

《公民權利與政治權利國際公約》並不構成香港普選的依據，香港未來的普選依據是《基本法》的相關條文和全國人大常委會的相關決定。那些試圖以《公約》作為實現香港普選依據的人，所犯的一個錯誤，最核心的一點就是，並沒有將香港視為中華人民共和國治下的一個特別行政區，而是試圖以香港是一個政治實體的角度看待所要實行的普選。

【時政經緯】

喬曉陽日前的講話發表後，香港社會沸沸揚揚，各界人士都表達了自己的看法。贊成者有之，反對者亦有之。彼此之間的爭論似乎日漸激烈，且在短時間內難以平息。筆者認為，有這麼一場爭論乃為好事。它可以幫助人們對香港普選問題有一個清晰的認識。

對喬曉陽講話不滿的人認為，中央的明確表態：「與中央對抗的人不能擔任行政長官」是中央不想在香港搞「真普選」，強調「愛國愛港」人士治港就是要通過一種篩選方式將所謂泛民派的候選人剔除。這是嚴重違反《公民權利與政治權利國際公約》的舉動。

對此我們不禁要問：香港到底是依據什麼實行普選？是依據《基本法》和全國人大常委會的相關決定，還是依據《公民權利與政治權利國際公約》？

高度自治屬中央授權

香港是中華人民共和國一個享有高度自治權的特別行政區，其所享有的高度自治權是中央政府從國家統一的大局考慮，以高度包容的姿態，對香港特別行政區授權的結果。但從政治上看，香港特別行政區即使享有更多的高度自治權，也必須對中央政府效忠。如果沒有了這一點，「一國兩制」中的「一國」就化為烏有了，「兩制」所包含的「高度自治」也就變成「絕對自治」了。試想一下，中央和香港特區之間如若沒有這樣一層政治關係，那還是「一國」嗎？

香港有些人似乎總是不太明白這個道理。在喬曉陽發表講話後，又拿《公民權利與政治權利國際公約》來壓人，似乎非要以此來說明中央政府在香港發展民主政治是假心假意不可。既然如此，我們就有必要來說明一下《公約》與香港未來普選是否存在着依據關係。

衆所周知，中國尚未最終加入這一《公約》，因此這一《公約》對中國政府是沒有約束力的。即便如此，中央政府在《基本法》中仍然承諾了該《公約》適用於香港的有關規定繼續有效（第39條）。顯然，中央政府對於這一國際公約是持尊重態度的。

回歸後民主繼續發展

前些年，香港的某些人士出於攻擊中央政府的心態，以不負責任的口吻說道：香港功能界別選舉制度不符合《公約》相關規定，試圖將這一適應香港社會實際的制度打入不合理的困境，在香港造成了一定的影響。不過北京大學法學院饒戈平教授指出了英國人在1976年將這一《公約》適用於香港時所做出的保留條款。這種保留的目的在於摒除或更改條約中若干規定，使之不適用簽署者。也就是說，凡是英國對公約中做出保留，且該保留適用於香港的條款，不屬於在香港適用的法律條款，對香港不產生法律效力。饒戈平教授正本清源，使那些原本要煽動是非的人啞口無言。

喬曉陽講話發表後，香港又有人出來說，中央明確表示「與中央對抗的人不能擔任行政長官」的說法就是要排除「泛民派人士」入關，嚴重違反了《公民權利與政治權利國際公約》第25條（b）款。這種說法與前面的提法如出一轍，它還是在運用英國人做出了保留了的條款說事，而這一條款的內容並不是香港普選的法律根據。

客觀地講，中央政府是真心誠意推動香港民主政治發展的。那些不斷攻擊中央政府壓制香港發展民主的人應當們心自問，到底是誰在推動香港的民主政治發展？香港在英國人統治下的百多年中發展了選舉政治嗎？沒有。香港社會似乎也沒有出現過大的動盪。直至臨近香港主權回歸的前十幾年，英國人出於「民主抗共」「民主拒共」的意識形態思維考慮，才推出了各種民主選舉制度。對於英國人的這些做法，中國政府如若也從傳統意識形態考慮，是不會接受的。恰恰相反，中央政府不僅沒有拒絕這些民主制度，且在香港回歸過程中將英國人在香港確定的民主制度作為行之有效的制度加以保留並使之繼續發展。

