深入理解人大常委會決定 依法落實行政長官普選

— 全國人大常委會副秘書長李飛在人大決定簡介會上的講話

■全國人大常委會副秘書長李飛。 中新社

昨天下午，十二屆全國人大常委會第十次會議通過了《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》。這是香港民主發展歷程中的一項重大決定，是「一國兩制」偉大實踐歷程中的一項重大決定，是維護香港當前和未來大局穩定、維護廣大香港居民和各國投資者根本利益的一項重大決定，意義重大而深遠。決定通過後，受委員長會議的委託，我和張榮順、馮巍先生專程來香港參加特區政府和香港中聯辦聯合舉辦的全國人大常委會決定簡介會。這次來香港，一是介紹全國人大常委會審議的情況，二是通報全國人大常委會決定的內容，三是談談對全國人大常委會決定的理解和體會，就香港社會關注的問題面對面地與大家進行交流和溝通。

一、全國人大常委會審議的情況

行政長官7月15日向全國人大常委會提交報告後，8月18日，委員長會議決定辦審議行政長官報告列入十二屆全國人大常委會第十次會議議程。8月21至22日，受委員長會議委託，全國人大常委會辦公廳在深圳舉辦了三場座談會。香港各界人士564人出席了座談會，就香港特區2017年行政長官普選及2016年立法會產生辦法修改問題充分發表了意見。這些意見都如實地向委員長會議和常委會作了匯報。常委會會議期間，先後安排三次分組會議審議了行政長官報告和決定（草案），出席會議的所有常委會組成人員、列席會議的全國人大常委會香港基本法委員會副主任和12名港區全國人大代表都作了發言。8月31日下午的常委會全體會議有170名常委會組成人員出席，全票通過了全國人大常委會決定。這充分說明了全國人大常委會對2017年落實行政長官普選和2016年立法會產生辦法修改問題的高度重視。全國人大常委會決定是以香港基本法的規定爲依據，在充分考慮了香港社會各界的意見和建議的基礎上，本着對國家、對香港高度負責的精神做出的，是莊嚴而審慎的。

在李加常委會會議討論中，我深深感到，常委會組成人員對香港社會政治情況、香港民主發展歷程、香港社會關於政制發展的各種意見，其中也包括泛民主派的意見和主張，都十分了解。常委會組成人員不僅深入討論了決定的具體事項，而且十分強調要深刻認識行政長官普選問題的實質，堅持落實行政長官普選必須遵循的基本原則，即必須堅持普選辦法符合香港基本法和全國人大常委會決定的原則，必須堅持行政長官由愛國愛港者擔任的原則。

