

立法会就行政长官产生办法修改议案动议辩论
律政司司长袁国强开场发言稿
(2015年6月17日)(星期三)

主席：

每个地方的选举制度，均以其宪制及法律制度为基础。作为国家的一个特别行政区，香港普选行政长官的制度必须贯彻「一国两制」的大原则，同时亦必须符合《基本法》及全国人大常委会的相关解释和决定。

2. 全国人大常委会于去年八月三十一日作出决定(《8·31决定》)，确定从二〇一七年开始香港特区行政长官可由普选产生。

《基本法》附件一第7条规定，二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，最终须得到全国人大常委会批准。在处理最近两宗司法复核申请¹时，高等法院原讼庭亦指出，全国人大常委会有权处理二〇〇七年以后的行政长官产生办法的修改。今次政府就行政长官产生办法提出的修正案，充分利用《8·31决定》的空间，亦完全符合《基本法》的相关条文。

¹ 即郭卓坚诉梁振英，unrep.，HCAL 135/2014 (20.1.2015) 及 *Leung Lai Kwok Yvonne v The Chief Secretary for Administration*, unrep., HCAL 31/2015 (5.6.2015)

相关宪制及法律基础

3. 《基本法》有多项条文与普选行政长官有关，包括《基本法》第 25 条、第 26 条、第 39 条，以及第 43 至 48 条。上述条文一方面为普选行政长官的制度提供稳固的法律基础，另一方面就特区及行政长官的独特宪制情况作出相应的规范。当中有几个重点，我希望大家留意。

4. 首先，行政长官的宪制地位特殊，有别于一般的地方行政首长。《基本法》第 43(2)条订明，行政长官须同时向中央人民政府及香港特区负责。《基本法》第 45(1)条则规定，行政长官在特区通过选举产生后，由中央人民政府任命。换言之，《基本法》第 45 条既包含在香港进行「普选」的元素，同时亦存在最终须由中央「任命」的元素。在落实普选行政长官时，相关的制度设计必须同时兼顾这两方面，从而减低宪制上的不稳定性，否则不符合香港特区的长远利益。

5. 《基本法》第 26 条及 45 条涉及三项与选举有关的权利，即选举权、被选举权及提名权。这三项权利在法律上是三个不同的

概念，在《基本法》下亦有不同的处理。

6. 《基本法》第 26 条订明特区永久性居民依法享有选举权和被选举权。政府今次提出的修正案第五条订明，依法登记的合资格选民可从候选人中以无记名投票方式选出行政长官人选。因此，若修正案获得通过，全港合资格的选民便可在二〇一七年行使他们的选举权。

7. 值得注意的是，《基本法》第 26 条只涵盖选举权和被选举权，而完全没有提及提名权。这情况与《香港人权法案》第 21(b) 条或《公民权利和政治权利国际公约》第 25(b) 条无异。相反，《基本法》第 45 条就提名权有具体的规范，明确规定行政长官候选人由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名。由提名委员会提名候选人的制度并不是一个新的决定，而是在《基本法》制定时经广泛征询和商讨后作出的决定。一九八八年四月香港基本法起草委员会公布的《香港基本法(草案)征求意见稿》附件一对行政长官产生办法列举了五个方案，其中提名委员会的方案最终获采用。

8. 《基本法》第 45 条涉及提名委员会的文字非常清晰，明确规定进行普选行政长官时，由提名委员会行使提名权。换言之，在《基本法》之下，提名委员会是唯一有权提名行政长官候选人的机构。提名委员会以外的任何机构、单位或个人也没有提名权。故此，公民提名、政党提名等削弱提名委员会的权力、或绕过提名委员会的建议均违反《基本法》第 45 条。这些违反《基本法》的建议不应被提升为反对今次修正案的理据。

9. 此外，《基本法》第 45 条所指的，是一个有「广泛代表性」的提名委员会。依据《基本法》第 45 条及《8·31 决定》，政府提出的修正案第一条，建议从二〇一七年开始，行政长官由一个有「广泛代表性」的提名委员会按民主程序提名后普选产生。「广泛代表性」一词亦并非新的概念，而同样是在制定《基本法》时经商讨后决定采用的概念，其涵意与现行《基本法》附件一规定选举委员会的「广泛代表性」的内涵是一致的，即由四个界别同等比例组成，目的是体现均衡参与原则，兼顾香港社会各阶层利益。

