

香港 2017 特首选举候选人提名方案评析

孙莹

(中山大学法学院, 广东, 广州, 邮编 510275)

摘要: 本文选取了香港各界对于 2017 行政长官选举的提名委员会组成所提出的主要方案, 从《基本法》的制定历史、代表制度的原理、香港本地法例等角度对其进行比较分析。本文认为行政长官选举提名委员会组成方式的设计, 在承认功能组别是一种民主选举制度的前提下, 沿用选举委员会的功能组别有其法理基础。本文进一步分析了香港各界提出的行政长官候选人产生的程序方式后, 尤其是行政长官参选人的资格要求, 以及在参选人中确定正式行政长官候选人的提名程序, 并对参选人的入闸标准和提名的投票程序提出了建议。

关键词: 基本法, 选举, 提名委员会, 功能组别

中图分类号: D921.9 **文献标识码:** A

导言

2017 年香港特别行政区行政长官的产生办法, 可以说是目前香港基本法研究领域的最热门课题, 也是中港两地的最热门话题。根据香港特别行政区政府颁布的《2017 年行政长官及 2016 年立法会产生办法咨询文件》, 行政长官普选产生办法分为“提名”、“普选”和“任命”三个主要步骤。对于特首的被“任命”这个环节, 曾经有过争议, 但已经有定论。《咨询文件》明确表达“行政长官须由中央人民政府任命, 这种任命决定权, 具体体现了国家主权。中央人民政府依法任命行政长官并不是形式上的任命, 是实质任命。中央人民政府有权任命, 也有权不任命。”目前仍需通过咨询讨论达成共识的, 就是“提名”和“普选”两个环节。关于行政长官的产生办法, 《基本法》的表述是“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。”据此, “提名”的关键有两处, 一是提名委员会的“广泛代表性”, 一是“按民主程序”提名。“普选”的关键在于最终选举行政长官的投

票安排。围绕两个关键问题，香港各界提出了若干方案，本文对这些方案进行简要的介绍和评价。

一、提名委员会的组成方案评析

2007年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过的《关于香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定》提出，提名委员会可参照香港《基本法》附件一有关选举委员会的现行规定组成。2014年8月31日十二届全国人大常委会第十次会议通过了《关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016立法会产生办法的决定》，指出香港特别行政区行政长官选举实行由普选产生的办法时，须组成一个有广泛代表性的提名委员会，提名委员会的人数、构成和委员产生办法按照第四任行政长官选举委员会的人数、构成和委员产生办法而规定。本届选举委员会共1200人，由四大界别组成，分别为①第一界别工商、金融界，②第二界别专业界，③第三界别劳工、社会服务、宗教界，④第四界别政界，每个界别各300人。在四大界别构成的选举委员会的基础上，如何组成一个具有广泛代表性的提名委员会，香港各界都曾在本次政改咨询期间提出了各自的设计方案。本文择取有关讨论中的焦点进行评析。^[1]

议题一：如何扩大提名委员会的选民基础

公众印象中理性、温和的学者，在香港政改问题上也秉持渐进、稳重的立场。建议在现有的选举委员会四大界别基础上构建提名委员会的大多为香港本地学者。例如“十八学者”方案建议维持选举委员会的四大界别，但通过将公司票、团体票改为个人票的方式，扩大界别的选民基础。曾任香港大律师公会主席的汤家骅议员提出将某些界别的选民扩大为该界别内过去一年所有从业人士，并取消团体选民。香港大学陈弘毅教授也赞成保留四大界别，把公司票、公工会票改为个人票。

议题二：立法会议员在提名委员会中的构成

选举委员会第四界别由政界代表组成，即港区人大代表、政协委员、立法会全体议员、乡议局议员、区议会民选议员。在香港各界抛出的提名委员会组成方案中，有一种声音是用政界代表取代原四大界别。例如，立场较为偏激的90后学生团体“学民思潮”及香港专上

学生联合会提出的所谓学界方案，提出废除四大界别，立法会的直选议员组成提名委员会的全部。曾任香港特区政府政治委任官员的王永平建议提名委员会由2016年选出的全体立法会议员组成，不包括其他人士。更多的方案是赞同目前选举委员会的做法，即立法会议员只是构成选举委员会的一部分。

