

對特首普選模式的一些思考

王家英

香港中文大學香港亞太研究所研究副教授

策發會的管治及政治發展委員會七月底第五次會議開始討論特首普選的可能模式，會中臚列出各界就特首普選模式向政制發展專責小組、立法會和策發會提交的書面意見撮要。

首先，筆者同意政府有關特首普選牽涉的問題較立法會全體議席普選為簡單容易，故此前者可先於後者而推行的判斷。就政治的角度而言，先普選特首而後普選立法會全體議席，基本上也符合香港特區憲政設計所強調的行政主導的需要。如果立法會先於特首實現全面普選化，非普選產生的特首便很難有足夠的民意認受性駕馭全面普選產生的立法會，到時行政主導的憲政構思便隨時有被立法主導取代之虞。

無論如何，判斷特首普選較為簡單容易畢竟只是相對於立法會全體議席普選而言。現實的情況是中央政府和香港社會各界對如何和何時普選特首迄今仍存有很大的分歧，欠缺共識。欠缺共識主要是因為中央（也包括香港商界和其他親中央政治力量）對過快推行普選（包括特首和全體立法會）仍懷有種種的疑慮，擔心過快推行普選會導致福利主義、民粹主義，甚至是分離主義；而民主派則堅持應盡早推行普選和普選的形式必須盡量開放，認為中央的所謂疑慮只是不想推行普選的藉口。

顯而易見，在中央的疑慮與民主派的堅持之間存在著巨大的落差，也突顯出雙方極度缺乏互信。要解決有關落差，推動香港向普選的方向邁進，政治妥協是必須的前提。妥協就是各退一步，求同存異，縮窄落差，尋找雙方可以接受的普選模式和普選時間的共識作為推動普選的起點。事實上，《基本法》亦規定，無論是特首普選或是全體立法會普選，都必須根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則來推動，而不是只根據一方的堅持或理想一蹴而就。

香港特別行政區的實際情況是一方面中央和香港部份界別及政治團體確實對過快推行普選有所疑慮，而另一方面民主派和主流民意是希望盡早推行普選。要平衡二者，按循序漸進的原則，尋找一個雙方可以接受的妥協性普選模式和落實有關普選模式的日期，然後透過具體的實踐讓雙方建立更多的互信，並在互信的改善中推動發展更開放的普選模式，應不失為一中庸平正的出路。

扼要歸納前述策發會臚列各界提交的有關特首普選模式的書面意見撮要，不難發現，各界爭議的焦點主要在於提名委員會組成和提名門檻，至於應何時推行普選並沒有觸及。背後透露的訊息似乎是，只要提名委員會的組成和提名門檻能夠限定於不會引發中央過於疑慮的「安全系數」之內，民主派堅持要盡早（2012 年）推行特首普選並不是問題。

然而，怎樣的提名委員會的組成和提名門檻才是中央的「安全系數」的底線呢？有意見認為將現有的選舉委員會的組成模式直接過渡為提名委員會的組成模式，並保持 100 人的提名門檻，應是一個可供討論的方向。也有論者同意可以沿用現有的選舉委員會制度，但認為應設立較高的提名門檻，亦有論者認為應將提名門檻降低。筆者的看法是，不論是將提名門檻升高或降低，都會引發新的爭議，而維持不變可能是促成妥協的最佳選擇。畢竟，現時選舉委員會的制度和提名門檻已相當保守，進一步升高 100 人的提名門檻，只會壓抑民主派妥協的意欲，也未必為主流民意所認同。

換言之，筆者認為，以保持現有的選舉委員會的制度和提名門檻不變回應中央的「安全系數」的需要，直接將相關制度過渡為提名委員會的組成模式和提名門檻，然後根據有關的提名程序爭取在 2012 年普選特首，以回應民主派對盡早普選的堅持，應較可能成為中央與民主派之間在普選特首問題上達致妥協的基礎。當然，這樣的妥協基礎只是筆者按常理的粗略推斷，實際的發展還須視乎各方互信的程度和具體談判議價的結果。在這過程中，門檻的緊與寬之間固然可以因談判的結果而有所調整，而相關制度的發展配套，如不同屆次的提名委員會的組成和提名門檻如何具體地循序漸進邁向更開放的方向，同樣可以成為不同妥協調整方案的組成要件。

總言之，筆者對中央的建議是，普選是《基本法》對香港市民的莊嚴承諾，總須有一個具體的起點，而香港市民也一向溫和理性，不必過於提防。至於筆者對民主派的建議則是，即使是較為保守的提名門檻，也不必斷然拒絕，因為不論提名門檻如何保守，只要有超過一位候選人面對全港選民的檢驗與選擇，候選人就不可能閉門造車，而是會在選民中作出激烈的競爭。而有關的競爭，不僅會大大提高特首當選者的政治認受性和問責性，更會為香港的民主政治實踐累積寶貴的經驗。這樣的寶貴經驗的累積，而不是無休止的爭論，才是推動香港民主政治不斷向前發展的最佳憑藉。

甚麼是中央的「安全系數」？

王家英

香港中文大學香港亞太研究所研究副教授

上週六筆者在本欄指出，要在香港盡早落實特首普選，必須盡量紓緩中央對「安全系數」的疑慮。對於中央的「安全系數」的疑慮，迄今各界有有不同的解讀。其中有一派認為，現有特首選舉委員會的組成模式和 100 人的提名門檻，便應是中央的「安全系數」的底線，超越此底線越多，中央的疑慮越大，相關的特首普選模式為中央接受的可能性越低。故此，從相反的角度看，只要將現有選委會的組成模式和 100 人提名門檻保持不變，直接過渡成為未來的提名委員會的組成模式和提名門檻，便應可照顧到中央的「安全系數」的底線。換言之，這一派人士相信，只要守住這一道底線，中央便會同意在 2012 年普選特首。

