

国务院新闻办公室 20 日发表《“一国两制”下香港的民主发展》白皮书。  
全文如下：

**“一国两制”下香港的民主发展**  
**（2021 年 12 月）**  
**中华人民共和国**  
**国务院新闻办公室**

## 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重回正轨
  - （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矩
  - （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。

一个时期以来，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危害，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和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，对心向祖国、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，实施严刑峻法，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、鞭笞、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，递解爱国人士出境，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。在很长一段时期，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”，大幅引入和扩大选举，在很短时间内区议会和立法局议席均从全

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”，完全是别有用心政治操弄。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辖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（注1），系统规划了香港回归后的政治、经济、社会、文化、对外事务等各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”。这包含了对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，不仅罔顾事实，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违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；第六十八条第二款规定，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”“必须由以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〉附件一第七条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愿，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。鉴此，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，致使该方案未能在立法

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。

## （二）第二次努力：为实现普选目标定下时间表

2007年香港特别行政区第三任行政长官产生后，香港社会希望尽早明确普选的时间表以及2012年第四任行政长官和第五届立法会产生办法。2007年12月12日，行政长官向全国人大常委会提交关于政制发展咨询情况及2012年行政长官和立法会产生办法是否需要修改的报告。

2007年12月29日，全国人大常委会作出《关于香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定》（“12·29决定”）。根据该决定，2012年第四任行政长官的具体产生办法和第五届立法会的具体产生办法可以作出适当修改；2017年第五任行政长官的选举可以实行由普选产生的办法；在此之后，立法会的选举可以实行全部议员由普选产生的办法。全国人大常委会同意对2012年第四任行政长官和第五届立法会的产生办法作出适当修改，特别是明确实现“双普选”的时间表，把实行普选的时间节点确定在2017年这个“五十年不变”中期的前半段，充分彰显了中央政府落实基本法关于最终达至“双普选”目标的诚意。这是中央政府推动香港特别行政区民主向前发展的第二次重大努力。

根据该决定，2010年4月14日，香港特别行政区政府公布了关于2012年行政长官及立法会产生办法建议方案，并在6月7日以议案的方式提交立法会。其重点是将行政长官选举委员会人数由800人增至1200人，立法会议席由60席增至70席。2010年6月24日及25日，立法会分别通过关于2012年行政长官和立法会产生办法的修订。2010年7月28日，行政长官同意这两个修订并报请全国人大常委会批准和备案。2010年8月28日，全国人大常委会决定予以批准和备案。2012年3月和9月，第四任行政长官和第五届立法会按照新的办法选举产生。这次对两个产生办法的修改进一步增加了民主成分，充分体现了中央政府在香港特别行政区民主发展问题上的积极态度。

## （三）第三次努力：为实现行政长官普选绘制路线图

随着2017年临近，香港社会希望尽快明确第五任行政长官普选的具体办法。2014年7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2017年行政长官及2016年立法会产生办法是否需要修改的报告。

2014年8月31日，全国人大常委会经广泛征求香港各界人士的意见，作出《关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定》（“8·31决定”）。该决定根据香港的实际情况和香港多数居民的意愿，重申从2017年开始行政长官选举可以实行由普选产生的办法，明确了行政长官普选制度的若干核心要素；在行政长官普选以后，立法会选举可以实行全部议员由普

选产生的办法。中央政府依法履行宪制责任，为香港特别行政区拟定行政长官普选办法指明了方向、确定了原则。这是中央政府推动香港特别行政区民主向前发展的第三次重大努力。

但是，香港所谓的“民主派”继续顽固坚持对抗思维，罔顾基本法有关规定，极力攻击“8·31决定”，拒绝接受特别行政区政府据此提出的行政长官普选方案，反而提出公然违反基本法的所谓“公民提名”方案。2014年9月28日，他们发动蓄谋已久的非法“占领中环”运动，持续长达79天，企图以所谓“公民抗命”方式逼迫中央政府收回“8·31决定”，进而实施港版“颜色革命”。在依法处置“占领中环”事件后，2015年6月18日，香港特别行政区政府将有关行政长官普选方案提交立法会表决。自称“民主派”的那些议员集体投下反对票，致使2017年实行行政长官普选的目标未能如期实现。2017年第五任行政长官不得不沿用上一任的选举办法产生。香港特别行政区民主发展再次遭遇挫折，仍然是反中乱港势力逆历史潮流而动、极力阻挠的结果。

尽管一再遇到干扰和阻挠，中央政府支持香港特别行政区民主发展的立场从未动摇，努力从未停止。香港特别行政区成立至2017年，依法举行了四次行政长官选举和六次立法会选举，行政长官和立法会产生办法的民主成分持续增加。香港全体永久性居民依法享有的选举权和被选举权得到充分保障，永久性居民中的中国公民不仅参与香港特别行政区的治理，还依法参与国家事务的管理。根据全国人大确定的名额和代表产生办法，由香港特别行政区居民中的中国公民在香港选出36名香港特别行政区的全国人大代表，参加最高国家权力机关的工作。香港现有5600多位人士担任各级人民政治协商会议委员，其中超过200位担任全国政协委员。还有许多香港人士在中央和地方的机构、团体担任领导或顾问等职务。中央政府还支持 and 协助香港专业人士和优秀青年在国际组织任职，参与国际治理。任何不抱偏见的人都能看到，香港回归后，全体居民的政治参与渠道和空间大大拓展，享有的民主权利前所未有的，香港特别行政区民主发展取得了全方位的重大成就。

