

工黨就「普選行政長官和立法會」 呈交「政改諮詢專責小組」的意見書

2014年4月

前言

政府在2013年12月4日發表諮詢文件，諮詢公眾有關未來政制發展的意見。工黨就普選行政長官和立法會的主要意見如下：

2. 九七後，香港不時出現管治危機，主要是源於政治制度跟不上社會和經濟情況的轉變。政治體制仍舊向資本家和精英階層傾斜，普羅市民無法有效影響政府施政，結果令政府認受性低落、公信力受損。工黨認為，只有盡快實現全面普選，才有望徹底解決特區的管治問題。

3. 在討論普選行政長官和立法會的問題時，除《基本法》第四十五及六十八條外，亦須一併考慮《基本法》有關選舉權利的其他條文，即第二十五、二十六及三十九條。可是，政府的諮詢文件完全沒有提及憲法權利條文，違反政府在公眾諮詢須提供準確和充足資料的普通法原則，對諮詢過程構成不可彌補的程序不公。

4. 根據《基本法》第二十五、二十六及三十九條，香港永久居民享有普及而平等的選舉和被選舉權利，不因職業、財富、階級、政見等而有所區分，亦不受不合理限制。在此背景下，根據《基本法》第四十五條設立的提名委員會(提委會)，其憲法職能是確保任何有意參選的合資格永久居民，只要獲得社會一定程度的支持，即可獲提名為行政長官選舉的候選人。即使假設行政長官選舉的提名權屬提委會，其權力亦受《基本法》第二十五、二十六及三十九條所規範，提委會不得任意剝奪或限制永久居民的被選舉權利。

5. 立法會功能團體選舉，賦予工商界和既得利益階層政治特權，違反選舉和被選舉權利不因職業、財富和階級等而有所區分的憲法規定；當立法會實行普選時，不應有任何形式的功能團體選舉元素。

6. 根據全國人民代表大會常務委員會(人大常委)在 2004 年 4 月 6 日就《基本法》附件一第七條及附件二第三條所作的解釋，人大常委在俗稱「第二部曲」中，只有權決定是否需要修改行政長官或立法會的選舉辦法。工黨認為，人大常委在「第二部曲」就如何修改兩個選舉辦法表達的意見，並沒有法律約束力。工黨同時促請人大常委切勿在立法會通過及行政長官同意政改議案之前，就如何修改兩個選舉辦法表達意見，以免影響特區的高度自治。

7. 工黨建議行政長官選舉實行三軌提名制，即包括公民提名、政黨提名及提委會提名。工黨反對提委會有權篩選候選人，決不接受：

- 提委會以全票制提名候選人；
- 候選人須獲過半數提委會成員提名或通過；
- 候選人須獲提委會每個界別若干比例成員提名；及
- 設定候選人數目上限。

8. 工黨認為，2016 年立法會全部議席應由普選產生；但如果以一次過立法方式處理 2016 及 2020 年立法會選舉方法，工黨可考慮分兩階段達至立法會全面普選。立法會普選應採用混合選舉模式，即包括分區單議席直選和全港比例代表制。

9. 工黨要求政府提交政改方案予立法會表決前舉行全民投票，以確定市民是否接受行政長官和立法會的建議選舉辦法。

10. 工黨有關普選行政長官和立法會的詳細法律分析，可參閱一併提交的附錄。

有需要盡快實行普選

11. 《基本法》第四十五和六十八條規定，行政長官和立法會的產生方式，須根據香港的實際情況循序漸進，最終達至由普選產生。工黨認為，「實際情況」和「循序漸進」應一併理解，其意思是指政制設計必須跟香港的實際情況協調和相適應。倘若香港的社會和經濟結構已有根本轉變，政制發展亦必須加快腳步，作出相應改動，再不能一步一步地走，否則會導致不協調的情況，輕則影響社會和諧及經濟發展，嚴重的更可能引起動蕩。

12. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制，需要處理兩方面的問題：

- 現行的政治制度是否跟香港的社會和經濟情況協調和相適應；及
- 香港是否具備實行某種選舉安排(例如普選)的客觀條件。

現行政制跟不上香港的實際情況

13. 九七後，香港不時出現管治危機，主要是源於政治制度跟不上社會和經濟情況的轉變。現行的政制設計，基本上是承襲上世紀八十年代殖民地統治的一套，其特點是透過委任或有限度的選舉(例如功能團體選舉)，吸納資本家和精英階層的代表進入建制，換取他們支持(或者最低限度不公開反對)殖民地官僚的施政。可是三十多年來，香港的經濟結構和社會狀況已有根本變化。隨著華資和中資的興起，以及經濟多元化發展，資本家和精英階層的組成，以及他們之間的利益關係，已變得極為複雜，政府希望以殖民地年代的方式贏取精英階層的支持，也變得愈來愈困難。事實上，被特區政府吸納進入建制的人士，根本不能代表資本家和精英階層的整體利益，而政府更不時因為「分贓不勻」而被指摘厚此薄彼。

14. 不管是由於港人的難民心態、政治冷感，抑或是所謂「功利家庭主義」、「低度整合的社會政治體系」，殖民地政府只要成功籠絡精英階層，已基本上解決統治合法性的問題。可是，在九七後這個情況已不再復見(或者更準確點說，這種管治模式在殖民地統治的最後數年已開始動搖)。這不僅是由於特區政府再難以取得精英階層的支持，更重要的是香港社會出現的轉變，令政府即使取得精英階層的祝福，也不能確保統治的認受性。如果在殖民地年代，港人是沒有需要、沒有意願、沒有能力透過政治參與向政府提出訴求，隨著經濟急速轉型、貧富差距擴大、更多土生土長的新一代視香港為家、政府在教育、醫療、房屋、福利等方面的社會介入，以至壓力團體、政治組織和大眾傳媒的發展，今日已有相當部分的市民，是有需要、有意願和有能力(親身或透過代理人)向政府提出種種訴求。香港社會已起了不可逆轉的變化，但政治制度卻未有跟上這個轉變，仍舊向資本家和精英階層傾斜，是導致特區政府認受性低落、權威受損的根本原因。

15. 誠然，《基本法》並非完全漠視香港須發展民主的客觀需要，

否則也不會有最終達至普選的規定；不過，由於既得利益者(主要是工商界)反對普選的壓力，《基本法》有關特區政制的安排只能夠是妥協的「半民主」產物。可是，當年的草擬者似乎低估了「半民主」政制的內在矛盾的嚴重性，他們也可能沒有預料到，既得利益者不停阻撓香港的民主進程，令「半民主」政制的內在矛盾無限期延續，造成香港社會無休止的內耗。

16. 概括而言，現行「半民主」政制的內在矛盾包括：

- 開放選舉增加了市民對民主的期望，可是現行的政制設計，卻令社會上的多數派變成建制內的少數派，經常出現多數人服從少數人的矛盾，造成市民「期望愈大、失望愈大」的負面效果；
- 行政長官和立法會議員的產生方式(即選舉委員會、功能團體和分區直選)，各有不同的社會基礎，不同界別或階層的利益衝突，不僅未能透過公平、公正的選舉得以化解，反而將矛盾直接移植至政治體制內，令行政與立法關係，以至立法會內部，經常出現緊張的情況，影響政府運作；及
- 政治本是妥協的藝術，但現行的政制安排卻沒有為行政長官和議會內各黨派提供妥協的誘因。例如功能團體選舉，將從政人士和界別利益緊緊扣在一起，局限了妥協的空間。而更重要的是，行政機關繼續壟斷制定政策的權力，議會內不同黨派只需繼續堅持原有立場，好向選民交代，根本沒有需要求同存異，跟行政當局磋商聯合綱領，共同執政。

17. 工黨認為，香港現行的政制設計，跟香港的社會和經濟狀況已出現極嚴重脫節，只有盡快實行普選，才能夠令香港的政制與香港的實際情況相適應，才能夠化解「半民主」政制的內在矛盾。

香港已具備實行普選的客觀條件

18. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制，需要處理的另一個問題是：香港是否具備實行某種選舉安排(例如普選)的條件。工黨認為，需要考慮的條件，必須與選舉制度有直接關係，並且是可客觀量度或評估的。某個別參政人士或組織的信念、取向或者當選機會，不應在考慮之列，因為這些是企圖預知、影響或限制選舉結果，並不符合公平、公正的民主選舉原則。

