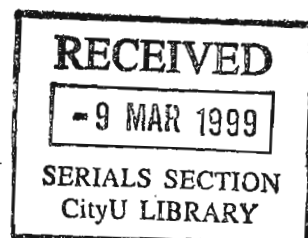


# 香港特別行政區基本法諮詢 委員會政制專責小組會議紀要 (1987年1月至4月)



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01/02-05-C101-870109

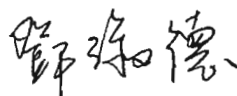
敬啟者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組於一月七日(星期三)召開了第四次聯席會議，除第十二點「大選舉團選舉」外，整份討論文件在工作組討論的階段已完成。由於「大選舉團」討論文件仍未草擬完成，因此與會者決定將第五次工作會議日期(原為一月十四日)延至一月二十一日(星期三)下午五時三十分舉行，以便秘書處有足夠時間準備「大選舉團」討論文件，提交此工作組，以輔下次對第十二點的討論。「選舉方式」討論文件最新修訂稿為(9/1/1987)。

此 致

立法機關工作組  
及行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會議主任



(鄧淑德)

一九八七年一月九日

★「大選舉團」討論文件 -- 待發

# 選舉方式

## 直接、間接、功能界別、大選舉團

### 討論文件 (修訂稿)

(1987年1月9日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組

## 1. 問題牽涉範圍

選舉方式的問題，牽涉到九七年後特別行政區的立法機關的產生方法與及行政長官的產生方法。具體來說就是：

- (1) 特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
- (2) 特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 2. 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。

2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

2.2.1 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。

2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。

2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，另見「大選舉團」討論文件。

### 2.5 選舉形式

2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

注：①公民身份的定義，現仍由居民定義小組研究中，目前香港並無「公民」這定義的。



2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內(選區、功能界別或選舉團)，如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人(數目可以與席數相同，或少於席數)。

2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，(其他情況，如此類推)。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

### 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

### 4. 1985年以來的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定重要的一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員—港督由社會各界的知名人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 — 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

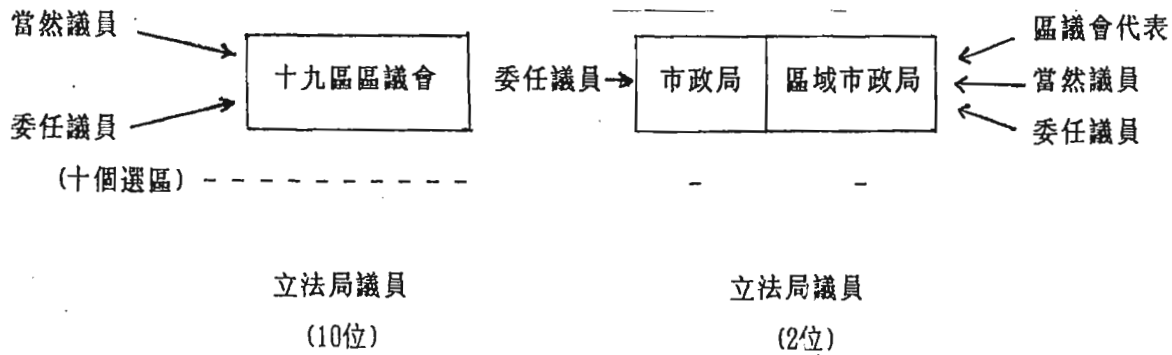
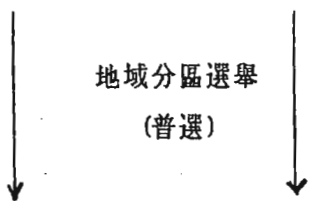
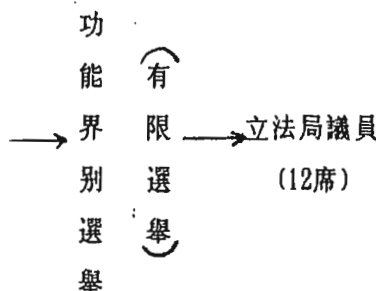
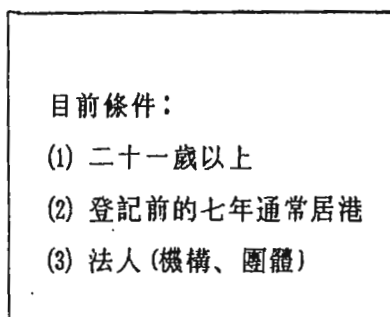
4.1.4 選舉團 — 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局（香港/九龍）和區域市政局（新界），二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集合成十個單位（每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等），這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

4.1.4.1 區議會選舉團 — 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局（有選舉產生的，亦有委任的）的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。

4.1.4.2 市政局選舉團 -- 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 -- 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



### 5. 1985年以來立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 -- 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

--- 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由當事人決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 6. 問題의 焦點：

根據上列的情況，香港85年來的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年來的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次重覆的普及選舉，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局入選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

### 7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)



7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議):

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	25%	25%	25%	25%		
間接選舉							25%						20%	25%	25%			25%	
功能界別	25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	50%	25%	50%	25%	50%	50%	50%	#100%
大選舉團				15%				30%	33.3%				25%		50%	25%	25%		
												*10%							

\* 建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

# 建議 (19) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處:

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 香港大學畢業同學會政制組 (10/86) / 太平山學會 (4/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 中根 (24/7/86) / 薛鳳旋 (2/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86)
- (7) 基督徒弘道社 (3/11/86) / 190人方案 (10/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 陳弘毅 (25/1/86) / 查濟民 (7/8/85) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 港人協會 (11/86) / 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86)
- (14) 徐是雄 (17/12/86)
- (15) 吳夢珍 (24/6/86)
- (16) 徐是雄+ (9/1/86)
- (17) 七十一人方案 (11/8)
- (18) 嘉道理 (15/12/86)
- (19) 查良鏞 (4/86) (他現時亦贊成應有直選，但沒有列明百分比)

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別於第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般選舉比例。

## 1. 「普及直選」

### 9.1 對「普及直選」的不同意見：

#### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- (4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性
- (11) 更有效地直接向選民負責
- (12) 可鼓勵人民參與政治
- (13) 可體現高度自治
- (14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府
- (15) 無「普及直選」就無民主
- (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的
- (17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的

#### 反對

- 一 不利安定繁榮
- 一 催化政黨對抗性政治
- 一 不能保障各階層代表性
- 一 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 一 公民意識未成熟
- 一 政客政治引致公費開支增加
- 一 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- 一 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 一 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 一 選民未必理性
- 一 易造成「免費午餐」
- 一 社會政治過熱
- 一 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來
- 一 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能敢向北京說「不」
- 一 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
- 一 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
- 一 直接普選的不可預測性對社會安定不利

9.2 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

## D. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

贊成	反對
(1) 保障立法機構各界代表的均衡性	一 不平等，有人多票，有人無資格投票
(2) 議員更能反映各界別的代表性	一 功能界別產生議員未能照顧全局利益
(3) 減低社會的政治過熱	一 會引起社會上對政治不公平之憤
(4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。而界別劃分的困難並非不可攻破的技術問題	一 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的相對代表性，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。這雖是技術上的困難，但至今仍未有人尋得答案

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 一 由十二個功能界別產生的席位，增致22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2
(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編	3
(八) 法律界	訂：法定名單以及各機	3
(九) 工程師	構和有關專業團體的成	1
(十) 建築師	員名單/職員名單	1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 一 建議由12個功能界別的席位擴至30個，但沒有進一步的具體建議。



## 11. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關
- (4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性
- (5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立

#### 反對

- 一 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
- 一 間接方式不利向選民大眾交待
- 一 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通
- 一 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。但亦有意見認為應該保留。但沒有意見認為用這方式產生的立法機關成員應該超過四分之一。

## 12. 「大選舉團」選舉

### 12.1 對「大選舉團」選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。

#### 反對

- 一 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 一 偏重工商界上層階級
- 一 某些界別有重覆代表性

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| (4) 減低社會政治過熱。   | — 易受一小撮人控制                    |
| (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。 | — 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯 |
| (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。                            | — 產生方法未清楚                     |
| (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。    | — 不是真正的選舉，是變相委任制              |
| (8) 保持穩定性、連貫性   | — 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡      |

12.2 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

### 13. 候選人提名：

- 13.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，通常已是一個過濾的程序，目的為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。
- 13.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：
- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
  - (2) 由目前間接選舉的選舉團提名。現在的普及直選是由選舉團的成員提名，即由個別區議員提名的
  - (3) 由功能團體提名
  - (4) 由大選舉團提名

★有關大選舉團的產生、組成與運作的詳細討論，另見「大選舉團」討論文件

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01/02(G)-C101-870117

敬啟者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政機關、行政長官工作組已初步完成討論「選舉方法」討論文件中關於直接、間接、功能界別選舉的部份。至於有關「大選舉團」選舉的資料，秘書處亦初步整理好，隨函附上。

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組第五次工作會議謹訂於一九八七年一月二十一日(星期三)下午五時三十分舉行，會議將會集中討論「選舉方式」討論文件第十二點關於大選舉團的問題(參考附上的「大選舉團」討論文件)，希各委員到時出席。

此致

立法機關工作組及  
行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處

會務主任



(黃蕙瑜)

一九八七年一月十七日

「選舉方式」及「行政機關的組成及行政長官的產生」討論文件附件

## 大選舉團

### 討論文件(草稿)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃行政機關的組成與行政長官的產生工作組及立法機關與立法機關的產生工作組之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表行政機關的組成與行政長官的產生工作組及立法機關與立法機關的產生工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

行政機關的組成與行政長官的產生

及立法機關與立法機關的產生

## 1. 引言

在各種有關行政長官及立法機關的產生方法的意見，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責是其中的一種意見，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有多種不同的想法。

## 2. 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- 2.1 負責提名及選舉行政長官
- 2.2 負責行政長官選舉過程中的提名
- 2.3 負責選舉部份立法機關成員
- 2.4 作為行政長官的顧問

## 3. 成立大選舉團的原則

- 3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- 3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易干擾到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員多一定比少好。
- 3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件，而不是隨某人或某團體的意志被選進選舉團之內，這些條件最好是早已公認的。
- 3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

## 4. 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- 4.1 行政局非官守議員。
- 4.2 立法機關成員。
- 4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- 4.4 功能團體——根據目前法定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份



4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。

4.8 政界、工商界元老—政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

## 5. 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

## 6. 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

### 6.1 查濟民 (1985年初)

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。
- (4) 特點/理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。  
②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。  
③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

### 6.2 古星輝 (1985年2月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。

(3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議；才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。

此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。

(4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。

顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

### 6.3 陳弘毅 (1986年1月25日) 《明報》

(1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。

(2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。

(3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。

(4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一(即20位)立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。

②「顧問院」為常設機構。

③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

### 6.4 薛鳳旋 (1986年1月30日) 《大公報》

(1) 組成成份：由行政局全體非官守議員、立法局全體議員，功能團體、社會團體組成「協商團」。

(2) 組成方法：(未有列明)

(3) 功能：成員以協商為基礎，適討適合的行政長官人選，必要時以一人(或單位)一票的方式選出。

(4) 特點：(未有列明)

### 6.5 三方學會 (1986年3月)

(1) 組成成份：「選舉團」由立法機關及地區議會成員組成。

(2) 組成方法：以法例規定上列議員為當然成員。

(3) 功能：選舉未來行政長官，再經中央人民政府委任。

(4) 特點：(未有列明)

### 6.6 張熾標 (1986年7月22日) 《快報》

(1) 組成成份：「大選舉團」成員包括立法局、區域市政局、市政局及區議會議員。

(2) 組成方法：以法例訂出上列議會議員為成員。

(3) 功能：「大選舉團」根據立法局議員提交的行政長官候選人名單(每位候選人起碼得10位立法議員提名)投票。獲得最多票數的候選人將成為行政長官。



- (4) 特點／理由：「大選舉團」的選舉方法保證未來的行政長官將會受到社會各階層人士的支持。提名由立法機關執行。

#### 6.7 工商界專業諮委 (71人) (1986年11月4日)

- (1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

- (2) 組成方法：由各界定團體選出代表。(具體方法尚在研究中)

- (3) 功能：「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

- (4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。
- ②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。
- ③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。
- (4)由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。
- (5)這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

#### 6.8 徐是雄 (1986年11月8日)

- (1) 組成成份：「遴選委員會」由各界定團體推選代表組成。界定團體的名單及所推選的委員數目應與現有的「基本法諮詢委員會」的組成相同。
- (2) 組成方法：參考基本法諮詢委員會的方法
- (3) 功能：「遴選委員會」提名三至五位行政長官候選人，經中央政府批准後，再由全港市民普選。

(4) 特點/理由：①「基本法諮詢委員會」的組成方法深為香港人接受，故以同樣的方式組成行政長官的「遴選委員會」相信亦會為一般港人贊同。

②候選人要中央批准。

#### 6.9 港人協會 (1986年1月2日)

(1) 組成成份：「大選舉團」的組成基於立法機關產生形式中的非直接選舉成份。其中包括功能界別代表及地域選舉團成員。功能界別代表又包括三種力量：工商金融界、基層(勞工及社會服務界)以及專業人士。

(2) 組成方法：在選舉立法機關時，功能界別及地域選舉團分別選出代表進立法局。在推選行政長官時，上述團體以同樣方式在各單位內選出10名代表組成大選舉團，選舉行政長官。

港人協會對未來立法機關的組成有兩個建議，一為將目前的12功能席位擴至30位，連同目前的12個選舉團席位，即將來的大選舉團有420人。另一構想為將目前的功能席位擴至40個，目前的選舉團席位擴大至16個，即將來的選舉團共560人。(另有以普及直接選舉產生的席位，但不包括在大選舉團的產生方法內)

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選出未來的行政長官。「選舉團」本身是一個兼具提名權及選舉權的組織，候選人必須得到百分之十的選舉團成員提名才能參與競選，若候選人本身為選舉團成員之一，則在獲得提名後，當退出選舉團，其席位為有關選舉單位選舉代表補上，選舉團成員不能由立法機關議員出任，以貫徹行政及立法制衡的原則。「選舉團」除作內部提名外，亦應公開邀請外界提名行政長官候選人。外界乃指有資格選舉代表組成選舉團的功能組別和地區議會之外的社會團體，個人並無提名權。

「選舉團」接收到所有候選人提名後，當對候選人的資格進行審查，然後安排機會聆聽候選人的政綱及對此作質詢。最後對候選人作不記名投票。候選人必須得到選舉團全部成員一半以上選票才作當選。

(4) 特點/理由：①「選舉團」的基本結構為功能團體和地區議會，這些基本結構有長遠歷史並為一般人所接受，是香港最受重視的政治梯櫓，亦涵蓋了選舉政治中的兩大原則(功能原則和地域原則)，因此由「大選舉團」選出的行政長官將會受一般人信任和接受。

②此外，港人協會認為選舉團中代表社會上兩極利益的工商界和基層代表的席位將各佔百分之三十至三十五；代表專業和地方議會的席位則各不超過百分之十五至二十，因此任何階層都沒有壓倒性的優勢，故所選出的行政長官必須是能照顧各方面的利益的。

③立法機關與行政長官由兩個不同的渠道產生，有助兩權分立的原則。

## 7. 贊成大選舉團的普遍理由

- 7.1 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- 7.2 保障社會各階層的均衡參與。
- 7.3 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- 7.4 減低社會政治過熱。
- 7.5 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員，並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- 7.6 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- 7.7 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- 7.8 保持穩定性、連貫性。

## 8. 反對大選舉團的理由

- 8.1 特權階級政治，保障一小撮人利益。
- 8.2 偏重工商界上層階級。
- 8.3 某些界別有重覆代表性。
- 8.4 易受一小撮人控制。
- 8.5 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯。
- 8.6 產生方法未清楚。
- 8.7 不是真正的選舉，是變相委任制。
- 8.8 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡。

## 9. 結語

「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。

# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年1月23日)

政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組



## 問題牽涉範圍

現時，對九七年後立法機關產生的建議衆多，而各種選舉方式的建議其實與行政長官產生的建議共通，只是則重點及比例各異而矣，因此，這份討論文件處理的各種選舉方式，可幫助了解兩方面的問題，具體來說就是：

- (1)特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
  - (2)特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？
- 而這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 2. 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

- 2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

- 2.2.1 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。
- 2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

- 2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。
- 2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

### 2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，見第12點有關「大選舉團」部份。

### 2.5 選舉形式

- 2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

註：①公民身份的定義，由居民定義小組負責研究(見“居民定義”最後報告)，目前香港並無「公民」這定義的。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內(選區、功能界別或選舉團)，如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人(數目可以與席數相同，或少於席數)。

2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，(其他情況，如此類推)。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

#### 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

#### 1985年以來的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

4.1.4 選舉團 -- 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

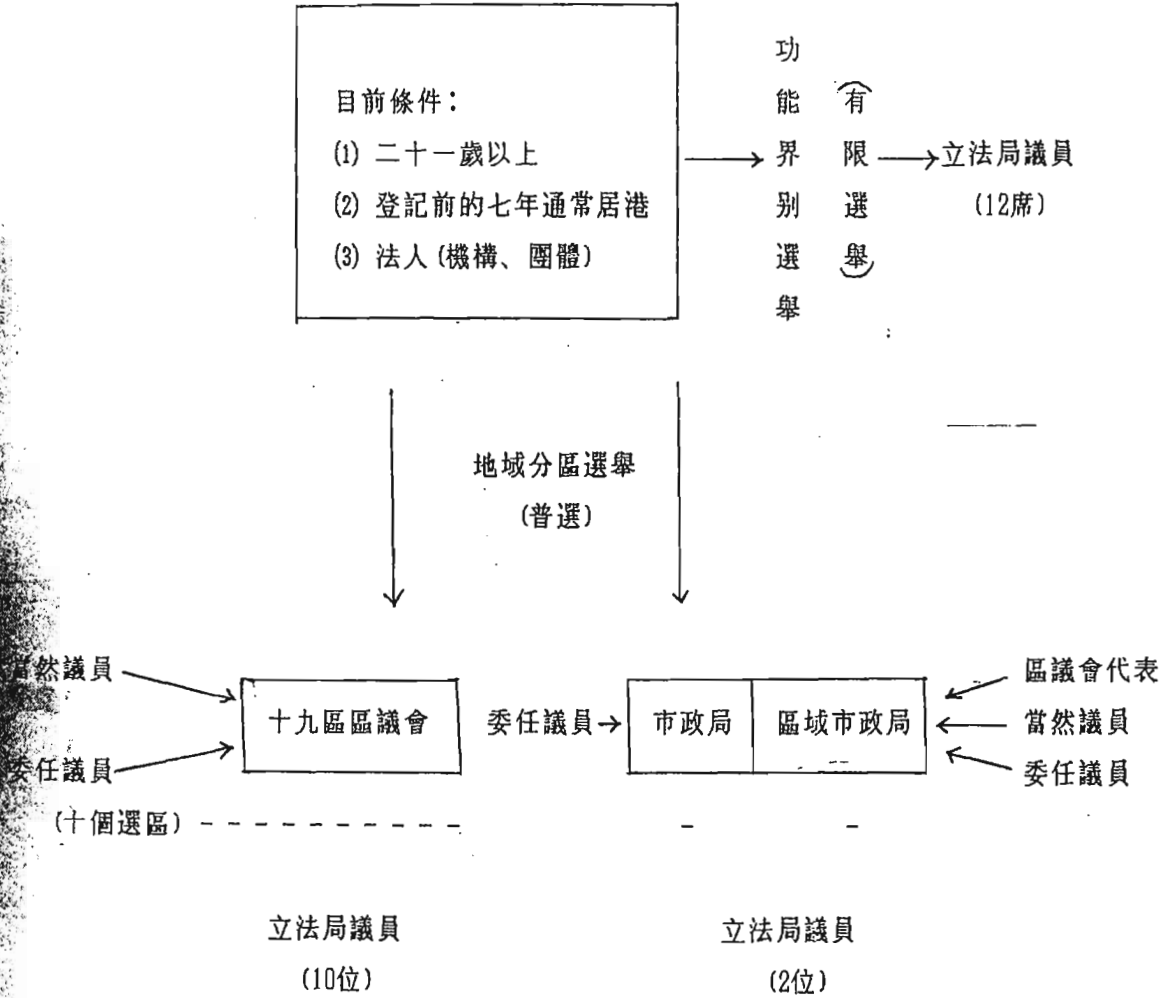
4.1.4.1 區議會選舉團 -- 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。



4.1.4.2 市政局選舉團 -- 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 -- 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



1985年以來立法局選舉方法的特點

### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 -- 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

-- 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年來的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年來的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次重覆的普及選舉，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議):

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	25%	25%	25%	25%		
間接選舉							25%						20%	25%	25%			25%	
功能界別	25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	50%	25%	50%	25%	50%	50%	#100%	
大選舉團				15%				30%	33.3%				25%		50%	25%	25%		
												*10%							

\* 建議(12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

# 建議(19)為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處:

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 香港大學畢業同學會政制組 (10/86) / 太平山學會 (4/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 中根 (24/7/86) / 薛鳳旋 (2/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86)
- (7) 基督徒弘道社 (3/11/86) / 190人方案 (10/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 陳弘毅 (25/1/86) / 查濟民 (7/8/85) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 港人協會 (11/86) / 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86)
- (14) 徐是雄 (17/12/86)
- (15) 吳夢珍 (24/6/86)
- (16) 徐是雄+ (9/1/86)
- (17) 七十一人方案 (11/86)
- (18) 嘉道理 (15/12/86)
- (19) 查良鏞 (4/86) (他現時亦贊成應有直選，但沒有列明百分比)

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別於第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般性的選舉比例。

## 「普及直選」

### 9.1 對「普及直選」的不同意見：

#### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- (4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性
- (11) 更有效地直接向選民負責
- (12) 可鼓勵人民參與政治
- (13) 可體現高度自治
- (14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府
- (15) 無「普及直選」就無民主
- (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的
- (17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的

#### 反對

- 不利安定繁榮
- 催化政黨對抗性政治
- 不能保障各階層代表性
- 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 公民意識未成熟
- 政客政治引致公費開支增加
- 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 選民未必理性
- 易造成「免費午餐」
- 社會政治過熱
- 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來
- 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能敢向北京說「不」
- 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
- 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
- 直接普選的不可預測性對社會安定不利

9.2 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更能反映各界別的代表性
- (3) 減低社會的政治過熱
- (4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。而界別劃分的困難並非不可攻破的技術問題。

#### 反對

- 一 不平等，有人多票，有人無資格投票
- 一 功能界別產生議員未能照顧全局利益
- 一 會引起社會上對政治不公平之憤
- 一 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。這雖是技術上的困難，但至今仍未有人尋得答案。

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 -- 由十二個功能界別產生的席位，增致22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2
(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編訂：法定名單以及各機構和有關專業團體的成員名單/職員名單	3
(八) 法律界		3
(九) 工程師		1
(十) 建築師		1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 -- 建議由12個功能界別的席位擴至30個，但沒有進一步的具體建議。



## 11. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關
- (4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性
- (5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立

#### 反對

- 一 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
- 一 間接方式不利向選民大眾交待
- 一 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通
- 一 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。但亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 12. 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有多種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想。

### 12.2 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- 12.2.1 負責提名及選舉行政長官
- 12.2.2 負責行政長官選舉過程中的提名
- 12.2.3 負責選舉部份立法機關成員
- 12.2.4 作為行政長官的顧問

### 12.3 成立大選舉團的原則

- 12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- 12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易干擾到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員多一定比少好。

- 12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件，而不是隨某人或某團體的意志被選進選舉團之內，這些條件最好是早已公認的。
- 12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。
- 12.4 大選舉團的組成部份
- 在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。
- 12.4.1 行政局非官守議員。
- 12.4.2 立法機關成員。
- 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- 12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份；組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。
- 12.5 暫時性與常設性
- 除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。
- 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：
- 12.6.1 查濟民（1985年初）
- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
  - (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
  - (3) 功能：「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。
  - (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。



- ②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。
- ③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 12.6.2 古星輝 (1985年2月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。
- 此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點/理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。
- 顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅 (1986年1月25日) 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。
- (3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。
- (4) 特點/理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一(即20位)立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。
- ②「顧問院」為常設機構。
- ③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委(71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

④由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

⑤這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。

2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。

3.法律界——大律師、業務律師、法官。

4. 專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
5. 傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
6. 社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。【公務員被選中後必須放棄公職】
7. 宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
8. 外籍人士。
9. 婦女界。

(五) 香港區全國人大代表或部分代表。

(六) 政協委員或代表。

(2) 組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3) 功能：大選舉團可以選出三分之一（22人）立法機關委員。九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。

(4) 特點／理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

贊成

反對

(1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。

一 特權階級政治，保障一小撮人利益

- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
  - (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
  - (4) 減低社會政治過熱。
  - (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
  - (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
  - (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
  - (8) 保持穩定性、連貫性
- 偏重工商界上層階級
  - 某些界別有重覆代表性
  - 易受一小撮人控制
  - 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
  - 產生方法未清楚
  - 不是真正的選舉，是變相委任制
  - 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

- 12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。
- 12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。

### 13. 候選人提名：

- 13.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。
- 13.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：
- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
  - (2) 由目前間接選舉的選舉團提名，現在的普及直選是由選舉團的成員提名，即由個別區議員提名的
  - (3) 由功能團體提名
  - (4) 由大選舉團提名



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01/02-C101-870124

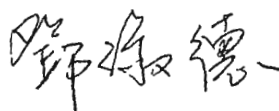
敬啟者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組於一月二十一日(星期三)召開了第五次聯席會議，與會者決定將「大選舉團」討論文件有關立法機關部份加入「選舉方式」討論文件中的第十二點。另外，由於此份討論文件集中討論立法機關的產生方法，因此秘書處現將文件名稱由「選舉方式」改為「立法機關的產生」，就此秘書處亦對文件中少部份行文作了微略修改，以符此文件的討論範圍，敬希各委員注意。第六次會議日期為二月四日(星期三)下午五時三十分，討論修訂後之「立法機關的產生」討論文件(CCBL-SG/POS-WG01/02-DP04-870123)。

此致

立法機關工作組  
及行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(鄧淑德)

一九八七年一月二十四日

香港中環皇后大道中70號連卡佛大廈8樓  
8th Floor, Lane Crawford House, 70 Queen's Rd. C., Central, Hong Kong.

香港郵政總局信箱138號

G.P.O. Box 138

電訊傳真 (FAX) 5-8105057



# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年2月5日)

- 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。
- 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組

## 1. 問題牽涉範圍

現時，對九七年後立法機關產生的建議衆多，而各種選舉方式的建議其實與行政長官產生的建議共通，只是則重點及比例各異而矣，因此，這份討論文件處理的各種選舉方式，可幫助了解兩方面的問題，具體來說就是：

(1)特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？

(2)特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

而這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 2. 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。

2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

2.2.1 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。

2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。

2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，見第12點有關「大選舉團」部份。

### 2.5 選舉形式

2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

註：①公民身份的定義，由居民定義小組負責研究(見“居民定義”最後報告)，目前香港並無「公民」這定義的。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內(選區、功能界別或選舉團)，如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人(數目可以與席數相同，或少於席數)。

2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，(其他情況，如此類推)。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

4. 1985年以來的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 — 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

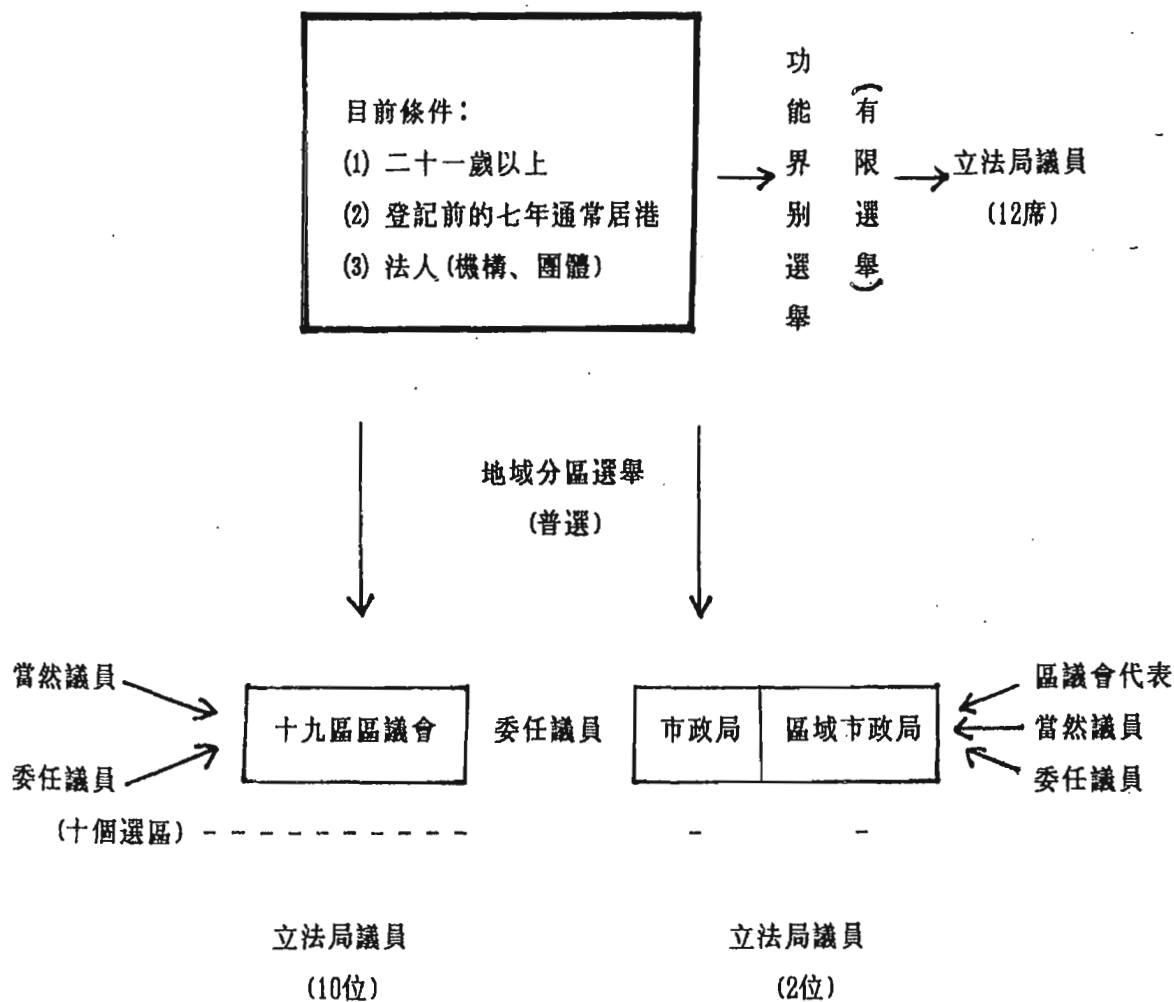
4.1.4 選舉團 — 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集合成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

4.1.4.1 區議會選舉團 — 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。

4.1.4.2 市政局選舉團 —— 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 —— 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



### 5. 1985年以來立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 —— 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

—— 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。



5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 6. 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年來的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年來的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次重覆的普及選舉，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

### 7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議(只包括有列出比例的建議):

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	25%	25%	25%	25%		
間接選舉							25%						20%	25%	25%			25%	
功能界別		25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	50%	25%	50%	25%	50%	50%	#10
大選舉團					15%				30%	33.3%				25%		50%	25%	25%	
												*10%							

\* 建議(12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

# 建議(19)為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處:

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 香港大學畢業同學會政制組 (10/86) / 太平山學會 (4/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 中根 (24/7/86) / 薛鳳旋 (2/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 基督徒弘道社 (3/11/86) / 190人方案 (10/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 陳弘毅 (25/1/86) / 查濟民 (7/8/85) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 港人協會 (11/86) / 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86)
- (14) 徐是雄 (17/12/86)
- (15) 吳夢珍 (24/6/86)
- (16) 徐是雄+ (9/1/86)
- (17) 七十一人方案 (11/86)
- (18) 嘉道理 (15/12/86)
- (19) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別于第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般性的選舉比例。

## 9. 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 由目前間接選舉的選舉團提名，現在的普及直選是由選舉團的成員提名，即由個別區議員提名的

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

#### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- (4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性
- (11) 更有效地直接向選民負責
- (12) 可鼓勵人民參與政治
- (13) 可體現高度自治

#### 反對

- 不利安定繁榮
- 催化政黨對抗性政治
- 不能保障各階層代表性
- 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 公民意識未成熟
- 政客政治引致公費開支增加
- 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的
- 選民未必理性，易造成「免費午餐」
- 社會政治過熱
- 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來

- |  |  |
|--|--|
| <p>(14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府</p> <p>(15) 無「普及直選」就無民主</p> <p>(16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的</p> <p>(17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的</p> | <p>— 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能敢向北京說「不」</p> <p>— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</p> <p>— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</p> <p>— 直接普選的不可預測性對社會安定不利</p> |
|--|--|

9.3 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更能反映各界別的代表性
- (3) 減低社會的政治過熱
- (4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。而界別劃分的困難並非不可攻破的技術問題。

#### 反對

- 不平等，有人多票，有人無資格投票
- 功能界別產生議員未能照顧全局利益
- 會引起社會上對政治不公平之憤
- 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。這雖是技術上的困難，但至今仍未有人尋得答案。

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 — 由十二個功能界別產生的席位，增設22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3



(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2
(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編 訂：法定名單以及各機 構和有關專業團體的成 員名單/職員名單	3
(八) 法律界		3
(九) 工程師		1
(十) 建築師		1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 -- 建議由12個功能界別的席位擴至30個，但沒有進一步的具體建議。

## 11. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人  
選人的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市  
政局意見，能直接反映到立  
法機關
- (4) 選民在投區議員/市政/區域  
市政局議員時已料到其於立  
法局投票時的代表性
- (5) 選舉團選舉令地域性組織選  
舉權威性得以確立

#### 反對

- 一 小圈子政治，容易被操縱，易引  
致派系分裂，破壞區議會、市政  
局、區域市政局日後工作關係
- 一 間接方式不利向選民大眾交待
- 一 通過其他選舉方法亦可設立渠道  
增強地方行政與立法局的溝通
- 一 由選舉團成員選出立法局議員這  
職權與該成員的原有職權（區議  
員、市政局/區域市政局議員的  
職權）不一致

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 12. 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有多種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。



## 12.2 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

### 12.2.1 負責提名及選舉行政長官

### 12.2.2 負責行政長官選舉過程中的提名

### 12.2.3 負責選舉部份立法機關成員

### 12.2.4 作為行政長官的顧問

## 12.3 成立大選舉團的原則

12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。

12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易受到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是大選舉團的成員多一定比少好。

12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定公認的條件。

12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

## 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

### 12.4.1 行政局非官守議員。

### 12.4.2 立法機關成員。

### 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。

12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。

12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。

12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。

12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。

12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

## 12.5 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

## 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

### 12.6.1 查濟民 (1985年初)

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）
- (4) 特點／理由：
  - ① 顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。
  - ② 「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。
  - ③ 尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 12.6.2 古星輝 (1985年2月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：（「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。此外，）「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。  
顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅 (1986年1月25日) 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。

(3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。

(4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一（即20位）立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。

②「顧問院」為常設機構。

③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委(71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：（「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，）「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

(4)由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

(5)這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。



12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

- 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
- 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
- 3.法律界——大律師、律師、法官。
- 4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
- 5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
- 6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。
- 7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
- 8.外籍人士。
- 9.婦女界。

(五)香港區全國人大代表或部分代表。

(六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關委員。(九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。)

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。

## 12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

### 贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性

### 反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 偏重工商界上層階級
- 某些界別有重覆代表性
- 易受一小撮人控制
- 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- 產生方法未清楚
- 不是真正的選舉，是變相委任制
- 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SQ/POS-WG01/02-C101-870206

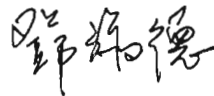
敬啓者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組於二月四日(星期三)召開了第六次聯席會議。工作組基本上已完成對「立法機關的產生」文件的討論，下次會議將整體地審閱全份文件，然後將討論文件呈交專責小組討論。第七次會議日期為二月十八日(星期三)下午時五時三十分。

此 致

立法機關工作組  
及行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(鄧淑德)

一九八七年二月六日

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01/02-C101-870220

敬啟者：

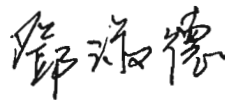
政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組於二月十八日（星期三）召開了第七次聯席會議。工作組重新審閱整份「立法機關的產生」討論文件，在作出少許修改後，與會委員決定將文件呈交政制專責小組討論。

下次有關政制的會議將於三月四日（星期三）下午五時三十分舉行，討論有關立法機關的職權等問題，是次乃立法機關工作組第一次會議，有關之討論文件將稍後寄發。

此致

立法機關工作組  
及行政長官、行政機關工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



（鄧淑德）

一九八九年二月十九日

# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年2月19日)

政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組，行政長官、行政機關工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關工作組

行政長官、行政機關工作組

## 問題牽涉範圍

現時，對九七年後立法機關產生的建議衆多，而各種選舉方式的建議其實與行政長官產生的建議共通，只是則重點及比例各異而矣，因此，這份討論文件處理的各種選舉方式，可幫助了解兩方面的問題，具體來說就是：

- (1) 特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
  - (2) 特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？
- 而這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

- 2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

- 2.2.1 普及選舉 — 選舉人的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。
- 2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉人要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

- 2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。
- 2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

### 2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，見第12點有關「大選舉團」部份。

### 2.5 選舉形式

- 2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

註：①公民身份的定義，由居民定義小組負責研究(見“居民定義”最後報告)，目前香港並無「公民」這定義的。



2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內(選區、功能界別或選舉團)，如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人(數目可以與席數相同，或少於席數)。

## 2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，(其他情況，如此類推)。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

## 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

## 4. 1985年以來的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	社會服務會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政署人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

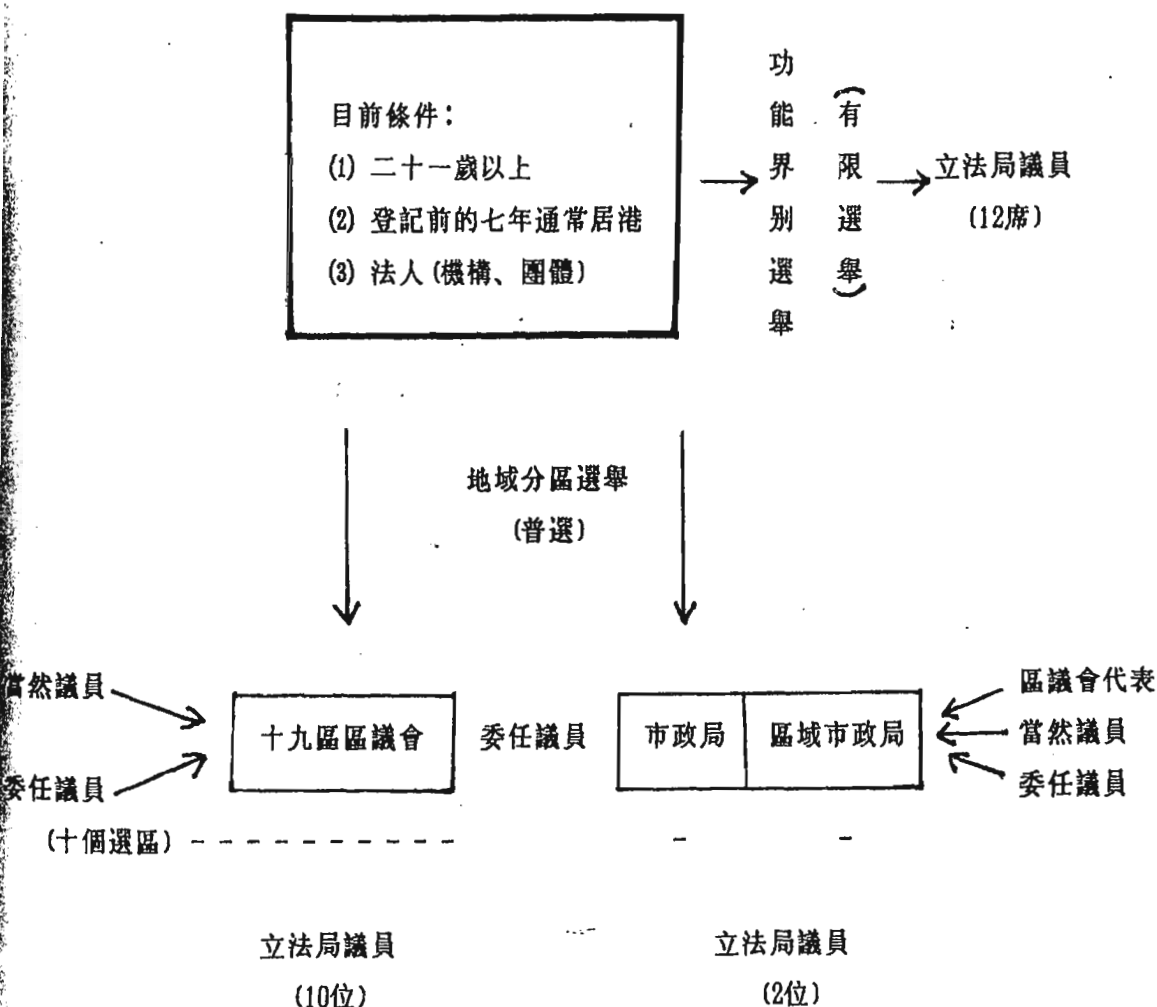
4.1.4 選舉團 -- 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

4.1.4.1 區議會選舉團 -- 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。

4.1.4.2 市政局選舉團 -- 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 -- 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



### 1985年以來立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 -- 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

-- 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

- 5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。
- 5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。
- 5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。
- 5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年來的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年來的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次不同的普及選舉作為基礎，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否用普及一人一票的直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果用此方式，又應佔多少比例。」

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

### 7.1 普及直接選舉

### 7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)



7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議)：

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	★	
直接選舉							25%							20%	25%	25%				
功能界別		25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	70%	50%	25%	50%	25%	50%		#100%
選舉團					15%				30%	33.3%					25%		50%	25%		
											*10%									

建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

建議 (19) 並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。

建議 (20) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處：

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 香港大學畢業同學會政制組 (10/86) / 太平山學會 (4/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 中根 (24/7/86) / 薛鳳旋 (2/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 基督徒弘道社 (3/11/86) / 190人方案 (10/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 陳弘毅 (25/1/86) / 查濟民 (7/8/85) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 香港政府華員會 (2/87)
- (14) 港人協會 (11/86) / 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86)
- (15) 徐是雄 (17/12/86)
- (16) 吳夢珍 (24/6/86)
- (17) 徐是雄+(9/1/86)
- (18) 七十一人方案 (11/86)
- (19) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)
- (20) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別于第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般的選舉比例。

## 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 由目前間接選舉的選舉團提名，現在的普及直選是由選舉團的成員提名，即由個別區議員提名的

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

贊成	反對
(1) 有利安定繁榮	— 不利安定繁榮
(2) 政黨產生是必然而又健康的發展	— 催化政黨對抗性政治
(3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭	— 不能保障各階層代表性
(4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益	— 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
(5) 公民意識已有增長/難定準則	— 公民意識未成熟
(6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支	— 政客政治引致公費開支增加
(7) 符合平等參與原則	— 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
(8) 現代社會發展的最佳形式	— 香港社會不適宜引用西方民主方式
(9) 民主化要配合經濟發展	— 過份、太快的民主化不利經濟發展
(10) 加強政府合法性	— 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的
(11) 更有效地直接向選民負責	— 選民未必理性，易造成「免費午餐」
(12) 可鼓勵人民參與政治	— 社會政治過熱
(13) 可體現高度自治	— 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來

- (14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府
  - (15) 無「普及直選」就無民主
  - (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的
  - (17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的
- 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能敢向北京說「不」
  - 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
  - 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
  - 直接普選的不可預測性對社會安定不利

9.2 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 功能界別選舉

#### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

##### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更能反映各界別的代表性
- (3) 減低社會的政治過熱
- (4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。而界別劃分的困難並非不可攻破的技術問題。

##### 反對

- 不平等，有人多票，有人無資格投票
- 功能界別產生議員未能照顧全局利益
- 會引起社會上對政治不公平之憤
- 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。這雖是技術上的困難，但至今仍未有人尋得答案。

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

#### 10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 -- 功能界別的席位，由12席增至22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2

(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	} 選民名冊按以下名單編 訂：法定名單以及各機 構和有關專業團體的成 員名單/職員名單	3
(八) 法律界		3
(九) 工程師		1
(十) 建築師		1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 -- 建議功能界別的席位由12席擴至30席，但沒有進一步的具體建議。

## 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

贊成	反對
(1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識	— 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
(2) 減低社會政治過熱	— 間接方式不利向選民大眾交待
(3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關	— 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通
(4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性	— 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致
(5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立	

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 2. 「大選舉團」選舉

2.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有各種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。



## 12.2 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- 12.2.1 負責提名及選舉行政長官
- 12.2.2 負責行政長官選舉過程中的提名
- 12.2.3 負責選舉部份立法機關成員
- 12.2.4 作為行政長官的顧問

## 12.3 成立大選舉團的原則

- 12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- 12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易受到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員多一定比少好。
- 12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定公認的條件。
- 12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

## 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- 12.4.1 行政局非官守議員。
- 12.4.2 立法機關成員。
- 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- 12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

## 12.5 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

## 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

- 12.6.1 查濟民（1985年初）

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）
- (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。  
②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。  
③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有。比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 12.6.2 古星輝（1985年2月） 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：（「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。  
此外，）「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。  
顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅（1986年1月25日） 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。

(3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。

(4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一（即20位）立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。

②「顧問院」為常設機構。

③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委 (71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：（「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

④由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

⑤這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。



2.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。

2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。

3.法律界——大律師、律師、法官。

4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。

5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。

6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。

鄉事會、鄉議局、小販、學生。

7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。

8.外籍人士。

9.婦女界。

(五)香港區全國人大代表或部分代表。

(六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關委員。 (九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。)

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。



## 12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

### 贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性

### 反對

- 一 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 一 偏重工商界上層階級
- 一 某些界別有重覆代表性
- 一 易受一小撮人控制
- 一 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- 一 產生方法未清楚
- 一 不是真正的選舉，是變相委任制
- 一 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-07-C101-870220

敬啟者：

政制專責小組的立法機關工作組及行政長官、行政機關工作組已完成草擬「立法機關的產生」討論文件。現將文件呈交政制專責小組第七次會議討論，正、副召集人將繼續由工作組之正副召集人擔任，他們分別是梁振英委員及夏其龍委員。

第七次政制專責小組會議將於三月二日(星期一)下午五時三十分舉行，討論「立法機關的產生」討論文件。(CCBL-SG/POS-WG01/02-DP06-870219)

此 致

政制專責小組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任

鄧希德

一九八七年二月二十日

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG02-01-C101-870228

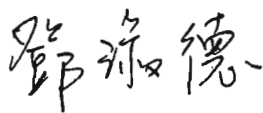
敬啟者：

政制專責小組的立法機關與立法機關的產生工作組將於三月四日(星期三)下午五時三十分舉行第一次會議，討論有關「立法機關」討論文件<sup>\*</sup>。敬請閣下屆時出席。

此 致

立法機關與立法機關的產生  
工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(鄧淑德)

一九八七年二月二十七日

\*註：討論文件待發

# 立法機關 討論文件(草稿)

(1987年2月28日)

- 政制的模式，最終的考慮以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。
- 此文件乃有關立法機關及立法機關的產生方法討論草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關與立法機關的產生工作組



前言：

此份討論文件主要討論立法機關的職權（其產生方法見「立法機關的產生」討論文件）及議長的職權及產生。文件中每部份，都先列出目前情況作為參考，來比對出現時對將來情況的建議。而討論文件的開首，是《中英聯合聲明》中對立法機關有關的規定，作為討論此問題的基本原則。

《中英聯合聲明》的規定：

附件一第一節

- ①「……香港特別行政區享有……立法權……」
- ②「……香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

附件一第二節

- ③「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

附件一第三節

- ④「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

《英皇制誥》及《皇室訓令》有關立法機關職權的條文

《英皇制誥》

- (1) 總督在徵得立法局的意見及同意後，可為殖民地的治安、秩序及良好管理制定法律。
- (2) 在不妨礙第一節的一般性原則下，殖民地的法律可為立法局民選議員作出規定，尤其可規定以下各項：選舉組別；各組別選出的議員人數；選民、候選人及民選議員的資格；民選議員的任期。

英皇有權透過其中一位主要國務大臣駁回經上述程序制定的法律。駁回行動自殖民地總督頒佈該法律時開始生效。

英皇有權在徵得樞密院的意見後，為本殖民地的太平、秩序及良好管理制定看來是必要的法律。條例草案經立法局通過後呈交總督批准時，總督須根據英皇指令或透過其中一位主要國務大臣自行決定批准該草案，或不予批准，或保留由英皇決定是否批准。

凡保留由英皇決定是否批准的條例草案，一經英皇根據樞密院令，或透過其中一位主要國務大臣予以批准，隨即生效。總督須通知立法局或發出文告，以表示該條例草案已獲批准；惟該通知須在草案呈交總督批准後兩年內發出。

總督及立法局制定任何法律時，都必須符合及遵守英皇指令中的有關規則、規例及指示。

《皇室訓令》

總督可因充份理由暫停立法局任何官守或委任議員的職權，待英皇表明其決定為止，而總督須透過其中一位主要國務大臣即時通知英皇。如英皇透過其中一位主要國務大臣確認該停職決定，總督須立即以已加蓋公璽的正式文件撤銷對該官守或委任議員的任命，因此該議員的議席即出現空缺。

- 如任何立法局議員(不包括當然官守議員或民選議員)根據以下途徑辭去立法局職務或去世;或任何議席因其他理由出現空缺;或任何議員遭停職;或已加蓋公璽的委任狀宣告任何議員無資格執行其職權;或任何議員不在殖民地;或任何議員須代當然官守議員之職,則總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命一立法局議員臨時議員,以填補上述議員的空缺。
- 該臨時議員的任期由英皇決定,如其任命遭英皇駁回;或總督撤銷其任命;或其任命由另一明確任命所取代;或其所取代的議員已復職、或經總督宣告已重新執行其職權、或已返回殖民地、或已不再代當然官守議員之職,則該臨時議員須立即停任。
- 如任何人士合法兼任多個當然官守議員所居的公職,總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命任何合適人士為臨時立法局議員,惟上述公職須繼續由一人兼任,而該任命可如上所述遭駁回或撤銷。總督須透過其中一位主要國務大臣,從速向英皇呈報該臨時任命。
- XXIX 立法局議席出現空缺,不得構成立法局不能正常運作的理由。惟在任何情況下,出席立法局整個會議的人數不得少於二十人(包括總督或會議主席),該會議才算有效。
- XXI (1) 總督須在可行的情況下擔任立法局會議的主席。
- (2) 如總督缺席,則由以下人士擔任主席:
- a. 總督指派的立法局議員;或
  - b. 如該受指派的議員缺席,則由出席的資深官守議員擔任。
- (3) 為說明以上(2) b.的條文,立法局官守議員的資歷排列如下:
- i. 最高資歷者為執行《英皇制誥》第VI條(1) b.職務的人士,先後次序與該條文所排列者同;
  - ii. 資歷較次者為其他議員,先後次序根據其任命的先後而定。
- 憑同一委任狀受任命的議員,其資歷根據委任狀中的排名次序而定。
- XXI A (1) 立法局的會期由總督不時指定,在香港政府憲報發表通告,但上一會期的最後會議與下一會期的初次會議相距不得超過三個月。
- (2) 總督可在休會期間經香港政府憲報發出通告召開特別會議。
- (3) 審議任何條例草案或立法局的其他事項,應不受會期結束影響,但亦可在以後的立法局會議中繼續討論。
- XXII 所有建議由立法局辯論的題目須以多數票取決。總督或主席可投一普通票,如有題目票數相同,則再投一決定票。
- XXIII 立法局可不時制定會議常規,以規範立法局的會議程序;惟該等常規不得抵觸《英皇制誥》、《皇室訓令》或任何其他英皇指令。
- XXIV 立法局議員有權建議任何題目供立法局辯論,該題目須根據會議常規辯論及處理;但如任何條例、議決事項、決議或題目的目的或影響可能動用或支付英皇在殖民地所得收入的任何部份,則建議須由總督提出;除非該建議已獲總督明確批准或由總督指示,則作別論。
- XXV 通過條例時,總督及立法局須在可行情況下遵守以下規則:
- (1) 所有法律都稱為「條例」,制定的措辭應為:「由香港總督在徵得立法局的意見和同意後制定。」

- (2) 所有條例都必須標明名稱，分成連續的多項條款或多個段落，順序編上號碼，在每條款的頁邊附上內容簡要。每年的條例都標明編號，每年由第一條開始編碼。
- 除保留由英皇決定的條例草案外，所有在任何一年內由立法局通過的條例，如總督表示同意，則須在該年批示，該條例的日期為總督批示的日期，而編號須照通過的年份計算。如條例草案並不由總督批示，而保留由英皇批示，該條例的日期及編號則照生效的日期和年份計算。
- (3) 各不同事項須分別由不同條例作出規定，不得把互不相關的事項混雜於同一條例。條例不得加插或附上任何與其名稱無關的條款。永久性條款不得作為臨時條例的一部份。

XXVI 除下文提及的情況外，總督不能以英皇名義批准下列任何一類的條例草案：

- (1) 凡涉及合法結合人士離婚之條例草案；
- (2) 凡涉及可能使其本人獲得土地、金錢、其他捐款或酬金的條例草案；
- (3) 凡涉及影響殖民地之貨幣或有關銀行紙幣之印行的條例草案；
- (4) 凡涉及設立、修正或更改任何銀行組織的結構、職權、或特權的條例草案；
- (5) 凡涉及徵收差別關稅的條例草案；
- (6) 凡其條文涉及與條約所規定的英皇義務不符的條例草案；
- (7) 凡涉及干預皇家海、陸、空部隊紀律或管制的條例草案；
- (8) 凡其性質特殊和重要，可導至英皇特權、或不居住於殖民地的英國人民的權利和財產、或聯合王國及其屬土的貿易和航運受到損害的條例草案；
- (9) 凡可導致非歐洲出生或非歐洲裔人士遭受限制或約束，而歐洲裔人士則不會遭受該等限制或約束的條例草案；
- (10) 凡包括曾被英皇拒絕批准或駁回的條文的條例草案。

除非總督已事先透過其中一位主要國務大臣就上述草案取得英皇指令；或上述草案包括一項條款聲明在該條例草案未得到英皇表示批准之前暫不生效；或總督認為上述草案有即時生效的緊急需要，則總督有權以英皇名義批准上述草案（如該草案抵觸英國法律，或與條約所規定的英皇義務不符，則仍不得由總督以英皇名義批准）。惟總督必須從速把其批准的條例草案連同批准的原因，呈報英皇。

XXVII 凡不屬於政府措施而其用意是利便個別人士，社團或法團處理事務的條例草案，內文須附有一節保障英皇、所有政治團體、法團及其他權利的規定，上述權利不包括草案提及的權利與得自草案提及的權利的其他權利。如要在立法局提出此類草案，必須事前在至少連續兩期的香港政府憲報公佈，並根據當時有效的立法局會議常規發出通知。在該草案根據上述程序公佈之前，總督不得以英皇名義批准該草案。總督須將其簽署的證明文件連同該草案呈報英皇，以證明該草案已依上述程序公佈。

XXVIII 如任何條例已獲通過或保留由英皇決定，總督須透過其中一位主要國務大臣，向英皇呈報該草案（連同其頁邊摘要）的完整正確副本，以取得英皇的最後批核、駁回或其他指示。該副本須加蓋公鑒及由總督簽署，以證明其真確性；如有需要，還須附上解釋，以說明通過該條例或草案的原因及背景。



## 4. 立法機關的職權

### 4.1 目前情況

#### 4.1.1 立法：

##### (1) 條例草案的類別：

###### ① 私人條例草案

由非官守議員提出，內容是無政府措施的。傳統上，私人條例草案的內容是限於一些不會全面影響本港的措施，例如有關設立慈善團體的草案。但在法例上，私人條例草案的內容不受任何限制，但草案若會導致政府稅收或其他公帑有任何消耗或負荷，則必須獲總督推薦，方可提出。而私人條例草案是需立法局法律顧問簽署之證明書，以證明該條例草案符合會議常規之規定及本港法例之一般形式。

###### ② 政府條例草案

通常由官守議員提出。向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。提出該條例草案的議員繼而須負責使該草案在立法局通過其後幾個階段的審議程序。在審議過程中，議員就條例草案的一般利弊，原則，及實際所用字眼，進行研審。但凡立法局主席或委員會主席認為某項動議或修訂動議之目的或形響，可能牽涉到公共財政開支，而非官守議員提出的，就必須先獲得總督的推薦批准。

###### ③ 撥款條例草案

無論是屬私人條例草案或是政府條例草案，只要是載有香港政府本財政年度或下一財政年度全部服務開支之財政需求預算之條例草案，乃稱為撥款條例草案。載有上述財政需求詳情之預算，須與該條例草案同時提出。

##### (2) 主要法例與附屬法例

在一項主要法例(即「條例」)制定時，通常只說明關乎法例主題的主要規定和大原則。因此，為使其產生實際效用，便必須訂立一些有法律效力的詳盡補充條款。附屬法例的目的就是制定這些補充條款。所有主要法例都由立法局通過，而附屬法例則由主要法例所授權的機構(在某一需要專門知識的特定範圍內)，或總督會同行政局負責制定。但所有附屬法例必須提交立法局審議，該局並有權作出修改，而若干法例亦規定有關的附屬法例須先經立法局批准，才產生法律效力。在監察附屬法例上，立法局擔任一個重要的角色。

##### (3) 通過條例程序：

###### ① 首讀

當議員向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。條例草案首讀時不得進行辯論，一經秘書處宣讀簡稱後，條例草案即作已首讀。

###### ② 二讀

1. 一經動議二讀條例草案後，立法局得展開二讀該條例草案之程序，並辯論該條例草案之一般優點及原則。



ii. 表決

對二讀條例草案之表決議題，不得提議任何修訂。若被通過，則有關條例草案不會再有任何程序。但若被通過，則該條例草案得作已提交全局委員會，但若草案是對若干人士或社團或法人團體特別有利或特別有影響者，便會將之交與特別委員會處理。

iii. 修訂

條例草案委員會只可討論條例草案之細節，而不得討論其原則。全局委員會、特別委員會及委員會在審議時可提出修訂。若修訂可能須耗費或須支出香港任何部份之稅收或其他公帑，對私人條例草案而言是需獲總督推薦的，但對政府條例草案而言，官守議員及當然官守議員可隨時作出通知。

③三讀

i. 特別委員會在作某條例草案報告前，須照全局委員會之方式而詳細討論該項條例草案。

ii. 反覆的修改及重新提交條例草案之過程

iii. 待全局委員會就條例草案作出報告後，即視作立法局已着令將該條例草案進行三讀論。

iv. 三讀通過該條例草案前，在立法局主席允許下，可改正錯誤及疏忽之處而修改該項條例草案，但不得提議作實質上之修訂。

④秘書須把立法局通過之每一項條例草案之副本簽署証實無訛後呈交總督以待其批准。

正式條例須於政府憲報上公佈。

⑤依英皇制誥，正式條例須送往英倫，取得英廷的首肯。如擬更改，也可更改之，但此一限制，至今鮮有被引用。

1.2 審訂政府的財政 — 撥款條例草案 (政府)

(1) 增加撥款的審核

政府如有新的支出，而是超過已通過的預算，必須向立法局提出申請，先經立法局屬下財務委員會通過，再由立法局批准方能支出。當然，在緊急情況下，可先作支出，然後補行手續。並在五萬元以下的開支，立法局授權布政局作決定。在政府推行新政或新法例時，需要費用者，例須先行取得立法局的首肯。只有立法局同意撥款後，始進行政策及法例細則的厘定，以及其他法定的手續。

(2) 預算的審核

政府的收支計劃需經立法局三讀通過，於第二讀中，財政委員會負有審查的責任，但其權力僅在防止政府濫用公帑，故受下列限制：

①不得對政府所列支出作增加的建議。它只能接受，不接受或作減少的建議；

②只能討論支出，不能討論政府稅收。

#### 4.1.3 對政府部門的監察：

- (1) 議員可就港督的每年施政報告作出辯論。
- (2) 非官守議員可就政府所負責之公共事宜，向其提出問題，要求提供該事宜之資料或請其就該事宜採取行動。
- (3) 但議員不得就當然官守議員或官守議員在會議中就政府所負責之公共事務發表聲明進行辯論，但主席可酌情允許議員向發表聲明之議員提出簡短問題，以闡譯該項聲明。
- (4) 但議員可動議就某些問題(例如引起市民關注的問題)進行辯論，但有關辯論並非一項立法程序，所以在法律上沒有約束力，但對政府的決策，當然可以起一定作用。
- (5) 政府於一九八五年通過了立法局(權力及特權)條例，進一步保障了議員之言論自由及獲取証供權力，至使立法局可更有效地進行監察工作。

#### 4.1.4 接受政府政策的諮詢：

- (1) 每當政府採取新政策或變更原有政策，都會將之交與立法局討論，諮詢意見。
- (2) 根據現時有關法律制定程序的規定，政府在法律上並無預先諮詢立法局議員的責任，但近年來在可能引起爭論之建議法例或遇有困難的問題，政府愈來愈傾向於先行徵詢立法局議員的意見，然後才把法例草案呈交總督會同行政局就政策方面予以批准。

#### 4.1.5 立法局受到的制衡：

- (1) 港督是有權參照立法局的意見及在取得該局同意後制訂法律。因此立法權並非由立法局單方面地擁有的。
- (2) 英皇(即英政府行政機關)可指示港督拒絕批准法律草案。
- (3) 即使港督會同立法局制訂了一條法例，英皇仍有權予以撤銷。
- (4) 英國有權代立法局制定法律。
- (5) 若殖民地法例內有條文與適用於該殖民地的英國立法機關立法有所抵觸，那條條文將告無效。
- (6) 港督可解散立法局
- (7) 港督兼任立法局主席，他有權在表決時除投基本票外，亦可在贊成和反對票相等的情況下投決定票。

### 4.2 將來情況：

#### 4.2.1 立法

- (1) 提案權
  - i. 保持不變
  - ii. 將來立法機關可主動草擬及提出政府條例草案，而非只于私人條例草案或由「官守議員」提出。

## (2) 決策權

有建議立法機關應有政策的最後決策權，但亦有認為行政長官應有權否決立法機關的議決，而立法機關亦可以三分之二之大多數反否決。(詳見行政機關與立法機關關係討論文件)

### 4.2.2 預算的審核

保留現時對立法局在財政上的限制，即不能提出增加政府開支，只可提減少的建議及不能提出加稅。

### 4.2.3 諮詢權

保留現有的諮詢功能，可以辯論及質詢行政機關的施政。

### 4.2.4 監察權——保持不變

### 4.2.5 任免行政機關人員之權

#### (1) 彈劾及提請中央罷免的意義

- ① 彈劾——只可批評施政，給與壓力。
- ② 提請中央罷免——這里問題是中央的角色是只於行政上的程序，還是有最後決定性的權力。

#### (2) 任免行政長官與主要官員之權

- ① 有權
- ② 無權，以免使立法機關權力變得過大，有違三權分立之原則。

#### (3) 可以彈劾行政長官

- ① 可以——
  - i. 以大多數票彈劾行政長官，動議報請中央罷免。
  - ii. 在行政長官犯罪或在施政上犯嚴重錯誤時立法機關才可以有這權。
- ② 不可以——
  - i. 因為行政長官是由中央政府任命，直接對他有影響的只有中央人民政府有權罷免。
  - ii. 如果立法機關成員可以在認為行政長官的措施失當時便有權提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。
- ③ 可在條例中列明若行政長官有嚴重錯誤時需要自動辭職，而立法機關的彈劾及社會的輿論造成的壓力會使行政長官自動引咎辭職。

#### (4) 可以任免司級或以上的官員

- ① 可以任免司級或以上的官員。
- ② 經行政長官提名，立法機關同意通過提名。
- ③ 無權任免，因這是行政長官職權的範圍。

#### 4.2.6 任免主要法官

根據《中英聯合聲明》，主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。

### 5. 違憲審查權(參考法律組的基本法解權及修改權工作組討論文件)

## 6. 立法機關議長

### 6.1 議長的職權

#### 6.1.1 目前情況：

- (1) 主持立法局會議；
- (2) 決定會議暫停、休會及開會時間；
- (3) 可在休會期內召開特別會議；
- (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (6) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
- (9) 可命令會外人士(進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士)離開；
- (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
- (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。(任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准)

#### 6.1.2 將來情況：

維持不變。

### 6.2 議長的產生

#### 6.2.1 目前情況：

根據《英皇制誥》，立法局主席由總督出任。如總督缺席時，則由總督指派的立法局議員出任，但如該受指派的議員缺席時，則由出席的資深官守議員擔任。

#### 6.2.2 將來情況：

- (1) 對將來議長的產生，現時有三種建議：
  - ① 立法機關議員互選
  - ② 行政長官兼任 -- 維持現狀
  - ③ 副行政長官任之
- (2) 處理此問題，主要考慮因素有四：
  - ① 行政與立法兩機關之溝通與連繫



- ② 三權分立、互相制衡之效
- ③ 威信（若行政長官可兼任議長，其威信便可增加）
- ④ 工作量

(3) 三種建議的優劣：

① 立法機關議員互選

其優點是可以做到真正的三權分立，立法機關完全獨立於行政機關，可收互相制衡之效。另外，亦可減輕行政長官的繁重工作。但其缺點便是可能導致兩機關的「各自為政」，欠缺溝通，甚至互相對立。

② 行政長官兼任

若由行政長官擔任議長，其好處是行政長官作為兩機關的溝通橋樑，使兩機關有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，亦可增加行政長官的威信。但其缺點便是不能真正的使兩機關獨立，不符三權分立之精神，而可能失去互相制衡之效，且使行政長官的工作變得更繁重。

③ 副行政長官任之

其優劣點與由行政長官出任議長相似，但其相異點是避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，亦可減輕行政長官的工作量。

7. 其他

7.1 立法機關成員的國籍問題：

目前的法例並沒有特別規定立法局議員的國籍，但將來立法機關成員的國籍問題却很富爭論性。

7.1.1 《中英聯合聲明》對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

7.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同“當地人”，而未來的特區政府是由“當地人”組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，有如下原則性的分歧的意見：

7.1.3 認為參與立法機關的權利（選舉立法機關成員和成為候選人）應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

7.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民祇能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。

7.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：

7.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。

7.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為是立法機關是“中國的地區性議會”，祇管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。

7.1.6 其他意見有：

7.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。

7.1.6.2 有選舉權的人士應該有被選舉權。

7.1.6.3 沒有立法實權的純諮詢性質立法機關的產生，可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；而擁有立法實權的立法機關的產生，却必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。

7.2 政黨政治

7.2.1 有人認為普及性直接選舉與政黨政治有着密切的關係，認為普及性直接選舉會引致或應有政黨政治的形成，但亦有反對意見。目前，對政黨的存在，有三種意見：

7.2.1.1 政黨的出現是無可避免的，並且應鼓勵政黨的存在，因政黨存在是有助於協調各階層，使各階層的衝突得解決的方法制度化，促進社會的自由與安定。

7.2.1.2 可以有政黨的存在，但不應鼓勵。因香港是個自由的地方，不可以限制政黨的存在，所以即使政黨不利繁榮與安定，不應予鼓勵，但依然應容許其存在。

7.2.1.3 不應有政黨的存在，因政黨會使社會內部分化，將以往集中于經濟的注意力轉移到政治去，有損香港的穩定與繁榮。

7.2.2 贊成政黨政治的理由：

7.2.2.1 《中英聯合聲明》附件一第十三節寫有「香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會……」的條文，即香港居民有結社、集會和言論等自由；再者，有人認為香港現時的法律並沒有規定不准組織政黨，因此組黨應是合法的。另外，香港現有的論政團體及參政組織為將來政黨提供領袖人才，組織技巧，定下基礎，繼續發展成政黨是很合邏輯的，而目前香港的政制漸趨開放，可供政黨競爭的權力亦應漸增加。

7.2.2.2 現時，香港人有一定水準的教育程度，且漸有關注其切身利益之意識，對投票選舉亦有認識，若將來公民教育更普及，對直接選舉及政黨政治均屬有利。長遠來說，政黨可發揮公民教育的作用，因就某一問題市民可聽到從各個政黨得出來的看法和資料，政黨更會刺激民衆、教育民衆對政治發生興趣。

- 7.2.2.3 有政黨的組織，才会有較全盤的思想和視野，因政黨可把諸種意見歸納為三數個主要的政策選擇，選民選擇誰人當政就簡單得多，不會單靠候選人個人的聲望，在對其政治立場不了解的情況下作出選擇。亦因政黨的組織化，更可為未有參政機會的人，尤其低下階層，提供一個參政機會，打破過往精英政治的傳統。再者，政黨會提供人才擔當將來立法機關議員及/或政府部門首長，有一定質素的保障。
- 7.2.2.4 基于開放政府及受政黨的監察，可加強政府的「合法化」，受民衆支持，而政黨在監察政府的運作上比起個別不滿人士或個別議員的投訴會有效得多，因政黨有足够的資料和動機，經常審核政府的表現。有政黨政治才有有效的監察制度，而資本主義的長期繁榮安定，主要是靠多元化的，互相制衡的民主政治去保障的。
- 7.2.2.5 政黨為求得勢，便要對民衆要求了解，以取得其支持，因此，政黨會搜集民意來制定其政綱，這樣被選上的執政黨便能反映民意，對政府的認受性更為有利。而各政黨都以「正牌」的香港居民為號召，各政黨自由競爭，市民自由選擇，以致實現「港人治港」打擊幕後牽線的模式。有人認為，沒有政黨，民主政治便有名無實了。
- 7.2.2.6 就政黨政治產生對抗政治，有認為政黨政治未必是對抗政治產生的(唯一)原因。反而，有了政黨，民衆的意志才能統一。即政黨政治有利政策的統一和穩定，(在一定任期內)避免議會內分裂的混亂局面。再者，香港政制發展基本受《中英聯合聲明》及《基本法》限制，各界政見原則上應沒有大的分歧，因此社會的對立面不會太過尖銳。既然是「港人治港」，港人組成政黨只是把這個管理組織化處理，不會含對抗成份。即使政黨會引起對抗政治亦不是問題，因政治其實就是利益衝突，政黨的功能就是管理這種衝突，而權力不是賜與的，只有爭取才可獲取，故黨爭是正常現象，且只可通過政黨政治與直選，才能保證其與中國不同的政制。
- 7.2.2.7 沒證據證明直選及政黨的存在會影響地區的繁榮，如台灣及星架坡便成了反証。反之，政黨政治可保持香港生活朝氣勃勃和多元化。
- 7.2.2.8 共產黨在與其他黨派共存之際可檢驗一下自己的受歡迎程度，也可習慣與他黨共事的方式與習慣，跟上這個社會競爭的步伐。同時亦可藉此機會使香港市民甚至向世界各地改善形象。
- 7.2.3 反對政黨政治的理由：
- 7.2.3.1 香港並非獨立國家，難以獨立自主，團體或政黨的權力最終還是受制于中國。有人認為聯合聲明附件一第一節顯示權力的來源是中國政府，由上而下，故以“一人一票”選出立法局大多數議席，繼而在立法局內選出該政黨所屬意的行政首長，從而取得權力是不可能的，因此組織政黨的動力也隨之而被打消。由於政權遲遲還是掌握在中央政府手中，故有政治才能的人仍未可被栽培出來，作為政黨領袖。



