

## 立法會

### 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

#### 前言

本文件告知議員有關全國人民代表大會常務委員會（“人大常委會”）就行政長官提交《關於香港特別行政區政制發展諮詢情況及2012年行政長官和立法會產生辦法是否需要修改的報告》所作出的決定。有關決定已於今天公布。本文件亦告知議員特區政府對有關決定的立場和相關的跟進工作。

#### 背景

2. 行政長官在12月12日根據人大常委會關於《基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋（“人大常委會的解釋”），向人大常委會提交了報告。行政長官在提交人大常委會的報告中，作出了以下的結論及建議。

- (a) 香港社會普遍希望能早日訂出普選時間表，為香港的政制發展定出方向。
- (b) 在2012年先行落實普選行政長官，是民意調查中反映出過半數市民的期望，應受到重視和予以考慮。

- (c) 與此同時，在不遲於2017年先行落實普選行政長官，將有較大機會在香港社會獲得大多數人接納。
- (d) 雖然香港社會就行政長官普選模式仍有不同方案，但對於循「特首先行、立法會普選隨後」的方向推動普選，已開始凝聚共識。
- (e) 至於立法會普選模式及如何處理功能界別議席，仍是意見紛紜。不過，訂定行政長官和立法會普選時間表，有助推動這些問題的最終解決。

3. 基於上述結論，行政長官認為，為實現《基本法》的普選目標，2012年行政長官和立法會的產生辦法有需要進行修改。因此，行政長官在他的報告中提請人大常委會予以確定2012年香港特別行政區行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法可進行修改。

4. 在報告提交後，政務司司長同日於立法會會議上發表聲明，而立法會政制事務委員會亦分別於2007年12月17及19日的會議上討論有關議題。此外，立法會亦於2007年12月19日就此議題進行休會辯論。

### 人大常委會的決定

5. 在第三十一次會議上，人大常委會審議了行政長官的報告。根據《基本法》的有關規定和人大常委會的解釋，人大常委會就關於2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題，已於今早作出決定。有關決定已於今早10時左右公布。人大常委會的決定和決定(草案)的說明現分別夾附於附件一和二，供議員參閱。

## 香港特區政府的立場

6. 特區政府歡迎人大常委會決定：
  - (a) 接納行政長官的建議；
  - (b) 決定2012年第四任行政長官的具體產生辦法和第五屆立法會的具體產生辦法，可作出符合循序漸進原則的適當修改；
  - (c) 明確2017年第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；以及
  - (d) 明確在行政長官由普選產生以後，立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。
7. 在人大常委會的決定中，人大常委會認為，經過香港特區政府和香港市民的共同努力，香港特區的民主制度一定能夠不斷向前發展，並按照《基本法》和決定的規定，實現行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標。
8. 人大常委會亦在其決定中提出提名委員會可參照選舉委員會組成，及提名委員會須按照民主程序提名產生若干名行政長官候選人，由香港特區全體合資格選民普選產生行政長官人選，報中央人民政府任命。
9. 人大常委會的決定正式啓動了修改2012年兩個選舉辦法的機制。透過明確了普選行政長官和立法會的時間表，有關決定反映了中央重視香港人對按照《基本法》達至普選目標的期望。有關決定能使特區的選舉制度在2012年進一步民主化，以期在2017年及2020年分別達至行政長官及立法會普選。

## 下一步工作

10. 在人大常委會作出決定後，我們需要處理如何修改2012年兩個選舉辦法。就此，我們會盡快啓動在策略發展委員會下成立政制小組，專責研究2012年產生行政長官及立法會最合適的選舉方法。

11. 政制小組將於2008年春節後召開第一次會議，在人大常委會決定的框架下，討論2012年的兩個選舉辦法。我們希望政制小組可於2008年年中左右總結討論，使特區政府能於2008年第四季就修改2012年兩個選舉辦法制訂可考慮的方案，並盡早作行下一輪的公眾諮詢。

