

香港政制民主化的困難與出路

劉迺強

從上世紀八十年代中期，中央設計界定九七回歸之後在香港實行制度的《基本法》，在香港進行諮詢開始。政制的設計，主要是要解決兩個問題：一個是中央和特區關係、另一個是香港內部的權力和利益分配。前者主要關乎特首的產生，後者則是與立法會議席選舉的主要考慮。

因為在改革開放剛開始時，整個中國近九成的貿易和創匯都通過香港，中國根本沒有打算改變香港的現狀。很明顯，英國人看透了中國這一弱點，趁中國最需要香港配合改革開放總策略的時候，於一九七八年派當時的香港總督麥理浩訪問北京，向鄧小平提出要解決香港前途問題。實用主義傳統的英國人萬萬想不到中國領導人會死抱民族主義原則，堅持要於一九九七年收回主權的。但是當時中國處於被動狀態，就把本來打算實施於和平統一之後的台灣的「一國兩制」模式，急就章的首先套用在香港。在最初「一國兩制」、「港人治港」的粗糙構思中，收回主權就是簡單的「換國旗、換總督」。而以中國當年對資本主義的簡單理解，資本主義就是資產階級統治，在本地華人大資本家中間找一個人出來，委任他出任特別行政區的首長，便是「港人治港」。中央政府萬事待舉，自顧不暇，也根本不懂怎樣管治一個現代化的資本主義國際城市，所以完全不想介入香港事務，未來的特別行政區的首長，就像當時的總督一樣，大權獨攬，行政主導，實行「高度自治」。

這一想法明顯是脫離香港的政治現實。首先，資本主義社會從來都不會由大資本家赤膊上陣，自己來當首長管理的。對資本家來說，他們最重要的目標是賺錢，錢權勾結，也是為賺錢服務，自己坐莊，機會成本太高。況且香港華人大資本家誰也不服誰，彼此處於競爭狀態，任何一方出來掌權，其他華人財團都會認為有損其利益，大力反對。雖然資本家對此方案興趣不高，但中央從未放棄這思路，而許家屯在回憶錄中說，他在上世紀八十年代來港出任新華社社長，其中一個重要任務是團結和培植華人大資本家和他們的下一代。顯而易見，董建華、吳光正、唐英年等，都是這一政策的成果，並且形成了回歸八年「商人治港」的局面。「商人治港」成績如何，大家已經有目共睹。

鄧小平大概預料不到的是，當中國決定收回香港主權，實行「一國兩制，港人治港」的決策在港公佈之，不但「投資者」表示不「放心」，市民之間的主流意見竟然是支持英國殖民地政府繼續管治至一九九七之後。這主要是因為當年香港市民主流是反共的，而且「文革」剛結束，由一個七十多歲的老共產黨員主持的改革開放才開始，荊棘滿途；大家對中國的前途，中共政策會否反覆，都沒有信心。而且因為當時中國貧窮落後，香港有的是錢，所以不少人提議向中國進行贖買，

英國交出香港和九龍的主權，以換取香港、九龍和新界治於九七之後的治權，延續殖民地管治的壽命。當時非親共的只主流社會中，只有前大學生學運中「社會派」分子組成的新成立論政團體「匯點」，以及港大學生會。兩者都要求「港人民主治港」，港大學生會更去信當時的國家總理趙紫陽，直接提出這主張，並且得到總理正面的回應，承諾九七之後會實行民主治港，更清楚表達這將會是西方的民主。「民主」這旗幟一揮動，給戰後新一代港人知識分子很大的鼓舞，和給予「匯點」等人數以十計的報章地盤與反對收回主權的論者筆戰很多彈藥，終於在輿論上大獲全勝，壓倒了反回歸的氣勢。而中央亦信守其承諾，「港人民主治港」這原則，一再在《中英聯合聲明》中方文本和後來的《基本法》中具體落實。

