

【当代政治】

# 香港回归20年来“一国两制”的民主政治建设探索\*

齐鹏飞

摘要: 香港回归20年来,“一国两制”“五十年不变”的伟大实践已经走过了近一半旅程。放眼“大历史”的长时段,在政治发展领域,一些具有整体性、普遍性、规律性的阶段性特征及历史经验已经相对明晰地呈现出来。一方面,以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程进展艰难,充分反映了香港“一国两制”实践的长期性、复杂性、艰巨性;另一方面,在中央政府的主导和推动下,经过香港特别行政区政府和香港同胞的共同努力,香港“一国两制”的民主政治建设还是取得了举世瞩目的进展,卓有成效地显示了“一国两制”的优越性。

关键词: 香港回归 “一国两制”; 民主政治 “双普选”; 历史经验

中图分类号: D676.58

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2017)05-0001-10

香港回归20年来,“一国两制”实践在政治发展方面遇到的最大挑战和考验之一,就是如何适应香港从一个英国殖民统治下的“海外省”向中国中央政府直辖下的特别行政区嬗变、香港同胞从“英人治港”时代的“二等臣民”向“港人治港”时代的“中华人民共和国公民”嬗变的历史性转折,依据“一国两制”方针政策之“维护国家主权、安全和发展利益”和“保持香港长期繁荣稳定”的根本宗旨及其“抛弃殖民主义、保留资本主义”的基本要求,以《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称香港“基本法”)为宪制基础,以香港“基本法”和全国人大有关决定之规定为法律指引,循序渐进地推动并实现以行政长官和立法会之“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程,建构符合香港实际情况和法律地位的民主政体。这一问题能不能成功解决,是海内外中国人(包括香港同胞)以及国际社会观察和评价香港“一国两制”实践是不是成功、是不是真正具有生命力的一个重要参照系。

香港回归20年来,尽管香港“一国两制”实践在政治发展方面遭遇了前所未有的挑战,不断出现新情况新问题,包括以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程被迫长期延滞,但在中央政府的主导和推动下,经过香港特别行政区政府和香港同胞的共同努力,香港“一国两制”民主政治建设还是取得了举世瞩目的进展,卓有成效地显示了“一国两制”的优越性。虽然以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程被迫延滞,但广大香港同胞在这个过程中经受了民主政治实践的初步洗礼,积累了民主政治实践的基本经验,对香港“一国两制”实践的长期性、复杂性、艰巨性有了比较深入的认识和体会,对全面准确地理解和贯彻“一国两制”方针政策和香港“基本法”的重要性、迫切性有了比较深入的认识和体会,这就为香港“一国两制”实践在政治发展方面从“第三个十年”开始全面拨乱反正、凝聚社会共识,依据香港“基本法”和全国人大有关决定之规定,在2014年8月31日十二届全国人大常委会第十次会议通过的《全国

收稿日期: 2017-04-05

\* 基金项目: 北京市宣传文化高层次人才培养资助项目“新时期以来中央历代领导集体解决香港问题以‘一国两制’方式实现‘国家统一’和‘国家治理’的理论与实践研究”(2016XCB096)。

作者简介: 齐鹏飞,男,中国人民大学马克思主义学院教授、博士生导师,中国人民大学台港澳研究中心主任,全国港澳研究会副会长(北京 100872)。

人民代表大会常务委员会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》(简称“人大 8·31 决定”)的基础上,重新启动以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程,最终实现建设符合香港实际情况和法律地位的民主政治和民主政体之历史任务,奠定了比较扎实的基础。

### 一、中央政府是香港民主政治建设的“总设计师”

香港回归 20 年来,香港“一国两制”实践在政治发展方面的重要历史经验和现实启示之一,就是必须尊重和认同中央政府是香港政治发展和民主政治建设的“总设计师”“总工程师”“总监理师”的历史事实和政治地位,尊重和认同中央政府是香港政治发展和民主政治建设的“发动机”和主要驱动力的历史事实和政治地位,尊重和认同中央政府是香港政治发展和民主政治建设的“最大民主派”的历史事实和政治地位。

#### 1. “民主”并非“英人治港”时代遗留下来的政治遗产

众所周知,在香港回归以前,在“英人治港”的旧香港时代,香港的政治体制是典型的英属殖民政体,是英国总督独裁和专制,而绝非什么“西式民主政体”,香港同胞即香港本地华人的政治参与权利极其有限。这里,笔者仅列举旧香港时代政治体制中最突出的两个“制高点”——英国香港总督及香港立法局的情形来简要说明问题的实质。

就英国香港总督而论:从 1843 年上任的第一任总督朴鼎查到 1992 年上任的最后一任总督彭定康,28 个旧香港时代的英国直接统治者,无一不是由英国国王、英国政府委任和派出的。换言之,28 任英国香港总督中,没有一个是香港同胞自由民主选举的,没有一个是代表香港同胞利益和意志的。就香港立法局而论:1984 年中英谈判成功正式签署中英“联合声明”以前,香港立法局(最初叫“定例局”)并不是一个具有独立地位和实质意义的立法机构,而仅是英国香港总督立法时备以咨询的御用机构,其议员由当然议员(即布政司、财政司和律政司的司长)、政府官员出任的官守议员、民间人士出任的非官守议员三部分组成,除了当然议员,其余成员皆由英国香港总督直接委任。在旧香港时代,英国香港总督掌握香港的绝对立法权,是立法局的主

