

关于《全国人民代表大会常务委员会关于  
香港特别行政区行政长官普选问题和 2016 年  
立法会产生办法的决定(草案)》的说明

——2014 年 8 月 27 日在第十二届全国人民代表大会  
常务委员会第十次会议上

全国人大常委会副秘书长 李 飞

全国人民代表大会常务委员会：

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行政长官普选问题和 2016 年立法会产生办法的决定（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》，2014 年 7 月 15 日，香港特别行政区行政长官梁振英向全国人大常委会提交了《关于香港特别行政区 2017 年行政长官及 2016 年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”）。8 月 18 日，委员长会议决定将审议行政长官报告列入十二届全国人大常委会第十次会议议程，并委

托中央有关部门负责人听取了香港特别行政区全国人大代表、全国政协委员、全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会香港委员和香港各界人士的意见，同时征求了国务院港澳事务办公室的意见。8月26日，常委会分组审议了行政长官报告。

常委会组成人员指出，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。”2007年12月29日通过的《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》明确提出：“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。”该决定还重申了香港基本法及其解释的有关规定，即在行政长官实行普选前的适当时候，行政长官须就行政长官产生办法的修改问题向全国人大常委会提出报告，由全国人大常委会确定。常委会组成人员认为，随着2017年的临近，现在需要就2017年行政长官产生办法和2016年立法会产生办法有关问题作出决定。行政长官向全国人大常委会提交有关报告，是必要的，也是及时的。行政长官报告全面、客观地反映了香港社会有关行政长官普选办法和2016年立法会产生办法的意见和诉求，既反映了共识，也反映了分歧，是一个积极、负责、务实的报告。

常委会组成人员认为，香港特别行政区实行行政长官普选，是香港民主发展的历史性进步，也是香港特别行政区政治体制的重大变革，关系到香港长期繁荣稳定，关系到国家主权、安全和发展利益，必须审慎、稳步推进，防范可能带来的各种风险。香港特别行政区行政长官普选源于香港基本法的规定，制定行政长官普选办法，必须严格遵循香港基本法有关规定，符合“一国两制”的原则，符合香港特别行政区的法律地位，兼顾社会各阶层利益，体现均衡参与，有利于资本主义经济发展，循序渐进地发展适合香港实际情况的民主制度。常委会组成人员认为，中央在制定对香港基本方针政策时就明确提出了“港人治港”的界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。根据香港基本法的规定，香港特别行政区行政长官既是香港特别行政区的首长，也是香港特别行政区政府的首长；既要负责香港特别行政区，也要对中央人民政府负责；必须宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。因此，香港特别行政区行政长官必须由爱国爱港人士担任，是“一国两制”方针政策的基本要求，是香港基本法规定的行政长官的法律地位和重要职责所决定的，是保持香港长期繁荣稳定，维护国家主权、安全和发展利益的客观需要。行政长官普选办法必须为此提供相应的制度保障。

常委会组成人员认为，回归十七年来，香港社会仍然有少数人对“一国两制”方针政策缺乏正确认识，不遵守香港基本法，

不认同中央政府对香港的管治权。在行政长官普选问题上，香港社会存在较大争议，少数人甚至提出违反香港基本法的主张，公然煽动违法活动。这种情况势必损害香港特别行政区的法治，损害广大香港居民和各国投资者的利益，损害香港的长期繁荣稳定，必须予以高度关注。常委会组成人员认为，全国人大常委会对正确实施香港基本法和决定行政长官产生办法负有宪制责任，有必要就行政长官普选办法的一些核心问题作出规定，促进香港社会凝聚共识，确保行政长官普选在香港基本法和全国人大常委会有关决定规定的正确轨道上进行。

国务院港澳事务办公室认为，尽管香港社会在行政长官普选的具体办法问题上仍存在较大分歧，但社会各界普遍希望 2017 年行政长官由普选产生。为此，根据 2007 年 12 月 29 日全国人大常委会的有关决定，可同意 2017 年香港特别行政区行政长官选举实行由普选产生的办法，同时需要对行政长官普选办法的核心问题作出必要规定，以利于香港社会进一步形成共识。2016 年立法会产生办法可不作修改。

根据香港基本法的规定和常委会组成人员对行政长官报告的审议意见，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提出的意见，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行政长官普选问题和 2016 年立法会产生办法的决定（草案）》，现就草案的内容说明如下：

