



新力量網絡對
《政制發展綠皮書》
普選行政長官安排的意見

二零零七年九月十二日

關於政制改革的討論，糾纏了廿多年。回歸以後，有關何時落實《基本法》的全面普選承諾更見熾熱。然而，就雙普選實踐的問題上，我們卻提出了一個錯誤命題：最快可以何時落實全面普選。相關的討論往往集中於中央容許與否、各界利益關係如何平衡、又或者客觀條件是否足夠。但細心觀察回歸以來的政治局面，便會發現真正的問題在於當前的政改困局還可拖延多久？我們還要因此付出多少管治失效的代價？公眾要認清一個客觀現實，就是進一步發展民主政制，不單是為了要滿足個別的政治主張，又或者因為這是特區政府落實《基本法》條文的憲政責任，更重要的是目前的政治制度，實際上已與社會形勢脫節，因而未能發揮政治體制應有的解決糾紛，建立共識的制度性功能，以使特區施政舉步為艱、處處受阻。

當前的政制困局，源於行政長官只是由不足一成的全港選民參與的選舉過程推選產生，以至公信力不足，動輒便引來政府偏袒個別社會利益，以至官商勾結的指責。由此而產生的矛盾主要呈現於行政與立法機關的緊張關係。在《基本法》的規定下，立法會無論在政策創議、以至監察政府的權力有限，加上行政資源上的差距，使前者在制衡政府的能力更是捉襟見肘。立法會議員在這種局限，往往只能透過政治手段以彌補法定權力的不足，從而保持自身在決策過程中的一定角色，行政長官的相對狹隘的民意授權基礎，便往往成為立法會質疑政府政策缺乏民意支持、偏頗失誤的理據。由此而促成的惡性循環，形成了兩者間缺乏互信，不單使《基本法》原先行政主導的構想難以全面落實，也大大提高了特區政府在管治上的成本。這種局面，與及由此而產生的內耗，嚴重削弱了特區的管治質素，最終受害者還是廣大市民。

造成這種局面，不能簡單單地歸咎於立法會議員處處與政府抬槓、玩弄手段；實情是由少數人推選產生的政府，實在缺乏足夠的制度誘因，去保持行政部門對漸趨多元化、快速變化的社會情勢有充份的掌握和敏銳反應。特區政府沿用了大部份殖民地時期的諮詢制度，這種由上而下，官僚主導、權限狹窄的諮詢模式，事實證明在民權意識高漲、公民社會日益壯大和政府權威形象低下的今天，已形同虛設。特區政府自身也深切明白到必須尋求體制上的改變，以貼近民意、加強行政部門的政治觸覺。政治問責制的引入、地方行政的進一步放權、諮詢組織的檢討，以至特首三申五令的「走入人羣」主張，都是企圖以不觸動根本政治權力格局的方式去提高政府的民意觸覺。這些舉措，也許一定程度上能改善官民關係，提高官員的政治認受性，但卻未能根本地去解決問題。實情是沒有充份代表性的行政長官，沒有以普選原則為基調的產生辦法，整個政府都難以確立一種上下貫通、重視民意的制度邏輯。又或者反過來說，沒有這種普選基礎，即使政府出盡九牛二虎之力，試圖掌握民情、回應民意，但囿於先天缺憾，始終也難以完全取信於民，以致事倍功半。

故此，目前的事實是，沒有普選機制，我們實在無法跳出當前政治內耗、缺乏互信的畸形政治生態。在這種情況下，盡快引入行政長官普選辦法，是實踐有效管治的唯一出路。二零一二年舉行的第四屆行政長官選舉，正是確立這種制度的良機。

由於引入特首普選機制必須首先取得立法會三份之二議員的支持，方可啓動決策機制，而即使有關動議最終得以通過，相關的法例修訂工作可能涉及大量法律草擬及政治談判功夫。要盡快在此問題上取得共識，我們便要接受在若干已為大眾接受的基礎上去思考具體設計方案，以求事半功倍。

提名委員會

《基本法》第 45 條規定「行政長官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」。近年的討論，輿論似乎大致接受了以改良原選舉委員會的基礎上，去組成有關的提名委員會。這個選擇，從民主角度來看自然不是最佳安排，但其好處在於有利加快達致共識的進程。在這次優選擇下，可以有兩種方法去加大原選舉團的代表性：改變原來組別選舉的產生辦法，或引入由普選辦法產生的委員。我們傾向支持以二零零五年政府提出的「區議會方案」(即由 800 名選委加入區議員)作為討論基礎，原因是：

- 一、從頭討論提名委員會的產生辦法，將觸動眾多既得利益，費時失事，難以確保在短時間內取得共識；
- 二、區議會方案在零五年雖未能取得三份二立法會議員支持，但也得到過半數議員認同；
- 三、政府提出方案，意味著方案事前已與中央政府進行磋商，並已取得一定程度默許。

是否需要保留區議員委任制度，與是否賦予委任區議員為提名委員會委員的權力，完全是兩回事。假如引入委任區議員，也會與其他經過不同形式的選舉辦法產生的提名委員的情況(除少數全國政協委員外)格格不入。政府於零五年曾提出以「公平原則」去辯解為何委任與民選區議員應享有相同的權利，故此兩者應有權加入選委會。但假如政府真的重視公平的政治權利，又如何解釋長年累月漠視同時身為功能組別的選民可以在立法會選舉中享有「兩票」的情況？這對一般市民又是否公平？

