



鄧中華：完善選制是優化港民主制度

張勇：修訂基本法附件二意義深遠

香港文匯報訊 據新華社報道，十三屆全國人大常委會第二十七次會議昨日審議通過了對香港基本法附件一和附件二的修改。全國人大常委會法制工作委員會副主任張勇受訪指出，這兩個修訂草案的通過標誌著全國人大及其常委會依據憲法權力、在國家層面、採用「決定+修法」的方式完善香港特區選舉制度的立法工作順利完成，具有十分重要、十分深遠的政治意義、憲制意義和法律意義。

他介紹說，3月11日，十三屆全國人大四次會議通過了《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》。該決定規定了完善香港特區選舉制度的基本原則和核心要素，其中第二條授權全國人大常委會修改香港基本法附件一和附件二。全國人大常委會通過的兩個修訂草案，就是對全國人大有關決定內容的全面展開和具體落實。新修訂的香港基本法附件一共12條，附件二共9條，基本保留了原來的附件一、附件二的名稱、體例和框架結構，內容進一步實質化、更加具有操作性，特別是針對香港回歸以來選舉實踐中暴露出來的制度漏洞和缺陷作了完善性規定。概括起來，主要有五方面內容：

一是重新構建選舉委員會，明確規定了選舉委員會的規模、組成、任期和委員身份資格等事項，進一步擴大選舉委員會的廣泛代表性。選舉委員會的人數由原來的1,200人擴大到1,500人，組成由原來的四大界別擴大到五大界別，每個界別300人。選舉委員會每屆任期五年，委員必須由香港特區永久性居民擔任。

二是明確規定了選舉委員會五大界別內各個界別分組的劃分、名額分配以及產生方式，使選舉委員會的覆蓋面更加廣泛，進一步增強香港社會各界的均衡參與。第一界別「工商、金融界」設18個界別分組；第二界別「專業界」設10個界別分組；第三界別「基層、勞工和宗教等界」設5個界別分組；第四界別「立法會議員、地區組織代表等界」設5個界別分組；第五界別「港區全國人大代表、港區全國政協委員和有關全國性團體香港成員的代表界」設2個界別分組。選舉委員會委員的產生繼續沿用原來的三種方式，包括當然委員、由提名產生的委員和由選舉產生的委員。

三是完善和擴大了選舉委員會的職能，更有助於改善行政與立法關係，落實行政主導體制。概括來說六個字：保留、恢復、增加，即保留選舉委員會對行政長官人選的職能，恢復選舉委員會選舉產生部分立法會議員的職能，增加選舉委員會參與提名立法會議員候選人的職能。

四是規定了行政長官和立法會的選舉制度。其中，基本保留原來的行政長官選舉制度，在提名機制等方面有所調整，以確保行政長官必須由堅定的愛國者擔任；重點改革立法會選舉制度，更好地平衡香港社會的整體利益、界別利益和地區利益。立法會議員人數由70席增加到90席；由選舉委員會選舉、功能界別選舉和分區直接選舉分別產生40名、30名和20名議員；同時對立法會選舉的提名、選民資格、選舉方式等作出了具體規定。

五是設立候選人資格審查委員會制度，確保「愛國者治港」，堅決把反中亂港勢力排除在香港特區政權機關之外。候選人資格審查委員會對參加選舉委員會選舉、行政長官選舉和立法會選舉的候選人進行資格審查。

此外，修訂後的附件一、附件二還就立法會的表決程序、兩個附件的修改權等作出規定，同時要求香港特區據此修改本地相關選舉法律，細化具體事項，並依法組織選舉活動。

張勇表示，這次全國人大及其常委會運用憲法權力從國家層面完善香港特區選舉制度，是貫徹落實十九屆四中全會「堅持和完善『一國兩制』制度體系」的重大舉措，主要體現在三個方面：

