

2017  
機不可失

行政長官普選辦法  
諮詢文件

二零一五年一月



香港特別行政區政府

## 目錄

	前言	iii
第一章：	引言	1
第二章：	行政長官普選辦法的原則	4
第三章：	提名委員會的構成及產生辦法	7
第四章：	提名委員會提名行政長官候選人的程序	11
第五章：	行政長官普選的投票安排	15
第六章：	行政長官普選的其他相關問題	19
第七章：	徵詢意見	23
第八章：	提交意見或建議途徑	27
附件一：	全國人民代表大會常務委員會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（2007 年 12 月 29 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過）	29

附件二：	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（2004年4月6日第十屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議通過）	32
附件三：	全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定（2014年8月31日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議通過）	34
附件四：	關於《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定（草案）》的說明（2014年8月27日在第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議上全國人大常委會副秘書長李飛）	38
附件五：	現行選舉委員會的組成	47
附件六：	提名委員會提名階段可考慮的不同投票程序	50
附件七：	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》第五十三條第二款的解釋（2005年4月27日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議通過）	52

## 前言

政制發展第二輪諮詢是按 2004 年《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》定下的「五步曲」程序以及特區政府處理政制發展問題的慣例所進行的一個階段性諮詢。

2. 然而，鑒於 2014 年 8 月 31 日全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委會）通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》（《決定》）後，社會上就政制發展所引發的一連串事件，政改諮詢專責小組認為有需要在這份諮詢文件進入具體討論之前，向全社會坦率地表達這個諮詢所面對的重大政治環境、諮詢過程和結果對政制發展以至香港目前面對嚴峻的局面的影響。

3. 現時，社會人士對政制發展的意見正漸趨兩極化。有一類意見要求特區依法落實 2017 年普選行政長官，邁出民主發展的一大步，堅持不要原地踏步。他們認為應尊重《決定》，善用《決定》框架下的空間，為普選行政長官的具體辦法尋找最大的共識。另一類意見則堅決不接受《決定》，從而否定「五步曲」的首兩步，要求一切推倒重來，或者以先接納不符合《基本法》的「公民提名」方案，或要在 2017 年普選行政長官前取消立法會功能組別選舉，作為討論的前設。

4. 無論你所持的是哪一類意見，我們想在諮詢開始前先清楚說明特區政府的三點立場和看法：

- (i) 正如我們一直反覆強調，政制發展必須建基於《基本法》和全國人大常委會的《決定》，否則是「無根之木、無源之水」，不切實際；普選行政長官的目標亦只會是「鏡中花、水中月」；

(ii) 2017 年普選行政長官，是中央、特區政府和香港市民的共同願望。中央和特區政府推動普選的決心和誠意，是不容置疑的。但 2017 年能否如期落實普選行政長官，要視乎社會整體是否接納在《基本法》和全國人大常委會《決定》的框架下，走完「五步曲」。我們呼籲社會大眾充分利用第二輪諮詢的機會，清楚表達讓 2017 年可率先實行普選行政長官的訴求，並在《決定》的框架下，共同探討可行的空間，尋求共識；以及

(iii) 普選行政長官的方案必須得到立法會全體議員三分之二多數通過。這是關鍵的一步，亦是「五步曲」中最難走的一步。我們希望並深信立法會議員作為民意代表，無論所屬的政黨或個人持什麼政治立場，最終都會按照香港市民的整體意願投下他們的一票。

5. 特區政府必須明確指出，不久前社會上出現的大規模違法活動，不單衝擊法治，亦無助推動政制發展，反而挑動起社會上不同意見的互相攻擊，也蠶食了應有的尊重及互信。政府有責任向社會清楚解說普選行政長官必須合乎《基本法》和全國人大常委會有關解釋及決定方能成事，這也是香港社會的普遍共識。

6. 落實普選行政長官，是回歸十七年來，政治上最艱難的工作。這不單關係到特區的政制發展，也是考驗香港整體能否把社會從分裂和爭拗中，帶回到求同存異、理性包容的政治倫理和文化，同時要在「一國兩制」下，維持中央與特區的互信關係。我們希望社會能在這個關鍵時刻，理性地互相體諒和接納，在「全大局、求共識」的大前提之下開展討論。

政改諮詢專責小組

## 第一章：引言

- 1.01 《基本法》第四十五條及《基本法》附件一，規定了行政長官的產生辦法，並且進一步規定根據香港特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的目標。
- 1.02 全國人民代表大會常務委員會（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》（2007年的《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。有關2007年的《決定》的全文見附件一。
- 1.03 此外，全國人大常委會2007年的《決定》亦提到，在香港特別行政區行政長官實行普選前的適當時候，行政長官須按照《基本法》的有關規定和《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》（2004年的《解釋》），就行政長官產生辦法的修改問題向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會確定。修改行政長官產生辦法的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人大常委會批准。有關全國人大常委會2004年的《解釋》全文見附件二。
- 1.04 嚴格按照《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定，落實2017年普選行政長官，是中央、特區政府和香港市民的共同願望。為推動這項重要的工作，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)。專責小組隨後於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》，並展開為期五個月的公眾諮詢，廣泛收集社會各界意見。

- 1.05 其後，特區政府於2014年7月15日發表了《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》，詳細交代了諮詢期內就2017年普選行政長官及2016年立法會產生辦法所收集到的意見。行政長官亦於同日向全國人大常委會提交報告，就2017年行政長官及2016年立法會產生辦法是否需要修改，提請全國人大常委會作出決定。
- 1.06 在審議行政長官提交的報告及廣泛聽取了香港社會各界人士的意見後，全國人大常委會於2014年8月31日通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》(2014年的《決定》)。2014年的《決定》的全文及《關於〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定(草案)〉的說明》(《決定(草案)的說明》)見附件三及附件四。
- 1.07 全國人大常委會2014年的《決定》正式確定從2017年開始，香港特別行政區行政長官選舉可以實行由普選產生的辦法。2014年的《決定》同時為普選行政長官的具體方案定下清晰而明確的框架。
- 1.08 為推進香港民主發展，在《基本法》和全國人大常委會2014年的《決定》的框架下落實2017年普選行政長官，特區政府現擬備了《行政長官普選辦法諮詢文件》(《諮詢文件》)，就行政長官普選辦法展開為期兩個月的公眾諮詢。

- 1.09 是次公眾諮詢將就修改《基本法》附件一有關行政長官產生辦法，以及與其相關的本地立法議題，廣泛諮詢社會各界的意見。
- 1.10 本《諮詢文件》的第三章至第六章載列行政長官普選辦法可考慮的議題，希望市民和各界人士能在《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定的基礎上聚焦討論，早日尋求共識，以爭取行政長官普選辦法獲得多數市民、立法會和中央的支持，讓全港 500 萬合資格選民可於 2017 年以「一人一票」方式選出下任行政長官。

## 第二章：行政長官普選辦法的原則

### 2.01 《基本法》第二十六條規定：

「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」

### 2.02 《基本法》第四十四條規定：

「香港特別行政區行政長官由年滿四十周歲，在香港通常居住連續滿二十年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。」

### 2.03 《基本法》第四十五條規定：

「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。

行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至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的目標。

行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。」

### 2.04 全國人大常委會 2014 的《決定》訂明：

「一、從 2017 年開始，香港特別行政區行政長官選舉可以實行由普選產生的辦法。

二、香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法時：

(一) 須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四

任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。

- (二) 提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。
- (三) 香港特別行政區合資格選民均有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。
- (四) 行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。」

