及評估。

- iii) 立法會議員不一定會將很多資源放進政策研究中。立法會議員的有限議員津貼要兼顧辦事處行政開支、地區工作、政策研究等，難以聘請較多具質素的研究人員。
- iv) 立法會議事有比較明確的時間規限，例如法案不可能等候為時兩三年的政策研究才作決定，而議員一般會關心較為「即食」的問題，因此研究部的工作有時流於資料性。

5.3.2 改革方案

- i) 由於增加對議員的現金資助無法保證他們會將資源放進政策研究中，改革方向應從改善立法會的研究功能，以及專撥資源作研究兩方面著手。
- ii) 為免與其他研究機構重疊，立法會研究部應專注為立法會服務，主要工作應為支援法案委員會、事務委員會的研究需求，以及有關立法和撥款／預算的研究等。
- iii) 針對以上範疇，立法會研究部應可提供下述的研究支援：
 - 就建議中的法案，外國有關相類的立法內容作研究；
 - 就法案的影響、可行性、包括財政影響等進行評估；
 - 就立法會議事程序、職權或其他規程，提供有關其他國家或地區經驗之資料；
 - 應議員、委員會或全體委員會要求作專題研究。此等專題研究可由立法會研究部擔任，亦可外判與學界或研究機構負責，或由研究部與社會各界的研究者共同研究。
- iv) 應容許立法會研究部作更具指向性和政策參考價值的研究，例如應集中更多可行性研究或影響研究(impact studies)，例如衡量立法或有關政策的財政及其他方面的影響等。立法會亦應容許研究部在研究後，列出不同政策選擇(options)，以供議員、政府及公眾參考。
- v) 鼓勵議員作較全面及長遠之政策研究，立法會秘書處可專撥資源，供立法會議員申請作政策研究，該研究將由研究部統籌，決定優次、由研究部負責抑或外判與外間研究機構負責。所有有關研究計劃的撥款過程、財政和研究報告均應公開，以供公眾監察。

5.4 政黨

5.4.1 現況分析

- i) 以國際標準而言，香港各政黨現時擁有的資源極為稀少。各政黨以有限的資源要兼顧黨務建設、地區選民服務、選舉工程、議會工作等，投放進政策研究的資源自然有限。
- ii) 現行政治制度上的各種限制，令政黨不會將其有限資源投放在政策研究上。首先，政黨無法分享行政權力，而立法會的制訂政策功能亦疲弱，因此政黨沒有迫切需要進行高質素的政策研究，因為他們倡議的政策難以轉化為政府政策。同樣理由，即使政黨願意投放資源於政策研究中，其研究成果亦難以吸引傳媒報導及選民的重視。這些因素令政黨「壓力團體化」，他們有更大的誘因將資源投放在地區工作及社會行動上。這樣慢慢造成惡性循環：即政黨愈少投放資源於政策研究中，難以產生有質素的政策，政策倡議流於因循及缺乏深度，因而更難吸引公眾討論和影響政府政策。

5.4.2 改革方案

在現有憲制架構下，難以提供誘因令政黨非常重視政策研究，但可以考慮以下方法以改善政黨從事研究的資源困局：

- i) 建議政府成立「公共政策研究基金」，由政府首先出資成立種子基金，然後鼓勵工商界及社會各界捐助。捐助者可以指明用途（例如指明用作某範疇研究），也可以作一般性捐助。該基金可供民間不同團體申請作公共政策研究，例如包括政黨、民間團體、智庫、學術界等，而由獨立的評審委員會決定審批研究撥款。政府現時其實有不少類似基金（例如優質教育基金、公民教育委員會等），但將之分割不同議題變成缺乏彈性，也令資金不能集中。
- ii) 如果政黨可以獲得政府以公帑資助，可考慮指定某部份資助用作政策研究，例如用作聘用研究人員或資助研究計劃等。為了保障政府不會偏袒個別政黨，有關資源應與政黨獲得的立法會議席掛鉤。所有開支應該公開以供公眾監察。
- iii) 多委任政黨各級議員進入各種諮詢委員會，令政黨人士可吸收更多政策知識，以及與政府就政策問題有更多對話溝通機會。

5.5 民間智庫

5.5.1 現況分析

- i) 香港各民間智庫資源短少，而研究成果往往未能引起廣泛的公眾討論，對政府政策的影響亦有限。
- ii) 綜觀世界各地影響力較大的智庫，財政來源不外乎政府、政黨和商界三個來源。香港政府倚賴公務員或顧問公司作研究，政黨缺乏資源，而商界不大願捐助政策研究，都令智庫資源缺乏。
- iii) 在大學層面，本地政策研究不受重視。在升職及聘用大學教員時，出版於國際學術期刊是最重要的考慮因素；本地政策研究較難在國際期刊出版，在升遷時往往只當作「社會服務」，令本地學者對本地政策研究望而卻步。
- iv) 香港學界普遍缺乏參與政府事務經驗，而與政府的日常聯繫亦不多，往往只以被諮詢者形式給予意見，缺乏實際行政經驗或對政府運作之了解。

5.5.2 改革方案

- i) 成立「公共政策研究基金」，鼓勵工商界及社會人士捐款支持政策研究，讓智庫可申請研究經費。
- ii) 研究在法例上如何為工商界捐款資助智庫提供稅務優惠，包括參考外地例子，例如可考慮若商界捐款成立某類基金以作學術或研究用途，可以免稅，以鼓勵工商界捐助研究。
- iii) 透過教資會修改大學調撥資源準則及對研究審核的標準，確認本地的政策研究可以與學術研究享有同等受評核的地位，以鼓勵本地學者作政策研究。
- iv) 政府可透過中央政策組與民間及學界多作協作研究，例如由中央政策組外判研究計劃給智庫、大學或其他研究機構，或作共同研究計劃，以及經常性地借調學者進入行政部門或中央政策組作研究工作，以便政府和學界有更多的交流，互相了解彼此角度。

