

目錄

第一章	： 引言	1
第二章	： 2017年行政長官產生辦法	4
第三章	： 2016年立法會產生辦法	12
第四章	： 結論	16
附件一	比較2007年政制發展綠皮書 與2013年政改諮詢文件	18

第一章：引言

為甚麼我們撰寫這份解「毒」文件？

- 1.01 香港特區政府於2013年12月4日發表《2017年行政長官及2016年立法會產生辦法》諮詢文件，收集公眾意見，但文件並無正確道出落實普選的基本法律原則，亦遺漏一些在以往政改諮詢文件包含的重要資料¹。
- 1.02 諮詢文件說，特區政府對2017年行政長官及2016年立法會兩套產生辦法「未有立場」。這不是實話，因為文件選擇說甚麼、不說甚麼，已顯示政府對2017年行政長官產生辦法自設一些限制，而且深受到北京的影響。
- 1.03 公民黨與香港2020共同撰寫這份解「毒」文件，目的是清楚指出諮詢文件缺乏法理基礎與重要資料，不盡不實。特區政府別以為可以瞞騙香港人。

為甚麼我們要有真普選？

- 1.04 因為，制度已難以運作：
- (i) 行政長官及立法會整體並非由普及而平等的選舉產生。
 - (ii) 特區政府欠缺認受性管治香港，施政即使未至完全失效，但越來越困難²。

¹ 比較2007年政制發展綠皮書與2013年政府諮詢文件，詳見附件一。

² 政務司司長林鄭月娥2013年12月7日在有線電視訪問中承認，本屆政府運作一年半以來，有認受性和管治困難，若2017年滿足不到一人一票選出行政長官這要求，她擔心往後政府管治出現更大困難。<http://cablev.i-cable.com/video/?id=178164>

(iii) 既得利益的特權人士有更多投票權。

(iv) 政治權力分配不均，社會越趨分化。

1.05 因為，提名權、參選權與投票權是我們的公民權利，必須符合普選的國際標準³。

1.06 因為，這是《基本法》對我們的承諾⁴。

為甚麼普選與你有關？

1.07 因為，香港是我們的家，我們應享有更好的生活，一個能幹、問責、回應市民需求的政府；政府施政亦應公平公正照顧社會各階層，不受權貴或既得利益者操控。

1.08 因為，我們珍惜「一國兩制」包含的人權和自由，尤其是法治保障。可是，核心價值日漸被侵蝕，我們越來越感到乏力無助。

1.09 因為，我們**現在**不發聲，不堅持在行政長官和立法會選舉中要有**真正選擇**，我們將會永遠不會有一個保障選民自由意志的制度。

³ 本文件第二章第2.02段。

⁴ 《基本法》第45條及68條。

你可以做甚麼？

- 1.10 以下章節將會解釋2017年普選行政長官及2020年普選立法會須符合的原則，並提出一些重要但政府諮詢文件迴避的問題、鋪陳各建議的利弊，鼓勵市民向政府清楚表達對各項的意見。

- 1.11 請閱讀以下章節，踴躍向政府表達意見。別輕易放棄你的權利，選出真正代表香港人的行政長官和立法會議員。**請立即行動！**

第二章：2017年行政長官產生辦法

可考慮的議題：

2.01 政府諮詢文件列出以下重點議題：

- (i) 提名委員會的人數和組成；
- (ii) 提名委員會的選民基礎；
- (iii) 提名委員會的產生辦法；
- (iv) 提名委員會提名行政長官候選人的程序；
- (v) 普選行政長官的投票安排；
- (vi) 任命行政長官的程序與本地立法的銜接；
- (vii) 行政長官的政黨背景。

2.02 政府諮詢文件論述上述議題時，並無採用符合普選定義的法律原則：《基本法》第25、26及39條，《公民權利和政治權利國際公約》第25條，及《香港人權法案條例》第21條，當中列明：

- (i) 所有香港居民在法律面前一律平等（《基本法》第25條）；
- (ii) 每名香港永久性居民依法享有選舉權和被選舉權（《基本法》第26條）；
- (iii) 每名香港永久性居民不受無理限制，均有權利及機會在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，保證選民有自由意志（《公民權利和政治權利國際