最理想的安排，是在二零一二年完全排斥委任區議員於選委會之外，次優選擇是最遲於二零一七年達致此目標。

提名門檻

基於以現存基礎去思考普選方法的原則，特首選舉人所需的提名數目，應界乎在提名委員會總人數的 1/6(零五年區議會方案的建議)與 1/8(現行選舉委員會的要求)之間，即在 1200 名提名委員中取得 150 至 200 左右的票數支持。同時，可以規定每名提名委員會只可支持一人，而任何取得法定要求的提名人數，便可自動成為特首候選人，此舉便可避免所為的「預選」、「事先篩選」的指控。事實上，《基本法》並沒有指出某種背景的委員身份應高於其他委員，更遑論那些委員應具有否決候選人參與資格的特權。所謂人大、政協應有否決特首候選人資格以確保中央政府的意圖得以受保障的提法，完全是個別人士一廂情願的想法。按一國兩制的安排，中央在港設有三個單位：中聯辦、外交部駐港特派員公署及解放軍駐港部隊，三者為直接由中央人民政府領導。人大、政協即使有責任協助落實一國兩制，但在憲制上並無傳達中央政策指令或意圖的功能。

盡快引入特首普選機制，目的就是要解決前述的管治問題，確保行政長官的民意認受基礎，確立特區政府的公信力和行政部門的政治觸覺。要達致這目標，其制度安排必須讓市民深信，最終得勝的特首候選人是在一個公平競爭的比賽中脫穎而出、眾望所歸的勝利者。處處以排斥、限制個別政治主張的人士參選機會的機制，不單難以根治特區的政治問題，也會反過來進一步削弱市民對政府的信任和支持，禍患無窮。

儘管上述建議絕非最理想的普選安排，但我們深信任何制度發展均有其路徑依賴邏輯(*Logic of Path Dependence*)。故此，假如我們願意在這次優選舉下踏出第一步，勢必會在特區政治生態中孕育出具競爭性、公平開放、公民參與的行政長官選舉的公眾期望和環境，有助推動普選機制邁向更完善、更理想的模式。

- 完 -



二零零七年政制改革諮詢

報章評論摘錄

二零零七年九月

目錄

今回政改討論新變數 張炳良	p.3
政制討論結果如何服眾 呂大樂	p.5
把握穩定局面 凝聚政制共識 史泰祖	p.7
政制改革的兩個基本矛盾 潘潔	p.8
反對普選理論的貧乏 盧子健	p.11
循序漸進不是藉口 呂大樂	p.14
硬碰前弘 政制討論一片寧靜 呂大樂	p.16
政改會否重複拉倒的結果 陳和順	p.18
附錄：新力量網絡簡介	p.20

今回政改討論新變數

張炳良

政府行將公布政制發展綠皮書，為新一輪政改討論展開序幕。「雙普選」問題可說是老問題，但蹉跎多年，始終邁不開大步。

回歸十年，政制問題一直困擾社會，構成主要「民怨」之一。按民間智庫「新力量網絡」新發表的公民社會意見領袖調查（訪問了 703 名各方意見代表），儘管今天第 3 屆特區政府民望較高，但對民主發展不滿者仍達四成（滿意者為 57%）。民主難題也在困擾著政府官員，不少視目前體制為畸形政治生態；表面上（及憲制上）朝大野小，但現實政治上卻朝小野大。政府管治權威時刻備受挑戰，不單難以「行政主導」，在推行政策（特別是衝擊不同既得利益的政策改革）時，往往事倍功半，社會充斥對決策意圖的陰謀揣測，令當政者像背上原罪似的。

政制民主化，急不容緩。回顧 80 年代以來的政制爭論與民主運動，要社會達成策略性共識，真的一點不易，民主化進程往往是陰差陽錯的結果，多於是基於各方認可的設計。就如 05 年政改拉倒一役所顯示，政制發展敗易成難。民主應是一個好東西，但世界各地經驗皆說明，民主化涉及政治權力再分配，就香港落實雙普選而言，既關乎本地不同政見和階層利益之間的重新平衡，也影響中央與特區的政治關係，平添進一步之複雜性。但無論如何，社會各方有心人士應積極尋求突破，不要動輒互為否定，致最終原地踏步。過去十年政改之爭耗用社會不少力氣，也做成不斷分化，若今次還是走不出過去的惡性循環，則未來十年管治生態不會根本好轉，只會持續妨礙社會凝聚力量，以應付全球化衝擊帶來的種種政經社轉型挑戰。誠然，普選不解決所有管治難題，但沒有普選，則結構性深層矛盾難以破局。

起碼有三個變數

政改不停留於談判技巧，歸根究柢，要求對民主價值抱有熱情，懷有承擔。按照《基本法》，特區政制發展最終須得中央同意批准，而有關特區政治體制的提案，只能由行政機關提出。因此，中央及特區政府在尋求落實雙普選目標的意志及主動性其實至為關鍵。

