

立法會 CB(2)2241/02-03(02)號文件**對《立法會(修訂)條例草案》的意見**

馬嶽

就是次政制事務局提出的各項技術建議，我大致贊成，因為很多都是技術性修改建議。整體而言，我認為政制事務局就每次立法會選舉的檢討範圍過於狹窄，並且往往是在技術細節上作出「修修補補」的建議，而沒有較具前瞻性的檢討或建議，以改善選舉的進行和推進政制發展。因此，除了就草案內容提出的建議回應外，我今次亦希望就兩項過往立法會選舉中出現的問題提出意見，希望政制事務局和政制事務委員會可以就此加以討論並提出改革。

財政資助

本人贊成對立法會候選人，按每票提供財政資助的建議。此措施一方面可以鼓勵公眾參與政治，一方面亦有利政黨政治的發展，以及可為民意代表提供更多資源，令他們可以有更高質素的政治參與，對整體政制發展有利。

按同樣原則，我亦支持政府對區議會候選人進行財政資助。由於區議會是單議席選舉制，而候選人的開支較少，資助的模式可以不同。例如規定候選人需要取得較多的選票比例（我建議是有效選票兩成或以上），或是每票資助數額改變（但其實以現在平均區議會候選人拿一千幾百票而言，每票資助十元亦約只一萬元，亦算合理）。

從鼓勵更多人參選，以及不希望參選經費成為候選人參選障礙的角度看，我建議降低沒收立法會候選人保證金的票數比例至 3%。五萬元可以是現時某獨立候選人選舉開支的相當部份，而隨著候選人數目增加，有可能有些很認真參選的候選人的得票會低於 5%，但他們仍有一定機會當選，降至 3%是一個較合理的門檻。選舉制度應該有關卡防止太多人輕率參選，但過往經驗顯示選舉保證金並不是有效途徑，建議用其他方法。（見下段）

選票上印上政黨標籤或候選人標記

贊成有關建議，因為根本沒有反對的理由。

有關取消資格／退選規定

2000年選舉出現了「程介南事件」，掀起了有關退選機制的討論，亦有學者建議香港可考慮採用「芬蘭模式」，即容許選民在同一候選人名單內，標示其最支持的候選人，然後由個人票決定名單中那位候選人會首先當選。

我認爲現時有關退選的機制無需修改。以「程介南事件」爲例，如果選民覺得醜聞嚴重得不應該投票給民建聯，或真的非常不希望排首位的程介南當選，那麼民建聯便會得票甚少而無人當選。選民可能因各種原因不喜歡所支持的政黨排首位的候選人，是「封閉名單法」下常會出現的現象，修改退選機制無補於事。概念上，比例代表制下是以整個候選名單爲參選單位，故此如果要退選便應該整張名單退選，這仍然不能解決上述「程介南事件」下的問題。

我也不贊同採取「芬蘭模式」或「開放名單法」。首先，原則上我反對就立法會直選的選舉辦法再作根本性的改動，因爲十多年來香港四次直選已用了三套截然不同的制度，再改只會做成選民更混淆。其次，在沒有政黨法下，技術上沒有辦法防止幾名「獨立」候選人組成共同名單參選，然後擊敗大黨候選人，然後由他們其中拿個人票最多的當選；這批獨立候選人的政綱和個人特色可能南轅北轍，選民投票給甲候選人卻變成協助乙候選人當選，做成荒謬的結果。最後，以現時的參選人數計算，開放名單法將會令選民面對多達五六十個選擇，會令選舉更爲混亂。香港的選民剛透過選舉比較掌握比例代表制的邏輯，不適宜再製造混亂。

值得注意的是：在歐洲不少行比例代表制的國家，如果有議員去世或辭職，是不會進行補選，而只會由所屬政黨派人補上的，因爲補選其實會變成「單議席單票」，違反了比例代表制原先按選票比例分配議席的原意。如果香港取消補選制度，便可以不需修改退選機制而解決上述問題。縱使有個別候選人出現醜聞，選民如果覺得這不影響他們對政黨的支持，便可繼續投票支持一直支持的政黨。牽涉醜聞的政黨候選人之後如果辭職，該黨可派人補上，可以避免補選帶來的不公平以及資源浪費。¹

除了上述與條例草案直接有關的三項之外，我認爲政制事務局及政制事務委員會，亦應檢討以下兩項影響深遠的事項，並在零四年的立法會選舉中修改有關規定。

¹ 有人可能會質疑這樣的安排可能容許某政黨「作弊」，例如派出一名極具聲望但無意當議員的人參選，在擊敗其他候選人後辭職，然後由不見經傳的新人頂上。這當然可能，但這樣其實對該政黨和該候選人的公信力做成極大影響，並且這樣的「作弊」只能作一次，在其後選舉中選民會對該政黨的所有候選人的誠意都有所質疑，一時得逞將對該政黨其後的選舉做成很大的影響。

公平時間

自回歸以來，選管會有關候選人「公平時間」的指引，就像廿三條一樣，是懸在傳媒頭上的一把刀，而這把刀甚麼時候落下來無法知道。有關規定令選舉更趨不理性，會製造另類的不公平，引致更多「輕率候選人」(frivolous candidates)參選，而根本無法貫徹執行，應該盡快修改。

