

九龍城區議會
王國強主席

民協政制改革方案

背景

香港特別行政區政府於 2007 中年旬發表《政制發展綠皮書》，就未來政制發展開展為期三個月的公眾諮詢，並於同年 12 月 12 日完成總結所收集的意見，向全國人民代表大會常務委員會(人大常委會)提交了《政制發展綠皮書公眾諮詢報告》及有關政制發展報告，即按照 2004 年 4 月 6 日人大常委會關於《基本法》附件一和附件二的解釋，提請人大常委會予以確定，2012 年行政長官產生辦法和立法會產生辦法可進行修改。

2 人大常委會於同年 12 月 29 日作出《決定》，訂明香港可於 2017 年普選行政長官，而立法會普選則可在普選行政長官後落實，即最快可於 2020 年普選全部立法會議員。

3 而人大常委會所通過的《決定》，同時訂明 2012 年行政長官不實行普選產生辦法，2012 年立法會亦不實行全部議員由普選產生的辦法，並規定地區直選和功能團體議席比例維持不變，而立法會對法案、議案的表決程序亦不可修改。

4 特區政府於 2008 年 2 月 28 日透過策略發展委員會(策發會)轄下政制發展專題小組，就上述《決定》進行討論。及後，行政長官以全力應對金融海嘯為由，把整個政制改革諮詢推遲至 2009 年第四季。當局遂於 2009 年 11 月 18 日正式啟動《二零一二年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件》，開展為期三個月的諮詢，並把討論和諮詢刻意規範在 2012 年兩個選舉的辦法。

5 民協認為諮詢只討論 2012 年兩個選舉的修改辦法，把終極普選和中途站方案分割並不妥當，理應先行確定未來整個普選設計，中途站方案的討論才有意義。民協期望藉此機會，以理性進取態度，重申盡快落實普選行政長官和立法會立場，提出普選的終極方案，並在未能於 2012 年達至普選行政長官和立法會情況下，提出可能中途站方案，打破香港政展發展停滯不前的局面，為 2012 政改注入動力。

普選原則

6 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。

7 而《基本法》第六十八條，訂明香港特別行政區立法會由選舉產生，立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。

8 明顯《基本法》已清楚訂明邁向雙普選的目標，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，有關雙普選模式的討論，都應該以儘速落實普選為大前題。

9 此外，《基本法》第 39 條亦指明，《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；」

10 而《公約》第二條所講的區分，是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。

11 所以任何普選行政長官和立法會模式，都必須符合上述的原則，包括普選必須是普及而平等，在可行情況下盡量做到「一人一票、票票等值」原則，如盡量降低獲得參與行政長官選舉提名所需的門檻，而立法會亦必須剔除有階級和社會地位分野的功能組別。

行政長官普選模式

12 根據《基本法》第四十五條，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。

13 就行政長官實行普選時間和模式，民協建議盡快落實普選行政長官，並提出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，擴展至把全數 405 名民選區議員納入提名委員會，即委員會人數由 800 人增加至 1163 人，當中扣除原先第四界別中港九及新界區議會的 42 名委員。民協認為此建議加入所有民選區議員，大大提升提名委員會代表性，完全符合「有廣泛代表性」的要求。

14 就提名程序方面，民協建議若要正式成為行政長官候選人，提名門檻不能高於提名委員會人數的八分之一，而每一位提名委員會委員只可提名一位候選人，並且設每名候選人的獲提名上限為四分之一委員。另外，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。

15 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」選舉，獲過半數有效選票者當選。若第一輪未有候選人獲過半數有效選票，則第一輪投票獲最高票的兩名候選人進行第二輪選舉，以較高得票者獲選。而獲選人最後經中央人民政府任命，正式成為特區行政長官。

16 上述行政長官普選模式方案，只簡單把所有民選區議員加入提名委員會，民協認為可減低因增加或擴展現有選舉委員會之內傳統界別代表而引發爭端，同時，在此擴大民選成份基礎下不提高提名門檻，不設任何篩選機制，有志之士可容易獲得提名資格，這完全符合民主程序的提名原則。民協認為此方案符合《基本法》及《公民權利及政治權力國際公約》的各種規定。

在二零一二年未能達至行政長官普選下的中途站方案[1]

17 若未能在 2012 實施普選行政長官，根據人大常委會在 2007 年 12 月 29 日作出決定，即 2012 第四任行政長官不實行由普選產生的辦法，則民協仍會採合理性進取的態度，提出 2012 年的中途站方案，方案詳情如下所述：

18 在撤銷區議會委任制的前題下，參照上述民協提出 2012 年普選行政長官方案，即把全數 405 名民選區議員納入選舉委員會，即選舉委員會人數由 800 人增加至 1163 人，當中扣除原先第四界別中港九及新界區議會的 42 名委員。

