

就《政制發展綠皮書》的意見 何景安 2007年9月3日

本人對《政制發展綠皮書》有如下意見：

本人認為，特區政府《政制發展綠皮書》將香港“政制”討論回歸到《基本法》和“一國兩制”的基本原則上，是一個可喜的進步。大家在討論《政制發展綠皮書》時，必須以符合《基本法》的相關規定，並以“一國兩制”的概念進行研究，才容易達致一個合理可行的共識。

一、香港特別行政區的政權在中華人民共和國的政權體系中屬“地方政權”。這是基本法第一條和第十二條十分明確規定了的，香港的治理權是經中央“授權”而“獲得”的。如果不從“一國兩制”這一大前提進行討論研究，採取不符實際的態度，只是簡單的批評甚至斥責“中央不放權”，是無補於事的，便只能是“南轅北轍”，難有可行共識，也無法通過中央、行政長官、立法會三分之二多數和香港市民，它將真正阻礙民主政制的進一步發展，這是一個關鍵點，是一個核心問題。

二、重溫幾個歷史片斷很有必要和具啟發性：

(1) 在中英就香港問題的談判達成協議（1984年12月19日）的前夕，1984年11月21日，香港政府發表《代議政制白皮書——代議政制在香港的進一步發展》，開始引入代議政制，其最終目標就是“循序漸進地發展民選政府機關”，目的在“還政於民”，“使其權力穩固地立根於香港”；有批評它另有深層目的，那非本意見書的研究範圍。在1987年5月發表《一九八七年代議政制發展檢討綠皮書》，諮詢公眾對一九八八年在立法局推行直接選舉的意見，並成立民意匯集處收集和整理市民的意見，及進行兩項民意調查，結果顯示約七成市民反對八八年在立法局推行直選，三成則支持，最終八八年立法局並沒有推行直選。之後還有彭定康的政制改革……。這些都是回歸前政制發展的重要歷史事實。

(2) 在1984年12月19日公布的《中英聯合聲明》附件一《中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明》中，在香港的歷史上第一次提出“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”“立法機關由選舉產生。”這是一個政制發展的重要里程碑。

- (3) 1987年4月16日，鄧小平在會見香港特別行政區基本法起草委員會委員就選舉問題時談到：“香港總督衛奕信講過，要循序漸進，我看這個看法比較實際。即使搞普選，也要有一個逐步的過渡，要一步一步來。”（《鄧小平文選》第三卷 P.220）
- (4) 1988年6月3日，鄧小平在會見“九十年代的中國與世界”國際會議全體與會者時談到：“香港的穩定，除了經濟的發展以外，還要有個穩定的政治制度。……現在香港的政治制度就不是實行英國的制度、美國的制度，今後也不能照搬西方的一套。如果硬要照搬，造成動亂，那是很不利的。這是個非常實際的嚴重問題。”（《鄧小平文選》第三卷 P.267）
- (5) 1990年3月28日，香港特別行政區基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在七屆三次全國人大通過香港《基本法》前作出有關文件說明時說：“香港特別行政區的政治體制，要符合‘一國兩制’的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。……”

回顧歷史片斷，以史為鑑，識古知今。當有助我們理智和冷靜思考我們該如何對待《政制發展綠皮書》的討論，而非僅憑不切實際的暫不可行的個人願望或“理想”去考慮，這才會有利於民主政制一步一步向前邁進，而不應再重蹈2005年的覆轍，否則，“拔苗助長”、“欲速不達”，其最終效果當可以想見。

在20世紀80年代後期，本人也是基本法多種政制設計方案之一的參與者，我們的方案也算“理想”和“前衛”，而當年各種方案則各有優缺點，我理解一些方案未獲全盤接受者的心情，而基於政治共識是妥協的藝術，我們也接受了當年的主流方案，並樂於見到其向前發展，我希望今後也能見到政制發展一步一步向前進。

本人覺得，《政制發展綠皮書》提出的下述幾項基本原則是非常中肯和必須尊重的：

必須根據《基本法》有關規定及原則，考慮有關方案能否符合：

- (i) 國家對香港的基本方針政策；
- (ii) 政制發展的四項原則，包括兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟的發

展、符合循序漸進的原則及適合香港實際情況；及

(iii) 「普及」和「平等」選舉的原則。

根據《基本法》附件一及附件二，兩個選舉辦法的任何修改，必須取得立法會三分之二多數支持、行政長官同意，及獲人大常委會批准或備案。因此，要爭取最大機會落實普選，我們在考慮不同的普選方案時，亦須顧及以下因素：

(i) 方案必須符合《基本法》就特區政治體制的設計原則，與及相關條文規定。

方案不應涉及修改《基本法》主體條文；

(ii) 方案有可能得到香港多數市民支持；

(iii) 方案有可能得到立法會三分之二議員支持；及

(iv) 方案有可能獲得中央的接納。

具體說來，政制發展應該：

- (1) 政制發展必須確保符合國家對香港的方針政策，符合《基本法》下的四項原則，即：1. 兼顧社會各階層利益，2. 有利於資本主義經濟的發展，3. 循序漸進，4. 適合香港實際情況。
- (2) 香港特區是我國一個享有高度自治的地方行政區域，直轄於中央人民政府；並非一個主權體制，不能自行決定其政治體制。這關係到“一國”和“兩制”的問題，在研究政制發展時，不可等閒視之，更不可視之如無物。
- (3) 行政長官的產生方法，包括最終由普選產生，都不能脫離當選者須通過中央人民政府實質任命的憲制要求。
- (4) 政制的發展，要符合“一國兩制”的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展，有利於促進香港的經濟繁榮穩定，既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。
- (5) 香港社會是個多元化的社會，各種聲音都應給予重視和包容，需要大家冷靜思考，理性討論，本著求大同存小異，甚至於求大同存大異的基礎上，達成共識，香港民主制度才可以向前邁進一步，使社會達致和諧合作的美滿目標。

