

(中文譯本)

2004 年 5 月 19 日(星期三)
立法會會議席上就何俊仁議員提出動議辯論
“遺憾全國人大常委否決 2007 年及 2008 年普選”
律政司司長梁愛詩致辭全文

主席女士：

這個議案是建基於一個錯誤的前提。雖然有部分香港市民可能會反對全國人大常委會(“人大常委”)最近作出的決定，但我不認同“香港廣大市民”反對這個決定的說法。該說法過於籠統。香港是一個多元化的社會，對於重要事宜市民甚少意見一致。

2. 雖然部分人可能反對人大常委的決定，但這並不足以支持議案所說該決定“完全漠視了香港市民對民主的普遍訴求”的論據。這個說法並不成立，因為市民的訴求已獲得充分考慮，但其他同樣重要的考慮因素也對我們的政制發展有影響。特別是根據法治精神，本港的政制發展必須符合憲法規定的實質和程序上的原則。

3. 雖然很多香港人可能會對 2007 年及 2008 年不能推行普選表示失望，但事實上《基本法》從沒有承諾過會按照這個時間推行普選。《基本法》第四十五條及第六十八條明確規定香港實行普選是最終的目標，亦明確規定有關的選舉安排

必須符合“根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則”。

4. 我們必須依循這些原則行事。我將在下文闡述，有關當局已經採取的各個步驟，包括人大常委的決定，均恪守這些原則。任何人只要明白這些道理，便不會感到遺憾或不滿。因為各方在這事上最終的目標依然一樣：就是達致普選。

5. 在論及人大常委決定的基礎前，讓我先提醒各位議員，第一，人大常委在香港特別行政區（“香港特區”）選舉安排發展的角色憲制基礎；第二，在人大常委作出決定前，所進行過的廣泛公眾諮詢。

人大常委的角色

6. 首先是人大常委在憲制上的角色。中國是單一制國家，所有權力均來自中央政府。香港特區的設立和這裏實施的制度，都是由全國人民代表大會（“人大”）決定的。香港特區的法律地位，已在《基本法》第一、二和十二條中闡明：香港是中華人民共和國不可分離的部分；其高度自治來自人大的授權，並依照《基本法》的規定實施；而且香港特區直轄於中央人民政府。

7. 《基本法》第十一條清楚訂明，香港特區的制度和政策均以《基本法》的規定為依據。該等制度和政策的基本目的，是保障國家對香港的基本方針政策的實施，包括維護國家的統一及保持香港的繁榮和穩定。

8. 香港特區的政治體制，在《基本法》中訂明，不能由香港單方面作出修改。而任何影響香港政治體制的政制發展均須得到中央政府的同意。

9. 中央政府擔當的這個角色，已在《基本法》附件一和附件二內清晰列明。即使有需要對選舉辦法作出改變，除非涉及的三方就符合《基本法》的安排達成共識，否則有關的改變不能生效。人大常委就是其中一方。

公眾諮詢

10. 現在讓我談一談當局已進行廣泛諮詢公眾意見的工作。

11. 政制發展專責小組（“專責小組”）的職責之一是聽取市民對有關問題的意見。專責小組在本年 3 月 30 日公布第一號報告書之前，共約見了 77 組團體和人士，聽取他們對有關原則及法律程序問題的意見。所接見的團體和人士包括政黨、議政團體、工會和商界組織、學者、前《基本法》起草委員會委員、基本法委員會委員、立法會獨立議員，以及地區組織人士。此外，專責小組亦分批會見了區議會議員，以及選舉委員會委員。

12. 專責小組於 4 月 15 日公布了第二號報告書。該報告書處理了三項原則問題。截至報告書公布當天為止，專責小組約見了 86 組團體和人士；市民瀏覽政制發展網頁約 190,000 次；以及專責小組共收到約 730 份市民的信件、傳真和電郵，就政制發展的原則和法律程序問題表達意見。該報告書載明，“有很多意見認為，「實際情況」應包含「大多數市民