席,可以任命和罢免议员,可以决定立法局的开会和休会、成立和解散。

这里,有一个情况需要特别说明。在英国殖民统治香港的最后一段时间——“旧香港”到“新香港”的“12 年过渡时期”(1985—1997 年)内,香港立法局的地位和功能、香港立法局议员的产生及其结构的确发生了重大改变,开始引入所谓“代议制”的因素及所谓民主选举的成分。那么,为什么香港立法局在这个关键时候会发生如此大的变化?对此,我们必须有一个清醒的认识,那就是:经过中英谈判,英国已经非常明确地意识到其在香港的殖民统治无法继续下去,必须在 1997 年 7 月 1 日把香港交还中国,为了在香港回归中国以后能够继续维护英国与香港之间特殊的政治、经济、文化方面的“血缘关系”,继续维护英国在香港的控制力、影响力和特殊利益,才决定在“过渡时期”突击搞有利于英国的政治安排。英国搞这种政治安排的突破口,就选在香港立法局。因为英国知道其无法控制未来的“总督”——香港特别行政区行政长官,中国中央政府对香港特别行政区行政长官有实质任命权,但可以在一定程度上控制香港未来的立法局——香港特别行政区立法会,立法会选举出来后仅需要报中国中央政府备案而不是批准。这样的选举制度设计至少可以保证英国中意的“政治代理人”在香港特别行政区立法会中占很大一部分——至少是关键少数。

所谓的英国西式民主在香港“本地化”的“代议制改革”的核心,就是将传统的英国香港总督御用的“委任制”三级咨询机构——区议会、市政局、立法局嬗变为由“香港人民民主选举产生”的三级权力机关和代议制机关,将香港立法机关嬗变为香港政府的权力中心。这种“代议制改革”的演进,分为“渐进”和“激进”两个阶段。

第一个阶段是 1979 年至 1991 年。根据英国在香港“非殖民化”之“光荣撤退”方案,三级咨询机构逐步实行民主选举。赶在中英谈判正式开始之前,英国香港政府于 1980 年 6 月发表《香港地方行政的模式》绿皮书,于 1981 年 1 月发表《香港地方行政》白皮书,于 1984 年 2 月发表《进一步发展地方行政建议》提出了地方层面的区域咨询组织实行“代议制改革”的具体方案。1982 年 3 月、9 月,香港 18 个区议会进行第一次民主选举,约三分之一的区议会会议席由民主选举产生。1983 年 3 月和 1986 年 4 月,

香港两个市政局分别进行第一次民主选举,约二分之一的市政局议席由民主选举产生。赶在中英“联合声明”正式签署之前,英国香港政府于1984年7月发表《代议政制在香港的进一步发展》绿皮书,于1984年11月发表《代议政制在香港的进一步发展》白皮书,提出了中央层面的咨询组织实行“代议制改革”的具体方案。香港学者评论“《绿皮书》所制订的政制发展进程倘若实现,肯定会带来香港政治制度的彻底转变。在中国接管以前,一个类似西敏寺式的政权机构将会被建立起来。”<sup>①</sup>1985年9月,香港立法局进行第一次间接民主选举,产生了约三分之一的立法局议席。赶在香港“基本法”颁布之前,英国香港政府于1987年5月发表《1987年代议政制发展检讨绿皮书》,于1988年2月发表《代议政制今后的发展》白皮书。1991年9月,香港立法局进行第一次直接民主选举,产生了约三分之二的立法局议席。

第二个阶段是1992年至1997年。根据英国在香港“非殖民化”之“光荣撤退”方案,三级咨询机构逐一嬗变为由“香港人民民主选举产生”的三级权力机关和代议制机关。赶在香港回归之前,末代香港总督彭定康于1982年10月发表《香港的未来:五年大计展新猷》的“施政报告”,提出对传统的香港政治体制进行“根本性的改变”,以“一步到位”地完成英国在香港“光荣撤退”的“代议制改革”。其主要内容有两个方面:一是以立法机关为香港政府的权力中心,建立“行政机关向立法机关负责”的“立法主导”的新的政治体制;二是彻底取消产生三级咨询机构议员的“委任制”,全部议席均由民主选举产生。1994年9月,英国在香港“殖民统治”时代的最后一届区议会进行选举,18个区议会的373个议席中除了27个由“新界”各乡事委员会主席出任的当然议席,其他均为民主选举产生。1995年3月,英国在香港“殖民统治”时代的最后一届市政局进行选举,两个市政局的59个议席均为民主选举产生。1995年9月,英国在香港“殖民统治”时代的最后一届立法局进行选举,60个议席均为民主选举产生,其中直接选举和变相直接选举产生的议席超过二分之一。根据英国《1865年殖民地法律有效法》第5条,英国殖民地的立法机构如果有过半数的民主选举产生的议员,就可以成为“代议制立法机关”而行使立法权。<sup>②</sup>

