



# 政制發展綠皮書

二〇〇七年七月

## 目錄

第一章：	背景	1
第二章：	政制發展的憲制基礎及政治體制的設計原則	6
第三章：	行政長官普選模式	17
第四章：	立法會普選模式	32
第五章：	普選行政長官及普選立法會路線圖及時間表	39
第六章：	行政長官及立法會普選模式、路線圖及時間表：須考慮的重點議題	49
附件一	選舉委員會的組成	56
附件二	立法會的功能界別	59

## 第一章：背景

- 1.01 為解決歷史遺留下來的問題，國家為香港的回歸制訂了「一國兩制」、「港人治港」及高度自治的方針政策。1984年簽署的《中英聯合聲明》載列了國家對香港的基本方針政策，訂明國家在1997年恢復行使對香港的主權後，香港現行的各項制度維持不變。
- 1.02 起草《基本法》的工作隨後於1985年展開。《中華人民共和國憲法》（“《憲法》”）是《基本法》的依據。全國人民代表大會（“全國人大”）根據《憲法》第三十一條和《憲法》第六十二條第十三項決定設立香港特別行政區，並通過《基本法》規定在香港特別行政區實行的制度。
- 1.03 《基本法》是建基於《憲法》，目的是落實國家對香港的基本方針政策。香港社會及市民都支持在《基本法》框架下，落實「一國兩制」、「港人治港」及高度自治的安排，並以此為基礎支持回歸。
- 1.04 至於香港特區的選舉制度，《中英聯合聲明》作出了規定：
- (i) 香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命；及
  - (ii) 香港特別行政區立法機關由選舉產生。
- 1.05 《基本法》第四十五條及第六十八條，並通過《基本法》附件一和附件二，規定了行政長官和立法會的產生辦法，並且進一步規定根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則，最終達

至行政長官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、立法會全部議員普選產生的目標。《基本法》有關行政長官和立法會產生辦法的規定，是在香港經過廣泛諮詢、討論後作出的，是香港社會所達成的共識。

- 1.06 香港特區民主政制繼續發展，是中央和特區政府，以及香港市民的共同願望；而最終達至普選產生行政長官和全體立法會議員，是《基本法》為香港所訂定的目標，是必須達到的。社會上未有共識的，只是如何及何時按照《基本法》的規定達至最終普選。
- 1.07 自特區成立以來，香港的政治體制一直按照《基本法》的規定，循序漸進地朝著普選的最終目標發展。回歸前，香港的總督是由英國委派，在香港實行殖民統治。自回歸後，按照「港人治港」原則以及《基本法》的規定，行政長官由香港永久性居民中的中國公民擔任，經選舉委員會提名及選舉產生。
- 1.08 此外，立法會由地區直選產生的議席，由 1998 年的 20 席，增加至 2000 年的 24 席，及 2004 年的 30 席。地區直選產生的議席數目在回歸七年後增加了百分之五十，佔立法會全體議席 60 席的一半。
- 1.09 特區政府一直堅定不移地按照《基本法》逐步在香港發展民主。為了推動香港政制發展進一步邁向普選最終目標，特區政府於 2005 年 10 月就修改 2007 年行政長官及 2008 年立法會產生辦法，提出了一套建議方案，透過將區議員納入選舉委員會，和讓他們選出更多的代表到

立法會，及增加地區直選議席，提高兩個選舉的民主成分。

1.10 與此同時，行政長官於 2005 年 11 月透過策略發展委員會（“策發會”），為香港社會首次開展了有關普選模式、路線圖和時間表的廣泛和實質的討論。策發會由社會上不同界別人士組成，包括專業人士、學者、商界、不同政黨的政界人士、立法會議員、勞工界和傳媒等，提供了一個公開平台讓討論開展。

1.11 在 2005 年 12 月於立法會的表決中，有關 2007/08 選舉方案雖然得到社會上大部份市民<sup>1</sup>及過半數立法會議員支持，但最終未能達到《基本法》附件一及附件二訂明須得到立法會全體三分之二議員同意的要求。根據全國人民代表大會常務委員會（“人大常委會”）在 2004 年 4 月 6 日所作的《解釋》，《基本法》附件一及附件二規定的行政長官及立法會產生辦法如果不作修改，《基本法》附件一及附件二有關兩個產生辦法的規定仍然適用。因此，現行的選舉辦法繼續適用於 2007 年的行政長官選舉及 2008 年的立法會選舉。

1.12 儘管如此，特區政府明白市民對普選的期望，認為有關探討普選的工作不應因此而停下來。因此，特區政府繼續透過策發會的討論，積極探討行政長官及立法會的普選模式及路線圖，並希望藉此推動社會討論，以期能收窄分歧和達成廣泛共識。

---

<sup>1</sup> 在 2005 年立法會就方案作表決前，根據不同的民意調查，約有六成市民支持方案。

- 1.13 在過去 20 個月，策發會就討論普選這議題舉行了 10 次會議及 5 次工作坊。策發會總結了普選的原則和概念，包括在落實普選時須符合循序漸進的原則，適合香港實際情況，有利於資本主義經濟的發展，並兼顧社會各階層利益。
- 1.14 策發會於去年 7 月就普選行政長官及立法會的模式、路線圖及時間表展開實質的討論。委員就不同的具體方案作了詳盡的研究，並一直在收窄分歧，為社會就普選這議題的進一步討論提供了基礎。有關的策發會文件及席上意見摘要見附錄二。
- 1.15 在今年年初，行政長官在參選期間，已清楚表明他希望在他的新一屆任期內，全力推動香港社會就普選模式凝聚共識，盡快實現普選。他承諾於第三屆特區政府於七月組成後，在年中發表《政制發展綠皮書》（“《綠皮書》”），諮詢公眾有關行政長官及立法會普選方案、路線圖和時間表的意見。
- 1.16 就此，政制及內地事務局擬備了本《綠皮書》，並展開為期三個月的公眾諮詢，以廣泛收集社會各界對行政長官及立法會普選方案、路線圖和時間表的意見。
- 1.17 本《綠皮書》是以策發會的討論以及不同黨派、社會人士和團體提供的建議為基礎，分別就行政長官及立法會普選模式、路線圖及時間表，羅列了三類方案，以便公眾討論。所有不同黨派、團體和人士提供的相關建議全文，均已載列於《綠皮書》的附錄一內，讓公眾參考。

- 1.18 我們亦在《綠皮書》的第二章列出了在《基本法》的規定下，普選方案設計須符合的原則以及須顧及的考慮，以助公眾進行討論。
- 1.19 當公眾諮詢於今年 10 月結束後，特區政府會向中央提交報告，如實反映在公眾諮詢期中所形成的主流意見及其他各種意見。

## 第二章：政制發展的憲制基礎及政治體制的設計原則

2.01 《基本法》第四章與及附件一和附件二規定了香港特別行政區的政治體制。

2.02 《基本法》第四十五條規定：

“香港特別行政區行政長官在當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。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”

2.03 《基本法》第六十八條規定：

“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。

立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。”

2.04 上述《基本法》的條文清楚規定，最終目標是達至行政長官和全部立法會議員由普選產生。要理解《基本法》中有關「普選」的含義，必須從香港特別行政區的憲制地位和特區政



治體制的設計原則出發。

## 香港特別行政區的憲制地位

2.05 特區政治體制的憲制基礎，建基於《憲法》和《基本法》。《基本法》序言表明，為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定在對香港恢復行使主權時，根據《憲法》第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一國兩制」的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。根據《憲法》，全國人大制定香港特別行政區《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。

2.06 有關香港特別行政區的憲制地位，《基本法》第十二條明確規定：

“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”

2.07 中華人民共和國實行單一制國家結構形式，而香港特別行政區是單一制國家結構形式下的一個地方行政區域。香港特別行政區實行的制度是由全國人大通過《基本法》加以規定的，香港特別行政區所享有的高度自治權是由全國人大通過《基本法》授予的。換言之，特區行使的各種權力都是來自中央的授權，特區沒有「剩餘權力」。此外，《基本法》亦訂明香港特別行政區直轄於中央人民政府，兩者之間沒有任何中間層次。

