



三十會

香港灣仔適安街十號地下

The 30SGroup, G/F, 10 Sik An Street, Wanchai, Hong Kong.

telephone: 2529 2001; fax: 2529 2100

website: www.30SGroup.orge-mail: communications@30SGroup.org

RESPONSE TO CONSULTATION ON CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT

1. The 30SGroup is a self-funded young professionals forum not affiliated with any organization or individuals. We submit this response as a group of people who care deeply about how Hong Kong as our community and China as our country would grow and develop. More information about us can be found on our website at www.30SGroup.org.
2. We believe in and wish to encourage rational discussion. In accordance with this, we have tried to analyze the main aspects of constitutional development in Hong Kong in a series of articles in the Hong Kong Economic Journal. The issues are not straightforward and we do not see simple answers. The articles are attached as the main body of our response to this consultation.
3. In summary, we believe the course of constitutional development should take into account the following principles:
 - (1) Modern democracy is as much about checks and balances as it is about representation. Direct election of the Chief Executive and all members of the Legislative Council is one goal. But there are also other aspects of our system of public governance which need improvement.
 - (2) Decision-making should be less elitist, less driven by the Government, and more open to community input. The West Kowloon proposal is an example of the Government driving its vision, rather than building our vision. We understand that decision by consensus is slow and certain things would have to be sacrificed. But we are willing to pay this price.
 - (3) Power has to be shared. The Administration has to share it with LegCo, with political parties, and with community leaders. We understand that the Administration has more research/analytical capacity than outsiders and often has the least self-interest. We believe there are ways to keep these positive aspects of an Administrative-led system while sharing power with others.
 - (4) Policies pursued by Hong Kong must not conflict with the interests of the whole country. Constitutional development, especially regarding the election of the Chief Executive, has to include consideration of this.
 - (5) While direct election of the Chief Executive would not be possible for 2007, milestones towards this goal should be set and agreed with the Central People's Government. In the meantime, every election should be taken as an opportunity to increase the level of public involvement and transparency.

- (6) The election of the Chief Executive in 2007 should be made by a larger Election Committee (preferably of at least 1600 members). In addition, all members, except those whose memberships are by virtue of their holding other public offices, should themselves have been returned by elections from constituencies that are of significant size (for example, each with over 5,000 voters).
 - (7) As for LegCo elections, functional constituencies with a small number of voters, or based on corporate votes, is a blemish on Hong Kong as a modern, mature society. This should be reformed before the elections in 2008. Every constituency should be larger than 5,000 eligible voters and none should allow corporate/entity voters. Only on these premises would functional constituencies be acceptable.
4. Detail discussion of the above principles and suggestions on concrete actions are set out in the attached articles, submitted as the main body of our response to this consultation.
 5. In analyzing the relevant issues and coming to our views, we have benefited greatly from discussion with speakers in our Political Development Discussion Series: Professor Chan Kin-Man, Professor Ma Ngok, Mr. Lee Wing-Tat, Ms. Peggy Ha, Mr. James Tien, Mr. Stephen Sze, Mr. Bernard Chan, Ms. Audrey Eu, and others who wish to remain unnamed. We are grateful to every one of them for their time and insights. The views contained here are, of course, our own and in no way represent what individual speakers might have expressed.

The 30SGroup
3 June 2005

新一屆立法會剛起步，泛民主派某議員突然拋出公投普選動議。此舉迫得保皇派議員表明立場，使中央政府官員和護法學者開腔否定提案可行性，成功再度引起市民對民主進程的關注。公衆辯論又一回合的短兵相接，泛民主派略佔上風，暫時繼續主導著議題。

民主是普世價值，民主化是香港人的訴求，我們圍繞這概念的辯論已進行了二十年。中英談判時期就自由法治和民主關係的討論，彭定康推動政制改革所掀起的爭拗，回歸後臨時立法會的認受性問題，七一遊行和延續下來的政治角力，事情發展至今有點一方“越得不到越要”而另一方“你越要我越不給”的況味。這也許有其內在邏輯：很多香港人支持民主派是要保衛現有的生活方式和制度，出於恐懼香港有一天會變得大陸化，而中央對香港民主化之戒心則是不欲“一國”意識薄弱的人執政，源自擔心香港會做出有違國家利益的事。雙方各有各怕，各說各話。

