

政制檢討的諮詢方法和程序須要客觀公正

鍾庭耀

(香港大學民意研究計劃主任)

本文為作者於2004年1月17日在《2007政制研討會》中的發言全文。研討會由香港大學與香港電台合辦，有線電視協辦。

我呈交給大會的資料，包括了一篇長16頁曾經發表過的論文，4頁撮要，和2頁大綱，我本來的想法，是要詳細討論港英政府在17年前，處理八八直選時如何扭曲民意，手法與特區政府去年處理基本法第23條立法時一樣。我的用意，是希望政府以後不要重蹈覆轍。

不過，鑑於近日事態的發展，我認為有需要在此先清楚說明諮詢民意的基礎概念。在這個問題上，我要說明三點：

1. 不論政制改革的法律基礎如何、是否需要修改基本法、不論「一國」對比「兩制」是否「半斤」比「八兩」，只要國家領導人真心真意實行他們所說「以民為本」的政策、只要特區政府真正如今年施政報告標題所說「推行民本施政」，諮詢市民意見是不可缺少的步驟。這是越超法律層次，屬於政權認授層次的問題。曾蔭權司長最近承諾，會同步徵詢中央政府和市民的意見，已經為諮詢工作定下了基礎。
2. 諮詢工作如果能夠做到公平、公正、客觀、科學，則中央政府、特區政府、和香港市民都會同時得益，達到三贏局面。在現在剛剛起步的時候，我們沒有必要懷疑中央政府的誠意。同樣，中央政府亦不應對市民的訴求，以敵意看待。
3. 我們檢討香港政制的時候，要有宏觀的視野。我們不單止要檢視香港本土的民主進程，更加要放眼整個中華民族的未來發展。香港擁有優良的自由傳統和法治基礎。在自由和法治的框架下，政制檢討的過程，應該要盡量凝聚民間力量、發揚科學精神、和創造一個可供內地參考的「香港經驗」。

十七年前討論八八直選，和去年討論基本法第23條立法，我們其實都錯過了很好的機會，去發展我們的公民社會。因為在兩次諮詢，政府都有既定立場，所謂諮詢民意，其實都只是玩弄數字。

政府的伎倆，是不會預先說明分析民意的的方法，然後在收集意見之後，再別出心裁地把民意分類和整合，以求扭曲民意數字，去支持自己的既定立場。

舉例說：如果簽名運動是一面倒反對政府的話，政府就會說動員出來的簽名沒有參考價值。但當某些團體以標準信件方式，同樣是動員出來表態支持政府，他們的意見就會被正式點算，成為支持政府的理據。就像立法會分組點票制度一樣，用少數

人的分類點算結果，去否決多代表多數人的意見。只不過，與立法會不同者，政府是在收齊意見後，才定出對自己有利的分組點算制度。

在討論八八直選的時候，政府更加委託商業機構進行不專業的民意調查，扭曲民意數據，得出與其他民意調查完全相反的結論。

汲取八八直選和第 23 條諮詢的經驗，我就 2007 政制檢討方法提出 4 點具體建議：

1. 我建議把政改的諮詢工作分成兩個階段：
 1. 第一階段集中討論政改方向，和對政改的社會基礎作出分析；
 2. 第二階段列出可供選擇的具體方案甚至法案，最好介乎 4 至 8 個之間，以多項選擇方式讓市民自由表態。
 3. 我會用「二上二落、先方後法」來形容這個諮詢模式。
2. 在每個階段，政府都要印製諮詢文件，詳細列明檢討範圍、討論要點、諮詢方法，和預先說明蒐集民意和分析數據的方法。
3. 任何官方或民間提供的民意調查，須要自己註明調查是否符合指定的國際標準，及設計問卷的責任誰屬。
4. 特區或中央政府在制訂法律及諮詢框架後應保持中立，不可左右分析民意的過程和工作。蒐集和分析民意的工作最好交由完全獨立的機構進行，以提高諮詢過程的認授性。

