

齊心協力邁向香港民主發展新歷程

——喬曉陽在香港各界人士座談會上的講話（2007年12月29日）

女士們，先生們，朋友們：大家好！
今天上午，十屆全國人大常委會第三十一次會議通過了《香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》，這是本屆全國人大常委會依法對香港政制發展問題作出的又一個重要決定。這個《決定》是在常委會組成人員認真審議行政長官報告和各方面意見的基礎上，嚴格按照基本法規定和法定程序作出的，具有不容質疑的法律效力。

《決定》通過後，我和李飛、張曉明即受委員長會議的委託，趕來香港參加各界人士的座談會。我們這次來，一是通報全國人大常委會決定的內容，二是介紹全國人大常委會審議的情況，三是談談對人大決定內容的理解和體會，四是回答有關這次《決定》的問題。一句話就是溝通交流，加深理解。只有正確理解了人大的決定，才能正確貫徹人大的決定。

站在同一平台才能溝通

在開講之前，我想有必要先明確一個問題，就是由全國人大常委會對香港特區政制發展問題作出決定，是中央的憲制權力。香港特別行政區是直轄於中央人民政府的地方行政區域，地方行政區域政制體制在國家憲法中，這是單一制國家的應有之義，已經體現在國家憲法和香港基本法的有關規定中。為什麼要先明確這個問題？因為這是溝通交流的平台。只有大家在同一個平台上，才有溝通的條件。如果大家站在不同的平台上，就像各名各唱「公歌歌歌」一樣，既無法溝通，也無法交流。我很高興地看到，在綠衣黨書諾期間，有兩組民意調查數據顯示，有接近70%的受訪市民認為，要尊重中央政府的憲制權力，香港政制發展方案的最終決定權在中央。

現在向大家通報全國人大常委會決定的內容，這個決定剛公布不久，也許在座的有些人還沒有看到。

全國人大常委會作出的決定，可以概括為五個「明確」：一是明確了行政長官和立法會的普選時間表，這就是：2017年行政長官可以由普選產生；在行政長官由普選產生以後，立法會的全部議員可以由普選產生，也就是說，立法會可以普選的最早時間是2020年。二是在明確2017年這個普選時間表的前提下，明確了2012年行政長官和立法會的具體產生辦法，可以作出循序漸進的適當修改，但是立法會功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程序維持不變；三是明確了行政長官和立法會實行普選前的適當時候，行政長官須按照基本法的有關規定和全國人大常委會的解釋，就行政長官和立法會產生辦法的修改問題向全國人大常委會提出報告；由全國人大常委會確定，然後由特區政府向立法會提出兩個產生辦法修改的法案及其修正案，經立法會全部議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人大常委會批准或者備案。四是明確了行政長官普選時間表，同時也可參照基本法附件一有關選舉委員會的現行規定組成。五是明確了行政長官和立法會產生辦法和法案、議案表決程序如果未能按照法定程序作出修改，都繼續適用原有辦法。

明確普選時間表減爭議

上述五個「明確」，最核心、最重要的，也是廣大香港市民最關注的，是明確了普選時間表。全國人大常委會組成人員在審議時，普遍認同行政長官報告中下面那段話：「市民對按照《基本法》達至普選的目標，是殷切期待的。市民、政黨、立法會議員、團體等，不同界別均認同應早日訂出落實普選的具體方案，特別是普選時間表，這有助於減少社會內耗，亦有利於香港的長期穩定和長遠發展。」全國人大常委會對行政長官報告作出明確、既是國際憲制責任，表明中央不僅把最終達至普選目標與香港基本法、而且以實際行動堅決落實基本法，也是對香港社會在這一期間的積極回應。充分體現了中央聽取港人意見和訴求的誠意，也充分表明了中央對廣大港人的信任，相信我們香港人不僅能夠創造出令世界矚目的經濟奇蹟，在經濟發展上譜寫好了一個令人稱讚的香港故事，也一定會有智慧、有能力落實好、實行好普選，在民主發展上再譜寫一個令人稱讚的香港故事。