19. 在討論實行普選時，需要考慮香港是否具備的客觀條件包括籌辦全民選舉的經驗和能力是否足夠、法律和司法制度是否健全，以及資訊是否流通等。自上世紀八十年代開始至今，香港已有超過三十年籌辦全民選舉的經驗，而每次選舉過程均大致順利，證明我們在這方面有足夠的能力；此外，香港不僅擁有健全的法律和司法制度，法治觀念深入人心，再加上發達和蓬勃的大眾傳播媒介，香港早已具備實行普選的所有客觀條件。

20. 有的意見認為，由於香港缺乏政治人才，政黨表現有欠成熟，因此不適宜進行普選。這種講法是不合邏輯的，因為，倘若香港真的沒有政治人才，無論用任何方法(例如以小圈子抑或是普選)產生行政長官和立法會，都不可能無中生有，選出治港人才。除非我們認為只有在普選制度下才需要政治人才，而在小圈子制度下可以由庸才治港，否則以缺乏政治人才否決實行普選的論點，是完全站不住腳的。

21. 另有的意見認為，香港政制發展須「兼顧社會各階層利益」及「有利資本主義經濟發展」。在草擬《基本法》時，這兩點已被反覆考慮，並已透過具體條文予以落實，只要按照《基本法》的條文處理政改，即可充分體現有關原則。事實上，《基本法》已確立最終達致普選的目標，證明全國人民代表大會通過《基本法》時，已確認普選最能體現上述兩項原則。

22. 主要是來自商界的人士認為，倘若實行民主，香港必定變成福利社會，令經濟崩潰。這些論據純屬荒謬。指普選必然導致福利開支大增，是毫無事實根據。不少實證研究均指出，民主與福利開支並沒有必然關係，反而是一些並非透過普選產生的政府，需要大灑金錢以收買人心。而美國傳統基金會的研究亦明確指出，所有人均產值較香港高的國家，其政府開支佔生產總值的比例亦遠較香港的高，證明增加政府開支令經濟受損的論調，只是一派胡言。工黨認為，福利政策、社會政策和財政政策等等，是重要的選舉議題，但決不是實行普選的前提。香港應實行哪些政策，只要符合《基本法》的有關規定，最終應由市民在選舉時投票定奪。

23. 總結而言，工黨認為香港的政治體制已跟不上當前的經濟和社會情況，而香港已具備實行普選的所有客觀條例，在 2016 年普選立法會全部議席，以及在 2017 年普選行政長官，是既符合「根據香港的實際情況循序漸進」的原則，亦對香港最有利。

諮詢文件未有提供準確和充足的資料

24. 香港終審法院多次強調，解釋《基本法》條文時，思考的出發點應是條文的背景及目的，而非拘泥於條文字面上的一般意思。如果《基本法》條文有幾種可能的解釋，必須先根據條文的背景(context)，確定條文的目的(purpose)，然後才根據字面上的寫法選擇最有利達到該目的的解釋。而《基本法》某條文的「背景」，必然包括《基本法》的其他條文。就《基本法》第四十五及六十八條而言，其背景必然包括有關選舉權利的其他條文，即第二十五、二十六及三十九條。

25. 可是，政府在2014年12月4日發表的諮詢文件，只選擇性提及《基本法》第四十五及六十八條，以及個別中央官員對政改的個人意見，完全沒有觸及《基本法》有關選舉權利的其他條文，對諮詢過程構成不可彌補的程序不公。

26. 根據普通法原則，一個正當、公平的諮詢，政府必須提供準確及充足的資料，讓公眾可以根據資料提出有意義及明智的回應。即使政府本來沒有法律責任進行諮詢，只要政府決定開始諮詢，就有責任正當地及公平地進行該諮詢。

27. 值得注意的是，政府承諾會「制訂一個全面的諮詢文件」，並「會將最足夠的資料讓市民參考，讓市民可以提供他們自己認為他們信服那個看法」；政府亦指出政改「一定要在《基本法》的框架下進行」(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201310/17/P201310170404.htm>)。因此，市民不但有程序上政府會就政改問題諮詢公眾的合理期望，亦同時對諮詢的實質內容有合理期望，即政府會提供一份全面、資料充足的諮詢文件予公眾參考。若政府沒有充分的理由違反這些合理期望，根據普通法原則，會令整個諮詢成為非法越權行為。