- 7.2.3.2 至今，香港市民不單公民意識薄弱，更是對政治有冷感、恐懼感及無能感，基本上人民是盡量與政府少接觸，以至整個社會一直存在着共識（無論是決策階段中的共識，以至民衆的「容忍共識」），那來「階級醒覺」，以群眾為基礎，為代表自主的「階層」黨派投下一票呢！
- 7.2.3.4 社會上並無鮮明的意識形態作為基本支柱，令黨與黨之間無清楚的劃分，也令各黨不能提供有計劃性的政綱，以維繫參與者的團結，而只能提供空泛一般性的口號。
- 7.2.3.5 多個政黨的出現易造成內部對抗性政治，使社會內之矛盾具體化、制度化，而引起社會混亂。加上中國一向是一黨獨專，倘香港出現政黨，恐怕不為中央接納，而產生對抗性政治。
- 7.2.3.6 政黨會以社會福利吸引群眾，造出免費午餐政策，影響香港繁榮、安定。而政黨政治會將香港人一向致力於經濟的精神轉移到政治去，由於精力分散，經濟繁榮便會受到影響。
- 7.2.3.7 香港的政治、經濟基礎薄弱，因此香港的安定、繁榮是不耐黨爭的沖激的。
- 7.2.3.8 政黨政治有違「維持現狀」的原則，更非是使議會政治穩定的（唯一）原因，或統一的途徑。



# 政制專責小組 第七次會議紀要

# DRAFT

日期：一九八七年三月二日（星期一）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：梁振英委員

副召集人：夏其龍委員

會務主任：鄧淑德小姐

出席委員：姚偉梅	杜葉錫恩	曹宏威	謝宜均	夏其龍
文漢明	黃宜弘	歐成威	郭元漢	鄭鐘偉
林邦莊	徐是雄	莫家榮	高贊覺	梁振英
屈超	林光宇	岑才生	陳子鈞	羅傑志
劉迺强	簡福飴	夏文浩	梁兆棠	

會議紀要：1. 與會者選了高贊覺委員為下次會議副召集人。

2. 下次會議日期為三月十六日（星期一）下午五時三十分。

3. 與會者就討論文件第一點至第八點作出討論並建議了一些修改。

召集人：\_\_\_\_\_

# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年3月3日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

## 問題牽涉範圍

現時，對九七年後立法機關產生的建議衆多，而各種選舉方式的建議其實與行政長官產生的建議共通，只是則重點及比例各異而矣，因此，這份討論文件處理的各種選舉方式，可幫助了解兩方面的問題，具體來說就是：

- (1)特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
  - (2)特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？
- 而這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。

2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

2.2.1 普及選舉 — 選舉<sup>人</sup>的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)①，並無任何其他限制。

2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選舉<sup>人</sup>大要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。

2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，見第12點有關「大選舉團」部份。

### 2.5 選舉形式

2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

註：①公民身份的定義，由居民定義小組負責研究(見“居民定義”最後報告)，目前香港並無「公民」這定義的。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內（選區、功能界別或選舉團），如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人（數目可以與席數相同，或少於席數）。

## 2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，（其他情況，如此類推）。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

## 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”（附件一第一節），但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

## 4. 1985年的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。



4.1.3 功能界別選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	香港社會服務聯會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

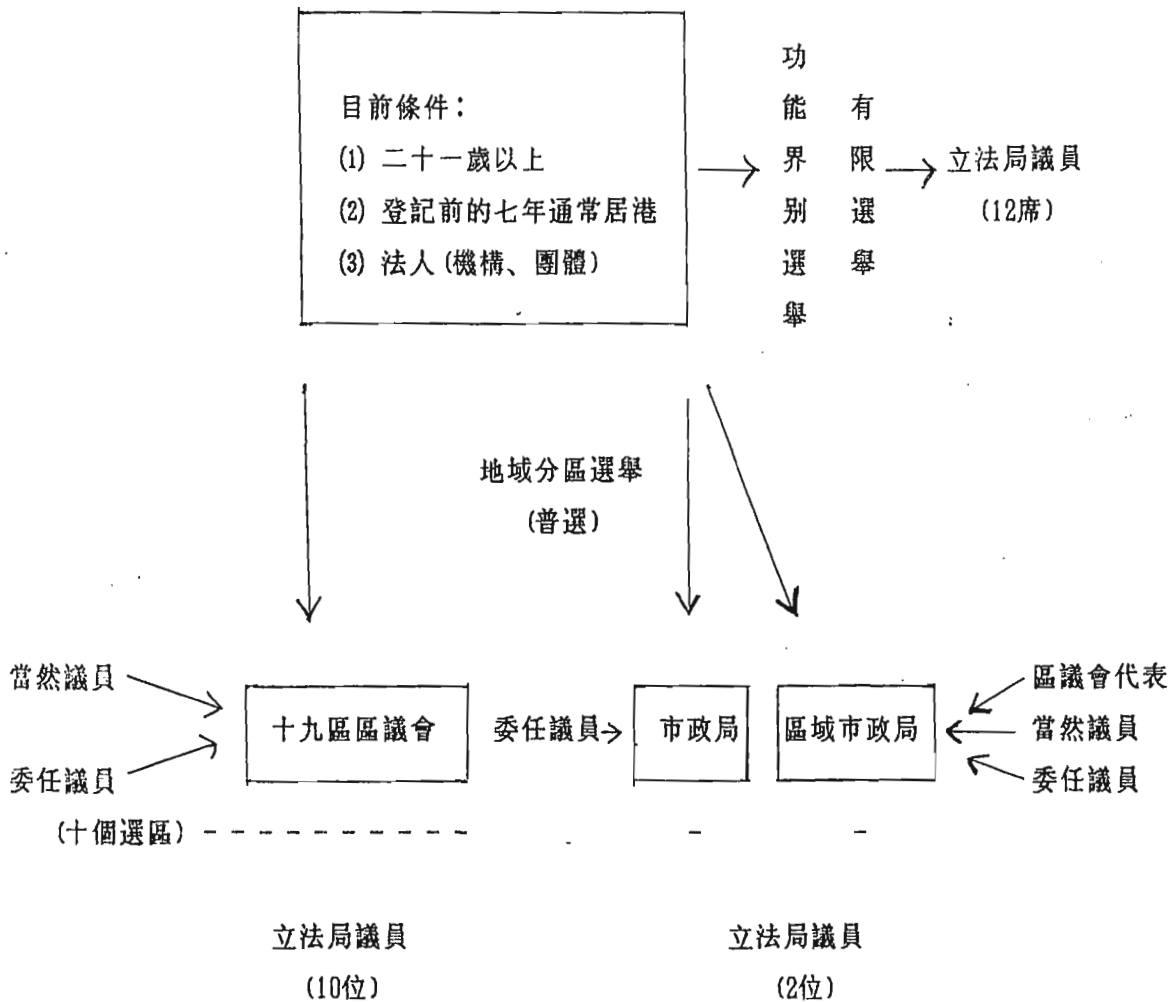
4.1.4 選舉團 -- 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

4.1.4.1 區議會選舉團 -- 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。

4.1.4.2 市政局選舉團 -- 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 -- 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



### 1985年的立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 -- 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

--- 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次不同的普及選舉作為基礎，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否有普及直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果有此方式，又應佔多少比例。」

對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議) :

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	★	#
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	0%			
間接選舉							25%							20%	25%	25%						
功能界別	25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	70%	50%	25%	50%	25%	50%					100%
大選舉團				15%				30%	33.3%					25%		50%	25%					
												*10%										

\* 建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

★ 建議 (19) 並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。

# 建議 (20) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處：

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 太平山學會 (4/86) / 香港大學畢業同學會政制組 (10/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 薛鳳旋 (2/86) / 中根 (24/7/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 190人方案 (10/86) / 基督徒弘道社 (3/11/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 查濟民 (7/8/85) / 陳弘毅 (25/1/86) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 香港政府華員會 (2/87)
- (14) 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86) / 港人協會 (11/86)
- (15) 徐是雄 (17/12/86)
- (16) 吳夢珍 (24/6/86)
- (17) 徐是雄+ (9/1/86)
- (18) 七十一人方案 (11/86)
- (19) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)
- (20) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)



+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別于第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般性的選舉比例。

## 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 由目前間接選舉的選舉團提名，現在的普及直選是由選舉團的成員提名，即由個別區議員提名的

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

#### 贊成

#### 反對

- |  |  |
|--|--|
| (1) 有利安定繁榮                             | — 不利安定繁榮                                 |
| (2) 政黨產生是必然而又健康的發展                     | — 催化政黨對抗性政治                              |
| (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭                   | — 不能保障各階層代表性                             |
| (4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益              | — 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益                |
| (5) 公民意識已有增長/難定準則                      | — 公民意識未成熟                                |
| (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支 | — 政客政治引致公費開支增加                           |
| (7) 符合平等參與原則                           | — 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同       |
| (8) 現代社會發展的最佳形式                        | — 香港社會不適宜引用西方民主方式                        |
| (9) 民主化要配合經濟發展                         | — 過份、太快的民主化不利經濟發展                        |
| (10) 加強政府合法性                           | — 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的 |
| (11) 更有效地直接向選民負責                       | — 選民未必理性，易造成「免費午餐」                       |
| (12) 可鼓勵人民參與政治                         | — 社會政治過熱                                 |
| (13) 可體現高度自治                           | — 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來                   |

- |  |  |
|--|--|
| <p>(14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府</p> <p>(15) 無「普及直選」就無民主</p> <p>(16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的</p> <p>(17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的</p> | <p>— 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能敢向北京說「不」</p> <p>— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</p> <p>— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</p> <p>— 直接普選的不可預測性對社會安定不利</p> |
|--|--|

9.2 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更能反映各界別的代表性
- (3) 減低社會的政治過熱
- (4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。而界別劃分的困難並非不可攻破的技術問題。

#### 反對

- 不平等，有人多票，有人無資格投票
- 功能界別產生議員未能照顧全局利益
- 會引起社會上對政治不公平之憤
- 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。這雖是技術上的困難，但至今仍未有人尋得答案。

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 — 功能界別的席位，由12席增至22席，具體的議席分佈：

組 成	代 表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2

(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編 訂：法定名單以及各機 構和有關專業團體的成 員名單/職員名單	3
(八) 法律界		3
(九) 工程師		1
(十) 建築師		1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 -- 建議功能界別的席位由12席擴至30席，但沒有進一步的具體建議。

## 11. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

贊成	反對
(1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識	— 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
(2) 減低社會政治過熱	— 間接方式不利向選民大眾交待
(3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關	— 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通
(4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性	— 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致
(5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立	

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 12. 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有各種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。

## 12.2 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- 12.2.1 負責提名及選舉行政長官
- 12.2.2 負責行政長官選舉過程中的提名
- 12.2.3 負責選舉部份立法機關成員
- 12.2.4 作為行政長官的顧問

## 12.3 成立大選舉團的原則

- 12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- 12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易受到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員多一定比少好。
- 12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定公認的條件。
- 12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

## 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- 12.4.1 行政局非官守議員。
- 12.4.2 立法機關成員。
- 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- 12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

## 12.5 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

## 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

- 12.6.1 查濟民 (1985年初)



- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）
- (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。  
②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。  
③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 12.6.2 古星輝（1985年2月） 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：（「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。  
此外，）「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。  
顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅（1986年1月25日） 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。

(3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。

(4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一（即20位）立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。

②「顧問院」為常設機構。

③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委 (71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：（「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，）「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

(4)由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

(5)這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

## 12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

- 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
- 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
- 3.法律界——大律師、律師、法官。
- 4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
- 5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
- 6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。
- 7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
- 8.外籍人士。
- 9.婦女界。

(五)香港區全國人大代表或部分代表。

(六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關委員。 (九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。)

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。

## 12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

### 贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性

### 反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 偏重工商界上層階級
- 某些界別有重覆代表性
- 易受一小撮人控制
- 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- 產生方法未清楚
- 不是真正的選舉，是變相委任制
- 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-08-C102-870309

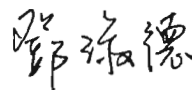
敬啓者：

日前秘書處發出一份「立法機關的產生」討論文件，編號 CCBL-SG/POS-WG01/02-DP07-870303，由於印發寄出時誤將另一份討論文件夾入混亂了，現將正確的一份討論文件重寄給委員，作為三月十六日(星期一)政制專責小組會議用。若有不便，敬請原諒。

此 致

政制專責小組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(鄧淑德)

一九八七年三月九日

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/WG02-02C101-870310

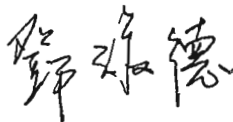
敬啟者：

政制專責小組立法機關與立法機關的產生工作組於三月四日(星期三)舉行第一次會議。與會委員分別選了謝志偉委員及潘國城委員為此工作組的正、副召集人。委員就文件的第1點至第4.1.1點作出討論並修改之建議。第二次會議日期為三月十七日(星期三)下午五時三十分，敬請 閣下屆時出席。

此 致

立法機關與立法機關的產生工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(鄧淑德)

一九八七年三月十日

# 立法機關 討論文件(修訂稿)

(1987年3月10日)

政制的模式，最終的考慮以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

此文件乃有關立法機關及立法機關的產生方法討論草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關與立法機關的產生工作組

1. 前言：

此份討論文件主要討論立法機關的職權（其產生方法見「立法機關的產生」討論文件）及議長的職權和產生，其他還包括立法機關成員的國籍問題及政黨政治。文件中每部份，都先列出目前情況作為參考，來比對出現時對將來情況的建議。而討論文件的開首，是《中英聯合聲明》中對立法機關有關的規定，作為討論此問題的基本原則。並以香港現時所使用之《英皇制誥》及《皇室訓令》作為背景。

2. 《中英聯合聲明》的規定：

附件一第一節

①「……香港特別行政區享有……立法權……」

②「……香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

附件一第二節

③「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

附件一第三節

④「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

3. 《英皇制誥》及《皇室訓令》有關立法機關職權的條文（一九八五年版）（註：此部份由英文翻譯過來）

甲 有關香港的《英皇制誥》

VII (1) 總督在徵得立法局的意見及同意後，可為殖民地的治安、秩序及良好管理制定法律。

(2) 在不妨礙第一節的一般性原則下，殖民地的法律可為立法局民選議員作出規定，尤其可規定以下各項：選舉組別；各組別選出的議員人數；選民、候選人及民選議員的資格；民選議員的任期。

VIII 英皇有權透過其中一位主要國務大臣駁回經上述程序制定的法律。駁回行動自殖民地總督頒佈該法律時開始生效。

IX 英皇有權在徵得樞密院的意見後，為殖民地的太平、秩序及良好管理制定看來是必要的法律。

X 條例草案經立法局通過後呈交總督批准時，總督須根據英皇指令或透過其中一位主要國務大臣自行決定批准該草案，或不予批准，或保留由英皇決定是否批准。

XI 凡保留由英皇決定是否批准的條例草案，一經英皇根據樞密院令，或透過其中一位主要國務大臣予以批准，隨即生效。總督須通知立法局或發出文告，以表示該條例草案已獲批准；惟該通知須在草案呈交總督批准後兩年內發出。

XII 總督及立法局制定任何法律時，都必須符合及遵守英皇指令中的有關規則、規例及指示。



乙 有關香港的《皇室訓令》

- XIII 總督可因充份理由暫停立法局任何官守或委任議員的職權，待英皇表明其決定為止，而總督須透過其中一位主要國務大臣即時通知英皇。如英皇透過其中一位主要國務大臣確認該停職決定，總督須立即以已加蓋公璽的正式文件撤銷對該官守或委任議員的任命，因此該議員的議席即出現空缺。
- XIV 如任何立法局議員（不包括當然官守議員或民選議員）根據以下途徑辭去立法局職務或去世；或任何議席因其他理由出現空缺；或任何議員遭停職；或已加蓋公璽的委任狀宣告任何議員無資格執行其職權；或任何議員不在殖民地；或任何議員須代當然官守議員之職，則總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命一立法局議員臨時議員，以填補上述議員的空缺。  
該臨時議員的任期由英皇決定，如其任命遭英皇駁回；或總督撤銷其任命；或其任命由另一明確任命所取代；或其所取代的議員已復職、或經總督宣告已重新執行其職權、或已返回殖民地、或已不再代當然官守議員之職，則該臨時議員須立即停任。  
如任何人士合法兼任多個當然官守議員所居的公職，總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命任何合適人士為臨時立法局議員，惟上述公職須繼續由一人兼任，而該任命可如上所述遭駁回或撤銷。總督須透過其中一位主要國務大臣，從速向英皇呈報該臨時任命。
- XIX 立法局議席出現空缺，不得構成立法局不能正常運作的理由。惟在任何情況下，出席立法局整個會議的人數不得少於二十人（包括總督或會議主席），該會議才算有效。
- XXI (1) 總督須在可行的情況下擔任立法局會議的主席。  
(2) 如總督缺席，則由以下人士擔任主席：  
a. 總督指派的立法局議員；或  
b. 如該受指派的議員缺席，則由出席的資深官守議員擔任。  
(3) 為說明以上(2) b.的條文，立法局官守議員的資歷排列如下：  
i. 最高資歷者為執行《英皇制誥》第VI條(1) b.職務的人士，先後次序與該條文所排列者同；  
ii. 資歷較次者為其他議員，先後次序根據其任命的先後而定。  
憑同一委任狀受任命的議員，其資歷根據委任狀中的排名次序而定。
- XXI A (1) 立法局的會期由總督不時指定，在香港政府憲報發表通告，但上一會期的最後會議與下一會期的初次會議相距不得超逾三個月。  
(2) 總督可在休會期間經香港政府憲報發出通告召開特別會議。  
(3) 審議任何條例草案或立法局的其他事項，應不受會期結束影響，但亦可在以後的立法局會議中繼續討論。
- XXII 所有建議由立法局辯論的題目須以多數票取決。總督或主席可投一普通票，如有題目票數相同，則再投一決定票。
- XXIII 立法局可不時制定會議常規，以規範立法局的會議程序；惟該等常規不得抵觸《英皇制誥》、《皇室訓令》或任何其他英皇指令。

XXIV 立法局議員有權建議任何題目供立法局辯論，該題目須根據會議常規辯論及處理；但如任何條例、議決事項、決議或題目的目的或影響可能動用或支付英皇在殖民地所得收入的任何部份，則建議須由總督提出；除非該建議已獲總督明確批准或由總督指示，則作別論。

XXV 通過條例時，總督及立法局須在可行情況下遵守以下規則：

- (1) 所有法律都稱為「條例」，制定的措辭應為：「由香港總督在徵得立法局的意見和同意後制定。」
- (2) 所有條例都必須標明名稱，分成連續的多項條款或多個段落，順序編上號碼，在每條款的頁邊附上內容摘要。每年的條例都標明編號，每年由第一條開始編碼。  
 除保留由英皇決定的條例草案外，所有在任何一年內由立法局通過的條例，如總督表示同意，則須在該年批示，該條例的日期為總督批示的日期，而編號須照通過的年份計算。如條例草案並不由總督批示，而保留由英皇批示，該條例的日期及編號則照生效的日期和年份計算。
- (3) 各不同事項須分別由不同條例作出規定，不得把互不相關的事項混雜於同一條例。條例不得加插或附上任何與其名稱無關的條款。永久性條款不得作為臨時條例的一部份。

XXVI 除特殊情况外（見下文），總督不能以英皇名義批准下列任何一類的條例草案：

- (1) 凡涉及在教堂結合人士離婚之條例草案；
- (2) 凡涉及可能使其本人獲得土地、金錢、其他捐款或酬金的條例草案；
- (3) 凡涉及影響殖民地之貨幣或有關銀行紙幣之印行的條例草案；
- (4) 凡涉及設立、修正或更改任何銀行組織的結構、職權、或特權的條例草案；
- (5) 凡涉及徵收差別關稅的條例草案；
- (6) 凡其條文涉及與條約所規定的英皇義務不符的條例草案；
- (7) 凡涉及干預皇家海、陸、空部隊紀律或管制的條例草案；
- (8) 凡其性質特殊和重要，可導至英皇特權、或不居住於殖民地的英國人民的權利和財產、或聯合王國及其屬土的貿易和航運受到損害的條例草案；
- (9) 凡可導致非歐洲出生或非歐洲裔人士遭受限制或約束，而歐洲裔人士則不會遭受該等限制或約束的條例草案；
- (10) 凡包括曾被英皇拒絕批准或駁回的條文的條例草案。

除非總督已事先透過其中一位主要國務大臣就上述草案取得英皇指令；或上述草案包括一項條款聲明在該條例草案未得到英皇表示批准之前暫不生效；或總督認為上述草案有即時生效的緊急需要，則總督有權以英皇名義批准上述草案（如該草案抵觸英國法律，或與條約所規定的英皇義務不符，則仍不得由總督以英皇名義批准）。惟總督必須從速把其批准的條例草案連同批准的原因，呈報英皇。

XXVII 如條例草案並非一項政府議案而此條例草案旨在影響及或惠及某類人士、社團、或法團，則該條例草案中必須包括一條條款，規定除對條例草案所提及之人士，或根據條例草案而提出要求之人士外，該條例草案對英皇之權利，或任何政治團體或法團或任何其他人士之權利，均無影響。如果在立法局提出此類草案，必須事前在至少連續兩期的香港政府憲報公佈，並根據當時有效的立法局會議常規發出通知。在該草案根據上述程序公佈之前，總督不得以英皇名義批准該草案。總督須將其簽署的證明文件連同該草案呈報英皇，以證明該草案已依上述程序公佈。

XXVII 如任何條例已獲通過或保留由英皇決定，總督須透過其中一位主要國務大臣，向英皇呈報該草案（連同其頁邊摘要）的完整正確副本，以取得英皇的最後批核、駁回或其他指示。該副本須加蓋公鑒及由總督簽署，以證明其真確性；如有需要，還須附上解釋，以說明通過該條例或草案的原因及背景。

#### 4. 立法機關的職權

##### 4.1 目前情況

##### 4.1.1 立法：

##### (1) 條例草案的類別：

##### ① 私人條例草案

由非官守議員提出，內容是不涉及政府措施的。傳統上，私人條例草案的內容是限於一些不會全面影響本港的措施，例如有關設立慈善團體的草案。但在法例上，私人條例草案的內容不受任何限制，但草案若會導致政府稅收或其他公帑有任何消耗或負荷，則必須獲總督推薦，方可提出。而私人條例草案是需立法局法律顧問簽署之證明書，以證明該條例草案符合會議常規之規定及本港法例之一般形式。

##### ② 政府條例草案

通常由官守議員提出。向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。提出該條例草案的議員繼而須負責使該草案在立法局通過其後幾個階段的審議程序。在審議過程中，議員就條例草案的一般利弊，原則，及實際所用字眼，進行研審。但凡立法局主席或委員會主席認為某項動議或修訂動議之目的或影響，可能牽涉到公共財政開支，而非官守議員提出的，就必須先獲得總督的推薦批准。

##### ③ 撥款條例草案

無論是屬私人條例草案或是政府條例草案，只要是載有香港政府本財政年度或下一財政年度全部服務開支之財政需求預算之條例草案，乃稱為撥款條例草案。載有上述財政需求詳情之預算，須與該條例草案同時提出。

##### (2) 主要法例與附屬法例

在一項主要法例（即「條例」）制定時，通常只說明關乎法例主題的主要規定和大原則。因此，為使其產生實際效用，便必須訂立一些有法律效力的詳盡補充條款。附屬法例的目的就是制定這些補充條款。所有主要法例都由立法局通過，而附屬法例則由主要法例所授權的機構（在某一需要專門知識的特定範圍內），或總督會同行政局負責制定。但所有附屬法例必須提交立法局審議，該局並有權作出修改，而若干法例亦規定有關的附屬法例須先經立法局批准，才產生法律效力。在監察附屬法例上，立法局擔任一個重要的角色。

##### (3) 通過條例程序：

##### ① 首讀

當議員向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。條例草案首讀時不得進行辯論，一經秘書處宣讀簡稱後，條例草案即作已首讀。



## ②二讀

i. 一經動議二讀條例草案後，立法局得展開二讀該條例草案之程序，並辯論該條例草案之一般優點及原則。

### ii. 表決

對二讀條例草案之表決議題，不得提議任何修訂。若不被通過，則有關係例草案便不會獲得進一步處理。但若被通過，則該條例草案得作已提交全局委員會，但若草案是對若干人士或社團或法人團體特別有利或特別有影響者，便會將之交與特別委員會處理。

### iii. 修訂

若有任何修訂程序，條例草案委員會只可討論條例草案之細節，而不得討論其原則。全局委員會、特別委員會及委員會在審議時可提出修訂。若修訂之細節可能須耗費或須支出香港任何部份之稅收或其他公帑，對私人條例草案而言是需獲總督推薦的，但對政府條例草案而言，官守議員及當然官守議員可隨時作出修訂通知。修改程序，通常由全局委員會執行；在特殊情況下，才交與特別委員會執行，後再將之交回全局委員會。

## ③三讀

待全局委員會就條例草案作出報告後，即視作立法局已着令將該條例草案進行三讀論，可通過條例。

④秘書須把立法局通過之每一項條例草案之副本簽署証實無訛後呈交總督以待其批准。

正式條例須於政府憲報上公佈。

⑤依英皇制誥，正式條例須送往英倫，取得英廷的首肯。如擬更改，也可更改之，但此一限制，至今鮮有被引用。

## 4.1.2 審訂政府的財政 -- 撥款條例草案 (政府)

### (1) 增加撥款的審核

政府如有新的支出，而是超過已通過的預算，必須向立法局提出申請，先經立法局屬下財務委員會通過，再由立法局批准方能支出。在緊急情況下，可先作支出，然後補行手續。並在五萬元以下的開支，立法局授權布政局作決定。在政府推行新政或新法例時，需要費用者，例須先行取得立法局的首肯。只有立法局同意撥款後，始進行政策及法例細則的厘定，以及其他法定的手續。

### (2) 預算的審核

政府的收支計劃需經立法局三讀通過，於第二讀中，財政委員會負有審查的責任，但其權力僅在防止政府濫用公帑，故受下列限制：

①不得對政府所列支出作增加的建議。它只能接受，不接受或作減少的建議；

②只能討論支出，不能討論政府稅收。



#### 4.1.3 對政府部門的監察：

- (1) 議員可就港督的每年施政報告作出辯論。
- (2) 非官守議員可就政府所負責之公共事宜，向其提出問題，要求提供該事宜之資料或請其就該事宜採取行動。
- (3) 但議員不得就當然官守議員或官守議員在會議中就政府所負責之公共事務發表聲明進行辯論，但主席可酌情允許議員向發表聲明之議員提出簡短問題，以闡譯該項聲明。
- (4) 但議員可動議就某些問題(例如引起市民關注的問題)進行辯論，但有關辯論並非一項立法程序，所以在法律上沒有約束力，但對政府的決策，當然可以起一定作用。
- (5) 政府於一九八五年通過了立法局(權力及特權)條例，進一步保障了議員之言論自由及獲取証供權力，至使立法局可更有效地進行監察工作。

#### 4.1.4 接受政府政策的諮詢：

- (1) 每當政府採取新政策或變更原有政策，都會將之交與立法局討論，諮詢意見。
- (2) 根據現時有關法律制定程序的規定，政府在法律上並無預先諮詢立法局議員的責任，但近年來在可能引起爭論之建議法例或遇有困難的問題，政府愈來愈傾向於先行徵詢立法局議員的意見，然後才把法例草案呈交總督會同行政局就政策方面予以批准。

#### 4.1.5 立法局受到的制衡：

- (1) 港督是有權參照立法局的意見及在取得該局同意後制訂法律。因此立法權並非由立法局單方面地擁有的。
- (2) 英皇(即英政府行政機關)可指示港督拒絕批准法律草案。
- (3) 即使港督會同立法局制訂了一條法例，英皇仍有權予以撤銷。
- (4) 英國有權代立法局制定法律。
- (5) 若殖民地法例內有條文與適用於該殖民地的英國立法機關立法有所抵觸，那條條文將告無效。
- (6) 港督可解散立法局
- (7) 港督兼任立法局主席，他有權在表決時除投基本票外，亦可在贊成和反對票相等的情況下投決定票。

### 4.2 將來情況：

#### 4.2.1 立法

- (1) 提案權
  - i. 保持不變
  - ii. 將來立法機關可主動草擬及提出政府條例草案，而非只于私人條例草案或由「官守議員」提出。

## (2) 決策權

有建議立法機關應有政策的最後決策權，但亦有認為行政長官應有權否決立法機關的議決，而立法機關亦可以三分之二之大多數反否決。（詳見行政機關與立法機關關係討論文件）

### 4.2.2 預算的審核

保留現時對立法局在財政上的限制，即不能提出增加政府開支，只可提減少的建議及不能提出加稅。

### 4.2.3 諮詢權

保留現有的諮詢功能，可以辯論及質詢行政機關的施政。

### 4.2.4 監察權——保持不變

### 4.2.5 任免行政機關人員之權

#### (1) 彈劾及提請中央罷免的意義

- ① 彈劾——只可批評施政，給與壓力。
- ② 提請中央罷免——這里問題是中央的角色是只於行政上的程序，還是有最後決定性的權力。

#### (2) 任免行政長官與主要官員之權

- ① 有權
- ② 無權，以免使立法機關權力變得過大，有違三權分立之原則。

#### (3) 可以彈劾行政長官

- ① 可以——
  - i. 以大多數票彈劾行政長官，動議報請中央罷免。
  - ii. 在行政長官犯罪或在施政上犯嚴重錯誤時立法機關才可以有這權。
- ② 不可以——
  - i. 因為行政長官是由中央政府任命，直接對他有影響的只有中央人民政府有權罷免。
  - ii. 如果立法機關成員可以在認為行政長官的措施失當時便有權提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。
- ③ 可在條例中列明若行政長官有嚴重錯誤時需要自動辭職，而立法機關的彈劾及社會的輿論造成的壓力會使行政長官自動引咎辭職。

#### (4) 可以任免司級或以上的官員

- ① 可以任免司級或以上的官員。
- ② 經行政長官提名，立法機關同意通過提名。
- ③ 無權任免，因這是行政長官職權的範圍。

#### 4.2.6 任免主要法官

根據《中英聯合聲明》，主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。

### 5. 違憲審查權(參考法律組的基本法解權及修改權工作組討論文件)

## 6. 立法機關議長

### 6.1 議長的職權

#### 6.1.1 目前情況：

- (1) 主持立法局會議；
- (2) 決定會議暫停、休會及開會時間；
- (3) 可在休會期內召開特別會議；
- (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (6) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
- (9) 可命令會外人士(進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士)離開；
- (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
- (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。(任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准)

#### 6.1.2 將來情況：

維持不變。

### 6.2 議長的產生

#### 6.2.1 目前情況：

根據《英皇制誥》，立法局主席由總督出任。如總督缺席時，則由總督指派的立法局議員出任，但如該受指派的議員缺席時，則由出席的資深官守議員擔任。

#### 6.2.2 將來情況：

- (1) 對將來議長的產生，現時有三種建議：
  - ① 立法機關議員互選
  - ② 行政長官兼任 — 維持現狀
  - ③ 副行政長官任之
- (2) 處理此問題，主要考慮因素有四：
  - ① 行政與立法兩機關之溝通與連繫

- ② 三權分立、互相制衡之效
- ③ 威信 (若行政長官可兼任議長，其威信便可增加)
- ④ 工作量

(3) 三種建議的優劣：

① 立法機關議員互選

其優點是可以做到真正的三權分立，立法機關完全獨立於行政機關，可收互相制衡之效。另外，亦可減輕行政長官的繁重工作。但其缺點便是可能導致兩機關的「各自為政」，欠缺溝通，甚至互相對立。

② 行政長官兼任

若由行政長官擔任議長，其好處是行政長官作為兩機關的溝通橋樑，使兩機關有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，亦可增加行政長官的威信。但其缺點便是不能真正的使兩機關獨立，不符三權分立之精神，而可能失去互相制衡之效，且使行政長官的工作變得更繁重。

③ 副行政長官任之

其優劣點與由行政長官出任議長相似，但其相異點是可避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，亦可減輕行政長官的工作量。

7. 其他

7.1 立法機關成員的國籍問題：

目前的法例並沒有特別規定立法局議員的國籍，但將來立法機關成員的國籍問題却很富爭論性。

7.1.1 《中英聯合聲明》對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

7.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同“當地人”，而未來的特區政府是由“當地人”組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，有如下原則性的分歧的意見：

7.1.3 認為參與立法機關的權利（選舉立法機關成員和成為候選人）應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

7.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民祇能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。



7.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：

7.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。

7.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為是立法機關是“中國的地區性議會”，祇管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。

7.1.6 其他意見有：

7.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。

7.1.6.2 有選舉權的人士應該有被選舉權。

7.1.6.3 沒有立法實權的純諮詢性質立法機關的產生，可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；而擁有立法實權的立法機關的產生，却必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。

## 7.2 政黨政治

7.2.1 有人認為普及性直接選舉與政黨政治有着密切的關係，認為普及性直接選舉會引致或應有政黨政治的形成，但亦有反對意見。目前，對政黨的存在，有三種意見：

7.2.1.1 政黨的出現是無可避免的，並且應鼓勵政黨的存在，因政黨存在是有助於協調各階層，使各階層的衝突得解決的方法制度化，促進社會的自由與安定。

7.2.1.2 可以有政黨的存在，但不應鼓勵。因香港是個自由的地方，不可以限制政黨的存在，所以即使政黨不利繁榮與安定，不應予鼓勵，但依然應容許其存在。

7.2.1.3 不應有政黨的存在，因政黨會使社會內部分化，將以往集中于經濟的注意力轉移到政治去，有損香港的穩定與繁榮。

7.2.2 贊成政黨政治的理由：

7.2.2.1 《中英聯合聲明》附件一第十三節寫有「香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會……」的條文，即香港居民有結社、集會和言論等自由；再者，有人認為香港現時的法律並沒有規定不准組織政黨，因此組黨應是合法的。另外，香港現有的論政團體及參政組織為將來政黨提供領袖人才，組織技巧，定下基礎，繼續發展成政黨是很合邏輯的，而目前香港的政制漸趨開放，可供政黨競爭的權力亦應漸增加。

7.2.2.2 現時，香港人有一定水準的教育程度，且漸有關注其切身利益之意識，對投票選舉亦有認識，若將來公民教育更普及，對直接選舉及政黨政治均屬有利。長遠來說，政黨可發揮公民教育的作用，因就某一問題市民可聽到從各個政黨得出來的看法和資料，政黨更會刺激民衆、教育民衆對政治發生興趣。

7.2.2.3 有政黨的組織，才会有較全盤的思想和視野，因政黨可把諸種意見歸納為三數個主要的政策選擇，選民選擇誰人當政就簡單得多，不會單靠候選人個人的聲望，在對其政治立場不了解的情況下作出選擇。亦因政黨的組織化，更可為未有參政機會的人，尤其低下階層，提供一個參政機會，打破過往精英政治的傳統。再者，政黨會提供人才擔當將來立法機關議員及/或政府部門首長，有一定質素的保障。

7.2.2.4 基于開放政府及受政黨的監察，可加強政府的「合法化」，受民衆支持，而政黨在監察政府的運作上比起個別不滿人士或個別議員的投訴會有效得多，因政黨有足够的資料和動機，經常審核政府的表現。有政黨政治才有有效的監察制度，而資本主義的長期繁榮安定，主要是靠多元化的，互相制衡的民主政治去保障的。

7.2.2.5 政黨為求得勢，便要對民衆要求了解，以取得其支持，因此，政黨會搜集民意來制定其政綱，這樣被選上的執政黨便能反映民意，對政府的認受性更為有利。而各政黨都以「正牌」的香港居民為號召，各政黨自由競爭，市民自由選擇，以致實現「港人治港」打擊幕後牽線的模式。有人認為，沒有政黨，民主政治便有名無實了。

7.2.2.6 就政黨政治產生對抗政治，有認為政黨政治未必是對抗政治產生的(唯一)原因。反而，有了政黨，民衆的意志才能統一。即政黨政治有利政策的統一和穩定，(在一定任期內)避免議會內分裂的混亂局面。再者，香港政制發展基本受《中英聯合聲明》及《基本法》限制，各界政見原則上應沒有大的分歧，因此社會的對立面不會太過尖銳。既然是「港人治港」，港人組成政黨只是把這個管理組織化處理，不會含對抗成份。即使政黨會引起對抗政治亦不是問題，因政治其實就是利益衝突，政黨的功能就是管理這種衝突，而權力不是賜與的，只有爭取才可獲取，故黨爭是正常現象，且只可通過政黨政治與直選，才能保證其與中國不同的政制。

7.2.2.7 沒證據證明直選及政黨的存在會影響地區的繁榮，如台灣及星架坡便成了反証。反之，政黨政治可保持香港生活朝氣勃勃和多元化。

7.2.2.8 共產黨在與其他黨派共存之際可檢驗一下自己的受歡迎程度，也可習慣與他黨共事的方式與習慣，跟上這個社會競爭的步伐。同時亦可藉此機會使香港市民甚至向世界各地改善形象。

### 7.2.3 反對政黨政治的理由：

7.2.3.1 香港並非獨立國家，難以獨立自主，團體或政黨的權力最終還是受制于中國。有人認為聯合聲明附件一第一節顯示權力的來源是中國政府，由上而下，故以“一人一票”選出立法局大多數議席，繼而在立法局內選出該政黨所屬意的行政首長，從而取得權力是不可能的，因此組織政黨的動力也隨之而被打消。由於政權遲遲還是掌握在中央政府手中，故有政治才能的人仍未可被栽培出來，作為政黨領袖。

- 7.2.3.2 至今，香港市民不單公民意識薄弱，更是對政治有冷感、恐懼感及無能感，基本上人民是盡量與政府少接觸，以至整個社會一直存在着共識（無論是決策階段中的共識，以至民衆的「容忍共識」），因此群眾根本沒有「階級醒覺」，政黨亦就沒有群眾作為基礎，所以群眾亦不會為稱為代表他們的「階層」黨派投下一票。
- 7.2.3.4 社會上並無鮮明的意識形態作為基本支柱，令黨與黨之間無清楚的劃分，也令各黨不能提供有計劃性的政綱，以維繫參與者的團結，而只能提供空泛一般性的口號。
- 7.2.3.5 多個政黨的出現易造成內部對抗性政治，使社會內之矛盾具體化、制度化，而引起社會混亂。加上中國一向是一黨獨專，倘香港出現政黨，恐怕不為中央接納，而產生對抗性政治。
- 7.2.3.6 政黨會以社會福利吸引群眾，造出免費午餐政策，影響香港繁榮、安定。而政黨政治會將香港人一向致力於經濟的精神轉移到政治去，由於精力分散，經濟繁榮便會受到影響。
- 7.2.3.7 香港的政治、經濟基礎薄弱，因此香港的安定、繁榮是不耐黨爭的沖激的。
- 7.2.3.8 政黨政治有違「維持現狀」的原則，更非是使議會政治穩定的（唯一）原因，或統一的途徑。

附件一

# 香港特別行政區區域組織 研討會報告

(1987年3月12日)

- 此報告乃區域組織工作組在1987年2月14日舉行的香港特別行政區區域組織研討會中與會人士的討論而成的報告。若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。此文件經區域組織工作組目，文件內容只代表與會人士的意見，並不代表區域組織工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區

基本法諮詢委員會

政制專責小組

區域組織工作組



## 前言

基本法諮詢委員會政制專責小組屬下的區域組織工作組於十二月初召開第一次工作會議後，為了收集各界人士對九七年後區域組織的意見，決定在二月十四日舉行「香港特別行政區區域組織研討會」；會議上推選了徐是雄委員、夏其龍委員為是次研討會主持人。經過多次討論後，擬訂了研討會的議程如下：

- (1) 區域組織的架構；
- (2) 區域組織的職能；
- (3) 區域組織與政府部門的關係；
- (4) 區域組織與立法機關及各種諮詢委員會的關係；
- (5) 《基本法結構(草案)》第四章第五節有關“區域組織”的條文應包括哪些內容？
- (6) 其他。

區域組織工作組隨即責成基本法諮詢委員會秘書處寄發邀請信予鄉議局、市政局、區域市政局及區議會各議員。其後在寄送研討會入場卷時，同時附上由區域組織工作組準備的研討會背景資料。該份文件中簡略介紹了地方行政的定義和歷史、現行地方行政的模式、地方行政與立法局的關係及「中英聯合聲明」及《基本法結構(草案)》中有關地方行政／區域組織的規定。

此外，在研討會當日，亦在會上派發了「香港特別行政區區域組織研討會問題及建議」，供與會人士討論及參考。

總括是次研討會參加人數約一百人，發言人次共三十九次，也收集了十份書面意見。本報告即根據是次研討會所收到的意見整理而成，請委員加以討論。

## 對於香港特別行政區區域組織的意見

### I. 區域組織的架構方面

#### 1. 維持三重架構

1.1 有意見指出九七年後區域組織的架構，應該是以維持現行的三重架構為主的。這三重架構包括了最高層的立法局（立法機關），其下是市政局和區域市政局，最底層架構則指各個區議會。論者認為維持三重架構不單尊重了市政局百多年的歷史，亦保留了現行代議政制的精神，有助於諮詢民意和溝通官民。而且過去的立法局的選舉及香港特出的經濟成就，證明了三重架構的運作，得到了中外人士一致擁護和支持。所以，在九七年之後仍有需要維持三重架構的政制。

1.2 除此之外，對於三重架構，有論者還提出一些改良的建議如下：

1.2.1 區域組織之間要加強聯繫。其中一個方法是由地區性議會互選代表進入更上層議會，例如由區議會成員互選代表進入市政局，再由區議會、市政局成員互選代表進入立法局。

1.2.2 保留三層架構、市政局及區域市政局各自獨立存在

現存第二層政府架構由市政局及區域市政局組成，兩局的獨立存在能確保現行政府架構之延續，對一九九七年政權轉移亦不會造成巨大波動。將來區域組織的發展可參考現兩局獨立運作的經驗，但兩個處理市政事務機構的發展剛起步，其運作經驗的價值仍有待證明。另外，此兩局的架構可配合因地域分隔成不同社群的需要及照顧其傳統與價值的分歧。

1.2.3 基本上維持三重政治架構，但將市政局及區域市政局合併為一個組織，原有各區區議會則保留。

論者指出現時市政局及區域市政局的工作，皆致力於公眾健康，文化及康樂等市政服務的提供與改善。同時為兩個不同的部門分管（即市政總署及區域市政署），因此有不同的政策決定，導致工作上不協調，浪費資源，所以建議將市政局及區域市政局合併為一個統一的市政事務機構，在管理及實際運作方面更能有效地統籌、控制、分配人力及資源。此外，統一的第二層架構有助簡化香港的行政架構，使中央各部門及地區各諮詢團體更有效地與市政事務機構溝通及協調，籍以提高行政效率。況且在九七年之後，隨着新界逐漸發展，新界和市區的分別會逐漸減少，實不應再分為新界、市區等；統一市政事務機構可有助整合因地域分隔而形成不同傳統習慣及價值觀的社群；並因統一的市政事務機構的議員會來自全港各地區，地域界限造成的偏狹利益的影響將會減少；籍着打破地域的限制與隔膜，進一步培養全港市民的整體認同感。結合現存市政局及區域市政服務，可在市政事務方面有一致的決策，從而加強提供市民的市政服務。並可透過分區選舉確保不同的社群的參予及成立區域委員會照顧不同社群的需要。

1.2.4 有論者認為目前的鄉議局和區域市政局應該合併，由新界原居民及新界新居民共同組成，各佔半數，向特區政府提出新界原居民及新居民有關新界的地區行政的諮詢意見。

### 1.2.5 保留三重架構，但將市政局及區域市政局分散成多個市政事務組織

香港若有多個市政事務組織，則每個組織管轄的範圍將會較小而其結構將會較簡，這有助於管理並能更接近市民，針對市民需要應可迅速反應。另外，由於市政事務組織的增多，參與管理市政事務的途徑增多，這鼓勵更多的市民參予。

### 1.2.6 保留三重直架架構，發展橫架架構

有意見認為鄉議局在九七年之後應該是區域組織一個主要單位，因為市政局和區域市政局都只限於提供市政服務，對於廣大的鄉村地區，沒有基層組織去提供鄉政服務。遇有鄉村和市區相關的服務，可用聯席會議方式解決。此外，亦有論者指出基層組織應諮詢「港九各區街坊協進會」的意見，因街坊會遍佈港九各地，會員眾多，為龐大基層組織，接觸面廣，對社會的工作有實際經驗和貢獻。

## 2. 將現時三重政制架構改變為兩重政制架構

2.1 有論者認為如取消市政局及區域市政局，變為兩層議會制後，可以節省資源和協調市政工作，至於現時區域市政局和市政局的工作，可交由區議會監察，由有關部門執行，至於全港性的設施(例如大會堂、動植物公園、伊利沙伯體育館等)，和全港性的市政問題(例如小販問題)，則需交由立法局處理而由市政總署執行。

### 2.2 保留市政局及區域市政局，取消區議會

但有論者對此提議有保留，因為區議會成立雖然只有短短幾年時間，但區議會與市民的關係已日益密切，倘若當局未能提出強而有力的理由去解散區議會，即使未必會引致大規模的哄動，但也會引起無數市民和區議員的強烈反對，而且區議會將來的發展仍未明顯，如現階段建議取消，似乎是言之過早。

## 3. 有論者提出區域組織自下而上應有四個層次，即

3.1 街坊會、互助委員會、業主立案法團；

3.2 分區委員會；

3.3 區議會；

3.4 市政局、區域市政局

## 4. 漸進式架構

第一階段先維持三重架構，第二階段將市政局及區域市政局合併，最後將區議會、市政局及區域市政局等合併為幾個地區性議會。這些新的區域組織是以港島、九龍和新界為限，可分為港島、九龍東、九龍西、新界和新界北。推行這個構思是會引致較大的改變，包括修改法例等。不過這樣做是有以下明顯的好處：

(1) 使昔日的市政局、區域市政局和區議會能排除重疊的諮詢和任何的磨擦。

(2) 使新的組織能保留市政局和區域市政局現有的財政獨立、決策和執行權，但同時繼續擔當昔日區議會廣泛諮詢的角色。

- (3) 較容易得到市政局、區域市政局和區議員的接受，因為這樣的新組合是以整體的利益而產生，任何一方面不會因為本身組織的廢除而感到丟臉。

這三個階段的發展速度可視乎特區當時的實際情況而演進，毋須現時在基本法中加以硬性規定。

## II. 區域組織的職權

### 1. 諮詢權

論者多認為區域組織是中央和地區之間及政府和民間溝通的橋樑，如在社會福利、治安、公共設施和服務的提供、環境改善、文娛康樂方面諮詢民意和向政府提供意見，反映了地區的需求和問題。而且保留了多種區域組織不同的諮詢權力，有助於比較從不同渠道諮詢的意見，更能了解到真正的民意。

- 1.1 有論者指出區域組織既屬諮詢性質，便應加強它的諮詢功能，擁有全面的諮詢權力。

與會人士提出了下列方法去擴大區域組織的諮詢權力：

- (1) 將地區管理委員會開放予區域組織。當政府不同的部門討論到一些有關地區性的問題時，應儘可能有區域組織(例如區議會)的意見納入，並在制度上容許區域組織的主席及有關委員會的主席能夠列席，了解政策的運作情況。
- (2) 區域性的委員會通過地區的發展策略，或是發展計劃的優先序，或處理地區的一些事務時，應得到區域組織的正式通過。
- (3) 區域組織的成員可主動要求政府就某一特定事情向區議會諮詢，並有權向政府部門索取資料，和要求政府部門提供更加詳細的資料，方便各成員討論和諮詢。
- (4) 特區政府有責任在半年前或一年前知會區域組織在來年有那些諮詢文件會向公眾公佈，由區域組織自行決定討論那些諮詢文件，使區域組織有充份的時間諮詢民意。
- (5) 當區域組織的意見被諮詢以後而不被政府接納時，有關當局有責任向區域組織解釋不接納的原因。
- (6) 區域組織的成員要向民衆交代各自的諮詢工作；區域組織也應為各成員準備工作報告。
- (7) 可以考慮增加區域組織主席罷免成員的權力。

- 1.2 另有意見認為區域組織(尤其是基層的區域組織)不應過於強大或其力量足以造成大規模的行動，否則會對社會做成隱憂，如政府機關凡事先要徵詢區域組織的意見，便不能發揮現有的效率。也有人士覺得區議會只有幾年的歷史，未來的發展尚未明朗，因而區域組織的諮詢權力不宜增加，應維持在地區性的諮詢權力。

### 2. 決策權

- 2.1 有論者提出區域組織(尤指區議會)在處理地區事務的決策權力應該增加，如在改善環境、文娛體育和交通運輸事務上，獲得更直接的權力，使切合居民的期望。此舉不但將居民



的期望和區域組織的實際權力拉近，而且在實際的工作上，可以改善與居民間的聯繫；並且應可在地區上非專門性的服務和設施方面擔當積極的角色（專門性服務和設施就是那些需要專業管理的服務，例如醫院、學校、郵局等）。而且決策權應包括監察政府部門運作的權力。若區域組織沒有真正的決策權，仍然被當作為一個民意和投訴的轉播站，那麼，市民對區域組織的信心，區域組織成員的熱誠、區域組織本身的形免和未來的發展，必是受到影響。

- 2.2 有意見認為，當個別的区域組織有決策權時，便會造成不同的地區採用了不同的決策，造成混亂。
- 2.3 有論者指出不同的區域組織的性質應要加以區分。例如市政局應是以提供市政服務予全港市民的權力機構而區議會則是諮詢組織。市政局及區域市政局在制定有關地區事務的市政決策時，應諮詢區議會及地區團體的意見。

### 3. 行政管理權

- 3.1 有論者認為區域組織如市政局、區域市政局的功能是中央性（市政）事務，因此應保留一定的行政權力。但有些有關地區性的事務，市政局及區域市政局可將部份權責下放給較底層的區域組織，增加區議會的地方管理權，使能與區議會的政策決定配合，也可以多給予區議員參予管理地區事務的機會。再者，區域組織的成員應有實權幫助該區居民解決問題；而且當政府將權力下放，可以增加區域議會合法地位及權力形象，從而獲得市民支持，亦避免了處理地區事務的政府部門互相推卸責任。
- 3.2 有意見認為若設立統一的市政機構，便可透過市政機構權力之增大而更有效地提供公眾健康服務及康樂服務。

公眾健康服務包括：一

- (1) 統籌及管理陸上廢物（現屬市政局及區域市政局管轄）及海上廢物（現屬海事處管轄）；
- (2) 着重有關環境衛生、公眾健康、食物衛生及疾病預防的教育及推廣；
- (3) 接管房屋委員會現行管理屋邨街市的責任；
- (4) 應有一有效及正式的協調方法以配合市政機構及房屋委員會在小販問題上的決策；

而康樂服務包括以下範圍：一

- ① 應在本港舉辦的國際性體育活動及賽事扮演主動角色，及成立一評核委員會以協調市政機構與康樂體育局的工作；
- ② 負起管理郊野公園的責任；
- ③ 吸納康樂及體育事務處以配合康樂及體育事務的推廣。

至於其他的公眾健康服務如處理污染，控制食物衛生標準、簽發牌照、鼓勵及推動多元化的文化活動與發展等方面，現時的職權應繼續保留。

- 3.3 區域組織應負責市區及鄉區公共衛生、社區設施、社會福利、公民教育、公眾場所管理及所有不屬中央管理的公眾事務。在鄉村地區尤着重食水、電力及衛生醫療服務。

3.4 區域組織不應擁有超過現時之行政功能及應保持為諮詢機構。至於市政局／區域市政局將部份行政功能下放給區議會，則作別論。

但區議會如要有行政權力，便需要將現時的區議會全面加以改組。

#### 4. 財政權力

4.1 有建議區域組織應有獨立的財政權力，當局亦無必要就各區議會所獲撥款，訂出用途限制。

4.2 另有意見覺得區域組織的財政應交回立法機關處理，以便整體資源能夠集中管理，避免浪費及使區域組織變成不同的權力中心。

### III. 區域組織和立法機關及諮詢委員會的關係

1. 有論者提議區域組織和立法機關應有密切的關係，以便市民的意見能向立法機關反映，使立法機關能充份了解區域的需要，所制定的政策措施符合香港市民的需求和利益。

2. 有論者提出下列建議以加強區域組織和立法機關的關係：

2.1 區域組織的成員互選代表出席立法機關的議席（有具體建議認為區域組織成員數目不超過立法機關議員總數目的四分之一），使區域組織的成員可透過他們的代表向立法機關反映地區性的問題。

2.2 每一區域組織可先諮詢區內團體和居民的意見，同時統籌區內事務、行政計劃等，然後提交中央立法機關通過，再交回區議會實施和執行。簡單來說，就是前者提供計劃，後者決策通過，由區域組織執行和實施地區上的事務的管理權。

2.3 凡與區域組織的工作有關的法例，可交區域組織執行。

2.4 區域組織擬訂的方案，如果超出其權力範圍，須呈交立法機關討論及通過。

3. 有論者認為立法機關應處理中央全港性事務，不同地區議會協助中央處理地區事務。立法機關屬高層，區域組織應屬中層，互有溝通渠道，但無統屬關係。

4. 有意見認為立法機關中不應有由區域組織中產生的成員，因為區域組織的權力來源是各個選區內的民衆，區域組織的代表為維持下一屆可以當選，一定會不客觀地和偏私地維護自己選區的利益，傷害到整體的中央政策。

#### 5. 區域組織和各種諮詢委員會的關係

5.1 有論者認為重要的中央諮詢／決策委員會，應設立區域代表議席，由區域組織成員一人一票互選產生，數目不少於立法機關議席的三分之一。

- 5.2 各種諮詢委員會可透過區域組織諮詢民意。有意見認為儘管政府屬下三百多個諮詢委員會中，大部份諮詢委員會都是研究機場管理一類專門問題，但仍有部份是處理一些重要的，影響居民福利的決策問題，就如交通諮詢委員會、社會服務諮詢委員會和醫療發展諮詢委員會等。區議會與諮詢委員會的工作範圍往往有所重疊，而政府亦無明確的指引來界定兩者的關係。由於兩者的工作重疊，而相互的關係含糊不清，釐定決策的過程亦可能會拖延押後，所以，區域組織和其他諮詢組織的關係是不容忽視的。
- 5.3 有意見認為分區委員會（即每一民政區屬下的分區，如人口達到大約五萬人的，就設立一個分區委員會，以便進行組織各種運動如撲滅罪行運動、清潔香港運動等，成員由政府委任）應按照地理的分佈，改為區議會屬下的委員會。另有意見指出大部份區議員是由選舉而產生，分區委員則是由當局委任而擔當同樣的角色。假如在同一問題上，兩者意見相左，便會引起問題。再者，分區委員會對於長期處於次要地位，亦會感到不滿。因此，有論者認為分區委員會不應作為正式諮詢民意的渠道之一，這些團體的意見應被視個人意見。

#### IV. 區域組織與政府部門的關係

1. 政府部門應執行區域組織的決策，例如市政總署執行市政局的決策。區域組織的秘書處亦應由區域組織統轄。即是說區域組織是指導者，政府部門是執行者，互相制衡及職權上分工。因為現時的區域組織和政府部門的工作，有不必要的重覆，如區議會和政務處在民意搜集、社區建設、地區設施是否足夠、投訴等方面，政務署和區議會都是履行同一的功能，雖然形式上稍有不同。在市民眼中，區議會和政務處或其他地區委員會的工作是混淆不清的。
2. 政府部門在地區設立的協調組織（例如地區管理委員會）所處理各項地區事務的決定和建議，應呈交區域組織作正式通過，如有不協調，須向區議會詳加解釋。地區管理委員會應發展為服務區議會的工作機關。而且地區管理委員會是負責地區工作，在政策上不會和中央有矛盾。如在政策上有分歧，應遵從中央的政策。
3. 政府應鼓勵基層的區域組織，如街坊會作個別組合，組合後任其自由發展，不予資助；最多派出聯絡員與其聯絡。至於中層的區域組織如區議會，則供給秘書和聯絡人員，必要時提供其他服務。
4. 政府可利用財權去平衡和控制區域組織的內務和政策。
5. 有論者反對區域組織成員應出席政府的地區性協調組織，因為區域組織成員出席該等會議，會影響中立的文官制度。政府部門地區性會議應極力避免政治化。

V. 《基本法結構(草案)》第五章第五節有關區域組織的條文建議

1. 有論者認為基本法要包括下列內容：
  - 1.1 區域組織包括區域市政局、市政局和區議會
  - 1.2 區域組織應由選舉產生
  - 1.3 (區域)市政局負責(新界)市區的環境衛生、文娛康樂等事宜
  - 1.4 區議會全由一人一票民選產生，職權為：
    - (1) 就區內居民福利事宜，收集居民意見後向政府反映；
    - (2) 監察區內政府部門工作；
    - (3) 負責地區管理事務；
    - (4) 互選代表出席(區域)市政局
  - 1.5 區議會、市政局及區域市政局互選代表到立法局及有關中央諮詢／決策委員會。
2. 基本法應包括區域組織的組成、成員的任免、任期及職權範圍、區域組織與中央立法行政機關及行政部門的關係。
3. 有意見認為基本法應訂明區域組織的名稱、組織體系、管轄地區、職權範圍、成員產生方法及任期、區域組織與政府部門(包括立法機關)的關係、區域組織與社會團體的關係和財政等。
4. 有論者認為基本法中要確定區域組織的架構(如三重架構)及職權範圍、目的，並列明由選舉產生，卻毋須列出應有議席的數目。
5. 基本法可列出一個漸進式的區域組織架構。(參考上文第 I 部份第 4 點)
6. 為保持靈活性，基本法中不用寫出區域組織的具體內容，只要訂明一些原則，否則過早規限區域組織的發展。

VI. 其他意見

1. 與會人士提出了若干設立區域組織需要考慮的原則
  - 1.1 香港特區的面積與區域組織的數目比例。
  - 1.2 設立區域組織時要考慮資源分配的問題及要訂立一套公平地分配資源的標準。
  - 1.3 基本法的條文應有靈活性，使各類型的區域組織能按特區當時的情形而繼續發展。



## 2. 區域組織的組成

- 2.1 應由一人一票民主的選舉方法產生，加強代表性及對市民的回應。
- 2.2 (區域)市政局成員應來自
  - (1) 區域內議會互選的代表及
  - (2) 一人一票民選產生的代表
- 2.3 區域組織的成員應完全由普通市民組成。
- 2.4 區域組織的成員由委任產生較適合，宜少由選舉產生，因為地區議會的運作需要由工商界及工程界各方面的人才來平衡區域組織的運作。
- 2.5 有論者提出如果區域組織的成員在九七年之前是全部民選產生，可以考慮以下時間表，就是民選成員和委任成員的比例在八八年是二至三比一，九一年時三至四比一，九四年時全部民選產生，便可以達到九七年時區域組織的成員均由選舉產生的目標。
- 2.6 有意見指出市政機構的規模應配合人口的轉變，同時認為四十五位議員是將來統一的市政機構的適當規模，其中三十位需直接選舉，另外十五位需根據其專才與經驗而加以委任或以其他方式選出。

## 3. 區域組織的議席

有論者提出香港特區區域組織的議席，應比現時(87年)地方行政架構的議席為多。

# 書面意見

附件二

- |                                 |  |      |
|---------------------------------|--|------|
| 1. 對「香港特別行政區區域組織」「大嶼山南區鄉事委員會」提議 | 大嶼山南區鄉事委員會                               | 1,87 |
| 2. 「香港特別行政區基本法」區域組織部份 -- 意見書    | 香港民主民生協進會                                | 2,87 |
| 3. 「地方行政檢討」意見書                  | 香港民主民生協進會                                | 1,87 |
| 4. 香港未來的新方案隨機抽樣民意調查報告書          | 東區區議會議員單定邦                               | 1,84 |
| 5. 意見書                          | 油麻地區議員趙汝熙                                | 2,87 |
| 6. 意見書                          | 尖沙咀街坊福利會                                 | 2,87 |
| 7. 意見書                          | 大埔區議會委任議員藍伯平                             | 1,87 |
| 8. 有關區域組織的意見                    | 林漢強                                      | 2,87 |
| 9. 意見書                          | 黃大仙民選議員楊釗鳴                               | 87   |
| 10. 意見書                         | 鄧錦發                                      | 1,87 |
| 11. 關於區域組織的諮詢文件                 | 文世昌, 杜葉錫恩, 郭志權,<br>陳子鈞, 馮檢基, 楊孝華,<br>盧景文 |      |
| 12. 區議會所扮演的角色                   | 中西區區議會                                   |      |
| 13. 有關香港「地方行政」組織的初步意見           | 錢世年                                      |      |

區域組織工作組

討論文件

第 \_\_\_\_\_ 頁，第 \_\_\_\_\_ 點

取銷	<input type="checkbox"/>	*
增加	<input type="checkbox"/>	*
修改	<input type="checkbox"/>	*

如下：

---

---

---

---

---

---

\* 在適當空格內加上✓號。

註：若有多項修改建議，請依照此方式書寫。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01-01-C101-870313

敬啟者：

政制專責小組的行政機關與行政長官的產生工作組將於三月十九日(星期四)下午五時三十分舉行第一次會議，討論有關「行政長官的產生」討論文件。敬請閣下屆時出席。

此致

行政機關與行政長官的產生  
工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(黃蕙瑜)

一九八七年三月十三日



# 行政長官的產生

## 討論文件（一稿）

（1987年3月13日）

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關行政長官的產生之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表行政機關與行政長官的產生工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

行政機關與行政長官的產生工作組

## 1. 前言

### 1.1 聯合聲明有關條文：

中英聯合聲明中關於行政長官的產生方法有如下的條文：「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。」（附件一第一節），但聲明內對選舉或協商的具體內容卻沒有說明。

### 1.2 目前情況

就目前的情況，港督是由英國外交及聯邦事務部從其公務員（通常是外交及聯邦事務部職員）中就其資歷及經驗，揀選適合的人選，經首相同意後，再呈上女皇任命。整個揀選過程由英國政府負責，香港人在這過程中沒有任何參與。

香港各界人士討論行政長官的產生現在主要集中於討論不同的選舉及協商方法。到目前為止，就行政長官的選舉方法，有下列幾種建議：(1)由普及性的直接選舉產生；(2)由大選舉團選舉產生；(3)由立法機關選舉產生。就協商的方法，主要指中央與香港人士共同協商。本討論文件將集中討論各項產生行政長官的建議，以及它的理由／特點及贊成和反對的意見。

## 2. 由普及性的直接選舉產生行政長官

行政長官的產生方法之一是經普及性的直接選舉產生。所謂「普及性」，是指選民的資格除年齡及公民身份外（或「一般選民資格外」）<sup>①</sup>，並無任何其他限制。「直接選舉」是指由選民直接投票，在候選人名單中，以多數票決定其中一人出任行政長官。

經普及性的直接選舉產生行政長官通常包括兩項程序：提名及選舉。這兩項程序中有關選舉的部份，各方案的建議及贊成和反對的意見都基本相同，但就提名的方法，卻有不同的意見，分別是(1)由立法機關成員提名；(2)由提名團／選舉團提名；(3)由市民公開提名。以下會首先介紹「普及性的直接選舉」中的選舉形式及正反意見，然後再列舉各項提名方法和正反意見。

註① 公民身份的定義尚在研究中（見“居民定義、出入境權、居留權、豁免遞解離境權、選舉權及被選舉權”最後報告，目前香港並無「公民」這定義的。）

### 2.1 「普及性的直接選舉」中的選舉程序

選舉形式：全港合格的選民（除年齡及公民身份或一般選民資格外，無任何其他限制）以直接投票方式，在選舉人名單中，以多數票決定其中一人出任行政長官。

不同的意見：

贊成	反對
(1) 有利安定繁榮	— 不利安定繁榮
(2) 政黨產生是必然而又健康的發展	— 催化政黨對抗性政治
(3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭	— 不能保障各階層代表性
(4) 比例代表選舉可照顧社會上小數人士的利益	— 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
(5) 公民意識已有增長／難定準則	— 公民意識未成熟

- |  |  |
|--|--|
| <p>(6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支</p> <p>(7) 符合平等參與原則</p> <p>(8) 現代社會發展的最佳形式</p> <p>(9) 民主化要配合經濟發展</p> <p>(10) 加強政府合法性</p> <p>(11) 更有效地直接向選民負責</p> <p>(12) 可鼓勵人民參與政治</p> <p>(13) 可體現高度自治</p> <p>(14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府</p> <p>(15) 無「普及直選」就無民主</p> <p>(16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的</p> <p>(17) 獲選人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的</p> | <p>— 政客政治引致公費開支增加</p> <p>— 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同</p> <p>— 香港社會不適宜引用西方民主方式</p> <p>— 過份、太快的民主化不利經濟發展</p> <p>— 選民未必理性</p> <p>— 易造成「免費午餐」</p> <p>— 社會政治過熱</p> <p>— 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來</p> <p>— 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦敢向北京說「不」</p> <p>— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</p> <p>— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</p> <p>— 直接普選的不可預測性對社會安定不利</p> |
|--|--|

## 2.2 「普及性的直接選舉」中的提名程序

### 2.2.1 由立法機關成員提名

行政長官候選人由某數量立法機關成員(例如十人或總人數的十分之一)提名，每位立法機關成員只能提名一位候選人，再經普及性的直接選舉產生。(香港基督教協進會公共政策委員會 10/86, 190人方案 10/86, 中根 7/86)

不同的意見：

#### 贊成

- (1) 能貫徹行政、立法機關互相制衡的原則，並加強二者的溝通及合作
- (2) 立法機關成員提名，可以限制候人的數目及質素
- (3) 所有立法機關成員均能提名，程序不算封閉

#### 反對

- 立法機關成員能透過提名控制行政長官的候選人，有違三權分立的原則
- 立法機關成員可透過提名揀選只為他們帶來利益的行政長官候選人，且違背公平的原則
- 提名程序不開放

### 2.2.2 由提名團／選舉團提名

行政長官候選人由特定的提名團／選舉團提名，再經普及性直接選舉產生。在這建議之下，就提名團或選舉團的組成，亦有不同的構思。

#### 2.2.2.1 提名團由本港立法機關全體成員及同等數目之中央委任之當地人士組成，行政長官候選人須得到兩類提名成員各八分之一支持。(大學畢業同學會政制組 11/86)

不同的意見：

##### 贊成

##### 反對

- |  |                                 |
|--|---------------------------------|
| (1) 保證候選人同樣受到立法機關成員及中央政府的支持，且可加強各方面的溝通 | — 中央政府可參與揀選香港的行政長官候選人，有違高度自治的原則 |
| (2) 提名者包括立法機關全體成員及中方委任之本地人士，程序不算封閉     | — 提名程序不開放                       |

#### 2.2.2.2 全港所有已登記為選民的人都可提名行政長官候選人，再由一「候選人團體」對候選人作初步遴選。「候選人團體」成員包括曾任立法機關、市政局、區域市政局，區議會之民選成員，以及現任行政長官，和由功能組別選舉產生的某數量代表。最後行政長官由普及性的直接選舉產生。(基督徒弘道社 11/86)

不同的意見：

##### 贊成

##### 反對

- |   |                              |
|---|------------------------------|
| (1) 所有已登記的選民都可提名行政長官候選人，避免這權力只由某小撮人擁有，亦保證各階層都可透過提名程序爭取自己的利益 | — 提名程序完全公開，難以保證行政長官候選人的質素和數目 |
| (2) 「候選人團體」成員的來源甚廣，包括各階層代表，可保證遴選行政長官時能兼顧各方的意見               | — 不保證「候選人團體」成員能代表各階層利益       |
| (3) 「候選人團體」對行政長官候選人作初步遴選，避免候選人數目太多或質素大參差                    | — 某小撮人有額外權力初步遴選行政長官，有違公平的原則  |

#### 2.2.2.3 行政長官候選人須經20名合格選民提名，而每提名人只能提名一位候選人。若候選人數超過5人，則由一「遴選委員會」經協商或選舉產生5名正式候選人。「遴選委員會」人數約150至200人，由各功能團體代表組成，職責為檢查行政長官候選人的資格。待行政長官宣誓就職後，「遴選委員會」會自動解散。行政長官候選人經認可為正式候選人後，便由普及性直接選舉產生行政長官。(學友社 8/86)

不同的意見

##### 贊成

##### 反對

- |                                       |                      |
|---------------------------------------|----------------------|
| (1) 「遴選委員會」人數衆多，代表性強，故遴選時將能反映各階層利益及意見 | — 不保證遴選委員能反映各階層意見    |
| (2) 遴選委員對候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素        | — 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平原則 |



2.2.2.4 設立一「行政長官候選人提名委員會」，推出行政長官候選人三至五名，再經普及性直接選舉產生行政長官。「行政長官候選人提名委員會」由37人組成，包括香港全國人大代表5人，香港全國政協委員5人，立法機關代表10人，司級官員代表3人，市政局及區域市政局代表2人，區議會代表3人，社會團體代表11人。上述各方面的代表，將由有關方面人士選舉產生。（吳康民 11/86）

不同的意見：

贊成

反對

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| (1) 提名委員包括各階層代表，故在遴選行政長官候選人時將可反映各界別利益，均衡各階層意見 | — 提名委員的組合不代表他們反映各階層意見 |
| (2) 提名委員會對行政長官候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素           | — 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平的原則 |

2.2.2.5 設立一個「遴選委員會」，成員約60--80人，人選分別由各「界定團體」推選，再經人大委任。「界定團體」的名單及每團體推選的委員數目，大約應與現有的「基本法諮詢委員會」組合的情況相同。任何有關「遴選委員會」成員組合的細節修訂，應由人大或其委任機關擔當。所有遴選委員都應該是有代表性的香港居民，熟悉香港的情況及需要，遴選委員的其中一項重要工作是推選三至五名行政長官候選人，經中央批准後，再交全港市民進行普及性直接選舉。（曹宏威，唐一柱，何鍾泰 8/86）

不同的意見：

贊成

反對

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| (1) 「遴選委員會」中「界定團體」的組合乃依據「基本法諮詢委員會」的組合藍本，既然「基本法諮詢委員會」的組成深受港人接受，故「遴選委員會」亦會為人贊同 | — 「基本法諮詢委員會」中「界定團體」的組合亦有未達完善之處 |
| (2) 人大或其委任機關可修訂「遴選委員會」成員組合的細節。故選出的行政長官將會既為中央接受，又獲群眾支持的                       | — 人大參與遴選行政長官，有違高度自治的原則         |

