

特首向人大常委會提交政改報告全文

全國人民代表大會常務委員會張德江委員長：

關於香港特別行政區二零一七年行政長官及二零一六年立法會產生辦法是否需要修改的報告



政改5步曲啟動

根據2004年4月6日通過的《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》（《解釋》），《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（《基本法》）附件一、附件二關於香港特別行政區行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法是否需要進行修改，應由香港特別行政區行政長官向全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委會）提出報告，由全國人大常委會依照《基本法》第四十五條及第六十八條規定，根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。

2. 《基本法》第四十五條及第六十八條和《基本法》附件一及附件二，規定了行政長官和立法會的產生辦法，並且進一步規定根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則，最終達至行政長官由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生和立法會全部議員普選產生的目標。

3. 自特區成立以來，香港的政制一直按照《基本法》的規定，循序漸進地朝着普選的最終目標發展。回歸十年後，第三屆特區政府在2007年7月發表《政制發展綠皮書》，就有關行政長官及立法會普選方案、路線圖和時間表諮詢公眾的意見。同年12月，時任行政長官向全國人大常委會提交報告，如實反映了在公眾諮詢期內從社會各方面收集到關於普選的意見。在審議行政長官提交的報告後，全國人大常委會於2007年12月29日通過《關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》（《決定》），確立了普選時間表。根據此《決定》，2017年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。《決定》還提出，根據《基本法》第四十五條的規定，在香港特別行政區行政長官實行普選產生的辦法時，須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會可參照《基本法》附件一有關選舉委員會的現行規定組成。提名委員會須按照民主程序提名產生若干名行政長官候選人，由香港特別行政區全體合資格選民普選產生行政長官人選，報中央人民政府任命。

4. 特區政府就2012年行政長官及立法會選舉提出的建議方案，在2010年夏季先後獲立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意，以及全國人大常委會批准和備案。2012年政改方案的成功落實大幅提高了兩個選舉辦法的民主成分。

5. 根據《基本法》和全國人大常委會2007年的《決定》，在2017年落實行政長官由普選產生，是本屆特區政府承擔的一項重要憲制責任。中央和特區政府在過去不斷重申，如期依法實現行政長官由普選產生的立場是明確和堅定的。隨著全國人大常委會在2007年對普選時間表的確立，社會各界普遍殷切期待能如期於2017年依法落實普選，實現全港合資格選民以「一人一票」方式選出下任行政長官的願望。本屆特區政府深切體會到，落實普選行政長官，不只是選舉制度和規則的改變，而是一項重

大的政治變革。根據《基本法》，行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區，對中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官具有重要憲制地位，依照《基本法》的規定履行憲制權責，貫徹落實「一國兩制」、「港人治港」和高度自治的基本方針政策。實現普選行政長官是香港政制民主發展的重要里程碑，具有重大現實影響和歷史意義。與此同時，我們理解香港市民對如何落實普選行政長官有不同意見和建議，在某些關鍵議題上立場有不少分歧。不過，總的來說，香港市民大眾仍然希望可以在2017年邁出重要一步，落實「一人一票」普選行政長官，這也是中央和特區政府的共同願望。本屆特區政府承擔的憲制責任是既要滿足市民的期望，也要成功推動落實普選，使「一國兩制」方針政策和《基本法》得以更好地貫徹落實，以有效維護香港的長期繁榮穩定和市民的整體福祉。

6. 特區政府於2013年10月17日宣布成立由政務司司長領導，律政司司長和政制及內地事務局局長為成員的政改諮詢專責小組（專責小組），負責處理2017年行政長官及2016年立法會產生辦法的公眾諮詢工作。特區政府隨後在2013年12月4日發表《二零一七年行政長官及二零一六年立法會產生辦法諮詢文件》（《諮詢文件》），就兩個產生辦法的相關議題，廣泛收集社會各界意見，諮詢期為五個月，至2014年5月3日結束。

7. 《諮詢文件》詳述了香港特別行政區政制發展的憲制基礎及政治體制的設計原則，並且指出，達至最終普選目標的過程，以及在落實2017年行政長官及2016年立法會產生辦法時，必須嚴格按照《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定，以及顧及：

