

律政司司長出席「2012政改論壇」的發言全文（只有中文）（附圖）

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師今日（五月七日）出席由工商專業政改動力舉辦的「2012政改論壇」的發言全文（只有中文）：

Jeffrey、各位朋友、各位傳媒界的朋友：

就二〇一二年政改的問題及方案，政制及內地事務局局長林瑞麟已經在多個不同場合鉅細無遺地從不同角度闡述政府的立場。今日論壇的主辦單位邀請我，主要是希望我多從法律角度去討論有關的問題，我很樂意這樣做。接着我會就幾方面和大家探討一下。雖然大家對此都很熟悉，但容許我在這裏再一次闡述。

（一） 普選時間表

在普選路上一個最重要的突破，我相信無人可異議的，就是二〇〇七年十二月全國人大常委會在《決定》中訂出了二〇一七及二〇二〇的普選時間表。這是國家最高權力機關以一個最莊嚴和最具法律效力方式所作的決定。

（1） 大家都記得喬曉陽副秘書長在二〇〇七年十二月及在最近政改方案出台的當天，重申人大常委會有關普選時間表的《決定》，其權威性和法律效力都是毋庸置疑的。他指出這決定是一個嚴肅和經過深思熟慮的決定，他特別指出他同時考慮了各種因素，包括二〇一七年是香港回歸祖國二十年，大約在「五十年不變」的中期，所以這是適切的時分。

（2） 曾經有人提及為何提及普選時間表時用字仍然是「可以」而不是「必定」有普選呢？大家都記得喬副秘書長在北京時，特別談到這個問題。我想指出，人大常委會都必須嚴格遵循《基本法》的規定。根據《基本法》附件一和附件二，以及二〇〇四年人大常委會的《解釋》，要實現任何改革方案，必須要得到立法會三分之二多數通過。人大常委會不能在沒有立法會三分之二多數通過及沒有在行政長官同意下，單方面強制香港特區於二〇一七及二〇二〇或任何其他年份實行任何特定選舉辦法，這表現了對特區憲制角色的尊重。因此，香港社會各界人士就選舉模式上的共識是十分重要和必須尊重的。不過，如果香港社會各界人士之間能夠在這方面取得共識，我相信中央政府是不會推翻它就普選這嚴肅及算數的決定。

（二） 法律程序

（1） 社會上有不少關於普選「時間表」和「路線圖」的討論。不過，在朝着普選的最終目標進發的過程中，另一個很重要考慮是法律程序，就是「五部曲」的法律程序。

(2) 不論你同意與否，人大常委會在二〇〇四年《解釋》中確立了—我們如果要着手修改任何選舉辦法時，必須要遵循這「五部曲」的法律程序。

(3) 人大常委會強調，而在《基本法》也可看到，任何一個選舉辦法的修改，均須遵循「五部曲」的程序，才可作出。

(4) 根據人大常委會在二〇〇四年訂定的「五部曲」，就目前來說，香港特區政府只獲人大常委會授權處理二〇一二年行政長官和立法會這兩個選舉的選舉辦法，但並沒有獲授權處理隨後選舉的選舉辦法。

(I) 「五部曲」的頭三部

(a) 讓我們重溫一下大家現在都可能好熟悉的二〇〇四年解釋所訂定的「五部曲」的法律程序，現在我很快地談談。(i) 行政長官向人大常委會提交報告，提請人大常委會決定兩個產生辦法是否需要進行修改。(ii) 人大常委會決定是否需要進行修改。(iii) 特區政府向立法會提出修改的議案，並經立法會全體議員三分之二多數通過。(iv) 行政長官同意經立法會通過的議案。(v) 行政長官將有關的法案報人大常委會，予以批准或備案。這是最終的第五部。上述就是我們提及的「五部曲」。

(b) 就二〇〇四年而言，當時來屆的選舉是二〇〇七年行政長官選舉和二〇〇八年立法會選舉：關於這兩個選舉，行政長官在二〇〇四年四月十五日提出報告予人大（常委會）（第一部），而人大常委會在二〇〇四年四月二十六日作出決定（第二部），隨後行政長官提出議案，但可惜這項議案在二〇〇五年遭否決（即第三部未能完成）。

