



# 捍衛「一國兩制」保障有效施政 功能組別屢換狂瀾

立法會日前否決反對派議員提出引用《立法會(權力及特權)條例》，要求政府公開免費電視發牌資料的動議，功能組別在分組點票中發揮了關鍵作用，再次證明功能組別的存在，能夠有效阻截衝擊香港特區政治體制、損害行政立法關係以至破壞「一國兩制」的議案。事實上，多年來功能組別制度在維持行政體制正常運作，推動香港經濟發展及保持兩地良好關係等方面，均發揮重要作用，保障了「一國兩制」的順利落實，維護了香港的整體和長遠利益。

不過，反對派經常肆意「妖魔化」功能組別角色，更指廢除功能組別為落實「民主」的靈丹妙藥，相關偏頗言論令社會各界所擔憂。事實上，一旦未來立法會選舉制度輕率地大幅削減甚至全面取消功能組別議席，將會出現5方面的嚴重後果，甚至會衝擊「一國兩制」，引發憲制危機等。因此，輕言廢除功能組別，或簡單地將之與普選對立，將會拖垮香港政治經濟發展，後果不堪設想。

■香港文匯報記者 鄭治祖

特首梁振英早前宣布爭取於年底開展政改諮詢，並將2016年立法會選舉及2017年行政長官選舉一併諮詢。由反對派主導的「真普選聯盟」早前提出方案，要求2016年立法會選舉需大幅削減功能組別議席至三分之一，聲言為全面普選立法會鋪路，指稱功能組別不能「千秋萬世」。惟反對派只以兩極化的對立思維，片面地將功能組別與普選對立，卻全然忽視功能組別的重要功用和存在價值。

## 護航財政預算 免憲制危機

按照基本法規定的立法會表決程序，政府提出的法案獲出席會議的全體議員的過半數票即為通過，而議員個人提出的議案則須分別經功能組別和地區直選兩部分出席會議議員各過半數通過。多年來，在多個涉及香港政治、經濟、民生等領域的多個重要議案表決中，功能組別均在重要關頭發揮了「安全閘」的作用，一些有損「一國兩制」、阻撓特區政府施政、影響香港整體利益的議案，在地區直選議員多數投贊成票或地區直選議員分組通過的情況下，正是依靠功能組別的把關，才使得相關議案最終被否決。

功能組別維護特區政府依法施政的重要作用，在歷年《財政預算案》的表決中得到充分體現。每年立法會審批預算案撥款，是維持政府運作的重要議案，但在近十年的預算案表決中，有3次的贊成票只是剛超過半數，包括01/02年度的36票；03/04年度的33票；09/10年度的34票。當中投贊成票的大多是功能組別議員。反對派經常把撥款議案演變成政治鬧劇，高姿態反對議案，倘若沒有功能組別議員的支持，多份《財政預算案》都有可能被否決泡湯，後果不堪設想。根據《基本法》第五十一條規定，如果立法會拒絕通過預算案，特首有權解散立法會，屆時只會面臨兩個結果：一是撥款被否決，政府運作將會陷入停頓；二是特首要解散立法會，如果重選後的立法會仍然否決預算案，特首便要宣布辭職。不論是前者或後者，同樣會對香港的政局及社會穩定造成極大衝擊，出現香港人承受不了的惡果。

## 通過基建撥款 保經濟發展

此外，功能組別亦積極推動香港重要法案及基建工程撥款的審議。以2010年高鐵撥款為例，反對派當時違背民意堅決反對撥款，為反對而反對，但有賴功能組別的保駕護航，這項關乎兩地融合及本港未來發展前途的重要基建，終於成功撥款通過上馬，避過香港自我邊緣化的厄運。

在維護「一國兩制」方面，功能組別代表同樣功不可沒。近年反對派議員經常提出挑戰人大常委會的議案，亦慣性在每年提出「六四決議」、「要求釋放政治犯」、「促請中央改善人權」等議案，公然干涉內地事務，逾越「一國兩制」底線。倘若在大是大非面前，沒有功能組別的制約，議案一獲通過，即等同本地立法會挑戰中央對本港的憲制權力，屆時勢必引發憲制危機，衝擊「一國兩制」，對香港繁榮穩定百害而無一利。

## 均衡參與消失

第一，由功能組別所體現的均衡參與將從此消失。香港是一個金融貿易中心，繼續保持香港在全球經濟格局中的獨特地位，對香港和國家都至關重要。經工商界對政治的必要參與不可或缺。功能組別的设置，正是為了令工商界及專業界代表可以在立法會保持適當的席位，達至均衡參與。如果全面取消功能組別，全部由地區直選的人士，特別是反對派人士控制議會，均衡參與的原則從此消失，兼顧香港獨特政制發展史以及有利資本主義的要求將無從體現，最終會損害香港的傳統優勢及國際商業中心的地位。

