

「一國兩制」下香港的民主發展

（2021年12月）

中華人民共和國國務院新聞辦公室

編者按：

香港第八屆立法會選舉正順利有序進行，特區政府全力組織動員，社會各界熱烈關注參與，候選人及其團隊積極展開競選。在全面落實「愛國者治港」原則下，此次選舉呈現的守正傳承、創新開拓、良性競爭的生動局面，進一步彰顯新選舉制度的先進性和優越性，進一步鞏固發展符合香港實際高質量民主。在這個時候，重溫《「一國兩制」下香港的民主發展》白皮書，對於選舉工作不忘初衷、堅定自信具有很強的現實和深遠意義。特此再全文刊載。

前言

香港在英國殖民統治之下沒有民主可言。中國政府對香港恢復行使主權，實行「一國兩制」方針，創建了香港特別行政區的民主制度，並在實踐中支持其不斷發展完善。中國共產黨和中國政府建立發展香港民主的決心、誠意以及付出的巨大努力一以貫之，有目共睹。

一個時期以來，受各種內外複雜因素影響，反中亂港活動猖獗，香港局勢一度出現嚴峻局面。香港反中亂港勢力勾連外部敵對勢力，屢屢阻撓香港特別行政區民主的發展。他們以爭取「民主」為名，行分裂國家、顛覆政權之實，意圖把香港變成實施「顏色革命」的橋頭堡，嚴重衝擊國家憲法和香港基本法確定的憲制秩序，危害國家安全，損害香港繁榮穩定。

中共十八大以來，習近平總書記就新形勢下堅持「一國兩制」方針等重大問題作出一系列重要論述，為推進「一國兩制」實踐行穩致遠提供了根本遵循。習近平總書記指出，香港特別行政區的民主發展必須遵循「一國兩制」方針和香港基本法，從本地實際出發，依法有序進行。針對近年來香港出現的政治亂象及其造成的嚴重危害，中國共產黨和中央政府審時度勢，作出健全依照憲法和基本法對特別行政區行使全面管治權、完善同憲法和基本法實施相關制度機制的重大決策，推動建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，完善香港特別行政區選舉制度，堅定落實「愛國者治港」原則。這一系列標本兼治的舉措，推動香港局勢實現由亂到治的重大轉折，推動香港特別行政區民主發展重新回到正確軌道。中央政府將堅定不移、全面準確貫徹「一國兩制」方針，堅定不移支持香港特別行政區發展符合其憲制地位和實際情況的民主制度。

發展完善香港特別行政區的民主，對保障香港居民民主權利、實現良政善治、確保香港長期繁榮穩定和長治久安具有重大意義。全面回顧香港特別行政區民主的產生和發展歷程，進一步闡明中央政府對香港特別行政區民主發展的原則立場，目的是正本清源、撥亂反正、凝聚共識，繼續推動香港特別行政區民主穩步向前發展，確保香港「一國兩制」實踐行穩致遠，更好造福全體香港居民。

一、香港在英國殖民統治下沒有民主可言

香港自古以來是中國領土。十九世紀二十年代，英國商人開始利用香港向中國內地走私販賣鴉片。鴉片戰爭後，英國軍隊佔領香港島。1842年8月29日，英國強迫清政府簽訂中國近代史上第一個不平等條約——《南京條約》，割讓香港島。第二次鴉片戰爭後，英國迫使清政府於1860年10月24日簽訂《北京條約》，割讓九龍半島南端界限街以南的地區。中日甲午戰爭後，英國趁火打劫，強迫清政府於1898年6月9日簽訂《展拓香港界址專條》，強租「新界」地區99年，由此佔領整個香港地區。這三個不平等條約都是英國侵略中國的產物，中國人民和辛亥革命後歷屆中國政府從來不予承認。

（一）英國對香港實行典型的殖民統治

英國直接委任總督代表英國管治香港，從未徵詢港人意見。總督只向英國負責，完全聽命於英國政府，被授予在香港至高無上的權力和特權，不受當地任何制約，「領其轄內一切事宜」，總攬行政、立法大權於一身，擁有對政府高級官員和法官的任免權，並兼任駐港英軍總司令。行政局和立法局只是總督決策和立法的諮詢機構，其成員經英國政府批准後由總督委任，對總督負責。總督既是行政局主席，也是立法局主席。直至1993年2月，總督才不再兼任立法局主席。一直到回歸以前，香港終審權和法律的最終解釋權都由英國樞密院司法委員會行使。

