

## 意見書

致： 香港特別行政區政制及內地事務局

由： 香港大學法律學院比較法與公法研究中心主任楊艾文副教授

日期： 二零一零年二月十九日

主旨： **2012年及2016年立法會選舉改革**

---

### 從選舉委員會得到的啟發

1. 在2020前的過渡時期，選舉委員會（選委會）的組成是改革功能界別的關鍵。這一簡單而重要的改革理念源自《基本法》，但特區政府在2009年的諮詢文件中並沒提及。

2. 《基本法》附件一規定了選委會的結構及功能。選委會由立法會功能界別（以及數個額外界別）所組成，負責提名及選出行政長官。它體現了廣泛代表性及均衡參與的原則。即使在實現普選後，它似乎將會繼續運作，成為提名行政長官候選人的常設委員會。

### 附件一中兩個具指導性的原則

3. 《基本法》附件一中內含兩個具指導性的原則。第一，當功能界別根據附件中的四個界別歸類，廣泛代表性及均衡參與的原則將得以體現。第二，為進一步實踐均衡參與，分佈在四個界別裡功能界別議員的數目應大概一致。附件一中的有關部份摘錄如下：

二、選舉委員會委員共 800 人，由下列各界人士組成：

工商、金融界	200 人
專業界	200 人
勞工、社會服務、宗教等界	200 人
立法會議員、區域性組織代表、香港地區 全國人大代表、香港地區全國政協委員的 代表	200 人

4. 基於歷史因素，立法會功能界別並沒有按照上述兩個原則發展。香港特別行政區與選舉相關的法例亦從未嘗試根據附件一中的四個界別將功能界別歸類。功能界別一直以來都被視為一系列不同的組別。

5. 若將功能界別及其代表根據選委會四個界別分類，我們可以看到現狀嚴重偏離第二個原則。附表一展示了現任2008年立法會選舉功能界別議席根據選委會四個界別分類的情況。我們即可留意到功能界別議席不平均地分佈在界四個別中，數目分別是十四人、八人、六人和兩人。這個差異與選委會現狀及日後發展不符。特區亦認為選委會四個界別的委員人數之均等符合均衡參與的原則。見諮詢文件4.10及4.13段。

6. 此外，以附表一分配在選委會四個界別中的功能界別的登記選民人數為準則，現時功能界別議席的分佈與四個界別的選民基礎的大小並不相稱。舉例來說，第二界別的選民比第一界別多七倍，但議員數目卻只有第一界別的百分之五十七。由此可見，第二界別選民的實際投票權力相比第一界別的少很多。(各界別登記選民的人數見附表一)

## 改革的目標

7. 正視這不均等的情況對政制改革有深遠的影響。在2020年立法會可由普選產生前，我們應按照《基本法》附件一的兩個原則改革，調整功能界別議員的分佈。確保功能界別代表於四個選委會界別中的數目更加平均，反映選委會架構固有均衡參與的原則，這改革的憲制基礎在上述經已提到。此外，亦有其他法律及道德理由支持這個改革方向。在受國際人權標準規管的平等社會裡，代表著社會廣泛及個別利益的團體應享有公平及均等的機會參與政治過程。因此，改革的另一目標就是達到政治參與實質上的平等。見《基本法》第二十五、二十六及三十九條，香港人權法案條例（第三八三章）第一、二十一及二十二條。

8. 我們提出改革立法會功能界別的路線圖（見附表一），逐漸減少第一界別議席的數目（工商、金融界功能界別），另一方面增加第四界別的議席（政治功能界別）。因此，我們同意政府於2012年立法會新增五個由民選區議員互選產生的區議會功能界別議席的建意。然而，我們支持的理據比政府更充份，更可追溯自《基本法》。

9. 改革的另一重要目標是要落實2017普選行政長官及2020年普選立法會。落實普選須修改基本法，要經全體立法會議員三分之二多數通過、行政長官同意及人大常委會的批准。因此，立法會2012年和2016年的改革必須增加可能支持普選的成份之影響力，同時，削弱可能阻礙普選的成份(如那些希望保存現有利益的功能界別議員和選民)的影響力。

## 避免除去公民的選舉權

10. 如何減少工商、金融界功能界別的議席是改革最大的難題。儘管有明顯的憲制、法律及道德理由支持減少這些議席，但政治現實需要一個減低議席但不影響現有功能界別選民投票權的方法。從附表一中可見，最可行的方法是不再在選委會第一界別中劃分各功能界別，而把它們合併為單一界別，讓原功能界別選民在2012年和2016年分別投票選出最多十一個及八個議席。根據2009年正式登記冊，如此歸納下這個界

