

## 普選法案由哪屆立法會修訂

如果行政長官的普選法案獲2012年立法會三分之二多數通過，說明香港特區的民主進程將推進一步，特區政府和立法會與全體香港市民一樣都會珍惜，中央也不會允許2016年的立法會再開香港政制發展的倒車。如果有關的方案不獲2012年的立法會通過，而由2016年的立法會通過，雖時間過於匆忙，但這種可能性到現在並不能完全排除。

## 【審思辯明】

有朋友問，2017年行政長官的普選法案到底是由2012年產生的立法會通過為好，還是由2016年產生的立法會通過為好？筆者認為這需要根據具體情況作出分析。

2017年行政長官的普選既涉及香港基本法附件一的修改，又涉及《行政長官選舉條例》的修改。而該選舉條例的修改又涉及兩方面的內容，一是在附件一修改程序完成後，本地條例才能作相應的修改的內容；二是本地條例可以獨立修改的內容。

## 需視具體情況作出安排

例如現行的本地條例第13、14條規定的行政長官的資格和喪失資格的條文並不完善，而有關的修改內容與基本法附件一的內容沒有必然關係，就可以獨立修改。本地條例的修訂只需要立法會三分之二多數通過，不論附件一的修改程序是否完成，都是可以先行修訂的。但對涉及附件一的修改內容，則本地條例在附件一的修改程序完成後才能進行。這才符合基本法第45條第3款的規定。

由於修改基本法的附件一需要立法會三分之二通過，還要經過全國人大常委會批准，自然比修改本地條例為難，而根據回歸以來的多次行政長官換屆選舉的安排，在選舉行政長官的前一年12月，提名和選舉行政長官的機構就要產生。如修改基本法附件一的工作交由2016年9月以後產生的立法會來通過，恐怕難以在2016年年底之前完成基本法附件一「五部曲」的修改程序以及本地條例的相應的修改程序。由此觀之，以2012年產生的立法會修訂為宜。

有人可能擔心，2012年立法會通過的基本法附件一的修改，會不會被2016年產生的立法會否決的問題。根據香港基本法的設計，這是不大可能的。理由是：

## 中央不准立會再開倒車

（一）基本法附件一修訂的最後一道程序是全國人大常委會的批准程序。一經全國人大常委會批准，香港特區的任何地方性機構包括立法會都不能否決。

（二）行政長官的普選是屬於政治體制的問題，根據香港基本法第74條的規定，只能由特區政府提出法案或修改法案，不能由立法會議員個別或聯名提出。因此，不會發生2016年產生的立法會修改2012年立法會通過的法案的問題。

（三）如果行政長官的普選法案獲得2012年立法會三分之二多數通過，說明香港特區的民主進程將推進一步，特區政府和立法會與全體香港市民一樣都會珍惜，中央也不會允許2016年的立法會再開香港政制發展的倒車。

在此筆者反而設想，如果有關的方案不獲得2012年的立法會通過，可否由2016年產生的立法會通過的問題。雖然時間寬鬆過於匆忙，但這種可能性到現在並不能完全排除。眾所周知，2012年的立法會有70名議員，其中建制派議員只有43名，反對派議員卻有27名，超過三分之一，有否決基本法附件一關於行政長官普選修正案的能力。目前「佔領中環」和「真普選聯」的吹鼓手們已經揚言，如果行政長官的普選方案不能讓反對派的代表成為候選人，他們就會「輸打贏要」，行動升級，不惜癱瘓中環，不惜影響香港的穩定和繁榮，都要迫使中央讓步。

在這種情況下，27名反對派議員捆綁在一起否決符合基本法的普選方案的可能性還是存在的，就像2005年年底反對派議員否決2007、2008年的政改方案一樣。

但仔細分析起來兩者也有一點不同，當年政改方案被否決，要等到5年之後，才有機會讓立法會再次表決。這次卻有所區別，如果2012年立法會否決行政長官的普選方案，2016年產生的立法會還可能有機會再次表決支持。只要有三分之二立法會議員的支持、中央和特區政府加緊工作，時間雖然緊迫，但並非不可能完全附件一修正案的程序。有立法會的支持，也並非不可能完成本地條例的修訂程序。