2.2.2.6 設立一個由中央政府組織和任命的「提名委員會」，人數不宜太多，為中包括有當然成員，例如國務院港澳辦公室主任（或將來的相應職位），或香港人（是否硬性規定要有港人參與尚待考慮）。然後經全民投票（可以用兩輪多數的投票方法）產生行政長官。（雷競旋 1/87）

不同的意見：

贊成

反對

- |                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| (1) 保證候選人的質素，並令其數目不太多 | — 提名過程由小撮人擁有，有違公平的原則 |
|-----------------------|----------------------|

- |   |  |
|---|--|
| <p>(2) 「提名委員會」由中央政府組織及任命。可保證它能照顧中央的利益，防止中央及地方可能產生不協調的危機</p> <p>(3) 「提名委員會」由中央組織，可保證委員會具有基本的共同意向及一致性，更有效地達至刻意照顧某些階層的目的</p> | <p>— 中央參與選舉未來的行政長官，有違高度自治的原則</p> <p>— 保障香港的安定繁榮要靠全港市民的共同努力，不應該突出某一階層的功勞，故亦不應刻意照顧某階層的利益</p> |
|---|--|

### 2.2.3 由市民公開提名：

行政首長由市民公開提名，經普及性的直接選舉產生。（香港大學學生會基本法專責小組問卷調查 11/86）

不同的意見：

贊成

反對

- |   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| <p>(1) 行政長官公開提名，保證各階層人士都能透過推選過程而反映自己的利益</p> | <p>— 提名過程完全公開，難以限制候選人的數目及保證他們的質素</p> |
|---|--------------------------------------|

## 3. 由大選舉團產生行政長官

在各種有關行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及功能，均有多種不同的想法。

### 3.1 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- (1) 負責提名及選舉行政長官
- (2) 負責行政長官選舉過程中的提名
- (3) 負責選舉部份立法機關成員
- (4) 作為行政長官的顧問

### 3.2 成立大選舉團的原則

- (1) 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- (2) 人數要多——理由是避免“大選舉團”易干擾到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是大選舉團的成員多一定比少好。
- (3) 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件，而不是隨某人或某團體的意志被選進選舉團之內，這些條件最好是早已公認的。

- (4) 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

### 3.3 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- (1) 行政局非官守議員。
- (2) 立法機關成員。
- (3) 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- (4) 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- (5) 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- (6) 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- (7) 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- (8) 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

### 3.4 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

### 3.5 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

#### 3.5.1 查濟民 (1985年初)

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法機關成員、工商財經、法律教育各方面的專業人士，現任的行政、立法機關成員不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商行政長官人選，與立法機關協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及在顧問局成員中互選三分之一的立法機關成員。此外，顧問院成員亦為行政長官及首席部長的顧問，但行政長官並不會像目前港督對待行政局一樣，事事與顧問商量。

- (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關成員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。
- ②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免行政長官因個人利益而影響顧問的選取。
- ③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此行政長官從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 3.5.2 古星輝 (1985年12月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法機關成員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。  
顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 3.5.3 蔣鳳旋 (1986年1月30日) 《大公報》

- (1) 組成成份：由行政局全體非官守議員、立法局全體議員，功能團體、社會團體組成「協商團」。
- (2) 組成方法：(未有列明)
- (3) 功能：成員以協商為基礎，商討適合的行政長官人選，必要時以一人(或單位)一票的方式選出。
- (4) 特點：(未有列明)

#### 3.5.4 三方學會 (1986年3月)

- (1) 組成成份：「選舉團」由立法機關及地區議會成員組成。
- (2) 組成方法：以法例規定上列議員為當然成員。
- (3) 功能：選舉未來行政長官，再經中央人民政府委任。
- (4) 特點：(未有列明)

#### 3.5.5 張熾標 (1986年7月22日) 《快報》

- (1) 組成成份：「大選舉團」成員包括立法局、區域市政局、市政局及區議會議員。
- (2) 組成方法：以法例訂出上列議會議員為成員。
- (3) 功能：「大選舉團」根據立法機關成員提交的行政長官候選人名單(每位候選人起碼得10位立法議員提名)投票。獲得最多票數的候選人將成為行政長官。



(4) 特點／理由：「大選舉團」的選舉方法保證未來的行政長官將會受到社會各階層人士的支持。提名由立法機關執行。

### 3.5.6 工商界專業諮委 (71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。(具體方法尚在研究中)

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關成員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

④由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關成員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

⑤這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

### 3.5.7 港人協會 (1986年1月2日)

(1) 組成成份：「大選舉團」的組成基於立法機關產生形式中的非普及性直接選舉成份。其中包括功能界別代表及地域選舉團成員。功能界別代表又包括三種力量：工商金融界、基層(勞工及社會服務界)以及專業人士。

(2) 組成方法：在選舉立法機關時，功能界別及地域選舉團分別選出代表進立法機關。在推選行政長官時，上述團體以同樣方式在各單位內選出10名代表組成大選舉團，選舉行政長官。

港人協會對未來立法機關的組成有兩個建議，一為將目前的12功能席位擴至30位，連同目前的12個選舉團席位，即將來的大選舉團有420人。另一構想為將目前的功能席位擴至40個，目前的選舉團席位擴大至16個，即將來的選舉團共560人。（另有以普及直接選舉產生的席位，但不包括在大選舉團的產生方法內）

- (3) 功能：「選舉團」的主要工作是選出未來的行政長官。「選舉團」本身是一個兼具提名權及選舉權的組織，候選人必須得到百分之十的選舉團成員提名才能參與競選，若候選人本身為選舉團成員之一，則在獲得提名後，當退出選舉團，其席位為有關選舉單位選舉代表補上，選舉團成員不能由立法機關成員出任，以貫徹行政及立法制衡的原則。「選舉團」除作內部提名外，亦應公開邀請外界提名行政長官候選人。外界乃指有資格選舉代表組成選舉團的功能組別和地區議會之外的社會團體，個人並無提名權。

「選舉團」接收到所有候選人提名後，當對候選人的資格進行審查，然後安排機會聆聽候選人的政綱及對此作質詢。最後對候選人作不記名投票。候選人必須得到選舉團全部成員一半以上選票才作當選。

- (4) 特點／理由：①「選舉團」的基本結構為功能團體和地區議會，這些基本結構有長遠歷史並為一般人所接受，是香港最受重視的政治梯階，亦涵蓋了選舉政治中的兩大原則（功能原則和地域原則），因此由「大選舉團」選出的行政長官將會受一般人信任和接受。

②此外，港人協會認為選舉團中代表社會上兩極利益的工商界和基層代表的席位將各佔百分之三十至三十五；代表專業和地方議會的席位則各不超過百分之十五至二十，因此任何階層都沒有壓倒性的優勢，故所選出的行政長官必須是能照顧各方面的利益的。

③立法機關與行政長官由兩個不同的渠道產生，有助兩權分立的原則。

### 3.5.8 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關成員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

1. 工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
2. 金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
3. 法律界——大律師、業務律師、法官。
4. 專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
5. 傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。

6. 社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。

鄉事會、鄉議局、小販、學生。【公務員被選中後必須放棄公職】

7. 宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。

8. 外籍人士。

9. 婦女界。

(iv) 香港區全國人大代表或部分代表。

(v) 政協委員或代表。

(2) 組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3) 功能：大選舉團可以選出三分之一（22人）立法機關成員。九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。

(4) 特點／理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關成員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來成員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)如果將來大選舉團被取消，行政長官將改由立法機關提名，報請中央同意，然後作普選。

3.5.9 建議由協商方式產生行政長官的方案中亦有部份贊成由特定的選舉團參與這工作，請參閱5.1.2。

3.6 贊成大選舉團的理由

(1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。

(2) 保障社會各階層的均衡參與。

(3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。

- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關成員組成其中一部份大選舉團選下屆立法機關成員，並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性。

### 3.7 反對大選舉團的理由

- (1) 特權階級政治，保障一小撮人利益。
- (2) 偏重工商界上層階級。
- (3) 某些界別有重覆代表性。
- (4) 易受一小撮人控制。
- (5) 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯。
- (6) 產生方法未清楚。
- (7) 不是真正的選舉，是變相委任制。
- (8) 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡。

## 4. 在立法機關基礎上選出行政長官

在立法機關基礎上選出行政長官是眾多選出行政長官方法的一種。其中又包括 2 種形式，

(1) 立法機關成員提名行政長官候選人，再由立法機關成員選舉；(2) 立法機關成員互選組成行政委員會，再由行政委員推選一名行政長官；上述方式都有不同的理由及贊成和反對的意見，以下分別討論。

### 4.1 立法機關內以直接選舉產生

行政長官候選人資格不限，經某數量的立法機關成員(比如十人)提名後，便可以參加競選。

選舉由立法機關成員進行，候選人必須取得絕對多票數才能當選。〔匯點(7/86) 馮焯光(7/86) 鄭宇碩(2/86) 李華明〕

特點/理由

- (1) 行政長官由立法機關選出，保證行政長官得到立法機關一定的支持及信任，減少二者對抗的可能。
- (2) 大部份建議行政長官由立法機關選出的模式中，立法機關都是由混合式的選舉(包括功能團體選舉，直接選舉及地域選舉)產生，保證立法機關能照顧社會各階層利益，而經此類立法機關選出的行政長官，將必亦能代表社會各階層的利益。
- (3) 候選人的資格不限，可以容許社會上更多有志之士參選，而不一定要首先屬於某些團體。



#### 4.2 立法機關內以間接選舉產生

立法機關先互選產生行政委員會，再由行政委員互選或協商推出一位行政長官，作行政委員會的主席，但所有政策都靠集體商議，實行集體領導制。〔陳弘毅 (27/1/86) 太平山學會 (4/86)〕

##### 特點／理由

- (1) 集體領導制可避免以一位行政長官作整個政府權力中心而可能產生的不穩定。因為假如選了一位昏庸無能或與中央關係惡劣的行政長官作唯一領導人，將對社會有惡劣的影響，但在集體領導下，即使委員會內有少數能力低的委員，因為所有決定都經集體討論而作出，故影響將會減少。另一方面，如果選出的首長是極能幹的領導，在「首長領導制」下可能培養出政治強人，如果他的政治影響力過大，可能會使中央不滿，容易破壞中港關係。
- (2) 集體領導制符合香港多元化的社會形態，因為香港有不同的階層，亦有不同的利益。集體領導制保證不同階層的代表能參與最高的行政決策，提供機會讓各方面溝通及協調，從而使權力及利益都能平均分配。
- (3) 集體領導制能培養委員間合作的精神，共同領導行政機關，這既可避免各方面因爭取最高領導權而產生磨擦及猜忌，亦有利於容納和保留政治人才，因為如果將行政權集於一人身上，很多有才幹的人將會因政見不同而被併於領導層外，甚至被迫形式反對派。
- (4) 行政長官入選兩年重選一次，不可連任，以體現集體領導之特色。
- (5) 行政委員會各有專責部門，地位平等，重要事務，均須集體議決，以少數服從多數，行政長官沒有特別的權力。行政長官除專責所屬之部門外，需額外負責召開和主持行政委員會的會議，以及對外行使禮節性和榮譽性之職務。

#### 4.3 對在立法機關基礎上選出行政長官的不同意見

##### 贊成

##### 反對

- |   |   |
|---|---|
| <p>(1) 行政長官由立法機關選出，可保證他受到立法機關的支持和信任，卻又能互相制衡</p>                               | <p>一行政長官由立法機關選出，有違三權分立的原則</p>                     |
| <p>(2) 立法機關以多種形式的選舉（功能團體選舉，直選及間選）產生，保證成員有一定的代表性，而經立法機關選出的行政長官，將亦能代表各階層的意見</p> | <p>一立法機關成員雖然代表不同的利益，但不表示由他們選出的行政長官將一定能代表各界的利益</p> |
| <p>(3) 政黨產生是必然而又健康的發展</p>   | <p>一趨化政黨政治</p>                                    |

## 5. 由協商產生行政長官

中英聯合聲明提及協商亦是產生行政長官的一種形式，但具體形式卻沒有詳細說明。根據本地人士提議由協商產生行政長官的方案來看，「協商」的一個主要特點是中央政府對行政長官的揀選，不論在提名，諮詢或決定的程序中都有較大的參與，以下是一些建議行政長官由協商產生的構想。

### 5.1 由協商產生行政長官的建議

5.1.1 行政長官候選人可由立法機關成員或各界團體提名，中央按初步名單先刪除一些中央或香港大部份人士或社會上某些階層不能接受的人選，然後進行第二輪協商，即以不定形式與個別立法局機關成員，各大工商社團，政治團體和基層組織商量，然後決定一個最能為絕大多數人接受的候選人，提交立法局通過。（冼銘倫 3/86）

#### 理由／特點

- (1)這方法既包括中央協商各界人士的意見，又保證最後行政長官的人選得立法機關的同意，因此選出的行政長官將會為中、港雙方接受。
- (2)整個協商過程將不公開，以免當事人尷尬或互相影響，但因為結果必經立法機關通過，故過程即使不公開，亦不違反民主原則。
- (3)立法機關在行使審定權之前，不能通過法案推舉人選，以致架空了中央協商產生行政首長的職權。
- (4)這方法產生的行政長官將會是個低調而又能協調各階層利益的人，這種鼓勵協作的做法，將有利於各方面的協調，對香港脆弱的政治環境有重要意義。

5.1.2 行政長官候選人由各界人士自由提名，然後由中央政府組成一個包括港人在內的遴選委員會，諮詢立法機關成員和各界社團（包括功能團體、政治團體、基層組織）的意見，產生一個不超過三人的最後候選人名單，交立法機關討論，經三分之二全體成員通過，選任一位為正式候選人，最後由中央政府任命。此中央協商模式實施一段時間後，如果社會條件適合，可將三位的候選人名單交全港市民選舉。（辛維思 5/86）

#### 理由／特點

- (1)協商由中央主持，但特區立法機關亦有相當大的參與權，可保證未來的行政長官同樣受中央政府及立法機關的接受。
- (2)未來的行政長官將可協調中央與香港的關係，以及行政機關和立法機關的合作。

5.1.3 立法機關成員互選5人，中國香港人大代表互選5人，共同組成一個公平而均衡的「十人提名小組」、提名小組以協商形式從①立法議員，②公務人員，③其他各界人士中推薦三位行政長官候選人，然後由北京中央政府從三人中選任一位作為特區的行政長官。如果三人均不適合，則發還提名小組再推薦。（羅桂祥 9/86）

#### 理由／特點

- (1)這方法較公平和均衡，將會獲得大眾的支持和信任。

(2)整個過程保證只有背景、資歷和能力都最好的人才能被挑選及委任。

(3)協商制度避免政黨選舉產生的混亂。

(4)特區與中央政府代表參與選出行政長官，可保證他能得到兩方面的支持。

5.1.4 建議由大選舉團產生行政長官的方案中亦有部份含協商的成份，請參閱3.5.1, 3.5.2及3.5.3

## 5.2 由協商產生行政長官的不同意見

### 贊成

(1)中央參與協商，保證將來的行政長官會得中央政府的接受

(2)協商過程中央會諮詢香港人士的意見，可保香港人的意願受到考慮及照顧。而最後選出的行政長官，亦該為香港人贊同。

(3)經過協商及遴選的過程，保證只有背景、資歷和能力都最合適的人才能被挑選和委任

(4)避免政黨政治產生的對抗情況

(5)更能按能力來挑選適合的人出任行政長官，不受利益集團或壓力團體的操縱

### 反對

一中央參與協商行政長官，有違高度自治的原則

一中央只會根據他們的意願而詢香港人的意見，不保證被徵詢者都必會為香港人爭取利益。再者，中央政府亦有權不接受他們的意見。故最後人選未必為港人接受。

一只有少數人能參加提名或協商的工作，有違公平的原則

一政黨政治是必然而健康的發展，未必會引起對抗的情況

一利益或壓力團體都會推選他們認為能力最高的人作候選人，而且當各方面都有權發掘和推舉候選人時，更能保證選出的行政長官會是最佳人選

## 6. 結語

就行政長官的產生方法，到現時為止，共歸納出四種方法，分別是：(1)由普及性的直接選舉產生；(2)由大選舉團選舉產生；(3)由立法機關選舉產生；及(4)由協商產生。各種方法均有不同的特點／理由以及贊成和反對的意見。

# 政制專責小組 第八次會議議程

日期：一九八七年三月十六日（星期一）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：夏其龍委員

副召集人：高贊覺委員

會務主任：鄧淑德小姐

議程：1. 選下次會議副召集人

2. 討論「立法機關的產生」討論文件

(CCBL-SG/POS-WG01/02-DP07-870303)

3. 其他

參閱文件：(1) 簡福飴委員提交之書面意見

(2) 香港民主協會對立法機關的產生的意見



# 政制專責小組

## 第八次會議紀要

日期：一九八七年三月十六日（星期一）  
 時間：下午五時三十分  
 地點：基本法諮詢委員會辦事處  
 召集人：夏其龍委員  
 副召集人：高贊覺委員  
 會務主任：鄧淑德小姐  
 出席委員：

歐成威	曹宏威	張柏枝	高贊覺	夏其龍
林邦莊	屈超	李永達	莫家榮	錢世年
司徒輝	梁兆棠	杜葉錫恩	謝宜鈞	張世林
張家敏	李啓明	羅康瑞	麥燦	夏文浩
鄭鐘偉	梁振英	霍華彬	黃宜弦	陳坤耀
郭元漢	徐慶全	吳少鵬	吳夢珍	鄧燦基
徐是雄	何鍾泰	龔志強		

- 會議紀要：
1. 與會委員就討論文件的9.1作出了討論，並提出修改之建議。
  2. 由於出席人數尚未達至法定人數(34人)，故定於三月二十三日(星期一)召開續會通過9.1。
  3. 由於會議常遇到不足法定人數的問題，委員有見及此，除建議將問題交執行委員會處理外，並建議在每次不足法定人數的會議後；再開一次續會以便通過已討論及修改的部份。至於以後之會議仍可對前會議通過之部份提出修改，但修改之建議要到最後通過報告之會議才可再一併考慮通過。

召集人：\_\_\_\_\_

# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年3月16日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會  
政制專責小組

## 1. 問題牽涉範圍

現時，對九七年後立法機關產生的建議衆多，而各種選舉方式的建議其實與行政長官產生的建議共通，只是則重點及比例各異而矣，因此，這份討論文件處理的各種選舉方式，可幫助了解兩方面的問題，具體來說就是：

(1)特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？

(2)特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？

而這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 2. 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。

2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

2.2.1 普及選舉 — 選民的資格即除年齡及公民身份外(或『一般選民資格外』)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。

2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選民要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。

2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，見第12點有關「大選舉團」部份。

### 2.5 選舉形式

2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

註：①公民身份的定義，由居民定義小組負責研究(見“居民定義”最後報告)，目前香港並無「公民」這定義的。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內(選區、功能界別或選舉團)，如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人(數目可以與席數相同，或少於席數)。

## 2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，(其他情況，如此類推)。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

## 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

## 4. 1985年的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。



4.1.3 功能界別選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	香港社會服務聯會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

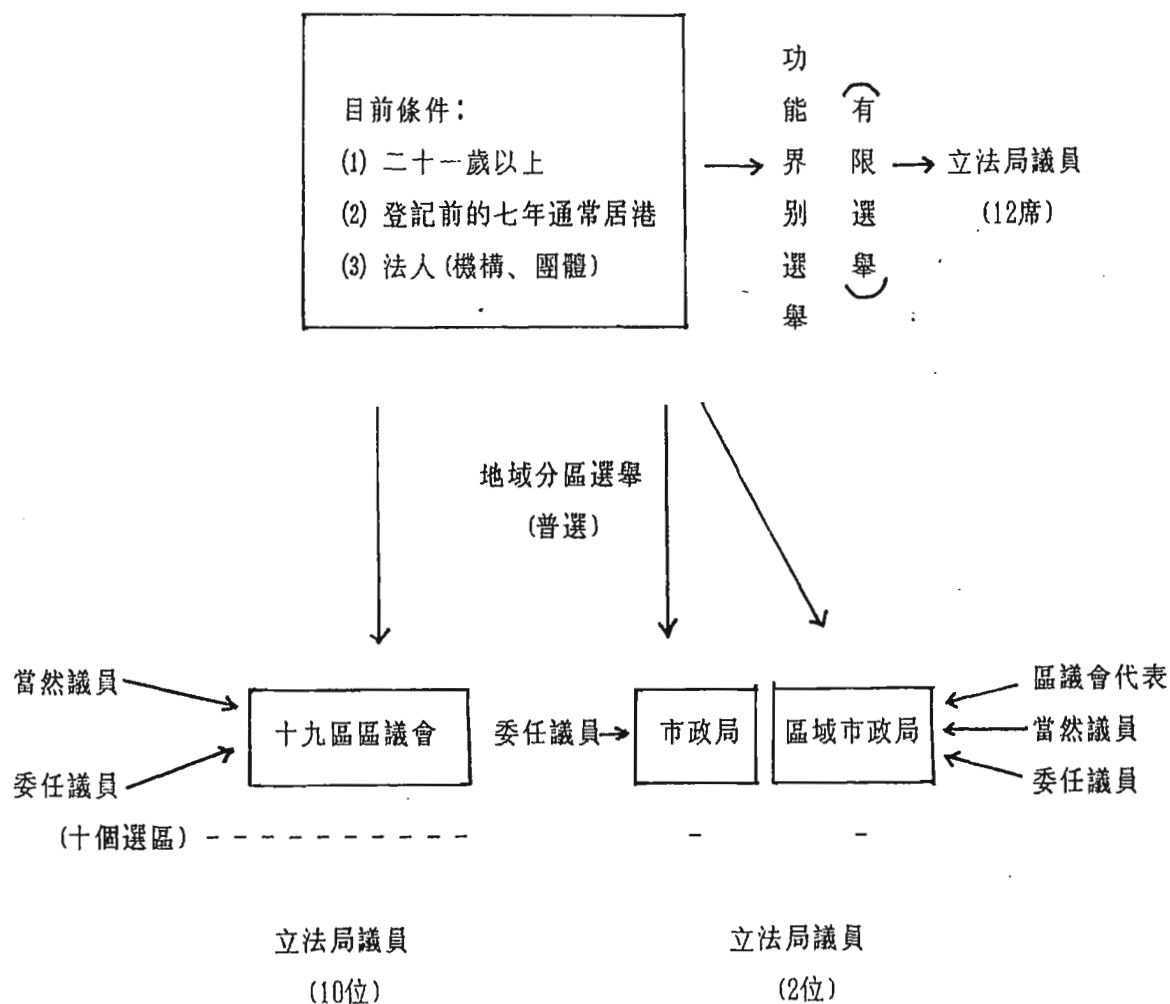
4.1.4 選舉團 -- 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

4.1.4.1 區議會選舉團 -- 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。

4.1.4.2 市政局選舉團 -- 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 -- 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



### 5. 1985年的立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 -- 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

--- 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 6. 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次不同的普及選舉作為基礎，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否有普及直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果有此方式，又應佔多少比例。」

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

### 7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議):

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	0%	
間接選舉							25%							20%	25%	25%				
功能界別	25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	70%	50%	25%	50%	25%	50%		100%	
大選舉團				15%				30%	33.3%					25%		50%	25%			
												*10%								

\* 建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

★ 建議 (19) 並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。

# 建議 (20) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處:

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 太平山學會 (4/86) / 香港大學畢業同學會政制組 (10/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 薛鳳旋 (2/86) / 中根 (24/7/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 190人方案 (10/86) / 基督徒弘道社 (3/11/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 查濟民 (7/8/85) / 陳弘毅 (25/1/86) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 香港政府華員會 (2/87)
- (14) 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86) / 港人協會 (11/86)
- (15) 徐是雄 (17/12/86)
- (16) 吳夢珍 (24/6/86)
- (17) 徐是雄+ (9/1/86)
- (18) 七十一人方案 (11/86)
- (19) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)
- (20) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)



+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別于第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般性的選舉比例。

## 9. 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。但有認為由選舉團或選舉團成員提名的過濾方法會是普及直選的一大障礙。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 候選人由選舉團提名
- (3) 候選人由選舉團的成員提名
- (4) 候選人必須符合某些特定資格才可被提名，或須為選區內一定數目的資格提名人提名

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

贊成	反對
(1) 有利安定繁榮	— 不利安定繁榮
(2) 政黨產生是必然而又健康的發展	— 催化政黨對抗性政治
(3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭	— 不能保障各階層代表性
(4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益	— 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
(5) 公民意識已有增長/難定準則	— 公民意識未成熟
(6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支	— 政客政治引致公費開支增加
(7) 符合平等參與原則	— 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
(8) 現代社會發展的最佳形式	— 香港社會不適宜引用西方民主方式
(9) 民主化要配合經濟發展	— 過份、太快的民主化不利經濟發展
(10) 加強政府合法性	— 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的
(11) 更有效地直接向選民負責	— 選民未必理性，易造成「免費午餐」
(12) 可鼓勵人民參與政治	— 社會政治過熱
(13) 可體現高度自治	— 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來

- |  |  |
|--|--|
| <p>(14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府</p> <p>(15) 無「普及直選」就無民主</p> <p>(16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的</p> <p>(17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的</p> | <p>— 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能敢向北京說「不」</p> <p>— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</p> <p>— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</p> <p>— 直接普選的不可預測性對社會安定不利</p> |
|--|--|
- 9.3 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

- | 贊成  | 反對   |
|---|--|
| <p>(1) 保障立法機構各界代表的均衡性</p> <p>(2) 議員更能反映各界別的代表性</p> <p>(3) 減低社會的政治過熱</p> <p>(4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。而界別劃分的困難並非不可攻破的技術問題。</p> | <p>— 不平等，有人多票，有人無資格投票</p> <p>— 功能界別產生議員未能照顧全局利益</p> <p>— 會引起社會上對政治不公平之憤</p> <p>— 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。這雖是技術上的困難，但至今仍未有人尋得答案。</p> |

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 — 功能界別的席位，由12席增至22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2

(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編	3
(八) 法律界	訂：法定名單以及各機	3
(九) 工程師	構和有關專業團體的成	1
(十) 建築師	員名單/職員名單	1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 -- 建議功能界別的席位由12席擴至30席，但沒有進一步的具體建議。

## 11. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人的人認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關
- (4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性
- (5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立

#### 反對

- 一 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
- 一 間接方式不利向選民大眾交待
- 一 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通
- 一 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 12. 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有各種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。

## 12.2 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- 12.2.1 負責提名及選舉行政長官
- 12.2.2 負責行政長官選舉過程中的提名
- 12.2.3 負責選舉部份立法機關成員
- 12.2.4 作為行政長官的顧問

## 12.3 成立大選舉團的原則

- 12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- 12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易受到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員多一定比少好。
- 12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定公認的條件。
- 12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

## 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- 12.4.1 行政局非官守議員。
- 12.4.2 立法機關成員。
- 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- 12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

## 12.5 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

## 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

- 12.6.1 查濟民 (1985年初)



- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）
- (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。
- ②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。
- ③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 12.6.2 古星輝（1985年2月） 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。
- 此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。
- 顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅（1986年1月25日） 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。

(3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。

(4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一（即20位）立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。

②「顧問院」為常設機構。

③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委(71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：（「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

(4)由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

(5)這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。

2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。

3.法律界——大律師、律師、法官。

4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。

5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。

6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。

鄉事會、鄉議局、小販、學生。

7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。

8.外籍人士。

9.婦女界。

(五)香港區全國人大代表或部分代表。

(六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關委員。(九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。)

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。

12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性

反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 偏重工商界上層階級
- 某些界別有重覆代表性
- 易受一小撮人控制
- 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- 產生方法未清楚
- 不是真正的選舉，是變相委任制
- 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。



1. 前言：

此份討論文件主要討論立法機關的職權（其產生方法見「立法機關的產生」討論文件）及議長的職權及產生。文件中每部份，都先列出目前情況作為參考，來比對出現時對將來情況的建議。而討論文件的開首，是《中英聯合聲明》中對立法機關有關的規定，作為討論此問題的基本原則。

2. 《中英聯合聲明》的規定：

附件一第一節

①「……香港特別行政區享有……立法權……」

②「……香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

附件一第二節

③「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

附件一第三節

④「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

3. 《英皇制誥》及《皇室訓令》有關立法機關職權的條文

甲 《英皇制誥》

VII (1) 總督在徵得立法局的意見及同意後，可為殖民地的治安、秩序及良好管理制定法律。

(2) 在不妨礙第一節的一般性原則下，殖民地的法律可為立法局民選議員作出規定，尤其可規定以下各項：選舉組別；各組別選出的議員人數；選民、候選人及民選議員的資格；民選議員的任期。

VIII 英皇有權透過其中一位主要國務大臣駁回經上述程序制定的法律。駁回行動自殖民地總督頒佈該法律時開始生效。

IX 英皇有權在徵得樞密院的意見後，為本殖民地的太平、秩序及良好管理制定看來是必要的法律。

X 條例草案經立法局通過後呈交總督批准時，總督須根據英皇指令或透過其中一位主要國務大臣自行決定批准該草案，或不予批准，或保留由英皇決定是否批准。

XI 凡保留由英皇決定是否批准的條例草案，一經英皇根據樞密院令，或透過其中一位主要國務大臣予以批准，隨即生效。總督須通知立法局或發出文告，以表示該條例草案已獲批准；惟該通知須在草案呈交總督批准後兩年內發出。

XII 港督及立法局制定任何法律時，都必須符合及遵守英皇指令中的有關規則、規例及指示。

乙 《皇室訓令》

XIII 總督可因充份理由暫停立法局任何官守或委任議員的職權，待英皇表明其決定為止，而總督須透過其中一位主要國務大臣即時通知英皇。如英皇透過其中一位主要國務大臣確認該停職決定，總督須立即以已加蓋公璽的正式文件撤銷對該官守或委任議員的任命，因此該議員的議席即出現空缺。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內（選區、功能界別或選舉團），如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人（數目可以與席數相同，或少於席數）。

### 2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，（其他情況，如此類推）。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

## 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”（附件一第一節），但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

## 4. 1985年的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	香港社會服務聯會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

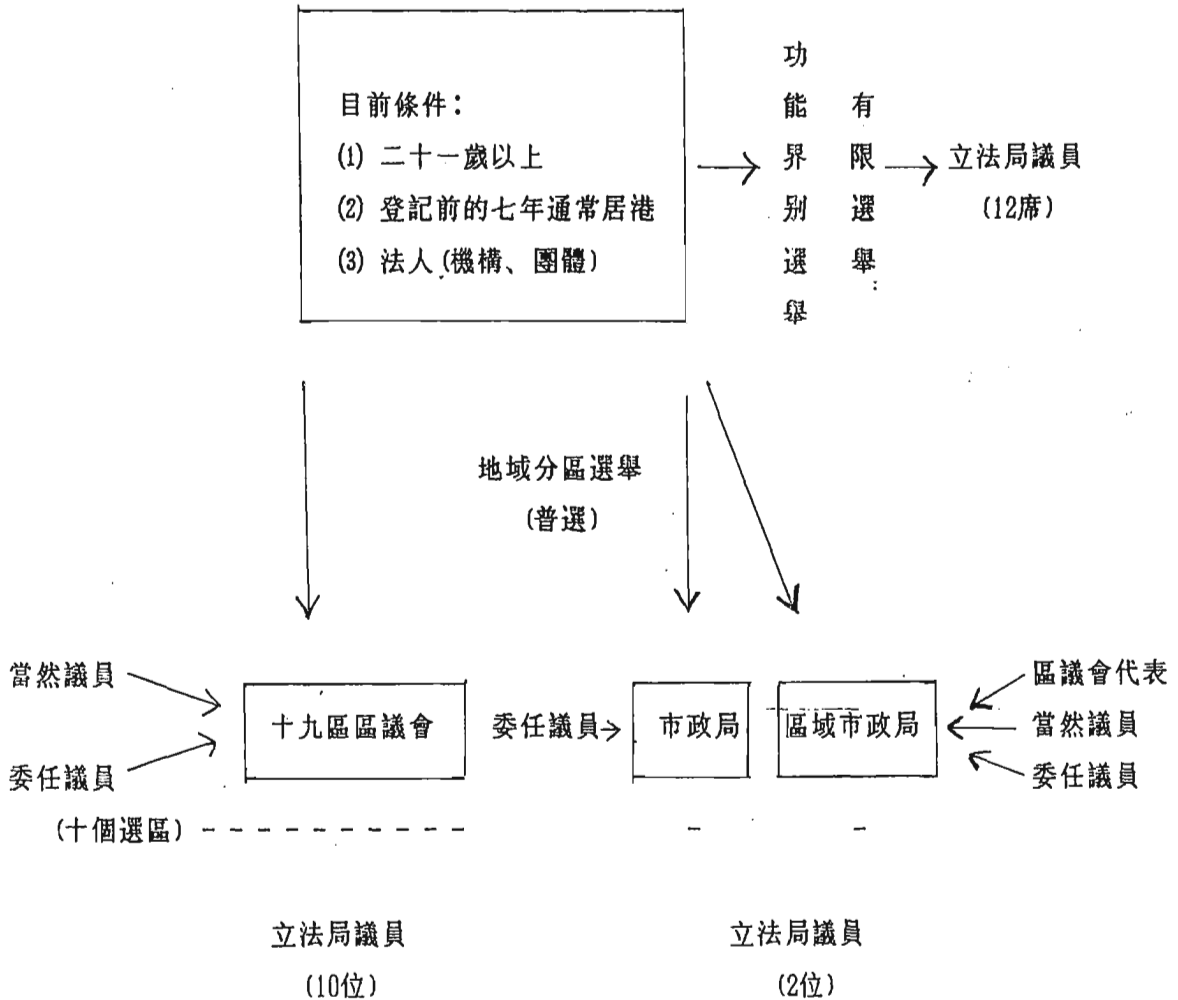
4.1.4 選舉團 -- 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

4.1.4.1 區議會選舉團 -- 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員會主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。

4.1.4.2 市政局選舉團 -- 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 -- 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



## 5. 1985年的立法局選舉方法的特點

### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 -- 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

--- 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。



5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

- 5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。
- 5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。
- 5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。
- 5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 6. 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次不同的普及選舉作為基礎，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

『未來特區的立法機關，應否有普及直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果有此方式，又應佔多少比例。』

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

### 7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議) :

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	★	#
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	0%			
間接選舉							25%							20%	25%	25%						
功能界別		25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	70%	50%	25%	50%	25%	50%				100%
大選舉團					15%				30%	33.3%					25%		50%	25%				
												*10% :										

\* 建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

★建議 (19) 並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。

# 建議 (20) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處：

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 太平山學會 (4/86) / 香港大學畢業同學會政制組 (10/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 薛鳳旋 (2/86) / 中根 (24/7/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 190人方案 (10/86) / 基督徒弘道社 (3/11/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 查濟民 (7/8/85) / 陳弘毅 (25/1/86) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 香港政府華員會 (2/87)
- (14) 何鍾秦、曹宏威、唐一柱 (8/86) / 港人協會 (11/86)
- (15) 徐是雄 (17/12/86)
- (16) 吳夢珍 (24/6/86)
- (17) 徐是雄+ (9/1/86)
- (18) 七十一人方案 (11/86)
- (19) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)
- (20) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)

## (2) 決策權

有建議立法機關應有政策的最後決策權，但亦有認為行政長官應有權否決立法機關的議決，而立法機關亦可以三分之二之大多數反否決。（詳見行政機關與立法機關關係討論文件）

### 4.2.2 預算的審核

保留現時對立法局在財政上的限制，即不能提出增加政府開支，只可提減少的建議及不能提出加稅。

### 4.2.3 諮詢權

保留現有的諮詢功能，可以辯論及質詢行政機關的施政。

### 4.2.4 監察權——保持不變

### 4.2.5 任免行政機關人員之權

#### (1) 彈劾及提請中央罷免的意義

- ① 彈劾——只可批評施政，給與壓力。
- ② 提請中央罷免——這裡問題是中央的角色是只於行政上的程序，還是有最後決定性的權力。

#### (2) 任免行政長官與主要官員之權

- ① 有權
- ② 無權，以免使立法機關權力變得過大，有違三權分立之原則。

#### (3) 可以彈劾行政長官

- ① 可以——
  - i. 以大多數票彈劾行政長官，動議報請中央罷免。
  - ii. 在行政長官犯罪或在施政上犯嚴重錯誤時立法機關才可以有這權。
- ② 不可以——
  - i. 因為行政長官是由中央政府任命，直接對他有影響的只有中央人民政府有權罷免。
  - ii. 如果立法機關成員可以在認為行政長官的措施失當時便有權提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。
- ③ 可在條例中列明若行政長官有嚴重錯誤時需要自動辭職，而立法機關的彈劾及社會的輿論造成的壓力會使行政長官自動引咎辭職。

#### (4) 可以任免司級或以上的官員

- ① 可以任免司級或以上的官員。
- ② 經行政長官提名，立法機關同意通過提名。
- ③ 無權任免，因這是行政長官職權的範圍。

#### 4.2.6 任免主要法官

根據《中英聯合聲明》，主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。

### 5. 違憲審查權(參考法律組的基本法解權及修改權工作組討論文件)

## 6. 立法機關議長

### 6.1 議長的職權

#### 6.1.1 目前情況：

- (1) 主持立法局會議；
- (2) 決定會議暫停、休會及開會時間；
- (3) 可在休會期內召開特別會議；
- (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (6) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
- (9) 可命令會外人士(進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士)離開；
- (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
- (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。(任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准)

#### 6.1.2 將來情況：

維持不變。

### 6.2 議長的產生

#### 6.2.1 目前情況：

根據《英皇制誥》，立法局主席由總督出任。如總督缺席時，則由總督指派的立法局議員出任，但如該受指派的議員缺席時，則由出席的資深官守議員擔任。

#### 6.2.2 將來情況：

- (1) 對將來議長的產生，現時有三種建議：
  - ① 立法機關議員互選
  - ② 行政長官兼任 -- 維持現狀
  - ③ 副行政長官任之
- (2) 處理此問題，主要考慮因素有四：
  - ① 行政與立法兩機關之溝通與連繫



- ② 三權分立、互相制衡之效
- ③ 威信 (若行政長官可兼任議長，其威信便可增加)
- ④ 工作量

(3) 三種建議的優劣：

① 立法機關議員互選

其優點是可以做到真正的三權分立，立法機關完全獨立於行政機關，可收互相制衡之效。另外，亦可減輕行政長官的繁重工作。但其缺點便是可能導致兩機關的「各自為政」，欠缺溝通，甚至互相對立。

② 行政長官兼任

若由行政長官擔任議長，其好處是行政長官作為兩機關的溝通橋樑，使兩機關有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，亦可增加行政長官的威信。但其缺點便是不能真正的使兩機關獨立，不符三權分立之精神，而可能失去互相制衡之效，且使行政長官的工作變得更繁重。

③ 副行政長官任之

其優劣點與由行政長官出任議長相似，但其相異點是可避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，亦可減輕行政長官的工作量。

7. 其他

7.1 立法機關成員的國籍問題：

目前的法例並沒有特別規定立法局議員的國籍，但將來立法機關成員的國籍問題却很富爭論性。

7.1.1 《中英聯合聲明》對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

7.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同“當地人”，而未來的特區政府是由“當地人”組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，有如下原則性的分歧的意見：

7.1.3 認為參與立法機關的權利（選舉立法機關成員和成為候選人）應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

7.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民祇能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。

7.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：

7.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。

7.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為是立法機關是“中國的地區性議會”，祇管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。

7.1.6 其他意見有：

7.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。

7.1.6.2 有選舉權的人士應該有被選舉權。

7.1.6.3 沒有立法實權的諮詢性質立法機關的產生，可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；而擁有立法實權的立法機關的產生，却必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。

## 7.2 政黨政治

7.2.1 有人認為普及性直接選舉與政黨政治有着密切的關係，認為普及性直接選舉會引致或應有政黨政治的形成，但亦有反對意見。目前，對政黨的存在，有三種意見：

7.2.1.1 政黨的出現是無可避免的，並且應鼓勵政黨的存在，因政黨存在是有助於協調各階層，使各階層的衝突得解決的方法制度化，促進社會的自由與安定。

7.2.1.2 可以有政黨的存在，但不應鼓勵。因香港是個自由的地方，不可以限制政黨的存在，所以即使政黨不利繁榮與安定，不應予鼓勵，但依然應容許其存在。

7.2.1.3 不應有政黨的存在，因政黨會使社會內部分化，將以往集中于經濟的注意力轉移到政治去，有損香港的穩定與繁榮。

7.2.2 贊成政黨政治的理由：

7.2.2.1 《中英聯合聲明》附件一第十三節寫有「香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會……」的條文，即香港居民有結社、集會和言論等自由；再者，有人認為香港現時的法律並沒有規定不准組織政黨，因此組黨應是合法的。另外，香港現有的論政團體及參政組織為將來政黨提供領袖人才，組織技巧，定下基礎，繼續發展成政黨是很合邏輯的，而目前香港的政制漸趨開放，可供政黨競爭的權力亦應漸增加。

7.2.2.2 現時，香港人有一定水準的教育程度，且漸有關注其切身利益之意識，對投票選舉亦有認識，若將來公民教育更普及，對直接選舉及政黨政治均屬有利。長遠來說，政黨可發揮公民教育的作用，因就某一問題市民可聽到從各個政黨得出來的看法和資料，政黨更會刺激民衆、教育民衆對政治發生興趣。

- 7.2.2.3 有政黨的組織，才有較全盤的思想和視野，因政黨可把諸種意見歸納為三數個主要的政策選擇，選民選擇誰人當政就簡單得多，不會單靠候選人個人的聲望，在對其政治立場不了解的情況下作出選擇。亦因政黨的組織化，更可為未有參政機會的人，尤其低下階層，提供一個參政機會，打破過往精英政治的傳統。再者，政黨會提供人才擔當將來立法機關議員及/或政府部門首長，有一定質素的保障。
- 7.2.2.4 基于開放政府及受政黨的監察，可加強政府的「合法化」，受民衆支持，而政黨在監察政府的運作上比起個別不滿人士或個別議員的投訴會有效得多，因政黨有足够的資料和動機，經常審核政府的表現。有政黨政治才有有效的監察制度，而資本主義的長期繁榮安定，主要是靠多元化的，互相制衡的民主政治去保障的。
- 7.2.2.5 政黨為求得勢，便要對民衆要求了解，以取得其支持，因此，政黨會搜集民意來制定其政綱，這樣被選上的執政黨便能反映民意，對政府的認受性更為有利。而各政黨都以「正牌」的香港居民為號召，各政黨自由競爭，市民自由選擇，以致實現「港人治港」打擊幕後牽線的模式。有人認為，沒有政黨，民主政治便有名無實了。
- 7.2.2.6 就政黨政治產生對抗政治，有認為政黨政治未必是對抗政治產生的(唯一)原因。反而，有了政黨，民衆的意志才能統一。即政黨政治有利政策的統一和穩定，(在一定任期內)避免議會內分裂的混亂局面。再者，香港政制發展基本受《中英聯合聲明》及《基本法》限制，各界政見原則上應沒有大的分歧，因此社會的對立面不會太過尖銳。既然是「港人治港」，港人組成政黨只是把這個管理組織化處理，不會含對抗成份。即使政黨會引起對抗政治亦不是問題，因政治其實就是利益衝突，政黨的功能就是管理這種衝突，而權力不是賜與的，只有爭取才可獲取，故黨爭是正常現象，且只可通過政黨政治與直選，才能保證其與中國不同的政制。
- 7.2.2.7 沒證據證明直選及政黨的存在會影響地區的繁榮，如台灣及星架坡便成了反証。反之，政黨政治可保持香港生活朝氣勃勃和多元化。
- 7.2.2.8 共產黨在與其他黨派共存之際可檢驗一下自己的受歡迎程度，也可習慣與他黨共事的方式與習慣，跟上這個社會競爭的步伐。同時亦可藉此機會使香港市民甚至向世界各地改善形象。

### 7.2.3 反對政黨政治的理由：

- 7.2.3.1 香港並非獨立國家，難以獨立自主，團體或政黨的權力最終還是受制于中國。有人認為聯合聲明附件一第一節顯示權力的來源是中國政府，由上而下，故以“一人一票”選出立法局大多數議席，繼而在立法局內選出該政黨所屬意的行政首長，從而取得權力是不可能的，因此組織政黨的動力也隨之而被打消。由於政權遲遲還是掌握在中央政府手中，故有政治才能的人仍未可被栽培出來，作為政黨領袖。

- 7.2.3.2 至今，香港市民不單公民意識薄弱，更是對政治有冷感、恐懼感及無能感，基本上人民是盡量與政府少接觸，以至整個社會一直存在着共識（無論是決策階段中的共識，以至民衆的「容忍共識」），那來「階級醒覺」，以群眾為基礎，為代表自主的「階層」黨派投下一票呢！
- 7.2.3.4 社會上並無鮮明的意識形態作為基本支柱，令黨與黨之間無清楚的劃分，也令各黨不能提供有計劃性的政綱，以維繫參與者的團結，而只能提供空泛一般性的口號。
- 7.2.3.5 多個政黨的出現易造成內部對抗性政治，使社會內之矛盾具體化、制度化，而引起社會混亂。加上中國一向是一黨獨專，倘香港出現政黨，恐怕不為中央接納，而產生對抗性政治。
- 7.2.3.6 政黨會以社會福利吸引群眾，造出免費午餐政策，影響香港繁榮、安定。而政黨政治會將香港人一向致力於經濟的精神轉移到政治去，由於精力分散，經濟繁榮便會受到影響。
- 7.2.3.7 香港的政治、經濟基礎薄弱，因此香港的安定、繁榮是不耐黨爭的沖激的。
- 7.2.3.8 政黨政治有違「維持現狀」的原則，更非是使議會政治穩定的（唯一）原因，或統一的途徑。



政制專責小組報告 ——  
“ 立法機關的產生 ”

本人僅希望在上述報告提交政制小組討論時，秘書處能一并提供我的修改建議（如下），以便小組一并考慮。

建議：在 9.1.<sup>2</sup> 段下再加上第（3）小節“除上述建議外，還可考慮其他有過濾性的提名方法，如候選人必須符合某些資格才可被提名，或須為選區內一定數目的有資格提名人提名。”

此致

邵善波付秘書長先生

簡福怡

一九八六年二月十九日

立法和英的立法

(一) 關於選舉的地區和範圍問題：所謂選舉的地區，就是大選區和小選區，如果用區議會的選區，則全港有十九個區議會，其中五個選區有50萬或以上的居民（觀塘、深水埗、黃大仙、九龍城、香港東區）。如果直接使用直接選舉的話，25萬居民有一位立法局的代表，則這五個選區可選出代表10人，加上其他十四個選區有25萬人或以下的十四個代表，則分區選舉出來的立法局代表共24人。

(二) 如果認為間接選舉，也是目前香港的重要選舉方式，則間接選舉也有多種不同的選舉方式，例如功能選民的間接選舉、區域議會的間接選舉和功能社團的間接選舉。一九八五年九月的間接選舉，實際上是以上三種間接選舉的混合體。首先，功能選民的間接選舉，實際上是限制選民資格的選舉，例如由註冊醫生來選出醫務功能的代表，註冊和准用教師來選出教育功能的代表等，這種選舉當然有它的優點，也有它的毛病，醫生雖然是社會的精英，但他們是否能代表所有的醫務功能人員；教師自然是教育界的精英，但也不能完全代表教育界的功能。但如果把所有社會的功能選民都列舉出來的話，則恐怕更會產生「治絲益亂」的結果。因此功能代表選舉的代表性是不健全的，恐怕只能用每四年一任的選舉法來限制或擴大選民的範圍。這種範圍，只能用對社會繁榮和貢獻為標準，因此第一屆的立法議會的功能選民代表名額應和分區代表一樣即24人，同時把社會功能選民分為十二種，每種功能選民選出2名代表，似乎比一名代表更能收切磋之效。其次，地方議會的功能代表，目前只有市政局、鄉議局和區域市政局三個。因為十九個區議會已由24位分區直接選舉所產生，似乎毋需重複其代表性。市政局、鄉議局都是有歷史性的議會，自然有它的代表性，區域市政局雖然是新成立，但它所代表的地區不同，所以這三個區域議會各有三位代表共九名代表入立法局，但如果經過一段時間，市民對民主教育的認識加強，而這三個地區議會的代表性減弱以後，這九個代表席位應由港九、新界三大選區直接選舉所代替，而直接選舉的立法局代表將由24名增至33人，佔總數三分之一左右。

最後，關於功能社團代表，香港有無數的社團，不可能把它們徹底的分類，勞工社團是否應由職工會代表選出，社工代表應否由社會服務聯會完全代表，廠商代表是否應由中華廠商聯合會和工業總會代表，仍然有不同的意見。因此社團功能代表應和功能選民代表一樣，每四年加以調整一次，由選舉法去決定第一屆的社團代表當然是由有歷史性和對香港最有影響力的團體代表，特別是以工商業

爲主的香港，工商和金融的功能社團自然應有領導的地位，因此功能社團的立法局代表人數也應有24人，分別隸屬於最有影響和對社會最有貢獻的12種不同的行業，每行業2名則這方面的代表也是24人，而立法局的代表共有81人。

（三）除此以外，爲了使行政長官和立法局有充分的合作和聯絡，行政長官應有提名9人的權力，經立法局的同意而成爲立法局的政府代表，這當然包括布政司、財政司和律政司在內。

以上的組織似乎比較適合民主政治的原則，和配合精英政治的實踐。

（四）關於立法局的組織和職權問題，這和行政長官與立法局的關係有關，如果以立法局爲主導，控制了行政長官和司級官員的任命，則必須有一個非常健全而操作純熟的立法局，纔不致影響香港的繁榮和安定，恐怕在一九九七年後五十年內的初期，香港不容易達至這種情況，因此無論是行政主導或立法主導，都似乎不適用於香港特別行政區基本法實施初期的情況，雖然目前所謂行政主導的內容仍不明確，但個人權力的膨脹將會招致積極和消極的抗拒，都可能損害了和諧和協調的精神，而引致行政效率的低落，因此行政長官應適當的超然於立法局之外，而使屬下的行政機關首長和司級官員在布政司領導之下，向立法機關負責，而立法機關於必要時向行政長官建議取消司級官員和機關首長的任命以維護立法機關的尊嚴和制衡作用。此外，立法局應有質詢和監督行政、通過行政機關財政預算的權力，則行政機關自然必須向立法機關負責，如果這種運作熟練以後，立法機關纔可以進一步擴大它的職權。

（五）爲了避免立法局和行政長官之間的激烈的不和而引致社會政治經濟的不安，行政長官似乎不适宜出席立法局會議，一切交涉應以諮文方式進行，而解散立法局罷免行政長官的建議，應由中央人民政府決定，使立法和行政雙方應經常保持協商和諒解的精神，而不影響繁榮和安定的局面。

（六）立法局議員的任期應和行政長官及司級官員一樣爲四年，行政長官須等待新一屆立法局產生後方組成其新的內閣，即以布政司、財政司、律政司爲主的司級官員所組成的行政局，立法局議員如果被委任爲行政局官員之後，應放棄其所任立法局的職務，由於制衡關係，立法局議員似乎不應兼任行政工作，專責監督諮詢，探訪民意，並和地區當局、區議會或區管理委員會等充份聯絡，成爲真正的人民代表。

主席 錢世年（一九八六年六月十日）

# 政制專責小組 第八次會議續會議程

- 日期：一九八七年三月二十三日（星期一）
- 時間：下午五時三十分至七時
- 地點：基本法諮詢委員會辦事處
- 召集人：夏其龍委員
- 副召集人：高贊覺委員
- 會務主任：鄧淑德小姐
- 
- 議程：
1. 選下次會議副召集人
  2. 討論「立法機關的產生」討論文件
  3. 其他



# 政制專責小組

## 第八次會議續會紀要

日期：一九八七年三月二十三日（星期一）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：夏其龍委員

副召集人：高贊覺委員

會務主任：鄧淑德小組

出席委員：歐成威	曾光道	夏其龍	李啓明	林邦莊
夏文浩	張柏枝	杜葉錫恩	謝宜均	錢世年
龔志強	鄭鐘偉	麥 燦	梁振英	張世林
黃宜弘	高贊覺	郭元漢	霍華彬	高家裕
曹宏威	吳少鵬	林光宇	梁兆棠	陳子鈞

會議紀要：與會委員已討論、修改並通過了討論文件之第9點。

召集人： 夏其龍

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01-02-C101-870323

敬啟者：

政制專責小組的行政機關與行政長官的產生工作組已於三月十九日(星期四)下午五時三十分舉行第一次會議，初步討論了「行政長官的產生」討論文件並略作修改。現謹定於四月二日(星期四)下午五時三十分舉行工作組第二次會議。敬請 閣下屆時出席。

此 致

行政機關與行政長官的產生  
工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處

會務主任



(黃蕙瑜)

一九八七年三月二十三日

# 行政長官的產生

## 討論文件 (二稿)

(1987年3月23日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關行政長官的產生之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表行政機關與行政長官的產生工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

行政機關與行政長官的產生工作組

## 1. 前言

### 1.1 聯合聲明有關條文：

中英聯合聲明中關於行政長官的產生方法有如下的條文：「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。」（附件一第一節），但聲明內對選舉或協商的具體內容卻沒有說明。

### 1.2 目前情況：

港督是英國外交及聯邦事務部從其公務員（近幾年，港督通常是外交及聯邦事務部職員，但在過往而言，不少港督是由富有經驗的在港工作人員中升任的）中就其資歷及經驗，揀選適合的人選，經首相同意後，再呈上女皇任命。整個揀選過程由英國政府負責，香港人在這過程中沒有任何參與。

### 1.3 各方建議：

香港各界人士就行政長官的產生方法主要有以下幾點（見下表）。

通過選舉	I 直接選舉	a. 普及性直接選舉無提名限制的方法	(見2.3)
		b. 普及性直接選舉有提名限制的方法	(見2.4)
	II 間接選舉	a. 大選舉團選舉	(見3.)
		b. 由立法機關選出	(見4.)
通過協商	I 可以中央政府與香港人士共同協商	(見5.)	
	II 香港人士自行協商而中央不參與其事		

下面將集中討論以上各項產生行政長官方法的建議，並列出其中理由/特點及贊成和反對意見。

## 直接選舉

### 2. 由普及性的直接選舉產生行政長官

2.1 選舉形式：全港合格的選民，除一般選民資格外，無任何其他限制，以直接投票方式，在選舉人名單中，以多數票決定其中一人出任行政長官。經普及性直接選舉產生行政長官通常包括兩項程序：提名及選舉。



2.2 對普及性直接選舉的基本原則的不同的意見：

贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- (4) 比例代表選舉可照顧社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性
- (11) 更有效地直接向選民負責
- (12) 可鼓勵人民參與政治
- (13) 可體現高度自治
- (14) 普及直選才可以建立一個能向北京說「不」的政府
- (15) 無「普及直選」就無民主
- (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的
- (17) 獲選人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的

反對

- 不利安定繁榮
- 催化政黨對抗性政治
- 不能保障各階層代表性
- 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 公民意識未成熟
- 政客政治引致公費開支增加
- 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 選民未必理性
- 易造成「免費午餐」
- 社會政治過熱
- 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來
- 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦敢向北京說「不」
- 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
- 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
- 直接普選的不可預測性對社會安定不利

2.3 普及性直接選舉無提名的限制方法：

行政首長由市民公開提名，經普及性的直接選舉產生。（香港大學學生會基本法專責小組問卷調查 11/86）

不同的意見：

贊成

- (1) 行政長官公開提名，保證各階層人士都能透過推選過程而反映自己的利益

反對

- 提名過程完全公開，難以限制候選人的數目及保證他們的質素

2.4 普及性直接選舉有提名限制的方法

2.4.1 由立法機關成員提名

行政長官候選人由某數量立法機關成員(例如十人或總人數的十分之一)提名，每位立法機關成員只能提名一位候選人，再經普及性的直接選舉產生。(香港基督教協進會公共政策委員會 10/86, 190人方案 10/86, 中報 7/86)

不同的意見：

- | 贊成                                | 反對                                       |
|-----------------------------------|--|
| (1) 能貫徹行政、立法機關互相制衡的原則，並加強二者的溝通及合作 | — 立法機關成員能透過提名控制行政長官的候選人，有違三權分立的原則        |
| (2) 立法機關成員提名，可以限制候選人的數目及質素        | — 立法機關成員可透過提名揀選只為他們帶來利益的行政長官候選人，且違背公平的原則 |
| (3) 所有立法機關成員均能提名，程序不算封閉           | — 提名程序不開放                                |

2.4.2 由提名團／選舉團提名

行政長官候選人由特定的提名團／選舉團提名，再經普及性直接選舉產生。在這建議之下，就提名團或選舉團的組成，亦有不同的構思。

2.4.2.1 提名團由本港立法機關全體成員及同等數目之中央委任之當地人士組成，行政長官候選人須得到兩類提名成員各八分之一支持。(大學畢業同學會政制組 11/86)

不同的意見：

- | 贊成                                     | 反對                              |
|--|---------------------------------|
| (1) 保證候選人同樣受到立法機關成員及中央政府的支持，且可加強各方面的溝通 | — 中央政府可參與揀選香港的行政長官候選人，有違高度自治的原則 |
| (2) 提名者包括立法機關全體成員及中方委任之本地人士，程序不算封閉     | — 提名程序不開放                       |

2.4.2.2 全港所有已登記為選民的人都可提名行政長官候選人，再由一「候選人團體」對候選人作初步遴選。「候選人團體」成員包括曾任立法機關、市政局、區域市政局，區議會之民選成員，以及現任行政長官，和由功能組別選舉產生的某數量代表。最後行政長官由普及性的直接選舉產生。(基督徒弘道社 11/86)

不同的意見：

- | 贊成  | 反對                           |
|---|------------------------------|
| (1) 所有已登記的選民都可提名行政長官候選人，避免這權力只由某小撮人擁有，亦保證各階層都可透過提名程序爭取自己的利益 | — 提名程序完全公開，難以保證行政長官候選人的質素和數目 |

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| (2) 「候選人團體」成員的來源甚廣，包括各階層代表，可保證遴選行政長官時能兼顧各方的意見 | — 不保證「候選人團體」成員能代表各階層利益      |
| (3) 「候選人團體」對行政長官候選人作初步遴選，避免候選人數目太多或質素大參差      | — 某小撮人有額外權力初步遴選行政長官，有違公平的原則 |

2.4.2.3 行政長官候選人須經20名合格選民提名，而每提名人只能提名一位候選人。若候選人數超過5人，則由一「遴選委員會」經協商或選舉產生5名正式候選人。「遴選委員會」人數約150至200人，由各功能團體代表組成，職責為檢查行政長官候選人的資格。待行政長官宣誓就職後，「遴選委員會」會自動解散。行政長官候選人經認為正式候選人後，便由普及性直接選舉產生行政長官。（學友社 8/86）

不同的意見

贊成

反對

- |                                       |                      |
|---------------------------------------|----------------------|
| (1) 「遴選委員會」人數眾多，代表性強，故遴選時將能反映各階層利益及意見 | — 不保證遴選委員能反映各階層意見    |
| (2) 遴選委員對候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素        | — 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平原則 |

2.4.2.4 設立一「行政長官候選人提名委員會」，推出行政長官候選人三至五名，再經普及性直接選舉產生行政長官。「行政長官候選人提名委員會」由37人組成，包括香港全國人大代表5人，香港全國政協委員5人，立法機關代表10人，司級官員代表3人，市政局及區域市政局代表2人，區議會代表3人，社會團體代表11人。上述各方面的代表，將由有關方面人士選舉產生。（吳康民 11/86）

不同的意見：

贊成

反對

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| (1) 提名委員包括各階層代表，故在遴選行政長官候選人時將可反映各界別利益，均衡各階層意見 | — 提名委員的組合不代表他們反映各階層意見 |
| (2) 提名委員會對行政長官候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素           | — 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平的原則 |

2.4.2.5 設立一個「遴選委員會」，成員約60--80人，人選分別由各「界定團體」推選，再經人大委任。「界定團體」的名單及每團體推選的委員數目，大約應與現有的「基本法諮詢委員會」組合的情況相同。任何有關「遴選委員會」成員組合的細節修訂，應由人大或其委任機關擔當。所有遴選委員都應該是有代表性的香港居民，熟悉香港的情況及需要，遴選委員的其中一項重要工作是推選三至五名行政長官候選人，經中央批准後，再交全港市民進行普及性直接選舉。（曹宏威，唐一柱，何鍾泰 8/86）

不同的意見：

贊成

反對

- |   |   |
|---|---|
| <p>(1) 「遴選委員會」中「界定團體」的組合乃依據「基本法諮詢委員會」的組合藍本，既然「基本法諮詢委員會」的組成深受港人接受，故「遴選委員會」亦會為人贊同</p> <p>(2) 人大或其委任機關可修訂「遴選委員會」成員組合的細節。故選出的行政長官將會既為中央接受，又獲群眾支持的</p> | <p>— 「基本法諮詢委員會」中「界定團體」的組合亦有未達完善之處</p> <p>— 人大參與遴選行政長官，有違高度自治的原則</p> |
|---|---|

2.4.2.6 設立一個由中央政府組織和任命的「提名委員會」，人數不宜太多，其中包括有當然成員，例如國務院港澳辦公室主任(或將來的相應職位)，或香港人(是否硬性規定要有港人參與尚待考慮)。然後經全民投票(可以用兩輪多數的投票方法)產生行政長官。  
(雷競旋 1/87)

不同的意見：

贊成

反對

- |   |  |
|---|--|
| <p>(1) 保證候選人的質素，並令其數目不至太多</p> <p>(2) 「提名委員會」由中央政府組織及任命。可保證它能照顧中央的利益，防止中央及地方可能產生不協調的危機</p> <p>(3) 「提名委員會」由中央組織，可保證委員會具有基本的共同意向及一致性，更有效地達至刻意照顧某些階層的目的</p> | <p>— 提名過程由小撮人擁有，有違公平的原則</p> <p>— 中央參與選舉未來的行政長官，有違高度自治的原則</p> <p>— 保障香港的安定繁榮要靠全港市民的共同努力，不應該突出某一階層的功勞，故亦不應刻意照顧某階層的利益</p> |
|---|--|

2.4.2.7 設一由128人組成的「行政長官候選人提名團」，提名三位行政長官候選人，再交全民投票選舉。提名團的組成如下：

	提名團議席數目
第一大類職業組別共佔	32席
其中 商界 (1)	12
工業界 (2)	8
銀行界 (3)	4
其他僱主	8



第二大類職業組別共佔	32席	
其中 醫學界 (註冊醫生)		2
其他護理人員		2
教學界		4
法律界		2
社會服務界		4
工程、建築、測量及城市設計師		2
會計、核數師		2
資訊、傳媒專業人士		2
行政人員		4
其他專業人士		8
第三大類職業組別共佔	32席	
其中 文員		4
銷售人員		4
服務業工作人員		4
農、林、牧、漁人士		4
製造、建造、運輸工作人員		12
學生、退休人士、料理家務者 及其他非從事經濟活動人士		4
立法機關成員	16席	
人大代表、政協委員	16席	
總數	128席	

註：(1) 商界可界定為香港總商會及香港中華總商會成員商號的董事。

(2) 工業界可界定為香港工業總會及香港中華廠商聯合會成員廠號的董事。

(3) 銀行界可界定為香港銀行公會成員的董事。

(張振國、梁兆棠 3/87)

#### 不同的意見

##### 贊成

##### 反對

- |  |                        |
|--|------------------------|
| <p>(1) 提名團的成員包括不同界別及職業的人士，可保證他們的代表性。</p> <p>(2) 行政長官最終經全民投票選出，可保證他會受大多數市民的支持。</p> <p>(3) 提名團成員不能互選作行政長官候選人，以示公正。</p> | <p>— 有限度提名，有違公平原則。</p> |
|--|------------------------|

## 間接選舉

### 3. 由大選舉團產生行政長官

在各種有關行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及功能，均有多種不同的想法。

#### 3.1 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- (1) 負責提名及選舉行政長官
- (2) 負責行政長官選舉過程中的提名
- (3) 負責選舉部份立法機關成員
- (4) 作為行政長官的顧問

#### 3.2 成立大選舉團的原則

- (1) 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- (2) 人數要多——理由是避免“大選舉團”易干擾到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是大選團的成員多一定比少好。
- (3) 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件，而不是隨某人或某團體的意志被選進選舉團之內，這些條件最好是早已公認的。
- (4) 組成的方法要簡單清楚——大選團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

#### 3.3 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- (1) 行政局非官守議員。
- (2) 立法機關成員。
- (3) 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- (4) 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- (5) 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選團的組成部份。
- (6) 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選團，或作為大選團的一部份

- (7) 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- (8) 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

### 3.4 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有 ?8 . ?Y?

#### 3.5.1 查濟民 (1985年初)

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法機關成員、工商財經、法律教育各方面的專業人士，現任的行政、立法機關成員不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商行政長官人選，與立法機關協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及在顧問局成員中互選三分之一的立法機關成員。此外，顧問院成員亦為行政長官及首席部長的顧問，但行政長官並不會像目前港督對待行政局一樣，事事與顧問商量。
- (4) 特點/理由：
  - ① 顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關成員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。
  - ② 「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免行政長官因個人利益而影響顧問的選取。
  - ③ 尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此行政長官從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 3.5.2 古星輝 (1985年12月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。

(3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。  
選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。

此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法機關成員。

(4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。

顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

### 3.5.3 薛鳳旋 (1986年1月30日) 《大公報》

(1) 組成成份：由行政局全體非官守議員、立法局全體議員，功能團體、社會團體組成「協商團」。

(2) 組成方法：(未有列明)

(3) 功能：成員以協商為基礎，商討適合的行政長官人選，必要時以一人(或單位)一票的方式選出。

(4) 特點：(未有列明)

### 3.5.4 三方學會 (1986年3月)

(1) 組成成份：「選舉團」由立法機關及地區議會成員組成。

(2) 組成方法：以法例規定上列議員為當然成員。

(3) 功能：選舉未來行政長官，再經中央人民政府委任。

(4) 特點：(未有列明)

### 3.5.5 張熾標 (1986年7月22日) 《快報》

(1) 組成成份：「大選舉團」成員包括立法局、區域市政局、市政局及區議會議員。

(2) 組成方法：以法例訂出上列議會議員為成員。

(3) 功能：「大選舉團」根據立法機關成員提交的行政長官候選人名單(每位候選人起碼得10位立法議員提名)投票。獲得最多票數的候選人將成為行政長官。

(4) 特點／理由：「大選舉團」的選舉方法保證未來的行政長官將會受到社會各階層人士的支持。提名由立法機關執行。

### 3.5.6 工商界專業諮委(71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人



宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關成員。

- (4) 特點／理由：
- ①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。
  - ②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。
  - ③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。
  - ④由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關成員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。
  - ⑤這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

### 3.5.7 港人協會（1986年1月2日）

- (1) 組成成份：「大選舉團」的組成基於立法機關產生形式中的非普及性直接選舉成份。其中包括功能界別代表及地域選舉團成員。功能界別代表又包括三種力量：工商金融界、基層（勞工及社會服務界）以及專業人士。
- (2) 組成方法：在選舉立法機關時，功能界別及地域選舉團分別選出代表進立法機關。在推選行政長官時，上述團體以同樣方式在各單位內選出10名代表組成大選舉團，選舉行政長官。
- 港人協會對未來立法機關的組成有兩個建議，一為將目前的12功能席位擴至30位，連同目前的12個選舉團席位，即將來的大選舉團有420人。另一構想為將目前的功能席位擴至40個，目前的選舉團席位擴大至16個，即將來的選舉團共560人。（另有以普及直接選舉產生的席位，但不包括在大選舉團的產生方法內）
- (3) 功能：「選舉團」的主要工作是選出未來的行政長官。「選舉團」本身是一個兼具提名權及選舉權的組織，候選人必須得到百分之十的選舉團成員提名才能參與競選，若候選人本身為選舉團成員之一，則在獲得提名後，當退出選舉團，其席位為有關選舉單位選舉代表補上，選舉團成員不能由立法機關成員出任，以貫徹行政及立法制衡的原則。「選舉團」除作內部提名外，亦應公開邀請外界提名行政長官候選人。外界乃指有資格選舉代表組成選舉團的功能組別和地區議會之外的社會團體，個人並無提名權。

「選舉團」接收到所有候選人提名後，當對候選人的資格進行審查，然後安排機會聆聽候選人的政綱及對此作質詢。最後對候選人作不記名投票。候選人必須得到選舉團全部成員一半以上選票才作當選。

- (4) 特點／理由：①「選舉團」的基本結構為功能團體和地區議會，這些基本結構有長遠歷史並為一般人所接受，是香港最受重視的政治梯階，亦涵蓋了選舉政治中的兩大原則（功能原則和地域原則），因此由「大選舉團」選出的行政長官將會受一般人信任和接受。
- ②此外，港人協會認為選舉團中代表社會上兩極利益的工商界和基層代表的席位將各佔百分之三十至三十五；代表專業和地方議會的席位則各不超過百分之十五至二十，因此任何階層都沒有壓倒性的優勢，故所選出的行政長官必須是能照顧各方面的利益的。
- ③立法機關與行政長官由兩個不同的渠道產生，有助兩權分立的原則。

### 3.5.8 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

- (一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關成員或代表【這些人士無被選舉權】
- (二)市政局及區域市政局議員或代表
- (三)區議會議員或代表
- (四)各界定團體代表包括：
  - 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
  - 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
  - 3.法律界——大律師、業務律師、法官。
  - 4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
  - 5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
  - 6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。【公務員被選中後必須放棄公職】
  - 7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
  - 8.外籍人士。
  - 9.婦女界。
- (五)香港區全國人大代表或部分代表。
- (六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關成員。九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關成員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來成員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)如果將來大選舉團被取消，行政長官將改由立法機關提名，報請中央同意，然後作普選。

3.5.9 建議由協商方式產生行政長官的方案中亦有部份贊成由特定的選舉團參與這工作，請參閱5.1.2。

### 3.6 贊成大選舉團的理由

(1)更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。

(2)保障社會各階層的均衡參與。

(3)選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。

(4)減低社會政治過熱。

(5)由部份上一屆立法機關成員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關成員，並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。

(6)在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。

(7)向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。

(8)保持穩定性、連貫性。

### 3.7 反對大選舉團的理由

(1)特權階級政治，保障一小撮人利益。

(2)偏重工商界上層階級。

- (3) 某些界別有重覆代表性。
- (4) 易受一小撮人控制。
- (5) 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯。
- (6) 產生方法未清楚。
- (7) 不是真正的選舉，是變相委任制。
- (8) 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關成員組成其中一部份大選舉團選下屆立法機關成員，並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性。

### 3.7 反對大選舉團的理由

- (1) 特權階級政治，保障一小撮人利益。
- (2) 偏重工商界上層階級。
- (3) 某些界別有重覆代表性。
- (4) 易受一小撮人控制。
- (5) 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯。
- (6) 產生方法未清楚。
- (7) 不是真正的選舉，是變相委任制。
- (8) 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡。