下面，我想就如何正確理解全國人大常委會的決定，談談認識和和大家交流。

一、為什麼可以把開始普選的時間表確定在2017年？
第一，這是按照基本法立法原意所能做到的最積極的安排。根據基本法規定，行政長官和立法會全部議員由普選產生，是最終所要達至的目標，而不是回歸後必須很快達至的目標。政治制衡的相對穩定，是一個社會穩定的重要保證。1988年6月鄧小平先生在一次公開談話中深刻指出：「香港要穩定，在過渡時期要穩定，中國恢復行使主權以後，香港人執政，香港也應該穩定。這是個關鍵。香港的穩定，除了經濟的發展以外，還要有個穩定的政治制度。」基本法關於行政長官和立法會產生辦法的循序漸進最終達至普選的規定，兩個產生辦法的修改法案都要獲得立法會三分之二多數通過的規定等，可以說就是對「平穩過關」總體方針師三思的重要體現。再從基本法的字面上看，附件一第七條規定，2007年以後「各任」行政長官的產生辦法應當修改，可以按照法定程序進行修改。這時的「各任行政長官」表明，2007年以後行政長官產生辦法可以進行多次修改，至少是在2007年任一屆就要達至普選這一最終目標。如果普選是在2007年以後很快就達至的最終目標，基本法就不會為「各任」可以修改，也不會原則是「最終達至」。至於「最終」是什麼時間？雖然基本法沒有明確規定，但有一點是可以肯定的，這就是在香港回歸後的頭十幾年不是基本法立法原意的「最終」。基本法起草委員會政治體制小組召集人蕭若瑟教授，在1990年基本法通過後不久發表過一篇論文，介紹基

本法關於香港政治體制規定的由來及當時的考慮，文中寫道，基本法有關政治體制的規定「體現了維護香港的穩定和繁榮的原則。首屆屆的行政長官不由普選產生，1997年對香港是一個根本的政治變化，在此以後的十幾年內儘可能不採用普選選舉行政長官，以保持社會的穩定。」這反映了在香港回歸後的頭十幾年裡不實行普選，是當時基本法起草的主要考慮。全國人大常委會決定2017年可以開始實行普選，也就是在香港回歸20年、50年不變中間的前段開始實行普選，這是按照立法原意所能做到的最積極的安排。

按立法原意的最積極安排

第二，這是在2007年兩個產生辦法未能修改的情況下所能做到的最積極的安排。循序漸進地推進香港民主向前發展，是基本法關於香港政制發展的一項基本原則。早在1987年4月鄧小平先生在會見香港基本法起草委員會委員時就明確提出：「要循序漸進，我看這個看法比較實際。即使搞普選，也要有一個逐步的過程，要一步一步來。」所謂「循序漸進」，「最終達至」，就是遵循著一定的步驟、分階段、有秩序地逐步向普選的目標邁進。循序漸進不僅是香港回歸後頭10年政制發展所要遵循的基本原則，也是10年後向最終達至普選目標所要遵循的基本原則。這就是為什麼2004年全國人大常委會決定07/08年行政長官和立法會產生辦法不實行普選而只能作循序漸進修改的根本原因。這也是為什麼2005年12月在深圳與香港各界人士座談時，我力提特區政府循序漸進的07/08年政改方案，我當時說：「特區政府提出的政改方案，符合基本法的規定，符合多數香港市民的意願，是朝著最終達至行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標邁進的重要的、具有實質意義的一大步。走出了這一步，實際上離最終達至普選的目標也就更近了。」只可惜，終因未能獲得立法會全體議員法定的三分之二多數通過，致使基本法產生辦法原地踏步，循序漸進未能起步，錯失推進民主發展的一次大好機會。在這種情況下，2012年前進一步，為2017年作打算，有利於平穩地向普選邁進。這樣，從2012年開始實行普選是在07/08年兩個產生辦法未能修改的情況下所能做到的最積極的安排，也是最穩妥的安排。