第六章 開放諮詢組織

6.1 本章提出諮詢委員會亦可提供機會讓更多社會人士了解公共政策，並作為培育政治人才的基地。但現時諮詢委員會在政策制定過程的位置並不清晰，委任成員的準則模糊。政府應對諮詢委員會的職能進行檢討，增加其問責性、透明度，和擴大公眾的參與。本章建議減少每人參與諮詢組織的數目、制定成員服務表現衡量機制、設立公職人員委任監察組、和在委員會下設功能小組吸納更多外界人士的參與等。

6.2 現況分析

6.2.1 回歸前的港英政府，在未引入代議政制下就建立了一套擁有公共行政職能的諮詢及法定組織，用以吸納民間精英及不同的利益團體，即金耀基教授提出的「行政吸納政治」的模式。連同立法局議員和一系列公營機構的要職的委任，港英政府聚合了一批經濟、社會的精英協助政府施政，當中不少人更隨著代議政制的發展成為建制內的政治精英。

6.2.2 諮詢和法定組織的制度在回歸後基本上沒有改變。即使立法會、區議會直選議席不斷增加，特區政府仍然認為諮詢和法定組織有必要保留。例如當主要官員問責制的綱領在2002年4月提交立法會時，當局表示會檢討諮詢及法定組織的角色和職能，目的為「確保該等組織有效運作，使當局可從社會各階層獲得最好的人才和意見，以及保持自由交流意見的創新意念的風氣。」可見諮詢會是人才匯聚之地，如果運作良好，政府可藉此培養一批熟識公共政策的人士進身政途。

6.2.3 公營架構內的委員會可分為法定組織和非法定組織，不同組織的法定功能及權力均有所不同。法定組織是根據賦權法例成立，可以是諮詢委員會，也可以是執行機構。非法定組織則是按行政程序設立，主要屬諮詢性質。現時約有500個諮詢和法定組織，成員約5000人。該等組織劃分如下：

諮詢委員會 — 就特定範疇持續向政府提供有關資料和專業意見，及/或就政府制訂政策提出意見。例子包括青年事務委員會和文化委員會。

非政府部門公共機構 — 為市民提供實質服務的非商業機構，如醫院管理局和貿易發展局。

規管組織 — 分為註冊委員會(土地測量師註冊委員會)、牌照委員會(酒牌局)、督導委員會(選舉管理委員會)及規管委員會(證監會)。

上訴委員會 — 具半司法職能，如牌照上訴委員會。

信託委員會 — 具指定目的而持有和管控財產的組織，如尤德爵士紀念基金信託委員會。

公營公司 — 負責提供商品或服務的商業實體，如九廣鐵路和未上市前的地鐵公

司。

其他委員會，如各間大學的校董會。

6.2.4 諮詢委員會的影響力差異較大。部份諮詢委員會的意見獲決策部門接納後，起著左右大局的作用，例如 2000 年 10 月，環保署長根據公眾諮詢的意見及環境諮詢委員會成員普遍的反對，決定不批准落馬洲支線的環境影響評估報告，其後引起九鐵上訴並最終修改工程方案，以減少對塱園生態的影響。但亦有例子如文化委員會，在完成文化政策和方向的檢討後，被政府當局解散，委員會故此無法跟進和監督當局落實其建議的情況。

6.2.5 非政府部門公共機構多根據其他提供服務機構的模式運作，包括提供年報、財政預算等公開資料。由於涉及實質服務提供及具體監管機構運作，獲委任入這類機構等同獲得第一手的公共行政訓練。但亦基於這個原因，當局多委任在其專業和與政府合作上具備深厚經驗和知名度的人士，而非培訓新晉從政人才的場所。

6.3 改革的指導原則

6.3.1 加強問責 — 有關制度須更清晰地讓公眾知悉各諮詢組織之職能和運作，才能增強成員的問責性；只有問責加強，成員才會更重視其意見的質素和表現，從而提高公眾之信心，扭轉部份委員會是當局「分餅仔」的場所的形象。

6.3.2 諮詢組織功能制度化 — 目前，只有法定組織的功能較為制度化，例如房屋委員會在實行高官問責制前，明確具有公共房屋供應和房委會財政安排的決策權力。但數以百計的諮詢組織，其在政策制定所扮演的角色卻欠清晰的界定。我們認為應重新檢討各諮詢組織在整個管治架構中之角色，清晰界定其權責。在制定社會政策之時，充分地諮詢相關之諮詢組織。而當中所作出之建議，均應具體地回應及正視。

6.3.3 加強委任制度之透明度 — 曾有中產人士投訴，指已向《中央名冊資料索引》資料庫提交個人資料多年，但卻不獲委任。另外，民政事務局新設立的「公共事務論壇」，邀請參與人士的準則亦未有公開。

6.3.4 擴大參與機會 — 諮詢及法定組織可以是一個培訓公共行政和社會活動人才之場地，可考慮擴大其機會，令更多人士得到栽培。但需要留意，擴大機會並非單指增加委員會數目或人數，亦可依靠新舊交替，使更多人有參與機會。

