

關於政制檢討與諮詢的反思

陳弘毅

根據《基本法》附件一和附件二的規定，2007 年以後行政長官和立法會產生辦法如需修改，則必須按附件內規定的程序進行。此外，《基本法》第 45 及 68 條就香港政制的長遠發展設定了目標，就是最終要實現行政長官和立法會全部議席普選，而邁向這個目標的步伐，則須根據香港的實際情況和循序漸進的原則。因此，2007 年行政長官如何產生，2008 年立法會如何產生，要不要修改現行的選舉法以至《基本法》的附件一和二，已經是越來越迫切需要處理的問題。

要處理這些問題，對現行政制進行認真的檢討是必須的，檢討的目的是分析現行政制在回歸以來的具體運作情況，從而對它是否有不足之處作出評價，從而探討它是否需要修改和怎樣修改。這些問題都有相當程度的爭議性，所謂見仁見智。因此，進行政制檢討就必須就上述問題進行諮詢，收集各方面的意見，所謂詳策群力，集思廣益。

至於如何進行諮詢，香港在回歸以前和以後都累積了不少經驗，可供參考。八十年代以來，港英政府就代議政制的發展問題多次以綠皮書形式進行諮詢，在諮詢後以白皮書形式公佈決策。基本法起草過程中，香港成立了基本法諮詢委員會，1988 年 4 月，基本法徵求意見稿公佈，進行為期五個月的諮詢。值得注意的是，這份徵求意見稿就行政長官的產生辦法列出了五個不同方案，就立法會的產生辦法又列出了四個不同方案，以作諮詢。1989 年 2 月，基本法草案公佈，又再進行為期 8 個月的諮詢。回歸以來，最主要的一次諮詢便是 2002 年秋天的基本法 23 條立法的諮詢。

諮詢應怎樣進行，乃取決於諮詢所涉及的具體課題，亦即是說，並沒有一種絕對適用於所有課題的諮詢模式。就當前的政制檢討來說，我認為可採取兩階段的諮詢。第一階段處理的是程序性的問題、遊戲規則的問題和進入第二階段的先決條件問題：例如現行政制是否有需要改革；政制檢討是否只處理在 2007 年和 2008 年實行的改革還是應處理較長遠的政制發展問題；政制檢討是否應限於特首和立法會的產生辦法還是應涵蓋其他政制環節(如行政立法的關係、高官問責制、政黨角色、諮詢架構等)；第二階段諮詢時所用的諮詢文件的形式(如是否應列出具體方案)；第二階段諮詢時如何收集和評估民意；中央政府如何參與政制檢討等。

至於第二階段的諮詢，如要進行的話，便是關於怎樣改革現行政制的具體方

案的諮詢。由於第一階段尚未展開，現在談第二階段，可能言之尚早。第二階段能否順利進行，很大程度上決定於第一階段進行的情況和結果。

香港政制檢討所涉及的問題是複雜和具政治爭議性的，因此，處理這些問題的程序 — 尤其是諮詢程序 — 必須公正和合理，務求盡善盡美。程序的被認受性是實質結果的被認受性的必要條件。我相信即使港人對未來政制應怎樣發展可能有不同的意見，但是我們仍有可能就處理這次政制檢討的程序問題達成共識，並在大家都接受的一套程序或遊戲規則的框架中決定未來政制發展的方向和步伐。民主不能脫離法治和憲政，便是這個意思。

明報新聞網 Mingpao.com

2004年1月17日 星期六 論壇

陳弘毅：政改非純香港內部事務

作者為香港大學法律學院教授、基本法委員會港方成員

自七一遊行以來，香港社會民主訴求不斷增強，剛好《基本法》附件一和二又有關於07年以後特首和立法會選舉辦法修改程序的規定，所以港府不得不作出回應，承諾將檢討現行政制及就有關問題進行廣泛諮詢。我相信在可見將來進行這樣的政制檢討和諮詢是無可厚非，甚至是無可避免的，而且是很多港人殷切期望的。現在大家關心的問題是，在這政制檢討過程中，中央政府應該或可以如何參與，中央政府在決定香港未來政制發展路向時應扮演怎樣的角色。

中央關注參與理所當然

在這方面，我認為第一個需要澄清的問題是，香港政制發展的問題是否主要是香港的內部事務，還是涉及到香港和中央的關係以至中央主權的行使。有一種意見認為，由於在「一國兩制」框架下，香港實行高度自治、港人治港，而關於香港政治體制的規定載於《基本法》第4章，而不是在關於「中央和香港特別行政區的關係」的第2章，所以香港政制發展主要是特區內部事務，中央參與只限於對在香港醞釀而成的選舉制度修改方案予以批准和備案（見《基本法》附件一和二）。

我認為以上意見值得商榷。我覺得應該對以

下兩種問題作出區分：一是香港政制的日常運作的問題，二是香港的政制的改革的問題。我認為前者可以理解為香港的內部事務，但後者則涉及中央和特區的關係和中央主權的行使。

為甚麼這兩種問題的性質有所不同？為甚麼不應把香港的政制的改革理解為港人治港、高度自治的範圍？這涉及到政治體制和高度自治權的相互關係。根據《基本法》的設計，香港的高度自治權是在《基本法》所確立的政治體制的框架內行使的，這種高度自治權並不包括單方面修改《基本法》所確立的政治體制的權力。當全國人大在《基本法》中對香港特別行政區政治體制作出規定時，這便是中央對香港行使主權的表現。

《基本法》附件一和二就07年後特首和立法會選舉辦法的修改設立特定程序，有別於第159條規定的修改《基本法》的一般程序。在處理附件一和二的所謂「灰色地帶」所產生的問題時，應考慮上述基本理念，就是香港政制改革不純粹是香港內部事務，中央政府的關注和參與是理所當然的，不是干預香港的內部事務。

附件一和二規定，如需修改特首和立法會的產生辦法，需要採用三階段的程序，第一階段是立法會三分二的多數通過。由於第一階段是在香港立法會以內進行的程序，所以我認為有關的提案權屬特區政府，而根據《基本法》第74條，立法會個別議員無權提出涉及政治體制的法案。由於第一階段的程序在香港立法會內進行，所以沒有理由由中央政府行使提案權。

餘下的問題是，港府如何決定是否提出修改附件一和二規定的選舉辦法的議案或應提出怎樣的議案。在這方面，本文開始時提到的檢討諮詢是必要的，諮詢對象不但包括香港各界，也應包括中央政府。

改特首立會產生辦法

提案權在港府

《基本法》規定的政制發展應根據實際情況而循序漸進，附件一和二中「如需修改」的字眼表明07年選舉辦法可改可不改，因此，中央政府和港人就這些條文的理解達成共識是任何政制改革的先決條件。我十分贊成曾蔭權司長提出的雙軌諮詢的概念，我衷心希望，中央政府能聽到港人的聲音，而港人也能了解到中央政府對香港的政治體制發展的看法。因此，今天兩位內地權威學者參加這次會議，是中央和香港就香港的政制發展問題的溝通和互動的一個很好的開始。

【本文發表於昨日一國兩制研究中心主辦的「政制發展與《基本法》」研討會。】