



香港天主教勞工事務委員會

HONG KONG CATHOLIC COMMISSION FOR LABOUR AFFAIRS

HOLY CROSS CENTRE, 7/F, 72 YIU HING ROAD, SHAUKIWAN, HONG KONG.

香港筲箕灣耀興道72號聖十字架中心七樓

TEL(電話): 2772 5918 FAX(傳真): 2347 3630 E-MAIL(電郵): hkccla@hkccla.org.hk

WEBSITE(網址): <http://www.hkccla.org.hk>



## 對二零一七年行政長官及二零一六年立法會產生辦法諮詢文件的回應

1. 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(下簡稱諮詢文件),收集公眾意見,但文件並沒有提出特區政府對2017年行政長官及2016年立法選舉兩套產生辦法的方案,反之花了很大的篇幅詳述《基本法》、全國人大常委會在零七年作出的決定等相關條文,以指出本港政制發展的法律框架及憲制基礎及設計原則。不過,文件並無正確道出落實普選的基本法律原則,亦遺漏一些以往政改諮詢文件包含的重要資料。這顯示政府對2017年行政長官及2016年立法會產生辦法預設了限制,引導市民依循政府方向發表對諮詢文件的意見
2. 以下的章節將會解釋2017年普選行政長官及2016年普選立法會須符合的原則,並提出一些重要但諮詢文件迴避的問題及其各建議的利弊,最後本會會提出對兩個選舉產生辦法的基本原則及立場。
3. 政府諮詢文件提出2017年行政長官產生辦法以下七大的重點議題,包括:(一)提名委員會的人數和組成;(二)提名委員會的選民基礎;(三)提名委員會的產辦法;(四)提名委員會提名行政長官候選人的程序;(五)普選行政長官的投票安排;(六)任命行政長官的程序與本地立法的銜接;(七)行政長官的政黨背景。但政府諮詢文件提出上述議題時,除詳述《基本法》的規定外,還列出全國人大常委會在零七年作出決定的條文,當中更把全國人大法律委員會主任委員喬曉陽及人大常委會副秘書長李飛等中央官員的對政改的言論,作為政改法律解釋基礎,這些言論包括提名委會要由四大界別組成、提委會須「機構提名」等,然而《基本法》及人大常委會對他們的言論都沒有文字提及的,因此這些並無法律依據。
4. 政府諮詢文件全沒採用符合普選定義的法律原則及列出普選的國際標準。政府在《2007年政制發展綠皮書》中曾有一節論及「普選的原則和概念」,當時是有引用《基本法》第25和39條及聯合國人權委員會的意見。可見,當年的綠皮書確認了,國際社會普遍認同的「普選的概念應包含『普及』和『平等』選舉原則。」<sup>1</sup>不過,2013年政府的諮詢文件完全沒有這部份。
5. 《基本法》的第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,當中已列明:(一)所有香港居民在法律面前一律平等。(《基本法》第25條);(二)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);(三)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)。

