

人大常委會關於香港政改的決定

(2014年8月31日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議通過)

新華社昨日發布《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》，全文如下：

第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議審議了香港特別行政區行政長官梁振英2014年7月15日提交的《關於香港特別行政區2017年行政長官及2016年立法會產生辦法是否需要修改的報告》，並在審議中充分考慮了香港社會的有關意見和建議。

會議指出，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的《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》規定，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；在行政長官實行普選前的適當時候，行政長官須按照香港基本法的有關規定和《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，就行政長官產生辦法的修改問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。

港社會對重要原則形成廣泛共識

2013年12月4日至2014年5月3日，香港特別行政區政府就2017年行政長官產生辦法和2016年立法會產生辦法進行了廣泛、深入的公眾諮詢。諮詢過程中，香港社會普遍希望2017年實行行政長官由普選產生，並就行政長官普選辦法必須符合香港基本法和全國人大常委會有關決定、行政長官必須由愛國愛港人士擔任等重要原則形成了廣泛共識。對於2017年行政長官普選辦法和2016年立法會產生辦法，香港社會提出了各種意見和建議。在此基礎上，香港特別行政區行政長官就2017年行政長官和2016年立法會產生辦法修改問題向全國人大常委會提出報告。

報告全面客觀反映公眾諮詢情況

會議認為，行政長官的報告符合香港基本法、全國人大常委會關於香港基本法附件一第七條和附件二第三條的解釋以及全國人大常委會有關決定的要求，全面、客觀地反映了公眾諮詢的情況，是一個積極、負責、務實的報告。

會議認為，實行行政長官普選，是香港民主發展的歷史性進步，也是香港特別行政區政治體制的重大變革，關係到香港長期繁榮穩定，關係到國家主權、安全和發展利益，

必須審慎、穩步推進。香港特別行政區行政長官普選源於香港基本法第四十五條第二款的規定，即「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。」制定行政長官普選辦法，必須嚴格遵循香港基本法有關規定，符合「一國兩制」的原則，符合香港特別行政區的法律地位，兼顧社會各階層的利益，體現均衡參與，有利於資本主義經濟發展，循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度。鑒於香港社會對如何落實香港基本法有關行政長官普選的規定存在較大爭議，全國人大常委會對正確實施香港基本法和決定行政長官產生辦法負有憲制責任，有必要就行政長官普選辦法的一些核心問題作出規定，以促進香港社會凝聚共識，依法順利實現行政長官普選。

特首普選辦法須保港繁榮維國安

會議認為，按照香港基本法的規定，香港特別行政區行政長官既要對香港特別行政區負責，也要對中央人民政府負責，必須堅持行政長官由愛國愛港人士擔任的原則。這是「一國兩制」方針政策的基本要求，是行政長官的法律地位和重要職責所決定的，是保持香港長期繁榮穩定，維護國家主權、安全和發展利益的客觀需要。行政長官普選辦法必須為此提供相應的制度保障。

會議認為，2012年香港特別行政區第五屆立法會產生辦法經過修改後，已經向擴大民主的方向邁出了重大步伐。香港基本法附件二規定的現行立法會產生辦法和表決程序不作修改，2016年第六屆立法會產生辦法和表決程序繼續適用現行規定，符合循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度的原則，符合香港社會的多數意見，也有利於香港社會各界集中精力優先處理行政長官普選問題，從而為行政長官實行普選後實現立法會全部議員由普選產生的目標創造條件。

鑒此，全國人民代表大會常務委員會根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》、《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》和《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》的有關規定，決



■第十二屆全國人大常委會第十次會議昨日表決通過全國人大常委會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定。

定如下：

一、從2017年開始，香港特別行政區行政長官選舉可以實行由普選產生的辦法。

特首候選人二至三名 須獲「過半數」支持

二、香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法時：

(一) 須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。

(二) 提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。

(三) 香港特別行政區合資格選民均有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。

(四) 行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。

三、行政長官普選的具體辦法依照法定程序通過修改《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》予以規定。修改法案及其修正案應由香港特別行政區政府根據香港基本法和本決定的規定，向香港特別行政區立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會批准。

四、如行政長官普選的具體辦法未能經法定程序獲得通過，行政長官的選舉繼續適用上一任行政長官的產生辦法。

五、香港基本法附件二關於立法會產生辦法和表決程序的現行規定不作修改，2016年香港特別行政區第六屆立法會產生辦法和表決程序，繼續適用第五屆立法會產生辦法和法案、議案表決程序。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。在立法

