

第五章 從三次人大釋法看中港關係與中央態度

在上兩章的討論當中，筆者對三次釋法的內容與相關爭議做出了具體的闡述，不難發現：在人大常委會三次釋法的過程內，香港特區政府及其行政長官都居中扮演了相當重要的角色——首先，在1999年，特區政府不願執行終審法院對「居港權案」的裁決，卻轉向人大提請釋法；第二次人大釋法，其結果固然與香港市民期望有相當大的落差，特區政府依舊對人大釋法的結果表達歡迎之意；而在第三次釋法之前，特區政府的角色更堪玩味，原先十分堅定的立場突然在一夕之間有了改變。而在這一連串事件的發展中，香港特區政府在釋法過程當中所呈現的立場為何？中央對這些案件又抱持何種態度？中央與地方政府之間是相互爭權？亦或是互相配合？香港特區政府是否曾為了爭取地方自治權而挑戰中央權威？或者其是採取較為消極的態度來配合中央？筆者認為，中共中央與特區政府之間的爭權與否雖然不能完全與香港自治權之高低畫上等號，但我們確實能夠藉由對兩者在釋法相關案件中的交互動作的深入理解，來拼湊出一禎香港自治狀態的圖像，並以此作為對香港特區「一國兩制」的施行成效的探針。

香港特區在回歸後的自治成就，是研究憲法、政治學、中國大陸研究…等等各社會科學相關領域學者所關注的議題。在「一國兩制」的方針底下，香港特區雖是從屬於中央的一個地方行政區，但其不應等同於中國大陸內地的一個省、縣或甚至是經濟特區；因為香港特區所代表的，是一個高度自治且相對進步的區域。對於許多香港內部的自治事務，特區政府應積極自主管理，而非消極的將決策權上繳中央，讓“一制”逐漸取代“兩制”，因為香港雖不為一個「政治實體」，仍應是一個「行政實體」；因為維持“兩制”的共同運行，不僅是中國憲法所明定的基本國策，更是香港特區維持繁榮進步的保證。因此，香港特區行政長官除了應對中共中央負責，更應考量到香港市民的利益，同時對特區市民擔負起實踐《基本法》與確立香港高度自治的責任。

承上，在三次人大常委會釋法的釋法過程中，在《基本法》所明定的、香港所擁有的司法權、行政權甚至政制改革的權力，均在某種程度上遭到了限縮。根據《基本法》43條規定：¹香港特區行政長官具有法律上的“雙重身分”，²其既代表了香港特別行政區，領導著香港特區政府，又必須依照《基本法》的相關規定對中央政府負責，可見其地位的雙重性。毫無疑問地，要達到對雙方負責絕非易事，必須有效率地與在衝突妥協中尋求共識，但香港的前後任特首是否做到了？或者他們只是積極採取與中央趨同的政策、而蔑視了香港市民的期待？甚至在相當程度上放棄了自我管治的權利？這是本章所要探討的問題。若香港特區政府在釋法案中只是一味地依附於中央政府、無論釋法過程在香港內部產生多大反彈、無論其結果如何壓縮香港的自治條件，特區政府與特首都無條件地配合，那麼香港特區的“高度自治”與“港人治港”就只能成為一個不切實際且永難契合的目標；反之，若特區政府能確實反應香港民意甚至對中央採取了積極爭權的立場，將《基本法》當中的含糊不清之處作一清楚理解，則香港或許能在九七之後，在“一國兩制”的圖騰下，呈現出一番不同的新風貌。

在本章第一節當中，筆者將以三個表格來呈現特區政府與中央政府在三次釋法案之中的立場與互動，並藉此進一步地探究香港特區自治權的發展狀況。

¹《基本法》第43條規定：香港特別行政區行政長官是香港特區的首長，代表香港特區政府。香港特首依本法對中央人民政府和香港特別行政區負責。

²沈樂平，「行政長官---法律上的『雙重身分』」，*信報財經月刊(香港)*，1992年3月，第180期，頁64-66。

第一節 特區中央分進合擊

表三 釋法案中特區政府與中央政府立場與互動一覽表(一)

時 間	事 件
1999年1月29日	香港終審法院對居港權相關案件作出終局判決，香港入境處敗訴。
1999年2月1日	香港入境處處長上北京會晤公安部官員，討論落實終審法院判決的事宜。 ³ 同時，為落實終審法院就港人內地子女居留權問題的裁決，及評估裁決對香港造成的影響，港府於1999年2月2日宣布成立一跨部門專責小組。 ⁴
1999年2月13日	香港律政司司長梁愛詩在向內地的有關部門和法律專家反映特區政府及社會有關於終審「一二九判決」的意見後由北京返港。梁表示中央十分關注在「一二九判決」內提及有關人大及人大常委的權力和地位，及解釋《基本法》的說明，他們認為這些說明是違反憲法和《基本法》的原則，並認為應該糾正之。 ⁵
1999年2月24日	香港入境處向終審法院提出動議書，要求該院對判決當中關於全國人大及其常委會的部分作出澄清。 ⁶
1999年2月26日	終審法院正式作出澄清式判決。
1999年5月20日	董建華正式向國務院提交請求全國人大常委會解釋《基本法》有關條文的報告。
1999年6月26日	人大釋法，解釋立場與特區政府相同，與香港終審法院判決有相當差異，自此爾後終審法院在做類似判決時須以人大的解釋為準。
2001年7月20日	香港終審法院對莊豐源案作出判決，判定特區政府敗訴。
2001年7月21日	全國人大常委會法工委發言人就香港特區終審法院對莊豐源判決發表談話，認為香港特區終審法院的相關判決，與人大的解釋不盡一致。
2001年7月	香港終審法院判決前，特區政府曾欲提請釋法，但並未成案。

表三的內容反映出「居港權案」一個清楚的輪廓；顯示出特區政府不僅在該案當中作為一個當事者與被告，還在判決後積極運作，直接促成了人大常委會的首次釋法。雖然，釋法的最終裁決權在於人大，但特區政府在其中所扮演的角色

³香港商報(香港)，1999年2月2日，第A7版。

⁴明報(香港)，1999年2月3日，第A3版。

⁵「律政司司長在香港機場與新聞界談話內容」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，1999年2月13日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/199902/13/0213sjst.htm>。

⁶香港經濟日報(香港)，1999年2月25日，A2版。

也確實不容小覷。

首先，做為該案之中的被告，香港入境處被判敗訴，但該處並未服從法院的判決，反而是緊急地成立了專責小組，與香港律政司司長先後前往北京與當地公安部門研擬對策、並帶回中央對該判決的立場。緊接著，香港入境處就向終審法院提交了動議通知書，要求終審法院對判決當中有關全國人民代表大會及人大常委會的部分作出“澄清”。該動議所持的理由是：判決的部分關乎一個重大的憲法性問題，並具有廣泛及公眾的重要性。⁷此舉似乎也為日後的人大釋法埋下伏筆。

在終審法院的「一二九判決」中，與全國人大及其常委會相關的論述，主要集中在兩個部分：第一部分終院是裁定臨時立法會所制定的《1997年人民入境（修訂）（第2號）條例》及《1997年人民入境（修訂）（第3號）條例》部分內容違憲且無效；⁸第二部分則是關於終審法院是否有權解釋在該案之中所涉及的《基本法》條文的問題。因為，終審法院認為“是否提請人大解釋”的關鍵，在於該條文必須屬於中央所管轄的事務、或是牽涉到了中央與特區關係，但終審法院卻認為在該兩案當中，關鍵的《基本法》第24條屬於香港自治事務之內，因此沒有提請人大釋法的必要。