#### 四、反中乱港势力阻挠破坏香港特别行政区民主发展

近年来，随着世界百年未有之大变局加速演进，外部敌对势力牵制、遏制中国发展的行径愈演愈烈，“一国两制”在香港实践的内外环境日趋复杂，围绕香港特别行政区民主发展的斗争更加激烈。反中乱港势力不断挑战宪法和基本法的权威，以夺取香港特别行政区管治权、实施“颜色革命”为目的，通过特别行政区选举平台和立法会、区议会等议事平台，利用有关公职人员身份，肆无忌惮挑战“一国两制”原则底线，冲击香港特别行政区宪制秩序，破坏香港法治，进行危害国家安全、损害香港繁荣稳定的各种活动，企图将香港特别行政区民主发展引入歧途，严重破坏了香港特别行政区进一步发展民主的社会环境。

##### （一）冲击宪制秩序，危害国家安全

——反中乱港势力公然挑战宪法和基本法确定的香港特别行政区宪制秩序。他们拒不承认国家宪法对香港特别行政区的效力，故意割裂宪法与基本法的关系，

挑战宪法和基本法的权威。他们妄称《中英联合声明》是香港回归后新宪制的法律基础，刻意抬高英国撤离前匆忙制定的《香港人权法案条例》，企图以此架空基本法。他们以各种名目推动非法“公投”，甚至以所谓“全民制宪”为参选纲领，图谋破坏香港特别行政区的宪制秩序。

他们不惜以制造社会动乱的方式抗拒中央对香港特别行政区的全面管治权，否认中央对香港特别行政区民主发展的主导权和决定权，挑战全国人大及其常委会有关决定和解释的权威。

他们公然倒挂、撕扯、踩踏、焚烧国旗，污损国徽，撕毁和焚烧基本法文本，阻挠旨在维护国家安全的本地立法，致使基本法第二十三条本地立法至今未能完成，《国歌条例》历时一年半才在立法会获得通过。

——反中乱港势力大肆从事分裂国家、颠覆国家政权的活动。他们公然鼓吹“香港独立”“民族自决”，在香港社会各层面特别是青少年群体中传播“港独”“反中”“反共”理念，恶毒攻击中国共产党的领导和国家主体实行的社会主义制度，为在香港进行分裂国家、颠覆国家政权的活动制造理论和舆论。

他们成立名目繁多的“港独”和激进分离组织，打着“港独”等旗号参选立法会和区议会，并在当选后利用公职人员身份继续鼓吹“港独”，从事分裂、颠覆活动。2016年10月12日，第六届立法会议员宣誓就职，有候任议员公然展示“香港不是中国”等“港独”横幅，以粗鄙话语和肢体语言疯狂侮辱国家和民族。他们在2019年“修例风波”中叫嚣“光复香港，时代革命”等口号，暴力冲击中央政府驻港机构和香港特别行政区政权机关。2019年7月1日，他们暴力攻占香港特别行政区立法会大楼，在主席台展示港英旗帜，大肆毁坏立法会设施设备，上演极其丑陋的一幕。

他们无视2020年6月颁布实施的《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（香港国安法）的规定，在香港特别行政区第七届立法会选举启动后，非法组织所谓“初选”，策划实施“真揽炒十步曲”计划（注2），妄图操控立法会选举，并在控制立法会后通过否决政府一切议案、法案的方式逼迫行政长官辞职，瘫痪政府，制造宪制危机，进而颠覆国家政权。

——他们与外部敌对势力勾结，甘当反华“急先锋”“马前卒”。其头面人物频频窜访外国，肆意抹黑、攻击国家，乞求外国对国家、对香港实施制裁。有人甘当外国政治代理人，宣称要“为美国而战”；有人公开发表文章，煽动要把“一国两制”下的香港变成植入中国的“屠城木马”，关键时刻打开暗门，促使中国“变天”。

外部敌对势力充当“颜色革命”的幕后黑手，对香港事务的干预日益加剧，对中国国家安全的威胁越来越严重。他们从幕后走到台前，官方高规格接见反中乱港头面人物，为其撑腰打气；以立法、行政等方式并通过驻港机构、非政府组织等明目张胆为反中乱港分子提供保护伞、输送资金、提供培训；对中央政府和香港特别行政区官员进行粗暴“制裁”，等等。这些，充分暴露出外部敌对势力

把香港作为“棋子”牵制、遏制中国发展的图谋。

## （二）破坏法治根基，制造社会仇恨

——反中乱港势力煽动、教唆、组织、实施破坏社会秩序的违法活动。他们到处鼓吹“公民抗命”“违法达义”等谬论，煽动民众以“行为不正义”达成“目的正义”。在2014年非法“占领中环”、2016年“旺角暴乱”和2019年“修例风波”中，他们策划、组织、实施了一系列严重违法活动，一次又一次重创香港法治和社会秩序。

他们美化和煽动暴力，宣称“暴力是解决香港政治问题的选项”“留案底令人生变得更精彩”。他们教唆、煽动、裹挟青年学生从事违法活动，致使青少年学生成为非法“占领中环”和“修例风波”的主要参与群体。反中乱港势力荼毒广大青少年，伤天害理，祸害深重。

——反中乱港势力大肆进行暴力和恐怖活动。在“修例风波”中，他们肆意设障堵路，损毁交通设施，瘫痪机场运作。严重时香港铁路公司有超过90%、共计147个车站遭到损坏，作为香港交通要道的红磡海底隧道被迫关闭，作为亚太航空枢纽的香港国际机场陷入瘫痪。多项政府公共服务受阻，大中小学和幼儿园被迫长时间停课，多所大学校园被非法“占领”，众多商业场所无法营业，逾1200间店铺和多家银行的服务设施被损毁。

他们对持不同意见者进行无差别攻击，极尽卑鄙之能事。有记者在机场被非法禁锢围攻殴打数小时，有路人因劝阻示威者被泼油火烧，有清洁工被砖头砸中身亡，甚至有议员的祖坟在光天化日之下遭人损毁。

