香港「6·22公投」於法無據、於理不通

中國人民大學政治學系 王英津教授

日前香港部分「泛民」人士發動了「電子公投」(簡稱「6.22公投」)，就普選特首三個候選方案進行了選擇性投票。中國人民大學政治學系教授王英津就此撰文，詳細分析香港的「電子公投」。文中表示，與西方民主國家的公民投票及電子公投相比，「6.22公投」不僅有違憲制，而且不合法理，具有很大的迷惑性。香港的「6.22公投」與西方民主國家的公民投票或電子公投有着重大差異。第一，憲制地位不同；第二，政治基礎不同；第三，根本用意不同。儘管反對派將他們的行動美譽為「公民抗命」，但與眞正意義的公民抗命根本不是一回事，而是一種徹頭徹尾的對抗特區政府和中央政府的非法行為，對此社會各界必須充分認清，並保持高度警覺。

2014年6月20日至22日，戴耀廷等香港部分「泛民」人士發動了「電子公投」（簡稱「6．22公投」），就普選特首的三個候選方案進行了選擇性投票。為增強行動的合法性，戴耀廷等人一直對外宣稱此次投票為「電子公投」，讓人誤以為「6．22公投」就是部分西方民主國家常用的公民投票。但事實上，與西方民主國家的公民投票及電子公投相比，「6．22公投」不僅有違憲制，而且不合法理，具有很大的迷惑性。為了讓人們更好地了解「6．22公投」，現作如下分析。

一、「6·22公投」並非眞正意義的電子公投

部分「泛民」人士把其「電子公投」與公民投票連結在一起，其實是一種為提升「6．22公投」檔次而故意採用的表述，因為將其行動說成是公民投票無疑會增強其合法性和正當性。眾所周知，公民投票是落實主權在民原則的一種直接民主形式，然而，香港的「6．22公投」卻與西方民主國家的公民投票或電子公投有着重大差異，具體表現在：

無明確憲制地位和法律依據

第一，憲制地位不同。西方民主國家的公民投票或電子公投均有法律依據，即首先在憲法或法律上確立這一制度，然後在憲政框架內來運作這一制度，以達至直接民主的目的和效果，故西方民主國家的公民投票是一項憲制性的制度安排。在確立公民投票制度的國家或地區，一般由憲法或專門的公民投票法來具體規定公民投票的條件、啟動、主體、議題、程序、效力等內容，從而使公民投票有明確的憲制基礎。隨着通訊、電子等現代科學技術的發展，出於節省成本、方便投票和提高效率的考量，西方民主國家近年來興起了電子公投這一新的公民投票形式，並及時針對電子公投制訂了相應的法律規範。然而，香港「6．22公投」與西方民主國家的公民投票或電子公投有所不同，其缺乏明確的憲制地位和法律依據，眾所周知，現行《香港基本法》並未對公民投票作任何制度安排，故香港特區立法會也就無權對公民投票（或電子公投）作出任何實體和程序上的規定。在這種情況下，香港「泛民」人士發動電子公投於法無據，屬於非法行為。

缺乏公投實踐政治基礎

第二，政治基礎不同。西方國家的公民投票或電子公投建立在高度完備的民主政治基礎之上，是代議制民主發展到一定階段以後進一步完善民主政治的一種直接民主方式。從目前採行公民投票制度的國家來看，雖為數不多，但多是民主發展水平較高的國家。電子公投是投票與現代科學技術相結合的新興制度，是一種新的公民投票形式，目前正處於剛剛興起階段。電子公投在西方國家之所以被慎重使用，是因為其在短期內難以解決投票公平性及其技術問題。譬如，對於不擅長新技術的老人來說，採用電子公投就未必公平；並且發動公民投票是一項慎重的行動，電子投票有可能會因投票更容易而引發投票不慎重的危險。客觀地說，電子公投僅僅是公民投票未來發展的方向之一，但限於目前的科技和資訊條件，它尚未被大規模使用，僅限於個別國家對個別議題的表決。即便是舉行公民投票最為頻繁的瑞士，也只是偶爾使用此種形式。而香港的「電子公投」背景與此不同，香港剛剛開啟民主化，民主政治尚在起步階段，這就缺乏進行公民投票實踐的政治基礎，更不用說電子公投。香港「泛民」人士在缺乏公民投票政治基礎的背景下，直接逾越民主發展階段而進入「電子公投」，真可謂「三級跳躍」。可以說，西方國家的公民投票是瓜熟蒂落的結果，而香港「泛民」人士發動的「電子公投」卻是人工促成的早熟產品，難免「發育畸形」，也有損於香港民主政治健康有序的發展。

