

論壇版是一個公開的評論園地，歡迎社會各界人士與專家學者來稿。本版文章不代表本報立場。為增公信力，文章宜署真實姓名及身份。刊出概奉薄酬。來稿可用下列方法：郵寄：香港香港行田灣海旁道7號興偉中心2-4樓《文匯報論壇版》 傳真：28731007 電郵：opinion@wenweipo.com

# 反對派圖以「鍾氏公投」突破《基本法》框架打錯算盤

孫子瑜



反對派也知道「公民提名」並不符合《基本法》，在法理上難以自圓其說。於是委託鍾庭耀的「鍾氏民調」進行所謂普選「公投」，意圖扭轉劣勢。所謂「公投」不過是一個模擬投票，整個過程黑箱作業。反對派通過可完全掌控的「公投」，一方面可以將普選討論抽離法律規限；另一方面為製造「民意」提供了巨大空間，反對派亦已表明會全力發動支持者表達意見，製造出「公民提名」獲民意授權的假象，以此突破《基本法》的法治框架。不論是「公投」或「佔中」，出發點都是要突破普選的法理依據，令特首普選脫離法治軌道。然而，隨著愈來愈多市民認識到本港普選必須依法辦事，反對派最終也只會打錯算盤。

特區政府公布政改諮詢，期望社會各界在法理的框架內提出意見，攜手走畢特首普選的最後一段路。然而，反對派卻以諮詢文件沒有「公民提名」為名，將整個諮詢工作全盤否定，拒絕理性討論政改。新民主同盟范國威表示要「放棄幻想，全力準備「佔中」」，擺出一拍兩散的態度。「佔中」發起人戴耀廷昨日聲言，政改諮詢文件部分說法有引導性，做法並不理想，他認為提委會必須是「機構提名」只是對《基本法》的其中一種解讀云云。他指「佔中」行動將會在明年中舉行首次全民政改方案投票，並計劃提前在元旦進行進行一次實體投票以試行系統，就普選方案的原則性問題投票。反對派亦表明會動員市民參加。

## 戴耀廷扭曲「機構提名」誤導市民

戴耀廷說「機構提名」只是針對《基本法》的其中一

種解讀，明顯是在誤導市民。《基本法》規定特首候選人須由「提名委員會按民主程序提名」，清楚表明提名是提名委員會的整體行為，是一種「機構提名」，而不是「個人提名」。只要將《基本法》四十五條與附件一進行比較，附件一表示特首選舉候選人由「選舉委員會」提名，而四十五條則指出由提名委員會提名，這說明「個人提名」與「提名委員會提名」是兩個截然不同的概念。今年三月全國人大法律委員會主任委員喬曉陽已經指出，「提名委員會實際上是一個機構，由它提名行政長官候選人，是一種機構提名。」全國人大常委會副秘書長兼基本法委員會主任李飛日前來港時，也重申提名委員會須「機構提名」。喬曉陽和李飛的解讀難道是戴耀廷口中的一家之言？

至於反對派以諮詢方案沒有「公民提名」為由，就要發動「佔中」，這種說法在道理上和法理上都站不住

腳。政務司司長林鄭月娥昨日重申，推動2017年普選行政長官必須按照香港的憲制發展和法律條文，以及考慮到香港的實際情況，呼籲提出政改方案的人要解釋方案如何符合相關法理基礎，如果方案是「天方夜譚」，政府不排除會在諮詢期間表態。確實，社會人士固然可以在諮詢期間提出不同方案，但卻不能天馬行空，提出的方案應有基本的法理支持。「公民提名」在本質上是顛覆了提名委員會制度，違反了「機構提名」規定。反對派堅持「公民提名」，就應該向市民解釋方案如何符合《基本法》和人大常委會的決定？