2.05 因此，按照《基本法》的相關規定和全國人大常委會2014年的《決定》，在討論2017年行政長官普選辦法時，須符合以下原則：

- (i) 行政長官普選時，需要組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數為1 200人，由四大界別各300人組成。提名委員會委員的產生辦法維持目前《基本法》附件一的規定不變；
- (ii) 任何符合《基本法》第四十四條規定資格的人士，即年滿40周歲，在香港通常居住連續滿20年且在外國無居留權的香港永久性居民中的中國公民，並且符合香港有關法律規定的資格，都可以向提名委員會爭取提名，享有平等的被選舉權；
- (iii) 提名委員會按照民主程序提名產生二至三名候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持；

- (iv) 香港特別行政區合資格選民均享有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。全體合資格選民皆享有平等的選舉權；以及
- (v) 行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。

2.06 香港特別行政區行政長官選舉是一國之內一個地方行政區的首長的選舉。《基本法》和全國人大常委會 2014 年的《決定》為行政長官普選辦法定下清晰而明確的框架，符合香港特別行政區的法律地位，兼顧香港特別行政區的實際情況，並充分保障了香港永久性居民依法享有的選舉權和被選舉權。《基本法》附件一修正案草案及相關的本地法例的修訂必須符合上述的框架及原則，透過社會各界以理性、務實的討論，達成共識，進一步制定具體安排，以確立一個公開、公平、公正的行政長官普選制度。

2.07 在嚴格按照《基本法》、《基本法》所規定特區政治體制的設計原則，及全國人大常委會 2014 年的《決定》的前提下，在討論 2017 年行政長官普選辦法時，我們可以考慮以下重點議題：

- (i) 提名委員會的構成及產生辦法；
- (ii) 提名委員會提名行政長官候選人的程序；
- (iii) 行政長官普選的投票安排；以及
- (iv) 行政長官普選的其他相關問題。

2.08 以上議題的討論載列於《諮詢文件》的第三章至第六章。

## 第三章：提名委員會的構成及產生辦法

### 憲制基礎及框架

3.01 根據全國人大常委會 2014 年的《決定》：

「二、香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法時：

（一）須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。」

3.02 此外，《決定（草案）的說明》提到：

「按照這一規定，將來香港基本法附件一修正案規定的提名委員會應沿用目前選舉委員會由 1 200 人、四大界別同等比例組成的辦法，並維持香港基本法附件一現行有關委員產生辦法的規定。」

3.03 《決定（草案）的說明》進一步提到，《基本法》第四十五條第二款規定的有「廣泛代表性」的提名委員會，其「廣泛代表性」的內涵與《基本法》附件一規定的選舉委員會的「廣泛代表性」的內涵是一致的，即由四個界別同等比例組成，各界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生委員的名額，由香港特別行政區制定選舉法加以規定，各界別法定團體根據法定的分配名額和選舉辦法自行選出委員。

### 現行安排

3.04 根據 2010 年 8 月 28 日第十一屆全國人大常委會第十六次會議予以批准的《中華人民共和國香港特別行政

區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法修正案》，2012年選舉第四任行政長官人選的選舉委員會共1200人，由下列四個界別人士組成：

工商、金融界	300人
專業界	300人
勞工、社會服務、宗教等界	300人
立法會議員、區議會議員的代表、鄉議局的代表、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的代表	300人

3.05 《行政長官選舉條例》（第569章）按照《基本法》附件一以及上述修正案的規定，就行政長官選舉，包括選舉委員會的組成，訂定詳細的法例規定和程序。目前，選舉委員會的四個界別，由共38個界別分組組成，詳情見附件五。

3.06 在提名委員會產生辦法方面，現時在選舉委員會38個界別分組中，有35個界別分組的委員是透過「得票最多者當選」方式選舉產生。至於其餘的三個界別分組，宗教界界別分組（60名委員）是由六個指定團體提名產生，香港地區全國人民代表大會代表（36名委員）及立法會議員（70名委員）為當然委員。

### 考慮因素

3.07 鑒於全國人大常委會2014年的《決定》訂明提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定，即提名委員會的人數確定為1200人，由四大界別各

300 人組成，而委員產生辦法維持目前《基本法》附件一的規定不變，我們可視乎有否足夠支持，在本地立法階段就提名委員會四大界別下的界別分組構成、每個界別分組的人數，及有關界別分組的選民基礎作適當調整。

- 3.08 在考慮上述問題時，我們亦須考慮有關的調整是否實際可行、確保提名委員會具有廣泛代表性、體現各界別均衡參與、有利於保持資本主義制度和各界別分組選出真正能代表該界別分組的人士等；並須尊重各界別分組的意願，以及獲得相關界別分組的廣泛支持，否則在政治上將難以達成共識。

## 建議

- 3.09 基於以上因素，我們建議可考慮：

### 界別分組

- (i) 提名委員會的構成按照現行選舉委員會四個界別共 38 個界別分組組成。在這基礎上，提名委員會的各界別分組是否按照現行選舉委員會的相關安排，維持不變，有利早日達成共識；或
- (ii) 在有足夠支持的前提下，加入新的界別分組，以增加現行 38 個界別分組未能充分代表的群體在提名委員會內的代表性；

### 各界別分組的人數

- (iii) 如不新增界別分組，提名委員會每個界別分組的人數，是否按照現行選舉委員會各界別分組的人數，維持不變；或

- (iv) 如加入新的界別分組，如何調整現時各界別分組的議席分佈；以及

### 選民基礎

- (v) 維持提名委員會各界別分組的選民基礎不變；  
或
- (vi) 在有足夠支持、實際可行、有利於各界別分組選出真正代表該界別分組的人士，及尊重各界別分組的意願等前提下，就提名委員會部分界別分組的選民基礎作適度調整。

## 第四章：提名委員會提名行政長官候選人的程序

### 憲制基礎及框架

4.01 根據全國人大常委會 2014 年的《決定》：

「提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。」

4.02 《決定（草案）的說明》指出，提名委員會行使提名行政長官候選人的權力，是作為一個機構整體行使權力，必須體現機構的集體意志。《基本法》第四十五條第二款規定的「民主程序」應當貫徹少數服從多數的民主原則，以體現提名委員會集體行使權力的要求。提名委員會將由四大界別同比例組成，規定候選人必須獲得提名委員會委員過半數支持，候選人就需要在提名委員會不同界別中均獲得一定的支持，有利於體現均衡參與原則，兼顧香港社會各階層利益。

4.03 《決定（草案）的說明》亦提到，行政長官候選人人數規定為二至三名，可以確保選舉有真正的競爭，選民有真正的選擇，並可以避免因候選人過多造成選舉程序複雜、選舉成本高昂等問題。香港回歸以來舉行的行政長官選舉中，各次選舉幾乎都是在二至三名候選人之間競選，確定二至三名候選人比較符合香港的選舉實踐。

### 現行安排

4.04 根據 2010 年 8 月 28 日第十一屆全國人大常委會第十六次會議予以批准的《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法修正案》，不少於 150 名的選舉委員可聯合提名行

