



# 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，反中乱港势力和与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、立法会和区议会议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，对我国有关人员粗暴进行所谓“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，必须采取必要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，就是必须由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、直辖于中央人民政府。“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范确定的。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修正案作出了具体明确的规定。中央和国家有关部门在综合分析 and 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，全国人大常委会根据宪法和香港基本法、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，香港特别行政区将根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会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建设的报告》。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，全国人大常委会法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。全国人大常委会拟作出的相关决定，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，同时授权全国人大常委会常务委员会根据基本法附件一和附件二的有关规定，并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)

## 港区代表委员发声声明：

# 坚决支持中央完善香港特区选举制度

新华社北京3月5日电 港区全国人大代表与全国政协委员5日分别发表声明表示，坚决拥护和全力支持第十三届全国人民代表大会第四次会议就完善香港特别行政区选举制度作出决定。

港区全国人大代表的声明表示，根据宪法和基本法规定，中央拥有香港特别行政区的创制权和特区制度的决定权，包括规定特区实行的选举制度的权力。全国人大作为最高国家权力机关，根据香港特区实际情况而作出完善其选举制度的决定，具有无可置疑的权威性。

声明指出，完善香港特区选举制度，是落实“爱国者治港”根本原则的必然要求，是堵塞香

港特区现行选举制度漏洞、维护政权安全和国家安全的迫切需要，是落实行政主体制、确保特区有效管治的必要之举，是完善“一国两制”制度体系、确保“一国两制”实践行稳致远的治本之策。

声明表示，完善香港特区选举制度，不仅不会改变“一国两制”方针，而且会增强“一国两制”抵御风险的能力和发展的后劲，必将有利于结束香港长期以来的政治争拗和乱象，巩固当前香港由乱及治的良好态势，为香港社会集中精力发展经济、改善民生，积极融入国家发展大局，更好发挥“一国两制”制度优势创造条件。

声明指出，全体港区全国人大代表将切实履行职责使命，坚决支

持中央完善香港特区选举制度，全面落实“爱国者治港”根本原则，共同维护香港长期繁荣稳定，推动“一国两制”实践行稳致远。

港区全国政协委员共同声明指出，近年来，越来越多的“港独”和与本土激进分子利用现行选举制度的漏洞进入特区管治架构，实施种种反中乱港活动，严重干扰特别行政区政府顺利施政，严重损害香港民生福祉，严重挑战“一国两制”原则底线，危及国家安全和香港繁荣稳定。

声明说，香港是中华人民共和国的一个特别行政区，“爱国者治港”是天公地道的政治伦理。完善香港特区选举制度，是落实“爱国者治港”原则的当务之急，是解决当前香港政治

乱象的治本之策，是香港恢复经济、发展民生的迫切需要。

声明指出，香港特区选举制度是特区政治体制的重要组成部分，香港特区政治体制的决定权在中央，完善香港特区选举制度必须尊重中央的主导权。中央因应广大市民的主流诉求，帮助香港拨乱反正，充分体现了中央对香港的关心爱护。中央也反复重申，“一国两制”方针不会变。

声明表示，全体港区全国政协委员将在完善香港特区选举制度的过程中，全力支持中央和特区政府，团结一致，履职尽责，积极发声，勇于担当，当好坚定的爱国者，与香港广大市民一齐落实好“爱国者治港”原则，确保“一国两制”行稳致远。

## 林郑月娥：香港特区政府坚决落实“爱国者治港”原则

据新华社香港3月5日电(记者丁梓懿)十三届全国人大四次会议审议全国人大常委会关于提请审议《全国人民代表大会决定(草案)》的议案。香港特区政府行政长官林郑月娥5日表示，她和特区政府完全尊重中央对完善选举制度的主导权。特区政府会全面配合，通过本地立法切实执行完善措施，落实“爱国者治港”原则。

林郑月娥当日发表声明指出，“爱国者治港”完全符合香港特区宪制要求。基本法明确规定香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，以及香港特别行政区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，直辖于中央人民政府。行政长官对中央人民政府和香港特别行政区负责。

林郑月娥说，在这一宪制秩序和政治体制下，要求治港人士是爱国者乃理所当然。“爱国者治港”是成功贯彻落实“一国两制”的必然和必要条件，不容含糊。治港人士除了行政长官和行政机关官员外，也包括立法机关官员、司法机关法官、地区非政权性组织的区议会议员，以及公务员。

## 香港中联办发言人：“爱国者治港”必须有制度支撑 完善特区选举制度非常必要和迫切

据新华社香港3月5日电(记者朱宇轩)中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室发言人5日表示，“爱国者治港”必须有制度支撑，完善特区选举制度非常必要和迫切。十三届全国人大四次会议将审议全国人大常委会关于提请审议《全国人民代表大会决定(草案)》的议案。发言人表示，全国人大作为最高国家权力机关，连续两年审议涉港重要议题，充分体现了中央政府推动“一国两制”实践行稳致远的坚定决心和历史担当。

