

# 香港普選行政長官諮詢中涉及憲制理論的幾個問題

莊金鋒\*

## 一、前言

香港特別行政區將於 2017 年首次普選行政長官。這是香港政治生活中的一件大事，也是“一國兩制”理論和實踐的新發展。對此，整個香港社會乃至國際社會都高度關注。現在雖然距香港普選行政長官還有幾年時間，但 2014 年卻是香港人普選行政長官關鍵的一年，2017 年行政長官普選是否能成功，是否能落實，與 2014 年準備工作的進展情況直接相關。

香港特區政府早在 2013 年 12 月 4 日，發表了對未來行政長官普選有深遠影響的題為“有商有量實現普選”《2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法諮詢文件》（香港一般簡稱為“政改諮詢文件”，本文認為簡稱為“普選行政長官諮詢文件”更突出重點），揭開了香港邁向普選的序幕。首輪公眾諮詢時間為期 5 個月，已於 2014 年 5 月 3 日結束。香港特區政府分析整理諮詢資料，在此基礎上將於下半年提出普選行政長官初步方案，再進行第二輪公眾諮詢，然後於 2015 年上半年由現任行政長官梁振英向立法會提交正式方案，如獲議員 2/3 通過，上呈全國人大常委會批准後，2017 年普選行政長官就會正式進入法制軌道。

在撰寫本文時，首輪普選行政長官公眾諮詢期已經過去一半有多。2014 年 2 月 27 日，政務司司長林鄭月娥出席由香港多個青年團體聯合舉辦的“香港政制改革青年講座”時，就政改諮詢工作進行了中期總結。她表示，社會各界的意見一般集中在 2017 年行政長官產生辦法上，而較少聚焦討論 2016 年立法會選舉。這是可以理解的，因為普選行政長官這目標非常清晰，而且是市民大眾首次親身參與投票選出行政長官。她還強調，從社會至今的整體反映來看，有四點看法還是相當普遍和突出的：①希望如期落實行

政長官普選；②應依法落實普選行政長官的目標；③行政長官需要由愛國愛港人士出任；④社會應認真討論提名委員會的組成及提名程序等問題。這實際上是香港社會主流民意的初步共識。

但是，另一方面，林鄭月娥對政改諮詢的前景並不感到樂觀。因為在這兩、三個月，政黨和一些政治團體表達的意見有時南轅北轍，分歧頗為嚴重。在目前所收到的近 3,000 份書面意見中，立場性或“口號式”的意見仍佔多數，較為具體的意見也比較眾說紛紜：有些團體提出“公民提名”、“政黨提名”、“三軌提名”等建議；有意見認為行政長官選舉不應設任何“篩選”，但未有就“篩選”作出定義或分析；有些意見是“口號式”，缺乏足夠理據支持；還有些意見則從理想主義出發，並未充分顧及《香港基本法》已規定的政治體制原則和條文內容。因此，林鄭月娥擔心“如果往後討論仍然是各方堅持己見，不願回歸到基本法的法律基礎，不願接受求同存異的政治現實需要的話，2017 年普選行政長官這個目標，會變成‘鏡中花，水中月’”。不久，她又在報章發表了題為《讓普選行政長官討論回歸〈基本法〉》的文章，懇請社會各界，呼籲不同黨派，展開更有建議性、更全面深入的討論，尋找符合《香港基本法》和最切合香港實際情況的普選方案，“不要讓這普選機會白白溜走。”

香港普選行政長官前階段諮詢工作之所以出現被動局面，其重要原因之一就是香港特區政府和建制派沒有緊緊掌握好諮詢話語權的主導地位，因此往往受制於反對派所宣示的西方價值觀和違反《香港基本法》的法律觀，儘管香港特區政府，尤其是由政務司司長林鄭月娥、律政司司長袁國強和政制及內地事務局局長譚志源三人組成的“政改諮詢專責小組”，已對有關問題做了大量研究和充分準備。政改諮詢文件

\* 上海大學法學院兼職教授

多達 55 頁(逾 2 萬字),分“回顧歷史,重視憲制”、“啟動諮詢,聽取民意”、“凝聚共識,攜手邁步”三大部分,內容包括《香港基本法》有關條文及全國人大常委會的有關解釋和決定(其中有政制發展四項主要原則與政改“五步曲”),還專門提供了討論 2017 年行政長官產生辦法的七大重點議題<sup>1</sup>等。積極引導市民聚焦憲制和在《香港基本法》框架下作建設性討論。這是一份依法進行普選的諮詢好文件。

但是,這份諮詢文件的出台至少慢了半拍,反對派根本不把它放在眼裏,他們離開《香港基本法》和全國人大常委會的有關解釋和決定,離開政改諮詢文件所提出的政改主要原則和重點議題,反而另搞一套把政改諮詢引上歧路。事實上,早在政改諮詢文件出台之前,反對派已公開拋出“公民提名”和“政黨提名”等違反《香港基本法》的方案。諮詢文件發表後,他們不僅繼續炒熱“公民提名”和“政黨提名”,而且竭力推銷有違《香港基本法》的“三軌制”提名主張,並勾結“台獨”,威脅沒有“真普選”就要“佔領中環”。建制派及其政黨,當然還有左派幾份報章,都忙於反駁、批評或批判各種謬論,這是無可厚非的。但問題在於,建制派和主要報章在匆忙的應戰中,卻忽視了自身在政改諮詢中所擔負的重要任務,即按照香港特區政府政改諮詢文件所指引的正確方向開展工作。實際上從某種意義上說,前階段政改諮詢工作被反對派所炮製的“公民提名”、“政黨提名”和“三軌制”方案騎劫了。