⁷吳嘉玲及其他人訴入境事務處處長(第二號)聆訊宣判日期：1999年2月26日。轉引自佳日思，*居港權引發的憲法爭論*，頁464-465。

⁸此部分牽扯出一個頗具爭議性的問題，那就是特區法院固然有權審核特區立法機關的立法是否符合《基本法》，但特區法院是否具有司法管轄權去審核全國人大或其常委會的立法呢？進一步地問，當人大的立法與《基本法》有所抵觸時，特區法院能否宣布人大及其常委會的立法行為是無效的？關於這個問題，終審法院認為這是毫無疑義的，因為特區法院認為這是按照《基本法》第11條與第160條的規定行事。但終院所認定的此一違憲審查權似乎是將自己的地位提升到比人大更高的層級。在內地，違憲審查權屬於最高立法機關——全國人大及其常委會，若終審法院有權對人大的立法行為違反《基本法》的部分作出違憲且無效的裁定，那麼香港終審法院的地位顯然就高於人大。固然，《基本法》賦予了有香港特區擁有審查地方立法機關立法的權力，但並未規範當人大做出與《基本法》不相符合的立法時，應由誰處理？很顯然的，若要維持一國兩制與《基本法》的精神，香港特區法院確實應該具備這項權利，否則當全國人大做出違反《基本法》的立法行為時，香港特區就沒有任何辦法或機關能夠抗拒此立法；但這點在《基本法》當中並未言明，因此，無論終院是否言之有理，此點尚有商榷的必要。由於此議題不屬於居港權案最核心的議題，終院也並未在1999年2月26日的澄清當中加以說明，而人大常委會之後的釋法也並未著墨於此，故此議題雖然相當具有爭議也十分重要，筆者在此必須先擱置討論。

至於香港特區政府所認定的**重大的憲法性問題**主要表現在第二部分；因為該部分牽涉到的是香港法院是否逾越了其所應有的「司法管轄權」。香港特區政府相關單位認為：香港法院不能夠否定《基本法》第 158 條所規定的人大有解釋《基本法》的權力；並且，當人大做出解釋時，終審法院就必須跟從其解釋。雖然，在居港權案的判決中，終院從未挑戰人大對《基本法》的解釋權，港府仍由香港入境處處長作為政府代表提出了動議書，要求香港終審法院對此問題作出“澄清”。就在同日下午，終審法院迅速做出了以下聲明：

特區法院的司法管轄權來自《基本法》。《基本法》第 158 條（1）說明《基本法》的解釋權力屬於人大常委會。法院在審理案件時，所行使解釋《基本法》的權力來自人大常委會根據第 158（2）及 158（3）條的授權。我等在 1999 年 1 月 29 日的判詞中說過：法院執行和解釋《基本法》的權力來自《基本法》並受《基本法》的條文（包含上述條文）所約束。

我等在 1999 年 1 月 29 日的判辭中，並沒有質疑人大常委會根據第 158 條所具有解釋《基本法》的權力，及如果人大常委會對《基本法》作出解釋時，特區法院必須要以此為依歸。我等接受這個解釋權是不能被質疑的。我等在判詞中，也沒有任何質疑全國人大及人大常委會根據《基本法》的條文和《基本法》所規定的程序行使任何權力。我等亦接受這個權力是不能質疑的。

事實上，終審法院的“澄清”與其在「一二九」判決中的陳述並無自相矛盾之處。因為終院自始至終不曾質疑人大常委會對《基本法》的解釋權力，它只是強調《基本法》所賦予自己的權力——那就是終院對於整部《基本法》都具有解釋權，除非牽涉到某種類別條款（即非自治範圍的條款），終院才需提請人大解釋。終院認為這是落實一國兩制與高度自治的表現；但終審法院也承認，當人大對相關條文作出解釋時，該解釋就會成為香港各級法院在判決的最高依據。

如此看來，則香港特區政府此著的動機與目的確實頗費疑猜。因為終院對此

問題的立場是前後一致的，顯然沒有澄清的必要。但與特區政府之後的動作連結，就不由得使人產生一種聯想，那就是：港府的目的是要透過終院的澄清，來確認人大常委會對《基本法》解釋的無上權威，並為之後提請人大釋法的動作預先鋪排道路。

香港特區政府要求終審法院對「一二九判決」作出相關“澄清”的行為，引起了香港社會不小的關注與爭議；因為港府所呈交給終院的動議書有許多怪異之處。例如除了指出要求澄清的數頁判詞之外，它並沒有詳列出要求法庭澄清的具體問題。⁹唯一提及的理由是這些事項（港府也並未說明是哪些事項）涉及重大的憲制議題，並且具有廣泛及公眾的重要性。此動議書要求縮短一般的通知期限，卻沒有解釋該項申請為何具有迫切性。¹⁰在一般的情況下，法院通常會認定此種動議乃是濫用法律程序不予回應，¹¹然而，終院卻迅速地受理該動議。這使得香港許多法律界人士與政黨，紛紛表示這是行政機關向司法機關施加的政治壓力，表示終審法院對該動議書的受理是不適當的，會給予外界法院向政治壓力低頭的觀感；而包括香港民主黨、前線、國際司法組織香港分會、香港人權組織及香港大律師公會均指出此舉是對法院施加政治壓力的危險先例，將損害港人對司法獨立的信心。¹²

終院在第一時間做出澄清後，全國人大常委會法工委發言人也發表了相關談話，該文肯定了終院在2月26日所做的解釋，表示全國人大及其常委會依據《基本法》和《基本法》所規定的程序行使任何權力，都不能遭受質疑，該談話內容最後說道：「全國人大及其常委會將按照『一個國家兩種制度』的原則和《香港

⁹陳文敏，終審法院在澄清中沒有澄清的問題：管轄權與法庭之友的介入，轉引自佳日思主編，**居港權引發的憲法爭論**，頁176。

¹⁰在相關的報導中，推測倘若終審法院不作出澄清或自我糾正的動作，人大便會以解釋《基本法》的形式介入和推翻終審法院的判決，而全國人大開會在即，這或許就是政府提出緊急動議要求的澄清，但並未獲得證實。詳見**信報**、**蘋果日報**1999年2月27日至3月份相關報導。

¹¹陳文敏，終審法院在澄清中沒有澄清的問題：管轄權與法庭之友的介入，轉引自佳日思主編，**居港權引發的憲法爭論**，頁176。

¹²詳見**蘋果日報**，1999年2月26日；**蘋果日報**、**東方日報**、**明報**，1999年2月27日相關報導與社論版。

特區基本法》行使職權。」¹³而香港政府則在隔日也發表了一個極其簡短的聲明，說明：「香港特別行政區政府已注意到全國人大常委會法制工作委員會的聲明。特區政府對此聲明表示歡迎。」¹⁴寥寥數語，港府的立場卻清晰可見。

終院的澄清與人大常委會法工委的發言成為特區政府提請人大釋法的依據，並導引出之後的一連串發展。特區政府的動作顯示出其是與中央相互配合的，就某些方面說來，中央與地方能夠擁有良性的互動與一致的立場往往能夠使得政務推行更為順暢；但在本案例中，中央與特區政府的相互配合卻反而對香港的司法造成了巨大的傷害。應該理解的是：此次人大釋法的關鍵所在並不在於從而豎立了人大對解釋《基本法》的最終權威，因為它從未遭受質疑。問題的癥結在於：特區政府敗訴之後，不僅不接受終審庭對《基本法》的解釋，還轉而要求人大進一步作出不同的詮釋，藉此來推翻終審法院在判決後確立的法理，¹⁵也造成對香港司法的重大打擊。