对于英方以“代议制改革”为核心的“非殖民化”之“光荣撤退”,中方一直保持着高度警惕。早在中英谈判和香港“基本法”制定的过程中,中方就明确指出:自“旧香港”至“新香港”,“基本不变”的政治体制是指香港“传统的政治体制”,即1984年中英“联合声明”正式签署时的政治体制,而不是“过渡时期”经过“非殖民化”的“代议制改革”处理的英国“控制力、影响力和特殊利益”过“九七”仍不辍的政治体制。时任中国港澳办主任姬鹏飞明确指出:中方不希望香港政治体制在“过渡时期”发生激烈变化,香港政治体制在“过渡时期”的“民主化改革”必须与香港“基本法”相衔接。<sup>③</sup>由于中方的坚持,中英双方曾经在1990年达成“过渡时期”香港政治体制的“民主化改革”必须与香港“基本法”相衔接的“共识”,“旧香港”与“新香港”之间政治体制(主要是立法局和立法会)的“直通车”方案就是中英双方以香港的“平稳过渡”和“顺利交接”的大局为重而“互谅互让”的产物。<sup>④</sup>但是,进入20世纪90年代,英国改变了对中国、对中国香港的“现实主义”政策,换下对中国“示弱”的卫亦信,换上了“强势”的彭定康。在彭定康挑起的新的中英对抗之初,为了中英合作的大局及香港“平稳过渡”“顺利交接”的大局,中方一方面明确指出彭定康对香港政治体制进行单方面“根本性”改变,其“错误”是“三违反”(违反了中英“联合声明”,违反了与香港“基本法”相衔接的原则,违反了中英两国政府之间已经达成的有关协议和谅解),中方在“九七”前后均不能接受。另一方面,中方对于在香港问题上出现严重危机的中英合作关系进行了大量挽救工作。由于中方的坚持,中英双方在1993年4月至11月将香港“民主化改革”的问题提上了“谈判桌”,举行了17轮“正式会谈”。但是,由于英方在坚持对香港政治体制进行单方面“根本性”改变的问题上一意孤行,中英17轮“正式会谈”不欢而散。

综上,我们历史地看,香港的民主绝不是英国在“英人治港”的殖民统治时代“恩赐”给香港同胞的。在“英人治港”的时代,香港同胞是没有任何政治参与权利和民主选举权利的。

## 2. “双普选”的法源是香港“基本法”

众所周知,直到1984年中英谈判成功正式签署中英“联合声明”,对于香港回归以后香港特别行政区的政治安排尤其是行政长官和立法会的产生问

题,仅是中国政府在中英“联合声明”的正文和附件中有原则性的政治承诺。中英“联合声明”的正文载明“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。”中英“联合声明”的附件一《中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明》载明: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;香港特别行政区立法机关由选举产生。<sup>⑤</sup>上述两处表述第一次指明了未来香港特别行政区政治发展和政制改革的民主化目标和方向,但无论是行政长官的产生还是立法会的产生,都还没有任何涉及“普选”的字样。需要特别说明的是,香港回归以后要搞民主政治、民主选举,这并不是中英谈判“谈”出来的东西,而是中国政府依据“一国两制”“港人治港”、高度自治的基本国策,从实现和保障香港同胞在香港回归以后当家作主之民主权利的战略考量出发,单方面作出的政治安排和承诺。道理很简单,香港回归以后,未来香港特别行政区的政治发展和政制改革怎么搞,完全是中国的内政,英国是没有资格、没有权力参与和干涉的。

香港回归以后香港特别行政区行政长官和立法会的产生,不仅要搞民主选举,而且要逐步实现“双普选”的长远目标,这是中国中央政府领导和主导制定的“一国两制大宪典”——香港“基本法”中第一次明确的。该法第 45 条规定“香港特别行政区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。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。”该法第 68 条规定“香港特别行政区立法会由选举产生。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。”<sup>⑥</sup>也就是说,香港以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程,它最初的也是唯一的宪制基础和法理根据,就是香港“基本法”,而不是其他。

中央政府为了体现在香港回归以后推行和落实民主政治、民主选举的诚意和决心,为了使香港以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程具有可行性、可操作性并有实质性进步,还在香港“基本法”的附件一、附件二以及与香港“基

本法”同时公布的《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》中,对香港回归以后香港特别行政区“头十年”也就是 1997 年至 2007 年,第一任(1997—2002 年)、第二任(2002—2007 年)行政长官和第一届(1997—1999 年)、第二届(1999—2003 年)、第三届(2003—2007 年)立法会的产生,如何“根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则”而逐步增加民主成分,最终走向“双普选”的长远目标,作了非常具体的规定。香港特别行政区第一任、第二任行政长官的产生均采用“大选举团”的间接选举模式,但“大选举团”的人数逐步增加——自 400 人增加至 800 人;香港特别行政区第一届、第二届、第三届立法会选举均采用直接选举和间接选举相结合的模式,但直接选举的比例逐步增加——自 20 人增加至 24 人、30 人。<sup>⑦</sup>这里,可以看得非常清楚,香港“基本法”的附件一、附件二以及相关的全国人大决定,已经依照香港“基本法”就香港回归以后头十年间行政长官和立法会的产生如何“根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则”而逐步增加民主成分并最终走向“双普选”的长远目标问题,规划设计了一个非常具体、明晰的“时间表”和“路线图”。

那么,“头十年”过后怎么办?香港“基本法”没有也不可能规划设计得那么远。但是,香港“基本法”有一个非常具有开放性的指引,该法附件一规定“二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会批准。”该法附件二规定“二〇〇七年以后香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序,如需对本附件的规定进行修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会备案。”<sup>⑧</sup>这些规定充分表达了中央政府对于在“一国两制”“港人治港”、高度自治的新时代在香港特别行政区发展民主政治的坚定信心和已经当家作主的香港同胞可以管理好、发展好、建设好新香港的高度信任。

