

# 理性推進有香港特色的行政長官普選制度

宋小莊

5月4日,中聯辦主任張曉明就4月22日特區政府公布有關2017年行政長官普選辦法的方案發表題為《以制度自信推進有香港特色的普選》的文章,提出「理性地思考相關的普選制度」問題。筆者認為,文章指出政改方案的合憲性、民主性、正當性和穩健性,有助從本質上瞭解有香港特色的普選的理性思維,促使社會各種積極力量採取有效措施推進有香港特色的普選。

## 社會人士談

### 「曉明論政改」

在港英管治時期,香港一百多年沒有民主,28任港督都是英皇委任的,不能由選舉產生,更不能由普選產生。回歸以後,從感性上說,香港多數人在不同的程度上都希望可以參與政事,都期待香港的民主進程可以推進。然而,從理性上說,他們並不理解行政長官普選方案的細節,加上香港相關政治公關的偏差,有些媒體的誤導,反對派的歪曲,違法「佔領」行動的污穢,加上政改方案本身具有一定的複雜性,使理性的思維受到某種程度的窒礙。

民調顯示,香港希望推進民主的人很多,但支持政府民主方案還不夠多。廣大市民的感性情感和理性認識並不完全一致。文章從「相關的普選制度從哪裡來」、「與其它地方的普選制度有什麼不同」、「究竟什麼樣的普選制度是真正適合香港」等基本問題作出解答,非常有針對性。筆者認為,有必要從文章提出的政改方案的合憲性、民主性、正當性和穩健性加以理解,提高對有關制度的認識和自信,達到理性認識的程度:

#### 符合憲法和香港基本法

(一) 合憲性。所謂合憲性就是符合作為香港特區

憲制基礎的憲法和香港基本法,以及有關的解釋和決定。其中最重要的是正確理解基本法第45條和「8·31決定」的關係。第45條第2款明確,「行政長官的產生辦法根據香港特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。」該規定的關鍵詞是提名委員會的廣泛代表性、按民主程序以及由誰判斷、如何解讀的問題。鑒於推選委員會、選舉委員會也有廣泛代表性的要求,普選時的提名委員會是普選前的選舉委員會的自然延續。

對於廣泛代表性不能理解為擴大選民基礎,學術界曾發生很大的爭論。筆者認為,這是不可能的,這就等於當年推選委員會、選舉委員會的組成也有擴大選民基礎的問題,這也就等於提名機構也要實現普選,這些要求是史無前例的。因此,「8·31決定」沒有把廣泛代表性理解為擴大選民基礎是合理的。對民主程序可以有各種解釋,但提名委員會作為一個機構,好比立法會一樣,其民主程序是過半數通過,「8·31決定」也是合理的。作為香港基本法的組成部分,不可能發生與香港基本法抵觸

的問題。既然如此,要求撤回、修改「8·31決定」的訴求是荒謬的、不合法的。至於普選是否為真,在於是否符合「8·31決定」第2條第(3)項關於「香港特區合資格選民均有行政長官選舉權,依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選」的規定。這是行政長官普選的定義,只要香港特區的有關法律對選民資格沒有不合理的限制,該普選就是合憲的。但不能說,所有符合法律的選舉就是真普選,例如美國在19世紀、在20世紀初葉的選舉,雖然合法,但卻不夠普及,就不符合普及選舉權(普選)的標準。

#### 提名委員會提名更具民主性

(二) 民主性。行政長官的提名方式和普選方式都體現了民主性。與普選前相比較,行政長官候選人的提名從選舉委員會的個人提名,發展到提名委員會的機構提名,到底這兩者的民主程度何者更高,由於性質不同,可謂見仁見智。但與所謂公民提名相比較,優劣非常突出。好比學校提名校長候選人,到底由極小比例的學生提名,還是由各班班長、學生會、教師會提名,高下立判。

由於提名委員會的提名是機構提名,應與其它機構提名(政黨提名、議會提名)相比較,才能體現。行政首腦由議會產生,才有議會提名的實踐。行政首腦由獨立的選舉制度產生,才會發生政黨提名。提名委員會有廣泛代表性,由各經濟、社會、基層和政治等不同界別通過選舉或協商產生,比政黨按政見湊合、代表人口比例較低比較,提名委員會的提名更具有民主性。香港的政黨政治不成熟,選民對政黨不信任,有違憲的政黨存在,也不