公衆討論停留在表面

可惜兜兜轉轉，討論仍流於表面。民主鬥士說：市民有權選擇由誰管治自己並向自己負責，普選最有代表性，功能組別和選舉委員會有違公平原則。保守人士的論調更八股：政黨不夠水平、群眾不夠成熟、香港缺乏政治人才云云。

民主思想誕生於古希臘，那時每個城邦頂多數萬人，而且只有成年男性才有發言權，民主可以就是集體決定這麼簡單。但隨著社會越來越複雜，民主的內涵幾經轉變。兩千四百年來，西方社會民主化遭遇一次又一次的失敗與重生：羅馬創造的議會制孕育出羅馬帝國，法國大革命產生激進的巴黎公社及瘋狂的白色恐怖，君主立憲的英國對殖民地可不講民主，於是世界上多了亞美利堅合衆國。過程中民主一詞不斷吸收新含義，共和概念、三權分立、社會契約、個人權益、防範多數的暴政、程序認受性等便是前人在摸索過程中發現的種種。民主從概念發展為制度，這個曾叫無數人拋頭顱、灑熱血的理想才得以變成造福人類的政體。

民主制度包含多重制衡

集百家而成的民主制度，難以三言兩語分析清楚。勉強概括之，可說民主的表面形態是一人一票選舉，這是我們追求的代表性和問責性。但社會同時需要穩定性，好讓大家安居樂業，所以民主制度著重制衡。權力滋生腐敗，我們不盡信民選執政者或議政代表，要用法律和各種機制約束他們。我們也不盡信多數人一時的決定，故在立法及行政制度設下各樣關卡去拖慢權力的運用。

例如美國，影響經濟的權力很大程度不在總統，而在聯邦儲備局，總統和聯儲局成員的任期長短不同，總統亦沒有罷免權，這種制衡使政策較穩定，減低政治風險。英國國會制中政黨對議員約束甚嚴，而政黨既要取悅選民又要爭取商界的財政支持，還要保持黨本身的長遠生命，這也是一種強大的內部制衡。法國總統總理制更加刻意把行政權力一分為二，總統雖然任命總理，但意見不合的情況經常發生，總統也不敢向總理施予太大的壓力。

把民主口號落實為制度

香港的政治制度運行已久，與經濟及社會構成一個“牽一髮，動全身”的複雜系統，裏面有著各種制衡。罔顧系統內部邏輯的大動作，就算是充滿良好願望、聽來道理十足，也會帶來嚴重的後果。回歸後政府急於向市民展示政績，想出八萬五政策，民意代表大聲表示支持，技術官員和商界靠邊站，結果有目共睹；反映多數人一時意願但忽視制衡，往往產生政策失誤，也有違民主制度的真義。

我們要求加速民主化，但得承認政制改革，尤其是普選行政長官，將對整個社會系統和其內在的制衡關係帶來巨大的改變。既然香港人覺得香港的生活方式和制度有很多可貴之處，在爭取擴大政府代表性的同時，也須保護甚至改善制度內的約束和制衡機制。民主口號誰都會喊，難的是把口號和概念落實為民主制度。在未來五篇文章，我們會嘗試從這個角度探討一下香港的民主制度應該包括那些制衡機制、行政機關的位置、立法會功能組別的去留，以及普選時間表，希望藉此帶出一些有建設性的想法和討論，與大家一起思索我們共同的將來。

與其爭拗零七，不如公投西九

王兼揚

《信報》16/12/2004

www.30SGroup.org

從前很多人說香港人對政治冷感。自從九七以來，社會無復回歸前的欣欣向榮，政府接二連三的施政失誤，民主化步伐、廿三條爭議等，令港人普遍比前關心社會事務，這是一個可喜現象，有人甚至笑說這是特區政府的少數「德政」。可是至現時為止，社會的討論議題大都被主流傳媒領導，對每個題目都只有三分鐘熱度，過不了幾天大家的注意力便轉移到下一題材，完全談不上有深入的討論。傳媒和政客爲了配合市場所需，也就不斷尋找和製造新話題。

誠言，一般人對時事接收的「頻譜」有限，要對每議題都有具深度的認識未免要求過高，但若繼續停留在此層面，市民的社會事務意識很難有進步。筆者有個冒天下之大不韙的建議，或許有助打破此困局：各泛民主派應暫時放下零七零八普選的爭議，合力泡製一場西九龍文娛藝術區的公投。