(c) 再推前到二〇〇七年，來屆的選舉是二〇一二年行政長官選舉和立法會選舉。同樣按照「五部曲」的程序，行政長官在二〇〇七年提出報告予人大（常委會）（第一部），人大常委會在二〇〇七年十二月作出決定（第二部），現在這一刻，我們正在走第三部，亦是我們正盡一切所能，避免行政長官所提出的議案可能會遭立法會否決，重蹈二〇〇五年的覆轍。

(II) 接着我想講講啓動「五部曲」的適當時間：剛才我提及，由於每次選舉辦法的修改都要通過「五部曲」的法律程序，所以我們認為：

(1) 就二〇一七年普選行政長官的辦法而言：首先在二〇一七年前須由在二〇一二年選舉產生的行政長官向人大常委會提出報告，以啓動修改程序，最後由在二〇一二年產生的立法會就議案進行表決。該位行政長官和該屆立法會須考慮如何普選行政長官的具體細節。

(2) 就二〇一六年產生立法會的辦法而言，同樣在二〇一六年之前，亦須由二〇一二年選出的行政長官向人大常委會提出報告，以啓動修改程序。同樣，也須由二〇一二年選舉產生的立法會就議案進行表決。該位行政長官和該屆立法會須考慮如何處理二〇一六年功能組別應作何等修改的事宜（是保留、改革或廢除呢？）。

(3) 就二〇二〇年普選產生立法會的辦法而言，同樣要在二〇二〇年之前須由在二〇一七年普選產生的行政長官啓動修改程序，最後須由二〇一六年產生的立法會就議案進行表決。該位行政長官和該屆立法會須考慮如何最終處理功能組別以符合普選的原則。

(III) 我想強調「五部曲」的第三部，大家都耳熟能詳，就是有關議案必須經立法會全體議員三分之二多數通過。這意味着除非獲得三分之二多數通過，否則即使有關議案獲得香港特區政府和人大常委會全力支持，亦不能作出修改。這正正是二〇〇五年的情況，而這情況正是我們現在要盡力嘗試避免的。若要作出任何修改，必須獲得立法會至少四十票三分之二多數贊成，才可付諸實行。這四十票包括功能界別的議席。所以，如要取消功能組別，必須有若干名功能界別的議員對廢除本身的議席一事投贊成票。這是一個大家都必須面對的法律和政治現實。

(三) 普及和平等的原則

普選路上另一個很重大的里程碑就是香港特區政府已經開宗明義地確定最終的普選選舉制度，必須符合普及和平等的原則，而且現時功能界別的模式並未能符合這些原則，因此不可以這個模式予以保留。

我知道有些朋友提出把普及和平等原則分割成較細小的部分，要求香港特區政府作出確認。在現階段，如果嘗試在廣泛原則之外進一步為普及和平等下定義，即使是把它解釋為原則性的事宜，都會不能避免地牽涉到探討普選的細節安排。這並非香港特區政府在現階段獲授權進行的工作。當然我們非常願意就普選模式的不同意見和建議虛心聆聽，正如林局長多次指出，我們會將這些建議和意見紀錄在案，提供給下屆政府積極跟進。

事實上，在二〇〇七年的人大（常委會）《決定》中，人大常委會已清楚說明，二〇一七年行政長官可以實行普選產生的辦法，該名行政長官「會由全港合資格選民普選產生」。據我理解，這表示由所有合資格選民按照「一人一票」選出行政長官。我相信這是普及和平等原則的明確體現。我亦相信這些原則上的體現對於日後我們處理二〇二〇年如何以普選產生立法會時，也有參考作用。

不過當然我都要指出，大家都明白，有關選舉投票權的原則及標準，性質是相當廣泛的，可以透過不同的政治制度達成，是沒有一個單一的模式是必須要遵從的。不過，這個選舉投票權一定不應受到任何不合理的限制所規限。

(四) 二〇一二年的政改範圍的限制

關於二〇一二年的兩個選舉辦法，人大常委會二〇〇七年的《決定》已經就什麼可以修改、什麼應該維持不變，訂定了限制。這個限制好可惜很多時候似乎是被忽略了，但有甚麼限制呢？