公約》第25條(b)透過《基本法》第39條及《香港人權法案條例》第21條適用於香港)。

2.03 這些權利源自《公民權利和政治權利國際公約》第25條，透過《香港人權法案條例》第21條引入香港，理解以上基本原則應避免從技術層面或狹義角度詮釋⁵。

2.04 立法會自從有選舉產生的議席後，從前針對《公民權利和政治權利國際公約》第25條及《香港人權法案條例》第21條的保留條文不再適用⁶。

提名委員會的人數和組成

2.05 《基本法》第45條要求提名委員會⁷有「廣泛代表性」，但無規定人數和組成方式。政府諮詢文件硬推一個結論，既然現有行政長官選舉委員會有「廣泛代表性」，提名委員會應同一個模式。

⁵ 吳嘉玲 訴 入境事務處處長 (1999) 2 HKCFAR 4 一案，終審法院訂以下方法解釋《基本法》：「《基本法》是為貫徹獨一無二的『一國兩制』原則而制定的憲法性文件，具有不可輕易修改的地位。制定憲法性文件時，一般都會採用涵義廣泛和概括性的語言。憲法是一份具有靈活性的文件，旨在配合時代轉變和適應環境的需要。解釋《基本法》這樣的憲法時，法院均會採用考慮立法目的這種取向，而這方法亦已被廣泛接納。法院之所以有必要以這種取向來解釋憲法，是因為憲法只陳述一般原則及表明目的，而不會流於講究細節和界定詞義……有關文本所使用的字句，法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。法院必須考慮文本的背景。《基本法》某項條款的文意可從《基本法》本身及包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料中找到。法院也可藉用語傳統及文字慣用法去了解所用的文字的意思。」

⁶ 李妙玲 訴 律政司 (1995) 5 HKPLR 181 一案，法院維持原有裁決，指自《英皇制誥》要求設立一個經選舉產生的立法會以來，《香港人權法案條例》第13條（《公民權利和國際權利公約》第25條(b)的保留條文被納入在此條文內）已經過時。聯合國人權委員會亦已在審議結論(CCPR/C/HKG/CO/2, 2006年4月21日)中清楚表示「經選舉產生的立法會一經設立，其選舉便須符合公約第二十五條的規定。」

⁷ 《基本法》第45條訂明行政長官選舉最終目標是「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」，全國人大常委會2007年的決定訂明提名委員會可參照《基本法》附件一有關選舉委員會的現行規定組成。

實情是如果提名委員會依照現時選舉委員會的組成方式，根本沒有「廣泛代表性」，因為：

- (i) 選舉委員會現由4個界別組成，下分38個界別分組，但界別分組的代表性不相稱（例如，選舉委員會1,200名委員中，漁農界佔多達60席，是最大的界別分組之一，但這60人只是由漁農界158名公司票選民投票產生）；
- (ii) 很多界別在選舉委員會中根本沒有代表，例如家庭主婦、退休人士、學生和少數族裔人士等。

提名委員會的選民基礎

2.06 政府諮詢文件暗示，提名委員會「參照」現時選舉委員會的選民基礎，不必重大改變。

目前，選舉委員會委員的選民基礎只是全港登記選民的7%，當中有大量「公司／團體票」。一個人只要在多間公司及子公司有控制權，在選舉委員會界別分組選舉中便坐擁多張選票，對選舉構成不成比例的影響力⁸，因此，必須擴大選民基礎，並且以個人票取代所有公司／團體票。

⁸ 明報 2011-12-07 A2：在2011年選舉委員會界別分組選舉期間，明報曾翻查商界（一）界別的選民登記冊，發現長江集團共分拆長江實業（集團）有限公司、長江實業地產投資有限公司，以及長江基建集團有限公司等20間子公司登記，和記黃埔亦有19票，意味李嘉誠在商界（一）的界別選舉中已有39票。其他地產商如新鴻基地產有29票，九龍倉及會德豐共有27票，新世界亦有17票。另外不少與商界無直接關係的機構，包括香港會計師公會、香港大學專業進修學院、匯賢智庫、澳大利亞昆士蘭州政府辦事處，甚至早年被收購、在香港已無實際業務的加州紅有限公司，亦是商界（一）選民。

提名委員會的產生辦法

2.07 選舉委員會委員部分是選舉產生，部分是提名或委任產生。政府正收集公眾對將來提名委員會產生辦法的意見。

最重要是提名委員會大部分委員須經由有廣泛代表性選民基礎的選舉產生。

提名委員會提名行政長官候選人的程序

2.08 政府諮詢文件稱，「任何繞過提名委員會的提名程序，或削弱提名委員會的實質提名權的提議，都可能被認為是不符合《基本法》第45條的規定」，強烈暗示《基本法》第45條所指的「民主程序」代表提名委員會必須採用「機構提名」或「整體提名」，有別於目前選舉委員會的方式：只要得到八分之一的委員提名，便成為行政長官候選人。