这里,还有一个问题必须补充说明。在香港“基本法”的起草过程中,中央政府和各位起草委员会委员达成了高度共识,即香港回归以后的民主政治建设及民主化进程必须遵循以下指导思想和基本原则:第一,必须符合“一国两制”的原则,必须

从香港的法律地位和实际情况出发,以保障香港的稳定繁荣为目的。第二,必须兼顾社会各阶层的利益,有利于资本主义经济的发展。第三,必须既保持原政治体制中行之有效的部分,又循序渐进地逐步发展适合香港情况的民主制度。<sup>⑨</sup>这些指导思想和基本原则,构成了香港“基本法”的重要立法原意。

从以上有关中英“联合声明”和香港“基本法”对香港特别行政区政治体制的具体规定,我们可以得出一个非常明晰的历史结论:香港回归以后的民主政治建设和发展,最根本的宪制基础和法理根据就是中国宪法和香港“基本法”,中央政府就是香港特别行政区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程之总体方案及其“时间表”和“路线图”的设计者、发动者、主导者、推动者和监督者,也就是我们通常理解的“总设计师”“总工程师”和“总监理师”。

## 二、中央政府依法享有香港民主化进程的宪制主导权和决定权

香港回归 20 年来,对于香港“一国两制”实践在政治发展方面的重要历史经验和现实启示之一,就是必须尊重和认同中央政府依法享有的宪制主导权、决定权,必须尊重和认同中央政府提出的基本原则。这是“一国两制”方针政策的应有之义,是中国宪法和香港“基本法”赋予的不可推卸也不可剥夺的宪制责任。

1. 中央政府的宪制决定权及其制定的基本原则必须得到充分尊重

这个道理非常简单。早在香港回归进入第二个五年时,四位中国内地的权威法律专家、香港“基本法”起草委员会委员(即香港社会俗称的老“四大护法”者)——萧蔚云、许崇德、吴建璠、王叔文就非常明确地指出:香港特别行政区的政制改革和政治发展必须听取中央的意见,中央有中国宪法和香港“基本法”所赋予的“主导权”。<sup>⑩</sup>当时香港《文汇报》还发表社评《中央对香港政制有宪制性主导权》对此进行具体阐释:中央政府对香港政制发展的宪制性主导权源于香港“基本法”;香港的政治体制由香港“基本法”所规定,对香港政治体制的任何检讨和修改都涉及对香港“基本法”的理解、解释乃至修改;香港政制检讨所涉及的香港“基本法”相关规定,都需要由全国人大常委会作出解释;全国人大常

委会对这些涉及香港“基本法”的问题具有解释权,正是中央对香港政制发展的宪制性主导权的一种体现。<sup>⑪</sup>时任中共中央总书记、中国国家主席胡锦涛也特别强调“香港政治体制的发展关系到‘一国两制’方针和基本法在香港特别行政区的实施,关系到香港社会各阶层、各界别的利益,关系到香港的长期繁荣稳定,中央对此一直是高度重视的。支持香港特别行政区依照‘基本法’的规定发展符合香港实际情况的民主制度,是中央的一贯立场。”<sup>⑫</sup>2004年4月2日时任全国人大常委会法工委副主任李飞在十届全国人大常委会第八次会议上所作的《关于〈全国人民代表大会常务委员会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(草案)〉的说明》<sup>⑬</sup>、2014年6月10日中国国务院新闻办公室发表的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书<sup>⑭</sup>、2014年8月7日中联办主任张晓明《在香港同胞庆祝中华人民共和国成立65周年筹委会成立大会上的致辞》<sup>⑮</sup>、2014年8月27日全国人大常委会副秘书长李飞在十二届全国人大常委会第十次会议上所作的《关于〈全国人民代表大会常务委员会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(草案)〉的说明》<sup>⑯</sup>、2014年8月31日十二届全国人大常委会第十次会议通过的《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》<sup>⑰</sup>等中央政府领导人的重要讲话、中央政府的重要文件中,也都对中央政府依法享有对香港特别行政区政治发展的宪制主导权、决定权问题,进行过明晰而透彻的论述。

既然中央政府依法享有对香港政治发展不可推卸也不可剥夺的宪制决定权力,那么,中央政府对香港以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程所提出的一些基本原则,就具有不可违反的权威性,就必须得到充分尊重、依循和贯彻落实。这些基本原则,除了中央政府一贯强调的总的指导思想,最核心的内容主要有两点。一是以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程必须在香港“基本法”和全国人大有关决定之规定的正确轨道上向前推进;二是“普选”出来的行政长官必须是不与中央政府对抗的“爱国爱港”者。对于这些内容,历届香港特别行政区政府和香港社会的主流民意是非常了解、高度认同、全力拥护和支

