

策發會討論有關「行政長官普選的可能模式」

譚惠珠發言稿

[28/7/2006]

行政長官普選的原則：

過往有關香港政治體制應如何發展的討論（或爭議）中，顯示出不少香港人對一國觀念、國家意識、香港法律地位的認知等，尚要加深認識。全國人大常委會副秘書長喬曉陽曾於二零零四年四月在本港發表的講話中，對本港存有「六項不足」的情況下，提出普選尚未宜推行。據報導，有關六項不足，包括港人對「一國兩制」和《基本法》的認識並不足夠、《基本法》的憲制性地位尚未真正樹立、市民對普選的意見分歧極大，沒有政黨能夠代表工商界利益、本港作為經濟城市不能承受政治實驗的後果，以及行政主導制度還沒有真正落實。這些情況，已在慢慢改善。但本人認為行政長官如要實行普選，本港特區便須先要充分體現出上述「六項的不足」，已經解決。

提名委員會的組成：

1. 以立法會議員組成提名委員會並不恰當

從《基本法》的多項規定^{註1}所見，「行政主導」是香港特別行政區的最基本政治體制設計。任何有關本港的政體制改變，包括行政長官選舉的設計，都必須以鞏固行政長官為首的行政主導體制而確立並施行。在起草《基本法》的時候，已經詳細地討論、分析和排除了由立法機關提名行政長官候選人的建議，確定了行政長官不會經由立法機關產生，而是要另一個具有廣泛代表性的提名委員會提名，《基本法》第45條和附件一就是體現這個結論的條文。

2. 如果條件成熟，決定行政長官由普選產生，則可以選舉委員會作提名委員會組成的藍本

按《基本法》第45條有關由“最終達至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”的規定而言，提名委員會可以考慮以選舉委員會作為主要參考藍本。原因是選委會由不同的社會階層及能界別所組成，具有相當的廣泛代表性，再加上在選舉行政長官方面，選委會具有相當的經驗，故此行政長官提名委員會組成方法，可以選舉委員會作為藍本，保持工商、專業、基層及政界各佔四分之一的組合，是較為恰當的建議。

提名委員會的人數及方式：

行政長官需按《基本法》實現「一國兩制」，其責任重大，如引入普選產生的行政長官，提名方法的門檻在初期應定得較高，先處理首次或先檢討第一、二次的提名方法，總結經驗後逐一改善。

1. 提名委員會人數

關於委員會的人數以至提名門檻的討論，應同樣按照《基本法》有關提名委員會須有廣泛代表性的原則出發。社會上有把選舉委員會變作提名委員會的假設。然而，值得一提，兩個委員會畢竟是兩種不同的概念，提名委員會按《基本法》第 45 條規定，就行政長官的候選人作出提名，選舉委員會則是按照《基本法》附件一的規定，不單提名行政長官候選人，並隨後進行投票選出行政長官。兩個委員會的組成歷史、目的及方法都是不同的概念。因此，在未具備普選行政長官條件之前，仍然沿用選舉委員會的時期內的選舉委員會人數多少，不應該決定後來出現的提名委員會的人數。

2. 提名方式

對於有志參與行政長官選舉的人士，應獲得的提名方式的討論，本委員會（管法及政治發展委員會）的討論文件所提出的原則，包括符合“按民主程序提名”的規定、確保候選人有廣泛支持和足夠認受性，以及讓有志之士有機會被提名，都是值得參考的。按照有關原則，提名方式可體現候選人須具廣泛代表性的提名。此外，社會上還存在一種考慮，就是行政長官選舉具有一定的莊嚴性，故此，提名的門檻不宜過低，令致過多的候選人可參與選舉，造成候選人質素參差的情況；而過多候選人能夠參與選舉，可能亦會引致需要多輪投票或點票才能成功選出行政長官的情況出現。

3. 引入普選行政長官，宜先討論首任提名委員會的運作，以後各任的提名方法應與時並進地改善。

至於「首任」的提名程安排，以下方案值得探討：

1. 提名門檻按照提名委員會人數而有所增加。基本原則是候選人不應多於 4 人，假若提名委員會人數為 800 人，提名門檻便為 25%，即每名候選人須獲不少於 200 人提名，如果是 1000 人，提名門

檻便是 250 人，如此類推。

2. 提名門檻應體現維護《基本法》實施的重要性。基本原則是，立法會議員及港區全國人大代表既屬於選舉委員會的當然委員，反映兩者在政治，以及中央和地方建制上的重要性。前者為本港建制中立法機關成員，要維護《基本法》。後者為全國建制中立法機關成員，按全國人大代表法要遵守憲法和法律（包括基本法），協助憲法和法律的實施，並且比較了解國情。兩者在《基本法》的規定中，均具有一定的地位。故此，建議候選人除獲得基本的提名人數，例如 800 人中獲得 200 人提名之外，相關的提名票須含有最少四分之一立法會議員（60 人的四分之一是 15 人）及四分之一全國人大代表（9 人）的提名。

普選方式：

在本會的文件中，已有原則性的規定，如何落實，應另作專題討論。

註 1 這主要表現在：

- (i) 行政長官是特區的首長，代表特區（《基本法》第四十三條）；
- (ii) 行政長官同時是特區政府（即行政機關）的首長（《基本法》第六十條）；
- (iii) 行政長官根據《基本法》第四十八條負責執行《基本法》；
- (iv) 行政長官根據《基本法》第四十八條領導特區政府、決定政府政策、提名並報請中央任免主要官員、代表特區處理中央授權的對外事務等；
- (v) 行政長官根據《基本法》第六十二條，領導特區政府行使有關職權，包括編制並提出財政預算，以及擬定並提出法案、議案、附屬法規；
- (vi) 行政長官在立法程序中處於重要地位，包括簽署及公布法案（《基本法》第四十八條及第七十六條）與其他有關條文（《基本法》第四十九條、第五十條及第五十一條）；
- (vii) 根據《基本法》第七十四條，立法會議員不能提出涉及公共開支或政治體制或政府運作的法律草案。立法會議員若提出涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意；
- (viii) 獨立工作機構，例如廉政公署及審計署，直接向行政長官負責（《基本法》第五十七條及第五十八條）；
- (ix) 行政長官在司法方面也有主要作用，例如任命各級法院法官（《基本法》第四十八條）。