

关于《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》的说明

——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 王晨

各位代表：

我受全国人大常委会的委托，作关于《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》的说明。

一、完善香港特别行政区选举制度的必要性和重要性

香港回归祖国后重新纳入国家治理体系，《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》共同构成香港特别行政区的宪制基础。香港特别行政区实行的选举制度包括行政长官的产生办法和立法会的产生办法，是香港特别行政区政治体制的重要组成部分，应当符合“一国两制”方针，符合香港特别行政区实际情况，确保“爱国者治港”，有利于维护国家主权、安全、发展利益，保持香港长期繁荣稳定。香港回归以来，国家始终坚持全面准确贯彻落实“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，坚持依法治港，维护宪法和香港基本法确定的香港特别行政区宪制秩序，支持香港特别行政区民主发展，保障香港特别行政区居民依法行使民主权利。同时必须看到，近几年来，特别是2019年香港发生“修例风波”以来，反中乱港势力和本土激进分离势力公然鼓吹“港独”等主张，通过香港特别行政区选举平台、立法会和区议会事平台或者利用有关公职人员身份，肆无忌惮进行反中乱港活动，极力瘫痪香港特别行政区立法会运作，阻挠香港特别行政区政府依法施政；策划并实施所谓“预选”，妄图通过选举掌控香港立法会主导权，进而夺取香港管治权；一些外国和境外势力通过立法、行政等方式和驻港领事机构、非政府组织等渠道公然干预香港事务，对我国有关人员进行所谓“制裁”，明目张胆为香港反中乱港势力撑腰打气、提供保护伞。这些行为和活动，严重损害香港特别行政区的宪制秩序和法治秩序，严重挑战宪法、香港基本法和香港国安法权威，严重危害国家主权、安全、发展利益，严重破坏香港社会大局稳定，必须予以坚决反对并采取有力措施防范和化解风险。

香港社会出现的一些乱象表明，香港特别行政区现行的选举制度机制存在明显的漏洞和缺陷，为反中乱港势力夺取香港特别行政区管治权提供了可乘之机。为此，必须采取有力措施完善香港特别行政区选举制度，消除制度机制方面存在的隐患和风险，确保以爱国者为主体的“港人治港”，确保在香港特别行政区依法施政和有效治理，确保香港“一国两制”实践始终沿着正确方向前进。

早在1984年6月，邓小平同志就明确指出：“港人治港有个界线和标准，就是必须以爱国者为主体的港人来治理香港。”“什么叫爱国者？爱国者的标准是，尊重自己民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，

不损害香港的繁荣和稳定。”香港自古以来就是中国的领土，香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域、直属于中央人民政府。“爱国者治港”是“一国两制”方针的应有之义。香港基本法关于香港特别行政区行政长官以及行政机关、立法机关、司法机关组成人员的规定，贯穿着以爱国者为主体的“港人治港”的原则，要求行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员都必须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。2019年10月，党的十九届四中全会《决定》提出，坚持和完善“一国两制”制度体系，完善特别行政区同宪法和基本法实施相关的制度和机制，坚持以爱国者为主体的“港人治港”。2021年1月27日，习近平主席在听取香港特别行政区行政长官2020年度述职报告时强调，香港由乱及治的重大转折，再次昭示了一个深刻道理，那就是要确保“一国两制”实践行稳致远，必须始终坚持“爱国者治港”；这是事关国家主权、安全、发展利益，事关香港长期繁荣稳定的根本原则；只有做到“爱国者治港”，中央对特别行政区的全面管治权才能得到有效落实，宪法和基本法确立的宪制秩序才能得到有效维护，各种深层次问题才能得到有效解决，香港才能实现长治久安，并为实现中华民族伟大复兴作出应有的贡献。香港特别行政区实行的选举制度，包括行政长官的产生办法和立法会的产生办法，必须切实贯彻和全面体现以爱国者为主体的“港人治港”的政治原则和标准并为此提供相应的制度保障。

二、完善香港特别行政区选举制度的总体要求、重要原则、基本思路和推进方式

完善香港特别行政区选举制度的总体要求是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持和完善“一国两制”制度体系，从制度机制上全面贯彻、体现和落实“爱国者治港”的原则，确保管治权牢牢掌握在爱国爱港力量手中，确保香港长治久安和长期繁荣稳定。