议题三：区议会议员在提名委员会中的构成

选举委员会的政界界别包含了港九及新界区议会的民选议员。区议会作为非政权性区域组织，大部分议员由选举产生，亦有小部分委任议员及当然议员。本次政改咨询收到的反馈中，有一种意见是增加区议会议员在提名委员会中的比例。例如人民力量认为提名委员会应该只是由所有民选区议员及立法会议员组成。戴大为提出保留现有界别，但第四界别应该主要由直选产生的立法会议员和区议员组成。香港民主促进会的方案二也提出保留四大界别，但所有区议会议员都加入提名委员会。

议题四：选民直接选出提名委员会成员

一些个人或组织提出了让选民直选提名委员会的方案。例如香港民主促进会方案一提议让选民从每个区议会选区中选出3名提名委员会成员。香港2020的设计是让没有选举委员会界别投票权的选民，直接选举代表加入提名委员会，取消提名委员会中的区议会成员。何泺生提出在原界别之外增加一个第五界别，由选区选民投票产生。

纵观上述四种方案，后三种方案，尤其是倡议以全部立法会议员取代提名委员会的全体成员，或者以区议会议员取代提名委员会全体成员，或者让选民直接选举全体提名委员会成员，如王振民所言，是变相的间接选举，重复的意愿表达。^[2]况且，根据香港特别行政区立法会分别于2013年5月22日及11月6日通过的《2013区议会(修订)条例草案》及《2013年区议会条例(修订附表3)令》，由第五届区议会(2016年1月1日)开始，即2017年特首选举之前，所有区议会委任议席将全部取消。届时即使提名委员会的组成完全参照选举委员会的组成，第四界别中的民选区议会成员几乎等同于全体区议会成员，因此在提名委员会中用全体区议会议员取代民选区议会议员的说法是没有必要的。^[3]第一种方案也有学者提出批判，认为废除公司票和团体票的主张是对提名机构进行普选，没有先例。^[4]

其实，本次政改咨询中出现的对行政长官、立法会产生办法的方案，并不是新鲜事物。早在20世纪80年代基本法起草委员会向香港各级征询意见的过程中，就已经涌现了今天各种选举方案的原型。例如当时的所谓190人方案，就提出行政长官由立法机关成员提名再由

全港普选产生；香港民主协会提出的方案，是立法会、港区人大代表、市政局、乡议局、区议会各出10人以内的成员共同组成的行政长官提名委员会。而当时的主流意见就是由功能界别组成选举团，再由选举团选出行政长官。例如工商专业界的89人方案、香港公会联合会方案、港九劳工社团联合会方案、查济民方案、杰出青年协会方案、港人协会方案等。^{【5】}从比例上看，包含功能组别的方案是多过其他设计方案的。功能组别作为在香港实施多年的制度，有其合理性和法理基础。1984年《代议政制绿皮书》在最初引入功能组别时解释说，构建代表制度，有两种途径，一种是按照居住地来划分选民，一种是按照社会功能来划分选民，相近的居住地和性质类似的职业工作，都会促进人们的共同关注。这是当时官方所提出的功能组别代表性的理论依据。用学术语言来解释，正如马嶽所言，功能组别的学理基础是法团主义，即组织化的利益在政府中的表达，政府将重要的利益集团纳入决策机构以分享权力。马嶽认为功能组别与欧洲的法团主义政治思想一脉相承，不失为一种别致的选举模式和代表模式。^{【6】}

