097

明

評工商界諮委五十七人方案（三）

*滙點政治委員會

〔接昨〕《諮議》建議未來的立法機關百分之五十由功能團體選出，百分之二十五由選舉行政長官的選舉團選舉產生，其餘由立法局、市政局/區域市政局及區議會議員提名並由選民直接選舉產生。在此我們不擬就各類席位的比例提出意見，只針對一些原則性問題作出評論。

《諮議》提出支持「選舉團」參選三大理由：（一）避免黨派政治；（二）避免「偷渡遺珠」；（三）讓社會精英加入立法機關以代替目前的委任制度。我們較早時指出《諮議》所構思的「選舉團」本質上是協商的變相，缺乏合法性，須分析在此仍然適用。我們反對由「選舉團」選舉立法機關成員的主要理由，再看《諮議》提出的理據也難以令人信服。社會各界的精英，假若真的必須通過直接選舉進入立法機關，理應能藉功能團體選舉所提供的渠道入局。我們實無需額外地加以照顧。在外國，工商業人士不是一樣透過公開直接競選爭得議會席位嗎？我們在制度上特意製造非選舉的出路予某些人士，則社會造成這些人士不重視向廣大市民負責及交代，爭取市民的支持，這就是目前的委任制度最爲人抨擊的地方。況且，所謂避免「偷渡遺珠」的說法，誰可稱得上是遺珠，由誰去評定，都可以是非常主觀的問題。如果說直接選舉會導致政治紛爭，那麼產生「選舉團」成員的過程所可能引起的政治及社會紛爭，不見得其後果會較直接選舉的爲溫和。在經濟領域內，工商界人士一向鼓吹自由競爭、適者生存的，難道他們在政治領域內就不應面對同樣的挑戰，而應受到額外的保護和偏袒嗎？這種政治上的「免費午餐」論調似乎很難說得過去。

《諮議》在接受立法機關部分成員由直接選舉產生的同時，卻又提出候選人須由立法機關、市政局/區域市政局及區議會成員提名，以「容許提名其他傑出人士，讓選民有更多選擇」、「令立法機關有更大代表性」。首先，我們看不見對提名的限制可以讓選民有更多的選擇，反而更開放的提名制度就會使社會裡的傑出人士因找不到足夠的提名人便無法出來競選，這種選舉恐怕沒法自圓其說。任何自由的選舉制度都包括自由提名的成份，這是全世界民主國家都實行的方式，是民主制度的重要原則。《諮議》的建議方式，實質上就是現時立法局選舉團選舉的變相。在目前的制度下，由市政局、區域市政局及十九個區議會成員分別組成的選舉團，原則上可以選出任何在本港居住十年以上的登記選民進入立法局。他們本身無必要是有關議會的議員。但事實說明，這樣一個規定無實際作用，選舉團仍是把其選擇局限於其成員內，使選舉成爲「小圈子」的遊戲，備受社會普遍的抨擊。《諮議》在有限度接受直接選舉這大前提的同時，卻又設法限制選民的選擇，這實質上就是對選民的不信任，跟直接選舉的原則自相矛盾。依其所議，只會使直接選舉成爲由少數人操縱的把戲，在政制發展上毫無進步可言。

《諮議》給人的總的印象是不重視民主，不重視任何政治體制所必須具備的社會合法性，而只是設法在政制上擴大某所謂社會精英的影響及控制，在社會繁榮的安定前提下促進少數人的利益。其所提各項建議，對香港的社會政治發展有莫大的危害。正由於《諮議》是工商界諮委所擬，顯然有代表工商界立場的意態，就益加應受到社會人士的正視和討論。滙點首先作出反應，希望能起刺激的作用。我們也歡迎和《諮議》草擬人就文內各點作深入討論。（完）

