

香港下亞厘畢道
政府總部中座 3 樓
政制事務局政制發展
專責小組秘書處 收

糾纏公投，捨本逐末

近日公投鬧得沸沸揚揚，這令我想起瑞士。瑞士雖然是世界上首屈一指的富裕國家，但在首都伯恩，一個本應是車水馬龍的交流樞紐，卻不見一座機場，這令到不少要到伯恩的旅客大費周章，亦影響了當地的旅遊業。熟識瑞士政制的朋友應該都知道瑞士是一名副其實的「公投之國」，舉凡加入聯合國甚或修橋補路，無不公投。所以一些較受爭議的議題往往不能通通，結果在伯恩居民的反對下，伯恩一直沒有機場。而瑞士在 1986 年起開始公投決定是否加入聯合國，足足等了十六年才成功加入。在瑞士，公民的決策扮演著決策的角色，但對瑞士真的是有利嗎？譬如，當投票率偏低的時候，投票結果是不是真正能反映民意、或是不是具有正當性。另外，有的公民投票需要經歷很久的時間，包括之前的辯論、社會輿論，難免影響政府的效率。還有一個很實際的問題是，公民投票需要投入相當的財力與人力，政府是不是有充足的資源來應付？還有因為公民投票只要求選民表態-是贊成、還是反對，這在有些時候也會造成邦與邦、或族群之間的對立。

反觀香港，作為中國的一個特別行政區，一切權力皆來自中央，其建制架構及權力都是透過全國人大制定《基本法》然後確立的。因此在憲政體制上看，香港根本不是瑞士，不是一個國家，是沒有權力進行公投。另外公投的議題即是否贊成 07/08 普選，在 4 月 26 日全國人大常委會釋法後，已經變成一堆空言，再以這議題公投只是挑戰中央的地位。

這反映公投在合法性及內容上根本不能成立，那究竟公投的目的是什麼？既然不能如瑞士般真正對決策有影響的話，把公投炒得熱烘烘又有什麼意義，這令人不解。而提出要公投的人往往隱去其法律上的含意，而將之稱為一種諮詢性的公投。但清華大學的王振民教授說：「公民投票是有法律含意，不是隨便可行。」似乎已經說明公投是不可能沒有法律地位的，如果沒有法律效力，就不是公投，如果有法律效力，又怎會是諮詢性呢？倡議者的說法更是令人不解。

事實上要進行政制發展，如何與中央溝通是重要的一環，要互相了解及明白本身的地位，才可以生出互信的關係。以香港憲政地位，要推動政改，就先要取信于中央，釋去中央疑慮，才是正途。這是客觀現實，不是主觀可以改變。但很多人士他們不怕任重，卻嫌道遠，他們希望套用各種外國的公投經驗來成大功於一役，這只會把得之不易的互信關係斷送，間接妨礙香港的政制發展。

再者，香港是一個細小的城市，整個經濟體系都受到外圍的影響，香港要立

足於世界，就要靈活變通、因時就勢，即莊子所言：「雖有智慧，不如乘勢」，才是香港的生存之道。如果事事皆要公投，不但違反政府行政主導的方向，更會令政府的施政變得混亂。如果公投沒有法律效力，我們又何必費神爭論？

社會學家韋伯說的「未預期的結果」指意願雖然是好，但實踐下來，未必是好的結果，推動政制是好，但如何推動才是最重要，這是一種雙向的策略，亦是一種交往的藝術。我們或者可以先逐步加大選舉委員會的選民基數，可以考慮由800人增加一倍至1600人，選舉委員會是由各界別的代表人物所組成，其人數並不單指個人那麼簡單，不應簡單地把人數量化，他們是代表其界別內一個聲音，所以把選舉委員會的人數加大一倍，不只在人數上增加了，在認受性及代表性上都大大擴闊。例如社福界可以開放讓從來沒有投票權的非牟利機構成為選民，又或是以團體為選民單位的界別，政府亦可考慮將選民基礎擴闊至團體內的執行委員或理事會成員，使團體內的管理層都具有投票權，以加大代表性。很多很多內容都可以進行討論。

另外亦可考慮均衡地增加功能團體和直選的議席一至兩成，很多人提出要取消功能組別，功能組別議員代表著香港不同階層、業界的利益，甚至施政上所需要的專業意見，政府可以在功能組別議員中尋求協調解決，他們可以較中立地看待一些較受爭議的議題，多年來亦行之有效。所以我認為立法會功能組別議席是具有一個確保均衡參與、平衡各階層利益的功能，在一定時間內應繼續保留，以配合香港社會的迅速發展及人口增加。而增加議席主要是配合立法會的工作日趨繁重，再者此舉可以提供更多參政議政機會給予社會各階層人仕，培養政治人才。

至於何時達致雙普選，怎樣達致雙普選，我們從來沒有經驗，基本上是「摸著石子過河」如果隨便拋出一個時間，強制要在那個時間達到，這是不負責任政客式的說法。其實政改內容千頭萬緒，討論具體內容才是有建設性的，又何必必要苦苦糾纏於公投？政治是一門藝術，強制要使用公投達到07/08普選未免太粗魯了。

(署名來函)

2004年11月26日

(編者註：未能確認來信人是否願意公開姓名)