



白皮書：

代議政制今後的發展

一九八八年二月

Mr. Lau Kwok Yu

目 錄

	段數
第一章——引言	1-11
背景	1
整體目標	2-5
綠皮書	6-7
民意匯集處	8
社會人士的反應	9-10
白皮書	11
第二章——現時的代議政制	12-17
第三章——直接選舉立法局議員的問題	18-30
社會人士的反應	18-23
穩定與過渡	24-26
直接選舉的實行	27-30
第四章——立法局的成員組織	31-44
社會人士的反應	32-37
官守和委任議員	38-39
民選議員	40-41
結論	42-44
第五章——區議會和兩個市政局	45-58
區議會的任務和成員組織	46-50
市政局與區議會的關係	51-55
兩個市政局的任務和成員組織	56-58
第六章——立法局主席的職位	59-60

第七章——選舉的實務問題 61-74

選舉的先後次序、時間編排和任期 62-68

選民年齡和候選人年齡的規定 69-70

立法局選舉的投票制度 71-72

其他選舉安排 73-74

第八章——今後的發展 75-78

附錄甲 民意匯集處及監察委員的職權範圍

附錄乙 在一九八八年予以擴展的功能組別

附錄丙 「按選擇次序淘汰」投票制度

第一章

引言

背景

一九八七年五月二十七日，政府發表一份名為「一九八七年代議政制發展檢討」的綠皮書。香港的代議政制從七十年代開始不斷發展。到一九八四年，由民選議員參與政府事務的做法仍只限於在區域和地區層面實行。政府在一九八四年檢討了當時的政制，並在檢討後決定把選舉程序擴展到中央層面。立法局隨即在一九八五年進行重大改組，加入24名由功能團體及選舉團選舉產生的議員。政府也在一九八四年宣佈，決定在一九八七年再次檢討整個代議制度的發展。在五月發表的綠皮書就是這次檢討的開端。

整體目標

2. 經過多年來的演變，香港有了一套與世界其他地方不同的政制。這反映了香港的特殊情況，包括它的非宗主地區地位；狹小的面積及數目龐大、增長迅速和教育程度愈來愈高的人口；高速度的經濟和社會發展；以及作為主要商業及金融中心的地位。這些因素促使政府不斷改進行政制度，務求既可保持政治穩定、經濟繁榮和有效的管治，又可迎合社會與日俱增的需求和期望。
3. 這種要求繼續塑造政府在政制方面的構想。政制必須隨着香港社會的發展而演變，以確保政府持續得到社會人士的支持，同時亦須一如以往地在有效的管治下維持穩定與繁榮。
4. 這些考慮因素顯示，發展更具代議特色的制度，是有價值的。這樣可使政府更能對社會的需求作出敏捷的回應。另一點要認識的，就是香港的穩定繁榮極為依賴連貫一致的政策和審慎的發展方式。這表示有需要循序漸進地發展一向符合本港利益的獨特制度，而不應勉強把改革的步伐加速，以致本港的管治出現不穩定和不明朗的情況。在這方面，特別重要的是在直到一九九七年香港交還給中國這段時間內，香港市民能對政府的制度保持信心，和相信在一九九七年香港成為中華人民共和國的特別行政區以後，這個制度仍會延續下去。

5. 因此，在香港的代議政制方面，政府有以下的目標：

- (甲) 政制應繼續演變，以適合香港的情況；
- (乙) 政制的發展應該是審慎和循序漸進的；
- (丙) 任何改革都應獲得盡量廣泛的支持，以求得到社會人士整體的信心；
- (丁) 在一九九七年前存在的制度，應可促成在一九九七年順利過渡，並在其後保持高度的連續性。

綠皮書

6. 一九八七年五月發表的綠皮書，邀請社會人士對代議政制應否和怎樣在一九八八年進一步發展的問題發表意見。綠皮書提出的主要事項有：

- (甲) 區議會和兩個市政局的成員組織和職責，以及改善兩者之間聯繫的辦法；
- (乙) 立法局的成員組織和甄選立法局議員的辦法，包括應否直接選出部份議員和在甚麼時候實行；
- (丙) 總督應否繼續出任立法局主席；
- (丁) 有關進行區議會、兩個市政局和立法局選舉的實務問題。

7. 綠皮書檢討有關現有政制中三個層次的一些問題。書中提出一系列可供選擇的方法，並列出贊成和反對各項方法的論點，但不作任何建議，目的是鼓勵市民盡量發表意見。

民意匯集處

8. 政府設立了一個民意匯集處，專責收集市民對綠皮書的意見。該處在政府的正常架構以外操作，不受行政部門干預。政府又委任兩位獨立的監察委員負責監察該處的工作。民意匯集處的工作是收集和整理社會人士發表的意見，但不負責評估。該處和監察委員的職權範圍載於附錄甲。民意匯集處從一九八七年五月二十七日至九月三十日收取意見書。該處在一九八七年十月二十九日提交有關社會各界人士反應的報告書，而監察委員也在第二天另外提交他們的報告書。兩份報告書都在十一月四日提交立法局省覽，以及公開發表。監察委員在他們的報告書中作出的結論是：民意匯集處已妥當、準確和公正地執行任務及依照職權範圍所定程序行事。

