

公共專業聯盟對 2012 年政改方案的建議

1. 人大常委會去年決定香港可以在 2017 年普選特首，及最早在 2020 年普選立法會，而策略發展委員會的政制發展專題小組現正討論 2012 行政長官和立法會選舉的具體安排。有見及此，公共專業聯盟提出有關 2012 年行政長官及立法會選舉辦法的過渡方案，俾能早日實現最大程度的民主，更希望社會各界透過討論比較，凝聚共識，為早日實現雙普選創造條件，好讓特區政府知所遵循，以民意為依歸。

審視政治改革方案的標準

2. 政制發展爭論困擾香港多時，各方拋出的政制改革方案更叫人眼花繚亂，再加上民主化步伐進展緩慢，使不少市民對政改問題感到厭倦，甚至採取漠視不理的態度。為此，我們構思了一套簡約的評審標準，俾能化繁為簡，幫助市民辨清及掌握朝向民主化政改的要義所在，以免被一些指鹿為馬的方案所蒙蔽。我們認為，無論是導引香港朝向民主雙普選的終極政改方案，或是 2012 年的過渡性選舉安排，均須符合以下指標：

- 一. 立法會及行政長官選舉的選民基礎應遠高於目前的數字；
- 二. 政制發展應朝向每名選民擁有相同數目選票的方向發展，而且每張選票的重要性是相同的；
- 三. 功能組別改革應有助淡化界別利益色彩，及有助達致全面廢除功能組別的目標；
- 四. 有關改革須有助推動公開競爭、鼓勵政黨發展，及杜絕任何功能組別候選人得以自動當選的可能性；
- 五. 經改革後的功能組別選舉，應有助整合不同政治、經濟、階級以至種族的利益；
- 六. 特首選舉方面，參選人提名機制應確保有多名具備條件的人可以參與角逐，提名人數門檻要設有最低和最高人數限額；具體來說，就是不希望再出現 2002 年董建華獨攬大部份提名票並自動當選的情況，及希望日後的選舉都能出類似 2007 年的特首選舉那樣最少有兩人同台競逐的局面；
- 七. 特首選舉制度應朝向完全反映選民選擇意願的方向發展，不容許滲入任何附加機制(包括提名委員)以過濾和篩選候選人名單；
- 八. 有關改革應符合基本法及人大常委會對於香港行政長官和立法會具體產生辦法的決定。

就 2012 年立法會選舉辦法的建議

3. 根據《基本法》第 68 條規定，功能組別最終難逃全面廢除的命運。故此，2012 年的功能組別選舉須做好過渡安排。2007 年功能組別選舉的選民數字為 212,825 人¹，僅為全港地方選區選舉合資格選民的 3.7%。再者，過半的功能組別是由公司票主導²；在這些公司票主導的功能組別中，其選民人數祇佔該功能組別所屬行業就業人數的 1.4%或以下³。功能組別代表性不足、偏重公司擁有人、鼓吹狹隘利益、不符合《公民及政治權利國際公約》中的一人一票及每票等值的精神，都是對功能組別選舉耳熟能詳的描述。

4. 我們提出的 2012 年立法會選舉方案可以達致以下目標：

- 擴大功能組別的選民基礎，取締公司票；
- 所有合資格的香港選民均可參與地方選區和功能組別選舉，我們稱之為「一人兩票」制；
- 現有的功能組別應合併成為數個大功能組別。在新的選舉制度下，個別界別的候選人若無法取得其他界別選民的支持，將無法在選舉中勝出。這將有助降低功能組別只顧維護小圈子既得利益的惡劣影響，及矯正個別規模較小的功能組別內利益輸送的情況。新安排還有助整合不同界別的利益，為將來的全面普選鋪路；
- 每個合資格的選民都會隸屬一個功能組別，為此需要設立新的功能組別以容納現時不隸屬任何功能界別的選民；
- 每個功能組別獲分配的立法會議席將根據組別內合資格選民的數目而定，打破現時個別界別享有優越地位的局面。

