

# 三問普選「國際標準」

文焯然

3月20日，香港大學法律學院比較法與公法研究中心舉辦學術圓桌會議，研討主題是「普選及提名程序：《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條的要求」。此次會議的陣容之大，有點令人側目。然而，考慮到即使是國際權威，也是要講理的。對於普選到底有無「國際標準」、《公約》第二十五條是否適用於香港、怎樣才能真正實現香港市民的普選權利這三個問題，筆者禁不住要談談看法，向與會和未與會的憲法國際權威討教。

## 一、是否存在普選「國際標準」？

世界上沒有兩片完全相同的樹葉，世界上也不存在選舉制度完全相同的兩個國家。

沒有任何一種選舉模式可以普遍適用於所有國家和人民，也沒有一個統一適用的普選「國際標準」。例如，根據美國憲法，美國總統選舉實行選舉人團制度（electoral college），總統由各州選出的選舉人組成選舉人團選舉產生，而不是由選民直接選舉產生。與美國間接選舉不同，法國實行的是直接選舉，其總統候選人需至少獲得500名民選公職人員的提名，這500人必須是國會議員、地方會議議員、市長等特定身份的人。為顯示候選人得到廣泛支持，其提名必須最少來自30個省或海外領地，且來自同一省份或海外領地的支持者不得超過所需提名總數的10%。在法國，要成為總統選舉候選人可不容易。

顯然，各國的選舉制度千姿百態、千差萬別，很難說孰優孰劣、哪一種選舉模式更民主、更符合「國際標準」，因為世界上根本沒有普選的「國際標準」。這一點，1994年聯合國出版的《人權與選舉：選舉的

法律、技術和人權手冊》已有明確結論，感興趣者可找來細看，在此不贅。

鞋子合不合腳，只有自己知道。香港的普選必須根據香港的實際情況創設有香港特色的普選制度。離開香港的基本實際情況照搬所謂「國際標準」，其情形如同削足適履，可能適得其反。

## 二、《公約》第二十五條是否適用於香港？

「國際標準論」的主要依據就是《公約》第二十五條，遺憾的是，該條並不適用於香港。

1976年英國簽署並將《公約》適用於香港時，對第二十五條作了保留，聲明「聯合王國政府就第二十五條可能要求在香港設立經選舉產生的行政局或立法局，保留不實施該條文的權利」，因為當時香港沒有任何選舉，更不用說普選了。直到1997年香港回歸中國，這一保留依然有效。

基本法第三十九條規定，《公約》適用於香港的有關規定繼續有效。其暗示的意思是「有效的繼續有效，保留的繼續保留」，《公約》第二十五條的保留繼續「有效」保留。因此，《公約》第二十五條並不

適用於香港。

退一步講，即使《公約》第二十五條適用於香港，該條也只是規定了「普及而平等的選舉」，並未規定任何普選的「國際標準」。

假設對《公約》第二十五條是否適用於香港產生爭議，應如何解決？根據國際法，《公約》的簽約主體是主權國家，承擔義務的主體是國家，《公約》的簽署、批准和適用涉及主權和外交問題。根據基本法第十三條、第十九條等規定，中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務，香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。因此，中央人民政府對《公約》第二十五條是否適用於香港有最終決定權。

## 三、如何保障香港市民普選權利？

如何真正實現香港市民的普選權利？答案不在於所謂的「國際標準」，而在於「一國兩制」框架內的「國家標準」，即行政長官候選人必須符合愛國愛港的標準，香港的普選必須依照基本法和全國人大常委會的決定進行。

愛國愛港，是行政長官候選人的基本條件。反對派認為這是一種「篩選」。事實是否真的如此呢？首先，什麼是愛國愛港？簡言之，就是愛祖國、愛香港，支持「一國兩制」，遵守基本法，不能與中央對抗、試圖推翻社會主義制度、推翻共產黨的領導。