## 滑向福利主義

第二，香港將快速滑向西方福利主義的泥沼而難以自拔。簡易低稅制是香港重要特點及優勢，惟香港稅收狹窄，納稅人的數量較少。不用納稅而往往傾向福利主義

## 廢除功能組別必釀5大惡果

的附庸在人口數量佔有絕對優勢，通常成為主導地區選舉成敗的關鍵。一些政黨為了爭取基層的選票，勢將大搞民粹主義，要求大派福利，加重納稅人的負擔。如果全面廢除功能組別，沒有功能組別議員擔當平衡把關者的角色，民粹主義將會在立法會缺乏制衡而大行其道，香港將快速滑向西方福利主義的泥沼。如果全面廢除功能組別，香港就要準備迎接高稅年代的來臨，香港簡易低稅的營商環境以及與之相聯繫的傳統優勢和競爭力，將會令此消失。

## 窒礙行政主導

第三，行政主導的運作將更加困難。行政主導是香港特區政治體制的最大特點，而《基本法》中最能體現行政主導原則的規定，就是所謂分組點票機制：政府提出的法案，只需獲得出席會議的全體議員的過半數票即為通過；立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案，均須分別經功能組別和地區直選議員各半數通過。分組點票的最大好處，就是政府的議案可以在較低門檻下通過，議員的議案則需經過較高門檻才能通過。這是確保公共行政效率的重要制

## 議政「安全閘」 功能組別功不可沒

### 意圖干涉內地事務



日期：1999年5月19日  
議案：李卓人提出「平反六四事件」  
影響：動議企圖干涉內地事務，抵觸《基本法》  
結果：在地區直選組別贊成票佔多數，因未過半而遭否決；在功能組別以反對票佔多數而被否決

投票情況：  
地區直選 (否決)：贊成 (14票)、反對 (13票)、棄權 (1票)  
功能組別 (否決)：贊成 (6票)、反對 (9票)、棄權 (12票)  
意義：避免香港逾越「一國兩制」界線。此後，反對派雖連年在立法會上提出相同議案，其間多次曾在地區直選組別獲通過，但在功能組別議員反對下，議案從未通過

### 政府回購領匯股份



日期：2008年12月7日  
議案：梁家驊提出「回購領匯股份」  
影響：反對派企圖迫使政府倒閉回購已售出的領匯股份，令公屋商場回復惡劣管理年代

結果：在地區直選組別獲通過，因功能組別反對而議案遭否決  
投票情況：  
地區直選 (通過)：贊成 (18票)、反對 (4票)、棄權 (0票)  
功能組別 (否決)：贊成 (9票)、反對 (13票)、棄權 (0票)  
長遠意義：避免市場知悉政府有意回購領匯股份令股價急升，政府表示會繼續關注領匯租金是否過高，並加強與領匯管理層溝通，反映租戶訴求

### 檢討截取通訊條例



日期：2009年3月11日  
議案：何秀蘭提出檢討《截取通訊及監察條例》  
影響：反對派仍妄指條例未經公眾諮詢詢詢立法，阻礙廉潔等執法部門的調查工作

結果：在地區直選組別獲通過，因功能組別反對而議案遭否決  
投票情況：  
地區直選 (通過)：贊成 (19票)、反對 (5票)、棄權 (1票)  
功能組別 (否決)：贊成 (5票)、反對 (10票)、棄權 (2票)  
長遠意義：廉潔人員仍能在條例下有效調查，政府則承諾爭取全面檢討法例和實務守則，防止調查工作侵犯市民私隱

### 終止政改方案辯論



日期：2010年6月23日  
議案：何秀蘭就2012年政改方案議案提出中止辯論動議  
影響：2012年政改方案進入立法會表決程序，表決前已預計支持票至少達42票，改良區議會方案獲超過2/3議員通過成為定局，但激進反對派為達到「拖延待變」的目的，採取各種拉布戰術，包括提出中止辯論

結果：在地區直選組別獲通過，因功能組別反對而議案遭否決  
投票情況：  
地區直選 (通過)：贊成 (18票)、反對 (10票)、棄權 (0票)  
功能組別 (否決)：贊成 (6票)、反對 (24票)、棄權 (0票)  
長遠意義：令立法會終於通過2012年行政長官及立法會選舉辦法修改決議案，香港政制發展終於向前跨進一步