——反中乱港势力挑动两地对立，毒化社会环境。他们煽动港人仇恨中国共产党、仇恨国家、仇恨内地民众。他们通过诱导性民调刻意渲染身份认同问题，把“香港人”和“中国人”对立起来。他们制造和放大香港与内地民众往来中出现的个别摩擦，滋扰、侮辱、攻击内地旅客。

他们恶毒攻击行政长官和政府官员，煽动反政府情绪。在“修例风波”中，他们更是将矛头指向维护秩序的警队和制止其违法活动的人士，“起底”警察和有关人士的家庭信息，霸凌诅咒警察子女。有警察被咬断手指，被铁箭刺伤，甚至被利刃割颈，种种极端、恐怖行径触目惊心，令人发指。

## （三）妨碍政府施政，拖累经济民生

——反中乱港势力阻挠破坏政府施政，扰乱管治秩序。他们通过在立法会频频提出不符合基本法规定的议员修正案、采取无休止点算会议人数等手法疯狂“拉布”（注3），致使许多利港利民的重大经济民生政策无法推行。他们滥用调查权、传召权和质询权，提出违法的不信任动议，对政府官员和公职人员肆意侮辱。成立创新科技局对香港长远发展具有重大意义，但有关议案被严重恶意拖延，历时3年才最终在立法会获得通过。第六届立法会内务委员会在2019至2020

立法年度停摆长达 8 个多月，多达 14 个法案不能及时审议，超过 80 部附属法例在期限届满前得不到处理，一些本可惠及香港广大居民特别是弱势群体的民生法案不能及时通过。

——反中乱港议员用各种手法扰乱立法会和区议会正常运作。2018 年 4 月 24 日，在立法会会议期间，一名议员公然暴力抢走政府工作人员的手机（注 4）。2019 年 10 月 16 日，多名议员在行政长官宣读施政报告时用具有伤害性的强光照射行政长官，致使其无法正常发表报告（注 5）。2020 年 5 月 28 日和 6 月 4 日，一名议员两次向立法会主席及他人泼洒恶臭有害液体。这些恶行不仅严重违反法律，而且严重扰乱立法会运作，破坏行政与立法的关系，导致政府施政举步维艰。

他们不断僭越区议会的法定职能，滥用职权，将区议会变成宣扬“港独”、进行颠覆破坏活动的平台，使区议会成为香港社会一大乱源。

#### （四）歪曲民主内涵，阻挠民主进程

——反中乱港势力偷梁换柱，炮制种种“民主”谬论。他们误导香港社会将特别行政区地方属性的民主简单等同于一个国家的民主，并以是否有利于其上台掌权为标准，标签所谓“真民主”“假民主”，颠倒黑白，混淆是非。在行政长官普选问题上，他们炮制所谓“国际标准”的“真普选”，提出各种违反基本法的无理主张，恶意诋毁中央政府和特别行政区政府推动民主发展所作的各种努力。

——反中乱港势力冲击选举秩序，破坏选举公平。在 2019 年 11 月举行的第六届区议会选举中，他们使用暴力手段胁迫、恐吓、攻击爱国爱港参选人和选民，甚至在光天化日之下行刺其他参选人。根据香港特别行政区选举管理委员会披露，这次区议会选举接获的投诉激增，其中涉及刑事毁坏、暴力行为、恐吓的投诉高达 1000 多宗。

——反中乱港势力一再阻挠循序渐进发展民主。他们罔顾民意，在立法会两次否决特别行政区政府提出的扩大民主成分的选举方案。如果没有他们的阻挠破坏，香港原本可以在 2017 年实现行政长官普选、2020 年实现立法会全部议员普选。他们不仅是导致香港普选无法如期实现的历史罪人，也从根本上破坏了香港特别行政区发展民主的社会环境，破坏了中央政府与香港社会的政治互信。

事实一再表明，反中乱港势力及其背后的外部敌对势力是挑战“一国两制”原则底线的罪魁祸首，是危害国家安全的罪魁祸首，是损害香港繁荣稳定的罪魁祸首，也是阻碍香港特别行政区民主向前发展的罪魁祸首。香港特别行政区的民主发展之所以窒碍难行，香港本地反中乱港势力是站在前台的直接破坏者，外部敌对势力是躲在幕后的操盘手，众多青少年是受害者，最终一切不利后果则由全体港人承担。

2019 年“修例风波”和区议会选举乱象，充分暴露出香港特别行政区选举制度存在重大的缺陷和漏洞。最突出的一点是安全性严重不足，使得反中乱港势

力很容易通过选举进入特别行政区的政权组织和治理架构，使得外部敌对势力可以通过多种方式干预香港事务，进而为他们对中国内地进行渗透、颠覆活动提供机会。任何地方的民主发展都不能以损害国家安全为代价。完善香港特别行政区民主制度特别是选举制度，是依法治港、拨乱反正的必要之举，是维护国家安全和特别行政区宪制秩序的治本之策，也是确保香港民主在正确轨道上向前发展的固本之基。

## 五、香港特别行政区民主发展重回正轨

“事有必至，理有固然”。“修例风波”对国家安全、香港法治、经济社会稳定造成的严重危害令人痛心、发人深省。2019年10月31日，中共十九届四中全会明确指出，必须“建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量”“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’、‘澳人治澳’，提高特别行政区依法治理能力和水平”，“绝不容忍任何挑战‘一国两制’底线的行为，绝不容忍任何分裂国家的行为”。中央政府审时度势，果断决策，采取了一系列重大举措，标本兼治，拨乱反正，引领和推动香港局势和民主发展重回正轨。

