

對政制發展綠皮書的意見

中文大學政治與行政學系副教授 馬嶽

1 · 緒論

相較於過往各政制發展的報告書，綠皮書的最大突破是確認了必需向普選邁進，而沒有像過往的報告書中用所謂「條件不成熟」論，推搪實現普選。香港廿年來的政制發展匍匐前進，令香港的政治發展滯後於經濟發展，民意無法有效影響公共政策，政黨政治發展緩慢甚至倒退，政治人才不足，政策研究落後於區內同等發展程度地區。正面處理政制民主化問題，對特區發展有莫大幫助。

基本法列明的特區政制終極目標，是一個行政長官和整個立法會都經由普選產生的政制。政制發展拖延愈久（即愈遲實現全面普選），政制過渡期便愈長，做成的不確定性愈大，各方政治勢力愈難裝備自己投入民主政制，對香港的發展會做成不利的影響。同樣地，一天未能建立真正的民主政制，一天政制爭拗持續，香港社會耗費大量的精神時間爭論政制，對一般社會經濟政策反而沒有認真討論，特區政府也不能得到應有的認受性和公信力施政。從這個角度看，盡快實現全面普選，對香港最有利。

2 · 政制發展的原則

綠皮書 2.10 段所述的四項「政制發展原則」，頭兩項不在基本法內文，不應視之為與(iii)(iv) 兩項具同等效力的原則。如果將中央官員的講話隨意提升至具憲法地位的原則，將為基本法開非常危險的先例。

現實上，普選並不會違反新加的(i)(ii)兩項「原則」。世界各先進資本主義國家，大多是全民普選政府和立法議會（起碼是普選主導立法的下議院），顯見全面普選不會阻碍資本主義經濟的發展。歷史上，資本主義可在多種不同的政制下茁壯成長，包括君主政制、法西斯主義、自由民主政制、或其他獨裁政制。不少政治經濟學的研究都顯示，政制安排當然可能影響一個國家或地區的經濟政策，但統計上政體和經濟發展的關係極為微弱，不少研究更顯示民主政制對經濟發展有微弱的良好影響。換言之，沒有證據顯示全面普選會影響資本主義經濟的發展。

普選一直是公認最有效兼顧社會各階層的利益的政制安排。特區政制承襲了殖民年代政制特色，給予工商界過份的保護及充份的代表，並未能做到「兼顧社會各階層利益」。近年不同的社會調查反映，持續的有五六成的市民認為特區政府政策過份向工商界傾斜，相當影響特區施政的公信力。盡快落實全面普選，是最能兼顧社會各階層利益的安排。近年不少西方民主國家的選舉經驗表明，大財團由於資源豐厚，在一人一票的選舉中影響力極鉅，香港的工商界實在沒有必要擔心普選後的政府會忽略財團利益，或他們的利益在普選後無法獲代表。

「適合香港實際情況」和「循序漸進」兩項「原則」，差不多是完全沒有客觀科學標準的。不同人對香港實況是怎樣，可以有很不同的詮釋；甚麼才是政制發展適切的速度，完全視乎論者的政治意識形態。筆者認為何時全面普選，關鍵是政治上各持份者(stakeholders)達成共識，包括中央政府、香港各黨派及重要社會力量可以達成共識。抽象的討論何為「循序漸進」或「實際情況」，對解決香港政制發展問題並沒有幫助。

簡單的說，縱使在2012即實行雙普選，也不會影響香港資本主義發展，並且是最快改善現時扭曲的政制，令各階層利益可平衡的做法。香港民主化的速度的關鍵是各方能否達成共識，是政治上可行性(political feasibility)問題，而非是否理想(desirability)的問題。

3．行政長官選舉辦法

有關行政長官的選舉辦法，至少有四個主要問題；

- (1) 行政長官實質任命權屬於中央，如何保證普選產生的特首人選會獲中央任命；而如果中央不任命，憲制上如何解決；
- (2) 基本法四十五條規定的提名委員會應如何組成；
- (3) 基本法四十五條所述的「提名委員會按民主程序提名」的具體程序和要求為何；
- (4) 普選的具體程序和制度安排。

3.1 中央任命問題

第一個問題是最重要的憲制問題。從中華人民共和國的法統來看，香港行政長官無論如何產生，都是地方官員，權力來自中央，因此必須經由中央實質任命。但如果是真正自由民主的普選，則結果無法事先命定，無法確定中央必然會接受港人普選產生的特首。如果中央動輒否決港人選出來的特首，則容易出現政制危機及震盪（特別是基本法現時沒有列明中央不任命後的安排），以及會出現中央和

