



探求香港政制发展正确之路(全国人大常委会副秘书长乔晓阳4月26日在香港参加政制发展座谈会的发言全文)

## 探求香港政制发展正确之路

(全国人大常委会副秘书长乔晓阳4月26日

在香港参加政制发展座谈会的发言全文)

女士们，先生们，朋友们：

今天上午，十届全国人大常委会第九次会议审议通过了《关于香港特别行政区2007年行政长官和2008年立法会产生办法有关问题的决定》。全国人大常委会的「决定」，是根据香港基本法的规定，对香港政制发展问题作出的一个重大决策。这里我想先就全国人大常委会「决定」的性质，作一点说明。全国人大常委会的「决定」一般分为两种：一种是修改、完善法律的决定，比如全国人大常委会《关于修改〈中华人民共和国商业银行法〉的决定》；一种是法律性问题的决定，比如全国人大常委会《关于根据〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百六十条处理香港原有法律的决定》。修改法律的决定属于立法行为，可以创设、补充、修改法律规范；法律性问题的决定是依据法律规定，在全国人大常委会职权范围内对某一特定事项作出决策或者处理的行为，不能创设新的法律规范，也不能补充、修改原有的法律规范。这次全国人大常委会作出的「决定」，属于依据基本法规定对香港政制发展问题所作出的一种处理，不是一种制定法律的行为，所以，大可不必担心这个「决定」会给香港政制发展附加甚么新的条件，而只是落实基本法的规定。这个「决定」更不是「释法」，没有对法律规定的含义作进一步明确的功能，只是依据基本法有关规定对某一特定事项作出的处理。这里讲的「依据基本法的有关规定」，一是依据基本法附件一和附件二及其解释规定的职责，这个职责就是全国人大常委会对香港政制发展问题既有权力、也有责任作出决定；二是依据基本法第45条和第68条及其他有关各条规定的香港政制发展所必须遵循的原则，这就是从香港的实际情况和循序渐进的原则，以及保障各阶层、各界别、各方面均衡参与的原则。全国人大常委会的决定是具有法律效力的。

今天这个座谈会是专门为全国人大常委会的「决定」而举行的，我想借此机会先发个言，谈谈个人对「决定」的理解。我发言的题目是《以求真务实的精神探求香港政制发展的正确之路》。我发言的时间可能稍长一点，因为我这次是来讲道理的，时间短了怕道理讲不透，我知道绝大多数港人是讲道理的，包括要求07/08年双普选的大多数港人在内。

中央高度重视港民主发展

### 一、推进香港民主逐步向前发展是中央一以贯之的方针政策

「民主」既是一个崇高的词汇，也是一个伟大的理想，是当今世界的历史潮流，是许多仁人志士为之矢志不渝努力奋斗的目标，是政治文明的重要内涵。我们国家不仅始终致力于发展国家层面的民主和内地各级地方层面的民主，而且始

终高度重视香港特区民主的发展。这是因为：

第一，推进香港民主逐步向前发展，是由我国的国体即国家的性质所决定的。我们国家的国号是「中华人民共和国」。宪法明确规定，国家的一切权力属于人民。国家的这一性质决定，我们国家的各级政权机关，包括从中央到地方的各级政权机关，都必须由人民通过民主选举产生，获得人民的授权，才能代表人民来行使对国家、社会的管治权。没有人民的授权，任何组织和个人都无权代表人民行使管治权。在这一点上，香港特区与内地是完全一样的。正是基于此，我国在1984年《中英联合声明》中就郑重宣布：「香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。」「香港特别行政区立法机关由选举产生。」英国统治香港一百多年，从来没有在香港实行过民主，直到我国作出以上宣布之后的1985年才开始在香港间接选举部分立法局议员，到1991年才开始直接选举部分立法局议员，而他们推行所谓民主选举的目的完全是为其撤退所作的准备，并不是真正为港人利益着想。而中央则是从人民共和国这一国家的性质出发，从保证港人回归后行使当家作主权利出发，率先宣布要在香港实行民主选举制度。