政長官候選人。每名委員只可提名一名候選人。

## 考慮因素

- 4.05 在落實行政長官由普選產生時，提名委員會須按民主程序，作為一個機構整體提名行政長官候選人，與現時選舉委員聯合提名行政長官候選人的安排不同。
- 4.06 在設計提名程序時，應確保每名提名委員會委員的權利平等，以及符合法定資格的人士向提名委員會爭取提名的權利平等。
- 4.07 在設計具體提名程序時，我們亦須考慮是否將提名委員會提名行政長官候選人的程序分為「委員推薦」和「委員會提名」兩個階段，並採取較現時低的門檻、具高透明度的提名程序，令提名過程更具競爭性。
- 4.08 根據全國人大常委會 2014 年的《決定》，提名委員會須按民主程序，提名二至三名候選人，然後由香港特別行政區合資格選民依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。因此，提名委員會的運作須具透明度，並應考慮如何提供適當平台讓參選人有公平及充分機會向提名委員會全體委員以至市民大眾解釋其政綱和理念，爭取支持。

## 建議

- 4.09 基於以上考慮，我們建議考慮：

### 提名階段及門檻

- (i) 提名委員會提名行政長官候選人的具體程序，是否分為「委員推薦」和「委員會提名」兩個階段；

- (ii) 如提名程序分為兩個階段，在委員推薦階段，由於現時 150 名選舉委員會委員可具名聯合提名行政長官候選人<sup>1</sup>的安排簡單易明、行之有效，是否採用獲得 150 名提名委員會委員具名推薦即可成為行政長官參選人的方法，或適度降低所需委員具名推薦的數目至 100 名；
- (iii) 現時，行政長官候選人獲選舉委員會委員提名，每名選舉委員會委員只能提名一名候選人，但沒有限制每名被提名人士可獲的提名數目。為了讓提名委員會有足夠選擇，是否應設推薦上限，即每名委員是否只可推薦一名參選人，而視乎委員推薦階段所需的委員推薦數目是 100 或 150，是否規定每名參選人獲得委員推薦數目的上限；

### 提名程序的透明度

- (iv) 提名委員會在行使提名權時，由於提名委員會是作為一整體機構提名候選人，是否需要採取召開全體會議的方式進行提名，並提供適當平台讓參選人有公平及充分機會向提名委員會全體委員以至市民大眾解釋其政綱和理念，爭取支持；

### 具體提名程序

- (v) 候選人數目是否二至三人皆可，即得到過半數提名委員會委員支持的前三名參選人成為正式候選人，如只有兩名參選人得到過半數提名委

---

<sup>1</sup> 根據《行政長官選舉條例》(第 569 章)第 16(2)(a)條及第 18(1)條，任何候選人的提名均須由不少於 150 選舉委員作出；而選舉主任須藉憲報公告所有獲有效提名的候選人的姓名及提名該候選人的選舉委員的姓名。

員會委員支持，則這兩名參選人成為正式候選人，不再提名第三名候選人；

- (vi) 現時選舉委員會採用不記名方式選舉行政長官人選。如提名委員會採用投票方式產生行政長官候選人，應採用記名或不記名方式；
- (vii) 由於提名委員會的提名程序須讓提名委員會可同時產生至少兩名但不多於三名獲得提名委員會全體委員過半數支持的候選人，是否以「一人三票」、「一人二至三票」、「一人最多三票」、「逐一表決」的投票程序，或其他程序，產生二至三名候選人(以上投票程序的詳情見附件六)；以及
- (viii) 如沒有參選人獲得提名委員會全體委員過半數支持，或只有一名參選人獲得提名委員會全體委員過半數支持，應如何處理。

## 第五章：行政長官普選的投票安排

### 憲制基礎及框架

5.01 《基本法》第二十六條規定：

「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」

5.02 根據全國人大常委會 2014 年的《決定》：

「香港特別行政區合資格選民均有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。」

5.03 《決定（草案）的說明》提到：

「根據這一規定，全體合資格選民將人人有權直接參與選舉行政長官，體現了選舉權普及而平等的原則，是香港民主發展的歷史性進步。」

### 現行選舉委員會的投票安排

5.04 按照《基本法》的規定，目前行政長官人選由 1 200 人組成的選舉委員會選舉產生。根據《行政長官選舉條例》（第 569 章）的規定：

- (i) 若只有一名候選人，仍要舉行選舉，而該名候選人在選舉中，必須取得超過 600 支持票，才能在選舉中當選為行政長官；
- (ii) 若屬有競逐的選舉（即有兩名或以上獲有效提名的候選人參選），候選人必須取得超過 600 有效選票，才能在選舉中當選為行政長官；以及

- (iii) 若屬有競逐的選舉，假如在第一輪的投票後沒有候選人當選，除了得票最高及第二高的候選人可進入下一輪投票外，所有其他候選人會被淘汰。若第二輪投票結束後仍沒有候選人能取得超過 600 有效選票，選舉會被終止。

5.05 根據《選舉程序（行政長官選舉）規例》（第541J章）及現行的《行政長官選舉活動指引》，選票上有任何文字或標記，而藉此可能識別選民身分的選票、相當殘破的選票、未經填劃的選票、沒有按照《行政長官選舉程序規例》相關條款而填劃的選票、及選票上無明確選擇，皆屬無效選票。

## 建議

5.06 在落實行政長官由普選產生時，現行由選舉委員會選舉行政長官的具體安排將不適用。基於以上的憲制基礎及框架，在普選行政長官時，全港合資格選民可從提名委員會提名的二至三名候選人，以「一人一票」方式選出行政長官人選。我們可考慮以下投票制度：

### 「得票最多者當選」

- (i) 採用現時普遍在其他公共選舉使用的投票制度，即「得票最多者當選」方式，只舉行一輪投票。在所有候選人中，獲得最多有效票者當選，無須取得過半數票。此制度最為簡單、易明，並由於只需舉行一輪投票，所需的資源（包括舉行選舉及宣傳教育所需的資源）亦相對較少。但基於此制度容許未取得過半數有效票的候選人當選，有意見認為此制度未必能確保獲選的行政長官人選擁有足夠社會整體認受性；或

## 兩輪投票

- (ii) 採用兩輪投票制，即在第一輪投票中，如沒有候選人取得過半數有效票，獲得最高票的兩位候選人將進入第二輪投票，第二輪投票中獲得有效票較多的候選人當選。由於有機會需要舉行兩輪投票，故此制度所需的資源（包括舉行選舉及宣傳教育所需的資源）相對較「得票最多者當選」制為多，但有意見則認為此制度有助確保獲選的行政長官人選擁有足夠社會整體認受性，有利特區政府施政；

## 其他投票制度

- (iii) 以往有意見提出在行政長官普選時可採用其他投票制度，例如：
- (a) 排序複選制（或按選擇次序淘汰制）：根據此投票制，選民在選票上按喜好排列其支持的候選人。在點票時，首先依照選票上的第一選擇來計算候選人的得票，得票最少的候選人將被淘汰，然後將其得票依第二選擇重新分配給其他候選人，按票數再排序後，再將最少票的候選人排除，並將其選票分配給餘下的候選人，如此類推，直至有候選人取得過半數有效選票為止。有意見認為這個制度的好處是能讓選民透過一張選票表達其對所有候選人的喜好排列，省卻選民可能需要投兩次票的要求，但仍能確保獲選人是受到全體選民的大多數支持。不過，這個投票制度比較複雜，而且在香港的公共選舉制度中，只在四個界別（即鄉議局功能界別、漁農界功能界別、保險界功能界別及航運交通界