## 4. 在立法機關基礎上選出行政長官

在立法機關基礎上選出行政長官是衆多選出行政長官方法的一種。其中又包括 2 種形式，

(1) 立法機關成員提名行政長官候選人，再由立法機關成員選舉；(2) 立法機關成員互選組成行政委員會，再由行政委員推選一名行政長官；上述方式都有不同的理由及贊成和反對的意見，以下分別討論。

### 4.1 立法機關內以直接選舉產生

行政長官候選人資格不限，經某數量的立法機關成員(比如十人)提名後，便可以參加競選。選舉由立法機關成員進行，候選人必須取得絕對多票數才能當選。〔匯點 (7/86) 馮焯光 (7/86) 鄭宇碩 (2/86) 李華明〕

特點/理由

- (1) 行政長官由立法機關選出，保證行政長官得到立法機關一定的支持及信任，減少二者對抗的可能。



- (2) 大部份建議行政長官由立法機關選出的模式中，立法機關都是由混合式的選舉（包括功能團體選舉，直接選舉及地域選舉）產生，保證立法機關能照顧社會各階層利益，而經此類立法機關選出的行政長官，將必亦能代表社會各階層的利益。
- (3) 候選人的資格不限，可以容許社會上更多有志之士參選，而不一定要首先屬於某些團體。

#### 4.2 立法機關內以間接選舉產生

立法機關先互選產生行政委員會，再由行政委員互選或協商推出一位行政長官，作行政委員會的主席，但所有政策都靠集體商議，實行集體領導制。〔陳弘毅 (27/1/86) 太平山學會 (4/86)〕

##### 特點／理由

- (1) 集體領導制可避免以一位行政長官作整個政府權力中心而可能產生的不穩定。因為假如選了一位昏庸無能或與中央關係惡劣的行政長官作唯一領導人，將對社會有惡劣的影響，但在集體領導下，即使委員會內有少數能力低的委員，因為所有決定都經集體討論而作出，故影響將會減少。另一方面，如果選出的首長是極能幹的領導，在「首長領導制」下可能培養出政治強人，如果他的政治影響力過大，可能會使中央不滿，容易破壞中港關係。
- (2) 集體領導制附合香港多元化的社會形態，因為香港有不同的階層，亦有不同的利益。集體領導制保證不同階層的代表能參與最高的行政決策，提供機會讓各方面溝通及協調，從而使權力及利益都能平均分配。
- (3) 集體領導制能培養委員間合作的精神，共同領導行政機關，這既可避免各方面因爭取最高領導權而產生磨擦及猜忌，亦有利於容納和保留政治人才，因為如果將行政權集於一人身上，很多有才幹的人將會因政見不同而被併於領導層外，甚至被迫形式反對派。
- (4) 行政長官人選兩年重選一次，不可連任，以體現集體領導之特色。
- (5) 行政委員會各有專責部門，地位平等，重要事務，均須集體議決，以少數服從多數，行政長官沒有特別的權力。行政長官除專責所屬之部門外，需額外負責召開和主持行政委員會的會議，以及對外行使禮節性和榮譽性之職務。

#### 4.3 對在立法機關基礎上選出行政長官的不同意見

##### 贊成

- (1) 行政長官由立法機關選出，可保證他受到立法機關的支持和信任，卻又能互相制衡

##### 反對

- 一行政長官由立法機關選出，有違三權分立的原則

(2) 立法機關以多種形式的選舉（功能團體選舉，直選及間選）產生，保證成員有一定的代表性，而經立法機關選出的行政長官，將亦能代表各階層的意見

—立法機關成員雖然代表不同的利益，但不表示由他們選出的行政長官將一定能代表各界的利益

(3) 政黨產生是必然而又健康的發展

—趨化政黨政治

## 協 商

### 5. 由協商產生行政長官

中英聯合聲明提及協商亦是產生行政長官的一種形式，但具體形式卻沒有詳細說明。根據本地人士提議由協商產生行政長官的方案來看，「協商」的一個主要特點是中央政府對行政長官的揀選，不論在提名，諮詢或決定的程序中都有較大的參與，以下是一些建議行政長官由協商產生的構想。

#### 5.1 由協商產生行政長官的建議

5.1.1 行政長官候選人可由立法機關成員或各界團體提名，中央按初步名單先刪除一些中央或香港大部份人士或社會上某些階層不能接受的人選，然後進行第二輪協商，即以不定形式與個別立法局機關成員，各大工商社團，政治團體和基層組織商量，然後決定一個最能夠絕大多數人接受的候選人，提交立法局通過。（沈銘倫 3/86）

##### 理由／特點

- (1)這方法既包括中央協商各界人士的意見，又保證最後行政長官的人選得立法機關的同意，因此選出的行政長官將會為中、港雙方接受。
- (2)整個協商過程將不公開，以免當事人尷尬或互相影響，但因為結果必經立法機關通過，故過程即使不公開，亦不違反民主原則。
- (3)立法機關在行使審定權之前，不能通過法案推舉人選，以致架空了中央協商產生行政首長的職權。
- (4)這方法產生的行政長官將會是個低調而又能協調各階層利益的人，這種鼓勵協作的做法，將有利於各方面的協調，對香港脆弱的政治環境有重要意義。

5.1.2 行政長官候選人由各界人士自由提名，然後由中央政府組成一個包括港人在內的遴選委員會，諮詢立法機關成員和各界社團（包括功能團體、政治團體、基層組織）的意見，產生一個不超過三人的最後候選人名單，交立法機關討論，經三分之二全體成員通過，選任一位為正式候選人，最後由中央政府任命。此中央協商模式實施一段時間後，如果社會條件適合，可將三位的候選人名單交全港市民選舉。（辛維思 5/86）

##### 理由／特點

- (1)協商由中央主持，但特區立法機關亦有相當大的參與權，可保證未來的行政長官同樣受中央政府及立法機關的接受。

(2)未來的行政長官將可協調中央與香港的關係，以及行政機關和立法機關的合作。

- 5.1.3 立法機關成員互選5人，中國香港人大代表互選5人，共同組成一個公平而均衡的「十人提名小組」、提名小組以協商形式從①立法議員，②公務人員，③其他各界人士中推薦三位行政長官候選人，然後由北京中央政府從三人中選任一位作為特區的行政長官。如果三人均不適合，則發還提名小組再推薦。(羅桂祥 9/86)

理由／特點

- (1)這方法較公平和均衡，將會獲得大眾的支持和信任。
- (2)整個過程保證只有背景、資歷和能力都最好的人才能被挑選及委任。
- (3)協商制度避免政黨選舉產生的混亂。
- (4)特區與中央政府代表參與選出行政長官，可保證他能得到兩方面的支持。

- 5.1.4 建議由大選舉團產生行政長官的方案中亦有部份含協商的成份，請參閱3.5.1，3.5.2及3.5.3

## 5.2 由協商產生行政長官的不同意見

贊成

- (1)中央參與協商，保證將來的行政長官會得中央政府的接受
- (2)協商過程中央會諮詢香港人士的意見，可保香港人的意願受到考慮及照顧。而最後選出的行政長官，亦該為香港人贊同。
- (3)經過協商及遴選的過程，保證只有背景、資歷和能力都最合適的人才能被挑選和委任
- (4)避免政黨政治產生的對抗情況
- (5)更能按能力來挑選適合的人出任行政長官，不受利益集團或壓力團體的操縱

反對

- 一中央參與協商行政長官，有違高度自治的原則
- 一中央只會根據他們的意願而詢香港人的意見，不保證被徵詢者都必會為香港人爭取利益。再者，中央政府亦有權不接受他們的意見。故最後人選未必為港人接受。
- 一只有少數人能參加提名或協商的工作，有違公平的原則
- 一政黨政治是必然而健康的發展，未必會引起對抗的情況
- 一利益或壓力團體都會推選他們認為能力最高的人作候選人，而且當各方面都有權發掘和推舉候選人時，更能保證選出的行政長官會是最佳人選

## 6. 結語

就行政長官的產生方法，到現時為止，共歸納出四種方法，分別是：(1)由普及性的直接選舉產生；(2)由大選舉團選舉產生；(3)由立法機關選舉產生；及(4)由協商產生。各種方法均有不同的特點／理由以及贊成和反對的意見。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SECR-00-LE074-870324

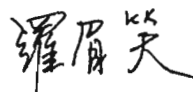
敬啟者：

起草委員會政制專題小組召集人查良鏞委員受該小組委託，向諮詢委員說明該小組就政制及司法問題的討論。現謹訂於三月二十六日(星期四)下午五時三十分※舉行座談會。是次座談會的召集人為政制專責小組第九次會議召集人高贊覺委員，務請閣下屆時出席。

此致

政制專責小組及  
法律專責小組委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



一九八七年三月二十四日

※ 現因座談會的關係，故取消原訂於該日召開的“行政長官的產生”工作組會議，該次會議將於四月二日(星期四)下午五時三十分召開，有關文件稍後寄發。



# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年3月25日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會  
政制專責小組

## 問題牽涉範圍

現時，對九七年後立法機關產生的建議衆多，而各種選舉方式的建議其實與行政長官產生的建議共通，只是則重點及比例各異而矣，因此，這份討論文件處理的各種選舉方式，可幫助了解兩方面的問題，具體來說就是：

- (1)特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
  - (2)特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？
- 而這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

- 2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

- 2.2.1 普及選舉 — 選民的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。
- 2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選民要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

- 2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。
- 2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，見第12點有關「大選舉團」部份。

### 2.5 選舉形式

- 2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

註：①公民身份的定義，由居民定義小組負責研究(見“居民定義”最後報告)，目前香港並無「公民」這定義的。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內(選區、功能界別或選舉團)，如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人(數目可以與席數相同，或少於席數)。

## 2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，(其他情況，如此類推)。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

## 3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”(附件一第一節)，但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

## 4. 1985年的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 — 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界 (1)	1	香港總商會會員	商業機構
(2)	1	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界 (1)	1	工業總會會員	商業機構
(2)	1	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	香港社會服務聯會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

4.1.4 選舉團 — 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

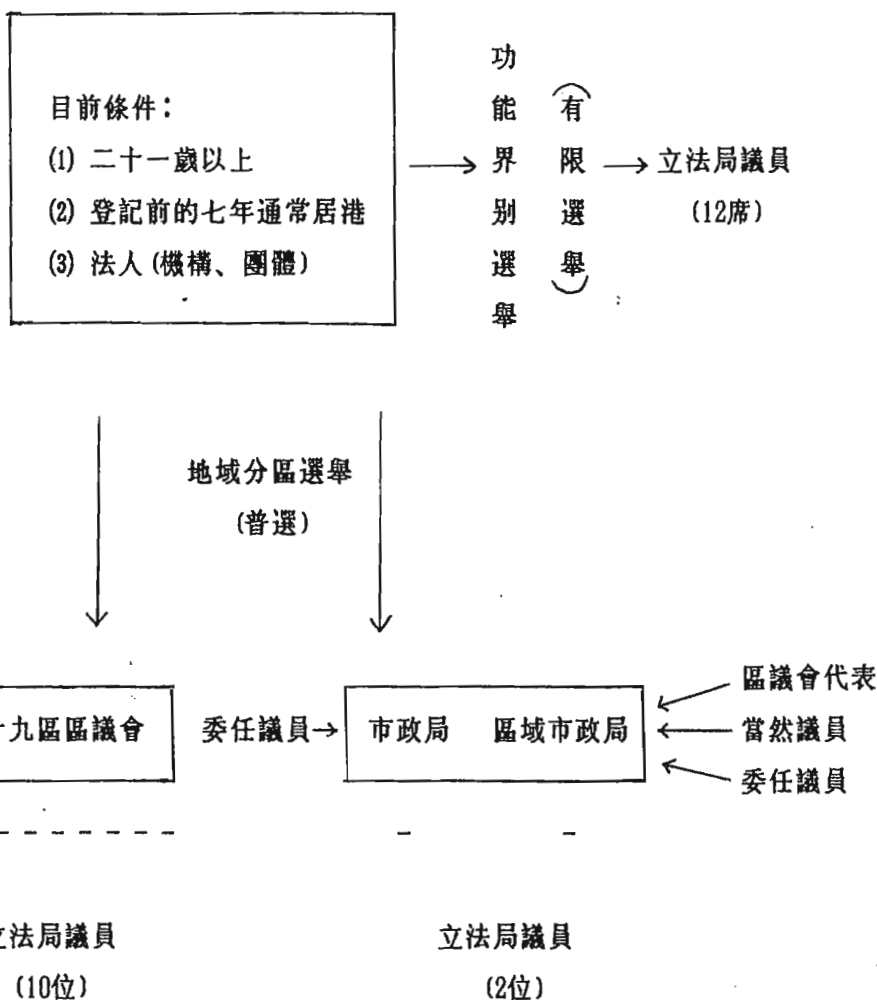
4.1.4.1 區議會選舉團 — 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。



4.1.4.2 市政局選舉團 —— 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 —— 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



### 1985年的立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 —— 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

—— 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 5. 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次不同的普及選舉作為基礎，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否有普及直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果有此方式，又應佔多少比例。」

對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

- 7.3 功能界別選舉
- 7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議(只包括有列出比例的建議):

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
																				★
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	0%	
間接選舉							25%							20%	25%	25%				
功能界別	25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	70%	50%	25%	50%	25%	50%		100%	
大選舉團				15%				30%	33.3%					25%		50%	25%			
												*10%								

- \* 建議(12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。
- \* 建議(19)並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。
- # 建議(20)為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處:

- (1) 學聯 (31/8/86)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86)/匯點 (7/86)
- (4) 太平山學會 (4/86)/香港大學畢業同學會政制組 (10/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 薛鳳旋 (2/86)/中根 (24/7/86)/香港都市規劃師學會 (5/8/86)/查良鏞 (8/86)
- (7) 190人方案 (10/86)/基督徒弘道社 (3/11/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 查濟民 (7/8/85)/陳弘毅 (25/1/86)/徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 香港政府華員會 (2/87)
- (14) 何鍾素、曹宏威、唐一柱 (8/86)/港人協會 (11/86)
- (15) 徐是雄 (17/12/86)
- (16) 吳夢珍 (24/6/86)
- (17) 徐是雄+ (9/1/86)
- (18) 七十一人方案 (11/86)
- (19) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)
- (20) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別於第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般選舉比例。

## 9. 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。但有認為由選舉團或選舉團成員提名的過濾方法會是普及直選的一大障礙。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 候選人由選舉團提名
- (3) 候選人由選舉團的成員提名
- (4) 候選人必須符合某些特定資格才可被提名，或須為選區內一定數目的資格提名人提名

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

贊成	反對
(1) 有利安定繁榮	— 不利安定繁榮
(2) 政黨產生是必然而又健康的發展	— 催化政黨對抗性政治
(3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭	— 不能保障各階層代表性
(4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益	— 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
(5) 公民意識已有增長/難定準則	— 公民意識未成熟
(6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支	— 政客政治引致公費開支增加
(7) 符合人權及政治平等參與原則	— 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
(8) 現代社會發展的最佳形式	— 香港社會不適宜引用西方民主方式
(9) 民主化要配合經濟發展	— 過份、太快的民主化不利經濟發展
(10) 加強政府合法性	— 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的
(11) 更有效地直接向選民負責	— 選民未必能理性化，易被政治野心家所誤導，而造成類似「免費午餐」的局面
(12) 可鼓勵人民參與政治	— 社會政治過熱
(13) 可體現高度自治	— 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來



- |  |   |
|--|---|
| (14) 普及直選才可以建立一個不是唯命是從及可據理力爭的政府                  | — 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能不唯命是從及可據理力爭         |
| (15) 無「普及直選」就無民主                                 | — 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主           |
| (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的 | — 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等           |
| (17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的                 | — 直接普選的不可預測性對社會安定不利                     |
| (18) 由直接選舉產生的立法機關，最能保證政府內部有三權分立及權力制衡             | — 選舉方法與三權分立及權力制衡並無直接關係，而整個政制的设计才是最根本的因素 |

9.3 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種方式產生也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

- | 贊成   | 反對  |
|--|---|
| (1) 保障立法機構各界代表的均衡性   | — 不平等，有人多票，有人無資格投票  |
| (2) 議員更能反映各界別的代表性  | — 功能界別產生議員未能照顧全局利益  |
| (3) 減低社會的政治過熱  | — 會引起社會上對政治不公平之憤  |
| (4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。而界別劃分的困難並非不可攻破的技術問題。 | — 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。這雖是技術上的困難，但至今仍未有人尋得答案。 |

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

### 10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 — 功能界別的席位，由12席增至22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3

(五) 社會服務界	香港社會服務聯合	
	香港社會工作人員協會	2
(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編	3
(八) 法律界	訂：法定名單以及各機	3
(九) 工程師	構和有關專業團體的成	1
(十) 建築師	員名單/職員名單	1
( ) 會計師		1

(2) 港人協會 -- 建議功能界別的席位由12席擴至30席，但沒有進一步的具體建議。

## 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

#### 反對

- |  |  |
|--|--|
| <p>(1) 選舉團方式有助投票人對候選人<br/>選人的認識</p> <p>(2) 減低社會政治過熱</p> <p>(3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關</p> <p>(4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性</p> <p>(5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立</p> | <p>— 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係</p> <p>— 間接方式不利向選民大眾交待</p> <p>— 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通</p> <p>— 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致</p> |
|--|--|

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有多種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。

## 12.2 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- 12.2.1 負責提名及選舉行政長官
- 12.2.2 負責行政長官選舉過程中的提名
- 12.2.3 負責選舉部份立法機關成員
- 12.2.4 作為行政長官的顧問

## 12.3 成立大選舉團的原則

- 12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- 12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易受到拉籠和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是大選舉團的成員多一定比少好。
- 12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定公認的條件。
- 12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

## 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- 12.4.1 行政局非官守議員。
- 12.4.2 立法機關成員。
- 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- 12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

## 12.5 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

## 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

- 12.6.1 查濟民 (1985年初)

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）
- (4) 特點／理由：
  - ① 顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。
  - ② 「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。
  - ③ 尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 12.6.2 古星輝（1985年2月） 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。  
此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。  
顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅（1986年1月25日） 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。



(3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。

(4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一（即20位）立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。

②「顧問院」為常設機構。

③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委 (71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：（「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

④由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

⑤這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

- (一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】
- (二)市政局及區域市政局議員或代表
- (三)區議會議員或代表
- (四)各界定團體代表包括：
  - 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
  - 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
  - 3.法律界——大律師、律師、法官。
  - 4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
  - 5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
  - 6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。
  - 7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
  - 8.外籍人士。
  - 9.婦女界。
- (五)香港區全國人大代表或部分代表。
- (六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關委員。(九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。)

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。

## 12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

### 贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩沖經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (8) 保持穩定性、連貫性

### 反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 偏重工商界上層階級
- 某些界別有重覆代表性
- 易受一小撮人控制
- 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- 產生方法未清楚
- 不是真正的選舉，是變相委任制
- 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。

# 香港民主民生協進會

民主政治實踐

Hong Kong Association for Democracy and People's Livelihood

## 第二章 中國主體與香港關係

香港是中華人民共和國領土的一部份，香港的主權屬於中華人民共和國，香港將於一九九七年中國收回主權後設立特別行政區。

支持「中英聯合聲明」，並肯定在中華人民共和國憲法之下，香港「基本法」是香港在中國主權下實行高度自治、「港人治港」的憲法根據。

香港在中國實行「一個國家，兩種制度」的模式之下，一方面要促進「一國」的統一，另一方面要促進「兩制」的積極相互影響以達至現代化、民主化的共同進步。

在「一國兩制」模式之下，除了作為中國中央主權體現的政治外交權及國防權之外，香港特別行政區享有高度自治權。

中國中央政府對香港特別行政區的種種高度自治權，應加以協助落實及維護；而中國中央政府擁有香港的政治外交權和國防權，應與香港的高度自治權相互協調。

根據「一國兩制」模式，香港特別行政區在中國的立法、行政、司法體系之下，有高度自治的不同關係處理——在立法機關方面，香港的立法機關應選出香港地區代表出席中國全國人民代表大會；在行政機關方面，香港特別行政區政府與中國國務院主管香港事務的部門應有適當的溝通連繫及諮詢途徑；在司法機關方面，香港的終審權設在香港特別行政區本地，香港必須維持司法獨立。

關於香港「基本法」的修訂，需經中國全國人民代表大會及香港特別行政區立法機關雙方同意下共同處理。

香港特別行政區「基本法」的最終解釋權，應區分為兩部份——純屬香港內部問題的部份，其最終解釋權應歸香港；而涉及香港與中國全局性關係問題的部份，其最終解釋權則歸由中國全國中央與香港地方會同解決。

## 第三章 香港的政治、法律與人權

1. 香港特別行政區的最高權力機構為立法機關，其組成最終應經由直接選舉產生。一九八八年開始，香港的立法機關應有部份成員經直接選舉產生。

2. 香港特別行政區的行政長官應由立法機關的議員通過選舉產生，由中國中央政府任命；至於香港特別行政區的主要政府官員（相當於司級），應經由立法機關以多數票通過，再經行政長官提名報請中國中央政府任命。

3. 香港行政機關必須對香港立法機關負責，香港政府的主要官員（相當於「司級」官員）必須解答立法機關的質詢，而立法機關有權通過不信任投票，報請中國中央政府罷免香港特別行政區的行政長官及主要官員。

4. 香港各級地方性議會應全部以民主選舉的制度組成。

5. 香港司法制度完全獨立，法官由一特設的獨立委員會推薦，而獨立委員會成員的任命及罷免均須經香港立法機關通過，所有法官皆不能出任政府官員及議員。

6. 香港公民現在所享有的各種權利和自由，包括人身、言論、出版、通訊、婚姻、出入境旅行、遷徙、學術研究及政治信仰等自由，及住宅不受侵犯，財產私有及繼承和自願生育等權利，均應受到法律的承認及保障，至於所有侵犯人權的現行法律，則應加以檢討及修改。

7. 聯合國所制訂的「公民權利和政治權利國際公約」和「經濟、社會與文化權利的國際公約」，其中適用於香港的規定，應該得到肯定和尊重。

8. 香港應容許並肯定一切有組織、有政見的民主政治活動。



CCBL-SG/LES-WG02-DP02-870326(E)

DISCUSSION PAPER ON FINAL ADJUDICATION AND  
THE JUDICIAL SYSTEM OF THE SAR (DRAFT)

This is a draft of the discussion paper on Final Adjudication and the Judicial System of the SAR. It is prepared by the relevant working group for the discussion of the Special Groups on Law and on the Political Structure of the SAR. Members are invited to comment on this draft which will then be amended accordingly. Without members' approval, this paper does not represent the views of the Special Group on Law and on the Political Structure of the SAR.

THE SPECIAL GROUPS ON LAW AND  
ON THE POLITICAL STRUCTURE OF THE SAR  
MARCH 26, 1987

## INTRODUCTION:

With the reversion of sovereignty to China in 1997, Hong Kong will experience a new political situation under the practice of "one country, two systems". The Sino-British Joint Declaration stipulates that "except for foreign and defence affairs which are the responsibilities of the Central People's Government, the Hong Kong Special Administrative Region shall be vested with executive, Legislative and independent judicial power, including that of final adjudication" (Section I, Annex I). It can be envisaged that the judicial system previously practised in Hong Kong shall be maintained, but certain changes will occur as a result of the vesting of the power of final adjudication in the courts of the Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR).

Hong Kong has never had the power of final adjudication. Under the present judicial system, cases dealt with in lower courts can be appealed to higher courts. When a decision is reached in the Court of Appeal, the highest court in Hong Kong, the case can be further appealed to the Judicial Committee of the Privy Council in London.

At present, it is the Privy Council that has power of final adjudication in cases arising in Hong Kong. However, the situation will change after the establishment of the HKSAR after 1997. As an implementation of the reversion of sovereignty from the U.K. to China, the right of appeal to the Privy Council will be abolished. A Court of Final Appeal will have to be set up in the SAR, and cases will be finally adjudicated in that court.

It was generally proposed that the Court of Final Appeal be set up in the SAR well before 1997, 1992 at the latest, in order to ensure a smooth transition.

## THE COURT OF FINAL APPEAL:

Provisions under the Joint Declaration on the judicial system and the Court of Final appeal of the SAR:

Annex I, Section I provides that "The Hong Kong Special Administrative Region will be vested with executive, legislative and independent judicial power including that of final adjudication".

Annex I, Section III provides that "After the establishment of the Hong Kong Special Administrative Region, the judicial system previously practised in Hong Kong shall be maintained except for those changes consequent upon the vesting in the courts of Hong Kong Special Administrative Region of the power of final adjudication."

ii) "Judicial power in the Hong Kong Special Administrative Region shall be vested in the courts of the Hong Kong Special Administrative Region. The courts shall exercise judicial power independently and free from any interference."

v) "The power of final judgment of the Hong Kong Special Administrative Region shall be vested in the Court of Final Appeal at the the Hong Kong Special Administrative Region which may, as required, invite judges from other Common Law Jurisdictions to sit on the Court of Final Appeal."

6. Number of Judges -

In keeping with practice in other jurisdictions and practicality, the appropriate number of judges to sit in the Court of Final Appeal on any one appeal would be 5. The number of judges sitting should be an uneven number so as to cater for circumstances where the members of the court are in disagreement.

7. Appointment of Judges -

In principle, it would be undesirable to have judges from the Court of Appeal sitting in the Court of Final Appeal. To this end, therefore, appointments should be made to the Court of Final Appeal and the judges thereof should not sit in the Court of Appeal.

8. Chief Judge of the Court of Final Appeal

The Chief Justice should be the Chief Judge of the Court of Final Appeal and in keeping with the criteria that the judges of the Court of Final Appeal should not be members of the Court of Appeal or puisne judges, the Chief Justice should only sit in the Court of Final Appeal.

9. Additional Permanent Judges

It is envisaged that in addition to the Chief Justice, there should be 2 permanent members of the Court of Final Appeal. This number may be increased later but the essential objective should be to have the highest standard of jurisprudence available in the Court of Final Appeal.

10. Invitation of Judges from other Common Law Jurisdictions

i) The Joint Declaration provides that the Court of Final Appeal may invite judges from other Common Law Jurisdictions to sit on Appeals. A panel of judges from other Common Law Jurisdictions should be drawn up and supplemented from time to time. The Judicial Service Commission should be responsible for the selection of judges for such a panel.

- i) The judges to be placed on the panel would have to be asked for their consent and approval.
- ii) The panel should be composed of approximately 20 judges from other Common Law Jurisdictions.
- v) Judges from other Common Law Jurisdictions should not be invited on a permanent basis to the Court of Final Appeal since the Joint Declaration does not provide for that arrangement; besides, there would be unlikely to be sufficient work to warrant that expense and the benefit of having the input from other Common Law Jurisdictions would be reduced.

11. Selection of Judges for hearings

- v) The selection and invitation of judges to sit on any particular appeal can be effected by the Chief Justice in consultation with the permanent judges of the Court of Final Appeal. The selection and invitation may be made to take into consideration:
  - (a) The availability of the judges at any particular time.
  - (b) The suitability of the particular judges to be assigned in any particular appeal according to the subject matter of the appeal and the expertise of the judges.
- ii) The selection of the panel for the Court of Final Appeal for each appeal should have to be settled well in advance of the hearing. The composition of the court could remain the same for a number of appeal to be heard over a short period of time.
- iii) The ratio of invited judges and permanent judges should be kept flexible throughout the 50 year period.
- iv) Initially, an appropriate ratio would be 2 permanent judges to be selected from the Chief Justice and permanent judges and 3 judges by invitation from other Common Law Jurisdictions sitting in any one appeal.
- v) It has also been proposed that the ratio of permanent judges to invited judges should be settled from time to time by municipal legislation of the SAR.
- vi) A view has also been expressed that it is important to maintain the number of judges invited from other Common Law Jurisdictions in order to maintain the confidence in the Hong Kong legal system not only amongst the Hong Kong inhabitants but very importantly amongst the international investors and business communities. For these reasons, a minimum ratio should be fixed for invited judges to permanent judges sitting on appeals.



- iii) An alternative to the selection by the Chief Justice in consultation with the permanent judges would be either by the Chief Justice alone or together or separately from a committee similar to the present Judicial Service Commission.
- 12. Hearing in the Court of Final Appeal should be held on an ad hoc basis.
- 13. All cases can be appealed to the Court of Final Appeal but leave must be obtained in advance. Leave should be granted by the Court of Appeal or upon application by the Court of Final Appeal. Application for leave should be considered by not less than 2 members. A right of appeal to the Court of Final Appeal should be given in those cases that involve issues of great general or public importance and points of law of general public importance. Different views have been expressed as to whether the monetary level of the amount in dispute should give rise to an automatic right of appeal to the Court of Final Appeal. The principle of monetary levels should be maintained but should be kept under review.

C. THE JUDICIAL SERVICE COMMISSION

- 14. The Joint Declaration sets out in Annex I, Section III that "Judges of the Hong Kong Special Administrative Region courts shall be appointed by the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region acting in accordance with the recommendation of an independent commission composed of local judges, persons from the legal profession and other eminent persons. Judges shall be chosen by reference to their judicial qualities and may be recruited from other Common Law jurisdictions."
- 15. Under the present practice, the function of the Judicial Service Commission is to advise the Governor regarding the filling of vacancies in judicial offices. These judicial offices range from Justices of Appeal to magistrates.
- 16. The JSC Ordinance provides that the Commission shall not pass a resolution except by unanimous vote. This rule of unanimity should be preserved.
- 17. The present JSC Ordinance should be maintained after 1997, and the present Judicial Service Commission should be kept basically unchanged.
- 18. Members of the Commission comprise:
  - a) the Chief Justice who is the chairman;
  - b) the Attorney General;
  - c) chairman of the Public Service Commission,
  - d) not more than 3 members appointed by the Governor, one of whom may be a judge of the High Court.

19. It is proposed that a member of the Bar and a member of the Law Society should be nominated by the corresponding governing bodies.

20. A small number, preferable 6 but not more than 7 should be the ideal size of the Commission. The present balance should not be radically changed.

21. Members of the Judicial Service Commission, except the ex-officio members, should have a term of office from 3 to 4 years. No one should serve more than 1 term.

22. Strict confidentiality must be kept in the deliberation of the Commission.

23. The outline of the future arrangement of the appointment and removal of judges is set out in Section III, Annex I of the Joint Declaration which provides:

"Judges of the Hong Kong Special Administrative Region courts shall be appointed by the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region acting in accordance with the recommendation of an independent commission composed of local judges, persons from the legal profession and other eminent persons. Judges shall be chosen by reference to their judicial qualities and may be recruited from other common law jurisdictions. A judge may only be removed for inability to discharge the functions of his office, or for misbehaviour, by the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region acting in accordance with the recommendation of a tribunal appointed by the chief judge of the court of final appeal, consisting of not fewer than three local judges. Additionally, the appointment or removal of principal judges (i.e. those of the highest rank) shall be made by the Chief Executive with the endorsement of the Hong Kong Special Administrative Region legislature and reported to the Standing Committee of the National People's Congress for the record. The system of appointment and removal of judicial officers other than judges shall be maintained."

24. The term "principal judges (i.e. those of the highest rank)" stated in the Joint Declaration should be interpreted as judges of the Court of Final Appeal. One member expressed the view that the term also includes judges of the High Court and above.

25. The word "misbehaviour" in the provision on removal of judges under the Joint Declaration should be more stringently defined.

26. After 1997, endorsement of the legislature on appointment and removal of principal judges should be based on a simple majority.

D) THE ROLE OF THE ATTORNEY GENERAL

27. Relevant provisions of the Joint Declaration are:

3(3) ..... The laws currently in force in Hong Kong will remain basically unchanged.

Annex I Section III "A prosecuting authority of the Hong Kong Special Administrative Region shall control criminal prosecutions free from any interference.

On the basis of the system previously operating in Hong Kong, the Hong Kong Special Administrative Region Government shall on its own make provision for local lawyers and lawyers from outside the Hong Kong Special Administrative Region to work and practise in the Hong Kong Special Administrative Region."

Annex I Section IV "The Hong Kong Special Administrative Region Government may employ British and other foreign nationals previously serving in the public service in Hong Kong and may recruit British and other foreign nationals' holding permanent identity cards of the Hong Kong Special Administrative Region to serve as public servants at all levels, except as heads of the major Government departments (corresponding departments or department's secretary level) including the Police Department, and as deputy heads of some of these departments."

28. The position of the Attorney General at present in Hong Kong is set out in the paper in Appendix 1.

It should be noted that the Attorney General although performing some of the functions of a Minister of Justice does not perform all such functions and his role is essentially different.

29. Future position of the roles of the Attorney General/Minister of Justice (or Minister of Law):

a) Criminal prosecutions

In keeping with the provision that there shall be a prosecuting authority to control criminal prosecutions free any of interference, it would appear desirable to have an office equivalent to the Director of Public Prosecutions. The holder of that office would not sit in the Legislative Council and would not be answerable to the legislature. The holder of the office should be free to perform his functions quite independently of any political control.

In keeping with the position of any official, the holder of the office of Director of Public Prosecutions will of course have to perform generally in an accepted way as a government servant but should not be answerable in any way to the executive in respect of any particular case or decision.

The following consideration should govern whether prosecutions should be brought by the holder of the office in criminal cases:

- i. There should be a prima case;
- ii. There should be a reasonable likelihood of conviction;
- iii. The above tests should be applied with the same standard in respect of all persons;
- iv. The prosecuting authority may exercise a discretion not to prosecute in cases where it is in the public interest not to do so;
- v. The exercise of the prosecuting authority's powers and the discretion should not be challengeable in any specific case by any person or body.

b) Civil jurisdiction of the Attorney General

The Attorney General's conduct in respect of civil proceedings should be made accountable to the public.

Clear guidelines should be laid down for the exercise of his discretion. These guidelines should be made public.

c) The Minister of Law/Justice - A Minister of Law/Justice potentially combines not only the roles of the Attorney General who may or may not be another official under his jurisdiction but also responsibilities for immigration, security, the administration of the courts, prisons, perhaps the police and other matters which are related. The question of a Minister of Law/Justice was discussed but it was considered that in the context of Hong Kong, the combining together of the various tasks which are at present divided amongst various secretariats would not entail any benefits. Furthermore, if the Minister of Law/Justice were to assume a wider function, the powers at present exercised by the Attorney General either becomes fused or confused with the power of the Minister of Law/Justice. Concern was expressed that the Minister of Law/Justice may exercise too wide a jurisdiction. It was considered undesirable that the holder of one office should simultaneously exercise functions relating to the judiciary, law and security. If there were to be a Minister of Law/Justice and an Attorney General, it was clear that there would have to be clear delineation of the roles, in particular the role of the Attorney General. In the premises it was unanimously agreed that the Attorney General's functions should not be augmented into that of the Minister of Law/Justice.



30. Contents of Basic Law

It was unanimously agreed that the Basic Law should contain a provision that there will be an independent prosecuting authority which shall control criminal prosecutions free from any interference or challenge by the legislature or the executive save that the general principles as to the exercise of his power may be laid down.

31. The role of the Attorney General should be left to domestic legislation of the future Hong Kong SAR to delineate.

## The Role of the Attorney General in Hong Kong

### Introduction

The Office of the Attorney General is one of great antiquity. Its exact origin is unknown; but as the Sovereign could not appear in person in his own courts, it followed that an Attorney had to appear to plead on his behalf. This first happened in England in about 1250. The formal title first appears in 1461. Thereafter the powers and duties of the office gradually developed over the centuries under the common law. The idea of an office of Attorney General has since been adopted in many parts of the world, including in countries where there is no direct link with the common law, and adapted to suit local conditions.

### The Position in Hong Kong

2. The Attorney General is appointed by the Secretary of State in consultation with the Hong Kong Government. There are no formal qualifications for appointment, which is normally made from within the ranks of the Legal Department, though the last two Attorneys have been outside appointments. The Attorney General is, *ex officio*, a member of both the Executive and Legislative Councils. He is head of the Legal Department which comprises five Divisions - Policy and Administration, Civil, Law Drafting, Prosecutions and Special Duties. He is the principal legal adviser to the Governor, the Government and to individual Government Departments and Agencies. He is also titular head of the Bar. In addition to these functions the Attorney has

wide-ranging and varied powers, duties and responsibilities in relation to the conduct of criminal proceedings and as guardian of the public interest. He is the defendant in all civil actions brought against the Government and represents both the Government and the public interest in the courts. He is Chairman of the Law Reform Commission and a member of the Judicial Service Commission. He is also a member of the Police Complaints Committee and Operations Review Committee of the Independent Commission Against Corruption.

3. The Attorney General has overall authority for the initiation of criminal proceedings. His specific consent is required under a number of statutes. He has power to lay ex officio criminal informations, to take over the conduct of privately initiated prosecutions and to enter nolle prosequi. He has responsibility for initiating appeals and has power to refer questions of law to the Court of Appeal. It is effectively within his power to grant immunity from prosecution.

4. As guardian of the public interest in a wider sense, the Attorney General has a formal but important role in the initiation of relator actions to enforce public legal rights. He has a right to intervene in any case where the prerogatives of the Crown may be affected. He represents the public interest as counsel to Tribunals of Inquiry. He must be joined as a party in all actions to enforce charitable or public trusts. The Attorney also has a more general public interest role as amicus curiae, the most important example of which is the bringing of alleged contempts to the notice of the courts.

5. The Attorney is not subject to the direction or control of any person or body when exercising the powers associated with his quasi-judicial and public interest duties and responsibilities. He is completely independent.

6. As a senior member of the Executive Council the Attorney is closely involved in the formulation of policy at the highest level. He is also chairman of the Chief Secretary's Legal Affairs Policy Group, which advises the Administration on matters of legal policy.

7. Within the time constraints imposed upon him by his many and varied responsibilities the Attorney personally represents the Government (and occasionally foreign Governments) in the courts in those cases involving serious constitutional and public interest considerations.

#### The Position in Other Jurisdictions

8. In his standard textbook The Attorney General, Politics and the Public Interest, Professor Edwards notes that, "different solutions have been resorted to by different countries in assigning responsibility for the inter-related areas that are usually identified under the general heading of the administration of justice. These principal areas include: (1) police and law enforcement, (2) the initiation and conduct of prosecutions, (3) the courts, including judicial appointments and the legal profession, (4) representation of the government and the State before the courts and tribunals, (5) the penal system, (6) legal advice to the government and governmental agencies, and (7) the drafting of legislation and law reform". He goes on to



- 4 -

pose the question "whether, in practical terms or as a matter of principle, it is desirable that these variegated responsibilities should come under one portfolio or be shared among separate ministries".<sup>1</sup> Professor Edwards discusses some of the issues relating to the office of Attorney General which flow from the question he poses in a Memorandum prepared in 1977 for a Meeting of Commonwealth Law Ministers. A copy of the Memorandum is attached.

Attorney General's Chambers  
26 January 1987

1. J.L.L.J. Edwards, LL.D. Sweet & Maxwell 1984 (see also The Law Officers of the Crown: J.L.L.J. Edwards. Sweet & Maxwell 1964).

# 立法機關 討論文件(三稿)

(1987年3月28日)

- 政制的模式，最終的考慮以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。
- 此文件乃有關立法機關及立法機關的產生方法討論草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關與立法機關的產生工作組

1. 前言：

此份討論文件主要討論立法機關的職權（其產生方法見「立法機關的產生」討論文件）及議長的職權和產生，其他還包括立法機關成員的國籍問題及政黨政治。文件中每部份，都先列出目前情況作為參考，來比對出現時對將來情況的建議。而討論文件的開首，是《中英聯合聲明》中對立法機關有關的規定，作為討論此問題的基本原則。並以香港現時所使用之《英皇制誥》及《皇室訓令》作為背景。

2. 《中英聯合聲明》的規定：

附件一第一節

- ① 「……香港特別行政區享有……立法權……」
- ② 「……香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

附件一第二節

- ③ 「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

附件一第三節

- ④ 「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

3. 《英皇制誥》及《皇室訓令》有關立法機關職權的條文（一九八五年版）（註：此部份釋自英文本）

甲 有關香港的《英皇制誥》

VI (1) 殖民地應設有一立法局，由以下人士組成：

- a. 總督
- b. 3名當然官守議員，即現任布政司、律政司及財政司；
- c. 不超過7名由總督不時委任的現職政府官員（與當然官守議員合稱為官守議員）；
- d. 不超過22名由總督不時委任的議員（稱為委任議員）；及
- e. 24名民選議員，即根據殖民地的有關法律具資格並獲選的議員。

(2) 立法局成員由總督根據英皇的指令或透過其中一位主要國務大臣，憑已加蓋公璽的委任狀任命。官守議員及委任議員並無一定任期，根據英皇指令及由英皇決定。

(3) 民選議員的任期依照英皇指令及殖民地的有關法律而定。

VII (1) 總督在徵得立法局的意見及同意後，可為殖民地的治安、秩序及良好管理制定法律。

(2) 在不妨礙第一節的一般性原則下，殖民地的法律可為立法局民選議員作出規定，尤其可規定以下各項：選舉組別；各組別選出的議員人數；選民、候選人及民選議員的資格；民選議員的任期。

VIII 英皇有權透過其中一位主要國務大臣駁回經上述程序制定的法律。駁回行動自殖民地總督頒佈該法律時開始生效。

IX 英皇有權在徵得樞密院的意見後，為殖民地的太平、秩序及良好管理制定看來是必要的法律。

X 條例草案經立法局通過後呈交總督批准時，總督須根據英皇指令或透過其中一位主要國務大臣自行決定批准該草案，或不予批准，或保留由英皇決定是否批准。

XI 凡保留由英皇決定是否批准的條例草案，一經英皇根據樞密院令，或透過其中一位主要國務大臣予以批准，隨即生效。總督須通知立法局或發出文告，以表示該條例草案已獲批准；惟該通知須在草案呈交總督批准後兩年內發出。

XII 總督及立法局制定任何法律時，都必須符合及遵守英皇指令中的有關規則、規例及指示。

乙 有關香港的《皇室訓令》

XIII 總督可因充份理由暫停立法局任何官守或委任議員的職權，待英皇表明其決定為止，而總督須透過其中一位主要國務大臣即時通知英皇。如英皇透過其中一位主要國務大臣確認該停職決定，總督須立即以已加蓋公璽的正式文件撤銷對該官守或委任議員的任命，因此該議員的議席即出現空缺。

XIV 如任何立法局議員（不包括當然官守議員或民選議員）根據以下途徑辭去立法局職務或去世；或任何議席因其他理由出現空缺；或任何議員遭停職；或已加蓋公璽的委任狀宣告任何議員無資格執行其職權；或任何議員不在殖民地；或任何議員須代當然官守議員之職，則總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命一立法局議員臨時議員，以填補上述議員的空缺。

該臨時議員的任期由英皇決定，如其任命遭英皇駁回；或總督撤銷其任命；或其任命由另一明確任命所取代；或其所取代的議員已復職、或經總督宣告已重新執行其職權、或已返回殖民地、或已不再代當然官守議員之職，則該臨時議員須立即停任。

如任何人士合法兼任多個當然官守議員所居的公職，總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命任何合適人士為臨時立法局議員，惟上述公職須繼續由一人兼任，而該任命可如上所述遭駁回或撤銷。總督須透過其中一位主要國務大臣，從速向英皇呈報該臨時任命。

XIX 立法局議席出現空缺，不得構成立法局不能正常運作的理由。惟在任何情況下，出席立法局整個會議的人數不得少於二十人（包括總督或會議主席），該會議才算有效。

XXI (1) 總督須在可行的情況下擔任立法局會議的主席。

(2) 如總督缺席，則由以下人士擔任主席：

a. 總督指派的立法局議員；或

b. 如該受指派的議員缺席，則由出席的資深官守議員擔任。

(3) 為說明以上(2) b.的條文，立法局官守議員的資歷排列如下：

i. 最高資歷者為執行《英皇制誥》第VI條(1) b.職務的人士，先後次序與該條文所排列者同；

ii. 資歷較次者為其他議員，先後次序根據其任命的先後而定。

憑同一委任狀受任命的議員，其資歷根據委任狀中的排名次序而定。

XXI A (1) 立法局的會期由總督不時指定，在香港政府憲報發表通告，但上一會期的最後會議與下一會期的初次會議相距不得超逾三個月。

(2) 總督可在休會期間經香港政府憲報發出通告召開特別會議。



(3) 審議任何條例草案或立法局的其他事項，應不受會期結束影響，但亦可在以後的立法局會議中繼續討論。

XXII 所有建議由立法局辯論的題目須以多數票取決。總督或主席可投一普通票，如有題目票數相同，則再投一決定票。

XXIII 立法局可不時制定會議常規，以規範立法局的會議程序；惟該等常規不得抵觸《英皇制誥》、《皇室訓令》或任何其他英皇指令。

XXIV 立法局議員有權建議任何題目供立法局辯論，該題目須根據會議常規辯論及處理；但如任何條例、議決事項、決議或题目的目的或影響可能動用或支付英皇在殖民地所得收入的任何部份，則建議須由總督提出；除非該建議已獲總督明確批准或由總督指示，則作別論。

XXV 通過條例時，總督及立法局須在可行情況下遵守以下規則：

(1) 所有法律都稱為「條例」，可以英文或中文制定。制定的措辭應為：「由香港總督在徵得立法局的意見和同意後制定。」

(2) 所有條例都必須標明名稱，分成連續的多項條款或多個段落，順序編上號碼，在每條款的頁邊附上內容簡要。每年的條例都標明編號，每年由第一條開始編碼。  
除保留由英皇決定的條例草案外，所有在任何一年內由立法局通過的條例，如總督表示同意，則須在該年批示，該條例的日期為總督批示的日期，而編號須照通過的年份計算。如條例草案並不由總督批示，而保留由英皇批示，該條例的日期及編號則照生效的日期和年份計算。

(3) 各不同事項須分別由不同條例作出規定，不得把互不相關的事項混雜於同一條例。條例不得加插或附上任何與其名稱無關的條款。永久性條款不得作為臨時條例的一部份。

XXVI 除特殊情况外（見下文），總督不能以英皇名義批准下列任何一類的條例草案：

- (1) 凡涉及在教堂結合人士離婚之條例草案；
- (2) 凡涉及可能使其本人獲得土地、金錢、其他捐款或酬金的條例草案；
- (3) 凡涉及影響殖民地之貨幣或有關銀行紙幣之印行的條例草案；
- (4) 凡涉及設立、修正或更改任何銀行組織的結構、職權、或特權的條例草案；
- (5) 凡涉及徵收差別關稅的條例草案；
- (6) 凡其條文涉及與條約所規定的英皇義務不符的條例草案；
- (7) 凡涉及干預皇家海、陸、空部隊紀律或管制的條例草案；
- (8) 凡其性質特殊和重要，可導至英皇特權、或不居住於殖民地的英國人民的權利和財產、或聯合王國及其屬土的貿易和航運受到損害的條例草案；
- (9) 凡可導致非歐洲出生或非歐洲裔人士遭受限制或約束，而歐洲裔人士則不會遭受該等限制或約束的條例草案；
- (10) 凡包括曾被英皇拒絕批准或駁回的條文的條例草案。

除非總督已事先透過其中一位主要國務大臣就上述草案取得英皇指令；或上述草案包括一項條款聲明在該條例草案未得到英皇表示批准之前暫不生效；或總督認為上述草案有即時生效的緊急需要，則總督有權以英皇名義批准上述草案（如該草案抵觸英國法律，或與條約所規定的英皇義務不符，則仍不得由總督以英皇名義批准）。惟總督必須從速把其批准的條例草案連同批准的原因，呈報英皇。

XXVII 如條例草案並非一項政府議案而此條例草案旨在影響及或惠及某類人士、社團、或法團，則該條例草案中必須包括一條條款，規定除對條例草案所提及之人士，或根據條例草案而提出要求之人士外，該條例草案對英皇之權利，或任何政治團體或法團或任何其他人士之權利，均無影響。如果在立法局提出此類草案，必須事前在至少連續兩期的香港政府憲報公佈，並根據當時有效的立法局會議常規發出通知。在該草案根據上述程序公佈之前，總督不得以英皇名義批准該草案。總督須將其簽署的證明文件連同該草案呈報英皇，以證明該草案已依上述程序公佈。

XXVII 如任何條例已獲通過或保留由英皇決定，總督須透過其中一位主要國務大臣，向英皇呈報該草案（連同其頁邊摘要）的完整本及正確副本，以取得英皇的最後批核、駁回或其他指示。該副本須加蓋公璽及由總督簽署，以證明其真確性；如有需要，還須附上解釋，以說明通過該條例或草案的原因及背景。

#### 4. 立法機關的職權

##### 4.1 目前情況

##### 4.1.1 立法：

##### (1) 條例草案的類別：

##### ① 私人條例草案

由非官守議員提出，內容是不涉及政府措施的。傳統上，私人條例草案的內容是限於一些不會全面影響本港的措施，例如有關設立慈善團體的草案。但在法例上，私人條例草案的內容不受任何限制，但草案若會導致政府稅收或其他公帑有任何消耗或負荷，則必須獲總督推薦，方可提出。而私人條例草案是需立法局法律顧問簽署之證明書，以證明該條例草案符合會議常規之規定及本港法例之一般形式。

##### ② 政府條例草案

通常由官守議員提出。向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。提出該條例草案的議員繼而須負責使該草案在立法局通過其後幾個階段的審議程序。在審議過程中，議員就條例草案的一般利弊，原則，及實際所用字眼，進行研審。但凡立法局主席或委員會主席認為某項動議或修訂動議之目的或影響，可能牽涉到公共財政開支，而由非官守議員提出的，就必須先獲得總督的推薦批准。

##### ③ 撥款條例草案

無論是屬私人條例草案或是政府條例草案，只要是載有香港政府本財政年度或下一財政年度全部服務開支之財政需求預算之條例草案，乃稱為撥款條例草案。載有上述財政需求詳情之預算，須與該條例草案同時提出。

(2) 主要法例與附屬法例

在一項主要法例(即「條例」)制定時,通常只說明關乎法例主題的主要規定和大原則。因此,為使其產生實際效用,便必須訂立一些有法律效力的詳盡補充條款。附屬法例的目的就是制定這些補充條款。所有主要法例都由立法局通過,而附屬法例則由主要法例所授權的機構(在某一需要專門知識的特定範圍內),或總督會同行政局負責制定。但所有附屬法例必須提交立法局審議,該局並有權作出修改,而若干法例亦規定有關的附屬法例須先經立法局批准,才產生法律效力。在監察附屬法例上,立法局擔任一個重要的角色。

(3) 通過條例程序:

① 首讀

當議員向立法局提交草案時,該草案的首讀程序亦自動進行。條例草案首讀時不得進行辯論,一經秘書於會中宣讀簡稱後,條例草案即作已首讀。

② 二讀

i. 一經動議二讀條例草案後,立法局得展開二讀該條例草案之程序,並辯論該條例草案之一般優點及原則。

ii. 表決

對二讀條例草案之表決議題,不得提議任何修訂。若不被通過,則有關係例草案便不會獲得進一步處理。但若被通過,則該條例草案得作獲提交全局委員會,但若草案是對若干人士或社團或法人團體特別有利或特別有影響者,議員可提議將之交與特別委員會審理。

iii. 委員會修訂程序

若有任何修訂程序,須由全局委員會或特別委員會執行。

③ 三讀

待全局委員會就條例草案作出審核後,即視作立法局已着令將該條例草案進行三讀論,可通過條例。

④ 秘書須把立法局通過之每一項條例草案之副本簽署証實無訛後呈交總督以待其批准。

正式條例須於政府憲報上公佈。

⑤ 依英皇制誥,正式條例須送往英倫,取得英廷的首肯。如擬更改,也可更改之,但此一限制,至今鮮有被引用。

4.1.2 審訂政府的財政 -- 撥款條例草案(政府)

(1) 撥款的審核

在政府推行新政或新法例或作出修訂時,需要費用者,例須先行取得立法局的首肯。只有立法局同意撥款後,始進行與政策有關之法例細則的厘定,以及其他法定的手續。

(2) 預算的審核

政府的財政預算需經立法局三讀通過,於第二讀中,財務委員會負有審查的責任,但其權力僅在防止政府濫用公帑,故受下列限制:



①不得對政府所列支出作增加的建議。它只能接受，不接受或作減少的建議；

②只能討論支出，不能動議修改政府稅收。

(3) 增加撥款的審核

政府如有新的支出，而是超過已通過的預算，必須向立法局提出申請，先經立法局屬下財務委員會通過，再由立法局批准方能支出。在緊急情況下，可先作支出，然後補行手續。並在五萬元以下的開支，立法局授權布政司作決定。

4.1.3 對政府部門的監察：

- (1) 議員可就港督的每年施政報告作出辯論。
- (2) 非官守議員可就政府所負責之公共事宜，向其提出問題，要求提供該事宜之資料或請其就該事宜採取行動。
- (3) 但議員不得就當然官守議員或官守議員在會議中就政府所負責之公共事務發表聲明進行辯論，但主席可酌情允許議員向發表聲明之官守議員提出簡短問題，以闡釋該項聲明。
- (4) 但議員可動議就某些問題(例如引起市民關注的問題)進行辯論，但有關辯論並非一項立法程序，所以在法律上沒有約束力，但對政府的決策，當然可以起一定作用。
- (5) 政府於一九八五年通過了立法局(權力及特權)條例，進一步保障了議員之言論自由及獲取証供權力，至使立法局可更有效地進行監察工作。

4.1.4 接受政府的諮詢：

- (1) 當政府採取新政策或變更原有政策，立法局可就此作公開辯論，或以內部或小組形式討論，提交意見，但這種討論並非必定之程序。
- (2) 根據現時有關法律制定程序的規定，政府(指某一部門)在法律上並無預先諮詢立法局議員的責任，但近年來在可能引起爭論之建議法例或遇有困難的問題，政府愈來愈傾向於先行徵詢立法局議員的意見，然後才把法例草案呈交總督會同行政局就政策方面予以批准，最後交立法局進行立法程序。

4.1.5 立法局受到的制衡：

- (1) 港督是有權參照立法局的意見及在取得該局同意後制訂法律。因此立法權並非由立法局單方面地擁有的。
- (2) 英皇(代表英政府行政機關)可指示港督拒絕批准法律草案。
- (3) 即使港督會同立法局制訂了一條法例，英皇仍有權予以駁回。
- (4) 英國國會有權制定與香港有關之法律。
- (5) 若香港法例內有條文與適用於該殖民地(香港)的英國立法機關立法有所抵觸，那條條文將告無效。
- (6) 港督可解散立法局
- (7) 港督兼任立法局主席，他有權在表決時除投基本票外，亦可在贊成和反對票相等的情況下投決定票。



## 4.2 將來情況：

### 4.2.1 立法

#### (1) 提案權

- 現時情況
- i. 保持不變
  - ii. 將來立法機關可主動草擬及提出政府條例草案，而非止于私人條例草案或由「官守議員」提出。

#### (2) 決策權

有建議立法機關應有政策的最後決策權，但亦有認為行政長官應有權否決立法機關的議決，而立法機關亦可以三分之二之大多數反否決。（詳見行政機關與立法機關關係討論文件）

法律  
A  
或回三分之二

### 4.2.2 預算的審核

保留現時對立法局在財政上的限制，即不能提出增加政府開支，只可提減少的建議及不能提出加稅。

### 4.2.3 諮詢權

保留現有的諮詢功能，可以辯論及質詢政府部門的施政。

### 4.2.4 監察權——保持不變

### 4.2.5 任免行政機關人員之權

#### (1) 彈劾及提請中央罷免的意義

- ① 彈劾——一般來說（參考英、美情況）是針對行政長官的犯錯（主要是在任時貪污或違法或有不當或不軌的行為等）提出起訴、審判，不等同罷免，但當他被裁定有罪後卻可導致其被去職。
- ② 提請中央罷免——
  - i. 既然行政機關人員是由中央任命，故罷免與否應由中央作最後決定。
  - ii. 由中央罷免只是形式上的做法。

#### (2) 任免行政長官與主要官員之權

- ① 有權
- ② 無權，以免使立法機關權力變得過大，有違三權分立之原則。

#### (3) 彈劾行政長官

- ① 可以——
  - i. 以大多數票彈劾行政長官，動議報請中央罷免。
  - ii. 在行政長官犯罪或在施政上犯嚴重錯誤時立法機關才可以有這權。

② 不可以——

- i. 因為行政長官是由中央政府任命，直接對他有影響的只有中央人民政府有權罷免。
- ii. 如果立法機關成員可以在認為行政長官的措施失當時便有權提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。

③ 可在條例中列明若行政長官有嚴重錯誤時需要自動辭職，而立法機關的彈劾及社會的輿論造成的壓力會使行政長官自動引咎辭職。

(4) 任免司級或以上的官員

- ① 可以任免司級或以上的官員。
- ② 經行政長官提名，立法機關同意通過提名。
- ③ 無權任免，因這是行政長官職權的範圍。

4.2.6 主要法官的任命與免職

根據《中英聯合聲明》，主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。

5. 違憲審查權（參考法律組的基本法解權及修改權工作組討論文件）

5.1 甚麼機關（特區法院？中國法院？或是由特區及中國成員組成的委員會/法庭？）負責對香港法例作憲法審查？

5.2 聯合聲明中的有關係文：

附件一第二節第二段：「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

5.3 中國憲法中的有關係文：

第六十七條第八節：人大常委會有權「撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議。」

5.4 聯合聲明規定特別行政區立法機關制訂的法律須報人民代表大會常務委員會備案，其意思僅指將來制訂的法律須向人大常委備案，而不包含或暗示否決權。此外並有意見表示，特別行政區立法機關制訂的法律，凡與國防或外交事務無關者，人民代表大會或人大常委會無權否決。

5.5 至於如何決定特區制定的法律是否符合基本法，則有以下意見。未來特區立法機關制定的任何法例或現行的任何法例，如與基本法相違者，均由法院根據基本法宣告為無效。此乃法院司法功能之一。無論是否還有其他機構處理此問題，法院依然有此職責。

5.6 有建議指出如人大常委會認為由特區立法機關制定並向其呈報的法律是違反基本法，人大常委會可宣佈該法律為無效。提交憲法法庭的行動須在該法律呈報人大常委會後的某段時間內進行。有建議認為應以三個月為期限。特區立法機關制定的任何法律，如沒有如上所述提交憲法法庭，則會在涉及其條文的司法程序中受審查。

## 5.7 還有其他意見：

5.7.1 如案件涉及本地法例與基本法是否相符的問題，特區法院亦應有權審理，惟此類案件的終審權應屬人大常委會所有。

5.7.2 如案件涉及本地法例與基本法是否相符的問題，特區法院無權審理。只有人大常委會才有此權力。

5.7.3 任何特區法律，如既不影響中央特區權力關係，亦不干預中央在國防及外交事務的責任，而只涉及香港內部事務，則人大常委會不會行使其權力宣佈此類法律無效。

在任何情況下，人大常委會的權力只限於宣佈法律為無效的消極權力，而不能行使積極的權力，以解釋特區政府制定的法律。人大或其常委會均無駁回法律的一般權力。

## 立法機關議長

### 6.1 議長的職權

#### 6.1.1 目前情況：

- (1) 主持立法局會議；
- (2) 決定會議暫停、休會及開會時間；
- (3) 可在休會期內召開特別會議；
- (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (6) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
- (9) 可命令會外人士（進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士）離開；
- (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
- (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。（任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准）

#### 6.1.2 將來情況：

維持不變。

### 5.2 議長的產生

#### 5.2.1 目前情況：

根據《英皇制誥》，立法局主席由總督出任。如總督缺席時，則由總督指派的立法局議員出任，但如該受指派的議員缺席時，則由出席的資深官守議員擔任。

## 6.2.2 將來情況：

(1) 對將來議長的產生，現時有三種建議：

- ① 立法機關議員互選
- ② 行政長官兼任 —— 維持現狀
- ③ 副行政長官任之

(2) 處理此問題，主要考慮因素有四：

- ① 行政與立法兩機關之溝通與連繫
- ② 三權分立、互相制衡之效
- ③ 威信（若行政長官可兼任議長，其威信便可增加）
- ④ 工作量

(3) 三種建議的優劣：

① 立法機關議員互選：

其優點是可以做到真正的三權分立，立法機關完全獨立於行政機關，可收互相制衡之效。另外，亦可減輕行政長官的繁重工作。但其缺點便是可能導致兩機關的「各自為政」，欠缺溝通，甚至互相對立。

② 行政長官兼任

若由行政長官擔任議長，其好處是行政長官作為兩機關的溝通橋樑，使兩機關有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，亦可增加行政長官的威信。但其缺點便是不能真正的使兩機關獨立，不符三權分立之精神，而可能失去互相制衡之效，且使行政長官的工作變得更繁重。

③ 副行政長官任之

其優劣點與由行政長官出任議長相似，但其相異點是可避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，亦可減輕行政長官的工作量。

## 7. 其他

### 7.1 立法機關成員的國籍問題：

目前的法例並沒有特別規定立法局議員的國籍，但將來立法機關成員的國籍問題却很富爭論性。

7.1.1 《中英聯合聲明》對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

7.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同“當地人”，而未來的特區政府是由“當地人”組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，有如下原則性的分歧的意見：



- 7.1.3 認為參與立法機關的權利(選舉立法機關成員和成為候選人)應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。
- 7.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民祇能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。
- 7.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：
- 7.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。
- 7.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為是立法機關是“中國的地區性議會”，祇管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。
- 7.1.6 其他意見有：
- 7.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。
- 7.1.6.2 有選舉權的人士應該有被選舉權。
- 7.1.6.3 沒有立法實權的純諮詢性質立法機關的產生，可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；而擁有立法實權的立法機關的產生，却必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。
- 7.2 政黨政治
- 7.2.1 有人認為普及性直接選舉與政黨政治有着密切的關係，認為普及性直接選舉會引致或應有政黨政治的形成，但亦有反對意見。目前，對政黨的存在，有三種意見：
- 7.2.1.1 政黨的出現是無可避免的，並且應鼓勵政黨的存在，因政黨存在是有利於協調各階層，使各階層的衝突得解決的方法制度化，促進社會的自由與安定。
- 7.2.1.2 可以有政黨的存在，但不應鼓勵。因香港是個自由的地方，不可以限制政黨的存在，所以即使政黨不利繁榮與安定，不應予鼓勵，但依然應容許其存在。
- 7.2.1.3 不應有政黨的存在，因政黨會使社會內部分化，將以往集中于經濟的注意力轉移到政治去，有損香港的穩定與繁榮。

## 7.2.2 贊成政黨政治的理由：

7.2.2.1 《中英聯合聲明》附件一第十三節寫有「香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會……」的條文，即香港居民有結社、集會和言論等自由；再者，有人認為香港現時的法律並沒有規定不准組織政黨，因此組黨應是合法的。另外，香港現有的論政團體及參政組織為將來政黨提供領袖人才，組織技巧，定下基礎，繼續發展成政黨是很合邏輯的，而目前香港的政制漸趨開放，可供政黨競爭的權力亦應漸增加。

7.2.2.2 現時，香港人有一定水準的教育程度，且漸有關注其切身利益之意識，對投票選舉亦有認識，若將來公民教育更普及，對直接選舉及政黨政治均屬有利。長遠來說，政黨可發揮公民教育的作用，因就某一問題市民可聽到從各個政黨得出來的看法和資料，政黨更會刺激民衆、教育民衆對政治發生興趣。

7.2.2.3 有政黨的組織，才会有較全盤的思想和視野，因政黨可把諸種意見歸納為三數個主要的政策選擇，選民選擇誰人當政就簡單得多，不會單靠候選人個人的聲望，在對其政治立場不了解的情況下作出選擇。亦因政黨的組織化，更可為未有參政機會的人，尤其低下階層，提供一個參政機會，打破過往精英政治的傳統。再者，政黨會提供人才擔當將來立法機關議員及/或政府部門首長，有一定質素的保障。

7.2.2.4 基于開放政府及受政黨的監察，可加強政府的「合法化」，受民衆支持，而政黨在監察政府的運作上比起個別不滿人士或個別議員的投訴會有效得多，因政黨有足够的資料和動機，經常審核政府的表現。有政黨政治才有有效的監察制度，而資本主義的長期繁榮安定，主要是靠多元化的，互相制衡的民主政治去保障的。

7.2.2.5 政黨為求得勢，便要對民衆要求了解，以取得其支持，因此，政黨會搜集民意來制定其政綱，這樣被選上的執政黨便能反映民意，對政府的認受性更為有利。而各政黨都以「正牌」的香港居民為號召，各政黨自由競爭，市民自由選擇，以致實現「港人治港」打擊幕後牽線的模式。有人認為，沒有政黨，民主政治便有名無實了。

7.2.2.6 就政黨政治產生對抗政治，有認為政黨政治未必是對抗政治產生的(唯一)原因。反而，有了政黨，民衆的意志才能統一。即政黨政治有利政策的統一和穩定，(在一定任期內)避免議會內分裂的混亂局面。再者，香港政制發展基本受《中英聯合聲明》及《基本法》限制，各界政見原則上應沒有大的分歧，因此社會的對立面不會太過尖銳。既然是「港人治港」，港人組成政黨只是把這個管理組織化處理，不會含對抗成份。即使政黨會引起對抗政治亦不是問題，因政治其實就是利益衝突，政黨的功能就是管理這種衝突，而權力不是賜與的，只有爭取才可獲取，故黨爭是正常現象，且只可通過政黨政治與直選，才能保證其與中國不同的政制。

7.2.2.7 沒證據證明直選及政黨的存在會影響地區的繁榮，如台灣及星架坡便成了反証。反之，政黨政治可保持香港生活朝氣勃勃和多元化。

7.2.2.8 共產黨在與其他黨派共存之際可檢驗一下自己的受歡迎程度，也可習慣與他黨共事的方式與習慣，跟上這個社會競爭的步伐。同時亦可藉此機會使香港市民甚至向世界各地改善形象。

7.2.3 反對政黨政治的理由：

7.2.3.1 香港並非獨立國家，難以獨立自主，團體或政黨的權力最終還是受制于中國。有人認為聯合聲明附件一第一節顯示權力的來源是中國政府，由上而下，故以“一人一票”選出立法局大多數議席，繼而在立法局內選出該政黨所屬意的行政首長，從而取得權力是不可能的，因此組織政黨的動力也隨之而被打消。由於政權遲遲還是掌握在中央政府手中，故有政治才能的人仍未可被栽培出來，作為政黨領袖。

7.2.3.2 至今，香港市民不單公民意識薄弱，更是對政治有冷感、恐懼感及無能感，基本上人民是盡量與政府少接觸，以至整個社會一直存在着共識（無論是決策階段中的共識，以至民衆的「容忍共識」），因此群衆根本沒有「階級醒覺」，政黨亦就沒有群衆作為基礎，所以群衆亦不會為稱為代表他們的「階層」黨派投下一票。

7.2.3.4 社會上並無鮮明的意識形態作為基本支柱，令黨與黨之間無清楚的劃分，也令各黨不能提供有計劃性的政綱，以維繫參與者的團結，而只能提供空泛一般性的口號。

7.2.3.5 多個政黨的出現易造成內部對抗性政治，使社會內之矛盾具體化、制度化，而引起社會混亂。加上中國一向是一黨獨專，倘香港出現政黨，恐怕不為中央接納，而產生對抗性政治。

7.2.3.6 政黨會以社會福利吸引群衆，造出免費午餐政策，影響香港繁榮、安定。而政黨政治會將香港人一向致力于經濟的精神轉移到政治去，由於精力分散，經濟繁榮便會受到影響。

7.2.3.7 香港的政治、經濟基礎薄弱，因此香港的安定、繁榮是不耐黨爭的沖激的。

7.2.3.8 政黨政治有違「維持現狀」的原則，更非是使議會政治穩定的(唯一)原因，或統一的途徑。

# 政制專責小組 第十次會議議程

日期：一九八七年三月三十一日(星期二)

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：夏文浩委員

會務主任：鄧淑德小姐

議程：1. 選下次會議正、副召集人

2. 討論「立法機關的產生」討論文件

CCBL-SG/POS-WG01/02-DP09-870325

3. 其他

參考文件：香港民主民生協進會致專責小組文件



# 立法機關與立法機關的產生工作組 第三次會議議程

日期：一九八七年四月一日（星期三）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：謝志偉委員

副召集人：潘國城委員

會務主任：鄧淑德小姐

議程：1. 討論「立法機關」討論文件（三稿）

CCBL-SG/POS-WG02-DP03-870328

2. 下次會議日期

3. 其他

Agenda for the Third Meeting of  
the Working Group on  
the Legislature and its Formation

Date : 1 April, 1987 (Wednesday)

Time : 5:30p.m.