第二，推进香港民主逐步向前发展，是港人治港、高度自治的应有之义，是基本法的重要精神。香港特别行政区的高度自治权来自于中央通过基本法的授权，港人按照基本法规定实行高度自治，行使当家作主权利，这是最重要的民主体现。香港在英国统治下，长期实行英人治港，总督是英国派来的，主要官员由英国人担任，广大港人从来没有当过香港的家，作过香港的主。而香港回归祖国后，中央不仅不派一个人到香港担任公职，放手让港人管理自己的事务，而且赋予香港高度自治权，港人从此才真正成为香港的主人，享有从未有过的民主权利。为了保障港人当家作主权利落到实处，香港基本法不仅对香港民主发展的近期步骤作出明确规定，而且还规划了香港民主发展的远景目标，即要最终达至双普选，充分体现了中央不断推进香港民主向前发展的决心和信心。

第三，香港回归6年多来，香港的民主一直在中央的支持下按照基本法规定的步骤向前发展。大家都清楚看到，第一任行政长官的选举由具有广泛代表性的400人推选委员会选举产生，到第二任已经扩大为由更具广泛代表性的800人选举委员会选举产生，而且选举委员会委员的产生也更加民主、开放；立法会分区直选产生的议员从第一届20人、第二届24人到今年9月的第三届立法会选举将扩大到30人，与功能组别产生的议员各一半；立法会功能组别的选举办法也在不断改善，更加民主、开放。毫无疑问，香港目前的民主水平是香港历史上从未有过的，而这些进步无不是在中央支持下取得的，今后中央也必将会一如既往地支持按照基本法的规定不断推进香港民主向前发展。

事实表明，中央始终如一地高度关注、大力支持并努力推进香港民主向前发展，这是中央贯彻落实「一国两制」、「港人治港」、高度自治方针和保持香港长期稳定繁荣所应负的责任。香港回归以来，中央为香港所做的每一件事，其出发点和落脚点都是为香港好，为港人好，包括对香港民主的发展中央同样没有任何私心，完全是为了香港好，是为了广大港人的福祉。

政改必须符合基本法规定

## 二、推进香港政制发展必须求真务实地在基本法规定的轨道内进行

当前，香港社会对政制发展问题，也就是2007年行政长官和2008年立法会产生办法修改问题，既有比较广泛的一致意见，也有比较大的分歧意见。就我了解，在要不断推进香港民主向前发展这一点上，各方面的意见是非常一致的，都认为07 / 08年两个产生办法应予以修改，分歧并不是要不要民主的分歧，而是要甚么样的民主和如何发展民主，集中到一点，就是07 / 08年是否就开始实行双普选的

问题。20天前我在这个展贸中心就「释法」问题发表演讲时曾经说过，香港是一个多元化的社会，有不同意见是正常的，没有不同意见反而不正常。有不同意见怎么办？关键是要寻找出解决意见分歧的正确方法。我个人认为，解决香港政制发展问题意见分歧的正确方法，一是要有求真务实的精神，二是要遵循基本法规定的轨道。「求真」就是求香港实际情况之真，「务实」就是务循序渐进地发展民主这一基本法规定的轨道之实。只要把甚么是香港真正的实际情况和甚么是循序渐进的发展轨道搞清了，分歧就会比较容易减少，共识就会比较容易增加。

甚么是香港真正的实际情况？近期香港各界已经通过多种形式进行了热烈的讨论，行政长官和专责小组报告中也有相当的论述，21、22日我们在深圳听取香港各方面人士意见时，许多人也对此发表了很有见地的看法。全国人大常委会在审议讨论时，充分参考了香港各方面的意见，认为香港政制发展必须认真考虑以下一些实际情况：

第一，在「一国两制」下，香港特别行政区作为一个地方行政区域，政制发展的方向和步骤，必须有利于国家对香港行使主权，符合国家的整体利益，而不能损害国家对香港行使主权和国家的整体利益。目前，由于香港回归才6年多，许多港人对「一国两制」和基本法的认识还不很足够，「一国」观念、国家意识、香港法律地位的认知以及市民对普选意义的认识等还不够清晰。许多人提出，在这种情况下，如果对选举制度作出激进的改变，怎样确保不会对国家主权和国家整体利益造成不利影响。

