

公共專業聯盟

2009-10 年施政報告建議書

I. 前言

1. 公共專業聯盟是一個獨立的智庫，致力提高公共管治質素，及為本港的長遠發展謀求福祉。本智庫在過去一年的研究基礎上，整理了一系列的政策建議，供行政長官在制訂 2009-10 年施政報告時參考。

2. 香港作為一個國際金融和商業中心，在過去一年難免受到全球經濟和金融危機的影響。基於此，行政長官選定六大優勢產業以推動本港經濟的發展。他更認為推動多元化發展是有助經濟持續增長的策略性措施，¹ 這與本智庫 2008-09 年施政報告中所建議的「多元化發展」不謀而合。²

3. 縱使該六大產業被視為本港知識型經濟的主要組成部份，特區政府並沒有制定一套政策以協調梳理各個行業的政策方向。³ 在政府統計處最近出版的一份有關香港作為知識型經濟的主題性統計報告，除創新科技產業外，其餘五大產業均不在國際經濟合作和發展組織（以下簡稱經合組織）知識型經濟定義範圍之內。⁴ 特區政府也沒有詳細估計各產業對本地生產總值的潛在貢獻。⁵ 有關決策缺乏堅實的理據與基礎，引人疑竇。在即將發表的施政報告中，會否有一個詳盡的行動計劃，尤其是會否有一系列措施以增強相關行業的知識含量和人力資本，仍然是未知之數。

4. 在過去一年，特區政府備受短期經濟波動的困擾，每每以「要集中處理經濟復甦問題」為理由，拖延多項具爭議性和基本的政策問題，例如，政府在 2008-09 立法年度原擬提交審議 25 項法例，但最終政府擱置提交 14 項法例進入立法程序，其中 8 項是重要議題的立法，包括公平競爭法，有關行政長官和立法會的產生辦法的諮詢也被拖延至 2009 年底。⁶ 我們認為一個能幹的政府理應能夠同時處理多項政策爭議，及重視長遠和基本問題。

5. 特區政府務須革除短視的毛病，厲行範式轉移，「雙管齊下」，在處理短期問題之餘，以更大的決心正視處理本港的長遠和基本問題。故此，本智庫的政策

¹ <行政長官曾蔭權——施政報告以經濟為主軸>，<<http://www.rthk.org.hk/rthk/radio1/hkletter/20090815.html>>。

² 〈突破思維局限 邁向多元發展〉，公共專業聯盟 2008/09 年施政報告建議書，2008 年 9 月。

³ <行政長官曾蔭權——施政報告以經濟為主軸>，<<http://www.rthk.org.hk/rthk/radio1/hkletter/20090815.html>>。

⁴ 根據國際經濟和合作組織的定義，知識型產業包括高科技產業、中高科技產業、通訊產業、金融和保險，和商業服務（除了物業服務外）。政府並沒有就其餘五大產業的實質本地生產總值作出計算。

⁵ 特區政府只指出文化及創意產業只佔 2007 年香港生產總值的 3.9%，沒有計算其餘五大產業的產值。（請參看：

<http://www.fso.gov.hk/tfec/chi/doc/New%20Econ%20Pillars%20TFEC-D03_%20Chi.pdf>。

⁶ 〈公平競爭法剔出本年度立法之列〉，《信報》，2009 年 2 月 28 日，A4 頁；〈政改諮詢突推遲年底 曾蔭權藉口應付金融海嘯議員炮轟行誠信再跣港人〉，《蘋果日報》，2009 年 1 月 16 日，A1 頁。

建議，將集中在體制建設及改良方面，俾使香港能朝著更公平和可持續的方向發展。

6. 本智庫建議，特區政府應加強以下數個政策方向的工作，包括：

- 鞏固制度架構，為本港長遠發展謀求福祉；
- 創造更公平和健康的營商環境，以增強城市及經濟活力；
- 締造一個「老有所養」的社會保障系統；
- 在應對全球氣候變化問題上，本港應承擔更多責任；
- 建構「普及而平等」的選舉制度，以提高民主選舉成份。

7. 根據本智庫的研究結果 我們提出了一系列的政策建議：

- 締造更公平和健康的營商環境；
- 透過復修樓宇構建更佳的都市環境；
- 為長者提供可持續的財政支援；
- 履行一個世界公民的義務和責任，在應對全球氣候變化問題上作出更多承擔；
- 普選和 2012 年的選舉安排 。

II. 締造更公平和健康的營商環境

A. 金融監管

現況

8. 過去一年，香港發生了雷曼相關產品事件及金融海嘯，觸發劇烈的金融波動，也暴露了本港在金融產品銷售方面對消費者的保障嚴重不足(尤其是銀行所銷售的非傳統零售金融產品)，和金融業監管機制存在的問題。縱使金融管理局在2009年3月已發出指引，要求銀行和其他金融機構（「認可機構」）把零售證券業務與一般銀行業務區隔安排在不同位置，輔以標誌及警告字句予以區分，但仍有可茲改善的空間。兩個主要金融監管機構，即證券和期貨事務監察委員會（以下簡稱證監會）和香港金融管理局（以下簡稱金管局）監管上分工混亂的問題，也亟待改善。⁷

9. 現時的上市規則並非法定條例，上市公司無責任必須遵守，導致管理上出現不少漏洞，包括未經嚴謹的內部審批機制同意，進行一些既高風險、又非核心業務的投資，甚至公司董事違反誠信責任時，很少會被追究。

原則

10. 各國政府和國際組織紛紛呼籲改革金融業的監管體制。本智庫認為，必須收緊向零售銀行存戶銷售金融產品的程序，藉以加強對消費者存戶的保障；證監會和金管局的監管職能及分工也應盡快釐清。為保障投資者的利益，上市公司的規管必須盡快予以完善。

政策建議

11. 我們建議以下措施，冀能改善金融產品銷售程序，和提升金融監管的水平。
- 厲行較前述金管局建議更果斷有力的措施。我們認為現時銀行在同一個單位內把傳統零售銀行服務與投資服務分隔在不同櫃檯的做法仍未臻完善，較理想的做法是把這兩種性質截然不同的服務設於不同樓層，或各自有不同的入口；較簡易的辦法是由兩間具備獨立法人資格的銀行分開經營這兩種業務。
 - 從金融監管體制改革的角度而言，證監會和金管局的權責應作更清晰的界定及分工。金管局應專注銀行運作的審慎監管 (prudential regulation)，與

⁷ 實施《金管局就分銷與雷曼集團公司相關的結構性投資產品的事宜提交的報告》(金管局報告)中的建議，附件 2，http://info.gov.hk/hkma/chi/guide/circu_date/attach/20090325c1a2.pdf。