28. 正如上文所述，憲法權利條文是解釋《基本法》第四十五及六十八條時必須參考的背景，所以必然是一份「全面的諮詢文件」不可或缺的部分。現時的諮詢文件卻完全沒有提到任何有關憲法權利條文的背景，不但違反政府會提供一份全面、資料充足的諮詢文件的合理期望，更令公眾未能根據文件中的資料作出有意義及明智的回應，明顯涉及嚴重的錯誤，對整個諮詢過程造成不可彌補的程序不公。

《基本法》有關普選行政長官的條文

行政長官選舉的提名程序

29. 《基本法》第四十五條規定，行政長官的產生辦法「最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標」。「民主程序」只是普通、可有多種意思的詞語，並非專門術語，《基本法》內亦無特意為這個詞語定義。要正確解釋第四十五條，必須考慮該條文的背景，包括有關選舉權利的其他條文。

30. 《基本法》第二十六條規定，香港永久居民「依法享有選舉權和被選舉權」；第二十五條規定，「香港居民在法律面前一律平等」。綜合來說，第二十五及二十六條保障香港永久居民，享有普及而平等的選舉和被選舉權利，不因職業、財富、階級、政見等而有所區分，亦不受不合理限制。

31. 另一項有關選舉權利的條文，是《基本法》第三十九條。該條規定「《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》)...適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施」。《公約》第 25(b)條規定，「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會...在真正、定期之選舉中投票及被選」。

32. 英國於 1976 年為香港對《公約》第 25(b)條作出保留條款，就該條可能要求在香港設立經選舉產生的行政局或立法局，保留不實施的權利。特區政府聲稱，保留條款至今仍然有效，所以認為香港的選舉制度，不論是行政長官選舉辦法或立法會組成方式，都不需符合《公約》第 25(b)條的規定。

33. 早在 1994 年，當時的高等法院已指出，只有行政局或立法局並非由選舉產生時，保留條款才會適用；一旦行政局或立法局由選舉產生，保留條款隨即失效，成為「一紙虛文」。這個針對保留條款的判決，雖然因為案中其他考慮最後並無影響案件的結果，但因它是法官經過訴訟雙方完整的辯論、並於判詞中作詳細討論後，就法律原則所作出的結論，並非如張舉能法官在 2009 年認為只是無法律約束力的「附帶意見」。

34. 除本地法庭的裁決外，解釋《公約》的權威機構聯合國人權事

務委員會(委員會)，亦多次在其對香港作出的《結論性意見》中表示，香港對《公約》第 25(b)條的保留條款(至少有關立法會的部分)已然失效。例如委員會在 1995 年指出，「委員會採取的看法是，一旦確定選舉立法局，則其選舉過程須符合《公約》第 25 條。委員會認為，香港的選舉制度不符合《公約》第 25 條以及第 2、3 和 26 條的要求」。委員會其後在 1999 及 2007 年，再次重申有關結論，並在 2013 年再次促請特區政府「採取一切必要措施，作為優先事項，依照《公約》的規定，在今後的所有選舉中實行普遍的和平等的選舉制度」。

35. 值得一提的是，當時由袁國強資深大律師擔任主席的香港大律師公會(公會)，於 2007 年 8 月 24 日就《政制發展綠皮書》提交的意見書中，亦曾就保留條文是否仍然有效的問題進行類似法律分析。公會當時的結論指出，《公約》第 25(b)條的保留條文「不可作為在行政長官選舉安排中不施行《公約》第 25(b)條的理據」。公會亦「並敦請特區政府確立及施行完全符合《基本法》及《公約》第 25 條的選舉制度」。

36. 一般來說，解釋《基本法》有關保障基本權利的條文，必須採納寬鬆、慷慨及目的性的解釋；而任何限制受憲法保障權利的條文，都應予以狹義的詮釋。普通法中另一確立以久的原則，是解釋法律條文(包括憲法條文)時，須盡可能作出一個最能符合國際法下責任的解釋。根據上述解釋法律的原則，《基本法》第二十五、二十六及三十九條，以及《公約》第 25(b)條，是保障香港永久居民享有的選舉和被選舉權利，不因性別、財富、階級、政見等而有所區分，亦不受不合理限制。任何對被選舉權利的限制，必須是「基於法律規定」，並有「客觀和合理的理由」。

