

# 關於香港行政長官普選制度的一點思考

曹 強、曹 晟\*

香港政治格局中最突出的問題是行政長官在施政過程中常常受到立法會內泛民主派政黨的掣肘，行政主導制受到嚴重威脅。行政長官和立法會的相互制衡是《香港基本法》所期望達到的效果，但從具體實踐來看，立法會內部分議員對行政長官的態度往往不是正常的權力制約，而是肆意攻訐。立法會內的泛民主派經常“為反對而反對”，不論行政長官做甚麼，他們都下意識的予以阻撓。2005年香港政府提出的政改方案在立法會被否決就是這一現象的集中體現。雖然政府當時提出的方案明顯有利於推動香港的民主化進程，改善香港的政治環境，但泛民主派議員仍然聯手否決了這一提案。

## 一、泛民主派敵視行政長官的內在原因

首先，究其本源，行政長官和立法會之間的矛盾實際上乃是中央政府與香港泛民主派政黨的矛盾在香港兩大政治機構中的延伸。在許多香港泛民主派政黨看來，擔負選舉行政長官重任的選委會委員大多是“親中央”的人。那麼，通過這個選舉委員會選舉產生的行政長官自然可以視為中央政府在香港的代理人，因此是必須要反對的。所以，泛民主派政黨利用立法會反對行政長官實際上是延續了他們反中共、反中央政府的一貫立場。

其次，泛民主派政黨不滿於被排除在行政長官選舉之外。《香港基本法》規定行政長官是由選舉委員會選出的。《行政長官選舉條例》又進一步規定，行政長官不得具有黨派背景。只要現行選舉方法不變，泛民主派政黨就不太可能取得行政長官職位，也不可能成為執政黨。立法會內的泛民主派政黨對這種局面不能接受，因此不願意與行政長官合作。從這個角度而說，泛民主派政黨反對的其實不是行政長官的施政措施，而是行政長官的選舉方法以及支持這種選舉方法的中央政府。此外，在泛民主派政黨的觀念裏，行政長官由選舉委員會選舉產生，並不直接代表選民，而自己則是由選民直選出來的，因此具有更高的民主合法性。所以，他們在批評政府的時候覺得理直氣壯、底氣十足。

再次，惡意抨擊政府的舉動也部分源於泛民主派政黨爭取選民的需要。香港居民受西方政治思想的影響很大，對政府有一種天然的不信任。普選方案實施以前，普通選民根本無法直接影響行政長官的人選，因此這種對政府的不信任感日益加深。在這種條件下，批評政府的政黨更容易獲得民心，而與政府保持一致就很容易被扣上“保皇黨”的帽子，失去選民的支持。比如 2003 年的“七一事件”中，民建聯支持政府的“二十三條立法”，選民就認為民建聯和政府暗中勾結，導致民建聯在當年的

\* 前者為南京大學中美文化研究中心助理研究員，後者為江蘇省高級法院助理法官

選舉中慘敗。從這個角度來說，泛民主派政黨全力反對政府在很大程度上只是為了彰顯自己是民眾的代言人，從而博取選民的好感。其實，不僅泛民主派政黨批評行政長官，建制派政黨也經常要靠批評行政長官、在經濟和民生問題上扮演反對黨的角色來獲取選民的支持。<sup>1</sup> 總的來說，為了讓自身保持足夠的影響力和出鏡率，各政黨都傾向於批評政府。

最後，由於執政機會極為渺茫，因此香港泛民主派政黨在批評政府時更加肆無忌憚、不負責任。民主政治中，在野黨批評執政黨固然十分常見，但一般不會過度批評，因為在野黨也常常擔心過激的批評言論會給自己未來執政帶來麻煩。香港政黨則完全沒有這種顧慮，所以他們在批評政府時毫無顧忌，信口開河。

## 二、行政長官現行提名機制的初衷

立法會是香港泛民主派的大本營。泛民主派主要透過立法會來對抗他們觀念中的中央政府在香港的代表——行政長官。而行政長官在立法會中的支持者卻少而又少。於是，立法會的會議中經常會出現一窩蜂、一邊倒的批評行政長官的現象。追本溯源，這種將行政長官視為中央政府代理人的思維模式與“97 回歸”之後長期實行的行政長官選舉機制不無關係。