社會人士的反應

9. 綠皮書成功地引起社會人士廣泛的反應。在四個月的諮詢期內，民意匯集處共收到 131,589 份意見書。另外有 168 項民意調查和 21 項簽名運動。這樣的反應是前所未有的。比對來說，在一九八四年發表關於代議政制進一步發展的綠皮書取得了 364 份意見書；而在一九八四年後期對香港前途協議草案是否可以接受的評估，則取得了 2,494 份意見書。

10. 立法局曾就綠皮書的內容和民意匯集處及監察委員的報告書進行辯論。兩個市政局和所有 19 個區議會也討論過綠皮書提出的問題。這些討論及其他對綠皮書檢討工作的評論，都由傳播媒介廣泛報導。

白皮書

11. 政府在草擬這份白皮書的時候，已全面考慮市民在檢討期內提出的所有意見。政府也顧及上文概述的香港特殊情況；中英關於香港問題的聯合聲明的規定；和中國政府起草日後香港特別行政區基本法的工作進度。以下各章臚列政府在發展代議政制方面決定採取的各步驟。

第二章

現時的代議政制

12. 現時的代議政制是多年來逐漸演變出來的。這個政制包括三個不同但互有關連的層次，分別在地區、區域和中央層面發揮效能。

13. 每一層次各有自己的任務。在地區層面，19個區議會是諮詢機構，就影響居民日常生活的區內事項，向政府提供意見。在區域層面，市政局和區域市政局（即「兩個市政局」），是有財政自主權的法定機構，負有行政職責，在各自的區域內提供公共衛生、文化和康樂等服務。在中央層面，立法局制定法律，辯論政策問題和管制公務開支。政府部門在執行政策及運用公帑方面向立法局負責。

14. 區議會大部份議員由各選區直接選出，大約每 25,000 名居民即有一位議員。約有三分之一的區議員由總督委任。區議員通過與區內居民和分區委員會、互助委員會等當地組織的聯繫，密切接觸民意。

15. 兩個市政局也有由直接選舉選出的議員。兩個市政局的選區遠遠大於區議會的選區，大約每 21 萬居民有一位議員。市政局議員中，一半由直接選舉選出，另一半由總督委任。區域市政局的成員組織則較為複雜。三分之一的議員（12 位）由直接選舉選出。九位議員由間接選舉選出，即由區域內每個區議會選派一位代表出任。鄉議局主席和兩位副主席是當然議員，提供與新界原居民的直接聯繫。其餘 12 位區域市政局議員由總督委任。

16. 在一九八五年以前，立法局全由委任議員組成，其中包括多名政府官員。一九八五年，立法局官守和委任議員人數分別減為 10 位和 22 位，並首次加入 24 位民選議員。其中 12 位民選議員由「社會功能」組別選出，各組別根據主要的專業和職業類別劃分。其餘 12 位民選議員由選舉團選出，選舉團由兩個市政局和各區區議會的議員組成。

17. 這個三層架構已證實非常適合香港的需要。市民對綠皮書的反應，強烈支持保留這個架構。因此，在策劃代議政制的進一步發展的時候，政府準備以這個架構為基礎，並會顧及下列各點：

- （甲） 在三層架構中，每一層次的責任應予明確界定，各層次的任務不應重複。

- (乙) 三個層次應有效地互相合作，聯繫的方法應讓每一層次能向對上一個層次充份表達其意見及關注事項。
- (丙) 選擇每一層次成員的方法，應使各組織能夠密切接觸到廣大市民的意見，及與該組織工作特別有關的各階層的意見。

第三章

直接選舉立法局議員的問題

社會人士的反應

18. 在綠皮書提出的所有問題當中，市民對直接選舉立法局議員的問題反應最為熱烈。民意匯集處從個別及聯名人士收到124,228份意見書，總共代表137,217人的意見。由個別人士遞交的意見書，半數以上是各種預先印製的公式函件。該處也收到605份來自社團和其他組織的意見書。共有164項各類型的民意調查探討這個問題，也有21項簽名運動收集了超過20萬個簽名。此外，立法局曾辯論過這個問題，兩個市政局和所有區議會也有討論過。

19. 提出的意見大部份贊成有由直接選舉產生的議員加入立法局。雖然很多人沒有表示任何意見，但仍可明顯見到民意強烈地趨向於贊成進一步發展現有制度，在政府中央層面加入一部份直接選出的議員，並在距離一九九七年還有一段日子的時候實行。

20. 但是，對於應否在一九八八年開始直接選舉部份議員這個問題，意見極為分歧。贊成的人認為直接選舉對於發展更開放、更負責和更具代議特色的政府至為重要，因此應該盡早實行。反對的人則認為在一九八八年實行直接選舉是過早的。他們所持的理由是：上次的重大改組進行了還不到三年，現在就實行直接選舉或會危及穩定和持續性；或是基本法仍未確定一九九七年後採用的選舉制度，而基本法預期要到一九九〇年才頒佈。