功能界別)的選舉中採用，但實際運作經驗不多，亦因此對香港大部分選民來說，十分陌生；以及

- (b) 補充投票制：這個制度的投票方法與排序複選制類同，但選民只需投下其首選，或首選及次選，例如在倫敦市長選舉，選民在投票時可按其喜好，選擇首選及次選的候選人。每張選票上設有兩欄，選民可在第一欄內加上「X」號，以示其首選候選人；在第二欄加上「X」號，以示其次選候選人。選民如無屬意的次選候選人，則不必選擇次選候選人。第一次點票，依照選票上的首選來計算候選人的得票，得票過半數者即為當選。如沒有候選人取得過半有效票，得票最多的兩名候選人將被留下，其餘的候選人則被淘汰。之後，點算被淘汰候選人的得票上以留下的兩位候選人列作次選的得票，把它們分派到該兩名留下的候選人，再比較兩者的得票總數，取得最多選票者當選。這個制度比排序複選制較簡單，但在香港的公共選舉制度中從沒有被採用，因此對香港選民也較為陌生。

## 第六章：行政長官普選的其他相關問題

### (一) 提名委員會任期

#### 憲制基礎及現行安排

- 6.01 根據《基本法》附件一，現行的選舉委員會每屆任期為五年。
- 6.02 根據《基本法》第四十六條，香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。
- 6.03 根據《基本法》第五十三條，行政長官缺位時，應在六個月內依《基本法》第四十五條的規定產生新的行政長官。
- 6.04 此外，根據全國人大常委會於 2005 年 4 月 27 日通過《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〉第五十三條第二款的解釋》(2005 年的《解釋》)，如出現行政長官未任滿《基本法》第四十六條規定的五年任期導致行政長官缺位的情況，新的行政長官的任期應為原行政長官的剩餘任期。全國人大常委會 2005 年的《解釋》的全文見附件七。
- 6.05 在目前的安排下，除了出現《基本法》第五十三條所述的出缺情況外，選舉委員會選舉及行政長官選舉均每五年舉行一次，令兩個緊扣的選舉的舉行時間能互相配合，同一個選舉委員會選出的行政長官的總任期，並不會超過選舉委員會本身的權力限期（即五年）。同時，當出現行政長官出缺的情況時，這安排亦有助新的行政長官能在符合《基本法》第五十三條的最短時間內產生，避免因要重新安排新的選舉委員會界別分組選舉以籌組新一屆選舉委員會所需的時

間而引至行政長官職位出現長時間空缺，影響特區政府的施政及運作。

## 建議

6.06 我們建議考慮提名委員會的任期是否維持現時選舉委員會五年任期的安排，還是改為任期到由其提名的行政長官宣誓就職時為止。

## (二) 如行政長官人選不獲任命的重選安排

### 憲制基礎及框架

6.07 《基本法》第十五條規定：

「中央人民政府依照本法第四章的規定任命香港特別行政區行政長官和行政機關的主要官員。」

6.08 《基本法》第四十五條規定：

「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」

6.09 根據全國人大常委會 2014 年的《決定》：

「行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。」

6.10 根據《決定（草案）的說明》：

「中央在制定對香港基本方針政策和香港基本法時就已明確指出，中央人民政府的任命權是實質性的。對在香港當地選舉產生的行政長官人選，中央人民政府具有任命和不任命的最終決定權。」

- 6.11 行政長官人選通過選舉產生後，仍須由中央人民政府任命，才能成為行政長官，這是法律規定的必經程序。香港特別行政區是直轄於中央人民政府的地方行政區域，行政長官須由中央人民政府任命，這種任命決定權，具體體現了國家主權。中央人民政府依法任命行政長官並不是形式上的任命，是實質任命。中央人民政府有權任命，也有權不任命。

### 現行安排

- 6.12 現時《行政長官選舉條例》（第 569 章）（《條例》）第 4 條訂明在以下情況，行政長官職位即出缺：
- (i) 行政長官任期屆滿；
  - (ii) 行政長官去世；或
  - (iii) 中央人民政府依照《基本法》免除行政長官職務。
- 6.13 《條例》第 11 條訂明在某些情況下定出行政長官補選的新投票日。其中，《條例》第 11（3）條只特別訂明就行政長官當選人未能在 7 月 1 日就任行政長官的情況下，規定於在任行政長官任期屆滿後 120 日（或緊接的星期日）進行補選。但現行《條例》並沒有任何條款明確說明如何處理一旦在 7 月 1 日前，行政長官人選不獲中央人民政府任命的重選安排。

### 建議

- 6.14 鑒於上述憲制規定及現行安排，我們現建議修改現行《條例》，對普選行政長官人選不獲中央人民政府任命的情況作出規定。

### (三) 行政長官的政黨背景

#### 現行安排

- 6.15 目前《條例》容許政黨成員競逐行政長官，惟他們須在獲提名時聲明他們是以個人身份參選，而且倘若有政黨成員當選，必須在當選後七個工作日內，公開作出法定聲明，表明不再是任何政黨的成員，並書面承諾，不會在任期內加入任何政黨，也不會受任何政黨的黨紀所規限。

#### 建議

- 6.16 由於香港現時未有政黨法，社會各界對此議題亦未有明顯共識，我們現建議就 2017 年行政長官的選舉，維持現時《條例》就行政長官的政黨背景的相關規定。

## 第七章：徵詢意見

7.01 就 2017 年行政長官的產生辦法的相關考慮議題，特區政府的建議和可考慮的方向如下。

### (一) 提名委員會的構成及產生辦法

7.02 就提名委員會的構成及產生辦法，我們建議可考慮：

#### 界別分組

- (i) 提名委員會的構成按照現行選舉委員會四個界別共 38 個界別分組組成。在這基礎上，提名委員會的各界別分組是否按照現行選舉委員會的相關安排，維持不變，有利早日達成共識；或
- (ii) 在有足夠支持的前提下，加入新的界別分組，以增加現行 38 個界別分組未能充分代表的群體在提名委員會內的代表性；

#### 各界別分組的人數

- (iii) 如不新增界別分組，提名委員會每個界別分組的人數，是否按照現行選舉委員會各界別分組的人數，維持不變；或
- (iv) 如加入新的界別分組，如何調整現時各界別分組的議席分佈；以及

#### 選民基礎

- (v) 維持提名委員會各界別分組的選民基礎不變；或

- (vi) 在有足夠支持、實際可行、有利於各界別分組選出真正代表該界別分組的人士，及尊重各界別分組的意願等前提下，就提名委員會部分界別分組的選民基礎作適度調整。

## (二) 提名委員會提名行政長官候選人的程序

7.03 就提名委員會提名行政長官候選人的程序，我們現建議考慮：

### 提名階段及門檻

- (i) 提名委員會提名行政長官候選人的具體程序，是否分為「委員推薦」及「委員會提名」兩個階段；
- (ii) 如提名程序分為兩個階段，在委員推薦階段，由於現時 150 名選舉委員會委員可具名聯合提名行政長官候選人的安排簡單易明、行之有效，是否採用獲得 150 名提名委員會委員具名推薦即可成為行政長官參選人的方法，或適度降低所需委員具名推薦的數目至 100 名；
- (iii) 現時，行政長官候選人獲選舉委員會委員提名，每名選舉委員會委員只能提名一名候選人，但沒有限制每名被提名人士可獲的提名數目。為了讓提名委員會有足夠選擇，是否應設推薦上限，即每名委員是否只可推薦一名參選人，而視乎委員推薦階段所需的委員推薦數目是 100 或 150，是否規定每名參選人獲得委員推薦數目的上限；

## 提名程序的透明度

- (iv) 提名委員會在行使提名權時，由於提名委員會是作為一整體機構提名候選人，是否需要採取召開全體會議的方式進行提名，並提供適當平台讓參選人有公平機會向提名委員會全體委員，以至市民大眾解釋其政綱和理念，爭取支持；

