

新华社北京3月30日电 十三届全国人大常委会第二十七次会议审议通过了对香港基本法附件一和附件二的修改。全国人大常委会法制工作委员会副主任张勇受访指出，这两个修订草案的通过标志着全国人大及其常委会依据宪法权力、在国家层面、采用“决定+修法”的方式完善香港特区选举制度的立法工作顺利完成，具有十分重要、十分深远的政治意义、宪制意义和法律意义。

他介绍说，3月11日，十三届全国人大四次会议通过了《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》。该决定规定了完善香港特区选举制度的基本原则和核心要素，其中第六条授权全国人大常委会修改香港基本法附件一和附件二。全国人大常委会通过的两个修订草案，就是对全国人大有关决定内容的全面展开和具体落实。新修订的香港基本法附件一共12条，附件二共9条，基本保留了原来的附件一、附件二的名称、体例和框架结构，内容进一步充实细化，更加具有操作性，特别是针对香港回归以来选举实践中暴露出来的制度漏洞和缺陷作了完善性规定。概括起来，主要有五方面内容：

一是重新构建选举委员会，明确规定了选举委员会的规模、组成、任期和委员身份资格等事项，进一步扩大选举委员会的广泛代表性。选举委员会的人数由原来的1200人扩大到1500人，组成由原来的四大界别扩大到五大界别，每个界别300人。选举委员会每届任期五年，委员必须由香港特区永久性居民担任。

二是明确规定了选举委员会五大界别内各个界别分组的划分、名额分配以及产生方式，使选举委员会的覆盖面更加广泛，进一步增强香港社会各界的均衡参与。第一界别“工商、金融界”设18个界别分组；第二界别“专业界”设10个界别分组；第三界别“基层、劳工和宗教等界”设5个界别分组；第四界别“立法会议员、地区组织代表等界”设5个界别分组；第五界别“港区全国人大代表、港区全国政协委员和有关全国性团体香港成员的代表界”设2个界别分组。选举委员会委员的产生继续沿用原来的三种方式，包括当然委员、由提名产生的委员和由选举产生的委员。

三是完善和扩大了选举委员会的职能，更有利于改善行政与立法关系，落实行政主导体制。概括来说六个字：保留、恢复、增加，即保留选举委员会选举产生行政长官人选的职能，恢复选举委员会选举产生部分立法会议员的职能，增加选举委员会参与提名立法会议员候选人的职能。

四是规定了行政长官和立法会的选举制度。其中，基本保留原来的行政长官选举制度，在提名机制等方面有所调整，以确保行政长官必须由坚定的爱国者担任；重点改革立法会选举制度，更好地平衡香港社会的整体利益、界别利益和地区利益。立法会议员人数由70席增加到90席；由选举委员会选举、功能界别选举和分区直接选举分别产生40名、30名和20名议员；同时对立法会选举的提名、选民资格、选举方式等作出了具体规定。

五是设立候选人资格审查委员会制度，确保“爱国者治港”，坚决把反中乱港势力排除在香港特区政权机关之外。候选人资格审查委员会对参加选举委员会选举、行政长官选举和立法会选举的候选人进行资格审查。

此外，修订后的附件一、附件二还就立法会的表决程序、两个附件的修改权等作出规定，同时要求香港特区据此修改本地相关选举法律，细化具体事项，并依法组织选举活动。

张勇表示，这次全国人大及其常委会运用宪法权力从国家层面完善香港特区选举制度，是贯彻落实十九届四中全会“坚持和完善‘一国两制’制度体系”的重大举措，主要体现在三个方面：

第一，坚持“一国两制”根本宗旨，巩固香港特区宪制基础。维护国家统一和领土完整，保持香港繁荣稳定是“一国两制”方针的根本宗旨。宪法和基本法为实现这一根本宗旨提供了坚实的宪制基础和法律保障。但近年来的情况表明，香港特区政治体制的运作出现偏离甚至损害“一国两制”根本宗旨的苗头和迹象，特别是反中乱港势力利用选举制度漏洞进入香港特区政权机关，对国家主权、安全、发展利益构成了重大现实威胁。因此，中央有权力、有责任修改完善香港选举制度，使“一国两制”实践重回正轨并行稳致远。