政府諮詢文件同時諮詢公眾，提名委員會應提名多少名行政長官候選人？

實情是，《基本法》沒提及「機構提名」或「整體提名」。若特區政府打算提出這新概念，必須向公眾清楚解釋何謂「機構提名」或「整體提名」，及如何操作，以便公眾掌握更多資料，表達意見。

我們憂慮，所謂「機構提名」或「整體提名」是類似港區全國人大代表的「全票制」。歷屆立法會選舉中，民主派得到全港55%至61%選民支持，但回歸以來4次港區人大選舉，由於「全票制」，民主派人士從未贏一席。

提名行政長官候選人的程序，重點是開放、透明和包容，一定不可以對任何香港永久性居民施以無理限制，也不能因為候選人的政治背景，而在提名程序篩走某些人，否則便會抵觸在上文第2.02段提到的基本原則。

目前為止，學者及民間團體分別建議各種提名方法，值得認真考慮，包括：

- (i) 提名委員會提名：指定比例的委員提名（現行選舉委員會做法）；
- (ii) 政團提名：在對上一次立法會選舉中得票不少於指定數目的政治組織提名；
- (iii) 公民提名：不少於指定數目的登記選民提名。

我們認為，上述3個方案包括公民提名均符合《基本法》對提名委員會須「按民主程序」提名的規定。香港大學民意研究計劃2013年11月民意調查結果，66%受訪者支持公民提名，證明公眾對這提名方式的強烈訴求。《基本法》沒要求提名委員會排斥任何提名方式，因此，我們應聚焦建立一套回應公眾意願的提名程序。

此外，無必要限制提名委員會提名多少名行政長官候選人，最終有多少候選人，純粹是一個結果，而非先決條件。

一個排拒獲市民支持的候選人的提名制度將會令到特首選舉變成鬧劇，而當選者也缺乏認受性和威信去管治香港。

普選行政長官的投票安排

2.09 政府諮詢文件收集公眾對「普選行政長官的投票安排」的意見。

投票制度應該直接、易明，鼓勵最多人參與。越多民意授權，當選者越有民意施政。

任命行政長官的程序與本地立法的銜接

2.10 政府諮詢文件提出一個問題：一旦中央政府拒絕任命當選的行政長官候選人，怎辦？

我們希望這情況永遠不會發生。萬一發生，唯一合法的解決辦法是選舉重新開始，決不可能任命得票較少的候選人當行政長官，這人並不是法律定義下的當選者。

行政長官的政黨背景

2.11 政府諮詢文件提議，將這問題留到修訂《行政長官選舉條例》時才處理。

《基本法》沒禁止行政長官保留政黨背景，只是本地法例有這限制，導致行政長官在立法會一張鐵票都沒有，大大妨礙政府施政效率，抑制政黨政治的發展。促進政黨政治，才能發展民主為本的管治，及培育領袖，事不容緩，應在是次諮詢一併處理。

總結

2.12 公眾回應政府諮詢文件時，請注意以下重點：

- (i) 反覆強調，行政長官的普選安排必須依照基本法律原則（上文第2.02段）；
- (ii) 提名委員會的人數和組成若然是選舉委員會的倒模，便不符合《基本法》第45條對提名委員會有「廣泛代表性」的要求。必須作出改變，一方面減低部分界別不成比例的影響力，另一方面，將未被充分代表或根本沒代表的界別包括在內（上文第2.05段）；
- (iii) 提名委員會的選民基礎必須較現時選舉委員會廣闊，同時，廢除公司／團體票，以個人票取代（上文第2.06段）；
- (iv) 提名委員會大部分成員須經由有廣泛代表性選民基礎的選舉產生（上文第2.07段）；
- (v) 政府有責任立即清楚解釋何謂「機構提名」或「整體提名」，以及在選舉過程中如何運作。提名委員會的提名程序必須開放、透明和包容，不應基於候選人的政治背景而在提名過程被篩走（上文第2.08段）；
- (vi) 民間建議多個提名方案包括公民提名，均符合《基本法》，政府無理由任意拒絕考慮任何方案（上文第2.08段）；
- (vii) 提名委員會可提名的行政長官候選人數不應設限（上文第2.08段）；
- (viii) 投票制度應直接、易明，鼓勵最多人參與，目的是令到當選者有充分民意施政（上文第2.09段）；