全國人大常委會在審議行政長官報告和決定（草案）時，也十分理解香港社會的一些憂慮，這包括：首先是「佔領中環」。從去年年初開始，香港少數人就在策劃「佔領中環」，搞所謂的「公民抗命」。在全國人大常委會作出決定前，他們就放話，如果中央不答應他們的要求，就要發動「佔領中環」，香港許多人對此深感憂慮。全國人大常委會組成人員對此感同身受，在審議行政長官報告和決定（草案）時，表示了高度關注。大家知道，「佔領中環」是違法活動，古今中外無數的歷史和現實經驗告訴我們，如果因爲有些人威脅發動激進違法活動，就屈服，那只會換來更多、更大的違法活動。因此，全國人大常委會在作出決定時，是充分考慮到這方面情況的，從維護法治，維護香港長治久安的角度出發，果斷地作出決策。香港是一個法治社會，如果有人真正發動「佔領中環」，中央相信香港特區政府，尤其是高素質的警隊和執法機構，在廣大香港市民的支持下，一定有能力加以處理，維護香港的社會安寧，維護廣大市民人身和財產安全，中央始終是香港特區的堅強後盾。其次是無法實現普選。要落實普選，有關普選法案須經立法會三分之二多數通過，一些立法會議員已經表明，他們要否決特區政府提出的普選方案。如果出現這種局面，2017年行政長官普選將無法實現，香港當沿將更加困難，香港社會許多人對此深感憂慮。全國人大常委會在審議行政長官報告和決定（草案）時，也充分考慮到這種情況。從法律角度來講，如果行政長官普選方案未獲得立法會通過，就繼續適用現行的行政長官產生辦法，不會出現法律真空；從現實情況來看，全國人大常委會決定是合情、合理、合法的，有着充分的法律依據，切合香港實際情況，按照香港基本法和決定的規定提出的普選法案，一定能夠得到廣大香港市民的理解和支持，這是爭取普選法案獲得通過的重要因素；更重要的是，泛民主派中的大多數人是愛國愛港的，只要出於維護香港的根本利益，放下成見，就會看到，按照香港基本法和全國人大常委會決定落實普選，對他們來說，同樣是最好的選擇。進一步講，只要香港社會按照全國人大常委會決定凝聚起強大社會共識，在香港基本法規定的框架下，始終有落實行政長官普選的途徑。再次是普選制度的發展。有些朋友看到香港基本法第45條第二款有「最終」兩個字，擔心按照全國人大常委會決定制定的普選制度變成終局方案，再也不會改變。這裡有一個基本道理，就是任何法律都是可以修改的，不可能一成不變。具體來講，這次決定是按照香港基本法的規定落實行政長官普選，要修改的是香港基本法附件一關於行政長官產生辦法的規定，而香港基本法第45條第二款中關於制定行政長官產生辦法的根本原則沒有改，即：根據香港的實際情況和循序漸進原則而規定；香港基本法附件一第七條的規定及其解釋規定的「五步曲」程序，也都還存在。因此，按照香港基本法和全國人大常委會決定制定的行政長官選舉的具體辦法如何進一步完善，同樣要適用基本法第45條確定的根本原則，以適應香港的實際情況。

二、全國人大常委會決定的內容

這次全國人大常委會決定的內容，比前兩次決定的篇幅更長，內容更加豐富。全國人大常委會以「會議認爲」的方式，闡明了行政長官普選和2016年立法會產生辦法涉及的一些重大問題的觀點和立場。全國人大常委會是最高國家權力機關的常設機關，其觀點和立場就是國家的觀點和立場，具有權威地位，是處理行政長官普選問題的指導方針。決定具體規定了以下事項：一是從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。二是香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法時，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；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；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；行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。三是行政長官普選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。四是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。五是2016年香港特別行政區第六屆立法會產生辦法不作修改，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。

下面具體講一講大家最關心的五個問題：

第一，關於提名委員會人數、組成和委員產生辦法問題。

決定第二條第一項規定：「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。」按照這一規定，將來香港基本法附件一修正案規定的提名委員會，應沿用目前選舉委員會由1,200人、四大界別同等比例組成的辦法，並維持香港基本法附件一現行有關委員產生辦法的規定。這一規定的主要考慮有三點：

一是符合香港基本法的規定。從香港基本法的規定看，香港基本法第四十五條第二款規定的有「廣泛代表性」的提名委員會，其「廣泛代表性」的內涵與香港基本法附件一規定的選舉委員會的「廣泛代表性」的內涵是一致的，即由四個界別同等比例組成，各界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生委員的名額，由香港特別行政區制定選舉法加以規定，各界別法定團體根據法定的分配名額和選舉辦法自行選出委員。從香港基本法起草文件看，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爲工商、金融界代表25%，專業團體代表25%，勞工、基層、宗教團體代表25%，立法機關成員、區域組織成員、人大代表、政協委員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。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，一個方案主張由選舉委員會選舉產生行政長官，另一個方案主張由一人一票直接選舉產生行政長官。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。這種妥協可以概括爲兩個層面：第一個層面，香港特區成立後的頭十年間，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；第二個層面，行政長官實行普選時，將選舉委員會變爲提名委員會，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是相同的。因此，全國人大常委會決定規定提名委員會要按照目前的選舉委員會組建，完全符合香港基本法的規定。

