

香港民主民生協進會 就行政長官普選模式提交建議

前言

1. 根據《基本法》第四十五條，訂明行政長官在本地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。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。所以《基本法》已清楚訂明邁向普選的目標，而鑑於香港已具備各項施行普選的條件，包括完備法治制度、穩固經濟基礎和良好公民質素等，再加普遍市民對推行普選強烈訴求。因此，有關行政長官普選模式的討論，都應該以儘速落實普選為前題。
2. 行政長官產生的具體辦法，由《基本法》附件一所規定，而2007年以後各任行政長官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批准。而人大常委會於2004年於4月6日作出解釋《人大解釋》，訂明附件一有關行政長官產生辦法如果不作修改，該附件的現行規定仍會繼續適用；其後人大常委會於同年4月26日作出決定《人大426決定》，2007年第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。
3. 《人大426決定》雖規範市民對2007年實行普選的期望，而政府較早前提出的政改方案，由於未能回應普遍市民對普選訴求而遭立法會否決，但民協相信，人大常委會並未有否定2012年實施普選的可能性，2012年仍然存在普選的空間，此期間社會宜於建立共識，儘快為落實普選鋪路。
4. 普選議題現正由策略發展委員會(策發會)轄下管治及政治發展委員會討論，由於行政長官普選模式相對較為簡單，策發會遂決定先就行政長官普選進行研究，繼而討論立法會普選，並訂於明年初完成有關討論。因此，民協是次提交建議書，旨在就行政長官普選模式闡述我們的構思，當中包括提名委員會的組成和相關運作。

現行政長官產生辦法

5. 行政長官產生的具體辦法，由《基本法》附件一所規定，第二屆行政長官由 800 人組成選舉委員會選出，該委員會由下列各界人士組成：－

第一界別：	工商、金融界	200 人
第二界別：	專業界	200 人
第三界別：	勞工、社會服務、宗教等界	200 人
第四界別：	立法會議員、區域性組織代表、 香港地區全國人大代表、 香港地區政協委員	200 人

6. 縱然附件一第三段訂明「各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員的名額，由香港特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定」。但無論從選舉委員會中狹窄的選民基礎¹、過高的提名門檻，以至到存在公司票等不合理和不公平的安排²來看，選委會的構成和運作一直為社會所詬病，令人質疑上述所謂民主和開放的原則，實屬名不副實。因此，選舉委員會構成和相關運作安排，必須進行深入和全面的改善。

7. 雖然《基本法》附件一第七條訂明，2007 年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經過三個步驟，即包括：

- (a)立法會全體議員三分之二多數通過；
- (b)行政長官同意；及
- (c)並報全國人民代表大會常務委員會批准。

8. 但人大常委會在 2004 年 4 月 6 日通過關於附件一第七條和附件二第三條的解釋《人大解釋》，既引入行政長官就附件一和附件二的行政長官及立法會產生辦法是否需要修改，向人大常委會提出報告的機制，更訂明附件一及附件二中規定的立法會產生辦法如果不作修改，該兩個附件的現行規定仍會適用。其後，《人大 426 決定》，更否決 2007 年第三任行政長官實行普選的產生辦法。

¹ 根據選舉事務管理處公布 06 年臨時選民登記冊，選舉委員會界別分組臨時選民為 22 萬人，只佔全港地方選區臨時登記選民總數 318.6 萬人的約 7%。

² 多個界別選民基礎與所得選委會席位數目均出現嚴重錯配情況，如漁農界及航運交通界的選民基礎少於 200 人，但在所得的選委會委員數目分別為 40 席和 12 席，相反，一些選民基礎較大的界別，如教育界、衛生服務界及會計界，選民基礎分別為 79,000 人、36,000 人和 28,000 人，但三個界別只各佔選委會 20 個委員席位。

9. 換言之，《人大 426 決定》對普選否定，再加上政府較早前提出的政制改革方案³，由於未能回應普遍市民對普選訴求而遭立法會否決，2007 年行政長官選舉產生辦法本質上將維持不變，即沿用 800 人組成選舉委員會選出第三屆行政長官，以致現時出現於選舉委員會的不公平和不合理的安排，將會起碼持續至第三屆行政長官選舉。