- (ix) 應修訂《行政長官選舉條例》，訂明一旦中央政府拒絕任命當選的行政長官候選人，如何安排新的選舉（上文第2.10段）；
- (x) 應廢除現時行政長官不得保留政黨背景這本地立法條文。有充分理由廢除這限制，政府不應延遲討論這問題（上文第2.11段）。

第三章：2016年立法會產生辦法

基本法律原則

3.01 上文第2.02段提到的基本法律原則，同樣適用於2016年立法會產生辦法及2020年普選立法會的辦法。

可考慮的議題：

3.02 政府諮詢文件認為，2016年立法會產生辦法的3個重點議題是：

- (i) 立法會的議席數目和組成；
- (ii) 功能界別的組成和選民基礎；
- (iii) 分區直選的選區數目和每區議席數目。

3.03 以上3點忽略了一個根本問題：2016年需要有何轉變，才能達致2020年普選立法會？還有，政府的諮詢文件忽略了絕大部分市民一直詬病的另一個問題，功能界別抵觸普選定義的基本法律原則，不符「普及」、「平等」要求，故此，最遲2020年必須全面取締功能界別。

3.04 政府諮詢又不提《基本法》附件二的「分組點票」，再加上功能界別令制度更加不公平。功能界別的選民基礎只是全港登記選民的7%（包括公司／團體票），也包括不少自動當選者，但分區直選議員提出的不少法案、修訂案和動議，往往因為多數功能界別議員反對，在「分組點票」中遭否決。政府諮詢文件不單只不解決這問題，還藉基本法起草委員會主任委員姬鵬飛1990年講話引證「分組點票」的價值：「有利於兼顧各階層

的利益，同時又不至於使政府的法案陷入無休止的爭論，有利於政府施政的高效率。」

立法會的議席數目和組成

- 3.05 立法會現有70席，分區直選35席，一人一票產生，另35席功能界別，包括所謂「超級區議會」5席，由全港選民投票產生，但候選人必須是區議員。政府文件問市民，下屆立法會議席數目應多少？分區直選和功能界別議席數目應如何分配？

2016年立法會產生辦法的任何改動，目的應該是為2020年普選立法會鋪路。增加議席並非關鍵，唯一有意義的動作是改變議席分配比例，增加分區直選議席，或減少功能界別議席，或兩者並行，使到分區直選議員成為多數，削減功能界別的影響力。

姑勿論上述比例是否調整，2016年應廢除「分組點票」。

功能界別的組成和選民基礎

- 3.06 政府諮詢文件承認，「較多意見認為應擴闊功能界別的選民基礎」，至於如何擴闊，「大部分支持透過增加有民意基礎的民選區議員在立法會內的比例。」意思顯然是增加「超級區議會」議席。

不過，區議員與立法會議員有不同角色和責任，而且，是否具備足夠質素和經驗，或能否兼顧區議會選區與全港性事務都是疑問；為了維持功能界別制度，而把區議員急速提升為立法會議員，亦不成理由。

3.05段所述之外，2016年剩餘的功能界別應作以下改善：

- (i) 廢除公司／團體票，防止同一個人因擁有多間公司或團體而有多票。
- (ii) 擴闊選民基礎，方法是以個人票取代公司／團體票，或合併功能界別。

分區直選的選區數目和每區議席數目

3.07 政府諮詢文件問市民，應否調整地方選區數目及每區議席的上下限？

任何這種技術改動，大前提應該是盡量使到每張選票的票值均等。

總結

3.08 回應政府諮詢文件時，請注意以下重點：

- (i) 上文第2.02段提到的基本法律原則，同樣適用於2016年立法會產生辦法及2020年普選立法會的辦法（上文第3.01段）；
- (ii) 普遍意見要求廢除功能組別和「分組點票」，才能符合《基本法》的原則，達致2020年普選立法會，政府諮詢文件完全忽視（上文第3.03段和3.04段）；
- (iii) 現時立法會分區直選與功能組別議席各佔一半的比例到了2016年必須改變，使到分區直選議員成為多數，減低功能界別的影響力，同時廢除「分組點票」（上文第3.05段）；

- (iv) 拒絕增加「超級區議會」議席，避免變相認可功能組別制度（上文第3.06段）；
- (v) 2016年必須對剩餘的功能界別作一些改善，例如廢除公司／團體票，以個人票取代公司／團體票，合併功能界別，目的是擴闊選民基礎（上文第3.06段）。

