

2006 年 11 月 23 日

提名委員會的構思（補充意見）

香港城市大學法學院副院長

華人學術網絡成員

策略發展委員會政治及管治小組委員

梁美芬

筆者在策略發展委員會政治及管治小組提交有關未來行政長官選舉辦法之中的提名委員會建議書及構思，最近引起廣泛討論。本文欲就有關建議作進一步討論。本年九月二十二日，我向政治及管治委員會提交了三份建議書。包括行政長官選舉中的提名委員會建議，未來立法會普選模式中的一會兩組建議書及普選需要配套條件之一的《政黨法》制訂的思考方向問題，這三份建議書，其中兩份即提名委員會及立法會一會兩組的普選路線圖在策發會有機會作過簡單討論，有關政黨法的建議書仍未正式作討論。

就提名委員會的建議書，各報章報導為“預先給中央篩選，再讓全港市民普選。”更準確的說法應該是讓中央的否決權從“過尾關”提前成為“過頭關”。對於提名委員會的構思，相信各委員都費盡心思。

有人認為直接讓中央在各可能成為候選人的代表中提前行使否決權是“極左”的提法。亦有左派人士認為這太過一針見血。到底

這個方案是極左抑或是「極右」呢？

認為這個方案是“極左”的人士認為不應該把中央的參與提到這麼前，中央應該在整個普選過程中扮演“橡皮圖章”的角色，在香港完成所有普選程序後祇行使形式上的任命權。

這個理想在現時中國的體制下基本上是不設實際的。逃避或迴避中央在行政長官在普選過程中的角色，避而不談，祇會令普選來得更遲。就如合資計劃的雙方祇在表面的問題上兜圈，在雙方關注的要點上避而不談，或不容許協助談判者指出來，否則就「反桌面」的話；在這種氣氛下，無論雙方談判的時間有多久，這個合資計劃並不會成功的。不把各方關注的重點說清楚，普選的討論祇是在雲中徘徊，不會有任何結果。在衆多提名委員會的組成及提名機制的方案中，我的建議是最直接地提及中央的角色及參與。為什麼要這樣提？

過頭關抑或過尾關？

因為這是一個迴避不了的問題；所謂「過頭關」抑或「過尾關」的問題。若一些候選人在香港全民普選後中央才能拒絕委任，對中央及香港的政治風險都會很大。因此上述情況出現的機會不大。但是不出現不等如中央不行使其否決權；若機制上要等到「過尾關」

的話，中央便會在其他途徑更緊地控制提名權，或索性不會同意一個不能確保上述「拒絕委任情況不會發生」的方案進入正式的議會法案階段。

我在方案中指出的是現存的政治現實，縱使在現存的特首任命機制上沒有明說，中央參與特首候選人的選定是不可抹殺的事實。這個機制是所有有心參選特首的候選人(包括反對派的特首候選人)都必定要考慮的因素。坊間有說法是寧願維持現在八百人的制度，或沒有西方的普選制度就寧願不要任何改變。這是一種決定，代表香港某部分人的心意，但大部分香港人還是希望有個改變。縱使不是完美的普選制度，也可走前一步。

普選模式與政治現實分不開

在《基本法》及政治現實的限制下(因為香港並不是獨立主權國家)，香港是很難出現完全像西方的普選機制。《基本法》的討論、制訂及通過確保了中央在一些關鍵的政治問題上享有否決權及對《基本法》的解釋權。而有關普選的規定又充滿著一些帶有濃厚政治判斷及充滿主觀想法的字詞如「循序漸進」、「實際情況」、「最終」。什麼是「循序漸進」、「實際情況」？什麼時候是「最終」都涉及政治判斷的問題。

決定香港將來的普選模式，除了法律問題外，還涉及各方面的政治判斷問題。

說出政治現實的問題是刺耳的，但在《基本法》的框架下，香港的政治體制是沒有可能一步就跳到西方如美國、英國等普選模式。香港《基本法》的規定決定了香港的政制發展必定會受得中央的牽制。若以西方獨立主權國下的普選機制作為基礎的話，現在任何在《基本法》規定下出現的方案都是「變了質」，「扭曲」或是「偽普選」。

任何方案都必須修改附件一，即必須得到特首、三分二全體立法會議員及中央批准。

這裡說明了中央、特首及香港任何三分之一的立法會議員分別享有對任何政改方案的否決權。

原地踏步抑或先行一步？

到底哪一個方案可以通過這個程序，大家都不容樂觀。我提出的方案祇是點出了核心問題，並未就技術上的問題作處理。例如，如何在制度上體現行政長官經過選舉之後再由中央政府任命的程序及可能要修改《行政長官選舉條例》等等。若牽涉到修改《基本法》，亦屬於附件一的範圍。但若核心問題無法達成協議或無法妥協的

話，祇在技術問題上兜圈，祇會重複去年第五號報告書的結果，事倍功半。希望各方打開心門，退一步想一想，一個直接能讓中央有份參與候選人的選拔方案(反正中央怎樣都會參與)可能是更簡單明快，減少任何香港的內部鬥爭、假傳聖旨、提名委員會遭全面操控造成祇有一個候選人自動當選等問題的出現。由中央政府部門對候選人進行資格審查若太直接的話，可考慮成立另外的委員會，委員會的成員選定及組成均可再作斟酌，筆者不排除任何方案及有港人參與。委員會的工作主要負責對候選人的資格審查。但這個委員會人數不宜多；委員會的角色並不是提名而祇作資格認定。

