

# 以制度自信推進有香港特色的普選

張曉明

香港政改已進入關鍵階段。4月22日，特區政府公布了有關2017年行政長官普選辦法的方案。該方案能否獲得立法會全體議員三分之二以上多數支持通過，至遲7月將見分曉。目前，圍繞普選方案的爭論仍在持續。此時此際，無論是手握表決權的立法會議員，還是有權投票選舉立法會議員的廣大市民，理性地思考香港的普選制度從哪裡來、與其他地方的普選制度為什麼會有不同、究竟什麼樣的普選制度真正適合香港等基本問題，細心琢磨其中的基本道理，對於正本清源、凝聚共識、務實取態、促成普選，相信是有幫助的。

## 行政長官普選制度源自基本法

香港特別行政區的行政長官普選制度是基本法最先規定的。1984年簽署的《中英聯合聲明》並沒有提及「普選」二字，只是規定行政長官「在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命」。1985年基本法起草工作開始後，在起草委員會內部和香港社會上，圍繞行政長官產生辦法包括普選辦法討論過多種方案。經深入比較並吸納各方合理意見後，1990年頒布的基本法第45條第二款作了如下規定：「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。」這一規定不僅確定了行政長官普選的目標，也確定了普選的基本制度模式——提名委員會提名+全社會「一人一票」選舉，還確定了制定普選制度必須遵循的基本原則——根據香港特別行政區的實際情況而制定。香港回歸進入第十年時，2007年全國人大常委會通過《關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》，明確2017年可以實行行政長官普選，行政長官由普選產生後，立法會全體議員可以實行普選產生的辦法。2014年8月31日，全國人大常委會又通過了《關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》，進一步規定了行政長官普選制度的基本框架和核心要素，標誌着香港特別行政區行政長官普選基本制度的確立。全國人大常委會的上述兩個決定，使得基本法規定的「最終達至」的普選目標，在香港回歸20年之際變成「可望又可及」的事情。這不僅順應了香港社會的民主訴求，也顯示了中央政府和特區政府推進香港民主發展的誠意，是「一國兩制」成功實踐的里程碑和新亮點。

## 行政長官普選制度具有香港特色

根據基本法和全國人大常委會有關決定，行政長官普選制度的基本內容包括三個方面：一是提名辦法。行政長官普選時先組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會人數為1,200人，由四大界別等比例組成，即工商、金融界300人，專業界300人，勞工、社會服務、宗教等界300人，立法會議員、區議會議員代表、鄉議局代表、港區全國人大代表和全國政協委員代表共300人。提名委員會組成後，按照民主程序從參選人中提名產生2至3名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。二是普選辦法。由香港特別行政區500多萬合資格選民從提名委員會提名的行政長官候選人中，以一人一票方式選出一名行政長官人選。三是任命辦法。在香港當地普選產生行政長官人選後，報中央人民政府任命。上述三方面內容共同構成完整的行政長官普選制度。

「提名委員會提名產生行政長官候選人，是香港特別行政區行政長官普選制度的一個主要特點。」

提名委員會提名產生行政長官候選人，是香港特別行政區行政長官普選制度的一個主要特點。香港特別行政區第一任行政長官由400人的推選委員會選舉產生，第二任至第四任行政長官由800至1,200人的選舉委員會選舉產生。這幾次選舉實踐都表明，選舉委員會的組成恰如香港社會的一個縮影，涵蓋方方面面，具有廣泛代表性，而且運作良好。按照選舉委員會模式組成普選時的提名委員會，體現了歷史沿革，是一種比較自然的制度演變。行政長官普選制度的另一重要特點，是當選的行政長官人選報中央人民政府任命。這是由香港特別行政區的憲制地位所決定的。它與提名委員會提名、全社會「一人一票」選舉相結合，形成了行政長官必須獲得香港社會和中央政府「雙認可」的機制，並融合了選任制和委任制的元素，也是一種制度創新。