第二，弥补选举制度漏洞，确保“爱国者治港”。在任何国家和地区，在任何政治体制和选举制度下，一个基本的前提就是要确保选举出来的管治者必须是爱国者。全国人大及其常委会完善香港选举制度最直接、最重要的目的，就是要有效弥补香港特区选举制度中存在的漏洞和缺陷，确保行政长官必须由中央信任的坚定的爱国者担任；确保爱国爱港力量在选举委员会和立法会中稳定地占据压倒性优势；确保反中乱港势力在任何情况下都无法进入香港特区政权机关，进而为“爱国者治港”提供坚实稳固、安全可靠的制度保障。

第三，提高香港特区管治效能，循序渐近发展民主制度。早在30多年前香港基本法起草时就明确提出，香港特区行政机关和立法机关之间的关系是既相互制约又相互配合；为保持香港的稳定和行政效率，行政长官应有实权。但近些年来，香港特区行政机关与立法机关长期对立、立法会内斗无为、社会管治效能下降、民主发展停滞不前。因此，有必要采取措完善香港特区政治体制特别是选举制度，改善治理体系，逐步提升香港特区整体管治水平，集中精力发展经济、改善民生，从根本上解决香港长期面临的深层次问题，同时适时推进符合香港实际情况的民主发展，为最终实现普选目标作准备、打基础，以良政善治达至长治久安。

“完善香港特区选举制度的总体思路是：以对选举委员会重新构建和增加赋权为核心，对选举制度进行总体规划设计。”张勇说，理解“重新构建”，可以把握三个要点：一是名称变化，原来是行政长官选举委员会，现在是选举委员会；二是规模扩大，原来是1200人，现

『修订香港基本法附件一附件二具有十分重要深远的意义』

——专访全国人大常委会法制工作委员会副主任张勇

在是1500人；三是界别增加，原来是四大界别，现在增设了第五大界别；四是分组优化，原来共有38个界别分组，现在增加到40个，并对其中部分界别分组根据实际情况进行了优化调整。“增加赋权”，则是指选举委员会在继续保留选举产生行政长官人选这项职能的同时，又赋予其两项新的职能：一是选举产生较大比例的立法会议员，二是直接参与提名所有立法会议员的候选人。

他表示，对选举委员会重新构建和增加赋权，是从香港的实际情况出发，全面总结多年的选举实践经验后作出的重要制度性调整，也是这次完善香港特区选举制度的重点。选举委员会在规模扩大、界别增加、分组优化、职能增加之后，覆盖面更广、代表性更强，社会各界参与度更加均衡，更能体现香港社会的整体利益和根本利益，更加符合香港作为一个国际化、多元化、高度发达的资本主义社会的特点，也更加符合香港特区作为一个直辖于中央人民政府的地方行政区域的法律地位。

修订前的香港基本法附件一和附件二规定了“五步曲”程序。新的附件一和附件二通过后，是否还有“五步曲”程序？对此，张勇答问指出，这次全国人大及其常委会通过“决定+修法”的方式完善香港特区选举制度，是基于中央对香港特区政治体制的决定权，运用宪法权力、在国家层面进行的立法活动。这与香港基本法原附件一和附件二规定的修改程序，也就是“五步曲”程序，在宪制基础和法律依据上是不一样的。今年3月5日，王晨副委员长在全国人大有关决定的说明中明确表示，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。新修订的香港基本法附件一和附件二明确规定，新的产生办法自2021年3月31日起施行，原附件一和附件二及有关修正案不再施行。据此规定，基本法原附件所规定的“五步曲”程序不再适用。新修订的香港基本法附件一和附件二还进一步规定，全国人大常委会依法行使行政长官产生办法、立法会产生办法和表决程序的修改权。全国人大常委会作出修改前，以适当方式征求香港社会各界意见。据此规定，今后如果需要修改行政长官和立法会的产生办法，应当遵循新修订的附件一和附件二所规定的法定程序，不采用“五步曲”程序，也不存在所谓的“双轨并行”。

