

“一国两制”下香港的民主发展

中华人民共和国国务院新闻办公室

2021年12月

前，香港终审权和法律的最终解释权都由英国枢密院司法委员会行使。

港英当局长期实行高压政策，严密管控新闻出版，钳制言论自由。1952年3月，《大公报》因转载《人民日报》关于港英当局暴行的短评，被判刊载煽动性文字罪，受到罚款停刊的严厉处罚。1967年8月，三家报纸因刊登呼吁香港同胞反抗镇压的文章，被港英当局以刊发欺诈性、煽动性文章为由封禁6个月，报社所有者和印刷商被判入狱三年。港英当局实行特务统治，利用英军情报机构、警务处政治部对华人进行监视，对内向祖国、与中国内地联系紧密的社会团体和民众，采取各种手段打击压制。

港英当局对华人实行种族歧视，实施严厉峻法，长期使用笞刑、绞刑等酷刑；实行“华洋分治”，长期对华人实施宵禁，要求华人晚上外出须持警司签发的夜晚通行证，违者处以罚款、拘役、鞭答、戴枷示众，甚至可被当场击毙；除举行宗教仪式和逢年过节外，华人未经批准不得举行公众集会；规定若干主要地段只可建设欧式房屋，禁止华人迁入；长期禁止华人进入某些场所，不准华人与英国人共用一些公共设施。在司法裁判中，华人备遭歧视，同罪不同罚，常被重判重罚。港英当局禁止爱国师生悬挂中国国旗、唱中国国歌，强行关闭爱国学校，解散爱国团体，遣解爱国人士出境，武力镇压抗议活动，拘捕爱国群众，枪杀示威工人，制造白色恐怖。

华人长期被排斥在港英当局管治架构之外，不能参政议政。1880年才有第一位华人被委任为立法局非官守议员，1926年才有第一位华人被委任为行政局非官守议员，1948年才有第一位华人担任政务官，1957年才有第一位华人担任警司，1989年才有第一位华人担任警务处处长，而律政司一直到1997年香港政权交接前最后时刻仍由英国人掌控。

（二）英国政府屡次禁止在香港进行民主改革

面对香港社会不断提出的民主诉求，英国政府一概予以拒绝或者置之不理。在很长一段时间，香港社会不断有人提出设立市议会，或者改组立法局、在立法局设立民选议席，还有要求实行地方自治等，均被英国政府拒绝。第二次世界大战后，在国际殖民体系迅速瓦解、民主运动风起云涌的情况下，1946年时任总督迫于社会压力向英国政府建议设立民选市议会、改革地方行政，英国政府仍然拒绝接受。1976年5月20日，英国政府在批准《公民权利和政治权利国际公约》时，通过提出保留的方式，明确排除公约关于定期选举的规定在香港适用。可见，英国殖民统治者不会允许在其统治香港的时候出现民主的元素。

（三）英国在殖民统治末期急速推进“政制改革”别有用心

1979年3月，时任香港总督访京了解到中国政府将收回香港的坚定立场。英国政府于是立即改变其过往在香港发展民主问题上的反对态度，迅速着手布局“政制改革”，大幅引人和扩大选举，在很短时间区内议会和立法局议席均由全部委任骤变为大部分由选举产生。特别是1992年10月，末任总督刚上任就违反《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》（《中英联合声明》）、违反与《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（基本法）相衔接的原则、违反中英双方已经达成的协议和谅解，抛出所谓的“政改方案”，并不顾中方坚决反对，强行实施。

英国自身在确立议会制政体后，其选举制度经历数百年漫长的演进和变迁过程。然而，在其殖民统治香港的最后阶段如此急切地加速推进“政制改革”，完全是别有用心的政治操演。作为所谓“光荣撤退”部署的一部分，英国政府以打造英式代议制为幌子，企图把香港变成独立或半独立的政治实体，阻碍中国对香港恢复行使主权并实行有效管治，延续英国对香港回归后的政治影响。

英国殖民统治的罪恶及其屡次拒绝在香港发展民主的事实，无论怎样掩饰也改变不了。英国殖民统治不但没有给香港带来任何真正的民主，反而为香港回归祖国后民主的发展埋下了祸根。

二、回归祖国开启了香港民主的新纪元

二十世纪七十年代末八十年代初，中国政府决定收回香港，恢复对香港行使主权，实行“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，由此擘画了香港回归后民主发展的蓝图，开启了“一国两制”下香港民主的新纪元。

