

# 第一章：引言

## 背景

- 1.01 中華人民共和國政府於1997年7月1日恢復對香港行使主權。1990年4月4日中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第三次會議通過的中華人民共和國香港特別行政區基本法(《基本法》)的序言中提到：「為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照『一個國家，兩種制度』的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在中英聯合聲明中予以闡明。」
- 1.02 1984年簽署的《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》(《中英聯合聲明》)中，中華人民共和國政府聲明的中華人民共和國對香港的基本方針政策中提出：
- (i) 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；以及
  - (ii) 香港特別行政區立法機關由選舉產生。
- 1.03 《中英聯合聲明》簽署後，經過廣泛諮詢，全國人民代表大會根據《中華人民共和國憲法》(《憲法》)第三十一條和《憲法》第六十二條第十三項決定設立香港特別行政區，並通過《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。

- 1.04 《基本法》規定了香港特別行政區實行的各種制度，包括行政長官和立法會的產生辦法，並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、立法會全部議員普選產生的目標。

## 香港特別行政區政制發展

- 1.05 中央及特區政府一直堅定不移地按照《基本法》逐步在香港發展民主，推動香港政制發展進一步邁向普選最終目標。
- 1.06 自特區成立以來，香港的政治體制一直按照《基本法》的規定，循序漸進地朝着普選的最終目標發展。回歸前，香港的總督是由英國委派，在香港實行殖民統治。自回歸後，按照「一國兩制」、「港人治港」和高度自治的原則以及《基本法》的規定，行政長官由香港永久性居民中的中國公民擔任，已經歷四屆選舉，第一任行政長官經推選委員會，第二至第四任行政長官經選舉委員會提名及選舉產生。而推選委員會和選舉委員會的規模亦由1996年的400人循序漸進增至2002年的800人、及2012年的1 200人。
- 1.07 此外，第一和第二屆立法會由功能團體選舉的議員、選舉委員會選舉的議員，以及分區直接選舉的議員組成。第三屆立法會開始，由功能團體選舉的議員和分區直接選舉的議員各佔一半議席組成。立法會由地區直選產生的議席，由1998年的20席，逐漸增加至2000年的24席、2004年的30席，及2012年的35席。另外，2012年五個新增的功能界別議席，由過往在傳統功能界別以外超過320萬名選民以一人一票方式選出。

- 1.08 自 2004 年起，香港社會就如何修改行政長官和立法會產生辦法以及有關普選的相關議題，已有廣泛及具體的討論。
- 1.09 2005 年 11 月特區政府透過策略發展委員會（策發會），為香港社會開展了有關普選模式、路線圖和時間表的討論。策發會由社會不同界別人士組成，包括專業人士、學者、商界、不同政黨的政界人士、立法會議員、勞工界和傳媒人士等，提供了一個公開平台開展討論。
- 1.10 其後，第三屆特區政府在 2007 年 7 月發表了《政制發展綠皮書》（《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，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。
- 1.11 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》），自此香港擁有一個明確的普選時間表。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。」

全國人大常委會的《決定》的全文見 附件一。

1.12 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，以及全國人民代表大會常務委員會批准和備案。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。在行政長官選舉方面，選舉委員會的人數由 800 人增加至 1 200 人，而第四界別中民選區議員的議席亦大幅增加至 117 人，以加強民主成分。在立法會選舉方面，由地方選區選舉及功能界別選舉產生的議員，均由 30 名增至 35 名。五個新增的功能界別議席由過往在傳統功能界別以外的超過 320 萬名登記選民以一人一票的方式選出，使立法會接近六成的議席具有超過 300 萬名選民的基礎。每名登記選民在 2012 年立法會選舉中都有兩票，一票投地方選區議席，一票投功能界別議席。於 2012 年立法會選舉地方選區選舉共有 183 萬名登記選民投票，創了歷史新高。登記選民人數及投票率的增加，反映了市民是期望在選舉方面有積極的參與。

### 修改行政長官及立法會產生辦法的程序

1.13 根據 2004 年 4 月 6 日公布的《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》），香港特別行政區行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法是否需要進行修改，「香港特別行政區行政長官應向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會依照《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。」

