

# 選舉 香港特區行政長官

楊艾文 Simon Young

高禮文 Richard Cullen

由思匯政策研究所委託的研究



香港大學出版社

HONG KONG UNIVERSITY PRESS

香港大學出版社  
香港田灣海旁道七號  
興偉中心十四樓  
[www.hkupress.org](http://www.hkupress.org)

© 香港大學出版社 2011  
ISBN 978-988-8083-22-0

版權所有。本書任何部分之文字及圖片，  
如未獲香港大學出版社允許，  
不得用任何方式抄襲或翻印。

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

香港高科技有限公司承印

# 目錄

前言	vii
序	xi
第一章 導言	1
第二章 選舉委員會的歷史與發展	7
第三章 選舉委員會於香港及中國內地的意義	27
第四章 選舉委員會的委員選舉制度	49
第五章 選出行政長官的制度	75
第六章 總結與反思	89
後記	101
簡稱列表	103
附錄 1 主要事件年表	105
附錄 2 1996 至 2006 年間推選委員會／ 選舉委員會的委員數目	113
附錄 3 1998 至 2006 年間選舉委員會各界別分組的委員數目	115
附錄 4 選舉委員會各界別分組的歷史和介紹	117
附錄 5 選舉委員會已登記的個人及團體投票人數目（1998 至 2006 年）	125
附錄 6 2006 年選舉委員會投票人的產生辦法	127

附錄 7	2006 年選舉委員會界別分組選舉中所採用個人、團體及混合投票方法的界別分組	129
附錄 8	2006 年選舉委員會界別分組選舉個人、團體及混合投票方式的比例	131
附錄 9	2006 年各界別分組的委員席位及投票人數比例	133
附錄 10	1996 年推選委員會成員名單	135
附錄 11	1998 年選舉委員會成員名單	151
附錄 12	2000 年選舉委員會成員名單	177
附錄 13	2006 年選舉委員會成員名單	203
附錄 14	2006 年選舉委員會各界別分組委員的性別與年齡	227
附錄 15	2006 年選舉委員會各界別委員的政治聯繫	229
附錄 16	2000 及 2006 年選舉委員會委員的政黨背景	231
附錄 17	2000 至 2006 年選舉委員會界別分組選舉及補選的詳情	233
附錄 18	2000 及 2006 年選舉委員會界別分組選舉的詳情 (以界別劃分)	239
附錄 19	2000 及 2006 年選舉委員會界別分組選舉的詳情 (以界別分組投票人類別劃分)	241
附錄 20	2000 至 2006 年功能組別和選舉委員會選舉投票率的比較	243
附錄 21	2006 年選舉委員會界別分組席位分配 (根據界別分組大小)	245

## 第一章

# 導言

本書論述香港特別行政區（香港特區）如何選出最具權力的政治領袖——行政長官。2007年3月25日，在香港主權從英國回歸中國差不多十年後，香港特區舉行了首次有競爭的特區行政長官（特首）選舉。負責選出特首的團體，即選舉委員會（選委會），只有800名成員。<sup>1</sup>有資格選出選委會成員的已登記投票人，則有220,307個個人及團體，只相等於2004年立法會選舉全體已登記選民的6.84%。雖然2007年特首選舉的結果打從一開始便已成定局，但在這個限制重重的選舉制度下，有一位民主派議員能夠獲得足夠提名參與競逐（縱然實質上沒什麼競爭可言），還是值得注意的。

在1997年7月1日以前，討論香港人在決定誰是政治領袖上擁有選擇是不切實際的。港督是英女皇在英國殖民地的代理人。英女皇根據英國首相及外交及聯邦事務大臣的建議決定港督人選，<sup>2</sup>在委任前沒有任何正式的選舉或諮詢過程。

1997年主權回歸中國後，隨特首一職的設立，一個新的程序應運而生，首次在特首的產生過程給予香港人決定權。這改變衍生自界定中央與特區關係的「一國兩制」概念。「高度自治」的承諾意味著港人在自身的政治事務上有一定的控制權。追溯至1984年，中英聯合聲明已確定在1997以後將會有香港本地的方法，在中央人民政府任命前「通過選舉或協商」產生特首。<sup>3</sup>

1. 在800名選委會成員中只有664名是經選舉選出的。96席是預留給全體立法會議員及港區人大代表的必然政治席位。其他40席由指定的宗教團體提名產生。在2007年年中，香港人口為6,925,900人。參閱2007香港年報「香港便覽」<http://www.yearbook.gov.hk>。
2. Harris, Peter, *Public Administration & Public Affairs in Hong Kong* (Hong Kong: Heinemann Asia, 1983) 48
3. 《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》，1984年12月19日，附件一第一部份。

經過五年草擬，香港憲法——基本法——在 1990 年通過，其中採納以一個 800 人選舉委員會去提名和選出特首的選舉方式。<sup>4</sup> 這個委員會的組成採用功能組別制度。功能組別制度在 1985 年由港英政府引入，用作選出立法局的小部份議席。中國不僅保留任命特首的「實質」權力，<sup>5</sup> 亦在特首的產生階段，藉著功能組別中與中央有共同經濟和政治利益的商界及專業代表，發揮強大的影響力。<sup>6</sup>

特首一職與其選舉制度同樣是獨一無二的。從前港督是英女皇的代表，特首與此不同，並不是國家主席或中央政府在香港的代表。<sup>7</sup> 基本法規定特首是香港特區的首長，代表香港特區（第 43 條），同時規定特首是特區政府的首長（第 60 條）。這雙重領導身份令特首一職有別於港督或其他中國省、市、自治區的領導，他們都只是地方政府的首長，而非所屬行政區的首長。特首是香港特區的首長，相比這些領袖擁有更大自主權，如提名主要官員予中央任命、特赦犯人和委任法官。<sup>8</sup>

基本法亦訂明特首須對中央人民政府、香港特區和立法會負責（第 43 條和 64 條）。這是基本法試圖落實「一國兩制」的重要例子。在憲制上須對立法機關負責是特首與殖民時期港督的另一分別。港督可按照英國的指示，酌情決定是否簽署立法局通過的法案。<sup>9</sup> 相反，基本法對特首拒絕簽署及頒佈立法會通過的法案設下不少限制。<sup>10</sup>

4. 中華人民共和國香港特別行政區基本法（1990 年 4 月 4 日經中華人民共和國第七屆全國人民代表大會通過）。
5. 參閱 Xiao Weiyun, *One Country, Two Systems: An Account of the Drafting of the Hong Kong Basic Law* (Beijing: Peking University Press, 2001) 275–276; Wang Shuwen et al., *Introduction to the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region, 2nd ed* (Beijing: Law Press, 2009) 365（此後簡稱“Introduction to the Basic Law”）。
6. 參閱 Christine Loh & Civic Exchange (eds), *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2006) 10–11（此後簡稱“FC Book”）。
7. *Introduction to the Basic Law*，見上文，357。
8. 同上，355–357。
9. Wesley-Smith, Peter, *Constitutional and Administrative Law in Hong Kong, 2nd ed* (Hong Kong: Longman Asia, 1994) 120, 引用 1917 英皇制誥第 10 條。
10. 特首如認為法案不符合香港特別行政區的整體利益，可在三個月內將法案發回立法會重議，立法會如以不少於全體議員三分之二多數再次通過原案，特首必須在一個月內簽署頒佈，或若他再次拒絕簽署，可在徵詢行政會議的意見後解散立法會。行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次，若解散後新的立法會兩次通過相同法案，特首必須在第二次通過後簽署公布該法案。見基本法第 49 條及第 50 條。

特首一職史無前例，對香港和中國亦十分重要，撰寫一部有關特首選舉制度的法規、運作和政治影響的著作，可說理由充分。不過，可能還有人會質疑，特區成立僅十三年，是否需要這樣的書，或者與現實又有何相干。

第一，基本法承諾特首選舉的「最終目標」為「普選」（第45條），選委會制度可以說只是特區早期產生特首的短期及過渡方法。在幾十年以後，選委會制度（甚至本書的全部內容）將只會變成香港民主發展歷史上的註腳。

第二，評論員認為選委會制度給予香港的只是似有實無的選擇，中央在特首人選上有絕對的控制權，而中央對香港政治自主的干預一直在增加。這樣的批評對選委會制度完全缺乏信心，認為即使普選落實後中央仍會想方設法在特首最終人選上加以控制，自然無須花時間研究選委會的重要性和缺陷以求改革。<sup>11</sup>