由此可見，中央對於適合於香港社會實際的民主制度的存在和發展是持認同態度的。試問，香港實現「雙普選」的目標是誰確定的？是中央政府。如果中央不想在香港發展民主選舉政治，何必沒事找事？這是在英國人對《公約》第25條（b）款做出保留語境下人們所應當具有的思維。

依據《基本法》推進普選

香港回歸後，中央政府充分意識到在香港發展民主政治的必要性。即使在中國沒有加入《公約》，且有保留地使《公約》適用於香港的前提下，中央政府還是在普選的概念上不斷與《公約》所確定的普選概念靠攏。喬曉陽在2010年6月8日在對香港普選發表自己的理解時，明確表示「普選的核心內容就是保障人人享有平等的選舉權」。試想一下，如果中央政府不認同現代民主制度，不認同普選的基本價值，有必要用《公約》中的普選概念作為香港普選的核心內容嗎？那些攻擊喬曉陽講話違反《公約》的論調是毫無根據的，也是一種不懂法的表現。

話說回來，現在的香港已經是在中華人民共和國的一部分，與中國其他區域的不同之處在於，她依據《基本法》這樣一個憲制性文件而獲得授權，享有高度自治。那些試圖以《公約》作為實現香港普選依據的人，所犯的一個錯誤，最核心的一點就是，並沒有將香港視為中華人民共和國治下的一個特別行政區，而是試圖以香港是一個政治實體的角度看待所要實行的普選。因此，我們不得不提醒這些執迷不悟的人，中央政府尊重《公約》，履行《公約》中在香港適用的內容，但《公約》並不構成香港普選的依據。香港未來的普選依據是《基本法》相關條文和全國人大常委會相關決定。

作者為深圳大學當代中國政治研究所教授，副所長

普選之憂並非子虛烏有

□鄭赤琰

把普選權與候選權捆綁在一起，是否明智？因為普選權涉及選民與候選人兩種不同職責的權利，而候選人的職責不單是參選權利這麼單純，還涉及當選後的職權，涉及各方利益。因此在討論人權與選舉制度的關係時，須把候選人的人權與選民人權加以區分。前者被視為是「職責基礎」的人權，後者則是「權利基礎」的人權。前者因為涉及的職責重大，條件要求也往往嚴苛！這與公共利益與公共安全有密切關係。



【港事港心】

根據香港的特殊情況，排除選出一個在「愛國愛港」條件上不合格的人當上香港特別行政區行政首長，不但不是假設性的問題，而且還是顯性與潛性的現實問題。任何防範立法或設置限制條件，若沒有現實性基礎，便有藉此作出政治打壓之嫌，會受人詬病。反之，不夠理想，但可以理解和情有可原。

強調香港特首選舉須要具備「愛國愛港」條件的候選人才能參選的限制，是否有違人權大章第25條B項的問題。根據《基本法》第39條：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約，可以完全不考慮聯合國的人權大章。尤有甚者，美國也制訂了自開國以來所未有的「愛國者法」，目的是以此「愛國者法」來加強防範「恐怖主義者」，這個「愛國者法」給予執法者更多方便去反恐，不必綁手綁腳，被「恐怖主義者」鑽法律空子。

接着美國之後，全世界立即跟風，不管國內有無「恐怖組織」，都紛紛效法美國制訂「反恐」條例，尤其是國內有「分離主義者」組織採用暴力手段殺害無辜平民的，也都以「反恐法」加以正法。