普選行政長官的發展路向

10. 縱使第三屆行政長官選舉辦法不變已成定局。但民協相信，人大常委會並未有否定 2012 年實施普選的可能性，事實上，香港確實已具備各項施行普選的條件和優勢，過去，市民經歷了二十多年爭取民主的崎嶇過程，雖屢遇挫折，但追求民主的決心，並沒有半點冷卻。從殖民時代走到回歸後，歷盡經濟高低起伏，政治風雲變幻，香港人由從前「走難」、「過客」的心態，過渡到現時公民社會的成熟發展。

11. 香港的奇蹟，不再是簡單的經濟論述，香港既擁有穩固及久經磨練的經濟基礎，優良法治體制，再加上民智成熟和高度理性配合下，香港實在已具備足夠條件施行普選。民協相信，為到香港未來的持續發展，真正建立和諧共融的社會，做到政通人和的局面，發展民主是必需的過程，以期改革滯後的政治制度，理順現行制度中不公平和失衡現象。市民一直以和平的表達方式，理性、溫和態度，要求建立民主體制，實際是要求利用現代文明和公平的民主政治制度，去解決內部紛爭，調和社會不同意見，讓政府施政回應市民意願，讓公眾意志在政府施政中體現。

12. 而根據過去多項民意調查顯示，普遍市民都支持儘快推行普選，而作為一個負責任的政府，當局必須具體回應市民對普選的訴求，儘快尋求一個符合民主、公平原則，普及而平等的行政長官普選模式，並朝向最快在 2012 年實施的方向邁進。

³ 就 2007 年行政長官產生辦法而言，政府的建議主要包括：(a)選舉委員會由 800 人增至 1,600 人；(b)選舉委員會第 1、2 及 3 界別各由 200 人增至 300 人；(c)加入所有區議會議員於第四界別，使該界別人數因此由 200 人增至 700 人。

行政長官普選模式的建議

(要點可參考附件一及附件二)

13. 首先，《基本法》第 39 條指明，《公民權利及政治權力國際公約》須通過香港特別行政區法律予以實施。而《公約》就選舉及參與公共事務而言，《公約》第二十五條開宗明義說明：

「每個公民應有下列權利和機會，不受第二條所述的區分和不受不合理的限制：(a) 直接或通過自由選擇的代表參與公共事務； (b) 在真正定期的選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是“普及和平等的”並以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達；」

14. 而《公約》第二條所講的區分，指不可因為個人的種族、膚色、性別、語言、宗教、政治見解、國籍或社會出身、財產……的任何區別，而剝奪個人享有《公約》所承認的權利。

15. 所以任何普選行政長官模式，都必須符合上述大原則，引申出來就是行政長官普選必須是普及而平等；盡量降低獲得參與行政長官選舉提名所需的門檻；並在可行情況下盡量做到「一人一票、票票等值」原則。

16. 而根據《基本法》第四十五條，行政長官在本地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。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。簡言之，任何普選行政長官模式符合以下三部分：

- (a) 成立一個有廣泛代表性的提名委員會；
- (b) 該提名委員會須按民主程序，提名行政長官候選人；及
- (c) 提名後，候選人以普選方式產生。

最後該當選者由中央人民政府任命，正式成為行政長官。

17. 基於上述基礎，民協擬就行政長官普選模式提出兩個可行的建議方案，包括以現時選舉委員會之組合演變而成的提名委員會(建議方案一)，以及重新成立以全體立法會議員組成的提名委員會(建議方案二)。

建議方案一

18. 就成立有廣泛代表性的提名委員會而言，民協建議考慮以現時選舉委員會為基礎，改變成將來的提名委員會，把現時 800 個委員的組成規模，擴展至 3,200 個委員，即大約等同現時 320 萬地方選區選民人口的某個整數比例，約為 1,000 倍。另外，亦可加上現時一些當然委員，包括 137 名立法會議員、香港地區全國人大代表及香港地區全國政協委員的代表。

19. 而現時選舉委員會選民基礎必須擴大，並反映各社會階層在人口中所佔比重，以期真正做到公平兼顧社會各個階層利益，簡言之，即未來提名委員會選民基礎須擴展至等同現時全港合資格地方選區選民人口。技術上，當局須考慮增減某些界別，以及重新調整現行界別組成(當然委員如立法會議員、香港地區全國人大代表及香港區全國政協委員的代表除外)，以如實反映該些界別在社會上所佔比重及其重要性。而每名選民必須按重新訂定的界別分類，被編入一個所屬的界別，並有權參選及投票選出該界別的代表。

