

# 香港普選須遵基本法和人大決定

## 普選辦法設計受規範 不是完全開放議題

編者按：香港特區政府將於年底正式就政制發展展開公眾諮詢。時事評論員文平理先生撰文，全面論述普選必須符合香港的法律地位，普選制度必須適合香港的實際情況，處理香港普選問題必須符合基本法和全國人大常委會決定，中央堅定不移地依法推進香港民主發展等原則性問題，極具權威性和參考價值。事實上，制定香港特區行政長官普選辦法，是落實基本法的規定，受到基本法的規範，不是一個完全開放的議題。香港社會只有聚焦香港實現普選的相關法律要求和框架，發揮聰明才智，集思廣益，才有可能順利落實普選，避免走彎路。

### 一、普選必須符合香港的法律地位

我國是實行單一制的國家，香港特區是我國的一個地方行政區域，直轄於中央人民政府，而不是一個國家或獨立的政治實體。普選制度設計必須符合香港的這一法律地位，不能把香港的政制體制安排簡單地與一個國家相比。要做到這一點，必須處理好特區與中央和國家的關係，尊重中央對普選問題的主導權和決定權，維護好國家憲制和國家主權、安全、發展利益。

為此，首先，要確保與中央對抗、企圖改變國家基本政治制度的人不能當行

政區官。根據基本法，行政長官同時對中央政府和特區負責，與中央對抗的人不能當行政長官是由特區的法律效力決定的，也是基本法的內在要求。其次，必須反對外部勢力插手。香港普選問題是涉及中國一個地方行政區域的政制安排，完全是我國內政。美英等外國勢力在香港推銷其民主制度，目的是在香港扶持其代理人掌握特區政權，利用香港的特殊地位對中國進行戰略牽制。我們決不能讓其圖謀得逞。

### 二、普選制度必須適合香港的實際情況

只有適合香港本地實際情況的普選制度才能真正維護香港的整體利益。任何民主制度本身沒有好與壞的問題，只有適合不適合本國或地區實際情況的問題。香港的民主制度必須與香港的歷史、文化、政治、經濟和社會結構等相適應，符合香港實際情況，絕不能照搬西方國家的政治體制。推

行政長官不能不顧現實、脫離實際，以犧牲國家或地區的政局穩定和社會安定為代價。在香港推進民主，實行普選必須以維護香港繁榮穩定為根本出發點。

### 三、處理香港普選問題必須符合基本法和全國人大常委會決定

基本法是特區一切權力的來源和所有制度的根基，是特區的憲制性法律。基本法從特區的法律地位和實際情況出發規定了特別行政區的各项制度，維護基本法的權威，嚴格按基本法辦事，在基本法的軌道上討論普選問題是法治社會的應有之義。處理香港普選問題的唯一依據是基本法和全國人大常委會決定，而不是國際公約。

第一，香港行政長官普選制度要符合基本法的根本宗旨和立法目的，尤其要符合基本法關於政治體制規定的原則。基本法是全國貫徹落實「一國兩制」方針政策的法律，其根本宗旨是維護國家主權、安全和發展利益，保持特區的長期繁榮穩定，其立法目的是保障國家對香港基本方針政策的實施。行政長官普選制度必須符合上述宗旨和目的，不能導致「一國兩制」、「港人治港」、高度自治方針政策的實施遭受嚴重挫折；既要體現選舉的普及而平等，也要充分考慮符合香港特區的法律地位，與香港特區行政主權的政治體制相適應，兼顧香港社會各階層利益，以及有利於香港資本主義經濟的發展等原則。

第二，要符合基本法第45條和全國人大常委會有關決定的具體規定。基本法第45條規定，行政長官的產生辦法最終要「達至由一個具有廣泛代表性的提名委員會經民主程序提名後普選產生的目標」，2007年12月29日全國人大常委會決定明確了行政長官提名委員會可參照基本法附件一有關選舉委員會的現行規定組成。行政長官普選制度的制定，必須嚴格遵循上述規定。

#### 尚有三個問題需要解決

從上述規定可以看出，將來行政長官普選時，由誰提名的問題已經解決了，即提名委員會提名；被提名權和被選舉權問題已經解決了，即所有符合法律資

格的人都可以向提名委員會爭取提名；選舉權普及而平等的問題已經解決了，就是由全港選民一人一票選舉產生行政長官人選，報中央人民政府任命；提名委員會的組成問題基本解決了，即「參照」選舉委員會由四個界別組成的基本要素，而在具體組成和規模上可以有適當的調整空間。圍繞行政長官普選制度需要解決的問題主要有三個：一是提名委員會提名行政長官候選人的民主程序，二是提名多少名行政長官候選人，三是提名委員會提名是機構提名。

