

构建符合《基本法》的民主政制

周 八 骏

《基本法》在上世纪 80 年代后期制定，1990 年 4 月 4 日颁布。人们不能不敬佩《基本法》起草者们的智慧，他们几乎预见自 1997 年 7 月 1 日开始实施的“一国两制”史无前例伟大实践可能遇到的情形。当然，作为一部提前 7 年制定的宪制性法律，不可能不遇到来自其实践过程的挑战。因此，九七后，全国人大常委会先后 3 次对《基本法》有关条款做了解释。

对《基本法》条款做解释当然需要非常慎重。这首先要要求有关各方能够全面、准确地理解和贯彻《基本法》。关于行政长官普选可能模式的讨论，便遇到这样的问题。

的确，《基本法》第四十五条第二款写得很清楚：“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，最终达至由一个具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。”问题是，行政长官由选举委员会选举产生与行政长官由普选产生这是两种显然不同的制度安排，取决于香港特别行政区在历史进程中所形成的很不同的“实际情况”——既取决于香港社会主流民意和相应的政治生态对“一国两制”的不同认识和体现，也取决于香港政治体制各元素和环节的不同状况和配置。因此，设计行政长官普选模式不能脱离香港政治体制的其他元素和环节；判断是否具备普选行政长官的条件，则不仅要其模式设计是否充分顾及香港政治体制其他元素和环节，更要看香港社会主流民意和相应的政治生态是否发生了重大转变。

2004 年 4 月 26 日，第十届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过《全国人民代表大会常务委员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：“香港特别行政区成立以来，香港居民所享有的民主权利是前所未有的。第一任行政长官由 400 人组成的推选委员会选举产生，第二任行政长官由 800 人组成的选举委员会选举产生；立法会 60 名议员中分区直选产生的议员已由第一届立法会的 20 名增加到第二届立法会的 24 名，今年 9 月产生的第三届立法会将达至 30 名。香港实行民主选举的历史不长，香港居民行使参与推选特别行政区行政长官的民主权利，至今不到 7 年。香港回归祖国以来，立法会中分区直选议员的数量已有相当幅度的增加，在达至分区直选议员和功能团体选举的议员各占一半的格局后，对香港社会整体运作的影响，尤其是对行政主导体制的影响尚有待实践检验。加之目前香港社会各界对于 2007 年以后行政长官和立法会的产生办法如何确定仍存在较大分歧，尚未形成广泛共识。在此情况下，实现香港基本法第四十五条规定的行政长官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和香港基本法第六十八条规定的立法会全部议员由普选产生的条件还不具备。”2005 年 12 月，特区政府关于 2007 年行政长官和 2008 年立法会产生办法的方案被“民主派”否决，证实香港特别行政区仍不具备普选条件。

2006 年 1 月 6 日我为策略发展委员会管治及政治发展委员会撰写《香港政制发展一些需要研究解决的问题》，指出：“政制发展最终目标——行政长官和立法会全体议员由普选产生，会涉及《基本法》第四章规定的香港政治体制其它元素和环节。探讨普选路线图和时间表，至少需要全面深入研究解决以下一系列问题。”首先提出来讨论的问题是——如何理解九七前后香港政制发展的关系？

“一国两制”下的香港特别行政区政制发展能否以西方国家政制模式为蓝图？并分解为 3 个问题：（1）香港作为中国的一个特别行政区，政制发展过程、尤其最终实现双普选时如何确保《基本法》规定的香港特别行政区直属中央人民政府？

（2）香港政制发展过程、尤其最终实现双普选时如何确保《基本法》规定的中央对行政长官和主要官员的实质任命？（3）《基本法》规定行政长官同时对中央和特区负责，如何体现于政制发展过程以及最终双普选时的制度设计？

宪制安排不能脱离其实践的条件。只有既让香港选民有权选择又确保中央实质任命的普选行政长官模式，才符合《基本法》关于行政长官同时对中央和特区负责、香港特别行政区直属于中央人民政府的规定。

