

## 立法會政制事務委員會

### 行政機關與立法機關的關係

#### 引言

本文件旨在就行政機關與立法機關的關係這議題，提供相關資料供委員參考。

#### 行政、立法關係

2. 在《基本法》的框架下，行政機關和立法機關是從兩種不同途徑產生。根據憲制安排，行政機關與立法機關有不同的職能，兩者之間的關係應該是既互相制衡又互相配合。

3. 《基本法》所設計的政治體制是一種以行政長官為香港特別行政區首長的行政主導體制，其中較重要的《基本法》條文包括以下各點：

- (一) 行政長官是香港特別行政區的首長（《基本法》第四十三條）。
- (二) 行政長官同時是特區政府（即行政機關）的首長（《基本法》第六十條）。
- (三) 行政長官負責執行《基本法》（《基本法》第四十八條）。
- (四) 行政長官領導特區政府、決定政府政策、發布行政命令、提名並報請中央任免主要官員、代表特區處理中央授權的對外事務等（《基本法》第四十八條）。

- (五) 行政長官領導特區政府行使有關職權，包括制定並執行政策；管理各項行政事務；編制並提出財政預算；及擬定並提出法案、議案、附屬法規（《基本法》第六十二條）。
- (六) 香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由特區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸特區政府支配（《基本法》第七條）。
- (七) 行政長官在立法程序中處於重要地位，包括簽署立法會通過的法案及公布法律（《基本法》第四十八條及第七十六條），以及在其他有關條文中的規定（《基本法》第四十九條、第五十條及第五十一條）。
- (八) 立法會議員不能提出涉及公共開支或政治體制或政府運作的法律草案。立法會議員若提出涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意（《基本法》第七十四條）。

4. 至於立法會的職權，《基本法》第七十三條有所規定：根據《基本法》規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律；根據政府的提案，審核、通過財政預算；批准稅收和公共開支；聽取行政長官的施政報告並進行辯論；對政府的工作提出質詢；就任何有關公共利益問題進行辯論；及接受香港居民申訴並作出處理等。

5. 另外，《基本法》第六十四條規定，特區政府必須遵守法律，對立法會負責：執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。

6. 根據上述的《基本法》條文，行政機關和立法機關各有其職能，同時兩者亦互相配合、互相制衡。特區政府提出的法案和財政預算案須由立法會經審議後通過方能予以實施，行政及立法機關各司其職。

7. 2005年1月15日，政制發展專責小組成員政制事務局局長出席了立法會政制事務委員會的會議，聽取不同團體就行政、立法關係這議題的意見(有關會議紀要見立法會文件 CB(2)1166/04-05)。

8. 目前，策略發展委員會(策發會)正就行政長官及立法會普選模式作實質討論。策發會之前在討論普選的原則和概念時，理解到行政主導是特區政治體制的一項重要原則，而在行政主導的原則下，特區行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合(見立法會文件 CB(2)519/05-06(01)第12-13段)。就行政、立法關係這個議題，有策發會委員及社會不同人士和團體提出了意見。有關意見書現載於附錄1-16，供委員參考。

政制事務局  
2007年1月

李卓人議員在二零零六年一月九日提交的意見

香港職工會聯盟秘書長李卓人  
呈交策略發展委員會  
管治及政治發展委員會的意見書

2006 年 1 月

政制改革的原則

普及而平等的選舉權利，是《世界人權宣言》與《公民權利和政治權利國際公約》確認的一項基本人權，除非反對實行普選的一方能夠提出確實和具凌駕性的論據，否則任何個人或組織（包括政府）不得剝奪、限制、拖延或以任何其他形式阻撓市民行使這項權利。單是意見分歧並非否決普選的充分理由，而政府以社會未有共識而不肯訂立實行普選的時間表，亦不符合人權公約的精神。

2. 當局在管治及政治發展委員會 CSD/GC/1/2005 號文件中提出，在討論香港政制發展時，須考慮「兼顧社會各階層利益」、「有利資本主義經濟發展」和「行政主導」等原則。我們認為，在草擬《基本法》時，這些原則已被反覆考慮，並已寫成《基本法》的具體條文，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，即可充分體現有關原則。

兼顧社會各階層利益

3. 我們認為，「兼顧各階層利益」是指來自不同階層的每一個個人，都享有平等的政治權利。可是現時的政制安排，令某些階層（特別是工商界）享有政治特權，不完全符合「兼顧各階層利益」。

4. 普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明全國人民代表大會（人大）在通過《基本法》時，已確認普選是最能「兼顧各階層利益」的政制安排。事實上，由於商界擁有雄厚的經濟實力，任何執政者或政黨都必須照顧商界的需要，維持營商信心；因此，普選是最能夠兼顧僑界和普羅市民利益的選舉方法。

有利資本主義經濟發展

5. 普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明人大在這

過《基本法》時，已確認普選是最「有利資本主義經濟發展」的政制安排。事實上，所有發達的經濟體系，都是由普選產生行政機關和立法機關，由此可見，普及而平等的選舉制度，是最有利於經濟發展。

6. 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。指直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。我們認為，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。倘若策略發展委員會認為需要探討香港的福利、社會和財政政策，應交予社會發展及生活質素委員會處理；而香港應實行哪些政策，最終應由市民在選舉時投票定奪。

#### 行政主導

7. 所謂「行政主導」，只是一個籠統的概念，沒有明確的定義。有關行政和立法的關係，在《基本法》中已有具體條文，界定行政長官、行政機關和立法機關的職權，以及三者之間的關係。改變選舉方法，並不涉及修改上述條文，也不影響該等條文的實施。例如，無論行政長官是由小圈子抑或是由普選產生，又或者立法會有部分議員是由功能組別產生抑或是全部由普選產生，根據《基本法》的規定，都是由行政機關提出法律草案或者撥款建議，由立法會或財務委員會通過。《基本法》並沒有規定立法會必須通過行政機關的提案，在現行的憲政安排下，所謂「行政主導」，應理解為行政機關有較大的憲政責任，確保符合香港利益的提案獲得通過。

#### 在 2012 年或之前實行兩個普選

##### 符合香港的實際情況和循序漸進的原則

8. 《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。我們認為，「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出現根本性的轉變，政制發展亦必須加快腳步，作出相應的改動，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。

9. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制時，我們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

10. 回歸後，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 80 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，20 多年以來，香港的經濟結構和社會狀況已出現了根本的變化。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「分贓不均」而被指摘厚此薄彼。在「西九龍」事件中，有大資本家赤膊上陣，公開指摘政府官商勾結，偏袒某一財團，正是一例。

11. 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，已基本解決統治合法性的問題。可是，在回歸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、有意願和有能力的（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。

12. 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，在沒有明確普選時間表的情況下，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。

13. 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（不幸地，第一任行政長官施政連番失誤，卻仍然獲得 700 多名選舉委員會成員提名，自動當選連任，這不僅令小圈子制度徹底破產，強化了市民對普選的訴求，同時亦加劇了普羅市民和既得利益者之間的矛盾）；
- 行政長官和立法會議員的產生方式（即選舉委員會、功能組別和分區直選），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。例如功能組別選舉，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。

14. 我們認為，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的脫節，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

15. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制時，我們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。我們認為，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、取向或者參選機會，不應在考慮之列，因為這些是企圖預知、影響或限制選舉的結果，並不符合公平、公正的民主選舉原則。

16. 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 1980 年代開始至今，香港已有超過 20 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，更「勝在有 ICAC」，而且法治觀念深入民心，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。

17. 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。另外一些人認為，香港是有政治人才，但他們不願意參與普選，或未必可以在普選中勝出。這種講法也是自相矛盾的，因為，一個政治人才必須有誠意和能力與民眾溝通，贏取公眾的信任；換言之，如果一個有意從政的人士不願意或者沒有能力跟市民溝通，贏取公眾的信任，這人一定不會是政治人才。倘若有個別人士或政黨認為，本身未有足夠準備或能力參與普選而反對普選，這是最要不得的「輸打贏要」心態。事實上，透過普選的鍛練，反而更有利培養政治人才和政黨發展。

18. 綜合上文第 8 – 17 段所述，我們認為在 2012 年或之前實行兩個普選，是跟香港的社會和經濟狀況協調和相適應，而且香港亦早已具備實行普選的一切客觀條件，亦即符合《基本法》第四十五和六十八條，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的規定。

## 在 2012 年或之前實行雙普選的準備工作

19. 雖然普選是解決香港政治困局的必需條件，但我們亦得承認普選並不能解決香港所有的管治問題。正因為普選是改善管治的必需但非充分條件，我們更應立即就 2012 年或之前普選行政長官和立法會作出定案，並把握時間，盡早研究普選的具體方案和其他改善管治的配套改革。政府在管



治及政治發展委員會 CSD/GC/2/2005 號文件中，介紹了兩個普選的可能模式，我們嘗試在下文作出初步回應，並提出其他值得討論的相關議題。

### 提名委員會的組成

20. 選舉是包括提名和投票程序，而民主的選舉權利，是包括普及而平等的提名權、被提名權和投票權，因為只有如此，公眾的意志才可在定期的選舉中獲得充分表達。《基本法》第四十五條訂明，提名委員會須按民主程序提名行政長官候選人，說明提名委員會的組成方式，必須體現公民擁有普及而平等的提名權和被提名權的原則。目前《基本法》附件一規定的選舉委員會的組成方式，明顯不符合普及而平等的原則，若以此作為提名委員會組成方式的藍本，是抵觸第四十五條有關「民主程序」和「最終達至普選」的規定。

### 普選行政長官的投票方式

21. 我們需要考慮普選行政長官的投票方式，是採用簡單多數制，抑或是兩輪投票（即在第一輪投票時，如沒有候選人獲得過半數有效票，需要進行第二輪投票，讓選民在第一輪投票中得票最多的兩名候選人中，選出一人出任行政長官）。實行簡單多數制的一個缺點是，當有多名實力相當的候選人角逐時，得票最多的候選人可能只獲少數選民授權，影響當選者的認受性，例如 2000 年台灣總統選舉。不過，實行簡單多數制，亦有利政治立場相近的黨派整合，以避免彼此分散票源、影響勝算。

### 功能組別選舉的未來路向

22. 正如上文第 11 – 13 段所述，功能組別選舉是導致目前政治困局的其中一個最重要原因，我們應盡快廢除這個制度。在未廢除功能組別選舉之前，政府應引入下列兩項改革：

- 擴大功能組別的選民基礎 —— 將公司票或團體票轉為個人票（例如將勞工界的選民基礎擴大至所有註冊職工會的會員），此舉可減低小圈子選舉出現操控或舞弊的可能性；及
- 檢討競爭偏低的功能組別的存廢 —— 在過去 3 屆選舉，有多個功能組別（例如商界二）都只有 1 名候選人，政府應研究這些組別競爭情況偏低的原因，並考慮廢除這些組別或與其他組別合併。

23. 另外，有的人建議，在立法會全面由普選產生時，全部或部分候選人應由功能組別提名，再由選民一人一票選出。這個建議並不符合《基本法》第六十八條的規定，因為普選是包括普及而平等的提名權、被提名權和投票權，由功能組別提名候選人，並不符合普選的原則。

## 兩院制

24. 當局在管治及政治發展委員會 CSD/GC/2/2005 號文件中，花了大量篇幅介紹外國實行兩院制的方式。不過，我們對在港實行兩院制有很大的保留，原因如下：

- 香港立法會只是一個地方議會，一些國家（特別是聯邦制國家）實行兩院制以平衡中央和地方利益的考慮，並不適用於香港；
- 設立上議院的其中一個目的，是希望在少數服從多數的制度下，仍有機制保障少數人的權益，例如英國上議院多次拖延侵犯人權的法案。不過諷刺的是，在香港，由功能組別選出的議員，卻經常支持違反人權的議案，例如支持剝奪港人在內地所生子女的居港權。倘若將來設立的特區上議院，大致上參照現時功能組別選舉的模式，將很大可能無法達到保障少數人利益的目的；
- 倘若上議院全部或部分議員由政府委任，很容易滋生私相授受的問題，令議席淪為政客獎賞親信的禮物，有數百年議會傳統的英國亦深受這個問題困擾；
- 《基本法》並沒有兩院制的安排。根據特區政府過往的行事方式推斷，當局為避免打開修改《基本法》的缺口，又會想盡辦法鑽空子，設計出非驢非馬的兩院制，然後辯稱方案符合《基本法》的規定；倘若不幸言中，這只會為香港添煩添亂；及
- 當局提出研究兩院制，似乎是認為這方案較易獲得公眾和既得利益者的支持，但我們卻認為這個如意算盤很大可能會落空。一方面，如果實行兩院制是讓功能組別選舉借屍還魂，上議院的權力跟普選產生的下議院相若，公眾根本不會接受。另一方面，如果上議院的實際權力有限，並由政府委任德高望重的人士出任議員，即意味大部分現時循功能組別選舉進身議會的人士將會失去議席，這些既得利益者是否支持，是一大疑問。

## 立法會議席數目

25. 除國防和外交政策外，特區立法會需要處理的事務與外國的議會相若，但議席數目卻少得多，令立法會議員需要同時兼顧多個政策範疇，影響議政素質。我們應探討是否需要大幅增加立法會的議席，以分擔議員繁重的工作。倘若最終決定立法會議席數目維持在與現時相若的水平，當局亦應考慮增加議員工作開支的津貼額，讓議員有足夠的支援處理議會事務（目前，25名泛民主派議員合共所得的津貼額，較工作量最小的政策局（例如政制事務局）一年的經常開支還要少，但議員卻要同時兼顧所有政策範疇，以及處理地區或業界事務）。

## 行政長官和立法會議員任期

26. 現時，行政長官和立法會議員的任期分別是 5 年和 4 年，兩者的改選年份有時只相差 1 年，可能影響政府的立法工作。例如 2007 年行政長官上任後，立法會只剩下 1 年會期，一些較複雜、需用較長時間審議的法案，很可能要押後推出，否則立法會改選後又要推倒重來。我們建議當局檢討是否劃一行政長官和立法會議員的任期，例如自 2012 年起，行政長官的任期改為 4 年。倘若最終決定兩者的任期維持不變，我們亦可考慮取消立法會「換屆」的安排，並引入中期選舉，讓立法會審議法案的工作可以延續，不會因為議會改選而必須中斷。

## 其他配套改革

27. 正如上文第 19 段指出，普遍是突破香港目前政治困局的必需條件，但不是解決所有管治問題的充分條件。因此，我們在研究普選的具體方案時，亦應同時考慮其他有利改善管治的配套改革，包括：

- 行政立法關係 — 例如研究是否需要建立慣例，行政長官須與立法會內的多數派組成執政聯盟，商議共同政綱；
- 促進政黨發展的措施 — 例如容許同一政黨的議員共用工作開支津貼、在選舉期間容許符合某客觀標準（如議席數目達 20% 以上）的政黨進行電視辯論等；
- 立法會及轄下委員會的運作方式 — 例如加強事務委員會參與制訂政策的角色、委員會組成大致反映各黨派的議席分布等；

- 政治任命官員和公務員的分工 — 例如研究公務員應否繼續參與推銷政策的工作；若否，政治任命官員隊伍是否需要加強；及
- 公務員的培訓 — 例如實行普選後，可能會出現政黨輪流執政，公務員隊伍需要有足夠的訓練和經驗，以規劃和執行可能截然不同的政策。

## 結語

28. 有關香港政制設計的原則，在草擬《基本法》時已被反覆考慮，並已寫成《基本法》的具體條文，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，即可充分體現這些原則。普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明人大在通過《基本法》時，已確認普選是最能「兼顧各階層利益」、最「有利資本主義經濟發展」，以及最有效貫徹「行政主導」的政制安排。

29. 《基本法》第四十五和六十八條規定，政制發展須根據香港的實際情況循序漸進，意思是指政制設計必須跟香港的社會和經濟情況協調和相適應。現行的政制設計，明顯跟不上香港社會和經濟結構在近 20 年間出現的根本變化，與香港的實際情況脫節，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。此外，香港亦早已具備實行普選的一切客觀條件，在 2012 年或之前實行普選，是完全符合《基本法》第四十五和六十八條的規定。

30. 我們期望管治及政治發展委員會在下次會議起，即開始探討在 2012 年或之前實行普選的具體方案，以及研究其他有利改善管治的配套改革，並在今年 10 月《施政報告》發表前，向行政長官提出建議。

陳南祿先生在二零零六年一月十日提交的意見

有關本月的《策發會》議議程，本人謹建議如下：

1. 實現全面普選，並非政改的唯一內容。在討論香港特區未來的政治發展和改革時，除了研究選舉模式和議會制度之外，同樣重要的是政治架構的設計及運作方法，包括行政與立法之關係等等。現行的模式是否需要作出相應的改革和調整，以達至一個既符合《基本法》規定，又真正適用於香港，並能保持香港的優勢及不違背香港核心價值的政治模式？

（我認為討論香港政治體制改革，不應該單是爭論議會和行政長官的選舉產生方法，還應該研究政治體系的設計與運作，包括行政、立法與司法等機關的關係。否則的話，這個討論將是片面和不健康的。）

2. 我們今後討論政治制度的改革時，應如何保證一些香港長期賴以成功的基本因素及核心價值不會被削弱及破壞？

（這些因素及核心價值應該包括以下多點：

廉潔及高效的行政運作  
嚴謹及公平的法治體系  
個人權益和選擇備受尊重  
政府提供具競爭力及可持續發展的投資環境及平台  
靈活及具高度適應性的經濟活力  
具備國際城市的條件等等

故此，香港的政治發展和改革，必須以這些核心價值作為依據和準則。任何削弱這些價值的決定，即使一時間會為部分市民所接受，但最終將對香港造成不可逆轉的損害。香港目前與周邊地區及國家處於競爭劇烈化的階段，作為真正對香港負責任的政府，在這個問題上必須小心謹慎。）

節錄自李永達議員在二零零六年一月十三日  
提交有關政制發展的意見書

#### 四. 建立行政向立法負責的關係

在現時的政治架構下，政府是「有權無票」；政府在立法會推銷政策時，除了政治議題可靠中央政府干預，由保皇黨為政府「護航」外，其他的社會政策，政府只能向立法會各政黨及議員逐一求票，沒有穩定的“票源”可讓政府順利施政。

但是，立法會也好不了多少，它是「有票無權」，當立法會通過議員議案或議員法案時，政府又不會承諾執行。有時，政府更會拒絕提供議員需要的資料(近期例子有西九文娛藝術區發展計劃)。凡此種種，都反映出行政機關並不尊重立法機關，甚至不願意向立法機關負責，令行政立法關係相當惡劣。

要體現行政機關向立法機關負責的關係，政府應盡快落實問責制度。我們建議要逐步建立一套憲制慣例，當立法會通過對政府或問責官員“不信任”議案時，政府或相關官員便需要自動辭職，以及政府盡量接納立法會通過的法例及議員議案，據此制訂政府政策。我們並建議政府制訂《資訊自由法》，規定政府及公營機構須公開它們擁有的資料和文件，確認公眾知情權，增加政府透明度。

其次，現時《基本法》附件二規定，議員議案需經分組點票，並在兩組別的投票中分別取得過半數通過。這規定令議員議案難以通過，扭曲民意之餘，亦令立法會無法有效監察政府。我們建議取消分組點票制度，令立法會有效監察政府。

現時《基本法》第七十四條規定，議員提草案的權利大受限制，包括凡涉及政府政策，在提出前必須得到行政長官的書面同意。這規定令議員難以提出議員議案，推行議員倡議的建議，窒礙議員參政。我們建議取消第七十四條的部分限制，令議員可像以往一樣提出議員草案，推動民意支持的立法建議。

民主黨建議當立法會通過對政府或問責官員“不信任”議案時，政府或相關官員便需要辭職，加強問責制度；制訂《資訊自由法》，增加政府透明度；取消分組點票及《基本法》對議員提案權的部分限制，以建立互相制衡的行政立法關係。

田北俊議員在二零零六年一月二十日提交的意見



策略發展委員會  
田北俊委員  
2006.1.20 發言稿

(由於田北俊委員離港公幹，以下由李大壯委員代表宣讀。)

1. 自由黨一向認為，本港的政制發展需要符合三大基本原則：均衡參與、循序漸進以及合乎香港社會的實際情況。這些都是人大和《基本法》，為香港政制發展所定下的基本原則。
2. 其實，五號報告書所提出的政改方案，已經在這三大原則之間取得了很好的平衡，但很可惜遭到泛民主派議員的否決，令 07 年行政長官和 08 年立法會的產生辦法，未能向前發展。
3. 根據香港研究協會在事後所做的民調發現，51%市民對政改方案遭到否決感到失望，58%受訪者對反對政改方案的做法感到不滿，51%認為會影響香港的民主進程。中大去年 12 月底完成的民調，亦有 41.3%受訪者認為香港的民主步伐將因此而「減慢」。而自由黨在政改方案遭到否決後，亦第一時間做了一次民調，由去年 12 月 22 日一直訪問至 30 日，共訪問了 2,798 名市民，41.2%被訪市民認為，政改方案被否決，會阻礙香港的民主發展，只有 19.0%認為有利民主發展。可以見到，政改方案被否決，感到失望的市民是佔多數的。
4. 而在自由黨同一項調查中，47.6%受訪市民認為，政改方案被否決「泛民主派」應該要負上最大責任，這一項調查的結果，所代表的社會態度是不容大家忽視的。
5. 既然有這麼多市民對政制發展原地踏步感到失望，也認為泛民主派應該負責，我們希望泛民主派人士，能夠好好利用策發會這個平台，跟各界人士就政制如何向前推進，衷誠謀求共識，不要令市民再度失望。
6. 對於政制發展，自由黨認為始終要依循開首所提及的三大基本發展原則。首先，在均衡參與方面，我們要確保社會各界別、各階層，都有均衡的參政機會，尤其是確保工商界的意見和訴求得到公平反映。