#### 一、关于从 2017 年开始行政长官可以由普选产生



根据香港基本法和 2007 年 12 月 29 日全国人大常委会的有关决定以及常委会组成人员的审议意见，草案第一条规定：“从 2017 年开始，香港特别行政区行政长官选举可以实行由普选产生的办法。”这一条规定的主要考虑是：

第一，草案采用“从 2017 年开始，香港特别行政区行政长官选举可以实行由普选产生的办法”的表述，表明 2017 年第五任行政长官及以后各任行政长官都可以实行由普选产生的办法。

第二，香港基本法第四十五条规定，行政长官产生办法最终要达至由普选产生的目标。2007 年 12 月 29 日全国人大常委会的有关决定进一步提出：“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”，草案第一条的规定，明确了 2017 年及以后各任行政长官可以实行由普选产生的办法，符合香港基本法和全国人大常委会上述决定。

第三，香港社会对行政长官普选问题已经讨论多年，形成了四点共识，即：香港社会普遍期望 2017 年落实普选行政长官；普遍认同按照香港基本法和全国人大常委会的相关解释及决定制定行政长官普选办法；普遍认同成功落实行政长官普选对保持香港的发展及长期繁荣稳定有正面作用；普遍认同行政长官人选必须爱国爱港。从 2017 年开始，行政长官选举采用普选的办法，符合香港社会的共同意愿。

## 二、关于行政长官普选制度核心问题的规定

香港基本法第四十五条对行政长官普选已经作出比较明确的

规定。根据香港基本法和常委会组成人员的审议意见以及其他方面的意见，草案第二条对行政长官普选制度核心问题作了以下规定：

（一）关于提名委员会的组成。草案第二条第一项规定：“提名委员会的人数、构成和委员产生办法按照第四任行政长官选举委员会的人数、构成和委员产生办法而规定。”按照这一规定，将来香港基本法附件一修正案规定的提名委员会应沿用目前选举委员会由1200人、四大界别同等比例组成的办法，并维持香港基本法附件一现行有关委员产生办法的规定。这一规定的主要考虑是：

第一，从香港基本法立法原意看，香港基本法第四十五条第二款规定的有“广泛代表性”的提名委员会，其“广泛代表性”的内涵与香港基本法附件一规定的选举委员会的“广泛代表性”的内涵是一致的，即由四个界别同等比例组成，各界别的划分，以及每个界别中何种组织可以产生委员的名额，由香港特别行政区制定选举法加以规定，各界别法定团体根据法定的分配名额和选举办法自行选出委员。2007年12月29日全国人大常委会的有关决定中关于“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”的规定，指明了提名委员会与选举委员会在组成上的一致关系。鉴于香港社会对这个问题仍存在不同认识，为正确贯彻落实香港基本法的规定，有必要作进一步明确。

第二，行政长官选举委员会的组成办法是香港基本法起草时

经过广泛咨询和讨论所形成的共识。香港回归以来行政长官的选举实践证明，选举委员会能够涵盖香港社会各方面有代表性的人士，体现了社会各阶层、各界别的均衡参与，符合香港的实际情况。提名委员会按照目前的选举委员会组建，既是香港基本法有关规定的要求，也是行政长官普选时体现均衡参与、防范各种风险的客观需要。

第三，香港社会较多意见认同提名委员会应参照目前的选举委员会的组成方式组成，有不少意见认为提名委员会的人数、构成和委员产生办法等方面应采用目前选举委员会的规定。考虑到有关第四任行政长官选举委员会的规定是2010年修改行政长官产生办法时作出的，并经全国人大常委会批准，委员总数已从800人增加到1200人，四个界别同比例增加，获得各方面的认同和支持，提名委员会按照这一选举委员会的人数、构成和委员产生办法作出规定比较适当。