2.08 按上述有關香港特別行政區的憲制地位，中央有憲制權責制定特區政治體制的模式。中央在這方面的角色亦在《基本法》有關政治體制的條文中體現出來。例如：

- (i) 根據2004年4月6日人大常委會的《解釋》，《基本法》附件一和附件二所規定有關2007年以後行政長官和立法會產生辦法是否需要進行修改，行政長官應向人大常委會提出報告，交由人大常委會確定。有關修改經立法會通過及行政長官同意後，最後仍須由人大常委會批准或備案，方可生效。這體現了中央在特區政制發展上，包括達至最終普選的時間與及普選的模式及設計，擁有最終決定權力。香港特別行政區並非一個主權體制，不能自行決定其政治體制；及
- (ii) 《基本法》第四十五條規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。《基本法》第四十三條規定行政長官對中央人民政府和特區負責。中央人民政府的任命是實質性而非形式性的，可以任命，也可以不任命。這項安排是體現國家是一個單一制國家，香港特別行政區是國家不可分離並獲授權實行高度自治而直轄於中央人民政府的一個地方行政區域這樣的憲制地位。因此，行政長官無論是怎樣產生，包括最終由普選產生，都不能脫離在選舉當選的候選人須通過中央人民政府實質任命的憲制要求，方可就任。

## 特區政治體制的設計原則

2.09 特區政治體制的設計關係到主權的體現，關係到「一國兩制」及基本方針政策的貫徹落實，特區沒有權單方面改變中央所設立的制度。因此，任何普選方案都必須符合《基本法》的規定，不能輕言修改《基本法》規定的政治體制的設計和原則。

2.10 在達至最終普選目標的過程中，以及在制定落實普選的模式時，亦必須確保符合國家對香港的基本方針政策，以及在《基本法》下四項政制發展的原則<sup>2</sup>：

- (i) 兼顧社會各階層利益；
- (ii) 有利於資本主義經濟的發展；
- (iii) 循序漸進；及
- (iv) 適合香港實際情況。

(i) 兼顧社會各階層利益

2.11 香港的經濟發展歷史說明，經濟繁榮主要倚靠工商界、中產階層、專業人士、勞工階層和社

---

<sup>2</sup> 基本法起草委員會主任委員姬鵬飛先生在1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議上發表關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明中指出：

“香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。”

從姬主任對政治體制的說明，以及《基本法》第四十五條及第六十八條的規定中，可以歸納到該四項有關政制發展的原則。

會其他各階層的共同努力。要達到保障繁榮穩定的目標，必須妥善處理兼顧社會各階層的利益。

2.12 人大常委會在2004年4月26日就2007年行政長官和2008年立法會的產生辦法所作的《決定》，除了指出兩個選舉辦法應根據實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至普選的目標，亦提出兩個產生辦法的任何改變，「都應遵循與香港社會、經濟、政治的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與，有利於行政主導體制的有效運作，有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則」。

(ii) 有利於資本主義經濟的發展

2.13 姬主任在說明中，提到《基本法》第五章就特區經濟制度和政策作了規定。這些規定對於保障香港的資本主義經濟制度的正常運作，保持香港的國際金融中心地位和自由港地位很有必要。這樣做的目標都是為了保持香港的繁榮穩定。有關原則在《基本法》第五條及其他相關條文已予以落實<sup>3</sup>，例如，《基本法》第一百零七條規定：“香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應”。這個規定是根據香港以往成功的經驗，以期使香港特區經濟得以長期實現繁榮穩定。

2.14 此外，根據《基本法》第一百零八條，“香港特別行政區實行獨立的稅收制度。香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規

---

<sup>3</sup> 見《基本法》第五章。

定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。”這是有見於香港一向實行稅率較低的制度，能有助吸引海外及本地投資，有利香港持續穩定繁榮。

2.15 香港作為一個重要的國際貿易和金融中心，要保持香港繁榮，必須確保「有利於資本主義經濟的發展」這項原則得以落實，及保持原有的資本主義制度和生活方式；這是「一國兩制」下一項重要原則。因此，在達至普選的過程及制定普選模式時，必須考慮到有關安排對香港經濟發展及財政狀況所帶來的影響。<sup>4</sup>

### (iii) 循序漸進

2.16 根據一般理解，「循序漸進」，即是遵循著一定的步驟，有次序、有秩序的前進。當中有逐步的過渡，在一段時間內有不同階段的演變。就最終達至行政長官及全部立法會議員由普選產生這個目標而言，演變的過程不能過急，必須循序漸進，要根據特區實際情況發展，以保持繁榮穩定。

### (iv) 適合香港實際情況

2.17 《基本法》中提及特區的「實際情況」包括政治、經濟、社會各方面的因素。

## 普選的原則和概念

2.18 《基本法》第三十九條規定《公民權利和政治權利國際公約》（“《公約》”）適用於香港的

---

<sup>4</sup> 策發會就《基本法》有關資本主義經濟條文的討論見附錄二。

有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。

2.19 《公約》第二十五條訂明：

“凡屬公民、無分第二條<sup>5</sup>所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：

(子) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；

(丑) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；”。

2.20 當《公約》於1976年被引申至香港時作出了保留條文，保留不實施《公約》第二十五條(丑)款的權利。在特區成立後，根據1996年6月中央政府致聯合國秘書長的照會以及《基本法》第三十九條的規定，該保留條文在香港特區繼續有效。因此，香港的政制發展須達至普選的最終目標是根據《基本法》，而非《公約》，所訂定的。

2.21 1994年聯合國出版的《人權與選舉：選舉的法律、技術和人權手冊》訂明：

“聯合國有關選舉的人權標準性質甚為廣泛，因此可透過多種政治制度而達至。聯合國在選舉

---

<sup>5</sup> 《公約》第二條(一)款表示本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公盟約所確認之權利。

方面提供協助，並非旨在將任何一個已有的政治模式強加於任何地方。相反，這是基於我們認同沒有一套政治制度或選舉方法適合所有人和所有國家。雖然用比較例子可以提供有用的指引，用以建立一個既適合國內需要，又能符合國際人權標準的民主政體。不過，就個別的司法管轄區而言，它們本身最佳的制度，最終都要在符合國際標準的框架內，因應人民的特別需要、訴求及歷史現實而制訂出來。”<sup>6</sup>

- 2.22 為對《公約》第二十五條的實施作進一步的解釋，聯合國人權事務委員會(下稱“委員會”)在1996年通過《概括意見》第25項(General Comment No.25)。有關文件沒有具體界定何謂「普及而平等」的選舉，但說明“所有人無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受這些權利”(第3段)。該《概括意見》又指出“因肢體殘障而限制個人投票權利，或引入有關文化、教育或財產的規定”(第10段)，均視為不合理的限制。
- 2.23 正如聯合國人權委員會就《公約》第二十五條的《概括意見》指出，《公約》並不強加任何特定的選舉制度。聯合國的指引亦提出各個司法管轄區的制度，可因應人民的特別需要、訴求及歷史現實而制訂出來。
- 2.24 根據香港特區政治體制的憲制基礎和設計原則，以及現今國際上對「普選」概念的一般理解，普選的概念應包括「普及」和「平等」選

---

<sup>6</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations, *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, 第17段。

舉的原則。外國普選的制度通常是一人一票的制度，並可以直接或間接選舉的方式進行。

- 2.25 對於投票權平等這項一般原則，並不是要求每一票的效力必須達至數字上精確的平等。例如，在地區選舉中，地方選區之間議席數目相對人口數目的比例可以有一個合理幅度的差距。在香港來說，地方選區之間議席數目相對人口數目的比例，可以有百分之十五的差距。
- 2.26 香港在1982年開始第一屆區議會選舉。到1991年，立法局選舉首次引入分區直選，當時地方選區的登記選民人數約有192萬人，而投票率為39.1%。
- 2.27 自特區成立以來，香港政制的安排更趨開放及更具民主成分，現時一半的立法會議席是經地方選區由直選產生。在2004年立法會選舉中，地方選區的登記選民人數已上升至約321萬，而投票率亦升至55.6%。登記選民人數及投票率的增加，反映了市民是期望在選舉方面有更大的參與。
- 2.28 不過，沒有一套選舉制度能適合所有地方，因此，我們不應將任何特定的政治模式或選舉制度強加於任何地方。就個別地方而言，在符合國際上對「普選」概念的一般理解之餘，也可因應人民的特別需要和訴求，社會經濟的獨特情況，以及有關地方的歷史現實而發展其選舉制度。

### 普選方案設計原則的總結

- 2.29 總結上文，我們在討論行政長官及立法會普選



方案時，必須根據《基本法》有關規定及原則，考慮有關方案能否符合：

- (i) 國家對香港的基本方針政策(上文第2.10段)；
- (ii) 政制發展的四項原則，包括兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟的發展、符合循序漸進的原則及適合香港實際情況(上文第2.10-2.17段)；及
- (iii) 「普及」和「平等」選舉的原則(上文第2.24段)。