贯彻上述总体要求，必须遵循和把握好以下重要原则。一是全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针。坚持和完善“一国两制”制度体系，坚持以爱国者为主体的“港人治港”，把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异、维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权结合起来，为“爱国者治港”提供健全的制度保障。二是坚定维护国家主权、安全、发展利益。确保国家牢牢掌握完善香港特别行政区选举制度主导权，全面落实香港国安法，维护香港特别行政区社会大局稳定，坚决防范、制止和惩治外国和境

外势力干预香港事务和利用香港进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。三是坚持依法治港。维护宪法和香港基本法确定的香港特别行政区宪制秩序，在宪法和香港基本法轨道上完善有关选举制度和相关机制，严格依照香港基本法、香港国安法、全国人大及其常委会有关决定和香港本地法律组织有关选举活动，提高依法治理能力和水平。四是符合香港实际情况。发展符合香港实际情况、体现社会整体利益的民主选举制度，依法保障香港同胞广泛的、均衡的政治参与，依法保障香港永久性居民依法享有的选举权和被选举权，团结一切可以团结的力量，广泛凝聚香港社会正能量。五是提高香港特别行政区治理效能。健全行政长官对中央人民政府负责的制度，维护行政主导的香港特别行政区治理架构和运行机制，支持行政长官和行政机关、立法机关、司法机关依法行使职权、履行职责，确保香港特别行政区政治体制和治理体制机制顺畅、有效运行。

完善香港特别行政区选举制度的总体思路是：以对香港特别行政区选举委员会重新构建和增加赋权为核心进行总体制度设计，调整和优化选举委员会的规模、组成和产生办法，继续由选举委员会选举产生行政长官，并赋予选举委员会选举产生较大比例的立法会议员和直接参与提名全部立法会议员候选人的新职能，通过选举委员会扩大香港社会均衡有序的政治参与和更加广泛的代表性，对有关选举要素作出适当调整，同时建立全流程资格审查机制，进而形成一套符合香港实际情况、有香港特色的新的民主选举制度。

香港特别行政区目前实行的选举制度，是根据香港基本法有关规定、全国人大常委会有关解释和决定以及香港本地有关法律规定的。香港基本法第45条、第68条等作出了原则性规定，香港基本法附件一和附件二以及有关条款作出了具体明确的规定。中央和国家有关部门在综合分析和全面评估的基础上，认为有必要从国家层面修改完善香港特别行政区有关选举制度，主要是修改香港特别行政区行政长官的产生办法和立法会的产生办法；同时，考虑到保持香港特别行政区相关制度的连续性和稳定性，本次完善香港特别行政区有关选举制度，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。中央和国家有关部门经认真研究并与有关方面沟通后，提出采取“决定+修法”的方式，分步予以推进和完成。第一步，全国人民代表大会根据宪法和香港基本法、香港国安法的有关规定，作出关于完善香港特别行政区选举制度的决定，明确修改完善香港特别行政区选举制度应当遵循的基本原则和修改完善的核心要素内容，并授权全国人民代表大会常务委员根据本决定修改香港基本法附件一和附件二。第二步，全国人大常委

会根据宪法、香港基本法、香港国安法和全国人大有关决定，修订香港基本法附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》和附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》，修订后的附件一和附件二将对香港特别行政区实行的新的民主选举制度作出具体明确的规定。在国家层面完成对附件一和附件二的修订后，香港特别行政区将据此对本地有关法律作出相应修改。

2021年2月27日至28日，第十三届全国人民代表大会常务委员第二十六次会议听取和审议了《国务院关于修改完善香港特别行政区选举制度和有关规定的报告》。会议同意国务院这个报告提出的关于修改完善香港特别行政区选举制度的建议。在此基础上，根据宪法、香港基本法、香港国安法的有关规定和全国人大及其常委会的有关决定，结合香港特别行政区具体情况，全国人大常委会议制工作委员会拟定了《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》，经全国人大常委会审议后决定提请十三届全国人大四次会议审议。

三、关于决定草案的内容

《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》分为导语和正文两部分。导语部分扼要说明作出这一决定的目的和法律依据。全国人民代表大会拟作出上述决定，是根据《中华人民共和国宪法》第三十一条和第六十二条第二项、第十四项、第十六项的规定，以及《中华人民共和国香港特别行政区基本法》、《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》的有关规定，充分考虑了完善香港特别行政区有关选举制度的现实需要和香港特别行政区的具体情况，就完善香港特别行政区选举制度，推动适合香港实际的民主政治制度发展，作出新的宪制性制度安排。这一制度安排，符合宪法规定和宪法原则，符合香港基本法，具有坚实的政治基础和法治基础，将确保实现以爱国者为主体的“港人治港”，有力保障香港“一国两制”实践行稳致远。