面對這種國際的「恐怖主義組織」與「反恐立法」的普遍實況，聯合國的人權觀察員也不斷表示擔心「反恐法」的執行有損人權的趨向，同時也發現很多國家更利用其國家的「移民法」把關，將各種不受歡迎的政治人物，以「反恐」之名，擋住不讓入境，或加以短暫拘留。更令人感到束手無策的是「國家安全」與「人權」彼此不能兼顧的險象頻生，徒呼奈何。

實際的例子是，《公民權利與政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。「適用」兩字已指明：只有「適用」的有關規定才會繼續有效，換言之原來已在97年之前的政府宣明不適用的有關條文，也是繼續保留其「不適用」。至於有關規定何時可轉為適用？不會是自動生效，而須要另行修改《基本法》才能改變。

區分各種不同權利

至於有法律學者辯稱：港英殖民地統治時代，因為沒有實行「普選」特首，而因英廷宣布人權法第25條B項不適用於港。如今若2017年實行普選，這條便可自動生效，否則便違人權法。這個辯解很

勉強，以法律觀點去看，過去宣明第25條不適用已屬違反人權法，當時不追究，可說是殖民地的特殊政治條件所使然，因為一旦第25條也適用於英國或其他帝國統治的殖民地，殖民地人民便大可用這個人權法取得普選，殖民地人民的自決權也就立即水到渠成，它們獨立建國也就不在話下。因此此條文不適用於殖民地的考慮，不是有無普選的問題，而是擔心有了這條後殖民地會藉此取得獨立建國機會，這才是真正不適用的原因！既是如此犯了人權法在前，港人可以忍受，為什麼主權易手後就執著不忍讓呢！

把普選權與候選權捆綁一起，是否明智？大有商榷之處。因為普選權涉及選民與候選人兩種不同職責的權利，選民的職責只在投票（有的國家還立法強制投票，否則被當不履行職責而會加予種種不同的懲罰），這純屬「權利基礎」的人權（Rights-based Human Rights），而候選人的職責不單是其參選權利這麼單純的權利，還涉及當選後接着而來的職權涉及的各方利益。尤其像一些種族宗教和意識形態衝突高危的國家，如以色列、土耳其、黎巴嫩、印度等等，其國家行政首長的職責絕非一個選民及其純粹投票的職責可比。因此在討論人權大章與選舉制度的關係時，把候選人的人權與選民人權加以區分，前者被視為「職責基礎」的人權（Duty-based Human Rights），後者則是「權利基礎」的人權。前者因為涉及的職責重大，條件要求也往往嚴苛！這與公共利益與公共安全有密切關係。

「有條件」並非不民主

由此看來，為了爭取毫無約束條件的候選人權利，而不惜和選民權利綁在一起，只有無條件限制的候選權利才算得上「真普選」，否則便是「假普選」，便不惜一切代價鬥爭到底。這是否明智？值得港人公開討論。

自上世紀八十年代開始九七主權回歸談判，中英兩國便在會議上觸及非常棘手的問題。其中最具有代表性的麻煩是港府當時兩位高官鍾士元和鄧蓮茹代表港人前去向當時中央最高領導人鄧小平陳情，說是有三百七十萬人手持「英屬土公民」（BDTC）的國籍身份，說他們接受不了這個政權轉手，怕不能適應中華人民共和國的政制管治，因此他們要求鄧小平再考慮是否要收回香港的問題，並表達意願，最好能延長1997的期限多幾十年。鄧小平聞言後，對着兩人說出了「孤臣孽子」的話，會面不歡而散。鄧小平最後還是找到了一個「過渡」的方案，給予香港「五十年不變」「港人治港」「一國兩

參選及提名並無國際標準

□宋小莊



【審思辨明】

普選有沒有國際標準？這不是可以簡單回答的問題。如真要簡單回答，則是：選舉權（投票權）有公認的國際標準，但被選舉權（參選權）以及被提名權，並沒有公認的國際標準。

爲了說明問題，需要引述《公民權利和政治權利國際公約》第25條的規定，該條指出：「凡屬公民，無分第2條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：