（香港《文汇报》2006 年 8 月 1 日 A26 “文汇论坛”发表）

稳妥构建香港民主大厦

周 八 骏

欧洲一体化经验对于讨论香港政制发展时间表和路线图是不无裨益的。

1957 年签订的《建立欧洲经济共同体条约》（简称《罗马条约》）以欧洲内部统一大市场即共同市场作为最终目标，但直至 1985 年 6 月，欧共体首脑米兰会议才决定 1992 年底建立内部统一大市场。从最初设定目标到提出实现目标的时间表，隔了约 28 年。为实现 1992 年底建立共同市场的目标，各成员国从 1985 年下半年至 1992 年底以 7 年半时间，共同执行欧共体理事会拟定的 300 项指令（后来调整为 279 项），涵盖为实现共同体内部商品、服务、资本和人员自由流动所必须采取的所有措施。从 1957 年提出目标到 1992 年底实现目标，欧共体花费了逾 32 年。

期间，欧共体领袖们曾企图超越《罗马条约》的目标。1961 年，美国经济学家贝拉·巴拉萨（Bela Balassa）提出国际经济一体化有 5 种形式：（1）自由贸易区；（2）关税同盟；（3）共同市场；（4）经济联盟；（5）完全经济一体化。这 5 种形式亦即国际经济一体化 5 个阶段。欧共体在 1970 年决定以 10 年（1971-1980）时间来建立欧洲经济与货币联盟，企图跳过“共同市场”直接跃入“经济联盟”。然而，1979 年 3 月 13 日宣告成立的欧洲货币体系，仅超出 10 年计划最初 3 年（1971-1973）的设想，距欧洲经济与货币联盟目标可谓“刘郎已恨蓬山远，更隔蓬山一万重”。

是经验给了欧共体领袖们以教训。1991 年 12 月，共同市场目标即将实现之际，欧共体首脑马斯特里赫特会议才再次通过建立欧洲经济与货币联盟的计划，在 1992 年底实现欧洲统一大市场之后，于 1994 年 1 月建立欧洲经济与货币联盟，于 1999 年 1 月 1 日实现单一货币。

香港特别行政区在“一国两制”条件下发展民主政制，同欧洲一体化具有不同性质和内容，时间表和路线图不可同日而语。但有一点相似，二者都是人类没有成功先例可资借鉴的伟大创举，都需要审慎探索。

香港特别行政区政制发展在一定意义上更困难。

一是缺乏理论准备。在欧洲 6 国于 1951 年 4 月签订《建立欧洲煤钢共同体条约》之前及嗣后，西方理论家为国际经济一体化和欧洲一体化做了并一直做着理论准备。但是，香港特别行政区成立逾 8 年了，无论特区政府还是香港社会都缺乏关于“一国两制”的经验总结和理论探索，关于“一国两制”条件下香港民主政制模式的研究更是几乎空白。正如行政长官曾荫权先生在 2005 年 10 月 27 日亚洲协会华盛顿分会周年晚宴致词中所指出：“世界上没有一套四海通行的民主模式。每个国家的民主制度都各有不同。所以，香港必须寻找自己向前的路向、依循自己的时间表，制定适合香港社会、及我们国家的发展模式。”

二是缺乏政治准备。欧共体领袖们对欧洲一体化具有坚定的政治意志、强烈的政治责任感和恢宏的历史使命感。但是，香港的政治团体、政治人物在关于“一国两制”的原则问题上仍然存在着严重分歧，在重大政治事务上仍然形成壁垒分明的阵营。培养香港社会关于“一国两制”的普遍共识是香港民主政制发展的一项必要条件。香港民主大厦惟有建立在香港社会关于“一国两制”的共识基础之上才能岿然不动。

三是缺乏科学精神。科学精神就是实事求是精神、与时俱进精神。欧共体各

成员国从若干经济领域（如煤钢联营）开始，从经济一体化着手，一步一步地推进一体化，期间，虽一时好高骛远（如欲提前建立经济与货币联盟），终归认同实际情况而自觉修正。但是，香港的某些政治团体、政治人物不顾香港经济转型仍未取得突破、经济复苏成果尚未巩固而片面追求政制发展一步到位。民主的动人口号后面，隐藏着政治团体、政治人物对政治利益的精心算计，越以动听的民主口号包装越可能自私。

正因为欧洲一体化具有扎实的理论准备、坚强的政治准备和实事求是与时俱进的科学精神，她能够一再经受曲折或挫折的考验。最新的考验是，2005年5月29日和6月1日，法国和荷兰的公投相继否定了欧盟宪法，使欧盟不得不将原定2006年11月前确认欧盟宪法的截止日期推迟至2007年再做决定。试问要求眼下就提出香港政制发展时间表和路线图的政治团体、政治人物：香港是否为政制发展一旦受挫做了必要准备？

（香港《文汇报》2005年11月1日A22“文汇论坛”发表）