6.3.5 檢討機構角色 — 有某些諮詢委員會和法定機構，應否繼續存在仍屬疑問。例如難民身份覆檢委員會；還有部份委員會角色有重疊，如就業委員會和扶貧委員

會，部份職能和計劃應可合併，以免人事和資源上架床疊屋。

6.4 可供參考的外國經驗

英國：

- 諮詢委員會的數目盡量保持最低水平。除非部門可證明在政策制訂過程中，只有諮詢委員會是最具效益的收集意見的方法，才會獲批准成立。
- 設有公職人員委任專員(Commissioner for Public Appointments)，由英女皇委任，獨立於政府和公務員體制，負責監察部門委任成員的過程，符合公平透明、用人唯才等原則，並發出守則讓部門和公職人員遵守。
- 委任原則：量才遴選、採取積極措施³吸納不同階層代表參與委員會的工作。
- 所有受薪公職之補缺或委任，均須透過當地或全國報章以新聞稿形式向公眾公布。委任過程各階段均須備有檔案記錄，亦設有上訴機制。但不受薪的公職無須公開招聘或面試，但仍須由獨立評審人士監察遴選過程及確保符合實務守則的規定。

加拿大安大略省：

- 設有政府機構常務委員會，集中審核總理/部長提名的公職候選人的資歷。但重要的公職任命權在總理/部長，沒有規定部長要透過傳媒向公眾交代。
- 內閣管理委員會下設有公職委任秘書處(Public Appointments Secretariat)統籌各諮詢委員會的公職委任，並作為公職委任過程的聯絡中心。

6.5 建議方案

6.5.1 收緊「六六」原則，堅守「六四」制度 — 為了確保公共行政人才的流動和騰出更多的服務社會的機會給各界人士，當局強調會嚴格執行“六六原則”，即每名擔任公職人士不應同時出任多於六個委員會/法定組織的職務，與及連續獲委任多於六年。我們同意建制外人士參與諮詢委員會工作，也需要一定的時間了解委員會和相關部門的運作和積累經驗，故此，我們同意維持每名委員不得在同一委員會服務超過六年的規定。但是，我們認為社會人士若專注某一特定範疇的諮

³ 積極措施(Affirmative measures)包括規定個別部門在年報內交代加強婦女和少數族裔進入諮詢組織的行動計劃。

詢組織，六個委員會將是太多。再者，假若對現諮詢機構進行檢討和重組，最終數量將會減少，每名公職人士更不應參加太多，免減少其他人參與機會，因此我們建議每人不得參與超過四個委員會/法定組織的職務。

- 6.5.2 制訂服務表現衡量機制 — 要求現有的諮詢委員會制訂衡量服務表現的方法，包括委員的參與和出席率等，用以評估工作成效，並將之向公眾發佈，以增加其透明度。
- 6.5.3 定期公聽會 — 要求諮詢委員會定期舉辦公聽會(例如不少於每兩年一次)，與及在重大政策出台時務必舉行公聽會，向與其範疇有關的團體和人士，解釋其工作和討論政策的方向，讓委員培養面向公眾、以理論政的從政要素。
- 6.5.4 成立公職人員委任監察組 — 可效法英國成立獨立於政府的組織，監察和規管各諮詢組織運作，以確保組織能恪守有關的守則和委任過程的公正，並定期提交報告。
- 6.5.5 公佈公職空缺 — 為確保委員會成員的組成趨向多元化，可公開提名過程，把受薪或非受薪的公職空缺向公眾公開並接受申請。
- 6.5.6 擴大公眾參與 — 可仿效現時區議會屬下各功能委員會，下設多個工作小組，舉辦推廣愛護環境、關心社區及推動社區參與的活動計劃。如沙田和灣仔區議會內相關的工作小組，就特定議題吸納非區議員的學者、社會工作者等加入。好處是在不影響委員會架構的情況下，下放實質工作，培訓公共行政和社會活動人才。

本建議書乃香港民主發展網絡的研究成果。從二零零五年一月至七月，民網舉辦了多次內部研討會，並邀得一些外界人士，包括政府官員及區議員給予意見。下列是建議書的主要草擬人名單。各章的內容綜合了各參與者的意見，謹此致謝！

民主發展網絡（可在網頁瀏覽建議書全文）

website: www.hkddn.org email: info@hkddn.org Tel: 2782-6336 Fax: 2838-5836

民網政治人才研究組組長

陳祖為 香港大學政治及公共行政學系副教授

Off. Tel. 28578361; email: jcwchan@hku.hk

培育政治人才建議書編輯

陳健民 香港中文大學社會學系副教授

Off. Tel. 26096610; email: kmchan@cuhk.edu.hk

改革公務員系統

黃偉豪 香港中文大學政治與行政學系副教授

Off. Tel. 26097489; email: wwong@cuhk.edu.hk

發展政黨政治

蔡子強 香港中文大學政治與行政學系高級導師

Off. Tel. 26097529; email: ivanchoy@cuhk.edu.hk

改革地方行政

李詠怡 香港中文大學政治與行政學系副教授

Off. Tel. 26097486; email: elizalee@cuhk.edu.hk

加強政策研究

馬嶽 香港科技大學社會科學部助理教授

Off. Tel. 23585739; email: soma@ust.hk

成 名 香港城市大學公共及社會行政學系副教授

Off. Tel. 27889651; email: sasing@cityu.edu.hk

開放諮詢組織

莫宜端 香港政策研究所研究及項目經理

Mobile No. 94676062; email: ZandraMok@yahoo.com.hk

邱祖淇 香港大學計算機科學系博士候選人

Mobile No. 96340636; email: jckyau@cs.hku.hk

民主黨

對政制發展的意見書



目錄

序

一 . 香港需要民主政制	1
二 . 《基本法》對政制發展的規定	2
三 . 民主黨的政制方案	8
四 . 建立互相制衡的行政立法關係	11
五 . 推動政黨政治	12
六 . 總結	13

一. 香港需要民主政制

早於八十年代，港人已積極爭取民主，由代議政制白皮書、綠皮書，繼而向港英政府提出八八直選，之後，一直鏗而不捨，爭取普選特區行政長官及各級議會，包括立法會和區議會。（附錄一）