全國人大常委會的《解釋》的全文見 附件二。

1.14 因此，根據《基本法》及全國人大常委會 2004 年的《解釋》，修改產生辦法是要走「五步曲」—

第一步： 由行政長官向全國人大常委會提出報告，提請全國人大常委會決定產生辦法是否需要進行修改；

第二步： 全國人大常委會決定是否可就產生辦法進行修改；

第三步： 如全國人大常委會決定可就產生辦法進行修改，則特區政府向立法會提出修改產生辦法的議案，並經全體立法會議員三分之二多數通過；

第四步： 行政長官同意經立法會通過的議案；以及

第五步： 行政長官將有關法案報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案。

#### 第四屆特區政府的工作

1.15 香港回歸已16年，社會普遍對按照《基本法》落實普選的目標，是殷切期待的。嚴格按照《基本法》以及全國人大常委會2004年的《解釋》和2007年的《決定》，依法落實2017年普選行政長官以及處理好2016年立法會產生辦法的工作，是中央、特區政府和香港市民的共同願望，亦是本屆特區政府的憲制責任及重要施政目標。

- 1.16 行政長官在他的競選政綱及上任後第一份施政報告已清晰交代會嚴格按照《基本法》的規定及全國人大常委會的相關決定，爭取中央及立法會議員的支持，尋求共識，推動落實普選目標。自上任以來，行政長官及其團隊一直與社會各界就政改問題保持溝通及對話，以爭取順利落實 2017 年普選行政長官及處理好 2016 年立法會選舉安排。
- 1.17 全國人大常委會 2007 年的《決定》明確規定，在行政長官實行普選前的適當時候，行政長官須按照《基本法》及全國人大常委會 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交報告，由全國人大常委會確定。換言之，落實 2017 年行政長官普選，還須透過上述「五步曲」。
- 1.18 在正式啟動「第一步曲」前，特區政府希望先就 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法的相關議題展開諮詢，廣泛收集社會各界的意見。就此，政制及內地事務局擬備了這份《諮詢文件》，並展開為期五個月的公眾諮詢。
- 1.19 社會上有意見要求現屆政府同時處理 2016 和 2017 年兩套產生辦法及 2020 年立法會選舉安排。然而，根據全國人大常委會 2007 年的《決定》，在行政長官由普選產生後，立法會才可以實行全部議員由普選產生的辦法。行政長官由普選產生是立法會全部議員由普選產生的先決條件。故此，現屆政府只聚焦處理 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法，是恰當及務實的做法。立法會普選辦法將會由 2017 年經普選產生的行政長官及其領導的特區政府處理。

1.20 在擬備《諮詢文件》時，我們參考了自 2004 年特區政府就政制發展議題開展討論以及進行公眾諮詢時所收集到的相關意見和建議，當中包括—

- (i) 2005 至 2007 年間策發會下設的管治及政治發展委員會就行政長官普選可能模式進行的討論時所提出的相關意見；
- (ii) 第三屆特區政府在 2007 年第三季就有關行政長官及立法會普選模式、路線圖及時間表進行公眾諮詢時所收集到有關普選行政長官的相關意見；
- (iii) 第三屆特區政府在 2009 年底至 2010 年初就 2012 年兩套產生辦法進行公眾諮詢期間所收集到有關普選行政長官的相關意見；以及
- (iv) 最近一些團體和人士在公眾諮詢前和政府當局會面時作出的初步意見交流。

1.21 我們必須強調，特區政府對於 2017 年行政長官及 2016 年立法會兩套產生辦法未有立場。我們的目標是透過這輪公眾諮詢，廣泛聽取市民、不同界別團體和人士，以及立法會就如何修改兩個產生辦法的意見，之後行政長官會向全國人大常委會提交報告，如實反映在公眾諮詢期中收集到的意見，提請全國人大常委會予以確定 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法是否可進行修改。

1.22 本《諮詢文件》第二章、第三章及第四章分別載列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、有關 2017 年行政長官產生辦法及 2016 年立法會產生辦法可考慮的主要議題和相關問題。當中部分議題須涉及《基本法》附件一和附件二的修改，

其餘則涉及本地法律層面的修訂。我們希望公眾能在《基本法》的有關規定以及全國人大常委會 2004 年的《解釋》和相關的決定的憲制基礎上，討論有關議題。

- 1.23 本《諮詢文件》第三章及第四章不具名引述一些團體和人士就 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法於近期曾發表的相關意見和建議，旨在提供例子以協助公眾理解及討論相關議題。引述的意見和建議並不代表特區政府的立場，亦不代表特區政府同意其意見或建議符合《基本法》及全國人大常委會 2004 年的《解釋》和相關的決定。因篇幅所限，本文件亦未能盡錄所有團體和人士就相關議題所發表的意見和建議。