試問，如果行政長官候選人不愛國愛港，不支持「一國兩制」，不遵守基本法，處處與中央對抗，試圖推翻社會主義制度、推翻共產黨的領導，這樣的行

政長官能夠保障香港的權益嗎？答案顯然是否定的。

其次，愛國愛港是基本法對行政長官的要求。基本法第四十三條規定，行政長官須依照基本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。不愛國愛港的行政長官怎麼可能盡忠職守，對中央人民政府和香港特別行政區負責？

最後，愛國愛港符合全體香港市民的根本利益，如果不愛國愛港的人當選行政長官，最終損害的是全體香港市民的利益，香港市民的普選權利也會遭到根本損害。因此，愛國愛港是對行政長官候選人的基本要求，這並不是一種「篩選」，更非一種「不合理限制」，而是實現香港市民普選權利的政治保障。

香港是法治社會，法治是香港繁榮穩定的基石。尊重法律、依法行事，是法治的應有之義。香港普選的法律依據是基本法和全國人大常委會的有關決定。

香港回歸前並無普選，香港市民普選權利的來源並不是《公約》，更不是所謂的「國際標準」。離開基本法和全國人大常委會的有關決定來談普選，香港的法治傳統就會遭到破壞，香港繁榮穩定的基石也將受到動搖，香港市民的普選權利也將難以實現。嚴格依照基本法和全國人大常委會的決定進行普選，才是實現香港市民普選權利的法律保障。

如期實現普選是香港市民的共同願望，任何政黨都不能以自己的人選能否入閣為由，去阻擋這一願望的實現。香港社會不應將時間和精力耗費在「國際標準」等虛無縹緲的問題的爭論上，回歸基本法和全國人大常委會的有關決定，創設一套具有香港特色的普選制度安排，才是落實行政長官普選的不二法門。

# 原區安置難 累舊邨重建慢

## 張炳良財委會解畫 單位造價升至百萬需開源節流

香港文匯報訊（記者陳廣盛）房委會早前提出重建22條舊屋邨，但有議員批評政府研究進度緩慢。運輸及房屋局局長張炳良昨日解釋，當局無可能同一時間重建所有舊邨，因重建要解決原區安置問題。他並在會上透露，隨着建造成本上升，公屋單位的造價可能會由每個70萬元升至100萬元，房委會需要善用資源，開源節流。

今年度施政報告提出重建有逾40年樓齡的香港仔華富邨，房委會又將另外21條樓齡約40年至50年的舊屋邨納入重建研究範圍。民協馮檢基昨日在立法會財務委員會特別會議上質疑，政府遲遲未有提出重建時間表，令受影響居民擔心搬遷時間，及對上學或上班造成影響，批評政府研究進度緩慢。

### 高齡邨齊重建 資源時間不可行

張炳良解釋指，無論在資源上或時間上，都不可能同一時間重建所有22條高齡屋邨。他說，根據過往經驗，受重建影響的居民都希望原區或就近安置，當局必須先考慮當區是否有合適的遷置資源，才能啟動有關項目，同時要平衡動用該些遷置資源對公屋輪候冊申請人

的影響。他續說，要為重建屋邨進行一系列技術研究，諮詢居民及其他持份者，並就重建部署、區內交通及社區設施等各種配套進行磋商規劃，實在需時，一般會在重建前約3年完成。

### 600億儲備建20萬單位 需審慎理財

張炳良又透露，目前每個公屋單位的造價估算為70萬元，但隨着建造成本上升，部分或增至100萬元；由於政府未來10年要興建20萬個公屋單位，而房委會目前卻只有約600億元儲備，營運終會虧本。房委會必須善用資源、開源節流，才能確保財政穩健。

### 租置管理問題多 新居屋望年底推

就有議員要求重推「公屋租置計劃」，張炳良回應指當年政府曾出售39條公共屋邨單位，終觸發不少管理問題，故不會再推。在居屋問題上，政府第一座新居屋預計將於

2016年至2017年建成，有望可提早於今年年底預售。張炳良指，居屋定價會根據市民承受能力。他說，根據過往經驗，一般會較市價低三成，但有時候會更低，難以一概而論，當局會確保價格按照負擔能力方程式計算。