找出各方接受最大公約數

第三，這是香港社會各界所能接受的最大公約數。在香港這樣一個利益多元、訴求多元的社會裡，不論是制定法律，還是作出政治決定，都必須廣泛聽取各方面意見，平衡考慮各種不同甚至相互對立的主張和訴求，從中找到最大公約數，這樣才能使所對立的法律和政策所作出的政治決定得到最大多數人的贊同，才能具有最大限度的接受性。全國人大常委會對兩個產生辦法在香港各界所提出的期望，同時也充分注意到各界對什麼時候實行普選意見並不完全一致。行政長官向全國人大常委會提交的報告，提供了兩組數據：一組是民意調查顯示，有過半數的受訪市民支持2012年實行行政長官和立法會普選；在1830份書面意見中，約12600份內容相同的意見書支持2012年達至普選。同時，也有另一組數據告訴我們，1.在立法會支持2012年普選時，行政長官及立法會的議員不足一半。有半數立法會議員支持在不遲於2017年或2017年之後、先落實行政長官普選，立法會普選隨後。這個數據很重要，因為兩個產生辦法修改法案需經立法會全體議員三分之二多數通過，得不到立法會大多數議員支持，任何修改法案都無法獲得通過。2.在全港18個區議會中，有超過三分之二區議會通過該議案，支持在不遲於2017年或在2017年普選後行政長官、立法會隨後。這個數據也很重要，因為大多數區議員是全港150萬多人口一票選出的民意代表，這個民意基礎比一般民調調查更有說服力。3.有約六成受訪市民接受若在這一期滿的積極回應，充分體現了中央聽取港人意見和訴求的誠意，也充分表明了中央對廣大港人的信任，相信我們香港人不僅能夠創造出令世界矚目的經濟奇蹟，在經濟發展上譜寫好了一個令人稱讚的香港故事，也一定會有智慧、有能力落實好、實行好普選，在民主發展上再譜寫一個令人稱讚的香港故事。

總結公眾諮詢意見，行政長官報告指出：「在2012年先行落實普選行政長官，是民意調查中反映出過半數市民的期望，應受到重視和予以考慮。與此同時，在不遲於2017年先落實普選行政長官，將有較大機會在香港社會獲得大多數人接納。」全國人大常委會組成人員在審議時普遍認為，一談到，一致認為，行政長官報告反映的兩組不同意見都應當重視，不能只考慮一方面意見而忽視另一方面意見，認為行政長官的總體意見是客觀的、務實的。我們應該承認：「民意調查是決策的重要依據，但不是決策的根本依據。全國人大常委會作出的根本依據是基本法，同時，也要充分考慮廣大香港市民的意願。全國人大常委會決定把可以開始實行普選的時間表確定在2017年，這是既符合基本法又是香港社會所能接受的最大公約數。

全國人大常委會組成人員審議時一致認為，香港回歸祖國10年來，香港的民主制制按照基本法的規定逐步發展。這幾年分枝吐葉、開花結果，時間表展開了廣泛討論，意見分歧逐漸縮小，相信再經過10年，到2017年，香港回歸祖國已經20年，已經處於「50年不變」的中期，隨著香港民主制制發展的經驗進一步累積，社會共識進一步凝聚，屆時先後實行行政長官和立法會全部議員普選，應當是具備條件的。全國人大常委會在《決定》中訂出普選時間表是有充分根據的，是必須加以貫徹落實的。在全國人大常委會確定的時間實現普選，是我們共同努力的目標。

什麼要先行普選行政長官，立法會隨後？

二、為什麼要先進普選行政長官，立法會隨後？

這是因為：第一，普選是政治體制的一個重大變化，必然會對香港社會帶來許多影響，如果行政長官與立法會普選同時進行，則政治體制在短期內變化過快，不利於香港的繁榮穩定。將行政長官和立法會普選分步進行，有利於最大限度地降低普選對社會各方面所帶來的影響，有利於普選的穩妥實施，有利於香港政治制度的穩定。第二，按照基本法規定，香港特區的政治體制是以行政為主導。如果立法會普選先於行政長官普選，勢必對基本法規定的以行政為主導的政治體制造成衝擊。行政長官先普選產生，使行政長官及其領導的特區政府在普選的條件下運作一段時間，處理好行政與立法關係，有利於維護以行政為主的政治體制。第三，基本法對行政長官普選辦法的框架已經作了規定，即「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」，經過討論，目前香港社會對行政長官的普選辦法已有較大共識，而對立法會普選辦法，基本法沒有明確規定。香港各界對立法會普選模式、分枝意見較大，缺乏基本共識，還需要較長時間進一步深入討論。行政長官歸納公眾諮詢意見時得出的結論是：「對於行政長官普選，可以先行立法會普選隨後」的方向推動普選，已開始凝聚共識。」「訂定行政長官和立法會普選的時間表，有助於推動這些問題的最終解決。」全國人大常委會組成人員審議時持這一意見。

選舉辦法修改規定5步驟

三、為什麼在行政長官和立法會普選前的適當時候，行政長官要向全國人大常委會提交報告？
有人可能問，既然《決定》已經明確了普選時間表，為什麼普選前行政長官還要提交報告。《決定》的這一規定，是重申修改兩個產生辦法的法定程序。按照香港基本法附件一和附件二之規定及其解釋，行政長官和立法會產生辦法的修改需要經過五個步驟：一是行政長官向全國人大常委會提出報告；二是全國人大常委會決定是否同意修改或作出產生辦法的法案，經立法會全體議員三分之二多數通過；四是經行政長官同意；五是行政長官將有關法案報全國人大常委會批准或者備案。