## 本屆立會通過不表樂觀

老實說，與不少香港政界人士的看法相似，筆者對由2012年立法會通過政改方案並不是樂觀的。要在27名反對派議員爭取4名議員改弦更張，在目前政治氣氛下並不容易，當然也不是完全不可能，只是可能性不是很大而已。

然而，物極必反。《老子40章》道：「反者道之動。」《周易·系辭上》說：「夫易，聖人之所以極深而研幾也。」《系辭下》：「窮則變，變則通，通則久。」又云：「幾者，動之微，吉之先見者也。君子見幾而作，不俟終日。」這些道理都表明，香港的反對派如一意孤行，否決符合香港基本法的行政長官的普選方案，必然走向反面，到2016年立法會換屆時，選民必將作出明智的選擇。這樣反而使2016年的立法會有通過之可能。

《紅樓夢》第五回有詩云：「機關算盡太聰明，反誤了卿卿性命。」這是對「佔領中環」吹鼓手和「真普選聯」的告誡，尤其是「真普選聯」中的政黨人士，他們如果倒行逆施，為一己私利覬覦「神器」，必然為他們的選民所唾棄。而「真普選聯」中有一些政黨成員，並無謀篡大位的野心，就有可能反躬自省，不願意繼續捆綁在破壞「一國兩制」和對抗中央政府的「戰車」上，走上改過遷善、迷而知返的新道路。

筆者相信，只要中央和特區政府採取正確而適當的應對措施，能夠以喬曉陽的「兩個共識」統一政府官員、建制派議員和廣大市民對政改的認識，形成有實際作用的道義上和輿論上的壓力，「佔領中環」和「真普選聯」的邪惡圖謀是不能得逞的。

作者為法學博士

## 「佔中」不是公民抗命

□鄭赤琰

「抗命」要人犯法，犯法必須要得人同情，否則得不到社會體諒，什麼政治正義也枉然，這點研究，「公民抗命」者都一再警誡，因為少數人抗命是志在把社會良知喚醒，現在「佔中」擺明要把《基本法》的政改條文擱置一邊，改用社會運動去企圖走捷徑，而且還公言若「佔中」走不通便會有暴力的後果，這是「威脅」的語言，不是博求良知應有的說詞。

## 【指點香江】

「公民抗命」涉及的最基本目的是要求「正義」（justice）得以伸張，但是什麼叫「正義」？以當今之世來說，不同的「意識形態」便有不同的「正義」實踐，奉行「自由主義」（Liberalism）者堅持個人利益至高無上的「個人主義」，根據這個政治信仰，個人利益就是最神聖不可侵犯的「正義」，政府的行為損害到個人的權益便是違反「正義」，個人便有各種反抗政府的行動，包括遊行示威，甚至革命的暴力行動，當然也包括非暴力的反政府行動，例如通過結社抗議，言論批判，新聞攻擊等等。「公民抗命」便是其中一種非暴力的政治抗爭。

反之，奉行「共產主義」或「社會主義」者則堅持「社群主義」（Communitarianism）或「整體主義」（Collectivism），根據這個政治信仰，社群利益超越個人利益，整體利益神聖不可侵犯，維護整體利益就是最高無上的「正義」。如果政府沒法保障社會整體利益便是不公不義。人民有權換政府，也包括非暴力和暴力行動。

因為「個人主義」與「社群主義」的政治信仰有此天淵之別，彼此對「正義」的理念（concept）也就有別。因此「正義」的理念屬於哲學範疇，不是科學範疇，屬於價值系統（value system），不屬科學「事實」的系統（factual system）。因為屬價值判斷，也即好壞判斷，不是科學性的判別，因此不同價值觀便有不同的好壞標準。「正義」的判斷也有不同的意識標準，也正因為有「個人主義」與「社群主義」的「正義」理念不同，所以才出現近代「社會主義」與「資本主義」的派系和國家的對壘，雙方都堅信其所信奉的主義才是真正的「正義」。

## 「個人利益」超越「社群利益」

主張用「公民抗命」去「佔領中環」（簡稱「佔中」）者，他們所提出的政治訴求是早日實現「雙普選」，現行的選舉制度非「雙普選」，因此而被視為有損個人的選舉人權，他們認為只有每個選民能享受到毫無條件限制的一人一票，票票等值，有選人和被人選的權利，否則便是不公不義的「不正義」。換言之，只有「雙普選」才有「正義」可言。