7. 其次，循序漸進方面，我們認為由於立法會的選舉較行政長官複雜，所以應該先處理普選行政長官的問題。況且為着鞏固行政主導的原則，並加強特首的認受性，自由黨期望，最快可以在 2012 年達到《基本法》規定，經過一個具有廣泛代表性的提名委員會提名，普選產生行政長官的目標。至於全面普選立法會，則可以分階段逐步處理，向最終達致普選的目標進發，過程中必須顧及其他配套的發展，與及議會中應有的制衡，以防民粹主義引致不理智的後果，包括大派免費午餐等。
8. 至於實際情況方面，我們認為應該顧及多方面的因素，例如怎樣達至一個健康的行政立法關係？再者，社會是否有足夠的政治人才執政議政，而政黨又是否做好準備等，都是考慮政制如何向前發展的同時，不可忽略的重要因素。
9. 展望將來，除了策略發展委員會可以作為一個平台，讓社會各界就普選路線圖和時間表的問題謀求共識外，特區政府也要努力爭取中央的支持，因為香港的政制發展不單是香港的內部事務，《基本法》作為全國性法律，政制發展牽涉到《基本法》的修改。且按人大常委前年四月釋法的決定，首先會由特首向中央提交報告，只有中央認為有需要修改的前提下，修改基本法的機制才能夠正式啟動。所以，沒有中央的同意，香港的政制是難以穩步向前發展的。
10. 對於香港的政制發展未能向普選邁出重要一步，自由黨也和大部分市民一樣，感到非常遺憾。不過，我們仍然會積極努力創造條件，好讓香港可以早日實現雙普選。例如自由黨將積極參與 2007 年底舉行的區議會選舉，鼓勵工商界參政，身體力行，創造環境，推動香港的民主發展。
11. 所以，自由黨希望，社會各界、各階層也能夠更多進行理性、務實的探討，更廣泛地凝聚共識，更多、更積極地創造有利條件，好讓香港的民主能夠不斷地發展，也好讓香港能夠早日達到《基本法》所規定，最終達至雙普選的目標。

(1,380 字)



## 劉適強先生在二零零六年三月一日提交的意見

香港政制民主化的困難與出路

劉適強

從上世紀八十年代中期，中央設計界定九七回歸之後在香港實行制度的《基本法》，在香港進行諮詢開始，政制的設計，主要是要解決兩個問題：一個是中央和特區關係，另一個是香港內部的權力和利益分配，前者主要關乎特首的產生，後者則是與立法會議席選舉的主要考慮。

因為在改革開放剛開始時，整個中國近九成的貿易和創匯都通過香港，中國根本沒有打算改變香港的現狀，很明顯，英國人看透了中國這一弱點，趁中國最需要香港配合改革開放總策略的時候，於一九七八年派當時的香港總督麥理浩訪問北京，向鄧小平提出要解決香港前途問題，實用主義傳統的英國人萬萬想不到中國領導人會死抱民族主義原則，堅持要於一九九七年收回主權的，但是當時中國處於被動狀態，就把本來打算實施於和平統一之後的台灣的「一國兩制」模式，急就章的首先套用在香港，在最初「一國兩制」、「港人治港」的粗糙構思中，收回主權就是簡單的「換國旗、換總督」，而以中國當年對資本主義的簡單理解，資本主義就是資產階級統治，在本地華人大資本家中間找一個人出來，委任他出任特別行政區的首長，便是「港人治港」，中央政府萬事待舉，自顧不暇，也根本不懂怎樣管治一個現代化的資本主義國際城市，所以完全不想介入香港事務，未來的特別行政區的首長，就像當時的總督一樣，大權獨攬，行政主導，實行「高度自治」。

這一想法明顯是脫離香港的政治現實，首先，資本主義社會從來都不會由大資本家赤膊上陣，自己來當首長管理的，對資本家來說，他們最重要的目標是賺錢，錢權勾結，也是為賺錢服務，自己坐莊，機會成本太高，況且香港華人大資本家誰也不服誰，彼此處於競爭狀態，任何一方出來掌權，其他華人財團都會認為有損其利益，大力反對，雖然資本家對此方案興趣不高，但中央從未放棄這思路，而許家屯在回憶錄中說，他在上世紀八十年代來港出任新華社社長，其中一個重要任務是團結和培植華人大資本家和他們的下一代，顯而易見，董建華、吳光正、唐英年等，都是這一政策的成果，並且形成了回歸八年「商人治港」的局面，「商人治港」成績如何，大家已經有目共睹。

鄧小平大概預料不到的是，當中國決定收回香港主權，實行「一國兩制，港人治港」的決策在港公佈之，不但「投資者」表示不「放心」，市民之間的主流意見竟然是支持英國殖民地政府繼續管治至一九九七之後，這主要是因為當年香港市民主流是反共的，而且「文革」剛結束，由一個七十多歲的老共產黨員主持的改革開放才開始，荊棘滿途；大家對中國的前途，中共政策會否反覆，都沒有信心，而且因為當時中國貧窮落後，香港有的是錢，所以不少人提議向中國進行贖買。

英國交出香港和九龍的主權，以換取香港、九龍和新界治於九七之後的治權，延續殖民地管治的壽命。當時非親共的只主流社會中，只有前大學生學運中「社會派」分子組成的新成立論政團體「匯點」，以及港大學生會，兩者都要求「港人民主治港」，港大學生會更去信當時的國家總理趙紫陽，直接提出這主張，並且得到總理正面的回應，承諾九七之後會實行民主治港，更清楚表達這將會是西方的民主。「民主」這旗幟一揮動，給戰後新一代港人知識分子很大的鼓舞，和給予「匯點」等人數以十計的報章地盤與反對收回主權的論者筆戰很多彈藥，終於在輿論上大獲全勝，壓倒了反回歸的氣勢。而中央亦信守其承諾，「港人民主治港」這原則，一再在《中英聯合聲明》中方文本和後來的《基本法》中具體落實。

通過民主制度，落實「港人治港，高度自治」，就牽涉到政制和選舉方法的設計。我們要明白，中英談判時在中央領導層心目中的「行政主導」，亦即是一九八四年港英推行「植根於香港」的代議政制之前的殖民地模式。港督會同他委任的行政局議員作決策，立法局過半議員由官員出任，少數「非官守議員」亦全部由港督委任，基本上只是一個諮詢機構。行政立法的關係是諮詢和配合，而非監督和制衡；兩局議員聯合設辦事處。「行政主導」也者，基本上是港督說了算，行政局議員的少許制衡作用，也只是保障英國的宗主權和利益，與市民利益無關。市民如有任何非份之想，很快便會碰到如政治部、警察、移民局、稅務局、廉政公署等一大堆專政工具和《公安法》等峻法的鐵腕。在一九八四年《中英聯合聲明》簽署之後，港英政府有步驟地把這個「行政主導」的配套架構拆除。中方指責英方於九七年前大變，然後要求九七年之後不變，但英國在十三年過渡期間，從未改變其既定的撤退部署，而中方亦無奈之何。

當時的「民主回歸派」組織如「匯點」和「新香港學會」等，都主張在九七年實行全面普選，並要求自八四至九七這十三年過渡期中，中英政府和香港市民都要做好各種相關的配套和準備(亦即等於今天炒得熱烘烘的「路線圖」)，向九七倒數啣接。這些組織更不約而同的建議未來政制應採英國「西敏寺模式」，亦即是由取得立法機關的多數黨議員組閣，並由多數黨議員互選特首的間接選舉制度。今天回頭再看，這依然是一個簡單容易操作，而且由此產生的特首素質較有保證的制度。因為根據這個制度，特首是由他的多年共事的同輩小圈子選出來，他們在投票時，深知候選人的德才長短，而不像現時反對派要求的一人一票直選特首，選民只憑候選人在近一個月短短競選期間，以大量資源營造出來，許多時跟事實有很大距離的形象來投票，結果十分不可靠。

「西敏寺模式」今天看來最明顯的優點是執政集團已經佔了立法機關多數，政府的法案一定能有足夠票數通過，因而更能體現「行政主導」的原則，能夠保持回歸之前港英政府的效率。但吊詭的是，因為特首由立法機關中產生，這個實際上更能體現「行政主導」原則的制度，表面上卻是「立法主導」的。而且真要有效

運作，更要求政黨政治。眾所周知，「立法主導」和政黨政治，長期都是禁區，結果便採取了接近美國總統制的政體。

表面看來，美式統總制的首長權力十分大，而且香港的特首，除了在國防外交事務上無權過問之外，在處理香港本地事務，比美式統總權力更大。這主要體現在兩方面：在日常立法，承襲港英政府傳統，法案草擬權全部掌權在行政部門手上，立法會議員的「私人法案」局限性十分大。在非常時期，香港的行政長官可以在立法會不通過其提出的重要法案之後，解散立法會，而在重選之後的新立法會仍然不通過其本來的法案之後，才要自動辭職。在《基本法》中，完全沒有對特首罷免的機制。但在實際的執行層面來說，美式總統制恰恰就落於鄧小平害怕的「三權分立，互相制衡，互相扯皮」的構陷。事實上，美國的政制設計，本來也是想避免通過政黨運作的，但實踐下來，沒有政黨不行，結果成了兩黨制。即使如此，美國的行政立法機關的關係也不穩定，於甲黨執政，但乙黨在議會中佔多數時，曾經出現多次財政預算未能及時通過，連公務員的薪水也發不出，政府部門被逼關門數天的僵局。最近一次，就在克林頓第一任時發生。可見美式總統制，縱使在美國本土運作了二百多年，在兩黨政治成熟的狀態，也不易運作，更何況香港這政治幼嫩、情況複雜、政黨不成熟的環境？再加上香港這個美式總統制是在一個特首與政黨絕緣的環境之中運作，再加上立法會直選議席採取比例代表制，即使他日全部議席由直選產生，也不可能有任何一黨能佔超過一半議席；行政部門提交立法會審議的法案，完全沒有保證能得到立法會足夠票數通過，亦不可能只與一黨合作，結執政聯盟。

另一方面，因為執政與政黨政治絕緣，各政黨和政客只能局限於在立法會中發展，永無坐莊執政的日子。議會的功能只在於監督制衡政府，立法會議員們成了永遠的反對派；更因為他們毋須為其反對的理據和後果負責任，所以更慢慢養成了為反對而反對的歪風。議員只要罵政府、投反對票，就受市民歡迎，就容易再當選；行政部門要做事的話，大錯難免，小錯不斷，尤其是在經濟不景、特首和政府部門民望低時，支持政府的，成了「保皇黨」和「票房毒藥」。行政立法關係型成了結構性的對立，朝小野大的局面長期化。再加上因為行政長官要由中央任命，向中央和香港市民負責，反對派更往往以打倒這代表中央權威的象徵為務，成了逢中必反、逢特首必反的局面。

這樣的政制設計，要求一個毫無政治經驗、沒有政黨關係的商人或其代理人，在只有數十萬個選民的薄弱基礎中產生，能在一個複雜的環境中，駕馭一個有一百五十年殖民地傳統和一套僵化了的思維和工作方法的公務員系統，面對以監督制衡為務的立法會和當中一部份反對派議員，擁有廣大受眾，但以嘩眾取寵為務的傳媒、以及民主意識，和對政府施政要求日高的市民，但手上卻早沒有以往殖民地政府的專政手段，如何實現「行政主導」，的確是一個難度極高的挑戰。有學

者斷定，「行政主導」已經一去不能再返，特首政府大不了只能做到「行政主動」，並且做出實事。這大概就是曾蔭權上任以來宣稱的「強政勵治」。

面對這一困局，現在採取的方法是選公務員出身的曾蔭權來代替過去毫無政治經驗的董建華來當特首，嘗試通過提高行政部門對社會事態作快速反應，以及其執行力，做到議而能決、決而能行、行而有果，並且降低行政失誤，提高政府管治能力的「勵治」，以特首和問責官員的高民望，以及短期只推行少爭議性的政策，得到市民的普遍支持，達到反對派議員如反對特區政府和它所推行的政策，等於間接與民為敵這「強政」的效果。

在目前的情況之下，這大概是最快能收效的對策。在最近政改事件中，初步顯示了「強政」的威力。政改方案得到超過六成市民的支持，雖然在反對派廿五名議員綑綁的策略之下，不獲通過，但反對派卻因此要為拂逆民意而付出巨大的代價，民主黨主席高呼「進入漫長嚴冬」。

但是香港的行政長官如長期得不到市民一次性的通過選舉程序，對他在任期之內作出無可爭議的認受，而只憑飄忽難以捉摸和維持的民意，為其政策作個別性和非正式的背書，「強政」也很難長期維持。理想的行政主導，要嗎特首能像以前的總督一樣，他的權威認受是外來的，香港沒有人能加以質議。雖然反對派聲稱香港特首是「中央委任的」，甚至是「由英國殖民地轉變為中國殖民地」，但根本不是這樣的一回事，香港特首沒有這樣的外來權威認受。另外一個可能性是像新加坡政府，首長是由市民以一人一票，在公開、公正、公平的選舉中，高票產生，其認受性十分穩固的確立，他可以直面反對派：「我是由三百萬個香港市民授權我推行我的政綱的，我就代表了市民的意志，你若反對我推行的政策，便是反市民。我若做得不對，下次選舉，市民自會投票給別人，讓我下台，現在輪不到你來阻擋，請讓開。」這才是理想中的「強政」。但是在香港目前的體制之下，立法會議員同樣也可以說：「我是九萬名市民選出來的，要是他們不同意我投反對票，下一次選舉時可以不選我。」

這說明了，在目前的政制底下，甚至特首在一人一票中高票當選，也難以「強政」，反對派的「普選萬能論」可以休矣。況且「行政主導」的目標，並非單單是「強政」，最終的意義是不論對內對外，行政長官是香港特別行政區的唯一代表，而並非像美國，行政和立法機關都代表美國，許多時有如兩個政府。中央於委任行政長官之後，只認他一個人，與特區的往來，理想的做法基本上是只通過行政長官。最近的政改，反對派認為這只須立法會三分之二通過，交中央批准及備案便成，完全是香港內部的事情。這是完全不了解「行政主導」的原意，因為不管反對派如何理解，根據《基本法》，政改法案並非由立法會自把自為，一定要由行政部門草擬，而且事先要與中央溝通，就政改修改，是否有「必要」達成共識。

這簡單而清晰的原理，反對派竟然故意裝作不懂，鬧到滿城風雨，最後要人大釋法，非常具體的定了整個過程的程序，於是反對派又說中央以釋法為名，實際上修改了《基本法》。對外事務也是一樣，只有行政長官一人能最後代表香港，他說了算，其他人都不算。

根據在內外只有行政長官一個人能代表香港這種「行政主導」思路，行政長官是中央授權實際掌握香港政權的人，地位非常重要和關鍵。中央在委任之前，一定要十分慎重的把好這一個關，所以自始至終，都堅持對行政長官「實質性任命」。那即是說，中央要把好關，這主要包括品格審查和政治審查。品格審查表面上比較簡單，並且素有既定程序，市民一般接受。在政治審查方面，特首一定要是鄧小平所說的「愛國者」。而根據二零零四年初在香港進行的一輪圍繞著「愛國者」的論爭當中，我們可以發現中央對「愛國者」要求的底線只有三條：不能鼓吹「結束一黨專政」，意圖或企圖顛覆內地社會主義這一制；不能與外國反共反對勢力勾結，損害國家民族利益；不能支持台灣獨立，分裂國土。這三條底線不但簡單、合理、而且寬鬆、易明。事實上，我們不但難以想像任何一個違反了這任何一條底線的人應該當上特首，而且可以試想，一旦台灣當局搞修憲獨立，香港特首如公開聲言這是合理行動，並且會得到香港廣大市民的祝福的話，將把中央置於何等尷尬的地位；今天依然擁有英國爵位的曾蔭權於二零零四年當上了香港行政首長，這事實雄辯地證明中央的底線是何等寬鬆的。

但是在候選人毋須自我申報，而中央在香港又沒有調查、核實等機制的情況之下，中央落實品格和政治審查也有一定的難度。雖云中央堅持對特首進行實質性任命，亦即有不任命的可能性，但是《基本法》這有關條文實行起來，便意味中央與香港選民的意志對抗，香港立即進入十分嚴重的政治危機。尤其是當有了全民直選之後，中央否決一個由香港市民一人一票選出來的特首，除非有能公開和有明顯說服力的理由，不然的話，「高度自治」又如何說得過去？因此，以中國人傳統的做事作風，這一條殺著說到底只可能備而不用，中央一定要事先保證由香港市民選出來的行政長官是它能接受和任命的。

《基本法》規定，將來香港行政長官由普選產生時，候選人是由一個提名委員會提名的。換句話說，提名委員會已經就候選人的品格和政治要求先把了關，將來不管那個候選人勝出，中央都能接受和任命。可以想像，提名委員會如何構成、提名的要求如何、提名委員是否擁有足夠資訊去把好這個關等，都會是下一階段政制發展的爭論重點。由此觀之，行政長官普選產生，還需要經過一番周折，以及起碼有如《國家安全法》、《政黨法》、《政治捐獻法》等法律及其他必要配套建設，才能具體實施。

話說回來，如上分析，既然美式總統制操作起來問題多多，我們是否可以趁現在

這個轉折期間，從新考慮類似英國西敏寺模式的政制呢？值得指出的是，目前我國內地實行的政制，國務院總理和內閣成員，是由全國人民代表大會選出和任命的；省市級領導，同樣由該級人大選舉產生。香港實行接近的制度，短期有利保證行政長官的素質，有利行政立法協調，長遠來說，更有利與國家體制接軌。不過這一巨大的轉變不單要在香港市民和中央之間取得共識，更需要對《基本法》作大幅度的修改，難度也是很大、很大。

假定保持政制維持美式總統制不變，立法會的改革只在於如反對派的訴求，局限於何日全面實行普選的話，考慮的問題其實不比行政長官選舉簡單。行政長官代表的是中央和香港整體利益，這比較簡單和容易處理。立法會中的每一個議席，都分別代表不同的利益，任何轉變，都是一場權力和利益的再分配，必然有一些人得益，也同時有另一些人利益受損害，基本上是一個零和遊戲。受損者必然會抗拒轉變，甚至進行抗爭和抵制。形勢更加複雜的是香港的立法會中，有一半是功能團體議席，這裡每一個議員都明顯的代表香港某一種利益集團，很容易組織反對聲音。走向立法會全部議席由普選產生，亦即意味著功能團體議席全部消滅，這些利益集團在議會中再沒有專注的代理人去保護他們的特殊利益。這些功能團體議員，不管在公在私，都要盡量拖延立法會全部議席由普選產生的實現。最近政改方案被否決這不幸事件說明，任何改變，要得到立法會三分之二多數通過，是何等困難的事情；再想想要求三十個功能團體議員當中有十一個投票贊成自我毀滅，便知難度如何了。

去年底香港特區政府提出的政改方案，是一個基於種種現實考慮之下的過渡方案。它嘗試以區議會議員互選產生的議席作為功能團體議席，逐步取代傳統功能議席；下一步可能的發展，是把區議會這些分區間選議席，再改變為分區直選議席。無論如何，根據循序漸進這政制發展原則，某種過渡性安排看來是無可避免的，時下議論得最多的是「兩院制」。

「兩院制」在《基本法》草議時曾經討論之後沒有被採用。於兩年前由我重新提出，後來香港工商專聯亦分別作出類似的建議，最近在行政長官直屬的「策略發展委員會」中，被列為一個討論方案。按道理說，香港一個城市，毋須多搞一層議會，因此在《基本法》制訂期間，「兩院制」被修改為直選議席和功能團體議席分別投票的機制。如要再實行「兩院制」，便要修改《基本法》多條條文。以上基本是目前反對「兩院制」的主要論點。這些論點，提出「兩院制」的人都明白，但是經過回歸之後八年的實踐，我們更明白某些利益，包括中央在香港的利益，是需要長期受到保障的。目前的機制是通過功能團體議席來保護，但現在功能團體的議席面臨萎縮，最後要消滅，這些利益需要以某種新的方式來保障。另一方面，功能團體議員在立法會及其屬下的委員會中的參與和出席率都一向偏低，在將來退縮的過程中，更明顯是次等議員的地位，積極性更會日趨下降，是

否有足夠的力量和意志去履行其保障特定利益的任務也成疑問。

香港工商專聯的兩院制方案，主張把功能團體議席改為立法會上議院議席，立法會下議院便可馬上實行全面直選。上議院十分清閒，只對政制改革和中央特區關係有關法案進行審議，對下議院的決議有否決權。到某一階段，上議院解散，全面落實《基本法》立法會全部議席由普選產生的要求。這方案分兩個階段消滅功能團體議席：第一階段功能團體議席數目不變，職能萎縮，第二階段取消功能團體議席，目標只在於順滑過渡，中間採取迂迴方式。

我提的兩院制方案，是正面承認香港某些利益，包括中央在港的利益，需要得到長期特殊保障，兩院制將會長久存在。因此，上議院會有較廣泛的否決權，起碼包括上述的政制改革和中央特區關係有關法案、下議院議員私人法案和其他目前需要三分之二議員通過的重要法案。為了達到最終立法會全部議席由普選產生的要求，其中一個可行的辦法是上議院議席分別由不同功能組別提名，一人一票選出。這樣一來，大有可能毋須修改《基本法》。

香港自回歸以來，政制出現的各種問題，和政制改革的種種波折，歸根到底都在於香港市民對國家認同有分歧。台灣的經驗證明，市民在這一個最基本問題之上沒有共識的話，全面實行一人一票普選，社會將被撕裂。嚴重政治內耗不但扭曲了民主的過程，同時也拖慢了經濟和社會的發展，整個社會被泛政治化和鼓吹對立和仇恨的民粹主義折騰得奄奄一息。這是香港最基本的深層結構性矛盾，可幸的是香港的病態比台灣較輕，但這矛盾不會在短期內得以順滑消弭，香港的政制民主化改革，因此將不能一蹴即就，需要一個稍長的和解過程。在今天，香港政制民主化的速度掌握在反對派手中，他們早一點接受共產黨在中國的執政地位，接受香港是中國的一個部份，並且接受無可避免的互相影響，香港的民主化步伐便會加速。

