

林瑞麟 向長：請參考巨招正

刊於香港文匯報論壇版
二零零七年四月二十六日

普選先易後難 設憲制安全機制

王紹爾

如何落實普選，一是要先易後難，二是要設立憲制安全機制。先易後難包括兩層內容：首先是「先圖後表」，其次是先落實特首普選後落實立法會普選。但這絕非意味著特首普選的重要性亞於立法會普選，恰恰相反，特首普選的重要性遠遠超過立法會普選。因此，特首普選必須設立憲制安全機制。

行政長官曾蔭權在參選期間，曾表明他會竭力帶領香港社會就普選的議題進行討論，以期在他的新一屆任期內能提出解決方法。曾蔭權並承諾在第三屆特區政府於7月組成後，將會在今年年中發表《改制發展綠皮書》，諮詢公眾有關普選方案、路線圖和時間表的意向。

「循序漸進」含義豐富

目前，不同黨派、團體和人士，對如何落實普選提出了許多方案，各種方案分歧很大，就連反對派內部也沒有形成共識；實際上，社會要形成主流意見，不同黨派、團體和個別人士都應抱著同存異的態度，願意認真地、開放地考慮他人的建議，以建立共識去落實普選。

如何落實普選，本人認為，一是要先易後難，二是要設立憲制安全機制。國家主席胡錦濤與赴京接受中央任命的曾蔭權會面時，首次將「推進民主」列為特區政府的工作目標，並且明言「這是廣大香港市民的共同心願」，說明中央掌握香港民意。但胡主席特意在「推進民主」前面加了「循序漸進」四個字。本人理解，「循序漸進」含義豐富，既包括時間概念（落實普選的年份），也包括先易後難概念，而先易後難又包括兩層內容：首先是「先圖後表」，其次是先落實特首普選後落實立法會普選。

「先圖後表」擱置時間表爭議

在何時落實普選的問題上，反對派急於「一步到位」，爭取07/08年雙普選不成，又極力催谷2012年雙普選，這既不切合香港社會的實際，又違背「循序漸進」原則。反對派議員背棄民意，否決曾蔭權提出的政改

方案，致使香港的民主政制原地踏步，令社會各界、特區政府和中央方面所付出的心血付諸東流，反對派議員必須對阻礙香港民主進程的嚴重後果承擔歷史責任。但反對派在否決政改方案後，又像沒有事一樣，極力主張2012年雙普選，這是不負責任的態度。

事實上，對於「循序漸進」的時間概念，社會分歧很大。反對派主張2012年雙普選，身兼行政會議成員的民建聯前主席曾鈺成估計普選特首最快要待2017年始實現，立法會普選則要等到2020年。也有人認為雙普選要待更後年份才能實現。與其在普選時間表上爭論不休，不如按照「先易後難」的思路，擱置時間表的爭議，從具體問題入手，務實進行討論，取得共識，先制訂普選路線圖，後一步再確定普選時間表。

先落實特首普選後落實立法會普選

策發會總結出在實行普選時，須確保4項原則得以貫徹，包括：兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟的發展、循序漸進，以及適合香港實際情況。政制事務局重申，現階段沒有普選模式的任何定案，也沒有排斥任何方案，但任何方案，必須符合基本法，也不應涉及修改基本法主體條文。確定普選路線圖，也必須符合基本法以及確保4項原則得以貫徹。

過去18個月，政府一直透過策略發展委員會及立法會研究普選行政長官及立法會的可能模式，並已取得了進展，大部分立法會議員及策發會委員均贊同普選行政長官時，必須根據基本法成立提名委員會。但立法會的普選模式仍未取得共識，特別是功能界別應如何演變，仍存有重大分歧。鑒於特首普選的爭議少過立法會普選，這已經是社會共識。按照先易後難順序，先落實特首普選後落實立法會普選，是合理的選擇。

但必須看到，所謂先易後難，先特首普選後立法會普選，絕非意味著特首普選的重要性亞於立法會普選，恰恰相反，特首普選的重要性遠遠超過立法會普選。根據基本法規定，行政長官在特別行政區具有雙重的法律地位，擁有廣泛和重要權力，既要對特別行政區負責，也要對中央人民政府負責，是聯繫「一國」與「兩制」的重要橋樑。行政長官的地位的特殊性和重要性，決定了其資格要求和產生程式的嚴格性，這包括「產生」和「任命」兩道嚴格法律程式。基本法第45條規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。中央政府的任命不是形式性的，而是實質性的。

沒有篩選機制的提名委員會形同虛設

中央既然有權在特首選舉中發揮憲制作用，提名委員會就應該設計成有助融合香港民意及中央建議的意見整合平台。基本法第 45 條講述行政長官「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」，提名委員會就是篩選機制。提名委員會的作用是使特首候選人獲得中央及港人兩方面認同和支持，並可阻止那些無法獲得中央及港人兩方面認同的報名者入局。此舉不但可避免浪費社會資源，更可避免憲制危機。

目前普選特首的一個爭議，就是應否有專前的篩選機制，保證普選產生的特首人選，能獲得中央接納。反對派表明不接納篩選機制，有反對派寧願中央在選舉後行使否決權，並重新進行選舉。但是，沒有篩選機制的提名委員會形同虛設。一個沒有篩選機制、選舉風險高的特首普選方案，容易導致憲制危機。如果在沒有篩選機制情況下，特首人選不獲得中央接納，由中央事後行使否決權，並進行重選，將會引來極大的政治震盪，導致憲制危機。因此，特首普選必須設立憲制安全機制。

資深大律師胡漢清提出先由提名委員會初選，選出得票最高的兩人才交由公眾直選。人大代表譚惠珠提議，特首候選人的提名必須取得四分之一立法會議員及四分之一人大代表的支持。上述建議均有合理之處。篩選機制令不獲中央接納的人士過不了提名一關，是設立憲制安全機制的需要，亦符合基本法規定。