091086 明

評工商界諮委五十七人方案（二）

*滙點政治委員會

〔接昨〕從原則上來說，直接選舉是最能確定代議者合法性的程序，但它和《諮議》所指會產生的黨派和對抗政治，是沒有必然關係的。社會本身就是由不同利益團體所構成的群體，不進行直接選舉不會令這些不同利益的紛爭解體。我們應正視這個現實，民主選舉就是力圖把這些矛盾分歧納入一套合理及被共同遵守的遊戲規則內，使它們得到適當的調協，並由大多數人接受的樂觀決定。唯有在不民主的國家裏，社會矛盾因長期缺乏疏導的渠道，引致激化使社會內部出現分裂對峙的局面，這種對抗才是社會的巨大危機，而民主選舉的一個主要功能就是去消除這危機。

達不到三權分立的目標

民主選舉可以直接由全民投票或間接透過一選舉團（Electoral College）進行。在政治科學上並無定論說明哪個制度較爲優越，這要視乎社會上的主流法學哲學思想、歷史背景及具體的社會經濟發展階段而定。事實上每一制度都有其優點及缺點。在英式「西敏寺」模式下，國會是體現國家主權的機構，具有社會上絕對的權威。由國會產生的政府（即內閣）因得到國會大多數的信任而能穩定有效地運作，制度上的行政立法兩機關的對峙局面不易出現。美國實行三權分立，行政、立法和司法三個系統的權力範圍及相互制衡的關係，均由成文的憲法所規定，由於授權來源不同，行政首長（即總統）與立法機關互不從屬，構成兩個相對獨立的權力中心，較容易出現對峙的局面。雖然美國的總統也不是直接選舉而是由特別的選舉團產生，但選舉團成員由各州選民投票選舉，因此也很大程度上體現直接選舉的優點，使總統的合法性不容置疑。

《諮議》主張政制實行三權分立，其反對立法機關選舉行政長官之議是可以理解的。不過建議最使人感到不安的是有關選舉團成份的提法。按照這提法，六百人的行政長官選舉團包括五類人士：即立法局議員、區議會主席、功能團體代表、市政局及區域市政局代表、及主要社會及宗教團體的代表。雖然代表的名額沒有具體說明，從由民主選舉的選舉團成員只有立法局議員、區議會主席及市政局/區域市政局代表三類，預計總數約有一百，[illegible]，換句話說，有五百位（即八成）選舉團成員乃透過非直接選舉的途徑產生，其「代表性」和「合法性」便成疑問。它的效果和上文所述的協商沒有實質上的分別。也就是說，缺乏一個有權威性的選舉團去選出行政長官，只會破壞行政長官的權力地位，導致在體制上行政機關無足夠的威信去制衡立法機關，[illegible]三權分立的目標[illegible]。[illegible]行政長官的途徑不同，但有一點是相通的，即是主權機構本身不論是國會還是特別選舉團，都由人民直接選舉出來，它的合法性和權威性亦由此得以確認。

由立法機關選舉行政長官

以目前，一些人士大力推介所謂「大選舉團」的概念，作爲產生行政長官的方式，我們[illegible]選舉產生的[illegible]行政長官應該由民主選舉產生，使其選擇具充份的合法性。滙點本身乃鼓吹由立法機關提名及選舉行政長官的，這除了我們認爲此舉安排可以保証行政長官得到立法機關一定的支持和信任，加強兩者之間的協作，從而減少立法機關對抗行政長官政令推行的可能之外，也因爲我們相信未來的立法機關本身就是社會中具高度權威的機構，能行使行政長官選舉團的功能。一些論者顧慮由立法機關選出行政長官，會造成其權力過大。我們以爲作爲社會裡的最高民意代表機構，立法機關擁有高度權力是理所當然的。立法機關應該是人民權力的象徵，就算在現行的中國政體裡，地方各級人民代表大會也被視爲地方「國家權力」機關（見中國憲法第九十六條）。一些人認爲維持一個高效率、反應快的政府，就應實行「行政主導」，因此行政機關要獨立於立法機關。我們以爲，「行政主導」和立法機關選出行政長官，沒有必然的衝突。在當今世界各國，無論是實行行政長官獨立選出或是由立法機關選出的制度，實際運作上最終還是由行政（總統或是內閣）所領導的，這是現代公共行政發展所導致。事實上，在三權分立的美國，總統受國會的制肘程度，往往比英式內閣受制於國會的爲大呢！

