



就政制發展事宜發表的立場書

(29-1-2004)

(一)前言

(一·一) 行政長官董建華在剛發表的《施政報告》中，提及政制檢討問題。他開宗名義指出，去年十二月到北京述職時，胡錦濤主席向他表明中央政府對香港政治體制發展的高度關注和原則立場。他亦聲稱考慮到內地法律專家和香港一些人士對有關問題所發表的看法，故認為政府確實需要對這些重大問題理解清楚，才可以對政制檢討作出妥善安排。因此他成立一個專責小組，認真研究這些問題，特別是那些涉及對《基本法》有關規定的理解問題，並徵詢中央政府有關部門的意見。

(一·二) 香港政制發展的討論由來已久，自八十年代中英前途談判開始，便一直在社會大眾討論的議事日程上，至今已逾廿載。總括而言，坊間提出幾項重大原則，包括：符合民主發展要求、恪守《基本法》規定，按香港的實際情況及循序漸進原則進行、以至需得到中央政府的首肯。

(一·三) 前綫作為一個爭取民主的政治組織，對政制發展課題非常關心。我們藉此機會表達既有的原則及立場，並促請專責小組在研究政制發展時，加以詳細考慮。

(二)符合民主發展要求

(二·一) 自上世紀開始，民主政治已經成為國際普遍價值及共識。作為一種目標而言，「民主」是達致「人人平等」的原則，而作為一種手段，「民主」則可加強政府的認受性，令政府有效運作。世界上任何一個地區的政治制度發展，都朝着民主方向邁進，否則便不能稱之為現代化的國家或地區。

(二·二) 若依照民主(rule by the people)的定義，政治體制必須符合七大元素：

1. 所有人均應參與治理國家，即應參與制訂和執行國家法律及政策。
2. 所有人均應參與重要的決策，即一般法律及政策的決定。
3. 執政者應向市民問責，即他們有責任向市民解釋他們的行為，和他們可以被撤換。
4. 執政者應向市民的代表問責。
5. 執政者應由市民挑選出來。
6. 執政者應由市民的代表挑選出來。
7. 執政者的施政及行為應付合市民的利益。(Live, 1975, 30)

(二·三) 現時香港的政治制度顯然並不合乎上述七大民主元素，因為管治者未能向市民問責，無法向市民證明其施政的正當性；市民不能透過現行制度撤換管治者；而管治者並不是由市民所選擇；管治者亦不以市民最大的利益為依歸，只顧鞏固自己的權力及維護主宮的利益。因此香港政制發展最主要及最優先處理原則，是糾正政治制度未能貫徹民主元素的問題，並回應市民對全面落實政制民主化的訴求。

(三) 恪守《基本法》

(三·一) 作為中華人民共和國對處理香港事務基本的方針政策，《基本法》對有關政治體制未來的發展，已經有具體及詳細的闡釋：

第四十五條第二款規定：「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，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。」

第六十八條第二款規定：「立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。」

(三·二) 由此可見，民主政制在廿多年前的《基本法》內已有規定，並以「普選」為最終發展目標。發展民主政制，是完全恪守《基本法》的承諾及規定。餘下的問題是，如何理解「實際情況」及「循序漸進」，以及於何時、如何推行政制改革。

(四) 香港的實際情況

(四·一) 就香港的實際情況，可以兩個主要角度研判，即「落實民主條件」及回歸後的「施政需要」。

(四·二) 民主條件作為發展民主的基礎，是確保達致穩定民主(Stable Democracy)的目標，當中包括經濟發展、教育程度、法治制度、社會和諧、資訊流通及政治文化等等。

(四·三) 香港人均收入達到已發展國家的水平，本地經濟發展於戰後急促增長，社會上有龐大的中產階層；教育的普及化，令本港的識字率高達九成以上；法治制度經港英政府百年的殖民地統治已根深蒂固；社會沒有因種族、性別及階級的嚴重分化，社會矛盾及衝突相對較其他國家及地區少；香港的傳媒非常發達，確保言論及思想自由不受干擾，市民的意見可透過不同的傳播媒介發表；政治文化已由「狹隘性政治文化」(parochial political culture)、「從屬性政治文化」(subject political culture)，過渡至「參與性政治文化」(participant political culture)。(Almond & Verba, 1963)

(四·四) 而回歸六年多以來，特區政府施政失誤頻頻，由金融風暴處理失當、八萬五房屋政策混亂、不起訴胡仙有違法治、鍾庭耀事件干預學術自由、數碼港批地不公、處理「非典型肺炎」失策、高官問責制只是權力集中化的代名詞，以至廿三條立法大失民心等等，顯示施政失誤與現存的政治制度有密不可分的「因果關係」。現時的建制除了未能反映民意，不能向市民問責，更令政府推行政策時障礙重重。究其原因，是政治制度缺乏民意基礎，欠缺認受性及公信力有關。

(四·五) 二零零三年七月一日超過五十萬名市民參與大遊行，是政府管治危機

及市民對政府施政不滿的總爆發。惟有盡快推行政治制度的改革，才可清除現時建制的缺點，減低社會矛盾，令政策有效推行。

(五) 循序漸進原則

(五·一) 由八十年代前途談判至今，不斷有聲音謂政制發展要按「循序漸進」原則進行，即香港的政治制度要穩步發展，斷不能一蹴而就。沒錯，從廿多年前的角度而言，循序漸進還有一定的道理，香港當年尚在民主發展的初階，但經歷逾廿載發展，今日已經是適當時間發展全面民主。

(五·二) 若不計算八十年代前的市政局選舉，香港自八二年首次區議會開始，已先後有七次區議會選舉、五次市政局／區域市政局選舉及四次立法會選舉。可以肯定，政府在選舉的操作，及市民在選舉的參與均日趨成熟，選民登記率及投票率不斷上升更支持此事實。