2006/3/1

(將於《中國評論月刊》4月號發表)

李永達議員在二零零六年五月二十六日提交的意見

策略發展委員會  
管治及政治發展委員會

有關普選原則和概念討論的總結

民主黨主席 李永達

引言

今次會議是就委員會過去討論有關普選原則和概念的內容作總結，以為策發會下半年展開有關行政長官和立法會普選制度可能模式的討論奠下基礎，使策發會可於明年初就上述兩個普選制度可能模式的討論作總結。

為此，民主黨必須重申我們對普選的立場，以及提出民主黨對普選行政長官和立法會的具體方案，讓委員會日後可詳細考慮民主黨建議的行政長官和立法會普選產生辦法。

特區的政治制度

就姬鵬飛主任提出的四項有關政制發展的原則，包括兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟發展、循序漸進及適合香港實際情況，我們認為這與普選並無衝突。《基本法》已確立最終達致普選的目標，即已肯定普選符合有關四項原則。

就「兼顧社會各階層利益」而言：環顧世界各地的民主國家，由普及而平等的選舉制度產生出來的政府及立法機關大都可以兼顧資本家、專業人士及基層市民等各階層的利益，反映他們的意見，為推動社會發展謀福祉。

就「有利資本主義經濟發展」而言：先進國家包括美、英、歐洲多國、日本、南韓等均實行民主制度和資本主義經濟，近年英國工黨政府上台，亦已放棄福利主義，可見普選與資本主義經濟並無衝突，反而由於民主社會在法治水平、政策持續、社會穩定方面相對較優勝，往往吸引更多投資，有利經濟發展。

從香港實際情況考慮，善用政府稅收以提供社會建設及公共服務是社會共識，港人亦普遍接受「低稅率和簡單稅制」及「量入為出」的理財原則。香港人一向勤奮拼搏、自食其力，社會固然有小部份不幸的人士需要政府提供福利，但很難相信，以福利主義為綱領的候選人或政黨能獲得多數市民支持。

民主黨透過普選進入議會，我們主張政府減稅，逐步將政府資產私有化，例如出售領匯、機場、五隧一橋，福利開支則維持合理水平，公共開支維持在本地生產總值 20% 之下。以今年度財政預算案為例，民主派以至其他政黨均沒有要求政府大幅增加福利開支，只是批評政府撥款一億元扶貧極不足夠。職工盟李卓人倡議撥款三億元的交通津貼，也是鼓勵就業的措施，並非福利主義抬頭。



我們相信普選只會對善用政府資源，「小政府、大市場」構成壓力，而非走向福利主義。

就「循序漸進」而言：自 1982 中英談判至今，民主政制已發展二十多年，區議會從當初沒有民選議席，逐步加入民選議席，到回歸前已取消全部委任議席。立法會亦是逐步發展到回歸前已全部沒有委任議席，只是仍有功能議席有待取消。

從正常的民主發展路向來說，香港在回歸後理應順利成章取消區議會的當然議席、立法會的功能界別，以及制訂行政長官由普選產生的政治體制。回歸後，由於有《基本法》的規定，行政長官和立法會的普選前路受到限制，五年、十年仍未能有進展。到 2012 年，將是回歸十五周年了，走了三十多年民主路，實無理由仍以「循序漸進」為藉口，阻撓香港實行普選。

就「香港實際情況」而言：一方面，目前的小圈子特首選舉及功能組別選舉制度欠認受性，社會各階層利益和矛盾無法妥善處理，例如廿三條、政改、西九等議題，政府均無法取得足夠票數，打擊政府管治。另一方面，香港經濟發展成熟，享有法治和言論自由，社會廉潔和港人教育水平與民主國家相若，實際上早已適合全面推行普選。

因此，就算在兼顧上述四項政制發展原則之下，廣大市民的共識仍然是盡快有普選，特區應盡快確立一個民主憲制的政治體制，讓香港人可透過公平、公開及公正的選舉制度，選出港人屬意的行政長官和全體各級議員，落實《基本法》承諾給港人高度自治，而不是拖延普選。我們認為，最遲到 2012 年香港也要落實普選行政長官和立法會，才能符合港人的期望和市民的訴求。

## 普選的原則和概念

民主黨重申普選的概念應包括「普及」和「平等」的原則，港人應有權在公平、公正及公開的選舉中投票及被選，自由選擇我們的政府及民意代表。

就政府首長而言，不論是在君主立憲或非君主立憲的國家，負責管治國家的政府元首都由選舉產生。雖然普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是直接透過選舉，或是直接透過選舉國會或地方議會或選舉人作為代表，以選出管治社會的領導。

就立法機關而言，在單院制的國家，除新加坡的國會仍保留部分官委議席外，新西蘭的議院全部普選產生，一票是選區選票，一票是政黨選票。而在兩院制的國家中，大部份海外國家包括美國、法國和日本的上、下議院都是由選舉產生，只有英國和德國的上議院由委任產生，而下議院亦是一人一票或一人兩票直選產生。

雖然各國的普選方式不同，共通點是國民有公平的選擇權利，或是透過直接選舉，或是透過選舉國會或地方議會的代

選出立法機關代表他們訂立法例和監察政府。

我們同意不應將任何特定的選舉制度強加於任何地方，但就香港而言，若我們要落實推行普選，我們必須取消目前的小圈子式選舉制度，包括只有 800 人的選舉委員會才有權投票選出行政長官，以及只有二十多萬人的功能界別便可選出 30 名立法會議員的制度，以讓廣泛的香港人可透過公平的選舉制度，選出行政長官和立法會全體議員。

世界各地尚存功能界別成分的議會，只有愛爾蘭及斯洛文尼亞。愛爾蘭的國會憲法委員會已先後發表多份報告，指出用行業元素的做法不切實際，並建議摒棄功能團體代表的概念。愛爾蘭政府已成立工作小組推動報告的建議。

香港的功能界別選舉制度長久以來備受社會批評，有指功能界別的定義欠缺公平和客觀的準則，難達到均衡參與的目的；有指功能界別選舉本質上是選行業利益代表，而不是選行內專業。最大問題是造成市民權利不平等，票值不平等的情況，有些人可以有兩票、三票，而大部份市民只得一票。功能界別選民基礎狹窄，造成認受性及代表性的問題，幾十至幾百人選出來的代表，卻可與數萬至數十萬人選出來的代表共同透過投票，影響所有政策。

早於 1995 年，聯合國人權委員會已指出香港的立法會功能界別選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第 2(1) 條，第 25 條及第 26 條。因此，我們認為應盡快取消功能界別，落實普選的選舉制度。

### 行政長官普選模式

就未來的行政長官普選模式，民主黨建議由立法會作為提名委員會，另由一人一票選出行政長官。

《基本法》第四十五條訂明：「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。」

讓立法會議員負責提名工作，優點是立法會議員具廣泛代表性，可代表市民的意願。其次，這可改善行政與立法關係，藉着行政長官候選人須得到立法會議員提名，確保行政長官候選人在提出選舉承諾時須顧及立法會議員的意願。

具體而言，我們建議五名立法會議員便可提名行政長官候選人，每位立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人數最多為十二人。一個「門檻」較低的提名方法，可容許更多社會人士有機會參與競選行政長官。詳見〈民主黨對特首產生辦法的建議〉。

### 立法會普選模式

就香港應採用何種議會制度而言，我們認為香港作為中國的一個地方特別行政區，特區立法會採用單院制的簡單模式比較適合，港人亦易於適應和接受。

就未來的立法會普選模式，民主黨建議採用混合模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員，即半數由單議席單票制的地方分區選出，半數由比例代表制的全港選區選出。

在這模式下，立法會全體議席平均分為兩組，第一組是單議席單票制，全港按人口比例基於議席數目劃分為若干個分區選區，以單議席單票制選出議員；第二組是比例代表制，全港為一個大選區，以比例代表制選出立法會半數議員。

這模式之優點是透過在選舉制度中採用比例代表制，有利少數政黨或組織或獨立人士，包括工商界、專業人士、弱勢社群等均有機會參與名單制選舉，並有機會當選，以達到均衡參與的目的。詳見〈民主黨對立法會產生辦法的建議〉。

民主黨

二零零六年五月

周君倩女士在二零零六年六月二十六日提交的意見

致：管治及政治發展委員會主席及各委員

本人未能出席今天下午的會議，因此以書面表達本人對普選立法會的概念和原則，以下兩點意見：-

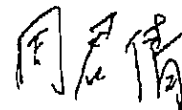
1. 概念 - 我們討論的是普選立法會，並不是普選政府，基本法已明確規定立法會最終由普選產生，而立法會的職能及權限在基本法第73條已清楚列明。普選立法會的概念也不能偏離基本法的規定，那就是說普選立法會其中的一個重要概念是：立法會最終由普選產生以履行其在基本法第73條下的職能及權責，而並不是普選立法會管治香港。

現行的基本法並未授予立法會管治香港的權力，也不包括立法會運作為影子政府的涵義，因此政黨政治，行政長官候選人應否退黨等討論與立法會在現行基本法規定下的職能及權責有著微妙的關係。

2. 原則 - 因立法會肩負基本法第73條的責任，因此立法會必須有廣泛代表性，以反影及顧及各階層的利益及保持香港繁榮穩定。其它在策發會文件編號：CSD/GC/6/2006所討論的，本人也是認同。

本人也認同上述策發會文件第二十三項所述的「普選」概念。但是如何落實普選、制度的設計、一人一票、兩院制或其它的討論，本人認為必須顧及並以上述的概念及原則為依歸以附合現行基本法的規定。

此致



周君倩

2006年6月26日

## 建議方案二

26. 就廣泛代表性而言，立法會作為民意機關，其龐大地方選民基礎，代表性實不容置疑，以它作為將來的提名委員會，亦是另一個可行方案。

27. 民協建議以全體立法會議員組成將來的提名委員會，此舉既符合廣泛代表性原則，委員會成立的過程亦相對清晰和簡單，基本上只借用現有選舉機制，而無須另闢多重選舉，減低社會成本，令資源更有效運用。此外，對政黨政治發展，同時產生積極和正面的作用，而現時行政和立法的緊張關係，亦可透過此提名過程得到調解和紓緩，重新建立相互配合和協調關係。

28. 就提名程序方面，民協建議要正式成為行政長官候選人，最少要獲得10%(即6名)立法會議員的提名，而每一位立法會議員只可提名一位候選人，因此候選人數目最多只有10人。採取這種較低門檻提名的方式，既可為社會各界和不同政治背景的人提供參選機會，亦符合《公約》提出保障市民有被選舉的權利。

29. 同樣亦要取消現時規定政黨人士在獲選為行政長官後必須退黨的做法。

30. 正式獲提名委員會提名的候選人，會經由全港合資格的選民，以「一人一票、簡單多數票」方式選出。獲選者最後經中央人民政府任命，正式成為特區行政長官。

31. 上述提出行政長官普選模式方案，既符合《基本法》中廣泛代表性原則，以及《公民權利及政治權力國際公約》要求保障市民參選和選舉的權利等，亦做到真正公平兼顧社會各個階層利益。

香港民主民生協進會

2006年7月19日

周奕希、關信基、李卓人、李永達、盧子健、譚國僑、黃偉賢  
在二零零六年七月二十四日提交的意見

## 策略發展委員會 管治及政治發展委員會

### 有關普選原則和概念討論的補充意見

#### 引言

策略發展委員會管治及政治發展委員會（委員會）先後召開三次會議，討論普選的原則和概念。政制事務局在今年六月提交文件(CSD/GC/6A/2006)，總結委員會的討論，並建議以此作為討論普選行政長官和立法會的可能模式的基礎。

2. 其實，國際人權組織和政治學者，早已對普選的原則和概念作出權威的詮釋和結論；而自上世紀八十年代開始，香港已就普選問題反覆討論二十多年，盡快普選行政長官和立法會，已成為民間的主流意見。可是，當局的總結報告不僅漠視這些事實，當中部分論點更是有違常理、不合邏輯，若以此作為日後的討論基礎，恐怕只會徒增不必要的爭拗，令委員會的工作事倍功半。

3. 有鑑於此，我們七位委員會成員聯合提交本意見書<sup>\*</sup>，以補充總結報告的不足，並希望當局接納我們的意見，修正總結報告的內容，讓委員會日後的討論重拾正軌。

#### 政制發展的指導原則

##### *以市民的意願為依歸*

4. 香港的政治制度直接影響市民的福祉，因此，香港的政制發展應以港人的意願為依歸。特區政府不斷強調尊重民意，總結報告理應清楚提及市民希望盡快實行普選，並確定委員會的首要工作，是將市民的意願變為事實，盡快就二〇一二年或之前實行兩個普選提出具體方案。

---

\* 本意見書主要是逐點回應當局的總結報告，有關我們對香港政制發展的完整意見，請參閱我們各自向委員會提交的意見書。

## 中央政府的角色

5. 總結報告第 7 段指出，「中央在特區政制發展上，包括達至最終普選的時間與及普選的模式及設計，擁有最終決定權力。香港特區不是一個獨立的政治實體，不能自行決定其政治體制」。就這方面，我們留意到：

- 《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（人大常委）備案」，毋須人大常委批准；
- 國務院港澳辦公室前主任魯平於一九九三年三月十八日在《人民日報》撰文，指修改立法會的產生辦法毋須中央政府批准，香港將來怎樣發展民主，完全是香港自治範圍的事；及
- 中國外交部在一九九四年二月二十八日發表聲明，指二〇〇七年以後立法會全部議員由普選產生的問題，由香港特區根據《基本法》第六十八條和附件二的規定自行決定，不需要中國政府作出保證。

6. 中央政府有關修改立法會產生辦法的立場，是在二〇〇四年四月人大常委重新演繹《基本法》時才被修改。但無論如何，我們理解中央政府對香港未來的政制發展有一定的角色，並期望有關當局充分考慮和尊重港人的意願，與港人展開理性的對話，就二〇一二年或之前實行雙普選的具體方案尋求共識。

## 四項主要原則

7. 總結報告第 11 段提出，香港的政制發展須符合四項主要原則，包括兼顧社會各階層利益、有利資本主義經濟發展、循序漸進和適合香港實際情況。我們認為，在草擬《基本法》時，兼顧社會各階層利益和有利資本主義經濟發展兩項原則已被反覆考慮，並已透過具體條文予以落實，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，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，證明全國人大通過《基本法》時，已確認普選並不抵觸上述兩項原則。

## 兼顧社會各階層的利益

8. 環顧世界各地的民主國家，由普及而平等的選舉制度產生出來的政府及立法機關，都可以兼顧工商界、中產階層、專業人士、勞工階層

和社會其他各階層的利益，反映他們的意見，為推動社會發展謀福祉。可是現時的政制安排，令某些階層（特別是工商界）享有政治特權，不完全符合「兼顧社會各階層利益」的原則。

### *有利資本主義經濟的發展*

9. 現時所有先進國家包括美、英、歐洲多國、日本、南韓等，均實行民主和資本主義制度，可見普選與資本主義經濟不僅沒有衝突，反而由於民主社會在法治水平、公平的營商環境和社會穩定等方面相對較優勝，往往吸引更多投資，有利經濟發展。

10. 總結報告第 16 段提及，落實普選的同時不應影響特區一直以來奉行的「低稅率和簡單稅制」和「量入為出」的理財原則，以及「小政府、大市場」的經濟政策。《基本法》第一百零七及一百零八條規定，特區的「財政預算以量入為出為原則」，並實行「低稅政策」。無論以甚麼方式產生行政長官和立法機關，所有從政者都必須遵守《基本法》的有關規定。至於是否實行「小政府、大市場」或其他經濟和社會政策，只要有關政策沒有抵觸《基本法》上述兩項規定，都應由選民在選舉時投票定奪。

### *循序漸進*

11. 根據字面解釋，「循序漸進」應理解為有秩序地向前發展，不能過急，也不能過慢。不過，民主步伐是快是慢，根本不能抽象地討論，必須結合香港的具體情況一併考慮，才有現實意義。況且，自一九八二年中英談判至今，香港的民主政制已發展了四分一個世紀，在二〇一二年或之前實行雙普選，從任何角度看也不能說過於急進，政府實無理由再以「循序漸進」為藉口，阻撓香港全面實行普選。

### *適合香港實際情況*

12. 在討論是否實行普選時，首要考慮的實際情況是港人希望盡快實行普選，其次應該從兩方面研究香港的實際情況，包括現行的政治體制是否存在根本問題，以及香港是否具備實行普選的客觀條件。目前的小圈子特首選舉和功能團體選舉制度缺乏認受性，社會各階層利益和矛盾無法妥善處理，打擊政府管治，港人普遍要求盡快實行民主改革。倘若當局仍然堅持香港的普選步伐必須一步一步慢慢走，結果只會適得其反，令政治制度和社會狀況脫節，不利有效施政和社會穩定。另一方面，香港經濟發展成熟，享有法治和言論自由，社會廉潔和港人教育水平跟其他民主國家



相若，再加上香港已有多次籌辦全民選舉的經驗，實際上早已具備實行普選的所有客觀條件。

### 行政主導

13. 總結報告第 22 段指出，香港的政制發展設計，不應偏離行政主導這項原則。我們認為，「行政主導」只是一個籠統的概念，沒有明確的定義。有關行政和立法的關係，在《基本法》中已有具體條文，界定行政長官、行政機關和立法機關的職權，以及三者之間的關係。

### 普選的原則和概念

14. 我們認同普選的概念，應包括普及和平等兩項原則。總結報告第 25 及 26 段提及，平等投票權的原則「並不是要求每一票的效力必須達致數字上精確的平等」，亦「沒有一套選舉制度能適合所有地方」，令人憂慮當局是為保留功能團體選舉留下伏筆。

15. 我們必須指出，地方選舉中議席數目和選民人數有所差異，純粹因應選區的地理位置和完整性等技術因素而作出調整，而且有關差距訂有合理的限制（例如香港立法會的分區選舉，法例規定有關差距必須在百分之十五以下），這跟功能團體制度是兩碼子的事。

16. 至於各地可因應本身的情況發展其選舉制度的論點，亦不能將功能團體選舉曲解為符合普選的原則。事實上，聯合國人權委員會早於一九九五年已裁定，現行的功能團體制度，抵觸《公民權利和政治權利國際公約》第二(一)、二十五及二十六條，並不符合普及和平等的原則。

### 行政長官普選模式

17. 《基本法》第四十五條訂明，提名委員會須按民主程序提名行政長官候選人，說明提名委員會的組成方式，必須體現民主選舉的原則。我們認為，民主選舉的原則應符合國際人權憲章的有關規定。《世界人權宣言》第二十一條明確指出，人民的意志是政府權力的基礎，而這一意志應在定期的選舉中獲得充分表達。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明，所有公民享有在定期選舉中選舉和被選舉的權利和機會，不分社會出身、財富、政治或其他見解等而有任何區別，而這項權利和機會亦不受不合理的限制，因為只有如此，公眾的意志才獲得充分表達。

18. 現行《基本法》附件一所載的選舉委員會組成方式，偏袒工僑和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而有所區別的原則，亦令其他階層的被選舉權利和機會受到不合理的限制，若以此作為提名委員會組成方式的藍本，是抵觸《世界人權宣言》第二十一條和《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條的規定，亦不符合《基本法》第三十九條（人權公約繼續有效）和第四十五條（民主程序）的原則。

### **立法會普選模式**

19. 總結報告第 40 段列出多個立法會達致普選前的過渡方案，我們認為，委員會不應排除在二〇一二年或之前，立法會所有議席由普選產生的可能性。另外，總結報告第 41 段指出，先由功能團體提名候選人，再讓全港選民投票，亦是「達致最終普選時的可能模式」。如上文第 17 和 18 段所述，由功能團體提名候選人的安排，偏袒工僑和專業階層，明顯抵觸被選舉權利和機會不分社會出身和財富等而有所區別的原則，亦令其他階層的被選舉權利和機會受到不合理的限制，不符合《基本法》第三十九條（人權公約繼續有效）和第六十八條（最終達致普選）的規定。

### **下一步工作**

20. 正如上文第 4 段所述，超過六成市民期望在二〇一二年或之前，由普選產生行政長官和立法會所有議員，委員會的首要工作是令市民的願望成真。我們相信，只要政府當局和委員會成員尊重市民意願、尊重客觀事實，委員會必定可以就二〇一二年或之前實行雙普選的具體方案達成共識。

### **策略發展委員會**

#### **管治及政治發展委員會成員**

周奕希	關信基	李卓人	李永達
盧子健	譚國僑	黃偉賢	

二〇〇六年七月

## 節錄自城市大學學生會在二零零六年八月十四日提交的意見書

### 政制結構所出現的問題

特區面對的政治困局的主因在於行政及立法機關的民意認受不足，且偏袒專業人士及工商界，讓普通市民對整個制度欠缺信心，削弱政府的權威及進行決策的正當性。在欠缺民意基礎及政治力量支持下，強勢的政府未能建立，政府要按《基本法》保留過去的行政主導模式也十分困難。另一邊廂立法會及區議會議員有票無權，立法機關不能參與制定政策，唯有通過否決議案向政府討價還價，展示政治肌肉，形成如黃建民所形容的「簡單的對抗式政治文化」，例如剛不獲通過的政制改革方案，政府與民主派議員政各走各路，受害的最終是香港市民。

從整個中國的層面而言，香港一直是中國的一把雙刃劍。作為一個背靠祖國、面向世界的城市，香港既是中國對外的門戶，也是外國勢力影響中國國策的主要缺口。如何平衡市民的訴求及國家安全的考慮，是中央政府對香港民主化的兩難。而在政治文化上，中央政府自經濟改革開放以來一向奉行「揆著石頭過河」的策略，任何的施政皆以循序漸進的方式逐步實行。這種文化與香港盡快實行普選的訴求出現矛盾，更引導兩地政治關係一度陷入低潮。政治文化及願景的差異也成為了困局的主因。