21. 在民意匯集處收到個別人士、團體和社團遞交的意見書中，反對在一九八八年實行直接選舉的多於贊成的。民意匯集處委託私人機構進行的兩項民意調查，也得到相同的結果。其他民意調查和簽名運動——尤其是後者——都贊成在一九八八年實行直接選舉。至於立法局、兩個市政局和各區議會議員的意見，當中也有很大的差異。

22. 總括來說，大眾對綠皮書的反應顯示：香港市民廣泛支持立法局加入一些由直接選舉產生的議員這項原則，但對於應在甚麼時候採取這個步驟卻有分歧。

23. 對於怎樣進行直接選舉，只有很少人提出意見，所提意見也不一致。發表意見的人比較贊成設立若干個選區，而不採用單一的全港性選區。他們也比較贊成直接選舉與由選舉團進行間接選舉的制度並行，而非取而代之。

穩定與過渡

24. 穩定的管治一向對香港的成功極為重要，一九九七年前後仍將如此。為了市民對政府和本港前途的信心，以及外商對香港的信心，穩定是絕不可少的。社會人士對這要點向來都有深刻的認識。

25. 為了保持穩定，香港代議政制的發展應該繼續是循序漸進而不是突變的。每一步驟都應經過小心考慮，而任何改變都應取得社會人士的廣泛支持和信心。

26. 這些演變也必須有助於一九九七年政權的順利交接。到時將有無可避免的改變。如果能同時保持高度的持續性，和有一個早已為香港人所熟悉的管治形式，那將會是對香港社會最有利的。因此，在考慮一九九七年前進一步發展香港的代議政制時，必須顧及中英聯合聲明的有關規定，和基本法起草委員會對一九九七年後怎樣執行這些規定的商議。在這方面，政府已注意到在基本法的最新擬稿內所有關於日後怎樣選舉立法機關的方案，都包括了採用直接選舉選出部份成員的方式。

直接選舉的實行

27. 政府衡量上述所有因素後所作出的結論是：一九九七年以前在立法局內加入若干名由直接選舉產生的議員，將會是香港代議政制發展進程中一個合理和可取的步驟。這個步驟將會獲得社會人士歡迎，並有助於維持穩定。

28. 至於實行直接選舉的時間，政府的結論是：鑑於社會人士在這問題上有十分明顯的分歧，在一九八八年實行這樣重大的憲制改革將不會是正確的做法。一個有充份理由支持的看法，就是下一屆的立法局應再次採用現有的組合方式，而不應在三年內進行第二次重大改組。另一方面，在一九九七年前及早引進新的選舉方式，讓它有充份時間穩固起來，也是很有道理的。政府因此決定在一九九一年採用直接選舉選出若干名立法局議員。

29. 政府相信直接選舉最適宜採用由數個選區每區選出一位議員的方式進行，但要考慮應該怎樣處理現時按地區劃分的選舉團議席。同時實施兩種選舉地方性代表進入立法局的制度，即既有直接選出又有由區議會選出議員的做法，看來沒有甚麼好處。這種做法等於在同樣的地區基礎上同時使用直接和間接兩種選舉方式選出議員。此外，假如要有兩種按地區選出的議員，將會大量增加立法局議員的人數，和擾亂該局的整體成員比例。

政府因此決定在一九九一年應有 10 個直接選出的議席，由 10 個按地區劃分的選區各自選出一人出任。這些議席將取代現時由區議會間接選出的 10 個議席。至於餘下的兩個選舉團議席（即由兩個市政局的議員選出的議席）將來怎樣處理，將在下文第四章內討論。

30. 政府將在未來兩三年內為進行直接選舉而劃分選區和作出其他詳細安排。

第四章

立法局的成員組織

31. 綠皮書除了提到直接選舉的問題外，亦有就是否在一九八八年改變立法局的官守、委任和民選議員人數的問題，提出一些可供選擇的方法。

社會人士的反應

32. 在這些問題上，民意匯集處收到超過 42,300 份意見書，以及 108 項民意調查和一項簽名運動的結果。一般的意見認為不應在一九八八年對現時的立法局成員組織作出重大改變，但對調整立法局現有各類議席之中一類或以上議席的數目，卻有不同程度的支持。

33. 大部份意見贊成維持現有官守議員(10 位)的數目。很多人認為減少這類議席將會影響效率。

34. 個別人士提出的意見書大部份不贊成在一九八八年改變委任議員的人數。很多人強調，這些議員為立法局帶來的廣泛經驗是極有價值的。不過，亦有部份人的意見——包括大部份團體和社團提出的意見——贊成減少委任議員的人數。

35. 社會各界人士的反應大致支持功能組別制度的構想，及贊成增加用這個方式選出的議員人數。很多團體和社團要求本身或其所屬組織被列入為功能組別。

36. 很多區議員贊成增加由選舉團選出的議員人數。但民意匯集處收到的意見書中，卻有明顯的大多數反對改變選舉團組別的數目或每一組別選出的議員人數。

37. 綠皮書提出一個較長遠的討論題目，就是將來或可由一個有多方面代表參與的新選舉團選出立法機關的部份成員。很少意見書論及這個構想，但民意匯集處委託私人機構進行的民意調查，則顯示社會人士頗有興趣進一步考慮這個概念。