<sup>1</sup> 2007年政策發展綠皮書第2.18至2.28段,尤其第2.24、2.29(ii)及6.03段

6. **提名委員會的人數和組成:**《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。可見，《基本法》第 45 條要求提名委員會有「廣泛代表性」，而全國人大常委會指提名委員會「可參照」選舉委員會的現行規定組成。兩者都無規定提名委員會的人數和組成方式。
7. 《2007 年政制發展綠皮書》就提名委員會的人數和組成，曾作出提問：「倘若參照選舉委員會以組成提名委員會，這能不符合廣泛代表性的規定？」<sup>2</sup>2013 年政府諮詢文件不再提出這問題，而是於諮詢文件 3.12 段直接跳到一個結論，指「行政長官由一個『具廣泛代表性』的選舉委員會選出。這與《基本法》第四十五條的『廣泛代表性』的提名委員會須遵循的原則共同及一致。兩者的「廣泛代表性」亦相同涵義。」，暗示提名委員會應與選舉委員會有同一組成模式。
8. 然而，如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，選舉委員會現由 4 個界別組成，下分 38 個界別分組，但分組界別的代表性不相稱。例如，選舉委員會 1200 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 人只由漁農界 158 名公司票選民投票產生。
9. 而且在分別界別內選舉委員的提名、參選及投票權只限於所屬界別成員，這造就少數人壟斷選票，造就特權商人老闆階級。還有，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。因此如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」。
10. **提名委員會的選民基礎:**政府諮詢文件在提名委員會的選民基礎上完全沒有提及公司/團體票的存廢。事實上，政府曾在《2007 年政策發展綠皮書》中討論不同團體建議的各種關於提名委員會的選民基礎的利弊，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?」
11. 2013 年的諮詢文件卻沒有此一提問，只於 3.15 段指，「可考慮是否保持現有界別分組內的選民基礎，不需作出重大改變」。這引導性的提問，似暗示提名委員要「參照」現時選舉委員會的選民基礎，不必改變。
12. 「公司/團體票」對選舉構成不成比例的影響到力。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可坐擁多張選票，造成特權，影響選舉。目前選舉委員會只有 1200 人，其選民基礎只是全港登記選民的 7%，當中就存有大量的「公司/團體票」。
13. 舉例，2012 年特首選選舉中的 60 位勞工界選舉委員會便由 626 張註冊職工會的「團體票」產生。現時本港有約 21 萬的基層勞工，但工會參與率長期偏低。2013 年只有 22.48% 工會參與率，所以註冊職工會團體票難以代表廣大的勞工基層選出行政長官。而且註冊職工會一般會委派代表投票，這也大多為親建制的工會，不但不能代表基層勞工的個人意願，亦令沒有參加工會的基層勞工，失去選舉權及被選舉權。
14. 因此，提名委員會的選民基礎必須作出改變，擴大選民基礎，並以個人票取代「公司/團體票」。
15. **提名委員會的產生辦法:**現時選舉委員會 38 個界別分組中，有 35 個界別分組的委員是

---

<sup>2</sup> 《2007 年政制發展綠皮書》第 3.06 及 6.08(ii)段。

選舉產生，而宗教界別分組由提名產生，香港地區全國人民代表大會代表以及立法會議員則為當然委員。正如前文所述，提名委員會不應「參照」選舉委員會的組成及模式，其提名委員會委員須經由有廣泛及均等代表性選民基礎經選舉產生。

