

E117

 Read Message

  Back to: [Inbox](#)

From:  
Date: 2004/02/20 Fri PM 02:30:44 CST  
To: views@cab-review.gov.hk  
Subject: A2(2) 「循序漸進」應如何理解

    Move To: 

Dear sirs/madam,

I would like to express my opinion on "orderly and gradual process". Please see attached. Thanks

Best wishes,

C M Lam

---

Download Attachment: [循序漸進.doc](#)

    Move To: 

   Back to: [Inbox](#)

[Help](#)

## 循序漸進

對於香港的政制發展，我想發表一些意見。

基本法第 45 條明確規定：「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。」

香港回歸後，第一任和第二任行政長官由一個選舉委員會選舉產生。第一屆的選舉委員會有 400 人。第二屆選舉委員會有 800 人。現在，香港市民爭取在 2007 年產生的第三任行政長官由普選產生。

有人認為在 2007 年普選產生行政長官，來得太早，並不符合基本法規定的循序漸進原則。我認為何時落實普選值得討論。我想特別指出一點，在 2007 年開始落實普選行政長官，並不等於已即時到達基本法所規定的最終目標。反之，我認為這是邁向該目標的第一步。

首先，我認為該條文所指的「最終」並非指時間，而是指形式。香港特區行政長官的產生辦法不論如何改變，也不可以超出該條文所規定的形式。

循序漸進就是說要有「進」。如果在 2007 年產生的行政長官仍然由選舉委員會選出，無論如何擴大選舉委員會的人數和參與界別，都沒有可能開啓通往基本法第 45 條規定的民主參與道路，因為市民並沒有直接參與的權利。雖說選舉委員會內的委員包含香港永久居民選出的代表，但是選舉這些代表的程序，並沒有與日後的行政長官選舉程序掛鉤，選民無法支配亦無從得知這些代表在選舉行政長官時的投票意願，各代表都是按自己的意願投票，並不需要向自己的選民交代，因此不能說民意已得到充分反映。

基於此點，我們可以肯定的說，過去兩任行政長官選舉，很難說有民意基礎。更何況選出第二任行政長官時，由一名候選人取得超過 700 票提名票，再無他人可以獲得有效提名，更加讓人覺得這是政治權利壟斷行爲。回顧過去數年的社會氣氛，很難想像香港合資格選民會這樣一面倒地支持同一名候選人。由於市民對於行政長官的產生過程並無自主感(ownership)，自然對選舉結果疏離。行政長官和特區政府的政策，不可能事事盡如民意。如果市民對行政長官產生過程沒有自主感，只要行政長官施政稍有不當，這份疏離感隨時會演化成抗拒心態，發展成對著幹的行爲。社會難免產生怨氣，日積月累，在穩定的表象下，只會形成社會不穩的潛在危機。這是香港當前的實際情況。

所以，我認爲，維持現時的行政長官產生方法，只會令繼續醞釀社會不穩定的危機。多維持五年，危機多加深 x 倍。多維持十年，危機加深不知多少倍。怎能說沿用此法是保障香港安定繁榮之道？長此下去，安定何來？香港市民已經培養了參政議政的意識，喚醒了的人又怎能哄他們再次昏睡？普選行政長官是香港永久居民本來就應該享有的權利。市民現在是要求行使這個權利，而不是強行爲自己額外添加一個權利，絕對不能說是奪權。故此，香港的政制發展必須與時俱進，現在是時候開始「循序漸進」的「進」程了。

目前的爭論點，似乎不是應不應該「進」的問題，而是循「序」的問題。如果由現時透過選舉委員會選舉產生的方法，進至 2007 年經普選產生，驟眼看來，是「跳」了一大步，是大躍「進」，出現一個斷層。有人說是一步到位，違反循序漸進的原則。看起來，著實令人有戒心。

對此，我想打個比喻。循序漸進的方式究竟是上斜道，還是上階梯？只要從這個角度思考行政長官的產生辦法，便不難發現當前的爭拗可能只是觀念上的誤差而已。說到循序漸進，我們自然而然會墮入上斜道的想法裡去，即是踏著一個連貫不斷的路面往上走。代入行政長官產生辦法中，就是由選舉委員會進展至 X，再由 X 進展至普選。

然而，這個 X 是甚麼？擴大選舉委員會議席？如前所述，這只是原地踏步，如何解決香港永久居民的參政權利問題？採用這種做法，提名和投票者是同一班人，不符合均衡參與的原則。