通過民主制度，落實「港人治港，高度自治」，就牽涉到政制和選舉方法的設計。我們要明白，中英談判時在中央領導層心目中的「行政主導」，亦即是一九八四年港英推行「植根於香港」的代議政制之前的殖民地模式。港督會同他委任的行政局議員作決策，立法局過半議員由官員出任，少數「非官守議員」亦全部由港督委任，基本上只是一個諮詢機構。行政立法的關係是諮詢和配合，而非監督和制衡；兩局議員聯合設辦事處。「行政主導」也者，基本上是港督說了算，行政局議員的少許制衡作用，也只是保障英國的宗主權和利益，與市民利益無關。市民如有任何非份之想，很快便會碰到如政治部、警察、移民局、稅務局、廉政公署等一大堆專政工具和《公安法》等峻法的鐵腕。在一九八四年《中英聯合聲明》簽署之後，港英政府有步驟地把這個「行政主導」的配套架構拆除。中方指責英方於九七年前大變，然後要求九七之後不變，但英國在十三年過渡期間，從未改變其既定的撤退部署，而中方亦無奈之何。

當時的「民主回歸派」組織如「匯點」和「新香港學會」等，都主張在九七年實行全面普選，並要求自八四至九七這十三年過渡期中，中英政府和香港市民都要做好各種相關的配套和準備(亦即等於今天炒得熱烘烘的「路線圖」)，向九七倒數啣接。這些組織更不約而同的建議未來政制應採英國「西敏寺模式」，亦即是由取得立法機關的多數黨議員組閣，並由多數黨議員互選特首的間接選舉制度。今天回頭再看，這依然是一個簡單容易操作，而且由此產生的特首素質較有保證的制度。因為根據這個制度，特首是由他的多年共事的同輩小圈子選出來，他們在投票時，深知候選人的德才長短，而不像現時反對派要求的一人一票直選特首，選民只憑候選人在近一個月短短競選期間，以大量資源營造出來，許多時跟事實有很大距離的形象來投票，結果十分不可靠。

「西敏寺模式」今天看來最明顯的優點是執政集團已經佔了立法機關多數，政府的法案一定能有足夠票數通過，因而更能體現「行政主導」的原則，能夠保持回歸之前港英政府的效率。但吊詭的是，因為特首由立法機關中產生，這個實際上更能體現「行政主導」原則的制度，表面上卻是「立法主導」的。而且真要有效

運作，更要求政黨政治。眾所周知，「立法主導」和政黨政治，長期都是禁區，結果便採取了接近美國總統制的政體。

表面看來，美式總統制的首長權力十分大，而且香港的特首，除了在國防外交事務上無權過問之外，在處理香港本地事務，比美式總統權力更大。這主要體現在兩方面：在日常立法，承襲港英政府傳統，法案草擬權全部掌權在行政部門手上，立法會議員的「私人法案」局限性十分大。在非常時期，香港的行政長官可以在立法會不通過其提出的重要法案之後，解散立法會，而在重選之後的新立法會仍然不通過其本來的法案之後，才要自動辭職。在《基本法》中，完全沒有對待首罷免的機制。但在實際的執行層面來說，美式總統制恰恰就落於鄧小平害怕的「三權分立，互相制衡，互相扯皮」的構陷。事實上，美國的政制設計，本來也是想避免通過政黨運作的，但實踐下來，沒有政黨不行，結果成了兩黨制。即使如此，美國的行政立法機關的關係也不穩定，於甲黨執政，但乙黨在議會中佔多數時，曾經出現多次財政預算未能及時通過，連公務員的薪水也發不出，政府部門被逼關門數天的僵局。最近一次，就在克林頓第一任時發生。可見美式總統制，縱使在美國本土運作了二百多年，在兩黨政治成熟的狀態，也不易運作，更何況香港這政治幼嫩、情況複雜、政黨不成熟的環境？再加上香港這個美式總統制是在一個特首與政黨絕緣的環境之中運作，再加上立法會直選議席採取比例代表制，即使他日全部議席由直選產生，也不可能有任何一黨能佔超過一半議席；行政部門提交立法會審議的法案，完全沒有保證能得到立法會足夠票數通過，亦不可能只與一黨合作，結執政聯盟。