2.30 根據《基本法》附件一及附件二，兩個選舉辦法的任何修改，必須取得立法會三分之二多數支持、行政長官同意，及獲人大常委會批准或備案。

2.31 因此，要爭取最大機會落實普選，我們在考慮不同的普選方案時，亦須顧及以下因素：

- (i) 方案必須符合《基本法》就特區政治體制的設計原則，與及相關條文規定。方案不應涉及修改《基本法》主體條文；
- (ii) 方案有可能得到香港多數市民支持；
- (iii) 方案有可能得到立法會三分之二議員支持；及
- (iv) 方案有可能獲得中央的接納。

2.32 本《綠皮書》第三章及第四章分別載列了普選行政長官及普選立法會的不同方案。我們希望公眾能在符合《基本法》有關規定和原則(上文第2.29段)，以及上文第2.31段所述的因素下，討論有關議題。

### 第三章：行政長官普選模式

3.01 就行政長官普選模式，社會上不同黨派、團體和人士向我們提供了不同建議，而策發會委員在討論有關議題時，亦參考了這些建議。下文就社會人士及策發會委員，提出有關行政長官普選模式的意見作陳述及歸納，以便公眾討論。

3.02 至於我們所收集到的全數意見，請參閱本《綠皮書》的附錄一。

#### 行政長官普選模式：三類方案

3.03 《基本法》第四十五條規定：

“香港特別行政區行政長官在當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。”

3.04 按此規定，當行政長官產生辦法實行普選方式時，行政長官的產生及任命涉及四個步驟：

- (i) 產生一個有廣泛代表性的提名委員會；
- (ii) 由提名委員會按民主程序提名；
- (iii) 提名後，候選人以普選方式產生；及
- (iv) 由中央人民政府作出任命。

3.05 在討論行政長官普選的模式時，我們應考慮以下三項重點議題：

(一) 提名委員會的組成和人數；

(二) 提名方式；及

(三) 提名後的普選方式。

#### (一) 提名委員會的組成和人數

3.06 按照《基本法》第四十五條，行政長官的普選模式，必須是由一個有廣泛代表性的提名委員會提名行政長官候選人，然後由市民以普選方式產生行政長官。因此，我們在考慮提名委員會的組成時，須顧及能否符合「廣泛代表性」的規定。

3.07 目前，根據《基本法》附件一的規定，行政長官由一個有廣泛代表性的選舉委員會根據《基本法》選出，由中央人民政府任命。

3.08 選舉委員會委員共800人，由下列四個界別<sup>7</sup>人士組成：

- 工商、金融界 200人
- 專業界 200人
- 勞工、社會服務、宗教等界 200人
- 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  
區全國政協委員會的代表 200人

---

<sup>7</sup> 選舉委員會的四個界別由 38 個不同界別分組組成；詳情見附件一。

3.09 就提名委員會的組成及人數，相關的建議大致可分為以下三類方案：

第一類方案：由少於800人組成提名委員會；

第二類方案：由800人組成提名委員會；及

第三類方案：由多於800人組成提名委員會。

3.10 任何提出毋須由提名委員會提名候選人的方案（例如單由普選產生行政長官），都不符合《基本法》第四十五條的規定，因此，我們並無把這類建議納入三類方案之內。<sup>8</sup>

第一類方案：由少於800人組成提名委員會

3.11 由少於800人組成提名委員會的方案，包括有建議由60名立法會議員組成提名委員會<sup>9</sup>，主要理據包括：

(i) 立法會議員的選民基礎最廣及最具代表性；

(ii) 若立法會在行政長官提名程序上有主導權，對協調行政、立法關係能起積極作用；及

---

<sup>8</sup> 例如，社會民主連線提出任何合資格的市民，只要取得一定數目的合資格選民提名，即可參選行政長官，由全港市民一人一票產生。有關建議沒有提出由提名委員會提名候選人，並不符合《基本法》的規定。此建議(GPA258)及其他相關建議都已載於附錄一內，以供參考。

<sup>9</sup> 例如，民主黨及民協提出了這建議；詳情分別見附錄一(GPA007及GPA170)。

(iii) 由立法會議員組成提名委員會較為簡單，對市民來說亦較容易明白。

3.12 不過，有意見認為不應由立法會議員組成提名委員會，主要理據包括：

(i) 《基本法》已清楚訂明立法會的職能，當中並無賦予立法會議員提名行政長官的權力。由立法會提名行政長官不符《基本法》的設計；

(ii) 根據《基本法》，行政機關與立法機關之間的關係是互相制衡。若行政長官是由立法會提名，這將會影響行政機關發揮與立法會互相制衡的作用，並不符合《基本法》立法原意；

(iii) 《基本法》訂明提名委員會須具廣泛代表性，是要體現「均衡參與」的原則<sup>10</sup>。單單由立法會議員組成提名委員會，並不一定能符合《基本法》的立法原意；及

(iv) 在起草《基本法》時已排除以立法會提名行政長官這方案，因為這並不符合「行政主導」的原則。

### 第二類方案：由800人組成提名委員會

3.13 有關由800人組成提名委員會的方案，大部分的相關建議都提出參照目前選舉委員會以四

---

<sup>10</sup> 從某個角度來看，選舉委員會所涵蓋的界別範圍較立法會還要廣，例如，宗教界及中醫界在選舉委員會有代表，但在立法會卻沒有。

個界別為綱的組成方式。<sup>11</sup>

3.14 以選舉委員會組成作為一個基礎，以考慮提名委員會的組成，主要理據包括：

- (i) 《基本法》第四十五條及附件一分別規定提名委員會及選舉委員會同樣須有「廣泛代表性」。若以選舉委員會的組成作基礎，可能引起的爭議應該較少，有助社會就提名委員會的組成達成共識；
- (ii) 選舉委員會的組成符合「兼顧社會各階層的利益」及「有利資本主義經濟的發展」等原則。參照選舉委員會的組成能確保提名委員會符合這些原則；及
- (iii) 以選舉委員會作基礎，對確保提名委員會運作暢順較有把握。

3.15 至於建議參照選舉委員會的人數，把提名委員會委員數目訂於800人，主要理據是目前的選舉委員會已具廣泛代表性，並且若委員人數太多，會令委員會運作困難。

3.16 在相關的建議中，有意見提出在組成提名委員會時，可改變目前選舉委員會的界別組成、劃分或選民基礎，例如：

- (i) 在提名委員會由政界人士組成的第四組別，增加由區議員互選產生的議席<sup>12</sup>；及

---

<sup>11</sup> 例如，民建聯提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA323)。

<sup>12</sup> 例如，香港工商專業聯會提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA173)。

- (ii) 擴大提名委員會組別的選民基礎。<sup>13</sup>

### 第三類方案：由多於800人組成提名委員會

- 3.17 有關由多於800人組成提名委員會的方案，大部分相關的建議都是提出參照目前選舉委員會的組成，並把人數增至1200-1600人，以增加提名委員會的代表性。亦有意見提出把提名委員會人數訂於3200人。<sup>14</sup>
- 3.18 至於如何分配新增的席位，具體意見包括：
- (i) 提名委員會改由800名選舉委員會，加上約400名民選區議員，共約1200人組成<sup>15</sup>；
  - (ii) 擴大提名委員會人數到1200-1600人，現有四個界別的席位應平均地增加<sup>16</sup>；
  - (iii) 擴大提名委員會人數至1200或1600人，在遵循目前選舉委員會四大界別基礎上對各界比例作相應調整，例如增加工商、金融界別人數比例至35%<sup>17</sup>；及

---

<sup>13</sup> 陳方安生女士及其核心小組(核心小組)提出重新界定公司票的定義，向現時只擁有一票的公司、協會及機構的董事局、執行及/或管理委員會的所有成員賦予投票權；詳情見附錄一(GPA229)。

<sup>14</sup> 例如，民協提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA170)。

<sup>15</sup> 例如，廿二名立法會議員提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA239)。

<sup>16</sup> 例如，自由黨提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA288)。

<sup>17</sup> 例如，石禮謙議員提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA177 及 GPA252)。



- (iv) 提名委員會由1600人組成，參照目前800人選舉委員會的組成，再加入全體區議員、在港的全國政協委員，及一些目前未被納入選舉委員會的界別人士。<sup>18</sup>