第三，有人指出大部份公眾人士沒多少機會參與這個制度，剝奪了他們的選舉權而賦予少數個人和公司特權，公眾一般就選擇不去理會它，很少人會有興趣看關於這制度的書。的確，在本書第四章發現，甚至有投票權的專業人士也不認真看待投票，造成選委會選舉的投票率極低。

我們就以上的質疑，訂定本書的論點以作回應。我們將在第二及第三章更深入地討論選委會絕非步向結束的機構，相反，它是選出人民代表大會（人大）港區代表的工具，在內地有其重要地位，更幾乎肯定最快在2017年落實普選後轉變成特首候選人的提名委員會。從以上各點我們相信選委會不會（或不可能）被取消。我們應該研究、檢視及更深入地理解它的法律基礎和它在甚麼社會政治背景下運作。在進行研究時我們有一些重大的發現。

儘管選委會有很多與民主不符的特點（如偏向有利精英、受中央控制、極少數享有選舉權等），但它在香港社會的運作引起了通常只在先進資本主義民主國家的選舉中出現的行為，例如多候選人的「選舉」、政綱宣傳、電視直播辯論、拉票和選舉工程、作出競選承諾、民意調查

11. 胡素珊 (Suzanne Pepper) 撰文就「大陸化」日益加劇的趨勢提出尖銳批評，並認為「香港現正被刻意推向與內地政治完全融合」，參閱 Chan, Ming K. (ed.), *China's Hong Kong Transformed: Retrospect and Prospects Beyond the First Decade* (Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2008), 第113頁; Pepper, S., "Two Systems Becoming One: The 2047 Timetable", 137-138。程潔對「參與及介入香港的政制發展」這一中央新政策的描述，為胡素珊的看法提供了先行的支持，參閱 Cheng, Jie, "The Story of a New Policy" (2009) 第15頁, *Hong Kong Journal*, <http://www.hkjournal.org>。

等等（參閱第二章及第五章）。出現這種矛盾現象，是因為香港市民的權利——特別是新聞自由——受到高度保障。只要香港繼續享有高度的權利和自由保障，未來選委會作為提名委員會，有望與普選並存。

第四章提出另一個重要發現：基本法本身提供了改革選委會的指導性原則。香港人權法案條例也包含了一些重要原則，而根據基本法第39條，人權法是基本法不可或缺的一部份。更重要的是，在第四章中我們指出選委會制度的實際設計與其原意有很大的分歧，似乎違背了這些原則。因此我們認為選委會的憲制理想尚有待實現，成為一個通過公平和平等的選舉過程產生而具有廣泛代表性的委員會。

在第四、五章對選委會和特首選舉制度的法律基礎的探究中，我們發現基本法賦予香港政府責任設計和執行這些制度的細節。因此，雖然現時選委會制度的很多毛病均可歸咎於香港政府，但香港政府亦有權力改善選委會制度，令其更貼近憲制理想。

循著這個方向作出改革，我們相信普羅大眾對選委會將更有信心及有更多的尊重。選委會必須公眾參與才可達致代表市民的目標。香港市民逐漸意識到自己的權利，期望建立一個公平和平等的選舉制度。公眾的信心亦可令憲制安排更穩定，減少某些外界團體和組織的敵視。

自2005年全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委會）對香港的政治前途作出具約束力的決定後，選委會顯然不可視為一個純屬過渡性的團體。全國人大常委會在2007年12月就普選所作出的決定，實質上就說明了選委會將運作至2017年，即香港可能第一次有機會以普選選出特首的時候。至於2017年及其後的選舉，目前被普遍接受的意見（獲2007年全國人大常委會認可）就是選委會將演變成提名委員會，負責提名參與普選的特首候選人。

2012將會是重要的一年。特首和立法會選舉均在這一年舉行。中央已表明在落實普選以前，政制發展必須循序漸進。<sup>12</sup> 換句話說，由現時制度直接跳到2017年普選並不可行。2012年逐步的改變是香港邁向民主路途上的關鍵。但落實這些改變必須修改基本法，這須通過三個步驟：經立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意、呈報全國人民代表大會常務委員會批准。<sup>13</sup> 因為提出議案爭取立法會支持的是特首和特區政府，所以實際上將會首先完成最後兩個步驟。

12. 參閱，例如 *Introduction to Basic Law*，見上文，第859頁，《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定（草案）》的說明，第863頁，喬曉陽說：「2012年行政長官和立法會產生辦法作出符合循序漸進原則的適當修改，可以作為邁向普選的中間站，以利於向普選平穩過渡。」

13. 見基本法，附件一，第七段。



推動香港政制發展的修訂，在本質上需要擁有不同利益和立場的政治人物暫時撇開分歧，實現共同目標。政制的修改對政治團體和人物之間的嚴重兩極化帶來沉重代價；而政黨之間以及政黨與政府之間的分化加劇，香港政制發展更有可能原地踏步。

要凝聚共識，通過修改基本法的三個步驟，合適的政治誘因和符合共同利益的遠景必須存在。2005年，泛民主派議員拒絕與其他議員一同給予通過政府2007/2008特首和立法會選舉辦法修改方案所需的三分之二支持，那時正缺乏了這樣的誘因和遠景。那項方案予民選及委任區議員在功能組別和選委會有更重要的角色。當時，香港何時落實普選尚沒有曙光，泛民議員憂慮容許委任區議員進入體制所帶來的風險，斷定整個方案鞏固功能組別的地位，而非令它們更民主。

2012年的政改方案可能會受到不同看待。現時，確保香港根據人大常委會決定的框架實現普選符合共同利益。在2007年人大常委會作出議決後，即使重新推出2005年的方案反應亦會不同。2012政改方案將不再被視為鞏固現時的制度，而是落實普選前的折衷中途站。可能很多人都會認為作出讓步達成共識是這階段應採取的合理立場，但香港政治並非常常建基於理性。有些人會為反對而反對，不論是因為認為香港人應爭取在2017年前落實普選，或是認為支持任何漸進的改變等同接受功能組別的合法性。其他人可能對妥協感到猶疑，因為無法知道2017年普選的確實形式和方法。若中央可以繼續嚴密操控選舉過程，那就不會有誘因就2012年作出妥協。若沒有確定2017年普選的形式，那就是對中央政府的信任問題，是否相信中央政府會善意行事讓香港展出一套真正及公平的普及平等選舉制度。

立法會議員（特別是泛民議員）會否接受政府2012年的漸進方案在這本書出版時應該已有答案。若方案再次被否決，除非有出乎意料的政治協商和妥協，否則這等於2022年（回歸後25年）將會是香港可以最早實現普選的一年。在此負面情況下，新的特首將會在2012年依照現有的選舉安排產生和被委任，而他／她將肩負嘗試在2017年政制上取得漸進改變這個不討好的任務。這一次，公眾對政治人物感到厭倦和鄙視，對整個政治過程不抱希望，相信是合理的預測。這亦可能表示選出願意在未來接納任何政府提出的漸進改變方案的議員這一考慮，將影響2016年的立法會選舉。泛民議員在立法會所佔的票數將可能有大幅度的轉移。無論2012年方案的命運如何，選委會這一不民主、缺乏普羅大眾支持的組織，在未來一段時間仍然是香港其中一個最重要的政治架構。

我們嘗試以簡單和合乎邏輯的方法編排本書的各章節。在本書的第二章，我們會回顧選委會及其前身1996年推選委員會（推委會）的歷

史和發展過程。這部份的歷史敘述將探討至 2007 年有關普選的政制發展綠皮書的相關辯論，以及 2007 年 12 月全國人大常委的議決。

在第三章，我們將討論選委會在香港及中國的重要性。選委會並不只是一個選出特首的團體，而是一直與香港及內地的立法機關有重要的連繫。

第四章會對選出選委會成員的制度作出更深入的探討。此制度與用以選出立法會功能組別的議員有密切關係，因此對後者的批評一般也適用於前者。但有別於功能組別選舉，選委會選舉的投票率是所有九七後的選舉制度中最低的。

第五章將討論選舉特首的制度。歷史上進行過兩次有競爭的特首選舉（一次在 1996 年，另一次在 2007 年），可從中得出一些實際經驗。

第六章則包括了主要的研究結果及本書的結論，以及對選委會制度的未來——特別是在普選的背景下的一些思考。本章亦會討論到將選委會轉變為負責提名候選人供大眾進行投票的方案，以及其他可能的改革。