及銀行日常傳統產品銷售的監管。證監會應重組成非銀行金融機構的監管機構，對非銀行金融機構發行的產品和非零售金融產品的日常銷售運作進行審慎監管，範圍涵蓋與投資、保險和退休投資相關的金融產品；據此，新的證監會將擔當「非銀行金融機構監管機構」的角色。銀行職員如參與售賣非傳統金融產品，需向前述機構辦理註冊登記及接受監管。

- 銀行和其他金融機構發出的金融產品銷售說明書和宣傳單張，必須用簡單和一般人看得懂的語彙書寫。
- 受《證券及期貨事務條例》監管的銀行和金融機構的人員，銷售金融產品時應履行誠信責任(fiduciary duties)條款，在任何時間均應把顧客的利益置於首位。
- 有關當局應盡快把「上市規則」立法成為法定條文，並要求上市公司嚴格遵守。

B. 發展伊斯蘭金融

現況

12. 行政長官早於 2007 年 10 月的施政報告中，已提出發展伊斯蘭債券市場的構思。⁸ 財政司司長更於 2009 年 2 月發表的財政預算案中，表示伊斯蘭金融蘊藏不少商機，有一定的發展潛力，是有待開拓的重要金融領域之一，並表示要在 2009/2010 年度內向立法會提出《稅務條例》及《印花稅條例》的修訂議案，使伊斯蘭金融產品不會因其伊斯蘭教義的特性而遭徵收額外的印花稅、利得稅或物業稅。⁹然而，特區政府至今仍未把有關條例的修訂工作提上立法的日程表。

原則

13. 為加強本港作為國際金融中心的競爭力，並使金融產品及服務更多元化，特區政府應為發展伊斯蘭金融業務創造有利的市場環境。

政策建議

14. 為促進本港伊斯蘭金融的發展，本智庫提出以下建議：
- 特區政府應履行承諾，修訂印花稅、利得稅及物業稅條例，使伊斯蘭金融產品能享有其他金融產品一樣的公平環境進行競爭。
 - 香港可參考外國如馬來西亞、英國及新加坡的經驗，其實，這些國家已領先香港，提供多方面的措施以鼓勵伊斯蘭金融的發展，包括修改有關稅務

⁸ 2007/08 年度施政報告，第 25 段，<<http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p25.html>>。

⁹ 2009/10 年度財政預算案，第 46 段，<<http://www.budget.gov.hk/2009/chi/budget15.html>>。

法例。

15. 具體而言，香港可發展成為亞洲伊斯蘭金融市場之一，以為有關機構提供交易平台。特區政府宜牽頭引領香港朝向以下幾方面發展：

- 為區內伊斯蘭金融產品提供高效率、可靠及費用低廉的結算(clearing)及託管(custodian)系統；
- 利用本港區域結算方面的豐富經驗，逐步建立成為區域伊斯蘭債券及其他伊斯蘭金融工具的第二交易市場；
- 為伊斯蘭資金提供中介人服務，協助投資中國內地市場；
- 香港憑藉法制健全、資訊流通及包容各種宗教的優勢，可以發展成為伊斯蘭金融教義的地區協調或仲裁中心。

C. 公平競爭法

現況

16. 本港小數企業壟斷市場的情況，已嚴重影響部份行業的發展。雖然特區政府認香港有需要訂立《公平競爭法》以締造公平的競爭環境，但在 2009 年 2 月，特區政府卻以專注處理金融海嘯及復甦經濟為藉口，推遲《公平競爭法》的立法工作¹⁰。

原則

17. 短期的經濟下滑和波動不應干預長期的制度建設。一個更公平和有活力的營商環境有利創業及新行業的發展，為經濟復甦注入新動力。

政策建議

18. 本智庫認為應加快公平競爭法（即《競爭法條例草案》）的立法程序，條例通過後應盡快落實。

D. 土地政策檢討

現況

19. 特區政府是香港唯一的土地供應者。故此，特區政府供應土地的時機及數量，會對地價產生關鍵作用，進而影響地產物業價格。

¹⁰ 《公平競爭法剔出本年度立法之列》，《信報》，2009 年 2 月 28 日，A4 頁。

20. 在本港經濟中，房地產行業逐漸形成尾大不掉之勢。房地產市場的產值雖然只佔本地生產總值百分之九，卻佔全港所有行業增加價值的百分之四十八。¹¹ 本港經濟過份依賴與土地相關的行業，情況並不健康。

21. 壟斷性市場造成高樓價情況，已經扼殺很多中小企的生存空間。香港的經濟缺乏多元性，令眾多行業缺乏有深度的支援，對香港的長遠發展造成極壞的影響。根據瑞士洛桑「管理發展研究所」於 2008 年出版的《世界競爭力年鑑》，成本高昂對香港的競爭力極為不利，這是高住宅租金（在 55 個參與調查的經濟體系中，香港排名第 53，即第二高的住宅租金）和高辦公室租金（香港排名第 45，即第十一高辦公室租金）所導致的。

原則

22. 作為香港唯一的土地供應者，特區政府有責任理順土地供應，包括長遠而言，都有穩定的土地供應，和制定措施令土地市場存在較大的競爭，包括降低門檻讓小型經營者參與土地競投及發展。

政策建議

23. 我們建議特區政府應：

- 持續供應土地，避免新樓宇供應出現壟斷情況；為此特區政府應恢復定期賣地；
- 為減少出現土地的壟斷情況伸延至物業市場的機會，特區政府應致力塑造一個供求雙方議價能力相若、競爭性高的物業市場，方法包括以法律規範、防止反競爭及壟斷的行為等；
- 政府也應採取措施降低進入物業市場的門檻，包括增加土地及物業市場參與者的數目，以提高香港整體的競爭力。

¹¹ “Big winners: Regulated markets and manipulation of Government enable major local firms to reap huge profits,” 《南華早報》，2009 年 8 月 25 日。

III. 透過復修樓宇以構建更佳的都市環境

A. 全港推行「復修優先」策略

現況

24. 近年樓宇老化問題日趨嚴重，威脅到市民大眾的安全，已到了刻不容緩的地步。在 2007 年，本港超過 30 年樓齡的私人樓宇約有 13 000 座，佔全港私人樓宇總數的三成四，但同期政府發出的樓宇修葺令中，有八成是針對這批樓宇所出現的樓宇結構安全或過度殘破問題的。¹² 按有關情況估計，十年後樓齡超過 30 年的私人樓宇將超過 22 000 座。¹³ 必須注意的是，拆卸重建所有老化樓宇以解決市區衰敗問題，顯然是不切實際的。

