



# 全面準確地理解基本法 為如期實現普選而努力

## ——李飛主任在香港特別行政區政府高級官員座談會上的講話 (2013年11月22日)

很高興有這個機會在這裡與大家見面。我之前雖然多次來香港，但正式訪問，還是第一次。我這次是應特區政府邀請來做訪問的，本意是多走走，多聽聽，多看看，深入了解香港這些年來的发展情況，感受香港這個動感之都的活力。林鄭月娥司長要我與大家見見面，就香港普選問題與大家座談交流，我愉快地答應了這個要求。處理香港普選問題既是特區的責任，也是中央的責任；既是大家的工作，也是我的工作，有這樣一個機會和大家分享看法，十分難得。10月17日，行政長官梁振英先生在立法會答問大會上宣布，成立由政務司司長領導的「政改諮詢專責小組」，爭取在今年年底左右發表諮詢文件，正式啟動2017年行政長官和2016年立法會產生辦法的公眾諮詢。鑒於香港社會的關注焦點在普選問題上，我今天想圍繞這個問題談三點認識，與大家交流，供大家參考。

### 一、怎麼認識中央關於香港民主發展的基本立場及其實踐

香港特區行政長官實行普選，是香港民主發展的目標之一，要處理好普選問題，需要對中央在香港民主發展問題上的基本立場及其實踐有一個完整的認識。英國佔領香港一百多年，始終實行殖民統治體制，香港總督和政府主要官員都是英國委任的，直到1984年中英聯合聲明簽署時，立法局議員仍然由官守議員和委任議員組成，沒有任何民主可言。基於這種歷史背景，上個世紀八十年代初，中央在制定對香港基本方針政策時，提出了在香港建立民主制度的問題，並逐步形成了中央關於香港民主發展的基本立場。這一立場可以用三句話來概括：香港回歸後依法建立民主制度；香港的民主制度必須符合香港的實際情況；循序漸進最終達至普選。大家如果仔細回顧一下，從中央對香港的基本方針政策，到香港基本法，再到香港回歸後歷次對香港政制發展問題的處理，中央始終堅持這個基本立場，從來沒有改變。

#### 港民主制度包括五個層面

按照上述基本立場，根據中國憲法，香港基本法具體規定了香港特區實行的民主制度。這種民主制度是全方位的、立體的，至少包括以下幾個層面：

第一個層面，中國政府1997年7月1日對香港恢復行使主權，實現長期以來中國人民收回香港的共同願望。收回被佔領的神聖領土，恢復行使主權，集中體現了包括香港居民在內的全體中國人民的民主權利，也是在香港建立民主制度的前提和條件。

第二個層面，香港回歸祖國後，國家決定在香港實行「一國兩制」方針政策，設立香港特別行政區，保持香港原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，授權香港特區高度自治，由香港當地人自己管理。既賦予特區高度自治權，又賦予香港居民充分的民主權利，使香港特區實行的民主制度具有豐富的實地內涵。

第三個層面，充分保護香港居民的基本權利和自由，尤其是香港居民參與國家事務及香港事務管理的各項民主權利。香港居民中的中國公民有權依法參與國家事務管理，依法選舉香港地區全國人大代表，參加最高國家權力機關的工作。香港永久性居民享有選舉權和被選舉權，依法選舉產生行政長官和立法機關。香港居民歷史上第一次獲得了在國家、在香港的主體地位，充分體現了香港特區民主制度的實質。

第四個層面，明確規定了中央與香港特區的關係，規定了香港特區的政治體制，中央和香港特區都按照基本法的規定行使權力，香港特區的管理完全在法治的軌道上進行。香港特區的民主制度與法治緊密結合在一起，保障香港居民在政府決策、立法等過程中充分表達訴求，確保政策和法律充分考慮並最終符合各方面利益。

第五個層面，從香港回歸第一天開始，行政長官和立法會全部議員均由選舉產生，其中，行政長官由一個有廣泛代表性的推選委員會、選舉委員會選舉產生，報中央人民政府任命；立法會議員由功能團體、選舉委員會和分區直選產生，逐步增加了分區直選議席，從2004年開始，功能團體和分區直選各佔一半議席。香港基本法還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，賦予特區高度自治權，民主也無從談起；沒有政治體制包括行政長官和立法會產生辦法的規定，民主同樣無從談起。

