

有關政治及管治小組的工作建議

梁美芬

香港城市大學法學院副院長

2005 年 11 月 29 日

前題

現時政府提出的政改方案主要有兩大環節：第一，就行政長官的選舉安排上，把《附件一》說明的 800 人選舉委員會擴大為 1600 名選舉委員會成員，增加的 800 名選舉委員會成員將包括全體區議會的 529 名區議員加入（包括委任與民選產生的區議員）。

政改方案第二個大環節是將立法會議席由 60 席增加至 70 席。增加的 10 個席位之中，有 5 席是功能組別，5 席由地區直選產生。而 5 席功能組別，則全部交給區議會互選產生。

政改方案是繼第 23 條立法之後與政治最為相關的法案。這裏牽涉到的法律及政治問題主要包括：

1. “基本法”第 45 條及第 68 條提及行政長官及立法會將「最終」由普選產生。在「最終」的前題下，什麼時候可進行普選便是政治的問題。唯一的法律約束來自 2004 年 4 月 26 日全國人大常委會通過的《關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題決定》（“決定”）。《決定》說明 2007 年及 2008 年不實行政長官及立法會的雙普選，而功能組別及地區直選的立法會議席必須維持原有比例，即各佔一半。2004 年 4 月 6 日的全國人大常委會另一個解釋說明《基本法》附件一及附件二若有需要進行修改，可包括 2007 年的行政長官選舉辦法及 2008 年立法會的產生辦法。前述的全國人大常委會《決定》及《解釋》對香港有約束力，這是法律問題。

政治及管治小組有必要探討的問題：

第一：如何達至最終

「最終」一詞分別在《基本法》第 45 條及 68 條出現。對於這個名詞，不同人有不同解讀，但它必定是與政治情況密切相關的「名詞」。「最終」可以容許時間的彈性，是指「即時」還是指「最後」，相信當時的立法者亦無法定論，因此容許以後根據「實際情況」決定。

第二：區議會的遊戲規則

《基本法》只提到「功能組別」一詞。至於是否應該將區議會的功能如此擴大，成為將來最

有影響力的功能組別？除了委任區議員的問題外，即使是民選區議員，市民投票的時候並沒有通知會當選者將會有資格選出或獲選為之法會議員。區議會的選舉遊戲規則並沒有反映今天政改方案提及的功能，對選民及沒有參選區議會選舉的人士有機會造成不公正。策發會必須討論區議會的功能及選舉規則。

第三：如何處理現時功能組別

(1) 在《基本法》第 68 條的規定下，立法會必須最終達至普選。換句話說，由功能組別產生的立法會議席必須最終消失。

若根據「循序漸進」的原則，那個功能組別的議席應該先消失呢？是反對普選的功能組別先消失，抑或是支持普選的功能組別「自願消失」呢？這個過程必然牽涉所有功能組別的政治利益。有沒有功能組別願意為加速民主過程而自動消失？誰去決定那個組別先消失？

(2) 功能組別的基數問題。功能組別的數目可否在不變的基礎下，仍然可擴大選民基數。如何擴大？如何選取？

此外，根據《基本法》第 45 條，行政長官最終透過一個有廣泛代表性的提名委員會提名的候選人以普選產生。“提名委員會”是法律上的要求，這個提名委員會應該如何產生？

整體而言，政治方案涉及的法律及政治問題相當多，除了要討論「委任制」及「時間表」的問題之外，政治及管治小組亦同時應考慮如何在《基本法》的框架下：

- (1) 解決功能組別如何續漸消失的問題。功能組別是否可以「逐漸」抑或必然是「一次過消失」？
- (2) 在以區議會可能成為最大的功能組別的前題下，必須弄清楚區議會的功能；它的遊戲規則等等。
- (3) 何時制訂政黨法？香港若要走向雙普選，必須容許政黨的成長，香港何時制訂政黨法亦是一個重要的元素。
- (4) 如何產生「有廣泛代表性」的提名委員會？

政改問題，牽一髮動全身，影響着香港人的未來，策發會必須制訂一個工作時間表，把一籃子問題列出來，讓政治及管治委員會分工研究，進行諮詢，交出報告，策發會的功能才得以發揮。

梁美芬

2005 年 11 月 29 日