

對《政制發展綠皮書》的回應

李焯

2007年8月31日

西方著名政治學者拉斯威爾（H. Lasswell）在其著作《政治學》的副標題上寫上了：「誰得到什麼？何時和如何得到？」¹香港的政治制度發展，其實也就是香港的管治權由什麼人得到，在什麼時候得到（時間表）和通過什麼方式得到（路線圖）的問題。

綠皮書明確的指出了，行政長官向中央人民政府負責，也向特區政府負責²。同時，綠皮書對於有關的「最大機會落實普選」的部分，提出了三點包括，需要符合《基本法》，得到多數市民支持，三分二的立法會議員支持和獲得中央接納³。這些說法都相當現實、理性。

就上述的問題，綠皮書對社會各界的有關意見都進行了毫不迴避的收集，相關的論點也整理的十分完整，值得肯定。筆者想就循序漸進、均衡參與和行政主導等原則性問題表達一些個人意見。

關於循序漸進

在《特區政治體制的設計原則》部分，綠皮書羅列了4點重要原則（P.9:2.10）：兼顧社會各階層的利益；有利於資本主義的經濟發展；循序漸進；及適合香港的實際情況。⁴

對於循序漸進，綠皮書的解釋是：「遵循著一定的步驟，有次序、有秩序的前進。」而其目的，是「以保持繁榮穩定」。這點筆者深感認同，香港是一個發達社會，根據2006年的蘋果日報報導：「聯合國最新發表的一份報告顯示，香港人均擁有淨財富202,189美元（折合約157.7萬港元）」⁵。對一個發達社會來說，保持現在的生活習慣和水平，理應是香港大部分市民的長期願望。

參照亞洲各國（或地區）的民主發展道路，我們可以發現，反對派擁有的是社會動員的能力，這些社會動員能力經常可以變為選舉時期的動員能力。因為反對派

¹ 拉斯威爾（2006），《政治學》，北京：商務

² 政制發展綠皮書（2007），政制及內地事務局，P.31:3.41

³ 政制發展綠皮書（2007），政制及內地事務局，P.15，2.31

⁴ 政制發展綠皮書（2007），政制及內地事務局，P.9:2.10

⁵ 蘋果日報，〈港人均擁157萬元全球最富〉，2006年12月8日，

http://appledaily.atnext.com/template/apple/art_main.cfm?iss_id=20061208&sec_id=4104&subsec_id=11867&art_id=6599992

沒有執政權，很容易就站在道德高地上指責政府。而在心態上他們也認為自己的天職就是監督政府，並無執政的打算。

既然香港會實現「普及」和「平等」的選舉，就不可能在 40 年甚至更多的年份當中，不出現反對派執政。理論上人民不會選擇有損自己利益的政府，但是大眾心理學的研究則發現，人的理性受制於很多因素，更加何況在現在政治公關工程下，政治家和政客，在選舉行為上幾乎無法被大眾分辨。⁶如果任由一個沒有行政經驗的政府上臺，只能出現如臺灣地區民粹式的「選舉動物」、「童子兵治國」。對經濟發展，甚至保持繁榮都是負面的，這是政治制度的設計者必須要考慮的問題。

本人認為，最好的方法，就是通過提名委員會的組成，來鍛煉反對派和親政府派系的資源整合、游說能力，令反對派整合出一套完整的治港理念⁷。並逐步的擴大提名委員會的選民基礎，來達到「循序漸進」的目標。

提名委員會和均衡參與

本人對取消選舉委員會界別分組的方案有很大保留，本人擔心，一旦實行由候選人直接向選民拉票，而不需要通過提名委員會的方式（如 P.19:註釋 8 所提出的方案），就無法保障均衡參與。⁸

因為立法會和區議會的選區劃分，都是按照地區，而不是行業來進行的。但是香港是一個產業結構相當不平均的地區，根據 2005 年的《香港年報》，製造業佔總就業人數的 5.3%，服務業則佔 86%⁹。這樣一來，就難以避免候選人的立場傾向於某些階層，甚至只向某些階層的選民拉票，而不顧及均衡參與的原則。

穆勒（John Stuart Mill）以「最大多數人的最大幸福」的功利主義（Utilitarianism）邏輯作為自由主義的原則和理論基礎。麥金太爾（Alasdair MacIntyre）對此列舉了一個著名但極端的例子：「如果在 12 個人的社會裡面，10 個虐待狂對其餘兩人的酷刑當中得到巨大的快樂，那麼功利主義的原則就表明另外兩人應該受到虐待。」

撇開政治理論不說，現實的情況也無可避免的會導致某些多數意見壓倒少數意

⁶ 關於這個問題筆者推薦：勒龐（2005），《烏合之眾》，北京：中央編譯出版社（Gustave Le Bon: *The Crowd*）

⁷ 筆者認為公民黨，要求制訂公平競爭法和反對「干預主義」的兩套邏輯自相矛盾，說明該黨並無明確的治港理念。

⁸ 政制發展綠皮書（2007），政制及內地事務局，P.20:3.12:(iii)