(1) 二〇一二年不會實行普選：因此，任何人如果仍要求在二〇一二年實行普選或雙普選，在現行法律框架下，是不切實際，是不可能實現的要求。

(2) 分區直選與功能界別一半一半 50:50 比例維持不變，這也是人大（常委會）的決定：因此，任何改變這個比例的建議均不能於二〇一二年實行。

(3) 分區直選與功能界別分開投票的安排維持不變：同樣，任何要改變這個安排的建議均不能於二〇一二年實行。

(4) 不過，在符合這些規定下，人大（常委會）的決定已很清楚說明，可按照循序漸進的原則進行改革。

(五) 政府的建議是邁向正確方向的一步

二〇一二年政改方案可能不是各方均滿意的一大步，但不能夠置疑的是，不論這一步在你眼中是大或小，它都是朝着普選作為最終目標的正確方向邁進。為何這樣說呢？

(1) 增加民主成分及選舉的代表性：區議會有三百三十萬選民；假如實行有關立法會產生的建議，全部七十名立法會議員有差不多六成將直接或間接由分區直選產生。

此舉將會把現時由地區選舉產生議員百分之五十的百分率改為百分之六十。這個變動趨勢我相信是不能夠逆轉的。同時間，傳統功能界別選舉產生的議員百分率，亦將會由百分之五十減至百分之四十。這些改變對於將來如何最終處理功能界別，可以凝聚更大的共識。

(2) 不增加傳統功能界別議席：這正是我們香港特區政府以行動說明所提出的說法，就是現時或傳統模式的功能組別，都未能符合普及或平等原則。相反，以功能界別制度下最具選民基礎的區議會民選議員用這機制來填補百分之五十新增的功能界別議席，顯然是朝着正確方向走的。大家不要忘記，根據人大常委會二〇〇七年的《決定》，在二〇一二年，功能界別選舉的議員仍會佔立法會新增議席的百分之五十，這是法律框架，我們必須遵從。

(3) 關於行政長官的產生：選舉委員會的委員由八百人增至一千二百人，其中第四個界別的名額有四分之三（七十五人）分配予直選區議員，即是委任區議員不投票，因此更具代表性。

有人說：二〇一二年的政改方案是「爛方案」，是因為這個方案走錯了方向，帶香港人走進死胡同，去了假普選，但為何會這樣說呢？

(1) 有人說是因為要在二〇一二年仍保留功能界別？但我剛才不斷重覆提及，根據《基本法》和人大常委會二〇〇七年的《決定》的規定，在二〇一二年必須繼續維持功能界別，所以，在現有法律容許的範圍內，我們已盡量擴大新功能界別的選民基礎，跟傳統的功能界別模式相距最遠。

(2) 有人說是因為建議方案與二〇〇五年方案比較，是一個倒退的方案？首先，我要指出的是我們要比較的，是在現行制度與建議辦法之間作出比較，如果我們作一個公平的比較，好難說現時的建議是一個倒退的方案；當然，有人又指出二〇〇五年選舉委員是建議增至一千六百人，但現時只增至一千二百人的建議，與二〇〇五年的建議比較是有倒退的，但較早前我們已指出，這樣的比較未必是恰當，因為在二〇〇五年的時候，區議會的議員是包括所有委任區議員的，但今次我們建議是剔除了委任區議員的。

(3) 有人說是因為建議方案和諮詢方案幾近相同，完全沒有進步。但大家記得在諮詢方案中，我們其實是刻意載列了政府認為可考慮的選擇，而在諮詢期間，這些選擇得到相當民意支持，故此成為我們建議的方案。這充份證明方案是有相當的民意支持，亦不可說是一個倒退的方案。

(六) 未來路向和二〇一二年以後的修改

就二〇一二年以後的選舉辦法可以作出什麼修改，根據「五部曲」的程序，這是屬於下屆政府及下屆立法會的責任。但是，雖然本屆政府在現階段未獲授權處理這些事宜，但我們必定會繼續協助下屆政府解決這些事宜，所以我們有建議一些事項，亦是朝着這正確的方向進行，包括甚麼呢？

- (1) 從現在開始，在實質上是不可能再增加或加強傳統功能界別的席位。
- (2) 收集有關如何處理功能界別的意見，供下屆政府積極跟進：有關的建議載於《二〇一二年建議方案文件》第5·27段。
- (3) 建議在通過二〇一二年政改方案後，就取消區議會委任制的問題提出建議，以進一步加強區議會的代表性：建議亦在《二〇一二年建議方案文件》第4·38段提出。