16. **提名委員會提名行政長官候選人的程序:** 諮詢文件第 3.18 至 3.20 段稱，《基本法》第 45 條已清晰指出，「提名行政長官候選人的提名權只在於提名委員會」，強調是實質的提名權。「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》第四十五條的規定。」。同時，諮詢文件強調「行政長官候選人必須由提名委員會按民主程序提名產生」，必須採用「機構提名」或「整體提名」，而非目前選舉委員會選舉行政長官人選時以提名方式：只要得到八分一的委員聯合提名，便成為行政長官候選人。
17. 《基本法》只列明特首候選人須「由提名委員會按民主程序提名產生」，從沒提及「機構提名」或「整體提名」。但諮詢文件將「民主程序提名」闡釋為人大常委副秘書長李飛所說的「機構提名」或「整體提名」，根本無法理基礎。
18. 若特區政府在諮詢文件提出新概念，必須向公眾清楚解釋何謂「機構提名」或「整體提名」，其法理依據及如何運作，以便公眾掌握更多資料，表達意見。
19. 提名行政長官候選人的程序應是開放、透明及包容，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，而提名程序篩走某些人，否則會抵觸上文第 5 段的基本原則。
20. 目前為止，學者及民間團體分別建議各種提名方法，包括(一) 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)；(二) 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；(三) 公民提名：不少於指定數目的登記選民提名。本會認為上述 3 個方案均符合《基本法》對提名委員會須按民主程序提名的規定。原則上已取得一定數目提名的候選人，不應被摒除在競選行政長官候選人之列。因此，政府應開放討論，收集公眾對提名行政長官候選人的意見，建立一套回應公眾意願的提名程序。
21. 諮詢文件第 3.22 段諮詢公眾，「提名委員會應提名多少名行政長官候選人?」。但在此之前的 3.21 段，政府特別指出，「2007 年特區政府就行政長官普選模式進行諮詢時，較多意見認為行政長官候選人的人數以 2 至 4 名為宜」，似企圖為候選人設上限。本會認為，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，並非選舉行政長官的先決條件。本會認為如設上限而排拒一個獲市民支持的候選人，將會減低提名委員會及特首選舉的認受性，其當選者也會缺乏威信管治香港。
22. **普選行政長官的投票安排:** 本會認為，投票制度應該直接、易明、鼓勵最多人參與，因為越多民意授權，當選者越有認受的民意施政。
23. **任命行政長官的程序與本地立法的銜接:** 諮詢文件第 3.29 段，提出目前的《行政長官選舉條例》，「並沒有何條款處理一旦在 7 月 1 日前行政長官當選人不獲中央任命的重選安排。」因此諮詢公眾，「應否修改現行《條例》加入在這種情況發生後的重選安排。」
24. 本會認為一旦發生上述情況，合法的解決辦法是選舉重新開始，決不能任命得票較少的候選人當行政長官，因為這人並不是法律定義下的當選者。
25. **行政長官的政黨背景:** 諮詢文件第 3.30 段，指出「目前《行政長官選舉條例》容許政黨成員競逐行政長官，惟他們須在獲提名時聲明他們是以個人身份參選。倘若有政黨成

員當選，必須在當選後七個工作日內，公開作出法定聲明，表明不再是任何政黨成員，並書面承諾，不會在任期內加入任何政黨，也不會受任何政黨的黨紀所規限。」其後，特區政府決定 2012 年的行政長官選舉不改變有關規定。是次政府諮詢文件提議，將有關檢討在處理《行政長官選舉條例》的修訂諮詢時，才考慮應否維持或改變這項規定。

26. 《基本法》沒有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沒有政黨支持票，大大妨礙政府施政效率，抑制政黨政治的發展。**為促進政黨政治及培養領袖，應在是次諮詢中一併檢討有關安排。**
27. 一如處理特首普選方案，諮詢文件未有提出具體的 2016 年立法會選舉方案，反之諮詢文件提出 2016 年立法會產生辦法以下 3 大的重點議題：(一) 立法會議席數目和組成；(二) 功能界別的組成和選民基礎；(三) 分區直選的選區數目和每區議席數目。
28. 除上述 3 點外，諮詢文件沒有交代 2016 年立法會選舉產生辦法的轉變對 2020 年普選立法會的影響力，此外諮詢文件亦完全沒有觸及立法會功能界別及分組點票的存廢問題。
29. 立法會功能界別選舉一直為人所詬病，抵觸了普選定義的基本法律原則，不符「普及」、「平等」要求，同時違背了《基本法》68 條規定立法會選舉最終是普選產生的基本原則。有關選舉的提名權、參選及投票權只限於該界別人士參與，這對一般市民造成不合理限制，絕不能與普選相提並論。
30. 目前功能界別的選民基礎只是全港登記選民的 7%，當中有不少是公司/團體票，也包括不少自動當選者。這變相由公司老闆或最高層的意志控制選票，亦導致某些界別的選民數目大幅減少，根本無法反映有關界別的意願。
31. 立法會功能界別議員代表性不足，再加上立法會「分組點票」制，令立法會的選舉制度更加不公平。因《基本法》附件 2 投票規則的限制，立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能組別舉產生的議員和分區直接選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。分組點票最為人詬病的是其嚴重扭曲立法會的表決結果，削弱立法會監察政府的功能。即使議案得到過半數出席議員的支持，但由於分組點票不達過半數支持，因而被否決。近年，一些有利基層民生及勞工權益有利的議案，如規管工時、立法確立集體談判權的議案就往往因多數功能界別議員反對，而在「分組點票」中遭否決。本會認為 2016 年應廢除「分組點票」制度。
32. 政府的諮詢文件不單沒有提出有關建議，還藉基本法起草委員會主任委員姬鵬飛 1990 年的講話引證分組點票的價值，指出「這樣的規定，有利於兼顧各階層的利益，同時又不至於使政府法案陷入無休止的爭論，有利於政府施政的高效率。」
33. **立法的議席數目和組成：**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，其中 5 席為區議會(第二)功能界別，雖由全港選民投票產生，但該界別的提名權及參與僅限於區議員，仍然違反普及而不平的選舉原則。
34. 諮詢文件問市民立法會議席的數目及分區直選與功能界別議席的組成比例是不切實際。因為 2016 年立法會產生辦法的任何改動，目的是為 2020 年普選立法會鋪路，故增加議席並非目前的關鍵，反之應是改變議席的分配比例，如增加分區直選議席、減少甚至取消功能界別議席，使分區直選的議員成為多數，削減功能界別的影響力。
35. **功能界別的和選民基礎：**政府諮詢文件不提廢取功能組別，反之問市民應否擴闊功能界別的選民基礎，並引用 2012 年立法會產生辦法進行公眾諮詢時收集的意見，「較多意