Venue : CCBL Premises

Convenor : Dr. Daniel C.W. Tse

Deputy Convenor : Mr. Pun Kwok Shing

Administrative Officer : Miss Karen Tang

Agenda : 1. To discuss the discussion paper on "The Legislature" (Third Draft)

CCBL-SG/POS-WG02-DPO3-870328 (E)

2. To fix the date for the next meeting

3. Any other business

# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年4月1日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會  
政制專責小組

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議):

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	0%	
間接選舉							25%							20%	25%	25%				
功能界別	25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	70%	50%	25%	50%	25%	50%		100%	
大選舉團				15%				30%	33.3%					25%		50%	25%			
												*10%								

\* 建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

★ 建議 (19) 並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。

# 建議 (20) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處:

- (1) 學聯 (31/8/86) / 香港民主民生協進會 \* (3/87)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 太平山學會 (4/86) / 香港大學畢業同學會政制組 (10/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 薛鳳旋 (2/86) / 中根 (24/7/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 190人方案 (10/86) / 基督徒弘道社 (3/11/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 查濟民 (7/8/85) / 陳弘毅 (25/1/86) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 香港政府華員會 (2/87) / 醫務界專業團體基本法聯席會議 (3/87)
- (14) 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86) / 港人協會 (11/86)
- (15) 徐是雄 (17/12/86)
- (16) 吳夢珍 (24/6/86)
- (17) 徐是雄+ (9/1/86)
- (18) 七十一人方案 (11/86)



(19) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)

(20) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)

\* 該建議認為，立法機關的組成應經由直接選舉產生，但何時為「最終」則沒有說明。

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別於第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般的選舉比例。

## 9. 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。但有認為由選舉團或選舉團成員提名的過濾方法會是普及直選的一大障礙。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 候選人由選舉團提名
- (3) 候選人由選舉團的成員提名
- (4) 候選人必須符合某些特定資格才可被提名，或須為選區內一定數目的資格提名人提名

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

#### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- (4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合人權及政治平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性

#### 反對

- 不利安定繁榮
- 催化政黨對抗性政治
- 不能保障各階層代表性
- 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 公民意識未成熟
- 政客政治引致公費開支增加
- 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的

- |  |  |
|--|--|
| <p>(11) 更有效地直接向選民負責</p> <p>(12) 可鼓勵人民參與政治</p> <p>(13) 可體現高度自治</p> <p>(14) 普及直選才可以建立一個不是唯命是從及可據理力爭的政府</p> <p>(15) 無「普及直選」就無民主</p> <p>(16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的</p> <p>(17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的</p> <p>(18) 由直接選舉產生的立法機關，最能保證政府內部有三權分立及權力制衡</p> | <p>— 選民未必能理性化，易被政治野心家所誤導，而造成類似「免費午餐」的局面</p> <p>— 社會政治過熱</p> <p>— 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來</p> <p>— 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能不唯命是從及可據理力爭</p> <p>— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</p> <p>— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</p> <p>— 直接普選的不可預測性對社會安定不利</p> <p>— 選舉方法與三權分立及權力制衡並無直接關係，而整個政制的設計才是最根本的因素</p> |
|--|--|

9.3 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種方式產生也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更能反映各界別的代表性
- (3) 減低社會的政治過熱
- (4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。

#### 反對

- 不平等，有人多票，有人無資格投票（倘選舉人份屬超過一種功能界別，其投票權可能多於一票，但當選舉人不屬任何一種功能界別，該人則在功能界別選舉中沒有一票投票權。）
- 功能界別產生議員未能照顧全局利益
- 會引起社會上對政治不公平之憤
- 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。

(5) 界別劃分雖有困難，但並非不能攻破的困難。

— 功能界別的劃分有技術上的困難，至今仍未有人尋得答案。

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

(註：第8點方案(20)之建議者已取銷其建議)

10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 — 功能界別的席位，由12席增至22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2
(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編	3
(八) 法律界	訂：法定名單以及各機	3
(九) 工程師	構和有關專業團體的成	1
(十) 建築師	員名單/職員名單	1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 — 建議功能界別的席位由12席擴至30席，但沒有進一步的具體建議。

## 11. 「間接選舉」

11.1 對間接選舉的不同意見：

贊成	反對
(1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識	— 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
(2) 減低社會政治過熱	— 間接方式不利向選民大眾交待
(3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關	— 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通
(4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性	— 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致

(5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立

一 立法機關應從香港整體利益考慮問題而不應以地域性角度考慮問題

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 12. 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責的其中一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。

### 12.2 大選舉團的功能

在設立大選舉團的各項建議中，其功能除負責產生部份立法機關成員外，還有以下其中一項或以上的功能：

#### 12.2.1 負責選舉部份立法機關成員

#### 12.2.2 (負責行政長官選舉過程中的提名)

#### 12.2.3 (負責提名及選舉行政長官)

#### 12.2.4 (作為行政長官的顧問)

### 12.3 成立大選舉團的原則

12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。

12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易受到拉籠和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是大選舉團的成員多一定比少好。

12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定公認的條件。

12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

### 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

#### 12.4.1 行政局非官守議員。

#### 12.4.2 立法機關成員。

#### 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。

12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。



- 12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。
- 12.5 暫時性與常設性
- 除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。
- 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：
- 12.6.1 查濟民 (1985年初)
- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
  - (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
  - (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）
  - (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。  
 ②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。  
 ③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。
- 2.6.2 古星輝 (1985年2月) 《鏡報月刊》
- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。

- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。  
此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。  
顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅 (1986年1月25日) 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。
- (3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。
- (4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一(即20位)立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。  
②「顧問院」為常設機構。  
③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委(71人) (1986年11月4日)

- (1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：（「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及選選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

(4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。

②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。

③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。

(4)由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。

(5)這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

#### 12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。

2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。

3.法律界——大律師、律師、法官。

4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。

5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。

6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。

鄉事會、鄉議局、小販、學生。

7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。

8.外籍人士。

9.婦女界。

(五)香港區全國人大代表或部分代表。

(六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選團」的產生由人大委任香港多位具一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關委員。(九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。)

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。

#### 12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

##### 贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。

##### 反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益
- 偏重工商界上層階級
- 某些界別有重覆代表性
- 易受一小撮人控制
- 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯



- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
  - 產生方法未清楚
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
  - 不是真正的選舉，是變相委任制
- (8) 保持穩定性、連貫性
  - 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。

## 林邦莊委員的書面意見

《立法機關的產生》討論文件第8頁10.1段：

### 贊成

### 反對

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| (4)                     | — 可能導致各功能界別的糾紛，或因<br>代表性問題產生爭執                   |
| (5) 同(1)                | — 會造成封閉式的投票，令人對立法<br>機關的代表性失去信心                  |
| (6) 根據基本法諮詢委員會的界別劃<br>分 | — 很難限制功能界別的數目，總有些<br>界別是不能包括在內的，有人會要<br>求按比例分配席位 |

# 立法機關 討論文件(四稿)

(1987年4月3日)

- 政制的模式，最終的考慮以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。
- 此文件乃有關立法機關及立法機關的產生方法討論草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關與立法機關的產生工作組

前言：

此份討論文件主要討論立法機關的職權（其產生方法見「立法機關的產生」討論文件）及議長的職權和產生，其他還包括立法機關成員的國籍問題及政黨政治。文件中每部份，都先列出目前情況作為參考，來比對出現時對將來情況的建議。而討論文件的開首，是《中英聯合聲明》中對立法機關有關的規定，作為討論此問題的基本原則。並以香港現時所使用之《英皇制誥》及《皇室訓令》作為背景。

2. 《中英聯合聲明》的規定：

附件一第一節

①「……香港特別行政區享有……立法權……」

②「……香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

附件一第二節

③「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

附件一第三節

④「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

3. 《英皇制誥》及《皇室訓令》有關立法機關職權的條文（一九八五年版）（註：此部份釋自英文本）  
甲 有關香港的《英皇制誥》

(1) 殖民地應設有一立法局，由以下人士組成：

a. 總督

b. 3名當然官守議員，即現任布政司、律政司及財政司；

c. 不超過7名由總督不時委任的現職政府官員（與當然官守議員合稱為官守議員）；

d. 不超過22名由總督不時委任的議員（稱為委任議員）；及

e. 24名民選議員，即根據殖民地的有關法律具資格並獲選的議員。

(2) 立法局成員由總督根據英皇的指令或透過其中一位主要國務大臣，憑已加蓋公璽的委任狀任命。官守議員及委任議員並無一定任期，根據英皇指令及由英皇決定。

(3) 民選議員的任期依照英皇指令及殖民地的有關法律而定。

(1) 總督在徵得立法局的意見及同意後，可為殖民地的治安、秩序及良好管理制定法律。

(2) 在不妨礙第一節的一般性原則下，殖民地的法律可為立法局民選議員作出規定，尤其可規定以下各項：選舉組別；各組別選出的議員人數；選民、候選人及民選議員的資格；民選議員的任期。

(1) 英皇有權透過其中一位主要國務大臣駁回經上述程序制定的法律。駁回行動自殖民地總督頒佈該法律時開始生效。

英皇有權在徵得樞密院的意見後，為殖民地的太平、秩序及良好管理制定看來是必要的法律。



X 條例草案經立法局通過後呈交總督批准時，總督須根據英皇指令或透過其中一位主要國務大臣自行決定批准該草案，或不予批准，或保留由英皇決定是否批准。

XI 凡保留由英皇決定是否批准的條例草案，一經英皇根據樞密院令，或透過其中一位主要國務大臣予以批准，隨即生效。總督須通知立法局或發出文告，以表示該條例草案已獲批准；惟該通知須在草案呈交總督批准後兩年內發出。

XII 總督及立法局制定任何法律時，都必須符合及遵守英皇指令中的有關規則、規例及指示。

## 乙 有關香港的《皇室訓令》

XIII 總督可因充份理由暫停立法局任何官守或委任議員的職權，待英皇表明其決定為止，而總督須透過其中一位主要國務大臣即時通知英皇。如英皇透過其中一位主要國務大臣確認該停職決定，總督須立即以已加蓋公璽的正式文件撤銷對該官守或委任議員的任命，因此該議員的議席即出現空缺。

XIV 如任何立法局議員（不包括當然官守議員或民選議員）根據以下途徑辭去立法局職務或去世；或任何議席因其他理由出現空缺；或任何議員遭停職；或已加蓋公璽的委任狀宣告任何議員無資格執行其職權；或任何議員不在殖民地；或任何議員須代當然官守議員之職，則總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命一立法局議員臨時議員，以填補上述議員的空缺。

該臨時議員的任期由英皇決定，如其任命遭英皇駁回；或總督撤銷其任命；或其任命由另一明確任命所取代；或其所取代的議員已復職、或經總督宣告已重新執行其職權、或已返回殖民地、或已不再代當然官守議員之職，則該臨時議員須立即停任。

如任何人士合法兼任多個當然官守議員所居的公職，總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命任何合適人士為臨時立法局議員，惟上述公職須繼續由一人兼任，而該任命可如上所述遭駁回或撤銷。總督須透過其中一位主要國務大臣，從速向英皇呈報該臨時任命。

XIX 立法局議席出現空缺，不得構成立法局不能正常運作的理由。惟在任何情況下，出席立法局整個會議的人數不得少於二十人（包括總督或會議主席），該會議才算有效。

XXI (1) 總督須在可行的情況下擔任立法局會議的主席。

(2) 如總督缺席，則由以下人士擔任主席：

a. 總督指派的立法局議員；或

b. 如該受指派的議員缺席，則由出席的資深官守議員擔任。

(3) 為說明以上(2) b.的條文，立法局官守議員的資歷排列如下：

i. 最高資歷者為執行《英皇制誥》第VI條(1) b.職務的人士，先後次序與該條文所排列者同；

ii. 資歷較次者為其他議員，先後次序根據其任命的先後而定。

憑同一委任狀受任命的議員，其資歷根據委任狀中的排名次序而定。

XI A (1) 立法局的會期由總督不時指定，在香港政府憲報發表通告，但上一會期的最後會議與下一會期的初次會議相距不得超逾三個月。

(2) 總督可在休會期間經香港政府憲報發出通告召開特別會議。

(3) 審議任何條例草案或立法局的其他事項，應不受會期結束影響，但亦可在以後的立法局會議中繼續討論。

XXII 所有建議由立法局辯論的題目須以多數票取決。總督或主席可投一普通票，如有題目票數相同，則再投一決定票。

XXIII 立法局可不時制定會議常規，以規範立法局的會議程序；惟該等常規不得抵觸《英皇制誥》、《皇室訓令》或任何其他英皇指令。

XXIV 立法局議員有權建議任何題目供立法局辯論，該題目須根據會議常規辯論及處理；但如任何條例、議決事項、決議或題目的目的或影響可能動用或支付英皇在殖民地所得收入的任何部份，則建議須由總督提出；除非該建議已獲總督明確批准或由總督指示，則作別論。

XXV 通過條例時，總督及立法局須在可行情況下遵守以下規則：

(1) 所有法律都稱為「條例」，可以英文或中文制定（由一九八六年七月二十四日始改為雙語立法）。制定的措辭應為：「由香港總督在徵得立法局的意見和同意後制定。」

(2) 所有條例都必須標明名稱，分成連續的多項條款或多個段落，順序編上號碼，在每條款的頁邊附上內容簡要。每年的條例都標明編號，每年由第一條開始編碼。

除保留由英皇決定的條例草案外，所有在任何一年內由立法局通過的條例，如總督表示同意，則須在該年批示，該條例的日期為總督批示的日期，而編號須照通過的年份計算。如條例草案並不由總督批示，而保留由英皇批示，該條例的日期及編號則照生效的日期和年份計算。

(3) 各不同事項須分別由不同條例作出規定，不得把互不相關的事項混雜於同一條例。條例不得加插或附上任何與其名稱無關的條款。永久性條款不得作為臨時條例的一部份。

XXVI 除特殊情况外（見下文），總督不能以英皇名義批准下列任何一類的條例草案：

(1) 凡涉及在教堂結合人士離婚之條例草案；

(2) 凡涉及可能使其本人獲得土地、金錢、其他捐款或酬金的條例草案；

(3) 凡涉及影響殖民地之貨幣或有關銀行紙幣之印行的條例草案；

(4) 凡涉及設立、修正或更改任何銀行組織的結構、職權、或特權的條例草案；

(5) 凡涉及徵收差別關稅的條例草案；

(6) 凡其條文涉及與條約所規定的英皇義務不符的條例草案；

(7) 凡涉及干預皇家海、陸、空部隊紀律或管制的條例草案；

(8) 凡其性質特殊和重要，可導至英皇特權、或不居住於殖民地的英國人民的權利和財產、或聯合王國及其屬土的貿易和航運受到損害的條例草案；

(9) 凡可導致非歐洲出生或非歐洲裔人士遭受限制或約束，而歐洲裔人士則不會遭受該等限制或約束的條例草案；

(10) 凡包括曾被英皇拒絕批准或駁回的條文的條例草案。

除非總督已事先透過其中一位主要國務大臣就上述草案取得英皇指令；或上述草案包括一項條款聲明在該條例草案未得到英皇表示批准之前暫不生效；或總督認為上述草案有即時生效的緊急需要，則總督有權以英皇名義批准上述草案（如該草案抵觸英國法律，或與條約所規定的英皇義務不符，則仍不得由總督以英皇名義批准）。惟總督必須從速把其批准的條例草案連同批准的原因，呈報英皇。

XXVII 如條例草案並非一項政府議案而此條例草案旨在影響及或惠及某類人士、社團、或法團，則該條例草案中必須包括一條條款，規定除對條例草案所提及之人士，或根據條例草案而提出要求之人士外，該條例草案對英皇之權利，或任何政治團體或法團或任何其他人士之權利，均無影響。如果在立法局提出此類草案，必須事前在至少連續兩期的香港政府憲報公佈，並根據當時有效的立法局會議常規發出通知。在該草案根據上述程序公佈之前，總督不得以英皇名義批准該草案。總督須將其簽署的證明文件連同該草案呈報英皇，以證明該草案已依上述程序公佈。

XXVIII 如任何條例已獲通過或保留由英皇決定，總督須透過其中一位主要國務大臣，向英皇呈報該草案（連同其頁邊摘要）的完整本及正確副本，以取得英皇的最後批核、駁回或其他指示。該副本須加蓋公璽及由總督簽署，以證明其真確性；如有需要，還須附上解釋，以說明通過該條例或草案的原因及背景。

#### 4. 立法機關的職權

##### 4.1 目前情況

##### 4.1.1 立法：

##### (1) 條例草案的類別：

##### ① 私人條例草案

由非官守議員提出，內容是不涉及政府措施的。傳統上，私人條例草案的內容是限於一些不會全面影響本港的措施，例如有關設立慈善團體的草案。但在法例上，私人條例草案的內容不受任何限制，但草案若會導致政府稅收或其他公帑有任何消耗或負荷，則必須獲總督推薦，方可提出。而私人條例草案是需立法局法律顧問簽署之證明書，以證明該條例草案符合會議常規之規定及本港法例之一般形式。

##### ② 政府條例草案

通常由官守議員提出。向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。提出該條例草案的議員繼而須負責使該草案在立法局通過其後幾個階段的審議程序。在審議過程中，議員就條例草案的一般利弊，原則，及實際所用字眼，進行研審。但凡立法局主席或委員會主席認為某項動議或修訂動議之目的或影響，可能牽涉到公共財政開支，而非官守議員提出的，就必須先獲得總督的推薦批准。

##### ③ 撥款條例草案

無論是屬私人條例草案或是政府條例草案，只要是載有香港政府本財政年度或下一財政年度全部服務開支之財政需求預算之條例草案，乃稱為撥款條例草案。載有上述財政需求詳情之預算，須與該條例草案同時提出。



(2) 主要法例與附屬法例

在一項主要法例(即「條例」)制定時，通常只說明關乎法例主題的主要規定和大原則。因此，為使其產生實際效用，便必須訂立一些有法律效力的詳盡補充條款。附屬法例的目的就是制定這些補充條款。所有主要法例都由立法局通過，而附屬法例則由主要法例所授權的機構(在某一需要專門知識的特定範圍內)，或總督會同行政局負責制定。但所有附屬法例必須提交立法局審議，該局並有權作出修改，而若干法例亦規定有關的附屬法例須先經立法局批准，才產生法律效力。在監察附屬法例上，立法局擔任一個重要的角色。

(3) 通過條例程序：

① 首讀

當議員向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。條例草案首讀時不得進行辯論，一經秘書於會中宣讀簡稱後，條例草案即作已首讀。

② 二讀

i. 一經動議二讀條例草案後，立法局得展開二讀該條例草案之程序，並辯論該條例草案之一般優點及原則。

ii. 表決

對二讀條例草案之表決議題，不得提議任何修訂。若不被通過，則有關條例草案便不會獲得進一步處理。但若被通過，則該條例草案得作獲提交全局委員會，但若草案是對若干人士或社團或法人團體特別有利或特別有影響者，議員可提議將之交與特別委員會審理。

iii. 委員會修訂程序

若有任何修訂程序，須由全局委員會或特別委員會執行。

③ 三讀

待全局委員會就條例草案作出審核後，即視作立法局已着令將該條例草案進行三讀論，可通過條例。

④ 秘書須把立法局通過之每一項條例草案之副本簽署証實無訛後呈交總督以待其批准。

正式條例須於政府憲報上公佈。

⑤ 依英皇制誥，正式條例須送往英倫，取得英廷的首肯。如擬更改，也可更改之，但此一限制，至今鮮有被引用。

4.1.2 審訂政府的財政 -- 撥款條例草案(政府)

(1) 撥款的審核

在政府推行新政或新法例或作出修訂時，需要費用者，例須先行取得立法局的首肯。只有立法局同意撥款後，始進行與政策有關之法例細則的厘定，以及其他法定的手續。

(2) 預算的審核

政府的財政預算需經立法局三讀通過，於第二讀中，財務委員會負有審查的責任，但其權力僅在防止政府濫用公帑，故受下列限制：



①不得對政府所列出支出作增加的建議。它只能接受，不接受或作減少的建議；

②只能討論支出，不能動議修改政府稅收。

### (3) 增加撥款的審核

政府如有新的支出，而是超過已通過的預算，必須向立法局提出申請，由立法局的財務委員會通過。在緊急情況下，可先作支出，然後補行手續。並在五萬元以下的開支，立法局授權布政司作決定。

#### 4.1.3 對政府部門的監察：

- (1) 議員可就港督的每年施政報告作出辯論。
- (2) 非官守議員可就政府所負責之公共事宜，向其提出問題，要求提供該事宜之資料或請其就該事宜採取行動。
- (3) 但議員不得就當然官守議員或官守議員在會議中就政府所負責之公共事務發表聲明進行辯論，但主席可酌情允許議員向發表聲明之官守議員提出簡短問題，以闡釋該項聲明。
- (4) 但議員可動議就某些問題(例如引起市民關注的問題)進行辯論，但有關辯論並非一項立法程序，所以在法律上沒有約束力，但對政府的決策，當然可以起一定作用。
- (5) 政府於一九八五年通過了立法局(權力及特權)條例，進一步保障了議員之言論自由及獲取証供權力，至使立法局可更有效地進行監察工作。

#### 4.1.4 接受政府的諮詢：

- (1) 當政府採取新政策或變更原有政策，立法局可就此作公開辯論，或以內部或小組形式討論，提交意見，但這種討論並非必定之程序。
- (2) 根據現時有關法律制定程序的規定，政府(指某一部門)在法律上並無預先諮詢立法局議員的責任，但近年來在可能引起爭論之建議法例或遇有困難的問題，政府愈來愈傾向於先行徵詢立法局議員的意見，然後才把法例草案呈交總督會同行政局就政策方面予以批准，最後交立法局進行立法程序。

#### 4.1.5 立法局受到的制衡：

- (1) 港督是有權參照立法局的意見及在取得該局同意後制訂法律。因此立法權並非由立法局單方面地擁有的。
- (2) 英皇(代表英政府行政機關)可指示港督拒絕批准法律草案。
- (3) 即使港督會同立法局制訂了一條法例，英皇仍有權予以駁回。
- (4) 英國國會有權制定與香港有關之法律。
- (5) 若香港法例內有條文與適用於該殖民地(香港)的英國立法機關立法有所抵觸，那條條文將告無效。
- (6) 港督可解散立法局
- (7) 港督兼任立法局主席，他有權在表決時除投基本票外，亦可在贊成和反對票相等的情況下投決定票。

## 4.2 將來情況：

### 4.2.1 立法

#### (1) 提案權

- i. 保持不變 (以一九八四年四月為準)
- ii. 將來的條例草案 (包括涉及財政開支的草案在內)
  - ① 只可由政府提出
  - ② 只要是立法機關成員便可提出
  - ③ 政府及立法機關成員均可提出
- iii. 有委員認為任何立法機關成員均可提出所有條例草案 (包括涉及財政開支的草案) 是不可行的。

#### (2) 決策權

- i. 立法機關應有立法的最後決策權。
- ii. 行政長官應有絕對否決立法機關的議決的權力。
- iii. 行政長官應有權否決立法機關的議決，但立法機關亦可以三分之二或四份三之大多數反否決。
- iv. 有委員認為若立法機關要以四分三大多數反否決是非常困難的，這樣與行政長官擁有絕對否決權無異。

### 4.2.2 預算的審核

- i. 保留現時對立法局在財政上的限制，即不能提出增加政府開支，只可提減少的建議及不能提出加稅。
- ii. 任何立法機關成員均有權修改財政預算，無論該修改是有關增加或減少政府開支
- iii. 有委員認為建議 ii. 會造成很大的混亂，因為一個預算是由多個部門的開支項目整合而成，若某一部門要求增加撥款，便會引至另一部門要減少撥款，或引至加稅。

### 4.2.3 諮詢權

保留現有的諮詢功能，可以辯論及質詢政府部門的施政情況。

### 4.2.4 監察權

- i. 保持不變—據一九八七年四月的情况，兩局議員辦事處是會處理對政府施政情况的訴訟的，立法局議員可隨時要求索閱政府文件及要求政府解釋，但却没有法定權力，即政府可拒絕給與文件或解釋，但若立法局議員認為事關重大，是可引用權力及特權法案來要求文件及解釋的。
- ii. 加上調查政府的行政運作的權力 <sup>監察</sup>
- iii. 將來立法機關不需擁有監察政府施政情况的權力，應由一獨立機構，如現時綠皮書提出的明政專員來處理 <sup>諮詢</sup>

iv. 立法機關應有監察政府運作的權力，而另一獨立機構，如明政專員應同時擁有這權。

#### 4.2.5 任免行政機關人員之權

##### (1) 彈劾及提請中央罷免的意義

① 彈劾——一般來說(參考英、美情況)是針對行政長官的犯錯(主要是在任時貪污或違法或有不當或不軌的行為等)提出起訴、審判，不等同罷免，但當他被裁定有罪後卻可導致其被去職。

##### ② 提請中央罷免——

i. 既然行政機關人員是由中央任命，故罷免與否應由中央作最後決定。

ii. 由中央罷免只是形式上的做法。

##### (2) 任免行政長官與主要官員之權

① 有權

② 無權，以免使立法機關權力變得過大，有違三權分立之原則。

##### (3) 彈劾行政長官

① 可以——

i. 以大多數票彈劾行政長官，動議報請中央罷免。

ii. 在行政長官犯罪或在施政上犯嚴重錯誤時立法機關才可以有這權。

② 不可以——

i. 因為行政長官是由中央政府任命，直接對他有影響的只有中央人民政府有權罷免。

ii. 如果立法機關成員可以在認為行政長官的措施失當時便有權提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。

③ 可在條例中列明若行政長官有嚴重錯誤時需要自動辭職，而立法機關的彈劾及社會的輿論造成的壓力會使行政長官自動引咎辭職。

##### (4) 任免司級或以上的官員

① 可以任免司級或以上的官員。

② 經行政長官提名，立法機關同意通過提名。

③ 無權任免，因這是行政長官職權的範圍。

#### 4.2.6 主要法官的任命與免職

根據《中英聯合聲明》，主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。

#### 5. 違憲審查權(參考法律組的基本法解權及修改權工作組討論文件)

5.1 甚麼機關(特區法院? 中國法院? 或是由特區及中國成員組成的委員會/法庭?)負責對香港法例作憲法審查?

5.2 聯合聲明中的有關條文：

附件一第二節第二段：「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

5.3 中國憲法中的有關條文：

第六十七條第八節：人大常委會有權「撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議。」

5.4 聯合聲明規定特別行政區立法機關制訂的法律須報人民代表大會常務委員會備案，其意思僅指將來制訂的法律須向人大常委備案，而不包含或暗示否決權。此外並有意見表示，特別行政區立法機關制訂的法律，凡與國防或外交事務無關者，人民代表大會或人大常委會無權否決。

5.5 至於如何決定特區制定的法律是否符合基本法，則有以下意見。未來特區立法機關制定的任何法例或現行的任何法例，如與基本法相違者，均由法院根據基本法宣告為無效。此乃法院司法功能之一。無論是否還有其他機構處理此問題，法院依然有此職責。

5.6 有建議指出如人大常委會認為由特區立法機關制定並向其呈報的法律是違反基本法，人大常委會可宣佈該法律為無效。提交憲法法庭的行動須在該法律呈報人大常委會後的某段時間內進行。有建議認為應以三個月為期限。特區立法機關制定的任何法律，如沒有如上所述提交憲法法庭，則會在涉及其條文的司法程序中受審查。

5.7 還有其他意見：

5.7.1 如案件涉及本地法例與基本法是否相符的問題，特區法院亦應有權審理，惟此類案件的終審權應屬人大常委會所有。

5.7.2 如案件涉及本地法例與基本法是否相符的問題，特區法院無權審理。只有人大常委會才有此權力。

5.7.3 任何特區法律，如既不影響中央特區權力關係，亦不干預中央在國防及外交事務的責任，而只涉及香港內部事務，則人大常委會不會行使其權力宣佈此類法律無效。

在任何情況下，人大常委會的權力只限於宣佈法律為無效的消極權力，而不能行使積極的權力，以解釋特區政府制定的法律。人大或其常委會均無駁回法律的一般權力。

6. 立法機關議長

6.1 議長的職權

6.1.1 目前情況：

(1) 主持立法局會議；

(2) 決定會議暫停、休會及開會時間；



- (3) 可在休會期內召開特別會議；
- (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (6) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
- (9) 可命令會外人士（進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士）離開；
- (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
- (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。（任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准）

### 6.1.2 將來情況：

維持不變。

## 6.2 議長的產生

### 6.2.1 目前情況：

根據《英皇制誥》，立法局主席由總督出任。如總督缺席時，則由總督指派的立法局議員出任，但如該受指派的議員缺席時，則由出席的資深官守議員擔任。

### 6.2.2 將來情況：

(1) 對將來議長的產生，現時有三種建議：

- ① 立法機關議員互選
- ② 行政長官兼任 —— 維持現狀
- ③ 副行政長官任之

(2) 處理此問題，主要考慮因素有四：

- ① 行政與立法兩機關之溝通與連繫
- ② 三權分立、互相制衡之效
- ③ 威信（若行政長官可兼任議長，其威信便可增加）
- ④ 工作量

(3) 三種建議的優劣：

- ① 立法機關議員互選

其優點是可以做到真正的三權分立，立法機關完全獨立於行政機關，可收互相制衡之效。另外，亦可減輕行政長官的繁重工作。但其缺點便是可能導致兩機關的「各自為政」，欠缺溝通，甚至互相對立。

- ② 行政長官兼任

若由行政長官擔任議長，其好處是行政長官作為兩機關的溝通橋樑，使兩機關有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，亦可增加行政長官的威信。但其缺點便是不能真正的使兩機關獨立，不符三權分立之精神，而可能失去互相制衡之效，且使行政長官的工作變得更繁重。

### ③ 副行政長官任之

其優劣點與由行政長官出任議長相似，但其相異點是可避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，亦可減輕行政長官的工作量。

## 7. 其他

### 7.1 立法機關成員的國籍問題：

目前的法例並沒有特別規定立法局議員的國籍，但將來立法機關成員的國籍問題却很富爭論性。

#### 7.1.1 《中英聯合聲明》對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

7.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同“當地人”，而未來的特區政府是由“當地人”組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，有如下原則性的分歧的意見：

7.1.3 認為參與立法機關的權利（選舉立法機關成員和成為候選人）應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

7.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民祇能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。

7.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：

7.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。

7.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為是立法機關是“中國的地區性議會”，祇管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。

7.1.6 其他意見有：

7.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。

7.1.6.2 有選舉權的人士應該有被選舉權。

7.1.6.3 沒有立法實權的純諮詢性質立法機關的產生，可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；而擁有立法實權的立法機關的產生，却必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。

## 7.2 政黨政治

7.2.1 有人認為普及性直接選舉與政黨政治有着密切的關係，認為普及性直接選舉會引致或應有政黨政治的形成，但亦有反對意見。目前，對政黨的存在，有三種意見：

7.2.1.1 政黨的出現是無可避免的，並且應鼓勵政黨的存在，因政黨存在是有利於協調各階層，使各階層的衝突得解決的方法制度化，促進社會的自由與安定。

7.2.1.2 可以有政黨的存在，但不應鼓勵。因香港是個自由的地方，不可以限制政黨的存在，所以即使政黨不利繁榮與安定，不應予鼓勵，但依然應容許其存在。

7.2.1.3 不應有政黨的存在，因政黨會使社會內部分化，將以往集中于經濟的注意力轉移到政治去，有損香港的穩定與繁榮。

### 7.2.2 贊成政黨政治的理由：

7.2.2.1 《中英聯合聲明》附件一第十三節寫有「香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會……」的條文，即香港居民有結社、集會和言論等自由；再者，有人認為香港現時的法律並沒有規定不准組織政黨，因此組黨應是合法的。另外，香港現有的論政團體及參政組織為將來政黨提供領袖人才，組織技巧，定下基礎，繼續發展成政黨是很合邏輯的，而目前香港的政制漸趨開放，可供政黨競爭的權力亦應漸增加。

7.2.2.2 現時，香港人有一定水準的教育程度，且漸有關注其切身利益之意識，對投票選舉亦有認識，若將來公民教育更普及，對直接選舉及政黨政治均屬有利。長遠來說，政黨可發揮公民教育的作用，因就某一問題市民可聽到從各個政黨得出來的看法和資料，政黨更會刺激民衆、教育民衆對政治發生興趣。

7.2.2.3 有政黨的組織，才会有較全盤的思想和視野，因政黨可把諸種意見歸納為三數個主要的政策選擇，選民選擇誰人當政就簡單得多，不會單靠候選人個人的聲望，在對其政治立場不了解的情況下作出選擇。亦因政黨的組織化，更可為未有參政機會的人，尤其低下階層，提供一個參政機會，打破過往精英政治的傳統。再者，政黨會提供人才擔當將來立法機關議員及/或政府部門首長，有一定質素的保障。



- 7.2.2.4 基于開放政府及受政黨的監察，可加強政府的「合法化」，受民衆支持，而政黨在監察政府的運作上比起個別不滿人士或個別議員的投訴會有效得多，因政黨有足够的資料和動機，經常審核政府的表現。有政黨政治才有有效的監察制度，而資本主義的長期繁榮安定，主要是靠多元化的，互相制衡的民主政治去保障的。
- 7.2.2.5 政黨為求得勢，便要對民衆要求了解，以取得其支持，因此，政黨會搜集民意來制定其政綱，這樣被選上的執政黨便能反映民意，對政府的認受性更為有利。而各政黨都以「正牌」的香港居民為號召，各政黨自由競爭，市民自由選擇，以致實現「港人治港」打擊幕後牽線的模式。有人認為，沒有政黨，民主政治便有名無實了。
- 7.2.2.6 就政黨政治產生對抗政治，有認為政黨政治未必是對抗政治產生的(唯一)原因。反而，有了政黨，民衆的意志才能統一。即政黨政治有利政策的統一和穩定，(在一定任期內)避免議會內分裂的混亂局面。再者，香港政制發展基本受《中英聯合聲明》及《基本法》限制，各界政見原則上應沒有大的分歧，因此社會的對立面不會太過尖銳。既然是「港人治港」，港人組成政黨只是把這個管理組織化處理，不會含對抗成份。即使政黨會引起對抗政治亦不是問題，因政治其實就是利益衝突，政黨的功能就是管理這種衝突，而權力不是賜與的，只有爭取才可獲取，故黨爭是正常現象，且只可通過政黨政治與直選，才能保證其與中國不同的政制。
- 7.2.2.7 沒證據證明直選及政黨的存在會影響地區的繁榮，如台灣及星架坡便成了反証。反之，政黨政治可保持香港生活朝氣勃勃和多元化。
- 7.2.2.8 共產黨在與其他黨派共存之際可檢驗一下自己的受歡迎程度，也可習慣與他黨共事的方式與習慣，跟上這個社會競爭的步伐。同時亦可藉此機會使香港市民甚至向世界各地改善形象。
- 7.2.3 反對政黨政治的理由：
- 7.2.3.1 香港並非獨立國家，難以獨立自主，團體或政黨的權力最終還是受制于中國。有人認為聯合聲明附件一第一節顯示權力的來源是中國政府，由上而下，故以“一人一票”選出立法局大多數議席，繼而在立法局內選出該政黨所屬意的行政首長，從而取得權力是不可能的，因此組織政黨的動力也隨之而被打消。由於政權遲遲還是掌握在中央政府手中，故有政治才能的人仍未可被栽培出來，作為政黨領袖。
- 7.2.3.2 至今，香港市民不單公民意識薄弱，更是對政治有冷感、恐懼感及無能感，基本上人民是盡量與政府少接觸，以至整個社會一直存在着共識(無論是決策階段中的共識，以至民衆的「容忍共識」)，因此群眾根本沒有「階級醒覺」，政黨亦就沒有群眾作為基礎，所以群眾亦不會為稱為代表他們的「階層」黨派投下一票。
- 7.2.3.4 社會上並無鮮明的意識形態作為基本支柱，令黨與黨之間無清楚的劃分，也令各黨不能提供有計劃性的政綱，以維繫參與者的團結，而只能提供空泛一般性的口號。
- 7.2.3.5 多個政黨的出現易造成內部對抗性政治，使社會內之矛盾具體化、制度化，而引起社會混亂。加上中國一向是一黨獨專，倘香港出現政黨，恐怕不為中央接納，而產生對抗性政治。
- 7.2.3.6 政黨會以社會福利吸引群眾，造出免費午餐政策，影響香港繁榮、安定。而政黨政治會將香港人一向致力於經濟的精神轉移到政治去，由於精力分散，經濟繁榮便會受到影響。
- 7.2.3.7 香港的政治、經濟基礎薄弱，因此香港的安定、繁榮是不耐黨爭的沖激的。
- 7.2.3.8 政黨政治有違「維持現狀」的原則，更非是使議會政治穩定的(唯一)原因，或統一的途徑。



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01-03-C101-870404

敬啟者：

政制專責小組的行政機關與行政長官的產生工作組已於四月二日(星期四)下午五時三十分舉行第二次會議，繼續討論「行政長官的產生」討論文件並略作修改。現再定於四月九日(星期四)下午五時三十分舉行工作組第三次會議。敬請閣下屆時出席。

此 致

行政機關與行政長官的產生  
工作組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(黃蕙瑜)

一九八七年四月四日

# 行政長官的產生

## 討論文件 (三稿)

(1987年4月4日)

政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

此文件乃有關行政長官的產生之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表行政機關與行政長官的產生工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會  
政制專責小組  
行政機關與行政長官的產生工作組

## 1. 前言

### 1.1 聯合聲明有關條文：

中英聯合聲明中關於行政長官的產生方法有如下的條文：「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。」（附件一第一節），但聲明內對選舉或協商的具體內容卻沒有說明。

### 1.2 目前情況：

一直以來港督一職是由英國外交及聯邦事務部從其公務員（近幾年，港督則多由外交及聯邦事務部職員選任，但在過往而言，不少港督是由富有經驗的在港工作人員中升任的）中就其資歷及經驗，揀選適合的人選，經首相同意後，再呈上女皇任命。整個揀選過程由英國政府負責，香港人在這過程中沒有任何參與。

### 1.3 各方建議：

香港各界人士就行政長官的產生方法主要有以下幾點（見下表）。

通過選舉	I 普及性直接選舉	a. 無提名限制	(見2.3)
		b. 有提名限制	(見2.4)
	II 間接選舉	a. 大選舉團選舉	(見3.)
		b. 立法機關選出	(見4.)
通過協商	I 可以中央政府與香港人士共同協商	(見5.)	
	II 香港人士自行協商而中央不參與其事		

下面將集中討論以上各項產生行政長官方法的建議，並列出其中理由/特點及贊成和反對意見。

## 普及性直接選舉

### 2. 由普及性的直接選舉產生行政長官

2.1 選舉形式及程序：全港合資格的（除一般選民資格外，無任何其他限制）的選民，以直接投票方式，在選舉人名單中，以多數票決定其中一人出任行政長官。經普及性直接選舉產生行政長官。這類選舉包括提名及選舉兩項程序。

## 2.2 對普及性直接選舉的選舉方法的基本原則的不同意見：

### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- \* (4) 比例代表選舉可照顧社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- \* (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合人權及政治平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性
- (11) 更有效地直接向選民負責
- (12) 可鼓勵人民參與政治
- (13) 可體現高度自治
- \* (14) 普及直選才可以建立一個不是唯命是從及可據理力爭的政府
- (15) 無「普及直選」就無民主
- (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的
- (17) 獲選人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的

### 反對

- 不利安定繁榮
- 催化政黨對抗性政治
- 不能保障各階層能自由競爭
- 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 公民意識未成熟
- 政客政治引致公費開支增加
- 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的
- 選民未必理性化，易被政治野心家所誤導，而造成類似「免費午餐」的局面
- 社會政治過熱
- 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來
- 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能不唯命是從及可據理力爭
- 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
- 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
- 直接普選的不可預測性對社會安定不利

\* 與行政長官選舉沒有直接關係，僅供參考。



### 2.3 普及性直接選舉無提名限制的方法：

行政首長由市民公開提名，經普及性的直接選舉產生。（香港大學學生會基本法專責小組問卷調查 11/86）

對此提名方法的不同意見：

#### 贊成

- (1) 行政長官公開提名，保證各階層人士都能透過推選過程而反映自己的利益

#### 反對

- 一 提名過程完全公開，難以限制候選人的數目及保證他們的質素

### 2.4 普及性直接選舉有提名限制的方法

#### 2.4.1 由立法機關成員提名

行政長官候選人由某數量立法機關成員（例如十人或總人數的十分之一）提名，每位立法機關成員只能提名一位候選人，再經普及性的直接選舉產生。（香港基督教協進會公共政策委員會 10/86，190人方案 10/86，中根 7/86）

對此提名方法的不同意見：

#### 贊成

- (1) 能貫徹行政、立法機關互相制衡的原則，並加強二者的溝通及合作

#### 反對

- 一 立法機關成員能透過提名控制行政長官的候選人，有違三權分立的原則

- (2) 立法機關成員提名，可以限制候選人的數目及質素

- 一 立法機關成員可透過提名揀選只為他們帶來利益的行政長官候選人，且違背公平的原則

- (3) 所有立法機關成員均能提名，程序不算封閉

- 一 提名程序不開放

#### 2.4.2 由提名團／選舉團提名

行政長官候選人由特定的提名團／選舉團提名，再經普及性直接選舉產生。在這建議之下，就提名團或選舉團的組成，亦有不同的構思。

##### 2.4.2.1 提名團由本港立法機關全體成員及同等數目之中央委任之當池人士組成，行政長官候選人須得到兩類提名成員各八分之一支持。（大學畢業同學會政制組 11/86）

對此提名方法的不同意見：

#### 贊成

- (1) 保證候選人同樣受到立法機關成員及中央政府的支持，且可加強各方面的溝通

#### 反對

- 一 中央政府可參與揀選香港的行政長官候選人，有違高度自治的原則

- (2) 提名者包括立法機關全體成員及中方委任之本地人士，程序不算封閉

- 一 提名程序不開放

##### 2.4.2.2 全港所有已登記為選民的人都可提名行政長官候選人，再由一「候選人團體」對候選人作初步遴選。「候選人團體」成員包括曾任立法機關、市政局、區域市政局，區議會之民選成員，以及現任行政長官，和由功能組別選舉產生的某數量代表。最後行政長官由普及性的直接選舉產生。（基督徒弘道社 11/86）

對此提名方法的不同意見：

贊成

- (1) 所有已登記的選民都可提名行政長官候選人，避免這權力只由某小撮人擁有，亦保證各階層都可透過提名程序爭取自己的利益
- (2) 「候選人團體」成員的來源甚廣，包括各階層代表，可保證遴選行政長官時能兼顧各方的意見
- (3) 「候選人團體」對行政長官候選人作初步遴選，避免候選人數目太多或質素大參差

反對

- 提名程序完全公開，難以保證行政長官候選人的質素和數目
- 不保證「候選人團體」成員能代表各階層利益
- 某小撮人有額外權力初步遴選行政長官，有違公平的原則

2.4.2.3 行政長官候選人須經20名合格選民提名，而每提名人只能提名一位候選人。若候選人數超過5人，則由一「遴選委員會」經協商或選舉產生5名正式候選人。「遴選委員會」人數約150至200人，由各功能團體代表組成，職責為檢查行政長官候選人的資格。待行政長官宣誓就職後，「遴選委員會」會自動解散。行政長官候選人經認可為正式候選人後，便由普及性直接選舉產生行政長官。（學友社 8/86）

對此提名方法的不同意見

贊成

- (1) 「遴選委員會」人數眾多，代表性强，故遴選時將能反映各階層利益及意見
- (2) 遴選委員對候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素

反對

- 不保證遴選委員能反映各階層意見
- 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平原則

2.4.2.4 設立一「行政長官候選人提名委員會」，推出行政長官候選人三至五名，再經普及性直接選舉產生行政長官。「行政長官候選人提名委員會」由37人組成，包括香港全國人大代表5人，香港全國政協委員5人，立法機關代表10人，司級官員代表3人，市政局及區域市政局代表2人，區議會代表3人，社會團體代表11人。上述各方面的代表，將由有關方面人士選舉產生。（吳康民 11/86）

對此提名方法的不同意見：

贊成

- (1) 提名委員包括各階層代表，故在遴選行政長官候選人時將可反映各界別利益，均衡各階層意見
- (2) 提名委員會對行政長官候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素

反對

- 提名委員的組合不代表他們反映各階層意見
- 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平的原則

2.4.2.5 設立一個「遴選委員會」，成員約60—80人，人選分別由各「界定團體」推選，再經人大委任。「界定團體」的名單及每團體推選的委員數目，大約應與現有的「基本法諮詢委員會」組合的情況相同。任何有關「遴選委員會」成員組合的細節修訂，應由人大或其委任機關擔當。所有遴選委員都應該是有代表性的香港居民，熟悉香港的情況及需要，遴選委員的其中一項重要工作是推選三至五名行政長官候選人，經中央批准後，再交全港市民進行普及性直接選舉。(曹宏威,唐一柱,何鍾泰 8/86)

對此提名方法的不同意見：

贊成

- (1) 「遴選委員會」中「界定團體」的組合乃依據「基本法諮詢委員會」的組合藍本，既然「基本法諮詢委員會」的組成深受港人接受，故「遴選委員會」亦會為人贊同
- (2) 人大或其委任機關可修訂「遴選委員會」成員組合的細節。故選出的行政長官將會既為中央接受，又獲群眾支持的

反對

- 「基本法諮詢委員會」中「界定團體」的組合亦有未達完善之處
- 人大參與遴選行政長官，有違高度自治的原則

2.4.2.6 設立一個由中央政府組織和任命的「提名委員會」，人數不宜太多，其中包括有當然成員，例如國務院港澳辦公室主任(或將來的相應職位)，或香港人(是否硬性規定要有港人參與尚待考慮)。然後經全民投票(可以用兩輪多數的投票方法)產生行政長官。(雷競旋 1/87)

對此提名方法的不同意見：

贊成

- (1) 保證候選人的質素，並令其數目不至太多
- (2) 「提名委員會」由中央政府組織及任命。可保證它能照顧中央的利益，防止中央及地方可能產生不協調的危機
- (3) 「提名委員會」由中央組織，可保證委員會具有基本的共同意向及一致性，更有效地達至刻意照顧某些階層的目的

反對

- 提名過程由小撮人擁有，有違公平的原則
- 中央參與選舉未來的行政長官，有違高度自治的原則
- 保障香港的安定繁榮要靠全港市民的共同努力，不應該突出某一階層的功勞，故亦不應刻意照顧某階層的利益

2.4.2.7 設一由128人組成的「行政長官候選人提名團」，提名三位行政長官候選人，再交全民投票選舉。提名團的組成如下：

提名團議席數目

第一大類職業組別共佔	3 2 席	
其中 商界 (1)		1 2
工業界 (2)		8
銀行界 (3)		4
其他僱主		8
第二大類職業組別共佔	3 2 席	
其中 醫學界 (註冊醫生)		2
其他護理人員		2
教學界		4
法律界		2
社會服務界		4
工程、建築、測量及城市設計師		2
會計、核數師		2
資訊、傳媒專業人士		2
行政人員		4
其他專業人士		8
第三大類職業組別共佔	3 2 席	
其中 文員		4
銷售人員		4
服務業工作人員		4
農、林、牧、漁人士		4
製造、建造、運輸工作人員		1 2
學生、退休人士、料理家務者 及其他非從事經濟活動人士		4
立法機關成員	1 6 席	
人大代表、政協委員	1 6 席	
總數	1 2 8 席	

註：(1) 商界可界定為香港總商會及香港中華總商會成員商號的董事。

(2) 工業界可界定為香港工業總會及香港中華廠商聯合會成員廠號的董事。

(3) 銀行界可界定為香港銀行公會成員的董事。

(張振國、梁兆棠 3/87)

對此提名方法的不同意見

贊成

反對

- (1) 提名團的成員包括不同界別及職業的人士，可保證他們的代表性。
- (2) 行政長官最終經全民投票選出，可保證他會受大多數市民的支持。
- (3) 提名團成員不能互選作行政長官候選人，以示公正。
- 有限度提名，有違公平原則。



# 間接選舉

## 3. 由大選舉團產生行政長官

在各種有關行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及功能，均有多種不同的想法。

### 3.1 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- (1) 負責提名及選舉行政長官
- (2) 負責行政長官選舉過程中的提名
- (3) 負責選舉部份立法機關成員
- (4) 作為行政長官的顧問

### 3.2 成立大選舉團的原則

- (1) 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- (2) 人數要多——理由是避免“大選舉團”易干擾到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員多一定比少好。
- (3) 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件，而不是隨某人或某團體的意志被選進選舉團之內，這些條件最好是早已公認的。
- (4) 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

### 3.3 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- (1) 行政局非官守議員。
- (2) 立法機關成員。
- (3) 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- (4) 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- (5) 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- (6) 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份

- (7) 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。
- 既然地區性各層面的議員都被納入大選舉的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- (8) 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

### 3.4 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

#### 3.5.1 查濟民 (1985年初)

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法機關成員、工商財經、法律教育各方面的專業人士，現任的行政、立法機關成員不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商行政長官人選，與立法機關協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及在顧問局成員中互選三分之一的立法機關成員。此外，顧問院成員亦為行政長官及首席部長的顧問，但行政長官並不會像目前港督對待行政局一樣，事事與顧問商量。
- (4) 特點／理由：
  - ① 顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關成員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。
  - ② 「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免行政長官因個人利益而影響顧問的選取。
  - ③ 尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此行政長官從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 3.5.2 古星輝 (1985年12月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。

(3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。  
 選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。

此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法機關成員。

(4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。

顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

### 3.5.3 薛鳳旋 (1986年1月30日) 《大公報》

(1) 組成成份：由行政局全體非官守議員、立法局全體議員，功能團體、社會團體組成「協商團」。

(2) 組成方法：(未有列明)

(3) 功能：成員以協商為基礎，商討適合的行政長官人選，必要時以一人(或單位)一票的方式選出。

(4) 特點：(未有列明)

### 3.5.4 三方學會 (1986年3月)

(1) 組成成份：「選舉團」由立法機關及地區議會成員組成。

(2) 組成方法：以法例規定上列議員為當然成員。

(3) 功能：選舉未來行政長官，再經中央人民政府委任。

(4) 特點：(未有列明)

### 3.5.5 張熾標 (1986年7月22日) 《快報》

(1) 組成成份：「大選舉團」成員包括立法局、區域市政局、市政局及區議會議員。

(2) 組成方法：以法例訂出上列議會議員為成員。

(3) 功能：「大選舉團」根據立法機關成員提交的行政長官候選人名單(每位候選人起碼得10位立法議員提名)投票。獲得最多票數的候選人將成為行政長官。

(4) 特點／理由：「大選舉團」的選舉方法保證未來的行政長官將會受到社會各階層人士的支持。提名由立法機關執行。

### 3.5.6 工商界專業諮委(71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人

宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關成員。

- (4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。
- ②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。
- ③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。
- ④由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關成員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。
- ⑤這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

### 3.5.7 港人協會（1986年1月2日）

(1) 組成成份：「大選舉團」的組成基於立法機關產生形式中的非普及性直接選舉成份。其中包括功能界別代表及地域選舉團成員。功能界別代表又包括三種力量：工商金融界、基層（勞工及社會服務界）以及專業人士。

(2) 組成方法：在選舉立法機關時，功能界別及地域選舉團分別選出代表進立法機關。在推選行政長官時，上述團體以同樣方式在各單位內選出10名代表組成大選舉團，選舉行政長官。

港人協會對未來立法機關的組成有兩個建議，一為將目前的12功能席位擴至30位，連同目前的12個選舉團席位，即將來的大選舉團有420人。另一構想為將目前的功能席位擴至40個，目前的選舉團席位擴大至16個，即將來的選舉團共560人。（另有以普及直接選舉產生的席位，但不包括在大選舉團的產生方法內）

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選出未來的行政長官。「選舉團」本身是一個兼具提名權及選舉權的組織，候選人必須得到百分之十的選舉團成員提名才能參與競選，若候選人本身為選舉團成員之一，則在獲得提名後，當退出選舉團，其席位為有關選舉單位選舉代表補上，選舉團成員不能由立法機關成員出任，以貫徹行政及立法制衡的原則。「選舉團」除作內部提名外，亦應公開邀請外界提名行政長官候選人。外界乃指有資格選舉代表組成選舉團的功能組別和地區議會之外的社會團體，個人並無提名權。



「選舉團」接收到所有候選人提名後，當對候選人的資格進行審查，然後安排機會聆聽候選人的政綱及對此作質詢。最後對候選人作不記名投票。候選人必須得到選舉團全部成員一半以上選票才作當選。

- (4) 特點／理由：①「選舉團」的基本結構為功能團體和地區議會，這些基本結構有長遠歷史並為一般人所接受，是香港最受重視的政治梯階，亦涵蓋了選舉政治中的兩大原則（功能原則和地域原則），因此由「大選舉團」選出的行政長官將會受一般人信任和接受。
- ②此外，港人協會認為選舉團中代表社會上兩極利益的工商界和基層代表的席位將各佔百分之三十至三十五；代表專業和地方議會的席位則各不超過百分之十五至二十，因此任何階層都沒有壓倒性的優勢，故所選出的行政長官必須是能照顧各方面的利益的。
- ③立法機關與行政長官由兩個不同的渠道產生，有助兩權分立的原則。

### 3.5.8 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

- (一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關成員或代表【這些人士無被選舉權】
- (二)市政局及區域市政局議員或代表
- (三)區議會議員或代表
- (四)各界定團體代表包括：
  - 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
  - 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
  - 3.法律界——大律師、業務律師、法官。
  - 4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
  - 5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
  - 6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。【公務員被選中後必須放棄公職】
  - 7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
  - 8.外籍人士。
  - 9.婦女界。
- (五)香港區全國人大代表或部分代表。
- (六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關成員。九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關成員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來成員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)如果將來大選舉團被取消，行政長官將改由立法機關提名，報請中央同意，然後作普選。

3.5.9 建議由協商方式產生行政長官的方案中亦有部份贊成由特定的選舉團參與這工作，請參閱5.1.2。

### 3.6 贊成大選舉團的理由

(1)更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。

(2)保障社會各階層的均衡參與。

(3)選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。

(4)減低社會政治過熱。

(5)由部份上一屆立法機關成員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關成員，並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。

(6)在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。

(7)向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。

(8)保持穩定性、連貫性。

### 3.7 反對大選舉團的理由

- (1) 特權階級政治，保障一小撮人利益。
- (2) 偏重工商界上層階級。
- (3) 某些界別有重覆代表性。
- (4) 易受一小撮人控制。
- (5) 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯。
- (6) 產生方法未清楚。
- (7) 不是真正的選舉，是變相委任制。
- (8) 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡。

## 4. 在立法機關基礎上選出行政長官

在立法機關基礎上選出行政長官是眾多選出行政長官方法的一種。其中又包括 2 種形式，

(1)立法機關成員提名行政長官候選人，再由立法機關成員選舉；(2)立法機關成員互選組成行政委員會，再由行政委員推選一名行政長官；上述方式都有不同的理由及贊成和反對的意見，以下分別討論。

### 4.1 立法機關內以直接選舉產生

行政長官候選人資格不限，經某數量的立法機關成員(比如十人)提名後，便可以參加競選。選舉由立法機關成員進行，候選人必須取得絕對多票數才能當選。〔匯點 (7/86) 馮焯光 (7/86) 鄭宇碩 (2/86) 李華明〕

特點／理由

- (1) 行政長官由立法機關選出，保證行政長官得到立法機關一定的支持及信任，減少二者對抗的可能。

- (2) 大部份建議行政長官由立法機關選出的模式中，立法機關都是由混合式的選舉（包括功能團體選舉，直接選舉及地域選舉）產生，保證立法機關能照顧社會各階層利益，而經此類立法機關選出的行政長官，將必亦能代表社會各階層的利益。
- (3) 候選人的資格不限，可以容許社會上更多有志之士參選，而不一定要首先屬於某些團體。

#### 4.2 立法機關內以間接選舉產生

立法機關先互選產生行政委員會，再由行政委員互選或協商推出一位行政長官，作行政委員會的主席，但所有政策都靠集體商議，實行集體領導制。〔陳弘毅(27/1/86) 太平山學會(4/86)〕

##### 特點／理由

- (1) 集體領導制可避免以一位行政長官作整個政府權力中心而可能產生的不穩定。因為假如選了一位昏庸無能或與中央關係惡劣的行政長官作唯一領導人，將對社會有惡劣的影響，但在集體領導下，即使委員會內有少數能力低的委員，因為所有決定都經集體討論而作出，故影響將會減少。另一方面，如果選出的首長是極能幹的領導，在「首長領導制」下可能培養出政治強人，如果他的政治影響力過大，可能會使中央不滿，容易破壞中港關係。
- (2) 集體領導制附合香港多元化的社會形態，因為香港有不同的階層，亦有不同的利益。集體領導制保證不同階層的代表能參與最高的行政決策，提供機會讓各方面溝通及協調，從而使權力及利益都能平均分配。
- (3) 集體領導制能培養委員間合作的精神，共同領導行政機關，這既可避免各方面因爭取最高領導權而產生磨擦及猜忌，亦有利於容納和保留政治人才，因為如果將行政權集於一人身上，很多有才幹的人將會因政見不同而被併於領導層外，甚至被迫形式反對派。
- (4) 行政長官人選兩年重選一次，不可連任，以體現集體領導之特色。
- (5) 行政委員會各有專責部門，地位平等，重要事務，均須集體議決，以少數服從多數，行政長官沒有特別的權力。行政長官除專責所屬之部門外，需額外負責召開和主持行政委員會的會議，以及對外行使禮節性和榮譽性之職務。

#### 4.3 對在立法機關基礎上選出行政長官的不同意見

##### 贊成

- (1) 行政長官由立法機關選出，可保證他受到立法機關的支持和信任，卻又能互相制衡

##### 反對

- 一行政長官由立法機關選出，有違三權分立的原則



- (2) 立法機關以多種形式的選舉（功能團體選舉，直選及間選）產生，保證成員有一定的代表性，而經立法機關選出的行政長官，將亦能代表各階層的意見
- (3) 政黨產生是必然而又健康的發展

- 立法機關成員雖然代表不同的利益，但不表示由他們選出的行政長官將一定能代表各界的利益
- 趨化政黨政治

## 協 商

### 5. 由協商產生行政長官

中英聯合聲明提及協商亦是產生行政長官的一種形式，但具體形式卻沒有詳細說明。根據本地人士提議由協商產生行政長官的方案來看，「協商」的一個主要特點是中央政府對行政長官的揀選，不論在提名，諮詢或決定的程序中都有較大的參與，以下是一些建議行政長官由協商產生的構想。

#### 5.1 由協商產生行政長官的建議

- 5.1.1 行政長官候選人可由立法機關成員或各界團體提名，中央按初步名單先刪除一些中央或香港大部份人士或社會上某些階層不能接受的人選，然後進行第二輪協商，即以不定形式與個別立法局機關成員，各大工商社團，政治團體和基層組織商量，然後決定一個最能為絕大多數人接受的候選人，提交立法局通過。（冼銘倫 3/86）

##### 理由／特點

- (1) 這方法既包括中央協商各界人士的意見，又保證最後行政長官的人選得立法機關的同意，因此選出的行政長官將會為中、港雙方接受。
- (2) 整個協商過程將不公開，以免當事人尷尬或互相影響，但因為結果必經立法機關通過，故過程即使不公開，亦不違反民主原則。
- (3) 立法機關在行使審定權之前，不能通過法案推舉人選，以致架空了中央協商產生行政首長的職權。
- (4) 這方法產生的行政長官將會是個低調而又能協調各階層利益的人，這種鼓勵協作的做法，將有利於各方面的協調，對香港脆弱的政治環境有重要意義。

- 5.1.2 行政長官候選人由各界人士自由提名，然後由中央政府組成一個包括港人在內的遴選委員會，諮詢立法機關成員和各界社團（包括功能團體、政治團體、基層組織）的意見，產生一個不超過三人的最後候選人名單，交立法機關討論，經三分之二全體成員通過，選任一位為正式候選人，最後由中央政府任命。此中央協商模式實施一段時間後，如果社會條件適合，可將三位的候選人名單交全港市民選舉。（辛維思 5/86）

##### 理由／特點

- (1) 協商由中央主持，但特區立法機關亦有相當大的參與權，可保證未來的行政長官同樣受中央政府及立法機關的接受。

(2)未來的行政長官將可協調中央與香港的關係，以及行政機關和立法機關的合作。

- 5.1.3 立法機關成員互選5人，中國香港人大代表互選5人，共同組成一個公平而均衡的「十人提名小組」、提名小組以協商形式從①立法議員，②公務人員，③其他各界人士中推薦三位行政長官候選人，然後由北京中央政府從三人中選任一位作為特區的行政長官。如果三人均不適合，則發還提名小組再推薦。(羅桂祥 9/86)

理由／特點

- (1)這方法較公平和均衡，將會獲得大眾的支持和信任。
- (2)整個過程保證只有背景、資歷和能力都最好的人才能被挑選及委任。
- (3)協商制度避免政黨選舉產生的混亂。
- (4)特區與中央政府代表參與選出行政長官，可保證他能得到兩方面的支持。

- 5.1.4 建議由大選團產生行政長官的方案中亦有部份含協商的成份，請參閱3.5.1，3.5.2及3.5.3

## 5.2 由協商產生行政長官的不同意見

贊成

- (1)中央參與協商，保證將來的行政長官會得中央政府的接受
- (2)協商過程中央會諮詢香港人士的意見，可保香港人的意願受到考慮及照顧。而最後選出的行政長官，亦該為香港人贊同。
- (3)經過協商及遴選的過程，保證只有背景、資歷和能力都最合適的人才能被挑選和委任
- (4)避免政黨政治產生的對抗情況
- (5)更能按能力來挑選適合的人出任行政長官，不受利益集團或壓力團體的操縱

反對

- 一中央參與協商行政長官，有違高度自治的原則
- 一中央只會根據他們的意願而詢香港人的意見，不保證被徵詢者都必會為香港人爭取利益。再者，中央政府亦有權不接受他們的意見。故最後人選未必為港人接受。
- 一只有少數人能參加提名或協商的工作，有違公平的原則
- 一政黨政治是必然而健康的發展，未必會引起對抗的情況
- 一利益或壓力團體都會推選他們認為能力最高的人作候選人，而且當各方面都有權發掘和推舉候選人時，更能保證選出的行政長官會是最佳人選

## 6. 結語

就行政長官的產生方法，到現時為止，共歸納出四種方法，分別是：(1)由普及性的直接選舉產生；(2)由大選團選舉產生；(3)由立法機關選舉產生；及(4)由協商產生。各種方法均有不同的特點／理由以及贊成和反對的意見。

# 政制專責小組

## 第十次會議續會議程

日期：一九八七年四月八日（星期三）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：夏文浩委員

會務主任：鄧淑德小姐

議程：1. 選下次會議正、副召集人

2. 討論「立法機關的產生」討論文件

CCBL-SG/POS-WG01/02-DP01-870401——第6頁至第15頁

（註：句子下的劃綫表示該句子已經修改。）

3. 下次會議日期

4. 其他

附件：林邦彥委員的書面意見

**DRAFT**

# 政制專責小組

## 第十次會議續會紀要

日期：一九八七年四月八日（星期三）

時間：下午五時三十分至七時二十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：夏文浩委員

會務主任：鄧淑德小姐

出席委員：歐成威	李啓宇	郭元漢	錢世年	曾光道
莫家榮	林邦莊	曹宏威	謝宜均	吳少鵬
梁兆棠	夏文浩	徐是雄	高贊覺	鄧卿意
潘朝彥	龔志強	岑才生	麥海華	王敏超
潘國城	夏其龍	張世林	霍華彬	馮華健

會議紀要：

### I. 政制專責小組工作形式：

#### 1. 工作日程表：

5月上旬 完成立法機關與立法機關的產生最後報告

5月下旬 完成行政機關的組成與行政長官最後報告

5月底 完成行政機關與立法機關的關係最後報告

其他四個題目亦應在五月底前完成最後報告，至於具體工作日程表，有待秘書處草擬。

#### 2. 工作程序：

在工作組完成討論文件後，寄發給專責小組各委員，在一定期限內委員若有任何意見可以書面意見寄秘書處，秘書處在整理各意見後，便再寄發專責組委員召開專責小組會議，會上只處理有意見書的部份，然後通過為最後報告。

#### 3. 書面意見：

要以「條文」式具體地寫出其建議。秘書處可考慮設計「書面意見」的表格。書面意見定必在期限內寄回。



#### 4. 會議

時間由現時五時三十分至七時延長至七時三十分。會上只處理有書面意見的修改動議。

## II. 「立法機關的產生」

1. 與會委員通過了討論文件的第8點至第10點。
2. 此份討論文件仍以過往會議形式進行討論，但鼓勵委員以書面提交意見。
3. 夏文浩委員與梁兆棠委員分別為正、副召集人，直至此份討論文件完成為止。
4. 下次會議日期為四月十五日(星期三)下午五時三十分舉行。

召集人：\_\_\_\_\_

# 立法機關的產生

## 討論文件 (修訂稿)

(1987年4月9日)

- 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。
- 此文件乃有關選舉方式之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會  
政制專責小組

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議):

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	★ #
普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	0%		
間接選舉							25%							20%	25%	25%					
功能界別	25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	70%	50%	25%	50%	25%	50%		100%		
大選舉團				15%				30%	33.3%						25%		50%	25%			
												*10%									

- \* 建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。
- ★建議 (19) 並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。
- # 建議 (20) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處:

- (1) 學聯 (31/8/86) / 香港民主民生協進會 \* (3/87)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 太平山學會 (4/86) / 香港大學畢業同學會政制組 (10/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 薛鳳旋 (2/86) / 中根 (24/7/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 190人方案 (10/86) / 基督徒弘道社 (3/11/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 查濟民 (7/8/85) / 陳弘毅 (25/1/86) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 香港政府華員會 (2/87) / 醫務界專業團體基本法聯席會議 (3/87)
- (14) 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86) / 港人協會 (11/86)
- (15) 徐是雄 (17/12/86)
- (16) 吳夢珍 (24/6/86)
- (17) 徐是雄 + (9/1/86)
- (18) 七十一人方案 (11/86)

(19) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)

(20) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)

\* 該建議認為，立法機關的組成最終應全部由直接選舉產生，但何時為「最終」則沒有說明。

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別於第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般的選舉比例。

## 9. 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。但有認為由選舉團或選舉團成員提名的過濾方法會是普及直選的一大障礙。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 候選人由選舉團提名
- (3) 候選人由選舉團的成員提名
- (4) 候選人必須符合某些特定資格才可被提名，或須為選區內一定數目的資格提名人提名

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

#### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- (4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合人權及政治平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性

#### 反對

- 不利安定繁榮
- 催化政黨對抗性政治
- 不能保障各階層代表性
- 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 公民意識未成熟
- 政客政治引致公費開支增加
- 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的



(11) 更有效地直接向選民負責

— 選民未必能理性化，易被政治野心家所誤導，而造成類似「免費午餐」的局面

(12) 可鼓勵人民參與政治

— 社會政治過熱

(13) 可體現高度自治

— 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來

(14) 普及直選才可以建立一個不是唯命是從及可據理力爭的政府

— 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能不唯命是從及可據理力爭

(15) 無「普及直選」就無民主

— 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主

(16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的

— 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等

(17) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的

— 直接普選的不可預測性對社會安定不利

(18) 由直接選舉產生的立法機關，最能保證政府內部有三權分立及權力制衡

— 選舉方法與三權分立及權力制衡並無直接關係，而整個政制的設計才是最根本的因素

9.3 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種方式產生也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

#### 贊成

(1) 保障立法機構各界代表的均衡性

(2) 議員更能反映各界別的代表性

(3) 減低社會的政治過熱

(4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。

#### 反對

— 不平等，有人多票，有人無資格投票（倘選舉人份屬超過一種功能界別，其投票權可能多於一票，但如選舉人不屬於任何一種功能界別，他在功能界別選舉中沒有一票投票權。）

— 功能界別產生議員未能照顧全局利益

— 會引起社會上對政治不公平之憤

— 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。亦有委員擔心這選舉方式可能導致各功能界別的糾紛，或因代表性問題產生爭執。

(5) 界別劃分雖有困難，但並非不能攻破的困難。

— 功能界別的劃分有困難，至今仍未有人尋得答案。

(6)

— 功能界別的議員可能要求以其界別所代表人數作投票準則，令人對立法機關的代表性失去信心。

(有委員認為根據現時香港實際的功能團體選舉情況，此項意見所述情況很難發生。)

(7) 根據基本法諮詢委員會的界別劃分

— 很難限制功能界別的數目，總有些界別是不能包括在內的，有人會要求按比例分配席位。

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

(註：第8點方案(20)之建議者已取銷其建議)

10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1)徐是雄 — 功能界別的席位，由12席增至22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2
(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編訂：法定名單以及各機構和有關專業團體的成員名單/職員名單	3
(八) 法律界		3
(九) 工程師		1
(十) 建築師		1
(十一) 會計師		1

(2)港人協會 — 建議功能界別的席位由12席擴至30席，但沒有進一步的具體建議。

(3)有委員建議護士界應佔一定的席位。

## 1. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政局意見，能直接反映到立法機關
- (4) 選民在投區議員/市政/區域市政局議員時已料到其於立法局投票時的代表性
- (5) 選舉團選舉令地域性組織選舉權威性得以確立

#### 反對

- 一 小圈子政治，容易被操縱，易引致派系分裂，破壞區議會、市政局、區域市政局日後工作關係
- 一 間接方式不利向選民大眾交待
- 一 通過其他選舉方法亦可設立渠道增強地方行政與立法局的溝通
- 一 由選舉團成員選出立法局議員這職權與該成員的原有職權（區議員、市政局/區域市政局議員的職權）不一致
- 一 立法機關應從香港整體利益考慮問題而不應以地域性角度考慮問題

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 12. 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責的其中一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有多種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。

### 12.2 大選舉團的功能

在設立大選舉團的各項建議中，其功能除負責產生部份立法機關成員外，還有以下其中一項或以上的功能：

12.2.1 負責選舉部份立法機關成員

12.2.2 (負責行政長官選舉過程中的提名)

12.2.3 (負責提名及選舉行政長官)

12.2.4 (作為行政長官的顧問)

### 12.3 成立大選舉團的原則

12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。

- 12.3.2 人數要多——理由是避免“大選舉團”易受到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是大選舉團的成員多一定比少好。
- 12.3.3 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定公認的條件。
- 12.3.4 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

#### 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- 12.4.1 行政局非官守議員。
- 12.4.2 立法機關成員。
- 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- 12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 12.4.5 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

#### 12.5 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

#### 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

##### 12.6.1 查濟民（1985年初）

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）



- (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。
- ②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。
- ③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 12.6.2 古星輝 (1985年2月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。
- 此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法局議員。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。
- 顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

#### 12.6.3 陳弘毅 (1986年1月25日) 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。
- (3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。
- (4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一(即20位)立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。
- ②「顧問院」為常設機構。
- ③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

#### 12.6.4 工商界專業諮委 (71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。(具體方法尚在研究中)

(3) 功能：(「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。

此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

- (4) 特點／理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。
- ②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。
- ③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。
- (4)由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。
- (5)這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

#### 12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

- 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
- 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。

3. 法律界——大律師、律師、法官。
4. 專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
5. 傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
6. 社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。
7. 宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
8. 外籍人士。
9. 婦女界。

(v) 香港區全國人大代表或部分代表。

(vi) 政協委員或代表。

(2) 組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3) 功能：大選舉團可以選出三分之一（22人）立法機關委員。（九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。）

(4) 特點／理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯腳踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。

12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

贊成

- (1) 更照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。

反對

- 特權階級政治，保障一小撮人利益

- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
  - 偏重工商界上層階級
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可鼓勵各界精英加入，代表委任制。
  - 某些界別有重覆代表性
- (4) 減低社會政治過熱。
  - 易受一小撮人控制
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員並無邏輯上的錯誤。這做法更可保障連貫性、穩定性。
  - 包括立法機關成員的大選舉團自選立法機關部份成員不合邏輯
- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證親中力量的參與。
  - 產生方法未清楚
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
  - 不是真正的選舉，是變相委任制
- (8) 保持穩定性、連貫性
  - 政治精英主義引致民憤，製造社會不安，影響過渡

12.8 贊成用「大選舉團」的意見，所以此方法為一補救方法，以均衡其他方式所產生的漏洞，故建議多不超過1/4—1/3的比例。有意見完全不贊成用此方式產生部份立法機關成員。

12.9 「大選舉團」的建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。



# 區域組織工作組

## 討論文件

(1987年4月11日)

- 此文件乃區域組織工作組之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會  
政制專責小組  
區域組織工作組

## 1. 背景資料

### 1.1 地方行政的定義：

「地方行政是指在一般政府的架構中那些對個別地區的整體需要提供服務或行使權力以達到這些需要的部份，而這些需要是有別於香港全體市民的需要的。」【地方行政研究委員會報告書(1966)第四段】

### 1.2 地方行政的歷史簡介

1.2.1 政府在一八八三年成立「衛生局」，負責處理潔淨與衛生問題，成為專責處理市政事務的核心。「衛生局」於一九三五年改組為「市政局」，逐步負起其他市政機構執掌的職務。