决定草案正文部分规定了修改完善香港特别行政区选举制度应当遵循的基本原则和修改完善的核心要素内容，同时授权全国人民代表大会常务委员根据本决定修改香港基本法附件一和附件二。中央和国家有关部门在研究修改完善香港特别行政区选举制度的过程中，统筹考虑了作出本决定和下一步修订香港基本法附件一和附件二的有关问题，并已作出相应的工作安排。全国人大作出本决定后，全国人大常委会将根据本决定会同有关方面及早启动相关修法程序，修订香港基本法附件一和附件二。修订后的香港基本法附件一和附件二经依法公布施行后，原附件一和附件二以及有关修正案同时废止。

《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》和以上说明，请审议。

(新华社北京3月5日电)

(上接第六版)

三、全国人大组织法修正案的主要内容

《中华人民共和国全国人民代表大会组织法(修正草案)》共37条，主要修改内容如下：

(一) 增设“总则”一章

全国人大组织法制定比较早，当时没有设“总则”，此次修改增设“总则”一章。一是增加规定全国人大及其常委会的性质、地位。根据宪法，规定全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人大常委会是其常设机关(修正草案第二条)。二是贯彻坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的精神，增加规定：全国人大及其常委会坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，依照宪法和法律规定行使职权(修正草案第三条)；全国人大及其常委会坚持全过程民主，同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议，始终坚持体现人民意志，保障人民权益(修正草案第四条)；全国人大及其常委会行使国家立法权，决定重大事项，监督宪法和法律的实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，建设社会主义法治国家(修正草案第五条)。三是明确全国人大及其常委会的组织原则，增加规定：全国人大及其常委会实行民主集中制原则，充分发扬民主，集体行使职权(修正草案第六条)。四是根据全国人大及其常委会对外交往的实践和需要，增加规定：全国人大及其常委会积极开展对外交往，加强同各国议会、国际和地区议会组织的交流与合作(修正草案第七条)。

(二) 完善全国人民代表大会主席团和全国人大常委会委员长会议职权相关规定

全国人民代表大会主席团、主席团常务主席和全国人大常委会委员长会议是体现坚持中国共产党的领导、实行民主集中制原则、适应人民代表大会制度特点的重要组织形式和工作制度。修正草案为此增加了以下内容：一是对大会主席团的职权集中作出规定。大会主席团主持全国人民代表大会会议，在大会进程中发挥着重要作用，但以往其职权散见于相关条文中，为进一步突出其地位，修正草案采取列举方式明确大会主席团的职权，增加规定主席团处理的具体事项，包括决定会议日程、决定会议期间代表提出议案的截止时间、决定会议期间提出的议案是否列入会议议程、决定是否将议案和决定草案提交会议表决、提名由大会选举的国家机构组成人员的人选和确定正式候选人名单等(修正草案第十条)。二是明确主席团常务主席的职权。主席团常务主席实际上对大会的组织和运行肩负着重要的领导责任。主席团常务主席承担召集并主持主席团会议、为主席团会议做准备的重要职责，根据实践做法，增加规定：主席团常务主席就拟提请主席团审议事项听取汇报，向主席团提出建议，并可以对会议日程作必要的调整(修正草案第十一条)。三是进一步完善委员长会议的职权，增加规定：委员长会议决定是否将议案和决定草案交付常委会全体会议表决；制定常委会年度工作要点、立法工作计划、监督工作计划、代表工作计划、专项工作规划和工作规范性文件等(修正草案第二十条)。

(三) 完善全国人大专门委员会相关规定

我国宪法规定，全国人民代表大会根据需要设立专门委员会，在全国人民代表大会闭会期间受全国人大常委会领导。为进一步推动专门委员会工作规范化制度化，修正草案补充完善了有关专门委员会设置及其职责的内容：一是根据实际情况，列明全国人大现有的10个专门委员会名称(修正草案第二十七条)。二是从工作需要出发，明确规定专门委员

