

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，香港社会对什么时候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。