選委會可說是香港最重要的一個民意代表團體，但不知是因為該制度欠缺民主合法性，抑或是未能影響或傳達中央政府對特首人選的最終抉擇，對於特首選舉制度的研究向來甚少。有見及此，本書正要填補這空缺，並對 1996 至 2007 年間選委會（包括其前身推委會）委員及特首的選舉制度，作一次全面及具批判性的探討。

## 第二章

# 選舉委員會的歷史與發展<sup>1</sup>

### 1 引言

本章簡單介紹香港獨一無二的政治制度的發展。回顧的時期由英國在香港設立殖民地到現在，當中包括 1997 年 7 月 1 日香港回歸中國及香港特別行政區的成立。

其次，我們將追溯選舉委員會的起源，並分析官方如何解釋及維護它在香港政治制度中的角色。在這章完結前，我們會簡評推選委員會及其後數個選舉委員會的運作。讀者亦可參考附錄一：1984 年至 2008 年主要事件年表。

### 2 香港的政治架構——歷史概略<sup>2</sup>

直至 1997 年回歸前，香港政府一直保留濃厚的殖民地色彩，港督及其高級官員既是決策人也是行政人。在行政方面，他們對上級官員問

- 
1. 我們非常感謝黎穎恩小姐在研究及草擬本章大部份內容的優秀工作。本章重溫 Richard Cullen 早期著作的討論和見解，包括 Richard Cullen 和 Tor Krever 的 *Taxation and Democracy in Hong Kong* (Civic Exchange, Hong Kong, 2005)，[http://www.civic-exchange.org/eng/upload/files/200511\\_TaxAndDemocracy.pdf](http://www.civic-exchange.org/eng/upload/files/200511_TaxAndDemocracy.pdf)。
  2. 這裡粗略討論的政府架構在第三章將會有更詳盡的探討。我們用「政治架構」這名詞包括所有香港的法例（包括憲法文件）以及香港政府的重要機關（包括選舉團、政府行政機關、立法機關及司法機關）。政治架構這名詞在本文中並不包括相關和主要（但非核心）的團體和組織，例如傳媒及政黨。本書所提及的憲制改革，是指香港主要憲法文件、有關的立法及制度運作的改變。從行文可見，「香港」這名詞在這章中有兩個用法，一是指英國主權及中國主權之下的一個司法管轄實體；二是作為英國殖民地時期英屬香港的簡稱。

責，並遵守公務員守則。但港督及其他高級官員並不需要政治問責，他們的問責程度僅限於直接或通過香港立法局回答公眾的問題。<sup>3</sup>

港督的地位直至 1997 年回歸前一直都是強勢的，在 1980 年代港英政府提出有限度的政制改革前更不用說。<sup>4</sup> 港督轄下的行政局在 1843 年成立，由港督提名的三名成員組成。1925–26 年香港工人大罷工後，才有首名華人獲委任為行政局成員。<sup>5</sup> 正如佳日思（引述 Martin Wright）指出，香港的管治是基於（英國殖民地）雙重附屬原則：香港政府附屬英國政府，香港立法局附屬香港政府。<sup>6</sup>

英國高度重視在殖民地建立有系統的法律制度，其中當然包括香港。香港當時作為貿易港口的功能，令這一工作比任何時候都更有必要。<sup>7</sup> 立法局在 1844 年通過最高法院條例。司法機關具備英國普通法制度的典型特色，即高度獨立，而法律也成為獨立（於政府之外）的專業。在殖民地成立後不久，這一套便開始在香港植根。<sup>8</sup>

香港立法局（當時名為定例局）於 1843 年成立，起初只有四位成員，其中包括港督，而港督同時兼任立法局主席。<sup>9</sup> 在往後的一百四十年中，立法局規模逐漸擴大，但所有立法局議員都是委任的，直至 1985 年才有議員循有限度、間接的選舉產生。<sup>10</sup> 此時，立法局議席已增至 57 個，部份為「官守成員」，其餘則為「非官守成員」。<sup>11</sup>

- 
3. 公務員守則為香港的附屬法例。公務人員（管理）命令及公務人員（紀律）規例說明了公務員的委任、解僱、暫停職務及紀律程序。詳情請參閱 [http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/148.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/148.html)。
  4. Chen, Albert H.Y., “The Development of Representative Government in Hong Kong” in Chan and Lim (Eds.) *Hong Kong’s Constitutional Law*（即將出版，作者參閱此章的草稿）。亦可參閱 Ghai, Yash, *Hong Kong’s New Constitutional Order* (2nd ed.) (Hong Kong University Press, Hong Kong, 1999) 第一章。
  5. Chen, 同上。
  6. Ghai, *Hong Kong’s New Constitutional Order*, 第 15 頁。
  7. Ghai, 同上, 第 22 頁。
  8. 同上, 第 24 頁。
  9. 請參閱《立法會歷史》，[http://www.legco.gov.hk/general/english/intro/hist\\_lc.htm](http://www.legco.gov.hk/general/english/intro/hist_lc.htm)。
  10. 所有 1985 年立法局的非委任議員都是由間接功能組別或選舉團選出的，同上。這些成員並非由香港一般居民直接選舉出來。功能組別議員主要代表（非中國籍及中國籍）商界及專業界精英的利益。
  11. 同上。官守成員即由港督任命為立法局議員的高級政府官員。非官守成員也是由港督委任（直至有限度的選舉）。這些非官守成員都非政府官員，但大多是香港非中國籍或中國籍的商界精英。

英國和中國達成協議，同意於 1997 年回歸前給予香港有限度的政制發展。於是，1991 年首次有 18 位由直選產生的議員進入立法局。<sup>12</sup>

1995 年的立法局選舉則更進一步。香港最後一任港督彭定康推出政制改革，包括擴闊功能組別的選民基礎，使更多香港人有資格於功能組別選舉中投票，以及用其他方法加強香港的民主參與。嚴格來說，所有改革和基本法行文並無衝突。<sup>13</sup> 但是，北京政府對改革強烈不滿，更決定在回歸後以臨時立法會代替 1995 年產生的立法局為時達一年。香港的最高法律——中華人民共和國香港特別行政區基本法中並無提及臨時立法會，不過，特區最高法院<sup>14</sup> 其後在居港權案件中裁定臨時立法會並不違反基本法。<sup>15</sup>

12. 直選議員由香港居民投票選出。這選舉採用得票最多者勝出的制度。1991 年立法局選舉 18 個直選議員當中，民主派候選人得到 17 席，詳情請參閱 Ma, N. and Choy, C.K., “The Evolution of the Electoral System and Party Politics in Hong Kong” in Sing, Ming (ed.) *Hong Kong Government and Politics* (Oxford University Press, Hong Kong, 2003), 第 285–287 頁。有關北京不情願地同意 1991 年立法局選舉有限度改革，請參閱 Sing, Ming, *Hong Kong’s Tortuous Democratization* (Routledge Curzon, London, 2004), 第 121–122 頁。
13. Tsang, Steve (曾銳生), *A Modern History of Hong Kong* (Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004), 第 254 頁起。曾銳生認為，在港督彭定康宣布政制改革以後，倫敦和北京政府大起爭議，主因為（北京政府）懷疑彭定康的意圖及（英國政府）不明白香港的政治架構運作。曾同時認為，彭定康「把基本法的灰色地帶推至極限，但沒有真正違反基本法」。
14. *Ng Ka Ling & Others v Director of Immigration* (吳嘉玲及其他人士訴入境事務處處長) [1999] 1 HKLRD 315, 由第 355 頁起。
15. 有關案件中實質事項的爭議，法院裁定香港特別行政區入境條例的某些重要條款限制部份內地人士在香港爭取居港權的權利。這些條款違反基本法中有關居港權的條款，因此被裁定無效。終審法院同時裁定基本法是香港特別行政區最基本的憲法文件。因此，在某些情況下，（終審法院判決）終審法院有權就全國人大立法決定是否符合基本法作出裁決。請參閱吳嘉玲及其他人士對入境事務處處長 [1999] 1 HKLRD 315 及 *Chan Kam Nga & Others v Director of Immigration* (陳錦雅及其他人士訴入境事務處處長) [1999] 1 HKLRD 304。兩宗案件都涉及申請居港權人士的其他條件，包括其出生日期在其父或母成為香港永久居民之前或之後。法院部份決定被北京在第一次根據基本法第 158 條呈請全國人大常委會解釋基本法時推翻。詳細討論、有關案件及重要文件的副本及公眾辯論，參考 Chan, J.M.M., Fu, H.L. and Ghai, Y. (eds.) *Hong Kong’s Constitutional Debate: Conflict Over Interpretation* (Hong Kong University Press, Hong Kong, 2000)。這訴訟是香港特別行政區憲法歷史上的分水嶺。同時，它也是香港特別行政區的寶貴經驗，從中可了解與北京的深層次關係，及實際上「一國兩制」這特區政治原則的意義。更詳盡的討論見 Chan et al, 見上文。