他强调说，民主立法、科学立法、依法立法是全国人大及其常委会开展立法工作所遵循的基本原则。我相信，全国人大常委会在必要时修改香港基本法两个附件，同样会遵循这些基本原则，一如既往，严格遵循法定程序，广泛听取各方意见，特别是香港社会各界人士的意见和建议。

中央通过“决定+修法”的方式完善香港特区选举制度后，“双普选”目标是否存在？对此，张勇表示，所谓的“双普选”目标，是指香港基本法第四十五条和第六十八条所规定的民主发展目标。概括来说，就是香港特区行政长官和立法会议员将根据香港实际情况和循序渐近的原则，最终达至由普选产生的目标。这次全国人大常委会修订的是香港基本法附件一和附件二，并没有修改包括上述两个条款在内的基本法正文。“双普选”目标仍然是香港基本法的明文规定，仍然是香港民主发展的既定方向。这一点没有任何改变。行政长官和立法会两个产生办法，之所以用附件加以规定，其实早在基本法起草过程中就有过特殊考虑。这些具体的选举事项可能会随着实际情况的变化而需要作出适当调整，由附件加以规定比较灵活，方便在必要时作出修改。实际上，这两个附件在2010年就曾经作出过修改。

他表示，香港回归后，中央政府始终支持并推动香港特区发展民主。早在2007年12月全国人大常委会就曾作出决定，明确规定2017年行政长官可以由普选产生，其后立法会议员也可以由普选产生。2014年8月全国人大常委会再一次作出决定，进一步明确了行政长官和立法会实现普选的路线图和时间表。这些年香港民主发展裹足不前，纷争不断，“双普选”目标遥遥无期，完全是反中乱港势力刻意阻挠破坏的结果。在完善香港特区选举制度、全面实现“爱国者治港”之后，香港民主发展的道路会越来越顺，“双普选”目标会更早到来。

张勇还介绍说，设立香港特区候选人资格审查委员会，负责审查确认选举委员会选举、行政长官选举和立法会选举中的候选人资格，这是确保“爱国者治港”得以落实的一项重要制度安排。在广泛征求意见过程中，内地和香港许多人士都建议，选举制度应设置“安全阀”，阻止反中乱港分子通过选举制度进入政权机关祸乱香港、为所欲为，确保香港特区的管治权牢牢掌握在爱国者手中。全国人大高度重视这项建议。3月11日全国人大通过的有关决定第五条作出明确规定，新修订的香港基本法附件一和附件二对候选人资格审查委员会的程序、要求作了进一步规定。设置候选人资格审查委员会制度，是落实“爱国者治港”的必然要求，也是包括香港同胞在内的全国人民的共同意志。下一步，香港特区应当按照全国人大有关决定和新修订的附件一、附件二的要求，在本地立法中对此项制度作进一步细化完善。

张勇应询指出，全国人大及其常委会的“决定+修点”是在国家层面开展的立法工作，下一阶段的工作重点是香港特区本地立法。需要着重做好两方面工作：一是“加快立法进度”。考虑到香港特区接下来需要组织开展一系列选举活动，为确保特区政权机关顺利换届和政治体制有效运作，香港特区应当抓紧完成相关选举法律的修改。林郑月娥行政长官近期也表示要尽快推进本地立法工作。二是“准确有效对接”。全国人大有关决定和新修订的香港基本法附件一、附件二，从国家层面规定了香港选举制度的基本原则、核心要素和主要内容，同时也给香港特区本地立法留下了很大空间。香港特区在本地立法中，应当与全国人大决定和新修订的两个附件全面准确有效对接，与国家立法一道，形成一整套有利于“爱国者治港”、符合香港实际情况的民主选举制度。另外，香港本地立法通过后，应根据香港基本法第十七条的规定，报全国人大常委会备案。香港特区政府在组织选举活动过程中，行政长官应当就有关重要情况，及时报告中央人民政府。

新华社北京3月30日电 十三届全国人大常委会第二十七次会议审议通过了对香港基本法附件一和附件二的修改。国务院港澳事务办公室副主任邓中华受访指出，这是全国人大常委会根据《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》的授权，对香港特别行政区行政长官和立法会两个产生办法作出的一次系统修订，明确规定了选举委员会的构成和产生办法，新的行政长官和立法会产生办法，以及候选人资格审查委员会的运作机制等。修改完善香港选举制度是对香港民主制度的优化和发展。