持的。香港特别行政区行政长官梁振英在 2015 年香港特别行政区政府施政报告中就集中而明确地阐释道,“香港的权力来自中央,中央通过《基本法》向香港授权;香港在‘一国两制’下的‘自治’是‘高度自治’,不是‘绝对自治’,是根据《基本法》具体规定的高度自治,不是随意的自治。香港的政治体制发展要根据《基本法》和全国人民代表大会常务委员会(全国人大常委会)的相关解释及决定制定和发展”,“在政制发展问题上中央有实质的决定权,全国人大常委会有关决定具有不可撼动的法律地位和法律效力。‘香港问题,香港解决’这个口号有违宪制”。2017 年 2 月,梁振英在出席一次行政会议前再次对外公开表态,“在政改问题上也好,在行政长官选举问题上也好,中央在香港根据基本法有它的权力,在行使权力时,亦履行中央对全国、对香港的责任”,“这是香港基本的宪制安排,我们在讨论一些大的政治问题时,这些都是严肃的问题”。<sup>⑬</sup>

## 2. 中央政府是主导和推动香港民主化进程的“最大民主派”

香港回归 20 年来,在很长一段时间内,香港特别行政区的民主化进程在中央政府的主导和推动下,在特别行政区政府和香港同胞的共同努力下,基本上是按照香港“基本法”的设计蓝图,在香港“基本法”和全国人大有关决定之规定的基础上,循序渐进地向着“双普选”的既定目标发展的。行政长官选举的民主程度不断提高:1997 年第一任、2002 年第二任行政长官董建华,分别是由 400 人组成的推选委员会、800 人组成的选举委员会民主选举产生的;2005 年第二任行政长官补选产生的曾荫权,是由 800 人组成的选举委员会民主选举产生的。在立法会选举方面,除了 1997 年特殊情况下的“临时立法会”是由 400 人组成的推选委员会间接选举产生,1998 年至 2004 年的前三届立法会选举完全是按照香港“基本法”所设计和规定的新香港“头十年”民主政治建设“时间表”和“路线图”向前推进的——三届立法会分区直选的议员人数分别是 20 名、24 名、30 名,直选因素不断增多。

按照香港“基本法”对香港回归以后“头十年”以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程之“时间表”和“路线图”的设计和安排,在前两任行政长官选举的民主程度不断提高、前三届立法会选举的直选因素不断增多的成功实践的基

础上,从 2007 年第三任行政长官选举、2008 年第四届立法会选举开始,可以对两个产生办法按照法定程序进行“适当”修改,根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则,进一步扩大其中的民主因素,向着“双普选”的长远目标渐次推进。对此,中央政府依法坚守政治承诺和政治担当,态度非常明确:全力支持,积极推动。同时,中央政府明确表态:这一进程必须坚持原则,不能逾矩、不能违法,也就是说,必须严格按照香港“基本法”办事。2004 年 4 月 26 日,十届全国人大常委会第九次会议通过的《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》明确规定:2007 年第三任行政长官和 2008 年第四届立法会的产生,不实行“双普选”;在此前提下,两个产生办法可以“作出符合循序渐进原则的适当修改”,可以适当增加民主成分。<sup>⑭</sup>值得特别注意的是,就在该决定发布之前 20 天即 2004 年 4 月 6 日,十届全国人大常委会第八次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于〈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》,对香港特别行政区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程中的最核心问题——行政长官和立法会产生办法如何“适当”修改的问题,根据香港“基本法”进行了规范化和具体化,规定 2007 年以后各任行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案的表决程序如需修改,必须经过以下法律程序:由行政长官向全国人大常委会提出报告,提请全国人大常委会决定产生办法是否需要进行修改;全国人大常委会决定是否可就产生办法进行修改;如果全国人大常委会决定可就产生办法进行修改,则特别行政区政府向立法会提出修改产生办法的议案,并经全体立法会议员三分之二多数通过;行政长官同意经立法会通过的议案;行政长官将有关法案报全国人大常委会,由全国人大常委会批准或备案。<sup>⑮</sup>这就是我们通常所说的“政改五部曲”,任何一个环节都不得缺失。

2007 年,在正面回应香港社会内部日益高涨的要求在香港“基本法”和全国人大有关决定之规定的基础上全面推动以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程之主流民意的基础上,中央政府信守在香港特别行政区依法落实民主政治发展蓝图的政治承诺和政治担当。2007 年 12

月 29 日十届全国人大常委会第三十一次会议通过的《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》明确规定:第一,2012 年第四任行政长官和第五届立法会的产生不实行“双普选”;第二,在此前提下,两个产生办法可以“作出符合循序渐进原则的适当修改”,可以适当增加民主成分;第三,从 2017 年第五任行政长官的产生、2020 年第七届立法会的产生开始,可以实行“双普选”;第四,在香港特别行政区实行行政长官普选产生的办法时,须组成一个有广泛代表性的提名委员会,该委员会须按照民主程序提名产生若干名行政长官候选人,由香港特别行政区全体合资格选民普选产生行政长官人选,报中央人民政府任命。<sup>②</sup>

2014 年,针对香港社会内部一方面对落实“双普选”这一香港特别行政区民主政治发展的既定目标和宏伟蓝图普遍抱有热切期盼,另一方面又在实现“双普选”的指导思想、基本原则以及步骤、路径、方法等核心问题上存在较大争议甚至是政治主张上的严重分歧,为了凝聚共识、统一思想,为了让香港特别行政区以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程可以在香港“基本法”和全国人大有关决定之规定的唯一正确轨道上向前推进,中央政府适时出台“人大 8·31 决定”,具体而明晰地提出了特别行政区行政长官的产生走向“普选”的“时间表”和“路线图”,为在香港特别行政区实现普选行政长官展示了光明的前景,是香港特别行政区在香港“基本法”和全国人大有关决定之规定的基础上全面推动以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程的重要里程碑。

