

香港職工會聯盟秘書長李卓人
呈交策略發展委員會
管治及政治發展委員會的意見書
2006 年 1 月

政制改革的原則

普及而平等的選舉權利，是《世界人權宣言》與《公民權利和政治權利國際公約》確認的一項基本人權，除非反對實行普選的一方能夠提出確實和具凌駕性的論據，否則任何個人或組織（包括政府）不得剝奪、限制、拖延或以任何其他形式阻撓市民行使這項權利。單是意見分歧並非否決普選的充分理由，而政府以社會未有共識而不肯訂立實行普選的時間表，亦不符合人權公約的精神。

2. 當局在管治及政治發展委員會 CSD/GC/1/2005 號文件中提出，在討論香港政制發展時，須考慮「兼顧社會各階層利益」、「有利資本主義經濟發展」和「行政主導」等原則。我們認為，在草擬《基本法》時，這些原則已被反覆考慮，並已寫成《基本法》的具體條文，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，即可充分體現有關原則。

兼顧社會各階層利益

3. 我們認為，「兼顧各階層利益」是指來自不同階層的每一個個人，都享有平等的政治權利。可是現時的政制安排，令某些階層（特別是工商界）享有政治特權，不完全符合「兼顧各階層利益」。

4. 普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明全國人民代表大會（人大）在通過《基本法》時，已確認普選是最能「兼顧各階層利益」的政制安排。事實上，由於商界擁有雄厚的經濟實力，任何執政者或政黨都必須照顧商界的需要，維持營商信心；因此，普選是最能夠兼顧商界和普羅市民利益的選舉方法。

有利資本主義經濟發展

5. 普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明人大在這

過《基本法》時，已確認普選是最「有利資本主義經濟發展」的政制安排。事實上，所有發達的經濟體系，都是由普選產生行政機關和立法機關，由此可見，普及而平等的選舉制度，是最有利於經濟發展。

6. 主要是來自商界的人士認為，倘若實行民主，香港必定變成福利社會，令經濟崩潰。這些論據純屬荒謬。指直選必然導致福利開支大增，是毫無事實根據。不少實證研究均指出，民主與福利開支並沒有必然關係，反而是一些並非透過普選產生的政府，需要大灑金錢以收買人心。而美國傳統基金會的研究亦明確指出，所有人均產值較香港高的國家，其政府開支佔生產總值的比例亦遠較香港的高，證明增加政府開支令經濟受損的論調，只是一派胡言。我們認為，福利政策、社會政策和財政政策等等，是重要的選舉議題，但決不是實行普選的前提。倘若策略發展委員會認為需要探討香港的福利、社會和財政政策，應交予社會發展及生活質素委員會處理；而香港應實行哪些政策，最終應由市民在選舉時投票定奪。

行政主導

7. 所謂「行政主導」，只是一個籠統的概念，沒有明確的定義。有關行政和立法的關係，在《基本法》中已有具體條文，界定行政長官、行政機關和立法機關的職權，以及三者之間的關係。改變選舉方法，並不涉及修改上述條文，也不影響該等條文的實施。例如，無論行政長官是由小圈子抑或是由普選產生，又或者立法會有部分議員是由功能組別產生抑或是全部由普選產生，根據《基本法》的規定，都是由行政機關提出法律草案或者撥款建議，由立法會或財務委員會通過。《基本法》並沒有規定立法會必須通過行政機關的提案，在現行的憲政安排下，所謂「行政主導」，應理解為行政機關有較大的憲政責任，確保符合香港利益的提案獲得通過。

在 2012 年或之前實行兩個普選

符合香港的實際情況和循序漸進的原則

8. 《基本法》第四十五和六十八條規定，行政長官和立法會的產生方式，須根據香港的實際情況循序漸進，最終達至由普選產生。我們認為，「實際情況」和「循序漸進」應一併理解，其意思是指政制設計必須跟香港的實際情況協調和相適應。倘若香港的社會和經濟結構已出現根本性的轉變，政制發展亦必須加快腳步，作出相應的改動，再不能一步一步地走，否則會導致不協調的情況，輕則影響社會和諧及經濟發展，嚴重的更可能引起動蕩。

9. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制時，我們需要處理兩方面的問題：

- 現行的政治制度是否跟香港的社會和經濟情況協調和相適應；及
- 香港是否具備實行某種選舉安排（例如普選）的客觀條件。

現行政制跟不上香港的實際情況

10. 回歸後，香港不時出現管治危機，主要是源於政治制度跟不上社會和經濟情況的轉變。現行的政制設計，基本上是承襲上世紀 80 年代殖民地統治的一套，其特點是透過委任或有限度的選舉（例如功能團體選舉），吸納資本家和精英階層的代表進入建制，換取他們支持（或者最低限度不公開反對）殖民地官僚的施政。可是，20 多年以來，香港的經濟結構和社會狀況已出現了根本的變化。隨著華資和中資的興起，以及經濟多元化發展，資本家和精英階層的組成，以及他們之間的利益關係，已變得極為複雜，政府希望以殖民地年代的方式贏取精英階層的支持，也變得愈來愈困難。事實上，被特區政府吸納進入建制的人士，根本不能代表資本家和精英階層的整體利益，而政府更不時因為「分贓不均」而被指摘厚此薄彼。在「西九龍」事件中，有大資本家赤膊上陣，公開指摘政府官商勾結，偏袒某一財團，正是一例。

11. 不管是由於港人的難民心態、政治冷感，抑或是所謂「功利家庭主義」、「低度整合的社會政治體系」，殖民地政府只要成功籠絡精英階層，已基本上解決統治合法性的問題。可是，在回歸後這個情況已不再復見（或者更準確點說，這種管治模式在殖民地統治的最後數年已開始動搖）。這不僅是由於特區政府再難以取得精英階層的支持，更重要的是香港社會出現的轉變，令政府即使取得精英階層的祝福，也不能確保統治的認受性。如果在殖民地年代，港人是沒有需要、沒有意願、沒有能力向政府提出訴求，隨著經濟急速轉型、貧富差距擴大、更多土生土長的新一代視香港為家，政府在教育、醫療、房屋、福利等方面的社會介入，以至壓力團體、政治組織和大眾傳媒的發展，今日已有相當部分的市民，是有需要、有意願和有能力（親身或透過代理人）向政府提出種種訴求。香港社會已起了不可逆轉的變化，但政治制度卻未有跟上這個轉變，仍舊向資本家和精英階層傾斜，是導致特區政府認受性低落、權威受損的根本原因。

12. 誠然，《基本法》並非完全漠視香港須發展民主的客觀需要，否則也不會有最終達至普選的規定；不過，由於既得利益者（主要是工商界）反

對普選的壓力，《基本法》有關特區政制的安排只能夠是妥協的「半民主」產物。可是，當年的草擬者似乎低估了「半民主」政制的內在矛盾的嚴重性，他們也可能沒有預料到，在沒有明確普選時間表的情況下，既得利益者不停阻撓香港的民主進程，令「半民主」政制的內在矛盾無限期延續，造成香港社會無休止的內耗。

13. 概括而言，現行「半民主」政制的內在矛盾包括：

- 開放選舉增加了市民對民主的期望，可是現行的政制設計，卻令社會上的多數派變成建制內的少數派，經常出現多數人服從少數人的矛盾，造成市民「期望愈大、失望愈大」的負面效果（不幸地，第一任行政長官施政連番失誤，卻仍然獲得 700 多名選舉委員會成員提名，自動當選連任，這不僅令小圈子制度徹底破產，強化了市民對普選的訴求，同時亦加劇了普羅市民和既得利益者之間的矛盾）；
- 行政長官和立法會議員的產生方式（即選舉委員會、功能組別和分區直選），各有不同的社會基礎，不同界別或階層的利益衝突，不僅未能透過公平、公正的選舉得以化解，反而將矛盾直接移植至政治體制內，令行政與立法關係，以至立法會內部，經常出現緊張的情況，影響政府運作；及
- 政治本是妥協的藝術，但現行的政制安排卻沒有為行政長官和議會內各黨派提供妥協的誘因。例如功能組別選舉，將從政人士和界別利益緊緊扣在一起，局限了妥協的空間。而更重要的是，行政機關繼續壟斷制定政策的權力，議會內不同黨派只需繼續堅持原有立場，好向選民交代，根本沒有需要求同存異，跟行政當局磋商聯合綱領，共同執政。