根據《基本法》，特首的權力是同時來自選舉及中央政府的任命，缺一不可。如剛才引述，特首的權力應來自選舉及中央政府的任命，而中央政府也一直堅持任命是具有實質意義的。

#### 1. 特區政府欠缺認受性

著名社會學家伯(Weber)認為，政權的合理性 (legitimacy) 源自領袖的魅力 (charismatic authority)、傳統的權威性 (traditional authority) 及約定的權威性 (legal authority)。這概念正好描述了過去百多年的殖民專政制度。港英政府強調以法治港，而且所委任的港督大多具豐富的外交和行政經驗，易於建立相對強勢政府，平衡各方利益。儘管香港在百多年殖民統治曾經歷不少的陣痛，市民普遍仍對港英政府抱有信心，願意甘苦與共。

其實，所謂的強勢管治是對社會一種去政治化過程，根本是以「天下太平」蓋過殖民統治的政治不正當性。弔詭的是，回歸前夕，港英政府一改去政治化的作風，並在末代港督彭定康的領導下加速民主化的過程。香港內部也因此變得高度政治化，香港人的政治參與意識也開始被喚醒。

民主化從來是一條不歸路。中央及特區政府竟然從回舊路，以去政治化方式蓋過小圈子選舉的不正當性。董建華政績乏善可陳，中央便以 CEPA、自由行等經濟措施改善市民對政府的觀感。但正如引言所述，香港人對民主化的訴求一直沒有減退。

然而就算沒有彭定康這興風作浪之人，缺乏治港經驗的中央及特區政府，也未有足夠的實力及條件於香港建立政權的合理性。這除了是特首個人魅力及管治經驗的問題，也是中國及香港兩個政制結構的問題。由於兩地法律結構存在差異，而連繫中港兩地的《基本法》也有不少可爭議的地方，讓政治與法律混在一起，削弱政府以法治港的能力。

面對社會政治化的趨勢，欠缺民選基礎的政權猶如曾蔭權所說是「戰戰兢兢」，每一個政策的推行也可以說是舉步為艱。因此近年曾蔭權提出「強政勵治」，以「順從民意」為施政的基本教義，不斷以民意調查支持政府施政的合理性。例如在備受爭議的添馬艦方案，政府一直強調民意調查顯示七成多市民支持。但其後多個調查發現支持與反對各佔一半，而政府又解釋不到民意調查的數據來源，最後演變成一場羅生門。但是政府及社會也明白，民意的取向如流水，而民意調查的準確度亦各有不同。民意只可是施政的參考，絕不可能補足欠缺認受性的問題。

## 2. 不健全的行政主導

《基本法》列明香港需要實行行政主導，但這是延續昔日殖民地時期總督專制下的官僚行政主導模式。即政府的施政以行政機關為主導，社會的政策和法例草案主要由行政部門負責提出，立法機關則扮演一個諮詢和背書的角色。憑藉香港專業、高效率的公務員團隊，行政主導成為了香港有效的管治模式。因此，過往的民意調查顯示，香港各界支持實行行政主導，以強勢政府維持社會穩定和經濟繁榮。

然而，在民主化的過程之中，行政主導的模式及內涵也相應改變。過去行政立法兩局均屬港督權力下的諮詢機構，而立法及行政會議的組成，其實也是盡量分配給不同的既得利益者，以讓各方勢力在政府的主導下通過議會化解矛盾。回歸後，前特首董建華引入「高官問責制」政治任命的部長制，把「行政主導」定位於由特首及其委任的管治班子所構成的行政機關去主導。行政會議由昔日的諮詢性質升格為類同總統制中的政府內閣，而立法會亦順利成為監察管治班子的機關。

高官問責制的引入讓行政及立法機關擁有明確的分工。但須要留意的是，立法會內一半的議員由香港近三百萬的合資格選民直接選出，而行政長官只由八百人選出，兩者的民意基礎差距之大，削弱行政體的權威。而且特首需要政治中立，不能有任何政黨背景，於政治中求一些政黨支持，每次要討價還價。面對民意認受問題及立法會的角色，特區政府難於實行《基本法》定下的行政主導。

### 3. 中國實行主權問題及中港關係

從建制而言，《基本法》這個法律文件既確認了中國對香港擁有主權，並規範中央政府在香港的權限。然而《基本法》是一本小憲法，當中一些方針如港人治港、高度自治等其實也沒有說得明白，因此實際的操作存在不少問題。而問題的背後，其實是兩地不同的政治文化及不同的政治期望，讓中港兩地對主權的具體實行存在爭議。而在釋法及普選議題上，對主權詮釋的差異更尖銳化社會內部矛盾。

中央政府因《基本法》有關政制的設計陷入兩難之處，一方面強調港人治港，在不少事務上也要求相關部門克制、小心言行，以保障香港相對的獨立性。但另一方面，中央政府也希望香港政治發展能受到一定的控制，確保特首是他們相信的人，並要在香港社會上保留支持北京政府的聲音。這明顯是一個矛盾，因為要在香港進行高度自治，意味著中央政府需要在香港事務上保持政治中立。但是作為一個擁有主權的政府，在整體國家發展及國家安全的考慮下，它可以不染指香港事務？所以中央政府要處理的是，如何在高度自治的政策及維護主權中取一平衡。

在這樣的背景下，中央政府選擇了以非透明方式發動親建制陣營支持特區及中央政府。但這種政治動員往往涉及了利益關係，根本不能獲得市民的認同。需要知道現在親建制陣營是以工商界、民建聯、工聯會及眾多社團為骨幹。其中工商界人士根本是通過維護現在不健全的制度，以捍衛個人既得特權及利益。部分人士的言論更每每引起香港市民強烈反彈，影響兩地關係。這種動員方式既沒有維持高度自治的原則，更使人覺得有偏聽現象，讓香港市民的聲音未能如實被反映，無法鞏固中國對香港的主權。

中央政府對香港的政制發展的思路從來也是「循序漸進」。它們認為任何的政策應該是以「揆著石頭過河」的態度面對，一步一步走向最終目標。而且民主政制一定涉及放權，對於香港這樣一個開放形社會，如何在民主發展與保護國家安全取得平衡也是北京重要考量。但是這種政治思維不能被香港主流所接受。其主要原因是香港社會自上世紀八十年代已開始民主發展，而且從經濟及

教育水平而言，香港也具備實行民主政制的條件。因此，香港民主派否定中央政府的「循序漸進」的對策，並認為這只是中央政府打壓香港政治發展的工  
具。

其實，現在的政治矛盾只是兩地民主發展時差所致。因此香港人必須具備全國視野，觀察中國現在的困難，把中國因素列入民主化的考慮。而中央政府能體察香港民主化的歷史背景，承認香港社會在民主進程上相對成熟，兩地才能建立互信，並以互信鞏固中國在香港的主權。

#### 4. 民意詮釋的落差

政改方案不能通過，一個重要的啓示是行政及立法機關對民意的不同詮釋。政府一直指民意調查反映近六成人支持政改方案，但這邊廂民主派發動近十萬人的遊行，反以民意向政府施壓。

明顯地，不同的政治勢力在政制改革的問題上，對民意的詮釋出現嚴重差異。這主要有兩個原因：一是在政制改革這種重大議題上，香港社會未有主流的共識，因此大家以自己的主觀願望對社會的主流作出不同的理解。而這其實赤裸地反映了香港欠缺討論的平台。例如一些主流的傳媒大多向兩個不同的政治陣營靠攏，露骨地表達政治立場並排斥對方的立場。這種非黑即白的文字空間，讓市民未能理解重大問題的矛盾所在。

但是這種現象背後，其實是政府人物在政改問題上不願作出政治妥協，因此互相擺出民意作武器。民主派的議員一直憑爭取民主這個道德光環作為政治本錢，對香港民主發展的速度問題自然寸步不讓；而對於親建制的民建聯而言，他們的責任只是執行中央政府的意志阻止零七、零八普選，完全沒有提出其他可行的政改方式的動力。兩大陣營在既定的政治立場下可改變的空間很少，可見立法會的討論最後只淪為互相的責罵。而這種低質素的討論，讓香港欠缺民主化的整體圖象。

#### 5. 議會功能問題

事實上，民主及親建制陣營所欠缺的是不是政治智慧，而是政治本錢。現在香港的議會包括立法會及區議會的功能十分有限，政府在公共行政上高度集權，並傾向以諮詢架構作為施政的「大腦」，議會只能扮演「把關」的角色，即有能力否決議案，但提出議案非常困難。政府有權而無票，而立法會卻有票而無權，以至行政機關和立法機關的政治能量互相抵消。

正是由於排斥政黨制度而導致行政立法關係的不穩，行政立法機關各走各路，反映了特區政制的深層缺陷。沒有穩定的管治和公眾支持，政府根本沒有能力去處理社會進一步發展和經濟轉型，令香港走出目前的悶局。

## 政制改革的目標

香港及中國各自對民主政制有不同的考量，但《基本法》已清晰列明行政長官的權力源自選舉及中央政府的任命。因此，中港兩地能否通憲制改革的首要目標，就是要提高政府的代表性和民意授權，同時加強政府的施政和領導社會的能力。要理順政治體制，才能理順管治，才可達致政通人和。

### 1. 落實從下而上的民主政制

如前所述，香港民主化進程是不可逆轉的。隨香港人對公民意識的醒覺，市民會繼續要求進一步參與香港的管治。民意調查顯示，市民對普選的期望並不會因經濟的復甦而減退，佐證了政制民主化的迫切性。

民主化的最終目標是落實從下而上的全民政治參與模式。因此，香港的民主化目標，應包括選舉制度的開放、政府資訊的開放、增加政府與民間的溝通渠道。

從政治學理上，從來只有民選及替換的政權才具認受性。在香港而言，進一步開放選舉，可讓特區民眾通過選舉，將自己和特區政府直接聯繫起來，解決民眾認同和信任問題，讓特首在民意支持下，得以一定的空間和時間施展才能，強化了「行政主導」的合理性。生活方式上，假如香港實施普選，很多生活方式會出現變化，特別是普選特首會面對更大民意壓力，屆時社會辦事方式會有所改變，香港需要足夠時間接受新的生活方式。

而在制度以外，市民也需要足夠的資訊，才能對不同的事作出恰當而理性的抉擇。但是特區政府仍然沿用殖民政府的模式，將不少資訊列作保密處理，讓市民沒有足夠的資訊理解政府的運作。近期最重要的例子是添馬艦工程爭議，政府一直不肯公開測量的估價單，引來公民黨的抨擊，也無法讓市民辨別工程是否物有所值。雖然要對保密文件的類別作出定義有一定困難，但政府也至少嘗試解密政府過去機密文件。讓市民及學者可通過了解政府過去運作，對行政有進一步的認識，才能給予有效的建議，以不斷優化政府制度。

更重要的是，選舉其實只是一個簡單及單向式的民意收集方式。而現行政府的書面諮詢方式也是以單向形式進行，根本不能讓政府與市民建立有機連結及互動，也不能讓市民即時向政府表達他們對政策的意見。而貼近市民的區議員及立法會議員因權力所限，對市民的訴求也愛莫能助。因此香港的市民需要的不單是選舉的機制，更是與政府進行互動的恆常平台及渠道。

## 2. 維護中國在香港的主權

簡單而言，現在香港的民主化路程可沿兩個方向進行。一是以革命形式全盤否定中央及特區政府，去除權力的障礙實現香港民主。二是承認中央政府的主權，並在《基本法》的框架下追求民主。顯然香港主流社會及民主派的政治人物也傾向後者，希望以非革命方式達至民主。根據社會契約的概念，香港既要獲得民主政制的權利，社會及市民也有義務維護國家主權。因此，爭取民主及維護主權是必須相輔相承的。

雖然中港兩地仍然對主權的實行存在爭議，但是大家也認同《基本法》已列出了中港的關係，現歸納基本法設計中體現主權的幾個範疇：

- 政治上，除社會各界要認同普選外，這個認同也要取得中央的認可（根據《基本法》附件一及附件二）
- 經濟方面，保證香港資本主義經濟的發展（根據《基本法》）
- 法律方面，必須先完成保護國家安全立法工作（根據《基本法》二十三條）

雖然不少人認為這三個議題是中央為阻延香港推行直選而設的路障。但是我們又應該如何履行維護主權的義務呢？雖然各人意見不同，但這問題必定是香港民主進程的核心所在。

## 3 重塑行政與立法機關功能

在國家的層面上，香港只屬一個擁有高度自治的「行政區」，特區政府這個「行政體」的主要功能應該是分配政府資源，為社會提供最具效益、最適切、且最合理的公共服務。此外，近年國際局勢波動很大，對香港這樣一個經濟開放型社會帶來重大影響。因此，香港政府也有必要提高決策的速度以保障香港的穩定。



單從制度而言，現行的「行政主導」模式將決策大權放在行政機關，保障決策速度，其制度的優點得以保留，而為加強政府的民意認受性，香港的行政體系應參考總統制。特首經由人民普選產生後，他通過政治任命真正建立向人民問責的班子。

在這個目標下，香港的政治體制將是「類總統制」，在三權分立之餘，也設置互相懲治 (sanction) 的機制。這制度最主要好處，是行政主導能進一步得到市民認可，而另一邊廂，立法會應繼續維持其監察及制定法律的角色。

此外，立法會議員提出法案的憲制上的限制必須被解除，讓立法會能在政策制訂的過程中扮演更積極和具有建設性的角色，而非只是質詢和批評的角色。在《基本法》第七十四條仍未修改之前，行政長官應表明，樂於同意代立法會議員提出有關公共政策的法案。

#### 4. 增加政治培訓

香港許多在殖民統治時期的高級公務員，在回歸後在香港的政治擔任舉足輕重的角色。這些高級公務員多年來積累了豐富的工作經驗、社會資源，固然有利管治香港。但現在負責核心政策的政務官 (Administrative officer) 只有五百多人，若繼續依賴公務員擔任政治角色，參政只會成為小部分人的特權。

縱觀世界，政黨政治始終是民主社會的主流政治生態。通過政黨政治，社會不同的聲音才能具體表現及進行磨合。而在香港，行政機關其實也需要政黨的支持以鞏固它們的勢力。因此，香港需要有執政能力的政黨，逐步取代公務員治港的形式。

但是現存政黨仍未脫離殖民統治的陰霾，核心政治人物被困在沒實權的立法會中，欠缺管治香港的經驗。另一方面，要改善立法及行政關係，行政會議分權予部分立法會議員，籍以建立執政聯盟。只有政府體系撥出空間，讓政黨人士參與部分行政事務，政黨才能理解政府的運作及實踐政治理想，有利立法會內討論。

#### 6. 中港兩地落實對話政治

現在不少政治團體為自身短期利益，因此通過「喊口號」、「搏出位」突出他們的訊息。其主要原因是特區及中央政府未能提供更多公平、公開的「場合」，讓不同團體的代表能彼此真誠「對話」。因此，中央政府應廣開門路，

建立兩地的「對話政治」，接收不同政治團體(包括民主派)的訊息，才能更立體了解香港的情況。

這種「對話政治」的重要性，是中央政府能扮演政府「中介者」的角色。中央政府不可能在香港事務上保持政治中立，但通過接納不同人的意見，中央政府能夠更徹底考慮社會上各階層、各利益團體的處境，為香港政治環境製造公平的氣氛。

通過對話政治對資本家來說，他們應重新反省自己的「商業倫理價值」，在賺錢之餘，同時提供社會效益。對工人階級來說，他們應重視自己的政治參與，理性地發表意見，團結地有效地表達自己利益意願，讓政府聽到他們的聲音。

## 2. 立法會

基本法其中一條十分具爭議性的就是第 68 條關於「立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。」沒有一個確定的時間表，全面直選立法會將繼續是香港政治爭論的根源。

### 結構改革

#### (甲) 選擇一：按比例地增加直選及功能組別的成員

在 2005 年，香港政府提出擴大立法會由 60 席增加至 70 席，但得不到立法會三份二成員支持。政府提議多出的十席中，五席由區議會功能組別產生，五席由地區直選中產生。明顯地，這是一個有進步的提案。但由於政府和立法會中的反對成員缺乏足夠的時間溝通和對話，結果這提案最後亦遭到否決。這結果暗示了立法會要進行進一步的改革將會更加困難。

其實香港政府在未來可以重新考慮再提出該方案，並以更好的解釋和宣傳去配合。儘管有評論員認為，這個同時增加直選和功能組別議席的方案是一個民主原地踏步的方案，但這其實亦代表立法會向民化邁進了一小步。

#### (乙) 選擇二：採納兩院制並建立一個全面由直選產生的下議院

爲了打破立法會組成的政治困局，本文現提出一個同時適用於香港和中國的兩院制。兩院制將由兩個議院，上議院和下議院組成。兩院制將可同時維持一個行政主導的系統，亦能同時達成全面直選的目標。

#### (丙) 選擇三：改革功能組別

雖然擴大立法會議席的提案在 2005 年被否決了，功能組別或許仍能進行進一步改革。選出功能組別代表的方法是可以進一步民主化的，包括：

- (1) 擴大功能組別內選民的投票權。
- (2) 有某些功能組別只有公司內的高層職員才有投票權。應擴大這些組別的選民基礎。
- (3) 加入新的功能組別，尤其是一些在立法會內沒有足夠聲音的組別，如婦女界別、少數族裔界別以及青年團體界別等。

#### (丁) 選擇四：廢除功能組別

在香港，要廢除功能組別是一個十分具爭議性的問題。因為功能組別保證了由商界團體以至勞工團體這些既得利益集團的利益。因此，擁有一個兩院制的系統，這些團體的利益將能在上議院中繼續得到保證。這將繼續維持香港的政治現狀，亦同時增加了普選整個立法會的空間。所以，當兩院制被採納的話，現在立法會中的既得利益團體將可能接受全面取消功能組別的建議。

#### (戊) 選擇五：維持現有六十名立法會議員但全面直選所有功能組別

最後一個選項將是維持現有地區直選中的 30 席，但使所有功能組別議席選舉更為民主化。這代表那些功能組別的團體可以提名代表參加地區性的直選。他們可以派出候選人參加各個組別，如教育界、法律界、商界、會計以至其他基本法所規定的專業界別的選舉。但是，在提名過程完成後，功能組別候選人將在地區選舉中直接競逐。每名合資格的選民將有兩票，一票投給地區直選的候選人，另一票則投給投票人所屬功能界別的候選人。基本法中規定的全面普選立法會將可按此方法得以實現。在維持功能組別的同時，亦可以使選舉方法更為民主。

#### 現有程序改進

(甲) 持續檢討和增加立法會議員的數目以符合地區人口的改變

但是，香港人必須決定究竟他們想不想擁有一個有更多議席，更多代表的立法會。因為香港人口正不斷增加，香港政府有需要持續檢討每一個地方選區的立法會議員比例。並可能有需要作出調整以反映人口上的改變，尤其是新界區人口正急速上升。所以，政府要顧及哪些地區需要增加及調整議席數目，並同時考慮議席增減對功能組別的影響。

(乙) 改革立法會的監督能力

中期內，立法會應考慮在某些地方作出改革以加強本身的監督能力。

(丙) 檢討個人法律草案的通過方式(基本法第七十四條)

首先，應檢討基本法附件二中，個人法律草案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、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的規定。有部份議員指出，他們對立法會主席能決定議案能否在立法會內被提出的決定權有所保留。根據基本法第 74 條，「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」根據慣例，該等個人法律草案由立法會主席決定是否涉及公共開支或政治體制或政府運作。基本上，這些規定十分含糊，立法會主席亦能廣泛地對這些規定作出不同的解釋。所以，應考慮檢討現在對個人法律草案的審查機制，並對基本法第 74 條中那些含糊的規定作一個具體的指引，以決定那些草案是涉及「公共開支或政治體制或政府運作」的。

(丁) 設立等同部長的立法會常任委員

第二，加強並確定立法會對行政會議的監督角色。立法會可以重新考慮一個 90 年代提出的建議，在立法會中設立等同各個政府局長的常任委員。有見及主要官員問責制在 2002 年 7 月的成立，立法會可以重新考慮在立法會中設立相對於局長的常任委員。據此，立法會將可對行政會議作出更好的監督。

#### (戊) 通過正式和非正式會議使行政立法關係更和諧

理想地，行政會議可使行政立法兩會關係更和諧。實際上，這和諧化的過程可依靠重新建立一個類似行政立法兩局非官守議員辦事處的機構，並同時使現有溝通渠道成為兩會的溝通慣例。行會成員經常都會在不同的正式和非正式場合與立會成員碰面。所以，行會成員與立會成員，以及主要官員和立會成員都應該定期舉行會議。希望透過溝通以彌合行政和立法部門之間的分歧。

#### (己) 鞏固立法會的憲法慣例

可透過加強現有立法會的憲法慣例，來加強立法會的監督能力。此等慣例包括：

- (1) 立法會主席以書面形式解釋否決個人法律草案被提出的原因；
- (2) 政府官員出席立法會會議並當著立法會議員面前作證；
- (3) 立法會定期舉行的行政長官答問大會；
- (4) 政府官員在法案和政策等各種問題上與立法會議員作出溝通。

此等慣例對立法會健康及成功地運作是相當重要的。

#### (庚) 每一位獲選的立法會議員可提名一位增選委員在立法會工作

立法會改革中有一個被忽略了的部份，就是提名立法會增選委員以輔助立法會議員的可能性。在區議會的層面，從成立開始就有提名增選委員。這些增選委員對減輕區議員的工作負擔起著十分重要的作用。出奇地，很少人提及在立法會中設

立類似增選委員一般，但沒有投票權的助理。在某些區議會中，增選委員並不能以他們的票數勝過區議員的票數來作出決定，以限制增選委員的數目。在區議會中設立增選委員的做法是頗為成功的。為了訓練香港的政治人才和領袖，立法會應考慮加入沒有投票權，或有限投票權的增選委員。有一項十分重要的是，容許每位議員提名一位增選委員，將不會影響現時立法會內的工作。並且，在適當的限制下，如限制立法會內各個委員會中增選委員的人數；或同時限制他們的投票權等等，增選委員將可輔助立法會議員並大大減輕立法會議員沉重的工作負擔。總的來說，儘管立法會可以繼續討論增選委員的投票權和限制，由每位立法會議員提名一個增選委員這個建議是值得考慮的。