### 「插針」顧居民意見 難租津租管

有議員質疑當局為了增加公營房屋供應，在現有屋邨覓地「插針式」建屋，沒有顧及當區居民意見。張炳良回應指，「社會在給我們死線，因為社會期望我們盡快解決房屋問題，我們當然希望盡量善用資源，在高度、地積比等都盡量去用」，而局方已經考慮過當區居民意見。

工聯會議員王國興問到租金津貼及租金管制的問題。張炳良說，租金津貼「未見其利，先見其害」，社會上對租金管制也意見不一，相當分歧，當局現階段不想「好心做壞事」。當局正對租津及租管進行分析研究，及參考海外經驗再作決定。

# 元朗區會否決巴士路線重組

香港文匯報訊（記者羅繼盛）元朗區議會交通及運輸委員會昨日舉行特別會議，討論元朗與天水圍區域性巴士路線重組方案。會上大部分區議員都表示支持推行區域性巴士重組，但對路線重組具體方案感到不滿。委員會最後全票否決重組方案，並促請運輸署與九巴積極回應市民訴求後才提交新方案。運輸署與九巴預計最快於本月內提交新方案。

### 民記工聯新社聯促先加車後重組

民建聯、工聯會和新界社團聯合會昨日在委員會會議前請願，批評方案的巴士服務未見加強，候車時間不見有明顯改善，批評方案是「諗縮數」，要求先增加巴士車數應付人口增長，再提出重組方案。

天水圍嘉湖北區議員李月昨日在會上表示，區內對方案「欲哭無淚」，指可忍受「左一刀右一刀」般取消264M（天恩邨—青衣鐵路站）和更改E34A（天水圍—機場）走線；但指方案取消265P（天恩邨—麗瑤）早上8班車，265M（天恩邨—麗瑤）共20班車不經嘉湖北，卻只在269M（天水圍市中心—荳蔴）加3



▲工聯會在區議會外請願，批評方案的巴士服務未加強。羅繼盛攝

部車，就是「直插心臟」，不能接受。劉桂容：須不減服務質素 工聯會區議員劉桂容則表明支持重組巴士路線，但要以不影響服務質素為原則，同時亦要改善天水圍北的交通情況。她要求B1（天水圍港鐵站至落馬洲鐵路站）可開設假日線行走天水圍北，並將途經元朗及天水圍的



▲民建聯和新社聯代表向運輸署和九巴代表遞交請願信。羅繼盛攝

機場線E34分拆，並同樣行經天北。新民黨陳思靜原則上支持重組，但對當局及九巴自去年8月以來多次諮詢後未有接納議員意見表示失望。有議員則要求署方先改善轉車站設施，以免乘客轉車時要日曬雨淋。運輸署總運輸主任張運通表示，自西鐵線通車後，大部分巴士乘客已轉用鐵路，巴士服務發展相對滯後。她指出，今次方案已相對較好，推行路線重組時需改變現時巴士服務安排，或對部分小區乘客帶來不便，期望透過諮詢後將影響減至最低。九巴企業事務總監陳碧君會後表示，不期望首次提交區議會便可通過重組方案，但形容雙方分歧已大幅收窄，未來會繼續就巴士路線重組進行諮詢，期望最快可於本月內再提交元朗區議會討論。

# 東鐵大埔墟埋站冒煙

香港文匯報訊（記者杜法祖）港鐵昨晨又發生事故。東鐵線一列列車，昨晨上班繁忙時間在大埔墟站冒煙，車長須疏散乘客轉乘另一班列車，事故中幸無人受傷，對列車服務亦未有造成嚴重阻礙，肇事列車事後返廠檢驗，港鐵正調查肇事原因。事發昨晨8時50分，一列往紅磡方向東鐵線列車在駛至大埔墟站月台停車時，車站職員發現列車車底有煙冒出，於是馬上通知車長，並安排乘客離開車廂，轉乘下一班列車。冒煙列車其後駛回車廠檢查，港鐵正調查冒煙原因。