無論本港有多少人希望盡早實現雙普選，在人大釋法後零七零八似乎已是不可能的目標。莫說公投本身能否舉行及其認受性如何，很難想象就算舉辦民間公投可會產生任何實效。另一方面，政府現在推出的「西九」大計影響深遠，但民間意見憂心它變成一個「用廿三條方式推銷的數碼港」。

西九不涉及政制敏感問題

廣大市民對文化發展問題不大了解，計劃涉及香港最後一片價值連城的臨港地段，究竟獨特的建築設計是否會自動變成文化沙漠中的綠洲，或者點綴新一代豪宅的前院，還是只會是象徵市民對特區政府「恨鐵不成鋼」的又一個紀念碑？這些問題絕對值得廣泛、深入討論，而不只是看看幾個精緻華麗的設計模形。衝擊「不可爲而爲」的零七零八公投禁區，只會繼續加深社會各界（包括泛民主派以內）的互相猜忌，甚至動搖市民對泛民主派的信任。倒不如集中政治、學界及傳媒力量，在「西九」上發揮公民社會的影響力，嘗試爲市民做點實事，爭取一個爲市民廣泛認同的方案。

作爲香港歷史性首度全民公投的議題，由於「西九」不涉及政制敏感問題，中方能介入的口實相較「零七零八」遠遠爲低。港人正可借此機會，測試中央政府對介入香港事務的克制能力，以及特區政府「想市民所想」的誠意。中央及特區政府官員不是常常嘗試提醒港人應關注經濟問題嗎？希望我們真正關注時他們都會加以協助及尊重我們的意願。甚至從非泛民主派人士的角度看，讓市民集中討論「西九」，暫時把敏感的政爭炸彈拆除，賺取時間爲下一輪的作戰做準備，亦不失爲策略上可考慮之計。

這也是一個大好機會去測試香港的公民社會的成熟程度：究竟我們是否真的如特首夫人所說，只懂「投訴」，還是真有能力去了解社會事務，參與理性討論，以至能找到適合自己未來的路？換句話說，我們是否有能力港人治港？

當然，要長時間吸引市民大眾在一個議題上，必須要傳媒的配合；但要求以商業模式運作的傳媒每天都「翻炒」同樣的材料亦是不設實際的想法，固此需各黨派議員、學者和智庫共同努力，發掘有關議題的不同探討角度及資料，以滿足傳媒和公眾的胃口。

一個有趣的公民教育課

有人說政府及政客都常利用市民對政事不「長情」特性，在關鍵時刻利用新議題轉移視線，作為解決棘手問題的方法，多年前的一套美國電影 Wag the Dog 就是以此題材發揮。雖然我相信香港政府沒有 Wag the Dog 裡的人物般狡猾及埋沒良心，但難保在未來兩三月內不會有其他公眾關注的事情。如果各界有心人士不盡力把市民的注意力扣緊在「西九」上，可能有機會讓政府含混過關。

一般的公民社會教育工作成效有限，因為形式傾向流於死板、說教。若果採取活動教學法，讓市民在了解和思考之餘有機會發揮一己的影響力，學習興趣必然大為提高，而在大部分市民都不會有機會直接參政的情況下，能參加公投算是一個不錯的實踐經驗。作為教育議題，「西九」是一個極之理想的題目，因為它牽涉文化、經濟、土地政策、城市規劃、大財團、政府決策過程以至「估領袖」（下任特首爭逐戰）等十分有趣的題材，定有足夠內容供社會各界好好討論。依我看，這可會是一個歷史上最有趣的公民教育課。

新一屆立法會開始才兩個月，已有議員慨嘆，討論冗長實效不大。若有一天政府認真研究設立最高工時，或許可先在立法會進行試驗計劃，看看能否控制開會時間，讓議員、記者們均早點休息。

議會辯論多了，搶鏡的妙語不愁供應，但看著公仔箱禁不住問，這就是市民以空前投票率選出來的立法會嗎？議員們動議為07/08雙普選進行全民公投，或者爭取民主派議員「一個都不能少」地上京，在策略上或許有必要，但經過兩次七一洗禮，市民更明白民主並非只爭朝夕。繼續突出「民主v s 愛國」的非黑即白範式，反而容易令社會忽略了阻礙民主化的核心障礙—政黨政治「政出無門」。