10. 社会上有意见认为提名委员会的组成向建制派人士倾斜，不

利泛民人士争取提名，甚至有意见认为提名委员会的制度构成不合理筛选。这类意见忽略了两个重点。

11. 第一，只要符合《基本法》第 44 条及其他相关法律要求的人士，均可向提名委员会争取推荐及提名。因此，从制度设计的角度，所有合资格人士均有机会争取推荐及提名。

12. 第二，尤为重要的是，提名委员会的职能只负责提名行政长官候选人，不负责选举行政长官。提名委员会的工作，是审议有意参选的人士是否值得推荐，然后决定获推荐的参选人是否适合成为行政长官候选人。因此，在决定是否投票支持某人成为行政长官候选人时，提名委员会的职责是考虑香港整体利益，以客观和持平的态度审视获推荐人士是否适合成为候选人，而并非单纯依据委员个人的喜好、政治倾向或党派利益作为提名的准则。

13. 政府提出的修正案第 4 条亦在这方面作出相应配合，包括：

(1) 不少于 120 名且不多于 240 名提名委员会委员可联合推荐 1 名行政长官参选人；而每名委员只可推荐一人；

(2) 提名委员会以无记名投票方式产生行政长官候选人；

(3) 每名提名委员会委员最少须投票支持两名参选人，最多可投票支持全部参选人。

14. 以上的建议有利不同政见人士争取推荐，同时便利提名委员会委员在无记名的情况下行使投票权，提名最合适的行政长官候选人。

并非「袋一世」

15. 社会上另一声音，指称若然今次政府提出的修正案获得通过，以后便没机会再争取普选制度的进一步改善。这类所谓「袋一世」的论点，在法律上不正确，在实际上也不可能出现。

16. 首先，根据《基本法》第 159 条，《基本法》的修改权属全国人民代表大会，并必须通过第 159 条列举的程序才能作出修改。另一方面，《基本法》附件一第 7 条则订明：「二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批

准。」

17. 正如基本法起草委员会主任委员姬鹏飞在《关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法(草案)》及其有关文件的说明》²中指出，行政长官的产生办法由附件规定比较灵活，方便在必要时作出修改。此外，全国人大常委会获会国人大授权处理附件一有关行政长官产生办法的修改，程序上比由全国人大处理更简便。

18. 从以上立法安排可见，《基本法》的原意是便利附件一有关行政长官产生办法的修改。

19. 第二，《基本法》附件一第7条的文字清晰，明确适用于二〇〇七年以后各任行政长官产生办法的修改，因此必然适用于二〇一七年以后各任行政长官产生办法的修改。换言之，只要附件一第7条不作修改，特区政府往后在有需要时仍可启动政改「五步曲」，为行政长官产生办法作进一步修改。由于今次政府提出的修正案不会删除或修改附件一第7条，因此不会影响第7条的法律效力。

² 一九九〇年三月二十八日第七屆全國人民代表大會第三次會議。

20. 在这方面，全国人大常委会副秘书长李飞在去年九月一日（即作出《8·31 决定》之后的一日）在香港发表题为《深入理解人大常委会决定·依法落实行政长官普选》的演说时亦曾作相关的阐述³。此外，根据昨日传媒的报导，国务院港澳事务办公室王光亚主任日前接受专访时亦明确反驳「袋一世」的说法。

21. 从实际角度考虑，行政长官产生办法也不可能在落实普选后永远不作任何改动。证诸东、西方历史，人类的社会不断往前发展，各种制度亦不断演进。因此，实际上普选制度不可能在二〇一七年落实普选行政长官后不再向前发展。相反，落实普选后，整个政治环境将会更加有助催化普选制度的进一步演变，令香港的民主步伐加快向前，并有望在二〇二〇年落实立法会全体议员由普选产生。

结语

22. 主席，我以上的发言主要是从法律角度出发。我当然明白普

³ 「… … 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。 … … 」

选行政长官涉及的问题不单是法律问题，亦同时是政治问题，更可能延伸至民生、经济等不同层面。但无论从任何角度考虑普选这议题，最终的标准必然是香港的整体利益、香港社会的福祉，以及香港的未来发展。以这标准作理性、务实的思考，答案只有一个，即各位议员应支持通过政府提出的修正案，令香港可以在二〇一七年落实普选行政长官，为香港未来的民主发展打通经脉，达至行政长官及立法会全体议员均由普选产生。

主席，我谨此陈辞。