## 建立真正問責政府

# 建立真正問責政府

締造公平競爭 提倡優質教育  
解決醫療融資 改善貧富懸殊  
妥善保障勞工 積極保護環境

1. 曾蔭權先生接任行政長官一職後，轉眼已接近年半。曾先生任內，政制在原地踏步，西九龍計劃的鴻圖一籌莫展，添馬艦政府工程也是在幾經爭議下，才勉強通過。其他很多重要的民生課題，例如醫療及教育等政策的推行，更未能符合市民期望。
2. 雖然各項的民意調查都顯示，現任行政長官的民望較前任優勝，但是這無法改變行政長官並無民意授權的事實，我們認為，這個政治制度上的缺陷，不會因換人而解決。市民仍然無法透過公開公平的選舉，選擇合適的人選管治香港。
3. 在政治訴求上，民主黨促請政府建立一個全面民主的政治制度，唯有如此，香港的政府才可以此為基石，令政府可以向市民問責，解決深層次的社會矛盾。
4. 另外，一如往年，我們亦會繼續各項社會政策發表意見，今年，在公平競爭、教育、醫療、社會福利、勞工及環保方面，都會提出一些具體建議供政府參考。
5. 成為民主社會，其中一個最重要的特徵是政府對人民負責，當中是透過選舉，令政府獲得管治的認授性。可惜香港仍然是一個不民主的政體，民主黨認為，當普選出現時，一個真正向市民負責的政府，才會誕生。

**民主黨認為，當普選出現時，一個真正向市民負責的政府，才會誕生。**

6. 因此，民主黨提出了下述建議，讓政府走向真正問責之路。

## 建立真正問責政府

### 實踐民主普選 體現問責

7. 《基本法》第45條及第68條訂明，特區的行政長官和立法會最終由普選產生。二零零四年，全國人大常委會在未諮詢港人的情況下，斷然否決零七零八年雙普選，但是，市民仍然希望普選可以早日落實。
8. 香港人的教育水平不比其他民主國家低；社會的公民意識亦越趨成熟；而每年都有很多來自不同界別的組織及人士，參加七一遊行，爭取盡快普選；政黨及民間智庫紛紛成立，有助推動政黨政治，鞏固民主的政治體制。我們認為，香港早已有條件落實普選行政長官和立法會，以回應港人對民主普選的熱切期望。
9. 就普選行政長官方面，我們具體建議，由立法會議員組成提名委員會，再由市民以一人一票



## 建立真正問責政府

方式選出行政長官，由中央人民政府任命。提名方面，只需5名立法會議員，每位議員只可提名一位候選人。政黨候選人獲選勝出後亦不用退出所屬政黨。

10. 就全面普選立法會方面，我們具體建議，採用一個混合單議席單票制及比例代表制的選舉模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員。
11. 在這模式下，立法會全體議席平均分為兩組，第一組是單議席單票制，全港按人口比例基於議席數目劃分為若干個選區，以單議席單票制選出議員；第二組是比例代表制，全港為一個大選區，以比例代表制選出。

**我們具體建議，由立法會議員組成提名委員會，再由市民以一人一票方式選出行政長官，立法會方面採用一個混合單議席單票制及比例代表制的選舉模式，由市民一人兩票選出全體立法會議員。**

12. 我們建議方案的主要特點包括：

- (a) 符合港人對民主普選的訴求，市民有公平及平等的選舉及被選舉權；
- (b) 符合《基本法》第45條的規定，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，由中央人民政府任命；
- (c) 兼容議會制的優點，藉行政長官選舉的候選人須得到立法會議員提名，使行政長官制訂政策時更能顧及立法機關的關注，容易建立一個緊密的行政立法關係；及
- (d) 比例代表制及一人兩票的選舉制度，增加獨立人士或組織規模較細的政黨、工商界、專業人士，以至弱勢社群的當選機會，有半數議席由比例代表制選出的選舉模式很大程度兼顧「均衡參與」。

13. 我們反對以兩院制來保留「功能界別」的建議，透過在選舉制度中設定比例代表制或其他有利少數政黨或組織人士參選及獲選的方式，才是公平的做法。聯合國人權委員會已指「功能界別」不符合《公民權利和政治權利國際公約》第2(1)條、第25條及第26條。

14. 地方行政方面，我們亦認為應盡快全面取消區議會委任及當然議席，實踐以民為本的地方行政計劃、增加公民參與及更好地培育政治人才。

15. 當行政長官及兩層議會架構都由市民授權產生，才可以令政府向市民問責。

### 讓立法會真正地發揮監察政府的功能

16. 在選舉制度以外，我們建議政府應仔細檢討《基本法》第74條<sup>1</sup>及附件二<sup>2</sup>中對議員提案權及立法會投票機制的限制，因為有關限制嚴重削弱立法機關的權力，窒礙建立正常的行政立法關係。自回歸以來，立法會議員多次因行政機關不接納議員的建議而提出私人議員草案，但卻因涉及政府政策又不獲行政長官的同意而未能讓立法會審議，這與回歸前的情況截然不同。我們建議取消這些限制，讓立法會擁有全面的立法權力，及有更大空間，發揮監察政府的功能。

<sup>1</sup> 《基本法》第74條限制立法會議員提出議員私人議員草案，凡涉及政府政策，在提出前必須先獲得政府同意。

<sup>2</sup> 《基本法》附件二第1條限制由議員提出法案，法案原則必須符合基本法所訂的憲法原則，且不得與基本法相抵觸。



## 政制

### 就普選開展公眾諮詢

- 香港早已具備實施雙普選的條件，平等而普及的民主選舉，是任何自稱為「國際都會」城市的基本條件。行政長官雖以全數成員為委任的策發會，作為討論普選路線圖和時間表的主要平台，但策發會的結論不能代替替羅大眾的意願。十月發表的施政報告，應宣佈就有關問題立即展開公眾諮詢。

### 行政立法關係

- 《行政長官選舉條例》第三十一條規定，行政長官不得有政黨連繫。特區政府堅持不修改此規定，理由是行政長官必須政治中立和持平。基於立法會由不同政黨及政見的議員組成，行政當局明顯地須就其政策及法案，向所有議員游說爭取支持。換句話說，行政當局必須一視同仁與各黨各派保持溝通。
- 行政長官在其第一份施政報告中似乎確認了這個制度，他表示：「我和政府的同事充份尊重立法會的地位和職權，會加強與議員們溝通，盡早讓大家了解政府的立法和政策設想，聽取議員的意見，促進衷誠合作。」
- 然而，曾特首在上任後對政黨的態度，已令人質疑行政長官在政治上是否中立持平。不斷有事例證明，特首只是選擇性地與個別議員和黨派溝通，而漠視其他議員在行使其憲制職能時發表的意見及訴求。今年四月，曾特首透過報章及電台訪問，表明其立場為對不同的政黨有親疏之分。在五月十八日的立法會行政長官答問會上，曾特首進一步正式闡明其「親疏有別」的立場與政策。

- 簡言之，曾蔭權政府已改變了過去的行政與立法之間互相合作而又互相制衡的遊戲規則，在《截取通訊及監察條例草案》的立法過程，曾特首展示了他引入的行事方式，其特色如下：
  - 辯論過程中，特首只發信給親政府議員要求支持，作「網綁式」投票，否決一切其他議員提出的修正案及支持政府的所有議案；
  - 親政府的議員坦白承認：「我們這三十幾人，你說保皇黨又好，你說支持政府又好，你說支持香港治安的力量、支持香港穩定的力量都好，就是要站在這裏，寸步不移，一條修訂都不能通過……」
  
- 整個程序，儼如行政機關已在立法會中建立了一個佔大多數的「政府黨」，屬政府黨的議員按特首的指示投票，特首實際上是政府黨的「黨魁」，利用政府官員為「黨鞭辦事處」的人員，監察政府黨員的行蹤及投票。
  
- 在憲制之下的行政與立法關係，公民黨並不以「反對黨」自居，更從未嘗「為反對而反對」。然而，行政長官既在理論及行動上都採取了「政府黨」與「反對黨」的角色分野，我們必須要求特首清晰界定新形勢下的一套公平及公開的遊戲規則，以保障議會的運作合理及符合公眾利益，否則議會將不可能有理性及有意義的辯論，反而進一步發展為政治的私相授受，利益交換。
  
- 在有「政府黨」及「反對黨」角色分野的民主政制的規章制度之下，政府對在野的反對黨有明確的義務，必須盡責履行，包括以下數點：
  - 政府必須尊重在野黨派的知情權，在重大政策上及時知會，提供所有重要資料，以便在野黨能作出回應；
  - 政府必須提供足夠資源，令在野黨派能進行獨立的政策研究及調

查；

- 建立憲制慣例，確保若干對政府制衡的立法會委員如政府帳目委員會及財務委員會及屬下委員會，主席均由非政府黨議員擔任；
- 政府建議增設兩層政治任命職位，包括設立副局長及局長助理，以完善問責制。但是，委任及增加政府官員人數，與發展民主普選背道而馳。若政府一意孤行要壯大「政府黨」，則必須履行以下基本責任：
- 為確保政府整體的透明度和問責性，應盡早制訂「資訊自由法」；
  - 按照公平及透明的原則，向所有參政團體一視同仁地提供資源，而非以掩耳盜鈴的方式向「政府黨」輸送資源；
  - 採取一切有效措施，包括通過《非牟利組織法例》，為政黨的發展提供良好的基礎。
- 為實踐上述建議，政府應與立法會議員合作成立工作會議。

田北俊議員在二零零六年九月八日提交的意見



## 有關普選行政長官的政治配套建議

### 前言

1. 早前，策略發展委員會(下稱“策發會”)已就行政長官普選的模式達成共識，即日後行政長官的產生辦法，應按照《基本法》第 45 條的規定，由一個具廣泛代表性的提名委員會，按照民主程序提名候選人，再經由市民普選產生。
2. 至於社會上有不少意見認為，應在 2012 年普選產生行政長官，策發會對此暫時並未達成任何共識。但自由黨認為，只要在合適的相關條件配合下，包括做好政治配套工作，這未嘗不是一個最早實行普選特首的日子。
3. 所謂政治配套工作，應該包括如何改善行政和立法機關的關係，以確保兩者能夠互相配合，及令行政主導的原則得以貫徹。我們相信，只要做到上述各點，將有助釋除中央對香港特別行政區普選行政長官的疑慮，為早日達到普選的目標，奠定穩固的基礎。

### 行政及立法關係之不足

4. 環顧全球，不論是那一套政治體制，每個政府都需要所屬政黨或友好政黨的支持，才能確保有效管治，才能確保政策得以順利推行，香港在這方面亦不例外。
5. 然而，本港目前的政治制度，行政及立法機關卻往往未能有效配合。負責管治工作的行政機關，雖然掌握行政大權，有責任推動良好施

政，但卻因為在立法會內沒有席位，難以確保其推出的每一項政策或法案，每次均可在立法會內得以順利通過，實為「有權無票」；而立法會雖有權投票通過或否決財政預算案及法例，但在政府決策過程中卻往往只起着微不足道的角色，正是「有票無權」。

6. 在這種權責錯配的現象下，加上現時特區政府並非經由選舉產生，政策制訂過程又缺乏作為民意代表的政黨和議員的參與，使當局容易「把錯脈」，政策無法緊貼民情，自然容易影響政策的認受性。
7. 結果，政府往往需要花上幾倍的時間和精力，去游說政黨及議員的支持。一旦游說過程出現甚麼差池，當局所欲推動的政策或法例，便無法在立法會內取得足夠的支持而觸礁。這除了會打擊政府的管治威信，更會癱瘓施政，所帶來的後果可以是十分嚴重的。
8. 由於政府未有跟立法會內，與政府友好的政黨組成執政聯盟，這也就造成所謂「鋪鋪清」的局面，即與政府的合作關係，會因應個別事件作個別處理，反而削弱了行政主導的模式。
9. 所以，自由黨認為，行政長官由普選產生之前，必須先行理順行政立法之間的合作關係，而組成執政聯盟，確保政府的政令在立法會內，經常取得足夠的支持，也就顯得十分重要。要是經由普選產生的特首，在立法會內連基本的政治盟友也沒有，要確保施政暢順，也會流於空談。

### 行政會議的組成

10. 雖然行政會議內，已有兩名與政府友好政黨的成員在內，即自由黨的周梁淑怡議員及民建聯的曾鈺成議員，若連同泛聯盟的陳智思議員，也不過是三名成員，佔所有非官守成員才五分之一，若連同其他十五名官守成員，影響力更是不成比例。

- 11.其次，現時政黨成員都只是以個人身份參與行會的工作，雖然在行會集體負責制下，行會成員有義務支持政府施政，但對相關政黨的其他成員來說，則沒有相同的責任或約束力。這對政府爭取立法會內政黨的支持，無法起到太大的作用。

### 有關增設政治任命職位的建議

- 12.最近，當局推出了《進一步發展政治委任制度諮詢文件》，提出了增設副局長和局長助理的建議，希望加強與立法會的政治聯繫工作。但單靠增設副局長及局長助理，雖或有助加強對局長工作上的支援，但其在加強與政黨聯繫工作方面，對於完善政策建議，及提升政策的推銷工作上，可以起到的實際作用有多大，我們實不無疑問。因為政府與立法會政黨間的關係，並未出現實質性的轉變，彼此並未組成堅實的執政聯盟。
- 13.其次，多了這些新設的政治層級，不但未能提升政府與政黨間的溝通渠道，反而隨時會令政黨或議員與當局之間的溝通層次，變得愈來愈低，對暢順施政一點幫助也沒有。

### 組「執政聯盟」可解決問題

- 14.要是上述的政治配套不足問題，不早日解決，將無助於提升特區政府的管治效能、暢順施政和提升中央對香港於 2012 年實行行政長官普選的信心。
- 15.有見及此，自由黨認為，特區政府首要推行的，是與理念相近的友好政黨，例如自由黨、民建聯和泛聯盟等，盡量拉在一起，組成一個擁有共同政治理念的「執政聯盟」，來協助當局推行政策。
- 16.事實上，世界各地的政府，都是按照類近的模式，即依靠執政黨，或由多於一個政黨所組成的執政聯盟，來支持政府施政。要是政府在立

法會內，未能取得足夠的支持，很多時施政就會變得舉步維艱，更遑論要推行甚麼雄心萬丈的大計。

### 政策諮詢過程應「多上多落」

17. 因此，當局應與立法會內的友好黨派，組成執政聯盟，讓執政聯盟內的成員，盡量參與政府的決策過程，讓相關政黨和議員能把市民或業界的意見，在政策制訂的過程中，及早向政府反映。
18. 為了令執政聯盟的運作更為暢順，政府在推出政策前，應要有一個「多上多落」的諮詢過程，即容許政策內容有改動的空間，容許執政聯盟的成員在初步諮詢選民和業界代表後，再與當局反映意見，從而完善政策的內容。
19. 由於政府制訂政策時吸納了友好政黨的意見，令到市民和社會各界的利益在事前均得到充分考慮，政策的認受性自必大大加強，政策在立法會內獲得通過的機會也會大為提高。如此一來，行政立法關係得以改善之餘，也會大大提升政府的施政效率，對提升政府威望亦大有幫助，則市民、立法會和政府之間，也能做到多贏局面。

### 結語

20. 自由黨相信，只要特區政府積極做好上述的政治配套，改善行政立法關係，從根本上解決政府與立法會之間的矛盾關係，並且與政府友好黨派組成執政聯盟，則屆時在條件成熟下，本港要推動 2012 年普選行政長官，也就自然容易得多了。

二〇〇六年九月八日

策略發展委員會

管治及政治發展委員會成員田北俊



## 行政長官產生辦法

中大政治與行政學系高級導師 蔡子強 建議

- 1 特首的產生辦法，應根據基本法四十五條的規定：由一個具廣泛代表性的提名委員會提名，由全港選民普選產生。我們認為如果提名委員會成員經由民主程序產生，而候選人提名的門檻不會太高，用提名委員會作提名機制，不會違反民主原則。
- 2 特首候選人的提名制度，應根據下列原則：
  - 2.1 提名原則應以民主政治的「不排拒」(non-exclusive)為原則，即提名制度的設計不應為排拒某些政治力量參選而作出。
  - 2.2 提名方法應該有合理的機會，給有一定公眾支持度的候選人獲得提名。
  - 2.3 提名方法及提名委員會的組成，應確保不同社會階層或政治勢力，都有機會提名代表自己的候選人
- 3 提名委員會組成：
  - 3.1 可以大致沿用現行選舉委員會的界別分類，即如果提名委員會有 800 人，其成員可以有 200 名來自工商、金融界、200 名來自專業界別、200 人來自政界、及 200 人來自社會各界等。
  - 3.2 提名委員會各界別的委員應盡量以民主選舉方式產生（見附件），以增強提名委員會的代表性及公信力。
- 4 提名辦法的設計原則：
  - 4.1 改善行政立法關係：希望產生的特首候選人和立法會有一定聯繫，不會出現一位與立法會內各政黨完全沒有政治聯繫，但由於個人民望很高因而在普選中得以當選的特首，令行政立法關係出現緊張。
  - 4.2 均衡參與：特首候選人應在各不同界別和階層有起碼支持，因而不受個別階層仇視，而令其後施政出現困難。
  - 4.3 循序漸進：提名的規定應逐步放寬。放寬的方式可包括：
    - 4.3.1 減低每個界別所需的最低提名人數；或
    - 4.3.2 擴大每個界別的選民基礎。

4.3.3 精神是，如果要以一個「門檻」方案來換取各方共識，容許 2012 年進行普選行政長官，那麼這個「門檻」也應同時明確設有一個時間表，在兩、三屆內撤銷。

## 5 提名具體辦法 (2012 年)：

- 5.1 例如第一屆普選特首可以要求由較多提名委員提名 (例如 100 人)，而其後逐漸減少提名所需人數。
- 5.2 任何特首候選人應至少獲得 100 名提名委員提名，才可成為特首候選人；
- 5.3 100 名提名委員內，應在四個不同大組別，均至少可獲得 10 名提名委員提名。這樣可確保該候選人在各不同階層均有最起碼的支持程度，例如起碼可獲得百分之五的工商界提名委員支持等。
- 5.4 100 名提名委員內，應包括起碼 15 名立法會議員。這樣可確保選出的特首至少可獲立法會相當部份議員支持 (四份一)，亦會令特首候選人不會太多——最多只會是三至四個——避免票數及政治利益過於分散。

## 6 選舉方法

- 6.1 普選投票辦法：採用兩輪投票制。如果第一輪投票，有任何候選人取得過半數的選票，則會當選。如果沒有候選人取得過半數選票，則由得票最高的兩位候選人進入第二輪決選；第二輪決選得票多者勝。
- 6.2 這個制度的優點是可確保最後當選者必然得到過半數票支持，避免出現得票不及一半的少數派行政長官 (例如像零零年的陳水扁)，而令認受性或立法會內的支持不足。確保行政長官在第二輪投票得過半數票支持，有助提高公信力及增加施政的認受性。此外，外國經驗顯示兩輪投票可容許各政黨候選人在兩輪選舉間協調，有利產生較溫和及較為廣泛接受的當選者，有利加強政黨合作之餘，增強與中央的溝通，也令政見較極端的候選人較難「偷襲」成功。

## 7 中央對行政長官的任命權

如今香港很多人士，對中央政府對香港行政長官任命權的性質，仍未有統一的理解。儘管中央官員多次反覆強調這屬於一種「實質性」任命，但不少香港人士包括部份法律界，仍堅持那應是一種「名義上」的任命權。而如今香港有關的選舉法律，也未有明確針對這一點作出補充，只是一般提及特首出缺後的補舉辦法。如果要在 2012 年實行補選，如何減低北京對此的疑慮和保留，十分重要，因此行政長官任命權的性質，將成了一個不能迴避的問題。

### 附註 提名委員會組成

#### 現時選舉委員會八百人的名額分配

工商金融界 (200 席)	工業一(12) 飲食界(11) 香港僱主聯合會(11) 工業二(12) 酒店界(11) 中國企業協會(11) 進出口界(12) 商界一(12) 金融界(12) 地產及建造界(12) 航運交通界(12) 商界二(12) 保險界(12) 紡織及製衣界(12) 批發及零售界 (12) 旅遊界(12) 金融服務界(12)
專業界 (200 席)	會計界(20) 中醫界(20) 教育界(20) 高等教育界(20) 工程界(20) 醫學界(20) 法律界(20) 資訊科技界(20) 建築、測量及都市規劃界(20) 衛生服務界(20)
勞工、社會服務 、宗教界(200 席)	漁農界(40) 宗教界(40) 體育、演藝、文化及出版界(40) 勞工界(40) 社工界(40)
原政界 (200 席)	全國人大代表(36) 市區區議會(21) 立法會議員(60) 全國政協代表(41) 新界區議會(21) 鄉議局(21)

建議：

1. 原有工商界、人大代表、政協代表、立法會議員、鄉議局等界別，其名額保持不變。工商界內各界別分組的選舉方法和名額保持不變(共 358 人)。
2. 現時在勞工、社會服務及宗教界內的社工界本質上屬專業人士，建議將其改劃入專業界別，令專業界別共有 11 個小分組，各專業界別比例約佔 18 席。
3. 保持區議會共 42 席，不需界分市區與新界，由所有民選區議員（即委任區議員無投票權）投票選出 42 人。選舉方法建議將所有區議會按立法會選區分為五大組，每組選出代表人數按區議員比例劃定，區議員以單一可轉移票制（single transferable vote）選出代表。此制度會令到選出的代表的黨派成份，會大致與區議會內的黨派勢力均衡接近，即某政黨如果在區議會拿得約十分之一議席(約 40 名區議員)，則可獲得約四個提名委員席位。
4. 第三界別的 200 席，可擴闊其代表性，按行業選出提名委員，以增強整個提名委員會的代表性和認受性。除了(1)漁農、(2)體育／演藝／文化／出版、(3)宗教外，加入公營機構僱員、學生、持家及退休人士、及其他行業等，平分 200 個名額。所有選民不可重複在專業界別及此界別有選舉權。
5. 如果希望保持一些社會組織的影響力，例如工會、宗教界等，則可以考慮部份席位由這些中介組織選出：例如如果所有註冊工會以單一可轉移票制選出 30 人的話，不同政治傾向的工會都有機會獲得代表。在這方案下，建議組織代表只佔 100 人，例如宗教界 30 人、工會 30 人、漁農、體育及其他組織佔約 40 人等，其餘 100 名提名委員由分行業普選產生。

節錄自葉劉淑儀女士的  
 <香港：過渡中社會民主發展的個案研究>

第四章

在香港進行民主化的條件和部份主要事項

對於彭定康在1992年10月發表的方案，公眾當時都集中注意其試圖大力加快香港民主發展的選舉建議，以及隨後引發的政治風波。然而，除了選舉改革外，彭定康先生還在構想其他事情。作為一位議會經驗豐富的老練政治家，他的施政報告提出了兩項令香港的代議民主政制能成功施行的基本事項：甚麼是促成民主的條件？應設計哪一種代議制度，才會在「公眾參與」（即民治，希臘語中民主一字的字根所指）和「有效率的政府」之間取得平衡？可惜的是，人們過於關注選舉爭拗而忽略了這兩項事情的重要性，而且當時亦沒有時間讓彭定康先生和他的英方同僚尋找出解決方法。

彭定康先生一開始就提問香港是否已準備好發展民主，他指出「無論從經濟成就、教育水平或衡量發展程度的其他指標而言，香港顯然是高度發展和成熟的」。<sup>13</sup> 在西方，自1959年Seymour Martin Lipset發表的開創性文章《民主必需具備的一些社會條件：經濟發展與政治合法性》以來，經濟發展與民主的關係一直是許多辯論的主題。1992年，Larry Diamond在《*American Behavioral Scientist*》發表的文章《再思考經濟發展與民主》中指出，自Lipset的文章以來，大量有關民主與社會經濟發展關係在各種不同層面上的量化研究已發現，相互間存在正面的關係。<sup>14</sup> 人類發展指數(HDI)是由聯合國發展計劃(UNDP)發展出來以衡量一個國家「人類發展」或物質生活質素平均值的指數，如果將它作為發展指標的話，民主與經濟發展的關係更為密切。<sup>15</sup> 值得注意的是，根據由UNDP發表的《2005

<sup>13</sup> *Hong Kong Legislative Council, 7 October 1992 (Hansard)*, 39.