## 具體提名程序

- (v) 候選人數目是否二至三人皆可，即得到過半數提名委員會委員支持的前三名參選人成為正式候選人，如只有兩名參選人得到過半數提名委員會委員支持，則這兩名參選人成為正式候選人，不再提名第三名候選人；
- (vi) 現時選舉委員會採用不記名方式選舉行政長官人選。如提名委員會採用投票方式產生行政長官候選人，應採用記名或不記名方式；
- (vii) 由於提名委員會的提名程序須讓提名委員會可同時產生至少兩名但不多於三名獲得提名委員會全體委員過半數支持的候選人，是否以「一人三票」、「一人二至三票」、「一人最多三票」、「逐一表決」的投票程序，或其他程序，產生二至三名候選人；以及
- (viii) 如沒有參選人獲得提名委員會全體委員過半數支持，或只有一名參選人獲得提名委員會全體委員過半數支持，應如何處理。

### (三) 行政長官普選的投票安排

7.04 在普選行政長官時，全港合資格選民可從提名委員會提名的二至三名候選人，以「一人一票」選出行政長官人選。我們可考慮：

- (i) 採用現時普遍在其他公共選舉使用的投票制度，只舉行一輪選舉，以「得票最多者當選」的方式選出行政長官人選；或
- (ii) 採用兩輪投票制，即在第一輪投票中，如沒有候選人取得過半數有效票，獲得最高票的兩位候選人將進入第二輪投票，第二輪投票中獲得有效票較多的候選人當選；或
- (iii) 採用其他投票制度，例如排序複選制或補充投票制等。

### (四) 行政長官普選的其他相關問題

7.05 我們建議考慮提名委員會的任期是否維持現時選舉委員會五年任期的安排，還是改為任期到由其提名的行政長官宣誓就職時為止。

7.06 在處理行政長官人選一旦不獲任命的重選安排方面，我們現建議修改現行《行政長官選舉條例》，對普選行政長官人選不獲中央人民政府任命的情況作出規定。

7.07 在行政長官的政黨背景方面，由於香港現時未有政黨法，社會各界對此議題亦未有明顯共識，我們現建議就2017年行政長官的選舉，維持現時《行政長官選舉條例》就行政長官的政黨背景的相關規定。

## 第八章：提交意見或建議途徑

8.01 我們歡迎市民在 2015 年 3 月 7 日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式遞交意見：

地址： 香港添馬添美道 2 號  
政府總部東翼 12 樓  
政制及內地事務局

傳真號碼： 2563 9292

電郵地址： [views@2017.gov.hk](mailto:views@2017.gov.hk)

8.02 公眾人士就《諮詢文件》遞交意見時附上的個人資料純屬自願提供。收集所得的意見書和個人資料或會轉交有關的政府決策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資料的政府決策局和部門日後亦只可把該些資料用於同一用途。

8.03 就《諮詢文件》遞交意見書的個人及團體（「寄件人」），其姓名／名稱及意見或會被刊載，供公眾人士查閱。本局在與其他人士進行討論時（不論是內部或公開），或在其後發表的報告中，或會指名引用就本諮詢文件所遞交的意見。

8.04 為了保障寄件人的資料私隱，我們在編印意見書時，會將寄件人的有關資料（如有提供），例如：住址／回郵地址、電郵地址、身分證號碼、電話號碼、傳真號碼和簽名等刪除。

8.05 寄件人如不欲公開其姓名／名稱及／或全部或部分意見，本局會尊重其意願。寄件人如在其意見書中表示要求把身分保密，本局會在編印其意見書時把寄件人名字刪除。寄件人如要求把意見書保密，其意見書將不會被刊載。

8.06 如寄件人並無要求把身分或意見書保密，則當作其姓名／名稱及全部意見可被公開刊載。

8.07 任何向本局提交意見書的寄件人，均有權查閱及更正其意見書附列的個人資料。查閱或更正個人資料的要求，應以書面提出：

地址： 香港添馬添美道2號  
政府總部東翼12樓  
政制及內地事務局  
助理秘書長（3B）

傳真號碼： 2563 9292

電郵地址： [views@2017.gov.hk](mailto:views@2017.gov.hk)

政制及內地事務局  
2015年1月

全國人民代表大會常務委員會  
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  
(2007 年 12 月 29 日第十屆全國人民代表大會  
常務委員會第三十一次會議通過)

第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議審議了香港特別行政區行政長官曾蔭權 2007 年 12 月 12 日提交的《關於香港特別行政區政制發展諮詢情況及 2012 年行政長官和立法會產生辦法是否需要修改的報告》。會議認為，2012 年香港特別行政區第四任行政長官的具體產生辦法和第五屆立法會的具體產生辦法可以作出適當修改；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。全國人民代表大會常務委員會根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的有關規定和《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》決定如下：

一、2012 年香港特別行政區第四任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。2012 年香港特別行政區第五屆立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法，功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程序維持不變。在此前提下，2012 年香港特別行政區第四任行政長官的具體產生辦法和 2012 年香港特別行政區第五屆立法會的具體產生辦法，可按照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條、第六十八條的規定和附件一第七條、附件二第三條的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。

二、在香港特別行政區行政長官實行普選前的適當時候，行政長官須按照香港基本法的有關規定和《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》，就行政長官產生辦法的修改問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。修改行政長官產生辦法的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會批准。

三、在香港特別行政區立法會全部議員實行普選前的適當時候，行政長官須按照香港基本法的有關規定和《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》，就立法會產生辦法的修改問題以及立法會表決程序是否相應作出修改的問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。修改立法會產生辦法和立法會法案、議案表決程序的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會備案。

四、香港特別行政區行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案表決程序如果未能依照法定程序作出修改，行政長官的產生辦法繼續適用上一任行政長官的產生辦法，立法會的產生辦法和法案、議案表決程序繼續適用上一屆立法會的產生辦法和法案、議案表決程序。

會議認為，根據香港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。提名委員會可參照香港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。

會議認為，經過香港特別行政區政府和香港市民的共同努力，香港特別行政區的民主制度一定能夠不斷向前發展，並按照香港基本法和本決定的規定，實現行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標。

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  
(2004年4月6日第十屆全國人民代表大會  
常務委員會第八次會議通過)

第十屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議審議了委員長會議關於提請審議《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(草案)》的議案。經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》第七條“二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准”的規定和附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》第三條“二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案”的規定，作如下解釋：

一、上述兩個附件中規定的“二〇〇七年以後”，含二〇〇七年。

二、上述兩個附件中規定的二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序“如需”修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改。

三、上述兩個附件中規定的須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准或者備案，是指行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法及立法會法案、議案的表決程序修改時必經的法律程序。只有經過上述程序，包括最後全國人民代表大會常務委員會依法批准或者備案，該修改方可生效。是否需要進行修改，香港特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條和第六十八條規定，根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法及立法會法案、議案表決程序的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出。

四、上述兩個附件中規定的行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序如果不作修改，行政長官的產生辦法仍適用附件一關於行政長官產生辦法的規定；立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序仍適用附件二關於第三屆立法會產生辦法的規定和附件二關於法案、議案的表決程序的規定。

現予公告。

全國人民代表大會常務委員會  
關於香港特別行政區行政長官普選問題  
和 2016 年立法會產生辦法的決定

(2014 年 8 月 31 日第十二屆全國人民代表大會  
常務委員會第十次會議通過)