第一，堅持「一國兩制」根本宗旨，鞏固香港特區憲制基礎。維護國家統一和領土完整，保持香港繁榮穩定是「一國兩制」方針的根本宗旨。憲法和基本法為實現這一根本宗旨提供了堅實的憲制基礎和法律保障。但近年來的情况表明，香港特區政治體制的運作出現偏離甚至損害「一國兩制」根本宗旨的苗頭和跡象，特別是反中亂港勢力利用選舉制度漏洞進入香港特區政權機關，對國家主權、安全、發展利益構成了重大現實威脅。因此，中央有權力、有責任修改完善香港選舉制度，使「一國兩制」實踐重回正軌並行穩致遠。

第二，彌補選舉制度漏洞，確保「愛國者治港」。在任何國家和地區、在任何政治體制和選舉制度下，一個基本的前提就是要確保選舉出來的管治者必須是愛國者。全國人大及其常委會完善香港選舉制度最直捷、最重要的目的，就是要有效彌補香港特區選舉制度中存在的漏洞和缺陷，確保行政長官必須由中央信任的堅定的愛國者擔任；確保愛國愛港力量在選舉委員會和立法會中穩定地佔據壓倒性優勢；確保反中亂港勢力在任何情況下都無法進入香港特區政權機關，進而為「愛國者治港」提供堅實穩固、安全可靠的制度保障。

第三，提高香港特區管治效能，循序漸進發展民主制度。早在30多年前香港基本法起草時就明確提出，香港特區行政機關和立法機關之間的關係應該是既相互制衡又相互配合；為保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權。但近些年來，香港特區行政機關與立法機關長期對立、立法會內鬥無為、社會管治效能下降、民主發展停滯不前。因此，有必要採取措施完善香港特區政治體制特別是選舉制度，改善治理體系，逐步提升香港特區整體管治水平，集中精力發展經濟、改善民生，從根本上解決香港長期面臨的深層次問題，同時適時地推行符合香港實際情況的民主發展。為最終實現普選目標作準備、打基礎，以良政善治達至長治久安。

按港實際情況重構選委會

「完善香港特區選舉制度的總體思路是：以對選舉委員會重新構建和增加賦權為核心，對選舉制度進行總體規劃設計。」張勇說，理解「重新構建」，可以把握幾個要點：一是名稱變化，原來是行政長官選舉委員會，現在是選舉委員會；二是規模擴大，原來是1,200人，現在是1,500人；三是界別增加，原來是四大界別，現在增設了第五大界別；四是分組優化，原來共有38個界別分組，現在增加到40個，並對其中部分界別分組根據實際情況進行了優化調整。「增加賦權」，則是指選舉委員會在繼續保留選舉產生行政長官人選這項職能的同時，又賦予其兩項新的職能：一是選舉產生較大比例的立法會議員，二是直接參與提名所有立法會議員的候選人。

他表示，對選舉委員會重新構建和增加賦權，是從香港的實際情況出發，全面總結多年的選舉實踐經驗後作出的重要制度性調整，也是這次完善香港特區選舉制度的重點。選舉委員會在規模擴大、界別增加、分組優化、職能增加之後，覆蓋面更廣、代表性更強，社會各界參與度更加均衡，更能體現香港社會的整體利益和根本利益，更加符合香港作為一個國際化、多元化、高度發達的資本主義社會的特點，也更加符合香港特區作為一個直轄於中央人民政府的地方行政區域的法律地位。

修訂前的香港基本法附件一和附件二規定了「五步曲」程序。新的附件一和附件二通過後，是否還有「五步曲」程序？對此，張勇答問指出，這次全國人大及其常委會通

過「決定+修法」的方式完善香港特區選舉制度，是基於中央對香港特區政治體制的決定權，運用憲法權力、在國家層面進行的立法活動。這與香港基本法原附件一和附件二規定的修改程序，也就是「五步曲」程序，在憲制基礎和法律依據上是不同的。今年3月5日，王晨副委員長在全國人大有關決定的說明中明確表示，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。新修訂的香港基本法附件一和附件二明確規定，新的產生辦法自2021年3月31日起施行，原附件一和附件二及有關修正案不再施行。據此規定，基本法原附件所規定的「五步曲」程序不再適用。新修訂的香港基本法附件一和附件二還進一步規定，全國人大常委會依法行使行政長官產生辦法、立法會產生辦法和表決程序的修改權。全國人大常委會作出修改前，以適當方式徵求香港社會各界意見。據此規定，今後如果需要修改行政長官和立法會的產生辦法，應當遵循新修訂的附件一和附件二所規定的法定程序，不採用「五步曲」程序，也不存在所謂的「雙軌並行」。