看來今次討論政改與過往不一樣的，起碼有三個變數：

1. 特首曾蔭權在競選連任期間，曾明言會爭取得出一個普選的終極方案，並以「玩鋪勁」的口脣說明其決心。

2. 中央政府過去評論特區普選，多強調循序漸進、不影響經濟發展、均衡參與等較虛的因素，但近期以更為認真的態度，開始說清楚其底線，歸納言之，乃普選不能削弱「行政主導」，以及港人普選產生的行政長官仍須由中央行使實質任命權（即中央可任命，也可不任命），因按《基本法》行政長官須向中央政府及特區「雙重負責」。

3. 汲取 05 年政改拉倒之經驗，各方比較認識到互諒互讓以達至最大共識的必要，而廣大市民均不欲政制原地踏步。泛民主派及建制派在立法會均掌握政改否決權，當然中央也有終極否決權；假如大家但求否決不盡合意的建議，則既無法突破政治生態死局，也須共同承受政改不前的責任——於是中央、曾特首、泛民、建制派等皆盡成政治輸家。如何避免眾輸、達至共贏之局，考驗各方政治智慧。

北京亮出底線，固然引來一定反彈，但卻有利於對症下藥，使政治協調不用瞎子摸象。

正如我曾在本欄指出（07 年 5 月 30 日），若中央擔心港人選出一位它不能接受的特首人選，則現行《基本法》已有機制處理，那就是中央的任命權。中央的選擇與港人的選擇出現衝突，當然不是好事，也必然做成政治危機，但這畢竟屬政治運作的範疇；任何憲法總不能杜絕一切政治危機及僵持的出現，最終只可提供疏解及處理危機的機制程序而已。不過，正如《基本法》也提供全國人大釋法的機制，但各方面都認為此最終權力宜作備用、可不用便不用一樣，人們也不願見到中央隨意否決特區選舉產生的行政長官人選。

政治問題歸政治解決。有人認為，北京固不會任命任何意欲分裂國家、帶引香港走向分離的人選（即所謂「陳水扁」式人物），但也同時擔心民主派藉普選得以上台執政云。為何中央怕民主派當選？以港人的實事求是態度--對中央認同度穩步上升、對曾蔭權政府支持率高，但又同時高比率支持泛民的民主訴求--他們不會隨便選一位與中央對着幹或無法與其溝通的人當特首。其實，一旦落實特首普選，泛民派若要出選，便要面臨轉型及內部分化分裂之風險。有意參選並期望當選者，不得不轉型調整及與北京和解，但泛民基本教義派會視參選為急於當權，向中央及建制靠攏，寧當旗幟鮮明的反對派。因此，北京的普選風險，主要不會來自泛民，而是它所支持的建制人選能否真正經得起普選的考驗，實至榮歸地當選特區首長，使京意與民意合一，而非靠特殊制度設計的保證。政改測試北京的信心。

普選的精神是公平、相信人民的選擇。任何提名機制均應讓各方面有志有能的參選者有機會出線，結果交由民主政治去決定。

刊載於《明報》 2007 年 7 月 11 日

政制討論結果如何服眾

呂大樂

特區政府將於今日稍後時間推出政制改革綠皮書，其具體內容固然引人注意，但同樣重要的問題是：目前社會上是否存在一種在一般市民中間具備認受性的程序和機制，以確保整個政治討論的結果能夠服眾，不會引起無休止的爭議。若然香港擁有一個民主政體，問題便簡單得多了——至少立法議會應有足夠的權威與公信力來擺平各方的政治批評和挑戰。

立會未擔當整合意見功能

當然，正因為香港尚未全面民主化，才有現在政制改革的討論。而基於現時立法議會的組成，單憑議員表態、投票，不足以說服市民大眾，議會的決定就代表整個社會的共識、最終態度。由於議會未能擔當這個整合社會意見和具備認受性的決策渠道的功能，特區政府必須另想辦法。

過去常見的一種處理方法，乃成立民意收集的臨時組織或委員會，然後以眾說紛紜，意見分歧為理由，政府以平衡各方利益為藉口，推出它所傾向的方案。以往殖民年代市民的社會參與的空間有限，殖民政府可以憑「諮詢政治」的一套，供社會各界有限的選擇，形成所謂的妥協、共識。再者，在殖民地制度之下，就算市民並不完全認同諮詢的結果，亦不會引爆政治危機。

「諮詢政治」已經崩潰

今天，政治環境早已起了重大變化，基本上不可能舊調重彈。假如特區政府仍以為可以照用舊日「諮詢政治」的一套，結果一定慘淡收場。今次政制改革可大可小，絕非假意拋出幾個方案，在社會上引起爭論，然後中間落墨，便可擺平整個局面，皆大歡喜。事實上，自回歸以來，「諮詢政治」已經崩潰，而特區政府亦無法扭轉形勢，另建新的形成社會共識，整合社會意見的機制。

社會矛盾爆發後往往一發不可收拾，爭論無休無止，事情總是翻來覆去，多少跟上述管治問題有關。現在，面對政制改革這個長期以來各方意見爭持不下的大課題，特區政府如何處理民意，勢將成為引起爭議的另一議題。