按照上面所述的規定，行政長官和立法會產生辦法每一次修改都要經過這五個步驟。這次全國人大常委會作出決定後，2012年行政長官和立法會產生辦法的修改已經完成了五個步驟的前兩個步驟，接下來還有三個步驟需要走。而對行政長官和立法會實行普選，這次決定只是明确了普選時間表，儘管這個時間表是由全國人大常委會明確的，其權威性和法律效力毋庸置疑，但明確普選時間表，還不能代替兩個產生辦法每一次修改的五個法定步驟，這是兩回事。因此，《決定》在明確普選時間表的同時，規定在行政長官和立法會全部議員實行普選前的適當時候，行政長官還要向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會確定，確定後，修改法案及其修正案由特區政府向立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過後，行政長官同意，報全國人大常委會批准或者備案。

選委會組成凝聚各方智慧

四、為什麼行政長官普選時提名委員會可參照基本法有關選舉委員會的現行規定組成？
主要有三點考慮：第一，1988年4月基本法起草委員會公布的《香港基本法（草案）徵求意見稿》附件一對行政長官產生辦法列舉了五個方案，其中有兩個方案主張行政長官應由普選產生。在這兩個主張普選的方案中，對如何提名行政長官候選人問題，一個主張由不少於十分之一的立法機關成員提名；一個主張由提名委員會提名，並主張提名委員會的組成方式為：金融界代表25%、專業團體代表25%、勞工、基聯、宗教團體代表25%、立法機關成員、區域組織成員、人大代表、政協委員代表25%。基本法肯定了由立法機關提名行政長官候選人的方案，而採納了由提名委員會提名行政長官候選人的方案。對照基本法附件一關於選舉委員會的組成就可以清楚看出，這個提名委員會的組成方案與選舉委員會的組成是一致的。第二，正因為如此，基本法附件一第一條規定：「行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據基本法選出，由中央人民政府任命。」基本法第四十五條規定：「選舉委員會的組成是基本法起草時經過廣泛諮詢和討論所形成的共識，凝聚着包括香港同胞在內的全方面的智慧，具有廣泛的民意基礎和較強的接受性。香港回歸以後，選舉委員會已經進行了三次行政長官選舉，實踐證明，選舉委員會的組成體現了各階層、各界別的均衡參與，具有廣泛的代表性，是可行的。第四，明確提名委員會可參照選舉委員會組成，反映了香港社會大多數人的意見。行政長官報告表明，「較多意見認為，提名行政長官候選人的提名委員會可參照現行的行政長官選舉委員會組成。」這是特區政府經過廣泛公眾諮詢所形成的重要共識，全國人大常委會組成人員在審議時認為，應當在決定中將這一共識確定下來，避免在下一問題上重複討論，有利於迅速落實普選目標。

這裡，我講一下「參照」一詞的法律含義。在我國現行的第三部法律中，共有36部法律85處使用了「參照」一詞，在這85處「參照」中，最通常使用的含義是，法律對一種情況作了具體規定，對另一種類似情況沒有作具體規定，在這種情況下，法律通常規定參照應用。「參照」既有約束力，又可以根據具體情況作適當調整。這次全國人大常委會決定明確提名委員會可參照選舉委員會組成，就是既要參照基本法有關規定，又要區別組成的基本要素，又可以以提名委員會的具體組成和規模上繼續討論，有適當的調整空間。

處理功能團體意見紛紜

五、為什麼2012年行政長官和立法會產生辦法只能作循序漸進的修改和維持「兩個不變」？

全國人大常委會組成人員審議時很理解香港市民期盼盡快實現這一願望，所以一致建議全國人大常委會在決定中回應這一願望。同時，也一致認為，香港的民主發展必須按照基本法的規定辦理，必須根據香港的實際情況和循序漸進的原則，必須要有一個逐步發展的過程，因此也幾乎一致地認為普選的時間應放在2017年，箇中的考慮我在前面已經作了詳細介紹，大家說，2017年已經是原來的安排，不能再早了。既然2017年是可以開始實行普選的最早時間，那麼，2012年理所當然只能作循序漸進的適當修改，不能實行「雙普選」。至於為什麼要明確立法會功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變，主要考慮功能團體選舉是基本法根據香港實際情況而作出的一項制度安排，至今已進行了三次立法會選舉，實踐證明，它對保證各階層、各界別的均衡參與起到了積極作用。全國人大常委會了解到香港社會對功能團體選舉制度提出了一些意見，但究竟如何改進功能團體選舉制度，意見紛紜，還沒有基本共識。全國人大常委會在決定中明確2012年功能團體與分區直選各佔一半維持不變，有利於減少爭吵，有利於2012年立法會產生辦法的修改。立法會對法案、議案表決程序的規定，是與功能團體選舉制度相適應的，在功能團體選舉制度2012年尚未改變的情況下，立法會對法案、議案的表決程序自然也需要維持不變。