25. 舊樓宇殘破不堪，很大程度是管理不善造成的。近年業主立案法團數目增幅緩慢，現時只有 16 211 棟樓宇成立了業主立案法團，較 2003 年只增加了 4 個百分點，另有 8 155 棟樓宇仍未有任何形式的管理組織。¹⁴ 由此可見，特區政府推動樓宇設立業主立案法團的往績，實在強差人意。

26. 樓宇或單位業主不願意或沒有能力處理復修工程，將進一步加劇樓宇老化問題。可是，現時沒有法例規定業主必須定期檢查維修所持有的物業，而規管樓宇質素的法規所規管的範圍也相當狹窄，僅限於監管未經批准的搭建物、危險招牌、升降機安全、水質污染，及不合消防、斜坡、電力和氣體安全規格的搭建物等。¹⁵

27. 市區衰敗實際上是市區貧窮問題的縮影。對很多舊區業主而言，他們沒有穩定的收入來源或大量現金存款，無力承擔強制驗樓和跟進維修的費用。

28. 縱使市建局採取了 4R (即是重建、復修、活化和保育) 策略來推動市區重建，實際上偏重重建項目，其餘 3R 項目數量相當有限。截至 2009 年 3 月，市建局資助的在建或已完成的復修工程只有 490 棟樓宇。相對於數以千計的殘舊樓宇，復修的進度實在太慢。另一方面，市建局缺乏資源，難以應付殘舊樓宇龐大的復修需要。

¹² <http://www.devb-plb.gov.hk/chi/publication/mbi_full_paper.htm>。

¹³ Eddie C.M. Hui, Joe T.Y. Wong and Janice K. M. Wan, "A Review of the Effectiveness of Urban Renewal in Hong Kong," *Property Management*, Vol. 26, No. 1 (2008), pp. 25-42; 和 立法會發展事務委員會, 「強制驗樓計劃及強制驗窗計劃目標樓宇、檢驗項目及運作程式」 (立法會文件編號: CB(1)570/08-09(07), <<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0624cb1-1602-5-c.pdf>>。

¹⁴ 在民政事務總署的「香港私人大廈電腦資料庫」中獲得的資料, <http://www.buildingmgt.gov.hk/tc/database_of_private_buildings_in_hong_kong/12.htm>, 登入日期: 2009 年 9 月 23 日。

¹⁵ <<http://www.bd.gov.hk/chinese/documents/code/bmg/ch2.pdf>>。

原則

29. 特區政府應把建築環境惡化定位為全港性問題，並相應制訂一套「復修優先」的策略；有關策略的優點如下：

- 延長樓宇的服務年期，既省錢，又環保，更有助改善生活環境；
- 有助保留若干廉價房屋以滿足弱勢社群和基層人士的需求；
- 保留地區特色和社會網絡，為經濟和社會多元化發展提供素材及養料等。

30. 基於此，特區政府應積極介入，為樓宇復修提供更多支援。為此，特區政府應從速制訂整全的政策，定期注入額外資源，俾能推展大規模的復修計劃，幫助更多樓宇改善老化問題。

政策建議

a. 強制驗樓計劃+

31. 業主有責任確保樓宇質素符合建築指引的要求，因此應自發進行樓宇復修工作，並視為業主恆常責任之一。本智庫認為特區政府建議推行的「強制性驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」（簡稱為「強制性驗樓計劃+」，下同），應納入成為全港復修計劃的組成部份。有關計劃的立法工作已從 2008-09 立法年度推遲至 2009 年尾，¹⁶特區政府應盡速進行有關立法工作。

32. 構思中的「強制性驗樓計劃+」如能貫徹執行，長遠而言有助處理市區衰敗問題。根據建議的檢查機制，屋宇署將設立一個「選取目標樓宇諮詢委員會」，每季挑選 500 棟樓齡超過 30 年的私人樓宇（即每年 2 000 棟；但不包括樓高 3 層或以下的樓宇），該等樓宇的業主須委任一名合資格人士負責樓宇的檢查工作，如發現問題須進行相關維修工作。

33. 若有關計劃能順利執行，現時 13 000 棟樓齡超過 30 年的樓宇，可以在 10 年內陸續得到處理，整體樓宇復修工作最困難的部份將獲得處理。再者，該驗樓計劃每十年需重覆進行一次，業主須按規定檢查樓宇並確保樓宇狀況良好。但是，強制驗樓僅有助發現問題，樓宇結構以至外觀問題並不會自行改善，因此必須有輔助配套措施，才能有效推動復修工作，例如協助業主解決財務與管理問題。

¹⁶ 立法會發展事務委員會，《關於強制驗樓計劃及強制驗窗計劃的背景資料簡介》，立法會文件編號：(CB(1)570/08-09(07)) 和 發展局呈交立法會發展事務委員會文件，《樓宇更新大行動》—進展和最新情況》，2009年6月，第5頁。

b. 協助設立業主立案法團或其他物業管理架構

34. 強制驗樓計劃的推行無疑為改善全港樓宇管理創造了一個良好的契機，應採取有力的措施以推動成立業主立案法團或某種形式的管理架構，例如：

- 民政事務總署轄下的地區樓宇管理聯絡小組和房協的物業管理諮詢中心，應利用政府推行強制樓宇檢查的機會，主動聯絡及協助被挑選的私人樓宇設立業主立案法團或某種形式的管理架構；
- 為新成立的業主立案法團提供妥善的「跟進服務」，以協助業主處理複雜的管理問題甚至可能出現的法律責任問題。樓宇若得到基本的管理及維修，將能及早發現問題並予以處理，這有助降低建築物出現嚴重破損的機會。

c. 提供財政支援

35. 特區政府應維持多種形式的財政支援以推廣樓宇復修計劃，但需整合現時由房協和市建局提供的資助計劃，和新推出的樓宇更新大行動和擬設立的強制性驗樓計劃的相關資助計劃。然而，屋宇署在執行強制性驗樓及進行緊急維修後，有權收回相關開支。前述各項資助計劃的功能及資助範圍須有明確的界定，包括：

- 現時房協和市建局給予有困難業主的資助應該保留，較為富裕的業主只可獲取貸款；
- 樓宇更新大行動的資助應限於幫助那些在強制性驗樓計劃下被確認為「有問題」的樓宇。除了已撥出 10 億元資助 1 000 棟樓宇外，特區政府宜增撥最多 70 億元的資助，以協助其餘 7 000 樓齡達 30 年以上但沒有業主立案法團的樓宇進行維修；
- 房協履行撥出 40 億元推動維修計劃的承諾¹⁷，為合資格的業主提供財政和技術方面的支援。¹⁸