12. 我們的目標，是在這屆特區政府的任期內，能落實2012年的兩個選舉辦法，為邁向2017年普選行政長官和2020年普選立法會打好基礎。

政制及內地事務局

2007年12月29日

**全国人民代表大会常务委员会**  
**关于香港特别行政区 2012 年行政长官和立法会**  
**产生办法及有关普选问题的决定**

(2007 年 12 月 29 日第十届全国人民代表大会  
常务委员会第三十一次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议审议了香港特别行政区行政长官曾荫权 2007 年 12 月 12 日提交的《关于香港特别行政区政制发展咨询情况及 2012 年行政长官和立法会产生办法是否需要修改的报告》。会议认为，2012 年香港特别行政区第四任行政长官的具体产生办法和第五届立法会的具体产生办法可以作出适当修改；2017 年香港特别行政区第五任行政长官的选举可以实行由普选产生的办法；在行政长官由普选产生以后，香港特别行政区立法会的选举可以实行全部议员由普选产生的办法。全国人民代表大会常务委员会根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的有关规定和《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件一第七条和附件二第三条的解释》决定如下：

一、2012 年香港特别行政区第四任行政长官的选举，不实

行由普选产生的办法。2012年香港特别行政区第五届立法会的选举，不实行全部议员由普选产生的办法，功能团体和分区直选产生的议员各占半数的比例维持不变，立法会对法案、议案的表决程序维持不变。在此前提下，2012年香港特别行政区第四任行政长官的具体产生办法和2012年香港特别行政区第五届立法会的具体产生办法，可按照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十五条、第六十八条的规定和附件一第七条、附件二第三条的规定作出符合循序渐进原则的适当修改。

二、在香港特别行政区行政长官实行普选前的适当时候，行政长官须按照香港基本法的有关规定和《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件一第七条和附件二第三条的解释》，就行政长官产生办法的修改问题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确定。修改行政长官产生办法的法案及其修正案，应由香港特别行政区政府向立法会提出，经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，报全国人民代表大会常务委员会批准。

三、在香港特别行政区立法会全部议员实行普选前的适当时候，行政长官须按照香港基本法的有关规定和《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件一第七条和附件二第三条的解释》，就立法会产生办法的修改问题以及立法会表决程序是否相应作出修改的问题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确

定。修改立法会产生办法和立法会法案、议案表决程序的法案及其修正案，应由香港特别行政区政府向立法会提出，经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，报全国人民代表大会常务委员会备案。

四、香港特别行政区行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案表决程序如果未能依照法定程序作出修改，行政长官的产生办法继续适用上一任行政长官的产生办法，立法会的产生办法和法案、议案表决程序继续适用上一届立法会的产生办法和法案、议案表决程序。

会议认为，根据香港基本法第四十五条的规定，在香港特别行政区行政长官实行普选产生的办法时，须组成一个有广泛代表性的提名委员会。提名委员会可参照香港基本法附件一有关选举委员会的现行规定组成。提名委员会须按照民主程序提名产生若干名行政长官候选人，由香港特别行政区全体合资格选民普选产生行政长官人选，报中央人民政府任命。

会议认为，经过香港特别行政区政府和香港市民的共同努力，香港特别行政区的民主制度一定能够不断向前发展，并按照香港基本法和本决定的规定，实现行政长官和立法会全部议员由普选产生的目标。

# 关于《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区 2012 年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定(草案)》的说明

——2007 年 12 月 26 日在第十届全国人民代表大会

常务委员会第三十一次会议上

全国人大常委会副秘书长 乔晓阳

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受委员长会议的委托，现对《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区 2012 年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定(草案)》作说明。

依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称香港基本法)的规定和《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件一第七条和附件二第三条的解释》(以下简称解释)，12 月 12 日，香港特别行政区行政长官曾荫权向全国人大常委会提出了《关于香港特别行政区政制发展咨询情况及 2012 年行政长官和立法会产生办法是否需要修改的报告》(以下简称行政长官报告)。12 月 17 日，委员长会议决定将审议行政长官报告列入十届全国人大常委会第三十一次