会的每届任期与全国人民代表大会每届任期相同，履行职责到下届全国人民代表大会产生新的专门委员会为止(修正草案第二十八条)。三是根据实践发展，增加有关专门委员会工作职责的规定，包括组织起草有关法律草案，承担全国人大常委会听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问有关具体工作，听取“一府一委两院”专题汇报，研究办理代表建议和有关督办工作等(修正草案第二十九条)。四是根据《深化党和国家机构改革方案》，增加规定：宪法和法律委员会承担推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责(修正草案第三十一条)。五是增加规定财政经济委员会的相关职责，明确财政经济委员会对国务院提出的国民经济和社会发展规划草案、规划纲要草案、预算草案、中央决算草案及相关报告和调整方案进行审查，向大会主席团或者全国人大常委会提出审查结果报告，其他专门委员会可以就有关草案向财政经济委员会提出意见(修正草案第三十二条)。

(四) 适应监察体制改革需要增加相关内容

根据宪法，增加规定国家监察委员会可以向全国人大及其常委会提出议案、常委会组成人员不得担任国家监察机关的职务，增加规定对国家监察委员会及其主任的质询、罢免制度。(修正草案第十三条、第十六条、第十七条、第十九条、第二十三条)

(五) 健全全国人大常委会人事任免权

为了保证国家机构正常运转，根据宪法的规定和精神以及实际工作需要，增加规定：一是全国人大常委会在全国人大闭会期间，根据国务院院长的提名，可以决定国务院其他组成人员的任免；根据中央军委委员会主席的提名，可以决定中央军委委员会其他组成人员的任免(修正草案第二十五条)。二是全国人大常委会在全国人大闭会期间，根据委员长会议、国务院总理的提名，可以决定撤销国务院其他个别组成人员的职务；根据中央军委委员会主席的提名，可以决定撤销中央军委委员会其他个别组成人员的职务(修正草案第二十六条)。

(六) 加强代表工作、密切与代表的联系

十三届全国人大常委会高度重视代表工作，提出尊重代表主体地位、更好发挥代表作用是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求，是人大工作保持生机和活力的重要基础。为此，除在总则中增加有关规定外，根据实践发展增加规定：全国人大大会和各专门委员会、工作委员会应当同代表保持密切联系，听取代表的意见和建议，支持和保障代表依法履职，扩大代表对各项工作的参与，充分发挥代表作用；全国人大常委会建立健全常务委员会组成人员和各专门委员会、工作委员会联系代表的工作机制(修正草案第三十四条)。同时，完善代表建议办理工作机制，增加规定：对全国人大代表提出的建议、批评和意见，有关机关、组织应当与代表联系沟通，充分听取意见，认真研究办理，及时予以答复；负责办理代表建议、批评和意见的有关机关、组织应当及时向代表反馈办理情况；全国人大有关专门委员会和常务委员会办事机构应当加强对办理工作的督促检查；代表建议、批评和意见办理情况的报告，应当予以公开(修正草案第三十五条)。

此外，全国人大组织法与全国人大议事规则是不同时间制定的，有些内容有重复，此次修改全国人大组织法，将其中属于会议程序的部分内容移至全国人大议事规则中规定。(修正草案第三十六条)

《中华人民共和国全国人民代表大会组织法(修正草案)》和以上说明，请审议。

(新华社北京3月5日电)

(上接第六版)

2020年8月，十三届全国人大常委会第二十一次会议对全国人大议事规则修正草案进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为，修正草案贯彻落实党中央决策部署和修改后宪法的有关规定，总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果，突出加强党对人大工作的全面领导，有利于更好坚持和完善人民代表大会制度。2020年12月，十三届全国人大常委会第二十四次会议对全国人大议事规则修正草案进行了再次审议，并决定提请十三届全国人大四次会议审议。

全国人大议事规则修正草案经全国人大常委会两次会议审议后，全国人大常委会办公厅将修正草案印发十三届全国人大代表，组织部置全国人大代表研读讨论，征求代表意见，并先后两次在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。

2021年2月2日，全国人大宪法法律委召开会议，根据全国人大常委会组成人员的意见建议、代表研读讨论中提出的意见和建议，对全国人大议事规则修正草案作了进一步修改完善。全国人大宪法法律委认为，经过全国人大常委会两次审议和广泛征求意见，全国人大议事规则修正草案充分吸收各方意见和建议，已经比较成熟。据此，形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则(修正草案)》。

