

**政務司司長於 2015 年 1 月 7 日立法會會議  
就《行政長官普選辦法諮詢文件》  
發表的聲明**

主席：

今天是立法會 2015 年第一次會議。我首先祝大家新年進步，並希望新的一年能夠為政制發展和其他議會工作帶來一個好的開始，讓我們共同以香港整體利益、市民福祉為依歸，竭力為市民服務。

2. 隨着持續 79 天的違法「佔領行動」在去年 12 月中結束，社會秩序大致回復正常。在節日過後，現在是社會重新聚焦，理性討論政制發展的時候。特區政府今日發表《行政長官普選辦法諮詢文件》（《諮詢文件》），就 2017 年行政長官普選辦法展開為期兩個月的第二輪公眾諮詢。跟首輪公眾諮詢一樣，我第一時間來到立法會作出聲明，向廣大市民及各位議員介紹諮詢文件的內容。

**普選的憲制基礎**

3. 主席，2013 年 12 月 4 日我在本會會議上發表聲明，啟動政制發展的首輪公眾諮詢。我當時以「回顧歷史、重視憲制」開始我的發言，指出在討論行政長官產生辦法時，我們需要考慮特區成立的歷史背景、明白特區的獨特憲制地位，及了解以《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定為基礎的法律框架。經過了一年多就政制發展的討論和爭拗，以及兩個多月的違法「佔領行動」，我們更深信在制定行政長官普選辦法時，堅決維護「一國兩制」的方針政策，及嚴格按照《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定，是不可動搖的憲制原則。

4. 去年 8 月 31 日，全國人大常委會通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》(《決定》)。根據《決定》，從 2017 年開始，香港特別行政區行政長官選舉可以實行由普選產生的辦法。《決定》為普選行政長官定下清晰而明確的框架，並強調堅定不移地貫徹落實「一國兩制」、「港人治港」，高度自治方針政策。嚴格按照《基本法》辦事，穩步推進 2017 年行政長官由普選產生，是中央的一貫立場。中央其後亦多番強調，希望特區政府和香港社會各界依照《基本法》和《決定》的規定，共同努力，如期達至行政長官由普選產生的目標。

### 對《決定》的迴響

5. 自從《決定》公布後，社會各界對《決定》的意見相當分歧。其後，有團體和人士發起違法「佔領行動」，藉以向中央和特區政府施壓，要求「公民提名」，「撤回《決定》」及「重啟政改諮詢」。「佔領行動」擾亂了香港的社會秩序、影響經濟民生、破壞人際關係，甚至令法治受損，同時亦打亂了政改諮詢的時間表。考慮到社會當時的形勢和氣氛，特區政府決定把原訂於去年 10 月展開的第二輪公眾諮詢延遲舉行。

6. 香港是一個自由開放多元的社會，政府非常尊重市民表達意見的自由，我們也很清楚聽到發動和支持「佔領行動」的人士對民主發展的訴求。然而，香港是個講求法治、珍惜社會秩序和尊重別人權利的地方，我們都應該以合法、合情、合理的方式表達意見，爭取目標。若然在過程中忽視法律和政治現實，甚至採取擾亂社會安寧和損害市民權利的手段，恐怕一切所謂的「追求理想」或「爭取公義」都只是空談。這些激烈的行動，最終能否真的可以帶領我們達至普選的目標，實在值得反思。

## 諮詢文件前言

7. 在今次《諮詢文件》開始，我們特別加入了政改諮詢專責小組（專責小組）所寫的前言。前言的目的，是希望清楚向廣大市民交代第二輪公眾諮詢是在什麼背景下推出；指出在「佔領行動」結束後，香港社會目前面對嚴峻的局面和極不容易處理的政治環境；以及坦率表明要政改方案通過的難度。這個前言，也可說是我、律政司司長和政制及內地事務局局長的肺腑之言。