### （一）制定实施香港国安法为民主发展提供基本条件

维护国家安全是国家的头等大事。中央政府对香港特别行政区有关的国家安全事务负有根本责任，香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任。2020年5月28日，第十三届全国人民代表大会第三次会议通过《关于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的决定》，对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提出原则要求，授权全国人大常委会就此制定相关法律，切实防范、制止和惩治与香港特别行政区有关的严重危害国家安全的行为和活动。6月30日，全国人大常委会通过香港国安法，并决定将该法列入基本法附件三，由香港特别行政区政府同日刊宪公布实施。该法对与香港特别行政区有关的分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动和勾结外国或者境外势力危害国家安全等犯罪及其处罚作出了规定，建立健全了国家和特别行政区两个层面维护国家安全的执行机制，并从国家安全的角度进一步明确了参选或者就任香港特别行政区有关公职的资格和条件。香港国安法的制定实施，筑牢了特别行政区维护国家安全的法律制度屏障，有力打击了“港独”激进势力的嚣张气焰，对香港迅速止暴制乱、恢复正常社会秩序、实现由乱到治的历史性转折发挥了关键作用，是“一国两制”事业发展的重要里程碑。

任何民主都是在特定国家或地区范围内的民主，必须以维护本国国家安全为基本前提条件。如果国家安全得不到基本保障，就不可能有正常、真正的民主。切实防范、制止、惩治发生在香港特别行政区严重危害国家安全的行为和活动，不仅是维护国家安全的迫切需要，也是继续推动香港民主正常发展的需要。香港国安法的制定实施为香港特别行政区民主发展重新回到正确轨道创造了基本条件。

### （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矩

早在 2016 年 11 月 7 日，针对第六届立法会议员就职宣誓时发生严重侮辱国家和民族的情况，全国人大常委会作出《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百零四条的解释》，明确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是参选或者出任香港特别行政区有关公职的法定要求和条件；阐明了“就职时必须依法宣誓”的含义，明确了依法宣誓的法律效力及其法律责任，为立法会议员等公职人员就职宣誓定下了规矩，为阻止反中乱港势力通过选举进入香港特别行政区政权架构加固了法律屏障。

2020 年 8 月 11 日，全国人大常委会根据香港特别行政区行政长官报请国务院提出的有关议案，就因受新冠肺炎疫情影响推迟第七届立法会选举而出现的立法机关空缺问题，作出《关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定》，明确 2020 年 9 月 30 日后香港特别行政区第六届立法会继续履行职责不少于一年，直至第七届立法会任期开始为止。为解决由此引发的个别议员延任资格争议，2020 年 11 月 11 日，全国人大常委会通过《关于香港特别行政区立法会议员资格问题的决定》，明确立法会议员因宣扬或者支持“港独”主张、拒绝承认国家对香港拥有并行使主权、寻求外国或者境外势力干预香港特别行政区事务，或者具有其他危害国家安全等行为，不符合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的法定要求和条件，一经依法认定，即时丧失立法会议员资格。这进一步明确了就任立法会议员的法定资格，完善了相关制度机制。

### （三）完善香港特别行政区选举制度

2021 年 3 月 11 日，第十三届全国人民代表大会第四次会议通过《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》，明确完善选举制度应当遵循的基本原则和核心要素，授权全国人大常委会修改香港基本法附件一和附件二。3 月 30 日，第十三届全国人大常委会第二十七次会议全票通过新的基本法附件一《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》，3 月 31 日起实施。原基本法附件一和附件二及其修正案不再施行。

香港特别行政区随即以本地立法方式落实全国人大及其常委会的上述决定和对基本法附件一和附件二的修订。特别行政区政府提出了涵盖 8 项主体法例和 24 项附属法例的有关本地法律修订法案。2021 年 5 月 27 日，香港特别行政区立法会通过《2021 年完善选举制度（综合修订）条例》，标志着完善香港特别行政区选举制度的工作顺利完成。

完善香港特别行政区选举制度体现了以下五项重要原则：第一，全面准确贯彻“一国两制”方针，严格依照宪法、基本法和全国人大的有关决定，坚决维护国家主权、安全、发展利益，坚决反对外来干涉，维护香港繁荣稳定和长治久安。第二，全面落实“爱国者治港”原则，确保香港特别行政区的管治权牢牢掌握在爱国者手中，切实保障香港居民合法权益。第三，坚持依法治港，坚决维护宪法和基本法确定的宪制秩序，坚决维护法治权威，任何违反法律、破坏法治的行为

都必须依法予以追究。第四，增强选举委员会和立法会的代表性，扩大香港社会均衡有序的政治参与，维护香港社会整体利益和根本利益。第五，强化行政和立法之间的有效配合，提高治理效能，减少政治争拗和内耗。

这次完善香港特别行政区选举制度主要有三个方面内容。

第一，重新构建选举委员会，扩大规模、增加界别、优化分组、完善职能。一是选举委员会的规模由原来的1200人扩大到1500人，组成由原来的四大界别扩大为五大界别，每个界别300人。增加了第五界别“港区全国人大代表、港区全国政协委员和有关全国性团体香港成员的代表界”。选举委员会每届任期五年，委员必须是香港特别行政区永久性居民。二是明确规定了选举委员会五大界别共40个界别分组的划分、名额分配以及产生方式，调整优化了有关界别分组。选举委员会委员的产生继续沿用原来的三种方式，即当然委员、由提名产生的委员和由选举产生的委员。三是完善和扩大了选举委员会的职能，保留选举委员会选举产生行政长官人选的职能，恢复选举委员会选举产生部分立法会议员的职能，增加选举委员会参与提名立法会议员候选人的职能。重新构建的选举委员会覆盖面更广、代表性更强，社会各界参与更加均衡，更能体现香港社会的整体利益和根本利益，更加符合香港作为一个国际化、多元化、高度发达的资本主义社会的特点，也更加符合香港特别行政区作为直辖于中央人民政府的地方行政区域的宪制地位和实际情况。

