

關於《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（草案）》 的說明

2014年8月27日在第十二屆全國人民代表大會常務委員會
第十次會議上

全國人大常委會副秘書長 李飛

全國人民代表大會常務委員會：

我受委員長會議的委託，現對《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（草案）》作說明。

依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱“香港基本法”）的規定和《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，2014年7月15日，香港特別行政區行政長官梁振英向全國人大常委會提交了《關於香港特別行政區2017年行政長官及2016年立法會產生辦法是否需要修改的報告》（以下簡稱“行政長官報告”）。8月18日，委員長會議決定將審議行政長官報告列入十二屆全國人大常委會第十次會議議程，並委託中央有關部門負責人聽取了香港特別行政區全國人大代表、全國政協委員、全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會香港委員和香港各界人士的意見，同時徵求了國務院港澳事務辦公室的意見。8月26日，常委會分組審議了行政長官報告。

常委會組成人員指出，香港基本法第四十五條第二款規定：“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至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的目標。”2007年12月29日通過的《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》明確提出：“2017年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。”該決定還重申了香港基本法及其解釋的有關規定，即在行政長官實行普選前的適當時候，行政長官須就行政長官產生辦法的修改問題向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會確定。常委會組成人員認為，隨著2017年的臨近，現在需要就2017年行政長官產生辦法和2016年立法會產生辦法有關問題作出決定。行政長官向全國人大常委會提交有關報告，是必要的，也是及時的。行政長官報告全面、客觀地反映了香港社會有關行政長官普選辦法和2016年立法會產生辦法的意見和訴求，既反映了共識，也反映了分歧，是一個積極、負責、務實的報告。

常委會組成人員認為，香港特別行政區實行行政長官普選，是香港民主發展的歷史性進步，也是香港特別行政區政治體制的重大變革，關係到香港長期繁榮穩定，關係到國家主權、安全和發展利益，必須審慎、穩步推進，防範可能帶來的各種風險。香港特別行政區行政長官普選源於香港基本法的規定，制定行政長官普選辦法，必須嚴格遵循香港基本法有關規定，符合“一國兩制”的原則，符合香港特別行政區的法律地位，兼顧社會各階層利益，體現均衡參與，有利於資本主義經濟發展，循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度。常委會組成人員認為，中央在制定對香港基本方針政策時就明確提出了“港人治港”的界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。根據香港基本法的規定，香港

特別行政區行政長官既是香港特別行政區的首長，也是香港特別行政區政府的首長；既要對香港特別行政區負責，也要對中央人民政府負責；必須宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。因此，香港特別行政區行政長官必須由愛國愛港人士擔任，是“一國兩制”方針政策的基本要求，是香港基本法規定的行政長官的法律地位和重要職責所決定的，是保持香港長期繁榮穩定，維護國家主權、安全和發展利益的客觀需要。行政長官普選辦法必須為此提供相應的制度保障。

常委會組成人員認為，回歸十七年來，香港社會仍然有少數人對“一國兩制”方針政策缺乏正確認識，不遵守香港基本法，不認同中央政府對香港的管治權。在行政長官普選問題上，香港社會存在較大爭議，少數人甚至提出違反香港基本法的主張，公然煽動違法活動。這種情況勢必損害香港特別行政區的法治，損害廣大香港居民和各國投資者的利益，損害香港的長期繁榮穩定，必須予以高度關注。常委會組成人員認為，全國人大常委會對正確實施香港基本法和決定行政長官產生辦法負有憲制責任，有必要就行政長官普選辦法的一些核心問題作出規定，促進香港社會凝聚共識，確保行政長官普選在香港基本法和全國人大常委會有關決定規定的正確軌道上進行。

國務院港澳事務辦公室認為，儘管香港社會在行政長官普選的具體辦法問題上仍存在較大分歧，但社會各界普遍希望2017年行政長官由普選產生。為此，根據2007年12月29日全國人大常委會的有關決定，可同意2017年香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法，同時需要對行政長官普選辦法的核心問題作出必要規定，以利於香港社會進一步形成共識。2016年立法會產生辦法可不作修改。