36. 為紓緩受「強制性驗樓計劃+」影響業主的不安情緒，有關當局應設立「一站式」服務以提供技術和財政支援，當屋宇署發出強制性驗樓通知書時，同時附上內含驗樓計劃相關資料和有關資助申請表的「資料套」。

d. 屋宇署須提升管理工程的能力

37. 屋宇署應配合樓宇更新大行動的需要，加強管理工程的能力。該署宜把管理復修樓宇工程的能力擴充一倍，由每年維修最少 300 棟樓宇增至 600 棟。

¹⁷ 《關於強制驗樓計劃及強制驗窗計劃的背景資料簡介》，立法會文件編號：(CB(1)570/08-09(07)，第 2 頁。

¹⁸ 《強制驗樓公眾諮詢報告書-公眾諮詢報告書-摘要》，

<http://www.devb-plb.gov.hk/chi/publication/mbi_summary_2007.htm>。

優化建築設計

現況

38. 很多舊區的建築環境都未能達到官方的基本規劃標準，當中以公共空間不足的問題尤其顯著。在九個舊區中，有六個的人均「鄰舍休憩用地」或「地區休憩用地」低於每人一平方米的標準。在過去數年間，多個舊區進行了若干個高密度發展項目，致使情況進一步惡化。

39. 社會輿論普遍認為，現時的建築物條例和指引存在不少問題，導致近年接踵出現影響市區環境的巨型住宅項目。這些龐然大物嚴重破壞周遭的景觀，影響生活環境、城市外觀，以至山脊線。個別地產項目因樓面面積獲得寬免的原故，以致建成的樓面面積較原來規劃的面積增加多達四成。¹⁹按現時的市場做法，大多數獲寬免的樓面面積會計算在銷售面積之內，更惡劣的是，有數項獲寬免的樓面面積本來希望提供綠色和樓宇設施，結果助長地產商發展豪宅屋苑，而未能惠及整體社會。

40. 私人地產發展商近年致力爭逐市區舊樓作重建之用，致使市區景觀進一步惡化。

原則

41. 本智庫認為市區更新，尤其是在市區重建方面，應符合可持續發展的原則，近年社會價值觀出現明顯轉變，市民冀望有優質的生活環境，相信訂立較低的地積比率，有助滿足公眾期望。

42. 規範私人發展同樣重要。私人企業進行的物業發展和重建項目，數量及規模上均遠超公營機構。若要改善城市景觀，只規範公營機構如市建局進行的市區重建項目是不足夠的，必須同時規範私人發展項目。

43. 特區政府透過可持續發展委員會，進行一項名為《優化建築設計 締造可持續建築環境》的公眾諮詢，俾能締造優質及可持續的建築環境。社會各界對有關檢討期待已久，原因是過去十數年間，私人地產發展商操控甚至濫用建築物條例存在的灰色地帶和漏洞；再者，建築環境會對未來的市區景觀構成重要影響，因此應納入市區重建策略檢討範圍之內。

¹⁹ 可持續發展委員會，《優化建築設計 締造可持續建築環境》誠邀回應文件，
<<http://www.susdev.org.hk/b5/irdoc/index.aspx>>，第 18 頁。

政策建議

a. 把旨在使公眾獲益的樓面面積寬免納入法定標準要求

44. 特區政府應澄清樓面面積寬免範圍所涵蓋的設施，並訂定出適當的水平。本智庫認為，樓面面積寬免優惠若被私人發展商侵吞以謀取利益，便應予以取消；停車場便是一個好例子。

45. 為確保個別住宅單位的業主能從政府給予的樓面面積寬免中真正獲益，一些有助改善居住環境的樓宇設施及建築設計，若能取得社會共識，而公共財政又能承擔的話，應納入法定的樓宇設計要求之內；例如：綠化屋頂、建築物後移、露台、設施平台、較寬闊的走廊和升降機大堂、遮陽簷篷、追風器等。

b. 在全港範圍內降低地積比率

46. 為堵塞總樓面面積寬免優惠管制的漏洞，特別是由此出現超乎合理水平的高密度發展項目，我們建議政府應：

- 嚴格執行每個地盤的最大地積比率指引，並把獲寬免樓面面積計算在總樓面面積內；
- 平衡市區與新界地區的土地供應；
- 長遠而言，調低全港最高認可地積比率。

c. 提供更多公共空間

47. 特區政府應致力在全港範圍而非只在九個市區重建區提供更多公共空間，從而創造一個高質素和可持續的建築環境。各區鄰舍休憩用地和地區休憩用地，應設法在短期內達到每人每種用地各有最少一平方米的官方標準。

d. 設置樓宇高度限制

48. 垂直密度可透過區域性的或以個別地段為單位的措施加以約束：

- 分區計劃大綱圖的檢討：特區政府應加快樓宇高度限制檢討的速度，因為在 41 個分區計劃大綱圖中，至今只完成了 11 個的檢討工作。2007 年的施政報告曾承諾「政府會逐步檢討各區的《分區計劃大綱圖》，在有充分理據下修訂有關的規劃參數，以減低發展的密度。」²⁰ 故此，行政長官理應責成有關部門加速檢討的步伐；
- 為個別地段設樓宇高度限制：特區政府宜制定臨時措施，為新發展項目加

²⁰ 《2007-08 年年度施政報告》，第 45 段，<<http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p44.html>>。

設樓宇高度限制。

e. 較佳的空氣通風

49. 隨著愈來愈多低矮樓宇被高聳的樓宇所取代，空氣流通受到阻礙，市區空氣質素勢必每況愈下。因此，特區政府應把空氣流通影響評估納入樓宇設計審批準則之內。

f. 鼓勵街道上活動

50. 特區政府應要求私人發展商及市建局和房協等公營機構，在樓宇設計方面多注入鼓勵街道上活動的元素。

C. 全港發展策略檢討

現況

51. 為確保回歸過渡時期的經濟繁榮，香港實施了一套高度集中的發展策略，將主要的經濟、社會和政治活動集中在維港兩岸，都會核心一帶的人口繼續膨脹。特區政府蕭規曹隨，沿用回歸前的都市發展模式和高地價政策。

52. 另一方面，市區舊區會勢將面對高發展密度的問題，原因是終審法院在2004年1月判決，要求日後的維港填海工程必須通過「凌駕性公眾需要」測試，以致特區政府難以在維港兩岸填海以增加土地供應。²¹ 在可見的未來，發展商為取得都會核心土地供發展之用，將會競逐區內殘舊樓宇拆卸重建，這會大大加劇舊區的發展壓力。

原則

53. 特區政府應立刻展開新一輪全港發展策略檢討，這將有助建設優質的城市環境，和滿足香港長遠人口增長和發展的需要。

政策建議

54. 土地短缺問題須透過正面處理都會區與周邊地區（尤其是新界地區）的空間發展失衡問題，才能徹底解決。特區政府應考慮採取比較分散的土地利用模式，具體辦法是容許改變新界地區《分區計劃大綱圖》所規限的土地用途。再者，

