

香港落實行政長官普選要考慮的問題

劉迺強

香港政制的發展，自九零年《基本法》通過之後，都沒有認真的探討過。對愛國愛港人士來說，《基本法》框架已定，就毋須再花時間去思考。而反對派的簡單腦袋中，從來都只有三條真理：普選、直選就是好、其他都不好、香港要即時進行普選、直選。因此，也毋須思考。

去年九月，香港行政長官曾蔭權改組策略發展委員會，屬下的管治及政制發展小組開始就香港政制的發展作的廣泛討論。在當前香港的政治氣氛之下，這個小組的主要作用是尋求共識，政治性遠大於學術性，但是我們仍不能不面對一些根本問題。有委員撰文提出：「一國兩制」下的香港特別行政區政制發展能否以西方國家政制模式為藍圖？並分解為三個問題：(1) 香港作為中國的一個特別行政區，政制發展過程，尤其最終實現雙普選如何確保《基本法》規定的香港特別行政區直屬中央人民政府？(2) 香港政制發展過程；尤其最終實現雙普選時如何確保《基本法》規定的中央對行政長官和主要官員的實質任命？(3) 《基本法》規定行政長官同時對中央和特區負責，如何體現於政制發展過程以及最終雙普選的制度設計？¹

以上三個問題，最終決定香港是在「一國兩制」之下的中國屬土，而不是一個反對派們所圖謀的獨立政治實體。將來台灣和平統一，不管政策如何寬鬆，只要中國還是單一制國家、台灣還是行「一國兩制」，我看以上三條，即特別行政區直屬中央、中央對行政長官和主要官員的實質任命、行政長官同時對中央和特區負責，也應該是底線。不然的話，便不能體現「一國」。

很可惜，縱使在制訂香港《基本法》時，基本法起草委員會於設計香港政制時，都以西方國家政制模式為藍圖，而不是以地方政府的地位為出發點。這樣一來，上述三個最根本的問題，在《基本法》中都沒有得到好好的解決。回歸至今九年多，問題一直存在，但因為行政長官還不是普選產生、立法會議員還不是全部普選產生，他們都不可能聲稱完全代表香港市民，挑戰中央的地位。但是從「還政於民」、「香港政制發展與中央無關」、「香港是次國家地位」、「人大常委會決議在香港沒有法定地位」、「政協副主席在香港憲制中沒有地位」、「中央要保證人大常委會不再釋法」等蠱惑人心的奇談怪論充斥市場，便知道要設計政制下一步如何發展時，如何體現「一國」的問題，不可能不面對。

反對派批評《基本法》的政制設計「處處設防」，但從回歸以來的實踐證明，問題是出於「設防」不夠。「設防」的需要，可從兩個角度看。一是香港內部國家

¹ 「構建符合《基本法》的民主政制」，周八駿。香港《文匯報》二零零六年八月一日。

認同淡薄。回歸九年多，民意調查依然顯示有超過四分之一港人認為自己是香港人、少於四分之一認為自己是中國人，中間一半遊離於香港人和中國人之間。國家認同問題，不可能短期解決。二是香港高度國際化。外國人在香港居住滿七年，便自動獲得全面的選舉權和部份被選權²；而美英等國家在香港有大量投資，自稱有權介入香港事務，以保障其利益。實際上，美英對香港政治介入甚深，有暗的，明的也不少，已經到了肆無忌憚的地步。經過有外國勢力支援和唱和的反對派擾攘了九年，香港內部撕裂，社會不安、政府難以有效施政，更加證實了「設防」的必要性。

眼前問題倒不是消極的「設防」，為了保障香港的和諧與發展，以及與中央的良好關係，我們的著眼點更要落在積極落實體現「一國」這特別行政區的理所當然責任之上。如不面對如何體現「一國」，下一階段要嗎民主化只能小步前進，爭論不休；不然的話，掩耳盜鈴地勇往直前，早晚會出亂子，難以收拾。