現在,香港特區政府提出,政改諮詢回歸《香港基本法》,如期普選行政長官才有希望。這無疑是正確的,也是及時的。普選行政長官是個嚴肅、複雜的憲制問題,也涉及諸多憲制理論問題,本文擬圍繞《香港基本法》和全國人大常委會的有關解釋和決定,着重闡述 2017 年香港首次普選行政長官的幾個憲制理論問題。

## 二、香港普選行政長官必須依法進行

早在 2013 年 10 月 6 日,當時正在印尼巴厘島出席亞太經合組織第 21 次領導人非正式會議的國家主席習近平,在當地會見香港特區行政長官梁振英時曾指出:“任何有關政改的事情,都必須符合基本法和全國人大常委會決定”,“香港是法治社會,特區政府和全社會,都應該依法辦事。”<sup>2</sup> 2013 年 12 月 18 日,習近平在中南海會見了來京述職的行政長官梁振

英,在會面中提及到近來香港正就 2017 年行政長官普選方案進行公眾諮詢一事時,習近平強調“中央對 2017 年行政長官普選的態度是一貫和明確的,希望香港各界人士能夠按照基本法的規定和全國人大常委會的決定,務實討論,凝聚共識,為順利實現行政長官普選打下一個好的基礎。”<sup>3</sup> 香港輿論普遍認為,作為國家最高領導人,習近平這兩次談話明確表達了中央堅持依法落實香港普選的原則立場,這對正熱烈討論普選的香港具有重要的指導意義。甚至可以說是具有“一錘定音”的重大意義。習近平強調 2017 年香港普選行政長官之所以必須依《香港基本法》和全國人大常委會有關決定,務實討論,凝聚共識,從法律角度來看,可以從下列五個方面來理解。

### (一) 從基本法的本質屬性來看

《香港基本法》是包括香港同胞在內的全國各族人民共同意志和願望的集中體現,依《香港基本法》辦事,其實質就是按照最大的民意辦事。1985 年 6 月 18 日,第六屆全國人大常委會第十一次會議審議通過了香港基本法起草委員會名單,並予以公佈。香港基本法起草委員會委員由 59 人組成,其中內地委員 36 人,包括有關部門負責人 15 人,各界知名人士 10 人,法律界人士 11 人;香港委員 23 人,分別來自工商、金融、地產、航運、文教、法律、工會、宗教、傳播媒體等界別。還有香港行政、立法兩局的議員和法院的按察司(法官)。總之,香港基本法起草委員會具有廣泛的代表性,香港各階層都有代表參加,因此受到香港社會各界好評。隨後成立的香港基本法諮詢委員會的 180 名成員,則全屬香港各界人士,主要負責徵求香港市民對基本法草案的意見。香港基本法的起草是民主很開放的。在起草過程中,委員們和衷共濟、群策群力,每項條文的起草都是在經過調查研究和充分討論後完成的。香港基本法起草委員會自 1985 年 7 月成立,至 1990 年 4 月 4 日由第七屆全國人大第三次會議審議通過為止,歷時 4 年 10 個月之久。

《香港基本法》是由全國人大制定的,它既體現了中國大陸工人階級領導下的廣大人民的意志,同時也體現了香港各界人士的意志。換句話說,《香港基本法》的本質屬性,就是以工人階級為領導,以工農聯盟為基礎的大陸廣大人民群眾與居住在香港的各界人士(包括資產階級與其他各階層人士)統一意志的集中體現。可見,《香港基本法》的起草和制定,不是哪一個國家領導人說了算,也不是哪一個國家機關武斷決定的,而是由包括港澳同胞在內的全國各族人

民共同決定並通過特定法律形式表現出來的。因此，從某種意義上說，《香港基本法》是國內最大的民意，具有最大的認受性。按照《香港基本法》規定進行普選，就是尊重民意辦事。誰反對《香港基本法》就是違背民意，不會有好結果的。

## （二）從基本法的法律地位來看

《香港基本法》的法律地位離不開其上位法《中國憲法》，《中國憲法》和《香港基本法》共同構成香港特區的憲制基礎，為普選行政長官打下好的基礎。

按照《中國憲法》規定，中國的法律體系是由憲法、法律、行政法規、地方性法規、民族自治地方的自治條例和單行條例等組成。而法律又分為“基本法律”和基本法律以外的“法律”，前者由最高國家權力機關——全國人大制定，後者由全國人大常委會制定。《香港基本法》屬於全國人大制定的國家基本法律，在中國法律體系中的法律地位僅次於憲法而高於任何法律及其他法規形式。以“基本法”作為一個法律名稱，在中國立法實踐中是第一次，故被鄧小平稱為“具有歷史意義和國際意義的法律”，“一個具有創造性的傑作”。<sup>4</sup> 《香港基本法(草案)》“就是以憲法為依據，以‘一國兩制’為指導方針，把國家對香港的各項方針政策用基本法律的形式規定下來”。<sup>5</sup> 這說明在《香港基本法》制定時，它作為“基本法律”的崇高法律地位就已經被確定下來，這是很明確的，誰也改變不了。