2007年12月29日全國人大常委會的有關決定中關於「提名委員會可參照香港基本法附件一有關選舉委員會的規定組成」的規定，已經明確了提名委員會與選舉委員會在組成上的一致關係。鑒於香港社會對這個問題仍存在不同認識，爲正確貫徹落實香港基本法的規定，這次全國人大常委會的決定，把「參照」改爲「按照」，並明確了「按照」的具體內容，爲下一步提出行政長官普選方案指明了方向。

二是體現均衡參與的原則。行政長官選舉委員會的組成辦法是香港基本法起草時經過廣泛諮詢和討論所形成的共識，凝聚了各方面的政治智慧。香港回歸以來行政長官的選舉實踐證明，選舉委員會能夠涵蓋香港社會各方面有代表性的人士，體現了社會各階層、各界別的均衡參與，符合香港的實際情況。行政長官普選時，全港合資格選民依法享有一人一票的投票權，怎麼體現均衡參與？最主要的是通過提名委員會，使社會各階層、各界別在提名行政長官候選人時，有平等的發言權。提名委員會按照目前的選舉委員會組建，既是香港基本法有關規定的要求，也是行政長官普選時體現均衡參與的考慮：一是確保行政長官普選時最少有兩名候選人，使選民有真正的選擇，也即選舉有競爭性；二是避免因候選人過多造成選舉程序複雜、選舉成本高昂等問題。從香港基本法起草開始，行政長官普選時的候選人人數就一直是重要議題，大多數意見在二至四人之間。香港回歸以來舉行的行政長官選舉中，有三次選舉在二至三名候選人之間競選，國外的選舉實踐也表明，在單一職位普選中，真正的競爭往往在二至三名候選人之間展開。這次全國人大常委會決定是中間落墨，確定爲二至三人。

第四，行政長官必須由愛國愛港人士擔任問題。

在決定中對這個問題有專門的一段表述，即「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，維護國家的主權、安全和發展利益的客觀需要。行政長官普選辦法必須爲此提供相應的制度保障。」正如我去年11月21日來香港時所講的，「一方面，將來普選時不可能排除符合法定資格的人參選，另一方面，不愛國愛港、與中央對抗的人不能擔任行政長官，這是行政長官普選時必須解決的主要難題。」從這一規定本身來看，「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。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時要體現集體意志，並且要「按民主程序」，那麼，按照少數服從多數的原則，要求候選人必須獲得提名委員會全體委員過半數支持，無疑是最順理成章、合乎邏輯的安排。提名委員會規定的立法原意來看，香港基本法規定由提名委員會提名行政長官候選人，目的是在三個方面降低普選的風險：一是降低政治對抗的風險，二是降低憲制危機的風險，三是降低民粹主義的風險。這方面我已經講過幾次，這裡就不重複了。要充分發揮提名委員會這三個方面的作用，除了堅持提名委員會按照四大界別等比例組成外，要求行政長官候選人必須獲得提名委員會全體委員過半數支持，也是有必要的。因此，全國人大常委會決定的有關內容完全符合香港基本法的規定。

二是保持提名制度的公平公正。行政長官候選人必須獲得提名委員會全體委員過半數的支持，有利於保障提名制度的公平公正。因爲提名委員會的廣泛代表性決定了任何政團或利益團體都無法獲得提名委員會半數以上的席位，過去幾次選舉委員會的組成情況也表明，沒有任何一個政團或利益團體可以控制選舉委員會。現在這個決定規定要有過半數支持，這意味着任何政團李選人同樹立人士一樣，不可能只靠其政團在提名委員會內佔有的席位獲得提名，這不僅是提名委員會作爲一個機構行使提名權的要求，而且有利於提高提名委員會委員權利的平等性，有利於提高符合法定資格的人向提名委員會爭取提名的平等性，從而保障提名制度的公平和公正。