然而，筆者認為，這樣理解中央的「安全系數」，明顯過於片面和簡化，嚴重低估了現有選委會的組成模式和相關提名門檻結合起來在特首選舉中所產生的高度「可預見性」。而這高度「可預見性」，才應是中央計算其「安全系數」的主要基礎。任何未來特首普選模式只要大幅降低有關的高度「可預見性」，都不太容易為中央所接受。

現在要分析的是，現有選委會的制度是如何確保特首產生的高度「可預見性」呢？依筆者之見，關鍵在於現時由四大界別合共 800 人組成的選舉委員會，其產生的方式確保了絕大部份（八至九成）的成員均是親中央人士，而其所設置的 100 人提名門檻，則進一步限制了不為中央所喜歡的人士意外通過提名門檻的可能性。這樣的制度設計突顯出確保特首產生的高度「可預見性」主要關鍵其實不在於 100 人的提名門檻，而是那 800 人組成的選委會成員絕大多數都是親中央人士。在這樣的制度設計下，即使有某位不為中央所喜歡的人士成功通過 100 人的提名門檻，但特首選舉面對的只要仍是這 800 人組成的選委會而不是全港選民，他（她）也絕不可能成功當選特首。這才是中央計算「安全系數」時最重要的「安全筏」。

若上述的分析離事實不太遠，前述那種認為只要將現有選委會的組成模式和 100 人提名門檻直接過渡成為未來的提名委員會的組成模式和提名門檻，中央就會贊同 2012 年普選特首的觀點，其對中央「安全系數」的理解的嚴重低估也就暴露無遺。有關觀點的主要盲點在於它根本沒有評估過由 800 人選舉委員會選舉特首躍向全港選民普選特首的巨大差異，以及這樣的巨大差異對特首選舉結果所帶來的巨大「不可預見性」。無疑，將現時選委會的組成模式和 100 人提名門檻直接過渡成為提名委員會的組

成模式和提名門檻，可以大大降低了不為中央喜歡的人士意外通過特首提名門檻的可能性，但對中央而言，這樣的關卡構成的特首普選模式所蘊含的「不可預測性」和現有選委會制度所蘊含的「不可預測性」是完全不能相提並論的，原因有二。

首先，中央應清楚知道，現有選委會的組成模式和 100 人提名門檻並不能完全杜絕意外的發生，即不為中央喜歡的人士仍有一定的空間爭取到 100 位選委會成員的提名而成為合資格的特首候選人，但這樣的意外並不可能改變選舉結果，因為選委會仍是由絕大多數親中央的人士支配，不為中央喜歡的特首候選人絕不可能取得選委會過半數的成員支持而當選特首。相反，如果只將現有選委會制度直接過渡為提名委員會制度便於 2012 年立即開放特首普選，不為中央喜歡但意外通過提名門檻的候選人，便隨時有可能在特首普選中擊敗中央屬意的候選人而當選特首。對於這樣的「不可預見性」，中央應有深刻的警覺，也因為如此，其接受相關的特首普選模式的可能性絕不可能很高。

其次，普選特首就意味開放候選人在全港選民中公開競爭，亦即意味選民和各種社會、政治及經濟團體可直接影響候選人的政治立場和政綱，從而大大增加了候選人為了爭取選民支持而被選民重新塑造的空間。因此，即使嚴格的提名制度可確保成功通過提名程序的特首候選人都能夠為中央所接受，但普選特首帶來的開放性競爭，無可避免地會促使特首候選人在爭取選民支持的過程中不斷改變其政治立場和政綱，而這樣的改變或多或少地會與中央原先的期望背道而馳，形成了新的「不可預見性」。有關新的「不可預見性」，在現時的選委會制度中是不可能出現的，因為候選人面對的是同質性極高的 800 名選委會成員，而不是階級和意識形態差異極大的數百萬香港選民。對於這種「不可預見性」，中央同樣不會毫無警覺，而一旦有所警覺，便肯定會降低其接受以收緊提名程序換取於 2012 年普選特首的可能性。

綜合上述兩點「不可預測性」分析，筆者判斷，以現時選委會制度（包括 100 人的提名門檻）直接過渡為提名委員會制度的特首普選模式與中央對「安全系數」的理解與要求仍然相去甚遠，中央接受的機會頗低。而即使進一步收緊提名程序，包括在組成提名委員會的四大界別中設置某個比率的次級提名門檻（如每個界別規定必須取得一成至兩成的提名人數）和提高整體的提名門檻（如從 100 人提高至 150 至 200 人），中央也未必會接受。原因可能在於，中央根本未有心理和政治準備面對 2012 年開放特首普選。須知道，對中央而言，特首普選不論以任何保守的模式進行，只要超過一位候選人面向全港選民的競爭，它在政治上就不只是一種量的擴充，而是質的躍進，這種質的躍進一經開始，便難以回頭，並肯定會為香港的政治生態帶來難以預測、翻天覆地的變化。僅是這一點，從沒有經過普選洗禮的中央就不能不戒慎恐懼。

也許正是這種戒慎恐懼，儘管近期香港內部對特首普選模式的討論顯得煞有介事，但迄今為止，筆者從未見過中央官員對 2012 年這個神奇年份表過態。這現象背後所可能蘊含的政治訊息，總難免令筆者對 2012 年普選特首不敢過份樂觀。