多年以來，香港的民意調查亦顯示，有六成多港人要求盡快普選行政長官及全體立法會議員（“雙普選”）。回歸後，港人的民主訴求越趨強烈，在零三及零四年的七一大遊行，就有超過五十萬市民上街，爭取包括零七/零八雙普選的訴求。零五年的一二四大遊行，有廿五萬市民上街遊行，提出一致的訴求，要有普選時間表。

回歸八年，特區出現多次重大的社會爭議課題，包括為《基本法》第二十三條立法、人大釋法、中環灣仔填海，以至西九龍文娛藝術區發展計劃的爭拗，最後演化為大型群眾運動，影響社會和諧和穩定發展。出現這些群眾運動，固然反映市民對政府施政不滿，但最根本的原因是，特區缺乏一個民選政府，特區政府的施政，不能代表廣大的特區市民。

特區政府的管治問題，源自政治體制的失衡，要根本解決管治問題，絕非單由人事更替著手，而要根本地推行政制改革，盡早落實雙普選。

香港要向前走，必須均衡地發展，發展經濟之餘，也需同時處理市民在政治上的訴求。一個成熟、文明的現代社會，必須有一套可以體現公民權利的憲制架構配合。設立民主政制，正是透過公平、公開及公正的選舉制度，讓市民有平等的權利，選出行政長官及所有立法會議員，藉以建立一個政府向市民問責的政治體制。這才是社會穩定發展之來源。

香港必須盡快實施普選，讓市民可在民主制度下，選擇代表我們的政府，這樣才能根本解決管治問題。

二.《基本法》對政制發展的規定

《基本法》第四十五條及第六十八條訂明，行政長官和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，最終達普選產生的目標。

民主黨贊成「實際情況」和「循序漸進」這兩大原則。不過，《基本法》所說明的「實際情況」與「循序漸進」不應該由政府或一小撮人單方面定出其釋義。社會必須以實事求是和理性的態度，客觀分析這兩大原則。

「實際情況」符合普選要求

在考慮零七及零八年是否推行普選時，要為實際情況找出答案，便必須客觀地研究以下四種因素¹，包括：(一)特區現時的政治體制是否存在根本問題；(二)特區選民的素質；(三)特區市民對普選的訴求；(四)特區的政治、社會及經濟情況是否適合推行普選。

(一) 特區的政治體制

特區現時的政治體制根本未能有效反映市民意願，認受性不足。先說行政長官產生機制，現時負責選舉行政長官是八百人的選舉委員會。除了立法會議員及全國港區人大代表是自動成為選委會委員外，宗教界別的代表是由協商產生，其餘六百多名委員則是由十九萬多位分屬於不同功能團體的人士選出產生，選民基礎相當狹窄。選委會選民基礎薄弱，認受性有限，根本不符合《基本法》附件一所說明選委會必須有「廣泛代表性」的大原則。

至於立法會的組成，雖然現時半數議員是由市民選出，但仍有半數議員是以功能組別晉身立法會。功能組別選舉賦予少數人士擁有較多投票權，造成不公平的公民參與權利。其次，功能組別的選民基礎狹窄，認受性相當低。功能組別制度還有其他弊病，諸如個別功能組別所涵蓋的認可總會或公司或團體名單相當局限及隨意，而不屬於認可總會的個人及團體則不獲登記為選民，以及出現會員資格重疊，造成集團壟斷投票的情況。

根據選舉事務處提供的資料顯示，2004年已登記選民當中，以公司票或團體票選出立法會議員的8個功能組別而言²，其選民數目

¹ 參考香港大學法律系教授戴耀廷：『香港政制發展的法律問題』

² 以公司票或團體票選出立法會議員的功能界別共8個，包括商界（第一）、工業界（第二）、

是介乎一百多至一千多人，當中有 4 個界別只有 200 名選民以下。商界（第一）是最多及唯一擁有過千名選民，有 1,077 名已登記選民；保險界則擁有最少選民，只有 161 名已登記選民。由 519 名已登記選民代表約上百萬勞工，以選出兩席立法會議員，更是一大諷刺。（附錄二）

在政治架構內設立功能界別的概念，可追溯到意大利的墨索里尼時代。當時的法西斯主義強調「國家統治」，社會中一切事務須受到國家的控制。當時意大利將全國經濟組織，規劃為廿二個全國性組合，由勞資雙方參加，並接受黨、政機構的指導，議席也由此劃分。意大利和香港功能界別的共同點：都是讓功能界別成為當權者可控制產物，其基礎愈窄則愈易為當權者控制。

有人認為，香港需要功能界別，來達到均衡參與的目的。但是，如果議會或政府需要專業意見，可以去找該問題最擅長的專家來問，而不須把各行各業的專家都變成議員。功能選舉本質上是選行業利益代表，而不是選行內專業水平最高的人。行政機關要吸納各行各業的專業意見有很多方法，包括委任他們入各個相關的諮詢委員會及法定機構，而毋須用行業選舉。

現時的功能界別制度，正正亦違反均衡參與的原則，例如在商界（第一及第二），只分別容許香港總商會及香港中華總商會的會員作為其選民，卻將商界內其他的總會以至個別小企業及個體戶排斥於選民之外，根本未能讓商界內的商戶或商人均衡參與。

功能界別的另一個大問題，是界別內出現各合資格團體的會員資格重疊，造成集團壟斷。根據港交所獨立非執行董事 DAVID WEBB 發表的研究報告，以航運交通界為例，他發現本港大家族及財團可控制的票數有相當比例，香港政府便控制了 3 張團體票。

現時世界各地的立法議會中，尚存功能團體組別成分的議會，只有愛爾蘭及斯洛文尼亞。但愛爾蘭正考慮取消功能團體。該國的全國政黨委員會在 2002 年曾就參議院改革提交建議，認為現行安排的行業元素實際上已變得「頗無意義」，而實際上無法就甄選有權提名代表進入民選參議院的團體及組織，界定公平而客觀的準則。