（一）中国的国体政体决定了香港回归后必然实行民主

中国宪法规定，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会议和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。中央和地方各级行政、监察、审判、检察机关都由人民代表大会产生，对其负责，受其监督，充分体现民主原则。根据“一国两制”方针，香港特别行政区作为直属于中央人民政府的地方行政区域，其政权的组织与运行必然同样遵循民主原则，实行民主制度；同时，香港特别行政区可以根据实际情况建设具有自身特色的民主制度。

二十世纪八十年代初，中国共产党和中国政府根据香港的实际状况，形成了解决香港问题的十二条基本方针政策^①，系统规划了香港回归后的政治、经济、社会、文化、对外事务等方面的政策和制度框架，成为“一国两制”方针的核心内容。其中第四条明确香港回归后“特别行政区政府由当地人组成。主要官员在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府委任”。这包含了香港特别行政区成立后的民主安排。实行“港人治港”、主要官员在当地通过选举或协商产生，这是在英国殖民统治下根本不可能做到的。

（二）中国政府坚定维护在香港特别行政区发展民主的既定立场

1984年12月19日，中英两国政府在北京签署《中英联合声明》，其核心内容是确认中国政府1997年7月1日对香港恢复行使主权、英国政府同日将香港交还给中国，并对过渡期作出安排。该声明旨在解决英国把香港交还给中国的问题，而非解决香港回归中国后实行什么政治体制包括选举制度的问题。其中第三条第四项申明“香港特别行政区政府由当地人组成。行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命”，附件一明确“香港特别行政区政府和立法机关由当地人组成”“香港特别行政区立法机关由选举产生”，这两处表述是《中英

联合声明》涉及香港选举问题的全部内容，根本没有“普选”“民主”的字眼。

香港回归后实行什么样的政治体制包括选举制度完全是中国内政。中国政府在制定基本法的过程中，从国家全局和香港长远发展着眼，主动规定了香港特别行政区最终实现行政长官和立法会全部议员由普选产生的目标。那种声称“双普选”是英国为香港争取来的说法，完全违背历史事实。至于所谓中国政府“违反”《中英联合声明》的说法，不仅不顾事实，更是对中国的污蔑抹黑。相反，英方在《中英联合声明》签署后，单方面改变对华政策，处心积虑策划和实施了一连串反声明精神和中英双方有关协议、共识的行动，包括“两局共识”“居英权计划”“人权法案”“政改方案”以及大规模修改香港原有法律等等。2020年7月以来，英方出台关于香港居民申领英国国民（海外）（BNO）签证的新政策，推出所谓BNO合资格者移民英国的新路径，再次公然违反《中英联合声明》的原则精神和两国有关谅解共识。

香港回归后，中国政府治理香港的宪制法律依据是中国宪法和香港基本法。英国对回归后的香港无主权、无治权、无监督权，无权对香港事务进行任何形式的干预。那些打着“民主”的幌子，以所谓“监督”《中英联合声明》实施为借口，动辄通过本国立法和单边制裁干涉中国香港事务的行径，既是对国际法和国际关系准则的肆意践踏，也是对“一国两制”成功实践事实的蓄意歪曲，更是对香港民主发展的粗暴干扰和破坏。

（三）宪法和基本法全面构建了香港特别行政区的民主制度

——宪法和基本法赋予中央政府建立和发展香港特别行政区民主制度的宪制权力和责任。宪法第三十一条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”1985年4月10日，全国人民代表大会决定成立香港特别行政区基本法起草委员会。7月1日，由59名内地和香港各界代表性人士组成的基本法起草委员会正式成立并开始工作。在香港社会各界人士的共同参与下，该委员会历时四年零八个月完成了基本法的起草工作。1990年4月4日，第七届全国人民代表大会第三次会议通过基本法，以国家基本法律的形式将中央政府对香港的基本方针政策制度化、法律化，为香港特别行政区民主制度的建立和发展提供了宪制性法律依据，也明确了中央政府主导和决定香港特别行政区民主发展的宪制责任。

宪法和基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础，赋予中央对香港特别行政区的全面管治权，既包括中央直接行使的权力，也包括授权香港特别行政区依法实行高度自治以及对特别行政区高度自治的监督权。中央直接行使的权力包括设立特别行政区、决定特别行政区实行的制度、组建特别行政区政权机构、管理与特别行政区有关的外交事务、管理特别行政区的防务、任命行政长官和主要官员、对特别行政区立法的备案审查、修改和解释基本法等方面的宪制权力。其中就包括决定香港特别行政区实行什么样民主制度的权力。