然而，特區政府何以寧可以奉送上香港司法的獨立也不願服從終院的判決？是因為擔心在香港永久居留的人若大量增加，會對香港社會構成壓力？抑或是受到中央的壓力所引致？又或者兩者兼而有之？此一問題我們或許可以從以下幾個事件來做出判斷：

在香港終審法院作出相關判決之前，中共官方對於居港權案並未明確地表達立場。甚至，在終院做出「一二九判決」後，中國「外交部發言人」章啟月在接受媒體提問時表示，中國政府嚴格按照香港《基本法》辦事，不干預“香港特區自治範圍內”的事情。¹⁶可見得，當時中共官方並未認定終審法院有越權解釋

¹³「全國人大常委會法制工作委員會發言人就二月二十六日香港特別行政區終審法院的有關判詞發表談話」，詳見人民日報，1999年6月27日，

<http://www.people.com.cn/zgrdxw/zlk/rdcwhy/jjrdscy/6-26.html>

¹⁴「政府發表聲明」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，1999年2月27日新聞公報，

<http://www.info.gov.hk/gia/general/199902/27/0227175.htm>

¹⁵湯家驊，人權、民主與法治(香港：經濟日報出版社，2003年2月)，頁75。

¹⁶「香港民主發展機制：選舉制度和社會文化」，港澳月刊第84期。

的狀況。從判決前後的新聞報導與香港政府公報當中，也鮮少看到中央政府表現出主動干涉的意願。

然而，就在香港入境處處長赴北京與公安部出入境管理局局長許甘露會面之後，¹⁷事情開始有了轉變。新華社在2月7日發布一篇特稿，引述大陸內地四名法律專家的意見，大肆抨擊香港終審法院對「港人在大陸出生子女」居港權所做的判決，聲稱這實際上是要把香港變成一個獨立的政治實體。該文評論：「尤其令人憤慨的是，該判決中有關特區法院可審查並宣布全國人大及其常委會的立法行為無效的內容，違反《基本法》的規定，是對全國人大及其常委會的地位，對一國兩制的嚴重挑戰。」¹⁸2月9日，中國外交部發言人章啟月的言論也隨之轉向，其在例行記者會上表示，中共中央正在密切注意有關香港終審法院對居留權判決可能引發的後續效應，章啟月在被問到如何去評論有關中港之間對終審法院居留權的爭執時，她表示：「只要涉及到香港的事務都屬於中國的內政。」¹⁹

中共中央態度至此逐漸地明朗化。無論其是被特區政府的報告所引導或是出自本身對相關問題研究後產生的結論，中央的意向與特區立場確實愈來愈趨於一致，同時也與終審法院的判決產生愈來愈大的歧異。緊接著，律政司司長梁愛詩13日在北京會晤了中共「國務院港澳辦」及「全國人大常委會法工委」的有關人士，雙方就香港特區終審法院有關居港權的判決問題交換了意見，會後，梁愛詩和「國務院港澳辦」副主任陳佐洱共同舉行記者會。²⁰

<http://www.mac.gov.tw/big5/twhkmc/report/history/k84/>

¹⁷「入境處處長與內地公安部官員會面」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，1999年2月2日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/199902/02/0202190.htm>。

¹⁸「中共抨擊香港終審法院關於居港權的判決」，蕭懷湘，海峽兩岸關係紀要，民88年2月，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/cschrono/8802.htm#013>。

¹⁹同前註。

²⁰「律政司司長在北京與新聞界談話全文」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，1999年2月13日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/199902/13/0213sj-c.htm>。

梁宣稱：「中共中央政府的相關官員認為，香港終審法院對港人在大陸所生子女之居港權的判詞中，部分“違背中共憲法及《基本法》原則”，應該予以修正。」接著在26日上午，代表港府的律師馬道立向終審法院陳詞，表示法院的判決引發公眾很高關注，並涉及極重要的憲法意涵，港府無意推翻終審裁決，只是關注判詞中部分內容所引起的推斷，包括：特區法院的地位是否凌駕於「全國人大」，甚至剝奪及削弱「人大常委會」對基本法的解釋權。於是，就在當日下午，終院首席大法官李國能就領銜代表五位法官作出了澄清。

如此看來，與其說此次人大釋法是中共中央所一手主導的，毋寧說其是配合特區政府的演出、或至少是雙方互相配合的結果。並且，從事件的脈絡來分析，也不難理解，中共中央所關注的，與其說是在判決之後所可能流入的移民潮，倒不如說是香港終院與全國人大之地位孰高孰低的問題。由是，中共中央與香港特區各自在居港權案件當中找到了施力點以及所需的利益，便分進合擊聯手對終審法院施加了壓力。

然而，若按照中共中央與香港特區政府所認定的：終院在宣判前未申請人大釋法是越權的行為，則其首先需做的，應是透過人大釋法或修法來填補解決存在於《基本法》當中權限劃分不清的漏洞，以終止爭議。然而，以董建華為首的香港特區政府並未致力於處理此問題，它採取了向終審法院施加壓力的方式，要求終院澄清、承認人大擁有最高解釋權，然後再進一步提請釋法，此舉無疑是治標而不治本的做法，也隨之將獨立處理“自治事務”的權力交付中央；而另一方面，人大常委會在釋法時也並未就此一問題作一處理，因為模糊的《基本法》似乎能使中央能獲得更多的權力。

「居港權案」及其之後一連串事件所透露出來的，是特區政府過分地著眼於眼前可能發生的危機（大批來自內地的人口往香港移入）以及當前的利益（推翻終院判決使自己免於敗訴）。事實上，特區政法除了請求人大釋法還有很多選擇，

在釋法前香港政府曾在立法會內務委員會特別會議上提交的一份名為「居留權事宜：解決辦法」²¹的文件，內容當中提到面對終審法院的判決，港府曾考慮過四項處理方案：

- (1) 容許所有內地因終審法院的裁決而合資格享有居留權的人士來港定居；
- (2) 經新案件由終審法院作出新判決；
- (3) 由全國人民代表大會（「人大」）修改《基本法》；
- (4) 由「人大常委」對《基本法》有關條文作出解釋。

上述所列舉出的諸方案顯示董建華政府也明白解決居港權案的問題仍有許多其他選項，但其終究還是選擇了最後一項也是最具爭議的一項。即使在該公報中，港府已經了解到社會上對釋法的觀感普遍來說是負面的，它仍如此做了。該文件指出：「至於有人擔心香港的自治受到影響。我們必須注意中央政府一向所持的立場是終審法院的裁決是在特區內發生，最佳方法是特區自行解決。但若特區政府提出要求協助，中央會儘量提供協助。由於裁決使合資格擁有居留權的人數劇增，令特區難以承受，行政長官依照《基本法》須對中央人民政府及香港特別行政區負責，在特區沒有其他方法可自行解決這問題之下，決定要求國務院提請人大常委解釋《基本法》，以解決現時香港面臨的困境，這不存在中央干預香港的自治。再者，《基本法》第158（1）條規定《基本法》的解釋權屬人大常委，而終審法院則按《基本法》第158（2）及158（3）條擁有審理案件的終審權，由人大常委去解釋《基本法》只是反映了它和終審法院各自在《基本法》下的位置，並沒有剝奪任何授予香港的法律權力，也沒有減損香港的自治。」²²