### 三、必须充分认识香港民主化进程的 长期性、复杂性、艰巨性

香港回归 20 年来,对于香港“一国两制”实践在政治发展方面的重要历史经验和现实启示之一,就是必须充分认识“一国两制”实践中“求一国之大同、存两制之大异”之政治磨合的长期性、复杂性、艰巨性,充分认识香港特别行政区在民主政治发展方面实现“去殖民化”和“人心回归”战略目标的长期性、复杂性、艰巨性,充分认识香港特别行政区在民主政治发展方面全面准确地理解认识和贯彻落实“一国两制”方针政策和香港“基本法”的长期性、复

杂性、艰巨性,充分认识香港特别行政区在民主政治发展方面坚守“维护国家主权、安全和发展利益”与“保持香港长期繁荣稳定”之根本宗旨和“必须把坚持一国原则和尊重两制差异、维护中央权力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港澳自身竞争力有机结合起来,任何时候都不能偏废”<sup>③</sup> (“三个有机结合”“三个不可偏废”)之底线的长期性、复杂性、艰巨性。

1. 对于“一国两制”在香港的实践,必须“不忘初心”

香港回归 20 年来,有一个我们深感遗憾又不得不面对的现象和历史事实——香港社会中部分人对“一国两制”方针政策和香港“基本法”的认识、理解存在偏差,个别人甚至有意识地对其加以肢解、割裂,有选择地加以取舍。有人拒不承认“一国两制”是一个完整的概念、香港“基本法”是一个统一的整体;有人将“坚持一国原则”和“尊重两制差异”割裂并对立起来,不认同、不接受“一国”是“两制”的基础和前提;有人将“维护中央权力”与“保障特别行政区高度自治权”割裂并对立起来,不认同、不接受中央拥有全面管治权是特别行政区行使高度自治权的基础和前提;有人将“发挥祖国内地坚强后盾作用”与“提高港澳自身竞争力”割裂并对立起来,不认同、不接受“祖国内地因素”是“香港经济发展繁荣”的基础和前提;有人对中央政府“一国两制”的初心(即设计“一国两制”的初衷)和“一国两制”的根本宗旨之“两个基本点”,仅仅认同和接受其“保持香港长期繁荣稳定”的一面,而不认同、不接受其“维护国家主权、安全和发展利益”的另一面,这实际上是对“一国两制”方针政策和香港“基本法”进行抽象肯定、具体否定。少数极端分子甚至幻想在香港回归、中国中央政府对香港地区恢复行使主权、中国中央政府直辖的香港特别行政区成立以后,仍然可以在某种程度上、某种范围内使“资本主义的香港”与“社会主义的祖国内地”有效隔离或分离,使香港拥有“完全的政治实体”或“半政治实体”的超然地位。从“香港价值至上论”“香港利益至上论”到“香港城邦论”“香港民族自决论”“香港独立论”极个别人在“反共又反华”的危险道路上越走越远。由于这些消极因素作祟,香港回归 20 年来,香港社会的政治生态演变已经日益逼近中央政府“一国两制”的初心(即设计“一国两制”的初衷)和

“一国两制”的根本宗旨之不可触碰的底线。

事实上,早在中央政府 2007 年第一次明确提出“双普选”的“时间表”以后,香港社会关于接下来的“路线图”即“双普选”的实现路径如何选择、如何确定之问题的全民性大讨论就已经很激烈了,香港社会各界人士包括所谓“建制派”“泛民主派”“中间派”等各种政治力量纷纷提出了自己的见解,有的见解高度一致或基本趋同,有的则截然相反、针锋相对。这种现象出现在长期多元化、多样化发展的香港社会,出现在香港回归以后普通民众已经有比较多的民主化实践经验的香港社会,是非常正常的、完全可以理解的。而且,这种关于“普选”方案的公众大讨论本身就是香港社会必然要经历的、非常有意义和价值的一次基础民主教育和民主训练洗礼。

同时,我们又不能不明确指出:香港社会内部这种关于“普选”方案的公众大讨论,有的讨论从一开始就在很大程度上偏离了正确的轨道。其中,最根本的干扰因素,就是极端反对派及其背后的境外“反华”势力的联合作祟。他们对于中央政府依法享有的对香港民主政治发展的宪制主导权、决定权,始终没有一个全面准确的理解和认识;他们对于“一国两制”方针政策和香港“基本法”在香港的实践所必须遵循、奉行的这些指导思想和基本原则,对于香港民主政治发展尤其是以“双普选”为目标导向和主要内容的香港政制改革和民主化进程所必须遵循、奉行的这些指导思想和基本原则,一直持怀疑、抵触、反对情绪。2014 年中国国务院新闻办公室发表的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书就是对这种极不正常现象的一次全面、系统的“矫枉”,其中有这样一段话:“‘一国两制’是一项开创性事业,对中央来说是治国理政的重大课题,对香港和香港同胞来说是重大历史转折。在香港特别行政区各项事业取得全面进步的同时,‘一国两制’在香港的实践也遇到了新情况新问题,香港社会还有一些人没有完全适应这一重大历史转折,特别是对‘一国两制’方针政策和基本法有模糊认识和片面理解。目前香港出现的一些在经济社会和政制发展问题上的不正确观点都与此有关。”这些表述,笔者深以为然。