如何體現特別行政區直屬中央？長期以來，中央為了貫徹「不干預」政策，每年兩會期間，都明確壓抑港區人大代表和政協委員於會上月旦香港事務。日常在香港，人大和政協都有意識地十分低調活動，政協的內部有關常委會議的傳達會，都寧可安排在港外進行。人大代表和政協委員，雖然都是港人，卻不容許以此身份公開評論香港事務。表面上，如果香港在「一國」之上接觸中央的低線，中央可以給予反彈，經驗了幾次反彈之後，認識和熟習了規矩，慢慢便不會再犯。問題是，在現實的層面，為免傷和氣，及打擊特首和特區政府的威信，中央往往不好作回應，結果習非為是，才出現如最近讓前香港行政長官和政協副主席董建華在接受大紫荊章時排名居兩名政治地位遠比他低的市民之後的不符禮節安排，特區政府於解釋時更聲稱「政協副主席在香港憲制中沒有地位」的莫名其妙說法。排名在中國文化中十分重要，因為這反映了排名背後的心態。毋須諱言，回歸九年，中央建制，在香港都沒有「法定」地位，中央官員來港，所享受的禮遇說穿了只不過是作為特首和特區政府客人的「人情」而已。除此之外，不論國家安全、外交事務，國家的利益和中央政府的地位，都向不受尊重。基於此，中央絕對有理由擔心一旦在港實行雙普選，被選的特首和議員們更加以為他們的權力來源只是香港市民，「其權力穩固地立根於香港，有充份權威代表港人意見，同時更能較直接向市民負責」³，因而更加漠視中央的地位。實行雙普選之前，香港一定要落實一系列措施，保證中央政府的地位得到鞏固，而不被削弱。這應該是「路線圖」的一部份，其中眾所周知的，就是一定要制訂《國家安全法》。一個不顧國家安全的地方政權，不配實行普選。

至於制度的設計，香港市民一定要清楚明白，我們設計的是一個地方政制，西方

²行政長官只可由中國籍市民出任；立法會中規定外國籍議員不得超過百分之二十。

³ 一九八四年十一月廿一日港英《代議政制白皮書——代議政制在香港的進一步發展》。

國家政制模式只能作為參考，並加以調改，以適合「一國兩制」的政治現實，而不能以此作為藍圖，照搬硬套。在單一制底下，地方政制和國家政制具體上應有什麼分別，是值得中央和特區政府委托專家學者作專題研究的。其中的子課題，就必然包括上述：如何體現中央對行政長官和主要官員的實質任命，以及行政長官同時對中央和特區負責。本文只能作簡單的問題陳述。

在過渡期的中英聯合聯絡小組談判中，曾就中央對行政長官和主要官員的實質任命作過爭論。英方主張這些任命只是一種程序，是形式性任命。中方則堅持任命是實質性的。但對於如何體現實質性任命，除了是顯而易見的否決權之外，中央至今沒有著太多的筆墨，因而反對派乘機不斷宣聲中央擁有否決權，可以任命，可以不任命，就是實質性任命，以混淆視聽。大家都明白，尤其是行政長官通過普選產生之後，中央如拒絕任命，除了馬上出現重大憲制危機之外，更顯得中央不尊重香港市民的直接選擇，陷中央於反民主的不義地位。因此，中央手上的否決權，只可能備而不用，要通過其他方法去體現其實質任命權。

說到底，中央對行政長官任命握否決權的意思不外是選誰當行政長官，由港人通過選舉決定，但不讓誰當上行政長官，則由中央決定。實質性任命其中的一個意思是，與其誰不能當候選人，因而最終即使當選，中央也不可能接受，而被逼要行使否決權的話，不如一開始就篩選和過濾提名，先撇除了中央不可能接受的人選，免得後來可能發生沖突和震盪。只要設計得宜，理論上，兩者最後被任命的行政長官應該是一樣的。因此，《基本法》第四十五條規定行政長官「最終達至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的目標」，希望通過提名委員會對候選人作必要的篩選和過濾，撇除了個別中央不可能接受的候選人，再進行普選產生行政長官，提交中央任命。