《香港基本法》又是香港特區最高法或憲制性法律文件，但不是惟一的憲制性法律文件。因為《香港基本法》是根據現行中國憲法(國家根本大法)制定的，而憲法效力適用於主權國的所有地區，當然包括香港特區在內。因此，《中國憲法》和《香港基本法》一起共同構成香港特區的憲制法律基礎。《香港基本法》序言規定，“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。”這一規定表明了《香港基本法》的制定是依據整部《中國憲法》，《中國憲法》是“母法”，《香港基本法》是“子法”，《香港基本法》的許多內容，都是在《中國憲法》的規定下形成的。可見，香港特區的憲制地位最終須由《中國憲法》來保證，否則，《香港基本法》就形成“無緣之水”。承認《中國憲法》和《香港基本法》共同作為香港特區憲制基礎的地位，將有助於解決《香港基本法》實施中出現的各種爭議(如人大釋法)，也有

助於對當前政改諮詢中出現的爭議(如“公民提名”、“政黨提名”)作出務實和理性的討論，減少因對憲制地位認識不足而引發的內耗。

## （三）從提名委員會設立的目的來看

顯然是為了確保未來行政長官候選人必須由愛國愛港者來擔任，以防抗中亂港者興風作浪或入閘問鼎行政長官寶座。

從目前收集香港基本法起草有關資料最為齊全的、由李浩然主編的《香港基本法起草過程概覽》一書中可以得知：最早提出“行政長官候選人提名委員會”的草委是香港吳康民。他在《關於香港特別行政區政府結構的建議》(1986年11月)中指出：“行政長官需要市民的支持和信任，應該由全港市民投票選舉”，“行政長官須經中央人民政府任命，故候選人提名方式，宜保證當選人在中央政府的認可性”。鑒於這兩個原因，吳康民建議“設立‘行政長官候選人提名委員會’，推出候選人3至5名，由全港市民直接選舉行政長官”。<sup>6</sup>

1987年4月16日，鄧小平在會見香港基本法起草委員會委員時尖銳地指出：“對香港來說，普選就一定有利？我不相信。”將來“管理香港事務的人應該是愛祖國、愛香港的香港人，普選就一定選出這樣的人來嗎？最近香港總督衛奕信講過，要循序漸進，我看這個看法比較實際。即使搞普選，也要有一個逐步的過渡，要一步一步來。”<sup>7</sup> 為了回答和解決鄧小平關於提名的顧慮，香港基本法起草委員會考慮了吳康民的建議，並經多次反覆討論研究其他建議，最終《香港基本法》第45條採納了吳康民的建議，即用“提名委員會”的方式來履行確保愛國愛港者能成為行政長官候選人，以防抗中亂港者入閘問鼎行政長官寶座。這是香港基本法起草委員會經過深思熟慮的正確歷史選擇，也說明當時設立提名委員會的目的很明確。我們應當尊重歷史，尊重前人的集體政治智慧。

另一位原香港基本法草委、北京大學著名法學教授蕭蔚雲生前也強調，《香港基本法》規定將來實行行政長官普選時，必須有一個廣泛代表性的提名委員會，按照民主程序先進行提名，在提名後再進行選舉，這樣既能夠更好地發揚民主，又能有秩序地穩步進行普選。換句話說，提名委員會的設立，就是為了防止提名無序情況的發生。

#### (四) 從提名委員會的組成來看

提名委員會實行均衡參與原則，不僅有利於調動各階層參與普選的政治熱情，更能維持香港長期繁榮穩定的良好新局面。

《香港基本法》第45條第2款規定，行政長官產生辦法“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。”2007年12月29日全國人大常委會決定進一步指出“提名委員會可參照香港基本法附件一有關選舉委員會的現行規定組成。”在中國當時有效的230部法律中，共有56部法律的85處使用了“參照”一詞。中國當局使用“參照”兩字有其特定的法律含義，即“參照”既有約束力，又可以根據具體情況作適當調整。這次全國人大常委會的決定中明確了提名委員會可“參照”選舉委員會組成，既要保持選舉委員會由四大界別(工商、金融界、專業界、勞工、社會服務、宗教界、政界)組成，又可以在提名委員會的具體組成和規模上繼續進行討論，有適當的調整空間。

香港特區政制的設計關係到國家對香港主權的體現，關係到“一國兩制”及國家對香港的基本方針政策的貫徹落實，香港特區沒有權力單方面改變中央所設立各項制度。普選辦法是政制的重要組成部分，因此，任何普選方案都必須嚴格符合《香港基本法》所確定的四項重要原則，即兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟的發展、循序漸進以及適合香港實際情況。