六、為什麼行政長官和立法會產生辦法如果不作修改繼續適用現行規定？
這個問題我不需要再說明了，如果新的法律沒有獲得通過，繼續適用原來的法律規定，這是法制的又一原則。

千方百計維護香港繁榮

女士們，先生們，朋友們！香港回歸以來，中央始終不移地貫徹「一國兩制」、「港人治港」、高度自治方針，嚴格按照基本法辦事，全力支持特別行政區依法施政，千方百計維護香港的繁榮穩定。特別是2003年以來，中央先後出台了CEPA及其4個補充協議，開放個人遊、推銷泛珠三角洲經濟合作、允許香港銀行試辦人民幣業務、推出QDII等一系列支持香港經濟發展、社會繁榮的重大舉措。香港《「十一五」規劃綱要》明確把香港納入其中，促進了促進香港經濟發展的目的和重疊。與此同時，中央政府在統籌全國黨整發展、調整內地經濟發展的時候，也都積極地評估並盡量避免對香港可能產生的影響。中央這些決策的出發點和落腳點都是為了香港好，在中央政府和祖國內地的大力支持下，經過特區政府、香港社會各界人士和全體市民的共同努力，香港實現了經濟發展、社會穩定、民生改善。2003年下半年香港經濟復甦以後，一直保持較好的發展勢頭。香港繼續保持自由港和國際大都市的特色，繼續保持國際金融、貿易和航運中心的地位，繼續是全世界最自由開放的經濟體和最具發展活力的地區之一。可以說，這是香港歷史以來發展最好的時期。在這種情況下，中央更加關注和重視香港社會長期在政制發展問題上紛爭不已的情況。為了解決好這個問題，特區政府進行了很大努力，多次就此開展公眾諮詢。2005年特區政府推行的07年/08年兩個產生辦法修改法案未能立法會通過後，2012年怎麼辦？更長遠一些怎麼辦的問題很現實地擺在面前，大家都十分關注，也都在進行思考。這次全國人大常委會在對行政長官報告進行認真審議的基礎上，依法對2012年行政長官和立法會產生辦法的修改及2017年普選時間表一次作出決定，使香港未來的政制發展更明朗化，有一個清晰的藍圖，大家可以看到一個共同的目標努力，其出發點和落腳點還是為了香港好，為維護香港的整體利益和廣大市民福祉，維護香港的長期繁榮穩定。

齊齊心發展經濟改善民生

女士們，先生們，朋友們！胡錦濤主席多次會見特首都強調，發展經濟是第一要務。現在，政制發展的方向、目標、步驟都已經明確，真誠地希望持有各種不同的意見的人，在香港廣大市民政制發展問題上理性務實地貢獻自己的智慧，都能夠相互包容、停止紛爭，齊心協力，共同朝著全國人大常委會確定的目標邁進。這樣，大家才能集中注意力和精力集中到發展經濟、改善民生上來。香港必須保持長期繁榮穩定，金融、航運等中心地位，這是保持香港長期繁榮穩定的需要和重要標誌。中央提出，本世紀初20年是要加快國家發展的重要戰略時期，它同樣也是加快香港發展的重要戰略時期。香港是一個高度商業化的社會，對「機不可失，時不再來」有首屈一指的深刻和長遠意識，緊緊抓住經濟全球化趨勢和內地發展給香港帶來的機遇，如果錯過這個重要的發展機遇期，則談發展時期，這是廣大香港同胞所不願意看到的，也是中央所不願看到的。

全國人大常委會的決定開啟了香港民主發展的新歷程。我謹用吳邦國委員長今天上午在全國人大常委會開幕時的講話作為結束語：「我們相信，香港特區政府一定能高舉基本法的旗幟，繼續香港各界人士和廣大市民，按照全國人大常委會的決定，妥善處理香港政制發展問題，順利實現基本法規定的行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標。」