別將會有26,562名選民（13,683個人，12,879團體），見諮詢文件附件五。這令2012年將很有可能出現有（激烈）競爭的選舉，競逐十一個議席。這個做法亦可解決現時工商界功能界別很多議席自動當選的問題。在2008年立法會選舉中，第一界別有十四個功能界別議席，當中八個自動當選。見附表二。

11. 相比其他選委會界別，將選委會第一界別的功能界別合併比較可行。第一界別的功能界別擁有最多的公司選民，亦較大可能代表共同利益。當中共同的利益包括維護資本主義制度及自由經濟，相信政府只應作出最低限度的干預及徵稅，以及希望與中國內地發展更緊密的經濟關係。在這些功能界別自動當選的議員通常都是企業高級行政人員，他們不一定擁有科學或專業的知識。附表二列出2008年第一界別的功能界別議員。他們的職業類別近似，很多已經出任功能界別議員多年。按照我們的方案，儘管第一界別不再細分為各功能界別，這些議員亦有很大機會成功當選。即使他們落選，亦很有可能由另一些公司主席或董事所取代。

12. 另一邊廂，第二界別的功能界別（專業界）將科學、專業及其他專門知識帶入立法會。因此，第二界別各個功能界別值得保留，讓它們在立法會有各自的代表。

### 確保實際上的平等

13. 因為教育界的選民數目為眾功能界別之冠，我們建議增加多一個教育界議席，這可確保各選民之間投票權力的分佈更平均。由於勞工及社會福利界別間接代表著更大、更廣泛的組別—勞工階層及社會上的弱勢社群，我們亦建議在這些界別增加議席。現今社會對貧窮和社會公義等議題十分關注，因此亦應增加多一個社會福利界議席，讓多一位議員在這些議題上發聲。

### 實際考慮

14. 由於我們的方案並無涉及新增或廢除現有的功能界別，因此只需通過簡短的修正案，對現時的法例略作修改。

15. 《基本法》只有一處需要作出修改，就是附件二第一段中「60人」改為「70人」。我們的方案亦無抵觸其他個人或團體提出的方案，例如戴高禮教授和香港過渡期研究計劃提出要將功能界別的選民基礎大量擴闊的意見。

16. 我們的方案有多大機會獲得三分之二立法會議員的支持呢？首先，特區政府現時首選的改革方案為將立法會議席增至七十個以及加入五個區議會功能界別議席，這與我們的方案完全一致。兩者唯一不同之處在於我們在政府的初部建議之上提議改革其他功能界別。由於泛民議員對諮詢文件未有就功能界別提出全面的改革感到不滿，這一差別有機會令泛民議員支持我們的方案。

17. 那功能界別議員又有多大機會支持我們的方案呢？我們的方案並沒有對選委會第二、三、四界別的功能界別作出任何改變，我們沒理由相信這些功能界別的議員會不支持我們的方案。餘下的十四名工商、金融界議員（及其他與他們組成聯盟的議員）很有可能會反對這方案，但他們並沒有足夠票數阻止方案通過。

### 方案將可能面對的批評

18. 有人可能會批評，均衡參與的原則在應用於立法會時，原意是以整個立法會的角度出發，將地區直選及功能界別兩者一併考慮。若連同三十位地區直選議員一起考慮，便會削弱減少工商、金融界功能界別議席的理據。換句話說，即現時立法會（以全部六十位議員計算）經以取得合適的平衡。

19. 可是，這批評忽略了《基本法》附件二裡列明分別表決程序的影響。這程序實際上將立法會分為兩個議院，在決定分組點票的重要事項（即議案、法案和對政府法案的修正案）時須分別表決，各自擁有反對另一方的權力。

20. 由於人大常委會的決定（至少在過渡期期間）保留了附件二裡的表決程序，我們實際上必須把立法會視作由兩個議院組成。既然有兩個議院存在，各自擁有反對另

一方的權力，兩者都應分別體現均衡參與的原則。我們的方案正是將均衡參與的原則，通過《基本法》制定了的選舉委員會，應用到功能界別那一議院上的結果。

21. 泛民主派亦可能憂慮這方案有可能會令功能界別在2020年後的地位更加鞏固，為此批評這方案。不過，這是個錯誤的假設。事實上，我們建議在2016年實行的選舉方案(見附表一)依然未能符合《公民權利和政治權利國際公約》中普及和平等選舉權的要求。我們的方案並不涉及選民基礎，因此並不算是關於普選的方案。我們希望建立法律及政治條件，促進2020年立法會選舉落實真正的普選。相比起其他的情況，包括實行特區政府現時對2012年的方案在2016年重複實行該方案，我們的方案有更大機會確保立法會足夠的票數於2020年落實普選(見附表三)。