#### 符合國情和香港實際情況

香港基本法確立的香港特區民主制度，符合我國國情和香港實際情況，符合民主發展規律，是經得起實踐檢驗的。無論是過渡時期還是回歸後，香港始終保持社會



李飛與行政會議成員、部門首長、政治助理座談交流。香港文匯報記者梁祖堯攝

穩定，經濟繁榮，就充分說明這一點。尤其需要指出的是，香港特區的民主制度是在香港回歸祖國的過程中制定的，為了實現香港的平穩過渡、順利回歸，為了實現香港回歸後的有效管治、繁榮穩定，需要處理好各種錯綜複雜的問題，比如，對外方面，有中英關係、香港與外部世界的關係問題；對內方面，有中央與特區關係、香港內部的各種利益關係，香港原有的各種制度的「變與不變」的問題，等等。基本法規定的香港特區民主制度很好地處理了各種複雜關係，取得平衡，做到各方面都能接受，在香港回歸祖國這一重大歷史轉折關頭，對保持社會穩定發揮了巨大的作用，是十分不容易的，充分體現了中央緊緊依靠廣大香港同胞處理複雜問題的智慧和。

#### 激烈批評者 亦是得益者

可以這樣說，即使是對香港特區民主持最激烈批評態度的人，也都是這一民主制度的得益者。如果民主制度的演進過於激進，造成社會震盪，廣大香港居民的利益受損，他們自身的利益也會受損。

在看到有些人全面否定基本法規定的民主制度時，我經常想起《紅樓夢》裡的一句詩，「都云作者癡，誰解其中味」？大觀園到底怎麼樣，曹雪芹到底要講甚麼，我們可以暫且不論；但是，香港是我們的家園，不了解基本法規定的深層內涵和立法本意，不理解基本法制定者為保持香港繁榮穩定的殫精竭慮、良苦用心，就無法正確貫徹落實基本法，不僅會影響香港的今天，而且勢必影響到香港的未來。

在討論行政長官普選問題之前，之所以要講這一點，一是要說明中央在香港建立民主制度的基本立場是堅定不移的，以保持社會穩定為導向，循序漸進，穩步推進民主的方針是完全正確的；二是要說明在即將落實行政長官普選的今天，全面客觀地評價香港的民主發展成就，充分肯定基本法規定的民主制度，堅決維護基本法規定的政治體制的穩定，才有可能成功落實普選，並最終造福於香港居民。

### 二、怎麼認識香港基本法關於香港特區行政長官普選的規定

香港基本法第45條規定，「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。」

2007年12月29日全國人大常委會有關決定規定，「根據香港基本法第45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。」按照上述規定，落實2017年行政長官普選，是落實基本法規定的一項重要內容，是一項憲制責任，我們必須深入地理解基本法和全國人大常委會決定的有關規定，積極開展這項工作。

#### 特首普選基本安排已較為明確

從法律上來分析，基本法第45條是行政長官產生辦法最根本的依據。它規定了行政長官產生的基本方式，即選舉或協商產生，由中央人民政府任命；規定了制定行政長官產生辦法的基本原則，即根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進原則；還規定了行政長官產生辦法的發展方向和目標，即最終達至普選。只要這一條文不作修改，行政長官產生辦法都要遵循這條規定，不得偏

離。根據基本法第45條和全國人大常委會有關決定，未來行政長官普選的基本安排已經較為明確：

第一，行政長官普選時，需要組成一個有廣泛代表性的提名委員會。按照2007年12月全國人大常委會的決定，這個提名委員會可參照目前的選舉委員會來組成。

第二，任何符合基本法第44條規定資格的人，即年滿40歲，在香港通常居住連續滿20年且在外國無居留權的香港永久性居民中的中國公民，並且符合香港有關法律規定的資格，都可以向提名委員會爭取提名，被提名權、被選舉權沒有不合理的限制。

第三，提名委員會提名是機構提名，也就是說，要在爭取提名的人當中，按照民主程序正式提名若干名候選人，供全港合資格選民選舉。

第四，根據提名委員會提名產生的行政長官候選人，全體合資格選民均有一人一票的投票權，選出行政長官人選，選舉權是普及而平等的。

第五，行政長官人選在香港當地產生後，報中央人民政府任命。

#### 提名制度涉及三個法律問題

當然，在上面描述的行政長官普選安排框架中，還存在許多細節問題。比如說，怎麼規定提名委員會提名的民主程序、提名多少候選人、全港選民一人一票的選舉採用甚麼具體方式等，這些都有待香港社會開展廣泛討論，凝聚共識。但總體上看，基本法規定的行政長官普選安排是公平合理的，與世界各國、各地區的普選沒有實質性的差別。行政長官普選時，其候選人要由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名，這是香港基本法規定的行政長官普選制度的一個重要特色。過去幾年，尤其是今年初以來，香港社會圍繞行政長官普選問題的討論，主要焦點也在行政長官候選人提名制度上。從目前的情況看，落實基本法規定的行政長官候選人提名制度，主要涉及三個法律問題：

一是怎麼理解香港基本法關於「有廣泛代表性的提名委員會」的規定，即提名委員會應當怎麼產生和組成。2007年12月29日全國人大常委會有關決定規定，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。這一規定考慮到選舉委員會的實踐情況和當時香港社會多數意見，在法律上是具有充分依據的。