香港政黨功能有限

對議會情況素有研究的學者指出，惟有政黨政治得以發展，香港的民主化才能踏入坦途。政府政制專責小組第三號報告書，亦將「政黨不成熟，政治人才缺乏」列為未夠條件普選的最大理由。然而當局斷了症卻沒有開藥，「政黨萎縮症」只有延續下去。另一方面，若純粹建議當局和商界對政黨增加財政支援，也不足以令政黨發揮應有的功能。譬如說，對政黨提供津貼，它們未必會將資源投放到政策研究等「打地基」工作，反而會增加地區工作。蛇宴增加了，競選的「樁腳」鞏固了，但政黨仍未能參與或正面影響施政。

要促進香港的政黨發展，首先得問：政黨的功能是什麼？在民主制度健全的國家或地區，政黨並非萬能，但沒有政黨卻萬萬不能，因為政黨可以滿足以下的功能：

一、跨階層凝聚對社會路向的基本信念，並以此為執政綱領。政黨的信念有跡可尋，政策主張亦一脈相承。施政必須深思熟慮和平衡各方利益，政策需要時間醞釀和多角度的探討，不然只會產生「八萬五」或「公屋不能加租」之類的決定。

二、政黨的動力是為了執政；故此發掘、培訓和凝聚政治人才是政黨的重要任務。在這方面，美國政黨的凝聚力並不如英國政黨般強，在克林頓的著作《MY LIFE》可看到他的政圈好友對民主抑或共和黨的忠誠度其實不高，因為兩黨除了廣義的左右派二分外，具體政策取向其實大同小異。但美國的政黨政治之強，正正不是意識形態，而是兩大黨在大學裏面已開始培訓各類型人才供建制所用；國會、州政府及聯邦政府的實習生，以至地方基層黨工，政治人才產生和歷練渠道層出不窮。

三、當然，吸納了黨員便要參加選舉，否則所謂執政只屬海市蜃樓，這是政黨與智庫本質上的分別。

四、政黨支持其人才參政，同時對他們保持制衡，不讓他們偏離黨的政策主張。這緊扣著以上所說政黨的第一個功能。普羅大眾對每個所謂的民意代表都只能有一個概括性印象，頂多知道他在某一兩個問題上的立場，就賦予他影響甚至是決定很多其他事情的權力。舉個例子，大家是否知道湯家驊議員對財赤問題的看法？長毛梁國雄議員就教育改革的意見？李鳳英議員在環保方面的態度？甚至泛聯盟裏面任何一個無黨派

議員對其界別以外的事物的立場？「獨立議員」聽起來很專業，但其實可以很危險。難怪有人認為，現在香港民主政治一盤散沙，怎可以落實全面普選？

政府政黨須衷誠合作

這情況是個「有雞先還是有蛋先」的問題。在香港奇特的制度下，正如民建聯曾鈺成接受訪問時無奈表示，政黨充其量只能做到上述第三個功能—選舉機器。而這個機器亦有其限制，它不能以執政為目的，選舉階梯最高一級是只有制衡權力的立法會。制度如此，循選舉產生的民意代表自然會捨難取易，盡力當其反對派。若要真正在建制中影響施政，便要循另一個極端才能做到一等待行政當局委任。

政黨在這種扭曲的選舉與委任之間，如何寸進？這可沒有立即見效的靈丹妙藥，必須靠行政當局與政黨的努力。當局要適當下放權力，結束對政策制訂的結構性壟斷，包括擴大諮詢組織成員的產生方法，增加政黨代表的參與。各政黨及有志參政人士亦須提升自己，別再只是埋怨沒有機會或嚷著要人讓位甚至要求增加議席。

在科學上其實並不存在「雞與蛋」問題，兩者是一體地進化出來的。健全的民主制度亦然；政府與政黨必須合作互動，一方願意放權和真正重視民意、另一方多面對現實少喊口號，我們才能發展實在的民主。

發展民主由公民社會充權開始

莫宜端

《信報》03/01/2005

www.30SGroup.org

2004年世界大選年的重頭戲—美國大選已曲終人散，喬治布殊連任並業已進行重組班子，繼續留在駕駛座開著「美製巨無霸」上路；財赤、伊戰、拉登等問題將會是他必須通過的障礙。