第二，规定了行政长官和立法会的产生办法。基本保留原来的行政长官选举制度，在提名机制等方面有所调整，以确保行政长官必须由中央政府信任的、坚定的爱国者担任。重点改革立法会选举制度，更好地平衡香港社会的整体利益、界别利益和地区利益。立法会议员人数由70席增加至90席；由选举委员会选举、功能界别选举和分区直接选举分别产生40名、30名和20名议员；同时对立法会选举的提名、选民资格、选举方式等作出了具体规定。

第三，完善候选人资格审查制度。设立候选人资格审查委员会，对参加选举委员会选举、行政长官选举和立法会选举的候选人进行资格审查，确保“爱国者治港”原则的全面落实，坚决把反中乱港势力排除在香港特别行政区政权机关之外。

2021年9月19日，作为香港特别行政区完善选举制度之后举行的首场重大选举，香港特别行政区选举委员会选举成功举行。2021年12月19日，第七届立法会选举举行，选举过程公开、公平、公正、安全、廉洁，充分展现了香港特别行政区民主实践的新气象。

实践表明，香港特别行政区新的民主选举制度具有鲜明的特点和优越性。第一，具有广泛代表性。新选举制度吸引了众多来自不同背景的人士参选，“五光十色”、多元多样前所未有，既有商界、学界、专业界精英，又有来自社会基层的劳工、职员、中小企业经营者代表；既有土生土长的香港人，又有从内地和台湾到香港生活工作的居民、加入中国籍的外国居民；既有经验丰富的资深参政者，又有充满活力和创新精神的新一代年轻人。居住公屋和“劏房”的人士、巴士车

长、注册电工等成为立法会选举候选人，这在香港的过去是根本不可能的。

第二，具有政治包容性。选举不是“单声道”，立法会选举候选人来自不同政治团体、政治派别，代表不同的政治光谱，持有不同的政治理念和抱负。多名持有不同政见和主张的人士，都获得提名参选，体现了新选举制度的最大开放包容。在爱国爱港旗帜下，新选举制度最大程度拉长了包容多样的半径，画出了“一国两制”实践行稳致远、香港长期繁荣稳定、香港同胞奔向美好生活这个符合香港根本利益的最大同心圆。

第三，具有均衡参与性。新的选举制度将立法会议席分为三大板块，组成结构得到优化，各阶层、各界别、各方面均有代表参与立法机关，从而确保了政治参与的均衡度，兼顾了香港社会各阶层和各界别的不同利益，特别是在有利于资本主义发展的同时，更好地代表了香港的整体利益，保护了各界别利益和地区利益，更能全面反映民意，更加符合香港实际。

第四，具有公平竞争性。这次立法会选举，全部 90 个席位都有竞争，没有任何人自动当选。这是香港回归以来从未有过的。新选举制度使得竞选活动更加理性、公平、有序，更加注重民生和发展议题，更加注重参选人的能力和素质展示。所有候选人在同一个平台上竞争，通过比专长、比政纲、比理念、比担当、比贡献等方式，积极争取选民支持。香港过去很长一段时期，盲目从形式上追求西方式民主，实际上带给香港的并不是真正的民主，而是分化恶斗、社会失序、经济失衡、管治失效，香港居民并没有真正享受到原汁原味的民主。新选举制度使选举回归良性、理性、平等、干净竞争，真正体现选举的本意，真正为香港人谋实惠、谋福祉。

显而易见，完善后的香港特别行政区选举制度，全面准确贯彻了“一国两制”方针和基本法，符合香港特别行政区的实际情况。既坚持“一国”原则，又尊重“两制”差异；既充分体现“爱国者治港”原则要求，修补了选举制度存在的漏洞和缺陷，又做到了包容开放；既保证广泛参与，又体现均衡参与；既发展选举民主，又加强协商民主；既维护了政权安全，又有利于提高治理效能；既有利于促进良政善治，又有利于维护和实现香港广大居民的民主权利。这是香港特别行政区民主制度的优化提升和与时俱进，并为香港特别行政区民主的长远健康发展打下了坚实的基础，为实现“双普选”目标创造了有利条件。

根据中国宪法，人民代表大会制度是国家的根本政治制度。全国人大是最高国家权力机关，全国人大常委会是其常设机关，全国人大及其常委会行使国家立法权、重大事项决定权、重大人事权和监督权。全国人大常委会还拥有宪法和法律的解释权。人民代表大会制度为贯彻实施“一国两制”方针提供了根本制度保障。自二十世纪八十年代开始，全国人大及其常委会在批准《中英联合声明》、起草制定香港特别行政区基本法、决定香港特别行政区成立、处理过渡期各种复杂政治法律问题以及解决回归后香港“一国两制”实践出现的各种新问题、新挑战过程中，发挥了极其重要的作用。特别是 2019 年香港发生“修例风波”以后，全国人大及其常委会履行宪制责任，及时作出一系列重要决定，制定香港国安法，修改基本法附件一和附件二，完善香港特别行政区选举制度，对香港特别行政区

止暴制乱、由乱到治，对香港特别行政区民主发展重回正轨，对全面准确贯彻执行“一国两制”方针和基本法发挥了重要作用。

中央政府为发展和完善香港特别行政区民主制度所付出的各种努力，都是为了“一国两制”实践行稳致远，为了让全体香港居民更好地行使民主权利，为了香港长期繁荣稳定和长治久安。中央政府永远是香港特别行政区民主发展坚定的主导者、支持者和推动者，是全体香港居民根本利益的守护者。

## 六、香港特别行政区民主发展前景光明

“一国两制”不仅是解决历史遗留的香港问题的最佳方案，也是香港回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度，并且是香港特别行政区民主发展的根本保障。经过二十多年的探索实践，中国共产党和中国政府对在“一国两制”下发展符合香港实际情况的民主制度，认识更深刻，方向更明确，思路更清晰，信心更坚定，步伐更稳健。