目前，对行政长官选举和立法会选举中的功能组别的不满，不外乎两个方面，一是功能组别未能涵盖香港所有的社会阶层，有所谓“小圈子”之嫌；二是功能组别内的投票有个人票和团体票的区分，而且不同界别的合资格选民基数有较大差距，违背选举公平原则。^{【7】}首次引入功能组别的1984《代议政制绿皮书》写道“这些组别必须足以代表社会上某些人数相当多而重要的团体或阶层，……每个这类选民组别所选出的代表数目，则视乎其人数多寡及重要性而定。”其后发布的《代议政制白皮书》与《绿皮书》相呼应，更为明确地指出“鉴于本港财经界及专业人士对维系香港前途的信心和繁荣，关系重大，故绿皮书强调这些人士应有充份的代表权。……目标是使在社会、经济和职业等背景上有共通利益的各个主要社会阶层，都能有代表出席”。回归之后的特区政府延续了这一管治思路。香港特区政府政制事务局在1999年5月答复“功能组别议员定义”的疑问中重申：“采用功能组别选举方法选举立法会成员最初是从1985年开始引入的。这些选举的目的是，为了确保那些在社会中占据重要地位的经济和专业团体在立法会中的代表权，同时，也让他们能够充分有机会运用他们的专业素质和经验，对立法局以及对我们的社会安康做出贡献。”同样，选委会中的功能界别，“使工商界、专业界与行政长官、特区政府组成紧密的政治联盟，以换取工商界与专业界在过渡期坚定不移地支持回归工作，并在回归之后，继续为香港的繁荣安定继续做出贡献”。^{【8】}

中央提出的香港政制发展的原则之一，就是香港各阶层的均衡参与。有批评指出“功能组别的历史发展不是由连贯理论所执导的。在很大程度上，它们的创造是一个历史和政治需要的产物。”^{【9】}笔者不认可这种观点。回归之后香港的功能组别设置是有一以贯之的理论指导的，就是代表理论的多元主义模式。^{【10】}这种理念不难从各种官方文件中解读出来。1990年3月28日在第七届全国人大第三次会议上，香港特区基本法起草委员会主任委员姬鹏飞《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）及其有关文件的说明〉》的第四部分“关于政治体制”，写道“必须兼顾社会各阶层的利益，有利于资本主义经济的发展；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。”2004年4月26日《全国人大常委会关于香港特别行政区2007年行政长官和2008年立法会产生办法有关问题的决定》指出，“香港特别行政区行政长官和立法会产生办法的任何改变，都应遵循与香港社会、经济、政治的发展相协调，有利于社会各阶层、各界别、各方面的均衡参与，有利于行政主导体制的有效运行，有利于保持香港的长期繁荣稳定等原则。”2004年4月27日全国人大常委会副秘书长乔晓阳在全国人大常委会关于香港特区2007年行政长官和2008年立法会产生办法有关问题的决定座谈会上的发言指出“香港的政治体制必须能够兼顾各阶层、各界别、各方面的利益，既包括劳工阶层的利益，也包括工商界的利益，做到均衡参与。目前香港保证各个阶层、各个界别、各个方面均衡参与的主要途径，一是由4大界别产生的800人组成的具有广泛代表性的选举行政长官的选举委员会，一是功能团体选举制度”。可见，在中央的思路中，选举委员会和立法会中的功能组别，向来是为了保障香港各阶层、各界别、各方面的共同参与政治的，而不是维护某些阶层、界别的特殊利益。达尔曾警告，任何阶层或个体如果被排除在选民的范围以外，他们的利益就会有忽视或损害的危险。^{【11】}功能组别的优势也在于更能精确地表达利益的聚合反映社会的不同群体，容纳和联合其多样化的利益。就像一面镜子，提名委员会的功能界别精准地反映香港的社会结构和各个阶层。^{【12】}就像张晓明主任所言：“四大界别、38个界别分组组成，几乎涵盖了香港社会各个阶层、各个界别、各个方面的人士。既有工商、金融界的老板，也有基层市民；既有各类专业精英，也有政界人士，还有各大宗教的代表。可以说选举委员会就是整个香港社会的一个缩影。”^{【13】}

正是出于遵循基本法的立法原意、体现均衡参与、凝聚社会共识的考虑，全国人大常委会决定未来香港基本法附件一修正案规定的提名委员会沿用目前选举委员会的人数规模、界别比例、委员产生办法的规定。^{【14】}李飞主任在人大决定简介会上还指出，政改虽然框架已