根據香港基本法的規定和常委會組成人員對行政長官報告的審

議意見，並認真考慮了國務院港澳事務辦公室的意見和行政長官報告提出的意見，委員長會議提出了《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（草案）》，現就草案的內容說明如下：

一、關於從2017年開始行政長官可以由普選產生

根據香港基本法和2007年12月29日全國人大常委會的有關決定以及常委會組成人員的審議意見，草案第一條規定：“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。”這一條規定的主要考慮是：

第一，草案採用“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”的表述，表明2017年第五任行政長官及以後各任行政長官都可以實行由普選產生的辦法。

第二，香港基本法第四十五條規定，行政長官產生辦法最終要達至由普選產生的目標。2007年12月29日全國人大常委會的有關決定進一步提出：“2017年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法，草案第一條的規定，明確了2017年及以後各任行政長官可以實行由普選產生的辦法，符合香港基本法和全國人大常委會上述決定。

第三，香港社會對行政長官普選問題已經討論多年，形成了四點共識，即：香港社會普遍期望2017年落實普選行政長官；普遍認同按照香港基本法和全國人大常委會的相關解釋及決定制定行政長官普選辦法；普遍認同成功落實行政長官普選對保持香港的發展及長期繁榮穩定有正面作用；普遍認同行政長官人選必須愛國愛港。從2017年開始，行政長官選舉採用普選的辦法，符合香港社會的共同意願。

二、關於行政長官普選制度核心問題的規定

香港基本法第四十五條對行政長官普選已經作出比較明確的規定。根據香港基本法和常委會組成人員的審議意見以及其他方面的意見，草案第二條對行政長官普選制度核心問題作了以下規定：

（一）關於提名委員會的組成。草案第二條第一項規定：“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。”按照這一規定，將來香港基本法附件一修正案規定的提名委員會應沿用目前選舉委員會由1200人、四大界別同等比例組成的辦法，並維持香港基本法附件一現行有關委員產生辦法的規定。這一規定的主要考慮是：

第一，從香港基本法立法原意看，香港基本法第四十五條第二款規定的有“廣泛代表性”的提名委員會，其“廣泛代表性”的內涵與香港基本法附件一規定的選舉委員會的“廣泛代表性”的內涵是一致的，即由四個界別同等比例組成，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，由香港特別行政區制定選舉法加以規定，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。2007年12月29日全國人大常委會的有關決定中關於“提名委員會可參照香港基本法附件一有關選舉委員會的現行規定組成”的規定，指明了提名委員會與選舉委員會在組成上的一致關係。鑒於香港社會對這個問題仍存在不同認識，為正確貫徹落實香港基本法的規定，有必要作進一步明確。

第二，行政長官選舉委員會的組成辦法是香港基本法起草時經過廣泛諮詢和討論所形成的共識。香港回歸以來行政長官的選舉實踐證明，選舉委員會能夠涵蓋香港社會各方面有代表性的人士，體現了社會各階層、各界別的均衡參與，符合香港的實際情況。提名委員會按照目前的選舉委員會組建，既是香港基本法有關規定的要求，也是行政長官普選時體現均衡參與、防範各種風險的客觀需要。

第三，香港社會較多意見認同提名委員會應參照目前的選舉委員會的組成方式組成，有不少意見認為提名委員會的人數、構成和委員產生辦法等方面應採用目前選舉委員會的規定。考慮到有關第四任行政長官選舉委員會的規定是2010年修改行政長官產生辦法時作出的，並經全國人大常委會批准，委員總數已從800人增加到1200人，四個界別同比例增加，獲得各方面的認同和支持，提名委員會按照這一選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法作出規定比較適當。

（二）關於行政長官候選人的的人數。草案第二條第二項規定：“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。”這一規定的主要考慮是：

第一，行政長官候選人人數規定為二至三名，可以確保選舉有真正的競爭，選民有真正的選擇，並可以避免因候選人過多造成選舉程序複雜、選舉成本高昂等問題。

第二，香港回歸以來舉行的行政長官選舉中，各次選舉幾乎都是在二至三名候選人之間競選。確定二至三名候選人比較符合香港的選舉實踐。

（三）關於行政長官候選人須獲得提名委員會過半數支持。草案第二條第二項規定：“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。”這一規定的主要考慮是：