第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議審議了香港特別行政區行政長官梁振英 2014 年 7 月 15 日提交的《關於香港特別行政區 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法是否需要修改的報告》，並在審議中充分考慮了香港社會的有關意見和建議。

會議指出，2007 年 12 月 29 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過的《全國人民代表大會常務委員會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》規定，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；在行政長官實行普選前的適當時候，行政長官須按照香港基本法的有關規定和《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》，就行政長官產生辦法的修改問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。2013 年 12 月 4 日至 2014 年 5 月 3 日，香港特別行政區政府就 2017 年行政長官產生辦法和 2016 年立法會產生辦法進行了廣泛、深入的公眾諮詢。諮詢過程中，香港社會普遍希望 2017 年實現行政長官由普選產生，並就行政長官普選辦法必須符合香港基本法和全國人大常委會有關決定、行政長官必須由愛國愛港人士擔任等重要原則形成了廣泛共識。對於 2017 年行政長官普選辦法和 2016 年立法會產生辦法，香港社會提出了各種意見和建議。在此基礎上，香港特

別行政區行政長官就 2017 年行政長官和 2016 年立法會產生辦法修改問題向全國人大常委會提出報告。會議認為，行政長官的報告符合香港基本法、全國人大常委會關於香港基本法附件一第七條和附件二第三條的解釋以及全國人大常委會有關決定的要求，全面、客觀地反映了公眾諮詢的情況，是一個積極、負責、務實的報告。

會議認為，實行行政長官普選，是香港民主發展的歷史性進步，也是香港特別行政區政治體制的重大變革，關係到香港長期繁榮穩定，關係到國家主權、安全和發展利益，必須審慎、穩步推進。香港特別行政區行政長官普選源於香港基本法第四十五條第二款的規定，即“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至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的目標。”制定行政長官普選辦法，必須嚴格遵循香港基本法有關規定，符合“一國兩制”的原則，符合香港特別行政區的法律地位，兼顧社會各階層的利益，體現均衡參與，有利於資本主義經濟發展，循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度。鑒於香港社會對如何落實香港基本法有關行政長官普選的規定存在較大爭議，全國人大常委會對正確實施香港基本法和決定行政長官產生辦法負有憲制責任，有必要就行政長官普選辦法的一些核心問題作出規定，以促進香港社會凝聚共識，依法順利實現行政長官普選。

會議認為，按照香港基本法的規定，香港特別行政區行政長官既要對香港特別行政區負責，也要對中央人民政府負責，必須堅持行政長官由愛國愛港人士擔任的原則。這是“一國兩制”方針政策的基本要求，是行政長官的法律地位和重要職責所決定的，是保持香港長期繁榮穩定，維護國家主權、安全和發展利益的客觀需要。行政長官普選辦法必須為此提供相應的制度保障。

會議認為，2012年香港特別行政區第五屆立法會產生辦法經過修改後，已經向擴大民主的方向邁出了重大步伐。香港基本法附件二規定的現行立法會產生辦法和表決程序不作修改，2016年第六屆立法會產生辦法和表決程序繼續適用現行規定，符合循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度的原則，符合香港社會的多數意見，也有利於香港社會各界集中精力優先處理行政長官普選問題，從而為行政長官實行普選後實現立法會全部議員由普選產生的目標創造條件。

鑒此，全國人民代表大會常務委員會根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》、《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》和《全國人民代表大會常務委員會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》的有關規定，決定如下：

一、從 2017 年開始，香港特別行政區行政長官選舉可以實行由普選產生的辦法。

二、香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法時：

（一）須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。

（二）提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。

（三）香港特別行政區合資格選民均有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。

(四) 行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。

三、行政長官普選的具體辦法依照法定程序通過修改《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》予以規定。修改法案及其修正案應由香港特別行政區政府根據香港基本法和本決定的規定，向香港特別行政區立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會批准。

四、如行政長官普選的具體辦法未能經法定程序獲得通過，行政長官的選舉繼續適用上一任行政長官的產生辦法。

五、香港基本法附件二關於立法會產生辦法和表決程序的現行規定不作修改，2016年香港特別行政區第六屆立法會產生辦法和表決程序，繼續適用第五屆立法會產生辦法和法案、議案表決程序。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。在立法會實行普選前的適當時候，由普選產生的行政長官按照香港基本法的有關規定和《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》，就立法會產生辦法的修改問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。

會議強調，堅定不移地貫徹落實“一國兩制”、“港人治港”、高度自治方針政策，嚴格按照香港基本法辦事，穩步推進2017年行政長官由普選產生，是中央的一貫立場。希望香港特別行政區政府和香港社會各界依照香港基本法和本決定的規定，共同努力，達至行政長官由普選產生的目標。

關於《全國人民代表大會常務委員會  
關於香港特別行政區行政長官普選問題  
和 2016 年立法會產生辦法的決定（草案）》的說明

2014 年 8 月 27 日在第十二屆  
全國人民代表大會常務委員會第十次會議上

全國人大常委會副秘書長 李飛

全國人民代表大會常務委員會：

我受委員長會議的委託，現對《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定（草案）》作說明。

依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱“香港基本法”）的規定和《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》，2014 年 7 月 15 日，香港特別行政區行政長官梁振英向全國人大常委會提交了《關於香港特別行政區 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法是否需要修改的報告》（以下簡稱“行政長官報告”）。8 月 18 日，委員長會議決定將審議行政長官報告列入十二屆全國人大常委會第十次會議議程，並委託中央有關部門負責人聽取了香港特別行政區全國人大代表、全國政協委員、全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會香港委員和香港各界人士的意見，同時徵求了國務院港澳事務辦公室的意見。8 月 26 日，常委會分組審議了行政長官報告。

常委會組成人員指出，香港基本法第四十五條第二款規定：“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至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的目標。”2007年12月29日通過的《全國人民代表大會常務委員會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》明確提出：“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。”該決定還重申了香港基本法及其解釋的有關規定，即在行政長官實行普選前的適當時候，行政長官須就行政長官產生辦法的修改問題向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會確定。常委會組成人員認為，隨著2017年的臨近，現在需要就2017年行政長官產生辦法和2016年立法會產生辦法有關問題作出決定。行政長官向全國人大常委會提交有關報告，是必要的，也是及時的。行政長官報告全面、客觀地反映了香港社會有關行政長官普選辦法和2016年立法會產生辦法的意見和訴求，既反映了共識，也反映了分歧，是一個積極、負責、務實的報告。

常委會組成人員認為，香港特別行政區實行行政長官普選，是香港民主發展的歷史性進步，也是香港特別行政區政治體制的重大變革，關係到香港長期繁榮穩定，關係到國家主權、安全和發展利益，必須審慎、穩步推進，防範可能帶來的各種風險。香港特別行政區行政長官普選源於香港基本法的規定，制定行政長官普選辦法，必須嚴格遵循香港基本法有關規定，符合“一國兩制”的原則，符合香港特別行政區的法律地位，兼顧社會各階層利益，體現均衡參與，有利於資本主義經濟發展，循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度。常委會組成人員認為，中央在制定對香港基本方針政策時就明確提出了“港人治港”的界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。根據香港基本法的規定，香港特別行政區行政長官既是香港特別行政區的首長，也是香港特別行政區政府的首長；既要對香港特別行政區負責，也要對中央人民政府負責；必須宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特