(七) 投票「支持」必有益處，即使益處非大家期望中的最大益處

- (1) 如果我們通過這方案，我們可以即時得到有關修改所帶來的好處，包括擴大民主成份和選舉的代表性，即時已經有這好處。
- (2) 就可以引入進一步的修改來說，對於進一步凝聚共識，增加互信，為二〇一七年及二〇二〇年的普選鋪路，這力量是存在的。

如何凝聚共識？在通過談判以達致和解，打官司也好，其他情況也好的過程中，如果雙方願意踏上一個新的平台，總有其好處，因為我們踏高了平台，從平台看，雙方都能看到在下面無法看到的事物。此外，在這個平台，人的組合及當中微妙的政治權力平衡亦會有所不同：無可置疑，方案如獲通過，將會更多人透過直接或間接的地區選舉選出，而有關選舉亦涵蓋最廣泛的人口。

(3) 在法律上，支持二〇一二年政改方案以及爭取在二〇一七年及二〇二〇年普選最終採用的方式，是兩項獨立事宜，沒有理由在法律上要綑綁處理。

(4) 接受二〇一二年政改方案，不會妨礙持續尋求廢除功能界別或持續尋求澄清普選原則的訴求，不會妨礙。相反，由於下一屆立法會有更多共識及更大的民主化程度，可以讓更多人在更有利的形勢下解決有關問題。

(5) 我知道這最後是一個政治判斷，但我個人的看法是，如果利用否決二〇一二年政改方案作為談判籌碼，以爭取我們特區政府承諾對二〇一二年以後選舉辦法作出任何特定修改，包括廢除功能組別，並非明智之舉，因為這些承諾在現行的法律框架及未獲授權的情況下，是特區政府不能作出的。

(八) 如果投「反對」票不通過這政改方案，會對特區會對我們造成損害，甚至是重大的損害

(1) 不通過，大家知道原地踏步，完全沒有進展。

(2) 雖然通過二〇一二年政改方案，並不是在二〇一七年及二〇二〇年進行普選的先決條件，並不是，但否決二〇一二年政改方案，會導致政改停步不前，因而削弱了香港特區本身得到必需共識邁向普選的能力，以致「五部曲」中的第三部更難以完成。這樣會導致下一輪（即二〇一六年及二〇一七年）的政制改革，更難達到共識。

(3) 好明顯進一步的社會分化會令市民和社會付出非常沉重的代價。

(九) 結論

正因為我們需要放遠目光跨越二〇一二，把注意力放在最終二〇一七年及二〇二〇年舉行普選的終極目標，不是看這點，要看長遠，因此我好希望立法會議員投票支持二〇一二年的政改方案，然後繼續向前邁進。雖然有人會覺得這份政改方案的進步不足，但這份政改方案的內容與及中央和特區政府現時的取態的確提供了正面的指標，容許我再摘要地說明：

(1) 二〇一二年政改方案增加了民主成分。

(2) 普選時間表的肯定性和法律效用，獲再次確認。

(3) 香港特別行政區政府已明確普選必須要符合普及和平等的原則，及承認現時的功能界別模式並不符合這些原則。

(4) 透過不在二〇一二年政改方案中增加傳統功能界別議席，特區政府以行動進一步確定我們的立場。

(5) 特區政府已盡一切所能，把有關功能界別的建議和意見記錄在案，並建

議下一屆政府積極跟進，認真研究相關建議。

(6) 此外，與這些誠意行動如同一轍的還有特區政府承諾於二〇一二年政改方案通過後，盡早在本地立法層面提出廢除委任區議員的建議。

(7) 溝通和討論大門仍然打開。

(8) 中央人民政府亦願意進行溝通。

最後，正如 John Pierpont Morgan (約翰·摩根) (JP Morgan Company 及 Chase Manhattan Bank 的創辦人) 曾經說過一句說話，我認為很有意思的，我先用英文說："The first step towards getting somewhere is to decide that you are not going to stay where you are"。中文就是：「如果你想往任何地方進發，首要之一步就是決定你不選擇在原地逗留。」

多謝各位。

完

2010年5月7日 (星期五)