19 提名門檻不能高於提名委員會人數的八分之一，並設定提名上限為四分之一名委員。另外，取消行政長官不屬任何政黨的規定。

20 正式獲選舉委員會提名的候選人，經由現有方式，即全體選舉委員會以一人一票方式選出。而獲選人最後經中央人民政府任命，正式成為特區行政長官。

立法會普選模式

21 眾所週知，現時所謂代表民意的立法會，一半的議席是由功能組別所組成，他們只由少數人士所操控，選民基礎相當狹窄，其中公司票和團體票更為社會所詬病，但功能組別卻擁有與經普選產生地區直選議員同等的權力，造成政治生態嚴重扭曲。

22 此政治上不公平現象，導致立法會出現先天的分化局面，主流民意往往成為當中的犧牲品，本來獲得大部分市民支持的政策，往往因功能組別只顧業界利益原故，而遭無理否決，從過去最低工資議案投票可見一斑。因此，立法會能否代表民意頓成疑問，更遑論貫徹其監察和制衡政府的角色。

23 此外，未來普選制度若保留任何功能組別，明顯會嚴重背離基本法落實普選的最終目標，同時亦違反《公民權利及政治權力國際公約》中有關普選的原則，而多年來聯合國人權委員會已經指出功能組別選舉並不符合《公約》的要求。因此，任何保留功能組別的討論都是多此一舉。民協認為立法會普選方案必須全面取消所有功能組別的議席。

24 而就立法會實行普選時間和模式，民協要求盡快實施立法會普選，並採用兩票制(或稱混合制)選舉模式，即每名選民有兩票，一票為地區直選，按分區單議制單票制產生一半立法會議席；另一票則以全港為單一選區，各政黨或團體或個人可提出本身候選名單，按得票比例分配另外一半議席。簡單來說，上述方案既令立法會關注地區事務，同時亦兼顧社會整體利益，並可平衡政黨和獨立人士的參政機會。

在二零一二年未能達至立法會普選下的中途站方案[2]

25 若未能在 2012 落實普選立法會，根據人大常委會在 07 年 12 月 29 日作出決定，即 2012 立法會選舉中功能組團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變等，則民協仍會採取理性進取的態度，提出 2012 及 2016 年的中途站方案，方案詳情如下所述：

26 功能組別和分區直選各增加 10 個議席，即立法會議席由現時 60 席增至 80 席。理由是現時每名議員服務人口的數目相對於其他類似經濟體為高，以新加坡為例，當地每一名議員服務四萬多人[3]，反觀比香港現時每一位議員服務約十一萬六千多名市民低得多，當中還要計算以功能界別的利益為依歸的功能組別議席[4]。因此民協建議增加現時立法會議席至 80 席，把現時每一位議員服務市民數目減至一對八萬七千多人。

27 民協上述建議不單可降低議員對人口的數目，更可擴大公眾參政空間，吸引更多不同政見、背景和經驗的人士參與，並可以分擔現以相當繁重的立法會工作。

28 而在取消區議會委任制的前題下，所有 10 個新增功能組別議席及現有功能組別中的一個

區議會代表，即合共 11 席，由全數民選區議員以「比例代表制」或「單一可轉移票制」[5] 互選產生，令未來含民選成分的議席增至 51 席，相對於傳統功能組別 29 個議席，民選成分佔約八分之五(0.6375)，雖未達政改決定性門檻即三分之二(0.6667)議席，但以相當接近，客觀上令 2016 修改立法會選舉辦法從而增加民主成分更為容易。

29 此舉可避免因新增或分拆傳統功能界別而引起的爭拗，同時，可透過加入民選產生的區議會成員，擴大選民基礎，沖淡立法會中非民主功能組別成分的影響力。

30 而地區直選方面，可根據現行五個選區劃分，按人口比例公平分配新增 10 個議席。

31 而 2016 立法會選舉辦法，在不受制於功能組團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變的條件，以及盡可能減少取消功能組別所引發的爭拗，民協建議應循上述建議的 2012 年「沖淡」原則，只增加 20 個地區直選議席，傳統功能組別則維持不變，即立法會整體議席增至 100 席，每一位議員服務市民數目進一步減至一對七萬多人。

32 同樣，在 2016 年議會中，含民選成分的議席進一步增至 71 席，相對於傳統功能組別 29 個議席，民選成分佔約十分之七(0.71)，已超過三分之二的政改決定性門檻 (即 0.67)，客觀上令 2020 年全面取消功能組別更為容易，達至最終真正普選。

33 而 2016 年立法會的表決程序亦應作出相應改變，《基本法》附件二的分組點票的表決程序須予以取消。

34 民協的建議既可減少對傳統功能組別作出改動，避免因新增、分拆或合併傳統功能界別而引起的爭拗，同時可沖淡功能組別對民選議會組成的扭曲，而最終亦方便一次過於 2020 年前修例取消所有功能組別的議席。