## 利用「鍾氏民調」製造虛假民意

當然，反對派知道「公民提名」並不符合《基本法》，在法理上根本難以自圓其說。於是委託鍾庭耀的「鍾氏民調」進行所謂普選「公投」，意圖扭轉劣勢。其實，所謂「公投」不過是一個模擬投票，整個過程黑箱作業，主辦單位可以完全操控，過去「鍾氏民調」曾就特首選舉進行過模擬投票，結果問題多多，出現大量廢票、系統多次停頓，最終的結果基本上是由主辦方說了就算，完全缺乏監察。現在戴耀廷又要重施故技，明顯是為「公民提名」度身訂造，意圖利用「鍾氏民調」製造虛假民意。反對派知道在《基本法》和人大決定的框架內，繼續圍繞法理討論難有頭。通過可掌控的「鍾氏民調」進行「公投」，一方面可以將普選討論抽離法律規限，屆時鍾庭耀的民調肯定不会強調《基本法》的

有關規定，誤導受訪者以為可以天馬行空的設計政制；另一方面「鍾氏民調」也為反對派製造「民意」提供了巨大空間，反對派亦已表示會全力發動支持者表達意見，將來得出的結果自然是可想而知。

巧合的是，在鍾庭耀準備為「佔中」進行「公投」之時，港大法律學院比較法與公法研究中心近日也推出了一個名為「港人講普選」的網上平台，號稱讓網民設計出自己的普選方案。這個由美國國際民主研究院(NDI)資助的平台，其實也是一種製造民意的工具，在有關普選特首的設計上，平台提供的選項，完全沒有考慮到《基本法》和人大決定的內容，儼如將香港視作一個獨立的政治實體般設計。這說明反對派的心戰工程早已打響，他們將不會再在法治的軌道上理性討論，而是通過各種渠道去誤導市民，本港普選設計不必依法辦事，繼而利用「鍾氏民調」製造出「公民提名」獲民意授權的假象，以此突破《基本法》的法治框架。如果方案被拒絕，反對派就會以此為由發動「佔中」，令特首普選玉石俱焚。

香港是一個法治社會，一切都須依法辦事。不論是「公投」或是「佔中」，出發點都是要突破普選的法理依據，在法制軌道外另搞一套。當中，「佔中」以及「鍾氏公投」就是反對派手上的兩大殺着。然而，隨著愈來愈多市民認識到本港普選必須依法辦事，「公民提名」並不符合《基本法》，反對派最終也只會打錯算盤。

# 提名委員會機構提名的唯一性

宋小莊  
法學博士

## 解惑篇

政務司司長林鄭月娥在立法會上啟動政改諮詢，提名委員會成為了社會其中一個爭論點。香港基本法委員會主任李飛最近訪港，在香港特區政府高級官員座談會上說，他確認提名委員會的提名是機構提名。在記者會上，他說，「45條裡講提名委員會的時候，它的主詞是講一個機構，沒有講提名委員會來提名。」他還強調，「《基本法》這個憲制性法律把提名權授予了提名委員會。」由此可見，香港基本法第45條的提名委員會是提名行政長官候選人的唯一機構。

## 既是唯一 就無其它

除了提名委員會這個唯一機構之外，可否有其它的提名方法呢？當然沒有。但有人說，李飛沒有否定其它提名方法，所以並不排除公民提名和其它提名方法。有這個誤區，是不明白憲制性法律和法治的緣故。又如，在2010年有人借補選搞「五區公投」，要求「盡快實現真普選，廢除功能界別」，也犯了同樣的錯誤。在政改諮詢前，有人也提出過，特區政府提出的政改方案要以「公投」方式表決等，都犯了同樣的錯誤。

早在1885年，英國憲法學家戴西（Albert Dicey）在《英憲精義》一書中，就提出法治三原則，其中第一個原則是說政府沒有非法定的權力。更準確地表述，就是對公權力的行使不能沒有法律依據。公權力就是公法性權力，由於行使公權力不限於政府，還可能包括其它機關，甚至還包括個人，所以不論行使權力的主體是誰，都必須有法律依據。這是法治各原則中最重要的原則。一百多年來，戴西的法治三原則發展成為十幾個原則是，但最重要的原則還是沒有變。