——基本法规定了香港特别行政区民主制度的主要内容及未来发展的路径和原则。基本法第四十五条和第六十八条规定了香港特别行政区民主制度的核心内容及其发展所必须遵循的原则。基本法原附件一和附件二分别规定了香港回归后前十年行政长官和立法会产生具体办法，以及2007年以后对行政长官和立法会产生办法的修改程序。1990年4月4日与基本法同时通过的《全国人民代表大会关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定》，对香港特别行政区第一届政府和立法会的产生办法作出了具体规定。香港特别行政区实行以行政长官为核心的行政主导体制，行政机关和立法机关既互相制衡又互相配合，司法机关独立行使审判权。基本法起草委员会在《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）〉及其有关文件的说明》中指出，香港特别行政区的政治体制，要符合“一国两制”的原则，要从香港的法律地位和实际情况出发，以保障香港的繁荣稳定为目的。为此，必须兼顾社会各阶层的利益，有利于资本主义经济的发展；既保持原政治体制中行之有效的部分，又要循序渐进地逐步发展适合香港情况的民主制度。这进一步阐释了香港特别行政区民主发展所应当遵循的原则。

基本法第四十五条第二款规定，行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标；第六十八条规定，立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标。这为香港特别行政区民主发展指明了“双普选”的方向。

——基本法贯彻了以爱国者为主体的“港人治港”原则。基本法第二条规定，全国人大授权香港特别行政区依照基本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。第三条规定，香港特别行政区的行政机关和立法机关由香港永久性居民依照基本法有关规定组成。第一百零四条规定，香港特别行政区行政长官、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在就职时必须依法宣誓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。这些规定体现了邓小平同志强调的“相信香港的中国人能够治理好香港”“必须由爱国者为主体的港人来治理香港”的精神，明确了“港人治港”的界线和标准。实行“一国两制”下的“港人治港”、高度自治，由爱国的香港人治理香港，这是香港最大的民主。

——基本法赋予了香港居民广泛的民主权利和自由。根据基本法，香港特别行政区永久性居民依法享有选举权和被选举权；香港居民享有言论、新闻、出版、结社、集会、游行、示威的自由，以及基本法和香港特别行政区法律保障的其他权利和自由；《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会与文化权利的国际公约》和国际劳工公约适用于香港的有关规定继续有效，通过香港特别行政区的法律予以实施。基本法还规定，香港特别行政区居民中的中国公民依法参与国家事务的管理。非中国籍的香港特别行政区永久性居民也依法享有广泛的政治权利，包括选举权和被选举权。这种民主开放程度世所罕见。

（四）中国政府排除干扰组建香港特别行政区政权机构

——争取实现立法机关“直通车”安排。为实现香港平稳过渡和政权顺利交接，使香港特别行政区民主制

度在回归之时就能有效运作，中国政府经与英国政府协商，对香港特别行政区第一届立法会的产生办法作出了特殊安排：原香港最后一届立法局议员，如符合全国人大有关决定和基本法的规定，经确认可成为香港特别行政区第一届立法会议员。这就是“直通车”安排。但是，港英当局1992年10月单方面抛出关于1994/1995年选举安排的“三违反”“政改方案”。中国政府坚决反对，并以最大的诚意和耐心与英国政府就有关选举安排进行了17轮谈判。英方一意孤行，蓄意对抗，谈判最终破裂，“直通车”安排未能实现。需要指出的是，中国政府对港英当局管治末期所作的单方面“政改方案”并不是简单推倒，而是根据香港的实际情况和循序渐进发展香港民主的原则，作了实事求是的处理，顺应了香港居民合理的民主愿望。这再次说明中国政府对香港民主的发展从来都秉持积极态度，反对的是英方背信弃义、包藏祸心的行径。

——组建香港特别行政区第一届政府和临时立法会。根据1990年4月4日全国人大的相关决定，全国人大香港特别行政区筹备委员会于1996年10月5日通过《香港特别行政区第一任行政长官人选的产生办法》，11月2日组建香港特别行政区第一届政府推选委员会。推选委员会由400名香港永久性居民组成，来自不同阶层、界别和方面，具有广泛代表性。1996年12月11日，推选委员会全部委员出席香港特别行政区第一任行政长官的选举，投下自己神圣的选票，选出了香港特别行政区第一任行政长官人选，并于12月16日获得中央人民政府任命。这是香港历史上第一次由港人自己选举产生本地首长，也是第一次由本地中国公民担任这一重要职务。

在“直通车”安排被英国政府单方面破坏后，为了避免香港特别行政区成立之时出现立法机关空缺的局面，1996年3月24日，全国人大香港特别行政区筹备委员会通过《关于设立香港特别行政区临时立法会的决定》，规定临时立法会于第一任行政长官产生之后组成并开始工作，至香港特别行政区第一届立法会产生为止。1996年10月5日，全国人大香港特别行政区筹备委员会通过《中华人民共和国香港特别行政区临时立法会的产生办法》。1996年12月21日，推选委员会从130名候选人中选举产生60名临时立法会议员。