在提名委員會組成方面，之所以把均衡參與原則放在首位，這不僅是因為兼顧社會各階層利益，有利於調動各界人士參與普選的政治熱情，更因為香港的發展歷史證明，要維持香港的長期繁榮穩定須倚賴社會各階層、各黨派、各行各業，不論職位高低、各司其職，共同努力。中央和香港特區政府一再強調，提名委員會的組成須符合各界別均衡參與原則，不能讓某界別或某勢力“獨大”而有機會操控普選行政長官整個選情，是很有道理的。

#### (五) 從提名委員會的職權來看

提名委員會是提名產生行政長官候選人的唯一合法機構，任何提名委員會以外自稱“提名主體”等另闢蹊徑的提名都是違法行為。

如前所述，《香港基本法》規定行政長官產生辦法，是“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。”全國人大常委會的決定更清楚指出，“提名委員會須按照民主程序

提名產生若干名行政長官候選人，由香港特別行政區全體合資格選民普選行政長官人選，報中央人民政府任命。”這兩處規定均強調：先由提名委員會提名若干名行政長官候選人，再由全體合資格選民進行普選。也就是說，將現時選舉委員會的“提名權”與“選舉權”拆分，即“提名權”屬於提名委員會，而“選舉權”則屬於全香港合資格的全體選民。

這樣一來，提名委員會的職權就從原來選舉委員會的雙職權(即提名權和選舉權)變為單職權(只有提名權)。這一變革可從兩個方面來分析：一方面，提名委員會的職權變小了。它只有提名行政長官候選人的權力，而把選舉行政長官人選的權利交給全港合資格的全體選民，使選舉的民主成分大為增加。雖然提名委員會的成員可以選民的資格參與行政長官選舉的投票，但因人數極其有限，其影響力微乎其微，不可能“操控”整個行政長官普選的局面，有人擔心“黑箱”操作是沒有必要的。另一方面，提名委員會雖然只有提名權，但它卻是《香港基本法》和全國人大常委會有關決定所確定的提名產生行政長官候選人的唯一法定機構。提名委員會具有專屬性和排他性，前者是指有權提名和產生行政長官候選人的權利專屬於提名委員會；後者是說排除提名委員會之外的其他提名主體和提名形式。簡言之，只有提名委員會才有權提名行政長官候選人的資格。從這個意義上說，依法提名行政長官候選人是普選的關鍵性一環。根據《香港基本法》，行政長官產生辦法包括“提名”、“普選”、“任命”三個主要步驟，沒有正確提名，就無法普選，更談不上任命。再者，從提名委員會職權的操作層面來說，也比較容易操作，選舉成本又低，何樂而不為？現時香港有些人打着“爭民主”、“真普選”的旗號，一直鼓吹所謂“公民提名”或“政黨提名”等，實際上就是要剝奪提名委員會的法定職權，另搞一套假普選，把香港變成一個可以自行其是的獨立政治實體，這種做法要予以警惕。

總而言之，“一國兩制”是體現香港利益最大化的基本國策，《香港基本法》則是“一國兩制”的法律化、規範化和具體化。而法律具有確定性、權威性和國家強制執行力，容不得挑戰與踐踏。《香港基本法》作為僅次於《中國憲法》的國家基本法律，更具有人民性(認受性)和崇高的法律地位。它是香港繁榮穩定最可靠的法律保障，也為落實普選行政長官設計了一套符合香港實際的法律框架。所以“香港普選只能按照基本法和人大決定的規定來實施，這是中央政府一再闡明和堅守的原則立場。維護和遵循這一憲制

性法律，香港社會就能廓清迷霧、掃除障礙，順利推進普選；偏離、背離或對抗這一憲制性法律，一意孤行，就有可能阻礙、延誤、甚至擱置普選。孰利孰弊，何去何從，需要人們保持清醒的煩惱。”<sup>8</sup>

### 三、“三軌制”提名主張不可取

香港特區政府啟動普選行政長官政改諮詢後，有關提名委員會的構成及提名機制的問題成為關注新焦點，在反對派人士中，有的主張“公民提名”或“政黨提名”的單軌制；有的主張“公民提名”或“政黨提名”與提名委員會提名的雙軌制；而由多個反對派政黨組成的“真普選聯盟”（簡稱“真普聯”）於2014年1月8日提出“公民提名”、“政黨提名”與提名委員會提名“缺一不可”的方案最受關注，這一主張引發爭議也最多。

所謂“三軌制”的主要內容是：除肯定《香港基本法》規定的提名委員會可直接提名行政長官參選人外；還要求允許公民提名（行政長官參選人獲得1%登記選民具名聯署提名，提名委員會須予確認）；允許政黨提名（於最近一次的立法會直接選舉中，獲得全港有效票數5%或以上的政黨或政治團體，可以單獨或聯合提名1名參選人，提名委員會須予確認）。此方案於2014年7月進行“全民公投”，中央如不接納，年底就要“佔領中環”。

“真普聯”召集人鄭宇碩還聲稱，提名委員會不能因“愛國愛港”、“與中央政府對抗”等政治審查拒絕確認，並堅稱“公民提名”、“政黨提名”皆是明顯符合“民主程序”的做法，香港特區政府應就此展開諮詢。鄭宇碩還強調，應廢除現時禁止行政長官屬於政黨成員的限制。至於投票制度、要求採用兩輪決選法。“真普聯”違背民意強拋“三軌制”方案後，立即受到建制派和眾多市民的批評與反駁。香港輿論歸納起來大致有如下三個方面。