將公務員脫離政治運作

《諮議》有關行政機關的構想，基本上是維持現行制度的。其二、一節所列舉的行政長官職權，根本上照搬《英皇制誥》所賦予殖民地總督的權力。所提的行政長官委員會，無論是人選或功能方面，都是現時的行政局的翻版，只是換個名稱罷了。對於將來負責協助行政長官制定政府政策的主要官員，即所謂「司級官員」的地位，《諮議》雖無正面的說明，但按照一一一節的提法（「行政長官的角色」與目前的港督相似，現行的公務員制度必須盡可能保持原狀，同時使它完全不受政治上的影響」）看來，則似乎意味司級官員繼續屬於公務員體制的一員。這樣的設想，在實際運作上有嚴重的弱點。目前香港的文官制度一方面要求文官擔起[illegible]和非政治化的姿態，但實際上卻由於缺乏民選政治，因此需要扮演着民主社會政客（Politician）的角色，直接去決定公共政策，造成了功能上的矛盾。將來決策的司級官員仍然由公務員擔任，上述矛盾便沒法消除，「官僚統治」的現狀便會持續下去。若新的行政長官勇於擺脫現任官僚的干預，上台後撤換司級官員，另委認同本身政見的人員，就會造成文官制度的不穩定性，使文官的仕途直接受到政治的衝擊，無法維持其非政治的超然中立地位了。要徹底解決這個困境，就必須在制度上使公務員體系脫離政治運作（Divorced From The Political Process），公務員可以擔任政府的執行部門的首長職位，但制定政策、監督政策實施的「政策性」職位，即司級職位，則應屬於政治任命，由行政長官按照社會上的政治考慮及政見因素去提請中央政府任命。這種委任的方式，它的好處是使政府委任的司級官員及屬職事務的公務員各有其明確的角色，前者協助行政長官制定政策，負「政治責任」，透過行政長官向立法機關及整個市民負責和交代政策；後者依據政府事務的「施行責任」，這樣，公務員的公共行政經驗得以保留，作爲政府決策參考的依據，另一方面他們不能掌握政策，保持政治中立，形成政府的重要穩定力量。公務員的仕途不受政治干預，對政治委任的官員起制衡作用；政治委任者保持對政策的主導角色，不受制於事業官僚，形成互相補足、協作共生的合作關係。（未完，待續）

091086

評工商界諮委五十七人方案（一）

*滙點政治委員會

基本法諮詢委員會工商界委員五十七人於本月初發表了一份〈未來香港特別行政區政府架構芻議〉（下稱《諮議》），對九七年後香港的政制模式提出一些概念性的看法。這份《諮議》由於來自工商界的知名人士，據悉在起草過程中曾與港府高層及政界人士打過招呼，因此頗受社會注意和爭議。姑勿論我們對《諮議》內容的見解如何，工商界人士能以高姿態把其對政制的意見整理出來，向公衆發表，是具備積極性的做法，對社會上關於政制問題的討論，起了刺激作用。

《諮議》就香港未來政制的目標和基本結構、行政長官和立法機關的產生方法，以及兩者的職權和相互關係，都表明了態度，雖然只提出了一些概念，有關實際運作的方式和細節沒有說明，但其含義是明顯的。對於《諮議》所提的一些原則和建議，我們認爲有商榷的地方，值得進一步討論。

