

全國人民代表大會常務委員會  
吳邦國委員長

## 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

根據 2004 年 4 月 6 日公布的《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》(“《解釋》”), 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是否需要進行修改, 香港特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會(“人大常委會”)提出報告, 由人大常委會依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(“《基本法》”)第四十五條和第六十八條規定, 根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。

2. 《基本法》第四十五條及第六十八條, 並通過《基本法》附件一和附件二, 規定了行政長官和立法會的產生辦法, 並且進一步規定根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則, 最終達至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和立法會全部議員普選產生的目標。

3. 自特區成立以來, 香港的政治體制一直按照《基本法》的規定, 循序漸進地朝著普選的最終目標發展。2005 年, 特區政府根據人大常委會 2004 年 4 月 26 日的《決定》, 在廣泛聽取社會各界意見的基礎上, 就修改 2007/08 年兩個產生辦法, 提出了一套擴大民主的建議方案, 力求可循序漸進地進一步邁向普選。雖然方案有六成市民及過半數立法會議員支持, 但因為未能按照《基本法》取得立法會全體議員三分

之二多數通過而未能成事。這經驗說明任何政制發展方案，都必須同時能顧及立法會的意向和市民大眾的意願，才能有機會落實。

4. 在 2005 年底至 2007 年中期間，特區政府通過行政長官成立的策略發展委員會，推動社會各界對行政長官和立法會普選的原則、模式、路線圖以及時間表進行了廣泛的討論。鑒於香港社會普遍存在能早日明確行政長官及立法會普選的路線圖和時間表的訴求，第三屆特區政府在 7 月 11 日發表了《政制發展綠皮書》（“《綠皮書》”），就此進行廣泛的公眾諮詢。

5. 我們在《綠皮書》內詳述了香港特區政制發展的憲制基礎及政治體制的設計原則，並且向香港社會指出，在達至最終普選目標的過程中，以及在制定落實普選的模式時，必須根據《基本法》有關規定及原則，考慮有關方案能否符合：

(1) 國家對香港的基本方針政策；

(2) 政制發展的四項原則，包括兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟的發展、符合循序漸進的原則及適合香港實際情況；及

(3) 普及和平等選舉的原則。

6. 我們亦在《綠皮書》重申，根據《基本法》附件一及附件二，兩個選舉辦法的任何修改，必須取得立法會三分之二多數支持、行政長官同意，及獲人大常委會批准或備案。

7. 在參選期間，我清楚表明了最終的普選方案除了須符合憲制的規定外，亦須獲得香港多數市民支持。

### 《綠皮書》諮詢工作

8. 在發表《綠皮書》後，特區政府隨即開展有關行政長官及立法會普選模式、路線圖及時間表的公眾諮詢。《綠皮書》的公眾諮詢為期三個月，至10月10日截止。

9. 在公眾諮詢期內，我們透過不同渠道進行廣泛有序的公眾諮詢，收集立法會、區議會、社會不同界別的團體和人士，以及市民就《綠皮書》的反應。

10. 我們鼓勵社會各界團體和個別人士就《綠皮書》所列的關鍵議題和其他相關課題，以郵遞、傳真或電郵方式，向特區政府提出意見。在諮詢期間，我們共收到約18200份書面意見，以及超過15萬個簽名表達意見。

11. 為了推動社會各界對普選的議題作進一步討論，特區政府舉辦了多場公開論壇及地區研討會，直接聽取公眾及地區人士的意見。我們出席了立法會政制事務委員會的特別會議，和所有18個區議會的會議，直接聽取立法會議員和區議員對有關普選的意見。我們亦出席了立法會的公聽會，聽取超過150個團體和個別人士對普選議題的意見。我們還與立法會功能界別及選舉委員會界別分組會面，及出席了由不同團體舉辦的論壇和會議，聽取他們對普選議題的意見。