1.2.2 一九二三年成立「農工商業研究總會」，一九二六年改為「鄉議局」，成為官方所承認的政府諮詢新界民意的法定組織。

1.2.3 一九四六年，政府提出「楊慕琦計劃」，提議成立市議會 (Municipal Council)；市議會由選舉出來的成員組成，負責市政事務、教育、社會福利、城市規劃等事務；並且財政獨立。這計劃到一九五二年時正式取消。

1.2.4 一九六六年時港督戴麟趾爵士在財政報告時重新提出要討論地方行政問題，認為在荃灣、青山等發展中地區，要提供途徑使該區居民能夠參予地方性事務。並成立了地方行政研究委員會。

- 同年，市政局亦成立了臨時委員會研究地方行政問題。臨時委員會提議將市政局擴大成為一個更大的香港市議會 (Hong Kong Council)，及將管轄範圍推廣至全香港。

- 而政府的地方行政研究委員會則提出成立四至九個議會，以取代市政局。

- 地方行政的討論由於一九六七年的動亂而中止。

1.2.5 一九六八年時成立民政處，職能與新界理民府相似。當時全港市區共成立十個民政處，負起溝通政府與大眾的工作。以下再分為七十八個分區委員會。

1.2.6 一九七二年時成立民政區委員會，主要職責是提推行清潔香港運動及撲滅罪行運動。

1.2.7 一九七三年，市政局改組為獨立機構，取消所有官守議員席位。

1.2.8 一九七七年十一月，政府在新界七個區域成立地區諮詢委員會。

1.2.9 一九八二年時，政府在港九新界十八個區域成立區議會及地區管理委員會。區議會首次選舉於八二年三月舉行。

1.2.10 行政局在八四年五月八日決定成立臨時區域議局，就有關區域議局的策劃、成立及運作等事宜向港督提出建議。

1.2.11 一九八六年時正式成立區域市政局及區域市政總署。

## 2. 現行地方行政模式簡介

### 2.1 市政局

- 一九七三年，市政局根據市政局條例改組。
- 該局由十二名民選議員及官委非官守議員組成。
- 並由同年開始財政獨立。該局的經費由部份徵收的差餉支付。該局的收入約百分之七十五來自差餉，其餘則來自牌費及其他收費。
- 一九八三年，議員增至三十人。民選議員及官委非官守議員各佔一半。
- 市政局的權力只及於市區。主要職責分為：
  - (1) 環境公眾衛生；
  - (2) 康樂及市容；
  - (3) 文化服務
- 此外，並負責酒牌及公共娛樂場所牌照、小販牌照等事宜。

### 2.2 市政總署

- 市政總署署長是市政局的行政首長，負責管理該署各項工作，並執行局方政策和決定。

### 2.3 區域市政局

- 由九位區議會代表、十二個選區代表、十二位委任代表及鄉議局主席、副主席組成。
- 設有三個事務委員會
  - (1) 財務施政及建設委員會
  - (2) 環境衛生事務委員會
  - (3) 康樂文化事務委員會
  - (4) 酒牌局等
- 區域市政局的管轄地區及職權範圍均詳載於區域市政局條例內。總括來說，該局負責一切與環境衛生、公眾衛生、潔淨服務、酒類牌照及文娛康樂設施有關的事宜，以及在其轄區內的一切活動。
- 區域市政局為一財政獨立的法團，在局方收入資源的範圍，有權管理一切開支。局方的收入，主要來自在轄區內徵收的各種收資，費用及差餉。

### 2.4 區域市政總署

負責執行區域市政局所制訂的政策，設有九個部門。

## 2.5 鄉議局

- 由新界各非官守太平紳士、鄉事委員會正副主席及特別議員組成。特別議員二十一人是由大埔選區(轄下七鄉)、元朗選區(轄下七鄉)及南約選區(轄下十三鄉)之當然議員(即鄉事委員會之正副主席及新界非官守太平紳士)從其區內之村代表中或從民政署長所批准之其他人等中,每區選出七位地方賢達擔任鄉議局工作。
- 主要工作:  
就影響新界福利的事宜,向新界政務司提出意見;在新界地區內促進官民間的合作和了解,及維持良好的傳統、習慣和風俗。

## 2.6 區議會

- 全港分為十九個區議會。
- 由委任及民選議員組成,民選議員佔三分之二,委任議員佔三分之一。
- 區議會主席由議員選出。
- 主要職責是:  
就區內人士福利、公共設施服務、政府計劃優先次序及區內小規模工程提供意見,並在獲政府撥款情況下負責區內小規模環境改善及文娛康樂活動。

## 2.7 地區管理委員會

- 由多個政府部門的人員組成,由政務專員擔任主席。
- 主要工作是協調各政府部門的工作,並在適當情況下進行監察,以確保各政府部門在可行範圍內,對區內居民的需要和願望,作出迅速的反應。

## 3. 地方行政與立法局的關係

3.1 一九八五年,立法局首次以功能體及選舉團的方法選出立法局非官守議員。

3.2 在代議政制中,立法局的選舉團是由市政局、區域議局及各區議會的所有民選議員和全部委任議員組成,使區議會能夠有效地照顧居民的利益,以及向中央政府反映地方民情。

- 選舉團中來自區議會的成員,按地區分成十組,以一個至四個地區為一組,每組分別代表大約五十萬人,而來自市政局及區域議局的成員則會成為特別組;選舉團共選出十二名立法局非官守議員。

4. 「中英聯合聲明」及《基本法結構(草案)》中有關地方行政/區域組織的規定



4.1 聯合聲明  
第三項第三條：「香港特別行政區享有行政管理權.....。」

4.2 聯合聲明中沒有條文提及地方行政/區域組織。

4.3 在《基本法結構(草案)》第四章第五節曾提及區域組織的職權和產生，這裡所指的區域組織是與現時的地方行政組織相類似的。

5. 特區區域組織的範圍

區域組織應包括現時的市政局、區域市政局及各區的區議會。

另有意見認為區域組織除以上組織外，同時包括鄉議局及其他地區性諮詢組織，如街坊會、鄉事委員會等。

6. 特區區域組織的構思有下列幾個建議：

建議 方式	I	II	III	IV	V	VI
市政局		取消		保留	保留	基本法 不需要 具體規 定區域 組織的 內容
區域市政局	合併 為統一 的機構	取消	合併，重組 為三至五個 區域組織	保留	(基本 不變)	
區議會	保留	保留		取消	(但本職 不權 變改 進)	

下面就表內 I—VI 的方式詳細論述，每一項均依據所搜集到的意見而整理。

1. 設立統一的市政機構，即合併市政局及區域市政局為一個統一市政事務機構，但保留區議會。

1. 職權範圍：

有論者指出現時市政局主要透過十三個委員會的運作而管轄以下四個範圍：

- (1) 公眾健康服務 — 環境衛生委員會、食物衛生委員會、酒牌局、街市及販商事務委員會；
- (2) 文化服務 — 文化委員會、博物館委員會及圖書館委員會；
- (3) 康樂服務 — 娛樂委員會及康樂委員會；
- (4) 行政事務 — 政務委員會、財務委員會、地區關係委員會及建設工程委員會。

若設立統一的市政機構，便可透過市政權力之增大而更有效地提供公眾健康及康樂服務。

(1) 公眾健康服務包括：

- i. 統籌及管理陸上廢物（現屬市政局及區域市政局管轄）及海上廢物（現屬海事處管轄）；
- ii. 着重有關環境衛生、公眾健康、食物衛生及疾病預防的教育及推廣；
- iii. 接管房屋委員會現行管理屋邨街市的責任；
- iv. 應有一有效及正式的協調方法以配合市政機構及房屋委員會在小販問題上的決策；

(2) 而康樂服務包括以下範圍：

- i. 應在本港舉辦的國際性體育活動及賽事上扮演主動角色，及成立評核委員會以協調市政機構與康樂體育局的工作，
- ii. 負起管理郊野公園的責任；
- iii. 吸納康樂及體育事務處以配合康樂及體育事務的推廣。

至於其他的公眾健康服務如污染，控制食物衛生標準、簽發牌照、鼓勵及推動多元化的文化活動與發展等方面，現時職權繼續保留。

2. 產生方法

三分之二的議員可透過直接選舉產生，選區可約以二十萬至二十五萬市民為單位，獲選議員能向更多市民負責。另三分之一的議員，應根據其專才及專業工作經驗而擔任議員。當選取這些議員時，應考慮其知識能否直接貢獻市政機構各方面的職務，及可否平衡某些可能因直接分區選舉形成的地區性利益，如透過直接選舉議員中缺乏法律人才，其餘的席位中便要選取至少一名法律界人士使其貢獻市政服務。

選拔專才及具有專業工作經驗的議員主要可透過委任制度或功能團體選舉制度。委任制度可給予委任者權力，根據市政機構的需要與不足而委任議會所缺乏的專才，配合市政服務工作。功能團體選舉制度能確保某些重要類別的人才得到席位，但亦能導致該類人才佔議席過多。

3. 贊成者意見：

- 有助簡化政府的行政架構
- 管理及實際運作方面更能有效的控制及分配人才及資源。
- 市政法例的統一
- 全港性的市政機構可劃一市政標準，減少現時各地方行政組織不同的行政標準，並增加其對中央有關市政事務政策的影響力，加強提供對市民的市政服務
- 新界都市化後，不應有與城市不同的對待，否則會不利社會的整合。相反，統一市政事務機構可有助整合因地域分隔而形成不同傳統及價值觀念的社群，並因統一的市政事務機構的議員來自全港地區，地區界限造成的偏狹利益的影響將會減少；藉此打破地域的限制與隔膜，進一步培養全港市民的整體認同感。
- 節省資源及經費，減少人手

#### 4. 反對者意見：

- 做成一個龐大的市政組織
- 市區與新界因地理環境不同，面對不同的市政問題。
- 設立統一的處理市政事務機構，對地方需求的諮詢的醒覺性較弱
- 對地方的需求反應也較慢
- 如交由統一的機構處理，可交由立法局處理，而不必設立一獨立的市政機構
- 代表性會與立法局等量齊觀，如意見與立法局有衝突，對於立法局的地位及權威性可能有影響

#### 5. 其他意見：

市政機構的規模應配合香港人口的轉變，但指出四十五位議員是將來統一的市政機構的適當規模。現市政局主要透過十三個委員會管理各項市政服務，假設將來市政服務有所發展而需要十四個委員會，有四十五議員，則每位議員大約可參與四個委員會，而每個委員會大約有十二個至十四個議員的參與；過少的議員數目會增加各議員的工作負擔，容易導致效率降低，過多的議員數目則會導致市政機構運作困難。

- 11 廢除市政局及區域市政局，加強區議會管理市政的角色，而全港的市政政策，交由立法局制訂及由市政總署執行。

#### 1. 職權範圍：

將來的各區議會(或稱為地區議局)的職能應該包括

- (1) 監察區內的市政工作、交通和環境問題。
- (2) 作為中央與地區之間的溝通橋樑，反映地區的要求和問題。
- (3) 作為民意諮詢機構。
- (4) 鼓勵市民積極參與關心社區事務。

#### 2. 區域組織與政府部門的關係

政府部門的代表不應該是區域組織的成員，而且沒有投票權，但在區域組織的會議上，必須有政府部門的代表列席，以解答議員的問題及執行議會的決定等。

#### 3. 區域組織與立法機關及各種諮詢委員會的關係

區域組織與立法機關應該互不相屬，但立法機關中必須有一定的席位給予由區域組織選出來的成員，以保證立法機關充份瞭解區域的需要，而屬於區域組織的議員更可將地區的問題，透過立法機關向中央反映，各種諮詢委員會可透過區域組織反映意見。

#### 4. 產生方法

區域組織的成員應該全部由普通市民所組成，由民選產生。區域組織的劃分，可參照現時的地區範圍，但每區不宜太少。

5. 基本法內應包括：
  - (1) 區域組織應如何組成。
  - (2) 區域組織成員的任免。
  - (3) 區域組織與中央立法行政機構及行政部門的關係。

6. 反對者意見

有意見認為假若取消市政局及區域市政局，擴大區議會職權，比如某一區小販持牌事務，會出現各顯神通，沒有統一意見。再者，即使廢除市政局及區域市政局，在政府架構中仍要設立部門去處理市政事務及設立諮詢架構去徵詢民意，所以最終有關區域組織的部門在結構和名稱上不同，而工作性質一樣，並不能真正達到精簡機構的目的。此外，取消了市政局和區域市政局後，所有的市政工作將由公務員擔任；這些公務員只向中央決策科交代，不再需要由市民選出來的區域組織成員負責。

7. 其他意見

有論者提出除了廢除市政局及區域市政局外，應在區議會上設立幾個區域組織去處理跨區域的事務，協調個別區域的利益和紛爭。

III 成立三個或五個新的區域組織以代替現時的市政局、區域市政局和全部區議會。

1. 贊成者意見

- (1) 使昔日的市政局、區域市政局和區議會能排除重疊的諮詢和任何磨擦。
- (2) 使新的區域組織能保留市政局和區域市政局現有的財政獨立、決策和執行權，但同時擔任昔日區議會廣泛諮詢的角色。
- (3) 較容易得到市政局、區域市政局和區議員的接受，因為這樣的新組合是以整體的利益而產生，任何一方不會因為本身組織的廢除而感到丟臉。

2. 反對者意見

- (1) 區議會及區域市政局的歷史只有短短幾年，在現階段草擬基本法時，不適宜提出取消現有的架構而成立新的區域組織。
- (2) 現時市政局、區域市政局和所有區議會的功能並沒有重疊。
- (3) 若區域組織同時具有廣泛諮詢功能及行政權力，既有很大權力，如出現和立法局不同的意見，容易出現和立法局對抗的情況。

IV 繼續保留市政局及區域市政局，取消區議會。這個建議提出三種可能性：

- (1) 將市政局及區域市政局合併為統一的市政事務機構；
- (2) 市政局及區域市政局保持不變；
- (3) 適量增加市政局及區域市政局的民選議員比例。



1. 贊成者意見：
  - (1) 可以精簡機構
  - (2) 節省開支，但仍然有足夠的渠道去諮詢和容許地方人士的參與

2. 反對者意見  
 市政局和區議會既已存在多年，因此就毋須取消。

保留現有三層架構：

1. 繼續保留市政局、區域市政局和十九個區議會，不作任何職權上的改變。
2. 繼續保留市政局、區域市政局和十九個區議會，但對於如何改進，有以下三種構想：

構想(甲)

1. 職權範圍：
  - (1) 區域市政局及市政局各負責新界及市區環境衛生、文娛康樂等有關市政事宜，並繼續為一財政獨立的法團而區域市政署和市政署將執行局方政策及決定。
  - (2) 區議會繼續發展其在諮詢、監察政府部門及地方管理的功能
    - i. 諮詢 — 除了制度上和中央諮詢/決策委員會和立法局的聯繫外，區議會仍繼續就有關區內施政的情況，提供意見。
    - ii. 監察政府 — 區議會有權向政府部門索取資料，並就區內施政的情況，提供意見及批評。
    - iii. 地區管理 — 為進一步加強區議會的管理角色，地區管理委員會所處理各項地區事務的決定及建議，應呈交區議會以作正式通過。如有和中央部門不協調的話，有關部門須向區議會詳加解釋。
2. 產生方法
  - (1) 區域市政局及市政局應來自區議會互選的代表及由一人一票直接民選產生的代表。
  - (2) 區議會全部由一人一票直接民選產生，加強其代表性及對市民需要的回應性。
3. 基本法內應包括：
  - (1) 區域組織包括區域市政局、市政局和區議會。
  - (2) 該等組織皆由民選產生
  - (3) 「區域」市政局負責「新界」市區的環境衛生、文娛康樂等市政事宜。
  - (4) 區議會全部由一人一票民選產生、其職權範圍為：
    - i. 就區內居民福利事宜，收集居民意見後向政府反映；
    - ii. 監察區內政府部門工作；
    - iii. 負責地區管理事務；
    - iv. 互選代表出席「區域」市政局。

(5)區議會、市政局及區域市政局互選代表到立法局及有關諮詢/決策委員會。

構想(乙)

1. 架構

建議以現在香港政府實行的代議政制所建立的三層架構為基礎。

為使區域組織建立穩固的基礎，應發展橫架結構，因為市政局和區域市政局都只限於提供市政服務，對於廣大的鄉村地區，沒有基層組織，不能跨越鄉政服務的功能。因此需要納入鄉議局為區域組織中的主要單位。遇有鄉區和市區的事務，則採用聯席會議方式商討解決。

2. 職權範圍：

財政獨立、負責市區及響區公眾服務，包括公共衛生、社區設施、社會福利、公民教育、公眾場所管理等所有不屬於中央的公眾事務。在鄉村地區，尤須注重食水，電力供應及衛生、醫療服務。

區域組織是對地方事務擁有決策權的機構，其職能範圍應如現在的市政局和區域市政局還要廣泛。

3. 區域組織與政府部門的關係

市政總署和區域市政總署為執行組織決策的機構。地區管理委員會執行區議會的決策。秘書處由區議會統轄。至於與其他政府部門的關係，將來須按其職級而定。

4. 區域組織與立法機關及各種諮詢委員會的關係

立法機關通過的法例，倘與區域組織工作任務有關的，交由區域組織執行。區域組織擬訂的方案，如果超出其權力範圍，須呈交立法機關討論及通過。而且區域組織應有三位代表參加立法機關(市政局、區域市政局、鄉議局各有一名代表)，在溝通上既方便亦快捷。目前各種諮詢委員會共有三百多個，隸屬中央機構體系；區域組織可以借助各種諮詢委員會的特殊功能，透過各種溝通方式，個別運用人力資源。

5. 基本法內應包括

- (1)名稱；
- (2)組織體系；
- (3)管轄地區；
- (4)職權範圍；
- (5)成員產生方式及任期；
- (6)與政府各部門及立法機關、區議會的關係；
- (7)與社會團體的關係；
- (8)財政

構想 (丙)

1. 架構

應自下而上有四個層次，即

- (1)街坊會、互助委員會、業主立案法團；
- (2)分區委員會；
- (3)區議會；
- (4)市政局、區域市政局。

2. 職權範圍

- (1)民間與政府溝通的橋樑，如在社會福利、治安、公共設施和服務的提供、環境改善、文娛康樂方面，區域組織都發揮了良好的溝通作用；
- (2)諮詢和反映民意的機構
- (3)社會政治活動的培訓場，亦即給一些熱心政治事務及社區服務的市民(尤其是青年人)有學習鍛煉的機會，讓其發揮作用；
- (4)協助推行政府各項運動，如清潔運動、撲滅罪行運動等；
- (5)局部自治。

上述職權範圍能因組織不同而有程度深淺和側重範圍之不同。

3. 區域組織與政府部門的關係

政府應鼓勵最基層區域組織作個別組合，組合後任其自由發展，不作資助，最多派出聯絡員與其聯絡。至於中層的區域組織，應供給秘書和聯絡人員，必要時再供給其他服務人員。

4. 區域組織與立法機關及各種諮詢委員會的關係

區域組織與立法機關的關係主要表現在兩方面：一是區域組織向立法機關反映意見，至於接納與否，則視乎地方和中央的利益衝突程度而定；二是每區區議會各自有代表進入立法局，從而建立雙軌溝通。

5. 產生方法

成員的產生宜多委任、少選舉，因為被委任者多視被委任為一種名譽的認許，是自己工作之最高報酬，而不是以每月津貼作為衡量服務的價值，出現貪污的成份也比較少。

VI 基本法中不需要具體規定區域組織的內容

1. 贊成者意見

(1)基本法在九零年時將會公佈，根本不可能詳細規定九七年後區域組織的具體內容，為使未來的區域組織能順利發展，基本法應有一定的靈活性，只要寫出一些原則。

(2)根據「中英聯合聲明」，在香港實行的法律為基本法、香港原有法律(除與基本法抵觸者)和特區立法機關制定的法律。在目前各個地方性架構均由法律產生，如此等法律不抵觸基本法，應繼續有效，在適當時候由特區政府改變這些機構的職權和產生方式，所以在基本法的條文中毋須過於詳細的規定區域組織的內容。

# 法律及政制專責小組 第一次聯合會議通知

- 日期：一九八七年四月十三日（星期一）
- 時間：下午五時三十分
- 地點：基本法諮詢委員會秘書處
- 召集人：張健利委員
- 會務主任：陳露玲小姐
- 議程：
1. 討論及通過「特區的終審權與司法制度討論文件(草稿)」 \*
  2. 下次開會日期及時間
  3. 其他事項

根據本會章程，會議須要最少一半有權出席該會議的成員參加，方為合法，並可通過文件。故務請 委員屆時出席。



# 特區的終審權與司法制度 討論文件（草稿）

■此文件乃特區終審權與司法制度工作組的討論文件草稿，是為法律專責小組及政制專責小組預備的。若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表特區終審權與司法制度工作組、法律專責小組或政制專責小組的意見。

法律專責小組、政制專責小組

(甲) 前言

1. 一九九七年香港主權回歸中國後，香港在「一國兩制」之下會出現新的政治局面。《中英聯合聲明》規定「除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」(附件一第一節)。我們可以設想原在香港實行的司法制度雖予以保留，但因為香港特別行政區法院享有終審權，一定會產生某些變化。

2. 香港從未享有終審權。在現有的司法制度下，經低層法院審理的案件可上訴至高層法院。當香港最高法院上訴庭已作出判決後，案件仍可向倫敦樞密院的司法委員會繼續上訴。

3. 目前，樞密院就香港發生的案件享有終審權，但在一九九七年香港特別行政區成立後，情況則有所改變。為體現中國的主權，向樞密院上訴的權利將被廢除。香港特別行政區需在本地成立終審法院，香港的案件將由該法院作出終審。

4. 一般認為香港應在一九九七年之前(不得遲過一九九二年)設立終審法院，以確保司法制度的順利過渡。

(乙) 終審法院：

5. 在《中英聯合聲明》中，有關特區司法制度及終審法院的條文如下：

- i. 附件一第一節規定：「香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」。
- ii. 附件一第三節規定：「香港特別行政區成立後，除因香港特別行政區法院享有終審權而產生的變化外，原有香港實行的司法體制予以保留」。
- iii. 「香港特別行政區的審判權屬於香港特別行政區法院。法院獨立進行審判，不受任何干涉」。
- iv. 「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判」。

6. 法官人數

為配合其他司法管轄區的做法及確保實際可行，終審法院審理任何一宗上訴案件時，庭上應有五名法官。參加審判的法官人數應是單數，以便在法官意見不一時，也易於解決。

7. 法官的任命

原則上，上訴法院的法官不應同時擔任終審法院的法官，所以應指定是終審法院法官的任命，而該法院的法官不得參加上訴法院的審判工作。

8. 終審法院的首席法官

正按察司應擔任終審法院的首席法官，由於終審法院的法官不得兼任上訴法院法官或副按察司，正按察司只能參加終審法院的審判工作。

## 增加常設法官

預料除首席法官外，終審法院還包括兩名常設法官。常設法官的人數可繼續增加，但基本目的是希望終審法院的法理能達到最高標準。

## 邀請其他普通法適用地區的法官

《中英聯合聲明》規定終審法院可邀請其他普通法適用地區的法官參加審判，香港特別行政區應擬定一份其他普通法適用地區的法官名單，而且名單要經常增補。司法人員叙用委員會應負責從該名單選用法官。

在把任何法官列入名單之前，應先徵得該法官本人同意。

名單應包括大約二十名其他普通法適用地區的法官。

從其他普通法適用地區邀請的法官，並不是終審法院的常設法官，因為《中英聯合聲明》所規定的邀任安排並不屬長期性質。此外，終審法院的工作量有限，實在沒有理由長期以高薪聘用外來法官，否則，邀請其他普通法適用地區法官參加審判的好處便會相應減少。

## 選用負責審訊的法官

正按察司與終審法院常設法官協商後，可選用及邀請法官參加審判任何上訴案件。選用及邀請法官時可考慮以下因素：

a. 在該段時間內，有多少名法官可參加審判工作。

b. 根據該上訴案件的種類及法官的專長，選用適合審判該上訴案件的法官。

應遠在審訊前好一段時間，已選定在終審法院審判該案件的法官。在一短時期內審判的多宗案件，終審法院不必每次更換法官。

在九七年後的五十年內，常設法官與外聘法官的比例應可靈活改變。

初期的適當比例：負責審判任何一宗上訴案件的法官應包括由正按察司選任的常設法官兩名、從其他普通法適用地區邀請的法官三名。

有建議認為常設法官對外聘法官的比例應不時由特區的本地法例確定。

有意見認為從其他普通法適用地區邀請的法官人數應維持不變，以鞏固各界人士對香港法律制度的信心，各界人士不但指香港居民，更包括國際上的投資者及貿易國家。因此，必須定出終審法院外聘法官對常設法官的最低比例。

選任法官的方法，除了由正按察司與常設法官協商後決定外，還可以由正按察司單獨選任，或由正按察司與一委員會（類似目前司法人員叙用委員會）共同或分別選任。

## 終審法院的審訊應是臨時性質的。

所有案件都可向終審法院上訴，但事前必須獲得許可：應由上訴法院發出許可，或由終審法院申請許可。有關許可的申請應由不少於兩名法官審議。可獲終審法院上訴權的案件，必須涉及對一般人或公眾極為重要的事件，或涉及對一般公眾十分重要的法律要點。至於是否涉及某金額以上的糾紛即自動獲得終審法院上訴權，則意見不一。以金額為標準的做法應保留，但必須經常檢討。

(丙) 司法人員叙用委員會

14. 《中英聯合聲明》附件一第三節規定：「香港特別行政區法院的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官予以任命。法官應根據本人的司法才能選用，並可從其他普通法適用地區聘用」。

15. 根據現時情況，司法人員叙用委員會的功能是負責就填補司法職位空缺的事宜，向港督提供意見。此類空缺包括由上訴法院法官至裁判司的職位。

16. 司法人員叙用委員會條例規定該委員會的所有決議，均須得到成員一致贊成，否則不能通過。此項規例應予以保留。

17. 現時的司法人員叙用委員會條例應在一九九七年後繼續保留，而現時的司法人員叙用委員會應可保持基本不變。

18. 該委員會的成員包括：

- a. 正按察司(為委員會主席)；
- b. 律政司
- c. 公務員叙用委員會主席；
- d. 由港督委任不多於三名委員，其中一名可以是高等法院的法官。

19. 有委員提議大律師公會及律師公會應各提名一名成員。

20. 最理想的委員會成員數目為六名或不超過七名。現時的平衡情況不應有任何急劇變動。

21. 委員會的委員(除當然官守成員外)應有三年至四年的任期。成員不能留任。

22. 委員會所討論的內容，應高度保密。

23. 有關將來法官的任命的罷免，在聯合聲明附件一第三節中有所規定：

「香港特別行政區法院的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官予以任命。法官應根據本人的司法才能選用，並可從其他普通法適用地區聘用。法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，才能由行政長官根據終審法院首席法官任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持」。



24. 《中英聯合聲明》中所指的「主要法官(即最高一級法官)」應被解釋為終審法院的法官。一位委員則認為「主要法官」一辭應指高等法院及以上的法官。

25. 《中英聯合聲明》中有關罷免法官所提到的「行為不檢」一辭，應有明確的界定及解釋。

26. 在九七年後，立法機關對任命及罷免法官事宜，應根據簡單大多數的投票方式決定。

(丁) 律政司的職責

27. 《中英聯合聲明》有關規定：

3(3)....香港現行的法律基本不變。

附件一第三節：「香港特別行政區的檢察機關主管刑事檢察工作，不受任何干涉。

香港特別行政區可參照原在香港實行的辦法，作出有關當地和外來的律師在香港特別行政區工作和執業的規定」。

附件一第四節：「香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久居民身份證的英籍或其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，各主要政府部門（相當於“司”級部門，包括警察部門）的正職和某些主要政府部門的副職除外。

28. 現時在香港律政司的地位已在本文附件一中詳述。

雖然律政司的某些職責與司法部長相同，但兩者的職責不盡相同，兩者的角色亦有基本上的分別。

29. 將來律政司/司法部長(法律部長)的地位：

a. 刑事檢察：

根據《中英聯合聲明》的規定，將來特區會有一檢察機關主管刑事檢察工作，不受任何干涉。特區應設立一個相等於檢察長的職位，擔任該職位的人士不應是立法機關的成員，亦不需向立法機關負責。擔任該職位的人士可自由履行其職務，不受任何政治力量控制。

為保持官員的地位，擔任該職位的人士需如其他政府官員一樣，以一般合理的方法履行其職務；但不需就某案件或某決定向行政機關解釋或負責。

擔任該職位的人士可按以下情況，決定是否對某刑事案件提出檢控：

- i. 有表面證據的案件；
- ii. 有合理的定罪可能性；
- iii. 以上兩點應以同樣標準適用於任何人士；
- iv. 若檢察機關認為不對某案件提出起訴是對公眾有利時，檢察機關有權決定不提出檢控。
- v. 檢察機關的權力及其對任何案件的決定，都不應受到任何人士或機關的質詢。

b. 律政司的民事管轄權

律政司應就其對民事訴訟的處理向市民負責。應有一些明確而讓市民知曉的準則，列明律政司如何運用其決策權。

c. 法律/司法部長

法律/司法部長的職責除了包括律政司的職務外(律政司可以是他管轄權之下的一名官員),亦需負責有關入境、治安、法院行政、監獄、或警察等事務。本小組曾就法律部長問題進行討論,討論結果認為在香港的情況下如把現時由各司級官員擔任的職務合併一起,將不會導致任何好處。再者,倘若法律部長享有更大權力,現時律政司的權力將會與之混淆或重複。有人擔心法律部長權力過大。委員認為一名官員不應同時擁有有關司法、法律及治安的權力。如果將來特區同時設有法律部長及律政司的職位,兩者的職責應明確劃分,尤其是律政司的職責。委員一致認為律政司的職權不應擴及法律部長的職權範圍。

30. 基本法的内容

委員一致同意在基本法內應有條文規定特區將有一獨立檢察機關,主管刑事檢察工作,不受任何干涉,亦不應受立法機關或行政機關的質詢;但有關此檢察機關如何行使其權力的一般原則,則應有所說明。

31. 律政司的職責應由將來特區的民事法例規劃。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS/WG04-C101-870413

敬啟者：

政制專責小組區域組織工作組已於四月三日完成討論並通過「區域組織工作組」討論文件，將遞交專責小組討論及通過。

政制專責小組第十次會議續會通過以下工作程序：

「在工作組完成討論文件後，寄發給專責小組各委員，在一定期限內委員若有任何意見可以書面意見寄秘書處，秘書處在整理各意見後，便再寄發專責小組委員召開專責小組會議，會上只處理有意見書的部份，然後通過為最後報告。」

- 隨函附上：1) 「區域組織工作組」討論文件(連同附件一及二)  
2) 填寫補充意見的回條。

請各委員於四月二十五日之前將對「區域組織工作組」討論文件的補充意見填寫於回條上，並寄回基本法諮詢委員會秘書處。

此 致

政制專責小組委員

基本法諮詢委員會秘書處

會務主任



(黃蕙瑜)

一九八七年四月十三日

# 立法機關與立法機關的產生工作組 第四次會議議程

日期：一九八七年四月十四日（星期二）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：謝志偉委員

副召集人：潘國城委員

會務主任：鄧淑德小姐

議程：1. 討論「立法機關」討論文件（四稿）

(CCBL-SG/POS-WG02-DP04-870403)

2. 定下次會議日期

3. 其他



# 政制專責小組 第十一次會議議程

日期：一九八七年四月十五日（星期三）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：夏文浩委員

副召集人：梁兆棠委員

會務主任：鄧淑德小姐

議程：1. 討論「立法機關的產生」討論文件

CCBL-SG/POS-WG01/02-DP11-870409 —— 第6頁至第15頁

(註：句子下的劃綫表示該句子已經修改)

2. 下次會議日期

3. 其他

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-W002-05-C101-870416

逕啓者：

政制專責小組的立法機關與立法機關的產生工作組於四月十四日(星期二)召開了第四次會議,會上委員討論並修改至「立法機關」討論文件的第4.2.5點。第五次會議日期為四月二十二日(星期三)下午五時三十分。

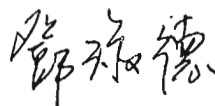
為使討論順利及望能於四月二十二日完成討論文件遞交政制專責小組討論,請委員就討論文件(五稿)以書面形式(見附表)具體地提出意見寄交秘書處。

此致

立法機關工作組委員

基本法諮詢委員會秘書處

會務主任



一九八七年四月十六日

第\_\_\_\_\_頁，第\_\_\_\_\_點

取銷 \*

增加 \*

修改 \*

如下：

---

---

---

---

---

---

---

---

\* 在適當空格內加上✓號。

註：若有多項修改建議，請依照此方式書寫。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

Our Ref: CCBL-SG/POS-WG02-05-CI01-870416(E)

16 April 1987

Dear Member,

The Working Group on the Legislature and its Formation of the Special Group on Political Structure held the fourth meeting on Tuesday, 14 April 1987. Members present at the meeting discussed and amended the discussion paper on "The Legislature" up to para. 4.2.5. The fifth meeting will be held on Wednesday, 22 April at 5:30 p.m.

In order to have a smooth discussion and to complete the paper on 22 April for submission to the Special Group on Political Structure, members are asked to use the attached form for proposing further amendments to the paper. The fifth draft of the paper which includes the amendments proposed at the last discussion will be distributed at the next meeting.

Yours sincerely,



Karen Tang (Miss)  
Administrative Officer



Discussion paper on \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Deletion \*

Addition \* should be made to para \_\_\_\_\_ on page \_\_\_\_\_ as follows:

Amendment \*

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\* Please put a ✓ in the appropriate box

Note: If you have more comments to make, please use the above format.

# 立法機關 討論文件(五稿)

(1987年4月16日)

- 政制的模式，最終的考慮以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。
- 此文件乃有關立法機關及立法機關的產生方法討論草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表立法機關工作組或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

立法機關與立法機關的產生工作組

前言：

此份討論文件主要討論立法機關的職權（其產生方法見「立法機關的產生」討論文件）及議長的職權和產生，其他還包括立法機關成員的國籍問題及政黨政治。文件中每部份，都先列出目前情況作為參考，來比對出現時對將來情況的建議。而討論文件的開首，是《中英聯合聲明》中對立法機關有關的規定，作為討論此問題的基本原則。並以香港現時所使用之《英皇制誥》及《皇室訓令》作為背景。

《中英聯合聲明》的規定：

附件一第一節

- ①「……香港特別行政區享有……立法權……」
- ②「……香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

附件一第二節

- ③「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

附件一第三節

- ④「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

3. 《英皇制誥》及《皇室訓令》有關立法機關職權的條文（一九八五年版）（註：此部份釋自英文本）  
甲 有關香港的《英皇制誥》

VI (1) 殖民地應設有一立法局，由以下人士組成：

- a. 總督
- b. 3名當然官守議員，即現任布政司、律政司及財政司；
- c. 不超過7名由總督不時委任的現職政府官員（與當然官守議員合稱為官守議員）；
- d. 不超過22名由總督不時委任的議員（稱為委任議員）；及
- e. 24名民選議員，即根據殖民地的有關法律具資格並獲選的議員。

(2) 立法局成員由總督根據英皇的指令或透過其中一位主要國務大臣，憑已加蓋公印的委任狀任命。官守議員及委任議員並無一定任期，根據英皇指令及由英皇決定。

(3) 民選議員的任期依照英皇指令及殖民地的有關法律而定。

VII (1) 總督在徵得立法局的意見及同意後，可為殖民地的治安、秩序及良好管理制定法律。

(2) 在不妨礙第一節的一般性原則下，殖民地的法律可為立法局民選議員作出規定，尤其可規定以下各項：選舉組別；各組別選出的議員人數；選民、候選人及民選議員的資格；民選議員的任期。

VIII 英皇有權透過其中一位主要國務大臣駁回經上述程序制定的法律。駁回行動自殖民地總督頒佈該法律時開始生效。

IX 英皇有權在徵得樞密院的意見後，為殖民地的太平、秩序及良好管理制定看來是必要的法律。

條例草案經立法局通過後呈交總督批准時，總督須根據英皇指令或透過其中一位主要國務大臣自行決定批准該草案，或不予批准，或保留由英皇決定是否批准。

凡保留由英皇決定是否批准的條例草案，一經英皇根據樞密院令，或透過其中一位主要國務大臣予以批准，隨即生效。總督須通知立法局或發出文告，以表示該條例草案已獲批准；惟該通知須在草案呈交總督批准後兩年內發出。

總督及立法局制定任何法律時，都必須符合及遵守英皇指令中的有關規則、規例及指示。

### 有關香港的《皇室訓令》

總督可因充份理由暫停立法局任何官守或委任議員的職權，待英皇表明其決定為止，而總督須透過其中一位主要國務大臣即時通知英皇。如英皇透過其中一位主要國務大臣確認該停職決定，總督須立即以已加蓋公璽的正式文件撤銷對該官守或委任議員的任命，因此該議員的議席即出現空缺。

如任何立法局議員（不包括當然官守議員或民選議員）根據以下途徑辭去立法局職務或去世；或任何議席因其他理由出現空缺；或任何議員遭停職；或已加蓋公璽的委任狀宣告任何議員無資格執行其職權；或任何議員不在殖民地；或任何議員須代當然官守議員之職，則總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命一立法局議員臨時議員，以填補上述議員的空缺。

該臨時議員的任期由英皇決定，如其任命遭英皇駁回；或總督撤銷其任命；或其任命由另一明確任命所取代；或其所取代的議員已復職、或經總督宣告已重新執行其職權、或已返回殖民地、或已不再代當然官守議員之職，則該臨時議員須立即停任。

如任何人士合法兼任多個當然官守議員所居的公職，總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命任何合適人士為臨時立法局議員，惟上述公職須繼續由一人兼任，而該任命可如上所述遭駁回或撤銷。總督須透過其中一位主要國務大臣，從速向英皇呈報該臨時任命。

立法局議席出現空缺，不得構成立法局不能正常運作的理由。惟在任何情況下，出席立法局整個會議的人數不得少於二十人（包括總督或會議主席），該會議才算有效。

(1) 總督須在可行的情況下擔任立法局會議的主席。

(2) 如總督缺席，則由以下人士擔任主席：

- a. 總督指派的立法局議員；或
- b. 如該受指派的議員缺席，則由出席的資深官守議員擔任。

(3) 為說明以上(2) b.的條文，立法局官守議員的資歷排列如下：

- i. 最高資歷者為執行《英皇制誥》第VI條(1) b.職務的人士，先後次序與該條文所排列者同；
- ii. 資歷較次者為其他議員，先後次序根據其任命的先後而定。

憑同一委任狀受任命的議員，其資歷根據委任狀中的排名次序而定。

(1) 立法局的會期由總督不時指定，在香港政府憲報發表通告，但上一會期的最後會議與下一會期的初次會議相距不得超逾三個月。

(2) 總督可在休會期間經香港政府憲報發出通告召開特別會議。



(3) 審議任何條例草案或立法局的其他事項，應不受會期結束影響，但亦可在以後的立法局會議中繼續討論。

XXII 所有建議由立法局辯論的題目須以多數票取決。總督或主席可投一普通票，如有題目票數相同，則再投一決定票。

XXIII 立法局可不時制定會議常規，以規範立法局的會議程序；惟該等常規不得抵觸《英皇制誥》、《皇室訓令》或任何其他英皇指令。

XXIV 立法局議員有權建議任何題目供立法局辯論，該題目須根據會議常規辯論及處理；但如任何條例、議決事項、決議或题目的目的或影響可能動用或支付英皇在殖民地所得收入的任何部份，則建議須由總督提出；除非該建議已獲總督明確批准或由總督指示，則作別論。

XXV 通過條例時，總督及立法局須在可行情況下遵守以下規則：

(1) 所有法律都稱為「條例」，可以英文或中文制定（由一九八六年七月二十四日始改為雙語立法）。制定的措辭應為：「由香港總督在徵得立法局的意見和同意後制定。」

(2) 所有條例都必須標明名稱，分成連續的多項條款或多個段落，順序編上號碼，在每條款的頁邊附上內容簡要。每年的條例都標明編號，每年由第一條開始編碼。

除保留由英皇決定的條例草案外，所有在任何一年內由立法局通過的條例，如總督表示同意，則須在該年批示，該條例的日期為總督批示的日期，而編號須照通過的年份計算。如條例草案並不由總督批示，而保留由英皇批示，該條例的日期及編號則照生效的日期和年份計算。

(3) 各不同事項須分別由不同條例作出規定，不得把互不相關的事項混雜於同一條例。條例不得加插或附上任何與其名稱無關的條款。永久性條款不得作為臨時條例的一部份。

XXVI 除特殊情况外（見下文），總督不能以英皇名義批准下列任何一類的條例草案：

(1) 凡涉及在教堂結合人士離婚之條例草案；

(2) 凡涉及可能使其本人獲得土地、金錢、其他捐款或酬金的條例草案；

(3) 凡涉及影響殖民地之貨幣或有關銀行紙幣之印行的條例草案；

(4) 凡涉及設立、修正或更改任何銀行組織的結構、職權、或特權的條例草案；

(5) 凡涉及徵收差別關稅的條例草案；

(6) 凡其條文涉及與條約所規定的英皇義務不符的條例草案；

(7) 凡涉及干預皇家海、陸、空部隊紀律或管制的條例草案；

(8) 凡其性質特殊和重要，可導至英皇特權、或不居住於殖民地的英國人民的權利和財產、或聯合王國及其屬土的貿易和航運受到損害的條例草案；

(9) 凡可導致非歐洲出生或非歐洲裔人士遭受限制或約束，而歐洲裔人士則不會遭受該等限制或約束的條例草案；

(10) 凡包括曾被英皇拒絕批准或駁回的條文的條例草案。

除非總督已事先透過其中一位主要國務大臣就上述草案取得英皇指令；或上述草案包括一項條款聲明在該條例草案未得到英皇表示批准之前暫不生效；或總督認為上述草案有即時生效的緊急需要，則總督有權以英皇名義批准上述草案（如該草案抵觸英國法律，或與條約所規定的英皇義務不符，則仍不得由總督以英皇名義批准）。惟總督必須從速把其批准的條例草案連同批准的原因，呈報英皇。

如條例草案並非一項政府議案而此條例草案旨在影響及或惠及某類人士、社團、或法團，則該條例草案中必須包括一條條款，規定除對條例草案所提及之人士，或根據條例草案而提出要求之人士外，該條例草案對英皇之權利，或任何政治團體或法團或任何其他人士之權利，均無影響。如果在立法局提出此類草案，必須事先在至少連續兩期的香港政府憲報公佈，並根據當時有效的立法局會議常規發出通知。在該草案根據上述程序公佈之前，總督不得以英皇名義批准該草案。總督須將其簽署的證明文件連同該草案呈報英皇，以證明該草案已依上述程序公佈。

如任何條例已獲通過或保留由英皇決定，總督須透過其中一位主要國務大臣，向英皇呈報該草案(連同其頁邊摘要)的完整本及正確副本，以取得英皇的最後批核、駁回或其他指示。該副本須加蓋公鑒及由總督簽署，以證明其真確性；如有需要，還須附上解釋，以說明通過該條例或草案的原因及背景。

## 立法機關的職權

### 1 目前情況

#### 1.1 立法：

##### (1) 條例草案的類別：

###### ① 私人條例草案

由非官守議員提出，內容是不涉及政府措施的。傳統上，私人條例草案的內容是限於一些不會全面影響本港的措施，例如有關設立慈善團體的草案。但在法例上，私人條例草案的內容不受任何限制，但草案若會導致政府稅收或其他公帑有任何消耗或負荷，則必須獲總督推薦，方可提出。而私人條例草案是需立法局法律顧問簽署之證明書，以證明該條例草案符合會議常規之規定及本港法例之一般形式。

###### ② 政府條例草案

通常由官守議員提出。向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。提出該條例草案的議員繼而須負責使該草案在立法局通過其後幾個階段的審議程序。在審議過程中，議員就條例草案的一般利弊，原則，及實際所用字眼，進行研審。但凡立法局主席或委員會主席認為某項動議或修訂動議之目的或影響，可能牽涉到公共財政開支，而由非官守議員提出的，就必須先獲得總督的推薦批准。

###### ③ 撥款條例草案

無論是屬私人條例草案或是政府條例草案，只要是載有香港政府本財政年度或下一財政年度全部服務開支之財政需求預算之條例草案，乃稱為撥款條例草案。載有上述財政需求詳情之預算，須與該條例草案同時提出。

## (2) 主要法例與附屬法例

在一項主要法例(即「條例」)制定時，通常只說明關乎法例主題的主要規定和大原則。因此，為使其產生實際效用，便必須訂立一些有法律效力的詳盡補充條款。附屬法例的目的就是制定這些補充條款。所有主要法例都由立法局通過，而附屬法例則由主要法例所授權的機構(在某一需要專門知識的特定範圍內)，或總督會同行政局負責制定。但所有附屬法例必須提交立法局審議，該局並有權作出修改，而若干法例亦規定有關的附屬法例須先經立法局批准，才產生法律效力。在監察附屬法例上，立法局擔任一個重要的角色。

## (3) 通過條例程序：

### ① 首讀

當議員向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。條例草案首讀時不得進行辯論，一經秘書於會中宣讀簡稱後，條例草案即作已首讀。

### ② 二讀

i. 一經動議二讀條例草案後，立法局得展開二讀該條例草案之程序，並辯論該條例草案之一般優點及原則。

#### ii. 表決

對二讀條例草案之表決議題，不得提議任何修訂。若不被通過，則有關條例草案便不會獲得進一步處理。但若被通過，則該條例草案得作獲提交全局委員會，但若草案是對若干人士或社團或法人團體特別有利或特別有影響者，議員可提議將之交與特別委員會審理。

#### iii. 委員會修訂程序

若有任何修訂程序，須由全局委員會或特別委員會執行。

### ③ 三讀

待全局委員會就條例草案作出審核後，即視作立法局已着令將該條例草案進行三讀論，可通過條例。

④ 秘書須把立法局通過之每一項條例草案之副本簽署証實無訛後呈交總督以待其批准。

正式條例須於政府憲報上公佈。

⑤ 依英皇制誥，正式條例須送往英倫，取得英廷的首肯。如擬更改，也可更改之，但此一限制，至今鮮有被引用。

## 4.1.2 審訂政府的財政 —— 撥款條例草案(政府)

### (1) 撥款的審核

在政府推行新政或新法例或作出修訂時，需要費用者，例須先行取得立法局的首肯。只有立法局同意撥款後，始進行與政策有關之法例細則的厘定，以及其他法定的手續。

### (2) 預算的審核

政府的財政預算需經立法局三讀通過，於第二讀中，財務委員會負有審查的責任，但其權力僅在防止政府濫用公帑，故受下列限制：



①不得對政府所列出支出作增加的建議。它只能接受，不接受或作減少的建議；

②只能討論支出，不能動議修改政府稅收。

(3) 增加撥款的審核

政府如有新的支出，而是超過已通過的預算，必須向立法局提出申請，由立法局的財務委員會通過。在緊急情況下，可先作支出，然後補行手續。並在五萬元以下的開支，立法局授權布政司作決定。

4.1.3 對政府部門的監察：

(1) 議員可就港督的每年施政報告作出辯論。

(2) 非官守議員可就政府所負責之公共事宜，向其提出問題，要求提供該事宜之資料或請其就該事宜採取行動。

(3) 但議員不得就當然官守議員或官守議員在會議中就政府所負責之公共事務發表聲明進行辯論，但主席可酌情允許議員向發表聲明之官守議員提出簡短問題，以闡釋該項聲明。

(4) 但議員可動議就某些問題(例如引起市民關注的問題)進行辯論，但有關辯論並非一項立法程序，所以在法律上沒有約束力，但對政府的決策，當然可以起一定作用。

(5) 政府於一九八五年通過了立法局(權力及特權)條例，進一步保障了議員之言論自由及獲取証供權力，至使立法局可更有效地進行監察工作。

4.1.4 接受政府的諮詢：

(1) 當政府採取新政策或變更原有政策，立法局可就此作公開辯論，或以內部或小組形式討論，提交意見，但這種討論並非必定之程序。

(2) 根據現時有關法律制定程序的規定，政府(指某一部門)在法律上並無預先諮詢立法局議員的責任，但近年來在可能引起爭論之建議法例或遇有困難的問題，政府愈來愈傾向於先行徵詢立法局議員的意見，然後才把法例草案呈交總督會同行政局就政策方面予以批准，最後交立法局進行立法程序。

4.1.5 立法局受到的制衡：

(1) 港督是有權參照立法局的意見及在取得該局同意後制訂法律。因此立法權並非由立法局單方面地擁有的。

(2) 英皇(代表英政府行政機關)可指示港督拒絕批准法律草案。

(3) 即使港督會同立法局制訂了一條法例，英皇仍有權予以駁回。

(4) 英國國會有權制定與香港有關之法律。

(5) 若香港法例內有條文與適用於該殖民地(香港)的英國立法機關立法有所抵觸，那條條文將告無效。

(6) 港督可解散立法局

(7) 港督兼任立法局主席，他有權在表決時除投基本票外，亦可在贊成和反對票相等的情况下投決定票。



## 4.2 將來情況：

### 4.2.1 立法

#### (1) 提案權

- i. 保持不變 (以一九八七年四月為準)
- ii. 將來的條例草案 (包括涉及財政開支的草案在內)
  - ① 只可由政府提出
  - ② 只要是立法機關成員便可提出
  - ③ 政府及立法機關成員均可提出
- iii. 有委員認為任何立法機關成員均可提出所有條例草案 (包括涉及財政開支的草案) 是不可行的。

#### (2) 決策權

- i. 立法機關應有立法的最後決策權。
- ii. 行政長官應有絕對否決立法機關的議決的權力。
- iii. 行政長官應有權否決立法機關的議決，但立法機關亦可以三分之二或四份三之大多數反否決。
- iv. 有委員認為若立法機關要以四分三大多數反否決是非常困難的，這樣與行政長官擁有絕對否決權無異。

### 4.2.2 預算的審核

- i. 保留現時對立法局在財政上的限制，即不能提出增加政府開支，只可提減少的建議及不能提出加稅。
- ii. 任何立法機關成員均有權修改財政預算，無論該修改是有關增加或減少政府開支
- iii. 有委員認為建議 ii. 會造成很大的混亂，因為一個預算是由多個部門的開支項目整合而成，若某一部門要求增加撥款，便會引至另一部門要減少撥款，或引至加稅。

### 4.2.3 諮詢權

保留現有的諮詢功能，可以辯論及質詢政府部門的施政情況。

### 4.2.4 監察權

- i. 保持不變—據一九八七年四月的情况，除一般性對政府政策的監察外，兩局議員辦事處是會處理對政府施政情况的申訴的，立法局議員可隨時要求索閱政府文件及要求政府解釋，但却沒有法定權力，即政府可拒絕給與文件或解釋，但若立法局議員認為事關重大，是可由立法局通過引用權力及特權法案來要求有關部門交出文件及答覆質詢的。
- ii. 加上調查政府的行政運作失當的權力，並由立法機關親自執行。
- iii. 將來立法機關不需擁有調查政府施政失當的權力，應由一獨立職位，如一九八六年綠皮書提出的明政專員來處理。

iv. 立法機關應有監察政府運作失當的權力，而由擁有同一權力的獨立機構，如明政專員來負責調查。

v. 立法機關有監察政府運作失當的權力，並應通過立法的程序設立一個機構（向立法機關負責）調查政府運作失當。

#### 4.2.5 彈劾及任免行政長官之權

##### 4.2.5.1 彈劾及提請中央罷免的意義

(1) 彈劾——一般來說（參考英、美情況）是針對行政長官的犯錯（主要是在任時貪污或違法或有不當或不軌的行為等）提出起訴、審判，彈劾不等同罷免，但當他被裁定有罪後卻可導致其被去職。在施政上犯嚴重錯誤時，立法機關可向行政長官投不信任票，但這不屬於彈劾。

(2) 提請中央罷免——

i. 既然行政機關人員是由中央任命，故罷免與否應由中央作最後決定。

ii. 由中央罷免只是形式上的做法。

##### 4.2.5.2 任免行政長官之權

(1) 《中英聯合聲明》的規定：

「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。... 行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」（附件一第一節）

(2) 參與行政長官的產生

（參考「行政長官的產生」討論文件）

(3) 彈劾行政長官

i. 可以，因根據《中英聯合聲明》行政機關應向立法機關負責，故當行政長官犯罪或在施政上犯嚴重錯誤時，立法機關便可以（2/3或3/4）大多數票彈劾行政長官，或向行政長官投不信任票，動議報請中央人民政府罷免。但亦有建議在立法機關的工作程序上作出安排，讓行政長官在犯嚴重錯誤時，合法地自動引咎辭職。

ii. 不可以，因彈劾會引致罷免，但任命及罷免權却在中央人民政府。再者，如立法機關成員可以在認為行政長官施政失當時有權彈劾及提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。且「施政失當」一詞難以界定，易引起混亂。

(4) 罷免行政長官

i. 有權，因根據《中英聯合聲明》規定行政機關應向立法機關負責。

ii. 無權，以免使立法機關權力變得過大，有違三權分立之原則。再者，行政長官是由中央任命，因此立法機關是無權罷免的。

##### 4.2.5.3 任免司級或以上的主要官員之權

(1) 《中英聯合聲明》的規定：

「香港特別行政區政府的主要官員（相當於“司級”官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」（附件一第一節）

(2) 參與司級或以上的主要官員之產生

(參考「行政機關」討論文件)

(3) 彈劾司級或以上的主要官員

i. 可以

ii. 不可以

(4) 罷免司級或以上的主要官員

i. 可以

ii. 不可以

#### 4.2.6 主要法官的任命與免職

根據《中英聯合聲明》，主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。

違憲審查權(參考法律組的「基本法解權及修改權」最後報告)

#### 5.1 法例制定的審查

甚麼機關(特區法院? 中國法院? 或是由特區及中國成員組成的委員會/法庭?)負責對香港法例作憲法審查?

#### 5.2 聯合聲明中的有關條文:

附件一第二節第二段:「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律,報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者,均屬有效。」

#### 5.3 中國憲法中的有關條文:

第六十七條第八節:人大常委會有權「撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議。」

#### 5.4 小組意見:

5.4.1 聯合聲明規定特別行政區立法機關制訂的法律須報人民代表大會常務委員會備案,其意思僅指將來制訂的法律須向人大常委備案,而不包含或暗示否決權。此外並有意見表示,特別行政區立法機關制訂的法律,凡與國防或外交事務無關者,人民代表大會人大常委會無權否決。

5.4.2 至於如何決定特區制定的法律是否符合基本法,則有以下意見。未來特區立法機關制定的任何法例或現行的任何法例,如與基本法相違者,均由法院根據基本法宣告為無效。此乃法院司法功能之一。無論是否還有其他機構處理此問題,法院依然有此職責。

5.4.3 有建議指出如人大常委會認為由特區立法機關制定並向其呈報的法律是違反基本法,人大常委會可宣佈該法律為無效。提交憲法法庭的行動須在該法律呈報人大常委會後的某段時間內進行。有建議認為應以三個月為期限。特區立法機關制定的任何法律,如沒有如上所述提交憲法法庭,則會在涉及其條文的司法程序中受審查。

## 5.5 其他意見：

- 5.5.1 如案件涉及本地法例與基本法是否相符的問題，特區法院亦應有權審理，惟此類案件的終審權應屬人大常委會所有。
- 5.5.2 如案件涉及本地法例與基本法是否相符的問題，特區法院無權審理。只有人大常委會才有此權力。
- 5.5.3 任何特區法律，如既不影響中央特區權力關係，亦不干預中央在國防及外交事務的責任，而只涉及香港內部事務，則人大常委會不會行使其權力宣佈此類法律無效。
- 在任何情況下，人大常委會的權力只限於宣佈法律為無效的消極權力，而不能行使積極的權力，以解釋特區政府制定的法律。人大或其常委會均無駁回法律的一般權力。

## 6. 立法機關議長

### 6.1 議長的職權

#### 6.1.1 目前情況：

- (1) 主持立法局會議；
- (2) 決定會議暫停、休會及閉會時間；
- (3) 可在休會期內召開特別會議；
- (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (6) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
- (9) 可命令會外人士（進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士）離開；
- (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
- (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。（任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准）

#### 6.1.2 將來情況：

維持不變。

### 6.2 議長的產生

#### 6.2.1 目前情況：

根據《英皇制誥》，立法局主席由總督出任。如總督缺席時，則由總督指派的立法局議員出任，但如該受指派的議員缺席時，則由出席的資深官守議員擔任。

#### 6.2.2 將來情況：

(1) 對將來議長的產生，現時有三種建議：

- ① 立法機關議員互選



- ② 行政長官兼任 -- 維持現狀
  - ③ 副行政長官任之
- (2) 處理此問題，主要考慮因素有四：
- ① 行政與立法兩機關之溝通與連繫
  - ② 三權分立、互相制衡之效
  - ③ 威信 (若行政長官可兼任議長，其威信便可增加)
  - ④ 工作量
- (3) 三種建議的優劣：

① 立法機關議員互選

其優點是可以做到真正的三權分立，立法機關完全獨立於行政機關，可收互相制衡之效。另外，亦可減輕行政長官的繁重工作。但其缺點便是可能導致兩機關的「各自為政」，欠缺溝通，甚至互相對立。

② 行政長官兼任

若由行政長官擔任議長，其好處是行政長官作為兩機關的溝通橋樑，使兩機關有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，亦可增加行政長官的威信。但其缺點便是不能真正的使兩機關獨立，不符三權分立之精神，而可能失去互相制衡之效，且使行政長官的工作變得更繁重。

③ 副行政長官任之

其優劣點與由行政長官出任議長相似，但其相異點是可避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，亦可減輕行政長官的工作量。

其他

7.1 立法機關成員的國籍問題：

目前的法例並沒有特別規定立法局議員的國籍，但將來立法機關成員的國籍問題却很富爭論性。

7.1.1 《中英聯合聲明》對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

7.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同“當地人”，而未來的特區政府是由“當地人”組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，有如下原則性的分歧的意見：

7.1.3 認為參與立法機關的權利（選舉立法機關成員和成為候選人）應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

- 7.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民祇能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。
- 7.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：
- 7.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。
- 7.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為是立法機關是“中國的地區性議會”，祇管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。
- 7.1.6 其他意見有：
- 7.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。
- 7.1.6.2 有選舉權的人士應該有被選舉權。
- 7.1.6.3 沒有立法實權的純諮詢性質立法機關的產生，可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；而擁有立法實權的立法機關的產生，却必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。

## 7.2 政黨政治

- 7.2.1 有人認為普及性直接選舉與政黨政治有着密切的關係，認為普及性直接選舉會引致或應有政黨政治的形成，但亦有反對意見。目前，對政黨的存在，有三種意見：
- 7.2.1.1 政黨的出現是無可避免的，並且應鼓勵政黨的存在，因政黨存在是有助於協調各階層，使各階層的衝突得解決的方法制度化，促進社會的自由與安定。
- 7.2.1.2 可以有政黨的存在，但不應鼓勵。因香港是個自由的地方，不可以限制政黨的存在，所以即使政黨不利繁榮與安定，不應予鼓勵，但依然應容許其存在。
- 7.2.1.3 不應有政黨的存在，因政黨會使社會內部分化，將以往集中於經濟的注意力轉移到政治去，有損香港的穩定與繁榮。
- 7.2.2 贊成政黨政治的理由：
- 7.2.2.1 《中英聯合聲明》附件一第十三節寫有「香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會……」的條文，即香港居民有結社、集會和言論等自由；再者，有人認為香港現時的法律並沒有規定不准組織政黨，因此組黨應是合法的。另外，香港現有的論政團體及參政組織為將來政黨提供領袖人才，組織技巧，定下基礎，繼續發展成政黨是很合邏輯的，而目前香港的政制漸趨開放，可供政黨競爭的權力亦應漸增加。

- 7.2.2.2 現時，香港人有一定水準的教育程度，且漸有關注其切身利益之意識，對投票選舉亦有認識，若將來公民教育更普及，對直接選舉及政黨政治均屬有利。長遠來說，政黨可發揮公民教育的作用，因就某一問題市民可聽到從各個政黨得出來的看法和資料，政黨更會刺激民衆、教育民衆對政治發生興趣。
- 7.2.2.3 有政黨的組織，才会有較全盤的思想和視野，因政黨可把各種意見歸納為三數個主要的政策選擇，選民選擇誰人當政就簡單得多，不會單靠候選人個人的聲望，在對其政治立場不了解的情況下作出選擇。亦因政黨的組織化，更可為未有參政機會的人，尤其低下階層，提供一個參政機會，打破過往精英政治的傳統。再者，政黨對提供人才擔當將來立法機關議員及/或政府部門首長有一定質素的保障。
- 7.2.2.4 基于開放政府及受政黨的監察，可加強政府的「合法化」，受民衆支持，而政黨在監察政府的運作上比起個別不滿人士或個別議員的投訴會有效得多，因政黨有足够的資料和動機，經常審核政府的表現。有政黨政治才有有效的監察制度，而資本主義的長期繁榮安定，主要是靠多元化的，互相制衡的民主政治去保障的。
- 7.2.2.5 政黨為求得勢，便要對民衆要求了解，以取得其支持，因此，政黨會搜集民意來制定其政綱，這樣被選上的執政黨便能反映民意，對政府的認受性更為有利。而各政黨都以「正牌」的香港居民為號召，各政黨自由競爭，市民自由選擇，以致實現「港人治港」打擊幕後牽線的模式。有人認為，沒有政黨，民主政治便有名無實了。
- 7.2.2.6 就政黨政治產生對抗政治，有認為政黨政治未必是對抗政治產生的(唯一)原因。反而，有了政黨，民衆的意志才能統一。即政黨政治有利政策的統一和穩定，(在一定任期內)避免議會內分裂的混亂局面。再者，香港政制發展基本受《中英聯合聲明》及《基本法》限制，各界政見原則上應沒有大的分歧，因此社會的對立面不會太過尖銳。既然是「港人治港」，港人組成政黨只是把這個管理組織化處理，不會含對抗成份。即使政黨會引起對抗政治亦不是問題，因政治其實就是利益衝突，政黨的功能就是管理這種衝突，而權力不是賜與的，只有爭取才可獲取，故黨爭是正常現象，且只可通過政黨政治與直選，才能保證其與中國不同的政制。
- 7.2.2.7 沒證據證明直選及政黨的存在會影響地區的繁榮，如台灣及星架坡便成了反証。反之，政黨政治可保持香港生活朝氣勃勃和多元化。
- 7.2.2.8 共產黨在與其他黨派共存之際可檢驗一下自己的受歡迎程度，也可習慣與他黨共事的方式與習慣，跟上這個社會競爭的步伐。共產黨同時亦可藉此機會向香港市民甚至向世界各地重申立場，改善形象。
- 7.2.3 反對政黨政治的理由：
- 7.2.3.1 香港並非獨立國家，難以獨立自主，團體或政黨的權力最終還是受制于中國。有人認為聯合聲明附件一第一節顯示權力的來源是中國政府，由上而下，故以“一人一票”選出立法局大多數議席，繼而在立法局內選出該政黨所屬意的行政首長，從而取得權力是不可能的，因此組織政黨的動力也隨之而被打消。由於政權終於還是掌握在中央政府手中，故有政治才能的人仍未可被栽培出來，作為政黨領袖。

- 7.2.3.2 至今，香港市民不單公民意識薄弱，更是對政治有冷感、恐懼感及無能感，基本上人民是盡量與政府少接觸，以至整個社會一直存在着共識（無論是決策階段中的共識，以至民衆的「容忍共識」），因此群眾根本沒有「階級醒覺」，政黨也就沒有群眾作為基礎，所以群眾亦不會為稱為代表他們的「階層」黨派投下一票。
- 7.2.3.4 社會上並無鮮明的意識形態作為基本支柱，令黨與黨之間無清楚的劃分，也令各黨不能提供有計劃性的政綱，以維繫參與者的團結，而只能提供空泛一般性的口號。
- 7.2.3.5 多個政黨的出現易造成內部對抗性政治，使社會內之矛盾具體化、制度化，而引起社會混亂。加上中國一向是一黨專政，倘香港出現政黨，恐怕不為中央接納，而產生對抗性政治。
- 7.2.3.6 政黨會以社會福利吸引群眾，製造「免費午餐」政策，影響香港繁榮、安定。而政黨政治會將香港人一向致力于經濟的精神轉移到政治去，由於精力分散，經濟繁榮便會受到影響。
- 7.2.3.7 香港的政治、經濟基礎薄弱，因此香港的安定、繁榮是不耐黨爭的衝擊的。
- 7.2.3.8 政黨政治有違「維持現狀」的原則，更非是使議會政治穩定的（唯一）原因，或統一的途徑。



# 立法機關的產生

## 最後報告

(1987年4月16日)

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

## 問題牽涉範圍

現時，對九七年後立法機關產生的建議衆多，而各種選舉方式的建議其實與行政長官產生的建議共通，只是則重點及比例各異而矣，因此，這份討論文件處理的各種選舉方式，可幫助了解兩方面的問題，具體來說就是：

- (1) 特別行政區的立法機關的產生方法，應用何種選舉的形式，如果用各種不同的形式，各種形式應佔的議席應有如何的比例？
  - (2) 特別行政區的行政長官的產生方法，應用何種選舉的方法進行？
- 而這份討論文件集中討論立法機關的產生問題。

## 名詞解釋

### 2.1 選舉過程

- 2.1.1 直接選舉 — 直接選舉的意思，就是由選民，以一人一票的方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。
- 2.1.2 間接選舉 — 相對來說，間接選舉則由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

### 2.2 選民資格規限

- 2.2.1 普及選舉 — 選民的資格即除年齡及公民身份外(或「一般選民資格外」)<sup>①</sup>，並無任何其他限制。
- 2.2.2 有限選舉 — 除一般的選民資格外，選民要符合其他條件，才能參加選舉。

### 2.3 選舉組別的劃分

- 2.3.1 區域性 — 選民按其居住地，分為多個選區，選舉按區舉行。
- 2.3.2 功能性 — 選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組別分別進行。

2.4 大選舉團選舉 — 以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式，選出一些人士出任某些公職，有關大選舉團的組成方法與運作，見第12點有關「大選舉團」部份。

### 2.5 選舉形式

- 2.5.1 絕對大多數 — 在單席位的選舉中勝敗的決定，取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的“一票一席”(2.6.1)選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到“席數加一”分之一以上票數(例如選三席，便需得四份之一票數以上，選四席，便需得五分之一票數以上)，才能當選。也可以用2.7.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

註：①公民身份的定義，由居民定義小組負責研究(見“居民定義”最後報告)，目前香港並無「公民」這定義的。

2.5.2 簡單大多數 — 選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少，得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭幾名就當選。

2.5.3 比例代表選舉 — 在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票，選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.6 投票形式 — 在一個選舉規範內（選區、功能界別或選舉團），如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

2.6.1 一票一席 — 每投票人祇可選一人。

2.6.2 一票多席 — 每投票人可以選幾個候選人（數目可以與席數相同，或少於席數）。

2.7 候選人的淘汰

在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，逐漸淘汰一些候選人，以致最後定出了當選者。

2.7.1 初選/覆選 — 舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中，（其他情況，如此類推）。

2.7.2 選擇性投票 — 投票人將自己的選擇，分列為首選，次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，再點次選票直至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇用投票一次。

3. 聯合聲明的有關內容

聯合聲明內規定，特別行政區的“立法機關由選舉產生”（附件一第一節），但對於用何種選舉方式，並無進一步規定。

4. 1985年的情況

4.1 85年來立法局的56席議席中的產生方法，共有四種，分別為：

4.1.1 當然官守議員 — 根據香港的憲制性文件皇室訓令，布政司、律政司、財政司為立法局的當然官守議員。

4.1.2 委任 — 由港督決定，其中又分兩類，共二十九席

①官守委任議員 — 港督通常由司級官員，選定一些官員，委任其為有一定任期的立法局議員，任期明文規限，此類議員共佔七席。

②非官守委任議員 — 港督由社會各界人士中，委任一些人士，出任有一定任期的立法局議員，以此方法產生的議員，共二十二席。

4.1.3 功能界別選舉 -- 根據85年的立法局選舉條例，香港政府劃分出社會上的重要功能界別，並界定其中的選民資格，再按界別分配一定的議席，以選舉方式，產生十二席有一定任期的議席。

這些界別及所佔席及指定選舉人為：

界別	席位	選舉人	性質
(1) 商界	(1)	香港總商會會員	商業機構
	(2)	中華總商會會員	商業機構、個人
(2) 工業界	(1)	工業總會會員	商業機構
	(2)	中華廠商會會員	商業機構
(3) 金融界	1	銀行公會會員	商業機構
(4) 勞工界	2	註冊工會	勞工團體
(5) 社會服務界	1	香港社會服務聯會會員	社會服務團體
(6) 醫學界	1	醫學會會員及其他註冊醫生	個人
(7) 教學界	1	全職教師	個人
(8) 法律界	1	律師會、大律師公會會員 及政府律政人員	個人
(9) 工程、建築、測量 及都市規劃界	1	工程師學會、建築師學會、測量 師學會及都市規劃師學會會員	個人

共十二席

4.1.4 選舉團 -- 根據1985年的立法局選舉條例，劃定了十二個選舉單位，由這十二個單位內的成員，以一人一票的方式，選出一人，出任為有一定任期的立法局議員，故此，由這方法產生的成員共十二議席。該十二個選舉團包括目前香港政府的兩類地方行政及諮詢機構，一為管理文康市政的市政局(香港/九龍)和區域市政局(新界)，二為分佈全香港九龍新界的十九個區議會，按他們的人口分佈集成十個單位(每區人口由三十餘萬到七十餘萬不等)，這兩類機構的成員，部份由該屬區內的選民以一人一票選出來，部份由政府委任。