1997年7月1日，中国政府对香港恢复行使主权，结束了英国对香港一个半世纪的殖民统治，香港同胞从此成为祖国这块土地上真正的主人。香港特别行政区成立，香港特别行政区第一任行政长官和第一届政府宣誓就职，标志着国家根据“一国两制”方针为香港特别行政区建立的民主制度开始全面运行。香港民主发展的历史由此写下崭新而光辉的一页！

事实充分说明，中国共产党和中国政府是香港特别行政区民主制度的设计者、创立者、维护者和推进者。中国共产党和中国政府不仅创造性地提出了“一国两制”伟大构想，构建了“一国两制”制度体系，而且创造性地建立了符合“一国两制”方针和香港实际情况的民主制度，制定了保障、规范香港特别行政区民主制度的有关法律，开启了史无前例的“港人治港”实践。没有国家对香港恢复行使主权，没有中国共产党和中国政府对香港民众福祉的深切关怀，没有中国共产党和中国政府对“一国两制”初心使命的坚守，就没有香港民主制度的建立，也就没有香港民主的实践。

三、中央政府坚定支持香港特别行政区民主向前发展

香港回归祖国后纳入国家治理体系，中央政府坚决贯彻落实“一国两制”方针和基本法，支持香港特别行政区依法有序发展民主。

按照基本法原附件一和附件二的规定，香港特别行政区2002年选举产生了第二任行政长官，1998年、2000年、2004年分别选举产生了第一届、第二届、第三届立法会，民主成分不断增加，基本法规定的香港回归后前十年的选举安排得到全面落实，香港特别行政区民主得以成功实践。

2004年4月6日，全国人大常委会通过《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件一第七和附件二第三条的解释》（“4·6解释”），明确2007年以后如需对香港特别行政区行政长官和立法会产生办法进行修改应遵循的法定程序，为香港回归十年后上述两个产生办法进一步扩大民主成分，直至实现“双普选”，提供了操作性程序。中央政府按照这一程序为推动香港特别行政区民主向前发展作出三次重大努力。

（一）第一次努力：批准对行政长官和立法会产生办法作出修改

根据“4·6解释”，2004年4月15日，香港特别行政区行政长官向全国人大常委会提交关于2007年行政长官和2008年立法会产生办法是否需要修改的报告，反映了多数香港居民希望增加两个产生办法民主成分的意见，也反映了部分人要求2007年行政长官和2008年立法会全部议员由普选产生的声音。

全国人大常委会经征询香港各界人士的意见，于2004年4月26日作出《关于香港特别行政区2007年行政长官和2008年立法会产生办法有关问题的决定》（“4·26决定”）。该决定指出，香港实行民主选举的时间不长，香港社会各界对两个产生办法如何修改又存在较大分歧。在此情况下，实现“双普选”的条件还不具备。鉴于，2007年第三任行政长官和2008年第四届立法会选举，不实行由普选产生的办法。在此前提下可按照基本法有关规定对两个产生办法作出符合循序渐进原则的适当修改。“4·26决定”既符合香港实际情况，又为特别行政区民主发展留下空间。这是中央政府推动香港特别行政区民主发展的第一次重大努力。

2005年10月19日，香港特别行政区政府根据“4·26决定”，提出了2007年行政长官及2008年立法会产生办法建议方案。该方案扩大了民主成分，得到多数居民的支持。但是，2005年12月21日，立法会中自称“民主派”的议员在表决时对特别行政区政府提出的相关议案投下反对票，致使该方案未能立法会获得法定的全体议员三分之二多数通过。2007年第三任行政长官和2008年第四届立法会只能沿用原有办法产生。香港特别行政区成立十年后面临的民主向前发展的第一次机遇就此丧失。这完全是反中乱港势力蓄意对抗、漫天要价、竭力阻挠的结果。

(下转第五版)

目录

前言

一、香港在英国殖民统治下没有民主可言

- （一）英国对香港实行典型的殖民统治
- （二）英国政府屡次禁止在香港进行民主改革
- （三）英国在殖民统治末期急速推进“政制改革”别有用心

二、回归祖国开启了香港民主的新纪元

- （一）中国的国体政体决定了香港回归后必然实行民主
- （二）中国政府坚定维护在香港特别行政区发展民主的既定立场
- （三）宪法和基本法全面构建了香港特别行政区的民主制度