8. 正如前言所述，現時社會人士對政制發展的意見正漸趨兩極化。有一類意見要求特區依法落實 2017 年普選行政長官，邁出民主發展的一大步，堅持不要原地踏步。他們認為應尊重《決定》，善用《決定》框架下的空間，為普選行政長官的具體辦法尋找最大的共識。另一類意見則堅決不接受《決定》，從而否定「五步曲」的首兩步，要求一切推倒重來，或者以先接納不符合《基本法》的「公民提名」方案，或要在 2017 年普選行政長官前取消立法會功能組別選舉，作為討論的前設。

9. 無論你所持的是哪一類意見，我想在諮詢開始前先清楚說明特區政府的三點立場和看法。

10. 第一，正如我們一直反覆強調，政制發展必須建基於《基本法》和全國人大常委會的《決定》，否則是「無根之木、無源之水」，不切實際；普選行政長官的目標亦只會是「鏡中花、水中月」。

11. 第二，2017 年普選行政長官，是中央、特區政府和香港市民的共同願望。中央和特區政府推動普選的決心和誠意，是不容置疑的。但 2017 年能否如期落實普選行政長官，要視乎社會整體是否接納在《基本法》和《決定》的框架下，走完「五步曲」。我呼籲社會大眾充分利用第二輪諮詢的機會，清楚表達讓 2017 年可率先實行普選行政長官的訴求，

並在《決定》的框架下，共同探討可行的空間，尋求共識。

12. 第三，普選行政長官的方案必須得到立法會全體議員三分之二多數通過。這是關鍵的一步，亦是「五步曲」中最難走的一步。各位議員都是民意代表，我希望並深信無論你們所屬的政黨或個人持什麼政治立場，最終都會按照香港市民的整體意願投下你們的一票。

13. 主席，落實普選行政長官，是回歸十七年來，政治上最艱難的工作。這不單關係到特區的政制發展，也是考驗香港整體能否把社會從分裂和爭拗中，帶回到求同存異、理性包容的政治倫理和文化，同時要在「一國兩制」下，維持中央與特區的互信關係。我們希望社會能在這個關鍵時刻，理性地互相體諒和接納，在「全大局、求共識」的大前提之下開展討論。

14. 對於有團體和人士要求全國人大常委會「撤回《決定》」及「重啟政改諮詢」，我必須再三強調，這是不切實際及不可能的，亦無法令 2017 年行政長官普選得以落實。憲制程序上，有關修改行政長官產生辦法的「五步曲」已經走了兩步，下一步應是特區政府向立法會提出方案，爭取立法會全體議員三分之二多數通過。因此，憲制程序上不存在所謂「撤回《決定》」。再者，根據《決定》，假如行政長官普選的具體辦法未能經法定程序獲得通過，2017 年行政長官產生辦法須繼續沿用 2012 年行政長官的產生辦法，因此不存在所謂「重啟政改諮詢」的空間。

## 第二輪公眾諮詢議題

15. 按照《基本法》及全國人大常委會《決定》的框架，《諮詢文件》就行政長官普選的具體辦法列出以下四項重點議題，諮詢公眾：

第一，提名委員會的構成及產生辦法；

第二，提名委員會提名行政長官候選人的程序；

第三，行政長官普選的投票安排；以及

第四，行政長官普選的其他相關問題。

### 提名委員會的構成及產生辦法

16. 根據全國人大常委會的《決定》，提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。而各界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生委員的名額，則由本地法例加以規定，各界別法定團體根據法定的分配名額和選舉辦法自行選出委員。

17. 鑒於《決定》已確定提名委員會的人數為 1 200 人，由四大界別各 300 人組成，而委員產生辦法維持目前《基本法》附件一的規定不變，我們可視乎有否足夠支持，在本地立法階段就提名委員會四大界別下的界別分組構成、每個界別分組的人數，及有關界別分組的選民基礎作適當調整。