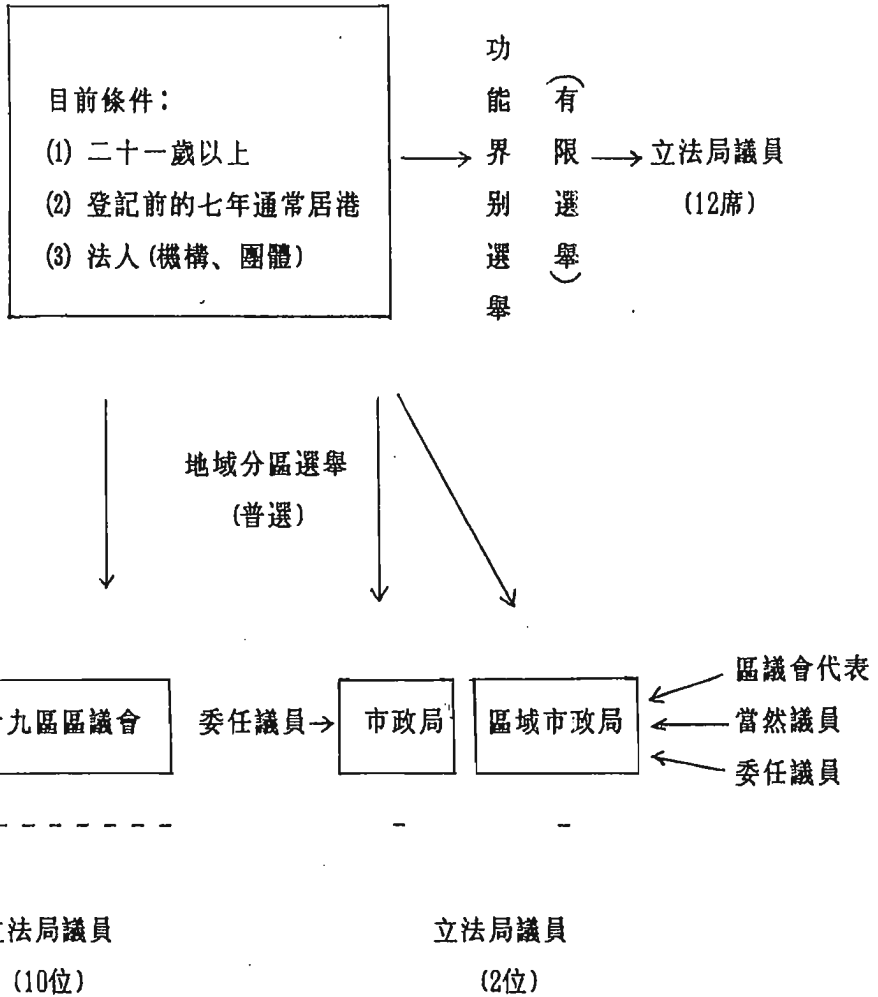
4.1.4.1 區議會選舉團 -- 由十九個區議會分為十個單位，市區七個，新界三個，每個單位選出一位立法局議員。市區七個選區中每個選區的區議員人數不等，其中有4至6個是市政局(有選舉產生的，亦有委任的)的當然議員，其餘議員約1/3是委任的，2/3是分區普及直選的民選議員。而新界每個選區中，有7至13個是鄉事委員主席的當然議員，其餘約有1/3是委任的，2/3是民選的。



4.1.4.2 市政局選舉團 —— 成員共有30位議員，其中15位是分區普及直選的，其餘15位是委任的，由他們選出一位進入立法局。

4.1.4.3 區域市政局選舉團 —— 成員共有36人，其中12人是由區域市政局轄區內的12個選區普及直選的，另外9人則由轄區內9個區議會選派代表出任，鄉議局的主席和兩個副主席均為區域市政局的當然議員(3人)。其餘12名議員則由港督委任。

## 全港選民



### 5. 1985年的立法局選舉方法的特點

#### 5.1 功能界別選舉的特點：

5.1.1 直選形式 —— 部份功能界別代表，是用一人一票的直接選舉方法選出的。

—— 功能界別中的教學界，法律界，醫學界，及工程建築、測量及都市規劃界，都是在界內的候選人中，以一人一票的直接方式，選出代表進入立法局的。

5.1.2 以機構單位作為選民 — 功能界別的選民，除了以上四個界別以個人為單位外，其他的五個界別，是以組織的成員為單位的。而這些機構組織的成員，包括了商業機構、社團和個人，參差不齊。這些界別的選舉方法，也是用一單位一票，選出其代表進入立法局的。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人。亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

## 5.2 選舉團的特點：

5.2.1 選舉團以多種形式產生 — 選舉團的成員，包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

5.2.2 間接選舉形式 — 選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，這批代表再與其他方法產生的成員組成十二個選舉團，再由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果在過程中受到委任及當然成員的影響。

5.2.3 普及性選舉 — 部份選舉團成員是以普及性的選舉產生的，即全香港及資格的選民，(即年齡21歲以上在登記為選民前通常居港七年的人士) 都有資格投票，選出部份選舉團成員。

5.2.4 重覆代表性 — 全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

## 6. 問題的焦點：

根據上列的情況，香港85年的立法局，是有用直接選舉的方式去選舉議員的，但這些選舉，並非用普及選舉方式，而是在一定的功能界別內進行。85年的立法局選舉，亦有普及選舉產生的議員，而且全港的選民，是通過兩次不同的普及選舉作為基礎，去產生立法局議員。不過這些選舉是以間接的形式進行的，並且中間受到委任議員的參與，並非純由選民的代表決定最後的立法局人選。故此，目前討論的問題就是：

「未來特區的立法機關，應否有普及直接選舉方式，去選出立法機關的成員。如果有此方式，又應佔多少比例。」

## 7. 對立法機關選舉方式，目前共有四種建議：(比例問題見8)

### 7.1 普及直接選舉

7.2 普及間接選舉 (註：目前的情況仍有委任成份在內，但將來若沒有委任議員，則會變成純間接選舉)

7.3 功能界別選舉

7.4 大選舉團選舉

8. 各種選舉方式產生立法機關成員比例的建議 (只包括有列出比例的建議)：

建議 方式	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	★	#
	普及直選	100%	75%	66.6%	60%	60%	50%	50%	40%	40%	33.3%	33.3%	30%	30%	30%	30%	25%	25%	25%	25%	0%		
間接選舉							25%								20%	25%	25%						
功能界別		25%	33.3%	40%	25%	50%	25%	60%	30%	33.3%	66.6%	60%	30%	70%	50%	25%	50%	25%	50%				100%
大選舉團					15%				30%	33.3%			30%			25%		50%	25%				
												*10%	*10%										

\* 建議 (12) 81個席數中約10%是由行政長官提名，經立法機關同意。

○建議 (13) 100個席數中10%是由各正、副司級官員互選。

★建議 (20) 並沒有詳盡的方案提出，但反對普及性直接選舉。

# 建議 (21) 為兩個功能不同的議院制度，一為完全由普及直選產生，立法機關則完全由功能界別產生。

8.1 建議出處：

- (1) 學聯 (31/8/86) / 香港民主民生協進會 \* (3/87)
- (2) 民主公義協會 (9/4/86)
- (3) 張熾標 (22/7/86) / 匯點 (7/86)
- (4) 太平山學會 (4/86) / 香港大學畢業同學會政制組 (10/86)
- (5) 香港基督教協進會公共政策委員會 (10/86)
- (6) 薛鳳旋 (2/86) / 中根 (24/7/86) / 香港都市規劃師學會 (5/8/86) / 查良鏞 (8/86)
- (7) 190人方案 (10/86) / 基督徒弘道社 (3/11/86)
- (8) 冼銘倫 (28/3/86)
- (9) 古星輝 (12/85)
- (10) 查濟民 (7/8/85) / 陳弘毅 (25/1/86) / 徐是雄 (8/11/86)
- (11) 辛維思 (5/86) / 28人方案 (4/87)
- (12) 香港民主協會 (6/86)
- (13) 吳康民 (11/86)
- (14) 香港政府華員會 (2/87) / 醫務界專業團體基本法聯席會議 (3/87)
- (15) 何鍾泰、曹宏威、唐一柱 (8/86) / 港人協會 (11/86)
- (16) 徐是雄 (17/12/86)
- (17) 吳夢珍 (24/6/86)
- (18) 徐是雄 + (9/1/86)
- (19) 71人方案 (11/86)

(20) 嘉道理 (15/12/86)、蘇海文 (6/2/87)

(21) 當時曾有此建議，但後來該建議者撤銷了此種方案 (4/86)

\* 該建議認為，立法機關的組成最終應全部由直接選舉產生，但何時為「最終」則沒有說明。

+ 徐是雄委員的方案是分階段性的，其建議第一屆的選舉方式比例是有別于第二屆及以後的一般選舉方式比例。目前列出的是一般的選舉比例。

## 9. 「普及直選」

### 9.1 候選人提名：

9.1.1 選舉過程中的提名方式，有制度上的形式，也有制度以外傳統做法的影響。這些提名過程，有些是非過濾性的，有些是過濾性的，而過濾程序之目的是為保障候選人的質素、限制候選人的數目不要過大、利於向選民交代及保障候選人有一定的支持，對選舉結果有一定的影響。但有認為由選舉團或選舉團成員提名的過濾方法會是普及直選的一大障礙。

9.1.2 對普及直選的提名方式有下列幾種建議：

- (1) 完全開放，祇需一定數目的選民簽名提名便可
- (2) 候選人由選舉團提名
- (3) 候選人由選舉團的成員提名
- (4) 候選人必須符合某些特定資格才可被提名，或須為選區內一定數目的資格提名人提名

### 9.2 對「普及直選」的不同意見：

#### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- (4) 比例代表選舉是可照顧到社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合人權及政治平等參與原則
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性

#### 反對

- (1)' 不利安定繁榮
- (2)' 催化政黨對抗性政治
- (3)' 不能保障各階層代表性
- (4)' 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- (5)' 公民意識未成熟
- (6)' 政客政治引致公費開支增加
- (7)' 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同
- (8)' 香港社會不適宜引用西方民主方式
- (9)' 過份、太快的民主化不利經濟發展
- (10)' 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的



- |  |  |
|--|--|
| <p>(1) 更有效地直接向選民負責</p> <p>(2) 可鼓勵人民參與政治</p> <p>(3) 可體現高度自治</p> <p>(4) 普及直選才可以建立一個不是唯命是從及可據理力爭的政府</p> <p>(5) 無「普及直選」就無民主</p> <p>(6) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的</p> <p>(7) 獲選之人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的</p> <p>(8) 由直接選舉產生的立法機關，最能保證政府內部有三權分立及權力制衡</p> | <p>(1)' 選民未必能理性化，易被政治野心家所誤導，而造成類似「免費午餐」的局面</p> <p>(2)' 社會政治過熱</p> <p>(3)' 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來</p> <p>(4)' 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能不唯命是從及可據理力爭</p> <p>(5)' 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主</p> <p>(6)' 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等</p> <p>(7)' 直接普選的不可預測性對社會安定不利</p> <p>(8)' 選舉方法與三權分立及權力制衡並無直接關係，而整個政制的設計才是最根本的因素</p> |
|--|--|

9.3 有關普及直選的意見，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種方式產生也有。

## 10. 功能界別選舉

### 10.1 對功能界別選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 保障立法機構各界代表的均衡性
- (2) 議員更能反映各界別的代表性
- (3) 減低社會的政治過熱
- (4) 功能界別選舉的界別劃分會隨社會的進展而需要重新劃定，這正是此選舉方式的優點，就是切合社會需要，有靈活性。

#### 反對

- (1)' 不平等，有人多票，有人無資格投票（倘選舉人份屬超過一種功能界別，其投票權可能多於一票，但如選舉人不屬於任何一種功能界別，他在功能界別選舉中沒有一票投票權。）
- (2)' 功能界別產生議員未能照顧全局利益
- (3)' 會引起社會上對政治不公平之憤
- (4)' 功能界別的劃分並沒有肯定的準則，故難以劃分。而各界別的席位分配，更會受其時的當權者所影響而有劃分上的分別。亦有委員擔心這選舉方式可能導致各功能界別的糾紛，或因代表性問題產生爭執。

(5) 界別劃分雖有困難，但並非不能攻破的困難。

(5)' 功能界別的劃分有困難，至今仍未有人尋得答案。

(6)

(6)' 功能界別的議員可能要求以其界別所代表人數作投票準則，令人對立法機關的代表性失去信心。  
(有委員認為根據現時香港實際的功能團體選舉情況，此項意見所述情況很難發生。)

(7) 根據基本法諮詢委員會的界別劃分

(7)' 很難限制功能界別的數目，總有些界別是不能包括在內的，有人會要求按比例分配席位

10.2 對功能界別選舉的形式，建議從完全由此方式產生到完全不採取此種形式也有。

(註：第8點方案(20)之建議者已取銷其建議)

10.3 對功能界別的劃分及組成具體的建議：

(1) 徐是雄 -- 功能界別的席位，由12席增至22席，具體的議席分佈：

組成	代表	議席數目
(一) 商界	香港總商會	
	香港中華總商會	2
(二) 工業界	香港工業總會	
	香港中華廠商聯合會	2
(三) 金融界	香港銀行公會	2
(四) 勞工界	所有註冊職工會	3
(五) 社會服務界	香港社會服務聯會	
	香港社會工作人員協會	2
(六) 醫學界	香港醫學會	
	香港牙醫學會	2
(七) 教學界	選民名冊按以下名單編訂：法定名單以及各機構和有關專業團體的成員名單/職員名單	3
(八) 法律界		3
(九) 工程師		1
(十) 建築師		1
(十一) 會計師		1

(2) 港人協會 -- 建議功能界別的席位由12席擴至30席，但沒有進一步的具體建議。

(3) 28人方案 -- 建議功能界別的席位由12席擴至48席，具體的議席分佈：

	立法機關議席數目
第一大類職業組別共佔	16

其中 商 界(1)		6
工業界(2)		4
銀行界(3)		2
其他僱主		4
第二大類職業組別共佔	16	
其中 醫學界(註冊醫生)		1
其他護理人員		1
教學界		2
法律界		1
社會服務界		2
工程、建築、測量及城市設計師		1
會計、核數師		1
資訊、傳媒專業人士		1
行政人員		2
其他專業人士		4
第三大類職業組別共佔	16	
其中 文員		2
銷售人員		2
服務業工作人員		2
農、林、牧、漁人士		2
製造、建築、運輸工作人員		6
學生、退休人士、料理家務者 及其佈非從事經濟活動人士		2
總數		48

(4)有委員建議護士界應佔一定的席位。

## 11. 「間接選舉」

### 11.1 對間接選舉的不同意見：

#### 贊成

- (1) 選舉團方式有助投票人對候選人  
的認識
- (2) 減低社會政治過熱
- (3) 使區議會、市政局、區域市政  
局意見，能直接反映到立法機關

#### 反對

- (1)'小圈子政治，容易被操縱，易引  
致派系分裂，破壞區議會、市政  
局、區域市政局日後工作關係
- (2)'間接方式不利向選民大眾交待
- (3)'通過其他選舉方法亦可設立渠道  
增強地方行政與立法局的溝通

- |  |   |
|--|---|
| (4) 選民在投區議員/市政/區域<br>市政局議員時已料到其於立<br>法局投票時的代表性 | (4)' 由選舉團成員選出立法局議員這<br>職權與該成員的原有職權（區議<br>員、市政局/區域市政局議員的<br>職權）不一致 |
| (5) 選舉團選舉令地域性組織選<br>舉權威性得以確立                   | (5)' 立法機關應從香港整體利益考慮<br>問題而不應以地域性角度考慮問<br>題                        |

11.2 間接選舉，有人認為應該取消，代之以普及直選方式。亦有意見認為應該保留。但沒有人建議用這方式產生超過四分之一的立法機關成員。

## 12. 「大選舉團」選舉

12.1 在各種有關立法機關及行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這兩種職責的其中一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及其功能，均有多種不同的想法，此份討論文件主要列出有關用“大選舉團”選舉立法機關成員的構想，但為保存整個構想的脈絡，故亦將非有關立法機關的部份，以括弧顯示，作為參考。

### 12.2 大選舉團的功能

在設立大選舉團的各項建議中，其功能除負責產生部份立法機關成員外，還有以下其中一項或以上的功能：

- 12.2.1 負責選舉部份立法機關成員
- 12.2.2 (負責行政長官選舉過程中的提名)
- 12.2.3 (負責提名及選舉行政長官)
- 12.2.4 (作為行政長官的顧問)

### 12.3 成立大選舉團的原則

- 12.3.1 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各階層，均應有機會參與。
- 12.3.2 人數不宜太少——理由是避免“大選舉團”易受到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員不宜太少。
- 12.3.3 成員要有認可的代表性——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件。
- 12.3.4 組成的方法要明確——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

### 12.4 大選舉團的組成部份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- 12.4.1 行政局非官守議員。
- 12.4.2 立法機關成員。
- 12.4.3 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。



- 12.4.4 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- 12.4.5 社會團體及認可的委員會——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體及認可的委員會，應被納入大選舉團的組成部份。
- 12.4.6 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份。
- 12.4.7 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉團的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- 12.4.8 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。
- 12.5 暫時性與常設性
- 除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議中的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。
- 12.6 下列為對大選舉團的組成方法的一些具體建議：

#### 12.6.1 查濟民（1985年初）

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法局議員、及工商財經、法律教育各方面的專業人士、現任的行政、立法局顧問不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：（「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商總督人選，與立法局協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及）在顧問局成員中互選三分之一的立法局議員。（此外，顧問院成員亦為港督及首席部長的顧問，但港督並不會像目前對待行政局一樣，事事與顧問商量。）
- (4) 特點／理由：①顧問局本身雖然不是立法機關，但三分之一的立法機關議員來自顧問局，因此顧問局對立法機關有重大的影響力。  
②「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免港督因個人的利益而影響顧問的選取。  
③尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此港督從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

### 12.6.2 古星輝 (1985年2月) 《鏡報月刊》

- (1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。
- (2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。
- (3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。
- (4) 特點／理由：「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡。

顧問院為一常設性組織，負責向行政長官提供有關施政上的意見。

### 12.6.3 陳弘毅 (1986年1月25日) 《明報》

- (1) 組成成份：「顧問院」的成員人數不固定，但不少於60人，不多於120人。
- (2) 組成方法：「顧問院」由中央人民政府委託在港若干人士發起及籌組。籌組方式類似成立基本法諮詢委員會的辦法。部份成員由發起人根據各界團體的推薦而邀請參加，部份成員由發起人主動邀請。成員任期四年，可獲連任。
- (3) 功能：「顧問院」的主要職權是以協商或推選形式推選20人成為立法機關議員。被顧問院推選人士，本身可以是顧問院成員，也可以不是。此外，顧問院成員如獲行政長官邀請，可以參加政府的諮詢委員會，提供顧問服務。顧問院成員亦可被委為區議會議員。
- (4) 特點／理由：①「顧問院」成員預計多為親中人士及商界代表，他們可以選舉三分之一(即20位)立法局成員，即肯定親中人士及工商界的利益在立法局內將到保障。

②「顧問院」為常設機構。

③「顧問院」專為產生部份立法機關成員而設，與行政長官產生無關。

### 12.6.4 工商界專業諮委(71人) (1986年11月4日)

- (1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

- (2) 組成方法：由各界定團體選出代表。(具體方法尚在研究中)
- (3) 功能：(「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。
- 此外，)「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關議員。

- (4) 特點/理由：①「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。
- ②以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。
- ③避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況。
- (4)由「選舉團」選出百分之二十五的立法機關議員，可使一些具優秀能力，但卻沒有透過功能團體及地區選舉而進入立法機關的人有問政的渠道，藉以鼓勵各界精英加入立法機關，亦代替目前的委任制。
- (5)這方法亦可以令立法機關能專心工作，不用在黨派政治上浪費精力。

#### 12.6.5 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

- (一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關議員或代表【這些人士無被選舉權】
- (二)市政局及區域市政局議員或代表
- (三)區議會議員或代表
- (四)各界定團體代表包括：
- 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
  - 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
  - 3.法律界——大律師、律師、法官。
  - 4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
  - 5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
  - 6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。
  - 7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
  - 8.外籍人士。
  - 9.婦女界。
- (五)香港區全國人大代表或部分代表。
- (六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關委員。(九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。)

(4)特點/理由：①「大選舉團」成員有多過一個代表身份的，也只能投一票。

②經「選舉團」選出來的立法機關議員，更能照顧到香港的整體利益，因為他們無需向某一功能團體或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起到平衡和緩衝經功能團體和直接選舉選出來議員之間的矛盾和對抗。

③通過「選舉團」可以比較容易選出一些態度持平、為各界接受、肯踏踏實實做事和有全面政治才幹的人才。

(4)立法機關在特別行政區政府成立約六至八年後，檢討考慮削減「大選舉團」11個議席改為直接選舉的可能性；再過六至八年檢討考慮把其餘的11個「大選舉團」議席，也改為直接選舉。再過若干年可以考慮是否把功能團體的議席也取消，改為直接選舉。由此可見，建議的大選舉團並不是一個長期的組織。

(5)若公務員獲選入立法機關後，則必須放棄公職。

## 12.7 對「大選舉團」選舉的不同意見：

### 贊成

- (1) 更能照顧香港的整體利益，因為由大選舉團選出的議員無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。
- (2) 保障社會各階層的均衡參與。
- (3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可提供另一途徑讓各界精英加入，以保留現行委任制的優點。
- (4) 減低社會政治過熱。
- (5) 由部份上一屆立法機關議員組成其一部份大選舉團選下屆立法機關議員更可保障連貫性、穩定性，並無邏輯上的錯誤。

### 反對

- (1)' 容易造成特權階級政治，保障一小撮人利益。
- (2)' 偏重工商界上層階級的參與。
- (3)' 某些界別有重覆代表性。
- (4)' 易受一小撮人控制。
- (5)' 包括立法機關成員的大選舉團選舉立法機關部份成員不合邏輯。



- (6) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證熟識中央政府運作的人士的參與。
- (6)' 人大政協成員產生方法未清楚；且由其他方法選出代表亦有熟識中央政府運作的人。
- (7) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。
- (7)' 不是真正的選舉，是變相委任制
- (8) 保持穩定性、連貫性
- (8)' 政治精英主義引致民憤，製造社會不安。
- 12.8 贊成用「大選舉團」選出部份立法機關成員者認為，此方法可補救用其他方式產生立法機關成員的漏洞，以達至立法機關成員組成成份的均衡；故此，大多數建議均認為用此選舉方式產生的立法機關成員比例不應超過1/4 至 1/3。
- 12.9 對於產生「大選舉團」的各項建議，主要是在普及直選和在立法機關基礎上去產生行政長官的兩個方法外，再提出一個可行的方法，有一些建議也包括了產生部份立法機關成員的功能在內。但對「大選舉團」的組成方法、成份、意見參差很大。

# 法律專責小組及政制專責小組 第二次聯合會議通知

日期：一九八七年四月二十一日（星期二）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：張健利委員

會務主任：陳露玲小姐

議程：1. 繼續討論「特區的終審權與司法制度討論文件(草稿)」

2. 通過「特區的終審權與司法制度討論文件(草稿)」

3. 其他事項

# 法律及政制專責小組 第二次聯合會議紀要

法律及政制專責小組第二次聯合會議於一九八七年四月二十一日(星期二)下午五時三十分至七時舉行，由於討論時間不夠，於五月三十日(星期六)上午九時半至十一時舉行續會。會議召集人為張健利委員。

出席會議之委員名單如下：

屈超	錢世年	曹宏威	司徒輝	張世林	謝宜鈞	梁振英	鄭鐘偉
文世昌	歐成威	郭元漢	陳永棋	莫家榮	簡福齡	夏其龍	夏文浩
張健利	羅傑志	麥嘉霖	麥海華	李永達			

出席續會之委員名單如下：

歐成威	楊鐵樑	沈茂輝	張健利	麥嘉霖	麥海華	謝宜鈞	林邦莊
鄭鐘偉	阮北耀	夏文浩	黃宜弘	文漢明	錢世年	羅傑志	張振國
夏其龍	王敏剛	郭元漢	張家敏	莫家榮			

在會議中，委員審查「特區的終審權與司法制度討論文件(一稿)」，並主要針對文件中甲至丙項內容進行討論修改。

秘書處根據會議之討論結果修改該份文件，成為「特區的終審權與司法制度討論文件(二稿)」，供委員於續會中審查討論。

委員在續會中就整份文件的結構及其他剩下來未討論的部份(丁項及戊項)進行討論，並提出修改及補充。

此外，委員提議把文件名稱更改為「有關特區終審權、司法制度的幾個問題及獨立檢察機關的職責討論文件」。

7. 有委員提出在《基本法結構(草案)》中提及的其他數項問題(如陪審團制度、辯護原則等)未有在本討論文件中論及。經討論後，會議認為聯合聲明中既已列明「原在香港實行的司法體制予以保留」，在本討論文件中沒有涉及的範圍應保持不變，故毋需討論。
8. 會議通過先提交此份文件給起草委員會參考，如草委方面有所回應，即指出哪些問題需要再深入討論，小組將再作補充。
9. 會議通過經修改後的「有關特區終審權、司法制度的幾個問題及獨立檢察機關的職責最後報告」(請參閱附件)。

召集人：\_\_\_\_\_

張便利



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01-04-CI01-870421

敬啟者：

政制專責小組的行政機關與行政長官的產生工作組已於四月九日(星期四)下午五時三十分舉行第三次會議，繼續討論「行政長官的產生」討論文件並略作修改。此外，會上經召集人與委員商討後，均同意為節省工作時間並提高討論效率，議決發信要求委員以書面意見形式提出對「行政長官的產生」討論文件的修改意見。

隨函附上「行政長官的產生」討論文件的最新修訂稿(四稿)及填寫補充意見的回條，請委員於四月二十七日之前將對此討論文件的修改意見填寫於回條上，並寄回諮詢委員會秘書處，本工作組謹訂於四月三十日(星期四)下午五時三十分舉行第四次工作組會議，討論各委員遞交的書面意見。

此致

行政機關與行政長官的產生工作組  
各委員

行政機關與行政長官的產生工作組

召集人

**曹宏威**

(黃蕙瑜代行)

一九八七年四月二十一日

CCBL-SG/POS-WG01-DP04-870421

# 行政長官的產生

## 討論文件 (四稿)

(1987年4月21日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關行政長官的產生之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表行政機關與行政長官的產生工作組，或政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

行政機關與行政長官的產生工作組

## 1. 前言

### 1.1 聯合聲明有關條文：

中英聯合聲明中關於行政長官的產生方法有如下的條文：「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。」(附件一第一節)，但聲明內對選舉或協商的具體內容卻沒有說明。

### 1.2 目前情況：

一直以來港督一職是由英國外交及聯邦事務部從其公務員(近幾年<sup>1/2</sup>，港督則多由外交及聯邦事務部職員選任，但在過往而言，不少港督是由富有經驗的在港工作人員中升任的)中就其資歷及經驗，揀選適合的人選，經首相同意後，再呈上女皇任命。整個揀選過程由英國政府負責，香港人在這過程中沒有任何參與。

### 1.3 各方建議：

香港各界人士就行政長官的產生方法主要有以下幾點(見下表)。

通過選舉	I 普及性直接選舉	a. 無提名限制	(見2.3)
		b. 有提名限制	(見2.4)
	II 間接選舉	a. 大選舉團選舉	(見3.)
		b. 立法機關選出	(見4.)
通過協商	I 可以中央政府與香港人士共同協商	(見5.)	
	II 香港人士自行協商而中央不參與其事		

下面將集中討論以上各項產生行政長官方法的建議，並列出其中理由/特點及贊成和反對意見。

## 普及性直接選舉

### 2. 由普及性的直接選舉產生行政長官

2.1 選舉形式及程序：全港合資格<sup>1/2</sup>(除一般選民資格外，無任何其他限制)的選民，以直接投票方式，在選舉人名單中，以多數票決定其中一人出任行政長官。經普及性直接選舉產生行政長官。這類選舉包括提名及選舉兩項程序。

## 2.2 對普及性直接選舉的選舉方法的基本原則的不同意見：

### 贊成

### 反對

- |  |  |
|--|--|
| (1) 有利安定繁榮                                       | — 不利安定繁榮                                 |
| (2) 政黨產生是必然而又健康的發展                               | — 催化政黨對抗性政治                              |
| (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭                             | — 不能保障各階層能自由競爭                           |
| * (4) 比例代表選舉可照顧社會上小數人士的利益                        | — 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益                |
| (5) 公民意識已有增長/難定準則                                | — 公民意識未成熟                                |
| * (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支         | — 政客政治引致公費開支增加                           |
| (7) 符合人權及政治平等參與原則                                | — 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同       |
| (8) 現代社會發展的最佳形式                                  | — 香港社會不適宜引用西方民主方式                        |
| (9) 民主化要配合經濟發展                                   | — 過份、太快的民主化不利經濟發展                        |
| (10) 加強政府合法性                                     | — 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的 |
| (11) 更有效地直接向選民負責                                 | — 選民未必理性化，易被政治野心家所誤導，而造成類似「免費午餐」的局面      |
| (12) 可鼓勵人民參與政治                                   | — 社會政治過熱                                 |
| (13) 可體現高度自治                                     | — 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來                   |
| * (14) 普及直選才可以建立一個不是唯命是從及可據理力爭的政府                | — 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能不唯命是從及可據理力爭          |
| (15) 無「普及直選」就無民主                                 | — 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主            |
| (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的 | — 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等            |
| (17) 獲選人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的                  | — 直接普選的不可預測性對社會安定不利                      |

\* 與行政長官選舉沒有直接關係，僅供參考。



### 普及性直接選舉無提名限制的方法

行政長官由市民公開提名，經一人一票直接選舉產生。（香港大學學生會基本法專責小組九七政制模式建議書 2/87）

對此提名方法不同的意見：

#### 贊成

- (1) 行政長官公開提名，保證各階層人士都能透過推選過程而反映自己的利益
- (2) 普及性直接選舉將牽涉到相當大規模的人力及資源，這本身已限制到候選人的質素而不必要以提名程序來達到此目的
- (3) 如果提名受限制的話，提名的過程已是政治談判的場地，而相對上市民就失去了真正自主地選擇其行政長官的權利

#### 反對

- 提名過程完全公開，難以限制候選人的數目及保證他們的質素
- 人力及資源，不一定能限制候選人質素
- 提名過程不成政治談判場地，提名可給市民更明確的計劃

## 2.4 普及性直接選舉有提名限制的方法

### 2.4.1 由立法機關成員提名

行政長官候選人由某數量立法機關成員（例如十人或總人數的十分之一）提名，每位立法機關成員只能提名一位候選人，再經普及性的直接選舉產生。（香港基督教協進會公共政策委員會 10/86，190人方案 10/86，中根 7/86，香港大律師公會 11/86）

對此提名方法的不同意見：

#### 贊成

- (1) 能貫徹行政、立法機關互相制衡的原則，並加強二者的溝通及合作
- (2) 立法機關成員提名，可以限制候選人的數目及質素
- (3) 所有立法機關成員均能提名，程序不算封閉

#### 反對

- 立法機關成員能透過提名控制行政長官的候選人，有違三權分立的原則
- 立法機關成員可透過提名揀選只為他們帶來利益的行政長官候選人，~~違~~違背公平的原則
- 提名程序不開放

### 2.4.2 由提名團／選舉團提名

行政長官候選人由特定的提名團／選舉團提名，再經普及性直接選舉產生。在這建議之下，就提名團或選舉團的組成，亦有不同的構思。

- 2.4.2.1 提名團由本港立法機關全體成員及同等數目之中央委任之當地人士組成，行政長官候選人須得到兩類提名成員各八分之一支持。（大學畢業同學會政制組 11/86）

對此提名方法的不同意見：

贊成

反對

(1) 保證候選人同樣受到立法機關成員及中央政府的支持，且可加強各方面的溝通

— 中央政府可參與揀選香港的行政長官候選人，有違高度自治的原則

(2) 提名者包括立法機關全體成員及中方委任之本地人士，程序不算封閉

— 提名程序不開放

2.4.2.2 全港所有已登記為選民的人都可提名行政長官候選人，再由一「候選人團體」對候選人作初步遴選。「候選人團體」成員包括曾任立法機關、市政局、區域市政局，區議會之民選成員，以及現任行政長官，和由功能組別選舉產生的某數量代表。最後行政長官由普及性的直接選舉產生。(基督徒弘道社 11/86)

對此提名方法的不同意見：

贊成

反對

(1) 所有已登記的選民都可提名行政長官候選人，避免這權力只由某小撮人擁有，亦保證各階層都可透過提名程序爭取自己的利益

— 提名程序完全公開，難以保證行政長官候選人的質素和數目

(2) 「候選人團體」成員的來源甚廣，包括各階層代表，可保證遴選行政長官時能兼顧各方的意見

— 不保證「候選人團體」成員能代表各階層利益

(3) 「候選人團體」對行政長官候選人作初步遴選，避免候選人數目太多或質素大參差

— 某小撮人有額外權力初步遴選行政長官，有違公平的原則

2.4.2.3 行政長官候選人須經20名合格選民提名，而每提名人只能提名一位候選人。若候選人數超過5人，則由一「遴選委員會」經協商或選舉產生5名正式候選人。「遴選委員會」人數約150至200人，由各功能團體代表組成，職責為檢查行政長官候選人的資格。待行政長官宣誓就職後，「遴選委員會」會自動解散。行政長官候選人經認為正式候選人後，便由普及性直接選舉產生行政長官。(學友社 8/86)

對此提名方法的不同意見

贊成

反對

(1) 「遴選委員會」人數眾多，代表性強，故遴選時將能反映各階層利益及意見

— 不保證遴選委員能反映各階層意見

(2) 遴選委員對候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素

— 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平原則

2.4.2.4 設立一「行政長官候選人提名委員會」，推出行政長官候選人三至五名，再經普及性直接選舉產生行政長官。「行政長官候選人提名委員會」由37人組成，包括香港全國人大代表5人，香港全國政協委員5人，立法機關代表10人，司級官員代表3人，市政局及區域市政局代表2人，區議會代表3人，社會團體代表11人。上述各方面的代表，將由有關方面人士選舉產生。(吳康民 11/86)

對此提名方法的不同意見：

贊成

反對

LC  
AC

- |   |   |
|---|---|
| <p>(1) 提名委員包括各階層代表，故在遴選行政長官候選人時將可反映各界別利益，均衡各階層意見</p> <p>(2) 提名委員會對行政長官候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素</p> | <p>— 提名委員的組合不代表他們反映各階層意見</p> <p>— 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平的原則</p> |
|---|---|

2.4.2.5 設立一個「遴選委員會」，成員約60--80人，人選分別由各「界定團體」推選，再經人大委任。「界定團體」的名單及每團體推選的委員數目，大約應與現有的「基本法諮詢委員會」組合的情況相同。任何有關「遴選委員會」成員組合的細節修訂，應由人大或其委任機關擔當。所有遴選委員都應該是有代表性的香港居民，熟悉香港的情況及需要，遴選委員的其中一項重要工作是推選三至五名行政長官候選人，經中央批准後，再交全港市民進行普及性直接選舉。(曹宏威，唐一柱，何鍾泰 8/86)

對此提名方法的不同意見：

贊成

反對

- |   |   |
|---|---|
| <p>(1) 「遴選委員會」中「界定團體」的組合乃依據「基本法諮詢委員會」的組合藍本，既然「基本法諮詢委員會」的組成深受港人接受，故「遴選委員會」亦會為人贊同</p> <p>(2) 人大或其委任機關可修訂「遴選委員會」成員組合的細節。故選出的行政長官將會既為中央接受，又獲群眾支持的</p> | <p>— 「基本法諮詢委員會」中「界定團體」的組合亦有未達完善之處</p> <p>— 人大參與遴選行政長官，有違高度自治的原則</p> |
|---|---|

2.4.2.6 設立一個由中央政府組織和任命的「提名委員會」，人數不宜太多，其中包括有當然成員，例如國務院港澳辦公室主任(或將來的相應職位)，或香港人(是否硬性規定要有港人參與尚待考慮)。然後經全民投票(可以用兩輪多數的投票方法)產生行政長官。(雷競旋 1/87)

對此提名方法的不同意見：

贊成

反對

- |   |  |
|---|--|
| <p>(1) 保證候選人的質素，並令其數目不至太多</p> <p>(2) 「提名委員會」由中央政府組織及任命。可保證它能照顧中央的利益，防止中央及地方可能產生不協調的危機</p> | <p>— 提名過程由小撮人擁有，有違公平的原則</p> <p>— 中央參與選舉未來的行政長官，有違高度自治的原則</p> |
|---|--|

- (3) 「提名委員會」由中央組織，可保證委員會具有基本的共同意向及一致性，更有效地達至刻意照顧某些階層的目的
- 一 保障香港的安定繁榮要靠全港市民的努力，不應該突出某一階層的功勞，故亦不應刻意照顧某階層的利益

2.4.2.7 設一由128人組成的「行政長官候選人提名團」，提名三位行政長官候選人，再交全民投票選舉。提名團的組成如下：

	提名團議席數目
第一大類職業組別共佔	32席
其中 商界 (1)	12
工業界 (2)	8
銀行界 (3)	4
其他僱主	8
第二大類職業組別共佔	32席
其中 醫學界 (註冊醫生)	2
其他護理人員	2
教學界	4
法律界	2
社會服務界	4
工程、建築、測量及城市設計師	2
會計、核數師	2
資訊、傳媒專業人士	2
行政人員	4
其他專業人士	8
第三大類職業組別共佔	32席
其中 文員	4
銷售人員	4
服務業工作人員	4
農、林、牧、漁人士	4
製造、建造、運輸工作人員	12
學生、退休人士、料理家務者及其他非從事經濟活動人士	4
立法機關成員	16席
人大代表、政協委員	16席
總數	128席

註：(1) 商界可界定為香港總商會及香港中華總商會成員商號的董事。

(2) 工業界可界定為香港工業總會及香港中華廠商聯合會成員廠號的董事。

(3) 銀行界可界定為香港銀行公會成員的董事。

(張振國、梁兆棠 3/87)



對此提名方法的不同意見

### 贊成

- (1) 提名團的成員包括不同界別及職業的人士，可保證他們的代表性。
- (2) 行政長官最終經全民投票選出，可保證他會受大多數市民的支持。
- (3) 提名團成員不能互選作行政長官候選人，以示公正。

### 反對

- 有限度提名，有違公平原則。

## 間接選舉

### 3. 由大選舉團產生行政長官

在各種有關行政長官產生方法的意見中，設有一個“大選舉團”去執行這種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及功能，均有多種不同的想法。（以下 3.1 - 3.4 乃背景資料，僅供委員考慮）

#### 3.1 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- (1) 負責提名及選舉行政長官
- (2) 負責行政長官選舉過程中的提名
- (3) 負責選舉部份立法機關成員
- (4) 作為行政長官的顧問

#### 3.2 成立大選舉團的原則

- (1) 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- (2) 人數要多——理由是避免“大選舉團”易干擾到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於訂出多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是大選舉團的成員多一定比少好。
- (3) 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件，而不是隨某人或某團體的意志被選進選舉團之內，這些條件最好是早已公認的。
- (4) 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

#### 3.3 大選舉團的組成成份

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- (1) 行政局非官守議員。

- (2) 立法機關成員。
- (3) 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- (4) 功能團體——根據目前法定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- (5) 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- (6) 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份
- (7) 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- (8) 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。

### 3.4 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

### 3.5 大選舉團產生行政長官的不同方案

#### 3.5.1 查濟民方案（1985年初）

- (1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法機關成員、工商財經、法律教育各方面的專業人士，現任的行政、立法機關成員不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。
- (2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。
- (3) 功能：「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商行政長官人選，與立法機關協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及在顧問局成員中互選三分之一的立法機關成員。此外，顧問院成員亦為行政長官及首席部長的顧問，但行政長官並不會像目前港督對待行政局一樣，事事與顧問商量。

#### Ⓒ 對此方案的不同意見

##### 贊成

- (1) 「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免行政長官因個人利益而影響顧問的選取

##### 反對

- 顧問實行終身制，不能罷免，將會做成另一權力中心，影響行政長官的施政

(2) 尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此行政長官從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

一 選舉行政長官要依靠對傳統精神的信任乃極為危險的事。有必要建立更有系統的選舉方法。

### 3.5.2 古星輝方案 (1985年12月) 《鏡報月刊》

(1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。

(2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。

(3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。

此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法機關成員。

(4) 對此方案的不同意見：

#### 贊成

「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡

#### 反對

一 「行政顧問院」成員只來自某些特定的階級，廣泛市民的利益未能受到保障

### 3.5.3 薛鳳旋方案 (1986年1月30日) 《大公報》

(1) 組成成份：由行政局全體非官守議員、立法局全體議員，功能團體、社會團體組成「協商團」。

(2) 組成方法：(未有列明)

(3) 功能：成員以協商為基礎，商討適合的行政長官人選，必要時以一人(或單位)一票的方式選出。

(4) 對此方案的不同意見：未有列明

### 3.5.4 三方學會方案 (1986年3月)

(1) 組成成份：「選舉團」由立法機關及地區議會成員組成。

(2) 組成方法：以法例規定上列議員為當然成員。

(3) 功能：選舉未來行政長官，再經中央人民政府委任。

(4) 對此方案的不同意見：未有列明

3.5.5 張熾標方案 (1986年7月22日) 《快報》

- (1) 組成成份：「大選舉團」成員包括立法局、區域市政局、市政局及區議會議員。
- (2) 組成方法：以法例訂出上列議會議員為成員。
- (3) 功能：「大選舉團」根據立法機關成員提交的行政長官候選人名單（每位候選人起碼得10位立法議員提名）投票。獲得最多票數的候選人將成為行政長官。
- (4) 對此方案的不同意見：

贊成

「大選舉團」的選舉方法保證未來的行政長官將受到社會各階層人士的支持

反對

一 「大選舉團」的組成有限制，經此選出的行政官未必會受到社會各界人士的支持

3.5.6 工商界專業諮詢方案 (71人) (1986年11月4日)

- (1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人
金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

- (2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）
- (3) 功能：「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。  
此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關成員。

- (4) 對此方案的不同意見

贊成

- ① 「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別限層的利益。

反對

- 一 「選舉團」的組成有限制，只保障社會少數人的權利，故選出的行政長官未必能代表各階層的利益。



- |  |  |
|--|--|
| <p>② 以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。</p> <p>③ 避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況，從而達至行政立法互相制衡的目的。</p> | <p>— 一人一票產生行政長官未必會產生對抗式的政治環境。</p> <p>— 行政長官由立法機關選出，可以增加兩者的溝通及協調。</p> |
|--|--|

### 3.5.7 港人協會方案 (1986年1月2日)

- (1) 組成成份：「大選舉團」的組成基於立法機關產生形式中的非普及性直接選舉成份。其中包括功能界別代表及地域選舉團成員。功能界別代表又包括三種力量：工商金融界、基層(勞工及社會服務界)以及專業人士。
- (2) 組成方法：在選舉立法機關時，功能界別及地域選舉團分別選出代表進立法機關。在推選行政長官時，上述團體以同樣方式在各單位內選出10名代表組成大選舉團，選舉行政長官。
- 對未來立法機關的組成有兩個建議，一為將目前的12功能席位擴至30位，連同目前的12個選舉團席位，即將來的大選舉團有420人。另一構想為將目前的功能席位擴至40個，目前的選舉團席位擴大至16個，即將來的選舉團共560人。(另有以普及直接選舉產生的席位，但不包括在大選舉團的產生方法內)
- (3) 功能：「選舉團」的主要工作是選出未來的行政長官。「選舉團」本身是一個兼具提名權及選舉權的組織，候選人必須得到百分之十的選舉團成員提名才能參與競選，若候選人本身為選舉團成員之一，則在獲得提名後，當退出選舉團，其席位為有關選舉單位選舉代表補上，選舉團成員不能由立法機關成員出任，以貫徹行政及立法制衡的原則。「選舉團」除作內部提名外，亦應公開邀請外界提名行政長官候選人。外界乃指有資格選舉代表組成選舉團的功能組別和地區議會之外的社會團體，個人並無提名權。
- 「選舉團」接收到所有候選人提名後，當對候選人的資格進行審查，然後安排機會聆聽候選人的政綱及對此作質詢。最後對候選人作不記名投票。候選人必須得到選舉團全部成員一半以上選票才作當選。

#### (4) 對此方案的不同意見

##### 贊成

- (1) 「選舉團」的基本結構為功能團體和地區議會，這些基本結構有長遠歷史並為一般人所接受，是香港最受重視的政治梯階，亦涵蓋了選舉政治中的兩大原則(功能原則和地域原則)，因此由「大選舉團」選出的行政長官將會受一般人信任和接受，選舉團的來源便承接了香港目前的政治基礎和傳統智慧。

##### 反對

- 功能團體和地區議會選舉亦有不善之處，故經他們選出的行政長官亦未必會為一般人信任和接受。

- (2) 選舉團中代表社會上兩極利益的工商界和基層代表的席位將各佔百分之三十至三十五；代表專業和地方議會的席位則各不超過百分之十五至二十，因此任何階層都沒有壓倒性的優勢，故所選出的行政長官必須是能照顧各方面的利益的。

### 3.5.8 徐是雄 (1986年12月)

(1)組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一)由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關成員或代表【這些人士無被選舉權】

(二)市政局及區域市政局議員或代表

(三)區議會議員或代表

(四)各界定團體代表包括：

- 1.工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
- 2.金融、地產界——銀行、保險、証券、地產、建造。
- 3.法律界——大律師、業務律師、法官。
- 4.專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
- 5.傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
- 6.社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。【公務員被選中後必須放棄公職】
- 7.宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
- 8.外籍人士。
- 9.婦女界。

(五)香港區全國人大代表或部分代表。

(六)政協委員或代表。

(2)組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3)功能：大選舉團可以選出三分之一(22人)立法機關成員。九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。如果將來大選舉團被取消，行政長官將改由立法機關提名，報請中央同意，然後作普選。

(4)對此方案的不同意見：未有列明

### 3.5.9 醫學界專業團體基本聯席會議 (1987年3月)

- (1) 組成成份：選舉團共500-600人，成員包括各功能團體，市政局及地區議會代表
- (2) 組成方法：(未有列明)
- (3) 功能：選舉團選出一個提名團(由若干人組成，例如共5人)，提名團提名若干行政長官候選人復交選舉團選出
- (4) 對此方案的不同意見：(未有列明)

3.5.10 建議由協商方式產生行政長官的方案中亦有部份贊成由特定的選舉團參與這工作，請參閱5.1.2。

## 4. 在立法機關基礎上選出行政長官

在立法機關基礎上選出行政長官是眾多選出行政長官方法的一種。其中又包括2種形式，(1)立法機關成員提名行政長官候選人，再由立法機關成員選舉；(2)立法機關成員互選組成行政委員會，再由行政委員推選一名行政長官；上述方式都有不同的理由及贊成和反對的意見，以下分別討論。

### 4.1 立法機關內以直接選舉產生

行政長官候選人資格不限，經某數量的立法機關成員(比如十人)提名後，便可以參加競選。選舉由立法機關成員進行，候選人必須取得絕對多票數才能當選。〔匯點(7/86) 馮焯光(7/86) 鄭宇碩(2/86) 李華明〕

對此選舉方法的不同意見：

#### 贊成

#### 反對

- |   |  |
|---|--|
| <p>(1) 行政長官由立法機關選出，可保證他受到立法機關的支持和信任，卻又能互相制衡</p>                               | <p>一 行政長官由立法機關選出，有違三權分立的原則</p>                     |
| <p>(2) 立法機關以多種形式的選舉(功能團體選舉，直選及間選)產生，保證成員有一定的代表性，而經立法機關選出的行政長官，將亦能代表各階層的意見</p> | <p>一 立法機關成員雖然代表不同的利益，但不表示由他們選出的行政長官將一定能代表各界的利益</p> |
| <p>(3) 候選人的資格不限，可以容許社會上更多有志之士參選</p>   | <p>一 候選人資格不限，難以保障他們的質素</p>                         |

### 4.2 立法機關內以間接選舉產生

立法機關先互選產生行政委員會，再由行政委員互選或協商推出一位行政長官，作行政委員會的主席，但所有政策都靠集體商議，實行集體領導制。行政長官人選兩年重選一次，不可連任，以體現集體領導之特色。行政委員會各有專責部門，地位平等，重要事務，均須集體議決，以少數服從多數，行政長官沒有特別的權力。行政長官除專責所屬之部門外，需額外負責召開和主持行政委員會的會議，以及對外行使禮節性和榮譽性之職務。〔陳弘毅(27/1/86) 太平山學會(4/86)〕

對此選舉方法的不同意見

### 贊成

- (1) 集體領導制可避免以一位行政長官作整個行政機關權力中心而可能產生的不穩定。因為假如選了一位昏庸無能或與中央關係惡劣的行政長官作唯一領導人，將對社會有惡劣的影響，但在集體領導下，即使委員會內有少數能力低的委員，因為所有決定都經集體討論而作出，故影響將會減少。另一方面，如果選出的首長是極能幹的領導，在「首長領導制」下可能培養出政治強人，如果他的政治影響力過大，可能會使中央不滿，容易破壞中港關係。
- (2) 集體領導制附合香港多元化的社會形態，因為香港有不同的階層，亦有不同的利益。集體領導制保證不同階層的代表能參與最高的行政決策，提供機會讓各方面溝通及協調，從而使權力及利益都能平均分配。
- (3) 集體領導制能培養委員間合作的精神，共同領導行政機關，這既可避免各方面因爭取最高領導權而產生磨擦及猜忌，亦有利於容納和保留政治人才，因為如果將行政權集於一人身上，很多有才幹的人將會因政見不同而被併於領導層外，甚至被迫形成反對派。

### 反對

- 一 以行政長官作整個行政機關權力中心未必會產生不穩定，因為行政長官會受到司法及立法機關的制衡。
- 一 不一定只有集體領導制才能提供機會讓各方面溝通及協調。
- 一 集體領導令權責不清，減慢工作效率，亦可能引至委員之間互相推卸責任。再者，行政權集於一人身上，未必就會令不同意見的人形成反對派，因為有不同的政見是很平常的事。

## 協 商

### 5. 由協商產生行政長官

中英聯合聲明提及協商亦是產生行政長官的一種形式，但具體形式卻沒有詳細說明。根據本地人士提議由協商產生行政長官的方案來看，「協商」的一個主要特點是中央政府對行政長官的揀選，不論在提名，諮詢或決定的程序中都有較大的參與，但亦有建議應由香港人士自行協商而中央不參與其事。以下是一些建議行政長官由協商產生的構想。



## 5.1 由協商產生行政長官的建議

5.1.1 行政長官候選人可由立法機關成員或各界團體提名，中央按初步名單先刪除一些中央或香港大部份人士或社會上某些階層不能接受的人選，然後進行第二輪協商，即以不定形方式與個別立法局機關成員，各大工商社團，政治團體和基層組織商量，然後決定一個最能為絕大多數人接受的候選人，提交立法局通過。（冼銘倫 3/86）

對此方案的不同意見

### 贊成

- (1) 中央參與協商，保證將來的行政長官會得中央政府的接受
- (2) 協商過程中央會諮詢香港人士的意見，可保香港人的意願受到考慮及照顧。
- (3) 行政長官的最後人選必得立法機關的同意，可見最後選出的行政長官，將會為港人所支持。
- (4) 這方法產生的行政長官將會是個低調而又能協調各階層利益的人，這種鼓勵協作的做法，將有利於各方面的協調，對香港脆弱的政治環境有重要意義。

### 反對

- 一 中央參與協商行政長官，有違高度自治的原則
- 一 中央只會根據他們的意願諮詢香港人的意見，不保證被徵詢者都必會為香港人爭取利益。再者，中央政府亦有權不接受他們的意見。
- 一 中央只提供一個行政長官名單供立法機關通過，故立法機關不過是橡皮圖章。
- 一 最適合香港發展的行政長官不應是一個低調的領導。

5.1.2 行政長官候選人由各界人士自由提名，然後由中央政府組成一個包括港人在內的遴選委員會，諮詢立法機關成員和各界社團（包括功能團體、政治團體、基層組織）的意見，產生一個不超過三人的最後候選人名單，交立法機關討論，經三分之二全體成員通過，選任一位為正式候選人，最後由中央政府任命。此中央協商模式實施一段時間後，如果社會條件適合，可將三位的候選人名單交全港市民選舉。（辛維思 5/86）

對此方案的不同意見

### 贊成

- (1) 中央參與協商，保證將來的行政長官會得中央的接受。
- (2) 特區立法機關在遴選過程有極大的參與權，可保證未來的行政長官同樣受立法機關的接受

### 反對

- 一 中央參與協商行政長官，有違高度自治的原則。
- 一 行政長官候選人的名單由中央決定，故立法機關的影響力並不很大。

5.1.3 立法機關成員互選5人，中國香港人大代表互選5人，共同組成一個公平而均衡的「十人提名小組」、提名小組以協商形式從①立法議員，②公務人員，③其他各界人士中推薦三位行政長官候選人，然後由北京中央政府從三人中選任一位作為特區的行政長官。如果三人均不適合，則發還提名小組再推薦。（羅桂祥 9/86）

## 對此方案的不同意見

### 贊成

- (1) 特區與中央政府代表參與選出行政長官，可保證他能得到兩方面的支持。而且這方法較公平和均衡，亦將會獲得大眾的支持和信任。
- (2) 經過協商及遴選的過程，保證只有背境、資歷和能力都最合適的人才能被挑選和委任，而這方法更能按能力來挑選適合的人出任行政長官，不受利益集團或壓力團體的操縱。
- (3) 協商制度避免政黨選舉產生的混亂。

### 反對

- 一 中央參與遴選行政長官，有違公平的原則，不會為大眾支持和信任。
- 一 只有少數人能參加提名或協商的工作，有違公平的原則；況且，利益或壓力團體都會推選他們認為能力最高的人作候選人，而且當各方面都有權發掘和推舉候選人時，更能保證選出的行政長官會是最佳人選。
- 一 政黨政治是必然而健康的發展，未必會引起混亂的情況。

5.1.4 建議由大選舉團產生行政長官的方案中亦有部份含協商的成份，請參閱3.5.1，3.5.2及3.5.3

## 6. 結語

就行政長官的產生方法，到現時為止，共歸納出四種方法，分別是：(1)由普及性的直接選舉產生；(2)由大選舉團選舉產生；(3)由立法機關選舉產生；及(4)由協商產生。各種方法均有不同的特點／理由以及贊成和反對的意見。

「行政長官的產生」

討論文件

第\_\_\_\_\_頁，第\_\_\_\_\_點

取銷	<input type="checkbox"/>	*
增加	<input type="checkbox"/>	*
修改	<input type="checkbox"/>	*

如下：

---

---

---

---

---

---

\* 在適當空格內加上✓號。

註：若有多項修改建議，請依照此方式書寫。

## 6. 立法機關組成人員的任期

### 6.1 目前情況

三年制

### 6.2 將來情況

#### 6.2.1 輪換制或全換制

輪換制就是將當選議員分為兩批或以上，每年只重選一批，以至每年都有一部份舊的議員留任。其優點是在運作上有延續性，缺點是可能引至某團體壟斷所有席位，因每次只改選少數席位，故一個稍強的團體便很可能集中其資源壟斷所有議席。全換制的優點與缺點便恰好相反。

#### 6.2.2 任期

##### 6.2.2.1 三年制

其優點是維持現狀，任期不變。若一個新任議員需要半年至一年時間熟習整個制度的運作，剩下的時間便可參與發揮。但其缺點是若採輪換制，便要將議員分為三批，一年輪換一次，選舉太頻密。

##### 6.2.2.2 四年制

其優點是在一年熟習期後，議員會（相對於三年制的議員）有較長的時間發揮，而且亦方便於輪換制的運作，即可將議員分為兩半，兩年輪換一次。但亦有認為兩年一次選舉也過於頻密。

##### 6.2.2.3 五年制

好處是與中國的制度銜接，方便與國內官員聯絡。這樣可以每兩年半一次選舉，每次換百分之五十，其優點為較少的選舉事務。另一建議是每年選舉五分之一，其優點是輪換幅度低，較合乎安定的原則，並可提高市民對選舉的興趣，但缺點則是過於頻密的選舉，有勞民傷財之弊。



中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

香港基本法  
諮詢委員會  
秘書處

CCBL-SG/POS-WG02-C101-870425

敬啟者：

政制專責小組立法機關與立法機關的產生工作組已於四月二十二日完成討論「立法機關」討論文件，將遞交專責小組討論及通過。

政制專責小組第十次會議續會通過以下工作程序：

「在工作組完成討論文件後，寄發給專責小組各委員，在一定期限內委員若有任何意見可以書面意見寄秘書處，秘書處在整理各意見後，便再寄發專責小組委員召開專責小組會議，會上只處理有意見書的部份，然後通過為最後報告。」

隨函附上：1)「立法機關」討論文件(六稿)

2)填寫補充意見的回條

請各委員於五月五日前，將對「立法機關」討論文件的補充意見填寫於回條上，並寄回基本法諮詢委員會秘書處。

此致

政制專責小組委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



一九八七年四月二十五日

# 立法機關 討論文件(六稿)

(1987年4月25日)

- 政制的模式，最終的考慮以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。
- 此文件乃有關立法機關及立法機關的產生方法討論文件，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會  
政制專責小組  
立法機關與立法機關的產生工作組

1. 前言：

此份討論文件主要討論立法機關的職權（其產生方法見「立法機關的產生」討論文件）及議長的職權和產生，其他還包括立法機關成員的國籍問題及政黨政治。文件中每部份，都先列出目前情況作為參考，來比對出現時對將來情況的建議。而討論文件的開首，是《中英聯合聲明》中對立法機關有關的規定，作為討論此問題的基本原則。並以香港現時所使用之《英皇制誥》及《皇室訓令》作為背景。

2. 《中英聯合聲明》的規定：

附件一第一節

- ① 「……香港特別行政區享有……立法權……」
- ② 「……香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

附件一第二節

- ③ 「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」

附件一第三節

- ④ 「主要法官（即最高一級法官）的任命和免職，還須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。法官以外的其他司法人員的任免制度繼續保持。」

3. 《英皇制誥》及《皇室訓令》有關立法機關職權的條文（一九八五年版）（註：此部份釋自英文本）

甲 有關香港的《英皇制誥》

VI (1) 殖民地應設有一立法局，由以下人士組成：

- a. 總督
- b. 3名當然官守議員，即現任布政司、律政司及財政司；
- c. 不超過7名由總督不時委任的現職政府官員（與當然官守議員合稱為官守議員）；
- d. 不超過22名由總督不時委任的議員（稱為委任議員）；及
- e. 24名民選議員，即根據殖民地的有關法律具資格並獲選的議員。

(2) 立法局成員由總督根據英皇的指令或透過其中一位主要國務大臣，憑已加蓋公璽的委任狀任命。官守議員及委任議員並無一定任期，根據英皇指令及由英皇決定。

(3) 民選議員的任期依照英皇指令及殖民地的有關法律而定。

VII (1) 總督在徵得立法局的意見及同意後，可為殖民地的治安、秩序及良好管理制定法律。

(2) 在不妨礙第一節的一般性原則下，殖民地的法律可為立法局民選議員作出規定，尤其可規定以下各項：選舉組別；各組別選出的議員人數；選民、候選人及民選議員的資格；民選議員的任期。

VIII 英皇有權透過其中一位主要國務大臣駁回經上述程序制定的法律。駁回行動自殖民地總督頒佈該法律時開始生效。

IX 英皇有權在徵得樞密院的意見後，為殖民地的太平、秩序及良好管理制定看來是必要的法律。

- X 條例草案經立法局通過後呈交總督批准時，總督須根據英皇指令或透過其中一位主要國務大臣自行決定批准該草案，或不予批准，或保留由英皇決定是否批准。
- XI 凡保留由英皇決定是否批准的條例草案，一經英皇根據樞密院令，或透過其中一位主要國務大臣予以批准，隨即生效。總督須通知立法局或發出文告，以表示該條例草案已獲批准；惟該通知須在草案呈交總督批准後兩年內發出。
- XII 總督及立法局制定任何法律時，都必須符合及遵守英皇指令中的有關規則、規例及指示。

## 乙 有關香港的《皇室訓令》

- XIII 總督可因充份理由暫停立法局任何官守或委任議員的職權，待英皇表明其決定為止，而總督須透過其中一位主要國務大臣即時通知英皇。如英皇透過其中一位主要國務大臣確認該停職決定，總督須立即以已加蓋公璽的正式文件撤銷對該官守或委任議員的任命，因此該議員的議席即出現空缺。
- XIV 如任何立法局議員（不包括當然官守議員或民選議員）根據以下途徑辭去立法局職務或去世；或任何議席因其他理由出現空缺；或任何議員遭停職；或已加蓋公璽的委任狀宣告任何議員無資格執行其職權；或任何議員不在殖民地；或任何議員須代當然官守議員之職，則總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命一立法局議員臨時議員，以填補上述議員的空缺。  
該臨時議員的任期由英皇決定，如其任命遭英皇駁回；或總督撤銷其任命；或其任命由另一明確任命所取代；或其所取代的議員已復職、或經總督宣告已重新執行其職權、或已返回殖民地、或已不再代當然官守議員之職，則該臨時議員須立即停任。  
如任何人士合法兼任多個當然官守議員所居的公職，總督可憑已加蓋公璽的委任狀任命任何合適人士為臨時立法局議員，惟上述公職須繼續由一人兼任，而該任命可如上所述遭駁回或撤銷。總督須透過其中一位主要國務大臣，從速向英皇呈報該臨時任命。
- XIX 立法局議席出現空缺，不得構成立法局不能正常運作的理由。惟在任何情況下，出席立法局整個會議的人數不得少於二十人（包括總督或會議主席），該會議才算有效。
- XXI (1) 總督須在可行的情況下擔任立法局會議的主席。  
(2) 如總督缺席，則由以下人士擔任主席：  
a. 總督指派的立法局議員；或  
b. 如該受指派的議員缺席，則由出席的資深官守議員擔任。  
(3) 為說明以上(2) b.的條文，立法局官守議員的資歷排列如下：  
i. 最高資歷者為執行《英皇制誥》第VI條(1) b.職務的人士，先後次序與該條文所排列者同；  
ii. 資歷較次者為其他議員，先後次序根據其任命的先後而定。  
憑同一委任狀受任命的議員，其資歷根據委任狀中的排名次序而定。
- XXI A (1) 立法局的會期由總督不時指定，在香港政府憲報發表通告，但上一會期的最後會議與下一會期的初次會議相距不得超逾三個月。  
(2) 總督可在休會期間經香港政府憲報發出通告召開特別會議。



(3) 審議任何條例草案或立法局的其他事項，應不受會期結束影響，但亦可在以後的立法局會議中繼續討論。

XXII 所有建議由立法局辯論的題目須以多數票取決。總督或主席可投一普通票，如有題目票數相同，則再投一決定票。

XXIII 立法局可不時制定會議常規，以規範立法局的會議程序；惟該等常規不得抵觸《英皇制誥》、《皇室訓令》或任何其他英皇指令。

XXIV 立法局議員有權建議任何題目供立法局辯論，該題目須根據會議常規辯論及處理；但如任何條例、議決事項、決議或題目的目的或影響可能動用或支付英皇在殖民地所得收入的任何部份，則建議須由總督提出；除非該建議已獲總督明確批准或由總督指示，則作別論。

XXV 通過條例時，總督及立法局須在可行情況下遵守以下規則：

(1) 所有法律都稱為「條例」，可以英文或中文制定（由一九八六年七月二十四日始改為雙語立法）。制定的措辭應為：「由香港總督在徵得立法局的意見和同意後制定。」

(2) 所有條例都必須標明名稱，分成連續的多項條款或多個段落，順序編上號碼，在每條款的頁邊附上內容簡要。每年的條例都標明編號，每年由第一條開始編碼。

除保留由英皇決定的條例草案外，所有在任何一年內由立法局通過的條例，如總督表示同意，則須在該年批示，該條例的日期為總督批示的日期，而編號須照通過的年份計算。如條例草案並不由總督批示，而保留由英皇批示，該條例的日期及編號則照生效的日期和年份計算。

(3) 各不同事項須分別由不同條例作出規定，不得把互不相關的事項混雜於同一條例。條例不得加插或附上任何與其名稱無關的條款。永久性條款不得作為臨時條例的一部份。

XXVI 除特殊情况外（見下文），總督不能以英皇名義批准下列任何一類的條例草案：

(1) 凡涉及在教堂結合人士離婚之條例草案；

(2) 凡涉及可能使其本人獲得土地、金錢、其他捐款或酬金的條例草案；

(3) 凡涉及影響殖民地之貨幣或有關銀行紙幣之印行的條例草案；

(4) 凡涉及設立、修正或更改任何銀行組織的結構、職權、或特權的條例草案；

(5) 凡涉及徵收差別關稅的條例草案；

(6) 凡其條文涉及與條約所規定的英皇義務不符的條例草案；

(7) 凡涉及干預皇家海、陸、空部隊紀律或管制的條例草案；

(8) 凡其性質特殊和重要，可導至英皇特權、或不居住於殖民地的英國人民的權利和財產、或聯合王國及其屬土的貿易和航運受到損害的條例草案；

(9) 凡可導致非歐洲出生或非歐洲裔人士遭受限制或約束，而歐洲裔人士則不會遭受該等限制或約束的條例草案；

(10) 凡包括曾被英皇拒絕批准或駁回的條文的條例草案。

除非總督已事先透過其中一位主要國務大臣就上述草案取得英皇指令；或上述草案包括一項條款聲明在該條例草案未得到英皇表示批准之前暫不生效；或總督認為上述草案有即時生效的緊急需要，則總督有權以英皇名義批准上述草案（如該草案抵觸英國法律，或與條約所規定的英皇義務不符，則仍不得由總督以英皇名義批准）。惟總督必須從速把其批准的條例草案連同批准的原因，呈報英皇。

XXVII 如條例草案並非一項政府議案而此條例草案旨在影響及或惠及某類人士、社團、或法團，則該條例草案中必須包括一條條款，規定除對條例草案所提及之人士，或根據條例草案而提出要求之人士外，該條例草案對英皇之權利，或任何政治團體或法團或任何其他人士之權利，均無影響。如果在立法局提出此類草案，必須事前在至少連續兩期的香港政府憲報公佈，並根據當時有效的立法局會議常規發出通知。在該草案根據上述程序公佈之前，總督不得以英皇名義批准該草案。總督須將其簽署的證明文件連同該草案呈報英皇，以證明該草案已依上述程序公佈。

XXVIII 如任何條例已獲通過或保留由英皇決定，總督須透過其中一位主要國務大臣，向英皇呈報該草案（連同其頁邊摘要）的完整本及正確副本，以取得英皇的最後批核、駁回或其他指示。該副本須加蓋公鑒及由總督簽署，以證明其真確性；如有需要，還須附上解釋，以說明通過該條例或草案的原因及背景。

#### 4. 立法機關的職權

##### 4.1 目前情況

##### 4.1.1 立法：

##### (1) 條例草案的類別：

##### ① 私人條例草案

由非官守議員提出，內容是不涉及政府措施的。傳統上，私人條例草案的內容是限於一些不會全面影響本港的措施，例如有關設立慈善團體的草案。但在法例上，私人條例草案的內容不受任何限制，但草案若會導致政府稅收或其他公帑有任何消耗或負荷，則必須獲總督推薦，方可提出。而私人條例草案是需立法局法律顧問簽署之證明書，以證明該條例草案符合會議常規之規定及本港法例之一般形式。

##### ② 政府條例草案

通常由官守議員提出。向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。提出該條例草案的議員繼而須負責使該草案在立法局通過其後幾個階段的審議程序。在審議過程中，議員就條例草案的一般利弊，原則，及實際所用字眼，進行研審。但凡立法局主席或委員會主席認為某項動議或修訂動議之目的或影響，可能牽涉到公共財政開支，而由非官守議員提出的，就必須先獲得總督的推薦批准。

##### ③ 撥款條例草案

無論是屬私人條例草案或是政府條例草案，只要是載有香港政府本財政年度或下一財政年度全部服務開支之財政需求預算之條例草案，乃稱為撥款條例草案。載有上述財政需求詳情之預算，須與該條例草案同時提出。

(2) 主要法例與附屬法例

在一項主要法例(即「條例」)制定時，通常只說明關乎法例主題的主要規定和大原則。因此，為使其產生實際效用，便必須訂立一些有法律效力的詳盡補充條款。附屬法例的目的就是制定這些補充條款。所有主要法例都由立法局通過，而附屬法例則由主要法例所授權的機構(在某一需要專門知識的特定範圍內)，或總督會同行政局負責制定。但所有附屬法例必須提交立法局審議，該局並有權作出修改，而若干法例亦規定有關的附屬法例須先經立法局批准，才產生法律效力。在監察附屬法例上，立法局擔任一個重要的角色。

(3) 通過條例程序：

① 首讀

當議員向立法局提交草案時，該草案的首讀程序亦自動進行。條例草案首讀時不得進行辯論，一經秘書於會中宣讀簡稱後，條例草案即作已首讀。

② 二讀

i. 一經動議二讀條例草案後，立法局得展開二讀該條例草案之程序，並辯論該條例草案之一般優點及原則。

ii. 表決

對二讀條例草案之表決議題，不得提議任何修訂。若不被通過，則有關條例草案便不會獲得進一步處理。但若被通過，則該條例草案得作獲提交全局委員會，但若草案是對若干人士或社團或法人團體特別有利或特別有影響者，議員可提議將之交與特別委員會審理。

iii. 委員會修訂程序

若有任何修訂程序，須由全局委員會或特別委員會執行。

③ 三讀

待全局委員會就條例草案作出審核後，即視作立法局已着令將該條例草案進行三讀論，可通過條例。

④ 秘書須把立法局通過之每一項條例草案之副本簽署証實無訛後呈交總督以待其批准。

正式條例須於政府憲報上公佈。

⑤ 依英皇制誥，正式條例須送往英倫，取得英廷的首肯。如擬更改，也可更改之，但此一限制，至今鮮有被引用。

4.1.2 審訂政府的財政 — 撥款條例草案(政府)

(1) 撥款的審核

在政府推行新政或新法例或作出修訂時，需要費用者，例須先行取得立法局的首肯。只有立法局同意撥款後，始進行與政策有關之法例細則的厘定，以及其他法定的手續。

(2) 預算的審核

政府的財政預算需經立法局三讀通過，於第二讀中，財務委員會負有審查的責任，但其權力僅在防止政府濫用公帑，故受下列限制：



- ①不得對政府所列出支出作增加的建議。它只能接受，不接受或作減少的建議；
- ②只能討論支出，不能動議修改政府稅收。

### (3) 增加撥款的審核

政府如有新的支出，而是超過已通過的預算，必須向立法局提出申請，由立法局的財務委員會通過。在緊急情況下，可先作支出，然後補行手續。並在五萬元以下的開支，立法局授權布政司作決定。

#### 4.1.3 對政府部門的監察：

- (1) 議員可就港督的每年施政報告作出辯論。
- (2) 非官守議員可就政府所負責之公共事宜，向其提出問題，要求提供該事宜之資料或請其就該事宜採取行動。
- (3) 但議員不得就當然官守議員或官守議員在會議中就政府所負責之公共事務發表聲明進行辯論，但主席可酌情允許議員向發表聲明之官守議員提出簡短問題，以闡釋該項聲明。
- (4) 但議員可動議就某些問題(例如引起市民關注的問題)進行辯論，但有關辯論並非一項立法程序，所以在法律上沒有約束力，但對政府的決策，當然可以起一定作用。
- (5) 政府於一九八五年通過了立法局(權力及特權)條例，進一步保障了議員之言論自由及獲取証供權力，至使立法局可更有效地進行監察工作。

#### 4.1.4 接受政府的諮詢：

- (1) 當政府採取新政策或變更原有政策，立法局可就此作公開辯論，或以內部或小組形式討論，提交意見，但這種討論並非必定之程序。
- (2) 根據現時有關法律制定程序的規定，政府(指某一部門)在法律上並無預先諮詢立法局議員的責任，但近年來在可能引起爭論之建議法例或遇有困難的問題，政府愈來愈傾向於先行徵詢立法局議員的意見，然後才把法例草案呈交總督會同行政局就政策方面予以批准，最後交立法局進行立法程序。

