

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副委员长 王 晨

更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用

——全国人大常委会法工委有关负责人解读修改全国人大组织法和议事规则

本报记者 李万祥

十三届全国人大四次会议审议全国人大组织法修正草案和全国人大议事规则修正草案。

全国人大常委会法工委国家法室主任童卫东表示,修改这两部法律,是适应新形势新要求,坚持和完善人民代表大会制度,更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

这两部法律制定的时间比较早,对于保障最高国家权力机关依法行使职权发挥了重要作用。

童卫东表示,修改全国人大组织法和全国人大议事规则,进一步完善全国人大组织制度和工作程序方面的制度规范,是坚持党的领导、加强全国人大政治建设的必然要求;是贯彻落实党中央决策部署、推进国家治理体系和治理能力现代化的法律保障;是总结实践经验、坚持和完善人民代表大会制度的重要举措;是深化党和国家机构改革、健全人大组织和工作程序的现实需要。

童卫东表示,在全国人大组织法修正草案中增加有关“全过程民主”的规定,体现了我国人民民主的鲜明特点,有利于在人大制度建设和人大工作实践中更好地保障人民群众民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。

全国人大议事规则修正草案主要内容包括:明确会议召开的相关准备工作,严格会议请假制度和会议纪律,加强会议公开和信息化建设,完善法律案、工作报告等的审议程序和表决程序,明确大会通过事项的公布公开程序等。

童卫东说,全国人大议事规则修正草案围绕适当精简会议程序、提高大会议事质量和效率作了相应规定。其中包括对组织“精简版”会议作出原则规定,如规定全国人民代表大会举行会议,应当合理安排会议日程,提高议事质量和效率,把“精简版”会议开成“精华版”。

以往大会审议法律案的程序是“法律草案—草案修改稿—草案建议表决稿—表决稿”这几个环节,被称为“三上三下”。在全国人大议事规则修正草案中,规定法律案由各代表团审议,宪法和法律委员会根据各代表团的意见,对法律案进行统一审议,提出法律草案修改稿;修改稿经各代表团审议,由宪法和法律委员会根据各代表团的审议意见进行修改,提出表决稿,由主席团提请大会全体会议表决。

按照立法工作计划,全国人大议事规则修改后,将对全国人大常委会议事规则作出必要的修改完善。



3月5日下午,人大山西代表团在驻地举行全体会议,审议政府工作报告。李联军摄(中经视觉)

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《国务院关于修改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行政区选举制度的建议。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,符合宪法规定和宪法原则,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)

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、基本思路和推进方式

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,全面落实香港国安法,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,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

做好统筹和衔接,避免简单重复。按照立法工作计划,全国人大议事规则修改后,将对全国人大常委会会议事规则作出必要的修改完善。

以习近平同志为核心的党中央高度重视全国人大议事规则修改工作。2020年7月,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议,听取并原则同意全国人大常委会党组关于全国人大议事规则修正草案的请示汇报。习近平总书记作出的重要指示,为修法工作、人大工作提供了重要指导和根本遵循。

根据立法工作安排,全国人大常委会法工委于2019年初启动全国人大议事规则的修改工作,经广泛征求各方面意见、认真研究,提出了全国人大议事规则修正草案。期间主要开展了以下工作:一是认真学习、深刻领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想,组织对全国人大议事规则有关问题开展专题研究,认真梳理全国人大代表提出的有关议案、建议和各方面提出的意见建议。二是全国人大宪法法律委、全国人大常委会法工委多次召开座谈会,分别听取全国人大各专门委员会、常委会办事机构和工作机构,部分常委委员、全国人大机关部分老同志以及专家学者对修法的意见和建议,根据各方面的意见研究提出修正草案。三是将全国人大议事规则修正草案送中央有关部门、单位和各省(自治区、直辖市)人大、基层立法联系点和有关人民团体、部分高等院校和科研机构征求意见。四是到部分地方进行调研,了解地方人大及其常委会在会议制度和工作程序方面好的经验做法。

