

關於《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定（草案）》的說明

全國人民代表大會常務委員會副委員長 王晨
2021年3月5日在第十三屆全國人民代表大會第四次會議上

各位代表：

我受全國人大常委會的委托，作關於《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定（草案）》的說明。

一、完善香港特別行政區選舉制度的必要性和重要性

香港回歸祖國後重新納入國家治理體系，《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》共同構成香港特別行政區的憲制基礎。香港特別行政區實行的選舉制度包括行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法，是香港特別行政區政治體制的重要組成部分，應當符合“一國兩制”方針，符合香港特別行政區實際情況，確保“愛國者治港”，有利於維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定。香港回歸以來，國家始終堅持全面準確貫徹落實“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，堅持依法治港，維護憲法和香港基本法確定的香港特別行政區憲制秩序，支持香港特別行政區民主發展，保障香港特別行政區居民依法行使民主權利。同時必須看到，近幾年來，特別是2019年香港發生“修例風波”以來，反中亂港勢力和本土激進分離勢力公然鼓吹“港獨”等主張，通過香港特別行政區選舉平臺、立法會和區議會議事平臺或者利用有關公職人員身份，肆無忌憚進行反中亂港活動，極力癱瘓香港特別行政區立法會運作，阻撓香港特別行政區政府依法施政；策劃並實施所謂“預選”，妄圖通過選舉掌控香港立法會主導權，進而奪取香港管治權；一些外國和境外勢力通過立法、行政等方式和駐港領事機構、非政府組織等渠道公然幹預香港事務，對我國有關人員粗暴進行所謂“制裁”，明目張膽為香港反中亂港勢力撐腰打氣、提供保護傘。這些行為和活動，嚴重損害香港特別行政區的憲制秩序和法治秩序，嚴重挑戰憲法、香港基本法和香港國安法權威，嚴重危害國家主權、安全、發展利益，嚴重破壞香港社會大局穩定，必須予以堅決反對並採取有力措施防范和化解風險。

香港社會出現的一些亂象表明，香港特別行政區現行的選舉制度機制存在明顯的漏洞和缺陷，為反中亂港勢力奪取香港特別行政區管治權提供了可乘之機。為此，必須採取必要措施完善香港特別行政區選舉制度，消除制度機制方面存在的隱患和風險，確保以愛國者為主體的“港人治港”，確保在香港特別行政區依

法施政和有效治理，確保香港“一國兩制”實踐始終沿著正確方向前進。

早在 1984 年 6 月，鄧小平同志就明確指出：“港人治港有個界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。”“什麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。”香港自古以來就是中國的領土，香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域、直轄於中央人民政府。“愛國者治港”是“一國兩制”方針的應有之義。香港基本法關於香港特別行政區行政長官以及行政機關、立法機關、司法機關組成人員的規定，貫穿著由以愛國者為主體的港人治港的原則，要求行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員都必須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。2019 年 10 月，黨的十九屆四中全會《決定》提出，堅持和完善“一國兩制”制度體係，完善特別行政區同憲法和基本法實施相關的制度和機制，堅持以愛國者為主體的“港人治港”。2021 年 1 月 27 日，習近平主席在聽取香港特別行政區行政長官 2020 年度述職報告時強調，香港由亂及治的重大轉折，再次昭示了一個深刻道理，那就是要確保“一國兩制”實踐行穩致遠，必須始終堅持“愛國者治港”；這是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則；只有做到“愛國者治港”，中央對特別行政區的全面管治權才能得到有效落實，憲法和基本法確立的憲制秩序才能得到有效維護，各種深層次問題才能得到有效解決，香港才能實現長治久安，並為實現中華民族偉大復興作出應有的貢獻。香港特別行政區實行的選舉制度，包括行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法，必須切實貫徹和全面體現以愛國者為主體的“港人治港”的政治原則和標準並為此提供相應的制度保障。

二、完善香港特別行政區選舉制度的總體要求、重要原則、基本思路和推進方式

完善香港特別行政區選舉制度的總體要求是，堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，全面貫徹黨的十九大和十九屆二中、三中、四中、五中全會精神，堅持和完善“一國兩制”制度體係，從制度機制上全面貫徹、體現和落實“愛國者治港”的原則，確保管治權牢牢掌握在愛國愛港力量手中，確保香港長治久安和長期繁榮穩定。

貫徹上述總體要求，必須遵循和把握好以下重要原則。一是全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針。堅持和完善“一國兩制”制度體係，堅持以愛國者為主體的“港人治港”，把堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異、維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權結合起來，

