

## 谈立法机关的产生办法

辛维思

由于中英协议规定将来香港特别行政区的立法机关由选举产生，许多关注未来政制的团体和人士都在“选举”二字上下功夫，提出了种种方案。除了查良镛方案之外，其余的都是直接选举和间接选举产生的立法机关成员的比例不同而已。目前大致的看法是：间接选举对工商上层有利，直接选举对基层有利，因此上层人士力主间接选举的比例要占大多数，基层、政见组织则力争直接选举的比例要与间接选举的比例平分春色。这可以从月前咨委会内两份分别代表工商界专业人士咨委和民主派政见界咨委的政制建议书中，得悉两者的分歧。不过，又有舆论认为中方认同工商界专业人士咨委的建议，反对民主云云。

## 尊 重 中 英 协 议

一般人看中英协议中立法机关的产生，只注意协议中

提及的“由当地人士组成”和“由选举产生”的两点，而忽略了第三点，即附件一第十三节提到的“《公民权利和政治权利国际公约》……适用于香港的规定将继续有效”。由于中国不是上述公约的缔约国，但为使香港人享有不少于目前公约中所规定的权利，因此作出承诺，目的当然是叫香港人放心；至于不适用于香港的规定，中国有全权决定是否付诸实行。当我们讨论立法机关的产生时，应充分估计第三点的影响。

在《公民权利和政治权利国际公约》中，有一条不适用于香港的规定是涉及立法机关的产生的。英国政府在认准公约时声明：“联合王国保留权利，在涉及须在香港设立一个经选举产生的行政局或立法局的问题上，不引用第二十五条（B）段……。”所谓的第二十五条（B）段的公民权利是：“在真正、定期之选举中投票及被选。选举权必须普及而平等，选举应以无记名投票法行之，以保证选民意志之自由表现”。简而言之，就是英国政府保留权利，不采用普及而平等的选举方式选举产生香港的立法局、行政局。中国在保证公约适用于香港的规定将继续有效的同时，也同样保留有不采用普选方式产生立法局的权利。

利。所以说，如果现在香港政府蓄意造成有立法局议席由普选产生的既定事实，逼中方接受，严格地说，这种做法是侵犯了中国的权利的。

### 不应造成既定事实

其实，中国在中英协议对香港未来政制所作出的民主承诺，已经逼使现时的香港政府不得不作出相应的民主改革，在八五年实行了部分立法局议席由间接选举产生，并进一步放出声气说，如果民意要求八八年的立法局选举有直接选举，可以考虑云云。民主改革步伐，一时又何其快也，大有与中国来一个政制民主化的自由竞赛之势。前年，香港政府提出的“代议政制”绿皮书和白皮书引起的争论，从客观上看，由于中方指出不能在九七年后接受一个由香港政府一手造成的有关政制方面的既定事实，英方已成功地向香港人传达了一个“中方不要民主政制”的错误信息，使香港人忘记了中方在中英协议所作出的民主承诺。现在，香港政府又提出“立法局是否直选取决于民意”的“民主改革”，在中方看来，无疑又是一个造成“既定事实”的企图。

由于现在立法局的选举是由选举条例规定的，要造成既定事实，就是在八八年或九一年的立法局选举条例上加上直接选举的部分，如果这部分条例的内容不违反《基本法》，就可以使得将来特别行政区保留这些条例。因为中英协议附件一第二节规定：“香港特别行政区成立后，香港原有法律（即普通法及衡平法、条例、附属立法、习惯法）除与《基本法》相抵触或香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。”由此看来，《基本法》如何规定将来立法机关的产生办法，是关键所在。

《基本法》作为将来香港特别行政区的宪制性文件，必须规定立法机关的产生办法，而中英协议也已规定将来立法机关要由选举产生。问题是：选举形式有两种，即直接选举和间接选举，一个宪制性文件不应该仔细到定出两者的比例，也不可能这样做，因为一旦写明两者的比例，将来要修改就等于要修改《基本法》。但如果不规定比例，现在香港政府就可以造成既定事实，要将来的特区政府承担。如在八八年或九一年有百分之二十五的直接选举议席，以后逐渐增多，要是中方不同意这样的比例，或发现这样的选举对香港的繁荣安定没有好处，在九七年后开