第四章：結論

- 4.01 在第一章，我們已解釋撰寫這份解「毒」文件的目的。再次提醒大家不要走進政府設下的政改諮詢迷宮。**必須認清方向，找一條正確的路，邁向真普選。**
- 4.02 我們致力維持原有的生活，爭取兌現《基本法》的承諾，只要堅守原則，持續發聲，凝聚的力量會壯大。不要低估這一切能發揮的影響力。別忘記：
- (i) 2003年，超過50萬人上街，迫使政府擱置《基本法》23條立法。一日沒真普選，一日都不能信賴政府立法時會尊重《基本法》，保障我們的人權自由。
 - (ii) 2012年，數以萬計市民包圍政府總部多日，最終迫使特區政府擱置推行洗腦國民教育。
 - (iii) 我們捍衛自身權利，改革才會出現。
 - (iv) 2017年行政長官選舉制度將會沿用至2047年，影響我們的下一代。
 - (v) 我們不要輕易相信「有幾多，袋幾多」的糖衣謊言。
- 4.03 普選是我們應有的權利，我們已經等得太久。

4.04 請寫信、傳真或電郵，於2014年5月3日前向政府表達意見。

地址 ： 香港添馬添美道2號
 政府總部東翼12樓
 政制及內地事務局

傳真號碼 ： 2563 9292

電郵地址 ： views@2017.gov.hk

網址 ： www.2017.gov.hk

請把副本電郵給我們 contact@2017.hk。

4.05 請立即行動！

公民黨、香港2020

2014年1月

比較2007年政制發展綠皮書 與2013年政改諮詢文件

關於法律基礎和國際標準

2007： 2007年綠皮書有一節論「普選的原則和概念」，引用《基本法》第25和39條及聯合國人權委員會的意見。正如國際社會普遍認同，綠皮書確認「普選的概念應包含『普及』和『平等』選舉原則。」（第2.18至2.28段，尤其第2.24、2.29 (iii) 及6.03段）

2013： 2013年政府諮詢文件完全沒這部分，反而引述姬鵬飛、喬曉陽的言論，並將這些言論當成法律基礎。

關於普選的步驟

2007： 2007年綠皮書稱，落實普選時，行政長官由產生至任命共4個步驟。第一個步驟是產生一個有廣泛代表性的提名委員會。（第3.04段）

2013： 2013年政府諮詢文件將步驟縮為3個，刪去產生一個有廣泛代表性的提名委員會這一步驟。（第3.03段）

關於提名委員會的人數和組成

2007： 2007年綠皮書提問：「倘若參照選舉委員會以組成提名委員會，這能否符合『廣泛代表性』的規定？」（第3.06及6.08 (ii)段）

2013： 2013年政府諮詢文件不再提這問題，直接跳到一個結論：既然選舉委員會有「廣泛代表性」，提名委員會應同一模式。（第3.12段）

關於提名委員會的選民基礎

2007： 2007年綠皮書討論不同團體建議的各種方案的利弊，並諮詢公眾，應否以董事／個人票取代公司／團體票？或增設例如婦女、青年等新的界別分組？（第3.09至3.37段，尤其第3.20及6.08 (v)段）

2013： 這部分在2013年政府諮詢文件全部失蹤，只提問「是否保持現有界別分組內的選民基礎，不需作出重大改變？」這種引導性問題。（第5.02段）

關於提名方法

2007： 2007年綠皮書突出「確保候選人有廣大支持和足夠認受性」和「能讓有意參選的人士有公平的機會爭取獲提名」的需要。（第3.25(ii)及(iii)段）

2013： 2013年政府諮詢文件稱，較多意見認為行政長官候選人數宜為2至4名，並提問「『民主程序』如何體現『機構提名』的要求？」（第3.19、3.22(ii)及5.05段）

關於廢除功能組別

2007： 2007年綠皮書稱其中一項「重點議題」是「在立法會實行普選時，如何處理現有的功能界別，即應否取消功能界別議席，抑或應改變功能界別議席的選舉模式，以某種形式保留功能界別。」（第4.07及6.12(ii)(v)(vii)段）

2013： 這一「重點議題」在2013年政府諮詢文件亦沒出現。

政制發展綠皮書（2007年7月發表）

<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPCD-c.pdf>

2017年行政長官及2016年立法會產生辦法諮詢文件（2013年12月發表）

<http://www.2017.gov.hk/tc/consult/document.html>