事實上，港府所提出的「居留權事宜：解決辦法」當中的前兩案，都是可以透過香港內部自行解決的；甚至，由於《基本法》相關規定本身就有所矛盾，使

²¹「行居留權事宜：解決辦法」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，1999年5月18日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/199905/18/0518168.htm>。

²²同上註。

用第三種方式（人大修法）也未嘗不是更直接且更能切中問題核心的一種處理辦法。但董建華政府卻放棄了這些解決方案，尋求並採用了最速效卻顯然不是最完善的解決——請來老大哥圍事。可以看出，港府自願且主動地將處理「香港自治事務」的權力交與中央行使，但此舉不僅治標不治本、還重挫了香港司法的獨立性。香港特區府意圖用釋法來“完善《基本法》的施行”，令特區的《入境條例》可回復反映《基本法》原來的立法意圖。但最後該案並未獲得解決，香港內部爭議不斷，層出不窮的居港權案、²³以及因此引發的抗議與衝突，²⁴這些都是1999年人大釋法後沒有妥善處理之下所埋下的後遺症。港府似乎沒有想到：雙手奉上香港自治權以及司法尊嚴所產生的影響、其實要比在短期之內多幾百個、幾千個、甚至幾萬個內地移民要更嚴重得多。

²³BBC 中文網，2000年5月14日，「五百人遊行抗議居港權被奪」，
http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_748000/7482952.stm.

BBC 中文網，2000年5月22日，「五千大陸人上訴居港權開審」，
http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_759000/7593542.stm.

BBC 中文網，2001年1月17日，「居港權案再起“釋法”風波」，
http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1122000/11229032.stm

BBC 中文網，2002年4月11日，「港府處理居港權紛爭遭抨擊」，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1920000/newsid_1923700/1923728.stm.

²⁴BBC 中文網，2002年3月18日，「千人靜坐百人絕食爭居港權」，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1870000/newsid_1879000/1879083.stm.

第二節 強硬中央與軟弱地方

表四 釋法案中特區政府與中央政府立場與互動一覽表(二)

時 間	事 件
2003年7月1日之後	2003年七一大遊行後、2004年元旦大遊行後，香港人民要求提早直選香港特區行政長官和立法會議員的呼聲日高，特區政府曾表示將在2003年底公布清晰的時間表，有關向公眾諮詢民主改革的事宜，並於2006年開始立法的程序。
2003年10月8日	中國國務院總理溫家寶表示：香港需要實施漸進式的民主，才能夠捍衛香港的權利和自由。相關評論認為：溫家寶的發言代表即使特區政府真的進行政制改革，也只會是很小的一步，要2007年達到全面直選，看來是不大可能的事。 ²⁵
2003年12月5日	董建華赴北京述職時，中國國家主席胡錦濤向董表明了中央對香港政制發展的高度關注和原則立場。新華社在胡董會面後發表文章，引用三名《基本法》中國內地起草委員和一名基本法專家的意見，提出香港政制發展的五項原則。 ²⁶
2004年1月7日	董建華宣布成立政制發展專責小組，就《基本法》當中有關政制發展的原則和法律程序問題作深入研究，並將徵詢中央有關部門，及聽取香港社會對有關問題的意見。但並未提到時間表及確實的辦法。
2004年1月14日	政務司司長曾蔭權表示：國務院港澳辦已回覆政制發展專責小組，表示可以在農曆新年後盡快安排確定上京的日期，以便傾談《基本法》內有關政制發展的原則和條文的問題。
2004年2月9日	曾蔭權率領的香港政制發展專責小組在北京與中國國務院港澳辦高級官員就香港政制改革問題舉行了第一輪會談。 ²⁷ 在出發前，曾表示他們將向北京政府如實反應港人意見。 ²⁸
2004年4月6日	人大釋法：選舉制度修改的程序門檻加高、範圍縮小。

²⁵BBC 中文網，2003年10月9日，「溫家寶稱香港需要漸進式民主」，

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3170000/newsid_3176800/3176868.stm

²⁶ 五項原則分別是：1.不能損害“一國”。2.政治體制涉及中央與香港特別行政區的關係。3.政治體制不僅是機構設置和選舉制度問題，而且對於香港社會的穩定和經濟發展有很大影響。4.政治體制涉及香港各階層的利益與民主參與。政治體制的處理應當兼顧香港各階層的利益，香港各階層都應當有機會參與香港的民主政治，對這一點的任何忽視，都會帶來嚴重的後果。5.有人以為行政長官和立法會的產生辦法怎麼改，完全是特區內部事務，應當由港人自己定。這是一種誤解。基本法附件一規定，2007年以後，行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准；立法會的產生辦法如要修改，應報全國人大常委會備案。見 BBC 中文網，2003年12月5日，「京專家稱港人不能擅推政改」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3290000/newsid_3293300/3293357.stm。

²⁷BBC 中文網，2004年2月9日，「港府中央政府商談香港政改」，

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3470000/newsid_3471500/3471531.stm。

²⁸BBC 中文網，2004年2月7日，「香港高官赴北京談政改議題」，

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3460000/newsid_3468300/3468323.stm。

2004年4月15日	董建華向人大常委會提交政改報告 ²⁹ ，建議修改2007年行政長官和2008年立法會的產生辦法，使香港的政制得以向前發展。但報告中並沒有提出具體的方案。
2004年4月24日	人大常委會通過2007/2008不舉行雙普選的“決定”。
2004年4月26日	香港特區政府表示歡迎人大釋法及相關“決定”的結果。

由以上表格內容看來；如果說，特區政府在人大首次釋法案中扮演了主動且關鍵的角色，那麼在人大常委會第二次釋法的過程中，董建華政府顯然是居於被動的。而在此事件中，也突顯了香港特首角色的愈見艱難。

自香港回歸中國以來，在每年七月一號主權回歸紀念日，大部分香港市民所舉行的不是慶祝活動，反而是舉行示威遊行，而且規模越來越龐大，已成為了香港的特色之一。³⁰ 而2003年的七一大遊行，更使以董建華為首的執政班底徹底感受到五十萬人民上街頭震撼教育。2003年的「七一」，香港人民走上街頭反對《國家安全條例草案》（即俗稱之“23條”）的立法，隨著此次七一大遊行反立法風波的逐漸發展，要求香港行政長官董建華和部分問責官員下台的呼聲越來越高、北京高層對以董建華為首的治港班子的信心也開始有所動搖。³¹

承上章所述，經過了2003年的七一大遊行，港府開始感受到人民對政制改革的期望與隨之而來的壓力，愈來愈多香港人開始明白，香港的前途在於加快建設民主政制，還政於民，希望能盡速推動直選。³² 在大量民意朝向主張「雙普選」的民主派傾斜的同時，親政府的民建聯等政黨也在2003年區議會選舉中慘敗。³³ 支持「雙普選」的民意大幅上揚。

²⁹詳見「關於香港特別行政區二零零七年行政長官和二零零八年立法會產生辦法是否需要修改的報告」，中華人民共和國香港特別行政區政府政制發展網站，2004年4月15日
<http://sc.info.gov.hk/gb/www.info.gov.hk/ce/cdreport/chi/report.htm>

³⁰BBC 中文網，2004年6月29日，「香港七一遊行口號引爭議」，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3850000/newsid_3850400/3850479.stm.

³¹BBC 中文網，2003年7月11日，「港府被評錯估民意誤導北京」，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3050000/newsid_3059300/3059325.stm.