官守和委任議員

38. 逐漸減低立法局內委任議員——包括獲委任的官守議員——的比例，將會符合代議政制的演變。無論如何，由於中英聯合聲明規定香港特別行政區的立法機關由選舉產生，委任制度到一九九七年將告終止。然而

也有充份理由反對在這方面過於急進。一九八五年在 56 位議員總數當中加入了 24 位民選議員，是立法局成員組織上一項十分重大的改變。在作出任何進一步改變之前，必須仔細衡量它的影響。

39. 目前的 10 位官守議員（即三位當然議員和七位被委任的官守議員）負責向立法局提出政府事務，解釋政府政策和回答其他議員對行政事務的質詢。在有關的較長遠憲制問題獲得解決之前，他們仍要履行這些任務。由於官守議員的人數在一九八五年由 18 位減至 10 位，因此他們要在局內處理一些在他們所負責的政策範圍以外的事務。這個制度並不理想。由直接負責的政府人員親自出席立法局處理各項事務，明顯地會是更好的辦法。但是，這個辦法需要委任更多官守議員，或尋求其他方式讓更多的政府人員參與立法局的工作。市民對綠皮書的反應顯示大多數人不贊成增加官守議員的人數。至於其他方式，或可每次委派不同的政府人員出席立法局會議，或由政府人員以非成員的身份列席。不過，每次由不同的官守議員出席，可能導致立法局與行政部門的關係產生極大改變，或損害到立法局的整體性。

民選議員

40. 正如上文第三章所述，在一九九一年將有 10 位由直接選舉產生的議員加入立法局，以代替現時由按地區劃分的（即由區議會構成的）選舉團組別選出的 10 位議員。在現時的選舉團制度下，還有兩個議席由市政局和區域市政局組成的特別組別選出。在立法局中繼續有由兩個市政局選出的代表是有充分理由的。這是上文第二章第 17（乙）段所述的代議政制三層架構聯繫制度的關鍵所在。因此，雖然政府將在一九九一年取消現有的選舉團，但仍決定保留兩個特別組別，以便兩個市政局繼續各自選出一位立法局議員。

41. 至於功能組別方面，在一九八八年進行有限度的擴展是很合理的。這個制度自一九八五年實施以來，一直運作良好。社會人士對綠皮書的反應顯示很多人贊成進一步發展這個制度。綠皮書提出在考慮某一或某些團體應否成為功能組別時，可採用下列的準則：

- （甲） 功能組別應該是有份量和在社會上有重要性的組別；
- （乙） 任何新的功能組別都應清楚界定，以避免在決定何人有資格被包括在內，和怎樣規定選民資格時出現困難；
- （丙） 功能組別不應以思想、教條或宗教為根據；
- （丁） 任何組織或團體都不應在超過一個功能組別內有代表。

政府根據這些準則，考慮了衆多要求加入爲功能組別的意見書。政府認爲現有九個功能組別(見附註)所代表的階層類別大致上是恰當的，但亦有理由擴大某些現有組別的範圍，以加入更多有相關利益的團體。政府因此認爲應該略增由功能組別選出的議席數目。

結論

42. 基於上述所有的考慮因素，政府決定從一九八八年開始，立法局的成員組織應如下述：

- (甲) 立法局將繼續同現時一樣有 10 位官守議員。爲了確保官方代表能最有效地參與立法局的工作，總督可視乎會期內將要處理的事項及所需的政策專長，不時委任不同的政府人員出任爲立法局議員。每一項任命都會持續一段合理的期間。
- (乙) 委任議員人數由 22 位減爲 20 位。
- (丙) 由功能組別選出的議員人數由 12 位增至 14 位。在增設的兩個議席中，其中一席的產生方法，是將現有的金融界組別擴展爲「金融及會計界」組別，並由該擴展後的新組別多選一名代表會計專業的人士出任立法局議員。另外一席的產生方法，是將現有的醫學界組別擴展爲「醫學及衛生界」組別，並分爲兩個分組，其中一個分組由醫生和牙醫組成，另一個分組則由護士、助產士、藥劑師及五個輔助醫療專業的人士組成。這兩個分組將各自選出一位立法局議員。這兩個新選民組別的組織細節載於附錄乙。
- (丁) 由選舉團產生的議員人數保持不變。

43. 據此，一九八八年立法局的成員組織將會如下：

官守議員	10
委任議員	20
功能組別選出的議員	14
選舉團選出的議員	12
	56

附註： 現有的九個功能組別是：商界；工業界；金融界；勞工界；社會服務界；醫學界；教學界；法律界；及工程、建築、測量及都市規劃界。

44. 到一九九一年，在這份白皮書內宣佈的決定將有如下的效果：

- (甲) 加入 10 位從按地區劃分的選區直接選出的議員；
- (乙) 取消現有由按地區劃分的選舉團組別選出議員的制度，但保留兩個特別組別，由市政局及區域市政局各自選出一位立法局議員。