14. 我們認為，香港現行的政制設計，跟香港的社會和經濟狀況已出現極嚴重的脫節，只有盡快實行普選，才能夠令香港的政制與香港的實際情況相適應，才能夠化解「半民主」政制的內在矛盾。

香港已具備實行普選的客觀條件

15. 根據香港的實際情況循序漸進發展政制時，我們需要處理的另一個問題是，香港是否具備實行某種選舉安排（例如普選）的條件。我們認為，需要考慮的條件，必須與選舉制度有直接關係，並且是可客觀量度或評估

的。某個別參政人士或組織的信念、取向或者當選機會，不應在考慮之列，因為這些是企圖預知、影響或限制選舉的結果，並不符合公平、公正的民主選舉原則。

16. 在討論實行普選時，需要考慮香港是否具備的客觀條件包括籌辦全民選舉的經驗和能力是否足夠、法律和司法制度是否健全，以及資訊是否流通等。自 1980 年代開始至今，香港已有超過 20 年籌辦全民選舉的經驗，而每次選舉過程均大致順利，證明我們在這方面有足夠的能力；此外，香港不僅擁有健全的法律和司法制度，更「勝在有 ICAC」，而且法治觀念深入民心，再加上發達和蓬勃的大眾傳播媒介，香港早已具備實行普選的所有客觀條件。

17. 有的意見認為，由於香港缺乏政治人才，政黨表現有欠成熟，因此不適宜進行普選。這種講法是不合邏輯的，因為，倘若香港真的沒有政治人才，無論用任何方法（例如以小圈子抑或是普選）產生行政長官和立法會，都不可能無中生有，選出治港人才。除非我們認為只有在普選制度下才需要政治人才，而在小圈子制度下可以由庸才治港，否則以缺乏政治人才否決實行普選的論點，是完全站不住腳的。另外一些人認為，香港是有政治人才，但他們不願意參與普選，或未必可以在普選中勝出。這種講法也是自相矛盾的，因為，一個政治人才必須有誠意和能力與民眾溝通，贏取公眾的信任；換言之，如果一個有意從政的人士不願意或者沒有能力跟市民溝通，贏取公眾的信任，這人一定不會是政治人才。倘若有個別人士或政黨認為，本身未有足夠準備或能力參與普選而反對普選，這是最要不得的「輸打贏要」心態。事實上，透過普選的鍛練，反而更有利培養政治人才和政黨發展。

18. 綜合上文第 8 – 17 段所述，我們認為在 2012 年或之前實行兩個普選，是跟香港的社會和經濟狀況協調和相適應，而且香港亦早已具備實行普選的一切客觀條件，亦即符合《基本法》第四十五和六十八條，行政長官和立法會的產生方式，須根據香港的實際情況循序漸進的規定。

在 2012 年或之前實行雙普選的準備工作

19. 雖然普選是解決香港政治困局的必需條件，但我們亦得承認普選並不能解決香港所有的管治問題。正因為普選是改善管治的必需但非充分條件，我們更應立即就 2012 年或之前普選行政長官和立法會作出定案，並把握時間，盡早研究普選的具體方案和其他改善管治的配套改革。政府在管