會實行普選前的適當時候，由普選產生的行政長官按照香港基本法的有關規定和《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，就立法會產生辦法的修改問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。

嚴格按基本法辦事 穩步推2017普選

會議強調，堅定不移地貫徹落實「一國兩制」、「港人治港」、高度自治方針政策，嚴格按照香港基本法辦事，穩步推進2017年行政長官由普選產生，是中央的一貫立場。希望香港特別行政區政府和香港社會各界依照香港基本法和本決定的規定，共同努力，達至行政長官由普選產生的目標。

(註：小題為編者所加)

人大決定否定反對派所謂「國際標準」

鄒平學 全國港澳研究會理事 深圳大學港澳基本法研究中心常務副主任

昨天，十二屆全國人大常委會第十次會議表決通過了《關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》，決定明確了制定行政長官普選辦法的法律框架，為香港社會下一步政改諮詢理性討論凝聚共識奠定法制軌道，也為特區政府未來提出普選法案提供憲制性法律規範。時至今日，任何不抱偏見和真心實意推進普選的人都會認識到，只有在人大決定確定的正確方向和軌道基礎上，才能成功落實普選。

一、人大政改決定是試金石和照妖鏡

人大決定一錘定音地否定和排斥了反對派打着「國際標準」旗號兜售的各種非法主張，如果反對派就此放棄「國際標準」論，回到正確的法制軌道，則善莫大焉，香港社會主流民意熱切期盼的普選完全有望成功落實。但是，種種跡象表明，他們很可能繼續執迷不悟，指責人大決定不符合普選「國際標準」，鼓吹和細綁反對派議員日後否決政府政改方案。可以斷言，是否遵從全國人大常委會此次作出的憲制性決定，成為判斷是否依法辦事推進普選和理性處理行政長官普選問題的試金石和照妖鏡。

二、削足適履的普選「國際標準」論

從這次政改諮詢前後到今天，普選「國際標準」論一直甚囂塵上，反對派已經把它當成產品流水線，包裝推出了不少冠冕堂皇的訴求，如選舉權、被選舉權及提名權都必須普及而平等，提名特首候選人不能有不合理限制，「公民提名」和「政黨提名」，「電子公投」和公民抗命等。這些訴求，實質就是不接受基本法和全國人大常委會有關憲制性決定的普選制度安排，要害就是不管鞋子合不合腳，硬要將「一國兩制」框架下十分獨特的香港行政長官普選制度的「腳」塞進所謂「國際標準」的「鞋」裡面，塞不進就削足適履。

本來，香港特別行政區行政長官的普選是單一制國家內的地方選舉，有關的選舉安排必須符合中央與特區關係的國情，必須符合特別行政區法律地位的區情，必須依法進行。這種選舉的獨特性既不能與世界上主權國家層面的選舉相提並論，也不能照抄照搬外國的地方性選舉。

從主權國家層面看，各國從來沒有整齊劃一的候選人提名制度和固定模式。在同一個國家的不同時期，候選人提名制度還會發生變化。在提名權問題上主張所謂「國際標準」缺乏令人信服的理據，因為普選「國際標準」不是一個針對締約國可以直接適用和操作的標準，不是一個有關國家必須絕對照搬照抄的適用的選舉模式。人權公約第25條所規定的條款實質上是一些原則性的表述，包括賦予締約國在國內實施時的「合理限制」之廣泛的自由裁量權等內容，這些都是比較原則甚至模糊的表述。

確切地說，普選「國際標準」只是一個有關普選的國際普遍認同的原則，說它是「標準」並不確切，如果它是一個標準，則有關國家完全可以採取拿來主義，各國的選舉制度應當一模一樣，但事實絕非如此，沒有一個國家直接根據公約來組織自己的選舉事務，各國選舉制度都根據自己的國情在選區劃分、候選人提名程序、當選規則等方面作了有自己特色的制度安排。或許存在有關普選的國際原則，但從來沒有千篇一律的標準模式。特別是各主權國家的選舉權、被選舉權的賦予一定是基於國籍標準，是憲法和國際法上的概念，但香港基本法賦予的選舉權不是根據國籍，而是採取永久性居民的说法，這是一個行政法上的概念，基本法實際上允許永久性居民中的非中國籍人士有選舉權，同時有部分被選舉權。這個原因就是因為特別行政區的政治地位就是一個直轄於中央政府的地方行政區域，香港特區的選舉性質上只是地方性選舉，地方性選舉不產生任何政治實體上的意義，更談不上主權意義，所以主權者允許、放寬一些權利享有上的限制。如果是主權性質的，就根本不可能放寬，任何國家的主權層面的選舉都只能是本國公民才