第五章

區議會和兩個市政局

45. 綠皮書在區議會的任務和成員組織、市區區議會與市政局的關係、及市政局人數和委員會結構等問題上，提出了一些可供選擇的改變方法。

區議會的任務和成員組織

46. 民意匯集處的報告顯示，論及這個問題的意見書大部份不贊成改變區議會的任務。很多人表示改變區議會的任務將會涉及重大的憲制改變。亦有些人覺得這樣做可能會使目前政制架構三個層次之間的關係產生混淆，並使執行全港性政策的工作變得複雜。大部份曾就這個問題公開發言的立法局和兩個市政局的議員也有同樣看法，但也有很多議員覺得應該擴展區議會的諮詢功能。區議員本身的意見亦有分歧。各項民意調查則顯示，有些市民支持給予區議會在某些地區事務上作出決策和指導政府部門行事的權力。

47. 在區議會成員組織的問題上，雖然有些人贊成減少委任議員人數，但大多數人反對在一九八八年作出任何改變。

48. 區議會已證明是香港代議政制中可貴的一部份。沒有人要求對它們現時的任務或成員組織作出基本的改變；但明顯地有人支持再進一步發展區議會的諮詢功能。政府已決定指令各部門在一切地區事務上諮詢區議會，藉此擴展區議會的諮詢角色。如果有關部門不能接受區議會的意見，或對區議會討論過的建議作出重大修改，必須向區議會解釋理由。此外，各部門亦須盡可能就它們在地區內的全年工作計劃諮詢區議會，而不是在個別項目上作零星的諮詢。這樣可使區議會能掌握全面情況，並能就各項工作的先後次序問題發表意見。

49. 政府也準備逐步為區議會提供更多資源，以進行改善區內環境的計劃及組織各項社區活動，但會小心避免使區議會和兩個市政局的工作發生重複。

50. 在一九八八年，區議會的成員組織不會有重大變化。民選和委任議員整體上仍將保持約二對一的比例，但在實施這比例時會顧及不同地區的特殊情況。

市政局與區議會的關係

51. 民意匯集處收到有關這問題的意見書，大部份贊成改善市政局與市區區議會的關係。很多提意見的人士希望區議員有更多機會直接參與市政局及其專責委員會的工作。亦有很多人希望增添市政局議員人數，使每個市區區議會可選派一位代表加入市政局，以加強市政局與各區議會的聯繫。很多區議員都支持這一選擇。不過，市政局議員卻反對這個做法。他們贊成保持現有制度，由市政局議員出任市區區議會的當然議員。

52. 市政局在現有的安排下運作良好，是毫無疑問的。該局提供優秀的市政服務，在社區的文化和康樂生活方面也發揮了關鍵性的作用。

53. 可是，雖然市民堅決贊成區議會直接參與市政局的工作，但這點在現有安排下卻未能辦到。假如將為市政局和區議會提供聯繫的辦法，由目前市政局議員加入區議會改為由區議員加入市政局，將可補救上述的缺點。這種聯繫辦法將可免卻市政局議員出任市區區議會議員的需要。

54. 從代議政制三層架構的整體來看，上述的辦法可使每個層次有代表參與對上一個層次的工作，即有區議會代表加入市政局（一如現時有區議會代表加入區域市政局），亦有兩個市政局的代表加入立法局。這種做法還有一個好處，就是能使三個層次之間的聯繫更為合理。

55. 因此，政府決定在一九八九年三月兩個市政局舉行下次選舉時，市區的10個區議會應各自選出一位代表加入市政局。屆時市政局議員將不再出任為市區區議會的當然議員。同時，政府認為應該修訂有關市政局與市區區議會有共同成員的法例，使其與區域市政局地區現行的規定一致。所以，目前市政局議員一旦當選為市區區議會議員，就必須辭去市政局議員職位的規定，應予取消。同樣也應取消目前規定市區區議員一旦當選為市政局議員，就必須辭去區議員職位的條文。在發表這份白皮書之前，政府已在一九八七年十二月公佈了上述建議的一部份，以便希望在一九八九年三月後繼續擔任區議員的現任市政局議員，考慮參加一九八八年三月十日舉行的區議會競選。

兩個市政局的任務和成員組織

56. 對綠皮書提及有關兩個市政局的其他問題，市民較少表示興趣。有些意見書贊成保留兩個市政局。在區域市政局的成員組織和工作方面，市民大致支持保留現有安排。至於市政局的委員會結構，大部份意見都不贊成改變，亦少有人支持設立分區域委員會的構想。

57. 上文第 55 段提出的改變，將會使市政局議員人數在一九八九年由 30 位增至 40 位，包括現有的 15 位委任和 15 位民選議員，及來自區議會的 10 位新議員。至於市政局的委員會結構是否需要因應這個情況而作出改變，將由市政局自行考慮。

58. 在一九八九年，區域市政局的任務和成員組織將保持不變。

第六章

立法局主席的職位

59. 綠皮書提出總督應否繼續擔任立法局主席的問題。有近 95,000 份遞交予民意匯集處的意見書、110 項民意調查和兩項簽名運動討論這個問題。在這些意見中，明顯的大多數贊成總督最少在目前繼續擔任立法局主席的職位。同時也有一些人贊成總督應可間中委任另一人主持立法局會議，或會議的部份。