不管是在普選之前，還是實施普選以後，中央政府一直在強調，香港行政長官必須由“愛國愛港”的人士來擔任，不允許與中央政府對抗的人擔任行政長官。2013 年 3 月，時任全國人民代表大會法律委員會主任委員喬曉陽在與香港建制派議員座談時強調了三個“堅定不移”的立場，即“中央政府在 2017 年實行普選的立場是堅定不移的，行政長官人選必須是‘愛國愛港’人士的立場是堅定不移的，普選辦法必須符合基本法和全國人大常委會有關決定的立場是堅定不移的。”可見“愛國愛港”是中央政府在實施普選以後批准和任命行政長官的底綫。

既然只有“愛國愛港”人士才能擔任行政長官，那麼就自然需要設置一個機制來篩除掉“不愛國不愛港”的候選者。2017 年以前，在選舉委員會選舉行政長官的制度下，中央政府可以確保選舉委員會的大多數成員是“愛國愛港”人士，通過這種方式阻止泛民主派人士當選。2017 年實行“雙普選”以後，這一機制不再能夠繼續發揮作用。因此，中央政府必須尋找一個替代機制，以保證當選的行政長官“愛國愛港”。

難點在於，“愛國愛港”是一個政治概念而非法律概念，難以制定出一個可操作的法律標準加以甄別。喬曉陽也認為，講“愛國愛港”、不能與中央對抗，不是要寫入法律，而是要在香港民眾心中架起“愛國愛港”這桿秤，要求香港選民自覺地選擇“愛國愛港”的候選人擔任行政長官職務。至於怎樣保證行政長官“愛國愛港”，他認為“首先要由提名委員會委員作出判斷，其次要由香港選民作出判斷，最後行政長官人選報中央人民政府任命，中央政府會作出自己的判斷，決定是否予以任命”。

雖然候選人要經過提名、選舉和任命三個環節的篩選才能最終就任行政長官，但是以“愛國愛港”為標準的篩選只有在提名程序中才有可能實現。這是因為，在選舉中，選民的判斷並不完全可靠。如果香港選民心中真的“有桿秤”，不會去選出與中央政府對抗的行政長官，那麼“逢中必反”的泛民主派政黨早就失去民意支持了。而事實卻恰恰相反，這些黨派依然有很強的民意支持。這說明香港選民並不會自覺拋棄與中央對抗的候選人。其次，在任命環節，中央政府很難以候選人不“愛國愛港”

為由而拒絕任命——一旦香港選民選出一個與中央政府對抗的行政長官人選而中央政府拒絕加以任命，必然會導致憲制危機，因為《香港基本法》並未規定中央政府拒絕任命後該如何處理後續情況。最後，拒絕任命必然會使中央政府站到香港民意的對立面上，遭受輿論的強烈指責。因此，保證行政長官符合“愛國愛港”標準的惟一方法就是由中央能夠認可的人選組成提名委員會，從而拒絕提名對抗中央政府的候選人參加普選。

香港泛民主派政黨對提名方法的關鍵性也有充分認識。2014年1月8日，香港的12個民主派政黨和團體組成了“真普選聯盟”，提出了行政長官選舉的“提名三軌制”方案。該方案的主要內容是，參選人可以通過三種方法獲得提名，包括《香港基本法》第45條規定的提名委員會提名、公民連署提名和政黨提名。“真普選聯盟”表示，只要香港行政長官選舉有任何篩選或者預選機制，讓得到香港選民廣泛支持的人無法參與選舉，就必然是“假普選”。“真普選聯盟”提出“提名三軌制”的實際目的是想讓香港泛民主派政黨獲得提名權，從而能夠繞過中央政府控制的提名委員會，直接進入普選環節，讓“愛國愛港”的篩選機制失效。泛民主派政黨的另一個主張則是“提名委員會委員提名”，即一定數量的提名委員會委員可以聯名提名候選人。儘管泛民主派在提名委員會中必定是少數，但是仍有能力湊足足夠的人數提名泛民主派人士參選。所以，該方案的實際目的和“提名三軌制”一樣，都是要突破提名階段“愛國愛港”的關卡。

