

立法會就行政長官產生辦法修改議案動議辯論
律政司司長袁國強開場發言稿
(2015年6月17日)(星期三)

主席：

每個地方的選舉制度，均以其憲制及法律制度為基礎。作為國家的一個特別行政區，香港普選行政長官的制度必須貫徹「一國兩制」的大原則，同時亦必須符合《基本法》及全國人大常委會的相關解釋和決定。

2. 全國人大常委會於去年八月三十一日作出決定(《8·31決定》)，確定從二〇一七年開始香港特區行政長官可由普選產生。《基本法》附件一第7條規定，二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，最終須得到全國人大常委會批准。在處理最近兩宗司法覆核申請¹時，高等法院原訟庭亦指出，全國人大常委會有權處理二〇〇七年以後的行長官產生辦法的修改。今次政府就行政長官產生辦法提出的修正案，充分利用《8·31決定》的空間，亦完全符合《基本法》的相關條文。

¹ 即郭卓堅訴梁振英，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)

相關憲制及法律基礎

3. 《基本法》有多項條文與普選行政長官有關，包括《基本法》第 25 條、第 26 條、第 39 條，以及第 43 至 48 條。上述條文一方面為普選行政長官的制度提供穩固的法律基礎，另一方面就特區及行政長官的獨特憲制情況作出相應的規範。當中有幾個重點，我希望大家留意。

4. 首先，行政長官的憲制地位特殊，有別於一般的地方行政首長。《基本法》第 43(2)條訂明，行政長官須同時向中央人民政府及香港特區負責。《基本法》第 45(1)條則規定，行政長官在特區通過選舉產生後，由中央人民政府任命。換言之，《基本法》第 45 條既包含在香港進行「普選」的元素，同時亦存在最終須由中央「任命」的元素。在落實普選行政長官時，相關的制度設計必須同時兼顧這兩方面，從而減低憲制上的不穩定性，否則不符合香港特區的長遠利益。

5. 《基本法》第 26 條及 45 條涉及三項與選舉有關的權利，即選舉權、被選舉權及提名權。這三項權利在法律上是三個不同的概念，在《基本法》下亦有不同的處理。

6. 《基本法》第 26 條訂明特區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。政府今次提出的修正案第五條訂明，依法登記的合資格選民可從候選人中以無記名投票方式選出行政長官人選。因此，若修正案獲得通過，全港合資格的選民便可在二〇一七年行使他們的選舉權。

7. 值得注意的是，《基本法》第 26 條只涵蓋選舉權和被選舉權，而完全沒有提及提名權。這情況與《香港人權法案》第 21(b) 條或《公民權利和政治權利國際公約》第 25(b) 條無異。相反，《基本法》第 45 條就提名權有具體的規範，明確規定行政長官候選人由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名。由提名委員會提名候選人的制度並不是一個新的決定，而是在《基本法》制定時經廣泛徵詢和商討後作出的決定。一九八八年四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，其中提名委員會的方案最終獲採用。

8. 《基本法》第 45 條涉及提名委員會的文字非常清晰，明確規定進行普選行政長官時，由提名委員會行使提名權。換言之，

在《基本法》之下，提名委員會是唯一有權提名行政長官候選人的機構。提名委員會以外的任何機構、單位或個人也沒有提名權。故此，公民提名、政黨提名等削弱提名委員會的權力、或繞過提名委員會的建議均違反《基本法》第 45 條。這些違反《基本法》的建議不應被提升為反對今次修正案的理據。

9. 此外，《基本法》第 45 條所指的，是一個有「廣泛代表性」的提名委員會。依據《基本法》第 45 條及《8·31 決定》，政府提出的修正案第一條，建議從二〇一七年開始，行政長官由一個有「廣泛代表性」的提名委員會按民主程序提名後普選產生。「廣泛代表性」一詞亦並非新的概念，而同樣是在制定《基本法》時經商討後決定採用的概念，其涵意與現行《基本法》附件一規定選舉委員會的「廣泛代表性」的內涵是一致的，即由四個界別同等比例組成，目的是體現均衡參與原則，兼顧香港社會各階層利益。