60. 鑑於市民的反應，政府決定在短期內不改變立法局主席的職位。總督將繼續擔任主席。當總督不能出席會議時，將委任一位議員或由與會的首席官守議員代他主持。

第七章

選舉的實務問題

61. 綠皮書邀請社會人士對區議會、兩個市政局和立法局選舉的各項實務問題發表意見，包括：

- (甲) 選舉的先後次序和時間編排；
- (乙) 民選議員的任期；
- (丙) 選民的年齡規定；
- (丁) 候選人的年齡規定；
- (戊) 在立法局選舉中採用的投票制度；及
- (己) 若干其他選舉安排。

選舉的先後次序、時間編排和任期

62. 綠皮書提出的一個問題是：應否改變選舉次序，以使區議會、兩個市政局及立法局的選舉順序舉行。在民意匯集處收到的意見書中，贊成這個設想的與反對的大約相等。但大多數在這問題上發言的區議員贊成這項改變，而一些民意調查也顯示有頗多人支持這項改變。

63. 綠皮書也提出不同組別的立法局議員任期交錯的可能性，即是說，各議員任期長短相同，但任期卻從不同年度開始。市民對這點沒有多大反應，但比較以反對的居多。

64. 民意匯集處收到的意見書和民意調查顯示，社會人士中明顯的大多數不贊成改變區議會、兩個市政局和立法局民選議員的任期長短。但在這些組織中就這問題發言的議員，大多數希望將三年的任期改為四年。

65. 這些問題都受到上文第四章和第五章所述，由區議會選派代表加入兩個市政局，及由兩個市政局各自選出一位立法局議員的安排所影響。明顯地，依次舉行政府三個層次的選舉，及使三個層次的議員任期長短相同，將最有利於這個制度的運作。

66. 政府因此決定：

- (甲) 區議會、兩個市政局和立法局的選舉應順序舉行；
- (乙) 三個層次的選舉應在 12 個月內全部完成；
- (丙) 立法局不同組別議員的任期不應交錯。

67. 立法局民選議員的任期目前仍將定為三年。基本法的最新擬稿預期香港特別行政區立法機關成員的任期將為四年。如果基本法確是這樣規定，便要研究是否在一九九七年以前作出這項改變。

68. 要實施上述新的選舉次序，便要對區議會和兩個市政局的議員任期作出一些過渡性的調整。因此，兩個市政局的議員任期下屆將從一九八九年四月開始，到一九九一年三月屆滿。在一九九一年四月開始的區議員任期，也將加以調整，以使再下一屆區議會選舉能在八月或九月，亦即在兩個市政局選舉前的六個月和立法局選舉前的一年舉行。

選民年齡和候選人年齡的規定

69. 選民年齡的問題引起社會人士很大的興趣。從各方面收到的意見清楚顯示大多數人認為選民年齡應保持為 21 歲。很多人覺得在這年齡以下的人士需要接受更多的公民教育，才能準備好參加投票。至於候選人的年齡，社會人士沒有表示多大興趣。曾提出意見的人士大多認為候選人年齡應保持為 21 歲。

70. 政府決定不改變投票年齡和候選人年齡的規定。政府自從發表一九八四年的白皮書以來，已在學校內外努力鼓勵公民教育。政府在一九八五年成立公民教育委員會，由一位立法局議員擔任主席。市民對社會事務的興趣現正日益濃厚，並可預期在上述各方面的努力下繼續增強。

立法局選舉的投票制度

71. 在立法局選舉中應採用甚麼投票制度，是一個複雜的問題。祇有很少人在這問題上提出意見。他們一般都贊成在立法局功能組別和選舉團的選舉中，採用「按選擇次序淘汰」投票制度。

72. 綠皮書解釋過，這個制度勝於在一九八五年功能組別選舉時使用的「按選擇次序合計選票」制度。新的制度使較優先的選擇次序獲得優先考慮，也沒有讓獲得最少第一選擇選票的候選人仍可當選的危險。這制度亦勝於在一九八五年選舉團選舉時採用的「重覆投票」制度，原因是在新制度下祇需要進行一輪投票。因此，政府決定在一九八八年的立法局功能組別和選舉團選舉中，採用「按選擇次序淘汰」制度。這制度的細節載於附錄丙。

其他選舉安排

73. 綠皮書提及政府準備增加選舉保證金，和加強管制擅用他人名義、申報選舉開支、及發給選民名冊副本予候選人等事項。有關的法例已在一九八七年十二月通過。

74. 綠皮書邀請市民對選舉開支限額——特別是兩個市政局候選人的選舉開支限額——提出意見。有關這個問題的評論，大多數贊成保留兩個市政局現時35,000元的選舉開支限額。政府已決定應定期檢討所有的選舉開支限額。這些檢討應在每次選舉之後進行，並在下次選舉之前六個月進行覆核，以確保可以追上通貨膨脹和其他改變。政府已因此在最近覆核過區議會選舉的開支限額。至於立法局和兩個市政局下次選舉的開支限額，將分別在一九八八年三月和一九八八年九月進行覆核。

