

全國人大常委會決定的政治和法律內涵

——全國人大常委會副秘書長李飛在香港政府高級官員簡介會上的講話

全國人大常委會副秘書長李飛昨日在香港政府高級官員簡介會上，介紹了十二屆全國人大常委會第十次會議通過的《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》，並就其中的核心問題提出了幾點看法，包括怎麼認識全國人大常委會的決定，「這是準確理解決定、貫徹落實決定的前提和基礎。」

他強調，全國人大常委會決定是依法履行憲制責任，而這個決定是重大的政治決策，尤其是香港社會有少數人從香港過渡時期開始到今天，仍然不願意接受中國對香港恢復行使主權的事實，不願意接受中央對香港的管治權，對「一國兩制」和香港基本法的規定進行「另類詮釋」，借助外部勢力，不斷地挑起政治紛爭，把矛頭指向中央政府，企圖把香港變成一個獨立的政治實體。

李飛副秘書長強調，人大常委會對行政長官普選制度的核心問題作出了明確的規定，就是要明確告訴香港的一些人，如果堅持與中央對抗的立場，無論是過去、現在，還是將來，都絕無可能擔任行政長官。

他並向特區政府高官談到落實好全國人大常委會決定的三點希望：一是要深入地闡釋全國人大常委會決定，為下一步工作打好基礎；二是要深入研究行政長官普選法案，回應香港社會的普遍關注；三是要堅定不移地維護香港大局穩定，維護全國人大常委會決定的權威性。

昨日下午，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》。今天上午，我和張榮順先生、馮巍先生參加了特區政府和香港中聯辦聯合舉辦的香港各界人士的座談會，介紹全國人大常委會審議和作出決定的情況、通報決定的內容。行政長官要我與大家見面，就全國人大常委會決定進行交流，我愉快地答應了這個要求。修改行政長官產生辦法達至普選是中央和特區共同的責任，也是我與在座各位共同的工作。全國人大常委會決定作出後，「五步曲」的法定程序將進入第三步，即由特區政府根據基本法和全國人大常委會決定向立法會提出普選法案。這個時候，有機會和大家分享對全國人大常委會決定的理解和體會，十分難得，也深感榮幸。下面，我就談幾點看法，與大家交流。

一、怎麼認識全國人大常委會的決定

在介紹全國人大常委會決定的具體內容之前，我想先談談怎麼認識全國人大常委會此次作出的決定。這是準確理解決定、貫徹落實決定的前提和基礎。此前，全國人大常委會已經分別在2004年和2007年兩次就香港政制發展問題作出決定。我作為全國人大代表、常委會委員，參加了這三次決定的審議過程，下面結合我自己的體會談幾點看法：

（一）全國人大常委會決定是依法履行憲制責任

全國人大常委會決定是全國人大常委會履行法定職責的一種具體形式，具有憲制權力基礎。全國人大常委會作出關於香港政制發展問題決定的權力基礎，是憲法和香港基本法賦予全國人大常委會的對香港特區行政長官和立法會產生辦法修改問題的決定權。

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，其政治體制是由全國人大制定的香港基本法規定的。行政長官和立法會產生辦法是香港特區政治體制的重要組成部分，我在2004年4月2日《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（草案）的說明》中講到，「修改行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法及立法會法案、議案的表決程序，是香港政治體制發展中的重要問題。是否需要修改和如何修改，決定權在中央。」依照香港基本法的規定，中央在修改兩個產生辦法問題上的決定權是由全國人大常委會行使的。因此，全國人大常委會的決定，是有充分的法律依據的。

前一階段，香港社會出現一種聲音，要求全國人大常委會的決定原則一些，多留一些空間讓香港社會進行討論。這次全國人大常委會決定把行政長官普選制度核心問題作了規定，大家可能要問，為什麼要這樣做，這裡我先講一講法律上的道理。這個道理要從一個最基本的問題說起，就是行政長官產生辦法是香港基本法的組成部分，修改行政長官產生辦法實際上是修改基本法，而修改基本法的權力屬於全國人大。香港基本法附件一第七條規定了行政長官產生辦法的特殊修改程序，本質上是全國人大把修改行政長官產生辦法的權力授予全國人大常委會、香港特區行政長官和立法會共同行使。法律修改權由一個機構行使，這種情況很常見，由分屬中央和特別行政區兩個層面的三個機構共同行使，這是十分特殊的安排。香港基本法附件一第七條及其解釋為此確定了專門的程序，即我們通常所講的「五步曲」程序。按照這個程序，修改行政長官產生辦法的法案，經立法會三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人大常委會批准後，全國人大常委會是不能對法案進行修改的。因為如果作出修改，這些修改內容沒有經過立法會三分之二通過，行政長官同意，不符合法定程序。因此，全國人大常委會只能做出批准或不批准的決定。這樣，要