邓中华介绍说，这次修改完善香港特别行政区选举制度，主要是为了堵塞香港特别行政区现行选举制度中存在的漏洞和缺陷，构建一套符合香港实际情况、与“一国两制”实践要求相适应、具有香港特色的民主制度。有关修改完善体现了四个原则：第一，严格依照宪法、基本法和全国人大的决定，维护国家主权、安全和发展利益，保障香港居民依法享有的选举权和被选举权。第二，全面落实“爱国者治港”原则，确保香港特别行政区的管治权牢牢掌握在爱国者手中，为“一国两制”实践行稳致远提供坚实的制度保障。第三，增强选举委员会和立法会的代表性，扩大香港社会均衡有序的政治参与，维护香港社会整体利益和根本利益。第四，强化行政和立法之间的有效配合，提高政府治理效能，减少政治争拗和内耗，使香港特别行政区政府和各界人士能够集中精力发展经济、改善民生，维护香港的繁荣稳定。

邓中华说，全国人大常委会对香港基本法附件一和附件二修订的重点，是调整优化选举委员会的构成，赋予它新的职能。在构成方面，一是扩大了选举委员会的规模，将选举委员会人数由1200人增加至1500人。二是将原来的四大界别增加到五大界别，将“香港特别行政区全国人大代表、香港特别行政区全国政协委员和有关全国性团体香港成员的代表界”单列为一界别，在选委会中强化了国家利益的代表。这一调整有利于选举委员会在履行职能时从国家和香港的角度考虑问题，作出符合国家和香港利益的选择。三是对选举委员会界别分组作了优化和调整，由原来的38个界别分组调整为40个界别分组，比如，第一界别增设了“中小企业”界别分组，第三界别增设了“基层社团”“同乡社团”界别分组，第四界别增设了“内地港人团体的代表”界别分组，第五界别设立了有关全国性团体香港成员的代表界别分组等，并对原有的界别分组作了一些合并和调整。这些优化和调整反映了香港社会政治经济情况的发展变化，体现了均衡参与原则，也进一步增加了基层利益代表的声音。在职能方面，选举委员会除继续提名并选举产生行政长官外，增加了两项重要职能：一是负责选举产生较大比例的立法会议员，二是参与提名全部立法会议员候选人。作出这样的制度设计是着眼于进一步扩大立法会代表性，并更好体现社会各界的均衡参与，有利于确保立法会不仅能代表不同行业界别和地区的利益，而且能更好代表香港社会整体利益。

关于选举委员会选举产生较大比例的议员，邓中华应询指出，王晨副委员长在3月5日关于全国人大有关决定草案的说明中表示，赋权选举委员会选举产生“较大比例”的立法会议员。这里所说的“较大比例”，就是指选委会选举产生的议员比另外两种方式中任何一种方式选举产生的议员数量要多。中央有关部门在前一阶段听取香港社会各界人士意见建议时，多数意见认为三种方式选举产生的议员应按照“40:30:20”的比例分配，全国人大常委会采纳了这一意见，在基本法附件二修订案中明确规定，香港特别行政区立法会议员每届90人，其中，选举委员会选举产生的议员40人，功能团体选举产生的议员30人，分区直接选举产生的议员20人。作出这一制度设计的考虑是：选举委员会选举产生的立法会议员主要是代表香港社会的整体利益，而功能团体选举产生的议员主要是代表地区的利益。由选举委员会选举产生的议员在立法会中占据比功能团体议员和分区直选议员多的议席，能够使立法会更好地代表香港社会整体利益。另外，由于选举委员会选举产生的议员的选民基础与选举产生行政长官的选民基础相同，也就是说，他们都是由选举委员会选举产生，因此，这样的分配比例也有利于在立法会中形成稳定支持行政长官的多数力量，促进行政和立法的顺畅沟通，维护并落实行政主导。