民主是首要的指導原則

《諮議》在序言中說明，它的設想是「制定一個爲全港市民謀福利的政府體制」，但隨即表示一個便於有效商業的運作的環境，就是日後香港全體市民整體利益的一個重要因素。無疑問，有效的商業或經濟運作，對社會穩定發展是重要的，這是我們同意的考慮。但《諮議》唯獨突出此點，對於其他重要的原則如民主卻避而不談，不無予人一種較狹窄的工商界利益的感覺。其對政制的考慮是偏而不全的。《諮議》在一一一節提出立法機關的功能是維護社會穩定，保護人權和自由，以及協調各階層的紛爭，[illegible]

我們認爲考慮整體的政治體制，既要照顧社會經濟發展，也要保障人民的民主權益，使社會得到合理的體現。民主的重要，不單由於它能賦予每一個人的基本權利，因自由、法治一起構成現代文明社會的主要支柱，更重要的是它具有正面的社會功能。現代社會價值趨向多元化，隨着社會分工的結果，人與人之間互相影響、互相依賴的關係也不斷增多，隨之而來的紛爭也愈來愈多，再加上人民一般意識的提高，民主是社會理性有效和合理地解決紛爭、協調不同利益和意見的決策系統。社會穩定發展需要一個互相了解、互相接受的政治環境，這環境只有建基於民主的制度才能體現。

另一方面，只有民主才能徹底解決政權的合法性及認受性的問題（Legitimacy），對於爲何是這些人，而不是另一些人執政，提供了一個可以接受的解釋。民主的根本作用在於作爲一個公共事務的決策系統，它：

一、既能實現人民的自主及在平等權利下參與決策，從而賦予各項決定其合法性和可接納性，更而

二、加強各項決定的可執行性。

民主不是一些人所說，和效率處於相對地位，反之，民主和效率是相輔相成的。在這裡，我們所指的效率，不是狹義的行政效率，而是廣義的政策的社會效率。須缺乏民主基礎的決定，在人民抗拒或抵制之下，是難以實行的，也達不到原先的政策目標，或者只會造成社會資源的浪費，在社會中引起不必要的紛爭，[illegible]

在前此時相比[illegible]，是最佳的說明。事實上，香港政府在近年來，由於體會到其殖民地政權的本質缺乏民主，得不到人民的信賴，[illegible]而上的殖民統治[illegible]，在此基礎上逐步推行[illegible]，以期將民意、強化其政權的實質合法性。我們以爲，九七年後的香港政制，無論是從原則、法理或社會效能各方面去考慮，都應以民主爲首要的指導原則。

行政長官的產生方式

《諮議》中一個最富爭論的建議，是提出由一個六百人以上的選舉團投票選舉產生行政長官，反對定全由直接選舉（即所謂「一人一票」選舉），原因是直接選舉會產生黨派和對抗的政治。

現時香港的行政首長，即港督，乃由英國內閣委任，並是英女[illegible]地體制的現實，在法理上說得過去。九七年之後，當中國恢復行使香港主權時，[illegible]的做法是由中國中央政府委派香港的行政長官，這是體現時的方式，但這一方面違反「港人治港」的國策，也與中國現行的地方政府架構中地方首長（如省長、市長）由同級的人民代表大會選舉產生的模式相異（見中國憲法第一〇一條）。另一做法是香港產生，中央政府只予以正式的委任，這是中英聯合聲明的提法（即行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命，聲明第三、四項）。

協商是港人普遍不能接受的方式，過去在成立基本法諮詢委員會時有關「民主協商」字眼的大爭論，及諮委會執委會主任與副主任等非經選舉產生，在社會上所引起的抗議是有力的說明。協商也不能解決行政長官的「授權」（Mandate）和「合法性」問題。如果由於協商方式引發其權威受到質疑，則會嚴重影響其施政，對社會的團結穩定不利。在香港[illegible]民主的今天，協商也是倒退的做法，不能為人接受。況且，由誰去協商、誰被諮詢、協商的準則及方式等都會是難以解決的問題，[illegible]的問題。事實上，近來社會上已有人[illegible]行政長官，目前的爭論主要集中在用直接或間接選舉的方式去選出行政長官。（未完，待續）