上述分歧讓2017年普選實行以後的行政長官提名機制成為最大的爭議焦點和導火索。中央政府堅持認為，《香港基本法》只規定了提名委員會提名，除此之外沒有其他的提名方式，“普選辦法必須符合基本法和全國人大常委會有關決定的立場是堅定不移的”。泛民主派則辯稱，允許政黨提名和公民連署提名更符合“國際標準”，也符合《公民權利和政治權利國際公約》。對此，中央政府的回應是，“國際標準”和西方國家的經驗只能作為參考，《香港基本法》才是香港政改的惟一依據，繞開《香港基本法》去談“國際標準”實質上是在破壞香港法治。

### 三、香港政治制度中的結構性矛盾

由此可見，中央政府對於香港政治的全面政黨化基本上仍持排斥態度。但是，從實際操作層面來講，卻很難避免政黨力量介入行政事務。

在香港的現行政治體制下，行政長官固然擁有基本法賦予的強大權力，卻缺乏選民基礎，民主合法性不足；與之相反，政黨擁有選民的支持，有強大的民主合法性，但是政黨控制的立法會卻缺乏權力。有人把這種狀況概括為：香港政黨“有票無權”，而行政長官則“有權無票”。<sup>2</sup>“由於沒有政黨所代表的社會和政治力量，政制模式的設計也就缺乏參考和根據，可能引致設計出來的模式徒有制度架構，但卻沒有令此架構能夠運作的政治力量”。<sup>3</sup>

因而，為了取得立法會對於行政決策的支持，從而在民意層面獲得合法性依據，行政長官通常不得不與立法會中支持自己的力量合作，建立執政聯盟，拿權力換選票，通過任命各政黨的高級黨員擔任政府公職來改善政府與政黨之間的關係，加強與立法會的合作。

這一合作在曾蔭權上任以後達到高峰。曾氏認為行政主導制與政黨政治並非是完全衝突的，只要制度安排適度，兩者便可互相配合，從而創變成一種切合香港特殊環境的新的政治制度。於是他上任

後不久即擴大行政會議人數，並注重吸收政黨人士進入，讓行政會議能夠反映社會各方面的意見，特別是政黨的意見。民建聯和自由黨的高層人士都曾先後被曾氏吸收進入政府機關任職。

與政黨的合作雖然一定程度上緩解了行政長官與立法會的鬥爭，對行政長官順利施政產生了積極影響，但這一聯盟並未從根本上解決矛盾。

首先，行政長官往往只能實現與建制派政黨之間的合作，與泛民主派政黨則難以達成合作。這是因為，行政長官與建制派政黨之間的合作實質上是另一種形式的“行政吸納政治”，即通過任命不同政黨的黨員擔任行政職務，實現聽取民意、擴大政府統治基礎的目標，而泛民主派人士則大多是民主理想主義者，認為實現民主的惟一方式就是“雙普選、雙直選”，除此之外別無他途，因此他們與選舉委員會選舉產生的行政長官的矛盾是難以調和的，幾乎沒有合作的可能性。

其次，雖然建制派一般比較支持行政長官，但由於上述的那些原因，這種支持也是十分有限的。畢竟，行政長官並非建制派政黨的成員，建制派支持行政長官有些名不正言不順，容易被很多選民視為“保皇黨”而在選舉中失去選票。所以，即使行政長官將建制派政黨的高級黨員吸收進政府擔任要職，他們仍然不會全力支持行政長官，因為他們害怕被選民誤認為接受政府“招安”而失去民意支持。

最後，香港政黨在選民中紮根並不牢固，即使建制派政黨支持行政長官，所能做的也僅僅是在立法會中不投反對票，而無法說服本黨的眾多支持者也一併支持行政長官。換句話說，行政長官和建制派政黨的合作並不會讓建制派的選民自動成為行政長官的民意基礎。

