

「三個回歸 一個共識」推動普選

□楊莉珊

【指點香江】

政改進入關鍵時刻，中聯辦主任張曉明日前宴請原基本法草委時，提出「三個回歸，一個共識」，指出目前的很多爭論，在基本法起草之初便已有了共識，強調處理行政長官普選問題，縮小分歧，凝聚共識，最重要的還是要回歸基本法，回歸到基本法有關條文所作的明確規定上來，回歸到基本法通篇貫穿的立法精神上來。

張曉明指目前的很多爭論在基本法起草之初便已有了共識，事實的確如此。近年造成社會紛擾的不少爭論，包括中央和香港特別行政區的關係，以及普選行政長官的問題等，在基本法起草期間都已經有過廣泛討論，也已經形成共識，並在基本法中都已經有了定論。

故意曲解基本法影響惡劣

近年造成社會紛擾的爭論，首先是關於中央的權力問題，至今不少人仍然以為除國防和外交外所有其他事務屬於香港特別行政區自治範圍內。更荒謬的是，有人竟聲稱人大常委會在政改「第二步曲」的角色只能是對

特區政府的政改報告「加以確定」，而無權作具體、明確、量化的決定，聲稱8・31決定違憲違法，因此全國人大應改變或者撤銷8・31決定，重啓政改程序云云。此一謬論在反對派的反覆渲染下影響惡劣。

事實是，香港作為一個特別行政區，權力來自中央授權，權力大小由基本法規定，香港沒有「剩餘權力」，中央擁有對香港的全面管治權。這包括了，根據憲法和香港基本法的規定，全國人大常委會擁有香港基本法的解釋權，對香港特別行政區行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的決定權。

全國人大常委會釋法，能夠真正體現基本法的初衷和本意。2004年全國人大常委會釋法明確規定兩部分內容：一、全國人大常委會有權決定行政長官產生辦法是否須要修改；二、全國人大常委會有權決定行政長官產生辦法應當如何修改。根據2004年全國人大常委會釋法，從2004到2014年這十年間，全國人大常委會根據這兩項決定權，就香港政制發展問題做出三次決定，這三次決定已經形成憲法慣例，完善並鞏固中央對香港政制發展問題的決定權。

其次是關於行政長官選舉問題。特首梁振英指出，

中英聯合聲明中根本沒有提及「普選」概念，並釐清基本法起草期間，兩個普選方案都沒有「公民提名」。反對派群起而攻之，曾參與基本法起草的民主黨創黨主席李柱銘堅稱方案三含有「公民提名」元素。梁振英強調的重點是普選方案從無「公民提名」因素，而李柱銘提及的方案三卻是一個「有虛假「公民提名」但沒有普選」的方案，如此偷換概念，暴露李柱銘是在刻意誤導、欺騙市民。

尊重國家憲制利落實普選

根據資料，基本法草委會第二次會議參閱的《香港各界人士對基本法結構等問題的意見彙編》中，介紹了約12種特首提名辦法，未見「公民提名」。從1988年《基本法》草案徵求意見稿公布後，「公民提名」特首候選人的聲音基本消失。這說明，「公民提名」即使有人提過，但在當年也絕非主流；更何況基本法起草委員會在廣泛諮詢後，已將之否決，取而代之的是「由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名」，並無其他選項。反對派堅持「公民提名」是明知違基本法而為之

基本法應為大專必修課

□張學修

【焦點熱議】

今年是基本法頒布二十五周年。自1990年正式頒布起，基本法在香港特別行政區就確定了重要的憲制性法律基礎地位，無論是在管治權移交的歷史性時刻，還是到如今政改面臨決定性轉折之時，基本法作為承接憲法在香港具體實施的重要法律條文，對香港的根本性問題作出了規定。當中包括：國家對香港的管治權，香港實行獨特的「一國兩制」「港人治港」和高度自治，對如何落實雙普選等也都有了規定。基本法的基石作用是毋庸置疑的，尤其在維護社會的穩定和發展上更是功不可沒。香港作為法治體系發展成熟的地區，一切更應「有法可依」，努力維護法治精神核心價值。但近年來因政改而觸發的種種違法行動，不斷挑戰法律底線，挑戰基本法，一系列的暴力衝突讓社會不得安寧，也阻礙了香港發展。