他強調說，民主立法、科學立法、依法立法是全國人大及其常委會開展立法工作所遵循的基本原則。我相信，全國人大常委會在必要時修改香港基本法兩個附件，同樣會遵循這些基本原則，一如既往，嚴格遵循法定程序，廣泛聽取各方意見，特別是香港社會各界人士的意見和建議。

「雙普選」目標仍是基本法規定

中央通過「決定+修法」的方式完善香港特區選舉制度後，「雙普選」目標是否仍然存在？對此，張勇表示，所謂的「雙普選」目標，是指香港基本法第四十五條和第六十八條所規定的民主發展目標。概括來說，就是香港特區行政長官和立法會議員將根據香港實際情況和循序漸進的原則，最終達至由普選產生的目標。這次全國人大常委會修訂的是香港基本法附件一和附件二，並沒有修改包括上述兩個條款在內的基本法正文。「雙普選」目標仍然是香港基本法的明文規定，仍然是香港民主發展的既定方向。這一點沒有任何改變。行政長官和立法會兩個產生辦法，之所以用附件加以規定，其實早在基本法起草過程中就有過特殊考慮。這些具體的選舉事項可能會隨著實際情況的變化而需要作出適當調整，但附件加以規定比較靈活，方便在必要時作出修改。實際上，這兩個附件在2010年就曾經作出過修改。

他表示，香港回歸後，中央政府始終支持並推動香港特區發展民主。早在2007年12月全國人大常委會就曾作出決定，明確規定2017年行政長官可以由普選產生，其後立法會議員也可以由普選產生。2014年8月全國人大常委會再一次作出決定，進一步明確了行政長官和立法會實現普選的路線圖和時間表。這些年香港民主發展裹足不前，紛爭不斷，「雙普選」目標遙遙無期，完全是反中亂港勢力刻意阻撓破壞的結果。在完善香港特區選舉制度、全面實現「愛國者治港」之後，香港民主發展的進程會越走越順，「雙普選」目標會更早到來。

張勇還介紹說，設立香港特區候選人資格審查委員會，負責審查確認選舉委員會選舉、行政長官選舉和立法會選舉中的候選人資格，這是確保「愛國者治港」得以落實的一項重要制度安排。在廣泛徵求意見過程中，內地和香港許多人士都建議，選舉制度應設置「安全閘」，阻止反中亂港分子通過選舉制度進入政權機關禍亂香港、為所欲為，確保香港特區的管治權牢牢掌握在愛國者手中。全國人大高度重視這項建議。3月11日全國人大通過的有關決定第五條專門作出規定，新修訂的香港基本法附件一和附件二對候選人資格審查委員會的程序、要求作了進一步規定。設置候選人資格審查委員會制度，是落實「愛國者治港」的必然要求，也是包括香港同胞在內的全國人民的共同意志。下一步，香港特區應當按照全國人大有關決定和新修訂的附件一、附件二的要求，在本地立法中對這項制度作進一步細化完善。

加速本地立法 確保有效對接

張勇應詢指出，全國人大及其常委會的「決定+修法」是在國家層面開展的立法工作，下一階段的工作重點是香港特區本地立法。需要着重做好兩方面工作：一是「加快立法進度」。考慮到香港特區接下來需要組織開展一系列選舉活動，為確保特區政權機關順利換屆和政治體制有效運作，香港特區應當抓紧完成相關選舉法律的修改。林鄭月娥行政長官近期也表示要盡快推進本地立法工作。二是「準確有效對接」。全國人大有關決定和新修訂的香港基本法附件一、附件二，從國家層面規定了選舉制度的基本原則、核心要素和主要內容，同時也給香港特區本地立法留下了很大空間。香港特區在本地立法中，應當與全國人大決定和新修訂的兩個附件全面準確有效對接，與國家立法一道，形成一整套有利於「愛國者治港」、符合香港實際情況的民主選舉制度。