<sup>14</sup> *American Behavioral Scientist*, Vol. 35 No. 4/5, March/June 1992, 450-499.

<sup>15</sup> 根據 UNDP 的定義，HDI 是人類發展三個層面的撮要衡量；按自出生起計的壽命來量度是

年人類發展報告》，香港在「高度人類發展」國家或地區組別中排名第二十二位，新加坡則名列第二十五位(參閱附錄)。香港與新加坡是僅僅兩個被西方學者視為「非民主的」經濟體系。由於新加坡沒有具競爭性的選舉，往往被西方學者視為「並不民主」；至於香港，主要由於殖民地遺留下來的問題，以致民主發展起步棘手。如果能就研究有關問題的學者所採用的各種發展指標進行檢驗，以判別香港是否已準備好發展民主的話，將會非常有用。

學者所採用的主要變數包括以下各項：按人均國民收入來量度國民財富；工業化；都市化與教育(Coleman 1960)；通訊發展 (Cutright 1963)；媒體活躍程度和新聞自由(Jackman 1973)；民族多元化；新教徒所佔的人口比率；成為英國殖民地以前的歷史；在近代發展為國家之道路(Bollen and Jackman 1985)。有關新教徒佔人口比率這一點的重要性，學者如Huntington的論證是，新教教義透過強調個人尊嚴和政教分離而鼓勵民主。<sup>16</sup> 考慮到上述各點，香港顯然非常適合發展民主，原因是香港是一個都市化的後工業社會，沒有任何突出的種族、語言或宗教分歧；有大量質素高的中產階級，享有高度新聞自由；影響力強大的新教徒和法治是英國遺留下來的部份傳統；此外，作為中國特別行政區，給予香港人一個新的機會來治理香港。

可是，當檢討伴隨經濟發展而來的歷史和社會經濟過程，會發現香港在某些方面有所欠缺或發展不足。香港的政治文化是一個例子。更高的教育水平將會帶來一個更寬容、溫和及有自制力的政治文化，從而有助緩和衝突，鼓勵人民在參與政治時採取一個更知情和更理性的態度，Lipset是其中一個最早提出這論點的學

---

否健康長壽；按讀寫能力和註冊入學來量度是否具有知識；按人均國民生產總值來量度是否具有良好生活水平(美元購買力均價)。

<sup>16</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, Norman, 1991), 72-85.

者。<sup>17</sup> Almond和Verba在《公民文化》有關政治文化如何有助民主發展的比較研究中，強調促進這樣一個均衡的政治文化的重要性：「有政治活動、參與、理性，但同時透過順從性、傳統性和支持偏狹的價值而達致協調」。<sup>18</sup> 不幸的是，自1991年立法局開始直選以來，香港變得以公眾辱罵為主導、政治修辭愈見粗鄙、不容反對意見、固執僵化、政策立場淺薄，並採用要一決勝負的戰略來超越對手，以及要摧毀他人的政治手段。一個已提過的說明是，對於在未來不能透過直選開放通往最高權力職位的渠道，部份倡議民主的人士深深感到沮喪。儘管如此，如果香港能薰陶於一個鼓勵更寬容、包容、互信及調和的政治文化，香港的民主發展將會受惠。這是設計香港民主的基本架構時必需考慮在內的一個重要因素。

### 民主發展的主要事項

此外，彭定康先生在1992年的立法局施政報告中提出民主發展的另一主要事項：公眾參與及有效管治之間可達致哪一程度的平衡？如何達致平衡？彭定康先生引述Isaiah Berlin說：「促進社會公義和自由不一定代表各個有效率的政府要告終；無論是經濟上或政治上，權力和秩序都並不同於僵硬的教條；個人自由（一個鬆懈的社會特性）與不能或缺的最起碼的組織性和權威，是有可能互相協調的。」當時，大部份香港人都忽略了這一點，只著眼於公眾參與和有效率的權威政府之間，以及個人自由和社會秩序之間固有的張力。彭定康先生清楚留意到這兩種相反力量之間的張力和要達致平衡的需要，但他急於擴大公眾參與程度而推出的政府模式，為香港政府帶來嚴重的管治問題。彭定康先生宣稱：「我意圖確保能有一個由行政主導、強大有效的政府，並能適當地向本立法局問責。」這反

<sup>17</sup> Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1981), 338-40.

<sup>18</sup> *Civic Culture* (Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1965), 30.

映出彭定康改革主要的弔詭之處，即行政機關採取果斷行動令行政和立法機關分家，加上行政機關控制政府政策和立法議程的能力被大大削弱後，並不可能維持一個由行政主導的政府。在1995年廢除立法局所有官守議員後，彭定康的改革導致行政機關在立法局內沒有一張鐵票，並受制於立法局各種挑釁的、具有政治動機的要求。

## 行政立法機關的關係

香港政府在殖民地時代最後的日子經歷嚴峻的管治問題，在1997年後問題更趨惡化；對於要撤離香港的英方領導層而言，這並非意料不到之事。隨著1980年代立法機關推行民主化以來，英方領導層苦苦思索引入部長制的可行性，以解決由委任產生的行政機關和由選舉產生的立法機關之間的分離問題。對於引入部長制這個選項，《1985年香港年鑑》有如下說明：

32. 人們就綠皮書作出大量建議，認為透過某種形式的部長制，未來的行政局非官守議員應獲得更大權力和威信來監控和指導政府的政策和運作。
33. 有關總督的定位等事項，引起了重大的憲制問題，但這並非要在短期內決定的事情，亦非唯一的行事方式。整個課題將在稍後階段處理。

當年由港督尤德爵士率領的英方領導層沒有當作有解決問題的答案，而讓它留待稍後階段才處理。立法機關民主化帶來急劇的結構性改變，並沒有讓行政當局得到充裕的時間和空間來應變。1991年立法局的直選議員一上任，就開始為行政機關醞釀難題。1991年12月4日，立法局在律師和新晉議員的帶領下一展實力，否決了中英雙方按基本法要求在香港成立終審法院所達成的協議，理由是法院的五位法官中只能有一位外籍人士。立法局的動議否決了中英協議，導致終審法院的成立被延誤了接近四年。<sup>19</sup> 此外，當年的行政局首席議員鄧蓮如男爵(一位能

---

<sup>19</sup> 立法局於1991年12月通過動議，拒絕香港特區終審法院四(本地法官)加一(外籍法官)的模式，導致香港政府在數年內要再籌劃成立最高法院的事宜。英國政府最終成功取得中方同意，



在由英國人主導的商界中攀升到高層位置的華裔女商家)提出一項計劃，由她領導成立一家由兩局全體非官守議員組成的有限公司，以協調行政立法兩局事務。這計劃同樣迅速地被立法局的新晉議員否決。在得悉港督彭定康意欲令行政局立法兩局分家後，鄧蓮如男爵自1992年起淡出政壇，標誌著香港政治「精英共識管治」時代的結束。<sup>20</sup> 出身於奉議會為上的西敏寺傳統，彭定康先生將加強香港立法機關的自主和獨立放在其他所有政治目標之上。隨著立法局全體官守議員在1995年10月離任，政府在立法局上對政府事務的操控能力進一步被削弱。在主權移交前夕，立法局議員匆忙提出大量在保安和勞工方面的草案。但香港特區政府認為這些倉促下提出的立法構想欠佳、不可行或不能被接納，故這些草案都被擱置；有些要作出修改，有些則在特區政府受到法律質疑前都被置諸不理。

黎慶寧先生是彭定康政治改革的主要設計者之一，直至1998年8月底前他一直是保安司。據報導，他在離任前其中一個訪問中說：「行政立法兩局的關係是設計未來香港政制的最重要環節。」由此可看出問題的嚴重性。黎先生補充說，過去數年有關香港政制的爭拗只集中在有多少個直選議席，忽略了考慮行政與立法機關的長遠關係，他希望六百五十多萬香港市民能反省這一點。<sup>21</sup> 黎先生被視為港府最具才智的官員之一，他異乎尋常地準確預測出香港特區政府的憲制和

---

就主權移交後在香港特區成立終審法院而草擬法案，1995年5月3日立法局通過了一項動議，指出：

「本局在考慮了有關成立終審法院的現況，並考慮了香港律師協會、香港大律師公會和其他關注此事的團體的成員最新的評論和意見後，促請政府盡早成立終審法院，以符合聯合聲明和基本法所列明的責任。」

自民主黨及其盟友投票反對四加一模式及草案的其他許多環節後，立法局都沒有再達致共識。

<sup>20</sup> 金耀基在《The Administrative Absorption of Politics in Hong Kong, with Special Emphasis on the City District Officer Scheme》中指出，過去百多年來英國統治者透過向精英提供行政過程上的參政機會，成功確保政治穩定。但這種精英共識管治模式只在政治階層細小時才有效；一旦出現了「社會流動」，非政治層轉化為關乎政治的階層，那麼為求政治制度穩定，必須要有精英與群眾的共識或整合，而不能單靠精英共識或整合。(36)

<sup>21</sup> 《文匯報》訪問黎慶寧先生的報導，1998年7月30日。

管治問題。

## 民主的弔詭

香港自立法機關民主化以來經歷的管治問題，正好說明了Larry Diamond的文章《民主的三個弔詭》(*Three Paradoxes of Democracy*)所討論的民主弔詭。<sup>22</sup> Diamond在該文指出，人們對民主的普遍理解「民治」(government by the people)，掩蓋了政府民主制度內衝突與共識、代表性與管治性、同意與有效性之間固有的矛盾。Diamond透過看清民主制度內相反方向的拉力，識別出民主的三個弔詭，並指出必須小心平衡各種力量。一方面要有競爭、廣泛代表和群眾支持；另一方面，為能夠果斷地行事，政府有抗衡的必要。民主以群眾同意及在建制內角逐權力為依歸，但同時也要求一個有效和有威信的政府。正如Alexander Hamilton和其他聯邦主義者在主張一個強大的美國中央政府時苦心地解釋，既要有代議政府，但政府也必須有管治能力。一位聯邦主義者John Jay指出：

「政府絕不能被摒棄，沒有甚麼比這一點更為明確。同樣不能否定的是，無論政府是何時及如何組成，人民必需向它交出部份既有的自然權利，授予政府其不可缺少的權力。」

Madison在第37號文章《關於黨大會設計一個恰當政府模式的困難》中進一步說明：

在黨大會所經歷到的各種難題中，最重要的一點肯定在於，如何將不能或缺的穩定和政府能量，與人民基於自由及共和形式而不可違背的關注結合起來。……能對抗內外危機和迅速有效地執法是一個良好政府的基本定義；故此，政府的能量是必須的。<sup>23</sup>

美國在規劃憲法和授予聯邦政府恰當權力使之能有活力地運作的經驗，強調出香港在設計民主制度時要在代表性和有效政府之間力求平衡的重要性。

<sup>22</sup> Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996), 111-123.

<sup>23</sup> Charles R. Kesler, Intro and Notes, Clinton Rossiter, ed., *The Federalist Papers* (New York: New American Library, 2003), 31, 222-223. Italics added.

## 第五章

### 香港特別行政區試圖推動民主化

#### 董建華政府探索新範例

香港特區行首屆行政長官董建華先生從彭定康政府繼承了一個半民主的制度，未有意識到整個權力重心已轉移到立法機關上，特區政府要依賴它通過立法和財政提案。香港特區政府於2004年4月發表的《政制工作小組第二份報告》，延續了維持「行政主導的政府」的英式神話。報告引文指出維持一個「由行政主導」的制度乃其中一項「基本政策和政治架構的設計」。<sup>24</sup> 儘管意欲維持一個強政勵治的政府是完全可以理解的，但不論是董先生或是其缺乏政治經驗的班子都沒有真正明白到甚麼是必要的憲制和制度轉變，以確保特區政府有效運作。

意識到欠缺政黨支持和人民直接授權這兩個問題，董建華先生在他的第二個任期內採納了一些措施來加強其表現和認受性。對於行政會議，董建華先生給這個承襲自殖民地時代的陳舊制度委任了立法會兩大政黨的黨魁為成員。採取這項行動顯然是藉以鞏固立法會對政府的支持，但在2003年10月，當極具爭議性的國安法在等待立法會通過之時，獲委任為行政會議成員的自由黨主席在同僚建議下撤回對法案的支持並辭去行政會席位，導致了政治聯盟的瓦解。

此外，董建華先生為增強人民對其政府的信任，於是任命高級官員擔當相等於部長級的職位，使之成為「問責官員」。官員因獲行政長官信任而被任命，類似美國總統委任官員的形式。在引入「問責制」前，那些高級職位都是由享有終

---

<sup>24</sup> "The Second Report of the Constitutional Task Force" (Hong Kong: The Hong Kong Logistics Department, Hong Kong Special Administrative Region Government, April 2004, 19) 第 3.25 段描述，香港的政治架構是「由行政長官領導的行政主導制度」。這種純粹按英國時代的歷史事實而作出的描述，未能顧及在英國統治下最後二十年內政治上的根本轉變，政府已喪失在架構上對立法機關的控制。

生聘用制並視公務員為終生事業的公僕所擔任。驟眼看來，透過要求高官對其職責的表現而向人民問責，這制度可加強特區政府的公信力；但事實上，這跟創造一個理想的民主模範相距甚遠。理想中的民主政府制度，「管治者需就其施政向公民問責，公民乃透過民選代表競爭和合作而間接影響施政」。<sup>25</sup> 高級官員問責制度難以取代透過定期選舉而令特區政府向市民問責，這助長了盛行於香港並已令數名在公營部門位居要職者離職的責難文化，這不但未能解決香港在半民主制度下推行問責制的難題，反而製造出更多問題。

除了推出這些零星的措施，董建華先生對香港進一步發展民主的事宜採取了拖延及迴避的策略。而行政長官可就2007年後挑選行政長官和籌組立法機關的辦法提出修訂建議的時間已愈來愈少。根據基本法附件I和附件II，挑選2007年以後行政長官和籌組2007年以後立法機關的辦法和投票程序可被修訂，但必須符合一定程序，即必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。為履行對香港特區負責的憲制責任，行政長官有必要就2007年以後挑選行政長官和籌組立法機關的辦法可能出現的修訂，與北京當局展開磋商。行政長官在2004年1月7日發表的施政報告中，終於承諾「在維持『一國兩制』和遵守基本法的大前提下，積極促進香港的憲制發展」。他成立了一個由政務司曾蔭權先生領導的憲制工作小組，開始與北京當局進行諮詢。按基本法規定的「循序漸進」原則，中國人大常委會在2004年4月6日就基本法附件I和II的有關係文作出立法詮釋，指出如果能完全遵照兩個附件規定的程序，上述辦法可被修訂；但如果辦法最終不獲修訂，在2007年後行政長官的挑選和立法會的籌組將按兩個附件原有的條文而進行。常委會在2004年4月26日作出進一步決

---

<sup>25</sup> Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy Is ... and Is Not", in *The Global Resurgence of Democracy*, 50.

定，表明不會透過全民普選選出2007年第三任的行政長官或籌組2008年第四屆的立法會。受這些規定所限，只要遵照基本法相關條文及附件I和II的規定，第三任行政長官的挑選和第四屆立法會的籌組辦法是可以修訂的。

## 新行政長官尋求可行的模式

隨著就辦法作出修訂的時間愈來愈少，於2005年6月接替董建華先生的新任行政長官曾蔭權先生迅速提出修訂辦法的建議。特區政府憲制發展工作小組在2005年10月發表的第五份報告中建議，將挑選行政長官的選舉委員會成員倍增至1,600人，並顯著增強民選成份，將所有區議會議員吸納在內。工作小組建議，將立法會議席位由60個增至70個；透過直接選舉產生的地區界別由30席增至35席；由功能界別產生的議席也由30席增至35席，當中由區議會功能界別產生的席位由一個增至六個。透過將區議員納入在選舉委員會和立法會區議會功能界別的全體選民內，特區政府指稱可將選舉委員會和立法會區議會功能界別的選民總數擴大至超過300萬人，擴大的程度並將超越彭定康先生在1993年的建議，即所謂「九個新功能界別」選區將會擴大至包括270萬選民。為遵照基本法附件I和II規定的辦法，特區政府此項方案要獲得立法會三分之二大多數即四十票的通過。

將所有區議員納入選舉委員會內和大幅增加由區議會功能界別產生的議席，從而大量增加挑選行政長官和立法會選舉的選民總數，將令香港更貼近普選。可是，政府的議案未能贏取少數強硬議員的支持，他們堅持立即頒佈進行直選的時間表。反對派在2005年12月4日組織了一個大集會，要求政府訂出具體的直選時間表。獨立觀察家估計達10萬人參加了抗議活動。<sup>26</sup> 儘管政府極力游說，其議案卻未能在2005年12月21日立法會辯論時獲得基本法所要求的三分之二大

<sup>26</sup> 雖然大集會的組織者宣稱有25萬人參加，獨立觀察家卻提出不同的估計數字，但最多不逾10萬人。

多數票通過。<sup>27</sup> 由於沒有所需的立法會批准，加上要遵照人大常委會於2004年4月6日作出的立法詮釋，在2007年以後行政長官的挑選和立法會的籌組，將要按照基本法現有條文的規定進行。換言之，在立法會未來出現三分之二大多數票之前，民主化不能有任何進展。

特區政府在2006年初遭受了另一大挫折。由於立法局的反對，政府要放棄總值數百億元的西九龍文化發展計劃建議。雖然更擅長政治和公關技巧的行政長官曾蔭權成功地保持香港穩定，其政績亦持續贏取市民的高度評價，但在立法會接二連三的挫敗充份突顯半民主制度下嚴重的結構性管治問題。無論是為了出於要打破目前僵局的實際需要，或是要施行基本法內的憲制安排，香港在可行情況下盡早向前推進，轉化成一個成熟和全面的代議民主社會，將是香港之福。

---

<sup>27</sup> 經過多個小時的辯論，在2005年12月22日立法會34名議員投票支持政府的憲制改革方案，24人投反對票，一人棄權。這結果未能達致所需的立法會三分之二大多數。

## 第六章

### 超越口號——建設民主政體——民主政治架構的基本原則和必要元素

#### 基本法的憲制設計

毫無疑問，基本法對於最終在香港建立一個代議模式的政府作出了規定。根據基本法第45條：「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」（斜體字為附加）。基本法第68條也就籌組立法會的辦法作出類似規定。

然而，在目前看來變得清楚的是，於1980年代草擬基本法的成員對於代議政府的理論和實踐欠缺深入認識，他們基本上是按當時的運作模式粗略地拼合出一個憲政制度，並融入從西方代議政府制度借來的特色。舉例說，基本法對於香港特區憲制安排的規定包含了美國制度的制衡特點，如第73條(9)列明，若行政長官有嚴重違法或瀆職行為，立法會可以三分之二大多數票通過彈劾動議；第90條列明，終審法院的法官和高等法院首席法官的任命或免職，須徵得立法會同意。諷刺的是，基本法起草成員可能為了強化行政機關而將不少美國模式的元素融入基本法內；惟英國在其治下的最後十七年內，卻逐步引進根本上的憲制改變，務求港府的制度盡可能貼近英國的議會制。當香港於1997年實施基本法後，實際情況是香港立法會的運作類似英國國會的形式，非常活躍、敢言、高度自主，但行政機關卻仍在「由行政主導的」政府這個想像下努力工作。儘管基本法內沒有「由行政主導的」政府這個概念，但基本法起草成員卻視之為殖民地政府管治成功的要素。他們沒有意識到，一旦立法機關開始民主化而行政機關喪失對其直

接的控制，政府要不斷地大力游說、討價還價，以及處理與政黨的親疏遠近，結果會令「由行政主導的」政府不再可行。

### 欠缺從機制上安排「由行政主導的」政府

基本法憲制設計的一個主要問題，顯然是缺乏在機制上安排一個「由行政主導的」政府。按基本法規定，行政長官和立法機關的直選最終會分開進行，但政府的行政立法機關卻欠缺有機的聯繫。在殖民地時代，透過委任等同於部長的官員為立法局議員，加上行政局和立法局資深非官守議員的身份重疊，兩局得以聯繫起來。惟一旦失去了這個要緊的關聯，行政機關將議程加諸於立法機關上會面臨重大困難。

與全面的民主政府制度相比，無論是英式國會制或美國總統制，政黨在組成和維持一個執政政府上所擔當的重要角色，促成一個由行政主導的政府。舉例而言，美國總統和立法議員透過不同的選舉產生，而其中總統由間選產生，但美國有一個多數兩黨選舉制。總統的政黨在國會的支持，成為政府在立法機關掌控政府事務的重要工具；副總統在參議院擁有打破僵局的關鍵一票，進一步加強了行政主導優勢。在英國，英皇或女皇會委任國會多數黨領袖為首相，故此實際上首相是由立法機關挑選的。正如Arend Liiphart在“*Patterns of Democracy*”中指出：「理論上，下議院可投票解散由內閣組成的執政政府，故此它『控制』著內閣；實際上，關係卻是相反的。因為內閣是由下議院團結的多數黨領袖所組成，它通常獲得下議院的大多數支持，並可充滿信心地繼續執政及令立法提案獲得通過。相比之下，內閣顯然主導著國會。」<sup>28</sup> 無論是基本法或香港特區在政治上、行政上或立法上的安排，都顯然缺乏這種從機制上維護行政主導優勢的做法。基於

<sup>28</sup> *Patterns of Democracy* (New Haven and London: Yale University Press, 1999), 11-12.