在現階段，香港很難通過一個與西方制度完全一樣的普選模式；即就是說，任何「港式」的普選制度都可能是「變了質」。問題是各方能因為中央與地方的政治現實作出妥協嗎？抑或寧願原地踏步，或寧願讓更多的關卡出現在提名委員會當中？

各方可否先讓一步，期望走出第一步後，再爭取把更多的關卡除掉。

談特首資格審查與任命

中文大學前政治系主任、華人學術網絡成員

鄭赤琰

(2006 年 11 月 23 日)

由各方對普選特首的討論過程中，可見到以下考慮：第一是特首普選最終可照《基本法》訂下的方向發展，但是什麼時候開始實行則仍有爭議；第二是即使是普選了，當選者還須由中央認可，這個程序也引發不同觀點的討論。

一方面的意見認為，普選結果就是民主的選擇，在一國兩制原則下，只要候任特首的政綱不違反一國原則，其當選資格便不應被中央否定；另一方則主張即使是普選產生特首，其最終任命權在中央，這是《基本法》條文規定下來的，也是國家體現香港主權歸屬的原則。否則特首候選人在其選舉政綱中提出香港主權獨立，不屬中國，他當選後就大可以民意表決作理據把香港分裂出去？

表面看來，這兩種對立的觀點似乎無法有匯合出路。其實，在現代國家體制上，國家構成有四大要素，即：人民、領土、政府與主權。四大要素息息相關，而且缺一不可。其中「人民」這一因素，在國家體制現代化與理性化的過程中，曾被實踐而多番論證，即使極力主張國家主權在民，也只能把其立論著力點放在人民與政府的相對性，即

人民有不認同甚至否決政府的權力，也因此憲法訂定各種方法讓人民換掉政府，即使是民權思想泰斗如約翰·洛克在其《社會契約說》也只承認人民有使用暴力推翻政府的權利。

主權不容讓步

可見儘管人民與政府間在國家體制內形成兩大互動的因素而且矛盾層出不窮，但是主張因人民不認受政府而否定國家存在的，除了「無政府主義者」，不可能同時在國家立論上作出人民可以否決國家存在。也因此理論上，儘管人民因為恨上政府而恨上國家，也只能移民他國，即使如此，他只有恨上這個國家與愛上那個國家的選擇，他沒有「沒有國家」的選擇。

即使以推動世界民主化為己任的美英，也不會任由人民投票去覆亡他們的國家，用武力的辦法更不可想像。早在中英談判香港主權移交時，雙方便有了明確的憲制安排，中方堅持只有中英雙邊外交談判、沒有中英港三邊談判，其中的根本問題正是涉及一旦香港享有「三腳鼎立」的外交談判地位，中國擁有香港的主權便會「自毀長城」。後來在《基本法》列明國防、外交，以及特區行政長官的最終任命權都在中央掌中，以體現國家主權。又因為有「兩制」的承諾，這才讓港人

治港並選出其行政與立法兩大政府機器。又因為行政首長是政府的最
高代表，立法會沒這代表性，因此，《基本法》才出現「行政主導立法」
的條文，同時也列明最高行政長官由中央任命，通過特首的任命權，
中央對香港主權的行使才得以體現。

這種通過行政首長任命權的體現國家主權的辦法，在英美也不例
外。因為也只有通過任命的程序中，使到首長向國家宣誓效忠，在英
國，即使當選執政的候任首相，已有了民意相挺，但其執政的內閣包括
首相在內得將名單提呈代表國家的英皇去任命，才能完全合憲當政的
程序。

表面看來，這只是一項禮成或行式，英皇慣例上不會不任命。可是
一旦候任首相在其選舉政綱中主張將君主立憲改為民主立憲時，英皇
會不會在這憲制巨變下自我否定而去任命這個造反首相？相信這是英
國誰都不敢去碰的問題。

美國不是君主立憲國家，當選的總統任命程序則必須通過向憲法效
忠，並由有關司法人員監誓。這樣的程序不能視作形式而無實質意義，
何況宣誓與效忠不也是講心理與精神的嗎？

選前資格審查

講到這裡,上面談到的特首由中央任命的問題，也就一目了然，香港由中央任命代表國家在港執政的特首，實與英美做法無異，明白到這是出於體現國家主權的原則，其他的考慮只屬技術性問題，是次要的。既然原則上不能跳出主權一體的規範，而任命權就是體現國家主權的國際先進做法，為了減少中港由歷史遺留下來的隔膜與彼此信任有待加強的客觀現實，梁美芬教授提議特首任命與其在選後過不了關，不如在選前先通關，權衡政治風險下，這個選前過關的提議是可取的。

選前審查候選人的資格問題，在英美或其他民主先進國也不例外，這包括個人健康、品行、犯罪紀錄、財經紀錄等等，即使政治審查也都很普遍，美國對總統候選人何嘗不作出政府紀錄審查，例如有過叛國案例的人就沒有資格參選總統！

為了減少對候選人資格審查的疑慮，最好能將妨礙中港彼此信任的問題，先取得共識，最後訂出候選人資格審查條例，問題便可減少政治爭論。