## 提名委員會的選民基礎

- 3.19 關於提名委員會的選民基礎，有意見認為目前800人選舉委員會已具廣泛代表性，若提名委員會參照選舉委員會的組成，可賴以選出有廣泛支持的候選人。
- 3.20 亦有意見認為，若提名委員會參照選舉委員會的組成，選民基礎必須擴大，例如把「公司票」或「團體票」轉為「董事票」或「個人票」。此外，有意見認為提名委員會在維持四個界別之餘，應增加新的界別分組，例如增設婦女、青年等界別分組，以平衡各階層的利益。
- 3.21 現時選舉委員會大部分界別分組的委員都是透過選舉產生，除了香港地區全國人大代表和立法會議員是選舉委員會當然委員，及宗教界界別分組委員是由該界別分組的六個指定宗教團體提名代表加入選舉委員會。
- 3.22 因此，就如何產生提名委員會，大部分的相關建議認為，可參照目前選舉委員會的產生方法，即絕大部分界別的代表應該透過選舉產生。

---

<sup>18</sup> 例如，策發會委員李大壯先生提出了有關建議，詳情見附錄一(GPA220)。

## (二) 提名方式

3.23 如第3.04段所述，按照《基本法》第四十五條，普選行政長官，候選人要由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名，即是須獲得不同界別不同階層代表的支持；候選人獲提名後由普選產生行政長官，即是須獲得市民一人一票支持；普選產生的行政長官須由中央人民政府任命。

3.24 由此可見，提名委員會的一個重要作用，就是要推舉出能夠對中央人民政府和香港特別行政區負責的行政長官候選人。因此，在考慮提名委員會提名行政長官候選人的方式時，我們須確保提名委員會作為提名機構能發揮其作用。

3.25 除此以外，我們亦須顧及下列的因素：

- (i) 須符合《基本法》訂明「由提名委員會按民主程序提名」的規定；
- (ii) 須確保候選人有廣泛支持和足夠認受性；及
- (iii) 能讓有意參選的人士有公平的機會爭取獲提名。

3.26 目前，《基本法》附件一規定不少於100名選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人(即委員會總人數的12.5%；或候選人不多於八名)。每名委員只可提名一名候選人。

3.27 如第3.25(i)段所述，在考慮提名委員會提名行政長官候選人的方式時，必須確保有關方案能符合《基本法》第四十五條所訂明「由提名委員會按民主程序提名」的規定。就此，行政長官候選人的提名，應該是由提名委員會作出的。此外，有意見提出提名程序應該是公開和公平的，所有參選人都應該有機會向全體提名委員會委員介紹政綱，其後由提名委員會投票提名候選人交由市民一人一票普選。<sup>19</sup>

3.28 有關提名方式，我們應考慮以下兩項重點議題：

- (i) 候選人須取得的委員提名數目(即提名門檻)，以及讓市民投票選擇的候選人數目；及
- (ii) 應否設立其他提名規定。

#### 提名門檻及候選人數目

3.29 在相關的建議中，有意見認為在實行普選初期，提名門檻不應太低，而候選人數目亦不宜過多，主要理據包括：

- (i) 提名門檻不宜過低，以免引致過多候選人參與選舉，造成候選人質素參差的情況，亦可使具民望和能力的參選人獲得提名，市民可更集中地討論候選人政綱；
- (ii) 先訂出一個相對較高的門檻，以爭取社會各界達至共識落實普選，並可在推行普選

---

<sup>19</sup> 例如，基本法研究中心提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA251、GPA295及GPA322)。

後按香港的實際情況再逐步演變；及

(iii) 即使設下較高的提名門檻，候選人也須面向市民，因為他們須經過普選的過程，要爭取市民選票。

3.30 不過，亦有意見認為提名門檻不應過高，使社會不同界別和政治背景的人士都有機會參選。亦有意見認為不應限制候選人的數目，以確保選舉有足夠競爭。

3.31 在現行選舉委員會的制度下，最多可有八名候選人參與行政長官選舉。若以此為基礎，有關在提名委員會提名後讓市民投票選擇的候選人數目，相關的意見大致可分為以下三類方案：

第一類方案：10名或以上候選人；

第二類方案：最多八名候選人；及

第三類方案：最多兩至四名候選人。

第一類方案：10名或以上候選人

3.32 在相關的建議中，有意見提出把提名門檻訂於提名委員會總人數的12.5%以下，以致最多可有10、12、甚至24名候選人參與普選，例如：

(i) 若提名委員會人數保持為800人，參選人需取得最少80個提名(即提名門檻為

10%；最多10名候選人)<sup>20</sup>；

- (ii) 由60名立法會議員組成提名委員會，容許五名立法會議員提名一位候選人(即提名門檻為約8%；最多12名候選人)<sup>21</sup>；及
- (iii) 提名委員會由1200人組成；任何界別的50名委員可提名一位行政長官候選人(即提名門檻為4%；最多24名候選人)<sup>22</sup>

### 第二類方案：最多八名候選人

3.33 在相關的建議中，有意見提出把提名門檻訂於提名委員會總人數的12.5%，即最多可有八名候選人，這與目前的提名門檻一致。

### 第三類方案：最多兩至四名候選人

3.34 在相關的建議中，有意見提出把提名門檻訂於提名委員會總人數的25%，以致最多可有四名候選人。<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> 例如，核心小組提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA229)。

民協則提出規定候選人數目上限為10名，以獲得提名數目的多寡來排列優先次序；詳情見附錄一(GPA170)。

<sup>21</sup> 例如，民主黨提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA007)。

<sup>22</sup> 例如，廿二名立法會議員提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA239)。

<sup>23</sup> 例如，范徐麗泰議員建議提名委員會由1600人組成，參選人須獲得不少於400名提名委員會委員提名，才能成為候選人；詳情見附錄一(GPA009)。

石禮謙議員建議候選人所須的提名應由現時12.5%提升至25%；詳情見附錄一(GPA177及GPA252)。

3.35 亦有意見提出透過提名機制，把候選人數目訂於最多兩至四名，例如：

- (i) 由獲得提名委員會內最多委員支持的兩至四名參選人成為候選人<sup>24</sup>；及
- (ii) 規定候選人必須取得最少四分之一全體立法會議員及四分之一全國人大代表的提名，即最多可有四名候選人。<sup>25</sup>

3.36 如第3.27段所述，任何有關提名方式的方案，都必須符合《基本法》第四十五條「由提名委員會按民主程序提名」的規定。

#### 其他提名規定

3.37 在相關的建議中，有意見提出考慮設立其他提名規定：

---

<sup>24</sup> 例如，民建聯建議在獲得不少於 50 名提名委員會成員的提名後，可成為正式參選人。提名委員會通過民主程序，在參選人中確認不少於兩名候選人，交由全港市民一人一票普選產生行政長官；詳情見附錄一(GPA323)。

基本法研究中心建議初步提名後，獲提名候選人交提名委員會全體大會按民主程序，每名委員一人一票，提名獲最高票數前兩至三名的候選人參與普選；詳情見附錄一(GPA251 及 GPA322)。

策發會委員黃英豪先生建議，參選者取得最少 100 名提名委員會委員支持，及每大界別至少有 25 名委員支持，便可成為參選人，然後由 800 名提名委員會委員投票選出最多三名候選人；詳情見附錄一(GPA203)。

策發會委員吳仕福先生建議，若提名委員會有 800 人，參選人獲得 100 名委員的支持後，由提名委員會以不記名及一人最多四票的方式，選出最高票數的四名候選人；詳情見附錄一(GPA176)。

<sup>25</sup> 例如，策發會委員譚惠珠女士提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA249)。

- (i) 就每名候選人可取得的提名數目設立上限，讓更多有意參選的人士有機會獲提名。<sup>26</sup>

不過，亦有意見提出不應設立提名上限，認為參與選舉的人數與當時的政治生態有關，就算設立提名上限亦不能確保有更多候選人參選；及

- (ii) 規定候選人須在每個界別取得一定數目的提名，以確保候選人在不同界別和階層有廣泛支持<sup>27</sup>。也有意見提出候選人須在某些特定界別取得一定數目的提名。<sup>28</sup>

不過，有意見並不贊同，認為這等於變相給予特定界別的提名委員會委員否決權。

### (三) 提名後的普選方式

3.38 在相關的意見中，基本上都認同候選人獲提名委員會提名後，應由全港市民以一人一票方式選出行政長官。

---

<sup>26</sup> 例如，策發會委員陳振彬先生提出若提名委員會人數為 1200 人，每名候選人的提名上限應為 600 人(即 50%)；詳情見附錄一(GPA302)。

<sup>27</sup> 例如，自由黨提出候選人所獲得的提名，應來自四個不同界別，以體現《基本法》所載均衡參與的原則；詳情見附錄一(GPA288)。

新世紀論壇建議候選人須在四個界別內分別取得不少於 20% 及不多於 25% 的界別內委員提名；詳情見附錄一(GPA255)。

<sup>28</sup> 例如，策發會委員譚惠珠女士建議候選人須獲 25%(即 200 人)提名委員會委員提名，其中在四大界別中均需有 50 名提名人，而相關的提名票須含有最少四分之一立法會議員及四分之一全國人大代表的提名；詳情見附錄一(GPA249)。