定,但香港本地立法对于包括提名委员会四大界别具体如何构成、界别的组成人员如何产生及任期等问题仍然有讨论空间。^[15]在回应提委会四大界别组成可否在人数不变情况下改变,将团体票改为个人票时,李飞答道:“四大界别具体怎么构成,组别人员怎么产生,是在本地立法做规定。我想下一步进行咨询,要起草附件一修正案,并考虑本地立法操作性时,对这些问题是可以讨论的。”^[16]香港各界讨论和香港本地立法,可以继续深入研讨,通过普选方法的具体设计,将提名委员会这块美玉雕琢成器。

二、行政长官候选人的民主提名程序方案评析

目前,对于提名委员会提名行政长官候选人的程序有以下代表性方案。

议题一:特首参选人的入围门槛

全国人大常委会《关于香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定》没有涉及申请成为行政长官候选人的参选人的具体规定,为香港本地立法留出了空间。《基本法》第44条规定“香港特别行政区行政长官由年满四十周岁,在香港通常居住连续满二十年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。”行政长官选举的参选人首先必须符合《基本法》本条规定。除此之外还有什么程序和实质上的要求,则需要香港特区政府在第二阶段的政改咨询文件中提及特首参选人的入闸门槛。目前香港各界提出的代表性意见包括:任何符合基本法第44条资格要求的参选人获得了提名委员会至少20位委员的推荐就可称为特首候选人的备选(陈文敏);参选人获得至少八分之一提名委员会委员支持方可参加特首候选人的提名,一位提名委员会委员只能支持一位参选人,参选人必须是政党成员(杨艾文);任何合资格港人只需获得30名提委支持便可成为“准”参选人(周融);任何已登记选民获得八分之一以上提名委员会委员提名可称为特首选举参选人(香港民主促进会);有意参选者获得不少于十分之一,不多于八分之一提名委员会委员的支持,方可被推荐成为准候选人(民建联)。等。总体而言,对参选人入闸的要求普遍低于最后确定行政长官候选人的要求。

议题二:如何理解按民主程序提名?

参选人确定之后,如何在合资格的参选人中,按照民主程序提名产生特首候选人?这里面有两个问题,一是特首候选人的出闸门槛,即参选人需要获得多少提名委员会委员的支持才可以成为正式的特首候选人;二是产生特首候选人的投票或其他民主程序。

(一) 关于特首候选人提名门槛：在“占中”推出的6月29日香港“全民投票”供选择的方案中，“真普选联盟”提出“三轨方案”，即公民提名要求参选人取得1%选民支持；政党提名要求政党或政党联盟于最近一次立法会直接选举中取得5%或以上的选票；提名委员会确认上述符合法律要求的参选人。“人民力量”提出任何参选人获得地区直选中已登记选民中的1%联署支持；或获得提名委员会中任何5%的立法会议员联署支持；或获得提名委员会中任何5%的区议会议员联署支持，则提名委员会必须通过其为特首候选人。学民思潮和学联提出任何合格的人士只要获得全港1%选民联署提名即可成为候选人；任何合格人士只要获得8%提委会委员支持，便可成为候选人。上述三个方案都加入了公民提名或者政党提名的内容，与《基本法》和人大决定都是冲突的，因此公民提名和政党提名部分都不可取。遗憾的是在所谓629“全民公投”中参与投票的香港市民只有这三种选择，其他方案都被筛选排除了。因此629“公投”很难讲是给了香港市民充分的选择自由，所谓“公投”也很难讲是反应了香港特区的真实全面的民意。公民提名和政党提名并不是香港各界的共识。人大常委会8月31日《关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016立法会产生办法的决定》已经一锤定音，指出“每名候选人均须获得提名委员会全体委员半数以上的支持”。根据李飞的解读，过半数的要求一是为了符合基本法规定的民主程序，民主程序的基本操作就是少数服从多数，二是为了保证提名制度的公平公正，因为在过半数的条件下，没有任何一个政团或利益团体可以控制提名委员会，参选人不能依靠某个政团的支持而获取过半数的提名。^{【17】}对此，香港各界人士也表示认同和支持，认为过半数才能显示候选人获得提委会的大多数支持，有足够认受性和代表性。^{【18】}