必須指出的是：大部份西方民主國家的規定，都只是「主要候選人」有平等時間，而不是所有候選人一視同仁。美國總統選舉很少會只有兩個候選人競逐，但通常電視辯論都只邀請兩大黨的候選人參與。如果美國政府規定任何候選人都可以與共和黨和民主黨的候選人有相同的電視辯論時間，將會吸引大量「博上鏡」的人參選，電視辯論反而無法進行有意義的政策討論。

如果我們從另一角度思考這問題：民主黨與民建聯上屆選舉中共拿得約65%的選票，但他們在港島的兩張名單卻和兩張加起來只有二千多票的名單享有同等的電視辯論時間，對支持兩黨的共六成半選民來說，其實非常不公平。辯論時間被割得支離破碎，也令候選人不能就公共政策進行深入的辯論，令選民難以掌握更多資訊和更理性地作出抉擇。

最近選管會譴責港台在區議會補選期間，在城市論壇只邀請楊耀忠議員而沒有邀請其他候選人，明顯是矯枉過正，也顯示了有關規定根本難以貫徹執行。為甚麼選管會不一併譴責有線電視每星期三直播立法會會議，直播楊耀忠議員發言，而不給予其他兩名區議員候選人同等的電視時間？為甚麼選管會不譴責00年選舉程介南獲得電子傳媒大量的新聞和專題報導？還是各電子傳媒應該同時發掘其餘十張名單候選人的醜聞，並給予同樣電視時間報導？

多年來，有關規定一直受到傳媒、學界和參選者的批評，但選管會仍然抱殘守缺，不肯修改有關規定，甚至將有關規定的範圍愈擴愈大。我認為政制事務局和立法會政制事務委員會都有責任就有關規定作出檢討，因為有關規定對新聞自由和選舉的理性進行都已有著深遠的影響，並不是簡單的選舉規則的執行問題，沒理由讓選管會全權主理。有關規定已經容許選管會在選舉期間嚴重干預傳媒自由和運作，我質疑選管會這項類似「傳媒警察」的權力，有甚麼法理基礎。我覺得政制事務局和立法會都應該檢討是否繼續讓選管會在「有皇管」的情況下，繼續行使及不斷擴大有關管制傳媒的權力。

我就有關「公平時間」的建議很簡單：容許電子傳媒搞一些只由主要候選人或主要政黨參與的辯論，例如主要政黨黨魁辯論，電子傳媒如果認為仍然應該一視同仁地給予每選區每候選人同樣時間，或是搞兩個不同的論壇，都可以自行決定，

將決定權交回傳媒身上。至於何謂主要政黨，則可以由選舉中獲得選票或民意調查的支持度來決定。如果要保證所有候選人有基本的電子傳媒曝光時間，可以由政府主辦一些以「公平時間」形式進行的論壇，例如由香港電台舉辦或由民政事務處舉辦，而向電視台購買時間等。在時事節目方面，應該撤銷有關「公平時間」的限制。「平衡報導」(balance reporting)是傳媒專業操守的一部份，無論是否選舉期間都應該恪守，而不應由當局硬性規定所有參選人或政黨以同等的時間出現。事實上過往選舉有不少文字傳媒以極不平衡的手法報導選舉，選管會亦沒有採取行動，單將僵化的時間規限放在電子傳媒身上，並不合理。

輕率候選人

自從九一年引入直選開始，經常有些不作選舉宣傳、沒有真正政綱、一般認為只是為了「博宣傳」而參選的人參選。這些候選人通常得票甚低，但政府其實用了大量的公共資源津貼他們，包括選舉事務處的免費郵遞和硬性規定的電視時間等。過往便曾有移民公司東主以宣傳為目的參選。

這類並非真正希望當選的候選人，我概稱為「輕率候選人」(frivolous candidates)。大量的輕率候選人不單浪費公共資源，也對選舉做成很大的影響：(1) 損害選舉的莊嚴性；(2) 令認真參選的候選人可獲得的公共資源因此大大減少（例如指定街頭宣傳位置），令選民獲得理性資訊的機會減少；(3) 在有限的電子傳媒選舉論壇中，由於「公平時間」的規定，令認真的候選人的發言時間大大減少，而令選舉期間有關公共政策的討論更不理性。

事實上，「公平時間」的規定，為這些輕率候選人提供了重要誘因。他們只需付出少量競選經費，便獲保證了公共宣傳位置（如海報及橫板位置）、選舉事務處免費郵遞他的個人資料給選區所有選民、免費的傳媒報導、以及與各大黨的政治明星均等的電視電台論壇曝光時間，可說是「本少利大」。正因如此，現時立法會候選人的五萬元保證金，並不足以「阻嚇」這些候選人輕率參選，因為他們所得的公共資源和個人宣傳價值遠超五萬元。

我建議要有效地排除這類輕率候選人，應該增加報名參選的機會成本。我的簡單建議是將提名人的數目提高，例如增加至一千人或二千人等。事實上，現時立法會候選人提名只需一百人，只佔選民的不足零點一個百分點，是很低的比例。對有志認真參選的候選人來說，一兩千個提名不應該太難，他們只需提早開展選舉工程便可以了，而事實上，如果連一千個提名都拿不到，這些候選人當選的機會可說是微乎其微。但對只是為了個人宣傳的候選人來說，拿提名的機會成本已經足以阻嚇他們輕率參選，可以省回不少社會資源而令選舉更理性，應該嘗試。