12. 此外，我們還特別關注不同學術、民間及傳媒

機構所作關於普選議題的各類民意調查，並視之為反映民意的重要方式之一。

## 意見歸納

13. 經徵詢行政會議的意見後，我決定發表《政制發展綠皮書公眾諮詢報告》，並在該報告內詳細交代了有關行政長官普選模式、立法會普選模式，及普選路線圖及時間表所收集到的意見。就這些意見，我有以下的歸納：

- (1) 市民對按照《基本法》達至普選的目標，是殷切期待的。市民、政黨、立法會議員、區議會、不同界別均認同應早日訂出落實普選的方案，特別是普選時間表，這有助於減少社會內耗，亦有利於香港的長期穩定和長遠發展。

### 行政長官普選模式

- (2) 就行政長官普選模式而言，較多意見認為，提名行政長官候選人的提名委員會可參考現行的行政長官選舉委員會組成。
- (3) 立法會內不同黨派及獨立議員支持行政長官提名委員會由800人或多於800人組成(例如，增加至1200人及1600人)；而民意調查顯示，較多受訪市民認為提名委員會的委員人數應多於800人。
- (4) 較多意見認為，行政長官候選人的的人數以兩至四名為宜。

- (5) 社會整體認同，在行政長官候選人經民主程序提名產生後，應由登記選民一人一票普選產生行政長官。至於是進行一輪或多輪投票，及在只有一名候選人的情況下，是否仍須進行投票，則均須進一步討論。

### 立法會普選模式

- (6) 至於普選立法會的模式、路線圖及時間表，立法會、社會各界和市民對此意見紛紜，未能形成主流意見。

### 普選路線圖及時間表

- (7) 社會整體上希望能早日就落實普選取得進展。在普選立法會未能達成共識的情況下，有不同的民意調查顯示，過半數的受訪市民希望「特首先行、立法會普選隨後」。
- (8) 目前在立法會內支持2012年普選行政長官及普選立法會的議員不足一半。有半數立法會議員支持在不遲於2017年或在2017年及2017年之後，先落實行政長官普選，立法會普選隨後。
- (9) 亦有超過三分之二區議會通過動議，支持在不遲於2017年或在2017年先普選行政長官，立法會普選隨後。
- (10) 民意調查顯示，有過半數的受訪市民支持2012年實行行政長官及立法會普選；在約



18200份書面意見中，約12600份內容相同的意見書支持2012年達至普選。

- (11) 與此同時，約六成受訪市民接受若在2012年不能實行行政長官普選，可於2017年實行普選。
- (12) 而有關立法會普選時間表，有不同的民意調查顯示，有過半數受訪市民接受若在2012年不能實行立法會普選，可於2016年或之後實行普選。
- (13) 有超過15萬個市民簽名支持在不遲於2017年及在2017年或以後普選行政長官，其中有超過13萬個市民簽名支持先落實行政長官普選，立法會普選隨後。

## 結論及建議

14. 特區政府 2004 年專門成立政制發展專責小組，帶領社會就香港政制的發展作出積極討論，並於 2005 年提出了一套擴大 2007/08 年兩個選舉民主成分的建議方案。特區政府於 2005 年 11 月透過策略發展委員會繼續推動社會開展普選討論之後，特區政府首次以《綠皮書》的方式，再一次就香港政制發展進行公眾諮詢，香港社會就普選議題開展了廣泛深入的討論。特區政府採取多種方法多方推動，其目的是希望凝聚社會共識，盡早實現《基本法》確立的普選目標。

15. 這次公眾諮詢結果顯示，香港市民在普選議題上表現出務實態度。香港社會普遍期望特區的選舉制度能進一步民主化，並按照《基本法》的規定盡快達

至普選的最終目標。綜觀立法會、區議會、不同界別的團體和人士，以及市民的意見，在作出全面考慮後，我認為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。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。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。

16. 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。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的時間表，有助推動這些問題的最終解決。

17. 基於上述結論，我認為，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。

18. 作為行政長官，我現根據《基本法》第四十五條、第六十八條、附件一、附件二和 2004 年 4 月 6 日的《解釋》，提請人大常委會予以確定 2012 年行政長官產生辦法和立法會產生辦法可進行修改。

香港特別行政區行政長官  
2007年12月12日