再過兩天就是元旦了，借此機會，祝大家新年愉快，萬事如意，合家歡樂。謝謝大家。

（根據錄音整理 小標題為編者所加）

保障港民主制度健康發展

——吳邦國在人大常委會31次會議閉幕會上的講話(摘要)

【本報訊】新華社北京12月29日電：中共中央政治局常委、全國人大常委會委員長吳邦國29日在十屆全國人大常委會第三十一次會議閉幕會上強調，十屆全國人大常委會第三十一次會議審議並全票通過了《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》。這是全國人大常委會依法對香港特別行政區政制發展問題作出的又一重要決定，對於全面貫徹落實「一國兩制」、「港人治港」、高度自治方針和香港特別行政區基本法，保障香港民主制度按照基本法的規定循序漸進地健康發展，保持和促進香港長期繁榮穩定，具有重大而深遠的意義。



■12月29日，十屆全國人大常委會第三十一次會議在完成各項議程後，在北京人民大會堂開會。吳邦國委員長主持閉幕會並發表講話。

喬曉陽關於普選問題決定草案的說明(摘要)

我受委員長會議的委託，現對《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定（草案）》作說明。現就草案內容說明如下：

一、關於2012年行政長官和立法會產生辦法的修改問題
根據香港基本法的規定和常委會組成人員的審議意見以及其他各方面的意見，草案第一條規定：「2012年香港特別行政區第四任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。2012年香港特別行政區第五屆立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法。功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程序維持不變。在此前提下，2012年香港特別行政區第四任行政長官的具體產生辦法和2012年香港特別行政區第五屆立法會的具體產生辦法，可按照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條、第六十八條的規定和附件一第一條、附件二第三條的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。」草案這一規定的主要考慮是：

依照基本法規定循序漸進

第一，按照香港基本法的規定，行政長官和立法會產生辦法根據香港特別行政區實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標。香港社會普遍期望2012年行政長官和立法會產生辦法有所改動，在香港特別行政區立法會沒有通過2007年行政長官和2008年立法會產生辦法修改法案的情況下，依照香港基本法的上述規定，2012年行政長官和立法會產生辦法作出符合循序漸進原則的適當修改，可以作為邁向普選的中間站，以利于行政長官普選平穩過渡。因此，草案規定2012年香港特別行政區第四任行政長官的選舉，不能實行由普選產生的辦法，2012年香港特別行政區第五屆立法會的選舉，不能實行全部議員由普選產生的辦法，在此前提下，可以作出符合循序漸進原則的適當修改。

2012修改普選法案有意義基礎

第二，從公眾諮詢情況看，在立法會內，支持2012年實行「雙普選」的議員不足一半，有半數議員支持不遲於2017年、2017年之後或先落實行政長官普選，立法會普選隨後。在18個區議會中，有超過三分之一區議會通過該議案，支持在不遲於2017年或在2017年先普選後行政長官，立法會普選隨後。民意調查顯示，儘管有過半數受訪市民希望2012年實行行政長官和立法會普選，同時也有約六成受訪市民接受如果2012年不能普選立法會，可以在2016年或之後實行普選。有超過15萬個市民簽署支持不遲於2017年及在2017年或以後普選行政長官，其中有超過13萬個市民簽署支持先落實行政長官普選，立法會普選隨後。行政長官報告在歸納諮詢情況的基礎上提出：「在不遲於2017年先行落實普選行政長官，將有較大機會在香港社會獲得大多數人接納。」據此，常委會組成人員普遍認為，2012年不實行行政長官和立法會的「雙普選」或其中之一「單普選」，而作出循序漸進的修改，是符合民意基礎的，是適當的。

立法會功能團體和直選議員各半

第三，香港基本法關於立法會功能團體選舉的規定是根據香港實際情況作出的一項制度安排。這一制度安排至全體有利好，實踐證明，它有利於香港各階層、各界別均衡參與，有利於資本主義經濟的發展。考慮到目前香港社會對如何改進功能團體選舉制度意見紛紜，難於形成主流意見，有關制度安排暫不作出修改，因此，草案規定立法會功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變。香港基本法第二有關法案、議案表決程序式的規定，是與功能團體選舉制度相適應的，因此，草案規定立法會對法案、議案的表決程式也維持不變。