- (i) 香港特別行政區的獨特憲制及法律地位；
- (ii) 中央對香港特別行政區的政治體制發展的憲制決定權力；
- (iii) 香港特別行政區政治體制設計的四項主要原則，包括兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟的發展、符合循序漸進的原則及適合香港實際情況；以及
- (iv) 修改2017年行政長官及2016年立法會產生辦法須遵從的法定程序。

8. 《諮詢文件》亦重申，在處理2017年行政長官及2016年立法會產生辦法時，我們須充分考慮以下三方面：

- (i) 方案必須嚴格符合《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定；
- (ii) 方案有可能得到香港多數市民支持，有可能得到立法會全體議員三分之二多數支持，及有可能獲得全國人大常委會的批准或備案；以及
- (iii) 方案所訂立的選舉程序在具體操作上應是實際可行，簡潔易明，方便選民行使投票權，並能維持一個公開、公平及公正的選舉制度。

公眾諮詢工作

9. 在五個月的公眾諮詢期內，我們透過不同渠道進行廣泛有序的公眾諮詢，收集立法會、區議會、社會不同界別的團體和人士，以及市民大眾就《諮詢文件》所臚列的議題的意見。在諮詢期間，我們共收到約124700份來自不同團體和個人人士的書面意見。

10. 為了推動社會各界對兩個產生辦法相關的議題作進一步討論，專責小組直接聽取公眾及地區人士的意見，包括：出席了立法會政制事務委員會的特別會議和18區區議會的相關會議，聽取立法會議員和區議員對有關議題的意見；出席了立法會的公聽會，聽取277個團



▲梁振英昨向全國人大常委會提交政改報告
本報記者 林少權攝

體和個人人士對相關議題的意見；與大部分立法會功能界別及選舉委員會界別分組的人士會面；及出席了多個由不同團體舉辦的論壇和座談會，聽取他們對兩個產生辦法的意見。在五個月的諮詢期間，專責小組共出席了226場諮詢及地區活動。

意見歸納

11. 專責小組已向我提交《二零一七年行政長官及二零一六年立法會產生辦法公眾諮詢報告》，並在該報告內詳細交代了有關兩個產生辦法所收集到的意見。我確認這份報告和同意向公眾發表。就諮詢報告內載附的意見，我有以下的觀察和總結：

整體意見

- (i) 香港社會普遍殷切期望於2017年落實普選行政長官。
- (ii) 社會大眾普遍認同在《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定的基礎上，理性務實討論，凝聚共識，落實普選行政長官。
- (iii) 社會大眾普遍認同於2017年成功落實普選行政長官對香港未來施政、經濟和社會民生，以至保持香港的發展及長期繁榮穩定，有正面作用。
- (iv) 社會大眾普遍認同行政長官人選須「愛國愛港」。

行政長官產生辦法

(v) 主流意見認同《基本法》

第四十五條已明確規定提名權只授予提名委員會，提名委員會擁有實質提名權，其提名權不可被直接或間接地削弱或繞過。

(vi) 就提名委員會的組成，較多意見認同提名委員會應參照目前的選舉委員會的組成方式，即由四大界別同比例組成，以達到廣泛代表性的要求。同時，有不少意見認為提名委員會可按比例適量增加席席，藉此吸納新的界別分組或提高現有界別分組的代表性；但也有不少意見認為提名委員會的人數應維持在目前選舉委員會的委員數目，即1200人，如需作出增加，也不應超過1600人。

(vii) 就提名委員會如何按「民主程序」提名行政長官候選人，有兩種不同意見。有意見認為提名程序可分為兩個階段，第一階段先經由一定數目提名委員會委員推薦參選人，第二階段再由提名委員會內跨界別的支持、體現「少數服從多數」的民主原則，並符合提名委員會作為一個機構作出提名的要求。有一些意見則認為應維持現行選舉委員會的八分之一提名門檻。亦有一些團