### （一）“一国两制”为香港特别行政区民主发展提供了根本保障

中国共产党是“一国两制”方针和事业的创立者、领导者。“一国两制”作为中国共产党和中国政府长期坚持的一项基本政策，自二十世纪八十年代以来，一直被中国共产党历次全国代表大会和重要会议所确认，并被载入所有重要文件、文献当中，还被郑重载入中国宪法，并通过香港基本法予以制度化、法律化。全国人大及其常委会就香港问题所通过的一系列决定、全国人大常委会对基本法的解释，也都坚定不移并全面准确贯彻执行了“一国两制”方针。

2021年11月11日，中共十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，把“一国两制”事业作为党百年奋斗重大成就和历史经验的重要组成部分。这是中国共产党关于重大历史问题的决议首次载入港澳问题和“一国两制”内容。新时代推进“一国两制”事业，必须继续坚定不移并全面准确贯彻“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，坚持依法治港，落实中央对香港特别行政区全面管治权，落实特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，落实“爱国者治港”原则，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序，维护国家主权、安全、发展利益，维护特别行政区社会大局稳定，保持香港长期繁荣稳定。要把坚持“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、发挥祖国内地坚强后盾作用和提高特别行政区自身竞争力有机结合起来。要毫不动摇地坚信笃行，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不走样、不变形。这为香港特别行政区民主发展提供了根本保障。

——准确把握“一国”和“两制”的关系，坚持“一国两制”实践正确方向。坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础、“两制”从属和派生于“一国”并统一在“一国”之内的基本逻辑。国家主体实行的社会主义制度与特别行政区实行的资本主义制度并行不悖，但主次关系不能颠倒。中国共产党领导是中国特色

社会主义最本质的特征，是宪法确定的国家宪制秩序的核心，是国家宪法制度的灵魂，在特别行政区必须得到切实尊重和维护。必须牢固树立“一国”意识，坚守“一国”底线，坚定维护国家主权、安全、发展利益，坚决防范和遏制外部敌对势力干预香港事务。任何危害国家主权安全、挑战中央权力和基本法权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。“一国”底线越牢，“两制”空间越大。

——严格依照宪法和基本法办事，坚持依法治港。必须巩固宪法和基本法共同构成的宪制基础，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序，把宪法和基本法作为处理特别行政区事务的最高准则。巩固基本法在特别行政区法律体系中的宪制地位，完善与基本法实施相关的法律制度和执行机制，确保基本法的各项规定得到落实，基本法的权威得到有效维护。

——正确处理中央和特别行政区的关系，坚持中央全面管治权与特别行政区高度自治权相统一。中央对特别行政区拥有全面管治权，特别行政区享有法定的高度自治权。特别行政区政府必须向中央政府负责，执行中央政府依法发出的指令；在行使高度自治权的时候，必须接受中央政府的监督和问责。不能以特别行政区享有高度自治权为由，排斥和对抗中央政府依法行使有关权力。中央政府各部门和各地方要切实尊重和保障特别行政区依法享有的高度自治权，不干预特别行政区自治范围内的事务。

——坚持以行政长官为核心的行政主导体制，支持行政长官和特别行政区政府依法施政、积极作为。全力支持行政长官领导特别行政区政府依法施政，支持行政、立法、司法机关依法履职，支持特别行政区政府团结带领全社会集中精力发展经济、切实有效改善民生、坚定不移守护法治、循序渐进推进民主、包容共济促进和谐。支持特别行政区政府积极回应社会发展新要求和广大居民新期待，着力破解影响香港经济社会发展和长治久安的深层次矛盾和突出问题，不断提高施政能力和管治水平，实现良政善治。

——促进香港融入国家发展大局，支持香港同各国各地区开展广泛交流合作。支持香港对接国家发展战略，参与、助力国家全面开放和现代化经济体系建设，参与建设粤港澳大湾区，打造共建“一带一路”功能平台，实现优势互补、协同发展。支持香港继续保持单独关税区和自由港地位，加强与各国各地区的交流合作，巩固和提升国际金融、航运、贸易中心和国际航空枢纽地位，强化全球离岸人民币业务枢纽、国际资产管理中心及风险管理中心功能，建设国际创新科技中心、亚太区国际法律及解决争议服务中心、区域知识产权贸易中心以及中外文化艺术交流中心。

中国政府在提出“一国两制”方针之初，就十分重视保护各国投资者在香港的合法利益，明确香港特别行政区可同英国和其他国家建立互利经济关系，英国和其他国家在香港的合法经济利益将得到照顾。基本法和香港本地法律进一步对此作出具体规定，对世界各国、各地区投资者在香港特别行政区的合法权益予以全面平等保护。中国政府愿意与各国共享香港国际金融经贸平台，分享中国改革开放带来的红利。

中国共产党和中国政府坚守“一国两制”的初心使命坚定不移，建设符合香港实际优质民主的决心也坚定不移。

## （二）坚决贯彻落实“爱国者治港”原则

确保“一国两制”实践行稳致远，继续推动香港民主发展，必须坚决贯彻落实“爱国者治港”原则。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。爱国是从政者必须遵循的基本政治伦理。爱国者治国是世界各国的政治通例。“港人治港”就是由爱国的港人来治理香港。这是“一国两制”的应有之义，是香港特别行政区民主实践的本质要求。在新的形势下发展香港特别行政区民主，必须全面贯彻“爱国者治港”原则，确保所有治港者都是爱国者，确保反中乱港分子一个也不能进入特别行政区的治理架构，坚决防范香港管治权被反中乱港势力及其背后的外部敌对势力所攫取，确保特别行政区政权安全。