会议议程，并送国务院提出意见。12月24日，常委会分组审议了行政长官报告。

常委会组成人员一致认为，香港回归10年多来，香港政制一直按照香港基本法规定的轨道循序渐进地不断向前发展，香港同胞享有了前所未有的民主权利。如何进一步推进香港政制向前发展的问题，关系到“一国两制”方针和香港基本法的贯彻落实，关系到中央与香港特别行政区的关系，关系到香港社会各阶层、各界别和广大香港同胞的利益，关系到香港的长期繁荣稳定，是一个必须审慎处理的重大问题。常委会组成人员认为，行政长官报告比较全面地反映了香港社会有关政制发展问题的意见和诉求，是一个积极、负责、务实的报告。报告中反映的香港社会普遍“希望能早日订出普选时间表”，“特首先行、立法会普选随后”，“不迟于2017年先行落实普选行政长官，将有较大机会在香港社会获得大多数人接纳”，“提名行政长官候选人的提名委员会可参考现行的行政长官选举委员会组成”，“行政长官候选人的人数以两至四名为宜”，“至于普选立法会的模式、路线图及时间表，立法会、社会各界和市民对此意见纷纭，未能形成主流意见”等意见和诉求，是客观的、符合实际的。多数审议意见认为，由于政制发展问题已经成为近年来香港社会普遍关注的一个焦点问题，并引起了一些纷争，为了使香港社会集中精力发展经济，改善民生，现在对香港政制发展问题作出决定，明确2012年行政长官和立法会产生办法可作适当修改以及明确行政长官和

立法会全部议员普选的时间表，是必要的，可行的，也是有充分法律依据的。国务院港澳事务办公室认为，鉴于香港社会对政制发展问题非常关注，并已经过多年讨论，2012年行政长官和立法会产生办法可按照全国人大常委会2004年4月26日决定中所确定的原则作适当修改，2017年第五任行政长官可实行普选产生的办法，在此之后，立法会全部议员可实行普选产生的办法。

根据香港基本法的规定和常委会组成人员的审议意见，并认真考虑了国务院港澳事务办公室的意见和行政长官报告，委员长会议提出了《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定（草案）》。现就草案的内容说明如下：

#### 一、关于2012年行政长官和立法会产生办法的修改问题

香港基本法附件一和附件二规定，如有需要，2007年以后行政长官和立法会的产生办法可以进行修改，并对修改程序作了规定。为了进一步推进香港政制发展，2004年4月十届全国人大常委会第九次会议根据行政长官的报告通过了《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》。根据这一决定，特区政府经广泛征询香港社会各界意见后，于2005年10月提出了2007年行政长官和2008年立法会产生办法的修改法案，但该修改法案未能获得立法会全体议员三分之二多数通过。此后，特区政府通过所设的策略发展委员会继续就香港政制发展问题进行广泛讨论，并在此基础上于今年7月发表了

《政制发展绿皮书》，进行了三个月的公众咨询。基于公众咨询情况，行政长官向全国人大常委会提出了报告，提请全国人大常委会确定2012年行政长官产生办法和立法会产生办法可进行修改。

根据香港基本法的规定和常委会组成人员的审议意见以及其他各方面的意见，草案第一条规定：“2012年香港特别行政区第四任行政长官的选举，不实行由普选产生的办法。2012年香港特别行政区第五届立法会的选举，不实行全部议员由普选产生的办法，功能团体和分区直选产生的议员各占半数的比例维持不变，立法会对法案、议案的表决程序维持不变。在此前提下，2012年香港特别行政区第四任行政长官的具体产生办法和2012年香港特别行政区第五届立法会的具体产生办法，可按照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第四十五条、第六十八条的规定和附件一第七条、附件二第三条的规定作出符合循序渐进原则的适当修改。”草案这一规定的主要考虑是：

第一，按照香港基本法的规定，行政长官和立法会产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至行政长官和立法会全部议员由普选产生的目标。香港社会普遍期望2012年行政长官和立法会产生办法能有所改进，在香港特别行政区立法会没有通过2007年行政长官和2008年立法会产生办法修改法案的情况下，依照香港基本法的上述规定，2012年行政长官和立法会产生办法作出符合循序渐进原则的适当修改，可以作为迈向普选的中间站，以利于向普选平稳过渡。因

此，草案规定2012年香港特别行政区第四任行政长官的选举，不能实行由普选产生的办法，2012年香港特别行政区第五届立法会的选举，不能实行全部议员由普选产生的办法，在此前提下，可以作出符合循序渐进原则的适当修改。