上述種種都是特區政治體制內長期以來的流弊，極需要正視，而改進的方向必須是朝民主普選的方向出發。

旅遊界、金融界、勞工界、航運交通界、保險界、漁農界。其中金融界、航運交通界、保險界、漁農界的已登記選民數目少於 200。

（二）特區選民的素質

以教育水平而論，根據政府統計處公布的《香港統計年刊 2003 年》資料顯示，現時特區十五歲以上的人口中，55.2%擁有高中或以上學歷，而擁有大專或以上學歷者也有 20.5%。港人整體教育水平甚高，他們是有分析能力作出明智抉擇，過去亦曾於無數次的立法會、前市政議會及區議會選舉中投票，選出他們認為合適的議員。

以公民質素而論，零三、零四年的七一大遊行及零五年的一二四大遊行均是和平及有秩序地進行，為國際社會所讚賞，足以證明香港人是理性及愛好民主、自由、和平。由此可見，港人的公民意識甚高，甚有資格參與普選。

（三）特區市民對普選的訴求

多年以來的民意調查均顯示，有六成至七成多港人支持盡快普選行政長官及全體立法會議員（雙普選）。³ 就算在全國人大常委會通過決議否決零七/零八雙普選之後不久，多個民調都顯示仍有五成港人認為應於零七/零八年落實雙普選。

中文大學香港亞太研究所於去年十二月五至七日所做的調查顯示，支持普選時間表的比例仍高企 6 成受訪者之上，近七成（68.4%）表示應在 2007/08 年或 2012 年實行雙普選，66%認為政府方案應包括普選時間表。⁴

香港大學民意網站於去年十一月三十日至十二月一日及十二月九至十二日所做的兩次調查均顯示，有約六成人希望最遲 2012 年實現雙普選。⁵

零三、零四及零五年的大遊行，顯示出特區市民對民主普選的訴求是堅定不移的，特區政府拖着普選步伐只會增加市民對政府的怨氣，以及連年的上街遊行，以爭取民主普選的來臨。

³ 請參考《七一遊行後市民對民主的看法問卷調查》、《港人民主訴求問卷調查》及《行政長官選舉問卷調查》（<http://www.dphk.org/2003/images/thumbphoto/030922.doc>、<http://www.dphk.org/2003/images/thumbphoto/040706.doc>、<http://www.dphk.org/2003/images/thumbphoto/050330.doc>）

⁴ 見 <http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/telpress.htm>

⁵ 見 <http://hkupop.hku.hk/>

(四) 特區的政治、社會及經濟情況

至於香港現時的社會情況是否適合推行普選？香港是一個成熟發展的經濟體系；2002 年本地生產總值為 13,236 億元；而近年本地生產總值仍有正增長。過去數年，雖然香港出現經濟艱難時期，不少市民備受失業、負資產等經濟問題困擾，去年沙士肆虐，對香港構成沉重的打擊，但港人並沒有因此而消沉，沙士肆虐期間及東南亞海嘯事件中，港人更充份發揮守望相助精神。

世界很多實施資本主義的國家或地方，包括英、美、澳、紐等地，他們的領導人均是由普選產生，既具代表性及認受性，亦能兼顧各階層的利益。普選亦沒有為這些地方帶來不穩定。

以國際性經濟組織為例，包括八大世界經濟先進國 G8⁶及亞太經合組織⁷，前者的國家領袖全由普選產生，後者的 21 個成員中有 19 個是由普選產生，只有汶萊、中國及香港不是由普選產生呢！

此外，香港爭取普選已廿多年，從高山大會、爭取八八直選、到兩局共識方案（2003 年全面普選立法會）、及至《基本法》制訂香港的政治制度最終要達至普選的目標，以及回歸後 2003 年、04 年及 05 年的大遊行，均見到香港的公民對普選的熱切訴求及所表現出的社會成熟程度，足可比美其他民主開放的社會。

立法議會選舉方面，2004 年的立法會選舉有逾 320 萬登記選民，其中逾 178 萬選民投票，投票率高達 55.64%。地方議會方面，2003 年的區議會選舉也有逾 241 萬登記選民，其中逾 106 萬選民投票，投票率達 44.1%。這些選舉數字與其他民主社會不遑多讓。

普選是個人的基本政治權利，不容剝削。以港人的理智和成熟，是絕對能配得上行使這基本政治權利。觀乎香港的政治、經濟及社會情況，香港是絕對應該盡快落實普選行政長官及全體立法會議員。

「循序漸進」推行民主政制

《基本法》沒有為「循序漸進」這大原則加上任何釋義，然而，一般來說，「循序漸進」應理解為有秩序地向前發展，不是一步到位。

⁶ 八國首腦高峰會議(俗稱 G8 峰會)，所包括的八個國家分別為法國、美國、英國、德國、日本、意大利、加拿大及俄羅斯。

⁷ 亞太經合組織成員包括澳洲、汶萊、加拿大、智利、中國、中國香港、印尼、日本、南韓、馬來西亞、墨西哥、新西蘭、巴布亞新畿來亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、中國台北、泰國、美國及越南。

正如《基本法》起草委員主任委員姬鵬飛先生在一九九零年三月全國人大會議上所指，以附件說明特區成立最初十年的政制步伐，這安排旨在靈活，方便必要時作出修改。《基本法》起草委員會委員蕭蔚雲教授也指出，以附件來限制特區在成立首十年時間不許有普選，目的是要確保香港特區在成立之初，仍可享受穩定和繁榮；他說，在二零零七年後，即特區政府成立十周年後，香港可再因應情況改變政治體系⁸。