可是這種「選舉正義」所要實現的政治目的是要以「個人利益」去超越「社群利益」，也即要依時依日完全廢除當今香港仍存在的特首選舉中的「選舉人」的選舉制度，和立法會選舉的「功能選舉制度」。偏是這種「選舉正義」制與「功能選舉」制不但有其「社群主義」的價值觀，而且還通行於世，甚至連美國的總統選舉也在普選制內滲入了「選舉人」票。在參議院選舉也不是票票等值，而是五十個州每州不管選民多寡，一律選出兩名參議員，例如加州與阿拉斯加州人口懸殊，人口少的推選兩名議員，人口多的也推選兩名議員，可見「選舉正義」要公平（Fairness）的原則，也被打破，這正是出於參議員具有代表州利益的「功能」，也是源於「社群主義」的考慮。可見「社群主義」並非不容於「個人主義」的社會，同樣，「個人主義」也非不容於「社會主義」的社會。「個人」與「社群」只有誰應優先被考慮的分別，而不是兩者互相排斥的分別。

了解到這點，可見現有的香港特區選舉制度，其實也像美國那樣普選與功能選並存，像這樣並存制的做法舉世皆見，可見絕對是或非之說是言過其實。

既然「選舉」存在着「普選」與「功能」兩制並存的現象很普遍，所謂「選舉正義」也因「個人主義」與「社群主義」的價值觀而各有爭持，因此以「佔領中環」的「公民抗命」其訴求無法取得「正義」的一致共識。「個人主義」要求「普選」的絕對一人一票，票票等值；反之「社群主義」也要求「功能」與「普選」前後接軌（如美國的總統和參議院選舉先「普選」去產生「功能」的「選舉人」和「議員」）。如此各不相讓情況下作「公民抗命」，連「正義」的理念也不一致，「佔中」也勢必引發兩派「正義」對決，到時出現暴力對峙不會是意外，而



戴耀廷鼓吹「佔領中環」，以破壞法治來謀求一己政治利益（資料圖片）

是意料中事。依研究「公民抗命」的大師級學者John Rawls的說法，「公民抗命」能否達標，要有「正義」理念共識，才行得通。連理念也分歧，便會變成改變政治制度的行動，即用「個人主義」的價值觀去強行取代「社群主義」的價值觀，那是「革命」，不是「公民抗命」，前者用暴力，後者犯法但不抵抗執法者拘捕、也甘受牢獄之災。依Rawls所見，「公民抗命」的先決條件是整體社會先要有一個共同的「正義」感，才容易由少數人的「抗命」而喚出沉默的多數走出來支援。否則便會因不同的「正義」理念被「抗命」者引爆社會衝突。因此Rawls建議：當「正義」的理念不充分一致，還是循求政治體制去爭取自己的訴求才是最恰當的做法。例如通過政黨、議會、司法、行政、新聞自由、言論自由等管道。

## 「癱瘓法治」恐淪「群眾暴力」

這次倡議中的「佔中」「公民抗命」，可以預見到的嚴重後果，很有可能會出現「抗命」者佔據中環交通要道的同時，不參與「抗命」的群眾會走到「抗命」地點的街道、天橋、大廈四周，當出現的人潮高達十萬、二十萬，圍圍把「抗命」的一群圍在中間，令到執法者無法進入將「抗命」者拘捕，這一來不但會癱瘓中環金融與商業中心，同時也會癱瘓法治，到時「公民抗命」不想走向「群眾運動」也難以想像。一旦形勢發展到這種地步，持不同「正義」感的另一派勢力也會被激發出來對抗，雙方都以「正義」自恃，到時不搏命也幾難！

除了「正義」之爭外，「公民抗命」還有其他先決條件必須要好好考慮。例如：不能因自己抗命而損害到他人的利益；不得違憲行事；其他政治途徑仍未到山窮水盡之前，不要走抗命這一步；不要涉足「革命」領域。