第二，基本法作为香港的宪制性法律的地位尚未真正树立，或者说尚未牢固。基本法虽说得到广大港人的拥护，但在6年多实施过程中，几乎没有一天不受到质疑、歪曲、甚至诋毁，这是一个不争的事实。香港是一个法制社会，港人引以为傲的是崇尚法治精神，但对一部宪制性法律却又能容忍这种种怪象滋生成长，难道不是一个悖论吗？我看到一位港人的一篇文章写道，「英国统治时期，未见香港有人质疑、诋毁以及要求修改《英皇制诰》和《皇室训令》，这并不意味广大港人乐意接受殖民统治，而是明白到《英皇制诰》和《皇室训令》拥有至高无上的宪制地位。」那么，这一传统的法治精神到哪里去了呢？在基本法的宪制地位尚未牢固，在基本法的规定尚未全面落实的情况下，或者说在一个连宪制性法律尚未得到应有的尊重的社会里，在政治体制上作出激烈的变革，其负面的后果是可以预计的。

#### 强改选举制不利经济发展

第三，香港是一个高度市场化、国际化的资本主义社会，是一个已经比较成熟的资本主义社会。基本法规定：「香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变。」甚么是资本主义社会？按照马克思主义理论，资本主义社会的一个重要特征是生产资料的私人占有制。甚么是香港原有的资本主义制度？在座的都比我更有发言权，就我有限的了解，香港原有的资本主义制度的重要特征至少包括低税、高效、法治、多元。要保持原有的资本主义制度，必然要求香港的政治体制必须能够兼顾各阶层、各界别、各方面的利益，既包括劳工阶层的利益，也包括工商界的利益，做到均衡参与。这里我要特别讲一下工商界的利益。可以说，没有工商界就没有香港的资本主义；不能保持工商界的均衡参与，就不能保持香港原有的资本主义制度。纵观当今世界的各个资本主义社会可以发现，其实均衡参与是所有成熟的资本主义社会的制度设计中都必须努力保障的一项基本原则，只是不同的社会，均衡参与的方式和途径有所不同罢了。比如，有的是通过两院制中的上院或参院，有的是通过能代表各种不同阶层、不同界别、不同方面的政党等方式和途径来实现均衡参与。我访问英国国会时，英国人向我介绍说，下院好比发动机，上院好比煞车板，这样汽车才能跑得又快又稳，只有发动机，没有煞车板，非翻车不可。目前香港保证各个阶层、各个界别、各个方面均衡参与的主要途径，一是由4大界别产生的800

人组成的具有广泛代表性的选举行政长官的选举委员会，一是功能团体选举制度，拿后者来说，如果在既没有两院制又没有能够代表他们界别的政党来保证均衡参与的情况下，就贸然取消功能团体选举制度，势必使均衡参与原则得不到体现，使赖以支撑资本主义的这部分人的利益、意见和要求得不到应有反映，那原有的资本主义制度又如何来保持呢？工商界的利益如果失去宪制上的保护，最终也不利于香港经济的发展，如此，也就脱离了基本法保障香港原有的资本主义制度不变的立法原意。

#### 政改必须符合港长远利益

第四，香港是一个经济城市，是国际贸易中心、金融中心、物流中心、航运中心、信息中心等，政制发展必须与香港的这一经济地位相适应。特别是在当前，香港经济正处在复苏阶段，经不起震荡，香港的投资环境容不得半点受损。许多人提出，任何社会都不会在经济状况不好、不稳定时进行激烈的政治改革，那是很不明智的选择。香港现行的自由主义经济制度对经济发展仍然具有较强的刺激作用，如果作出激烈的政制变革，不仅可能使刚刚见好的经济状况受损害，而且可能损害香港长远的经济繁荣，让香港社会失去竞争性和有效性，这是十分令人担忧的前景。