為“愛國者治港”提供健全的制度保障。二是堅定維護國家主權、安全、發展利益。確保國家牢牢掌握完善香港特別行政區選舉制度主導權，全面落實香港國安法，維護香港特別行政區社會大局穩定，堅決防范、制止和懲治外國和境外勢力幹預香港事務和利用香港進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動。三是堅持依法治港。維護憲法和香港基本法確定的香港特別行政區憲制秩序，在憲法和香港基本法軌道上完善有關選舉制度和相關機制，嚴格依照香港基本法、香港國安法、全國人大及其常委會有關決定和香港本地法律組織有關選舉活動，提高依法治理能力和水平。四是符合香港實際情況。發展符合香港實際情況、體現社會整體利益的民主選舉制度，依法保障香港同胞廣泛的、均衡的政治參與，依法保障香港永久性居民依法享有的選舉權和被選舉權，團結一切可以團結的力量，廣泛凝聚香港社會正能量。五是提高香港特別行政區治理效能。健全行政長官對中央人民政府負責的制度，維護行政主導的香港特別行政區治理架構和運行機制，支持行政長官和行政機關、立法機關、司法機關依法行使職權、履行職責，確保香港特別行政區政治體制和治理體制機制順暢、有效運行。

完善香港特別行政區選舉制度的總體思路是：以對香港特別行政區選舉委員會重新構建和增加賦權為核心進行總體制度設計，調整和優化選舉委員會的規模、組成和產生辦法，繼續由選舉委員會選舉產生行政長官，並賦予選舉委員會選舉產生較大比例的立法會議員和直接參與提名全部立法會議員候選人的新職能，通過選舉委員會擴大香港社會均衡有序的政治參與和更加廣泛的代表性，對有關選舉要素作出適當調整，同時建立全流程資格審查機制，進而形成一套符合香港實際情況、有香港特色的新的民主選舉制度。

香港特別行政區目前實行的選舉制度，是根據香港基本法有關規定、全國人大常委會有關解釋和決定以及香港本地有關法律規定確定的。香港基本法第 45 條、第 68 條等作出了原則性規定，香港基本法附件一和附件二以及有關修正案作出了具體明確的規定。中央和國家有關部門在綜合分析和全面評估的基礎上，認為有必要從國家層面修改完善香港特別行政區有關選舉制度，主要是修改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；同時，考慮到保持香港特別行政區相關制度的連續性和穩定性，本次完善香港特別行政區有關選舉制度，可以只修改香港基本法附件一和附件二，不涉及修改香港基本法正文。中央和國家有關部門經認真研究並與有關方面溝通後，提出採取“決定+修法”的方式，分步予以推進和完成。第一步，全國人民代表大會根據憲法和香港基本法、香港國安法的有關規定，作出關於完善香港特別行政區選舉制度的決定，明確修改完善香港特別行政區選舉制度應當遵循的基本原則和修改完善的核心要素內容，並授權全國人民代表大會常務委員會根據本決定修改香港基本法附件一和附件二。第二步，全國人大常委會根據憲法、香港基本法、香港國安法和全國人大有關決定，修訂香港基本法附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》和附件二《香

港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，修訂後的附件一和附件二將對香港特別行政區實行的新的民主選舉制度作出具體明確的規定。在國家層面完成對附件一和附件二的修訂後，香港特別行政區將據此對本地有關法律作出相應修改。

2021年2月27日至28日，第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十六次會議聽取和審議了《國務院關於修改完善香港特別行政區選舉制度和有關建議的報告》。會議同意國務院這個報告提出的關於修改完善香港特別行政區選舉制度的建議。在此基礎上，根據憲法、香港基本法、香港國安法的有關規定和全國人大及其常委會的有關決定，結合香港特別行政區具體情況，全國人大常委會法制工作委員會擬訂了《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定(草案)》，經全國人大常委會審議後決定提請十三屆全國人大四次會議審議。

三、關於決定草案的內容

《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定(草案)》分為導語和正文兩部分。導語部分扼要說明作出這一決定的目的和法律依據。全國人民代表大會擬作出的相關決定，是根據《中華人民共和國憲法》第三十一條和第六十二條第二項、第十四項、第十六項的規定，以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》、《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》的有關規定，充分考慮了完善香港特別行政區有關選舉制度的現實需要和香港特別行政區的具體情況，就完善香港特別行政區選舉制度，推動適合香港實際的民主政治制度發展，作出新的憲制性制度安排。這一制度安排，符合憲法規定和憲法原則，符合香港基本法，具有堅實的政治基礎和法治基礎，將確保實現以愛國者為主體的“港人治港”，有力保障香港“一國兩制”實踐行穩致遠。

決定草案正文部分規定了修改完善香港特別行政區選舉制度應當遵循的基本原則和修改完善的核心要素內容，同時授權全國人民代表大會常務委員會根據本決定修改香港基本法附件一和附件二。中央和國家有關部門在研究修改完善香港特別行政區選舉制度的過程中，統籌考慮了作出本決定和下一步修訂香港基本法附件一和附件二的有關問題，並已作出相應的工作安排。全國人大作出本決定後，全國人大常委會將根據本決定會同有關方面及早啟動相關修法程序，修訂香港基本法附件一和附件二。修訂後的香港基本法附件一和附件二經依法公布施行後，原附件一和附件二以及有關修正案同時廢止。

《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定(草案)》和以上說明，請審議。