政治學流行所謂「駕駛座」(Driving Seat)的說法，事實是就算不同政黨或候選人在選前政綱如何迥異，或者反對黨對執政黨怎樣狠批，最終掌權時其做法多會跟前任差不多，政策亦會延續下去，就如諸多挑剔的後座乘客坐上駕駛座一樣，不會與之前的司機有很大分別。簡而言之，新政府不一定會帶來新政。正因此不少國家或地區的公民對選舉冷感，投票意欲低落。今次美國總統選舉與香港立法會選舉選情異常踴躍，是因為社會面對危機，民眾發揮自救本能。但除此以外的大部分時候，大部分人對由誰「開車」其實沒有強烈的要求或太大的期望。

選舉並不是民主的全部

以為選舉可以解決民意授權(Mandate)或充權(Empowerment)問題，是一個思想誤區。社會不是多數對少數，而是由眾多的少數組成。選舉只是把從政者的代理人身份在數字上最大化，並不能就此達到對政策的共識。

例如近日就財政預算問題，民主黨與自由黨作策略性結盟，推動削減薪俸稅，卻惹來其他泛民主派議員批評為厚顏無恥及分化民主派。那些對民主黨大聲疾呼的人忘記了在選舉時泛民主派主打的是政制議題，憑廣大市民對普選的期望，得到超過六成的支持；然而那批選民除了在民主概念上有一致的訴求，在經濟、民生以致政制發展的具體內涵方面，根本存在南轅北轍的差異。每每高舉「民主派大團結」旗號，不僅是 too simple, sometimes naïve, 更忽略了民主基礎貴乎多元。以列寧式思維尋求民主派一黨化，正正是還未成形的香港民主制度所應該防範。

既然選舉不是賦與民眾參政權利的惟一途徑，那香港要民主化，除了爭取普選，體制上要作出怎樣的補充呢？筆者認為首先要讓更多人坐上駕駛座，讓公民社會享有決策權。建制內超過四百個的法定組織和委員會，若真正成為公民參與的渠道，將大大體現民主和充權的精神。

現在情況是即使有數以千計的委員會成員，制度仍未能吸納廣納意見、平衡不同階層的利益。大家看到的是：成員鮮有道出跟政府立場不同的諍言，反而不得民心的人物長期及重復獲委任。於是建制外的精英越來越「激」，帶頭遊行有之，在大氣電波中或走進議會內狠批政府亦有之。二十三條立法便是政府與民意領袖對立的一次慘痛經

驗；最近有社會人士就西九龍文娛藝術區發起《民間評審聯席會議》，力指當局在整個計劃中的失誤，事情頗有體制內外對立之勢，但願政府能發揮施政的柔軟性，避免再一次激烈碰撞。回頭細想，若有關的官方委員會已包括有公信力的文化界和專業人士，而當局又真正能接納他們的意見，公開籌備經年的計劃又怎會變成這樣？

民主同時包括競爭和合作

如何善用委員會制度，各地區有不同的經驗。簡單概括來說，英美較側重從政者組成的委員會，由其舉辦聽政會邀請民間參與，通過公開辯論尋求共識；這種模式需要的政治人才較多，競爭元素也較大。在奧地利、丹麥、挪威等北歐國家，則多行「合作主義」(corporatism)，尤其在經濟範疇。70年代起，這些福利國家面對議會政治並不能有效協調勞資關係的難題，於是衍生出以政府、商界、勞方組成的委員會，就談判的措施和方案作出決策和監督；香港的勞顧會便是參考這經驗而成立。

當然，上述兩個模式的分別只是相對而言，每個制度都包含著競爭和合作的元素。同樣道理，香港推動民主化，普選時間表只是問題之一，擴大選舉面的同時亦須發展多方合作渠道。要落實民主這個概念上的普世價值為人們生活裏實在的一部份，不能只有抗爭和批評，更需要合作及實事求是的參與。就讓我們從改革諮詢制度以及民間參與決策機制開始，踏出為公民社會充權的比較容易的第一步。

特首的特別挑戰

李律仁

《信報》11/01/2005

www.30SGroup.org

香港過去的七年實在值得寫成一本書，記錄政策失誤如何發展為管治問題，進而動搖市民對整個政治制度的信心。時至今日，民主派保守派一致歸咎董建華，前者借“倒董”訴求爭取普選，後者則認為解鈴還須繫鈴人，期望中央更換特首解除危機。也得佩服董先生，千夫所指仍然緊守崗位，這份承擔在政治人物身上可不多見。