另一方面，因為執政與政黨政治絕緣，各政黨和政客只能局限於在立法會中發展，永無坐莊執政的日子。議會的功能只在於監督制衡政府，立法會議員們成了永遠的反對派；更因為他們毋須為其反對的理據和後果負責任，所以更慢慢養成了為反對而反對的歪風。議員只要罵政府、投反對票，就受市民歡迎，就容易再當選；行政部門要做事的話，大錯難免，小錯不斷，尤其是在經濟不景、特首和政府部門民望低時，支持政府的，成了「保皇黨」和「票房毒藥」。行政立法關係型成了結構性的對立，朝小野大的局面長期化。再加上因為行政長官要由中央任命，向中央和香港市民負責，反對派更往往以打倒這代表中央權威的象徵為務，成了逢中必反、逢特首必反的局面。

這樣的政制設計，要求一個毫無政治經驗、沒有政黨關係的商人或其代理人，在只有數十萬個選民的薄弱基礎中產生，能在一個複雜的環境中，駕馭一個有一百五十年殖民地傳統和一套僵化了的思維和工作方法的公務員系統，面對以監督制衡為務的立法會和當中一部份反對派議員，擁有廣大受眾，但以嘩眾取寵為務的傳媒、以及民主意識，和對政府施政要求日高的市民，但手上卻早沒有以往殖民地政府的專政手段，如何實現「行政主導」，的確是一個難度極高的挑戰，有學

者斷定，「行政主導」已經一去不能再返，特首政府大不了只能做到「行政主動」，並且做出實事。這大概就是曾蔭權上任以來宣稱的「強政勵治」。

面對這一困局，現在採取的方法是選公務員出身的曾蔭權來代替過去毫無政治經驗的董建華來當特首，嘗試通過提高行政部門對社會事態作快速反應，以及其執行力，做到議而能決、決而能行、行而有果，並且降低行政失誤，提高政府管治能力的「勵治」，以特首和問責官員的高民望，以及短期只推行少爭議性的政策，得到市民的普遍支持，達到反對派議員如反對特區政府和它所推行的政策，等於間接與民為敵這「強政」的效果。

在目前的情況之下，這大概是最快能收效的對策。在最近政改事件中，初步顯示了「強政」的威力。政改方案得到超過六成市民的支持，雖然在反對派廿五名議員綑綁的策略之下，不獲通過，但反對派卻因此要為拂逆民意而付出巨大的代價，民主黨主席高呼「進入漫長嚴冬」。

但是香港的行政長官如長期得不到市民一次性的通過選舉程序，對他在任期之內作出無可爭議的認受，而只憑飄忽難以捉摸和維持的民意，為其政策作個別性和非正式的背書，「強政」也很難長期維持。理想的行政主導，要嗎特首能像以前的總督一樣，他的權威認受是外來的，香港沒有人能加以質議。雖然反對派聲稱香港特首是「中央委任的」，甚至是「由英國殖民地轉變為中國殖民地」，但根本不是這樣的一回事，香港特首沒有這樣的外來權威認受。另外一個可能性是像新加坡政府，首長是由市民以一人一票，在公開、公正、公平的選舉中，高票產生，其認受性十分穩固的確立，他可以直面反對派：「我是由三百萬個香港市民授權我推行我的政綱的，我就代表了市民的意志，你若反對我推行的政策，便是反市民。我若做得不對，下次選舉，市民自會投票給別人，讓我下台，現在輪不到你來阻擋，請讓開。」這才是理想中的「強政」。但是在香港目前的體制之下，立法會議員同樣也可以說：「我是九萬名市民選出來的，要是他們不同意我投反對票，下一次選舉時可以不選我。」

這說明了，在目前的政制底下，甚至特首在一人一票中高票當選，也難以「強政」，反對派的「普選萬能論」可以休矣。況且「行政主導」的目標，並非單單是「強政」，最終的意義是不論對內對外，行政長官是香港特別行政區的唯一代表，而並非像美國，行政和立法機關都代表美國，許多時有如兩個政府。中央於委任行政長官之後，只認他一個人，與特區的往來，理想的做法基本上是只通過行政長官。最近的政改，反對派認為這只須立法會三分之二通過，交中央批准及備案便成，完全是香港內部的事情。這是完全不了解「行政主導」的原意，因為不管反對派如何理解，根據《基本法》，政改法案並非由立法會自把自為，一定要由行政部門草擬，而且事先要與中央溝通，就政改修改，是否有「必要」達成共識。