第一，從香港基本法的規定及相關法律文件看，「廣泛代表性」一詞是有確定含義的。與香港基本法同時通過的《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》第三條規定，香港特區第一屆政府推選委員會由香港永久性居民組成，必須具有廣泛代表性，並具體規定推選委員會共400人，由四個界別、每個界別各佔25%組成。現行香港基本法附件一規定行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出，並具體規定選舉委員會共1,200人，由四個界別、每個界別各300人組成（2010年之前是800人，四個界別、每個界別各200人）。由此可見，上述規定提到的「廣泛代表性」體現為推選委員會和選舉委員會由工商界等四個界別、每個界別同等比例的成員組成。同一部法律中的同一個用詞，除非法律另有規定或根據上下文具有其他含義，應當作出同一理解。按照這一法律解釋規則，香港基本法第45條規定的「廣泛代表性」一詞，應當與附件一和全國人大有關決定規定的「廣泛代表性」一詞具有同樣的含義，這個提名委員會應當由工商、金融界、專業界、勞工、社會服務、宗教等界，立法會議員、區域組織代表、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表等四個界別組成。

第二，香港基本法起草文件也印證了上述觀點。1988年4月香港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人選由普選產生，在如何提名問題上，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由工商、金融界代表25%，專業團體代表25%，勞工、基層、宗教團體代表25%，立法機關議員、區域組織成員、人大代表、政協委員代表25%。香港基本法最終否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的方案。這個提名委員會的組成與基本法附件一規定的選舉委員會的組成是完全一致的。

第三，從香港基本法起草過程看，曾經出現許多行政長官產生辦法的方案，逐步形成兩個主要方案，一個是由選舉委員會選舉產生，一個是由一人一票直接選舉產生。香港基本法第45條和附件一的規定，是這兩種方案妥協的結果。這個妥協是雙層的，第一層妥協是，香港特區成立後頭十年行政長官由選舉委員會選舉產生，此後如有需要，可以修改行政長官產生辦法，最終達至普選；第二層妥協是，行政長官實行普選時，將選舉委員會變為提名委員會，負責行政長官候選人的提名。因此，行政長官普選時，候選人要由提名委員會提名，是基本法起草過程中香港社會的共識，從立法原意上講，提名委員會和選舉委員會的組成原則是相同的。

二是怎麼理解香港基本法關於「提名委員會按民主程序提名」的規定，即提名委員會提名的性質和程式。對於「提名委員會按民主程序提名」的規定，從法律角度可以從三個層次加以分析理解：

第一，「提名委員會」這個概念，清楚表明這是一個機構，行政長官候選人提名權屬於這個機構。提名委員會提名行政長官候選人，在性質上是一種機構提名。

第二，由於提名委員會是一個機構，其履行提名行政長官候選人的職責需要按「民主程序」。至於這個「民主程序」是甚麼，需要在制定行政長官普選辦法時加以規定。

第三，怎麼規定提名行政長官候選人的「民主程序」，從法律的角度來講，這種民主程序應當符合三項要求：一是提名委員會所有成員在參與提名時具有同等的權利，二是所有符合法定資格的人都可以向提名委員會爭取提名，三是提名結果必須反映提名委員會的集體意志。符合這三項要求的「民主程序」可以有不同的實現方式。過去幾年，香港社會已經提出了一些意見和建議，比如，有的意見建議「民主程序」分為兩個步驟：一是由若干提名委員會委員提出行政長官候選人的推薦人選，二是在獲得推薦的人選中以適當方式提名產生行政長官候選人。這方面需要香港社會深入加以討論，凝聚共識。

香港社會在討論行政長官普選問題時，經常與目前的行政長官候選人提名和選舉方式進行比較。通過上述分析，我們可以看出兩者有很大不同：一是現在的選舉委員會及其組成人員具有提名和選舉雙重職能，提名和選出行政長官都在一個委員會中完成。而將來的提名委員會只具有行政長官候選人的提名職能，至於選舉職能則交給了全港合資格選民；二是現在行政長官候選人的提名權是賦予選舉委員會委員的，在法律上規定為「不少於150名的選舉委員會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。」而行政長官普選時，候選人的提名權是賦予提名委員會的，法律上規定為「提名委員會按民主程序提名」；三是目前的選舉委員會作為選舉機構，其履行選舉行政長官人選職責的民主程序，在基本法附件一中作了明確規定。而將來的提名委員會作為提名機構，在履行職責時要「按民主程序」提名，但基本法中沒有對這個民主程序作出具體規定。需要指出的是，將來提名委員會提名行政長官候選人的行為和目前的選舉委員會選舉行政長官人選的行為，可以肯定會有很大不同，因為在普選情況下，決定誰能當選行政長官的權力在選民手中，提名委員會的提名行為必然深受到選民投票取向的影響。

(小題為編者所加)

(下轉A8版)