另外，香港本地立法通過後，應根據香港基本法第十七條的規定，報全國人大常委會備案。香港特區政府在組織選舉活動過程中，行政長官應當就有關重要情況，及時報告中央人民政府。

鄧中華介紹說，這次修改完善香港特別行政區選舉制度，主要是為了堵塞香港特別行政區現行選舉制度中存在的漏洞和缺陷，構建一套符合香港實際情況、與「一國兩制」實踐要求相適應、具有香港特色的民主制度。有關修改完善體現了四個原則：第一，嚴格依照憲法、基本法和全國人大的決定，維護國家主權、安全和發展利益，保障香港居民依法享有的選舉權和被選舉權。第二，全面落實「愛國者治港」原則，確保香港特別行政區的管治權牢牢掌握在愛國者手中，為「一國兩制」實踐行穩致遠提供堅實的制度保障。第三，增強選舉委員會和立法會的權威性，擴大香港社會各界有序的政治參與，維護香港社會整體利益和根本利益。第四，強化行政和立法之間的有效配合，提高政府治理效能，減少政治掙扎和內耗，使香港特別行政區政府和社會各界人士能夠集中精力發展經濟、改善民生，維護香港的繁榮穩定。

鄧中華說，全國人大常委會對香港基本法附件一和附件二修訂的重點，是調整優化選舉委員會的構成，賦予它新的職能。在構成方面，一是擴大了選舉委員會的規模，將選舉委員會人數由1,200人增加到1,500人。二是將原來的四大界別增加到五大界別，將「香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區全國政協委員和有關全國性團體香港成員的代表界」單列為第五界別，在選委會中強化了國家利益的代表。這一調整有利於選舉委員會在履行職能時從國家和香港的角度考慮問題，作出符合國家和香港利益的選擇。三是對選舉委員會界別分組作了優化和調整，由原來的38個界別分組調整為40個界別分組，比如，第一界別增設了「中小企業」界別分組，第三界別增設了「基層社團」「同鄉社團」界別分組，第四界別增設了「內地港人團體的代表」界別分組，第五界別設立了有關全國性團體香港成員的代表界別分組等，並對原有的界別分組作了一些合併和調整。這些優化和調整反映了香港社會政治經濟情況的發展變化，體現了均衡參與原則，也進一步增加了基層利益代表的聲音。在職能方面，選舉委員會除繼續提名並選舉產生行政長官外，增加了兩項重要職能：一是負責選舉產生較大比例的立法會議員，二是參與提名全部立法會議員候選人。作出這樣的制度設計是着眼於進一步擴大均衡代表性，並更好地體現社會各界的均衡參與，有利於確保立法會不僅能代表不同行業界別和地區的利益，而且能更好地代表香港社會整體利益。

選委議席助順暢行法溝通

關於選舉委員會選舉產生較大比例的議員，鄧中華應詢指出，王晨副委員長在3月5日關於全國人大有關決定草案的說明中表示，賦權選舉委員會選舉產生「較大比例」的立法會議員。這裡所說的「較大比例」，就是指選委會選舉產生的議員比另外兩種方式中任何一種方式選舉產生的議員數量要多。中央有關部門在前一階段聽取香港社會各界人士意見建議時，多數意見認為三種方式選舉產生的議員應按照「40：30：20」的比例分配，全國人大常委會採納了這一意見，在基本法附件二修訂案中明確規定，香港特別行政區立法會議員每屆90人，其中，選舉委員會選舉產生的議員40人，功能團體選舉產生的議員30人，分區直接選舉產生的議員20人。作出這一制度設計的考慮是：選舉委員會選舉產生的立法會議員主要是代表香港社會的整體利益，而功能團體選舉產生的議員主要是代表行業、界別的利益，分區直選產生的議員主要是代表地區的利益。由選舉委員會選舉產生的議員在立法會中佔據比功能團體議員和分區直選議員多的議席，能夠使立法會更好地代表香港社會整體利益。

另外，由於選舉委員會選舉產生的議員的選民基礎與選舉產生行政長官的選民基礎相同，也就是說，他們都是由選舉委員會選舉產生，因此，這樣的分配比例也有利於在立法會中形成穩定支持行政長官的多數力量，促進行政和立法的順暢溝通，維護並落實行政主導。