因此，本人在特區政府《政制發展綠皮書》普選建議的幾項選擇內容中，認為，

(一) 特區行政長官普選：

(1) 提名委員會的組成和人數——可以接受第二類方案：仍由 800 人組成；因為，原 800 人的選舉委員會是經過特別行政區這十年的實踐，是經歷過由 400 人擴展到 800 人的過程，並成為完善的行之有效的制度；過少的人數存在廣泛代表性不足的問題，而人數多，雖可提升參與人數，但卻使運作時增加困難，對提高行政效益存有障礙。

更重要的是：原來的選舉委員會已改為提名委員會，其概念、性質與功能已完全改變，與 2005 年的選舉委員會建議成員的組成人數 1200—1600 人已經是兩回事。現在，提名委員會的組成和人數由 800 人組成，一方面保持高效運作和具廣泛代表性的優點，由 800 人組成的提名委員會提名特區行政長官候選人，然後由全體選民進行普選，是兩全其美的設計。

(2) 提名方式——候選人數目：可以接受第三類方案：最多 2 至 4 名候選人，以便將民意儘可能集中到最適當的候選人上，避免注意力和票數分散，令人難以適當選擇。

(3) 提名後的普選方式——全港登記選民一人一票選出，在提名後，如候選人超過兩人，應只舉行一輪普選；但在只有一名候選人的情況下，仍須進行投票，以達致行政長官的認受性（當然在行政工作和經費上要作一個付出）。

(4) 普選路線圖及時間表——為使普選更具成熟條件及循序漸進的原則，本人認為第二類方案即 2017 年達至行政長官普選的路線圖及時間表較為妥善。如果公眾的大多數認為甚至第三類方案即 2017 年以後更佳，我也可以接受，當然是以第二類方案為首選。而根據多個民意調查的資料：超過一半以上的市民都贊同循序漸進的原則去對待實行普選時間表。例如：

A. 明報於 7 月就本港應何時實行雙普選的網上投票結果，在總票數 2081 投票者當中，52%贊成在 2016/2017 後，另 4%支持在 2016/2017 年。

B. 香港中文大學亞太研究所於 7 月訪問了 809 名市民調查發現，認為《基本法》循序漸進原則重要，雙普選應按此原則進行的市民高達 84.3%；53.9%受訪者則直接贊同或因中央取態而接受 2017 年普選特首，還有 17.3%受訪市民支持於

2017 年以後普選特首；即兩組數字高達 71.2%；而在普選立法會問題上，多數人選擇 2016 或以後，比例達 52.6%；在兩個普選孰先孰後問題上，56.4%受訪者認同以「先易後難」，即進行特首普選後再落實立法會普選。

- C. 嶺南大學公共管治研究部 8 月的問卷調查顯示，81%市民支持以「循序漸進」方式發展民主，不同意的只有不足一成；有 45%的被訪者認為 2016 年或之後普選立法會較為合適；另有近四成市民認為，在 2017 年以後普選行政長官是正確做法，36%的人認為 2012 年。
- D. 由泛民的反對派立法會議員與香港大學民意研究計劃達成協議進行民意調查的樣本中，據調查者表示，其幾次調查結果都相當穩定，在 8 月底作政改方案第六次民意調查時，有 42%被訪者支持至 2017 年才實行行政長官普選方案，33%反對（其中反對 2017 方案者之中還有 12%認為方案太急進）。

（二）政制發展宜逐步推行。立法會的選舉，涉及對功能組別的取捨，社會上分歧頗大，未易達成共識，而且如何發揮各工商及專業人士的作用，要顧及均衡參與的原則，使他們能投身議政論政，以維護本港社會繼續繁榮穩定。是一個具挑戰性和亟待細緻慎密考慮的課題，不宜匆匆忙忙草率決定。本人對功能組別的作用認為基本上是不應抹煞的，因而給予相當的評價，本人也曾參加過教育界功能組別立法局選舉，對其優缺點有點了解。

功能組別有利於工商界人士及專業人士參加議政論政，發揮他們對特別行政區的積極貢獻；而任何一種選舉制度包括各個發達國家的各種選舉制度都有其優缺點，重要的是看其主要作用，看主流。其待改善處則可以採取恰當方法加以研究，而不必將功能組別選舉的問題加以全盤否定。這也是社會上對立法會選舉的重大分歧內容之一，看來需要更多時間才能“磨合”，找出共識。因此，對立法會的普選時間，宜再延遲。

結語：香港特區既是我國一個享有高度自治的地方行政區域，直轄於中央人民政府，而並非一個主權體制，不能自行決定其政治體制。故必須尊重一國兩制的正確關係，尊重中央政府在香港澳政制發展問題上所擁有的憲制權力，認同中央政府在香港的政制討論上有最終的決定權。我們的方案必須符合《基本法》的相關規定，並以“一國兩制”的概念進行設計，才有可能獲得中央的接納和香港大多數人的接受。