可能採用政黨提名。至於候選人的選舉,從選舉委員會的1200人擴大到香港合資格的數百萬選民,無疑大大擴大了其民主程度,這是無可爭議的。

#### 普選特首的正當性比普選前要求高

(三) 正當性。正當性體現在香港基本法對行政長官產生及其人選的明確要求:一是產生方法的合法性,如產生方法不合法,也就沒有正當性。二是個人品質的正當性。對此,香港基本法有不少明確的規定:該人選須向中央政府和香港特區負責(第43條);是中國公民,又是有居住期限要求的永久性居民(第44條);廉潔奉公、盡忠職守(第47條);有領導能力、能執行基本法(第48條);從香港整體利益考慮(第49條);擁護香港基本法、效忠香港特區(第104條)等等。由於行政長官須是中國公民,作為特區最重要的中國公民,還須願意履行憲法義務。經過選舉管理機構的資格確認、提名委員會的提名、全體合資格選民選舉而合法當選以及中央政府的任命,就體現了其正當性。很顯然,該正當性比普選前的要求為高。

#### 普選各環節體現穩健性

(四) 穩健性。行政長官普選的各個環節都體現了香港基本法設計的穩健性:一是穩健的行政長官參選人資格,從上述品質要求可以體現出來;二是提名委員會的穩健產生,包括社會各界別、各階層、各方面的均衡參與;三是穩健的提名委員會提名機制,包括入圍和出圍要求;四是穩健的一人一票普選方式及當選制度;五是穩健的中央政府任命要求。

## 尊重民意 圓港普選夢

顏寶鈴 港區全國人大代表

## 公平評價曾偉雄處長

丁江浩 民建聯中委、區議員



顏寶鈴

被港英管治的一百多年,民主對香港來講是一件奢侈的事。歷任港督是英王任命的,行政立法局議員也是委任的。

香港第一次擁有民主權,體現在1984年中央政府積極參與的《中英聯合聲明》裡。聲明第三(四)條,明文指出「香港特別行政區政府由當地人組成。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。」不過,這份聯合聲明,字裡行間亦沒有提及普選。

1990年中央頒佈的香港《基本法》,第四十五條明確提出:「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。」

由此可見,中央希望香港實現普選的誠意及所付出的努力,都是不容置疑的。

從1997年香港回歸到2017年普選,不過短短二十載,香港從毫無發言權到五百萬選民一人一票普選特首,民主進步迅速、有目共睹。從選舉委員會到提名委員會,從1200人投票到五百萬人投票,亦充分體現了「循序漸進」的原則,民主發展切實穩健。

追根溯源,可見特區政府最新發布的政改方案,當之無愧是香港史上最民主的方案。尤其將「入圍」門檻降低至十分之一、提名委員會委員以暗票方式提名候選人等,更體現了方案已在憲制框架下達至最民主的安排。

惟激進反對派仍不買賬。他們出於個人和政黨的利益,忽視了香港乃中國的行政區而非獨立政治體的本質。提出所謂的「國際標準」,顯然完全不符合香港的實際情況。即使期望實現普選的民意昭昭、敦促通過政改的呼聲震天,仍有議員聲稱會堅決投否決票,實在任性妄為。

古希臘哲學家赫拉克利特說,唯一不變的是變的本身。社會在進步,「袋住先」絕不可能是「袋一世」。如果不「袋住先」,那麼口袋裡將會空空如也,香港政改亦將原地踏步。正如林鄭月娥司長所講,先通過政改方案,行出第一步,將普選變成香港政治體制的重要一環,就保障了不會走回頭路,到時各界仍可按法律程序爭取改善和優化制度,循序漸進達至理想的民主。

「民主」的根本是民意。眼下這一場民意戰已硝煙四起,待塵埃落定,希望「泛民」們能無愧以「民意代表」自居,尊重主流民意,以香港整體和長遠利益為依歸,放下偏執,求同存異,共圓香港普選夢!

星期一,政府公布警務處處長曾偉雄退休,由盧偉聰接任第六任處長。從報章上報道及社會各界人士的反應可見,似乎對曾偉雄處長有較負面的評價,例如有報紙形容曾偉雄處長「任內惹火罪案率低」、「警隊滿意度跌至回歸以來最低」,甚至民陣發言人猛烈批評曾偉雄處長縱容警員濫權為「歷史罪人」。而反對派議員則大肆批評曾偉雄時期的警民關係是歷來最差的。大家對曾偉雄任期內表現是否滿意,不同立場人士有不同的看法,這是自然不過的事。但是如用以上的評論來總結曾處長過去4年的工作,我認為有欠公允。

事實上很多報章均指出曾偉雄擔任處長期間整體罪案下降,跌至41年來新低,而破案率亦有所增加。同時,據警察員佐級協會主席陳祖光表示,警察內部對曾偉雄處長評價甚高,得到管理層及基層同事一致的大力支持和信任。其實曾處長已經為香港市民交出一張亮麗的成績表。因為警察最重要的工作就是履行法律賦予的職責,維持社會治安。更重要的一點是,大家不要忘記,過去香港曾經發生過79天的「佔中運動」,有很多警察需要放下手頭上的警務工作去處理「佔中」事件,而那段時間香港治安沒有變差,身為警察部門的首長,當然應記一功。