爱国者的标准是客观的、清晰的，就是尊重自己民族，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。在香港已经回归祖国、重新纳入国家治理体系之后，就是要求爱国者必须真心维护国家主权、安全、发展利益，尊重和维护宪法和基本法确定的宪制秩序，维护香港的繁荣稳定。任何香港居民，只要秉持爱国爱港立场，不从事危害国家主权、安全、发展利益和香港繁荣稳定的活动，都可以依法参与香港的选举和治理；只有那些危害国家主权、安全、发展利益的人，挑战宪法和基本法确定的宪制秩序的人，破坏香港繁荣稳定的人，才没有治港者的资格。

强调“爱国者治港”，不意味着不允许持不同政见或主张者存在，也不意味着压制批评政府的声音。香港特别行政区的民主具有充分包容不同政见和不同政治派别空间，不存在“清一色”的问题，而是在爱国爱港旗帜下实现最广泛的团结，不断扩大团结面，增强包容性，建构最广泛的“一国两制”统一战线。

中央政府和香港特别行政区政府将不断健全选拔和培养爱国爱港治理人才的长效机制，选贤任能，形成人才辈出的良好局面。

## （三）坚定走符合香港实际情况的民主发展道路

世界上没有放之四海而皆准的民主标准，也不存在统一的民主模式。只有符合自身实际、能够解决自身问题的民主才是好民主。近年来一些国家和地区出现的社会政治危机及种种乱象昭示人们，世界上没有绝对完美的民主制度。不顾自身实际情况，盲目照搬其他国家和地区的民主制度，往往给本国本地区人民带来动乱和灾难。

“一国两制”下香港特别行政区的宪制地位和实际情况决定了其政治体制的基本属性是一种地方政治体制，因此其民主制度不应照搬任何其他地方的模式，必须按照“一国两制”方针和基本法，切合香港的政治、经济、社会、文化、历史等条件，探索具有香港特色的民主发展道路。

——坚持中央主导，依法循序渐进。香港特别行政区实行什么样的民主制度，事关国家主权安全，事关中央和特别行政区的关系，事关香港的长治久安和长期繁荣稳定，中央对此拥有主导权和决定权。只有坚持中央主导，香港民主才能健康发展。中央依法行使宪制权力，由全国人大及其常委会对香港特别行政区选举制度作出修改完善，合宪合法、合情合理。这是香港特别行政区民主发展的正道。任何民主的发展都要循序渐进，不可能一蹴而就。“循序渐进”的“进”不应只追求民主“量”的增加，更应强调民主“质”的提升。香港特别行政区民主的发展必须在中央主导下依法有序推进，建设优质民主。

——巩固宪制秩序，维护国家安全。香港特别行政区民主发展必须巩固宪法和基本法确定的宪制秩序，体现“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，直辖于中央人民政府”的宪制地位，以维护国家安全为前提。国家不安全，香港难安宁，民主也就无从谈起。二十多年来香港民主发展过程中出现的主要问题，实质不是要不要民主的问题，而是要不要维护“一国”原则的问题，是分裂与反分裂、颠覆与反颠覆、干预与反干预的问题。香港特别行政区民主发展必须把维护国家安全放在更加突出的位置，消除可能危害国家安全的各种隐患和风险。

——落实行政主导，致力良政善治。香港特别行政区民主的发展，必须有利于落实行政主导，强化行政长官在特别行政区治理中的核心地位和权威，提高施政效能。在立法会要形成稳定支持行政长官和特别行政区政府的强大力量，破解立法机关与行政机关长期对立、立法会内部长期对抗的困局，使特别行政区政府和各界能够集中精力发展经济、改善民生，不断增强香港在激烈竞争中的优势。

——体现均衡参与，保持多元开放。“一国两制”下香港将长期保持资本主义制度和生活方式不变。香港特别行政区民主的发展必须有利于促进资本主义经济发展，依法保障社会各阶层、各界别、各方面的利益，形成广泛的民意代表机制，实现均衡的政治参与。香港特别行政区民主的发展既要有利于香港融入国家发展大局，也要有利于香港保持高度对外开放的特色，继续成为所有以香港为家的中外居民安居乐业的共同家园，成为各国企业家投资兴业的沃土。

——坚持法治原则，保障自由人权。香港特别行政区民主的发展必须坚持法治原则，在宪法和基本法的轨道上推动民主的发展完善。任何偏离宪法、基本法和全国人大及其常委会有关决定的主张和做法，都违反法治原则，损害法治权威。香港特别行政区民主的发展还应当充分维护宪法和基本法保障的香港居民的各项权利和自由，有利于香港居民依法行使各项权利，享有各种自由，包括选举权和被选举权，言论、新闻、出版的自由，结社、集会、游行、示威的自由，组织和参加工会、罢工的权利和自由等。

——丰富民主形式，提升民主质量。民主形式丰富多样，民主制度并非选举一途。不能把民主简单等同于选举，把选举简单等同于直接选举，把民主进步简单等同于增加直选议席，而要看有关安排有没有扩大民意代表性，能不能反映广大居民的根本利益和共同意愿。香港特别行政区民主的发展，不仅要完善、优化

相关选举制度，还应当积极探索协商、咨询、听证、对话等多种民主形式，开拓更多民主渠道，重在提升民主质量，追求实质民主。

——推动经济发展，增进港人福祉。民主与经济社会发展要相互促进，良性互动。判断任何民主优劣成败的标准，归根结底要看全体民众从中是真正受益还是受损。只有能够不断增进民众福祉的民主才是好民主。损害经济民生的民主不是好民主。中央政府坚定不移推动香港特别行政区民主发展的根本目的，就是为了通过建构、实践符合香港实际的民主制度，更好地促进香港经济高质量发展，不断改善民生，增进港人福祉，切实解决香港居民急难愁盼的问题和深层次矛盾，让经济社会发展的成果更加公平地惠及全体香港居民，保持香港作为国际金融、航运、贸易等中心的地位，从而确保香港长期繁荣稳定，确保香港在中华民族伟大复兴进程中不仅不掉队，而且增光添彩，发挥更大作用。香港经济社会的高质量发展，也必然为民主的进一步优化提升提供坚实的物质保障。