治及政治發展委員會 CSD/GC/2/2005 號文件中，介紹了兩個普選的可能模式，我們嘗試在下文作出初步回應，並提出其他值得討論的相關議題。

提名委員會的組成

20. 選舉是包括提名和投票程序，而民主的選舉權利，是包括普及而平等的提名權、被提名權和投票權，因為只有如此，公眾的意志才可在定期的選舉中獲得充分表達。《基本法》第四十五條訂明，提名委員會須按民主程序提名行政長官候選人，說明提名委員會的組成方式，必須體現公民擁有普及而平等的提名權和被提名權的原則。目前《基本法》附件一規定的選舉委員會的組成方式，明顯不符合普及而平等的原則，若以此作為提名委員會組成方式的藍本，是抵觸第四十五條有關「民主程序」和「最終達至普選」的規定。

普選行政長官的投票方式

21. 我們需要考慮普選行政長官的投票方式，是採用簡單多數制，抑或是兩輪投票（即在第一輪投票時，如沒有候選人獲得過半數有效票，需要進行第二輪投票，讓選民在第一輪投票中得票最多的兩名候選人中，選出一人出任行政長官）。實行簡單多數制的一個缺點是，當有多名實力相當的候選人角逐時，得票最多的候選人可能只獲少數選民授權，影響當選者的認受性，例如 2000 年台灣總統選舉。不過，實行簡單多數制，亦有利政治立場相近的黨派整合，以避免彼此分散票源、影響勝算。

功能組別選舉的未來路向

22. 正如上文第 11 – 13 段所述，功能組別選舉是導致目前政治困局的其中一個最重要原因，我們應盡快廢除這個制度。在未廢除功能組別選舉之前，政府應引入下列兩項改革：

- 擴大功能組別的選民基礎 — 將公司票或團體票轉為個人票（例如將勞工界的選民基礎擴大至所有註冊職工會的會員），此舉可減低小圈子選舉出現操控或舞弊的可能性；及
- 檢討競爭偏低的功能組別的存廢 — 在過去 3 屆選舉，有多個功能組別（例如商界二）都只有 1 名候選人，政府應研究這些組別競爭情況偏低的原因，並考慮廢除這些組別或與其他組別合併。

23. 另外，有的人建議，在立法會全面由普選產生時，全部或部分候選人應由功能組別提名，再由選民一人一票選出。這個建議並不符合《基本法》第六十八條的規定，因為普選是包括普及而平等的提名權、被提名權和投票權，由功能組別提名候選人，並不符合普選的原則。

兩院制

24. 當局在管治及政治發展委員會 CSD/GC/2/2005 號文件中，花了大量篇幅介紹外國實行兩院制的方式。不過，我們對在港實行兩院制有很大的保留，原因如下：

- 香港立法會只是一個地方議會，一些國家（特別是聯邦制國家）實行兩院制以平衡中央和地方利益的考慮，並不適用於香港；
- 設立上議院的其中一個目的，是希望在少數服從多數的制度下，仍有機制保障少數人的權益，例如英國上議院多次拖延侵犯人權的法案。不過諷刺的是，在香港，由功能組別選出的議員，卻經常支持違反人權的議案，例如支持剝奪港人在內地所生子女的居港權。倘若將來設立的特區上議院，大致上參照現時功能組別選舉的模式，將很大可能無法達到保障少數人利益的目的；
- 倘若上議院全部或部分議員由政府委任，很容易滋生私相授受的問題，令議席淪為政客獎賞親信的禮物，有數百年議會傳統的英國亦深受這個問題困擾；
- 《基本法》並沒有兩院制的安排。根據特區政府過往的行事方式推斷，當局為避免打開修改《基本法》的缺口，又會想盡辦法鑽空子，設計出非驢非馬的兩院制，然後辯稱方案符合《基本法》的規定；倘若不幸言中，這只會為香港添煩添亂；及
- 當局提出研究兩院制，似乎是認為這方案較易獲得公眾和既得利益者的支持，但我們卻認為這個如意算盤很大可能會落空。一方面，如果實行兩院制是讓功能組別選舉借屍還魂，上議院的權力跟普選產生的下議院相若，公眾根本不會接受。另一方面，如果上議院的實際權力有限，並由政府委任德高望重的人士出任議員，即意味大部分現時循功能組別選舉進身議會的人士將會失去議席，這些既得利益者是否支持，是一大疑問。

