



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，以致公信力不足，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工夫。要盡快在此問題上取得共識，我們便要接受在若干已爲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）作爲討論基礎，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爲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」去辯解爲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爲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，此舉便可避免所謂的「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 -