第八章

今後的發展

75. 市民對一九八七年綠皮書的反應顯示社會人士渴望進一步發展代議政制。經多年來發展而成的代議形式證實是有效和得到市民堅定支持的。在一九八七年檢討中，政制的三層架構得到大力認許，而香港市民亦明顯地希望維持和加強這個制度。同時有很多人贊成將來的發展應該審慎和循序漸進，以確保從現在到一九九七年的穩定，和在一九九七年政權的順利交接。

76. 在這份白皮書內宣佈的各項決定反映了上述所有考慮因素，亦已充份顧及所有在檢討過程中發表過的意見。持續而穩步漸進地發展香港的代議政制，一方面配合本港社會不斷發展的需要，另一方面維持對香港前途的信心，肯定是符合社會最大利益的做法。這樣的進展是得到社會人士廣泛支持的。

77. 這份白皮書確定了從現在到一九九一年間代議政制進一步發展的路線。一九九一至一九九七年間仍需不斷的發展，以確保政制得以穩步漸進和持續，並能使政權在一九九七年順利過渡。預期在一九九〇年頒佈的基本法將會規劃一九九七年後的政府架構。因此，在一九九七年前必須作出決定，使香港的政制繼續發展。這些發展必須同時符合香港社會人士的願望和基本法規劃的架構。政府在作出這些決定前將進一步諮詢市民的意見，但不一定採用與剛結束的檢討相同的形式。

78. 香港的政制是獨特的，也是配合本港的獨特環境發展而成的。日後的香港特別行政區的政制也將有其特點。這個政制在中英聯合聲明中已見輪廓，並會在基本法內詳細規劃。一九九七年前後，香港將繼續需要一個配合其特殊情況而設計的政府架構。從現在到一九九七年的期間，政府的目標是使香港現有的代議政制能繼續逐步發展，而發展的方式應要取得香港市民的充分信心，和確保政府繼續能顧及社會不斷轉變的需求，並能有效地管理香港。這些發展亦應顧及一九九七年政權的順利交接和在其後維持高度的持續性。

附 錄

附錄甲 民意匯集處及監察委員的職權範圍

附錄乙 在一九八八年予以擴展的功能組別

附錄丙 「按選擇次序淘汰」投票制度

附錄甲

民意匯集處及監察委員的職權範圍

民意匯集處

- (甲) 盡量邀請廣大市民對「一九八七年代議政制發展檢討」綠皮書內所討論各問題作出反應，並收取和記錄所有在一九八七年九月三十日或之前以書面發表的意見，包括直接向該處提交的、或間接經由現存各諮詢途徑向該處提交的意見書；和
- (乙) 在一九八七年十月三十一日或之前，就根據以下指示而蒐集和列出的所有這些意見向總督會同行政局提交一份公正確實的報告：
 - (一) 設法鼓勵市民作出反應：
民意匯集處應邀請團體、社團、法定和非法定組織，以及個別人士對綠皮書內所討論的各問題加以考慮，並將意見以書面向民意匯集處提出；同時盡可能採取適當步驟去鼓勵廣大市民作出反應。
 - (二) 調查市民意見：
民意匯集處可委託其他機構進行民意調查；匯集處應留意其他調查及對這些調查作出評論。
 - (三) 保密：
倘提供意見人士要求對所提文件保密，則所交文件必須予以保密，並在白皮書公佈後，盡速將之毀滅。
 - (四) 傳播媒介報導：
民意匯集處將留意傳播媒介所報導的意見，務使能透過這些報導補足匯集處已收到的意見書而不致重複同樣來源的意見。
 - (五) 簽名運動及同類文件：
民意匯集處須評論這類文件的來源及彙編方法，特別留意有否任何重複。
 - (六) 報告：
民意匯集處的報告書須包括下述各種方式發表的意見的確實概要：
 - (i) 區議會、市政局、區域市政局及立法局的辯論、會議紀錄及意見書。
 - (ii) 其他法定和非法定組織的書面意見及有關其成員、工作、目標，以及擬成意見書所循的種種程序的註釋。
 - (iii) 各團體及社團的意見，及有關其成員、工作、目標，以及擬成意見書所循的種種程序的註釋。
 - (iv) 並無要求保密的個別人士的書面意見。
 - (v) 要求保密的個別人士的書面意見。

監察委員

監察委員須觀察民意匯集處各方面的工作，並向總督提交獨立報告，說明他們對民意匯集處能夠妥當、準確和公正地執行任務及依照職權範圍所定程序行事是否滿意。

附錄乙

在一九八八年予以擴展的功能組別(註一)

功能組別	選舉人分組	選舉人	選出議員人數
金融及會計界 (註二)	金融界選舉人分組	香港銀行公會會員而有權在該公會之同人大會中投票者	1
	會計界選舉人分組	由香港會計師公會依照專業會計師條例註冊的會計師	1
醫學及衛生界 (註三)	醫學界選舉人分組	依照醫生註冊條例或牙醫註冊條例註冊或推定已註冊的醫學或牙醫執業人員	1
	衛生界選舉人分組	依照護士註冊條例註冊或登記的護士	1
		依照助產士註冊條例註冊的助產士	
		依照藥劑及毒藥條例註冊的藥劑師 依照輔助醫療業條例註冊的物理治療師、職業治療師、醫學化驗室技師、電療師和驗光師	

