

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、立法会和区议会会议等平台或者利用有关公职人员身份，肆无忌惮在反中乱港活动，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，必须予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管理制度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，直属于中央人民政府。“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“爱国者治港”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、基本思路和推广方式

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，全面落实香港基本法，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和全面评估的基础上，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，全国人民代表大会根据宪法和香港基本法、香港国安法的有关规定，作出关于完善香港特别行政区选举制度的决定，明确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，并授权全国人大常委会常务委员会根据本决定修改香港基本法附件一和附件二。第二步，全国人大常委会根据宪法、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《国务院关于完善香港特别行政区选举制度和有关建议的报告》。会议同意国务院这个报告提出的关于修改完善香港特别

关于《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》的说明

（修正草案第二十条）。

（三）完善全国人大专门委员会相关规定

我国宪法规定，全国人民代表大会根据需要设立专门委员会，在全国人民代表大会闭会期间受全国人大常委会领导。为进一步推动专门委员会工作规范化制度化，修正草案补充完善了有关专门委员会设置及其职责的内容：一是根据实际情况，列明全国人大现有的10个专门委员会名称（修正草案第二十七条）。二是从工作需要出发，明确规定专门委员会的每届任期与全国人民代表大会每届任期相同，履行职责到下届全国人民代表大会产生新的专门委员会为止（修正草案第二十八条）。三是根据实践发展，增加有关专门委员会工作职责的规定，包括组织起草有关法律草案，承担全国人大常委会听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问有关具体工作，听取“一府一委两院”专题汇报，研究办理代表建议和有关督办工作等（修正草案第

二十九条）。四是根据《深化党和国家机构改革方案》，增加规定：宪法和法律委员会承担推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责（修正草案第三十一条）。五是增加规定财政经济委员会的本职工作，明确财政经济委员会对国务院提出的国民经济和社会发展规划草案、规划纲要草案、预算草案、中央决算草案及相关报告和调整方案进行审查，向大会主席团或者全国人大常委会提出审查结果报告，其他专门委员会可以就有关草案向财政经济委员会提出意见（修正草案第三十二条）。

（四）适应监察体制改革需要增加相关内容

根据宪法，增加规定国家监察委员会可以向全国人大及其常委会提出议案，常委会组成人员不得担任国家监察机构的职务，增加规定对国家监察委员会及其主任的质询、罢免制度。（修正草案第十三条、第十六条、第十七条、第十九条、第二十三条）

（五）健全全国人大常委会人事任免权

为了保证国家机构正常有序运转，根据宪法的规定和精神以及实际工作需要，增加规定：一是全国人大常委会在全国人大闭会期间，根据国务院总理的提名，可以决定国务院其他组成人员的职务；根据中央军委委员主席的提名，可以决定中央军委其他组成人员的任免（修正草案第二十五条）。二是全国人大常委会在全国人大闭会期间，根据委员长会议、国务院总理的提请，可以决定撤销国务院其他个别组成人员的职务；根据中央军委委员主席的提请，可以决定撤销中央军委其他个别组成人员的职务（修正草案第二十六条）。

（六）加强代表工作、密切与代表的联系

十三届全国人大、常委会高度重视代表工作，提出尊重代表主体地位、更好发挥代表作用是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求，是人大工作保持生机和活力的重要基础。为此，除在总则中增加有关规定

加强和创新社会治理。健全城乡社区治理和服务体系，推进市域社会治理现代化试点。支持社会组织、人道救助、志愿服务、慈善事业发展。保障妇女、儿童、老年人、残疾人合法权益。继续完善信访制度。启动实施“八五”普法规划。加强应急救援力量建设，提高防灾减灾抗灾救灾能力，切实做好洪涝干旱、森林草原火灾、地质灾害、地震等防御和气象服务。完善和落实安全生产责任制，深入开展安全生产专项整治三年行动，坚决遏制重特大事故发生。完善社会治安防控体系，常态化开展扫黑除恶斗争，防范打击各类犯罪，维护社会稳定和安全。

面对新的任务和挑战，各级政府要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，践行以人民为中心的发展思想，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，落实全面从严治党要求。加强法治政府建设。坚持政务公开。依法接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受人民政协的民主监督，主动接受社会和舆论监督。强化审计监督。支持工会、共青团、妇联等群团组织更好发挥作用。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，锲而不舍落实中央八项规定精神。政府工作人员要自觉接受法律监督、监察监督和人民监督。加强廉洁政府建设，持续整治不正之风和腐败问题。