能參與的。

作為地區性選舉，香港特區在選舉的某些方面權利的享有還超出普選「國際標準」，因為公約第25條並不保障普遍人權，而只是保障公民所享有的權利。這意味着締約國可以拒絕給予外國人選舉權。可以說，將外國人排除在選舉權之外的做法也是國際通行做法，是所謂的「國際標準」。但根據基本法第26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。」以及第67條關於「香港特區立法會由在外國無居留權的香港特區永久性居民中的中國公民組成。但非中國籍的香港特區永久性居民和在外國有居留權的香港特區永久性居民也可以當選為香港特區立法會議員，其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十」的規定，具有香港永久性居民身份的外國籍人士享有完整的選舉權和一定限度的被選舉權，就這一點來看，香港的選舉制度還超出了所謂「國際標準」的要求。

就和外國地方性選舉的比較來看，歐盟、韓國等一些國家的地方性選舉允許在當地居住一定期限的外籍公民享有選舉權，但不是所有國家的地方性選舉都有類似制度安排，這個方面談不上存在「國際標準」。但那些允許在當地居住一定期限的外籍公民享有地方性選舉事務的選舉權的國家，無論如何不會排斥居住本地區的本國公民享有選舉權和被選舉權，這一點可謂是普遍的「國際標準」。但根據香港基本法第26條的規定，香港永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。這意味着已經移居香港但連續居住尚未達到期限要求、尚未成為永久性居民的不少中國籍公民反而不能享有香港本地的選舉權和被選舉權，這種獨特性顯然不符合上述「國際標準」，但從未見以人權衛士自居的反對派人士為他們站出來說話。可見，在對待基本法規定的問題上，香港社會一些人士看到基本法對自己有利的，就講基本法，比如喬晚陽主任表示只能允許愛國愛港者擔任特首，對抗中央的人不能擔任特首，這些人士就說基本法裡沒有規定這個內容。當基本法和全國人大常委會在普選問題上已經有明確規定和決定的情況下，只要覺得這些規定對自己的政黨和團體不利時，就離開基本法只講「國際標準」，只講一般的民主理論。這種做法是把基本法當成一個小女孩，想怎麼打

扮就怎麼打扮，搞雙重標準，多重標準。揭開反對派冠冕堂皇的「國際標準」論面紗，呈現在世人面前的是何等不堪的一幅為我所用、唯我所有的粗痞實用主義面目！

三、在法治軌道上實行普選是真正的「國際標準」

總之，無論在國家層面，還是一個國家的地區層面，並無所謂的普選「國際標準」。從橫向比較來看，各國、各地區的具體選舉制度內容各具特色；從縱向來看，具體國家和地區的選舉制度都存在從不完善到逐步完善的發展過程。世界各國選舉制度的歷史與現實充分表明，世界上不存在那種一開始就確立至今的、各國都可以照搬照抄、拿來就用的普選標準或者模式。反對派熱炒「國際標準」，把基本法與普選國際標準對立起來或者以普選國際標準否定基本法，其實就是為我所用，企圖通過普選讓與中央對抗的人出關，問鼎行政長官的位子，以爭奪對香港的管治權！

我們否認存在所謂普選的「國際標準」，但我們承認普選存在一些世所公認的國際原則。值得注意的是，在各國實踐普選「國際原則」時存在一個高度雷同的現象，即各國遵循的都是主權國家內部的法治標準。因為所有的締約國在落實公約的普選國際原則時都是依托自己的本國立法，這是法治國家的普遍做法，是國際通行做法。難道可以舉出一個具體的主權國家，在落實普選時不是依據本國的憲法或選舉法嗎？可以舉出一個外國的具體地區，在處理選舉事務時不是依據本國和本地區的法律法規嗎？由此我們可以得出一個結論，如果真有什麼普選的「國際標準」，那只能是「依法實行普選」！

因此，在依法治港問題上，實現普選只能通過基本法和全國人大常委會的有關決定，捨此別無他途。那種試圖以普選「國際標準」來取代基本法和全國人大常委會的有關決定的做法不僅很荒謬，也在實踐中根本行不通。



■鄒平學