

邁向全面普選

2012 年政制改革諮詢公眾方案



二零零七年三月

目錄

1. 政制方案的背景	2
2. 政改方案考慮的因素	4
3. 政制方案的原則	6
4. 我們的建議：2012 年政制方案	7
行政長官普選模式	7
立法會普選模式	7
5. 政制方案的特點	8
6. 結論	10

1. 政制方案的背景

- 1.1 八十年代，民主派論政團體的信念，就是爭取民主政制，爭取 88 年全體立法局議員由直選產生。88 年至今已 20 年了，仍有半數立法會議員由功能組別產生，部份功能組別更是極小圈子。功能組別選民有兩票甚至三票，普羅市民只得一票，既不等量，也不等值，更不公平，這樣的選舉並不符合普及而平等的原則。
- 1.2 回歸前，我們已提出 1997 年後行政長官和立法會必須由市民以一人一票選舉產生。
- 1.3 回歸前後，香港市民持續不斷要求雙普選。2003 年的七一遊行，更匯聚了 50 萬名市民爭取 2007 及 2008 年行政長官和立法會雙普選。
- 1.4 2004 年 4 月 26 日，第十屆全國人大常委會第九次會議審議通過《全國人民代表大會常務委員會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的決定》。按照決定，2007 年的行政長官不會由普選產生，2008 年的立法會選舉半數由普選產生，另外一半由功能組別產生，這個決定令香港政制邁向全面普選再被拖延。
- 1.5 2005 年，香港特別行政區政府根據全國人大常委會的決定，發表《政制發展專責小組第 5 號報告書》，提出 2007 年行政長官選舉及 2008 年立法會選舉的產生辦法。民主派反對政府的方案，是因為這方案既不是普選方案，也沒有普選時間表及路線圖，民主派亦反對方案仍保留委任區議員及增加立法會的功能組別的議席。因此，民主派不能支持這樣的方案，而方案也得不到全體立法會三份二議員支持而被否決。
- 1.6 當 2007 年的行政長官和 2008 年的立法會產生辦法已定，我們仍鏗而不捨地爭取 2012 年行政長官及立法會雙普選，並提出我們的政制方案。

- 1.7 我們的方案與 2005 年政府提出的，被立法會否決的方案最重要的分別是：我們清晰地建議行政長官和立法會雙普選的年期是 2012 年；我們的方案是由一個約 1200 人的提名委員會提名，提名委員會的職權只限於提名，然後讓市民以一人一票選出行政長官，而政府建議的行政長官則由一個擴大至 1600 人的選舉委員會選舉產生；；我們的提名委員會約 1200 人，是在現有選舉委員的基礎上加入約 400 名民選區議員，但沒有包括政府 2005 年曾建議的委任區議員，擴大了選民基礎但否定了委任體制；我們亦合理地降低了提名行政長官的門檻，讓各種不同的社會力量均有參選的機會，增加選舉的競爭性；我們建議的立法會普選模式，既保留現有分區直選的優點，也有全港單一選區的設計，照顧到社會較小規模的政黨與專業團體和人士的參選機會，令立法會由多元力量組成，不易一黨獨大。這個方案符合《基本法》的規定，也反映市民長久以來對民主普選的期望。

2. 政改方案考慮的因素

- 2.1 香港是自由法治的社會，市民奉公守法，享有言論自由。香港是國際大都會，市民教育程度高，多元價值並存，但市民普選的政治權利長期被剝奪，不能選出政府的行政長官，也不能選出立法會的全部議員，這是極不公平和極不合理的。
- 2.2 多年來，很多學術機構都曾進行何時普選的調查研究，以 2003 年至今進行的民意調查為例，都不約而同清楚地顯示：超過半數的被訪者同意行政長官及全體立法會議員以普選產生，當中的百分比大概在 55%-80% 之間¹。由此可見，市民對普選的訴求非常清晰。
- 2.3 由於行政長官並非以一人一票選舉產生，施政缺乏認受性，政策不一定得到立法會和市民的支持，容易導致行政立法關係緊張。當政府施政嚴重失誤時，市民無法透過定期的選舉，以選票表達不滿，選擇新的行政長官。我們相信，透過一人一票選出的行政長官，將更有效解決政府的管治問題。
- 2.4 一直以來，立法會功能界別選舉制度備受社會強烈批評，功能界別的定義欠缺公平和客觀的準則，難以符合政治權利人人平等的目標。功能界別的存在，正反映港人政治權利的不平等及選票票值的不平等，有些人可以有兩票甚至三票，大部份市民只得一票。功能組別選民比一般選民享有更大的特權，但功能界別選民的基礎狹窄，認受性及代表性受質疑，由幾十至幾百人選出的代表，卻可與數萬至數十萬人選出來的分區直選代表，共

¹ 有關 2003 年後的普選民意調查，可參見以下網址：

香港大學民意網站：“市民對 2007 年普選特首的支持程度”

http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/public_ele/ce1/chart/poll1.gif

“市民對 2008 年普選立法會的支持程度”

http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/public_ele/lc1/chart/poll1.gif

嶺南大學公共管治研究部：

<http://www.ln.edu.hk/pgp/level2/pgp-sur-f.htm>

浸會大學香港過渡期研究計劃：<http://www.hkbu.edu.hk/~hktp/>

同在立法會議事，制訂公共政策，並擁有相同的投票權利。

2.5 早於 1995 年，聯合國人權委員會已指出：香港立法會功能界別選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第 2(1)條、第 25 條及第 26 條²。因此，我們認為應盡快取消功能界別，全面落實立法會普選。