特區政府經過廣泛公眾諮詢後，在基本法和全國人大常委會有關決定的基礎上提出了2017年行政長官普選的具體方案。其中許多規定，包括將提名分為委員推薦和委員會提名兩個階段、獲120名提名委員推薦即可「入關」、設定最多不超過240名委員推薦的上限以確保有足夠多的人選供提名委員會選擇、每名提名委員提名時可投2至N票、提名採取無記名方式等，進一步細化了普選制度，盡可能地體現了民主、開放、公平、公正等原則。

## 行政長官普選制度適合香港實際情況



■ 中聯辦主任張曉明撰文，闡釋香港特首普選制度的由來、特色和優點等。

評判一項政治制度包括普選制度的優劣，最重要的標準就是看它是否適合該國或該地區的實際情況。正如俗話所說，「鞋子合不合腳，自己穿了才知道。」制定行政長官普選制度所依據的「香港特別行政區的實際情況」內涵豐富，包括「一國兩制」、「港人治港」、高度自治實踐的總體運行情況以及下列幾方面應當特別關注的情況：

第一，香港特定的憲制地位。香港特別行政區不是一個獨立或半獨立的政治實體，而是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域。特別行政區的創制、享有的高度自治權、實行的社會制度、設立的政治體制包括普選制度安排，都是中央政府通過國家憲法和香港基本法確定的。香港特別行政區與中央政府的關係屬於單一制國家內的地方與中央關係。香港特別行政區的普選制度是「一國」之內的地方性選舉制度。這兩條決定了香港特別行政區普選制度的基本定位。

第二，香港特殊的民主發展情況。眾所周知，在中英就香港前途問題談判前的一百多年間香港毫無民主可言。連港督自己都聲稱「總督的權力僅次於上帝」。香港的民主化進程，起因不同於其他一些國家和地方，不是二戰之後以及上世紀六七十年代興起的反殖或獨立運動，而是在中國政府對香港恢復行使主權的歷史背景下，英國政府有計劃地部署撤退和中國政府對香港實行「一國兩制」方針共同作用的結果。香港民主發展的歷史不長。即使從1985年作為港督諮詢機構的立法局引入間接選舉算起，選舉歷史至今只有30年；而從1997年由港人擔任行政長官算起，僅僅18年。反觀西方民主發展史，英國從1688年「光榮革命」確立君主立憲制到1969年規定18歲以上公民享有選舉權，歷經近300年；美國從1787年憲法明確國會和總統由民主選舉產生到1971年規定18歲以上公民享有選舉權，歷經近200年。相比之下，香港的民主發展堪稱快速。用歷史的眼光看，香港的民主發展包括選舉制度尚處於逐步培育、漸趨成熟的過程中。

「……在香港主張與中央搞對抗甚至鼓吹『港獨』言論的人只是極少數。」

第三，香港複雜的社會政治生態。絕大多數香港同胞都是愛國愛港的，在香港主張與中央搞對抗甚至鼓吹「港獨」言論的人只是極少數。但正如鄧小平先生早就告誡的，確實有人企圖「把香港變成一個在『民主』的幌子下反對大陸的基地」。香港本地一位著名學者在論著中也指出，香港一些反對派並不像西方的「忠誠反對派」，他們從根本上不認同國家憲制，甚至妄圖推翻中國共產黨的執政地位和內地實行的社會主義制度，煽動民意對抗中央，爭奪香港的管治權。去年發生的「佔中」非法活動暴露出的問題，包括香港部分反對派人物與外部勢力的勾連問題，不能不令人警醒。這種狀況是在香港實行普選必須面對的社會政治現實的另一面。

第四，香港多元的利益訴求狀況。香港長期實行資本主義制度，不同社會階層、界別之間的利益訴求多種多樣，希望通過政治參與影響經濟、民生等政策的意向明顯。比如，工商界、專業界雖然在人數上不佔優勢，但對香港經濟繁榮和社會發展具有舉足輕重的影響，他們對實行普選可能導致的民粹主義、福利主義傾向比較擔憂。在選舉制度中，通過適當機制安排，兼顧社會各方利益，確保均衡參與，才能保持經濟繁榮發展，維護社會和諧穩定。