民意調查亦有爭議地方

或者有人會認為，既然缺乏現成整合民意的機制，不如以科學方法取代政治，由民意調查來擔任意見收集的工作，減少不必要的衝突。但過去的經驗說明，政治

爭議始終需要由政治手段解決；就算是最嚴謹的民意調查亦總難避免會存在具爭議的地方，以所謂的科學方法來取代政治的想法，並不切合現實政治的考慮。

對特區政府領導層而言，他們當然亦不會主動提出(或盡量避免在被動的情況下考慮使用)全民公投作為處理政治爭議的程序。七除八扣之後，可供特區政府的選擇其實十分有限。

刊載於《星島日報》 2007年7月11日

把握穩定局面 凝聚政制共識

史泰祖

政府就政制發展公布綠皮書，市民反應並未見熱烈，一些評論和市民回應批評綠皮書像自助餐，太多選擇和太複雜。我認為，綠皮書根本不複雜，不同項目有不同選擇只會增加諮詢結果的客觀性。只要個人意願希望達致全面普選的速度有多快提名特首的門檻有多高，那麼回應綠皮書應該不會困難。

領袖意見「民主發展」排第六

在現時經濟向好，國家走向富強，中央和特區領導都得民心的情況下，我相信大部分支持民主理念的市民會對達致雙普選的速度有不同看法，急速求變一般是在市民有強烈不滿的情況下才會出現，那麼，這是否代表政制民主改革會失去動力呢？我認為並不。相反，在現時市民對二〇一二年一步到位雙普選並無強烈要求的情況下，凝聚一個各方都可接受的共識將會更加容易。

新力量網絡最近公布一項「特區十年管治回顧與前瞻——公民社會團體領袖意見調查」，就特區政府未來五年的施政重點，訪問了約七百位公民社會團體領袖，結果發現，「民主發展」位處第六，為「環境保護」、「經濟增長」及「社會資源分配」之後。我相信，在這現實情況下，二〇〇五年政改討論在泛民議員互相捆綁，傳媒天天「捉鬼」看誰有「機會」轉軛，而最終導致政改方案流產的歷史將不會重現。

穩步前進勝玉石俱焚

我們實應在現時局面穩定的情況下把握時機，在體現中央主權和尊重民意的情況下，爭取一個能獲各方共識的政制發展方案。政制爭議困擾香港多年，不斷內耗，我認為共商一個逐步落實普選的時間表比能否一步到位的爭議更重要。一步到位實現二〇一二年雙普選是泛民的崇高理念，但穩步前進比玉石俱焚更有意義，更為市民著想和更有政治智慧。

政府應鼓勵不太熱衷的市民積極回應綠皮書，現時各局長都參與推銷是顯示政府決心和團隊精神的正確做法。回歸十年，現時社會已較穩定及和諧，亦是解決政制發展議題的最好時機，我們確實需要一個更好和更穩定的未來政制，以確保特區管治班子有能力面對將來可能出現的風浪。

刊載於《星島日報》 2007年7月17日

政制改革的兩個基本矛盾

潘潔

政制發展綠皮書公布的那天媒體朋友來電，懇切要求就綠皮書羅列的幾個魔術數字，包括二〇一二、二〇一六、二〇一七作作文章，可惜筆者愚鈍，綠皮書琳琅滿目，三個特首選舉的時間表，配以提名委員會組成、提名方式和投票方式等各種選擇，加上三個立法會普選時間，再配以取消功能界別席位的幾種模式。這些時間和模式交錯配對就形成了無數的方案，不要說兩小時，就是三個月的諮詢期要從這一堆選擇中形成主流意見也相當不易。

用普選時間來量度香港政治發展，不知是否香港特有，但這肯定是大幅簡化問題且較容易落入陷阱的思維方式。香港的民主發展基本上面對兩個矛盾，只有把握了解決這兩個矛盾的鑰匙，普選的可能時間及路徑才能呼之欲出。

第一個基本矛盾是因地方權力重組發生的，主要表現在要求參與政治、分享政治權力的泛民主派，與受惠於目前政制體制的商界、專業界之間的矛盾。這個矛盾的具體反映就是立法會功能界別問題。第二個矛盾是中央權力和地方自主之間的矛盾，民主發展只有在維護中央權力又容納地方自主訴求的基礎上才能推進。這個矛盾的具體反映就是提名委員會的組成問題。所以，究竟綠皮書中羅列的哪個普選方案可行，端看哪個方案較能化解上述兩個矛盾。

首要考慮立會通過機率

從取消功能界別問題入手，不難看到二〇一二達到立法會普選，也就是綠皮書中關於立法會普選的第一個選擇，可行性不大。立即取消立法會的功能團體，就等於讓功能界別的議員自己「革」自己的命，來自功能界別的立法會議員如何可能一致地舉手贊成？

政府在綠皮書中開宗明義就說（見 4.08），「在考慮立法會普選模式時，我們必須顧及一個政治現實……由於立法會選舉辦法的任何修改，須得到立法會全體議員三分之二通過，即實際上須同時得到功能界別和地區直選產生的議員的認同和支持。」

這句話暗示，政府在提出政改方案時，必會考慮到方案在立法會通過的機率。期望政府將馬上宣布功能界別「死亡」的方案提到日程上是很不現實的。

基本法保障利益集團

剩下的選擇就是分段取消立法會的功能界別席位方案，或者在某種程度上保留功能團體但同時增加功能界別席位的普選成分，也就是綜合綠皮書第二及第三選擇的，作為妥協方案。

但是如果將綠皮書作為一個整體來閱讀，不難看到其實這兩種選擇也有底線。在綠皮書 2.10 段，政府強調政治發展的憲政基礎，強調政治體制設計的首要原則為「兼顧社會各階層的利益」，以及維護「資本主義經濟發展」。這些原則其實暗示傳統利益集團的政治權利受到《基本法》的保護，因此功能界別得以保存的可能性很大。