第三，行政長官候選人人數問題。

決定第二條第二項規定：「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。」按照這一規定，將來行政長官普選時，正式候選人的數目可以規定爲二名，也可以規定爲三名，還可以彈性規定二名或三名。行政長官候選人人數規定爲二至三名，具有兩方面的考慮：一是確保行政長官普選時最少有兩名候選人，使選民有真正的選擇，也即選舉有競爭性；二是避免因候選人過多造成選舉程序複雜、選舉成本高昂等問題。從香港基本法起草開始，行政長官普選時的候選人人數就一直是重要議題，大多數意見在二至四人之間。香港回歸以來舉行的行政長官選舉中，有三次選舉在二至三名候選人之間競選，國外的選舉實踐也表明，在單一職位普選中，真正的競爭往往在二至三名候選人之間展開。這次全國人大常委會決定是中間落墨，確定爲二至三人。

第四，行政長官必須由愛國愛港人士擔任問題。

在決定中對這個問題有專門的一段表述，即「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，維護國家的主權、安全和發展利益的客觀需要。行政長官普選辦法必須爲此提供相應的制度保障。」正如我去年11月21日來香港時所講的，「一方面，將來普選時不可能排除符合法定資格的人參選，另一方面，不愛國愛港、與中央對抗的人不能擔任行政長官，這是行政長官普選時必須解決的主要難題。」

第五，關於2016年立法會產生辦法不作修改問題。

決定規定「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。」在公眾諮詢過程中，香港社會主要關注2017年行政長官普選辦法，對2016年立法會產生辦法修改問題關注度不高。行政長官報告反映的意見和全國人大常委會辦公廳聽取的意見顯示，香港社會普遍認同目前應集中精力處理好行政長官普選辦法問題，普遍認同就2016年立法會產生辦法毋須對基本法附件二作修改。考慮到有關第五屆立法會的選舉辦法的規定是2010年修改立法會產生辦法時作出的，經過修改後已經向擴大民主的方向邁出了重大步伐，2016年第六屆立法會產生辦法不作修改。這樣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，也有利於社會各界集中精力優先處理行政長官普選問題，並爲在行政長官普選實行後實現立法會全部議員由普選產生的目標創造條件。

三、按照全國人大常委會決定穩步推進行政長官普選

全國人大常委會決定是在常委會組成人員認眞審議行政長官報告和各方面意見的基礎上，嚴格按照香港基本法規定和法定程序作出的，具有不容置疑的法律效力。對於這個決定，我有三點體會，在這裡提出來與大家分享。

第一，決定體現了中央對香港特區政治體制的決定權。

行政長官普選，是「一國兩制」和香港基本法實施過程中的一個重大政治問題，全國人大常委會對這個重大政治問題作出決定，符合我國憲法和香港基本法的規定。

一是，按照我國憲法的規定，對特別行政區實行的制度，包括兩個產生辦法，中央具有決定權。

根據我國憲法，我國是單一制國家，國家劃分爲不同的行政區域實施管理，各地方行政區域都是中央根據國家管理需要而設立的，所實行的制度由中央決定。憲法在規定國家實行社會主義制度的同時，在第31條中明確規定，「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。」與此相適應，第62條第十三項規定，全國人民代表大會「決定特別行政區的設立及其制度」。據此，對特別行政區實行的制度，包括政治體制以及行政長官產生辦法、立法會產生辦法，中央具有決定權。在制定香港基本法時，這個決定權是由全國人大行使的。

二是，按照香港基本法的規定，對兩個產生辦法的修改，中央具有決定權。

按照香港基本法附件一第七條和附件二第三條及2004年4月6日全國人大常委會有關解釋的規定，修改兩個產生辦法要經過「五步曲」法定程序，即行政長官向全國人大常委會提交報告；全國人大常委會依法作出決定；香港特別行政區政府向立法會提出修改法案，經立法會全體議員三分之二多數通過；行政長官同意，報全國人大常委會批准或備案。按照上述法定程序，對兩個產生辦法的修改，中央具有決定權，這個決定權是由全國人大常委會行使的。

三是，香港回歸後，對於兩個產生辦法的修改，中央始終行使決定權。

根據香港基本法附件一第七條和附件二第三條及其解釋的規定，2004年4月26日、2007年12月29日，全國人大常委會先後兩次作出決定，決定2007年和2008年行政長官和立法會選舉、2012年行政長官和立法會選舉不實行由普選產生的辦法，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。在此前提下，可以對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。2007年全國人大常委會的決定還規定2017年第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法。以上實踐表明，香港回歸以後，中央對兩個產生辦法的修改始終行使決定權，履行推進香港民主發展的憲制責任，並構建了一套行之有效的制度和機制。