第二，从公众咨询情况看，在立法会内，支持2012年实行“双普选”的议员不足一半，有半数议员支持不迟于2017年、2017年或之后先落实行政长官普选，立法会普选随后。在18个区议会中，有超过三分之二区议会通过动议，支持在不迟于2017年或在2017年先普选行政长官，立法会普选随后。民意调查显示，尽管有过半数受访市民希望2012年实行行政长官和立法会普选，同时也有约六成受访市民接受如果2012年不能普选行政长官，可在2017年实行普选；有过半数受访市民接受如果2012年不能普选立法会，可以在2016年或之后实行普选。有超过15万个市民签名支持不迟于2017年及在2017年或以后普选行政长官，其中有超过13万个市民签名支持先落实行政长官普选，立法会普选随后。行政长官报告在归纳咨询情况的结论中提出：“在不迟于2017年先行落实普选行政长官，将有较大机会在香港社会获得大多数人接纳。”据此，常委会组成人员普遍认为，2012年不实行行政长官和立法会“双普选”或其中之一的“单普选”，而作出循序渐进的修改，是有民意基础的，是适当的。

第三，香港基本法关于立法会功能团体选举的规定是根据香港实际情况作出的一项制度安排。这一制度安排至今运作良好，

实践证明，它有利于香港各阶层、各界别均衡参与，有利于资本主义经济的发展。考虑到目前香港社会对如何改进功能团体选举制度意见纷纭，难于形成主流意见，有关制度安排暂不宜作出改变，因此，草案规定立法会功能团体和分区直选产生的议员各占半数的比例维持不变。香港基本法附件二有关法案、议案表决程序的规定，是与功能团体选举制度相适应的，因此，草案规定立法会对法案、议案的表决程序也维持不变。

## 二、关于行政长官和立法会实行普选的时间表问题

香港基本法第四十五条第二款规定：“行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。”第六十八条第二款规定：“立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标。”几年来，香港社会对什么时间可以实行行政长官和立法会全部议员普选一直比较关注，并普遍希望明确普选时间表，特区政府的有关咨询也显示在这一问题上的意见分歧逐渐收窄。根据香港基本法的规定和常委会组成人员的审议意见以及其他各方面的意见，草案提出了香港政制发展的时间安排，即“2017年香港特别行政区第五任行政长官的选举可以实行由普选产生的办法；在行政长官由普选产生以后，香港特别行政区立法会的选举可以实行全部议员由普选产生的办法。”草案提出这一时间安排的主要考虑是：

第一，行政长官和立法会全部议员最终达至由普选产生的目标已经写入香港基本法，是中央政府作出的郑重承诺。在适当的时候明确实现这一目标的时间，与中央政府支持香港民主发展的一贯立场是一致的，既是对香港社会有关愿望的真诚回应，也是中央政府贯彻落实“一国两制”方针和香港基本法的重要体现。

第二，从公众咨询情况看，香港社会普遍希望能早日订出普选时间表。行政长官报告在归纳咨询情况的结论中提出：“综观立法会、区议会、不同界别的团体和人士，以及市民的意见，在作出全面考虑后，我认为香港社会普遍希望能早日订出普选时间表，为香港的政制发展定出方向。”对普选时间表作出明确，使香港政制发展明朗化，有利于香港社会各界人士齐心协力地朝着既定目标迈进，有利于减少疑虑和争拗，集中精力发展经济，改善民生，促进香港的长期繁荣稳定。

第三，在2012年行政长官和立法会不实行“双普选”的情况下，2017年是可以开始实行普选的最早时间。2017年是香港回归祖国20周年，是香港基本法规定的香港特别行政区“保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变”的中期。到那时行政长官和立法会都已经进行了多次选举，在循序渐进方面积累了比较丰富的实践经验。把行政长官和立法会全部议员实行普选的时间分别确定在2017年及以后，既符合香港的实际情况和循序渐进原则，也是一项十分积极的安排。