由此可見，《基本法》在起草之時已預算在零七/零八年有可能推行普選，因此以普選方式選出第三屆行政長官及第四屆立法會議員，並非一步到位的做法。

再說，自八十年代起，港人已開始透過民主高山大會，支持八八直選，爭取民主基本法維園大會等活動，循序漸進地爭取民主政制，包括普選行政長官及全體立法會議員、取消區議會委任制及反對廢除兩個前市政議會。

於二零零七年，根據《基本法》，原來是可以落實普選行政長官及全體立法會議員，但全國人大常委會於零四年四月通過決議單方面否決零七/零八雙普選，令我們最早要等到二零一二年才有機會落實雙普選。由九七至一二，將是十五年的光景，即佔回歸後五十年的十分之三，以這麼長的時間去落實普選，相信很難說是一步到位吧！

更何況，回歸以來，區議會重設委任議席，兩個市政局遭廢除，已令香港的民主發展不進反退。因此，在合乎實際情況之下，在民主道路上繼續向前走是合理的。相反，保留委任制、規限立法會地方直選與功能界別的比例要原地踏步，所帶來的傷害與損耗將是更多。

實際上，港人對於選舉並不陌生，早在二十多年前已開始參與選舉，投票選出他們的民意代表。1982年，香港區議會成立時已有三分一的議席為直選議席。八十年代中期，港人更極力爭取於一九八八年在立法局內引入直選議席。一九九一年起，立法局開始引入直選議席，在六十個議席中有十八個議席為地區直選所產生。一九九五年，立法局直選議席增至二十席，二零零零年增至二十四席，零四年再增至三十席。香港政制在過去二十多年來已朝着民主有序有節地不斷向前發展。（附錄三）

為何回歸後，香港的民主步伐要停下來呢？

⁸ Xiao Weiyun, *One Country, Two Systems: An Account of the Drafting of the Hong Kong Basic Law* (Beijing: Peking University Press) pp.280

普選是民心所向，特區已沿着《基本法》訂下的政制發展階梯，逐步朝着普選的目標前進，香港的實際情況已提供合適的土壤，讓香港盡快實行民主普選。

三. 民主黨的政制方案

政制發展專責小組公布其第五號報告，提出政府建議的政改方案。然而，香港的主流民意很清晰，要求盡快普選特首及全體立法會議員；香港的民主進程只能往前走，就算不能往前走，也絕不能再往後退或是走分岔路，一邊增加地方直選議席，一邊增加功能界別，朝兩院制邁進。

就行政長官產生辦法而言，政府提出增加選委會委員人數至一千六百人，根本與普選目標相距甚遠。選委會已是八百人的小圈子選舉，只增加數百名委員而沒增加其廣泛代表性，根本就沒有增加民主成份，不單不是朝民主普選方向走，相反是鞏固小圈子選舉制度。

立會組成提名委員會 一人一票普選行政長官

《基本法》第四十五條訂明：「行政長官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，最終達至由一個有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。」因此，我們需要研究一個有廣泛代表性的提名委員會的組成方法。

民主黨建議由立法會議員組成提名委員會，負責提名行政長官候選人，再由市民以一人一票方式選出。我們並建議只需要五名立法會議員便可提名行政長官候選人，每位立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人數最多為十二人。一個「門檻」較低的提名方法，可容許更多社會人士有機會參與競選行政長官。

讓立法會議員負責提名工作，優點是立法會議員既有一定的代表性，可在某程度上代表市民的意願。其次，這可改善行政與立法關係，藉着行政長官候選人須得到立法會議員提名，確保行政長官候選人在提出選舉承諾時須顧及立法會議員的意願。

在未落實普選行政長官之前，若行政長官由選委會選出，選委會的組成也必須朝民主普選方向走，使行政長官由一個具廣泛代表性的選委會選出。目前，選委會內有部分立法會議員是由普選產生，其他委員亦可逐步擴展至由普選或由有關界別內一人一票選出產生，增加民主成份。

行政長官可由政黨人士出任

我們並建議取消現時行政長官候選人在獲選為行政長官後，須退出所屬政黨的規定，因為在民主國家，行政首長多數是政黨成員，更沒有規定政黨人士在獲選後須退黨。

民主黨建議由立法會議員組成提名委員會，負責提名行政長官候選人，再由市民以一人一票方式選出。我們並建議取消現時行政長官候選人在獲選為行政長官後，須退出所屬政黨的規定。

採用混合模式 一人兩票普選全體立法會議員

就立法會產生辦法而言，現時立法會只有一半由直選產生，另一半由功能組別產生，令部分選民有多過一票，違反普及而平等選舉的原則。上述的組成方法，加上分組點票的安排，令現時的立法會代表性不足，市民的意見往往在立法會被扭曲。

若只按這比例增加議席，是原地踏步、回到一半普選一半功能的起點上，豈不是增加了“取消功能走向普選”的障礙？

民主的立法會是全體立法會議員在單議席單票制下由普選產生，但為了顧及均衡參與，包括工商界、專業人士，以至弱勢社群等均有機會在普選制度下當選和參政，民主黨建議可考慮一個混合單議席單票制及比例代表制的選舉模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員。

在這模式下，立法會全體議席平均分為兩組，第一組是單議席單票制，全港按人口比例基於議席數目劃分為若干個選區，以單議席單票制選出議員；第二組是比例代表制，全港為一個大選區，以比例代表制選出立法會半數議員。即是說，每名選民有兩票選出立法會議員。

這模式之優點是能確保均衡參與，例如工商界、專業人士、弱勢社群均有機會參與名單制選舉，而且有機會當選。

一方面，比例代表制本身的選舉設計方式是對獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群等有利；另一方面，由於每位選民均有兩票，可體現普及而平等選舉的原則，而選民亦可分別在單議席單票制及比例代表制之下，支持不同的政黨或組

組織規模較細或獨立的候選人或候選名單，因而增加獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群獲當選的機會。