的意願」，就是在二零零七及零八年進行普選”。不過，報告書亦載述了與此不同的意見。這種做法相當恰當。

13. 專責小組然後就什麼是香港特區的“實際情況”，達成自己的意見。小組決定，衡量“實際情況”時，不應只考慮市民的訴求，還要檢視其他因素，包括香港特區的法律地位、政治制度發展現今所處階段、經濟發展、社會情況、市民對“一國兩制”及《基本法》的認識程度、公民參政意識、政治人才及參政團體成熟程度，以至行政立法關係。這個結論，即“實際情況”並不單指市民對普選的意見，我相信完全合情合理。

14. 專責小組考慮收到的所有意見後，總結認為行政長官應向人大常委提交報告，建議行政長官和立法會的產生辦法應予修改。

15. 今年 4 月中，行政長官向人大常委提交了報告和建議；並在報告內，確認了專責小組的看法和結論。

16. 在這裏我要向各位強調，專責小組的報告、以及行政長官向人大常委提交的報告，充分反應了香港市民的意見。一如我較早前提到，市民的意見各有不同，甚至兩個極端的意見都有；一些要求在 2007 年和 2008 年進行普選，另一些則強烈反對。我們已將全部的意見向人大常委反映。由於意見如此分歧，看來在 2007 年和 2008 年選舉之前各方達成共識並及時頒布有關法例的機會不大。

人大常委的解釋

17. 人大常委對《基本法》附件一和附件二的解釋是近期發展中的一項重要元素，因為根據這個解釋，行政長官須向人大常委提出報告，由人大常委作出有關決定。毋庸置疑，這個解釋是合法、合憲，並且具約束力的。

18. 一如兩星期前我在本會發言時所說，法律解釋權是《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項所賦予人大常委的權力，而《基本法》第一百五十八條重申這點。此外，終審法院已作出決定，表示人大常委的法律解釋權是適用於《基本法》任何條款；人大常委可主動行使這權力，以及人大常委就《基本法》作出的任何解釋對香港法院具約束力。

19. 人大常委對上述兩個《基本法》附件作出的解釋不單合法，而且已經就 2007 年和 2008 年的香港政制發展釐清人大常委的立場，特別是已消除對上述附件重要部分在解釋上所存在的疑問。這些疑問包括可否在 2007 年進行修改，以及在決定是否有需要進行修改時所涉及的程序。

20. 這次解釋亦清楚說明，如未能就該兩個附件的修改達致共識，該等附件所載列的安排在 2007 年及 2008 年會繼續適用。這表明如要進行修改，我們需要達致共識。

人大常委的決定

21. 人大常委的決定(即本議案所辯論的題目)，是回應行政長官報告而作出的。正如我較早前所說，行政長官報告確認

專責小組兩份報告的內容，而報告本身已經反映了公眾的意見。

22. 人大常委作出決定前，人大常委代表團於 2004 年 4 月 21 及 22 日到訪深圳期間，曾會見香港人大代表、全國政協香港委員、公眾人士(包括政黨成員)、學者和基本法委員會委員、《基本法》四十五條關注組代表、律師和政制發展專責小組。人大常委亦備有香港市民就政制發展向專責小組提交的意見書和陳述書。

23. 人大常委的決定是按《基本法》的規定，根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而作出的。我們要注意人大常委的決定包括兩項。本議案論及第一項的效力，但完全漠視第二項決定。第二項決定指明，在不違反第一項決定的前提下，《基本法》附件一和附件二所列明的選舉辦法可“作出符合循序漸進原則的適當修改”。

24. 這點十分重要。本議案遺漏第二項決定，嚴重低估了人大常委對於港人民主訴求所作的考慮。如果我們細讀人大常委副秘書長喬曉陽先生本年 4 月 26 日在香港一個座談會上的發言，就會清楚知道人大常委實際上已經考慮有關訴求。喬先生說 -