#### （一）方案提出的矛盾性

“真普聯”一意孤行推行“三軌制”方案，卻又無力“統一口徑”，各懷鬼胎，內部矛盾公開化。民主黨主席劉慧卿在港台節目“議政四方”中就“三軌制提名是否缺一不可”舌戰人民力量政制發言人劉嘉鴻。劉慧卿稱，民主黨理解的“三軌制”是指“公民提名”、“政黨提名”、提名委員會提名，可以允許公平競爭，而面對劉嘉鴻連番強迫她對“公民

提名”表態，劉慧卿直言“無公民提名都可以。”她更指出，意見不同就不是同路人。

民主黨指派副主席單仲偕出席有關記者會，講完“民主黨支持真普聯的方案”後，便匆匆離場15分鐘；期間，公民黨黨魁梁家傑、工黨主席李卓人等紛紛忙不迭表態“擁抱”方案，但就被隨後到場的社民連主席梁國雄一語戳爆“真普聯”分裂的現實。梁語帶挑畔稱，民主黨與“真普聯”的立場有矛盾，又稱若不解決聯盟內部的矛盾，談其他也是徒然。“真普聯”不是真正的團結。他情緒激動地要求“真普聯”盡快交代何時“佔中”？而重返會場的單仲偕即被問及劉慧卿早前的言論是否與“真普聯”有衝突時，只輕描淡寫地稱，民主黨“現階段”同意“真普聯”的方案。另一方面，人民力量的陳志全與工黨的李卓人又出現分歧，對於李聲稱只要有“公民提名”、“政黨提名”，便無須理會提名委員會的提名，陳直言不同意，更揚言任何持不同意見的政黨，都不應留在“真普聯”。此外，公民黨的立法會議員湯家驊也有自己的想法。

在旁抱臂觀望的聯盟召集人鄭宇碩，終於對各方勢力各說各的話“看不過眼”、語多晦氣地聲稱，自2013年3月擔任召集人一職時，便已想好辭職。他表示，雖不期待“真普聯”有持久性，但現時在政府未有方案前，任何成員若不全力推行今天的方案，“我也不願留在真普聯內”。面對“真普聯”內部對“三軌制”方案各有各的算盤，矛盾重重，連召集人鄭宇碩都缺乏自信心，還能行得通嗎？

#### （二）“公民提名”、“政黨提名”的非法性

香港基本法委員會委員譚惠珠指出，“三軌制”方案中，除了提名委員會提名是由《香港基本法》所規定的“一軌”“可走下去”之外，其餘兩軌都“出軌”，是在《香港基本法》上的“僭建”。她強調，香港特區沒有“剩餘權力”，中央沒有授予“公民提名”或“政黨提名”，“任何政改方案不可為某一黨派或人士可以‘入閘’而設計，必須一視同仁。”<sup>9</sup>

提名委員會是《香港基本法》第45條和2007年全國人大常委會有關決定確定的行政長官候選人的唯一提名機構。在香港這個法治社會裏它得到多數港人充分的尊重和理解。但是，現在有人卻提出了“公民提名”、“政黨提名”等名目的要求，姑且可視為一部分港人的民主訴求，但任何民主訴求都應該在法制軌道上行，不能漠視、脫離或對抗法律。上述訴求不能從《香港基本法》和全國人大常委會有關決定

中獲得任何支持的法律根據，明顯是違法的。

有人反駁說，法律沒有公開禁止的行為，公民都有權利去做。在私法裏是允許這樣做的，但在公法裏是不允許的，而《香港基本法》是香港最重要的公法。也有人強調香港屬於英美法系與大陸法系不同。對此，律政司司長袁國強撰文回應指出：“這一說法忽略了一項普通法的詮釋原則(*expressio unius*原則)，即當法律文件只明確列舉某特定人士、機構或情況，則代表同時排除其他人士、機構或情況。因基本法第45條只明確指出由提名委員會提名，其他人士或機構不可能同時享有提名權。”<sup>10</sup> 這就點出“公民提名”和“政黨提名”的“死穴”。

至於“政黨提名”更欠缺法律根據。眾所周知，香港特區實行行政主導的政治體制並非政黨體制。香港至今沒有政黨法，哪些自稱為“政黨”或“聯盟”的組織，其實只是以公司法註冊的民間團體，其組織規模都不大。除了建制派的民建聯黨員有二萬多人外，一般的所謂政黨大都只有數百人或數十人，甚至更小的有被稱為“一人黨”或“兩人黨”。反對派主要政黨之一的公民黨，其成員不過只有近500人，僅佔全港人口的0.0068%，憑甚麼資格可以代表民意提名呢？所以“政黨提名”既不合法，又脫離香港實際情況。