附表一：2012至2020功能組別改革建議路線圖

選委會界別	細分界別	2008 功能界別	2012 功能界別	2016 功能界別	2020 功能界別
第一界別 2009 登記選民 人數: 26,562	飲食界	1	11	8	0
	商界（第一）	1			
	商界（第二）	1			
	香港僱主聯合會	0			
	金融界	1			
	金融服務界	1			
	香港中國企業協會	0			
	酒店界	1			
	旅遊界				
	進出口界	1			
	工業界（第一）	1			
	工業界（第二）	1			
	保險界	1			
	地產及建造界	1			
	紡織及製衣界	1			
	航運交通界	1			
批發及零售界	1				
<b>議席總數</b>		<b>14</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>0</b>

第二界別 2009 登記選民 人數: 184,184	會計界	1	1	1	0
	建築、測量及都市規劃界	1	1	1	0
	中醫	0	0	0	0
	教育界	1	2	2	0
	高等教育界				
	工程界	1	1	1	0

	衛生服務界	1	1	1	0
	資訊科技界	1	1	1	0
	法律界	1	1	1	0
	醫學界	1	1	1	0
	<b>議席總數</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

2009 登記選民 人數: 15,265	漁農界	1	1	1	0
	勞工界	3	4	5	0
	社會福利界[不包括公司選舉人]	1	2	2	0
	體育、演藝、文化及出版界	1	1	1	0
	宗教	0	0	0	0
	<b>議席總數</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

2009 登記選民 人數: 580	鄉議局	1	1	1	0
	香港及九龍區議會	1	6	8	0
	新界區議會				
	全國政協代表	0	0	0	0
	全國人大代表	0	0	0	0
	立法會	0	0	0	0
	<b>議席總數</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

<b>總計</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>0</b>
-----------	-----------	-----------	-----------	----------

附表二：2008年選委會第一界別中功能界別議員及他們的職會

功能界別	2008議員	職業
1. 飲食界(自動當選)	張宇人	公司董事
2. 商界（第一）	林健鋒	總經理 x 2
3. 商界（第二）（自動當選）	黃宜弘	主席及行政總裁
4. 金融界(自動當選)	李國寶	主席及行政總裁
5. 金融服務界(自動當選)	詹培忠	公司董事
6. 旅遊界	謝偉俊	事務律師
7. 進出口界(自動當選)	黃定光	商人
8. 工業界（第一）(自動當選)	梁君彥	商人
9. 工業界（第二）（自動當選）	林大輝	前總經理
10. 保險界	陳健波	前行政總裁
11. 地產及建造界(自動當選)	石禮謙	公司董事
12. 紡織及製衣界	梁劉柔芬	非執行董事
13. 航運交通界	劉健儀	事務律師
14. 批發及零售界	方剛	行政總裁 及 總經理

附表三：立法會普選議案表決四個可能出現的情況

**第一個情況 (現狀)**

60 個立法會議席 (30 位地區直選議員 及 30位功能界別議員)

三份之二多數需要 **40**票

	地區直選	第一界別 功能界別	第二界別 功能界別	第三界別 功能界別	第四界別 功能界別	總票數
最多贊成票	30	14	8	6	2	60
估計贊成票	27	0	4	4	1	<b>36</b>
預計結果：無足夠票數通過普選議案						

**第二個情況(特區政府2012方案)**

70個立法會議席 (35位地區直選議員 及 35位功能界別議員)

三份之二多數需要 **47**票

	地區直選	第一界別 功能界別	第二界別 功能界別	第三界別 功能界別	第四界別 功能界別	總票數
最多贊成票	35	14	8	6	7	70
估計贊成票	32	0	4	4	5	<b>45</b>
預計結果：無足夠票數通過普選議案						

**第三個情況 (特區政府2012方案在2016年重複)**

80個立法會議席 (40位地區直選議員 及 40位功能界別議員)

三份之二多數需要 **54** 票

	地區直選	第一界別 功能界別	第二界別 功能界別	第三界別 功能界別	第四界別 功能界別	總票數
最多贊成票	40	14	8	6	12	80
估計贊成票	36	0	4	4	10	<b>54</b>
預計結果：無足夠票數通過普選議案						

**第三個情況 (比較法與公法研究中心方案)**

70個立法會議席 (35位地區直選議員 及 35位功能界別議員)

三份之二多數需要 **47票**

	地區直選	第一界別 功能界別	第二界別 功能界別	第三界別 功能界別	第四界別 功能界別	總票數
最多贊成票	35	8	9	9	9	70
估計贊成票	32	0	5	7	7	<b>51</b>
<b>預計結果：足夠票數通過普選議案</b>						

**假設**

1. 百分之九十地區直選 及區議會功能界別議員將會支持普選。
2. 選委會第一界別功能界別以及漁農界、體育、演藝、文化及出版界和鄉議局功能界別議員將不支持普選。
3. 第二界別(專業界) 只有一半功能界別議員會支持普選。