

特区民主政治建设的“发动机”和“方向盘”

中国人民大学台港澳研究中心主任 齐鹏飞

今年是香港基本法颁布25周年。25年来香港回归和特区“一国两制”的伟大实践,充分证明了“一国两制”的“大宪章”——香港基本法,是维护国家主权、安全、发展利益和保持香港长期繁荣稳定的“定海神针”,也是香港彻底结束旧时代英人治港殖民体制全面迈向新时代港人治港民主政治的法治利器,是特区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程之“发动机”和“方向盘”。

众所周知,在香港回归以前、英人治港的旧香港时代,香港的政治体制是典型的英属殖民政治,是英国总督独裁和英国总督专制,而绝非什么民主体制,香港同胞即香港本地华人的政治参与权力极其有限。我们就拿旧香港时代香港政治体制中最重要的两个“制高点”来看:一个是香港总督、一个是香港立法局。

先看香港总督,从1843年上任的第一任总督朴鼎查,一直到1992年上任的最后一任总督彭定康,28个旧香港的直接统治者,无一不是由英国女王、英国政府派出的。28任旧香港的统治者,有哪一个香港人民民主选举的?有哪一个是由香港人民授权的?有哪一个是可以代表香港人民的?

再看香港立法局,情况也基本一样。一直到1984年中英谈判成功正式签署香港将于1997年7月1日回归中国的中英“联合声明”以前,香港的立法局都不是一个具有独立地位、具有实质意义的立法机构,仅仅是备总督立法时咨询的御用机构。香港的立法局,最初叫定例局,在1984年以前,其议员由当然议员(即布政司、财政司、律政司)、政府官员出任的官守议员、民间人士出任的非官守议员三部分组成。除了当然议员外,其余成员皆由总督委任。没有一个人是香港人民民主选举产生的。香港总督掌握有香港的绝对立法权,他是立法局的主席,可以任命和罢免议员,可以决定立法局的开会和休会,可以决定立法局的成立和解散……

这里,有一个情况必须特别说明,在英国人统治香港的最后一段时间(即自“旧香港”至“新香港”的“十二年过渡时期”)里,香港立法局的地位和功能、香港立法局议员的产生和议员结构,的确发生了重大改变,开始引入所谓“代议制”因素、开始引入民主选举的成分:1985年立法局的部分议员开始实行间接选举;1991年立法局的部分议员开始实行直接选举;1995年“旧香港”的最后一届立法局的60名议员,全部由选举产生——地区直接选举20席、功能组别间接选举30席、选举委员会间接选举10席。立法局的主席也不再由香港总督担任,而是由议员互选产生。

那么,为什么立法局在这时候会产生如此重大变化?我们必须有一个清醒的认识——那就是经过中英谈判,英国人已经非常明确地意识到他们在香港的殖民统治已经无法再继续下去了,在1997年7月1日他们必须把香港交还给中国。因此英国人为了能够在1997年7月1日香港回归以后继续保持他们对香港的影响力甚至是控制力,才决定在香港的“过渡时期”突击搞有利于他们的政治安排,以便在他们“光荣撤退”以后,在香港还有可以代表他们利益和意志的“政治代理人”,香港回归以后还可以是一个“没有英国人的英国社会”。他们搞这种政治安排的突破口,就选在立法局——因为他们知道香港未来的特区行政长官,他们不好控制;但是香港未来的立法局——即香港特区立法会,他们可以在一定程度上有所控制——因为立法会选举出来,仅仅需要报中国的中央政府备案而不是批准。所以,如果这个选举制度设计好了,至少可以保证他们中意的“政治代理人”可以在其中占据很大一部分——至少是关键少数。因此,在“过渡时期”,英国人通过1984年《代议政制绿皮书》、1985年的《代议政制白皮书》和《立法局(权力及特权)条例》、1992年彭定康的“政制改革方案”,逐步实施和完成了这一战略布局。这也就是为什么,英国人在香港一百多年的