# 工聯促港鐵凍價 張炳良：須守營運協議

香港文匯報訊（記者文森）立法會財務委員會特別會議昨日討論港鐵近月事故頻繁。有議員指港鐵去年盈利逾120億元，要求作為港鐵最大股東的政府考慮凍結港鐵車資。運輸及房屋局局長張炳良回應指，港鐵票價需按機制調整，強調政府與港鐵是按照法律去簽署有關營運協議。張炳良又謂，明白社會關注港鐵列車擠迫的情況，已要求港鐵提升訊號系統，運輸署亦正研究在繁忙時段開設巴士線，疏導人流。工聯會陳婉嫻及王國興在會上關注港鐵事故頻繁，加上去年的盈利超過120億元，政府作為港鐵的大股東，應要求港鐵不加

價，將盈利回饋乘客。張炳良回應指，在港鐵運作層面，政府並不是以股東的身份與鐵路公司商談，因為當局不希望大股東利益凌駕於小股東，故一直嘗試不影響大股東的關係。他續說，政府去年曾檢討可加減機制，機制訂明票價增幅不能超過物價及工資的上升幅度，又引入懲罰機制，一旦港鐵服務延誤超過30分鐘，就要罰款以回饋市民。促改善擠迫 運署研增巴士 張炳良表示，明白社會關注港鐵列車擠迫的情況，已要求港鐵研究推行非繁忙時間的

# 社聯：酒店利潤投放公益非謀私

香港文匯報訊（記者文森）《明報》昨日報道稱，有由非牟利團體開設的酒店，地契載有「非牟利」條款，但團體卻透過酒店賺取利潤，有違反地契之疑。社聯昨日回應指，非政府機構會將所得的盈餘投放於社會服務、教育、衛生等公益服務，並非向董事分紅，從而符合非牟利條款，故認為有關報道及相關評論不全面，有欠公允，讓公眾誤以為機構謀私利，此舉影響業界得來不易的社會公信力。

### 被指違地契 年賺千萬

《明報》昨日頭版報道稱，有部分非牟利團體開設的酒店，地契載有「非牟利」條款，並享有政府不同程度的地價優惠以營運，但團體卻透過酒店賺取逾千萬元利潤。其中位於灣仔的遜舍衛蘭軒，由循道衛理聯合教會擁有，2012至2013年度錄得1,592萬元盈利，是由外判的泰國營辦商ONYX集團，以「牌照費用」形式撥給循道衛理。而旺角明愛賓館沒有公開的獨立賬目，但明愛營運的3間旅館於2012至2013年度盈利共2,785萬元。

對於相關報道的指控，社聯回應指，非政府機構營辦部分業務時向使用者收取費用，盈虧均有。不過，非政府機構與商業公司在營辦上的分別，在於非政府機構會將所得的盈餘投放於社會服務、教育、衛生等公益服務，並非向董事分紅，從而符合非牟利條款。

### 稱報道欠公允 憂損公信力

社聯又指，現時非政府機構若要取得慈善地位，必須向稅務局申請稅務豁免。獲得慈善地位的機構可能從事不同類型的項目，有些是政府資助的社會服務，有些是基於社會需求深切而發展的自負盈虧服務，以及一些商業服務。當中，政府或會提供其使用條款的土地以作服務發展。

同時，非政府機構營辦各類業務時，也要符合相關法律要求，以至向政府部門和法定組織等資助單位提供財務資料，包括社署。

社聯認為《明報》的報道及相關評論不全面，有欠公允，未有清楚闡釋上述情況，讓公眾誤以為機構謀私利，此舉影響業界得來不易的社會公信力。

**六合彩 MARK SIX**  
 4月3日(第14/039期)開獎結果

4 9 25 26 27 28 3

頭獎：\$38,843,580 (1注中)  
 二獎：\$215,670 (8.5注中)  
 三獎：\$27,720 (176.3注中)  
 多寶：無

下次攪珠日期：4月5日