最後，我用三點總結今天的發言：

1. 政制檢討的視野要「立足世界，建設中華」，政制發展的方向應該如是，政改的諮詢方法亦要如是。
2. 政制檢討的目標，是要透過香港市民、特區政府、民間組織、以至中央政府的共同參與，建立具有華人特色的公民社會。
3. 如果諮詢工作處理得宜，政制檢討可以增加市民對一國兩制的信心、增加市民對中央政府的信任、緩和海峽兩岸的緊張、甚至會局部解開香港市民的六四情意結。

溫家寶總理曾經說過：任何小問題，乘以 13 億，都是大問題，改革需要循序漸進。香港人口只有 680 萬，只及內地人口的半個百分點，即 200 分之 1。國家領導人說過，要在 21 世紀中葉，將中國建設成爲世界強國。如果國家可以在立國 100 年內可以牽動 13 億人民走完一條民主改革路，那麼，680 萬香港人，爲什麼不可以在特區成立 10 年之內，基本法頒佈接近 20 年的時候，走完同一道路，然後將經驗傳授給 13 億中國同胞？

論選舉制度的未來發展

鍾庭耀

(香港大學民意研究計劃主任)

本文節錄自筆者於1997年6月16日致行政長官董建華先生的公開信，主要節錄有關發展基層民主部份。

…本人認為，要制定長遠的選舉制度，絕對不應以政黨的得失出發，而是以整體政治文化的角度出發，全盤考慮…議會的運作、制度的合理性、及市民的承受能力…

(1) 本人建議訂立「社區發展單位」作為基礎劃界單位，而非硬性根據人口多寡切割分區。

所謂「社區發展單位」，在新發展地區可以屋村(包括公營、私營、以至豪宅地區)或屋村群為單位，因應人口數目決定議席多少。屋村以外的鄉郊地帶則以鄉村網絡作為基礎結集成另類社區單位，再決定議席多寡。這樣便可減少城鄉衝突，及促進社區融合。

在已高度發展而又人口密集的地區，如油尖旺區，則唯有採用大選區制度，不宜硬性切割。事實上，從都會發展的角度看，政府適宜加快社區重建，一則疏散人口、二則設立綠化邊區，遂漸建立明確而具完備社區設施的社區發展單位。當是項工作完成後，選區劃界便能更有意義地進行。

(2) 本人建議合併後的區域議會以「社區發展單位」為基礎，以多議席多票制選舉地區議員，並把全港分成五至六個市政地區，由地區議員互選代表組成分區市政委員會，與市政總署協調市政事務。

地區議員的任務，是代表選區內居民(或鄉村網絡中的村民)議論及表決地區事務，包括市政及民生問題。地區議會可沿用現時的十八區劃分法，但更理想者，應該是根據宏觀的都會發展策略把現時十八區合併成五至六區左右。假設以六區為例，則可把全港劃分如下：

- (a) 香港島區
- (b) 九龍及「新九龍」區

- (c) 葵涌、荃灣、青衣等區
- (d) 沙田、馬鞍山、西貢、將軍澳等區
- (e) 屯門、元朗、上水、粉嶺、大埔等區
- (f) 大嶼山、長洲、離島等區

以上劃分可根不同地區的相繼發展不斷調整，但要點是保持社區完整，議席數目根據人口比例計算。

至於建議採用多議席多票制，是因為地區議會的運作基本上是為了照顧地區居民利益，而非討論一般政治議題。因此，地區選舉毋須考慮政黨發展的方向。結合本地行之十多年的地區議會選舉文化，都是以人而非黨為主要考慮，多議席多票制能讓選民理智及從容地從多個候選人中選取一至多個合適的人選，是個最健全的制度。臨時立法會議員的推選，便是由推選委會成員以每人一票可選至六十項的多議席多票制選出，而在九四年以前的區議會選舉，採用的選舉制席便是單議席單票與雙議席雙票的混合制度，香港選民應該相當熟悉。

至於地區議員互選代表成立分區市政委員會，運作上與現時由區議員間選入兩個市政局的安排沒有分別。分區市政委員會的工作，是負責更宏觀地議論及策劃市政發展，該等工作毋須透過再次直選產生的議員負責，一則減少浪費，二則強化地區議員的功能及角色。