

## 緒論

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱香港基本法）第 45 條規定：“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。行政長官的產生辦法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。”該條文確定了行政長官最終由普選產生的目標，但遺憾的是此目標迄今未能實現。本書主要致力於探討香港行政長官普選應採取何種制度安排。

自回歸以來，香港行政長官的選舉制度經歷了數次改革，民主性逐步增強。根據《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》，第一任行政長官由 400 人構成的香港特別行政區籌備委員會負責籌組香港特別行政區第一屆政府推選委員會選舉產生。香港基本法附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》第 1 條規定，行政長官由一個由 800 人構成的、具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。據此，香港在 2002 年產生第二任行政長官。為實現政制發展，香港基本法附件一第 7 條規定，2007 年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，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批准。針對香港有人要求 2012 年普選行政長官和立法會的呼聲，全國人民代表大會常務委員會在 2007 年作出《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》。全國人大常委會決定 2012 年香港特別行政區第四任行政長官的選舉不實行由普選產生的辦法；2012 年香港特別行政區第五屆立法會的選舉也不實行全部議員由普選產生的辦法。但 2017 年香港特區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。2010 年，香港特區行政長官選舉委員會人數在原來 800 人基礎上增加 400 人的改革方案在立法會得以通過，並經全國人大常委會批准，故 2012 年第四任行政長官就由 1,200 人組成的選舉委員會產生，政制發展得以循序漸進。

為爭取在 2017 年實現行政長官普選，香港特區政府積極推進普選的相關事宜。香港特區政府於 2013 年 10 月 17 日宣佈成立由政務司司長領導、律政司司長和政制及內地事務局局長為成員的政改諮詢專責小組（以下簡稱專責小組），負責處理 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法的公眾諮詢工作。專責小組隨後於 2013 年底發佈《2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法公眾諮詢文件》，正式展開政改諮詢。經過五個月的諮詢，共收到約 124,700 份來自不同團體和個別人士的書面意見。香港特區政府在 2014 年 7 月發佈《2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法公眾諮詢報告》，該報告詳細交代了有關兩個產生辦法所收集到的意見。香港特區行政長官在 2014 年 7 月向全國人大常委會提出《關於香港特別行政區 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法是否需要修改的報告》。全國人大常委會於 2014 年 8 月 31 日作出《關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》（以下

簡稱“831決定”)，重申2017年香港第五任行政長官由普選產生，要求行政長官候選人須由一個有廣泛代表性的提名委員會產生，而且每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。香港特區政府政改諮詢專責小組於2015年1月發佈《2017行政長官普選辦法諮詢文件》，再次強調政制發展必須建基於香港基本法和全國人大常委會的決定。經過三個月的諮詢，香港特區政府政制及內地事務局在2015年4月發佈《行政長官普選辦法公眾諮詢報告及方案》，就行政長官普選辦法的各項議題提出建議，其中在行政長官實行由普選產生的辦法方面，由1,200人組成的提名委員會按照現時選舉委員會四大界別共38個界別分組組成；提名委員會須提名二至三名候選人，而該二至三名候選人須獲得提名委員會全體委員半數以上支持；提名委員會提名行政長官的具體程序分為“委員推薦”和“委員會提名”兩個階段；全港合資格選民從提名委員會提名的二至三名候選人中，以“得票最多者當選”的方式選出行政長官人選，即只舉行一輪投票。香港特區政府在2015年6月向立法會提交《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)》，關於行政長官普選辦法，該修正案(草案)堅持《行政長官普選辦法公眾諮詢報告及方案》中的規定。同年6月18日香港立法會就2017年行政長官普選方案進行表決，結果此方案未獲通過。香港行政長官普選可能在2022年或此後進行，我們有更充分的時間去總結此次的經驗教訓，探討普選的相關事宜，以期行政長官普選在不久的將來能夠順利進行。

香港行政長官普選要經過提名委員會提名、全港普選和中

中央政府任命等環節，這些環節是行政長官普選的必經程序，緊密相連，缺一不可。香港行政長官普選具體涉及提名委員會怎麼組建、候選人應具備什麼資格、候選人若何依法產生、普選怎樣在全港進行，以及中央如何行使任命權等問題。本書就是以上述五個問題為研究對象，將主要內容分為五章。第一章，分析美法俄等國家行政首長選舉提名辦法，得到對香港行政長官普選應採用何種提名辦法的啟示：政府首腦普選提名方法不存在普適的國際標準，公民提名未必適合香港，以及香港當前也不宜搞政黨提名。行政首長提名的方法應依照社會實情和政治環境訂立，絕不應只複製一個政治理念，或盲目模仿另一個成功的政治體制。香港行政長官普選的提名委員會組建辦法應從香港實際情況出發，落實廣泛代表、均衡參與、循序漸進等原則。未來行政長官提名委員會的組建，應完善提名委員會的界別設置，並擴大提名委員會的選民基礎。第二章，考察一些國家/地區對行政首長任職資格的做法，提出香港在參選人資格要求上仍有進一步優化和完善的空間，包括完善合法政治門檻的內容、豐富民意授權門檻的要求，以及增設經濟門檻的規定。第三章，從普選方案角度分析此次政改失敗的主要原因，提出未來行政長官普選方案應作相應的調整。未來行政長官普選的推薦程序和提名程序的制度設計應體現公正公平的原則，為此需要降低候選人提名門檻、增加參選人推薦方式。第四章，比較分析了簡單多數制(Simple Majority System)、兩輪投票制(Two-Round System)、排序複選制(Instant-Runoff Voting)、最多訊息制(Maximum Information)、補充投票制(Supplemental Vote System)等選舉制度，提出香港行政長官普