在法理上，行使政治權利，也被認為是行使公權力。例如選民行使選舉權，都可能導致公法性的後果，任何選民在行使該權利時，須有法律的依據。例如，即使香港在法律上沒有禁止非永久性居民投票，也沒有禁止17歲的永久性居民投票，但他們還是不能投票。諸如此類的投票都是無效的，有時可能是非法的。在法律上該投票權在香港是屬於18歲以上的永久性居民。

## 「公民提名」沒有法律依據

又例如，行政長官候選人的提名權屬提名委員會，這也是一項公權力。選民行使提名權，可能導致公法性的後果，也不能任意行使。如有人要建立「公民提名」的制度，來行使該公權力，就必須在法律上找到依據，而不僅僅是看法律是否禁止。法律禁止的當然不得行使，法律沒有依據的也不得行使。如果找不到依據就行使，就是不合法的。

香港基本法對此有明確的規定。該法第11條第1款指出，「根據中國憲法第31條，香港特區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。」如要建立公民提名制度，就要在香港基本法中找到依據。如在香港基本法中找不到依據，是不能制定該制度的。既然不能建立該制度，也就沒有提出的必要。明知沒有提出的必要，也不能制定，卻提出要制定，就是別有用心了。要香港基本法，是害不到的。不是害了別人，就是害了自己，也可能別人和自己一起害。

與公權力（利）相對而言的是私權利。任何人到商店買東西，就是行使私權利，只要不是違禁品，都是可以買的，不必有法律的依據。任何人到外國旅行，也是行使私權利，只要辦好了護照簽證，法律不禁止，也都可以去，也不必尋找什麼法律的依據。凡是法律不禁止的私權利，任何人都可以行使，所以私權利是剩餘的權力。香港有的大狀以為，公民提名只是私權力，不是公權力，這是不正確的，產生行政長官候選人的權力當然是公權力，與開一個舖頭做什麼生意，並不能等量齊觀。如果連提名行政長官的權力都不是公權力，那麼什麼才是呢？

打個比方說，政府要抓一個人必須要有法律依據，因為這是行使公權力。否則政府隨便抓人，社會就會不安寧。但漁民出海捕魚，除了法律禁止捕捉的種類之外，其他魚類都可以捕，因為這是行使私權利。如漁民只能捉特定的魚，漁業就會萎縮，就沒有漁民出海捕魚了。

## 可考慮將公民提名刑事化

如果連這個區別還不清楚，則要返回香港基本法了。該法第42條指出，「香港居民和在香港的其他人有遵守香港特區實行的法律的義務。」該法第45條既然明確了提名委員會的提名權，沒有規定其它提名權，提名委員會獲得提名權就具有唯一性，香港的任何人都要遵守。如提出有別於提名委員會提名的提名制度，就不符合該法的規定，就是違反了該法第42條。從守法的角度來看，就不能提出公民提名制度。

可見，從公權力和私權利的觀點，從法治的角度，從守法的層面，從香港基本法授權的條文，從提名委員會唯一性的常理，「公民提名」都是不合法的。但法無明文不為罪，如《選舉（舞弊和非法行為）條例》未能涵蓋對該非法行為的懲罰，則政府可考慮將該行為刑事化，就可以執行。但即使不作刑罰處理，合理的市民還是不會支持沒有法律依據的「公民提名」的。

# 維護法治是落實普選的關鍵

張學修 全國政協委員、海南省港區政協委員聯誼會會長、香港中華出入口商會副會長

特區政府的政改諮詢，不可避免要面對社會和民意的壓力，以及立法會三分之二贊成票的壓力。但筆者始終認為，中央政府出於維護《基本法》和人大常委會決定的尊嚴，在普選特首問題上，絕不能在提名權、選舉權和任命權作出任何讓步或妥協。所以，維護法治，堅持《基本法》和人大常委會決定，必然成為普選特首的唯一選擇。筆者所講的維護法治，不單止包括《基本法》，尚包括香港地方法律。香港是法治社會，有法必依是港人的核心價值，任何違法行為都將受到嚴懲。幻想中央政府可能因為示威遊行的壓力，而放棄普選的基本立場，筆者看不出有這種可能和必要。