不過，這並不排除在照顧到固有利益集團之外漸漸淡化功能界別小圈子特色的可能。范徐麗泰提出的讓功能組別提名候選人再全民投票的方案，就可能在「普選」和「資本主義經濟發展」之間找到唧接點，作為回應社會普選訴求的妥協方案。

何時達至這樣的立法會「普選」？綠皮書的 6.07 強調的「行政主導」原則，或又稱「先易後難」原則，為這個問題提供了線索。這個原則其實就是要在立法會全面普選之前，先擴大及奠定特首的認受性以維護特首的權威。而事實上特首選舉基於下列分析不大可能在二〇一二直接普選，所以這個原則限制了二〇一六立法會達至普選的可能性。

香港政改的第二個考慮關鍵就是中央對特首產生的決斷權。胡錦濤主席不久前在香港強調「一國」是「兩制」前提，指「一國」是指國家安全、統一、實質性地落實主權，這實際上說明政府提出的改革方案不可能脫離中央實質性任命的問題來考慮。而影響「實質性任命」的關鍵又在提名委員會的組成及提名程序問題上，因為委員會提出怎樣的人選，到了後面的步驟已無法彌補。所以解決第二組矛盾的關鍵，在於提名委員會如何組成、如何提名才能確保候選人同時具有民意基礎而又被中央接受。

選委會基礎調整需時

綠皮書的第一個方案是在二〇一二將八百人選舉委員會變成提名委員會一步到位的普選。但這個方案得到中央同意的可能性很小。特首普選意味著中央「實質性任命」的風險相應增加，所以必然要找到某種機制平衡這個風險。也就是說，提名委員會必須在現在選委會基礎上作出相應的調整，而調整就需要時間，這就大大降低了第一個方案二〇一二達至普選的可能性。

正如功能界別，已經「給與」的就很難「拿走」。提名委員會最可能作出改變是人數和組成同時調整，比如說提名委員會在選舉委員會四個組別基礎，增加新組

別並擴大人數，例如加入全體全國政協、全體全國人大代表等等來平衡普選帶來的風險。而擴大人數和調整組成需要醞釀，所以特首普選不可能很快，有可能在二〇一七甚至二〇一七以後。

以上只是基於香港政治改革中的兩個核心矛盾作出的粗略預測。畢竟，政改是香港政治現實的產物，不可能抽離社會的基本矛盾談論。當然我們可以期望各方都勇於承擔風險並願意妥協，那麼普選來臨也許可以很快。

刊載於《信報財經新聞》 2007年7月20日

反對普選理論的貧乏

盧子健

又要討論香港的政制發展了。對於自 80 年代初期已開始緊密關注政制發表的我們這一代來說，這一次政制檢討真是既苦悶、又無奈。

80 年代初在區議會層面引進普選、80 年代中期立法局引進間接和功能選舉、87 年就 88 年應否引進立法局地區直選議席的大辯論、85 至 90 年制訂《基本法》期間有關政制發展的大大小小無數次辯論、91 年立法局引進地區直選、92 至 94 年就彭定康政制改革方案的大辯論……在這 10 多年間，有關普選的意義、重要和對香港的好處，已經經過無數次的反覆討論。市民不需要對政治理論有什麼深厚認識，但對普選的期望是明確和穩定的。一直以來，希望能「盡快」實現雙普選的民意支持度穩定地處於 60% 左右的水平。

最新發表的政制發展綠皮書的大部分內容恐怕根本不是市民感到興趣的地方，因為涉及的細節太多。對市民來說，技術問題始終要由熟悉政制運作的人士來尋求解決方案。政府最需要向市民交代的反而是為什麼他們盡快實現雙普選的期望未必能成事。

在這方面，綠皮書其實是模糊不清的，因為它只是總結了這樣或那樣的意見，而且把一些政治觀點轉變為技術問題來表現。市民對著這份綠皮書不打一個大呵欠才奇怪呢！

不過，在政府以外，一些保守人士倒提出了不少理據，企圖盡量推遲雙普選實現的日子。與這些理據辯論交鋒，本來是很有意義的一回事。在 80 年代，民主運動和關於政制發展的討論孕育了一批積極從政人士。

可惜，也許在 80、90 年代有關政制發展的討論已經太爛了，今天反對普選的理論實在是太貧乏。在這方面引發較深入的討論以提高公民意識或者培養從政人士也不容易。反對或企圖拖延普選的第一類理據可以簡稱為「打茅波」理論，其觀點就是企圖把功能選舉重新定義為普選的其中一種形式。

恐怕搜遍世界上政治理論的文獻，也難以找到功能選舉可算為普選的理據。功能選舉不是普選，亦是 80、90 年代本地社會和中央在政制討論中的共識，否則不會有爭取「八八直選」這個運動。《基本法》規定香港立法會全部議席最終應由普選產生，是認知到在剛回歸時或甚至到了第三屆立法會時仍有功能議席在立法會，因此才設定全面普選這個最終目標以資區別。