特區民意對抗的局面。

為解決上述問題，有建議由提名委員會作為一「篩選」機制，即以提名委員會確保普選的候選人能為中央接受，又或者普選候選人必須獲得若干港區人大提名。這類安排的明顯問題是：

- (一) 間接承認中央干預或操控特區選舉，以及提名委員會受中央操控，影響一國兩制的形象之餘亦惹人非議；
- (二) 嚴重影響提名委員會以至選出來的特首的認受性，如果公眾或國際覺得整個選舉受操控，將不能提高行政長官公信力；
- (三) 經篩選過後的普選候選人可能立場政綱非常接近，令普選缺乏競爭，或選民缺乏真正選擇；
- (四) 港區全國人大按憲法是港人參與國家事務的代表，如果反過來代表中央介入特區事務，則違反一國兩制基本構思。

筆者認為較正本清源的做法，是著手思考及草擬中央如果不任命選出來的特首的憲制安排，例如由人大通過一具法律效力的補充文件，列明如果中央不任命選出來的特首，如何進行補選，補選的期限及安排等。政治現實上，如果中央第一次否決特首人選，第二次港人會選出中央不接受的特首的可能性亦會降低。

3.2 提名程序的原則

特區政府曾公開表示，將來的普選制度要符合國際的民主原則。政治學大師羅拔達爾(Robert Dahl) 在討論民主政制的經典著作【多元政體】(Polyarchy)中，提出了兩個廣為引用的民主政制標準：民主政制應該容許政治精英多元的公開競逐權力(public contestation)，和不排拒任何主要社會力量或群體(inclusive)競逐權力。¹

大部份現代民主國家的選舉，均以公民提名或政黨提名為基礎。香港現時未有政黨法，較難實施由政黨提名。基本法四十五條規定的提名委員會，如果本身不是普選產生²，便必須在提名安排上，能做到社會的各不同力量都有合理的機會獲得提名。無論提名委員會如何組成，人數如何，提名程序的原則都應該是令普選階段有真正的競爭，以及不以排拒重要的社會或政治力量為標準。

不少論者認為提名委員會應扮演「篩選」角色，確保中央不能接受的候選人不能

¹ 部份國家為了操控選舉，常用的伎倆之一便是為提名權作出不合理的限制，例如規定政黨必須在國內不同地域均有若干黨員才可註冊，變相令少數族裔政黨或部份反對黨不能提名。這通常被西方國家視為不合理的提名權限制，因為目的是排拒(exclude)某些重要群體，因而不符合民主政制的基本原則。

² 筆者反對以普選產生全體提名委員。用一次普選去產生一批提名委員，然後再提名給所有選民再進行另一次普選，是沒有意義的。

進入普選階段，以解決上述的「中央任命問題」。這種做法除了 3.1 段提及的問題外，在實踐時尚有以下問題：

- (一) 如果有民望甚高的候選人被提名委員會排除普選之外，將嚴重影響整個制度、該次普選、及選出來的特首的公信力；
- (二) 提名委員會篩選性過強的制度(例如如果有持普選選票兩三成的政黨都不能拿得提名進入普選階段)，做不到「非排拒性」的原則，並不符合國際的民主原則，會影響制度公信力，和令香港和中央繼續在政制問題上蒙受國際社會壓力；
- (三) 這種制度會持續受「中央不能接受」的政治力量攻擊；如果中央不能接受的光譜很闊(例如整個民主派)，制度設計的目的便是為了排拒代表民意六成的政治力量，不民主之餘也無助制度建立公信力。

換言之，一個篩選性很強的提名制度，是違反國際公認的民主原則的。這個已成為香港政制設計的基本矛盾：真正民主選舉的特性是公平競爭，因而選舉結果難以預測或控制，但一國兩制下，中央卻希望保證某類選舉結果不會出現，變成在制度安排上必然要違反民主原則，間接影響制度的公信力和國際形象。

從政制發展的角度看，縱是「先篩選後普選」，候選人仍須接受選民的質詢，努力爭取社會團體及政黨支持，政綱需有效回應民意，當選的特首亦起碼會由大量選民(在選擇受限制下)授權，比起現在的選舉委員會選舉辦法是一大進步。但如果政府選取「先篩選後普選」方案，必須有清楚的時間表逐步放寬提名限制，在合理時間內達至真正公平提名和民主選舉，否則這種普選不能全面發揮普選應有的作用，亦會繼續引來對制度的攻擊及爭論。