⁹ 香港年報（2005），〈第五章 工商業〉，政府統計處，
http://www.yearbook.gov.hk/2005/tc/05_04.htm

見，造成某一個行業或階級主導了本港的政治發展，這都是可以想像的。特別對專業界、宗教界等明顯人數較少，但對繁榮穩定也是相當重要的界別來說。

提名委員會的組成

筆者反對取消界別分組，但是也認為應該增加提名委員會的民主成份，比較傾向於第三類方案中的 3.18:(iv)項，也就是「提名委員會由 1600 人組成，參照目前 800 人選舉委員會的組成，再加入全體區議員、在港的全國政協委員，及一些目前未被納入選舉委員會的界別人士。」¹⁰這樣一來就可以通過區議員將代表地區的民意整合，代表無法在界別分組中投票的市民（特別是非勞動人口），以保障特首「得到多數市民支持」的原則。

而普選（Universal suffrage）指的是選舉的權力，直選（Direct election）或者間選（Indirect election）則是選舉方式。無論通過何種選舉方式，只要保障社會上的成年公民都擁有選舉權力，而不因為性別、社會地位或者宗教信仰而失去權力，都屬於普選。

作為一個篩選機制，提名委員會應該和間選的第二候選人的概念相接近，都是由民眾投票產生一些代表，再由代表投票產生領袖。第二候選人概念的產生，是因為第二候選人社會經驗比較豐富，不容易受到煽動，在投票的時候可以運用自己的自由意志來選擇自己認為合適的候選人。

這就需要給予提名委員會充份的時間，來思考最終投票給哪一個候選人，本人建議在提名委員會產生後一段時間，才開始特首選舉的工作。這樣也可以給候選人充份的時間去做政策包裝和推銷的工作，也可以鍛煉候選人的實際政治能力。

關於如何體現行政主導

在《基本法》如何體現行政主導的部分，綠皮書羅列了很多要點，都在 P.47 的注釋當中。筆者認為，實際操作來說，只有(f)：「特首在立法程序中處於重要地位，包括簽署及公布法案與其他有關條文」和(g)：「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」¹¹，兩點涉及行政和立法的關係。不過這兩點在實際操作上又不能夠解決「府院之爭」，也就是在政府和立法會發生矛盾時，無法體現出行政主導的效用。

政治這個詞匯，本身就包含兩個含義，一個是「政」，可以對應在西方政治學當

¹⁰ 改制發展綠皮書（2007），改制及內地事務局，P.23，3.18(iv)

¹¹ 改制發展綠皮書（2007），改制及內地事務局，P.47，注釋 55

中的政治決策 (executive)。而「治」則對應行政管理 (administration)。行政管理的權力，是香港的公務員隊伍，這個是隊伍可以是中立的。但是政治決策的權力，則明顯在特首和問責局長手中，這個權力，不可能是政治中立的，必然涉及利益分配的問題。

一般民主社會的議會，都難免分成幾派，如法國的左派和右派；美國的民主黨和共和黨；又或者臺灣的泛藍和泛綠。這些派系可能是出於共同的理念，也可能是出於某種共同的利益。香港的政治環境，雖然因為沒有《政黨法》而欠缺實際意義上的政黨，但是不同理念和利益的集團無疑是存在的。

這種派系，或明或暗，總會有一定的關鍵時候顯露出來，並加入政治決策的利益分配之中。由政制發展專責小組推出《香港政制發展第五號報告書》在立法會進行表決的時候，支持的有 34 票，反對有 24 票，棄權有 1 票，因議案得不到全體三分二議員支持而被否決。反對派使用的，是被稱為捆綁式（投支持票的議員會被視為民主叛徒）的反對方法。說明反對派客觀存在，而且相當有歸屬感和服從性。綠皮書希望反對派求同存異的良好願望¹²，幾乎是不可能的任務。

同時，這也說明了，行政主導似乎只能在反對派議員低於三分之一的情況下發生，否則，政府的重要議案，都會被否決，這將嚴重打擊政府的威信。不過按照現在的立法會勢力分布，任何一個派系都難拿以到三分二議席。

反對派議員經常鼓吹，普選可以解決特首行政主導的問題，實際上是絕無可能的事情，因為即便他們上臺執政，也不可能回避因「得不到三分二議員支持」而被否定議案的政治現實。而任何民主社會，必然出現不同意見，也難以存在某派系議員長期占據三分二議席的情況。如果府院長期對立，政府議案長期得不到通過，則對於保持繁榮穩定相當不利。

綠皮書 3.12 段寫到，「根據《基本法》，行政機關與立法機關之間的關係是相互制衡。」¹³西方的民主政體，除了三權分立相互制衡的做法，也有英國的議會民主制 (Parliamentary system)，這種制度將權力合而為一，可以確保行政和立法之間的關係不會過於緊張。

其實，作為一個地方政府，應該直接向中央政府負責，權力不應該分散。當然，如果立法會和政府「相互制衡」的關係，也是一個原則性的問題。唯一可以解決這個問題的方法就是由三分二議員支持改為「簡單多數」，以削弱議會的權力，確保行政主導。

¹² 政制發展綠皮書 (2007)，政制及內地事務局，P.42，5.12

¹³ 政制發展綠皮書 (2007)，政制及內地事務局，P.20，3.12(ii)