- （a）直接或經自由選擇之代表參與政事；
- （b）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉權應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表達；
- （c）以一般平等之條件，參加本國事務。

普選可直選或間選

上述條文，第（a）項講的是選舉方式，可以經直接選舉或間接選舉（經自由選擇之代表）參與政事。也就是說，普選可以是直選，也可以是間選。

第（b）項分為兩個部分：前面部分說的是選舉應當是真正的、定期的，投票和被選都不受無理限制，但沒有提到提名問題。後兩部分說的是投票權的四個原則，即普及的選舉權，平等的選舉權，秘密的選舉權以及自由的選舉權。

第（c）項說的是應當以平等的條件，允許本國公民參與國家事務。此項不涉及到選舉。

根據上述規定，可以知道：

- （一）選舉權必須普及、平等、秘密和自由。
- （二）選舉應當是真正的、定期的。

（三）選舉方式可以是直接的，也可以是間接的。

- （四）公民投票和被選都不受到無理限制。
- （五）國際公約沒有提到提名問題，允許世界各國根據本國情況作出不同的規定。

在此可以列舉世界若干個國家的提名制度，說明國際上並沒有公認的提名方式：

例1：美國總統採用政黨提名制。美國政黨決定總統候選人提名的機構是全國代表大會，由各黨以地區為基礎所選出的代表組成，但大多數代表由各地黨內領袖指派。在歐洲人看來，美國政黨的提名大會是民主國家選擇國家元首最糟糕的方法。參選人有所謂黑馬（dark horse）和暗馬（stalking horse），金錢有大用，引誘與行賄，拉攏與交易，謠言和陰謀，無一不盡其極。這種制度完全在1787年憲法之外發展，歧視其他政黨。在民主黨和共和黨之外，沒有其他政黨人士獲得過提名。被提名後的候選人，則由選舉人團選舉產生。

法國採推薦制提名

例2：法國總統採用指定個人推薦制提名，避免受政黨的過分左右。根據法國現行法律，有權推薦總統候選人的包括國會議員、大區議員、巴黎市議員、海外領土議會議員、海外法僑領袖以及市鎮長，約44000人，只要有至少來自30個省（法國共有約100個省及海外省）的500名有權推薦人士聯署，就可以成為總統候選人，經全體選民直選產生，但法國總理不採用提名制。法國憲法第8（1）條規定，「共和國總統任命總理。」

例3：俄羅斯總統採用選民提名制。根據《總統選舉法》的規定，任何推薦團和競選聯盟徵集到

制」的三大方針。目的是以「五十年」的時間去換取兩地政治、社會、文化求同存異的空間，以繼續維持香港的安定與繁榮。爲了也能在經濟上縮小兩地的差距，鄧選特別在香港周邊的內陸成立了四個「經濟特區」，即深圳、珠海、汕頭和廈門。可見其實事求是，用心良苦，體諒香港實情的態度。

愛國愛港是項義務

可是97回歸後，十六年來的政治動態從幾個重大事件去觀察，件件都加深兩地互信危機，舉其大者，有反第二十三條立法的五十萬人示威遊行，有連年不停的遊行，而且還有愈來愈有失控的趨勢，和慶祝回歸的官方和民間慶祝大相逕庭；有司法問題一旦觸及中央釋法，便有如司法獨立大難臨頭，有誰敢採用《基本法》為中央辯護，便會受到嚴詞批判；有「五區公投」藉以進逼早日實行雙普選；把立法會無法取得早日完成雙普選的立法，謾過於中央；有反國民教育運動，指特區政府奉命對港學生展開「洗腦」教育；有民主黨領袖和中聯辦官員交流政改方案，被指出賣民主，將2012選舉大肆宣傳為抗共的選舉，反對出賣民主的選舉；最近則有計劃搞「佔領中環」的公民抗命運動，目的是對中央施壓要求給予早日雙普選；還有在最近遊行中有人高舉英國旗，數度出現，愈來愈多。所有這些事件，不是愈來愈少，而是愈來愈多與頻密。再加上立會選舉已出現親中與反中的宣傳口號，形成兩極化，批判的宣傳濃重。站在中央的角度，很不是味道，可以從歷次中央官員口中的評述，清楚聽到。因此日前喬曉陽以全國人大法律委員會主任的身份對三十多位港方立法議員說出特首候選人須經「提名委員會」評斷是否具備「愛國愛港」的條件，正是反映了香港仍存在有體質不變的憂慮。