香港特區憲制制度設計上這項根本缺失，縱使香港特區政府投放了極多資源進行游說，以期獲得所需票數和保持政治上的操控，她在具爭議性的立法或大型建基項目上仍要費力地爭取立法局的通過，這種情況便不足為奇。

## 在香港特區建立民主政體的根本原則

由於缺乏在機制上安排「由行政主導的」政府而衍生出管治問題，唯一的解決辦法是加快步伐，將香港特區轉化為全面的代議民主社會。在香港建設一個持久的民主制度，值得考慮Schmitter和Karl在他們的文章“*What Democracy Is ... and Is Not*”內所說的：

本文其中一個主旨是，民主不是由一系列獨特的機制所構成的。民主有許多不同形式，各種各樣的實踐會帶來相似但不盡相同的效果。民主的特定形式，取決於一個國家的社會經濟情況，及其固有的架構和政策常規。<sup>29</sup>

就香港而言，建設持久的民主制度必需符合以下的原則：

1) 香港的民主制度必需與香港是「中華人民共和國不可分離的一部分」（基本法第1條），及享有「高度自治」的特別行政區這地位（基本法第2條）保持一致。正如Robert Dahl的用語「多元政體」（polyarchy）所提出的概念，民主制度的本質取決於參與（選舉過程）和反對（競逐選舉職位），而制度蘊含著不能預知結果這項元素；缺乏這一元素的話，將不可能出現有意義的競逐。<sup>30</sup> 由於香港並非而且不能成為一獨立國家，任何政府制度如果會製造出不能預知或不確定的元素從而不利主權國家的利益，將無可避免地引起中華人民共和國的憂慮。基本法第43條試圖防止行政長官作出違背中華人民共和國國家利益的決定，列明「香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。」這

<sup>29</sup> *The Global Resurgence of Democracy*, 50.

<sup>30</sup> Robert Dahl, *Polyarchy* (New Haven and London: Yale University Press, 1971), 1-10.

條文後半部含糊之處，突顯了—旦經普選產生行政長官和立法會後，要確保履行這個規定的實際難處。在中央政府允許香港直選行政長官和立法會之前，需要找出方法平息中國的憂慮。

2) 這制度需要與基本法中管轄民主發展的基本原則保持一致。基本法所專奉的「一國兩制」概念乃香港的不同制度的源頭，故此基本法是香港立憲制度的基石。香港令中華人民共和國安心的最佳機會，實繫於香港能否使中國信服香港堅定不移地遵從基本法所規定的憲制制度，便能確保香港於實施民主制度與國家利益時最終是一致的。因此，非常重要的一是，香港要遵從基本法中對香港民主發展明確和蘊含的原則。這些原則如下：

- 循序漸進的原則（第45和68條）
- 根據香港特別行政區的實際情況而發展的原則（第45和68條）

此外，雖然沒有在基本法中明確列出，但當時的中華人民共和國國務院港澳事務辦公室主任姬鵬飛先生在1990年3月基本法制定前夕，發表了兩項重要原則如下：

- 「平衡代表」「滿足社會不同界別的利益」
- 「推動資本主義經濟發展」

對於確實慣於多元或多數制度的國會議員，可能會感到後兩項原則怪異；但對於下列人士，該兩項原則並非那麼古怪：受訓於較著重共識的歐洲代議政府制度（包括各黨派在內的大聯盟政府，或Arend Liiphart所說的「結盟主義」）學派的人；受訓於需要在多個不同選區取得一致大多數的聯邦制度學派的人；或是熟悉美國制度內各種防範「大多數專制」的保障措旋（人權法，在美國歷史一段長時間內只限於有產階級的選舉權、非代議制的上議院、並非由選舉產生而且獲終

生聘用的最高法院法官等)的人。但同時要承認的是，這些保障亦限制了行政活力和決斷性。香港是一個透過不干預的資本主義制度而繁榮的城市，而非納稅人士佔有高百分比；對此，中華人民共和國有充份理由擔心，草根階層民粹主義的興起，透過「非納稅人的代表」和扭曲立法會內人民代表的比例，會不利於香港的資本主義制度。<sup>31</sup> 由於歷來著重商業成就，香港最優秀的人士一直遍布工商界和收入最可觀的專業。除非制度內有恰當的保障，確保精英份子和各方人士都能參與管理香港事務，否則，立法局直選可能剝奪了最具經濟和管理經驗、最能領導香港克服各種社會經濟困難的人士的參與。從這方面而言，中華人民共和國的關注，跟其他國家制定憲制人士已在各自制度內建入的制衡是一致的。

3) 假若香港市民能表現出更具有國家意識感和更了解整體(中國)與部份(香港)的關係，北京或會更能相信，香港的民主制度能在符合國家利益下和諧運作。也許香港長期的殖民地統治歷史削弱了市民對國民身份的認同感，部份倡議民主者在需要向內地諮詢的事項上也表現出「他們—我們」和「高高在上」的病徵。他們傾向於採取強硬路線和不妥協的立場，或不時採用動員民眾的高壓手段。這種思維和手段跟政治妥協背道而馳，但這卻是令各方就香港民主發展達成共識所必需的。能接受中國既有的完整性，能了解中國發展至今的歷史、文化和政治背景，並了解香港在當今中國的位置和角色，將有助帶來在非民主國家內建設一個民主政體所必需的互信和尊重。

## 從自由非民主政體到民主政體

雖然殖民地形式的政府在定義上是非民主的，但香港在殖民地時代仍以自由見稱。多年來，香港被傳統基金會(Heritage Foundation)和菲沙研究所(Fraser

---

<sup>31</sup> 香港的稅基非常狹窄，在 2002 年至 03 年的評稅年度，香港總人口中只有 17%繳納薪俸稅，當中只有 0.2%的納稅人繳納最高的 15%標準稅率。

Institute)評為最自由的經濟體系，以表彰香港尊奉市場制度，推動自由企業，以及不干預的小型政府。套用Fareed Zakaria的話語，「數十年來，香港這個小島清楚彰顯出自由不必端賴於民主」。<sup>32</sup> 雖然沒有代議民主，但鞏固的法治傳統、獨立的法院，加上在公民、政治、經濟、社會和文化權利上應用國際公約，香港高度保障著個人、公民和政治自由。在中國恢復對香港行使主權後，香港繼續成為多個非政府組織的地區總部，原因包括香港仍有能力保障自由的法治，自由和活力充沛的新聞行業(許多國際傳媒機構都以香港為區域總部)，以及資訊流通的自由。至少有兩名長期居港的外籍人士留意到，在基本法實施後，實際上香港的自由度和寬容度更高。他們分別是現任RAND亞太政策中心亞太政策研究主管William Overholt先生和香港大律師公會主席Philip Dykes先生。<sup>33</sup> Dykes先生指出，憲法(基本法)的制定加上其確保的人權法案，加強了對人權的保障。香港的憲制自由主義和「共和主義」，即一個被其法律、獨立的法院、橫向問責的機制(獨立的廉政專員公署和核數署)和健全的立法監督所限制的政府，為建設自由及能有效運作的民主政體提供極佳的基礎。<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Fareed Zakaria, *The Future of Freedom—Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2003), 21.

<sup>33</sup> Overholt 先生在其文章“Hong Kong: The Perils of Semi Democracy”觀察到，與英國統治期間相比，示威抗議活動更加自由；此外，英方在任何地方都愛使用竊聽器和利用廉政公署迴避適當程序，這做法已有所減少。而 Dykes 先生在 2005 年 1 月 31 日星島日報(香港版)的訪問中引文說明，基本法對加強保障人權的作用。

<sup>34</sup> Larry Diamond於2003年在加州大學爾灣分校的民主研究中心發表一篇題為“Can the Whole World Become Democracy? Democracy, Development, and International Policy”的文章，指出一個真正問責的政治制度必需具備三大元素：民主——讓公民在自由公平的選舉中挑選領袖，他們參與政治過程並表達自己；自由——限制國家的權力，避免其蠶害個人的基本權利；共和——透過能制衡行政權力的橫向問責制度，提供法治和良好管治。除了沒有一個民主制度讓公民在自由公平的選舉中挑選最高領袖外，香港以其強大的自由和共和機構的優點，有資格稱為一個問責的政治制度。

超越口號——「選票至上主義的謬誤」和建設民主政體所必需的機制和基建

### 「選票至上主義的謬誤」

97前後，在香港倡議民主的人士都以盡早推行普選作為民主化運動的中心思想。雖然以普選為重點可能會有利於某些政黨或組織鞏固權力，但在關鍵的機制和基建落實前推行普選會帶來風險，可能會進一步損害香港已經薄弱的行政機關、有效施政和政策制定上知情和理性的參與，而這些都是香港在殖民地時代成功的要素。假若最低綱領式的選舉準則被採納為民主發展的標記，肯定會對香港經濟和社會發展構成不利的影響。

此外，正如不少先進的民主學者曾指出，選舉式民主制度只是在程序上最低程度地符合民主的素求。Huntington在《第三波》中論稱：

首先，將民主定義為選舉是偏狹的。對某些人而言，民主有或應該有涵蓋更廣和更理想化的詮釋。對他們來說，「真正的民主」是指自由、平等、博愛，公民能有效地控制政策，政府負責任，政治誠實公開，有知情和理性的深思熟慮，平等的參與和權力，以及其他公德。這些大部份都是好事，如果人們意欲的話，他們可按這些條件來定義民主。可是，這樣做無論從起源或目的上而言，都會衍生出所有涉及民主定義的問題。模糊的準則不會帶來優良的分析。公開、自由及公平的選舉是民主的本質和不可或缺的條件，但由選舉產生的政府可能缺乏效率、貪污、短視、不負責任、由特別利益所支配，並不能採用符合公益要求的政策。這些特質或會令政府變得不理想，卻非不民主。民主是一項公德但卻非唯一的美德，只有將民主和政治制度的其他特點明確區分後，方能了解民主與其他公德和公惡的關係。<sup>35</sup>

作為研究之目的，Huntington在《第三波》採用程序上的取向，將民主定義為這樣一個制度：「公平、誠實和週期性舉行的選舉產生出最具權力的集體決策者。候選人自由地爭取選票，實際上整個成年人口都是合資格的選民。」儘管如此，

---

<sup>35</sup> *The Third Wave*, 9-10.

他的定義類似Robert Dahl的「多元政體」概念，意味著一個向民眾和個人提供高度自由的制度，有思想和表達的自由、新聞自由、集會和抗議的自由、結社和參與組織的自由、免受恐嚇及不合理拘留的自由。法治下的政治平等保障了這些自由，足以確保市民可透過個人行動或組織，活躍自主地形成和倡議他們的觀點和利益，並駁斥政策和競逐公職。<sup>36</sup> 換句話說，只提及選舉的民主定義，忽略了可將民主和其他政治制度區分起來的基本自由的重要元素。Schmitter和Karl在文章“*What Democracy Is ... and Is Not*”中，將這種有缺陷的單維取向民主定義，稱為「選票至上主義」的謬誤：

最普遍的民主定義，將民主等同於公平進行和誠實競爭的定期選舉。有些人更認為，僅僅是選舉這項事實已足以構成民主的條件，儘管在這些選舉中，某些政黨或候選人被拒參選，或是大量人民不能自由地參與。這謬誤曾被稱為「選票至上主義」或不管選舉如何進行或對參選者有何限制，仍「信奉單純是進行選舉便能令政治行動轉化為精英之間的和平競爭，並將公眾認受性給予勝選者」。<sup>37</sup>

就香港而言，殖民地時代的非民主制度經已高度保障個人的基本權利與自由，而基本法實施後亦加強了對這些權利的保障。香港準備回歸中國期間，在缺乏與中華人民共和國政府達成共識下將香港轉化為一個民主制度的過程中，民主實驗其中一個最易被察知的後果是，嚴重削弱了任何政治制度內兩個重要尤關的層面：*效能*和*成效*。Juan J. Linz將*效能*定義為「一個政權就任何政治制度(包括在歷史上曾經稱著的制度)會面對的基本問題尋求解決辦法的能力，而且大部份留意政事的公民都對其能力感到滿意」；至於*成效*被定義為「真正落實已制定的政策的能力，並達致理想效果」。<sup>38</sup>

在處理香港特區最根本的問題上，香港特區政府的*效能*和*成效*被嚴重削弱的

<sup>36</sup> Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, eds. *Politics in Developing Countries* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1995), 7.

<sup>37</sup> *The Global Resurgence of Democracy*, 52.

<sup>38</sup> Juan J. Linz, *The Breakdown of Democracy Regimes* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1978), 16-23.

例子很多，包括經濟上過份地倚重中國內地，未能透過多運用科技與創新、創意與知識以在經濟價值的階梯上爬升，以及教育水平的普遍下降。考慮到香港滿足了民主制度的自由和共利的層面，如果有一個更全面和平衡的方針以期建設一個管治能力更強的民主政體，將有利於香港建設一個能有效運作的高質素民主體制。

## 建設民主政體——機制和基建的發展

自十八世紀末以來，西方和其他地區的民主發展經驗顯示出，成功發展民主政體需要建設民主基建，當中包含民主發展不可或缺的各種重要政治機制及其他促進發展的條件。雖然香港具有許多發展民主的先決條件如都市化、工業化、高度人類發展、具備讀寫能力的人口比率高、擁有中產階級，以及強大的猶太教和基督教傳統，但在目前的民主發展階段，某些對民主發展尤關重要的機制和基建因素卻缺乏或發展不足。這些將在以下闡述。

## 政黨的發展

政黨在西方自由民主發展中扮演重要的角色。正如Zakaria在其著作“*The Future of Freedom*”中所引述，據知美國政治科學家Clinton Rossiter曾說：「沒有民主沒有美國；沒有政治沒有民主；沒有政黨沒有政治。」<sup>39</sup> Larry Diamond和Richard Gunther在其研究「*政黨與民主*」中確定出政黨的七項功能核心功能是招募精英，當中可細分為：

1. 候選人提名（挑選代表每個政黨的候選人）
2. 選舉動員（政黨動員選民擁護候選人）
3. 組織論點（組織不同層面的選擇和其他可取之道）

---

<sup>39</sup> *The Future of Freedom*, 94.

4. 社會代表（象徵性的或推動特別利益的）
5. 綜合利益（綜合個別組織的不同利益，成為更廣泛甚至是全民訴求）
6. 組織和保持執政府地位
7. 社會的融合（令市民有效地參與政治過程）<sup>40</sup>

檢討香港實際的政治環境，會輕易發現目前香港政黨未有充份發展，以符合以上功能。

雖然由於民主化起步較遲，香港的政黨歷史相對較短是可以理解的，但是主要政黨會員人數之低實在令人失望。據估計，最悠久的政黨民主黨(DP)會員人數目少於一千，與自由黨(LP)相若。在2006年初，民主建港聯盟(DAB)約有五千五百名會員，並計劃每月新增一百名會員。最新於2006年春季創立的公民黨(CP)有一百六十名會員，其中包括一百一十名普通和創會會員及其他支派會員。公民黨制定有複雜的入會程序，要求申請者首先成為支派會員最少十二個月，並要經普通會員提名及和議，然後由行政委員會審批。按西方標準而言，這些程序是繁瑣和非民主的。在2006年，自由黨和公民黨均因一些報導而民望受損。兩黨被指拒絕公開會員資料或採取措施迴避公開黨員住址的法定要求；按香港的公司條例註冊為有限公司的政黨，是需要公開會員住址的。由於沒有法例監管政黨的成立和運作，香港所有政黨都按香港的公司條例註冊為擔保責任有限的非牟利有限公司。沒有任何政黨有絲毫意願提倡立法以監管政黨的運作，亦沒有任何政黨願意公開捐款來源，或接受已確立的民主政體對政黨的最基本要求，即拒絕接受非國民或非永久居民的捐款。

香港政黨的政策研究能力也薄弱。根據在2006年4月發表的報導，於香港大

---

<sup>40</sup> Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001), 7-9.



學社會科學院主理民意調查項目鍾庭耀博士在分析主要政黨的網頁後總結說，香港政黨的政策研究能力薄弱。他們發表的主要是民意調查，反映出他們著眼於即時的利益而非政策研究基礎。在他領導進行的民意調查項目中，鍾博士並發現公眾對香港政黨的認可指數一直低於對政治人物的認可指數。這亦反映出香港政黨的發展不足。<sup>41</sup>

鑑於上述的事實和研究發現，看起來香港的政黨在履行Diamond界定的七項功能上，任何一項都遠遠落後於其他已確立的民主政體的政黨。然而，這可能是雞與雞蛋的問題，在民主發展的前景更明朗之前，政黨未必能大大地發展起來。

### 培育政治人才

香港政黨發展不足與缺乏政治人才有密切關係。在這個因經濟成就而繁榮的城市，不難預期傳統上最優秀的人才都投身於工商界和其他收入更高的專業。在大學裏，以政治事業為主要出路的主修科未能吸引頂尖的新生選擇。因此，香港的政黨顯然缺乏具有行政管理經驗、國際視野、經濟科技知識及所需學歷的精英，以成功地管理香港這個複雜和開放的後工業經濟體系，這情況便不足為奇。

<sup>42</sup> 如要令香港的政黨變得成熟，準備充足並有能力組成執政府和保持在位，估計需要額外數百位擁有優秀大學學位或高級學位，並對公眾政策事務感興趣和具有行政管理經驗的政治人才。這數字是根據以下各範疇對政治人才的需求而計算出的：

組成執政府和保持在位：這包括擔任行政長官、政務司司長、財政司和11位相當於部長級的主要官員職位。就行政長官、政務司司長和財政司的職

<sup>41</sup> *Sing Tao Daily News* (US West edition), April 26, 2006.

<sup>42</sup> 新成立的公民黨可聲稱部份創辦成員是在海外受教育並擁有高級學位的專業人士。不過，該黨大部份核心領袖都來自法律界，除了曾短時間在英國修讀外，很少成員真正具備西方經驗。

位而言，在位者需獲所屬「私人辦公室」或「內閣」的支援。行政長官至少需要5至6位政治官員支持，政務司司長或財政司另需2至3位的支持。現有的「局長」級官員(相當於部長的主要官員)有一位行政助理、私人秘書以及同時要支援整個決策局(即部門)的新聞官從旁協助。部長可藉加強其部門的運作而受惠。行政長官曾蔭權先生經已指出，要透過任命更多副局長(相當於國會制的初級部長)從而在政治層面上強化主要官員。假若一個政黨或政黨聯盟能組成執政府並保持在位，新政府至少要得到額外33位有能力發揮部長級職能的人才擔任初級部長，以大大加強現時在政治上未確立好並且過度受壓的司局；此外，還要加上30多位政治人才，以加強行政長官、政務司司長、財政司和其他司長級官員的管治。理想中，這些人才應當是飽學之士，並對考量公共政策，制定公共關係、傳媒和政治策略方面感興趣和具備經驗。

**加強對立法會議員的支持：**立法會議員獲得的屬答謝式的酬金，以及就履行職責而實報實銷的收入，所獲的款項不足以聘請資歷優厚的立法及政策研究助理。此外，與西方民主政體的立法議員不同，香港的立法會議員沒有退休金制度。在缺乏合理報酬、能適當支持履行職務的資源和退休金制度，減低了當立法會議員或以此為終生事業的吸引力。立法會議員只能倚靠立法會秘書處集中提供研究及立法支援，但秘書處的資源同樣有限。如果要鼓勵最傑出的人士擔任立法會議員，必需引入更佳的報酬和退休金制度，提供更佳的研究和立法支援，並鼓勵資歷更高的專業人士和不同範疇的大學畢業生為他們工作。

**加強精英份子參與政黨：**當然，應由各政黨自行決定他們的選舉政綱和策

略。然而，假若任何政黨認真意欲在當選後好好管治香港，每一個政黨在加強精英份子參與本身政黨的工作上，還有一段漫長的路要走。

加強公民社會組織：在香港芸芸政黨中，公民黨強調在香港發展出一個有活力的公民社會的重要性，該黨的眾多目標之一，是期望「為制定及落實政府政策作出貢獻」。在公民社會的範疇中，智囊組織或政策研究組織，對協助政府認清社會經濟發展新方向、制定政策選項、及時掌握最新知識和想法、維持國際聯繫和培育政治人才等方面尤為重要。香港近年有很多智囊組織成立，但大多缺乏有高等學位和國際經驗的行政及政策研究職員。至於集中於公共政策研究的公民社會組織，同樣需要大量提升主要職員的質素和數量。

## 發展公民社會

值得注意的是，最近成立的公民黨以發展出一個有活力的公民社會為其中一個核心使命。公民社會對推動民主發展的重要性是清楚不過的。正如Larry Diamond在其文章“Toward Democratic Consolidation”中所解釋，「公民社會是一個中間的實體，介乎私人範疇與政府之間。故此，它排除個人和家庭生活；內觀的團體活動如康樂、娛樂或精神活動；私人的謀利商業企業；及控制政府的政治手段」。公民社會可涵蓋的組織範圍廣泛，可以是經濟、文化、資訊與教育性、以興趣為本、發展性的、以事項為本或公民的。公民社會組織的明顯特徵是，他們必須關注公眾目標多於私人目標，他們在某種形式上與政府有聯繫，但不尋求贏取正式權力或執政。假若它們變得關注於贏取正式政治權力或執政，它們將變成政治性而非公民性。此外，公民社會擁護多元論和多樣化。<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> *The Global Resurgence of Democracy*, 227-240.