非完善民主制度 只為對抗政府

第三，根本用意不同。西方國家的公民投票及電子公投是在憲政體制框架內部產生的合法制度，是民主主義的產物，是民主制度的重要組成部分；其產生的動因是西方民主國家的公民對代議制民主不滿，為了完善和發展民主，便在代議制民主的基礎上創制出公民投票這一直接民主形式。可見，創制公民投票制度和進行公民投票實踐的根本目的是在憲政框架下進一步完善既有的民主制度。然而，香港的「電子公投」卻不是在憲政體制框架內生成的制度，而是反對或對抗現行政府及體制的工具，是極端民粹主義的產物；其產生的背景並非是香港民主已經高度發展，而是部分「泛民」人士企圖以此對抗特區政府和中央政府；其目的並非要在基本法之下完善香港民主，而是改變香港的既有體制框架。事實上，就這一點而言，「泛民」人士並非不清楚，只是揣着明白裝糊塗，借所謂的民意和媒體輿論來對抗特區政府和中央政府而已。

通過以上比較，我們可以看出，香港「6．22公投」與西方國家的公民投票或電子公投具有顯著差異，「泛民」人士將其行動說成是「電子公投」，無非是意欲借公投之名增強他們行動的合法性和正當性，但這並不意味着「6．22公投」就是真正的電子公投。

■市民質疑所謂「公投」篤數，上載圖片諷刺投票人數竟然超過全港人口。 資料圖片

■市民獲派涼茶利誘投票。 資料圖片

■網民揭發可用假身份證號碼重複投票。 資料圖片

二、「6·22公投」是別有政治企圖的行爲

從效應上分析，香港「泛民」人士發動「6．22公投」意欲起到甚麼作用？是發揮民調作用，還是獲得「公民授權」效果？抑或兼而有之？只要深入分析，就會發現「6．22公投」純屬不倫不類。

只體現行動主導者政治意願

首先，「6．22公投」數據和結果不可以作為民調數據和結果。其一，眾所周知，民意調查機構只有具有中立性和客觀性，才能保持調查結果的公正性和準確性。然而，香港的「電子公投」本身就有鮮明的政治傾向、強烈的意識形態色彩和明確的政治目標。在部分「泛民」人士的鼓動、誘導下，部分香港民眾進行了情緒化的電子投票，雖然「泛民」人士宣稱投票結果是公正、客觀的，但從議題設計到選項設計，實際上只體現了行動主導者的政治意願。其二，在香港這樣一個兩大陣營對抗的社會裡，投票者大多是「泛民」人士，建制派人士則缺乏投票興趣，使得有限投票者所表達的政治訴求並非能夠代表香港的主流民意。其三，投票權或表決權是一種憲制性權利，其順利實行不僅需要充分而完備的制度條件（如嚴格的法律規定等），還需要有成熟而健康的軟性條件（如發達的公民文化和民主觀念等），更需要有相應的監督機制和爭議解決機制作為保障。反觀香港「6．22公投」，其缺乏上述制度支撐和資源保障，而正是這些決定了其投票結果既不合法，也不可信。