港英當局長期實行高壓政策，嚴密管控新聞出版，鉗制言論自由。1952年3月，《大公報》因轉載《人民日報》關於港英當局暴行的短評，被判刊載煽動性文字罪，受到罰款停刊的嚴厲處罰。1967年8月，三家報紙因刊登呼籲香港同胞反抗鎮壓的文章，被港英當局以刊發欺詐性、煽動性文章為由封禁6個月，報社所有者和印刷商被判入獄三年。港英當局實行特務統治，利用英軍情報機構、警務處政治部對華人進行監視，對心向祖國、與中國內地聯繫緊密的社會團體和民眾，採取各種手段打擊壓制。

港英當局對華人實行種族歧視，實施嚴刑峻法，長期使用笞刑、絞刑等酷刑；實行「華洋分治」，長期對華人實施宵禁，要求華人晚上外出須持警司簽發的夜晚通行證，違者處以罰款、拘役、鞭笞、戴枷示眾，甚至可被當場擊斃；除舉行宗教儀式和逢年過節外，華人未經批准不得舉行公眾集會；規定若干主要地段只可建設歐式房屋，禁止華人遷入；長期禁止華人進入某些場所，不準華人與英國人共用一些公共設施。在司法裁判中，華人備遭歧視，同罪不同罰，常被重判重罰。港英當局禁止愛國師生懸掛中國國旗、唱中國國歌，強行關閉愛國學校，解散愛國團體，遞解愛國人士出境，武力鎮壓抗議活動，拘捕愛國群眾，槍殺示威工人，製造白色恐怖。

華人長期被排斥在港英當局管治架構之外，不能參政議政。1880年才有第一位華人被委任為立法局非官守

議員，1926年才有第一位華人被委任為行政局非官守議員，1948年才有第一位華人擔任政務官，1957年才有第一位華人擔任警司，1989年才有第一位華人擔任警務處處長，而律政司一直到1997年香港政權交接前最後時刻仍由英國人掌控。

（二）英國政府屢次禁止在香港進行民主改革

面對香港社會不斷提出的民主訴求，英國政府一概予以拒絕或者置之不理。在很長一段時期，香港社會不斷有人提出設立市議會，或者改組立法局、在立法局設立民選議席，還有要求實行地方自治等，均被英國政府拒絕。第二次世界大戰後，在國際殖民體系迅速瓦解、民主運動風起雲湧的情況下，1946年時任總督迫於社會壓力向英國政府建議設立民選市議會、改革地方行政，英國政府仍然拒絕接受。1976年5月20日，英國政府在批准《公民權利和政治權利國際公約》時，通過提出保留的方式，明確排除公約關於定期選舉的規定在香港適用。可見，英國殖民統治者不會允許在其統治香港的時候出現民主的元素。

（三）英國在殖民統治末期急速推進「政制改革」別有用心

1979年3月，時任香港總督訪京了解到中國政府將收回香港的堅定立場。英國政府於是立即改變其過往在香港發展民主問題上的反對態度，迅速着手布局「政制改革」，大幅引入和擴大選舉，在很短時間內區議會和立法局議席均從全部委任驟變為大部分由選舉產生。特別是1992年10月，末任總督剛上任就違反《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》）、違反與《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（基本法）相銜接的原則、違反中英雙方已經達成的協議和諒解，拋出所謂的「政改方案」，並不顧中方堅決反對，強行實施。

英國自身在確立議會制政體後，其選舉制度經歷數百年漫長的演進和變遷過程。然而，在其殖民統治香港的最後階段如此急切地加速推進「政制改革」，完全是別有用心的政治操弄。作為所謂「光榮撤退」部署的一部分，英國政府以打造英式代議制為幌子，企圖把香港變成獨立或半獨立的政治實體，阻礙中國對香港恢復行使主權並實行有效管治，延續英國對香港回歸後的政治影響。

英國殖民統治的罪惡及其屢次拒絕在香港發展民主的事實，無論怎樣掩飾也改變不了。英國殖民統治不但沒有給香港帶來任何真正的民主，反而為香港回歸祖國後民主的發展埋下了禍根。

二、回歸祖國開啟了香港民主的新紀元

二十世紀七十年代末八十年代初，中國政府決定收回香港，恢復對香港行使主權，實行「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的方針，由此擘畫了香港回歸後民主發展的藍圖，開啟了「一國兩制」下香港民主的新紀元。