第五，行政主导是基本法规定的香港特区政治体制的一项重要原则，香港回归6年多来，这一政治体制的运转还没有完全达到基本法规定的要求，行政与立法之间的配合还在磨合之中，今年9月第三届立法会直选议员与功能团体议员各一半的格局形成后对行政主导体制会产生甚么样的影响，还需要一段时间的实践来验证。这也是「决定」中特别强调的一点。

#### 强行政改会激化社会矛盾

第六，目前香港社会对07 / 08年是否实行普选，存在很大分歧意见，要说实际情况，这是谁也不能否认的实际情况。这也是决定07 / 08年不实行普选的一个重要理据。许多人认为，如果在整个社会对一项政制改革分歧意见很大，缺乏基本共识的情况下，就强行推进，势必会激化社会矛盾，激烈变革的后果必然是激烈的对抗，那就难有宁日，全社会将无法承担政治试验付出的代价。每一个以香港为家的人，谁不愿意在一个宁静祥和的环境里工作、生活。其实无论是赞成07 / 08年实行普选的还是不赞成的，大家心里都明白，香港目前出现的一些问题，不是一实行普选就能够解决的。

关于甚么是基本法规定的循序渐进的发展轨道，全国人大常委会在审议讨论时，也充分参考了香港各方面的意见，认为按照基本法规定的循序渐进要求，香港政制发展应当注意以下几点：

第一，按照循序渐进的要求，逐步前进是符合基本法规定的。只要香港社会各界能够形成共识，两个产生办法在07 / 08年应当有所改进，当然，如果对如何改进无法形成任何共识方案，那另当别论。

#### 07/08年普选违反基本法

第二，普选是基本法规定的通过循序渐进达至的最终目标，而不是07 / 08年就要实现的目标，如果是07 / 08年要实现的目标，基本法就不会写「最终达至」。如果07 / 08年就实行「双普选」，明显偏离了基本法规定的循序渐进轨道，是不符合基本法的。

第三，循序渐进是和实际情况紧紧联系在一起的，甚么时候可以进到普选，应当根据实际情况是否具备条件而定。不少人要求，如果07 / 08年不普选，希望定出普选时间表。这种愿望是可以理解的，但实际上不可能事先定出时间表，实事

求是地讲，谁也做不到预言若干年后的实际情况就具备了普选的条件，但大家努力创造条件朝这个目标前进是可以做得到的。「决定」的最后一段话的含义正在于此。

总之，求真务实，不带偏见，严格遵循基本法规定的轨道，是解决香港政制发展问题上的分歧和争拗的关键。任何脱离香港的实际和基本法的轨道，注定是无法形成任何共识方案的，注定是无法顺利推进政制向前发展的，其结果注定是不仅贻误政制发展的时机，而且贻误抓住当前不可多得良机加快经济发展的时机。胡锦涛主席前两天会见董建华先生时殷切希望香港能抓住机遇，发挥本身优势，团结奋斗，集中精力，尽快将经济搞上去，并深刻指出，这是香港当前的要务，也是全国人民的共同愿望。无休无止的争拗，甚至采取一些过激行动，固然表现了香港是个自由社会的一面，但毕竟解决不了普罗大众最为关心的饭碗问题。这是中央在考虑这一问题时最忧虑、最担心的问题。正是基于此忧虑和担心，全国人大常委会才下决心采取果断措施进行「释法」并及时对行政长官的报告作出决定。

#### 中央高度关注港政改意见

### 三、全国人大常委会的「决定」是一个审慎而负责任的政治决定

自去年7.1以来，中央一直高度关注香港有关政制发展的讨论，及时、全面地收集各方面的意见。全国人大常委会对香港特区行政长官的报告和专责小组的报告及专责小组在咨询中收集到的各方面的意见，进行了细致的研究，并送国务院交港澳事务主管部门研究提出意见。委员长会议还特别委派我们到深圳召开了三场座谈会，听取香港各方面的意见，并听取专责小组对15日行政长官向全国人大常委会提交报告以后，香港各界对行政长官报告的意见。全国人大常委会对各方面的意见，都非常重视，都一一进行了认真的研究，既考虑了提意见的人数，又考虑了意见的科学性、合理性，判断的根本标准是看其是否符合香港的实际情况，是否符合循序渐进、均衡参与的原则，是否有利于保持香港长期繁荣稳定。全国人大常委会的决定是在充分研究考虑各方面意见，特别是要求07 / 08年双普选的意见，权衡利弊再三而作出的，是十分审慎、非常负责任的。