其實世上任何普選，都有提名這程序，提名程序本身就是篩選和過濾。這些程序通常通常政黨運作和初選等方式進行，香港的政黨政治不發達，難以照搬外國模式。「廣泛代表性的提名委員會」實際上是代替了政黨政治的政黨內部初選，一方面沒有政黨之見和政黨內部的政治鬥爭，另一方面只要設計得宜，提名委員會代表性甚至比世界各地許多政黨都更廣泛，這一機制不能空泛的批判其為「不民主」。在最近策略發展委員會的有關討論文件中，⁴反對派的建議全都視《基本法》如無物，千方百計嘗試拋開上述《基本法》的規定，取銷或繞過選舉委員會。反對派一貫開天撒價，沖擊底線，並且最後不惜綑綁否決，一拍兩散的惡劣態度，對於解決問題不單毫無幫助，事實上更加強了市民之間的對立，降低了中央與港人之間的互信。

基本上，根據《基本法》規定，選舉委員會的設計起碼要「根據香港特別行政區

⁴ http://www.cpu.gov.hk/tc/csd_gc_submissions.htm

的實際情況和循序漸進的原則」，並且要「有廣泛代表性」，如何構成、如何提名。這些考慮，都應該作深入的、理性的討論，以及廣泛的諮詢，而不能只政治正確地咬住「民主」二字而夸夸其談的。⁵

《基本法》第四十三條規定行政長官同時對中央和特區負責，這規定更難作具體化的體現，但這是任何地方官員的必然處境，無法迴避。如果中央和特首利益沒有衝突的話，行政長官沒有任何為難之處，為難的地方在於有可觀的少數香港市民，從心底裡就不想做中國人，要求香港與中國隔離，要求行政長官對中央說「不」。影響所及，香港有不少人希望做化外之民，雖然因為形勢所逼，經濟上不能不「一國」，但政治上則希望「兩制」，達到完全自治。這樣一來，任何行政長官候選人只要「親中」味道稍濃，便會馬上被反對派打成「港奸」，「忤摸上意、曲意逢迎」，在普選中很吃虧。即使當上了行政長官，日常也會受強大壓力，要他堅守香港立場，稍有動搖，民意便大跌，選票不足，連任無望。所以在普選的環境底下，任何政客要選行政長官，或者行政長官追求連任，首要之務必然是討好選民，提高民調中的支持度。中間稍為得罪中央，或者故意打擦邊球，也在所不計，大不了只求不逾越中央底線，不致受中央否決便算。這一左右做人難的矛盾，以及政治行為較傾向民粹主義的表現，只有使中央更加不放心，而也只有反對派傳媒政客放棄反中亂港的立場、港人人心普遍回歸，才能徹底解決。但如文首的分析，香港內部國家認同淡薄、高度國際化，美英干預嚴重，這一矛盾很可能在可見的將來都難以完滿解決，特首普選因而有可能遙遙無期。

但是我們也毋須太悲觀。如果我們對中國整體的前景有信心，時間一定有利於香港市民對國家認同的提高，並且不利外國勢力的干擾。歷史的短期反覆，隨機性甚強，完全是個人的問題。一個識大體、顧大局，而又有政績、得人心的特首，很可能在其兩任十年之內，就把局面扭轉。

另一方面，在設計上，根據現時《基本法》，行政長官在香港被選，並且得到中央任命之後，香港的立法會和中央的人大常委會，都沒有彈劾和罷免的程序，行政長官大可倒行逆施，誰也奈他不何。理論上行政長官同時對中央和特區負責，實行上他可以對誰都不賣賬。普選很可能選出一個剛愎自用，只對自己負責的特首，無法保證行政長官同時對中央和特區負責。這一風險，對中央和對特區市民都同樣存在。是否要加上彈劾和罷免的程序，不單市民之間，以及特區與中央之間，都需要展開對話，尋求共識，是否需要修改《基本法》，加上有關條文。

2006/8/8

(中國評論 2006 年 9 月號)

⁵ 我的具體建議，請參 www.nklau.com.hk/hkej/hkej2006，打開 20060808 特首普選方案。