第四，草案明确2017年先普选行政长官，立法会全部议员

普选随后，主要基于两点考虑：一是香港基本法对行政长官普选办法的框架已经作了规定，即“由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生”，香港社会对此也有相当的共识。至于立法会全部议员如何实行普选，香港基本法没有明确规定，香港社会意见分歧也比较大，还需更多时间进行讨论。二是行政长官和立法会全部议员由普选产生属于重大政制改革，如同时进行，波及面太大，不利于政制改革的稳妥实施和保持社会稳定。香港基本法规定的香港特别行政区的政治体制是以行政为主导，先实行行政长官普选，有利于维护行政主导体制，处理好行政与立法关系。

### 三、关于制定行政长官和立法会普选办法的法定程序问题

按照香港基本法附件一和附件二的规定及其解释，行政长官和立法会两个产生办法每一次修改都需要经过五个步骤：一是行政长官向全国人大常委会提出报告；二是全国人大常委会对是否需要修改作出决定；三是特区政府向立法会提出修改行政长官和立法会产生办法的法案，并经立法会以全体议员三分之二多数通过；四是行政长官同意经立法会通过的修改行政长官和立法会产生办法的法案；五是行政长官将有关法案报全国人大常委会，由全国人大常委会批准或者备案。2012年行政长官和立法会产生办法的修改，在本决定作出后，已经完成了上述五个步骤的前两个步骤，将来行政长官和立法会实行普选时，两个产生办法的修改也需要按照上述五个步骤依次进行。因此，草案第二条和第三

条规定，在行政长官和立法会全部议员实行普选前的适当时候，行政长官须按照香港基本法的有关规定及其解释向全国人大常委会提出报告，由全国人大常委会确定。修改行政长官产生办法、立法会产生办法和立法会法案、议案表决程序的法案及其修正案，应由特区政府向立法会提出，经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，报全国人大常委会批准或者备案。

#### 四、关于行政长官和立法会产生办法如果不作修改继续适用现行规定问题

在新法没有获得通过的情况下，继续适用原来的法律规定，这是法制的一般原则。2004年全国人大常委会对香港基本法附件一第七条和附件二第三条的解释规定，行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案的表决程序如果不作修改，仍适用原来两个产生办法和法案、议案表决程序的规定。草案第四条重申了2004年全国人大常委会上述解释的有关内容，规定：“香港特别行政区行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案表决程序如果未能依照法定程序作出修改，行政长官的产生办法继续适用上一任行政长官的产生办法，立法会的产生办法和法案、议案表决程序继续适用上一届立法会的产生办法和法案、议案表决程序”。

#### 五、关于行政长官实行普选时提名委员会的组成问题

按照香港基本法第四十五条第二款的规定，行政长官实行普选时，候选人必须由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序



提名。对于提名委员会如何组成，行政长官报告表明，“较多意见认为，提名行政长官候选人的提名委员会可参考现行的行政长官选举委员会组成”；“较多意见认为，行政长官候选人的人数以两至四名为宜。”

根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，草案提出：“根据香港基本法第四十五条的规定，在香港特别行政区行政长官实行普选产生的办法时，须组成一个有广泛代表性的提名委员会。提名委员会可参照香港基本法附件一有关选举委员会的现行规定组成。提名委员会须按照民主程序提名产生若干名行政长官候选人，由香港特别行政区全体合资格选民普选产生行政长官人选，报中央人民政府任命。”草案明确这一内容的主要考虑是：第一，明确提名委员会可参照选举委员会组成，是因为行政长官选举委员会的组成是香港基本法起草时经过广泛咨询和讨论所形成的共识，凝聚着各方面的智慧，有广泛的民意基础和较强的认受性。第二，香港回归以来，选举委员会已经进行了三次行政长官选举，运作良好。实践证明，选举委员会的这种组成体现了各阶层、各界别的均衡参与，具有广泛的代表性。第三，香港社会较多意见认为，行政长官提名委员会的组成应参考选举委员会的组成，明确参照行政长官选举委员会组成提名委员会，有利于香港社会在行政长官普选办法上达成共识。第四，关于行政长官候选人的人数以多少名为宜，可以留待香港社会作进一步讨论，因此，草案只原则提出提名委员会须按照民主程序提名产生

若干名行政长官候选人。

鉴于香港社会对立法会如何实行普选意见分歧较大，还需要进一步讨论，因此，草案未涉及这一问题。

《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。