在未落實普選全體立法會議員之前，若立法會仍由地方普選和功能組別組成，地方普選和功能組別的產生辦法亦應朝民主方向走；地方普選可改為單議席單票制，功能組別則取消公司團體票，改為個人票。

取消區議會委任及當然議席

回歸以來，區議會重設委任議席，數目佔總體區議會議員人數的五分之一，嚴重扭曲市民意願，而兩個市政局遭廢除，亦嚴重壓縮香港的參政空間。因此，我們並建議取消區議會的委任及當然議席，加強區議會的職權，增加更大的民主參與空間。

民主黨建議採用混合單議席單票制及比例代表制的選舉模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員。我們並建議取消區議會的委任及當然議席，加強區議會的職權，增加更大的民主參與空間。

四. 建立行政向立法負責的關係

在現時的政治架構下，政府是「有權無票」；政府在立法會推銷政策時，除了政治議題可靠中央政府干預，由保皇黨為政府「護航」外，其他的社會政策，政府只能向立法會各政黨及議員逐一求票，沒有穩定的“票源”可讓政府順利施政。

但是，立法會也好不了多少，它是「有票無權」，當立法會通過議員議案或議員法案時，政府又不曾承諾執行。有時，政府更會拒絕提供議員需要的資料(近期例子有西九文娛藝術區發展計劃)。凡此種種，都反映出行政機關並不尊重立法機關，甚至不願意向立法機關負責，令行政立法關係相當惡劣。

要體現行政機關向立法機關負責的關係，政府應盡快落實問責制度。我們建議要逐步建立一套憲制慣例，當立法會通過對政府或問責官員“不信任”議案時，政府或相關官員便需要自動辭職，以及政府盡量接納立法會通過的法例及議員議案，據此制訂政府政策。我們並建議政府制訂《資訊自由法》，規定政府及公營機構須公開它們擁有的資料和文件，確認公眾知情權，增加政府透明度。

其次，現時《基本法》附件二規定，議員議案需經分組點票，並在兩組別的投票中分別取得過半數通過。這規定令議員議案難以通過，扭曲民意之餘，亦令立法會無法有效監察政府。我們建議取消分組點票制度，令立法會有效監察政府。

現時《基本法》第七十四條規定，議員提草案的權利大受限制，包括凡涉及政府政策，在提出前必須得到行政長官的書面同意。這規定令議員難以提出議員議案，推行議員倡議的建議，窒礙議員參政。我們建議取消第七十四條的部分限制，令議員可像以往一樣提出議員草案，推動民意支持的立法建議。

民主黨建議當立法會通過對政府或問責官員“不信任”議案時，政府或相關官員便需要辭職，加強問責制度；制訂《資訊自由法》，增加政府透明度；取消分組點票及《基本法》對議員提案權的部分限制，以建立互相制衡的行政立法關係。

五. 推動政黨政治

香港需要民主體制，香港亦需要有充足的政治人才去實踐民主參與。為培育政治人才，政府應推動政黨政治發展，讓行政長官組成執政黨，從所屬或理念相同的政黨內找尋人才，出任問責官員，分享制訂公共政策的權力和責任。這樣，政府在立法會才能「有權有票」，推動執政黨或是聯合政府的政策。

我們建議特區政府取消政黨成員不能出任行政長官的限制，並開放更多參政空間，包括委任主要政黨成員加入主要的諮詢委員會及法定機構、容許個人捐贈予政黨的款項獲得扣稅，及在區議會選舉引入「十元一票」資助候選人的安排，鼓勵更多有志人士參與選舉，也間接資助政黨的競選工作。

此等措施有助消除對政黨的歧視，增加市民對政黨的認同，有利政黨推動工作和發展，培育政治人才參與制訂公共政策。

特區政府亦應透過多元化的途徑包括「區域性青年議會」、讓公眾自薦加入諮詢委員會及法定機構，及設立電視及電台的公眾頻道等，以增加公眾參與社區及公共事務的機會。

只有政府願意開放政治體制、消除對政黨歧視的情況下，本地人才就會看得到參政的前景，才會把政治視為終身的志業。
--

六、 總結

香港主權回歸以來，中央對特區的不信任，嚴重窒礙了特區的民主進程，我們希望特區政府努力使特區和中央之間，建立更好的交流溝通渠道，讓特區立法會及各政黨能與中央政府互相交流對管治特區的看法，減少中央對特區民主派政黨及議員的排拒，以逐步增加政治上的互相尊重及互信基礎，增加中央對港人的信任，放手讓我們建立民主政制，落實港人治港。

我們希望中央政府能夠明白，港人對民主的追求，是為建立一個更理想和更好的香港，而不是追求獨立。雖然全國人大代表常委會曾通過決議否決在零七、零八年實行雙普選，但我們希望中央政府能體察到港人追求民主政制的心仍是熱烈的，我們希望全國人大常委會能重新檢視特區的實際情況，容許特區盡快實行雙普選，包括訂出一個普選時間表。

我們希望透過民主制度，建立市民認授的政府，讓市民有公開及足夠的渠道參與社會事務。使「一國兩制、港人治港、高度自治」的承諾得以落實，使「公平、法治、人權、自由」的基本價值觀得以體現在我們的社會政策之中，保障社會和個人的權益，推動香港向前。