关于规定选举委员会提名行政长官候选人和参与提名立法会议员候选人，邓中华应询表示，这是为了强化候选人的代表性，使有关候选人的提出能超越特定界别、团体或地区的利益。有意参选的人士除必须获得自己在界别或地区的认可外，还必须在选举委员会各个界别都有一定的接受度。这就要求无论是行政长官候选人，还是立法会议员候选人，其参政、议政理念必须兼顾不同界别的利益和诉求，其个人必须具有团结不同界别和利益群体的能力和素质，从而确保最终选出的行政长官和立法会议员是真正符合候选人资格要求、有较广泛代表性和认受性、有能力的爱国者，确保其在履职过程中能够较好地界别、团体或地区利益与香港社会整体利益和广大居民根本利益结合起来。这正是基本法规定的均衡参与原则的充分体现。

修订后的香港基本法附件一“地区组织代表”界别分组中没有出现区议会议员，附件二也取消了立法会中区议会（一）、区议会（二）的席位。对此，邓中华指出，区议会也是香港的区域组织，本应在基本法规定的范围内履行职责，但近年来，区议会运作已严重偏离了基本法第九十七条规定的“接受香港特别行政区政府就有关地区管理和其他事务的咨询”的职能和“非政权性的区域组织”的性质。之所以如此，一个主要的原因就是区议会议员占比较大成为行政长官选举委员会的成员，并在立法会中占有较多席位，变相地改变了区议会的性质和定位，使区议会在香港特区政治生活中影响过大，甚至成为一些人从事反中乱港活动的重要平台。要促使区议会回归基本法对它的定位，就必须取消其在选委会和立法会中的席位，削弱它的政治功能。中央有关部门在前一阶段听取香港社会各界人士意见建议时，很多香港人士呼吁取消区议会在

『修改完善香港选举制度是对香港民主制度的优化和发展』

——专访国务院港澳事务办公室副主任邓中华

选举委员会和立法会中的席位。全国人大常委会在认真研究后采纳了这一意见。作出这一修改，将促使区议会回归原本的职能、定位，做好地区服务工作。既然是运用政府公帑，就应该真正地为基层社区谋福利、办实事，真正为特区居民提供有价值、有建设性的咨询意见，真正成为特区政府和普通市民之间的沟通桥梁。决不允许区议会成为从事反中乱港活动的平台。

此次完善香港选举制度，设立了候选人资格审查机制。对于这一制度设计背后的考虑，邓中华表示，根据全国人大3月11日的决定和新修订的基本法附件一和附件二，香港特别行政区将设立候选人资格审查委员会，负责审查并确认选举委员会委员候选人、行政长官候选人和立法会议员候选人的资格。作出这一规定，其目的就是既要确保有关候选人符合参选年龄、国籍、居留权，有无犯罪记录等一般性的资格要求，还要符合拥护基本法、效忠香港特别行政区的法定要求和条件，以全面落实“爱国者治港”原则。

他强调说，习近平总书记深刻指出，要确保“一国两制”实践行稳致远，必须始终坚持“爱国者治港”。“爱国者治港”是“一国两制”的核心要义和必然要求。夏宝龙同志在2月22日发表的《全面落实“爱国者治港”原则，推进“一国两制”实践行稳致远》的重要讲话中，对坚持“爱国者治港”的客观标准和要求做了清晰阐述，并特别强调指出，对于身处重要岗位、掌握重要权力、肩负重要管治责任的人士，在爱国的标准上理应有更高的要求。发展香港的民主制度决不能背离“爱国者治港”这一根本原则。这次全国人大及其常委会修改完善香港特别行政区选举制度，就是要将“爱国者治港”这一根本原则法律化、制度化，就是要将反中乱港分子排除出香港特别行政区的管治架构，就是要杜绝反中乱港分子继续堂而皇之地坐在立法会的议事大厅里搞反中乱港活动。

对于反对派是否还有参政空间，香港将能否保持多元包容的政治文化，邓中华指出，我们强调“爱国者治港”，绝不是搞“清一色”和“一言堂”，绝不是说不能对特区政府施政提出不同甚至反对的意见。任何有意愿参选的人士，只要符合爱国者标准，获得足够提名和候选人资格审查委员会对其资格的确认，都可以参选并依法当选。香港将继续保持多元包容的政治文化。