談到「佔中」就很難不損害到其他市民的利益。作為「金融中心」的中環，一旦那裡的交通中斷，社會秩序便立即受干擾，什麼商業活動，金融交易活動，服務市場等等都會受到嚴重影響，單是股票證券市場一旦出現干擾，短期間所有股民都會受累，長期抗命的話，便會長期受累，影響所及，好幾年建立起來的金融中心的地位也會毀於一旦，因為金融證券講求的是信心，一旦投資環境信心動搖，也就動搖到根本。有人辯稱：2008年後出現的「佔領華爾街」並無推毀華爾街的金融中心的地位。這辯解很勉強，第一是「佔華」的訴求單純得多，他們要求的是「救銀行」之餘，要求政府也要「救中產階級」，這要求溫和得多，而且涉及政策調整。「佔中」訴求則涉及「選舉正義」，不但議題複雜，涉及面廣（涉及行政、立法、還有中央），難以解套；第二是華爾街的金融腹地大，本土金融實力大，再加上美國是金融老大，金融界出走的機會很小。反之，香港金融過路客多，本土金融實力小，出走的心態強，一受打擊便會有人溜之大吉。

說到不得違憲行事，研究「公民抗命」的學術界都會指出，「抗命」的訴求議題愈是針對政策性的問題，便會有更高的成效，反之，涉及反對憲法條文的重大政制問題，便是茲事體大，絕非「公民抗命」能勝任，因為改動憲法條文關卡重重，要動員立法與行政，程序艱巨。尤其是涉及香港特區《基本法》的修憲，首先得在議會要有三分之二的多數，還要行政首長認同，最後還要經人大常委去通過。單是要通過第一關的立法議會三分之二的多數，以現有正反陣營來評斷，誰也拿不到三分之二的多數。處此情況下，「佔中」捨近求遠，不向源頭的立法會埋手，反而向終點的中央機構施壓，真有點像港製電影裡頭的「無厘頭」。

說到其他政治手段仍未臻山窮水盡，不要搞「公民抗命」。因為「抗命」要人犯法，犯法必須要得人同情，否則得不到社會體諒，什麼政治正義也枉然，這點研究，「公民抗命」者都一再警誡，因為少數人抗命是志在把社會良知喚醒，現在「佔中」擺明要把《基本法》的政改條文擱置一邊，改用社會運動去企圖走捷徑，而且還公言若「佔中」走不通便會有暴力的後果，這是「威脅」的語言，不是博求良知應有的說詞。

## 「選舉正義」抑或「一己私利」

最後說到不要涉足「革命」，「佔中」所開出的政治訴求是「選舉正義」，而且價碼開得很高，要的是民主與人權的「雙普選」，沒有「雙普選」便沒有民主，沒有人權。而且還把「雙普選」的阻力來源瞄準中央政府。這不但說到香港沒有民主與人權，同樣也說到中國沒有「選舉正義」。對中國來說，當年怕香港變成「反革命基地」，現在果然有這苗頭了。港人會否認這種激烈的政治革命，「佔中」既缺失種種先決條件如上述，能有多大作為？且拭目以待！

此外，還有一點得說明，「佔中」及泛民各派經常援引國際人權大章說選舉權是得到國際保障的基本人權，而且援用第25條的B項作辯，言下之意，給人的印象是他們所訴求的「真普選」早已通行於世。實際上卻是香港沒有一個公認而非照不可的「一人一票，票票等值」的所謂「真普選」，有的只是「普選」加上「功能」的混合體，像美國的選舉，甚至英國的國會劃分選區也出現「Gerrymandering」（選區選民多少不一致），全世選區劃分都如此，美國的眾議院更選出大小選區選民以百萬與二十萬之差距，何來「票票等值」！聯合國的「人權機構」又何曾置喙？！

作者為香港中文大學政治及行政學系原系主任

## 香港政黨發展的「鳥籠政治」

□張定淮

香港作為中國的一部分，在享有高度自治權的同時到底應該承擔哪些基本政治責任？這是在香港政黨政治發展問題上所有合法的政治組織都需要考慮的。由此，我們不難對於香港政黨政治發揮在那種的限度做出一個基本判斷。那就是香港的政黨政治發展是中國一個特別的地方區域內存在的一種特殊的地方區域政治現象。其發展的空間不能突破依據「一國兩制」政策所包含的限度。從這層意義上講，我們用「鳥籠政治」來形容香港政黨政治發展的空間和限度不失為一種形象的比喻。