或者，選舉委員會的選舉與行政長官的選舉同步進行，讓選民明確知道自己所選的代表日後會選哪一位候選人爲行政長官？或者當選的代表日後必須遵照選民已表達的意願投票選出行政長官？如果採用這做法，行政長官的提名便須早於選舉委員會的選舉。由誰來提名？何時提名？況且，這是類似直選的做法，與基本法的規定不符。這種類似全民直接的做法，有可能側重某一個階層的利益，甚至不利於資本主義經濟的發展，亦與基本法規定的最終目標不符。以香港現時的狀況，這種做法並不可取。

無論大家建議的 X 是甚麼，這個 X 必須允許香港永久居民行使選舉權利，才算得上是開展循序漸進的進程。所以，我們可以說，無論這個 X 是甚麼，都必然帶有普選的色彩或元素。這是迴避不了的。因此，我認爲循序漸進的序，並不是上斜道，而是上階梯。

由選舉委員會選出行政長官，發展至普選產生行政長官，看似出現一個斷層。但

是，我認爲這只是觀念上的誤差而已。如果循序漸進像上階梯一樣，那麼由選舉委員會進至普選，只是由一級踏上另一級而已。登上這一級階梯，實質是踏進一個門檻，設定一個未來選舉行政長官的框架，還須經要走很多步才到達最終的目標。

有一點必須肯定，兩屆選舉委員會的運作，已確立了未來提名委員會的模式。這算是開始了一個序。現在，我們從這一步出發，將選舉委員會選出的一或多名候選人，交由全港合資格選民一人一票選出，只不過是在這一步上多走一步而已。二者是有連貫性的。

首先，讓我們仔細審視第 45 條的說法：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。這是一個很長的句子，裡面包含多個構成部份。「廣泛代表性」、「提名委員會」、「民主程序提名」、「普選」等等。單提「普選」，只涉及其中一個構成部份，離開基本法所言的「最終目標」還遠呢！

爲 2007 年的行政長官產生辦法設計和施行一套「普選」模式，是必不可迴避的第一步，其目的是設計一個基本框架，以便將來達至基本法規定的「最終目標」。更重要是，將來普選無論如何發展下去都不可脫離這個框架。至於該句子內其他構成部份，可能需要經過多次選舉才能逐一實現。這是我理解的循序漸進。因此，2007 年開始普選行政長官並非一步到位，並不算是已達至基本法的最終目標，僅僅是開始爲實現這個目標踏出第一步而已。

在實踐上，爲照顧香港的實際情況，2007 年的「普選」可以在某些方面限制嚴格一些，務求「可以無損各階層的利益」、「有利於資本主義經濟發展的原則」。

譬如在提名委員會方面，可沿用第二屆選舉委員會的組成方式，由這些界別選出的 800 人提名候選人，做法完全不變。

由於這是香港有史以來第一次普選行政長官，首要原則是慎防選舉過程存在太多不穩定因素導致局面不穩。爲確保安定繁榮，我們理應支持這個原則。所以，在提名人數的要求上，可以限制得更嚴格一些。目前是 100 人提名，或者可以改爲 200 人提名，便可以將候選人的數目減少。

此建議或會引起很多人的猜疑和不滿，認爲會形成「做馬」的情況。但是，我必須指出一點，因爲這是第一次普選，而且是要爲日後更完善的選舉過程奠定一個良好框架，我們必須將任何可能導致不穩定的因素減至最少。先讓廣大選民嘗試普選形式，再逐步完善下來。這是我理解的循序漸進。

基本法第 45 條關注組的建議是提名委員會內 5% 委員可提名一名候選人。即是說，40 名委員便可提名一人。最極端的情況是會有 20 名候選人獲得有效提名。如果推舉 20 名有效候選人讓 300 萬合資格選民選舉，有可能在運作上出現混亂。譬如說點票方式，究竟以相對多數(plurality)、絕對多數(absolutely majority)、還是其他方式決定誰人當選？會不會出現 20 人各得 15 萬票相持不下的局面？那麼是否要進行次輪投票？會不會有候選人僅得 10% 已投票選民的支持便當選？諸如此類問題，都有可能對第一次普選造成衝擊，日後予人「普選不可行」的口實。

在第一屆普選將提名人數要求提高一點，可以在提名階段避免出現太多背景不同、取向差異過大的候選人。我們不得不照顧實際情況。香港是經濟城市，至少在目前來說，當選人必須既顧及全民利益，亦能顧及經濟發展需要。以現時選舉委員會的組成，只要將提名人數的要求定高一點，相信可推舉出符合上述要求的候選人。這樣便可在提名階段消除一定的可致亂因素。候選人數少一點，在普選時實踐一人一票的運作亦比較簡易。