第二，決定爲實現行政長官普選奠定了法律基礎。

看到全國人大常委會決定後，在座的有些人士可能感到決定內容「去到盡」。我認爲，實際上是對應當規定的問題規定下來。爲什麼要這樣規定？我理解，這主要有以下原因：一是全國人大常委會對正確貫徹落實香港基本法負有憲制責任，這次決定的大部分內容涉及正確理解和執行香港基本法規定的問題，全國人大常委會有責任提出對香港基本法有關規定的正確理解，並加以貫徹落實。二是落實行政長官普選涉及修改香港基本法附件一的有關規定。按照香港基本法附件一及其有關解釋的規定，中央對行政長官產生辦法修改的決定權，由全國人大常委會行使。將來報全國人大常委會批准行政長官產生辦法修正案，要經立法會三分之二多數通過、行政長官同意，屆時全國人大常委會只能作出批准或不批准的決定，而不能對修正案草案作出修改。因此，行政長官產生辦法如何修改以落實普選，全國人大常委會決定必須對普選辦法核心問題作出規定的重要原因。三是行政長官普選問題，如果從起草香港基本法算起，有關爭論已經持續了將近30年的時間，如果從香港回歸算起，也有17年的時間，但香港社會在一些關鍵問題上一直難以達成共識。從爭論的實際情況看，要落實行政長官普選，必須對一些具有很大爭議的核心問題予以明確，特別是糾正明顯偏離基本法的錯誤認識，否則無休止地爭執下去，永遠不可能達成共識，2017年行政長官普選不可能實現。全國人大常委會決定爲落實行政長官普選奠定了法律基礎，指明了制定行政長官普選辦法的方向。

第三，決定有利於創造嶄新的社會政治生態。

這次落實行政長官普選，將使500多萬香港合資格選民第一次實現一人一票直接選舉行政長官的權利，將是香港民主發展的歷史性飛躍，也是爲香港特別行政區立法會全部議員實現普選創造條件。正如決定指出的，「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。」這必然給香港帶來許多新的變化。在香港現實社會政治情況下，要確保普選在理性氛圍下進行，並最終取得成功，是一項艱巨的任務。其中最重要的是需要香港社會持有各種不同主張的人，放下成見，把握機遇，在愛國愛港的旗幟下實現行政長官普選。正如我8月21日在深圳所講的，我們從來都認爲，絕大多數泛民主派的朋友也是愛國愛港的。我當時還提到，中國政府對香港恢復行使主權以及由此帶來的中央政府全面管治權是不會逆轉的，香港特別行政區實行「一國兩制」方針政策是不會逆轉的，香港走向與祖國內地優勢互補、共同發展道路的趨勢是不會逆轉的。在這種發展大勢下，謀求把香港變成獨立政治實體，甚至要改變國家主體實行的社會主義制度，根本不可能有政治前途。因此，希望那些持有不切實際想法的人能夠改變其立場，加入愛國愛港陣營，和中央政府、全國人民一起，爲香港居民的根本福祉，爲保持香港的長期繁榮穩定，眞心實意地踐行「一國兩制」，共同推進實現中華民族偉大復興的中國夢的偉大事業。

2007年12月29日，全國人大常委會通過決定，明確了落實普選的時間表。昨天，全國人大常委會再次通過決定，明確了普選的路線圖，這都是香港社會所期盼的。我眞誠地希望香港社會各界人士，依照香港基本法和全國人大常委會的決定，理性討論，凝聚共識，與中央和特區政府一起，爲如期實現行政長官普選而共同努力。