2. 对于“一国两制”在香港的实践,必须保持耐心、坚定信心

笔者认为,2017 年香港行政长官普选的“政改

方案”被否决,并不是绝对的坏事,可能会变成好事。香港回归以来以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程一再被打断,说明香港社会全面落实民主政治的时机、条件和环境、氛围尚不成熟。香港社会各界需要对以下五个方面的问题有全面准确的理解和认识:一是中央政府有关香港的基本方针政策之根本宗旨和基本要求;二是中央政府作为香港民主政治发展的设计者、发动者、主导者、推动者、监督者全力支持和积极推动以“双普选”为目标导向和主要内容的香港政制改革和民主化进程的诚意和决心;三是中央政府依法享有对香港政治发展的宪制主导权、决定权;四是香港民主政治发展的唯一宪制基础和法理根据是中国宪法和香港“基本法”;五是以“双普选”为目标导向和主要内容的香港政制改革和民主化进程必须建立在香港“基本法”和全国人大有关决定之规定的基础上。在香港社会对以上五个方面的问题有全面准确的理解和认识以前,在香港社会真正实现“人心回归”的历史转折以前,在香港社会真正完成“去殖民地化”的历史任务以前,在香港社会对于“一国两制”基本国策、香港“基本法”、中央和特别行政区的关系、中央的全面管治权、香港特别行政区的法律地位有全面准确的理解和认识以前,在香港社会对于以“双普选”为目标导向和主要内容的香港政制改革和民主化进程之“时间表”“路线图”形成高度共识和压倒性的主流民意以前,贸然推进“双普选”既不现实也无可能,其结果必然是带来更大的政治纷争、政治对抗、政治撕裂和社会动荡。

2017 年香港行政长官普选的“政改方案”被否决,也许可以让香港社会各界冷静下来,都回归理性,认真思考一下:香港究竟需要什么样的民主政治?香港究竟怎样才能走向民主政治发展的健康之路?当然,当务之急是“补课”,补对于“一国两制”基本国策和香港“基本法”进行全面、准确的理解和认识、全面贯彻落实之“课”。没有这一基础和前提,以“双普选”为目标导向和主要内容的香港政制改革和民主化进程之再启动就会成为无源之水、无本之木。同时,我们必须明确指出:2017 年香港行政长官普选的“政改方案”被否决,并不意味着中央政府有关香港的基本方针政策将发生重大改变。中央政府已经明确表态“三不变”:中央政府将继续坚定不移地落实“一国两制”“港人治港”、高度自治的

方针;继续坚定不移地支持行政长官和特别行政区政府依法施政;继续坚定不移地支持香港特别行政区依法循序渐进地发展民主并最终达至普选目标。

#### 四、必须确保“一国两制”在香港的实践 不动摇、不走样、不变形

香港回归 20 年来,在中央政府主导和推动的以香港“基本法”和全国人大有关决定之规定为基础、以“双普选”为目标导向和主要内容的政制改革和民主化进程遭遇一系列挑战和重重阻力面前,历代中共中央领导集体尤其是以习近平同志为核心的党中央态度坚决、旗帜鲜明,坚持奉行“维护国家主权、安全和发展利益”和“保持香港长期繁荣稳定”这一“一国两制”方针政策,坚持“顶层设计”和“底线思维”,始终奉行“两个坚定不移”的基本立场,表现出了高超的战略定力。一方面,坚定不移地支持以“双普选”为目标导向和主要内容的香港特别行政区政制改革和民主化进程,直至“双普选”的美好愿景在香港特别行政区成为现实;另一方面,坚定不移地支持以香港“基本法”和全国人大有关决定之规定为基础的正确发展方向,直至“一国两制”方针政策在香港特别行政区得到全面准确的理解认识和贯彻落实。习近平明确指出,“中央政府在 2017 年香港特别行政区行政长官普选问题上的立场是一贯的、明确的。希望香港社会各界人士按照基本法规定和全国人大常委会决定务实讨论,凝聚共识,为顺利实现行政长官普选打下基础”<sup>23</sup>，“中央政府坚定不移支持特别行政区政府依照基本法和全国人大常委会有关决定的规定推进政制发展”<sup>24</sup>，“香港政制发展应该从本地实际出发,依法有序进行;应该有利于居民安居乐业,有利于社会繁荣稳定,有利于维护国家主权、安全、发展利益。希望香港各界从国家根本利益和香港整体利益出发,广泛凝聚共识,维护社会安定,推动经济发展,珍视法治环境,确保香港在‘一国两制’方针和基本法规定的轨道上稳步前进”<sup>25</sup>，“中央真诚希望香港特别行政区按照香港‘基本法’和全国人大常委会决定的规定实行行政长官普选。这是中央的一贯立场,也是广大香港同胞的殷切期盼”<sup>26</sup>。

也就是说,在香港特别行政区的民主政治发展问题上,中央政府始终坚守设计者、发动者、主导者、推动者和监督者的宪制权力和宪制职责,始终雄踞

道德和法律高地,始终奉行全力支持和积极推动的基本立场,是香港特别行政区民主政治发展的最大、最坚定的“民主派”。至今,中央政府的这一原则立场没有任何改变。即使是遇到 2017 年香港行政长官普选的“政改方案”被否决这样的挫折,笔者也坚信,这绝非香港特别行政区民主政治发展的“末日”,中央政府仍将一如既往、坚定不移地在香港贯彻落实“一国两制”的方针政策,仍将一如既往、坚定不移地坚持在香港“基本法”和全国人大有关决定之规定的正确轨道上主导和推动香港的民主政治建设,直至“双普选”的美好愿景在香港成为现实。