殖民统治期间都不搞“民主”,而偏偏在“光荣撤退”前的十几年间突然在香港突击搞“民主”的真实原因。也就是说,英国人于“过渡时期”在香港突击搞的“民主”,其出发点并不是他们所标榜的“还政于港”、“还政于民”,而是为了最大化地保证英国人在1997年香港回归以后的利益以及影响力甚至是控制力。

因此,我们历史地看,香港的民主绝不是英国人在“英人治港”的殖民统治时代“恩赐”给香港人民的,在那个时代香港人民是没有任何政治参与权力、没有任何民主选举权力的。这是英国人在“英人治港”的殖民统治时代给香港人留下的非常“尴尬”的历史遗产。

那么,目前新香港即香港特区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程,究竟是在哪里起步的?它的宪制基础和法理根据是什么?这里,有四句话可以说明问题——源自香港回归的大背景,源自“一国两制”、“港人治港”、高度自治的基本国策,源自“一国两制”的“大宪法”——香港基本法,源自中央政府的发动、推动和依法授权。

为什么这么说?

一直到1984年中英谈判成功正式签署中英“联合声明”时,对于回归以后香港特区的政治安排尤其是行政长官和立法会的产生问题,仅仅是中国政府在“正文”和“附件”中原则性的政治承诺:

中英“联合声明”“正文”载明——“香港特别行政区政府由当地人组成。行政长官在当地通过选举或协商产生,由中央人民政府任命”。

中英“联合声明”“附件一”《中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明》载明——“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成。香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生,由中央人民政府任命。……香港特别行政区立法机关由选举产生。”

这也就是说,在1984年中英双方通过外交谈判达成的国际协议——中英“联合声明”正文及其附件中,对于未来香港特区行政长官和立法会的产生,仅仅有两句话:一句是“行政长官在当地通过选举或协商产生,由中央人民政府任命”。一句是“香港特别行政区立法机关由选举产生”。这里第一次指明了未来香港特区政治发展和政制改革之民主化的目标和路向,但是无论是行政长官的产生还是立法会的产生,都还没有任何涉及“普选”的字样。

而且,需要特别说明的是,香港回归以后新香港要搞民主政治、搞民主选举,这也并不是中英双方外交谈判“谈”出来的,不是英国政府为香港人民向中国政府施加压力争取来的,而是中国政府依据“一国两制”、“港人治港”、高度自治的基本国策,从实现和保障香港人民在新香港“当家作主”之民主权力的战略考量出发,单方面作出的政治安排和政治承诺。道理很简单,香港回归以后,未来香港特区政治发展和政制改革怎么搞,完全是中国内政,英国人是没有任何资格、没有权力参与和干涉的。

香港回归以后香港特区行政长官和立法会的产生,不仅要搞民主选举,而且要逐步发展到“双普选”这一步的长远目标,是中央政府领导和主导制订的“一国两制”的“大宪法”——香港基本法第一次明确下来的:

香港基本法第四十五条规定:“香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生,由中央人民政府任命。行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定,最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。”

香港基本法第六十八条规定:“香港特别行政区立法会由选举产生。立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定,最终达至全部议员由普选产生的目标。”

也就是说,目前新香港即香港特区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程,它最初的、也是唯一的宪制基础和法理根据,就是来自香港基本法,而不是其它。

而且,中央政府为了体现香港回归以后在香港特区推行和落实民主政治、民主选举的诚意和决心,为了使新香港以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程可以具有可行性、具有可操作性并有实质性的进步,中央政府还在香港基本法的附件一《香港特别行政区行政长官的

产生办法》、附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》以及与香港基本法同时公布的《全国人民代表大会关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定》中,对香港回归以后香港特区“头十年”也就是1997年至2007年,第一任(1997—2002)、第二任(2002—2007)行政长官和第一届(1997—1999)、第二届(1999—2003)、第三届(2003—2007)立法会的产生,如何“根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则”而逐步增加民主成分最终走向“双普选”的长远目标,进行非常具体的规定:

关于1997年至2002年第一任行政长官的产生,由一个具有广泛代表性的推选委员会“在当地以协商方式、或协商后提名选举,推举第一任行政长官人选,报中央人民政府任命”。这个推选委员会由400人组成,比例如下:工商、金融界25%;专业界25%;劳工、基层、宗教等界25%;原政界人士、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表25%。

关于2002年至2007年第二任行政长官的产生,“由一个具有广泛代表性的选举委员会根据本法选出,由中央人民政府任命”。这个选举委员会委员共800人,由下列各界人士组成:工商、金融界200人;专业界200人;劳工、社会服务、宗教等界200人;立法会议员、区域性组织代表、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表200人。

也就是说,香港特区第一任、第二任行政长官的产生,均采用“大选举团”的间接选举模式,但是“大选举团”的人数在逐步增加——自400人至800人。

关于1997年至1999年第一届立法会的产生,60名立法会议员“分区直接选举产生议员20人,选举委员会选举产生议员10人,功能团体选举产生议员30人”。

关于1999年至2003年第二届立法会的产生,60名立法会议员“功能团体选举的议员30人,选举委员会选举的议员6人,分区直接选举的议员24人”。

关于2003年至2007年第三届立法会的产生,60名立法会议员“功能团体选举的议员30人,分区直接选举的议员30人”。

也就是说,香港特区第一届、第二届、第三届立法会的选举,均采用直接选举和间接选举相结合的模式,但是直接选举的比例在逐步增加——自20人至24人至30人。

这里,可以看得非常清楚,香港基本法的附件一、附件二以及相关的全国人大决定,已经依循香港基本法,就香港回归以后香港特区“头十年”也就是1997年至2007年,第一任(1997—2002)、第二任(2002—2007)行政长官和第一届(1997—1999)、第二届(1999—2003)、第三届(2003—2007)立法会的产生,如何“根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则”而逐步增加民主成分并最终走向“双普选”的长远目标问题,规划和设计了一个非常具体和明晰的“时间表”和“路线图”。

那么,“头十年”过后怎么办?香港基本法没有也不可能规划和设计得那么远,但是它有一个非常具有开放性的指引:香港基本法附件一规定:“2007年以后各任行政长官的产生办法如需修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会批准。”香港基本法附件二规定:“2007年以后香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序,如需对本附件的规定进行修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会备案。”这充分表达了中央政府对于在“一国两制”、“港人治港”、高度自治的新时代,在香港特区发展民主政治的坚定信心和已经“当家作主”的香港同胞可以管理好、发展好、建设好新香港的高度信任。

这里,还有一个问题必须补充说明:在香港基本法起草过程中,中央政府和各位香港基本法起草委员会委员达成了一個高度共识:香港回归以后香港特区的民主政治建设及民主化进程,必须遵循以下一些指导思想和基本原则:第一,必须符合“一国两制”的原则,必须从香港的法律地位和实际情况出发,以保障香港的稳定繁荣为目的。第二,必须兼顾社会各阶层的利益,有利于资本主义经济的发展。第三,必须既保持原政治体制中行之有效的部分,又要循序渐进地逐步发展适合香港情况的民主制度。这些指导思想和基本原则,构成了香港基本法的重要立法原意。

从以上有关香港基本法对于香港特区政治体制的具体规定,我们可以得出一个非常明晰的历

史结论:香港回归以后香港特区民主政治的建设和发展,最根本的宪制基础和法理根据就是中国宪法和香港基本法,中央政府就是香港特区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程之总体方案及其“时间表”和“路线图”的设计者、发动者、主导者、推动者和监督者,也就是我们通常理解的“总设计师”、“总工程师”和“总监理师”。