1998年，一個部份從直選產生的立法會代替了臨時立法會，任期兩年。中華人民共和國全國人民代表大會（全國人大）於1990年4月已清楚說明香港特別行政區的首屆立法會任期為兩年。這個決定並在香港基本法中反映出來。<sup>16</sup>這安排的原意是：若回歸前的立法局符合北京的要求，即任期四年的立法局將以「直通車」的模式順利過渡至1997年回歸後。可是，在1995年至2000年間，先後有三個不同的立法機關在香港行使立法職權。

在1998年的立法會（任期兩年）選舉中，有10個立法會議員由選舉委員會選出。而在2000年的立法會選舉中（首個任期四年的立法會）有6位立法會議員由選舉委員會選出（詳情請看下文）。在2004年及2008年的立法會選舉，60個立法會議席中有30個由直選產生，其餘的30個席位則由英國引入的功能組別選舉產生。<sup>17</sup>

由第一屆立法局成立到現在，立法會的職權都十分有限，特別是有關立法會議員提出的私人條例草案（大部份法例草案必須由香港特區政府提出）。立法會投票規則說明，立法會議員提出的動議、草案或對政府草案的修正案，都必須在分組點票中在直選組別及功能組別兩組議員中都各自得到多數支持才能獲得通過。<sup>18</sup>因此，香港的法例並不是由一個有全面代表性的立法機構所訂立。此外，立法會亦沒有足夠的權力迫使基本上全由北京任命的香港特區政府向其負責。<sup>19</sup>

我們將在下一章詳細解釋，香港在英國管治下轉化出來的政治制度是一個混合的模式——一部份有總統政制的特色，另一部份卻有議會政制的特色，但都建基於根深柢固的殖民地傳統。在香港，從前權力都集中於港督；現在，權力都集中在行政長官（特首）手中。

16. 全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定（由第七屆全國人大第三次會議通過，1990年4月30日）（後稱1990年4月產生辦法決定）；及基本法附件二。

17. 請參閱 *History of the Legislature*, [http://www.legco.gov.hk/general/english/intro/hist\\_lc.htm](http://www.legco.gov.hk/general/english/intro/hist_lc.htm)。有關香港民主發展，特別是第二次世界大戰以後立法局的發展，請參閱 Sing, *Tortuous Democratization*，見上文。有關香港功能組別選舉制度背景及執行上的缺點的詳細分析，參閱 Loh, C. and Civic Exchange (eds.) *FC Book*。

18. 基本法第74條及附件二第二部份。

19. Loh, C. and Cullen, R., “Political Reform in Hong Kong: the Principal Officials Accountability System — The First Year (2002–2003)” (2005) 14 *Journal of Contemporary China* 147



香港特區一開始已擁有一個刻意保留的殖民地政制，而基本法則著意維護及確保這「行政主導」的政制模式得以順利過渡，建立一個以行政長官和公務員為政治中心的香港特區政制。

### 3 選舉委員會的起源

選舉委員會（選委會）根據香港基本法而成立，是一個由選舉產生<sup>20</sup>的組織。<sup>21</sup>根據基本法，選舉委員會其中一個重要的職能是選出香港特區行政長官。<sup>22</sup>基本法所訂定的行政長官選舉辦法為間接選舉的一種。基本法同時說明，此制度的目的是由一個有「廣泛代表性」的選舉委員會選出行政長官。<sup>23</sup>

長久以來，香港特區的的政治架構都為各方所討論。1984年的中英聯合聲明<sup>24</sup>規定香港特區行政長官於本地通過選舉或協商產生，而立法會則由選舉產生。<sup>25</sup>但有關：(i) 挑選或選舉的辦法；及(ii) 民主發展，均只在基本法的起草過程中討論及決定。在基本法起草的過程中，公眾對於採用哪一種政制發展方案並無一致共識，<sup>26</sup>不過，數個選舉制度建議都提出成立大選舉團，即採用間接選舉的辦法。<sup>27</sup>以下為基本法首個公眾諮詢報告中提及的採用大選舉團這個選舉辦法的優點：

- 通過大選舉團選出行政長官可以保障選舉的代表性，同時，結果亦難於被操控。而且，香港人對功能組別選舉有相當經驗。<sup>28</sup>

- 
20. 選舉委員會有 38 個界別分組，其中 35 個會舉行分組選舉。詳見以下討論。
  21. 基本法附件一。
  22. 同上。
  23. 同上。
  24. 《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》，1984 年 12 月 19 日，UKTS 1984 No. 26，收錄於 (1984) 23 ILM 1366（下稱聯合聲明）。
  25. 聯合聲明，附件一第一部份。
  26. 基本法諮詢委員會 (1989)，《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）諮詢報告（第 2 冊）：特別事項報告》，第 102–103 頁。
  27. 基本法諮詢委員會政制專責小組，《選舉團、大選舉團選舉方法方案歸納報告》，由基本法諮詢委員會執行委員會於 1987 年 11 月 23 日通過；比較基本法諮詢委員會政制專責小組，《直接選舉方法方案歸納報告》，由基本法諮詢委員會執行委員會於 1987 年 11 月 23 日通過。
  28. 基本法諮詢委員會 (1988)，《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿：諮詢報告（第 5 冊）：條文總報告》，第 979 頁。

- 這個辦法可以保證行政長官不會被立法會、任何組織或任何社會階層所控制。這是因為大選舉團並不是一個權力組織，它在選舉後便會解散。<sup>29</sup>
- 大選舉團代表香港政治階梯一個最重要的梯級，它包括了功能組別選舉的元素，也有地區直選的元素。<sup>30</sup>
- 工業家和商人可繼續在政制中確保香港的經濟繁榮。<sup>31</sup>

上述大選舉團的優點和香港特別行政區政治架構的原則十分吻合。一如基本法起草委員會主席姬鵬飛於1990年向全國人大遞交基本法（草案）時所說：

香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。<sup>32</sup>

基本法的評論權威佳日思教授亦曾表達相同的觀點：

基本法的根本目的是維護一種特別的資本主義制度……〔這〕從有關香港特別行政區政治體制的條文顯而易見……在基本法中，〔政治體制和安排〕皆取材自一種為香港特別行政區而設的、特別的資本主義制度……這種制度不利民主；反之，它有助行政機關掌權。<sup>33</sup>

在2004至2005年的政制發展討論過程中，香港特區政制發展專責小組引述姬鵬飛的講話以解釋基本法的立法原意。而且，全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委會）在決定2007年行政長官必須由選舉委員會選出時亦重申相同的原則，換句話說，這是為選舉委員會在香港政制中的角色護航：

---

29. 同上，第979頁。

30. 同上，第980頁。

31. 同上，第986頁。

32. 姬鵬飛，關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明，1990年3月28日，第七屆全國人民代表大會第三次會議，*The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China and Related Documents, Hong Kong's New Constitutional Order* (Hong Kong: Joint Publishing (HK) Co Ltd, 2007)，第193–208頁，特別是第202頁。中文本上載於香港基本法草擬過程資料庫。

33. Ghai，第139頁。



……《基本法》……第 45 條和第 68 條已明確規定，香港特別行政區行政長官和立法會的產生辦法應根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至行政長官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、立法會全部議員由普選產生的目標。香港特別行政區行政長官和立法會的產生辦法應符合香港基本法的上述原則和規定。有關香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法的任何改變，都應遵循與香港社會、經濟、政治的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與，有利於行政主導體制的有效運行，有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則。<sup>34</sup> [底線為作者所加]

總括以上的官方解釋，基本法引入選舉委員會的功用在於保障香港特區有秩序的政治發展和安定。由於香港人在殖民地時代並無太多有關民主的經驗，這種循序漸進的發展模式是需要的。<sup>35</sup>