所以，從本質上來說，行政長官缺乏民意支持、與立法會之間關係不睦是由香港政治中的種種結構性矛盾所造成的。而香港現行法律中的若干規定又從立法層面上使這種矛盾得到了固化和強化，其中較為具有代表性的一條就是行政長官不得擁有政黨身份。

#### 四、在堅持基本法前提下逐步取消行政長官政黨身份限制的可能性

實際上，《香港基本法》並未禁止行政長官擁有政黨身份。《香港基本法》第 45 條只規定：“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”。真正禁止行政長官擁有政黨身份的法律依據來自香港立法會制定的《行政長官選舉條例》。據《行政長官選舉條例》第 31 條規定，“……在選舉中當選的人，須在該項宣佈作出後的七個工作日內公開作出一項法定聲明，表明他不是任何政黨的成員；及向選舉主任提交一份書面承諾，表明他如獲任命為行政長官，則在他擔任行政長官的任期內不會成為任何政黨的成員；或他不會作出具有使他受到任何政黨的黨紀約束效果的任何作為。”

《行政長官選舉條例》反對有政黨背景的人選出任行政長官，可能出於三個理由<sup>4</sup>：①行政長官這一重要職位必須由“愛國愛港”的人士擔任，而香港政黨林立，魚龍混雜，有的政黨人士堅持反中共反中央政府，有的政黨人士則參與“台獨”、“港獨”活動，乃至勾結境外勢力。規定行政長官不得具有政黨身份就排除了以上行為不檢的政黨人士攫取香港最高行政權的可能性；②如果行政長官具有政黨背景，他就難免受到黨紀約束，難以對中央政府負責；③無政黨背景的行政長官可以防止香港民眾認為行政長官代表香港某個階層、界別、黨派的利益，使更多民眾認識到行政長官代表的是香港居民的整體利益，這能夠有效地提高行政長官在民眾中的認受度，有利於行政長官順利施政。

雖然《行政長官選舉條例》第31條明確規定行政長官必須宣佈不屬於任何政黨並且在任期間也不會加入任何政黨，但是可以預見到：在普選的大背景下，未來這一規定很可能會逐漸變得形同虛設。首先，禁止行政長官具有政黨身份只能保證行政長官不屬於泛民主派政黨，卻不能夠保證他的政治立場是“愛國愛港”的。即便是泛民主派人士，同樣可以通過臨時退黨的方法來規避這一規定。其次，關於行政長官會受制於黨紀而難以對中央負責的擔心也是多餘的。政黨來去自由，如果行政長官所在政黨要求行政長官對抗中央，他可以退出該黨，如果他服從政黨的要求來對抗中央，那麼說明該行政長官本人的政治立場本身就是反中央的，即使沒有政黨背景，他也依然會和中央政府對抗。最後，行政長官具有政黨背景並不會降低行政長官的認受度。民主的含義就是少數服從多數，行政長官能夠勝選就說明他和他所在的政黨已經獲得了多數選民的支持。既然如此，選民當然就不會因為行政長官具有該黨黨員的身份而敵視他。

實際上，普選實施以後，很難完全阻止政黨力量介入乃至主導行政長官選舉。因為普選和政黨政治幾乎是同一個問題的兩面：為了在選舉中獲得勝利，具有相同或相似政治利益的人必然會自發地走到一起，團結起來以爭取本集團的勝利，因此直選中必然要存在兩個或兩個以上相互競爭的政黨。<sup>5</sup> 政黨是民主選舉的發動機，“是民主選舉必不可少的動員和組織力量”<sup>6</sup>。要實施普選，就必然有政黨參與其中，沒有政黨參與的普選是難以想像的。

此外，選舉也不僅僅是簡單的投票，而是選民和未來的公職人員進行互動的過程。而政黨則是這種互動的天然平台。從候選人的角度來說，任何候選人都需要有政黨來幫助他在選民中進行宣傳；從選民的角度來說，他們的訴求也只有通過政黨活動才能傳達給候選人，後者才有機會廣泛的瞭解社會需求的分佈，從而更好的為選民服務。因此，政黨是選民和候選人相互聯繫的紐帶，是普選中必然要出場的角色。所以，普選制度下不可能杜絕政黨活動，也基本不可能產生無黨派的行政首腦。