為凝聚共識打下基礎

事實說明，港人對於基本法的認識遠遠不足，產生了在政改問題上訴求各異、共識難聚的尷尬局面。而激進違法行動持續不斷，對社會治安、秩序也造成了嚴重衝擊，使香港旅遊業、飲食業、零售業受到巨大衝擊。而更讓人憂心的是，年輕學子也參與到激進違法行動中，提出不切實際的訴求；甚至被別有用心的人士利用，變相為「港獨」宣傳。如果說政改是觸發「佔中」的導火線，那麼對於基本法認識不清則是社會矛盾無法解決的根本原因。加強市民尤其是年輕人對於基本法認識變得更為迫切。因此政府、教育局應盡早與各大專院校商討，落實基本法為必修課，加強年輕人對於香港基本法的認識，重塑法治觀念。力求讓年輕一代在未來對社會事務的討論能夠從實際出發、守法依法，腳踏實地，為香港的建設提出

寶貴意見。

目前建制與「泛民」兩派對於政改的意見分化加劇，關鍵點在於普選方案是否「合法」。反對派提出所謂的「真普選」方案脫離實際，不僅否定香港與國家之間的關係，同時繞過國家憲法、基本法另行一套。反對派動不動則用「國際標準」與政府唱反調，打造輿論攻勢荼毒社會。但這樣做的結果反而阻撓了社會發展、離開兩地關係，變相為「港獨」理論宣傳造勢。政改問題「牽一髮而動全身」，不僅僅要考慮香港民主政制發展問題，同時要維護香港穩定、國家安全和發展利益，只有做到縱觀全局，才能保證香港可持續發展，避免走上彎路。

有「一國」概念至關重要

社會對於政改的爭拗引發了「佔中」事件，年輕學子罕見地參與這一場曠日持久的抗爭，甚至扮演了領導的角色，提出激進訴求，公然與政府對着幹，衝擊立會、圍堵政府大樓。經過「佔中」之後，市民尤其是年輕人的法律觀念受到嚴重衝擊，不法人士心有不甘，陸續發起一系列擾民的暴力行動。一些激進青年行事衝動，不計後果，似乎認為即使違法也能僥幸逃脫法律追究。究其根本也在於年輕人對於法律認識不清，概念模糊，容易被人誤導。年輕學子需要而且應該學習基本法，同時培養身份認同感、國家民族認同感，做到在「一國」概念下對香港的發展提出建議。總而言之，就是在國家的概念下對基本法建立正確認識。而當中最重要的一步就是在大專院校設立基本法為必修課，讓新生代都能够正確認識基本法並認清其內涵。這既能培養年輕一代的法律觀念，也為以後對香港事務的發展凝聚共識打下良好基礎，進一步為社會化解矛盾提供一個可靠的標準與底線。

「袋住先」是循法治之道前行

□謝緯武

【港事港心】

早前，蘋果日報的「蘋論」大字標題曰：「袋住先」是「法治大倒退」。與此同時，公民黨黨魁梁家傑再次串聯23名反對派議員，發表聯署，聲言以捆綁式投票否決全國人大8・31決定框架下的法案，以關鍵少數否決500萬選民之選舉特首權。

法治，公認的說法是「Rule of Law」，即法的統治，或法律的統治。香港回歸後的法治，已不是「英皇制誥」、「皇室訓令」為憲法性法律之下的殖民時代的法治。今天，香港回歸近18年的今天，是中華人民共和國憲法和香港特區基本法共同作為香港憲制基礎上的「一國兩制」時代的法治。因此，「袋住先」既不是法治的倒退，更不是「蘋論」嚇唬人的「法治大倒退」，而是當今香港法治之前行。