发言人强调，在任何一个国家，无论是中央还是地方管治权，都必须始终掌握在爱国者手中，国家主权、安全、发展利益才不会受到威胁，这是普世公理。选举制度作为特区政治体制的重要组成部分，必须符合“一国两制”方针，必须为全面贯彻、体现和落实“爱国者治港”原则提供坚实保障。

发言人指出，近年来，一些反中乱港分子和与本土激进分离势力，在美国西方反华势力支持煽动下，利用现行选举制度漏洞进入特别行政区治理架构，肆无

忌惮进行反中乱港活动，散布“港独”主张，抗拒中央管治，阻挠特区政府施政，甚至与外部敌对势力勾连，企图通过操控选举夺取管治权。这些行为和活动，严重损害香港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，严重损害香港民生福祉，充分表明现行选举制度已经存在明显漏洞和缺陷，必须采取坚决措施予以解决。

发言人表示，政治体制问题是中央事权，面对特别行政区选举制度出现的漏洞和风险，中央从宪制层面完善相关制度，是其权力和责任所在，具有毋庸置疑和不可挑战的权威性。同时，香港特区选举制度的完善，是香港社会关注度极高的政治议题，中央对此十分审慎，有关部门已经并将继续以多种方式广泛听取、吸纳香港社会各界的意见。全国人大及其常委会以“决定+修法”分步推进的方式，在宪制层面完善香港特别行政区的选举制度进行完善，完全符合宪法和香港基本法的有关规定，充分考虑了香港的实际需要和具体情况，具有坚实的法治基础、政治基础和民意基础。

## 香港主要媒体和各界人士纷纷表示——

# 完善香港特区选举制度 保证爱国者掌握管治权

新华社香港3月5日电 香港主要媒体和各界人士5日纷纷表示，全国人大从宪制层面完善香港特区选举制度合情、合理、合法，及时且必要，能够堵塞特区现行选举制度漏洞，保证香港特区管治权牢牢掌握在爱国爱港者手中。

根据会议议程，第十三届全国人民代表大会第四次会议今起审议全国人大常委会关于提请审议《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)》的议案。香港媒体认为，从宪制层面对完善香港特区选举制度作出决定，是全国人民代表大会的权力和责任，是继制定香港国安法后，中央为推动“一国两制”实践行稳致远、确保香港长治久安采取的又一重大举措。

《文汇报》《大公报》发表社评指出，香港现行选举制度存在明显漏洞。《文汇报》说，过去多年，反中乱港分子千方百计通过选举进入管治架构，利用立法会、区议会等平台鼓吹“港独”、瘫痪施政、攻击中央，甘当外部势力“棋子”甚至代理人，导致香港发展停滞不前。《大公报》认为，当前香港选举制度的漏洞和风险危及国家安全和香港繁荣稳定，已到了非处理不可的地步。完善选举制度是落实“爱国者治港”的必然要求。

《香港商报》时评认为，“爱国者治港”是“一国两制”方针的应有之义和核心要义，是全面准确贯彻“一国两制”方针必须遵循的根本原则。香港管治权只有掌握在真心诚意爱香港、爱国家的人手中，

香港才能长治久安。

《星岛日报》等媒体在报道和评论中指出，完善特区选举制度是香港由乱及治的关键举措。“搅炒派”夺权图谋如果成功，香港社会将陷入灾难性乱局，国家安全也会受到严重危害。

香港特区政府行政会议成员叶刘淑仪说，反中乱港分子之所以能“兴风作浪、坐大成势”，其中一个直接原因就是香港“尚未真正形成稳固的‘爱国者治港’局面”。她指出，正因为特区选举制度不完善，反对派才有机会占据议席，引发社会动荡。因此必须完善选举制度，确保香港管治权牢牢掌握在爱国爱港者手中。

全国港澳研究会副会长刘兆佳指出，落实“爱国者治港”原则符合国际通行的惯例，以落实“爱国

者治港”这一原则为抓手，可以更好地解决反中乱港分子肆意阻挠施政等乱象，让香港社会可以集中精力解决经济、民生等深层次问题，推动“一国两制”实践行稳致远。

中国工程院院士、香港工程科学院院士陈清泉，全港各区工商联会长卢锦钦等人认为，非法“占中”“修例风波”之后，香港国安法颁布实施，香港终于迎来由乱及治的局面，不能再给那些企图破坏“一国两制”方针的乱港分子任何可乘之机。要落实“爱国者治港”，必须尽快完善香港的选举制度。

近日，一项由香港紫荆研究院所做抽样调查显示，八成以上香港市民认同必须坚持“爱国者治港”原则，近七成市民支持中央依法完善香港特区选举制度。