特别行政区的民主政治建设问题是香港回归后“一国两制”在香港实践的有机组成部分和重要内容,我们必须对其历史发展进程的长期性、复杂性、艰巨性保持清醒的认识。行文至此,笔者借用习近平总书记近期论述“一国两制”在香港实践的基本指导原则的几段话作为本文的结语。“我们深知,作为前无古人的事业,‘一国两制’实践不会一帆风顺。”<sup>27</sup>“近年来,香港‘一国两制’实践出现了一些新情况。我想强调的是,中央贯彻‘一国两制’方针坚持两点。一是坚定不移,不会变、不动摇。二是全面准确,确保‘一国两制’在香港的实践不走样、不变形,始终沿着正确方向前进。”<sup>28</sup>“香港回归祖国即将步入第二十个年头。‘一国两制’在香港的实践取得的成绩有目共睹。‘一国两制’是一项全新的事业,实践中出现新情况新问题是正常的。”<sup>29</sup>“‘一国两制’符合国家利益和港人福祉,符合包括香港同胞在内的全国人民共同心愿,中央政府、特别行政区政府和香港社会要坚定信心、坚守底线、坚决维护,确保‘一国两制’在香港的实践在基本法轨道上向前推进。”<sup>30</sup>

#### 注释

- ①刘兆佳编著《过渡期香港政治》,香港广角镜出版社有限公司,1993年,第65页。②参见史深良《香港政制纵横谈》,三联书店(香港)有限公司,1992年,第57页。③参见李后《百年屈辱史的终结——香港问题始末》,中央文献出版社,1997年,第213—214页。④参见《中英双方关于香港政治体制的“民主化改革”与“基本法”相衔接问题的七份外交文件》,《人民日报》1992年10月29日。⑤参见《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》,《人民日报》1984年12月20日。⑥⑦⑧《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,《人民日报》1990年4月5日。⑨姬鹏飞《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》,《人民日报》1990年4月5日。⑩参见

《内地法学专家解读: 基本法规定普选须报人大批准》,香港《文汇报》2003 年 12 月 5 日。⑪参见《中央对香港政制有宪制性主导权》,香港《文汇报》2004 年 1 月 8 日。⑫《胡锦涛会见曾荫权》,《人民日报》2005 年 12 月 28 日。⑬⑭李飞《关于〈全国人民代表大会常务委员会关于〈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(草案)〉的说明》,《人民日报》2004 年 4 月 7 日。⑮参见中华人民共和国国务院新闻办公室《〈“一国两制”在香港特别行政区的实践〉白皮书》,《人民日报》2014 年 6 月 11 日。⑯参见张晓明《在香港同胞庆祝中华人民共和国成立 65 周年筹委会成立大会上的致辞》,香港《文汇报》2014 年 8 月 7 日。⑰参见《全国人民代表大会常务委员会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》,《人民日报》2014 年 9 月 1 日。⑱《梁振英: 高度自治宪制安排 有别一般地方选举》,《大公报》2017 年 2 月 16 日。⑲参见《全国人民代表大会常务委员会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》,《人民日报》2004 年 4 月 27 日。⑳参见《全国人民代表大会常

务委员会关于〈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》,《人民日报》2004 年 4 月 7 日。㉑参见《全国人民代表大会常务委员会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》,《人民日报》2007 年 12 月 30 日。㉒胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012 年 11 月 18 日。㉓《习近平会见梁振英崔世安》,《人民日报》2013 年 12 月 19 日。㉔㉕《习近平会见梁振英》,《人民日报》2014 年 12 月 27 日。㉖《习近平张德江俞正声王岐山分别参加全国两会一些团组审议讨论》,《人民日报》2015 年 3 月 7 日。㉗习近平《在澳门特别行政区政府欢迎晚宴上的致辞》,《人民日报》2014 年 12 月 20 日。㉘《习近平会见来京述职的梁振英》,《人民日报》2015 年 12 月 24 日。㉙㉚《习近平会见来京述职的梁振英》,《人民日报》2016 年 12 月 24 日。

责任编辑: 浩 淼 邓 林

## An Inquiry into Hong Kong's Twenty-year's Experience of Developing Democratic Politics Under the "One Country Two Systems" Policy

Qi Pengfei

**Abstract:** Twenty years since Hong Kong's sovereignty was returned to China, the "One Country Two Systems" and "Unchanged for Fifty Years" policies have been in effect for almost half the prescribed time. By taking a farsighted "greater historical" perspective, some characteristics such as holism, universalism, and regularity have clearly emerged over the various stages of this process of political development. On one hand, the difficulties encountered in the process of developing democratization and political reforms enshrined in the "Double Universal Suffrage" policy fully reflect the long, complicated, tortuous, and arduous nature of the "One Country Two Systems" project. On the other, with the support of the Central Government and the endeavors of the Government of the Hong Kong Special Administrative Region and the people of Hong Kong, the development of democratic politics under "One Country Two Systems" has made remarkable progress, demonstrating advantages of the "One Country Two Systems" policy.

**Key words:** the Return of Hong Kong; "One Country Two Systems"; democratic politics; "double universal suffrage"; historical experience