(五·三) 相比其他由威權統治的政體(authoritarian regime)，過渡到民主政體的經驗，香港的政治發展已落後很多，諸如四小龍之二—台灣及南韓的民主過渡便早在十多年前發生。香港已經歷廿載「循序漸進」時期，現在是落實政制改革的時機。

(六) 如何推行政制改革？

(六·一) 在立法會 CB(2)1003/03-04(01)號文件的附錄中（後稱“文件”），政制發展專責小組對《基本法》中有關政制發展的部份，提出了兩大類問題：（一）立法程序；及（二）相關的法律問題。

立法程序：無須修改附件一及附件二的原則性規定再作本地選舉法例的修改

(六·二) 立法程序方面，《基本法》附件一及附件二就行政長官及立法會產生辦法的修改當用甚麼立法方式處理，文件提出了兩個立法的可能性：（1）修改附件一及附件二對行政長官及立會之產生辦法的原則性的規定，然後以香港特區本地立法配合落實新規定；（2）修改香港特區本地的選舉法例修改。

(六·三) 按照附件一及附件二的規定：

附件一第七節規定：「二零零七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

附件二第三節規定：「二零零七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。」

(六·四) 文件中提及有意見認為二零零七年以後行政長官及立法會產生辦法的修改，屬於憲法層面，所以須先修改附件一及附件二的原則性規定，再修改本地選舉法例。這說法其實是缺乏理據支持，原因有有下列各點：

1. 《基本法》第四十五條及第六十八條已明確寫明，行政長官及立法會的產生辦法的原則，乃「根據香港特別行政區的實際情況」和「循序漸進」，「最終達至由普選產生的目標」。只要經修改的辦法是符合上述原則，便在憲法層面上合乎《基本法》的要求，根本沒有須要修改附件一及附件二的原則性規定。誠然，附件一及附件二中，確是對二零零七年前行政長官及立法會的產生辦法作了規定，但這絕對不影響，也沒有理由影響前述的論點。
2. 在附件一及附件二中，其實已有列明二零零七年以後行政長官及立法會的產生辦法的修改程序（即附件一第七節及附件二第三節）。若啟動政制改革，須先作原則性規定之說，無疑是忽視了已然存在的修改程序。若然如此，現時附件一第七節及附件二第三節所載的修改程序，會變得毫無意義及多餘，這實有違「法律解釋不應產生無意義效果」的原則。
3. 就二零零七年以後行政長官及立法會的產生，而修改附件一及附件二作進一步的原則性規定，雖不違憲，實屬多餘及不當。

(六·五) 簡言之，只要經修改後的二零零七年以後行政長官及立法會產生辦法，是附合《基本法》第四十五條及第六十八條所載原則，便在憲法層面上乎合《基本法》要求，故此根本沒有須要修改附件一及附件二的原則性規定，或對附件一及附件二作任何修改。

(六·六) 因此，修改香港特區本地的法例即可，即引用附件一第七節及附件二第三節的程序，配合香港本地法例的修改，如《行政長官選舉條例》等即可達致修改的目的，惟其必須符合《基本法》第 45 條及第 68 條中的「實際情況」、「循序漸進」及「最終達至由普選產生的目標」等原則。

相關法律問題：無須援引《基本法》第一百五十九條的程序以修改附件一和附件二

(六·七) 前綫認為，無須援引《基本法》第一百五十九條的程序以修改附件一和附件二，原因有二：

1. 姬鵬飛主任在一九九零年三月二十八日舉行的第七屆全國人民代表大會第三次會議上，指出行政長官的具體產生辦法由附件規定，是要讓修改可以「比較靈活，方便在必要時作出修改。」而立法會的產生辦法由附件規定，「也是考慮到這樣比較靈活，方便必要時作出修改。」可見立法原意，是透過附件一和附件二，靈活修改行政長官及立法會議員的產生辦法。

2. 附件一第七節及附件二第三節已清楚提供了獨立於第一百五十九條的修改程序，這和前述有關姬鵬飛主任的講話一致。立法意圖清晰，如作他說，則令附件一第七節及附件二第三節的修改程序變得沒有意義，也令它們和第一百五十九條之間出現矛盾。

第四屆及其後各屆立法會的產生辦法

(六·八) 前綫認為第三屆立法會產生辦法，不適用於第四屆及其後各屆立法會。若第四屆立法會的產生沿用第三屆的產生辦法和組成，則有違第六十八條中有關「循序漸進」的原則。

(七)總結

(七·一) 已故中共元老鄧小平構思「一國兩制」時，是希望借香港的經驗實踐，作為統一台灣的示範。要成功實踐「一國兩制」，「一國」、「兩制」同樣重要，單單強調「一國」或「兩制」，對實踐「一國兩制」只會有害無益。可惜回歸後香港的政治及經濟環境每況愈下，未能起示範作用。若市民對等待廿多年的民主政制也胎死腹中的話，對統一大業只會有害，有違鄧小平的意願。

(七·二) 根據中華人民共和國憲法第三十一條設立的香港特別行政區，除把國家對香港的方針、政策用法律規定，亦同時對中央及特區政府予以規範。香港政制民主化已在《基本法》內已經清清楚楚地列明。現在重提對《基本法》有關「法律問題」的理解，難免令人覺得特區政府自尋煩惱，刻意將政治問題扭曲成為法律爭議，轉移視線。

(七·三) 前綫希望中央及特區政府重回正軌，不要企圖透過法律問題，凌駕市民對民主政治發展的訴求。我們促請當局盡快以真誠的態度展開政制檢討的諮詢工作，不再借故磋跎歲月，令政制改革不必要地拖延。