世事無絕對，也許有人終於想出以功能組別為基礎但又普及平等的選舉。當年彭定康搞「新九組」功能選舉，就是盡量接近普選。但若真的嚴格審核，「新九組」也不能算是普選。所以功能選舉也可算為普選暫時最多只可作為學術研究。現時倘若想勉強把功能選舉算為普選，其實就是曲折違反《基本法》。

反對或企圖拖延普選的第二類理據可以簡稱為「現實論」。這類理論又分兩個層次。低層次的就是考慮到政改方案要得到立法會內三分之二的議員支持。現時功能議席佔立法會的一半，他們的代表抗拒取消功能議席自然不過。倘若政改方案不能克服他們的抗拒，結果只會是原地踏步。

毋庸置疑，立法會功能議席代表手握一票，可以阻止雙普選的實現。但倘若他們堅持長期這樣做，實質上是違反《基本法》的行為。到時中央也好、特區政府也好、全港市民也好，就要想辦法逼迫這批議員改變頑抗落實《基本法》的計劃。比較高層次的現實論，就是提出全世界也找不到一個完全用普及和平等選舉產生政府和議會所有成員的政體，因為每個社會都有其歷史條件和政治現實，政制在演變過程中無可避免地會有妥協。

上述觀點有一定道理，但香港的具體情況有3個特點使上述理論站不住腳。

首先，《基本法》是香港的小憲法，規定了全面普選的政制發展目標，這並非在世界上其他每一個政體都找得到。

其次，為什麼在很多民主國家都未必有明文標明全面普選的憲法規範，反而在香港《基本法》裏面有呢？這其實是人類文明演變的常見規律，就是後來者不必重複先行者的錯誤或者彎路。

例如很多民主政體在發展早期都沒有讓婦女享有平等的政治權利，現在大家都知道這是錯誤的。難道我們在香港要先來幾十年沒有婦女參與的「普選」，讓婦女重複一次其他地方的爭取選票經驗，才把普選水平提升至先進民主國家的水平嗎？

香港可以在高水平設立一個普選制度，並非因為急進，而是既有其他社會的先進經驗可以參考，又因為香港的社會經濟發展已到達先進發達國家的水平，這應該是我們的驕傲。

此外，很多民主政體的議會採用兩院制，是因為它們整體國家制度的特色（例如聯邦制），又或者因為以其中一院處理一些國家整體的事務（例如美國參議院決定宣戰）。在這種設計下，通常主責處理國內或民生事務的一院都會盡量全面普選產生，而另一院則可能多一點非普選的成分。

在香港，我們的政體不是國家性質。特區政府和立法會只處理特區內部事務，並沒有設立第二院議會的需要，亦因此不用攬雜其他不少民主政體要講求全國平衡或者整體國家利益考慮這種普選以外的現實因素。

反對或企圖拖延普選的第三類理據可以簡稱為「國情論」。這類理論的主要論點是如果香港普選產生的行政長官不為中央所接受那怎麼辦？這個論點又提出：由於中央對行政長官人選有實質的任命權力，倘若中央拒絕委任香港普選產生的行政長官，會出現憲制危機。

其實正因為中央對行政長官人選有實質的任命權力，才不會有憲制危機。一來香港市民刻意選出一位不為中央接受的行政長官來挑戰中央的機會微乎其微。即使這種情況出現時，中央確有權力拒絕任命這樣一個人選，選舉便要重新舉行，市民要認真思考是否繼續選出不為中央所接受的人選。

中央應該不會想行使這種否決權，香港市民又何嘗不是這麼想。如果中央與香港市民的關係會發展到對立以至決裂的狀態，這倒不是什麼憲制危機，而是極為嚴重的政治危機。這種危機並非《基本法》條文或者特區本地政制規範所能解決。總的來說，反對或企圖拖延普選的理論都是貧乏的。說到底，提出這些理論的人只不過是希望維持少數人可以把持選舉結果的現狀。與這種希望是無法辯論的，因為它並沒有理性基礎。我說面對當前政制討論既苦悶又無奈就是這個意思。

刊載於《明報》 2007年7月25日

循序漸進不是藉口

呂大樂

何謂循序漸進，社會各界大做文章。有的意見甚至以此作為決定政制改革內容的關鍵條件，表面上對一切建議保持開放態度，但到最後關頭則以循序漸進為「上方寶劍」，否定那些被認為過於激烈、急進的方案。於是，循序漸進變成了這場政治辯論的關鍵詞，成為爭論的焦點之一。

借詞推搪多於擺事實

但怎樣才算是操之過急？怎樣才算是循序漸進呢？究竟這個原則對何人而言？又有何所指？可以想像，循序漸進一詞並不是某些人想像中有著巨大的發揮的空間，提供各種咬文嚼字的可能性，為將來無論以哪種方式為政改拍板，都可以自圓其說，向公眾解畫。事實上，任何嘗試以循序漸進為理由而否定某些政改意見，只會令群眾覺得這是詭辯，借詞推搪，多於擺事實，講道理。