## 【議論風生】

香港自稱為政黨的組織大多產生於港英統治時期的二十世紀九十年代初。由此算來，香港政黨政治的歷史也不過僅僅二十餘年。雖然其仍不乏稚嫩，其法律地位、運作目標或運作規範上與現代意義上的政黨還有差距。然而，就其功能而言，其在香港這個既享有高度自治權，又直轄於中央政府的區域內的確發揮着某些整合民意，組織選舉，監督政府等政黨組織所具有的功能。就其前景而論，筆者認為，在民主政治作為發展前景的前提下，香港政黨政治作為中國的一種特殊的區域性的政治現象，其發展至少存在着三個空間。

民主政治的核心是政黨政治，這是所有稍具政治學常識的人都明白的道理，而香港的前景是否是走向民主

政治？其答案似乎也是肯定的，因為中央政府在香港發展民主政治是矢志不渝的。高度自由是香港社會的特徵，也是其充滿活力的重要保證，而香港社會的多元性是其政黨政治發展的基礎。這是香港政黨政治發展空間的理論空間。

## 具有政黨發展制度平台

理論上的闡述只能說明政黨政治發展的一般規律，一個區域是否具有政黨政治發展的制度平台才能說明政黨政治的發展空間。《基本法》是香港的憲制性文件，其中確實沒有一條提及政黨，但對選舉制度和政治團體所作出的規定是有目共睹的。就香港目前的情況看，存在幾種選舉：有立法會選舉，有區議會的選舉，更為重

要的是行政長官選舉。雖然《行政長官選舉條例》明確規定行政長官不能具有政黨背景，然而從香港現時權力架構的實際運行情況看，具有權力配置傾斜的行政長官在體現行政主導上的確明顯受到了政黨政治的掣肘。行政長官是否應當具有政黨背景，並以政黨作為實現行政長官主導的權力支撐確實是需要重新考慮的問題。至於區議會選舉和立法會選舉，其幾乎成為了體現各政黨體現政治能量的平台。香港各種政策的出台，除了政府的主導作用外，也不能排除各政黨的指點的博奕作用。由此可見，現時的香港具有政黨政治發展的制度平台。

香港社會的自由度是相當高的，其市民社會的特徵也比較明顯。行業組織相當廣泛且成熟。香港市民也比較具有理性精神。香港還是一個商業十分發達的資本主義社會，在這裡，西方文明和中華文明相互交融。如果我們對香港社會稍加考察就不難發現，在受過高等教育的人群中，自由民主的思想意識形態相當盛行。由此可見，建立與其社會經濟制度相適應的資本主義政治制度是符合香港實際客觀需要的。中央政府充分考慮了香港社會條件的特殊性，通過《基本法》將港英政府從二十世紀八十年代中期開啓的民主制度作為「行之有效」的制度保留下來，並使之在成為中國的一個特別行政區後得以繼續發展。「兩個普選」就是中央政府預見未來香港政治發展而提出的政制發展目標。政黨政治雖然在《

## 堅守「一國兩制」政策限度

儘管香港政黨政治發展存在上述列舉的三個空間，然而這三個空間是基於「一國兩制」政策基礎上的。在這樣一種特殊政策下，香港不是一個政治實體，而是中華人民共和國治下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依據憲法的相關規定作出授權的結果。在這樣一種憲制安排下，香港作為中國的一個地方區域實行的是不同於大陸其他區域的資本主義制度。這是中央政府為了實現國家統一而做出自我克制的重大舉動。為了保證「兩制」差異得到尊重，中央通過《基本法》將香港享有的高度自治權法制化。然而，生活在香港特區的中國公民是否也應當思考一個最基本的問題：香港作為中國的一部分，在享有高度自治權的同時到底應該承擔哪些基本政治責任？這是在香港政黨政治發展問題上所有合法的政治組織都需要考慮的。由此，我們不難對於香港政黨政治發揮在那種的限度做出一個基本判斷。那就是香港的政黨政治發展是中國一個特別的地方區域內存在的一種特殊的地方區域政治現象。其發展的空間不能突破依據「一國兩制」政策所包含的限度。從這層意義上講，我們用「鳥籠政治」來形容香港政黨政治發展的空間和限度不失為一種形象的比喻。

作者為深圳大學當代中國政治研究所教授