中国经济社会发展已经取得了辉煌的成就，但全面实现现代化还有相当长的路要走，仍要付出艰苦努力。必须立足社会主义初级阶段基本国情，着力办好自己事。要始终把人民放在心中最高位置，坚持实事求是，求真务实谋发展、惠民生。要力戒形式主义、官僚主义，切忌在工作中搞“一刀切”，切实为基层松绑减负。要居安思危，增强忧患意识，事不避难、责不避险，有效防范化解各种风险隐患。要调动一切可以调动的积极因素，推进改革开放，更大激发市场主体活力和社会创造力，用发展的办法解决发展不平衡不充分问题。要担当作为，实干苦干，不断创造人民期待的发展业绩。

我们要坚持和完善民族区域自治制度，全面贯彻党的民族政策，铸牢中华民族共同体意识，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。全面贯彻党的宗教工作基本方针，积极引导宗教与社会主义社会相适应。全面贯彻党的侨务政策，维护海外侨胞和归侨侨眷合

行政区划选举制度的建议。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订了《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。全国人民代表大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本决定修改香港基本法附件一和附件二。中央和国家有关部门在研究修改完善香港特别行政区选举制度的过程中，统筹考虑了作出本决定和下一步修订香港基本法附件一和附件二的有关问题，并已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）

外，根据实践发展增加规定：全国人大常委会和各专门委员会、工作委员会应当同代表保持密切联系，听取代表的意见和建议，支持和保障代表依法履职，扩大代表对各项工作的参与，充分发挥代表作用；全国人大常委会建立健全常务委员会组成人员和各专门委员会、工作委员会联系代表的工作机制（修正草案第三十四条）。同时，完善代表建议办理工作机制，增加规定：对全国人大代表提出的建议、批评和意见，有关机关、组织应当与代表联系沟通，充分听取意见，认真研究办理，及时予以答复；负责办理代表建议、批评和意见的有关机关、组织应当及时向代表反馈办理情况；全国人大有关专门委员会和常务委员会办事机构应当加强对办理工作的督促检查；代表建议、批评和意见办理情况的报告，应当予以公开（修正草案第二十五条）。

此外，全国人大组织法与全国人大议事规则是不同时制定的，有些内容有重复，此次修改全国人大组织法，将其中属于会议程序的部分内容移至全国人大议事规则中规定。（修正草案第二十六条）

《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（修正草案）》和以上说明，请审议。（新华社北京3月5日电）

法权益，更大凝聚中华儿女共创辉煌的磅礴力量。

过去一年，国防和军队建设取得新的重大成就，人民军队在维护国家安全和疫情防控中展示出过硬本领和优良作风。新的一年，要深入贯彻习近平强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持党对人民军队的绝对领导，严格落实军委主席负责制，聚焦建军一百年奋斗目标，推进政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军。全面加强练兵备战，统筹应对各方向各领域安全风险，提高捍卫国家主权、安全、发展利益的战略能力。优化国防科技工业布局，完善国防动员体系。各级政府要大力支持国防和军队建设，深入开展“双拥”活动，谱写鱼水情深的时代华章。

我们要继续全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，完善特别行政区同宪法和基本法实施相关的制度和机制，落实特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制。坚决防范和遏制外部势力干预港澳事务，支持港澳发展经济、改善民生，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

我们要坚持对台工作大政方针，坚持一个中国原则和“九二共识”，推进两岸关系和平发展和祖国统一。高度警惕和坚决遏制“台独”分裂活动。完善保障台湾同胞福祉和在大陆享受同等待遇的制度和政策，促进海峡两岸交流合作、融合发展，同心共圆民族复兴美好未来。

我们要坚持独立自主的和平外交政策，积极发展全球伙伴关系，推动构建新型国际关系和人类命运共同体。坚持开放合作，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。持续深化国际和地区合作，积极参与重大传染病防控国际合作。中国愿同所有国家在相互尊重、平等互利基础上和平共处、共同发展，携手应对全球性挑战，为促进世界和平与繁荣不懈努力！

重任在肩，更须砥砺前行。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，齐心协力，开拓进取，努力完成全年目标任务，以优异成绩庆祝中国共产党百年华诞，为把我我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗！（据新华社北京3月5日电）

（上接第三版）

实行高水平对外开放，促进外贸外资稳中提质。实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，更好参与国际经济合作。