各位朋友：

這次關於行政長官普選的爭議，比歷次爭議都激烈，有人甚至用「山雨欲來風滿樓」、「危急存亡之秋」這樣的說法來形容當前香港的局面，還有人在香港報刊上寫文章，說如果中央不接受香港某些人的主張，結果將是災難性的。針對這些說法，上個月我在深圳召開的香港社會各界人士座談會上曾經引用鄧小平先生曾見撒切爾夫人時的一段談話，表明中央要用最大的決心和勇氣在香港政制發展問題上果斷地作出抉擇。昨天全國人大常委會做出決定，是全國人大常委會履行其憲制責任，行使中央在香港政制發展問題上的決定權的重大舉措，是在香港民主發展的歷史轉折點上做出的果斷抉擇。香港民主政治站在了一個新的起點上，「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的實踐必將邁出新的重大步伐。

香港回歸祖國十七年來，「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的方針得到全面貫徹落實。香港同胞當家作主，享有的民主權利和自由比歷史上任何時候都更爲廣泛。在中央政府的大力支持下、在特區政府的領導和社會各界人士的共同努力下，香港特別行政區克服種種難和挑戰，經濟保持平穩增長，社會事業全面進步，同祖國內地的交流合作全方位擴展，對外交往更爲活躍，國際影響進一步擴大。「一國兩制」作爲一項前無古人的事業，如同人類其他偉大的事業一樣，注定不可能總是一帆風順的，需要在實踐中不斷探索、開拓前進。我們不能因爲極少數人唱衰香港、唱衰基本法、唱衰「一國兩制」，就對這一偉大的事業產生懷疑和動搖。堅定不移地推進「一國兩制」事業，是包括香港同胞在內的全體中華兒女的共同願望，符合國家和民族根本利益，符合香港的整體和長遠利益，也符合外來投資者的利益。雖然目前香港社會仍然存在一些矛盾和爭議，但我相信，香港同胞一定會發揚勤勞務實的優良傳統，充分發揮自己的聰明才智，團結一心，同心同德，繼續沿着「一國兩制」方針和香港基本法的軌道穩步前進，與祖國內地共同創中華民族更加美好的明天。我們堅信，沒有任何困難和障礙能阻擋「一國兩制」偉大事業的進程，「一國兩制」這艘大船在新的征途上揚帆破浪，取得新的輝煌！

■全國人民代表大會常務委員會副秘書長李飛、全國人大常委會法制工作委員會副主任張榮順和國務院港澳事務辦公室副主任馮巍昨日出席簡介會。 香港文匯報記者潘達文 攝

人大打出「美玉」大樣 還看我們琢磨

— 全國人大常委會法工委副主任張榮順在人大決定簡介會上的講話

香港社會關於行政長官普選問題的討論，焦點是行政長官候選人提名制度問題。行政長官候選人必須由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名，是香港基本法白紙黑字明確規定的，全國人大常委會的決定全面地維護了這個規定。看到香港社會出現一些統開香港基本法規定的提名制度、或者對提名委員會進行根本性改造的主張，我想在這裡講一個觀點，這就是：提名委員會提名行政長官候選人制度是一項偉大的政治發明。它來自於香港社會的提議，產生於香港基本法起草過程中，符合國家體制和香港實際情況，成爲香港基本法規定的行政長官普選制度的鮮明特色，充滿着政治智慧，應當倍加珍惜，全力維護。爲什麼這麼說呢？是有以下三個理由：

解決產生特首憲制難題

首先，解決了產生行政長官的憲制難題。中英聯合聲明中載明的中央對香港基本方針政策規定，「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。」這句話大家很熟悉，在香港基本法起草過程中，怎麼落實這句話，卻是一個重大難題。如果行政長官在香港當地採用協商產生的辦法，比較容易處理，但香港社會普遍希望行政長官在香港當地通過選舉產生，情況就變得複雜。大家知道，常見的政府官員產生辦法有兩種：一種是選任制，即通過選舉進合法當選後就職；一種是委任制，即由有權當局委任後就職。行政長官既要在香港當地選舉，又要中央任命，兼具選任制和委任制的特點，而且選舉是實質性的，任命也是實質性的，這是史無前例的。當時香港社會最擔心的一種情況是，行政長官在當地選舉產生後，中央不予任命，這就會產生嚴重的憲制危機，尤其是實行普選後，這種風險更大。香港基本法要保障香港的長期繁榮穩定，當然必須把這種風險降到最低。從國家體制來講，我國這樣的單一制國家中，特別行政區首長由中央政府任命，是體現國家主權，確保國家統一的重要舉措，在「一國兩制」下，中央任命行政長官，怎麼與選舉民主相結合，這既是一個重大的憲法課題，也是一個現實的政治問題。怎麼辦？答案就是香港基本法的規定，即行政長官普選時，要由一個有廣泛代表性的提名委員會來提名候選人，寄希望於這個提名委員會提出的候選人是愛國愛港的，中央能夠信任的。這種提名制度是一項偉大的政治發明，具有開創性的意義。