這簡單而清晰的原理，反對派竟然故意裝作不懂，鬧到滿城風雨，最後要人大釋法，非常具體的定了整個過程的程序，於是反對派又說中央以釋法為名，實際上修改了《基本法》。對外事務也是一樣，只有行政長官一人能最後代表香港，他說了算，其他人都不算。

根據在內外只有行政長官一個人能代表香港這種「行政主導」思路，行政長官是中央授權實際掌握香港政權的人，地位非常重要和關鍵。中央在委任之前，一定要十分慎重的把好這一個關，所以自始至終，都堅持對行政長官「實質性任命」。那即是說，中央要把好關，這主要包括品格審查和政治審查。品格審查表面上比較簡單，並且素有既定程序，市民一般接受。在政治審查方面，特首一定要是鄧小平所說的「愛國者」。而根據二零零四年初在香港進行的一輪圍繞著「愛國者」的論爭當中，我們可以發現中央對「愛國者」要求的底線只有三條：不能鼓吹「結束一黨專政」，意圖或企圖顛覆內地社會主義這一制；不能與外國反共反對勢力勾結，損害國家民族利益；不能支持台灣獨立，分裂國土。這三條底線不但簡單、合理、而且寬鬆、易明。事實上，我們不但難以想像任何一個違反了這任何一條底線的人應該當上特首，而且可以試想，一旦台灣當局搞修憲獨立，香港特首如公開聲言這是合理行動，並且會得到香港廣大市民的祝福的話，將把中央置於何等尷尬的地位；今天依然擁有英國爵位的曾蔭權於二零零四年當上了香港行政首長，這事實雄辯地證明中央的底線是何等寬鬆的。

但是在候選人毋須自我申報，而中央在香港又沒有調查、核實等機制的情況之下，中央落實品格和政治審查也有一定的難度。雖云中央堅持對特首進行實質性任命，亦即有不任命的可能性，但是《基本法》這有關條文實行起來，便意味中央與香港選民的意志對抗，香港立即進入十分嚴重的政治危機。尤其是當有了全民直選之後，中央否決一個由香港市民一人一票選出來的特首，除非有能公開和有明顯說服力的理由，不然的話，「高度自治」又如何說得過去？因此，以中國人傳統的做事作風，這一條殺著說到底只可能備而不用，中央一定要事先保證由香港市民選出來的行政長官是它能接受和任命的。

《基本法》規定，將來香港行政長官由普選產生時，候選人是由一個提名委員會提名的。換句話說，提名委員會已經就候選人的品格和政治要求先把了關，將來不管那個候選人勝出，中央都能接受和任命。可以想像，提名委員會如何構成、提名的要求如何、提名委員是否擁有足夠資訊去把好這個關等，都會是下一階段政制發展的爭論重點。由此觀之，行政長官普選產生，還需要經過一番周折，以及起碼有如《國家安全法》、《政黨法》、《政治捐獻法》等法律及其他必要配套建設，才能具體實施。

話說回來，如上分析，既然美式總統制操作起來問題多多，我們是否可以趁現在

這個轉折期間，從新考慮類似英國西敏寺模式的政制呢？值得指出的是，目前我國內地實行的政制，國務院總理和內閣成員，是由全國人民代表大會選出和任命的；省市級領導，同樣由該級人大選舉產生。香港實行接近的制度，短期有利保證行政長官的素質，有利行政立法協調，長遠來說，更有利與國家體制接軌。不過這一巨大的轉變不單要在香港市民和中央之間取得共識，更需要對《基本法》作大幅度的修改，難度也是很大、很大。