第一，香港基本法規定的提名委員會是一個專門的提名機構，提名委員會行使提名行政長官候選人的權力，是作為一個機構整體行使權力，必須體現機構的集體意志。香港基本法第四十五條第二款規定的“民主程序”應當貫徹少數服從多數的民主原則，以體現提名委員會集體行使權力的要求。因此，規定行政長官候選人必須獲得提名委員會委員過半數支持是適當的。

第二，提名委員會將由四大界別同比例組成，規定候選人必須獲得提名委員會委員過半數支持，候選人就需要在提名委員會不同界別中均獲得一定的支持，有利於體現均衡參與原則，兼顧香港社會各階層利益。

第三，行政長官報告表明，香港社會有不少意見認同行政長官候選人需要獲得提名委員會委員一定比例的支持。全國人大常委會辦公廳聽取的意見中，有不少人建議對這個比例作出明確規定。為此，進一步明確行政長官候選人須獲得提名委員會委員過半數支持，符合香港基本法的規定，有助於促進香港社會凝聚共識。

（四）關於行政長官選舉的投票辦法。香港基本法第二十六條規定：“香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權”，據此，草案第二條第三項規定：“香港特別行政區合資格選民均有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。”根據這一規定，全體合資格選民將人人有權直接參與選舉行政長官，體現了選舉權普及而平等的原則，是香港民主發展的歷史性進步。

（五）關於行政長官的任命。香港基本法第四十五條第一款規定：“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”據此，草案第二條第四項規定：“行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。”中央在制定對香港基本方針政策和香港基本法時就已明確指出，中央人民政府的任命權是實質性的。對在香港當地選舉產生的行政長官人選，中央人民政府具有任命和不任命的最終決定權。

三、關於行政長官產生辦法修正案的提出

在香港基本法中，行政長官的具體產生辦法由附件一加以規定。修改行政長官產生辦法，需要根據全國人大常委會的有關決

定，由香港特別行政區政府提出有關修改行政長官產生辦法的法案及其修正案。據此，草案第三條規定：“行政長官普選的具體辦法依照法定程序通過修改《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一‘香港特別行政區行政長官的產生辦法’予以規定。修改法案及其修正案應由香港特別行政區政府根據香港基本法和本決定的規定，向香港特別行政區立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會批准。”

四、關於行政長官產生辦法如果不作修改繼續適用現行規定的問題

根據2004年全國人大常委會解釋的規定，行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序如果不作修改，仍適用原來兩個產生辦法和法案、議案表決程序的規定。2007年全國人大常委會在關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定中重申了上述內容。據此，草案第四條規定：“如行政長官普選的具體辦法未能經法定程序獲得通過，行政長官的選舉繼續適用上一任行政長官的產生辦法。”

五、關於2016年立法會產生辦法修改問題

行政長官報告提出，香港社會普遍認同目前應集中精力處理好普選行政長官的辦法；由於2012年立法會產生辦法已作較大變動，普遍認同就2016年立法會產生辦法毋須對基本法附件二作修改。常委會組成人員審議認為，2012年香港特別行政區第五屆立法會產生辦法經過修改後已經向擴大民主的方向邁出了重大步伐，香港基本法附件二規定的現行立法會產生辦法和表決程序不作修改，即2016年第六屆立法會產生辦法和表決程序繼續適用現行規定，符合循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度的原則，符合香港社會的多數意見，也有利於社會各界集中精力優先處理行政長官普選問

題，並為在行政長官實行普選後實現立法會全部議員由普選產生的目標創造條件。根據常委會組成人員的審議意見和各方面的意見，草案第五條規定：“香港基本法附件二關於立法會產生辦法和表決程序的現行規定不作修改，2016年香港特別行政區第六屆立法會產生辦法和表決程序，繼續適用第五屆立法會產生辦法和法案、議案表決程序。”為了體現中央堅定不移地發展香港民主制度的一貫立場，推動實現立法會全部議員由普選產生的目標，該條還規定：“在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。在立法會實行普選前的適當時候，由普選產生的行政長官按照香港基本法的有關規定和《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，就立法會產生辦法的修改問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。”

《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（草案）》和以上說明是否妥當，請審議。