切合香港社會實際情況

第二，切合了香港社會的實際情況。香港基本法起草過程中，在制定行政長官和立法會產生辦法的問題上，香港社會提出了一個很重要的概念，這就是「均衡參與」，其背後的理念是：社會各行各業的從業人數雖然有很大差別，但對社會運作有着同等重要的作用。比如說，當時法律執業者只有幾千人，在餐飲業工作的有幾十萬人；在餐飲業內，一般員工的人數也遠遠大於老闆的人數。因此，香港社會當時認爲，不能根據人數多少來確定哪個行業更重要，在一個行業內也不能說人多的就更重要。實際情況是，各行各業是相互依存的，行業之內老闆與員工也是相互依存的，誰也離不開誰。這種理念體現在行政長官產生辦法上，就是要由一個各行各業代表組成的選舉委員會選舉行政長官；到行政長官普選時，這個選舉委員會變成提名委員會，負責行政長官候選人的提名，由全體合資格選民依法一人一票選舉行政長官。均衡參與原則主要通過提名委員會來體現，四大界別的代表在提名候選人過程中擁有平等的權力，以確保候選人能夠獲得香港社會各方面的廣泛認同。這種制度是香港社會對現代選舉民主「數人頭」政治，尤其是西方國家政黨政治的深刻反思後，創造出來的適合自己實際情況的制度，也可以說，是對世界民主發展作出的獨特貢獻。

順應民主政治發展潮流

第三，順應了民主政治的發展潮流。與香港社會各界人士交流時，我經常說，香港基本法關於提名委員會提名行政長官候選人的規定，越看越可愛。這不是調侃，而是眞心的感受。閱讀西方國家一些著名政治學家對當代選舉政治得失的研究著作，更加深了這種看法。比如說，美國著名政治學者阿倫，利普哈特在《民主的模式》一書中，對世界上36個國家的選舉民主制度進行了研究，得出的結論是共識民主模式具有優越性，是民主發展的潮流。什麼是共識民主？就是通過選舉制度的設計，促進各政黨和政治派別之間的合作，而不走向對抗。對於我們中國人來說，這個道理十分淺顯，合作總比對抗好。香港基本法關於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的制度規定，有利於促進共識政治的形成。因爲這個提名委員會是由香港各行各業的代表組成的，從歷次選舉委員會組成人員看，沒有任何一個政治團體或者利益團體可以控制提名委員會。這次全國人大常委會決定明確規定，行政長官候選人要獲得提名委員會全體委員過半數支持。這意味着任何政治團體或利益團體要推出其候選人，都要努力爭取其他政治派別的支持，互相之間要進行有效協商，和而不同，從而有利於形成共識政治。當然，這是制度設計希望達到的效果，能否達到這種效果，還取決於香港社會各界人士的政治意願和共同努力。

用一句老套一點的話來歸納我今天的發言，就是：提名委員會提名制度是個好東西，是塊美玉，不要把它琢壞了。行政長官普選辦法設計，就是要把這塊美玉雕琢成器，全國人大常委會的決定已經爲此打出了大樣，只要我們在接下來的工作中，如切如磋、如琢如磨，一定能夠使這塊美玉煥發出奪目的光彩。 （註：大題及小題爲編者所加）

■全國人大常委會法工委副主任張榮順。 中新社