立法會議席數目

25. 除國防和外交政策外，特區立法會需要處理的事務與外國的議會相若，但議席數目卻少得多，令立法會議員需要同時兼顧多個政策範疇，影響議政素質。我們應探討是否需要大幅增加立法會的議席，以分擔議員繁重的工作。倘若最終決定立法會議席數目維持在與現時相若的水平，當局亦應考慮增加議員工作開支的津貼額，讓議員有足夠的支援處理議會事務（目前，25 名泛民主派議員合共所得的津貼額，較工作量最小的政策局（例如政制事務局）一年的經常開支還要少，但議員卻要同時兼顧所有政策範疇，以及處理地區或業界事務）。

行政長官和立法會議員任期

26. 現時，行政長官和立法會議員的任期分別是 5 年和 4 年，兩者的改選年份有時只相差 1 年，可能影響政府的立法工作。例如 2007 年行政長官上任後，立法會只剩下 1 年會期，一些較複雜、需用較長時間審議的法案，很可能要押後推出，否則立法會改選後又要推倒重來。我們建議當局檢討是否劃一行政長官和立法會議員的任期，例如自 2012 年起，行政長官的任期改為 4 年。倘若最終決定兩者的任期維持不變，我們亦可考慮取消立法會「換屆」的安排，並引入中期選舉，讓立法會審議法案的工作可以延續，不會因為議會改選而必須中斷。

其他配套改革

27. 正如上文第 19 段指出，普遍是突破香港目前政治困局的必需條件，但不是解決所有管治問題的充分條件。因此，我們在研究普選的具體方案時，亦應同時考慮其他有利改善管治的配套改革，包括：

- 行政立法關係 —— 例如研究是否需要建立慣例，行政長官須與立法會內的多數派組成執政聯盟，商議共同政綱；
- 促進政黨發展的措施 —— 例如容許同一政黨的議員共用工作開支津貼、在選舉期間容許符合某客觀標準（如議席數目達 20% 以上）的政黨進行電視辯論等；
- 立法會及轄下委員會的運作方式 —— 例如加強事務委員會參與制訂政策的角色、委員會組成大致反映各黨派的議席分布等；

- 政治任命官員和公務員的分工 —— 例如研究公務員應否繼續參與推銷政策的工作；若否，政治任命官員隊伍是否需要加強；及
- 公務員的培訓 —— 例如實行普選後，可能會出現政黨輪流執政，公務員隊伍需要有足夠的訓練和經驗，以規劃和執行可能截然不同的政策。

結語

28. 有關香港政制設計的原則，在草擬《基本法》時已被反覆考慮，並已寫成《基本法》的具體條文，只要嚴格按照《基本法》的條文處理政改問題，即可充分體現這些原則。普選行政長官和立法會是《基本法》訂明的最終目標，證明人大在通過《基本法》時，已確認普選是最能「兼顧各階層利益」、最「有利資本主義經濟發展」，以及最有效貫徹「行政主導」的政制安排。

29. 《基本法》第四十五和六十八條規定，政制發展須根據香港的實際情況循序漸進，意思是指政制設計必須跟香港的社會和經濟情況協調和相適應。現行的政制設計，明顯跟不上香港社會和經濟結構在近 20 年間出現的根本變化，與香港的實際情況脫節，只有盡快實行普選，才能夠令香港的政制與香港的實際情況相適應。此外，香港亦早已具備實行普選的一切客觀條件，在 2012 年或之前實行普選，是完全符合《基本法》第四十五和六十八條的規定。

30. 我們期望管治及政治發展委員會在下次會議起，即開始探討在 2012 年或之前實行普選的具體方案，以及研究其他有利改善管治的配套改革，並在今年 10 月《施政報告》發表前，向行政長官提出建議。