日前，全國人大常委會副秘書長兼《基本法》委員會主任李飛應政務司司長林鄭月娥的邀請訪港三日，就《基本法》中有關普選的法律條文與本港各界交流，同時亦發表重要講話，闡釋《基本法》的立法原意，進一步釐清2017年普選行政長官的法律依據。前日政務司司長林鄭月娥在立法會上啟動政改諮詢，指出雖然政改諮詢將以最公開的態度去做，但也必須依法辦事。雖然在5個月諮詢期內，政制專責小組不會提任何方案，原則上也不會評論具體方案，但如果有些方案是明顯違反法理基礎，專責小組有需要點出，否則只會令到諮詢工作不能聚焦，浪費時間。

## 依《基本法》推行政改 落實港人期望

2017年普選行政長官和2020年普選立法會，絕對是關係到七百萬香港人政治生活的大事情。經過2005年政改方案遭擱置式否決，政制發展原地踏步的前車之鑒，完全可以理解港人對這次政改的期望。正如李飛主任所表示，「深切體會到市民非常珍惜民主權利，尤其對落實普選有很高期待。」

如今，政改方向漸趨明朗，普選也有了具體時間表，按理說，這是天大的喜訊。可在香港市民眼中，卻是喜憂參半。喜的是，港人於殖民統治期間追求的民主與自由，如言論自由、出版自由、新聞自由、集會自由，以及按照個人意願投票選出區議會議員、立法會議員，直到香港回歸後才得到真正體現，在不久的將

來，甚至可以普選行政長官、普選立法會，這在港英時期想都不敢想；但同時亦令人憂心的是，香港目前永無休止的政治爭拗、夜以繼日的遊行示威，沒有絲毫緩和的跡象，恐怕會對政改諮詢造成影響。

## 政改諮詢趨向明朗 各界應理性討論

不久前，特首梁振英在提到普選時，稱「推行普選是十分重要的工作，議題具爭議性，難度相當大。」造成目前這種緊張、嚴重對立的政治局面，其原因在於政黨間對2017年如何普選特首存在分歧。於立法會內佔多數優勢的建制派認為，香港是法治社會，港人長期遵循的法治精神決定普選必須依法辦事。所以，遵照《基本法》和全國人大常委會的決定，是落實普選的前提。但反對派以「人權公約」為由，無視《基本法》和人大常委會決定，於特首候選人資格、人數、宣誓、任命和提名委員會組成等問題上屢設障礙。特別是有些政黨、有些議員，從個人的主觀意志出發，罔顧香港社會的客觀現實，一意孤行地堅持「佔領中環」的極端思維。如此，理性討論政改問題將淪為空談。

這種由不同政治立場所引發的社會矛盾與衝突，是影響社會和諧、造成社會撕裂、阻礙政改向前的最主要原因。政改啟動之後，「依法辦事」和「破壞規矩」兩股勢力的較量更將白熱化，處處散發出濃烈的火藥味。屆時，社會上的爭論與矛盾可想而知。在此背景下，李

飛主任應邀訪港，對《基本法》的立法原意，以及相關法律條文做出詳盡闡釋，並再次強調中央政府關於行政長官必須愛國愛港、普選須遵循《基本法》和人大常委會決定的立場。在此前提下，提名委員會人數、提名的民主程序、行政長官候選人數目等具體內容，都可以在諮詢方案上達成共識。

張學修



## 以法律為利器 從容面對各種艱難局面

對於香港的政制改革及普選安排，中央政府可說是展示出巨大的誠意，有理有據。如果反對派能夠放下成見，放棄對抗，願意為實現香港真正的民主普選而進行理性溝通，那將會有一個令人滿意的結局，是香港之福。但實情並非如此，某些反對派人士宣稱什麼「沒有公民提名就是假普選」、「沒有反對派入圍就是假普選」等，個別極端人士甚至叫囂要提前「佔中」。凡此種種，正是政改諮詢所面對的艱難局面。