### 3.39 關於提名後的普選方式，我們應考慮以下相關議題：

#### (i) 在提名後應只舉行一輪或多於一輪普選

有意見認為可舉行多於一輪普選，直至有候選人取得過半數有效票當選，以確保獲選的行政長官有足夠認受性。<sup>29</sup>

不過，亦有意見認為應該只舉行一輪普選，採取簡單多數制，由取得多數有效票的候選人當選<sup>30</sup>，這毋須要虛耗大量社會資源安排全港選民再次投票，及可避免對選民構成不便，使選民投票意欲下降；及

#### (ii) 在只有一名候選人的情況下，是否仍須進行投票

社會人士及策發會就此議題提出的意見不多<sup>31</sup>，在策發會會議的討論中，就這議題兩方面的意見都有，社會須就此作進一步討論。

## 行政長官由中央作實質任命

### 3.40 根據《基本法》第四十五條，行政長官是在特

---

<sup>29</sup> 例如，新世紀論壇提出如在首輪投票未有候選人取得過半數有效選票，則需舉行第二輪投票，直至有候選人獲得過半數有效選票為止；詳情見附錄一(GPA255)。

<sup>30</sup> 例如，民協、石禮謙議員及香港工商專業聯會都提出只須舉行一輪選舉，毋須要求候選人取得過半數有效票方可當選；詳情分別見附錄一(GPA170、GPA252及GPA173)。

<sup>31</sup> 例如，石禮謙議員及新世紀論壇提出在只有一個候選人的情況下，仍須投票；詳情分別見附錄一(GPA252及GPA255)。



區當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。中央對行政長官的任命權是實質的。

- 3.41 在「一國兩制」下，行政長官向中央人民政府負責，也向特區負責。行政長官的產生辦法，亦是按照這個原則而設計的。
- 3.42 按目前的一貫做法，在行政長官選舉的選舉結果公布後，行政長官會盡快報告中央人民政府，以便中央人民政府考慮任命新一任行政長官的事宜。
- 3.43 在實行行政長官普選時，都不會改變中央對在普選中當選的候選人實質任命的憲制要求。
- 3.44 就行政長官普選模式須進一步考慮的問題，請參閱本《綠皮書》第六章(第6.08至6.11段)所作的歸納。

## 第四章：立法會普選模式

4.01 就立法會普選模式，社會上不同黨派、團體和人士向我們提供了不同建議，而策發會委員在討論有關議題時，亦參考了有關意見。以下就社會人士及策發會委員，就立法會普選模式提出的意見作陳述及歸納，以便公眾討論。

4.02 至於我們所收集到的全數意見，請參閱本《綠皮書》的附錄一。

### 立法會普選模式

4.03 《基本法》第六十八條規定：

“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。”

4.04 目前，立法會有60個議席，一半是由分區直接選舉產生，另一半是由功能界別選舉產生。

4.05 分區直接選舉方面，按照目前的規定，30個議席是由五個地方選區按比例代表制下的名單投票制，以最大餘額方法產生。

4.06 功能界別選舉方面，按照目前規定，30個議席是從28個功能界別<sup>32</sup>選出。

---

<sup>32</sup> 有關立法會28個功能界別的詳情，請參閱附件二。

4.07 有關立法會普選的模式，一項重點議題，就是如何處理現有的功能界別，即是立法會在實行普選時，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。

4.08 在考慮立法會普選模式時，我們必須顧及一個政治現實，就是立法會60個議席中，有30席是由功能界別所產生的。由於立法會選舉辦法的任何修改，須得到立法會全體議員三分之二多數通過，即實際上須同時得到功能界別和地區直選產生的議員的認同和支持。

### 立法會普選模式：三類方案

4.09 就立法會普選模式，在相關的建議中，大致可分為以下三類方案<sup>33</sup>：

第一類方案：地區直選議席取代功能界別議席；

第二類方案：保留功能界別議席，但改變選舉模式；及

第三類方案：增加區議會在立法會的議席數目。

### 第一類方案：地區直選議席取代功能界別議席

4.10 在相關的建議中，有意見提出以地區直選議席

<sup>33</sup> 有意見提出兩院制作為立法會普選模式，就此，策發會作出了深入討論，並認為暫時不應再繼續討論這方案。因此，本《綠皮書》並無把兩院制列為其中一類方案。由社會人士/團體提出有關兩院制的建議已載於附錄一內，以供參考。

取代功能界別議席，原因是功能界別議席難以符合政治權利人人平等的原則，因此，香港應盡快取消功能界別議席，落實立法會普選。任何給予功能界別特別的提名權或投票權的選舉制度，都不符合普選的原則。

4.11 在由地區直選議席取代功能界別議席後立法會的選舉模式，具體的建議包括<sup>34</sup>：

- (i) 全部議席由地區直選產生，一半議席透過分區單議席單票制選出，另一半透過全港一個大選區以比例代表制選出，即每名選民「一人兩票」選出立法會議員<sup>35</sup>；及
- (ii) 以「一人一票」產生全部議席，不同政黨可按得票比例取得相應的議席數目。<sup>36</sup>

#### 第二類方案：保留功能界別議席，但改變選舉模式

4.12 在相關的建議中，有意見認為在實行立法會普選時，值得保留功能界別議席，主要理據包括：

- (i) 功能界別在立法會及社會上均發揮重要作用，尤其能把工商界和專業界的聲音帶進立法會，並運用他們的專業知識，協助立法會有關立法及監察政府的工作。功能界別議員對社會是有貢獻的；

---

<sup>34</sup> 社會民主連線建議取消所有功能界別議席，並增加議席至 70 席，但就選舉方法，則持開放態度。(GPA258)

<sup>35</sup> 例如，民主黨及廿二名立法會議員提出了有關建議，詳情見附錄一(GPA286 及 GPA239)。

<sup>36</sup> 例如，李卓人議員曾於策發會會議上提出有關建議。

- (ii) 功能界別能兼顧社會不同階層利益，符合「均衡參與」的原則；及
- (iii) 基於選舉制度的改變須取得立法會全體議員三分之二多數通過，若要全面取消功能界別，社會不同界別及其立法會內的代表必然會有反對聲音，難以達成共識。

4.13 有意見認為，立法會在實行普選時也應以某種形式保留功能界別議席，但可在選舉制度作改變，例如使每名選民都有資格選出功能界別議員，以符合「普及」與「平等」選舉的原則。就此，具體的建議包括：

- (i) 由功能界別提名候選人，然後由全港選民「一人多票」，即一票選地區直選議員，多票選功能界別議員<sup>37</sup>；及
- (ii) 把目前在功能界別選舉無投票權的選民納入功能界別，即每名選民「一人兩票」，一票選地區直選議員，另一票選功能界別議員。<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> 例如，范徐麗泰議員提出功能界別的議員，分三批改為由該功能界別的選民提名，經由普選產生。由功能界別提名，參加普選的候選人要獲得其界別內三分之一的選民提名，才可出選；詳情見附錄一(GPA009)。

石禮謙議員提出應由功能界別選民提名，再交由普選產生。獲得候選人資格至少應得到 30% 業界選民的支持；詳情見附錄一(GPA207)。

<sup>38</sup> 例如，策發會委員陳振彬先生提出現時很多社會人士仍未納入任何功能界別；有需要研究出一個可行的安排，令所有有關人士都同樣有兩個投票權；詳情見附錄一(GPA164)。

### 第三類方案：增加區議會在立法會的議席數目

4.14 在相關的建議中，有意見提出在落實普選時，可以區議員互選產生的議席取代其他功能界別議席，以增強立法會選舉的民主成分。所有立法會議席將以地區直選或間選產生，以達至普選的最終目標。<sup>39</sup>

### 分階段達至立法會普選

4.15 在相關的建議中，有意見提出可先作過渡安排，分階段達至立法會最終以普選產生，使有關安排能較易為一些界別的人士接受。具體建議包括：

- (i) 擴大功能界別的選民基礎，例如把「公司/團體票」轉為「董事/個人票」<sup>40</sup>。不過，亦有意見反對取消「公司/團體票」<sup>41</sup>；

---

<sup>39</sup> 例如，策發會委員陳振彬先生提出了相關建議；詳情見附錄一(GPA164)。

<sup>40</sup> 例如，自由黨提出將功能界別的公司票擴展，增加董事票、資深行政人員票，令功能界別的認受性提高，但不是變相成為「新九組」；詳情見附錄一(GPA288)。