#### 中央须对「一国两制」负责

要求07 / 08年双普选的意见中，一条理由是，民意调查显示，多数香港市民赞成07 / 08年实行双普选。首先，我们对科学的民意调查数据是非常重视的，我们也确实从一些民调数据中感受到了许多港人的诉求，这就是「决定」中所说的全国人大常委会在审议中充分注意到香港社会对07 / 08年两个产生办法的关注，「其中包括一些团体和人士希望2007年行政长官和2008年立法会全部议员由普选产生的意见」。在这次常委会第一次全体会议上，李飞副主任专门汇报了包括大律师公会在内的要求07 / 08年双普选的意见。同时全国人大常委会也充分注意到不赞成07 / 08年双普选的民意，也绝不在少数。但是坦率地说，任何一个负责任的政府，在作出重大决策时都不会也不应当完全听从民调所反映的民意，都必须考虑甚么是真正的民意诉求，甚么是这个社会真正的长远利益。民意是决策参考的重要因素，但不是判断的唯一标准，一个完全被民调牵鼻子走的政府，是不负责任的政府，必定是无所作为的，也是难以为继的。特别是在诸如是否要求普选的问题上，可以设想，你问任何一位市民，让你有权投票选特首，你要不要，我想几乎没有不要的。但普选并不是免费的午餐，迟早是要由每一个人付出代价的。高举普选这一象征民主最高境界的大旗是不需要多大勇气的，而敢于从香港实际情况和长远利益考虑说出07 / 08年不能普选的人，才是真正有勇气、有承担的，才是真正为香港好，对港人负责。作为中央，必须负起宪制上的责任，负起对国家的责任，负起对「一国两制」伟大事业的责任，负起对广大港人的责任。

要求07 / 08年普选的意见中，还有一条理由是，只有通过普选产生的行政长官才有认受性。普选产生行政长官是基本法规定的最终达至的目标，如果只有普选产生的行政长官才有认受性，那么在普选之前按照基本法规定产生的行政长官就没有认受性，如此这般，基本法的设计就出大问题了，何况基本法规定的代表4大界别的800人选委会选举特首是个常态的产生办法，不仅是第二任行政长官的产生办法，而是只要不改就是这一个产生办法，不像立法会产生办法，明确规定第一届如何、第二届如何、第三届如何，到第四届才没有规定。如果凡是在达至普选前按基本法规定产生的行政长官都没有认受性，不仅否定了行政长官，等于把经过近5年内地与港人反复谘询研究协商达成一致的基本法都否定了。这个逻辑恐怕不通。行政长官有无认受性，关键要看其产生是否符合法律规定，基本法规定经800人选委会选举产生，中央任命，这是认受性的唯一来源。法律是全社会的契约，是大家共同遵守的规则，承认它就要承认其认受性。否则怎么解释回归前无人质疑不经任何选举产生的港督的认受性呢？当然，认受性除了依法产生外，还要看其是否代表港人的整体利益，是否对特区负责，是否对中央负责，这些也是有无认受性的因素，但首要的、根本的还在于它的产生是否合法。小布什与戈尔竞选结果，后者实际票数是领先的，但美国最高法院裁决小布什胜出，符合美国法律制度，尽管有超过一半的美国选民没有投他的票，但没有美国人质疑他当总统的认受性，这是法治社会起码的常识，尊重法治，就要尊重选举的游戏规则。在特区政治体制中，行政长官不是一个人，而是一个机构，是特区政治体制中的一个最重要的组成部分，负有基本法规定的重要职能。必须正确认识行政长官的地位和作用，必须正确认识维护行政长官的权威对落实「一国两制」、「港人治港」、高度自治的重要性。