三、全国人大议事规则修正草案的主要内容

《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则(修正草案)》共35条，主要修改内容如下：

(一) 明确会议召开的相关准备工作

修正草案在总结实践经验的基础上，进一步明确对全国人民代表大会会议召开前相关准备工作的各项要求。一是增加规定：会议召开的日期由常委会决定并予以公布；遇有特殊情况，常委会可以决定适当提前或者推迟召开全体会议；提前或者推迟召开会议的日期，未能在当次会议上决定的，常委会可以另行决定，或者授权委员长会议决定并予以公布(修正草案第一条)。二是增加规定：全国人大常委会在会议举行前可以组织代表研读讨论有关法律草案，并征求代表对法律草案的意见(修正草案第二条)。

(二) 严明会议纪律

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视中央重大会议纪律问题。全国人大及其常委会坚决贯彻党中央要求，坚持不懈改进会风，就进一步严肃会议纪律提出了各项具体措施和明确要求。总结实践做法，修正草案明确规定全国人大代表应当出席会议，因病或者其他特殊原因不能出席会议的，应当向大会秘书处书面请假；大会秘书处应当向主席团报告代表出席会议的情况和缺席的原因；代表应当勤勉尽责，认真审议各项议案和报告，严格遵守会议纪律(修正草案第六条)。

(三) 适当精简会议程序，提高议事质量和效率

总结2020年新冠肺炎疫情防控特殊背景下召开十三届全国人大三次会议的实践经验，修正草案围绕提高大会议事质量和效率作了补充完善。一是增加规定：全国人民代表大会举行会议，应当合理安排会议日程，提高议事质量和效率(修正草案第九条)。二是精简法律草案审议程序，明确法律草案修

改稿在各代表团审议后，经进一步修改可直接提出表决稿交付大会表决，减少了实践中草案建议表决稿的审议环节(修正草案第十二条)。三是简化常委会委员辞职程序，将以往全国人大常委会接受常委会委员辞职应当向大会“确认”，修改为向大会“报告”(修正草案第二十二条)，这样修改后，此类事项不再需要像以往那样列入大会议程进行审议和表决。四是增加规定：代表在大会各种会议上发言，应当围绕会议确定的议题进行(修正草案第二十七条)。五是吸收历年大会议案表决办法的有关内容，对表决程序和表决方式在法律上作出明确规定(修正草案第三条第一款、第二十八条、第二十九条)。这样修改后，不再需要像以往那样在每次大会开会时由主席团专门通过本次会议的议案表决办法。

(四) 加强会议公开和信息化建设

为进一步扩大会议公开事项，增进人民群众对最高国家权力机关行使职权过程的了解，增加规定：全国人民代表大会会议议程、日程和会议情况应当公开；大会发言人，代表团可以根据需要设发言人；大会秘书处可以组织代表和有关部门、单位负责人接受新闻媒体采访；代表团可以组织本代表团代表接受新闻媒体采访；大会全体会议可以通过广播、电视、网络等进行公开报道(修正草案第八条)。增加规定全国人民代表大会会议利用信息技术，推进会议文件、资料电子化，为代表履职提供便利(修正草案第十条)。

(五) 完善法律案等议案审议程序

一是根据多年来的实践做法并参照立法法的规定，增加规定：向大会提出的法律案，在大会闭会期间，可以先向常委会提出，经常委会会议依照有关程序审议后，决定提请大会审议；常委会对准备提请大会审议的法律案，应当将法律草案向社会公布，广泛征求意见，但是经委员长会议决定不公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于三十日(修正草案第十三条)。二是规定向大会提出的议案经主席团决定不列入本次会议议程的，交有关的专门委员会在大会闭会后审议；有关的专门委员会进行审议后，向常委会提出审议结果报告，经常委会审议通过后，印发下次全国人民代表大会会议(修正草案第十四条)。

(六) 规范规划纲要的审查批准和调整程序

根据实践发展，增加规定国民经济和社会发展规划纲要和中长期规划纲要的审查、批准和调整，参照有关年度计划审查、批准和调整的规定执行(修正草案第十九条)。

(七) 健全完善大会通过事项的公布程序

根据实践做法，增加规定大会通过的宪法修正案，以全国人民代表大会公告予以公布，并对大会通过的法律、大会选举和决定任命国家机构组成人员、国家机构组成人员辞职和罢免的公布程序作了规定(修正草案第三十条、第三十一条、第三十二条、第三十三条)。修正草案还增加规定：大会通过的法律、决议、决定、发布的公告，以及法律草案的说明、审议结果报告等相关立法文件，应当及时在全国人大常委会公报和中国人大网上刊载(修正草案第三十四条)。

《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则(修正草案)》和以上说明，请审议。

(新华社北京3月5日电)