很多人批評曾偉雄在任期間,令到警民關係有史以來最差,民望由曾蔭培時代的71點跌至曾偉雄時代的29.1點。但正如曾偉雄處長所言:「不願意守法的人會認為警民關係不好。正如問鄉匪警民關係如何,鄉匪亦一定會覺得雙方關係不好。」據統計數字,過去一年全港共有6000多宗示威事件,如示威活動是在合法、和平及有秩序地進行,警方何須使用武力呢?但當示威活動出現暴力及阻塞道路的情況,例如剛過去不久的「佔中」行動,非法佔領馬路及武力衝擊警察防線,警方怎能不使用武力呢?

經過「佔中」一役後,令一部分市民出現不守法的意識,不守法意識的蔓延,覺得警民關係轉差。但警民關係絕對不是一部分人覺得差就變差的,警民關係是靠社區人士和警方互相支持,大多數市民還是支持警方嚴正執法,維護法治。我希望大家不要隨意破壞警民關係,因為這對香港整體社會沒有好處。

# 普選並非無篩選 理性把關為港汰劣留良

劉國明

特區政府推出的政改方案是香港歷史上最民主的制度,但是反對派仍然繼續攻擊政改方案是「有篩選的假普選」,聲稱要否決政改方案。世界各國包括西方國家的選舉都有「篩選」機制,香港特首普選中提名委員會的提名機制,普遍存在於世界上民主政治制度中,而且政改方案的提名制度已盡可能體現民主、開放、公平、公正原則,給予參選人更多公平競爭的機會,反對派妖魔化提名委員會機制,惡意攻擊政改方案,自欺欺人,更為扼殺普選推卸責任。提名委員會當好「篩子」,發揮集體理性的把關作用,為特首普選汰劣留良,更有利國家安全利益和香港繁榮穩定。

#### 外國普選無篩選是徹頭徹尾的謊言

反對派一再宣稱外國普選沒有提名機制,而香港特首普選的提名委員會機制,正是針對反對派的候選人設下不合理的限制,因此政改方案是不符合「國際標準」的「爛方案」,似乎佔據民主道德高地,有大條道理要市民支持他們否決政改。事實上,外國普選沒有提名機制,這是徹頭徹尾的謊言。在大多數民主政治制度裡,對提名候選人都有合理限制,都存在篩選的過程。美國總統由各黨提名,各黨可能有若干個參選人,但結果都要經過各黨的代表大會篩選,各黨只留下最可能有勝算的參選人競逐;法國總統選舉對提名總統候選人都有嚴格的限制,候選人需獲得至少500名民選代表的擔保提名,這500人必須是國民會議議員、參議院議員、社會經濟委員會委員、地方議會議員或者市長,其中必須包括30個省和海外領地的代表,並且10%以上的代表不得來自同一省或者海外領地。這500名民選代表的擔保提名,在某種程度上類似於一個有廣泛代表性的提

名委員會。500名民選代表的擔保提名就是一種限制。由此可見,怎能說西方民主國家的提名沒有篩選?反對派不向港人說明真相,是出於無知,還是「揣着明白裝糊塗」,存心欺騙市民?

#### 為推倒政改扼殺普選製造理由

特區政府公布的政改方案,在符合基本法和人大常委會決定的基礎上,對普選方案作出最寬鬆的設計,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「入圍」、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,充分體現了特首普選民主、開放、公平、公正等原則,反對派參與特首普選的政治空間也隨之擴大。還要看到的是,提名委員會的提名機制是對任何符合資格參選人的篩選,不是只對反對派的篩選。成功「入圍」的參選人不可能個個都成為候選人,總有人會被淘汰,包括建制派的參選人,怎麼可以說提名機制專門淘

汰反對派的參選人呢?反對派漠視政改方案的民主、開放、公平、公正,繼續把提名委員會妖魔化為「小圈子」、「篩選」,要求保證反對派一定能「出圍」,這是輸打贏要的反民主,同時亦為推倒政改、剝奪港人的普選權製造理由,企圖將扼殺普選的責任推到中央和特區政府身上。