3.3 「候選人數目」和提名門檻

綠皮書希望公眾討論「候選人數目」的問題。這討論方向其實頗為奇怪和誤導，因為世界上的選舉制度，極少以法例限制候選人數上限，正如我們的立法會選舉和區議會選舉，也不會限制候選人數，而低提名門檻也不一定代表候選人會增加：例如現時區議會選舉只需十名區內選民提名，其實門檻夠低，但我們從來不會見到一個 10,000 名選民的區議會選區會有 1,000 個候選人報名參選，因而其實不需要限制候選人數量。

民主選舉的提名要求或「門檻」的主要精神，是要求參選者有一定的民眾支持，以避免如「巴士阿叔」一類參選者搞局，浪費社會資源及令選舉變得混亂。現實上，以現時選舉委員會八份一人作提名門檻，應該已可確保不會有毫無社會支持的人士進入普選階段。如果擔心候選人數目過多，令票數分散而令當選者公信力不足，最常用的方法是像法國或俄羅斯般行兩輪投票制(見 3.4 段)，可確保當

選者獲過半選票當選。

如果硬性規定候選人人數上限，然後由非普選的提名委員會投票，讓最高票的幾人進入普選階段，可能出現以下情況：

- (一) 某政治集團（或多於一個政治集團透過「換票」互相支持）拿得提名委員會過半數支持，可以推出三四名立場相近或屬於同一集團的候選人，將其他候選人擠出普選之外，而令普選階段缺乏真正選擇；
- (二) 該集團甚至可以支持他們屬意的候選人甲，然後同時支持兩三名民望或知名度遠遜的候選人，令候選人甲在普選階段「贏槓」，但會令普選缺乏競爭性及失去意義。

以上的方案變相令提名委員會可操控普選，可以令普選階段變得沒意義。筆者因此建議不須設候選人數目上限，但候選人需獲得提名委員會至少八份一委員支持才可進入普選階段，而各提名委員不能重複提名。如果特區政府一定要設候選人數目上限，提名門檻及提名程序的安排，應確保縱使有集團獲得提名委員會大多數票，也不能完全操控選舉，令普選階段意義全無。例如：如果限定每名提名委員不能重複提名，而得最多提名票的六人可以進入普選階段，則控制提名委員會大多數的集團可壟斷普選所有候選人的機會將降低。

3.4 特首普選投票方法

建議用兩輪決選制(two-round run-off)：即第一輪不限參選人數，凡能取得提名委員會八份一或以上委員支持的候選人均可以進入第一輪。³如果有候選人能在第一輪得到過半數有效普選選票，便當選特首，如果沒人拿得過半數，則最高得票的兩名候選人進入第二輪決選，得票多者當選。

這方法好處是可以避免由於候選人眾多，票數分散而令有人低票當選，成為一低公信力及反對者眾多的特首。兩輪決選制可以保證當選者在第二輪有過半選民支持，有助維持當選者的公信力，亦有助政見較溫和及中間路線的候選人勝出。

為了確保當選的特首有足夠公眾支持，假若只有一人獲足夠提名，亦應由所有選民作信任投票。候選人必須得到投票者過半數支持才可當選特首。如果該單一提名候選人無法拿得半數信任票，應重新開展提名程序。

³ 當然，這規定已保證了第一輪參選人不會多於八人。

4 · 立法會選舉辦法

4.1 功能團體存廢問題

功能團體選舉設立的目的，是爲了殖民時代委任的財經專業界人士，可以暫時在過渡期繼續透過某種選舉方法晉身議會。由於基本法闡明立法會最終以全面普選產生，故此在基本法的憲制原則下，功能團體選舉應該只是過渡性質的選舉方法。

從這個角度出發，功能團體議席應盡速取消，拖延愈長，政制的不穩定性便愈高。綠皮書 4.12 至 4.13 段提及的方案，如果目的是爲了長期保留功能界別，明顯是違反基本法的憲制原則。同類方案並有以下問題：