所謂「袋住先」是這樣的一種通俗說法：接受全國人大常委會2014年關於2017年普選行政長官的8・31決定框架下的政府法案，由500萬合資格選民一人一票於2017年選出第五屆行政長官。再回應社會的進步，循序漸進地增加選舉的民主性。

「袋住先」合乎憲制與現實

然而，反對「袋住先」並非所有「泛民」的取態，只是誓與中央對抗到底的死硬反對派的政治立場。「蘋論」的法治倒退論，正好是死硬派這種政治立場的反映。「蘋論」抽象地承認法治是「法律條文高於一切」，承認「法律的最終依據則是憲法」，卻具體地否定憲法適用於香港特區；同樣地，「蘋論」也抽象地承認基本法，甚至把基本法說成是香港特區的憲法（完全取代國家憲法），又具體地否定基本法的法律內涵。香港的法治，於是被演繹成、偷換成死硬反對派無法無天的人治，踢倒中央，踢倒特區政府，排斥憲法、基本法，由所謂「關鍵少數」在「真普選」的假假口號下，在立法會否決政府方案，剝奪掉500萬香港選

民的普選權。

憲法規定「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」（第31條）憲法又規定，「中華人民共和國全國人民代表大會是最高國家權力機關。它的常設機關是全國人民代表大會常務委員會。」（第57條），而全國人大職權之一是「決定特別行政區的設立及其制度」（第62條13款）。若無此憲法規定，若憲法不適用於香港，則香港特區的設立及其制度的確定就無主權行使的合法主體，就無制定基本法的法律程序，基本法就成無源之水，香港的現行制度就成無根之本。

一個國家只能有一部憲法。中華人民共和國憲法在中國所管轄的一切國土上（包括在香港特別行政區）都必須有效執行。至於在香港特區如何適用、怎樣適用，由全國人大及其常委會通過法律、釋法及其他各種法定形式作出決定。不是「蘋論」為反對「袋住先」而聲言憲法對香港無效所胡說八道的那樣。

「蘋論」為反對「袋住先」，竟宣稱人大就基本法條文作解釋及就香港政制發展作決定，「是超越基本法所賦予的權限」，「是以一黨專政的權力機關通過決定去破壞依基本法定下的選舉規程」。「蘋論」缺乏法學基礎知識，顛倒了法律關係的主客體；更無憲法學的相關概念，把代表國家行使主權的法律關係主體的全國人大說成是被授權的客體。全國人大根據憲法第31條、第62條，以制定香港特區基本法的法律形式，授權香港特區享有法定的高度自治權，而不是「蘋論」所顛倒的特區以基本法限制人大行使主權。

「港獨」危害國家主權

主權，對內是最高權力，是不受限制的，一位著名學者作了這樣的表述：「主權是不受法律限制，也不能被法律限制。因為作為一個國家的最高權力，從法律的角度說，沒有任何其他權威在主權之上。說它被更高的權力所限

制，在詞語上就是矛盾的。」基本法與憲法共同構成香港特區的憲制基礎，但否定憲法在「一國兩制」法治系統中的最高地位，又把作為子法的基本法凌駕在作為母法的憲法之上，而不承認全國人大常委會釋法、決定與基本法有同等的憲制性法律地位，甚至如「蘋論」及反對派政客那樣根本就不承認其為法律，不承認制定憲法和基本法的全國人大的最高權力機關地位，不承認全國人大及常委會對香港行使主權合法性，那就是不折不扣的「港獨」惡論。