2.6 現時，政府出現管治困難，行政立法關係緊張，其中一個原因是行政長官並非普選產生，與民選的立法會不能結成真正的夥伴，遇到政策爭議，施政舉步維艱。我們建議的方案，尤其是立法會的設計，應體現多元政治而避免一黨獨大。即使行政長官與立法會由於普選，選民選擇行政長官和立法會均由同一個政黨執政時，立法會的設計仍有多元的力量監督政府施政。若行政長官和立法會多數黨並非同一政黨，民意也勢必成為政策制訂的基礎，行政立法機關不能逆民意而行，必需努力協調尋求施政共識，避免行政立法機關的衝突而影響施政，也避免日後的選舉面臨落選的命運。

2 《公民權利和政治權利國際公約》第 2(1)條：「本盟約每一締約國承擔尊重和保證在其領土內和受其管轄的一切個人享有本盟約所承認的權利，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區別。」另第 26 條為：「所有的人人在法律前平等，並有權受法律的平等保護，無所歧視。在這方面，法律應禁止任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保護，以免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何理由的歧視。」

3. 政制方案的原則

- 3.1 我們認為邁向普選的政制方案，必須符合普及和平等的原則。香港市民應有權在公平、公正及公開的選舉中，擁有投票和被選權，自由選擇我們的行政長官和立法會議員。這個原則已在聯合國《公民權利和政治權利國際公約》第25條內清楚載明³。
- 3.2 因此，在制訂2012年的政制方案時，我們重視下列原則：
- (i) 在2012年，市民應有真正的選擇，以一人一票普選行政長官及全體立法會議員；
 - (ii) 爭取修改《基本法》，取消提名委員會，以達到提名程序也能實現普及、平等的基本原則；及
 - (iii) 未來政制方案必須以民意為依歸。

3 聯合國《公民權利和政治權利國際公約》第25條原文為：

「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：

- (甲) 直接或通過自由選擇的代表參與公共事務；
- (乙) 在真正的定期的選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是普遍的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；
- (丙) 在一般的平等的條件下，參加本國公務。」

有關公約的英文版本可參見：<http://www.hrweb.org/legal/cpr.html>

4. 我們的建議：2012年政制方案

- 4.1 在考慮政制改革的因素和原則後，以下為我們建議的2012年政制方案：

行政長官普選模式

在未能修改《基本法》以取消提名委員會前，2012年的提名委員會改由800名選舉委員會委員加上約400名民選區議員共約1200人組成⁴，任何界別的50名委員可提名一位行政長官候選人，行政長官由市民一人一票選舉產生。

立法會普選模式

2012年的立法會，採用混合選舉模式，一半議席按分區單議席單票以簡單多數制產生；另一半議席由全港單一選區按比例代表制產生，每名選民可投兩票。

⁴ 建議取消原有選舉委員會的42個區議員席位，因此提名委員會人數約為1,160人。

5. 政制方案的特點

- 5.1 行政長官由現有的 800 名選舉委員會委員加上 400 名民選區議員共同組成提名委員會，民選區議員由全港市民分區一人一票選出。因此，我們的政制方案會大幅增加提名委員會的選民基礎，並符合《基本法》第 45 條，即「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。」。
- 5.2 行政長官提名階段，得到 50 名委員的聯合提名，就可成為行政長官候選人。這樣，行政長官候選人可代表不同的社會背景和階層，反映不同的社會及政治價值，讓行政長官選舉出現真正的競爭，選民的自由投票體現真正的選擇，一人一票選出的行政長官將得到足夠的認受性管治香港。
- 5.3 立法會選舉方案的特點包括：
- (i) 符合港人對民主普選的訴求，市民有公平及平等的選舉權；
 - (ii) 符合《基本法》第 68 條的規定，全部議員由普選產生；
 - (iii) 增加立法會的認受性和代表性；
 - (iv) 選舉制度簡單，普羅大眾容易參與；
 - (v) 分區直選的單議席單票制讓地區的選民與當選的議員產生緊密的關係，能反映該區選民的意見；及
 - (vi) 全港單一選區比例代表制的選舉，對獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群有利，有半數議席由比例代表制選出，較能兼顧社會各界的參與和利益。

- 5.4 由單議席單票制的分區直選和全港單一選區比例代表制組成的立法會選舉，令大小不同的政黨以至獨立人士都得到合理的生存和發展空間，有利發展多元政治，反映不同的社會價值。
- 5.5 我們提出的 2012 年政制方案，不用修改《基本法》，只須藉本地立法便可以施行。

6. 結論

- 6.1 我們建議的 2012 年政制改革方案，是一個過渡性的安排，日後須考慮修改《基本法》，取消為行政長官選舉而設的提名委員會，減低行政長官選舉候選人的提名限制。
- 6.2 我們認為，一個成熟文明的現代社會，公民權利和政治制度必須配合。民主政制正是透過公平、公開及公正的選舉制度，讓每位市民都有平等的權利，選出行政長官及所有立法會議員，建立一個向市民問責的政府。

21 名民主派立法會議員

何俊仁
李卓人
梁家傑
單仲偕
劉千石
譚香文

李柱銘
李國麟
涂謹申
張文光
楊 森

李永達
余若薇
郭家麒
張超雄
鄭家富

李華明
吳靄儀
馮檢基
湯家驊
鄭經翰

2007 年 3 月