(1) 由於不同行業或功能界別的人數有極大差別，界別劃分難以符合「平等選舉權」的原則，所以不可能符合國際人權標準；

(2) 由功能組別提名然後普選，是很怪的建議，起碼可想像到有以下問題：

(一)極其混亂：每選民變相每次立法會選舉要投 3 1 票，無論是選舉行政、候選人總數目、選民如何分辨不同界別候選人均會做成很大混亂，選舉過程難言理性。

(二)不能保護功能界別利益：選舉產生的議員必然服務選民的意願，多於服務提名者的意願。經功能提名而經普選當選的議員，需首先照顧所有市民利益而非界別利益才能當選。舉例說：地產界提名兩候選人普選，按理必定是政綱較傾向取悅大眾而非地產商的候選人當選，「地產界」的議席並不能藉該「功能」議席保護自己界別利益。

(三)目標不明：如果這類制度根本不能保護原有界別利益，則是沒有意義的。沒有任何理由要規定立法會一定要一名醫生、一名工程師及一名教師等——功能團體選舉本來的目的是要延續及保護某些有勢力的團體在建制內的影響力，而不是指定立法會議員的職業分布。

(四)喧賓奪主：經此方法產生的各「功能」議員很可能擁有百多萬支持票，比任何一個地區普選議員得票高很多，甚至可能比普選的行政長官還多，做成民意影響力更高，甚至威脅普選的行政長官的民望的地步。

4.2 立法會邁向全面普選方案

筆者認爲，由於功能團體最終要取消，而任何新的選舉制度或立法會產生辦法都需要時間去運作及適應，未來功能團體選舉的改革方向，應以有計劃有步驟地邁向取消功能團體爲基礎，而不是改革功能選舉（而維持議席數目不變），否則立法會選舉制度處於長期變化之中，不利政黨及各政治力量的適應，而行政當局亦要不斷摸索與改變中的立法會或功能議員的關係。筆者建議有清楚的取消功能議席的時間表，並且最多只分兩階段取消全部功能界別。

建議考慮制度包括：

- (一) 增加普選議席而保持功能團體議席不變，例如第一階段將普選議席增至 60 席，功能議席維持 30 席，以「沖淡」功能議席的影響力，第二階段完全取消。
- (二) 將性質類近的功能議席合併，騰空議席撥入普選。例如將工業界兩議席合而為一，商業界兩議席合而為一，勞工界三議席合而為一等。
- (三) 將部份現時一人一票（因而性質較接近普選）的議席撥歸直選，或只保留工商界議席而將代表社會力量的界別（如區議會、勞工界、體育界、漁農界等）議席轉為普選。

原則上，以上三類改革可以一併推行，以加快改革速度。⁴筆者原則上不反對擴大現有功能組別的選舉權，例如將公司票擴至董事票、保險界擴至保險從業員一人一票等，但如果該等改革只為時一屆，則我認為沒有必要。換言之，如果可以達成一個在兩屆內取消所有功能團體議席的改革方案，則該屆不再改動功能議席的選民基礎亦屬可以接受。

4.3 立法會普選制度

我對立法會全面普選後所用的選舉制度的看法比較簡單：我建議全部議席用比例代表制選出。立法會全用比例代表制，有助少數黨派得到代表，可以令現時暫時在民意中居於少數的工商界政黨更容易得到代表。如果怕全面比例代表制會令議會分裂過於嚴重，可以考慮改變制度的某些參數(parameters)，以令議會議席較為集中主要政黨，例如改用抗特法(D'Hondt formula)，或將現時五個選區變為七區（如將現新界東及新界西選區一分為二），令大黨獲得議席的比例增加。以現時政黨得票比例及立法會 60 席為基礎考慮，我覺得至少可在首屆全面普選時，以現行的五個選區，試行全面的比例代表制。

另一方面，我認為政府應認真考慮增加立法會議席的可能性。香港人口達七百萬，西方不少人口相若的小國的議會都有過百名議員。增加議員數目有助培訓政治人才，令議員更為專注個別政策範疇而提高議政質素，令比例代表制的比例更為準確，也有利小黨有更多的議員可以進入議會，在政制過渡期有利吸引不同政治勢力支持政制改革。由於基本法沒有規定立法會的議員人數，有關改動牽涉的憲制難關較少，值得考慮。

⁴ 舉例：「中途站」方案可以是 12 席功能、48 席普選，功能議席包括工業界、商業界、金融界、金融服務界、地產建造界、進出口界、紡織及製衣界、批發零售界、飲食界、旅遊界、保險界、鄉議局各一席。

5 · 時間表和路線圖

5.1 循序漸進和過渡期

正如緒論所言，政改過渡期愈長，會帶來更多的不確定性，各方的政治力量更難為投入未來的民主政制作準備，社會內耗愈多。筆者相信 2012 即實行行政長官和立法會普選是可行的，亦不會影響香港資本主義制度運作。任何民主制度，在建立後都需要一段時間繼續摸索、學習運作、改良適應、持續創制，才能令民主政制運作得更好。因此盡早落實全面普選，對香港是有利的安排。