37. 顧及上述背景，《基本法》第四十五條有關提委會「按民主程序提名」的立法目的，是委予提委會一項憲法職能，確保任何有意參選的永久居民，只要符合《基本法》第四十四條的資格，並且獲得社會一定程度的支持，即可獲提名為行政長官選舉的候選人。而證明社會支持度的門檻不應過高，亦不應以法律強制參選人只可透過某一群體或機構獲得提名，否則將會對被選舉權利這項個人權利構成不合理限制。

38. 即使假設提委會是擁有行政長官選舉實質提名權的唯一機構，提委會行使權力時，就如其他政府機構一樣，不能抵觸《基本

法》其他條文的規定，包括第二十五、二十六及三十九條賦予永久居民的選舉和被選舉權利。任何方案如賦予提委會權力，可任意或以政治理由(例如愛國愛港、對抗中央)，剝奪或限制香港永久居民的參選權利，都是違反《基本法》。如提委會的組成或提名方式，令永久居民的被選舉權因財富、階級、政見等而有所區分，亦不符合《基本法》的規定。

中央政府任命行政長官的權力

39. 《基本法》第四十五條亦規定，「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」。純粹從條文的字面看，中央任命是形式抑或實質權力，兩種解讀都說得通。如前所述，要正確理解中央政府任命的權力，必須考慮該項條文的背景。

40. 《基本法》是為落實《中英聯合聲明》中國對香港的基本方針而訂立，解釋第四十五條時須考慮的背景，必然包括《中英聯合聲明》的相關條款。《基本法》第四十五條有關中央任命的中文文本用字，與《中英聯合聲明》第三(四)條是一致的。值得注意的是，《中英聯合聲明》為中英兩國簽署的國際協議，中英文文本具有同等效力，而該條的英文文本為“The chief executive will be appointed by the Central People’s Government on the basis of the results of elections or consultations to be held locally”，清楚表達本地選舉和中央任命之間的相互因果關係，即《基本法》第四十五條提到的「任命」，須基於本地選舉的結果作出，而不是中央政府可毫無制約地自由行使的權力。

41. 有關中央政府任命行政長官的權力，亦須同時考慮《基本法》第三十九條及《公約》第 25 條的規定。聯合國人權事務委員會特別指出，「解除選舉產生的職位的理由，應該由法律根據客觀和合理標準加以規定，並包含公正程序」。

42. 有的意見認為，中央政府擁有行政長官的實質任命權，是體現中國對香港的主權。工黨注意到，《中華人民共和國憲法》第一百零一條規定，「地方各級人民代表大會分別選舉並且有權罷免本級人民政府的省長和副省長、市長和副市長、縣長和副縣長、區長和副區長、鄉長和副鄉長、鎮長和副鎮長」。由此可見，地方各級人民代表大會選出的首長根本不用中央政府任命，中央對地方首長的任命權是體現主權的說法，並無事實根據。

43. 顧及《中英聯合聲明》、《公約》第 25 條，以及內地中央與地區關係等背景，《基本法》第四十五條有關中央政府任命行政長官的權力，較合理的解讀是屬於形式性質，而無論如何，第四十五條絕不可能給予中央政府毫無制約、任意行使的實質任命(或不任命)權。

《基本法》有關普選立法會的條文

44. 《基本法》第六十八條規定，「立法會的產生辦法...最終達至全部議員由普選產生的目標」。正如上文所述，要正確解釋第六十八條，必須同時考慮該條的背景，包括《基本法》第二十五、二十六及三十九條，以及《公約》第 25(b)條。明顯地，第六十八條所指的普選目標，是要落實永久居民享有的選舉和被選舉權利；這兩項權利不因職業、財富、階級、政見等而有所區分，亦不受不合理限制。

45. 現時立法會的功能團體選舉，人為地按市民的職業、財富或階級分配議席，賦予工商界和既得利益階層政治特權，明顯違反選舉和被選舉權利的平等原則。聯合國人權事務委員會自 1995 年起已多次指出，香港現時立法會的選舉制度，不符合《公約》第 25 條以及第 2、3 和 26 條的要求，並在 2013 年再次促請特區政府「採取一切必要措施，作為優先事項，依照《公約》的規定，在今後的所有選舉中實行普遍的和平等的選舉制度」。

