

## 公民提名與政黨提名

律政司司長袁國強資深大律師

政改公眾諮詢展開至今已接近兩個月。期間若干議題引起廣泛討論。具爭議性的議題包括公民提名和政黨提名。前者可簡述為某數量的合資格選民可直接提名行政長官候選人，後者則為在立法會直接選舉中獲得若干票數的政黨可直接提名行政長官候選人。社會上對這兩種提名方法能否符合《基本法》有南轅北轍的看法。本文希望提供若干觀點供大家參考。由於篇幅所限，不能詳談每一觀點，有需要時日後會另行探討。

個別提名方法是否合法，涉及《基本法》的正確理解。《基本法》第45(2)條指出：「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則，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」。由於該條款的文字十分清晰，政府一直強調提名委員會擁有實質提名權。若任何提名方法繞過提名委員會的提名程序，或削弱其實質提名權，都可能被認定為不符合《基本法》。

有意見認為理解《基本法》時不應單從字面意義、

技術或狹義的角度出發，或以生硬的處理方法詮釋相關條款，而應透過詮釋相關條文確定其立法目的（purposive approach）。亦有意見強調《基本法》為憲制性文件，是一份「活的文件」（living instrument），因此解釋應配合時代轉變的需要。這些意見雖然符合解釋《基本法》的基本原則，但卻忽略了《基本法》第 45(2)條的清晰文字。正如終審法院首席法官在 2013 年 4 月以「詮釋香港憲法之我見」為題作演說時解說<sup>1</sup>，普通法在詮釋《基本法》時，會透過相關條款的文字去理解其背後目的，若文字清晰及不存在模稜兩可之處，則也許沒有空間或需要去作進一步推敲。

《基本法》為一份「活的文件」的論點，並不足以令公民或政黨提名變得符合《基本法》。雖然詮釋憲制性文件時可考慮時間和環境的改變，但法院不能單以此為理由，無視相關條款的清晰文字，否則法院便會頓時變成立法機關。再者，相關人大常委的解釋和決定分別在 2004 年 4 月及 2007 年 12 月作出，距今不遠，難看到有甚麼情況的改變，足以支持《基本法》第 45 條應被詮釋為兼容公民或政黨提名。

---

<sup>1</sup> :Hon Geoffrey Ma, Chief Justice, “The Interpretation of Hong Kong Constitution: A Personal View”, *The Common Law Lecture Series 2011-2013* (HKU) (2013), p.85 (p.97)。

有意見指除《基本法》第 45 條外，也應同時考慮《基本法》第 25 條（香港居民在法律面前一律平等），及第 26 條（特區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權）。筆者不反對《基本法》第 25、26 及 45 條應一併考慮。但第 25 或 26 條的一般性條文不可能凌駕第 45 條的清晰及具體條款，更不可能令提名委員會的實質提名權被削弱。

另有意見認為《基本法》沒有明確禁止公民或政黨提名，因此兩者不會違反《基本法》。即使暫不考慮《基本法》的立法背景，這說法忽略了一項普通法的詮釋原則（*expressio unius* 原則），即當法律文件只明確列舉某特定人士、機構或情況，則代表同時排除其他人士、機構或情況。因《基本法》第 45 條只明確指出由提名委員會提名，其他人士或機構不可能同時享有提名權。這原則的邏輯顯而易見。舉個例說，《基本法》第 59 條說明特區政府是香港的行政機關，第 62 條則列舉其職權。《基本法》雖然沒有明確指立法會不能行使行政職權，難道可辯說立法會有權取代政府行使行政職權嗎？答案顯然不是，因為第 59 條只明確指出特區政府是香港的行政機關。

公民黨與香港 2020 在其所謂解「毒」政改諮詢文件中(第 2.08 段),指政團提名和公民提名符合《基本法》對提名委員會須「按民主程序」提名的規定。該文件沒有作進一步解說或分析,但其觀點似乎混淆了「提名權」和「提名程序」,及「提名」與「推薦」的不同概念。以公民提名為例,若某人獲得一定數目的選民支持,提名委員會便無法拒絕提名,提名委員會的提名權會變得有等於無,因此該建議不可能只涉及提名「程序」。

公民提名或政黨提名並非落實普選的唯一途徑,社會各界應依據《基本法》,以務實的態度處理提名議題。

完