（一）中國的國體政體決定了香港回歸後必然實行民主

中國憲法規定，國家的一切權力屬於人民，人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。中央和地方各級行政、監察、審判、檢察機關都由人民代表大會產生，對其負責，受其監督，充分體現民主原則。根據「一國兩制」方針，香港特別行政區作為直轄於中央人民政府的地方行政區域，其政權的組織與運行必然同樣遵循民主原則，實行民主制度；同時，香港特別行政區可以根據實際情況建設具有自身特色的民主制度。

二十世紀八十年代初，中國共產黨和中國政府根據香港的實際情況，形成了解決香港問題的十二條基本方針政策，系統規劃了香港回歸後的政治、經濟、社會、文化、對外事務等各方面的政策和制度框架，成為「一國兩制」方針的核心內容。其中第四條明確香港回歸後「特別行政區政府由當地人組成。主要官員在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府委任」。這包含了對香港特別行政區成立後的民主安排。實行「港人治港」、主要官員在當地通過選舉或協商產生，這是在英國殖民統治下根本不可能做到的。

（二）中國政府堅定維護在香港特別行政區發展民主的堅定立場

1984年12月19日，中英兩國政府在北京簽署《中英聯合聲明》，其核心內容是確認中國政府1997年7月1日對香港恢復行使主權、英國政府同日將香港交還給中國，並對過渡期作出安排。該聲明旨在解決英國把香港交還給中國的問題，而非解決香港回歸中國後實行什麼政治體制包括選舉制度的問題。其中第三條第四項申明「香港特別行政區政府由當地人組成。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」，附件一明確「香港特別行政區政府由立法機關由當地人組成」「香港特別行政區立法機關由選舉產生」，這兩處表述是《中英聯合聲明》涉及香港選舉問題的全部內容，根本沒有「普選」「民主」的字眼。

香港回歸後實行什麼樣的政治體制包括選舉制度完全是中國內政。中國政府在制定基本法的過程中，從國家全局和香港長遠發展着眼，主動規定了香港特別行政區最終實現行政長官和立法會全部議員由普選產生的目標。那種聲稱「雙普選」是英國為香港爭取來的說法，完全違背歷史事實。至於所謂中國政府「違反」《中英聯合聲明》的說法，不僅顧顧事實，更是對中國的污蔑抹黑。相反，英方在《中英聯合聲明》簽署後，單方面改變對華政策，處心積慮策劃和實施了一連串違反聲明精神和中英雙方有關協議、共識的行動，包括「兩局共識」「居英權計劃」「人權法案」「政改方案」以及大規模修改香港原有法律等等。2020年7月以來，英方出台關於香港居民申領英國國民（海外）（BNO）簽證的新政策，推出所謂BNO合資格者移民英國的新路徑，再次

公然違反《中英聯合聲明》的原則精神和兩國有關諒解共識。

香港回歸後，中國政府治理香港的憲制法律依據是中國憲法和香港基本法。英國對回歸後的香港無主權、無治權、無監督權，無權對香港事務進行任何形式的干預。那些打着「民主」的幌子，以所謂「監督」《中英聯合聲明》實施為藉口，動輒通過本國立法和單邊制裁干涉中國香港事務的行徑，既是對國際法和國際關係準則的肆意踐踏，也是對「一國兩制」成功實踐事實的蓄意歪曲，更是對香港民主發展的粗暴干擾和破壞。

（三）憲法和基本法全面構建了香港特別行政區的民主制度

——憲法和基本法賦予中央政府建立和發展香港特別行政區民主制度的憲制權力和責任。憲法第三十一條規定：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」1985年4月10日，全國人民代表大會決定成立香港特別行政區基本法起草委員會。7月1日，由59名內地和香港各界代表性人士組成的基本法起草委員會正式成立並開始工作。在香港社會各界人士的共同參與下，該委員會歷時四年零八個月完成了基本法的起草工作。1990年4月4日，第七屆全國人民代表大會第三次會議通過基本法，以國家基本法律的形式將中央政府對香港的基本方針政策制度化、法律化，為香港特別行政區民主制度的建立和發展提供了憲制性法律依據，也明確了中央政府主導和決定香港特別行政區民主發展的憲制責任。