46. 有人建議立法會實行「普選」時，部分議席先由功能團體提名，再由全體選民「一人一票」選出。這建議或可符合《基本法》第二十五、二十六及三十九條，以及《公約》第 25(b)條所保障的普及而平等的選舉權利，但由於議席仍是人為地按職業、財富或階級分配，明顯違反平等被選舉權利的原則。工黨認為，當立法會最終實行全面普選時，不應有任何形式的功能團體選舉元素，否則將會抵觸《基本法》保障永久居民享有普及而平等的選舉和被選舉權利的規定。

修改附件一和附件二的程序

47. 人大常委在 2004 年 4 月 6 日就《基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋(2004 年解釋)，將修改行政長官或立法會選舉辦法的程序，在原本的「立法會通過、行政長官同意、報人大常委批准或備案」，額外增加兩個步驟，即俗稱由原來的「三部曲」修改

為「五部曲」。根據上述解釋，是否需要修改兩個選舉辦法，應先由行政長官向人大常委提出報告，並由人大常委確定(即俗稱的「第二部曲」)。而 2004 年解釋亦新增一項規定，即修改兩個選舉辦法的議案，應由行政長官向立法會提出。

人大常委無權在「第二部曲」決定如何修改兩個選舉辦法

48. 根據 2004 年解釋，在「第二部曲」中，人大常委只有權決定是否需要修改行政長官和立法會選舉辦法。工黨認為，人大常委在「第二部曲」就如何修改兩個選舉辦法表達的意見，只屬沒有法律約束力的「附帶意見」。因此，人大常委在 2007 年 12 月 29 日的會議上提及，提委會「可參照《基本法》附件一有關選舉委員會的現行規定組成」，以及普選行政長官後立法會才可實行全面普選等意見，並無法律約束力。

49. 根據上述解釋，《基本法》規定提出修改兩個選舉辦法的議案的權力在於行政長官；如人大常委在「第二部曲」有權決定如何修改兩個選舉辦法，或會構成越權和違反《基本法》。就此，工黨促請人大常委切勿在立法會通過及行政長官同意政改議案之前，就如何修改兩個選舉辦法表達意見，以免影響特區的高度自治。

修改立法會選舉辦法不用人大常委批准

50. 2004 年解釋規定，只有經過人大常委備案，修改立法會選舉辦法的議案方可生效。就此，工黨注意到：

- 《基本法》附件二規定，修改立法會的產生辦法，「須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案」，毋須人大常委批准；
- 1993 年 3 月 18 日《人民日報》發表時任國務院港澳辦主任魯平的談話，指出「第三屆以後立法機關如何組成，將來完全由香港自行決定，只要有三分二立法會議員通過，行政長官同意，報全國人大常委會備案就可以，不必要中央同意。將來香港如何發展民主，完全是香港自治權範圍內的事，中央政府不會干涉」；及
- 1994 年 2 月 28 日外交部發言人在一次回應英方的聲明中指

出，「關於 2007 年以後香港特別行政區立法會是否實行普選的問題，《基本法》第六十八條及《基本法》附件二第三項都有規定，這是要由香港特別行政區決定，根本不存在由中國政府來保證的問題」。

51. 如果修改立法會選舉辦法的議案，必須獲得人大常委備案才可生效，而人大常委又有權決定是否備案，則等同修改立法會選舉辦法需要人大常委批准，明顯不符《基本法》附件二的規定，亦推翻中央政府的過往承諾。

52. 工黨認為，修改立法會選舉辦法的議案只需報人大常委備案，不用人大常委批准；而備案只屬行政程序，一旦特區政府將修改立法會選舉辦法的議案文本和相關文件送達人大常委，即完成所有備案程序，議案即可生效。

行政長官普選模式：三軌提名、兩輪投票

53. 普選行政長官的具體方法，除須依據《基本法》第四十五條外，亦須符合第二十五、二十六及三十九條，以及《公約》第 25(b)條的規定，即保障香港永久居民享有選舉和被選舉權利，不因性別、財富、階級、政見等而有所區分，亦不受不合理限制。