「公民授權」扭曲濫用人民主權學說

其次，「6．22公投」無法支撐「公民授權」的結論。香港「泛民」人士發動「電子公投」，旨在凝聚不同「泛民」人士的意志、獲得「公民授權」的效果，以增強他們發動「電子公投」的合法性。而事實上，「公民授權」的說辭於法無據。從憲政的視角來看，「公民授權」需要經過複雜的中間環節和制度程序，以體現和保證授權的合法性、嚴肅性和公正性。按照人民主權原則，人民是國家權力的所有者，這為憲法或法律中創制公民投票制度提供了合法性基礎。人民為何要授權？向誰授權？按照甚麼樣的步驟和程序進行授權？被授權者的基本資格和認定標準，以及如何向人民負責並接受監督？這些理論問題有助於我們審視「泛民」人士所謂「公民授權」之說辭。眾所周知，根據近代西方政治理論，人民主權是就一個主權國家內部的最高權力歸屬而言的，其與國家主權（分為對內主權和對外主權）並非完全重疊，僅僅在對內主權意義上使用。只要國家最高權力歸屬於人民（而非君主和議會），即為人民主權。但人民主權原則只在整體的國家層面上使用，即一個國家的全體人民共同擁有人民主權，而不是任何一個地方行政區域內的人民也擁有自己的「人民主權」。人民主權是一個共享性概念，即使在聯邦制下也不例外，聯邦成員單位之人民所擁有的「州內最高事務的自我決定權」屬於主權權力，而非「人民主權」。可見，主權權力與人民主權雖有緊密聯繫，但並非相同，現實中的很多誤解就是將兩者混為一談的結果。在聯邦制下，其成員單位之人民將主權權力進行了雙重委託，一部分委託給了區域性政府（即州政府），一部分委託給了全國性政府（即中央政府）。而在單一制下，人民先將主權權力委託給了中央政府，再由中央政府將權力分配給地方政府。因此，單一制下的人民不存在再授權的問題。地方行政區域的人民擁有「人民主權」，並因此而進行所謂授權或委託，這在理論上與單一制的國家結構形式原理相衝突，在實踐中也必定會導致政府統治秩序的混亂。香港作為中國單一制下的一個特別行政區，雖享有高度自治的權力，但其權力仍然來自於中央人民政府的授權，香港居民依基本法所享有的權利也並非香港居民所固有。綜上所述，香港特別行政區人民所享有的高度自治權與聯邦制成員單位的人民擁有向其州政府進行授權或委託的主權權力有很大不同，香港部分「泛民」人士所謂的「公民授權」是對人民主權學說的扭曲和濫用。

三、「6·22公投」並非眞正意義的公民抗命行爲

為了給「電子公投」和「佔領中環」尋找合法性依據，香港「泛民」人士將自己的行動美其名為「公民抗命」。所謂「公民抗命」即法學上的「公民不服從」，亦即政治學上的「政治不服從」，只是它們的稱謂略有不同。仔細研究就會分析，香港「泛民」人士發動「電子公投」和「佔領中環」與真正意義的公民不服從格格不入。

眾所周知，所謂公民不服從是指一個國家的部分公民在承認國家的法律體系與政治秩序整體之正當性與合法性的前提下，以各種非暴力的柔性手段，公開地反對政府制定的某項法律或政策的行為。公民不服從的目的在於喚起公共輿論，使行政當局或立法部門認識到某項法律或政策有損於公共利益，違反了人類社會生活的某些基本道德準則和公平正義原則，從而迫使行政當局或立法部門撤銷或延遲該法律、政策的通過與執行，或者阻礙其實際貫徹實施。儘管公民不服從備受爭議，但整體來看，其是正向的、積極的、善意的和正義的行動。

香港「泛民」人士聲稱其行動是「公民抗命」，無非是想藉着其行為與真正的公民不服從行為的某些表面上的相似性（如都具有違法性、不服從性、公開性和非暴力性等），故意將二者混同起來，以此給他們的非法行動披上正當、合法的外衣，進而蒙蔽和爭取更多的香港民眾加入他們所謂的「正義」行動。但深入分析就會發現，香港「泛民」人士所謂的「公民抗命」與真正的公民不服從僅僅在表面上有些相似，在實質上則迥然不同，具體表現在：

