

談特首資格審查與任命

中文大學前政治系主任、華人學術網絡成員

鄭赤琰

(2006年11月23日)

由各方對普選特首的討論過程中，可見到以下考慮：第一是特首普選最終可照《基本法》訂下的方向發展，但是什麼時候開始實行則仍有爭議；第二是即使是普選了，當選者還須由中央認可，這個程序也引發不同觀點的討論。

一方面的意見認為，普選結果就是民主的選擇，在一國兩制原則下，只要候任特首的政綱不違反一國原則，其當選資格便不應被中央否定；另一方則主張即使是普選產生特首，其最終任命權在中央，這是《基本法》條文規定下來的，也是國家體現香港主權歸屬的原則。否則特首候選人在其選舉政綱中提出香港主權獨立，不屬中國，他當選後就大可以民意表決作理據把香港分裂出去？

表面看來，這兩種對立的觀點似乎無法有匯合出路。其實，在現代國家體制上，國家構成有四大要素，即：人民、領土、政府與主權。四大要素息息相關，而且缺一不可。其中「人民」這一因素，在國家體制現代化與理性化的過程中，曾被實踐而多番論證，即使極力主張國家主權在民，也只能把其立論著力點放在人民與政府的相對性，即

人民有不認同甚至否決政府的權力，也因此憲法訂定各種方法讓人民換掉政府，即使是民權思想泰斗如約翰·洛克在其《社會契約說》也只承認人民有使用暴力推翻政府的權利。

主權不容讓步

可見儘管人民與政府間在國家體制內形成兩大互動的因素而且矛盾層出不窮，但是主張因人民不認受政府而否定國家存在的，除了「無政府主義者」，不可能同時在國家立論上作出人民可以否決國家存在。也因此理論上，儘管人民因為恨上政府而恨上國家，也只能移民他國，即使如此，他只有恨上這個國家與愛上那個國家的選擇，他沒有「沒有國家」的選擇。

即使以推動世界民主化為己任的美英，也不會任由人民投票去覆亡他們的國家，用武力的辦法更不可想像。早在中英談判香港主權移交時，雙方便有了明確的憲制安排，中方堅持只有中英雙邊外交談判、沒有中英港三邊談判，其中的根本問題正是涉及一旦香港享有「三腳鼎立」的外交談判地位，中國擁有香港的主權便會「自毀長城」。後來在《基本法》列明國防、外交，以及特區行政長官的最終任命權都在中央掌中，以體現國家主權。又因為有「兩制」的承諾，這才讓港人

治港並選出其行政與立法兩大政府機器。又因為行政首長是政府的最高代表，立法會沒這代表性，因此，《基本法》才出現「行政主導立法」的條文，同時也列明最高行政長官由中央任命，通過特首的任命權，中央對香港主權的行使才得以體現。

這種通過行政首長任命權的體現國家主權的辦法，在英美也不例外。因為也只有通過任命的程序中，使到首長向國家宣誓效忠，在英國，即使當選執政的候任首相，已有了民意相挺，但其執政的內閣包括首相在內得將名單提呈代表國家的英皇去任命，才能完全合憲當政的程序。

表面看來，這只是一項禮成或行式，英皇慣例上不會不任命。可是一旦候任首相在其選舉政綱中主張將君主立憲改為民主立憲時，英皇會不會在這憲制巨變下自我否定而去任命這個造反首相？相信這是英國誰都不敢去碰的問題。

美國不是君主立憲國家，當選的總統任命程序則必須通過向憲法效忠，並由有關司法人員監誓。這樣的程序不能視作形式而無實質意義，何況宣誓與效忠不也是講心理與精神的嗎？

選前資格審查

講到這裡，上面談到的特首由中央任命的問題，也就一目了然，香港由中央任命代表國家在港執政的特首，實與英美做法無異，明白到這是出於體現國家主權的原則，其他的考慮只屬技術性問題，是次要的。既然原則上不能跳出主權一體的規範，而任命權就是體現國家主權的國際先進做法，為了減少中港由歷史遺留下來的隔膜與彼此信任有待加強的客觀現實，梁美芬教授提議特首任命與其在選後過不了關，不如在選前先通關，權衡政治風險下，這個選前過關的提議是可取的。

選前審查候選人的資格問題，在英美或其他民主先進國也不例外，這包括個人健康、品行、犯罪紀錄、財經紀錄等等，即使政治審查也都很普遍，美國對總統候選人何嘗不作出政府紀錄審查，例如有過叛國案例的人就沒有資格參選總統！

為了減少對候選人資格審查的疑慮，最好能將妨礙中港彼此信任的問題，先取得共識，最後訂出候選人資格審查條例，問題便可減少政治爭論。