#### 提委會把關降低普選風險

世界上所有普選制度都有「篩選」機制,這是關乎國家安全利益、社會穩定的重要保障。在美國支持伊斯蘭國或者「基地」組織、在英國要推翻皇室、在法國鼓吹反猶太主義,這樣的政黨、政客一定會被阻止掌握政權,絕不可能成為執政者。香港特首普選的提名委員會制度,就是發揮世界各國普選的「篩選」功能,使特首候選人獲得中央及港人兩方面認同和支持,阻止那些無法獲得中央及港人兩方面認同的候選人入局。中聯辦主任張曉明2013年7月16日出席立法會午宴,有議員向他送贈比喻篩選特首的「禮物」,張曉明發表過形象生動的「篩子論」:「我們祖先發明出『篩子』,那是一種智慧,不然,怎麼能從一大堆稻穀中挑選出優良品種,淘汰掉稗種呢?所以,不能簡單否定篩子的功能。」張曉明的「篩子論」幽默風趣,入情入理,更說明「提名委員會按民主程序提名」特首候選人的必要性。香港有人一方面長期反共反中、乞憐外力干擾香港事務,一方面又削尖頭腦要去當特首。提名委員會就要為香港普選特首挑選出優良品種,過濾敗壞,發揮集體理性的把關作用,降低普選可能帶來的各種風險。

## 思想開掘與法理演繹的完美結合

楊莉珊 北京市政協常委

在香港普選進入關鍵時刻,中聯辦主任張曉明撰寫題為《以制度自信推進有香港特色的普選》的文章,這是一篇思想深度開掘與法理嚴謹演繹完美結合的力作。

張曉明的文章思想開掘很深,他闡釋「以制度自信推進有香港特色的普選」,秉持了鄧小平有中國特色社會主義和習近平主席「三個自信」博大精深的理論。張曉明指出:「『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。」

#### 普選「制度自信」是對「一國兩制」自信

偉大的實踐需要偉大的理論,鄧小平建設有中國特色社會主義理論,內容豐富,涵蓋我國經濟、政治、文化、軍事、外交以及「一國兩制」方針等各個方面的基本問題。「一國兩制」是中國特色社會主義理論和實踐的有機組成部分,而且是中國特色社會主義中「中國特色」的重要體現。張曉明文章中「有香港特色的普選」,從理論和思想淵源上與鄧小平有中國特色社會主義理論有千絲萬縷的聯繫。張曉明文中引述並闡釋鄧小平對香港的有關論述,包括:告誡確實有人企圖「把香港變成一個在『民主』的幌子下反對大陸的基地」,「香港的制度也不能完全西化,不能照搬西方的一套」,張曉明指出鄧小平的重要思想,對行政

長官普選制度的設計具有很強的指導性。

張曉明闡釋樹立行政長官普選的制度自信,來自於習近平主席的「三個自信」博大精深的思想。習主席指出:「我們要從哲學、歷史、文明的邏輯上深刻理解理論自信、道路自信和制度自信。」並強調:「當今世界,要說哪個政黨、哪個國家、哪個民族能夠自信的,我們中國共產黨、中華人民共和國、中華民族是最有理由自信的。」秉承習主席「三個自信」思想,張曉明指出,中央期望香港2017年實現行政長官普選的決心和誠意,來源於中央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、民族振興的發展態勢的自信心。張曉明並滿懷自信地指出,有香港特色的普選制度也一定能夠行得通,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,而且是最符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。

#### 普選關鍵在於依法辦事

誠如社會各界和輿論指出,張曉明作為法律專業和基本法專家,擅長法律條文,其論述相當嚴密。行政長官普選制度是一個完整的法理體系,張曉明追根溯源地闡述行政長官普選制度源自基本法,概括了這一制度基本內容的三個方面:提名辦法、普選辦法和任命辦法,精

闡地指出行政長官必須獲得香港社會和中央政府「雙認可」的機制,融合了選任制和委任制的元素,是一種制度創新。文章還明確指出了普選制度的優點和特點,包括合憲、民主、正當、穩健。香港普選成敗關鍵在於是否依法辦事,張曉明文章堅實的法理性,對依法推進普選具有指導意義。

十八大時任國務院港澳辦副主任的張曉明,曾參與起草十八大報告涉及港澳內容,他在《十八大報告輔導讀本》中撰寫題為《豐富「一國兩制」實踐》的解讀文章,深入闡釋和演繹十八大報告中涉及港澳內容的表述。那是一個權威解讀版本,有助港人了解中央對香港大政方針的很多新判斷新思考新概括。張曉明本身是法律專家,畢業於西南政法學院,後在中國人民大學攻讀法學碩士。張曉明曾經在中英聯合聯絡小組中方代表處及香港特區籌委會預委會工作,見證香港回歸過程,對香港事務十分熟悉,與香港各界有廣泛聯繫。他還參與了近年所有涉港重大事務的處理,香港社會稱他為「香港通」。

張曉明《以制度自信推進有香港特色的普選》的文章,是又一篇力作,具有毋庸置疑的權威性。正值香港政改進入關鍵時刻,張曉明的文章傳遞中央的權威訊息,對於香港當前的普選討論具有重要的指導意義,值得香港社會高度重視。



楊莉珊