### (三) 政治立場的對抗性

對於反對派一直以“公民提名”、“政黨提名”等來擾亂政改諮詢視線，林鄭月娥強調，行政長官候選人的“提名權專屬於提名委員會，不可以有第二、第三個提名機構，或提名方法來替代”，“公民提名”及“政黨提名”在法律上根本不能成立，“在政治上也很難被接受。”<sup>11</sup> 本文對此有以下幾點認識。

其一，中央早就表明，香港特區是直轄於中央人民政府的一個地方行政區域，沒有創設所謂“公投”的權力。而當有人鼓動“佔領中環”的所謂“公民抗命”運動後，香港特區政府就表示，無論是主辦方或其他人士，佔領中環行動不可能不犯法，亦不可能和平進行，對任何損害香港的犯法行動，政府不會姑息。但是，就在“真普聯”拋出“三軌制”方案的同一天，他們卻公然宣揚，“三軌制”方案於2014年7月進行“全民公投”，中央如不接納，年底就要“佔領中環”。這不能不說是故意與中央及香港特區政府對着幹，官方能接受嗎？

其二，中央政府及有關官員再三強調，行政長官必須愛國愛港。雖然《香港基本法》裏沒有出現這四

個字，事實上整部《香港基本法》都體現愛國愛港精神，如行政長官須對“中央人民政府和香港特別行政區負責”，“須廉潔奉公、盡忠職守”等。世界上也沒有一個中央政府允許地方官員與中央對抗，這是政治常識。但是，“真普聯”卻堅稱，提名委員會不能因“愛國愛港”、“與中央政府對抗”等“政治審查”拒絕對“公民提名”和“政黨提名”的行政長官候選人予以確認，迫中央就範。這不是政治上的對抗又是甚麼？

其三，從表面上看，“三軌制”方案似乎每一“軌”都涵列了提名委員會的角色，“尊重”了提名委員會的“確認”地位。但要害之處在於，其中“兩軌”即“公民提名”和“政黨提名”暗藏了一道“霸王條款”，要求提名委員會“須毫無保留地確認”。言下之意，只要是“公民提名”和“政黨提名”的行政長官候選人，提名委員會只有“通過確認”的惟一選擇，實際上是把反對派“抗中亂港”的代表人物送入“閘門”參選行政長官，使具有實質提名權的法定提名委員會將不復存在，成為根本沒有權力的“橡皮圖章”。這是與中央對抗的另一種政治手段。

可見，反對派的“三軌制”提名主張實際上在綁架媒體，混淆視聽，看似在爭取甚麼民主，其實在衝擊香港民主的法律保障，另有目的，“三軌制”中之所以保留提名委員會，只是“明修棧道，暗渡陳倉”的手段，反對派明修提名委員會之棧道，藉“公民提名”和“政黨提名”“兩軌”掩護抗中亂港分子暗渡陳倉，爭奪行政長官普選的主導權，是試圖藉普選之機攪亂現行的“一國兩制”秩序，削弱或架空中央對香港的管治權力，把香港社會引向對抗《香港基本法》和全國人大常委會有關決定，對抗中央的危險境地，其危害性極大。

## 四、“一個立場”與“三個符合”

在全國人大、政協“兩會”期間，中共中央政治局常委、全國人大常委會委員長張德江分別在2014年3月4日與3月6日，參加了港澳地區全國政協委員聯組會和香港全國人大代表團審議，並發表了兩篇重要講話，強調了全面、準確地理解和把握“一國兩制”方針的重要性，並闡述了中央對香港普選行政長官問題的“一個立場，三個符合”，受到香港社會的高度重視，也引起國際社會的關注。

### (一) 張德江講話的要點

香港回歸祖國以來，“一國兩制”在香港的實踐取得了舉世矚目的成功。當然，香港發展也面臨不少困難和挑戰。儘管存在這些問題，但如果以此為藉口否認“一國兩制”的成功實踐，進而否認“一國兩制”方針，顯然有失公允。它既是一項開創性的事業，也是一項長期性的事業。

張德江指出，處理 2017 年行政長官普選問題，是當前香港社會普遍關注的熱點。通過前階段時間的討論，在一些大的問題上，香港社會已經形成了一定程度的共識，令人欣慰。“不能單純以誰的口號喊得響、聲音叫得大來判斷對錯是非。有一句諺語：在市場上吆喝聲音最大的、往往是賣假貨的。對此，大家要有清醒認識。實行行政長官普選是香港政治制度的重大變革，關係到香港的長期繁榮穩定和長治久安，也關係到國家主權、安全和發展利益。中央高度關注。……也是中央不可推卸的責任。”<sup>12</sup>

張德江強調，行政長官普選必須堅持一個“立場”，三個“符合”。“‘一個立場’是指堅定不移地支持香港根據基本法循序漸進地發展民主是中央的一貫立場。”“‘三個符合’是指行政長官普選制度要符合香港的實際情況，符合香港基本法的規定，行政長官要符合愛國愛港的標準。”但是，“現在有些人無視香港民主發展的歷史過程和現實情況，‘揣着明白裝糊塗’，打着爭普選的旗號出來攪局，企圖在法治軌道之外另起爐灶、另搞一套，其結果必然是阻礙香港民主發展進程，影響 2017 年行政長官普選的實現，甚至會搞亂香港。”<sup>13</sup>