選適宜採用補充投票制。同時提出要提高香港未來行政長官普選中的選民登記及投票率。第五章，提出可通過全國人大常委會對香港基本法第 45 條進行解釋，明確香港特區行政長官人選不是香港選民單方面就能決定的，而是香港選民意志與中央政府意志的合一，中央政府對行政長官人選具有選擇性任命權。此外還提出，對“前門”（提名環節）、“中門”（普選環節）和“尾門”（任命環節）進行多環節系統防守。

行政長官普選制度設計的關鍵是候選人提名門檻，此問題也會成為未來行政長官普選方案爭議的焦點。在目前香港還沒有就國家安全進行立法的情況下，鑒於香港政治生態的特點，中央政府對行政長官人選秉持審慎的態度是必要的。但過高的門檻必然會讓一些港人感覺到自己被排除在建制之外，他們自然就會對中央政府產生疏離或對立的情緒，不僅不利於香港人心回歸，甚至還會把這些港人推向支持“港獨”的勢力。面對香港出現“港獨”勢力的新形勢，對港政策也應及時調整，應把泛民中的溫和組織和人士作為團結的中堅力量。為此，在行政長官普選制度設計上需要降低行政長官候選人提名門檻，通過拓展政制的包容度，以減少港人對憲制的對抗。這也有利於贏得更多港人對中央政府的認同，並能夠最大程度消解支持“港獨”的力量。

關於香港行政長官普選制度的研究是很新的課題，目前僅有零散的研究成果，而且絕大多數是發表於報紙或網絡。同時，可能是因為此話題政治性較強的原因，目前的研究者往往是先有立場、後有觀點。就中國內地學者而言，其觀點基本上是對官方決策的註解，或政策宣傳，僅偶見一兩篇有獨到見解

之作。就香港人士（主要是泛民主派人士）而言，其觀點基本上是與官方對立，不否認包含一定的合理成分，但往往超越香港基本法所構建的框架。研究現狀決定了此問題研究的意義，同時也決定了研究的難度。做好此課題，不僅要從實際出發、密切聯繫實踐，還要進行理論分析、符合學術規範。本課題主要關涉民主理論，特別是其中關於選舉制度的內容。當然，也涉及地方自治、中央與地方關係等憲政理論。本書的研究具有較大的難度，而欣慰的是本書作者結構頗佳，克服了研究工作遇到的種種困難。本書作者構成多元，既有內地大學的教授，也有港澳高校的學者；不但有憲法學專業的教授，而且有政治學專業的專家；既有年富力強的中年骨幹，又有朝氣蓬勃的青年才俊。本書作者在地域、專業、職業、年齡等方面多元化的構成，也使本書的研究具有多學科、多視角、多範式等特點。

作為基礎性研究與應用性研究相結合的國家社科基金項目的結項成果，本書存在較濃厚的為政府決策提供政策建議的色彩。需要強調的是，有的觀點與內地學界主流觀點有出入，但作者並非有意挑戰權威，只是基於學理、常理的真實認識。誠然，這些真實認識也很可能偏頗、甚至錯誤。

## 目錄

---

總序 | iv

緒論 | viii

---

### 第一章 | 提名委員會怎麼組建

第一節 組建提名委員會的域外經驗 | 003

第二節 組建提名委員會的法定原則 | 017

第三節 組建提名委員會的可行措施 | 028

---

### 第二章 | 參選人應具什麼資格

第一節 行政首長參選人資格的個案評析 | 047

第二節 香港行政長官參選人資格的要求 | 069

---

### 第三章 | 候選人若何依法產生

第一節 行政長官候選人產生方式的方案 | 087

第二節 基本法第 45 條“民主程序”的涵義 | 097

第三節 行政長官候選人產生方式的設想 | 103

---

### 第四章 | 普選怎樣在全港進行

第一節 香港民間建議方案綜述 | 121

第二節 香港宜採取的投票制度 | 133

第三節 提高選民登記及投票率 | 141

---

### 第五章 | 中央如何行使任命權

第一節 中央政府對行政長官的任命權是實質性權力 | 159

第二節 通過人大釋法明確中央政府的選擇性任命權 | 170

第三節 中央政府任命權的行使需與其他措施相結合 | 182

---

結語

結語 | 198

---

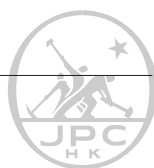
### 附錄

香港各任行政長官選舉簡介 | 210

---

致謝 | 218

---



三聯書店  
Joint Publishing (H.K.)