中央政府将继续按照宪法、基本法和全国人大及其常委会有关决定，不断发展和完善符合香港实际情况的民主制度，并与香港社会各阶层、各界别、各方面人士一道，为最终实现行政长官和全部立法会议员由普选产生的目标而共同努力。“一国两制”之下，香港特别行政区民主发展前景光明，民主道路必将越走越宽广。

## 结束语

民主是中国人民矢志不渝的追求。中国共产党一直高举人民民主的旗帜并为之不懈奋斗。一百年来，中国共产党领导中国人民经过长期斗争和艰辛探索，走出了一条中国式民主道路，占世界约五分之一人口的十四亿多中国人民在自己的国家实现了当家作主，中国人民享有广泛充分、真实具体、有效管用的民主，过上美好生活。中国共产党坚持人民至上、立党为公、执政为民，实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，健全完善人民当家作主制度体系，不断发展全过程人民民主。这为“一国两制”下香港特别行政区的民主发展提供了有力依托。

作为中国共产党和中国政府的伟大创举，“一国两制”在香港的实践已经取得巨大成功，显现出强大生命力和制度韧性。中国共产党和中国政府有信心、有智慧、有能力，既把实行社会主义制度的内地管理好、建设好，也把实行资本主义制度的香港管理好、建设好，并把符合香港特别行政区实际情况的民主建设好、发展好。

香港特别行政区正迎来拨乱反正、由治及兴的新阶段。随着香港国安法的实施和选举制度的完善，“爱国者治港”的局面将更加稳固，香港的法治和营商环境将更加优良，社会氛围将更加和谐，长期困扰香港的各类深层次矛盾和问题将更有条件得到有效解决。一个政治民主、法治健全、自由开放、包容和谐、繁荣稳定、胸怀祖国、面向世界的香港必将更好地呈现在世人面前，“一国两制”在香港的实践必将取得更大的成功，香港这颗璀璨的明珠必将绽放更加绚丽夺目的光彩！

（注1）十二条基本方针政策包括：1. 中国政府决定于1997年7月1日对香港地区恢复行使主权。2. 恢复行使主权后，根据宪法第三十一条规定，在香港设立特别行政区，直辖于中央人民政府，享有高度自治权。3. 特别行政区享有立法权，有独立的司法权和终审权。现行的法律、法令、条例基本不变。4. 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。原香港政府各部门的公务、警务人员可予以留任。特别行政区各机构也可聘请英国及其他外籍人士担任顾问。5. 现行的社会、经济制度不变，生活方式不变。保障言论、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信自由和宗教自由。私人财产、企业所有权、合法继承权以及外来投资均受法律保护。6. 香港特别行政区仍为自由港和独立关税地区。7. 保持金融中心地位，继续开放外汇、黄金、证券、期货等市场，资金进出自由，港币照常流通，自由兑换。8. 特别行政区财政保持独立。9. 特别行政区可同英国建立互惠经济关系。英国在香港的经济利益将得到照顾。10. 特别行政区以“中国香港”的名义，单独地同世界各国、各地区以及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，签订协议。特别行政区政府可自行签发出入香港的旅行证件。11. 特别行政区的社会治安由特别行政区政府负责。12. 上述方针政策，由全国人民代表大会以香港特别行政区基本法规定之，50年不变。

（注2）“揽炒”是粤语词汇，香港扑克游戏术语，意为“我要抱着你一起死”，比“同归于尽”“玉石俱焚”更严重。“真揽炒十步曲”是由反中乱港分子炮制出的一个系列行动计划，旨在利用香港特别行政区选举规则的漏洞获得立法会多数议席和主导权，再通过无差别否决包括政府财政预算案在内的所有政府议案、法案等步骤，瘫痪特别行政区政府运作，逼迫全国人大常委会宣布香港进入紧急状态，出重手化解宪制危机，进而招致西方国家介入，对中国共产党和中国政府进行政治及经济制裁，以此实现颠覆国家政权的目的。

（注3）拉布（filibuster），特指立法机关议事时议员通过冗长辩论、无限制演讲等各种方式拉长辩论时间，阻止议案、法案通过的现象。常见于西方议会中的少数派政党议员，为达到特定目的以进行马拉松式演说等方式，拖延时间、瘫痪议程、阻挠投票，最终迫使执政党或多数派议员作出妥协让步。自2010年起，香港立法会一些议员恶意滥用《议事规则》，通过毫无意义的反复点名、发言及纠缠程序问题等方式，阻碍立法会正常议事和运作，致使许多重要的经济民生法案被拖垮，严重妨碍特区政府有效施政，被香港社会称为“费力把事拖”（“拉布”英文单词的中文谐音）。

（注4）2018年4月24日，香港特别行政区立法会在审议《广深港高铁（一地两检）条例草案》时，一位反中乱港议员公然抢夺政府女高级行政主任（E0）的手机和文件，之后更是逃跑到男厕所内阅读、下载及传送手机内的政府文件到自己邮箱。2019年5月27日，香港东区裁判法院裁定该议员的行为构成普通袭击、阻碍公职人员执行公务及不诚实取用电脑三罪。

（注5）2019年10月16日，香港特别行政区行政长官到立法会宣读施政报告，反中乱港议员通过强光灯照射、用投影仪向主席台投射反动口号标语、站在

议事桌上竭力喊叫等方式进行阻挠。行政长官只宣读了半分钟，就因数次被打断，场面几近失控而被迫中断离场，不得不第一次采用视频方式宣读年度施政报告。