## 行政長官普選制度合憲、民主、正當、穩健

如果說適合香港特別行政區的實際情況是行政長官普

選制度的根本立足點，那麼，行政長官普選制度本身還具有不少優點或特點：

1. 合憲性。基本法與我國憲法共同構成香港特別行政區的憲制基礎。香港特別行政區的普選源自基本法，嚴格依照基本法落實普選是法治的要求。「公民提名」、「政黨提名」等主張都有一個通病，就是罔顧基本法，背離基本法另搞一套。全國人大常委會有關決定確定的普選制度完全依照基本法規定，具有堅固的法律基礎。

2. 民主性。行政長官普選制度是經過民主程序制定的民主規則。提名委員會由四大界別產生的1,200人組成，涵蓋社會各界精英人士，具有廣泛代表性，民意基礎遠遠超過任何一個政黨、政治派別或一定數量的「公民提名」，從以往情況看絕大多數代表人士也都是以負責任的態度行使權力；獲得過半數提名委員會委員支持成為候選人，體現了提名委員會機構提名的性質及其整體意志，符合少數服從多數的民主原則；提名產生2至3名候選人，保證了選舉的競爭性；全體合資格選民以一人一票方式選出行政長官人選，體現了普選「普及而平等」的最重要內涵。從整個普選過程看，提名委員會具有把關功能，但決定選舉結果的是500萬選民。

「……古往今來，世界上任何國家的中央政府都不可能允許與其對抗的人擔任地方行政首長。」

3. 正當性。行政長官普選制度之爭的核心問題是要不要堅持行政長官由愛國愛港人士擔任，抑或是否允許與中央政府對抗的人當行政長官。這既是政治標準問題，也是法律標準問題，還是政治倫理問題。古往今來，世界上任何國家的中央政府都不可能允許與其對抗的人擔任地方行政首長。要求行政長官愛國愛港，天經地義；防範與中央對抗的人擔任享有高度自治權的特別行政區的行政長官，實有必要；行政長官普選制度為此提供相應法律保障，順理成章。確保選出港人擁護、中央信任的行政長官，也是香港特別行政區與中央政府保持良好關係、實行良好管治的必要條件，符合香港民眾的根本利益和福祉。

4. 穩健性。歷史經驗和教訓告訴我們，實行普選是社會政治制度的重大變革，涉及重大社會關係和利益格局的調整變化，必須注重穩健，力避脫離自身實際、超越發展階段搞冒進，或搞一步登天式的極端民主。行政長官普選制度體現了穩中求進原則，特別是提名委員會提名等制度安排有助於促進不同利益代表和不同政治背景的人士溝通協商，聚焦社會整體利益，發揮集體理性的把關作用，從而降低普選可能帶來的各種風險。

## 普選制度沒有國際標準

縱觀人類政治制度發展的歷史過程，由於各國各地區的歷史、文化、宗教信仰、政治傳統、經濟社會發展水平等各不相同，世界上並沒有統一適用的政治制度包括普選模式。即使是同樣實行普選制的國家，其選舉制度也不盡相同。在英國，選民不能直接投票選舉首相，而只能選舉產生議會下議院的議員，內閣由議會多數黨負責組建，國家元首則仍實行世襲制。在美國，總統是由選舉人團間接選舉產生。由於絕大多數州的選舉人選舉採取「贏者通吃」原則，歷史上曾出現過四次候選人贏得多數選民選票卻輸掉選舉人票而落選的情況。世界上也沒有任何一部規範各國各地區政治制度的國際公約，聯合國《公民權利和政治權利國際公約》其實是關於人權而非普選制度的國際公約。該公約的核心要求是確保締約國人民享有的權利不因「種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等」而有所區別，確保有關權利「不受不合理的限制」，確保「選舉人的意志的自由表達」。