體和人士提出其他提名門檻和提名程序的建議，當中包括在提名委員會之外引入「公民提名」、「政黨提名」等建議。

(viii) 就行政長官候選人數目，主要有兩大類意見。一類意見提出為了確保選舉的莊嚴性及能夠讓選民對候選人的政綱和理念有充分認識，有需要設定候選人數目；另一類意見則認為毋須就候選人數目設限。在提出需要設定候選人數目的意見中，因應過去行政長官選舉的候選人數目大致在2至3人左右，有些意見建議可將候選人數目定為2至3人；亦有部分意見提出其他數目。

(ix) 就普選行政長官方式，有相對較多意見認為應舉行兩輪投票，以增加當選人的認受性；但亦有部分意見認為應只舉行一輪投票，以簡單多數制選出行政長官當選人。

立法會產生辦法

(x) 社會大眾普遍認同由於成功落實2017年普選行政長官乃普選立法會目標的先決條件，目前應集中精力處理好普選行政長官的辦法。另外，由於2012年立法會產生辦法已作出較大變動，故此普遍意見認同就2016年立法會產生辦法毋須對《基本法》附件二作修改。

結論及建議

12. 香港社會各界普遍期望能如期依法落實普選行政長官，特區政府成立專責小組及發表《諮詢文件》，以開放、兼聽和務實的態度聆聽社會各界不同意見和建議，目的是希望社會能理性討論，凝聚共識，如期落實《基本法》所確立的行政長官普選目標。這次公眾諮詢結果顯示，香港市民就2017年行政長官及2016年立法會產生辦法相關議題上的討論，表現出理性和務實的態度。香港社會普遍期望特區的選舉制度能進一步民主化，並按照《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定，如期落實2017年行政長官普選的目標及做好2016年立法會選舉的工作。

13. 諮詢期內香港市民對如何落實普選行政長官有不同意見和建議，在某些關鍵議題上立場有不少分歧。此外，我亦注意到在首輪諮詢期過後，仍有不少團體及市民透過不同方式及途徑表達他們對落實2017年普選行政長官的意願和訴求，這些意見仍有不少分歧。政制發展議題十分複雜，社會上就具體方案有不同意見及爭論是可以理解的。我認為廣大市民對如期達至普選目標的期盼與中央及特區政府是一致的。香港廣大市民都會認同，要成功落實普選，必須以《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定制訂具體方案。特區政府會在下一階段的諮詢工作，力求社會各界和立法會議員以和平、理性、務實的方式，收斂分歧、求同存異，共同為落實普選目標努力。

14. 值得注意的是，在提名程序這關鍵議題方面，雖然在諮詢期內已有法律專業團體和其他社會人士指出「公民提名」不符合《基本法》的規定，但有不少香港市民在諮詢期結束後仍然認為普選行政長官的提名程序應包括「公民提名」這元素在內。

15. 經全面考慮立法會、區議會、不同界別的團體和人士，以及市民的意見後，我認為香港社會普遍期望能先在2017年落實普選行政長官，以至全港五百多萬的合資格選民可於2017年以「一人一票」方式選出下任行政長官，為香港的政制發展邁出最重要一步。普遍意見亦認為應先集中精力處理好2017年普選行政長官，把握如期落實普選行政長官的機會，2016年立法會產生辦法毋須對《基本法》附件二作修改。在落實2017年普選行政長官後，社會再專注討論如何實現《基本法》第六十八條所規定，最終達至全部立法會議員由普選產生的目標，完成這歷史性任務。

16. 因此，我認為2017年行政長官產生辦法有需要進行修改，以實現普選目標。2016年立法會產生辦法毋須對《基本法》附件二作修改。我謹根據《基本法》第四十五條、第六十八條及附件一、附件二和2004年全國人大常委會的《解釋》，提請全國人大常委會就2017年行政長官及2016年立法會產生辦法是否需要修改問題作出決定。

香港特別行政區行政長官
梁振英
2014年7月15日



▲眾多團體前往立法會支持政府公布首輪政改諮詢報告，要求盡快落實普選
本報記者林少權攝