20. 此外，有關各界別在的提名委員會所佔的席次，民協建議，當局可考慮按界別本身在人口中所佔比例，編配各界別在提名委員會中所得席位。

21. 另外，所有團體和公司票必須予以廢除。亦要取消規定政黨人士在獲選為行政長官後必須退黨的做法。

22. 就提名程序方面，民協建議若要正式成為行政長官候選人，最少要獲得 5% 的提名委員會委員提名，即 160 人，而每一位提名委員會委員只可提名一位候選人。

23. 考慮限制候選人數目，以避免參選人數過多，引起選民的混淆，做法是規定候選人數目的上限，最多為 10 人，以獲得提名數目的多寡來排列優先次序，而首 10 位得到較多提名的人士，才可成為正式候選人。採取這種較低門檻提名的方式，既可為社會各界和不同政治背景的人提供參選機會，亦符合《公約》提出保障市民有被選舉的權利。

24. 正式獲提名委員會提名的候選人，會經由全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式選出。獲選人最後經中央人民政府任命，正式成為特區行政長官。

25. 上述行政長官普選模式方案，既平衡公平兼顧社會各個階層利益，亦符合《基本法》及《公民權利及政治權力國際公約》的各種規定。

建議方案二

26. 就廣泛代表性而言，立法會作為民意機關，其龐大地方選民基礎，代表性實不容置疑，以它作為將來的提名委員會，亦是另一個可行方案。

27. 民協建議以全體立法會議員組成將來的提名委員會，此舉既符合廣泛代表性原則，委員會成立的過程亦相對清晰和簡單，基本上只借用現有選舉機制，而無須另闢多重選舉，減低社會成本，令資源更有效運用。此外，對政黨政治發展，同時產生積極和正面的作用，而現時行政和立法的緊張關係，亦可透過此提名過程得到調解和紓緩，重新建立相互配合和協調關係。

28. 就提名程序方面，民協建議要正式成為行政長官候選人，最少要獲得10%(即 6 名)立法會議員的提名，而每一位立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人數目最多只有 10 人。採取這種較低門檻提名的方式，既可為社會各界和不同政治背景的人提供參選機會，亦符合《公約》提出保障市民有被選舉的權利。

29. 同樣亦要取消現時規定政黨人士在獲選為行政長官後必須退黨的做法。

30. 正式獲提名委員會提名的候選人，會經由全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式選出。獲選者最後經中央人民政府任命，正式成為特區行政長官。

31. 上述提出行政長官普選模式方案，既符合《基本法》中廣泛代表性原則，以及《公民權利及政治權力國際公約》要求保障市民參選和選舉的權利等，亦做到真正公平兼顧社會各個階層利益。

香港民主民生協進會
2006 年 7 月 19 日

附件一

民協就行政長官產生辦法普選模式的建議要點：

建議方案一

- (a) 以現時選舉委員會為基礎，改變成將來的提名委員會，把現時 800 個委員的組成規模，擴展至 3,200 個委員；
- (b) 提名委員會選民基礎須擴展至等同現時全港合資格選民人口；
- (c) 增減某些界別，以及重新調整現行界別組成，以如實反映該些界別在社會上所佔比重及其重要性；
- (d) 每一位選民必須按重新訂定的界別分類，被編入一個所屬的界別，並有權在該界別出選及選舉；
- (e) 按界別本身在人口中所佔比例，編配各界別在提名委員會中所得席次；
- (f) 廢除所有團體和公司票；
- (g) 取消規定政黨人士在獲選為行政長官後必須退黨的要求；
- (h) 要取得最少 5%的提名委員會委員提名，才能正式成為行政長官選舉候選人，而每名提名委員會委員只可提名一位候選人；
- (i) 訂定候選人數目的上限為 10 人，以獲得提名數目的多寡來釐訂優先次序，首 10 位得到較多提名的人士會獲得正式候選人的資格；及
- (j) 透過全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式，從候選人中選出行政長官，當選人經由中央人民政府任命後，正式成為特區行政長官。

附件二

民協就行政長官產生辦法普選模式的建議要點：

建議方案二

- (a) 以全體 60 名立法會議員組成將來的提名委員會；
- (b) 現時政黨人士在獲選為行政長官後退黨的規定必須予以取消；
- (c) 要取得最少 10%(即 6 位)立法會議員的提名，才能正式成為行政長官選舉候選人，而每名立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人的數目最多為 10 人；及
- (d) 透過全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式，從候選人中選出行政長官，當選人經由中央人民政府任命後，正式成為特區行政長官。