循序漸進之所以不能為拖慢政改步伐及程序自圓其說，就如以前很多領導經常說特區政府最終達至普選，而不能滿足香港市民的民主訴求一樣，辯論放在空泛的概念之上，基本上未能回應香港社會的群眾情緒。如果真的硬要搬循序漸進出來，為否定於二〇一二年落實普選安排，那最好不要又來一次空泛的原則討論（例如說重大改革不應一步到位，要均衡參與，要照顧不同步伐之類的空話）。

附具體時間表和路線圖

假如循序漸進要成為一種有說服力的解釋，那就必須同時附上一個十分具體的時間表和路線圖（如果不是二〇一二年，那也一定要講出由哪一年及以甚麼形式開始推行普選，才算是符合循序漸進的要求），才能有效的向市民大眾有所交代，表明循序漸進並不只是一個概念，也不是一個藉口，而是清清楚楚的一套有秩序的民主化計畫，而且更不會是一個紙上空談，遙不可及的理想。持「循序漸進論」的論者之中，誰屬詭辯之人，不久將會現形，公諸於市民大眾面前。

從這個角度來看，中央及特區政府領導們願意也好，非自願也好，今回政制辯論在所有界別都不可以再停留在空泛討論的情況下，一定拳拳到肉，沒有太多虛位可走。

護航人物不可能「彈弓手」

就算到最後中央從上而下的為整個討論定調，亦不可能不向市民大眾交出一套時間表和路線圖，把香港政治民主化實實在在的擺上未來發展藍圖之上。一而再，

再而三地以虛詞來迴避問題，不但大大削弱公信力，而且還只會製造反彈，引起市民不滿。至於那些試圖為中央及特區政府護航的政治團體及人物，他們也不可能繼續「彈弓手」，以為左右而言他，便可過關。到最後，市民都看在眼裏，無所遁形。

刊載於《星島日報》 2007年7月25日

硬碰前夕 政制討論一片寧靜

呂大樂

政制改革的辯論似乎又將會是一次先冷後熱的政治過程。

自推出綠皮書以來，雖然社會上並不至於未有反應，但顯然是討論氣氛不濃，兩大陣營 — 一方是泛民及各爭取民主化的民間團體，另一方則是對盡快全面民主化甚有保留的保守派 — 靜觀其變，看清楚形勢之後才會有所行動。

暑假檔期市民慢幾拍

至於一般市民，則不知是否暑假的關係，反應好像慢了好幾拍，完全不在狀態。究竟目前社會上一片寧靜是日後激辯和強硬碰撞的前夕，還是另有意思，各路人馬都密切注意，不想落後於形勢。

但目前是一個怎樣的形勢呢？對於香港市民的政治期望、民主訴求，我們心裏多少有個底。大部分市民希望可以盡早見到落實民主政治，這是可以肯定的。有的之所以持這樣的態度，是因為回歸以來眼見各種政治及管治問題，更加相信民主的價值；有的則覺得民主化這個問題多年以來翻來覆去，爭論不休，如此糾纏下去，也不是甚麼出路，為免夜長夢多，不如及早來個了斷，解決這個政治難題；也有的緊貼官方路線，既然香港政制最終達至普選，則很難在原則層面上否定民主化，而只是在時間表和路線圖上拉拉扯扯……

民意會否一擰到底？

今時今日，人人嘴邊都有民主這兩個大字。我們未敢肯定的，是市民大眾打算以哪一種形式來爭取民主——有幾多人打算企硬？會否持久企硬？民意會一擰到底？還是既要求他人堅持，但同時又想妥協？所謂企硬又究竟其實有幾硬？企硬是談判策略？還是原則（即可以不惜一切，寸土不讓）？有幾多人準備好為了企硬而付出代價？令各路人馬感到困惑的，是這個層面的問題。

現時那種淡然對待的狀態，令政黨與政治人物不敢輕舉妄動。上一回政制改革辯論先冷後熱，後來形勢來一個急轉彎，以道德、價值為政治動員的手法，在民眾間產生巨大迴響。不過，這樣的動員手法亦有其缺點，就是在群眾動員起來之後，難從道德高地下來進行談判，尋找妥協的空間。

尋求討價還價談判局面

雖然群眾動員有助於提升政治壓力，扭轉社會氣氛，令對手處於劣勢，但問題是在群眾面前難以討論如何進退。沒有了進退的空間，也就等於減少了妥協的可能。結果是硬着頭皮一擰到底，惟有企硬。問題是：今次政制改革的辯論能否走出這個困局，回到一個可以討價還價的談判局面。理論上，這個可能性是存在的。但令人擔心的是，群眾政治有它的邏輯，一經開動，不易收拾局面。

刊載於《星島日報》 2007年8月1日

政改會否重複拉倒的結果

陳和順

自從政府發表《政制發展綠皮書》以來，社會反應不算熱烈，討論氣氛更是冷淡。無他，政改問題已經變成一張唱壞了的黑膠唱片，話題不斷重複，台前人物又熟口熟面，很難引起市民興趣。不過，現在只是政改工程的第一階段，還有第二階段和第三階段。在過程之中，民意發展受多種因素影響。目前的一片寧靜，不過是市民熟身未足，各方團體都在觀望。