他还应询表示，资格审查和确认的规定适用于选举委员会全部委员，包括当然委员、提名产生的委员和选举产生的委员。也就是说，选举委员会的当然委员和提名产生的委员也要符合“拥护香港特别行政区基本法、效忠香港特别行政区”的法定要求和条件，其资格确认也由香港特别行政区候选人资格审查委员会负责。但是，与选举产生的委员不同的是，当然委员是基于其特定身份而当然成为委员，提名产生的委员则是按照特定程序推荐成为委员，因此其资格确认程序与经选举产生的委员候选人的资格审查机制有所不同。正因如此，修订后的附件一没有对当然委员和提名产生的委员的资格确认程序作出规定，而是交由香港特区在有关本地立法中加以明确。香港特区有关选举登记机构应在编制、公布选举委员会委员有关名册的适当时间，将上述委员名单提交香港特区候选人资格审查委员会，由其对委员的资格加以确认。在此过程中，香港特区候选人资格审查委员会必要时可就有关人员是否符合“拥护、效忠”的法定要求和条件征询香港特区国安委的意见，并按修订后的基本法附件一第八条的有关规定处理。也就是：香港特区国安委根据香港特区政府警务处维护国家安全部门的审查情况，就有关人员是否符合“拥护、效忠”的法定要求和条件作出判断，并就不符合者向香港特区候选人资格审查委员会出具审查意见。对候选人资格审查委员会根据特区国安委的审查意见书作出的资格确认决定，不得提起诉讼。

修订后的基本法附件一和附件二分别规定，选委会有关界别分组和立法会功能团体选举有关界别的合资格团体选民的界定，由香港特别行政区以选举法规定。对此，邓中华介绍说，修订后的附件一和附件二明确规定，除了香港特区选举法列明者外，有关团体和企业须获得其在界别分组或界别相应资格后持续运作三年以上方可成为该界别分组或界别的选民。这实际上已明确了界定合资格团体选民的基本要素，就是说，有关团体首先必须与有关选委会界别分组或立法会功能界别有密切联系，并且持续运作了一定的时间。其次，有关团体在该界别分组或界别应具有代表性。再者，此次完善香港特区选举制度的目的是为了更好地落实“爱国者治港”原则，界定合资格团体选民时也体现了这个原则。总之，是否有密切联系、是否有代表性、是否体现“爱国者治港”原则，这些都是香港特区在有关本地立法中界定合资格团体选民时必须考虑的要素，也只有这样才能符合有关制度设计的初衷。

邓中华认为，全国人大常委会通过对基本法两个附件的修订案，标志着从国家层面修改完善香港特别行政区选举制度的工作已经完成。下一步，香港特区需要尽快完成本地配套法律的修订，并在此基础上依法组织相关选举活动，使全国人大及其常委会的“决定+修法”在特别行政区真正落地实施。

他表示，长期以来，两大制度性难题一直困扰着香港社会，一个是基本法第二十三条立法迟迟未立而导致香港特区在维护国家安全方面处于“不设防”的状态，另一个是香港政制发展问题长期处于不确定状态而导致香港社会争拗不断、撕裂加剧。随着香港国安法的制定实施，随着新的选举制度在香港落地执行，这两大制度性难题将得到有效解决，关乎香港政治稳定和政权安全的隐患和风险将得以消除，香港有望从长期的政治争拗和对立对抗中解脱出来，齐心协力抓民生，聚精会神谋发展。香港的前景必将更加美好，香港市民的生活必将更加幸福。

谈及香港民主政制的未来发展，邓中华指出，这次全国人大及其常委会对基本法附件一、附件二作出修改，而没有对基本法第四十五条和第六十八条作出修改，而这两条明确规定根据香港特别行政区的实际情况和循序渐近的原则，最终达至普选产生行政长官和全部立法会议员由普选产生的目标。这就说明，中央坚持推进香港民主政制发展的方向和目标没有变，并将与香港社会各界一道，努力创造条件，促成“双普选”最终实现。