## 4 由推選委員會到選舉委員會

推選委員會在 1997 年香港回歸中國之前成立，它的成員類別和功能跟選舉委員會相類，可說是選舉委員會的前身。本節概述推選委員會和選舉委員會的歷史，並集中討論和比較：它們的法律依據、組成程序、成員以及其對香港特區選舉的影響。

### 4.1 1996 年推選委員會

推選委員會在香港的政治過渡過程中有著重要的角色，它選出了第一屆行政長官以及臨時立法會，為香港特區第一屆政府奠定了基礎。如上所述，臨時立法會的源起是因為港英（及倫敦）政府和北京意見不合。推選委員會的法律依據是全國人大的決定，並不是香港本土法律。它在第一屆行政長官提名期開始前兩星期才成立，大部份的成員均由選舉產生。

其實早於 1990 年初，全國人大已經決定成立推選委員會，但由於有關推選委員會組成的討論及其職權範圍尚未論定，推選委員會要到 1996 年底才正式成立。1990 年全國人大通過決定，允許籌備委員會（籌

34. 全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定，由第十屆全國人民代表大會常務委員會（第九次會議）通過，2004 年 4 月 26 日。下文會更詳細討論這決定。

35. 認為應保留強勢（非民主）選舉團制度的共識，可能源於內地比較熟悉和接受觀點相近和受控制的諮詢及政治決策機關（特別是 1949 後），甚至是從中吸取經驗。

委會) 成立推選委員會以選出第一屆行政長官。<sup>36</sup> 全國人大於 1996 年根據「國家主權及順利過渡」的原則成立籌委會。籌委會的主要工作為：一、選出首任特首，和二、決定特區首屆立法會的組成方法。籌委會在執行第二項工作時，選擇在指定條件下容許立法局搭上「直通車」。也就是說，如果滿足了這些條件，在 1995 年選出的港英最後一屆立法局可以成為特區第一屆立法會。<sup>37</sup> 正如我們之前指出，最後一位港督在 1995 年的立法局選舉引入大幅度的選舉改革，北京當局對此非常不滿。「直通車」被形容為「出軌」了，結果就是臨時立法會的成立。<sup>38</sup>

1996 年 1 月籌委會成立之後，舉行了一連串有關成立推選委員會（去選出和委任第一任特首）的辦法的諮詢活動。<sup>39</sup> 這些活動的目的，是爭取公眾的支持以及測試政治意見。<sup>40</sup>

香港社會對於推選委員會的反應不一，尤其是北京政府計劃由推選委員會選出行政長官之外，還推選臨時立法會的成員，這是 1990 年全國人大決定中沒有提及的，很多人都對此有所保留。<sup>41</sup> 中方認為這個權力是必須的：1990 年全國人大的決定建基於直通車的過渡模式，換句話說，當時大家都以為 1995 年成立的立法局可以順利過渡成為香港特別行政區第一屆立法會。但彭定康港督的選舉改革與中英聯合聲明中雙方同意的原則相違背，是以 1995 年成立的立法局並不符合基本法的要求。<sup>42</sup> 雖然中方強調，<sup>43</sup> 而香港特區最高法院其後亦肯定，籌委會有權成立臨時立法會，臨時立法會並不違反基本法，很多人仍視臨時立法會為北京控制香港的手段。因此在整個諮詢過程中，社會的意見分歧：有些團體支持由推選委員會選出臨時立法會；有些只是不大情願地參與諮詢；有些希望推選委員會只選出行政長官而不參與選舉臨時立法會；更有些強烈反對成立臨時立法會，因此與籌委會鬧翻。<sup>44</sup>

36. 1990 年 4 月產生辦法決定，見上文。

37. Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order*, 第 66 頁。

38. 同上，第 78 頁。

39. 馮道仁，《香港回歸千日風雲》（下冊）（香港：新天出版社，1997），第 33 章。

40. 同上。

41. 同上。同時，請參閱 Leung, B. & Chan, S.H., *Changing Church and State Relations in Hong Kong, 1950–2000* (Hong Kong University Press, Hong Kong, 2003), 第 4 章。

42. 籌備委員會預備工作委員會政治小組的工作報告，1995 年 12 月 7 日，收錄於《全國人大常委會籌備委員會預備工作委員會第六次全體會議文件匯編》。中文版上載於香港基本法草擬過程資料庫。

43. 中華人民共和國香港特別行政區臨時立法會的具體產生辦法，由籌委會於 1996 年 10 月 5 日通過。中文版上載於香港基本法草擬過程資料庫。

44. 例如，香港教育專業人員協會決議反對臨時立法會後，籌委會秘書處撤回對其有關諮詢活動的邀請。

終於，推選委員會的組成方法在 1996 年 8 月公布及執行。<sup>45</sup> 首先，指定專業、商界、宗教或其他組織的個別人士可以向他們隸屬的組織爭取提名。<sup>46</sup> 接著，由籌委會和籌委會主席團會議先後篩選，挑選出候選人，而候選人的總數較四百個推選委員會委員席位多 20%。<sup>47</sup> 1996 年 11 月 2 日，籌委會選出 340 人，他們和 36 名全國人民政治協商會議（簡稱全國政協）香港區代表及 24 名全國人大香港永久性居民代表組成了推選委員會（總數為 400 人）。<sup>48</sup> 香港的高級公務員被禁止參與推選委員會的選舉，但行政局成員則具有參選資格，兩人更成功當選。<sup>49</sup>

第一屆行政長官選舉的籌備工作和推選委員會的組成同時進行。當推選委員會仍在籌備中，籌委會於 1996 年 10 月 5 日通過了香港特別行政區第一屆行政長官的選舉辦法，訂明六項必須條件。在推選委員會最後候選人名單於 1996 年 10 月 31 日確認之前，行政長官選舉報名期（1996 年 10 月 13 至 28 日）已經完結。在 31 個報名人當中，8 位被評為有資格參選。<sup>50</sup>

推選委員會從合資格的參選人當中，經過三個步驟選出第一屆行政長官，選舉過程像重要職位的招聘和面試。首先推選委員會委員會投下提名票。參選人必須獲得 50 個或以上的提名才可以進入第二階段，成為有效的候選人。只有三名參選人符合這個要求，他們就是董建華、楊鐵樑和吳光正。跟著，三名候選人以推介及問答環節的形式向推選委員會委員拉票。<sup>51</sup> 最後在 1996 年 12 月 11 日，推選委員會投票選出第一屆行政長官，董建華獲得 320 票，成功當選。<sup>52</sup>

45. 中華人民共和國香港特別行政區第一屆政府推選委員會的具體產生辦法，由籌委會於 1996 年 8 月 10 日通過。中文版上載於香港基本法草擬過程資料庫。

46. 同上。

47. 同上。

48. 1990 年 4 月產生辦法決定，見上文。同時，請參閱 Hong Kong and Macao Affairs Office of the State Council (ed.), *Textbook on Hong Kong Issues* (CCP Central Party Academy, Beijing), 第 239 頁。

49. 鄭海泉和錢果豐皆是有資格的候選人，雙雙當選。馮道仁，《香港回歸千日風雲》（下冊），第 34 章。

50. 請參閱如馮道仁，《香港回歸千日風雲》（下冊），第 34 及 36 章。

51. 胡素珊指出：「新的產生辦法明顯比以往所有港督的任命更開放予公眾監督和評論。」見 Pepper, S. “Elections, Political Change and Basic Law Government: The Hong Kong System in Search of a Political Form”, in Diamond, L. & Myers, Ramon H. (eds.), *Elections and Democracy in Greater China* (Oxford: Oxford University Press, 2001) 46, 68

52. 董建華於 1996 年 12 月 16 日獲國務院委任。

董建華獲得推選委員會高度表揚。例如，范徐麗泰讚許董建華反應務實和勇於承擔。<sup>53</sup> 在社會上，董建華低調的性格和西方教育背景亦為他贏得一定的支持。可惜，董建華政府行政多所阻滯，又欠缺管治經驗，加上經濟轉差（一般認為源於1997年7月2日泰銖暴跌觸發亞洲金融危機），<sup>54</sup> 公眾對他的評價隨之下滑。董建華在公眾心中的地位亦因推選委員選民基礎狹窄而受到影響。