²¹ <<http://www.devb-plb.gov.hk/reclamation/images/jr09012004.pdf>>。

有關政策措施不應只限於把人口從都會區遷至新界，也應開拓商機創造就業以促進新界地區的經濟活力。其中一個值得深入探討的方向，是本智庫在 2008 年 3 月所提出，建設新商業樞紐帶領「副都市中心」發展的構思。

55. 若能把更多社會經濟活動和人口分散在新界地區，可以為市區和新界締造「雙贏」局面，包括：

- 《香港 2030 規劃願景和策略》所訂下四成新增人口居住在都會區的目標可以大幅度降低；
- 透過在市區更新計劃，可以為都會區提供更多公共空間和設施，並降低發展密度及地積比率，令城市景觀得到顯著改善。

IV. 為長者提供可持續的財政支援

現況

56. 本港至今仍沒有全面的退休保障機制，隨著人口老化問題愈形迫切，生活經費緊絀的長者數目飆升，整體社會對此需給予高度關注，並視為緊迫的問題認真處理。香港社會服務聯會（社聯）於 2007 年的調查發現，全港貧困長者多達 260 000 人，佔整體老齡人口百分之三十。²²

57. 強制性公積金制度（簡稱強積金）雖為本港退休保障制度的主要組成部份，卻被批評為缺乏公平性，這與其本質為職業退休制度有關，以至未能涵蓋非就業人口。為數不少料理家務的婦女、退休中年人士，失業人士，以至因傷殘而喪失工作能力的人，全被排拒於強積金計劃之外。在 2006 年，沒有任何退休保障的人數估計多達 240 萬人。²³

58. 然而，強積金制度缺乏有效機制保證供款人的收益，因為有關計劃的性質是「界定供款」（相當於僱員工資百分之十），而非「界定利益」。強積金的多寡取決於薪金及供款年期。低收入人士，特別是月入低於 5,000 元者，其積累的款額有限，因為只有僱主每月少於 250 元的供款而已。很多婦女都是低收入人士；在 2008 年，月入低於 5,000 元的人士中，百分之八十一是女性。²⁴

59. 2008 年的金融海嘯也暴露了強積金制度的弱點。強積金管理局（簡稱積金局）的統計數字顯示，去年所有強積金計劃的平均年度虧損高達百分之廿五點九。²⁵部份臨近退休人士，因為強積金戶口出現大額減值，為減少損失而延遲退休。²⁶

60. 經合組織和世界銀行（世銀）指出，香港低收入人士的退休金替代率（即退休金佔退休前收入的百分比）低於全港平均數字（分別為百分之三十五及三十八），情況與其他經合組織國家剛好相反；²⁷一位本地學者甚至估計，本港低收入人士的強積金的替代率只有百分之二十左右。²⁸問題的關鍵在於本港的強積金制度不具備財富再分配性質，低收入人士供款少，自然累積較少強積金。因此，本港大部份退休人士的強積金不夠退休生活所需。

²² 〈26 萬長者貧 窮線度日〉，《新報》，2007 年 3 月 24 日，A4 頁。

²³ 立法會，〈會議過程正式紀錄〉，2006 年 4 月 26 日，頁 137，
<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>>。

²⁴ 政府統計處，〈綜合住戶統計調查按季統計報告〉，2009 年。

²⁵ 強制性公積金計劃管理局，〈強積金計劃統計摘要〉，2009 年 3 月，
<http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf>。

²⁶ 〈公積金慘蝕 教授望延遲退休〉，《明報》，2009 年 2 月 10 日，F2 頁。

²⁷ OECD and World Bank, "Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific," 2009,
<<http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf>>。

²⁸ 黃洪，〈行公義，分風險，利全民〉，《社聯政策報》，2008 年 4 月。

61. 強積金制度還有其他問題，包括：管理費用高昂、可以一筆過提取所有強積金款項而非逐月支取、強積金可用來抵消長期服務金或遣散費、僱主拖欠強積金供款等。

62. 現行退休保障制度的另一組成部份為兩項社會保障制度，旨在幫助有經濟困難的長者解決生活需要，這兩項制度分別是綜合社會保障援助（簡稱綜援）制度及高齡津貼（俗稱生果金）。60 歲或以上的長者領取綜援金額，取決於資產數目、是否與家人同住、傷殘程度等因素。在 2009 年，單身健全長者擁有資產不多於 35,000 元，每月可獲 2,590 元標準金額。²⁹ 除了標準金額以外，綜援計劃另有補助金及特別津貼，以支付受助人租金、醫療、交通費用方面的開支。

63. 從 1999 年開始，特區政府收緊了長者申請綜援的資格。任何與子女同住長者如需申請綜援，須向有關部門提供子女宣稱不供養父母的文件。有關安排對長者本人以至其家人均構成極大的侮辱，為免尷尬，很多人即使未能供養年邁的父母，也拒絕提交有關文件。³⁰有團體估計，新機制可能導致多達 10 萬名貧困長者無法申領綜援；³¹其實早在 1999 年社工界已多番指出新審查方式的流弊呢！
32

64. 受新的綜援審查方式的影響，近年依靠高齡津貼過活的長者愈來愈多，。現時，長者申請高齡津貼須符合以下資格：65 至 69 歲的長者需通過資產及入息審查，個人資產限額為 171,000 元；70 歲或以上的長者則無須審查。雖然自 2009 年開始，高齡津貼的款額由 705 元增加至 1,000 元，但這個數額肯定不足以讓長者過有尊嚴的生活。

65. 社聯在前述 2007 年的調查不單暴露了長者貧窮問題的嚴重性，更突顯了社會保障制度的不足之處。是次調查訪問了 96 位拾荒長者，六成受訪者雖然與家人同住，卻只有一半獲得家人的財政支持。令人震驚的是，多達三成的受訪者需要依靠拾荒維持生活的基本需要。³³

原則

66. 強積金制度及社會保障制度的種種缺點，致使現行退休保障制度未能確保長者能有尊嚴地過活。因此，我們建議改革退休保障制度，包括設立「全民退休

²⁹ 社會福利署，〈社會保障〉，<http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_socialsecurity/#CSSAsr>。

³⁰ 香港社會工作者總工會，〈《長者生活保障》社工總會意見書〉，2007 年 4 月 10 日，<<http://hkswgu.org.hk/web/frame.php?frameon=yes&referer=http%3A//hkswgu.org.hk/web/redirect.php%3Ftid%3D398%26goto%3Dlastpost>>。