憲法和基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎，賦予中央對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治以及對特別行政區高度自治的監督權。中央直接行使的權力包括設立特別行政區、決定特別行政區實行的制度、組建特別行政區政權機構、管理與特別行政區有關的外交事務、管理特別行政區的防務、任命行政長官和主要官員、對特別行政區立法的備案審查、修改和解釋基本法等方面的憲制權力。其中就包括決定香港特別行政區實行什麼樣民主制度的權力。

——基本法規定了香港特別行政區民主制度的主要內容及未來發展的路徑和原則。基本法第四十五條和第六十八條規定了香港特別行政區民主制度的核心內容及其發展所必須遵循的原則。基本法原附件一和附件二分別規定了香港回歸後前十年行政長官和立法會產生的具體辦法，以及2007年以後對行政長官和立法會產生辦法的修改程序。1990年4月4日與基本法同時通過的《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》，對香港特別行政區第一屆政府和立法會的產生辦法作出了具體規定。香港特別行政區實行以行政長官為核心的行政主導體制，行政機關和立法機關既互相制衡又互相配合，司法機關獨立行使審判權。基本法起草委員會在《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及其有關文件的說明》中指出，香港特別行政區的政治體制，要符合「一國兩制」的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的繁榮穩定為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。這進一步闡釋了香港特別行政區民主發展所應當遵循的原則。

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；第六十八條第二款規定，立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。這為香港特別行政區民主發展指明了「雙普選」的方向。

——基本法貫徹了以愛國者為主體的「港人治港」原則。基本法第二條規定，全國人大授權香港特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。第三條規定，香港特別行政區的行政機關和立法機關由香港永久性居民依照基本法有關規定組成。第一百零四條規定，香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法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。這些規定體現了鄧小平強調的「相信香港的中國人能夠治理好香港」「必須由以愛國者為主體的港人來治理香港」的精神，明確了「港人治港」的界線和標準。實行「一國兩制」下的「港人治港」、高度自治，由愛國的香港人治理香港，這是香港最大的民主。

——基本法賦予了香港居民廣泛的民主權利和自由。根據基本法，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權；香港居民享有言論、新聞、出版、結社、集會、遊行、示威的自由，以及基本法和香港特別行政區法律保障的其他權利和自由；《公民權利和政治權利國際公約》《經濟、社會與文化權利國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。基本法還規定，香港特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理。非中國籍的香港特別行政區永久性居民也依法享有廣泛的政治權利，包括選舉權和被選舉權。這種民主開放程度世所罕見。

（四）中國政府排除干擾組建香港特別行政區政權機構

——爭取實現立法機關「直通車」安排。為實現香港平穩過渡和政權順利交接，使香港特別行政區民主制度在回歸之時就能有效運作，中國政府經與英國政府協商，對香港特別行政區第一屆立法會的產生辦法作出了特殊安排：原香港最後一屆立法局議員，如符合全國人大有關決定和基本法的規定，經確認可成為香港特別行政區第一屆立法會議員。這就是「直通車」安排。但是，港英當局1992年10月單方面拋出關於1994/1995年選舉安排的「三違反」「政改方案」。中國政府堅決反對，並以最大的誠意和耐心與英國政府就有關選舉安排進行了17輪談判。英方一意孤行、蓄意對抗，談判最終

破裂，「直通車」安排未能實現。需要指出的是，中國政府對港英當局管治末期所作的單方面「政改方案」並不是簡單推倒，而是根據香港的實際情況和循序漸進發展香港民主的原則，作了實事求是的處理，順應了香港居民合理的民主願望。這再次說明中國政府對香港民主的發展從來都秉持積極態度，反對的是英方背信棄義、包藏禍心的行徑。

——組建香港特別行政區第一屆政府和臨時立法會。根據1990年4月4日全國人大的相關決定，全國人大香港特別行政區籌備委員會於1996年10月5日通過《香港特別行政區第一任行政長官人選的產生辦法》，11月2日組建香港特別行政區第一屆政府推選委員會。推選委員會由400名香港永久性居民組成，來自不同階層、界別和方面，具有廣泛代表性。1996年12月11日，推選委員會全部委員出席香港特別行政區第一任行政長官的選舉，投下自己神聖的選票，選出了香港特別行政區第一任行政長官人選，並於12月16日獲得中央人民政府任命。這是香港歷史上第一次由港人自己選舉產生本地首長，也是第一次由本地中國公民擔任這一重要職務。