把全國人大及其常委會稱為「一黨專政權力機關」，只是利用及煽動一些人由歷史及現實某些原因形成的仇共、反共情緒，不依法律地攻擊中國最高權力機關。中共領導國家主要是方針政策的領導以及黨員的模範行動，推薦優秀黨員、黨組織提供建議等方式參與政權建設，中共領導下的多黨合作政治協商制度是全國人大及其常委會這一最高權力機關人民性、民主性的保障，維護了全國人大這一國家的根本政治制度。

全國人大釋法是一種解釋性立法和補充性釋法，與基本法具有同等效力，是基本法的組成部分；全國人大常委會依據基本法和人大釋法的規定，就香港政制發展所作的決定也是與基本法、人大釋法具同等法律效力的憲制性法律。

2004年4月6日人大常委會的釋法確定的政改「五步曲」，2014年8月31日人大常委會就普選行政長官辦法的一些核心問題作出規定等事項作出的決定，都是嚴格遵守憲法、基本法履行最高權力的職責和憲制責任，為確保香港在「一國兩制」軌道上穩定繁榮向前發展所必須的。突破立法會三分之二議員通過政改方案的第三步驟，是2017年香港500萬選民在香港歷史上破天荒首次獲得普選特首權利的關鍵。「袋住先」是歷史的呼喊，是人民的呼喊，也是中央的熱誠期待。

作者為香港政治經濟文化學會創會會長

【局長來函】

公務員事務局局長 鄧國威

有關資報於2015年4月7日刊登一篇題為《公務員「延退」的三建議》的讀者來稿，我想藉此機會闡釋政府就延長公務員服務年期方面所作的政策考慮。

2015年《施政報告》公布，政府會採取靈活的退休及聘用措施，以延長公務員服務年期。隨後，政府公布於2015年6月1日或之後聘任為公務員的新入職人員採用新的退休年齡，文職職系為65歲，紀律部隊職系（不論職級）為60歲。此外，政府會採取適當措施，讓部門可更靈活地延長現職公務員服務年期。

在制訂有關措施過程中，政府進行了為期三個月諮詢，期間透過不同平台，接獲來自職系／部門方、職方和公眾人士等不同持份者的意見。政府現時提出的措施是最務實的做法，有助公務員隊伍應對未來人口挑戰，維持公務員團隊有效管理，以及平衡不同公務員群組利益。

上文提及的讀者來稿，認為政府只提高新入職公務員的退休年齡，遠水不能救近火，亦對現職人員不公平，建議政府根據公務員（不論是現職或新入職人員）的出生日期，循序漸進地釐定61歲至65歲的退休年齡。如上文所述，政府在制定延長公務員服務年期的措施時，充分考慮了諮詢期內收集到的意見以及有關的政策考慮。

就新入職的公務員而言，他們會在數十年後退休，基於最新的人口推算，我們認為有充分理據提高這些人員的退休年齡。至於現職公務員，考慮因素則較為複雜，尤其是預計在未來大約十年間，公務員隊伍不會廣泛出現嚴重的繼任或招聘問題。在沒有相應擴大公務員編制情況下，讓現職公務員自動延長服務年期而無需考慮其工作表現及技能，即使是以有關職系所建議的漸進式安排進行，仍然可能引致不同的管理問題，包括人力資源錯配、阻礙晉升及影響公務員隊伍吸納新血，後者亦會影響年輕一代有意加入公務員隊伍的機會。我們應避免這些管理問題。因此，我們認為應制訂一套機制，讓管方可因應個別職系及按不同時間而有所不同的運作需要、繼任安排及招聘情況，靈活地挽留已屆退休年齡的現職公務員。

基於以上考慮，我們認為就2015年6月1日或之後入職的公務員採用新的退休年齡，並就現職公務員的服務年期制訂彈性措施，是可取的做法。而以入職時間作出劃分是行之有效的安排，當中並不存在不公平或歧視成分。