總結上述建議，2007 年可以在現有模式基本變化不大的情況下引入普選。所變者，只是選舉委員會更名提名委員會，而獲得有效提名的候選人由全港合資格選民投票選出。

此後，我們可以逐步完善整個選舉的其他元素，包括提名委員會的「廣泛代表性」、「民主提名程序」。

如果第一屆的普選形式證實可行，沒有在社會上產生重大問題，可以在第二屆進一步完善「民主提名程序」。譬如說，先將候選人的數目確定下來，每屆限定提名 3 或 4 名候選人由全港選民投票選舉。在提名委員會組成方式不變的情況下，將所需的提名人數目減為 100 人。假如獲有效提名的候選人超過 4 人，如 5 至 8 人，先由提名委員會以民主方式進行初選，得票最高的前 3 或 4 人視為獲正式提名的候選人，交由全港選民一人一票選出行政長官。

如果以此方式選出第二屆行政長官也沒有產生問題，便可以進一步再降低提名人數目要求，譬如在第三屆可允許 40 人提名一人。

如經過實際運作證明沒有問題，便可進一步完善提名委員會的「廣泛代表性」。譬如在第四屆同時擴大提名委員會的席位，引入更多界別的委員等等。至此方算達到基本法規定的最終目標。

當然，整個過程不一定要在三至四屆之內完成，如果在推行期間發現某些環節出現問題，可以在下一屆選舉時先予以糾正，而視乎實際情況決定循序漸進的速

度。

至於「體現香港是中國不可分割的一部分」、「香港是直轄於中央的特別行政區」、「中央任命和向香港特區負責」等原則，基本法已有明確規定，至今兩屆特區政府依法遵行，得到充分體現，既不存在問題，亦不存在異議。

至於體現問責制，我認為行政長官應該能上能下，既可以被任命、亦可以被罷免。

基本法第 52 條規定行政長官在三種情況下都必須辭職。然而，該三種情況並未充分照顧「香港是中國不可分割的一部分」、「香港是直轄於中央的特別行政區」、「對中央人民政府和香港特區負責」等原則。

譬如說，特區對國防外交無管轄權，如果行政長官在這方面犯上重大過失，應作何處理？

如果行政長官施行的政策重大地改變中央與特區的關係，又當如何處理？

如果行政長官施行的政策嚴重地損害香港市民的利益和權利，又當如何處理？

基本法對這些問題都沒有作出明確規定。中央政府對於香港目前的政制發展訴求有疑慮，擔心香港會不會走向獨立或分裂。這個憂慮是可以理解的。光有任命權而無罷免權，將來一旦出了岔子，中央並沒有法理上的依據可以罷免行政長官。換言之，選出後並經中央任命的行政長官一旦違反基本法內有關國防外交和中央與特區關係的條文，問題可能很嚴重。中央政府只有政治鬥爭一途。

另一方面，如果選出後並經中央任命的行政長官施行一些政策，嚴重損害「港人治港」、「高度自治」，或者嚴重損害香港市民的利益和權利，以基本法現時的規定，並沒有任何條文可依，無法處理這種情況。香港市民只有公民抗命一途。

這兩個情況都不利於香港的安定繁榮。

所以，我認為要體現問責制的原則，終須要定出罷免行政長官的條文，方為妥當。然而，如何制訂這些條文，有待中央和特區的法律專家討論。而且，此事可能涉及修改基本法，必須慎重處理。

我認為，要體現「一國兩制」和「高度自治」，罷免程序應該分為兩個層次。第一，要是行政長官違反國防外交和中央與特區關係的規定，當由中央直接啟動罷免程序將其免職。然而，亦只有在行政長官違反國防外交和中央與特區關係的規

定時，中央才可直接啓動罷免程序。

第二，如果行政長官的施政違反基本法，嚴重損害香港經濟、損害「高度自治」、損害香港市民的權利，特區亦應該有權啓動一套程序要求行政長官下台。鑑於行政長官是由中央任命，特區並無直接罷免權，或可採用一個類似「不信任動議」的機制，提請中央啓動罷免程序，但特區的不信任動議並無法定權力直接促使行政長官辭職。就如基本法第 73 條(9)的規定

如何和應否設立罷免行政長官的程序，涉及很複雜的法律和政治觀點，假若真的要落實，還須待中央與特區的專家深入研究。

謹此就行政長官的產生辦法提出拙見，俾 貴小組參考。謝謝。

林宗明

2004 年 2 月 20 日