李卓人議員則建議將公司票或團體票轉為個人票，例如，將勞工界的選民基礎擴大至所有註冊職工會會員；詳情見附錄一(GPA138)。

<sup>41</sup> 例如，石禮謙議員提出公司及團體票代表其在業界的認受性，取消公司票是扼殺最能代表業界聲音的發言權；詳情見附錄一(GPA207)。

- (ii) 取消或合併一些現有界別<sup>42</sup>；
- (iii) 把目前在功能界別選舉無投票權的選民納入功能界別，讓每名選民一票選地區直選議員，另一票選功能界別議員<sup>43</sup>；
- (iv) 議席除了由分區直選產生外，部分議席可由功能界別提名候選人，再經市民一人一票選舉產生<sup>44</sup>；
- (v) 分階段取消功能界別議席<sup>45</sup>。不過，有意見認為，就應先取消哪些界別議席的問題，將會引起爭議，不易解決；及

---

<sup>42</sup> 例如，香港公民協會建議在 2012 年立法會選舉，將現有選民基礎較小的功能界別合併，盡可能把功能組別數目減少至 15 個，並增加 5 席區議會功能議席，並由立法會地區直選的 5 個分區的區議會議員選舉產生；詳情見附錄一(GPA248、GPA266 及 GPA278)。

<sup>43</sup> 例如，策發會委員梁美芬博士和鄭國漢教授，聯同鄭赤琰博士和王貴國教授提出了有關建議；詳情見附錄一(GPA209)。

<sup>44</sup> 例如，范徐麗泰議員提出立法會功能界別選舉產生的議員，分三批改由該功能團體的選民提名，經由普選產生；詳情見附錄一(GPA009)。

基本法研究中心建議 2012 年先將三分一議席經由功能團體提名立法會候選人，由市民一人一票選出該功能團體的立法會議員；2016 年將另外 10 席以同樣方式提名候選人，由市民一人一票選出議員；2020 年將餘下 10 席以同樣方式提名候選人，由市民一人一票選出立法會議員；詳情見附錄一(GPA251)。

<sup>45</sup> 例如，自由黨建議從 2016 年起分三屆逐步減少功能界別議席。首階段可由 30 席減至 20 席，次階段再減至 10 席，最後全部普選產生。對經濟政策較有專長的傳統功能組別，如工商及專業界別，因為需要較多時間去適應，建議可留到最後階段才取消；詳情見附錄一(GPA288)。

(vi) 增加地區議席相對功能界別議席數目的比例。<sup>46</sup>

4.16 不過，有意見認為不應分階段達至普選，因為根據民主基本原則，不應該接受一種中間落墨的半民主制度。亦有意見認為，分階段達至普選只會把目前的問題(例如功能界別的長遠出路)拖延下去。

4.17 就立法會普選模式須進一步考慮的問題，請參閱本《綠皮書》第六章(第6.12段)所作的歸納。

---

<sup>46</sup> 例如，核心小組提出，若在 2012 年不能推行普選，提議將在 2008 年所組成的 10 個組別重組為不多於三大組別，而功能界別議席數目減少至 15 個。在功能界別騰空出來的 15 個議席，將轉為地方選區議席，為 2016 年全面取消功能界別議席作準備；詳情見附錄一(GPA229)。

新世紀論壇建議逐步取消功能界別：2008 年立法會議席增至 70 席，地區直選及功能組別各增加 5 席。新增的 5 個功能組別全歸區議會功能組別；2012 年立法會的議席增至 80 席，地區直選及功能組別各增加 5 席。新增的 5 個功能組別全歸區議會功能組別，即區議會功能組別增至 11 席。取消立法會分組投票的安排；2016 年立法會取消所有功能組別議席，並把議席維持在 80 席，全部由分區直選產生；詳情見附錄一(GPA255)。



## 第五章：普選行政長官及普選立法會路線圖及時間表

5.01 人大常委會於 2004 年 4 月 26 日所作的《決定》，規定 2007 年香港特別行政區第三任行政長官及 2008 年香港特別行政區第四屆立法會的選舉，不實行由普選產生的辦法，但《決定》並不涉及 2012 年第四任行政長官及第五屆立法會選舉的安排。

5.02 有關普選行政長官及普選立法會路線圖及時間表，在相關的建議中，有意見認為不應一步到位達至普選，主要理據包括：

- (i) 普選方案應符合循序漸進的原則，以爭取不同黨派及代表不同界別的立法會議員支持，才有希望取得立法會全體議員三分之二多數通過；
- (ii) 政制發展的方向應按照政治環境及社會經濟發展情況而訂，根據實際情況安排普選時間表；及
- (iii) 由於政府於 2005 年提出的 2007/08 選舉方案未能獲得立法會通過，政制發展因此原地踏步。按照循序漸進的原則，不應一步到位達至普選。

5.03 不過，亦有意見認為香港應盡快實行「雙普選」，主要理據包括：

- (i) 香港於二十多年前已開始舉行選舉，香港政制在過去已朝著民主有節有序地不斷向前發展；

- (ii) 香港享有大部分民主社會擁有的條件，包括法治、自由、廉潔的政府及教育程度高的人民，已具備普選行政長官及立法會的條件；及
- (iii) 不同的民意調查結果顯示，近六成市民希望盡快落實雙普選。

5.04 在討論普選行政長官及普選立法會的路線圖及時間表時，我們必須充分考慮香港的實際情況(見上文第 2.17 段)。

5.05 特區成立後便要面對亞洲金融風暴的衝擊，使香港經歷了一段最艱難的經濟轉型期。幸好，特區根據《基本法》制定適當的貨幣金融政策，適時推動經濟轉型。經過數年的努力及在中央的支持下，內地和特區的合作愈趨緊密，例如與中央簽訂《內地與香港關於建立更緊密經貿關係安排》(CEPA)、《個人遊》、開放人民幣業務、泛珠三角區域合作等，這些措施都有助帶動香港經濟復甦和轉型，並取得新的發展。

5.06 在《基本法》的保障下，香港是世界上最自由和最尊重法治理念的地方之一。市民亦更積極參與社會事務，透過不同渠道表達訴求。

5.07 在民主發展方面，特區政府一直按照《基本法》開放選舉制度，推動香港的民主進程。《基本法》使到港人享有前所未有的民主權利。特區成立以後，行政長官由選舉委員會選舉產生。第三屆行政長官選舉的結果，與不同大學的民意調查相吻合，印證了選舉委員會確實具有廣泛代表性，能充分反映香港民意。在立法會方

面，地區直選議席已從第一屆的三分之一比例，提升至第三屆的五成。

- 5.08 與此同時，為了配合政制逐步民主化，特區政府將進一步發展政治委任制度，增加兩層政治委任官員(副局長及局長助理)，以加強對特區的管治，亦藉以培育政治人才。
- 5.09 不過，吸納及培育足夠政治人才，是需要一個較長的過程和時間。事實上，香港的參政團體雖然多年來參與區議會及立法會的運作，但一般市民對於加入參政團體仍不太熱衷，各參政團體的成員數目仍然偏低。
- 5.10 根據《基本法》的設計，香港的政治體制，是以行政長官為首的行政主導制度。香港的行政機關和立法機關各自經由不同途徑產生，行政長官、主要官員跟立法會議員的政治背景並無必然關係，因此，政府的政策、法案或財政預算案在立法會內並無必然的支持。行政長官與回歸前的總督不同，不能委任立法會議員，這是政治與憲制安排的一個根本改變。
- 5.11 整體來說，自特區成立以來，行政機關得到立法會的支持。由行政機關提出的絕大部份條例草案和預算案都獲得立法會通過。不過，我們亦面臨挑戰，我們既要促進香港的民主繼續向前發展，並同時貫徹「一國兩制」和落實「行政主導」，也要化解社會上的政治對立。<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> 請參閱行政長官於2007年6月6日在《紀念香港基本法實施十周年座談會》發表的演說。

5.12 至於政制的發展，將來的普選方案必須既能符合《基本法》的規定，又能得到民意支持，並且能滿足到《基本法》三方共識的要求，即獲得立法會全體議員的三分之二多數通過、行政長官同意，及人大常委會的批准或備案。要落實普選，就必須理解這個政治現實。因此，不同黨派、團體和人士都應該抱著求同存異的態度，以建立共識去落實普選。

### 行政長官普選路線圖及時間表

5.13 按照《基本法》第四十五條，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。有關條文已為普選行政長官的模式、路線圖及時間表提供相對清晰的框架：