別行政區。因此，香港特別行政區行政長官必須由愛國愛港人士擔任，是“一國兩制”方針政策的基本要求，是香港基本法規定的行政長官的法律地位和重要職責所決定的，是保持香港長期繁榮穩定，維護國家主權、安全和發展利益的客觀需要。行政長官普選辦法必須為此提供相應的制度保障。

常委會組成人員認為，回歸十七年來，香港社會仍然有少數人對“一國兩制”方針政策缺乏正確認識，不遵守香港基本法，不認同中央政府對香港的管治權。在行政長官普選問題上，香港社會存在較大爭議，少數人甚至提出違反香港基本法的主張，公然煽動違法活動。這種情況勢必損害香港特別行政區的法治，損害廣大香港居民和各國投資者的利益，損害香港的長期繁榮穩定，必須予以高度關注。常委會組成人員認為，全國人大常委會對正確實施香港基本法和決定行政長官產生辦法負有憲制責任，有必要就行政長官普選辦法的一些核心問題作出規定，促進香港社會凝聚共識，確保行政長官普選在香港基本法和全國人大常委會有關決定規定的正確軌道上進行。

國務院港澳事務辦公室認為，儘管香港社會在行政長官普選的具體辦法問題上仍存在較大分歧，但社會各界普遍希望 2017 年行政長官由普選產生。為此，根據 2007 年 12 月 29 日全國人大常委會的有關決定，可同意 2017 年香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法，同時需要對行政長官普選辦法的核心問題作出必要規定，以利於香港社會進一步形成共識。2016 年立法會產生辦法可不作修改。

根據香港基本法的規定和常委會組成人員對行政長官報告的審議意見，並認真考慮了國務院港澳事務辦公室的意見和行政長官報告提出的意見，委員長會議提出了《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定(草案)》，現就草案的內容說明如下：

## 一、關於從 2017 年開始行政長官可以由普選產生

根據香港基本法和 2007 年 12 月 29 日全國人大常委會的有關決定以及常委會組成人員的審議意見，草案第一條規定：“從 2017 年開始，香港特別行政區行政長官選舉可以實行由普選產生的辦法。”這一條規定的主要考慮是：

第一，草案採用“從 2017 年開始，香港特別行政區行政長官選舉可以實行由普選產生的辦法”的表述，表明 2017 年第五任行政長官及以後各任行政長官都可以實行由普選產生的辦法。

第二，香港基本法第四十五條規定，行政長官產生辦法最終要達至由普選產生的目標。2007 年 12 月 29 日全國人大常委會的有關決定進一步提出：“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，草案第一條的規定，明確了 2017 年及以後各任行政長官可以實行由普選產生的辦法，符合香港基本法和全國人大常委會上述決定。

第三，香港社會對行政長官普選問題已經討論多年，形成了四點共識，即：香港社會普遍期望 2017 年落實普選行政長官；普遍認同按照香港基本法和全國人大常委會的相關解釋及決定制定行政長官普選辦法；普遍認同成功落實行政長官普選對保持香港的發展及長期繁榮穩定有正面作用；普遍認同行政長官人選必須愛國愛港。從 2017 年開始，行政長官選舉採用普選的辦法，符合香港社會的共同意願。

## 二、關於行政長官普選制度核心問題的規定

香港基本法第四十五條對行政長官普選已經作出比較明確的規定。根據香港基本法和常委會組成人員的審議意見以及其他方面的意見，草案第二條對行政長官普選制度核心

問題作了以下規定：

（一）關於提名委員會的組成。草案第二條第一項規定：“提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。”按照這一規定，將來香港基本法附件一修正案規定的提名委員會應沿用目前選舉委員會由1200人、四大界別同等比例組成的辦法，並維持香港基本法附件一現行有關委員產生辦法的規定。這一規定的主要考慮是：

第一，從香港基本法立法原意看，香港基本法第四十五條第二款規定的有“廣泛代表性”的提名委員會，其“廣泛代表性”的內涵與香港基本法附件一規定的選舉委員會的“廣泛代表性”的內涵是一致的，即由四個界別同等比例組成，各界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生委員的名額，由香港特別行政區制定選舉法加以規定，各界別法定團體根據法定的分配名額和選舉辦法自行選出委員。2007年12月29日全國人大常委會的有關決定中關於“提名委員會可參照香港基本法附件一有關選舉委員會的現行規定組成”的規定，指明瞭提名委員會與選舉委員會在組成上的一致關係。鑒於香港社會對這個問題仍存在不同認識，為正確貫徹落實香港基本法的規定，有必要作進一步明確。

第二，行政長官選舉委員會的組成辦法是香港基本法起草時經過廣泛諮詢和討論所形成的共識。香港回歸以來行政長官的選舉實踐證明，選舉委員會能夠涵蓋香港社會各方面有代表性的人士，體現了社會各階層、各界別的均衡參與，符合香港的實際情況。提名委員會按照目前的選舉委員會組建，既是香港基本法有關規定的要求，也是行政長官普選時體現均衡參與、防範各種風險的客觀需要。

第三，香港社會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組成，有不少意見認為提名委員會

的人數、構成和委員產生辦法等方面應採用目前選舉委員會的規定。考慮到有關第四任行政長官選舉委員會的規定是2010年修改行政長官產生辦法時作出的，並經全國人大常委會批准，委員總數已從800人增加到1200人，四個界別同比例增加，獲得各方面的認同和支持，提名委員會按照這一選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法作出規定比較適當。

（二）關於行政長官候選人的的人數。草案第二條第二項規定：“提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。”這一規定的主要考慮是：

第一，行政長官候選人人數規定為二至三名，可以確保選舉有真正的競爭，選民有真正的選擇，並可以避免因候選人過多造成選舉程序複雜、選舉成本高昂等問題。

第二，香港回歸以來舉行的行政長官選舉中，各次選舉幾乎都是在二至三名候選人之間競選。確定二至三名候選人比較符合香港的選舉實踐。

（三）關於行政長官候選人須獲得提名委員會過半數支持。草案第二條第二項規定：“每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。”這一規定的主要考慮是：

第一，香港基本法規定的提名委員會是一個專門的提名機構，提名委員會行使提名行政長官候選人的權力，是作為一個機構整體行使權力，必須體現機構的集體意志。香港基本法第四十五條第二款規定的“民主程序”應當貫徹少數服從多數的民主原則，以體現提名委員會集體行使權力的要求。因此，規定行政長官候選人必須獲得提名委員會委員過半數支持是適當的。

第二，提名委員會將由四大界別同比例組成，規定候選人必須獲得提名委員會委員過半數支持，候選人就需要在提名委員會不同界別中均獲得一定的支持，有利於體現均衡

參與原則，兼顧香港社會各階層利益。

第三，行政長官報告表明，香港社會有不少意見認同行政長官候選人需要獲得提名委員會委員一定比例的支持。全國人大常委會辦公廳聽取的意見中，有不少人建議對這個比例作出明確規定。為此，進一步明確行政長官候選人須獲得提名委員會委員過半數支持，符合香港基本法的規定，有助於促進香港社會凝聚共識。

（四）關於行政長官選舉的投票辦法。香港基本法第二十六條規定：“香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權”，據此，草案第二條第三項規定：“香港特別行政區合資格選民均有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。”根據這一規定，全體合資格選民將人人有權直接參與選舉行政長官，體現了選舉權普及而平等的原則，是香港民主發展的歷史性進步。

（五）關於行政長官的任命。香港基本法第四十五條第一款規定：“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”據此，草案第二條第四項規定：“行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。”中央在制定對香港基本方針政策和香港基本法時就已明確指出，中央人民政府的任命權是實質性的。對在香港當地選舉產生的行政長官人選，中央人民政府具有任命和不任命的最終決定權。