見認為應擴闊功能界別的選民基礎，至於應以何方式來擴闊選民基礎，大部分意見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，來增加立法會選舉的代表性」，即暗示增加「超級區議員」議席。

36. 本會重申現時功能界別中 5 席區議會(第二)功能界別立法會議席，雖由全港選民投票產生，但該界別的提名權及參與僅限於區議員，仍然違反普及而不平的選舉原則。增加「超級區議會」議席變相鞏固功能組別的存在，因此本會建議於 2016 年應減少甚至取消功能界別議席。
37. 即使 2016 年仍保留部份功能界別議席，其選舉制度應廢除公司/團體票，防止同一個人因擁有多間公司或團體而享有多票，以及擴闊選民基礎，以個人票取代公司/團體票。
38. **管治制度的改革:** 政府就 2017 年特首選舉及 2016 年立法會產生辦法進行諮詢外，不能忽略管治體制改革的重要性。根據新力量網絡的研究顯示，香港回歸後政府的立法成功率長期低落，反映在行政主導，但政府未有與任何政黨形成緊密的聯繫下，政府官員無法透過政黨在議會建立穩定的支持，造成「行政立法割裂」的管治困局，以致政府傾向迴避處理爭議法案，最終不少政府的方案被迫擱置或拖延多年才落實。此外，調查指出現時政府的諮詢委員會的成員組成傾斜工商專業界，卻極少委任民間團體代表加入諮詢委員會，無法反映日益多元代的民意，令政府施政與公民社會嚴重脫節。在政治問責制下，問責官員來自不同背景，同樣欠缺政治聯繫，彼此沒有合作經驗，以致「管治團隊割裂」的施政困局。
39. 本會建議政府在諮詢及落實普選外，應同時進行管治體制改革的公眾諮詢，解決現時政府施政困局。
40. **總結:** 香港天主教勞工事務委員會認同及支持民主普選。讓市民普及及平等的參與，有提名、被選及選舉的權利，是唯一保證選舉能夠得到認受。因此我們要求：
  1. 於二零一七年，讓市民以普選(一人一票)直接選出特區行政長官。
  2. 廢除功能組別，最遲於二零二零年，讓市民以普選(一人一票)直接選出立法會全體議員。
  3. 全體區議會議員，由各區市民，以一人一票選出。
  4. 透過真正民主的機制和程序來提名特區行政長官候選人，以促進市民運用選舉政府首長的權利，並藉此圓滿地落實普選原則。

香港早已具備推行全面普選的條件，訂立一個符合國際標準的民主普選方案，選出一個有認受性的政府，才真正符合一國兩制