(二) 关于特首候选人提名程序：如何体现候选人获得了提名委员会全体委员过半数以上的支持？一般认为通过投票机制。这一环节的争议点在于每位提名委员会委员可以提名多少特首候选人。一些方案提出每位提名委员会成员只能提名一位候选人，如香港2020、王永平、戴大为等。而民建联则提出每名提委会委员可选1至4位准候选人。梁爱诗建议采用全票制产生特首候选人。内地学者的代表性观点由饶戈平教授提出。饶戈平提出“逐个陈述，逐个表决”的形式，即每名特首候选人都享有平等机会向提委会陈述自己的政见，提委会对每名参选人进行逐个表决，得票最多的几名参选人可成为特首候选人。这样既可以保障全体提名委员会委员的知情权，也可保障参选人享有平等机会陈述政见。逐个陈述、逐个投票的过程都向香港社会公开，体现全体选民对提名委员会工作程序的知情权和监督权。^{【19】}

在香港特首候选人产生程序中，全票制是比较适合的投票计票方式。全票制即每位提名

委员会委员可以提名的上限与候选人数目上限相等,得票最多,排序名次在候选人上限之内的准候选人就成为正式的行政长官候选人。更细致而言,全票制就是指每位提名委员会委员可以提名二至三名行政长官候选人,过半数且得票最高的二至三名准候选人就可出闸成为特首候选人。全票制又分可转让投票与不可转让投票两种方法。可转让投票是指提委会委员按照第一选择、第二选择等顺序对参选人进行排序,获得第一选择得票数达到半数以上可当选。如果所有候选人获得的第一选择投票都没有过半数,获得第一选择投票最少的候选人就被淘汰,其得票以第二选择转给其他候选人。就这样不断地淘汰,直到产生获半数以上投票的候选人为止。这种转移得票的方式节约了投票者的成本,投票者只需投一次票,而且所投的票不会浪费。采纳不可转让投票制,则有可能需要委员进行再度投票。如民建联建议采用两轮投票制,倘若在第一轮投票中没有候选人获得过半数有效票,得票最高的2名候选人进入第二轮选举,而得票最多的候选人被视为当选。^{【20】}可转让投票制与其他投票制度相比,更能表达偏好强度;而且提供平台使投票者在多名参选人中进行选择与比较。未来的特首候选人提名制度可以考虑此种投票方式。

结 语

香港特别行政区行政长官候选人的产生方案,两个关键议题是提名委员会和行政长官候选人的提名程序。提名委员会的组成、人数、选民基础、产生办法,以及提名委员会提名行政长官候选人的程序每一个步骤都应该贯穿民主的原则。提名委员会的组成要反映香港社会的不同群体及其多样化的利益。民主就是能够容纳和联合一切不同利益。^{【21】}政治共同体的利益是组成共同体的若干成员的利益总合。^{【22】}民主承认各集团和各个人的要求和权利。^{【23】}提名委员会的广泛代表性就是其民主特征的凸显。提名委员会的四大界别对香港社会的构成涵盖得比较全面,体现了香港社会各阶层、各界别的均衡参与,具有广泛代表性。民主有程序民主与实体民主之分,实体民主关注后果,侧重于从目标层面上判断和界定民主,并从政治过程的后果来判断政治体系的民主程度,而程序民主关注过程,侧重于从程序上确保民主的实现,认为民主需要在政治过程中得到体现。实体民主强调民主的目标、内容、主体与价值,程序民主强调民主的机制、规则和程序。没有程序民主的保障,实体民主就难以落实。民主的本意是民治。在代议制出现后,民主的含义由“人民的统治”转变为“人民选择统治者”。统治者或者说管辖者的产生方式就成为衡量民主的最重要尺度。潜在的政治决策者之

间竞争以获取人民的选票成为民主的关键特征。程序民主对于选举投票过程有以下原则性要求(standards):有效参与原则、投票平等原则、公平竞争原则、知情充分原则(公开原则)、议程控制原则、多数裁定原则、监督制约原则、法治原则等。这些原则构成了设计选举制度的元规则,选举制度的具体操作规则只有符合这些元规则才具有民主的合法性。行政长官提名委员会产生行政长官候选人,以及之后的全港市民普选产生行政长官,都应该符合这些民主投票规则。香港政府第二阶段的政改咨询文件,在设计提名委员会提名行政长官候选人的程序方案时,应充分考虑民主的程序要件。