### 引特權查中電簿冊



日期：2012年2月8日  
議案：自由黨劉雁儀提出引用《特權法》索取中華電力有限公司和香港電燈有限公司調整2012年電費相關的文檔、簿冊、紀錄或文件

影響：兩電首度提出大幅加價，引起社會關注，但重要的部分文件涉及商業敏感資料，引用《特權法》會影響本地營商環境  
結果：在地區直選組別獲通過，因功能組別反對而議案遭否決  
投票情況：  
地區直選 (通過)：贊成 (20票)、反對 (5票)、棄權 (0票)  
功能組別 (否決)：贊成 (6票)、反對 (18票)、棄權 (1票)  
長遠意義：廉潔人員仍能在條例下有效調查，政府則承諾爭取全面檢討法例和實務守則，防止調查工作侵犯市民私隱

### 反對派彈劾梁振英



日期：2013年1月9日  
議案：27名反對派議員聯署動議彈劾行政長官梁振英  
影響：反對派半年來對梁振英的大宅營建事件窮追猛打，在欠缺真憑實據的情況下提出彈劾梁振英的議案，意圖阻撓施政

表決結果：在地區直選組別獲通過，因功能組別反對而議案遭否決  
投票情況：  
地區直選 (通過)：贊成 (18票)、反對 (14票)、棄權 (0票)  
功能組別 (否決)：贊成 (23票)、反對 (9票)、棄權 (0票)  
長遠意義：遏抑無理亂彈劾歪風，反對派未能藉動議削削政府威信，梁振英仍能專心處理民生事務，免受無聊彈劾影響施政

### 對特首投不信任票



日期：2013年10月16日  
概述：郭家麒提出「對行政長官投不信任票」  
影響：反對派黨、隨黨攻擊特首梁振英，企圖「撕裂社會」，打擊特區政府管治威信，損害特首憲制地位及管治威信

結果：在地區直選組別獲通過，因功能組別反對而議案遭否決  
投票情況：  
地區直選 (通過)：贊成 (17票)、反對 (15票)、棄權 (1票)  
功能組別 (否決)：贊成 (9票)、反對 (17票)、棄權 (5票)  
長遠意義：議案被否決，避免重複無謂爭拗，讓政府、議會和社會各界繼續共同努力，集中精力支持特區政府依法施政

### 引特權查行會文件



日期：2013年11月7日  
議案：莫乃光動議引特權條例向政府索取電視發牌資料  
影響：反對派企圖引特權法將發牌事件政治化，以破壞行會保密制、政府管治及行政立法關係

表決結果：地區直選組別早已「夠票」，功能組別議員投票意向成議案能否通過關鍵。最後，功能組別大多數議員投反對票，莫乃光原議案及郭家麒修正案均被否決  
投票情況：  
原議案：地區直選 (通過)：贊成 (18票)、反對 (15票)、棄權 (1票)  
功能組別 (否決)：贊成 (10票)、反對 (22票)、棄權 (3票)  
修正案：地區直選 (通過)：贊成 (18票)、反對 (14票)、棄權 (2票)  
功能組別 (否決)：贊成 (15票)、反對 (16票)、棄權 (4票)  
長遠意義：維護了行會保密制及行政機關的決策體制，維護了《基本法》規定的行政主導

### 全民公投政改方案



日期：2004年11月29日  
議案：反對派提出就2007年及2008年政改方案進行「全民公投」  
影響：香港沒有「公投」安排，政府按照本身的程序處理政制發展事宜，反對派在《基本法》以外另添處理程序

結果：在民建聯、自由黨、工聯會及泛聯盟等建制派31票反對下被否決，其中功能組別議員便佔三分之二  
投票情況：  
地區直選：贊成 (17票)、反對 (10票)、棄權 (0票)  
功能組別：贊成 (3票)、反對 (21票)、棄權 (3票)  
長遠意義：避免違反《基本法》舉公投，議案被否決有助早日達成政改主流方案，為2008年政改方案掃除不必要障礙

### 高鐵香港段申撥款



日期：2010年1月16日  
議案：財務委員會第4度審議政府建議高鐵香港段撥款  
影響：落實高鐵香港段已經10年討論進入撥款階段，反對派議員連日以7次無聊動議「拉布」圖阻撓主流民意支持的高鐵工程撥款申請

結果：雖然議案獲反對派21票反對，但在建制派和功能組別議員31票贊成下，議案獲得通過，其中24票來自功能組別議員  
投票情況：  
地區直選：贊成 (7票)、反對 (18票)  
功能組別：贊成 (24票)、反對 (3票)  
長遠意義：高鐵香港段將落實動工，進一步促進香港和內地融合，有效提升香港競爭力，並增加大量就業機會

## 張曉明07年四點闡釋：

# 功能組別可與普選並存



張曉明

香港文匯報訊 (記者 鄭治祖) 中央對香港的普選模式有最終決定權，2007年，時任國務院港澳辦副主任張曉明曾在座談會上全面論述了功能組別與普選的關係，並傳達了4個重要訊息，包括肯定設立功能組別的道理；功能組別業界對本港生產總值貢獻達90%，反映功能組別的重要性；不能簡單把功能組別選舉與普選對立；及民主國家同樣有採用功能組別選舉。換言之，功能組別不可輕言廢除，並可與普選並存。