### (二) 張德江講話的重大意義

香港建制派及各界人士普遍認為：張德江代表中央的重要講話，不僅重申了“一國兩制”方針的重要性、深刻闡述有關行政長官普選的“一個立場”和“三個符合”，而且聯繫實際，切中當前香港特區情勢和各方關注的焦點，表明“一國兩制”的總底綫，為香港特區普選立牌指路，這對未來政制改革與進步具有重大的指導意義。因而在香港社會引起極大迴響，愛國愛港人士歡欣贊成，中間人士減少對普選的憂慮，而反對派則驚呼“張德江一錘定音”，哀歎“公民提名”、“政黨提名”那一套“無望了”。

值得大家注意的是，“據多名反對派成員透露”，“國家領導人在‘兩會’期間對香港發出的講話，由於權威所在，令人感到一股強大的政治力量在‘發功’，這是香港 1997 年換了旗幟以來前所未有的

壓力。更令反對派不安的是，此次中央所強調的原則與立場，全部是以法律為根據，態度極其堅決，‘泛民’無法作出有說服力的反駁。”<sup>14</sup> 反對派這一“異常反應”、出奇的“低調”，其實說明了一個事實，就是他們心虛了。

### (三) 堅持“一個立場”與“三個符合”要求

#### 1. 堅持根據基本法發展民主

香港的民主發展離不開中國對香港恢復行使主權這一大歷史背景。同時更應該看到，在香港發展民主的問題上，中央的立場始終明確而堅定，就是堅定不移地支持香港特區根據《香港基本法》的規定循序漸進發展民主。“這是中央遵守法律、信守承諾的立場，表現了政治上的嚴肅性和政策上的連續性。”<sup>15</sup> 也說明了中央真心實意地希望香港 2017 年實現行政長官普選，並一直堅定地朝着現實這一目標而努力。例如，“中英聯合聲明雖然講了‘行政長官在當地通過選舉或協商產生’，但沒有提到普選。可是中國政府還沒有收回香港，離收回香港還有 7 年時，就敢於在香港基本法這一重要的法典上，在第 45 條明確寫上行政長官‘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’的承諾。……這就是誠意。”<sup>16</sup> 又如，中央提出“一國兩制”50 年不變，但考慮到港人的希望和政改的現實需要，經過必需的法律程序，2007 年 12 月 29 日全國人大常委會的決定，又將香港普選行政長官的時間表確定為 2017 年。如果將“一國兩制”50 年不變分為早、中、晚三期，則 2017 年應該是屬於中期階段，比《香港基本法》原來的預期(即晚期)早了許多年，提前實行普選。這也就是誠意。

#### 2. 堅持普選制度要符合香港實際情況

民主是人類進步文明的重要標誌。而民主發展必須符合當地的實際情況，並與當地的歷史、文化以及經濟社會發展水平相適應。只有這樣，才能夠促進發展，增進福祉。香港大學法律學院陳弘毅也指出：“選舉制度的設計不僅是一門技術，選舉制度的創建和運作更是一個政治過程，與有關國家和民族的歷史、文化、社會狀況和政治現實息息相關。”<sup>17</sup>

縱觀歷史，世界上任何一個國家和地區的民主發展都不是一蹴而就的，也沒有放之四海而皆準的所謂“國際標準”。脫離當地自身的實際情況空談民主，或者照搬照抄其他國家或地區的民主模式，不僅會“水土不服”，更可能事與願違，給當地的經濟社會發展帶來災難，甚至會造成社會撕裂和動亂，最終吃

虧的是老百姓，是包括工商界、專業界在內的社會各界。這樣的例子，在當今世界比比皆是，前車之鑒。所以，在香港發展民主(包括普選在內)也要考慮香港的實際情況，就政改而言，主要有兩條：一是香港特區是中國主權下一個享有高度自治的地方行政區域。香港這種憲政地位，決定了香港實行的普選只能是一種地方性選舉而非主權國家層面的普選，必須與“一國兩制”方針的根本宗旨相適應而不能對立。二是香港是一個多元的、民主發展歷史不長的資本主義社會。香港又是世界聞名的金融中心、航運中心等。正是基於香港這種獨特的實際情況，《香港基本法》作出了循序漸進發展民主的規定，又提出了均衡參與的原則，目的是在穩步有序發展民主基礎上，讓各界別和階層在政治上都能夠有話語權。普選也不能離開香港的實際情況，否則就是緣木求魚，海市蜃樓。

### 3. 堅持行政長官普選制度要符合《香港基本法》

簡單歸納起來可以從五個方面理解：①基本法本質的人民性；②基本法地位的崇高性；③提名委員會設置的目的性；④提名委員會組成的均衡性；⑤提名委員會職權的專屬性。

《香港基本法》是香港的憲制性文件，它是根據國家憲法並按照香港的實際情況制定的。香港特區實行的制度、政策和法律，都以《香港基本法》為依據，行政長官普選制度當然不例外。他又指出，《香港基本法》的起草歷時近五年，香港社會各界廣泛參與。它是以中央對香港的基本方針政策為指針，凝聚了最廣泛社會共識的結果。現時香港社會討論的不少問題，當年起草基本法時都討論過，並且很多已有明確結論。這也符合香港尊重法治的核心價值，應當成為香港社會的共識，努力推動順利實現行政長官普選。只有沿着《香港基本法》和全國人大常委會有關決定所鋪設的軌道前進，香港才能走上民主發展的“快車道”，才能建立起穩固的民主大廈，才能有效保障香港和國家的長遠利益和根本利益。這裏講的一個“只