行政長官這個位置難做，除了個人緣故還涉及很多其他因素，要提升特首的領導必須全盤考慮。管治一個社會殊不容易，說“以民為本”簡單，但現實裏的各種利益縱橫交錯，群眾聲音雜亂無章。有人指責董政府偏幫商家，也有人認為商界帶來繁榮及就業，理應受到重視；又例如民選議員爭取增加福利的同時提出減稅，兩者顯然矛盾。可見並不是有理想有原則，或是懂得抓住民意便能勝任領導的工作。

必須平衡各方利益

領導人最大的工作是平衡各方相左的意見和對資源的競爭。公共決策往往是魚與熊掌不能兼得，而且輸的一伙人大聲疾呼，贏的只是默默支持甚至沒有感覺，政府得靠本身威信擺平各路人馬。社會並不是多數對少數，而是由眾多的少數組成。所以發展民主不是只追求選舉，以為這樣產生的政府一定有認受性。忽略日常尋找共識的渠道，會令整個制度舉步維艱；怕的不是暴民政治，正好相反，問題會是政府無法從眾多壓力團體的訴求中作出取捨，總不成事事靠公投！

在成熟的民主體制，政黨與委員會是尋找共識的兩條主要渠道，前文已有所述及，今次讓我們討論民主制度中的行政機關。

有效施政需要政治人才

要平衡各方利益必須全面掌握民情，那得靠一大批政治人才。這不單講求數目，關鍵在於廣泛包括各階層。六十年代暴動之後，港英政府發覺其管治體制太過精英，於是大幅度吸納新元素。四十年後今天新崛起人數最多的是中產階層，但偏偏中產人士最不願意“拋個身出來”參與政治。

董特首找問責官員是臨陣湊撰成軍，幾個非公務員局長均沒有公共行政經驗，難怪施政會出問題。現代管治體制頗倚重公營機構，政府委任理念相同的人去執行法定權力。但特區政府總是找不到人到願意接受全職政治任命，很多機構（包括機場管理局、廣播事務管理局等）無奈由兼職主席壓陣。

同情特首的人常說董先生是個孤家寡人，說公務員不合作。但事實是體制外沒有足夠具備政治觸角和公共行政經驗的人才，董特首與其支持者不停打擊政務官的士氣，乃拿石頭砸自己的腳。在民主發展初段，我們不妨參考新加坡，讓有能力的政務官在三、四十歲擠身中層時選擇政治任命（一般是副部長級）或繼續當技術官僚。當然，亦於體制外培訓新人，這一點政府與各政黨已意識到並有投放資源，相信假以時日將見一批人才冒起。

管治香港的另一項特別挑戰是平衡中央和地方的利益。民主派保守派都有人老是要把“一國”和“兩制”於政治層面對立起來，前者以此恐嚇港人，後者希望標榜自己愛國。上崗上線的二元分辨方式，令務實的改革更加困難。

須考慮國家利益

現實是香港和內地迅速融合為“一個經濟兩個制度”，國家和地方的利益自然會產生一些摩擦，例如大量外匯流入香港，對本港樓市股市有利卻破壞國家經濟秩序。另一方面，國內半官方及民間單位大幅度參與香港經濟活動，已成為社會一部分。更重要是商界在內地的生意比在本港大得多，特區政策對其利益（除了地產）影響相對輕微，他們也自然比較緊張中央的態度。鄧小平先生的一國兩制是個偉大構想，但說“河水不犯井水”則未符合事情發展；香港若不與內地匯流，只會變成一潭死水！

既然香港想當中國通往世界的窗戶，那中央要求我們在為自己打算時也考慮國家利益，委實無可厚非。吊詭的是特首越能得到北京的信任，中央對香港事務插手便越少，我們的空間也越大。所以政制改革要承認特首的特別角色，亦必須充分照顧中央的合理期望。直接普選特首將是件長遠的事，糾纏於此只會令事情更停滯不前。

現在應該研究間接選舉方案，踏實地走民主的路。所有改革都需要醞釀，香港發展民主制度一波三折，正好讓多些人參與這個過程，將來的特首、局長和幕僚班子便會較全面了解社會，更明白如何保障一國兩制中香港的特色和特別地位。

功能選舉制度早於一九八五年產生，雖然久遭批評，但不經不覺在香港這獨特的政治環境裡已生存了二十年。支持者指這制度保障「均衡參與」的原則，反對意見則堅持它違背公平選舉理念，只是一個維護特權階級利益的機制。