35 而 2020 年立法會普選的模式，則沿用我們上述對 2012 年普選的建議，即採用兩票制 (或稱混合制) 選舉模式，每名選民有兩票，一票為地區直選，按分區單議制單票制產生一半立法會議席；另一票則以全港為單一選區，各政黨、團體或個人可提出本身候選名單，按得票比例分配另一半議席。

動議：本會認為，民主普選是人民的基本權利，而香港已經具備實施全面普選的社會、文化和政治條件，因此香港應儘快實施行政長官和立法會全面普選。我們要求：

- 中央進一步說明 2017 年特首將實施全民普選，而提名委員會內的提名門檻不會高於現時八份一委員的規定；
- 中央進一步說明立法會將不遲於 2020 年實行全面普選，屆時將取消所有功能界別議席，立法會所有議席的選舉的提名權、參選權及投票權均須符合國際公認的普及而平等的原則；
- 在 2017 和 2020 將分別實施行政長官和立法會全面普選的前提下，特區政府應就 2012 年及 2016 年的選舉，提出擴大民主成份的方案，分階段邁向行政長官及立法會普選。

附件一：在 2012 年未達普選下特首選舉中途站和最終普選建議撮要

2012 年

- 取消區議會委任制
- 取消原有第四界別區議會委員
- 全數民選區議員納入選舉委員會
- 即選舉委員會人數由 800 增加至約 1200 人
- 提名門檻不高於選舉委員會人數的八分之一即 12.5%
- 設立提名上限為選舉委員會人數的四分之一即 25%
- 取消現時行政長官不屬任何政黨的規定
- 按照現有方式，即全體選舉委員會以「一人一票」方式選出行政長官

2017 年

- 由 2012 年選舉委員會轉成提名委員會
- 提名委員會採用等同於 2012 年時選舉委員會組成和提名門檻不高於選舉委員會人數的八分之一(12.5%)
- 同樣設定提名上限為選舉委員會人數的四分之一即 25%
- 取消現時行政長官不屬任何政黨的規定
- 獲提名委員會提名的候選人，經由全港選民以「一人一票」方式選舉，獲過半數有效選票者當選。若第一輪未有候選人獲過半數有效選票，則第一輪投票獲最高票的兩名候選人進行第二輪選舉，以較高票者獲選

附件二：在 2012 年未達普選下立法會選舉中途站和最終普選建議撮要

2012 年

- 功能組別和地區直選各增 10 個議席，立法會議席由現時 60 個增至 80 個
- 把現時每一位議員服務市民數目由一對 11 萬 6 千多人減至一對 8 萬 7 千多人
- 功能組別為 40 席，地區直選為 40 席
- 取消區議會委任制
- 新增功能組別議席由民選區議員以「比例代表制」或「單一可轉移票制」產生
- 直選議席 10 個議席則按現時五個選區劃分按人口比例公平分配
- 議會內含民選成分議席由 30 席增至 51 席，佔整體議席約八分之五(0.6375)

2016 年

- 只增加 20 個地區直選議席，立法會議席由 80 個增至 100 個
- 把現時每一位議員服務市民數目進一步減至一對七萬多人
- 功能組別為 40 席，地區直選為 60 席
- 議會內含民選成分議席增至 71 席，佔整體議席約十分之七(0.71)
- 民選成份議席已超過三分之二的政改決定性門檻
- 取消分組點票的表決程序

2020 年

- 取消所有功能組別的議席
- 採用兩票制(或稱混合制)選舉模式
- 一票為地區直選，按分區單議制單票制產生一半立法會議席
- 另一票則以全港為單一選區，各政黨、團體或個人可提出本身候選名單，以比例

代表制分配另一半的議席

民協立法會「沖淡」方案列表:

直選議席	傳統功能組別	區議會界議席	總數
2008(現時)	30	30	0 60
2012	40	29	11 80
2016	60	29	11 100
2020	100		

(其中一半以分區單議席單票選出，一半以全港單一選區透過比例代表制選出) 0 0
100

[1] 參考附件一

[2] 參考附件二

[3] 根據新加坡政府 2008 年統計數據，目前新加坡常住人口達 484 萬人，其中 384 萬人屬於本國公民或永久居民；而國會則採用一院制共有 94 個議席。

[4] 若扣除計算功能組別的議席，每名民選議員服務人口更高達二十三萬三千多人。

[5] 在單一可轉移票制度下，若 11 席新增功能議席由民選區議員互選產生，每名民選區議員可選擇投票給不同政黨和獨立的候選人，依個人意願任意組合，即把 11 個選擇按次序以 1 至 11 排列

九龍城區議員
廖成利，莫嘉嫻，任國棟

二零一零年四月廿八日