二、關於行政長官和立法會普選的時間表問題
根據香港基本法的規定和常委會組成人員的審議意見以及其他各方面的意見，

吳邦國指出，全國人大常委會的決定，是在認真審議香港特別行政區行政長官提出的報告的基礎上，嚴格依法依程式作出的。

認真審議特首報告後提出

根據基本法和全國人大常委會關於基本法附件一和附件二有關規定的解釋，12月12日，香港特別行政區行政長官向全國人大常委會提出了《關於香港特別行政區政制發展諮詢報告》及2012年行政長官和立法會產生辦法是否需要修改的報告。12月17日，委員長會議研究決定，將審議香港特別行政區行政長官的報告列入人大常委會議程，同時將報告交國務院提出意見。會議期間，常委會組成人員以高度負責的精神，對行政長官的報告進行了認真審議。

2012年普選方案可修改

他指出，大家一致認為，報告中反映的香港社會普遍「希望能夠早日訂出普選時間表」，「特首先行、立法會普選隨後」，「不遲於2017年先行落實普選行政長官，將有較大機會在香港社會獲得大多數人接納」，「提名行政長官候選人的提名委員會可參照現行的行政長官選舉委員會組成」，「行政長官候選人的人數以兩至四名為宜」，「至於普選立法會的模式、路線圖及時間表，立法會、社會各界和市民對此意見紛紜，未能形成主流意見」等意見和訴求，是客觀的、符合實際的。現在由全國人大常委會對香港政制發展問題作出決定，明確2012年行政長官和立法會產生辦法可作適當修改以及明確行政長官和立法會全部議員普選的時間表，是必要的、可行的，也是有充分法律依據的。委員長會議根據基本法的規定和常委會組成人員的審議意見，並認真考慮了國務院港澳事務辦公室的意見和行政長官的報告，提出了《決定（草案）》，提請常委會議審議通過。

中央全力支持特區依法施政

吳邦國說，香港回歸10年來，「一國兩制」方針和基本法的貫徹實施情況總體上是好的。中央政府堅定不移地貫徹「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的方針，嚴格按照基本法辦事，全力支持香港特別行政區行政長官依法施政，保持香港長期繁榮穩定。香港特別行政區政府依法施政，保持香港長期繁榮穩定。香港特別行政區政府認真執行基本法，團結帶領香港各界人士沉着應對各種挑戰，保證了香港大局的穩定，香港出現了經濟發展、社會穩定、民生改善的局面。特別是2003年下半年香港經濟復甦以來，一直保持着較好的發展勢頭。香港繼續保持自由港和國際大都市的特色，繼續保持國際金融、貿易和航運中心的地位，繼續是全世界最自由開放的經濟體和最具發展活力的地區之一。

貫徹基本法乃長期任務

他又說，實踐已經證明並將繼續證明，「一國兩制」是做得到的，也是行得通的，具有強大生命力，基本法是一部經得起實踐檢驗的好法律。貫徹實施基本法是一項長期的任務，需要一代又一代人的不懈努力。我們要在認真總結實施基本法成功經驗的基礎上，更加堅定貫徹落實「一國兩制」方針的決心和信心，更加珍惜香港来之不易的良好局勢，更加維護基本法的權威，進一步增進實施基本法的自覺性，把「一國兩制」偉大事業不斷推向前進。

人大決定符合港人根本利益

吳邦國強調，香港特別行政區的政制發展問題，事關「一國兩制」方針和基本法的貫徹實施，事關中央與香港特別行政區的關係，事關香港社會各階層、各界別和廣大香港同胞的利益，事關香港的長期繁榮穩定。中央和廣大香港同胞利益的重疊和重疊區域的長期穩定。這次全國人大常委會作出的決定，按照基本法的規定和循序漸進的原則，明確了普選時間表，再次體現了中央推進香港民主發展的一貫方針，符合香港同胞的根本利益。

我們相信，香港特別行政區政府一定能夠高舉基本法的旗幟，團結香港各界人士和廣大市民，按照全國人大常委會的決定，妥善處理香港政制發展問題，順利實現基本法規定的行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標。

■本文小標題為編者所加

關於香港兩個選舉產生辦法及普選問題的決定

（2007年12月29日第十屆全國人大常委會第三十一次會議通過）

第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議審議了香港特別行政區行政長官曾蔭權2007年12月12日提交的《關於香港特別行政區政制發展諮詢情況及2012年行政長官和立法會產生辦法是否需要修改的報告》。會議認為：2012年香港特別行政區第四任行政長官的具體產生辦法和第五屆立法會的具體產生辦法法以作出適當修改；2017年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。草案提出這一時間安排的主要考慮是：