從世界範圍內的普選情況看，選舉權的「普及而平等」並不是絕對的，對選舉權特別是選舉權作出合理限制是常見的，也是必要的。亦如聯合國人權中心《人權與選舉：選舉的法律、技術和人權手冊》中所言，「我們認同沒有一套政治制度或選舉辦法適合所有人和所有國家」。因此，所謂普選「國際標準」其實是誤導公眾的偽命題。

「……香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。」

在基本法起草過程中，圍繞香港政治體制設計問題的爭論一度十分激烈。1987年4月16日，鄧小平先生會見基本法起草委員會委員時語重心長地說：「香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適用。」1988年6月3日，鄧小平先生在會見「九十年代的中國與世界」國際會議全體與會者時再次闡述了這一觀點，並強調「如果硬要照搬，造成動亂，那是不利的。這是個非常實際的嚴重問題」。鄧小平先生的這一重要思想，對行政長官普選制度的設計也具有很強的指導性。客觀地分析香港過去取得的成功，從政治體制層面來說，一個重要原因就是實行以高靈活著稱的行政主導體制，而不是「三權分立」。這也是香港特別行政區政治體制設計及其運作不能偏離的一項重要原則。

## 普選制度應放在「一國兩制」制度框架內考量

把握好問題的角度十分重要。習近平主席曾明確指出，辦好香港的事情，關鍵是要全面準確地理解和貫徹「一國兩制」方針，切實尊重和維護基本法權威。這句話高瞻遠矚，切中要害，也為正確認識行政長官普選問題提供了最為重要的指引。評判香港特別行政區的普選制度，不能簡單地與外國類比，而一定要把它放到「一國兩制」和基本法所確立的大的制度框架內考量。不僅要從香港的角度看，還要從中央政府的角度看；不僅要看到它對香港內部各方面利益關係以及香港繁榮穩定帶來的影響，還要看到它對香港與中央的關係、對國家安全帶來的影響；不僅要追求民主成分的提高，還要講究原則和底線。也只有全面準確地按照「一國兩制」方針和基本法規定確定行政長官普選制度，把有關規則立好，才能確保將來香港實行的普選不會出方向性問題，確保香港和國家的長治久安。香港的一些政治力量和人物也才能知所趨避，逐漸調整政治立場，以實際行動尋求與中央政府的政治互信和良性互動，從而謀取自身發展的更大空間。

## 樹立對香港特色行政長官普選的制度自信

習近平主席、李克強總理、張德江委員長等中央領導人和中央有關部門負責人近期的講話釋放出一個最重要的信息，就是中央政府真誠期望香港2017年實現行政長官普選。這一決心和誠意已昭然天下。從根本上來說，這種決心和誠意來源於中央政府長期堅定不移地貫徹執行「一國兩制」方針的決心，來源於堅信香港同胞一定能夠管治好香港的信心，來源於對國家富強、民族振興的發展態度的自負。當今中國取得的巨大成就、展示的興盛氣象和美好前景，已經雄辯地證明了中國特色社會主義制度的優越性。「一國兩制」作為中國特色社會主義事業的重要組成部分，已經以其成功實踐打破了曾經出現過的許多悲觀預言。我們有理由相信，有香港特色的普選制度也一定能夠行得通，成功實踐這一制度必將為世界政治制度乃至人類政治文明作出新貢獻，增添新光彩。對香港社會各界人士來說，現在最重要的是要樹立一種自信：

堅信香港特別行政區的行政長官普選制度不僅是香港歷史上最民主的制度，而且是最適合現階段香港實際情況的制度，是完全符合「一國兩制」方針和基本法的制度，是切實可行的好制度。

對於一個新制度誕生時必然引發的爭論甚至經歷的曲折，我們應以正常的心態看待。而維護這一制度，特別是回應與此相關的種種惡意攻擊時，則應當多一些理直氣壯。

(摘句小題為編輯所加)