接著，推選委員會選出臨時立法會。候選人必須首先獲得10名推選委員會委員提名，每名委員最多可提名5位候選人。<sup>55</sup> 在選舉過程中，每名推選委員會委員可選出60位候選人，獲得最高票數的60位候選人會成為臨時立法會議員。<sup>56</sup> 最後，除了民主派議員杯葛臨時立法會之外，大部份1995年立法局的成員都得以順利進入臨時立法會。<sup>57</sup> 1997年7

53. 請參閱馮道仁，《香港回歸千日風雲》（下冊），第36及37章。

54. 第一屆董建華政府所遇到的難題在 Loh and Cullen, *Political Reform in Hong Kong* 有詳細討論，見上文。亞洲金融風暴，加上其他原因，引發本港物業價格大跌。其他原因包括：特區政府能力不足；缺乏彈性的港元，通過一個變相的貨幣發行局機制與美元掛鉤（「鎖定」或許更為貼切）及英國管治最後數年所產生的泡沫經濟及樓價高漲。物業價格在亞洲金融風暴後、1998年之前已經開始下跌。2003年非典型肺炎高峰期，住宅物業價格較市場高峰時下跌差不多七成，特區政府的財政收入也因此大受影響。此後多年（及記憶之中首次），政府依賴龐大赤字支付經常性支出。市場上住宅物業的價格已經從2003年的低潮回升（上升五成至六成），不過，無論如何，眾所周知香港狹窄（及與地產收入息息相關）的稅基是一個財政上嚴重的結構性問題，必須解決。這些政府收入的結構性問題可能會破壞本港長遠的政治穩定。請參閱 Crampton, Thomas, "Hong Kong moves to curb deficit", *International Herald Tribune*, 9 January 2003, 見：[http://www.iht.com/articles/2003/01/09/a7\\_6.php](http://www.iht.com/articles/2003/01/09/a7_6.php); "The Economy, Public Finance — Need to Broaden Tax Base", *Hong Kong Yearbook 2004*, [http://www.yearbook.gov.hk/2004/tc/03\\_05.htm](http://www.yearbook.gov.hk/2004/tc/03_05.htm)。同時，請參閱香港英國總商會提出的建議，<http://www.britcham.com/asp/ArticleDetail.asp?ArticleId=259>；及 Brown, Stephen, Fung, Edward K.W., Loh, Christine, Uebergang, Kylie and Xu, Stephen, *The Budget and Public Finance in Hong Kong*, <http://www.civic-exchange.org/publications/2003/BudgetReport.pdf>。

55. 中華人民共和國香港特別行政區臨時立法會的產生辦法，由籌委會於1996年10月5日通過。中文版上載於香港基本法草擬過程資料庫。

56. 同上。

57. 我們用「民主派」及「泛民主派」作為簡稱，指被廣泛認為支持步伐較快的香港政治架構改革的政黨及團體。這些政黨及團體實際上亦以此自稱。支持步伐較慢的香港政治架構改革的政黨及團體通常被稱為「擁京派」、「保皇黨」及「建制派」。

月 1 日午夜，臨時立法會議員宣誓就任，任期為一年，主要工作為通過順利過渡不可或缺的法案。由於臨時立法會的成員多為親政府人士，臨時立法會在幾乎沒有困難的情況下通過多項具爭議性的法案，例如有關入境的法例，影響到有居港權、於中國出生但父或母或雙親為香港人的小童。某些具爭議性、由臨時立法會通過的法例，最終導致漫長的訴訟（例如有關居港權的訴訟），<sup>58</sup> 並引發不絕的政治辯論。

## 4.2 選舉委員會

### 4.2.1 概況

在此節中，我們將引用基本法及其他本地法律介紹選舉委員會的運作。基本法對於選舉委員會有以下的規定：(i) 確認選舉委員會由四個不同界別的人士組成；(ii) 其職責為選出行政長官及部份立法會議席（直至及包括 2000 年立法會選舉）；另一方面，其他本地法律及規則則詳細說明選舉委員會如何運作，例如各個選舉界別的分界，以及誰可以成為這些界別的成員。

雖然基本法為選舉委員會提供了憲法基礎，但在運作上則倚重本地法律。基本法列明，選舉委員會總共由 800 人組成，分別來自以下四個界別，每個界別佔選舉委員會的四分之一（即 200 席）：(i) 工商及金融界；(ii) 專業界；(iii) 勞工、社會服務及宗教界；及 (iv) 政界。<sup>59</sup> 但是，每個界別中小組之間的分界、候選人及選民的資格則是由立法會條例（香港法例第 542 章）附表 2 及行政長官選舉條例（香港法例第 569 章）訂定。

選舉委員會和推選委員會的成員組別十分相近，很大程度跟隨功能組別的分界。<sup>60</sup> 本書附錄 3 表列了組成選舉委員會的各個小組。選舉委員會的分組選舉有兩種投票方式，分別為個人票和公司票。有些小組只有個人票，有些只有公司票，大都兩者兼備。本書第四章會更詳細分析選舉委員會分組選舉的制度。

58. 更多有關居港權的討論，請參閱 *Conflict Over Interpretation*，見上文。

59. 基本法附件一。

60. 三十八個界別分組中，只有五個沒有相應的功能組別。他們是：中醫界、全國政協、香港僱主聯合會、香港中國企業協會及社會福利界，但只限於其團體選票。請參閱選舉事務委員會（2006），「附錄六：28 個功能界別和 38 個選舉委員會界別分組的關係」，收錄於「選舉委員會界別分組選舉活動指引」，[http://www.eac.gov.hk/pdf/ecse/ch/chin\\_ecss\\_app6.pdf](http://www.eac.gov.hk/pdf/ecse/ch/chin_ecss_app6.pdf)，最近瀏覽日期為 2011 年 2 月 7 日。

基本法訂明選舉委員會選出行政長官及首兩屆立法會指定數目的議席。<sup>61</sup> 為確保選舉委員會所有委員都符合投票選出該屆行政長官（及之前立法會）的資格，每屆行政長官選舉及立法會選舉前皆會舉行選舉委員會界別分組選舉。在界別分組選舉中，除了以下列出的小組，所有小組均會進行選舉。毋須進行分組選舉的小組為：（一）立法會小組（所有立法會議員為小組的當然成員）；（二）全國人大小組（所有香港區全國人大代表為小組的當然成員）；及（三）宗教小組（成員為各個指定宗教團體提名的代表）。<sup>62</sup> 非通過選舉產生的委員在 800 名選舉委員會委員中佔 136 人。

截至 2008 年 8 月，選舉委員會舉行及參與過下列選舉：

表 2.1 選舉委員會重要活動日程

日期	選出選舉委員的選舉	選舉委員會曾投票的選舉
1998 年 3 月至 4 月	選舉委員會界別分組選舉	
1998 年 5 月		立法會選舉（其中 10 個議席由選舉委員會投票產生）
2000 年 6 月至 7 月	選舉委員會界別分組選舉 （任期：2000 年 7 月 14 日 至 2005 年 7 月 13 日）	
2000 年 9 月		立法會選舉（其中 6 個議席由選舉委員會投票產生）
2001 年 8 月至 9 月		立法會補選（1 個議席由選舉委員會投票產生）
2002 年 1 月	選舉委員會分組界別補選	
2002 年 2 月		行政長官選舉（無競爭） （提名過程中只有 1 人獲得足夠選舉委員提名成為合資格的候選人，自動當選）
2005 年 4 月至 5 月	選舉委員會分組界別補選	
2005 年 6 月		補選行政長官（無競爭）以完成董建華剩餘的任期 （提名過程中只有 1 人獲得足夠選舉委員提名成為合資格的候選人，自動當選）

61. 基本法附件一及附件二。

62. 如果宗教界獲提名的候選人超過這界別分組的議席數目，在大部份情況下，議席誰屬由抽籤決定。就此，下文會更詳細討論。



2006 年 11 月至 12 月	選舉委員會界別分組選舉 (任期：2007 年 2 月 1 日 至 2012 年 1 月 31 日)	
2007 年 3 月		行政長官補選 (有競爭) (選舉委員會委員在選舉中投票)