³²真理，「民主直選正是救港之圖」，動向(香港)，2003年10月號。

³³2003年11月23日的香港區議會選舉，親中的民建聯由上屆的83席降至62席，民主派則大幅上升，由86席增至95席。

特區政府曾從善如流的表示將在 2003 年底前公布清晰的政改時間表，以及將於 2006 年開始相關的立法程序。港府的承諾一直到 04 年才見履行，但其在 2004 年 1 月份公佈的施政報告可謂是「只聞樓梯響，未見人下來」。

首先，在關於政制改革方面，港府並未如預期的推出時間表，只委任一個專責小組再行研究；其次，特首董建華在報告中提及自己前往北京述職時，中央政府對香港的政制改革曾表達過看法；³⁴董對於中央的態度的解讀是：「政府確實需要對這些重大問題理解清楚，才可以對政制檢討作出妥善的安排。」³⁵董建華此一施政報告與事前的承諾顯然有相當大的落差；更重要的是，董高度重視、一再觀望中央對此議題的意向和看法，使港府的動作不斷向後拖延，也招來香港內部主張改革的立法會議員與民眾的批評。³⁶

在中央政府與董建華先後表態下，香港特區政制專責小組的負責人曾蔭權在一次記者會上，對港府將要如何中央高度關心的情況下開始相關工作也有了一番說法，那就是：要「一方面盡量盡快與中央有關部門接觸，商討他們所關注的問題，特別是與政制發展有關係的原則性及法律條文。另外，同時小組亦會徵詢香港普羅大眾對於這些問題的意見，包括：立法會、區議會、法律界人士、學界人士，各界別人士以及參政團體和議政團體的意見。現在我們準備跟中央商討的是關於原則性和政制發展的具體條文問題，我們覺得在了解了條文的問題，跟中央達成了一個共同的理解後，才進行具體的工夫是會更好。」³⁷很顯然地，對於香港政制改革的問題，中共中央的意見將不可避免地佔據先決的位置，甚至將直

³⁴胡錦濤表示：「中央對香港政治體制的發展高度關注，原則立場也是明確的，就是香港的政治體制必須按照《基本法》的規定，從香港的實際情況出發，循序漸進地發展」。詳見 BBC 中文網，2003 年 12 月 3 日，「港澳特首述職北京見胡錦濤」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3280000/newsid_3286500/3286581.stm。

³⁵「行政長官發表施政報告闡述鞏固經濟振興及改善施政的策略」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，2004 年 1 月 7 日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200401/07/0107207.htm>。

³⁶BBC 中文網，2003 年 12 月 16 日，「香港推遲政改時間表惹批評」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3320000/newsid_3323200/3323249.stm。

³⁷「政務司司長及有關官員記者會答問全文」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，2004 年 1 月 7 日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200401/07/0107268.htm>。

接領導香港選舉體制的制度變遷。這也就是說，香港特區政府對於政制體制的改革將完全不具有主導性。

相較於 99 年「居港權案」，中共中央對香港政制改革的意見與主張是相當明確的。從中共領導人胡錦濤、溫家寶、曾慶紅等在釋法之前的言論、乃至吳邦國、喬曉陽等人在釋法後所作的發言，都可以看出中央並不認為香港的“實際狀況”已經達到可以進行雙普選的標準。

胡溫的發言透露出的訊號，是香港此刻需要的是“漸進式的民主”；而吳邦國與曾慶紅等亦分別在相關場合中指出：《基本法》規定最終實現「雙普選」的目標並未改變，但仍需要一個過程。³⁸此外，當時的全國人大常委會副秘書長喬曉陽更在人大釋法及發表與釋法相關之“決定”後，在 2004 年 4 月 26 日，一場「全國人民代表大會常務委員會關於香港特區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定座談會」上，則更清楚地說明了中共官方對香港政制改革的立場。該談話中有幾個重點——就是要以《基本法》為本、以穩定經濟發展、尋求社會共識為原則來推進香港民主。³⁹

³⁸詳見「2004 年 4 月 26 日吳邦國在十屆人大常委會第九次會議閉幕式講話」，人民日報，2004 年 4 月 27 日，版一；「曾慶紅 4 月 29 日會見香港工會聯合訪京團的講話」，人民日報，2004 年 4 月 30 日，版二。

³⁹「全國人大常委會副秘書長在座談會的發言」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，2004 年 4 月 26 日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200404/26/0426248.htm>。該文有以下重點：

1. 推進香港民主逐步向前發展是中央一以貫之的方針政策：香港《基本法》不僅對香港民主發展的近期步驟作出明確規定，而且還規劃了香港民主發展的遠景目標，即要最終達至「雙普選」，充分體現了中央不斷推進香港民主向前發展的決心和信心。
2. 推進香港政制發展必須求真務實地在《基本法》規定的軌道內進行：香港社會目前對於政制發展的問題還有一些分歧，而解決分歧的方法一是要有求真務實的精神，二是要遵循基本法規定的軌道。“求真”就是求香港實際情況之真，“務實”就是務循序漸進地發展民主這一基本法規定的軌道之實。只要把甚麼是香港真正的實際情況和甚麼是循序漸進的發展軌道搞清楚，分歧就會比較容易減少，共識就會比較容易增加。
3. 在“一國兩制”下，香港特別行政區作為一個地方行政區域，政制發展的方向和步驟，必須有利於國家對香港行使主權，符合國家的整體利益，而不能損害國家對香港行使主權和國家的整體利益。目前，由於香港回歸才 6 年多，許多港人對“一國兩制”和《基本法》的認識還不很足夠，“一國”觀念、國家意識、香港法律地位的認知以及市民對普選意義的認識等還不夠清晰。許多人提出，在這種情況下，如果對選舉制度作出激進的改變，怎樣確保不會對國家

喬曉陽此番談話與所使用的名詞可說是相當空泛含糊。通篇文章甚至使人聯想到五十年前、中共黨人對民主選舉的闡述。1951年，劉少奇在北京第三屆人民代表會議上解釋說：「說到選舉，有些人就常常想到普遍、平等、直接、無記名投票這句老口號。無疑問，過去在蔣介石反動的獨裁政權底下，提出這個宣傳口號去反對蔣介石的獨裁政權，那是有它的進步意義的。但是，如果這個口號要拿到今天新民主主義政權底下要立即實行，對中國人民目前的實際情況則是還不完全適合的，因此也是不能完全採用的。」⁴⁰

當時，劉少奇及其他共黨領導人認為，中國大多數的人民群眾，主要是勞動人口，過去不具有選舉經驗，因此開放直接選舉的積極性還並不充分；另一方面，由於農村與城市人口比例的不同，因此若直接實行普選也不符合平等的原則。在這樣的情況下，開放直接選舉將會淪為**形式主義**的選舉，他認為：中國大陸的人民還需要相當長期的選舉訓練，才能逐步過渡採取直接選舉，在建國初期，還是以間接選舉制度較能體現全體人民的利益。

劉少奇與周恩來等人在新民主主義時期的選舉觀點，在五十年後的今天換湯不換藥的出現在香港特別行政區。除了喬曉陽，國務院港澳事務辦公室副主任徐澤也在4月26日另一場「全國人民代表大會常務委員會關於香港特區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定座談會」⁴¹上發言，徐澤指出：「香港的民主只能是建立在一國兩制政治秩序基礎上的民主，而絕不能是其他，這是不言而喻的。……人大常委會在“決定”中明確指出，兩個產生辦法的任何