### 三、關於行政長官產生辦法修正案的提出

在香港基本法中，行政長官的具體產生辦法由附件一加以規定。修改行政長官產生辦法，需要根據全國人大常委會的有關決定，由香港特別行政區政府提出有關修改行政長官產生辦法的法案及其修正案。據此，草案第三條規定：“行政長官普選的具體辦法依照法定程序通過修改《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一‘香港特別行政區行政

長官的產生辦法’予以規定。修改法案及其修正案應由香港特別行政區政府根據香港基本法和本決定的規定，向香港特別行政區立法會提出，經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會批准。”

#### 四、關於行政長官產生辦法如果不作修改繼續適用現行規定的問題

根據 2004 年全國人大常委會解釋的規定，行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序如果不作修改，仍適用原來兩個產生辦法和法案、議案表決程序的規定。2007 年全國人大常委會在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中重申了上述內容。據此，草案第四條規定：“如行政長官普選的具體辦法未能經法定程序獲得通過，行政長官的選舉繼續適用上一任行政長官的產生辦法。”

#### 五、關於 2016 年立法會產生辦法修改問題

行政長官報告提出，香港社會普遍認同目前應集中精力處理好普選行政長官的辦法；由於 2012 年立法會產生辦法已作較大變動，普遍認同就 2016 年立法會產生辦法毋須對基本法附件二作修改。常委會組成人員審議認為，2012 年香港特別行政區第五屆立法會產生辦法經過修改後已經向擴大民主的方向邁出了重大步伐，香港基本法附件二規定的現行立法會產生辦法和表決程序不作修改，即 2016 年第六屆立法會產生辦法和表決程序繼續適用現行規定，符合循序漸進地發展適合香港實際情況的民主制度的原則，符合香港社會的多數意見，也有利於社會各界集中精力優先處理行政長官普選問題，併為在行政長官實行普選後實現立法會全部議員由普選產生的目標創造條件。根據常委會組成人員的審議意見和各方面的意見，草案第五條規定：“香港基本法附件二關於立法會產生辦法和表決程序的現行規定不作修改，2016 年香

港特別行政區第六屆立法會產生辦法和表決程序，繼續適用第五屆立法會產生辦法和法案、議案表決程序。”為了體現中央堅定不移地發展香港民主制度的一貫立場，推動實現立法會全部議員由普選產生的目標，該條還規定：“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。在立法會實行普選前的適當時候，由普選產生的行政長官按照香港基本法的有關規定和《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》，就立法會產生辦法的修改問題向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會確定。”

《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定(草案)》和以上說明是否妥當，請審議。

現行選舉委員會的組成

第一界別(工商、金融界)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
1.	飲食界	17
2.	商界(第一)	18
3.	商界(第二)	18
4.	香港僱主聯合會	16
5.	金融界	18
6.	金融服務界	18
7.	香港中國企業協會	16
8.	酒店界	17
9.	進出口界	18
10.	工業界(第一)	18
11.	工業界(第二)	18
12.	保險界	18
13.	地產及建造界	18
14.	紡織及製衣界	18
15.	旅遊界	18
16.	航運交通界	18
17.	批發及零售界	18

## 第二界別(專業界)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
18.	會計界	30
19.	建築、測量及都市規劃界	30
20.	中醫界	30
21.	教育界	30
22.	工程界	30
23.	衛生服務界	30
24.	高等教育界	30
25.	資訊科技界	30
26.	法律界	30
27.	醫學界	30

## 第三界別(勞工、社會服務、宗教等界)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
28.	漁農界	60
29.	勞工界	60
30.	宗教界*	60
31.	社會福利界	60
32.	體育、演藝、文化及出版界	60

第四界別 (立法會議員、區議會議員的代表、鄉議局的代表、  
香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區  
全國政協委員的代表)

	<u>界別分組</u>	<u>委員數目</u>
33.	全國人民代表大會	36
34.	立法會	70
35.	中國人民政治協商會議	51
36.	鄉議局	26
37.	港九各區議會	57
38.	新界各區議會	60

\* 宗教界界別分組六個指定團體提名的委員人數如下：

	<u>委員數目</u>
1.	天主教香港教區 10
2.	中華回教博愛社 10
3.	香港基督教協進會 10
4.	香港道教聯合會 10
5.	孔教學院 10
6.	香港佛教聯合會 10

## 提名委員會提名階段可考慮的不同投票程序

在委員會提名階段的投票程序，提名委員會須從參選人名單中提名二至三名候選人。同時，該二至三名候選人須獲得提名委員會全體委員半數以上支持。

由於採用最簡單的「一人一票」制度，理論上較難能確保令二至三名候選人可獲提名委員會全體委員半數以上支持，特區政府現提出以下四種投票程序以增加能選出二至三名獲半數以上支持的候選人的機會，以供考慮。

### 一、「一人三票」

在「一人三票」（或「全票制」）的程序下，每名提名委員會委員必須從參選人名單中選擇三位不同參選人（如只有兩位參選人則選擇兩位）。每名委員不得重複選擇同一位參選人，或選擇少於三位參選人（如只有兩位參選人則選擇少於兩位），否則將當作棄權論。得票最多並獲全體委員過半數票的二至三位可成為正式候選人。

### 二、「一人二至三票」

在「一人二至三票」的程序下，每名提名委員會委員必須從參選人名單中選擇二至三位候選人（如只有兩位參選人則選擇兩位）。每名委員不得重複選擇同一位參選人，或選擇多於三位或少於兩位參選人，否則將當作棄權論。得票最多並獲全體委員過半數票的二至三位可成為正式候選人。

### 三、「一人最多三票」

在「一人最多三票」（或「多票制」）的程序下，每名提名委員會委員可從參選人名單中選擇一至三位候選人（如只有兩位參選人則選擇一至兩位）。每名委員不得重複選擇同一位參選人。得票最多並獲全體委員過半數票的二至三位可

成為正式候選人。

#### 四、「逐一表決」

在「逐一表決」的程序下，每名提名委員會委員可支持或不支持任何參選人。換言之，一名提名委員會委員可決定支持全部參選人；亦可決定不支持全部參選人；或只支持部分參選人。獲全體委員過半數支持的參選人中，獲最多支持的二至三位可成為正式候選人。

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》  
第五十三條第二款的解釋

(2005年4月27日第十屆全國人民代表大會  
常務委員會第十五次會議通過)

第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議審議了國務院《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款的議案》。根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，並徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款的規定，作如下解釋：

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款中規定：“行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。”其中“依本法第四十五條的規定產生新的行政長官”，既包括新的行政長官應依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條規定的產生辦法產生，也包括新的行政長官的任期應依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條規定的產生辦法確定。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條第三款規定：“行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”附件一第一條規定：“行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。”第二條規定：“選舉委員會每屆任期五年。”第七條規定：“二〇〇七年以後各任行政長官的

產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。”上述規定表明，二〇〇七年以前，在行政長官由任期五年的選舉委員會選出的制度安排下，如出現行政長官未任滿《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十六條規定的五年任期導致行政長官缺位的情況，新的行政長官的任期應為原行政長官的剩餘任期；二〇〇七年以後，如對上述行政長官產生辦法作出修改，屆時出現行政長官缺位的情況，新的行政長官的任期應根據修改後的行政長官具體產生辦法確定。

[www.2017.gov.hk](http://www.2017.gov.hk)

有根有據  
實現普選