#### 人大常委会具明确修改权

要求07 / 08年双普选的意见中，有一种说法是，全国人大常委会应当只确定是否同意行政长官报告中提出的「应予修改」，不应当决定07/08年不能普选，说全国人大常委会没有宪制上的权力决定07 / 08年不普选。到底全国人大常委会有没有权确定07/08年不实行「双普选」？为了便于取得共识，我想把「释法」第三条中的这一段内容再给大家念一遍。这段的原文是：「是否需要修改，香港特别行政区行政长官应向全国人民代表大会常务委员会提出报告，由全国人民代表大会常务委员会依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十五条和第六十八条的规定，根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则确定。」请大家注意，这一段解释作出了两个明确，一是明确全国人大常委会对两个产生办法是否进行修改有确定权，一是同时明确全国人大常委会在确定是否进行修改时，要「根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则」。前面我已经讲过，全国人大常委会经过审慎研究认为，香港的实际情况不具备在07/08年实行普选的条件，07/08年双普选也不符合循序渐进原则。全国人大常委会关于07 / 08年不实行普选的决定，正是依据「释法」明确提出的在行使确定权时必须遵循的原则作出的，这是落实「释法」的要求，怎么能说全国人大常委会没有宪制上的权力确定07/08年不实行「双普选」呢？《基本法》的解释和《基本法》具有同等效力，这就是全国人大常委会决定07/08年不实行普选的宪制上的权力来源。当然，如果连「释法」都不接受，那就是另一回事了。这个问题是香港法律界人士提出来的。我欢迎提出法律问题，通过交流可以加深对法律的理解，对我们在人大常委会从事法律工作的人，是有好处的。至于为反对而反对，连反对什么都不清楚就难以沟通了。全国人大常委会行使职权的一项重要原则是，既不能失职，也不能越权，没有法律依据，全国人大常委会是不能越权作出任何决定的。

要求双普选的意见中，还有一种说法是，全国人大常委会决定07 / 08年不能普选，拖慢了香港民主的发展。我国有句成语叫「欲速则不达」。我相信，任何一个不带偏见的人，包括强烈希望加快香港民主进程的人，只要认真想一想，都会得出结论，无论是全国人大常委会的「释法」还是「决定」，正是为了促进香港政制顺利地朝基本法规定的轨道发展。上次我曾说，「释法」是为香港政制发

展架桥过河，那么这次的「决定」可以说是为香港政制发展立牌指路。「释法」后，随 行政长官报告的提出，香港政制发展可以说已经过了河，现在全国人大常委会的「决定」则是进一步为香港政制发展指明前进的步骤和方向，这是快，多走弯路才是慢。我想，广大港人只要回想一下这几个月来的争拗，是能够明白这个道理的。全国人大常委会的「决定」为香港政制发展留下了广阔讨论的空间，当务之急是齐心协力朝 「决定」指明的方向前进。

决定为政改留下广阔讨论空间

女士们、先生们、朋友们：

全国人大常委会是最高国家权力机关的常设机关，全国人大常委会的「决定」是在全体组成人员认真审议香港特区行政长官提出的报告、充分听取各方面意见的基础上，严格依照法定程序作出的，具有不容质疑的法律效力。最后，让我用吴邦国委员长在今天全国人大常委会通过「决定」后的讲话作为我发言的结束，他说：「全国人大常委会对香港基本法附件一和附件二作出的《解释》和《决定》，都是本 对香港公众的整体利益和香港的未来高度负责的精神，严格依法进行的。我们相信，香港特区政府和各界人士一定会按照全国人大常委会有关《解释》和《决定》的规定，在广泛凝聚社会共识的基础上，提出有关具体方案，报全国人大常委会批准或备案，从而使香港政制发展的有关问题得到妥善处理。」

我知道我今天的发言不可能得到在座的每一个人的赞同，但我希望「求真务实」这四个字能够得到在座的每一个人的赞同。谢谢大家。（全文完）（小标题为编辑所加）

---

版权所有：国务院港澳事务办公室