5. 我們建議改革現有的功能組別制度，由一個名為「全面功能組別」的制度取代。根據有關建議的構思，現時的功能組別將會整合成 6 個大型功能組別，選民基礎是個人選民；其他具體建議如下：

- 設立 4 個大型功能組別以取代現時按經濟職能劃分的功能組別。這 4 個功能組別的選民人數約為 370 萬人。
- 另設兩個新的功能組別，以容納那些原來不屬於任何經濟界別、專業團體或工會的人士。其一是“成年學生和退休人士”組別，其二是“家務工作者，和其他以往沒有納入至任何功能組別的非經濟活

¹ 2007 年功能界別選民登記數字

² 選舉管理委員會：《2004 年立法會選舉功能界別選民的分項數字》

³ 政府統計處：《就業及空缺按季統計報告》2007 年 12 月所得的就業人數。

- 躍者”。這兩個組別大概有 200 萬名選民；
- 這 6 大功能組別會把選民基礎擴大至 570 萬人，與現時地方選區選舉的選民基礎相若；
 - 立法會功能組別席位的數目可維持在 30 人，我們也不反對把議席數目增加至 35 人，但立法會地方選區議席應該與功能組別的議席數目保持一致；
 - 6 個大功能組別議席的分配辦法如下：先計算個別組別選民佔合資格選民總數的比例，然後按照比例多寡分配議席。這樣，每張選票的重要性基本上是相同的；
 - 新功能組選舉辦法安排，須防止個別人數眾多的功能組別壟斷所有席位，也有助鼓勵不同界別合組參選名單，並透過擬定共同政綱調和不同界別的利益；
 - 有關立法會功能組別及議席分配的新方案，請參看附表一。

附表一

建議中的功能組別界別	合資格選民人數	立法會議席	
		席位數	百分比
一：製造業和貿易業	1,090,000	6	18.6%
二：基建、物流和旅遊業	930,000	5	15.9%
三：商業與專業服務業	716,199	4	12.2%
四：個人社會和社區服務業、鄉議局和區議會	927,100	4	15.9%
	593 ⁴		
小計	3,663,299⁵		
五：成年學生和退休人士	1,212,835	6	20.7%
六：家務工作者和以往未列入任何功能組別的非經濟活躍者	976,200	5	16.7%
小計	2,189,035		
總計	5,852,334	30	100.0%

⁴ 2004 年立法會選舉中鄉議局和區議會的選民人數；不計入第四功能組別，避免重覆計算。

⁵ 政府統計處：《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2007 年第 4 季的就業人數。

就 2012 年特首選舉辦法的建議

6. 全國人大常委會已明確表示香港可以在 2017 年普選行政長官。
7. 行政長官選舉提名委員會應按民主原則組成，俾能在最大程度上反映民意。
8. 按照現時的規定，選舉委員會由 800 人組成，其分佈如下：

1.	工商、金融界	200 人
2.	專業界	200 人
3.	勞工、社會服務、宗教等界	200 人
4.	立法會議員、區議員、全國人大港區委員、全國政協港區委員代表	200 人

我們建議維持提名委員會的人數在 800 人的水平，其中屬於第四界別的 200 人(立法會議員、區議會代表、全國人大港區委員、全國政協委員港區代表)的產生辦法維持不變。

9. 其他界別(第一、二及三界別)的 600 名提名委員則採用全面功能組別類似的產生辦法。每個新功能組別提名委員的數目按該組別選民佔全港合資格選民數目的比例分配。這樣，每票等值的原則同樣可以體現於 600 人的提名委員會的選舉。此外，每個功能組別的選舉可分拆為若干分組進行，每個分組的提名委員席位不多於 40 席。各新功能組別佔提名委員名額的分配方案，請參看附表二。