附註：

- 一、 現時的九個功能組別是：商界；工業界；金融界；勞工界；社會服務界；醫學界；教學界；法律界；及工程、建築、測量及都市規劃界。其中金融界和醫學界功能組別將在一九八八年予以擴展，其餘的功能組別保持不變。
- 二、 由現時的金融界功能組別擴展而成。
- 三、 由現時的醫學界功能組別擴展而成。

附錄丙

「按選擇次序淘汰」投票制度

下面的例子說明按選擇次序淘汰投票制度是怎樣運作的。例子中假設在一個由 500 名選舉人組成的選民組別內，有四名候選人競逐一個議席。所有選舉人都被要求將四名候選人按選擇的先後次序排列。

舉例一

1. 在第一輪點票時，祇點算選票上註明的第一選擇。假設票數如下：

	候選人				有效選票 總數
	甲	乙	丙	丁	
第一選擇票	115	40	255	90	500
佔有效選票總數的百分率	(23)	(8)	(51)	(18)	(100)

2. 候選人丙獲得有效選票總數中的絕對多數(即百分之五十以上)，因而立即當選。

舉例二

1. 假設第一輪點票結果如下：

	候選人				有效選票 總數
	甲	乙	丙	丁	
第一選擇票	90	180	120	110	500
佔有效選票總數的百分率	(18)	(36)	(24)	(22)	(100)

2. 沒有一位候選人取得有效選票總數中的絕對多數。候選人甲得票最少，因而被淘汰出局。

3. 以候選人甲為第一選擇的 90 張選票，根據票上註明的第二選擇轉撥予其餘的候選人。在這些選票中，任何沒有註明第二選擇的選票將告失效，並將不計算在此後的有效選票總數內。現在假設上述 90 張選票上註明的第二選擇如下：

第二選擇候選人	票數
乙	39
丙	28
丁	19
無註明	4——失效
	<u>90</u>

4. 第二輪點票隨即進行，結果如下：

	候選人			有效選票總數
	乙	丙	丁	
本人取得的第一選擇票	180	120	110	410
從候選人甲轉撥過來的第二選擇票	39	28	19	86
取得選票總數	219	148	129	496
佔有效選票總數的百分率	(44.2)	(29.8)	(26.0)	(100.0)

5. 在第二輪點票後，仍沒有一位候選人取得有效選票總數中的絕對多數。候選人丁到此得票最少，因而被淘汰出局。

6. 以候選人丁為第一選擇的110張選票，根據票上註明的第二選擇轉撥予候選人乙及候選人丙。在這些選票中，任何註明以候選人甲為第二選擇的選票，將由於候選人甲在第一輪點票後已被淘汰出局而宣告失效。現在假設上述110張選票上註明的第二選擇如下：

第二選擇候選人	票數
乙	59
丙	18
甲	30——失效
無註明	3——失效
	<u>110</u>

7. 此外，原來從候選人甲轉撥予候選人丁、並以候選人丁為第二選擇的19張選票，亦根據票上註明的第三選擇轉撥予候選人乙及候選人丙。現在假設上述19張選票上註明的第三選擇如下：

第三選擇候選人	票數
乙	10
丙	<u>9</u>
	<u>19</u>

8. 第三輪點票隨即進行，結果如下：

	候選人		有效選票總數
	乙	丙	
本人取得的第一選擇票	180	120	300
從候選人甲轉撥過來的第二選擇票	39	28	67
從候選人丁轉撥過來的選票			
(一) 第二選擇票	59	18	77
(二) 第三選擇票	10	9	19
取得選票總數	288	175	463
佔有效選票總數的百分率	(62.2)	(37.8)	(100.0)

9. 到此候選人乙已獲得有效選票總數中的絕對多數，因而宣告當選。

舉例三

1. 這個例子假設第一輪點票結果如下：

	候選人				有效選票 總數
	甲	乙	丙	丁	
第一選擇票	100	100	180	120	500
佔有效選票總數的百分率	(20)	(20)	(36)	(24)	(100)

2. 沒有一位候選人取得有效選票總數中的絕對多數。候選人甲及候選人乙取得相同票數，而兩者都是得票最少的。為了決定兩者之中誰人應被淘汰出局，就要分別點算以候選人甲為第一選擇的100張選票，並將其中註明以候選人乙為第二選擇的選票數目，與候選人乙所得的第一選擇票數目加起來；同樣也要點算以候選人乙為第一選擇的100張選票，並將其中註明以候選人甲為第二選擇的選票數目，與候選人甲所得的第一選擇票數目加起來；然後將兩位候選人所得的選票總數作一比較。得票較少的候選人被淘汰出局。現在假設經分別點算後取得如下的結果：

	候選人甲	候選人乙
本人取得的第一選擇票	100	100
包括在以候選人甲為第一選擇的選票中的 第二選擇票	不適用	30
包括在以候選人乙為第一選擇的選票中的 第二選擇票	24	不適用
總數	<u>124</u>	<u>130</u>

候選人甲被淘汰出局。

3. 此後的程序與舉例二的第3段至第9段所述的程序相同。