主權和國家整體利益造成不利影響。

4. 香港是一個經濟城市，是國際貿易中心、金融中心、物流中心、航運中心、信息中心等，政制發展必須與香港的這一經濟地位相適應。特別是在當前，香港經濟正處在復蘇階段，經不起震蕩，香港的投資環境容不得半點受損。許多人提出，任何社會都不會在經濟狀況不好、不穩定時進行激烈的政治改革，那是很不明智的選擇。香港現行的自由主義經濟制度對經濟發展仍然具有較強的刺激作用，如果作出激烈的政制變革，不僅可能使剛剛見好的經濟狀況受損害，而且可能損害香港長遠的經濟繁榮，讓香港社會失去競爭性和有效性，這是十分令人擔憂的前景。

⁴⁰ 《劉少奇選集》（下卷）（北京：人民出版社，1985年），頁54-55。

⁴¹ 「國務院港澳辦公室副主任徐澤的發言」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，2004年4月26日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200404/26/0426251.htm>。

改變，都應遵循與香港社會、經濟、政治的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與，有利於行政主導體制的有效運行，有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則。……而“與社會、經濟、政治的發展相協調”的原則，講的是民主的發展不能不顧及經濟和社會發展的實際情況而急進、冒進，使民主成了社會不能承受之重；“有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與”的原則，為的是合理、均衡地分配政治權力，保持社會的和諧穩定。」

他更認為：「發展香港的經濟就是要發展資本主義經濟，就不能不考慮這個社會中佔有重要地位和作用的工商界的利益和中產階層的利益，使他們在這個社會中有適當的政治參與並有相應的體制保障。在今天的香港，如果過速地實現普選，是不能提供這樣的保障的，而且，甚至有可能會導致民粹主義、福利主義。」

徐澤的發言與當初劉少奇當年的話語相為對照，竟有多處十分貼近相似；他們同樣認為社會上進行普選的條件不足、同樣擔心開放直選會變成另外一種形式主義、甚至民粹主義式的選舉；也同樣的強調人口的比例原則，只是昔日關注的主體在大陸農村，今日則變成了香港的工商團體與中產階級。然而，這樣的類比是否恰當？長期以來，香港作為全亞洲最為進步繁榮的幾個重點城市，具備維繫一個文明社會所需之各種機構與文化素養，香港人民享有包括言論、宗教、財產、工作、集會結社等等...許多實質上的自由，唯讀缺乏對於任用官吏的選擇權；代議制度的不成熟，使香港這個先進的經濟城市遲遲不能選出一個真正具有民意基礎的特區首長。香港長久以來對開放政治的壓抑，是否就能否定香港人民民智已開的事實？否定他們逕自進行民主轉型的權力？

回顧香港的歷史，事實上，香港現行的政制改革早在 1980 年代就已經開始，當時的港英政府發表了關於《香港地方行政模式》綠皮書⁴²；1982 年，開始以選舉的方式誕生區議會（在香港新界及九龍成立了十九個有民選議席的區議會）；

⁴²沈樂平，前引書，頁 68。

1984年7月，香港政府進一步發表代議政制綠皮書，這是首份有關香港政治制度改革的諮詢性文件。⁴³文中作出具體建議，包括建議1985年的香港立法局選舉，其中24名議員分別由選舉團和功能組別間接選出，每類各選12名。這個建議最終亦得以落實。由於1985年香港立法局間接選舉的成功，香港政府在1987年5月出版《一九八七年代議政制發展檢討綠皮書》，諮詢公眾對1988年在立法局推行直接選舉的意見，並成立民意匯集處收集和整理市民的意見。1992年，彭定康接任香港總督，更在首份施政報告上提出政治制度改革方案。彭定康提出的政改方案，包括於1995年，即最後一屆香港立法局選舉大幅度增加直選議席，又新增加九個功能組別，⁴⁴又將香港地區的政制改革向前推進。

由此可見，縱然香港人民從未實行過對香港首長的直選，但這似乎不應該成為徐澤等人所謂的“普選條件”不足的理由。因為今日的香港與昔日的中國不同，無論是在社會、經濟乃至文化上，香港都已經是一個高度開發的城市；不可諱言的，香港在經過長期的殖民統治後，政治層面的發展確實較為閹弱，但也未必如同喬曉陽所言的那麼不具有民主素養，會因為政制改革導致意見分歧，激化社會矛盾，然後帶來激烈的對抗永無寧日。⁴⁵中共官方一連串的談話顯示出其策略是主打「安定牌」——也就是先訴求社會的安定與經濟穩定，再同時推動組織工作；

⁴³詳見「代議政治綠皮書」，[維基百科](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BB%A3%E8%AD%B0%E6%94%BF%E5%88%B6%E7%B6%A0%E7%9A%AE%E6%9B%B8)，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BB%A3%E8%AD%B0%E6%94%BF%E5%88%B6%E7%B6%A0%E7%9A%AE%E6%9B%B8>

⁴⁴在彭定康任下所新增加九個功能組別（即所謂「新九組」），惹來中方不滿。中方認為，彭定康在沒有透過中英聯合聯絡小組與中方達成共識之下，擅自對政制作出重大改變，出現了「三違反」：中方感到英方不尊重中國政府，國務院港澳辦公室主任魯平斥責彭是「香港歷史上的千古罪人」，並宣佈「直通車」（即原來中英雙方協議最後一屆立法局議員可全數過渡成為特區第一屆立法會議員）不再有效；並決定「另起爐灶」，成立預委會以及臨時立法會（簡稱臨立會）作為第一屆特區立法會成立前的替代，用以通過特區成立時「必不可少」的法律。例如本文第一次釋法案當中有關的《入境條例》都是由臨立會產生。關於香港從殖民時代至今的政制改革，可參考「香港政策研究所對政策發展專責小組就《基本法》有關原則及法律程序問題的意見」，[香港政策研究所](http://www.hkpri.org.hk/passagesPDF/policyGroupReport/2004/%E6%94%BF%E5%88%B6%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%B0%88%E8%B2%AC%E5%B0%8F%E7%B5%84%E5%B0%B1%20_Apr04.pdf)，

http://www.hkpri.org.hk/passagesPDF/policyGroupReport/2004/%E6%94%BF%E5%88%B6%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%B0%88%E8%B2%AC%E5%B0%8F%E7%B5%84%E5%B0%B1%20_Apr04.pdf

⁴⁵「全國人大常委會副秘書長在座談會的發言」，[中華人民共和國香港特別行政區政府網站](http://www.info.gov.hk/gia/general/200404/26/0426248.htm)，2004年4月26日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200404/26/0426248.htm>。

除了由中共中央領導發表柔性談話、派專人赴港闡述有關政制主張外，還大量地在報紙上發表文章，冀圖加強對港工作及協助港府擺脫困境，從而迅速地從界定“政制發展原則”以至設定框架來全面主導議題。

與中央相比較，特區政府則是處於極度弱勢的局面，雖然他們已成立了由政務司司長曾蔭權所領導的專責小組，專責彙整徵詢香港各界意見，但此舉似乎只是一個權宜之計，只是給予期待政治改革的香港市民一種形式上的安慰。到頭來，香港特區只能在中央限定的框架當中碰撞，既要符合中央口味、又要安撫人民，終究無力主導政制發展的走向。

喬曉陽說：「人大的“釋法”是為香港政制發展架橋過河，隨後的“決定”更可以說是為香港政制發展立牌指路。“釋法”後，隨著行政長官報告的提出，香港政制發展可以說已經過了河、全國人大常委會的“決定”則是進一步為香港政制發展指明前進的步驟和方向。」⁴⁶從胡錦濤、溫家寶到徐澤、喬曉陽都一再強調香港政制必須按照《基本法》的相關步驟來發展，但事實上，在《基本法》中並沒有香港的政制諮詢與檢討「必須要有中央政府參與」或與「中央磋商」的規定；相反的，《基本法》附件一與附件二的修改辦法上，中央的角色只在最後的批准與備案。因此，中央政府對《基本法》的解釋，無論是基於何種理由，都不能不說是一種曲解，是藉釋法來達到修改《基本法》的目的。