- （四）中国政府排除干扰组建香港特别行政区政权机构

三、中央政府坚定支持香港特别行政区民主向前发展

- （一）第一次努力：批准对行政长官和立法会产生办法作出修改
- （二）第二次努力：为实现普选目标定下时间表
- （三）第三次努力：为实现行政长官普选绘制路线图

四、反中乱港势力阻挠破坏香港特别行政区民主发展

- （一）冲击宪制秩序，危害国家安全
- （二）破坏法治根基，制造社会仇恨
- （三）妨碍政府施政，拖累经济民生
- （四）歪曲民主内涵，阻挠民主进程

五、香港特别行政区民主发展前景光明

- （一）制定实施香港国安法为民主发展提供基本条件
- （二）明确香港特别行政区公职人员参选、任职和就职宣誓等规范
- （三）完善香港特别行政区选举制度

六、香港特别行政区民主发展前景光明

- （一）“一国两制”为香港特别行政区民主发展提供了根本保障
- （二）坚决贯彻落实“爱国者治港”原则
- （三）坚定走符合香港实际情况的民主发展道路

结束语

前言

香港在英国殖民统治之下没有民主可言。中国政府对香港恢复行使主权，实行“一国两制”方针，创建了香港特别行政区的民主制度，并在实践中支持其不断发展完善。中国共产党和中国政府建立发展香港民主的决心、诚意以及付出的巨大努力一以贯之，有目共睹。

诚意以来，受各种内外复杂因素影响，反中乱港活动猖獗，香港局势一度出现严峻局面。香港反中乱港势力勾连外部敌对势力，屡屡阻挠香港特别行政区民主的发展。他们以争取“民主”为名，行分裂国家、颠覆政权之实，意图把香港变成实施“颜色革命”的桥头堡，严重冲击国家宪法和香港基本法确定的宪制秩序，危害国家安全，损害香港繁荣稳定。

中共十八大以来，习近平总书记就新形势下坚持“一国两制”方针等重大问题作出一系列重要论述，为推进“一国两制”实践行稳致远提供了根本遵循。习近平总书记指出，香港特别行政区的民主发展必须遵循“一国两制”方针和香港基本法，从本地实际出发，依法有序进行。针对近年来香港出现的政治乱象及其造成的严重后果，中国共产党和中央政府审时度势，作出健全依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权、完善同宪法和基本法实施相关制度机制的重大决策，推动建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，完善香港特别行政区选举制度，坚定落实“爱国者治港”原则。这一系列标本兼治的举措，推动香港局势实现由乱到治的重大转折，推动香港特别行政区民主发展重新回到正确轨道。中央政府将坚定不移、全面准确贯彻“一国两制”方针，坚定不移支持香港特别行政区发展符合其宪制地位实际情况的民主制度。

发展完善香港特别行政区的民主，对保障香港居民民主权利、实现良政善治、确保香港长期繁荣稳定和长治久安具有重大意义。全面回顾香港特别行政区民主的产生和发展历程，进一步阐明中央政府对香港特别行政区民主发展的原则立场，目的是正本清源、拨乱反正、凝聚共识，继续推动香港特别行政区民主稳步向前发展，确保香港“一国两制”实践行稳致远，更好造福全体香港居民。

一、香港在英国殖民统治下没有民主可言

香港自古以来是中国领土。十九世纪二十年代，英国商人开始利用香港向中国内地走私贩卖鸦片。鸦片战争后，英国军队侵占香港岛。1842年8月29日，英国强迫清政府签订中国近代史上第一个不平等条约——《南京条约》，割让香港岛。第二次鸦片战争后，英国迫使清政府于1860年10月24日签订《北京条约》，割让九龙半岛南端界限街以南的地区。中日甲午战争后，英国趁火打劫，强迫清政府于1898年6月9日签订《展拓香港界址专条》，强租“新界”地区99年，由此侵占整个香港地区。这三个不平等条约都是英国侵略中国的产物，中国人民和辛亥革命后历届中国政府从来不予承认。

（一）英国对香港实行典型的殖民统治

英国直接委任总督代表英国管治香港，从未征询港人意见。总督只向英国负责，完全听命于英国政府，被授予在香港至高无上的权力和特权，不受当地任何制约，“领其辖内一切事宜”，总揽行政、立法大权于一身，拥有对政府高级官员和法官的任免权，并兼任驻港英军总司令。行政局和立法局只是总督决策和立法的咨询机构，其成员经英国政府批准后由总督委任，对总督负责。总督既是行政局主席，也是立法局主席。直至1993年2月，总督才不再兼任立法局主席。一直到回归以