因應社會訴求定出時間表

第一，行政長官和立法會全部議員最終達至由普選產生的目標已經寫入香港基本法，是中央政府作出的鄭重承諾。在適當的時候明確實現這一目標的時間，與中央政府支持香港民主發展的願望是一貫相一致的，既是對香港社會有關願望的真誠回應，也是中央政府貫徹落實「一國兩制」方針和香港基本法的具體體現。

第二，從公眾諮詢情況看，香港社會普遍期望早日訂出普選時間表。行政長官報告在歸納諮詢情況的基礎上提出：「綜觀立法會、區議會、不同界別的團體和人士，以及市民的意見，在作出全面考慮後，我認為香港社會普遍希望早日訂出普選時間表，為香港的政制發展定出方向。」對普選時間表作出明確，使香港政制發展更明朗化，有利於香港社會各界人士齊心協力地朝着既定目標邁進，有利於減少疑慮和爭吵，集中精力發展經濟、改善民生，促進香港的長期繁榮穩定。

功能團體訴求定出時間表

第一，行政長官和立法會全部議員最終達至由普選產生的目標已經寫入香港基本法，是中央政府作出的鄭重承諾。在適當的時候明確實現這一目標的時間，與中央政府支持香港民主發展的願望是一貫相一致的，既是對香港社會有關願望的真誠回應，也是中央政府貫徹落實「一國兩制」方針和香港基本法的具體體現。

第二，從公眾諮詢情況看，香港社會普遍期望早日訂出普選時間表。行政長官報告在歸納諮詢情況的基礎上提出：「綜觀立法會、區議會、不同界別的團體和人士，以及市民的意見，在作出全面考慮後，我認為香港社會普遍希望早日訂出普選時間表，為香港的政制發展定出方向。」對普選時間表作出明確，使香港政制發展更明朗化，有利於香港社會各界人士齊心協力地朝着既定目標邁進，有利於減少疑慮和爭吵，集中精力發展經濟、改善民生，促進香港的長期繁榮穩定。

2017開始實行普選較具經驗

第三，在2012年行政長官和立法會不實行「雙普選」的情況下，2017年是可以開始實行普選的最早時間。2017年是香港回歸祖國周年，是香港基本法規定的香港特別行政區「保持原有的資本主義制度和生活方式，50年不變」的中期。到那時行政長官和立法會都已經進行了多次選舉，在循序漸進方面積累了比較豐富的實踐經驗。把行政長官和立法會全部議員實行普選的時間分別確定在2012年及以後，既符合香港的實際情況和循序漸進原則，也是一項十分合理的安排。

第四，草案明確2017年先行普選行政長官，立法會全部議員普選隨後，主要基於兩點考慮：一是香港基本法對行政長官普選辦法的規定已經作了明確，即「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」，香港社會對此也有相當的共識。至於立法會全部議員如何實行普選，香港基本法沒有明確規定，立法會全體議員分歧也比較大，還需更多時間進行討論。二是行政長官和立法會全部議員由普選產生屬於重大政制改革，如同時進行，涉及面太廣，不利於政制改革的穩妥實施和保持社會穩定。香港基本法規定的香港特別行政區的政治體制是以行政為主導，先實行行政長官普選，有利於維護行政主導體制，處理好行政與立法關係。

三、關於制行政長官和立法會普選辦法的法定程式問題
按照香港基本法附件一和附件二之規定及解釋，行政長官和立法會兩個產生辦法每次修改都要經過五個步驟：一、行政長官向全國人大常委會提出報告；二是全國人大常委會決定對是否同意修改或作出產生辦法的法案，經立法會全體議員三分之二多數通過後，行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會備案。

四、香港特別行政區行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案表決程式如果未能依照法定程式作出修改，行政長官的產生辦法繼續適用上一任行政長官的產生辦法，立法會的產生辦法和法案、議案表決程式繼續適用上一屆立法會的產生辦法和法案、議案表決程式。會議認為，根據香港基本法第四十五條的規定，在香港特別行政區行政長官實行普選產生的辦法時，須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會可參照香港基本法附件一有關選舉委員會的現行規定組成。提名委員會須按照民主程序提名產生若干行政長官候選人，由香港特別行政區全體合資格選民普選產生行政長官，報中央人民政府任命。會議認為，經過香港特別行政區政府和香港市民的共同努力，香港特別行政區的民主制度一定能不斷向前發展，並按照香港基本法和本決定的規定，實現行政長官和立法會全部