³¹ 〈生果金與長者生活補助〉，《信報》，2007 年 11 月 15 日，P16 頁。

³² 〈社署斷綜援長者遭唾棄 社工：遺棄老人問題將不斷增多〉，《明報》，1999 年 6 月 4 日，A3 頁。

³³ 〈家人無力供養長者迫拾荒〉，《新報》，2007 年 3 月 6 日，A10 頁。

金計劃」及改善現行強積金制度的運作安排。

67. 世銀已建構一個老年退休收入保障制度的理念框架，可供本港參考。世銀退休保障模式旨在「確保長者免受貧窮之苦」及「退休後的消費生活水平不會大幅下降」。³⁴世銀模式可歸納為「五條支柱」架構，較單一支柱模式靈活³⁵：

非供款性的「支柱零」：由政府財政支付的社會保障制度；

- 強制性的「第一支柱」：隨收隨支的公營退休金制度；
- 強制性的「第二支柱」：強制性僱員個人儲蓄戶口（「界定供款計劃」），特點是戶口持有人的供款額、投資表現及利潤回報三者之間有清晰直接的因果關係；
- 自願性的「第三支柱」：個人為退休生活所作的儲蓄；
- 非財務性的「第四支柱」：包括非正式的家庭支援及其他社會服務，例如醫療、房屋福利等。

68. 為了應付老年人口的急劇增加，本港宜採用比較完整的五條支柱退休保障制度，現階段的工作的重點在於建立「第一支柱」，即隨收隨支的全民退休金計劃。

69. 香港是一個經濟高度發展的地方，人均本地生產總值於 2008 年達到 240,327 元（當時價值），³⁶所以長者理應可以有尊嚴地安享退休生活。因此，全民退休金是所有香港永久居民的基本權利，而無需計較他們曾否為退休供款或供款多寡；故此，家務料理者及缺乏工作能力的傷殘人士都應享有全民退休金。

70. 不少長者相信會依賴全民退休金作為主要收入來源，故此退休金的金額必須足夠應付長者的基本生活需要；現時單身健全長者的綜援標準金額可作為參考。香港是一個富裕社會，相信大部份市民不會反對退休保障的金額應稍高於綜援標準金額的水平。由於現時很多長者只領取高齡津貼，相信全民退休金計劃可以顯著地長者的生活水平。

71. 老齡人口的供養問題日趨沉重，將需要集結整體社會的力量才能承擔起來。然而，任何退休制度的改革都不應破壞中國關顧長者的傳統。事實上本港在職成年人已透過直接家庭支援照顧長者親人，或透過社會援助間接向社會上的長者提供經濟支持。可是，隨著近年社會經濟狀況的變化，單靠個人家庭經濟力量已無法獨力負責照顧長者的擔子。

³⁴ The World Bank, "The World Bank Pension Conceptual Framework," 2007 ,

<http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf.pdf>。

³⁵ 同上。

³⁶ 政府統計處，〈「本地生產總值、本地生產總值內含平減物價指數及按人口平均計算的本地生產總值」統計表〉，

<http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?tableID=030>。

72. 全民退休金計劃成功與否，有賴能否及早儲備所需財政資源。鑑於目前老年撫養比率仍然偏低，計劃愈早推行會有助滾存較多盈餘，從而提高計劃的可持續性。倘如十年後才開始實施計劃，供款收入將僅足以支付退休金所需款項，屆時供款率必然會更高。

政策建議

A. 建立全民退休金制度

73. 特區政府應設立全民退休金制度，讓所有 65 歲或以上的永久性居民都可以受惠而不計較他們有否供款退休保障計劃及供款的多寡；再者，退休金的水平必須能夠滿足長者的基本生活需要。

B. 改善強積金制度

74. 改善現行強積金制度以強化「第二支柱」的重要性，不亞於推行全民退休金制度這「第一支柱」，冀能彌補現時退休保障制度的不足之處。具體改革建議如下：

a. 每月支付

75. 現時一筆過領取強積金的安排應該改為每月支付，新安排將為退休人士在漫長的退休日子裏提供較可靠及穩定的收入來源。

b. 降低管理費用

76. 特區政府應採取果斷的措施以保障強積金回報免受高昂管理費用蠶食。特區政府甚至可直接提供低風險的投資產品，如政府債券，藉以向強積金受託人施壓。作為債券發行人，特區政府可運用其議價能力去減低管理費。假如受託人堅持收取高昂的管理費，特區政府可進一步直接將債券售予個人作為退休儲蓄，這樣僱員的選擇權才得到充份體現，及可以運用市場力量迫使基金調低費用。

c. 取消強積金可用於抵銷長期服務金或遣散費的條款

77. 特區政府應該修訂《僱傭條例》，取消強積金可用於抵銷長期服務金或遣散費的條款。有關修訂不單可以保障低收入僱員的強積金權益，更有助釐清僱主需支付僱員的退休金責任。

d. 打擊欠供強積金

78. 強積金管理局須建立有效的監管機制以加強執法，從而保障僱員的權益。強積金制度已經實施超過 8 年，僱主應已充份適應新的成本結構，再無藉口拖延供款。因此，積金局應考慮設立監察機制，規定受託人自動申報任何延遲供款的個案；有關做法與現時警方要求財務機構舉報洗黑錢的規定相類似。

V. 在全球暖化問題上承擔應有的義務

A. 應對氣候變化行動綱領

現況

79. 全球氣溫在上世紀一百年內上升了 0.74 攝氏度，主要原因是人類燃燒化石燃料導致溫室氣體(以二氧化碳為主)的大量排放，及過度砍伐樹木。³⁷若要避免氣候出現災難性甚至不可逆轉的變化，各國必須合作把未來全球氣溫升幅控制在不高於工業革命時期之前 2 攝氏度的水平。³⁸

80. 我們在香港也能感受氣候變化帶來的負面影響。相比 1885 年，現時本港氣溫已經上升幾近 1.5 攝氏度。天文台預測到 2030 年代，本港平均每年冬季的寒冷日數將會少於一天。³⁹ 香港將出現更多異常的極端天氣，酷熱、暴雨、水浸、山泥傾瀉以至乾旱將會更形頻密。

81. 香港在應對氣候變化問題上應承擔更多責任，因為我們的年人均溫室氣體排放量高達 6 公噸，是相關世界平均數值的兩倍。⁴⁰在 2007 年，全港共排放 46 700 千公噸二氧化碳當量，較 1990 年的排放量(39 200 千公噸) 增加了升百分之十九。令人更不滿的是，特區政府以香港是中國的一部份為理由，因此「無需達到(《聯合國氣候變化框架公約》)指定的排放目標」，⁴¹ 逃避減排責任。

原則

a. 「共同但有區別責任」

82. 我們相信「共同但有區別責任」原則有助處理已發展國家(含地區，下同)及發展中國家各自的需要及關注的問題。在這個原則下，已發展國家需繼續承擔較大的減排責任，而發展中國家也要作出相當程度的減排承諾。

83. 這個原則不僅適用於國家層面，也可應用在一國之內的不同地區，事實上同一國內不同地區發展水平不同的情況相當普遍，故此讓經濟較發達地區域承擔較多減排責任是理所當然的。

³⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, 2007, <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm>.