提名程序

54. 工黨認為，只有採用三軌提名機制，即公民提名、政黨提名，以及提委會提名，才可確保永久居民依法享有普及而平等的選舉和被選舉權利。

55. 工黨建議：

- **公民提名**：任何符合《基本法》第四十四條的合資格永久居民，如獲得 30,000 名選民聯署提名，即可成為行政長官選舉的候選人；
- **政黨提名**：在最近一次立法會選舉中，任何在分區直選總得票超過 5%的政黨或政黨聯盟，均有權提名 1 名合資格永久居民成為行政長官選舉的候選人；及

- **提委會提名**：在未修改《基本法》前，只要容許公民及政黨提名，工黨不反對提委會可提名候選人，提委會的具體提名方式可容後再議。

56. 跟政府的立場剛好相反，工黨認為公民提名和政黨提名符合《基本法》第四十五條有關「提名委員會按民主程序提名」的規定。正如上文第 37 段指出，《基本法》第四十五條的立法目的，是委予提委會一項憲法職能，確保任何有意參選的合資格永久居民，只要獲得社會一定程度的支持，即可獲提名為行政長官選舉的候選人。

57. 《基本法》並無為「民主程序」作出明確定義，要確定「民主程序」的實質內容為何，因其涉及選舉及被選舉的基本權利，須以目的性及寬鬆慷慨的方式，分析國際人權法的規定，同時緊記《基本法》是一份「活的文件」。

58. 選舉及被選舉權，包括在合理、平等的條件下被提名的權利，是屬於公民個人享有的權利。如果法律強迫有意參選人士只能透過某一群體或機構獲得提名，已構成對這些個人基本權利不合比例的侵犯。「民主程序」本身已包含多元參與的意思，讓有意參選人士可透過公民或政黨提名成為候選人，是多元民主政治必不可少的。事實上，容許公民或政黨提名已是現今民主國家的慣例。早在 1990 年由包括加拿大及美國的 35 個國家簽署的《歐洲安全暨合作會議哥本哈根會議文件》已建議，有意參選的人應可選擇透過公民提名成為獨立參選人，或透過政黨提名代表政黨參選。

59. 即使以法匠式、純粹從字面意思狹窄解釋《基本法》第四十五條，提委會是擁有行政長官選舉實質提名權的唯一機構，其權力亦不可超出其權力來源《基本法》的明文規定。換言之，提委會和其他政府機構一樣，其行為必須符合第四十五條以外的條文，包括第二十五、二十六及三十九條等保障人權條文。要求提委會遵守國際人權法，「按民主程序」提名獲公民聯署或政黨支持的參選人，不但沒有削弱提委會的實質提名權，反而是真正在《基本法》的框架下依法落實普選。

60. 行政長官普選辦法爭議的焦點，無疑是提名機制；而爭議的根源，在於有人希望透過提委會封殺持某種政見人士的參選機會，確保只有中央認可的人士可獲提名參選。

61. 工黨反對提委會冇權篩選候選人，決不接受：

- 提委會以全票制提名候選人；
- 候選人須獲過半數提委會成員提名或通過；
- 候選人須獲提委會每個界別若干比例成員提名；及
- 設定候選人數目上限。

62. 全票制、過半數和界別提名，會令提名會擁有毫無制約、任意行使的權力，剝奪或限制永久居民的選舉和被選舉權利，絕不符合《基本法》相關規定。而限制行政長官候選人數目，令人聯想到共產國家的「等額選舉」和「差額選舉」。限制候選人數目的目的，並非避免選民花多眼亂，而是方便當權者篩選候選人，藉以操縱選舉結果。

63. 早在 1944 年，周恩來領導的《新華日報》已發表社論指出：

「任何人的被選舉權都不應該被限制、被剝奪。不僅不應該以資產多寡、地位高低、權力大小為標準，而且也不應該以學問優劣、知識多少為標準。唯一的標準就是能不能代表人民的意思和利害，是不是為人民所擁護，因而也就只有讓人民自己去選擇。如果事先限定一種被選舉的資格，甚或由官方提出一定的候選人，那麼縱使選舉權沒有被限制，也不過把選民做投票的工具罷了。」