下表概括了選舉委員會選出立法會議員和行政長官的程序。本書第四及第五章將更詳細分析這些程序。

表 2.2 選舉委員會在立法會選舉及行政長官選舉中的角色

角色	立法會選舉	行政長官選舉
1. 提名	<ul style="list-style-type: none"> <li>每個選舉委員會委員最多可提名相當於立法會選舉委員會議席數目的候選人 (候選人並不需要是選舉委員會委員)</li> <li>每名候選人須獲得最少 10 個有效提名才可成為候選人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>每個選舉委員會委員只可提名 1 個候選人</li> <li>每名候選人須獲得最少 100 個有效提名才可成為候選人</li> </ul>
2. 投票	<ul style="list-style-type: none"> <li>全票制</li> <li>得票最多的候選人依次晉身立法會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2006 年前：投票程序只適用於有兩個或以上獲得足夠有效提名的候選人的選舉</li> <li>自 2006 年起：即使只有一個獲得足夠有效提名的候選人，都必須舉行投票</li> <li>每個選舉委員會委員在每輪投票中有 1 票</li> </ul>

資料來源：選舉事務委員會 (2000)，「填寫選舉委員會提名表格說明 (立法會議員的選舉)」和「2000 年選舉選舉委員會成員選舉」，見 <http://www.eac.gov.hk>；基本法附件一；行政長官選舉條例 (第 569 章) 第 16, 23–25, 26A 條。

#### 4.2.2 1998 年選舉委員會

由於 1998 選舉委員會的職能只為選出第一屆立法會的選舉委員會議席 (推選委員會已經選出第一屆行政長官)，所以 1998 年選舉委員會的任期特別短。臨時立法會的任期於回歸一年後屆滿，根據基本法

(及相關的全國人大決定<sup>63</sup>)，香港特別行政區第一屆立法會有 10 個議席由選舉委員會投票產生。<sup>64</sup> 如上所述，此立法會的任期只有 1998 至 2000 年兩年。

在 683 個可由選舉產生的議席中，<sup>65</sup> 95 個候選人在無競爭的情況下自動當選。<sup>66</sup> 第一屆立法會選舉的提名期隨著 1998 年選舉委員會界別分組選舉結果刊憲開始。<sup>67</sup> 1998 年 5 月 24 日，選舉委員會從 25 名獲得足夠有效提名的候選人中選出 10 人晉身立法會。<sup>68</sup>

#### 4.2.3 2000 年選舉委員會

在 2000 年第二屆立法會選舉前，新一屆的選舉委員會根據立法會條例產生。這個 2000 年選舉委員會，是首個根據經修訂的 2001 年行政長官選舉條例而產生的選舉委員會。<sup>69</sup> 2000 年選舉委員會的任期為五年，由 2000 年 7 月 14 日開始至 2005 年 7 月 13 日。<sup>70</sup> 它參與了立法會選舉和行政長官選舉。

在 664 個由選舉產生的議席中，162 個候選人在無競爭的情況下自動當選。<sup>71</sup> 在宗教小組中，因為獲得提名的候選人多於候選席位，所以該小組採用抽籤形式選出委員。<sup>72</sup> 2000 年 9 月，選舉委員會從 10 名獲得足夠有效提名的候選人中選出 6 人晉身立法會，其中一人同時為選舉委員會委員（劉炳章）。<sup>73</sup> 在 2001 年立法會補選，選舉委員會選出馬逢國接替辭去立法會選舉委員會議席的吳清輝教授。<sup>74</sup>

---

63. 1990 年 4 月產生辦法決定，見上文。

64. 基本法附件二。

65. 如上文所述，部份選舉委員會議席並非由選舉產生。

66. 選舉事務委員會（1998），《1998 年立法會選舉報告書》，見：[http://www.eac.gov.hk/ch/legco/1998\\_report.htm](http://www.eac.gov.hk/ch/legco/1998_report.htm)，最近瀏覽日期為 2007 年 8 月 31 日，第 7 章。

67. 同上，第 8 章。

68. 同上。

69. 行政長官選舉條例，第 8(3) 條。

70. 行政長官選舉條例，第 9 條；選舉事務委員會（2005），《2005 年行政長官選舉報告書》，[http://www.eac.gov.hk/ch/chief/2005ce\\_election\\_report.htm](http://www.eac.gov.hk/ch/chief/2005ce_election_report.htm)，最近瀏覽日期為 2007 年 8 月 31 日，第 1.4 段（後稱 2005 年行政長官選舉報告書）。

71. 選舉事務委員會（2000），《2000 年立法會選舉報告書》，[http://www.eac.gov.hk/ch/legco/2000\\_report.htm](http://www.eac.gov.hk/ch/legco/2000_report.htm)，最近瀏覽日期為 2007 年 8 月 31 日，第 9 章。

72. 同上。

73. 同上，第 10 章。

74. 選舉事務委員會（2000），《2000 年立法會補選（選舉委員會）報告》，[http://www.eac.gov.hk/ch/legco/2001\\_report.htm](http://www.eac.gov.hk/ch/legco/2001_report.htm)，最近瀏覽日期為 2007 年 8 月 31 日。



隨著 2002 年行政長官選舉漸近，選舉委員會進行分組界別補選，填補四個懸空的議席，其中一名候選人在無競爭的情況下自動當選。<sup>75</sup> 嚴格來說，2002 年行政長官選舉並非有競爭的選舉，無進行正式投票。根據當時的法例，如果合資格的候選人只有一位，他就會自動當選。<sup>76</sup> 2002 年，在行政長官選舉提名期完結後，只有董建華獲得足夠的有效提名票（100 個或以上的選委提名），總數達 712 張，成為合資格的候選人。<sup>77</sup> 縱使公眾對於他的表現並不滿意，董建華仍在沒有競爭的情況下成功連任。

2003 年，非典型肺炎襲港，導致約 300 人死亡、多人染病，亦令全球恐慌。同期，特區政府就國家安全立法的建議引起廣泛爭議，最終失敗更加深了政府的管治危機。董建華的民望直線下滑，<sup>78</sup> 最後，他以健康為理由在 2005 年 3 月辭職。

基本法第 53 條規定行政長官的職位如有出缺，須由選舉填補。因為 2000 年選舉委員會的任期於 2005 年 7 月屆滿，所以政府迅速籌備補選。選舉程序和 2000 年行政長官選舉十分相近。在 2005 年 6 月 16 日

75. 四個空缺分別為：

- (i) 劉炳章在建築、測量及規劃界的議席。他成為了立法會議員，因此在立法會界別分組中有一議席。他的空缺由何承天在無競逐的情況下接替；
- (ii) 梁錦松在金融服務界的議席。他成為財政司長後辭去了選委議席，由袁偉強補上；
- (iii) 余若薇資深大律師在法律界的議席。她在 2000 年底立法會補選中勝出，成為立法會議員，因此在立法會界別分組中有一議席。其選委議席由資深大律師湯家驊接替；及
- (iv) 去世的鄧銀海在鄉議局界別分組的議席，由林偉強接替。

請參閱選舉事務委員會（2002），《2002 年行政長官選舉報告書》，<http://www.eac.gov.hk/ch/chief/report.htm>，最近瀏覽日期為 2007 年 8 月 31 日，第 2 章。

76. 行政長官選舉條例，第 23 條。

77. 選舉事務委員會，《2002 年行政長官選舉報告書》，第 10 章。

78. 當非典型肺炎仍在香港肆虐的時候，董建華政府決定重新開始立法加強特區有關國家安全的法例。這議題非常具爭議性。基本法第 23 條規定香港特別行政區「應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為」。這政治錯失最終促使五十萬香港人在 2003 年 7 月 1 日上街遊行。請參閱 Fu, Hauling, Petersen, Carole J. and Young, Simon N.M., *National Security and Fundamental Freedoms: Hong Kong's Article 23 Under Scrutiny* (Hong Kong University Press, Hong Kong, 2005); Loh, C. and Civic Exchange (eds.), *At the Epicentre: Hong Kong and the SARS Outbreak* (Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004)。

提名期完結時，時任政務司長、為董建華以下最高級官員的曾蔭權取得 674 張提名票，成為唯一合資格的候選人。<sup>79</sup> 他接替董建華成為行政長官，任期為董建華餘下的兩年任期，即直至 2007 年 6 月。<sup>80</sup>

#### 4.2.4 2006 年選舉委員會

因為 2000 年選舉委員會的任期於 2005 年 7 月屆滿，所以，在 2007 年行政長官選舉前必須產生新一屆選舉委員會。2006 年選舉委員會的任期由 2007 年 2 月至 2012 年 1 月。<sup>81</sup> 它在 2007 年選出行政長官。