香港彈丸之地，地區差異有限，更沒有城鄉或文化分歧，實行分區直選制並無明顯理由，充其量只是方便有志角逐議席人士的市場推廣，但亦間接令很多議員把注意力過分集中於地方事務，使立法會與區議會議員的職能有重疊之嫌。然而擴大選區又可能過分對大黨及政治明星有利，所以分區直選制大概還是會繼續保留下去的。那便要考慮：是否只有全面分區直選才能體現大部分港人的訴求及有效反映各階層利益？

功能組別其實有其可取之處。每個市民在社會上都擁有多重身分，居住何區只是其中之一，甚至有理由相信其他身分如職業更具代表性。功能組別的另一個優點，是可保證議會裡有某些專業人士，以免只有政府代表掌握著專門知識。當然，或許更重要的一點是這制度看來甚得中方信賴。

界別定義缺乏客觀根據

可是現行制度的界別分組及選舉資格令功能組別認受性大打折扣。一些組別選民為數不少，例如會計界、教育界等；但亦有組別只得一千幾百，部分更是由團體或公司作投票單位，往往由沒有透明度的內部協商決定，缺乏競爭，並鼓勵議員視行業界別的事才屬分內事，其他都可以不理。此外為了行政方便，不少組別的選民資格取決於閣下是否某專業團體的會員，好像要替團體分等級及列為「正統」與「異端」。加上現時界別劃分方法完全沒有客觀根據，只會鼓勵有心人把精力花在改變遊戲規則上而荒廢「正」事。

有人提出同時增加直選及功能議席，表面上增強直選元素，又不會減低功能組別的平衡力量，也可擴大有志參政人士的「入行」機會。此建議非驢非馬，作為納稅人的我可沒有興趣用公帑為各大政黨開辦參政培訓班。

功能組別制度的確大有改善空間。首先，改革要針對組別定義缺乏客觀法則的問題。除了按主要生產行業及社會角色來劃分外，可以把部分議席設為對應政府主要政策局的對口。按本屆立法會的組成方法，大部分政策局都已經有對口，但可以考慮增設環保界（由環保專業或團體人士及有關學者作為選民基礎），憲制界（憲法專家、政治學者及政策研究評論人士？）等，以達至更完善的監察作用。雖然政府有不少諮詢機制及可隨時請教專家，但這些渠道的透明度和政府的問教誠意都備受質疑，立法會則是一個避無可避的關卡，有專家坐鎮可驅使政府三思而後行。再加上各政黨仍然缺乏政策研究基礎，這或是一個折充辦法。

同時應把以機構為選民單位的組別逐步改為以個人投票。缺乏競爭或預早協商產生的界別，自然產生很多「掛名」議員。最近城中話題西九龍文娛藝術區發展計劃，請問讀者有否聽過理論上是代表文化界的議員有何真知卓見？金融界、銀行界、保險界等

從業員眾多，理應有自己的投票權，而非假手於公司負責人。劃分組別的準則也可以要求最起碼選民數目，如規定必須超過五千票，以確保組別的基本代表性。

更進取的改革，可以讓全部成年市民擁有一票投分區直選加一票投功能組別。（這是彭定康當年的方案，現在再提是有點政治不正確。）雖然必定有某些組別選民較少所以每張選票的影響力好像較大，但民主制度不能拘泥數字上的純正，英國上議院和美國參議院便完全與人口數目無關。

議員須具縱觀全局眼光

功能組別議員是否應只關心與自己界別利益有關的事務？假若如是的話，陳智思議員大概沒甚可做了，因為立法會鮮有討論保險問題，而他更是無對手下當選的。話得說回來，議員應是市場導向，選民絕對有權要求議員既照顧業內利益，同時也要具備縱觀全局的眼光，在其他範疇發揮作用。

在當前的政治現實，要短期內取消功能組別似乎是天方夜談，況且功能組別非一無是處。其實現時市民最反感的是代表性問題、協調或自動當選。今年的功能選舉證明選民數目較多的組別不乏競爭，而且結果亦不是一面倒傾向任何一陣營，可見並不應隨便抹殺其價值。與其推倒現行制度，不如研究可以具體改善的地方，以求達至進取派保守派都能接受的方案，讓我們務實地發展民主制度。