18. 在考慮上述問題時，我們亦須考慮有關的調整是否實際可行、確保提名委員會具有廣泛代表性、體現各界別均衡參與、有利於保持資本主義制度和各界別分組選出真正能代表該界別分組的人士等；並須尊重各界別分組的意願，以及獲得相關界別分組的廣泛支持，否則在政治上將難以達成共識，更遑論得到立法會通過。

## 提名委員會的提名程序

19. 根據《決定》，提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。在設計提名程序時，我們應確保每名提名委員會委員的權利平等，以及符合法定資格的人士向提名委員會爭取提名的權利平等。

20. 在設計具體提名程序時，我們可考慮將提名委員會提名行政長官候選人的程序分為「委員推薦」和「委員會提名」兩個階段，並採取較現時低的門檻、具高透明度的提名程序，令提名過程更具競爭性。提名委員會的運作須具透明度，並應考慮如何提供適當平台讓參選人有公平及充分機會向提名委員會全體委員以至市民大眾解釋其政綱和理念，爭取支持。這些安排在實際上是希望把普選階段的高度競爭氛圍，以及市民的積極投入，提早於提名階段出現。

21. 至於提名委員會決定提名二至三名行政長官候選人的投票方法，有鑒於每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持，《諮詢文件》提出了「一人三票」、「一人二至三票」、「一人最多三票」和「逐一表決」的選項，供公眾考慮。

## 行政長官普選的投票安排

22. 在落實行政長官由普選產生時，全港合資格選民可從提名委員會提名的二至三名候選人，以「一人一票」方式選出行政長官人選。我們可考慮以下投票制度，即：

第一，「得票最多者當選」；

第二，兩輪投票；以及

第三，其他投票制度，例如排序複選制或補充投票制。

## 行政長官普選的其他相關問題

23. 就提名委員會的任期，我們須考慮提名委員會的任期是否維持現時選舉委員會五年任期的安排，還是改為任期到由其提名的行政長官宣誓就職時為止。

24. 就如行政長官人選不獲任命的重選安排，我們建議修改現行《行政長官選舉條例》，對普選行政長官人選不獲中央人民政府任命的情況作出規定。

25. 就行政長官的政黨背景，由於香港現時未有政黨法，社會各界對此議題亦未有明顯共識，我們建議維持現時法例就行政長官的政黨背景的相關規定。

## 下一步的工作

26. 社會各界就過去政制發展，以及在首輪公眾諮詢期內，已就行政長官普選辦法提出了不少實質的意見。但最終的政改方案須視乎有關建議是否得到普遍市民、相關界別及立法會議員的支持。《決定》已提供框架及空間，讓我們商討行政長官普選辦法的具體安排，不過究竟「政治空間」能有多大，我認為是需要社會各界以理性務實的態度去開創。從剛過去所發生的事件，我們知道大部分市民是不支持以偏激及違法的手段去爭取民主，而這些手段亦只會把「政治空間」收窄。香港是法治社會，我希望大家能好好珍惜這個香港賴以成功的核心價值，一起依法商討一個香港社會可以接受的政改方案。

27. 我們必須抓緊兩個月的諮詢期，聚焦討論。特區政府會盡快整理和歸納在諮詢期收集的意見，目標是在今年第二

季向立法會提交有關修改行政長官產生辦法的議案。

## 把握普選機會

28. 主席，最後，我想提出三點，希望社會各界能夠把握今次機會，落實普選。

29. 首先，我特別在此呼籲各位議員，特別是泛民主派的朋友，積極參與討論，不要杯葛諮詢及否決方案。立法會在香港的政制發展擔當重要的憲制角色和責任。無論對政制發展的立場如何，不同黨派和陣營的人士都希望建立一套適合香港的普選制度，讓香港市民可以「一人一票」方式選出行政長官，帶領香港的未來發展。