- (i) 就普選行政長官的模式而言，必須是由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名行政長官候選人，然後由市民以普選方式產生行政長官；及
- (ii) 就普選行政長官的路線圖及時間表而言，必須顧及實際情況和循序漸進的原則。

5.14 本《綠皮書》第三章提出了在討論行政長官普選模式時須考慮的議題。至於在考慮行政長官普選路線圖及時間表時，最重要是在於是否從現時的選舉模式(即 800 人選舉委員會)：

- (i) 直接成立提名委員會，一步達至最終普選的目標；或
- (ii) 先經過一個過渡期才逐步落實普選。

5.15 就行政長官普選路線圖及時間表，相關的建議大致可分為以下三類方案：

- (i) 在2012年直接成立提名委員會達至普選<sup>48</sup>。主要理據包括：
  - (a) 把選舉委員會轉變為提名委員會在社會各界已形成相當共識，應最快可於2012年實行行政長官普選；及
  - (b) 香港早已具備普選的條件，應盡快實行普選。
- (ii) 先經過一個過渡期，在2017年達至普選，主要理據是在循序漸進的原則下，由於2007/08年民主政制發展沒法走前一步，故此，2012年的行政長官選舉須先經過一個過渡安排，再爭取於2017年普選行政長

---

<sup>48</sup> 例如，廿二名立法會議員提出在2012年設立提名委員會，由800名選舉委員會委員加上約400名民選區議員；詳情見附錄一(GPA239)。

自由黨認為，如果適當的條件成熟(即有一個具廣泛代表性的提名委員會負責提名，同時行政立法關係又得以理順)，希望可在2012年先行落實普選行政長官；詳情見附錄一(GPA288)。

核心小組提出將選舉委員會轉變為提名委員會在社會各界已經形成相當的共識，看不見任何原因不能最快於2012年實行普選行政長官；詳情見附錄一(GPA229)。

官<sup>49</sup>；及

- (iii) 先經過一個過渡期，在2017年以後達至普選。<sup>50</sup>

## 立法會普選路線圖及時間表

5.16 在考慮立法會普選路線圖及時間表時，最重要的考慮是應否：

- (i) 一步達至立法會普選；或
- (ii) 分階段逐步達至立法會普選。

5.17 在相關的建議中，有意見提出應一步達至立法會普選，主要理據是香港社會已發展成熟，應能在2012年順利推行立法會普選。

5.18 亦有意見提出應分階段逐步達至在2012年以後立法會普選，主要理據包括：

- (i) 在循序漸進的原則下，應逐步達至立法會普選；
- (ii) 社會各界對如何處理功能界別議席意見分歧，一步到位達至立法會普選是難以達成共識；及

---

<sup>49</sup> 例如，民建聯提出2017年是合適時間落實普選行政長官，在2012年過渡期間，擴大選舉委員會的選民基礎，如公司票改為董事或理事票，以及降低提名人數至不少於50人；詳情見附錄一(GPA323)。

<sup>50</sup> 香港新界工商業總會提出根據香港的實際情況，於2022年普選行政長官；詳情見附錄一(GPA320)。

- (iii) 若先實行普選行政長官，特區的政治架構將出現重大改變，所以不宜同時一步到位在2012年一併普選立法會，以致特區的行政、立法體制，同時出現不明朗的因素。

5.19 就立法會普選路線圖及時間表，相關的建議大致可分為以下三類方案：

- (i) 在2012年一步達至普選<sup>51</sup>；
- (ii) 分階段在2016年達至普選<sup>52</sup>；及
- (iii) 分階段在2016年以後達至普選。<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> 例如，廿二名立法會議員提出2012年立法會取消全部功能界別議席；詳情見附錄一(GPA239)。

<sup>52</sup> 例如，核心小組提出若在2012年不能推行普選，提議將在2008年所組成的10個組別重組為不多於三大組別，而功能界別議席數目減少至15個。在功能界別騰空出來的15個議席，將轉為地方選區議席，為2016年全面取消功能界別議席作準備；詳情見附錄一(GPA229)。

新世紀論壇提出從2008年起在八年內，將功能界別取消，全部由分區直選產生；詳情見附錄一(GPA255)。

<sup>53</sup> 例如，范徐麗泰議員提出自2012年起，分三批改為由功能團體的選民提名，經普選產生立法會議席，即2020年所有功能界別的立法會議員全部由普選產生；詳情見附錄一(GPA009)。

自由黨提出從2016年起分三屆立法會選舉逐步取消現有30個功能界別議席，即2024年達至立法會普選；詳情見附錄一(GPA288)。

基本法研究中心提出從2012年起分三屆到2020年將所有功能界別議席由功能團體提名，交全港市民一人一票選出有關功能團體的立法會議員。待香港實際情況許可，即香港政黨組織操作邁向成熟後，應取消分區直選和經功能團體選舉產生議員的區別，順利過渡至普選產生全體立法會議員的最終目標；詳情見附錄一(GPA251)。

## 應否「特首先行、立法會普選隨後」

5.20 在討論行政長官及立法會普選的路線圖及時間表時，我們亦須就應否「特首先行、立法會普選隨後」作考慮。

5.21 在相關的建議中，有意見提出應先落實行政長官普選<sup>54</sup>。主要理據包括：

- (i) 鑑於立法會普選模式，特別是就如何處理功能界別議席，社會應較難達成共識。相對而言，行政長官普選模式的複雜程度相對較低，加上《基本法》已提供相對清晰的框架，社會就行政長官普選模式達成共識的機會較大，因此應循「先易後難」的方向推動政制發展，先落實行政長官普選；

---

<sup>54</sup> 例如，民建聯提出「先易後難」，即先落實行政長官普選，然後才根據實際情況，分兩個或三個階段改革現有立法會的產生辦法和表決程序，最後落實立法會普選；詳情見附錄一(GPA188 及 GPA323)。

自由黨認為在合適的相關條件配合下，希望可在 2012 年先行落實普選行政長官。假如 2012 年能落實普選行政長官，立法會功能界別議席最快可在之後一屆(即 2016 年)起分三屆選舉取消，以達至在 2024 年普選；詳情見附錄一(GPA288)。

石禮謙議員提出若行政長官普選取得共識，至少要在落實兩屆行政長官普選後方可落實立法會普選；詳情見附錄一(GPA252)。



- (ii) 香港普選制度的設計，必須符合行政主導的原則<sup>55</sup>。在這前提下，應該在落實行政長官普選後才處理立法會普選，否則會影響行政機關的有效運作；及
- (iii) 普選產生的行政長官會有更強民意基礎，這樣將有助加強管治，長遠而言，有利於體現行政主導的原則。

---

<sup>55</sup> 行政主導亦是特區政治體制的一項重要原則。行政主導的原則主要體現在以下的《基本法》條文：

- (a) 行政長官是特區的首長，代表特區(《基本法》第四十三條)；
- (b) 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)；
- (c) 行政長官根據《基本法》第四十八條負責執行《基本法》；
- (d) 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；
- (e) 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；
- (f) 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)與其他有關係文(《基本法》第四十九條、第五十條及第五十一條)；
- (g) 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；
- (h) 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)；
- (i) 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)；及其他有關係文(《基本法》第九十條及第十九條等)亦有載列有關權力。

行政長官負責執行《基本法》，確保「一國兩制」方針在香港的貫徹，肩負起推動落實特區的制度和政策。要做到這樣安排要求，必須實行行政主導制度。香港的政制發展設計，不應偏離行政主導這項原則。

- 5.22 不過，有意見認為香港應盡快實行「雙普選」（見上文第 5.03 段），所以不贊成「特首先行」。
- 5.23 就普選行政長官及普選立法會路線圖及時間表須進一步考慮的問題，請參閱本《綠皮書》第六章(第 6.13 至 6.17 段)所作的歸納。

## 第六章：行政長官及立法會普選模式、路線圖及時間表：須考慮的重點議題

- 6.01 上文陳述及歸納了社會人士及策發會委員就行政長官及立法會普選模式、路線圖及時間表提出的意見。
- 6.02 我們建議公眾作進一步討論時，應集中考慮以下的重點議題，以期能形成主流意見。當然，社會討論的範圍並不限於這些議題。

### 普選模式設計的原則

- 6.03 香港的普選制度應整體上符合國際上對「普選」概念的一般理解。但除此之外，是否亦必須因應香港本身的獨特情況而設計？
- 6.04 普選模式如何能符合「兼顧社會各階層利益」的原則，以達至保障繁榮穩定的目標？
- 6.05 在達至普選的過程及制定普選模式時，如何能符合「有利於資本主義經濟的發展」的原則(例如，是否必須考慮到有關安排對香港經濟發展及財政狀況所帶來的影響)？
- 6.06 在達至普選的過程中，如何能確保產生辦法符合循序漸進的原則，並根據特區實際情況發展而規定，以保持繁榮穩定？
- 6.07 香港政制發展須考慮的實際情況包括哪些方面，例如，香港人對「一國兩制」及《基本法》的認識是否足夠；目前的行政立法關係是否有利貫徹落實「行政主導」等？