過去個多月，在本欄的五篇文章裏，幾個作者就政制改革，分別探討了民主制度的內部制衡、本地政黨發展、公民社會充權、特首的角色和立法會功能組別廢留等環節。一連串的思索帶出兩個結論：首先，我們相信民主，儘管香港的政黨及政客再不成熟，要提升公共決策和管治的水平，都必須發展民主而不是嘗試繞過民意代表的參與。同時，我們認為要全面進行民主工程，普選只是制度的一部分，發展民主要考慮的是整個制度多方面之運作和配合。

正因為相信民主，我們應該抱著信心積極面對政制改革，嘗試提出一些切實可行的原則與具體方案，打破現時的僵局，讓民主進程繼續下去。

原則一：政制改革不能停頓 先談零八年立法會選舉和已研究過的功能組別廢留問題。傾向保守的功能組別議員與容易有民粹主義言行的直選議員，可以是一種有益的互相制衡，功能組別議員的民意基礎較窄也不違民主原則。令市民反感的不是功能組別的存在，而是某些組別的黑箱選舉模式。所以若在零八年取消公司票，並規定每個組別必須有最少五千個選民，將是民主發展的一大步，一方面使立法會變得真正完全由民選產生，另一方面也大大增加政黨的影響力和政治人才的成長空間。

困難在於如何說服現任的功能組別議員及其代表的勢力接受這個方案。一個辦法是讓他們以此換取保持在零七年特首選舉中的影響力，並威脅否則大幅度削弱其地位。當然前提是政府願意作勢恫嚇，所以還是需要有一定的公眾壓力迫使政府在政制改革問題上不原地踏步。而且議員及其代表之階層應該明白，假若他們對這樣溫和的方案都予以否決，社會必然會很反感，那時市民的不滿將從政府轉移至他們身上。

在機制外推動民主

至於零七年特首選舉的大幅度民主化，可行性委實甚微。不單是中央的態度緣故，香港內部的有勢力階層也很反對，必須假以時日使他們改觀。零七年特首選舉，若能讓更多人競選（放鬆提名資格）以及吸納更廣泛的民意（擴大選舉委員會或改變其組成方法），已是改革的一小步。而且可以在機制外推動民主，例如舉行美國總統選舉式的電視辯論，甚至由選舉委員要求候選人“落區”親民，這些活動既是對最終特首人選有益的磨練，亦有助增加他的認受性。

零七零八年後，在功能組別已經改革的基礎上，鑒于完全民選立法會運作的經驗，將能夠更切實地推動二零一二年特首及立法會雙選舉的進一步民主化。

原則二：民主發展必須全面 先前的文章已研究過民主制度的配套和整體發展，指出不能只靠選舉，更需要為公民社會充權，並強化內部制約及平衡機制。

發揮施政柔軟力量

第一步是分享決策權，開放建制內超過四百個的法定和諮詢組織，政府真正做到“兼聽”，願意接受立場不同的人與諍言，這將大大體現民主的實質。現在公眾關注西九

龍及中區警署，兩個項目均與政制改革沒有直接關係，而且成敗不觸及香港或中央的基本利益，政府正好藉機會發揮施政的柔軟性，把事情緩一緩，再吸納更廣泛的參與，為公民社會充權作一個好開始，也讓大家證明我們有能力通過理性討論找到適合自己未來的路。

民主制度包括特首，也關係到他揀選的施政班子，以及他們與公務員的合作。現實是體制外沒有足夠具備政治觸角和公共行政經驗的人才，特首與其支持者必須重新考慮如何善用政務官系統，別再打擊他們的士氣，拿石頭砸自己的腳。

整個民主工程涉及環節衆多，以上只是兩個較易解決的部分，還有政黨法、行政立法關係、特首的政黨背景或與政黨的夥伴關係、官員的權限等問題，在發展的過程中將均需要處理。

原則三：須考慮中央的角度 香港與內地正迅速融合為“一個經濟兩個制度”，既然香港想當中國通往世界的窗戶，我們在為自己打算時，也應該明白要平衡中央和地方的利益。吊詭的是執政者越能得到北京的信任，中央對香港事務插手便越少，我們的空間也越大。所以發展民主的一環是培養認識國情的政治人才，有如香港需要認識內地市場的營商及專業人，民主派在這方面可得更努力些。

政治不能永遠是對立多於合作或是姿態多於實際。既然我們相信民主，便應想辦法打破現時的政制討論僵局，相信只要民主進程不停頓，其動力將足以驅使整個制度的持續發展。

後記：三十會製作了一份本屆立法會議席分佈圖，歡迎到我們網站下載。