在「直通車」安排被英國政府單方面破壞後，為了避免香港特別行政區成立之時出現立法機關空缺的局面，1996年3月24日，全國人大香港特別行政區籌備委員會通過《關於設立香港特別行政區臨時立法會的決定》，規定臨時立法會於第一任行政長官產生之後組成並開始工作，至香港特別行政區第一屆立法會產生為止。1996年10月5日，全國人大香港特別行政區籌備委員會通過《中華人民共和國香港特別行政區臨時立法會的產生辦法》。1996年12月21日，推選委員會從130名候選人中選舉產生60名臨時立法會議員。

1997年7月1日，中國政府對香港恢復行使主權，結束了英國對香港一個半世紀的殖民統治，香港同胞從此成為祖國這塊土地上的真正的主人。香港特別行政區成立，香港特別行政區第一任行政長官和第一屆政府宣誓就職，標註着國家根據「一國兩制」方針為香港特別行政區建立的民主制度開始全面運行。香港民主發展的歷史由此寫下嶄新而光輝的一頁！

事實充分說明，中國共產黨和中國政府是香港特別行政區民主制度的設計者、創立者、維護者和推進者。中國共產黨和中國政府不僅創造性地提出了「一國兩制」偉大構想，構建了「一國兩制」制度體系，而且創造性地建立了符合「一國兩制」方針和香港實際情況的民主制度，制定了保障、規範香港特別行政區民主制度的有關法律，開啟了史無前例的「港人治港」實踐。沒有國家對香港恢復行使主權，沒有中國共產黨和中國政府對香港民眾福祉的深切關懷，沒有中國共產黨和中國政府對「一國兩制」初心使命的堅守，就沒有香港民主制度的建立，也就沒有香港民主的實踐。

三、中央政府堅定支持香港特別行政區民主向前發展

香港回歸祖國後納入國家治理體系，中央政府堅決貫徹落實「一國兩制」方針和基本法，支持香港特別行政區依法有序發展民主。

按照基本法原附件一和附件二的規定，香港特別行政區2002年選舉產生了第二任行政長官，1998年、2000年、2004年分別選舉產生了第一屆、第二屆、第三屆立法會，民主成分不斷增加，基本法規定的香港回歸後前十年的選舉安排得到全面落實，香港特別行政區民主得以成功實踐。

2004年4月6日，全國人大常委會通過《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》（「4·6解釋」），明確2007年以後如需對香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法進行修改應遵循的法定程序，為香港回歸十年後上述兩個產生辦法進一步擴大民主成分，直至實現「雙普選」，提供了操作性程序。中央政府按照這一程序為推動香港特別行政區民主向前發展作出三次重大努力。

（一）第一次努力：批准對行政長官和立法會產生辦法作出修改

根據「4·6解釋」，2004年4月15日，香港特別行政區行政長官向全國人大常委會提交關於2007年行政長官和2008年立法會產生辦法是否需要修改的報告，反映了多數香港居民希望增加兩個產生辦法民主成分的意願，也反映了部分人要求2007年行政長官和2008年立法會全部議員由普選產生的聲音。

全國人大常委會經徵詢香港各界人士的意見，於2004年4月26日作出《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定》（「4·26決定」）。該決定指出，香港實行民主選舉的時間不長，香港社會各界對兩個產生辦法如何修改又存在較大分歧。在此情況下，實現「雙普選」的條件還不具備。鑒此，2007年第三任行政長官和2008年第四屆立法會選舉，不實行由普選產生的辦法。在此前提下可按照基本法有關規定對兩個產生辦法作出符合循序漸進原則的適當修改。「4·26決定」既符合香港實際情況，又為特別行政區民主發展留下空間。這是中央政府推動香港特別行政區民主發展的第一次重大努力。

2005年10月19日，香港特別行政區政府根據「4·26決定」，提出了2007年行政長官及2008年立法會產生辦法建議方案。該方案擴大了民主成分，得到多數居民的支持。但是，2005年12月21日，立法會中自稱「民主派」的議員在表決時對特別行政區政府提出的相關議案投下反對票，致使該方案未能在立法會獲得法定的全體議員三分之二多數通過。2007年第三任行政長官和2008年第四屆立法會只能沿用原有辦法產生。香港特別行政區成立十年後面臨的民主向前發展的第一次機遇就此喪失。這完全是反中亂港勢力蓄意對抗、漫天要價、竭力求撓的結果。

（二）第二次努力：為實現普選目標定下時間表

2007年香港特別行政區第三任行政長官產生後，香港社會希望盡早明確普選的時間表以及2012年第四任行