## 行政長官普選模式

### (一) 提名委員會的組成和人數

6.08 按照《基本法》的規定，提名委員會的組成須有「廣泛代表性」。社會上有較多意見認為應以選舉委員會四個界別的組成作基礎，以考慮提名委員會的組成。就提名委員會的組成和人數，我們須考慮以下問題：

- (i) 有關以60名立法會議員組成提名委員會的方案，由於提出此方案的政黨，最近已公開表示支持參照選舉委員會以組成提名委員會，而策發會及社會人士普遍對有關建議有保留，我們應否暫時擱置討論此方案作為組成提名委員會的可能模式？
- (ii) 倘若參照選舉委員會以組成提名委員會：
  - (a) 這能否符合「廣泛代表性」的規定？
  - (b) 根據第3.11段至3.18段，提名委員會應該由多少名委員組成？
- (iii) 目前選舉委員會的四個界別，各有200名委員。倘若提名委員會的人數維持800人，我們應維持或應改變：
  - (a) 四個界別的組成劃分；及
  - (b) 四個界別委員人數的比例？
- (iv) 倘若提名委員會的人數多於800人，新增的席位應給予哪些界別，例如全體區議

員、民選區議員，或平均地增加每個界別的席位數目等？

- (v) 倘若參照選舉委員會以組成提名委員會，我們應否擴大選民基礎，例如：
  - (a) 把「公司/團體票」轉為「董事/個人票」；或
  - (b) 增加新的界別分組，例如婦女、青年等？
- (vi) 提名委員會應如何產生，例如應否參照目前選舉委員會的產生方法，即絕大部分界別的代表透過選舉產生？

## (二) 提名方式

6.09 目前提名門檻為選舉委員會委員總數的12.5%，即最多可有八名候選人。就提名方式，《基本法》第四十五條訂明了「由提名委員會按民主程序提名」的規定。在符合相關規定的前提下，我們須考慮以下問題：

- (i) 在實行行政長官普選初期，我們應否：
  - (a) 把候選人數目訂於二至四人，以免出現過多候選人，讓市民較易作出選擇；或
  - (b) 把候選人數目維持八名，甚至增至10至24名，以確保選舉有足夠競爭？

- (ii) 提名門檻應設於怎樣的水平，才能讓有意參選的人士較易獲得提名，同時又能確保候選人有廣泛支持及足夠認受性？
- (iii) 我們應否先訂出一個相對較高的提名門檻，以爭取社會各界盡早達至共識落實普選，然後在推行普選後按香港的實際情況再逐步降低門檻水平？

6.10 我們應否訂定其他提名規定，例如：

- (i) 就每名候選人可取得的提名數目加設上限，以確保有更多候選人能參與，讓選舉有競爭性？
- (ii) 候選人須在每個界別，或在一些特定界別，取得一定數目的提名？

### (三) 提名後的普選方式

6.11 就提名程序完結後的普選方式，我們須考慮以下問題：

- (i) 《基本法》規定，在實行普選時，提名委員會提名候選人後由普選產生行政長官。普選是否表示由市民「一人一票」選舉產生行政長官？
- (ii) 在提名後是否只應舉行一輪普選，由取得多數有效票的候選人當選，以免要花社會資源安排全港選民再次投票？
- (iii) 或應舉行多於一輪普選，並規定候選人須取得過半數有效票方可當選，以確保獲選

的行政長官有足夠認受性？

- (iv) 在只有一名候選人的情況下，是否仍須進行投票？

## 立法會普選模式

6.12 就立法會普選模式，我們須考慮以下問題：

- (i) 立法會功能界別的議員對立法會的工作是否有貢獻？他們是否能兼顧社會不同階層利益，符合均衡參與的原則？
- (ii) 在實行立法會普選時是否必須取消功能界別議席？
- (iii) 或保留功能界別議席，但改變選舉模式，例如，使每名選民都有資格選出功能界別的議員，這能否符合普選的原則？
- (iv) 倘若以區議會議席取代其他功能界別議席，使所有立法會議席以地區直選或間選產生，這又能否符合普選的原則？
- (v) 倘若在普選立法會時要取消功能界別議席，我們應：
  - (a) 一次過取消所有這些議席；或
  - (b) 分階段取消這些議席？
- (vi) 倘若分階段取消功能界別議席：
  - (a) 我們應先取消哪些界別的議席；及

(b) 不同功能界別是否有機會就此達成共識？

## 行政長官及立法會普選路線圖及時間表

6.13 就行政長官普選路線圖而言，我們是否應從現時的選舉模式(即800人選舉委員會)：

- (i) 直接成立提名委員會，一步達至最終普選的目標；或
- (ii) 先經過一個過渡期才逐步落實普選？

6.14 就立法會普選路線圖而言，我們是否應：

- (i) 一步達至立法會普選；或
- (ii) 分階段逐步達至立法會普選？

6.15 倘若社會先就行政長官普選模式達成共識，我們是否應：

- (i) 先落實行政長官普選，立法會普選隨後；或
- (ii) 待社會就兩個普選辦法都達成共識才推行「雙普選」？

6.16 就實行行政長官普選的時間表，根據第5.15段，應何時達至普選？

6.17 就實行立法會普選的時間表，根據第5.19段，應何時達至普選？



歡迎市民在 2007 年 10 月 10 日或之前以郵寄、傳真或電郵方式遞交意見：

地址： 香港  
下亞厘畢道  
中區政府合署  
中座三樓  
政制及內地事務局

傳真號碼： 2523 3207

網址： [www.cmab-gpcd.gov.hk](http://www.cmab-gpcd.gov.hk)

電郵地址： [views@cmab-gpcd.gov.hk](mailto:views@cmab-gpcd.gov.hk)

## 選舉委員會的組成

### 第一界別(工商、金融界)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
1.	飲食界	11
2.	商界(第一)	12
3.	商界(第二)	12
4.	香港僱主聯合會	11
5.	金融界	12
6.	金融服務界	12
7.	香港中國企業協會	11
8.	酒店界	11
9.	進出口界	12
10.	工業界(第一)	12
11.	工業界(第二)	12
12.	保險界	12
13.	地產及建造界	12
14.	紡織及製衣界	12
15.	旅遊界	12
16.	航運交通界	12
17.	批發及零售界	12

## 第二界別(專業界)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
18.	會計界	20
19.	建築、測量及都市規劃界	20
20.	中醫界	20
21.	教育界	20
22.	工程界	20
23.	衛生服務界	20
24.	高等教育界	20
25.	資訊科技界	20
26.	法律界	20
27.	醫學界	20

## 第三界別(勞工、社會服務、宗教等界)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
28.	漁農界	40
29.	勞工界	40
30.	宗教界*	40
31.	社會福利界	40
32.	體育、演藝、文化及出版界	40

第四界別(立法會議員、區域性組織代表、香港區全國人大代表、香港區全國政協委員代表)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
33.	全國人民代表大會	36
34.	立法會	60
35.	中國人民政治協商會議	41
36.	鄉議局	21
37.	港九各區議會	21
38.	新界各區議會	21

\* 宗教界界別分組六個指定團體提名的委員人數如下：

	<u>委員數目</u>
• 天主教香港教區	(7 人)
• 中華回教博愛社	(6 人)
• 香港基督教協進會	(7 人)
• 香港道教聯合會	(6 人)
• 孔教學院	(7 人)
• 香港佛教聯合會	(7 人)

立法會的功能界別

<u>功能界別</u>	<u>議席數目</u>
1. 鄉議局	1
2. 漁農界	1
3. 保險界	1
4. 航運交通界	1
5. 教育界	1
6. 法律界	1
7. 會計界	1
8. 醫學界	1
9. 衛生服務界	1
10. 工程界	1
11. 建築、測量及都市規劃界	1
12. 勞工界	3
13. 社會福利界	1
14. 地產及建造界	1
15. 旅遊界	1
16. 商界(第一)	1
17. 商界(第二)	1
18. 工業界(第一)	1
19. 工業界(第二)	1
20. 金融界	1
21. 金融服務界	1
22. 體育、演藝、文化及出版界	1
23. 進出口界	1
24. 紡織及製衣界	1
25. 批發及零售界	1
26. 資訊科技界	1
27. 飲食界	1
28. 區議會	1