體現中央對行政長官產生辦法修改的決定權，全國人大常委會要履行其憲制責任，只有在「五步曲」的第二步就行政長官產生辦法應當如何修改問題作出它認為必要的規定。可以這樣說，這是全國人大常委會就行政長官產生辦法如何修改問題進行審議、並作出規定的唯一場合。大家設想一下，如果全國人大常委會在這個階段不作出必要的規定，將來普選法案在香港特區通過後，全國人大常委會處於只能認可或不認可的地位，全國人大常委會權力就被架空了，這不符合憲法關於中央對特別行政區制度具有決定權的規定，不符合全國人大將修改行政長官產生辦法授予全國人大常委會、行政長官和立法會的規定。因此，香港社會有些人希望全國人大常委會決定規定得原則一點，其出發點和願望可以理解，但從法律上來講，全國人大常委會要履行其憲制責任，就必須對行政長官普選制度的核心問題作出規定，這是香港基本法關於行政長官產生辦法修改程序的規定決定的。

實際上，這個問題不是今天才提出來，在2004年處理2007/2008年兩個產生辦法修改問題時，就已經有過深入的討論。全國人大常委會2004年4月26日《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定》和2007年12月29日《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》，不僅回答了2007年/2008年兩個產生辦法、2012年兩個產生辦法是否需要修改的問題，還明確規定2007年和2012年行政長官選舉不實行由普選產生的辦法、2008年和2012年立法會選舉不實行全部議員由普選產生的辦法，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，立法會對法案、議案的表決程序維持不變。可以說，全國人大常委會決定在規定兩個產生辦法可以修改時，對如何修改作出必要的規定，是一貫的做法，這次決定遵循了這套實踐形成的制度和機制。

（二）全國人大常委會決定是重大政治決策

這次全國人大常委會的決定，在我國憲法和法律下，屬於法律性決定，即全國人大常委會依法在其職權範圍內對行政長官普選辦法做出決策、進行處理，是依法作出的重大政治決策。全國人大常委會每一次關於香港政制發展問題的決定，都是在綜合考慮各方面因素基礎上審慎作出的政治決斷。2004年和2007年全國人大常委會兩次作出關於香港政制發展問題的決定都是如此，這次也是如此。

香港社會圍繞普選問題的爭論，如果從1986年「88直選」的爭論算起，已經有28年的時間，如果從香港回歸算起，也有17年，可以說，是一個困擾香港近三十年的重大政治問題。這個問題的實質是什麼呢？就當前來說，正如同委會組成人員在審議行政長官報告和決定（草案）時所指出的，這個問題本質上不是要不要普選、要不要民主的問題，而是香港特別行政區的管治權之爭，是香港長期以來存在的各種政治問題的集中反映。香港社會有少數人從香港過渡時期開始，直至香港回歸祖國十七年後的今天，仍然不願意接受中國對香港恢復行使主權的事實，不願意接受中央對香港的管治權，對「一國兩制」和香港基本法的規定進行「另類詮釋」，借助外部勢力，不斷地挑起政治紛爭，把矛頭指向中央政府，企圖把香港變成一個獨立的政治實體。在普選問題上，他們的主張和訴求概括起來就是一句話，要允許他們的代表人物擔任行政長官。這當然是不能允許的。因為如果讓他們擔任行政長官，必然損害中央對香港特別行政區的管治權，必然會損害國家的主權、安全和發展利益，損害香港的繁榮穩定，我們將難以向無數為香港回歸祖國而奮鬥的先輩交代，難以向包括愛國愛港的廣大香港市民在內的全國人民交代，也難以向子