#### 必須嚴格按照法定程序

第三，要正確理解和堅持基本法規定的提名委員會提名制度。由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名行政長官候選人，是基本法規定的行政長官普選制度的重要特色。這是根據香港的實際情況而設計的制度，是香港社會共識，有利於資本主義經濟的發展和社會各階層的均衡參與，有利於建立良好的中央與特區關係，具有合理性和優越性。正確理解提名委員會提名的制度，必須把握這樣幾點：一是提名委員會是唯一的提名主體。二是提名委員會應當參照基本法附件一規定的選舉委員會組成。三是提名委員會提名是機構提名。

第四，要符合基本法附件一第七條及其有關解釋的規定。基本法附件一第七條及其解釋規定了修改基本法附件一的具體法律程序，即通常所說的「五步曲」法定程序。行政長官普選辦法必須嚴格按照法定程序制定。

總而言之，制定香港特區行政長官普選辦法，是落實基本法的規定，受到基本法的規範，不是一個完全開放的議題。

### 四、中央堅定不移地依法推進香港民主發展

英國佔領香港一百多年，長期實行英人治港的殖民統治體制，沒有任何民主可言。1984年中國政府在中英聯合聲明中鄭重宣布，「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命」、「香港特別行政區立法機關由選舉產生」，這是香港民主發展的轉折點，開啟了在香港建立民主制度的歷史進程。

1990年頒布的香港基本法，以憲制性法律的形式規定了香港居民的主体地位，規定了香港特別行政區的政治體制，包括行政長官和立法會產生辦法，規定了香港居民參與國家及香港事務管理的各項權利，從而確立了香港的民主制度。香港回歸祖國，香港同胞第一次享有完全的民主權利，徹底擺脫了在英國管治下二等公民地位，成為國家的主人、香港的主人；香港特區政府完全建基於民主選舉，管治基礎和權力來源實現了根本性的轉變；行政長官和立法會選舉的民主程度不斷提高。

#### 普選是中央首提而非聯合聲明

需要特別指出的是，在香港實行普選是中國政府首先提出並在基本法中作出規定的。中英聯合聲明中並沒有提及普選問題，香港基本法規定了行政長官和

#### 立法會全部議員最終要由普選產生的法定目標

回歸後，中央採取務實舉措，穩步推進香港民主發展，為普選目標的實現作出了不懈努力。2004年全國人大常委會對基本法的有關解釋，明確了香港政制發展的法律程序，香港民主循序漸進向前發展邁向普選的法律路徑更加明晰。2004年和2007年全國人大常委會關於香港政制發展的兩次決定，確保了香港政制發展在基本法軌道上進行，維護了香港大局穩定，為香港經濟復甦和發展創造了必要條件。2007年12月，全國人大常委會作出決定，明確了香港普選的時間表，即2017年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，立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。

#### 回歸20年普選顯中央誠意

在香港回歸20年時就實現基本法規定的普選目標，這是香港社會能夠達成共識的最快決策，充分顯示中央在香港發展民主的決心和誠意。今年以來中央領導和有關部門負責人再三表明中央在香港落實普選的立場是堅定不移的。

中央積極妥當地推進香港民主發展，確保了香港政權的平穩過渡，實現了特區的有效治理，保障了居民的權利和自由，成就巨大。



習近平在印尼峇里會見梁振英表示，所有與政改有關的事情，都必須根據《基本法》和人大常委會的規定辦事。



張德江說，中央真心希望香港可以按照《基本法》和全國人大常委會的相關解釋和決定，落實2017年的普選行政長官。



1990年2月17日，基本法草案完成最後一項工作即確認區區區劃的翌日，獲鄧小平、江澤民等領導人接見。



2010年8月23日，全國人大常委會審議香港的「2010年政改方案」。

### 基本法確立香港選舉制度

《基本法》第二十六條：「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」

《基本法》第四十五條：「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。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而規定，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。」

《基本法》第六十八條：「香港特別行政區立法會由選舉產生。立法會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而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。」

### 政改方案不通過沿用上屆

2007年12月29日，第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過《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》：「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。」

「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、議案表決程序如果未能依法定程序作出修改，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、議案表決程序繼續適用上一屆立法會的產生辦法和法案、議案表決程序。」

### 人大2007年明確普選時間表

2007年12月29日，第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過《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》：「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可以作出適當修改；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。」

整理：鄒治祖

中華人民共和國  
香港特別行政區基本法  
法律出版社

### 基本法規定選委會四大界別

2010年8月28日，修改後的《基本法》附件一：「二〇一二年選舉第四任行政長官人選的選舉委員會共1200人，由下列各界人士組成：工商、金融界300人；專業界300人；勞工、社會服務、宗教等界300人；立法會議員、區議員的代表、鄉鎮局的代表、香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區全國政協委員的代表300人。選舉委員會每屆任期五年。」「不少於一百五十名的選舉委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。」

### 人大常委會關於香港普選的規定

2007年12月29日，第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過《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》：「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名行政長官候選人，由香港特別行政區全體合資格選民普選產生行政長官人選，報中央人民政府任命。」