關於規定選舉委員會提名行政長官候選人和參與提名立法會議員候選人，鄧中華應詢表示，這是為了強化候選人的代表性，使有關候選人的提出能超越特定界別、團體或地區的利益。有意參選的人士除必須獲得自己所在界別或地區的認可外，還必須在選舉委員會各個界別都有一定的接受度。這就要求無論是行政長官候選人，還是立法會議員候選人，其參政、議政理念必須兼顧不同界別的利益和訴求，其個人必須具有團結不同界別和利益群體的能力和素質，從而確保最終選出的行政長官和立法會議員是真正符合候選人資格要求、有較廣泛代表性和認受性、有能力與愛國者，確保其在履職過程中能夠较好地將界別、團體或地區利益與香港社會整體利益和廣大居民根本利益結合起來。這正是基本法規定的均衡參與原則的充分體現。

修訂後的香港基本法附件一「地區組織代表」界別分組中沒有出現區議員議員，附件二也取消了立法會中區議員（一）、區議員（二）的席位。對此，鄧中華指出，區議會是香港的區域組織，本應在基本法規定的範圍內履行職責，但近年來，區議會運作已嚴重偏離了基本法第九十七條規定的「接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢」的職能和「非政權性的區域組織」的性質。之所以如此，一個主要的原因就是區議員成員比例成為行政長官選舉委員會的成員，並在立法會中佔有較多席位，變相地改變

了區議會的性質和定位，使區議會在香港特區政治生活中影響過大，甚至成為一些人從事反中亂港活動的重要平台。要促使區議會回歸基本法對它的定位，就必須取消其現在選舉會和立法會中的席位，削弱它的政治功能。中央有關部門在前一階段聽取香港社會各界人士意見建議時，很多香港人士呼籲取消區議會在選舉委員會和立法會中的席位。全國人大常委會認真研究後採納了這一意見。作出這一修改，將促使區議會回歸原本的職能、定位，做好地區服務工作。既然是運用政府公務，就應該真正地為基層社區謀福利、做實事，真正為特區政府和普通市民之間的溝通橋樑。決不允許區議會成為從事反中亂港活動的平台。

此次完善香港選舉制度，設立了候選人資格審查機制。對於這一制度設計背後的考慮，鄧中華表示，根據全國人大3月11日的決定和新修訂的基本法附件一和附件二，香港特別行政區將設立候選人資格審查委員會，負責審查並確認選舉委員會委員候選人、行政長官候選人和立法會議員候選人的資格。作出這一規定，其目的就是要確保有關候選人符合參選年齡、國籍、居留權、有無犯罪記錄等一般性的資格要求，還要符合維護基本法、效忠香港特別行政區的法定要求和條件，以全面落實「愛國者治港」原則。

他強調說，習近平總書記深刻指出，要確保「一國兩制」實踐行穩致遠，必須始終堅持「愛國者治港」。在「愛國者治港」是「一國兩制」的核心要義和必然要求。夏寶龍同志在2月22日發表的《全面落實「愛國者治港」原則，推進「一國兩制」實踐行穩致遠》的重要講話中，對堅持「愛國者治港」的客觀標準和要求做了清晰闡述，並特別強調指出，對於身處重要崗位、掌握重要權力、肩負重要管治責任的人士，在愛國的標準上理應有更高的要求。發展香港的民主制度決不能背離「愛國者治港」這一根本原則。這次全國人大及其常委會修改完善香港特別行政區選舉制度，就是要將「愛國者治港」這一根本原則法律化、制度化，就是要將反中亂港分子排除出香港特別行政區的管治架構，就是要杜絕反中亂港分子繼續堂而皇之地坐在立法會的議事大廳裡搞反中亂港活動。

強調「愛國者治港」絕非「一言堂」

對於反對派是否還有參政空間，香港將來能否保持多元包容的政治文化，鄧中華指出，我們強調「愛國者治港」，絕不是搞「清一色」和「一言堂」，絕不是說不能對特區政府的施政提出不同甚至反對的意見。任何有意願參選的人士，只要符合愛國者標準，獲得足夠提名和候選人資格審查委員會對其資格的確認，都可以參選並依法當選。香港將繼續保持多元包容的政治文化。