所以，強行禁止行政長官的政黨背景在普選的語境下不再具備積極的意義，反而可能會產生負面後果，使行政長官、立法會和中央政府三者之間的關係由此變得更加複雜。這一規定迫使行政長官不得不成為政黨的地下黨員——依靠政黨參選，競選成功後宣佈退黨，在名義上保持無黨派的身份，暗中卻依然受某政黨的支持，在施政中也繼續執行該政黨的政策。

從俄羅斯的經驗也可以看出，僅僅要求候選人當選行政首腦後退出所屬政黨並不足以割斷該候選人和他原屬政黨的聯繫。普京就任總統期間和梅德韋傑夫領導的統一俄羅斯黨的聯繫就非常緊密，梅德韋傑夫就任總統後和普京任主席的統一俄羅斯黨在重大問題上也保持着一致。<sup>7</sup> 這是因為：在人事上，候選人依靠政黨參與競選，往往和黨內人員有着共同的執政理念和政治目標，彼此之間也有較強的個人信任關係，這就為未來的合作打下了良好的基礎；在政治上，候選人所依靠的選民基礎和他原屬政黨的選民基礎基本是一致的，為了對選民負責，他和原屬政黨通常也有着相同的政策傾向。

綜上所述，禁止行政長官具有黨派背景既沒有可能也沒有必要，反而讓行政長官在立法會中孤立無援，成為眾矢之的。最好的解決辦法就是，依照《香港基本法》設立提名委員會來保證參選的候選人“愛國愛港”，同時修改《行政長官選舉條例》，解除行政長官的政黨身份限制。建制派政黨就可以名正言順地全力支持本黨的行政長官。這樣有利於緩解行政長官和立法會之間的對立，並將矛盾焦點轉移到立法會內部的黨派之間，從而加強行政主導制。儘管不可能一勞永逸的解決所有問題，但是這至少可以從一定程度上掃除部分制度性障礙。

## 五、結語

香港現行選舉制度確有改進的空間。一方面，禁止行政長官擁有政黨背景的規定不但不能發揮預期的作用，反而引發了諸多問題。獨立於政黨政治之外的行政長官難免在立法會遭遇孤立。同時，這一規定還在很大程度上堵塞了香港政黨追求公權的路徑。泛民主派政黨借機轉而尋求繞開基本法攫取權力。另一方面，泛民主派政黨似乎也陷入了一個奇怪的悖論：一邊反對《香港基本法》的立法原則，一邊又試圖謀求基本法框架下的行政長官職務和立法會議員席位。這種矛盾的要求難以得到滿足，最終引發了香港政局的混亂和失控，由此造成的諸多亂象與中央政府維持香港繁榮和穩定的初衷南轅北轍。凡此種種，尚有待在以後的政治實踐中逐步予以修正和完善。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 張定淮：《行政主導體制性質以及面臨的困境和發展》，載於《香港回歸 10 週年的回顧與展望國際學術研討會論文集》，2007 年，第 270-280 頁。
- <sup>2</sup> 朱世海：《香港政黨與香港特別行政區政府的關係取向》，載於《嶺南學刊》，2010 年第 3 期。
- <sup>3</sup> 雷競璉：《香港政治與政制初探》，香港：香港商務印書館，1987 年，第 14 頁。
- <sup>4</sup> 同註 2。
- <sup>5</sup> 袁冬冬：《政黨在美國立法中的利益博弈及其對我國的啟示》，載於《華北水利水電學院學報》，2011 年第 5 期。
- <sup>6</sup> 張千帆：《憲法學導論》，北京：法律出版社，2008 年，第 395 頁。
- <sup>7</sup> 王樹春：《俄羅斯政黨政治中的“政權黨”現象分析》，載於《廣東外語外貿大學學報》，2006 年第 1 期。