“就我瞭解，在要不斷推進香港民主向前發展這一點上，各方面的意見是非常一致的，都認為 07/08 年兩個產生辦法(行政長官和立法會產生辦法)應予以修改。”

人大常委第二項決定充分反映這個廣泛的共識。

兩項決定的理由

25. 至於 2007 年和 2008 年應否實行雙普選，喬先生準確指出社會對這方面有分歧意見。然而，他的結論是如果 07/08 年就實行雙普選，“明顯偏離了《基本法》規定的循序漸進軌道，是不符合《基本法》的。”

26. 喬先生表示，“求真務實，不帶偏見，嚴格遵循《基本法》規定的軌道，是解決香港政制發展問題上的分歧和爭拗的關鍵。”

27. 既然這是人大常委的立場，我們對否決 2007 年和 2008 年實行普選的決定毋須感到遺憾或不滿，因為該決定准許我們作符合循序漸進原則的修改。相信法治和憲制精神的人應該接受這個決定。

28. 人大常委在決定文本的開頭幾段，已就維持立法會功能團體和分區直選議員的現有比例，以及法案和議案點票程序的決定提出理據。那幾段解釋說，任何更改選舉方法，都必須有利各階層、各界別的均衡參與、行政主導體制的有效運作，以及維持香港長遠的繁榮穩定。同時也表示，今年立法會直選議員與功能團體議員各一半的格局形成後，對整體香港社會的運作和行政主導體制會有什麼影響，仍有待觀察。

29. 我相信這些評論都是公允的，而維持在 2008 年立法會直選議員和功能團體議員各佔一半和現時的點票方法的決定，是一個審慎而負責任的政治決定。當然，有部分人可能對此並不同意。部分人可能認為他們的意見被忽視，但情況並非如此。喬曉陽先生的講話，有數段談及人大常委是充分

考慮了各界的意見後，仍要作出困難的選擇，而人大常委是有責任作出這些選擇的。正如喬先生所強調，“民意是決策參考的重要因素，但不是判斷的唯一標準，一個完全被民調牽鼻子走的政府，是不負責任的政府。”

《決定》的法律效力

30. 人大常委的決定看來不具法例的效力。不過，這是國家最高權力機關的常設機構在憲法權力範圍內所作出的一個正式決定。因此，該決定的法律效力是無可置疑的。

31. 根據《基本法》附件一和附件二及人大常委的解釋，人大常委有權決定某一項修改是否符合《基本法》，特別是有權決定某一項修改是否“根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則”。

32. 人大常委既擁有這項權力，在法律上沒有理由人大常委不能在此過程的開端，而只能在終結時，方能行使這項權力。這次的做法有以下好處：

- (1) 為可行而又符合《基本法》的政制改革方案，訂下辯論範圍；
- (2) 有助避免持極端意見的人士持續爭論。持續爭論不能使各方達成共識，但卻可能會影響香港的穩定；及
- (3) 避免香港特區提出不符合憲法的改革方案而遭人大常委否決，這可能會導致各方再沒有足夠時間就其他改革方案達成共識，並得以落實。

民主的訴求

33. 人大常委解釋的最後一段是不容忽視的。該段重申香港特別行政區的民主制度定能持續向前推進，並最終達致普選的目標。這完全符合香港人對民主的訴求。

34. 香港實行普選是中央政府、香港特區政府和香港人的共同目標。不過，要達致這個目標，我們就必須共同努力。我們須加強溝通，而不是作出對抗。我們須向前看，而非向後看。

結語

35. 主席女士，我已就人大常委的決定的合法性和好處詳加論述。當我們心平氣和地討論這問題，便沒有理由對有關決定表示遺憾或不滿。我不能認同議案的消極措辭；不過，對於呼籲香港市民繼續全力爭取民主，我則同意。讓我們一起努力，但我們得接受政改的步伐須符合《基本法》所訂的準則。

36. 基於所述理由，我謹請各議員反對此項議案，並反對梁耀忠議員提出的修正案。