有”，三個“才能”將會得到歷史的證明。

### 4. 堅持行政長官要符合愛國愛港標準

無論是單一制國家還是聯邦制國家，都不可能接受其轄下的任何地方政府選出一名與中央政府對抗，甚至宣稱要推翻中央政府的地方首長。所以，在“一國兩制”條件下，香港特區的行政長官必須愛國愛港，這是天經地義的事。對此，要強調以下三點。

一是行政長官必須由愛國愛港人士擔任，是中央政府一貫的、明確的立場和主張。從鄧小平系統闡述“一國兩制”方針後，曾任和現任國家領導人，都特別指出“港人治港有個界限和標準，就是必須以愛國者為主體的港人來治理香港”。“愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。”

二是行政長官必須愛國愛港既是政治標準，也是法律要求。這是因為行政長官首先是個政治人物，同時又是連接中央和香港特區的橋樑。對他提出政治要求，毫不過分。再說這個要求也有法律根據。《香港基本法》既是“一國兩制”的法律化，也是愛國愛港的法律載體。事實上，整部《香港基本法》都體現愛國愛港的精神，政治標準和法律要求融合在一起。

三是行政長官必須愛國愛港是維護香港和國家整體利益的必然要求。行政長官愛國愛港必然會領導好自己的執政團隊，更自覺地維護國家主權，安全和發展利益，同時竭力保持香港長期繁榮穩定。但是，一些人口是心非，嘴上說自己愛國愛港，實際上卻幹着破壞香港穩定繁榮，干擾廣大港人穩定生活的事情。對此，相信多數市民都看得很清楚。

最後，普選行政長官上述“三個符合”是密切聯繫在一起的，說到底，“三符合”就是《香港基本法》的要求。符合《香港基本法》規定的要求是最重要、最根本的要求；符合香港實際情況、符合愛國愛港標準的要求，都是源於《香港基本法》的有關規定。香港是國際聞名的法治社會，何去何從十分清楚。

## 註釋：

<sup>1</sup> 普選行政長官產生辦法七大重點議題包括：①提名委員會的人數和組成；②提名委員會的選民基礎；③提名委員會的產生辦法；④提名委員會提名行政長官候選人的程序；⑤普選行政長官的投票安排；⑥任命行政長官的程序與本地立法的銜接；⑦行政長官的政黨背景。

<sup>2</sup> 《習近平：香港政改必須依法推進》，載於《大公報》，2013年10月7日，第A01版。

<sup>3</sup> 《習近平關注港普選囑依法打下好基礎》，載於《大公報》，2013年12月19日，第A01版。

- <sup>4</sup> 1990年2月17日，鄧小平會見出席香港基本法起草委員會第9次全體會議的委員時的即席講話。見《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1993年，第40頁。
- <sup>5</sup> 1990年3月28日，香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在第七屆全國人大第三次會議上作關於基本法(草案)的說明。見《香港基本法讀本》，北京：商務印書館，2009年，第306頁。
- <sup>6</sup> 李浩然主編：《香港基本法起草過程概覽》(中冊)，香港：三聯書店(香港)有限公司，2012年，第410頁。
- <sup>7</sup> 《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1993年，第35頁。
- <sup>8</sup> 饒戈平：《堅守香港普選的法治之路》，載於《大公報》，2014年2月26日，第A03版。
- <sup>9</sup> 《譚惠珠批“三軌制”兩“出軌”》，載於《文匯報》，2014年2月26日，第A03版。
- <sup>10</sup> 《政改方案不能繞過提委會實質提名權》，載於《文匯報》，2014年1月29日，第A22版。
- <sup>11</sup> 《林鄭強調三軌提名不符法律 提委會地位不可替代》，載於《大公報》，2014年3月4日，第A16版。
- <sup>12</sup> 《“一立場三符合”中央堅定挺港普選》，載於《文匯報》，2014年3月16日，第B05版。
- <sup>13</sup> 同上註。
- <sup>14</sup> 吳雲：《反對派調整策略：不惜一切推動“佔中”》，載於《紫荊》，2014年4月號，第16-17頁。
- <sup>15</sup> 《饒戈平解讀張德江一個立場、三個符合》，載於香港新聞網：<http://www.hkcna.hk/content/2014/0310/250172.shtml>，2014年5月13日。
- <sup>16</sup> 宋小莊：《香港落實普選是中央一以貫之的政策》，載於《紫荊》，2014年3月號，第27頁。
- <sup>17</sup> 陳弘毅為國際民主和選舉協助研究所編著的《選舉制度設計手冊》一書所寫的“序言”，載於安德魯·雷諾茲、班·萊利、安德魯·埃利斯：《選舉制度設計手冊》，香港：商務印書館(香港)有限公司，2013年。