#### 4.1.5 立法局受到的制衡：

- (1) 港督是有權參照立法局的意見及在取得該局同意後制訂法律。因此立法權並非由立法局單方面地擁有的。
- (2) 英皇(代表英政府行政機關)可指示港督拒絕批准法律草案。
- (3) 即使港督會同立法局制訂了一條法例，英皇仍有權予以駁回。
- (4) 英國國會有權制定與香港有關之法律。
- (5) 若香港法例內有條文與適用於該殖民地(香港)的英國立法機關立法有所抵觸，那條條文將告無效。
- (6) 港督可解散立法局
- (7) 港督兼任立法局主席，他有權在表決時除投基本票外，亦可在贊成和反對票相等的情況下投決定票。



## 4.2 將來情況：

### 4.2.1 立法

#### (1) 提案權

- i. 保持不變 (以一九八七年四月為準)
- ii. 將來的條例草案 (包括涉及財政開支的草案在內)
  - ① 只可由政府提出
  - ② 只要是立法機關成員便可提出
  - ③ 政府及立法機關成員均可提出
- iii. 有委員認為任何立法機關成員均可提出所有條例草案 (包括涉及財政開支的草案) 是不可行的。

#### (2) 決策權

- i. 立法機關應有立法的最後決策權。
- ii. 行政長官應有絕對否決立法機關的議決的權力。
- iii. 行政長官應有權否決立法機關的議決，但立法機關亦可以三分之二或四份三之大多數反否決。
- iv. 有委員認為若立法機關要以四分之三大多數反否決是非常困難的，這樣與行政長官擁有絕對否決權無異。

### 4.2.2 預算的審核

- i. 保留現時對立法局在財政上的限制，即不能提出增加政府開支，只可提減少的建議及不能提出加稅。
- ii. 任何立法機關成員均有權修改財政預算，無論該修改是有關增加或減少政府開支
- iii. 有委員認為建議 ii. 會造成很大的混亂，因為一個預算是由多個部門的開支項目整合而成，若某一部門要求增加撥款，便會引至另一部門要減少撥款，或引至加稅。

### 4.2.3 諮詢權

保留現有的諮詢功能，可以辯論及質詢政府部門的施政情況。

### 4.2.4 監察權

- i. 保持不變—據一九八七年四月的情況，除一般性對政府政策的監察外，兩局議員辦事處是會處理對政府施政情況的申訴的，立法局議員可隨時要求索閱政府文件及要求政府解釋，但卻沒有法定權力，即政府可拒絕給與文件或解釋，但若立法局議員認為事關重大，是可由立法局通過引用權力及特權法案來要求有關部門交出文件及答覆質詢的。
- ii. 加上調查政府的行政運作失當的權力，並由立法機關親自執行。
- iii. 將來立法機關不需擁有調查政府施政失當的權力，應由一獨立職位，如一九八六年綠皮書提出的明政專員來處理。

- iv. 立法機關應有監察政府運作失當的權力，而由擁有同一權力的獨立機構，如明政專員來負責調查。
- v. 立法機關有監察政府運作失當的權力，並應通過立法的程序設立一個機構（向立法機關負責）調查政府運作失當。

#### 4.2.5 彈劾及任免行政長官之權

##### 4.2.5.1 彈劾及提請中央罷免的意義

- (1) 彈劾、向行政長官投不信任票——一般來說（參考英、美情況）是針對行政長官的犯錯（主要是在任時貪污或違法或有不當或不軌的行為等）提出起訴、審判，彈劾不等同罷免，但當他被裁定有罪後卻可導致其被去職。在施政上犯嚴重錯誤時，立法機關可向行政長官投不信任票，但這不屬於彈劾。
- (2) 提請中央罷免——
  - i. 既然行政機關人員是由中央任命，故罷免與否應由中央作最後決定。
  - ii. 由中央罷免只是形式上的做法。

##### 4.2.5.2 任免行政長官之權

- (1) 《中英聯合聲明》的規定：
 

「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。... 行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」。 (附件一第一節)
- (2) 參與行政長官的產生
 

(參考「行政長官的產生」討論文件)
- (3) 彈劾行政長官
  - i. 可以，因根據《中英聯合聲明》行政機關應向立法機關負責，故當行政長官犯罪或在施政上犯嚴重錯誤時，立法機關便可以 (2/3或3/4) 大多數票彈劾行政長官，或向行政長官投不信任票，動議報請中央人民政府罷免。但亦有建議在立法機關的工作程序上作出安排，讓行政長官在犯嚴重錯誤時，合法地自動引咎辭職。
  - ii. 不可以，因彈劾會引致罷免，但任命及罷免權却在中央人民政府。再者，如立法機關成員可以在認為行政長官施政失當時有權彈劾及提出罷免，會令行政長官很難發揮正常的功能，防礙效率。且「施政失當」一詞難以界定，易引起混亂。
- (4) 罷免行政長官
  - i. 有權，因根據《中英聯合聲明》規定行政機關應向立法機關負責。
  - ii. 無權，以免使立法機關權力變得過大，有違三權分立之原則。再者，行政長官是由中央任命，因此立法機關是無權罷免的。

#### 4.2.6 彈劾及任免司級官員之權

- (1) 《中英聯合聲明》的規定：
 

「香港特別行政區政府的主要官員（相當於“司級”官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」 (附件一第一節)

(2) 參與司級官員之產生  
(參考「行政機關」討論文件)

(3) 彈劾司級或以上的主要官員

- i. 可以，因為行政機關須向立法機關負責。
- ii. 不可以，因為彈劾導至罷免，而罷免權卻在中央人民政府。

(4) 罷免司級或以上的主要官員

- i. 可以，因為行政機關須向立法機關負責。
- ii. 不可以，因為這是中央人民政府權力。

#### 4.2.7 主要法官的任命與免職

根據《中英聯合聲明》，主要法官(即最高一級法官)的任命和免職，須由行政長官徵得香港特別行政區立法機關的同意並報全國人民代表大會常務委員會備案。

### 5. 違憲審查權

#### 5.1 聯合聲明中的有關條文：

「香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效。」(附件一第二節)

#### 5.2 中國憲法中的有關條文：

人大常委會有權「撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議。」(第六十七條第八節)

5.3 委員認為香港的立法只要與基本法及在港執行的部份憲法沒有抵觸，均屬有效。其他有抵觸的部份，便交由一個獨立的機構去審議。

### 6. 立法機關組成人員的任期

#### 6.1 目前情況 (一九八七年四月的情況)

三年制，亦是全換制的，即委員一起就任，一起卸任。

#### 6.2 將來情況

##### 6.2.1 輪換制或全換制

輪換制就是將當選議員分為兩批或以上，每期只重選一批，以至每期都有一部份舊的議員留任。其優點是在運作上有延續性，缺點是可能引至某團體壟斷所有席位，因每次只改選少數席位，故一個稍強的團體便很可能集中其資源壟斷所有議席。另外，若輪換的分批太多，便會導致選舉過密。全換制的優點與缺點便恰好相反。

## 2.2 任期

### 2.2.1 三年制

其優點是維持現狀，任期不變。若一個新任議員需要半年至一年時間熟習整個制度的運作，剩下的時間便可參與發揮。若採輪換制，有建議將議席分為三批，即每年重選一批，亦有建議分為兩批，即每年半重選一批。

### 2.2.2 四年制

其優點是在一年熟習期後，議員會（相對於三年制的議員）有較長的時間發揮，而且亦方便於輪換制的運作，即可將議員分為兩半，兩年輪換一次。但亦有認為兩年一次選舉也過於頻密。

### 2.2.3 五年制

好處是與中國的制度銜接，方便與國內官員聯絡。這樣可以每兩年半一次選舉，每次換百分之五十，其優點為較少的選舉事務。另一建議是每年選舉五分之一，其優點是輪換幅度低，較合乎安定的原則，並可提高市民對選舉的興趣，但缺點則是過於頻密的選舉，有勞民傷財之弊。

## 2.3 連任

不得連任多於兩次。

## 立法機關議長

### 7.1 議長的職權

#### 7.1.1 目前情況：

- (1) 主持立法局會議；
- (2) 決定會議暫停、休會及開會時間；
- (3) 可在休會期內召開特別會議；
- (4) 主持會議時負責維持會議秩序；
- (5) 主席在會議程序問題上所作出之決定乃屬最後決定；
- (6) 除原有之一票外，尚可在出現票數相等之情形時另投決定性一票；
- (7) 立法局主席可決定各特別委員會人數，並委任委員會主席及成員；
- (8) 立法局主席或委員會主席有權決定是否把某項決議提付表決；
- (9) 可命令會外人士（進入會議廳旁聽之公眾及新聞界人士）離開；
- (10) 對任何會議常規無規定之事項，立法局採取之進行方法及程序，可由立法局主席決定，倘主席覺得適合，可以用英國下議院之方法及程序為指引等。
- (11) 判斷某提案是否牽涉公共開支。（任何牽涉公共開支的議案均需先得港督的批准）

#### 7.1.2 將來情況：

- (1) 維持不變。
- (2) 除7.1.1(11)外，基本上維持不變。



## 7.2 議長的產生

### 7.2.1 目前情況：

根據《英皇制誥》，立法局主席由總督出任。如總督缺席時，則由總督指派的立法局議員出任，但如該受指派的議員缺席時，則由出席的資深官守議員擔任。

### 7.2.2 將來情況：

(1) 對將來議長的產生，現時有幾種建議：

#### ① 立法機關成員負責

##### i) 互選

ii) 推選立法機關以外的人士

iii) 互選或選出立法機關以外人士

#### ② 行政長官兼任 —— 維持現狀

#### ③ 副行政長官擔任

(2) 處理此問題，主要考慮因素有五：

#### ① 行政與立法兩機關之溝通與連繫

#### ② 三權分立、互相制衡之效

#### ③ 威信（在行政主導的體制下，若行政長官可兼任議長，可增加立法機關的威信）

#### ④ 工作量

#### ⑤ 行政機關須向立法機關負責

(3) 幾種建議的優劣：

#### ① 立法機關負責

i) 互選：其優點是可以做到真正三權分立，立法機關完全獨立於行政機關，可收互相制衡之效。另外，亦可減輕行政長官的繁重工作。但其缺點是行政長官沒有親身體驗議員對政策的辯論情況。

ii) 推選熟悉立法機關運作及有足夠經驗的會外人士：其優點為該議長會是完全中立，並且此推選方法提供更多候選人的選擇。其缺點為難尋此類人士。

iii) 互選或推選會外人士：其優點為不嚴格規定用一種方式，彈性較大。

#### ② 行政長官兼任

若由行政長官擔任議長，其好處是行政長官作為兩機關的溝通橋樑，使兩機關有更好的聯繫，互相協調，增加政府運作的效率，亦可增加行政長官的威信。但其缺點便是不能真正的使兩機關獨立，不能讓三權分立、互相制衡之精神或行政機關向立法機關負責之原則得以體現，且使行政長官的工作變得更繁重。

#### ③ 副行政長官任之

其優劣點與由行政長官出任議長相似，但其相異點是可避免領導行政機關與立法機關之權集於一身，亦可減輕行政長官的工作量。

## 8. 其他

### 8.1 立法機關成員的國籍問題：

自一九八五年四月始立法局議員不用向英女皇宣誓效忠，間接地表示了沒有規定議員必定屬於英籍，但亦沒有其他對國籍的特別規定，然而將來立法機關成員的國籍問題卻很富爭論性。

8.1.1 《中英聯合聲明》除了規定香港特別行政區政府由當地人組成外，對立法機關的投票及候選人資格與國籍，並無明確規定。

8.1.2 由於永久性居民中，除中國籍居民外，還包括了中國籍以外的其他國籍人士（詳見居民定義的報告）。如果永久性居民即等同“當地人”，而未來的特區政府是由“當地人”組成的話，則永久性居民，連同中國籍以外的其他人士在內都應有選舉權及被選權，亦即持非中國籍的其他國籍人士，亦可以參加立法機關。對這問題的見解，若以一九八七年的國籍法為基礎（至於國籍法應否適用於香港，則有不同意見），有如下原則性的分歧的意見：

8.1.3 認為參與立法機關的權利（選舉立法機關成員和成為候選人）應只限於持中國籍的永久性居民的意見有：持有外國國籍的人士，缺乏對香港的歸屬感，在處理某些與外國有關的公眾事務時，更可能產生雙重效忠的問題。另外，在特區重大事務決策上，外籍人士未必能將特區的命運與己身利益連在一起。再者，外籍人士一旦選離香港，會產生補選的麻煩。具體來說，九七後立法機關成員是否需要宣誓效忠中國呢？若答案是肯定的話，非中國籍的立法機關成員便可能有問題了，因為有些國家是不容許其居民向另一個國家宣誓效忠的。在一些特別行政區內發生而與國家安全有關的問題上，亦會因為其外國國籍而做成尷尬的情況。所以，除非這些人士放棄他的外國國籍，而獲批准入中國籍，否則，不應容許他們參與未來特別行政區的立法機關。

8.1.4 認為選舉權和被選舉權受不同國籍限制的意見有：中國籍以外的其他永久性居民祇能有選舉權，但沒有被選舉權，因為如有外籍人士成為立法機關成員，會涉及主權問題；再者，如中國籍人士和非中國籍人士享有相同的政治權利，便是對中國籍人士政治歧視。

8.1.5 認為中國籍和非中國籍人士也可以參加立法機關的意見有：

8.1.5.1 香港是一個國際商港，應盡量容許不同背景的人士，積極參與管治這個地方的事務，況且很多已取得非中國國籍的人士仍然以香港為家，故應該讓他們在立法機關的選舉中，有投票和參選權，增加他們的歸屬感。（有人認為沒有參政權，會被視為政治權力被削減。）

8.1.5.2 中國籍以外的其他永久性居民可以成為立法機關的成員，因為是立法機關是“中國的地區性議會”，祇管理地方事務，所以有中國籍以外的其他人士被選入立法機關是不會影響中國在香港體現主權的。

8.1.6 其他意見有：

8.1.6.1 規定在香港特區以外有居留權的人士，在港沒有選舉權或被選舉權。

8.1.6.2 在香港以外有居留權，但以香港為家的中國公民應有選舉權與被選舉權。

8.1.6.3 有選舉權的人士應該有被選舉權。

- 8.1.6.4 如立法機關只是純諮詢性質的機關而非最高權力機關，其產生可不受國籍所限，但它不能擁有相等於地方人民代表大會的政治地位和權力；但若立法機關是被視為最高權力機關，其產生則必須受國籍所限，因為它其實就是地方人民代表大會；再加上政治權利屬公民權利，與國籍、效忠、國家義務有關，與一般居民、市民的權利有別。再者，基於有自尊心的民族本質，中國籍人士與中國籍以外的其他人士不能享有同等的政治權利。
- 8.1.6.5 如要適當地照顧外籍人士的利益，可將他們劃成一個界別或選舉團，選出代表進入立法機關以代表其利益。

## 8.2 政黨政治

### 8.2.1 「政黨政治」的定義

- 8.2.1.1 有認為成立各有政綱的政治團體已是政黨政治。
- 8.2.1.2 有認為一個政黨發展至足以控制整個政府，才可稱為政黨政治。
- 8.2.1.3 下文有關政黨政治的意見，均可能採取不同的定義。

8.2.2 有人認為普及性直接選舉與政黨政治有着密切的關係，認為普及性直接選舉會引致或應有政黨政治的形成，但亦有反對意見。目前，對政黨的存在，有三種意見：

- 8.2.2.1 政黨的出現是無可避免的，並且應鼓勵政黨的存在，因政黨存在是有助於協調各階層，使各階層的衝突得解決的方法制度化，促進社會的自由與安定。
- 8.2.2.2 可以有政黨的存在，但不應予鼓勵。因香港是個自由的地方，不可以限制政黨的存在，所以即使政黨有利繁榮與安定，不應予鼓勵，但依然應容許其存在。
- 8.2.2.3 不應有政黨的存在，因政黨會使社會內部分化，將以往集中于經濟的注意力轉移到政治去，有損香港的穩定與繁榮。

### 8.2.3 贊成政黨政治的理由：

- 8.2.3.1 《中英聯合聲明》附件一第十三節寫有「香港特別行政區政府保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、結社、組織和參加工會....」的條文，即香港居民有結社、集會和言論等自由；再者，有人認為香港現時的法律並沒有規定不准組織政黨，因此組黨應是合法的。另外，香港現有的論政團體及參政組織為將來政黨提供領袖人才，組織技巧，定下基礎，繼續發展成政黨是很合邏輯的。而政黨競爭會導至政制更趨開放。
- 8.2.3.2 現時，香港人有一定水準的教育程度，且漸有關注其切身利益之意識，對投票選舉亦有認識，若將來公民教育更普及，對直接選舉及政黨政治均屬有利。長遠來說，政黨可發揮公民教育的作用，因就某一問題市民可聽到從各個政黨得出來的看法和資料，政黨更會刺激民衆、教育民衆對政治發生興趣。
- 8.2.3.3 有政黨的組織，才有較全盤的思想和視野，因政黨可把各種意見歸納為三數個主要的政策選擇，選民選擇誰人當政就簡單得多，不會單靠候選人個人的聲望，在對其政治立場不了解的情況下作出選擇。亦因政黨的組織化，更可為未有參政機會的人，尤其低下階層，提供一個參政機會，打破過往精英政治的傳統。再者，政黨對提供人才擔當將來立法機關議員及/或政府部門首長有一定質素的保障。



- 8.2.3.4 基于開放政府及受政黨的監察，可加強政府的「代表性」，受民衆支持，而政黨在監察政府的運作上比起個別不滿人士或個別議員的投訴會有效得多，因政黨有足够的資料和動機，經常審核政府的表現。有政黨政治才有有效的監察制度，而資本主義的長期繁榮安定，主要是靠多元化的，互相制衡的民主政治去保障的。
- 8.2.3.5 政黨為求得勢，便要對民衆要求了解，以取得其支持，因此，政黨會搜集民意來制定其政綱，這樣被選上的執政黨便能反映民意，對政府的認受性更為有利。而各政黨都以代表香港居民為號召，各政黨自由競爭，市民自由選擇，以致實現「港人治港」打擊幕後牽線的模式。有人認為，沒有政黨，民主政治便有名無實了。
- 8.2.3.6 就政黨政治產生對抗政治，有認為政黨政治未必是對抗政治產生的(唯一)原因。反而，有了政黨，民衆的意志才能統一。即政黨政治有利政策的統一和穩定，(在一定任期內)避免議會內分裂的混亂局面。再者，香港政制發展基本受《中英聯合聲明》及《基本法》限制，各界政見原則上應沒有大的分歧，因此社會的對立面不會太過尖銳。既然是「港人治港」，港人組成政黨只是把這個管理組織化處理，不會含對抗成份。即使政黨會引起對抗政治亦不是問題。
- 8.2.3.7 沒證據證明直選及政黨的存在會影響地區的繁榮，如台灣及星架坡便成了反証。反之，政黨政治可保持香港生活朝氣勃勃和多元化。
- 8.2.3.8 共產黨在與其他黨派共存之際可習慣與他黨共事的方式與習慣，跟上這個社會競爭的步伐。共產黨同時亦可藉此機會改善香港市民甚至世界各地對共產黨之觀感。
- 8.2.4 反對政黨政治的理由：
- 8.2.4.1 香港並非獨立國家，難以獨立自主，團體或政黨的權力最終還是受制于中國。有人認為聯合聲明附件一第一節顯示權力的來源是中國政府，由上而下，故以“一人一票”選出立法局大多數議席，繼而在立法局內選出該政黨所屬意的行政首長，從而取得權力是不可能的，因此組織政黨的動力也隨之而被打消。由於政權終於還是掌握在中央政府手中，故有政治才能的人仍未可被栽培出來，作為政黨領袖。
- 8.2.4.2 至今，香港市民不單公民意識薄弱，更是對政治有冷感、恐懼感及無能感，基本上人民是盡量與政府少接觸，不問政事，採取「事不關己，己不勞心」的態度，因此群眾根本沒有自治和參政的醒覺，政黨也就沒有群眾作為基礎，所以群眾亦不會為稱為代表他們的黨派投下一票。
- 8.2.4.4 社會上並無鮮明的意識形態作為基本支柱，令黨與黨之間無清楚的劃分，也令各黨不能提供有策劃性的政綱，以維繫參與者的團結，而只能提供空泛一般性的口號。
- 8.2.4.5 多個政黨的出現易造成內部對抗性政治，使社會內之矛盾具體化、制度化，而引起社會混亂。加上中國一向是一黨專政，倘香港出現政黨，恐怕不為中央接納，而產生對抗性政治，甚或導至共黨人士組黨爭取政治權勢。
- 8.2.4.6 政黨會以社會福利吸引群眾，製造「免費午餐」政策，影響香港繁榮、安定。而政黨政治會將香港人一向致力於經濟的精神轉移到政治去，由於精力分散，經濟繁榮便會受到影響。
- 8.2.4.7 香港的政治、經濟基礎薄弱，因此香港的安定、繁榮是不耐黨爭的衝擊的。
- 8.2.4.8 政黨政治有違「維持現狀」的原則，更非是使議會政治穩定的(唯一)原因，或統一的途徑。



第 \_\_\_\_\_ 頁，第 \_\_\_\_\_ 點

取銷	<input type="checkbox"/>	*
增加	<input type="checkbox"/>	*
修改	<input type="checkbox"/>	*

如下：

---

---

---

---

---

---

\* 在適當空格內加上✓號。  
註：若有多項修改建議，請依照此方式書寫。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG04-C102-870430

敬啟者：

政制專責小組區域組織工作組已於四月三日完成討論並通「區域組織工作組」討論文件，將遞交專責小組討論及通過。

政制專責小組第十次會議續會通過以下工作程序：

「在工作組完成討論文件後，寄發給專責小組各委員，在一定期限內委員若有任何意見可以書面意見寄秘書處，秘書處在整理各意見後，便再寄發專責小組召開專責小組會議，會上只處理有意見書的部份，然後通過為最後報告。」

本秘書處已於四月十三日將：

- 1) 「區域組織工作組」討論文件 (連同附件一及二)
- 2) 填寫補充意見的回條

寄予各委員 (文件編號：CCBL-SG/POS-WG04-C101-870413)，並請各委員於四月二十五日之前將對「區域組織工作組」討論文件的補充意見填寫於回條上，寄回基本法諮詢委員會秘書處。

唯至今仍未收到閣下就該份討論文件提出任何書面意見。現再將收集書面意見的日期延至五月十一日，煩請委員於五月十一日之前將對「區域組織工作組」討論文件的補充意見填寫於回條上 (已附)，並寄回基本法諮詢委員會秘書處。

此致

政制專責小組委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(黃蕙瑜)

一九八七年四月三十日

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會

THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-WG01-C101-870506

敬啟者：

政制專責小組行政機關與行政長官的產生工作組已於四月三十日完成討論並通過「行政長官的產生」討論文件，將遞交專責小組討論及通過。

政制專責小組第十次會議續會通過以下工作程序：

「在工作組完成討論文件後，寄發給專責小組各委員，在一定期限內委員若有任何意見可以書面意見寄秘書處，秘書處在整理各意見後，便再寄發專責小組召開專責小組會議，會上只處理有意見書的部份，然後通過為最後報告。」

- 隨函附上： 1) 「行政長官的產生」討論文件  
2) 填寫補充意見的回條

請各委員於五月二十日之前將對「行政長官的產生」討論文件的補充意見填寫於回條上，並寄回基本法諮詢委員會秘書處。秘書處在收集到各委員的意見後，便會將書面意見寄發給各委員，並擇日召開會議以討論委員的書面意見及通過「行政長官的產生」討論文件。

此致

政制專責小組委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



(黃蕙瑜)

一九八七年五月六日

# 行政長官的產生

## 討論文件 (五稿)

(1987年5月6日)

■ 政制的模式，最終的考慮應以整體的構想來衡量。目前對政制部份問題的詳細分析及討論，目的在於加強對這部份的了解，並從各方面的不同意見，找出相同及差異的地方，以協助大家對整體的政制方案，能有更深入及全面的評估。

■ 此文件乃有關行政長官的產生之討論文件草稿，是為政制專責小組而預備的，若有任何意見，歡迎提出討論，增減或修正。在未經委員接納前，此文件並不代表政制專責小組的意見。

中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會

政制專責小組

行政機關與行政長官的產生工作組



## 1. 前言

### 1.1 聯合聲明有關條文：

中英聯合聲明中關於行政長官的產生方法有如下的條文：「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。」（附件一第一節），聲明內沒有說明選舉或協商的具體內容。此外，聯合聲明又列明「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」。

### 1.2 目前情況：

一直以來港督一職是由英國外交及聯邦事務部從其公務員（近幾任，港督則多由外交及聯邦事務部職員選任，但在過往而言，不少港督是由富有經驗的在港工作人員中升任的）中就其資歷及經驗，揀選適合的人選，經首相同意後，再呈上女皇任命。整個揀選過程由英國政府負責，香港人在這過程中沒有任何參與。

### 1.3 各方建議：

香港各界人士就行政長官的產生方法主要有以下幾點（見下表）。

通過選舉	I 普及性直接選舉	a. 無提名限制	(見2.3)
		b. 有提名限制	(見2.4)
	II 間接選舉	a. 大選舉團選舉	(見3.1)
		b. 立法機關選出	(見3.2)
通過協商	I 可以中央政府與香港人士共同協商	(見4.)	
	II 香港人士自行協商而中央不參與其事		

下面將集中討論以上各項產生行政長官方法的建議，並列出其贊成和反對意見。

## 普及性直接選舉

### 2. 由普及性的直接選舉產生行政長官

2.1 選舉形式及程序：全港合資格（除一般選民資格外，無任何其他限制）的選民，以直接投票方式，在候選人名單中，以多數票決定其中一人出任行政長官。經普及性直接選舉產生行政長官。這類選舉包括提名及選舉兩項程序。

## 2.2 對普及性直接選舉的選舉方法的基本原則的不同意見：

### 贊成

- (1) 有利安定繁榮
- (2) 政黨產生是必然而又健康的發展
- (3) 各利益集團、社會階層公開自由競爭
- \* (4) 比例代表選舉可照顧社會上小數人士的利益
- (5) 公民意識已有增長/難定準則
- \* (6) 由于可贏取大眾支持，免除政策反覆或修改而導致之費用，故可減少公費開支
- (7) 符合人權及政治平等參與原則
  
- (8) 現代社會發展的最佳形式
- (9) 民主化要配合經濟發展
- (10) 加強政府合法性
  
- (11) 更有效地直接向選民負責
  
- (12) 可鼓勵人民參與政治
  
- (13) 可體現高度自治
- \* (14) 普及直選才可以建立一個不是唯命是從及可據理力爭的政府
- (15) 無「普及直選」就無民主
  
- (16) 由現在至九七年尚有一段時間，各人可藉這個契機建立個人政治資本，各人的參政機會都是均等的
- (17) 獲選人士多為社會上的「中間」派，故其可預測性是較大的

### 反對

- 不利安定繁榮
- 催化政黨對抗性政治
- 不能保障各階層能自由競爭
- 對小數人士不公平，不能保障社會上小數人士的利益
- 公民意識未成熟
- 政客政治引致公費開支增加
  
- 在分區選舉上，一人一票事實上並不平等，因為很難做到每票的效果相同，分區選舉上，不同政治勢力一定要各出奇謀拉選票，因此所投之票未必是個人意願或符合實際大多數人意願
- 香港社會不適宜引用西方民主方式
- 過份、太快的民主化不利經濟發展
- 政府的產生只有合法與不合法之分，它的合法性是不能以任何選舉方式來增強或削弱的
- 選民未必理性化，易被政治野心家所誤導，而造成類似「免費午餐」的局面
- 社會政治過熱，易引起激烈行動而破壞其穩定。
- 高度自治不一定要通過「普及直選」體現出來
- 由其他途徑選出的議員所組成之政府亦能不唯命是從及可據理力爭
- 「普及直選」祇是民主的一種形式，沒有直選，也可以有民主
- 因機會成本不一樣，起步時間不一樣，各階層參選機會不均等
- 直接普選的不可預測性對社會安定不利

\* 與行政長官選舉沒有直接關係，僅供參考。

## 2.3 普及性直接選舉無提名限制的方法

行政長官由市民公開提名，經一人一票直接選舉產生。（香港大學學生會基本法專責小組九七政制模式建議書 2/87）

對此提名方法不同的意見（註1）：

### 贊成

- (1) 行政長官公開提名，保證各階層人士都能透過推選過程而反映自己的利益
- (2) 普及性直接選舉將牽涉到相當大規模的人力及資源，這本身已保證到候選人的質素而不必要以提名程序來達到此目的
- (3) 如果提名受限制的話，提名的過程已是政治談判的場地，而相對上市民就失去了真正自主地選擇其行政長官的權利

### 反對

- (1) 提名過程完全公開，難以限制候選人的數目及保證他們的質素
- (2) 人力及資源，不一定能保證候選人質素
- (3) 提名過程不一定會成政治談判場地，提名可給市民更明確的選擇

## 2.4 普及性直接選舉有提名限制的方法

### 2.4.1 由立法機關成員提名

行政長官候選人由某數量立法機關成員（例如十人或總人數的十分之一）提名，每位立法機關成員只能提名一位候選人，再經普及性的直接選舉產生。（香港基督教協進會公共政策委員會 10/86，190人方案 10/86，中根 7/86，香港大律師公會 11/86）

對此提名方法的不同意見：

### 贊成

- (1) 能貫徹行政、立法機關互相制衡的原則，並加強二者的溝通及合作
- (2) 立法機關成員提名，可以限制候選人的數目及保證他們的質素
- (3) 所有立法機關成員均能提名，程序不算封閉
- (4) 有委員認為這符合行政機關向立法機關負責的原則

### 反對

- (1) 立法機關成員能透過提名控制行政長官的候選人，有違三權分立的原則
- (2) 立法機關成員可透過提名揀選只為他們帶來利益的行政長官候選人，且違背公平的原則
- (3) 提名程序不够開放

（註1）：以下各方案的贊成意見均輯錄自原方案的理由，若為委員的意見，會於意見前列明「有委員認為」。反對意見則輯錄自各界人士的評論。

#### 2.4.2 由提名團／選舉團提名

行政長官候選人由特定的提名團／選舉團提名，再經普及性直接選舉產生。在這建議之下，就提名團或選舉團的組成，亦有不同的構思。

##### 2.4.2.1 提名團由本港立法機關全體成員及同等數目之中央委任之當地人士組成，行政長官候選人須得到兩類提名團成員各八分之一支持。(大學畢業同學會政制組 11/86)

對此提名方法的不同意見：

###### 贊成

- (1) 保證候選人同樣受到立法機關成員及中央政府的支持，且可加強各方面的溝通
- (2) 提名者包括立法機關全體成員及中方委任之本地人士，程序不算封閉

###### 反對

- (1) 中央政府可參與揀選香港的行政長官候選人，有違高度自治的原則
- (2) 提名程序不够開放
- (3) 不大符合行政機關向立法機關負責的原則

##### 2.4.2.2 全港所有已登記為選民的人都可提名行政長官候選人，再由一「候選人團體」對候選人作初步遴選。「候選人團體」成員包括曾任立法機關、市政局、區域市政局，區議會之民選成員，以及現任行政長官，和由功能組別選舉產生的某數量代表。最後行政長官由普及性的直接選舉產生。(基督徒弘道社 11/86)

對此提名方法的不同意見：

###### 贊成

- (1) 所有已登記的選民都可提名行政長官候選人，避免這權力只由某小撮人擁有，亦保證各階層都可透過提名程序爭取自己的利益
- (2) 「候選人團體」成員的來源甚廣，包括各階層代表，可保證遴選行政長官時能兼顧各方的意見
- (3) 「候選人團體」對行政長官候選人作初步遴選，避免候選人數目太多或質素大參差

###### 反對

- (1) 提名程序完全公開，難以保證行政長官候選人的質素和數目
- (2) 不保證「候選人團體」成員能兼顧各階層利益
- (3) 某小撮人有額外權力初步遴選行政長官，有違公平的原則
- (4) 不大符合行政機關向立法機關負責的原則

##### 2.4.2.3 行政長官候選人須經20名合格選民提名，而每提名人只能提名一位候選人。若候選人數超過5人，則由一「遴選委員會」經協商或選舉產生5名正式候選人。「遴選委員會」人數約150至200人，由各功能團體代表組成，職責為檢查行政長官候選人的資格。待行政長官宣誓就職後，「遴選委員會」會自動解散。行政長官候選人經認為正式候選人後，便由普及性直接選舉產生行政長官。(學友社 8/86)



對此提名方法的不同意見

贊成

- (1) 「遴選委員會」人數衆多，代表性强，故遴選時將能反映各階層利益及意見
- (2) 遴選委員對候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素

反對

- (1) 不保證遴選委員能反映各階層意見
- (2) 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平原則
- (3) 人數多少和代表性的強或弱不成正比例
- (4) 不符合行政機關向立法機關負責的原則

2.4.2.4 設立一「行政長官候選人提名委員會」，推出行政長官候選人三至五名，再經普及性直接選舉產生行政長官。「行政長官候選人提名委員會」由37人組成，包括香港全國人大代表5人，香港全國政協委員5人，立法機關代表10人，司級官員代表3人，市政局及區域市政局代表2人，區議會代表3人，社會團體代表11人。上述各方面的代表，將由有關方面人士選舉產生。(吳康民 11/86)

對此提名方法的不同意見：

贊成

- (1) 提名委員包括各階層代表，故在遴選行政長官候選人時將可反映各界別階層利益，均衡各階層意見
- (2) 提名委員會對行政長官候選人作初步遴選，可保證候選人的數目及質素

反對

- (1) 提名委員的組合不代表他們能反映各階層意見
- (2) 遴選的權力由小撮人擁有，有違公平的原則
- (3) 不大符合行政機關向立法機關負責的原則

2.4.2.5 設立一個「遴選委員會」，成員約60—80人，人選分別由各「界定團體」推選，再經人大委任。「界定團體」的名單及每團體推選的委員數目，大約應與現有的「基本法諮詢委員會」組合的情況相同。任何有關「遴選委員會」成員組合的細節修訂，應由人大或其委任機關擔當。所有遴選委員都應該是有代表性的香港居民，熟悉香港的情況及需要，遴選委員的其中一項重要工作是推選三至五名行政長官候選人，經中央批准後，再交全港市民進行普及性直接選舉。(曹宏威，唐一柱，何鍾泰 8/86)

對此提名方法的不同意見：

贊成

- (1) 「遴選委員會」中「界定團體」的組合乃依據「基本法諮詢委員會」的組合藍本，既然「基本法諮詢委員會」的組成深受港人接受，故「遴選委員會」亦會為人贊同

反對

- (1) 「基本法諮詢委員會」中「界定團體」的組合亦有未達完善之處

- (2) 人大或其委任機關可修訂「遴選委員會」成員組合的細節。故選出的行政長官將會既為中央接受，又獲群眾支持的
- (2) 人民代表大會參與遴選行政長官，有違高度自治的原則

(3) 不符合行政機關向立法機關負責的原則

2.4.2.6 設立一個由中央政府組織和任命的「提名委員會」，人數不宜太多，其中包括有當然成員，例如國務院港澳辦公室主任(或將來的相應職位)，或香港人(是否硬性規定要有港人參與尚待考慮)。然後經全民投票(可以用兩輪多數的投票方法)產生行政長官。(雷競旋 1/87)

對此提名方法的不同意見：

贊成

- (1) 保證候選人的質素，並令其數目不至太多
- (2) 「提名委員會」由中央政府組織及任命。可保證它能照顧中央的利益，防止中央及地方可能產生不協調的危機
- (3) 「提名委員會」由中央組織，可保證委員會具有基本的共同意向及一致性，更有效地達至刻意照顧某些階層的目的

反對

- (1) 提名過程由小撮人擁有，有違公平的原則
- (2) 中央參與選舉未來的行政長官，有違高度自治的原則
- (3) 保障香港的安定繁榮要靠全港市民的共同努力，不應該突出某一階層的功勞，故亦不應刻意照顧某階層的利益
- (4) 不符合行政機關向立法機關負責的原則

2.4.2.7 設一由 128 人組成的「行政長官候選人提名團」，提名三位行政長官候選人，再交全民投票選舉。提名團的組成如下：

	提名團議席數目
第一大類職業組別共佔	32 席
其中 商界 (1)	12
工業界 (2)	8
銀行界 (3)	4
其他僱主	8
第二大類職業組別共佔	32 席
其中 醫學界 (註冊醫生)	2
其他護理人員	2
教學界	4
法律界	2
社會服務界	4

工程、建築、測量及城市設計師	2
會計、核數師	2
資訊、傳媒專業人士	2
行政人員	4
其他專業人士	8
第三大類職業組別共佔	32席
其中 文員	4
銷售人員	4
服務業工作人員	4
農、林、牧、漁人士	4
製造、建造、運輸工作人員	12
學生、退休人士、料理家務者 及其他非從事經濟活動人士	4
立法機關成員	16席
人大代表、政協委員	16席
總數	128席

註：(1) 商界可界定為香港總商會及香港中華總商會成員商號的董事。

(2) 工業界可界定為香港工業總會及香港中華廠商聯合會成員廠號的董事。

(3) 銀行界可界定為香港銀行公會成員的董事。

(張振國、梁兆棠 3/87)

對此提名方法的不同意見

贊成

反對

- |  |  |
|--|--|
| <p>(1) 提名團的成員包括不同界別及職業的人士，可保證他們的代表性。</p> <p>(2) 行政長官最終經全民投票選出，可保證他會受大多數市民的支持。</p> <p>(3) 提名團成員不能互選作行政長官候選人，以示公正。</p> | <p>(1) 不保證「提名團」成員能代表各階層利益（因「提名團」產生方式是不明確的）</p> <p>(2) 有限度提名，有違公平原則</p> <p>(3) 不大符合行政機關向立法機關負責的原則</p> |
|--|--|

## 間接選舉

### 3.1 由大選舉團產生行政長官

在各種有關行政長官產生方法的意見中，設立一個“大選舉團”去執行這種職責是其中的一種，但這些意見對於“大選舉團”的成立方法，組成的成份及功能，均有多種不同的想法。（以下 3.1.1 - 3.1.4 乃背景資料，僅供委員考慮）

### 3.1.1 大選舉團的功能

在各個大選舉團的建議中，其功能均不離開下列四項：

- (1) 負責提名及選舉行政長官
- (2) 負責行政長官選舉過程中的提名
- (3) 負責選舉部份立法機關成員
- (4) 作為行政長官的顧問

### 3.1.2 成立大選舉團的原則

- (1) 代表性要廣泛——大選舉團的代表性，應是越廣泛越好，社會上各個大小階層，均應有機會參與。
- (2) 人數要多——理由是避免“大選舉團”易干擾到拉攏和控制，數目小的選舉團，容易受部份人士以正當或不正當手段操縱。但對於人數多少的標準，是很難訂出一個客觀的數目，原則是選舉團的成員多一定比少好。
- (3) 成員要有民衆認可的法理地位——選舉團的成員任務是代表民衆去行使最重要的政治人事選擇權。因此每位成員應當具備一定的條件，而不是隨某人或某團體的意志被選進選舉團之內，這些條件最好是早已公認的。
- (4) 組成的方法要簡單清楚——大選舉團的組成方法，最好是制度化的，過程要容易使人明白，接受。

### 3.1.3 大選舉團的組成

在各種不同的建議中，大選舉團的組成方法，都不離開下列的各種成份。

- (1) 行政局非官守議員。
- (2) 立法機關成員。
- (3) 區域組織成員——這可包括市政局、區域市政局、及各區區議會成員。
- (4) 功能團體——根據目前法例定出或以後進一步修訂的功能界別、團體作為單位，由這些單位按名額派出代表，參加大選舉團。
- (5) 社會團體——除在目前功能界別選舉訂出的界別與團體外，而有很多富有代表性的法定及永久性非法定，慈善、福利、體育等公眾團體，應被納入大選舉團的組成部份。
- (6) 基本法諮詢委員會——參考目前基本法諮詢委員會的組成方法及成份，組成一個大選舉團，或作為大選舉團的一部份
- (7) 特區人大，政協的成員——雖然目前對將來特區人大代表及政治協商會議委員的產生方法仍未明朗，但估計未來特區必有這兩類國家事務的代表。既然地區性各層面的議員都被納入大選舉的組成。這些代表香港特區出席全國性的政治機構的代表，也應成為大選舉團的部份成員。
- (8) 政界、工商界元老——政府及工商界已退休的領導人物。包括行政局、立法局的退休議員及退休的高級公務員。



### 3.1.4 暫時性與常設性

除一些建議大選舉團亦作為行政長官的顧問委員會外，所有其他的建議下的大選舉團都不是常設性的，在每次選舉功能完結後，即自行解散。

### 3.1.5 大選舉團產生行政長官的不同方案

#### 3.1.5.1 查濟民方案（1985年初）

(1) 組成成份：「顧問局」由香港政府的顧問組成，其中包括退休的行政、立法機關成員、工商財經、法律教育各方面的專業人士，現任的行政、立法機關成員不能兼任顧問。一般而言，顧問多是本地已退休的、或年長的有名望人士。人數不限，終身職。

(2) 組成方法：由港督提名，經中央政府批准。

(3) 功能：「顧問局」的職權包括向中央政府提名或協商行政長官人選，與立法機關協商後向中央政府提請修改基本法的細節，以及在顧問局成員中互選三分之一的立法機關成員。此外，顧問院成員亦為行政長官及首席部長的顧問，但行政長官並不會像目前港督對待行政局一樣，事事與顧問商量。

(4) 對此方案的不同意見

#### 贊成

- (1) 「顧問局」的終身制可以保持顧問的獨立性，避免行政長官因個人利益而影響顧問的選取
- (2) 尊長的觀念無論在香港、中國甚至英國都有，比如香港很多社團，除董事局外都有顧問委員會，中國又有中共中央顧問委員會，「顧問局」這觀念所以成立，乃基於人對傳統的精神的信任，因此行政長官從社會上公認有成就而不再擔任日常事務的人中選擇顧問，乃相信他們的經驗及能力對社會有益。

#### 反對

- (1) 顧問實行終身制，不能罷免，將會做成另一權力中心，影響行政長官的施政
- (2) 選舉行政長官要依靠對傳統精神的信任乃極為危險的事。有必要建立更有系統的選舉方法。

#### 3.1.5.2 古星輝方案（1985年12月） 《鏡報月刊》

(1) 組成成份：以香港工商金融界有代表性人物為主，又容納中下層人士，組成「行政顧問院」，人數約100人。

(2) 組成方法：由基本法起草委員會在港委員安排物色，分為界定團體代表，非界定團體代表及特邀代表。

(3) 功能：「行政顧問院」可以提名行政長官候選人，但需20人以上和議，才算有效。選出候選人之後，候選人必需宣佈其政綱，再由行政顧問院收集各階層人士之意見，諮詢期為6個月，然後以民主協商或投票方式產生行政長官。此外，「行政顧問院」亦可選出百分之三十的立法機關成員。

(4) 對此方案的不同意見：

贊成

反對

(1) 「行政顧問院」的成員來自不同階層，可以代表不同階層的利益，亦減少階級之間的對立和隔閡

(1) 「行政顧問院」成員只來自某些特定的階級，廣泛市民的利益未能受到保障

3.1.5.3 薛鳳旋方案 (1986年1月30日) 《大公報》

(1) 組成成份：由行政局全體非官守議員、立法局全體議員，功能團體、社會團體組成「協商團」。

(2) 組成方法：(未有列明)

(3) 功能：成員以協商為基礎，商討適合的行政長官人選，必要時以一人(或單位)一票的方式選出。

(4) 對此方案的不同意見：未有列明

3.1.5.4 三方學會方案 (1986年3月)

(1) 組成成份：「選舉團」由立法機關及地區議會成員組成。

(2) 組成方法：以法例規定上列議員為當然成員。

(3) 功能：選舉未來行政長官，再經中央人民政府委任。

(4) 對此方案的不同意見：未有列明

3.1.5.5 張熾標方案 (1986年7月22日) 《快報》

(1) 組成成份：「大選舉團」成員包括立法局、區域市政局、市政局及區議會議員。

(2) 組成方法：以法例訂出上列議會議員為成員。

(3) 功能：「大選舉團」根據立法機關成員提交的行政長官候選人名單(每位候選人起碼得10位立法議員提名)投票。獲得最多票數的候選人將成為行政長官。

(4) 對此方案的不同意見：

贊成

反對

(1) 「大選舉團」的選舉方法保證未來的行政長官將受到社會各階層人士的支持

(1) 「大選舉團」的組成有限制，經此選出的行政官未必會受到社會各界人士的支持

3.1.5.6 工商界專業諮委方案 (71人) (1986年11月4日)

(1) 組成成份：行政長官由「選舉團」選出，「選舉團」成員約共600人，組成如下：

立法機關成員	80人
法定團體及永久性非法定團體	50人
市政局、區域議局及區議會	50人
社會服務、慈善及體育團體	60人
專業人士	60人
勞工界	60人
工業界	80人
商界	50人

金融界	50人
宗教／教育界	30人
公務界	30人

(2) 組成方法：由各界定團體選出代表。（具體方法尚在研究中）

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選舉行政長官。在「選舉團」之下有一提名委員會，由20位選舉團成員組成，工作為物色及遴選三名在各方面條件都合適的行政長官候選人，該委員會成員不能作行政長官候選人，亦不能參與投票，只有選舉團中非提名委員會成員才能投票選出行政長官。  
此外，「選舉團」亦可選出百分之二十五的立法機關成員。

(4) 對此方案的不同意見

贊成

反對

- |  |  |
|--|--|
| <p>(1) 「選舉團」的成員具廣泛代表性，由它選出的行政長官，將可充份代表各界別階層的利益。</p> <p>(2) 以「選舉團」方式產生行政長官，將可避免一人一票選舉所可能會產生的黨派政治及對抗式的政治環境。</p> <p>(3) 避免行政長官由立法機關選出所形成的行政及立法機關不獨立的情況，從而達至行政立法互相制衡的目的。</p> | <p>(1) 「選舉團」的組成有限制，只保障社會少數人的權利，故選出的行政長官未必能代表各階層的利益。</p> <p>(2) 一人一票產生行政長官未必會產生對抗式的政治環境。</p> <p>(3) 行政長官由立法機關選出，可以增加兩者的溝通及協調。</p> |
|--|--|

3.1.5.7 港人協會方案（1986年1月2日）

(1) 組成成份：「大選舉團」的組成基於立法機關產生形式中的非普及性直接選舉成份。其中包括功能界別代表及地域選舉團成員。功能界別代表又包括三種力量：工商金融界、基層（勞工及社會服務界）以及專業人士。

(2) 組成方法：在選舉立法機關時，功能界別及地域選舉團分別選出代表進入立法機關。在推選行政長官時，上述團體以同樣方式在各單位內選出10名代表組成大選舉團，選舉行政長官。

對未來立法機關的組成有兩個建議，一為將目前的12功能席位擴至30位，連同目前的12個選舉團席位，即將來的大選舉團有420人。另一構想為將目前的功能席位擴至40個，目前的選舉團席位擴大至16個，即將來的選舉團共560人。（另有以普及直接選舉產生的席位，但不包括在大選舉團的產生方法內）

(3) 功能：「選舉團」的主要工作是選出未來的行政長官。「選舉團」本身是一個兼具提名權及選舉權的組織，候選人必須得到百分之十的選舉團成員提名才能參與競選，若候選人本身為選舉團成員之一，則在獲得提名後，當退出選舉團，其席位為有關選舉單位選舉代表補上，選舉團成員不能由立法機關成員出任，以貫徹行政及立法制衡的原則。「選舉團」除作內部提名外，亦應公開邀請外界提名行政長官候選人。外界乃指有資格選舉代表組成選舉團的功能組別和地區議會之外的社會團體，個人並無提名權。「選舉團」接收到所有候選人提名後，當對候選人的資格進行審查，然後安排機會聆聽候選人的政綱及對此作質詢。最後對候選人作不記名投票。候選人必須得到選舉團全部成員一半以上選票才作當選。

(4) 對此方案的不同意見

贊成

- (1) 「選舉團」的基本結構為功能團體和地區議會，這些基本結構有長遠歷史並為一般人所接受，是香港最受重視的政治梯階，亦涵蓋了選舉政治中的兩大原則（功能原則和地域原則），因此由「大選舉團」選出的行政長官將會受一般人信任和接受，選舉團的來源便承接了香港目前的政治基礎和傳統智慧。
- (2) 選舉團中代表社會上兩極利益的工商界和基層代表的席位將各佔百分之三十至三十五；代表專業和地方議會的席位則各不超過百分之十五至二十，因此任何階層都沒有壓倒性的優勢，故所選出的行政長官必須是能照顧各方面的利益的。

反對

- (1) 功能團體和地區議會選舉亦有不善之處，故經他們選出的行政長官亦未必會為一般人信任和接受。

3.1.5.8 徐是雄 (1986年12月)

(1) 組成成份：大選舉團人數約300-600，組成如下：

(一) 由直接選舉和功能團體選舉產生的立法機關成員或代表【這些人士無被選舉權】

(二) 市政局及區域市政局議員或代表

(三) 區議會議員或代表

(四) 各界定團體代表包括：

1. 工商界——工業、貿易、航運、航空、旅遊。
2. 金融、地產界——銀行、保險、證券、地產、建造。
3. 法律界——大律師、業務律師、法官。



4. 專業人士——學者、工程師、建築師、測量師、會計師、醫務、教育、文藝、體育、科技。
5. 傳播媒介——電視、電台、新聞、雜誌、出版。
6. 社團、基層——勞工、公務員、社工、論政、慈善、漁農、街坊組織。  
鄉事會、鄉議局、小販、學生。【公務員被選中後必須放棄公職】
7. 宗教界——基督教、佛教、天主教、回教、道教、孔教。
8. 外籍人士。
9. 婦女界。

(五) 香港區全國人大代表或部分代表。

(六) 政協委員或代表。

(2) 組成方法：

以上「大選舉團」的產生由人大委任香港多位具有一定代表性的人士組成一個選舉籌備小組，再由籌備小組統籌組成「大選舉團」，籌備小組的成員沒有被選舉權。

(3) 功能：大選舉團可以選出三分之一（22人）立法機關成員。九七年後第一屆行政長官的產生將由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後由「大選舉團」選出。第二屆由「大選舉團」提名二至三位行政長官候選人，報請中央同意，然後作普選。如果將來大選舉團被取消，行政長官將改由立法機關提名，報請中央同意，然後作普選。

(4) 對此方案的不同意見：未有列明

3.1.5.9 醫學界專業團體基本聯席會議（1987年3月）

(1) 組成成份：選舉團共500-600人，成員包括各功能團體，市政局及地區議會代表

(2) 組成方法：（未有列明）

(3) 功能：選舉團選出一個提名團（由若干人組成，例如共5人），提名團提名若干行政長官候選人復交選舉團選出

(4) 對此方案的不同意見：（未有列明）

3.1.5.10 建議由協商方式產生行政長官的方案中亦有部份贊成由特定的選舉團參與這工作，請參閱4.1.2。

3.1.6 對「大選舉團」選舉的不同意見：

贊成

(1) 更能照顧香港的整體利益，因為由大選舉團選出的議員無需向某一功能界別或地區的選民直接負責；其次，他們還可以起平衡和緩衝經功能界別和直接選舉出來議員之間的矛盾和對抗。

反對

(1) 容易造成特權階級政治，保障一小撮人利益。

- |  |  |
|--|--|
| <p>(2) 保障社會各階層的均衡參與。</p> <p>(3) 選出一些態度持平，為各界接受，皆踏實做事和有全面政治才幹的人，可提供另一途徑讓各界精英加入，以保留現行委任制的優點。</p> <p>(4) 減低社會政治過熱。</p> <p>(5) 在有包括人大、政協成員的大選舉團，可保證熟識中央政府運作的人士的參與。</p> <p>(6) 向一些無法通過功能界別及地區選舉產生，但具備特質，對政府效率有幫助的人，提供其他問政渠道，避免滄海遺珠。</p> <p>(7) 保持穩定性、連貫性。</p> | <p>(2) 偏重工商界上層階級的參與。</p> <p>(3) 某些界別有重覆代表性。</p> <p>(4) 易受一小撮人控制。</p> <p>(5) 人大政協成員產生方法未清楚；且由其他方法選出代表亦有熟識中央政府運作的人。</p> <p>(6) 不是真正的選舉，是變相委任制。</p> <p>(7) 政治精英主義引致民憤，製造社會不安。</p> |
|--|--|

### 3.2 在立法機關基礎上選出行政長官

在立法機關基礎上選出行政長官是眾多選出行政長官方法的一種。其中又包括 2 種形式，

(1)立法機關成員提名行政長官候選人，再由立法機關成員選舉；(2)立法機關成員互選組成行政委員會，再由行政委員推選一名行政長官；上述方式都有不同的理由及贊成和反對的意見，以下分別討論。

#### 3.2.1 立法機關內以直接選舉產生

行政長官候選人資格不限，經某數量的立法機關成員（比如十人）提名後，便可以參加競選。選舉由立法機關成員進行，候選人必須取得絕對多票數才能當選。〔匯點 (7/86) 馮焯光 (7/86) 鄭宇碩 (2/86) 李華明〕

對此選舉方法的不同意見：

#### 贊成

- (1) 行政長官由立法機關選出，可保證他受到立法機關的支持和信任，卻又能互相制衡
- (2) 立法機關以多種形式的選舉（功能團體選舉，直選及間選）產生，保證成員有一定的代表性，而經立法機關選出的行政長官，將亦能代表各階層的意見
- (3) 候選人的資格不限，可以容許社會上更多有志之士參選

#### 反對

- (1) 行政長官由立法機關選出，有違三權分立的原則
- (2) 立法機關成員雖然代表不同的利益，但不表示由他們選出的行政長官將一定能代表各界的利益
- (3) 候選人資格不限，難以保障他們的質素

(4) 有委員認為符合行政機關向立法機關負責的原則

3.2.2 立法機關內以間接選舉產生

立法機關先互選產生行政委員會，再由行政委員互選或協商推出一位行政長官，作行政委員會的主席，但所有政策都靠集體商議，實行集體領導制。行政長官人選兩年重選一次，不可連任，以體現集體領導之特色。行政委員會各有專責部門，地位平等，重要事務，均須集體議決，以少數服從多數，行政長官沒有特別的權力。行政長官除專責所屬之部門外，需額外負責召開和主持行政委員會的會議，以及對外行使禮節性和榮譽性之職務。〔陳弘毅 (27/1/86) 太平山學會 (4/86)〕

對此選舉方法的不同意見

贊成

- (1) 集體領導制可避免以一位行政長官作整個行政機關權力中心而可能產生的不穩定。因為假如選了一位昏庸無能或與中央關係惡劣的行政長官作唯一領導人，將對社會有惡劣的影響，但在集體領導下，即使委員會內有少數能力低的委員，因為所有決定都經集體討論而作出，故影響將會減少。另一方面，如果選出的首長是極能幹的領導，在「首長領導制」下可能培養出政治強人，如果他的政治影響力過大，可能會使中央不滿，容易破壞中港關係。
- (2) 集體領導制附合香港多元化的社會形態，因為香港有不同的階層，亦有不同的利益。集體領導制保證不同階層的代表能參與最高的行政決策，提供機會讓各方面溝通及協調，從而使權力及利益都能平均分配。
- (3) 集體領導制能培養委員間合作的精神，共同領導行政機關，這既可避免各方面因爭取最高領導權而產生磨擦及猜忌，亦有利於容納和保留政治人才，因為如果將行政權集於一人身上，很多有才幹的人將會因政見不同而被併於領導層外，甚至被逼形成反對派。

反對

- (1) 以行政長官作整個行政機關權力中心未必會產生不穩定，因為行政長官會受到司法及立法機關的制衡。
- (2) 不一定只有集體領導制才能提供機會讓各方面溝通及協調。
- (3) 集體領導令權責不清，減慢工作效率，亦可能引至委員之間互相推卸責任。再者，行政權集於一人身上，未必就會令不同意見的人形成反對派，因為有不同的政見是很平常的事。

(4) 有委員認為符合行政機關向立法機關負責的原則。

(4) 產生對抗性政治局面，容易激化社會各方矛盾，不利本港之繁榮安定。

## 協 商

### 4. 由協商產生行政長官

中英聯合聲明提及協商亦是產生行政長官的一種形式，但具體形式卻沒有詳細說明。根據本地人士提議由協商產生行政長官的方案來看，「協商」的一個主要特點是中央政府對行政長官的揀選，不論在提名，諮詢或決定的程序中都有較大的參與，但亦有建議應由香港人士自行協商而中央不參與其事。以下是一些建議行政長官由協商產生的構想。

#### 4.1 由協商產生行政長官的建議

4.1.1 行政長官候選人可由立法機關成員或各界團體提名，中央按初步名單先刪除一些中央或香港大部份人士或社會上某些階層不能接受的人選，然後進行第二輪協商，即以不定形方式與個別立法局機關成員，各大工商社團，政治團體和基層組織商量，然後決定一個最能為絕大多數人接受的候選人，提交立法局通過。（冼銘倫 3/86）

對此方案的不同意見

#### 贊成

- (1) 中央參與協商，保證將來的行政長官會得中央政府的接受
- (2) 協商過程中央會諮詢香港人士的意見，可保香港人的意願受到考慮及照顧。
- (3) 行政長官的最後人選必得立法機關的同意，可見最後選出的行政長官，將會為港人所支持。
- (4) 這方法產生的行政長官將會是個低調而又能協調各階層利益的人，這種鼓勵協作的做法，將有利於各方面的協調，對香港脆弱的政治環境有重要意義。

#### 反對

- (1) 中央參與協商行政長官，有違高度自治的原則
- (2) 中央只會根據他們的意願諮詢香港人的意見，不保證被徵詢者都必會為香港人爭取利益。再者，中央政府亦有權不接受他們的意見。
- (3) 中央只提供一個行政長官名單供立法機關通過，故立法機關不過是橡皮圖章。
- (4) 最適合香港發展的行政長官不應是一個低調的領導。

4.1.2 行政長官候選人由各界人士自由提名，然後由中央政府組成一個包括港人在內的遴選委員會，諮詢立法機關成員和各界社團（包括功能團體、政治團體、基層組織）的意見，產生一個不超過三人的最後候選人名單，交立法機關討論，經三分之二全體成員通過，選任一位為正式候選人，最後由中央政府任命。此中央協商模式實施一段時間後，如果社會條件適合，可將三位的候選人名單交全港市民選舉。（辛維思 5/86）



對此方案的不同意見

贊成

- (1) 中央參與協商，保證將來的行政長官會得中央的接受。
- (2) 特區立法機關在選選過程有極大的參與權，可保證未來的行政長官同樣受立法機關的接受

反對

- (1) 中央參與協商行政長官，有違高度自治的原則。
- (2) 行政長官候選人的名單由中央決定，故立法機關的影響力並不很大。

4.1.3 立法機關成員互選 5 人，中國香港人大代表互選 5 人，共同組成一個公平而均衡的「十人提名小組」、提名小組以協商形式從①立法議員，②公務人員，③其他各界人士中推薦三位行政長官候選人，然後由北京中央政府從三人中選任一位作為特區的行政長官。如果三人均不適合，則發還提名小組再推薦。（羅桂祥 9/86）

對此方案的不同意見

贊成

- (1) 特區與中央政府代表參與選出行政長官，可保證他能得到兩方面的支持。而且這方法較公平和均衡，亦將會獲得大眾的支持和信任。
- (2) 經過協商及選選的過程，保證只有背景、資歷和能力都最合適的人才能被挑選和委任，而這方法更能按能力來挑選適合的人出任行政長官，不受利益集團或壓力團體的操縱。
- (3) 協商制度避免政黨選舉產生的混亂。

反對

- (1) 中央參與選選行政長官，有違公平的原則，不會為大眾支持和信任。
- (2) 只有少數人能參加提名或協商的工作，有違公平的原則；況且，利益或壓力團體都會推選他們認為能力最高的人作候選人，而且當各方面都有權發拙和推舉候選人時，更能保證選出的行政長官會是最佳人選。
- (3) 政黨政治是必然而健康的發展，未必會引起混亂的情況。
- (4) 不符合行政機關向立法機關負責的原則

4.1.4 建議由大選舉團產生行政長官的方案中亦有部份含協商的成份，請參閱 3.1.5.1，3.1.5.2及3.1.5.3

## 5. 結語

就行政長官的產生方法，到現時為止，共歸納出四種方法，分別是：(1)由普及性的直接選舉產生；(2)由大選舉團選舉產生；(3)由立法機關選舉產生；及(4)由協商產生。各種方法均有不同的贊成和反對的意見。

第 \_\_\_\_\_ 頁，第 \_\_\_\_\_ 點

取銷	<input type="checkbox"/>	*
增加	<input type="checkbox"/>	*
修改	<input type="checkbox"/>	*

如下：

---

---

---

---

---

---

\* 在適當空格內加上✓號。

註：若有多項修改建議，請依照此方式書寫。

中華人民共和國香港特別行政區  
基本法諮詢委員會  
THE CONSULTATIVE COMMITTEE FOR THE BASIC LAW  
OF THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF  
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

CCBL-SG/POS-12-C101-870512

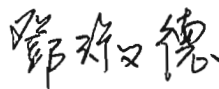
敬啟者：

秘書處在五月六日發出政制專責小組第十二次會議議程後，仍有兩位委員提交有關「立法機關」討論文件的書面意見，現隨函附上，供委員參考，並在會上討論。政制專責小組第十二次會議時間為五月二十一日（星期四），約六時即第十一次會議續會後。

此致

政制專責小組各委員

基本法諮詢委員會秘書處  
會務主任



一九八七年五月十二日

第 13 頁, 第 8.2.2.1 點

取銷	<input type="checkbox"/>	*
增加	<input checked="" type="checkbox"/>	*
修改	<input checked="" type="checkbox"/>	*

如下:

....制度化, 保障人權與促進社會的自由、安定、自律、節制, 從而確保在單一政黨、

單一領袖的極權社會中發生的激烈及殘酷變動, 不會在香港出現。

\* 在適當空格內加上✓號。

註: 若有多項修改建議, 請依照此方式書寫。

林 邦 莊



# 「立法機關」討論文件

第9頁，第5點後加第6點，原有的第6點改為第7點，如此類推，第6點增加如下：

## 6. 複決權

6.1 香港特別行政區的合法登記選民，可以經一定比例的聯名動議（例如百分之十五），經全民投票，否決立法機關所通過的法律草案或法律。

6.2 這才是將人民的公意，落實於社會政策的制定之中，是港人的基本參政權之一，立法機關既由市民選出，立法權力則來自市民，市民自然有權否決所有違反市民公意的立法，這是有利一國兩制及保持香港的繁榮安定。另外，複決權可以使有固定任期的立法議員及行政首長有所顧忌，不能假借人民代表之名，公然藐視民意；作出違反人民利益的行為。

6.3 我們深明凡事有利亦可有害，為了防止選民為少數不良份子的煽動而濫用了複決權，影響到香港的安定繁榮，我們建議基本法中加入港人享有複決權之餘，亦同時建議此權作出相當的限制：

- (1) 對基本法本身，不能行使複決權。
- (2) 對涉及與中國政治或經濟利益有關的法律，不能行使複決權。
- (3) 對與特區財政或稅務有關的立法，不能行使複決權。
- (4) 對行政首長的緊急權力授權法律，不能行使複決權。
- (5) 複決動議與投票之間，應有不少於兩個月的冷靜期。
- (6) 聯名動議複決的市民，如動議在投票中失敗，需要負擔部份的行政費用。

香港民主民生協進會

5/1987

「立法機關」討論文件

第\_\_\_\_\_頁，第\_\_\_\_\_點

取銷	<input type="checkbox"/>	*
增加	<input type="checkbox"/>	*
修改	<input type="checkbox"/>	*

如下：

1. 第6頁，第4.1.3 (2)點 取銷「非官守」等字。
2. 第7頁，第4.2.2 (ii)點 修改為「任何立法機關成員均有權提議修改財政預算，……」
3. 第9頁，第5.3點 取消「其他有抵觸的部份，便交由一個獨立的機構去審議。」等字。任何香港的法例若與基本法有抵觸，均屬無效，而其他程序均會終止。可能此句的原意是指：任何有關香港法例是否與基本法及/或中國憲法有所抵觸的爭議，需交由一個獨立的機構審議。

沈 茂 輝

對「立法機關」討論文件建議之修改 (除錯字外)

- |     |                  |   |
|-----|------------------|---|
| 1.  | 第6頁第4.1.3(2)點    | 取銷「非官守」   |
| 2.  | 第7頁第4.2.2(ii)點   | 修改為「任何立法機關成員均有權提議修改財政預算，……」   |
| 3.  | 第7頁第4.2.3點       | 增加「應加強其諮詢功能」  |
| 4.  | 第8頁第4.2.5.2(3)i點 | 增加「積極不信任票」方式  |
| 5.  | 第9頁第5.3點         | 取銷「其他有抵觸的部份，便交由一個獨立的機構去審議」  |
| 6.  | 第9頁第5.3點         | 取銷「複決權」的概念(香港民主民生協進會)   |
| 7.* | 第10頁第6.2.3點      | 修改為「6.2.3.1 可連任多次<br>6.2.3.2 只可連任一次，即兩屆<br>6.2.3.3 只能任兩屆」                                 |
| 8.* | 第11頁7.2.2(2)⑤後   | 增加第⑥「《中英聯合聲明》的規定 --<br>「立法機關由選舉產生」：若議長亦屬立法機關成員，而行政長官或副行政長官又未必由選舉產生，因此由行政長官或由副行政長官兼任未必適合。」 |
|     | 7.2.2.(3)②       | 增加「行政長官未必由選舉產生，有違《中英聯合聲明》。」   |
|     | 7.2.2.(3)③       | 增加「副行政長官未必由選舉產生，有違《中英聯合聲明》。」  |
| 9.  | 第13頁第8.1.6.5點    | 將最後分句改為「選出中國籍人士代表進入立法機關以保障其利益。」   |
| 10. | 第13頁第8.2.2.1點    | 增加並修改為「...制度化，保障人權與促進社會的自由、安定、自律、節制，從而確保在單一政黨、單一領袖的極權社會中發生的激烈及殘酷變動，不會在香港出現。」              |

\* 由秘書處提供

# 對“立法機關的產生”討論文件 意見

頁數	點 號	取銷	增加	修改	意見內容	備註
6	8#建議		✓		于第二個“，”後加上“另一個為”	補漏
7	9.2 (1)-(10)				} 此部份已列于“行政長官的產生”討論文件之第2頁上，而意見相同，可參看該文件的意見表，共5處提出意見。	
8	9.2 (11)-(17)					
8	10.1 (4)			✓	反對意見中“有劃分上的分別”改為“有劃分上的不同偏重”。	
10	12.2			✓	在說明文句上把“或以上的功能”改為“或多于一項的功能”這樣較明確。	
11	12.3.2			✓	“訂出多少”改為“人數多少”	
11	12.4			✓	“大選舉團的組成部份”改為“大選舉團的組織成份。”	
14	12.7 (1)	✓			如果大選舉團的成份真能有廣泛代表性，則此反對意見不應成立。	
15	12.7 (3)			✓	贊成意見中之“皆踏實做事”改為“肯踏實做事”，“代表委任制”改為“代替委任制”。	
15	12.7 (3)				反對意見指出的情形，可在界定組成成份時注意，找出可行辦法避免或克服之，例如可列明被推選加入選舉團人士只能代表一個身份，且要得到所代表方面之大多數贊成而產生。	個人意見
15	12.7 (4)	✓			既然選舉團成員來自較廣泛之界別，怎可說“易受一小撮人控制。”主要是保證其組織成份具廣泛代表性。	
15	12.7 (6)				反對意見所指“產生方法未清楚”是存在，因為有必要具體些研究出一個確實的“產生方法”。	個人意見
15	12.7 (7)	✓			“變相委任制”的意見不應成立，因為選舉團成員也是各界推舉的有代表性的人士，每個成員不是以個人身份參與的。	
15	12.7 (8)			✓	“保持穩定性”改為“保持立法機關的穩定性”。	
16*	13			✓	小結： 對將來立法機關的產生，應否有普及直接選舉，又若用此方式去選出立法機關成員，所佔比例多少，都沒有有一個統一的答案。	*由秘書處提供



對“立法機關之產生”討論文件 意見

政制專責小組第十一次會議 (15/4/87)

此文件中共第1-5頁

點數	取銷	增加	修改	意見內容	備註
是非建議	✓			于第2個“>”後加上“另一個為”	補漏
9.2 (11)-(10)				此部份已列于“行政區之產生”討論文件之第2頁上 而意見相同,可參看該文件附錄之意見表,共對5處提出意見。	
9.2 (11)-(17)					
10.1. (4)		✓		反對意見中“有劃分上的分別”改為“有劃分上的不同偏重”	
12.2		✓		在說明文句上把“或以上的功能”改為“或多于一項的功能”;這樣較明確。	
12.3.2		✓		“訂出多少”改為“人數多少”	
2.4		✓		“大選舉團的組成新份”改為“大選舉團的組織成份”	
12.7 (1)	✓			如果大選舉團的成份真有廣泛代表性,則此反對意見不成立。	
12.7 (3)		✓		贊成意見中之“肯踏實做事”改為“肯踏實做事” “代表委任制”改為“代替委任制”	
12.7 (2) (3)				反對意見指示之措詞,可在界定組別成份時注意,找出可行辦法避免或克服之,例如可列明被推選加入選舉團人士只夠代表一個身份,且要得到該代表方面之大多數贊成即產生。	個人意見
12.7 (4)	✓			既使選舉團的員來自較狹之界別,亦可說“免受一小撮人控制”,主要足保證其他組別份具有廣泛代表性。	
12.7 (6)				反對意見所指“產生方法未清楚”是存在,因此有必要具體些研究出一個確定的“產生方法”	個人意見
12.7 (7)	✓			“變相委任制”之意見不成立,因為選舉團成員也與各界推舉之有代表性人士,每個成員不單以個人身份參與的。	
12.7 (8)	✓			“保持穩定性”改為“保持立法機關之穩定性”	

11/11/87

第 10 頁, 第 6.2.3 點

取消 \*

增加 \*

修改 \*

如下:

ii) 無連任期的限制

另「立法機關」討論文件修改為

「立法機關職權」討論文件

並將該文件之 8.2 政黨政治轉入「立法機關的產生」討論文件內

\* 在適當空格內加上✓號。

註：若有多項修改建議，請依照此方式書寫。

夏文浩

# 政制專責小組 第十一次會議續會議程

日期：一九八七年五月二十一日（星期四）

時間：下午五時三十分

地點：基本法諮詢委員會辦事處

召集人：夏文浩委員

副召集人：梁兆棠委員

會務主任：鄧淑德小姐

議程：1. 通過「立法機關的產生」最後報告

CCBL-SG/POS-WG01/02-FR01-870416

2. 其他

附件：曹宏威委員書面意見