正如鄧小平先生說過：「有好的制度，壞人都不能做壞事，但沒有好的制度，即使好人也不能做好事，甚至被迫做壞事。」

我們相信，一旦政治制度開放，建立民主文化，政府在制訂政策時，才會以更開放、更合理和更公平的方式處理，讓公眾參與，讓公眾監督，才是一個真正的以民為本的政府。

我們希望透過民主制度，建立市民認授的政府，使「一國兩制、港人治港、高度自治」的承諾得以落實。

二零零六年一月

香港政制發展進程簡表

年份	事件
1984	政府發表《代議政制綠皮書》及《白皮書》。 中英雙方簽署《聯合聲明》，確立香港九七後回歸祖國，並以「一國兩制、高度自治」的方針政策管治香港。
1985	基本法起草委員會成立。 立法局首次加入間接選舉，功能組別 12 席，選舉團 12 席。
1986	民間團體舉辦第一次高山大會，以促進民主政制為綱領。 民間領袖發表「一九零人政制方案」，要求普選行政長官及一九九七年至少有半數立法局議席由直選產生。
1987	政府發表《一九八七年代議政制發展檢討綠皮書》，徵詢公眾對「八八直選」的看法。 「支持八八直選」維園大會，逾萬人參與。
1988	「爭取民主基本法維園大會」，爭取八八直選。逾千人參加第二次高山大會，商討香港政制發展。 政府發表《代議政制今後的發展白皮書》。
1989	六四事件，百萬港人上街抗議北京政府極權打壓學生運動。 行政立法兩局達成「兩局共識方案」，定出 2003 年立全面普選立法會議員。
1990	全國人大會議審議通過《基本法》。
1991	立法局首次引入 18 席地區直選議席。
1992	前港督彭定康提出政改方案，包括立法局功能組別設新九組方案。
1993	中英雙方舉行 17 輪政制會談，商討 94 及 95 年香港選舉安排，終不能達致協議，中方決定成立預委會，另起爐灶。
1994	區議會取消所有委任議席。
1995	立法局取消所有委任議席，由功能組別 30 席，地區直選 20 席，選舉團 10 席產生。
1996	籌委會成立及通過成立臨立會。首屆特首選舉，董建華由 400 人選舉委員會推選產生。 民主燭光大遊行，通宵靜坐，以反對臨時立法會，爭取普選行政長官。
1997	特區政府正式成立，反對臨立會的立法會議員落車。
1998	首屆立法會選舉，地區直選維持 20 席，改用比例代表制。 抗議政府廢除兩個市政局，恢復區議會委任制。
1999	抗議人大釋法，剝奪港人內地子女居港權。
2000	第二屆立法會選舉，地區直選增至 24 席。 區議會日要求增加區議會地方職能。
2001	爭取普選行政長官大遊行及簽名運動。
2002	第二屆特首選舉，選委會人數增至 800 人，董建華自動當選。 政府強行推出主要官員問責制。
2003	第一次 7.1 大遊行有五十萬人上街，反對廿三條，爭取雙普選。
2004	政制發展專責小組在半年內提出四個政改報告書。 全國人大常委會在 20 日內先釋法，後否決 07/08 雙普選。 第二次 7.1 大遊行有超過五十萬人上街，爭取 07/08 雙普選。
2005	政制發展專責小組提出政改第五號報告的建議方案，不提普選時間表，先保留委任制，後承諾若議員支持建議方案，政府願意逐步取消區議會委任制。 124 大遊行有廿五萬人上街爭取普選時間表。

2004 年功能界別正式選民分佈

功能界別名稱	已登記為選民的數目
1 鄉議局	149
2 漁農界	162
3 保險界	161
4 航運交通界	182
5 教育界	77,696
6 法律界	5,073
7 會計界	17,500
8 醫學界	9,356
9 衛生服務界	35,442
10 工程界	7,252
11 建築、測量及都市規劃界	5,116
12 勞工界	519
13 社會福利界	10,405
14 地產及建造界	757
15 旅遊界	964
16 商界 [第一]	1,077
17 商界 [第二]	1,835
18 工業界 [第一]	804
19 工業界 [第二]	499
20 金融界	154
21 金融服務界	644
22 體育、演藝、文化及出版界	1,631
23 進出口界	1,385
24 紡織及製衣界	3,894
25 批發及零售界	4,063
26 資訊科技界	4,571

27	飲食界	7,786
28	區議會	462
	總數	199,539

1843-2008 立法會組成結構圖表

年份	議席總數	非普選議席	普選議席	普選議席比例
1843-1984	1843 年有 5 席， 至 1984 年 有 61 席。	1843 年由總督及四名官 方議員組成；至 1984 年，有 29 席官方，32 席 非官方，全部委任。	0	0.00%
1985	57	11 席官方議員，22 席委 任，24 席間選（12 席功 能、2 席市政議會、10 席 區議會）	0	0.00%
1991	61	4 席當然，18 席委任，21 席功能界別	18	29.51%
1995	60	30 席功能，10 席選委會	20	33.33%
1998	60	30 席功能，10 席選委會	20	33.33%
2000	60	30 席功能，6 席選委會	24	40%
2004	60	30 席功能，30 席普選	30	50%
2008*	60	30 席功能，30 席普選	30	50%

註*：政府原建議按 50:50 增加功能界別及地方普選議席，但遭立法會否決。

1982-2008 區議會組成結構圖表

年份	議席總數	非普選議席	普選議席	普選議席比例
1982	489	135 席委任，165 席官守、27 席鄉議局和 30 席市政局	132	26.99%
1985	426	132 席委任，27 席鄉議局和 30 席市政局	237	55.63%
1988	462	141 席委任，27 席鄉議局和 30 席市政局	264	57.14%
1991	441	140 席委任，27 席當然	274	62.13%
1994	373	27 席當然	346	92.76%
1997 年 7 月 1 日起	469	臨時區議員全部委任	0	0.00%
2000	519	102 席委任，27 席當然	390	75.14%
2004	529	102 席委任，27 席當然	400	75.61%
2008*	未知	未知	未知	不適用

註*：政府原建議若政府所提政改方案獲通過，政府會取消 34 個委任議席，但政府方案遭否決後，2008 年的區議會的組成須由政府與立法會再磋商。