³⁸ World Wide Fund, *A New Climate Deal: A Pocket Guide*, 2009, <http://www.panda.org/about_our_earth/all_publications/?168985/The-New-Climate-Deal---A-Pocket-Guide>.

³⁹ 香港天文台，〈氣候變化〉，<http://www.weather.gov.hk/climate_change/climate_change_c.htm>。

⁴⁰ 樂施會，〈全城「少」得起〉，

<http://www.oxfam.org.hk/public/contents/press?ha=&wc=0&hb=&hc=&revision_id=63634&item_id=63618>。

⁴¹ 環境保護署，〈氣候變化：與國際社會攜手合作〉，<http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/climate_change/coop_int.html>。

84. 在「一國兩制」的原則下，香港有頗大的空間推動承擔具體減排目標。跟內地其他地方比較，香港的發展水平高得多，可算是一個已發展城市，無論從經濟以至財政實力而言均有條件負起相匹配的責任。香港可以率先在「一國」之內實踐「共同但有區別責任」。

b. 特區政府必須擔當領導角色

85. 特區政府應該表現領導風範，透過制定減排目標及有效的規管架構，帶領香港走上健康及可持續發展之路。目標清晰的承諾，輔以強而有力的措施，才能有效動員整體社會、商界及公民社會組織為理想而共同奮鬥。有關措施必須是有約束力、可量度、可報告及可核實的，俾使整體社會易於監督。

86. 我們更要求政府在減低碳排放方面要以身作則。特區政府在諮詢業界及整體社會後，應為氣候變化制定一套全面的減緩及適應計劃。香港既然是一個富裕的、已發展的城市，特區政府應代表整體社會就減排目標作出恰如其份的承諾，更應向發展中地區提供財務援助，及引領香港發展成為一個擁有先進節能技術的大都會。

c. 官商民共同參與

87. 特區政府、商界以至整體社會應該共同努力，以確保應對氣候變化的行動能夠取得具體成果。由於制定減排的法例需時頗長，商界及市民自發節省能源及減少排放更能在短時間內取得成效。因此，特區政府宜大力推動官商民三方合作。

88. 根據以上原則，特區政府宜整合社會各界的減排建議，成為一個具體的行動綱領。

政策建議

a. 制定量化減排指標及完整的計劃

89. 既然香港定位為亞洲國際都會，便應相應承擔已發展地區的義務及責任。短期而言，我們應當自願採納聯合國峇里氣候會議內的建議，把 2020 年的碳排放量訂於較 1990 年排放量減少百分之二十五的水平⁴²。

⁴² World Wild Fund, The New Climate Deal: A Pocket Guide, <<http://wwfchina.org/wwfpress/publication/gdl/climateguide.pdf>>.

90. 特區政府諮詢相關持份者後，須把減排目標分配給不同界別；例如，能源工業製造本港六成溫室氣體，⁴³ 理應有明確的減排目標；本港百分之八十九的電力都是建築物內消耗的，故此為大廈節能訂定具體減排目標，及推行強制性建築物能源效益守則，也是至關重要的。有關當局也應兼顧其他溫室氣體來源的減排工作，譬如甲烷，因為該種氣體也佔本港百分之十五的碳排放量。

91. 所有政府建築物都應符合建築物能源效益設計的標準、各政府部門透過環保採購推動本地綠色產業的發展。各政府部門必須做好協調工作，以推行應對氣候變化的適應性措施，例如：改善排水系統、研發酷熱警報機制等。

b. 推動各界合作及參與

92. 要確保減排達標行動得以成功，特區政府宜與商界及其他團體衷誠合作，讓他們參與合適的範疇及作出不同程度的貢獻，例如協助辨析問題、參與制訂策略性計劃、構思具創意的措施、提供財務及技術支援等。

93. 公眾教育也是同樣重要的。特區政府宜鼓勵市民選擇較環保的生活方式，讓消費者的集體力量協助擴闊綠色市場。

c. 提供技術轉移及財務支援

94. 香港作為一個充滿生氣及富裕的世界級城市，具備應用先進減排技術的條件。香港很多企業是很有財政實力的，有豐富的資源引入海外最尖端的環保技術。對於中小企而言，特區政府應聯合商會及專業團體，向他們提供有關節能的技術及財務援助。

95. 在國際層面，特區政府應考慮成立一個基金，為協助中國內地及發展中地區應對氣候變化，提供財政支援。

d. 加強區域合作

96. 特區政府應加強與廣東省及珠江三角洲地區城市的合作，在減緩排放、適應氣候變化、以至技術和財務範疇上協同合作。

⁴³ 環境保護署，〈1990年至2007年香港溫室氣體清單〉，
<http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/climate_change/files/GHG_Inventory_Table_1990_2007.pdf>。

B. 建構可持續照明系統

現況

97. 本港仍廣泛使用鎢絲燈泡，慳電膽的市場佔有率只有 20%。行政長官在 2008 年施政報告提出「研究是否需要限制銷售鎢絲燈膽」，⁴⁴ 但過去一年重要的進展，卻只有特區政府在 2009 年 6 月宣佈停止購買鎢絲燈泡一項罷了。⁴⁵未來的政策方向仍不明朗的，因在全港範圍禁止銷售鎢絲燈膽的政府顧問研究，要到 2009 年底才會完成。⁴⁶

98. 慳電膽能有效減少電力消耗，可是內置電子鎮流器的慳電膽（簡稱電子式慳電膽）含有水銀及有毒電子零件，會毒害周遭環境及人類健康。本港部份廢棄的慳電膽和光管會被送往環保署轄下的青衣化學廢物處理中心處理，該中心每年可處理約 800 000 個慳電膽和光管，不足以處理全港所有廢棄慳電膽。生產者環保責任制仍未應用於慳電膽這種產品，政府沒有強制供應商進行回收。

99. 目前慳電膽能源標籤只能局部反映燈泡的壽命及節能效果，沒有標示其環保效益，例如所使用的物料、有毒成份等。

原則

100. 香港必須建構一套完整的「可持續的照明系統」，其政策框架的特點如下：
- 系統分析慳電膽的生命週期，並因應其生命週期的特點制定相關政策，其間包含：節能、源頭減廢和回收三大指導原則；
 - 特區政府應果斷地禁止入口及銷售鎢絲燈膽；
 - 善用既有法律及規管架構，運用生產者環保責任制，使生產者、供應商及消費者負起環保生產、減用、回收、再造等方面的責任；
 - 按照節能、源頭減廢和回收三大原則改革現時的能源標籤。