特區政府的政改諮詢，亦不可避免要面對社會和民意的壓力，以及立法會三分之二贊成票的壓力。但筆者始終認為，中央政府出於維護《基本法》和人大常委會決定的尊嚴，在普選特首問題上，絕不能在提名權、選舉權和任命權作出任何讓步或妥協。所以，維護法治，堅持《基本法》和人大常委會決定，必然成為普選特首的唯一選擇。筆者所講的維護法治，不單止包括《基本法》，尚包括香港地方法律。香港是法治社會，有法必依是港人的核心價值，任何違法行為都將受到嚴懲。幻想中央政府可能因為示威遊行的壓力，而放棄普選的基本立場，筆者看不出有這種可能和必要。

# 「港人講普選」網上平台實屬搞搞震

艾尚馨

港大法律學院比較法與公法研究中心成立的「港人講普選」網上平台，披著「合法」、「建設性」的外衣，幹著脫離《基本法》和人大決定軌道的勾當，與政府開展的政改諮詢對壘，實屬搞搞震的做法。

## 脫離法治軌道「另搞一套」

「港人講普選」網上平台域名的主體為「Design Democracy」，即設計民主。如果民主制度設計脫離了法律框架和社會現實，僅僅由研究機構構思、網民在線答題和研究人員閉門造車撰報告，這樣的結果只會利用網民、誤導民意。

該網絡平台設計了「行政長官普選決策樹」，環環相扣，步步設障，誘導網民提交異想天開的答案。在回答第一個問題「誰有權提名行政長官候選人？」時，設置了「提名委員會及市民(包括機構)均有權」和「只有市民(包括機構)」等明顯違反《基本法》的選項；在回答「提名委員會應如何組成？」時，第三個選項直指「由目前選舉委員會不同的界別組成」；在回答「誰應有權選出提名委員會委員？」時，第

二個選項赫然寫著「全港選民」。如果網民按此答題，形成所謂自己設計的普選方案，將其上載分享或直接發送給政府。簡直演繹成爲，向政府提交違反《基本法》和人大決定並「另搞一套」的意見書。

設計普選制度如果脫離法治軌道，就好比造了一條高速幹線公路，但是，公路上沒有交通符號和提示，上路的車輛沒有安裝剎車、塞車、撞車和撞車都無可避免，後果無法想像。

## 網絡普及投票具有局限性

應該承認，網絡民意是現實社會民意在互聯網上的延伸，對於推動公民政治參與、完善政府管理、促進民主政治有積極意義。但是，「港人講普選」等類型的普及投票，若要取信於民眾和有助於解決問題，必須立足客觀現實，選項必須有科學性，程序必須有嚴謹性，以品質保證公信力。

學界普遍認為，網絡民意的局限性非常明顯。特區政府於今年5月公佈的報告顯示，香港有457.78萬網民，約佔人口總數的64%；45歲以上

的市民中，經常上網的比例只有49.3%。這兩個人口分佈結構，很好解釋了網絡民意參與者的代表性有局限，不平衡、不可靠。同時，還有一個客觀現實，網上存在着沉默的大多數，在網上把控話語權的活躍發言者，往往不是網民中最深思熟慮的成員。此外，惡意干擾事件也時有發生，特別是開展派發獎品活動，以利益驅動網民作答。

更讓人憂心的是，在互聯網虛擬社會裡，網絡民意容易泥沙俱下，甚至被人操縱和炮製。近年來，香港反對派不斷通過網絡動員，操縱和保持一些網絡平台，並不惜開展暴力衝擊。在頭面人物的教唆、慫恿下，一部分「鍵盤戰士」炮製虛假民意，混淆視聽，干擾民意。

「港人講普選」是缺乏客觀性、準確性的普及投票，只會誤導政府決策，失信於廣大民眾，這也許正是別有用心之機構希望看到的。對於政府而言，面對網絡上的民意，在給予足夠重視的同時，需要以更理性的方式去思考、對待，而不是被其左右，使重大決策充滿隨意性，最後受損的是整個社會和普羅大眾的利益。