相較於中央政府的強勢表態，港府的態度立場就顯得軟弱無力。在 2004 年 1 月 7 日港府公佈了關於政改的相關報告後，同月 22 日，也就是農曆大年初一，約有 10 萬名香港市民上街，要求更多民主，⁴⁷顯然，該份報告並不符合香港多數市民的期待。面對內部四起的反彈聲浪，港府及政改小組雖然一再提到將會在與中央的討論當中，如實地反應特區人民要求直接選舉的民意，但人大的釋法乃

⁴⁶「全國人大常委會副秘書長在座談會的發言」，中華人民共和國香港特別行政區政府網站，2004 年 4 月 26 日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200404/26/0426248.htm>。

⁴⁷BBC 中文網，2005 年 3 月 24 日，「港議員決定就補選特首任期求覆核」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4370000/newsid_4378400/4378469.stm。

至於最後的“決定”，卻終究完全地否定了香港在 2007 年實行雙普選的可能、甚至還加高門檻使邁向直選的程序變得更加困難。釋法結果所帶來的衝擊使特區政府與特首再次成為了箭靶，因為在整個討論過程中，人們幾乎看不到香港特區政府角色的存在。

此次釋法的過程當中，港府的角色顯然是相當被動的，在獲知中央的態度之後，港府就一直採取與中央配合的低姿態。釋法後，董建華發表聲明說道：「人大常委會釋法為香港社會繼續討論相關問題提供了最權威的法律依據，並為特區政府下一步的有關工作提供了最堅實的法律基礎。」⁴⁸

這樣的言論與態度令許多港人感到失望。事實上，特區政府在 2002 年以後，已經陸續感受到民意的風向，也確實推出了許多有關政制改革的報告，⁴⁹但相關議案卻在尚未獲得香港內部結論之前，就遭到中央的封殺，特區政府形同被架空。此次“釋法”及“決定”公佈之後，更多港人對香港特區政府的軟弱無力失去信心；特首歡迎人大釋法、歡迎人大常委會的決定的言論，更招致許多市民諷刺「港人治港」成了「京官治港」。⁵⁰使人難以相信特區政府乃至特首會在新的遊戲規則中，會勇於提出修改選舉辦法的報告，然而不幸的是，那只是修改選舉辦法之中，眾多程序中的第一步。

⁴⁸人民日報，2004 年 04 月 07 日，第二版。

⁴⁹詳見「2004 年立法會文件總覽」，中華人民共和國香港特別行政區政府政制事務局網站，<http://www.cab.gov.hk/cd/chi/legco/index.htm>。

⁵⁰黃碧雲，「封殺普選中港皆輸」，香港經濟日報(香港)，2004 年 4 月 30 日，A35 版。

第三節、特區與中央完美互動

表五 釋法案中特區政府與中央政府立場與互動一覽表(三)

時間	事件
2005年3月12日前	特區政府對補選後的特首任期有明確立場，認為按《基本法》應為五年。
2005年3月間	律政司司長就此問題特別與內地專家交換意見，並參考《基本法》草擬的歷史後立場轉變，認為《基本法》第53條之下新的行政長官的任期應是原任行政長官的餘下任期。
2005年3月24日	香港立法會議員陳偉業認為香港特區政府的解釋不符合《基本法》，希望透過法律途徑解決問題。 ⁵¹
2005年4月6日	特區政府向國務院提交呈請人大常委會釋法的報告。
2005年4月27日	人大常委會釋法。認為補選的行政長官任期應為上任餘下任期。
2005年4月30日	陳偉業撤銷之前提請的司法覆核，他表示由於人大常委以作出釋法，香港法院已經再不能作出有違釋法決定的法律解釋。他表示遺憾及失望。他仍然認為，“釋法”是不恰當的，他並聲稱香港主權移交七年來中國人大常委三度“釋法”，已經破壞了香港的司法獨立，以及“一國兩制”及香港高度自治的原則。

2005年第三次釋法與前兩次相比較，情節可謂是較為簡單。因為，特區政府打從一開始就放棄了其先前所持之立場，採取了與中央一致的口徑，意圖免除民眾過多的聯想；然而，此舉依舊無法避免外界產生港府意圖配合中央的疑慮。

在前兩次的釋法案當中，特區政府在香港市民的眼前逐步地喪失了自我治理的權限與能力——無論是從過程或結果來看，不論涉及的是司法判決亦或政制改革。特區政府所在乎的，似乎不在於如何保有、提升特區的特殊地位；也不在於積極地去捍衛自治領域的版圖；相反的，其只是一味依附中央，處處與之相唱和；對歷次充滿爭議的釋法案更一再表達了“歡迎”、“感謝”之意。香港特區政府與特首的種種舉措與立場，使香港民眾對特區政府捍衛特區高度自治的決心產生了動搖。

⁵¹ BBC 中文網，2005年3月24日，「港議員決定就補選特首任期求覆核」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4370000/newsid_4378400/4378469.stm

然而，儘管香港市民對特區特首的不滿在增加，政府管治權威在下降，但港府對北京中央「亦步亦趨，全力效忠」的態度卻是一路走來始終如一。隨著新任特首一同誕生的第三次釋法不僅無法扭轉這種既定印象，代董建華而起的原政務司司長曾蔭權對釋法的配合幾乎與前任長官毫無二致；從這個角度看來，這也大大地降低了民眾對新任特首的期待。

此次釋法主要爭議之處在於：在 2001 年至 2005 年 3 月之前，特區政府對於行政長官未任滿就下臺，接替的行政長官任期年限一直有一明確立場；認為繼任的特首任期應為五年（按照《基本法》第 46 條）。港府並將該立場交付香港立法會，明訂於《行政長官選舉條例》之中。然而，當董建華請辭獲准、2005 年該條例有機會施行之際，特區政府卻又突然改弦易轍，變更了原先堅定的態度。

事實上，在董建華請辭的消息被證實之前，有關董建華辭職的傳聞，就已經是甚囂塵上，但卻一直未能夠得到香港政府和北京中央政府的回應。於是，當時相關新聞的焦點就開始由“特首接班人選”移轉到“接任特首的任期問題”。

在整部《基本法》當中，關於特首任期的條文僅有第 46 條，而該條文也僅僅規定行政長官任期一屆五年。至於若行政長官未能做完任期，接任人的任期是否必須從頭計算？或者只需完成上任行政長官餘下的任期？這些相關規定都付之闕如。董建華的任期原應至 2007 年 6 月 30 日才屆滿，若他真的提早離任，還剩下不足兩年半的任期；由是，輿論便出現了新特首的任期應為五年或兩年的爭拗。

然而，此爭論的由來最早可能並非是從香港內部討論產生；就如同前次人大常委會的對政改所做出的釋法動作一樣，中央在事前（董確定辭職前）就不斷地放出相關消息與重量級人士意見，表現出與香港特區政府不同的認知。例如，負責香港事務的國務委員唐家璇忽然在北京公開表示，繼任特首的任期只有兩年。唐家璇說，若特首在任內辭職，接任特首只能完成離任特首餘下的任期。不過，