2020年5月召开的十三届全国人大三次会议,是在新冠肺炎疫情防控的特殊背景下召开的一次重要会议,会议组织安排呈现新形式、新风貌,得到与会人员和社会各界的高度评价。贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神,对此次会议召开的成功实践和好的经验做法进行认真梳理总结,从精简会议程序、提高议事质量和效率、改进会风等方面对修正草案作了进一步完善。

2020年8月,十三届全国人大常委会第二十一次会议对全国人大议事规则修正草案进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为,修正草案

贯彻落实党中央决策部署和修改后宪法的规定,总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果,突出加强党对人大工作的全面领导,有利于更好坚持和完善人民代表大会制度。2020年12月,十三届全国人大常委会第二十四次会议对全国人大议事规则修正草案进行了再次审议,并决定提请十三届全国人大四次会议审议。

全国人大议事规则修正草案经全国人大常委会两次会议审议后,全国人大常委会办公厅将修正草案印发十三届全国人大代表,组织部署全国人大代表研读讨论,征求代表意见,并先后两次在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。

2021年2月2日,全国人大宪法法律委召开会议,根据全国人大常委会组成人员的审议意见,代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见,对全国人大议事规则修正草案作了进一步修改完善。全国人大宪法法律委认为,经过全国人大常委会两次审议和广泛征求意见,全国人大议事规则修正草案充分吸收各方面的意见建议,已经比较成熟。据此,形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则(修正草案)》。

三、全国人大议事规则修正草案的主要内容

《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则(修正草案)》共35条,主要修改内容如下:

(一)明确会议召开的相关准备工作

修正草案在总结实践经验的基础上,进一步明确对全国人民代表大会会议召开前相关准备工作的各项要求。一是增加规定:会议召开的具体日期由常委会决定并予以公布;遇有特殊情况,常委会可以决定适当提前或者推迟召开会议;提前或者推迟召开会议的日期,未能在当次会议上决定的,常委会可以另行决定,或者授权委员长会议决定并予以公布(修正草案第一条)。二是增加规定:全国人大常委会在会议举行前可以组织代表研读讨论有关法律草案,并征求代表对法律草案的意见(修正草案第二条)。

(二)严明会议纪律

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视会风会纪问题。全国人大及其常委会坚决贯彻落实党中央要求,坚持不懈改进会风,就进一步严肃会议纪律提出了各项具体措施和明确要求。总结实践做法,修正草案明确规定全国人大代表应当出席会议,因病或者其他特殊原因不能出席的,应当向大会秘书处书面请假;大会秘书处应当向主席团报告代表出席会议的情况和缺席的原因;代表应当勤勉尽责,认真审议各项议案和报告,严格遵守会议纪律(修正草案第六条)。

(三)适当精简会议程序,提高议事质量和效率

总结2020年新冠肺炎疫情防控特殊背景下召开十三届全国人大三次会议的实践经验,修正草案围绕提高大会议事质量和效率作了补充完善。一是增加规定:全国人民代表大会举行会议,应当合理安排会议日程,提高议事质量和效率(修正草案第九条)。二是精简法律案审议程序,明确法律草案修改稿在各代表团审议后,经进一步修改可直接提出表决稿交付大会表决,减少了实践中草案建议表决稿的审议环节(修正草案第十二条)。三是简化常委会委员辞职程序,将以往全国人大常委会接受常委会委员辞职应当报经大会“确认”,修改为向大会“报告”(修正草案第二十二条),这样修改后,此类事项不再需要像以往那样列入大会议程进行审议和表决。四是增加规定:代表在大会各种会议上发言,应当围绕会议确定的议题进行(修正草案第二十七条)。五是吸收历年大会议案表决办法的有关内容,对表决程序和表决方式在法律上作出明确规定(修正草案第三条第一款、第二十八条、第二十九条),这样修改后,不再需要像以往那样在每次大会开会时由主席团专门通过本次会议的议案表决办法。