倒车，就蒙上了“不要民主”的恶名。所以中方对直接选举的事一直小心处理，看来主要是提防被人陷于不义。

## 改革的步伐与检查标准

当中英双方签署中英协议时，香港的立法局是没有任何由选举产生的议席的，中国的承诺是促进香港民主政制的一个重要标记。须知政制改革的步伐是以十年、二十年甚至更长的时间为一个单位的，因为需要时间反复证明所作出的改革是否切实可行，对整个社会、经济、民生等方面是否有好处，这不是三五年就可以有答案的。象八五年的立法局选举，开始有了由间接选举产生的议席，其中由选举团选出的议席引起了较多的非议，而由按社会功能划分的选民组别选出的议席则较为舆论所接受，但我们不应因此就轻下判断说，选举团不妥，功能组别可取。道理很简单，因为一次试验的成败，不足以作为论据，象政制改革这样影响重大的试验，尤其需要十次、八次的试验结果作为依据，才能为新的试验提供经验。现在就下结论说选举团不妥，应改为由直接选举产生议席，与其说是无知，不如说是别有用心。

在过去相当长的一段时期内，香港的立法局只有两类议员，即官守议员和委任非官守议员，只是在八五年以后，才开始改革，变成有部分议员是由间接选举产生。如果说，我们现在是处于政制改革的最初的一个阶段，那么，应该还需要一段相当长的时间，香港的立法机关才能最后改革成全部成员由直接选举产生，能够在九七年后的五十年内完成这样的改革，步伐已是相当快了。

香港政制改革是否得宜，就要看改革是巩固还是削弱了香港的稳定和繁荣。现在的香港社会、经济、民生，对八五年作出的政制改革是否能适应，还是个未知数，又要酝酿更大的改革，推行立法局直接选举，后果实在堪虞。笔者过去曾主张九七年后可以有三分之一直接选举议席，但现在对八五年的改革争议很大，笔者的主张就显得太过乐观。比较客观的看法应该是，从现在起到九七年，如果能完成全部议席都由间接选举产生这样的改革，就已经是很了不起了。因为这样做，既能为未来香港政制的进一步改革，走向民主化提供经验，又能促成现有立法局的产生与《基本法》的规定相衔接，对长期维持香港的稳定和繁荣也有裨益。

### 三 个 顾 及 面

综上所述，笔者认为《基本法》在制定将来立法机关的产生办法时，应同时顾及三方面：

一、具备宪制性文件的共同特点，列出原则，如候选人的定居资格、年龄资格等，但不须列明直接选举和间接选举的比例。

二、符合中英协议的三点精神，即“由当地人组成”、“由选举产生”及让中央人民政府保留权利，在涉及须在香港设立一个经选举产生的立法机关的问题上，不引用《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条（B）段。

三、从发展的角度考虑问题，照顾到香港特别行政区在未来的五十年中，可以因本身政治发展的需要，而改革成完全由直接选举产生的立法机关。

上述三点何以值得注意？理由很简单：第一点是常识，无须赘述；第二点强调全面地尊重中英协议，不要只看见“选举”二字，看不到中央人民政府应该保有的权利；第三点则强调《基本法》不应限制香港特别行政区最终有一

个由直选产生的立法机关。

## 两 点 建 议

基于上述三点，笔者建议《基本法》在规定立法机关的产生办法时，包含两方面的内容：

一、立法机关成员由区域组织及由功能团体选举产生；

二、在有需要时，由全国人民代表大会授权香港特别行政区立法机关检讨立法机关的选举，并由人大根据需要提出修改议案。

这样规定的好处是可以保持《基本法》的灵活和弹性。具体地说，第一届立法机关的产生，即可以通过《基本法结构(草案)》第十章“附则”中的第一条“香港特别行政区第一届政府的产生”内的条文加以规定，例如可以定为：三分之一由区域组织选举产生，三分之二由功能团体选举产生，即全部由间接选举产生。至于以后的选举，由于需要适应政治的发展，也可以分成几个步骤进行改革，例如可以每十年检讨一次，逐步增加由直接选举产生的成员的数量，希望到了二〇四七年以后制定的香港宪制

文件里，可以有条件发展为全部的立法机关成员都由直接选举产生。

有关检讨和修订的过程，则可以参考目前的做法。目前香港的宪制性文件是《英皇制诰》和《皇室训令》，立法局即根据这两个文件的规定产生并组成。百多年来，这两份文件也有几次的修订，如八五年的立法局选举，立法局增加了民选的成员，《皇室训令》即作出了相应的修订，以作配合。将来特别行政区立法机关产生办法的检讨和修订也一样，在人大授权立法机关检讨后，立法机关即可作出检讨报告；如需要修改有关的规定，可由人大提出修改议案。修改议案通过后，立法机关即可按新法进行选举。

（载一九八六年十月十五日《明报》）