後來他又補充說，要回去查一查（基本法）再說。⁵²許多中國法律專家也隨之紛紛發表文章，眾口一詞、以法律權威的姿態聲稱接任特首的任期應是餘下的兩年。

身為《基本法》起草委員會委員、號稱「四大護法」之一的許崇德表示，《基本法》表明：特首缺位時，應該在六個月內產生“新的”特首，而不是“新任”特首，所以接任人的任期只是離任特首餘下的任期。⁵³同樣也是四大護法的夏勇也發表專文指出：「從民主法治的原則來看，補選行政長官的任期只能是剩餘任期。」他指出，選舉委員沒有獲得越屆選舉的授權。⁵⁴全國政協港澳台僑委員會副主任俞曉松則認為：接任特首任期應為兩年才是符合《基本法》的。他表示：「現任特首是以健康理由辭職，他的繼任人應該只需要完成現任特首餘下的任期。」⁵⁵

令人不解的是，在這些具有中央背景的人士前呼後應的相繼表態之下，香港特區政府便忽然地轉變了態度，他們開始放棄原先的立場，認為2001年由特區政府提交並通過的《行政長官選舉條例》是錯誤理解下的錯誤產物，並不符合《基本法》的精神與立法原意。更有甚者，律政司司長梁愛詩迅速地發表聲明，認為根據內地方面的法律意見、法理探討、乃至於特區政府重新評估後的結果，咸認為有必要修改《行政長官選舉條例》。她說：特區政府將正考慮向立法會提交條例草案，修改《行政長官選舉條例》，加入補充性條文，針對行政長官任期未滿而中途職位出缺的情況，就補選產生的行政長官的任期作出更準確反映《基本法》立法原意的具體化規定——那就是：將規定補選特首只做餘下任期，並希望能夠就此確立法律基礎。⁵⁶

⁵² 「北京公開傾向董建華接任者任期兩年」，**聯合早報(新加坡)**，2005年3月8日，A5版。

⁵³ **自由亞洲電台**，2005年3月9日，「聚焦香港：香港特首董建華的去向」，http://www.rfa.org/cantonese/zhuanti/jujiaoxianggang/2005/03/09/hongkong_tung/?simple=1。

⁵⁴ **星島日報(香港)**，2005年4月7日。夏勇認為：任期制度是現代民主法治的一個主要特徵。《基本法》規定行政長官的任期與選舉委員會的任期同為五年，這就意味著，《基本法》賦予每屆選舉委員會的權力時效為一個行政長官的完整任期。

⁵⁵ **BBC 中文網**，2005年3月4日，「董建華辭職未定 接班任期引起關注」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4310000/newsid_4317200/4317275.stm

⁵⁶ 「律政司司長對行政長官任期發表的聲明」，**中華人民共和國香港特別行政區政府網站**，2005年3月12日新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200503/12/03120314.htm>

對於香港特區政府及中央政府同聲一氣的支持代理特首任其為兩年的說法；香港法律界人士，包括本身是大律師的四十五條關注組幾名立法會議員、《基本法》委員會委員兼香港大學法律系教授陳弘毅等，也紛紛表達了不同的看法，他們皆認為接任特首的任期應為五年。四十五條關注組的立法議員吳靄儀表示：《基本法》相關條文寫的清清楚楚，她不了解港府為何在最後更改立場；前《基本法》起草委員與民主黨立法會議員李柱銘政更指責政府，只聽取內地法律專家的意見，卻拒絕接受本地法律專家的看法；他更認為這是一個危險的先例，此惡例一開，將來中共當局將可以隨意更改香港的法律⁵⁷

兩派各執一詞，各有理據，筆者認為：無論特區政府立場轉變的原因是否只是為了亡羊補牢、或基於對法理的堅持，值得探究的是，其態度轉變的背後是否其他政治意義及目的？關於此，有相關評論認為：「按法律條文而言，毫無疑問任期應是五年，至於那些“護法”拿出的所謂證據、資料來說明是任期是兩年，其實是一種因政治需要而作的解釋。其中的政治含意是：中央選曾蔭權作特首是權宜之策，要在這兩年多期間觀察其忠誠度及其表現，再決定是否讓他繼續做多一屆特首，還是有其他真命天子。」⁵⁸

這樣的談話，或許足以說明中央之所以如此堅持代理特首任期為兩年、以及港府立場一夕轉變的原因。畢竟，從香港回歸至今乃至 2004 年釋法，我們可以看出中共對香港特首的人選與程序是相當嚴謹且毫不放鬆的。長期以來，董建華雖然深得中共中央的信賴，也與中央互動良好，但最後仍因不孚民望導致任期未滿就下台，這對北京來說，無疑是一大打擊，讓他們認為有必要重新評估香港的政局，審慎的選擇接班人選。

⁵⁷大紀元，2005 年 4 月 28 日，「中國人大規定下任香港特首任期兩年」，<http://www.epochtimes.com/b5/5/4/28/n902985.htm>

⁵⁸自由亞洲電台，2005 年 3 月 9 日，「聚焦香港：香港特首董建華的去向」，http://www.rfa.org/cantonese/zhuanti/jujiaoxianggang/2005/03/09/hongkong_tung/?simple=1

不可諱言的，在香港政壇改革派力量逐漸勃興之際，中共對接任董的特手選擇不外乎有兩項要旨：一是要慎選人才、避免再次發生特首不孚民望而半路下台的情況；其二、也是更重要的一點，就是要對將來即將出任特首位置的佔據者，必須要有一定程度的信賴，必須要對其日後的行動與立場能有一定程度的掌控。但事實上，曾蔭權的出線只能說是一權宜之計，中共對其並非毫無顧忌。

事實上，縱使曾蔭權擁有相當完整的公務員資歷、民調支持度也相當高，但這些優點並未能夠完全轉化為令中共中央信任的力量。長期擔任港英政府的公務員，與英政府的關係備受中共猜疑；曾蔭權和前英國殖民政府的密切關係也許將會對他長期擔任香港特首造成影響。也因此，中共中央或許還必須經由一陣子的觀察期來對曾的忠誠度做出一番評析，並由此判定曾能否由“代理”晉升為“正牌”特首。

歸根究底，本次釋法的爭議之所在，是源自於**信任問題**。因為中共對曾蔭權的不夠信任、也因為民主派人士對中共中央的不信任，認為其有意利用法律，作為達到其政治目的的手段，才使該次釋法引起軒然大波。而民主派卻也並非無的放矢；因為除了前兩次的釋法爭議之外，董建華的去職事件乃至於接任人的任期年限，都予人中央一手策劃的印象。⁵⁹這確實使許多香港人感到不安，認為對香港的國際形象及一國兩制有很大的損害。因為，考驗一個地區或一個國家，是否現代化的一個重要標準是，在權力交接過程中，是否嚴格地按照制度去辦事，而不是像特區政府那樣任意更改制度，又以時間壓力為由縮短討論的空間，這樣的舉措不僅大大損害了部分香港人民對司法的信心，甚至也影響了對「一國兩制」信任——無論人大釋法的理由是否合理，都難以避免外界產生中央干預香港自治的觀感。

小結：

⁵⁹BBC 中文網，2005 年 3 月 2 日，「特首辭職時機 背後大有文章？」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4310000/newsid_4311600/4311603.stm

無論是對中央政府或香港特區政府而言，釋法原本都是不得已的選擇，因為對前者來說，這可能落入反對者的口實，給予人中央干涉香港自治的印象，也對一國兩制造成了損傷。如果將釋法變為一種慣例，事無大小都要要求釋法，那麼香港的自治權無疑會遭到擠壓與限縮，也不利於“一國兩制”的發展。