(四)加强会议公开和信息化建设

为进一步扩大会议公开事项,增进人民群众对最高国家权力机关行使职权过程的了解,增加规定:全国人民代表大会会议议程、日程和会议情况应当公开;大会设发言人,代表团可以根据

需要设发言人;大会秘书处可以组织代表和有关部门、单位负责人接受新闻媒体采访;代表团可以组织本代表团代表接受新闻媒体采访;大会全体会议可以通过广播、电视、网络等进行公开报道(修正草案第八条)。增加规定全国人民代表大会会议利用信息技术,推进会议文件、资料电子化,为代表履职提供便利(修正草案第十条)。

(五)完善法律案等议案审议程序

一是根据多年来的实践做法并参照立法法的规定,增加规定:向大会提出的法律案,在大会闭会期间,可以先向常委会提出,经常委会会议依照有关程序审议后,决定提请大会审议;常委会对准备提请大会审议的法律案,应当将法律草案向社会公布,广泛征求意见,但是经委员长会议决定不公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于三十日(修正草案第十三条)。二是规定向大会提出的议案经主席团决定不列入本次会议议程的,交有关的专门委员会在大会闭会后审议;有关的专门委员会进行审议后,向常委会提出审议结果报告,经常委会审议通过后,印发下次全国人民代表大会会议(修正草案第十四条)。

(六)规范规划纲要的审查批准和调整程序

根据实践发展,增加规定国民经济和社会发展规划五年规划纲要和中长期规划纲要的审查、批准和调整,参照有关年度计划审查、批准和调整的规定执行(修正草案第十九条)。

(七)健全完善大会通过事项的公布程序

根据实践做法,增加规定大会通过的宪法修正案,以全国人民代表大会公告予以公布,并对大会通过的法律,大会选举和决定任命国家机关组成人员、国家机关组成人员辞职和罢免的公布程序作了规定(修正草案第三十条、第三十一条、第三十二条、第三十三条)。修正草案还增加规定:大会通过的法律、决议、决定、发布的公告,以及法律草案的说明、审议结果报告等相关立法文件,应当及时在全国人大常委会公报和中国人大网上刊载(修正草案第三十四条)。

《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则(修正草案)》和以上说明,请审议。

(新华社北京3月5日电)

(上接第七版)人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。修改全国人大议事规则,完善全国人大会议制度和工作程序,正确把握全国人大及其常委会与其他有关国家机关之间的关系,加强国家权力机关对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等国家机构的工作监督,有利于进一步巩固深化国家机构改革,保证各国家机关更好地分工合作、相互配合,使各国家机关更有效地领导和组织社会主义现代化建设事业,推进国家治理体系和治理能力现代化。

二、修改的总体要求和工作过程

修改全国人大议事规则,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和修改后宪法的规定和精神,适应新形势新要求,坚持和完善人民代表大会制度,更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。修改工作遵循的原则:一是贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想,把坚持党的全面领导作为人大工作的首要政治原则,通过人民代表大会制度和法定程序,保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行,确保人大工作正确政治方向。二是总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果,适应人大工作面临的新情况,解决实践中遇到的新问题。同时充分考虑人民代表大会制度作为国家根本政治制度的根本性、全局性、稳定性和长期性,根据实践发展有必要修改的,与时俱进地加以修改完善;可改可不改的,不作修改。三是充分反映国家监察体制改革、党和国家机构改革后有关机构设置及其职能发生的新变化,完善适合最高国家权力机关特点、严谨规范、务实高效的会议制度和工作程序。四是处理好全国人大组织法、全国人大议事规则之间以及这两部法律与全国人大常委会会议事规则、代表法、立法法、监督法、预算法、监察法等相关法律之间的关系,