非改造社會 只為反對基本法

第一，在不服從的指向方面，西方國家的公民抗命所針對的僅僅是某項具體、非根本性的制度、法律或政策，並非針對憲法或憲制性法律文件這種帶有根本性、全局性的制度規範；其目的不是要推翻整個政治制度或改造整個社會，而是為了維護和促進社會的根本制度和法律。然而，香港「泛民」人士發動「公民抗命」的目的指向是反對香港特區的根本性、憲制性法律——《香港基本法》，排斥中央政府對香港特區的憲制性權力，因此，「泛民」人士的行為根本不是真正的公民抗命。

非和平手段 製社會混亂施壓

第二，在不服從的手段方面，公民抗命需要以和平的、非暴力的手段進行，最後達到改變社會不良制度的目的；凡是以軍事或暴力手段實施的政治反抗行動，均不被認定為「公民不服從」；公民抗命是為了更好地維護法治秩序，而不是將社會導入無政府主義狀態，是一種「最小破壞最大建設」的手段。然而，香港「泛民」人士的「公民抗命」旨在「佔領中環」、「癱瘓香港」，是一種「最大破壞最小建設」的手段，其目的是製造社會秩序的混亂，給特區政府和中央政府施加壓力。

不可與馬丁·路德·金相提並論

第三，在不服從的性質方面，在公民抗命中，凡是不被服從的法律或政策均具有明顯的、實質性的非正義性，通常屬於「惡法」的範疇；西方民眾抗議「惡法」，是為了「去惡從善」，進而達到更完備的法治狀態；公民抗命的立論基礎是國家的法律和政策不得侵犯人們的基本權利，否則人們有權拒絕服從。近代歷史上比較有影響的公民不服從運動案例有：甘地在南非和印度領導的反對殖民主義統治的非暴力不合作運動，馬丁．路德．金領導的美國黑人反對種族歧視、爭取平等權利運動，等等。反觀香港「泛民」人士，其「不服從」的法律卻不是「惡法」，而是全國人大制定、並得到香港居民普遍認可的良法（即香港基本法）；他們所謂的「公民抗命」，與這些正義的案例不可相提並論，不僅不具有正義性，反而具有反動性和非法性。

非糾錯機制 具非法性破壞性

第四，在不服從的功能方面，公民不服從作為一種穩定憲法制度的手段，通過反對非正義的法律或政策，禁止對正義的偏離，並在出現偏離時對非正義進行及時糾偏，有助於維護和加強正義制度。因此，公民不服從在西方民主國家被視作一種重要的糾錯機制，具有一定的進步意義，也正因如此，個別西方民主國家（如美國、法國、德國等）均在法律上對公民不服從（即抵抗權）做出了相應的制度安排。然而，香港「泛民」人士發動的「公民抗命」卻不是糾錯機制（事實上香港基本法也沒有甚麼非正義的規定需要糾偏），而是衝擊或推翻機制，具有非法性和破壞性。

跳過政治協商 走向極端街頭政治

第五，在不服從的條件方面，西方民主國家鑒於公民抗命有其破壞性的一面，故對其制定了嚴格的實施條件和範圍限制。通常情況下，人們只有在窮盡了憲政框架內所有正常手段，但仍達不到解決問題的效果和目的之後，才會出於無奈而行使抵抗權，發動公民抗命；從實施條件上看，公民抗命是不得已而用之的最後手段。然而，香港「泛民」人士發動的「公民抗命」卻與西方國家非常不同，所爭議的問題本來可以在憲政框架內通過與特區政府或中央政府的溝通協商就可得以解決，但「泛民」人士為了給特區政府和中央政府施加壓力，跳過常規的政治協商，輕率地走向極端的街頭政治，這與香港法治社會的主流格調實在不符，也是無視法治精神和憲政制度的表現。

由以上比較分析可以看出，儘管香港「泛民」人士將他們的行動美譽為「公民抗命」，但事實上與真正意義的公民抗命根本不是一回事，而是一種徹頭徹尾的對抗特區政府和中央政府的非法行為，對此社會各界必須充分認清，並保持高度警覺。

（小題為編者所加）