《政制發展綠皮書》出籠，其中一個重要原因是特首曾蔭權爲了兌現選舉承諾。在特首選舉的過程之中，曾蔭權面對能否做到「三高」（高提名、高得票及高民望）的壓力，他明白到，要做到「三高」，關鍵是他能否擺脫中央扶植的感覺，建立本土的形象。而他知道，最能夠有效建立本土形象的，就是直接面對普選議題。非常明顯，主流民意是要求香港特區盡快實行雙普選。所以，如果繼續拖延政改問題，他自己必然會付出政治代價。事實上，香港社會能否減少內耗，凝聚未來發展的共識，普選問題也是關鍵。

中央政府

曾經與中央接觸的人都知道，中央對特區政改問題的態度非常謹慎。曾蔭權推動特區政改，似乎與中央領導人是否和如何推動內地政改無關。在這件事上，估計中央的態度也是一貫的實用主義。也就是說，如果曾蔭權向中央提出要推動政改議題，而中央在評估之後，也認爲真的不能再拖，就唯有跟著形勢走。但是，中央將會要求一個安全系數甚高的政改安排，特別是要確保未來特首候選人是它能夠接受的。這等於說，在市民選舉特首之前，中央先要篩選特首候選人。

按照某些西方的民主理論，這種由中央操控的特區選舉制度是不民主的。也可以說，這種選舉制度是假民主。不過，什麼才是真民主，也不容易講清楚。現實上，民主沒有真假，只有多少。目前特區的政治制度，也不能說不民主，起碼，愛國人士會說，回歸之後的民主比以前多了。但是，如果民主發展的速度追不上市民對政治參與的期望，這樣的民主就肯定是太少了。不過，在人大委員長吳邦國和國家主席胡錦濤相繼發言之後，市民大概亦心中有數，明白中央放心是一個關鍵。所以，未來特區的政改安排必然是一個妥協的安排，是一個中央能夠接受，而市民也能夠接受的方案。

香港市民

其實，市民雖然要求普選，但是對特區未來的政改安排未必有具體的想法，一切視乎輿論的發展。長期參與民主運動的人都明白，香港人有理想，但是最好不需要付出太多個人的代價。對於未來，香港人也願意談一談願景和價值，但卻不願意深究。香港人欣賞英雄，但更崇拜適者生存的「成功人士」。香港人這種犬儒的性格，令香港社會充滿傳奇和戲劇性。一陣子是慷慨激昂的遊行，但是很快又回到瞻前顧後的常態。這種犬儒的性格與文化有一個好處，就是香港人在爭取民主方面韌力十足。所以，中央政治會覺得不勝其擾。但是，這同時也決定香港社會不會激進到哪裏。

如果說，現代政治制度的涵意是怎樣的人會得到怎樣的政治制度，香港社會的民主不可能發展得太快。當然，犬儒的香港人會循例地說，政府應該加快民主發展的步伐。

泛民主派

面對政改綠皮書，泛民主派的態度似乎十分矛盾。泛民是一個單一議題的族群，多年來，兜兜轉轉，泛民還是回到普選這個議題上，因為推動普選議題的政治成本最低。反而，如果泛民開始討論香港的小政府、低稅制，貧富懸殊、保育政策，甚至經濟轉型，就要被迫面對不同階層和價值取向的人之間的利益矛盾的問題。對於從政的人，這種「順得哥情失嫂意」的窘態是令人生畏的。所以，泛民唯有繼續推動普選這個單一議題。

但是，一旦曾蔭權「今次來真的」，泛民反而「欲迎還拒」，生怕普選這個議題解決之後，他們就無以為繼了。所以，他們才說「寧要真民主，不要假民主。」但是，如果說要確保未來特首候選人之中有民主派人士，這又是真民主嗎？這不就等於中央說特區領導班子要由愛國愛港人士組成一樣，是違反民主原則嗎？市民期望的民主選舉，是要開放和競爭性的。民主派要參與行政長官選舉，就要拿出政綱，市民一定歡迎它們參與。泛民要為普選議題真的解決這一天的來臨做好思想準備。如果他們願意轉型，這就是他們真的開始成熟的標誌。

政改工程再次啓動，會否重複上次政改拉倒的結果？有理由相信，這是各方都不想看到的，因為沒有人願意背黑鍋。不過，各方都想成事的事，並不一定就能成事。這要視乎港人能否團結，也視乎泛民與政府在過程之中能否建立足夠的協調和互信。

刊載於《信報財經新聞》 2007年8月7日

附錄：新力量網絡簡介

「新力量網絡」成立於 2002 年 2 月，由一群以香港為家，來自學術、專業、企業、文教、社會服務及政界公職的人士組成。「新力量網絡」不是政黨，也不是傳統的論政團體或壓力團體，而是一個嶄新的、屬於 21 世紀的思想型和政策型網絡。我們定位於公民社會，旨在搞活民間，凝聚社會協作力量(synergy)，建言進言，推展理性創新、積極介入的新政治。

我們成立各個政策小組，就香港各項政策發表「橙皮書」研究報告，並出版書藉，各成員亦於報章撰文，以深化社會的政策研討。此外，我們亦舉辦多個政策論壇、研究會、集思會及晚宴分享會，與社會各界賢達交流，集思廣益。

新力量網絡網址：www.synergynet.org.hk

電話：2377 3117

電郵：admin@synergynet.org.hk

地址：九龍佐敦吳松街 149-151 號龍匯商業大廈 3 樓