正如Larry Diamond指出，純粹將公民社會視為一股克制地對政府發揮影響力的抗衡力量，將流於過度簡單化。公民社會發揮的其他重要民主功能，尤其與香港的情況有關。鑑於香港傳統上對盈利活動的重視，香港一部份精英份子傾向於獨立於政府，避免參與政治活動；另一邊廂，部份人士認為公民社會乃是在費力地與政府競逐贏輸。Diamond列出以下各項民主功能：1) 提供一個基礎讓社會控制政府，從而讓蓬勃的民主政治機制成為控制的方式；2) 鼓勵過豐富的社團生活，補充政黨在促進政治參與上的角色；3) 提供一個環境以發展極其重要的民主特性如「包容、中庸、願意妥協，及尊重對立利益的代表者」；4) 創造出政黨以外的其他渠道，以表達、匯聚和代表利益；5) 產生或可緩和主要兩極政治衝突的廣泛交錯利益；6) 吸納及培育新的政治領袖；7) 執行某些明顯的民主建設功能如選舉改革；8) 協助廣泛傳播資訊，從而加深公民的知識，並讓他們能夠在社會的公民和政治生活上扮演更積極和更具建設性的角色。值得注意的是，在步向1997年之時，正式和非正式公民社會組織的數目如政黨一樣增長迅速，其中一些並帶有民主建設目的。香港1997年的政治回歸驅使一般著眼於盈利的精英份子作出行動，以緩和社會的緊張不安狀態，並捍衛香港在97年後獨特的憲制安排，部份組織如一國兩制研究中心和香港明天更好基金就是因此而成立的。近年來，香港出現了更多同類組織，並廣泛獲得中產階級和專業人士的參與，反映出社會上有更多深思熟慮的人士愈來愈關注到香港停滯不前的政治經濟發展。這些組織，包括部份近期成立的智囊組織，提供了孕育政治人才的環境，並成為香港民主發展的良好兆頭。

## 推廣民主政治文化

就香港的情況而言，同樣相關的是要培養一個有利於建設持久民主架構的政

治文化。毫無疑問，倡議民主者堅信民主提供最佳形式的政府，或是部份知名理論家和實踐者所認為的「禍害最輕」的，這政府最有可能是「問責的、能回應民意、和平的、可預知的和管治良好的」。<sup>44</sup> 但自從在港督彭定康先生的管治下，香港加快了對民主的追求後，就單維式民主發展的劇烈和兩極化的辯論已損害了民主。這些辯論在於選舉安排的正式化和程序問題，以及立法機關的直選議席和直選時間表。培養出一套有特色的、經先進的民主學者確認有助於民主發展的政治價值與取向，可有助減少衝突、極端主義，以及為了超越對手和對抗而使用的勝負贏輸手段。

在Diamond的“*Developing Democracy – Toward Consolidation*”內的“Political Culture”章節(161-217)，和“*Politics in Developing Countries*”內“Introduction: What Makes for Democracy?”的“Political Culture”部份(19-21)，都撮錄了關於民主政治文化中心思想的研究結果。可促成一個穩定及有效的民主政制的價值和信念被確定為：「相信民主的正統性；對反對黨、不同信念和意向的寬容性；建基於務實與靈活性而願意和政治對手妥協；在政治環境中的信任；合作，尤其是政治競爭者之間的合作；對政治位置和政黨派別採中庸之道；政治談吐文明化；政治效能和參與基於政治平等的原則，但因『服從者角色(向政治掌權者效忠)和我行我素者角色(涉及對傳統非政治目標的追求)』而得以適度制約」。<sup>45</sup> 行政長官在2005

---

<sup>44</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy—Toward Consolidation* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999, 3). 1947年，邱吉爾在下議院發表了有名的講話：「沒有人假裝民主是完美或最有智慧。事實上，有人說除了其他所有間中試行過的形式外，民主是最差勁的政府形式」。Larry Diamond 熱烈倡議民主可帶來長久和最佳的政府管治，他一再指出民主並非是「完全的祝福」(*Developing Democracy—Toward Consolidation*, 2)。Schmitter 和 Karl 在文章“*What Democracy Is ... and Is Not*”中，對民主不設實際的高期望提出了警告。他們指出「對[民主]這概念期望過殷，並設想獲得民主後社會將可解決自身的政治、社會、經濟、行政和文化問題，是一個能夠理解的誘惑。」可惜的是，「所有美好的事情不一定同時發生」(*The Global Resurgence of Democracy*, 59)。

<sup>45</sup> *Politics in Developing Countries* (19)。Almond 和 Verba 在 *Civic Culture* (Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1965) 的民主政治文化研究內，辨別出三類政治文化：「*我行我素者*(對政治制度沒有任何期望)；*服從者*(真摯地以政府為主導，基本上是被動的)；在政治中扮演「活

年12月提出憲制改革建議方案，旨在擴大草根階層參與立法機關，卻未能獲得所需的立法會三分之二大多數支持，原因是一群議員強硬和僵化地反對，儘管他們的政黨會受惠於改革方案。他們以沒有鐵定舉行直選的時間表為由反對方案，結果是「要求太高最終好夢成空」。培養出一個更強調信任掌權當局、願意協調妥協、務實和中庸的政治文化，將令香港更有可能就如何推進民主發展而達致共識。要留意的是，香港的殖民地政府曾試圖藉提倡這種價值來支持英國的統治。在二次大戰後，香港政府給予「街坊會」的地區領袖適度認可，在地方社區推廣鄰里感。在1966和1967年暴動後，香港政府推出一個社區建設運動以保持香港清潔、打擊罪惡，並積極提倡多層大廈成立業主互助委員會。在人口稠密的都市中，這些多層大廈被視為縱立的村子；成立業委會是為鼓勵互助互信、互相尊重，與當局合作，並讓公眾參與都市管理，用意是對抗令這些謙遜的群眾社區分裂的離心力。街坊互助委員會和業主立案法團，可視為香港最早的一種公民社會組織的形式。自香港回歸中國以來，富於爭議性的議題如「一國兩制」概念的施行和選舉時間表導致了兩極化的辯論，以「回到基本」來提倡這種價值，將有助修補兩極化辯論所造成的裂痕，並促進有利民主發展的政治文化。

## 機制的設計

在香港建設民主制度的其中一個最大的挑戰，在於解決行政立法機關當前的割裂和權力鬥爭。儘管新任行政長官曾蔭權先生的民望較高，在領導政府的資深同僚方面亦遠為湊效，香港特區政府仍然繼續費時於參與複雜的政治遊戲以游說立法會政黨的支持，用於游說的資源也多得不成比例。這種制度支離破碎、架構反常、浪費珍貴的政治資源、阻礙長遠的架構改革，亦不能持續長久。

---

躍份子」角色的參與者)。在均衡的政治文化政治活動中，參與和理性因被動性、傳統性和對特定領域價值的承諾而達致平衡。

基本法致力延續殖民地模式的「由行政主導的」制度，但在提供總統/國會制度混合體之餘，卻欠缺了在相關制度下總統或首相成功的關鍵元素：強大的政黨支持。在立法機關得到一個強大團結的政黨或聯合政黨的支持，是行政長官推行其議程所不能缺少的。雖然香港特區政府仍然否定政黨的角色，但遲早她將要順應現實，即行政長官最終必須是一個政治領袖，在立法機關獲得強大的政黨支持，最理想是他/她本人也是立法議員。<sup>46</sup> 香港特區政府在諮詢中華人民共和國政府後，需要在適當時間決定應採納總統制或國會制。

Seymour Martin Lipset在討論總統和國會制的相對優勢時指出，許多有關這個主題的文獻都錯誤地假定總統比首相強大，實際上卻是相反的，正如他撮錄所說如下：

考慮了總統和立法機關的權力分工，首相和內閣的權力更大，並或可較忽視特定社群纏繞煩不休的要求。得到國會大多數支持的首相，權力遠高於美國總統。基本上，這些國會投票支持政府提出的財政預算案、法案和政策。政府閣員必需這樣投票，否則內閣會解散並會公布選舉。不同於立法機關的成員，反對派國會議員雖然可自由辯論、批評或投票反對行政機關提出的政策，但影響行政機關的可能性卻絕無僅有。

總統制的情況頗為不同。立法機關的投票不能影響總統和內閣的任期，於是，美國國會的政黨紀律遠遠及不上英國國會。在美國和其他總統制體制，不同政黨的多樣化利益和價值組別，使得在各種議題上都有跨黨聯盟。地區利益更有可能被呈上國會，原因是人民代表要在選區內尋求支持再度當選，他們可投票反對總統或政黨。可是，一個國會議員必需與首相和所屬政黨保持一致，儘管此舉會削弱了選區對他的支持。<sup>47</sup>

無論香港特區政府最終採納總統或國會制，基本法將要被修訂，從而為行政立法機關提供有機的聯繫。由於國會制更能確保政府能以行政為主導，基本法應予以修訂以推行一個等同於議會制的憲法制度。

## 選舉制度的設計

<sup>46</sup> 行政長官選舉條例禁止行政長官有政治關聯。可是，只要行政長官候選人在參選前退出其政黨便可輕易迴避這規例，而且亦不符合政治現實。

<sup>47</sup> "The Centrality of Political Culture", in *The Global Resurgence of Democracy*, 151.

選舉制度的設計必須遵照在1990年頒布基本法時中央人民政府官員所規定的兩項原則，即必須確保能「均衡代表」香港社會不同的利益和界別，及「促進香港的資本主義經濟」。香港特區政府在提出不再使用港督彭定康於1992年採納的「單議席單票制」時，顯然考慮到「均衡代表」的原則。立法會草案於1997年8月在臨時立法會二讀時，政制事務局長解釋轉變的理據是爲了更能代表選民的意向，及更符合憲制發展的長遠目標。當香港特區政府著手增加地區直選的立法議席時，可透過增加每一選區的席位數目而達致目標，無須大幅重劃選區。香港特區政府在「就1999年立法會(修訂)草案書面呈交的行政回應」中解釋：

正如我們在1997年提議在立法會首次地區選舉採納比例代表制時指出，就分配席位而言，這制度可比「單議席單票制」更確切地反映選民的意向，原因是後者建基於「議席全歸勝選者」的原則。比例代表制被廣泛接受爲公開公平，獲得許多國家包括奧地利、盧森堡、荷蘭、比利時、西班牙和芬蘭採納。此外，地區議席數目將按基本法的規定而逐步增加。採納容許多議席選區的比例代表制，將無須在每次選舉前大幅重劃選區界線。1998年立法會選舉後，香港市民已熟悉並接受比例代表制。這安排功效良好，我們因而建議2007年的立法局選舉採納相同制度。

關於「促進香港的資本主義經濟」原則，中國國務院港澳事務辦公室主任姬鵬飛先生於1990年3月28日向第七屆全國人民代表大會第三次會議呈交基本法草擬本及相關文件時，作出如下解釋：

香港特區的政治架構應遵照「一國兩制」原則，目標是配合香港的法律地位和實際情況，保持香港的穩定繁榮。爲達致目標，必須考慮社會不同界別的利益，架構必須能促進區內資本主義經濟的發展。現存政治架構中被證明爲有效的部份會獲得保留，同時亦應逐步引入適合香港現實狀況的民主制度。

香港特區政府在2006年3月向策略發展委員會轄下的管治及政治發展委員會提交一份名爲「基本法內有關資本經濟體系的條文」的文件(文件編號CSD/GC/2006)，說明能促進資本主義經濟的民主制度，應能保障基本法內關於香港資本主義制度的主要條文：保障私有產權；維持獨立謹慎的金融制度；維持



簡單的低稅制；遵照基本法條文內有關保留金融事務、貿易、工商業、土地租賃、船務和民航的現存制度。這原則與「均衡代表」原則有關，因為只有立法機關能均衡代表廣泛的不同利益和界別，方能防止政策與立法不會被不負責任的民粹主義或放任的福利主義所扭曲。立法機關的功能界別確保企業、商界、工業界和專業界均有代表，作用是為了符合這兩項原則。不過，在普選式的直接選舉引入立法機關後，功能界別將要分階段被撤消。香港特區政府及關注香港民主發展的人士一直苦苦思索，如何可在不違反這兩項原則之餘，引入透過普選進行的立法會選舉。

於1985年至87年擔任香港政務司的鍾逸傑爵士是香港最資深的政治家之一，他後來擔任香港工商專業聯會(下稱工商專聯)主席，這是一個由商家和專業人士組成的協會，致力促進香港的穩定繁榮。鍾逸傑爵士在2005年3月以該會主席的身份，建議藉引入兩院制來消除普選和保留功能界別之間的衝突。工商專聯的構思是，在「清理」了部份功能界別後，將所有功能界別歸入第二個議院，而第一個議院由直選議員組成，議員人數並有所增加。不過，工商專聯除了指出第二個議院不應有否決權外，沒有詳細說明第二個議院應有的權力。

社會人士對工商專聯的建議反應冷淡。事實上，工商專聯有關第二個議院的構思從目的、權力對等(或不對等)及挑選方式而言均須作進一步潤飾；但與此頗不同的是，人們質疑第二個議院保留功能界別議員會否符合基本法最終的普選目標。此外，立法機關就議題和建議的辯論會受惠於較為迅速的解決方案，但設立第二個議院卻會拖延辯論時間、加深派系不和，並令不同意見更加牢固。

與此同時，香港特區政府正在推出建議，令透過直選產生的區議會變成一個更有吸引力和更有意義的政治事業。於2006年公布的一份名為《區議會角色、

職能及組成的檢討》諮詢文件中，香港特區政府建議讓區議會在管理地區圖書館、社區會堂、休憩場地、體育設施和游泳池上擔當更重要角色；增加由區議會轄下地區設施管理委員會所建議管理的地區設施的經費；增加區議會在改善環境、社區參與、休閒和體育項目的經費；提高區議員的薪酬和財政支援；在 2007 年的選舉增加區議會的議席數目；及提高對區議會選舉候選人的財政援助。這些建議顯然爲了推動公眾參與區議會，並提供一個便利的機制以增加立法會直選議員的數目，以及行政長官選舉委員會的成員數目。這些建議與英國透過鼓勵草根階層的參與而擴大民主化的傳統一脈相承，但卻有數個問題：這些建議可能會違反基本法對「非政權性的」區域組織的要求(第 97 條)。考慮到香港面積細小以及管轄範圍更細小的區議會，在不損害中央行政基建效率的情況下賦予區議會有意義的責任會有一定局限。這解釋了爲何諮詢文件在管理地區設施上讓區議會擔當參與角色之餘亦作出一些限制，以防其削弱行政效率或超越在地區層面參與提供服務的政府部門和代理機關現有的法定行政職責和任務(文件第 1.17 和 2.6(d) 段)。更重要的是，由於區議員的工作重心較狹窄和地域性，透過增加立法會的區議員議席來加速民主化，不會符合「均衡代表」和「促進資本主義經濟」的原則。

設計一個更具代表性的選舉制度，向香港眾多不同商業範疇、界別和專業的精英份子提供富吸引力的參與渠道，可確保符合該兩項原則。觀乎香港民主制度的歷史發展，由更具共識的名單比例代表制(list PR)而產生地區直選議員的多黨制經已出現。<sup>48</sup> 正如Arend Liiphart在*Patterns of Democracy*的觀察，在美國或英國等典型的大多數兩黨代表制中，政治權力可能落在僅僅構成的大多數手中，「有

---

<sup>48</sup> 在 2006 年春，立法機關有六個黨派：民主建港聯盟(10 票)，自由黨(10 票)，民主黨(9 票)，公民黨(6 票)，前線(2 票)，民主民生協進會(1 票)。

時甚至只是多數而非大多數」，而兩黨的關係是「互相排斥的、競爭性的和敵對的」。<sup>49</sup> 比較之下，可採納一個共識形式的代議政制，使代表更加廣泛、更包容和更合符政府行政機關主要政黨的比例。在1990年代，Liiphart研究了大多數民主政體所採納的不同形式的更具共識的名單比例代表制。Soudriette和Ellis在最新的全球選舉制研究文章“A Global Snapshot”中指出，全球趨向於從多數/大多數制轉向比例代表制，當中最普遍的轉變是從多數/大多數制轉向混合制。「混合」制有兩種變化，但均有兩類由選舉產生的成員：第一類經多數/大多數制選出，第二類經比例代表制選出，當中包括混合成員比例制(MMP)和平衡制(PS)。「混合」制在三十個國家實施，包括德國、義大利、墨西哥，及實施MMP的紐西蘭和實施PS的日本。<sup>50</sup> 兩種制度都確保立法機關有更均衡的代表。

建基於已在香港實施的名單比例代表，「均衡代表」和「促進資本主義經濟」的原則可透過香港特區採納混合制而得以維持。混合制是指立法局議席劃分為兩大類：1) 地區選區的多議席可如目前般透過地區選舉產生，席位由政黨名單上的候選人填補；2) 每一選民可投兩票：一票給予地區直選，另一票給予政黨名單上的候選人。在兩個類別中，每一政黨的當選人數目，將視乎投給政黨名單上候選人的票數。舉例而言，如果立法會的議席增加至80席而其中40席給予全港的政黨名單，每一政黨最多可在政黨名單上提名40名候選人。這些「政黨名單」候選人實際上是在參與單一的全港選區選舉。<sup>51</sup>

這種可稱為「均衡地區政黨名單」制的混合制，會有利於兩類候選人參選：一類候選人著眼於代表地區選區的區域利益，另一類著眼於較全面的全港議題。

<sup>49</sup> *Patterns of Democracy*, 2.

<sup>50</sup> *Journal of Democracy* Volume 17, Number 2 April 2006, 78-88.

<sup>51</sup> 日本有一個平衡的多數比例代表制。於1996年引入選舉改革後，每名選民都有一地區選票和一比例代表選票。三百名立法議員透過多數形式的單議席地區選舉產生，另外二百名議員透過名單比例代表制產生。(Patterns of Democracy, 149; Jih-wen Lin, "The Politics of Reform in Japan and in Taiwan", *Journal of Democracy* Volume 17, Number 2 April 2006, 118-131.)

這制度可說是綜合了「縱向」與「橫向」形態的代表，而全港「政黨名單」代表能均衡地區直選代表較地域化和狹窄的著眼點。目前佔了立法會一半議席的功能界別分階段撤消後，這個混合制應能促進平衡社會不同界別的利益，亦會有助鼓勵在經驗和才能上均優勝於地區選舉的社會人士參與政治。

## 保留有效的官僚制度

自亞洲金融危機後香港經濟持續衰退，加上政治化的公共政策辯論和「沙士」疫症爆發，導致傳媒和公眾堅持公營部門要就各種災難、管理不善或行政疏忽，負上一定程度的問責性，香港對公營部門問責的要求比西方民主體制下的問責制度有過之而無不及。儘管自1997年後面對著各個充滿危機感的時期以及最高層的政治變動，公營部門仍然是保持香港穩定的基石，堅守法治和治安，向公眾提供可靠快捷的服務。雖然公眾極少讚譽優質的公營服務，但與西方民主政體相比，香港公營部門的服務水平是非常優秀的。世界上許多地方由於治安或行政效能欠佳而導致選舉民主體制陷入混亂的事例，突顯了香港在全面落實代議民主政制後，確保高質的公營部門，及公營部門與政治領袖有良好工作關係的重要性。

此外，鑑於現階段缺乏政治人才，預計未來的行政長官在今後多年都要從資深的公務員中發掘賢才，以擔任相當於部長級的職位。要令全面的代議民主政制行之有效而無損官僚制度的行政效率，重要的是：1) 清楚界定政治層和官僚在責任上的分工；2) 向資深官僚清楚解釋在過渡期內，即是在有充足的政治人才填補政治任命的職位前，他們可能要擔當的剩餘政治角色；同時並要在過渡期內獲得有關官僚的支持；3) 保障官僚免受專橫的政治干預，透過建立獨立架構處理涉及不當干預或不公平工作表現評估的投訴，從而向官僚提供關於其職責的專業指引；4) 撤除公務員不能參與政治活動的過時限制。舉例而言，公僕應被清

楚告知，只要是規限在工作時間以外，他們有權如普通公民般參與政治活動和表達政治意向。應引入一條類似在美國行使的法則，規定公僕不准作出政治捐獻。新的政治模範應旨在將更大的政治認受性與行政效能結合起來，建基於公營部門的經驗與專業才能，引入能促進政治領袖層和公營部門合作的政策、程序和架構。