希望上文有助說明政府的政策考慮。我們正就有關措施制訂執行細節。其中，我們會調整公務員達退休年齡後的繼續受僱機制，把甄選過程制度化，以合理及客觀的方式訂定繼續受僱的空缺數目，並按公平客觀的程序評審繼續受僱的申請。機制會有適當的制衡，以免出現「馬房文化」。我們正草擬相關細節，並會與職方及職系／部門方保持緊密溝通。

【議論風生】

樂羣南

鍾氏民調企圖左右政改民意

4月16日，我很高興聽到，鍾庭耀博士在電台承認，沒有一個立法會議員支持他的「全民公投」，以測出是否大多數市民贊成「袋住先」——根據基本法和全國人大常委8・31決定制訂2017年特區行政長官普選方案。同日，也很不高興聽到，有身份認同調查所得，是二、三十歲的市民，只有百分之二十幾肯認同自己中國人的身份，而不止是香港人。

顯然，議員中沒人願意見到正規、正軌、光明磊落的「一人一票」選舉，其高度可信性，被鐘的「陰謀側」的民調式查訪所動搖。

鍾氏歷來以電子通訊方式進行民意調查，與一百年前George Gallup發起、針對知識水準相當一致的美國市民的「不記名「蓋洛普」民調，有很大差別。鍾氏必定歷次累積了大量個人意向的電腦記錄，可以據此選擇性地進行訪問，以達到他所要的偏頗結果，起碼偏重於慣用電腦和智能手機的年輕一族，包括一些無理憤青，同樣重要的老一輩市民就被忽略了。此外，鍾氏的民調只反映那些受了突發事件影響，短時間的過激民意，不能代表總的趨勢。所以當年路粹安去港了解面世沒多久的鍾氏民調，被鍾哭哭啼啼地指為干預學術自由，以致港大校長被迫辭職，實在冤枉。

2017年特首選舉，是完全「按本子辦事」，本子就是頒布25年的基本法，尤其是第45條。「泛民」沒理由此時才出來反對這本子，他們應該事前提出修改本子才是。他們這麼缺乏邏輯，本末倒置，顯示他們的「目的」並非要做好政改，只是利用政改做「手段」來鬧事，導致動亂，給霸權的國家藉口干預中國公民身份，目前達到的美國國會通過所謂譴責案，一路升級，達至最後香港被割離，成為「獨立城邦」，不用「坐移民監」而圓他們的移民夢。

他們的表面道理，認為由提名委員會提名候選人，是篩選，不是真普選，因為市民沒有能夠行使被選權云云。其實，所有的英文字典給普選的定義，都是只牽涉到投票權，不含被選權。而基本法所應許的循序漸進，只達普及的投票權地步。可是也並沒有剝奪市民的參選和被選權，因為只要拿到提名委員會佔一個百分比委員的提名，就「入關」參與被挑選，如能勝出就「出關」成為候選人之一。外國政改政治的制度下，也是有篩選的，由政黨去做這個篩選工作而已，以達至一個合理的候選人數目。目的是為了選出精英，不是為了什麼公平原則、認受性。

回到身份認同的問題，我提醒各位不認同中國人身份的同胞們，根據基本法，他們的永久居民身份與權利（選舉、集會自由、言論自由等等）來自他們自然的中國公民身份。若他們的行為與公民身份不符合，他們的公民身份可被褫奪（這是中央的國事權力，不是港事），或是他們不承認自己的中國公民身份，那末他們的永久居民身份和權利就會失去。

他們之中有的是「海歸」，已成為外國公民，只不過回港定居時選擇不申明外國人身份，靠永久居民身份證入境。其實他們取得外國護照時，就喪失了原來的自然中國公民身份，因為中國不承認雙重國籍這種「一腳踏兩船」的曖昧行徑。

我建議港府在發信重新認證登記選民時，要求他們申明是何國籍。不是中國公民的就不是永久居民，就沒得投票。想恢復永久居民身份，就需要與外籍居民一同排隊，夠七年才是永久居民。

作者為前民航處長