2007年12月29日，全國人大常委會通過的決定明確了香港的普選時間表，當時的港澳辦副主任張曉明隨同全國人大常委會副秘書長喬曉陽來港出席座談會，向港人解釋全國人大常委會決定的內容。張曉明在座談會上專門談到了功能組別與普選的關係，認為普選與功能組別可以並存。

功能組別與普選 不能簡單對立  
張曉明的講話有4個要點：  
一是肯定當年設立功能組別的道理，至今仍成立。  
二是以立法會功能組別業界對本港生產總值貢獻達90%的數字，說明功能組別的重要作用。他解釋說，香港金融服務業高度發達，這些階層組別對社會的繁榮穩定舉足輕重，功能組別的選舉安排符合香港的實際情況，功能組別設立了22年，對維持各階層的均衡參與，功不可沒。  
三是不能簡單地把功能組別選舉與普選對立，將功能組別選舉由普選的各種方案中完全排除，「普選模式沒有絕對的標準，普選不一定是等於分區直選，不一定是完全劃上等號的」。

四是民主國家如愛爾蘭，亦有採用功能組別選舉，英國的上議院仍有90名世襲的議員，故普選的形式不能絕對。他表示，普選與功能組別未必不能存在，將來普選時，功能組別如何處理尚待研究。  
是次講話是中央主管港澳事務的官員第一次全面論述了功能組別與普選的關係，亦被外界認為表達了中央希望立法會實行普選時保留功能組別的方向。

## 《基本法》有關立法會表決程序規定

《基本法》附件二列明立法會表決程序，相關內容如下：  
立法會對法案、議案的表決程序

除本法另有規定外，香港特別行政區立法會對法案和議案的表決採取下列程序：  
■政府提出的法案，如獲得出席會議的全體議員的過半數票，即為通過。  
■立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直選選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。

## 制度設計：分組點票保行政主導

法學博士宋小莊指出，功能組別是《基本法》制度上的設計，要求立法會在議員表決中進行分組表決，目的是確保行政主導有效落實。就個別人士發言功能組別經常為政府議案提議，他認為，每位議員有自由表達的權利，亦會向選民負責。「支持政府也好，反對也好，中立也好，正體現了立法會是社會的縮影，反映了各界聲音，均衡參與。難道全部人反政府才算是民意嗎？」

宋小莊：免港陷美「財庫」困境  
宋小莊認為，功能組別並非置於普選的對立面，在政改發展歷程中，全面廢除功能組別是一種選擇，但有些界別本身已滿足普選要求，有些界別經過修改後同樣符合，因此最終功能組別如何發展，需要香港社會尋求共識，考一考港人的智慧。個人認為，貿然一刀切廢除功能組別，破壞兩地區區選舉是愚蠢的行為，可預見個別階層利益會被忽視，議會的代議性不增反更削弱，更令人擔心是議員為滿足個別選民的喜好，漠視了社會整體利益及長遠發展。「一旦議會以反政府態度居多，恐怕香港也像美國一樣，經常陷入財政態度的困境。」

■香港文匯報記者 鄭治祖

## 組別歷史久遠 議員代表性強

功能組別早在港英政府時已是香港政制的一個重要組成部分。1985年，香港首次以功能組別方式選出12名立法議員，隨後逐步增加。當時，英國人已了解到社會精英參與政治的重要性，最初的功能組別包括香港的經濟立法及主要的專業界別，包括紡織業、銀行業、工業、漁農業、醫學、法律、會計、教育等。

涵蓋28界別 佔90%本地總產值

港英政府推行功能組別選舉，實際上是把原有委任議員的權力，交由由該界別和專業的選民或成員選舉代表，讓水平較高、對社會經濟運作有較深認識的工商領袖和專業人士，透過間接執政。西方民主發展歷史表明，稅務義務和議會代表權息息相關。香港素來重視稅收，港英政府擔心沒有稅務的人卻有代表權，政策由不用稅的人士主導，容易令福利主義氾濫，有違審慎理財的原則。因此，功能組別有助確保平衡社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展，可達到保障穩定繁榮的目的，而港英政府亦從來沒有把功能組別的選舉，作為政制發展的過渡安排。

今天，立法會傳統功能組別有30個界別，包含了全港28個行業界別，當中所創造的財富，佔本地生產總值的90%以上，代表了在香港經濟發展中作出過重大貢獻和投資的界別。一旦全面廢除功能組別，全部議員通過地區直選產生，香港主流界別特別是工商界的利益和聲音能否得到兼顧，確存疑。

■香港文匯報記者 鄭治祖