### 基本法：香港是地方行政區域

《基本法》第一條：「香港特別行政區是中華人民共和國不可分割的一部分。」  
《基本法》第二條：「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」

### 習近平：政改須依法辦事

今年10月6日，國家主席習近平在印尼峇里會見梁振英。梁振英引述習近平在會面中重申了政改的一些原則，包括要符合《基本法》和人大常委會有關的決定。「習主席就有關政改方面，表示

了一個很明確的態度，就是所有與政改有關的事情，都必須根據《基本法》和人大常委會的規定，還有就是香港是法治社會，特區政府和全社會都應該依法辦事。」

### 張德江：中央真心希望香港有普選

今年10月23日，中共中央政治局常委、全國人大委員長張德江與在北京訪問的行政長官梁振英會面。梁振英在會面後引述張德江在會面中說，中央真心希望香港可以按照《基本法》和全國人大常委會的相關解釋和決定，落實2017年的普選行政長官。

今年9月3日，張德江在會見安局局長黎棟國主席團主席鄭在北京會見香港友好協會訪問團時提出四點希望，包括希望社會各界堅持「一國兩制」原則及擁護《基本法》，強調香港不能脫離法治軌道，堅持依法治港是「總方針」，尊重《基本法》是香港最重要的一件事。

### 俞正聲：不能脫離法治軌道

今年9月18日，中共中央政治局常委、全國政協主席俞正聲在北京會見香港友協協會訪問團時提出四點希望，包括希望社會各界堅持「一國兩

制」原則及擁護《基本法》，強調香港不能脫離法治軌道，堅持依法治港是「總方針」，尊重《基本法》是香港最重要的一件事。

### 李源潮：政改討論應循法治軌道

今年9月12日，全國副主席李源潮在北京會見公務員事務局局長鄧國威率領的11位常任秘書長及部門首長國家事務研習班學員。鄧國威會後引述

李源潮指出，中央支持香港按照《基本法》和全國人大常委會有關決定推進政制改革，有關討論應在法治軌道上理性進行。

### 喬曉陽：對抗中央 不能做特首



喬曉陽今年3月27日在深圳與香港立法會部分議員座談會上的講話提到：「中央政府不能允許與中央對抗的人擔任行政長官的立場是明確的、一貫的……愛國愛港是一種正面的表述。如果從反面講，最主要的內涵就是管理香港的人不能是與中央對抗的人，再說得直接一點，就是不能是企圖推翻中國共產黨領導、改變國家主體實行社會主義制度的人。」

喬曉陽今年3月27日在深圳與香港立法會部分議員座談會上的講話提到：「中央政府不能允許與中央對抗的人擔任行政長官的立場是明確的、一貫的……愛國愛港是一種正面的表述。如果從反面講，最主要的內涵就是管理香港的人不能是與中央對抗的人，再說得直接一點，就是不能是企圖推翻中國共產黨領導、改變國家主體實行社會主義制度的人。」

#### 商界不參與 難保資本主義

在2004年4月26日，時任全國人大常委會副秘書長的喬曉陽在座談會發言提到：「要保證原有的資本主義制度，必然要求香港的政治體制必須能夠兼顧各階層、各界別、各方面的利益，既包括勞工階層的利益，也包括工商界的利益，做到均衡參與。這裡我要特別講一下工商界的利益。」  
「可以說，沒有工商界就沒有香港的資本主義；不能保持工商界的均衡參與，就不能保持香港原有的資本主義制度。縱觀當今世界上的各個資本主義社會可以發現，其實均衡參與是所有成熟的資本主義社會的制度設計中都必须努力保障的一項基本原則，只是不同的社會，均衡參與的方式和途徑有所不同罷了。」

### 張曉明：中央誠意不容懷疑



張曉明2013年7月16日在香港立法會午餐會上講話。圖為張曉明在立法會午餐會上講話。

中聯辦主任張曉明於2013年7月16日在香港立法會午餐會上講話時也指出，中央政府支持香港實現普選的立場和誠意是不容懷疑的，否則，不會把在中英聯合聲明中根本沒有提及的「普選」概念寫入《基本法》，作出莊重的法律承諾。更不會在全國人大常委會2007年底的有關決定中明確普選時間表。

#### 普選制度須符合香港地位

張曉明也提出了《基本法》有關規定中一條不應忽視的重要原則，就是要根據香港的實際情況制訂香港的普選制度，而「實際情況」中很重要的一條，就是香港不是一個國家，而是中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域。所以，有關普選制度的設計必須符合香港的法律地位和實際情況相適應，必須遵循「一國兩制」的原則，必須處理好香港特別行政區和中央政府的關係，確保國家主權、安全 and 中央人民政府依法享有的權力得到保障。

香港文匯報記者 鄒治祖