推动进出口稳定发展。加强对中小外贸企业信贷支持，扩大出口信用保险覆盖面，优化承保和理赔条件，深化外贸外汇收支便利化试点。稳定加工贸易，发展跨境电商等新业态新模式，支持企业开拓多元化市场。创新发展服务贸易。优化调整进口税收政策，增加优质产品和服务进口。办好进博会、广交会、服贸会等重大展会。推动国际物流畅通，清理规范口岸收费，不断提升通关便利化水平。

积极有效利用外资。进一步缩减外资准入负面清单。推动服务业有序开放，增设服务业扩大开放综合试点，推动跨境服务贸易负面清单。推进海南自由贸易港建设，加强自贸试验区改革开放创新，推动海南特殊监管区域与自贸试验区融合发展，发挥好各类开发区开放平台作用。促进内外资企业公平竞争，依法保护外资企业合法权益。欢迎外商扩大在华投资，分享中国开放的大市场和发展机遇。

高质量共建“一带一路”。坚持共商共建共享，坚持以企业为主体、遵循市场化原则，健全多元化投融资体系，有序推动重大项目建设，推进基础设施互联互通。提升对外投资合作质量效益。

深化多双边和区域经济合作。坚定维护多边贸易体制。推动区域全面经济伙伴关系协定尽早生效实施、中欧投资协定签署，加快中日韩自贸协定谈判进程，积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定。在相互尊重基础上，推动中美平等互利经贸关系向前发展。中国愿与世界各国扩大相互开放，实现互利共赢。

加强污染防治和生态建设，持续改善环境质量。深入实施可持续发展战略，巩固蓝天、碧水、净土保卫战成果，促进生产生活方式绿色转型。

继续加大生态环境治理力度。强化大气污染综合治理和联防联控，加强细颗粒物和臭氧协同控制，北方地区清洁取暖率达到70%。整治入河入海排污口和城市黑臭水体，提高城镇生活污水收集和园区工业废水处置能力，严格土壤污染源头防控，加强农业面源污染治理。继续严禁洋垃圾入境。有序推进城镇生活垃圾分类。推动快递包装绿色转型。加强危险废物医疗废

物收集处理。研究制定生态保护补偿条例。落实长江十年禁渔，实施生物多样性保护重大工程，持续开展大规模国土绿化行动，推进生态系统保护和修复，让我们生活的家园拥有更多碧水蓝天。

扎实做好碳达峰、碳中和各项工作。制定2030年前碳排放达峰行动方案。优化产业结构和能源结构。推动煤炭清洁高效利用，大力发展新能源，在确保安全的前提下积极有序发展核能。扩大环境保护、节能节水等企业所得税优惠目录范围，促进新型节能环保技术、装备和产品研发应用，培育壮大节能环保产业。加快建设全国用能权、碳排放权交易市场，完善能源消费双控制度。实施金融支持绿色低碳发展专项政策，设立碳减排支持工具。中国作为地球村的一员，将以实际行动为全球应对气候变化作出应有贡献。

切实增进民生福祉，不断提高社会建设水平。注重解民忧、纾民困，及时回应群众关切，持续改善人民生活。

发展更加公平更高质量的教育。构建德智体美劳全面培养的教育体系。推动义务教育优质均衡发展 and 城乡一体化，加快补齐农村办学条件短板，健全教师工资保障长效机制，改善乡村教师待遇。进一步提高学前教育入园率，完善普惠性学前教育保障机制，支持社会力量办园。鼓励高中阶段学校多样化发展。增强职业教育适应性，深化产教融合、校企合作，深入实施职业技能等级证书制度。办好特殊教育，继续教育，支持和规范民办教育发展。分类建设一流大学和一流学科，加快优化学科专业结构。加大国家通用语言文字推广力度。深化教育评价改革，健全学校家庭社会协同育人机制。在教育公平上迈出更大步伐，更好解决进城务工人员子女就学问题，高校招生继续加大对中西部和农村地区倾斜力度，努力让广大学生健康快乐成长，让每个孩子都有人生出彩的机会。

推进卫生健康体系建设。持续推进健康中国行动，深入开展爱国卫生运动，深化疾病预防控制体系改革，创新医防协同机制，健全公共卫生应急处置和物资保障体系，建立稳定的公共卫生事业投入机制。深化公立医院综合改革，扩大国家医学中心和区域医疗中心建设试点，加强全科医生和乡村医生队伍建设，提升县级医疗服务能力，加快建设分级诊疗体系。坚持中西医并重，实施中医药振兴发展重大工