(二) 关于行政长官候选人的人数。草案第二条第二项规定：“提名委员会按民主程序提名产生二至三名行政长官候选人。”这一规定的主要考虑是：

第一，行政长官候选人人数规定为二至三名，可以确保选举有真正的竞争，选民有真正的选择，并可以避免因候选人过多造成选举程序复杂、选举成本高昂等问题。

第二，香港回归以来举行的行政长官选举中，各次选举几乎都是在二至三名候选人之间竞选。确定二至三名候选人比较符合

香港的选举实践。

(三) 关于行政长官候选人须获得提名委员会过半数支持。草案第二条第二项规定：“每名候选人均须获得提名委员会全体委员半数以上的支持。”这一规定的主要考虑是：

第一，香港基本法规定的提名委员会是一个专门的提名机构，提名委员会行使提名行政长官候选人的权力，是作为一个机构整体行使权力，必须体现机构的集体意志。香港基本法第四十五条第二款规定的“民主程序”应当贯彻少数服从多数的民主原则，以体现提名委员会集体行使权力的要求。因此，规定行政长官候选人必须获得提名委员会委员过半数支持是适当的。

第二，提名委员会将由四大界别同比例组成，规定候选人必须获得提名委员会委员过半数支持，候选人就需要在提名委员会不同界别中均获得一定的支持，有利于体现均衡参与原则，兼顾香港社会各阶层利益。

第三，行政长官报告表明，香港社会有不少意见认同行政长官候选人需要获得提名委员会委员一定比例的支持。全国人大常委会办公厅听取的意见中，有不少人建议对这个比例作出明确规定。为此，进一步明确行政长官候选人须获得提名委员会委员过半数支持，符合香港基本法的规定，有助于促进香港社会凝聚共识。

(四) 关于行政长官选举的投票办法。香港基本法第二十六条规定：“香港特别行政区永久性居民依法享有选举权和被选举



权”，据此，草案第二条第三项规定：“香港特别行政区合资格选民均有行政长官选举权，依法从行政长官候选人中选出一名行政长官人选。”根据这一规定，全体合资格选民将人人有权直接参与选举行政长官，体现了选举权普及而平等的原则，是香港民主发展的历史性进步。

(五) 关于行政长官的任命。香港基本法第四十五条第一款规定：“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。”据此，草案第二条第四项规定：“行政长官人选经普选产生后，由中央人民政府任命。”中央在制定对香港基本方针政策和香港基本法时就已明确指出，中央人民政府的任命权是实质性的。对在香港当地选举产生的行政长官人选，中央人民政府具有任命和不任命的最终决定权。

### 三、关于行政长官产生办法修正案的提出

在香港基本法中，行政长官的具体产生办法由附件一加以规定。修改行政长官产生办法，需要根据全国人大常委会的有关决定，由香港特别行政区政府提出有关修改行政长官产生办法的法案及其修正案。据此，草案第三条规定：“行政长官普选的具体办法依照法定程序通过修改《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件一‘香港特别行政区行政长官的产生办法’予以规定。修改法案及其修正案应由香港特别行政区政府根据香港基本法和本决定的规定，向香港特别行政区立法会提出，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。”

#### 四、关于行政长官产生办法如果不作修改继续适用现行规定的问题

根据2004年全国人大常委会解释的规定，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。2007年全国人大常委会在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中重申了上述内容。据此，草案第四条规定：“如行政长官普选的具体办法未能经法定程序获得通过，行政长官的选举继续适用上一任行政长官的产生办法。”

#### 五、关于2016年立法会产生办法修改问题

行政长官报告提出，香港社会普遍认同目前应集中精力处理好普选行政长官的办法；由于2012年立法会产生办法已作较大变动，普遍认同就2016年立法会产生办法毋须对基本法附件二作修改。常委会组成人员审议认为，2012年香港特别行政区第五届立法会产生办法经过修改后已经向扩大民主的方向迈出了重大步伐，香港基本法附件二规定的现行立法会产生办法和表决程序不作修改，即2016年第六届立法会产生办法和表决程序继续适用现行规定，符合循序渐进地发展适合香港实际情况的民主制度的原则，符合香港社会的多数意见，也有利于社会各界集中精力优先处理行政长官普选问题，并为在行政长官实行普选后实现

立法会全部议员由普选产生的目标创造条件。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，草案第五条规定：“香港基本法附件二关于立法会产生办法和表决程序的现行规定不作修改，2016年香港特别行政区第六届立法会产生办法和表决程序，继续适用第五届立法会产生办法和法案、议案表决程序。”为了体现中央坚定不移地发展香港民主制度的一贯立场，推动实现立法会全部议员由普选产生的目标，该条还规定：“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。在立法会实行普选前的适当时候，由普选产生的行政长官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。”

《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。