30. 在座的議員都經歷過選舉的洗禮，一定深刻體會到在一個有競爭性的選舉中，選民的意向對選舉結果是有實質的影響。在普選制度下，每一名行政長官候選人必須面向全港七百萬市民，解釋其政綱及施政理念，爭取市民的支持。任何人在現階段放棄參與諮詢，甚至表明會否決任何按照《決定》制定的方案，等同剝奪五百萬合資格選民可以普選行政長官的機會。我相信，廣大市民都希望 2017 年可以親身到投票站，行使他們的權利，將手上的一票投予他們認為勝任的行政長官候選人。所以我希望泛民議員不要採取不合作甚至不負責任的態度，令市民失望。

31. 第二，全國人大常委會的《決定》提供「法律空間」，讓我們在本地立法層面進一步探討普選行政長官的具體辦法。但正如我剛才所講，縱使有「法律空間」，「政治空間」必須大家共同營造。我懇請各位議員三思，不要把僅存的些微「政治空間」在未進行第二輪諮詢就已經完全摧毀。有人提議採取消極及不合作的態度，甚至抗爭的方式，但這最終只會加劇社會矛盾及內部損耗，對政制發展、對整個社會的福祉是有害無益。我懇請議員、政黨和社會各界拿出政治勇

氣和智慧，以香港整體的利益為出發點，集思廣益，積極參與諮詢，就提名及選舉程序提出一些具體方案，讓整個選舉更具透明度和競爭性。

32. 第三，社會有部分人擔心普選方案一旦獲得通過，就會成為「終局的方案」，永遠不能修改。這種想法是錯誤的。2017 年以後的行政長官選舉辦法，仍然是可以按照「五步曲」的憲制程序，繼續向前發展。我必須強調，唯有落實 2017 年普選行政長官後，我們才有鞏固的基礎去進一步推動香港的民主發展和優化普選制度。假如政制發展原地踏步，要實現一套符合《基本法》及全國人大常委會《決定》框架再走前一步的普選制度，恐怕遙遙無期。

33. 再者，如果 2017 年普選行政長官方案被否決，2020 年普選立法會的機會亦會落空。結果是我們最快要等到 2022 年才可能再有機會實現普選行政長官，而普選立法會就會被推遲更多年之後，香港的民主進程又會再一次被拖延。我懇切地呼籲大家，為香港的未來，務實地讓香港走上普選之路。我深信，普選制度會為香港的政治生態和管治文化帶來根本性的改變。

## 總結

34. 主席，在一年多前，我在本會宣讀聲明，啟動首輪政改公眾諮詢。當時我曾經說過，我們已經正式進入迎接普選的「大直路」。這 13 個月來發生的事說明，這條「普選之路」，荊棘滿途，一點也不易行。

35. 香港經歷兩個多月的「佔領行動」後，加上各式各樣的不合作運動及杯葛行動，我身邊不少朋友對能否通過普選行政長官方案感到極度悲觀。然而，專責小組和政府的團隊會抱着堅定的信念，盡一切努力做好今次的諮詢工作，面向廣大市民，虛心聆聽市民的意見，解釋政府的建議，並會積

極爭取立法會通過方案。縱然前路艱辛，我們會堅持到最後一刻。

36. 主席，依法如期落實 2017 年普選行政長官，將會是實踐「一國兩制」方針政策的另一個重要里程碑，對國家和香港都有深遠的意義及影響。今日放在我們眼前的是一個黃金機會：普選一旦落實，就不會失去；選舉制度會繼續優化、民主發展會繼續向前邁進。這是全國人大常委會《決定》莊嚴的承諾。2017 年普選行政長官是廣大市民的期待。這是五百萬合資格選民的權利。2017 年香港政制發展向前走一大步，抑或是原地踏步；行政長官由五百萬選民，抑或是 1 200 人選出，這個歷史性的決定就掌握在各位議員手中。

37. 主席，各位議員，各位市民：「2017，機不可失」。

38. 多謝主席。