10. 社會上有意見認為提名委員會的組成向建制派人士傾斜，不利泛民人士爭取提名，甚至有意見認為提名委員會的制度構成不合理篩選。這類意見忽略了兩個重點。

11. 第一，只要符合《基本法》第 44 條及其他相關法律要求的人士，均可向提名委員會爭取推薦及提名。因此，從制度設計的角度，所有合資格人士均有機會爭取推薦及提名。

12. 第二，尤為重要的是，提名委員會的職能只負責提名行政長官候選人，不負責選舉行政長官。提名委員會的工作，是審議有意參選的人士是否值得推薦，然後決定獲推薦的參選人是否適合成為行政長官候選人。因此，在決定是否投票支持某人成為行政長官候選人時，提名委員會的職責是考慮香港整體利益，以客觀和持平的態度審視獲推薦人士是否適合成為候選人，而並非單純依據委員個人的喜好、政治傾向或黨派利益作為提名的準則。

13. 政府提出的修正案第 4 條亦在這方面作出相應配合，包括：

- (1) 不少於 120 名且不多於 240 名提名委員會委員可聯合推薦 1 名行政長官參選人；而每名委員只可推薦一人；
- (2) 提名委員會以無記名投票方式產生行政長官候選人；
- (3) 每名提名委員會委員最少須投票支持兩名參選人，最多可投

票支持全部參選人。

14. 以上的建議有利不同政見人士爭取推薦，同時便利提名委員會委員在無記名的情況下行使投票權，提名最合適的行政長官候選人。

並非「袋一世」

15. 社會上另一聲音，指稱若然今次政府提出的修正案獲得通過，以後便沒機會再爭取普選制度的進一步改善。這類所謂「袋一世」的論點，在法律上不正確，在實際上也不可能出現。

16. 首先，根據《基本法》第 159 條，《基本法》的修改權屬全國人民代表大會，並必須通過第 159 條列舉的程序才能作出修改。另一方面，《基本法》附件一第 7 條則訂明：「二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。」

17. 正如基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在《關於《中華人民

共和國香港特別行政區基本法(草案)》及其有關文件的說明》²中指出，行政長官的產生辦法由附件規定比較靈活，方便在必要時作出修改。此外，全國人大常委會獲會國人大授權處理附件一有關行政長官產生辦法的修改，程序上比由全國人大處理更簡便。

18. 從以上立法安排可見，《基本法》的原意是便利附件一有關行政長官產生辦法的修改。

19. 第二，《基本法》附件一第7條的文字清晰，明確適用於二〇〇七年以後各任行政長官產生辦法的修改，因此必然適用於二〇一七年以後各任行政長官產生辦法的修改。換言之，只要附件一第7條不作修改，特區政府往後在有需要時仍可啟動政改「五步曲」，為行政長官產生辦法作進一步修改。由於今次政府提出的修正案不會刪除或修改附件一第7條，因此不會影響第7條的法律效力。

20. 在這方面，全國人大常委會副秘書長李飛在去年九月一日(即作出《8·31 決定》之後的一日)在香港發表題為《深入理解人大常委會決定·依法落實行政長官普選》的演說時亦曾作相關

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。

的闡述³。此外，根據昨日傳媒的報導，國務院港澳事務辦公室王光亞主任日前接受專訪時亦明確反駁「袋一世」的說法。

21. 從實際角度考慮，行政長官產生辦法也不可能在落實普選後永遠不作任何改動。證諸東、西方歷史，人類的社會不斷往前發展，各種制度亦不斷演進。因此，實際上普選制度不可能在二〇一七年落實普選行政長官後不再向前發展。相反，落實普選後，整個政治環境將會更加有助催化普選制度的進一步演變，令香港的民主步伐加快向前，並有望在二〇二〇年落實立法會全體議員由普選產生。

結語

22. 主席，我以上的發言主要是從法律角度出發。我當然明白普選行政長官涉及的問題不單是法律問題，亦同時是政治問題，更可能延伸至民生、經濟等不同層面。但無論從任何角度考慮普選這議題，最終的標準必然是香港的整體利益、香港社會的福祉，

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。... ..」

以及香港的未來發展。以這標準作理性、務實的思考，答案只有一個，即各位議員應支持通過政府提出的修正案，令香港可以在二〇一七年落實普選行政長官，為香港未來的民主發展打通經脈，達至行政長官及立法會全體議員均由普選產生。

主席，我謹此陳辭。