在《基本法》條文中，可以找到不少特區行政首長選舉對候選人會有條件限制的規定，除了一般的條件如第四十四條的規定外（年滿四十四歲，在港通常居住連續滿二十年，並在外國無居留權等），還特別說明要「永久性居民中的中國公民」才能擔任。所指的「永久性居民」是在港建立「通常居住」，即一般說的「家在香港」，既已有家在港，「愛港」該是通例，不愛港是特例。「公民」愛國也是普世的要求，因為國家給予公民權利也都要公民盡義務，愛國之說也不過如此盡公民義務。至於義務的要求很多國家都包括服役，戰時要衛國保民，平時要愛護公物公家財物，等等。因此對所指的「愛國愛港」要以平常心去看待，不必神經過敏！

作者為香港中文大學前政治系主任、華人學術網絡成員

參選及提名並無國際標準

100萬選民的簽名，而每個聯邦主體的簽署人超過選民總數7%，就成為候選人。

例4：英國女王採用世襲制，英國首相採用執政黨議員（下院）提名制。如保守黨執政，由該黨議員提名選舉。如工黨執政，由該黨黨員提名選舉。

例5：德國聯邦總統由政黨提名，由聯邦大會（聯邦議院議員和同等數量的、由各州議會選出的州議員組成）選舉產生。聯邦總理根據聯邦總統提名、聯邦議院選舉產生。

例6：日本天皇是世襲的。根據《日本憲法》第67（1）條規定，內閣總理大臣經國會議決在國會議員中提名。

就以上6例而論，各國元首和政府首腦的提名制已各有不同，怎麼可能有統一的國際標準呢？要求世界各國有一致的提名規範，以便「一國兩制」下的香港特區有所跟隨，無疑是緣木求魚，蒸沙作飯。由於沒有公認的標準，早在1990年4月4日香港基本法第45條第2款已作出普選時的行政長官由具有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名的規定，是有遠見的。

與提名不同，國際公約對普選有比較清晰的規範。在此值得注意三點：

遵守三項國際規範

一、享有普選權的選民必須是本國公民，世界各國皆如此。例如在美國，公民才有投票權，綠卡沒有投票權。但香港特區卻反其道而行之，綠卡（有居留權的永久性居民）有投票權，但中國公民如不是永久性居民，則沒有投票權。這不符合國際公約的標準。對此筆者前後講了25年，但香港特區反對派為何視而不見呢？

二、國際公約明確的普選的國際標準是北斗星，是指南針，是未來要實現的目標。世界上有相當一部分國家包括發展民主的國家都還沒有實現選舉權的國際標準。例如英國在國家元首、政府首腦、上下兩院四個中央國家機構中，只有下議院實現普及選舉權，其他都沒有普選。美國在總統、上下國會三個中央國家機構中，只有眾議院滿足國際標準，但總統和參議院都未能實現平等的選舉權。澳洲對不投票的選民進行懲罰，未實現自由選舉權，等等。羅列起來，恐怕太多，在此不贅。

三、英國1976年加入上述國際公約時，對不少條文包括前引第25條（b）項作了保留，不能適用，香港回歸時沒有撤銷，根據香港基本法的有關規定也就被保留下來了。中國也已加入上述國際公約，但目前還沒有批准。到底是否也保留，這是全國人大常委會作為批准時應當考慮研究的事項。

作者為法學博士