他還應詢表示，資格審查和確認的規定適用於選舉委員會全部委員，包括當然委員、提名產生的委員和選舉產生的委員。也就是說，選舉委員會的當然委員和提名產生的委員也要符合「擁護香港特別行政區基本法、效忠香港特別行政區」的法定要求和條件，其資格確認也由香港特別行政區候選人資格審查委員會負責。但是，與選舉產生的委員不同的是，當然委員是基於其特定身份而當然成為委員，提名產生的委員則是按照特定程序推舉成為委員，因此其資格確認程序與經選舉產生的委員候選人的資格審查機制有所不同。正因如此，修訂後的附件一沒有對當然委員和提名產生的委員的資格確認程序作出規定，而是交由香港特區在有關本地立法中加以明確。香港特區有關選管登記機構應在編制、公布選舉委員會委員有關名冊的適當時間，將上述委員名單提交香港特區候選人資格審查委員會，由其對委員的資格加以確認。在此過程中，香港特區候選人資格審查委員會必要時可就有關人員是否符合「擁護、效忠」的法定要求和條件徵詢香港特區國安委的意見，並按修訂後的基本法附件一第八條的有關規定處理，也就是：香港特區國安委根據香港特區政府警務處維護國家安全部門的審查情況，就有關人員是否符合「擁護、效忠」的法定要求和條件作出判斷，並就不符合者向香港特區候選人資格審查委員會出具審查意見。對候選人資格審查委員會根據特區國安委的審查意見書作出的資格確認決定，不得提起訴訟。

修訂後的基本法附件一和附件二分別規定，選委會有關界別分組和立法會功能團體選舉有關界別的合資格團體選民的界定，由香港特別行政區以選舉法規定。對此，鄧中華介紹說，修訂後的附件一和附件二明確規定，除了香港特區選舉法相應者外，有關團體和企業須獲得其在所界別分組或界別相應資格後持續運作三年以上方可成為該界別分組或界別的選民。這實際上已明確了界定合資格團體選民的基本要求，就是說，有關團體首先必須與有關選委會界別分組或立法會功能界別有密切聯繫，並且持續運作了一定的時間。其次，有關團體在該界別分組或界別應具有代表性。再者，此次完善香港特區選舉制度的目的是為了更好地落實「愛國者治港」原則，界定合資格團體選民時也應體現這個原則。總之，是否有密切聯繫、是否有代表性、是否體現「愛國者治港」原則，這些都是香港特區在有關本地立法中界定合資格團體選民時須考慮的要素，也只有這樣才符合有關制度設計的初衷。

新制度消除港政治隱患

鄧中華認為，全國人大常委會通過對基本法兩個附件的修訂案，標誌著從國家層面修改完善香港特別行政區選舉制度的工作已經完成。下一步，香港特區需要盡快完成本地配套法律的修訂，並在此基礎上依法組織相關選舉活動，使全國人大及其常委會的「決定+修法」在特別行政區真正落地實施。

他表示，長期以來，兩大制度性難題一直困擾着香港社會，一個是基本法第二十三條立法遲遲未立而導致香港特區在維護國家安全方面處於「不設防」的狀態，另一個是香港政治發展長期處於不確定狀態而導致香港社會掙扎不斷、撕裂加劇。隨着香港國安法的制定實施，隨着新的選舉制度在香港落地執行，這兩大制度性難題將得到有效解決，關乎香港政治穩定和政權安全的隱患和風險將得以消除，香港有望從長期的政治掙扎和對立對抗中解脫出來，齊心協力抓民生，聚精會神謀發展。香港的前景必將更加美好，香港市民的生活必將更加幸福。

談及香港民主政制的未來發展，鄧中華指出，這次全國人大及其常委會對基本法附件一、附件二作出修改，而沒有對基本法第四十五條和第六十八條作出修改，而這兩條明確規定根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則，最終達至普選產生行政長官和全部立法會議員由普選產生的目標。這就說明，中央堅定推進香港民主政制發展的方向和目標沒有變，並將與香港社會各界一道，努力創造條件，促成「雙普選」最終實現。