大半個世紀之後，仍然有人建議以政見限制或剝奪港人的參選權利，大開歷史倒車，實在愧對中共先烈。按北京旨意篩選行政長官參選人的唯一效果，就是要將選民當作投票工具，替北京認可的候選人臉上貼金。這是徹頭徹尾的假普選，根本無法準確反映選民的真正選擇，工黨決不接受。

提委會組成方式

64. 人大常委在 2007 年 12 月 29 日的會議上提及，提委會「可參照《基本法》附件一有關選舉委員會的現行規定組成」。上文第 48 段已指出，人大常委無權在「第二部曲」決定如何修改行政長官選舉辦法。根據香港上訴法庭及原訟法庭在莊豐源一案中訂立的原則，人大常委文件中所載的相關字句是否有法律約束力，須視乎那些字句是否和人大常委在該文件中需要處理的某些特定問題或條文

有直接關係。人大常委在上述會議提出的意見，是根據行政長官提交的《關於香港特別行政區政制發展諮詢情況及 2012 年行政長官和立法會產生辦法是否需要修改的報告》作出的；根據 2004 年解釋，該報告的範圍只限於《基本法》附件一及附件二「是否需要進行修改」此一特定問題，不能延伸至其他根本並無提交人大常委作解釋或決定的問題。

65. 另有意見認為，《基本法》第四十五條的提委會，和附件一的選舉委員會，均使用「廣泛代表性」的字眼，兩者的「廣泛代表性」應有相同涵義；因此，附件一規定的選舉委員會組成方式，對決定提委會的組成具有重要參考價值。不過，出現在不同語境及地方的同一詞語，不一定有相同涵義。尤其是《基本法》第四十五條的目的是落實普選行政長官，而附件一所載的只是行政長官產生辦法的過渡安排，兩者的背景和目的截然不同，不能相提並論。

66. 工黨認為，如果提委會的組成方式，令永久居民的被選舉權因財富、階級、政見等而有所區分或受不合理限制，是不符合《基本法》的規定。工黨重申，只要容許公民及政黨提名，我們不反對提委會可提名候選人，而提委會的具體組成和提名方式，可在下階段諮詢再議。

投票方式

67. 工黨建議行政長官選舉採用兩輪決選制。任何候選人如在第一輪投票中獲得過半數有效票即當選，否則需要進行第二輪投票，讓選民從第一輪投票得票最多的兩名候選人中，選出一人出任行政長官。兩輪投票的優點，是可確保獲選的行政長官有足夠的認受性。

立法會普選模式：一次過立法、混合選舉制

68. 工黨認為，在 2016 年普選立法會全部議席，是既符合「根據香港的實際情況循序漸進」的原則，亦對香港最有利。不過，如果政府承諾以一次過立法方式處理 2016 及 2020 年立法會選舉辦法，工黨可考慮分兩階段達至立法會全面普選。就此，政府應在提交人大常委的報告中(即俗稱「第一部曲」)，尋求人大常委確定 2016 及 2020 年立法會選舉辦法是否需要修改。

69. 工黨建議，立法會普選應採用混合選舉模式，部分議席由分區單議席單票、簡單多數制產生，其餘議席由全港單一選區按比例代表制產生，每名選民可投兩票。立法會採用混合選舉模式，可說是集兩家之大成：既可保留單議席單票制中選民和議員之間的緊密關係，亦可保留比例代表制兼顧社會各界參與和利益的優點；既有助立法會形成穩定的多數聯盟，有利管治，亦保障大小不同政黨以至獨立人士都得到合理的生存和發展空間，有利發展多元政治。至於立法會議席數目，以及如何分配兩種選舉模式的議席，可在下階段諮詢再議。

70. 現行立法會的分組點票制度，令少數功能團體議員，可否決大多數直選議員支持的議案，完全違反民主原則。工黨要求自 2016 年起，取消分組點票制度。

全民公決政改方案

71. 工黨要求政府提交政改方案予立法會表決前舉行全民投票，以確定市民是否接受行政長官和立法會的建議選舉辦法。

結語

72. 《基本法》第四十五及六十八條的「普選」，是指香港居民在行政長官和立法會選舉中，享有普及而平等的選舉和被選舉權利，不因職業、財富、階級、政見等而有所區分，亦不受不合理限制。工黨認為，只要中央和特區政府確認這點，所有關於政改的原則分歧自可迎刃而解，香港通往普選之路自然暢行無阻。

- 完 -