政策建議

101. 爲了在最短時間內推廣慳電膽，特區政府應向每位成年市民提供 200 元的慳電膽換領券，以資助市民更換慳電膽。同時應立法禁止銷售鎢絲燈泡：包括石英燈泡，並制訂有關的執行措施。

⁴⁴ 2008-09 年度施政報告，第 101 段，<<http://www.policyaddress.gov.hk/08-09/chi/p100.html>>。

⁴⁵ 行政長官於經濟機遇委員會會議結束後會見傳媒談話內容（一），

<<http://www.info.gov.hk/gia/general/200906/22/P200906220253.htm>>。

⁴⁶ <禁鎢絲燈膽研究 料年底前完成>，《明報》，2009 年 3 月 16 日，A6 頁。

102. 特區政府必須正視慳電膽內的水銀及電子零件對環境及市民健康的威脅，將慳電膽納入「《產品環保責任條例草案》」條例當中，特區政府應盡快在全港範圍內設立一套產品回收系統，要求生產者或入口商直接提供回收服務，同時設立按金退還制度。特區政府也應致力擴大專用的慳電膽回收箱網絡，並呼籲市民把廢棄慳電膽放入該等回收箱。為迎接慳電膽時代的來臨，青衣化學廢物處理中心應逐步增加相關設備，加強處理和回收水銀、電子和金屬廢料的能力。

103. 特區政府應推出一個綜合的環保標籤制度，全面反映燈泡的壽命、材料、節能效果、有毒物料數量和生產耗能水平等多方面的因素，讓市民能一目了然，能輕易地掌握慳電膽的能源效益。由於制定一套新的標籤系統需時，應在不久的將來推行一些過渡性措施。特區政府可參考歐盟的經驗，推廣自願性質的「環保標籤」。長遠來說，政府可採納歐盟對電子產品的有害物質和廢棄電子產品的指令 (RoHS 和 WEEE)，進行監管。

104. 特區政府應盡快按照節能、源頭減廢和回收三大原則，比較研究電子式慳電膽及電感式慳電膽在環保方面的表現。為了達致減廢的目的，可研究進一步運用分體式設計的慳電膽，有助徹底發揮燈膽內各組成部份的使用年期，這種設計可應用於電感式或電子式慳電膽。

VI. 普選和 2012 政制改革⁴⁷

背景

105. 在 2007 年 12 月行政長官提交全國人民代表大會常務委員會有關政治發展的報告中，行政長官承認大部份市民希望加快民主化步伐，但他同時建議香港在 2017 年進行首次行政長官普選，並把立法會的普選日期推遲到更後甚至沒有明確的日子（即使行政長官宣稱有關選舉可以在 2020 年舉行）。

106. 社會輿論普遍認為，立法會功能組別選舉制度存在三大缺點：缺乏代表性、大部份界別受公司票操縱，及鼓勵狹隘的界別利益。因此，功能組別選舉應徹底廢除。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更有效地貢獻他們的專業知識和識見，對本港的長遠發展至關重要。

107. 在 2009 年 1 月，特區政府宣佈再一次押後就政改問題和 2012 年行政長官和立法會產生辦法的公眾諮詢，由原本定為 2009 年上半年，推遲至 2009 年第 4 季。⁴⁸ 這再一次延遲政改方案的決定，引起了廣泛爭議。

108. 行政長官在 2009 年 7 月明確表示，「不可以再在 2012 年再爭取(行政長官和立法會) 雙普選」，⁴⁹ 政改再度擱置，引起了廣泛爭議和批評。2009 年 8 月的一項民意調查顯示，相當數量的民眾（約四成）仍希望可於 2012 年落實行政長官和立法會雙普選。⁵⁰

原則

109. 既然民主普選是香港政治發展的終極目標，2012 年及以後的選舉安排也就是本港民主發展的里程碑。故此，整體選舉制度的安排應該更加開放及較以前民主，選舉制度、候選人提名制度、投票制度等方面均應較以前公平。本智庫因此認為，在 2012 年的行政長官和立法會選舉，可以利用某種形式的普選形式方法產生。

⁴⁷ 本章大部份的內容取材自本智庫發表的研究報告《公共專業聯盟對 2012 年政改方案的建議》（2008 年 5 月）。

⁴⁸ 《政改諮詢突推遲年底 曾蔭權藉口應付金融海嘯議員炮轟有誠信再跌港人》，〈蘋果日報〉，2009 年 1 月 16 日。

⁴⁹ <<http://www.info.gov.hk/gia/general/200907/07/P200907070265.htm>>。

⁵⁰ 〈中大民調：逾半人盼 2012 政改有共識〉，《明報》，2008 年 8 月 28 日，A15 頁。

政策建議

a. 在立法會設立「全面功能組別」制度

110. 我們建議設立一個名為「全面功能組別」的制度，以取代現有的功能組別制度。根據有關構思，現時的功能組別將會整合成 6 個大型功能組別，並全部以個人選民為選民基礎。在每一個功能組別內，選舉制度仍實行比例代表制。有關建議可避免個別選民數目眾多的界別壟斷大部份議席，這樣的政治平台相信可以兼容並包社會上的不同利益。新功能組別制度將包括以下組成部份：

- 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，分別是製造業和貿易業；基建、物流和旅遊業；商業和專業服務業；及個人社會和社區服務業。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，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躍者」。這兩個組別大概有 200 萬名選民；
- 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；
- 這 6 大功能組別會把選民基礎擴大至 580 萬人，與現時地方選區選舉的選民基礎相若；
- 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；
- 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，基本上選民的每張選票均是等值的。

b. 以「全面功能組別」為基礎的選舉委員會選舉

111. 我們建議維持選舉委員會的人數在 800 人的水平，其中屬於第四界別的 200 人的產生辦法維持不變⁵¹。其他界別（第一、二及三界別）的 600 名選舉委員則採用全面功能組別類似的產生辦法。每個新功能組別選舉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，同樣體現了每票等值的原則。

112. 每個特首候選人最少需獲得 50 名選舉委員的支持，提名票的上限為 100 人。

⁵¹ 第四界別的合資格選民，包括立法會議員、區議會代表、全國人大港區委員，和全國政協委員港區代表。

c. 設立立法會的政協制度

113. 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。現時的功能組別可以在 2012 年實施全面功能組別選舉制度時，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。

公共專業聯盟

2009 年 9 月