孫後代交代。因此，香港社會有些人希望中央對香港少數人的主張作出妥協，他們的願望和出發點是好的，但如果認清普選問題的政治實質，就可以看到普選問題爭議涉及重大原則問題，是不能妥協的。這次全國人大常委會的決定，其核心精神還是已經講了一年多的兩句話：第一句話是，普選制度必須符合香港基本法和全國人大常委會的決定；第二句話是，行政長官必須由愛國愛港人士擔任，與中央對抗的人不能擔任行政長官。圍繞着兩句話，對行政長官普選制度的核心問題，也是香港社會爭論最大的問題作出了明確的規定，說白了，就是要明確告訴香港的一些人，如果堅持與中央對抗的立場，無論是過去、現在，還是將來，都絕無可能擔任行政長官。這聽起來很「硬」，但飽含着一個很殷切的期望，這就是希望那些持有不切實際想法的人回到愛國愛港的立場上來，走上正途，不要把自己的一生貢獻給馬路，給香港一份安寧，給社會增添一點正能量。除了這個最重大的政治問題外，決定還在以下三個方面具有重大的政治意義：

一是推動香港民主發展邁出歷史性一步，使普選成為香港政治生活的常態。2007年12月29日全國人大常委會決定明確在香港實行普選的時間表後，國家領導人和中央有關部門負責人就一再表示，中央推動香港於2017年如期落實行政長官普選的立場是堅定不移的。當前，實現2017年行政長官由普選產生是香港社會各界的共同願望。大家都希望在2017年實現行政長官普選，以回應香港社會的訴求，解決困擾香港多年的重大政治問題，使香港能够集中精力發展經濟、改善民生。全國人大常委會決定明確2017年起行政長官選舉可以採用普選的辦法，顯示了中央解決行政長官普選問題的決心，使行政長官普選成為常態，推動香港民主發展邁出了歷史性的一步。

二是確保行政長官普選取得成功，在「一國兩制」實踐中發揮正面、積極作用。一般認為，實行普選是民主發展的巨大進步，有積極的一面，尤其有利於個人政治權利的實現。但同任何事物一樣，有積極的一面，必然有消極的一面。負責任的政府就重大事務作出決策的過程，都是趨利避害的過程，而且特別關注可能出現的各種風險，並切實加以防範。普選問題同樣有積極和消極的兩面，世界各國、各地區的選舉實踐中，由於實行不符合當地實際情況的普選制度，導致社會混亂、經濟凋敝、民生困苦的例子，不勝枚舉。就香港來說，行政長官實行普選同樣有自己需要處理的特殊問題。今年4月，我在上海與部分立法會議員座談時，我就講到，在香港實行普選要防範政治對抗的風險、出現憲制危機的風險和陷入民粹主義的風險。全國人大常委會決定全面考慮了普選涉及的各方面問題，並就其中的核心問題作出必要的規定，顯示了中央不僅要落實行政長官普選，而且要確保行政長官普選取得成功的堅定信心，使普選在「一國兩制」偉大實踐中發揮正面、積極作用。

三是解決困擾香港社會的重大難題，為香港未來更好地發展創造必要的條件。在任何國家或地區，發展始終是第一要務，只有通過經濟發展，才能改善民生，不斷提高人民的生活素質。香港目前面臨的最大問題是，少數人以普選為議題，不斷製造社會紛爭，把社會的主要精力吸引到政治爭拗上，阻礙了經濟發展，妨礙了民生改善。我曾經對香港工商界的朋友、經濟方面的專家教授講，你們的主要精力應當放在怎麼推動香港經濟進一步發展，為香港下一代提供更好的發展機會，但很對不起，現在香港政治情況迫使你們花費大量的時間精力來參與一些無謂的政治爭議，資源錯配了；我也曾經對泛民主派的一些基層朋友講，我很理解你們關心和解決基層民生問題的迫切心情，你們的人文關懷讓人深受感動，但很對不起，你們把所有問題都歸結到政治體制，



■李飛、張榮順、馮巍簡介人大決定。

黃偉邦 攝



■李飛

潘達文 攝

尤其是兩個產生辦法上，以為普選是解決一切問題的靈丹妙藥，開錯藥方了。在我接觸到的朋友中，普遍希望能夠結束普選爭議，用他們的話說，有結果好過沒結果，因為無休止的政治爭議，不僅已經影響到香港社會和諧，而且已經嚴重影響到經濟發展、民生改善。全國人大常委會的決定，顯示了中央下大決心解開困擾香港的這個重大難題，最根本的目的還是要促使香港社會回到正常軌道，使社會各界把主要精力放在發展問題上，在給年輕的一代提供更好的發展機會的同時，促進香港繼續保持領先發展的優勢，創造更加美好的未來。

二、怎麼理解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「會議認為」的方式，闡明了2017年行政長官普選和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。

下面我集中講兩個問題：

（下轉A15版）