附表二

建議中的功能組別界別	合資格選民人數	提名委員名額	
		人數	百分比
一：製造業和貿易業	1,090,000	112	18.6%
二：基建、物流和旅遊業	930,000	95	15.9%
三：商業與專業服務業	716,199	74	12.2%
四：個人社會和社區服務業、鄉議局和區議會	927,100	95	15.9%
	593 ⁶		
小計	3,663,299⁷		
五：成年學生和退休人士	1,212,835	124	20.7%
六：家務工作者和以往未列入任何功能組別的非經濟活躍者	976,200	100	16.7%
小計	2,189,035		
總計	5,852,334	600	100.0%

10. 特首候選人的提名門檻不應較現時的安排苛刻，人數的最低門檻不多於現時的標準(即 100 人)。設立最低提名票數的門檻旨在避免產生過多不具備條件的參選者阻礙選舉的順利進行，同時，門檻也不應過高，以免排拒有能力的候選人參與競選。我們建議：每個候選人只需獲得最少 50 名提名委員的支持，提名票的最高上限則為 100 人；設定最高提名人數的目的，是避免個別強勢候選人壟斷了提名程序，致使後來的選舉實際上沒有其他候選人。

11. 有人提議，在提名程序後加設機制去「預選」或「篩選」所謂「過多的候選人」。我們認為，這個做法會剝奪市民投票選出理想候選人的權利。現時設定提名人數門檻及保證金制度的安排，相信已足以限制特首選舉參選最高人數。

12. 有些人建議在提名程序中引入額外的規限，包括要求參選人從每個界別取得若干提名票數。我們認為有關限制並不合理，因為會剝奪部份參選人的參選權利，更何況本港的其他選舉，例如立法會及區議會選舉，均沒有類似的規限。其實，在考慮整個選舉以至提名制度

⁶ 2004 年立法會選舉中鄉議局和區議會的選民人數；不計入第四功能組別，避免重覆計算。

⁷ 政府統計處：《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2007 年第 4 季所得的就業人數。

時，至關重要的是如何確保最多具備條件的人有機會參選，讓他們透過政綱向選民展示他們怎樣為香港的整體利益奮鬥；至於怎樣選擇參選人，還是留給選民透過選票自由選擇吧！

設立立法會的政協制度

13. 功能組別制度的支持者認為，功能組別的存在可以讓專業界別和商界人士在立法過程中更有效地貢獻他們的專業知識和識見，這有助促進理性思維和提高決策質素。

14. 事實上，功能組別對香港的發展經已造成了不少負面影響。首先，狹隘的代表性形成小圈子利益集團，他們只顧維護一己私利，抗拒接受更開放的政治制度。其次，以界別為基礎的選舉導致無論候選人和選民都著眼於界別利益，而置全港整體利益於不顧。功能組別制度嚴重窒礙政黨政治的健康發展，更妨礙政黨發揮整合跨界別利益及消融矛盾方面的作用。

15. 目前政府的決策過程中，有一套諮詢機制吸納專業人士和商界人士的意見。這種諮詢機制若干程度上優於功能組別制度，原因是參與諮詢工作的人士不會獲得任何實權及利益。倘如政府或社會人士認為有需要保留現時把專業知識和商界意見帶進立法過程的形式，我們認為類似諮詢制度的形式比較適合。

16. 故此，我們建議在立法會設立政協制度，把現時法案委員會階段邀請專家發表意見的做法予以正規化和制度化。政協制度將會是立法會常設體制的組成部份，政協委員被賦予明確的諮詢職責，並獲提供配套資源，例如相關的資訊和辦公室支援等，俾使他們能充份發揮他們的角色。

17. 現時的功能組別可以在 2012 年實施全面功能組別制度時，可以透過立法會政協委員的方式繼續服務社會。立法會政協委員可以在立法會法案事務委員會發言，任期與立法會議員相同，但和其他立法會議員不同的是，他們沒有投票權，也不能出席立法會大會和事務委員會的會議，也不能擁有立法會議員的特權（如獲得機密資料等）。

公共專業聯盟

2008 年 5 月 4 日