綠皮書 5.15 段提及的「過渡期」概念，有一重要假設，即香港在 2017 年是會比 2012 年更適合普選的，因而應該等候，但這假設是沒有根據的。如果因為既得利益的反對、或中央與港人缺乏互信，因而不能在 2012 普選，我現階段看不到 2017 這些問題必定可解決或甚至改善。如果說政治人才不足政黨不夠成熟 2012 未適合普選，也不能假設 2017 政黨一定會更成熟。政制及其他配件不是自然隨年月長大的嬰兒，後一階段不一定比現階段更成熟適合推行某種制度變革。如果現階段已可克服相關的政治困難推行雙普選，其實是沒有需要推遲的。

然而如果因為要謀求共識，或者因為制度內的既得利益的反對，因而無法達成盡快普選，而要設置所謂「過渡期」，必須注意以下原則：

- (一) 應有明確的時間表列出最終實現全面民主普選的日子，以避免持續爭辯，也令各方政治力量可以積極準備迎接及投入全面民主的政制；
- (二) 必須確保「中途站」比現政制民主，以及真正製造了更民主的動力（例如鼓勵人民參與、政黨發展、政治人才及社會各界投身選舉），從而邁向全面普選；
- (三) 過渡期的政制建構及各方安排必須可行（workable），例如行政立法關係，特首的權威，行政部門的建構及改革等。原則上，「過渡期」愈長，這個確保過渡政制可行的工作愈加艱鉅，維持過渡期施政順暢也愈困難。
- (四) 除了兩個選舉辦法的改革外，特區政府必須在過渡期間積極考慮及推出其他政制改革措施，如培養政治人才、推動政黨發展、改革地方行政等。

5.2 所謂「先易後難」原則

綠皮書 5.12 段提出的所謂「先易後難」問題，即應否先普選行政長官，後普選立法會的問題，同樣是一個政治可行性(feasibility)問題多於是否理想(desirable)問題。按理，香港立法機關早在 1991 年引入普選議席，選民已有十多年的選舉立法議員的經驗，而一直香港的立法選舉均有系統、有秩序及和平的進行，將普

選擴至全部議席，所需配套及適應必定比推行特首普選為少。近日不少民調亦顯示，認同立法會應在 2012 全面普選的市民，比例比認同 2012 普選特首的為高。所以如果「先易後難」，立法會先全面普選應該更容易適應。

原則上，行政部門和立法機關各司所職，互相制衡，最理想的安排是兩者具相若的民意基礎，因此行政長官和立法會同步達至普選是最理想的安排。如果立法會全面普選先於行政長官普選，則可能令行政長官在民意上陷於弱勢，如果行政長官普選而立法會仍保留一定比例的功能團體議席，則功能產生的議員很容易被矮化，被打成只捍衛狹隘利益者。

筆者認為原則上行政長官和立法機關應同步達致普選。任何一部門首先普選，都會令另一部門在民意上陷於弱勢，做成政制上的不協調，而這不同步的時間愈長，會對制度帶來愈多的不穩定。筆者建議如果因為功能組別議員反對而不能同步普選，政府的方案亦應列出清晰的時間表何時達至全面普選。基於上述的理由，不同步的過渡期愈短愈好。

6. 總結

香港政制發展爭論逾廿年，核心矛盾有兩項：(1)一國兩制下，中央希望確保香港施政不會偏離中央希望的方針，與香港人主流民意希望民主自治矛盾；(2) 中央政府與香港主流民意，特別是香港民主黨派，在主要政治問題上缺乏互信。政制糾纏多年，發展緩慢，已經對香港發展做成相當的影響，並在

七一遊行後的政改爭論，確認了香港人的民主訴求，也有效的將討論聚焦到上述的問題上，各持份者的距離亦已拉近，確認了解決問題的必要性。是次政制發展綠皮書啟動的改革，最終如何或何時達致全面普選，端賴各方政治力量求同存異。從上述的歷史角度看來，這次諮詢最重要的是啟動程序、持續磋商創制、以及有明確的方向、步驟和終點達至最終全面民主普選，如果用不同手段、藉口、或扭曲的制度拖延普選，只會令政治爭論困擾香港更久，香港需要愈多時間建立一套行之有效的民主政制，實非對香港有利的安排。