2005 年 12 月，行政長官曾蔭權向立法會遞交一個溫和的政制改革建議（詳情請參閱第三章）。這建議包括在選舉委員會中加入直選及委任區議員，藉以把選舉委員會人數增加一倍。根據基本法，任何有關 2007 年行政長官選舉辦法的修改都必須經立法會三分之二大比數通過、行政長官同意及全國人大常委會贊成。<sup>82</sup> 不過，2005 年 12 月 21 日，在民主派立法會議員的反對下，政改草案未能獲得三分之二票數支持，不獲通過。因此，選舉委員會委員的數目維持在 800 人。

在可由選舉產生的議席中，237 個候選人在無競爭的情況下自動當選。<sup>83</sup> 在宗教小組中，因為獲得提名的候選人多於候選席位，所以該小組再次採用抽籤形式選出委員。<sup>84</sup> 值得注意的是，民主派在 2006 年 12 月 10 日的選舉委員會界別分組選舉取得多於 100 席，因此，民主派有

79. 選舉事務委員會，《2005 年行政長官選舉報告書》，第 10 章。

80. 為了確保曾蔭權的任期為董建華餘下的任期，特區政府再次要求（全國人大常委會）根據基本法第 158 條釋法。這是因為基本法第 46 條清楚寫明香港特別行政區行政長官的任期為五年，並沒有提及行政長官的職位於任期中如有出缺，接任人的任期只是離任人剩餘的任期。基本法第 53 條列明，行政長官缺位時，則產生新的行政長官。2005 年 4 月，全國人大常委會根據基本法第 158 條（第三次）釋法，名為「全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第 53 條第二款的解釋」，由全國人大常委會於 2005 年 4 月 27 日通過。此解釋的內容（說明接任的行政長官的任期為離任行政長官剩餘的任期）在行政長官選舉（修訂）（行政長官的任期）條例（2005 年第 4 號）反映出來，成為行政長官選舉條例第 3(1A) 條。

81. 行政長官選舉條例第 9 條列明，選舉委員會的任期為五年，由「行政長官任期將告屆滿的年份內的 2 月 1 日」開始。

82. 基本法附件一及附件二。

83. 選舉事務委員會（2007），《2007 年行政長官選舉報告書》：[http://www.eac.gov.hk/ch/chief/2007ce\\_election\\_report.htm](http://www.eac.gov.hk/ch/chief/2007ce_election_report.htm)，最近瀏覽日期為 2007 年 8 月 31 日，第 6 章。

84. 同上，第 5 章。

足夠票數提名在野人士參與行政長官選舉。本書附錄 13 收錄了選舉結果。

有別於之前的選舉委員會，2006 年選舉委員會有機會在 2007 年行政長官選舉中投票。經修訂後的行政長官選舉條例規定即使只有一名合資格的候選人，選舉委員會都必須進行投票，該唯一的候選人必須取得選舉委員會過半數支持才可順利當選為行政長官。<sup>85</sup> 行政長官曾蔭權及立法會議員梁家傑（公民黨）兩位參選人都取得多於 100 個選委提名，成為合資格的行政長官候選人。<sup>86</sup> 在投票過程中，曾蔭權獲得 649 票，拋離獲得 123 票的梁家傑，成功連任。曾蔭權的連任任期由 2007 年至 2012 年。<sup>87</sup>

2007 年的特首選舉在第五章將會有更詳盡的探討。在這裡值得指出，那次特首選舉是香港政治發展的重要轉捩點。縱使由於選委會由親北京和親政府人士組成，選舉結果早已成為定局，可是熱鬧及激烈的競選活動以及收視率高的電視辯論出現了。公眾對 2007 年特首選舉的關心和「參與」是歷來最高的。

#### 4.2.5 2012 年選舉委員會及以後

2012 年及其後的選舉委員會的制度會否及有何改變，如今仍為未知之數。基本法只訂明到 2007 年的選舉辦法。2004 年，全國人大常委會對基本法作出解釋時說明，基本法訂定的選舉辦法可一直沿用至另行修改。

2007 年，特區政府發表政制發展綠皮書，諮詢公眾對全面直選行政長官和立法會的意見。行政長官向全國人大常委會提交報告，總結諮詢結果。全國人大常委會審議報告後，決定 2012 年行政長官及立法會不可由全民普選產生，但並不排除在 2017 年普選行政長官，亦不排除在 2017 年實現普選行政長官後，在 2020 年普選所有立法會議席。

全國人大常委會同時決定，在 2012 年行政長官選舉可作出「符合循序漸進原則的適當修改」。

2008 年 2 月，行政長官委任 30 位非官方成員組成一個新的政制發展專題小組，隸屬策略發展委員會。專題小組的職權範圍為在全國人大常委會 2007 年決定的框架下，研究 2012 年行政長官及立法會產生辦法的可行方案，「為 2017 年普選行政長官和 2020 年普選立法會打好基礎」。

85. 行政長官選舉條例，第 26A 條。

86. 選舉事務委員會（2007），《2007 年行政長官選舉報告書》，第 12 章。

87. 同上。

幾經延宕，政府終在 2009 年 11 月 18 日發表《2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件》，並進行為期三個月的諮詢。文件要求公眾就 13 條有關 2012 年兩個選舉的問題提供意見，結果顯示大部份回應者支持增加 400 個選舉委員會委員（每個界別增加 100 人，第四個界別的新增者由民選區議員互選產生），而行政長官選舉提名門檻則維持於選舉委員會人數的八分之一。諮詢文件建議 2012 年立法會增加 10 個新議席，其中 5 個為由地區直選產生的議席，另 5 個為由民選區議員互選產生的功能組別議席。泛民主派立法會議員批判有關建議未能確保功能組別於 2020 年取消，公民黨及社民連更於 2010 年 1 月宣布，兩黨於五個選區中選出五名立法會議員請辭，從而於補選中以變相公投的形式顯示市民對 2012 年普選的意向。

## 5 總結

香港特區成立之初，著意保留殖民地形式的政制，並以基本法確保殖民地的「行政主導」模式基本維持不變。

根據基本法，1997 年後的香港，行政長官及其政府擔當最重要的政治角色。為了達到這個目的，選舉委員會成為這個「新」政治架構中不可或缺的一環，發揮限制投票權的作用。在選舉委員會未成立之前，推選委員會也扮演著類似的角色，縱使推選委員會亦同時需要面對選出突如其來的臨時立法會的爭議。

參與 2002 年行政長官選舉及 2005 年行政長官補選的選舉委員會只須考慮一個候選人。參與 1998 年立法會選舉及 2000 年立法會選舉的選舉委員會的工作則相對較繁重，分別由多名候選人中選出了 10 人及 6 人晉身立法會。

最近期的選舉委員會的運作最為公眾關心。首先，在 2006 年選舉委員會界別分組選舉中，不少分組都增加選舉策略的運用，尤其是法律界。民主派在這選舉中一改以往只靠抗議和游說尋求政改的作風，轉而積極地參與選舉委員會界別分組選舉。在此之前，民主派為避免加強「小圈子」選舉的認受性，都不大願意參選。

其次，正因為民主派在選舉委員會界別分組選舉中力爭議席，2007 年的行政長官選舉有兩名合資格的候選人進行競爭。雖然行政長官曾蔭權輕易贏得足夠提名票，但民主派立法會議員梁家傑亦獲得多於 100 個選委提名，超越成為合資格候選人的門檻，促成有競爭、有投票的選舉。

這情況反映，除了辯論香港的民主改革治標或是治本以外，現有的政治架構亦正在逐漸轉化中。選舉委員會選出行政長官的辦法已經有所進步。例如，縱使投票權僅限於選委，終究舉行了有公眾參與的選舉論

壇並在電視播映。2007年行政長官選舉中亦有很多公開拉票活動。電視辯論在2007年後期的立法會補選中再次舉行。如今，作者已很難想像特區的行政長官選舉可在沒有大規模公眾參與和電視轉播的情況下進行。

在公眾對選舉如此有興趣的環境下，即使選舉結果在選舉前人盡皆知，當選的行政長官都會就解決全面普選的問題受到很大壓力，尤其是有關普選時間表。曾蔭權當選後適時回應了這問題，成立管治及政治發展委員會，並發表政改綠皮書，促成2007年全國人大常委會的決定，後再成立一個新的專題小組研究2012年的選舉辦法。不過，現在還不是時候去假設全面普選的問題已經解決。