假定保持政制維持美式總統制不變，立法會的改革只在於如反對派的訴求，局限於何日全面實行普選的話，考慮的問題其實不比行政長官選舉簡單。行政長官代表的是中央和香港整體利益，這比較簡單和容易處理。立法會中的每一個議席，都分別代表不同的利益，任何轉變，都是一場權力和利益的再分配，必然有一些人得益，也同時有另一些人利益受損害，基本上是一個零和遊戲。受損者必然會抗拒轉變，甚至進行抗爭和抵制。形勢更加複雜的是香港的立法會中，有一半是功能團體議席，這裡每一個議員都明顯的代表香港某一種利益集團，很容易組織反對聲音。走向立法會全部議席由普選產生，亦即意味著功能團體議席全部消滅，這些利益集團在議會中再沒有專注的代理人去保護他們的特殊利益。這些功能團體議員，不管在公在私，都要盡量拖延立法會全部議席由普選產生的實現。最近政改方案被否決這不幸事件說明，任何改變，要得到立法會三分之二多數通過，是何等困難的事情；再想想要求三十個功能團體議員當中有十一個投票贊成自我毀滅，便知難度如何了。

去年底香港特區政府提出的政改方案，是一個基於種種現實考慮之下的過渡方案。它嘗試以區議會議員互選產生的議席作為功能團體議席，逐步取代傳統功能議席；下一步可能的發展，是把區議會這些分區間選議席，再改變為分區直選議席。無論如何，根據循序漸進這政制發展原則，某種過渡性安排看來是無可避免的，時下議論得最多的是「兩院制」。

「兩院制」在《基本法》草議時曾經討論之後沒有被採用。於兩年前由我重新提出，後來香港工商專聯亦分別作出類似的建議，最近在行政長官直屬的「策略發展委員會」中，被列為一個討論方案。按道理說，香港一個城市，毋須多搞一層議會，因此在《基本法》制訂期間，「兩院制」被修改為直選議席和功能團體議席分別投票的機制。如要再實行「兩院制」，便要修改《基本法》多條條文。以上基本是目前反對「兩院制」的主要論點。這些論點，提出「兩院制」的人都明白，但是經過回歸之後八年的實踐，我們更明白某些利益，包括中央在香港的利益，是需要長期受到保障的。目前的機制是通過功能團體議席來保護，但現在功能團體的議席面臨萎縮，最後要消滅，這些利益需要以某種新的方式來保障。另一方面，功能團體議員在立法會及其屬下的委員會中的參與和出席率都一向偏低，在將來退縮的過程中，更明顯是次等議員的地位，積極性更會日趨下降，是

否有足夠的力量和意志去履行其保障特定利益的任務也成疑問。

香港工商專聯的兩院制方案，主張把功能團體議席改為立法會上議院議席，立法會下議院便可馬上實行全面直選。上議院十分清閒，只對政制改革和中央特區關係有關法案進行審議，對下議院的決議有否決權。到某一階段，上議院解散，全面落實《基本法》立法會全部議席由普選產生的要求。這方案分兩個階段消滅功能團體議席：第一階段功能團體議席數目不變，職能萎縮，第二階段取消功能團體議席，目標只在於順滑過渡，中間採取迂迴方式。

我提的兩院制方案，是正面承認香港某些利益，包括中央在港的利益，需要得到長期特殊保障，兩院制將會長久存在。因此，上議院會有較廣泛的否決權，起碼包括上述的政制改革和中央特區關係有關法案、下議院議員私人法案和其他目前需要三分之二議員通過的重要法案。為了達到最終立法會全部議席由普選產生的要求，其中一個可行的辦法是上議院議席分別由不同功能組別提名，一人一票選出。這樣一來，大有可能毋須修改《基本法》。

香港自回歸以來，政制出現的各種問題，和政制改革的種種波折，歸根到底都在於香港市民對國家認同有分歧。台灣的經驗證明，市民在這一個最基本問題之上沒有共識的話，全面實行一人一票普選，社會將被撕裂。嚴重政治內耗不但扭曲了民主的過程，同時也拖慢了經濟和社會的發展，整個社會被泛政治化和鼓吹對立和仇恨的民粹主義折騰得奄奄一息。這是香港最基本的深層結構性矛盾，可幸的是香港的病態比台灣較輕，但這矛盾不會在短期內得以順滑消洱，香港的政制民主化改革，因此將不能一蹴即就，需要一個稍長的和解過程。在今天，香港政制民主化的速度掌握在反對派手中，他們早一點接受共產黨在中國的執政地位、接受香港是中國的一個部份、並且接受無可避免的互相影響，香港的民主化步伐便會加速。

2006/3/1

(將於《中國評論月刊》4月號發表)