参考文献:

- [1] 本文所探讨的香港各界提出的方案,来源是提出方案的香港各团体的主页及香港本地传媒报道。
- [2] 王振民. 普选结合精英政治, 维护香港传统优势 [N]. 文汇报, 2014-1-19.
- [3] 选举委员会只包含区议会的民选议员, 不包含由少数新界乡事委员会主席担任的当然议员。但选举委员会已经纳入了乡议局成员, 代表新界乡事。
- [4] 宋小庄. 评香港“2020”2017年行政长官普选方案[J]. 港澳研究, 2014, (4): 27.
- [5] 基本法咨询委员会秘书处. 基本法的草拟与改制“主流方案”. 作者采集自香港立法会图书馆。
- [6] 马嶽. 港式法团主义: 功能界别 25 年 [M]. 香港: 香港城市大学出版社, 2013.
- [7] 1994年2月24日英国外交及联邦事务大臣向国会提交的白皮书就承认了这些诟病。
- [8] 郭天武. 香港基本法实施问题研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012. 244.
- [9] Christine Loh and Civic Exchange eds. Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council [M]. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2006. 74.
- [10] 关于代表制度的精英主义与多元主义理论模式, 详见孙莹. 论我国人大代表结构比例的调整优化——以精英主义和多元主义为分析框架 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2013, (4): 163-173.
- [11] [美] 罗伯特·达尔著, 李伯光, 林猛译. 论民主 [M]. 北京: 商务印书馆, 1999. 60.
- [12] 关于“镜子理论”, 见 Hanna Fenichel Pitkin. The Concept of Representation [M]. Berkeley: University of California Press, 1967. 61.
- [13] 中联办主任张晓明在香港青年联合会第二十二届董会就职典礼演讲全文。
- [14] 李飞. 深入理解人大常委会决定, 依法落实行政长官普选. 全国人大副秘书长李飞在全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区行政长官普选问题和 2016 年立法会产生办法的决定简介会上的讲话。
- [15] 梁振英. 政改至少仍有三方面可商讨, 望泛民回心转意 [N]. 南华早报, 2014-9-1.
- [16] 全国人大副秘书长李飞在人大常委会决定简介会问答。
- [17] 李飞. 深入理解人大常委会决定, 依法落实行政长官普选. 全国人大副秘书长李飞在全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区行政长官普选问题和 2016 年立法会产生办法的决定简介会上的讲话。
- [18] 各界. 过半数门坎合理合法 [N]. 文汇报, 2014-8-28.
- [19] 饶戈平谈特首提名, 倡议提委会逐个表决参选人 [N]. 星岛日报, 2014-6-9.
- [20] 民建联对 2017 年行政长官选举及 2016 年立法会选举方案的建议
http://www.dab.org.hk/jm/images/news/doc/2014/Apr/20140422_content.pdf.

-
- 【21】 [美]托马斯·潘恩著, 马清槐等译. 潘恩选集[M]. 北京: 商务印书馆, 1982. 246.
- 【22】 [英]边沁著, 时殷弘译. 道德与立法原理[M]. 北京: 商务印书馆, 2000. 58.
- 【23】 [伊朗]拉明·贾汉贝格鲁著, 杨祯钦译. 柏林谈话录[M]. 南京: 译林出版社, 2002. 132.

An Analysis on the Composition plan of Nomination Committee in Hong Kong SAR

SUN Ying

(SUN Yat-sen University School of Law, Guangdong Province, Guangzhou 510275, China)

Abstract: This article discusses the various designs of composition of the Nomination Committee. It analyses the composition plans from the perspective of history of Basic Law, theories of representation and Hong Kong local laws. This article argues that functional constituency is a form of democratic election, and it should be preserved.

Key words: Basic Law, Election, Nominating Committee, Functional Constituency

收稿日期: 2014-10-18

作者简介: 孙莹 (1983-), 女(汉族), 河南许昌人, 中山大学法学院讲师, 法学理论与法律实践研究中心研究员。